

---

## 第3章

# バイデン大統領と連邦学生ローン 返済免除プログラム： 大統領は「決められない政治」を打開できるか

---

梅川 健

### はじめに

2022年アメリカ中間選挙の結果、民主党は下院では少数党に転落したものの、上院では多数党の地位にとどまった。ただし、多数党といえども50議席に過ぎず（クリステン・シネマ議員が民主党を離党したため）、票決において賛否が同数となった場合には上院議長である副大統領が票を投じることができるという規則によって、副大統領カマラ・ハリスの票を加えて、民主党は上院の過半数を保持することになった。

上院における多数党と少数党の拮抗という状況は、今回が初めてではない。2020年大統領選挙に伴って行われた上院改選の結果もやはり、民主党と共和党が上院議席を50対50で分け合うというものであった。

他方、下院においても、共和党が222議席と多数党となり、民主党との議席差は9議席となった。改選前は民主党が多数ではあるが議席差は9議席と拮抗しており、これが逆転した形である。

もっと視野を広げると、アメリカ連邦議会の上下両院いずれにおいても、民主党と共和党の議席差は近年、拮抗する傾向にあり、1990年代以降の新しい現象である。アメリカの歴史をひもとけば、二大政党のどちらかの政党が長く連邦議会において優位を保ち、ある時の選挙で優勢な多数派が入れ替わり（これを決定的選挙と呼ぶ）、また長期的に多数党の地位を保持するというサイクルが繰り返されてきたが、近年ではこの傾向が消失し、二大政党の議席数が拮抗するという新しい状況が生じている。

この現象を連邦議会の拮抗化と呼ぶ<sup>1</sup>。

さらに、1970年代から今日にかけて、連邦議会では民主党と共和党の間で政策の考え方が乖離し、それぞれの政党内では凝集性が増すという、イデオロギー的分極化現象が進行している<sup>2</sup>。二大政党の議席数の拮抗化とイデオロギー的分極化の同時進行によって、現代のアメリカ連邦議会では超党派的な合意が困難になっているのである。

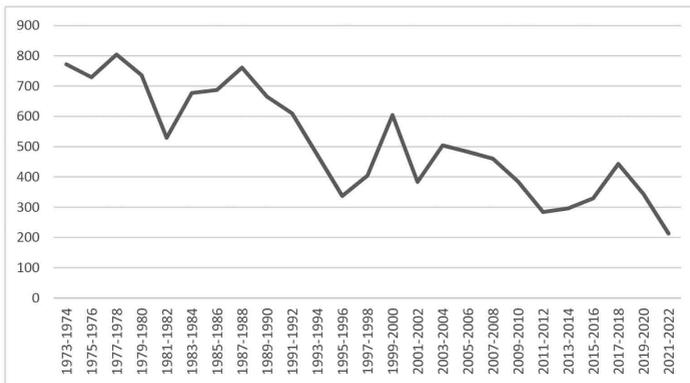
これに加え、上院と下院の多数党と大統領の所属政党が食い違う分割政府も、近年のアメリカでは頻繁に現れる。バイデン大統領は2021年の就任から2022年中間選挙による改選までは統一政府の状況にあったが、新しい議会では分割政府に直面することになる。

アメリカにおいて立法による政策形成がいかに困難になっているかは、図で示すように会期毎の成立立法数の推移からも理解できる。最近の立法数はとくに減少傾向にある。

今日のアメリカ政治は、二大政党の勢力拮抗化とイデオロギー的分極化の同時進行、さらに頻出する分割政府といった政策決定を阻むような条件が重層的に存在しており、「決められない政治」が常態となっている<sup>3</sup>。他方で、連邦政府が解決すべき課題は、解決能力に陰りが見える中で減るわけではない。連邦政府による問題解決能力の限界を前にして、大統領は対応を迫られるわけである。

それでは、大統領は、どのように「決められない政治」を打開しようとしているの

図 会期毎に成立した法律数 (1973 - 2022)



出典：The Brookings Institutions, Vital Statistics on Congress (<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>) より作成

だろうか。本稿では、バイデン大統領の打ち出した連邦学生ローン返済免除プログラムを例に論じることにしたい。

## 1. バイデン大統領による政策形成：連邦学生ローン返済免除

議会と協力して立法によって政策を実現するという望みが薄い中で、近年の大統領が頼るのは、議会を迂回した政策形成の方法である。例えば、行政命令や大統領覚書などの大統領令がその代表である<sup>4</sup>。

バイデン大統領の大統領令の中でも、2022年8月24日に打ち出した連邦学生ローン返済免除は議論を呼ぶものだった<sup>5</sup>。バイデン大統領は演説の中で「連邦議会が教育省に与えた権限に基づいて、連邦学生ローンの債務1万ドルを免除する」と宣言した。この宣言は、行政命令や覚書のような形式をとっておらず、口頭によるものであったが、大統領令の一種として理解してよいだろう<sup>6</sup>。

アメリカには2022年8月時点で、連邦政府を貸し手とする連邦学生ローンの借り手が4500万人おり、その総額は1.6兆ドルに及ぶという。これらの借り手のうち、返済義務のない連邦奨学金（ペルグラントと言う）を受給している者については2万ドルを、非ペルグラント受給者については年収12万5000ドル未満であれば1万ドルまでの返済を免除するというのが、バイデン政権の打ち出した政策であった<sup>7</sup>。バイデン大統領にとって、連邦学生ローンの返済免除は、選挙戦中からの公約であるとともに、エリザベス・ウォーレン議員といった民主党左派の念願でもあった。

新型コロナウイルス感染症が広がる中、トランプ政権とバイデン政権のいずれも、連邦学生ローンの返済を一時的に猶予するという政策を採用してきた、今回のバイデン政権による新しい政策は、債務の免除という点で画期的であった。ただ、債務の免除といっても、連邦政府としては貸している金額の回収をあきらめるということになり、返済されるはずであったローン残高は今後、実質的に連邦財政で肩代わりされることになる。言い換えると、学生ローンの返済義務が、それぞれの借り手から、広くアメリカ国民へと移されるのである。それゆえに、バイデン政権の学生ローン返済免除には共和党を中心に反対も強い。後で述べるように、訴訟が提起されることになる。

今回の政策変更は、多額の学生ローン返済を抱える若年層にとってはありがたいものであるのは間違いないが、そもそも、大統領には学生ローンの返済免除を決定する権限はあるのだろうか。例えば、ナンシー・ペロシ民主党下院議長は2021年7月27

日に、「一般的に、米国の大統領が債務免除の権限を持っていると考えられているが、そうではありません。(債務返済を)延期することはできるが、免除する権限はない。議会の決定が必要なのです」と述べており<sup>8</sup>、債務免除は大統領の自明の権限ではなかった。

バイデン政権において実際に学生ローン業務を担当する教育省が、この点について司法省に問い合わせており、司法省による回答が『司法省法律顧問室意見書 (Opinions of the Office of Legal Counsel)』にて示されている。同意見書は、大統領を始め、各省庁からの憲法解釈・法律解釈の問い合わせを受けて書かれる法律文書であり、大統領や各省庁は、この法律意見書によって、これから実施しようとする政策の合憲性・合法性についてのお墨付きを得ることができる。また、同意見書は、政権を超えて参照されるものであり、行政組織内に蓄積される判例集のような役割も持つ。

さて、バイデン大統領が演説で学生ローンの返済免除を発表する前日の8月23日に、この件についての司法省法律顧問室意見書が出されている<sup>9</sup>。法律顧問室の結論は明快で、「2003年学生高等教育支援法 (The Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003；頭文字からの連想でHEROES法と呼ばれる)は、新型コロナウイルスのパンデミックに対応するために、連邦学生ローン債務の元本残高の返済義務を削減または廃止する権限を教育長に与えている」というものであった。

同法はその制定時期からもわかるように、テロとの戦争の中で作られた法律である。連邦議会は、国家緊急事態に対応するために、教育長官に学生ローンを「免除または修正 (waive or modify)」する権限を与えたのであった。ただし、司法省法律顧問室によれば、HEROES法の前身である2001年高等教育救済機会法 (Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2001)では、教育長官は「2001年9月14日に大統領が宣言した国家非常事態に対応するため」に特定の権限を与えられていたのに対し、HEROES法では、「大統領が宣言した国家緊急事態に対応するため」に教育長官に権限を与えているという。すなわち、HEROES法はテロとの戦争にかかわる非常事態宣言に限らず、いかなる非常事態宣言であっても教育長官による権限が発動できるように変更されているのである。

トランプ政権下の2020年3月20日、教育長官ベツツイ・デヴォスは、新型コロナウイルスのパンデミックについて発出された国家緊急事態を根拠とし、HEROES法の権限を行使し、連邦政府が保有するローンを持つ米国内のすべての借り手に対して、学生ローンの返済義務を一時的に停止するとともに、利払いを免除した<sup>10</sup>。3月27日、議会は新型コロナウイルス支援・救済・経済保障法 (Coronavirus Aid, Relief,

and Economic Security Act of 2020) において、返済の一時停止を2020年10月1日まで延長するように教育長官に指示している。同法が命じる期間が過ぎると、デヴォス教育長官は再びHEROES法の権限を行使し、2020年12月31日まで返済猶予期間を延長した<sup>11</sup>。

トランプ政権は、学生ローンの返済の一時停止を繰り返したが、債務免除には踏み込まなかった。教育省内の法律顧問から教育長官へ宛てた覚書では、HEROES法の権限によっても学生ローンの元本を取り消す(cancel)ことはできないと解釈していた<sup>12</sup>。

今回のバイデン政権の施策は、同じ権限を用いて、返済義務の一時停止ではなく完全に免除しようとするものである。はたしてHEROES法の規定で、免除までできるのだろうか。

バイデン政権の司法省法律顧問室によれば、トランプ政権の教育省法律顧問による法解釈は間違っているという。「免除または修正(waive or modify)」とは、字面のとおり、法律が教育長官に対し、法的義務を免除する権限と、放棄しない程度に削減する権限の両方を付与していると解釈すべきだとする<sup>13</sup>。これまでは「修正」権限が使われて返済義務の猶予がなされていたが、これからは「免除」権限を用いてローンの免除を行えるということである。

この法律顧問室意見書は、トランプ政権が踏み込まなかった連邦学生ローンの返済免除もHEROES法によって可能であると、教育省にお墨付きを与えたのである。この意見書が教育省に送付された翌日にバイデン大統領による発表があったことを考えると、法的な問題がクリアされたことに大きな意味があったものと思われる。

## 2. 大統領による政策形成を阻む訴訟

連邦議会による立法が困難であるときに、アメリカ大統領は議会を頼らずに、自らの権限で政策を決定しようとする。今回の場合は、HEROES法に規定されている権限に従来とは異なる解釈を施して、事態を打開しようとした。ただし、アメリカ政治は大統領による決定がそのまま最終的な効力を持つとは限らない。大統領の決定に疑義がある場合、議会による調査や、司法の場での審議などが行われる。学生ローン返済免除プログラムについては、反対派が裁判所に訴え出た。

バイデン大統領によって打ち出された学生ローン返済免除プログラムは、共和党か

らの大きな反発を呼び、2022年9月29日には、6州（ネブラスカ、ミズーリ、アーカンソー、アイオワ、カンザス、サウスカロライナ）の共和党所属の州司法長官らが、バイデン政権を相手取って訴訟を起こした<sup>14</sup>。

訴えでは、学生ローンの返済免除は「経済的に賢明でなく、不公正である」だけでなく、大統領権限の濫用でもあると言う。HEROES法は「9/11テロ攻撃のような緊急事態に見舞われた個人」を救済するための法律であり、「いかなる法令も、バイデン大統領が何百万人もの個人を、自発的に引き受けたローンの支払い義務から一方的に解放することを認めてはいない」。さらに、HEROES法を可決した「議会は、連邦国庫におよそ5兆ドル以上の損失をもたらすことになる政権の全面的な債務帳消しのようなものを許可していると考えていたとは、考えにくい」と言う。他には、HEROES法が債務免除を認めていない根拠として、先に紹介したトランプ政権下の DeVos 教育長官宛ての覚書と、ペロシ下院議長の発言を挙げている<sup>15</sup>。

この訴訟では HEROES 法の「免除と修正」条項の解釈が焦点になるものと思われたが、連邦地方裁判所は州司法長官6名に原告適格がないとして訴えを退けている<sup>16</sup>。アメリカでは法律によって守られるべき利益が侵害されている場合に、原告適格があり、訴えが受理されるという仕組みになっており、大統領に権限濫用の疑いがあったとしても、実際の損害がないと見なされれば裁判所による判断を受けることはできない。6名の州司法長官の訴えの中には被害についての陳述はほぼ見つからず、やや勇み足の訴状であったと言えよう。

ただし、原告適格が必要というアメリカの司法の原則から逸脱するような判決が、2022年11月10日、テキサス州フォートワース地区連邦地方裁判所によって下された。減税を掲げる保守系団体であるジョブ・クリエイターズ・ネットワーク（Job Creators Network）<sup>17</sup>が原告となり、バイデン政権の教育省を訴えたこの訴訟では、原告は、「すべての立法権は議会に与えられているにもかかわらず」、バイデン政権は「4000億ドル規模の学生ローン返済免除プログラムを創設」しようとしており、「議会の立法権を憲法に違反して行使しようとしている」と主張した<sup>18</sup>。

ジョブ・クリエイターズ・ネットワークによる訴えも、先の6名の州司法長官の訴えと同様に、被った損害についての主張は薄いものだったが、連邦地方裁判所のマーク・ピットマン判事は原告適格についての審査をすることなく、原告の訴えを認める判決を下した。ちなみに、このピットマン判事は2019年にトランプ大統領によって任命された判事である<sup>19</sup>。この連邦地方裁判所判決に対して教育省は上訴しているが、同時に、返済免除申請のためのウェブサイトを休止している<sup>20</sup>。

2022年11月14日には、先に挙げた6名の州司法長官による新たな訴えに対して、第8区連邦控訴裁判所が、バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムの全米での差し止め命令を行っている<sup>21</sup>。今回の差し止め要求では、州司法長官たちは損害を被った原告を見つけ出し、原告適格を承認された。ミズーリ州に本社を置く大手ローン債権回収会社であるミズーリ高等教育ローン公社がバイデン政権によるプログラムによって収入を失うというのだ<sup>22</sup>。

連邦控訴裁判所はこの差し止め要求を認め、2022年11月現在、バイデン大統領肝いりの政策は停止している。バイデン政権はこの差し止めを解除すべく、連邦最高裁への申し立てを準備している。なお、教育省は連邦学生ローンの借り手に対しては、最長で2023年8月末までという新たな返済猶予期限を設定することで、返済免除申請者の間の混乱を最小化しようとしている<sup>23</sup>。

## おわりに

バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムは、近年のアメリカの「決められない政治」状況を打開しようとする動きであったと言える。もっとも、このような大統領の挑戦はバイデン大統領に限ったものではなく、例えば、オバマ大統領による「若年層向け強制送還延期プログラム（DACA）」も、議会による立法ができない中で、大統領に与えられたとする権限を用いたものであった<sup>24</sup>。

これら的大統領による議会を迂回した政策決定は、二大政党の合意が困難な政策をするという点で意義があるが、両党の合意が困難であるがゆえに、反対政党からの強い反発を生む傾向にある。さらには、大統領が単独で決定できるということは、次の大統領選挙で政権交代が生じた場合には、政策の転換も容易になされるという不安定性がある。

さらに、バイデン政権による学生ローン返済免除プログラムについては、現在債務を抱えている者の救済にはなるが、将来の学生ローン債務者におよぶものではない。やはり、安定的で持続的な政策変更には、議会との協力による立法が必要となるが、2022年中間選挙で下院を失ったバイデン政権には荷が重いかもしれない。

- 1 梅川健「ドナルド・トランプは大統領制を変えたのか？」東京財団政策研究所監修、久保文明編『トランプ政権の分析：分極化と政治的収斂の間で』（日本評論社、2021年）、1 - 22頁；Frances E. Lee, *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign* (The University of Chicago Press, 2016).
- 2 久保文明「現代アメリカ政治の地殻変動：二大政党主流派連合の変容」久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）。
- 3 梅川健「大統領制：分極化の進展と議会を迂回する大統領」久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）。
- 4 同上。
- 5 Remarks by President Biden Announcing Student Loan Debt Relief Plan, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/25/remarks-by-president-biden-announcing-student-loan-debt-relief-plan/>
- 6 アメリカの報道では日本語の「大統領令」に相当するのは“presidential action”や“executive action”という言葉であり、バイデン大統領による学生ローン返済免除についてもこの言葉が使用されている。Daniel Dale, “Fact check: Biden falsely claims he got student debt forgiveness passed by Congress,” CNN, October 24, 2022. <https://edition.cnn.com/2022/10/24/politics/fact-check-biden-student-debt-congress-passed/index.html>
- 7 “FACT SHEET: President Biden Announces Student Loan Relief for Borrowers Who Need It Most,” The White House, August 24, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/24/fact-sheet-president-biden-announces-student-loan-relief-for-borrowers-who-need-it-most/>
- 8 “Pelosi: Biden Lacks Authority to Cancel Student Debt,” U.S. News, July 28, 2021. <https://www.usnews.com/news/education-news/articles/2021-07-28/pelosi-biden-lacks-authority-to-cancel-student-debt>
- 9 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” *Opinions of the Office of Legal Counsel*, Vol. 46, August 23, 2022. <https://www.justice.gov/olc/file/1528451>
- 10 “Federal Student Aid Programs,” 85 Fed. Reg. 79856, 79862, December 11, 2020.
- 11 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” p. 6.
- 12 Memorandum for Betsy DeVos, Secretary of Education, from Reed D. Rubinstein, Principal Deputy General Counsel, Department of Education, “Re: Student Loan Principal Balance Cancellation, Compromise, Discharge, and Forgiveness Authority.” (Jan. 12, 2021) <https://static.politico.com/d6/ce/3edf6a3946afa98eb13c210afd7d/ogcmemohealoes.pdf>
- 13 “Use of the HEROES Act of 2003 to Cancel the Principal Amounts of Student Loans,” p. 11.
- 14 State of Nebraska et al v. Biden et al, Case: 4:2022cv01040 (District Court, E.D. Missouri), September 29, 2022. [https://content.govdelivery.com/attachments/ARAG/2022/09/29/file\\_attachments/2283559/09.29.22%20Complaint%20-%20Neb.%20v.%20Biden%20Student%20Loan.pdf](https://content.govdelivery.com/attachments/ARAG/2022/09/29/file_attachments/2283559/09.29.22%20Complaint%20-%20Neb.%20v.%20Biden%20Student%20Loan.pdf)
- 15 Ibid.

- 16 Annie Nova, “Biden administration stops taking student loan forgiveness applications,” *CNBC*, November 11, 2022. <https://www.cnn.com/2022/11/11/biden-administration-stops-taking-applications-for-student-loan-forgiveness.html>
- 17 “Fighting against government overreach in the Biden administrations student loan bailout,” <https://jcnf.org/fighting-against-government-overreach-in-the-biden-administrations-student-loan-bailout/>
- 18 Myra Brown et al v. U.S. Department of Education et al, Case: 4:22-cv-00908 (District Court, N.D. Texas), October 10, 2022. <https://int.nyt.com/data/documenttools/gov-uscourts-txnd-368635-37/783b89ccac53b289/full.pdf>
- 19 Annie Nova, “Biden administration stops taking student loan forgiveness applications,” *CNBC*, November 11, 2022.
- 20 Alex Gailey, “What Borrowers Need to Know After the Biden Administration Closed Its Student Loan Forgiveness Application,” *Time*, November 17, 2022. <https://time.com/nextadvisor/in-the-news/biden-administration-stops-accepting-student-loan-forgiveness-applications/>
- 21 State of Nebraska et al v Biden et al, No. 22-3179 (8th Cir. 2022), November 14, 2022. <https://ecf.ca8.uscourts.gov/opndir/22/11/223179P.pdf>
- 22 Annie Nova and Dan Mangan, “Federal appeals court blocks Biden student debt relief program nationwide,” *CNBC*, November 14, 2022. <https://www.cnn.com/2022/11/14/biden-student-loan-debt-relief-plan-appeals-court-rules.html>
- 23 Department of Education, “The Biden-Harris Administration’s Student Debt Relief Plan Explained,” <https://studentaid.gov/debt-relief-announcement#the-biden-administrations-student-loan-debt-relief-plan>
- 24 梅川健「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社、2018年）、54-55頁。

