

目的 3 : 内部効率性と持続可能性の向上

内部効率性の向上と持続可能性の保証は、高等教育における第 3 の主要政策目的である。内部効率性は、いくつかの構成要素から成っている。その 1 つは、資源を保持するためにコストを節減する必要性である。いま 1 つは、学生の課程修了率や学位取得率を維持し、上昇させることである。この 2 つおよびその他の内部効率性の基準は、最終的に持続可能性の概念に結びつく。なぜなら、政策は中長期にわたり財務的に持続可能でなければ、失敗に終わることは、明らかだからである。

1) コストの抑制と節減

よく設計されたファンディング・フォーミュラは、総コストの抑制や節減を図ろうとする機関配分政策において、最も重要な要素の 1 つとなる。学生あたり平均コストや標準コストを使用するファンディング・フォーミュラは、学生あたり実績コストを使うフォーミュラよりも、学生あたり機関コストの節減に結びつきやすい。その理由は、フォーミュラを実績コストベースにすると、支出の増加や在学生の抑制により学生あたり支出を増やすといった、非効率な機関を奨励する結果となってしまう可能性があるからである。

資源配分メカニズムが高等教育のコスト節減に大きな役割を果たすもう 1 つの方法は、高等教育セクター内でどのように資金が配分されるか、つまりエコノミストが配分効率と呼んでいるものとの関係せざるをえない。システム全体の効率性を向上させる戦略としては、不均衡な資金シェアを学生あたりコストの低いサブセクターに配分するということが考えられる。このアプローチのもとでは、コミュニティ・カレッジをはじめとした学生あたりコストが比較的低い教育機関が、通常の配分根拠となる在学学生シェアよりも高い割合の公的資金を受け取ることになる。これは、1950～60年代のカリフォルニア（米国）の高等教育マスタープランがよく大きな成功例として賞賛される 1 つの要因であった。こうして、資金の大きなシェアを低コストの教育機関に配分することにより、州政府は、各サブセクターに平均以上の資金提供を行うように公的財源の平均レベルを底上げすることができるようになった。こうして、カリフォルニアでは、高等教育の卓越したシステムが構築された。しかし、このアプローチを放棄してしまったことは、カリフォルニアのシステムが、過去数十年に比較して、今日それほど良く評価されていない 1 つの理由である。

業績契約や成果連動型配分といった業績ベースの配分メカニズムも、コスト節減を契約や支払に関する合意事項に盛り込むことにより、コスト節減効果を期待することができる。それに引き換え、インプット・ベースのファンディングや種別資金といった他の機関補助メカニズムは、コスト節減にそれほど効果的とはみえない。なぜなら、こうしたメカニズムは、教育機関に対する効率性向上インセンティブに欠けているからである。また、機関補助メカニズムがコスト抑制には最も有効とみられているが、学生支援制度もこの重要目的の達成に一定の役割を果たすことができる。例えば、奨学金や税額控除といった経済的支援に対する学生の資格要件は、学生が高等教育に参加するための総コストと関係づけるべきではないと考えられる。それは、教育機関が支援の活用を見越して価格を上げるような戦略をとることをできるだけ防ぐためである。

この件に関しては米国の経験がよい教訓となっている。復員兵の高等教育費用を負担す

る復員兵援護法（G.I. Bill）は、第二次世界大戦後に最初に施行されたが、その給付額は学生が負担する学費総額をカバーすることが目標とされた。そして、この目的を達成するために、その頃教育機関が課していた最高価格に見合う額が最高給付額水準として設定された。ところが、多くの教育機関は、この新しい連邦財源をフルに受け取ろうとして、学費を最高水準に引き上げるという行動にでてしまった。そこで、復員兵援護法は、固定の月額支給へと政策転換し、この月額には市場テストをより活用して算定された生活費も含まれることになった。つまり、この制度を活用する復員兵は、固定支給額と学費の差額を自分のものにすることができるようになったわけである。これとは対照的に、米国における連邦の学生融資制度は、学生に対して高等教育に参加するコストの総額を借入れることを許可している。このように融資の利用範囲を広げてしまったことについては、くしくも米国における急激な学費の上昇をもたらしてしまったのではないかという批判もある。その証拠としては、米国における学費は 20 年あまりの間にインフレ率の倍のスピードで上昇してしまい、同時期に学生融資の利用範囲も実質ベースで 10 倍に膨らんでいるという実態がある。おそらくこの理由により、1990 年代の後半に授業料の税額控除が導入された際に、控除額が固定上限額を設けた授業料の一部にしか適用されなかったものと思われる。

経常費の伝統的なファンディング方法と対照的に、需要サイド・バウチャーが持つ強みは、教育機関の間により厳しい競争状態を作り出すことができる点にある。よって、他の配分メカニズムよりも教育機関が学生獲得競争に集中することにより、一システム全体の効率性も高まる。この種の競争メカニズムは、少なくとも理論上は、より高い効率性とより低い学生あたりコストをもたらすことになる。

フォーミュラ・ファンディングの一形態である供給サイド・バウチャーは、需要サイド・バウチャーほど市場の反応を刺激するようにはみえない。それは、学生の選択を促し、資金獲得競争をあおるような意味では、刺激になるようにみえないということである。他方、標準コストをベースに支払われる供給サイド・バウチャーは、公平性ととも内部効率性を促進するメカニズムとなりうる。

2) スループットの向上

内部効率性のもう 1 つの側面としては、システムのスループットがあげられる。これは、学位授与率やどれだけの学生が入学した教育課程を修了するか、あるいは学生の卒業スピードなどで計測されるものである。コスト節減の場合と同様に、スループットの向上は、機関または学生に対する補助政策により達成することが可能である。ただし、コスト問題と異なり、スループットの論議は、学生をいかに早く卒業させるかということに話が集中しがちである。そして、この議論は、学生支援を標準学習期間に限定すべきかどうかという問いに向けられるのが一般的である。

ファンディング・フォーミュラをとおして、または別途卒業生を対象として機関補助を行う方策は、スループット・レートを向上させる有力なインセンティブとなりうる。しかし、教育機関が業績ベースのファンディングを受けるために、卒業要件の基準を落として品質を犠牲にする可能性も懸念されている。この懸念への対応策としては、成果連動型の支払いを大きくしすぎないことや、在学生ベースと学位授与ベースの支払いを混合させるなどの方法が考えられる。また、適切な質保証メカニズムを組み込むことが、教育機関に

正しくインセンティブを与える、もう1つの重要な政策手段となる。

供給サイド・バウチャーも、学生の成績によって機関補助額を増加させることにより、スループットの向上を促進することが可能である。ミシガン州知事（米国）は、近年、州のメリット・ベースのカレッジ奨学金を見直し、2年間の中後教育か職業訓練を修了した学生に一律4,000ドルを自動的に給付することを提案した。卒業生や年次修了生をベースに支払うことにより、ファンディング・フォーミュラとしての供給サイド・バウチャーは、スループットの改善につながる。しかし、需要サイド・バウチャーは、その性質から、学生の入学意志によりリンクするものとなっている。

3) 持続可能性の保証

多くの国々（特に途上国）では、政策が長期的に有効であることを保証するために最も重要な論点は、持続可能性の保証である。もちろん、持続可能性は、一義的には財務的持続可能性を指す。つまり、国家が長期にわたり政策を維持するための財政負担を継続できるかという問題である。しかし、持続可能性に関するこの問題は、財政状況のみならず、文化的問題にもあてはまる。つまり、現在ある国や地域が導入しているメカニズムを、他の国や地域の伝統の中で導入できるのかという問題である。

この件の主な例としては、住宅や自動車など幅広い領域における借入制度になじみのない文化において、学生融資を導入できるかという問題があげられる。例えば、中国においては、90年代の終わりに中央政府がすべての高等教育学生に対して学費の支払いを義務づけた際に、いくつかの大学で低所得家庭の学生を支援するために、独自の学生融資制度を作ったという経緯がある。しかし、親族以外の（個人、機関を問わず）「部外者」から借入を行う習慣がなかったため、限られた学生・家計の関心しか集めることができなかった。

教育機関への資金配分について、世界中の国々で最も大きな問題となっているのは、高等教育需要や学生数の拡大に公的資金がついていけないのかということである。在学学生をベースとしたファンディング・フォーミュラに頼っていると、学生数の拡大が政府の資金提供能力を上回ってしまった場合には、学生あたり単価の急激な引き下げ、もしくは政府による学生数枠の設定などに至る可能性もある。

オーストラリアのHECSについては、成功例といわれているものの、少なくとも初期の制度は持続可能な形の学生補助配分メカニズムになっていなかった一例とみられる。政治的フィジビリティを高めるため、オーストラリア政府は、始めは、すべての学生に対して学費を支払うことに合意していた。それは、平均給与所得を下回る借り手の返済を免除するものの、政府支出を十分埋め合わせることでできる返済が行われる計画となっていた。しかし、時とともに、オーストラリアのような富裕国でさえ、あまりにコストが大きいことが判明し、補助の規模を縮小せざるをえなくなった。この過剰補助の問題は、多くの学生融資制度において、市場を無視した低金利やその他の方策が負担不能になる形で起きている。

ガーナも、1990年代に所得連動型学生融資制度を導入しようとしたが、同じような困難に直面した。所得税制度とリンクしたオーストラリアのスキームとは対照的に、ガーナでは、融資の返済を社会保障制度をとおして行った。しかし、卒業生が次々と債務不履行におちいり、その経済的プレッシャーに社会保障制度がもたなくなってしまう。そこで、

2000年代初頭に、政府は学生融資制度から撤退せざるをえなかった。

競争的資金は、長期的な財政の持続可能性を強化する配分アプローチのもう1つの例である。競争的資金メカニズムは、世界銀行のプロジェクトの一部、あるいは他の開発機関のプロジェクトのもとで作られたものが多いが、重要なのは持続可能な計画に基づくことである。政府は、立ち上げ時のプロジェクト資金を使い切った後、このようなメカニズムをいかに維持していくのかを検討する必要がある。例えば、インドネシアでは、政府がプロジェクト期間中にマッチング・ファンドを含めるだけでなく、政府の高等教育投資予算の一定割合を競争的資金メカニズムに徐々に移行するとした。今日では、公立大学に対する投資予算の約30%が、競争的資金をとおして分配されている。

4) 公平性、有効性および効率性の向上に向けた業績ベース配分メカニズムの利用

業績ベース配分メカニズムに移行しつつある国において、どれだけ有効性が見込めるのかという点が、このレポートの重要なトピックの1つとなっている。業績ベース・ファンディングに関する限られた経験から導かれる示唆は、政策の決定と実行を成功させるためには、制度設計が重要なポイントになるということである。どの種類の業績ベース・ファンディングを使用するかということは、おそらく最も重要な意思決定事項であり、成功を左右することになる。政策立案者が検討すべき制度設計に関する事項は、以下のようなことを含む。

- ・ 公的資金のどの程度の割合を、伝統的な基準（教職員数、学生数、学生あたりコストなど）ではなく、アウトプットやアウトカムをベースにすべきか。
- ・ 業績ベースの資金配分にあたり、どのような指標をいくつ使用すべきか。
- ・ 低い業績の教育機関については、罰を与えるべきか、それとも改善するように支援すべきか。

多種多様な業績ベース・ファンディングの仕組みがあり、多くの国で有効な公共政策ツールとなる可能性を秘めている。しかしながら、実際にこの種のアプローチを採用している国は比較的少数である。他の伝統的な配分メカニズムに比較した、業績ベース・ファンディングの強みとしては、以下のことがあげられる。

- ・ 業績指標が公に認められる形で設定され、いつでも参照可能であることにより、他の多くの資金配分メカニズムよりも透明性が高くなる傾向にある。
- ・ ファンディングと公共政策目的のリンクを強めることができる。
- ・ 成果をファンディング水準とリンクすることにより、公的財政支出のアカウントビリティを高めることができる。

業績ベース・ファンディングが、他のメカニズムに比較して劣っているところは、以下のとおりである。

- ・ その適用にあたり柔軟性がない。
- ・ 業績が年毎にばらついた場合、ファンディングも大きく増減してしまう。よって、高等教育システムに不安定をもたらす可能性がある。
- ・ 多くの教育機関が同時に同じインセンティブを追い求めた場合、機関の多様化を阻

害する可能性がある。また、他の資金配分方法と比較して公的資金および民間資金の支出に際して教育機関の裁量を減じていることが多い。

特定の業績ベース・アプローチの強みと弱点を比較するにあたっては、以下の論点が政策立案者にとって検討すべき点となるかもしれない。

- ・ **業績契約**

- 業績ベース・アプローチの中でも最も統制力の強いものであるため、契約を作成し、履行させるための強力な政府組織が不可欠となる。
- 制度設計と実施にあたっての要点は、契約を良い業績に対するインセンティブとして形成すべきか、それとも未達成に対する罰則として形成すべきかという選択である。
- 実施上のもう1つの要点は、契約を強制し、インセンティブとして活用することが困難な傾向にあるということである。

- ・ **一部業績連動型配分**

- 業績ベースの種別資金は、インプット・ベースの伝統的な方法よりも、教育機関の間に資金獲得競争を作り出すことができる。
- 資金の何%を業績ベースにするかということが、重要な意思決定事項となる。
- 政策立案者は、指標を多く使いすぎて、シグナルが混乱しないように気をつけなければならない。

- ・ **競争的資金**

- 競争的資金は、品質の向上やイノベーションに対して資金を提供するための最適な配分メカニズムの1つである。競争的資金でよく使用されるピアレビュー・プロセスは、教育機関に対して彼らのニーズを考え抜き、課題に対する革新的解決方法を探索させるための有効な手段とみられる。
- 競争的資金メカニズムは、柔軟性のあるツールである。なぜなら、参加資格要件、申請募集、選考基準などを容易に変更することができるからである。ただし、政府は、どのような変更も規則に則った、透明性のある方法で行い、制度に対する如何なる変更情報も広く報じることを心がけておかなければならない。
- 競争的資金は、概して施設建設や改修に対するファンディングには向いていない。なぜなら、競争的資金のファンディング水準は、高等教育システムの施設ニーズ全般には見合ったものになっていない傾向にあるからである。
- 競争的資金は、公平性と競争性を保つために、より適切な管理体制を必要としている。また、競争的資金は、教育機関が価値あるプロジェクトとニーズを持っているかということよりも、申請書の上手な書き手を有しているかということに、重きを置きすぎる可能性がある。

- ・ **成果連動型配分**

- 最も市場をベースとした業績アプローチである。よって、政府補助の受給資格

を得ることを目的とした偽装や低品質の教育機関の発生といった市場メカニズムの濫用を防ぐことに留意すべきである。

- 成果連動型配分については、品質、合目的性、効率性などを減じるような、誤ったインセンティブを作り出さないように設計する必要がある。