

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第42集 (2010年度) 2011年3月発行：55-70

イギリス高等教育の一元化と一元化後の新大学

秦 由美子

イギリス高等教育の一元化と一元化後の新大学

秦 由美子*

1. はじめに

教育問題を語る際に時の政治と切り離しては語れない。イギリス政府により提出された1988年の教育改革法（1988 Education Reform Act）及び1992年の継続・高等教育法（1992 Further and Higher Education Act）により、准大学高等教育機関¹⁾は大学に昇格することになり、高等教育の一元化に至った。しかしながら、この高等教育の二元構造（binary system）の一元化という歴史的転換は突如生じたものではない。これは、大学と非大学の間が存在していた確執の解消と両者の間の公平を期すために両機関の協力を教育科学省が強調し始めた1970年代後半や行財政改革の一環として実施された1980年代の高等教育改革に連なる出来事である。

サッチャー（Margaret Thatcher：任期1979-90年）が政権を執った1979年直後に、政府は大学補助金を実額ベースで3.5%削減することを決定し、その後も政府は旧ポリテクニクの管理運営体制を例証しながら、大学の弱体化を推し進めた。サッチャーによる急進的な高等教育システムの改革は、比較的容易に大学に影響を与えることのできる財政問題を皮切りに次々と実施されていったといえる。そして、サッチャー及び後継者のメイジャー（John Major）による保守党が策定した高等教育政策は次の労働党政権に引き継がれ、現在のイギリスの大学の在り方にまでも影響を及ぼしている。そこで本稿では、現在のイギリスの大学とこれら大学の将来を考える上で重要と判断される高等教育の一元化に至った根源的理由を政府の政策と関連させながら、三つのアクター（政府、ポリテクニク、大学）を中心に論ずるとともに、一元化後の新大学についても言及する。

2. 高等教育における二元構造

2.1 二元構造以前の高等教育の状況

1963年に公刊された『ロビンズ報告書（*Higher Education: Report of the Committee Appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63*）』当時の1962/63年度には、連合王国の学生総数は69,000名に過ぎなかった。しかし一方で、同じ年度に大学進学資格を有する65%の若者が、大学進学条件を満たすAレベル試験の結果を持ちながら大学進学を選択せずに離学していた（Committee on Higher Education, 1963）。このような状況を憂慮したロビンズ委員会は、1967/68年度に197,000名の学籍の確保を計画し、大学補助金委員会（University Grants Committee:

* 広島大学高等教育研究開発センター准教授

UGC)を通して全大学に進学者の拡大に対する協力を求めた。しかし社会の要請に基づいた政府からの要求に対し、高等教育の拡大に否定的な大学は2万人の学生の受入れを受諾したに過ぎなかった。大学側が否定的であった理由は、学生の質が低下すること、教員の研究時間が減少すること、更には新たな施設や学科の増設に掛かる費用の捻出等への懸念が考えられる。

2.2 高等教育の二元構造の成立

1963年の『ロビンズ報告書』において工学系の学科の増設や技術教育の必要性が推奨された。例えば、上級工学カレッジ (College of Advanced Technology: CAT) 以上の高いレベルの高等教育機関である科学技術教育・研究のための特別研究所 (Special Institutions for Scientific and Technological Education and Research: SISTER) の創設を含め、ロビンズ委員会は新たに6大学の設立を政府に求めた。しかし、政府はこれらロビンズ委員会の勧告に応じなかった。

『ロビンズ報告書』当時、既にフルタイムで高等教育を専攻する学生の40%が非大学高等教育機関で学んでいた。そこで、非大学高等教育機関は既存の大学への統合か独自の大学の地位を強く望んだ。しかし政府は彼らの大学昇格を認めず、当時の政権党であった労働党の教育科学担当大臣クロスランドは、1965年4月27日のスピーチにおいて准大学高等教育機関としてポリテクニクを大学と対置させた。このスピーチをきっかけにポリテクニクと大学の二元構造の確立が社会的に認知されることになった。

その後も中央政府は新大学を創設せず、1966年にCATを大学に昇格させることによって、あるいは技術カレッジ (technical colleges) を准大学高等教育機関のポリテクニクに格上げすることによって、工学系、技術系大学の不足を補填し高等教育人口の拡大に対応させた。この結果、イングランドに29校、北アイルランドに1校、合計30校のポリテクニクが誕生することになった。

ポリテクニクを産み出すことで大学セクターと非大学セクターの二元構造を成立させた理由を、トムプソン (John Thompson) は以下の政策意図によるものとしている (Thompson, 1985, p.86)。

- ① 大学とは異なる審査機関 (CNAА) の基準によって学位を授与すること
- ② パートタイム課程、サンドウィッチ課程²⁾、准学位課程の経済価値を強調すること。また、フルタイム課程と並行して確実に上記の課程を社会に提供すること。職業的、専門職的、産業に基礎を置いた職業や企業の要求に直結した課程を設け、職業上の技術の向上や職業・技術教育の改善を図ること
- ③ 各セクターへの財源配分機関を区別すること
- ④ 公的管理下にあること。即ち、独立自治の大学ならば応えないであろう地方自治体や政府の要求に応えること

政策意図の①から④を大学と准大学高等教育機関との二元構造の中で説明すると、①は質的差異化に、②は制度的差異化に、③は財政的差異化に、④は管理運営的差異化に相当する。つまり、これら四つの差異化を産み出すことが二元構造の本来的意図であったことになる。これら四つの差異

化について以下に詳説する。

第一に、ポリテクニクと大学との質的差異である。

ポリテクニクは大学レベルに達することのできない機関と考えられてきており、大学教育と比べてポリテクニクでの教育は、約30%の学生は第一学位を専攻するものの、残り70%のうち約30%がパートタイム課程を、約30%が准学位課程を、約5%が継続教育を、そして残りの約5%が大学院課程を受けていた (Thompson, 1985, p.84)。この学生の構成比率を鑑みれば、ポリテクニクと大学とでは異質の学生集団が育つことになることが推察できる。

教員に視点を移しても、ポリテクニクから大学への教員の異動は、ポリテクニクからポリテクニクへ、あるいは大学からポリテクニクへの教員の移動を含むこれら3種類の移動の中で3%にも満たず、教育機関の間の双方向の交流は殆どない。大学教員の42%が第一級優等学位を有しているのに対し、ポリテクニクの教員は16%であること (Halsey, 1992)、また、給料の格差やポリテクニクの教員が研究に割く時間が極端に少ないこと等もポリテクニクと大学の質的差異を産む原因となった。

第二に、ポリテクニクと大学との教育における制度的差異である。

ポリテクニクの誕生以前、継続教育機関は准学位 (sub-degree)³⁾ レベルの教育に留まっており、教育機能において大きな格差があった。そこで継続教育よりも高度の教育を実施すると同時に大学が教授しない技術系の高等教育機関としてポリテクニクが創設された。

大学は基礎研究を重点的に実施し、その伝統的・学問的役割を堅持するのに対し、ポリテクニクは工学系や教育学系を折衷した学科を中心とした大衆の意見が反映された実学中心の授業が多く、基礎研究よりも応用研究が行われることが多かった (Lawton, 2005, p.69)。またポリテクニクの存在意義は、パートタイム課程やサンドイッチ課程や准学位課程において職業訓練や職業関連科目を提供することで地元の産業に貢献することにあった。

第三に、ポリテクニクと大学との財政的差異である。

非大学であったポリテクニクは、大学よりも1人当たりの学生にかかるコストの掛からない運営が政府から期待され、政府から配分される予算も大学の約3分の1であった。

第四に、ポリテクニクと大学との管理運営的差異である。

政府にとっては、教授内容、教育目的、社会的使命が大学とは異なるポリテクニクを大学と対置させ、政府の管轄下に置き、政策的にも財政的にも統治できることが重要であった。つまりは、学術的な教育を行う大学と、地方教育当局 (Local education authorities: LEA) を通して地域社会の必要性に即応する職業教育を行う高度なレベルの教育機関に相当する准大学高等教育機関の二分法が国策に合致していたのであった。

クロスランド自身も、高等教育を民主化するための制度が二元構造であって、新たなセクターは大学と同格ではあるが、大学とは異なる機関であるとした (Ribbins & Sherratt, 1997)。つまり、質的にも制度的にも財政的にも管理運営的にも大学とは異なる准大学高等教育機関であるポリテクニクをパブリック・セクターに囲い込むことで、実質的には大学とは同格ではない機関を恰も大学と同格であるかのように扱う。その上で、この准大学高等教育機関を統治する方法を採ったのである。

准大学高等教育機関側である技術学校教員連盟（Association for Teachers in Technical Institutions: ATTI）もまた、大学の中でポリテクニクが大学に昇格するよりも、大学制度の外でポリテクニクが拡大することを望んだ（Ross, 2003, p.48）。

このように新たな大学の設立を否定する代わりに、政府の方針に従って運営される非大学高等教育機関であるポリテクニクの創設が求められたのであった。そして次第に二元構造という概念が社会に定着していくことになった。

3. 一元化に至る高等教育政策

本節では、まず高等教育財源の大幅な削減に至る社会的背景から述べていく。

政府は規制緩和を実施する一方で、市場原理⁴⁾を大きく取り入れた。政府支出の削減と効率化を試みるために、政府は公共部門の独立行政法人化（エージェンシー：Executive Agency）や地方自治体の弱体化を進めた。特に後者に対しては、中央政府は地方自治体の公共支出を抑制し、1980年には強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tendering: CCT）⁵⁾を導入した。その結果、1979年から1987年までの間に電信・電話、自動車、ガス、航空機等の国有企業15社あまりが民営化されることになった（Butler & Butler, 1994）。

財源の削減と効率化のために、政府は更なる政策としてキャッピング（Capping）制度⁶⁾による個別自治体の歳出総額の制限といった、地方税の改革を通じての自治体財源の中央政府への移管を試みた。その結果、1980年代には地方自治体は益々弱体化されることになった（村岡・木畑, 1999）。これら一連の政策は政府に対抗する地方自治体の力が強かったために、それらの自治体を温存したまま中央政府の政策を実行に移すことは不可能であると政府が判断してのことと考えられる。サッチャーは政策実施に当たり、政策導入の障害となる事項に対峙し強力な政策を導入するとともに、小さな政府を標榜することで経済の立て直しを図った。小さな政府を望むならば、本来ならば地方分権を拡大し放任することが最適であるはずである。しかし、政府は地方自治体に権力の移譲を行わず、中央政府の権力の集中化を図るため逆に地方自治体への統制力を強化することで1980年代の経済沈滞の時期を乗り越えようと試みた。そして、事実地方自治体は弱体化し、政府の政策が大幅に推進された。

教育の財源に関しては、1970年代後半までは増額に 대응するに十分な予算を政府は有しており、高等教育分野においても学籍数の増加や教員養成カレッジの多様化、大学における教員養成課程への予算の増額も積極的に押し進めた。この時点においてはイギリスの高等教育の将来及び高等教育を支える財源の確保は楽観視されていた（Barnett & Bjarnason, 1999, p.105）。大学自治やアカデミック・フリーダムは、政府の財源がまだ潤沢であった1970年代後半まではオックス・ブリッジ両伝統的大学の影響力の強さとも相俟って、サッチャー政権以降の相次ぐ改革が実施されるまで政府や産業界や教育省の影響をほとんど受けることはなかった。例えば、伝統的大学を例に挙げれば、UGCが創設された1919年⁷⁾から1970年代後半まではオックスフォード及びケンブリッジ両大学の総支出の95%が公的補助金で補填されていたにもかかわらず、政府から独立し、完全な法的自治を得て

いた (Williams, 1984)。しかしイギリス経済の地盤沈下により、高等教育への補助金は1970年代中葉から削減の対象となり始め、その後1970年代後半には社会福祉国家の危機が叫ばれ、公共費用の支出の厳しい管理と共に、公的財源の有効利用や説明責任⁸⁾が問われることになった。

政府予算のうち、社会保障と医療に次いで教育費に多額の経費が割かれてきた。教育費の中でも特に高等教育予算が拡大したために、次第に国家財政が圧迫されることになった。多額の予算にもかかわらず、高等教育が国家経済を発展させるための才能の育成に失敗しているという大学に対する社会からの批判が起こった⁹⁾。これらの一連の動きを受けて、当時労働党党首であったキャラハンが1976年10月にラスキン・カレッジ (Ruskin College) において演説を行ったが、教育全般に及ぶ彼の演説は教育論争の対象となり、高等教育も厳しい批判を受けていくこととなった。チッティー (Clyde Chitty) が、キャラハンの演説には産業に役立つ教育を高等教育機関で実施することで産業界を活性化させることを意図していたと述べたように (Chitty, 2004)、キャラハンの演説以降、経済効率という観点から教育が測られ高等教育に大きな転換がもたらされることになった。

1979年の保守党政権確立後には、更に教育の変革を求める気運が急速に高まり、教育を疑似市場モデルに同化させる動きが起こった。保護者の権利の強化や産業界に通じる職業教育の重視がサッチャーの教育政策の中でも主要な政策題目となり、特に、政府は教育に競争的市場原理を取り入れることで、保護者を消費者という立場で競争的市場に参入させた。このレトリックにより教育は個人の財となり、大学は学生を「顧客」とする市場での商品となった。他にも、高等教育に多額の公的資金が投入されるという事実によって、政府は財政審議会に公的財源の配分額とその配分方法の適正化を図ること、更には国民への説明責任や大学運営の効率化を図ることを大学側に要求した。また、社会に対しては多額の公的財源を配分しているという現状を示すことで、日常の中で市民に大学を意識させるようになった。更に、サッチャーは効率性を求めた白書や教育法を次々と提出し¹⁰⁾、財政問題を中心とした政府の介入を推し進めた (Coxall & Robins, 1998; Brooks, 1991)。

サッチャー政権の出現により、イギリスの大学が長い歴史の中で培ってきた大学自治も政治的、経済的側面からの変貌を余儀なくされることになった。はたしてイギリス政策研究者は、1979年から1997年の保守党政権時に「連合王国の政治的景観が変容した」と評している (Budge, McKay, Bartle & Newton, 2007, p.64)。

政府は新しい教育政策と経済対策を交互に導入する試みを行う一方で、高等教育領域における公共資本の投資を凍結し、大学への補助金を均一化する方向に動きだした。そのため1980年を境に大学と政府との関係は悪化し、緊張状態に置かれることになった。大学と政府の間の緩衝機関として機能してきた大学補助金委員会 (University Grants Committee: UGC) は次第に無力化し、政府による大学の予算カットという事態を招いた。UGCを通じて政府の補助金を受けていた大学にとって、学位授与権よりも補助金獲得が重要となった。即ち、学生に教授するという大学としての第一義的任務よりも、大学予算の獲得に主眼を移さなければ大学として存続できなくなった点に大学の根本的脆弱さが隠されていたといえる。

他にも新たに大小様々な動きが学内で起こった。例えば、産学連携により大学での基礎研究を実用レベルにまで高め、その成果を市場に出すことで経済活動の活性化が促進されるようになったこ

と、あるいは、大学を国家に繁栄をもたらす人材育成の場と捉えることで、有用性や効率性という側面から正当化できない学問分野がカリキュラムから削除されるといった動きである。また大学に多額の国庫補助金が投入されているために、国民への説明責任を社会への貢献度により評価する動きが出始めたのであった。

4. 高等教育の一元化

4.1 一元化の定義

1988年の教育改革法及び1992年の継続・高等教育法の二つの法律によって、イギリス高等教育の二元構造は解消されることになった。このことは、大学への昇格に伴い新大学（旧ポリテクニク）が学位授与権と大学自治を獲得したことをも意味する。本論稿で検討する「一元化」とは、基本的に上記の事態を指している。そこで、本節では一元化を推進した三つのアクターである政府、ポリテクニク、旧大学について、高等教育の一元化の背景を明らかにする。

4.2 政府とポリテクニクはなぜ一元化を求めたか

本項では高等教育の一元化が推し進められた背景、つまり政府及びポリテクニクが何を求めて動いたのかを整理する。

一方のアクターとしての政府が一元化を推進した背景としては、以下の四つに大きく分けることができる。

第一は、自国内の大学数及び学生数を拡大させようとする欧米諸国の動きに対するイギリス政府の対策と、社会からの大学の多様化への要求であった（Jary & Parker, 1998）。

第二は、増加する海外からの留学生を受け入れる必要性からである。第一と第二の理由は、質的側面と量的側面における教育に対する社会的要求の高まりから生じたもので、双方の必要性に応ずるには、新たな高等教育機関の創設が不可欠となる。しかし、短期間に新大学を設立するには困難が伴う。そのため一元化により既存の高等教育機関であるポリテクニクを大学へと昇格させることが最も簡便な方法であった。

第三は、学生数の増加に伴う、政府が負担する高等教育費用の増大により生じた問題である。高等教育機関への公的補助金が減額されていく中で、大学は大学運営のために国庫補助金以外に外部資金を集める方針を採りだした。一方でサッチャー政権以降の保守党政権は、高等教育予算をいかに抑制するか、いかに大学運営を効率化するかを課題とした。例えば政府は、少ない予算で大学の効率的運営をはかるためにトップダウン式の大学経営の導入を試みた。

第四は、政府が企図した二元構造から生じた誤算である。第一の誤算は、大学に昇格したCATが学問分野の多様性も進学者数の増加も産み出さなかったことである。新市民大学及び旧市民大学¹¹⁾と同様に、CATも大学に昇格することで旧大学の入学基準を適用し、学生の多様化よりもGCE・Aレベルに代表される質の高い学生の募集に専心した。そのことは、従来のCAT進学者による学生数の拡大を抑制することになった。第二の誤算は、クロスランドの予測に反して、CAT

のみならず准大学高等教育機関も大学とは別類型の機関としての進展を試みることなく、大学を模倣することで、自らのミッションを変更していったことである (Shattock, 1994)。その結果、従来准大学高等教育機関に進学していた労働者層の学生数は伸び悩み、学生の構成層に変化が余り見られないという結果が生じた。つまり、高等教育機関の多様化を求めた政府の政策的意図に反して、CATも准大学高等教育機関も、各機関の独自性を打ち出すのではなく大学への同格化の路線を進むことになり、高等教育の多様化への起爆剤にはなり得なかったのであった。また、1966年の白書『ポリテクニク及び諸カレッジのための計画』では二元政策の内容が公示され、二元構造を通して多様なカリキュラムや多様な学位や資格の選択が可能となり、社会人学生、パートタイム学生、夜間学生にも対応できる高等教育制度が誕生したとされた。しかし結果としては、大学とポリテクニクとの間の境界線を曖昧化させたに過ぎなかった。

このような試行錯誤を経て、政府は政策に従わない大学に対して管理運営面からの統制を試みた。しかし、このことは大学自治に抵触し大学の強い抵抗を引き起こした。そこで政府が着目したのがポリテクニクである。ポリテクニクは大学に比して少ない予算で運営されてきた。つまりポリテクニクと大学とを同一の枠組みの中に位置づけることができれば、ポリテクニクの管理運営方式を大学に対して適用しやすくなる。そこで政府は有効な経営モデルとしてのポリテクニクを従来の管理運営方式を維持したまま大学に昇格させることで、大学を効率的に運営させ教育予算を抑制することを試みた。また、政府は大学自治が大学の効率的運営を阻害する要因と考え、これを弱体化させ、更には解体することを目標とした。その際用いられた方法は公的財源配分による統制であり、これはポリテクニクを管理する際に使用していたものと同様であった。

次に、もう一方のアクターであるポリテクニクがなぜ一元化を求めたかを考える。

ポリテクニクと大学との間にはさまざまな相違点があるが、大学では上位層で均質化した、即ち質の高い学生層に対して非実学系の学問が学究的関心のもとに教育・研究が実施されており、全体として比較的潤沢な予算と高い大学自治が保障された。それに対して、ポリテクニクでは多様な階層からの学生に実学系の学問が実践的関心のもとで教育されており、かつ少ない予算での運営が要求され、地方自治体の強い管理下にあった。これらの相違点は水平的な相違としてではなく、大学を上位、ポリテクニクを下位として位置付ける垂直的な相違、即ち上下間の格差として社会の中で暗黙知として存在してきたものである。

大学とポリテクニクとの間の学生の質の差は、本来は上下間の格差ではないが、成績による振り分けが行われるために格差として認識されてきた。1960年代以降、大学、ポリテクニクともに進学者が増加し、特定の大学群においては学生の質の差が縮小することになった。大学よりも多数の学生を受け入れ、学生の質の差の縮小、即ち、教育の質における大学とポリテクニクとの格差の縮小に資するポリテクニクが現れ始めたにもかかわらず、大学に比べて配分される予算額が少なく、その上、学位授与権も大学自治もなかった。このような格差に対し、ポリテクニクは大学への昇格、即ち一元化という形で地位の向上を求めたのである。

4.3 旧大学は一元化を求めたのか

二元構造の一元化に対する旧大学側の反応は、既得の学位授与権をポリテクニクにまで拡大することには躊躇があるものの、社会的公正が図られ職業課程の価値が評価されたとして一元化を快く受け入れる少数派と、あくまでも一元化を拒む多数派に二分された。後者の立場に在る者の意見を集約すると次の通りである。大学進学者数の増加は、大学の水準を落とし中退者を増やすと考えられていたため、高等教育進学者数の増加を大学は忌避していた。そのため、ポリテクニクが多数の進学者を引き受け、大学は従来の教育を維持するという二元構造は、「正当な学術的水準を犠牲にすることなく」(Ross, 2003, p.49) 大学を保護する役割を果たす構造として大学に益するというのである。つまり、二元構造における准大学高等教育機関であるポリテクニクの存在により、大学は自己改革をする必要もなければ、学生の質の低下による社会的評価を下げることもなく、引き続き優秀な学生を集めることや伝統的な教育・研究のスタイルを維持することができたのである。大学セクターを守る立場に在る者にとって、二元構造の維持は重要であった。そして、大学側は一元化には消極的であったにもかかわらず、結果的に政府とポリテクニクに押し切られる形で一元化が進められた。

5. 一元化後の高等教育機関

1960年代には連合王国4地域での総数が39校であった大学数も1988年の教育改革法及び1992年の継続・高等教育法を通して高等教育の一元化が進み、2005年には大学は116校、高等教育カレッジ及びインスティテュート、そしてユニヴァーシティー・カレッジは合わせて53校、高等教育課程を開設する継続教育カレッジは約400校となった(HEFCE, 2005)。しかし一元化は大学の均質化を意味していない。一元化以前から大学間には、伝統的大学、カレッジ連合大学、旧市民大学、新市民大学、新構想大学という分類がなされ、各大学の性格を異にしていた。一元化以後はこの分類に代わり、ラッセル・グループ、1994グループ、CMU (College & Modern Universities)、2004グループといった大学群による分類が主流となった。ただし、これらの大学分類は、各時代の要請により出現した大学分類とは異なる。主として研究評価に焦点を合わせた機能別、あるいは目的別大学分類といえる。1987年には研究審議会諮問委員会(Advisory Board for the Research Council: ABRC)が大学を、研究大学、教育大学、そして研究・教育混合大学の三種類に機能別に分化することを提案する報告書を提出した。本提案は反故になったにもかかわらず、類似の状態が生じてきているのが現状である。

クロスランドが明言した二元構造の趣旨とは、大学と准大学高等教育機関を全く異なるセクターの中で同格の機関として機能させることであった。しかし、一元化は二元構造を一元化する代わりに、三つに階層化された3類型の大学群、第1グループ(研究大学)、第2グループ(I 准研究大学)、そして第3グループ(一部の准研究大学と教育系大学と准学士号授与大学)、を産み出したのであった¹²⁾。

5.1 ポリテクニク

一元化後も、新大学と旧大学との間には、厳然たる格差が未だ存在している。

ポリテクニクは新大学となり、学位授与権を獲得し、大学と同等の教育制度の自己権限を持つことができた。このことは画期的であり、その限りにおいて地位は向上したといえる。しかし LEA に管理されてきたポリテクニクは、新大学に昇格しても旧大学と比較するとはるかに管理運営が徹底されやすく、大学昇格後も政府の政策や高等教育市場に容易に影響を受け、大学の象徴である自治が獲得されたという状況にはなかった。学内行政に関しては理事会による管理運営が上意下達式で行われ、旧大学と比較しても部局の自律性が侵犯されている。

大学・カレッジ労働組合 (University and College Union: UCU) の代表であるウィリアムソン (Neil Williamson) は、旧ポリテクニクであったデュ・モントフォート (De Montfort) 大学の急速な変化による教員の過重な労働負担と仕事によるストレスの横行を体験していた (Times, 2007)。

予算についても旧大学と比べて基本財産が少なく、一元化以前も以後も教育スタッフに配分される予算額が少ない。また、地位は向上したとされるものの学生対教員比率 (Student Staff Ratio: SSR) の上昇が示すように教員不足は悪化している。適正規模の予算が与えられていないため、学生に対して教員数が不足しており、学生数を減らすべきかという問題さえも生じさせる土壌となっている。さらに、研究予算の獲得に当たって重視される研究評価 (Research Assessment Exercise: RAE) に関しても、そもそも実践的な実学系学問が中心であった新大学は、設備も不足し、研究従事者も限られ、旧大学に比べ不利な位置にある。しかも各大学は研究評価結果に基づき傾斜配分されるため、評価の低い新大学に研究予算が配分される可能性は限りなく少なく、また研究評価結果は産学連携による外部資金導入の際の判断基準にも繋がる。そしてこのような予算獲得の在り方が、元来教育大学であった新大学を研究に向かわせる要因となっているのである。

5.2 伝統的大学及び旧大学

それでは、一元化に消極的であった伝統的大学及び旧大学は、どのように一元化に対処したのであろうか。

更に1994年には、大学側が主体的に運営していた高等教育水準審議会 (Higher Education Quality Council: HEQC)¹³⁾ は、『変化の選択: 高等教育における進学機会の拡大, 選択そして流動性 (*Choosing to Change; Extending Access, Choice and Mobility in Higher Education*)』という報告書を公刊した。本報告書は旧大学の機能の多様化を求めたものである。高等教育機能の多様化という視点から一元化を考えるのであれば、准大学高等教育機関の大学昇格を求めずとも、既に多様な課程や多様な学生は高等教育界に存在していた。しかし、1992年には敢えてポリテクニクを昇格させ多様化を図り、多様な学生や課程が混在していた旧ポリテクニクが新大学に昇格することで、大学が量的に拡大し、大学の種別化や機能分化がある一面において実現されていた中での公刊である。旧大学は敢えて「変化を求め」、その門戸を大きく広げようとしたわけである。もちろん、主な理由としては学生確保のためであり、旧来の学生とは異なる学生層に対応するための方策や政府の進める「高等教育機関進学機会均等 (widening participation)」政策に沿った内容が盛り込まれており、旧大学も多様化へ

の「変化」を選択したかのように思われた。しかし多様化を求めた旧大学が行ったことは、それぞれのミッションや社会での存在意義、あるいは学生や社会からの要望に応じて同質の大学をグループ化するということであった。即ち、グループによる大学の階層化である。そしてこの階層化で最も大きな特徴が、ラッセル・グループと他の大学群との間の顕著な格差である。

例えば、一元化後に旧大学と対等の立場で初めて実施された1997/98年度の研究評価の結果は、旧大学2校を除き、評価の上位はラッセル・グループの高等教育機関により独占された。更にHEFCEからの研究費補助金総額の91.5%を、上位2大学と二つのカレッジが独占した。また研究評価結果は産学連携による外部資金導入の際の判断基準にも繋がり、加えてイギリスの高等教育機関のリーグ・テーブルの順位に大きく影響を与え、その順位が国内外の研究者や教員や学生を惹き付ける要因ともなった。このように大学群のグループ化による階層化が進んだことは、一元化以後における旧大学の変化で最も大きな特徴であった。

結果として、一元化により公的補助金の配分機関を統一することで補助金配分も効率化され、一部の伝統的大学の大学運営を除き、大半の大学運営の効率化は実現されたと考えられる。また新大学で学位や課程の多様化が図られたことで、政府が推進する進学機会の拡大も実現した。一方で大学間格差は広がり階層化が進んだが、それに対し政府は手立てを講ずることはなかった。政府も大学側もエリート教育の解体を目指してはいなかったからである。

6. 結語

以上で、イギリス高等教育における二元構造の成立から一元化への流れを確認した。この変化はイギリス高等教育界に大きな影響を与えた。大学とは認められてこなかった高等教育機関が昇格という形で大学となったことで生まれた大学の量的拡大は、単純な量的変化のみに留まらず、関連する領域にも影響を及ぼした。

例えばこの一元化によってポリテクニクは一元化推進当初の思惑とは異なり、政策に翻弄されることになった。大学昇格に対し、少数派として存在していた否定的な見解を持つポリテクニクの中には「大学」という名称を受けることを潔しとしない学長もいた。コヴェントリー・ポリテクニクはポリテクニクから大学に名称を変更したものの、「名前は変わっても、そのスタイルは変わりません。中身はまだ同じです(A change in name, but not in style. We are still the same inside)」というスローガンを公にすることで、独自性を主張した。他にも、1992年当時ノース・ロンドン・ポリテクニクも、ポリテクニクというブランドを打ち立てることが、ポリテクニクの社会での存在価値に繋がるものと考えていた(Times, 2007)。1992年当時ポリテクニク学長委員会の広報担当であったイズビキ(John Izbicki)などは、地域と地場産業との強い連携を強みとする新大学こそが、経済問題を中心にイギリス社会が抱えている諸問題を解決し、階層化された社会を解放すると断言し、旧大学側がポリテクニクの運営方法を取り入れるべきであって、ポリテクニク側が旧大学と対抗する中で蓄積してきた大学運営をも含む教育・研究のための手法を変更する必要はないと主張した(New York Times, 1992)。しかし、大半のポリテクニクの学長は大学に昇格するや否や大学学長委員会

(Committee of Vice Chancellors and Principals of British universities: CVCP) に入会し、大学という名称を付すことや教育から研究に比重を移すことで旧大学との同格化を試みたが、研究補助金の大半は依然として従来の研究大学に集中していたことは新大学として誕生したポリテクニクの意気を挫き、自らの発展のための可能性の限界を予見させるものと言わざるを得ない。当時のポリテクニク学長委員会 (Committee of Directors of Polytechnics) の最高責任者であり、前サザンプトン・ソレント大学の副学長であったブラウン (Roger Brown) は、一元化後の新大学の実態について「新大学の学長のみならず教員も研究資金を得るためにあくせくし、旧ポリテクニクの中には旧大学の価値基準に極端に準拠したため、他大学との併合にいきついたところもあった」と回顧しているが (Times, 2007)、新大学における将来的展望の中での研究の位置付け及び意義を再考させるものである。

オックスフォード・ブルックス (Oxford Brookes) 大学は新大学の成功例とみなされており、2001年の研究評価では歴史で最高の評価である5*を獲得した。しかし本大学でさえ、イギリス全大学で構成されるリーグ・テーブルの中では52番目に位置するに過ぎない。新大学は大学に昇格しても旧大学との格差は大きく、社会的認知を得られるまでには至っていない。

また、一元化の結果生じたものは、所属する大学は多少異なるものの、旧来の伝統的大学、旧大学、新大学の三分類に代わり、3種類の大学群の出現である。即ち、イギリス高等教育の一元化は、従来の二元構造に代わり、三つに階層化された3大学群を産み出したに過ぎなかったのであった。

上記の事を考量し一元化後の結果を鑑みると、ブラウンとも意見を同じくするが (THES, 2007)、新大学はその存在の社会的認知を得るためにも全く新しい制度下において、新たな組織として出発すべきであったといえるのかもしれない。

【注】

- 1) ポリテクニクのように、非大学高等教育機関のなかでも、規模 (学生数) やレベル (学位、教育課程、卒業資格、教育及び教員の質) が既存の大学とほぼ同等の機関だけが他の非大学高等教育機関からは区別され、他の非大学高等教育機関の上位に置かれた。これら区別された「上位の、あるいは高度な非大学高等教育機関」を本稿では「准大学高等教育機関」と呼ぶ。
- 2) サンドイッチ課程とは、ある一定期間、学生が企業に研修に行く課程で、高等教育機関に4年以上在学する学生が6ヶ月間研修に行く課程を 'thin sandwich' (「薄切りサンドイッチ」) 課程、1年間研修に参加する課程を 'thick sandwich' (「厚切りサンドイッチ」) 課程と呼ぶ。詳細については、秦 (2001) 『変わりゆくイギリスの大学』学文社を参照されたい。
- 3) Higher National Diploma (HND), Higher National Certificate (HNC), Diploma of Higher Education (DipHE), Certificate of Higher Education (CertHE) 等。
- 4) トロウ (Martin Trow) は、イギリスにおいても高等教育に市場原理を持ち込もうとしたが、真の市場原理が生まれるには至らなかったとしている (トロウ, 2000, 225頁)。
- 5) CCT とは、横田によれば「(ある一つの) 自治体が法令で定められた事業を実施したいと希望

- する場合には、入札に参加して民間企業や他の自治体に打ち勝たなければならない」（竹下、横田、稲沢、松井、2002、169頁）という制度である。
- 6) 国が各自治体の歳出額の上限を設定し、上限額を上回った予算を組んだ自治体には歳出削減を指示するもので、その指示に従わない場合には財源を凍結するという強硬な手段にも及ぶ（竹下、横田、稲沢、松井、2002、193頁）。
 - 7) 1989年に UGC は廃止され、高等教育財政審議会（HEFCs）に移行した。
 - 8) 外部への説明責任：社会一般に対して負う義務で、大学の使命が忠実に果たされていることや資源を誠実かつ責任を持って用いていること。内部への説明責任：大学の改善を目的とする。法律・財政上の説明責任：資源の用途についての報告義務。学術上の説明責任：大学内外を問わず、他者に対して、資源が如何に使用されたか、その結果どのような効果があげられたかを説明する義務（トロウ、2000、209-210頁）。
 - 9) 望田研吾『現代イギリスの中央教育改革の研究』九州大学出版会、1995を参照のこと。
 - 10) 1944年から1976年までの間に出された政策に関する法律は、三つの教育法、つまり、1944年教育法、1971年教育（ミルク）法：サッチャーが教育大臣の折、学校の無料のミルクを廃止した法、そして1976年教育法：全ての公立の中等教育学校への生徒の受け入れは選抜してはいけなくなった（non-selective）、だけであつたが、それと比較して、1979年から2000年までの間には30以上の教育法と多数の細則や法令が出された。
 - 11) 旧市民大学は、19世紀後半重要な地方都市、特に大規模工業都市に、新市民大学は、第二次世界大戦後に、新・旧市民大学共に当時カレッジやインスティテュートであつた非大学を大学に昇格し、生まれた大学である。詳細については、秦（2001）を参照されたい。
 - 12) ここで述べた新たな三つに階層化された3大学群の分類方法等については紙幅の余裕がないため、改めて別の機会に論ずる。
 - 13) 元来は大学学長委員会（Committee of Vice Chancellors and Principles of British Universities: CVCP, 現 Universities UK: UUK）により設立された学務監査室（Academic Audit Unit: AAU）を吸収し創設された。

【引用文献】

- 篠原康正（2004）「イギリス」『諸外国の高等教育』文部科学省、55-93頁。
- 竹下譲・横田光雄・稲沢克裕・松井真理子（2002）『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい。
- マーチン・トロウ（喜多村和之編訳）（2000）『高度情報社会の大学』玉川大学出版部。
- 秦由美子（2001）『変わりゆくイギリスの大学』学文社。
- 村岡健次・木畑洋一（編）（1999）『世界歴史大系 イギリス史3—近現代』第4刷、山川出版社。
- Barnett, R. & Bjarnason, S. (1999). The Reform of Higher Education in Britain. In D. C. B. Teather (Ed.), *Higher Education in a Post-Binary Era: National Reforms and Institutional Responses* (pp.87-109). London & Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.

- Brooks, R. (1991). *Contemporary Debates in Education: A Historical Perspective*. London: Longman.
- Budge, I., McKay, D., Bartle, J. & Newton, K. (Eds.) (2007). *The New British Politics*. Fourth edition. Essex: Pearson Education.
- Butler, D. & Butler, G. (1994). *British Political Facts 1900-1994*. Seventh edition. London: Macmillan Press.
- Chitty, C. (2004). *Education Policy in Britain*. London: Palgrave Macmillan.
- Committee on Higher Education. (1963). *Higher Education: Report of the Committee Appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63. Cmnd. 2154*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Coxall, B. & Robins, L. (1998). *Contemporary British Politics*. Third edition. Basingstoke & New York: Palgrave.
- Halsey, A. H. (1992). *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: OUP.
- HEFCE. (2005). *Higher Education in the UK*. Bristol: HEFCE.
- Jary, D. & Parker, M. (Eds.) (1998). *The New Higher Education: Issues and Directions for the Post-Dearing University*. Stoke on Trent: Staffordshire University Press.
- Lawton, D. (2005). *Education and Labour Party Ideologies: 1900-2001 and Beyond*. Abingdon: Routledge/Falmer.
- Ribbins, P. & Sherratt, B. (1997). *Radical Educational Policies and Conservative Secretaries of State*. London: Cassell.
- Ross, A. (2003). Access to higher education: Inclusion for the masses? In L. Archer, M. Hutchings & A. Ross (Eds.), *Higher Education and Social Class: Issues of exclusion and inclusion* (pp.45-74). London and New York: Routledge/Falmer.
- Shattock, M. (1994). *The UGC and the Management of British Universities*. Buckingham: SRHE/OUP.
- The New York Times. (n.d.) *New Names Ennoble U.K. Polytechnics*. Available from <http://www.nytimes.com/1992/10/08/news/08iht-poly.html>; Internet; accessed 1 July 2007.
- The Times. *THES*. May 4, 2007: 6.
- Thompson, J. H. (1985). The Differentiation between University and other forms of HE in the UK with Particular Reference to the English Polytechnics. In RIHE (Ed.), *Reports from the 1984 OECD/JAPAN Seminar on Higher Education: The Changing Functions of Higher Education – Implication for Innovation*. (pp.83-93). Hiroshima: RIHE.
- Williams, G. (1984). The Economic Approach. In B. Clark (Ed.), *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views* (pp.79-105). Berkley: University of California Press.

The Unitary System in the UK Higher Education: its influence on post-92 universities

Yumiko HADA *

Education issues have always been linked to the politics of the day. The Thatcher administration in the UK, which took office in 1979, implemented higher educational reform as part of the administrative and financial reform in 1980's. Her education reform was radical. It started financial reform for universities, which would have a great impact on them, while establishing administrative and management systems for the former polytechnics. The higher education policy designed by the Conservative government led by Thatcher and her successor John Major, was continued even under the subsequent Labour government and still affects universities in the UK.

This paper, by focusing on three actors (government, polytechnics and universities), explores the fundamental reason why the UK adopted a unitary system for UK higher education in relation to concurrent government policies, and discusses the current situation of the UK universities resulting from the unification, since it is very important to consider the situation now and in the future of universities in the UK.

* Associate Professor, R.I.H.E., Hiroshima University