

高等教育無償化を掲げる民主党員が米国で拡大

国立情報学研究所 准教授
船守 美穂

米国における高等教育の無償化政策は、2016年の民主党の大統領候補指名において重要な争点となった後、トランプ大統領の意表を突いた当選により連邦政府レベルではかき消されていましたが、州政府レベルでは着実に進んでいます。テネシー州において2015年にコミュニティカレッジの無償化が実現して以来、17の州が同様の政策を展開しています。そして、今年の選挙サイクルにおいては、これまでにないほど多くの候補が高等教育の無償化を政策に掲げています。

例えばメリーランド州知事候補として選挙活動をしている Ben Jealous 氏は、コミュニティカレッジを無償化し、さらに四年制のカレッジを「無借金 (debt-free)」にしたいとしています。アリゾナ州知事選出に向けてキャンペーンを張る David Garcia 氏は、四年制の州立大学の授業料を無償化したいとしています。コネティカット州知事を目指す Ned Lamont 氏は、州立のカレッジまたは大学の全てについて初めの二年間を無償にしたいとしています。同様に10以上の民主党の知事候補が、さらにはアメリカ連邦議会の議員候補の多くが高等教育の無償化を掲げています。

2016年の大統領選に向けて、Bernie Sanders 氏が高等教育の無償化と万人のための公的医療保険制度 (Medicare for All) を掲げて若い世代の有権者の強い支持を得たこと、また大学の授業料の高止まりが引き続き問題となっているこ

とから、州知事または大統領に向けて選挙活動を行う多くの候補者は、高等教育無償化が支持を得る要であると考えています。中道寄りの民主党候補もこれを掲げています。

ただし民主党であれば皆、高等教育の無償化に前向きという訳ではありません。ワシントン D.C. のリベラル派政策サークルはこの提案に批判的、あるいは完全に反対の立場を表明しています。民主党の下院議員候補を支援するスーパー PAC (政治資金管理団体。政治献金の受け皿となり、選挙活動への資金援助を行う) は今年初め、「激戦州における勝敗を決める白人の労働者階級には高等教育無償化政策が受ける」という考え方に冷や水を浴びせました。ワシントン D.C. の民主党議員は、高等教育無償化をナショナル・アジェンダとしては推進せず、各候補に任せることとしています。他方、ニューヨーク州の Alexandria Ocasio-Cortez 氏やマサチューセッツ州の Ayanna Pressley 氏が長い間現職であった民主党議員を打ち負かした時期において、皆がこうした党の方針に従う可能性は低いということです。

一方で、進歩的な政治活動組織である Justice Democrats のリーダー Nasim Thompson 氏は、「2016年までは大統領候補が大学の負担可能性や借金について強く語ることはなく、言及したとしてもリップサービス程度であった。しかし今の民主党候補は、これについて立場を明確にし、強く訴えるようになっている」と指摘して

います。

「高等教育無償化 (free college)」はストレートな表現であるものの、その具体的な内容は多様です。候補によっては四年制の州立大学において授業料を無償にしたいとしています。二年制カレッジにおいて無償化を実現し、州立の四年制大学については「無借金 (debt-free)」にしたいとする候補もいます。二年制のコミュニティカレッジの無償化のみを求める候補もいます。

高等教育無償化プログラムはオレゴン州、テネシー州、ニューヨーク州ですでに実施されていますが、それぞれ、現地における事情に制約を受けています。例えば、これらの州では高等教育無償化を「最後のドル」モデル (last-dollar model) により実現しています。つまり、学生が連邦政府からの奨学金など、得られる限りの奨学金を得た上で、不足分のみを提供するモデルです。このため、高等教育無償化のための予算の多くは中流階級の学生に行き、貧困層には行きません。そうしたことも、リベラル派や教育政策関連団体が高等教育無償化について批判的な背景にあります。

「高等教育無償化政策は、聞こえは良いですが、とても多くの予算を必要とします。さらに、限られた予算でこれを本当に必要とする学生をターゲットとするのに、あまり効率的な方法ではありません」と中道左派のシンクタンク Third Way の教育部門の Tamara Hiler 次長は指摘します。また、「最近、Institute of Higher Education Policy (米国高等教育政策研究所) と Education Trust (貧困学生や非白人学生を支援する非営利組織) から出された高等教育の公平性に関わるレポートは、大学授業料無償化プログラムが貧困学生のニーズに応えられておらず、また授業料以外の高等教育に関わる費用を視野

に入れていない」と指摘しています。

他方、Campaign for Free College Tuition (高等教育無償化運動) の Morley Winograd 代表は、「高等教育無償化政策は“ユニバーサルなプログラム”としてデザインされており、特定の層をターゲットとしていないのは自明である」と指摘します。特定の層をターゲットにすると、多くの有権者の支持が得られないからです。

貧困層をターゲットとした高等教育無償化政策が求められるといっても、議会 (Congress) はこの課題への対応についてこれまで実績をもちません。経済的必要性 (ニードベース) に基づいて給付されるペル奨学金 (Pell Grant) は 2019 年度予算案で 100 ドルだけ増額されましたが、最大でも 6,195 ドルの奨学金では、四年制州立大学においてかかる標準費用の 1/3 すらもカバーできません。高等教育無償化が今年度の選挙キャンペーンを左右するからと民主党の現職議員も候補者もこれを掲げつつも、National College Access Network (米国大学アクセスネットワーク : NCAN) が提案するような、ペル奨学金の額を大幅に引き上げようとする努力はしていません。

これに対して、ハワイ州の民主党上院議員である Brian Schatz 氏は、2016 年の大統領候補 Sanders 氏に倣い、授業料のみを無償化するのではなく、高等教育を受けるにあたってかかる全ての費用 (full cost of attendance) をカバーする法案を 3 月に提出しました。Schatz 氏の提案は年間 470 億ドル、Schatz 氏の提案は初年度に 840 億ドルかかると推定されています。若者による政治団体 Young Invincibles の政府担当である Reid Setzer 氏は、「このような法案は、ユニバーサルなプログラムと貧困層をターゲットにしたプログラムとの間の緊張を最も効果的

に解消する」としています。

活動家 (activist) によっては、候補に高等教育無償化について説明させることで、自分たちの目的の進捗を図ろうとしています。「高等教育無償化は、ここ数年で候補者が公約に掲げるようになった政策です。言葉にしてもらうこと、しかも正しい形でこれをアピールしてもらうことが大事です」と、全国的コミュニティ組織 People's Action のオーガナイザーである Aija Nemer-Aanerud 氏は指摘します。

Nemer-Aanerud 氏は、「最後のドル」モデルは避けたいとしています。例えばペンシルバニア州議会に立候補する民主党の Jess King 氏は、「ウォールストリートに課税することで大学の授業料を縮小し、さらに連邦政府からのマッチングファンドを利用することで、学生が最低賃金の職で週 10 時間働く程度で高等教育が負担可能であるようにしたい」としています。

とはいえ、民主党が下院に復権し、(ほぼあり得ないが) 上院にも復権したとしても、連邦政府において高等教育無償化政策に至るまでの道のりは長いと言えます。

米国の州教育委員会 (Education Commission on the States) で高等教育及び労働力開発を担当する Brian Sponsler 氏は、過去 2 回の立法サイクルにおいて高等教育無償化政策が立法者の関心を捉え、高等教育の負担可能性 (affordability) を真剣に考えている姿勢を示すのが当たり前となったと指摘します。他方、高等教育無償化政策が追求されたとしても、「最後のドル」モデルになるだろうと予想しています。「高等教育無償化政策について関心は高く、エネルギーも多く投入されていますが、州において新しい大型予算確保の努力まではなされていません」。

政治活動団体 Our Revolution の Heather Gatuney 常任理事は、高等教育無償化の動きをより広いアングルから捉え、高等教育の費用を誰がどのように負担するかという狭い問題ではなく、高等教育を公共財 (public good) と捉え直すための動きであるとしています。「我々はユニバーサルな高等教育に向けて戦っているわけです。勿論、実現には多くの現実的な課題が待ち受けていますが、高等教育が米国において公共財とみなされることが理想です。つまり、高等教育を受けたいと希望する者が、多額の借金を抱えることなく進学できるということです」。

【出典】

- ✓ Inside Higher Ed, “Free College Goes Mainstream” (2018.9.26)
- ✓ Inside Higher Ed, “Free-College Realities” (2018.9.26)

【所感】

米国ではリーマンショック以降、特に大学の授業料の高騰が社会問題となり、二年制のコミュニティカレッジを中心とした高等教育の無償化政策が展開されつつあります。すでに 17 の州 (ワシントン州、オレゴン州、カリフォルニア州、ネバダ州、モンタナ州、ミネソタ州、アーカンソー州、オクラホマ州、ミズーリ州、テネシー州、ケンタッキー州、インディアナ州、ニューヨーク州、ロードアイランド州、デラウェア州、メリーランド州、ハワイ州) で導入されているようです。

- ✓ US News, “17 States Offer Tuition-Free College Programs” (2018.9.19)

コミュニティカレッジの無償化政策を初めに打ち出したテネシー州、ミシシッピ州、オレゴン州の 3 州のうち、テネシー州の「テネシー・

プロミス」が最も有名です。3州の中でも先陣を切ったこと、コミュニティカレッジの無償化政策以前から数学のリメディアル教育をカレッジではなく高校にまで延長して行っており、これを推進した知事の Bill Haslam 氏の人気が高いこと、コミュニティカレッジの無償化のための財源を宝くじ (lottery) の収益で確保していることなどによります。オバマ前大統領はこのモデルを全米に拡げる「アメリカ・カレッジ・プロミス (America's College Promise)」を提案していましたが、共和党政権となっしまい、この提案は頓挫しています。

- ✓ Inside Higher Ed, “Is Free better?” (2014.2.6)
- ✓ White House, “FACT SHEET - White House Unveils America's College Promise Proposal: Tuition-Free Community College for Responsible Students” (2015.1.9)

米国の高等教育無償化政策は、コミュニティカレッジを中心に展開されていることが特徴的です。記事に触れられているとおり、四年制大学の無償化を検討する州もありますが、初めの3州がコミュニティカレッジで無償化を始めたため、これがベースとなっているようです。

米国のコミュニティカレッジは、日本ではあまり知られていません。二年制であることから日本の短期大学と同じように認識されることもあります。米国のコミュニティカレッジは日本の短期大学より懐が広いです。オープン・アドミッション (つまり、入試無し) で、希望者は基本的に誰でも入学可能です。職業につながる実践的なコースで学ぶだけでなく、四年制大学に編入できるカリキュラムもあります。また地域の方々が単発で学びたい場合の講座も開講しています。例えば米国に赴任した日本人家庭の多くは、コミュニティカレッジの ESL (English

as Second Language) の講座で学びます。私はカリグラフィーの講座を趣味で取りました。このような多様なコースの開講の結果として、米国の学部学生人口の5割近くがコミュニティカレッジに在籍しています。

コミュニティカレッジは、第二次世界大戦終了後の復員兵の受け皿ともなったことから、社会人入学にも対応し、学生の年齢幅が広いです。また、オープン・アドミッションであること、授業料が四年制の州立大学より安く設定されていることから、家庭から初めて大学に進学する学生 (first-generation student) の受け皿ともなっており、学生の4割がこの層に該当します。米国のコミュニティカレッジは、知識基盤社会となり、誰もが何らかの高等教育を受けていることが求められるようになった時代において、これまで大学とは縁の薄かった層に対して門戸を開き、万人に対して社会的上昇の機会を提供する、ある意味、アメリカン・ドリームを実現するための優れた仕組みです。近年は四年制大学の授業料が高いため、一般の学生にとっては初めの二年だけでも安価に高等教育を受けるための道筋ともなっています。日本人が米国に学部留学する際、初めの2年はコミュニティカレッジに行くことを勧められることも多いです。

一方、二年制であること、オープン・アドミッションであることなどから、四年制大学に比べるとレベルが低く、底辺に近い学生の受け皿となっていることは否めません。しかしこのような底辺の学生に高等教育へのアクセスを提供しているコミュニティカレッジを対象に、高等教育無償化政策が展開されていることの意味を認識する必要があります。つまり、米国の高等教育無償化政策は、単なる大学授業料高騰への対応策となっているのではなく、高等教育のマス

化、ユニバーサル段階の時代において、万人に対して高等教育へのアクセスを確保し、真の民主主義社会を実現しようとする取組みなのです。

翻って日本で提案されている高等教育の無償化は、予算の制約からか、対象となる学生を極めて限定しており、基本的には、優秀だけれど経済的に恵まれない学生に限定した奨学金制度となっているように見受けられます。対象となる学生には一定以上の GPA や履修単位数の取得などを求め、対象となる大学にまで、実務家教員の存在や、理事における外部人材の比率が一定以上であることなどを求めています。つまり旧来型のエリート教育の時代の奨学金制度の思想に基づいているわけですが、こうした優秀だけれど経済的に恵まれない学生を対象とした奨学金制度は歴史的に形成されてきていますし、この層が今日になり急に困窮し出したという事実もないと思われまます。今の日本社会での問題はむしろ少子化に伴う深刻な労働力不足であり、しかも高所得を得て日本経済を支え成長させてくれる高度人材が必要とされています。この労働力不足を補うには、これまで高等教育に縁の薄かった層を高等教育に引き込むことが規模の面では効果的で、そう考えると、米国のような底辺の学生を対象とした無償化政策の方が適切という見方もあり得ます。

✓ 高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」(2018.6.14)

米国においても、今回紹介した記事にあるように、コミュニティカレッジではなく四年制大学に無償化政策を適用する方が良いという見方があり、事実、この記事に付された 70 件以上のコメントの多くが、高等教育無償化に対して疑問を呈するものでした。この記事が掲載された

Inside Higher Ed 紙がもっぱら大学関係者を読者としていることから、その見方も分からないではありません。「これ以上、準備の整っていない学生が進学してきても…」という気持ちが先に立ちます。日本でも例えば、ほぼ入試が意味をなさないとされている F ランクの大学で高等教育無償化政策を展開しようと提案したら、首を傾げる大学関係者や政府関係者の方が多いでしょう。

しかし底辺の学生こそ、社会が温かい手を差し伸べ、励ましながら大学卒業にまで導かないと、途中でドロップアウトしていつてしまう危険性の高い層です。また、高等教育のマス化時代において、大学に取り込んでいかなければいけない層です。テネシー・プロミスは授業料無償化だけでなく、志願者想定 2.5 万人に対して申請書類の記入を手伝う 5,000 名のボランティアのメンターを用意し、また、学生には一定の単位の取得と GPA2.0 以上を要求するだけでなく、各セメスターにおいて 8 時間の地域奉仕 (community service) を要求し、学生と大学や地域とのつながりが維持されるようにしています。

しかも、こうした底辺の学生を支援することの効果が見えてきています。テネシー州では、テネシー・プロミスのもとで 2015 年度に初めて入学した学生が卒業年度を迎えています。5 セメスターでの卒業率は 21.5% で、これはテネシー・プロミスがなかったときの卒業率より 7 ポイント近く高いのだそうです。勿論、卒業率が 2 割程度というのは、日本の基準からみたら極めて低いですが、それでも経済的支援を提供することで卒業率が 1.6 倍に跳ね上がるのであれば、その効果はあったと言えるでしょう。

✓ Tennessean, “Community college graduation rates jumped after Tennessee Promise,

numbers show” (2018.5.11)

もう一つ米国が優れているのは、こうした高等教育無償化あるいはコミュニティカレッジの無償化が良いにせよ、悪いにせよ、今回の記事で紹介したように、多くの議員や知事、シンクタンク、NPOなどがこれに関心をもち、それぞれの方法でトライしたり、意見を述べているところです。日本の高等教育無償化はごく一握りの人達により推進されているように見えますが、米国のように多様な取組みや意見があると、それで揉まれてより良いもの、より社会のニーズに合ったプログラムが形成されていきます。日本の政策の多くは、「お上が言い出したら、やることありき」で進むものが多いですが、米国のこうした健全な民主主義に根ざした合意形成は見習っていくべきのように思います。

筆者はこのほど、『カレッジ（アン）バウンド

—米国高等教育の現状と近未来のパノラマ』という、リーマンショック後の大学授業料高騰とそれに伴う混乱、自分なりの解決を見つけていく学生や大学の取組みなどを描いた本を翻訳出版しました。原著の出版年が2012年ということもあり、高等教育無償化政策の話題までは含まれていませんが、その直前の米国高等教育や主にミドルクラスから底辺にかけた学生の動きが臨場感溢れるタッチで語られています。著者はChronicle of Higher Education紙の編集長であるJ. J. セリングゴ氏なので、同紙に寄せられた情報が豊富なエピソードとして語られています。

日本では米国トップ大学の事例ばかりが紹介されますが、それとは違う、中堅以下の、国のボディーを担う米国高等教育の状況がうかがわれます。日本の高等教育を考えていく上で参考にしていただければ幸いです。

カレッジ（アン）バウンド

米国高等教育の現状と近未来のパノラマ

ジェフリー・J・セリングゴ 著
船守美穂 訳



画一的な大学システムが解体され、米国高等教育はよりパーソナルな地平へ。—待望の訳書！

大学進学率の拡大とリーマンショックの経済不況は、米国の大学における、授業料の上昇と並行した奨学金の充実、豪華施設の整備などによる熾烈な学生獲得競争と同時に、アルバイトで授業料を補填しながら大学に通い、単位が取れないまま中退し、多額の借金のみを抱え込む学生を多く生み出した。大卒と高卒では100万ドル近い生涯賃金格差があると言われるアメリカにおけるこの構造は、経済格差の維持・拡大という社会問題と通底している。本書は、オンライン教育、アンバンドル化する学位、流動的なタイムラインなど、低コストでフレキシブルな学位取得プログラムに取り組む大学の紹介を通して、既存の大学システムを「解体」し、社会とつながる米国高等教育の未来を眺望した気鋭の書である。

2018年9月刊

A 5判・上製・312頁・本体3,400円＋税 ISBN978-4-7989-1500-5 C3037

お問い合わせは 株式会社 東信堂 電話 03-3818-5521 まで。