



イギリスの高等教育政策決定過程と首相官邸

2020年9月16日（水） 15:45-16:15

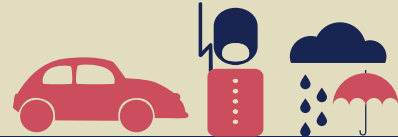
日本高等教育学会会長プロジェクト「高等教育政策の研究」公開研究会
田中正弘（筑波大学）



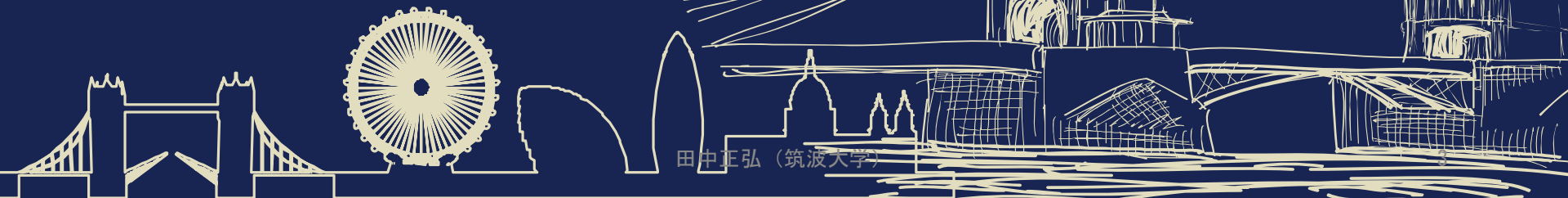
本発表の目的

- 本発表の目的は、イギリスの高等教育政策決定過程の特質を明らかにすることである。そのために、首相官邸などの役割を俯瞰的に見つつ、証拠に基づく政策形成の仕組みを分析する。
- そして、その成果を踏まえて、日本への示唆を得たい。





- 01 イギリスの基本情報
- 02 イギリスの教育政策
- 03 証拠に基づく政策形成
- 04 まとめ



01

イギリスの基本情報



田中正弘 (筑波大学)



01

イギリスの基本情報



イギリスの基本情報 (1/2)

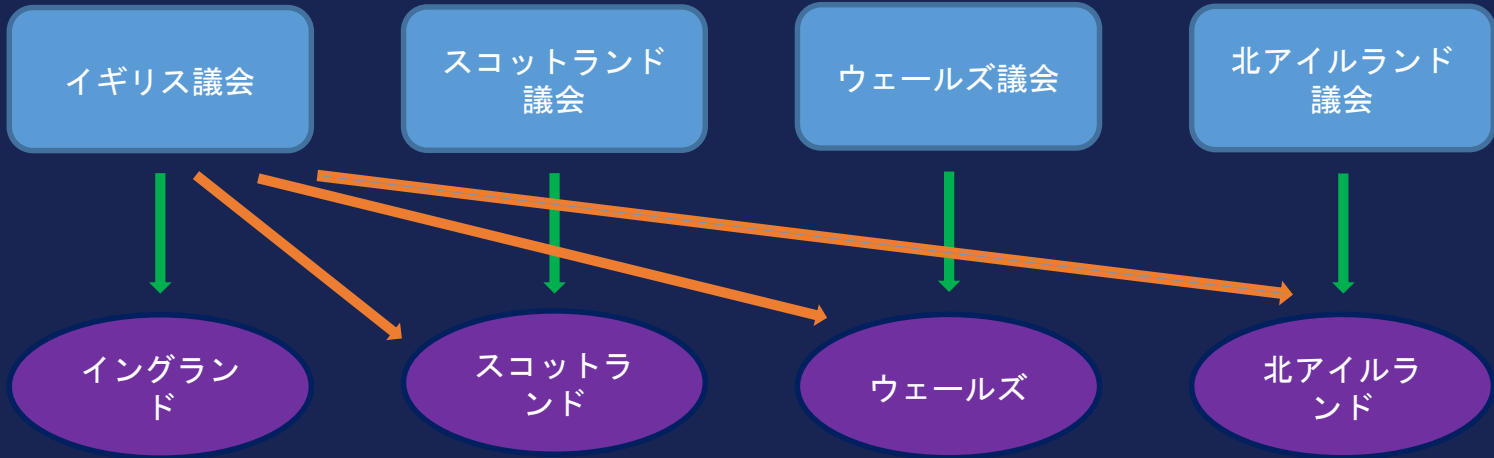
- イギリスは立憲君主制，議院内閣制をとり，その正式名称は，「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: UK）である。
 - イングランド，ウェールズ，スコットランド，北アイルランドという，4つの「地域」（nations）で構成されている。
 - 各地域は「分権化の流れの中で一定程度独自の法令や行政制度を有し，教育制度においても異なる面がある」（文部科学省 2013：82）。
 - 本発表では，紙幅の都合上，イングランドのみに言及する。





イギリスの基本情報 (2/2)

- 各議会の教育法令の及ぶ範囲



出典：文部科学省（2013）『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較』ジーアス教育新社，82頁。





イングランドの教育関連省庁

- 「教育省」 (Department for Education: DfE) が、高等教育も含めた教育全般に責任を負っている。
- なお、イギリスでは省庁再編が頻繁に行われる。
 - 高等教育行政は、ビジネス革新技能省 (2009年～2016年) が所管していたこともある。
 - 「1980年からの30年間に25の中央省庁が設立されたが、そのうち13は2009年までに消滅した。1983年設立の貿易産業省のように24年間存続したものから、ビジネス・企業・規制改革省やイノベーション・大学・技術省のように、2年しか存続しなかったものまでである」 (国立国会図書館 2013 : 6)





その他の教育行政機関（1/3）

- 「エージェンシー」（Executive Agency）は、「所管省の一部として特定の行政サービスの提供を行っており、公務員により組織される」（文部科学省 2013：86）。
- 教育省所管のエージェンシーには、以下の3機関が設けられている。
 - 「教育技能補助金庁」（Education and Skills Funding Agency）
 - 「基準試験庁」（Standards and Testing Agency）
 - 「教育規制庁」（Teaching Regulation Agency）





その他の教育行政機関 (2/3)

- 「準政府機関」 (Executive Non-Departmental Public Body) は、主に政府予算で運営されるものの、「日常業務の遂行に当たっては政府の指揮・監督を受けない。所管の一部ではなく、職員の身分は非公務員である」 (文部科学省 2013 : 86) 。
- 教育関係の準政府機関には、主に以下の機関がある。
 - 「学生局」 (Office for Students: OfS) : 大学の助成規制助言
 - 「学生ローンカンパニー」 (Student Loans Company) : 貸与奨学金の管理運営





学生局 (1/2)

- 「2017年高等教育・研究法」 (Higher Education and Research Act 2017) の施行により, 学生局 (OfS) が設置された。
- OfSは, 「イングランド高等教育財政審議会」 (Higher Education Funding Council for England: HEFCE) および「公正機会局」 (Office for Fair Access: OFFA) が担ってきた, 大学の助成・規制・助言機能を引き継いだ。





学生局 (2/2)

- OfSの主な機能

- 大学の規制

- Regulatory Framework for Higher Education in England

- 大学教育の評価

- Teaching Excellence and Student Outcomes Framework (TEF)

- 進学機会の平等化

- 大学の登録

- 学生の支援・保護

- 学生への情報提供

- National Student Survey (NSS)





その他の教育行政機関 (3/3)

- 「独立政府機関」 (Non-Ministerial Department) は、専門性の高い領域において、所管省から (一定程度) 独立した地位を有する。
 - 教育関係の独立政府機関は、以下の2機関がある。
 - 「教育水準局」 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills: Ofsted)
 - 「資格・試験規制機関」 (Office of Qualifications and Examinations Regulation: Ofqual)





非政府機関

- 高等教育に関する非政府機関（非営利組織）に、「高等教育質保証機構」（Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA）がある。
 - QAAは学生局の委託資金や大学からの年会費で運営されている。
- QAAの主な機能
 - 大学の評価
 - 高等教育政策への助言
 - 学問的誠実性の保護





教育省からQAAへの諮問例

- 教育省からの学生局の機能に関する諮問に対し、QAAが2017年12月に回答している（QAA 2017）。
- 主な諮問内容
 - 学生局の規制のあり方は適切か？
 - 学生局の進学機会平等化のための試みは適切か？
 - 学生局はGPAの値を大学の評価に用いるべきか？
 - 学生が費用対効果を強く感じられるようにするには、学生局はさらに何をすべきか？





イギリスの教育政策



イギリスの教育政策（1/3）

- 1980年代に、「大きな政府」（中央政府の強いイニシアティブの下での**福祉国家**の路線）に、終止符を打った。
- 「自律的教育経営を重視しながら同時に明確なアカウントビリティを求める、**品質保証国家**の路線」（広瀬 2019 : 83）へと転換した。





イギリスの教育政策 (2/3)

- サッチャー政権以降，政府の教育政策は，**費用対効果**を重視するようになった。



- 大規模な監査制度の整備



- リスクに対する強制的な介入支援

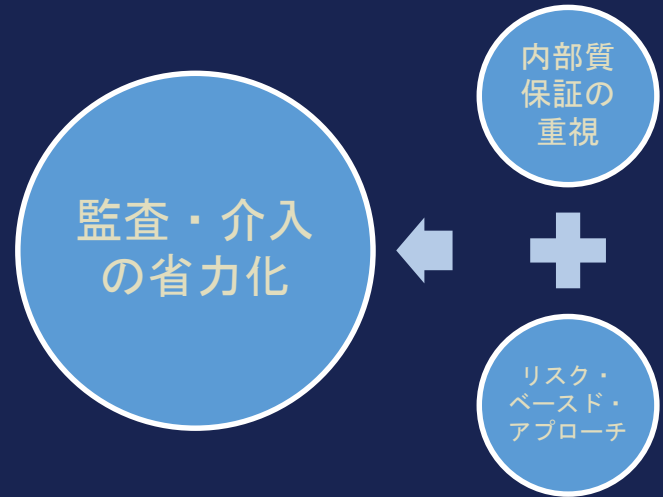




イギリスの教育政策 (3/3)

- 高等教育機関の監査および介入支援は、学生局 (OfS) が行う。

- ・ 初等中等学校の監査・介入は、教育水準局 (Ofsted) が行う。



データの信頼度が高くないとできない。





情報インフラの整備





03

証拠に基づく政策形成





証拠に基づく政策形成

- ブレア政権は、白書「政治の近代化」(Modernising Government)において、「政府は政策形成を、単発的なものではなく、継続的な学習過程と見なしている。私たちは、課題の理解を深めるために、**証拠(および研究成果)を用いるすべを磨くべきだ**」(1999: 17)と宣言した。
 - 省庁内の「社会調査専門職」(Government Social Research profession: GSR)など調査員の拡充が図られた。
 - 2019年の時点でGSRは約1,000人、そのうち、教育省には約200人いる。





社会調査専門職（GSR）

- GSRは省庁に属する国家公務員で、その役割は以下の通りである。
 - 政府に客観的で信頼性の高い、関連性のある時期に適った社会調査を提供する。
 - 政策の立案，実施，評価を支援する。
 - 社会科学における最も信頼される研究成果（証拠）に基づいた政策の検討を可能とする。
 - 国民や組織が考えていること，彼らの行動や政策への対応に関する，詳細なデータと客観的な分析の結果を提供する。
 - 政策の影響を受ける国民や組織について政府が理解できるようにする。

出典：<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-government-social-research-profession/about>, 2020/09/11





政官の役割分担

- イギリスの政策形成の原則は、「官僚が助言し、大臣が決める」 (civil servants advise, but ministers decide) という役割分担である。
 - 官僚に期待されているのは、「中立的な助言を行うことと、大臣に真実を伝えること」 (offer impartial advice and speak truth to power) である。
 - 官僚の助言に根拠を与えるのが、GSRの役目といえる。



出典 : <https://theconversation.com/why-it-matters-that-so-many-senior-civil-servants-are-quitting-under-boris-johnson-145257>



役割分担の変化

- Murphy (2020) によれば, 「ジョンソン政権と官僚の関係は当初から良くなかったが, 急速に悪化してきた。現在はかつてないほど最悪といえる。この緊張関係は, さらに悪化すると予測されており, 官僚制度は二度と元には戻らないだろう。イギリスは特別顧問を官邸が連れてくる**アメリカモデル**へと移行した」。



出典 : <https://theconversation.com/why-it-matters-that-so-many-senior-civil-servants-are-quitting-under-boris-johnson-145257>



特別顧問

- 「特別顧問」 (special advisers: SpAds) は大臣の推薦で選ばれた、臨時採用の官僚である。
 - 大臣と親しい関係の人が選ばれる。
 - 大臣寄りの助言を期待されている。
- 大多数の特別顧問は、他の官僚の意見にも耳を傾ける、「まともな人」である。
 - しかし、中には、大臣の意向に沿う根拠を (GSRなどに) 創作させようとする者もいる。
 - 例：ブレグジット協定変更の政策を巡り、政府法務局のジョナサン・ジョーンズ事務次官は9月8日に辞任する意向を表明した (BBC NEWS 2020/9/9)。





高等教育政策形成への助言

- 高等教育の政策形成に求められる根拠の創出（収集分析）や提供（説明）において、QAAやOfSに豊富な経験が蓄積されているため、教育大臣は教育省を通してQAAやOfSの助言を求めることが通例化している。
- QAAやOfSが参照するデータは、主に2種類ある。
 - 自己点検評価報告書や外部評価報告書
 - TEFやNSSなどの各種調査結果





証拠に基づく政策形成の難しさ

- 高等教育（教育分野）において，証拠に基づく政策形成は，容易とはいえない。
 - 学習成果の（比較可能な）数量化は難しい。
 - 初等中等教育のように，全国統一学力試験のような，比較が容易なデータはあまりない。
 - 政策効果の測定も難しい。
 - ランダム化比較試験の実施は困難である。





証拠に基づく政策形成の例（1/2）

- 2012年5月に大臣はOFFAとHEFCEに書簡を送り，高等教育への公平なアクセスと，学生の学業達成に関する，共有戦略の策定を求めた。加えて，この分野への公的補助金の的をどこに絞るべきかについて，証拠に基づいた評価を土台に，検討するよう求めた。
 - この要望を受けて，OFFAとHEFCEは，2014年4月3日に「高等教育における公平なアクセスと学業達成に関する国家戦略」（National strategy for access and student success in higher education）を公表した。





証拠に基づく政策形成の例 (2/2)

- 2015年11月に、政府は緑書「卓越した教育，社会移動，学生の選択」（Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice）を公表し，高等教育のアクセス拡大のために，2020年までに達成すべき二つの目標を掲げた（BIS 2015）。
 - 社会的な不利益を被っている生徒の大学進学を二倍にする。
 - 黒人や他のマイノリティの大学進学者数を20%増加させる。
 - 2016年5月に、政府は白書「知識経済としての成功」（Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice）を公表した。





04

まとめ





まとめ

- 証拠に基づく政策形成において重要なことは、証拠の信頼度だけでなく、証拠を活用する助言者が中立的な助言を行うことと、大臣に真実を伝えることにもあるのではなかろうか。
- 日本にそのような助言者はいるのであろうか。
 - 中央教育審議会？
 - 認証評価機関？
 - 大学教員？



ご清聴ありがとうございました。



参考文献

- Cabinet Office (1999) *Modernising Government* (White Paper)
- Department for Business, Innovation and Skills (2015) *Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*
- 広瀬裕子 (2019) 「英国Ofstedの進化仮説：教育行政のインテリジェンス機関へ—シンポジウム開催趣旨の背景モチーフとして」 『日本教育政策学会年報』 26, 82-88
- 国立国会図書館 (2013) 『中央省庁再編の制度と運用』 「調査と情報—ISSUE BRIEF」 795
- 文部科学省 (2013) 『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較』 ジアース教育新社
- Office for Fair Access and Higher Education Funding Council for England (2014) *National Strategy for Access and Student Success in Higher Education*
- 内山融 (2013) 「英国の政官関係」 『国際社会科学：東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻紀要』 63, 1-15
- Quality Assurance Agency for Higher Education (2017) *Response to Department for Education Consultation: Securing student success, QAA*

