

高等教育の管理問題

——イギリスのオークス報告(1978年)を中心に——

市 川 哲

The Problems of Management of Higher Education in the Maintained Sector

ICHIKAWA Satoshi

は じ め に

イギリスの高等教育は二元制度 (binary system) の下で大学部門と非大学部門(そのほとんどが地方教育当局によって維持される維持部門 'maintained sector' である¹⁾)に大別される。本稿はこの維持部門の管理制度改革問題をオークス委員会報告に即して検討することを課題としている。

この維持部門の施設 (ポリテクニクス 'polytechnics' やカレッジ) が課程を設置する場合、その発議権は施設にあるとはいっても、地方教育当局も加わる広域教育審議会 (Regional Advisory Councils, 以下 RACs と略す)の審議・承認、さらに教育科学大臣の承認を得る必要がある²⁾。また、財政的にもプール制度 (pooling system) という「イギリス特有の方法³⁾」を通じて全ての地方教育当局によってまかなわれている。このプール制度とは、維持部門の経常費を各地方教育当局が分担・拠出することによって貯えられた財源から、施設の所在する当局 (維持当局 'maintained authority') が必要な経費を引き出すというものである。大学部門と異なるこのような管理制度は維持部門の大きな特徴となっている。

このようにして、維持部門の施設は全ての地方教育当局 (以下、単に当局と略す場合もある) によって財政的に維持されているが、しかし、施設の内部管理を行うための理事会 (governing body) の任命や施設の予算の承認などの施設に対する管理責任は、当該施設の維持当局が有する⁴⁾。したがって、ここでは財政責任と管理責任が乖離することになり、プール制度を通じて財源を負担する当局の責任は個々の施設の管理責任と結びつかないという問題が生じる。

この問題の解決のためもあるって労働党政府は1977年2月に高等教育担当大臣 G. Oakes (労働党下院議員) を長とする教育科学省の作業班 (working group) を任命し、維持部門の管理問題を審議・報告させた⁵⁾。同委員会の報告はプール制度の改善や維持部門の財政と管理に責任をもつ新しい全国機関 (new national body) の設置など、いくつかの注目される制度改革を提案した。

同報告の提案そのものは、制度を実施するための法的整備を行う1978年教育法が廃案となったため⁶⁾、実現されなかった。しかし、維持部門の財政や管理に責任をもつ全国的な機関の設置は下院の「教育・科学・学芸委員会」の報告⁶⁾ (1980, 11) や教育科学省 (以下、単に省とする) の討議文章 (Green Paper on Higher Education in England outside the Universities, 1981, 2) に引き継がれている。とりわけ、省の討議文章は、維持部門の施設の1/4にあたる30のポリテク

ニクスと60のカレッジを地方教育当局の統制から切り離し、中央の機関 (planning body) の下に置くこと、ならびにその機関が財源の配分や課程の合理化・調整を行うことを提案している⁷⁾。

このような省の政策動向の発端は本稿で検討するオックス委員会報告(以下、報告)にある。同報告は施設を全国的な機関の管理下に一律に置くことは否定しているが、しかし規模が大きく機構が複雑な施設は全国的な統制を受ける場合がありうることを示唆しているのである。したがって、維持部門の管理制度が大きく変更され、高等教育に関する中央と地方のあり方が変化するという「最もドラマティックな変化⁸⁾」の本質を明らかにするためには、同報告の検討が不可欠なのである。

本稿ではプール制度の改善と全国機関の設置の問題を取り上げ、報告の中でいかなる一致点が形成されたのかを明らかにするとともに、その意義と問題点を解明することにしたい。

I オックス報告の財政制度案

(1) 現行のプール制度とその問題点

維持部門の施設は地方のニーズを満たすべきものとして設置されているとはいえ、通常、その学生には他の当局出身者も含まれている。また、その課程も地方のニーズよりも広域的あるいは全国的なニーズを満たすものがほとんどとなってきた。その意味で維持部門の施設がもつ教育的効果は維持当局の管轄地域にとどまらない。したがって、「歴史的な偶然」によって管轄地域内に施設を維持することになった当局にのみ、全ての経費負担を負わせることは決して公平なことではない¹⁰⁾。そこで、維持部門の経費に関しては、維持当局が単独で負担するのではなく、全ての当局にその負担を分担させるプール制度が採られているのである。

1946年に教員養成カレッジの経費負担に導入されたこのプール制度は1959年以降、地方教育当局が維持する継続教育 (further education) の高等課程 (advanced courses) にも適用されることになった。導入の理由は、第一に、維持当局にかかる不均衡な負担を避けるためにあった。第二の理由は、中央政府の補助金支出形態が変えられたことに関係する。1958年、それまで、高等科学技術カレッジ (Colleges of Advanced Technology) の経費の75%を補助するために支出されていた特別補助金 (Special Grants) が廃止され、教育についても一般補助金 (General Grants) が導入された。この一般補助金は地方の自由裁量権限を拡大する目的をもつ。したがって、地方の優先順位の如何によって高等教育が財政的影響を受けることも考えられる。このような事態を防ぎ、遅滞なく高等教育の持続的発展を確保するための効果的財政制度として、プール制度が導入されたのである¹¹⁾。

ジェームズ報告 (James Report on 'Teacher Education and Training', 1972) に起因する教育カレッジのポリテクニクス等への統合・再編に伴って1975年以降、両者のプールは単一のものに統合された。このプール制度の費用負担は、総費用のうち69%を初等・中等学校在籍者数に応じて、残りの31%を非住宅用資産に対する地方税の課税標準価格 (non-domestic ratable value) に基づいて、毎年、地方教育当局ごとに査定され、分担されている¹²⁾。その総額は、地方教育当局全体で4億ポンドを超えている。

ところで、高等教育の課程がプール制度によって補助されることが承認されると、当該維持当

局は無制限にプールから財源を引き出す権利を与えられていた¹⁸⁾。この無制限 (openended) の引き出し権により、維持当局はわずかの負担増で課程を拡充することが可能であった。しかし、そのことが施設を経済的に運営する維持当局の志向と努力を弱めることにもなる¹⁴⁾。プールから補助される課程 (poolable courses) の経費はプール制度を通じて全ての当局に分担されるのであり、維持当局はわずかの財政負担を被るだけである。そのため、維持当局は課程の経済効率にさほど関心を払うことはなかった。

地方財政制度全般の再検討を行ったレイフィールド委員会 (The Committee of Enquiry into Local Government Finance, 1976) はこのようなプール制度の問題点を二つ、すなわち各当局が負担する総額に限度がないこと、および、各当局が地方税負担者に責任をもっていないことを指摘している¹⁵⁾。

第一の点は維持当局に無制限の引き出し権が与えられることがもたらす必然的な結果である。他方、施設の管理責任は維持当局にあるので、プールへの負担を強いられる他の当局は施設の具体的な支出には発言権を持たないことになる。このことは自らの拠出した財源がどのように使われるかに責任をもちえないことであり、財政負担に伴う責任、ひいては納税者に対する責任を負えないことになる。例えば、エセックス (Essex) の地方教育当局は 140 万人の人口を有し、年間 500 万ポンドをプールに拠出している。しかし、同当局はポリテクニクスを持たないため、多額の金を高等教育に支出しているにもかかわらず、それへの影響力を十分にもっていないとされている¹⁶⁾。これが第二の問題点である。

プール制度は1950年代末からの急速な高等教育機会の拡大を支える財政的刺激ともなり「よく機能してきた¹⁷⁾」。しかし、レイフィールド委員会の指摘をまつまでもなく、それは問題をもつ制度でもあった。とりわけ維持部門の支出が年間 4 億ポンドに達した段階では、上記の問題点を解決し、維持部門の適切な支出計画と統制を行う必要は衆目の一致するところであった。この問題意識は省がオークス委員会を設置した際の認識であり、また、委員会自身も受け入れていたことである¹⁷⁾。

しかし、このような問題意識がありながらも、委員会がとった基本的態度は必ずしも大きな制度変更を求めるものではなかった。それは、現行の制度にいかなる欠陥があろうとも、制度は顕著な弾力性と適応性、発展能力をもつので、可能な限りそれを発展させるというものであった¹⁸⁾。したがって、委員会は全く新しい制度をつくるよりは現存の制度を基礎とする方を選択するのである。

委員会内部には、当局の統制を忌避するポリテクニクスと、1944年教育法に基づく初等・中等・継続教育を通じた切れ目のない (seamless robe) 統制権限に固執する当局²⁰⁾との間に、特に顕著な対立が存在した。このような対立を超えて満場一致で報告を採択するためには、上記の如き姿勢が不可欠であったといえる。そのため、報告は、妥協の産物であり英国の最良の伝統であるプラグマティズムの成果であると評され²¹⁾、また、論理的なものより既得権が優先されたことを示す、とも評される²²⁾ことになるのである。

しかし、報告は妥協点を含むとしても、関係団体の委員の審議を通じた一般的な認識を示すものであり、そのことが全会一致という結果に表われたと考えられる。したがって、少なくとも委員会参加者が同意した報告の中に、後に見るように、全国機関の設置と地方分担の導入の複合的

な結果として、維持当局の統制からポリテクニクス等を切り離すことになる可能性が存在していたことが重要なのである。このことを、本章の以下の部分と二章で、報告の内容に立ち入ることによって明らかにしていこう。

(2) 財政制度案とその審議内容

委員会は批判が集中するプール制度に代るものとして四案(以下の(a)~(d))をあげ、審議・検討を加えている²³⁾。

(a)案は現行のプール制度を存続させたまま、全国機関に財政に関する指示責任を与えるが、しかし、財源の配分機能はもたないとする案である。この案ではプール制度への批判が集中する支出全体が無制限であるという点はそのまま放置されることになる。しかも全国機関が財源配分の権限をもたないため、その指示は財政的裏付けを欠くことになり、指示を確実に達成させる保証はないとわなければならない。

(b)案はプール制度を廃棄し、学生一人あたりの課程維持経費を学生が所属する当局から維持当局が受け取る補填制度 (recoupment system) を取り入れるというものである。この案は30校のポリテクニクスのうち、20校を維持する大都市当局協会 (Association of Metropolitan Authorities) の委員が提案したもの²⁴⁾であり、多数の委員が関心をもち慎重に審議された。

一見、補填制度は現行のプール制度の問題点である際限のない支出に終止符を打つ合理的な案であるかのように思われる。しかし、当局の財政事情や財政規模がその補填能力に影響を与えるため、当局の富裕度がそのまま高等教育機会の地方格差となってあらわれることになる。いわば高等教育制度に自由市場 (open market) と同様、補填能力の高い当局が優位となる状況がつくられることになる。また、卒業後の学生の就業地域は所属する当局に限定されず、全国的であるにもかかわらず、高等教育を受ける学生を多くもつ当局が直接に多額の経費を負担することになる。したがって、「利点は錯覚であり、不利益が生じる²⁵⁾」。

また、補填を行う際の基準として、学生一人あたりの①基準負担、②実費負担、の両者が考えられる。しかし、学生一人あたりの経費にはポリテクニクスの場合、1,800ポンドから3,000ポンドの幅がある²⁶⁾。したがって、①は高い経費を必要とする施設をもつ当局に大きな差額負担を強いることになる。また、②は維持当局が高い経費を必要とする課程を設置した場合、学生が所属する当局に負担が直接かかることになる。しかし、管理責任をもつのは維持当局であり、そのような課程設置の是非も含む管理権限を他の当局が行使しえないことにはかわりはない。いわば現行のプール制度がもつと同様の問題が生じるのである。さらに、そのような経費負担を他の当局が拒絶した場合、学生の課程選択権が否定されることにもなる。結局、どちらに基準を置く補填制度も不都合が生じるのである。

(c)案は地方教育当局が経費の主要部分をプールした上で毎年決定される固定額を全国機関が配分し、固定額以上の経費は維持当局が負担するというものである。また(d)案は(c)案の制度と同様であるが、全国機関によって配分される財源が国の直接補助金によるというものである。したがって、(c)案、(d)案とも、毎年決定された固定額が全国機関によって配分されるので、それを受け取る個々の施設・維持当局にとっては差異がないことになる。

しかし、二つの案は全国機関の構成に違いをもたらす。つまり、全国機関が配分する財源の性

格がその構成に影響を与えることになる。政府の直接補助金を財源とする(d)案の場合、補助金額の決定は、他の予算措置と同様、議会の議決を必要とするため、全国機関は大臣を通じて国会に責任をもつ。このような場合、大臣の権限が強くなり、全国機関の構成員は大臣の任命となる。それに対して、(c)案の場合、改善されたプール制度を通じて全ての地方教育当局が財源を拠出するため、全国機関は大臣とともに全当局に対しても責任を負うことになる。その際、財源を負担する当局は(d)案に比して大きな役割を果しうる。したがって、その構成員の多くを当局が任命し、また、残りの構成員を大臣が任命することになる。

(c)案、(d)案に対して委員会は以上のような検討を加えている。委員会は結局は(c)案を採用したのであるが、また、審議過程で少数意見も見られた。それは(c)案の改善されたプール制度（財源は現行どおり全ての当局によって負担される。しかし、全国機関が固定額を配分することにより無制限の引き出し権が廃止され、また、維持当局の「直接負担」や施設の高等教育提供の割合に基づく三種一後述一の配分方式など、新しく導入されるものもある。）の妥当性に疑念を抱き、(d)案、すなわち政府の直接補助金を財源とすることが複雑でなく、経済的な財源補助手段であると考え意見である。

しかし、地方教育当局の委員は、政府は直接補助金によってではなく、一般補助金を通じて教育に対する役割を果すべきであると主張して他の委員を納得せしめた。(d)案の場合、全国機関の構成に見られるように政府の権限が強まることになる。それに対して、当局は、自らが使途を決定しうる一般補助金の一部をプールすることによって、高等教育に対する当局の財政責任と管理責任を確保することを主張し、委員会もそれを認めたと考えてよいであろう。

結局、委員会は上述したような理由と、プール制度が当局に馴染まれ、好まれているという理由で(c)案を採用している。(c)案の採用にあたっては地方教育当局の意向が強く働いているといえる。ここにも、現行制度を前提に、可能な限り小規模な手直しによって一致点を見つけ出すという委員会の姿勢が表われていると思われる。

(3) プール制度の改善

このようにしてプール制度そのものは改善されて存続することになった。その改善点の主要なものは、無制限の引き出し権の廃止を除けば、配分方法の変更と維持当局の「直接負担」の導入である。

この配分方法については報告は三種の方法の導入を考えている²⁷⁾。

第一の方法は、後述する第二、第三の場合を除き、全ての課程に適用される「人頭割支払²⁸⁾」である。これは多様な課程の類別ごとに決められる学生一人あたりの平均的経費を人頭割で補助するものである。しかし、課程が学生数の点でも十分に経済的に運営されている場合は、「地方負担」（後に詳述する施設の経費の5～15%を維持当局が直接に負担するもの）の割合にもよるが課程全体の経費の85～95%が支出される。これらの課程が全国機関から補助を受ける場合、それによる公式の課程承認は必要とされない。これらの課程の経済効果を保つのは RACs と維持当局であり、全国機関は単に財源配分を行うだけである。なお、このような課程は主に非高等教育を中心に提供する施設に所在し、地方や広域の利益を満たすものであると考えられていた。

第二は「個々の課程への補助²⁹⁾」である。人頭割で財源が補助されるとすると、学生数や経費

の点で、広域または全国的な利益を満たすはずの課程の存続が危くなる場合があります。そのような課程を存続させるためには地方税納税者に過度の負担がかかると考えられる時に、維持当局が全国機関に申し出て適用される例外的な措置がこれである。この適用を受けるためには全国機関による一年ごとの特別承認（specific approval）が必要とされる。承認を受けた課程には、その実際の学生数にかかわらず、課程を維持するために必要と考えられる最低限の学生数に人頭割額を乗じた財源が補助されることになっていた。

第三は「施設の高等教育計画全体を基礎とする補助³⁰⁾」である。高等教育を中心とする施設では課程が相互に関連づけられ、また、学際的な課程運営がされていることは普通に見うけられる。したがって、そのような課程への補助は第二の方法である個々の課程承認に基づく補助になじまず、課程そのものが施設全体の教育活動に位置づけられ、検討される必要がある。また、一般に、そのような課程をもつ高等教育を中心とする施設は高い経費を必要とするので、人頭割で財源が補助された場合、実費との差額を埋めるため維持当局は大きな負担を強いられることになる。このような施設に対して適用を予定されていたのが当該措置である。

この適用を受けるために、各々の施設はその総支出（非高等教育課程に起因するものも含みうる）の概算と施設の教育計画を維持当局に提出し、維持当局はそれらを精査し必要な修正を加える。当局は自身の財源からどの程度施設に支出しうるかを決定した後、全国機関にそれらを送付する。全国機関は全国的な優先順位やその施設に適する経費水準に照らして計画と概算を承認する。一旦、それらが承認されたならば、施設は配分された財源を他の費目に充当する自由や、承認された範囲内で課程と学生数を変更する自由をもつことになっていた。この措置の適用を受ける施設には大幅な自由裁量権限が与えられることになっていたのである。なお、上記の手続きは毎年行われることになっており、そのことによって施設と全国機関が制度的に関係を保つことが期待されていた。

(4) 「地方当局負担」の導入

かりに全ての財源が全国機関によって決定され、配分される制度をとるとすれば、維持当局と他の当局の財政責任上の区別はなく、したがって、維持当局が施設の管理責任を占有する妥当性は根拠を失うことになる。つまり、全国機関が財源配分に責任をもつことが維持当局の施設管理上の位置をあいまいなものとし、「いやしくも高等教育維持部門の存続が望ましいかどうか」という問題さえもたらず³¹⁾。この問題に対して委員会がとった基本的立場は、施設の管理のために維持当局が役割を果たすつもりならば相応の財政責任も担うべきである、というものであった³²⁾。これを具体化する方途として財政制度に「地方負担」が取り入れられる。

このような方途が取り入れられるべき理由として委員会はさらに三点をあげている³³⁾。(1)「地方負担」の導入によって、全国機関の決定に関わりなく維持当局が特定の課程を維持したり、更に財源を投資する自由裁量の余地が残されること。(2)施設が全国機関の決定に関わりなく維持当局から財源を引き出す自由裁量の余地が残されること。(3)地方負担の導入は経済効率を保つ上で維持当局に対する適切な刺激となること。

第一、第二の点は全国機関に財源配分の権限が集中することに対して、地方や施設の自由裁量権限を確保しようとしたものである。また、第三の点は施設や課程の経済的な運営に対する維持

当局の自覚を促す機能を期待したものである。したがって、この限りにおいて「地方負担」の導入は積極的な意味づけを与えられていたといえる。

報告が最大限とした15%の「地方負担³⁴⁾」が導入されたとしても年に6,000万ポンド程度であり、年間総額120億ポンドにのぼる地方当局全体の支出から見ればわずかなものである。しかし、個々の当局によっては「地方負担」に伴う財政的に大きな負担が維持当局の高等教育への関わりを困難にすることが予想されたため、報告は以下の措置を講じている。すなわち、「地方負担」を補填する一般補助金の増額と「地方負担」を漸増させることにより困難を軽減させるというものである³⁵⁾。第一年度は経費の5%を維持当局が負担し、第二年度は同じく10%、第三年度は10%に留めたまま、第一、二年度の影響を全国機関が調査し、新制度の活動に照らして全国機関が省と当局に対して最大レベルの15%に増加することを勧告することになっていた。

「地方負担」軽減措置が講じられるとはいうものの高い経費を必要とするポリテクニクスを持つ一部の当局にとってはこの負担が耐え難いものとなる可能性は否定できない。維持当局が負担に耐えられなくなった時、管理責任は財政責任を伴うべきであるとする原理は全く思わぬ方向に事態を展開せしめることになる。というのは、この原理は、論理的には、維持当局が財政責任をもちえなくなったとき施設に対する管理責任を喪失する可能性を言外に含んでいると考えられるからである。全国機関に対する地方の自由裁量の余地を確保することになるべき「地方負担」の導入が施設に対する当局の権限を喪失せしめる可能性を有しているのである。ここに報告が次章(3)で見る全国機関へ施設の管理権限を移管するという方策を提出するという問題が生起するのである。

II 全国機関の設置と管理機構の移管問題

(1) 報告の骨子

維持部門に責任をもつ全国的な機関の設立については、1970年代始めから、すでに関係団体間に合意が存在した³⁶⁾。そのような機関の機能や構成は別として、その設置の必要性については「疑いがなく」、委員会で論争的になることもなかった³⁸⁾。委員会に提出した文章で、省が「より効果的で凝集的な管理措置が要求されていることは広く知られていることである」と述べるように³⁷⁾、ポリテクニクス校長協会 (Committee of Directors of Polytechnics, 以下、CDP とする) によるポリテクニクス補助金委員会 (Polytechnics Grants Committee) の提案や広域レベルの機関ではあるが地方教育当局協会による RACs を改組・再編した継続教育広域審議会 (Further Education Advisory Councils for Region) の提案が委員会設置以前にすでに存在していた。

報告は新しい全国機関の設置を提案しているが、その権限は、適宜、省や大学補助金委員会 (University Grants Committee, 以下 UGC とする) とも共同して維持部門の需給に影響を与える情報を収集・分析・提示すること、省や地方当局協会に教育供給全体に関する助言を与えること、維持当局を通じて提出される施設の概算や教育計画について考慮し、指針を出すこと、経常費支出のための財源を配分し、資本的支出について助言すること、維持部門の発展や経済効率について一般的監視を行うこと、があげられていた³⁹⁾。維持部門の財源配分や概算・教育計画の承認と指針を通じた施設の管理のみならず省や当局への助言、大学部門との関係を保つことなど、

全国機関は広範な権限をもつ機関として構想されている。

しかし、全国機関は施設が維持当局を通じて提出した概算や教育計画を修正する場合は当該施設や維持当局と協議しなければならず⁴⁰⁾、その管理権限は必ずしも強大なものではない。また、施設の作成する概算や教育計画を全国機関に先き立ち精査・修正する維持当局は全国機関の決定に関わりなく財源を拠出し、自らの意図で課程を維持する自由裁量権限をもつ。したがって、施設に直接に管理が及ぶという点では、なお、維持当局に強い権限が残されているといえる。

全国機関の構成はそれに課せられた責務を効果的に果すため可能な限り小規模(25～30名)であること、関係者の信頼を得るためにその範囲内で広く関係者を組み入れること、機関としての一致点を拡大するために構成員は出身母体の利益を代表するのではなく、個人的な権限のもとに自身の判断を行う自由をもつことが提唱されている⁴¹⁾。

構成は、具体的には、(i)大臣が選出する独立した議長、(ii)地方教育当局が推薦する8～9名の委員、(iii)継続・高等教育教員全国協会(National Association of Teachers in Further and Higher Education)による推薦3名、CDPによる推薦2名、高等教育を提供する維持部門の施設の理事や管理スタッフを代表する組織との協議に基づき大臣が推薦する3名(施設関係者は計8名)、(iv)大臣が推薦する大学や学校、産業関係者、ならびに個人(8～10名)、である。省は正式の構成員ではなく参与(assessors)によって代表されることになっていた⁴²⁾。

一見してわかるように、構成は地方教育当局、施設、その他の関係者がほぼ同数であり、三者均等代表制(tri-partite)をとっている。また、委員の半数は協会や組合の組織代表、半数が大臣の推薦者となっている。なお、知識と専門意見の点で全国機関内に最良の均衡がとれるよう、大臣は推薦者を決定する以前に関係団体と協議を行うことが求められていた⁴³⁾。

維持部門に大きな影響力をもつ全国機関の構成はとりわけ地方教育当局にとって大きな関心事であった。事実、委員会において当局の委員は全国機関の当局推薦委員数を増やすことを要求した⁴⁴⁾。当局は高等教育の供給と経費に責任をもっているので、全国機関で特別の地位を占めるべきである、というのであった。これに対し、委員会は一致して当局主導の構成とはしないかわり、他の方法で当局の地位を高めることを主張した。その結果、全国機関に出席する地方教育当局の委員が一致するならば委員会での決定を保留し、大臣に決定を委ねる権限が当局側に与えられた⁴⁵⁾。全国機関内のいわば実質的な拒否権を得たことにより委員会内で当局の委員も先に見た全国機関の構成を承認した。

いうまでもなく、いかなる機関も関係者の歩み寄りがなければその機能を十分に果すことはできない。とりわけ全国機関の場合、施設を維持し、財源を負担する地方教育当局界一般の支持がなければその運営は困難である。当局に拒否権を与えた背景にはこのような現実認識が存在していた⁴⁶⁾。

しかし、当局の不満は報告提出後再燃し、AMA、カウンティ・カウンスル協会(Association of County Councils, 以下 ACC)とも全国機関の委員数の増加を求めることを方針として掲げた。そして両機関とも1978年7月の会合で自らの代表も署名した委員会報告の承認を保留・延期した⁴⁷⁾のであるが、承認は上記の増員要求が受諾されるか否かにかかっていると見られていた。

(2) 全国機関の管理を受ける施設

全国機関に関しては、設置自体については異論がなかったものの、委員会内で以下の点が問題とされた。①どのような施設が全国機関による管理を受けるか、②財源をどこから得、どのように配分するのか、③機関の構成をどのようにするのか、である。②と③はすでに述べたので、以下では①を中心に述べる中で予測される80年代の変化の萌芽を見ておこう。

全国機関は、個々の施設から維持当局を通じて提出される概算と教育計画を承認し、それらの遂行を監視する役割をもつ。そのため、高等教育を提供する300以上の施設を単一の全国機関が管理することは技術的にも不可能である。ここに、どのような種別の施設が全国機関による管理の対象とされるのかという問題が生じる。このことは委員会初期の審議で、全日制の高等教育に重要な役割を果たすポリテクニクスと他のカレッジの地位 (status) の問題として表われた⁴⁸⁾。

このことをめぐる論議には当然ながら、関係団体の利害関係が反映される。例えば、ポリテクニクスの委員は全国機関の管理を受ける施設を30校のポリテクニクスと他に10校程度のカレッジに限定することを主張した⁴⁹⁾。

高等教育が集中するポリテクニクスの中に全国学位授与審議会の行っている学位課程の認定を自らの手で行うことを希望するものも出てきている。その希望におされて審議会は作業班を設置し、それに認定問題を検討させた。その結果、審議会の認定業務に必要な年間600万ポンドの費用の節約もあって、審議会はポリテクニクスと一部のカレッジに認定の際に大きな役割を果たさせる可能性も検討している⁵⁰⁾。このように、ポリテクニクスが維持部門内で占める位置には特別のものがあリ、委員会内では大学と同様の法人格 (corporate status) を求める意見すら出されていた⁵¹⁾。ポリテクニクスにとっては、維持部門内での特別の地位を維持するためにも、全国機関の下で管理されるのはポリテクニクス自身と少数のカレッジでなければならなかったのである。

他方、地方当局の委員からは多数のカレッジが全国機関の下で管理されることを望む意見が出され、約120校(提供される教育に占める高等教育の比率が30%以上)があげられていた⁵²⁾。全国機関によって施設が管理されることになっても、施設の作成する概算や教育計画を修正し、かつ、すでに述べた自由裁量の余地をもつ地方当局は施設に対する強い権限を保持し続けることになる。さらに、何よりも全国機関での拒否権が与えられていた。このように考える当局にとっては、ポリテクニクス側の要求するように一部の施設が全国機関の下に入り、ポリテクニクスが特別に扱われる事態に道を開くよりは多数の施設を組み入れることに当局側の利益を見い出したといえよう。

しかし、報告に即して見た場合、すでに財政措置をみる中でふれたように、全国機関と制度的に関係を保ち、かつ、毎年の公式の手続きを経て補助金の配分を受けるのは「計画全体を基礎とする補助」を受ける施設であった⁵³⁾。K. Fenwick らは、これは、具体的には、提供する教育の90%以上が高等教育である施設であろうと指摘している⁵⁴⁾。そうであるならば、実際に全国機関によって管理される施設とはポリテクニクスやいくつかの選ばれたカレッジだけであることになる。事実、報告も「計画全体を基礎とする補助」を受ける施設の数を決めるのは全国機関であるとしながらも、その施設数は全国機関の作業量から限定され、一般的には提供する高等教育の比率が高く全国的な利益と関わる施設であることを示唆している⁵⁵⁾。したがって、提案が履行されたならば一部の施設が全国機関の管理を受けることによって、実質的に他の施設からそれらが分

離されるという事態が惹起せしめられるといわなければならない。

(3) 管理権限の全国機関への移管

報告はさらに、全国機関の管理を受ける施設の中に、その規模と複雑さの故にほぼ全面的に全国機関の統制の下に管理権限を移管した方がよい施設があると述べる⁵⁶⁾。かりに全国的な統制の下に移管されたとしても、地方教育当局は、施設の経費に寄与する限り、なお理事会を任命し、施設の計画を協議する場に参画することができるとされていた⁵⁷⁾。しかし、その場合、本来、維持当局がもつ施設の概算や教育計画の修正権や財政的な自由裁量の余地は無くなり、全国機関がより直接的に施設への管理権限をもつことになるのは否定できないことである。

もちろん、報告はこのような権限の移管は一律に行われるものではなく、個々の事例ごとに維持当局が提案し、全国機関が合意した場合に行われるとしている。そして、また、そのような施設に該当するものとして考えられているのは、過重な「地方負担」に耐えきれなくなった維持当局が全国機関に財政責任の肩代りを申し出た施設である⁵⁸⁾。

維持当局の規模が小さい場合とか、施設の経費が高い場合、「地方負担」の導入が当局に重荷となることは予想されるところである。しかし、そのような当局の管轄地域に位置する施設も全国的には重要な課程を提供しているのであるから、維持当局が負担に耐えられなくなった時の何らかの救済措置が講じられなければならない。そのようなものとして施設の管理権限をほぼ全面的に全国機関へ移管する措置が考えられていたといえよう。実際、ポリテクニクスをもつ小規模な当局であるキングストン (Kingston) やカークレス (Kirkless) は財政負担に耐えられず「すぐに降伏し、全国機関に肩代りを申し込む」と当局関係者に見られていた⁵⁹⁾。

しかしながら、報告が提出された後、AMA、ACCとも施設を全国機関の直接の管理下に入れる報告内容に反対する意向を表明している。その論拠は、維持当局が管轄内の施設の間に多様性と関連性を保障するためにも、すべて維持部門は「教育的、組織的、財政的な理由からして地方教育当局の統制下に残されるべき」であるということであった⁶⁰⁾。また、当局が施設の維持に耐えられなくなった場合は、近隣の当局と共同委員会 (joint committee) をつくり、それに管理権限を移管する方式を提案した⁶¹⁾。

地方教育当局はこのように高等教育の管理に固執しているが、しかし、その管理能力が疑問視される現実も存在している。このことは地方視学を例にとっても明らかである。地方視学は管理に必要な情報を収集し、施設に当局の政策を伝える機能を果たすことによって高等教育管理にも重要な役割を占めうるが、全ての地方視学のうち5%が継続教育一般に責任をもつだけであり、また、継続教育を専門に担当する視学を置く当局の数は20にしかすぎない⁶²⁾。したがって、当局は施設の十分な情報を基礎に管理を行っているとはいい難い⁶³⁾。とくに、科学技術の進歩にともなって早い発展速度で教育内容を高めることを期待される維持部門の高等教育を管理する上で、専門的な知識をもつ視学を持たないことは致命的であるといわなければならない。

地方教育当局の管理能力に問題がある以上、施設の管理権限を維持当局から他の機関（それがオークス報告のいう全国機関であるかどうかは別として）へ移管することには必然性があったといえるであろう。このように考えるとき、委員会で地方教育当局の委員が全国機関に施設の管理権限を移管する可能性をもつ報告を是認した理由が理解されるのである。

かくして、オークス委員会報告は、もし、維持当局が「地方負担」に耐えきれなくなった時、その施設への管理権限を喪失するという可能性も含めて全会一致で採択されることになった。そして、そのような施設にはポリテクニクスや一部のカレッジなどの高等教育を中心とする施設が該当することになっていた。80年代に予測される維持部門管理制度の変化、すなわち一部の施設の管理権限を全国的な機関に移管するという変化は、大筋では、委員会に参加した関係団体の委員によって合意されていたといえるであろう。

ま と め

以上、オークス委員会報告の中に、一部の施設を全国的な機関の管理の下に置くという今日のエデュケーション省の政策動向の萌芽形態とでもいうべきものが存在していたことを見てきた。同報告に対して AMA, ACC が反対の意向を示した背景には以下のような風聞も聞かれた。すなわち、両組織とも当時、保守党の影響下にあったのであるが、選挙（労働党から保守党へ政権が交代した1979年5月の選挙）前に法案が成立することを阻止するという保守党上層部の意向が強く両組織に働いていたという⁶⁴⁾。実際、ACC 執行委員会の場でオークス委員会の委員でもあった J. Horrell が報告提案の反対者にその対案を求めたところ報告の示す財政や管理制度案の対案は存在しなかった⁶⁵⁾。

しかも、保守党は政権についた後、一部の施設を全国的な機関の下で管理するという報告の方向を継承しようとしているのである⁶⁶⁾。くり返すこともないと思われるが、報告が示しているのは「地方負担」に失敗した維持当局が申し出る限りでの全国機関への管理権限の移管であり、グリーン・ペーパーが示す一律の移管とは異なっている。

しかし、維持当局の財政規模や施設の経費に差異がある以上、「地方負担」に耐えられなくなる維持当局が出てくることは、地方当局関係者が予想するように、十分に考えられることである。このような当局が輩出することを放置しておくならば、管理責任と財政責任の結合という原理に従って導入された「地方負担」は一部の施設を全国的な管理の下に置くための緩慢な方途を提供することにもなる。

このように見てくるとき、管理責任と財政責任の結合の原理は、維持部門の管理制度を集権的な制度に変容せしめるべく機能すると考えざるをえない。今後の維持部門の管理制度問題を検討する場合、この原理の吟味が制度をめぐる中央と地方との関係を分析する鍵となるであろう。

註

- 1) 非大学部門 (non-university sector) には維持部門の施設と政府から直接補助金を受けとる少数の直接補助金カレッジ (direct grant colleges) と有志立カレッジ (voluntary colleges) が含まれる。各々の施設・カレッジがどのような割合で高等教育を提供しているかを以下の表に示しておく。

＜イングランドとウェールズの主要継続教育施設数—1978, 11＞

	ポリテクニクス	その他の維持部門の施設	直接補助金カレッジと有志立カレッジ	総 計
全 施 設 数	30	534	41	605
施設において高等継続教育課程※1, が占める割合※2				

市川：高等教育の管理問題

1.1 % 未満		251	1	252
1.1 %～10 %		146		146
10.1 %～30 %		56		56
30.1 %～60 %		23	3	26
60.1 %～80 %	2	16	2	20
80.1 %～90 %	3	2	5	10
90.1 % 以上	25	40	30	95

※1 高等継続教育 (Advanced Further Education) 課程は普通国家資格や普通国家証明または普通教育資格上級レベル (Ordinary National Certificate and Diploma or G.C.E. Alevel) よりも上級の資格取得に学生を導く課程の総称である (Cantor, L.M. and Roberts, I.F.: *Further Education Today*, Routledge & Kegan Paul, 1979, p. 219)。なお、イギリスでは普通教育資格上級レベルよりも上級の資格に学生を導く課程を高等教育としている (Evans, N. & others, *Education Beyond School*, Grant McIntyre, 1980, p. 29)。

※2 各々の施設は全日制課程 (full-time) やサンドイッチ・コース (sandwich course) 等、多様な形態で高等教育を提供している。したがって、統計上、全日制課程を1、サンドイッチ・コースを0.9、定時制昼間または定時制昼・夜間課程 (Part-time Day or Day / Evening) を0.35、定時制夜間課程を0.15とし、全て全日制課程に置きかえて施設の教育提供との比率が算出されている。なお、上記の表は、*Fifth Report from the Education, Science and Arts Committee, Session 1979-80*, HMSO, ANNEX3より作成した。なお、以下では、同報告を同委員会委員長 C. Price に因み、*Price Report* とする。

- 2) 実際の課程認可にあたって支配的な役割を果たしているのは RACs に中央から派遣されている広域専門視学官 (Regional Staff Inspector) であり、その役割の背景には教育科学省の政策が存在すると見られている。このことについては、拙稿；「継続教育における視学官の機能」(『教育行財政論叢 創刊号』所集、京都大学教育行政学研究室、1982年)を参照されたい。
- 3) 高橋 誠；「地方公教育における政府間財政関係」(『経済志林』第48巻第4号、1981, p. 438)。
- 4) Regan, D.E.; *Local Government and Education*, George Allen & Unwin, 1977, p. 173. ならびに、Cantor and Roberts, op. cit. p. 99参照。
- 5) 委員会はオークスを含め44名で構成されており、政府関係者、地方教育当局関係者、カレッジやポリテクニクス教員・校長組織代表、大学補助金委員会、全国学位授与審議会、広域教育審議会の関係者を含んでいた。委員会は1978年3月に当時の教育科学大臣 S. Williams に報告を提出した。なお、その報告とは *Report of the Working Group on the Management of Higher Education in the Maintained Sector*, HMSO, 1978 である。(以下、委員長のアークスに因み、*Oakes Report* とする)。
- 6) オークス委員会の報告を受けた教育科学大臣は直ちに(1978年4月)下院演説で報告の提案(本論であげた二点の他、主要なものに RACs の改組がある)を支持し、提案実施に必要な法案作成のために関係団体のコメントを求めた。同年11月から始った議会に提出された法案には *Advanced Further Education Councils for England and Wales* として全国的な機関の設置が盛り込まれていた。
- 7) プライス報告は高等継続教育課程に関わる維持部門の施設の財政、管理、計画について助言、勧告を行う Committee for Colleges and Polytechnics の設置を勧告した (*Price Report*, para. 67)。同機関は地方教育当局と施設との間の財政・管理関係を示すガイド・ラインをつくることになっていたが、その際、オークス委員会の報告が基礎になりうるとしている (Ibid. para. 74)。
- 8) Salter, B. & Tapper, T.; *Education, Politics and the State*, Grant McIntyre, 1981, p. 228.
- 9) Ibid.
- 10) *Oakes Report*, para. 5. 11.
- 11) Ibid. para. 2. 12, and, Burgess, T. & Pratt, J.; *Technical Education in the United Kingdom*, OECD, 1971, pp. 85~87.
- 12) Hapworth, N.P.; *The Finance of Local Government* (6th. ed.), George Allen & Unwin, 1980, p. 49.

- 13) *Oakes Report*, para. 2. 13.
- 14) Fenwick, K. & McBride, P.; *The Government of Education*, Martin Robertson, 1981, p. 67.
- 15) *Oakes Report*, para. 5. 11.
- 16) *Education*, 5 December 1975.
- 17) *Oakes Report*, para. 2. 19.
- 18) Carter, C.; *Higher Education for the Future*, Basil Blackwell, 1980, p. 42.
- 19) *Oakes Report*, para. 4. 9.
- 20) *Times Higher Education Supplement*, 27 May 1977.
- 21) *Education*, 24 March 1978.
- 22) *Ibid.* 7 April 1978.
- 23) 以下の四案の検討・審議内容は特にことわりのない限りオークス報告中の以下のパラグラフを参考としている。*Oakes Report*, paras. 5.10~5.24.
- 24) *Education*, 30 June 1978. なお、補填制度についてはカウンティ・カウンシル協会はポリテクニクスをもたぬカウンティに高い負担をかけるとして反対している (*Ibid.*).
- 25) *Oakes Report*, para. 5.14.
- 26) *Ibid.* para. 2.9.
- 27) *Ibid.* para. 7.3.
- 28) *Ibid.* paras. 7.4, 7.5.
- 29) *Ibid.* para. 7.6.
- 30) *Ibid.* paras. 7.7~7.16.
- 31) *Ibid.* para. 5.25.
- 32) *Ibid.* なお、管理責任と財政責任の結合の原理は報告を通しての委員会の判断基準 (criteria) の一つであった (*Ibid.* para. 4.10).
- 33) *Ibid.* para. 5.26.
- 34) なお、委員会審議の当初、25%の「地方負担」案が審議されたが地方教育当局委員が地方税率の引き上げにつながることを理由に難色を示し、15%に減額することと後に見る「地方負担」の漸増方式を提案した (*Education* 9 December 1977).
- 35) *Oakes Report*, para. 5.38.
- 36) Litt, E. & Parkinson, M.; *US and UK Educational Policy*, Praeger Publishers, 1979, p. 18.
- 37) オークス委員会の委員であった J. Springett の発言 (*Education*, 2 June 1978).
- 38) *Ibid.* 20 May 1977.
- 39) *Oakes Report*, para. 5.2.
- 40) *Ibid.* para. 7.11.
- 41) *Ibid.* para. 6.2.
- 42) *Ibid.* para. 6.3
- 43) *Ibid.*
- 44) *Ibid.* para. 6.8. なお、地方教育当局委員の増員要求に対して、省は他のパートナー(学校、大学、非高等継続教育部門)も大臣に対する助言責任をもつとして、三者均等代表制を支持した (*Education*, 20 January 1978).
- 45) *Oakes Report*, para. 6.8.
- 46) *Ibid.* para. 6.9.
- 47) *Education*, 4 August 1978.
- 48) J. Springett の発言 (*Ibid.* 2 June 1978).
- 49) *Ibid.* 10 June 1977.
- 50) Cantor & Roberts, op. cit. p. 95.
- 51) J. Springett の発言 (*Education*, 2 June 1978).
- 52) *Ibid.* 10 June 1977.

- 53) *Oakes Report*, para. 7.13.
- 54) Fenwick & McBride, op. cit. p. 67.
- 55) *Oakes Report*, para. 7.16.
- 56) Ibid. para. 7.17.
- 57) Ibid. para. 7.19.
- 58) Ibid. para. 7.21.
- 59) *Education*, 30 June 1978.
- 60) Ibid. 29 September 1978.
- 61) Ibid.
- 62) Waitt, I. (ed.); *Colleges Administration -A Handbook*, NATFHE, 1980, para. 8.27.
- 63) CDP も地方教育当局の管理は詳細な知識に基づいておらず、それから利益を得るものは誰もいないという認識をもっている (*Education*, 16 June 1978)。
- 64) Ibid. 4 August 1978.
- 65) Ibid.
- 66) Fenwick & McBride, op. cit. p. 68.

(本学部助手)