

高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価

Innovations in Tertiary Education Financing:
A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms

By
Jamil Salmi and Arthur M. Hauptman¹

2006年9月

監修：丸山文裕²
Supervision: Fumihiko Maruyama
翻訳：水田健輔³
Translation: Kensuke Mizuta

¹ Respectively Coordinator of the World Bank's Tertiary Education Thematic Group and Consultant to the World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the authors and should not be attributed in any manner to the World Bank, the members of its Board of Executive Directors or the countries they represent. The authors wish to thank all the colleagues who kindly reviewed earlier drafts and offered invaluable suggestions, in particular Bahram Bekhradnia, Roger Brown, Luis Crouch, John Fielden, Luciano Galan, Rick Hopper, Norman LaRocque, Kurt Larsen, Paul Lingenfelter, Benoit Millot, Harry Patrinos, Kristian Thorn, and Alex Usher. Full responsibility for errors and misinterpretations remains, however, with the authors. An abbreviated version of this paper was published in the first volume of the GUNI Series on the Social Commitment of Universities, Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities, Palgrave MacMillan, Houndmills and New York, 2006.

² 国立大学財務・経営センター研究部教授 (Professor, Center for National University Finance and Management)

³ 国立大学財務・経営センター研究部准教授 (Associate Professor, Center for National University Finance and Management)

This work was originally published by The World Bank in English as *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms* in 2006. This Japanese translation was arranged by the Center for National University Finance and Management. The Center for National University Finance and Management is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

このレポートの原本は、『高等教育財政におけるイノベーション：配分メカニズムの比較評価』として 2006 年に世界銀行により出版されたものである。この日本語訳については、国立大学財務・経営センターにより行われたものであり、翻訳の内容については同センターが責任を負っている。原語との相違があった場合には、原語の内容を優先する。

このレポートで述べられている所見、解釈および結論に関しては、すべて著者に帰するものであり、世界銀行およびその参加政府機関の責任者の見解を反映したものではない。

世界銀行は、このレポートに記載されているデータの正確性を保証するものではない。また、このレポートに掲載される地図上の国境、色、呼称、その他の情報は、領地に関する法的地位や国境に関する承認・承諾に対する世界銀行の判断を表すものではない。

Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms

Copyright © 2006 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

高等教育財政におけるイノベーション：配分メカニズムの比較評価

Copyright © 2007 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

目 次

1. はじめに	..... 1
2. 配分メカニズムの分類	..... 3
第一部 機関直接補助	..... 4
第二部 機関間接補助と学生・家計に対する直接支援	..... 20
3. 革新的配分メカニズムの有効性評価	..... 34
目的1：アクセスと公平性の向上	..... 35
目的2：外部効率性の向上－品質と合目的性の改善	..... 42
目的3：内部効率性と持続可能性の向上	..... 45
4. 革新的メカニズムの導入成功要件	..... 51
政府と教育機関の管理能力の測定	..... 52
透明性と客観性の確保	..... 55
改革の政治的実現性に向けて	..... 57
不測事態への準備	..... 60
5. 結論：いくつかの教訓	..... 62
6. 補遺1－配分メカニズムの分類	..... 65
7. 補遺2－配分メカニズムの有効性評価	..... 72
8. 参考文献	..... 74
訳者あとがき・訳注	..... 76

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。

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³。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。

³ 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、ポリティクス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>交渉型予算 : 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>種別資金 : 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>ファンディング・フォーミュラ : 教職員数や在 student 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>業績契約 : 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>一部業績連動型配分 : 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>競争的資金 : 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>成果連動型配分 : 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⁴。
- ・ 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）。

⁴ 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⁵

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、教育担当省庁やパツ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

⁵ 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⁶。

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、こうした資金の用途について、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

⁶ 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。

第二部 機関間接補助と学生・家計に対する直接支援

ほとんどの国では、高等教育に対する公的助成の大部分は、機関直接補助で占められている。その一方、いくらかは学生や家計に対して提供されているのも事実である。こうした中で、より革新的な学生ベースの配分アプローチとしてあげられるのが、需要サイド・バウチャーである。この方式は、学生に対して提供されたバウチャーをとおして、教育機関の経常費を間接的に補助するものである。また、より一般的なものとしては、公的資金の一部を直接学生や家計に配分するものであり、補助金や奨学金といった返済不要な支援、日常生活費や将来のための貯蓄を助ける税制優遇措置、政府補助を伴う多様な学生向け融資制度などの伝統的形態をとるものがある。さらに、いくつかの国々では、学生向けの補助金や融資の形で支援が行われるが、その片方の形態で支援が始まり、時とともにもう一方に変化するような方法がとられている。

1. 「需要サイド」バウチャー

バウチャーに関する議論は、高等教育に対する資金支援方法というよりも、基礎教育や住宅に対する公的支援といったその他の政府事業においてなされている。しかし、どのような公的事业においても、バウチャーを導入する目的は基本的に同じであり、それは財・サービスの供給者間における競争を促進することにある。このような競争の促進は、供給者に対して直接資金を提供するのではなく、消費者をとおして間接的に公的支援を行うことにより可能となる。

高等教育において、バウチャーをどのように活用できるかについては、今までにも様々な説明がなされてきた。狭義の説明については、以下のようなものである。

- ・ 学生や家計は、一定額のクーポン（バウチャー）を受け取り、このバウチャーは高等教育に関連した支出にしか使用できない。
- ・ 学生は、在学する教育機関にバウチャーを持って行き、教育機関は受け取ったバウチャーを政府に換金してもらおう。こうして、バウチャーの可動性と消費者による選択行動が可能となる。

広義のバウチャーは、教育機関（特に運営資金を公的ファンディングに大きく依存している機関）の経常費のすべて、あるいは一部分をまかなうものが含まれる。こうした広義のバウチャーは、公的な機関直接補助という伝統的手段に代わって経常費を助成することから、需要サイド・バウチャーと呼びうるものである。高等教育に対するバウチャーについては、上記の両方とも、開発にあたって、次のような重要な論点を政策立案者は検討し、解決しなければならない。

- ・ バウチャーは教育のフルコストをまかなうのか、それとも学費がコストのいくらかをまかなうために使用されるのか。
- ・ バウチャーは高等教育に関する公的なフルコストをまかなうのか、それとも供給サイド・アプローチと需要サイド・アプローチを組み合わせるのか。
- ・ 全学生に対してバウチャーを適用するのか、それとも特定の学生グループにのみ適用するのか。

- ・ すべての学生に同額のバウチャーを提供するのか、それとも貧困家計からの学生に対しては増額するのか。
- ・ 私立教育機関の学生もバウチャーの対象にするのか、それとも公立教育機関の学生に限定するのか。
- ・ バウチャー保有者への割当定員を応募が上回ってしまった場合、どのように対応するのか。

需要サイド・バウチャーは、かなり革新的な手法であるため、まだ採用に至った国や州は数えるほどしかない。そうした中でも傑出した例としてあげられるのが、コロラド州（米国）であり、バウチャー制度は2004年に導入が開始された。この制度のもとでは、公立・私立両方の教育機関における学部教育経常費の一部がバウチャーによって支払われることになる。また、旧ソ連のグルジア共和国では、2004年に成立した法律に基づいて、需要サイド・バウチャー・システムに類似したフレームワークが作られている⁷。

近年、ブラジルで始まった「すべての人に大学を」プログラム（ProUni）は、バウチャー制度の興味深いバリエーションである。この新しいプログラムのもとでは、ブラジル政府は、学業成績では十分に入学資格を持ちながら、トップの公立大学に入れなかった低所得の学生に対して、私立大学の入学枠を「買う」ための税制的なインセンティブを付与している。なお、コロンビアのアンティオキア州で最近設置された革新的な制度も、同じような事情の中で生まれた例としてあげられる。具体的には、地方自治体、私立大学のグループ、民間部門における多くの雇用者が官民パートナーシップを組んで、公立大学に入れなかった学業優秀な低所得学生に対して、地方の私立大学で学ぶ機会を提供している。この制度のもとで、学生は授業料の75%に相当する奨学金を受け取り、さらに国立学生融資機構（ICETEX）をとおして、残りの25%はローンを組むことができる。最後にフィリピンの新しいイスクolar（*Iskolar*）制度では、低所得家庭1軒につき1学生に対して、年間約200ドルの奨学金が2～4年間にわたり付与されることになる。

⁷ Pachuashvili, M., “Dual Privatization in Georgian Higher Education”, *International Higher Education*, Fall 2005.

事例 4. コロラド州における高等教育バウチャーの実験

コロラド州の計画によれば、同州の公立・私立教育機関の学部学生すべてが、統一的なバウチャー（公式名称は、「スタイペンド（stipend）」とされている）を受け取るようになっており、このバウチャーは同州の公立大学における学生あたり平均コストの一部分をカバーする。そして、学生は、在籍を選択した教育機関（州内の私立教育機関を含む）に対してバウチャーを提出し、学費やその他の関連支出に相当する額の支払いに使用する。そして、学生と家計は、バウチャーの金額を超える学費が発生した場合、それを支払う必要がある。ただし、こうした超過コストについては、学生に対する経済的支援（バウチャーの金額には影響しない）をとおしてカバーすることができる。

計画の初年度（学年歴で 2004-5 年度）については、学生 1 人あたり 2,400 ドルのバウチャーが配布され、この年度の学部教育コスト見積額の約半分をカバーしていた。この 2,400 ドルという金額は、当初の予定よりもかなり低いものとなっているが、その理由は法律が発効した時点で予想したレベルまで現実にはファンディングを手当てできなかったことによる。コロラド州の私立教育機関に通う学生は、公立学校の学生に対する給付と異なり、このプログラムの初年度に 1,200 ドルを受け取る資格を有していた。しかし、私立セクターの学生に対するバウチャーの交付は、低所得家庭の学生に限られており、学生支援バウチャーとして機能している。なお、バウチャー受給者が支払わなければならない学費の額は、在籍する教育機関によって様々である。

また、コロラド州の高等教育バウチャー実験は、次の 2 つの財政措置とあわせて生み出されたものである。

- ・ コロラド州内の各公立教育機関は、業績契約の交渉を州政府と行っている。この契約に定められた目標が達成されない場合には、公的ファンディングを削られるリスクがある。
- ・ 州政府は、在学する大学院生の数に応じて、公立大学に対して支払いを行う。需要サイド・バウチャーは、学部生にのみ適用される。

出典：O'Donnel, R., (2005) Presentation at joint World Bank / Korea Education Development Institute conference, April 2005, Seoul, South Korea.

2. 政府補助金・奨学金⁸

ほとんどの国々で、返済不要な支援が学生に提供されている。しかし、どのように支援を提供するかについては、多次元（支援施策の実施様式、対象学生、カバーされる支出範囲など）で様々な形をとる。

⁸ この用語は、世界各国における広範な返済不要の支援形態を表してきた。補助金 (grants)、奨励金 (bursaries)、奨学金 (scholarships)、研究奨励金 (fellowship) などがこの範疇に含まれる。このレポートでは、補助金のようなニード・ベースの支援と奨学金のようなメリット・ベースの支援の両方を扱うこととする。ただし、フランスやスペインには補助金という用語が存在しないといった定義上の問題を含んでいることは承知している。

2.1. 支援施策の実施

補助金や奨学金については、基本的に直接給付と間接給付の 2 つの方法で学生に提供される。フランスおよびフランス語圏の国々については、給付対象の学生は特別な政府機関（例、フランスの CNOUS）から直接お金を受け取ることになる。しかし、大部分の国々では、返済不要な支援の伝統的な実施方法として間接給付が行われている。この間接給付とは、教育機関が対象学生と金額を決めるもので、政府による指針や規制が設けられている場合も多い。政府規制の介入度は、補助金や奨学金の給付方法に影響される傾向にある。もし、教育機関が学費を減額するために自己資金を使用する場合には、受給資格の決定に際して政府の果たす役割は自ずと小さくなる。より一般的なケースとして、公的資金が奨学金や補助金の財源の大部分を占めている場合には、政府による規制や権限が大きくなるのが普通である。ハンガリー、リトアニア、ポーランドやポルトガル（メリット・ベース施策）といった国々は、公的財源による奨学金制度を大学が管理している多くの国々の数例である。

また、教育機関が特定の学生の学費を免除あるいは減額することが、政府の公的資金提供の条件となる場合もある。例えば、米国の教育機会補てん補助金（Supplemental Education Opportunity Grant: SEOG）制度では、連邦政府の提供資金と参加教育機関の負担をマッチングすることが想定されてきた。

学生支援バウチャーの形で補助金や奨学金を提供するという、（支援施策の管理や受給対象者の特定にあたって教育機関を頼る方法よりも）さらに革新的な方法もありうる。学生支援がバウチャーの形で配分された場合、受給資格はより集権的に決定されるのが常である。つまり、学生は、政府もしくはその関係機関から、バウチャーまたは小切手（chits）を受け取り、学生は自分の在籍する教育機関に学費やその他の直接コストを支払うためにそれらを使用する。そして、教育機関は政府にバウチャーの金額を払い戻してもらうことができるのが一般的である。よって、学生支援バウチャーは、より集権的な制度（学生が教育機関に入学する際に政府に直接申し込みをするようなもの）やより分権的な制度（通常は政府の指針の範囲内で教育機関が資金を管理するもの）と対照をなしているといえる。なお、学生支援バウチャーを活用している国々としては、以下の例があげられる。

- ・ 米国では、第二次世界大戦後、復員兵救護法（GI Bill）をもとに、復員兵に対して兵役期間を単一のベースとした給付が行われていた。そして、1970 年代初頭からは、ペル奨学金（Pell Grant）制度のもとで、中央で算出した財政支援額をベースにした資産調査済みバウチャーを学生は受け取っている。
- ・ フランスでは、公立・私立を問わず教育機関に在籍している学生は、自分と両親の所得に応じて社会的な奨学金を受給する資格を持つ。類似のバウチャー・システムは、アフリカの多数のフランス語圏各国で導入されている。
- ・ デンマークでは、すべての大学生が高等教育に在学することに伴う生活費にあてることのできるバウチャーを最大 70 か月分受給する資格を持つ。興味深いのは、学生は自分のバウチャーを高等教育課程の初期に貯めておき、卒業間際に「倍加（double-up）」して使用できる点である。

ニード・ベースの補助金やメリット・ベースの奨学金は、いかなる国の高等教育財政に

においても重要なコンポーネントとなっている。そして、正しく設計・実施されることにより、高等教育へのアクセスや公平性、品質を高める手段となる。また、このような資金提供メカニズムは、学業優秀でありながら高額な授業料を負担できない学生に対して、その高い授業料を相殺するコスト・シェアリングの一手法として重要なものである。このようなコスト・シェアリングの効果は、公的資金をとおした補助金や奨学金の給付、または裕福な学生が貧しい学生よりも多く支払うという学内での負担方法のいずれによってもえられる（ただし、学費の増額分よりも補助金・奨学金の給付額が少ないことが条件となる）。

学生やその両親に対する資金配分メカニズムを比較してみると、学生支援バウチャーは、教育機関の裁量により配分される補助金・奨学金よりも、多くの面で利点を有している。まず、バウチャーによって教育機関は学生の獲得競争にさらされることになり、また学生には教育機関の選択にあたり、他の手法よりも大きな自由が与えられる。さらに、バウチャーは、受給資格に関する統ルールを定めることにより、公平性の向上をはかる効果的な手段となる（重要な意思決定を教育機関に預けてしまうと、公平性の促進という国家的目標からずれてしまう可能性がある）。その一方で、学生支援バウチャーを効果的に実施する管理能力を単に持ち合わせていないだけという国も多い。この点については、本レポートの第4章でさらに詳しく論じる。

3. 税制優遇措置

高等教育支出に対して、税関連の優遇措置を家計もしくは学生に提供している国の数は増加している。税制優遇措置は、税額の直接控除または課税収入の控除の形を取りうる。そうして確保されたお金は、日常経費に使用されたり、将来のための貯蓄となったりする。このレポートでは、高等教育に関する日常経費に関連した税制優遇措置に的を絞って検討する。この種の税制優遇措置は、一般的に次の2つの目的のいずれかを持つ。

i) 学費の相殺

学生・家計は、学費の一部を相殺するために税制優遇措置を受ける。アイルランドと米国は、税制上この形の優遇措置を提供している例としてあげられる。まず米国では、2つの異なる税額控除と損金算入の仕組みが1997年以降導入されており、認証を受けた中等後教育機関の授業料支出の一部を相殺している。また、カナダのニューブランズウィック州では、最近「授業料税額払戻し控除 (Tuition Tax Cash Back Credit)」を創設した。この制度のもとでは、ニューブランズウィックの教育機関に在籍する学生は、10,000ドルを上限とする学費に対して、その半分までを受け取る資格を持つことになる（ただし、学生は州内に居住し、教育課程終了後に払戻しを受けることになる）。

ii) 家計手当

家計手当は、税制をとおして提供されるものである。こうした税制措置は両親に対して子供が高等教育に在籍している間の扶養費用を相殺して、家計を助ける。高等教育に在籍する学生を対象に家計手当の形で税制優遇措置を提供している国の数は増えており、オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、フランス、ドイツ、ラトビア、オランダ、スロベニアなどがその例としてあげられる。

4. 学生融資制度

世界中の 60 を超える国々で学生融資制度が創設されており、様々なモデルが存在している⁹。この多様な学生融資モデルについては、まず返済期間によって分類定義することが可能である。しかし、学生融資制度は次のような重要な側面からみても多様である。例えば、財源、カバーする費用の種類、学生の融資資格（私立教育機関や遠隔教育に対する適用の有無を含む）、補助の程度などである。

4.1. 返済プラン

学生融資制度の構築にあたり、政策立案者が決定しなければならない重要事項の 1 つは、どのように融資が返済されるかということである。この点については、基本的に次の 2 つのアプローチがある。モーゲージ型融資（mortgage-type loans）と所得連動型返済方式（income contingent repayment plans）である。

i) モーゲージ型返済

モーゲージ型融資は、固定期間の間に割賦（均等）払いをするという、伝統的な返済方法をとる。このような均等返済アプローチは、世界中の銀行で住宅ローンや様々な消費者ローンを扱う際に一般的に行われている方式になったものである。返済間隔は月単位が普通であるが、四半期ごとや 1 年単位の返済も珍しくはない。完済までの期間は 3 年から 15 年程度と幅広く、7~10 年が一般的である。

- ・ 卒業後・延長返済プラン：モーゲージ型融資の借り手に対して、固定的な割賦よりも柔軟な返済方法を提供することも可能である。その方法としては、学生融資機関が卒業後の返済（初期の返済額は小さく、後になるほど重くなる）を認める、あるいはキャリアを積むにしたがって伸びていく学生の所得を反映して通常の固定返済期間を延長するといったことがあげられる。米国の卒業後・延長返済プログラムは、このアプローチの一例である。ベネズエラの国立学生融資機構（FUNDAYACUCHO）やメキシコ北部のソノーラ州にあるメキシコ学生融資機関（ICEES）も、最近、世界銀行の技術的支援を受けて卒業後返済プランへと移行した。

ii) 所得連動型返済

学生融資のより革新的な仕組みの 1 つは、返済金額を、借りた金額と教育修了後に卒業生が稼ぐ所得の一定割合をもとにした関数で導くアプローチである。所得連動型の学生融資返済の理論的基盤は、少なくとも 1945 年にミルトン＝フリードマンが書いた論文にさかのぼることができる。この論文で、フリードマンは高等教育に課される価格は、個々人が教育を受けることにより生じる私的経済便益をもっと正確に反映すべきだと主張しており、所得連動型が適切な返済方法として示唆されている。しかし、所得連動型融資の実現まで、それから四半世紀を待たねばならず、エール大学がこうしたプランを最初に実施したが、

⁹ Salmi, L. (2003). "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience." LCSHD Paper Series number 44, Washington DC: The World Bank.

その後 10 年も経たないうちに放棄された。そして、過去 20 年の間に半ダースほどの国が所得連動に類するアプローチを導入した。

- ・ **強制的所得連動型返済**：すべての借り手が卒業後の所得に応じて返済するのが、所得連動型返済の最も基本的な形式である。ただし、強制的な制度設計のもとでも、借り手は返済方法についてオプションを持つことが可能である。強制的所得連動の範疇の中で、誰が学費を当初負担するかによって次の 2 つの主要アプローチがある。
 - * **学費を学生・家計が当初負担する**：このアプローチは、学生やその両親が当初学費を支払うという通常の形式と、その後、学費のすべて、または一部をまかなう（できれば、関連する生活費もまかなう）ために借入を行うということが複合している。こうした融資の返済については、学生が教育を修了した後、その所得に応じて行われる。南アフリカ、スウェーデン、ニュージーランド、ドイツ、ハンガリーなどが、少なくともこの種の返済を行う融資制度を持っている国の例としてあげられる。ただし、融資の範囲やどのように返済が管理されるかという詳細については、各国でまちまちである。
 - * **学費を政府が当初負担する**：学生融資に対して所得連動型返済を導入するためのより革新的な方法は、政府がこの制度を利用する学生の学費を当初支払い、学生の「借り手」が、卒業後、納税者となった際に所得の一定割合で借入額を返済していくというものである。この強制的な所得連動方式は、所得が一定基準に達しない場合には、借り手の返済義務が免除されるという仕組みを組み込むことも可能である。オーストラリアは、1988 年に高等教育賦課金制度（Higher Education Contribution Scheme: HECS）をとおして、この種の所得連動方式をはじめて導入した国としてあげられる。スコットランドも HECS 的な学生融資制度をここ 5 年ほどで実践的なものとしてきた。イングランドとタイは、類似の制度を 2006 年に導入している。
- ・ **選択制所得連動型返済**：モーゲージ型の返済義務を負っている借り手に対して、卒業後の所得に応じた返済に切り替えるオプションを付与するようなスキームが、強制的所得連動型返済の代案として考えられる。米国では、1994 年から借り手には所得連動ベースの返済オプションが提供されている。しかし、この所得連動オプションの利用は、米国では控えめであり、例としては学生融資の債務不履行を起こして、所得連動型返済プランに乗り換えたものがほとんどである。学生融資を焦げつかせた借り手が、返済レベルを上げるために税制を利用した支払いに移った例としては、他にチリがあげられる。

iii) 卒業税

これは、学生が教育修了後に、一生の職業キャリアをとおして、税金の形で所得の一定割合を支払う制度である。所得連動方式と卒業税の違いは、前者は融資残高がなくなるまで返済をすればいいのに対して、卒業税は一生あるいは退職までの間、払い続けなければならない点にある。これは新機軸ではあるが、今のところ純粋な卒業税を導入した政府は知られていない。

iv) 人的資本契約

この制度は、参加学生の受ける教育に「資本」を投下する民間投資家に対して、学生がその所得の一部を還元することを約束するものである。そして、還元されるのは、学生の卒業後所得の一定割合ということになる。さらに、教育に対する資金支援を行った投資家は、教育を受けた学生の経済価値を課税所得から控除することが可能としている場合もある。しかし、このような仕組みの実施にあたっては、異論もある。まず、このような契約は、ほとんど理論上のものに過ぎず、チリ、コロンビア、ドイツ、米国などで試験的に開始されつつあるのが現状である。そして、このような契約は、ミルトン＝フリードマンが半世紀前に主張したことの延長線上にある。その主張とは、学生は、彼らの受けた教育が生み出す所得の向上という私的便益に基づいて対価を払うべきだというものである。それに対して、人的資本契約に対する最も鋭い批判は、この契約が奴隷制にほとんど重なるような原理に立脚しているというものである。

事例 5. オーストラリアとニュージーランドにおける所得連動型融資の経験

オーストラリアとニュージーランドは、1980年代の終わりには、公立教育機関の学費をほとんど取っていないか無料であった。そして、この両国はコスト・シェアリングを拡大するという似通った戦略を採用することにした。具体的には、学費を値上げする決定を下し、その高い学費にあてるための学生融資制度を導入した。この制度により、学生は教育を修了した後に自己の所得に応じて学費を延べ払いすることができるようになった。しかし、この2カ国は、学費の賦課方法や所得連動型返済スケジュールの特徴において、異なる側面もみせている。

- ・ 1988年にオーストラリアは、高等教育賦課金制度（HECS）をとおして、大変革的なコスト・シェアリング方法を採用した。学費の賦課に対しては、幅広い学生のからの反対が予想されたため、オーストラリアの政策立案者は、学生の在学中は学費を公的資金でまかなう決定をした。そして、HECSに加入しているすべての学生は、高等教育修了後に所得の一定割合でこうした学費を返済する義務を負うこととなった。ただし、平均所得を下回る学生については、返済が免除された。HECSは学費にのみ適用され、生活費は対象外である。
- ・ 1990年のはじめに、ニュージーランドは少し古臭いアプローチで公立教育機関に学費制度を導入した。その学費制度では、学生・家計が入学時に学費を前払いしなければならないというものであった。そして、1992年のはじめに、学費はもとより生活費の相当部分まで、借入でまかなって良いこととなった。これらの融資の返済については、教育修了後の所得の一定割合と借入額をもとに、所得税制をとおして徴収されることになっていた。

ニュージーランドとオーストラリアは、約20年前に所得連動型学生融資制度をはじめ導入して以降、異なる方向に進んできた。まず、ニュージーランドは、より市場ベースのアプローチから開始し、実質的にすべての借り手（後に学生のうち少数派となった）がその所得に応じて返済を行い、市場レベルよりも低い利率といっても僅かな減免しかなかった。しかし、年数を経るにつれ、ニュージーランドは市場ベースの原則から離れ、低所得の学生からの返済免除やほとんどの融資に対する利子補給など、補助部分を増やしていった。その結果、借入総額は大きく伸びることになった。

た。現在、最も注目される政策的懸念事項は、卒業生が重い債務をかかえているため、返済を逃れようとして、ニュージーランドから国外移住してしまうという現象にあるようにみられる。こうした懸念は、ニュージーランドの債務不履行発生率が国際的標準レベルよりも低いことによって、幾分誇張されている感がある。しかし、政府は、国内にとどまっている借り手に対して、2006年から利子負担免除を実施し、この懸念に対応している。

一方、オーストラリアの HECS 制度は、公財政負担の面で課題に直面した。具体的には、経常費補助金と HECS に基づく学費の初期負担を両立させるのが難しいと判明したのである。そこで、オーストラリアは、1997年に HECS 補助を減らし、3つの金額層からなる HECS 学費を導入、さらに HECS での返済を免除する所得レベルを小さくするという市場化の方針をとることとした。それに加えて、より市場ベースの融資制度を構築し、全学生の4分の1以上を占める HECS 不参加の学生（HECS の対象とならない学問分野に在籍する国内外の学生を含む）に対して融資を提供できるようにした。つまり、ニュージーランドが市場指向のアプローチから離れはじめたのに対して、オーストラリアはより市場ベースの学生融資制度へと移行したわけである。両国の制度は、市場原理にどれだけ忠実かという点で、現在交差している状況にあると論じることができる。

出典：Chapman, B. *Australian higher education financing*, and LaRocque, N., *Who Should pay?*

4.2. 財源

世界中で行われている学生融資の仕組み中で主要な変数の1つとなっているのが、その財源措置である。これは、モーゲージ型返済融資の場合に特にバラエティに富んでいる（所得連動型学生融資の場合には、通常は徴税と連携して公的機関に返済が行われるため、結局、公的財源を充てるのが普通である）。モーゲージ型融資の財源には、以下のようなものがある。

- ・ **民間資金**：カナダ、チリ、中国（商業ベース）、韓国、米国（保証制度もあり）など世界中で、商業銀行やその他の金融機関によるモーゲージ型学生融資制度の提供が行われている。
- ・ **公的財源**：モーゲージ型融資の貸付が民間から公的資金に移行しているのは、多くの国々でみられる最近の革新的な傾向である。モーゲージ型融資が公的財源で行われている国の例としては、カナダ、中国（補助制度）、香港、タイ、米国（学生直接融資制度）などがあげられる。
- ・ **学内学生融資制度**：この制度を学生融資に使用している例は少ないが、ある学生から徴収した学費で、他の学生の学費の支払いを支援するものである。IESA（ベネズエラにおいて、ハーバード・ビジネススクールの協力のもと、運営されている私立のビジネススクール）は、この線に沿った制度を構築した。また、1990年代後半に中国政府が学費を導入した後、最初に実施した学生融資も似たような方向で運営された。このような学内学生融資は、政府の関与をまったくといていいほどともなわないと思われる。しかし、融資が返済されるまでの間、経常費をまかなうために、この融資制度は他の民間資金により支えられるケースもある。なお、より革新的な返済方法としては、以下のようなものがあげられる。

- ・ **繰延返済プラン**: 借り手が在学しているうちに、一定期間の学費分割支払いが始まるものである。この制度は、フィリピンの私立教育機関にみられる。
- ・ **民営融資・回収**: 教育機関は、借り手が返済を始めた時点で、債権を民間回収機関に売却するか、または回収業務の委託契約を結ぶものである。米国では、数多くの民間企業が高等教育機関に対してこうしたサービスを提供している。
- ・ **創造的ファイナンス**: モーゲージ型学生融資の提供と拡大を促進するために、数多くの革新的なファイナンス手法が考案され、構築されてきた。そうした中には、次のようなものが含まれる。
 - * **二次市場**では、既存の学生融資が売却される、または、これを抵当に入れて新規融資の資本を調達するといったことが行われる。米国（サリーメイ（Sallie Mae）ほか）やコロンビアは、学生融資の二次市場を構築した国の例としてあげられ。
 - * 「**証券化**」は、学生融資返済の将来キャッシュフローで債券を保証するファイナンス手法である。米国やチリは、学生融資にあたり、証券化技術を取り入れた国の例としてあげられる。

4.3. カバーされる費用

学生融資制度は、カバーする費用の範囲によっても分類することができる¹⁰。具体的には、対象支出に沿って 3 つの基本的なアプローチがある。融資が学費に利用される場合のみ許されているもの、生活費に利用される場合のみ許されているもの、学費と生活費の両方に利用することが許されているものの 3 つである。この 3 つの異なるアレンジについて、採用している国の例をあげると、以下のとおりである。

- ・ 学費のみ対象とする融資：リトアニア、韓国（全制度）、日本、フィリピン（全制度）
- ・ 主に生活費のみ対象とする融資：デンマーク、フィンランド、ドイツ、香港（補助つき）、リトアニア、ポーランド、スロバキア、イングランド、スコットランド
- ・ 学費と生活費の両方を対象とする融資：カナダ、中国、エストニア、香港（補助なし）、マルタ、メキシコ（ソノーラ州）、オランダ、タイ、米国（すべての学生融資制度）

学生融資の対象を学費に絞る主要な論拠は、学費は学生・家計による高等教育支出のうち投資分に相当するため、借入の対象とすべきであるというものである。それに加えて、借入の対象を生活費にまで広げるのは、大変なコスト高であり、また教育の継続というよりも、ライフスタイルの維持のために学生が借入を濫用する可能性がある。現に米国やニュージーランドにおける借入の急激な増加は、学生の借入可能額が生活費対比で決定されていることに、一部起因しているという見方もできる。逆に反対論については、生活費（さらにいえば機会費用も加わる）は教育を継続するための真のコストを示すものであり、学

¹⁰ 世界各国の学生融資モデルの特徴に関する情報の多くは、次の文献から引用している。Vossensteyn, *Student financial support, an Inventory in 24 European countries*, CHEPS および Zideman, *Policy options for student loans schemes: lessons from five Asian case studies*, UNESCO Bangkok

生融資は学生の総負担に見合った支援を行えるものであるべきだとしている。

4.4 融資資格

学生融資制度は、どの学生（および場合によってはその両親や主要な家族メンバー）に借入の資格を付与するかという意味でもバラエティに富んでいる。そして、学生融資資格に関係する重要事項の 1 つが、資産調査の有無がある。学生融資制度を持つほとんどの国では、学生に借入のための資産調査を課していない。しかし、オーストリア、イタリア、ポーランドなどの数カ国では、資産調査で該当する学生にのみ借入資格が付与される。また、資産調査で該当する学生にのみ補助金受給資格が与えられ（下記参照）、経済的にニーズのない学生でも、補助なし、または低い補助条件の融資を受けることができるケースもある。

履修科目数や教育課程水準もその他の資格要件となる。ほとんどの国々が借入をフルタイム学生に制限しているが、イングランドやポーランド、米国などのように、パートタイム学生にも同様に借入を許可している国々も多い。スコットランドをはじめとした、いくつかの国では、融資を学部生に限定している。また、融資を大学院生や専門職大学院生に開放している例もある。その理論的根拠は、彼らが学部生よりも借入から多くの便益を受け、またきちんと返済すると思われる学生層だからである。しかし、学生融資制度を持つほとんどの国々では、学部生と大学院生等の両方とも借入資格を持っている。

融資資格に関係するもう 1 つの主要事項は、私立教育機関に在籍する学生に対して、公的資金を財源とするか、または公的な保証のついた学生融資制度での借入資格を与えるか否かという問題である。多くの政府が、こうした融資は公立部門に在籍する学生にのみ利用可能とすべきだという決定を下している。このような政策決定において支配的な原則は、公的な補助は公立高等教育機関にのみ適用されるべきだという信念である。しかし、学生融資制度を私立教育機関に属する学生にも開放している政府は数多ある。それは、貧困学生に対して彼らの望む教育機関で学ぶことを政府が支援したいと願っているからであり、あるいは、品質の向上や需要への適応を図るために資金を必要としている教育機関に対して政府が公的財源を流したいと考えているからである。特に後者理由については、最良の高等教育機関（公立、私立によらず）は、最良の学生を集めるということが前提となっている。韓国、フィリピン、タイなどアジアの多くの国々では、学生は公立、私立を問わず、借入を行うことが可能である。私立教育機関の学生に対する融資資格の付与は、世界の他の地域ではそれほど一般的ではないが、ノルウェー、パレスチナ、ポーランドおよび米国（全制度対象）など多くの国で行われている。

政府により、私立部門の教育機関の社会経済的平等性を向上させる手段としては、強制的な補助金申請というものがある。私立大学における補助金と奨学金の交付は、直接的な資金補助がないにもかかわらず、時として国家により規制されているケースがある。例えば、メキシコとシリアでは、低所得の学生に対して就学機会を提供するために、私立大学は少なくとも 5% の学生に対して奨学金を付与する義務がある。フィリピンも、私立教育機関は、十分な奨学金または貸付を貧困学生に提供することが、伝統的に認証保持の条件とされている。

より特異な事項としては、遠隔教育の学生に借入資格を与えるかどうかという問題があ

る。借入を許可すべきだとする論拠は単純なものである。それは、遠隔教育の学生も他の学生と同じく在学コストを負担しているのだから、借入資格も与えるべきだというものがある。生涯学習の促進を真剣に考えるなら、様々な学生支援制度について、遠隔教育学生に対する利用資格付与に反対することは難しい。もし反対する理由があるとするれば、資格を判断する計算において生活費をどのように扱うかという問題をめぐって論議されることになる。遠隔学生の手生活費の取り扱いが国によってどれほど異なっているかということについては、興味深い比較ができる。例えば、米国においては、遠隔学生も通常の学習形態をとる学生と同様に、生活費をいくらかカバーするために、補助金を受け取り、借入を行う資格を有している。

4.5. 補助レベル

学生融資に対して補助を行うかどうかという問題は、融資制度の果たすべき目的に直接関係している。学生融資は、通常、次の 2 つの目的のうちいずれか、または両方を持っている。それは、高等教育制度内のコスト・シェアリングの度合いを高めることと、経済的に不利な状況にある学生の高等教育に対するアクセスを向上することである。学生融資制度の主目的がコスト・シェアリングの推進に求められている場合、恵まれない学生にアクセス機会を増やすように設計された制度に比較して、補助は正当化されにくい。そして、この問題は次のような問いかけをしている。それは、借り手が家計の状況に依存しながら学生として在籍している時点から補助を与えるべきか、それとも借り手が借入金を全額返済できないような低所得の場合に、所得連動型返済の仕組みをとおして、返済期間中に補助を行うということに焦点を絞るかという問題である。

補助の一形態としては、借り手の在学中から政府が利子補給を行うものがある。この種の補助は、通常、何らかの資産調査によって学生が経済的に困窮していると証明された場合に提供される（政府から他の助成の恩恵も受けると思われる）。しかし、こうした恩恵はすべての借り手に対象が拡大されるケースもある（予算負担は大きくなる）。また、無利子制度は、借り手が在学中に限って適用されるような例もある。米国やカナダは、在学期間中に（借り手全員を対象にしない場合もあるが）利子負担を課さない国の例としてあげられる。ドイツは、借り手が在学中であれ、返済中であれ、融資期間全体をとおして、学生融資には利子負担を伝統的に課していない国の例である。ニュージーランドは、最近の改革により、学生融資制度を融資期間全体をとおして、より大きな補助を伴うものに移行している¹¹。

利子補助のその他の形態としては、一般的な市場金利よりも低い利率が学生やその両親の借入に適用されるものがある。そして、通常より低い利率により生じた不足分を政府がカバーするか、融資機関が社会的義務として市場金利より低い利率に同意することになる¹²。

¹¹ 先進 8 カ国の融資制度と補助制度の概要については、Usher A. (2005)を参照のこと。

¹² 学生の借入利率と政府の借入コストの差を補助として計測するような分析もある。これについては、Usher A. (2005)の補助レベルに関する議論が例となっているので参照のこと。しかし、エコノミストの大半は、(実測であれ推計であれ)市場金利が補助レベルを計算する際に利用されるべき適切な基準であると主張している。そして、政府金利と市場金利のどちらを融資期間全体をとおした補助の現在価値計算で割引率として採用するかとい

オランダなどの国々は、政府借入金利を学生融資の借り手に課すことにより、実質的に補助を提供している。この仕組みは、教育のための借入をより魅力的なものとし、卒業生の経済的負担を軽減することになる。

第3の補助形態は、返済繰延により引き起こされる不足額を政府がカバーするものである。政府は、学生に対して、フルタイムの教育を受けている期間中については、融資返済の繰延を認めることがある。この措置は、おそらく常勤職務を同時には行えないフルタイム学生の経済的負担を軽減することができる。所得連動型返済制度では、借り手の所得が事前に設定していたレベルに達しない場合に、借り手の返済を免除するという方法が補助の一般的形態となっている。

これまでみてきた様々な種類の補助を総括すると、学生融資制度は、相対的に高い補助レベルを持つもの（融資総額の10%以上）と低い補助レベルのもの（借入額面の10%未満）に分類することが可能である。

- ・ 資産調査を受ける高補助タイプ：補助の受給資格は資産調査に基づき、利子補給は融資総額の10%を上回る。高レベルの補助がある資産調査融資制度の例としては、中国（補助つき）、ニュージーランド、フィリピン（まず教育を受け、支払いは先になる）、タイ、米国（補助つき）などがあげられる。
- ・ 低補助または無補助タイプ：資格範囲を広くとっている融資制度については、補助が融資額の10%未満となるのが一般的である。その例としては、中国（商業ベース）や米国（補助なし）などがあげられる。

債務保証と保険：

融資に「市場金利」を課すかどうかという問題は、学生融資の債務不履行や損失のリスクに対して債務保証や保険を付するかどうかということと結びついている。債務保証のない学生融資に対して本当に市場金利を適用したなら、それはあまりに高すぎて、ほとんどの学生が支払い不能となってしまう国が過半であろう。市場は、単純にそのような高いリスクを嫌がり、リスクのレベルに応じた金利を課す。ほとんどの学生融資が何らかの形で債務保証をつけているか、もしくは、債務不履行のコストを少しでも相殺するために手数料を課金しているのは、このためである。そして、通常、この債務保証を行っているのは政府であり、その目的は、融資機関に学生や家計が借りやすい金利の融資プログラムを開発させることにある。よって、政府保証は学生融資に対する政府補助のもう1つの形態といえる。

5. 補助・融資の組み合わせ

いくつかの国では、学生に対する経済的支援が部分的に補助金と融資を組み合わせで提供されている。オランダの基礎補助金は、そのような奨学金・融資混合型制度の一例としてあげることができる。この制度のもとでは、すべてのフルタイム学生に対して、基礎奨学金の受給資格が付与されており、その奨学金は学生の生活状況により多様なものとなっ

う別の問題もある。この問題については、ほとんどのエコノミストが政府補助の現在価値計算にあたり、政府金利の方が割引率として適切だというように思われる。

ている。例えば、両親と同居している学生は、実家から離れて暮らしている学生よりも金額の小さい給付金の受給対象となるといった具合である。すべての学生に対して、初期に提供されるのは融資であるが、学生が十分な学業成績をあげた時点で、徐々に融資が奨学金に切り替わっていく仕組みとなっている。なお、ノルウェーとスウェーデンも、奨学金・融資混合型を導入している。

6. 債務免除

奨学金・融資混合型のもう1つの形は、学生が卒業後にある一定の職業に従事した際に、学生融資債務の一部または全部が免除あるいは放棄されるというものである。債務免除の一例をあげると、米国では、辺地や都市部のスラム街などの地域で一定期間以上勤務することに同意した教師や医師に対して、融資の返済を数十年にわたり免除してきた。典型的な債務免除は、その年その年の融資返済額の一部を免じる形をとるが、元利総額を免除するものも珍しくない。ノルウェーでは、学生が教育課程を遅れずに修了すると、融資の一部が奨学金に切り替わるようにして、教育効率のインセンティブを付与してきた。

3. 革新的配分メカニズムの有効性評価

政府が高等教育の資金配分方法を改革しようとし、また現に改革を実施している根本的な理由は、公共政策の目的を推し進めることにある。この章の議論（補遺 2 の 2 つの表にまとめられている）は、近年の国際的な経験から、どの配分メカニズムが公共政策のどの重要目的に対してより効果的となっているかを描き出そうとしている。高等教育に関連して世界中の国々が達成しようとしている政策目的は、基本的に 3 つある。

- ・ **高等教育に対するアクセスと公平性の向上（次の事項により進展を確認する）：**
 - * 中等教育卒業後、高等教育機関に入学する伝統的年齢層の学生の進学率向上。
 - * 生涯学習機会の量的・質的拡大。特に年齢層の高い学生や遠隔教育を含めた非伝統的な学生層に対するもの。
 - * 家計所得の高低による学生進学率の格差縮小。性別や人種・民族グループといった、平等性に関するその他の側面も同様。
 - * 高等教育の提供および支援に関する私立部門の投資と活動の拡大。

- ・ **高等教育制度の外的効率性の向上（次の事項の改善により達成される）：**
 - * 提供される教育の質（学生が何を学ぶか、教師がどれだけ効果的に教えるかといったことの計測を含めて、様々な方法で評価される）。
 - * 社会的ニーズや労働市場のニーズに見合った教育課程を提供し、卒業生の輩出を行いうる合目的性。
 - * 重要な国家的ニーズおよび地域ニーズに対する、基礎研究および応用研究プログラムの合目的性。

- ・ **高等教育制度の内部効率性および持続可能性の向上（次の事項により達成される）：**
 - * 様々なファンディング施策による、特に学生 1 人あたりコスト（または支出）の低減、もしくは増加スピードの鈍化。
 - * 高等教育機関間および機関内における資源配分の改善（制度全体がより効率的かつ持続可能なものとなるため）。
 - * 再履修の減少と学位修了率の向上。

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¹³。

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でいる制度よりも、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¹⁴。

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

¹⁴ 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^{iv}。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¹⁵。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

¹⁵ 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。

目的 2 : 外部効率性の向上・品質と合目的性の改善

高等教育のもう 1 つの公共政策目的は、高等教育システムの外部効率性を向上させることである。外部効率性を考える場合には、それに関連する 2 つの方法論がある。まず、1 つ目の指標は、様々な方法で計測することができる品質水準である。そして、外部効率性を評価するもう 1 つの方法が、高等教育によって提供される教育の合目的性を検証することである。この合目的性とは、システムが社会一般のニーズや特に労働力需要にどの程度合致しているかということである。多様な資源配分メカニズムが外部効率性を向上させるためのインセンティブを組み込もうと試みている。

1) 品質の向上

ほぼすべての国々で、高等教育の品質を保証し、向上させることは、重要な政策目的となっている（ただし、品質の定義は様々であるが）。少なくとも、品質を計測することは、単純に学生が学習していることを保証するという意味合いを持つ。しかし、政府によっては、その国の高等教育の学術レベルの一定基準を保証し、あるいは向上させることを目指している場合がある。この場合には、政府は規制やファンディング・メカニズムを用いて、この基準を満たすことを保証しようとする。そして、品質は、学生 1 人あたり支出額や修了率などで定義され、あるいは計測されることが多い。しかし、このレポートでは、そうした指標は内部効率性の指標とみなしている。

高等教育に関する政策論議において、品質は主に供給側の概念としてみられてきた（なぜなら、教育機関の思いのままになっているからである）。よって、機関補助配分メカニズムは、学生に対する資金配分メカニズムよりも、品質向上の達成に向けたより直接的な方法と考えられる。品質とファンディングの関係させる一般的な方策の 1 つは、高等教育機関に対して一定レベルの認証を受けることを財源移転の条件とするやり方である。

ただし、堅固な認証システムが機能しており、ファンディングとリンクしていたとしても、すべての機関補助配分メカニズムが品質の保証や向上に対して、同じように役立つわけではない。例えば、交渉型予算は、品質向上目的に対して指導的な役割は果たせない。なぜなら、交渉型予算は、硬直的な科目別配分をベースにしているからである。ファンディング・フォーミュラも、品質の向上に対しては弱いメカニズムと考えられる。それは、もし何らかの品質指標がフォーミュラの構成要素や計算に使われていたとしても、そうした事例はごく少ないからである。そういうわけで、競争的資金や他の類似した配分メカニズムの方が、品質向上を促進する上でより有効なものと映る。なぜなら、これらのメカニズムは、品質向上に対するより洗練された評価を可能とし、また品質向上のどのような側面をみる場合でも、それに報いる形で楽に制度設計が行えるからである。さらに、競争的資金の実践は、教育機関内の組織行動により直接的に触れることができるという付加的な利点もある。つまり、品質向上に対して強い財務的インセンティブを生み出すことが可能なのである。

学生支援を目的としたファンディング・メカニズムは、機関補助メカニズムほど品質保証に有効とは通常考えられていない。しかし、学生に対するファンディング・メカニズムによって品質向上を支援する方策はある。学業優秀な学生に対するメリット・ベースの奨

学金は、品質向上に寄与できる学生支援制度の最も明らかな例である。また、学生が制度的に持ち運べる補助金や学生融資は、学生が足による投票を行うことを可能とし、彼らの資金配分を選択した教育機関に対して行うことが可能となると広く信じられている。そして、こうしたことが品質にリンクする仕組みは、学生がいつでも最高品質の教育プログラムに対して彼らのお金を使用する傾向にあるため、良い業績の教育機関が報われるというものである。

ファンディングと品質の連動については、このように多様な形態があるものの、規制行動に比肩できるものは、ほとんどない。規制行動の例としては、選ばれた教育機関の入学基準を維持する、あるいは教育・学習機能について、最低品質水準を保証するための質保証手続きを定めるといったことである。堅固な質保証システムは、高等教育制度における品質管理の基本原則を形作る。よって、ファンディング・メカニズムは、脇役として間接的な手法により、品質向上に影響をおよぼすのが一般的と考えられ、品質に関係する重要な組織行動にふれるようなインセンティブを頼みにしている。

2) 合目的性の向上

品質は、おそらく外部効率性を最も明確な形で表すものである。しかし、高等教育が社会のニーズに合致し、市場の圧力に応えることを保証するのは、同じくらい重要であり、外部効率性の度合いを示すものとなる。そして、品質と合目的性は絡み合っており、低品質の教育プログラムが、雇用者やその他の高等教育のアウトプットの消費者といわれる人々たちにとって目的に合った意味あるものになっているとはとても思えない。

合目的性の度合いを測る一般的な基準は、高等教育機関の卒業生が市場の労働力ニーズに合致しているかどうかということにある。雇用者の需要にぴったり合った学問分野の学生を教育機関は送り出しているかどうか。卒業生たちは、労働力市場が必要としている必須能力を有しているのか。同様に、大学で実施されている研究は、主要な課題に対してすぐに応えるものとなっているのか。

合目的性の向上という目的は、機関補助および学生補助の両方を使って対応できることが、国際的な経験から示唆されている。いくつかの機関補助メカニズムは、合目的性の向上に対して特に適しているようにみえる。

- ・ プライオリティ・ベースのファンディング・フォーミュラは、プライオリティの高い学問分野の学生受入に応じて、より多くの資金を配分するものであり、また、こうした分野の学費を低くして、学生の需要を喚起する取り組みをあわせて行うものである。オランダでは、3年制の非大学職業訓練機関（HBOs）が、ボローニャ・プロセスによる学制再構築の一環として、最近、修士課程を設立することが許可された。しかし、政府は、大学の大学院プログラムがまだカバーしていない領域の修士課程のみ補助対象とした。よって、既存のプログラムよりも、新規のプログラム構築を支援しているわけである。政府に、プライオリティの高い学問領域の学生受入に対してより多くの資金を振り向けさせることは、教育機関にとって、資源と関心をこうした領域にシフトさせる効果的なインセンティブとして役立つ。しかし、こうした配分メカニズムは管理面で困難を伴うのも事実である。なぜなら、こうしたメカニズムの採用には、収集が困難な労働市場データが追加的に必要となる

からである。また、こうしたデータを労働市場ニーズの将来予測に利用することも難しい。

- 競争的資金も、この目的に達成に向けた重要なインセンティブとして役立つ。それは、競争的資金に（労働市場のアウトカムを向上するような）合目的性を申請の採択にあたって重要な評価項目の 1 つとして加えておくことによって可能となる。
- 供給サイド・バウチャーは、需要サイド・バウチャーよりも、合目的性の向上について、より柔軟性のあるツールである。なぜなら、目的に合致した専攻の学生受入に対して機関への支払い金額を調整できることは、直接的な効果をもたらすからである。それに対して、需要サイド・バウチャーは、合目的性の向上に向けたデザインとはなっていない。それは、このバウチャーが学生あたりで均一額を教育機関に提供する傾向にあるためである。よって、供給サイド・バウチャーとして構築されたフォーミュラが、合目的性の向上に有益となる可能性が高いといえる。

学生に対する資金提供の側面では、次のようなメカニズムが合目的性の向上を促進する高い可能性を有している。

- 高いプライオリティの学問領域に在籍している学生に対する奨学金。
- 高いプライオリティの学問領域に在籍している学生に対する、有利な融資条件。
- プライオリティの高い職業や特定の公共サービスに就いた学生債務者に対する債務免除。

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タ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るべきか、それとも未達成に対する罰則として形成する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。

4. 革新的メカニズムの導入成功要件

これまでの議論では、どの種の配分メカニズムが、アクセスや品質、効率性の向上といった幅広い目的の1つ1つにより適しているかということを示してきた。しかし、この種の政策評価は、それぞれ個別の国の文脈の中で最も有効と思われる配分アプローチを特定しようとしている政策立案者にとって満足のいくものとはなっていないかもしれない。この章の目的は、多様な革新的配分メカニズムを成功裏に導入するために不可欠となる要素を洗い出すことにある。

(特に途上国や移行国の状況に合わせて) 様々な配分メカニズムの適用可能性や適切性を検討する上で、政策立案者は導入プロセスに関連する 3 つの重要問題を取り上げてあげて、真剣にそれと向き合う必要がある。

- ・ 政府および高等教育機関の管理能力。異なるメカニズムに対して教育機関が変化し、早期に適応するための柔軟性をどの程度備えているか、あるいは現在の高等教育制度が必要なデータの収集能力を備えているのかといった点を含む。
- ・ 導入検討中の配分メカニズムが有する透明性と客観的妥当性。および、高等教育制度に情報漏洩や不正を生み出す可能性。
- ・ 新規の、あるいは改正された配分メカニズムを導入する際の政治的側面。特に既存のアプローチから新規のアプローチに移行する際のリスクや困難。

上記の 3 つの課題に向き合うことに加えて、政策立案者は配分政策の改革に付随して予想される(多くは予想外の)事象に対して準備を進めておくべきである。これらすべてについて、この章で取り扱う。

政府と教育機関の管理能力の測定

単純化すると、政府と高等教育機関がいかなる政策についても実施する能力を持っているかどうかということが、重要な問題となる。この管理能力に関する問いは、広範な課題をカバーしている。例えば、類似の施策を実施した際の職員の規模や経験、あるいは正確なデータを収集し、処理する能力などが含まれる。また、この問いは、教育機関に対する配分メカニズムと学生に対する配分メカニズムの両方に当てはまる。

教育機関の活動に対するファンディングに関しては、政府と教育機関職員の間で行われる交渉は、最も伝統的な経常費および資本費の支払方法であるばかりでなく、最も簡単に導入できる配分メカニズムでもある。交渉型予算は、政府と教育機関の代表が、公的資金の配分を決定するために会合を持つ。また種別資金も、特に教育機関の選定基準が単純である場合には、比較的实施が容易である。

逆に、ファンディング・フォーミュラは、交渉型予算や種別資金に比較すると、一般に高い実施能力が求められる。なぜなら、ファンディング・フォーミュラは適切な配分額を算出するために正確なデータが得られることを前提としているからである。例えば、もし学生あたり実績コストが定期的に収集され、検証可能なものでなければ、それをベースにしたフォーミュラへの移行を勧めるわけにはいかない。それに比べると、平均コストや標準コストをベースにしたフォーミュラは、まだ実施しやすいものとなっている。なぜなら、こうしたフォーミュラは、実績コスト額のように詳細な情報を教育機関に求める必要がないからである。

通常、適切なデータが入手可能であるかどうかということは、いかなる業績ベース配分メカニズムを成功させる上でも重要な事項となる。また、ファンディング・フォーミュラが最もうまく機能するのは、教育機関への財務資源の配分に使用される基準が、すでに利用可能かつ簡単に検証できる場合である。そして、利用される基準と求める結果の関係について、合意が成り立っていることが前提となる。例えばアルゼンチンでは、1995年以降、政府が高等教育制度の改革を始めた際に、いくつかの大学が補助を余計に受けるために、学生数を水増ししている事実が、監査により明らかになった。そこで、それ以降、世界銀行支援プロジェクトの枠組みで総合経営情報システムが設計、導入され、大学システム全体と政府に適切かつ信頼性のある情報が提供されるようになり、改革の達成度をモニタリングできるようになった。

このレポートの前の方の章で指摘したとおり、需要サイド・バウチャーは真に革新的な資金供給方法である。伝統的なファンディング・アプローチと比較した、需要サイド・バウチャーの最も大きな強みは、競争を導入することにより、学生の選択の幅を広げることができる点にある。そうして、アクセスと内部効率性の改善を促し、また、もし私立教育機関に入学する学生もバウチャーを使用できるなら、私立セクターの発展を図ることも可能となる。しかし、需要サイド・バウチャーの弱点の1つは、交渉型予算やファンディング・フォーミュラといったより伝統的な配分アプローチに比較して、管理が難しい点にある。よって、制度全体に非効率をもたらす懸念も否めない。例えば、バウチャーを配布するために受給資格学生を入学前に特定する作業を行うためには、機関直接補助の伝統的配分アプローチよりも、強い政府体制を構築しておく必要がある。需要サイド・バウチャー

の実施を成功させるもう 1 つの鍵は、消費者に対して十分な情報を提供することである。学生が自分の受ける教育の選択肢についてよい知識を得ることができれば、需要サイド・バウチャーはより有効なものとなると思われる。しかし、政府と高等教育機関の関係が直接的であるため、供給サイド・バウチャーの方が実施しやすいことは確かである。

政府の管理能力は、学生への支払いを組み込んだ多様なスキームの成功を決定づける重要な変数でもある。学生支援バウチャーの利用可能性と学生融資の返済方法の決定は、管理能力に関連した特別な課題としてあげられる。これらの配分メカニズムは、両方とも、成功のために強い政府体制を必要としている。

学生支援バウチャーは、教育機関が実施している支援プログラムと比較すると、アクセスや選択、競争の改善を見込むことができる重要な代替政策である。ただし、バウチャーが学生に対する経済支援策として多くの利点を有しているにもかかわらず、途上国や移行国の多数は、学生補助や奨学金を供給する手段としてバウチャーを利用できる状況にない。学生支援バウチャーや他の需要指向アプローチを成功裏に導入するための条件は、次のようなものである。

- ・ 高い管理能力を要するため、強い政府体制が不可欠である。
- ・ バウチャーを獲得するために低品質の教育機関や教育課程が増殖するのを防ぐため、しっかりした質保証手続きを備えることが必要である。
- ・ バウチャーにより可能となった真の選択の利点を学生が享受するために、良質な情報システムを備えること。

さらに、政策立案者は、学生支援の提供手法として、バウチャーの持つ弱点も認識しておくことが重要である。バウチャーは、教育機関が実施するような分権化された学生支援プログラムと比較すると、政府に重い管理責任を課す傾向にある。さらには、学費と支援施策をうまくコーディネートするためには（これは、政策を成功裏に実施するための重要な条件である）、高等教育機関は、どの学生が支援を受け、またいくら受け取るかといったことを決定するための裁量を少なくともいくらかは持つべきだと考えられる。確かにバウチャー・システムは、選択を促し、競争を活発にし、高等教育制度の効率性を向上させるといったいくつかの利点を有している。しかし、こうした理由から、途上国や移行国の多くは、バウチャー・システムに移行するよりも、学生支援プログラムを実施している高等教育機関に任せる方がよいとみている。

学生融資を有効な政策ツールとするために、政策立案者はその実施に伴う多くの重要課題に向き合い、解決しなければならない。そうした課題には、財源や補助水準、返済方法などが含まれる。おそらく最も重要なことは、学生融資機関は、学生顧客がどの程度の累積債務を抱えているかを計算し、モニタリングする能力を持つ必要があるということである。例えば、ベネズエラでは、1990年代初頭に補助制度から学生融資に移行している間、学生融資基金（FUNDAYACUSHU）は、海外留学から帰国した卒業生に対して、彼らの借入残高がいくらなのかを答えることができないといったことがしばしば起こった。

第二に、学生融資制度の成功の鍵を握っているのは、各国固有の状況に最も合った返済メカニズムを活用することである。融資の返済見込みが十分立たないまま学生融資プログラムを導入すると、制度の信頼が低下することはもとより、財務的な持続可能性も急激に

低下することになる。十分な返済レベルを達成するために有力なアプローチとしては、学生の借り手が卒業した後、政府に所得連動ベースで税制をとおして徴収させる方法がある。所得連動型返済を成功させる条件としては、次のようなものがある。プログラムを実施できるだけの強い政府体制を持つこと。所得ベースの返済を徴収できる税制を持つこと。所得連動型返済の期日が到来して、(利息とともに) 国庫に返納されるのを待つことができるだけの十分な公的財源を持つこと。残念ながら、ほとんどの途上国は、学生融資の所得連動型返済を成功裏に実施するためのこうした基準を満たしていない(先進国でもそう多くはない)。

こうした条件が整わない国については、債権回収に長けている銀行やその他の民間機関に融資の返済管理や回収責任を負ってもらう形で、伝統的な割賦返済に頼らざるを得ないだろう¹⁶。民間部門の融資返済管理は、次の2つのうちいずれかより良い方で行われる。それは、銀行や民間機関が企業社会と全く同じ規範で融資と回収を担う方法と応札した民間企業と政府が融資回収の業務契約を結ぶ方法である。通常の手続きを踏んで銀行やその他の民間機関が学生融資の返済管理や回収を行うことにより、投資家が満足する返済レベルを達成することができるケースが多い。しかし、多くの途上国では、財務的、政治的に満足いく返済管理をできるような銀行部門やその他の民間機関を持っていない。さらに、若い卒業生の所得が借入を返済できるレベルにあるのかということも問題である。多くの国で、この問題に対する答えはノーである。

よって、多くの途上国においては、適切な返済レベルを確保するための、この2つの主要方策は現実味を持っていないように思われる。これらの国々で、もし学生融資を高等教育に対する資金供給戦略の重要要素とみるならば、学生融資事業で国際的な経験を持つ民間企業を探し出し、必要な返済サービスを提供することが、有効な学生融資制度を実現するための唯一現実的な方策と思われる。

¹⁶ 融資管理の慣行からすると、返済管理 (servicing) とは融資の定期的返済を管理することであり、回収 (collection) は債務の滞納や不履行が起きた際に返済を迫る行動を指す。

透明性と客観性の確保

多様な公共政策を成功させる鍵は、教職員はもとより、学生やその家族を含めたすべての利害関係者に対して透明性を保つことである。透明性は、この章で議論されている他の目的を成功裏に達成する上でも重要であり、特に十分な政治的合意を得るために必要とされる。教育機関や学生に対する資金配分に透明性が欠けている場合には、公平性や品質、効率性の向上を目的とした政策は失敗に終わる。また、透明性に関連した側面として、配分資金の不正使用をできるだけ未然に防ぐことがあげられる。往々にして、よく練られた政策であっても、資金が公平かつ許容可能な方法で分配されていると受け取られていないか、事実そのように分配されていない場合、そのような政策は失敗に終わる可能性が高い。

機関補助の配分メカニズムに関する透明性には、多くのバリエーションが存在する。交渉型予算の最も大きな弱点の 1 つが透明性の欠如であり、どのように資金が分配されるかについては、通常全く不明瞭であり、交渉の中で決定がなされる。このような理由から、交渉型予算からファンディング・フォーミュラへの移行が持つ強みの 1 つは、衆人監視外で通常行なわれる交渉よりも、フォーミュラの方が、その性質から透明性が高い傾向にあることがあげられる。

また、何らかの形で種別資金が配分される際に、不正使用のリスクが最も高まるといえるかもしれない。どのように資金が分配されるかという基準が不明確な場合や、特定の教育機関が受給額を引き上げるために、システムを「手玉にとる」ようなことを許している場合には、リスクが最も高まる。こうしたことは、あまりうまくいっていない施策や政策に起こりがちであるが、比較的堅固な政策においても起こりうる話である。その 1 つの例は、ピアレビューによるプロジェクト採択の代表として高く評価されている、米国連邦政府の研究資金である。しかし、10 年以上前には、最高位の研究大学のいくつかの研究活動の間接経費を不当に課していたことが広く発覚し、長期にわたり培ってきたこの活動の信頼性を著しく損ねることとなった。

透明性に関しては、学生支援プログラムの実施にあたり頻繁に提起される政策的疑問がある。それは、高等教育に対する学生と家計の支払い能力を判断できるかどうかという問題である。具体的には、家計の所得レベルを特定するために少数の質問を問うような単純なプロセスをとるべきなのか。それとも、経済的支援の分配により公平性を高める手段として、家計を高度に区分しようとするような、より複雑なプロセスを学生支援の資格審査に適用すべきなのか、といったことである。

支援資格の定義については、多くの国々において政策立案者がシステマティックな方法で対応してこなかったと思われる重要問題である。オプションは幅広く、学生やその家族に確認のためのちょっとした質問をするだけという単純なシステムから、分厚い申請書を詳細な指示に従って埋めなければならないかなり複雑なシステムまで様々である。単純なシステムについては、学生やその家族が支援を申請し、学生自身とその家族の経済状況を想定される所得や給与を含めて問うような限定された質問を行なうもので、多くの国でみられる。ただし、こうした質問は多くの場合、所得に直接関係するものではなく、学生の経済状態を知る助けになるようなライフスタイルに関するものになっている可能性がある。米国は、分厚い支援申請書を使用する対極的な事例の 1 つであり、書き終えるのにかな

りの時間を要すると思われる。フィリピンのカトリック系大学のいくつかは、貧困学生だけが大部の申請書を記入するといった時間の浪費に耐えうるモチベーションを持っているという前提のもとに複雑なシステムを採用している。そして、このアプローチについては、ソーシャルワーカーが申請者の家庭をランダムに訪問し、申請内容の真偽を確認することによって制度的補強をはかっている。

コンプライアンスも学生支援制度を成功裏に実施する上で鍵となる。もし、学生やその家族が回答を偽って結果をごまかすことができると信じたなら、支援制度の信頼性は失われてしまう。コンプライアンスと正確性をより良く担保するために、特に税制が脆弱または存在しない国や巨大なブラックマーケット経済を持つ国（つまり、所得を簡単に確認できない国）については、学生支援制度を実施する当局者は、容易に検証可能な情報のみを要する比較的シンプルな制度を構築することに力を注ぐべきと考えられる。このような情報の例としては、学生がどの高校に在籍していたか（特に学校が学生の社会経済的な層によりランクづけされている場合や、私立教育機関に属する学生の割合が著しく多い国の場合）、学生がどこに住んでいるのか（郵便番号が低所得者の密集度によりランクづけされているような場合）、自家用車を所有しているのか、水洗トイレがついているか、または家庭の電気代はどのくらいかといったことがあげられる。

支援プロセスを複雑にすれば、高等教育に対する学生・家計の支払い能力を細かく判別して、より大きな公平性を生み出すことができる。しかし、途上国や移行国の多くは、より少ない質問で情報を収集し、あまり詳細とはいえない区分での判別に甘んじる、よりシンプルな制度を選ぶ方が良いかもしれない。制度の複雑性は、支援申請手続きの段階で学生やその家族を怖気づかせてしまう恐れがあり、より大きな公平性を目指す上での障壁となりうるのである。

改革の政治的実現性に向けて

幅広い利害関係者間の政治的合意を得ることも、高等教育政策（特に資金配分の改革）を成功させるために重要なことである。改革の政治的実現性を考える上で重要な事項の1つは、これまでの資金配分方法が、どの程度の役に立たず、破綻しているかという点である。機関補助制度および学生補助制度の両方について、大規模な破綻がすでに起きている可能性がある。資金の再分配を伴う政策を成功させることが、新旧政策の入れ替わりをどの程度円滑に行なえるかということに直接関係してくる。

学費の徴収開始や大幅な値上げは、政治的に物議をかもし高等教育政策の典型的な例であり、大規模な政策転換を生み出す。しかし、学費は資源を結集するための戦略という範囲にとどまらないものであり、配分メカニズムを扱っているこのレポートの守備範囲を超えてしまっている。ただし、資金の分配に大規模な変化をおよぼし、重大な政策転換に結びつくような、教育機関・学生に対する配分メカニズムも多数存在する。

まず、機関補助のパターンを見てみると、ファンディングの手法が変更された際に、重大な破綻が起きやすいようである。例えば、交渉型予算は、政治的に確固たる地位を持つ教育機関に対して最も恩恵を与えるような傾向にある。また、種別資金やファンディング・フォーミュラは、それほど確固たる地位を持たない教育機関に対しても資金の相当割合が配られる。もし、前者から後者に移行した場合には、最も恩恵を受けていた教育機関が予算面で困難に直面する可能性があることを認識するのが重要である。同様に、ファンディング・フォーミュラの計算要素や各要素の重みづけなどを変えると、教育機関に対する資金の再配分を招くことになる。また、学生あたり実績コストを支払うシステムから、標準コストを計算するシステムへと移行すると、資金配分の基準が変わり、効率性が低いため学生あたりコストが平均より高めの教育機関が受給額シェアを落とし、学生あたりコストが相対的に低い教育機関がシェアを伸ばすということになる。これは正しく、コロンビア政府が2004年にファンディング・フォーミュラを改定した後に起きたことであり、配分基準に業績要素が導入された結果である。具体的には、予算の12%までが業績指標（学位取得所要期間、落第率など）に基づいて配分されることになった¹⁷。しかし、3つの大学が憲法裁判所に異議を申し立てたため、政府は2005年にこの決定を撤回することになった。そして、これらの大学に対して「逸失した」収入を政府は支払うことを命じられた。

こうした破綻を防ぐためには、「既得権 (Grandfather)」条項を導入して、当面は以前の合意に基づけば支払われるべき金額の一定割合を最低限のファンディング水準として、すべての教育機関に保証するような措置をとるのが望ましいかもしれない。また、極端な場合には、政治的な受容度が高まるまでの期間、教育機関はファンディング水準が下がらないと確約してもらおうということも考えられる。このアプローチをとった場合には、既存のファンディング・パターンとは異なる基準で分配されるものの、ファンディングの増加として変化が現れることになるだろう。これは、パキスタンで実際に行われたことであり、2002年に新しく設立された高等教育委員会 (Higher Education Commission) が伝統的な

¹⁷ Uribe, C. (2006). "New Developments in Colombia's Higher Education." *International Higher Education*. Number 42, Winter 2006, pp. 20-22.

交渉型予算に代わってファンディング・フォーミュラを設計した際に、過去の予算配分における不利益な格差を補償するような公平化要素を加味している。そして、新しいフォーミュラによって損失を被る有力大学が反感を抱かないように、フォーミュラの公平化要素については、最初 2 年間、増額分だけに適用することとした。しかし、2006 年現在、新しいファンディング・フォーミュラは予算配分全体の計算に適用されている。

過去に政治過程からほとんど隔絶していた制度に、政治的圧力が加わるようになった際、政治的実現性の別の側面が現れる。米国における FIPSE 競争資金の歴史（下記の事例 7 を参照）がその好例であり、政治的に中立な組織がいかんして政治色の強い機関に変わり、結果として広く一般大衆の信用を失ってしまうかを示している。

資金配分を決定する強いバッファ機関を持つ国々は、政治的圧力からの中立性を保つためにこうした機関が重要だと考えている（ただし、ファンディングの総額については、適切な政治機関により決定されることになるが）。ファンディング・フォーミュラは、政治過程から十分に隔絶されている場合、政治的に最も成功裏に合致した手法とみられる。よって、政治色の強い個人や組織がファンディングの総額を決定する場合には、バッファ機関が資金配分を決定することが望ましい訳である。

事例 7. 中等後教育改善資金

(Funds for the Improvement of Postsecondary Education: FIPSE)

おそらく、高等教育に対する世界で最初の競争的資金は、米国で 1972 年に創設された中等後教育改善資金 (FIPSE) である。FIPSE は、教育・研究のイノベーションを促進するようなプロジェクトに対して、高度に競争的な方法で配分されるもので、機関補助と個人補助の両方がある。そして、連邦教育省の一部局が運営を担当している。ただし、FIPSE は、教育省の他のファンディングと比較すると、柔軟性のある雇用や業務運営に対して交付されるのが一般的で、非公務員の期限付き教職員の雇用といったことにも使われてきた。30 年超にわたり存在してきた FIPSE は、連邦制度の中で独立的な地位を確立し、高等教育の世界でイノベーションを刺激し、品質向上を図るための建設的かつ効果的な手法として認められてきた。しかし、ここ 10 年の間に不穏な動きがみられる。というのは、議会（立法府の一部）が予算審議過程において特定のプロジェクトに資金をつける傾向が拡大しているということである。「特定の (earmarked)」プロジェクトにおける劇的な予算の増大は、FIPSE の大幅な増加をもたらしたが、政治過程からの隔絶はないがしろにされ、教育省は独立した省庁としての信頼性を損ねることになった。

また、追加的なファンディングへの対応と厳しい予算制約のもとでの対応を比較すると、前者の方が再配分施策を容易に導入できる点は、重要な教訓である。1990 年代の初頭に、オランダの高等教育大臣がファンディング・フォーミュラを変更しようと試みた際に、その内容が裕福な古参の大学から新しい大学への資源再配分を目的にしていたことから、前者は反発し、訴訟を起こした。結局、裁判所は古くからの大学を支持し、大臣は計画を取り下げざるを得なかった。その逆がパキスタンにおける最近の改革であり、伝統的な交渉型予算を客観的で透明性のあるファンディング・フォーミュラに替えるものであった。そして、このフォーミュラは過去の受給額に対する補償要素を含んでおり、大学もごく簡単

に受け入れることができた。特に、この再配分プロセスは、高等教育予算に対する追加分のファンディングにだけ適用されたので、受け入れられやすかったといえる。

学生支援の分野において、多くの国で最も議論的となっていることの 1 つが受給者の社会経済的地位による資金分配の問題である。低所得学生やその他の恵まれない学生が、きちんと学生支援制度の受益者となっているかどうかということが、学生支援制度の成功を決定づける一因となる。ほとんどの国で、学生支援制度は最貧層の学生を助け、こうした学生の高等教育進学率を上げることを目的として始められた。しかし、時とともに、中流クラスの選挙民やエリート層からも政治的に受容されるように、受給対象の所得層を広げる傾向にある。例えば、アフリカにおける多くのフランス語圏諸国では、汚職や親族重用主義と戦うような政治的意志を持たない学生すべてに対して奨学金が交付される傾向にある。このような転換は、高等教育制度における公平性を高める上で、しばしば割高な財務負担をもたらすことになる。よって、このケースや他の多くの事例においてみられるような、政治的受容度の高い政策形成を行なうと、当初想定していた目的を効果的に達成できない恐れがあることに注意しなければならない。

不測事態への準備

政策を成功裏に実施する上で最も頻繁に障害となるのが、新規の改革や既存政策の変更がもたらす結果をすべて予測し切ることができない（あるいは、しようとしな）ことにある。よって、政策立案者にとって重要なのは、政策形成過程および実施計画へ具体化するにあたって、発生する可能性のあることをできるだけ予測することにある。高等教育の領域では、機関補助と学生・家計支援の両方において、当然考慮されるべきでありながら、好ましからざる結果を生んでしまった事例が数多くある。

機関補助についてしてみると、ある目的を達成するために設計された政策が、他の重要な目的に対して予想外の悪影響をおよぼしてしまうよう事例が多い。このような事例として、オランダやイングランドを取り上げてみると、これらの国々は、在籍学生数ではなく、卒業生数や年次修了学生数に応じて支払いが行われるようなファンディング・フォーミュラを開発した。ここで確認すべき明らかな懸念事項は、以下のようなことである。それは、このような資金配分根拠の変化によって、教育機関が基準を下げて、より多くの学生を卒業させ、あるいは年次課程の修了を認めるといったことにより資金獲得に走り、教育の質の低下に結びついてしまうのではないかということである。そして、教育機関がトップランクの学生を競って取り合うことを選び、学生全体の質の底上げを求めなくなってしまうといったことも、もう 1 つの予期せぬ結果である。同様に次のようなことも考えておかなければならない。というのは、在籍学生数をベースに教育機関に支払いを行なう伝統的な政策をとった場合に、業績ベースをより考慮してファンディングを行なっている国々よりも、学位取得率が本当に低くなるのかということである。

学生支援のメカニズムについても、できればきちんと予測して回避すべき、悪い事態が数多くみられる。例えば、学生支援の提供により学生の負担する実質価格が下がり、高等教育需要の拡大をもたらしたとしても、十分なキャパシティが提供できなければ、効果はなえてしまう。もし、キャパシティがあまりにも限られたものであれば、経済的に貧困状態にある学生は、（おそらく成績も良く、その他の学力指標も高い）家計の裕福な学生に負けてしまい、在学できないだろう。

学生支援の提供に係るもう 1 つの悪い事態としては、次のようなことが多くの国で認められる。それは、もし支援制度が簡単に利用できるものであれば、教育機関はそれを見越して学費やその他の価格を引き上げる可能性があるということである。これは、米国において、ここ四半世紀の間、さかんに議論されているトピックであり、学費やその他の負担金がインフレ率の 2 倍のスピードで伸びている。そして、その間に融資制度を中心とした学生支援の金額も数倍の伸びを示しているのである。米国では、支援の広がりや価格上昇に相関があると主張する人たちがいる反面、価格と支援の間にいかなる偶然の関係も実証できないという意見もある。

同様に、もし生活費に対する学生補助や融資に制限がない場合、あるいは提供される資金が過剰な場合、学生はより贅沢なライフスタイルを選ぶと予想される。例えば、70 年代の後半に、豊富な FUNDAYACUCHO 補助金の恩恵を受けて北米で勉強していたベネズエラの学生は、米国やカナダの大学事務局関係者の間では「地域で最も裕福な学生」として知られていた。また、ニュージーランドにおける借入負担の急激な増加は、学生が生活費

にあてるために借入を増やしたことが大きな要因となっている。そして、1990年代初頭に学費の値上げが決定され、追加コストをカバーするために学生融資が多用されることになった。その結果、学生融資債務の返済から逃れるために、大学卒業生のエクソダス（おそらく、この表現は事実よりも言い得て妙である）が起きるといって望ましくない事態を招くこととなった。さらに、米国の経験から学ぶことのできるもう1つの不測の事態としては、教育機関の学費割引支援の対象所得層が上がったことがあげられる。これは、多くの大学・カレッジが、最も困っている学生層のニーズについては政府資金による支援にまかせ、浮いたお金を自校の独自支援策につぎ込んで、中所得層の学生を「獲得（market）」しようとしたものである。

このような不測の事態は、財務的な観点だけに当てはまる訳ではない。例えば、もし奨学金制度が受給者に対して学位取得に向けて十分な学業成績をあげてを課さなければ、学生は早々に落第してしまうか、卒業のする意志がほとんどない学生に資金を与えるというようなことが起きるかもしれない。同様に、比較的低い学費を課した場合に、学生は卒業までに要する時間を長くとることが可能となり、また落第した際に無駄になる学生・家計の投資額は相対的に小さなものとなることが考えられる。

そこで、政策立案者の主要な責務の1つとして、新政策にともなって起こりうるこうした悪影響を事前にできるだけ予測し、負のインセンティブや悪い結果を相殺するような方策をとっておく必要がある。例えば、卒業生数をもとに機関補助を行う場合に、教育の質を保つために、適切な学業基準を満たすことを課す必要があるかもしれない。もしくは、教育機関に対して卒業生をもとに「過剰に」払い過ぎないという選択に至る可能性もあり、その場合には、そうした政策がもたらす財務的インセンティブはある程度犠牲になる。また、学生支援の「価格」低減効果については、（高等教育に在籍するための総コストをカバーする政策がよく実施されているものの）学費と生活費の一部だけを提供するという政策的な選択肢をとることができる。

5. 結論：いくつかの教訓

このレポートでみてきた多くの改革やイノベーションは、ごく最近のものばかりであり、結局、詳細な効果の検証にまで至っていない。しかし、過去 20 年にわたり多くの国々が経験してきたことをとおして、一連の教訓が得られている。こうした教訓は、政策立案者が資源配分メカニズムをより効果的なものにするために戦略を立案する際に役立つ。

- ・ **望ましい政策目的を達成するためには、資源の流動化策と配分メカニズムを組み合わせること。**

高等教育における資源の流動化について、ここ 10 年ほどの間に国際的経験から得られた主要な教訓は、単一の財源に依存し過ぎないことが重要だという点である。財源を多様化することにより、多くの政府および教育機関において、資源の需給のミスマッチを効果的に解消することができた。それと同様に、ほとんどの国で高等教育制度に求める目的を達成するためには、複数の配分メカニズムをあわせて用いるべきだということは、明白と思われる。例えば、ファンディング・フォーミュラは基盤的財源の配分には有効な手段とみえるが、良質な教育に報いたり、あるいは公平性を高める刺激としての役割にはあまり向いていない。それに対して、学生支援制度は、アクセスの向上と公平性の確保をはかる上で最上のメカニズムであることが多い。しかし、こうした重要な目的を達成するために、学生支援制度のみに頼るといったことは避けるべきであろう。政策立案者は、機関補助の配分メカニズムをとおして制度の公平性を改善するような、革新的な手法を探すことも必要である。同様に、品質や合目的性の向上は、機関補助の配分メカニズムの領域と決めつけられないことも重要である。学生支援も品質や合目的性の向上に役立つ道があるからである。

- ・ **高等教育におけるより高い成果を遂げるために、業績ベースのメカニズムの採用を検討すること。**

ここ 10 年かそれ以上の間に、様々な国で業績ベースの配分メカニズムが導入されてきた。その経験が示唆するところを確認してみると、政策とその成果を結びつけることは、学位取得率や学生あたりコストの予想外の低減など、主要な指標の改善に有益な効果があることを示している。このレポートでも検証された最も顕著な傾向は、「資金配分を教育機関や学生の業績指標と関連づけることは、高等教育制度が持つ、公平性や品質、効率性などの目標を達成するための能力に本質的な変化をもたらす」ということである。ある政策がこうした可能性を実現できるかどうかについては、その政策がどのように設計され、どの業績メカニズムが採用されているかということに大きく依存するようにみえる。例えば、競争的資金はイノベーションの促進や品質向上に最適とみられる。また、業績契約は教育機関と政府の間の財務的な関係をきちんと定義しているという意味で、交渉型予算よりも改善がみられる。さらに、ファンディング・フォーミュラやその他の方法による成果連動型配分は、教育機関が公平性や合目的性、効率性などを向上させるインセンティブを持

つ方向に働きかけることができる。また同時に、業績ベースの手順が持つ懸念材料にも目を向けておくべきである。アクセスを向上し、スループットを改善するようなインセンティブを付与する努力は、品質の低下といった悪結果をもたらす可能性もあり、その防止策を考えておかなければならない。

- ・ **目指す政策目的に合致した最適な配分手法の組み合わせを選択すること。**

公平性や品質、業績の向上などに資源配分をリンクさせるという方向性は原則として維持されなければならないが、配分手法の選択については、目指すべき政策目標のバランスに大きく依存することになる。このレポートで議論したように、ある配分メカニズムは、他のメカニズムよりも特定の目的をより良く実現することができる。一般に、各国特有の事情により、最適な配分メカニズムの組み合わせの決定要因は左右されることになる。ある国でうまく機能していても、他の国ではうまくいかないこともある。そして、多くの配分メカニズムは、効果的な実施のために堅固な政府体制と十分な公的資源を必要としている。ただし、途上国と移行国の大多数は、こうした基盤を欠いているため、政府体制や公的資源の要件を必要としないような、他のアプローチを探さざるを得ない。場合によっては、新しい配分メカニズムの有効な実施に際して、教育機関自身の変革も同時に要求される。さらに、ある時点で有効であったものも、10年も過ぎれば別の政策的挑戦と目的に対応しなければならず、もはや用をなさないといった事態も考えられる。

- ・ **目指す政策目的の定義と優先順位づけを慎重に行うこと。**

多くの国で行われている政策論議は、アクセスや品質、効率性の向上の必要性に関する一般論に落ち着いてしまう傾向にある。もし、目指すべき目的やその進捗度を測るための指標を厳密かつ正確に定義しなければ、そのような政策論議は、目標や目的の優先順位づけもなく、よりたくさんをより良くしましようといった推奨活動に陥ってしまう危険がある。この種の論議は、結局、がっかりするような非生産的なものである。そして、政策立案者が希少な資源を最も効果的に利用する方法について困難かつ不可避な選択を下す上で、何のプランも示すことができない。

- ・ **配分メカニズムと質保証や業績制度をあまりに固定的にリンクしないようにする。**

政府は、評価／認証の結果や業績と高等教育機関に対するファンディングの額の関係を固定化し過ぎないように注意すべきである。これに関連する事柄としては、特定の業績指標の達成にばかり目が行ってしまい、結果として品質や公平性を損なうような恐れがある点があげられる。より効果的なアプローチとしては、次のようなことが考えられる。それは、評価や認証を受けること、あるいは特定の業績指標を達成することを、公的資金の追加配分を受ける際の最低資格とすることである。この方が、ファンディングの金額の決定要因としてしまうよりも効果的と考えられる。例えば、アルゼンチンでは、競争的資金の受給資格と認証プロセスへの参加をリンクさせている。また、チリでは、学生融資の利用資格を私立高等教育機関の学生に拡大する新しい法律が施行されたばかりであるが、在学する教育機関は認証プ

プロセスへの参加に同意している必要がある。

- ・ **中期的に安定したファンディングを保証すること。**

競争的資金や業績契約など複数年のファンディングが保証されている配分メカニズムは、単年度の配分メカニズムよりも望ましいといえる。複数年のファンディングによって、高等教育機関は、投資案件や改革プログラムを戦略計画に呼応した形で中長期的に立案することが可能となる。また、しばしば改革の結果として起きる資金分配の大規模な変更により政治的な悪影響が生じることを防ぐことが必要となる。そのため、政策立案者は「既得権 (grandfather)」条項で変化を和らげるか、改革の実施には新しい財源を用いるといったことを考慮すべきである。

- ・ **改革の政治的実現性を高めるため、専門家による適切な事前調査や利害関係者への諮問、公の場での議論やメディアをとおしたキャンペーンなどを行い、反対や抵抗のリスクを最小限に抑えることが必要である。**

学費の新設や値上げ、補助・奨学金から学生融資への転換、私立高等教育機関の認可等を含め、多くの資金配分改革は論争の的となる。ただし、政治的困難を理由に重要かつ不可欠な改革の実施を遅らせてはならない。

- ・ **政策の実施過程において、予期せぬ悪影響に備えることを重要事項として位置づけること。**

多くの国々における経験を検証した結果、政策立案者は、一度政策が決定されると、その政策が実施される前に関心を失ってしまう傾向にあることが分かった。この傾向は、次のような状況を助長している。つまり、政策が意図していなかった結果をもたらす、公平性や品質、効率性の向上といった重要な目標に向けて発揮されるはずだった効果を損ねてしまうというものである。このような不測の事態に対応する方策としては、モデルを構築するかその他の分析テクニックを駆使して、このような事態がどのように展開し、どのくらい影響するかを予測することが考えられる。または、モニタリング・システムによって、政策担当者が初期段階で問題を察知し、必要な修正を加えるといったことも、もう1つの方法としてありうる。

6. 補遺1 ー配分メカニズムの分類

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<p>I. 公的な機関直接補助 ー典型的には、次の使途に対して、国が教育機関に公的助成を行うものである：教育、運営および投資（経常費および多様な特定目的を含む）、ならびに大学ベースの研究。</p>	
<p>1. 教育、運営および投資に対するファンディング ー数多くの異なるアプローチで、教育、運営および資本投資にかかる教育機関の支出を補助している。このような公的資金の活用は、通常は公立教育機関にのみなされるが、私立教育機関がこのタイプの助成対象となる国も少数ながら存在する。</p>	
<p>1.1. 交渉型またはアドホック型予算 ー公的資金の配分については、政府と教育機関の間で交渉が持たれる。よって、前年度の受取額や教育機関の政治力といった、歴史的経緯または政治的要因が働きやすい。交渉型予算は、通常次の2つのいずれかの方法で配分される。</p>	<p>経常費に対する最も伝統的な配分形態であり、いまだ多くの国で使われている。</p>
<p>i) 科目予算 ー交渉型予算は、教育機関に対する科目別配分として実施されることが多い。</p>	<p>ネパール</p>
<p>ii) ブロック補助金 ー一括のブロック補助金として各教育機関に配分するものであり、交渉型予算のもう1つの実施方法である。</p>	<p>マレーシア</p>
<p>1.2. 機関種別・使途指定型資金 ー教育機関の種別が特定目的の資金を獲得する際の資格要件として指定される伝統的なファンディング形態。こうした資金は、しばしばフォーミュラを使って、指定機関の間に配分される。</p>	<p>米国のタイトルIIIプログラム、南アフリカの黒人教育機関向け資金</p>
<p>1.3. ファンディング・フォーミュラ ー現在、多くの国々で経常費の機関補助配分に何らかの形でフォーミュラが使用されている。こうしたフォーミュラは、その開発にあたってどのような変数をベースにしたか、あるいはいかなる組織が開発したかといったことにより様々である。ファンディング・フォーミュラで使用される変数には以下のようなものがある。</p>	
<p>i) 教職員や学生といったインプット ーほとんどのファンディング・フォーミュラは、教職員数や学生数といったインプット・ベースの構成要素を含んでいる。</p>	
<p>ー教職員 ー一時は、各教育機関の教職員数やその給与といったインプットをもとにしたファンディング・フォーミュラが一般的であったが、最近ではPh.Dを保有する教授数などの、より洗練された基準を設けているケースもある。</p>	<p>もうあまり使われていないフォーミュラだが、東欧など一部の国でまだ使用されている。</p>
<p>ー学生数 ーより一般的なフォーミュラであり、教職員の数や資格ではなく学生数による。在学生数は過去（実績）と予測の両方をとりうる。</p>	<p>フォーミュラを持つ国は、重要な配分根拠として学生数を何らかの形で使用している。</p>
<p>ii) 学生あたりコスト ー現在使用されているファンディング・フォーミュラのほとんどは、在学生数に次のうちいずれかの学生あたりコストをかけて計算している。</p>	
<p>ー 学生あたり実績コスト ー教育機関への資金配分で最も古くから利用されているのは、機関から報告された学生あたり実績コストにもとづくものである。</p>	<p>ほとんどの国のファンディング・フォーミュラで実績コストが使用されている。</p>
<p>ー 学生あたり平均コスト ー高等教育制度全体での学生あたり平均コストをベースに機関配分がなされている場合、通常は支出および在籍学生数の統計値から計算されている。</p>	<p>ファンディング・フォーミュラで、学生あたり平均コストを使用している国もある。</p>

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<p>－ 学生あたり標準コスト － 最適な教職員／学生比やその他の標準的な効率性指標を利用して、標準コストを算出して、それを配分のベースとする。</p>	<p>ブルガリア、チェコ共和国、イングランド、ハンガリー</p>
<ul style="list-style-type: none"> ベンチマーキング － 標準コストの一形態であり、「ベンチマーク」機関（または、機関群）の安定したコスト額やコスト構成をもとにするものである。 	<p>ケンタッキー州（米国）</p>
<ul style="list-style-type: none"> チャージ・バック措置 － ファンディング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、配分を期中に見直して事実を反映し、ファンディング水準を調整する。 	<p>予測学生数ベースのフォーミュラを持つ国のほとんどがチャージ・バックを使っている。</p>
<p>iii) プライオリティ・ベース・ファンディング － フォーミュラの中で労働力需要などの国家的・地域的な優先事項を反映した調整がなされるもの。合目的性に対するファンディングともいわれる。プライオリティの高い学問分野を専攻する学生を受け入れた教育機関に対して、フルコスト以上の価格が支払われるなどの例があげられる。</p>	<p>イングランドでは、ファンディング・フォーミュラの一部にプライオリティを組み込んでいる。また、米国の州の中には同様の調整を行っているところがある。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 学生ベース配分 － プライオリティ・ファンディングの一形態であり、資金が主に在学生の特性をもとにして分配されるもの。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ものとは異なっている。この種のフォーミュラは、「供給サイド」バウチャーと呼ばれている。 	<p>イングランドとアイルランドは低所得の在在学生に対して機関補助を増額している。ヨルダンとパレスチナ自治政府は、学生ベース配分の採用を提案した。</p>
<p>iv) 業績ベースのフォーミュラ構成部 － 業績指標がフォーミュラに組み込まれているもの。例としては、在 student 数ではなく、年次修了者数や学位取得者数をベースに教育機関への配分を行うようなものがあげられる。</p>	<p>デンマーク、イングランド、イスラエル、オランダなどは、フォーミュラ全体もしくは一部について、年次修了者数や卒業生数をベースにしている。</p>
<p>フォーミュラの開発機関：フォーミュラの利用にあたって、もう1つ重要になるのが、どのようなグループがフォーミュラの詳細を開発するのかということである。基本的には次の2つのオプションがある。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> 政府機関 － 政治的に選ばれた公職者により運営される組織が、フォーミュラ的设计・実施にあたり、資金を配分する。 	<p>世界中のほとんどの国々がこのアプローチをとっている。</p>
<ul style="list-style-type: none"> バッファ機関 － バッファ機関として知られるグループは、がフォーミュラの開発と改良にあたり、資金を配分する。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。 	<p>パキスタン、イングランド、インド、スリランカは、高等教育のバッファ機関を持つ。また、ニュージーランドとアイルランドは、第三次教育所管機関を持つⁱⁱⁱ⁾。</p>
<p>1.4. 業績ベース・ファンディング － ここ最近、多くの国々で業績ベースのファンディング・メカニズムが取り入れられ、経常予算や資本投資のすべて、または一部に適用されている。業績ベース・ファンディングには、次の4つのタイプがある。</p>	
<p>i) 一部業績連動型配分 － 基盤的なファンディング・フォーミュラのほかに、資金の一定割合を業績指標にもとづいて分配するもの。通常は、経常費に対するファンディングのごく一部に適用されるが、業績指標にもとづいてほとんどの資金を配分するような例も無くはない。</p>	<p>南アフリカ、米国における12を超える州（ミズーリ州、ニュージャージー州、テネシー州、サウスカロライナ州、オハイオ州など）</p>

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<p>ii) 業績契約 — 政府と教育機関システム全体あるいは個別教育機関の間で結ばれる拘束性のある合意であり、多様な業績指標を用いて進捗度合いをベンチマークする。こうした契約は、インセンティブというよりも懲罰的なものが一般的であり、教育機関は合意した業績水準を達成できなければ、何らかの罰を受けることになる。</p>	<p>フランス、フィンランド、デンマーク、オーストリアは、現在、業績契約制度を持っている。米国のコロラド州とバージニア州も制度を構築中である。</p>
<p>iii) 競争的資金 — 通常は、プロジェクト・ベースで資金配分がなされる。その目的は、品質の向上、イノベーションの促進、より良い管理の促進などに向けられており、ファンディング・フォーミュラや種別資金では達成困難なものが対象となる。</p>	<p>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、米国 (FIPSE)</p>
<p>iv) 成果連動型配分 — 国の数としては少ないが、次の 2 つのいずれかの方法で成果にもとづいた支払いを現在行っているところがある。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 業績ベースのフォーミュラ構成部 — 上記 1.3.の iv で紹介済み。 	<p>デンマーク、イングランド、イスラエル、オランダ</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス対価 — 教育機関は、政府との間で卒業生数を定めて契約を結び、契約仕様を達成できたか否かにもとづいて支払いがなされる。 	<p>コロラド州では、学士号取得学生に対する支払いシステムを構築中である。</p>
<p>2. 研究に対するファンディング — 大学ベースの研究を間接経費も含めて助成する方法については、世界中で多くのやり方が存在する。その例としては、教育・研究一体型配分、ブロック補助金、プロジェクト・ファンディングなどがあげられる。</p>	
<p>2.1. 教育・研究一体型配分 — おそらく、最も一般的な研究資金の配分方法である。政府の提供する資金のいくつかは、教育や業務運営よりも研究活動のために使われているのが現状である。</p>	<p>多くの国々では、交渉型予算またはフォーミュラをとおして、教育と研究に対して一体的にファンディングを行っている。</p>
<p>2.2. 研究プロジェクト・ファンディング — 申請した研究プロジェクトに対して教員やその他の教職員が資金を受け取るものであり、通常はピアレビューによって採択される。</p>	<p>米国の連邦政府研究資金</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ マッチング・ファンド — 教育機関の自己資金や民間資金でマッチングできる場合に、政府が特定目的のために資金を拠出するもの。 	<p>シンガポール、ニューヨーク州 (米国)</p>
<p>2.3. 研究に対するブロック補助金 — 教育機関が研究活動に特化したブロック補助金の配分を受けるもので、プロジェクトを区別したり、特定することは通常ない。つまり、教育機関または教員がプライオリティをつけることができる。ブロック補助金の金額については、次のようなことをベースにする。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> — 教育機関が示す能力 — ブロック補助金は、各大学の教員の集合的な研究遂行能力に対する評価にもとづいて配分される。「ブルー・スカイ」アプローチを支える。 	<p>イングランド、スコットランド、オーストラリア (提案中)</p>
<ul style="list-style-type: none"> — 卓越研究拠点 — ある研究分野に特化した、特定の機関に配分されるブロック補助金。 	<p>チリ、中国、ニュージーランド、オランダ、韓国、ベネズエラ</p>

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<p>II. 学生支援／機関間接補助 —世界を見渡しても、高等教育に対するほとんどの公的助成は教育機関に直接提供される。しかし、補助金や奨学金、税制優遇措置、多様な学生融資などの形で、学生や家計に公的資金を提供する割合を増やしている国も多い。また、学生を媒介にして教育機関を間接的に支援する、需要サイド・バウチャーのような形もとりうる。</p>	
<p>1. 「需要サイド」バウチャー —教育機関の運営費を支援する公的資金を学生にバウチャーの形で分配するもの。教育機関は、学生が提出したバウチャーの数や金額に応じて、政府から支払いを受けることになる。</p>	<p>コロラド州（米国）では、学部学生の経常費の支払いにバウチャーを現在使用している。グルジア共和国は、類似制度の導入を検討している。</p>
<p>2. 政府補助金・奨学金 —ほとんどの国々で、返済不要な支援が学生に提供されている。しかし、どのように支援を提供するかについては、多次元（支援施策の実施様式、対象学生、カバーされる支出範囲など）で様々な形をとる。</p>	
<p>2.1. 支援施策の実施 —補助金制度や奨学金制度を特徴づける主要な変数は、それらの制度がどのように実施されているかということである。</p>	
<p><i>i) 教育機関による実施</i> —公的資金は教育機関に提供され、その後に機関の責任の下に学生に分配される。分配方法については、政府により事前に指定されていることが多い。</p>	<p>ハンガリー、リトアニア、ポーランド、ポルトガル（メリット・ベース）</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ マッチング・ファンド —教育機関が特定の学生の学費を免除あるいは減額することが、政府の公的資金提供の条件となる場合もある。 	<p>米国（教育機関ベースの施策）</p>
<p><i>ii) 学生支援バウチャー</i> —学生および家計は中央で管理されている財源に対して申請を行い、経済状況や学業成績の評価に応じてバウチャーが交付される。教育機関が学生から受け取ったバウチャーを反映した形で政府資金を受け取るか、もしくは学生が直接資金を受け取るケースもある。</p>	<p>デンマーク、フランスおよびアフリカのフランス語圏諸国、米国（復員兵救護法、ペル奨学金）、チリ（中等学校の優秀卒業生に対するメリット・ベースのバウチャー）</p>
<p>2.2. 受給資格とカバーされる支出範囲 —補助金と奨学金は、返済不要支援に対してどのような資格要件を設定しているかということと、どのような支出をカバーしているかということにより、千差万別である。</p>	
<p><i>i) 資産調査（補助金）</i> —ほとんどの国々で、補助金の受給資格は、学生・家計の経済的ニーズに対する評価をもとにしている。この形態の返済不要支援は、次の支出に使用される。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 学費のみを対象とする、または主対象とする。 	<p>英国（2006年まで）</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活費のみを対象とする、または主対象とする給費。 	<p>オーストリア、ベルギー、エストニア、フランス、フィンランド、ドイツ、アイルランド、イタリア、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スロベニア</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 学費と生活費の両方に利用可能。 	<p>ポルトガル、米国</p>
<p><i>ii) メリット・ベース（奨学金）</i> —多くの国々では、学生の学業成績またはその他の実績を、多かれ少なかれ奨学金の受給資格としている。この形態の返済不要支援は、次の支出に使用される。</p>	

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<ul style="list-style-type: none"> 学費を主対象とする。 	米国（大多数の州）
<ul style="list-style-type: none"> 生活費を主対象とする給費。 	オーストリア、エストニア、フランス、ハンガリー、ポーランド
<ul style="list-style-type: none"> 学費と生活費の両方に利用可能。 	オランダ
iii) ニード・ベースとメリット・ベース — 受給資格については、学生の経済的ニーズと学業成績の両方をみている。	チェコ共和国、フランス、マルタ、スロベニア（給費）
3. 税制優遇措置 — 家計・学生は、税額の直接控除、もしくは学費や生活費の課税所得控除のいずれかの税制優遇措置を受ける。	
3.1. 現時点での学費 — 学生・家計は、学費の全額もしくは一部を相殺するような税制優遇措置を受ける。	アイルランド、米国、ニューブランズウィック州（カナダ）
3.2. 家計手当 — 税制をとおして提供される。こうした手当は、子供が高等教育に在籍している間、子供にかかる親の負担を相殺する形で役立つ。	オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、フランス、ドイツ、ラトビア、オランダ、スロベニア
4. 学生融資モデル — 現在、世界中の 60 カ国を超える国々で学生融資制度が提供されている。こうした学生融資モデルについては、返済スケジュールによって分類可能である。また、次のような側面からみてもアプローチは多様である。例えば、財源、カバーする費用の種類、学生の融資資格、補助の程度などである。	
4.1. 返済プラン — 学生融資の返済については、通常、モーゲージ型融資か所得連動型返済がとられる。	
i) モーゲージ型融資 — 学生融資の最も伝統的な返済プランであり、固定期間の間に割賦（均等）払いを行う。	学生融資制度を持つほとんどの国で、返済は割賦ベースとなっている。返済期間は 7～10 年が一般的である。
— 卒業後・延長返済プラン — 固定の割賦返済について、卒業後の返済をアレンジしたり（初期の返済額は小さく、後になるほど重くなる）、通常の固定返済期間を延長したりということを行う。	米国（選択制）、ソノーラ（メキシコ）、ベネズエラ
ii) 所得連動型返済 — 学生融資のより革新的なアプローチの 1 つは、学生が教育を修了した後に、借入額と借り手の所得の一定割合をもとに返済を行う方法である。	
強制的所得連動型返済 — すべての借り手が卒業後の所得と借入額に応じて返済するものであり、誰が学費を当初負担するかによってプランは様々である。	
<ul style="list-style-type: none"> 学費を学生・家計が当初負担する — 所得連動型返済は、学生やその両親が学費を通常どおり教育機関に支払い、そうした学費をまかなうために借入を行うということが複合している。 	南アフリカ、スウェーデン、ニュージーランド
<ul style="list-style-type: none"> 学費を政府が当初負担する — より革新的なアプローチであり、政府が学生の学費を当初支払い、学生は教育修了後に税制をとおして政府に返済していくものである。 	オーストラリア、スコットランド、タイ（2006 年）、英国（2006 年）

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<p>選択制所得連動型返済 一割賦返済義務を負っている借り手に対して、卒業後の所得に応じた返済を選択肢として与えるものである。割賦返済に支障がでた借り手を租税ベースの返済制度に移行させる結果となる可能性もある。</p>	<p>米国では、1994 年以降、借り手に対して所得連動型返済オプションを与えている。また、チリでは学生融資の債務不履行に陥った人を税制による返済に移行させている。</p>
<p>iii) 卒業税 学生は、教育修了後に租税の形で所得の一定割合を支払う。所得連動型返済は、生涯または退職まで返済を課せられることはなく、融資を完済すれば支払いが終わる点で卒業税とは異なる。</p>	<p>卒業税を実施している国はない。</p>
<p>iv) 人的資本契約 学生の卒業後の所得に対して「持分 (equity stake)」を持つ投資家に対して、学生が所得の一部を還元することを約束するものである。国の数としては少ないが、次の 2 つのいずれかの方法で成果にもとづいた支払いを現在行っているところがある。制度によっては、投資家が学生の経済的価値を税額控除できるものもある。</p>	<p>コロンビア、チリ、ドイツ、米国で試行されている。</p>
<p>4.2. 財源 学生融資の財源は、次のような様々なところから調達できる。</p>	
<p>i) 民間資金 世界中で、商業銀行やその他の民間資本が、モーゲージ型を中心とした学生融資制度に資金提供を行っている。</p>	<p>カナダ、チリ、中国 (商業ベース)、韓国、米国 (保証制度もあり)</p>
<p>ii) 公的財源 モーゲージ型融資の財源が民間から公的資金に移行しているのは、多くの国々でみられる最近の傾向である。</p>	<p>カナダ、中国 (補助制度)、香港、タイ、米国 (学生直接融資制度)</p>
<p>iii) 学内学生融資制度 この制度を学生融資に使用している例は少ないが、ある学生から徴収した学費で、他の学生に融資を行い、学費の支払いを支援するものである。こうした融資制度は、政府の関与をほとんど伴うことなく、次のような革新的な返済方法を可能とする。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 繰延返済プラン 借り手が在学しているうちに、一定期間の学費分割支払いが始まるもの。 	<p>フィリピン</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間融資・回収 教育機関は、借り手が返済を始めた時点で、債権を民間回収機関に売却するか回収業務の委託契約を結ぶ。 	<p>米国 (サリーメイ他)、コロンビア</p>
<p>iv) 創造的ファイナンス モーゲージ型学生融資の提供と拡大を促進するために、数多くの革新的なファイナンス手法が考案され、構築されてきた。その例は、以下のようである。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 二次市場 既存の学生融資が売却される、または、これを抵当に入れて新規融資の資本を調達するといったことが行われる。 	<p>米国 (サリーメイ他)、コロンビア</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 「証券化」 学生融資返済の将来キャッシュフローで債券を保証する。 	<p>米国、チリ</p>
<p>4.3. カバーされる費用 補助金と同様、学生融資制度も学費のみをカバーするのか、生活費だけなのか、両方を賄うのかといった観点からみると多様である。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 学費のみを対象とする (学生は学費を対象とした借入しかできない)。 	<p>リトアニア、韓国、日本、フィリピン</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ 主に生活費のみを対象とする (学生は生活費をカバーするための借入が可能)。 	<p>デンマーク、イングランド、フィンランド、ドイツ、香港、ポーランド、スロバキア</p>

配分メカニズムのタイプ	実施地域例
<ul style="list-style-type: none"> 学費と生活費を両方カバー（多くの国では、学費と在学中の生活費の両方について、学生は融資を活用できる）。 	カナダ、中国、エストニア、香港、マルタ、オランダ、タイ、米国
<p>4.4. 融資資格 — モーゲージ型融資は、どのような学生に借入の資格を付与するかという意味でもバラエティに富んでいる。具体的には、次のようなものがある。</p>	
<p>—資産調査—いくつかの国では、資産調査の結果、該当する学生にのみ借入資格が付与される。ただし、融資に対して補助をつけるか否かの判断に資産調査が用いられるケースの方が多い。</p>	オーストリア、イタリア、ポーランド
<p>—履修科目数—ほとんどの国は、借入をフルタイムの学生に制限しているが、いくつかの国では、フルタイム・ベースよりも少ない登録の学生にも借入資格を拡張しているところがある。</p>	イングランド、ポーランド、米国
<p>—履修レベル—ほとんどの国は、学部生と大学院生の両方に借入を許可しているが、いくつかの国は次のような学生グループに限定している。</p>	
<p>—学部生のみ対象</p>	スコットランド
<p>—私立部門の資格—多くの国で、公立と私立の両方の学生に借入の資格を与えている。</p>	ノルウェー、フィリピン、ポーランド、韓国、タイ、米国
<p>4.5. 補助レベル — 市場の条件に呼応する形で学生融資に補助をつけるかどうかという点でも、多くのバリエーションがある。</p>	
<p>i) 資産調査にもとづく厚い補助 — 補助対象の資格は資産調査により決定され、利子補給と貸倒損失が融資総額の10%を超えている国々。</p>	カナダ、中国（補助つき）、ドイツ、ニュージーランド、フィリピン（まず教育を受け、支払いは先になる）、タイ、米国（補助つき）
<p>ii) 低補助または無補助 — 融資制度において資格範囲を広くとっており、補助が融資額の10%未満となっている。</p>	中国（商業ベース）、米国（補助なし）
<p>5. 部分補助/部分融資 — いくつかの国では、学生に対する経済支援を補助と融資の部分的な組み合わせで提供している。その例は、以下のとおりである。</p>	
<p>5.1. 融資から補助への切り替え — 最初、学生が借入れた融資が、十分な学業成績を満たすことにより、補助に切り替わるものである。</p>	オランダ（基礎補助金）、ノルウェー、スウェーデン
<p>5.2. 債務免除 — 補助・融資混合型のもう1つの形は、借り手が、特に辺地やスラム街などといった不遇地域である種の職業に就くなど、給与水準の低い公務に携わる場合、借入返済の一部または全部が免除されるというものである。</p>	米国 — 不遇地域での就業に同意した教師や医師に対して、融資の返済を部分的に免除する。

7. 補遺2 - 配分メカニズムの有効性評価

A. 政策目的別の予測効果							
配分メカニズムのタイプ	アクセスと公平性				外部 効率性	内部効率性	
	アクセス水 準の向上	アクセスの 公平性向上	生涯学習の 促進	私立部門の 拡大	品質と合目 的性の向上	コストの増 加抑制	スループッ トの向上
I. 公的な機関直接補助							
1. 教育、運営および投資に対するファンディング							
1.1. 交渉型予算	-	-		-		+	-
1.2. 機関種別・用途指定型資金	-				+		
1.3. ファンディング・フォーミュラ							
i) インプット・ベース					-	+	
ii) コスト・ベース							
- 学生あたり実績コスト			-	-	-	--	
- 学生あたり平均コスト						+	
- 学生あたり標準コスト					+	++	
iii) プライオリティ・ベース			+		++		
iv) 業績ベースの構成部				+			++
1.4. 業績ベース・ファンディング							
i) 一部業績連動型配分							
ii) 業績契約							
iii) 競争的資金					++		
iv) 成果連動型配分		+				+	++
2. 大学ベースの研究に対する公的ファンディング							
- 教育・研究一体型配分					-		
- ブロック補助金					+	+	
- ピアレビューによるプロジェクト資金			+		+	-	
II. 学生・家計に対する公的ファンディング／機関間接補助							
1. 需要サイド・パウチャー							
	+	-	-	++		+	-
2. 補助金と奨学金							
- 教育機関によるもの				+/-			
- 学生支援パウチャー		+		++		+/-	
- 資産調査によるもの	+	+					
- メリット・ベース		-			+		
- ニード・ベースとメリット・ベースの混合	+	+			+		
3. 税制優遇措置							
- 学費の相殺	+	-	+	+	-	-	-
- 家計手当	+	+/-					
4. 学生融資							
i) モーゲージ型	+					-	
ii) 所得連動型	+	++	+			+/-	
5. 補助・融資混合型							

+ = プラスの効果

- = マイナスの効果

+/- = 制度設計に効果は左右される

B. どの配分メカニズムがより効果的か

追求すべき政策目的

- ・ アクセスと公平性の向上
- ・ 外部効率性の向上（品質と合目的性）
- ・ 内部効率性（コスト軽減とスループット）および持続可能性の向上

アクセスと公平性の向上

- ・ 通常の年齢層の学生
 - － 学生に対して補助金、奨学金および融資を与え、学費高騰の悪影響を相殺してコスト・シェアリングを図る
 - － 学生融資の所得連動型返済を導入する
 - － 在学生ベースのファンディング・フォーミュラを導入する
- ・ 不遇な学生
 - － ニード・ベースの補助金・奨学金の拡大を図る
 - － 不遇な学生の在籍や卒業に対して、教育機関に追加補助を支払う
- ・ 生涯学習の機会
 - － ニード・ベースの補助金とメリット・ベースの奨学金
 - － 学生融資
 - － 高等教育課程に在籍する就労者に対する税制優遇措置
 - － 生涯学習バウチャー
 - － 貯蓄預金の奨励

外部効率性の向上

- ・ 品質の向上
 - － 競争的資金
 - － メリット・ベース奨学金
- ・ 合目的性の向上
 - － プライオリティの高い領域に異なる重みづけをするフォーミュラ
 - － 合目的性のプライオリティを持った競争的資金
 - － プライオリティの高い領域における補助金・奨学金
 - － プライオリティの高い領域や公務に就くことによる融資返済免除

内部効率性および持続可能性の向上

- ・ コスト抑制
 - － 標準コストにもとづくファンディング・フォーミュラ
- ・ スループットの改善
 - － アウトプット・ベースのフォーミュラ
 - － 成果連動型配分
 - － 業績契約

8. 参考文献

- Barr, N., Higher Education Funding, Oxford Review of Economic Policy, 2004
- Burke, J. et al (2002), Funding public colleges and universities for performance: popularity, and prospects, Albany, New York, The Rockefeller Institute Press
- Center for Higher Education Policy Studies (Netherlands), (2003), Higher Education Reform: Getting the Incentives Right, CHEPS, Enschede, the Netherlands
- Center for Higher Education Policy Studies (2001), Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries, Enschede, the Netherlands
- Chapman, B. (2001). Australian higher education financing: Issues for reform. *The Australian Economic Review* 34(2), p. 195-204.
- Department of Education, Science, and Technology (Australia). (2002). Higher education at the crossroads: An overview paper. Canberra, Australia: Author
- Department for Education and Skills, (England) (2003). Higher Education Funding: International comparisons. (monograph)
- Fehnel, R. (2004). Higher education reforms and demand responsive innovation funds: Dimensions of difference, A report to the World Bank (monograph)
- Hauptman, A. (2004). Using institutional incentives to improve student performance. In R. Kazis, J. Vargas, and N. Hoffman (eds), *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Hauptman, A. (1999). Student-based higher education financing policies. *International Higher Education* 17 (Fall), p. 5-6.
- Hauptman, A. (1999). Internal financing of student loans. *International Higher Education* 16 (Summer), p. 4-5.
- Hauptman, A. (1998). Linking funding, student fees, and student aid. *International Higher Education* 13 (Fall), p. 10-11.
- HEFCE (2003), Funding higher education in England . How hefce allocates its funds, London: Higher education funding council for England
- International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies, Database.
http://lst-iiiep.iiep-unesco.org/wwwisis/studsup_form.htm.
- Jongbloed, B. and Koelman, J. (2004), Vouchers for higher education? Center for Higher Education Policy Studies, Netherlands,
- Larocque, N. (2003). Who should pay? Tuition fees and tertiary education financing in New Zealand. Wellington, New Zealand: Education Forum.
- Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education*. New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company.
- McPherson, M. and Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003*. Paris: OECD.
- Pachuashvili, M., "Dual privatization in Georgian higher education", *International Higher Education*, Fall 2005

- Palacios, M. (2004). *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salmi, J. (2003). "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience." LCSHD Paper Series number 44, Washington DC: The World Bank.
- Salmi, J. (1992). "Perspectives on the Financing of Higher Education". *Higher Education Policy*, volume 5, number 2.
- Schenker-Wicki, A. and M. Hurlimann, (2006). "Performance Funding of Swiss Universities . Success or Failure? An ex post Analysis. *Higher Education Management and Policy*, volume 18, No. 1.
- Thorn, K., Holm-Neilsen, L., and Jeppesen, J., (2004), *Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education*, World Bank, Latin American and Caribbean Region,
- Usher, A. (2005) *Global debt patterns*, Educational Policy Institute (Canada)
- Vossensteyn, H. (2004). *Student Financial Support: An Inventory in 24 European Countries*, Center for Higher Education Policy Studies, (the Netherlands)
- World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington D.C..
- World Bank. (2000). *Higher education in developing countries*. Washington, DC: World Bank Task Force on Higher Education and Society.
- World Bank, (1994), *Higher education: The lessons of experience*, Washington D.C., World Bank
- Ziderman, A. (2003). *Policy options for student loan schemes: lessons from five Asian case studies*, UNESCO Bangkok.
- Ziderman, A (2006). *Student loans in Thailand: From social targeting to cost sharing*. *International Higher Education*, 46 Winter, pp.6-8.

訳者あとがき

このレポートは、高等教育における公的な資金配分メカニズムが、特定の政策目的に対応して、どのようなインセンティブを与えるかという観点から、膨大な事例を分類・整理した労作である。内容的には、世界銀行が実施した支援プロジェクトを中心に教訓を紡ぎだしており、途上国・移行国で新たな制度構築や既存制度の改革に携わる政策担当者に向けて書かれたものと思われる。

しかし、ここで示されている知見は、日本を始めとした主要先進国の政策担当者にとっても、意義深いものであることに違いはない。特に、機関補助が交渉型予算からファンディング・フォーミュラを経て、業績ベースの配分方法に移行する道筋で、どのようなプラス効果とマイナス効果が予測されるかを指摘し、また想定外の悪影響にいかに対応するかを示唆している点は注目される。日本における公的補助の競争的配分へのシフトや、2007年以來、政府の諸会議で議論されている「努力と成果」を反映した資金配分方法の検討にあたり、参考にできる指摘が少なからずあるものと思われる。また、学生・家計支援については、所得連動型返済の導入国における近況を示し、また債権の証券化と二次市場における流通などを通じて資金調達拡大を図る先端的な手法の紹介もなされており、興味深い。機関補助にしろ、学生・家計支援にしろ、個別各国の制度事例に関する詳しい報告や研究は日本でも多くなされているところであるが、鳥瞰的かつ制度横断的に情報を相互比較し整理した文献は、それほど数には達しておらず、特に新しい情報については国際機関等の発行するレポートに頼るところが大きい¹⁸。その意味で、本レポートの日本語への訳出に一定の意義があるものと判断し、翻訳を実施・刊行したものである。

ただし、訳出が稚拙で、読者のご理解を妨げるところも残っているものと思われる。そうした点については、すべて訳者である私の責任に帰するものであり、深くお詫びを申し上げたい。また、事実誤認や誤訳がある場合も同様であり、謝してご指導を仰ぎたいと存じている。

最後に、2007年4月にポルトガルに訪問した際、このレポートを私に紹介し、その精読を強く勧めて下さった、同国 CIPES (Center for Research on Higher Education Policies) 所長であるアルベルト・アマラル博士 (Dr. Alberto Amaral) に厚くお礼を申し上げます。そして、本レポートの日本での翻訳・刊行をご許可頂いた世界銀行に、改めて感謝の意を表したい。

もしこの翻訳が、日本の高等教育政策担当者や研究者の方々に対して、少しでもお役に立つことがあれば、訳者としてこれ以上の喜びはない。

2007年12月

国立大学財務・経営センター
研究部准教授 水田健輔

¹⁸ 近年では、OECD (2007), *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems – International Report (Education Working Paper No.6)*などがあげられる。

【訳注】

- i 本文の注 8 にあるように、原語の **grant(s)** については返済不要な支援を広く包括的に捉えている。日本では「貸与」と対照するため、「給付」と訳されることが多いが、このレポートの文脈から **provide** および **provision** を「給付」と訳す機会が多いため、**grant(s)** については「補助」または「補助金」と訳出することとした。
- ii 原語の **relevance** については、文章の読みやすさから「適切性」といった一般的な訳語も考えられたが、意味が漠然としてしまう感があった。重点領域の強化等の特定目的にどの程度即しているかという意味合いを明確にすることを考えて、あえて「合目的性」という用語を使用している。
- iii この翻訳では、**Tertiary Education** を原則として「高等教育」と訳しているが、ここでは **Higher Education** との訳語の使い分けが必要なため、「第三次教育」とした。
- iv (訳者補足説明) 米国の経済的ニーズ (**financial need**) は、学生生活費に対して実所得や可処分所得ではなく予測家計負担額 (**expected family contribution**) と呼ばれるモデル値がどの程度不足しているかをみているため、学費の高い私立大学に学生を通わせている家庭 (主に高所得家庭) は学生生活費と予測家計負担額の乖離が大きくなり、利子補給制度が適用されることになる傾向にある。
- v 原文は、**more than 50 countries** となっているが、本文中の数値と合わせるため 60 カ国とした。

**高等教育財政におけるイノベーション
配分メカニズムの比較評価**

2007年12月発行

翻訳・発行

国立大学財務・経営センター

〒101-0003 東京都千代田区一ツ橋2-1-2

電話：03-4212-6200

Center for National University Finance and Management

2-1-2, Hitotsubashi, Chiyoda-ku Tokyo 101-0003 JAPAN

Phone: +81-3-4212-6200

株式会社ナカヤマ印刷