

の協議を経て、機関の教育・研究活動の決定を行う。管理委員会に対して年間収支見積もりを作成し、管理委員会の承認を得た予算等の執行を行う。規則で定められた手続きに則って学生の補導、処分等を行う。

機関長補佐 (Deputy) : 機関長を補佐し、特定事項についての管理運営責任を有する。いくつかの大学では学長補佐 (Pro-Vice-Chancellor) として指名されることもある。

管理委員会書記官 (管理官) : 管理委員会書記官は通常、学内の管理運営に係る他の職務に就いている。いくつかの大学では事務局長として、またその他の大学では学長補佐として指名されている場合もある。

2-4. 国の大学政策の策定と実行のシステム

2-4-1. 歴史的経緯

英国においては、歴史的に国に対する「大学の自治」が強固にあって、大学の設置自体が議会の定める法律ではなく、枢密院が認可する勅許状により設立されていたこともあって、国が大学政策を定めてこれを実行するという仕組みが長い間存在しなかったといえる。このため大学のイニシアチブではなく、外的な要請に基づいて勅許状の内容に重要な変更を加えるためには、かつては議会の承認を得て、“Royal Commissioner”を任命して必要な改正案を大学と協議の上作成し、大学が改正案を枢密院に申請するという手続きがとられていた。それも20世紀初頭までの慣例では、当該“Royal Commissioner”がどのような方法で問題を処理するかということについても白紙委任されていたようで、実際、女子学生がケンブリッジ大学の正式メンバーに加わることができるようにするための勅許状の改正はコミッショナーがその措置を大学の判断に委ねるとの決定をしたために、コミッショナー任命後数十年後によく実現したということもあったらしい。

第二次世界大戦前後頃から、国家の発展にとって大学における教育・研究が重要な役割を果たすとの認識が広がり、大学がそのような役割を十分果たしていないことに対する不満が労働党、保守党双方に見られるようになる。また議会においては、戦後、大学予算の急増を背景として決算委員会を中心に当時大蔵省の附属機能的位置づけにあった大学財政委員会 (UGC*9) を通じて大学に配分される公的資金の用途について、議会に明らかにすべきであるという指摘が繰り返されるようになる。(当時は大蔵省がこれを拒否していた。)

やがて大学財政委員会は教育科学省に移管 (1964年) され、少しずつ国家発展に貢献する大学という考え方を国の政策に反映させようとする努力 (具体的には教育省と大学財政委員会との間の人事交流や大学財政委員会の会合への教育省職員のオブザーバー出席等) が行われるとともに、前後して、大学では国家発展や地方の要請に応える人材の養成等が迅速かつ効率的に行い難いとの観点から、ポリテクニク等公的高等教育機関が整備されていく。また、1960年代後半には会計検査官 (Comptroller and Auditor General) が各大学

の経理事務について指導助言する道が開かれ、1972年までに担当職員が全ての大学を訪問して、その報告を決算委員会に行っている。さらに1980年前後の保守党政府による大学財政委員会への交付金予算の大幅削減を契機として、余剰人員の早期退職制度の導入に係る退職金の増額等が大学財政委員会の交付金によってまかなわれたことなどが、改めて議会で問題(1986年)となり、大学財政委員会の幹部が直接議会に召喚される道が開かれるようになった。

政府は1980年代に入って、大学財政委員会を通じた交付金配分に効率性と競争的環境を増加させるとともに、高等教育に係る法整備によって、政府の政策を大学の教育研究、管理運営に反映させる手段を拡大していった。特に、既に見たとおり、1988年教育改革法及びこれに続く1992年継続・高等教育法は政府の高等教育機関に対する権限を強固に位置づけたものといえることができる。具体的には、①大学財政委員会を大学財政カウンスル(UFC*10)に改組し、教育科学大臣と同カウンスル、同カウンスルと大学、教育科学大臣と大学セクターの3者の関係(特に交付金配分に当たって政府の政策を大学運営に反映させるような条件設定ができること)を法律上明記したこと、②ポリテクニク等公的高等教育機関に高等教育法人としての人格を付与して地方教育当局から独立させ、国においてこのセクターに直接交付金を配分する仕組みとして「ポリテクニク及び公的高等教育機関財政カウンスル」(PCFC*11)を設立したこと、③大学教員のテニユアを制限するためにコミッショナーを任命して勅許状の改正を行うこととしたこと(特にこれまでの慣例を破って、コミッショナーがなすべきことを具体的に指示し、その実効性を担保したことは歴史的に見ても興味深い。)などがあげられる*12。

2-4-2. 大学政策の形成とその実行

以上のとおり、英国における国家と大学の関係については、かつては慣習的に成立していた「大学の自治」が崩れ、今日では国家が法令の制定と財政支援を通じて大学政策を実行に移すというシステムが確立された。

このうち、政府による財政支援を通じた大学の管理運営の誘導は、以下のように1988年教育改革法の規定により政府、財政カウンスル、大学の3者の間に結ばれるファイナンシャル・メモランダム(financial memorandum)等によって行われる。すなわち、以下に示すように、政府は財政カウンスルに対して指導を行い、財政カウンスルが個々の大学に対して指導を行う。(もともとこの正規のファイナンシャル・メモランダム以外に教育技能大臣から財政カウンスルの長に発出される書簡[letter of guidance]においてファイナンシャル・メモランダム以上に詳細な政府の意向が伝達される場合があるとの指摘もある。このような書簡は、教育改革法によって教育科学大臣(現在は教育技能大臣)に与えられた、個別大学ではなく大学全体に対する一般的な指導権限に基づくものと考えられるが、大学関係者はこれに対して批判的である。)

<政府・財政カウンスル・大学の関係>

① 政府と財政カウンスルとの関係

政府と財政カウンスルとの関係については、1988年教育改革法により、同カウンスルはその任務の遂行に当たって政府の指示に従うことが定められ（第134条第8項*13）、交付金配分に際して政府は財政カウンスルに対して交付条件を付すことができる旨明記された。これは1992年継続・高等教育法に引き継がれ、政府は個々の大学に対する交付条件を付すことはできないが、大学全体を通じた条件設定（例えば大学全体としての入学定員の設定や学問分野のバランス等が該当すると考えられる）を行うことができる旨規定されている（第68条1、2項、第81条）。但し、大学全般に係る条件であっても、特定の教育研究プログラム（教育内容・方法等を含む）や教員人事の選考基準や学生の入学基準について設定することは認められていない（第68条3項）。この条件設定は、通常、教育技能省と財政カウンスルとの間で交わす“financial memorandum”（後述）において行われる。

また、財政カウンスルは政府に“corporate plan”を提出し、承認を得る必要がある。このプランには、機関の業務方針を記載するだけでなく、主要な達成目標（key performance targets）として、大学全体の学生数や質の高い研究ユニットにおける“research active staff”の増加数、シンポジウム等の開催予定数、特定交付金（民間資金とのマッチングファンド）の配分目標額等が設定されている*14。なお、これらプランの記載内容については、実際には財政カウンスルと政府の間で協議・調整の上、決定されるようである。

② 財政カウンスルと各大学との関係

政府と財政カウンスルとの関係と同様、1988年教育改革法により、毎年の交付金配分に際して財政カウンスルが各大学ごとに条件設定を行うことができる旨規定された（第131条）。これは1992年継続・高等教育法にも引き継がれ、同法第65条で規定されている。この条件も財政カウンスルと各大学との間で交わす“financial memorandum”で設定される。その内容としては、日本の補助金交付要綱で定めるような会計処理上の取り決めだけでなく、個々の大学の学生数（目標値）の設定が含まれる。設定した学生数を確保できない、または超過した場合には、交付金額の調整（減額）が行われる*15。（特に医歯系の学生数については定員管理がかなり厳格に交付金配分に反映される。）なお、この条件設定に当たって、財政カウンスルは事前に関係団体（UUK*16等）や関係大学の管理機関と協議しなければならないこととなっている（同法第66条）。

また、財政カウンスルは各大学に“corporate plan”の提出を義務付けている。このプランには、大学の財務計画（資金調達、資源配分等）、業務計画等が含まれる。財政カウンスルはこのプランによって得た情報を元に各大学の財政状況を把握し、必要なアドバイスを行う。（財政カウンスルでは、財政状況に応じて大学を4段階に分類して、分類区

分に応じた指導助言を行っている。この情報は非公開で、財政カウンスルは情報管理に細心の注意を払っているとのことである。各大学は法的には、指導助言に従う義務はないようであるが、交付金配分との関係において、相当程度の拘束力を有するのではないかと推察される。）

次に、政府の政策形成と実行の過程については、通常、①協議文書（協議文書自体を委員会組織の報告という形でまとめる場合を含む）の作成・公表、②関係方面からの意見聴取、③白書の作成・公表、④法案の作成・議会への提出（法律を要しない場合は通知や予算措置で処理）という手順となる。これに対して、英国大学長協会（UUK）や各種専門職能団体（professional bodies）等は協議文書に対する意見書の提出や議会におけるロビー活動を通じて、自分たちの主張を政策に反映させる努力を行うこととなる。（大学の総長や学長が貴族院議員となっており、これら関係議員が中心となって法案の修正等の動議がなされることがある。）なお、教育評価の在り方のように、大学関係者が中心となって原案を作成し、政府はその実行に当たって必要となる公的資金を配分する立場から注文を付けて一定の方向へ誘導するという手法がとられることもある。

2-5. 国（政府・議会）による大学管理

2-5-1. 大学の設立・廃止、組織の改廃

大学の設立については、かつては勅許状を枢密院が審査するに当たって大学財政委員会の助言を得ることが慣例となっていた。今日、高等教育機関の大学やUniversity Collegeへの昇格に当たって、教育技能省が一定の基準を有すると同時に、関係機関の意見（今日では、財政カウンスルというよりも高等教育の質に関するカウンスル [HEQC*17] やその機能を継承したQAA [Quality Assurance Agency] が一定の役割を果たしている*18。）を聞くという手続きがとられている。（法令に基づくものではなく、慣例あるいは紳士協定として実施されているものと思料される。）なお、学位授与権及び「大学」の名称使用は、1992年継続・高等教育法（第26、27条）により枢密院の認可を必要とすると規定されている。

また、大学として認められた後は学部・学科の改廃等は大学の判断に委ねられ、各大学では新たな学部・学科あるいは新たな学習コースの開設に当たって内部の厳しい審査が行われる。さらに、英国においては大学のカリキュラムと職業資格とが密接に結びついている分野も多く、この場合には、職業資格との関係においてシラバス等が要件を満たしているか否か等について専門職能団体の審査を経てアクレディテーションを受ける必要がある。なお、財政カウンスル等が行う教育評価や研究評価の結果により大学が学部・学科の改廃を強制されることはないが、實際上、低い評価にとどまった学部や学科は大学が自主的に改廃する場合も多いと言われている。

2-5-2. 大学・法人人事への関与

大学法人人事への政府の関与は、1992年以前に設置された大学については全くないと考えられる。1992年以後に昇格した大学については、法人の解散権が教育技能大臣に与えられている（1988年教育改革法第128条）ほか、同大臣が管理運営に著しい問題があると認められる高等教育法人に対する指導を財政カウンスルに求める権限（1992年継続・高等教育法第81条3項）を与えられており、これとの関係で理事の交代等を指導することが事実上有り得るのではないかと思料される。

2-5-3. 教職員の勤務条件・身分保障

2-5-3-1. 教員給与等勤務条件

大学教職員の給与や勤務条件については、基本的には、各大学管理機関が定めることとなっている。ただし、給与については公共部門に適用されている賃金指針（public sector pay policy）の適用を受けて、一定の範囲内での決定権しかないとの指摘がある一方で当該賃金指針は大学セクター全体の賃金上昇率が他の公的部門と比較して著しく高いものにならないようにするという程度の制約に過ぎないとの指摘もある。各大学の学長等（vice-chancellors & principals）管理機関の代表で構成するUCEA（Universities and Colleges Employers Association）は、労使関係全般についてのコンサルタント及び助言機能を果たしており、各大学に代わって給与交渉を行うことも機能として含まれている。

全国レベルで合意した給与交渉の結果を各大学が適用するかどうかは、各大学管理機関の判断に委ねられる。

なお、UCEAは1992年以後に昇格した大学について、教員の勤務条件に関する全国レベルでの交渉を行っているが、この機能は1992年以前の大学には適用されない。

2-5-3-2. 教員の身分保障

大学教員は各大学の管理機関によって採用される。従来、試用期間を終えた大学（特に1992年以前の大学）の教員には、定年（通常65歳）まで在職できる終身在職権（テニユア：学則等において正当な事由〔good cause〕がない限りは解雇できないと規定され、実際には正当な事由の定義が明確でない場合が多く、解雇事由は不祥事等に限定され、大学の財政的理由等で解雇することは困難であった。）が与えられているのが一般的であった。しかし、次に述べるように1988年教育改革法の成立やポリテクニクや高等教育カレッジの大学昇格等により、現在では、期間の定めのない契約（permanent contractやopen-end contract等と称する）や有期契約（fixed-term contract）など多様な雇用形態がとられるようになっている。

1980年以降、大学が経済社会の変化に柔軟に対応（例えば、迅速な学部等の再編を可能にする）できるとともに、高等教育財政の削減に適切に対処できるようにするため、大学教員のテニユアを制限するための立法化が検討されてきたが、1988年教育改革法において

概ね次のような趣旨の規定が設けられ、同法案が提出された日以降に採用・昇進した大学教員は、余剰な教員であること (redundancy) を理由に解雇できることとなった。

「教育 (技能) 大臣は、大学教員の任免に係る特定の事項について、各大学及びその構成機関 (college等) の学則を修正する権限を有する大学コミッショナー (5名) を任命する*19。

この特定の事項には、余剰であること (redundancy) を理由として教員を解雇できること (1987年11月20日以降に採用又は昇進した者のみを対象とする) を含む。ただし、既知の見解に疑問をはさみ、これを検証する自由は保障され、新たな理念、議論の分かれる見解あるいは世間とは異なる意見を表明しても、これを理由に解雇されることはない。」(1988年教育改革法第202～204条)

2-5-4. 目標・計画設定と実施・評価システム

2-5-4-1. 目標・計画の設定

各大学が多様な財源を確保しながら、教育・研究活動を推進していく上で、長期目標を設定するとともに、財務見通しを踏まえた事業計画を策定することは重要であり、各大学においては、このための委員会を組織して、計画の策定、継続的な見直しを行っている。

それぞれの大学によって計画の様式・形式は異なるが、財政カウンスルでは、交付配分や指導助言を行う上での参考資料として、毎年、戦略プラン及び財務見通し (strategic plan and financial forecast) を各大学から提出させていた。これは1999年以降、事務の簡素化等の観点から

- ア. 中期計画 (corporate plan),
- イ. 特定領域に係る方針 (policy/business strategy),
- ウ. 年次事業計画書 (annual operating statement),

の3点の資料に区分して提出を求めることとなった。

なお、これらの資料は、いずれも高等教育機関が独自に作成するものであって、ファンディング機関が評価したり、認可、承認等するものではない。

(参考) 大学が財政カウンスルに提出する資料

ア. 中期計画 (corporate plan)

中期計画は、5～10年の見通しで財務面を踏まえた大まかな方針を記載し、財政カウンスルに対しては3年毎に提出することとなる。

定まった様式はないが、次のような項目についての記載が要求される。

(特定の年次に全ての機関が一斉に提出するのではなく、各機関が前回提出時から3年経過した時点で提出することになる見込みである。)

- a) 当該機関の使命・展望 (mission / vision)
- b) 当該機関に影響を及ぼし得る主な内外事情とこれへの対処方策

- c) 当該機関の現在の政策的位置付け (strategic position)
- d) 長期的ねらい (aims)
- e) 主な目標 (objectives)
- f) 財務上の戦略
- g) 計画遂行のための主な提案と関連する測定可能な到達目標 (measurable targets)

なお、財政カウンスルがこのような方針を最終決定する前にロンドン大学 Institute of Education*20 が作成した中期計画 (1997/98~2000/01年度) を見ると教育・研究、管理運営面について計画目標の設定が抽象的な表現にとどまっており、目標の設定が数値で行われているのは学生数の見込み、収支バランス程度である。

[資料3: ロンドン大学Institute of Education の中期計画参照]

イ. 特定領域に係る方針 (policy or business strategy)

高等教育機関の特定活動領域に係る詳細な方針 (3~5年程度の短・中期的なもの) であって、必要の都度、財政カウンスルが提出を求める。

今後2か年においては、次のような領域についての方針提出が予想される。

(公募型のプロジェクト・ファンドとの関連で提出が求められるケースが多い。)

- a) 学習及び教育
- b) (高等教育への) アクセス及び機会の拡大
- c) ビジネスや地域社会との連携
- d) 研究

ウ. 年次事業計画書

毎年、収支予測、学生・教員数見込み、事業方針、財務方針などについて数値的データを含めた資料の提出。(通常、4月ないし5月に提出要請があり、7月に提出が締め切られる。) 前年度の到達目標等と実績に大きな乖離がある場合には、その解説と対応策・対応方針の記載が求められる。

定まった様式はないが、最低、次の項目についての記載が要求される。

- a) 当該機関の使命
- b) 前事業年度の主な到達目標
- c) 到達目標に対する進捗状況の評価
- d) 翌事業年度の主な到達目標 (新たな展開が予定される主な活動について)

また、収支に係るデータの提出については記載方法についての詳細なガイダンスが示されている。

2-5-4-2. 大学評価

[資料4: 英国における大学評価の仕組み参照]

財政カウンスルによる大学評価は、1985年に当時の大学財政委員会が研究評価 (Research

Assessment Exercise) を実施したのが最初である。その後、1992年継続・高等教育法は、財政カウンスルが大学への財政的支援を行うに当たっては教育の質の評価 (assessment of quality of education) を行わなければならない旨規定 (第70条) し、1993年から財政カウンスルによる教育評価が正式に導入されることとなった。

研究評価は、これまで5回実施されており、学問分野ごとに各大学の研究実績が国際及び国内の水準と比較してどのような位置にあるかについて、書面で一斉に審査し、これをいくつかの段階 (直近では7段階) に区分して評価結果を公表するという方法がとられている。評価結果に応じて交付金額が算定されている。

これに対して教育評価は、厳密にいうと教育の質を確保するための全学的な対応状況を監査する「教育の質の監査」(quality audit) と、教育の質を設定された目標とその達成状況との関係において評価する狭義の「教育の質の評価」(teaching quality assessment) の2種類が存在する。後者は、現在、一巡目が行われているところであり、学問分野ごとに各大学の教育が自ら定めた目標との関係においてどのような達成状況にあるかについて、大学が提出する書類の審査と実地調査により審査し、いくつかのカテゴリーごとに評点を付けた上で総合的な評価結果を公表するという方法がとられている。一つのカテゴリーでも最低点が付され、再審査でも改善が見られない時は当該分野の交付金が不交付となるとともに、優れた評価を得た大学に対してのみ競争的資金の申請を受け付けるといった交付金配分上の措置が講じられている。なお、2002年中に「教育の質の監査」と「教育の質の評価」は統合される予定となっている。

2-5-4-3. 会計検査

各大学の監査は、基本的には、内部、外部双方の監査役が行うこととなっており、財政カウンスルは監査基準を作成し、各大学はこれに従って監査を行うことが“financial memorandum”に規定されている*21。財政カウンスルはAudit Serviceという組織を設置して、個々の大学の会計検査を定期的実施している。(財務的なことに限らず、管理運営面全般についての検査を行い、その結果を財政カウンスルの監査委員会に報告する。検査の過程でAudit Serviceの職員が大学を視察する。)

また、会計検査院 (National Audit Office) による会計検査は、主として財政カウンスルに対して行われるが、財政カウンスルの交付金が個々の大学において実際にどのように使用されているかについても検査対象とされる。

下院決算委員会 (Committee of Public Accounts of the House of Commons) は、必要があると認める場合には財政カウンスルの出納責任者 (Accounting Officer = Chief Executive) や教育技能省の事務次官 (permanent secretary) と共に、各大学の出納責任者 (Accounting Officer = Vice-Chancellor) を招致することができる。