

## イギリス2004年高等教育法： マス化の貫徹か、学生消費者の異議申立か？

沖 清 豪

### 1. 課題の設定

#### 1.1 はじめに：1990年代以降のイギリス高等教育の概要

イギリス高等教育制度は、いわゆる三分岐制に基づく複線型の中等教育制度の所産として、1970年代初頭まで限られた階層、学歴を有するものが進む教育課程と位置づけられ、エリート段階を維持することが想定されてきた。しかし、1970年代のいわゆるイギリス病と呼ばれる経済悪化を経て、理念やそれに基づく教育改案が転換する中で、80年代中盤以降本格的なマス化戦略を進めてきている。この政策転換はすでにユニバーサル段階へ移行していると見られている日米だけでなく、欧州内の一部諸国と比較しても迅速に開始されたものであるとはいいがたいが、しかし1990年代に入ってから的高等教育改革は国際競争力を高める戦略としても教育・研究の質的・量的拡大が目指されるものとなっている。この1990年代に入ってからの改革は主に以下の点に集約されるであろう。

第一に、二元システムから一元システムへの変換を指摘できるであろう。1988年教育改革法(1988 Education Reform Act)を端緒とした伝統的大学(university)とポリテクニク(polytechnic)の統一、すなわちポリテクニクの大学への昇格と学位の統一は、後述する学生数および研究評価を軸とした資金分配の採用によって、大学間の競争を激化させるとともに、第六階梯(sixth forms)での学習内容や選抜制度そのものが孕む矛盾、すなわち大学間の入学要件格差(GCSEないしGCE Aレベル試験の成績の極端な大学間格差)を長期にわたり内包させる結果を生み出すこととなった。

第二に、当該期間を通じての大学進学率の上昇が劇的に進行したことを指摘できる。大学への進学率は43%、高等教育全体への進学率は60%に達しており、イギリス高等教育がエリート段階からマス段階への移行を急激に進めたことを確認することができる。大学院段階については、per capita(学生数に応じた補助金算出)の基礎数として学士課程だけでなく大学院とりわけ博士課程の学生数を増加させる戦略が主たる研究大学で採用されている点も無視できない。しかしそれは従来多くの大学において小規模に実施されてきた大学院指導そのものを大きく変質させるものとなったのであり、ここでも大学間の競争激化による矛盾が生じていることを確認できる

(Salmon 1992など)。

第三に、1980年代初頭まで見られた UGC (University Grants Committee) を通じた資金配分に基づく自律的・独立的な大学経営から、研究評価・外部資金の獲得を軸とした財政運営への転換が行われたのもこの時期である。この変化によってイギリス高等教育の理念も大きな修正が加えられることとなった。具体的には、収入源としての「授業料」徴収が争点に上がり、従来の無償制（正確には出身地方教育当局による授業料・生活費の拠出）から有償制（授業料負担の発生）への転換という欧州型大学の理念ともいえる部分の改革が実施されることとなったのである。さらにすでに1990年代初頭にはテニユア制度の廃止が実施され、大学教員の日常的研究・教育活動も競争的資金獲得を軸とした体制に修正を余儀なくされてきたと見ることができる。

第四に、その結果として研究重視の大学と教育重視の大学といった大学理念の分裂が明確なものとなった点を指摘できる。高等教育財務審議会の研究補助金・教育補助金の支出状況で明らかに、伝統的大学には高い研究評価に基づいた高額の研究補助金が提供されているのに対して、芸術系をはじめとする単科大学（その多くは旧ポリテクニクである）はほとんど研究補助金を受け取っておらず、教育補助金とその他の資金によって大学経営が維持されている点を確認することができる。

1990年代初頭にいったん進められた高等教育機関の一元化が、この10年間の大学改革の中で再び分裂を生み出しているという点で、上述した各種の矛盾が顕在化しているともいえるのではないだろうか。

## 1.2 先行研究動向と課題設定

さて、イギリス高等教育改革に関する日本国内での研究としては、安原義仁氏や秦由美子氏の一連の研究を挙げることができる。こうした先行研究によってイギリス高等教育の現状は一定程度明らかにされてきている。多くの研究蓄積はいずれも基本的には伝統的高等教育観に立脚しつつ、特に大学評価や新たな制度導入に注目している点を確認することができるだろう。イギリス国内での研究者内でもこうした視点に立脚した文献を確認することができる。こうした伝統的ないわゆるオックスブリッジ的視点に基づく議論の重要性を認めつつ、しかし世界的潮流の中でイギリスのみでの高等教育の規模の縮小が現実的ではないと考えた場合、矛盾を生み出すものとしてのマス化戦略の調整ないし改善という観点から高等教育改革を概観することは、日本で再び進み始めたユニバーサル化への対応策、あるいは大学改革の中での調整と新たな戦略立案にとって一定の意義を有するのではないだろうか。

以上のような認識に基づき、本稿では先行研究の成果を踏まえつつ、2002年から2004年にかけて見られた高等教育改革の大きな転換を2004年高等教育法の内容に即して確認することを目的とするものである。特に、イギリス高等教育が直面してきた、1990年代を通じてのその規模の急速

な拡大、およびその歪みの調整の必要性の増大に対するひとつの回答としての改革案とその課題について考察することとしたい。

なお本稿の構成は以下のとおりである。まず、1990年代後半から2003年教育白書刊行段階までの改革動向を概観し、2003年段階においてイギリス高等教育の課題となっていた点を整理する（2節）。次に、2004年高等教育法の内容に基づき、マス化戦略ないし矛盾の調整として打ち出されたと見られる2つの改革案、すなわち学費制度改革（3節）と学生による異議申立制度の拡充（4節）について検証する。さらにマス化戦略として重要でありながら2004年高等教育法には反映されなかった入学制度改革について現状整理を試みる（5節）。以上の結果を踏まえて最後にイギリス高等教育の特質とその日本にとっての示唆について考察する（6節）。なお2004年高等教育法では研究面での文理格差の是正を目指した人文・芸術研究審議会創設も定められているが、この点については別途整理するにとどめたい<sup>(1)</sup>。

## 2. デアリング報告書以後の主たる高等教育改革政策

### 2.1 デアリング報告書の意義

1990年代後半以降のイギリス高等教育改革の方向性を決定付けたのは1997年に刊行された『学習社会における高等教育』（Higher Education in the Learning Society）通称デアリング報告書（Dearing Report）である。本報告書は、マス化を進めていたイギリス高等教育の基本理念を改めて提示したものとして、その後の高等教育政策に関する包括的な検討を実施している。本報告書の検討は拙稿等に見られるが（沖 1998）、留意すべき原則として、第一に生涯学習社会への移行の宣言と、そのための大学への機会均等の保障を提言したこと、第二に研究・教育評価制度に基づいた資金配分制度の強化を提言したこと、そして第三に学生に学費負担を課す制度の検討を通じて、受益者負担の考え方の導入を提言しつつ、それに相応した教育内容の充実が図られる必要があることを明示した点を指摘できる（Dearing Report 1997: sec.24）。

### 2.2 デアリング報告書以後の状況とその課題

デアリング報告書の提言を受けて制定された1998年教授・高等教育法（1998 Learning and Higher Education Act）では、学費有償制が導入され、学生支援のための諸規定の明文化が求められ、その後も教育機能改善のために学習・教育機構（Institute for Learning and Teaching）の創設、学習のための産学連携（University for Industry）の遂行、教育評価・研究評価の検証を通じた高等教育水準の維持・改善を行政機関以外の独立組織が担うものと位置づけられる教育品質保証機構（Quality Assurance Authority for Higher Education）の創設が相次いだ。

一方、1980年代後半から実施され、イギリス高等教育改革の焦点として注目されてきた研究評価制度（RAE）に対する批判が高まる中で、政府レベルでも制度の再検討が実施されることに

なった。

さらに、中等後教育という観点から高等・継続教育全体を確認すると、継続教育機関に資金を分配していた継続教育財務審議会（FEFC, Further Education Funding Council）が改組・転換されるなど職業訓練制度改革がひとつの課題として意識されてきた点も指摘できるだろう。

以上のように1997年のデアリング報告書刊行から2004年高等教育改革法制定までの間にも、高等教育改革案が内包する矛盾が示されている点が注目される。一方で教育・研究に関する質が問われ、その改善のための諸政策が打ち出されるのに対して、他方では学費有償化により高等教育進学への意欲を経済的にも失わせることになっている。ここでは質的改善への疑問と量的拡大への制約が同時期に明らかになっている点が注目される。そして2004年高等教育法における改革議論は改めてこの質的改善と量的拡大への制約の並立に焦点が当てられることになったのである。具体的に質的改善の一方策とは異議申し立て制度の改善であり、量的拡大への制約となるのは学費政策の改革、top-up fee 政策の導入である。そこで次節では量的拡大を制約するものとしての学費政策について検証する。

### 3. 2004年高等教育法における学費政策

学費をめぐり2004年高等教育法で導入された改革案は、従来公立大学において統一されてきた学費設定の自由化策、通称 top-up fee 政策である。これは大学にとっては学費設定の一定程度の自由化を意味し、学生にとっては急激な学費負担の上昇を意味している。本節では、まず2004年までの学費政策の展開を確認し、次に2004年高等教育法における改革案の概要を検討し、さらに改革案導入過程を概観した上で、最後に本政策によって生じている課題を考察することにした。

#### 3.1 1990年代の学費政策

欧州の高等教育機関は一般的に学費の徴収には積極的ではなかった。これは高等教育がエリート段階に位置し、進学率が比較的抑えられてきた国が多く、高等教育を受けた人材は国ないし地域の有意な人材となる点が期待されることで、社会的負担によって高等教育進学者は支援されるべきであるとの理解が共有されてきたからとされている。仏独では依然として授業料の徴収ではなく、手数料の徴収と位置づけられている。

イギリスの場合、従来から法定奨学金として入学者全員に授業料 (tuition fee) 相当が供給され、さらに家計所得に応じた受給制限が存在するものの、やはり法定奨学金として生活費 (grant) も準備されている。ただし、後者については、未受給者には地方教育当局が別途奨学金として補填することが一般的であった。しかしこうした受給制度は教育行政全体に経済的負担を強いるものであり、研究評価を通じての競争原理に基づいた資金配分を目指し始めた中央政府においては、これら奨学金と位置づけられてきた支出をどのように削減していき、他の領域に展開していくか

が改革の課題となった。

すでに1990年には grant 部分を貸与制に転換する制度として学生ローン制度 (student loan) の導入が始められている。これは高等教育の領域でも受益者負担に転換する端緒となるもので、特に受給資格に所得の制限がないことと grant 自身の受給限度額を引き下げることによって学生ローン活用が積極化したこともあり、最終的に grant 部分の廃止となった。

さらに1998年学習・高等教育法によって導入された授業料負担制度は、tuition fee 部分も学生ないし保護者が負担することを企図したものであり、学生・保護者の経済状況に応じて減免措置を伴いつつも、原則的には導入された1998-99年度においては1000ポンドの学費が設定された。なお、その後毎年度ごとに25ポンドずつ値上げが続けられており、2002-03年度には1100ポンドが基準となっている。

### 3.2 公平アクセス局 (OFFA) 制度の創設

上述のとおり学費政策については90年代を通じて大きな変更がなされてきたが、2004年高等教育法において、一定範囲において授業料を大学ごとに原則的に自由に設定できること、ただしその授業料設定においては新たに創設される政府機関による承認を必要とすること、さらに在学中の学生の授業料支払いを免除し、政府が当該期間の授業料を肩代わりし、卒業後に支払いを開始することが定められた。

具体的には、2003年白書 (DfES 2003) の議論に基づいて、1100ポンドを基準としつつ、授業料を最大3000ポンドまでの範囲で大学ごとにその経営戦略・学生募集戦略に基づいて自由に設定することが認められた。

これは2003年白書によって提唱された OFFA (Office for Fair Access) 制度の法制化であり、2004年高等教育法では新たに創設される機関として Access Regulator 制度が法制化され、この Regulator が各大学からの入学定員申請を審査し、結果を公表する機関と位置づけられている。2004年7月に同法が施行された後、同年10月15日には OFFA の代表 (Director of Fair Access) としてハリス卿 (Sir Martin Harris) が任命され、さらに11月には OFFA が Regulator の地位を承認された。その後、11月8日から2005年1月4日までの期間に各大学の授業料戦略を明らかにする文書 (access agreement) の第一次受付が実施され、その審査結果が3月11日に公表された。この段階ですでに大学間の授業料格差が生じていることが明らかとなっている。翌週の3月18日からは第二次受付が進められている。

### 3.3 授業料支払い制度の変更

2004年高等教育法で改革された授業料の自由化だけでは、単なる学費値上げとしか理解しがたいものであり、労働党政権下における教育機会の拡大政策には合致しがたいものとなる。議会に

おける長い議論を経て、2004年高等教育法においては、次のような特徴を有する授業料支払い制度の導入が定められた。

まず、2006年度入学者から、卒業後かつ就職し一定水準以上の収入を得ることが可能になった段階で授業料返還制度を起動させることとし、当該学生の経済状況の如何を問わず、在学中の授業料支払いが免除されることとされた。

また、従来の学生ローンの場合には経済状況に応じて保護者が授業料支払いを代行することも想定されていたが、新たな制度の下では保護者は実質的に授業料支払いからは免責されることとなり、学生が自ら大学教育の受益者として対価を支払う制度の導入が徹底することとなった。本点については、当該学生が破産した場合も保護者は授業料相当分を代弁することは不要とされている。

さらに、年収が1万5千ポンドを超えるまでは授業料の返還を猶予することも法制化されている。この基準は従来型の学生ローン制度においては1万ポンドに設定されていたものであり、学生は卒業後の数年間収入と授業料返還に伴う支出とを意識しつつ就職活動に従事することになると思われる。加えて返還過程でも週ごとに支払う場合、1週間あたりの返還金額も現行の学生ローン制度と比較してほぼ半減することになり、結果的に変換の長期化も課題となっていくと思われる。

### 3.4 制度導入と残されている課題

学費をめぐる議論は、3000ポンドへの急激な上昇をどのように理解するかという点と、徹底した受益者負担制度の導入をどのように評価するかに絞られるであろう。

これらの点を検討するにあたり、1997年デアリング報告書から2003年高等教育白書への過程における学費政策の強力な質的転換が生じている点を指摘することができる。具体的にはデアリング報告書がアクセスの保障という観点から生涯学習社会と高等教育の関係を考察しているのに対して、2003年白書および2004年高等教育法における学費政策は、市場原理に基づいた高等教育の多様化戦略を強化付けるものとみなすことができる。すなわち質の高い大学が学費も相対的に高くすることを容認する制度として機能し、結果的に学費負担の上昇を正当化するものとして機能している。労働党の伝統的な初等・中等教育戦略の骨格は総合制中等学校 (comprehensive school) をはじめとした学校間格差の否定であると理解されてきたが、今回の学費政策は一定の限定・補償制度の元ではあるが、授業料を市場原理が機能する要素として把握し直すものであり、政策の大幅な転換と理解される。

なお本点は政党間を超えて大きな注目点・論争点になっているが、議論の前提が不完全なものではないかとの指摘も無視できない (Palfreyman 2004: introduction)。

#### 4. 2004年高等教育法における学生の異議申立

##### 4.1 制度の概要

2004年高等教育法において、学生に対する教育制度の新たな改革が提起されている。それが異議申立制度の整備であり、具体的には伝統的な調停機能を有する Visitor<sup>(2)</sup>における学生・大学間の紛争調停機能の廃止、そして新たな異議申立調停制度として後に独立調停局 (OIA: Office of Independent Adjudication) と定められる「指定された調停者」(designated operator)の機能の明確化と異議申立手続きの整備、が法制化されている。すなわち、学生が従事している研究活動、高等教育機関によって提供されているサービスなどに対する異議を受け付ける制度を各大学ごとに整備するとともに、従来から存在していた異議申立制度の最終段階の対応について、従来の Visitor ではなく OIA と呼ばれる独立調停局に集約させることとされた (2004年高等教育法第13条)。

なお、OIA 制度は原理的には独立組織であり、高等教育機関ごとに OIA に参加するかどうかを決定することとなるが、イングランドとウェールズのすべての高等教育機関が参加するとともに、スコットランドでもグラスゴー大学は自主的に OIA 制度に参加することとなっている。なお OIA はすでに機能を行行使し現在に至っている。

##### 4.2 OIA 制度導入の経緯

イギリスにおいて学生が教育面に関する不満を抱いた場合にその不満を調停する役割として、従来から異議申立制度が存在していなかったわけではない。従来の異議申立制度は当該大学の創設時期と関連して、二つの類型を有している。

第一にいわゆる伝統型大学 (old university) の場合、各大学の勅任状 (charter) によって Visitor の権限が規定されており、いずれの大学でも学生・教職員の学内における異議処理の最終段階として調停を実施することが期待されている。一方元ポリテクニクであった大学を始めとする現代型大学 (new university, 1992年以降に大学に昇格した諸機関) の場合は、勅任状がなく Visitor 制度を持たないため、それ以前の調停が失敗した場合には、当該学生は直接裁判所へ提訴することが認められている。

しかしこの Visitor 制度に基づく異議申立処理については1990年代を通じて批判が提起されてきた点を確認することができる。たとえば、公共政策について検討と勧告を行っている Nolan 委員会の第二次報告書では、すでに1996年段階で Visitor 制度の不完全性を指摘し独立機関への異議申立制度の確立を勧告している。報告書では、Visitor (実際にはその代理者) への提訴過程の複雑さと長期さによって課題に関する適切な改善が図りにくいという現状が指摘され、「提訴を受け付ける Visitor 制度は決して完全なものではない」(Nolan Report 1996: para.108) という評価

が下されている。その結果、勧告9として「高等教育機関の学生は、独立機関に対して提訴することができる。この権利は高等教育憲章に反映されなければならない」との主張が採用されている。

また、デアリング報告書においても、学生に提供する各種資格や教育水準の面、および高等教育機関の管理運営の面から学生の異議申立制度について言及されている。教育水準に関する記述（第10章）においては、教育に対する質・水準（支援の質、学位の質）に対する学生の異議申し立てに対する対処方法への厳格な外部評価の必要性が述べられている。そのうえで、前述したQAAが創設されてすぐに「提供される教育に対する異議に対応するための、公平で確固たるシステムを開発する」ことを勧告している（Dearing Report 1997: rec.25-4）。さらに、高等教育機関の管理運営（第15章）に関する検討の結果として、学生からの異議申立ての増加状況を指摘し、既存の異議申立処理制度の確認・修正を以下の観点から実施するよう勧告している（Dearing Report 1997: rec.60）。

- (1) 自然法に即した制度であること
- (2) 透明性が高く、時間も適切であること
- (3) 和解および調停の手続きがあること
- (4) 独立性および外部性を含むこと
- (5) 上級スタッフによって運営されていること

#### 4.3 QAA 報告（2000）にみる異議申立制度

デアリング報告書の勧告に見られるように、QAAが組織化された段階で異議申立制度を含む高等教育経営をめぐる多様な論点について実践コード（code of practice）の制定が急がれた。異議申立制度に関しては実践コードの第5章として学術的問題をめぐる学生の苦情処理に関する取り扱いについての基準を明らかにすることとなった（QAA 2000）。

この実践コードでは、学内異議申立処理手続の理念・実践において考慮すべき論点と助言が制定されている。その代表的な論点は次のように整理される。

- (1) 学内で承認された、インフォーマルな解決法を含む公平かつ合理的な手続の制度化・文書化の必要性
- (2) 手続及び助言に関する情報の公開
- (3) 内部手続きの明確化
- (4) 担当者・機関の明確化、調査担当者の公平な判断の義務、代理人選定の容認、結果に不満な学生に対してさらなる申立手続の文書化
- (5) 異議の正当性が確認された場合の（金銭的）補償
- (6) 制度全体のモニタリング、評価、検証



#### (7) 異議とその処理の評価制度の必要性

なお、本実践コードにおいては、異議申立 (complaint) を教育課程、および関連する学術的サービスを対象としたもの、提訴 (appeal) を教育評価、および学位認定などを対象としたものとしている。

この QAA 報告で注目されるのは、Visitor 制度を含む調停制度の「独立性および外部性」に関する取り扱いの問題である。この調整を実施する機関の独立性と外部性の必要性はすでにデアリング報告書の勧告60で指摘されていたことであるが、QAA 報告では、「不本意ながら、このコードに含められる適切な指示ないし助言を策定するのは現時点では不可能」(QAA 2000: para.8) として、現段階での調停機関の独立性・外部性の確保を断念する記述が見られる。特に、Visitor 制度の独立性・外部性保持の難しさについては、統一的制度を設けるのであれば、枢密院との調整、中央政府による法律改正を含む改革が必要として、調停制度全体を通じての議論の必要性が指摘されている (QAA 2000: Appendix 2)。少なくとも2000年段階においては、学生の異議申立を調停する機関の新たな創設は将来的な課題として現実的なものとの理解はなされていないことが伺えるのである。

#### 4.4 2003年高等教育白書での議論

上述のとおり、2000年段階では依然として OIA のような独立異議申立調停機関の設置は現実的に検討されていたとはいえない。ところが、2003年高等教育白書では異議申立制度について、「学生にいつその発言権」を付与するために、「問題が生じた場合に、その是正のために、公平で、開かれた、かつ透明な手段」(DfES 2003a: para.4.11) が必要であり、その具体化として「学生の異議申立のための法的に定められた適切な裁判官」(DfES 2003a: para.4.12) 制度の創設が高等教育改革の第1フェーズ：短期課題 (2003年～2005年) のひとつの課題であるとされることとなった。

この急激な変化の原因は必ずしも明らかではないが、学生と大学との間の教育課程水準に関する紛争が各地に頻発する中で、学生の権利保障という観点から独立型異議申立調停機関制度の創設が喫緊の課題となってきたことが伺える。

この見方を支持する事例として、2005年6月に公表された大規模な学生・大学間に生じたトラブルが注目される。これは Oxford Brookes University に対して、ある期間に整骨治療学 (osteopathy) の学士課程に入学した学生が集団提訴したものであった。具体的には、学生を受け入れたにもかかわらず、教育水準の低さや資格を有する教員の採用に失敗していたため、専門機関 (GOC) の認証を2003年まで受けられず、その結果2002年度段階で課程として資格取得認定がなされず、結果的にそれ以前に入学していた学生は、自然科学学士 (BSc) 学位取得のための教育課程の水準・質の低さのために、当該課程に所属する学生が専門技能取得やキャリア転向の準備

に遅れたと主張し、適切な補償を求めたものであった。本点は OIA の調停に委ねられた結果、OIA は中間報告段階で学生集団の主張を認め、和解に移行することを提案しており、全体で合計数十万ポンドの賠償の可能性が指摘されている。なお、本事例については、大学側も OIA の最終決定を受け入れる方針であることを表明している<sup>(3)</sup>。

#### 4.5 異議申立処理手続きの事例

さて、OIA への提訴は異議申立制度の中でも最終段階に位置するものであり、実際には多くの異議や提訴は学内の各種意見交換や調整の中で解決に結びついているものと思われる。こうした制度について、ここでは従来から Visitor 制度を有しており、今回の法改正によって大きな影響を受けた二つの大学、Liverpool 大学と Manchester 大学の事例を確認し、制度の多様性を確認することとしたい。

まず、Liverpool 大学の事例を見ると、ここでは2004年に学内部局である「教育の質支援部」(Teaching Quality Support Division) 主導で学生憲章 (Student Charter) が策定され、それにしただって異議申し立て手続きが進められる。その結果、まず「インフォーマルな処理」として、現場レベルでの対応・解決、および学部長レベルでの対応・解決が目指される。なおその際、「学生経営・支援部」(SAS: Student Administration and Support Division) による支援が実施される。この段階で解決しない場合には、「フォーマルな処理」へと移行し、指名された調査官による対応と副学長 (Vice-Chancellor) による対応がなされ、解決が目指される。しかし、この段階でも問題が解決しない場合、OIA へ申し立てが送付されることとされている。

一方、Manchester 大学の場合、各種大学規則が制定されており、そのうち大学規則18に異議に関する詳細な手続きが示されている。この手続きの特徴は、第1に対応の段階ごとに期限設定が明確になされる点が注目されるものとなっており、またローカルな段階での処理から公式手続きに移行する段階で学生組合などの助言を得ることが明記されているのも特徴である (規則18-12)。重要な事例については、学長、学部長などから構成される異議申立処理委員会に事案が送致され、十分な調査検討が実施される (規則18の20)。さらに、異議申し立てに対する対応について年次報告書が刊行されることとされている (規則18の29)。

#### 4.6 OIA の活動状況と今後の課題

OIA は2004年3月29日から異議申立の受付を開始し、調停を始めているが、実際に法規上の「指定された調停者」(designated operator)と定められたのは2005年1月1日であった。その実際の活動については現段階では十分明らかとなっているとはいいがたいが、年次報告書および活動規則に基づいて、創設後1年の活動状況と活動方針について確認したい。

まず OIA への提訴については、当該高等教育機関内での内部異議処理手続きが終了してから

3ヶ月以内に提訴されなければならないものとされている (OIA 2005b: para.4.2)。提訴の費用負担については、異議を申し立てた側 (学生) は無償だが、本計画に参加している大学は登録費とケース取扱料 (必要に応じて) を支払うものとされており、2005年度については学生数に応じて150ポンドから9790ポンドとなっている (OIA 2005b: para.12)。ただし OIA が実際に異議申立を受け付けない事例として、入学に関する異議、学術的な判断に関する異議、学生の雇用に関する異議などが挙げられている (OIA 2005b: para.3.1-3.7)。提訴が受け付けられた後は、OIA の担当者 (reviewer) は原告・被告相互の意見を聴取し、必要な調査を実施して、暫定版の判決を作成して微調整を行った後、正式判決 (a Formal Decision) を作成するといった手続きを経なければならない (OIA 2005b: para.6.1-3)。

また年次報告書に基づき2004年度内の異議申立数をみると86件の申立があり、うち29件が Visitor からの権限委譲に基づくものとされている (OIA 2005a)。申立学生については、年齢層、段階ともに多様で、女性30件、男性56件となっている。当該期間内に OIA によって処理された事例は、すでに処理を終えた件数が19件、異議申立が (一部) 正当と認められた事例が8件で、これらに対して合計850ポンドの補償が支払われている。一方、8件は異議が却下され、3件は異議が撤回されている。今後の活動は長期的に検証されなければならない。

OIA の活動は将来的に一定水準以上の教育を提供する大学と学生との間の利害関係を調停するものとして重要性が増していくことが想定される。特に大学が提供している教育の質を保証し、適切な改善が図られるかどうかを確認する制度としても、異議申立制度の整備は重要な論点になっていくものと思われる。

## 5. 入学機会の公平化

### 5.1 残された課題としての入学機会の公平化

2004年高等教育法内では言及されていないが、しかしイギリス高等教育改革において最重要な課題の一つとなっているのが入学機会の公平化を目指す改革である。

デアリング報告書ですでにイギリス高等教育における入学機会の階層間での均等化が必ずしも実現していないことが指摘され、この問題は2003年教育技能省文書 (DfES 2003b) で改めて言及されている。また2002年に刊行された全英監査局 (NAO, National Audit Office) の監査報告書『イングランドにおける高等教育への広範な参加』においても、現実には1990年代を通じて公平な機会の提供が十分なされていないのではないかと指摘がなされている (NAO 2002)。

この問題は過去20年近くにわたるイギリス高等教育の量的拡大の正当性を揺るがすものであり、改めて高等教育進学における地域間格差、学力格差、階層格差の解消を目指す方策が検討されている。ただし2003年白書や2004年高等教育法には入学機会改善の方策は反映されず、地方レベルでの入学促進策である「目指せ高等教育計画」(AimHigher)<sup>(4)</sup>の推進と、進学状況改善のための

諸政策を検討する Schwartz 委員会での検討が実施されている。

## 5.2 Schwartz 委員会報告の骨子

2004年9月に刊行された Schwartz 委員会最終報告では、「公平な入学システムとは、すべての人々が、背景とは無関係に、その能力や希望に見合った課程への入学を得るために、平等な機会を提供しているものを意味する」との理念に基づきつつ、しかし現状においては2003年白書が指摘しているように、社会的背景によって進学率に格差が生じている状況を踏まえて、以下の5点を勧告している。

- (1) 公平な入学システムは透明性の高いものでなければならない。
- (2) 公平な入学システムにより、各機関は成績と潜在能力によって課程を修了できると判断された学生を選抜できることになろう。
- (3) 公平な入学システムは、信頼性があり厳格な評価方法を使用するよう努めなければならない。
- (4) 公平な入学システムは、申請者にとっての障壁が最小限のものになるよう求めなければならない。
- (5) 公平な入学システムは、すべての面において専門的なものでなければならず、適切な機関の構造や過程によって基礎付けられていなければならない。

以上の点を原則としつつ、具体的な入学制度改革案については、高等教育財務委員会を中心として検討する必要があるとの認識が示されており、今後の高等教育改革の焦点になっていくものと思われる<sup>(5)</sup>。

## 6. 結び 量的拡大と質的改善の相克

以上、イギリス2004年高等教育法の内容を概観しつつ、1990年代から顕著になった量的拡大戦略、すなわちマス化の方向性であるはずの学費制度や入学支援が単純に量的拡大に結びつくとはいえないこと、その一方で2000年代に顕著となった質的改善が必ずしもうまくいっていないことを示唆する異議申立制度の導入を中心に、現状把握を試みてきた。

イギリス高等教育にとって現在進められている改革が、さらなる大衆化を志向する中での対応策と理解すべきか、あるいは自律性保持をめざすものであるのかについては、さらに継続的な検討が必要であろう。特にマス化については、目的と政策の不一致が指摘されている点を無視することはできない。しかし一方で巨大なオープン・ユニバーシティを軸として学生像の多様化、高等教育のあり方そのものを模索しているイギリスにおいては、教育改革そのものが連続的で実験性の強いものになりがちであるとの認識も必要である。

さて、こうしたイギリスの経験は日本にとって何らかの示唆を与えるものといえるであろうか。

学費についてみれば日本ではすでに大学ごとに学費が異なることは当然視されており、大学間での授業料格差の合理性については議論されることは少ない。少なくとも学費改革は高等教育全体の問題というより個別大学の生き残り戦略としての性格を帯びているといえるだろう。

では異議申立制度と入学制度改革の端緒についてはどうであろうか。教育消費者の権利保障として、また適切な教育水準の確保の一手段として、異議申立制度の確保は教育制度の多くの段階において意識しなければならない課題となることが想定される。評価する／される関係の日常化の中で、顕現化しやすいトラブルに対してどのように対応するかが、アカウンタビリティ関係の中で問われていくことになると思われる。

さらに、学習に対する意欲格差が語られ、またいわゆる2007年ショックを通じて、入学試験に学力選抜機能を求めることが困難になる中で、進学状況の格差が生じていないかどうかを日常的に検証していく必要についても継続的に言及されることになるであろう。

本稿で取り扱った改革課題は現段階で改善がなされたとはいいがたい。今後とも継続的な検証が必要である。特に異議申立と入試改革については、イギリス高等教育改革における量的拡大と質的改善の両立の指標としても留意すべきものであるとともに、中等教育改革との関連も十分に把握する必要があるように思われる。これらの課題については、改めて検証することとしたい。

#### 注

- (1) 芸術・人文学研究審議会 (AHRC, Arts and Humanities Research Council) の創設は、従来型イギリス研究・開発費支出の枠組みに人文学系研究を組み込むことを意味している。従来からイギリス研究資金分配は、理工学系重視で実施されており、それを支えたのが研究審議会 (Research Council) による研究費分配方式であった。この方式は1986年度に研究資金分配機能を有する研究審議会 (当初5審議会、その後分割・拡大で8研究審議会となっている) が設置されることで開始されたものである。1997年デアリング報告書内で芸術・人文学に関する研究審議会設置の必要性が勧告されることによって (Dearing Report 1997)、1998年に各地の高等教育財務審議会の協力で芸術・人文学研究委員会 (AHRB, Arts and Humanities Research Board) が創設されることとなった。2001年以降政府内で研究委員会の機能について検証が実施された結果を踏まえ、2005年に研究委員会を母体としつつ研究審議会が創設されることとなった。なお現行の研究委員会は現在8つのパネルに分かれて、研究費・大学院学生に対する奨学金の規模などを検討している。本政策については学長の共同体である University UK などからも基本的に歓迎されているとされている。
- (2) 伝統的大学の名誉学長的性格を有するものであり、王族・国教会司祭など社会的地位の高い人々が選ばれる傾向にあり、その課された責務は少なくない。
- (3) 本件については、2005年6月2日付の Guardian, THES 及び以下のサイトの資料を参照している。
  - ・ [http://www.oiahe.org.uk/docs/OIA\\_PR\\_230605.pdf](http://www.oiahe.org.uk/docs/OIA_PR_230605.pdf)
  - ・ <http://www.brookes.ac.uk/news/2005/june/oia>
- (4) 2001年度に Excellence Challenge Programme として開始された、主に社会・経済的に不利な地域に居住する若者たちの高等教育への機会を拡大するための財政支援・宣伝活動を主たる要素とする計画で、2004年度より AimHigher: Partnership for Progression と呼ばれるもっとも不利な9地域の人々に対する高等・継続教育機関と地区・地域的な協力体制を構築するプログラムと合わせて AimHigher と総称されている。
- (5) 2005年秋に改革素案が提示され、検討に付されている。

## 文献表

- Dearing Report (1997), NCIHE (The National Committee of Inquiry into Higher Education), *Higher Education in the Learning Society*, NICHE.
- DfES (2003a), *The Future of Higher Education*, TSO.
- DfES (2003b), *Widening Participation in Higher Education*, TSO.
- NAO (2002), *Widening participation in higher education in England and Improving student achievement in the English higher education sector*, TSO.
- Nolan Report (1996), The Committee on Standards in Public Life, *Local Public Spending Bodies*, HMSO.
- 沖 清豪 (1998)、「転換するイギリスの高等教育」『教育と情報』482号、48-51ページ。
- OIA (2005a), *Annual Report 2004*, OIA.  
(<http://www.oiahe.org.uk/docs/OIA-Annual-Report-2004.pdf>)
- OIA (2005b), *Rules of the Student Complaint Scheme*, OIA.  
([http://www.oiahe.org.uk/docs/OIA\\_New\\_Rules.pdf](http://www.oiahe.org.uk/docs/OIA_New_Rules.pdf))
- Palfreyman D (2004), *Economy of Higher Education: Affordability and Access; Costing, Pricing and Accountability*, OxCHEPS.
- QAA (2000), QAA (The Quality Assurance Agency for Higher Education), *Code of Practice for the Assurance of Academic Quality and Standards in Higher Education, Section 5: Academic Appeals and Student Complaints on Academic Matters*, QAA.
- Salmon P (1992), *Achieving a PhD: Ten Studnets' Experience*, Trentham Books.