

高等教育機関の財政経営と管理：
イングランド

Originally published by the OECD in English under the title:
“OECD IMHE-HEFCE PROJECT ON
INTERNATIONAL COMPAPATIVE HIGHER EDCATION
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE IN HEIS:
ENGLAND”

© OECD 2004 All rights reserved

目 次

第1章 文脈 イングランドにおける高等教育	67
第1節 大学と高等教育カレッジ	
第2節 スタッフ	
第3節 授業料	
第4節 連合王国内における学生	
第5節 留学生	
第2章 法律的・財政的位置づけ	71
第1節 はじめに	
第2節 高等教育機関の法的地位	
第3節 政府と高等教育機関との関係	
第4節 HEFCE の役割	
第5節 DfES と HEFCE の関係	
第6節 HEFCE と高等教育機関との関係	
第7節 HEFCE と他のステイク・ホルダーとの間の関係	
第8節 高等教育の質のモニタリング	
第9節 高等教育はどのように資金を得ているか	
第10節 教育のための資金	
第11節 研究のための資金	
第12節 学生の授業料	
第13節 その他の公的資金	
第14節 非公的セクターの資金	
第15節 高等教育機関の収入に関するまとめ	
第16節 管理と経営 (Governance and Management)	
第17節 資産とスタッフ	
第3章 今日の政策的文脈	86
第1節 はじめに	
第2節 経済発展	
第3節 研究と知識移転	
第4節 社会的公正性	
第5節 市民社会の構築	
第6節 進学機会の拡大・増大と公正な進学機会	
第7節 現行の資金体制	

第 8 節	高等教育機関の財政的位置づけ	
第 9 節	資産とインフラストラクチャー	
第10節	アカウンタビリティとコストイング	
第11節	その他の政策展開	
第 4 章	政策的手段とメカニズムの状況	98
第 1 節	はじめに	
第 2 節	高等教育機関による独自の経営の方策	
第 3 節	緩衝機関としての HEFCE と高等教育機関に課された義務	
第 4 節	アカウンタビリティを示すために HEFCE により高等教育機関に課された義務	
第 5 節	HEFCE により行われる資金提供の方法	
第 6 節	機関として健全であるための方策	
第 7 節	機関の健全性に関するモニタリング	
第 8 節	よい管理と経営の実践の発展のために	
第 9 節	高等教育機関に課された政策手段の実施に関するまとめ	
第 5 章	レジームの実施状況	106
第 1 節	はじめに	
第 2 節	緩衝機関としての HEFCE	
第 3 節	HEFCE によるリスクの評価とその結果	
第 4 節	資金提供の枠組みの実際	
第 6 章	強さ、弱点、機会とリスク	114
第 1 節	はじめに	
第 2 節	文脈	
第 3 節	強さ	
第 4 節	弱点	
第 5 節	機会	
第 6 節	リスク	
付録		119
A	HEFCE 2003-8 戦略的目標	
B	訪問先高等教育機関	

訳者註 本稿において United Kingdom は連合王国、Great Britain はイギリス、England はイングランドと訳出した。

第1章 文脈 イングランドにおける高等教育

所管省である教育技能省（Department for Education and Skills: DfES）によると、高等教育の主たる目的は以下のようなものである¹。

- ・ 国民が、個々人の生活、および職業においてその能力を発達させ、潜在的力を発揮することを可能にする。
- ・ 学究と研究とを通じ知識と理解とを向上させる。
- ・ 経済的・文化的に多様な国家に貢献をする。

第1節 大学と高等教育カレッジ

イングランドには131の高等教育機関がある。そのうちわけは、大学が77、総合高等教育カレッジが14、専門的高等教育カレッジが40である。

大学

大学は、多様な組織である、規模、ミッション、提供する科目の組み合わせ、そして歴史において幅広い相違を持つ。大学は自治権を有し、独立した機関である。

最古の大学は数世紀に渡る歴史を有する。19世紀および20世紀初頭に設立された大学は通常、ロイヤル・チャーターにより法人格を与えられ、それにより学位授与権は定められる。（しかしながら、ロイヤル・チャーターは、その他の細かい規定、たとえば大学の管理運営の構成員を定めることはしない）。これらの古い大学の中にも、ロイヤル・チャーターではなく、国会制定法（Act of Parliament）により創立されたものもある。

多くのより新しい高等教育機関は、その地位に関しては1988年に議会により制定された教育改正法（Education Reform Act）によって規定される。これにより、高等教育に従事する組織は、ポリテクニクや高等教育カレッジといった、地方議会の権限にある教育機関から切り離された。1992年の継続・高等教育法（Further and Higher Education Act）のもと、旧ポリテクニクや高等教育カレッジであった機関に対しては、必要な条件を満たした場合、国王諮問機関である枢密院（Privy Council）² から大学としての称号を授与されることが合意された。

大学は、学位授与権を有する。高等教育機関の運営条項（Articles of Governance）は、枢密院がこれを認定する。その変更の際は、いかなる場合も、高等教育機関は枢密院の許可を必要とする。

高等教育機関はその成り立ちの経緯は多様であるが、共通しているのは、法的に独立して

いるという点が重要である。法的に独立した主体である以上、高等教育機関は相応の自由を有する。たとえば、高等教育機関が以下のようなことを行うことが可能である。

- ・ 資産を有すること³
- ・ 契約を結ぶこと
- ・ 公債借り換えを行うこと
- ・ 人事権の規定を設けること

高等教育カレッジ

高等教育カレッジもまた、規模、ミッション、提供する科目の組み合わせ、そして歴史において幅広い相違を持つ。大学と同様、自ら管理運営を行い、独立している。150年前に設立されたカレッジもあり、相当数が教会付設のカレッジとして創設された。自ら学位やその他の資格を授与する機関もあるが、大学によって資格の認定を受ける機関もある。

学位授与権を有する高等教育カレッジは枢密院に対して、university college の称号を用いる権利を申請することができる。

多くのカレッジは、多様な科目を提供するが、ひとつまたはふたつの科目に専門化するカレッジもある。たとえば、アートとデザイン、ダンスとドラマ、農業などがある。

第2節 スタッフ

連合王国における大学とカレッジにおいて従業するアカデミックなスタッフは、フルタイムが約10万人、パートタイムが約4万人である。スタッフの総数は、約30万人である。ほとんどの大学やカレッジにおけるアカデミック・スタッフは、教育とともに研究に従事する。大半が博士号を融資、多くが専門的資格を有する。

ほとんどの大学およびカレッジのスタッフの給与体系は国レベルで設定されている。現在、1992年以前の大学と、1992年以降にできた大学とでは異なる給与体系が設定されている。1992年以前からある大学においては、勤務条件(休日日数など)は独自に設定される。1992年以降の大学の場合、勤務に関する条件は全国的な合意が形成されている。

第3節 授業料

学部生のコースの提供には平均的に一年間で約4400ポンドのコストがかかる。このコストの大半は政府によってまかなわれ、それは高等教育資金カウンスル(Higher Education Funding Councils)から高等教育機関により配分される。

イングランドにおいて、連合王国とヨーロッパ連合からの学部生でフルタイムの高等教育

のコースを受けるものは年間授業料として上限1100ポンドまでの額を(2003-2004年度)納入する。

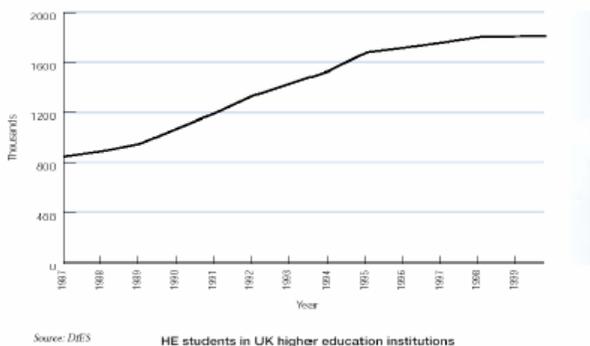
経済的な理由から高等教育への就学が妨げられる学生が出ないように、学生およびその保護者の支払い能力の算定が行われる。2001-2002年において、フルタイムの学生のうち43パーセントは学費を全額免除された。16パーセントは部分的に学費を負担した。41パーセントが学費の上限額を納入した。⁴

ヨーロッパ連合域外からの学生に対しては、大学とカレッジは学費を自由に設定できる。

第4節 連合王国内における学生

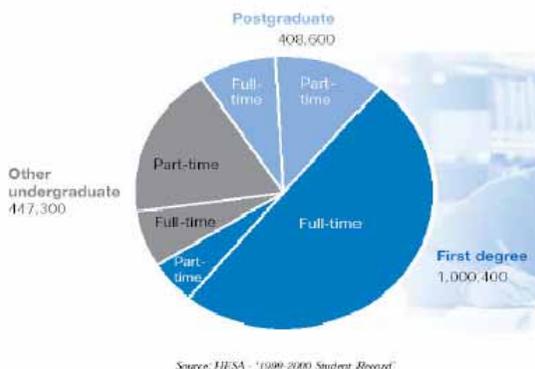
過去40年間に於いて、連合王国における高等教育の本質は大きく転換した。学生数は急激に上昇した。今日、高等教育機関には180万人を上回る学生が在学している。

図1 連合王国高等教育機関における学生



これらの学生はフルタイムかパートタイムか、学部学生か大学院学生かにより区分される。図2を参照。

図2 連合王国における高等教育機関に在学する学生の内訳1999 - 2000



総数185万人
出展 HESA

学生の55パーセントが女性である。連合王国においてフルタイムの学部学生の20パーセントがコース開始時において、21歳を超えている。

さらに連合王国内の大学および高等教育カレッジにおいて行われる継続教育（Further Education）のコースに在籍する学生が11万2千人あまりいる。⁵

1980年代から1990年代初頭にかけて、高等教育に進学する高校卒業生数は飛躍的に伸びた。現在18歳から30歳までの人口のおよそ43パーセントが高等教育のなんらかの経験を有する。政府の目標は、この数値を2010年までに50パーセントにまで増加させることである。

第5節 留学生

連合王国にはおよそ24万3千人の海外からの学生が学んでいる。その出身国は200カ国あまりで、学生人口全体のおよそ12パーセントを占める。これらの留学生のうち、37パーセント（9万人）がヨーロッパ連合諸国の出身者である。⁶

第2章 法的・財政的位置づけ

第1節 はじめに

上述したように、イングランドにおける高等教育は131ある高等教育機関において提供される。また、継続教育カレッジ（約200機関）においても高等教育が提供されている。⁷ 大学と大学カレッジのみがそこで提供される教育の学位授与権を持つ。⁸ 大学と大学カレッジ以外の機関において高等教育が提供されている場合には、その任務を持った大学により認証され、その名をもって学位を授与する。研究による学位の場合は、特定の例外を除き、大学のみが学位授与権を有する。

イングランドにおける高等教育セクターはほとんどの場合が公的な資金を受けている。例外として、設立許可を得た私立大学（バッキンガムシャー大学）が1校、国際的もしくは海外の国立機関で大学と称する機関のキャンパスがある。これらの機関は連合王国の公的資金は受けておらず、このレポートの対象外とする。

このレポートにおいて、大学、高等教育に関するカレッジ、専門校、機関などを「高等教育機関」と総称する。本章において、これらの機関の役割について詳述する。

第2節 高等教育機関の法的地位

高等教育機関は独立した組織である。したがって、これらの機関は構造的にみると政府の一部、もしくは公的セクターの一部としてはみなされない。たとえば、高等教育機関による借入れは政府の借入れとはみなされない。しかしながら、事実上、政府は高等教育セクター全体としての行動、さらにその社会的期待に多大な影響を及ぼす。これは政府の政策的目的であり、また、高等教育機関がその財源のほとんどもしくは相当部分を公的資金から得ているという事実によっている。高等教育への公的支出は、経済的および社会的利益を得るための、公共財への投資としてとらえることができる。たとえば、1999年から2000年において、連合王国における個人レベルにおける高等教育の内部収益率（internal rate of return）は、男性の場合17.3パーセント、女性の場合15.2パーセントであり、これはOECD諸国の平均（男性11.8パーセント、女性11.3パーセント）をはるかに上回っている。⁹ 同様に、1999年から2000年において、連合王国における社会収益率（social rate of return）は、男性の場合15.2パーセント、女性の場合13.6パーセントであり、他のOECD先進諸国を上回っている。¹⁰

第3節 政府と高等教育機関との関係

高等教育の管轄である政府の省庁は、教育技能省（Department for Education and Skills: DfES）である。教育技能大臣が高等教育政策の策定をリードするが、それは、教育技能省の教育

に関する政策の文脈、そして政府の政策と優先的政策課題全般という文脈を考慮して行われる。

高等教育政策の策定はイングランド高等教育資金カウンスル(HEFCE)等の機関のアドバイスを受けて行われる。DfESは政策目標の実施において責任を持つ。だが実質的には多くの政策の実施においては諸機関、カウンスル、その他の組織に権限を譲渡している。

DfESは高等教育機関と直接の関係は有さない。その代わりに、DfESは中間的機関であるHEFCEに対し政策目標を設定し、資金を提供する。1918年以降、このような機能を有する緩衝機関が多数存在してきた。¹¹ 現在機能している同様の組織は、継続教育の資金を提供する学習技能カウンスル(Learning and Skills Council)、¹² また学校の教員の訓練の資金を提供するTeacher Training Agencyがある。

中間組織、または緩衝組織(intermediary or buffer body)の存在は学問の自由を確保し、高等教育機関が直接の政治的影響を受けないように保障する。大臣の自由というものもまた、法律によって制限される。たとえば、1988年高等教育改正法(Higher Education Reform Act)、1992年の継続・高等教育法(Further and Higher Education Act)により、大臣は、個々の高等教育機関に提供された資金の額に影響を与えることはできないとされた。

さらに高等教育機関はコース、カリキュラムの内容、学生の入学許可政策において決定権を持つ。しかしながら、これらの機関は多様なバックグラウンドの学生を入学させるよう、奨励されている。

第4節 HEFCEの役割

HEFCEは1992年6月に1992年継続・高等教育法のもと、政府が定める政策と資金の状況下において機能する、政府からは法的に切り離された、省庁組織ではない、公的組織として設立された。

HEFCEの法律上の役割は以下のようなものである。

- ・ 大臣やその他関係機関によって提供された教育と研究の実施のための資金の管理
- ・ イングランドの高等教育の資金的ニーズに関して大臣に助言を与える
- ・ HEFCEから資金を受ける高等教育機関と継続教育カレッジにおける教育の質の評価のための対策を保証する。¹³

しかしながら、HEFCEの役割はこれらの法的な役割にとどまらず、高等教育における公的な投資に付加価値をつけるよう努力を行う。これはそのミッションに以下のように記され

ている。

「われわれは、質の高い、コスト・エフェクティブな教育と研究を促進し、学生、経済、社会の多様なニーズに応える。そしてそれは、他のさまざまな機関とのパートナーシップにおいて働くことで、達成される。」

このミッションを達成するための現在の目標は、HEFCE の2003年から2008年の戦略プランにおいて表明されている。これらは、付録 A において詳述されている。HEFCE は次の10年において主たるステイク・ホルダ - のニーズに対してより応えることができるように、また、2003年1月に出版された政府の高等教育白書『高等教育の未来』において表明されている政府の政策目標を考慮して、戦略プランを改定した。

さらに HEFCE は高等教育セクター、個々の高等教育機関の経済的状況をモニターする。しかしながら、HEFCE は個々の高等教育機関の経済的管理運営について責任を負うものではない。そのような責任は個々の運営組織に委ねられる。

第5節 DfES と HEFCE の関係

HEFCE は公的組織であるが、政府からは切り離された役割を持っている。教育技能大臣の権限は法律により制限されるが、これは HEFCE によって与えられる方向性を加味するものである。HEFCE のこのような政府からの独立性は、政府の政治的な影響が大学やカレッジに及ぶのを避けることを目的としている。HEFCE の最高責任者は HEFCE が供する資金の使途に関し、議会に対して責任を持つ。

HEFCE の DfES との関係は、正式な文書（財政覚書）に記述されている。ここには、DfES がいかに HEFCE が機能することを望んでいるか、また HEFCE が分配するにあたり、DfES が供する資金に対してどのような条件をつけているのかが明らかにされている。ここには、HEFCE 自体の財政的管理について、また助成金の支払い方法について示されている。またこの覚書は HEFCE と高等教育機関との関係に関する数多くの条件を提示している。

さらに、HEFCE は教育技能大臣から一年に一度指針書を受け取る。それは、政府が高等教育について提示するプライオリティ、翌3年間において供される資金を示す。¹⁴ この指針書は、政府によって提示された資金が何らかの特定の目的に対して用いられる場合、また供される資金に付されたなんらかの条件があれば、それを示すものである。

第6節 HEFCE と高等教育機関との関係

HEFCE は各高等教育機関と財政的覚書を結び、それにより高等教育機関との関係を定めている。このような関係により、HEFCE は高等教育機関に公的資金を供する(第3章を参照)。

財政的覚書 HEFCE と高等教育機関の両者に対して、数多くの責任を課している。これらの責任を課すにあたり、HEFCE は高等教育機関の管理や運営に直接介入することはしない。しかしながら、HEFCE は助成金の交付に際し条件をつけることが可能である。そして、重要なことであるが、HEFCE は高等教育機関への助成金を保留することができる。¹⁵

高等教育機関の独自性と HEFCE が財政覚書を通じて高等教育機関に及ぼす影響（あるいはアカウントビリティ）との間には避けられない緊張関係が生ずる。同様に、高等教育に対する公的投資を保護するためのアカウントビリティの適度なレベルがどのようなものであるか、そしてこれによって大学やカレッジが課される負担がどのようなものであるか、そして、これが自由市場で自立した機関が機能するための自由に抵触するものであるかについては、議論が高まっている。これらの緊張関係については、このレポートの第5章において議論する。

教育技能大臣からの指南書にもとづき、HEFCE は翌学年のための資金配分を発表する。¹⁶ これは、財政覚書に表明された一般的な条件に加え、助成金に付されたいかなる特定の条件をも含むものである。

第7節 HEFCE と他のステイク・ホルダーとの間の関係

HEFCE は高等教育機関の唯一の資金提供母体であるということはずでにない。HEFCE が、高等教育機関にとって、資金の主たるの提供者でない場合もある（チャート1参照）。高等教育機関は非公的セクターからの収入を増加させているばかりでなく、公的資金源も研究と教育の両方において多様になっている（以下の高等教育の資金源についての記述を参照）。

このことが意味するのは、共通の目標を達成するにあたり、HEFCE は多くの他の資金提供組織と協同して働く必要があるということである。活動資金の提供者（funders）としての公的機関と、サービスの購入者（purchasers of services）としての公的機関とを区別しておくことも必要である。総体としてみると、高等教育機関の収入の60パーセントが公的資金からである。その内、45パーセントが資金提供で、残りの15パーセントが契約にもとづく活動によるものである。

第8節 高等教育の質のモニタリング

HEFCE は法的な責任として、自らが資金提供を行う教育活動の質が評価されていることを保障しなくてはならない。これは契約にもとづき、HEFCE のために、Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)が行っている。QAAによる評価は公開される。過去8年間にわたり、科目レベルにおける総合的なレビュープログラムが行われており、イングランドのすべての高等教育機関におけるすべての主要な科目はカバーされた。このプログラ

ムは2001年に完結し、一般的にあって、高等教育のコースの質は非常に高いということを示した。このような初期段階におけるプログラムを終了したことから、QAA はより選択的な「より軽い」アプローチをとろうとしている。それは、以前よりもさらに高等教育機関の質管理の手続きに対する外部評価を重視している。新しいアプローチは2003年から実施されるが、その背後にある原則は、「成功の度合いに逆比例した介入を行う」(intervention in inverse proportion to success) というものである。

新たなアプローチの目的は、イングランドの大学とカレッジが以下のような条件を満たしていることを知ることが公的な利益にかなうという考えを示している。

- ・ 満足しうる質と適切な学問的スタンダードの高等教育、奨学金、資格を提供すること
- ・ 適切な方法で学位を授与する法的権限を行使すること(学位授与権と関係がある場合)。
- ・ 学生の適切な選択のために公的な情報を提供すること。

連合王国の3つの高等教育資金カウンスル(イングランド、スコットランド、ウェールズ)、北アイルランド雇用学習省(Department of Employment and Learning Northern Ireland)は定期的な Research Assessment Exercise (RAE) を共同で行っている。これは高等教育機関内の研究の質について、学部やグループ単位で評価するものである。RAE は、資金がどのように用いられたのかについて、大学やカレッジがそれを示すアカウントビリティ・メカニズムである。RAEの結果は、将来の資金提供の決定に関する情報となる。最近のRAEは2001年に行われたが、それは研究結果のピア・レビューにもとづいたものであった。評価を受けるそれぞれの高等教育機関は、エントリーをしたそれぞれの科目エリアにおける研究の質に対し、評定(1から5*[ファイブ スター])を得る。

近年のRAEのスコアには、急激な改善が見られた。1992年には、評価にエントリーした研究者の23パーセントが、¹⁷ 5あるいは5*の学部にあった。1996年にはその割合が31パーセントにまで上がった。2001年には、55パーセントにまで上がった。現在、高等教育機関の3分の2近くが最低ひとつは5もしくは5*の学部を有する。けれども、75パーセントの研究資金は25パーセントの高等教育機関に分配されている。評価の結果は、将来のHEFCEからの研究資金の配分に大きな影響を与えている。

第9節 高等教育はどのように資金を得ているか

政府は公的資金のどの程度の割合を高等教育に供するかを決定する(上述第5節参照)。これらの資金は次にHEFCEに渡され、それをどのように大学とカレッジに分配するかが決定される。2003年から2004年にかけて、HEFCEは約54億8500万ポンドを高等教育セクターに分配する。その内訳は表1のようになっている。

表1 HEFCE 資金 2003-2004

Table 1: HEFCE funding 2003-04

Teaching	£3,399M
Research	£1,042M
Special funding ¹⁸	£815M
Rewarding and developing staff in higher education ¹⁹	£178M
Teachers' Pension Scheme compensation	£47M
Flexibility and moderation	£4M
Total	£5,485M

Source: "Recurrent grants for 2003-04" (HEFCE 2003/10)

教育と研究資金は HEFCE の出版物「イングランドにおける高等教育の資金提供：いかに HEFCE はその資金を分配するか」において示されているファンディング・フォーミュラにもとづいて分配される。²⁰ くわしくは、以下第10節に詳述される。

教育と研究のためのコア・ファンディングはブロック・グラントとして提供される。それは資金全体の80パーセント以上を占める。²¹ これにより高等教育機関はこれらの資金が要請する結果をもたらすために、それをどのように用いるのがよいかを自由に決定する権限を得る。結果は、各年の学習を完了する学生の数と、RAE を通じて評価される研究結果の質量とにより査定される。

個々の高等教育機関へのブロック・グラントが減ると、HEFCE はこの減額分を調整する。そうすることで、助成金の額に大きな変化が年々起きないように、高等教育機関は12ヶ月間保護されることになる。このようにすることで、コア・ファンディングの新たな額に対して調整をする時間が得られ、減額が学生に対して不都合に働くのを防ぐことができる。

このようなブロック・グラントとスタッフの報酬と人材開発のための資金のほかに、いくつかの特殊なファンディングが用意されている。それを通じて、HEFCE は高等教育セクター全体にある変化を起こすためのインセンティブを提供する。これはたとえば、学習と教育に関する戦略の開発、あるいは教育の質の改善などがある。現在このような目的を絞ったファンディングは、HEFCE により提供される資金全体のうち、4パーセント足らずを占めている。

第10節 教育のための資金

上述したように、提供するコースの選択、これらのコースのカリキュラムの内容を決めるのは高等教育機関である。このような裁量権は、たとえば、工学などのように、コースが専門職集団により認定された専門的資格に結びつく認定された場合、制限が加えられることがある。

HEFCE による教育のための資金提供の方法は、大学およびカレッジとのコンサルテーションを通じて開発された。これによれば、すべての機関における同様の活動には同等のレートで資金が提供される。レートが異なる場合には、明確で、説明可能な理由が必要である。さらに、この資金提供方法は、幅広い層の人々が高等教育に入る機会を増やすという HEFCE の政策を支持する。また、特定のタイプの学生、たとえば、パート・タイムの学生や、一定よりも年齢が上の学部学生などのための特別のコストを勘案し、専門的カレッジの特別なコストを考慮することで、セクターの多様性を支持する。

教育のための資金提供の方法の他の主要な原則は、HEFCE が各年に決めるクライテリアにもとづき、高等教育機関が、追加的な学生受入数のための資金に応募ができるということである。

主要な教育のための資金提供の方法に加え、HEFCE は、現在の高等教育において十分に代表されていない恵まれない境遇の学生を高等教育に進学を促進し、支持するための追加的なコストについて、別の配分を用意している。

各年における資金の計算

ある科目は、他の科目よりも教育により多くの費用を要する。これを処理するための方法として、4つの科目群があり、それは過去のコスト・データ、近似の学問分野をまとめることで形成される。4つのプライス・グループは以下のような比重を有する。

プライス・グループ A	医療系	科目	4.5
プライス・グループ B	実験室系	科目	2.0
プライス・グループ C	部分的実験系		1.5
プライス・グループ D	その他の科目すべて		1.0

プライス・グループ D に相当するベースとなる費用は、各年に DfES から得られる予算をもとに算定される。これにもとづいて、他のプライス・グループの費用が上記の比率を用いて算定される。そこから、それぞれの機関のための教育資金の額を計算するためには、さらに多くの手続きがある。

第一に、高等教育機関のための基本的資源が算定される。²² これは各プライス・グループ内のフルタイム・エクイバレントの学生数にそのグループの費用を掛け合わせることで出される。それぞれの機関の特性を考慮して、²³ この基本的資源に多くの追加的な助成金の額が足し合わせられる。

各機関のための最終的な基本的資源は、前年の実際の資源（これはインフレ率と基本費用

の変動に対して調整を加えられる)と比較される。これが計算上の基本資源価値(トレンス・バンドとして知られる)のプラスマイナス5パーセント以内の場合、高等教育機関は翌年も同額の教育資金を得る。

高等教育機関は、各年に、追加的な学生受入数のための要求を通じて教育の助成金を増額することが可能である。これは、政府の目標値である、18歳から30歳までの人々の50パーセントが2010年までに高等教育の経験を有するようになるという点を鑑み、より戦略的・長期的なアプローチへと変化することが予想される。このような伸びのある部分はファッション・ディグリーに向けられるであろう(第3章6節参照)。

教育のための資金全体の中で、HEFCEは恵まれない環境、もしくは非伝統的なバックグラウンドをもつ学生、もしくはコースを終了しない危険がもっとも高い学生に供するためのコストに貢献するための資金を提供し、ディスアビリティを持った学生を支援するために資金を提供する。2003年から2004年にかけて、HEFCEは2億6千5百万ポンド(教育のための総額33億9千9百万ポンドの内)をこのような目的のために配分している。

第11節 研究のための資金

高等教育機関における研究のための公的資金は2つの主要な資金源がある。それは、HEFCEと研究カウンシル(Research Councils)である。これはデュアル・サポート・システム(dual support system)と呼ばれる。デュアル・サポート・システムは大まかにいうと、以下のように機能する。

- ・ HEFCEがRAEの結果にもとづいた資金を提供する(これはquality relatedもしくはQRファンディングと呼ばれる)。この資金は高等教育機関における研究のためのインフラストラクチャーの整備のために用いられる。内訳でいうと、パーマメント・アカデミックスタッフの給与、土地家屋、図書館、IT関係のコストの支払いにあてられる。HEFCEの資金は、高等教育機関における「blue skies」リサーチ、基礎研究の支援にあてられ、また若手研究者の訓練のためのコストに充てられる。QRファンディングは2003年から2004年において、10億4千2百万ポンドにのぼった。
- ・ 研究カウンシル(通商産業省Department for Trade and Industryの一部であるOffice of Science and Technologyから資金を得ている)は特定の研究プロジェクトに対して資金を提供する。6つの研究カウンシルは年間あわせて総計約160億ポンドを研究に投資するが、2001年-2002年において、そのうち6億ポンドが高等教育機関にあてられた。²⁴

HEFCEの研究資金提供の方法の主たる原則は以下のようなものである。すでに上述したように、高等教育機関は周期的に行われるRAEにより、国レベル、国際レベルでの研究成果の卓越性(excellence)をという観点から評価がなされる。研究資金はこれらの高等

教育機関に選択的に分配される。研究活動の質と量そのものが分配の際に勘案される。2003年-2004年における RAE の評点と、資金提供との関係性は以下の表において示されている。

表 2 2003年-2004年における RAE の評点と、資金提供との関係性

RAE rating	Funding weight
5*	3.357
5	2.793
4	1
3b	0
3a	0
2	0
1	0

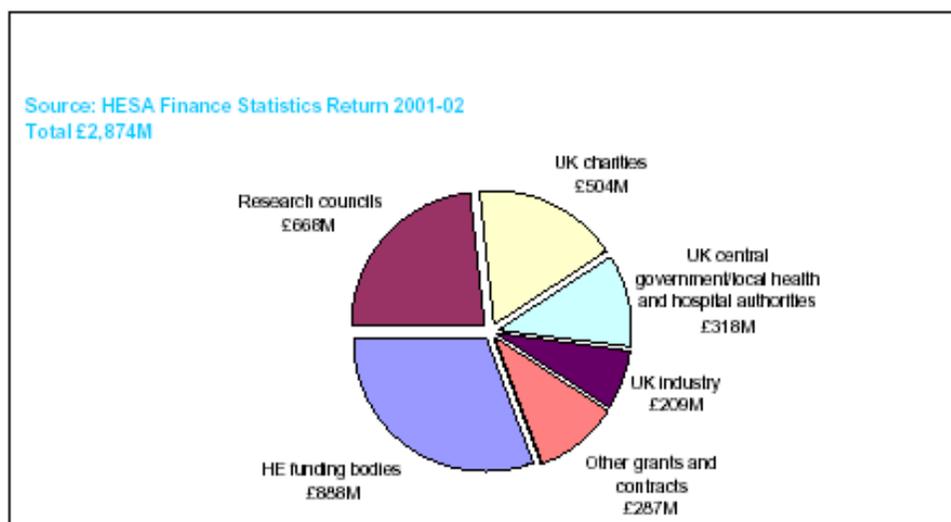
Source: "Recurrent grants for 2003-04" (HEFCE 2003/10)

研究資金とデュアル・サポート

1980年後半から高等教育機関における研究のための異なる資金の間には異なる成長率が見られる。1980年代の終わりには、HEFCE の助成金はおおよそ他の研究資金源すべて（研究カウンシル、研究チャリティ、産業など）と同等であった。1999年から2000年においては、高等教育機関が受けた研究資金総額のうち、HEFCE からの助成金は3分の1以下にまで減っている。もっとも最近のデータは、以下の図3において示されている。

図 3 高等教育機関のための研究収入源（2001-2002）

Figure 3: Sources of research income for HEIs 2001-02



これは他の研究資金源の伸び、一番顕著なのはチャリティからの伸びを反映している。この結果、高等教育機関は、委託研究による活動の増加の結果、研究によるフル・コストをカバーすることができないでいる状態が一般的に起こっている。このような状況になる原因は、現在これらのほとんどの HEFCE 以外の資金提供組織は直接のコストのみに加えて間接経費への支払いをするが、これは、フル・コストに満たないからである。

これに加えて、HEFCE の研究資金と研究カウンスルを通じての研究資金(デュアル・サポート・システムを構成するふたつの要素)の間のバランスがくずれている。これは、研究カウンスルを通じてのプロジェクト・ファンディングが HEFCE の研究資金よりも急速に増加したためである。この結果、HEFCE の研究インフラストラクチャーのための資源がより多くのプロジェクト活動に対して広く提供されることになった。政府はこのようなインバランスと、それによる内在的な不安定性を認識し、2005年から2006年にかけての追加的資金を表明した。²⁵ さらに、HEFCE は高等教育機関に対し、研究に関する支出と価格設定に関する方法論の改善を要請している。これを通じて、リサーチ・プロジェクトに対する支出の経済的なフル・コストがより透明になり、それが、公的・非公的な契約によるカスタマーに対する価格設定においてよりの確に反映されるようになる。

第12節 学生の授業料

現在の財政的枠組みにおいて、イングランドの高等教育機関に在籍するイングランドおよびヨーロッパ連合諸国出身の学生は彼らの授業料のコストに対して決まった額の支払いを行う。2003年から2004年にかけてのフルタイムの学部生の授業料は1,125ポンドである。これは政府により定められ、助成金の条件として、高等教育機関はフルタイムの学生に対してこれより高くも低くも授業料を課すことはできない。この金額は、(すべての科目を通じて)平均的なコースの費用の25パーセントに相当する。

高等教育機関は、パートタイムのコースに対して、あるいは、授業料が授業のフルコストをカバーする場合は授業料を自由に設定することができる。ヨーロッパ連合の外部からの学生はコースのフル・コストに見合った額に相当する授業料を課される。留学生の授業料からの収入は、2000年-2001年において6億4千9百万ポンドで、全体の収入の6パーセントに近い。

連合王国において、高等教育の資金に関して、また授業料のレベルに関して多くの議論がなされている。連合王国およびヨーロッパ連合の学生に対してより高額の授業料を課し(これはしばしば「トップ・アップ・フィー」top up fees と呼ばれる)収入を増やしたいと考える高等教育機関もある。2003年1月に出版された政府の白書『高等教育の未来』において、2006年-2007年度からは、政府が高等教育機関に授業料を年間上限3,000ポンドまで上げる権利を授与するという意思を表示している。

授業料を上げようとする高等教育機関は、アクセス合意〔進学機会に関する合意〕を結ぶよう要請されることになる。また、新たにできる Office for Fair Access に対し、学生のバックグラウンドにかかわらず、進学機会を保障し、促進するための適切な措置をとるよう要請される。学生は、在学期間中は政府のローンを借りることができ、返済を延期し、卒業後、収入がある一定のレベルに達すると、税金の形で返済を行う。これらの提案は立法措置を経る必要がある。

第13節 その他の公的資金

高等教育機関に対する公的資金の総額は、2001-2002年において、71億3千5百万ポンドであった（図4を参照）。このうち多くが HEFCE や研究カウンシル以外の資金源から提供されている。重要なものには以下のようなものがある。

- ・ Department of Health は、NHS（ナショナルヘルスサービス）を通じて高等教育に資金を供する。NHS は現在年間10億ポンド高等教育セクターに支出している。これは看護師、理学療法士、その他のヘルスケアに関する専門化の訓練コースの提供も含まれる。（この他にも、医療関係の大学関係者に関する複雑な取り決めがあり、これは knock for knock として知られているが、それにより、医科大学における教育と研究に関する資源が、高等教育機関と、それらと提携した教育を行う病院に適切に配分されるようになっている）。
- ・ Teacher Training Agency は、現在、教員の要請のために年間2億ポンドを分配している。
- ・ Learning and Skills Council は、年間7千万ポンドを高等教育機関において実施される継続教育のコース²⁶ に対して資金を提供する。

以上に加え、高等教育機関は研究の契約やコンサルタンシーなどのサービスを政府の省庁に提供することで、およそ7億ポンドの収入を得ている。

第14節 非公的セクターの資金

大半の高等教育機関は、私的な収入源をつねに持っている。これらは、産業向けの研究やコンサルタンシー、寄付やスポンサーシップ、通商活動による収益、政府によって資金を得ていない学生から得た授業料収入（留学生や多くのパートタイム学生）などがある。ほとんどの機関において、近年、これらの私的な収入源は、収入全体に対して、比率として高まっている。これは主として、高等教育機関に対する政府資金の財政的圧迫と、機関が追加的収入をあげるよう、積極的な後押しを受けているということによるものである。

第15節 高等教育機関の収入に関するまとめ

2001年から2002年度の総収入源は、図4に示されている。公的組織からの収入は総額71億3千5百万ポンド（60.3パーセント）で非公的組織からは46億9千9百ポンド（39.3パーセント）である。

図5に、2001年から2002年度の高等教育機関の非公的収入²⁷の比率が示されている。

図4 イングランドの大学とカレッジの財政源 2001年から2002年度

Figure 4: Sources of finance for English universities and colleges, 2001-02

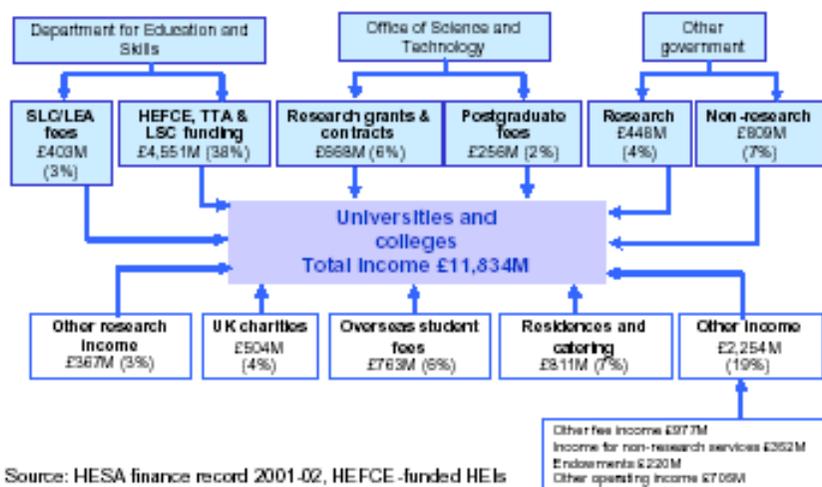
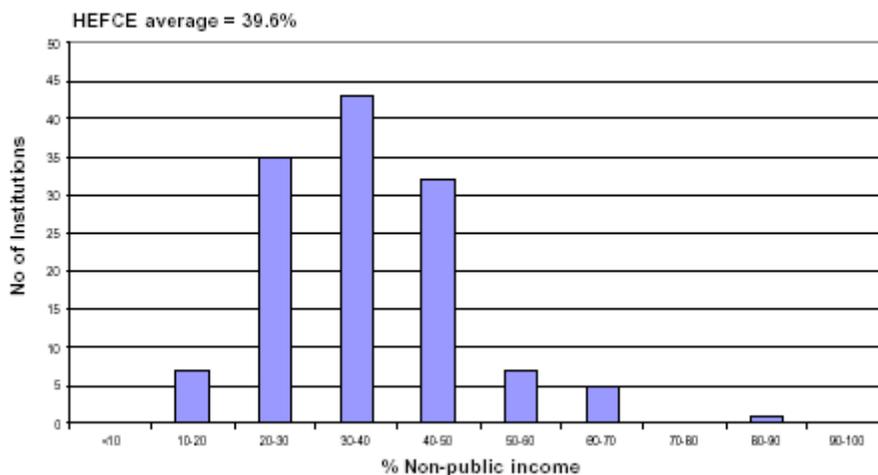


図5 総収入に対する非公的収入 2001年から2002年度

Figure 5 Non-public income as a % of total income 2000-01



HEFCE 平均値 39.6パーセント

図が明らかに示しているように、高等教育機関の非公的収入の額には大きな幅がある。それぞれのタイプの収入の相対的な比率も高等教育機関の間で相当の違いがある。ほとんどの高等教育機関の場合、HEFCE が単一で最大の収入源である。とはいうものの、これは高等教育機関の総収入額の半分に満たない場合がかなりある。高等教育機関の中には、HEFCE からの収入の比率が非常に小さいものもある。

これは、2001年から2002年度における6つの高等教育機関の収入源の分析により明らかになる。

表3 6つの高等教育機関の収入源 2001年から2002年度

Table 2: Sources of income for six HEIs – 2000-01

HEI	Funding Council grants %	Tuition fees and education contracts %	Research grants and contracts %	Other income %	Public: non-public income proportions ²⁸
Exeter University	38	21	13	28	54:46
Hull University	39	26	10	25	60:40
Imperial College, London	30	11	39	20	49:51
Lancaster University	35	17	15	33	52:48
Liverpool John Moores University	54	26	3	17	76:24
Rose Bruford College	66	29	0	5	78:22

Source: RSM Robson Rhodes analysis of HEIs' statements of accounts 2000-01.

表からわかるのは、HEFCE の助成金が総収入の40パーセントに満たない高等教育機関もあるということである。これはそれらの高等教育機関が、他の財源からの収入獲得に成功していることを示す。HEFCE は、資金分配の決定を行う際に、これら他の財源からの収入を考慮に入れることは規則により禁じられている。²⁹

第16節 管理と経営 (Governance and Management)

管理のあり方についての取り決めは、高等教育機関の法人文書(document of incorporation)においてある程度定められている。規則によって定められた単一の形式といったものはないが、實際上、高等教育機関の、運営のあり方に関する取り決めは大まかに見ると似通っている。

管理のあり方に関する取り決めには、通常、以下のような要素が含まれる(名称は異なることもあるが、機能的には同じであると考えてよい)。

- ・ 協議会、あるいは理事会と呼ばれる**運営・行政組織** このような組織が機関の戦略的決定と長期的な維持安定性についての最終的な責任をとる。
- ・ 高等教育機関の**アカデミック関連の運営を行う組織** - 評議員会、学事委員会として知られる。
- ・ 運営組織の**数々の委員会**で、財政委員会、監査委員会、任命委員会、報酬委員会、健康安全委員会、特定の課題に特定した委員会、たとえば、学生の住居、スポーツ、特定の建築プロジェクトなど。
- ・ **高等教育機関の長**としての役職。名称は、歴史や伝統を反映し、各高等教育機関の間で異なる。呼び方は Principal, director, vice-chancellor, master, provost, rector もしくは単に最高責任者 (chief executive) であることもある。HEFCE との間の財政覚書のもと、それぞれの高等教育機関は、その運営機関を代表してこの覚書に署名をして覚書の実効のための責任を取る役職を指定しなくてはならない。これは常に、高等教育機関の長である。
- ・ **運営責任グループ** 通常、高等教育機関の長と、学事・行政的機能に責任を持つシニア・マネジャーからなる。異なるタイプの高等教育機関の間では、これらのシニア・マネジャーの役割と地位とは異なる。1992年に大学の地位を得た大学においては、これらはパーマネントの行政職で行政職名 (director, assistant principal) を持つ。これらの職名は、スタッフや学生やカリキュラムなどの職務を持つ場合であっても同様である。対照的に、より古い高等教育機関では、行政の長であるパーマネントの職務があり、これは Registrar もしくは Director of Corporate Services と呼ばれる。任期付きのポストで、しばしば Pro-Vice-Chancellors と呼ばれる職務は、上級の大学教員が担当する。
- ・ **財政担当責任者** 新旧いずれのタイプの高等教育機関においても、通常、財政担当責任者がいるが、その地位と責任体制は機関ごとに異なる。新しい大学の場合、財政担当責任者はほとんど常に高等教育機関の長に直属し、運営責任グループの正規のメンバーである。多くの古い大学の場合には、財政担当責任者は、大学の長に直属するのではなく、行政の長に正式に直属するか、もしくはあまり多くはないが、上級の学術担当者 (Deputy Vice Chancellor か Pro-Vice-Chancellor) に直属している。また、財政担当責任者は必ずしも運営責任グループのメンバーであるとは限らない。

第17節 資産とスタッフ

独立した法的組織として、高等教育機関は独自の資産を有する。イングランドにおける高等教育システムの建物、土地、設備などの (保証された) 総資産はおよそ260億ポンドである。³⁰ 規模の大きな大学の資産価値は通常1億から5億ポンドの間である。規模の小さな大学の場合、その額はずっと少なくなる。ある種の資産は特定の資本助成 (capital grants) によって資金提供を受けている場合もあり、このような場合、公的 (財務省の) 利息が生

ずる。これらの資金はもともとの資産に投資がなされている場合、もしくは高等教育あるいは研究の目的で利用されている他の資産に対して投資がされている場合において、高等教育機関のものであり続ける。財務省の利息が生じた資産が売却された場合、収益は3年以内に有効な目的に対して再投資されなくてはならない。再投資された資金によって購入もしくは生じた資産については、同様に財務省の利息の対象となる。

これらの規則にもとづき、高等教育機関は自らの資産に投資をする自由を有し、それらを借り入れのための担保にしたり、処分したりすることができる。

高等教育機関は、それ自身のスタッフを雇い、雇用、解雇する権限を持つ。ただし、これらの権限は唯一、雇用法と、教員や研究者の終身在職権に関する規定によって影響を受ける。けれども、すべての高等教育機関は、人材戦略を持ち、スタッフの採用と雇用の継続、機会均等、スタッフ・ディベロプメント、パフォーマンス・マネジメントなどに関する政策と手続きとを明確に持つことが、HEFCE を通して、要請されている。

学術に従事する教員の場合、雇用者である高等教育機関と自らとの関係について、民間セクターにおける場合とは異なる認識を持っているケースが多い。これらの契約関係は、高等教育機関によって要請された教育その他のサービスを提供することとは別に、教員や研究者に相当の自由を与えており、研究と学究上の利益を追求することができる。しばしばいわれることは、研究者や教員の一義的な忠誠心は、彼らの雇用者である組織であるよりも、学問領域とそこにおける同僚の方であるということである。

イングランドにおいて、一般的に、大学教員の給与は比較可能な専門職と比較した際により低額であるということは周知である。しかし、教員が自らの職業生活において有する相対的な自由度というものが、ある程度の埋め合わせをする要素として考えられている。とはいうものの、大学やカレッジが、ますます世界的に競争の激しい市場の中で機能するようになっているという状況において、スタッフの採用と雇用の継続とは非常に高い関心事項となっているのが事実である。

第3章 今日の政策的文脈

第1節 はじめに

1997年に政権についてから、現在の政府はあらゆるレベルにおける教育 - すなわち就学前から生涯教育のプログラムまで - に対してコミットメントをすることを、繰り返し表明してきた。

政府の見解によると、高等教育はいくつもの政策的目標にとって重要な貢献を行う。たとえば、

- ・ 経済発展
- ・ 社会的な一体性
- ・ 「よき市民たること」

高等教育に対する政府の政策と抱負は、2000年の2月に大臣により出版された『高等教育の現代化 - グローバルな挑戦への対峙』にまとめられている。これは、2003年1月に政府の白書『高等教育の未来』において政府の目標と優先政策として新たに表明された。白書において力点が置かれたのは、高等教育の資金提供に関する変化についてであった。これは高等教育機関が国内およびヨーロッパ連合の学生に対してより高い授業料を課するという可能性をも含んでいる。(第1章の、高等教育の資金提供についてを参照)。

白書における主要な論点は、高等教育機関に対し、自らが卓越していると考えられる活動および市場を見出し、それに専念するよう、より戦略的かつ選択的になるよう要請しているということである。さらに、高等教育機関がその管理運営能力をさらに高めるよう強く主張している。政府は公的な研究資金を、より数を厳選した機関や学部に対し、より高額のレベルで分配することを提案している。政府の見解では、このような現在よりもさらに選択的なアプローチが、連合王国の研究が世界における名声を維持するために必要であるとされている。HEFCEの研究のための資金配分の方法(第1章参照)を変更する提案については、現在コンサルテーションが行われている。

研究の経済的便益を最大化することに加え、政府は一体性を持ち、ワールド・クラスの高等教育セクターを発展させることを目指す。このような高等教育は、学生が必要とする技能を身につけるのを助け、生産的な経済と、一体性を持つ社会を形成するのを助ける。「これを達成するために、より多くのより広いバックグラウンドの若者に対して開かれ、意味を持った高等教育システムが必要である」。³¹

政府は高等教育におけるアクセスを高め、質を改善することを優先課題として取り組むこととしている。これに関して4つの主要な目的がある。

- ・ 高等教育へのより高い参加と公正なアクセス

- ・ 卓越した教育とよりよい修了率
- ・ 研究における卓越の強化
- ・ ワールド・クラスの技術移転と産業と地域経済への連携

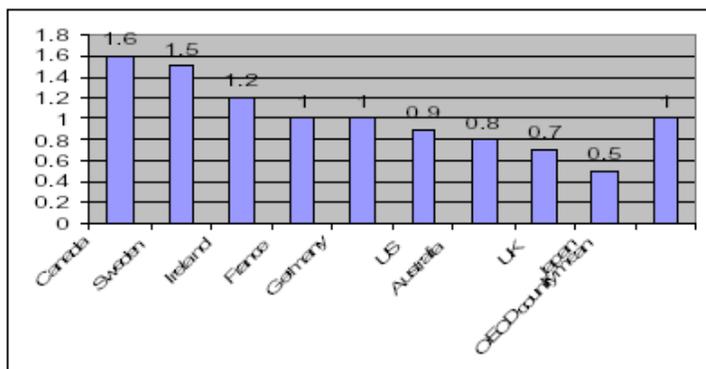
第2節 経済発展

高等教育は経済的繁栄を牽引する重要な担い手であるというのが政府の政策の重要な要素である。この議論の鍵となる要素は以下のようなものである。

- ・ 現代のグローバルな知識経済において競争力を持つために、各国は技能と知識を獲得した労働力が必要である。できるだけ多くの労働力が必要とされる技能を高等教育を通じて獲得することが重要である。
- ・ 連合王国は他の先進国に比べ、高等教育に進学し、必要な技能を獲得する人々の比率において遅れをとっている。
- ・ 将来における成功の鍵となる重要な要素のひとつがイノベーションであり、それは研究プログラムを通じて達成させる。高等教育機関はこのような研究とイノベーションの促進において鍵となると政府は考えている。(このような分析については、DfES, DTI (通商産業省) 財務省によって2002年7月に共同で出版された『イノベーションへの投資 科学、エンジニアリング、技術に関する戦略』において表明されている)。
- ・ 連合王国において2010年までにさらに1,700万の職が創出されることが予測されている。これらの仕事の80パーセントが何らかの種類の高等教育のコースにより獲得される技能を必要とするであろうことが予測されている。

連合王国における高等教育に対する公的支出の額は、国内総生産 (GDP) に対する比率で見ると、他の OECD 先進諸国と比べると下回っている。³² 図6に示されるように、連合王国はGDPの7%で、カナダは1.6%、スウェーデンは1.5%、アイルランドは1.2%、フランスが1%、ドイツとアメリカ合衆国が0.9%である。OECD諸国の平均値も連合王国の数値を上回っており、1.0%である。

図6 GDP比率における高等教育に対する公的支出額(2000)



Source: OECD "Education at a glance" 2003

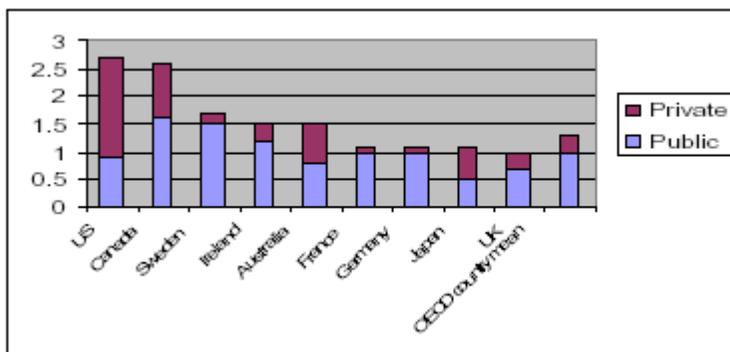
他の競合する諸国と同様の現象であるが、1990年代にわたり、連合王国は高等教育への支出を高めている。しかしながら、高等教育への支出に関する公的・私的支出の相対的比率はOECD諸国内で相違がある。

2000年の数値で、連合王国の高等教育に対する投資額全体のうち、公的投資は70%を占める。その他の国々をみると、日本(45%)、アメリカ合衆国(33%)、オーストラリア(53%)、カナダ(62%)と、総じてより低い数字になっている。³³ これは図7に示されている。GDPに対する比率で見ると、高等教育に対する総支出額には相違がみられる。2000年において、連合王国の総額は1%、これに対してオーストラリアとアイルランドは1.5%、スウェーデンは1.7%、カナダにおいては2.6%、アメリカ合衆国においては2.7%と高くなっている。

連合王国における高等教育に関する公的支出の割合は他のOECD諸国よりも多くなっている。しかしながら、連合王国における高等教育機関にとって、民間セクターからの投資を相当額増加させるための方策はというと、政府により制約を加えられている。これは、政府がフルタイムの学生の授業料のレベルを定めているということ、また、高等教育が、公の利益のための公共財であるという期待が依然としてあるからである。

図7 GDP比率における高等教育に対する公的・私的支出(2000)

Figure 7: Public and private expenditure on higher education as a percentage of GDP (2000)



Source: OECD "Education at a glance" 2003

第3節 研究と知識移転

高等教育の未来(白書)によると、研究のための公的資金の分配はこれまでよりもさらに選択的に行われる旨の提案がされている。そして、高等教育機関は、研究においてより共同作業を行うことが奨励されている。すなわち、コンソーシアと高等教育機関が複数集まることにより、研究活動のより大きな集合体を形成することが可能となる。高等教育機関はまた、研究経費の総額をより綿密に計算し、研究活動のより効率的な運営をすることを要請されている。財政的観点からみて継続が可能な活動を行うようにするためである。現行においては、研究カウンシルが(デュアル・サポート・システムの一部として)研究プ

プロジェクトの資金を提供しているが、これもまた見直しがなされている。これは高等教育機関の財政を意図しない形で圧迫する結果を招かないようにするためである。

知識移転としばしば称される諸活動に対する政策的関心が高まり、それに対する公的資金の支出が増加している。政府と HEFCE とは、このような活動群を教育と研究と並ぶ第 3 の高等教育機関の活動とみなしている。これらはしばしば第三群、もしくは第三の足と呼ばれる。これらの活動は、高等教育機関と地元もしくは地域の産業やコミュニティとの間の相互作用すべてに関わるものである。これらの相互作用は学術的研究としばしば関連はするが、研究とは区別される。

知識移転は契約による研究、コンサルタンシー、高等教育の学位とは結びつかないトレーニングや専門的訓練、大学とそのスタッフ、コミュニティとの間に見られる広範な領域に渡るつながりを含む。これらの活動は高等教育機関の商業的収入になることもあり、それにより、高等教育機関のビジネス・プランニングと経営、財政管理とリスク管理といった新たな問題領域を提示する。

高等教育機関における科学、技術、医療における研究の急速な伸びにより、高等教育機関の文化に大きな影響が出ている。これらの分野における現代の研究活動はビジネスとしての側面を多く含む。(例えば、チームワークによる作業、国際協力や国際的競争、高度な技術の利用、多角的な資金調達源を持つことなどである)。このような特徴により、これらの領域における大学教員および研究者は高等教育機関における高度のマネジメントの役職に就く資格を備えていると考えられるという意見もある。

第 4 節 社会的公正性

政府の見解によると、知識基盤型経済においては、高等教育は社会的公正を達成するための強力な車輪となる。なぜならば、高等教育は経済的富を形成し、機会を創出するからである。高等教育機関への進学機会が拡大すれば、高等教育はシステムとして、ライフロング・ラーニングの枠組みの一環として、コミュニティにおける社会的公正をさらに支える役目を果たすことになる。

第 5 節 市民社会の構築

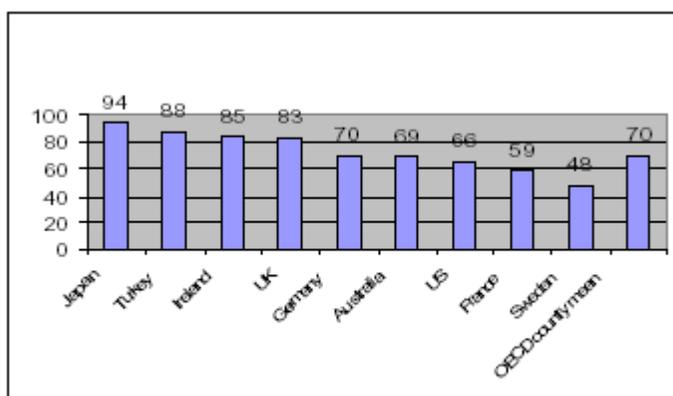
政府はさらに、高等教育により、公的な問題に関心をもち活動を行う市民を育てることができると信じている。このような市民は、社会とコミュニティにおいて活発な役割を担うと考えられる。

第6節 進学機会の拡大・増大と公正な進学機会

これらの経済的・社会的政策目的を達成するため、政府は高等教育への進学機会を拡大し、また増大させようとしている。政府が打ち出した目標は、2010年までに18歳から30歳までの人口の50パーセントが高等教育の何らかの経験を持つようにするというものである。現在の進学率はおよそ43パーセントである。政府はまた、公正な進学機会と社会的な一体性のために年々進歩が見られることを要求する。また、高等教育の修業率は現在80パーセントであるが、これが低下することがないよう要請する。

連合王国の高等教育は、日本、トルコとアイルランドを除く他の OECD 諸国の非修業率に比べて低い。これは図8に示されている。³⁴

図8 高等教育に在学する学生の修業率



Source: OECD "Education at a glance" 2003

進学機会の目標値を達成するためには、需要と供給双方における働きかけが必要となる。現在、高等教育セクターレベルにおいてみると、需要と供給はほぼ均衡している。需要サイドにおいては、政府は Excellence Challenge というイニシアティブをはじめた。これは高等教育への進学を促す目的である。政府の見解によると、16歳時に教育を受け続ける生徒の比率を上げ、家族の中で高等教育に進学した経歴のない学生にとっての進学意欲を向上させることが高等教育進学率を向上させるための鍵となると考えられる。HEFCE は継続教育の資金組織である Learning and Skills Council とともに、Partnership for Progression というプログラムを開始した。これは16歳の生徒が教育にとどまるようながし、継続教育から高等教育への進学を促進しようというものである。これらのふたつのプログラム (Excellence Challenge・Partnership for Progression) は、現在 Aim Higher という名称に統一された。

これに平行する形で、増大した需要に見合うだけの供給も拡大することが必要となるであろう。政府の目標値を達成するためには、2010年までに約30万から35万人の高等教育進学者が見込まれる。これらの新たな進学者のためのコースは、より魅力的なコースを提供す

るために、新たな方法で行われると考えられる。たとえば、職場における技能とより連結したコースがより多く提供されることになるであろう。(新たな Foundation degree がその例である)。また、より多くのパートタイムによる学習、より多くのキャンパス外、ディスタンス。ラーニングといった形態も考えられる。

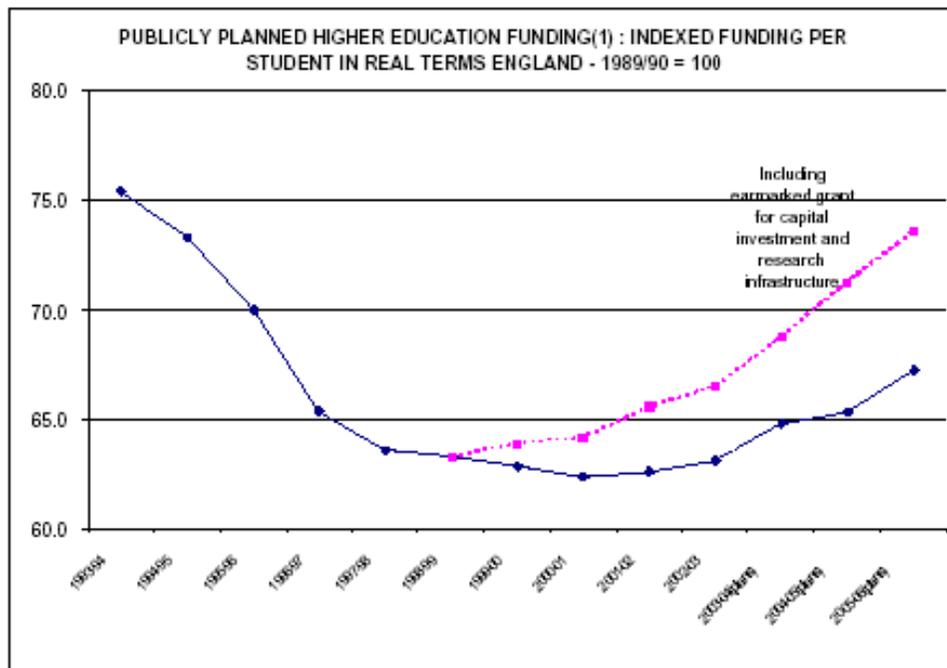
HEFCE によるこれらの増加した進学者数のための財政的措置は、現在検討中である。

第7節 現行の資金体制

HEFCE は DfES に対し高等教育のニーズとさまざまなレベルにおける資金提供が持つ意味合いについて、助言を与える。資金のレベルは政府によって、その目標と優先順位にもとづき、決定される。1989年から1997年にかけて、教育に関する高等教育の資金は、量的変化を考慮すると、実質36パーセント減額された。

このような資金提供における下向きの傾向は、現在の政府により1999年から2000年度にかけて、変更された。だが、2003-2004年度の予算は1987年のレベルに比べ、依然として実質値で33パーセント下回っている。これは図9に示されている。

図9 イングランドにおける高等教育への公的な資金1989-2004



Source: DfES

第8節 高等教育機関の財政的位置づけ

イングランドにおける高等教育機関の収入と支出は2001-2002年度にかけておよそ120億ポンドで、収支は平衡している。活動のフル・エコノミック・コストを考慮すると、高等教育セクターは相当の額の赤字財政になっている。このような赤字状態に対して、高等教育機関はフル・エコノミック・コストを計算し、それらの活動の関する支出を取り戻すよう期待されている。

具体的な活動としては以下のようなものがある。

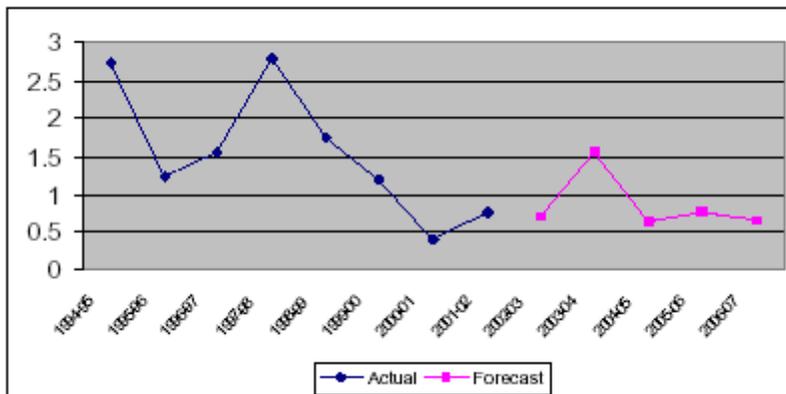
- ・ 大学の活動業務の合理化
- ・ 大学内部のリストラクチャリング
- ・ 教員の削減あるいは非補充による学生・教員の比率の増加
- ・ 施設維持もしくは再投資のための支出の遅延

これらはあくまで再投資のために十分な資金を提供するのに十分な剰余のレベルに達していないという状況における短期的な処置である。2002年に行われた、高等教育の物理的なインフラストラクチャーに必要とされる投資に関するふたつの調査によると、投資と施設維持のための資産の遅延の結果、その補正のために必要となる投資額は80億ポンドに上る。これは、高等教育セクター総資産額の30パーセント、またセクターの収入の60パーセントに相当する。

図10は、国レベルでの高等教育セクターの運営剰余金の増減の傾向を表す。ここから読み取れるのは、総収入に対するパーセンテージとしての運営剰余額は過去10年に渡り減少を続けているということである。³⁵

図10 高等教育セクターの操業の余剰と赤字

Figure 10: Higher education sector operating surpluses and deficits



Source: HEFCE analysis

上述したのは、高等教育セクター全体としての数値である。個々の高等教育機関ごとには、非常に大きなばらつきが見られる。たとえば、近年、赤字になっている高等教育機関の数は全体の3分の1である。

表4 赤字の報告を行った高等教育機関の数

Table 3: Numbers of HEIs reporting operating deficits

Year	Number of HEIs reporting operating deficits
1996-97	43
1997-98	30
1998-99	30
1999-2000	54
2000-01	48
2001-02	46

公的資金の減少と運営上預金の減少にともない、高等教育機関はその収入をすべての活動領域に渡り拡大しようとしている。これには、公的、非公的な顧客からの収入が含まれる。このようにして、ほとんどの高等教育機関の顧客および活動の幅は拡大した。これは第1章において述べられている。以下の表において、高等教育機関が非公的セクターからの資源による収入の拡大に成功した過程が示されている。

表5 収入総額における公的セクターからの収入の割合 1994-5から2001-2

Table 4: Public sector income as proportion of total income – 1994-95 to 2001-02

Year	Percentage
1994-95	67.9
1995-96	66.9
1996-97	65.2
1997-98	64.3
1998-99	63.0
1999-2000	61.4
2000-01	60.4
2001-02	60.3

Source: HEFCE analysis of HEI financial statements 1994-95 to 2000-02

この表によると明らかに公的セクターからの収入の減少が見られる。このような傾向はHEFCEと高等教育機関が直面する重要な逆説を提示する。一方で資金源の多角化を行い、特定の資金源に対する依存を減少させることで高等教育機関はリスクを減少させていると

いえる。他方では、資金源の多角化もまたリスクを伴い、これもマネージする必要がある。たとえば、高等教育機関はより市場に適応したアプローチとシステムとを開発する必要がある。第2章13節において述べたように、公的収入としては、契約にもとづいたサービスの提供によるものが増加している。これは、高等教育機関の核となる活動に対する資金提供の増加とは異なるものである。

第9節 資産とインフラストラクチャー

高等教育機関は公的セクターの一部ではないが、これらの機関の主要な資金は政府からのものである。公的組織と同様に、これは年間の予算ベースの活動であり、支出報告がされる。したがって、高等教育機関は、それぞれのバランスシートがあり、自らの資産の経営は明らかにその責任においてなされるが、資本のニーズに関しては、政府の資金によっている。

現在、おおよそ半数の高等教育機関の資本支出が資本助成により支払われている。他の公的セクターと同様に、さまざまな財政的な圧力が増すときには建物の維持に関する投資がないがしろにされる傾向がある。

1992年に新しい大学が設立されたときに、大学の土地資産に関する調査がなされた。この調査結果によると、すべての大学の建築物や施設を十分な状態に回復するためには相当の維持費が必要であることが証明された。

この調査以降、高等教育機関がその資産のさまざまな側面（維持のされていない地所、図書館、実験施設など）を交換したり、手入れを行うのを支援するための種々の公的資金が提供された。より近年において科学的研究のための建物への投資を支援するためにふたつの大型の資金プログラムが用意された。(the Joint Infrastructure Fund と the Science Research Investment Fund)。1999年から2006年にかけてこれらの二つのプログラムをあわせておよそ30億ポンドを提供することになるだろう。これらのプログラムらうにもかかわらず、高等教育機関は、インフラストラクチャーの貧困を繰り返し主張しており、そのためにワールドクラスの教育と研究が妨げられていると論じている。

2002年に行われた国レベルの調査によると(図10を参照)、すべての高等教育機関のインフラストラクチャーをその目的に見合っただけの良好な状態に引き上げるためには、投資に関する相当額の未処理があり、その額はおよそ80億ポンドと想定される。政府はこのような結論を認め、インフラストラクチャーのための追加的な資金の提供を始めた。このような資金提供の継続のための条件として、高等教育機関がインフラストラクチャー戦略を作成し、かつその維持のために明確は責任体制を取ることが考えられる。

第10節 アカウンタビリティとコストイング

1999年、政府は Transparency Review と呼ばれる主要なイニシアティブを発足させた。これは高等教育機関がその活動によって生じるコストに関するより明確な情報システムを開発し、公的資金のアカウンタビリティの一環として毎年報告することを要求している。これに応じることは、1998年にすべての大学と高等教育カレッジに対して出された Comprehensive Spending Review によって要請されていたことである。コストイングに関する統一的なアプローチは活動にもとづいたコストイングという概念に基づいて開発された。

Transparency Review は現在ではすべての高等教育機関において完全に履行されている。これにより、新たなマネジメントの情報源が確保され、高等教育機関の経営・管理に携わる人々にとり、機関の異なる活動(教育、研究、他の学術活動や支援活動)の財政的パフォーマンスを掌握する助けになる。これにより、よりよい財政的な経営のために重要な貢献がなされるといえる。

Transparency Review において採用されたアプローチは現在、高等教育機関が公的顧客にサービスを提供する諸分野(NHS や研究契約)におけるコストイングとプライシングに適用されている。

第11節 その他の政策展開

このレポートに関連する高等教育における政策の展開は他にも多数あるが、上述したもののほど中心的な関連性は高くはない。

人文・芸術系における研究と投資の増加

イングランドにおいてクリエイティブ・インダストリーおよび文化産業の重要性が顕著に高まっている。これは文化的・社会的な貢献とともに、経済的効果および雇用効果という観点からもいえることである。過去においては、これらの産業を裏付ける人文・芸術系における研究および学術活動は、科学の分野との「関係は弱い」と考えられていた。しかしながら、数々の近年のレポートにおいて、これらの領域が経済にとって重要であることを強調されており、2003年1月に出版された白書においても新しく芸術・人文系研究カウンスルが2005年までに創設されることが発表された。

教育と学習に関する新たな方策と技術

教育と学習を支援するための技術における進展は目を見張るものがあり、これらを使った学生の学習支援の方策においてもさまざまな変化と進展が見られる。イングランドにおいて「オフ・キャンパス」の形態で学習する学生の数は増えている(例えばディスタンス・ラーニング、e-learning、work-based learning など)。また「オン・キャンパス」の学生もま

た、給与を得る修業に従事したり、パートタイムで学習したり、あるいは家族や他の責任を伴った年齢層が高い学生であったりする。これらの変化がどのような影響を持つのかは依然としてはっきりとはわからないが、高等教育機関の投資のニーズやそこでどのようなスタッフが必要とされるようになるのかに影響を及ぼすことになると考えられる。

将来、学生による授業料の負担が増加することにより、新たな消費者としての意識と需要とが生まれることが予測される。これらはその他の市場のプレッシャーとともに高等教育機関に影響を与える。

競争と協力

イギリス経済全体を通じた長期的な傾向として、市場的な意識を高めること、公正な競争と消費者意識を高めることとがある。これにより高等教育および他の公的サービスは影響を受けてきたが、市場的競争と協力（もしくは国家による計画）とのバランスが実際にどうなっているのかは政府が変化するたびに異なっている。現行の財政的レジームにおいては、強力な大学やカレッジが弱小の機関と教職するために本当のインセンティブを提供しているとはいえない。大学やカレッジがそれぞれの強みである分野に焦点をおきつつ、多様な活動領域におけるサービスを提供していこうとするためのルートとして機関間の協力の発展ということを考えるのであれば、このような状況について、問題意識を持つ必要がある。

1990年代において高等教育機関による競争、マーケティング、そしてビジネス的なアプローチといったものが強調されるようになってきた。より最近では協力に対して、より大きな強調がなされるようになってきた。このような見解は特に、小規模もしくは脆弱な機関が協力できるパートナーを探すよう促す政策、強力な機関がコンソーシアを形成するよう促す政策に反映されており、このような連携により、地域レベルそしてグローバルレベルの市場においてより効果的になりうると考えられている。現在、多数のイングランドの高等教育機関が統合や戦略的連携について議論したり実際に考えたりしており、これは近い将来の政策的な文脈においてますます増えていく傾向であると考えられる。

リーダーシップ、管理と経営

高等教育におけるリーダーシップに関して関心がとても高まっている。それにより、大学やカレッジが近い将来において直面する挑戦に立ち向かうことができるよう装備をしようということである。このような意識は、Leadership Foundation の設立にも反映されており、これは、リーダーシップにとり必要な技能を、世界的な視野にたって実践的に取り入れ、開発していくのを助けようとしている。

教育の質保証と消費者としての学生

現在学生が学費を通じて彼らの教育のためのコストに貢献をしていることから、学生の中

には、「バリュー・フォー・マネー value for money」すなわち支払っただけのものに見合うサービスの提供を確実なものにしようという関心が増している。すなわち、学生が得る学位の市場的な価値、そしてその学位を得る高等教育機関のブランド名とが重要性を増している。

学生にとって、正しい高等教育機関とコースを選択するためには情報が必要である。教育の質評価と質の向上という両方の課題が進展をしているが、これらの観点から高等教育機関が質的評価の結果や外部評価者のレポートをも含めて公開し、学生に情報提供をするよう要請している。

それに加え、Universities UK (大学学長協会) Standing Conference of Principals (カレッジ校長協会) と HEFCE は質の向上を促進するためのさまざまな活動を統合し、新たな形態の機関を準備している〔訳者註 2004年に Higher Education Academy が発足した。〕主要な関心は、大学教員の教育技能を向上させることにある。

第4章 政策的手段とメカニズムの状況

第1節 はじめに

大学やカレッジは自立した機関であり、自らの学術活動と経済的活動の経営に責任をもつ。これはつまり、よりよい財政的管理と経営とに第一義的責任があるということである。

高等教育セクターの健全な管理と経営を確実なものにしようとする数々のメカニズム（instruments）が存在する。このレポートにおいて論じられた主要なメカニズムは、高等教育セクターの財政的経営とアカウンタビリティに関する特定の責任を伴う緩衝機関としての HEFCE の役割と位置づけに関するものである。具体的には以下のようなものがある。

- ・ HEFCE により高等教育機関に要請された義務
- ・ HEFCE により取り入れられた財政的な諸規則
- ・ HEFCE により監査される高等教育機関の組織的健全性
- ・ セクター全体との協調において HEFCE により行われる、特に管理と経営分野におけるグッド・プラクティスの促進

第2節 高等教育機関による独自の経営の方策

高等教育機関は（自らの管理に関する規定が定める中で）自らの戦略、組織としての管理と経営の形態を定め、実施し、自らのリスクを認識し、処理する責任がある。高等教育機関は自らの外部監査者を指名し、内部におけるチェックとコントロールの方法が適切であることを確認し、これらの作業の有効性が内部において適切に検査されているよう確認する責任がある。

これらの責任を果たすために、高等教育機関はさまざまな専門領域から組織の効率的な経営に的確な貢献を行うことに関心のある専門的な関心を持ったスタッフを雇っている。たとえば、本調査において行われた高等教育機関への訪問により明らかになったのは、とくに HEFCE からの要請がない場合でも、高等教育機関によって雇われた専門的公認会計士が中期財政見通しをたてているということである。（とは言っても、このようなグッド・プラクティスの進展と拡がりを加速した背景には HEFCE の影響が見られることは事実である）

結果として、高等教育機関はその管理運営にあたり、定期的に、専門領域において最善の方法を採用するようになる。機関への訪問の際に、質の高い財政的経営の多くの事例が明らかになった。たとえば、以下のようなものが見られる。

- ・ 予算開発のプロセス
- ・ 予算のコントロールとその運営

- ・ マネジメント・アカウンティング、予算配分者へのサポートと委員会への報告
- ・ キャッシュ・フローの見通しとその運営
- ・ リスク・マネジメントの手法
- ・ 財政的プランニングと見通しの手法、シナリオ策定と仮説分析

さらに高等教育機関は自らが操業する環境の定期的なレビューを行い、自らのステイク・ホルダーと顧客との期待に合うよう努力しなくてはならない。したがって、これらの機関の経営手法は常に進化せねばならず、かつ今日必要なレベルの安定性を与えなくてはならない。

第3節 緩衝機関としての HEFCE と高等教育機関に課された義務

HEFCE は政府と高等教育機関との間に位置する。これにより、双方向の影響を与えあう機会が生じる。HEFCE の役割の一部は高等教育に関する政府の政策を実施し、高等教育の発展に影響を与えることであるが、HEFCE はまたそれ自身が持つ高等教育セクターに関する知識を通じて、また教育技能大臣への諮問的役割を通じて、政策自体を形成することができる。このような立場上、HEFCE は政府と高等教育機関との信頼を獲得することが重要である。

一般的にいて、HEFCE はこのような役割を果たすために、高等教育セクターにしてオープンで、かつ諮問的な役割を果たし、大学の組織的な自立性を尊重し、アドバイスと指針を提供するという政策をとっている。HEFCE は高等教育機関が何をすべきであると告げるのではなく、その方向性を高等教育機関セクターとともに発展させていこうという姿勢をとっているのである。

HEFCE のこのような立場は、高等教育機関が財政的に困難な状態にあるとき、あるいはセクターが望まない行動や結果を政府の省が望むときには、緊迫したものになる。そのような状況は、幸いなことにそう多くはない。

高等教育機関が相対的に自立性を持ったイングランドのシステムにおいて、このような緊張関係が発生するのは自然な帰結である。そのような緊迫した関係が生じた際には、HEFCE は、政府と高等教育機関双方からの信頼を保持するという挑戦に直面する。同時に HEFCE は独立した組織であり、必要であると判断する時には、必要なことを発言するという姿勢を示す必要がある。

第4節 アカウンタビリティを示すために HEFCE により高等教育機関に課された義務

HEFCE は資金を提供する高等教育機関ひとつひとつと財政覚書を交わしている。各々の高等教育機関は以下の要件を確保する必要がある。

- ・ 運営組織を代表して、財政覚書が守られるよう確実にする責任者が任命されること
- ・ HEFCE により提供された資金が1992年継続・高等教育法に定められた目的、財政覚書、HEFCE により定められた条件に即して用いられること
- ・ 資金の管理が適切に行われること
- ・ 高等教育機関が健全な内部の経営とコントロールのシステムを有すること
- ・ 健全なリスク・マネジメントの枠組みが存在すること
- ・ 高等教育機関の財政的・学術的分野の活動が財政的に見合うように計画し、実施されていること。すなわち継続的な期間において、支出総額が総収入を上回らないこと。
- ・ 公的資金の使用を通じてバリュー・フォー・マネー（効率的な財政運営）が行われていること
- ・ HEFCE により要請された情報が提供されていること
- ・ 長期的な財政的なコミットメントを行う前の段階で、HEFCE により与えられた条件を満たしていること
- ・ コスティングとプライシングに関する適当な方法が用いられていること
- ・ 適切な会計の記録が保持されていること
- ・ 監査委員会が任系され、内部および外部の監査が HEFCE の監査実施規則（Audit Code of Practice）に即して行われていること
- ・ HEFCE の監査サービス（Audit Service）が行われており、HEFCE が高等教育機関の内部のコントロールと運営のあり方を評価するための情報が提供されていること。

これらの要請に対する高等教育機関の反応は肯定的なものであり、財政覚書に即さないケースというのは稀である。要請の中には簡単に遂行できるものとそうでないものがある。例えば、高等教育機関はその活動のフル・コストを常に把握しているとは限らないし、これらの活動に対して価格を想定する際に、フル・コストを取り戻そうと努力してない場合もある。ほとんどの機関が Transparency Review の結果としてよりよい情報を獲得するようにはなっているが、このようなコストに関する情報が、経営に関する決定や価格決定行動にフィードバックされるまでには、しばらく時間を要するであろう。

HEFCE の監査サービス（Audit Service）は、高等教育機関の内部のコントロールや運営の形態についての評価を行う。監査サービスにより、監査実施規則（Code of Practice）が作られ、定期的に更新される。これには、高等教育機関に対する内部および外部の監査が含まれる。財政覚書によると、規則に沿うことは高等教育機関に対して義務付けられている。

第5節 HEFCE により行われる資金提供の方法

HEFCE による高等教育セクターへの資金配分がどのようになされるかは、セクターの行動を動かす重要な梃となる。資金提供に関する HEFCE のふたつの基本的なアプローチは以下のようなものである。

- ・ **ブロック・グラント**：これは教育や研究の遂行など広い分野における成果をもたらすための資金として高等教育機関に配分される特定の額の資金である。これらの資金がどのように用いられるかは、機関の自由である。
- ・ **特定のプログラムやイニシアティブに目標を絞った資金**：これは資金に対して、高等教育機関が特定の分野における結果（アウトカムもしくはアウトプット）を出すことを要請する。

特定の状況において、どちらのアプローチが適応されるのかを決めるのは HEFCE の役割である。考慮すべき要素としては、高等教育機関がブロック・グラントにさらに資金を加えることで要請された結果を出すことができるかどうか HEFCE が判断するか、もしくは、より特化したアプローチが必要であるかどうか、という点である。現在、90パーセント以上の資金はブロック・グラントを通じて分配されている。およそ5パーセントが特定のプログラムやイニシアティブに対して分配される。³⁶ 以下において、これらのアプローチについても述べる。

ブロック・グラント

教育と研究に関するブロック・グラントに関しては、このレポートの第1章において述べられた。高等教育機関はこれらの資金をその提供を受けた教育と研究における結果を出すために自由に用いることができる。したがって、アカウントビリティが問題となるのは、アウトプットもしくはアウトカムという観点からである。すなわち、学生数と研究活動であり、資金がどのように使われたかという観点からではない。ここでは質の問題が最重要課題である。教育と研究の質についての評価（QAA や RAE による）が低い高等教育機関は資金を失う。これは、HEFCE が直接資金を減額するか、もしくは顧客（学生と資金提供者）が他の高等教育機関を選ぶことによっても起こる。

特定の目的に対する資金提供

HEFCE はセクター内における特定の変化を達成するために資金を供する。このような資金には、学習と教育戦略の開発のための資金、教職員の報奨と人材開発のための資金、産業やコミュニティとの関係を接近させるための資金などがある。高等教育機関はこのような資金に対して提案書を提出し、資金を用いることで該当する政策目標を実施する助けになることを示さなくてはならない。機関は、グッド・プラクティスを普及させることも要請されている。

HEFCE は、運営と経営におけるグッド・プラクティスを開発するために限られた額の資金を提供している。いくつかのケースにおいて、これらの資金を配分する目的は特定の高等教育機関にグッド・プラクティスを開発させることにあり、ついでそれを残りのセクターに普及させるというものがある。その他の場合では、グッド・プラクティスはセクター全体と強力の上、形成され、その適用も共同作業を通じて促進されることになる。

HEFCE が特定分野に絞られた資金を以下のような目的で使ってきた。まず、高等教育機関の間のよりよい協力関係を形成するため、構造的な変化を起こすため、そしてセクターにとって有意義であると考えられる戦略的な課題を提起するため、である。

資本資金（capital funding）の提供はあるが、特定の成果に絞られる。例えば、過去におけるインフラストラクチャーに対する不十分な投資であるとか、障害を持った学生のための施設の改善といった事項に向けられる。これらの場合、すべての高等教育機関が配分を受けるが、これは、意図された目的に使われることが条件であり、またこれらの成果がどのように達成されるかについては高等教育機関が決めることになっている。

第6節 機関として健全であるための方策

HEFCE は、高等教育機関の健全性を確保するという点において、ふたつに分かれた方向性を持っている。このプロセスにおいて、その他の要素、例えば、資金の量といった観点の勘案は含まれていないという暗黙の前提がある。ふたつの方向性は、補完的な位置づけにある。

- ・ 高等教育機関をモニターし、初期の段階で問題となりうる領域を同定するということ。次に高等教育機関の側からその特定の状況を解決するための行動をとることが求められる。
- ・ そのような高等教育機関の健全性に関する問題の原因について言及するということ。運営と経営におけるグッド・プラクティスの開発と促進により、高等教育機関がそもそもの問題を回避することができるよう助けるという意図がある。これは、事前対策の一部としてのプロセスである。

第7節 機関の健全性に関するモニタリング

HEFCE は高等教育機関におけるよき財政的運営と経営について監査を行い、それを促進するという役割を担い、そのような枠組みを確立してきた。

モニタリングの手続きに関して言うと、近年において単なる財政的なモニタリングを超えて、機関全体をカバーするものになっている。機関の健全性に関するモニタリングにおいて考慮されるのは財政的な健全性を困難にすると思われる要素、すなわち学生の不十分な

募集、質評価における不十分な結果、主な契約や鍵となる教職員の流出、運営や経営のあり方やシステムにおける弱さなどである。

これは早期の警告システムであり、これにより問題を同定し、処理を行う。このような問題の多くが何らかの形における、運営と/もしくは経営の弱さであるとみなしうる。これは運営と経営におけるグッド・プラクティスの開発と平行して考慮されなくてはならない。そのようなグッド・プラクティスの開発は、高等教育機関が問題の原因について立ち向かい、他の問題の発生を防ぐのを助けるという目的がある。

HEFCE は高等教育機関から鍵となる情報を収集し、機関の健全性に関して見解を形成する。

- ・ 戦略的計画
- ・ 年間の操業計画
- ・ 会計監査報告
- ・ 5年間に渡る財政予測
- ・ 年度中間における財政収益
- ・ 外部監査からの経営に関する文書
- ・ 監査委員会の年間報告書
- ・ 学生募集に関するデータ
- ・ 質評価に関するデータ

この情報は HEFCE における専門家のチームにより分析・モニターを受ける。

第8節 よい管理と経営の実践の発展のために

HEFCE やその他の機関は、定期的に高等教育機関のためにグッド・プラクティスに関する指針(Guideline)を出版する。例えば、理事に関するガイドが University Chairman Committee により作成され、HEFCE と共同で出版された。³⁷

指針は高等教育機関に相談しながら開発され、しばしば、地域ごとに開かれるセミナーにおいて公表されて、機関の支持を得る。

第9節 高等教育機関に課された政策手段の実施に関するまとめ

まとめると、高等教育セクターの健全な財政的な運営と管理を確保するための責任にはさまざまなものがあり、以下のようなものから成る。

- ・ HEFCE は、高等教育セクターの財政的な必要性について教育技能省(DfES)に建言する。
- ・ 政府は、高等教育に対して、どれだけの公的資金を提供したいと考えているかを決める。

- ・ DfES は HEFCE に高等教育セクターのモニタリング、規制と資金の提供といった細部にわたる業務を代理で行わせる。
- ・ HEFCE は資金提供に関する政策と方法を開発し、その目的と目標を実施し、一定の成果を確保する。
- ・ HEFCE は財政とアカウンタビリティに関する枠組みを設定し、その中で高等教育機関は、財政覚書と監査に関する実施規則（Code of Practice）を通じて、どのように操業するかを決める権限がある。
- ・ HEFCE は、高等教育セクターとして、また個々の機関としての、制度的・財政的な健全性について全体的なモニタリングを行う。そして、HEFCE はグッド・プラクティスを開発し、その適応を促進する。

表 6 においてまとめられているのは、高等教育セクターが適切な形で財政的に経営され、財政的に実行可能であるよう確保するための、共同的政策の枠組みである。そこにはさまざまな要素が含有されている。

表 6 財政的運営と管理の枠組みに関するまとめ

領 域	責 任	外部の影響
個々の高等教育機関の財政的健全性	高等教育機関が自らの財政的位置づけに責任を持つ	HEFCE によるモニタリング；財政覚書による HEFCE からの要請；HEFCE は、高等教育機関が提出する財政上の収益の実施と質についてモニター。
財政的運営と経営上の枠組み	高等教育機関が自ら設定	セクターの実践からグッド・プラクティスを HEFCE がセクターとの協力で開発。
財政的レジーム	高等教育機関は自らの枠組みを設定。ただし、財政覚書で設定された基準と要請に従う。	赤字と借り入れに関して HEFCE の規定がある。
監査の枠組み	高等教育機関は自らの内部・外部監査者を任命。HEFCE の監査実施規則に従う。	実施規則において HEFCE が監査レジームについて規定。
財政上のシステムと情報	高等教育機関は完全に自由を有する。	なし。監査者を満足させるのが条件。
財政上の計画	高等教育機関は自らの枠組みを設定。ただし、財政覚書で設定された基準と要請に従う。	HEFCE が組織の計画を定期的に提出するよう要請。毎年、年間の操業記録と 5 年間の財政予測の提出を要請。

領 域	責 任	外部の影響
リスク・マネジメントとリスクにもとづく内部コントロール	高等教育機関は相当の自由を有する。	リスク・マネジメントと内部のコントロールに関する仕組みが満足のいくものであることを監査委員会が確認する必要。HEFCE によるグッド・プラクティスの指針が出される。
教育の質	高等教育機関の責任で高い質の教育を維持し、実施する。	QAA による定期的な評価。専門団体と法令上の機関によるモニタリングと認可。QAA によるフランチャイジングと海外との協力に関するグッド・プラクティスの指針が出される。
研究の質	高等教育機関の責任で高い質の研究を実施。	RAE による成果の評価。研究カウンシルの助成金、他の外部研究契約への応募に対するピア・レビュー。

第5章 レジームの実施状況

第1節 はじめに

本レポートのこの章において論ずるのは、前章で述べたような健全な財政的運営と経営、財政的実行可能性についての政策手段（instruments）が実際にどのように機能するのかという点についてである。以下のような論点が展開される。

- ・ 緩衝機関としての HEFCE
- ・ 資金提供のレジームが実際にどのように機能するか
- ・ HEFCE のモニタリングのシステムが実際にどのように機能するか
- ・ グッドプラクティスに関する指針（ガイダンス）による影響

分析において、必要に応じていくつかの少数の高等教育機関の見解が含まれている。本レポートの作業において6つの高等教育機関に訪問が行われ、財政的運営と経営の効率性について、また HEFCE のモニタリングと支援に関する枠組みの有効性について、それらの機関の見解が求められた。

第2節 緩衝機関としての HEFCE

高等教育セクターの生存にとって影響を与えるもっとも重要な政策手段（instruments）が、HEFCE が大臣に対して内密に行う進言であり、それはセクターにおいて必要とされる資金のレベルについてであったり、他の多くの事柄も含むものである。HEFCE は政府の政策と財政計画に直接影響を及ぼすルートを持っている。

HEFCE のモニタリングに関する枠組みは、「軽少なアプローチ」（light touch）と表現される。なぜならば、HEFCE はできる限りにおいて、各機関の独自の財政的モニタリングと、機関が独自の目的のために収集した情報とに拠っているからである。これは HEFCE の側の、高等教育機関に対するアカウンタビリティによる負担と最小化しようという方向性の一部としてとらえられる。財政的経営は機関の経営の一部であり、HEFCE が高等教育機関から収集する情報（財政的なもの、そうでないものを含め）は、HEFCE が機関全体の健全性について見解を形成する際の助けとなるように意図されている。

HEFCE と高等教育機関との関係は重要であり、HEFCE がうまくその役割を果たすことは、双方にとっての利益となる。したがって、例えば、HEFCE は資金提供に条件を付与したり、資金提供を拒否したりすることで強硬なやり方に出ることは、他の方法で成功しなかった場合を除いて、なるべく避けようとする。

實際上、HEFCE と高等教育機関との間の関係は多数のレベルにおいて機能する。

- ・ 学長・副学長など経営の責任者や理事会などのレベル
- ・ マネジメントのレベル
- ・ 監査のレベル

最上位において、HEFCE の理事会と各高等教育機関の運営組織との間には正式な関係がある。HEFCE の最高責任者もしくは重役が高等教育機関の長を訪問して、戦略的な課題について議論する。このように上位レベルにおける接触が保たれ、このようなレベルにおいて、両者の間の全般的な政策や原則に関する理解がなされるようにしている。

マネジメントのレベルにおいても、定期的に HEFCE のスタッフ（地域ごとのコンサルタントとそのチーム）が高等教育機関を訪問し、資金提供に関わる諸課題、機関の健全性、計画に照らした時の進捗状況、その他の運営上の課題、例えば学生の募集、学部の再編、資本の獲得について議論する。

HEFCE の監査サービスは、高等教育機関への訪問のプログラムを有する。高等教育機関が HEFCE に提供する情報に基づき、監査サービスはリスクに基づいた監査を行う。その際に審査の対象になるのは、以下のような事柄である。

- ・ 組織としての運営の形態
- ・ 高レベルにおける財政戦略
- ・ 組織としてのリスクに対する戦略
- ・ 別個の監査者によって独立して実施された内部監査サービスの最新のレビュー

HEFCE の監査サービスの態度としては、他の監査者、すなわち高等教育機関独自の内部および外部の監査者による仕事に定型的な情報に関しては依存をするというものである。このような方法をとることで、HEFCE の監査サービスは、リスク分析により同定された、より重要性の高い諸課題に集中することができる。次に、高等教育機関に対して、弱点を補強するよう、勧告を出すことができる。HEFCE は、これらの勧告が実施されるよう主張する法的な権威はない。しかし、実際には、高等教育機関は通常それらの勧告を受け入れ、実施するよう努力をする。

第3節 HEFCE によるリスクの評価とその結果

HEFCE は高等教育機関がリスクに直面しているかどうかを確認するために3つの周期的なプロセスを保持する。

- ・ 財政的な予測（各年7月に提出）
- ・ 財政報告書、会計上の監査を含む（12月までに提出）

- ・ 年度中間のレビュー（3月）年度内の進捗を報告する。

このようなサイクルにより HEFCE は財政的な健全性に問題がある際にそれを認めることができる。財政予測により、5年間の計画期間における余剰と赤字の意図される状況が明らかにされることになる。まださまざまなほかの指標、例えば学生の数やスタッフのコスト、資本プログラムの程度と財政管理状態も同定される。これらの予測から、HEFCE は高等教育機関がいかにもその進捗状況を認識しているのかを確認する。財政予測においては、数字上の不一致が明らかになるような仕組みができています。

監査を受けた財政報告書と年度中間の財政レビューは進捗状況（あるいはその逆）、財政的予測に代表されるプログラムの実施の際のトレンドの確認に用いられる。この段階で認識された重要な変化は高等教育機関の組織上の健全性の分類の再評価にいたる可能性もある。

財政上困難な状況にいたりうるその他の鍵となる要素もまた、定期的にモニターを受ける。学部生の募集状況を計画数に照らすというのもその中に含まれる。学生数が計画に満たない場合、財政上の不足につながり、これは計画した余剰を赤字に転落させるか、すでに予期された赤字を悪化させることにもなりうる。このような状況において、組織の健全性を見直しにいたることもある。特に、財政予測の部分である不確定な要素の計画、リスクの評定が不十分な場合にはそのようなことが起こりうる。すでに述べた周期的なプロセス外で、組織の健全性について影響を与えるその他の要素というのは、通常、単一で、問題となる高等教育機関が起これた特殊事情による場合が多い。

入手可能な情報の評価に基づき、HEFCE は高等教育機関を4つのリスクの分類に位置づける。

このような分類は機関を以下のように分類する。緊急のリスクにさらされている（例えば、学生募集が不十分であるといった場合）機関、1年内外のうちにリスクにさらされる可能性のある機関、そして、戦略期間中もしくは予測期間中において取り組むべき課題に直面する可能性のある機関。緊急のリスクがある場合には、HEFCE は高等教育機関に対して行動を準備するか、回復のための計画を策定することを要請し、そのような計画において表明された段階に応じてモニタリングを行う。困難な状況の原因に対して処置がなされたら HEFCE が判断した際の際のみ、モニタリングは通常のレベルに戻される。

第4節 資金提供の枠組みの実際

高等教育機関自身、高等教育セクターの代表団体と HEFCE による分析から明らかなのは、すべての高等教育機関がすべての活動において同時に国際的に卓越したスタンダードで業務を行うような環境を実現するには、公的な資金は不十分な状態である。したがって、

高等教育機関はそれぞれの強さを持つ領域に焦点を絞るべきである。このような強みに焦点を絞る作業の一部として、HEFCE は以下のような作業に力を入れる。

- ・ 効率的な財政的運営と管理の形態が整っていることを確認し、それにより、高等教育機関が入手可能な資金を最大限有効に使えるようにする。
- ・ 資金的インセンティブを用いて、高等教育機関の行動に影響を及ぼす。
- ・ 高等教育機関に対してそれぞれがもっとも強みがある分野に集中するよう促す。この根拠としては、すべての高等教育機関がすべての活動において必要なレベルの卓越性を発揮することができるのではないという点がある。

高等教育機関の行動に対する資金の影響

HEFCE によって提供される資金のレベルと、そのような資金に伴った条件とが機関の行動に影響を与える。一般的には、高等教育機関にとって入手可能な資金の割合を最大化するよう求め、セクターにとって入手可能な資源を追求するのは、当然といえよう。

教育の資金提供の方法は、成長に対する機会の提供という意味では限られている。高等教育機関は追加的な学生数に対して資金を得ようとするのが可能である。これにより資金を伴う成長を確保することができる。同時に、高等教育機関は、実際の資源とスタンダードな資源との間の相違の「許容範囲」(第2章10節参照)内に自らを位置づけることができる。プラス5パーセントに近い場合、学生数を減らし、学費による収入がより少なくなることを意味するが、助成金を維持することができる。マイナス5パーセントに近い場合、より多くの学生を獲得し、学費を上げなくてはならないが、助成金はあがない。これは、教育に関するコストを下げるか、わずかにしか増加させない場合は有益かもしれない。

他方で、高等教育機関は研究のためのより多くの資金を獲得するためにはより大きな機会があると認識している。したがって、高等教育機関の中には研究機能を伸ばすために投資を行い次回の RAE の際に研究のためのより高額な資金獲得に成功することを期待しているものもある。

同様に、高等教育機関は焦点を絞った資金の獲得も行う。それは追加的な収入を得るためであるが、しばしばそれは、資金が向けられた特定の目的がこの機関にとっての方向性に合致しない場合でさえも起こりうる。

このような行動は高等教育機関にとって最善の選択ではないかもしれない。なぜなら、このような行動を取ることで、機関の中心となる使命とは異なる方向に機関の活動を振り向けることになりうるからである。また、このような方向性は機関の決定を短期的なものにする可能性がある。それは、資金の獲得という観点であり、それにより、より適切な

方向性に動く能力に制約を加えることもありうる。これらの行動は、高等教育機関が長期的な実効性や維持可能性よりも、短期的な生存に力をそそがなくてはならないときには、いたし方のないことではある。

特定の目的に対して資金を提供することは他の意味においても期間の行動に影響を及ぼす。例えば、学生は、機関が学習と教育に関する戦略を策定したことから利益を得ているが、これは特定の資金の要請によるものである。同様に、高等教育機関は人事経営の実践に関して改善を行っているが、これは教職員の人材開発と報酬のための資金からの支援を受けている。コンサルテーションとレビューもまた、高等教育機関に影響力を持ち、改善の方向性を示す手立てとなっている。

焦点となっているのは、大学やカレッジが諸活動を経営していく際の自らの戦略を練り、発達させていくということにある。

ほとんどの資本資金提供は、高等教育機関にとり、条件付きの配分として提供されている。すべての高等教育機関は配分を得るが、資金の用途はより大きな政策的目標の一部でなくてはならない。例えば、過去におけるインフラストラクチャーへの不十分な投資への対応であったり、障害を持った学生のための施設の提供であったりする。もしも資金がブロック・グラントの一部であった場合、これらの政策的目標が達成されるかということそれは疑わしい。高等教育機関が資金獲得と意思決定の際に、グッド・プラクティスに従うこともまた、このような資金の条件である。

財政覚書によると、高等教育機関はその活動のフル・エコノミック・コストを掌握していなければならない。1997年以降、HEFCE は高等教育機関がそのコストに関する情報を改善し、そのような情報が意思決定のプロセスに反映されるよう働きかけてきた。その後のTransparency Review と、Transparent Approach to Costing の実施において、諸活動のコストに関する知識が深まり、価格設定と資金提供に関する意識も深まった。1999-2000年度から、高等教育機関は諸活動のコストに関する要約を提出すよう要請されている。³⁸

HEFCE の見解は、このような傾向はアカウントビリティを高めただけでなく、多くの高等教育機関における経営の意思決定において、本質的な改善をもたらしているというものである。諸活動にかかった実際のコストに関する認識の向上により、ある特定の活動を継続すべきかどうか、あるいはいかにコストを削減することが可能か、といったような点についてより焦点を絞った議論が可能になった。これと平行して、支払った価格に相応する価値を顧客が得たかどうかについて考慮する必要性についての理解が高まっている。この背景には、高等教育機関はより多くの資金を自分自身で作り出す必要があるという必要性

があるという認識があり、そのようにすることで、維持可能な将来のための投資を行うためのキャッシュ・フローを供出することが可能になる。

政府の2002年のスペンディング・レビューは高等教育機関が長期的な観点からインフラストラクチャーの維持を行い、その活動のフル・コストを回復する責任の重要性を強調している。2004-2005年度からの追加的な資金はこれらの課題に向けられている。一方、大学やカレッジは増加した資金による追加的な活動を実施することが期待されている。

モニタリングに関する高等教育機関の見解

6つの高等教育機関をサンプルとしてフィールドワークが実施された。詳細は付録Bに掲載してある。これらの高等教育機関によると、HEFCEは高等教育機関によって高等教育セクターと政府との間の緩衝機関として価値のある存在である。高等教育機関とHEFCEとの間の関係は通常良好である。いくつかの高等教育機関はこのような関係を「パートナーシップ」と呼ぶが、HEFCEの役割について確信が持てない高等教育機関もある。そのような場合、HEFCEの役割は、資金提供者、計画策定者、警察、それともアドバイザーなのだろうか？という問いがある。一般的には、HEFCEとの関係は、規模が大きく歴史がある機関よりも、新しく規模の小さな機関により、より高く評価され、より肯定的にとらえられている。高等教育セクターの多様性はこのように反映されている。

HEFCEとの関係をパートナーシップと呼ぶ高等教育機関によると、彼らは定期的にインフォーマル（かつ役に立つ）会合をHEFCEの職員とともに持ち、新たな課題について議論を行っている。けれども、他の高等教育機関はより慎重で、通常、そのような議論は避け、HEFCEと適度な距離を置こうとしている。これらのグループは、高等教育セクターと自分自身で持っているネットワークを活用することを好み、議論や課題の交換を行う。

高等教育機関は、独立した組織としての自らの立場とHEFCEによって行使される影響力との間に明らかに緊張関係を見出している。機関によっては、このような緊張関係をより、困難な関係として認識している。

訪問を行ったいくつかの高等教育機関は、HEFCEはより事前対策的な行動をすべきと考えている。すなわち、問題を同定するのみならず、問題解決にとって助けになるべきだと考えている。高等教育セクターにおける見解として、HEFCEが高等教育機関における財政的な問題を同定すると、重いモニタリングの枠組みを導入するが、高等教育機関が自らが抱える問題を表明するのを事前に助けるということはない、というものがある。逆に、高等教育機関の中には、HEFCEが事前対策的な役割を担うことに明らかに不快に感じており、自分たちでその問題解決は可能であると考えている。

訪問を受けた高等教育機関は HEFCE のモニタリングの枠組みが特に煩わしいものであるとか、時間を食うものであるとか考えてはいない。このような見解は喜ぶべきものである。なぜなら2000年に PA コンサルティングが HEFCE のために行った報告書³⁹ やより近年の高等教育に関する Better Regulation Task Force において示されている高等教育機関が直面しているアカウンタビリティの負担について懸念がセクター内で示されているからである。訪問を受けた高等教育機関はさらにこのような見解を示している。HEFCE によるモニタリングの枠組みが彼らの行動に与える影響はせいぜい周縁的なものであるに過ぎない。それは以下のような理由による。

- ・ HEFCE のモニタリングにより、高等教育機関が情報収集や分析を強制されるということはない。HEFCE に提供されるのはすでに作成された文書であるか（例えば監査の手紙）、機関内部でいずれにせよ作成されるか用いられるかしたものである。
- ・ 経営に関する決定や行動がモニタリングの結果によって変化するという事はない。

グッド・プラクティスに関する指針

グッド・プラクティスに関する指針は高等教育機関が運営と経営に関する仕組みを発達させるのを助けようという意図で作られている。指針はあくまで指針であり、それを用いることが義務付けられているわけではない。しかしながら、指針はセクターとのコンサルテーションを通じて形成されたグッド・プラクティスを代表しており、HEFCE がそのようなグッド・プラクティスを適用しようとしないう高等教育機関に対して疑問を投げかけることは、適切であるといえる。

財政的な運営と経営に関する指針の文書は以下のような分野を含んでいる。

戦略的分野

- ・ 戦略的計画
- ・ リスク・マネジメント
- ・ 効率的な財政的経営
- ・ 財政戦略の開発

業務的な分野

- ・ 資産経営
- ・ 投資の決定
- ・ 関連会社
- ・ コストと価格の計算
- ・ 資金調達
- ・ バリュース・フォー・マネー 研究

グッド・プラクティスに関する指針に対する高等教育機関の見解

機関訪問の際、HEFCE によって開発されたグッド・プラクティスに関する指針の価値については、異なる意見が見られた。

新しく、規模が小さい機関は指針の意義を規模が大きく歴史のある機関よりもはるかに高く評価している。その理由は以下のようなものである。

- ・ 新しい高等教育機関はセクターに対する要請とその財政的枠組みに対していまだに適応を始めたばかりの状況にあり、HEFCE により提供された指針による助けを評価する。
- ・ 小規模な高等教育機関は経営に関する資源に乏しく、考え方や政策や手続きに関する蓄積が少ない。これらの領域を HEFCE の指針は提供している。したがって、これらの機関も HEFCE による支援を評価している。

指針そのものは一般的に(しかし全くそれだけとはいえない)助けになり、質がよく、適度なコンサルテーションにより作成されているとみなされている。しかし、この調査が得た見解の中には次のような意見もある。指針が反映しているのは、その広範はコンサルテーションの結果として、最小共通項目でしかない。すなわち、得られたすべての意見を反映しようとした結果、指針は過度に一般的で漠然とした内容になってしまっているということである。さらに次のような意見もあった。HEFCE は時にはより少ない数の機関にコンサルテーションを行い、より強力な態度をとり、リーダーシップをとるべきである。そして、セクターに対して、何がなされるべきかを率直に告げるべきである。これらの意見は、セクターの多様な性格を映し出しているもうひとつの事例である。

第6章 強さ、弱点、機会とリスク

第1節 はじめに

ここまでに述べてきたのは、イングランドにおける高等教育の法的な位置づけ、高等教育機関が置かれた政策的文脈、そして政策を実施するために用いられる手段や方策とそれらが実際にどのように機能するのかという点である。

本章においては、これらの政策手段がどのように働くのか、どこにその強みがあり将来のための好機が見入らされるのか、という点である。同時に、

このような好機には内在的なリスクがついて回るということを認識する必要がある。

第2節 文脈

高等教育機関の役割には内在的な二面性がみられ、これは増加しつつある。高等教育機関は独立した組織として行動し、自らの組織的な問題に関して責任をとるよう勤められている。これは、政府と高等教育機関との間の原則的な契約関係を支えるものである。

しかしながら、政府と高等教育機関との主要な関係は資金によるものであり、契約的なものではない。このような関係により、高等教育機関はいかに公的資金が使われるかに関して自由がある一方で、高等教育機関は、公的機関であるかのように、これらの資金の用途に関して、説明責任を負う。高等教育に支払われている公的資金の規模を考慮すると、これはおそらく避けられないことである。

高等教育機関が自らの学究と財政的な事項について責任を持っている一方で、高等教育機関の資金のうち、特定の政府の目的の実施に結びついている資金の比率が増加をしている。しかしながら、これをより大局的に見ると、90パーセントを超える HEFCE の資金は高等教育機関に対してブロック・グラントとして分配されており、高等教育機関は、教育、研究、その他の活動のために自らの必要性に応じて自由に使うことができる。この資金に対するアカウントビリティは、成果の測定 (output measures) によって行われ、資金が継続するかどうかは、これらの測定に照らしてみたパフォーマンスによって判断される。

同様に、政府は、自分自身を最終手段に訴える銀行であるとはみなしていない。しかしながら、政府、もしくは HEFCE が主要な高等教育機関が経済的な理由から閉鎖されるのをなにもせずに見過ごすことになるかどうかは、今後の状況を見ないことにはわからない。これまで高等教育機関が破産になったということはないが、経済的に困難な状況にあるいくつかの機関は、より強力な機関と合併し、その結果、個々の機関としてのアイデンティ

ティは失われることになった。

高等教育機関の倒産はこれまでなかったが、いくつかのケースにおいては、これは財政的な健全性を取り戻すための厳しい措置をとることによって達成されたというのも事実である。これらの措置には学部の閉鎖などがある。HEFCE が現在行っているモニタリングの枠組みは、認識された問題を明らかにするという意味で、初期の警告システムとしては有効であることが証明されている。しかし、これもまた資金提供と一貫した行為であり、契約的な関係というのではない。このようなモニタリングのシステムは継続すると考えられる。

このような HEFCE と高等教育機関の関係とともにあるのは、この領域における政策と実践から、財政的な機関が引き出す信頼関係である。高等教育機関の中には金融の順位付け機関、たとえば、Standard, Poor, Moody などからのレーティングを行うところもある。高等教育機関が公的資金から得る収入がより少ない額になった場合、あるいは、HEFCE が行っている機能がなくなった場合に、このようなレーティングにどのような影響が出るのかは明らかではない。

高等教育機関が完全に公的な資金を得ることのない私的な機関になることを望んでいるのかどうかについても明らかではない。確実に保障された収入のレベルを保つことは、すべてのビジネスにとって魅力のあることである。このような資金にともなう付帯条件がどのようなものであれ、もしくは毎年そのような資金がどのような割合で増加するにせよ、そのような資金の存在は予測され、継続すると考えられる。

明らかなことは、高等教育機関の役割と、高等教育機関と国家との関係は進化しているということである。高等教育機関が知識のために知識の追求をしていた時代はすでに過ぎた。しかしながら、高等教育機関の役割が、就業のために人々を教育するだけではないということもまた事実である。高等教育機関の活動と他の機関との相互作用は増加しており、このような活動に対するより広い幅の要請というものが必要となっている。

高等教育のための公的資金が支配的であったために、高等教育機関の行動は公的資金のあり方に強く影響を受けてきたということもまた明らかである。高等教育機関がその収入を最大化しようと望むことは自然なことである。したがって、近い将来における挑戦のひとつとなるのは、十分な資金がコアとなる活動全体に行き渡り、高等教育機関が自らの強みとする分野を強化していくためのインセンティブとして働くようにしていくということである。

第3節 強さ

連合王国における高等教育は成功した事例であり、多岐に渡る手段を通じて、他国の高等教育との比較が可能である。

現在、連合王国において世界で行われている研究の4.7パーセントが遂行され、世界における科学的な引用の7.6パーセントを創出している。さらに科学的な論文の引用の9パーセント以上が連合王国におけるものである。研究のために支出された経費に対してみると、出版物の数と引用の数においては世界で一位を占めている。⁴⁰

連合王国は、アメリカ合衆国について留学生の数では世界二位であり、1985年から1995年にかけて留学生の数の年間増加率は世界で二番目に高い。1995年から98年までの3年間で、OECD 諸国全体の中で、連合王国は留学生の市場の比率を12パーセントから16パーセントに伸ばした。

高等教育におけるコースの修了率は連合王国においては高く、主要な OECD 諸国の中では日本、トルコ、アイルランドに次いでいる。⁴¹ 卒業後3年間の就業率は連合王国において他国よりも高い。

連合王国において、高等教育はエリートシステムから社会のより広範な人々を対象とするものへと変化を遂げた。若者の進学率は1960年代には5パーセントであったのが、2000年には43パーセントまで伸びた。

QAA によると、教育の質の水準は向上している。定期的に行われている RAE の結果⁴² もまた、研究の質が継続的に向上していることを証明している。

第4節 弱点

このような成功の背後には、ほぼ過去20年間を通して、単価ごとの資金（量的な変化を調整したもの）が実質的に減少しているという背景が見られる（図9を参照）。これにより効率性が増加したことは疑いようがないが、すでに物理的インフラストラクチャーと人的資源と両方において投資が不足しているという段階にいたっている。このような状態に関する認識はすでにあるが、投資の不足を挽回するためには、今後何年にも渡り、継続したアクションが必要になるだろう。

資金に対する制約により、高等教育機関は収入が得られる場面、もしくは収入が可能と考えられる場面においては、とにかく収入を確保するよう奨励されてきた。高等教育機関が研究能力を高めようとしているのには、このような要素が働いている。他の影響としては、

高等教育機関の中には、その長期的な戦略とはそぐわない場合でも、政策的なイニシアティブを追求することで収入を得ようとする機関が出てきている。あるいは、契約による活動から得られる収入を最大化しようとする機関も見られるが、このような機関はおそらく実際にかかるコストを評価せずに行っているであろう。これらの行為は、基本的に短期的なものであるが、これらは、長期的な影響を持ちうるものである。

したがって、このような状況は、高等教育セクターが、必要とされる国際的に卓越したレベルにおいて教育を提供し続けるという能力に限界をもたらし、結果としてグローバルなマーケットにおける競争力に限界をもたらす。政府と HEFCE の見解は、個々の高等教育機関が自らの津用身を伸ばして、競争力をを保持し、資源を最大限活用する必要があるということである。

公的な資源から提供される資金が、継続的に高い割合を保っていることで、依存的な文化が蔓延するという危険性がある。資金が特定の活動に向けられている際に、機関の行動を特定の方向に変更させるという傾向があり、このような状況は悪化する。大学とカレッジは意思決定を自らの力で行わなければならない。一方、政府は、大学とカレッジがこのような資金を適切な使途に用い、期待された成果をあげるであろうという信頼を失ってはいけない。高等教育における公的な投資のレベルは依然として高いが、それは減少を続けている。このような状況は、政府と大学・カレッジ間の適切な関係性とアカウンタビリティの要請に関して疑問を投げかける。これらの関係は資金提供による関係といえるのか、それとも、パートナーシップの関係に進化しているのか、あるいは、サービスの購入者という関係へと変わっていくのか。アカウンタビリティに関する要請も、これらの関係性の変化に見合ったものになるべきである。

第5節 機会

政府が直面する政策優先課題はそれぞれが競合しており、そこから選択的に政策を実施するという事は、高等教育に向けられる公的資金に制約が続くことを意味する。このことから、今後、高等教育機関はさらに戦略的に自らの活動を決定し、十分な資源を確保することで、それらの活動のフル・エコノミック・コストをカバーする必要がある。

2006年以降、変動的な授業料が導入されることが提示されているが、これにより、高等教育にさらに市場的要素が導入されることを意味する。この結果として、短期的・中期的にみて、高等教育における公的・私的な資金源のバランスが変化することになる。追加的な資金は政府により前払いされ、卒業後に学生からの支払いがなされる。このような市場メカニズムがどのように機能するのは現在ではわかっていない。大学とカレッジが市場の予測を誤り、価格設定に関する戦略を誤るというリスクが存在する。

大学やカレッジが自らの特定の強みがある分野を強化し、補完的な役割をするパートナーとともに協力していくというシナリオを実現するためには、実際にそれが機能する複雑な文脈に対するさらなる理解が必要となる。

このような文脈において大学やカレッジはより多様な学生に進学機会を与え、新しい教育方法を実施することが可能となるであろう。

質保証と質の向上に関するシステムは、変化を続ける顧客の必要性に常に見合ったものである必要がある。

強力なリーダーシップと効果的な運営と経営のあり方が重要であるということは、これらの新たな挑戦を目の前にしたとき、より明らかである。同様に、職員を採用し、継続して雇用し、報奨を与え、その人材開発を行うことは同様に非常に重要である。経営に関する情報は進化を続ける必要がある。それにより、コストとその価値に関する適切な関係を保つように、そのような情報をもとに意思決定が行われる必要がある。

第6節 リスク

これらの機会は、高等教育機関の能力にとって、長期的に、維持可能な形態で高い質の教育と研究を実施する際に潜在的なリスクがあることを意味する。これに対して、セクターとしての対応が必要である。例えば以下のようなリスクが考えられる。

- A 大学やカレッジは政府が提示するすべての優先課題に対応できるわけではない。
- B 高等教育機関に期待されている役割と、そのために提供されている資金と、資金提供者により求められているアカウントビリティの程度との間には不適切なバランスが見られる。
- C 大学やカレッジは市場が提示する条件を考慮する必要性がますます増加しているが、実際にそれに適応しているわけではない。また、高等教育機関は学生や他の顧客の変化し続ける要求に対応ができていない。
- D 市場が適切なチェックなしに機能すると、需要の変化に対して、過度の修正がなされるということになりうる。
- E 大学とカレッジは、その活動のフル・エコノミック・コストを回復できないことが多い。このことは、全体としてみると、公的資金現、私的資金源の両方においていえることである。
- F 大学やカレッジはますます競争を強めている労働市場において、アカデミック・スタッフそして他の職員の採用し、継続的雇用するのに困難が生じている。

2004年1月

付録 A

HEFCE 戦略的目標2003-2008

戦略的目標2003-2008 に掲げられた HEFCE の戦略的目標は、以下のようなものである。

- ・ 高等教育への進学機会をそこから便益が得られるすべての人に与える
- ・ すべての高等教育を受ける学生が、自らのニーズと社会のニーズに十分応えつつ、質の高い学習の機会を得るようにする。
- ・ ダイナミックな研究セクターを発展させ維持する。それにより世界のリーダーの中で強力な位置を保持し、経済的繁栄と国家の福利、知識の拡大と普及に主要な貢献を行う。
- ・ すべての機関が知識移転と関連する活動を通じて、経済的な発展とコミュニティの発展とに主要な、相当程度の貢献をするよう支援する。
- ・ 高等教育セクター内におけるすべての活動の卓越した質の提供を保持する。これは機関が自らが最も得意とする分野において卓越性を発揮するのを支援し、さらに機関が自らの強みを生かした協力関係を築くことを支援することで達成される。
- ・ 後半なパートナーシップに基づき、高等教育セクターのリーダーシップ、運営と経営をさらに高めるよう支援を提供する。
- ・ HEFCE は効率的にこの戦略計画を実施し、すべての活動において最高のレベルで機能するようにする。

付録 B

本レポートにおいて訪問調査を行った機関

University of Exeter

University of Hull

Imperial College of Science, Technology and Medicine, University of London

Lancaster University

Liverpool John Moores University

Rose Bruford College

注

- 1 DfES (教育技能省) の高等教育の目的に関する文書による。
- 2 枢密院 (Privy Council) は国家の長である君主の諮問機関である。
- 3 公的な資本助成 (capital grants) の影響について、第2章17節参照。
- 4 DfES が出版した Statistical First Release (SFR) data による。
- 5 HESA Red Book 2001-02
- 6 HESA Red Book 2001-02
- 7 継続教育カレッジにおいて提供される教育は全体のおよそ8パーセントでしかない。
- 8 学位授与権は、国王諮問機関である Privy Council から与えられる。
- 9 OECD Education at Glance 2003

- 10 OECD Education at Glance 2003
- 11 1918年から1989年まで(イギリス全体において)University Grants Committee があり、当初は財務省 HM Treasury 内の委員会として機能した。1989年から1992年まで、University Funding Council (イギリス全体) Polytechnics and Colleges Funding Council (イングランドのみ)があった。1992年以降、高等教育資金カウンスルがイングランド、スコットランド、ウェールズに作られた。
- 12 これには、学位レベルより下の高等教育が含まれる。
- 13 Further and Higher Education Act 1992, section 65
- 14 予算の年度は4月から3月までである。近年の観光では、初年度の予算は確実であるが、2年目、3年間の予算に関しては確定が必要となる。
- 15 大学とカレッジとの間の財政覚書に関するモデルは HEFCE2003/54を参照。ここに、すべての大学とカレッジに適用される助成金の基準となる条件が示されている。
- 16 8月から7月まで。
- 17 1996年と2001年において、RAE にエントリーしたスタッフは約60パーセントであり、研究に従事している数としてみなされる。
- 18 教育と研究のためのコア・ファンディング以外のファンディングで、それを含めると、個々の高等教育機関への資金額にゆがみが出る可能性がある。これには特定の領域におけるインセンティブとしての目標を絞ったファンド、国立の施設のための資金、キャピタルプログラム(capital programme)、かつての資金供給組織から引き継いだ債務が含まれる。カレッジ料もこれに含まれる。
- 19 特別な、目的の決まったファンディングで、高等教育機関がスタッフのリクルートと確保に関する諸問題に対応するための資金のこと。ファンディングは高等教育機関が人材戦略を策定することが条件となる。
- 20 これは毎年、3月のファンディングの発表後に更新される。現在の版は、HEFCE 2003/29を参照のこと。
- 21 これに加えて、スタッフの報酬と開発のための資金、科学研究投資ファンド、プロジェクト・キャピタルは教育と研究のコア・ファンディングとの関連で計算される。これらを加えると、コア・ファンディングの比率は89パーセントまであがる。
- 22 資源となるのは HEFCE からの助成金と見込まれる授業料の収入である。
- 23 小規模もしくは特定の領域に特化した機関の操業コストがより高くなる場合、あるいはロンドンにある機関のコストを考慮する。
- 24 研究カウンスルは連合王国全体を対象として機能する。資金は各機関を通して研究活動に対して提供される。
- 25 2億4千4百万ポンドが HEFCE から、さらに1億2千万ポンドが OST から同様のレベルの研究に向けられる。
- 26 これは、セカンダリーレベルよりは上であるが、高等教育としては認定されない。
- 27 公的・非公的収入の定義については図4を参照。図の上半分が公的資源で、下半分が示されているのが、非公的資源にである。
- 28 公的・非公的収入の定義については図4を参照。
- 29 Further and Higher Education Act 1992 Section 66 (2)
- 30 学生の住居は除く。
- 31 DfES (教育技能省) の高等教育の目的に関する文書による。
- 32 OECD Education at Glance 2003
- 33 OECD Education at Glance 2003
- 34 OECD Education at Glance 2003

- 35 HEFCE による分析で、セクター総体としての実際の結果の分析と将来予測である。
- 36 残りの額は国家施設に対する資金、かつての資金提供者から引き継がれた活動や責務に対する資金提供である。
- 37 HEFCE 01/20 April 2000
- 38 高等教育機関は以下のようなコストに関する情報の提供を求められている。公的資金を受けた教育活動、公的な資金を受けていない教育活動、公的資金を受けた研究活動、非公的な資金を受けた研究活動、その他の活動。
- 39 HEFCE, Better accountability for higher education, 00/36 August 2000
- 40 Katz, 2000 OECD, Main Science and Technology Indicators, OECD Statistics 1999; ISI National Science Indicators.から引用。
- 41 OECD Education at Glance 2003
- 42 1986, 1989, 1992, 1996, 2001