

欧州における学生参加

～ 高等教育質保証への参加を中心に ～

大場淳 (広島大学高等教育研究開発センター・准教授)

世界で最初の大学と言われるイタリアのボローニャ大学が学生の自治組織であったことに見られるように、大学運営への学生参加は高等教育における最も古い課題の一つである。しかしながら、近代以降の大学においては、一部の例外を除けば主役は常に教員、そして主として教員から成る大学の管理者であった。高等教育の大衆化が一層進みユニバーサル段階に達したと言われる今日、高等教育の最重要課題の一つは質保証であるが、欧州では学生参加がその成否を握る鍵の一つとして重視されるようになってきていることは注目に値しよう。本稿では、学生参加の歴史を簡単に辿った後、主としてボローニャ・プロセスにおける質保証への学生参加の在り方を概観し、学生参加の今日的意義について検討することとしたい。

1. 学生参加の歴史

(1) 中世大学における学生の地位

フランスのパリ大学と並んで世界で最初の大学と言われるイタリアのボローニャ大学(12世紀末に成立)は、前者が教師の大学であったのに対して「学生大学」と呼ばれ、学生の自治組織である学生団によって運営されていた。学生団を統括する学頭(レクトール)は選挙によって学生から選ばれ、殆ど全ての重要意思決定は学頭と学生代表からなる代議員会によって行われていた。教員は学生によって雇われる者であり、学生の許可なくして休講すらできなかつたのである(ラシュドール, 1966)。また、14世紀に神聖ローマ領で形成されたプラハ(独語では「プラーク」)大学はドイツで初めての大学とされるが、教師と学生の団体による「混合型大学」であった。プラハ大学の最高議決機関は全学会議であり、全ての教師及び学生が同一の投票権を持っていた(酒井, 1979)。

教師中心のパリ大学の運営方式とともに、ボローニャやプラハで見られたような学生による自治や大学運営への参加は、その後、欧州の他の大学にも広がった。しかしながら、財政的自律性の喪失、教会による大学支配、規模拡大に伴う総会機能の低下、学生団の学部への吸収等を通じて、次第に学生による意思決定への関与は失われていった。ボローニャ大学では、「さいふが学生の手から都市に移るに従って、学生の教授選定権は漸次減退し、その任命権が都市の専有するところとなった。...教師の任命と、国家との関係における大学の行政一般とは、究極的に、「大学改善委員」(Reformatores Studii)と呼ばれる一団の人々に任された。十四、五世紀には、イタリアの全ての大学で、そうした(同名ないし類似の名称をもった)団体が市政府や王侯によって設けられ、大学の実権は、いよいよ、この学外の管理体の手に帰していった」のである(ラシュドール, 1966)。

(2) 大学紛争と学生参加の制度整備

中世に始まった学生参加の在り方がその後の数世紀の間に全く失われた訳ではないが、近代以降で学生が大きく表舞台に立つのは1960年代末に世界を席卷した大学紛争の時であろう。激しい闘争の結果、欧州各国では学生が大学の意思決定機関に教員や教員外職員、学外者と並んで議席を獲得するに至った。

例えばドイツでは、大部分の州において学生代表は大学と学部の双方の段階で選出され、代表は大学と学部の委員会において学生の利益を代表し、さまざまな教育・社会問題に積極的に活動することが期待されている(タイヒラー, 2006)。また、フランスにおいては、管理運営評議会を始めとする三評議会に学生は代表(各評議会の7.5~40%)を選出し、また、同様に日本の学部に対応する教育研究単(UFR)でも評議会には学生委員が選出される。また、多くの大学では学生副学長も置かれるなど¹、執行部にも学生が参加している。更に、学生は高等教育にかかる国政にも参加が認められ、国民教育省の重要施策意思決定にかかる義務的諮問機関である高等教育・研究審議会(CNESER)では学生委員が61人中11人を占め、また、国の学生支援機関である国立学生支援センター(CNOUS)の最高意思決定機関である管理運営評議会では29人中8名が学生である(大場, 2006 参照)。

日本においても、大学紛争の時代には、大学運営への学生参加の是非が議論された。1969年の中央教育審議会答申『当面する大学教育の課題に対応するための方策について』は、学生参加の意義を認めつつ、それが「所期の効果をあげるためには、学生一般がこれに対して積極的、建設的な意欲をもつことが期待され、大学自体においても、提起された問題に適切に対応できる態勢が整備されなければならない」とし、課外活動や福利厚生事業と修学環境の整備ならびに教育計画と授業の内容・方法の改善といった限られた範囲内ではあるものの、意思決定機関の諮問を受けてそれに答申する機関や特定の事案の事前審議により意思決定に参加する機関に学生代表が参加することを提言していた。しかし、学生運動が政治的色彩を帯びるにつれて、政治から一定の距離を保つことが学問の自由にとって重要であるとする大学側は、その管理運営に学生が直接参加することに消極的な態度をとり、その後最近に至るまで、学生参加の問題はほとんど議論されなくなったのである(中村, 2005)。

欧州においては、前述のように学生参加が制度的には整備されたものの、その後の学生参加の状況は概ね低調であるのが現状である。評議会等の学生委員の選挙投票率は低く(1~2割程度)、選出された委員は欠席が多く、出席しても発言が稀であったり、他方で実質的な意思決定は評議会等の下部の委員会組織で学生抜きに行われたりするなどといった状況が、多くの国から報告されている。米国のKerr(2001)は参加型民主主義は失敗であったとしているが、Boer and Stensaker(2007)は、「代表民主主義としての大学は確固たる将来展望に基づいた政治的行為としてではなく、イデオロギーや偏見、政治的ファクションの産物であった」と述べ、参加が低調である実態の背景を説明している。

2. 学生参加の今日

1 従来学生副学長は法令上規定されていなかったが、2007年の大学の自由と責任に関する法律(ペクレス法)によって設置が義務付けられた。

(1) 1998年のユネスコ宣言

欧州やその他の多くの国において、否定的な側面が強調されることの多かった学生参加であるが、今日まで継続してその否定的側面や民主的参加制度の形骸化のみが指摘された訳ではない。

1998年に採択されたユネスコの『21世紀における高等教育に関する宣言』は、政府・大学の意思決定者に対して、学生は「高等教育改革の重要な当事者かつ責任ある利害関係者である」と見なさなければならない」とし、その参加の対象として「教育の水準にかかる諸問題、教授法及びカリキュラムの評価・改革、更に、現行の組織枠組、政策形成、機関運営」を例示し、更に「学生は組織し代表を送る権利を有し、これらの問題への学生の関与は保証されなければならない」と謳っている。

(2) ボローニャ・プロセスへの学生団体の参加

欧州では、近年、欧州高等教育制度の収斂を図って2010年までに欧州高等教育圏を創設することを目的とするボローニャ・プロセスにおいて、学生参加が非常に重要な位置を占めるようになっている。

ボローニャ・プロセスは1998年のソルボンヌ教育大臣会合及び翌年のボローニャ会合に始まった政府間活動であるが、それら両会合には学生は招聘されず、また、両会合で採択された二つの宣言において学生参加は言及されていなかった。しかし、各国の学生団体の連合組織である欧州学生団体連合(ESIB) (現在の欧州学生連合(ESU)) が、2001年のプラハ大臣会合から欧州評議会等とともに諮問委員(consultative member)として正式に参加が認められた。同大臣会合の声明書は、「大学とその他の高等教育機関及び学生が、欧州高等教育圏の設立と形成における資格を有する活発で建設的な当事者として必要とされ、また、歓迎される」とし、更に「学生は、大学とその他の高等教育機関の教育編成・内容に参加し影響を与えるべきである」と述べている。

プラハ会合を受けて、ノルウェー教育研究省主催 (ESIB、ノルウェーの学生団体、欧州評議会共催) によって、2003年6月に「高等教育統治への学生参加」と題したセミナーがオスロで開催された。セミナーでは、学生参加について政府、大学執行部、学生等の幅広い立場から意見が交換され、次の6点が報告書に盛り込まれた。

- ① あらゆる段階の意思決定において学生の関与が拡大されるべきである。
- ② 関与を拡大するための方策には、学生代表となることによって得られる経験や能力・技能の評価・認証制度、政府や大学執行部等による学生参加奨励方策が含まれる。
- ③ 関与の拡大が責任と要求の拡大をもたらすことに鑑み、説明責任、透明性、情報共有についての仕組みを整備すべきである。
- ④ 学生代表は、その地位から得られた情報の取扱いについて倫理的責務を有する。
- ⑤ 学生団体は、他の当事者と平等に参加できるよう、経済的・物的・人的資源が与えられることによって支援されなければならない。
- ⑥ 大学は、市民性の学校であり、また、社会発展のための機関であって、そこに在籍する学生は単なる消費者や顧客として見なされるべきではない。

2003年9月、第3回の大臣会合がベルリンで開催され、採択された声明書において、

「学生は高等教育統治の全面的当事者」であって、学生参加を拡大するための方策を各国が明確にすること、各国の高等教育質保証制度によって実施される大学評価の項目に学生参加状況を含めることを求めた。これによって、各国政府は、とりわけ質保証において学生参加を図ることが求められることとなったのである。

（３）質保証活動への学生参加

ESIB/ESUは、欧州全般の高等教育質保証に関して、大臣会合から委嘱を受けた欧州高等教育質保証協会(ENQA)とともに、「欧州高等教育圏における質保証のための規準及び指針」（規準・指針書）の策定に当たるなど、中心的役割の一端を担ってきた。規準・指針書は2005年の大臣会合（於ベルゲン）で採択され、欧州における質保証の在り方を方向付けることとなったが、その中において、学内における質保証活動への学生参加（1-1、1-2）、質保証機関が行う第三者評価への学生参加（2-5、3-6、3-7）が規定されており、質保証活動にかかる学生参加の在り方が明確にされた。

欧州において最も徹底した形で質保証への学生参加が実践されている国（地域）の一つはスコットランドである。同国（地域）の財政審議会（SFC, 2003）は、「質保証手順への学生の参加は、当該手順の効率を最大化しその質を高める」ものであるとし、各大学に対して質保証・改善にかかる全ての手順に学生を関与させるとともに、可能な限り広く学内の意思決定に参画させることを求めている。更に同国では、学生参加の機会を設けるだけでは不十分なことに鑑み、財政審議会の支援によって全国学生連合の下にスコットランド質における学生参加支援機関(Student participation in quality Scotland (SPARQS))を設置し、質保証・改善活動への学生参加を様々な形で支援を行うこととした。

他の欧州各国においても、規準・指針書策定後、大幅に質保証活動への学生参加が拡大している。2007年にESIBが大臣会合（於ロンドン）に提出した報告書によれば、調査対象となった国中、スイスを除いて全ての国で学生参加が認められる。但し、参加形態の3段階（国、機関、プログラム（学部・学科））全てに学生参加が認められるのは北欧を始めとする半数以下の国に止まった。同会合の声明書は、学生参加の拡大を歓迎しつつも、更なる拡大が必要であることを謳っている。

（４）質保証参加における課題

欧州では、適切な支援の下での学生参加は質保証活動に寄与するといった声が多く聞かれ、学生参加を支持する見解が支配的である。しかしながら、その一方で学生参加の効果は実証されていないといった指摘があり、また、学生側においても関心が高くなく、学生が質保証活動に従事する時間も限られているといった問題が指摘されている。更に、学生の責任増大に伴って、第三者評価等高い専門性を必要とする活動へ参加することが多くなり、そのことが却って一般の学生の参加を困難にしている状況も認められる。

3. 結語

1960年代末の大学紛争以降、「学生の権利」といった観念的論争を除いて、日本においては殆ど議論されなかった学生参加であるが、ボローニャ・プロセスにおける学生参加と

ほぼ時を同じくして、文部省の調査研究協力者会議報告書『大学における学生生活の充実方策について—学生の立場に立った大学づくりを目指して—』が「学生の希望・意見の反映」に一項目を割いて、学生代表との意見交換の場の活用等を求めているのが注目される。また、大学評価・学位授与機構が行う認証評価の基準においては「学生、教員、事務職員等、その他学外関係者のニーズを把握し、適切な形で管理運営に反映されているか」が各大学に問われており、今日、学生参加は日本においても現実的課題となっている。

本稿では、紙幅の制約から質保証の内容やそれへの学生参加の背景については言及できなかったが、公的領域への市場原理の適用（市場化）を前提とする質保証において、利用者である学生の参加は不可欠であることを最後に指摘しておきたい。高等教育を含む公益務(public service)の市場化は抗し難い世界的流れであり、質保証は市場化された公役務における新しいガバナンス形態である。それは全面的な市場原理への依存ではなく、政府の間接的な統制を主要内容とするものであり、その重要な要素の一つが利用者—大学では学生—の参加である。国立大学の法人化を始めとして高等教育の市場化が進行する日本においても、質保証への学生の参加は不可欠であって、欧州における学生参加の在り方は我が国に対して大きな示唆を与えてくれるものと思われる。

参考文献

- 大場淳(2006)「欧州における学生の大学運営参加」大学行政管理学会誌 No.9、39-49 頁
- 酒井吉栄(1979)『学問の自由・大学の自治研究』評論社
- タイヒラー, ウルリッヒ (馬越徹・吉川裕美子監訳) (2006)『ヨーロッパの高等教育改革』玉川大学出版部
- 中村睦男(2005)「大学における学生の位置付け」IDE No.452、2-4 頁
- ラシュドール, ヘースティング (横尾壮英訳) (1966)『大学の起源 (上・中・下) —ヨーロッパ中世大学史—』東洋館出版社
- Boer (de) H. and Stensaker B. (2007) An Internal Representative System : The Democratic Vision. In *University Dynamics and European Integration*. Edited by Maassen P. and Olsen J.P. Springer, Dordrecht. pp 99-118.
- Kerr C. (2001) *The Uses of the University Fifth Edition*. Harvard University Press, Cambridge.
- SFC = Scottish Further and Higher Education Funding Council (2003) *An enhancement-led approach to quality assurance: progress report*. 23 January 2003 - Circular HE/04/03, SFC.