

## キャメロン政権の大学政策と格差問題

——学費高騰問題の変容を中心に——

荒井 智 行

1. はじめに
2. ロンドン暴動と授業料値上げをめぐる議論の変遷（2010年11月～2011年4月）
3. 学生間の教育格差（2011年5月）
4. 大学の授業料値下げによる新たに引き起こされた問題（2011年6月～9月）
5. 2012年度におけるUKの大学志願者数の減少（2011年10月～2012年1月）
6. おわりに

### 1. はじめに

「福祉より雇用へ」をスローガンに掲げたブレア政権では、政府の福祉政策において、教育が特に重んじられたことはよく知られている。そこでは、教育への公的支出を増大させ、社会的排除をなくすことに努めながら、可能な限り多くの人々を職業に就かせるための政策が行われた。その例として、荒廃した学校の再建、全学生へのコンピューター技術の教育アクセスの提供、1クラス30人学級（5-7歳まで）への変更、失業者などへの個別のカウンセラーの配置と職業訓練や学び直しによる労働政策への転換などがあげられる（Ball 2008, 90-98）。だが、ブレア政権の教育改革は、こうした雇用に結びつけるための教育政策や、大学以前の教育の機会の平等を含めた教育の立て直しを目標とするものであり、大学の教育改革を特に目的とするものではなかった。

ただし、ブレア政権では、大学政策の1つとして大学の授業料を課す新たな試みを行ったことでも知られる。そもそも、イングランドでは、1997年まで大学の運営はすべて国費で賄われ、授業料は無料であった。だが、1997年にブレア政権が発足したその翌年の1998年から、大学の授業料として年間£1000（約15万円、本稿では£1 = 150円で換算した。以下同様）が徴収されるようになった。そして2006年からの大学の授業料は、そのおよそ3倍の£3290（約49万3500円）へと値上げすることになった。ただし、大学卒業後、£15000（約225万円）の所得に達するまで在学時の授業料の返済ローンは先送りされる。また、これに先立ち、2004年からは、年間£10000（約150万円）未満の世帯所得の貧困学生には年間£1000（約15万円）の奨学金の給付が行われるよう

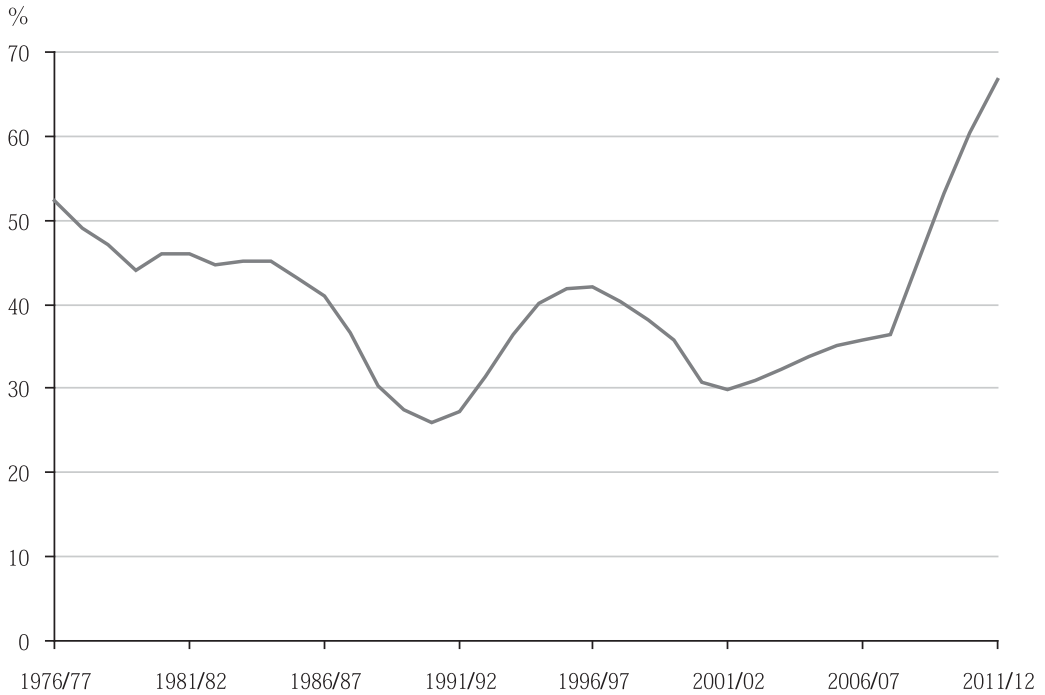
に定められた。これらの対策に見られるように、ブレア政権の大学政策では、授業料の値上げを行う一方で、それを軽減するための政策も同時に行うことにより、貧困層の学生も含めた幅広い層の高等教育への進学機会を拡大させることに力が注がれていた。しかし、その当時のイングランドでは、2006年度の授業料値上げへの学生の反発が強かったように、国内において、教育格差や大学間格差をもたらしたとして、さまざまな論争を引き起こすことにもなった（Chitty 2009, 207-214）。ブレア政権の教育政策には、これらの格差をもたらしたとする批判がある一方で、社会的排除をなくすための福祉政策としての教育の政策論が評価されるなど、賛否両論がある。

ブレアからブラウンへの労働党政権の後に政権に就いた保守党のデヴィッド・キャメロンは、ブレア政権時に定められたこの£3290のおよそ3倍に当たる£9000（約135万円）の授業料を設定し、ブレア以上に多くの若者から猛烈な反発を招くことになった。さらに、ブレアのように福祉政策として教育が十分に位置づけられていないとして、幅広い層の人々からの批判にも曝されている。キャメロンがこのような授業料の大幅な値上げをした大きな理由は、イギリス経済が厳しい状況に置かれているからである。特に、2008年の金融危機以降のキャメロン政権では、巨額の財政赤字などに見られる経済問題の立て直しが大きな課題とされている。とりわけイギリスの財政は深刻な状況にあり、公的セクターの純債務は、2011年12月の時点において、GDPの67%を占めている（図1）。また、医療や教育などの公的セクターの歳出増大は、深刻な財政赤字を引き起こしている。その結果、それらの諸分野における公務員の削減や年金カットなど、大きな痛みを伴う改革が今なお行われている。図2は、2010年から2011年までの1年間で、27万人の公的セクターが縮小している点を示している。この図に見られるように、キャメロン政権では行政機関や教育に大幅な人員削減が行われていることがわかる。

教育に限ってみれば、キャメロン政権において、大学を始めとする高等教育への公的支出の削減は顕著である。大学への運営費交付金は、2011年度から4年間で段階的に40%削減されることになった。UKの全大学の会長であるSteve Smithは、政府による高等教育費への支出が4年間で£29億（約4350億円）削減されると見積もった（The Times 2010, 12.6）。また、イギリスの有力なシンクタンクであるInstitute for Fiscal Studies（IFS）は、UKの教育への公的支出は、2010年度から2014年度の間で14.4%削減されると発表した。これは、1950年代以降、最大の削減幅であると言う（The Guardian 2011a, 10.25）。大学教育への公的支出の削減は、授業料の値上げによってカバーされることから、学生の負担が重くなることを意味する。次節で見るように、大学の授業料は、上限として年間£9000（約135万円）に定められることになったが、これは、イギリス全土において社会問題化する事態に至った。

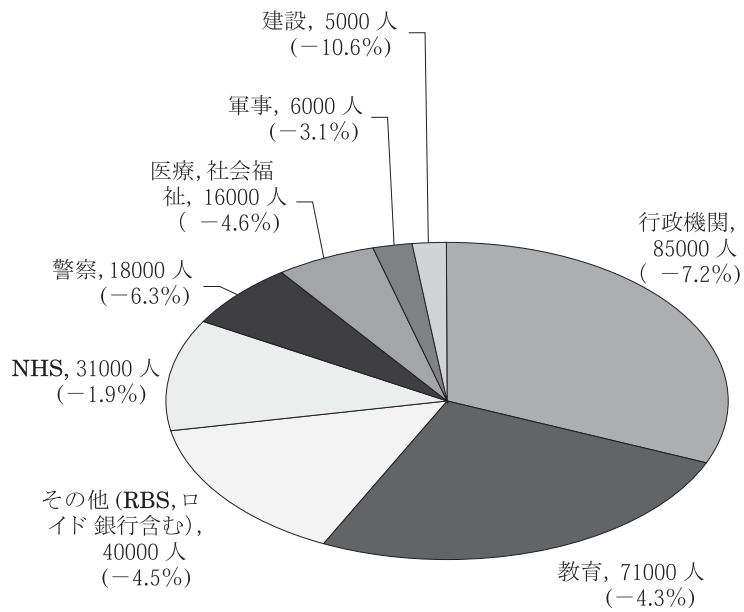
にもかかわらず、国内では、イギリスの授業料の値上げの実態や学費高騰問題の展開について、若干報道されただけで、あまり知られていないように思われる。こうした状況の中で、本稿では、キャメロン政権の大学政策をめぐって、近年のイギリスにおける大学の学費高騰問題につ

図1 GDPの割合に占める公的セクターの純債務（1976/77年から2011/12年まで）



出典) Office for National Statistics (2013年1月) より筆者作成

図2 27万人の公的セクターの縮小（2010年12月～2011年12月）



出典) Labour Force Survey 2012より筆者作成

いての考察を試みている。ただし、キャメロン政権の教育政策の効果や結果のみを検証することを目的としているわけではない。これらの考察はたしかに重要であり、考察方法はさまざまあるように思われる。だが、学費高騰問題の実態について十分に示されていない中で、まずは、この問題の基本的な理解を示すことの方が優先されるべきものと考えている。したがって、考察方法においても、主要新聞などのマス・メディア（以下、「メディア」を指す場合には、主にBBCやThe TimesやThe Guardianなどの主要新聞を指すことにする）の報道を取り上げながら、2010年12月から2011年末までのイギリスの学費高騰問題の展開を時系列的に示す方法を取っている<sup>1)</sup>。こうした検討は、政策の背景にある社会状況や学費高騰問題の具体的な中身を知るうえで不可欠だと見ている。というのも、それらの考察は、キャメロン政権の教育政策の政策過程（政策プロセス）と、それに対する学生、市民、教育関係者、教育機関などの反応を知るうえでも、有益な手がかりが得られるからである。

これらの考察方法から、本稿では、キャメロン政権の大学政策をめぐって、イギリス国内において、これらの時期を通じていかなる議論が展開されているのかを考察し、それを通じて、学費高騰問題の議論の変容や教育格差などの問題について明らかにすることにしたい。

## 2. ロンドン暴動と授業料値上げをめぐる議論の変遷（2010年11月～2011年4月）

2010年11月に、イギリス政府は、『ブラウン卿の修正報告書』<sup>2)</sup>に基づいて、2012年度からイングランドの大学の学費を上限として年間£9000（約135万円）にすると発表した。この額は、前述したように年間£3290（約49万3500円）だったこれまでのイギリスの大学の学費のおよそ3倍に当たる。その発表後の11月10日のロンドンにおいて、学費高騰に強く反対するおよそ5万人の学生たちによる大規模なデモが行われた。このデモは、過去数十年間のイギリスの学生デモのうちでもっとも破壊的なものであった（図3）。ビンや石などを警察官に投げつける若者がいたほか、保守党の本部ビルであるミルバンク・タワーの前で、デモの参加者のうち1万5000人以上とも言われる抗議者たちと警察との間で激しい衝突が引き起こされた（図4-1）。約200人の抗議者たちが同ビルの窓や壁を破壊し、そのうちの約50人がそのビルの屋上を占拠し、そこから警察に消火器を投げつける者もいた（図4-2）。この暴動により、40人以上の警察官が負傷した（The

1) なお、本稿は、筆者が2011年にエディンバラ大学大学院の訪問研究員としてエディンバラに滞在中に見聞きした映像・主要新聞を多く取り扱っている。だが、本稿で示した『教育白書』や主要紙の中で論じられた政府の教育政策がその後現実いかに反映されたのかについてまで追跡しているわけではない。その意味で、本稿はさらなる見直しを必要とするものと考えている。

2) 『ブラウン卿の修正報告書』は、2009年11月に、ブラウン卿を議長として、高等教育の財政の持続可能を目的とする委員会が、イングランドの大学の授業料などに関する見直し作業を行ったものである。

Times 2010a, 11.11). デモの主催者である Aaron Porter は、この破壊的な暴動が生じたのは、想定外の出来事であり、一部のアナーキストたちによってハイジャックされたと声明を出した。いわゆるギャングや急進的な活動家たちが、学生たちによる授業料値上げデモを利用して、反政府的で攻撃的な活動を引き起こしたと言うことである。その時の一部のマス・メディアにおいても、暴動の原因を学生にではなく少数の過激派に求める報道が見られた。

しかし、この暴動の原因をそうした少数の活動家たちに帰すことにより、事態を收拾するかなのようなメディアの報道姿勢に疑問視する声もあった。デモの主催者側の一人である Simon Hardy は、現政権に対するデモに参加したかなりの学生たちの激しい憤りが見られたことから、このような暴動をそうしたアナーキストだけに原因を求めることはできないと述べた (The Times 2010b, 11.11)。また、実際のデモに参加しミルバンク・ビルの近くにいた大学生は、同ビルに侵入したのは200~300人程度の少数であったが、そのビルの周辺では数千人の学生たちがそうした行為に喝采していたことから、少数の破壊的な行動をした人々だけに非を向けることは適切ではないと The Times の取材に答えた。すなわち、この暴動が単に過激派の反政府活動としてではなく、授業料値上げへの学生たちの怒りを重く捉える必要があるということである。たしかに、この暴動に加わらなかった多くの学生には、大学というパブリックなものに高額な授業料

図3 11月10日のロンドンの破壊的なデモは、各主要紙においてトップ記事として扱われた。



出典) The Times 2010年11月11日



図4-1 保守党本部のミルバンク・ビル前で警察と衝突する若者たち



出典) The Times 2010年11月11日

図4-2 暴動によって壊滅的なダメージを受けたミルバンク・ビル



出典) The Times 2010年11月11日

を課すことへの正義感情から発する憤りや、授業料の値上げによる莫大な債務を負うことへの怒り、ならびに、選挙で授業料の値上げを行わないと公約に掲げ2010年に保守党と連立政権を樹立した自由民主党のニック・クレグへの激しい批判が見られた。また、この暴動で逮捕されたのはそうした反政府活動家たちだけではなかった。この暴動には、現役の大学生も含め182人が逮捕され、そのほとんどが17～25歳の若者であり、過去に暴力や犯罪行為で捕まったことがないとされている（The Times 2010 12.15）。

この暴動は後にロンドン暴動と呼ばれることになった。その暴動後も、イギリス各地の大学において、学費高騰に対する抗議活動は続いた。とりわけ、イギリス各地の大学生たちがそれぞれに在学する大学の教室やホールなどの一室を数日間もしくは数十日間占拠し続ける、いわゆる「大学占拠」が活動的に行われた。12月6日付けのThe Timesによれば、ケンブリッジ大学では学生たちによる大学占拠は12日間続き、またLSE（London School of Economics）においても、学生組合を中心に、学生たちの一部は授業の欠席をしても占拠し続けた（図5、The Times 2011 12.6）。学生たちによるこうした占拠は、少なくとも15日間続いたとされるニューキャッスル大学やリーズ大学など、イングランド全土で見られた（The Times 2010 12.9）。これらの占拠活動は、スコットランドにも波及した。エディンバラ大学では、12月の試験前まで抗議者たちが大学占拠を行った。そしてその彼らは、試験前から試験後の新年から再び占拠を行うと発表した。また、グラスゴウ大学においても学生たちによる大学占拠が行われた。大学などの公的な場所でのグラスゴウ大学学生組合の占拠に対して、警察の立ち退き命令に法的権威があるかどうかを長

図5 授業料の値上げに抗議するLSEの学生たちによる大学内の小会議室の占拠



出典) The Times 2010年12月6日

く争われることもあった。学生たちの座り込みなども含めた彼らの抗議活動は全212日に及んだ (The Student 2011 9.14)。

11月の暴動以降の大学占拠などの学生たちの行動に対して、キャメロンは、「学費高騰案への反発は真実を見損なっており、この案は、持続可能で競争的で公正である」として、学費高騰案を強く擁護した。だが、イギリス議会において、先進国のうちでもっとも高額な授業料であるなどとして、労働党を始め多くの議員から厳しい批判を浴びせられていた。大学およびカレッジ組合の書記官である Sally Hunt は、キャメロンの学費高騰案は「大学を市場の原理に委ねることによって、価格に基づきながら学生たちに学位を選択させようとしており、それは、内閣の富裕者らには問題ないかもしれないが、数万人の学生たちとその家族にとっては問題である」と主張している (The Times 2010 12.9)。

しかし、こうした声とは反対に、12月9日のイギリス下院において授業料投票が行われ、賛成323票、反対302票により、2012年度より、イングランドにおける大学の年間の授業料が上限£9000になることが正式に可決された。この授業料値上げ法案可決の直後、ロンドンのトラファルガー広場などでそれに激高した若者のデモ活動が一部暴力化し、9人の警察官が負傷、少なくとも20人の抗議活動者たちが逮捕された。また、ロンドンのショッピング・エリアであるリージェント・ストリートでは、ウェールズ王子とコーンウォール公妃が乗っていた車が抗議者たちによって襲撃される事件も起きた。ただし、この襲撃事件は、学生ではなくロンドンのストリート・ギャングや過激な活動家によるものと報道された (The Times 2010a, 12.10)。

だが、こうした攻撃的な行為が一部の活動家によるものであるとしても、ロンドンでの大規模な学生デモやイギリス全土で見られた大学占拠が長く続いたように、授業料の値上げは、多くの学生たちにとって決して容認しえないものであった。また、これから大学の進学を予定しているものの、デモに実際に参加することのできなかった十代の中高生たちの学費の高騰に対する怒りも収まるものではなかった (The Times 2010, 12.30)。

ただし、注意しなければならないことは、キャメロン政権による授業料値上げ案には、多額の債務の返済方法について一定の措置が講じられていることである。大学卒業後、年間の所得が£21000 (約315万円) に満たない場合には、その額に達するまで学費の返済はしなくても良いとされている (なお、イギリスの大学の卒業生における就職後の初年度の平均給与は£25000 (約375万円) である)。これは、全ての大学生が就職状況や条件によって、大学卒業後に学費の返済をすぐにはできるとは限らないことが考慮に入れられているからである。キャメロンは、大学を卒業した学生の就職状況に応じて、在学時の授業料の債務をローンで返済するこのシステムが全ての学生に対して公平なものであると強く考えている。彼は、2010年12月に、UKの政策問題を扱うシンクタンクのセンター・フォーラムで行われた講演において、イギリスの財政悪化に触れながら、教育予算の削減を余儀なくされていると断った後で、次のように論じている。このような厳



しい財政状況においても、大学は社会のエンジンとして重要なものである。こうした点から、教育予算を削減するうえで、学生数や大学の数の削減、もしくは教育の質や量を下げることが適切ではない<sup>3)</sup>。したがって（大学卒業後にたとえ給料が高くない企業に勤めたとしても）、£21000以下の給料であればその間は返済する必要がないため、この返済制度はどの学生においても進歩的で公平なシステムであると強調する（Cameron 2010）。

しかし、2010年の11月から数カ月間の主要紙では、大学卒業後の政府によるこうした返済措置に対して学生たちが肯定的に受け止める内容の記事をほとんど見出すことができない。この時期に放送されたBBCでは、大学卒業後の失業や、給料が高い企業に必ずしも就職できるとは限らないことへの不安などから、この返済制度に理解を示さないUKユース議会の16歳の学生代表者の意見が紹介されていた。授業料値上げへの学生たちの怒りが長続きする大きな理由には、彼らが授業料を支払うための多額の借金を抱える点を重く見ていたからであったように思われる。The TimesのWilliam Rees-Moggは、上述のウェールズ王子とコーンウォール公妃の乗る車への襲撃事件に見られる暴動のエスカレートを激しく非難した後で、学生たちの怒りは彼らの負債がある限り長く続くだろうと指摘する。彼によれば、学生たちは、大学卒業後の多額の学費の返済に加えて、住宅ローンと家計債務によるこれら三重の借金をやがて負うことになる。とりわけ、多くの学生たちにとって公共の利益であると信じられている高等教育が、多額の債務を負わせることに対して憤りは隠せないと言う（The Times 2010, 12.13）。

イングランドでは、85%の学生が大学やカレッジの授業料を、学生ローン専門の会社を通じて卒業後にローンで返済するとされている。この新たな返済制度では、大学やカレッジの卒業後、£21000を上回る所得が得られる場合には、その所得のうちの9%が授業料の返済ローンに当てられることと定められている<sup>4)</sup>。そして今回の授業料の値上げにより、およそ30年かけて返済することになる。特に、イングランドの大学生は、この学費負担だけでなく、教科書代や食費や住居費などの返済負担をも負うことになる。The Independent University Guideによれば、授業料の債務と大学在学時の生活費などの債務を加えれば、大学生の一人当たりの平均債務は、£50000（約750万円）になると言う（Williams 2011b）。

学生たちにこうした多額の授業料を課すことから、イングランドの大学の責任はこれまでよりもいっそう重くなったといえる。授業料投票が可決された翌日のThe Timesの社説では、「従来の3倍の学費を支払う学生たちに対して、その額のみだけ責任を伴う点を大学側は理解しなければならない」（The Times 2010b, 12.10）と報じた。これと同様に、キャメロン政権の大学大臣であるデヴィッド・ウィレットは、大学は値上げされた学費の対価を学生に当てる義務があると述

3) 12月のこの時期のイギリスでは、国内の厳しい財政状況と学生数の削減をめぐって、教育関係者や学生の間で深い関心が示されている。この点については、Smith (2010), The Times (2010, 12.7) を参照。

4) この点の問題に関するより詳しい説明については、Mcgettigan (2013, 37-51) を参照。