

## 目的1：アクセスと公平性の向上

高等教育制度へのアクセスをいかに増加させるかということは、重要な政策課題である。世界中のほとんどの国々において、人口のほんの少しの割合しか中等教育以降の恩恵に預かっていないという事実がある。政府は、高等教育をエリートからマスへと移行させることに常に関心をはらっており、社会のあらゆる層からさらに高等教育に参加するように様々なインセンティブを求めている。多くの国でアクセスの度合いが著しく向上し、マス段階はもとよりユニバーサル段階に入っているようなケースもあるが、公平性の確保は永遠の課題として残っている。

前例のない、想像を絶するようなアクセス・レベルに達した国でさえ、学生グループによって進学率に大きな格差が生まれているといったような、公平性の問題が残っている。こうした格差は、学生の社会的・経済的な状況、性別、民族・人種の違いといったことによる進学率の差としてあらわれている。その他の格差については、通常の大学就学年齢の学生と生涯学習機会を求めている年長者の間に頻繁に生じている。

### 1) 通常の就学年齢層の進学率向上

ほとんどの国における基本目標は、中等教育をきちんと修了した通常の就学年齢層の進学率を上げることである。多くの国々の経験を見直してみると、次の3つの総合的戦略がこうした学生の進学率を上げるのに最も有効とみられる。

- ・ 公立高等教育機関在学者を広げるためにファンディングを増加するとともに、相対的に低い学費で需要を喚起する。この戦略が成功し高い進学率を獲得した事例としては、1950年代から60年代にかけての米国や最近四半世紀のスカンジナビア諸国があげられる。
- ・ 高い学費で財源を充実するとともに、奨学金と融資を制度的に強化し、学生・家計がその高い学費を支払えるように支援する。このアプローチをとって、高い進学率を達成した国としては、最近四半世紀の米国やカナダ、1980年代後半以降のオーストラリアとニュージーランドなどがあげられる。
- ・ 高等教育における私学部門を拡大し、公的資金に対する増加圧力を軽減する。このアプローチの例としては、多くのアジア諸国（日本、フィリピン、韓国、台湾、インド）、ラテンアメリカ（ドミニカ共和国、コロンビア、ブラジル）、ポルトガル、数が伸びている中欧および東欧の諸国などがあげられる。

反対に、国際的な経験の検証から、高い進学率をえることに失敗した戦略の事例（特に就学年齢層に対して）も認められる。例えば、次のような事例である。

- ・ 高等教育に対する公財政負担が相対的に低く、学費も低水準とした場合、就学年齢層の進学率が低い、エリート高等教育が生み出される。
- ・ ファンディングの水準は適度であるが、学生1人あたりの支出額が大きく、かつ経済的支援策が充実していない場合にも、進学率は低迷する。
- ・ 公財政負担が少なく、学費が高く、学生に対する経済的支援も小さい場合、学生1人あたり支出額が大きくても、エリート高等教育に傾く。

## 2) 生涯学習機会の拡大

最近数十年のうちに多くの国で認められた傾向としては、中等教育修了時という通常の就学年齢よりも年長の学生の割合が増えてきたことがあげられる。このような高等教育における年長の学生数増加という傾向は、多くの要因で引き起こされている。そのような要因のうち主要なものをあげると、労働市場に参加するにあたり、一生涯、自分のスキルを向上させ、定期的な再訓練を課せられるようなグローバルな圧力がある。また、それに対応するように、柔軟で、時に年長の非伝統型学生のニーズに合った形の遠隔教育やその他の教育提供方法がどんどん活用可能となってきた。

ファンディング・フォーミュラのような伝統的な資源配分メカニズムは、生涯学習の拡大にうまく適応しない傾向にあることが、世界中の過去の経験から示唆されている。機関直接補助を行うほとんどのフォーミュラやその他のメカニズムは、年長の学生に特有のニーズに対して適応するように設計されていない。需要サイド・バウチャーも生涯学習の促進に向いているようにはみえない。なぜなら、バウチャー受給者となるような年長の学生や遠隔教育利用者を特定するのは困難とみられるからである。そのような学生は多様で、所定の年限における高等教育の明確な消費者とはならない。

もしかすると、生涯学習を促進するより有効なメカニズムは、ファンディング・フォーミュラや種別資金を再設計することによって求めうるかもしれない。つまり、遠隔教育の活動レベルや力への投入などに応じて、教育機関に割増の配分を行うようにするわけである。こういった供給サイド・バウチャーのもとで、教育機関は年長の非伝統型学生をより多く受け入れる財務的インセンティブをえることになるだろう。

学生に直接ファンディングを行う需要サイド・メカニズムは、教育機関にファンディングを行うものよりも、生涯学習の促進に役立つように思われる。特に、簡便でかつ年長の学生のニーズに応えるように設計された学生支援制度が役に立つだろう。しかし、今ある学生支援制度のほとんどが、年長の学生向けには設計されておらず、主に通常の就学年齢の学生やその家計のニーズに合ったものにしようとしている。伝え聞くとによれば、2000年代の初頭にできた米国のオープン・ユニバーシティが数年で失敗してしまった主要因の1つが、(年長で非伝統的な傾向が高い)この学校の学生に対する経済的支援機会が欠けていたことにあるとされている。

生涯学習機会の拡大に大きな可能性を秘めている学生支援制度を例示してみると、次の3つをあげることができる。

- ・ 両親から経済的に自立している学生の学費と生活費を支援するために交付される補助金や奨学金。
- ・ 幅広い所得層や経済状況の借り手が学費納付のために利用可能となるような、融資資格の自由度が高いが学生融資。これには、すべての年齢層の学生が教育修了後に自身の経済状況に応じて返済すればよい所得連動型返済制度も含まれる。
- ・ 就労中または仕事を辞めて教育を受けている学生の学費や日常経費を助成するように設計された税制優遇策。

## 3) 不利な学生層の格差是正

高等教育の公平性向上をもう1つの公共政策的目的に据えている国は多い。社会経済的

状況、性別、宗教、民族、人種、言語などの要因により、高等教育に対する学生の就学格差がまったく生じていない国を見出すのは難しい。生涯学習のケースでみられたように、教育機関を対象とした資金配分メカニズムは、学生の就学格差を解消する目的には、あまり向いていない。つまり、交渉型予算やファンディング・フォーミュラは、特定の学生グループに教育を提供するための特殊なニーズやコストを認識する助けとはならない。例外があるとすれば、特定のカテゴリーの学生に対して機関補助を増額するような供給サイド・バウチャーがあげられる。例えば、イングランドやスコットランドは低所得家庭の密集している地域から来ている学生について、割増補助を行っている。よって、機関的要因ではなく、学生の性質に基づいて機関補助の配分額が決まるような供給サイド・バウチャーを創設する提案は、その意味で有効といえる。

もし、需要サイド・バウチャーの額を所得に基づいて変えることができるなら、この仕組みも社会経済的な公平性の向上に資する可能性がある。例えば、すべての学生に対して同額を交付する需要サイド・バウチャーを、貧困やその他の不利な条件にある特定の学生を対象とした支援バウチャーで補完することにより、有力なモデルが生まれるかもしれない。このようなアプローチのもとでは、まず、すべての学生が教育費やそれ以外の支払いの一部にバウチャーを使用し、その上で、学業優秀で経済的に困窮している学生は、第2のバウチャーをとおして加算額を受け取ることができるようになる。そうすることによって、公平性や品質に関する目標を推し進めることになる。しかし、もし逆に家計所得に基づいて差が設けられていないなら、需要サイド・バウチャーは、かえって不公平を拡大する可能性がある。需要サイド・バウチャーのようなシステムを導入するにあたって、学費が高額になってしまうのは避けられない。しかし、そのような高い学費を支払うために、最も支援を要している学生に追加的な資源提供が行われなければならないからである。ゆえに、公平性の促進を成功させるには、需要サイド・バウチャーに十分な資金を投入し、充実した内容の学生支援コンポーネントを組み込む必要がある。

ほとんどの国における、公平性向上の必要性に関する論議は、次のことを通常認識している。それは、学生・家計に対する支援制度は、教育機関に対する財務的支援メカニズムよりも、格差解消に有効だということである。特にニード・ベースの奨学金が、格差是正を目的とした政策手段の主役となっていることは、これまでの国際的な経験からも示唆されている。このような奨学金は、経済的に不利な状況にある学生が直面している、就学の継続に関する経済的障壁を乗り越えることを支援することが期待されている。多くの国々で、ニード・ベースの奨学金は実際に進学率の上昇に貢献し、社会経済的なグループ間の格差是正に役立っており、実践的に効果をあげている。

学生融資も、多くの国で格差解消のための主要ツールとみられている。この見方の前提にある考えは、公平性の促進に有効なものとするために、低所得家庭の学生の修学を促すのに十分な補助を融資に付与しなければならないというものである。しかし、多くの国々での過去の経験をみると、公的補助の薄い融資の方がしばしば格差解消に有効だという示唆がえられている。幅広い社会経済的バックグラウンドから来ている学生が高等教育支出に充てるために借入を利用したがつているのは、米国の例をみれば明らかである。

補助なしの融資の方が高補助の融資よりも公平性の促進に役立つという、見た目実感とは異なるような現象をどのように説明したらよいのだろうか。それにはまず、学生融資が

次のいずれかの目的を持って実施されることを認識しておかなければならない。それは、(i)高い学費およびその他の費用をまかなうために学生に借入を許可してコスト・シェアリングの度合いを高める、ということと、(ii)家計に限界がある学生に対して学費と生活費をまかなうために借入を許し社会的公平性を促進するツールとする、という 2 つである。問題は、この 2 つの目的がしばしば相対立するものとなってしまう可能性があることである。なぜなら、コスト・シェアリングを強化するためにデザインされた融資制度は、中産階級の学生のキャッシュフロー需要を解決することに焦点を合わせたものとなっており、貧乏な学生に対する資源や補助の提供にはあまり目を向けていない。例えば、マレーシアでは、学生融資制度に家計所得の条件は入っておらず、有志の大部分は裕福な家庭の学生に恩恵をもたらしている（その恩恵とは、学業に直接関係のない支出に充てる融資の利率が 3% という特権的なものになっていることである）。第二に、高いレベルの公的補助を伴う学生融資制度は、補助レベルの低い融資制度ほど沢山の学生に利用してもらえないという点がある<sup>13</sup>。

学生融資の補助部分を増やすことが不公平を招く可能性があることは、次のことを認識することにより説明可能かもしれない。それは、ほとんどの国において、学生融資の適切な割合を補助するのに必要な公的財源を持っていないという単純な理由である。結果として、少なくとも初期段階では、商業銀行による学生融資など、民間の財源に頼らざるをえないことになる。このアプローチの問題点は、国際的な経験からみられるとおり、民間の融資機関が、初期投資や学生融資制度への積極的な参加を行うために、高いレベルの公的補助を通常求めることである。このような公的補助は、融資機関が市場金利より低い利率を維持するために使われたり、借り手の在学中に利子補給を行うなど、様々な形態をとりうる。しかし、大変な高コストとなり、効率性を損なう可能性が高いのも事実である。さらに、政治的圧力により、学生融資の公的補助は最適な配分とはならず、公正さを欠く傾向にあるという指摘も多くなされている。こうした事実から、補助なしの学生融資制度の方が、多くの国に存在する手厚い補助のついている制度よりも、公平性や効率性の向上という目的に合致しているようにみられる<sup>14</sup>。

---

<sup>13</sup> Ziderman, A.(2006), “Student Loans in Thailand: From Social Targeting to Cost Sharing.” *International Higher Education*, Number 42, Winter 2006.

<sup>14</sup> この主張は、次のような文献にみられる。Barr N., “Higher Education Funding” in *Oxford Review of Economic Policy*, 2004.

## 事例 6. タイにおける学生融資の経験

タイは、最初の失敗を教訓として、学生融資のアプローチを劇的に変えつつある国の好例である。1996年に作られた学生融資制度は、低所得層の学生に狙いを定めて、返済時に手厚い補助をつけたもので、アクセスの改善を図るアプローチの先進的な例とみられていた。しかし、この制度には欠陥があった。それは、補助が低所得層の学生を対象として十分に絞り込めなかったことや、学生に対してほとんど生活費に充当されるような借入を認めていたこと、融資資金を戦略的な方法というよりも、学生数にもとづいて教育機関に配分されていたこと、などである。結局、この欠陥が不公正な制度へとつながり、望んでいた目的と合致しないものになってしまった。

これに対応するため、タイ政府は、新しい学生融資制度を導入することを決定した。この制度は、アクセスの促進よりも、コスト回収を進めることに重きをおいて設計されている。そのために、タイ政府は、オーストラリアにおける HECS の経験に大きく依拠した計画を採用した。学費は、最初、政府により支払われ、返済は所得の一定割合を徴税することにより行われる。そして、アクセスについては、ニード・ベースの補助金を拡大することにより対処されることになった。タイとオーストラリアの大きな違いを乗り越えて、このアプローチを成功させることができるのか、ということが重要な問題となっている。

出典：Zideman, A(2006) Student Loans in Thailand: From Social Targeting to Cost Sharing, *International Higher Education*, Winter.

米国の経験がその意味では、教訓に富んでいる。借り手が在学中の場合に政府が利子補給を行っているが、その対象は家計所得が最高の四分位に属している借り手となっている。そうした高所得層が対象となっているのは、経済的ニーズの定義の仕方によるものである<sup>iv</sup>。2000年には、ニュージーランドは類似した利子補給制度を導入した。この制度の対象は、当初在学中の借り手のみであったが、最近になって返済期間にも適用されるようになった。この制度も最貧層の学生を対象とすることに失敗しており、少なくとも公平性の向上という目的からは、まったく無効な政策的介入にみえる。

教育終了後の借り手の所得と関係させる所得連動型等の革新的スキームが持つ利点の1つが、幅広い層の人々にアクセスを拡大することに有効なことである。それは、前払いの利子補給制度が、しばしば最も不遇な学生を対象とすることが難しいのとは対照的である。所得連動型の仕組みは、公平性の向上に対して想像以上に有効な可能性がある。なぜなら、こうしたシステムは、借り手が最も助けを必要としている時、つまり返済時に補助が適用されるように正確に設計されているからである。

学生融資に対して創造的なファイナンス手法で資金提供を行うことは、避けられないとみられていた公平性目的の犠牲を伴わずに、効率性の向上を図るもう1つの方法とみられる。そうした創造的ファイナンス手法の1つが、民間資本で利用が進んでいる二次市場や証券化といったメカニズムの活用である。その他にも、教育機関が学生により払い込まれる学費を利用して、学生融資を一次的に提供するといったことを可能にするような、民間資本の活用方法が考えられる。これまでも、すぐに受け取ることのできるキャッシュフ

ローと引き換えに、投資家からの資金フローの割引現在価値を受け取ることを希望する高等教育機関を、民間資本の組織が直接取り扱ってきた実績がある。開発途上国や移行国の政策立案者は、より大きな学生融資残高を扱うために、伝統的なファイナンス手法よりも、創造的なファイナンス・ソリューションを採求すべきである。

税制優遇措置については、公平性の観点からみた格差解消にはあまり役立たないように見える。なぜなら、この措置は、そもそも最も税金を払ってくれそうな市民に対して適用されるからである。学生・家計が学費やその他の費用を支払うにあたり助けとなる税制優遇措置や高等教育費に充てる貯蓄を促進するような政策減税は、中・高所得家計により恩恵をもたらすようにみられる。しかし、税制優遇措置の適用は、政策立案者が最も不遇な学生に的を絞ってニード・ベース補助金を集中することを促す可能性があり、その範囲内において、間接的に支援制度全般をとおした公平性向上に役立ちうる。

#### 4) 高等教育の私立部門による供給拡大

公的財源の配分メカニズムと戦略の構築にあたり鍵となる事項の 1 つが、こうした公的資金を私立教育機関やそこに在籍する学生に移転することを許すかどうかという問題である。私立教育機関に利するような公的支援を行う根拠としては、公的部門の学生枠を新設して面倒をみるよりも、私立のカレッジや大学の学生枠を増やして、部分的な補助を行う方が安上がりで効率的だということがあげられる。米国では、こうした制度に対する政策的支持は、いくつかの州において公立の学生の方が私立教育機関の学生よりも所得水準が高いという調査結果に依拠している。

私立教育機関の経常費に対して直接公的助成を提供している国は少ない。ニュージーランド、チリ、パレスチナ自治政府およびフィリピンをはじめとしたアジアの数カ国が、私立教育機関の経常費（主に教職員人件費）に対して公的資金を提供している<sup>15</sup>。また米国では、一握りの州が、古くから、学生に対する経済支援制度またはその制度に上乘せする形で、私立教育機関に支払いを行っている。ニューヨーク州はこの種の制度としては、最古で最大のものを持っており、すべての私立大学卒業生に対して機関補助が支払われている。その金額は、修士の方が学士より高く、Ph.Dの方が修士よりも高い。政府が公的財源を私立のカレッジや大学に移転するもう 1 つの方法としては、資本投資プロジェクトに対する競争的資金を活用する策がある。さらに、需要サイド・バウチャーも公立と同様に私立教育機関の在籍生にも利用可能であれば、その範囲内で原理的には私立セクターを促進する格好のツールとすべきである。

概して、学生を支援する資源配分メカニズムは、機関補助のメカニズムよりも、私立セクターの拡大に著しく有効であるべきである。私立セクターにおける高い学費支出を支援することに焦点をあてた融資制度は、特にそうあるべきと考えられる。このような利用しやすい、柔軟なシステムにおいては、所属するカレッジや大学が公立か私立かによらず、学生は融資から得た収入を学費に充てることができる。多くの国々で私立高等教育機関に在籍する学生に補助金や融資の形で公的な支援が提供されており、例としては、韓国、フィリピン、タイ、象牙海岸および米国などがあげられる。同様に、学費コストを相殺する

<sup>15</sup> チリの場合には、限られた数の私立教育機関だけが、公的機関補助の受給資格を持つ。

ように設計された税制優遇措置は、家族手当のような生活費に対する税制優遇措置よりも、私立セクターの拡大に役立つと考えられる。