

## 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<sup>17</sup>。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

---

<sup>17</sup> 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。