

紹介

英国高等教育機関の生涯学習機関化に向けた萌芽的議論 — 『1990年代に向けた高等教育』における将来像予測をもとに—

鈴木 尚子 (徳島大学大学開放実践センター)

キーワード: 英国高等教育機関、生涯学習機関化、将来像予測

A groundbreaking discussion on reshaping British higher education institutions into providers of lifelong learning: possible future prospects presented in “Higher Education into the 1990s”

Naoko Suzuki (Center for University Extension, University of Tokushima)

Key words: British higher education institutions, lifelong learning, future prospects

1. 問題の所在

高等教育機関は、若年者人口の減少や将来的な展望を見据えた上で、いかにして発展を遂げていくべきか。この問いは、少子高齢化が進行し、大学全入時代と言われる中、大学の役割が見直されつつある我が国において、国家レベルにおいても、それぞれの大学にとっても、今日の重要な課題の一つであることは言うまでもないであろう。

本稿で注目する英国においては、同様の問題が約30年前にあたる1970年代後半から論じられてきた。当時の英国における大学は、1960年代前半の大学増設により大学数が23校から43校に増加したものの、1979年時点においても、18歳人口の大学進学率はイングランドで約12.4%、スコットランドでは約16.8パーセントのみであり、純然たるエリート養成機関として存在していた。1970年代の英国社会は、戦後のケインズ主義経済の破綻が徐々に露呈し、ベヴァリッジ報告書に代表される社会保障政策が行き詰まり、基幹産業の国有化により国家財政が逼迫し、国家と労組の対立が深刻化するなど、いわゆる「英国病」と呼ばれる困窮した社会状況の中で、国民の政治不信が増幅の一途をたどっていた。こうした状況にありながらも、当時の政府関係者によって、高等教育機関の存在意義と今後新たに果たすべき役割が、その後続く若年者人口の減少と社会の要請に照らして当時から議論されていたことは注目に値する。

本稿は、1970年代後半に、その後続く15年

間(1979年～1994年)に予測される若年者人口の急減を視野に入れた上で、1990年代に向けて高等教育機関がいかに効果的に発展していくべきかに着目し、関係者間での議論を促すために1978年に当時の教育科学省(Department of Education and Science)及びスコットランド教育省(Scottish Education Department)によって提起された政策文書『1990年代に向けた高等教育(“Higher Education into the 1990s”)⁽¹⁾』の概要をその時代背景とともに紹介する。とりわけ、その中で可能性の高い選択肢の一つとして議論され、実際にその後英国が重視することになった高等教育機関の生涯学習機関としての役割と、幅広い学生層の受け入れに関しては、その後今日に至るまで英国の高等教育が実際に辿ってきた経緯を踏まえた上で、現況を概括してみたい。

本政策文書は、発表されてから約1年後の労働党から保守党への政権の交代と、1980年代にサッチャー政権下で断行されたマネタリズムを根拠とした新自由主義に基づく諸改革によって社会のあらゆる局面が変貌を遂げる中、必ずしもその内容が十分に検討された上で、直接的に次の高等教育改革へと結びついたとは言えない側面もある。しかしながら、この文書が提起した高等教育機関の生涯学習機関としての新たな役割は、サッチャー・メージャー保守党政権下においても1980年代後半から注目され始め、その後時を経た1997年以降、「第三の道」を標榜するブレア及びブラウン新

労働党政権下において、関係法の整備とともに、より明確な形での具現化が目指されていく。

2. 1970年代後半の社会的背景と高等教育をめぐる状況

(1) 1970年代後半に至る時代的背景

戦後の英国社会は、約四半世紀にわたり、政治的には「コンセンサス・ポリティクス (consensus politics)」と呼ばれる合意の政治を基本原理とする一方、経済的にはケインズ主義を基調とした住宅政策や生活水準の向上等の社会保障制度に重きが置かれており、度重なる消費ブームがこの流れを後押しした。

1945年から1951年の間に、電力・ガス・鉄道・通信等の基幹産業が国有化される一方、「ゆりかごから墓場まで」の言葉にみられるような社会保障制度の充実など、戦後二期にわたるアトリー労働党内閣の下で当時の福祉政策が徐々に整備されてきた。その後、二大政党制の下で、1970年代後半に至るまでに一定期間 (1951年から1964年及び1970年から1974年) 保守党が政権を握り、国有化には反対の姿勢を取る中で、鉄鋼等一部の産業が民営化された。しかしそれ以外は、激しい労組の反対を恐れて、基本的に労働党が基盤を築いた社会保障制度が踏襲されており、この意味において、少なくともこの時期までは「コンセンサス・ポリティクス」は維持されていた。

しかしながら、1960年代の後半になるにつれて、英国は次第に経済不況に見舞われ、ハイパーインフレーション、高失業率、基幹産業の国有化による労働市場の弱体化と国際競争力の低下、国際水準に達していない教育・訓練制度の不十分さなどが徐々に露呈してきた⁽²⁾。その後の深刻な石油危機に直面する中で、英国経済の衰退は決定的なものとなり、国家は何度も公費の用途に関する再評価と再配分を断行したが、公費支出の需要は増大し、この時期までに、「コンセンサス・ポリティクス」はもはや効果的でないことが証明されつつあった⁽³⁾。当時の英国社会の状況は「英国病」とも呼ばれ、不況とインフレが同時進行するスタグフレーションが生じており、国民の政治不信も徐々に高まりをみせ、ゼネストが頻発し、労働党内に

においても内部分裂がおこるなど、社会機能の一部が麻痺状態に陥り、もはや回復が困難な状況へと進行しつつあった。

1974年から1979年にかけてのウィルソン・キャラハン労働党内閣の時代には、こうした状況の対応に追われたが、有効な解決策を見いだせないまま徐々に国民の政治不信を募らせていくようになる。1976年から1979年のキャラハン内閣下では、財政赤字が累積し、国際通貨基金 (International Monetary Fund/IMF) の査察を受けなければならないほど事態は悪化の一途を辿っていた。次第に政府関係者の間において、集団主義から個人主義へ移行していくことが、少なくとも経済的な面では目指されるべきであり、マネタリズムに則った公費支出抑制の必要性が強く認識され始めていた。このようにして、社会民主的な「コンセンサス・ポリティクス」は1970年代後半には終焉を迎え、変わって新たな政治的リーダーシップに期待が寄せられていくようになる⁽⁴⁾。

以上のように、極限の政治的・経済的状況を唯一打開するには、戦後の「コンセンサス・ポリティクス」の行き詰まりを自覚する一方で、マネタリズムを基礎とした市場原理の導入による大胆な構造改革を推進するしかないであろうことが、1970年代後半までに政策担当者のみでなく国民の間でも切実に認識されつつあった。

1979年3月には、野党がキャラハン内閣に対して不信任案を提出し、その2か月後、労働党は総選挙で大敗する。こうした中、国民の社会不安の解消と改革への期待を一身に受けて、1979年にサッチャー保守党内閣が誕生する。サッチャーはその後3期11年 (1979年～1990年) にわたる在任期間に、新自由主義に基づく「小さな政府」を実現するためのあらゆる改革を断行した。具体的には、経済政策としてはインフレの抑制と市場機能の回復を筆頭に挙げ⁽⁵⁾、ケインズ主義的な総需要管理政策でなく、通貨供給量を目的としたマネタリズムを採用した。一方、財政政策としては、所得・資産課税減税と付加価値税 (VAT) 増税、あらゆる国営企業 (石油・航空宇宙・道路輸送・自動車生産・通信・航空・空港・鉄道・鉄鋼・水道・電力・石炭) の民営化、財政支出削減等が実施さ

れた。

こうした大胆な経済政策路線は、マクロ経済政策においては1970年代以前との継続性がみられるものの、公費支出を極力抑え、インフレの抑制のみでなく、市場の機能を強化し、課税制度の低減措置により市場経済にダイナミズムとインセンティブを与える「社会市場戦略 (social market strategy)」が導入されたという意味において非常に斬新なものであった。しかし、すでに国民が改革の必要性を痛感している時期に実施できたという点で、政府にとっては好都合なタイミングでの改革となった⁽⁶⁾。政府は、個人の富を増大させるため、私企業と私有財産を奨励し、労働市場をサブライサイドの強化により効率的に機能させることに尽力した⁽⁷⁾。

このように、1980年代からサッチャー政権下において戦後の「コンセンサス・ポリティクス」が否定され、大胆な経済政策及び財政政策をはじめとする構造改革が矢継ぎ早に実施される中で、英国経済は徐々に回復し、国民の政治不信も解消されていった。続くメージャー政権下 (1990年-1997年) においても、サッチャーの改革路線は基本的に継承されていくが、1980年代以降の保守党政権による一連の改革は同時に、福祉政策の切り捨てにつながるものであり、貧富の差が拡大する中で社会的不利益層が増大し、犯罪も多発するなど、新たな社会不安を生み出していくことになる。こうした問題の解決に向けて、新自由主義と福祉政策の両者の充実を謳った「第三の道」を標榜して登場したのが1997年のブレア率いる新労働党政権 (1997年-2007年) である。ブレア政権下では、1980年代の保守党政権による改革で進行した所得格差の解消や地方分権が推進され、2007年以降のブラウン政権下でも、その基本路線は継承されつつ今日に至っている。

以上に概括したように、本稿で注目する『1990年代に向けた高等教育』が発表された1978年は、いわゆる「英国病」が蔓延し、政治的にも経済的にも困窮を極めていた時期であった。したがって、当時の切迫した状況を考慮せずに、この政策文書を読み解くことは難しいと思われる。しかし、この政策文書が出された当時の労働党キャラハン内

閣 (1976年-1979年) は、政治的経済的政策の行き詰まりから否定的にとらえられる向きが多いものの、いくつかの重要な功績を残している。その一つは、今日の新労働党が2000年に実現したスコットランド議会の創設などの地方分権推進の礎を築いたことである。キャラハン内閣は、英国病の進行により国家の基盤となるサービス産業が一時的に麻痺するような深刻な状況に置かれながらも、1979年にスコットランド議会創設に関する住民投票を実施し、当時の国民に地方分権に向けた意識づけを行っている⁽⁸⁾。本稿で注目する高等教育機関の生涯学習機関化に向けた議論とその基盤づくりを啓発する動きも、キャラハン内閣の隠された功績と認めてよいものであろう⁽⁹⁾。

(2) 1970年代後半以降の高等教育をめぐる状況

さて、1970年代後半に向けて社会状況が目まぐるしく変化する中、高等教育においてもいくつかの変化がみられている。とりわけ1963年には高等教育の拡充を提起した重要な政策文書である『ロビンズ報告書 (Robbins Report)』が発行され、それを契機として1960年代前半に大学数が23校から43校に増大し、英国各地に新大学 (New Universities) が創設されるようになった。一方、実学的な教養教育や職業に役立つ実践的かつ実用的な教育内容を提供する職業教育カレッジとして存在してきたもう一つの高等教育機関であるポリテクニク (polytechnics) も同時期に増大していくようになる。この結果、1962年には18歳人口のわずか7%が高等教育機関に進学していた状況が、1970年代中盤までに15%まで上昇することとなった。

また、1970年代後半の重要な改革としては、18歳の時点で高等教育を受ける機会を得られなかった成人学生が高等教育機関に入学できるようにするための橋渡しの役目をするコースである「高等教育ディプロマのためのアクセス (Access to Higher Education Diplomas)」が設置されたことが挙げられよう。このルートを使った学生の進学率は、近年それほど上昇はしていないものの、フルタイムで学部に入學する成人学生の4人に1人が本コースを利用している。

1980年代以降、前項でみた英国病の克服と国際競争力の回復のため、高等教育レベルでの教育を受けた質の高い労働力の必要性が強調されるようになる⁽¹⁰⁾。こうした中、高等教育進学率を向上させることが目指されるべき一つの目標として掲げられた。

高等教育分野においては、1985年頃からサッチャー政権下において「質」と「経済効率」を重視した改革が徐々に進行していくが⁽¹¹⁾、規模という意味での拡大として最大の変化をもたらされたのは、1992年継続高等教育法 (Further and Higher Education Act 1992) の施行である。この法律により、旧来のポリテクニクはすべて「大学」として昇格し、いわゆる高等教育機関の二元制度 (binary system) は解消された。結果として、「大学」への入学者数は1989年には18歳人口のうち6人に1人が入学する状況だったのに比べて、1995年には3人に1人が進学するようになるなど、学部教育における学生数が70%も増加した。他方、学生への公費支出は、学生一人につき25%の削減が実施されており、各高等教育機関はプレッシャーを与えられている状況にあった。

こうした改革を経て、1990年代後半には学生数が飛躍的に増大し、現在英国の高等教育機関では200万人以上の学生が学んでいる。特筆すべきことは、増大したうちの多くが成人 (21歳以上、スコットランドでは20歳以上) の学生とパートタイムの学生であり、全体の半数以上を占めるまでになっている。このように、従前の高等教育と比べて学生の構成比に大きな変化がみられるが、今日各高等教育機関では、これらの学生の入学がより容易になるよう、従来以上に入学要件を多様化かつ柔軟化している。また、1997年に発行された報告書『生涯学習社会における高等教育 (“Higher Education in the Learning Society”)』にも述べられているように、高等教育は「生涯学習」の一部であり、高等教育機関は学校教育を終えた若年層のみでなく、あらゆる年代の人々にとって開放されているべきである、という考えが徐々に一般化してきた。この考えは、英国で1990年代後半以降推進されてきた「機会拡充 (Widening Access)」の政策とも相まって、2004年の高等教育法においても

その一層の推進が謳われるなど、今日の英国高等教育政策を特徴づけるものの一つとなっている。

次項でみる政策文書は、こうした高等教育にめまぐるしい変化が起きる直前、英国経済が深刻な状況に見舞われる中、当時の政府があらゆる手段を尽くしても国家的衰退を回避できない極限状態の中で発表されたものである。当然ながら、この文書の発行に至るまでの労働党政権下において、来る1980年代及び1990年代にどのような変化が社会にもたらされるのか、完全に予測することは不可能であっただろう。にもかかわらず、当時の政策担当者が、次項にみるような今日の高等教育政策においても重視されているいくつかの視点をすでに認識し、そのあり方を論じようとしていたことは、当時の政策担当者の気概を感じさせるものであり、非常に興味深い。

3. 『1990年代に向けた高等教育』における将来像予測

(1) 『1990年代に向けた高等教育』の構成

1978年2月に、当時のイングランドとウェールズの文教行政を統括する省庁であった教育科学省 (Department of Education and Science) とスコットランド教育省 (Scottish Education Department) によって、『1990年代に向けた高等教育 (“Higher Education into the 1990s”)』という政策文書が発表された。本文書は、本文全11ページ、付則I (現代の高等教育政策と実践、学生数の推移、大学の物理的キャパシティ、学生寮、授業料、学生支援のあり方、高等教育への公費支出) 3ページ、付則II (フルタイム・コースとサンドイッチ・コース⁽¹²⁾の学生の推移予測、若年層英国人の高等教育入学者の特徴、留学生及び成人学習者の特徴、大学院生の特徴、修学期間、全体予測、1960年から1995年までの高等教育入学者人口推移予測) 4ページからなる本文合計17ページ(見開きA3判)の小冊子として構成されている。

本文には、背景、予測図、予測の概要、パターンモデルが順に記載されている。冒頭には、本政策文書の発表に至った背景と目的について、次のように述べられている。

1964年以降出生率が低下しており、これは年を

追うごとに初等教育入学者数の減少、中等教育入学者数の減少へとつながり、最終的に1980年代初頭には高等教育機関への入学者数の減少へと波及することが予測されている。したがって、こうした将来の学生数の減少を予測し、それに見合った英国の高等教育システムの発達のあり方を論じる必要がある、というのが本政策文書の発表に至った背景と目的である。本文書では、高等教育の現状とそれが今後15年の間にどのように変化するかを予測しており、主に1981年から1994年までの期間に注目しながら、その15年間に高等教育人口及びその構成はどのように推移すべきか、そのためにどのような対応が必要になりうるのかについて論じている。

本文書では、今後英国が取るべき対応のあり方として様々な可能性が述べられているが、ここで提示されている様々なモデルは、はっきりとした政策上の選択ではなく、あくまでも議論を喚起するための材料であることが冒頭に解説されている。政府の予測では、実際の高等教育システムの推移は、次項に挙げる予測モデルのいくつかを組み合わせたものではないか、とも推察されており、政策文書そのものはこの時点での明確な到達点も結論も述べてはいない。

本文書は、一般市民の関心を高等教育機関に入学する若年者の減少と今後政府が取るべき施策に引き寄せ、関心のある団体や個人によって様々な観点から議論してもらうよう促すことを目標として定めており、様々な見解やコメントを歓迎するという意味合いで、本文書の末尾に教育科学省とスコットランド教育省の連絡先が明記されている。

(2) 『1990年代に向けた高等教育』の概要

本政策文書の中心は、高等教育機関数の増加ならびにフルタイムを中心とした18歳人口の高等教育進学率及び入学者数の予測と、それに対応した政策モデルである。

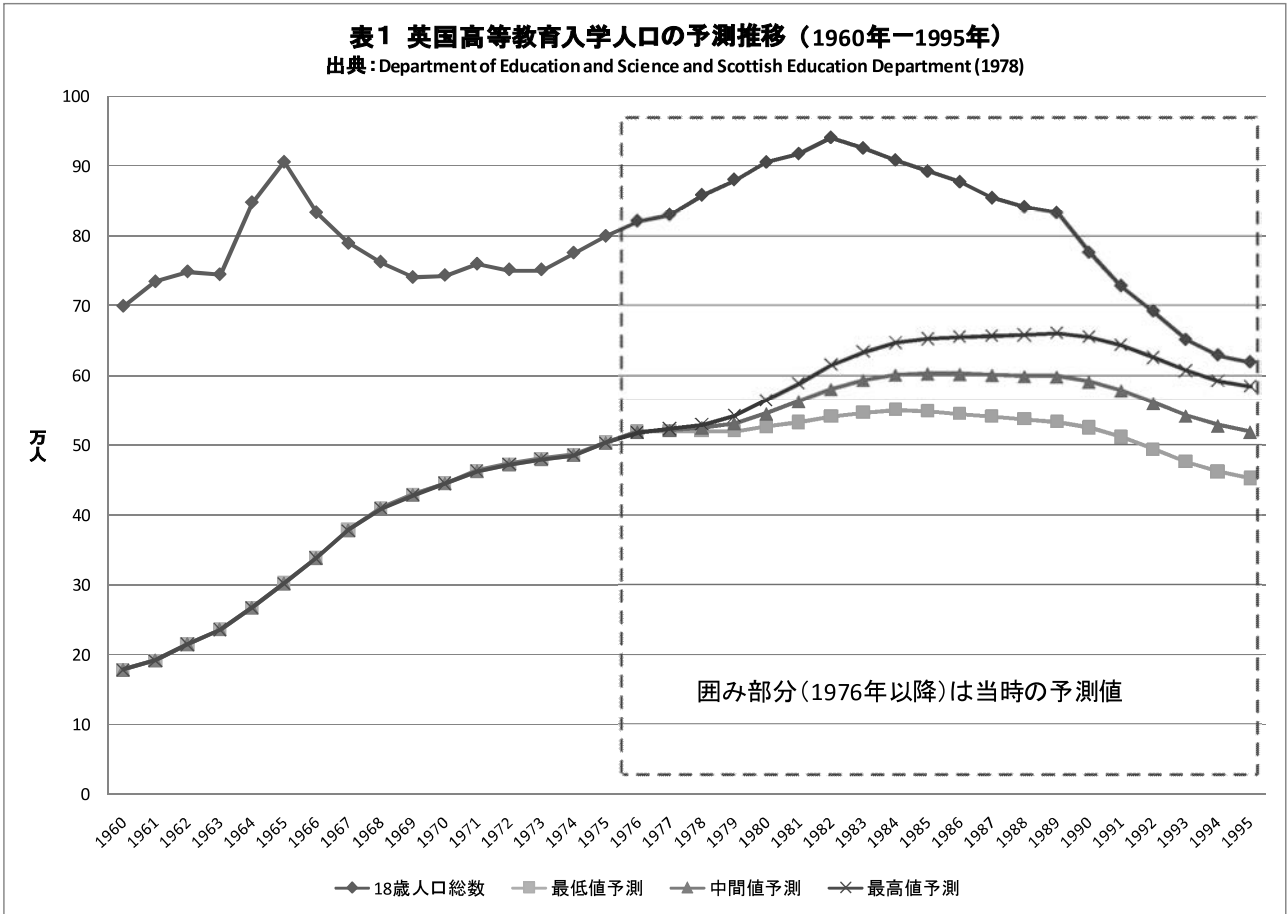
まず、本文書の発表に向けて議論が行われていた時期に相当する1976年当時の高等教育機関への入学者数はフルタイム・コースとサンドイッチ・コースが約52万人、パートタイムのコースへの入学者数が23万人であった。当時の予測では、

1981年までにフルタイム・コースとサンドイッチ・コースの学生は4万人増加し、56万人に達すると見込まれていた。この時点での予測は、以前に別の政策文書で示された数値よりも下方修正されているが、基本的に入学者は英国人の若年層によって大半が占められるという伝統的な英国における高等教育の形態に基づいて算出されたものであった。

こうした前提となる事情がその背景とともに述べられた後、今後の高等教育への進学率がどのように推移するかについて、3つの予測がグラフとともに示されている。この表では、1976年当時の進学率が約14%であったことから、1994年の予測進学率として最高予測値20%、中間予測値18%、最低予測値15%がそれぞれ示されている。

次に、人口減少とそれに伴う高等教育入学者数の予測推移が、進学率と同じく最高予測値、中間予測値、最低予測値の3つの波線で示されている(表1)。この予測は、1985年以降に生じる18歳人口の減少に照らして算出されたものであるが、これによれば、高等教育人口は1980年代中盤にピークに差し掛かり、1990年代に急激に減少する(1990年に入学予定の子どもたちはすでに出生しているため、現時点から18歳人口の推移予測が可能となっている)。ただし、1990年時点において、同年齢人口の子どもたちが18歳に到達した時に高等教育を受けるという確証はないことを、本文書は断っている。

しかし一方で、次項で示されるモデルの最後にもみられるように、1990年代の高等教育は、今日想定しているものとは大きく異なるのではないかという予測も当時から存在した。すなわち、①提供されるコースはより多様化し、短期間修学するコースや長期間修学するコースなどが増えること、②入学条件の緩和と入学要件の柔軟化がより推進されること、③就労経験者の入学が増加するであろうこと、④大学が従来とは異なった若年入学者以外の学生を多く受け入れることによって、リカレントもしくは生涯教育の提供機関としての役割を果たす可能性があること、などの点についても当時から徐々に関心が寄せられていたのである。



もちろん、そうした新たな高等教育が目指される場合には、政策的な後押しがなければまず実現しえないであろうことも予測されていた。また、この時点では、現状の高等教育の構成要員のままで推移するのか、対象者を増大させ、生涯学習機関化することにより一定数を維持するのかに結論は出ておらず、双方の可能性が議論の対象とされている。

仮にこれまでの伝統的なパターンが継続するとすれば、フルタイム・コースとサンドイッチ・コースの学生は1978年の52万人から1981年には56万人になり、1984年には60万人に達する。その後6年間は安定し、1990年ころから徐々に減少して1992年には56万人、1994年には53万人へと徐々に減少していく。この予測で考えた場合、1978年から次の6年間で約8万人に達した後、1990年までにピーク時から比べて約7万人が減少し、その後、さらに減少が見込まれる。

もし以上の予測に見合った財源を現状の高等教育の基準に基づいて確保するとなれば、累積ペー

スで予算額として25億ポンドが必要となり、さらに1981年、1984年のピーク時には追加予算として2億4千万ポンドが必要となる。また、この学生数増大に見合うだけの学生寮を4万人分増設すれば、2億ポンドの追加予算が必要となる⁽¹³⁾。したがって、仮にこの予測通りに入学者数が推移するとなれば、学生の増減に見合った財源をどのように確保するのも検討の対象としなければならない。

(3) 5つの予測モデル

ここでは、本政策文書の核心部分ともいえる、今後の若年人口の減少を見据えた政府の予測が、次に示す5つのモデルとして述べられている。

予測モデルA

最初の数年間は高等教育入学者数が増加し、1980年代中盤から減少に転じる場合を前提にした対処法。入学者数の上昇時には既存の施設を基盤に運営を行い、減少に転じれば、大学所有の不

要な建物を処分し、教職員数を削減する。

この計画は決して難しいものではなく、不要な大学の建物の売却は、特に中心部にある大学の場合、地域にとって好都合な場合もある。ただし公的資金で立てられた施設が民間の短期的な営利目的に使用されることには変わりはない。

しかし、教職員数の削減には非常に困難が伴う。なぜなら現教職員の大半は 1990 年代前半にはまだ在職が見込まれる 50 歳以下であることが予測されているからである。また、特に社会科学の分野では、他の分野に比べて若い研究者が多いことも指摘されている。したがって、自然な教職員数の増減や退職に頼ってはいは、教職員の削減はなかなか実現しえない。また、もし教職員の削減が実施されるとすれば、今後のキャリア形成が見込まれる若年及び中堅の研究者の将来が危ぶまれる可能性があると同時に、若い研究者の養成が難しくなってしまう恐れがあり、高等教育機関の研究機関としての存続にも影響する可能性がある。したがって、公費の削減は避けられないが、教職員個人の生活にも影響が及ぶことは避けられなければならない。

予測モデルB

最初の数年間は高等教育入学者数が増加し、1980 年代中盤から減少に転じる場合を前提にした対処法。このモデルでは、今日の高等教育入学者数自体を急激に増やさないようにすることにより、1990 年代以降の調整の必要性を軽減することが目指されている。しかしこの場合、入学者数がピークに当たると予測されていた時期に入学を希望している将来性のある若年入学者層の学習機会を剥奪してしまう恐れがある。これは、『ロビンズ報告書』の定義によれば、高等教育人口の増加に「休止期間」を設けてしまうことを意味するものであり、このリスクがいかなるものになるかは、(それ以外に阻害する要因がないと仮定すれば)今後予測される高等教育入学人口の予測により、おおよその把握が可能である。

この予測モデルでは、大学に入学する人口の増減をあまり激しくせず、入学人口を 1981 年の 56 万人のレベルで一定化すれば、少なくともその人

数分の学習機会を奪うことはないであろうとしている。しかし、その人数で一定化することは、もし中間予測値で考えた場合、多くの人々の学習機会を奪うことになり、最高予測値を適用すれば、より多くの人々の学習機会が奪われることになる。

高等教育は、個々の学生に対しては個人的に、そしてコミュニティに対してはより広範に、社会的経済的利益をもたらすものである。したがって、高等教育システムが発展していけば、その卒業生は以前高等教育の資格を持たなかった人々によって担われていた仕事にも就くようになるが、これは次のことを意味するのではないか。従来、高等教育の供給は、個々の学生の個人的要求を重視し過ぎていて、社会全体の経済的な必要性を過小評価する傾向にあった。高等教育は、この意味で人材の開発計画という観点からは十分に考慮されていない。昨今 (1970 年代後半) の大学卒業生の雇用状況を扱った報道によれば、この問題が顕在化しつつあることが明白である。

また、過去の人材開発計画は、高等教育がどのような人材を社会に輩出すべきか、という点に明確な指標を示してこなかった。さらに言えば、人口の減少が雇用に求められる若年層の減少を意味することを知ったこの時期に、若年者が高等教育を享受する機会を軽減してしまうことは、現状の課題に逆行するものであり、近視眼的であるという批判もある。

予測モデルC

最初の数年間は高等教育入学者数が増加し、1980 年代中盤から減少に転じる場合を前提にした対処法。このモデルは「資源」アプローチとも呼ばれるものであり、予測される入学人口に対応した政策をとるが、その際より経済効率のよい方法で行う。過去には教育経費を削減せずに質を向上させることが可能であったが、現状では困難である。しかし、このアプローチを用いれば、教育現場に一層の発展したテクノロジーを導入することにより、教育にかかる経費を削減し、質を保持することが可能となる。

一つ実現可能なこととしては、現在の供給水準

を維持する一方で、長期的な資源の取引契約を避けることが挙げられる。例えば、短期間ある場所が必要な場合、新しい建物を建設するのではなく、短期的に借り上げることを基本とする。また、学生数がピークに達するまでは、短期的な契約で教職員を採用する。これにより、1980年代後半の入学者人口の減少に容易に対応することが可能となる。

このモデルを実現するために、実際上いかなる手立てが必要なのかについては、一層の調査が必要となる。なぜなら、現状において、継続教育カレッジ (Colleges of Further Education) においては、学生の増加に見合うよう短期間一定の建物を借用すること自体に困難を来していることからしても、1980年代の前半にわずか2-3年で約4万人の学生に見合うだけの建物を借り上げるのはかなり難しいからである。

教職員の短期雇用に関しても困難が伴う。しかし、一時的に産業界や各界の専門家を招聘したり、非常勤の教員をより多く活用したり、現在の大学院生に教育活動に一層従事してもらったりすることによって、埋め合わせられる可能性がある。

より革新的なアプローチとしては、建物を増やさず教員数も予定以上に増やさず、56万人の学生たちに現状のままの建物と人員で対応することが考えられる。これによれば、4万人の学生は、建物と教育にかかる経費において7%の圧縮が強いられる。一教員に対する学生数は1972年に出了された白書で提起された1:10よりも増大する。

その他の一時的に可能な対応策としては、教育を提供する時間自体を増加させる。例えば、夏季の休暇期間中も授業を行ったり、修学年限を4年にしたりするなど、交代勤務のアレンジをする。しかしこれらの対応策は経費の軽減にはつながらないことも指摘されている。

しかし、以上にみたアプローチは、教育上の技術的な発展や既存の資源のより効率的な運用が実施されない限り難しい。しかしこれらがなされれば、結果として英国の高等教育機関の質を低下させる危険性がある。教育経費を削減したとしても、4万人の学生にかかる経費負担をゼロにすることは難しいであろう。建物に関しても、より集中的

な利用を可能にするならば、維持管理費にも相応の支出が必要となろう。また、新規の研究者の採用は学科ごとの事情や退職等を勘案して、やはり必要となる。

以上にみたA、B、Cのモデルは、1990年代の高等教育が現在とほぼ同様の構成パターンからなることを前提に予測されている。これに対し、次の二つのモデルは、別の形の発展を予測している。新たな2つのモデルにおいては、高等教育の入学者の構成自体が変わることを念頭に入れ、高等教育の供給の内容や入学要件の変革を視野に入れた高等教育の構成要員自体に関する変動の可能性を論じている。しかし、これらの実現に当たっては、中央政府ならびに各高等教育機関において、順を追った入念な改革が必要となるなど、高等教育の構造自体の変革が企図されなければならないことにも論及がなされている。

現状における高等教育機関は、若年者層が多数を占め、中等教育からの継続した学習を前提として存在しているが、もし一定期間勉学から遠ざかっていた人々も受け入れる機関に高等教育機関が変貌を遂げていくことになるのであれば、入学及び修了に関する要件をより柔軟化することが求められる。特にパートタイムのコースの単位の移行などには一層の柔軟な互換性の検討が求められよう。

予測モデルD

最初の数年間は高等教育入学者が増加し、1980年代中盤から減少に転じる場合を前提にした対処法。このモデルでは、特別な財政支援をしなくとも、1980年代に入学が予測されているすべての学生(中間値予測における入学予定者の場合)を受け入れることは可能であるとしている。そのための方法としては、修学期間を現状の3年間から2年間にする、「ディプロマ (Diploma)」を増加し普及させること、優秀な学生に関しては修学期間を短縮して学士号を授与すること、などが考えられる。もしこれしか手段がないとすれば、全体として受け入れる56万人の学生のうち、増加が見込まれている4万人の学生は一定の間、短期間で

修了するコースに登録しなければならない。これをすべての高等教育機関で実施するとなれば、カリキュラムの改革に相当な時間が必要となるが、実現不可能なわけではないし、大学への入学を促進する可能性もありうる。

別の可能性としては、現在のフルタイムのコースを受講している学生をパートタイムのコースに移行させることが挙げられる⁽¹⁴⁾。現状では、パートタイムの供給内容はほとんどが職業的なものにとどまっており、学生も関係した職業に就いているものが大半を占め、科目数も限られている。また、コースが長期化するため、途中でやめる学生も多く存在する。パートタイムの学生数が増加すれば、従来少人数を相手に効率的でない授業を行ってきたことに起因する無駄な出費を抑えることにつながるかもしれない。

この他、学生が中等教育修了後、就労経験やボランティア経験などをし、一定期間を経て大学に入学する状況を可能にすることにより、入学者数がピークに達する際に該当年齢層の入学時期の分散が可能となるため、入学者数の急増を多少は軽減できるのではないかと、という解決策も提案されている⁽¹⁵⁾。この方法には、学校以外の社会の実態を大学で学ぶ前に知ることにより、幅広い視野からその後の学問に取り組める、といった教育的なメリットもある。また、このように、大学に入学する前に一定期間社会経験を積むことを制度化することもできよう。そうすれば、大学に入学を希望していたが、受け入れ先が見つからなかった学生が、この制度を利用して一定期間に社会で研修を積むことも可能となろう。現在の定員枠のままであれば、受け入れ先のない同年齢人口の若年者は、ピーク時には70%を占め、その後1984年からは、毎年25%程度の超過となる。しかし、この制度が軌道に乗るかを予測するのは非常に難しい。この提案に基づけば、各高等教育機関は最も優秀な学生を確保したいと競争することになり、その時点で入学の許可を得られなかった学生の学習機会の喪失が深刻な問題となろう。このような学生に高額の奨学金を支給することが、学生自身がこの問題を乗り越える際の支援となりうるかもしれない。

労働市場の状況や親の社会階層の影響も考えておく必要がある。両親が働いており、ある程度見識のある専門職や管理職などのホワイトカラー層であれば、その子どもはおそらく高等教育に入る前の一年間、容易に一時的な仕事を見つけることが可能であろう。しかし、彼らは適当な仕事を見つけることができない多くの若者の犠牲の上に、仕事を得ているという事実がある。

また、学生にボランティア経験をさせ、その間奨学金を支給するという方法がある。この場合、予算の限度上、英国で成人年齢とされる「21歳」に達していない、20歳以下の若者に限定して制度を適用すべきことが述べられている。

以上の案のより柔軟な適用の在り方として、より多くの学生に高等教育の修学期間内に一年間社会での研修期間を設けるよう奨励する方法が考えられる。サンドイッチ・コースの学生を増やすことがこれを到達させる一つのやり方である。しかしながら、教職員の側からすれば、この方法では学生が学外で社会経験を積んでいる間も一定の指導が必要となるため、負担の軽減にはつながらない。

予測モデルE

AからDまでのすべての予測は、1980年代後半に近づくにつれ、入学者数が減少するという仮定に基づいた対応が述べられている。最後に示されるモデルEは、入学者層自体に変動が起きることを前提にしている。すなわちモデルEは、もし社会的経済的必要性によって、既存の高等教育の学生層の構成パターン自体に重要な変化が生じるのであれば、起こりうる可能性として述べられている。

たとえば、付則IIにおいては、より多様な社会階層の学生が高等教育に入学するようになれば、1980年代後半にかけて高等教育人口は急減しないことが予測されている。なぜなら、現在予測されている学生数の急減といった場合の学生の出身階層は、専門職及び管理職の親を持つ裕福な家庭であるからである。社会政策としても、ホワイトカラー層の学生の減少により、ブルーカラー層の学生の増加が見込まれば、望ましいことである。

昨今の統計によれば、英国の若者は、比較的早期に自分自身が大学進学を目指すかどうか決断するという。それは、社会的・文化的に、また自分自身が属している集団からの影響を強く受けた結果である。ブルーカラー層の若者が1990年代までに大学に進学するようになるかは、教育政策上の改革のみでなく、彼らを取り巻く住宅、健康、社会サービス全体の向上のための社会政策の総合的結果に影響を受けるものと思われる。もしブルーカラー層の子どもたちが高等教育を受ける機会を社会サービス全体の向上とともに整備できるようになれば、彼らが置かれている状況にかかわらず、高等教育の機会を初めから持つことのできない子どもたちはいなくなるであろう。また、貧困層の若者にとって、高等教育がより魅力的な将来を保証する選択肢として受け止められるようになるであろう。

もう一つの可能性として、すでにその必要性は議論されているが、教育的な資源を雇用現場にすでにいる人々に投資することにより、成人学生のリカレント教育の機会をより体系的に提供することが挙げられる。その場合、特に若い時に高等教育の機会を享受できなかった人々が優先的に扱われることになる。しかしこれは、より大胆な改革、例えば高等教育レベルあるいはそれ以下のレベルでの生涯教育のための体系的な計画まで妨げるものではない。これは、教育機関のみに影響のある話ではなく、より広範に雇用レベルにも影響を及ぼすものであり、労組連合(Trade Union Congress/TUC)や英国産業連合(Confederation of British Industry/CBI)などにも影響するものである。雇用現場にいる人々を高等教育に取り込む可能性を考えるのであれば、この側面を十分に考慮に入れる必要がある。

このモデルには、実質的な意味における広範囲で大規模な社会的変革が見込まれていることを認識しなければならない。損失もあれば利益もあり、どのような資源が必要となるかは未知数である。モデルEで示されたすべての予測は、政府からの強い先導がなければ到達しえないものである。たとえば、雇用現場にいる人々が高等教育機関に入学するよう支援するのであれば、新たな財源のイ

ンセンティブが必要となるかもしれない。それが、生涯教育のための有給休暇の一環として受け止められる形となるのか、あるいは成人学生がフルタイムでコースを受講できるように奨学金を授与する形となるのか、もしくは雇用者にその間の補填費を支払う形となるのかは未知数であるが、いずれにしても政策的なバックアップが必要である。すなわちこの予測は、継続的な社会・経済・技術の分野での変革が必要となる中で見込まれるものである。これらは生涯学習社会の整備に一層重きを置くものとなり、就労中の人々の学習を可能とする雇用体系の整備や失業中の人々に対する学習の機会も考慮された改革が行われてこそ実現するものである。

これらの変革が実現されれば、大学とその他の高等教育機関(当時のポリテクニク)との関係のあり方にも変化を及ぼす可能性を秘めている。また、大学院生と海外からの留学生数も考慮されなければならない。こうした変革は、高等教育システム自体のあり方にも影響を及ぼすものであり、様々な可能性を示唆するものである。しかしながら、まずは18歳人口の急減にいかに対応するか、という問題を真剣に受け止めた上で、これらに付随する上記の問題に対しても対応を考える必要性が述べられている。

以上のモデルが示された後、本政策文書の最後にあたる部分に、教育科学省及びスコットランド教育省は、本文書の作成に当たって懸念されている以下の主要な問題に関して、教育の分野に限らず、関係する各方面の有識者からの本政策文書に関する率直な見解や意見を募っていると述べている。

[主要な問題として述べられた項目]

①本文書で述べられた学生数の予測は、妥当な仮定に基づいているだろうか?

②この予測に述べられているように、1990年代初頭に既存の高等教育機関は縮小を迫られるのだろうか?

③最も学生数の増加が予測される1980年代中盤の予測値を踏まえた上で、高等教育システムを拡大することは理にかなっているだろうか？

④1980年代中盤以降に見込まれる学生数の減少に伴って予想される建物および人件費の削減にまつわる問題を軽減するため、高等教育への入学予定者数は最も低いレベルの予測に合わせるのが賢明だろうか？

⑤『ロビンズ報告書』の原理は、高等教育の提供にあたって今後も指標となりうるだろうか？

⑥より多くの学生に短期的なフルタイムのコースを取らせたり、パートタイムのコースを取らせたりすることにより、どのような問題が起きることが想定されるだろうか？

⑦1980年代の問題を軽減させるために、入学定員を一定にし、入学できなかった若者や在学中の学生に対してある種の社会経験を積ませるため支援制度を設けることは妥当であり、望ましいものだろうか？

⑧教育の質を低下させずに、資源をより効率的に活用することで、一人当たりの学生に対する経費を下げることにより、どのような課題が想定されるだろうか？

⑨1980年代中盤の学生数のピーク時に、短期契約で教職員を採用したり、必要な建物を借用する契約を結んだりすることはどの程度問題の解決につながるだろうか？

⑩学生数の増加のピーク時に、一時的な対応策として授業期間を拡張したり、夏季にも授業を行ったりすることは妥当だろうか？

⑪1980年代末に予測される学生数の急減を阻止するため、より広範な社会階層の人々に高等教育機会を提供するには、どのような方策が考えられるだろうか？

⑫若年層の英国の学生たちに費やす必要のなくなった既存の資源を、雇用現場にいる人々の学習機会の向上に役立てるにあたってのメリットとデメリットは何か？

⑬現在の英国の高等教育制度が、提供する学位の種類やコース内容等において変化すれば、どのような影響が考えられるだろうか？

⑭英国の高等教育機関の多様性が、多様なニーズに見合う強力な資源であるとすれば、上記の問いに対する答えは大学とその他の高等教育機関によるもので異なるものなのかどうか？

以上の諸点に関する意見は、教育科学省及びスコットランド教育省に文書で送付するよう、本文の最後に連絡先が明記されている。

4. まとめに代えて

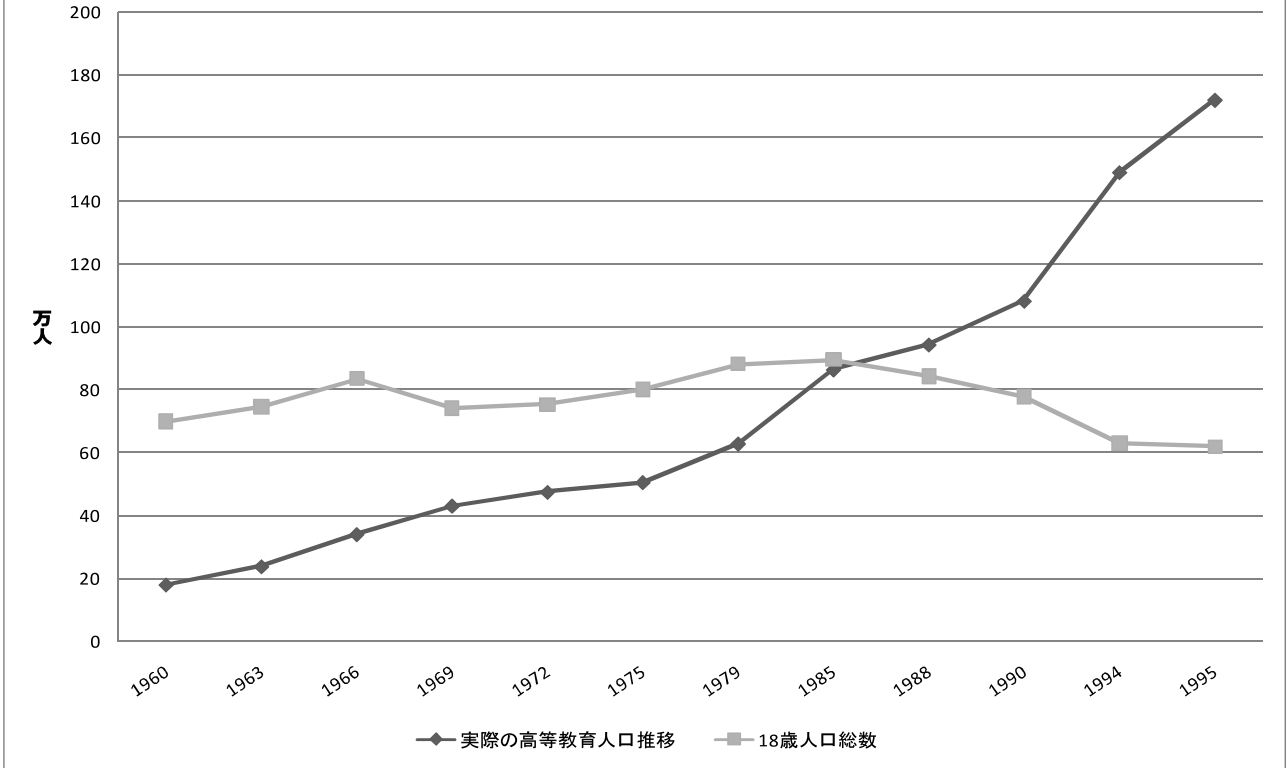
本稿では、1970年代後半という戦後の英国が抱えてきた矛盾が徐々に肥大化し、経済不況が深刻化する渦中において発表された政策文書『1990年代に向けた高等教育』に注目し、今後15年間に英国が取るべき高等教育政策を、進学率の予測とそれへの具体的対応策とともに概観してきた。

先述したように、英国がその後辿った道のりは、当時では非常に大きな変革が必要と予測され、国家による強大なインセンティブがなければ実現が難しいのではないかと思われたモデルEに最も近い形で進行することになった。厳密に言えば、AからDに示されたモデルに関しても、パートタイムの学生やサンドイッチ・コースの学生の増大、修学期間の柔軟化、他機関との単位互換制度の柔軟化、既存の施設の効果的な利用や効率的な資源の運用など、部分的には当時企図されていたことが実現されている。

2006年度時点の英国の高等教育機関への入学者数は247万人とも言われており、1978年時点での予測モデルよりもはるかに高い比率で高等教育への入学者数の増加がみられている(表2)⁽¹⁶⁾。

表2 実際の高等教育人口の推移(1960-1995)

出典: Higher Education Statistics for the United Kingdom (1993他)



そしてこの増加した入学者の中で、非常に大きい割合を占めるのが成人学生やパートタイムの学生である。

すなわち換言すれば、英国は、1970年代後半に政府関係者が予測したよりも非常に早いペースで生涯学習提供機関へと脱皮すべく、各高等教育機関が変貌を遂げていったということができよう。

このように、英国の高等教育機関が生涯学習提供機関としてより多くの様々なバックグラウンドを持つ学生を受け入れる政策を推進してきた最大の理由としては、1970年代後半までの英国の国際競争力の低下とその克服に向けた労働力人口の質的向上が挙げられよう。サッチャー政権下において、職業教育・訓練政策の充実とその効率的運用が謳われるとともに、大学にもその一端を担うことが提起されるが、続く1990年代以降において、高度な教育を提供する大学が、良質な人材を社会に供給する機関として注目されてきたのは間違いない。しかしそれだけにとどまるものとはならず、1992年の継続・高等教育法施行以降、ポリテクニクの大学昇格によって大学数自体が倍増し、そ

れに伴って学生数が飛躍的に伸びた事実により、それまで大学とは無縁であった多くの人々が、「大学」で学ぶことをより身近に感じ始めるようになったことは紛れもない事実である。この傾向は、1997年から今日に至るまで、労働党が再び政権を握るにいたって、「機会拡充」政策の推進とともに、より強化されていった。2004年高等教育法に至っては、社会的不利益層への学習機会の拡充が、高等教育政策の中に明確に盛り込まれるようになっていく。

英国高等教育機関の生涯学習機関化に向けた議論と今日までの実際の改革をたどってみると、高等教育機関が生涯学習機関として発展していく素地が社会全体にもともと存在していたことが窺える。すなわち、①1970年代後半までに英国の国際競争力が低下し、質の高い労働力が従来以上に求められているにもかかわらず高等教育が一部の若年エリート層で圧倒的に占められていたこと、②高等教育を享受できる人々が特定の階層以上に限られていたこと、③大学で学ぶことが成人学生にとってただ単に興味関心を深めることに留まらず、

よりよい就労へとつながるといふ見込みがあること、④労働市場においても、大学等で学ぶ成人学生の存在価値が認識されており、修了後も彼らに対する一定の需要があること、⑤1980年代以降、国際的な競争力の回復が求められているにもかかわらず、社会的不利益層が増大し、彼らにとって適切な教育が提供されていなかったこと、などがその背景にはあるだろう。

また、1978年の政策文書にみられた建物の利用に関する問題に関しては、学生寮も含めて大学の広大な敷地内にフルタイムの学生全員を収容できる寮タイプの施設を建設するという傾向が強い多い英国の大学ならではの事情も垣間見える。

しかしながら、英国の事例は、各国の高等教育機関が生涯学習機関として今後発展していく上で重要な示唆を与えてくれている。例えば、学生の在籍の方法に、フルタイム、パートタイム、サンドイッチ、遠隔学習など様々な形態が取り入れられており、学生の置かれている状況に応じて最適な形態で学べるよう工夫がなされている。また、学部への入学要件を緩和し、必ずしも若年層の学生と同じ経路を辿って、一定の条件や資格を持つ者だけに入学が限定されていない。さらに、様々な条件の下にある成人学生が学びやすいよう、修学困難者には奨学金制度が設けられている。一方、労働市場においても、成人学生のキャリア形成に向けた学習の価値は認められており、例えば60%以上の成人学生は卒業後すぐに就職していることが報告されている⁽¹⁷⁾。この他、成人教育・生涯学習分野の関係者によって、実際の大学の授業においても、成人学生が若年学生とともに学ぶことによる教員、成人学生、若年学生のそれぞれの立場における学習上の効果が報告されている⁽¹⁸⁾。

高等教育進学率という点からすれば、我が国においては大学全入時代といわれるように、すでに18歳人口の半数以上が高等教育に進学する状況になっているが、英国では半数以上の進学率は2010年までの課題に留まっている。しかしながら、若年人口の減少を早い時期から予測し、そのための対応をあらゆる角度から吟味するプロセスの中で、構成要員自体の変革による高等教育機関の生涯学習機関化の可能性を真剣に議論し、その実現

に向けて払われてきた努力の足跡は、今後の我が国にとっても貴重な先例となりうるであろう。

注

- (1) Department of Education and Science and the Scottish Education Department (1978), "Higher Education into the 1990s: A Discussion Document".
- (2) Reitan, E.A. (1997), *Tory Radicalism: Margaret Thatcher, John Major, and the Transformation of Modern Britain, 1979-1997*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, pp.23-24.
- (3) Pritchard, R.M.O. (1994), 'Government Power in British Higher Education' in *Studies in Higher Education*, Vol.19, No.3, p.254.
- (4) Riddell, P. (1991), *The Thatcher Era and Its Legacy*. Oxford: Blackwell, p.13.
- (5) Thatcher, M. (1995), *The Path to Power*. London: Harper Collins, p.569.
- (6) Gamble, A. (1985), *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*. London: Macmillan Publishers Ltd, pp.148-149.
- (7) Thatcher, M. (1995), *op.cit.*, pp.574-575.
- (8) スコットランド議会の創設には全有権者の40%以上の支持が必要であると決められており、投票結果は賛成票が有権者数の32.9%にすぎなかったため、結局この案は実現しなかった。財団法人自治体国際化協会「英国労働党政権による地方構造の改革」CLAIR SUMMARY NUMBER 033, 28, December 1998.
- (9) 1970年代後半当時、欧州全体において高等教育における成人学習者の受け入れが徐々に議論されていたことも、本政策文書の発行に多少なりとも影響を与えたものと思われる。
- Kulich, J. & Kruger, W. (1980), *The Universities and Adult Education in Europe*. Vancouver: Centre for Continuing Education, The University of British Columbia.
- (10) Department of Education and Science (1987), *Higher Education: Meeting the Challenge*. London: HMSO.
- (11) 例えば、1985年発行のジャレット報告書(Jarratt Report)は、経済的効果を生み出すもの

(value for money) にこそ価値があるとし、同年教育科学省が発行したグリーン・ペーパー (Green paper) によっても、高等教育は経済的効果の向上に資するものでなければならず、質の保証がより明確になるようなシステムを構築すべきであることが謳われている。

(12) サンドイッチ・コースとは、(通常イングランドでは) 3年間の修学期間に加えて、1年間の企業等での研修期間をはさんだコースのことを呼び、通常の就学期間より1年間長く在籍するコースを指す。

(13) 英国では、伝統的に大学の敷地内にフルタイムの学生が居住できるための寮を設ける傾向にあるため、高等教育に必要な資産の算出には、寮の建設に必要な敷地の確保や建設費等も含まれている。

(14) パートタイムの学生の場合、大学の敷地内にある大学が管理する寮などに入ることにはできないため、自宅からでも通える地元の大学を選ぶ学生が多くなり、結果として敷地内の寮の整備等の経費に伴う支出が削減できるということも念頭に置かれている。また、オープン・ユニバーシティもパートタイムの高等教育の学生の増加に貢献している。

(15) この提案は、現在では「ギャップ・イヤー (gap year)」として一般化している。

(16) Department for Education, Welsh Office, Scottish Office Education Department & Department of Education for Northern Ireland (1993), *Higher Education Statistics for the United Kingdom*. London: HMSO.

(17) <http://www.prospects.ac.uk/student/cidd/wdgd/articles99/mature.htm> (2008年12月28日現在)

(18) Merrill, B., "Learning and Teaching in Universities: perspectives from adult learners and lecturers" in *Teaching in Higher Education*, Volume 6, Number 1, January 2001, pp. 5-17.