

## 第 1 章 イギリスにおける高等教育改革の動向

劉 文君(東洋大学)

(日本学生支援機構客員研究員)

### はじめに

経済発展の停滞、18歳人口の減少、大学進学率の上昇、公財政の逼迫などの背景のもとで、高等教育の効率の向上、質の維持は日英共通的な政策課題となっている。イギリスでは、1980年代から現在に至るまで、イギリス高等教育改革のメガトレンドとして、高等教育政策における市場原理主義の傾向が続き、絶え間ない大学の改革を行っている。本稿では、イギリスにおける高等教育改革の経緯と新たな動向を概観する。

1963年にC.B.ロビンズが委員長とする高等教育に関する委員会は、高等教育についての改革案ロビンズ・レポート(Robbins Report)を提出し、産業社会の高度化に応じた高等教育の質・量両面の改革を行い、拡大を積極的に進めることを提言した。これによって、イギリスの高等教育の拡大の幕を広げ始め、高等教育進学率は、1960年代半ばに10%を超え、1970年代初め頃に15%弱に達した。しかしその後拡大はいったん収束し、1980年代半ばまでに15%を超えず、エリート型の段階に留まった。1980年代のサッチャー政権以降の改革に伴い、高等教育は大幅に拡大し、比較的短期間にマス型への転換を実現した。

### 1. サッチャー政権期(1979-1990年)

1980年代に、サッチャー政権は教育がイギリスの国民の福祉と国際競争力の向上に資することを目的にして、「情報公開・市場原理・自己責任」の提唱による教育の効率性、大衆化と教育の質の向上を図ることを目指した。1980年代後半から本格的に改革が進め、1988年には、改革施策を教育改革法として集約し法的整備を行った。1987年に高等教育白書『高等教育：新しい枠組み(Higher Education: A New Framework)』を、翌1988年に「教育改革法(Education Reform Act)」を公表した。教育の質的評価を行い、教育に市場原理を導入し、教育機関に情報公開、自己責任を義務付けるなど、抜本的な教育改革が始まった。教育に市場原理の導入によって、政府による教育投資を制限することとなった。

1988年の教育改革法によって、従来各大学に研究補助金を配分する機能もつ大学補助金委員会(University Grants Committee: UGC)が廃止され、大学財政審議会(Universities Funding Council: UFC)とポリテクニク及びカレッジ財政審議会(Polytechnics and Colleges Funding Council: PCFC)が新たに創設された。この二つの財政審議会は教育科学省の管轄であった。

## 2. メージャー政権期(1990～1997)

1990年11月に、保守党政権はサッチャーからメージャーへ引き継がれた。メージャー首相はサッチャー時代の教育政策の方向を継続し、高等教育機関への教育評価の導入、旧ポリテクニクの大学への昇格と継続教育機関の法人化など一連の高等教育改革を行った。

1991年に白書『高等教育－新たな枠組み(Higher Education: A New Framework)』を、翌1992年には「継続・高等教育法(Further and Higher Education Act 1992)」を発表した。

### 1 「継続・高等教育法」(1992)

「継続・高等教育法」制定以前に、英国の高等教育機関は、大学セクターとポリテクニク等の非大学セクターから成る二元構造であった。「継続・高等教育法」により、一定の条件を満たすポリテクニクと高等教育カレッジが大学としての法人格を与え、学位授与権を持つようになった。英国高等教育は二元構造から一元化された。これによって大学数が急増し、高等教育拡大を促した。

高等教育の補助金配分機関について、従来大学の補助金配分機関であった大学財政審議会補助金(Universities Funding Council: UFC)とポリテクニク等の補助金配分機関であったポリテクニク・カレッジ財政審議会(Polytechnics and Colleges Funding Council: PCFC)が、高等教育財政審議会(Higher Education Funding Councils: HEFCs)に一本化され、イングランド高等教育財政審議会(HEFCE)、ウェールズ高等教育財政審議会(Higher Education Funding Council for Wales: HEFCW)、北アイルランド教育省(Department of Education, Northern Ireland: DENI)、スコットランド高等教育財政審議会(Scottish Higher Education Funding Council: SHEFC)と4つの高等教育財政審議会(HEFCs)に構成された。主な役割は、教育と研究向けに公的資金の配分、質の高い教育と研究の促進、高等教育と産業・商業の間の連携の促進、多様性と機会の均等化の促進、高等教育のニーズについて政府への助言、説明責任と助成金に見合う価値の保証である。

英国では高等教育機関への補助金総額は政府によって決定されるが、各高等教育機関への配分はHEFCsの裁量に任されている。高等教育財政審議会が研究評価・教育評価に応じて補助金を配分することとなった。一元化と研究評価による補助金の配分方法によって、高等教育機関間の競争も促進した。

80年代以来の高等教育の拡充政策によって、高等教育進学率は1965年の8.7%から、1988年の15.1%、1994年の31.1%へと急増した。と同時に財政負担が大きな問題となっている。

## 2 『デアリング報告』(1997)

1997年7月に、英国政府の諮問機関として発足した高等教育制度検討委員会(National Committee of Inquiry into Higher Education、委員長：デアリング卿)は、競争力のある経済を持続させることを目指して、過去30年の高等教育の分析を基として、次の20年間における新しい課題に柔軟に対処していく能力を高等教育に与えることを目的として、報告書『学習社会における高等教育(Higher Education in Learning Society)』(通称『デアリング報告』)を発表された。当報告書は、高等教育においてはさらなる改革が求められるとして、全24章からなり、財政審議会、研究審議会、雇用者団体を含めた広範囲な対象に対する93の勧告を行った。この報告書はイギリスの高等教育に大きな転換をもたらした。

同報告は、英国のフルタイム高等教育の在学率(32%)の45%以上への引き上げ、高等教育の拡大を一層推進することを掲げた。また、それに応じて受益者負担原則の導入(1,000ポンド/年(約20万円)の授業料の導入)、政府に対する高等教育費の増額要求、高等教育財政の改善、公財政支出高等教育費の対GDP比の増加目標等必要となる財政改革を提言した。と同時に、世界トップクラスの高等教育制度の確立、高等教育の機能と教育内容の改善、教授面における高等教育教員の専門性向上と資格制度の導入、教育内容の改善による高等教育の機能と教育内容の改善、高等教育水準評価機関の機能強化、財政機関研究評価の改善による高等教育の水準・質の向上を、高等教育改革の方向として示した。

同報告の勧告を受けて、評価に基づいた補助金配分制度の強化、学生の授業料と生活費が国から支給されていた従来から大学教育の有償化、学生が卒業後に学費を返済する学生ローン制度が導入された。

## 3. ブレア政権期(1997-2007)

1997年に、保守党政権からブレア労働党政権に交代した。ブレア政権も教育改革を最優先の政策課題に掲げ、サッチャーが導入した政策などを大筋継承し、民営化・市場化を進めた。

### 1 『高等教育の将来』(2003年)

2003年に発表された高等教育白書『高等教育の将来』(*The future of higher education*)は、知識主導型経済における国民全体の教育・訓練水準の向上、大学の教育力向上、研究力向上を強調した。高等教育改革の基本的な施策は、高等教育の拡大と進学機会の充実、高等教育財政の改善、教授・学習活動の質的向上、研究環境の整備、産学連携の強化の以下の五項目を示した。

高等教育の拡大と進学機会の充実に関して、職業志向の応用準学位の普及、また低進学地域の生徒や非伝統的學生(成人學生)の進学の促進によって、青年層(18~30歳)高等教育進学率を現在の43%から2010年までに50%に引き上げる。またその目標を達成するために、授業料後払い制を導入する。2006年から授業料を現行の約60

万円から約 3 倍に、最高 3,000 ポンドまで認めることにする。これと並行して授業料を事前納入制から卒業後払いとする学生ローンの返還方法を実施し、授業料免除制度を継続する（当時約 4 割の学生が免除）。さらに、1998/99 年度（以下 1998 年度と表記）以降廃止になっていた給付制奨学金の復活も提案されている。2004 年から、年収 1 万ポンド（約 200 万円）以下の低所得家庭の学生を対象に年額 1,000 ポンド（約 20 万円）の奨学金（給与）を給与する。学生ローン（貸与奨学金）の返済について、卒業後年収 1 万ポンド（約 200 万円）を超えた時点から開始されていたが、2005 年 4 月からは年収 1 万 5 千ポンド（約 300 万円）超とする。

高等教育財政の改善に関しては、公的補助金を増額する（科学技術研究費を含む高等教育支出を 2005 年度に約 100 億ポンド（約 2 兆円）まで増額し、2002 年度比で 3 割増とする）。また、2006 年度から、大学は専攻分野により最高 3,000 ポンド（約 60 万円）まで授業料を課すことができる、と授業料額の大学裁量を拡大する。その他、寄付金など自己財源の強化、研究費の増加、産学連携などの施策を打ち出した。

本白書の主な内容や施策の方向性は、1997 年に公表された上述の「デアリング報告」に示された高等教育改革の枠組みを踏襲し、これを段階的に実施する方向を示した。2004 年 7 月に、上述の高等教育白書「高等教育の未来（The Future of Higher Education）」における提言等を受け、これらの施策を実現するために立法化した「2004 年高等教育法（Higher Education Act 2004）」が制定された。

## 2 「教育 5 ヶ年計画」（2004）

2004 年 7 月に、イギリスにおける教育分野の所管省庁である教育技能省（DfES : Department for Education and Skills）は、「子どもと学習者のための 5 ヶ年計画（Department for Education and Skills : Five Year Strategy for Children and Learners）、2004」を公表した。

2004～2008 年の 5 年間ににおける教育施策を、数値目標を含めて全般的に示し、「高等教育の将来」の内容を反映した。高等教育の主要施策として、高等教育へのアクセスの平等性を一層高める、奨学金を必要とする学生への補助、硬直的な授業料の見直す、授業料の大学裁量など新しい高等教育財政の確立などが含まれている。また、教育投資について、政府の教育・訓練の投資額は、2005～2006 年の 1 年間で総額 560 億ポンド、1997～1998 年に比べて金額で 240 億ポンド、50 パーセント以上の増加（年率 5 パーセント）と見込まれている。教育関連分野の投資額について、対 GDP 比で見ると 1997～1998 年の 4.7 パーセントから 2007～2008 年では 5.6 パーセントに達する見込みである。高等教育に関して、2005～2006 年においては 2002～2003 年に比べて 30 パーセント増の 12.5 億ポンドを科学研究費に充当するとしている。資金援助を必要とする学生に対し年 3,000 ポンドの給付を行うとしている。

#### 4. ブラウン政権期(2007-2010)

2007年に発足したブラウン政権も、基本として前政権の政策を踏襲して高等教育改革を進めた。

##### 1 ビジネス・イノベーション・職業技能省の設置

2007年6月に、科学・研究・大学の結びつきを強めてダイナミックな経済を作り出すことを目的として、ブラウン新政権は省庁再編を行い、貿易産業省と教育技能省を廃止し、新たな3つの省を創設した。このうち、「イノベーション・大学・技能省」(Department for Innovation, Universities and Skills)は、従来貿易産業省が所管していた科学・イノベーション局と、教育技能省が所管した高等教育・技能部門を統合したものである。2009年6月にさらに、これをビジネス・企業・規制改革省と統合して、ビジネス・イノベーション・職業技能省(Department for Business, Innovation and Skills, 以下BISと表記)として設置された。

##### 2 「ブラウン報告書」(2010)

ブラウン(Browne)卿を代表とする委員会(ブラウンレビュー)は、2009年11月から2010年にかけて、高等教育の授業政策、学生に対する財政支援システムを中心に、政府に提言を行うことを目的として、調査を実施した。2010年10月に「高等教育財務と学生の経済に関する独立検証報告書」(The Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance Securing a sustainable future for higher education)(通称ブラウン報告書(Browne Review)、以下「ブラウン報告」と表記)にまとめられ、発表された。この報告書は、多くの重要な提言がなされ、高等教育に大きな影響を及ぼした。当報告書における提言の内容は次のとおりである。すなわち、高等教育の国際競争力を高めるため、学生が支払う学費の現行の2倍以上との大幅な値上げを含む高等教育に対しより多くの投資の必要、学費を、在学中は支払い停止し、卒業後、就職後に収入に応じた授業料支払い、就職支援の充実、徹底的な情報提供とそれに基づく学生の選択肢の拡大、パートタイム学生の学費納入システムの改善など支援の充実など、学生の需要に応じた入学システム、主体的な進学先選択に資する情報公開の推進などを通じて、学生主体の高等教育制度の建設、高等教育への参加機会均等の推進などである。

#### 5. 保守党と自民党の連立政権期(2010年～)

2010年5月に政権交代が行われ、13年間続いた労働党政権に終止符が打たれ、保守党と自由民主党による戦後初めての連立政権が誕生した。新連立政権は5月に、「The Coalition: our programme for government」という文書を発表し、両党の政権運営におけるその方針や計画を発表し、前労働党政権による累積赤字の解消が最優先課題とした。

## 1 2012 年授業料値上げ

2010 年 10 月、英国政府は、2014 年度までの 4 年間で段階的に各省庁予算を平均 19%削減することを発表した。高等教育を所管する BIS の予算は、4 年間で 25%の削減、高等教育機関への補助金は、4 年間で 40%削減される。また、高等教育機関の収入を確保するため、授業料値上げについて、連立政権は「ブラウン報告」の提言に基づき、2012 年度から、学生の授業料を現行の 3,290 ポンドから 6,000～9,000 ポンドまで引き上げることを決定した。

## 2 「学生中心の高等教育システムを目指して」

2011 年 6 月に、英国ビジネス・イノベーション・技能省 (BIS) は、28 日に今後のイングランドの高等教育政策をまとめた白書教育白書「学生を中心とするシステム」(Student at the Heart of the System) を発表した。当白書は学生への財政支援、大学における学生の経験改善、社会的流動性の増大、目的にかなった新たな規制枠組み、と 4 つの方針について提言した。当白書では、学生のニーズに対応できる高等教育の実現を目標とし、より学生主体の制度を目指している。具体的に、よりいっそうの市場化と学生の選択権を拡大する。定員の拡大により、高等教育の機会は拡大する。大学定員について、低所得層枠 (2 万人) と優秀者枠 (6.5 万人) の設定し、定員に応じた補助金の配分を推進、大学の教育費、とりわけ人文・社会系に対する補助の大幅削減する、授業料を大幅に値上げ (最高 9,000 ポンド)、授業料収入への依存がさらに拡大。また高等教育機関の多様性が増加、学生への十分な情報提供、社会移動の促進などの内容が含まれている。

## 6. 2014 年度の予算

### 1 2014 学事年度の高等教育助成金の配分

2014 年度の高等教育助成金の配分について、BIS から HEFCE に通知されたグラントレター<sup>1</sup>によると、2014年度の助成金の配分は以下の通りである。HEFCE は、BIS との間で締結する ‘The Financial Memorandum’ に記された条件に基づいて同省から予算を受取り、各高等教育機関及び継続教育カレッジ (以下「大学等」とする) へ配分している。

2012 年度改革から 3 年目にあたる 2014 年度は、引き続き補助金の総額は減額となるものの、教育・研究にかかる一部資金を増額するなど教育の質を維持するための予算となっている。以下、学生支援に関するものを中心に概要を説明する。個別の項目については表 1-1 を参照されたい。

<sup>1</sup> グラントレターは、BIS が HEFCE への助成金額 (次年度の暫定予算も含む) を定めるとともに、当該年度の政府方針を伝えるために毎年送付される公式文書である。

表 1-1 BIS から HEFCE への助成金配分額 (単位：百万ポンド)

	2013 年度	2014 年度	2015 年度
			(暫定)
教育助成金	2,861	1,915	1,669
研究助成金	1,573	1,573	1,573
高等教育イノベーション基金	113	113	113
小計	4,547	3,601	3,355
(追加予算)			
Access to Learning Fund	37	--	--
全国奨学金プログラム (NSP)	100	50	--
大学院生	--	--	50
小計	137	50	50
(資本形成予算)			
教育資本形成資金	79	154	300
研究資本形成資金	251	286	303
小計	330	440	603
(授業料収入)			
授業料収入 (予想額)	5,600	7,000	8,200
合計	10,600	11,100	12,200

(出典) Grant Letter, HEFCE, 2013.

グラントレターのポイントは以下のとおりである。

①助成金削減：2014 年予算では助成金が減額されるが、2015 年度以降もこの傾向は続き、今後は更に授業料収入への依存度を高める。② 特段の配慮を要する項目：STEM (Science (科学), Technology (技術), Engineering (エンジニア), Mathematics) を含む費用のかかる科目群、小規模かつ専門的な機関を可能な限

り保護。社会的に不利な立場（貧困など）にある学生を支援するための割り当て資金（Student Opportunity allocation）を使って学生数の増加を促進。③研究の質を高め、確実に結果を出せるような研究にのみ予算を使うようにするという達成目標（Impact Agenda）の実現：引き続き、Research Council UK(英国研究会議)や他機関と協同して、国際的に評価される研究を支援し、impact agenda の実現を志向。④研究助成金：予算額は2013年度と同レベルの15億7300万ポンドを維持。⑤資本形成予算：4億4,000万ポンドに増加。⑥Autumn Statementで示された学生定員撤廃の方針を確認：2015学事年度の学生定員廃止<sup>2</sup>（2014学事年度は最大3万人の学生数増）に向けて、高等教育が学生に供給する教育の質を維持できるよう努力⑦生活に困難が生じた学生に対して財政的な支援を行うことを目的とするファンド（Access to Learning Fund）の廃止。

(<http://www.hefce.ac.uk/news/newsarchive/2014/news85409.html>、  
<http://www.jsps.org/information/2014/02/2014-2a72.html>を参照)

## 2 2015学事年度における高等教育機関の授業料設定状況

公正機会局（Office for Fair Access, 以下 OFFA と表記）は、イギリスの高等教育機関（大学、継続教育カレッジ等）172校の2015-06年度（以下「2015年度」と表記）における“アクセス協定（Access Agreement）”を承認した。

英国では、授業料の値上げが実施された2012年度より、基本授業料6,000ポンドを超える授業料を課す高等教育機関は、貧困等社会的に不利な背景を持つ若者の高等教育への参加機会拡大への取り組み・予算配分についてOFFAとアクセス協定（Access Agreement）を結ぶことが義務付けられている。

2015年度における高等教育機関の授業料設定状況については以下の通り（【 】内は2014年度の状況）。

- ・経済的支援を加味しない平均授業料：8,703ポンド【8,601ポンド（1.2%増）】
- ・授業料免除分を含めた場合の平均授業料：8,636ポンド【8,448ポンド（2.2%増）】
- ・奨学金を含むすべての経済的支援を含めた場合の平均授業料：8,280ポンド【8,040ポンド（3.0%増）】
- ・全コースにおいて9,000ポンドの授業料を設定する機関：44校（全体の25%）  
【42校（全体の26%）】
- ・数コースもしくは全コースにおいて9,000ポンドの授業料を設定する機関：130校（全体の76%）【117校（全体の72%）】

2015年度のアクセス協定では、各機関が、社会的に不利な背景を持つ学生の学業・学生生活支援、および就職活動や大学院進学準備への支援を行い、これらの活動に更に力を入れる傾向にあることが特筆される。全体で3億2,300万ポンドの投入となり、

---

<sup>2</sup> 教育白書2011年の提案に基づき、2013年秋にイギリス政府は、2014年度には定員を3万人増員するが、2015年度から定員そのものを廃止すると公表した（Autumn Statement）。



前年度の 2 億 4,300 万ポンドと比較すると 33%もの増額となる。具体的な予算配分は以下の通り。

- ・学生のドロップアウト防止や達成度向上を目的とした活動：1 億 3,100 万ポンド【1 億 1,900 万ポンド】
- ・アウトリーチ活動：1 億 4,600 万ポンド【1 億 2,500 万ポンド】
- ・学生の就職活動や大学院進学準備に対する支援活動：4,600 万ポンド（今年度新設項目）

一方、奨学金、授業料免除などを含めた経済的支援は、4 億 1,200 万ポンド【4 億 6,500 万ポンド】と減額。これについては、政府の 2014 年度以降の国家奨学金プログラム（National Scholarship Programme）終了発表を受けて、各機関が予算の使い道についてより柔軟に対応できるようになったことが影響している。

(<http://www.offa.org.uk/press-releases/5454/>、

<http://www.jsps.org/information/2014/08/2015offaaccess--77a0.html>を参照)

## 7. 参考文献

Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance (2010)

"Securing a Sustainable Future for Higher Education."

HM Treasury (2010) "Spending Review 2010" Stationery Office Limited.

HM Treasury (2013) Autumn Statement 2013.

金子元久（2011）「高等教育財政のパラダイム転換」大学財務経営研究センター『大学財務経営研究』pp.2-14。

金子元久（2012）「高等教育財政の展望」日本高等教育学会編『高等教育研究』第 15 集 pp.9-27。

小林雅之・劉文君（2013 年）『オバマ政権の学生支援改革』東京大学・大学総合教育研究センター。

小林雅之（2012 年）「家計負担と奨学金・授業料」日本高等教育学会編『高等教育研究』第 15 集、115-134 頁。

小林雅之編（2012 年）『教育機会均等への挑戦—授業料・奨学金の 8 カ国比較』東信堂。

篠原康正（2005）「イギリス」『諸外国の教育の動き 2004』文部科学省（編）、東京 文部科学省 25-64。

芝田政之（2007）「イギリスの学費政策」『IDE』pp. 53-59。

芝田政之（2006）「英国における授業料・奨学金制度改革と和が国の課題」

文部科学省「諸外国の教育の動き 2005」『諸外国の教育の動き 2006』教育調査第 137 集（文部科学省）<http://www.niad.ac.jp>

文部科学省（2013）『諸外国の教育行財政 —7 か国と日本の比較—』ジヤース教育出

版社

秦由美子「イギリスの高等教育における財務と政策」「大学財務経営研究」第7号、  
2010、pp. 63-112.

東京大学 大学総合教育研究センター（2004）『日英大学のベンチマーキング — 東  
大・オックスフォード大・シェフィールド大の詳細比較』大総センターものぐらふ、  
No.3.

東京大学（2014）文部科学省先導的大学改革推進委託事業報告書『高等教育機関への  
学時の家計負担に関する調査研究報告書』 第9章 イギリスにおける学生支援の  
動向

東京大学（2009）文部科学省先導的大学改革推進委託事業報告書『高等教育段階にお  
ける学生への経済支援の在り方に関する調査研究報告書』 第8章 イギリスにお  
ける授業料・奨学金制度改革の動向

独立行政法人日本学生支援機構 （2010）『英国における奨学金制度・システムに関  
する調査報告書』