

## University Academic Repository

Promise Program: Tuition-Free College Policies in the U.S.A.

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-01-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 宇田川, 拓雄 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/947">https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/947</a>

## 研究ノート

### プロミスプログラム

#### ～アメリカ合衆国における大学授業料無償化政策～

#### Promise Program: Tuition-Free College Policies in the U.S.A.

宇田川 拓 雄\*  
Takuo UTAGAWA

#### <要約>

プロミスプログラムとはアメリカの新しいタイプの奨学金で、コミュニティカレッジの授業料を無償とする。「プロミスプログラム」という1つの全国的な制度があるわけではなく、様々な大学無償化奨学金をまとめてプロミスプログラムと呼んでいる。この奨学金は典型的には対象地域に居住し、地元の高校を卒業した学生が地元のコミュニティカレッジに進学する場合、成績や家族収入による選抜なしで希望者全員に授業料と納入経費を給付する。経済的に苦しいが成績優秀な少数の学生を選抜して支援する従来型の奨学金とは全く異なるタイプの奨学金である。これは「希望者全員に高等教育を学ぶ機会を与えるべきだ」という理念の実現をめざす教育政策というよりは、高学歴人材を増やし、グローバル化の影響で衰退した地域を活性化させることを目的とする経済政策である。コミュニティカレッジには学力試験がない。プロミスプログラムで経済的障壁も除去され、希望者は誰でも大学で学べるというユニバーサル型高等教育が実現している。しかしコミュニティカレッジには学力が十分でない学生や、学習意欲が乏しい学生が多い。中退率も高いため、大学と大学教員にとっては有効な中退対策が喫緊の課題である。

#### <キーワード>

高等教育、授業料無償化奨学金、プロミスプログラム、テネシープロミス、地域活性化、脱グローバル化

#### 1 はじめに

日本では2020年4月から高等教育の無償化（高等教育段階の教育費負担軽減新制度）が

---

\* 嘉悦大学経営経済研究所 客員教授

はじまるが、全ての授業料と入学金が無償となるわけではない。そのコンセプトは、経済的に苦しいが特に優秀な少数の学生を支援して社会や人類に貢献する優秀な人材を育成するという伝統的な奨学金である。アメリカではプロミスプログラム (promise program) と呼ばれる新しいタイプの地域限定型の授業料無償化奨学金が出現しその数が増えつつある。プロミスプログラムは基本的には「地域基準 (place-based)」の返済不要の「給付型」の奨学金である。典型的には対象地域内に居住し、地域の公立高校を卒業し、地域のコミュニティカレッジに進学する場合、その全員の授業料 (tuition) と納入経費 (fees) の全額が支給される。

プロミスプログラムは日本と高等教育のシステムや財政基盤が異なるアメリカの地方レベルで立法化が進んでいる新しいタイプの奨学金制度である。日本でこの奨学金制度を取り上げるのは、それが今までの奨学金にはなかった特徴を持ち、現代社会における高等教育の使命やそのあり方の見直しを促し、さらに高等教育の枠を超えて、社会に大きな影響を及ぼす可能性があると思われるからである。以下ではプロミスプログラムに関してそれがどんなものか、どんな特徴を持っているのか、高等教育にどんな影響を与えるかを検討したい。

## 2 研究方法

高等教育は日本では2018年から科研費の審査区分に「高等教育学関連」が新規に加えられ、新しい学問分野として成立しつつあるが、理論、研究方法、テーマなどについて研究者の間で共通の理解が確立しているとは言い難い。高等教育は大学教員であれば誰でも日常的に関わっているが、大学教員養成制度が存在しないため、大多数の大学教員は高等教育に関して共通的体系的な素養を身につける機会に恵まれていない。大学教員にとって高等教育の実践とその研究は職務の一部であって、高等教育の専門家でない場合は本業 (学位分野の専門的研究) に対して副業的な性格を持つ。筆者も本業は社会学者であるが職務の必要上、高等教育研究にたずさわっている。本稿では社会全体の仕組みを把握する努力を行う社会学の視点を生かしつつ、社会科学研究として本テーマについてどのようなアプローチが適切かを検討し、分析を行いたい。

高等教育関係学会の自由報告のテーマを分析した山内乾史・南部広孝 (2013) によれば高等教育の「外枠」に関する研究は限定的である。高等教育研究には教授法の研究 (たとえばアクティブラーニング、MOOCs、クリッカー、反転授業、プレゼンテーション法などの実践型研究) や、大学の仕組みに関する研究 (たとえばシラバス、ティーチングポートフォリオ、IR、機構改革、管理運営法改善、評価法、FD/SD などの研究) が多いということであろう。これらの研究は教室内や大学組織の運営など大学の枠内の研究である。研究方法としては仮説検証型方法などの科学的研究方法が用いられることが多い。何らかの対象を説明する理論を取り上げ、その理論の確認、修正、展開に関する仮説を立て、実測データや実験や観察によりその検証を行うという研究方法である。

他方、研究対象としての高等教育を「教員、職員、学生などが大学組織で行っている教授、

学習、研究、社会貢献、大学の管理運営と、それらが社会や国民に及ぼす影響を含む広範な社会事象（社会的出来事）」と捉えた場合、仮説検証型研究方法では対応できない研究課題が含まれる。山内・南部（ditto）は社会科学としての高等教育の研究においては「・・・複雑な事象を多面的に検討して、その構造を見抜く」ことが求められる（p.10）と述べている。この場合は仮説検証型研究とは異なるアプローチが必要である。

研究者の関心の対象が新しい学問領域の課題の場合、それが研究者コミュニティ内で学問的テーマとして確立していないことがある。これまでの研究の積み重ねが少なく、出発地点となる理論や法則が見当たらないこともある。本稿で取り上げるプロミスプログラムはそのようなタイプのテーマと考えられる。

奨学金の研究は制度、運営組織、給付条件、奨学生の学業成績、卒業、卒業後の就職までを含む大きな社会的出来事の研究である。社会的出来事が生み出す社会的現実には諸個人や様々な組織の相互行為の結果として成り立っている。それを少数の法則や理論で説明することは困難である。社会的現実を研究する場合、研究者にとって、何が起っているのか、何が重要なのか、何が課題なのか自明とは限らない。研究対象となる抽象化された概念が何なのかははっきりしていない状態である。このタイプの研究を行う場合、研究者は自然科学研究のように厳密に定義された仮説を用意し、その仮説の検証を目的に研究を行うことはめったにない。研究者は現在進行中の事態の観察からその事態の意味を理解しようとする。観察から暫定的ないし一般的な結論を展開し、それをもとにさらに観点を整理して観察を行い、その観察を元に結論を修正するというプロセスを繰り返す。

社会事象の研究では、探索的研究（exploratory research）、記述的研究（descriptive research）、説明的研究（explanatory research）の3つのレベルの研究方法がある（Babbie p.280 1998）。この順で現実から離れて抽象度が高くなり、科学的厳密性が増す。

ある対象の研究が新しい試みの場合、研究課題を探し、その課題を良く知るために行われるのが探索的研究である。探索的研究の次の段階として記述的研究がある。研究者が関心を持つ事象の状況や出来事が明確になった後にそれを客観的科学的に記述する研究方法である。三番目には記述的研究で把握した研究対象である出来事を理論や法則によって説明することを試みる説明的研究（explanatory research）を行う。この段階でそれまでに得られた情報、知見、記述、知識をもとに事象を分析し、論理的な理論を仮説の形で組み立てる努力が行われる。

プロミスプログラムの出現は高等教育にとって重要な出来事に思われるのだが、現時点で何をどのように説明すればよいのか、何を学術的研究課題とすべきか、どんな理論を適用すべきかが明白とは言えないので、探索的研究方法が妥当と考えられる。以下、文献研究によりプロミスプログラムについてどのようなアプローチが適切か検討し、プロミスプログラムとは何かを明らかにしよう。

### 3 先行研究

日本の主要な高等教育関係の学会である大学教育学会の『大学教育学会誌』で、アメリカで初期のプロミスプログラムが現れた2005年以降の論文でプロミスプログラムを論じたものは見当たらなかった。日本の学生支援機構の奨学金は国の高等教育政策の重要項目であって、奨学金に関する立法調査専門家による研究が行われている。たとえば齋藤千尋ら（2015）の論文と寺倉憲一（2015）の論文は外国の大学の授業料と奨学金に関する調査報告を発表しているが対象にプロミスプログラムは含まれていない。

田中正弘（2012）の研究はイギリスの低所得者層の機会拡大をねらった奨学金制度の変更について調べており、大学の枠外にある社会階層に言及している数少ない研究である。日本におけるアメリカの奨学金の研究としては吉田香奈（2014）の「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策—ペンシルバニア州に注目して—」と宇田川拓雄（2019）の「高等教育のユニバーサル化とアメリカの授業料無償化政策」がある。共に最近のアメリカの高等教育の授業料無償化政策を扱っており、プロミスプログラムも含まれているが、いずれも概要の紹介である。科学研究費データベースによればプロミスプログラムと関係ある採択課題には吉田香奈（2019-24）、渡部昭男（2019-22）、丸山文裕（2019-22）があるが、どれも開始されたばかりで、その成果はまだ発表されていない。

次にアメリカにおけるプロミスプログラム研究の現状を見てみよう。アメリカでは学生の経済状態や奨学金の問題は社会階層、中退、あるいは貧困の問題として多種多様な研究が行われている。全国各地でプロミスプログラムタイプの奨学金が作られるようになったのは最近であって、詳しい学術的研究はまだ多くない。

先駆的な研究書として『プロミス国家 (*Promise Nation*)』(Miller-Adams, 2015)がある。本書ではプロミスプログラムの特徴を地域の再活性化と地域経済の振興をめざす地域型の奨学金と捉え、プロミスプログラムは高等教育を手段とする経済政策であると主張している。

プロミスプログラム関連の研究報告として、後述するテネシープロミス成立の経緯、仕組み、成果について論じた「プロミス奨学金について知るべき5つの事柄」(Carruthers, C. 2015)、最新のプロミスプログラム実施都市と州のデータベースを公開しているプロミス運動推進団体のウェブページ (*Cities of Promise*)、プロミスプログラムの網羅的なリストを公開しているペンシルバニア大学の「アメリカ合衆国におけるカレッジ・プロミス・プログラムの包括的カタログ」(Penn GSE 2020)などがある。

この他、無償で大学に進学することを支援するガイダンスサイトである *College Vine* のウェブページの「授業料無償の大学教育を提供する州」(Sundquist, K. 2019)、ニューヨークに本部を置く進歩主義的シンクタンクであるセンチュリー財団による高等教育に関する報告 (Mishory, J. 2018)、シンクタンクのブルックリン研究所の報告 (Billings, M. 2019) などがプロミスプログラムのリストを紹介している。全国で大小様々なプロミスプログラムが次々と作られているが、それらはローカルな奨学金であって地元向けにのみ広報されているものも

あり、全体でいくつあり、それぞれどんな特徴があるのかの把握が難しい。

また、プロミスプログラムを階級、人種、民族の違いによる学歴格差によって再生産される経済格差を縮小する仕組みと理解して、授業料無償化政策の全国的拡大を求める社会運動も始まっている（College Promise 2020）。2020年11月に実施されるアメリカ大統領選挙では大学無償化政策は民主党の重要な公約の1つとなっており（Pew Research Center 2020）、プロミスプログラムは今や国民的関心事になっている。

#### 4 大学進学と高等教育経費

アメリカにおける学歴の価値について確認しておこう。豊かな資産と高い社会的地位を持つアッパークラスや、芸術、スポーツ、芸能などに特別な才能を持つ少数の人々を除くと、産業が発展し社会全体が経済的に豊かになった国や地域では、生産性が高く、社会的地位が高く、給与が多く、待遇が良い職業に就くには高学歴が有利である。

ここで注意しなければならないのはプロミスプログラムでいう高学歴とは4年制大学卒業以上の学歴ではなく、それを含む高卒レベルを超える学歴や資格のことであり、具体的にはコミュニティカレッジ卒業の学歴や高等専門学校で取得する各種資格以上の学歴と資格を指している。プロミスプログラムで想定している人材養成の対象は、日本の文部科学省がスーパーグローバル大学創成支援事業で育成を支援しているようなグローバル人材ではない。警察官、看護師、救急隊員、コンピュータやロボットが扱える工場労働者、薬局で働く薬剤士、インターネットを使ったビジネスができる会社員など、地域社会の社会的経済的基盤を運営する人材である。これらの職に就くには高校卒業後、少なくともコミュニティカレッジレベルの教育訓練が必要になっている。

タイム誌の記事「学生ローンの複雑な借金がいかにかアメリカの新世代を苦しめているか」（Zaloom C. 2019）で述べられているように、アメリカのミドルクラスの親は子どもを大学に進学させることを義務と考えている。一方で、近年、高等教育経費が高騰した上にグローバル化が経済格差を広げ、中間層への富の再配分が減少している。その結果、経済的余裕に乏しい中層から下層のミドルクラス、及びミドルクラスの生活を望むワーキングクラス出身の学生はアルバイト、奨学金あるいは学生ローンに頼らざるを得ない。アルバイトの負担が多すぎると学業がおろそかになり中退せざるを得なくなる。ローンを使いすぎると卒業できても多額の借金返済に苦しむことになる。

アメリカの州立コミュニティカレッジの授業料と納付金は4年制大学（10,440ドル/年）に比べれば安価で半分以下である。その平均額は3,730ドル（American Association of Community Colleges 2020）である。それでも子どもを高等教育機関に進学させる費用や通学中の生活費の捻出に苦労している家族が多い。

高等教育には多額の費用がかかる。同世代人口の半数以上が大学に進学するようになると社会全体ではその金額は膨大になる。個人負担が原則のアメリカや日本で学生全員分の経費

の全額を社会（税金など）が負担することは現実的ではない。経済発展が順調で、大卒者が経済的に無理のない生活水準を維持しつつ学費の借金を返済できるような収入が得られる職業に確実に就職できるならば借金をして大学進学することのリスクはない。しかし失業したり有利な職業への就職に失敗したりすると学費借金の返済に苦しむことになる。その困難な事態が現在、実際に生じている。無償化は強力な救済策であるが、対象を全大学生の25%のフルタイム学生が在籍する2年制のコミュニティカレッジに限っても多額の予算が必要なので、プロミスプログラム実施にはきわめて大きな政治的決断を要する。

## 5 奨学金の種類

### 5.1 奨学金の支給基準

奨学金の代表的な支給基準には次の3つがある（Miller-Adams, M. 2015）。アメリカの従来型の奨学金は一般には対象者を成績と収入で選抜する。その方針は日本の奨学金と同じである。

- a. merit-based scholarship（メリット型奨学金）：成績で学生を選抜する奨学金で、学業、音楽、芸術、体育なども含むメリット（成績）を基準に選抜し、応募者のうち優秀な学生に与えられる。
- b. need-based scholarship（ニード型奨学金）：ニード（必要度）で選抜する奨学金で、経済的困窮度によって給付が決まる奨学金である。
- c. place-based scholarship（地域型奨学金）：地域居住を条件とする奨学金である。対象者が当該の町、市、郡、州に居住し地元の公立高校を卒業していることが支給条件である。州内の大学に進学する条件が課せられることが多い。

アメリカのニード型奨学金でもっとも大規模なものは連邦政府によるペル・グラント（Pell Grant）で、全ての学部レベルの学生2,200万人の31%（2018-19）が受給している（US Department of Education 2020）。ペル・グラントは経済的に苦しい学生向けの給付型奨学金である。大学などの在学生在が毎年申請して給付される奨学金で、支給額は親に扶養されている場合は、親の収入と資産、家族数、高等教育を受けている家族メンバーの数などにより算出される学費負担期待額（EFC: expected family contribution）を基に決定される。

アメリカでメリット型奨学金の最大のもは全米育英会奨学金（National Merit Scholarship）であり、大学進学をめざす高校生が対象で、成績による選抜で2019年には150万人の応募者の中から7,600人が選ばれた。

第三番目の地域型奨学金がプロミスプログラムの最大の特徴である。日本でも市や県が市民、県民の子弟に奨学金を支給するのは珍しくないが、居住歴と地元高校の卒業のみの条件で支給する奨学金はアメリカでも日本でも例がないのではないかと。

### 5.2 奨学金の支給タイプ

プロミスプログラムは他の全ての奨学金を受けたあとに支給される「最後の奨学金」（last-

dollar scholarship) である。これは他の奨学金の支給や経費の免除減額を受けても支払いきれない授業料と納付金の残額相当分を給付する奨学金である。反対に他の奨学金や免除減額を考慮せずに支給される奨学金を「最初の奨学金」(first-dollar scholarship) と呼ぶ (Association of Community College Trustees)。最後の奨学金は、連邦政府や州政府の奨学金で足りない分を給付するため、予算額は少なくても済む。有資格者 (地域居住者で地域の公立高校卒業生) であれば誰にでも給付するため、書類の準備や審査の労力と費用がほとんど必要ないという利点もある。

最後の奨学金で実際に恩恵を得ているのは最貧層ではなく、上位～中位のミドルクラスである。貧困層の家族の子どもがコミュニティカレッジや州立高等専門学校に進学する場合、収入基準により授業料や納付金はペル・グラントなどのニード型奨学金でまかなえてしまう。収入レベルが相対的に高い上位～中位のミドルクラスの学生は、成績が特に良くない限り、従来は奨学金の対象外であった。このクラスの人々がプロミスプログラムの主たるターゲットで、彼らは将来、地元で地域社会の経済的繁栄を支える高学歴の中堅ワーカーになることが期待されている。

## 6 プロミスプログラムの概要

### 6.1 共通する特徴

プロミスプログラムに共通する目標は「全ての希望者に高等教育を与えるという理念の実現」ではなく、「高等教育による地域再活性化」である。この点が従来の奨学金と大きく異なる。

プロミスプログラムの基本的仕組についてジョージア大学高等教育研究所研究員のビルングス (Billings, M. 2018) は次のように述べている：

プロミスプログラム、ないし授業料無料大学プログラム (free college program) はどうやって大学進学を経済的に無理のないものにするかという課題 (college affordability issue) への解決策であり、その人気はますます高まりつつある。一般的には、プロミスプログラムは高校新卒生が居住地の高等教育機関に入学する場合、その授業料と経費を最大 100% 提供する。

プロミスプログラムは子どもを大学に進学させたいが、高等教育経費の高騰と学生ローンの返済が心配なミドルクラスの有権者に評判が良いため、地域の政治家たちの関心を引いている。Forbes 誌はカレッジプロミス [プロミスプログラムの別称] のねらいについて「カレッジプロミスは大学生が返済できないほどの学生ローンの借金をせずに、21 世紀の労働力需要に適した大学教育を受けて卒業するのを支援することを目的にデザインされている」と述べている (Kanter, M. 2018)。

次に、労働力供給の観点からプロミスプログラムを見てみよう。アメリカでは以前から、労働力市場で近い将来に高学歴人材が不足することが予測されていた (Carnevale, et al. 2010)。高等教育労働力市場の予測についてはジョージタウン大学公共政策研究所の研究



報告書、*Recovery: Job Growth and Education Requirements Through 2020* (Georgetown University Center on Education and the Workforce 2014) が引用されることが多い。この報告書はアメリカでは2020年までに求人の35%が4年制大学卒業以上の学歴を、30%が2年制のコミュニティカレッジと高等専門学校の学歴を必要とし、中学高校までの学歴でもよい職業は35%となるだろうと予測している。労働者の65%が高卒レベルを超える学歴の所有者である必要がある。他方、2015年のアメリカの25歳～64歳の労働者で高卒レベルを超える学歴/資格所有者は46.5%であり、これまでの高等教育機関への進学傾向が続けば高学歴人材は確実に不足する。

社会全体で見た場合、高学歴労働者が不足すると、企業が新しい製品やサービスを提供できなくなったり、他社との競争に後れを取る事態が生じたりする恐れがある。その場合でも、グローバル化とICTの発達が進み、国際分業と労働者の移動が容易になったため、企業の側では生産拠点を外国に移したり、仕事をロボットやAI(人工知能)にまかせたり、有能な外国人労働者を導入したりするなどの対応が可能になっている。この場合、上記の予測では労働力人口の18.5%もの余剰人員、つまり仕事がない「無業者」(仕事がない人)、あるいはハラリ(柴田 訳 2018)の言葉を借りれば「無用者階級」(useless class)(何の役にも立たない人々)が出現する可能性がある。グローバル化で繁栄している「勝ち組」の企業にとってグローバル化は歓迎すべき社会変化だろうが、グローバル化で衰退した「負け組」の地域にとっては産業の衰退、失業者増加、税収減収、失業手当増加などマイナスの事態を生む。年金収支も悪化し、若者は地域に定着せず、高齢化が進み、地域の空洞化と経済の停滞は避けられない。

地域経済の悪化と人口減少はアメリカの特定の地域で顕著である。例えばニューヨーク州中部から、ペンシルバニア州、オハイオ州、インディアナ州、ミシガン州南部、イリノイ州北部、アイオワ州東部、ウイスコンシン州南東部にいたる「ラスト・ベルト(赤錆地帯)」と呼ばれる地域が該当する。この地域は19世紀後半以降いち早く産業化が進んだアメリカでも有数の豊かな地域であった。しかしグローバル化が進んだ結果、製鉄業や自動車産業などの製造業が有利なビジネス環境をもとめて海外移転し、世界的な温暖化対策政策の影響で石炭産業が廃業し、地域衰退が進んでいる。このような傾向を非産業化(deindustrialization)と呼ぶ。ただし、かつて重工業や製造業などによって繁栄した地域の全てが衰退しているわけではない。一部の地域ではサービス産業やハイテク産業への転換に成功している。それ以外の地域では貧困率上昇と人口減に苦しんでいる。プロミスプログラムは脱産業化の悪影響に対抗する政策と見ることができる。

カレッジ・プロミス・キャンペーン運動の標語は「大学を手の届くものにするプロミス [約束] をあなたのコミュニティに」である(College Promise Campaign)。ここで「あなたのコミュニティ」に注目しよう。コミュニティ、つまり自分たちの町にとって必要な人材は、ノーベル賞を獲得するような世界的な研究者や、世界中を飛び回り、グローバル企業で活躍するようなスーパー人材ではなく、地元社会の円滑な運営と経済の活性化の役割を担い、地域に定住する高学歴の中堅人材である。そのような人材が地域の大学で学ぶのを支援する仕組みが

プロミスプログラムである。

## 6.2 カラマズープロミス (Kalamazoo Promise)

授業料を無償とする奨学金は1950年代から存在したが、プロミスプログラムが広く知られるようになったのは、2005年に始まった学区、市、郡などの小さな地域を対象とする地域型奨学金のカラマズープロミスからである (Billings, M. 2018)。カラマズープロミスはミシガン州にあるカラマズー市の公立高校の卒業生が州内の公立2年制または4年制大学に進学する場合、全ての学生に居住年数に応じて授業料と納付経費の65%から100%を支給する。高校の学区内に居住し、幼稚園(1年間)と小学校から高校卒業までの合計13年間通学すれば100%、最低でも高校卒業までの4年間居住し、通学すれば65%が無償となる。奨学金は在学年数分支給されるが、10年間有効で一時的中断も可能である。

カラマズー市は人口7万4千人(2005)の地方都市で、対象となる公立高校は4つしかない。財源は匿名の複数の篤志家からなるグループによる寄付である。受給条件には居住歴と市内の公立高校卒業以外は何もない「気前のよい奨学金」である。カラマズープロミスは、全ての進学希望者に等しく高等教育を受ける機会を与えることにより、人口減少と経済的衰退に悩むカラマズー市に人と企業が戻ってくる強い誘因になることを期待している。様々な形で地域による学生支援が行われているため、この奨学金は地域の人々に良く知られており、支援開始後、小中学校レベルでも生徒たちの将来の大学進学への意欲が高まり、高校と大学への進学率が上昇したと報告されている。カラマズー市の公立小中高校では2005年～2014年で24%の生徒数の増加があり、市では40年ぶりに高等学校が2つ新設された。

カラマズープロミスの成功に影響を受けて、多くの地域社会でプロミスタイプの奨学金を開始した。他のプロミスプログラムでは居住条件以外に様々な条件を付け加えているものがある。高校での学業成績や出席状況、社会活動歴、家族の経済的困窮度、学校の懲戒記録(例えば麻薬使用歴や犯罪歴)、リーダーシップの有無、進学後の成績と通学状況、あるいは進学先を当該地域の大学に限定するなど、その地域の若者の現状、地域社会の経済、奨学金提供者の「期待される若者」に関する信念などが反映されている。

## 6.3 テネシープロミス (Tennessee Promise)

アメリカ社会にインパクトを与えているプロミスプログラムが全国的に注目されるようになったのは、州全体を対象として2015年度から実施されているテネシープロミスの影響が大きい。テネシー州にはカラマズープロミスモデルにして2008年にノックス市で創設された郡レベルのノックス・アチーブズ (Knox Achieves) という奨学金があり成功を修めていた。ノックス市長であったビル・ハスラム (Bill Haslam) は州知事になった後、2014年に州議会にノックス・アチーブズに倣ったテネシープロミス奨学金法案を提案した。これは米国で初めて全ての州立コミュニティカレッジの全ての入学生の2年間の授業料を無償とするも

のである。

知事は近い将来、高学歴人材が不足するという *Recovery* の予測を引用し、さらに、もともと高学歴者が少ない (32% 2014) テネシー州の地域経済を発展させるために 2025 年までに労働人口の 55% を高学歴者とすることを目標とする政策 (Drive to 55 [55% をめざせ]) を立案した。その実現のための人材養成政策がテネシープロミスである。

知事は州議会での演説で、無償化法案の提案理由を説明した (Haslam, B. 2014)。それによれば、テネシープロミスは高等教育普及を目標とするだけでなく経済発展、雇用拡大、失業削減、収入増加、生活の質の向上をも目指している。学生に高い教養と高度な学問を学ばせることがテネシープロミスの主要目的ではない。彼の説明では、高学歴者が増えれば採用も増え、失業者が減り、失業給付や社会福祉費も減る。高収入の労働者が増えれば州の税収増も期待できる。個人の生活水準が上がり地域が活性化する。有能な人材が増えれば州内の企業の経済活動も活発になるだろうし、他の州や国外から企業が移転して来る可能性もある。彼の主張に賛同した州議会は全会一致で法案を可決した。

テネシープロミスは受給資格を州内居住とする地域型奨学金で、州内の公立高校を卒業して 13 の州立コミュニティカレッジと 27 の高等専門学校の内いずれかに進学する全ての学生の授業料と経費をゼロにする最終型奨学金である。高校での成績や家族の収入に関する条件はない。他に、メンターの指導をうけること、地域ボランティア活動に参加すること、休学せずに大学に通うこと、大学で一定以上の成績を維持することなどの条件が付けられているが受給者の選抜を行うものではない。一般に、州立コミュニティカレッジと州立の高等専門学校には入学試験がないのでこの制度により希望者は誰でも高等教育を受けることができるようになった。

#### 6.4 プロミスプログラムの成果

テネシープロミスは成功を収めているが、高校新卒者の高等教育機関への進学者だけでは高等教育学歴者割合 55% の目標には足りない。そこでハスラム知事はテネシープロミスを拡張し、成人も無償化の対象とするテネシー・アダルト (Tennessee Adult) と、大学中退者の再入学を促すテネシー・リコネクト (Tennessee Reconnect) という社会人再教育奨学金制度を追加した。テネシープロミスは最初から州内のコミュニティーカレッジだけでなく、職業訓練校である州立の高等専門学校も進学先に指定している。3つの奨学金には高校新卒生であれ、成人であれ、大学中退者であれ、全ての意欲ある州民に何としても高学歴を獲得させ、無業者になることを防ぎたいというテネシー州の強い意思が感じられる。

全国でプロミスプログラムの数は増えつつある。ペンシルバニア大学のデータベース (Pen GSE 2020) では総数 425、そのうち地域型のものが 258、対象が州レベルのものが 33 ある。州内居住のみが条件のもの、居住条件に付け加えて成績や経済状況を勘案するもの、4年制大学や私立大学を含むものなど様々なタイプがある。

テネシー州都のナッシュビル市の主要な地方新聞であるテネシアン誌 (*The Tennessean*) (Gonzales, J. 2018) はテネシープロミスの成果と影響を紹介している。テネシープロミス導入前と導入後の高卒生のコミュニティカレッジと高等専門学校への入学者の数は 24.7%増加し、入学から 5 学期後の時点での卒業率は 21.4%で、導入前より 7%増加したと報告されている。

プロミスプログラムは地域の人々に強く支持され、カレッジプロミス運動 (College Promise Movement) という草の根レベルの社会運動となって全国に影響力を広げつつある。プロミスプログラムの主要なねらいはコミュニティカレッジを使った地域社会の繁栄と地域の中産階級の人々の経済的安定である。具体的には警察官、看護師、運転手、PC やロボット操作ができる工場労働者、調剤師や、電気・ガス・水道・道路・港湾・空港などのインフラの整備、監視、修理、維持をする地元居住の中堅層の職業人養成が目的である。

ミラーアダムス (Miller-Adams, M. 2018) によれば地域型のプロミス奨学金は地域の経済的繁栄を誘導している。テネシー州では産業が活性化し、移転してくる企業や定住する住民が増え、消費が活発になり、住宅需要が増えたため不動産価格も上がっている。これらは地域活性化の証と理解できる。

プロミスプログラムには対象が 1 つの都市や 1 つの学区のものもある。地方色が濃く、たとえば「おらが町の奨学金」で、今までも、これからも、地元で暮らす若者がまともな暮らしができる良い仕事につくための高等教育を彼らに学ばせたいと考える住民たちに支援されている。*The Future of Statewide College Promise Programs* (Mishory, J. 2018) によれば州が運営する全州民を対象とするプロミスプログラムは 2018 年時点で 17 ある。いずれも地域型奨学金で州の経済的活性化を期待している。

## 7 考察

これまで見てきたように、プロミスプログラムの影響は広範な領域に及ぶ複雑な社会的現象となっている。本稿ではそれを多面的に検討して、その理解を試みた。プロミスプログラムは日本の高等教育費負担軽減新制度とは異なり、大学の運営や教員採用について中央政府が直接的に関与する政策ではない。

テネシープロミスに触発され、追随する州レベルの奨学金が次々に作られている。デジタルデータベース (Cities of Promise 2020) によれば、36 の州、81 の都市でプロミス型の奨学金が給付されている。

高等教育の枠を超えた視点で検討すると、プロミスプログラムは地域レベルの反グローバル化政策とみることができる。グローバル化は必ずしも全ての人、全ての地域に幸福をもたらすものではない。世界中でグローバル化と ICT の進歩が急速に進み、GAFA (Google 社、Apple 社、Facebook 社、Amazon 社) に代表されるような世界的企業が、世界中の資源、技術、労働力、エネルギーを合理的経済的に組み合わせたネットワークを作り、それを活用して大

きな利益をあげている。しかしグローバル化には負の側面もある。西村博之（2020）は次のように述べている。

ヒト、モノ、カネ、さらには情報、サービス、技術やアイデアまでが国境をまたいで自由に行き交うグローバル化は、新興国の成長を助け世界の多くの国々を裕福にした。世界を股にかける大企業にも、多くの利益をもたらした。半面、米国などの先進国では、主にブルーカラーの人々から職を奪い、貧富の格差を広げたとの見方も根強い

製造業、炭鉱産業、自動車産業、繊維産業などで栄えた地域では、産業の高度化、グローバル化、それに世界的な物流ネットワークの発展により地域内の産業が衰退し非産業化が進み、地域社会の空洞化が進む傾向がある。社会は経営、情報、サービス、娯楽などの高度な知識と技術を持ったエリート層と、時代の変化について行けない大衆層に分断されており、空洞化地域に取り残された大衆層の貧困化が進み、地域のさらなる衰退に拍車をかけている。

現在、世界の各地域が高度な分業体制のもと、合理的で経済的なサプライチェーンで緊密に結びついている世界が実現しつつあるが、その世界は中間層の人々を不幸にする恐れがある。グローバル化は放置すれば、衰退地域や失業し貧困化する労働者を生み出す可能性が大きい。「グローバル化のもとの地域経済の発展—「空洞化」を超えて」というセミナーで深尾京司（2014）はグローバル化による地域の空洞化の現状を分析し、同じセミナーで藤田昌久（2014）は人口減少・高齢化社会の中で地域の活力を維持・促進させる方策として、「多様なアプローチで全員参加による地域活性化を進め・・・効率的な都市・地域システムを再構築すること」を提案している。プロミスプログラムは地域住民による地域活性化政策であるから、この提案を実行しつつあると見ることができる。

プロミスプログラムは地域の経済的繁栄とミドルクラスの人々に安心して暮らせる生活を保証する役割を担っている。その意味で地域型のプロミスプログラムは地域社会の「脱グローバル化（deglobalization）」を推進しているとみることができる。脱グローバル化とはグローバル化の速度の低下、あるいは社会変化の方向が逆転することを意味する。一国の経済、労働力、資本、技術などが世界規模での統合と関連を強めて行くグローバル化は経済的合理性を追求しやすい。企業はコスト削減と規模の拡大により大きな利益を手にし、消費者はより安価でより優れた製品やサービスを手に入れ、その供給を行う地域では人々に職を与え生活水準が上昇する。グローバル化は企業、消費者、地域の三者のウインーウインーウインの状態、いわば「三方良し」の状態を作り出し、ステークホルダー全員に利益をもたらす。

しかし、地元産業が時代遅れになったり、企業が安価な労働力をもとめて海外移転してしまったりした負け組地域では産業が衰退し、脱産業化（deindustrialization）が起こる。産業構造の転換に成功しなければ地域が空洞化し、失業者が増え、人口が減少し、少子化や高齢化が進む。グローバル化は「三方良し」と同時に「一方悪し」の状態をもたらす。その結果がグローバルエリート層の繁栄と、衰退した地域社会のミドルクラスの貧困化である。

グローバル化を推進している自由主義経済の基本原則は自由競争である。この仕組みのも

とでは勝者が大きな利益を得る。しかし、極端な競争主義は適切なコントロールを行わなければ少数の富豪（勝者）と多数の貧困者（敗者）、経済的繁栄を続ける地域と衰退する地域の2極化をもたらして、結果的に社会の分断と不安定が生ずる。地域基準のプロミスプログラムはこの流れに抵抗する政策である。

プロミスプログラムによって地元のコミュニティカレッジには今までは高等教育機関に進学することがなかったタイプの学生や、学業成績が良くない学生、中層から下層のミドルクラスの家族の学生が多数入学するようになる。この学生たちをどのように教育指導して、地域の中堅ワーカーに必要な知識と技術と職業倫理を身に付けさせるかは大学と大学教員に課せられた重要な課題である。

プロミスプログラムは大衆化が進みユニバーサル段階に達した高等教育に対応した仕組みといえるだろう。歴史的にエリート教育をモデルに作られ、現在もその特徴が残っている高等教育はプロミスプログラムの出現を機にそのあり方を変えてゆく可能性がある。社会的にはプロミスプログラムは脱グローバル化による地域の再活性化の仕組みとして見ることができ、この見方がプロミスプログラムの特徴を最もよく捉えるアプローチではないだろうか。

#### 参考文献

\*インターネット上のウェブページのデータは全て2020年7月1日に取得した。

- [1] 宇田川拓雄 (2019)、「高等教育のユニバーサル化とアメリカの授業料無償化政策」、『高等教育ジャーナル—高等教育と生涯学習—』、北海道大学、26, 25-33
- [2] 齋藤千尋・榎孝浩 (2015)、「諸外国における大学の授業料と奨学金」、『調査と情報』、国立国会図書館 No.869
- [3] 柴田裕之訳 (2018)、ユヴァル・ノア・ハラリ (Yuval Noah Harari) 著、『ホモ・デウステクノロジーとサピエンスの未来』、河出書房新社
- [4] 田中正弘 (2012)、「イギリスの新しい授業料・奨学金制度に関する考察—低所得者層の機会拡大に向けて—」、『高等教育ジャーナル—高等教育と生涯学習—』、19, 45-51
- [5] 寺倉憲一 (2015)、「アメリカの奨学金政策をめぐる最近の動向—学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に—」、『レファレンス』、国立国会図書館、31-60
- [6] 西村博之 (2020)、「新型コロナ危機、逆風下のグローバリズムにとどめ?」、『日本経済新聞』、2020/4/5 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57552550S0A400C2I00000/>
- [7] 深尾京司 (2014)、「産業空洞化と地域経済」、『グローバル化のもとの地域経済の発展—「空洞化」を超えて (議事概要)』、<https://www.rieti.go.jp/jp/events/14020301/summary.html>
- [8] 藤田昌久 (2014)、「グローバル化と人口減少・高齢化の下ですべての「地域」が輝く未来に向けて」、『グローバル化のもとの地域経済の発展—「空洞化」を超えて (議事概要)』、<https://www.rieti.go.jp/jp/events/14020301/summary.html>
- [9] 丸山文裕 (2019-22)、「高等教育無償化政策の意義と施行に関する総合的研究」、科学研究費 DB
- [10] 山内乾史、南部広孝、比較教育研究と高等教育研究、『高等教育研究』、日本高等教育学会、16, 2013
- [11] 吉田香奈 (2014)、「アメリカにおける公立大学授業料と奨学金政策—ペンシルバニア州に注目して—」、『高等教育研究開発センター 大学論集』、広島大学、47, 137-152
- [12] 吉田香奈 (2019-24)、「アメリカ合衆国における公立大学の授業料無償化政策に関する研究」、科学研究費 DB
- [13] 渡部昭男 (2019-22)、「高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究」、科学研究費 DB
- [14] American Association of Community Colleges (2020), *Fast Facts*, <https://www.aacc.nche.edu/research-trends/fast-facts/>

- [15] Association of Community College Trustees, First-Dollar vs. Last-Dollar Promise Models, <https://www.acct.org/page/first-dollar-vs-last-dollar-promise-models>
- [16] Babbie, E. (1998), *The Practice of Social Research 8th edition*, Wadsworth Publishing Company
- [17] Billings, M. (2018), “Understanding the design of college promise programs, and where to go from here”, <https://www.brookings.edu/blog/brown-center-chalkboard/2018/09/18/understanding-the-design-of-college-promise-programs-and-where-to-go-from-here/>
- [18] Carnevale, Anthony P., Nicole Smith and Jeff Strohl, *Help Wanted: Projections of Jobs and Education Requirements through 2018*, Georgetown University Center on Education and the Workforce, <https://cew.georgetown.edu/cew-reports/help-wanted/>
- [19] Carruthers, C. (2015), “5 things to know about the Tennessee Promise Scholarship”, *Brown Center Chalkboard*, May 6, 2019, Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/brown-center-chalkboard/2019/05/06/five-things-to-know-about-the-tennessee-promise-scholarship/>
- [20] Cities of Promise (2020), <https://citiesofpromise.com/promise-programs-listed-by-state/>
- [21] College Promise (2020), <https://collegepromise.org/>
- [22] Georgetown University Center on Education and the Workforce (2014), *Recovery: Job Growth and Education Requirements Through 2020*, <https://cew.georgetown.edu/cew-reports/recovery-job-growth-and-education-requirements-through-2020/>
- [23] Gonzales, J. (2018), “Community college graduation rates jumped after Tennessee Promise”, *The Tennessean*, May 11, 2018, <https://www.tennessean.com/story/news/education/2018/05/11/community-college-graduation-rates-jumped-after-tennessee-promise-numbers-show/603257002/>
- [24] Haslam, B. (2014), “The Tennessee Promise”, *YouTube*, <https://www.youtube.com/watch?v=5domFBs72yQ>
- [25] Kanter, M. (2018), “There Are 300+ College Promise Programs In 44 States And More To Come In 2019”, *Forbes*, Dec 31, 2018,04, <https://www.forbes.com/sites/civination/2019/12/31/there-are-300-college-promise-programs-in-44-states-and-more-to-come-in-2019/#2cccae4860d5>
- [26] Miller-Adams, M. (2015), “About The Kalamazoo Promise”, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, <https://www.upjohn.org/about/research-initiatives/promise-investing-community/about-kalamazoo-promise>
- [27] Miller-Adams, M. (2015), *Promise Nation: Transforming Communities through Place-Based Scholarships*
- [28] Miller-Adams, M. (2018), “Promise Scholarship Programs and Local Prosperity”, Upjohn Research Home Page, [https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=up\\_policypapers](https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=up_policypapers)
- [29] Miller A., (2018), “The Economic Impact of Place-Based Scholarships in Public School Districts”, *Chicago Policy Review*, <https://chicagopolicyreview.org/2018/04/09/the-economic-impact-of-place-based-scholarships-in-public-school-districts/>
- [30] Mishory, J. (2018), “The Future of Statewide College Promise Programs”, <https://tcf.org/content/report/future-statewide-college-promise-programs/>
- [31] Penn GSE (2020), *A comprehensive catalog of College Promise Programs in the United States*. <https://ahead-penn.org/creating-knowledge/college-promise>
- [32] Pew Research Center (2020), “Democrats overwhelmingly favor free college tuition, while Republicans are divided by age, education”, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/21/democrats-overwhelmingly-favor-free-college-tuition-while-republicans-are-divided-by-age-education/>
- [33] Sundquist, K. (2019), “States that Offer Tuition-Free College Programs”, *CollegeVine*, <https://blog.collegevine.com/states-that-offer-tuition-free-college-programs/>
- [34] US Department of Education (2020), Federal Pell Grant Program, <https://www2.ed.gov/programs/fpg/index.html>
- [35] Zaloom, C. (2019), “How the Student Debt Complex Is Crushing the Next Generation of Americans”, <https://time.com/5712504/student-debt-complex-harms-america/>

(2020年4月27日受付、2020年7月9日再受付)