

# Academic capitalism の流れとイギリスの事情

京都大学工学研究科材料工学科 西谷滋人

平成 12 年 1 月 23 日

## 概要

近年米国およびイギリスで進行した政府の高等教育政策の変化と高等教育機関の対応を紹介する。多くの先進国政府がとっている政策は、補助金などの高等教育機関の主な収入をコントロールすることによって教育内容をもコントロールしようというのが狙いである。米国の事情を見ながら、その底流にある”Academic Capitalism”と云うべき高等教育機関の対応を紹介する。一方、イギリスでは予算の配分に露骨な市場原理を導入するという政策が取られている。そこへ至る過程、および現在の透過な情報開示の様子を見る。

## 目次

1	はじめに	1
2	米国の事情	3
2.1	Academic capitalism の定義と背景	3
2.2	高等教育機関の現状	3
3	イギリスの事情	6
3.1	背景とブレアの政見	6
3.2	80 年代の改革	7
3.3	予算配分の中身とその方法に対する批判	8
3.4	現場の状況	10
4	結論	10

## 1 はじめに

国立大学の独立行政法人化について議論がさかんです。しかし、私はいくつかの講演や議論の論点に違和感を覚える事がありました。これは、私自身の理解が不十分な所為であり、どうやら人の話を聞くだけでなく、自分なりに研究する必要があるそうだと感じてきました。

一番よく聞かれる危惧は

古典などの直接社会の役に立たない学問が滅亡する

です．これは今から 12 年前にたまたま手にした “ アメリカン・マインドの終焉 ” の著者アラン・ブルームの抱いた危機感と同じです [1]．その著書で彼はアメリカの 4 年制大学がおこなってきた古典を中心とした教養教育から，産業界が要求する専門教育への移行の過ちを指摘していました．しかし，政府や産業界がいくら強要しようとも大学の自治が正しいと思う行動をとると信じていましたので，彼の議論には釈然としな

いものがありました．  
 もう一つ，今回の国立大学の独立行政法人化の議論の中での大きな問題に，大学の予算はいったいどうなるかという不安があります．当初はそのままでしょうが，そのような補助がいつまでも続くとは誰も信じていません．図 1 には各国の大学の収入源をまとめてありますが，日本の国公立大学の収入源は独立法人化によっていったいどのように変化するのでしょうか．日本の国公立大学の収入源は公共補助が 6 割を占めています．それに対して日本の私学は授業料収入が 6 割以上を占めています．一方，米国の私学はこれらの項目の比率は低く，その他の収入が 4 割を占めています．将来大学をどのような収入モデルで運営していくのか，つまり日本の私学のようになるのか，米国の私学のようになるのかによって大学の中身自体が大きく変わってきます．ただ，たとえ収入モデルが示されたとしても，そこから大学の将来像を描くのでは，筋が逆

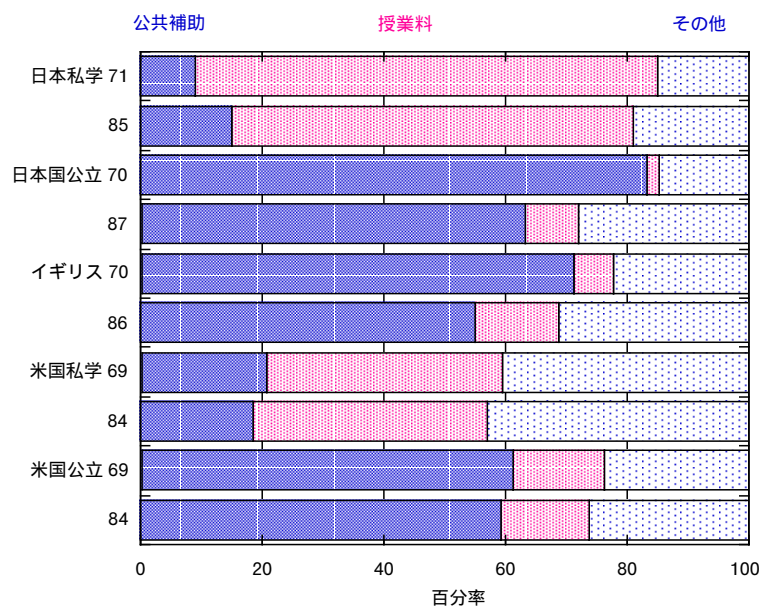


図 1: 各国の大学の収入源．日本のその他の項目の 73%は病院収入．

本レポートの目的は，近年米国およびイギリスで進行した政府の高等教育政策の変化と高等教育機関の対応を紹介することです．この分析を通して，以上のような論点に対する違和感の原因を明らかにすることを試みてみます．多くの先進国政府がとっている政策は，補助金などの高等教育機関の主な収入をコントロールすることによって教育内容をもコントロールしようというのが狙いです．米国の事情を見ながら，その底流にある “ Academic Capitalism ” と云うべき興味深い高等教育機関の対応を紹介します．一方，イギリスでは 80 年代に入って予算配分に市場原理を導入するという急激で露骨な改革が断行されました．収入源だけを見ると，英国の収入項目の変化は日本の国公立大学の収入項目の変化によく似ていますが，実はその中身は全く異なっている

のです。英国のお国事情とともに、日本の国立大学の将来像の一つとして、英国国民の選択肢を紹介します。

## 2 米国の事情

### 2.1 Academic capitalism の定義と背景

Slaughter らはその著書 *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University* で、米国や豪州、イギリスにおいて高等教育機関は”Academic Capitalism” というべき行動をとっているとして、詳しく分析しています [2]。Academic capitalism の定義は Slaughter らによると

資金を維持、拡張するために、教授陣は外部資金の調達にしのぎを削っている。これらの資金は、応用研究、商業研究、戦略研究、ターゲット研究など種々の呼称がついたマーケットに関連した研究に付随している。一方これらの資金は、研究補助金、サービス契約、企業や政府とのパートナーシップ、技術移転、あるいはより多くの高額授業料納付学生をかり集めてくるという形態をとる。このような外部資金を確保する組織的あるいは単独のマーケットあるいはマーケットもどきの努力

としています [2, p.8]。

このように高等教育機関が進路変更を余儀なくされるに至った経緯の分析は大ざっぱにまとめると次の通りです [2, p.63]。

日本を筆頭とするアジア圏諸国の台頭によって、伝統的な工業化経済がポスト工業化社会に置き変わりつつある。これは、工業先進国の世界市場での分け前を減らし、それまで米国、欧州という二極で安定していた経済を不安定化した。イギリス、米国、豪州政府はこのような状況に対して、高等教育が世界経済と交わる領域つまりハイテク領域において、”academic capitalism” を助長する政策を展開している。政治文化や機構が全く違うにもかかわらず、これらの国での高等教育への科学技術政策、カリキュラム、学生定員、財政、大学自治の制御などの政策は一致している。これらの政策は国家の経済競争力を向上させる方向へ推し進められている。その政策内容とは、

- (1) 製品や製造工程の革新に関連する研究を助成し、
- (2) 市場の要求に合った、外部資金の豊富なカリキュラムへ学生と資産を誘導し、
- (3) ポスト工業化の現場へ低コストでより多くの学生を供給し、そして
- (4) 学部や研究所がこのような業務をより効率的におこなえるよう、うまく操作する、

というものです。

Academic capitalism はこのような各国政府の政策に対する各高等教育機関が独自に持っている自己防衛の形態だということです。

### 2.2 高等教育機関の現状

では本当にこのような状況が発生しているのでしょうか。これを明らかにするために、

米国の大学の予算を詳しく検討してみます。

図2は米国の公立高等教育機関の収入項目をまとめたものです [2, p.82, Table 3.5]。公共からの資金の出所は連邦政府，州政府，地方機関と複数に分かれています。公立高等教育機関の総額としてはその割合はそれぞれ10%，40%，4%程です。特別会計にはこれらをまとめて入れています。また，その他の公共からの補助金は，私的な寄付もふくめて，拘束のある補助金とない補助金とに分類しています。特徴としては(1)特別会計の削減，(2)授業料の増加，(3)拘束のある補助金などの増加，そして(4)サービスの増加です。拘束のある補助金などがそのまま市場に直結した研究への補助金に対応するかは不明ですが，多くの金額がこのような性格のものと考えられます。そうすると，(3)ひも付きの研究費の増額，ということになります。これが Slaughter らが指摘している academic capitalism を助長するために政府がとっている政策の骨子です。

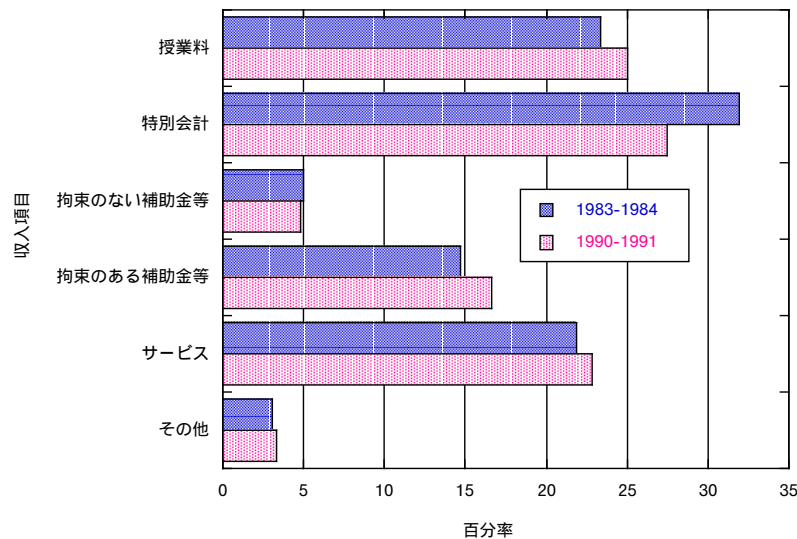


図2: 米国の公立機関の収入項目。サービスでは病院収入が急激に伸びている。

では支出の方はどうでしょうか？ 図3は米国の公立の総合大学の支出項目をまとめたものです [2, p.96, Table 3.8]。教育費や維持費が減少しているのに対して，研究費が突出しているのがわかりいただけると思います。<sup>1</sup>これは自由の国アメリカにあっては予算を獲得するための大学の自主的な反応ということになります。しかし，それを誘導するために予算が決められているというのが本当の姿なのです。

米国ではさらに教授の給与に大きな格差があります(図4) [2, p.58, Table 2.2]。工学や情報科学，経営学，医学などのマーケットに近い教授の給与は他の教授の給与に比べて飛び抜けています。なかでも工学の教授のこの10年間の伸び率は84.6%で，2位の経営学の79%に比べてもはるかに高くなっています。教授の給与は大学当局との交渉によって決まります。教授の給与が高いということは高等教育機関の資産がその領域に重点的に振り向けられていることを意味します。またその事実がより多くの学生を引きつけることになるのです。さらにその学生の選択によってカリキュラムも資産の流れに引きずられて間接的にコントロールされているわけです。

<sup>1</sup> 2年制の単科大学や私学ではこのような傾向は見られない。2年制の単科大学はもともと研究はほとんどおこなっていない(支出の0.2%程度)。また学生の80%が公立の大学に通っていることから，公立の高等教育機関を標準的なサンプルと考えた。

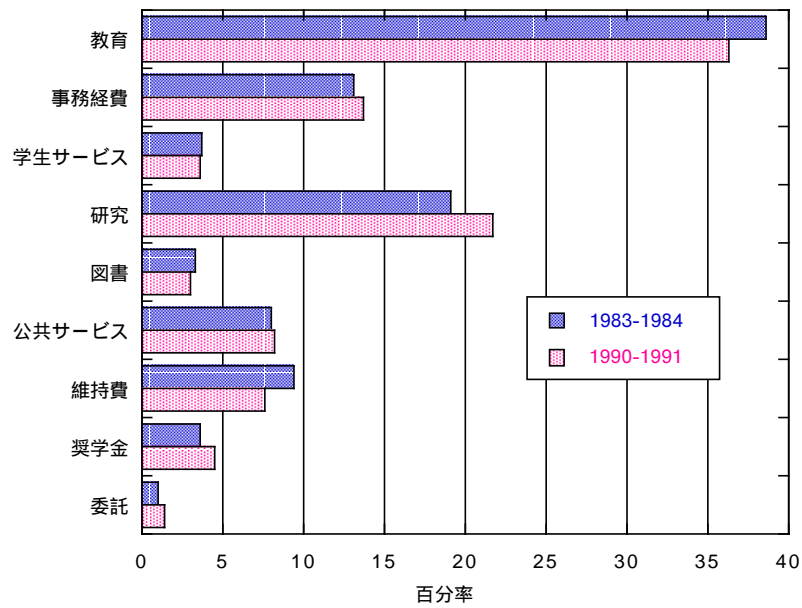


図 3: 米国の公立の総合大学の支出項目 .

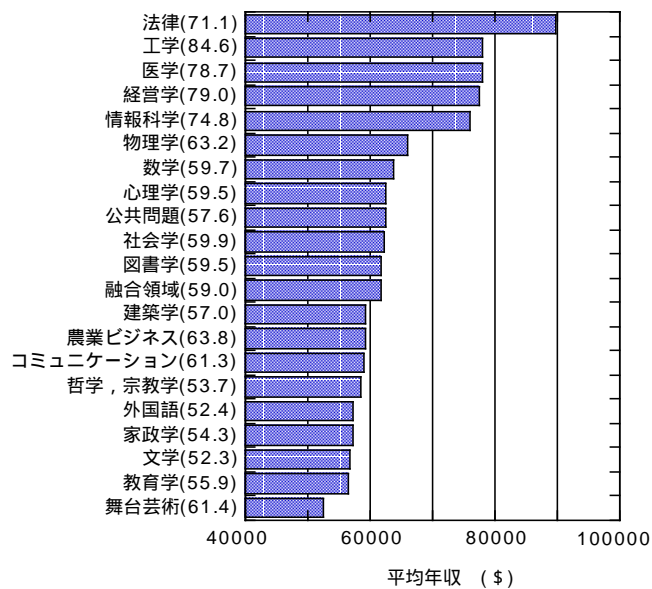


図 4: 教授の平均給与 (1993-1994) . カッコ内の数字は 83 年からの伸び率を示す .

### 3 イギリスの事情

このようにして、補助金などの高等教育機関の主な収入をコントロールすることによって教育内容をもコントロールするというねらいが達成されます。米国のこのような流れはいくつかの法案や政策によってもたらされたものです [2, p.45, Table 2.1]。中でも 1980 年に出された高等教育機関の経済活動を認めた Bayh-Dole 法案が最初の一石にあたります。そしてこの動きはクリントン大統領による軍事研究から民生研究への予算配分の大幅な移し替えによって決定的となりました。

### 3 イギリスの事情

地方分権が強い米国では法案や制度から政府が誘導しようとしている academic capitalism の流れをはっきりと読み取ることは困難です。一方、イギリスの場合は中央集権的な体制が強いため、劇的に制度を組み替えることが可能でした。米国政府の高等教育機関への予算配分が図 5 の上段のような構図であるのにたいして、イギリスの予算配分は下段に示したような構図となります。米国が予算によって高等教育に資本主義を導入しようとしているのにたいして、イギリスがとった選択はまさに予算の分配そのものに市場原理を導入するという政策でした。簡単な背景と現政権の政策を見た後、このような体制がどのようにできたかを少し詳しく紹介します [3, pp.8-14]。さらに予算配分の中身とそれに対する批判を見た後、最後に 99 年 10 月に渡英した際に見聞した現場の状況を報告します。

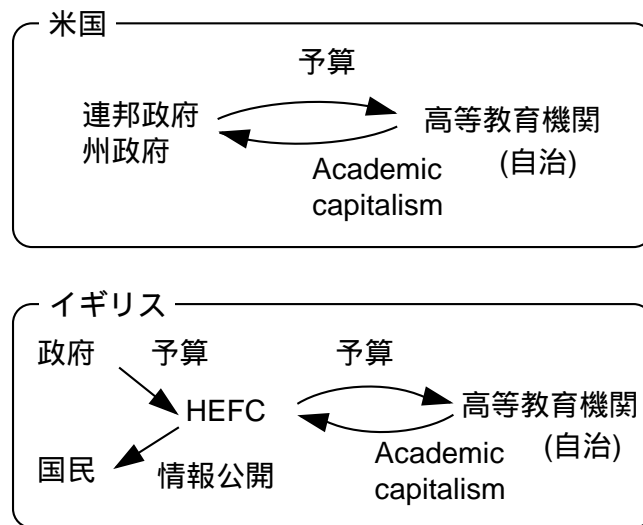


図 5: 米国とイギリスの高等教育機関への予算配分の構図。

#### 3.1 背景とブレアの政見

イギリスは 70 年代に悪名高い“英国病”で危機に瀕していたのは皆さんご存知でしょう。しかしその 10 年を通して平均では年 2% の成長率を保持していたのです。90 年代の日本の平均成長率は 1% こそこのはずですから、“日本病”は“英国病”よりも深刻なのです [4]。

このイギリスを70年代のどん底から救ったのがサッチャー首相です。彼女のけちけち財政によってイギリスは瀕死状態から奇跡の復興をとげます。その財政や行政のエージェンシー化にふるった辣腕と同様に高等教育でも多くの改革がなされました。

そして現在、イギリスは久しぶりの好況を謳歌しています。2000年の年初めにMillenium Domeなどの乱痴気騒ぎをテレビで目にした方も多いでしょう。97年に数十年ぶりに労働党に政権を取り戻したニューレーバーの旗手トニー・ブレアは、何が政府の三つの優先課題なのかという問い掛けに対して、“Education, education, education!”と答えたそうです [5, p.184]。それほどに現政権は教育問題に力を入れています。

現政権のブレア陣営の選挙綱領である「レイバー・マニフェスト97」には「イギリスはもっとよくなれるのだから」という副題がついています。イギリス出身の経済アナリストのピーター・タスカは国家ブランドのスクラップ・アンド・ビルドという観点からブレアの政治を次のようにまとめています [4, p.207]。

イギリス労働党のブレア政権は、政策上では保守党政権と大きく変わらないが、国家のブランド力の改善についてはひじょうに大きな成果をあげている。それまでのイギリスは、古いものを大事にする社会、保守的で階級が強固に存在する社会、シャーロック・ホームズとロンドンの霧、ピーター・ラビットとウェッジウッドの食器の国というイメージだった。

しかし、ブレア政権はもっと新しいブランドをつくらうとした。現在のイギリスは多民族社会で、ファッション、スポーツ、エンターテイメントなどの分野で新しいものをどんどん生み出す能力のある国、歴史と伝統の国より将来性豊かな国、労使紛争に苦しんでいる大企業の国より新しいソフト、製薬、通信分野で国際優良企業の多い国、といったイメージアップをはかっている。こうした国家のイメージアップは、他国によく見られるためではなく、国民に新しく魅力的な国家ブランドを納得させるために必要な道具なのである。

ブレアの示している方向を教育から見ると

それは国民一人ひとりにとってだけでなく、国家にとっても経済的な必要性を持つものである。我々は製造業の品質において国際的競争力を持ち得るか否か。品質の良さは我々すべての国民の可能性を開発するところから生まれるのである。我々の最大の資産は人的資源である。すべての国民が持てる力を遂行できるように保証しなければならない [8, p.90]。

と「レイバー・マニフェスト97」に述べられています。しかし、これらの改革のための公共資金は用意されておらず、現在の財源の再配分によって進められることがすでに決まっています。

### 3.2 80年代の改革

イギリスの大学は1校をのぞいて全て国立ですが、その予算の7割を占める補助金の分配はUniversity Grants Committee(UGC)という組織がおこなってきました。UGCから配分された予算を、大学は自主的に再配分していたのですが、その内容は明らかにされませんでした。そして1974年以降ずっと予算は増額されていました。こうして“政府は金は出すが、口は出さない”という幻想が築かれていったのです。

このようなアカデミックの楽園の崩壊は1981年から3年間での高等教育機関への政府支出の15%カットから始まります。UGCはこれを適当に割り振ります。適当といっても卒業生の数、入学者の成績、そして研究の内容などの基準に基づいてです。しかしUGCはその資産配分の基準を、大学の自治の観点から秘密にしたのです。その

結果が”July letter”として 1981 年 7 月 18 日に各大学に知らされますが、カット率は 30%から 6% までばらついていました。これには激しい非難が巻き起こります。

UGC の分配の基準はその後、試行錯誤を経ながら徐々に研究と教育とを別々に分配するという原則に落ち着いてきます。UGC は 1989 年に Universities Funding Council(UFC) に名前を変えますが、国務大臣から、

(Council には) 予算の分配法を確立して戴きたい。大学に分配される公共の財源は、教育と研究の提供と引き換えになされるのであり、しかも代金引換払い (Cash on delivery) でなければならないというのが原則です。どの大学がどの程度公共の資金の分配を受けるのかがはっきりと明らかになる方法が示されますよう期待しております。

という指令を受けます。

1991 年には政府の白書と、高等ならびに専門教育に関する法案で、技術専門校や単科大学の財源を扱っていた協議会と合併し、Higher Education Funding Council(HEFC) となります。政府は HEFC に資金の分配に関する責任を持たせ、研究と教育のさじ加減を任せています。この分配の仕方は公開されています [6]。補助金は一定の公式にしたがって決められます。つまり、いくら資金が配分されるかは、学生の数と構成、講義内容、おこなわれている研究の質と量に依存しています。そして、高等教育機関の教育と研究の内容は 3~4 年に一度、HEFC から委託を受けた機関、The Quality Assurance Agency for Higher Education(QAA) によって綿密に評価されます。また、その結果は公表され、学生や企業が大学を選ぶ基準にもなってきます [7]。

### 3.3 予算配分の中身とその方法に対する批判

こうして確立された予算の分配比率をまとめると図 6 に示したようになります [3, p.10, Fig.1.2]。1980 年代の初めは UGC から一括して出されていた政府の資金は予算の 64% を占めていました。1991 年以降は教育 (25%) と研究 (11%) とに明確にわけて分配されています。また、授業料収入が大きくなっています。学生の負担をカバーするために奨学金が増額されています (28%)。これらの資金を合わせると改革前の政府支出とそれほど変わっていません。ただ奨学金は卒業後に返済されることになっていますので、政府としては実質的に大幅な削減ができたこととなります。さらに産業界からの資金は 1%から 4%と 4 倍に増えています。

このような予算配分に対して高等教育機関がとる対応は、いろいろな面で将に多品種の製品をつくっている企業の行動様式にも対比できます。収入のコストや製品 (これは教育と研究、あるいは卒業生と研究成果を意味します) の市場動向を見て決まる活動は、基礎研究に対する長期的なリスク計算まで含めて、経済活動におけるポートフォリオに似ています。それらの活動は、それぞれの機関の自己責任において決定されるのです。教授の給与は米国と違い一律に決まっていますので、これによって誘導されるカリキュラムの組み替えは見られません。しかし、学生は奨学金の返済に有利なカリキュラムを選択します。また学生一人あたりの補助金の額に格差があります。これらが教授陣にカリキュラムを組み替える動機を誘導しています。

このような市場原理に支配される予算配分に対して、よく聞かれる批判は次の様なものです [3, p.138]。

- (a) 基礎研究と基礎教育が損害を受ける。なぜならこれらの領域は短期的な市場原則で評価するのが難しいからである。
- (b) 潜在的な必要性ではなく、流行りが、どの領域が繁栄してほかの領域が廃れるかを決める要因となってしまう。



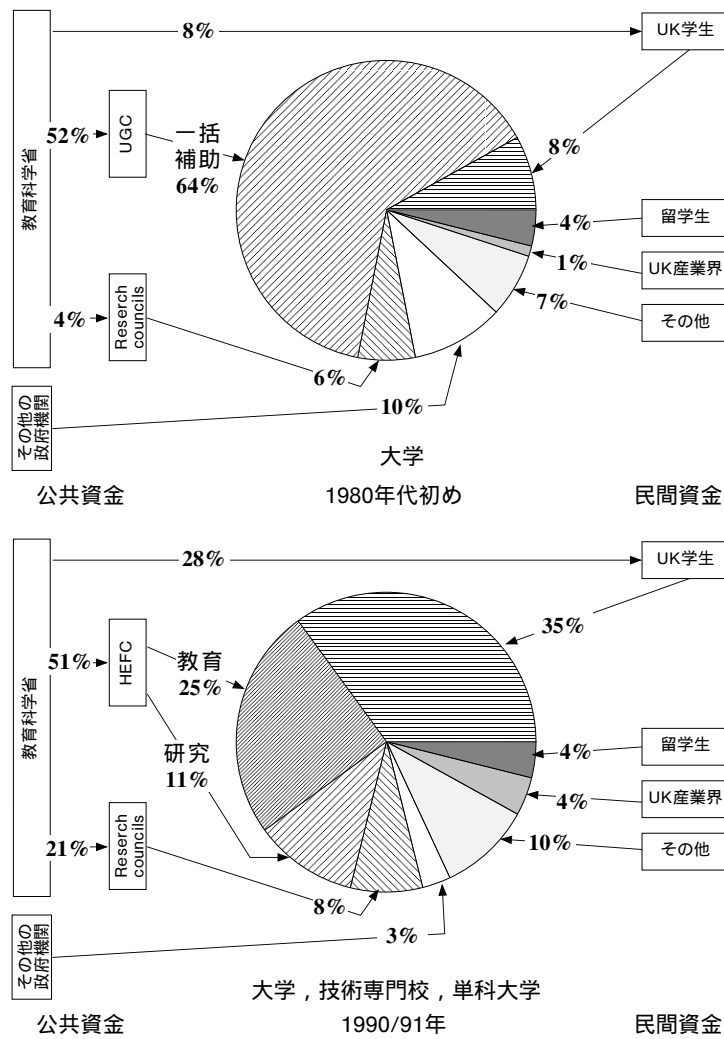


図 6: イギリスの大学の収入源の変化 .

- (c) 多数が参加する競争的な援助は大きな名門国立大学と小さな地域の機関との不平等を悪化させる .
- (d) 政府や民間の研究援助は新発見の公表を制限する . 従って , 伝統的なアカデミックの自由を危険に追いやり , 科学上の発見過程を阻害する .
- (e) 競争的な資金の分配は申請書の準備や会計報告の作成に多大なアカデミックスタッフの時間やその他の資産がとられることになる . その結果 , 中身を犠牲にした教育と研究のパッケージ化が進む .
- (f) もしたった一つの政府機関に全面的に依存するようになると , 高等教育機関は純粹に独立していることにはならず , その政府機関が結局は高等教育機関の運営に責任を持つことになる . たくさんの政府機関があれば , それぞれの補助が少ないからどれも責任を持つことはない . このほうが大学の自治が保証される .

これらの批判にもかかわらず , イギリスは議論の末に高等教育機関の予算配分に市場原理を導入することを決め , そのために透明な評価をおこない , その評価を忠実に反映する予算配分をおこなっています . 上述の批判でルールあるいは運営の仕方だけで

は解決できない問題は基礎研究への補助です。基礎研究への投資はとてもしすきでないので民間からの投資は期待できません。だからと云って政府が基礎研究の面倒を全て見る必要があるという結論は導かれません。なぜなら、政府は「納税者は研究の成果から利益を得ることを期待している」ということを考慮に入れざるを得ないからです。イギリスの基礎研究に対して広く受け入れられている批判は「英国の科学者や技術者はノーベル賞をとるのには長けているけれども、彼らの発見は英国の企業が市場に投入できるような製品に全く結びついていない」というものです。

### 3.4 現場の状況

以下に昨年の10月にOxfordを訪れた時に数名の教官との雑談で印象に残った話をいくつか紹介します。前に紹介した批判が現実であることを感じさせてくれます。ただ、注意願いたいのはイギリスの研究者達は以下のような状況を受け入れて真摯に対応していることです。

学生にとって特に問題になるのは授業料が有償になったことです。この負担増は奨学金の拡大という形で吸収されています。しかし、現実には卒業後数年して奨学金の返済が始まるため、学生はより給与の高い就職を求めています。10月はちょうど入学シーズンでしたが、街角で就職情報誌が配られているのが印象的でした。そこには分野別の職業内容とともに、初任給はこれぐらいで最高の給与は現在これぐらいというふうに細かく記されていました。学生は就職に有利な学部やカリキュラムをとる傾向が強まっているという話でした。

イギリスの研究者は前述のQAAによるResearch Assessment Exercise(RAE)に相当な時間をとられています。学部の首脳陣は春におこなわれるreviewへむけて10月から教育・研究の内容をまとめねばならないそうです。この結果によって学部ごとに予算が決めるので、このreviewは全く手が抜けないという話でした。しかもそれはサンプル調査でしかなく、秋には最終のさらに厳しいreviewが待っています。

外部資金として企業からの受託研究をとるのも一つの大きな仕事です。折しも日本から受託研究を何年か続けている企業の幹部が遊びに来ており、その接待を数名の教官が真剣に行っていました。また逆に、研究代表者が日本まで出向いて、会社幹部に研究の進捗状況を説明したりもしていました。98年にはCambridgeにMicrosoftがスポンサーとなってできる研究所の話がOxfordに衝撃を与えたそうです。

休みの間はcollegeから学生がいなくなります。この期間を利用して各学部はsymposiumを開催します。このようなsymposiumを企画してお客を集めるというのも教授の大きな仕事のようなものです。また、中には英会話のサマースクールに大学の施設を提供するというものもあるようです。

## 4 結論

初めに掲げた独立法人化の議論への回答が各国政府の政策と高等教育機関の対応の分析で明らかとなってきます。“Academic Capitalism”という流れを認めるなら、教育内容や収入モデルを議論しても仕方が無いことが見えてきます。なぜなら、国立大学の設置形態が今のままであろうと独立法人化しようと、政府が予算の分配を決定しています。したがって、たとえ国立大学が自治を唱えたとしても、先進各国の高等教育機関がとっているAcademic capitalism 反応と同様な選択肢しか残されていないこととなります。どうしてもぬぐえなかった論点への違和感はこのような視点の違いから来ていたのです。

Academic capitalism 的な行動は、ある程度までは日本の大学あるいは工学部や医学部に所属する人には常識と考えられる行動です。しかし、外部から高等教育機関を

眺めた場合には非常識な行動と映るかもしれませんが．高等教育機関の業務は教育だけではなく、研究、そしてサービスであることが日本ではあまり知られていないためです．そうすると議論は「日本の私学も優秀な教育をしているのだから、国立も効率性を考えて独立法人化すべきだ」という方向へ流れてしまいます．Academic capitalismを認めて、さらに本当の研究とはどういうものかを声を大にして訴えて、議論の土俵を整える必要があります．

実はこれらの分析を通して独立法人化の問題への結論は得られませんでした．ただ、うらやむべき点は、イギリスも米国も議会での議論や長年月の試行錯誤の末に政策や原則が決まったということです．イギリス政府から一度失態を犯したUGC/UFCへの予算配分の責任の移管は特筆すべき事例でしょう．その時の失敗を教訓に、高等教育機関の評価や予算の配分方針などについての情報開示が徹底されたのです．この様な自己責任を持った機関により、透過な情報を共有し、議論が重ねられてきたことが改革成功への鍵となったのでしょうか．関係者の真摯な対応はこのような過程を経て初めて得られるものから [9] ．

## 参考文献

- [1] アラン・ブルーム，1988，*アメリカン・マインドの終焉*，(みすず書房)．
- [2] Sheila Slaughter and Larry L. Leslie, 1995, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, (The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London).
- [3] Gareth L. Williams, 1992, *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, (SRHE and Open University Press, Buckingham).
- [4] ピーター・タスカ，1999，*日本の大チャンス*，(講談社)．
- [5] アンソニー・ギデンス，1999，*第三の道*，佐和隆光訳，(日本経済新聞社)．
- [6] *A Guide to Funding Higher Education in England: How the HEFCE Allocates its Funds*,  
<http://www.niss.ac.uk/education/hefce/funding/index.html> あるいは  
<http://www.hefce.ac.uk>
- [7] *Subject Review/Quality Assessment Reports*,  
<http://www.niss.ac.uk/education/hefce/qar/>
- [8] 船場正富，1998，*ブレアのイギリス*，(PHP 新書 056)．
- [9] 柳田邦男，1998，*この国の失敗の本質*，(講談社)．