

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第 35 集 (2004年度) 2005年 3月発行：207-227

# 高等教育の「コーディネーション」の形態

—イギリスと日本の比較研究—

横 山 恵 子

# 高等教育の「コーディネーション」の形態

—イギリスと日本の比較研究—

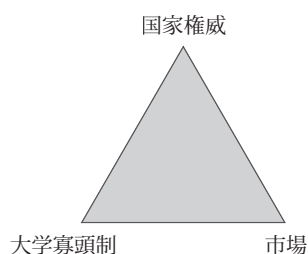
横山 恵子\*

## 1. はじめに： 問題設定

国家と大学の関係は歴史的、文化的、社会的、政治的、経済的文脈が複雑に絡み合い変遷を遂げてきた。イギリスと日本の高等教育もその例外ではなく、さまざまな文脈が2者の関係を位置付けてきた。

それでは、イギリスと日本における国家と大学の関係は、どのように概念分析できるのであるか。Burton Clark (1983) の「調整の三角形」(The Triangle of Co-ordination) は、国家と大学の関係の概念分析の手法を示唆している。Clarkは、国家権威・大学寡頭制・市場の3力に着目し、3力の配合を、高等教育システムの在り方を決定づけるものとしている。図1に示されているように、「調整の三角形」のそれぞれの片隅は、国家権威・大学寡頭制・市場のそれぞれの力の極大を示し、他の2つの力の極小を示す観念型である。現実には、各国の高等教育システムは、三角形の内側に位置し、国家権威・大学寡頭制・市場の3力の度合いの配合から成る。「調整の三角形」は、このように、国家と大学の関係を、市場の力をも含めた力の度合いの配合により理解する。さらに、このモデルは、「調整」あるいは「コーディネーション」(co-ordination) とは、力の配合であることを示唆している。

図1 Clarkの「調整の三角形」



出典：Clark, 1983 : 143.

「調整の三角形」に含蓄されている、国家と大学の関係と「コーディネーション」の定義が、果たして現代のイギリスと日本の高等教育の文脈に適用できるのだろうか。この論文は、下記の2つの理由から、「調整の三角形」の概念の再文脈化 (recontextualisation) の必要性を強調する。第1に、

\* 広島大学高等教育研究開発センター講師

Gareth Williams (1992) が指摘するように、国家と市場を必ずしも切り離すことが出来ない状況—国家の市場への介入—が、1980年代よりイギリスと日本の高等教育システムに見られるようになってきたからである。Williams が指摘するように、イギリスでは国家と市場は相反するものではなく、国家が定員数と経費を通じ、市場を規定している。日本高等教育の文脈については、天野郁夫が指摘しているように、文部省（文部科学省）の統制は、競争を排除するものではなく、逆に文部省の統制と競争が有機的に結びつけられていると解釈している（1996：25-44）。

第2に、「国家権威」に相当する主体者の多様性である。主体者は、日本では、中央行政機関であるが、イギリスでは、中央行政機関というより寧ろ財政カウンシルである。この主体者の区分は、国から大学への財政配分の主体者と一致している。イングランドでは、イングランド財政カウンシル<sup>1)</sup>が教育技能省（Department for Education and Skills）よりイングランド高等教育機関の予算の総額（個別の研究プロジェクト経費は除く<sup>2)</sup>）を大学機関へ配分する。イングランド財政カウンシルは配分された交付金総額を以下の4種類の項目にわたって、ブロックグラント方式<sup>3)</sup>により各大学へ資金配分を行う：学生数を基本とした交付金算出方式を積算根拠とした教育経費；研究評価（Research Assessment Exercise）の結果により傾斜配分した研究経費；特別経費（戦略的経費や資本的経費等）；教職員資質向上・資本的補助経費。

一方、日本においては文部科学省が、財務省から配分された高等教育予算を、前年度の交付金額を基に国立大学法人に配分する。2004年の国立大学の法人化により、個別機関への財政配分法が、これまでの項目別配分方式からブロックグラント方式へと変化した。私学セクターについても、文部科学省は私学経常費補助金を配分するため、国と私立大学の財政的関係を位置付ける主体者となっている。

イギリスと日本の、国家の市場への介入の在り方の違いと「国家権威」の主体者の相違が、どのように両国の高等教育セクターのコーディネーションの相違をもたらすのだろうか。本稿は、「国家権威」の主体者の相違と国家の市場への介入の在り方の違いに着目し、イギリスと日本の高等教育セクターのコーディネーションの相違を明らかにすることを目的とする。分析対象国であるイギリスと日本の選択は、1980年代以後、両国に見られる国家の高等教育セクターへの積極的介入の開始（英国）と継続（日本）や、市場の力の増大等の2国間の共通事項による。

分析対象は、国家の大学への規制メカニズムである。これは、主体者の「規制」の在り方を明確にすることにより、「コーディネーション」の概念を文脈の中に明確に位置づけることができる、という本稿の仮説による。（政府の）規制の定義は、F. van Vughtによれば、「政府が自由に使える手段により、ある特定の社会的アクターの意思決定や行動を、政府が設定した目的に沿うように、誘導する政府の努力」である（1994：47）。本研究は、この定義の「手段」の部分に着目し、財政カウンシルと文部科学省の以下の4点を国家の高等教育システムへの介入手段とする：(i)財政；(ii)計画；(iii)評価；(iv)行政。これは、F. van Vught, L. Goedegebuure, F. Kaiser, P. Massen, F. Meek, E. de Weert (1994) と Roger Dale (1997) の規制のための政策的手段（policy instrument）を、本稿の目的に整合するように、多少修正を加えたものである。Van Vught, Goedegebuure, Kaiser, Massen, Meek, de Weertは、規制のための政策的手段として、以下の4種類を指摘している：財政（funding）；計画（planning）；

評価 (evaluation)；規制 (regulation)。最後に列挙された「規制」については、規制緩和の文脈により捉えている。Daleは、国家の教育システムへの介入の形態として3種類指摘している：財政；規制；供給と伝達 (provision and delivery)。Daleは、「規制」を規制緩和、法的権限、ニュー・パブリックマネジメントに関連づけている。「供給と伝達」については、マルクス派の視点から、消費者の物質的、文化的資本と結び付けている。本研究では、文部科学省の行政指導を考慮し、「規制」を行政指導とする。介入手段による有効性や効率性については、van Vught, Goedegebuure, Kaiser, Massen, Meek, de Weert (1994) は、(i)が最も効力を有するとしている。しかし、イギリスの事例の様に、(i)と(iii)が連動している場合があり、また日本の高等教育大衆化の際に(iv)が私学セクターへの介入に最も有効な手段となった事例もあり、その有効性は定かではない。この研究は、国際比較の共通指標の設定の問題上、「国家権威」の高等教育機関への介入の度合いに関する2国間比較を行わない。

本稿は、財政カウンスルと文部科学省の、大学への関与の変化を歴史的に分析・解釈する。歴史的手法の活用理由としては、V. Lynn Meekも指摘しているように、国家の高等教育システムの規制 (regulation) は、それぞれの国家の歴史的な脈絡に触れずには理解できない為である (2002: 53)。データ収集は、時間的制約から、既存の統計と第2次文献による。時代的区分は、イギリスは1945年-1980年代を、日本は1945年-1980年代を伝統型モデルとする。現代型モデルは、2国とも1980年代-2004年を対象年とする。この時代的区分の理由としては、イギリスの場合は1889年来支給されてきた国庫補助金への大学の依存率が増加の一途を辿り、1945年にはそれが大学の財源の6割を超え、大学の国家財政依存体制が確立したからである (cf. Salter and Tapper, 1994)。1980年代を伝統的モデルの終末としたのは、その頃財政カウンスルは戦略的財政配分を開始すると共に、アカウントビリティを強調し始め、財政カウンスルの従来の性格が変化すると解釈できるからである (cf. Neave, 1988; Salter and Tapper, 1995)。日本の場合は、アメリカ教育使節団による戦後の教育体制づくりから、1987年の臨時教育審議会の答申前を伝統型とした。臨教審を伝統型と現代型モデルを識別する分岐点とした理由は、文部省の保守主義と現状維持の傾向 (Schoppa, 1991) の変化が、臨教審以後見受けられるからである。

本稿の構成は、以下の通りである。第2節は、コーディネーションの定義づけ、コーディネーションの類型とその特徴を捉え、理論的解釈を提示する。第3節と第4節は、第2節で提示された理論的解釈の実証を行う。具体的には、伝統モデルである英国緩衝型コーディネーションと日本官僚型コーディネーションの実証 (第3節)、現代型モデルの英国緩衝型コーディネーションと日本官僚型コーディネーションの継続の実証 (第4節) である。第5節は、結語である。

## 2. コーディネーションの定義・類型

「コーディネーション」は、「規制」、「イデオロギー」、国と大学の関係に密接に関わる概念である。下記のMeek (2002) の提示するコーディネーションの分析手法は、イデオロギーの重要性と大学の内部・外部構造の関係の明確化の重要性を示唆している。

…高等教育システムや高等教育機関を規制するために使用している異なった装置のみならず、そのような装置が基盤としているイデオロギーの土台と、外的な権威構造と、ガバナンス・経営の内的な形態との関係を調べる… (54)。

本稿はMeekの視点を考慮に入れ、「コーディネーション」を以下のように定義する：国家権威内の特定のステークホルダー (stakeholders) や市場が、特定の手段を用い、高等教育機関を規制し、国と大学の関係を位置づける規則的行為である。こうした規制は、そのステークホルダーの意図に沿うように、高等教育機関の意思決定や行動を、積極的に誘導するために使われる場合があり、イデオロギーの影響を受けることもあり得る。コーディネーションは、その運営の規則性と定期性から、不規則であり、既存の組織・運営に変化をもたらす「改革」とは異なる。

コーディネーションは、規制の主体者を識別することにより諸類型化できる。規制の主体は、国家と大学の仲介機関、政府のエージェンシー、中央行政機関、市場が考えられる。仲介機関は、イギリスにおいて、政府と大学の緩衝役であった大学補助金委員会 (University Grants Committee) (1919年-1989年) がそれに相当する。政府のエージェンシーの具体例は、イギリスの大学財政審議会 (University Funding Council) (1988年-1992年) や高等教育財政審議会 (Higher Education Funding Council) (1992年-) である。中央行政機関は、日本の文部科学省である。純市場は前述したとおり、観念的なものであり、現実には、市場はエージェンシーや中央行政機関との関係により理解することができる。

規制の主体者の違いに着目し、コーディネーションを類型化してみる：緩衝型コーディネーション；エージェンシー型コーディネーション；行政型コーディネーション；市場型コーディネーション。緩衝型コーディネーションの主体者は、仲介機関であり、国家と大学の緩衝装置としての役割を果たす。前述したイギリスの大学補助金委員会は、その構成委員の大半を大学人としていた為、大学の意見を強く反映させた機関であった。高等教育セクターへの主たる介入手段は、財政的手法であったが、戦略的資源配分・財政配分の透明性に欠けていた。

エージェンシー型コーディネーションにおいて、主体者である政府の代理人 (agency) は、政府の代理として国庫補助金を配分する。政府と代理人の関係は、「本人と代理人の問題」(the principal-agent problem) に要約される。つまり、「本人」(principal) である財源の供給者が、どのようにして「代理人」と資源を使って自分が望むような結果を導き出すか、という問題である。Gareth Williams (2003) は、「本人と代理人の問題」の5つの解決策を提示している：強制；行政上・法律上の認可；カリスマ的な説得；専門的な技術；インセンティブの駆使。この内、インセンティブの駆使が、「本人」が望むような結果をもたらす最も効率的な手段としている。エージェンシーの高等教育機関への介入手段は、財政的手法のみならず、計画、評価、行政措置による介入手段も含む。

行政型コーディネーションは、中央行政機関による高等教育機関への規制である。中央行政機関は、Clarkが指摘しているように、政治的に中立であるとは言えない。むしろ、利益集団と類似の行動規範を有する：

…中央行政機関の職員は、高等教育政策立案のための中立的な道具とは考えられない。むしろ、特権へのアクセス、付与された権利、自己維持的な見解を基に行動する利益集団である（1983：120）。

行政型コーディネーションの実例は、日本の文部科学省による高等教育機関への規制にみられる。同省は、省令・規則・通達・口頭等による行政指導を行ってきた。戦後の日本の文部科学省による行政措置の効力を、黒羽（2001）は、以下のように説明している。

行政は国会の審議を待ってはいは効率的に進行しにくいから、政令のほかに、各省庁の命令である省令・規則等によって対処していくことになる。そればかりか、さらに通達やときによっては口頭での「強力な行政指導」が、こと細かに行われる。こうして、社会の諸機能への各省庁等の行政作用の影響する度合いは、旧憲法体制下と変わらないどころか、それ以上に肥大してきた（181）。

外部評価導入（2003）や国立大学の法人化（2004）に伴い、文部科学省による高等教育機関への介入手段は、行政措置に加え、財政や評価による介入手段も有効になりつつある。

市場型コーディネーションは、Adam Smithのいう需要と供給の「見えざる手」により規制される観念的なものである。現実的には、イギリスと日本の文脈において、市場型コーディネーションは、エージェンシーや中央行政機関による市場への「条件づけ」（conditioning）により成り立つ（Yokoyama, 2003）。そこでは、市場と規制は相反するものではない。

コーディネーションの諸類型は、それぞれ異なった内的性格を包含している。本稿は、各コーディネーションの性格を、以下のように明確化した（表1）。緩衝型コーディネーションは、恣意的、非選抜的、非系統的な性格を包含する。この性格は、イギリスの文脈においては、仲介機関の大学自治の擁護者としての役割（Neave, 1988; Salter and Tapper, 1994）や、仲介機関の設置形態の法律的基盤の欠如に起因するものであると仮定できる。エージェンシー型コーディネーションは、集中的、選抜的な性格を有する。イギリスの事例によると、同コーディネーションの性格は、研究評価（Research Assessment Exercise）、戦略的資源配分、財政カウンスルと大学の間で交わされる「財政上の覚え書き」を基盤とした契約関係、契約違反した場合の財政的制裁措置等により形成されていると仮定される。行政型コーディネーションの性格は以下の通りである：厳格さ、慣例的、規範

表1 コーディネーションの諸類型とその内的性格：英国と日本

緩衝型 コーディネーション	エージェンシー型 コーディネーション	行政型 コーディネーション	市場型 コーディネーション
恣意的 選抜性の欠如 非系統的	集中的 選抜性	厳格さ 慣例的 規範的	開放的 競争的

的。行政型コーディネーションの性格は、日本の文脈においては、文部科学省の省令・規則・通達・口頭等による行政指導と前年度の交付金額を積算根拠とした資源配分法に関係がある。市場型コーディネーションは、開放的、競争的な性格を有する。

以下では、各コーディネーションの性格や発展を、歴史的手法を使用し実証している。観念的な市場型コーディネーションは、分析の対象としない。

### 3. 伝統型モデル

イギリス型伝統モデルと日本型伝統モデルは、財政カウンスルと文部省の役割・機能と、大学セクターへの介入手段—財政・計画・評価・規制—により類別することができる。財政カウンスルの政府と大学の緩衝役と、文部省の大学への財政配分や省令を通じての直接的な関わり方は伝統モデルの中心的な概念である。財政カウンスルと文部省は、伝統モデルの対象期間である戦後より1980年中期に至るまで、徐々に大学への影響力を強めてきた。

#### 3-1 英国：緩衝型コーディネーション

1919年の大学補助金委員会（University Grants Committee）の設立は、政府と大学の関係を従属的なものではなく、対等な関係に位置づけた。大学補助金委員会は1980年代中期まで、政府と大学間の緩衝役（buffer）を担い、大学の自治の擁護者として機能した。大学補助金委員会の政府からの独立と大学自治の保護的役割の論拠として、大学補助金委員会の構成委員の大半が大学人から成り立っていたことが指摘できる（Clark, 1983: 13）。

大学補助金委員会と大学の関係は、大学機関の財政依存率を指標とすれば、1945年までに定着し、以後1960年まで増加の一途を辿ることになる<sup>5)</sup>。表2に示すとおり、高等教育機関の財政カウンスルへの財政依存率の平均は、1925/26年には大学機関の全収入の31.6パーセントであったが、1949/50年までに6割を超え、61.5パーセントを占めた。これにより、大学の交付金への依存は定着

表2 イギリスの大学の総収入の内訳：大学補助金委員会からの国庫補助金、授業料収入、研究資金の比率

	国庫補助金 (%)	授業料収入 (%)	研究資金 (%)
1925/26	31.6	—	—
1939/40	33.1	—	—
1949/50	61.5	—	—
1959/60	70.5	10.0	7.9
1969/70	70.3	7.0	12.0
1979/80	63.1	15.9	13.6
1989/90	47.9	13.9	19.3

注) UGC Returnsより作成：1925-26（表-9）、193-40（表-5）、1949-50（表-10）、1959-60（表-11）、1970（表-41）、1980a（表-2）。UFC Returnsより作成：1989-90a（表-1）。

出典：Salter, B. and Tapper, T. (1994) *The State and Higher Education*, Essex: Woburn Press, p. 221.

したと解釈できる。さらに、1959/60年には70.5パーセントにまで増加を続け、1960年代には大学の交付金依存率は安定した。1970年以降、交付金依存率は減少傾向にあり、1979/80年には63.1パーセントにまで減少した。

1945年から1963年の間に、大学補助金委員会の性格がこれまでの単なる国庫補助金配分機関 (cf. Shattock, 1994: 1-5) から、包括的でなく部分的ではあるが、計画主体へと変化を遂げた。具体的には、1945年に大学補助金委員会は、高等教育予算の増額を求め、財務省に対し大学教育開発10カ年計画を提出した。更には、これまでの完全ブロックグラント制を廃止、医歯学、農学、教員養成、社会学、東洋アフリカ研究、スロベニア・東ヨーロッパ研究等の領域において、資金を特定の用途向けに蓄えるようになった。また、1952年には、新しい技術系の大学への公的資金の導入やインペリアル・カレッジへの特別会計案等を含む、大臣の提案を上院で拒否した。大学補助金委員会の大臣の提案事項に対する拒否は、国家の大学への介入を阻止するためと解釈できる。

1963年から1980年中期には、大学補助金委員会の計画立案機能が発達し、大学への影響力を強めた。1963年には、ロビンズ報告書の高等教育拡大に関する勧告により、大学補助金委員会による高等教育の整備と体制作りが期待された。ロビンズ報告書に大学補助金委員会の重要性とその役割の明確化の必要性が触れられていることから、マクミラン首相によるロビンズ委員会の設置は、政府による大学補助金委員会の影響力の排除を目的としたというよりも、高等教育システムへの干渉・介入を目的としたと解釈できるであろう。1967年には「ガイダンスの概括的な覚え書き」(General Memorandums of Guidance) が導入された。これは、大学補助金委員会による大学セクターへの行政指導の始まりと解釈できる。しかし、行政処分、戦略的資源配分、外部評価等の政策的手段の導入には至らなかった。また、大学補助金委員会が、同期間、積極的に高等教育市場に介入したという証拠はない。大学補助金委員会の大学セクターへの介入手段の未分化の理由として、実質的な高等教育の拡大は1980年代後期であったこと、国家経済のための役割を担い、職業教育を施したポリテクニクスが設立されたことが挙げられる。

この期間には、政府・議会・大学の関係の変化がみられた。具体的には、政府によるロビンズ委員会の設置、大蔵省から教育科学省 (Department of Education and Science) への大学補助金委員会の管轄省の移行 (1964年)、個々の大学財政もその対象となる議会の会計審査制度導入 (1968年) 等である。こうした変化は、大学の「象牙の塔」的な外圧を排除した在り方の限界と、アカウントビリティの要求の始まりを示唆している。

### 3-2 日本：官僚型コーディネーション

1945年から1952年の占領行政下において、占領軍は明治以来の中央集権的な教育体制の撤廃を基本施策とし、教育活動における国家統制の弱体化、教育行政の地方分権化、大学設置と文部省設置の合法化を行った (寺崎, 1998 : 55-83)。アメリカ教育使節団は、中央行政機関の財政配分機能に関しては介入しなかったが、教育計画立案機能の弱体化を試みた。このようなアメリカ教育使節団の方針と、その意向を受け継いだ内閣直属の教育刷新委員会 (1952年廃止) の戦後の教育体制づくりの具体的施策は、戦後直後の文部省の教育計画の欠如の直接的な要因となったと解釈できる。私



立大学セクターについても、所轄庁の権限は大幅に制限された。私立学校法（1949年）は、所轄庁の権限を設置・廃止・設置者変更の許可、法令違反を理由とする学校閉鎖、報告書の提出請求のみに限定した。さらに、文部省がこれらの事項を権限行使する際は、私立大学審議会の意見を聞くことが前提とされた。

中央行政機関の高等教育計画機能の復活がいつ起こったかは議論が分かれる。1976年の「第1次5カ年高等教育計画」まで、文部省の高等教育計画立案機能が欠如し、高等教育政策は存在しなかったという解釈が可能であるかもしれない。その理由を、戦後の文部省の義務教育体制づくりや大学自治の理念等に求めることができるかもしれない。しかし、文部省の高等教育施策は、1970年以前にすでに存在していたと解釈した方が、政府の経済政策に包含された部分的な高等教育指針の存在から判断して妥当であろう。

天野郁夫（1996）は1950年後半から1960年初頭にかけての文部省の教育計画は、経済計画との関連にて捉える必要性を強調している。この期間の文部省の教育政策は、1957年の「新長期経済計画」、1957年の中央教育審議会答申「科学技術教育の振興方策について」、1960年の「国民所得倍增計画」に関連づけて考えられよう。「新長期経済計画」にみられるロジックは、経済成長と科学技術労働力の供給源としての教育は相関関係があり、科学・技術系の卒業生数の増加は、経済成長に繋がるというものである。中央教育審議会答申は、そのロジックを具象化し、将来の経済発展に必要な科学技術者数を測定すると共に、科学技術者養成の年次計画をたて、これを実行するのに必要な措置を講ずるように勧告した。「国民所得倍增計画」は教育投資論の理論的裏付けのもと、人的能力開発を強調し、それを経済計画内に有機的に位置づけた。天野は、教育計画は経済計画により発達を遂げたことを示唆しながらも、こうした経済計画内に位置づけられた教育計画は、結局経済計画から独立した教育計画立案まで発達しなかった点を指摘している。1960年代に佳境を迎えた教育計画論や人的資本論は、1970年代には下火になった<sup>6)</sup>。教育計画論の衰退の主たる要因は、理論と実践のギャップや、教育計画論の発展を支えた人的資本論の衰退によるものである（cf. 天野、1996）。

教育計画論が全盛期を迎えた1960年代は、文部省の高等教育政策実施能力が、量的な整備計画・実施と有機的に結びつき、高められたと解釈できる。換言すれば、文部省の行政的手法が、高等教育の大衆化と関連して発達を遂げた。具体的には、文部省は、この時期より、大学設置基準に規定されている学生数の調整を計ることにより、大学の大衆化への介入を試みた。黒羽亮一（1990）は、大学設置基準の改訂に着目し、文部省の大衆化への介入手段の分析を行っている。黒羽によれば、大学設置基準は、1955年から1990年までに16回改正がおこなわれた。1960年代には文部省は、大学と学部設置基準の学部数、学生数、大学の所有地面積等の規制を緩和し、大衆化を促す行政措置を行った。

私立大学の文部省による行政コーディネーションに関しても、高等教育の大衆化に関連して行政措置の手法が発展した。前述の大学設置基準の緩和による、文部省の高等教育の大衆化を促す措置は、大衆化の主たる担い手となった私立大学に対して有効な手段であったと考えられる。

同時期に、文部省は私立大学に対して、財政的手段を駆使した行政コーディネーションを発展させた。1969年の私学助成の公共性に関わる私立学校法の改正、経常費助成の開始、特殊法人日本私

学振興財団の設置は、文部省の私立セクターへの財政的な介入の始まりと解釈できる。私学大学等の経常費一般補助金は、補助金制度創設後(1970年)、増加の一途を辿り、1980年(昭和55年)には2,532億円に達した(表3)。特別補助金は、1975年から2003年の間に、17億円から1,012億に増加した。各機関の全収入源に対する補助金の占める割合を調べると、私立大学の全収入に対する補助金の割合の平均は、1980年に29.5パーセントに達した。その後減少を続け、2002年には10.8パーセントになった(日本私立学校振興・共済事業団、2003:112)。私立大学の主な財源は、補助金制度創設時から現在に至るまで、補助金ではなく、授業料と入学金である。これらの数値は、様々な角度から解釈できる。経常費補助金の導入と1980年までの補助金の増大は、文部省の財政的手段を駆使した私立大学に対する規制力の強まりと読める。一方で、私立大学の主たる収入源は補助金ではないという事実は、文部省の財政的手段を駆使した、私立大学に対する行政コーディネーションの効力に疑問を投げかける。さらには、1974年までに、私立大学・短大・高等専門学校の人件費を含めた経常費補助金を50パーセントまで増やす目標が達成されなかった事実は、文部省の私立大学に対する財政的手段を駆使した規制の導入の失敗と解釈できる。上述した解釈の折衷的な立場をとり、文部省の私立大学に対する財政的手段は、行政的手段の補助的な役割を果たし、それは行政措置と組み合わせられることにより完結するという解釈が妥当であろう。

表3 私立大学等経常費補助金の推移

(単位：億円)

年度	昭45	50	55	60	平元	5	10	11	12	13	14	15
一般補助	132	990	2,532	2,333.5	2,258.5	2,258.5	2,255.5	2,255.5	2,255.5	2,255.5	2,255.5	2,205.5
特別補助	0	17	73	105	228	397	695	751	815	887	972	1,012
合計	132	1,007	2,605	2,438.5	2,486.5	2,655.5	2,950.5	3,006.5	3,070.5	3,142.5	3,197.5	3,217.5

出典：平成15年度文部科学白書

(<http://www.wpi.mext.go.jp/wp/jsp/search/IndexBodyFrame.jsp?sd=hpab200301&id=null&no=>)

文部省の行政的・財政的手法の導入の理由は、大衆化による私立大学の質の問題が挙げられる(黒羽, 1990)。しかし、文部省の評価を駆使した規制は、2000年に第三者評価が導入されるまで、部分的なものに留まった。部分的な評価による規制は、大学設置基準による行政的手法と結びついた、基準認定(accreditation)と設置許可(chartering)により行われた。しかし、基準認定と設置許可による質の規制の効果は、以下の理由から限られた(cf. 天野, 1994:31-62):大学基準協会の機能上の問題(e.g. 限られた正規会員の数);大学設置基準による基準認定と設置許可の水準の一元化;設置許可後の厳格な質の規制の欠如。

1971年から1986年の15年間は、中央行政機関の高等教育計画の立案能力・機能の発達と、1960年代に定着した行政的手法と部分的財政的手法による行政コーディネーションの継続がみられた。高等教育計画立案機能の発達は、文部省内の組織編成と「5カ年高等教育計画」に関係づけて議論できる。文部省は1972年に大学学術局の庶務課を高等教育計画課(後の企画課)と名称変更を行った。これは、1971年の中央教育審議会の答申(46 答申)の大学・短大進学率の予測と、高等教育の大

衆化の文部省の計画的な取り組みに対する一般的な期待への対応であったと推測される。今後の高等教育の規模や拡張の仕方を企画した「第1次5カ年高等教育計画」(1976-1980)並びに「第2次5カ年高等教育計画」(1980-1986)は、高等教育の大衆化と文部省の高等教育計画の立案能力・機能の発達の関連性を示唆している。こうした1970年代の文部省の施策は、1950年代や1960年代のそれとは性格を異にしている(天野, 1996: 170-180)。1950年代や1960年代は経済側面を強調したものであったが、1970年代の文部省の施策は、社会的・文化的背景を考慮に入れた包括的政策となった。

この期間の、文部省の行政的手法を駆使した行政型コーディネーションについては、1960年代と比較し、さほど変化がなく文部省の行政的・財政的手法が円熟期をむかえたことを示唆していた。1975年から1985年の間、文部省は高等教育拡大抑制策をとった。大学設置基準を厳格にし、政策的に要請される大学・短大を除いての新增設の不認可や、定員増の不認可等を行った。その背後には、第1次と第2次石油危機による、国家財政の悪化があったと考えられる。

このように、分析対象期間、イギリスの大学補助金委員会と日本の文部省は、その企画立案能力を発達させることにより、緩衝型コーディネーションと行政型コーディネーションを確立した。

## 4. 現代型モデル

イギリスの緩衝型コーディネーションは、1980年中頃より財政カOUNシルの役割と機能が変化することにより変容を遂げた。特に、財政カOUNシルの、大学補助金委員会(University Grants Committee)から大学財政審議会(University Funding Council)へのエージェンシー化は、財政カOUNシルの政府と大学の緩衝役の終焉を告げるものであったと解釈できる。一方、日本の文部省については、1990年以後、同省の性格が従来の保守・現状維持型から、改革推進型へと変化した。しかし、この性格的变化は、部分的なものであり、コーディネーションの形態の変化を示唆する証拠はない。

### 4-1 英国：エージェンシー型コーディネーション

1980年代中期から、主体者である大学補助金委員会の性格の変化に伴って、イギリスの緩衝型コーディネーションは、その内的性格を変容し始めた。大学補助金委員会の財政配分の変化は、大学補助金委員会が、国家と大学の「緩衝役」から、政府の政策やイデオロギーに反映された「国の機関」へと変化し始めたことを示唆している。具体的には、大学補助金委員会は、経済効率性やアカウントビリティを考慮に入れた資源配分を戦略的に行い始めた。これは、1980年代前半からの高等教育に対する大幅な国庫補助金の削減や、1979年のサッチャー保守党政権による新自由主義と新保守主義から成るニューライト(New Right)政策の導入によるものであったと解釈できる。

1979年から1988年の間、大学補助金委員会の財政的手段に変化がみられた。1980年に、保守党政府は、留学生の一般補助金を廃止し、留学生に対し全授業料支払い制を導入した。1981年には、大学補助金委員会は、高等教育機関に選抜的に資源配分を始めた。これは、次年度より3年間の内に、高等教育支出の15パーセントを削減するという公的支出白書(1981年)の提言への対応であった。

1980年代中期には、大学補助金委員会は、競争的な資源配分や政府の意向に沿った資源供給を行うようになり、その手段として、財政上のインセンティブを用いるようになった。

1989年の大学補助金委員会 (University Grants Committee) から大学財政審議会 (University Funding Council) (1988-1992) への変容は、緩衝型コーディネーションから、エージェンシー型コーディネーションへの形態の変化と解釈できる。財政カウンスルは、「緩衝装置」(buffer) から「政府の装置」(state apparatus) へと機能的に変化した。エージェンシー型コーディネーションへの形態の変化は以下の3点に要約される:(1)国家と大学の契約的な関係の始まり;(2)準市場主義の導入;(3)アカウンタビリティの強調。第1に、Gareth Williamsは大学補助金委員会と大学財政審議会の相違を以下のように説明している(1992:13-16)。前者は大学の主たる収入源となっていた「基本補助金」(core funds)を支給していたが、後者は大学に助成金を支給するというよりも、学術的なサービスの供給と引き替えに、資金を供給するという考えに基づいている。換言すれば、国家が、高等教育サービスを、大学から購入するということであった。これにより、高等教育は、国家の経済発展等、国の目標に従属するように設定されたと解釈出来る。このような変化は、1988年に教育科学大臣から大学財政審議会委員長に宛てた手紙に要約される。

私は、大学の教育・研究の供給と引き替えに、公的資金が配分される仕組みと、公的資金の供給の条件づけとなり得る、大学との財政上の協定の原則を、大学財政審議会に探求してもらいたい(文部科学大臣から大学財政審議会委員長に宛てた手紙、1988年10月30日)。

このような政府、大学財政審議会、大学間の契約関係が、エージェンシー型コーディネーションの基盤である。新しい財政メカニズムは、それまでの財政メカニズムと比べ、政府の経済政策や、イデオロギーが反映しやすいシステムになったと理解できる。

第2に、国家の大学セクターへの関与と市場原理の両立性を可能にする、準市場主義の導入がなされた。Rosalind Pritchard (1994)は、大学財政審議会の設立は、限られた財源の中で財政上のインセンティブにより、競争的な市場環境を作ろうとする政府の試みであるとしている。さらにPritchardは、大学財政審議会は大衆化によって増加した学生数分の半数に相当する学生に対し全額を、残りの半数の学生には授業料のみを支給し、大学が全額支給された学生を増やすように努力する競争的環境を形作った点を指摘している。

第3のアカウンタビリティの強調の具体例として、大学財政審議会の構成委員の変化を指摘できる。大学補助金委員会の構成者の大半が大学人であったのに対し、大学財政審議会は、企業人をはじめとする学外者が大方を占め、大学セクターのアカウンタビリティの強化が図られた。これは、財政カウンスルが、伝統的な大学自治の保護者から、アカウンタビリティ追求者へと性格が変化したことを示唆している。

1992年の継続・高等教育法と、同法内に規定された大学財政審議会の廃止と高等教育財政審議会(Higher Education Funding Council)の設立は、エージェンシー型コーディネーションを法的に整備した。この1992年の高等教育改革は、1988年の新自由主義改革路線の延長上にあつたと解釈できよ

う。1992年の継続・高等教育法は、政府・財政カウンスル・大学の3者間で結ばれる「財政上の覚え書き」(Financial Memoranda)を基盤とした契約関係を合法化した。つまり、政府は、高等教育財政審議会に対して指導を行い、高等教育財政審議会が個々の大学に指示を与えることを、同法律は規定した。「財政上の覚え書き」は拘束力があり、高等教育財政審議会は、大学機関が、契約にある定員数を確保出来ない場合や超過した場合、交付金を減額し財政的制裁措置を取ることができるようになった。こうした法的根拠に基づいた国家と大学の契約的關係 (contractual relationship) は、高等教育財政審議会の大学への行政措置の根拠となり、1992年以後、通達、指導助言、口頭を含む行政指導的な側面が強化されたと推測できる。これによって、高等教育財政審議会の政策的手段は、評価手法と有機的に結びついた財政的手法に加え、部分的に行政的手法が加わったと考えられる。教育評価の結果は、しかし財政配分に連動してはいない。

こうした高等教育財政審議会の大学への介入の強化は、伝統的な大学自治の消滅であると解釈することはできない。学生数等を不定数とした定式を積算根拠とした交付金は、各大学にブロックグラントとして資源配分されるため、教育・研究に使用する限り、交付金の用途は各大学の恣意による。

高等教育財政審議会の市場への介入は、学生数の制限・制限の撤廃、授業料の徴収により行われた。高等教育財政審議会の高等教育の大衆化政策は、その設立時から今日(2004年)に至るまで変化している。1993年までの大衆化政策(1988-1993)は、学生数の制限を撤廃することにより、1989年から1994年までの16歳の義務教育修了者の50パーセントまで入学者を増加すると共に、30パーセントまで一人あたりの学生数の出費を減額している(Williams, 1988:78)。1994年には、それまでの大衆化政策から抑制政策へと変化した。この政策の結果として、学生数の増加は緩やかなものにとどまった。1998年の学部生を対象とした1000ポンドの学生納付金は、高等教育財政審議会の政策が市場よりも傾倒したことを示唆している(cf. 1997年デアリング報告書; 1998年教授・高等教育法)。2006年に導入が決定されている、学部学生に対する3000ポンドまでの学生納付金は各機関の任意によるが、高等教育セクターの純市場へのさらなる移行を意味する(cf. 2003年高等教育白書, 2004年高等教育法)。理論的には、こうした受益者負担は、消費者である学生の力を増大させ、市場の機能を強化するのであるが、消費者が大学を選択する際の十分な情報供給の欠如等の問題から、現実には消費者の力が市場に反映されてきたかは明確ではない。

2004年高等教育法と2008年に導入される新研究評価手法(cf. 2003年「ロバート報告書」; 2004年「イギリス財政カウンスルの最初の決定」)は、社会的平等が市場の概念と連動すると共に、大学セクターの多様性を促すと推測される。同法は、2006年に、3000ポンドまでの学生納付金額を各機関の任意にまかせると共に、非伝統的學生を一定の数受け入れることを条件に各大学に授業料徴収を許可する「高等教育へのアクセス調整装置」を導入することを法的に裏付けた。新研究評価手法は、7段階の評価から、星付きの4つの段階と区分のない評点へと評価の段階付けを変更する予定だが(2004年9月の現段階において)、段階別の評価の継続という点では、従来の研究評価とさほど違いはない。こうした変化は、エージェンシー型コーディネーションの選抜性、集中的な性格を促進こそすれ、内的性格を変えるものではないと推測できる。

#### 4-2 日本：行政型コーディネーション

1980年代中期から2004年の期間、伝統的な行政型コーディネーションの要素が依然みられる。同コーディネーションの形態内で、文部科学省の大学への介入方法が、従来の行政的手法に加え、評価や財政的手法が重要視され始めた。

1980年代中期より、文部省の従来の行政的手法に加え、財政的手法が次第にその有効性を増したと解釈できる。その頃、文部省の競争的資源配分が強化され、市場原理が高等教育セクター内で強まった。競争的資金配分は、科学技術振興費の競争的資金（e.g. 科学研究費）にみられる。競争的資金は、2004年には、2,825億円に達し、文部科学省一般会計予算の構成率の4.7%を占めた。競争的資金の内、科学研究費は同年1,830億円であった（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/yosan/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/index.htm)）。

行政手法に関しては、それまでの方法と大して変わらなかった。例えば、1986年から1992年までの第2次大衆化において、文部省は、兼任教員の認定、校地面積の基準の緩和、申請手続きの簡略化等、大学設置基準を緩和した。これは、1965年前後の第1次急増期に際しての文部省の対応と変わりはなかった（黒羽、2001：117）。これにより、第1次急増期と同様、1992年まで私立大学で増員し、私立大学の新增設要求が急増した。

1987年の臨時教育審議会答申後から2000年の間は、さまざまな高等教育改革が文部省により着手されたが、「コーディネーション」は規則的な管理・運営であり、不規則であり、既存の組織・管理・運営の在り方に変化をもたらす「改革」とは異なると仮定すると、この時期の高等教育セクターの変化は、従来のコーディネーションの形態を覆すものではなかったと解釈することができる。この期間、財政配分メカニズムは従来どおりであり、カリキュラム等における規制緩和も部分的なものに留まり、評価も大学機関の自己点検・評価に留まり、外部評価は2000年まで導入されず、従来の行政型コーディネーションは維持された。

2000年から2010年の間、評価機構の再編成、外部評価の導入、文部科学省内の国立大学法人評価委員会の設立、評価と資源配分の連動は、行政指導を主とした日本の行政型コーディネーションから、外部評価と資源配分も、中央行政機関の大学への関与の手段とする、新しい行政型コーディネーションへの移行を意味する。文部科学省の評価を手段とした国立大学法人への介入の効果と効率性については、評価と資源配分がどのように連動するのか、また文部科学省内の国立大学法人評価委員会と大学評価・学位授与機構の力関係が（2004年8月の時点において）定かではないため、未だ不鮮明である。

2004年の国立大学の法人化は、財政配分、評価、中期目標・中期計画に関連して、文部科学省の国立大学法人に対するコーディネーションに、多大な変化をもたらした。この変化は、(i)財務上の自治や大学の自主性・自律性の向上と(ii)文部科学省のコーディネーションの強化という、一見概念的には相反するようと思われる2つの力の共存を示唆している。(i)の論拠は、人件費・物件費の区分の廃止、ブロックgrant形式による運営費交付金の配分法の導入、運営費交付金算定に影響する大学の自己収入を入学金・授業料収入等に限定、インセンティブを付与する仕組みの導入等にある。(ii)に関しては、以下の点が指摘できる：算定ルールは、学生数等を基本とした透明化された一定の算出方法ではなく、前年度における運営費交付金算定上の収入・支出予算を基準とし、諸係数

等により運営費交付金を算出；会計監査；教育・研究評価に連動した財政配分法の導入（2010年導入予定）。2005年以後の教員の給与を除いての、毎年1%ずつの教育・研究費の削減は、文部科学省のコーディネーションの弱体化を示唆するものではない。

私立大学に関しては、1992年以後の第2次大衆化の終結、それに伴う文部科学省の学部教育の量的計画の策定の終結、ポスト大衆化段階の到来は、文部科学省の大学設置基準を駆使した、私立大学への量的介入の限界を示唆している。ポスト大衆化段階の到来は、有本章（1997）が指摘しているように、質的に異なる段階を意味する。この段階において、中央行政機関の、私立大学への介入の有効な手段は、量的介入よりも質的介入である。しかし、文部科学省が私立大学に対し、評価を駆使した介入を今後試みるかは、（2004年8月の時点において）定かではない。

高等教育セクターへの量から質への一般的要求の変化、国立大学の法人化、少子化現象等による市場の力の強まりは、従来の行政型コーディネーションが転換期を迎えていることを示唆している。しかし、その方向性を示す、十分な証拠はまだない。

## 5. 結語

各国の高等教育のコーディネーションの形態は、政府の経済政策やイデオロギー、社会的変化、偶発性等により変容を遂げる。その変容は、この論文が実証したように、コーディネーションの類型そのものが変化する場合や、同類型内に留まるが、主体者の政策的手段が変化する場合がある。前者は、1980年代のイギリスにみられ、緩衝型コーディネーションから、エージェンシー型コーディネーションへの転換が観察された。これは、1980年代前半からの高等教育予算の大幅な削減や、1979年のサッチャー保守党政権による新自由主義と新保守主義から成るニューライト（New Right）政策の導入によるものであったと解釈できる。後者は、日本の行政型コーディネーションに相当する。戦後、文部省が計画や行政措置の手法を発達させることにより、伝統的行政型コーディネーションが定着した。その発達は、政府の経済政策・人的資本政策と有機的に結びつけられていたと解釈できる。1990年代の学部教育における第2次大衆化の終結は、文部科学省の政策的手段に変化をもたらした。具体的には、従来の文部科学省の行政的手法に加え、財政と評価による手段の有効性が増したと考えられる。

それでは、イギリスと日本の2国間の高等教育のコーディネーションを比較しうる接点はあるのだろうか。Guy Neave（1988; 1998）の「評価国家」（Evaluative State）は、両国の比較の視点を暗示している。Neaveは、1980年代中期より、ヨーロッパ高等教育は、これまでの国家の直接的な財政投資による国家統制型から、アウトプット・実績主義の評価による「遠隔操作」（remote steering）誘導型評価国家に変容を遂げたと議論する。Neaveの評価国家の概念は、西ヨーロッパの高等教育システム間の収束性（convergence）を示唆している。評価国家の概念はイギリスのエージェンシー型コーディネーションや日本の行政型コーディネーションにも適用可能である。本稿で議論したように、イギリスのエージェンシー型コーディネーションでは、研究評価とその結果による資源の傾斜配分が、財政カウンシルの高等教育機関への介入の有効な手段である。日本の行政型コーディネ-

ションについては、評価が文部科学省の国立大学法人への規制の有効な手段となりつつある。

こうした英国のエージェント型コーディネーションや日本の行政型コーディネーションの類似性は、両コーディネーションの内的性格の一致を示唆するものではない。イギリスのエージェント型コーディネーションの集中的、選抜的性格は、研究評価にて依然見受けられる。日本の行政型コーディネーションは、文部科学省の行政指導と前年度の交付金額を積算根拠とした資源配分法により、未だ慣例的、規範的、厳格な性格を有していると解釈できる。

本稿の残された課題として、イギリスと日本のコーディネーションの主体者の違いによる、特定の政策的手段の効果の検証がある。この実証は、しかし、2国間の共通指標が求められ、至難の業である。

## 【注】

- 1) イギリスでは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドと財政カウンシルが、地域的に分かれている。
- 2) 個別のプロジェクト費は、特殊法人研究協議会（Research Councils）が配分する。研究協議会は、通商産業省（Department of Trade and Industry）の外局である科学技術庁（Office of Science and Technology）より配分された研究資金総額を、研究協議会が採択した研究プロジェクトを実施する上で必要な経費や、研究協議会の支援を受けている大学院生の授業料・研究指導経費等に充てる。

それに対して、財政カウンシルは以下の研究経費を配分する：大学が行う基礎研究経費；研究協議会が採択した研究プロジェクトに必要な人件費（臨時職員を除く）や土地・施設・インフラ経費等；大学院における研究者養成に必要な固定的経費、教員・設備・施設・図書館等の経費。

このような、財政カウンシルの交付金と研究協議会によるプロジェクト研究資金による国の高等教育研究支援は、2分化支援（Dual Support）と一般に呼ばれている。

- 3) イギリスのブロックgrant方式とは、教育・研究交付金は、項目別区分された財政カウンシル交付金算出方法にて算出されるが、各高等教育機関への交付金配分後は、教育研究に使用する限りにおいて、その用途は各機関の恣意に任される配分方法をいう。ブロックgrant方式は大学自治と関連させて解釈することができ、ブロックgrant方式は大学自治の一端であると考えられる。
- 4) 教育関係交付金算出式は以下のウェブアドレスから入手できる。<http://www.hefce.ac.uk>
- 5) 大学に対する国庫補助金は、1889年より始まった。
- 6) 教育計画論の問題点や限界については、天野郁夫を参照（1996：313-336）。
- 7) 財政上の覚え書きには、学生数等の積算単位に基づいて計算された交付金額の内訳が含まれている。財政カウンシルは、財政上の覚え書きの契約事項について、事前に関係大学と協議しなければならないことが規定されている（1992年継続・高等教育法）。



- 8) 特別交付金については、ブロックグラントとして資源配分されず、高等教育財政審議会や政府の意図が反映されやすい。
- 9) 文部省の第1次と第2次学生急増期対策に関しては黒羽(2001:102-124)を参照。
- 10) 第2次大衆化, ポスト大衆化については, 有本(1997)を参照。

## 【参考文献】

- 天野郁夫(1996)『日本の教育システム』東京大学出版会。
- 天野郁夫(1994)『大学—変革の時代—』東京大学出版会。
- 有本章(編)(1997)「ポスト大衆化段階の大学組織改革—研究の意図と方法—」有本章編『ポスト大衆化段階の大学組織変容に関する比較研究』高等教育研究叢書46, 1-19頁。
- 有本章, 山本眞一(編)(2003)『大学改革の現在』東信堂。
- 黒羽亮一(2001)『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 黒羽亮一(2002)『大学政策—改革への軌跡』玉川大学出版部。
- 黒羽亮一(1995)「設置基準運用の軌跡と今後」館昭編『転換する大学政策』玉川大学出版部。
- 寺崎昌男(1998)「日本の大学—歴史と理念—」黒崎勲, 佐藤学, 田中孝彦, 浜田寿美男, 藤田英典(編)『変貌する高等教育』岩波書店。
- 日本私立学校振興・共済事業団(2003)『今日の私学財政—大学・短期大学編—』私学インフォメーション。
- 文部科学省(2003)『平成15年度文部科学省白書』  
(<http://www.wpi.mext.go.jp/wp/jsp/search/IndexBodyFrame.jsp?sd=hpab200301&id=null&no=>)。
- Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, Berkeley: University California Press.
- Dale, R. (1997) 'The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship', in A. Halsey, H. Lauder, P. Brown, and A. Wells, (eds.), *Education: Culture, Economy, and Society*, Oxford: Oxford University Press, pp.273-292.
- Higher Education Funding Council for England. (2004) *Initial Decisions by the UK funding Bodies*, Ref. RAE 01/2004.
- Meek, V. L. (2002) 'Changing Patterns in Modes of Co-ordination of Higher Education', in J. Enders and O. Fulton (eds.), *Higher Education in a Globalising World: International Trends and Mutual Observation*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp.53-72.
- Neave, G. (1998) '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(1-2), pp.7-23.
- Neave, G. (1988a) 'On Being Economical with University Autonomy: Being an Account of the Retrospective Joys of a Written Constitution', in M. Tight (ed.), *Academic Freedom and Responsibility*, London: SRHE and Open University Press, pp.31-48.

- Neave, G. (1998b) 'The Evaluative State Reconsidered', *European Journal of Education*, 33(3), pp.265-284.
- Roberts, G. (2003) *Review of Research Assessment*, ([http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2003/03\\_22.htm](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2003/03_22.htm)).
- Salter, B. and Tapper, T. (1995) 'The Changing Idea of University Autonomy', *Studies in Higher Education*, 20(1), pp.59-71.
- Salter, B. and Tapper, T. (1994) *The State and Higher Education*, Essex: Woburn Press.
- Schoppa, J. (1991) *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*, London: Routledge.
- Shattock, M. (1994) *The UGC and the Management of British Universities*, Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Van Vught, F., Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P. and de Weert, E. (1994) 'Higher Education Policy in International Perspective: An Overview', in L. Goedegebuure, F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. van Vught, and E. de Weert, *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Oxford: International Association Universities Press and Pergamon, pp.1-12.
- Williams, G. (forthcoming) 'The Higher Education Market in the United Kingdom', in G. Williams, *Market in English Higher Education*, London: SRHE and Open University Press.
- Williams, G. (1998) 'Current Debate on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom', *European Journal of Education*, 33(1), pp.77-87.
- Williams, G. (1997) 'The Market Route to Mass Higher Education: British Experience 1979-1996', *Higher Education Policy*, 10(3/4), pp.279-289.
- Williams, G. (1992) *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Prichard, R. (1994) 'Government Power in British Higher Education', *Studies in Higher Education*, 19(3), pp. 253-265.
- Yokoyama, K. (2003) *Ideologies, Policies, and the Control of the University Systems in England and Japan*, London: Institute of Education, Ph.D thesis.

## The Modes of Co-ordination of Higher Education: England and Japan

Keiko YOKOYAMA\*

The paper examines steering or regulation of higher education systems by central authorities, paying attention to the differences in the types of co-ordinators and in the policy instruments employed to steer or regulate the systems. The purpose of the study is to identify the different types of co-ordination in England and in Japan and the different cultures of co-ordination. The study pays attention to the relationship between central authorities and the universities. The study chooses the two countries—England and Japan—because both have experienced similar trends since the 1980s: the increase of market force in England and Japan, the increase of central authority's steering in England, and the continuity of central authority's steering and regulation in Japan. The study is significant because it explores V. Lynn Meek's previous study (2002) of 'co-ordination' by elucidating the culture of co-ordination, and providing a comparative matrix between England and Japan.

The paper explores Burton Clark's theoretical model (1983), and proposes four types of co-ordination: buffer co-ordination; agency co-ordination; bureaucratic co-ordination; and market co-ordination. Buffer co-ordination is based upon the use of an intermediate body to allocate funding to the universities, thereby protecting them from external pressures. Such co-ordination is testimony to the function of funding allocation of the University Grants Committee (UGC) in the UK between 1919 and 1988. Agency co-ordination relies upon the relationship between government and its agency, or the suppliers of resources and the providers of resources, to implement the suppliers' intentions. Agency co-ordination is employed in contemporary English higher education, in which the Higher Education Funding Council for England (HEFCE) allocates public funds to the universities strategically, according to state priorities and the results of the Research Assessment Exercise (RAE). Bureaucratic co-ordination is regulation of the universities by a central administration as exemplified by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology in Japan. Market co-ordination, determined by demand and supply, is an ideal model. The market, in reality, can be understood, together with co-ordination by the agency or central administration, because central authorities condition the market and operate in it.

The study argues that agency co-ordination in England and bureaucratic co-ordination in Japan show convergence in their emphasis on similar policy instruments such as strategic funding allocation and output quality control. This convergent trend is, however, superficial, given the substantial and continuing differences in the culture of co-ordination in the two countries: differences such as intensity, frequency, and selectivity in

---

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

English agency co-ordination, and rigidity, routines, and prescription in Japanese bureaucratic co-ordination.

The study applies documentation because it allows systematic analysis and interpretation within a limited time span. Documentation includes official publications such as statistical data and White Papers. The analytical focus is on co-ordinators' four types of policy instruments: funding, planning, evaluation, and legislation.

The study implies that the type of co-ordination of higher education shapes particular relationships between the state and the universities. The type of co-ordination does not, however, determine the effects of co-ordination in regulating and steering the universities, since the effect of co-ordination is contextual and contingent.