

イギリス高等教育に関わる国家政策の基盤形成

— 1919年大学補助金委員会設置をめぐる史的系譜を中心に —

高 妻 紳二郎

Forming the Basis of State Policy for Higher Education in England

— Focusing on the Historical Background:

Creation of the University Grants Committee of 1919 —

Shinjiro KOZUMA

ABSTRACT

This study is concerned with growth and changes in higher education in the United Kingdom from the 19th century to the 1920's. Especially focusing on the process of creation of the University Grants Committee 《UGC》 and the relationships between universities and the state, the writer looks back on and analyzes the patterns of the university grants system. As is well known, English Universities have enjoyed autonomy concerning their administration, despite receiving governmental grants. By analyzing the historical background and state policy for higher education, the writer points out the necessity of financial support for higher education and the actual function of the UGC.

And as much as possible, he points out the problems of administration of higher education. Above all, state financial assistance was to raise the standard of education, especially of higher education. While English higher education has shown a great deal of development, the UGC has been abolished and a new committee 《University Funding Council-UFC》 established. The writer points out some characteristics and tendencies of state policy for higher education.

The contents are as follows:

1. Introduction
2. First pattern of state policy for higher education
 - 1) historical sketch of the development of universities
 - 2) first grants for universities

- a) foundation of the University Grants Committee
- b) introduction of financial support to universities
- 3) necessity for financial support to education and the actual condition
- 4) the development of governmental research agencies
- 3. Creation of the UGC and the pattern of grants
 - 1) the effect of world war I and the beginning of the UGC
 - 2) the function of the UGC and actual problems
- 4. Summary
- References

I. はじめに

イギリスにおける高等教育は、現在47の大学 (universities) とその他8000校近くの継続教育機関によって維持・経営されている¹。周知の様に、イギリスの大学は大学憲章 (royal charter) によって設立される独立した法人 (incorporation) であり、各々の管理・運営は各大学の自治に委ねられ、学位授与権を享受されているが、財政的には国庫への依存度を漸次高めてきた歴史的経緯が認められる。とりわけ、第1次世界大戦以降、欧米諸国における科学技術の進捗とあいまって、さらなる大規模な組織や施設が要求されるにいたるなど大学における教育・研究への国家的・社会的要請が高まるとともに、大学の地位も多分に向上してきた経緯がある。また、第2次世界大戦後には大学の数・規模あるいはその他の高等教育機関の急速な拡大がみられ、国家社会との連関における計画的発展や調整の必要に鑑みて文部省にかわり教育科学省 (Department of Education and Science) が創設されるなど、イギリス高等教育の史的展開には国家政策との間に様々な連関が存在してきた。勿論、それぞれの大学は固有の格式や伝統を有しており、かつ幾多の独自の試みもみられ、特にイギリスにおける最古の大学—オックスフォード、ケンブリッジ両大学²を筆頭に、15世紀にはスコットランドに幾つかの大学が創設され、さらに17世紀にはロンドン大学、19世紀にはいわゆる旧市民大学 (old civic universities) の創設など高等教育の歴史的発展の系譜にはイギリス固有の特質や問題点が包含されているものの、それらは未だ十分に解明されているとは言い難い。

さらに、今次教育改革法 (Education Reform Act of 1988) の制定・施行により、教育科学省が大学補助金委員会 (University Grants Committee-以下、UGC と略称する) を通して大学へ交付する補助金と一部の私立学校に対しての直接補助金の交付という極めて限定された従来の補助金制度が実質的に変容しつつあるという今日の特徴もまた同時に看取される。

そこで本稿では、かかる歴史的状況を踏まえ、特にイギリス高等教育に対して国家が実質的に連関を有してくる時期——1919年のUGCの創設期——に焦点をあて、UGCの設立をめぐる諸政策の史的展開状況を考察することを通して、同時期における高等教育への国家関与の形成形態を分析し、かつ、それが以後の高等教育と国家政策との連関においていかなる意義を有しているのかを明らかにせんとするものである。

II. 高等教育への国家関与の初期形態

1. 大学の歴史的発展の概要

イギリス高等教育の発現の諸形態やオックスブリッジを頂点とした大学体系の歴史的発展とその特質の解明を対象とした幾つかの先行研究、あるいは19世紀以降の大学拡張に関する研究はイギリス国内のみならず我が国においても多数みられる。本節においては、20世紀初頭のUGC創設に至るまでの国家の高等教育への関与の諸形態に関する若干の考察を行うこととする。

冒頭で述べたように、イギリスの大学は確固たる自治権を有す教育機関であり、大学における財政管理・教官の任免や学科構成にいたるまで全て自らの責任において為し、歴史的にも国家や地方教育当局からの干渉を受けることはなかった。12・13世紀に創立されたオックスブリッジが学寮制度の起源をなしつつ独自の形態と教育研究の発展を遂げる一方で、高等教育へ国家が何らかの形で関与する点については数世紀にわたって際立った動向はみられない。イングランドでは1826年になって初めて、後のロンドン大学（University of London）の主要機関となるユニバーシティ・カレッジが設立されるとともに、1832年にはダーラム大学（University of Durham）が創立され、極めて宗教的色彩の強い高等教育が展開されるに至る。その後、19世紀には、旧市民大学と呼ばれる単一組織形態であるマンチェスター、バーミンガム、リバプール、リーズ、シェフィールド、ブリストルの各大学が順次設立される。

一方、スコットランドにおいては、15・16世紀にかけてセント・アンドリュース、グラスゴー、アバディーン、エジンバラの4大学が創設され、イングランドに先立って独自の発展を遂げていった。

かかる大学の設立にみられる漸進的発展は、「大英帝国の大学は、各々有している権能を行使することのできる立法権に裏付けられた統治組織であり、執行機関でもあり、かつ学際的機関でもある」³ことが社会的要請としても継承され、時代とともにそれぞれの伝統を形成していった過程であると捉えることができる。しかしながら、かかる一連の大学の設立を経てもなお、国家による大学への明確な国庫補助はみられなかった。すなわち、ほとんどの大学は自身の基本財産収入、寄付収入、授業料収入で維持経営を賄うことができた（20世紀初頭においては地方教育当局からの助成金が加わった）わけである。

ここで、国庫からの財政援助の交付をもって国家が大学に関与したとみなすとすれば、1706年以降に先のスコットランドの大学が少額ながらも補助金の交付を受けてきたことを除いて、今世紀初頭に至るまで明確な大学への国家関与は見られない。しかしながら、国家補助の萌芽は、1706年のイングランド・スコットランド協会（Union of England and Scotland）からの大学の施設設備への補助金支出に由来するといわれる。その後、この役割は大蔵省に継承されて、1831年以降、その金額は年次の国会決議に基づいて算出されることとなったが、あまりにも少額すぎて高等教育の普遍的拡張に資するものとは言えなかった。例えば1832年にはわずか5,077ポンドしか計上されていない⁴。さらに言えば、前述したところの1836年のロンドン大学設立の際には独特な国庫補助システムがみられる。これは、キングズ・カレッジに代表されるようなカレッジに在籍している学生に対する学位試験を実施し、学位を授与することができる権能が付与されるに伴い、

さらに次第に連合大学へと発展していく過程において、学寮の設立資金のための補助をはじめとする大学経営上の支出のための少額の年次補助金を国庫より支出せしめるという仕組みであった。次に、かかる萌芽形態がいかなる発展をみせていったかについて考察する。

2. 高等教育への初期の国家補助

1) 大学補助金委員会の萌芽的形態

後述するように、1919年のUGCの創設はイギリス大学行政の発達のための礎石を築いたと言われる。一方で、そこでは前節で述べたようにUGCの創設に先立つ大学財政に関わる長い歴史がみられる。19世紀中葉には、継続的な財政援助の形態は採られていなかったにせよ、1841年には政府のロンドン大学への少額ながらも財政的援助がみられる。しかしながら、大蔵大臣はなおも大学への国庫補助には消極的態度をくずさず、「大学側の要請には多額の削減はかなりの規模で可能かつ必要なものである」という見解を示すとともに、大学理事会に対して再考の余地があることを次のように促した。

「大学側の意思、つまり予算獲得上必要な役割を政府の一機関に委任しようとするよりもむしろ、議会の予算決定過程において積極的に働きかけようとする機関の便益のためであろうと私には思える」⁵と。

結果、予算は4,170ポンドから3,370ポンドと20%も削減されることとなった。ここにおいて、大学への国庫補助金増額のための政策は行き詰りの様相を呈するが、大臣の見解には引続いて、政府は大学への国庫補助の必要性を多少は考慮しているとも受け取れる以下の様な文言が見られる。

「(大学の理事会を含めた)管理機関と協力して、補助金の削減という状況を踏まえつつ、大学の便益を考慮しながら諸政策と実際の状況とを調和させる努力を援助することは、今般において、極めて重要視されるべきことであろう。個人的には、議会で決定された補助金額の削減を大学側に決して強要してはならないと考えるとともに、大学に友好的な感情を抱いている人たちと協議を進めている。その結果として、今次の削減を決定し議会の一致をみたことに対してはやむを得ないと考える。」⁶

ある意味では、ここにもUGCの機能の萌芽的形態をみることができる。すなわち、本質的に大学に対して友好的な感情をもち、政府の現実的対処が必要であることを認識している有職者からの助言を求めていることである。だが、スコットランドの大学への政府の財政援助義務や、ロンドン大学への国庫補助金支出だけを取り上げて、政府が高等教育へ広範な計画を準備してその充実を政策の一環に位置付けるものとしていたとは言えない。また、1850年までオックスフォード、ケンブリッジ、ダーラム大学への相当な私的基金が寄せられていたことから、かかる政策へかなりの社会的抵抗がみられていたことも看過できない。イングランドおよびウェールズでは、1850年以降、慢性的な破産状態に苦しむ幾多の大学が現れてきており、政府自身、大学の財政的独立状態を直視せざるを得なくなっていった。一方では、大学からの国庫補助の要請が個別になされた。例えば1852年、マンチェスターのオーエンズ・カレッジ、さらに1872年、ウェールズのアベリスティス・カレッジが1870年代を通して、政府へ国庫補助金政策の適用を、「これまで政府は、イギリスの高等教育の発達のために何ら財政的援助を国家政策として取り上げることはなかつ

た」⁷と要請していた様に、大学側からの補助金交付の要請が管見できるほどの変化が看取されるようになり、大学に関する個別政策が活発に展開された時期として捉えることができよう。かかる動向を踏まえ、政府は漸く個別の要請を容認し、1882年に、ウェールズのアベリスティス・カレッジに対して少額ではあるが4,000ポンドを交付し、同様に、1883年と1884年にはカージフ、バンガー両カレッジに同額交付した。

一方においてなお、当時の大部分の大学カレッジは資本基金に困窮していた。具体的には日常の大学経営に関わる設備投資費目―実験室、図書館、宿泊施設、その他整備を要する事項―について緊急の財源が必要となっていた。引き続いて大学からの要請が以下の様に、重ねて政府に提出された。

「たいていの場合、今や我々現場は、私的基金 (private source) の増額に頼ることはできなくなってしまった。我々はもはや、イギリス国民がこれほどまでに困窮したカレッジを援助していくことが自身の利益になるのだということに気付いてくれるまで待つ余裕はないのである。したがって、残された方途はただ、政府が国民をしてかかる義務を果さしめることだけなのである。」⁸

しかしながら、こうした要求に対して政府が迅速な対応をとることは少なかった。これは戦争の頻発などに起因した当時の困窮した財政事情に由来している。これに加えて、ドイツ・アメリカに代表される国際的産業攻勢にも直面しており、技術教育の振興を眼目とした初等教育後の教育の充実に向面の課題が集中していたことにもよる。これを裏付けるように、1885年に設立された王立審議会 (Royal Commission) も同様な観点を示し、1887年3月21日のタイムズ紙上にハックスレイ (T.H.Huxley) も、「我々は既に直面しているのだが、我々は未だかつて経験したことのない程の重大な生存競争の時期を迎えている。19世紀後半は、軍事戦争以上に遥かに重大な貿易競争に突入しているのである。」と提言した。かかる状況を踏まえ、大学カレッジの代表者による公式の会議が1887年5月9日にサウサンプトンにおいて開催され、カレッジ側の統一した意見調整が図られ、結果、大学カレッジへの15,000ポンドの交付を政府に要請した。この要請を政府は承諾し、1889年の財務報告において、政府基金の配分に助言を提供するための、議員3名を含めて計5名から構成される大学カレッジへの補助金に関する特別な委員会を創設した。アーミティジ (W.H.G.Armytage) によれば「このようにして UGC の原型が形成されたのである。」⁹とされる。

2) 国庫補助システムの導入

この諮問委員会は補助金の配分を「設立年が比較的新しいか、若しくは基金が不足しているカレッジの財政基盤を国庫補助金をもって強化するとともに、地方がある程度責任を持って努力を傾注すること」を目標とすることとして位置付けた。この諮問を受けて11の大学カレッジ (キングス・カレッジ、マンチェスター、バーミンガム、シェフィールド、リーズ、リバプール、ブリストル、ノッチンガム、ニューカッスル、ダンディ・カレッジ) が500ポンドから1,800ポンドに増額された補助金を受けることとなった。1887年7月1日付けの財政報告ではこの増額配分が認められ、大学への国庫補助規定の形式を形作るための常設で継続的な諮問委員会の設置が勧告された。当初勘案された案は、5年間を期限とした補助的機関を設立しかつ適正な継続性を持たせること、また政府の代表団による監査を受けることを条件とし、カレッジによる年次財政報告書

を何らかの形で提出すること、などの諸点である。

一方で、技術教育の振興を目途とする1889年および1891年の技術教育法（これら2法は新しく創設されたカウンティとバラの参事会に技術教育普及のための特別税を徴収する権限を与えた）並びに1891年の地方税法によって、中央政府から地方当局へ多額の補助金を供給し、そしてその中から地方当局が技術教育科目に必要とされる財政援助を行うことを定めた。加えて、1889年に設立された農業省から、実践的・科学的教授に対して年間5,000ポンドの援助を受けることができるようになった。こうした政策の実施によって、1890年代半ばまでにリーズ、ニューカッスル、ノッチンガム、リーディングの各カレッジは、年間800ポンドの交付を受けることとなった。

さらに国庫補助に関する制度的基盤の整備に先立って、1904年までに2つの「特別な(ad hoc)」諮問委員会が1892年と1902年に設置され、補助金を受ける機関が11から14へ増加し、通常補助金(common grants)額が15,000ポンドから27,000ポンドに増額された。これら委員会は、通常オックス・ブリッジのカレッジ長をもって充てる学際的な視学官によって提出される「訪問記録(visitor's reports)」に基づいてこれらの配分総額を決定した。視学官の報告書は大学に関する問題を論じた重要なものとして捉えられ、これは今日まで継続されているもののひとつである。そしてその中では、教官の報酬、研究能力、蔵書状況などがつぶさに報告されている。

20世紀に入ると、多くのカレッジが認可状(university charters)を付与されてくる動向とあいまって、高等教育へのより多額の財政援助を政府へ求めていく正当性がようやく広く認められるようになった。ウェッブ(Sydney Webb)はフェビアン協約(Fabian Tract)において、国家的効率を促進するために(to promote National Efficiency)、年額500,000ポンドを大学カレッジへ供給するようにとの多額の補助金の増額を促した。これを受けて政府は、1904年には54,000ポンドの増額を認めるとともに、新たな別の諮問委員会の設立を勧奨し、ハルダン(R.B.Haldane)を議長として任命した。この通称ハルダン委員会の第3次報告書では、単に補助金の分配に関する勧告を促すだけでなく、5年ごとの個別の訪問を実行する永続的な諮問委員会の設置を勧告したことから、大学と国家の関係の発展の系譜において、実に先見的な性格を持っていたといわれる¹⁰。ハルダン委員会はさらに、大蔵省に全てを委任するのではなく、むしろ、先の諮問委員会に委任するべきであることを提言した。さらに教員の給与、退職の手続き、学位発行、蔵書や施設設備などに関して、新しい諮問委員会にこれら特別の目的のために大学やカレッジに対する直接補助金(direct grants)の交付の権限をもたせることも提案している。

1905年7月18日に提出されたハルダン委員会の第3次報告書についての財政報告では、大学の感情(university feelings)に寄せる中央政府の関心を示している。というのは、永続的な諮問委員会を設置すべきであるという勧告は受けたものの、「経営内部に過度の干渉」をもたらすものではないのかといった大学カレッジの懸念を示し、かかる経緯で設立された委員会は適切な指導を与えることに腐心しなければならないことを掲げている。大蔵省は補助金の殆どを一括補助金(block grants)として交付し、その配分はカレッジの裁量内にあることを確認した。

1906年1月31日、大蔵省は「大学教育の水準の向上をはかるために、カレッジに向けての補助金配分に関する助言を与えることを目的とした」大学カレッジへの補助金に関する諮問委員会を設置した。当初の5名のメンバーのうち(1907年には6名に増員された)のひとり、次の四半世紀における大学と国家の関係の発展において中心的な役割を果たすことになるウィリアム・マッ

コーミック卿 (Sir William MacCormick) である¹¹。結果的には後の UGC の同様な見解に繋がることとなる同委員会の見解——90%を一括補助金とし、10%を特別な (enmarked) 補助金とする——は、補助金配分に関する最初の提言として捉えられる。同時に同委員会は個別の特別補助金交付制度の続行は不必要であるとし、大学教育に関する目的のための補助金の5年ごとの改定は大学カレッジの発達を促進する機会を提供するであろうとの見解を示した。引き続いて、同審議会は明確な位置付けを得るべく、以下のような提言をなした。

「国庫補助によって、いかに大学教育の水準が向上し達成されるのかといった問題に関する研究は、現在これを取りまく状況が極めて複雑であることを指摘している。これはただ、同一地域で同様な任務を遂行してる様々な教育関係機関が混在しているという理由だけではなく、相互の機能について不十分な情報しか持っていない異種の機関によって、高等教育のために徴収された税や、地方税 (rate) から支出される公金が混然一体となっているという理由からである。」¹²

かかる提言を受けて、技術教育へ補助金を交付する権限を付与されている LEA からの大学カレッジへの活用的な基金に加えて、教育院、農業省、大蔵省の合議による国庫補助交付が開始された。かかる重複 (overlap) をますます複雑にしたのが、大蔵省と既存の多種にわたる諮問委員会が特別に関心を寄せていた一般教育のための補助金と、教員養成を含めた教育院の管轄範囲にあった技術的・専門的事項に関する教育水準のための補助金の不明瞭な関係であった。かかる混迷を避けるために、1910年、政府は、教育院のもとにこの2つの補助金の運用を委任しようと決定した。その後、教育院は、マッコミックを議長とする大学補助金諮問委員会を設立し、1911年、この委員会は以前に勧告されていた受益者側にある機関を査察する政策を打ち出したのである。

その後、1912年までには国庫補助の総額は50,000ポンドから150,000ポンドまで引き上げられた¹³。先の大学補助金に関する諮問委員会は、国家レベルでの大学年金補助計画 (university pension scheme)、つまり、大学への連邦年金制度 (Federated Superannuation Scheme for university) の創設において極めて大きな役割を果たしたという。かかる政策は、1913年から実施され、多様な大学における不十分な宿舍施設・年金 (pension) 整備計画は、全土を通して共通の計画の対象となっていった。

3. 公教育への財政支出の必要と実態

これまで述べてきたように、高等教育に関わる国庫補助の形態は徐々に形成されてきたが、こうした大学教育への国庫補助基盤の整備は初等・中等教育の急速な普及に負うところが大きい。周知の様に、かかる状況の史的基盤は、1833年に初めての学校建築を目的とした国庫補助金が交付されたのを端緒として、1891年の無月謝初等教育法 (Free Schooling Elementary Act of 1891) の成立を受けての初等学校の無月謝制度の普及や1902年教育法 (Balfour-Morant Act) による公教育の範囲の著しい拡大、さらには地方教育当局の学校維持に関する義務が確立し、初等・中等学校補助のための課税体系が徐々に発展、確立してきた状況にあると認められる。さらに言えば、社会福祉サービスの一環としての学校給食の嚆矢とされる1906年学校給食法 (Education-Provision of Meal Act) の制定や、工業学校、特殊工業学校、夜間補助学校等を対象とした補助金の交付が制度的に整備され、20世紀初頭における財政措置は、高等教育を含めたイギリス教育

の発展に大きく貢献するものであったといえよう。また上述した以外の同時期における一連の財政政策に関わる審議会の設立動向を描写すれば、1897年から1901年まで設置された地方税 (local taxation)¹⁴に関する王立審議会(Royal Commission on Local Taxation)、1911年から1914年の地方税に関する部門別委員会 (The Departmental Committee on Local Taxation)、さらに、1914年の財政法案(Finance Bill of 1914) の提出等があげられる。

こうした一連の教育への公費支出に関する動向は19世紀末になって初めて顕在化してきたものであるが、特に地方税を充当することによって当面の財政的の必要に応えることが検討されてくる過程がみられる。ここにおいて、地方は学校の維持に要する必要経費を父母から徴収する (school pence) 方策と不足分を地方税で賄う形態を採った。教育に対して地方税の一部をあてる試みは「画期的」であったとされるが¹⁵、有志団体のこれまで以上の貢献を加えても出席数に見合うだけの諸条件の整備はなされなかった。これらの問題点については、1891年の授業料補助 (free grant)、1897年の地方交付金 (aid grant) 制度の導入によって徐々に解決の方向に向かい、最終的には1902年法による地方税援助金 (rate aid) の設定により、「公正な初等教育制度が確立された」¹⁶のである。

かかる19世紀末から20世紀にかけての国庫補助金の動向はウェブによれば、イギリスにおける旧来の地方自治の原則を損なわしめることのないように、国家的指導助言と統制 (supervision and control) を確立するための査察 (inspection) と監査 (audit) と密接な連関があったという¹⁷。すなわち、使途目的を制限しない地方交付金を交付することにより、中央と地方の新しい関係が徐々に構築される方向にあるという好ましい副次的効果が期待されると同時に徐々に具現化される方向にあったといえよう。

4. 高等教育をめぐる政府調査機関の設置

初等教育を含め、政府の教育への国庫補助金交付規定が漸次整備されるとともに次代への認識がようやく内外ともに高まっていくにつれ、科学的知識の農業・医学・産業の各領域への適用とあいまって、大学研究に関わる計画の策定は新しい局面を迎えることになった。例えば1909年、人口増加と食料危機の問題の解決に資するために、政府は農業と漁業の科学的改善をするために多大の投資に踏み切り、農業教育・研究能力の現状調査の後、公式の農業研究機関を創設すること、農業を営む人達と大学で農業を専門に修めた人との連携を図ることの必要を勧告した¹⁸。また医学の分野では、1911年国家保健法 (National Health Insurance Act of 1911) の成立を受け、その2年後には医療研究委員会 (Medical Research Committee) が設立された。これは後年の医療研究審議会 (Medical Research Council) に発展解消され、枢密院の下で機能した。

かかる政府直属の調査機関の設置は、当時の社会・国際情勢に大きく関わっている。1914年、第1次世界大戦が勃発した折、イギリス議会は自国の軍需産業の貧困さに衝撃を受け、この欠陥を早急に改善すべきであることを決議している。貿易省はかかる状況の起因のひとつに、大学自体が適切な形態を整えておらず、学生数さえも把握していないことを指摘した。これを受けて教育院では、マッコーミック議長のもとで、1915年7月23日、「科学産業研究の組織化と発展のための方策 (Scheme for the Organization and Development of Scientific and Industrial Research)」と題する白書を提出した。同白書では、新しい政府機関の創設—科学産業研究局

(Department of Scientific and Industrial Research-DSIR)一が提言され、ただちに設置されている。同白書によれば、同機関は独自の財政決定権を持ち、イギリス国内の科学者をもって構成される審議会であって政府より恒久的な援助を受けることができるとされた。当初、枢密院の監督下にあつて、枢密院議長が初代委員長に任命された。この DSIR は、価値あるとみなされる研究への補助、研究者もしくは研究を志す学生への奨励金の交付、大学の科学関係学科における私的研究機関に向けての研究協力体制構築の奨励を主要な任務とし、マッコーミック卿を長とした。同時に、農業研究、医学研究機関の代表者も DSIR の会合に出席し、以後、大学研究への政府補助を調整する過程における重要な役割を担っていくことになる¹⁹。

これら研究機関は、一部を除き大学研究を財政的に援助するための十分な財源を持ち合わせてはいなかった。そこで政府は、大学のどの学科で大学経営に関わる研究が行われているかに着目しながら、その学科と協議し、同様の職務に従事する大学研究員と交渉を重ね、政府直属の職員と協同して研究を進めていくことなどの協同体制の構築に腐心した。さらに新たな研究機関もしくは研究員が必要とされる場合には、国庫補助をもって推進することができることとなったのである。

III. 大学補助金委員会の創設と国庫補助形態

1. 第1次世界大戦の影響と大学補助金委員会の設置

前節で述べたように、第1次世界大戦の影響により高等教育財政の状況は一変した。すなわち学生の従軍による授業料収入の激減に起因する財政的逼迫状況やインフレによる給与や基本財産価値の減少、さらには復員学生の急増などのような一連の事情によってイギリス全ての大学は深刻な財政問題を抱えることとなったのである。かかる事態に際して、スコットランド、ウェールズとイングランドの新設大学ばかりではなく、オックスブリッジの両大学も国庫補助を求める動きをみせ始めてきたことから、1918年、教育院大臣は関係諸機関の長、大蔵省大臣の出席を求め、大学への補助金を戦後急増すべきことに関する会合を開催した。この会合において、学長の多くが、国庫補助の緊急の増額を要請したが、補助を受けたことにより政府によるコントロールを受ける結果を招くことには旧来の大学の自治の理念に即して「我々大学関係者以外、補助金の最も有効な使い道を知る者はいない。局面は一変した。政府は自由に査察しても良いが、そこには統制があつてはならない...」²⁰と強い抵抗を示した。

政府は最終的にこの案を受け入れ、大学への従来補助金制度の統一と新たな補助金交付のための機関を設置する必要に迫られたのである。かくて1919年、UGC が創設された。つまり、イギリスの大学教育の財政的必要性に応えるために、また、その要求を叶えるために議会在承認した国庫補助金に関して政府に助言するためのひとつの緩衝装置として同委員会を設置したのである。こうして1919-20年度国庫予算項目の中に「連合王国の大学の維持」のために初めて100万ポンドが計上されるに至った。

当初、同委員会は教育院ではなく大蔵省の管轄下に置かれた。これは、教育院の機関とすれば大学教育への干渉が少なからずみられるであろうという懸念が働いたからであったという。かかる経緯を経て大蔵省は UGC の勧告に基づいてのみ各大学への配分を行うという以降の大学補助

金交付の在り方への基礎が与えられた²¹。初期 UGC は、マッコミックを非常勤の議長とし10名の委員で構成された。これら委員は大学とは何ら直接的関係を持たない者であって、教育院大臣とスコットランド教育大臣の承認を経て大蔵大臣が任命した。同委員会は大蔵省官吏が常勤し、言わば大蔵省管轄下にある常設委員会という性格であった²²。

2. 大学補助金委員会の機能の実際と問題点

UGC が創設されたことで、国庫補助金の細目は大学の（研究・教育活動の）種類と、地域（設置場所）により多様化してきた。UGC 制度のもとで、議会はイギリスの全ての大学（オックスブリッジなどを含めたあらゆる大学）を念頭におき、大蔵省に対して年次一括補助金 (annual block grants) を交付するよう決議している²³。かかる決定を受けて、UGC は、議会が支出を認めた全ての補助金を各大学に配分する最も重要な機能を行行使することとなる。すなわち大学への2種類の補助金—経常補助金 (recurrent grants) と臨時補助金 (non-recurrent grants)—の配分決定である。経常補助金は5年を1期としてその使途に何ら制限を要求しない一括補助金 (block grant) の性格を有し、臨時補助金は各大学の報告や査察結果に基づき特に建築計画を目的に交付されるものである。1919年、議会が決定した大学への補助金額の総計は、100万ポンドという巨額の補助金であり、その3分の2が一般支出のための通常補助金として、3分の1が資本拡大—備品の新規購入・建築など—のための臨時補助金として分与された。

この時期はいわゆる「ゲッデスの斧 (Geddes' Axe)」と通称される一連の緊縮財政政策が採られた時期にあたる。一方では、20世紀初頭の財政政策を顧みるに、先の貧困地域の救済を目的とする政府直属の王立審議会 (Royal Commission on Local Taxation) によって、教育が「高度に発達すべき国民的制度」、「他の主要な国民的サービスとは異なる手法によって扱われるべきものである」として位置付けられた理念は継承され、教育についてはある特定補助金 (specific grant) の交付の必要性が継続的に説かれていた事実も指摘できる²⁴。ただ、厳しい財政政策により大学補助金額が削減された唯一の年 (1925年) がみられるが、大学教育への補助金の支出は最も賢明な予算使用策であり、国家の投資としては欠くべからざるものであるといった良識が働き、1926年にはそれまでの額に引き上げられた例もみられる。

一方、国庫補助金を得ている大学に対して地方当局からの補填がなされたおりに、大蔵大臣のチェンバレン (Austen Chamberlain) からマッコミック卿宛ての1920年7月16日付書簡において「UGC は、補助金の使途目的—費目の確認—を明らかにしておかなければならない」と述べ、さらに明確な UGC の位置付けを要求し、次の様な見解を示した。

「国家的関心にそぐわない大学内における活動に、国が補助金を与えて助成することは明らかに不当なことである……さらに国庫補助金は、大学が本来有している性格に照らして明らかに妥当だとみなされる教育研究活動に対してのみ交付されるべきものである……大学における研究には様々な領域があり、その国家的重要性にも関わらず地方当局の援助は従来あまり顧みられてはこなかった。したがって、大学教育の功罪を効果的に測定し、しかる後に補助金を分与する方策の提言を行うものである。」²⁵

このような経緯を経て、UGC は大学教育に関わる政策の調整をようやく認識してくる。UGC は、初期の報告書において大学生生活のあらゆる面を調査し、多くの改善すべき点を見出した。(た

たとえば、1921年の報告書のなかで、大学教員の給料、退官の手続き、終身雇用制度、宿舍・寮を含めた施設設備、図書館、歴史・経済・社会科学・科学技術などのあらゆる領域に関連した教育状況を精査し、それぞれのスタッフの地位向上を勧告した。)しかしながら、国家不介入の原則に基づき、大学内部での綿密な検討を促すこと以外には何ら大学経営政策に関する国家的な調整手段を追求することはできなかった。ただ、不介入の原則を遵守する姿勢を示したとはいえ、1925年の報告書においては大学経営に関わる次の様な柱を提示している。まず、現在大学が抱えている負債を速やかに償却すること、次に、スタッフ、報酬、施設設備、図書館それぞれについて、既存の様々な部局を整然と再編成すること、また、学生の社会的要請—大学寄宿舍・社交室・食堂などの充実—に応えること、そして最後に、学科新設や改編の際には、大学教育の利益や国家的必要に関して、どれだけ有効であるかを十分に考慮しておくこと、²⁶などである。かかる経営計画を各大学で策定するにあたって同報告書では次の様な見解もみられる。

「…同様な問題を抱えている大学は、創立以来の伝統や風土にしたがってなされてきた独自の手続きの過程を明らかにしておかなければならない。その後、全ての大学を対象とした普遍的な政策を通達する際には、その採用を強制することを慎まなければならない。」²⁷

このように、UGCはその運営の根本方針をやや大学側の意向に添う方向において、制度上の慣行を重視する立場にあったと言える。大学の国庫補助への依存度は漸次高まってはきたが、大学の教授研究機能が補助金交付によって損われないような、つまり大学の自治を高度に尊重するというイギリス独特の制度的配慮が当時から看取されることは非常に興味深い。ただ、UGC創設以降、大学教育への国家的要請が増大するにつれ、かかる2つの相反する原理の調整機能をUGCが具備していたことはその主要な特質として捉えることができよう。

IV. おわりに

本稿で取り上げた19世紀末から20世紀初頭にかけてのかかる一連の大学財政に関わる政策の展開を素描すれば、1919年のUGC設置を契機として、大学の経営収入に占める国庫補助の割合がその後20年間でおよそ35%までに拡大されるなど著しい進展がみられ、第2次世界大戦後の大学改革や一連の新大学の創立の基礎が漸次与えられた時期として位置付けることができる。とりわけ、UGCは補助金の交付の見返りとしての政府の大学への介入を警戒しつつ、新たな国家と大学との関係を構築しようと努めていたことがうかがえる。例えばイギリス全土を通しての国家と国家の関係は、1926年に開催された大英帝国大学会議によって、極めて友好的な基調をもってイギリス政府の良識に期待しながら以下の様に示されている。

「イギリスの大学は、なお完全なる自治権を有している。つまり、王立審議会 (Royal Commission)、部門別委員会 (Departmental Committee)、教育院、経営団体の代表者、労働党内閣、マッコミック委員会などは全て自治能力が極めて高い機関として認められ、それらは全て内部部局・職員の働きかけによってのみ機能する。しかしながら現在の大学基金の大部は、伝統的・個人的財産の性格を持ち、大学の裁量によって運営されているのが現状である。従来ではあまり顧みられなかった公教育機関としての機能を大学自身が今次ますます認識してきている状況にある。19世紀中葉より初等教育は国家の機能であり、中等教育は今日ますます

その傾向を強めてきている。同様に、大学以外の場で行われる技術教育も、国家からの援助と統制を要請しつつあり、教員組合も、教育は継続的かつ漸進的に向上を期すべき性格のものであり、これは国家的サービスとして国家の手に委ねられるべきものであることを示唆している。しかし、イギリス教育の良識 (common sense) として、イギリス政府の政策は大学を援助するとともに、国家が他のいかなる段階の教育に関与する以前の状態の様に、大学教育をより自由かつ開放的にする必要があるという点で統一されているように思われる。」²⁸

このように大学における研究・教育への国家援助が今次ますますその必要を高めるであろうという期待と同時に、一方では従来の伝統を尊重した大学の自治を原則的に認めるというイギリス独特の協調体制が整えられていったと言えよう。ここには、従来のボランティアや様々な宗派感情 (denominational feelings) の抗争のなかでは、財政的側面から国家による教育へのサービスの提供という概念が取り上げられる素地に欠けており、20世紀初頭にいたって初めて世俗教育が徹底されてくるとともに、ようやく初等—中等—高等教育制度確立の基盤が形成されてきたとも言えよう。

本稿で取り上げたように、第1次世界大戦後、急速に国庫補助の割合が上昇し、イギリス財政はいわゆる中央への「集中化過程 (Concentration Process)」の時期を迎えることとなる。周知の様に、イギリスにおいては「税収に安定性があること、完全な地方独立税としての要件を具備しており、中央政府の利益のためにこの税を操作することができない」²⁹等の理由から、地方税 (rates) を唯一の財源としてきた。したがって、負担の公平性を欠き、さらには税収の伸びをあまり期待できないために地方当局も国庫からの支弁を求めてきた動向が見られる。かかる高等教育に関わる地方の財政負担の問題、あるいは第2次世界大戦後のいわゆる新大学設立運動につながる国家の関与形態の解明は、イギリス大学の発展と拡充過程の考察において看過できない点であろう。本稿で考察の対象とした UGC は今般廃止され、大学基金審議会 (University Funding Council) として改組された。しかしながら UGC の所期の理念や大学と国家との関係は継承され、極めて合理性を追求する形態を採り始めているものの新しい方途を模索している段階にある。その意味で今後のイギリス高等教育財政の展開には注目する必要もあろうし、我が国におけるその在り方にもなんらかの示唆を与えるものであろう。それら動向の分析も歴史的発展過程の解明とともに看過できないと思われる。記して今後の課題としたい。

註

1. イギリスで大学 (university) と称せられる高等教育機関は総計49校数えられるが、本稿では、従来の大学補助金委員会 (UGC) からの財政援助を得ているものを対象とした。ちなみに、その他の2校は、放送媒体を利用しているオープンユニバーシティ (Open University) と、一切の国家補助を受けない唯一の私立大学であるバッキンガム大学である。
2. この両校を以下では特にことわらない限りオックスブリッジと通称する。
3. S. R. Dongerkery, *Universities in Britain*, Oxford University Press, 1953, p. 87.
4. 例えば1832年には僅か5, 077ポンドしか計上されていない。
5. 当時大臣職にあったゴルボーン (H. Goulbourn) による1841年11月25日付けのロンドン大学理事会宛ての書簡。

6. 1841年12月23日付けで、同氏がロンドン大学総長へ宛てた書簡。
7. Charles Robertson, *British Universities*, 1944, p. 56.
8. Robert O Berdahl, *British Universities and the State*, Arno Press, 1977, p.50., quoted in W. H. D. Armytage, *The Civic Universities*, 1955, p. 235.
9. *Ibid.*, quoted in W. H. D. Armytage, *op. cit.*, p. 235.
10. Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 52.
11. マッコミックはその後、スコットランド大学のカーネギー財団の委員長を勤めるとともに、1915年には科学産業研究部局への諮問委員会の議長となり、1919年のUGCの創設にあたってはその初代委員長に任命された。1930年に亡くなるまで、両方の委員会の委員長職にあった。
12. The Advisory Committee on Grants to University Colleges, Report, 1908. July 24., quoted in Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 54.
13. ちなみに、ロンドン大学の経営者側と国家との特別な財政的関係は、1900年のロンドン大学法によって変容した。結果、ロンドン大学は年間8000ポンドを受領する国庫補助リストに1901年に記載された。
14. 地方税 (local taxation/rates) ……1888年に地方自治法 (local government act of 1888) により特別税として地方当局へ要請された「指定収入 (assigned revenue) の中から部分的に発展、継承されたものである。
15. Herbert Ward, *Educational System of England & Wales*, Cambridge University Press., 1935, p. 59.
16. L. A. Selby-Bigge, *The Board of Education*, G. P. Putnam's Sons LTD., 1927, p. 80.
17. Herbert Ward, *op. cit.*, pp. 57-58.
18. この勧告を受けて、農業研究審議会 (Agricultural Research Council) が創設され、1931年までに27万ポンド以上が支出された。
19. Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 56.
20. 1926年イギリス帝国大学第3次会合での声明, Alfred Hopkinson, *The State and the University*, p. 27.
21. 後にUGC議長となったマリー (Keith Murray) は、1955年に「…大学が同委員会の措置で一定の便益を享受できるように、教育問題に関して関心を持つ大臣や行政官が、大学の問題の解決策の策定に関する影響力を保ちつつ同委員会から適切な助言を提供されるためにかかる措置が採られたのである。」と述べている。(Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 58.)
22. これはイギリスの以後の多くの行政形態の見本とも言うべき性格である。すなわち、専門家を議長とし多くの場合には大蔵省官吏が勤務するという形態—前者は大学への対応、後者は大蔵省との折衝の役割を担う—である。
23. オックスブリッジは1922年の王立審議会 (Royal Commission) が認可するまで補助金交付リストには記載されてはいなかったが、1919年から1923年の間、年間3万ポンドの当座補助金 (interim grants) の交付を受けていた。
24. L. A. Selby-Bigge, *The Board of Education*, G. P. Putnam's Sons, LTD, 1927, p. 83.
25. U. G. C. Report, 1921, p. 19 (quoted in Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 60.)
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. E. R. Holme., *The State and the University*, 1926, p. 14. (quoted in Robert O Berdahl, *op. cit.*, p. 62.)
29. L. A. Selby-Bigge, *op. cit.*, p. 96.

(1990年9月30日受理)