

イギリスにおける大学補助金諮問委員会の 大学ガバナンスに関する勧告の分析（1889～1901 年）

山崎智子

Analysis on Advice of *Ad Hoc* University Grants Committees on University Governance in the
United Kingdom (1889-1901)

Tomoko YAMAZAKI

This article attempts to examine the intention of the British central government on university governance in the prehistory of the UGC. Whereas Vernon (2001) suggests that the state had had the strong influence on universities and university colleges since 1889, he does not consider the contents of the state influence. In this paper, through the analysis of the reports of *ad hoc* university grants committees in 1889-1901, the significance of advice on university governance in the formation of the higher education system in the United Kingdom will be shown. It can be said that there are the following intentions of the committees on university governance. Firstly, the committees intended to standardise numbers and emoluments of staffs by ear-marked grants. Secondly, they expected to “purchase” universities from local governments in order that the central government obtained power on the universities.

目 次

- | | |
|---------------------------|---|
| I. はじめに | 2. 中央政府による、市民カレッジの地方自治体からの「買取り」 |
| 1. 問題の所在 | V. おわりに |
| 2. 分析対象 | I はじめに |
| II. 補助金諮問委員会について | 1. 問題の所在 |
| 1. 1889 年諮問委員会 | 本研究の目的は、1889 年から 1901 年までのイギリスの大学補助金諮問委員会におけるガバナンスに関する勧告の分析を通じて、当時の中央政府のカレッジ・大学への関与の一端について明らかにすることである。 |
| 2. 1892 年諮問委員会 | 2004 年 4 月の国立大学法人化を含めた今日の日本の高等教育改革は、イギリスのマーガレット・サッチャー元首相（Margaret Thatcher、保守党、在任 1979～90 年）が行った一連の高等教育改革、具体的には 1988 年教育改革法（Education Reform Act, 1988）によるポリテクニク（polytechnic）の法人化と 1992 年 |
| 3. 1894 年諮問委員会 | |
| 4. 1897 年諮問委員会 | |
| 5. 1901 年諮問委員会 | |
| III. 補助金諮問委員会のガバナンスに関する勧告 | |
| 1. 教員配置 | |
| 2. 代表運営組織 | |
| 3. 法人格 | |
| IV. 分析 | |
| 1. 紐付き補助金の交付 | |

継続・高等教育法 (Further and Higher Education Act, 1992) によるポリテクニクの大学への改組に伴う競争原理の導入、さらには研究・教育評価の導入などといった試みを手本にして進められていると言われている。

その一方で、サッチャー改革以前のイギリスには大学補助金委員会 (University Grants Committee, 略称 UGC) が存在していたために、「support without control/support but no control」つまり「援助すれども統制せず」という理念があったと考えられてきた。これはある種の理想的な中央政府^①と大学の関係を表すものと評価されてきたといえる。この理念は、中央政府が紐付きではない予算を大学に交付し、大学はそれを自由に使えることに由来するものであり、イギリスの大学が外部、特に中央政府から自由であったことを表したものである。そのため、「support with control」つまり「援助するが統制もする」ようになったサッチャー以降の改革は、「大学の自治 (university autonomy)」や「学問の自由 (academic freedom)」を脅かすものとして、さらには「大学の本来あるべき姿」(秦 2001: 293) を損なうものとして批判される傾向にある。このように、イギリスの高等教育は、二重の意味で—現代の高等教育改革の手本という意味で、また理想的な中央政府—大学関係がかつて存在していたという意味で—日本でも非常に注目されているといえる。

1919 年設立の UGC は、バーダー (1959) の研究成果により「善意のエージェンシー (benign agency)」であると考えられてきた (Shattock 1994: ix)。そして UGC の基本的な性格は国家 (State) と大学の緩衝装置 (buffer) であり、それは 1889 年に UGC の前身の諮問委員会が設置された時から変わらないものであると評価されてきた。具体的な先行研究としては、1919 年からの約 60 年の間で、「緩衝装置」から「継ぎ手 (coupling)」へという UGC の役割の変化があったことを指摘したムーディー (1983) や、UGC が 1963 年以降政府の要求に応えなくてはならないようになり「緩衝装置」という当初の性格から変わっていったことを指摘したシャトック & バーダー (1983) の研究などが挙げられる。

しかしながら、このような UGC とその前身の諮問委員会の性格については、ヴァーノン (2004) から反論が寄せられている。彼によると、1889 年以降、国家

はカレッジに影響力を持っており、バーダーなどこれまでの先行研究が示してきたような中央政府—大学間関係ではなかった。その中で重要な役割を担ったのが大学補助金であった。彼の指摘は非常に重要な視点を提供しているが、どのような内容の関与を試みたのかという点については言及がない。しかしながら一次資料を分析していくと、いくつかのカレッジの状況について諮問委員会は様々な意見を述べており、これらについて詳細に見ていくことによって中央政府の影響力の中身が明らかになると考えられる。そこで本研究では、補助金交付上、いくつかの特色あるカレッジの事例を取り上げて分析することによって、当時の中央政府の大学ガバナンス改革への関与を浮かび上がらせることを目的とする。

2. 分析対象

本研究では、英国公文書館に所蔵されている大学補助金に関する公文書 (教育院文書) を用いて分析を行う。補助金諮問委員会は、1889 年を皮切りに、1892 年、1894 年、1897 年、1901 年、1904 年に大蔵省管轄の臨時の諮問委員会として設置された。そして、1906 年になって常設の諮問委員会となった。1911 年には管轄省庁が大蔵省から教育院へと変わったが、1919 年に UGC が設立されるにあたり、再び大蔵省へと移管された。このうち、本研究が分析対象とするのは、1889 年から 1901 年までの臨時の諮問委員会の文書である。この時代を対象とするのは、当時はまだ補助金交付を希望するカレッジは発展の過渡期にあり、諮問委員会が問題ありとみなしたカレッジに対していくつかの重要な勧告を出しているからである。

具体的に注目するのは、サウザンプトンとノッティンガムの事例である^②。これらのカレッジはグリーン (1994) による大学分類では「新市民大学 (new civic universities)」に属する。つまりカレッジとしての設立年はそれぞれ 1862 年、1881 年であるものの、大学としての設立勅許状交付により学位授与権を得たのは 1952 年、1948 年と、カレッジ設立から大学昇格までに長い時間がかかった機関であった。そこには様々な要因が絡んでいるが、重要な要素として、カレッジのガバナンスに問題があるとみなされていたことが挙げられる。以下、まずそれぞれの諮問委員会でのどのような補助金配分が行われたのかについて確認し、次にガ

バナンスに関する勧告について見ていく。そして最後にそのようなガバナンスに関する勧告が当時の高等教育にもたらした意義を検討する。

II 補助金諮問委員会について

本項では、前提条件として、1889年以降どのような補助金諮問委員会が設置され、どのような補助金配分が行われたのかについて概観する。

1. 1889年諮問委員会

イギリス（イングランド）において本格的な大学補助金が交付されるようになったのは、1889年のことであった。その契機となったのは1885年からの市民カレッジによる大学補助金獲得運動であり、それを受けて当時の大蔵大臣ゴッシェン（Goschen）は1889年3月11日、イングランドの大学補助金配分のための臨時の諮問委員会の設置を決めた（ED 54/1）。委員として、

Sir John Lubbock Bart., M.P.
 Sir Henry Roscoe, M.P.
 The Rev. J. Percival, D.D.
 (Head Master of Rugby School)
 The Rev. G.F. Browne, B.D.
 (Hon. Fellow of St. Catherine's College,
 Cambridge)
 R.G.C. Mowbray, Esq., M.P.

の5名が任命された。この委員会の諮問事項 (terms of reference) は、「議会の年毎の予算によって認められるならば、(引用者註：補助金) 総額 (£15,000) をどこのカレッジにどの割合で配分すべきか決定することを助ける (to assist in determining the colleges, amongst which and the proportions in which, the said sum should, if approved by annual Vote of Parliament, be distributed)」(Ibid.) というものであった。委員たちは12の補助金交付を希望するカレッジについて議論し、以下の11校に補助金を配分することを決定した。

University College, London... £1,700
 King's College, London... £1,700
 Liverpool University College... £1,500
 Mason College, Birmingham... £1,400
 Yorkshire College, Leeds... £1,400
 Nottingham University College... £1,400
 Bristol University College... £1,200
 Durham College of Science (Newcastle-on-Tyne)
 ... £1,200
 Firth College, Sheffield... £1,200
 Dundee University College... £500
 (Hartley Institution, Southampton... £0)

£15,000

この委員会における補助金配分の最大の特徴は、補助金獲得運動で主導的な役割を果たしたサウザンプトンに対して補助金交付が認められなかったという点である。その理由として、委員会は、「…大学の科目の全面的な授業をするのに十分な専門の教員がいない。その上、適切な代表運営組織 (a proper representative governing body) がないように見える」(Ibid.) と指摘している。つまり、教員の配置と運営組織に問題があるとみなされたのであった。その詳細については、次章で扱う。

また、もう一つ注目すべき点として、補助金配分のための大学視察を行なうべきであるという勧告が出されたことが挙げられる。委員会は、「学生を調査する目的ではなく、建物や実験施設を視察するために、そして様々な学習コースの性質と範囲について個人的に精通するために、政府を代表する人物が時折カレッジを訪問することが望ましいかもしれない (It might ... be desirable that a person representing the Government should visit each college from time to time, not for the purpose of examining the students, but to inspect buildings and laboratories, and to become personally acquainted with the nature and extent of the different course of study.)」と述べた (ED 54/1)。続く1892年、1894年の諮問委員会でもこの勧告は支持され、1897年に最初の視察が行われることとなった。

Owens College, Manchester... £1,800

2. 1892 年諮問委員会

1889 年諮問委員会に続く 1892 年諮問委員会では、以下の 5 名が委員として、また H.E. Oakeley が書記として任命された。

H.E. Roscoe
G. Curzon
J. Bryce
R.G.C. Mowbray
W.J. Courthope

1892 年 3 月 21 日付の委員会の報告書によると、前回補助金交付リストから外されたサウザンプトンに補助金申請をせず、11 のカレッジは前回と同額の補助金を得た (ED 24/78)。この委員会においては、補助金額に変化が見られなかったこともあり、勧告として特に重要なものはないといえるだろう。しかし、入学に際して教会法 39 箇条の宣誓を課していたキングス・カレッジ・ロンドンへの補助金交付の妥当性について、ロスコーとブライスから疑義が呈された点にだけは留意する必要がある。これについては、次の委員会で議論されることとなった。

3. 1894 年諮問委員会

続く 1894 年諮問委員会では、1894 年 7 月 5 日に報告書が出されている (ED 24/79)。この委員会は、委員である

J. Bryce
L. Playfair
H.E. Roscoe
W. Kenrick

の 4 名と、1889 年諮問委員会の際にも書記官だった Mr. H.E. Oakeley によって構成されていた。補助金配分額は以下のように決定された。

Owens College, Manchester… £ 1,800
University College, London… £ 1,700
Liverpool University College… £ 1,500
Mason College, Birmingham… £ 1,400
Yorkshire College, Leeds… £ 1,400

Nottingham University College… £ 1,200
Bristol University College… £ 1,200
Durham College of Science (Newcastle-on-Tyne)
… £ 1,200

Firth College, Sheffield… £ 1,200
Bedford College, London… £ 700

£ 13,300

King's College, London… £ 1,700

£ 15,000

この委員会での補助金配分総額は前回までと同様で、ロンドンのベッドフォード・カレッジが新たにリストに加わった関係で補助金配分額には多少の変化が見られたのみであった。しかし、前回の諮問委員会で指摘されたように、英国国教会と密接な関わりを持つキングス・カレッジへの補助金交付について、議論が交わされた。この点については、宗教と大学との関係という観点からは重要な問題であると考えられるものの、本研究の関心とは異なるため、ここでは扱わない^③。

4. 1897 年諮問委員会

1897 年諮問委員会は、前回までの委員会における、大学視察を行ってその結果に従って補助金を配分するべきであるという勧告を受けて、初めて各カレッジの視察を行ったという点において重要な意味を持っていた。諮問委員会設置に先駆けて、大蔵省は 1896 年 3 月 3 日、オックスフォード大学のマグダレン・カレッジの学寮長であるウォレン氏 (Mr. T.H. Warren, President of Magdalen College, Oxford) と、ケンブリッジ大学のセント・ジョンズ・カレッジのフェローであるライヴィング教授 (Professor G.D. Living, Fellow of St. John's College, Cambridge) に各カレッジの視察を行うよう依頼した (ED 24/81)。依頼を受けた両名は、1896 年 12 月 31 日に視察報告書を提出した。また、シャルマース (Mr. Chalmers) による財政報告書も同日提出された。大蔵省は 1897 年諮問委員会を任命し、これらの報告書をもとに補助金を配分するよう諮問した。委員会のメンバーは、

イギリスにおける大学補助金諮問委員会の大学ガバナンスに関する勧告の分析

The Right Honourable J. W. Mellor, K.C., M.P.
 Sir Henry Roscoe, D.C.L., F.R.S.
 Sir R. C. Jebb, M.P., Litt.D., &c., &c.
 C. A. Whitmore, Esq., M.P.
 W. J. Courthope, Esq., C.B.

の5名であり、財政報告書を書いた大蔵省のシャルマースが書記として参加した。1897年5月20日に諮問委員会の勧告が出され、同年6月2日に大蔵省は以下のように補助金配分額を決定した。

Owens College, Manchester… £ 3,500
 University College, London… £ 3,000
 University College, Liverpool… £ 3,000
 Mason College, Birmingham… £ 2,700
 King's College, London… £ 2,200
 Yorkshire College, Leeds… £ 2,200
 Durham College of Science… £ 2,200
 University College, Nottingham… £ 1,500
 Firth College, Sheffield… £ 1,300
 University College, Bristol… £ 1,200
 Bedford College, London… £ 1,200

£ 24,000

University College, Dundee… £ 1,000

£ 25,000

この委員会で特筆すべき点は、大学視察が開始されたことと補助金総額が増加したこと、そしていくつかの重要な勧告が出されたことである。大学視察の開始により、各カレッジが抱える課題や各カレッジ間の相違点が明らかとなった。そして補助金の増額はこれ以降、既定の路線となっていく。また、勧告について言えば、第一に、補助金交付を新たに希望したレディングとエクセターのカレッジへの補助金は、視察結果に鑑みて教育内容に不足があるという理由で認められなかった。第二に、ガバナンスに関しては、教員配置が不十分な機関にひも付き補助金を交付するという勧告も出された。第二の点については次章で詳しく述べる。

5. 1901 年諮問委員会

1901年諮問委員会も前回の1897年の委員会と同様の手順で補助金配分が決定された。まず、1901年3月20日に大蔵省覚書でオックスフォード大学トリニティカレッジ前学寮長のウッズ博士 (Dr. H.G. Woods, formerly President of Trinity College, Oxford) とケンブリッジ大学ダウニングカレッジ学寮長のヒル博士 (Dr. A. Hill, Master of Downing College, Cambridge) が視察者として任命された (ED 24/82A)。両名の視察報告書は1901年12月31日に出され、同日出された大蔵省のヒッグス (Mr. H. Higgs) の財政報告書と併せて諮問委員会で検討されることとなった。諮問委員会は1902年2月14日の大蔵省覚書にて任命された。委員は前回と同じで、以下の通りである。

The Right Hon. J. W. Mellor, K.C., M.P.
 Sir Henry Roscoe, D.C.L., F.R.S.
 Sir R. C. Jebb, M.P., Litt.D., D.C.L., &c.
 C. A. Whitmore, Esq., M.P.
 W. J. Courthope, Esq., C.B.

議長にメラーが、そして書記に財政報告書を書いたヒッグスが就いた。委員会の勧告を受け、1902年6月10日の大蔵省覚書にて以下の通り補助金が配分されることが決まった。

Owens College, Manchester… £ 3,500
 University College, London… £ 3,000
 University College, Liverpool… £ 3,000
 Mason College, Birmingham… £ 2,700
 King's College, London… £ 2,300
 Yorkshire College, Leeds… £ 2,300
 Durham College of Science… £ 1,800
 University College, Nottingham… £ 1,700
 University College, Sheffield… £ 1,300
 Bedford College, London… £ 1,200
 University College, Bristol… £ 1,200
 University College, Dundee… £ 1,000

£ 25,000

Hartley College, Southampton… £ 1,000

University College, Reading... £1,000

£27,000

この委員会では、前回までに補助金交付を希望しつつも叶わなかった3つのカレッジ（サウザンプトン、レディング、エクセター）のうち、視察において教育面での向上が見られたという理由で、サウザンプトンとレディングには条件付きながら補助金配分が認められた。また、次章で述べるように、ヒッグスの財政報告書での提案に基づき、補助金を受け取るカレッジは法人付与により法人格を得る（acquire a legal personality by incorporation）べきであるという勧告も出された（ED 24/82A）。

Ⅲ 補助金諮問委員会のガバナンスに関する勧告

前項で見てきた1889年から1901年までの臨時の諮問委員会においては、カレッジのガバナンスについての基準—主なものとして①教員配置、②代表運営組織、③法人格、の3点—が設定された⁴⁾。①と②に関しては、1889年諮問委員会においてサウザンプトンが、補助金獲得運動を先導したのにも関わらず「大学の科目の授業をするのに十分な専門の教員がいない」そして「適切な運営組織がない」という理由で補助金交付の対象外とされたという事実について、1889年時に補助金交付リストに載ったカレッジ（ここでは例としてバーミンガムとシェフィールドを取り上げる）とサウザンプトンのカレンダーを比較することによって、具体的にサウザンプトンのガバナンスのどのような点が「大学」の名にふさわしくないと判断されたのかについて見ていく。教員配置に関しては、1897年諮問委員会で問題となっているため、併せて言及する。1901年のカレッジ財政報告書で新たに提示された条件である③については、ノッティンガムの事例が参考になるだろう。

1. 教員配置

1889年の諮問委員会においては、サウザンプトンには教員配置に問題があるとされた。サウザンプトンにおいては、一般文学や科学などの昼間講座、そしてフランス語やドイツ語などの夜間講座が開講されてはい

たが、カレッジのパフレットを見る限り、専任の教員はいなかったようである（Hartley Institution 1889: 6）。サウザンプトンに教授職が置かれるのは1900年になってからで、その科目は英語と古典語、近代語、数学、生物学と地理学、化学、物理学、の6つであった（Patterson 1962: 229-31）。委員会が問題としたのは、専任の教員がいないという点であったと考えられる。

その一方で、バーミンガムとシェフィールドの1889年時点での教員構成を確認すると、バーミンガムには当時、ギリシャ語、ラテン語、英語及び英文学、フランス語、ドイツ語、数学、物理学、化学、冶金学、動物学及び比較解剖学、植物学及び植物生理学、生理学、地理学及び自然地理学、採鉱学、土木及び機械工学、の教授ポストがあった（Mason Science College 1889: 8）。また、シェフィールドにおいては、数学および物理学、化学、生物学、古典語、に教授職が置かれ、フランス語とドイツ語にはそれぞれ講師が、文学にはケンブリッジ拡張講師がいた。さらに、別置されていた技術学校にも、冶金学と工学にそれぞれ教授ポストがあった（Firth College 1889: 14-5）。このように、バーミンガムとシェフィールドでは、1889年の時点で既に教授などのポストがあり、常勤の教員がいた。

専任教員の問題は、1897年の臨時諮問委員会の際にも議論の対象となった。まず、前述のウォレンとライヴィングの報告書において、各カレッジのスタッフの状況について触れられている（ED 24/81: *passim*）。マンチェスターのような規模が大きく資金も潤沢にある例外的なカレッジを除いては、それぞれに教員の数と給与に問題があるとみなされた。例えばバーミンガムの教員については、科学科目の教員数や給与には概ね問題がないとされているものの、人文科目の教員は一人の教授が2つの講座を兼任している上に重要と思われる教科（歴史学と哲学）の教員がいないという問題があること、そして給与も非常に低いことが指摘され、改善が求められた。シェフィールドの教員については、人文科目の教授は十分であること、科学科目の教授は少ないものの学生数や規模を考えると十分であると言えることが指摘されている。その一方で、他のユニヴァーシティーカレッジと比べても教員の給与は少ないことも指摘された。

彼らの報告書を受け取った1897年委員会では、それ

イギリスにおける大学補助金諮問委員会の大学ガバナンスに関する勧告の分析

ぞれのカレッジの教員には数と給与の両面において大きな違いが見られ、その差が教育面での成果に比例していると述べた。そこで、彼らは、教員数および／または給与に不足があると考えられるカレッジに対する補助金に関しては、補助金増額分の少なくとも4分の3をその不足解消のために使用するよう注文をつけた。教員数および給与に問題があるとされたカレッジはバーミンガム、リーズ、ノッティンガムの3校、教員給与に問題があるとされたのはシェフィールド、キングス、ベッドフォードの3校である。その他のカレッジには補助金の使途についての条件はつかなかった

(Ibid.: 75)。この勧告は大筋で認められ、1897年6月2日の大蔵省覚書には、委員会において問題があると判断されたカレッジの補助金使途については、(大蔵省の)上役達とカレッジとの間で相談の機会を持つことが示された (Ibid.: 76)。

このように、1889年の段階で、専任の教員を持たないサウザンプトンへの補助金交付拒否を通じて、「大学ランク」のカレッジにおける専任教員の必要性が補助金諮問委員会によって暗に提示された。1897年になり、カレッジ視察者と補助金諮問委員会、そして補助金交付の最終決定者である大蔵省は、補助金を紐付きにするという方法で、教員の数と給与の面でカレッジ間の格差がなくなるよう各カレッジに働きかけた。

2. 代表運営組織

次に、代表運営組織についてである。ハートレーカウンシル (Hartley Council) は、サウザンプトンの唯一絶対の意思決定機関であり執行部であった。さらに、ハートレーカウンシルのもう一つの特徴として、設立時 (1859年)、市長 (職権上の兼務) と9名のタウンカウンシルのメンバーで構成されており、機関 (カレッジ) の運営に携わる者がすべて現役の自治体の行政の中心にいた者達であった点が挙げられる。

一方、1889年当時問題なく補助金を獲得したバーミンガムの執行部は、①11名の理事 (うち5名はシティカウンシルが任命)、②学長とその他7名などからなるカウンシル、③教授12名からなるアカデミックボード、という構成であった。別の成功例であるシェフィールドの構成は、①理事と選出メンバーからなるカウンシル、②学長と10名の委員からなるファースカレッジ執行委員会、③技術学校執行委員会、であった。

このように、バーミンガムとシェフィールドの執行部は、カウンシルとその他の委員会やアカデミックボードから成る、複層のものであった。

このように、サウザンプトンのガバナンスはバーミンガムやシェフィールドなどとは大きく異なっていた。前述のように、バーミンガムやシェフィールドのカレッジには自治体選出の理事やカウンシルメンバーがおり、自治体との関わりが深かったことは疑いない。しかしながら、自治体のカウンシルそのものがカレッジの運営に参加しているという意味でサウザンプトンはやはり独特であった。次節で扱うノッティンガムも、自治体とカレッジの関係は非常に近いものであったが、少なくとも表面的には複層からなる決定機関を持っていたという点でサウザンプトンとは異なっていた。1889年のサウザンプトンの除外は、機関の自律性が問題視されたために起こった出来事であったといえるだろう。補助金獲得運動に唯一失敗したカレッジとなったサウザンプトンは、「ユニヴァーシティーカレッジ」になるべきなのか、「テクニカルカレッジ」になるべきなのか、決断を迫られることとなったわけだが、当時のハートレーカウンシルはそのことについて真剣には考えず、補助金申請や政府の視察の受け入れよりもむしろテクニカルカレッジとしての発展に集中することを選んだ (Patterson 1962: 76-7)。ウッズとヒルによるカレッジ視察報告書 (1897年) では、1873年になって機関の執行部の一部が変更されたが、本格的な変更は1893年ごろであったと指摘されている。「1893年あるいはその頃、…機関は、それを技術カレッジと同様地方のユニヴァーシティーカレッジの活動を行うのに適したものにするという考えを持って、教育および執行部の両面で完全に再編成された」 (ED 24/82A: 123) のである。サウザンプトン大学史によると、1900年代の新たなユニヴァーシティーカレッジの運営組織の法人化計画によって理事会、運営委員会、評議会が設置された (Patterson 1962: 109)。

3. 法人格

次に、法人格について見ていく。1901年12月31日にヒッグス (Higgs) が提出した財政報告書において、彼は以下のように述べ、補助金を得るカレッジは法人化されているべきだと主張した。

「ノッティンガム、ダンディー、サウザンプトン、そしてエクセターのカレッジは法人化されていない。ノッティンガムの地位については上述のパラグラフ7で説明されている。ハートレーカレッジサウザンプトンのためのチャーターが申請されている。今後、補助金参加の条件として法人化が求められることが望ましいと思われる (Ibid.: 138)」

上述のヒッグスの報告書の「ノッティンガムの地位」とは、カレッジに基金を寄付して設立し維持することと特別税を課すことを地方法で定められた市自治体によって、ノッティンガムのカレッジが資金を供給されている、という状況を指している (ED 24/82A: 133)。そのため、財政状況は他のカレッジと比べて安定していたといわれている。

ノッティンガムは、市自治体によって運営されていたにも関わらず補助金を獲得していた、特殊なカレッジであった。シャープ (1968: 15-6) は、「議会の個別法律のもと、タウンカウンスルによってコントロールされていた地方税支援のノッティンガム・ユニヴァーシティ・カレッジは技術教育を提供していた」と指摘している。

ノッティンガムの運営委員会は①タウンカウンスルの13名からなる委員会、②カウンスルによって推薦された5名(非カウンスルメンバー)からなる委員会、③£10,000を寄付したMr. Enfield、④運営委員会に参加することを認められた最大4名までの寄付者、⑤オックスフォードおよびケンブリッジ大学が推薦した代表者、の5つの要素から成り立っていた (Wood 1953: 32-3)。実際のところカレッジはタウンカウンスルによって完全にコントロールされていた (Ibid.) といわれている。このようなカレッジの運営状況は、他の多くの補助金交付カレッジとは異なっている。

法人化の勧告を受けて、ノッティンガムはカレッジとしての勅許状を申請した。この点について、ノッティンガム大学史では、以下のように指摘されている。

「視察者は…補助金を分け合うすべてのカレッジは法人化によって法人格を得るべきであると勧告した。その状況においては無視しづかったその提案は、ノッティンガムが1903年8月に獲得した法人勅許状を得るように仕向けた。これは、市のコントロー

ルがより見えなくなり、包括的でなくなれば、カレッジがより永続的で独立した基盤の上に置かれるであろうこと、そしてその変化が私的慈善の活性化を促すかも知れないことを望んでのものであった。少なくとも表面的には、チャーターは最初にそのカレッジにそれ自身の独立した組織を与えた。」 (Wood 1953: 43)

このように、補助金諮問委員会が法人格を各カレッジに求めたこと、すなわち、地方自治体から独立した組織になることを求めたことにより、ガバナンス面での改革を余儀なくされたのである⁵⁾。

IV 分析

以上のような諮問委員会のガバナンスに関する勧告から、これまでのバーダールらによる、大学を尊重する「緩衝装置」とは異なる諮問委員会の姿が見えてくる。それは、中央政府と大学の関係という観点から見ると主に2つの点で重要なものであった。

1. 紐付き補助金の交付

1897年の教員配置に関する勧告は、政府が紐付き補助金を交付したという点で重要であった。いうまでもなくイギリスにおける大学補助金は一括補助金 (block grant) が大原則であり、それを5年毎に交付するという5年単位制度 (quinquennial system) が採られてきた。イギリス高等教育研究においては、中央政府が大学自治の重要性に理解を示していたがゆえに採用されたものであると考えられてきた (馬場 1968: 37 など)。

しかしながら、本稿の分析からも分かるとおり、実際には諮問委員会は必要に応じてひも付き補助金を交付していた。このことが意味するのは、一括補助金というのは絶対守るべき原則ではなく、カレッジ間の格差を是正するなどといった目的があれば、諮問委員会は柔軟に対応していたということである⁶⁾。

2. 中央政府による、市民カレッジの地方自治体からの「買取り」

カレッジの代表運営組織と法人化に関する議論から見えるのは、大学補助金開始の1889年当初独立した運営組織は求められていたものの地方自治体との強い

つながりは問題視されなかったが、1901 年頃になると地方自治体との強いつながりそのものが問題視されるようになった、ということである。この点について検討するためには、ウィスキーマネー (Whisky Money) についての理解が不可欠である。

1889 年技術教育法 (Technical Instruction Act) により、カウンティカウンシルが技術教育のための地方税を課することが出来るようになった (Sharp 1971: 31)。続いて 1890 年地方税法 (Local Taxation Act) が施行され、ウィスキーに課された税金の一部を技術教育や中等教育に充てることができるようになった。これを通称ウィスキーマネーという。ウィスキーマネーは各自治体に課された義務ではなかったが、ほとんどすべての自治体が導入したと言われている (馬場 1969: 28)。各カレッジは、地方自治体からの援助を受け取り、その見返りとして理事の枠を提供していた。地方自治体はウィスキーマネーを教育機関に拠出することで、カレッジに人材を送り出すことが可能となった。実際、市民大学と呼ばれるカレッジの多くが自治体からの人材を執行部に加えている。例えばブリストルでは、£2,000 を得るために市民代表の 3 名をカレッジの理事会に入れなければならなかった (Ibid.)。このことは、市民カレッジが地方自治体の意向を取り入れなければならなかったことを意味している。また、地方からの税金によってカレッジ財政が支えられるということは、当然のことながらその自治体の財政状況にカレッジ財政が左右されることも意味していた。特にサウザンプトン、ノッティンガム、エクセターの各カレッジは自治体と深いつながりがあったといわれているが、その中でもとりわけノッティンガムは、市自治体とカレッジの関係が非常に近いことがその特徴であった。前述のヒッグスの「ノッティンガムの地位」とは、そのような背景のもとでの言及であった。

ここで一つ注意しておかなければならないのは、バーミンガム大学の請願書に見られる「1889 年技術教育法も 1890 年ウィスキーマネーも、大学レベルの機関に適用できるものではない」(Vernon 2004: 119) という指摘である。「カレッジの財政援助は、技術教育援助の名のもとに年々増加されていった」(馬場 1969: 28) が、それはあくまでも大学教育ではなく、技術教育支援という名目のものであった。当時市民カレッジで行われていた教育は、大学教育に分類されるものと技術

教育に分類されるものがあり、多様なレベルの教育が一つの教育機関の中で混在する状態であった。大学補助金は、その名の通り大学教育を対象とするものであったために、大学補助金の交付を継続・拡大していくにあたって、技術教育対象のウィスキーマネーは好ましくないものとみなされるようになったのである。

また、ウィスキーマネーによって地方自治体が直接カレッジ運営に関わるという状況についても問題視されるようになった。つまり、高等教育機関が地方自治体の強い影響下にあつて自律性が低いという状態に対する懸念である。そこで重要な役割を果たしたのが国庫補助金である。イギリスの国庫補助金の研究を行った藤谷 (1957) によるこの点についての指摘は重要なものである。以下、少々長いがそのまま引用する。

「中央政府と地方団体との行政関係において、両者を結ぶ紐帯としての、換言すれば中央統制の手段としての補助金の意義ははなはだ重要である。イギリスの地方団体は、長い間ほとんどすべての行政事務をその手に委ねられ、中央政府の干渉を受けることがなかった。しかるに産業革命後の急激な社会経済事情の変化は、ついに従来の完全な地方自治の維持を困難にし、ある程度まで中央の統制監督を必要ならしめるにいたった。それは教育・救済・保健・道路その他各種の行政分野にわたり、事務の範囲が拡大するとともに、その国家的重要性が認識され、全国的な視野からその能率と斉一性を確保しようという要請が生れたからである。…中央政府による地方行政の統制手段として選ばれたのが国庫補助金なのである。まことにウェッブがいうように、中央政府は地方財政の援助、したがってまた地方税負担の軽減のためにする国庫補助金によって、つぎからつぎへと地方行政の統制監督権を買取ったといえる。」(藤谷 1957: 215-6、下線は引用者、以下同様)

「彼 (註: Webb 1920: 15-26) は補助金制度こそこの問題の解決に役立つ有力な手段とみる。彼によれば、補助金の存在理由はつぎの四点に求めることができる。すなわち、第一に補助金は、地方団体間の負担の不均衡を防止するために必要であり、第二に行政上の能率および節約を確保しようとして中央政

府が与える提言・批判・助言を力あるものたらしめるために必要である。第三に補助金は、地方自治と矛盾を来すことなしに、地方行政にたいして中央行政庁の優れた経験や智識を提供する唯一の実際的な方法であり、第四に補助金制度は、国家的な利害の上から欠くことができないと認める地方行政事務の能率の最低限度、すなわちナショナル・ミニマムを全地方団体に強制する唯一の手段である。」(Ibid.: 217)

地方自治体の関与そのものが問題視されるようになったという1889年から1901年にかけての補助金諮問委員会の勧告内容の変化は、以下の2つの意義を持っていた。

第一に、基礎教育・中等教育と同じく、そして藤谷が指摘する他の行政分野と同じく、高等教育においても中央政府の地方自治体からの「買取り」があった、ということである。そもそもウィスキーマナーは中央政府の政策として始まったものであったが、政府は徐々に国庫補助金を通じて直接市民カレッジに関与することを望むようになった。その背景には、補助金の増額や市民カレッジの標準化の意図があったと考えられる。

前者に関して言えば、1889年に補助金交付が開始された当初は、補助金の主たる目的は「地方の援助を奨励する」ことであった。つまり、市民カレッジの財政は、地方の産業などによって主に支えられるべきものであるという基本理念があったといえる。しかし、補助金増額が不可避となり大学財政における国庫補助金の割合が大きくなる中で、地方産業などからの援助自体は引き続き奨励されたものの、地方の援助を補完し促進するための国庫補助金交付という当初の理念は現実にそぐわないものとなっていった。ましてや、地方自治体が大学の財源の大半を担うという状況はもはや認められるようなものではなかった。このような時代的背景のもと、中央政府は国庫補助金交付を通じてカレッジへの関与を強めていったといえるだろう。

また、後者に関しては、カレッジの法人化は、各カレッジ内部の組織の標準化を意味するものであったといえる。例えば、前述のパーミンガムやシェフィールドといったカレッジでは、それぞれ複層からなる執行部を持っていたが、その名称や構成は異なるものであ

った。しかし、カレッジとしての法人格を得た際に理事会(Court of Governors)、運営委員会(Council)、評議会(Senate)という執行部が置かれるようになった。また、前述のとおり、サウザンプトンでも法人化の際に他のカレッジ同様、理事会、運営委員会、評議会が設置された。このように、カレッジへの法人格取得の勧告は、大学内部におけるガバナンスの標準化とほぼ同義であった。

第二に、単なる高等教育機関ではなく「大学」というものを管理できるのは中央政府だけ、という基本理念の提示である。この点については、公文書に明確に記されているわけではないのでより詳細な分析が必要であるが、市民カレッジが技術教育中心の教育から大学レベルの教育に移行し、名実ともに「大学」になるうとする過程の中で、その機関が地方自治体に属し自律性を持っていないことは大きな問題であった。これは、現代のサッチャー改革時のポリテクニクや継続教育カレッジの処遇についての議論にも見られる論点である⁹⁾。

V おわりに

これまでの先行研究においては、イギリスの歴史的な中央政府と大学との関係はUGCという緩衝装置あるいは善意のエージェンシーが存在するために、大学は中央政府からの干渉を受けることなくその自治を謳歌することができるもの、と考えられてきた。しかしながら、本研究の分析からも分かるように、実際には中央政府は国庫補助金を通じて次第に大学への関与を強めていった。

その中でも特に中央政府が、カレッジは地方自治体などから独立した組織であるべきであるという基準を設定したことは興味深い。このような指針は、中央政府に対する大学の自律性を「大学の自治」という言葉で強調する今日の状況から見ると非常に逆説的ではあるが、当時の中央政府はガバナンス面でも大学に強い影響力を持っていたことを示すものであるといえるだろう。

本研究では、ガバナンスに関する勧告を抽出して分析を試みたが、当時の中央政府—大学間関係について理解するためには、補助金諮問委員会による教育内容に関する勧告や、法人格(勅許状)も含めた包括的な

分析が欠かせない。これらは今後の課題としたい。

註

- ① 本研究においては、中央と地方の2つのレベルの政府が出てくるため、混乱を避けるために意図的に中央政府という用語を用いている。しかし先行研究においては、「国家 (State)」が用いられることが圧倒的に多い。
 - ② これらの大学については、UGC の発展史について詳細に記した Shinn (1986) も「大学徒弟 (University Apprenticeship)」の例として取り上げているが、その設立の歴史について淡々と述べるにとどまっている。
 - ③ この点については、馬場 (1969: 29-30) に詳しい。
 - ④ 教員については、教育内容にも関わる問題でもあるが、教員の配置をどのようにすべきなのかという視点から議論されているため、本研究ではガバナンスに関する勧告とみなしている。
 - ⑤ ただし、実際に自治体の大学への関与の度合いが小さいものになったのかというとそうではなく、「市当局の権限は 1903 年の新しい規定によっても大幅には弱められなかった」(グリーン 1994: 136) といわれている。1904 年補助金諮問委員会の視察報告書においても、「シティカウンシルはまだ実質的に決定的な権威である」(ED24/513: 93) と指摘されている。
 - ⑥ そもそも、一括補助金も5年単位制度も、実際には高等教育行政分野以外でもイギリスにおいて見られるやり方である(藤谷 1957: 89)。中央政府が大学自治保護のためにこのような補助金交付の方法を選んだという先行研究の見方は正しいとはいえない。
 - ⑦ ポリテクニクや継続教育カレッジは地方教育当局 (LEA) の管轄下にあったが、大学昇格にあたって、法人化して地方から独立した教育機関になるべきであると議論された。
- 引用・参考文献
- Armitage W.H.G. *Civic Universities: Aspects of a British Tradition*, London: Ernest Benn Ltd., 1955
- 馬場将光「イギリスにおける大学財政国庫補助制度の成立(2)—イングランドへの国庫補助金の交付—」『東京教育大学大学院教育学研究集録』第7集、1968年、29-38頁
- 馬場将光「イギリスにおける大学財政国庫補助制度の成立(3)」『東京教育大学教育学部紀要』第15号、1969年、27-38頁
- 馬場将光「自由主義諸国の大学問題」梅根悟監修『世界教育史大系 大学史I』1974年、318-332頁
- Berdahl, R.O. *British Universities and the State*, Berkley: University of California Press, 1959
- Chapman, A.W. *The Story of a Modern University: A History of the University of Sheffield*, London: Oxford University Press, 1955
- Firth College, Sheffield. *Prospectus*, 1889
- 藤谷謙二『イギリス国庫補助金の研究』法律文化社、1957年
- V.H.H グリーン『イギリスの大学—その歴史と生態』安原義仁・成定薫訳、法政大学出版局、1994年
- Hartley Institution. *Report to the Borough Council by the Council of the Hartley Institution*, 1889
- 秦由美子『変わりゆくイギリスの大学』学文社、2001年
- Ives, E., Drummond, D. and Schwarz, L. *The First Civic University: Birmingham 1880-1980: An Introductory History*, Birmingham: The University of Birmingham, 2000
- R.ロー「高等教育における構造変動 1870-1920年」D.K. ミュラー・F. リンガー・B. サイモン編『現代教育システムの形成—構造変動と社会的再生産 1870-1920』望田幸男監訳、晃洋書房、1989年、223-46頁
- R. ロウ「イングランドにおける高等教育の拡張」K. ヤーオシュ編『高等教育の変貌 1860-1930—拡張・多様化・機会解放・専門職化—』望田幸男他訳、昭和堂、2000年、29-50頁
- Marriott, S. 'The Whisky Money and the University Extension Movement: "Golden Opportunity" or "Artificial Stimulus"?'', *Journal of Educational Administration and History*, Vol.15, No.2, 1983, pp.7-15
- Mason Science College, Birmingham. *Calendar for the Session 1889-1890*, 1889
- Mason University College, Birmingham. *Calendar*

- for the Session 1898-1899*, 1898
- Moodie, G. 'Buffer, Coupling, and Broker: Reflections on 60 Years of the UGC', *Higher Education*, 12(3), 1983, pp.331-47
- Patterson, A.T. *The University of Southampton: A Centenary History of the Evolution and Development of the University of Southampton, 1862-1962*, Southampton: University of Southampton, 1962
- S.ロズブラット「イングランドにおける高等教育の多様化」K.ヤーラオシュ編『高等教育の変貌1860-1930—拡張・多様化・機会解放・専門職化—』望田幸男他訳、昭和堂、2000年、123-43頁
- Sanderson, M. *The Universities and British Industry, 1850-1970*, London:Routledge&Kegan Paul, 1972
- Sanderson, M. 'The English Civic Universities and the 'Industrial Spirit', 1870-1914', *Historical Research*, 61(144), 1988, pp. 90-104
- M.サンダーソン『イギリスの大学改革—1809-1914』安原義仁訳、玉川大学出版部、2003年(=Sanderson, M. ed. *the Universities in the Nineteenth Century*, Routledge & Kegan Paul, 1975)
- M.サンダーソン『イギリスの経済衰退と教育—1870-1990s』安原義仁・藤井泰・福石賢一監訳、晃洋書房、2010年
- Sharp, P.R. 'The Entry of County Councils into English Educational Administration, 1889', *Journal of Educational Administration and History*, Vol.1, No.1, 1968, pp.14-21
- Sharp, P.R. "Whisky Money" and the Development of Technical and Secondary Education in the 1890s', *Journal of Educational Administration and History*, Vol.4, No.1, 1971, pp.31-6
- Shattock, M., and Berdahl, R. 'The British University Grants Committee 1919-83: Changing Relationships with Government and the Universities', *Higher Education*, 13(2), 1984, pp.471-99
- Shattock, M. *The UGC and the Management of British Universities*, Buckingham: SRHE and Open University Press, 1994
- Shinn, C.H. *Paying the Piper: The Development of the University Grants Committee 1919-1946*, London: The Falmer Press, 1986
- The National Archives, ED24/78, ED24/81, ED24/82A, ED24/513, ED54/1
- University of Sheffield. *Calendar*, 1906
- Vernon, K. 'Civic Colleges and the Idea of the University', in M. Hewitt, (ed.) *Scholarship in Victorian Britain (Leeds Working Papers in Victorian Studies)*, 1998, pp.41-52
- Vernon, K. 'Calling the tune: British universities and the state, 1880-1914', *History of Education*, 30(3), 2001, pp.251-71
- Vernon, K. *Universities and the State in England: 1850-1939*, London: RoutledgeFalmer, 2004
- Webb, S. *Grants in Aid: A Criticism and a Proposal*, new ed., London: Longmans, 1920
- Wood, A.C. *A History of The University College, Nottingham 1881-1948*, Oxford: B.H. Blackwell, 1953