

## イギリス高等教育機関の財政的基盤

秦 由美子



# イギリス高等教育機関の財政的基盤

秦 由美子\*

## 1. はじめに

イギリスにおいては中央政府の高等教育機関<sup>1)</sup>への影響力が増大しており、政府が公刊した2003年の白書『高等教育の将来 (The Future of Higher Education)』では、イギリスの高等教育が教育・研究面で世界レベルを維持し、経済力を増強するための知識基盤を整備することによって、イギリス国家のために貢献することが強調された。また、海外からの留学生の流入や多様な学生の進学機会の増大、あるいは市場化を伴った中央政府の経済政策や社会からの大学への要望の多様化に伴い、大学はいち早い対応を迫られることになった。しかしながら、高等教育機関の中でも大学は、政府の政策が学内で実現されるに至るまでのプロセスが重層化しており、かつ決定に至るまでの時間も長いことが通常である。また、たとえ政府の提言が学内で議題として挙がったとしても、実施されるに至るかどうか不明である。

そこで、本論文では、政府が推し進める改革を学内で実質化するために、政府が高等教育機関に対してどのように対処したのかを知る手段として1970年代以降の政策の変遷と実施過程を辿った。パブリック・セクターとプライベート・セクター<sup>2)</sup>の補助金配分機関の制度と、その制度と深く結びついた政策の変遷を相互に論じながら、公的補助金の配分方法の変移を検証することにより、政策実現に向けて政府が実施した方策と背後に存在する政策目的が浮き上がってくると考えたからである。このことはまた、一元化以降の全大学の中での旧大学と新大学の位置取りを我々に再認識させてくれると同時に、旧大学と新大学が果たすべき将来の役割も予見できるものと考えられる。

結論を先取りすると、政策の変転を辿ってみると政府は公的予算の配分を競争的環境下で実施することにより大学を政府の管轄下に置くことを企図していたことが明らかになった。つまり、政府は高等教育機関への公的補助金の配分方式を通して、政策を実現させていくことを試みたといえる (Shattock, 1994, 1996; Williams, 1992)。1980年代までの大学は、政府から多額の公的補助金を受けながらも大学補助金委員会 (University Grants Committee: UGC) に守られ、大学の自律性は拡大される方向にあった。一方、ポリテクニクは政府からの少ない財源で、パブリック・セクター高等教育諮問機関 (National Advisory Body for Public Sector Higher Education: NAB) を通した補助金の配分や競争入札制度 (Bidding system) を活用しつつ、高等教育人口の拡大を支えるという面において、政府が期待する以上に教育機関としての機能を果たしていた。その結果を受けて政府は、公的予算の効率的な財源運用を促すためにポリテクニクに活用した補助金配分方法を、一元化後の新たな補助金配分機関である高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Councils: HEFCs) を通してプラ

---

\*広島大学高等教育研究開発センター准教授

イバイト・セクターの大学にまで応用しようと試みたと考えられるのである。

## 2. 先行研究

イギリスの大学の財務及び学生の収入及び支出に関する研究では、イギリスの旧大学に関しては、シャトック (Shattock, 1994, 1996) とウィリアムズ (Williams, 1992, 1996) の研究を欠くことはできない。彼らの研究にはUGCの設立の経緯、政府や大学や研究審議会との関係についての実証的研究と共に、一元化以前のデータが豊富である。しかし、一元化以前の大学を論じた研究であるため、一元化後の大学の情報が不足することになる。

政府と大学の間に緩衝機関 (buffer) として屹立し、大学側の立場を補強してきたUGCの存在意義を明示することは大学の財務と高等教育の一元化を論ずる上で不可欠である。そこで、一元化以前のUGCの設立の立役者であり重要な貢献者に関してはアシュビー及びアンダーソン (Ashby and Anderson, 1974)、UGCと教育科学省との関係についてはオーエン (Owen, 1980)、UGC設立当初から20世紀半ばまでのUGCの変遷について論じた文献ではシン (Shinn, 1986) が、それぞれ先行文献として重要な観点を示している。しかし、各時代におけるUGCの特徴や特筆事項を歴史的経緯の中で結び付ける作業が必要となる。そこで、本論文では、異なる時代や立場から描かれたUGC像を統合する必要が生じた。そうすることによって、イギリスの高等教育の中での現在の新・旧両大学の位置関係が明確になるからである。

新大学となった旧ポリテクニクの財政研究は、数少ないながらもレイヤード、キング及びモザー (Layard, King and Moser, 1969)、バージェス (Burgess, 1970)、プラット (Pratt, 1997)、プラット及びヒリアー (Pratt and Hillier, 1991) によって担われてきた。しかし、これらの研究に次ぐ、近年の新大学を扱った財政研究が非常に僅かなため、一元化以降の大学の財政についても本稿において論ずる必要がある。

イギリスの財務に関する日本国内の研究は、2000年以降多数見受けられるようになった。当時の国立学校財務センター (2000) や、市川 (2000)、吉田 (2003)、両角・金子 (2004)、田中 (2005) 等はそれぞれイギリスの大学の財政制度を論文に取り上げることで、日本にとって重要な問題提起を行っている。また、イギリスの大学の施設設備整備資金交付と大学運営及び財務を絡めての研究 (芝田, 2008)、あるいは、一大学に特化しての施設設備整備資金に関する研究 (石崎, 2008) やイギリスの奨学金制度に関する研究も多々ある (篠原, 2000; 米澤, 2000; 丸山, 2005; 村田, 2005; 柴田, 2006)。しかしながら、その全ては一元化以降のイギリスの大学の財務研究のため、本論文では旧ポリテクニクからの視点が必要となる。

なお、既に多数論じられてきたように (例えば馬場, 1994; 田中, 2005; 両角, 2007等)、イギリスの大学の財政に関しては研究評価との関係が重要である。しかしながら、本論文では研究評価や研究評価結果による重点傾斜配分、あるいはその影響が主体ではないため、これらの先行研究については上述の馬場、田中、そして両角を紹介するにとどめる。

### 3. 一元化以前の財政配分機関

#### 3.1 プライベート・セクター

##### 3.1.1 大学補助金委員会の役割

1919年に施策を立案する機関ではなく、基本的には補助金の配分（resource allocation）機関としてUGCが創設された。UGCが設立されるに至った理由は、第一次世界大戦中に政府から大学への補助金配分の停滞や補助金の多額の不足が生じたために大学が困窮し、その財源確保に奔走しなければならなかった経緯にある（Ashby and Anderson, 1974; Shattock, 1996）。同様の事態に再び陥らぬように、ホールデン卿（Lord Haldane）を中心とした政治家や官僚が主軸となってUGCが設立された（Shinn, 1986; Jones, 1988; Shattock, 1994; Vernon, 2004）。

UGC構成員は基本的に大学教員であるが、職員は財務省からの出向であり、設立当時のUGCは財務省（Treasury）の下に置かれ、政府は政府と大学との間の緩衝機関（buffer）としての役割をUGCに求めた（Shattock, 1994, p.6）。即ち、教育省（Ministry of Education）や会計委員会（Public Accounts Committee: PAC）からの影響を受けずに、できる限り大学側の立場に立つ緩衝機関としての役割を全うすることがUGCには求められていた。

その後、大学学長委員会（Committee of Vice Chancellors and Principals of British universities: CVCP）は、UGCが活動範囲を広げ、補助金配分の職務から大学の制度改革や大学行政にも中心的役割を果たすべきであると政府に進言した（CVCP, 1957）。UGCの活動の拡大に関しては、1946年には既に財務大臣もUGCに大学への助言やコンサルティング、大学の規模拡大のための計画執行を求めていた。UGCの会長であったウルフエンデン卿（Sir John Wolfenden）も財務大臣の要請を受け、緩衝機関から政策策定機関（strategist）へとUGCの機能を拡大するための基盤として、1953年には22名であった職員数を1963年には50名、1968年には112名にまで増員した（Shattock, 1994, p.3）。

UGCの機能拡大の一つとして、1967年に初めてUGCは「指導定款（General Memorandum of Guidance）」を各大学に送付した。このことは画期的であったと考えられる。なぜならば、国として大学に期待する事柄や種々の提案を各大学に提示する指導書を配布するということは、自律性が尊重され政府から干渉されることのなかった大学側への政府介入と取られかねなかったとも考えられるからである。しかし、本定款を大学に宛てて送付したにもかかわらず、UGCは大学が本定款に則った大学改革等を実施する必要などなく、各大学が政策立案し、各大学の優先事項を考慮しながら自ら管理運営することが重要であるという立場を表明した（Moodie, 1983）。形式上政府の意向に沿うことで、UGCの地位を温存しようとしたものとも考えられるが、UGCのこの表明は政府に対しても大学に対しても理解し難い、二律背反的な、意図の見えない動きであった。そして、UGCのこのような不透明な立場は、政府からの信用だけではなく、最終的には大学からの信頼をも失う結果となった。その結果、1960年代後半までは政府も大学もUGCとの協力体制にあり、政府がUGCに期待するものも大きかったが、UGCの活動が大学の将来的発展に繋がるものではないと政府が判断し、1960年代末にはUGCは政策策定機関ではなく緩衝機関としての役割が固定化されることになった。

### 3.1.2 大学補助金委員会の権限の変化

1970年代までは大学への補助金総額は政府が決定するものの、補助金配分方法を決定する権限はUGCに完全委譲されていた。UGCはその補助金を5年一括の助成金（quinquennial block grant）として各大学に公平性と必要性に応じて配分していた。しかし、1973年のオイルショック以後、続く深刻な経済危機の影響を受けて高等教育経費の再検討も政策面での論点となった。1970年代末にはUGCの各大学への補助金配分方法が透明性を欠くとする疑念が政府と社会双方に広がり、1979年の保守党政権成立後には教育改革を求める気運が急速に高まった。サッチャー（Margaret Thatcher）首相はインフレ抑制と効率化を推し進め、高等教育界においても「効率性」や「市場主義」という言辭が前面に押し出されると同時に（DES, 1972；望田, 1996）、学生数の拡大、生産性、合理化、財政管理が重視されることになった（Shattock, 1994, p.9）。

UGCが創設された1919年当時には、UGCを通して各大学に配分される公的資金の総額は平均して各大学の全収入の30%以下であったが、1980年代初頭にはその比率が64%にまで増加し、公的補助金への依存度が非常に高くなった（Williams, 1992）。そのため政府は高等教育領域における公的財源の配分額の削減を試み、1981年には大学への補助金が平均6%減となり、3年間で平均17%の削減となった（Shattock, 1996, p.13）。さらには、1982/83年度当時と比較して1987/88年度には1割程度の削減となった（表1）。また、研究評価（Research Assessment Exercise: RAE）以前には大学間であっても研究のための補助金は研究大学とその他の大学との間で配分額に大きな差があったが、この点も修正され、公的予算の60%は教育費補助金という形で、1986年以降からは各大学の学生数を基準として配分されるようになった。政府からの補助金の配分の公正さが求められる一方で、1980年代まではUGCから補助金配分において優遇されていた研究大学もUGCとの間で、また、UGCと政府との間で補助金配分額による緊張関係と軋轢が生じることになった（秦, 2001, 223頁）。

表1 一元化以前の大学の財源（単位：百万ポンド）

	国庫補助金	学費	研究審議会	他の省庁からの補助金	海外留学生の学費	産業界	その他	合計
1982/83	1,049	131	103	47	71	23	210	1,634
1983/84	1,015	126	111	51	76	27	237	1,643
1984/85	989	124	114	54	82	37	267	1,667
1985/86	955	121	116	59	91	43	285	1,670
1986/87	963	123	128	64	100	48	324	1,750
1987/88	942	115	118	64	100	50	333	1,722

出典：Williams 1992, p.6

UGCが各高等教育機関に割り当てた公的補助金削減率の決定には、各機関の離学者数、入学者のGCE・Aレベル<sup>3)</sup>の点数、研究成果（具体的には研究審議会から獲得した補助金額）の3点が判断基準として用いられていた。

UGCは大学運営資金を維持するために、1) 大学入学者数の5%削減と、2) 生産性を上げるための

効率化を大学に助言したが、大学側はUGCの提案を受け入れず、進学者の少ない学部・学科を閉鎖するという措置を採ることになった（Williams, 1992; Shattock, 1996）。

政府の意向に沿わないプライベート・セクターの大学に対して、1980年代に入ると当時の政権党であった保守党は、研究補助金の配分方法を明示することで配分方法に透明性を持たせるようにUGCに対して圧力をかけた（Kogan and Hanney, 1999, p.96）。当時、UGCの補助金配分方法は基本的にはシステム化された機械的配分であったにもかかわらず公表されていなかったために一般に「UGCブラック・ボックス（UGC Black Box）」と呼ばれていた（Shattock, 1994, p.10）。それゆえ政府はUGCに対して公的補助金配分の公式かつ公平な方法の提示を要求し始めたのである。それに対して1983年にはUGC側もまた、UGCが実施する個々の大学への研究及び教育費用の配分方法の正当性について政府に弁明した（UGC, 1984）。

大学数が30校程度であった1963年当時には、UGCの配分方法も円滑に機能していると考えられたが、プライベート・セクターの高等教育機関数が増加することで、また、パブリック・セクターの学生数が急増するにつれて公的補助金を増額する必要性が高まり、一方で不透明な配分を行っていると言われたUGCへの批判が増大した。そのため、補助金の効率的活用という側面からは、パブリック・セクターのNABと非大学高等教育機関、そして、プライベート・セクターのUGCと大学の補助金使途の比較がなされ、大学側の非効率的な管理運営への批判がパブリック・セクター側からも起こった（Ashby and Anderson, 1974）。

NABについては次節で詳述するが、NABの構成員がUGCのそれに比較して財政に関する専門家を擁していたことも（Shattock, 1994）、ポリテクニクの効率的運営に大きな影響を与えていた。このNABとNABによる補助金配分方法が効率的な機関運営を生みだしていると考えた政府は、後にプライベート・セクターにも同様の補助金配分機関の導入を試みることになった。

UGCの補助金の配分方法に関して、1980年当時UGCの委員長であったダイアー（Sir Peter Swinnerton Dyer）は配分方法を公開する方針を打ち出し、1984年には「我々（UGC）は、研究資金が最も有益に使われることを保証するために、大学への研究支援に関しては競争的な資金配分方法を採用することを発議する」（UGC, 1984, p.9）と提言した。そして、このUGCの提言から2年後の1986年にはUGCはこれまでの慣例を廃し、競争原理に基づく研究資金の配分を実施した。RAEの始まりである。そして、1985/86年度及び1988/89年度のRAEの実施以降からは、RAEの評価結果に従って機関毎に補助金配分額に格差がつけられることになった。この競争的資金配分において最も重要な点は、補助金の有効利用という観点からの特定大学への補助金の集中化であった。

一方、UGCは1980年代の政府の公的補助金の削減に対して対抗策を打ち出せず、大学の立場に沿った改革を殆ど実施できなかった。そのため、大学への発言権が弱くなっただけでなく、大学間の補助金獲得競争を引き起こすことにもなった。政府からの信頼を失うことに加えてUGCは大学との間に確執を生み、次第に大学に対する影響力を失っていった。その結果、大学と政府からUGCの体制についての批判が増すことになった（Barnes and Barr, 1988）。

UGCの影響力が弱くなった理由としてシャトックやオウエンは、設立当初のUGCは財務省（Treasury）の管轄下にあったが、1964年には教育科学省（Department of Education and Science:

DES)の傘下に入ったため、UGCは高等教育という分野での発言権が増したもののDESからも圧力を受けることになり、大学への影響力が弱くなったという見解を示した(Shattock and Rigby, 1983; Owen, 1980)。しかし、この所管の移動はまた、UGCも他の公的機関と同様に財務省に対して予算を請求しなくてはならなくなったことを意味した。そのため、公的予算の獲得も容易ではなくなり、緊縮財政下においては充分な力を発揮できなくなったと推察できる。公的予算の獲得能力の低下に伴い、UGCは大学への影響力を失っていったということである。UGCが財務省の下に置かれていた時代は、強い財務省を盾として政治面や政策面でも保護され、政府からの補助金の配分にも直接的な影響力を持っていたであろう。UGCの秘書をしていたカーズウェル(John Carswell)によれば、1950年代には財務省職員はUGCをあたかも大臣であるかの如くに扱い、UGCの申し出には全て対処しなければならない状況にあった(Carswell, 1985, p.12)。このことから、UGCの財務省内での位置づけが理解される。

政府もUGCの存在意義を十分に認識しており、UGCの果たすべき役割を再考するためにクローム卿(Lord Croham)を委員長としたクローム委員会(Croham Committee)を立ち上げた。そして、1987年2月には報告書『大学補助金委員会の再検討(Review of the University Grants Committee)』<sup>4)</sup>(Lord Croham, 1987)、通称『クローム報告書(Croham Report)』が提出された。本報告書では政府とUGCの関係の確立、大学への財政配分システムの明確化、大学からの情報収集、年次財務監査申告書(annual audited financial statement)及び実用会計基準規格(Standard of Recommended Accounting Practice)の提出等が提言された。クローム委員会による提言は、UGCの存続を前提としたUGCの機構及び機能の改善と刷新を求めたものであった。本報告書に応じて1987年の4月に出された白書『高等教育—挑戦に取り組む(Higher Education: Meeting the Challenge)』(DES, 1987)において政府は『クローム報告書』に準拠するとしながらも、UGCの解消と新たな補助金委員会(University Funding Council: UFC)の設立が提示されることになった。その後、1988年教育改革法によりUGCは遂にその任を終え、代替機関として3年間という短命ではあるが大学財政審議会(Universities Funding Council: UFC)が誕生することになった。

### 3.1.3 大学自治と大学補助金委員会

1919年に設立され1989年に廃止されるまでの70年間、UGCは政府と大学との緩衝機関として存立しており、大学を支援する側に立ち、政府の攻勢から大学を保護していた。そのため、大学内構成員の立場はUGCと大学により二重に守られる位置にあった(図1)。大学の自治という観点からUGCを評価しなおすとするならば、UGCは政府の圧力から大学構成員及び大学を保護するために大きな役割を果たしていた。

しかしながら、1992年以降の補助金配分機関であるHEFCsは、補助金を通じて大学に中央政府の政策の実施を求める側に立ち、また、大学も大学構成員を保護する立場であると同時に、管理運営者としての大学本部は教育・研究評価を通じて大学構成員に一定の成果や効率化を求める立場に置かれることになった(図2)。

組織としての大学は、自らの活動の諸目的と意義、価値を社会に説明し、政府から公的財源を受

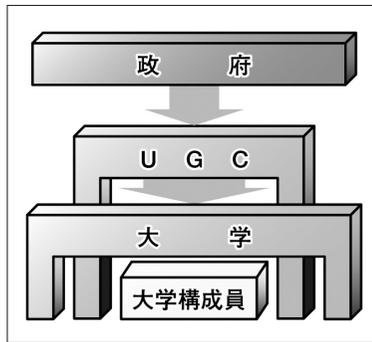


図1 1919年から1989年までの政府とUGC及び大学との関係図

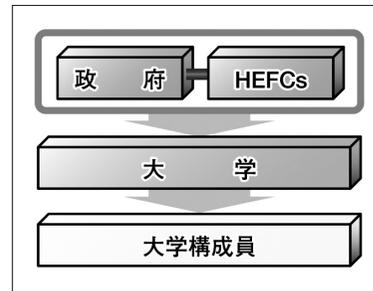


図2 1992年以降のHEFCsと大学との関係図

け取り，その財源を大学構成員に配分する。それにより，教育・研究活動を支援し，大学構成員を保護するのである。大学が媒介としての機能を「独自の一貫した論理によって支えている状態，自律的 (autonomous) と定義することができる」ならば (金子，1991，p.94)，イギリスでは大学の自律性は1992年までは第一にUGCによって，第二に大学自身によって，二重に保護されてきたことになる。マッキー (Dugald Mackie) らは，UGCは大学の自律性こそが高い質の教育と研究を保証するものであると考え，公的資金に対する説明責任はUGCが大学の自律性を確保することで果たせると論じた (Mackie, Martin and Thomson, 1995)。しかし，高等教育の拡大により増大した公的予算に対して，大学が社会の中で果たす役割が匹敵するかどうかの証明を，UGCと大学がステーク・ホルダーに対して十分に果たせなくなったことにより，「大学自身が活動成果の価値を判断するのではなく，「大学は」(筆者註記)大学の活動それ自体を市場での評価に任せる方向に向かわせた」のである (金子，1991，94頁)。

市場での評価といっても，その評価は同時代の経済と経済を成り立たせている社会が決定しているに他ならず，大学の活動成果を評価する社会は時代毎にその評価対象への評価基準を変えることになる。また，大学の自律性は新大学や市民大学，工科大学からも例証されたように，外圧により容易に弱体化しがちである。それゆえに，たとえ結論にいたるまでに長い時間が掛かるとしても，学内の合議体制は，大学自治の象徴としても，また，大学の自律性をその根底に置くロビンズ原則を維持するためにも重要であった。そのため，大学の中でも特に伝統的の大学は，UGCに代わり今や，政府や社会といった外界と各大学との間に屹立する緩衝機関としての役割を負わされつつあると考えられる。

UGC後創設された，高等教育財政審議会 (HEFCs) は，政府の政策的試みを盛り込んでおり，大学自治を揺るがす競争的環境を作り上げた。大学は政府やステーク・ホルダーが学外から様々な政治力を行使する対象となる一方で，大学教育の自治的運営を保持しようとしても公的財源に頼る限りにおいて，政府による経済的，社会的拘束力を無視するわけにはいかなかった。大学はもはや自らを自治組織だと考えることができない状態にまで徐々に追いやられつつある。

UGCは補助金の配分に関する「助言」と「執行」という二つの権限を有効活用し，政府と大学

間の利害対立の緩衝材としての役目を持った自律機関 (autonomous buffer agency) として機能してきた。その自律機関も、1986年の競争原理に基づいた研究資金の配分方法の導入により大学側からは政府への追従、と判断されて反感がもたれる一方で、政府側からも評価されず (Tapper and Salter, 2004)、緩衝機関としての役割が果たせなくなっていった。ただしUGCの役割が機能しなくなっていった状況もサッチャー政権にとってみれば、高等教育政策の実現に向けては都合がよかったともいえる。なぜならば、サッチャー政権が始まった1979年から既に政府は、直接高等教育機関の管理運営に乗り出す意思を持っていたからである (Wolfenden, 1970)。そのため、UGCの機能不全という状況は政府の大学への直接的影響力を増大させることを一層容易にすることになった。

### 3.2 パブリック・セクター

#### 3.2.1 パブリック・セクターの財源

一元化以前のポリテクニクの状況は、中央政府とパブリック・セクターの高等教育機関との利害関係を調節する役目として、地方教育当局 (Local Education Authority: LEA) <sup>5)</sup>がその任に当たっていたため、LEAを通して1) 教育水準の規定、2) 財源の認可、3) 提供するコースの認可を受ける必要があった。ポリテクニクにおいては機関の自治は限られており、教員の自由度も殆どなく、給与体系も大学とは異なり、給与水準は大学よりも低く設定されていた。また、大学に比べて政府からの補助金の配分も少なく、一元化前の1987/88年度のポリテクニクの総収入は大学の総収入の約2分の1 (900/1722) であった。研究審議会からの収入も大学の約4% (5/118) に過ぎず (表2)、教育・研究環境共に決して満足のいくものとはいえない状況であった。

表2 高等教育一元化以前のポリテクニクの収入源 (単位: 百万ポンド)

	AFEの 補助金	学費	研究 審議会	LEAからの 補助金	海外留学生 の学費	短期コース等 からの授業料	その他	合計
1982/83	434	92	3	65	9	6	6	615
1983/84	445	97	4	45	n/a	2	9	557
1984/85	450	87	n/a	39	n/a	1	14	591
1985/86	486	95	3	42	11	2	19	656
1986/87	532	117	4	43	12	2	26	735
1987/88	694	126	5	40	18	3	33	900

出典: Williams, 1992, p.7を基に作成。

\*AFE = Advanced Further Education

ポリテクニクの教員は教育職として雇用され、研究に対する要請は雇用条件の中に入っていなかった。そのため、研究成果も大学教員と比較してかなり少なく (Halsey, 1992, p.187)、ポリテクニクに対しては特定のプロジェクトに限ってのみ、政府からLEAを通じて研究予算が配分されていた (Polytechnics and Colleges Funding Council, 1989)。ポリテクニクを前身とするポーツマス大学のクレイブン (John Craven) 副学長も当時の状況を的確に述べている。

「1992年の大学昇格後、我々にとっては非常に大きな意味を持つ研究評価を通じて初めて財政審議会に関係することになったため、相当な混乱がありました。というのも当時の（教員の）雇用契約には研究に関する質問項目などはなく、教員の半数が研究の経験などまったくなかったからです。」（秦，2001，154頁）

研究成果が少ない原因は、一元化までポリテクニクが研究機関として存在してこなかったことがまず挙げられる。そのため、ポリテクニクが雇用する教員には研究が義務付けられてこなかった。また、元来政府から研究設備への投資が殆どなかったポリテクニクには、研究資金の蓄積も少なかった。例えば、政府からの研究補助金額に関して比較すると、保守党政権時の緊縮財政のために大学への補助金が削減されていた時期に相当する1982年から1988年の間でさえもポリテクニクは大学の20分の1から40分の1程度しか研究補助金を受けておらず、准大学高等教育機関においては研究とは名ばかりで、研究するに足る環境にはなかったことが理解されよう。

更には、旧大学が引き受けなかった学生を受け入れたことがポリテクニクの教員の時間を圧迫し、学内業務や教育のための時間の増加をもたらした結果、教員の研究時間を減少させるに至ったことである。ポリテクニクの教員は、1976年には労働時間の27%を学士課程の教育に充ててきたが、1989年になると入学者数の増加から労働時間の43%を学部教育に費やす結果となっている（Halsey, 1992, p.186）。ポリテクニクの教員が研究に充てられる時間はいよいよ圧縮されてきており、準備時間の減少（King, 2004, p.27）や自由時間を研究時間に充てるといった研究環境の悪化も指摘されるところである。

### 3.2.2 パブリック・セクターの財務状況

中央政府は、ポリテクニクに「高等教育機関」という格付けを与えることで大学に準ずる立場にあることを公的には示しながら、ポリテクニクに大学に相応するだけの額の予算を配分しないまま、急増する学生を引き受けさせた。クロスランドが推し進めた高等教育人口拡大への対応策であったポリテクニクの設置は安価な高等教育を目指す政府の政策の「財政装置（financial device）」（Pratt, 1997, p.237）として利用されたに過ぎない、とプラットは批判している。「ポリテクニク実験（polytechnic experiment）」（Pratt, 1997, p.1）とも呼称されていたポリテクニクを通しての中央政府による高等教育政策は、1960年代の高等教育拡大期においてはロビンソンが論ずるように正当であるとみなされていた（Robinson, 1968）。高等教育人口の増加を受け入れるためには大学だけでは不可能であったし、また、公的財源を抑えながらその増加を受け入れるには、安価な教育機関であったポリテクニクの存在が不可欠であったからである。政府がポリテクニクに大学よりも少額の公的資金を投入することで高等教育の拡大を実現できるかどうかの実験を試みたとするならば、その試みは成功した。しかし、その成功により導かれた高等教育の一元化は、後述するように、成功以上に、より深刻な問題を生ずることになったともいえる。

配分方法に関しては、大学は5年毎の一括補助金（block grant）として総額が決定される以外はその用途に関して全く大学の自由裁量である。しかし、ポリテクニクやカレッジは単年度会計であ

る上にLEAは初等学校や中等学校も管轄しているため、高等教育機関への財源は初等教育及び中等教育に配分される財源との兼ね合いで決定された。そのため、財源の配分額が一定ではなく、財源確保のためにLEAは教員養成カレッジを1981年までに3分の1に減らす一方で、ポリテクニクを教員養成カレッジと統合することで教員や学生そして土地・施設等を拡大するという施策を採った。以上の事柄を合わせて考えると、高等教育の拡大期に、学生に高等教育を提供するという大きな役割を果たしながら、大学と比較して政府からの予算が少なく、社会的評価も低かったパブリック・セクターが大学と対等の地位を要望し、大学に昇格した後は公的補助金格差の是正を要求したことも自然な流れであることが分かる。LEAに管理され、他方、政府により規制されるパブリック・セクターの高等教育機関は、自律性の少ない状況から脱したいと考えたのであった (Pratt, 1997)。

#### 4. 高等教育財政に関する政策決定の背景—UFCとPCFCの施策が大学へ及ぼした影響

1980年代初頭の大学とポリテクニクとの基本財源に占める公的補助金の割合は、それぞれ64%と72%となり、1960年代と比べて補助金への依存度が非常に高くなった。また、パブリック・セクターとプライベート・セクターの学生数がそれぞれ約36万人と約28万人にまで増加した。パブリック・セクターの学生数は大学の学生数の約1.3倍であるにもかかわらず、各セクターへの補助金額はプライベート・セクターの105億ポンドに対して、パブリック・セクターは43億ポンドと、パブリック・セクターの補助金額はプライベート・セクターの約40%に過ぎない。

DESは大学と准大学高等教育機関との間に存在していた確執の解消と、両者の公平を期すという目的で、両機関の協力体制を強調し始めた (Shattock and Rigby, 1983)。このDESの政策が高等教育の一元化に繋がり、1988年の教育改革法によってポリテクニクや大半のカレッジがLEAの管轄から独立することになった。LEAの管理運営から離れたために、LEAから配分されていた公的財源は新たな公的機関から配分される必要が生じ、パブリック・セクターのためのポリテクニク及びカレッジ財政審議会 (Polytechnics and Colleges Funding Council: PCFC) が設置されることになった。

パブリック・セクターのPCFCはDESとは関連のない独立機関で、高等教育財源の効率的活用を追求するために産業界の強い後押しで創設されたものであった。そのためポリテクニクは、科学や工学系諸学科の定員増加に力を入れることや産学連携の促進が課せられると共に、高等教育進学者数の拡大のために旧大学に入学する学生とは異なる資格で入学する多様な出身層の学生やパートタイム学生、そして海外留学生の獲得が目指された。PCFCは高等教育機関の将来構想を企画する機関ではなく、補助金を配分する機関であり、国の社会的・経済的要請に合致する補助金の配分が仕事とされていた (PCFC, 1989)。そのため、PCFCは独立性を保持しつつも、公的資金に対しては政府への説明責任も果たさなければならず、政府からの補助金の効率的運用とその補助金に見合った成果を挙げていることを政府や社会に証明する必要があった (Abramson, Bird and Stennett, 1996)。

PCFCの施策の特色はその競争入札制度で、補助金は政府との契約によって決まるのではなく、学生の学籍を競争入札する方法が採られた。学籍の競争入札とは、政府からLEAに配分された教育用の資金により枠が決まっている学籍数をパブリック・セクターの非大学高等教育機関が一年毎の

入札によって獲得する方法である。LEAは学籍数に応じて各機関に教育費を配分することになるため、各機関は過去の入学者数のデータから進学者数を予測し、競争入札により一人でも多くの学籍を獲得しようと試みた。この大学とは全く異なる競争入札による補助金システムは非大学高等教育機関では効率的に機能したが、この結果、パブリック・セクター内の機関間の公的財源額の格差を助長することになった。例えば1988年にはシェフィールド・ポリテクニクの基本財源が前年度比で8%増加したが、セントラル・ロンドン・ポリテクニクでは2.6%減となった(Pratt, 1997, p.265)。

PCFCによるポリテクニクへの管理運営も強化され、PCFCが設置された1988年から3年以内に経済効果を上げることも要求された。PCFCはまた、学費を607ポンドから1,675ポンドに上げることで財源の不足を補填する必要が生じ、学生数の確保にも努めざるを得なくなった(PCFC, 1989)。

1988年から1994年にかけてポリテクニクの学生数が急増し、学生一人当たりにかかる政府の補助金の効率化も進んだ。即ち、学生一人当たりの予算がポリテクニクでは37%減少したにもかかわらず(表3)、ポリテクニクへの進学率は変わらず高く、学生は増加していった。GCE・Aレベルの試験結果により大学進学を断念した生徒がポリテクニクに流入した結果、1990/91年度には29のポリテクニクにおいて約1万8千人の学生増となったが、これは1989/90年度と比較すると40%の増加であった。大学よりも学生一人当たり約3,000ポンドも低い教育費用で大学よりも多数の学生を教授できたポリテクニクの存在は、政府にとって有益で、かつまた経済的観点からも重要な存在となったのである。

表3 高等教育機関に配分された公的財源からの教育費用

	1979/80年(単位:ポンド)	1992/93年(単位:ポンド)	減少率(%)
大学	7,858	6,400	-19
ポリテクニク	6,170	3,870	-37
継続教育カレッジ	3,780	3,060	-19

出典: Williams, G. *Paying for Education beyond Eighteen: An examination of issues and options*. London: Council for Industry and Higher Education, 1996, p.10.

教員対学生比率(Student-to-Staff Ratio: SSR)を下げることを重視し、費用の掛かるテュートリアル制度を敢えて採り入れている大学や、未だにポリテクニクを大学として認めない大学も存在しているプライベート・セクターにおいては、ポリテクニクの教育システム自体が受け入れ難く、また、雇用者側からの偏見も存在していた。大学(universities)はエリートを養成する場所であり、ポリテクニクは「優等学位以下 'below honours level'」の技術屋や職人を育成する場所である(Cotgrove, 1958, p.204)という1950年代に既に社会に蔓延していた社会的通念は、容易に払拭されることはなかった。しかし、政府は、SSRが上昇することへの懸念よりも、一定財源に対して効率的な教育を可能とする高等教育機関としてのポリテクニクを高く評価するようになった(DES, 1991)。学生一人当たりには掛ける費用(unit cost)の少ない、内部効率性(低コスト)を重視した高等教育機関としての評価である(Layard, King and Moser, 1969; Pratt and Burgess, 1974; Pratt and Hillier, 1991; Pratt, 1997)。同時期に、PCFCがポリテクニクに大学レベルの教育と研究を要求し始め

たため (PCFC, 1989), 研究評価を受けるポリテクニクが増加した。研究評価を通して補助金額の増額が期待でき、また、監査を受けることでポリテクニクの教育・研究の質の向上に繋がると PCFCは判断したものと考えられる。

一方、プライベート・セクターでは大学補助金委員会 (UGC) が解散された結果、新たにプライベート・セクターのための補助金委員会である大学財政審議会 (University Funding Council: UFC) が設けられた。UGCの構成委員や委員長は大半が大学教員であったが、UFCでは教員は僅かで委員や議長までもが企業や財界関係者で構成されていた。

新たな機関であるUFCは、PCFCと同じく補助金の配分機関としての役割を果たすことになった。また、白書では政府が提示する計画過程が一定期間ごとに定められ、それに基づいてUFCと大学双方の実施内容が明示されることになった (DES, 1987, p.4, 40)。この結果、UFCは補助金配分機関の役割に限定されたパブリック・セクターのPCFCと同等の位置に置かれることになった。パーキン (Harold J. Perkin) が指摘したように、UFCは大学を市場経済に誘導される客体とみなして評価を実施し、その評価結果に応じた補助金を大学に配分する機関となった (Perkin, 1991)。

UFCによる大学側に立った施策の実施は少なくなり、UFCは政府に依存する形を取りながら大学への管理を強化していった。政策の策定はDESに移り、UFCは政策を大学において実行に移すことが政府から求められた。個々の大学への補助金の配分には関与しないとしながらも、UFCを通しての補助金の配分額の決定や入札による契約制度の導入等によって政府の大学への関与は増大した。また、UFCは公的補助金の使途や補助金使途の説明責任の所在を明らかにすることを目的として設立された機関でもあり、問題が生じればすぐに対応し、解決策を講じることも求められた (Shattock, 1994)。以上のことはUFCが根本的にUGCと立場が異なっていることを意味しており、教育及び研究補助金を掌握し、政府から独立性を保っていたUGCと比較すればUFCの権限は政府に対しても大学に対しても格段に弱くなったことは明らかであった。

## 5. 結語

内部効率性を重視した高等教育機関として管理運営されてきたポリテクニクは公に統制されたセクターに位置しており、政府の管轄下にあった。「内部効率性」が意味することとは、ポリテクニクの効率的運営を意味する。つまり、ポリテクニクは大学に配分される2分の1から3分の1程度の補助金額で、大学が引き受ける学生とほぼ同数の学生を教育することが可能であったという事実である (Williams, 1992, pp.6-7)。ここで述べる「同数の学生」とは、教育する学生総数が大学とポリテクニクで同数であるという意味である。つまり、パブリック・セクターの高等教育機関への補助金配分を統括するPCFCが取った施策とは、最小のコストで最大数の学生を教育することであった。また、高等教育機関の管理運営面において、高等教育人口の拡大を支えてきたパブリック・セクターを担うポリテクニクの公的財源の効率的活用を大学に明示することによって、政府が大学に同様の効率化を求めることを可能とした。

しかし、その一方で問題も生じていた。大学に比較して教員数も少なく、施設も小規模であるポ

リテクニクがこれら学生を教授するとなれば、必然的にSSRは高くなる。事実、一元化直前の1991/92年度にはポリテクニクのSSRは大学よりも約3割高かった (Pratt, 1997, p.167)。教員数が少なくなれば教員1名に対する学生数が増加し、確かに経済効率は高くなるが、教授する高等教育の質の低下をリスクとして負うことにもなる。また、教員数に限りがあるため、教授する科目数が減少したり、パブリック・セクター内の競争入札制度の結果、最大の学生数を獲得するために高等教育機関同士での競争が激化したり、大学において費用のかかる資産である教員数が減らされる事態も起こった。

しかし、政府の管轄下のポリテクニクにおいて政府の施策の実施が補助金の配分や競争入札により円滑に進むことが証明されると、政府は敢えてプライベート・セクターの大学にまでその適用範囲を広げ、ポリテクニクで証明された施策を通しての管理運営方法を試みたのである。高等教育の拡大と同時に公的財源の縮小を目指していた1980年代当時の政府にとっては必要不可欠な試みであったと考えられる。

UFCとPCFCの両審議会の誕生と時を同じくして、両議会をDESが管轄したということは、政府が自治権のある大学とLEAの管轄下にあったパブリック・セクターの両審議会をDESの支配下に収束したことを意味するものであると筆者は考えてきた (秦, 2001)。確かに、例えば競争入札制度を持つPCFCと同様の仕組みを持つ機関としてUFCを生み出すことによって、DESは大学への統制を強化し、政策の実現化・実質化を試みる事が可能となった。しかし、DESも、また、UFCも次の政策実施機関を生み出すための過渡的なものにすぎなかった。DESはその役割を終え、明らかに教育と雇用とを結びつけることを念頭に置いて組織された教育雇用省 (Department for Education and Employment: DfEE) に移行し、政府は高等教育の一元化後の大学を頂点とする高等教育機関への補助金の配分機関の統一により、大学での政策の実質化を図った。その結果、生まれた機関が連合王国4地域 (イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド) の高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Councils: HEFCs) であった。少数の大学に集中的に配分するといった補助金の集中化は高等教育財政審議会 (HEFCs) に対しても引き続き要求され、1992年に実施されたRAEとその評価結果に基づく研究資金 (quality-related research funding: QR研究資金) の重点傾斜配分制度として結実することになった。

HEFCsの誕生は、政策・財政両面からの政府による統制を図ったものと考えられ、ニーブ (Guy Neave) によると、これは補助金配分機関の緩衝機関としての役割から政府の政策を大学に反映させるためのエージェンシーとしての役割への変更を意味する (Neave, 1988)。ニーブは、大学の公的機関としての役割、即ち政府や地方共同体、ステーク・ホルダーといった学外から求められる大学としての役割が、私的機関としての役割<sup>6)</sup>を上回ったと考えている (Neave, 1988)。しかし、大学が公的役割と私的役割の比重をどの程度に設定し、社会に示すかは各大学の具体的な行動によって異なってくる。そして各大学の具体的な行動を方向づけるものが各大学の歴史であり、組織文化であり、外圧としては政府の教育政策であり、補助金配分となる。例えば、新大学においては公的役割が旧大学に比べ強くなる、あるいは強くならざるを得なかった例も多い。低い社会階級 (IIM, IVそしてV) <sup>7)</sup>からの進学率が非常に高い割合である10大学は全て新大学で、政府の高等教育機関

進学機会均等（Widening Participation）政策により補助金が配分され、その政策を補強している。これらの大学は研究評価結果が低く、教育大学と分類できる大学群で、教育面で学生支援を実施することで大学としての社会での使命を果たしていることになる。

本稿では、パブリック・セクターとプライベート・セクターの補助金配分機関の制度的変遷と中央政府の政策の変遷を検証することで、一元化以降の旧大学と新大学が担う役割がどのように変化したのか、また、将来的にどのように変化するかの予測を試みた。新・旧両大学での種別化は後者、即ち、政府の政策により導かれたものであり、国庫補助金配分が生み出したマス高等教育は、その結果として、研究機関として存在してこなかった、また、研究資金の蓄積も少なかった新大学を教養教育（Liberal Arts）大学に移行させている。さらに、新大学の研究評価への参加は、研究大学として旧大学と同じ立場での参入を意味しており、職を持ちながら高等教育機関で学ぶパートタイム学生を重んじ、職業教育と雇用に直結する教育を優先してきた旧ポリテクニクの伝統でもあった教育方針からの大きな転換を迫ることになった。

以上のように、旧ポリテクニクにとっての一元化とは、大学に比較して劣位に置かれている状態から脱することを目指すものであり、大学という制度への参入を望んだ制度変革に力点が置かれている一元化であり、「制度的一元化」と呼ぶことができる。一方、政府の側から一元化の意図を眺めた場合、一元化とは制度的一元化を含む、より広範な過程であり、ポリテクニクを大学の中に組み入れることで政府が旧大学にまでも政府の管理運営手法を適用することを公的に認可することを意味する。つまり、この一元化は「管理的一元化」なのである。このように、1992年以降の一元化とは、新・旧両大学にとって予想以上に大きな変革を生ぜしめ、政府の政策の変遷とそれに伴う公的補助金の配分方法の転換は新大学のみならず旧大学をも変容させていかざるを得ない状況を引き起こした。新大学がかつての新・旧市民大学の様に伝統的の大学化してゆくのか、あるいは、独自の教育実践を実施してゆくのか、あるいは旧大学は新大学化していくのか、個別の大学における選択が政府の財源との兼ね合いから迫られているのである。

## 【注】

- 1) 中等教育後の教育を実施する機関は、高等教育機関（Higher Education Institutions: HEIs）と継続教育機関（Further Education Institutions: FEIs）とに分類される。高等教育機関と呼ばれるものは、大学（University）と非大学高等教育機関（non-university Higher Education Institutions）である。大学教育は高等教育の中の一部であり、前者の高等教育機関の中に大学が含まれることになる。
- 2) 大学の設置形態はいずれも勅許法人あるいは非営利会社等であり、「自治権のあるセクター（autonomous sector）」である私法人（プライベート・セクター）に属するとし、独立的地位と自治機構を有する。国庫（中央政府）から多額の補助金を受け、あたかも国立大学であるかのような感を呈している。これに対して、非大学高等教育機関は地方自治体であるLEAの所管であり、公に統制されたセクター（publicly-controlled sector）にあり、公法人（パブリック・セ

- クター)に属するとされた。国庫補助額も少なかった (Layard, King and Moser, 1969, p.62)。
- 3) GCE・Aレベルは1851年に導入された。標準受験年齢が18歳で、イングランドとウェールズにおける後期中等教育修了水準であり、また、高等教育機関の入学基礎要件となる資格である。成績の評定については、1961年よりAからEまでの5段階評価となり、Fが不合格である。大学の入学資格としては、上からA, B, Cまでが有効である。
  - 4) UK Parliament Report. *University Grants Committee: Croham Report*. 1987. Available from <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1987/mar/18/university-grants-committee-croham-report>; Internet; accessed 8 October 2006.
  - 5) 1902年の教育法 (Education Act 1902) で初めて言及された。公立の初等・中等学校において国庫補助金の配分や学籍の配分、また、教員の雇用等に責任を持つ審議会 (council) である。
  - 6) 大学の自治や学問の自由に支えられて教育と研究の伸展を図る大学としての役割。
  - 7) イギリスの国民統計に用いられる社会階級5分類 (Standard Occupational Classification) は、次のようになる。I (専門職: 医師, 裁判官, 大学教授, 大企業重役, 高級官吏等), II (管理職: 航空操縦士, 教員, 企業の部長等), III (技能職 ①非筋肉労働者: 一般事務職, タイピスト等, ②筋肉労働者: バスの運転手, コック, 鉱山労働者, 警官等), IV (半熟練労働者: 郵便配達夫, 農業従事者等), V (未熟練労働者: 臨時工場労働者, ごみ集配人等) となる。この5分類のIIIを、更に熟練非肉体労働者 (skilled non-manual: IIIN) と熟練肉体労働者 (manual: IIIM) に分類し、肉体労働者か非肉体労働者かで階級を区別する。IからIIINを中流階級の職種として、また、IIIMからVを労働者階級の職種としている。

## 【引用文献】

- 石崎宏明 (2008) 「英国大学における施設設備整備への取組—シェフィールド大学の事例」『大学財務経営研究』国立大学財務・経営センター, 第5号, 49-71頁。
- 市川昭午 (2000) 『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部。
- 金子元久 (1991) 『大学自己評価の出発点』広島大学大学教育研究センター。
- 国立学校財務センター (2000) 『大学の設置形態と管理・財務に関する国際比較研究』国立学校財務センター。
- 篠原康正 (2000) 「イギリスの奨学金制度」『外国奨学制度調査報告書』日本育英会。
- 芝田政之 (2008) 「英国の大学における施設設備整備資金交付の仕組みと我が国の課題—イングランド高等教育財政協議会 (HEFCE) を中心に」『大学財務経営研究』国立大学財務・経営センター, 第5号, 91-116頁。
- 田中正弘 (2005) 「イギリス高等教育における財政配分制度の変更に關する—考察: 教育の改善・発展を誘因する装置としての配分制度」『大学教育学会誌』(大学教育学会) 第27巻第1号, 93-100頁。
- 秦由美子 (2001) 『変わりゆくイギリスの大学』学文社。

- 馬場将光 (1994) 「高等教育の費用とその負担」『日本教育行政学会』第20集, 61-73頁。
- 丸山文裕 (2005) 「高等教育のファンディングと大学の授業料」『大学財務経営研究』第2号, 国立大学財務・経営センター, 29-39頁。
- 村田直樹 (2005) 「イングランドにおける大学(学部) 授業料・奨学金制度」『IDE現代の高等教育』Vol.474, 62-70頁。
- 望田研吾 (1996) 現代イギリスの中等教育改革の研究』九州大学出版会。
- 両角亜希子 (2007) 「高等教育費負担の国際比較」『IDE現代の高等教育』Vol.492, 42-47頁。
- 両角亜希子・金子元久 (2004) 「ガバナンス」『大総センターものぐらふ3 (日英大学のベンチマーキング—東大・オックスフォード大・シェフィールド大の詳細比較—)』東京大学大学総合教育研究センター, 15-32頁。
- 吉田香奈 (2003) 「国立大学予算の配分システム: 米・英の経験と日本への援用」『国立学校財務センター研究報告第8号』国立学校財務センター研究部, 239-259頁。
- 米澤彰純 (2000) 「イギリスの奨学金制度」『外国奨学制度調査報告書』日本育英会。
- Abramson, M., Bird, J., & Stennett, A. (1996). *Further and Higher Education Partnerships: The Future for Collaboration*. Buckingham: Society for Research into Higher Education/Open University Press.
- Ashby, E., & Anderson, M. (1974). *Portrait of Haldane at Work on Education*, first edn. London: Macmillan.
- Barnes, J., & Barr, N. (1988). *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Burgess, T., & Pratt, J. (1970). *Policy and Practice: Colleges of Advanced Technology*. London: Allen Lane the Penguin Press.
- Carswell, J. (1985). *Government and the Universities 1960-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cotgrove, S. F. (1958). *Technical Education and Social Change*. London: Allen & Unwin.
- Committee of Vice-Chancellors and Principals of the UK Universities (1957). *A Note on University Policy 1947-56*. London: CVCP.
- DES. (1987). *Higher Education: Meeting the Challenge*. London: HMSO.
- DES. (1991). Department of Education and Science; Scottish Office; Northern Ireland Office; Welsh Office. *Higher Education: A New Framework*. London: HMSO.
- Halsey, A. H. (1992). *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: OUP.
- Jones, D. (1988). *The Origins of the Civic Universities*. London: Routledge and Kegan Paul.
- King, H. (2004). Continuing Professional Development in Higher Education: what do academics do? *Planet*, 13, 27. Available from [http://www.goes.ac.uk/planet/p13\\_8.pdf](http://www.goes.ac.uk/planet/p13_8.pdf); Internet; accessed 22 February 2007.
- Kogan, M., & Hanney, S. (1999). *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Layard, R., King, J., & Moser, C. (1969). *The Impact of Robbins*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Lord Croham, D. (1987). *Review of the University Grants Committee: Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Science, the Secretary of State for Northern Ireland and the Secretary*

- of State for Scotland by Command of Her Majesty, Cmnd 81*. London: HMSO.
- Mackie, D., Martin, J., & Thomson, K. (1995). Autonomy Versus Accountability: Maintaining the Delicate Balance. *Tertiary Education and Management*, 1(1), 62-71.
- Moodie, G. (1983). Buffer, Coupling and Broker: Reflections on 60 Years of the UGC. *Higher Education*, 12, 331-347.
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(2-3), 7-23.
- Owen, T. (1980). The University Grants Committee. *Oxford Review of Education*, 6(3), 255-278.
- Perkin, H. (1991). Dream, Myth and Reality: New Universities in England 1960-90. *Higher Education Quarterly*, 45(4), 294-310.
- Polytechnic and Colleges Funding Council. (1989). *Funding Choices*. London: PCFC.
- Pratt, J. (1997). *The Polytechnic Experiment: 1965-1992*. Milton Keynes: SRHE/OUP.
- Pratt, J. & Burgess, T. (1974). *Polytechnics: A Report*. London: Pitman.
- Pratt, J. & Hillier, Y. (1991). *Bidding for Funds in the PCFC Sector*. London: Centre for Higher Education Studies, Institute of Education, University of London.
- Robinson, E. (1968). *The New Polytechnics*. Harmondsworth: Penguin.
- Shattock, M. (1994). *The UGC and the Management of British Universities*. Buckingham: SRHE/OUP.
- Shattock, M. (1996). The Creation of the University System. In M. Shattock (Ed.), *The Creation of a University System* (pp.1-30). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Shattock, M., & Rigby, G. (1983). *Resource Allocation in British Universities*. Guildford: SRHE.
- Shinn, C. (1986). *Paying the Piper: The Development of the UGC 1919-46*. Lewes: Falmer Press.
- Tapper, T., & Salter, B. (2004). Governance of Higher Education in Britain: The Significance of the Research Assessment Exercises for the Funding Council Model. *Higher Education Quarterly*, 58(1), 4-30.
- UGC. (1984). *A Strategy for Higher Education into the 1990's: The UGC's Advice to the Secretary of State*. London: HMSO.
- Vernon, K. (2004). *Universities and the State in England, 1850-1939*. London: RoutledgeFalmer.
- Williams, G. (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. Buckingham: SRHE/OUP.
- Williams, G. (1996). *Paying for Education beyond Eighteen: An Examination of Issues and Options*. London: Council for Industry and Higher Education.
- Wolfenden, Sir J. (1970). The Economic and Academic Freedom of Universities. Jephcott Lecture. *Proceedings of the Royal Society of Medicine*, 63.

## Funding System in the UK Higher Education Institutions

Yumiko HADA\*

The government has started to recognize the usefulness of higher education and has not merely make proposals to higher education institutions but has also called for the concrete realization of the heightening of their contributions to society and the economy, and the nurturing of human resources to meet the aims of the national government.

However, it is common knowledge that there are various processes for the realization of government policies among universities that are integral parts of the higher education sector. There is also an imprecise time frame.

Neither is it clear that government proposals will be actually enforced, even though they are often mentioned in discussions within each university. To address this issue, the government has come up with an efficient way to ensure compliance: they have located consideration of the distribution of public funds within a competitive environment.

In this paper I discuss the changes of government higher education policy with special reference to policies that have tried to apply to universities an efficient, public distribution of funds based on the Polytechnic fund distribution model. The funding agencies that do this are called Higher Education Funding Councils (HEFCs).

---

\* Associate Professor, R.I.H.E., Hiroshima University