

1. はじめに

最近数十年で高等教育財政が直面している重要な課題に対して、革新的な対処を求める国々が増えてきた¹。その大きな挑戦の1つは、世界のほとんどの国々で中等後教育の需要が急速に高まっており、そのスピードが政府の公的資源提供能力をはるかに上回っていることにある。

こうした急速な需要拡大には、次の3つの要因が存在する。まず1つ目は、収益率などの指標によって計測される、高等教育を卒業することの経済的価値が、事実上すべての国において、中等以下の教育しか受けていない者の経済的収益を上回る速度で伸びていることである。2つ目は、多くの国において、中等後教育を受けるように強い社会的圧力が学生に加わっていることである。その圧力とは、非金銭的なものに起因しており、より高い社会的地位や特権、時には女性にとってより良い結婚相手を見つけることなども含まれる。3つ目は、多くの国々が高等教育カリキュラムをより今日的なものにしようと試みていることである。具体的には、政府や高等教育機関は、行政管理や教育といった労働力需要の少ない分野を軽視し、情報技術や工学、科学といった新興分野を好む傾向にある。

公的資源の獲得競争は激しさを増しており、世界中の政府が、ヘルスケア、住宅、交通、農業および教育全体といった公共サービスについて、より良いものをより多く提供しようとしている。そのような状況下では、先進国か途上国かを問わず、高等教育は、公共支出の最優先事項となりえないことが多い。

国家や高等教育機関は、限られた公的資源と増大する高等教育需要のミスマッチに対応するため、様々な方策を講じている。最も頻繁に行われてきた対応策は、コスト・シェアリングを促進するため、学費の導入や値上げを実施し、より多くの資源を動員することである。その他の関連する対応策としては、研究の商品化や教育機関の施設・スタッフの民間開放をとおした追加的な民間資源の調達がなされている。また、あまり一般的ではないが、債券の発行や高等教育活動に関連したサービスにおける官民パートナーシップの促進といった創造的ファイナンス手法なども、第3の例としてあげられる。

このレポートは、世界中の高等教育システムが直面している課題に対して、公的資金および民間資金の双方に適用されうる、革新的な配分メカニズムのトレンドに焦点をあてている。こうした草分け的なメカニズムには、次のような広範なアプローチが含まれる。

¹ このレポートで使用している「高等教育 (tertiary education)」は、OECD の定義を採用している。具体的には、「中等教育を超える学習レベルあるいは段階。こうした学習は、公立や私立の総合大学 (universities)、単科大学 (colleges) やポリテクニク (polytechnics) といった高等教育機関で行われているものはもとより、中等教育機関や職場、情報技術をもとに独自提供しているものや公立・私立の教育機関による提供も含む」というものである (Wagner, A. 1999. "Lifelong Learning in the University: A New Imperative?" in W. Hirth and L. Weber, eds. *Challenges Facing Higher Education at the Millennium*. 134-52. American Council on Education. Phoenix, Arizona: Oryx Press. P.135)。

- 公的資源の移転メカニズムの進化。これは多くの国で経常支出と資本投資の両面で行われている。具体的には、政府と公立高等教育機関の間で行なわれる伝統的な予算折衝から、より洗練されたファンディング・フォーミュラへの移行である。ファンディング・フォーミュラは、配分決定を政治的圧力から遮断し、高等教育機関がプラスの方向に行動するように仕向ける。
- 「需要サイド」バウチャーの創設。コロラド州（米国）において最近導入されたものが一例としてあげられる。そこでは、経常費用に対する機関補助をバウチャーの形ですべての学部学生に配布する方法がとられている。また、「供給サイド・バウチャー」と呼ばれるようなものもあり、学生の特性などをもとに、擬似バウチャー的なインセンティブを高等教育機関に与えるようなフォーミュラ・ファンディングを行うものである。このようなバウチャーは、公立高等教育機関に限定することもできるが、私立高等教育機関の学生をカバーすることも可能である。
- 多くの国での多様な業績ベース配分メカニズムの採用。具体的には、高等教育機関に対するファンディングの一部を、一連の業績指標に基づいて配分するために取り置く方法、政府と高等教育機関の間で業績契約を交渉する方法、イノベーションの促進や学術的品質の向上、機関経営能力の強化などを図るための競争的資金、成果に対する直接的な支払いメカニズムなどである。基盤的資金の配分フォーミュラに組み込まれる場合と政府から高等教育機関への別個の資金提供になる場合がある。
- 大学を拠点とした研究に対する最も伝統的なファンディング方法は、教育面・運営面と一体的になされるものであるが、それとは異なる方式の開発も進んでいる。例えば、教育とは切り離れた形で研究補助を行うアプローチ、厳選されたキャンパスに対する卓越研究拠点の創設、そして基礎・応用の両面で広範な実験的取り組みを促す「ブルー・スカイ（Blue Skies）」アプローチまたはプロジェクト・ベースの競争的資金配分などがある。
- 学生に対する資金助成の実質的拡大。これは、教育機関が総財源水準の増加を図るために学費値上げを織り込んだ財務戦略を立案することに対応する、あるいは学生が在学中に支払う住居費、食費、その他の生活費を援助する、といった目的で生じる高レベルの資金需要や学究面でのメリットを考慮したものである。こうした学生への資金助成については、バウチャーの形で供給されることもあり、伝統的な政府資金の提供に代わって、教育機関間の競争を活発化する一手法となる。また、個別教育機関により運営されている学生支援プログラムや税制上のインセンティブ（税額控除や損金算入など）が数多くの国々で導入されている。こうした助成は、学費支出を相殺して学生や家計を助け、特に税制面での家計支援は、高等教育への就学に伴う生活費を補う役割を果たす²。
- 多くの国における学生融資の増大。コスト回収戦略の必然的結果として値上げされた学費や生活費に対する学生の支払いを支援するものである。借入額と修学後の所得により返済額が決まる所得連動型返済スケジュールが開発されており、また、当初のモーゲー

² 税制によって、将来の高等教育支出に備えた貯蓄レベルを高めるようなインセンティブを提供している国々も存在する。こうした貯蓄に対する税制インセンティブは、このレポートの焦点である資源配分メカニズムというよりも、資源移動の一例といえる。

ジ型の学生融資をもとに、最新のファイナンス技術を利用して、より多くの資金を提供する創造的な資金調達も行われている。

上記のリストが示しているとおり、革新的なメカニズムの探求は、機関補助と学生補助の両面に適用されている。機関補助の場合には、大学ベースの研究はもとより、教育、運営および資本投資への資金供給にこうした配分メカニズムは適用されている。学生補助の場合には、補助金ⁱや奨学金の提供、学費や生活費といった経常支出を相殺する税制優遇措置、世界中の多くの国で引き続き依存度が高まっている学生融資などが、こうしたメカニズムに含まれる。

このレポートの第一の目的は、こうした様々な革新的資源配分メカニズムの影響範囲と可能性をレビューすることにある。こうしたレビューは、高等教育における政策担当者、教育機関のリーダーや利害関係者が、教育機関や学生に対する公的資源の移転をより公平に効率的に行いうる最も有効な手段を探し、特定することを助ける。このレポートは、まず、様々な国で利用され、考案されている資源配分アプローチについて、伝統的なものと革新的なもの双方を描き出す分類方法を提案することからはじめる。この分類には、機関直接補助とともに、学生をとおした機関間接補助や学生・家計に対する資金提供などのアプローチを含んでいる。第 3 章では、こうした多様な配分メカニズムが、アクセスの拡大や機会平等性の改善、品質や合目的性ⁱⁱの強化といった外部効率の向上、あるいはコスト抑制やスループットの改善といった内部効率の向上、といった重要な政策目的にマッチしているかどうかを検証する。続いて第 4 章では、多様な革新的アプローチが成功裏に実施されるのに必要な条件を特定する。最後に第 5 章で、伝統的メカニズムと革新的メカニズムの両方について、国際的な経験から学んだ教訓をまとめる。

2. 配分メカニズムの分類

この章では、世界中の国々で利用されている高等教育に対する 2 つのタイプの資源配分メカニズムについて説明する。具体的には、(i)教育機関に対する直接の資源移転であり、経常支出や資本投資、特定目的や研究を支援するもの、(ii)学生や家計に対する資源移転、バウチャーや助成の提供により教育機関を間接的に支援するもので、補助金や奨学金、税制優遇措置や利子補給ローンの形で、学費または関連する非教育支出（住居費、食費等の生活費）の支払いや繰延を行うものである。

補遺 1 の表は、この章で説明している配分メカニズムをまとめたものである。この表では、こうしたメカニズムを実際に利用しているか導入中、または導入を真剣に検討している国々やその下部単位（州など）も例示している。そして、どのメカニズムがより伝統的で、どのメカニズムがより改革志向または革新的なのかを示そうと試みている。これらのメカニズムや現在利用中または導入検討中の国々の例について、さらに詳しい説明をこの章で行っている。