

## 第一部 機関直接補助

政府は、一般的に次の2つの主要な目的を持って、大学に対する公的助成を行っている。(i)教育、運営および投資コストに対する資金提供、および(ii)研究施設や設備への投資を含めて大学ベースの研究の実施に対する支払いである。

### 1. 教育、運営および投資に対するファンディング

世界中の政府が、多くの異なるアプローチで、高等教育機関に対して、教育および運営、そして学術関連施設や設備の資本投資に関する支出の助成を行っている。こうした支払いについては、公立教育機関にのみ適用されるのが一般的であるが、ニュージーランドやチリといった一部の国では、私立教育機関も公的な機関助成の対象となっている。

機関活動に対する助成メカニズムを検討するにあたって、高等教育に対してどの位の水準で公的ファンディングがなされているかということ、公的資金がどのように配分されるかということとを分けておくことが重要である。ファンディング水準に関する意思決定は、多くの要因に左右される。例えば、憲法の規定や支出予算法制、そして主要な政府政策担当者と利害関係者の間で行われる折衝などである。

このレポートに課せられた重要な論点の1つは、高等教育に対する公的ファンディング水準の決定方法にあるが、決定されたファンディングは多様な教育機関に配分されることになる。伝統的に次の3つのメカニズムを使用して、こうした基盤的活動を支えている国々が多い。

- ・ 交渉型またはアドホック型予算 (Negotiated or ad hoc budgets)
- ・ 機関種別・用途指定型資金 (Categorical or earmarked funds)
- ・ ファンディング・フォーミュラ (Funding formulas)

#### 1.1. 交渉型またはアドホック型予算

政府と高等教育機関の間で行われる交渉は、最も伝統的な手法であり、公立教育機関の運営計画や投資計画に対して、個別教育機関ごとの配分を決定するものである。交渉プロセスをとおして決定されたファンディング水準は、通常、歴史的トレンドをもとにしており、典型的には次の2つの方法のいずれかで教育機関に分配される。

##### *i) 科目予算 (Line-item budgets)*

交渉型予算は、非常に多くの場合、科目別配分をとおして教育機関に措置される。こうした科目区分は、教育機関が政府やその他の公的団体から受け取った公的資金の使い道に対して、比較的硬直した制限を課すことになるのが一般的である。教育機関が予算科目間の流用や付け替えをどの程度行うことができるかについては、中央で統制されている場合と、より多くの裁量を与えられている場合がある。

##### *ii) ブロック補助金 (Block grants)*

各教育機関への単一のブロック補助金の提供は、交渉型予算が成しうるもう1つの方法である。ブロック補助金は、公的資金の用途の決定にあたり、科目別のアレンジよりも、

より柔軟性や自律性を付与する傾向にある。ネパールは、科目予算からブロック補助金への移行を検討している一例であり、高等教育機関により多くの自治権を付与することを目的とした改革の一環となっている。その一方で、オーストラリアは最近、逆方向の改革を実施した。具体的には、公的なファンディング水準を数年にわたり増強する代わりに、大学関係者は、ブロック補助金ではなく、より規制された科目別アプローチに移行することを承諾した。科目予算からブロック補助金への移行を検討している国々は、そうした移行が可能になるために調整が必要な法律や規制を考慮する必要がある。

いくつかの国々では、指定のガイドラインをベースに計算される予算フレームワークにおいて交渉プロセスが実施される。中央アメリカとアンデス系の数国（ボリビア、ペルー、エクアドル）では、毎年の国家予算の5から7%を公立大学が受け取ることを憲法上で規定している。また、コスタリカでは、高等教育への配分額がGDP比で決定されている。さらに、ヨルダンでは、大学予算は輸出入関税差額の一定割合となっている。

## 1.2. 機関種別・用途指定型資金

機関種別・用途指定型資金（以降は「種別資金」という）は、高等教育機関に公的資金を配分するもう一つの伝統的手段である。これらの資金配分方法には、政府が特定の教育機関や教育機関のグループが特定の目的のために資金を受け取るように指定する、あるいは「用途を指定する（earmarking）」ものを含む。往々にして、種別資金は、地理的立地条件や学生のタイプにより分類された教育機関グループに対する、現在の、あるいは過去に認められた資金供給不足を修正し、改善する試みとして導入される。例えば、辺地にある教育機関は、遠隔教育の機会拡大のための資金を受けると政府により判断される場合である。あるいは、長期にわたり教育が行き届かなかった多数の学生を扱っている教育機関については、施設や設備をアップグレードするための補助金を受けると資格があるかもしれない。

米国と南アフリカは、後者の種別資金を扱ってきた国の例としてあげることができる。米国では、タイトルⅢプログラム（Title III program）と呼ばれている施策によって、何十年もの間、マイノリティの学生の割合が高い教育機関に対して資金を提供してきた。また、南アフリカについては、アパルトヘイト後に人種融合が広がる以前は、黒人が大部分を占める教育機関の図書館や学術施設、設備などの需要に対して、種別資金を特別に措置していた。

経験からいえることは、種別資金は、需要が明確な、特に図書館や研究所といった特定の有形資源を持ち、サービスを行っている特定の教育機関あるいは教育機関グループに焦点を絞った資金提供を行うのに最も適しているといえる。に合っている。資格のある教育機関に対する種別資金の分配は、いくつかの方法で行われうる。例えば、法律で配分を定めることも可能であるし、指定の活動やサービスに対する需要の評価に基づくこともできる。また、在学生数をベースにしたり、フォーミュラを使用することも考えられる。通常、種別資金は、経常的な支出よりも、資本投資プロジェクトに対するファンディングに向いているように思われる。また、種別資金は、その便益が大学やそこに所属する学生を越えて、広くコミュニティに外部効果を持つような活動に対して資金供給する際にも特に役立つ

つものである。その一方で、種別資金には、受給資格のある教育機関にしか影響が及ばないという不便な点もある。特定の条件に合った教育機関は、資金獲得競争にさらされることがないため、改善を図ったり、政府の表明するプライオリティに沿った活動を行うインセンティブがほとんど働かないか皆無といえる。

### 1.3. ファンディング・フォーミュラ

歴史的に見て、多くの国々が、交渉型予算や機関種別・用途指定型資金から、何らかのフォーミュラへと移行しており、フォーミュラは経常費に対する機関補助配分方法の主役となっている。こうしたフォーミュラは、その開発にあたり考慮されたファクターやフォーミュラの開発にあたった教育機関のタイプにより様々である。ファンディング・フォーミュラを決定する際によく使用されるファクターの例を以下にあげる。

#### i) 教職員や学生といったインプット

ほとんどのファンディング・フォーミュラは、部分的に過ぎない場合でも、教職員や学生という形をとったインプットをベースにしている。最も初歩的なタイプのファンディング・フォーミュラは、資金配分のベースとして、教職員数や職員給与額を使用している。ネパールは、こうしたフォーミュラを現在でも利用している国の一例である。場合によっては、Ph. D を持つ教員数など、より改良された教職員ベースの基準が使用されている。教職員ベースのフォーミュラは、いまだに多くの国々で使用されており、特に東欧が顕著である。

ファンディングに関する議論が時とともに洗練されたものとなり、フォーミュラ的设计者たちは、資金分配のベースとして、教職員の数や資格よりも学生数を使用する傾向が高まってきている。学生数は、予測ベースまたは過去（実績）ベースで計算される。過去ベースの配分は、その性質から、より実績データをベースにする傾向にあるのに対して、予測ベースのフォーミュラは、概して現実を反映するために期中調整を要する（後述の「チャージ・バック措置」を参照）。また、教職員ベースのフォーミュラが、在学生数ベースのフォーミュラと統合された場合もある。例えば、ポーランドでは、在学生数と Ph. D 保有フルタイム教員数の組み合わせをベースに配分が行われている。

在学生数ベースのフォーミュラ・システムを利用する場合に、政策担当者が解決しなければならない大きな問題の 1 つは、どのようなコース履修負荷をフルタイム状態と定義するかということと、フルタイム学生とパートタイム学生をどのように区分するかということである。ほとんどの場合には、フルタイム学生はきちんと定義されており、学生あたりコストや学生／教員比率などの指標を計算する際に、パートタイム学生と異なる重みづけがなされている。それにもかかわらず、この問題への対応は、国によってバラエティに富んでいる。また、コース履修負荷に基づいて、パートタイム学生をフルタイム換算に直すのもよくあるもう 1 つの慣行である。

在学生ベースの配分システムを開発するにあたって、もう 1 つの鍵となるのが、ファンディング対象とする学生数の上限（キャップ）を設定するかどうかということである。ほとんどの国々では、予算管理の手段としての計画プロセスをとおして、原則的にファンデ

イング対象とする学生数を制限している。それでもいくつかの国では、より需要主導型のファンディング・システムを採用している。こうした国々では、ファンディング・キャップを課すことなく、キャップ・システム下で適用されている学生あたり金額よりも低い金額であっても、すべての対象学生にファンディングを行っている。ニュージーランドは、おそらくこうした需要主導型ファンディング・システムの顕著な例であるが、現実的な予算の窮状がこうしたオープン・エンドの措置の見直しを迫っている。

- ・ チャージ・バック措置 (Charge back arrangements) : ファンディング・フォーミュラが学生数やコストの予測値をベースにしている場合には、チャージ・バック措置を導入することにより、当初配分を期中や年度終了後に見直した上で、実際の支出レベルに合わせてファンディングを調整することが可能になる。今や、学生数予測をベースにしたフォーミュラを利用しているほとんどの国が、学生数や学生あたりコストの誤った予測を正すためにチャージ・バックを導入すべきだと認識している。実際、こういった類の中間補正は、教育機関の職員が前年度の在學生や学生1人あたり支出の実績ではなく、翌年度の予測値を求められた際によく現れる「賭け (gaming)」の部分を減少させている。政府またはファンディング機関にとって、もう1つのアプローチは、在學生を予測した上で、予測が外れる「リスク」をとる方法である。この方法は、余裕を見た「賭け」の生じる可能性を減らすことができる。南アフリカは、この種の計画アプローチを採用している。

## ii) 学生あたりコスト

現在、ほとんどのファンディング・フォーミュラが、一時点の在學生数に学生あたりコストを掛けて計算した値をベースにしている。学生あたりコストの値については、「教育機関自身の予測コストをベースにファンディングを行うべきではない」という明白な理由から、過去の実績に基づいて計算されるのが普通である。そして、次のいずれかの数値をベースにすることになる。

- ・ 学生あたり実績コスト : フォーミュラによるファンディングの最も伝統的な形態は、教育機関により報告されている学生あたり実績コストをベースに機関補助配分を行う際に生まれる。米国のほとんどの州では、ファンディング・フォーミュラに学生あたり実績コストが使用されており、他の多くの国々でも機関補助配分の計算において実績コストの使用を求めている。
- ・ 学生あたり平均コスト : このアプローチは、各教育機関における学生あたり実績コストの代替という性質を持っている。機関組織全体の学生あたり平均コストをベースとして機関補助配分を行うものであり、通常は支出と在學生数の集計値から計算される。
- ・ 学生あたり標準コスト : おそらく、ファンディング・フォーミュラにおいて学生あたりコストを計算する最も革新的な方法は、標準コストの計算に基づくものである。このアプローチのもとでは、最適な教職員・学生比率やその他の標準化された効率性指標に基づいて、実績や平均よりも適切な学生あたりコストが計算される。ゆえに、標準コストを使用したフォーミュラは、教育機関がより効率的に支出を行った際の額に合わせて機関補助額が決定されるため、効率化を促進する可能性を秘めて

いる。先進国では、イングランドが標準コストをファンディング・フォーミュラの一部にしている代表としてあげることができる。また、世界銀行の求めにより、開発途上国や移行国においても、最近、ファンディング・フォーミュラに標準コストを取り入れはじめている。ブルガリアやハンガリー、チェコ共和国などはその例である。

\*ベンチマーキング：標準コストの一形態として、「ベンチマーク」機関（または、機関群）のコスト額やコスト構成をもとにする方法をとっている国がある。ケンタッキー州を例とした全米の多くの州が、ファンディング・フォーミュラに使用する学生あたりコストの設定にあたり、他州の比較可能な教育機関のコスト構成を使用している。

\*修学レベルや学問分野による学生あたりコストの区分化：どのようなタイプのコスト計算を行っていても、学問分野や修学レベルによりコストを区分するかどうかは重要な問題となる。例えば、学部生と大学院生の1人あたりコストは分けて計算されるべきか。人文科学や教育学のような比較的 low コストの分野と自然科学や工学のような典型的な高コスト分野は区別すべきなのか。ほとんどの政府は、その配分システムにおいて何らかの区分を様々な方法で設けている。1つのアプローチとしては、特定の学問分野を「帯域 (band)」として、コスト分類に落とし込む方法がある。「x」コストは人文系の学生、より大きな「y」コストは工学系の学生といった具合である。そして、こうした帯域の数は、非常に多数にわたる可能性がある。例えば、英国では、一時、学生あたりコストについて、44のセルを持つマトリクスをフォーミュラで使用していたが、最近の改革により、構造は単純化されている。また、オーストラリアは、8つの学科グループについて学生あたりの固定金額を使用する配分システムへと移行することを発表した。そして、各グループにおいてファンディング対象となる学生数も規定する。つまり、管理強化に一步踏み出したわけである。

### iii) プライオリティ・ベース・ファンディング

その他のファンディングのベースとしては、コストベースの検討を行った上で、重要な労働力需要などの国家的・地域的な優先事項を反映する形でそれを調整するやり方がある。このアプローチは「合目的性に対するファンディング (funding for relevance)」とも呼ばれ、最も今日の重要性を持つと目される学問領域が最も多くの資金を獲得するようになっている。こうした合目的性に対するファンディングの伝統的方法は、どのプログラムが今日の重要性を持つかを中央機関が決定することにより実施される。また、いくつかの国々では、より革新的なアプローチが導入されており、プライオリティの高い学問分野ほど政府による支払い「価格」を高くしたり、ファンディング機関における地位を高くしたりといった対応をとっている。さらに、高いプライオリティの学問領域に対して、学生あたりのフルコストやそれ以上の金額さえ支払うようなケースがある。そして、他の教育機関よりもプライオリティが高いとみなされている教育機関に対して支払額を増額するということもある。例えば、学生をより分散させようとする意図がある場合には、都会にある教育機関よりも辺地にある教育機関に対して、より多くの支払いがなされるということも考

えられる。イングランドにおいて、「稀少学科」の学生に対して特別な学生1人あたり補助金が出されているのも、プライオリティ・ベース・ファンディングの1つの例といえる。

- ・ *供給サイド・バウチャー*: プライオリティ・ベース・ファンディングの一形態として、公的資金が主に在学生の特性をもとにして分配されるものがある。これは、学生あたりコストなどの教育機関の特質に基づく伝統的なファンディング方式とは異なっている。この種のフォーミュラは、「*供給サイド・バウチャー*」と呼ぶことができ、どのような種類の学生が在学するかということによって資金が分配される。ただ、供給サイド・バウチャーの実施例は比較的少なく、政府による真剣な提案も功を奏していない。長年にわたって、イングランドは、そのファンディング・フォーミュラにおいて、経済社会的ステータスが低く、高い家庭密集地域を郵便番号で判断し、そこから来ている学生に対して奨励割り増しの支払いを行ってきた（ただし、政府はこの政策の放棄を現在検討している）。これに対して、アイルランドは逆方向に向かっている。具体的には、ファンディング・フォーミュラをとおして、障害者学生に対して約3分の1の割り増しを教育機関に現在支払っている。チリでは、高等教育に対する公的ファンディングの7%は、国立大学入学試験における高得点獲得学生を大学がどれだけ引きつけることができるかという能力にリンクさせている<sup>3</sup>。ヨルダンとパレスチナ自治政府は、学生の特性に基づいた配分スキームを検討しており、資金の一部はターゲットとする学生グループに対する補助金として使用され、それによって高等教育に対する公平性の向上を目指している。

#### iv) 業績ベースのフォーミュラ構成部

その他の非伝統的なファンディング・アプローチとしては、ファンディング・フォーミュラに教育機関の業績指標を組み込む方法がある。具体例としては、機関助成のベースとして各年次の修了者数や学位取得者数を用いるようなケースがあげられる。このアプローチについては、業績ベース・ファンディングのセクションでさらに詳しく論じる。

#### フォーミュラの開発・維持機関:

数多くの機関が、国家レベルまたはその下位レベルで公的資金の配分を担っている。具体的には、所管官庁はもとより、政府と高等教育機関の間で交渉を行うバッファ機関として活躍する組織もある。主要な2つのオプションを示すと、以下のようになる。

- ・ *政府機関*: ほとんどの国々では、政治的に選ばれたCEOや議会、またはそれらに直属する官僚によってファンディング・フォーミュラは設計・実施されており、あるいは交渉の任にあたっている。メキシコ、チリ、南アフリカやインドといった国々については、非選出の行政官が配分プロセスやその手続きの考案にあたり、相当の独立性を確保している。しかし、その他の多くの国では、選挙で選出された公職者がファンディングと配分意思決定にあたって、より多くの権限を保持している。

---

<sup>3</sup> Thorn and Holm-Nielsen, 2004

- ・ **バッファ機関**: バッファ機関として知られる組織がフォーミュラの開発・実施にあっている国は少ない。インドの大学助成委員会（**University Grants Commission**）やイングランド高等教育財政協議会（**Higher Education Funding Council for England: HEFCE**）は、そうした数少ない例である。このようなバッファ機関は、政府と個別教育機関をリンクする役割を果たし、ファンディング・プロセスにおいて過度な政治的圧力を排除する目的を持つ。なお、トルコの高等教育協議会（**Higher Education Council: 現地略称 YOK**）は、高等教育機関に対する資金配分決定に際して、さらに大きな独立性を持った一例である。

高等教育全体に対する公的資金の配分レベルは、国民の意思を最も反映している政治的組織に委ねるべきであると考えられる。しかし、公的資金や予算を教育機関にどのように配分するかという意思決定については、できるだけ政治的圧力を排除すべきである。イングランド高等教育財政協議会（**HEFCE**）によるファンディング・システムは、プライオリティや業績をベースに資金を分配しているバッファ機関の代表例である。そのシステムでは、高いプライオリティの学問領域で学ぶ学生が多い教育機関により多くの資金が支払われ、学生あたり機関補助金額の決定にあたっては学問領域別の標準コスト帯域が使用され、学生数も在籍数ではなく年次修了数に基づいている。さらに低所得家庭が密集している地域の学生を多く抱えている教育機関には、より多くの資金が配分される。

#### *高等教育 (Higher Education) か第三次教育 (Tertiary Education) Ⅲか*

フォーミュラを開発・維持する組織に関連してもう 1 つ問題となるのが、その組織の管理対象が高等教育（すなわち、学術的な教育研究を担う単科大学や総合大学など）なのか、より広い第三次教育機関（職業教育志向の単科大学やその他の教育機関、オープン・ユニバーシティなどを含む）なのかということである。伝統的なアプローチは、教育機関を大学とその他に区分してファンディングの管理を行うものである。イングランド、アイルランド、パキスタン、トルコの財政協議会や大多数の米国州政府は、この伝統的アプローチの例といえる。しかし、ニュージーランドでは、第三次教育委員会（**Tertiary Education Commission**）を 2002 年に設立し、第三次教育全体をカバーする世界ではじめてのファンディング機関となった。また、アイルランドは、他の数多くの国で行われたように、ポリティックの高等教育法人化により、ニュージーランドに追随している。

#### **1.4. 業績ベース・ファンディング**

交渉型予算や種別資金、あるいはファンディング・フォーミュラといった、インプットや在学学生数に焦点をあてた配分メカニズムとは対照的に、業績ベース・ファンディングは、より新しく、革新的な高等教育資金配分メカニズムとして、ここ数十年の間に広まった。ファンディングの水準をアウトプットやアウトカムといった指標と結びつけることにより、業績ベース・ファンディングは、伝統的なファンディング・アプローチからの明らかな転換を示すことになった。業績ベース配分メカニズムは、他のほとんどの配分メカニズムと異なっている。その違いは、教育機関の需要というよりも、政策目標を反映した業績指標を使用することから来ている。また、業績ベースのメカニズムは、教育機関の改善を促す

インセンティブを有しているのが一般的であり、伝統的配分メカニズムが通常は現状維持にしか効き目がないのとは対照的である。

業績ベースの配分プロセスは、教育機関の業績または学生の業績を基準にしている。学生の試験の点数を業績指標として使用するシステムは、学生ベース・アプローチの一例であり、修了率を使用するプロセスは、教育機関ベースの例とみなされる。

以下4つのタイプの配分メカニズムが、業績ベース・ファンディングといえる。

- ・ 業績契約 (Performance contracts) : 政府が、教育機関との間で、業績ベースの相互目標値を設定し、原則的合意を結ぶものである。
- ・ 一部業績連動型配分 (Performance set asides) : 高等教育に対する公的ファンディングの一部を多様な業績指標をベースに支払うものである。
- ・ 競争的資金 (Competitive funds) : 申請に対するピア・レビューに依拠するものであり、教育機関の改善や国家的な政策目標の達成を図るべく制度設計されているものである。
- ・ 成果連動型配分 (Payments for results) : 機関補助のすべて、または一部について、アウトプットまたはアウトカム指標が使用されるものであり、フォーミュラに組み込まれたり、別途支払われたりという形をとる。

次の表は、伝統的なアプローチと、業績ベースの配分メカニズムがどのように異なっているかを示している。

**表1. 伝統的配分メカニズムと業績ベース配分メカニズム**

伝統的	業績ベース
<p><b>交渉型予算</b> : 公的資金の配分は政府機関と高等教育機関の間で折衝が持たれる。</p> <p><b>種別資金</b> : 機関種別により特定目的(施設、設備、プログラムなど)の資金受給資格が決まる。</p> <p><b>ファンディング・フォーミュラ</b> : 教職員数や在学生数と単位コストに基づいて教育機関への資金配分額が決定される。</p>	<p><b>業績契約</b> : 政府と教育機関が同意した業績目標の達成度にリンクして、資源配分額が決まるような拘束性のある合意を両者間で結ぶ。</p> <p><b>一部業績連動型配分</b> : 高等教育に対する公的ファンディングの一部を、業績目標の達成度をベースにした機関補助として取り置く。</p> <p><b>競争的資金</b> : 教育機関または教員組織が、特定の政策目標に対するプロジェクト提案を行い、ピア・レビューをとおして資金獲得を競う。</p> <p><b>成果連動型配分</b> : ファンディング・フォーミュラによる分配の全部または一部について、アウトプットまたはアウトカム指標を使用する。あるいは、特定学問分野や特殊技能の修了学生数をもとに機関補助を行う。</p>

*i) 業績契約*

業績契約は、その名称に反して法的な強制力を持たないのが一般的である。その代わり、拘束力の弱い原則的な取り決めが政府(またはバッファ機関)と高等教育機関の間で交渉をとおして、様々な形で取り交わされることが多い。この合意については、高等教育機関



のシステム全体が対象になる場合と、個別教育機関が対象になる場合が考えられる。そして、業績契約に定めた要求事項をどの程度達成しているかが、ファンディングの全部または一部のベースとなる。また、業績契約は、将来見通しをもとにファンディングを行うものと、過去の実績に基づくものの 2 つがありえる。さらに、目標を達成できなかった場合にファンディングが減少させるというように、インセンティブというより罰則的な見方をすることも可能である。

業績契約の例としては、以下のようなものをあげることができる。

- ・ フランスでは、1989 年から経常予算の 1/3 から 1/2 を 4 ヶ年の業績契約に基づくものとしている。契約がサインされた段階で支払いがなされ、達成度と有効性の事後評価を伴うものとなっている。
- ・ フィンランドとデンマークでは、個々の教育機関に特定の目標が定められるとともに、高等教育システム全体に対して総合的な目標が設定される<sup>4</sup>。
- ・ コロラド州（米国）では、新しいバウチャー制度の一環として、業績契約が設定されている。この業績契約では、需要サイド・バウチャーや各種サービス対価制度を含む広範な改革施策の一環として、一定の基準に満たない教育機関を罰することとなっている。
- ・ ヴァージニア州（米国）では、公立大学との間で契約が交わされる。この契約は、州からのファンディング水準を引き下げる代わりに、公立大学の自治権を拡大する施策に関連して導入された。このモデルは、州内のトップ 3 の大学からの要求に基づいて考案されたものである。その要求とは、公的ファンディングの減少と資金使途に関する自治権拡大を交換し、州内の全大学に適用することである。
- ・ ケベック州（カナダ）では、1990 年代の中盤から業績契約が使われはじめたが、近年は政治的手段に堕してしまっている。
- ・ スイスでは、大学の自治権拡大を目的とした改革の一環として、1990 年代中盤に業績契約が導入された。しかし、最近行われた改革の評価（Schenker-Wicki, 2006）によれば、大学内部で制度を補完するような変化が起きなかったため、業績契約は大した効果をもたらしていないとされている。
- ・ スペインでは、いくつかの州で、「契約プログラム」(contrato-programa marco de financiación global) と呼ばれるモデルに基づいて、近年、様々な興味深い業績契約が作られている。この契約プログラムは、新しい分権政策の産物であり、国内の自治区に対して大幅な権限委譲を行っている（事例 1 を参照）。

---

<sup>4</sup> デンマークでは、このような契約を「発展契約 (development contracts)」と呼んでおり、長期的な活動戦略を反映している。

### 事例 1. スペインにおける業績契約 マドリッドの「契約プログラム」

2005 年、首都マドリッド自治政府と 6 つの公立大学の間でスペイン最初の「契約プログラム」が調印された。この合意は、ファンディング・フォーミュラと業績契約の要素を組み合わせたもので、複数年（5 年間）をカバーしている。この契約プログラムは、総予算の 85% を占める教育研究費をフォーミュラで配分するだけでなく、多数の政策目的に対しても資金提供がなされる（例、ボローニャ・プロセスに沿った教育体系の再編、教員配置の改善、教育実践面の改良、教育技術の利用、継続教育など）。また、この「契約」には、過去の資源配分格差を是正するために、冷遇されていた大学に対する補正を行う条項も盛り込まれている。

出典：マドリッド自治大学学長に対するインタビュー（2005 年 11 月 28 日）

#### ii) 一部業績連動型配分

一部業績連動型配分を採用している国々（または、その下部レベル）では、経常費の一定割合を業績指標に基づいて配分するために別枠として確保している。この別枠については、ファンディング総額の 5% 未満となっているのが普通だが、経常費の 100% 近くに達しているケースもある。指標の数については、単一のケースから複数（12 個以上）まで様々である。そして、業績指標については、政府機関（または、バッファ機関）と教育機関の間の交渉で決定されるのが一般的である。資金配分は、通常フォーミュラ・ベースでは行われない。

- ・ 南アフリカは、かなり以前から、教育、研究およびその他のサービスに対する本予算の大部分について、複数の業績指標をベースに別枠を設定している。この業績ベースのファンディングは、競争的資金により補完されている。
- ・ 米国では、12 を超える州政府で、過去 10 年以上、一部業績連動型配分を採用している。以下は、その例である。

\* テネシー州では、複数のクライテリア（4 つの基準と 10 個の指標を用いており、それぞれに重み付けがなされている）をベースにした別枠資金を総額の 6% 確保している。教育機関は、自己の指標の改善のために努力している。

\* サウスカロライナ州では、経常費予算のほとんどを広範・多様な業績項目に基づいて配分する取り組みを、長年続けている。そして、同州の経験は、経常費予算の大部分について業績指標をもとに配分することに決定した州として極端な例であり、示唆に富んでいる。サウス・カロライナ州の業績ベース・ファンディングに対する一般の評価は、「指標と基準の数が多過ぎたため、教育機関に対するシグナルが複合し混乱してしまったため失敗した」というものである。

#### iii) 競争的資金

ここ数十年で高等教育財政において生まれた、より卓越した革新的取り組みの 1 つが競争的資金であり、伝統的な種別資金にとって代わりつつある。このシステムの一般的な形

態は、高等教育機関または教育機関内の個別部局に対してプロジェクト提案を求めるものであり、その提案についてはピアで構成される委員会で評価・選考される。そのプロセスと評価基準に透明性がある点も特徴である。アルゼンチン、ボリビア、ブルガリア、チリ、ガーナ、ハンガリー、インドネシア、モザンビーク、スリランカなどは、この10年ほどで競争的資金の仕組みを構築した国々としてあげることができる（世界銀行の財政的、技術的支援が伴うことも多い）。

競争的資金は、通常、品質や合目的性の向上、イノベーションの促進、より良い管理の促進などを目的に導入される。こうした目的は、ファンディング・フォーミュラや種別資金では達成することが困難なものである。競争的資金の申請資格については、各国でまちまちであり、政府による政策方針の変更にも左右される。例えば、アルゼンチンとインドネシアでは、大学単位または学部・学科単位で提案を提出することが可能である。チリでは、公立教育機関と私立教育機関が公的ファンディングの獲得を競うことができる。エジプトでは、工学系の学科における改革を刺激するために、1990年代初頭に競争的資金が導入された。

## 事例 2. 競争的資金の貢献

良く設計された競争的資金は、高等教育機関の業績に大きな影響をおよぼすとともに、教育機関の変革と革新を促す強力なツールとなる。アルゼンチン品質向上資金（Argentina's Quality Improvement Fund: 現地略称 FOMEC）は、既存のプログラムの強化とともに、新規の学際的な大学院プログラムの創設を推し進めるための戦略計画づくりに大学が取り組むことを奨励する役割を果たしてきた。そして、大学内では、協力関係のなかった教授陣が共同プロジェクトの設計・実施のために協同しはじめるという効果が現れた。インドネシアでは、1993年に始まった世界銀行の一連のプロジェクトが成功し、高等教育における学術的コミュニティのパラダイム転換を促すことができた。エジプトでは、工学系教育資金（Engineering Education Fund）が、公的投資財源の配分に競争入札とピア評価の考えを導入するきっかけとなった。この資金は、伝統的な工学学位プログラムを産業界と密接に連携した応用型プログラムへと効果的に変革することに役立った。ヨルダンの新しい競争的資金は、詳細なガイドラインを運用マニュアルで規定し、国益に資するプロジェクトについては、国際的なピアレビューに依拠することとしている。チリでは、高等教育改革の第二段として、すべての高等教育機関の多様化（私立の技術学院を含めた非大学セクターの発展）と品質向上を図っているが、競争的資金はこの改革を進める助けとなっている。

出典：World Bank(2002), pp. 104-105.

競争的資金を成功させる前提条件は、明確な評価項目と手続きを設定し、独立した監視委員会を作ることにより、透明で公平な制度として実施することである（これは、競争的資金の重要な利点でもある）。学術的コミュニティが比較的小規模で孤立している国々は、地域的あるいは国際的なピア評価者に参加を求めることにより、国内の顔見知りによる自己満足の主観的評価におちいる危険性を減らすことが望まれている。スカンジナビア諸国やオランダでは、こうした国境を越えたピア評価者の確保が長年行われてきた。また、競

争的資金メカニズムのもう一つの利点として、高等教育機関に戦略的計画立案を促す点があげられる。こうした戦略計画によって、高等教育機関はしっかりと学問的需要を認識し、厳密な活動計画をもとにして提案書を作成することができる。

競争的資金に関する国際的経験から、新しい資金の設計にあたっては、以下の 3 項目を検討する必要がある。(i)強い高等教育機関と弱い高等教育機関が様々に存在する中で、競争の場をどのレベルに設定するのか。(ii)私立教育機関も参加させるべきか。(iii)認証制度または類似の質保証要件をファンディングへの参入と密接に連携させることが望ましいか。

教育機関とその能力には差があり、こうした格差への対応にあたっては、資格要件に差をつけたり、限度額を設定したりということによって広く門戸を開くように求められることが避けられないかもしれない。または、能力に差がある教育機関の間でより公平な対応を図るため、能力の低い教育機関への補償メカニズムが要求される可能性もある。例えば、インドネシアでは、教育機関の現実の能力差に基づいて、競争を 3 段階に分けて大学に資金を提供している。こうした設計内容は、最強の教育機関がすべての資金を獲得してしまい、相対的に弱い教育機関が競争から取り残されて、品質向上を図るための重要な公的投資財源を利用できないといった事態を防ぐのに役立つ。中国における最近の高等教育プロジェクトでは、競争力の高い最強の大学は、カリキュラム改革資金を獲得する条件として、貧困地域に位置する弱い大学とパートナーシップを組むことを要求されている。エジプトでは、世界銀行が支援している工学系教育改革プロジェクトのもとで競争的資金が導入された。この制度では、経験の浅い工学系学校が上手な提案書を準備するためのテクニックを指導する特別な窓口を設けている。また、提案の中に強い大学と弱い大学のパートナーシップ合意が含まれている場合には、提案の評価にあたり加点がなされる。チリでは、戦略計画の立案やそれに付随するプロジェクトの構想にあたり援助を必要としている大学に対して、準備資金を提供するための特別補助制度を作った。

高品質の私立教育機関が育つことを志向している政府が、私立教育機関の投資を支援するために競争的資金を利用することも考えられる。フィリピンの工学系教育に対する競争的資金は、1980 年代にこうした特徴を備えていた。また、スリランカ、チリ、ガーナといった国々におけるイノベーション資金は、公的財源であるが、私立教育機関も利用可能となっている。

最後に競争的資金の強みを今一度紹介しておくと、交渉型予算やファンディング・フォーミュラといった様々なアプローチよりも品質向上に有効とみられる点である。よって、競争的資金を品質向上に結びつける方法の 1 つとして、資金受給資格と認証評価プロセスへの参加を結びつけることがあげられる（アルゼンチンのように任意にする場合と、チリのように必須にする場合の両方がある）。もう 1 つのアプローチとしては、提案の評価と受給者の選考にあたり、品質向上を評価項目の 1 つに加えるやり方がある。

#### *iv) 成果連動型配分*

政府が、成果に基づいた支払いを行う方法には 2 つある。その 1 つは、経常費に対するフォーミュラ・ファンディングのすべて、または一部に、教育機関の受給金額計算に影響する業績指標を使用する方法である。もう 1 つは、ある学問分野や特殊技能に関して、1 年次を無事修了した学生や学位を取得した学生をもとに支払いを行うことを、政府や民間組

織が教育機関に対して約束する方法である。

ファンディング・フォーミュラに業績を組み込んだ国々としては、以下があげられる。

- ・ イングランドは、経常費のフォーミュラにおいて、年次修了学生数をベースに支払いを行うようにしている。
- ・ デンマークは、「タクシーメーター・モデル」と呼ばれる方法を採用しており、経常費補助の30～50%を試験合格者に対して支払っている。
- ・ オランダは、経常費補助の半部について、学位授与件数をベースにしている。
- ・ 南アフリカは、ファンディング・フォーミュラの中に在 student 数と卒業生数の両方を考慮している。
- ・ ノルウェーは、取得単位数ベースの資金提供を行ってきたが、2007年からは一部の資金について卒業生数をベースとする。

成果連動型配分は、通常ファンディング・フォーミュラに組み込まない形でも実現可能である。例えば、コロラド州は、学部教育に対する需要サイド・バウチャー制度を補完するために、州民学生の取得した補助対象大学院単位数を、サービス対価契約をとおして買い上げるといったことを行っている。また、米国やカナダのコミュニティ・カレッジでは、政府が民間企業と職員教育の契約を結ぶといった方法で、別の形の成果連動型配分が行われている。

## 2. 研究に対するファンディング<sup>5</sup>

基礎研究および応用研究は、総合大学の本質的な機能の1つである。学術研究に対する公的資金の配分は、政策目的に沿って効率的かつ効果的に行われなければならない。それは、重要な発見を生み出し、研究能力や学術的成果の品質を向上させるために使用されなければならない。政府の責任は大きい。世界中で大学ベースの研究に対する様々なファンディング方式がとられており、その内容には間接経費も含まれている。その例としては、教育・研究一体型配分やプロジェクトベース・ファンディング、研究資金のブロック補助金などが含まれる。また、こうした研究資金の財源も多様であり、教育担当省庁やパッファ機関からの財源はもとより、国家的な研究組織／協議会や他の政府省庁、寄付、産業界からの資金提供などがある。

### 2.1. 教育・研究一体型配分

教育と研究をあわせたファンディングは、キャンパスベースの研究に対する資金提供の最も一般的なやり方であると思われる。つまり、教育機関は受け取った公的財源を学術教育や機関運営の経費に支出するとともに、オン・キャンパスの研究を進めるために使用するわけである。米国のほとんどの州と世界各国で、交渉型予算やファンディング・フォーミュラをとおして、研究費を教育費と一体で提供している。こうした教育と研究を合わせ

---

<sup>5</sup> 多くの国々では、大学やその関係機関が行う研究に、多かれ少なかれ民間資金が使用されている。しかし、このレポートは、研究に対する公的資金の配分方法に焦点を絞っている。

たファンディングは、間違いなく最も容易に管理できるものであり、研究協議会 (research councils) やその他類似の配分決定機関を新たに作る必要がない。少なくとも理論的にみて、教育・研究一体型の配分は、教育と研究を統合するような研究費配分方法として強みを有しており、高等教育の実務家および研究者もそうした望ましい成果を信じている。

教育・研究一体型配分は、こうしたプラスの特性を持ちながらも、国全体の研究計画の策定に行政が関与できない恐れがあるという強い反論もある。その反面、どの研究に資金を提供するかという意思決定に政治家が関与できない点で利点が大きいという見方も多い。しかし、教育・研究一体型配分は、意思決定責任を教育機関の役職員および教員に委ねるのが基本であり、こうした内部資源配分において国家的目標が考慮されうるかどうかの問題となる。結果として、研究と教育をあわせてファンディングを行うことは、国家の今日的目標にうまく適合しない可能性があることになる。それに加えて、コストの抑制といった効率化目標についても、教育費とあわせて研究費を配分するとうまくいかない恐れがある。そして、教育と研究を分けてファンディングを行う場合には、政府はプライオリティの変更により柔軟に対応できるようになる。

## 2.2. 研究プロジェクト・ファンディング

研究費配分方法については、特定のプロジェクトに対して教員やその他の教職員が受け取るタイプもあり、通常は申請に対するピアレビューをもとにする。米国における連邦の研究補助システムは、国立衛生研究所 (National Institute of Health: NIH) や米国科学財団 (National Science Foundation: NSF) など複数のファンディング機関により支えられており、補助金を獲得する研究申請の採択に関しては、ピアレビュー・プロセスが広く利用されている。申請内容の品質や可能性を客観的に評価することにより、採択プロセスを付随する政治的圧力からいくらか守ることができる。そして、複数の機関がピアレビューを受けた研究プロジェクトに対してファンディングを行う国は、その他にも多く存在する。また、マッチング補助をベースにファンディングが行われる場合もあり、教育機関の自己資金や民間からの財源に対して政府から補完的な助成が行われる。このマッチング補助の例としては、シンガポール (民間 1 に対して政府 3 の割合) や米国ニューヨーク州をあげることができる。

研究プロジェクトに対するピアレビュー・ファンディングは、教育・研究一体型配分に比して多くの利点を有している。ピアレビュー・プロセスが正しく実施されていると仮定すると、研究品質の維持・向上という目的が達成されるべきと考えられる。また、ピアレビューを受けたプロジェクトは、時として、合目的性と品質の両方をあわせた最高の可能性を持つことになる。それは、政治家が学問分野別にどの程度の資金を配分するかを決定できても、配分先のプロジェクトや教育機関の選定まで口を出せないところによる。

しかし、ピアレビューを受けたプロジェクトの利点は、弱点ともなりうる。(ピアから反対者が排除されることによって)、ピアによる選定が均一化してしまうと、イノベーションが抑えつけられ、研究計画は隘路に追い込まれ、補助を受けるプロジェクトの合目的性や品質が劣化してしまうことは確実である。同様に、資金が不適切に使用されていると受け

取られると、予算プロセスが崩壊し、非効率や論争さえ引き起こす可能性がある<sup>6</sup>。

### 2.3. 研究に対するブロック補助金

この研究費配分メカニズムは、それほど古いものではなく、教育機関はブロック補助金（プロジェクトに区分されたり、限定されたりしていないもの）の配分を受ける。そして、教育機関や教員は、こうした資金の使途について、自身のプライオリティを反映する大きな裁量を有することになる。また、ブロック補助金の受給資格について、*教育機関の示す能力*をベースにするような事例もみられる。それは、公的な研究資金の各大学への配分量が、教員が革新的研究を実践する能力を定期的にピアレビュー評価することによって決定するようなケースである。例えば、イングランドでは、研究費の「ブルー・スカイ」アプローチによる配分が、研究評価事業（Research Assessment Exercise: RAE）に基づいて行われている。RAEは、5～7年ごとに実施されており、大学で生み出された研究の品質を計測しようとしている（ただし、RAEは段階的廃止の途上にあるかもしれない）。また、スコットランドも研究費のファンディングにブロック補助金を使用しており、さらにオーストラリアは、研究の品質とその社会的影響度をベースとした類似の研究費補助システムを導入しつつある。

ブロック補助金を研究費として配分するもう1つの方法としては、特定の教育機関内で一定の分野や研究努力に特化した卓越研究拠点（centers of research excellence）に対して交付する方法があげられる。米国では、連邦政府と多くの州政府がこのアプローチを採り、基盤的研究資金を補完している。OECD諸国の中では、ニュージーランドとオランダが学術研究に対して卓越研究拠点方式でファンディングの多くまたはすべてを行っている国の例としてあげられる。ただし、ニュージーランドは、RAE型のシステムに移行しつつあり、過去に研究拠点方式で配分していたうちのいくらかは、こちらにシフトすることになる。また、中国の「211」工程、南アフリカのブレイン21プログラム、昨今世界銀行が資金提供しているチリとベネズエラのみレニアム教育機関などは、卓越拠点方式を導入・推進してきた国々の例としてあげることができる。さらに、場合によっては、フランスのCNRSのように、大学の管理・運営からほとんど切り離されて独立した研究組織として機能しているような例もある。

ブロック補助金をおとした研究費補助は、重要な政策目的の達成に向けた効果的な手法である。例えば、卓越研究拠点の焦点が国家的ニーズや地域ニーズを正確に反映したものであれば、この方式は研究の合目的性を向上させる可能性がある。イングランドの研究資金システムにおける「ブルー・スカイ」アプローチのようなプロセスは、他の研究資金配分方法よりもイノベーションや創造性を刺激するようにみられる。なぜなら、研究プロジェクトの選定にあたり、より大きな柔軟性と自律性を付与することが可能だからである。また、ブロック補助金の予算化にあたり考慮すれば、内部効率化にも役立つ可能性を秘めている。そうした反面、ブロック補助金の交付は、政治的圧力の影響を十分除去しきれな

---

<sup>6</sup> 実例としては、1990年代の米国において、いくつかの大学が間接経費を過剰にプールするといったことを行ったため、メディアの注目を浴び、キャンパススペースの研究に対するファンディングの改革が求められるようになったことがあげられる。

いという心配がある。もし、大学に対する補助金の交付が、大学の能力よりも政治的配慮を優先して行われれば、効率化という目標に対して十分に機能しないことになる。ピアレビュー・プロジェクトをとおしてどれだけ配分するかということと、ブロック補助金による裁量の大きな資金をどの程度交付するかということが、政策立案者の重要な留意点となる。

### 事例 3. オランダにおける研究費配分の多様なアプローチ

オランダは、大学ベースの研究費を多様なアプローチで配分している国の一例である。オランダの研究は5つのコンポーネントで構成されていて、それぞれに対して配分方法が設定されている。

- 研究施設整備のためのファンディングは、大学ごとに固定金額が配分される。
- Ph.D に対するファンディングは、Ph.D の数（各大学における学位論文数や関係学位授与数）に応じて配分される。
- 基礎研究拠点に対するファンディングは、他のコンポーネントからの財源に応じて決めている。
- 卓越研究拠点に対するファンディングは、様々な学科に対して行われている。配分額は、大臣が研究に関する利害関係者の意見を聞いて決定する。
- 戦略的コンポーネントに対するファンディングも、大学ごとに固定金額が配分される。

出典：CHEPS(2003), *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*.

## 2.4. 研究に対する需要サイド・ファンディング

大学ベースの研究については、大学院生に対する奨学金や研究員資格の付与、リサーチ・アシスタントやティーチング・アシスタントへの採用などをとおして、間接的にファンディングがなされる国も多い。政府または民間部門からの助成規模の範囲で、教育機関の経済的負担を下げることができるため、実質的には教育機関に対する間接財源とみることができる。米国は、この需要サイド・アプローチの典型的な例であり、複数の研究補助機関が、それぞれ多様な大学院生支援プログラムを有しているのが一般的である。これについては、次ページから始まるこのレポートの第二部（学生・家計に対する直接補助とともに、教育機関に対する間接補助の多様な配分メカニズムを検証する）で詳しく論じる。