

大学に対する国家的要請と大学の 社会に対する責任の問題

相	良	惟	※
兵	頭	泰	一 a)
清	水	俊	三 b)
高	木	英	彦 c)
			明 d)

大学と国家・社会との関係は、多くの国々で、ますます重要な問題となるに至っている。わが国でも、昭和35年、文部大臣が中央教育審議会に諮問を行なって以来、「大学教育の改善」が「産業経済ならびに科学技術の発展にかんがみ」大きな問題とされていた。けれども、わが国の場合、むしろ特殊事情——すなわち、戦後の疲弊のさなかに学制改革が行なわれ、70有余の国立大学がひとしく新しい性格・内容を有するものとなって以来、その管理運営上、「憂うべき」若干の事例が生じた面に焦点が当てられ、政府の立法政策も、とくに管理運営上の秩序の維持および文部大臣の大学教員に対する人事権の問題を、優先順位の先頭に置く方針を採ったようであり、そのため、種々の臆測やひいては大学側との摩擦をひき起こしたのであった。

このいわゆる大学管理問題の、政策形成論、法解釈論の立場からする検討は、もちろん重要であるが、ここでは一般的に大学と国家・社会の関係について簡単に述べておく。とは言っても視点は、議会制民主主義国家におけるそれに限定される。かかる国家の特徴は、次のように要約することができるであろう。すなわち、

(1) 国民主権を基盤とする議会政治が行なわれ、これによって国家と社会とが国政上連結されること。

(2) 議会政治は同時に政党政治であり、社会における主要な争点や対立は政党を通じて政治的に吸収される建前であること。

(3) ところで、その社会の構造は多元的であり、それぞれ固有の紀律と権威をもつ多数の社会が分立・錯綜し、それらがあるいは対立し、あるいは依存する関係にあること^①。

こういう国家・社会での大学の使命は、まことに重大であると言わなければならない。(I) 大学は何よりもまず、学問の探求と教授を通じて、こうした国家・社会の将来の発展に可能な限り正しい指標を与えねばならぬからである。そのためには学問の自由ひいては大学の自治が保障されていなければならない。国家はこの面できわめて慎重、細心に大学を取り扱うべきであるが、さればと云って、国家が大学を象牙の塔たらしめておくことのできない状況が現われるに至っている。

* a) 京都大学教授, b) 京都大学助教授, c) 和歌山大学講師 (前京都大学助手), d) 京都大学助手

① 文脈をことにするが, vgl. G. Möbus, "Autorität u. Disziplin in der Demokratie", 1959, SS. 26-27.

それは、(II)福祉国家段階への移行が進むに伴って顕著となってきたところのものである。この段階における国家は、もはや消極的な秩序の維持者にとどまらず、積極的に社会への奉仕者、経済の統制または促進者、時としては産業の経営者でさえあり、また自律性を喪った社会対立（例えば労使の対立）の仲裁者、さらに社会保障の実施者でもある。これに産業技術社会の急激な変化も加わって、議会制民主主義国家にあっても、国家計画（national planning）の導入はいまや不可避であると言ってよい——たとえそれが、社会主義国家に見るような単一の全国的経済計画とは質を異にするとしても——。

かくて国家は一方で (I) 学問の自由と大学の自治を尊重しつつ、他方で (II) 国家計画との調和を大学教育に要求せざるを得ないのである。R. A. バトラーの比喻をかれば、大学は知識の園であり、そこではいかなる思想も禁ぜられず、いかなるオーソドキシシーもすべて厳密に吟味される。大学の任務はこの己れの園を耕すことであり、他方、国家の任務は、有効な肥料を適当に施し、時期がくれば果実を求めることであって、開花を待たずに根ごと引き抜くことではない。巧みな比喻ではあるが、しかし R. O. バーダールの批判するように、現在、国家は大学のつくり出す果実の種類や質や量について、もはや全くの無関心ではあり得ないのである。^②

こういう状況のもとで、国家は大学に何を要求すべきか？ 大学は国家にどのような形で責任を負い、さらに社会的要請にどの程度応えるべきか？ 問題は、きわめて微妙で困難である。民主主義国家によってそれぞれ解答は異なるであろうし、また理論の上でも一義的に解決し得る問題でもないであろう。ここでは留意すべき二、三の点を以下に挙げるにとどめる。

(A) 国家は大学に対して、国家計画との調和を要求するが、他方、大学は、セント・アンドルーズ大学のジョン・マクマレーによる次の警告を無視するわけにはゆかない。彼は、学問の人類性と国際性を強調し、もし大学がもっぱら国家的見解のみを採用し、国家政策の単なるサーバントに墮すとしたら、かえって国家を裏切ることになると述べたのである。^③

(B) 同様のことは、大学と社会との関係についても言える。中央教育審議会の「大学の管理運営について（中間報告）」は、大学が積極的にその関連する社会との連けいを深め、とくに地域社会のために寄与することが望ましいとし、必要に応じて学外者を加えた機関を大学に設けて、産業経済界と大学との連けい等に関して、大学と地域社会とがその協力関係をを進めることを主唱している。しかし、既述のような全体社会の多元的分立を考えるならば、このことには周到な配慮が必要であるし、また大学が、地域社会にせよ産業社会にせよ、その特殊利益の単なるサーバントにしか過ぎなくなれば、かえって大学は自己の使命を裏切ることになりかねないであろう。

以上のことを十分に警戒したうえで、

(C) 福祉国家段階における大学と国家計画の問題が考察されなければならない。これについては、政党政治による悪影響を防ぎ、かつは大学の発言を十分に配慮する機会を与えるために、何

② R. O. Berdahl, "British Universities and the State", 1959, p. 186, footnote 11.

③ J. MacMurray, "The Functions of a University", cited in Berdahl, op. cit., p. 184.

らかのプランニング・ボードの設置が政府、大学の双方にとって望ましい効果をあげることが考えられる。中央教育審議会の「大学の管理運営について」のいわゆる答申原案でも、高等教育機関の計画的設置に関する事項や大学における教育研究に関する基本的方策について審議する「中央の機関」の設置が考えられ、これに「大学の財政」に関する機能をも持たせる意図のごとくであったが、この構想は流産した。それが、とくに大学の教員の人事について文部大臣の実質的関与を前提とし、この文部大臣の権限行使に「中央の機関」を参与させることにしていた点が、大学側の反撥をまねいたことは周知のところである。国立大学協会の「大学の管理運営に関する中間報告」が、大学の教員の人事に関する限り、中央機関の構想は、大学自治の本来の趣旨にそうゆえんでないのみならず、また、実際に妥当な結果を得る途でもないから考慮の余地なしとしたのは、至当であったと考える。

しかし、このことから当然に、「中央の機関」構想はいっさい否定されるべきであるということには必ずしもならないであろう。「中央の機関」がむしろ成功を収めている例として、われわれは、イギリスの大学補助金委員会 (U. G. C.) をあげることができるのである。

この制度が、実際の運営において、国家と大学双方の利害を調整し、両者のかっとう、まさつの可能性を軽減して、大学の自由の擁護につとめた実績は、イギリスの内外で一応高く評価されている。例えば、ドイツの大学自治を書いたクルーゲは、国家—大学の二元性に対し国家の側から架けた橋としての U. G. C. に、国家理性 (Staatsraison) と研究理性 (Forschungsraison) との結合を見出して、このイギリスの実例は、現在の不満足なドイツの制度が、法治国家における唯一の可能な制度でないことを示すものであるとしている。^④

そこで、U. G. C. の運営の実態を概観しつつ、それが成功を収めえた背景なり要因なりを探り、その問題点を検討してみることも、わが国の大学行政の問題に資するところなしとせぬであろう。本紀要では、それを掲げて、責の一端をふさぐことにしたい。

〔事例研究〕

イギリスの大学補助金委員会制度

兵 頭 泰 三

- I 沿 革
- II 構成と運営
- III 問題点
- あ と が き

I

(1) 大学補助金委員会 (University Grants Committee; 以下 U. G. C. という) が、大蔵省

④ A. Kluge, "Die Universitäts-Selbstverwaltung", 1958, S. 112. このほか、大学補助金委員会制度の積極的評価の諸例について、cf. J. Simmons, "New University", 1959, p. 201.

に設置されたのは、第一次大戦後の1919年であった。それ以来、U. G. C. は三つの時期を経過している。第一期は、設立から第二次大戦まで。第二期は第二次大戦後から1963年10月のロビンズ報告^⑤の時点まで。この報告ののち、同年12月、U. G. C. は大蔵省から枢密院に移管され、翌1964年4月には新設の教育科学大臣 (Secretary of State for Education and Science) のもとに置かれて、ここに第三期を迎えることになるのである。第三期は日もまだ浅いので、本稿では、設置からロビンズ報告まで、すなわち大蔵省時代の U. G. C. を扱うことにする。

大蔵省覚書 (Treasury Minute) による委任規定 (terms of reference) は、U. G. C. の任務を次のように規定している。(i)グレート・ブリテンにおける大学教育の財政的需要を調査し、(ii) それに応ずるため議会が支出を認めた補助金の使用に関し、政府に勧告するとともに、(iii) ひろく連合王国の大学教育に関する情報を収集・検討して、かつ利用に供し、(iv) 関係大学その他の団体と協議して、大学が国家的必要にじゅうぶん応えるよう、随時、必要な大学発展計画の作成ならびに実施を援助すること。

もっとも、創設当初の委任規定は、(i)(ii)に当たる部分をあげていたに過ぎず、「国家的必要」(national needs) という重要な文言が現われるに至ったのは、第二次大戦後の1946年であり、これを第一期と第二期を分かち一応の指標とすることができる。その意義については、後述するとして、以上からもわかるように、U. G. C. の主要任務は大学に対する国庫補助金行政にある。元来イギリスの大学は、法的には、学ぶ者と、教え試験する者との団体 (association) であって、この団体は後者の報告に基き学位 (degrees) を授与する権能をもつ。大学は、コモン・ロー、教皇教書、国王憲章 (royal charter) あるいは、直接間接に議会制定法により、法人格を取得し、高度の自治と特権を享受してきた^⑥。この大学およびユニバーシティ・カレッジに対し、国家が補助金制度の名に値する国庫補助を行なうようになったのは、1889年来のことであるが、二つの大戦を契機として、補助金は飛躍的に拡充された。すなわち、第一次大戦前1911~14年の経常補助金の年平均額14万9,000ポンドに対し、1919年度は総額100万ポンドを超え(内、経常補助金69万2,000ポンド、臨時補助金37万2,000ポンド)、その行政は教育院から大蔵省に移管され、教育院の大学補助に関する諮問委員会の後身として、大蔵省にU. G. C. が設置されたのであった^⑦。その

⑤ Committee on Higher Education, "Higher Educ.," *Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the chairmanship of Lord Robbins, 1961-63*, Oct., 1963. 以下 RR. と略す。

⑥ E. Jowitt (gen. ed.), "The Dictionary of English Law", 1959, Vol. 2, p. 1806; Berdahl, op. cit., p. 109 et seq. なお、現行法制上の問題について、cf. RR., Appendix Four, Part I, Sec. I.

⑦ U. G. C. の当初の補助金名簿は、12大学 (アイルランド1を含む) のほか、10ユニバーシティ・カレッジ、2技術・工学系カレッジをふくんでいた。その後、1922年4月に南北アイルランドが対象から除外され、他方、同年度からオクスフォード、ケンブリッジの両大学が補助金名簿に加わり、カレッジから大学に昇格するものもあって、1963年度には、U. G. C. の補助金名簿は、31大学、1ユニバーシティ・カレッジから成るものとされる。U. G. C., *University Development, 1957-1962*, paras. 63, 546, 558.

兵頭：イギリスの大学補助金委員会制度

後も、補助金額は増大の一途をたどり、1936年度以降にはすでに 200 万ポンド台を記録していたが、第二次大戦後の1945年度には戦前の 2 倍を超える 514万9,000ポンドに達した。

補助金の絶対額のかような増大は、同時に大学財政の国家への依存度の増大を伴っているのがあって、表 1 に示すように、当初、大学はその収入の30%を議会補助金に仰ぐにすぎなかったが、第二次大戦後はそれが50%以上となり、現在では70%以上、しかも大学の資本的経費の約90~95%は国庫によってまかなわれている。^⑧

(2) 以上の記述に関連して、重要と思われる問題を抜き出して次に述べておく。

第一、● 両大戦が、なぜ大学財政に衝撃を与えたかについては、詳しく説明する必要はないであろう。U. G. C. は、学生数の減少による授業料収入の激減、インフレーションで大学の基本財産の価値が低下したこと、地方当局からの基金の減少、建物なかならず戦争目的に転用された建物の大規模な修復の必要などをあげる。これらによって、大学の財政事情が悪化するとともに、

(表 1) 大 学 収 入 (財源別)

年 度	財 源	総 額 (単位千ポンド)	総額に対する財源別百分比						
			議 会 補 助 金	地 方 当 局 よ り の 補 助 金	授 業 料	基 本 財 産	寄 付	調 査 研 究 費	そ の 他
1920—21 ¹⁾		3,020	33.6	9.3	33.0	11.2	2.7		3.3
1928—29 ¹⁾		5,175	35.9	10.1	27.8	13.9	2.4		6.9
1938—39 ¹⁾		6,712	35.8	9.0	29.8	15.4	2.6		7.4
1946—47 ¹⁾		13,044	52.7	5.6	23.2	9.3	2.2		7.0
1951—52 ²⁾		25,748	66.5	4.1	14.8	5.2	1.9		7.5
1956—57 ³⁾		41,656	69.8	3.1	10.8	4.0	1.2	6.5	4.6
1961—62 ³⁾		74,113	70.5	2.1	9.0	2.7	0.8	11.1	3.8

注. 1) Berdahl, "British Univs. and the State" p. 202, Appendix IV による。

2) U. G. C., *Univ. Devel. 1952-1957*, para. 144, Table XII による。

3) U. G. C., *Univ. Devel. 1957-1962*, para. 130, Table 18 による。

他方、大学に対して科学の振興が要求され、また復員に伴う学生数の不可避的増大も見越されていた。とくに、第二次大戦の場合には、福祉国家、社会計画への動向が歴然たるものとなり、また、戦争の刺戟もあって格段に重要性を増した科学・技術の分野は、理工系の大学卒業生の需要を著しく増大せしめたのみならず、自由業、公務(教職を含む)もまた大学卒業生をますます必要としつつあった。すでに、戦時中に制定された1944年教育法は、大学入学資格を取得しうる生徒数を増大させる効果をもっていたのである。^⑨

第二、● こういう要因に大きく支配されて、大学の国家への財政的依存と、そして国家の大学に

⑧ Ibid., paras. 620, 621.

⑨ Ibid., paras. 542, 559.

対する関心が強まってゆくのであるが、注意すべきことは、それと平行して、大学相互間の連帯——E. アッシュビーの語をかれば Community of Universities——が成立し、強固になってゆくことである。既往においては、大学はおのがじし自己の道をゆき、自己の政策を形成し、自己の規則を定め、おおむね他を顧みることにはなかった。したがって、こういう大学にとって、1918年の副総長および学長委員会（Committee of Vice-Chancellors and Principals：以下単に副総長委員会という）の設立は、画期的事件であったといつてよい。副総長委は、インフォーマルな組織であつて、各大学を拘束する権利はないが、実際にもそのような印象を与えぬよう細心に配慮しつつ、次第に各大学の信頼を獲得して、大学政策の形成や U. G. C. との協議に重要な役割を演ずるに至つた。副総長委のリーダーシップのもとに各大学は結集し、結集力が大きくなるほど、それだけ大学は大きな影響力を政府部省に行使しえたのである。^⑩

第三、副総長委がインフォーマルな組織であるに対し、U. G. C. は政府機関である。そして (イ)第一次大戦は U. G. C. の設置をもたらし、(ロ)第二次大戦は U. G. C. の権限を強化した。(イ)については、教育院から大蔵省への補助金行政の移管理由が問題であり、(ロ)については U. G. C. の委任規定の改正事情が問題である。

(イ)大蔵省移管については、教育院総裁 H. A. L. フィッシャーがむしろ積極的な役割を果たしたとされている。かれは、大蔵大臣の同席をもえて、大学側代表団と、戦後の大学が直面する状況について論議した際、二つの原則——第一に国は高等教育への援助を格段に増大する必要があること、しかし第二に、自分の長い大学生生活（教育院総裁就任前には、シェフィールド大学の副総長であつた）から得た確信として、大学自治の保持に偉大な価値が認められねばならないこと——を示した。大蔵省移管——教育の主管庁でない、したがって専門知識に基く省政策の展開に熱意を傾けて大学側と対立する可能性がすくないと思われた大蔵省への移管——をフィッシャーが決断したのは、上の第二原則と無関係ではないと解されるのである。^⑪

(ロ)かくて発足した U. G. C. の委任規定は、1946年7月末に改正され、大学が国家的必要に応えるよう、U. G. C. は関係大学・団体と協議して、大学発展計画の作成・実施を援助すべきことが定められた。大蔵大臣の議会での発言をかれば、「大学は急速な拡張と計画的発展の新局面にすでに入っているので、U. G. C. は従前に比し、積極的かつ強力な役割を果たすべき^⑫」なのであつた。ところで、この改正に先立つ2カ月前に、枢相ハーバート・モリソンの任命にかかる科学人材委員会（Committee on Scientific Manpower）の報告書（いわゆるバーロー報告）は、すでに改正の必要を次のように述べていたのである。^⑬

⑩ E. Ashby, "Community of Universities: An Informal Portrait of the Association of Univs. of the British Commonwealth 1913-1963", 1963, pp. 71-72; RR. para. 692. 副総長委は、月1回会合し、その事務には、英連邦大学協会事務局が当たる。Ashby, op. cit., pp. 88-89.

⑪ U. G. C., op. cit., paras. 543, 544.

⑫ Berdahl, op. cit., p. 76.

⑬ Berdahl, op. cit., pp. 75-76; H. W. Dodds, "Memorandum on Govt. Grants-in-Aid to Univs. in Great Britain", in the Commission on Financing Higher Educ., "Government Assistance to Univs. in Great Britain", 1952, pp. 97-98 による。

「われわれは、大学の独立へのいかなる侵害にも反対する」し、また「U. G. C. の過去・現在にわたる驚嘆すべき業績について、なんらの批判も抱いていない。……しかしながら、国家はこれまで大学に対し、干渉の暗示さえも与えぬよう余りに意を用いすぎてきた。……現状の要求するところは、U. G. C. が積極的な大学政策への関心を強めることであると、われわれは考える。このため〔U. G. C. の〕委任規定の改正と機構の強化が望ましいであろう」。このバーロー報告が、科学・技術系の大学卒業者を10年間に倍増するように勧告したこと、そして実際には、この目標は5年で達成されたことはあまねく知られているところである^⑭。

他方、副総長委員会も、同年7月6日に、「大学政策と財政に関する覚書」を出し、国家と大学との関係について、次の見解を示した。「大学が、個々の大学として、各自に委ねられた資源を正しく使うのみならず、大学全体として、国家的利益に仕えるに適した政策を計画し実施するよう期待されるのは当然であろう。そしてこういう事柄について、大学は、最近までなじんできたよりも大きな政府指導を、個別的にも全体としても欣んで受けるであろう。主要な問題は、どのような形態でその指導なり監督なりが行なわれるかに存する^⑮」。

こうして、U. G. C. の役割は、重要性を加えるとともに困難なものともなってきた。そこで、第二次大戦後の国家—大学関係に生起する問題点に注意を払いつつ、次に U. G. C. の構成と運営を概観しよう。

II

(1) U. G. C. は政府機関であり、委員は大蔵大臣が文部大臣（1944年教育法以前は教育院総裁）およびスコットランド相と協議ののち、任期5年（多くは再任される）で任命するが、しかし、その委員が、基本的には、大学の立場に共感的理解をもつであろう大学人（academicians）で占められるという意味では、決して、ニュートラルな機関ではない。発足当初の U. G. C. は、非常勤の議長のもとに10人の委員からなり、委員には、補助金交付の対象となる大学に現職して^⑯いない著名な大学人が就任した。初代議長の W. マコーミックは、ダンディーのユニバーシティ・カレッジ教授、セント・アンドルーズ大学講師の経歴をもち、チャーサー研究の権威であったが、議長としての彼は、正規の大蔵省統制からの U. G. C. の自由を主張し、当初、大蔵省官僚が大学補助金の総枠決定という範囲を超えて、U. G. C. に干渉しようと試みたに対し、職を賭して抵抗したと言われる^⑰。

その後、委員長職は常勤となり（1936年）、委員の増員が行なわれ（1943年、1954年、1956年）、また現職の大学人その他が加えられるに至り（1943年）、1963年10月（ロビンズ報告）の時点では、その構成は次のごとくであった。すなわち、慣例により大学人であるところの議長のもとに、委員は18人、このうち給与問題担当の2人をのぞく16人の非常勤委員の内訳は、10人が現職者

^⑭ U. G. C., op. cit., para. 465.

^⑮ Ashby, op. cit., pp. 74-76.

^⑯ Dodds, op. cit., p. 111.

(但し副総長その他管理の職に在る者を除く)、2人が大学以外の教育関係者であり、他に1人が研究機関から、3人が産業界から出ている。

U. G. C. は、その任務の量と複雑さが増大するに伴い、多くの常任小委員会、特別小委員会、部省との合同委員会を設置してそれらの助言を仰いでいる。また、教育、研究、農業、保健等の大学教育に関係をもつ政府諸機関は、連絡のため参与員 (assessors) を U. G. C. またはその小委員会に送っているが、参与員は討議に加わるのみで U. G. C. の決定に責任を負わない。さらに U. G. C. はその職員 (大蔵省職員) の数を、個人的接触が失われぬほどの小規模におさえる方針を採っている。それでも1963年1月現在の職員数は、10年前の22名に比し、50名にふえているが、上の方針そのものは変わっていない。^⑰

さて以上のような構成をもつ U. G. C. は、大学からは自由の守護者たるべく要請され、他方、政府からは、補助金を中心とする大学行政が「国家的必要」にかなうよう配慮すべく期待される地位に置かれる。^⑱ 矛盾をはらむこの二つの要求が、U. G. C. を中心としてどのように処理されてきたか、次にその運用を見なければならぬ。

(2) U. G. C. は、委任規定の文言からすれば、調査、勧告、情報収集・検討、援助といった機能を営むにすぎないが、実態においては、バーダールもいうように「小さくとも大学問題主管の政府部省」であり、国家奨学金や諸種の調査研究補助金を他の機関が所管していても、国の大学政策の形成を調整する重要な中心は U. G. C. なのである。^⑲ そこで以下、国家と大学を架橋する U. G. C. の運営の実態を (イ) U. G. C. と大蔵大臣および議会 (とくに決算委員会) との関係、(ロ) U. G. C. と大学との関係に分かって検討する。(イ)においては、U. G. C. が政府や議会の統制からどの程度自由であるかが問題であり、(ロ)においては大学自治がどの程度保証されるかが問題となろう。

(3) U. G. C. と大蔵大臣および議会との関係。U. G. C. の本来的かつ重要な任務が、①大学への国庫補助金の規模につき大蔵大臣に勧告し、②その補助金を諸大学に配分するにあることは言をまたない。①については、U. G. C. は助言機関であり、大学訪問や各大学側の見積もりと発展計画の分析・評価を行なって、勧告を大蔵大臣に提出する。大臣は国家財政とにらみあわせ、議会の議決を経べき補助金額を決定する。議決科目は民政費予算第7款第1項「大学およびカレッジ等、グレート・ブリテン」であり、議会はつまり補助金総額について議決するのである。しかし②かくして議決された補助金の配分については、U. G. C. は事実上、単なる助言機関にとどまらない。なぜなら、総額をどのように各大学に配分するかについての U. G. C. の勧告内容を、大蔵大臣も省官僚も、調査・質問しない慣例が確立しているからである。大臣は補助金配分計画の基本的留意事項 (例えば科学技術の重視といった) を指示することはあり、さらにはリンゼイ

⑰ RR. para. 728; RR. Appendix IV, Part I, para. 21; U. G. C., op. cit. paras. 18, 21, 49.

⑱ U. G. C., op. cit., para. 164.

⑲ Berdahl, op. cit., p. 136.

兵頭：イギリスの大学補助金委員会制度

によるノース・スタッファドシャー・ユニバーシティ・カレッジの設立（いわゆるキールの実験）に際しては、ドールトン蔵相のインフォーマルな援護が大きな役割を果たしたとも伝えられる。しかし、重要なのは、大蔵大臣も大蔵省も U. G. C.（ひいては大学）に対する「恒常的な統制源」ではないということ、これである。^⑭

次に、議会との関係はどうか。ここでも U. G. C. による大学補助金行政はイギリスの議院内閣制における財政原則上、異例の取扱いをうける。最も重大な異例は、U. G. C. や大学が会計責任 (accountability) について、正規の統制に服しないことである。公金の使用に対する議会の統制は、主として、決算委員会 (Public Accounts Committee) が、会計検査院長 (Comptroller and Auditor General) の補佐をえてこれを行なう。会計検査院長はすくなくとも検査対象の会計書類一切を検査する権利を付与されており、形式面（経費が議会の支出承認額に合致しているか）および実質面（能率と節約にかなっているか）の双方にわたり検査する。ところが、大学経費はこの正規の統制方式に服さない^⑮のであり、会計検査院長は、これまで U. G. C. や大学の会計書類を検査したことはなかった^⑯のである。

しかるに、第二次大戦後、補助金額の急増につれて、公金の受託者たる議会の決算委や特別予算委員会 (Select Committee on Estimates) と大蔵省との間で、上述のような U. G. C. のあり方について、再三、激しい論議がかわされ、大蔵省は一貫して U. G. C. を防衛した^⑰。同省のとった立場を U. G. C. 自身に要約させれば、次の通りである。すなわち、政府と大学との関係は、補助金額が膨大となっても、上述の財政統制上の異例を正当とするに足るほど特殊なものである；仔細にわたって大蔵省が統制したり、会計検査院長に U. G. C. や大学の会計書類を検査させたりすれば、学問に関する政策 (academic policy) 面での大学の独立性——公共の利益のために絶対必要な程度のその独立性——は侵害される恐れがあると。

結局、最も激しく攻撃された臨時補助金（資本的経費に当てられる）について、統制方法が若干強化されることとなり、U. G. C. は新しい手続を採用した（1957年）。それによれば、大蔵省は U. G. C. から、①主要建築事業その他資本的経費のための補助金の配分、②主要事業に関する補助金支出の進捗状況、③資本的経費の主な費目間における補助金配分の主要な変更に関する大学からの申出：についての情報を受けとることとなった。これは、同省にファイルされて、会計検査院長も閲覧することができ、さらに彼は、欲するなら大蔵省に補足的説明を求めることもできる。要するにこの手続——3年間の試験期間ののち1961年から継続実施されることになった——は、U. G. C. がおそれる大蔵省の直接統制や会計検査院長による会計書類の検査をあくまでも回避しつつ、他方、決算委のおそれる不当支出や浪費を防止するために考え出されたもの

^⑭ U. G. C., op. cit., paras. 578, 579; RR. para. 731; Berdahl, op. cit., pp. 142-3.

^⑮ U. G. C., op. cit., paras. 343, 344, 121; cf. Dodds, op. cit., p. 116.

^⑯ このことについては、わが国でも、すでに識者によって高く評価されている。高柳信一「大学の自由（下）」、思想、1964、No. 3、102頁以下。

なのであった。それでは、U. G. C. はなぜ資本的補助金の会計検査をそのように忌避するのか。根本的な理由は、U. G. C. が次の確信を抱いているからに他ならない。すなわち、このことが、ひいては經常補助金——5カ年を一期として行なわれ、用途を特定しない一括補助金が主体である——の会計検査までも要求させることとなり、U. G. C. や大学自身の決定に委ねられるべき事項に、大蔵省や決算委や議会在が直接干渉することになる；かくては大学の自由が侵害されると。

公金の適法・賢明な使用の国民代表による監視と、大学における学問の自由の保障——ともに公共の利益の名において要求されるこの二つの原理のバランスは、すくなくともこれまでのところ、圧倒的に後者に傾いていたといえるのである。

(4) U. G. C. と大学との関係。U. G. C. が大蔵省において、また議会对して有する「異例の自由」は、同時に、大学を議会在や行政部省の統制から擁護することになる。しかし、U. G. C. と大学との関係はどうなのか。大学の自治が極力、尊重されねばならぬ領域として、U. G. C. 自身が考えるものは、次の六つである。(1) 学生の選抜（入学と試験）、(2) 教員の任命（ひろく人事行政を考えてもよいであろう）、(3) 大学の教育内容の決定と学位基準のコントロール、(4) 発展の規模と率の決定、(5) 教授、研究、上級学位取得課程学習の間の均衡を図ること、研究計画の選定等、(6) 經常収入を諸種の経費の間に配分すること。

これらについて、大学が享受する独立性（すなわち自己決定と自治）の度は、實質的にきわめて高いが、しかし(3)(4)(5)は、U. G. C. が大学に「国家的必要」として示すところのものに強く条件づけられるし、(6)も資本的支出となれば話は別である。そこで U. G. C. が影響力を行使する最も重要な手段である補助金について、U. G. C. と大学の間を検討してみよう。U. G. C. の管理する補助金は、經常補助金 (recurrent grants) と臨時補助金 (non-r. grants) から成る。前者の主体は既述のように一括補助金であり、用途を特定されないから、その限り大学は行動の自由を有する。しかし、それは大学側の見積もりを U. G. C. が検討したのち与えられ、またそれが、U. G. C. の考える必要に反して費われれば、次期の配分に響くこと、経験の示すところである。次に臨時補助金は、特定の事業計画に要する資本的支出のために行なわれる。建築計画を作成するのは大学であるが、それらの優先順位を定め、事業の実施を監視するのは U. G. C. である。拡張の時期においては、大学の基本政策は、この資本的補助金に最も大きく依存することに留意すべきであろう。

さて、ここで第二次大戦後における用途指定補助金 (earmarked grants) の導入について述べなければならない。1944年～46年に、政府任命にかかる大学関係の各種調査委員会報告書が、既述の科学人材委員会報告をふくめ九つも相次いで公けにされ、それぞれに「国家的必要」を強調した。政府はこれを受容れ、U. G. C. は不承不承「臨時措置として」、特定分野（医学、農業、社会・経済調査、後述のインスティテュート・オブ・エジュケーション等8分野）に対する用途指

② U. G. C., op. cit., paras. 346, 350, 351.

③ U. G. C., op. cit., paras. 617, 618; RR. paras. 729, 730; Berdahl, op. cit., pp. 148-150, 152-153.

兵頭：イギリスの大学補助金委員会制度

定補助金制度を認めたのである²⁵。アーネスト・サイモンは、「これは政府による真のプランニングと統制との最初の例である」（1946年）と述べ、オクスフォード大学の年報は、「近年まで拡張への衝動は大学の内部から生じた。ところが、現在のはかかる衝動が用途指定補助金の形をとって外部からやってくる。健康な自然の発達は分裂傾向をもち得ぬに、人為的に刺戟された発達は遺憾ながら分裂傾向をもつことになりそうだ」（1948年）と憂えたのである²⁶。U. G. C. は、(イ)この補助金の受容れの是非や受容れの規模の決定は各大学に委ねられること、(ロ)不当な中央統制や大学側の責任感の麻痺を避けるため、用途指定補助金はできるだけ速かに經常補助金に切替えることを方針とし、かくて1947～52年間に經常補助金の26～30%を占めた用途指定補助金は、1952年～57年期には1.4%、1957～62年期には0.04%に減じたのであった²⁷。U. G. C. と大学との関係については、以上、補助金の問題のみにとどめ、ここで U. G. C. の大蔵省時代最後の報告書から次の引用をしておきたい。「われわれは……外部の要請が今後大きくなることを認めるが、しかし、われわれが正しい (legitimate) と思うような要請をば大学に説明し、変化する環境への適応は大学自身にゆだねるのが、われわれの主要な任務であると信ずる」。もっとも大学側が適切な配慮を欠くと判断される場合、U. G. C. は当該大学を直接、咎めることを辞さないが、かかる事例は「過去10年間にわずか3件」にすぎなかったのである²⁸。

III

(1) U. G. C. は、その運営のあらゆる面で、そしてあらゆる陣営からの「賞讃は多く、非難はまれ²⁹」という意味での成功を収めてきた。この成功に資した背景あるいは要因としてあげられているものを、主として H. W. ドッジとパーダールによりながら、まず整理しておこう。(イ)基盤にある政治的風土。それは、次のような理論を正統的なものたらしめる政治的風土なのである。第一に国家と全体社会との区別。リンゼイはいう。社会には、種々の団体や制度 (associations and institutions) が存在する。これらは、限定された目的のゆえに、洞察力や忠誠心もまたそれぞれ限定されており、そこから、不調和やかっとうが生ずる。国家の任務は「全体が調和的に動くよう批判し、その批判に基いて行動することを旨とする」。このように、国家は「全体としての共同社会の生活に意を用いるものであるが、しかし、国家自身が全体であるのではない³⁰」。第

²⁵ U. G. C., op. cit., para. 464; Table 37.

²⁶ L. M. Hacker, "Memorandum on the Univs. and the Govt. in Gr. Brit." in the Commission on Financing Higher Education, op. cit., pp. 15, 27 による。もっとも、すべての大学が用途指定補助金に敵対的であったのではない。Berdahl. op. cit., p. 149.

²⁷ U. G. C., op. cit., paras. 463, 623, Table 37. ロビンズ報告は、用途指定補助金制度に対して肯定的である。RR. para. 720. ちなみに、1962～67年期的見積もりでは、百分比は1.3%にふえている。

²⁸ U. G. C., op. cit., para. 627. cf. Simmons, op. cit., pp. 201, 202. シモンズは、U. G. C. が大学側のプランを拒否して親身に改善を図った具体例をあげ、これは「最も望ましい種類の干渉」だと述べる。

²⁹ John Vaizey, "The Finance of Higher Education in the United Kingdom," *The Year Book of Education*, 1959, p. 308.

³⁰ A. D. Lindsay, "The Modern Democratic State", 1951, (5th impr.), p. 245.

二に、大学もまた社会における制度の一つであるが、一般に精神面にかかわる領域においては、「多様性と自発性が不可欠のもの」なるがゆえに、国家の側での「慎重さと自己抑制の英知」がとくに肝要とされる。事実においても、「国家はこれまで大学を扱うにあたってこの英知を示してきた」のであった（アーネスト・バーカー^{③①}）。

こういう政治的風土のもとにあつては、国家の主権性が制約され、中央集権、官僚統制への傾斜は然るべき限界内に抑制される。このことは、国家と大学の関係においてとくに然りであろう。U. G. C. の第3代議長モーバリーの言をかれば、国家は、ほとんど抵抗しがたい財政的圧力を大学に対して行使する機構を有する。したがって国家と大学との信頼関係は、国家が圧力を行使できないという確信にではなく、国家はそうすることを欲しないであろうとの確信の上にぎずかれているのである^{③②}。いま、国家を統治構造上から見れば、イギリスの場合、議院内閣制として把握できようが、その議院内閣制における若干の原則が、U. G. C. を媒介とする国家—大学関係にあつては、多くは、不文の慣例によって緩和ないし排除されてきたこと、すでに見たごとくである。

(四) こういう基盤の上で、U. G. C. 方式を成功させてきた直接的要因として、大蔵省—U. G. C.—副総長委員会—大学の間には存在するインフォーマルな関係が注目されねばならないであろう。これらは、つねに相互に接触をたもち、協議—交渉と妥協—によって諒解に到達する。かくて、意見の相違・対立は多くインフォーマルに解消され、予算の編成・提出や新しい政策の形成に当たって公けの論争はめったに生じない。……政府—大学関係は公けに論ぜられること少なきをもってよしとする；ことを荒だてぬのが上策だから——プリンストン大学学長ドッツは、イギリスでの大学補助金に関する調査の際、彼にこのように仄めかした人たちのあったことを伝えている^{③③}。ともあれ、U. G. C. の成功は、関係者（大蔵省、U. G. C. そして副総長委員会）が、互によく知り、よく会うという事実によるところが大きく、U. G. C. みずからも「大学政策を形成し執行する責を負う人たちとの、親密にして、多くの点でインフォーマルな関係を培う^{③④}」意図を表明していたのである（1948年）。ここで重要なのは、これら関係者の間に同質性が存すること；そしてこの同質性は、かれらがともに大学（とくにオクスフォード、ケンブリッジ）教育を受け、あるいはそれに携わることにより形成されたものであるという点である。大学に関わる、政府内外にわたってのこのような同質的サークルの存在は、大学に対する国家的要請を、必要最小限のものにとどめたり、大学の伝統に背馳しない企てにこれを限定したりするに与かつて力があつたといわねばならない^{③⑤}。こういう形での協働関係（パートナーシップ）のありかたは、次の点とお

③① Earnest Barker, "Principles of Social and Political Theory", (Oxford Paperbacks), 1961, p. 164.

③② Sir Walter Moberly, "Relations of the State and the Universities", cited in Berdahl, op. cit., p. 191.

③③ Dodds, op. cit., p. 100. ③④ Hacker, op. cit., p. 17.

③⑤ Dodds, op. cit., pp. 112-113; Berdahl, op. cit., pp. 167-168.

そらく無関係ではないであろう。すなわち、

(ハ) 大学教育を受ける青年の比率が相対的に小さかったこと、そしてそれが民衆の大学への関心度（したがって世論の圧力）を制限していたこと。 (表2) 全日制高等教育進学者の同年齢層に対する百分比

(グレート・ブリテン, 1900—1962年)

年	大 学	教員養成 カレッジ	継続教育	全日制 高等教育 計
1900	0.8	0.4	—	1.2
1924	1.5	1.0	0.2	2.7
1938	1.7	0.7	0.3	2.7
1954	3.2	2.0	0.6	5.8
1958	4.1	2.4	1.2	7.7
1962	4.0	2.5	2.0	8.5

Robbins Report, p. 16, Table 4 (1924年, 1938年の継続教育の数字は近似値)

対する百分比を見ると表2の通りであり、広く高等教育進学率を大まかに比較しても、8.5%はアメリカの38.1% (1963年) はいうまでもなく、日本の15.7% (1963年) のはるか低位にある。(日本とアメリカの数字は、文部省「わが国の教育水準：昭和39年度」第9表による)。イギリスの大学は多数者のための一般教育 (general educ.) の場というよりは、少数者のための高度な特殊専門教育の場であり、し

たがって民衆は関心がなく、たとえ関心をもつとしても、自己の判断を大学関係の専門家の判断に置きかえようとはしなかった。このこと自体、およびこのため大学問題が政党間で——例えば「万人のための中等教育」への動きのなかで、総合制学校の是非をめぐるて見られたような——激しい党派的論議的とならなかったことは、ひいては U. G. C. に対する批判・検討を減ずるに役立ったといえるであろう。^⑤

U. G. C. の成功をもたらした以上のような背景や要因は、しかしながら、同時に問題とされる点をも内包している。

第一、政策の形成や実施にあたっての政府とのパートナーシップ、およびそこでのインフォーマルな接触・協議という現象は、イギリスの政治・行政には、なにも珍しいことではない。たとえば、初等・中等教育面において、文部省と、英国教員組合を中核とする教員団体や地方教育当局の全国的組織等との間に見られるパートナーシップを想起すればよい。ただ、大学について特徴的なのは、パートナーシップの主役が、U. G. C. と副総長委員会に狭く限られていることである。これが、問題点の一つを構成する。したがって、大学教員協会 (Association of University Teachers) が、つとに1943年に唱えた大学問題協議会 (Academic Council) 案が注目されよう。これは、大学問題に関わるすべての事項について討論する非政府的組織で、構成は、ひろく大学教職員、自由業、産業界および労働界、公共的・社会的国家業務の代表者から成るものであった。マンチェスター大学商議会議長サイモン (Lord Simon of Wythenshawe) は、この構想に好感をよせ、プランニング・ボードとしての U. G. C. および副総長委の事業に対して、自由かつ充分な公けの論議の場がなければ、すでに強力となっているこの両者は、余りにも強力なものとなってゆくであろうとした。こういう見地から、サイモンは、1947年、副総長委の主催する英本国

^⑤ Dodds, op. cit., pp. 102-103; Berdahl, op. cit., pp. 169-171.

大学年次総会で、何らかの形の大学議会 (University Parliament) の設置を提唱したのであった。そしてこの提唱は、好感を以て迎えられなかったことをあわせ記しておかねばなるまい。^{②6}

第二。U. G. C. と副総長委とのパートナーシップから、U. G. C.——というよりはむしろ副総長委の保守性が問題点としてひき出される。保守性は大学としての正統性擁護の努力でもあって、そのこと自体つねに問題であるのではない。危惧のものは、副総長委がノース・スタフドシャー・ユニバーシティ・カレッジの実験に対し、それが大学の正統的伝統から余りに乖離しているとして公然と反対した事実；新しい上級技術カレッジに学位 (diplomas でなく degrees) の付与権を与えるべきではないとして抵抗した事実から、ひき出される。U. G. C. はこの副総長委とパートナーシップを組み、かつ有力な大学首脳を怒らせぬよう意を用いるのを常とする。したがって、例えば前者の場合、もしリンゼイが労働党内に影響力をもつ人物であり、蔵相ドールトンの直接間接の個人的介入がなかったら、設立支持の U. G. C. 決定 (1947年) はあり得なかったのではないかという議論の出る余地が存する。もっとも設立以後、副総長委は態度を改めて十分にうめ合わせをしたし、また上級技術カレッジの問題についても、ロビンス委員会に対し、特定の学位の授与権を認めるべきことを提案するに至った。^{②7}しかし、思い切った実験的試みを推し進め、あるいは技術教育の振興を急ぐ立場からは、副総長委の上述の保守性は、U. G. C. を制約し、遅滞させる可能性をもつものとして受け取られることになるのである。

第三。ところで、イギリスにおける高等教育は、根本的な改革を迫られるに至った。要因としては、第一に教育機会の拡大により、高等教育を求

(表3)

年	大学入学者の 同年齢層に 対する 百分比	大学入学者の大学 入学資格取得者に 対する 百分比
1954	3.2	73
1955	3.4	74
1956	3.5	74
1957	3.9	75
1958	4.1	72
1959	4.2	66
1960	4.1	62
1961	4.1	61
1962	4.0	..

(Robbins Report, p. 12. Table 2)

める青年がふえたことである。大学について見ると、戦後の拡張をもってしても、表3の示すように、年齢層の増加に追いつけないでいる。なお、教育機会に関連して、「イギリス教育制度の依然たる階級性」を非難する主張の存することも付け加えておかねばならない。ベイジーはいう。労働階級と女子の才能は、不適切な教育制度と厳しい選抜制——「学問的選抜の衣をまとった社会的選別」——のために発現を妨げられており、これに対処すべき政治

・行政は、「陳腐なことの神聖化」を事としていると。^{②8}第二に、国家が、内政問題の解決や世界政治における責任ある地位を果たすためには、教育に俟つところが多く、とくに経済面では工業製品の輸出への依存度が大きいことから、科学・技術の世界的レベルを維持する必要があります

②6 Berdahl, op. cit., pp. 88-89.

②7 Berdahl, op. cit., pp. 142-3, 190.

②8 Ashby, op. cit., p. 79, footnote 1; cf. RR. para. 393.

②9 J. Vaizey, "The Tragedy of Being Clever" in *Encounter*, July 1963, No. 118, pp. 107-110.

兵頭：イギリスの大学補助金委員会制度

認識されるに至ったこと。第三に、これと関連して、高等教育制度内部における技術カレッジや教育・教員養成カレッジの地位の再検討の必要などがあげられよう^④。

かくして、1961年2月8日、高等教育に関する委員会（いわゆるロビンズ委員会）が総理大臣によって任命され、グレート・ブリテンの全日制高等教育の現状を総合的に調査することになった。過去において、特定の大学や、技術教育、教員養成といった特殊面についての委員会はあったが、このような総合的調査は未曾有のこととされ、少数エリートのための特権と看做されてきた大学教育が、ここに高等教育全般との関連で、検討されたのである^⑤。

(2) ロビンズ委員会の報告書は、1963年10月に内閣総理大臣によって議会へ提出された。その作成段階では、U. G. C. 議長、大蔵省、文部省、勅任視学部、スコットランド教育局、科学相事務局の幹部職員との非公式な話し合いがもたれ、また各方面から寄せられた証言の文書は400を超え、団体90、個人31人による証言も行なわれた^⑥。

報告書は、高等教育の拡充について、(i)1962年3月現在21万6,000の全日制高等教育在籍数（グレート・ブリテン）を1973年度に約39万2,000（内、大学在籍数21万9,000）、1980年には55万8,000（内、大学在籍数34万6,000）に増大させること（paras. 179, 465, 494）、このため(ii)大学を直ちに6校設置し（para. 476）、1980年までに現在の上級技術カレッジその他のカレッジのうち約10校に大学の地位を与えること（paras. 476, 477）、なお残余の上級技術カレッジについても、将来これを大学レベルにまで高め、第一学位および上級学位を付与しうるようにすること（paras. 392, 393）。(iii)イングランドおよびウェールズにおける大学の教育学科と教員養成カレッジ（教育カレッジと改称）との地方ブロックごとの連合体（Institute of Education）は、School of Educationとして再構成され、国庫補助金（用途指定補助金）は大学を通じて Schools of Education に交付されること（paras. 351~355）。スコットランドの教育カレッジは、4年制課程を設け、大学と組んで（affiliation）、若干の学生に学位を取得させうるようにすること（paras. 363, 364）を勧告する。かくて、1980年には、独立で自治的な高等教育機関が、すくなくとも約60存することになる（para. 740）。

では、こういう想定に対して、ロビンズ報告は、U. G. C. をどう考えたか。「われわれは信ずる。U. G. C. の例証する原則——すなわち、政治から独立で、部省の指揮に服せず、しかも政府の組織と緊密な接触を保つ委員会が、必要な金額の規模を大蔵大臣に助言し、そして提供された基金をば配分するという原則——は、一般に適用可能な原則であると。よって、われわれはこの原則が自治的な〔高等教育〕機関すべてに採用されるべきことを勧告する」（para. 739）。かくて U. G. C. を拡充した補助金審議会（a Grants Commission）が、自治的な機関、すなわち、大学、上級技術カレッジ、Schools of Education（スコットランドの教育カレッジを含む）を

④ RR. paras. 15, 16.

⑤ RR. p. iii, para. 13.

⑥ RR. Annex, para. 16 et seq.

総括して、補助金行政に当たることになるのである。この審議会の主体は、U. G. C. と同じ原則に基いて構成される。会長のもとに、常勤の副会長2名（小委員会の委員長をつとめる）、非常勤の委員約20名から成り、職員も増員されて、審議会に対し直接、責任を負う。具体的な仕事の大部分は、小委員会制をとることによって処理される。小委員会は、人文、社会科学、自然科学、技術工学等の研究諸領域を扱う常設小委員会と、特定の高等教育機関や特殊の時事的問題などを扱う特別小委員会とに分かれ、小委員会の構成員は審議会委員に限られる必要はない。審議会の処理事項が広汎なものとなっても、この小委員会制の活用によって、U. G. C. 運営の長所である「親密な接触」が保たれようとロビンズ報告は考えるのである。^④

これに対応して、副総長委員会もまた改組が要求される。将来、高等教育政策が国家的規模で明確に形成されねばならず、かつ補助金審議会が大学に対して不当な影響力を行使するのを防ぐべきだとするならば、当然、副総長委の責務は増大せねばならぬからである。副総長委は、大学の一般の利益に関わる事項についての討議の場として、また教育関係諸部省や大学以外の高等教育機関を代表する組織等への応接の場として、いよいよ重要な役割を演ずることが期待される。ところが、既存の副総長委には二つの欠陥がある。その一は、副総長、学長のみから構成され、大学における同僚との間に分裂の危険が見られなくもないこと。大学によっては、この溝は「かれらとわれら」という表現が行なわれるほどに深くなっている。もし、構成に変更を加えぬまま、副総長委の責務を増大すれば、上述の危険は濃化するのみであろう。

欠陥の第二は、効果的な行動のためには、副総長委はすでにあまりに大きくなっており、まして近い将来、加盟総数が50（ロビンズ委が設置を勧告した6大学を除いても）にも達しようから、このままでは事務処理が不可能となる事態が予想されることである。以上二つの欠陥を矯正するため次のような改組が勧告される。まず第一の欠陥については、各大学は副総長・学長のほかにすくなくとも1人の代表——評議会またはこれに相当する機関で選出——を送ることとし、できるだけ広範囲の者にこれを経験させるため、任期を短かく、例えば3年間に限定すべきである。これによって、副総長・学長は、自己の大学を代表するに際し、単独責任の重荷を免れることとなる。第二の欠陥は、15～20人の委員から成る常設委員会の設置によって克服できよう。副総長委の会議事項の大半は討論を必要とせぬ常規の事項であるから、これを常設委員会に委任し、定期的に報告を徴すれば足る。重要な論争事項については、常設委員会は、争点の分析または争点に関する意見提出を行ない、副総長委、大学、あるいはその双方による効果的な討議を準備する。副総長委（親委員会）は、委員100名を超すであろうから会議は年1回にとどめ、他方、常設委は毎月、そして必要ならもっと頻繁に会合できよう。こういう改組によって、大学内部での分裂を防ぐとともに、常設委員会（およびそれが設置する小委員会）の活用により、副総長委は大学

④ RR. paras. 745, 749, Summary para. 151 et seq.

④ RR. paras. 692-695.

問題の調査、他機関との折衝のための効果的装置を備え得ることになるであろう。^⑬

このように、U. G. C., 副総長委ともに拡充的に改組されるが、それではU. G. C. をどの部省に位置づけるのかという問題が最後に残る。本来、公金の守護者たる大蔵大臣が、大学に関しては公金の要求者として、いわば二重の機能を内閣で果たすことは、すでに困難となっており、また、拡大される高等教育領域の複雑な諸問題を、全般的視野の下で適切に配慮するよう、大蔵大臣に要求することは無理であろう。大蔵省自身も、大学以外の他の機関についてまで責任をとることは、適当でないと証言している^⑭。そこで、もっとも徹底した構想は、補助金審議会と、文部省の機能とを、共に一国务大臣 (a Secretary of State for Educ.) のもとに置き、高等教育とそれ以下の学校教育とのコントロールを一元化することである。こうすれば、教育問題の統一的調査にも便であり、政策形成に当たっても、特定の重要部門が閑却される惧れがなくなり、さらに共通の目的観を育くむことにも資すると思われる。しかし、ロビンズ委員会の多数意見は、この構想に次の理由から与みしない。第一に、二つの教育領域を一省にまとめることになれば、責任の範囲が過大となって両種の教育がともに行きとどいた注意をうけがたくなるおそれがあること。次に二つの教育領域は行政形態をことにすること。(補助金を通じ、自治的機関の調整に当たる高等教育の行政は、他の教育行政とはその運用が著しく異なるのである。) 第三に、高等教育機関は単に教育のみならず、知識の保持・増進にかかわるものであり、大学と他の研究組織との有機的な連関は、大学と初等・中等学校とのそれよりも密接であること。部省組織を論ずるに当たっては、後者の連関がいかに重要であっても、むしろ前者を重しとせねばならない。そこで、ロビンズ委は、補助金審議会、科学担当相のもとにある諸研究会議 (Research Councils), その他補助金委員会方式と類似の原則で運営される学問・芸術関係の自治的機関を一括して、学芸大臣 (a Minister of Arts and Science) のもとにおくことを勧告するのである。文部大臣およびスコットランド相との調整は、主として大臣および部省の間で行なわれ、三相間で、教育その他の利益代表から成る小規模の審議会 (a Consultative Council) を設置することも勧告される。報告書はいう。一省に統合すれば、あたかも調整の必要がないかのように、時として論ぜられるが、そうではない。一省型と二省型との調整上の相違は、紛争の生じた際、前者にあっては、それが「省の壁の内部」で処理されるに対し、後者の場合には、最高の政策形成機関すなわち内閣あるいはすくなくとも内閣委員会の段階にまで、紛争が持ち込まれることである。大学をはじめ自治的機関の地位と自由を保障するには、したがって、後者すなわち二省型がよいと。^⑮

ロビンズ報告に対し、政府は全般的には歓迎の意を表したが、しかし、1964年4月に発足した新しい教育行政機構は、初等・中等教育を主として担当する国务相と高等教育・科学を担当する

^⑬ RR. paras. 696-700.

^⑭ RR. paras. 765-7.

^⑮ RR. paras. 773-81. なお、後者をむしろ重視すべしとする H. C. Shearman の少数意見がある; RR., pp. 293-6.

^⑯ RR. paras. 782-787, Summary paras. 160-3.

国務相の上に、これを総括する教育科学大臣 (Secretary of State for Education & Science) を置くものだったのである。^④ マンチェスター大学副総長 W. M. クーパーは、U. G. C. が保持される限り、大臣が1人か2人かはまったく論ずるに足りない問題とするが、^⑤ 保持された U. G. C. がどのような変貌をみせるか、^⑥ 新しい行政機構がどのように運営されるかを確めるには、なお、若干の時をかさなければならぬ。そこで本稿の記述は、ロビンズ報告の時点までで終わることにし、これまで見てきたイギリスの U. G. C. 方式が、示唆するところについて、最後に述べておきたい。

あ と が き

U. G. C. を、イギリス特有の環境、伝統、政治慣例、人間関係の複雑な合成物^⑦がもたらした所産と考えるなら、ドッジのいうようにイギリス憲法同様、それは輸出不可能である。また、U. G. C. のあり方、U. G. C. と大学あるいは政府部省とのパートナーシップの形態を、教育において特に顕著なイギリス社会の階級性と不可分に結びついているものとして扱えば、U. G. C. には消極的な価値しか与えられず、ただ、われわれはイギリスの高等教育にロビンズ報告をもたらしした状況の進展に応じて、今後の U. G. C. に注目すれば足りるであろう。

しかし、ドッジ式の決定論的視点からでなく、イギリスが発展させた統治機構としての議院内閣制と同様、「行政上の発明」^⑧として U. G. C. を把えるならば、そこから若干の示唆をひき出すことはなお可能である。U. G. C. はほかならぬ議院内閣制のもとで、大学に対する政治的考慮、政党的圧力の危険をできるだけ少なくするよう工夫されたものであり、かつ、大学運営を自治の根本をそこなわずに、しかも国家のプランニングの枠内に統合する仕組みとして、現実にも有効性を示してきた。したがって、こういう狙いで「中央の機関」を発想するとすれば、U. G. C. は次の点で示唆的である。(イ)その構成は、大学人を主体とすること。(ロ)「中央の機関」は大学の財政に関する機能を果たすことによって、プランニング・ボードとしても、また大学の自主性を擁護する上でも、強力たりうる。わが国のかつての国立大学管理法案、公立大学管理法案(第10回国会提出)でも、国立大学審議会、公立大学参議会は、それぞれ文部大臣、地方公共団体の長が予算の見積りや予算案の編成についての基本方針を決定するに際し、意見を徴される程度の機能は与えられていた。これらの法案は結局、審議未了になったが、私立大学については「中央の

^④ この間の事情を時事通信「内外教育版」が昭38.11.19号、39.3.6号、39.4.24号で伝えている。

^⑤ *Times Educational Supplement*, 1964, 2, 14, p. 380. クーパーはいう。むしろ警戒すべきは大学が単に教えるのみの機関に墮することであり、以前には決してなかったこのような方向への政府の圧力が感ぜられることであると。

^⑥ すでに U. G. C. は、上級技術カレッジと若干のスコットランドの高等教育機関が大学の地位を獲得すべきであるとのロビンズ報告の線にそって、2名の委員を増員したことが伝えられる。*Times Educational Supplement*, 1964, 2, 14, p. 380.

^⑦ Dodds, op. cit., p. 99.

^⑧ RR. paras. 725, 727.

兵頭：イギリスの大学補助金委員会制度

機関」として現に私立大学審議会、私立大学研究設備審議会があり、私大経常費の国庫負担が日程に上るようになれば、U. G. C. のあり方から種々、具体的な示唆をうることができるかもしれない。しかし、もっとも重要なことは、(4)「中央の機関」が大学関係の基本政策の形成に関わるに当たっては、大学側との接触⁽⁴⁾によって、その意見と感情をつねに把握しているとともに、「大学全体のために話し、かつ聴くことのできる団体」と緊密に協働することである。イギリスで副総長委員会とよばれるこの団体に当たるものとして、わが国の国立大学協会が注目されよう。これは、大学管理問題を契機として、単なる親睦の場にとどまらず、大学運営協議会を設けるなど、構造的に拡充の方向に進んでいる。ただ、副総長委について言われた「かれらとわれら」意識の発生の危険は、充分、戒心されなければならない。そのためには国大協の改組も必要であろうが、何よりもまず、それが国家・社会における大学のあり方に関する、各大学での積極的で民主的な関心によって、強力に支えられていることが不可欠であると考える。

(旧職、関西教育行政学会において、本稿要旨を公表した際、理事長相良教授はじめ会員の方々から、有益な教示や示唆をいただいた。ここに感謝の意を捧げる。)

⁽⁴⁾ U. G. C. は大学訪問のほか、大学内部の諸集団（行政職、教授職、非教授職、学生等）との討議をも行なっている。U. G. C., op. cit., para. 589.

⁽⁵⁾ RR, para. 692.