

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、すでに利用可能で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。