

アメリカにおける遠隔教育と連邦奨学金
—いわゆる50パーセント・ルールを中心に—

Quality Assurance and Federal Accountability in Distance Education
in U.S. Higher Education:
Development of the *50-Percent Rule*

森 利枝
MORI Rie

1. はじめに－遠隔教育の歴史的背景	71
2. 遠隔教育と「50%ルール」.....	72
2.1 連邦政府の役割とアクレディテーション団体の役割.....	72
2.2 学生に関する50%ルール.....	73
2.3 機関に関する50%ルール.....	74
2.4 連邦政府のねらいと高等教育機関の反応.....	75
3. 遠隔教育デモンストレーションプログラム	76
3.1 1998年修正高等教育法.....	76
3.2 参加機関の選抜.....	77
3.3 遠隔教育デモンストレーションプログラムとアクレディテーション.....	78
4. おわりに－今後の展望	79
4.1 50%ルールと遠隔教育デモンストレーションプログラム.....	79
4.2 今後の展望.....	80
ABSTRACT	84

アメリカにおける遠隔教育と連邦奨学金 —いわゆる50パーセント・ルールを中心に—

森 利枝*

1. はじめに一遠隔教育の歴史的背景

高等教育は伝統的に、ある限定された場所で行われ、学生および教員はその場所に居住ないし通学するという形態を護持しつつ発展してきた。アメリカの大学がその伝統を離れて、通信制による授業の提供を始めたのは19世紀の終わり頃のことであったとされている。全米で最初の大学による通信制の授業は、設立されたばかりのシカゴ大学 (University of Chicago) が、初代学長ウィリアム・ハーパー (William Rainey Harper) のリーダーシップのもとに1892年に実現したものであるというのがアメリカ国内でも一般に知られてきたところであるが¹、それ以前の1883年に、ニューヨーク州の認可を受けたショトーカー自由学芸大学 (Chautauqua College of Liberal Arts) において、夏期講習と通信学習を併せて課程を修了した者に学士の学位を授与するプログラムの提供が始まっており (Watkins, 1991)、このプログラムをアメリカの高等教育における遠隔学習の嚆矢とすると考えることもできる。いずれにしてもこれらのプログラムから間をおかず19世紀の末から20世紀初頭にかけて、ペンシルバニア州立大学やコーネル大学など、いくつかの大学が通信教育に乗り出して、通信教育はアメリカの大学が通学生の教育の他にを行う営為として定着していった。この時期は、南北戦争の終結から数十年を経てアメリカ社会の近代化が進んだ時期でもある。高等教育も、新しい時代への社会変革の一翼を担うものという考え方が台頭してきた時期でもあった。実際に20世紀初頭に出た教育改革者たちは大学を従来のヨーロッパの大学のプロトタイプに沿った「ジェントルマン」を養成する教養至上主義の機関から、よ

り広い階層の学生に職業上要求される能力を身につけさせるような、新しい時代の要求に見合った機関へと変革すべきであるという主張を始めている (潮木, 1993, pp.220-222, Levine, 1997, pp.37-53, Reuben, 1996, p.61)。遠隔学習の開始も、そのような、新しい種類の学習者のニーズに応えようとする大学の行動変化の文脈の中に位置づけてみることができよう。

そのような社会的要請に応えることとは別に、遠隔学習における授業配信の形態は、インフラストラクチャーの整備及び発達と密接に関連していると見ることができる。当初通信教育に用いられたメディアは郵便であった。通信教育が開始される以前の1860年代初頭にはアメリカの都市部で、その後1890年代の後半には農村部でも、それまで原則として局留めであった郵便が戸別配達されるようになるという社会変化 (free mail delivery) が起きている。通信教育の開始から約30年後の1920年代初頭にはラジオ放送による授業の配信が始まった。その後テレビ放送、ビデオ、そしてインターネットへと、技術革新にともなって通信教育のメディアも変化してきた。そして遠隔教育の呼称のされ方も、通信教育 (correspondence education) から、学生に主眼を置いた遠隔学習 (distance learning) へと、時代を経るにしたがって変化している。

この遠隔教育の発展は、必ずしも平坦な道のりをたどるものではなかった。むしろその発展の間、通信教育あるいは遠隔学習は、限定された場所限定された時間に発生するという伝統的な高等教育とは異なる形態を持つために、常にその正統性、すなわち高等教育としての質の如何を問われてきた。近年になって、それがひとつのピークに達し

* 独立行政法人大学評価・学位授与機構 学位審査研究部 助教授

(本研究は平成13年度科学研究費基盤研究B「ITを利用した高等教育の単位累積制度と単位認定に関する研究」(研究代表者 小野嘉夫)の助成のもとに行われた。)

たのが1980年代のことであった。この頃、連邦政府による、遠隔学習に基づく高等教育の規制が具体化してきたのである。その時期には遠隔学習による高等教育には、学生にとっての学習機会の拡大という機能のほかに、高等教育機関にとってのビジネスチャンスの拡大という意味も大きくなっていった。本稿ではこの、1980年代以降のアメリカ高等教育において遠隔学習を行う学生に対する連邦奨学金の支給に関わる法的環境の変化に関して考察する。以下、2章において高等教育法におけるいわゆる「50%ルール」の成立と適用について見た上で、3章では「50%ルール」の成立を背景に出現した「遠隔教育デモンストレーションプログラム」について見る。4章では、それらをふまえた上で遠隔学習による高等教育の質の保証と連邦奨学金支給の正統性の担保のあり方について展望を試みる。

2. 遠隔教育と「50%ルール」

2.1 連邦政府の役割とアクレディテーション団体の役割

1980年の半ばごろから、アメリカ高等教育における遠隔教育にかかわる法制度の整備の必要性に関する議論がこれまでにない拡大を見た。これはちょうど、ナショナル・テクノロジカル・ユニバーシティ (NTU) に代表されるような通信衛星を用いた大学の授業配信が開始された時期であり²、また多くの大学がインターネットを通じた遠隔学習、すなわち e-learning のプログラムの提供に乗り出しつつあった時期でもある。またこの頃、伝統的なキャンパスでの教育を停止して、遠隔教育専門機関として再スタートする機関もあった³。アメリカで最初のオンラインによる授業配信は1980年代の初頭で、オンラインによる学位取得が可能になったのは1980年代末であるといわれている。

高等教育アクレディテーション評議会 (Council for Higher Education Accreditation; CHEA) によれば、2001年度の時点で、CHEA に加盟しているアクレディテーション団体のうち、地域アクレディテーション団体によって評価認定されている機関3,077校の中では1,708校が遠隔教育を提供しており、全国アクレディテーション団体のみによって評価認定されている2,578校の中では271

校が遠隔教育を提供していることが明らかになっている (CHEA, 2002, pp. 3-4)。また、1997年度において、何らかの遠隔的手法によって高等教育を受けている学生の数は約160万人であったと試算されている (Eaton, 2001, p. 4)。

ここに見られるような①授業配信方法の革新と②革新的な方法で授業を配信する機関の増加は、そこで提供される高等教育の質に関する議論を惹起した。またインターネットの発達は、実質の伴った教育を行わないまま授業料を徴収して、質の伴わない学位や資格を濫発する疑似大学、いわゆるディグリー・ミル (学位販売業偽大学) やディプロマ・ミル (資格販売業偽大学) と呼ばれる正統性の裏付けを欠く「大学」のこれまでにない蔓延を予期させ、伝統的高等教育の関係者の間にはそのことに関する危機感が募っていたことも想像に難くない。

ここで、アメリカの高等教育システムの特徴として、連邦政府は高等教育の質を直接にコントロールする立場にないということに注目しておきたい。アメリカでは公教育に関する責任は州が負うということが憲法に明記され、高等教育の実質的な質の保証の機能は州および高等教育機関が自発的に形成する個々のアクレディテーション団体が一義的に果たしている。それに加えて市場による評価が高等教育機関の質に大きな影響を与えている。たとえばマーチン・トロウはこの連邦政府の不介入と市場の力について、次のように述べている。

アメリカは、ほぼ入植の初期の段階から自由主義の社会として成立しており、自由市場への信頼と中央政府への不審は、三権分立、連邦制および州の権力の維持そして「権利の章典」に見られるように、社会構造と行政構造に深く根付いている。アメリカ国民は市場原理が大学の中心深くにまで入り込んで大きな役割を果たしていることに何ら不快感を覚えない。(Trow, 1993)

しかし、これは連邦政府が高等教育機関が提供する教育の質にまったく無関心でいられるということの意味するわけではない。連邦政府は、高等教育の質に関して関心を払う合理的な理由を有している。ここで問題になるのが、連邦が学生に支

給する奨学金の受給資格である。

1999年度の統計によれば、全米の高等教育機関において、学士課程のフルタイムの学生の57.7%が何らかの連邦奨学金を受けている (NCES, 2003)。連邦奨学金の受給資格は、高等教育法(1965年成立)の第四編、いわゆるタイトルIVに規定されている。連邦奨学金には最も基本的で受給者の多いペル奨学金 (Pell Grant) やトリオプログラム (TRIO Program) などの種類があるが、学生がこれらの連邦奨学金を受給するためには、高等教育法の第四編に定められた諸条件に合致していなければならない。この第四編に関しては、484条の「総則」に、学生は第四編に定めるすべての給付金、貸与金、学生助手の地位を受けるに当たって、連邦の学生支援プログラムに参加している高等教育機関の提供する学位、免許その他の資格につながる課程に在学していなければならないこと等の条件が定められている。高等教育機関は、全学規模の地域アクセディテーションないし、全国アクセディテーションを受けることによって、この、学生支援プログラムへの参加資格を得ることができるのである。ここには、政府からは独立して行われているアクセディテーションというシステムの成果を、連邦政府が、奨学金の受給資格を決定するにあたって独自に利用しているという形式が見て取れる。

ところが、古い機関は17世紀前半に創立されているアメリカの高等教育機関のアクセディテーションのシステムは、教育とは一定のキャンパスにおいて特定の時間に発生するという原則のもとに発展してきた。その一方で発生する時間と空間の限定されない教育である遠隔教育は歴史的に見れば決して新しいものではないが、前項で見たようにここ30年間で相当の量的な拡大を果たしている。遠隔教育の拡大は従来のアクセディテーションの仕組みが前提条件としている教育形態とは異なる教育を受ける学生数の増大であり、この拡大部分について既存のアクセディテーションのシステムが、キャンパスで行われる教育と同様に質の保証を行いうるかということがひとつの論点となっている。

この問題には連邦政府も関心を払っている。先述の通りアメリカにおいて、教育に関する責任は各州が負うことになってはいるが、連邦政府は①

自国の高等教育の質保証に関して決して無関心ではないために既存のアクセディテーションが果たしうる機能の限界に注視しており、また②前述した連邦奨学金の支給に関して公金の適正使用を行う上で果たすべきアカウントビリティを負っているからである。前述したCHEAの会長であるイートンによれば、このため連邦政府は、「アクセディテーション団体がこれまでのキャンパスに基づいた質と自律という考え方を柔軟化し、現状に合わせることを強く望んでいる」(Eaton, 2001)。すなわち、連邦政府は、アクセディテーション団体がキャンパスにおける教育を前提としたアクセディテーションのための基準とは別に、遠隔学習による教育を前提としたアクセディテーションのための基準を設けることを要請しているのである。

しかし実際には、ほとんどのアクセディテーション団体が、遠隔教育に関する特別な基準を持たず、キャンパスにおける教育を評価するための基準を遠隔教育にも応用している (Eaton, 2001)。アクセディテーション団体の側では、あらゆる学習環境にある学生に対して同一の質の教育機会を担保するためには、同一の基準を応用することが必要であるということが、少なくとも現在までは強く信じられている。たとえば2001年のCHEAの調査においてはアメリカの大学の国外のキャンパスでの教育のために独立した基準を設定しているアクセディテーション団体は、調査に回答した53機関中2機関で、双方とも専門アクセディテーション団体であった (Eaton, 2003)。そこで連邦政府が上記の①質の保証と②連邦奨学金給付に関するアカウントビリティの保障を目指して定めたのが、次項以下に述べるいわゆる50%ルールである。

2.2 学生に関する50%ルール

既に述べたように、学生の連邦奨学金の受給資格は、高等教育法第四編 (タイトルIV) の定めるところにある。遠隔学習によって行われる高等教育について、アクセディテーション団体が独立の評価基準をもつことに難色を示していることを受け、連邦政府はこのタイトルIVに定める学生支援プログラムへの参加企画に条件を設定することによって、遠隔学習による高等教育の質の保証、および学生支援そのもののアカウントビリティの保証を試みた。すなわち、1992年に行われた高等教

育法の修正において、遠隔教育については、学生と機関の双方に関して、授業に占める遠隔通信 (telecommunication) による教育の割合が50%を越えると、高等教育法に定める学生支援プログラムに参加資格があるとはみなさないという法改正が行われたのである。これがいわゆる「50パーセント・ルール (以下50%ルール)」の成立である。

この法改正において、高等教育法第四編の484条に以下のような「特別ルール」が付加されたのである。連邦議会で採択された修正法案には、484条について次のような文言が見られる。

- (g) 付加条項——法484条は以下の各項を新規に付加することによって修正する。
- (l) 通信授業に関する特別ルール——学生が、通信授業を履修している場合には、その授業は本タイトルに定める給付金、貸与金、学生助手の地位の支援の対象とならない。ただし、その通信授業が準学士、学士あるいは大学院の学位に繋がる課程の一部をなすものである場合はこの限りではない。
- (m) 遠隔通信によって供給される授業——
- (1) 通信授業との関連——学生支援受給資格に該当する (中略) 高等教育機関の準学士、学士、大学院の学位につながる課程のうち授業の全部又は一部が遠隔通信によって供給されるような課程に在籍する学生は、全授業の50%かそれ以上を遠隔通信によって履修していない限り、通信授業を履修しているとは見なされない。
- (2) 学生支援の禁止ないし制限——学生が、本タイトルに定める給付金、貸与金、学生助手の地位を得る妥当性は、法479条 A に定められた学生支援に関する裁量権を持つ者が遠隔通信授業によって当該学生の在学コストが大幅に削減されると判断する場合には削減される。(House of Representatives, 1992)

上記のうち(1)項の規定は、学位につながる課程以外が提供されている場合には、通信授業は連邦の奨学金の対象にならないとするものである。学位につながる課程にかかわって注目すべきは(m)項の既定で、これは、学生の履修する授業のうち遠

隔授業によって提供される授業の割合が50%に満たない場合は、当該学生は「通信授業を履修している」とは見なされず、連邦奨学金を受給することができるが、通信授業が全体の半数かそれを超える場合には、連邦奨学金の対象にならないとするものである。

2.3 機関に関する50%ルール

さらにこの1992年の高等教育法の修正においては、遠隔教育に関わって高等教育機関の定義にまで踏み込んだ規制がなされた。同法の481条に、学生の50%以上が通信授業の学生である場合には、その機関は高等教育法に定める学生支援制度の受給資格を満たす高等教育機関とは見なされないという文言が付加されたのである。

481条 定義

- (a) 高等教育機関——(1)本項(2)から(3)までの各号において、本タイトル〔タイトルIV：引用者注〕における「高等教育機関」は、法1201条に定めるものを除いた以下のものを指すものとする。
- (2) 〔略〕
- (3) 機関が以下の条件に当てはまるときには、本項1号に定める高等教育機関とは見なされない。
- (A) 機関が、授業の50%以上を通信によって提供しているとき (後略)
- (B) 学生の50%以上が通信授業の履修生であるとき。ただし下記の(C) (D)に定める機関である場合を除く。
- (C) 全学生数の25%以上が服役囚であるとき。ただし教育省長官が特に定める場合には、準学士ないし学士あるいはこれら双方を授与する二年制、四年制の非営利法人は本項の規制から除外される。(House of Representatives, 1992)

ここに見られるように、(3) (C)に定めるきわめて特殊な場合を除けば、授業の半数以上が遠隔学習によるものであるか、あるいは学生の半数以上が遠隔授業による履修をしている場合には、その機関は連邦奨学金のプログラムに参加する資格のない機関と見なされるということが定められたの

である。なおここでいう「遠隔授業による履修をしている」学生とは、前段で見たように、履修している授業の半数以上を遠隔で受講している学生を指す。これは連邦が高等教育機関とみなす機関、すなわちアメリカにおいて正統的な高等教育機関を定義する上で大きな変革であったとすることができる。

2.4 連邦政府のねらいと高等教育機関の反応

学生に関する50%ルールと機関に関する50%ルールは、前段までに見たように相互に補完する形で、授業の大半を遠隔で提供している機関が、学生を介して連邦奨学金の恩恵を受けることを阻止するという機能を果たすことになった。また同時に、遠隔学習で高等教育を受けている学生が享受する恩恵も、大きく制限されることになった。

この法改正は、その内容からもうかがい知れるように、まず遠隔学習によって行われる高等教育の質の保証を目的として行われたものであったと言える。この質の保証には、インターネットを用いて展開するディグリー・ミルやディプロマ・ミルを規制することから、連邦政府認定の遠隔教育の供給機関を特定することによって、その認定のない機関との差をつけることまでの機能が期待できる。それと同時に機関に関する50%ルールによって遠隔学習による授業の配信の比率が50%までであれば、機関の側も学生の側も奨学金受給資格に関しては不利な扱いは受けないという措置には、伝統的な高等教育機関が多様な教育方法のひとつとして実施する遠隔教育については、連邦政府もとりたてて介入する意思はなかったことが推測できる。すなわち連邦奨学金制度を通じた予算の適正配分による高等教育の質の保証を標榜したこの法改正は、「遠隔通信による」という教育形態が同じであっても、一方でキャンパスを待って、伝統的な教室授業（classroom education）を提供している機関が遠隔学習による教育をも提供しているといった場合には、その伝統的な教育の質への信用が、遠隔教育の質への信用に繋がっていると考えることができる。この信用の拡大は、伝統的な高等教育機関が提供する遠隔教育が、従来の教室授業内容を遠隔で提供するものであって、メディアは変わってもコンテンツは変わらないという、遠隔学習による高等教育の草創期の発想と無縁で

はないと言えよう。

それとは反対に、この修正高等教育法は、遠隔教育の比重の大きい高等教育機関、特に当時既に台頭していた遠隔学習のみで学位を授与する高等教育機関、すなわち e-learning をもっぱらとするオンライン大学に関して、それが仮にディプロマ・ミルやディグリー・ミルではない、地域アクセディテーションを受けた高等教育機関であったとしても、その機関に属する学生の連邦奨学金の受給資格を否定するものである。連邦政府の側には伝統的キャンパスを持たない新機軸の教育機関に対しては、その教育内容に抜き難い質への不信があったことが推測される。

また、連邦政府としては、独自の基準を設けて、遠隔教育による高等教育に関して、学生と機関に連邦奨学金の受給資格を認めないことを可能にすることにより、連邦奨学金制度を通じた予算の適正配分を担保できるということを標榜している。通常はアクセディテーション団体の評価結果を利用することによって保証されている奨学金の配分にかかわるアカウントビリティを、この場合においては自らの評価活動によって果たすという図式が出来上がったわけである。

この法改正および施行は、遠隔学習を中心に教育を提供していた高等教育機関の激しい反発を招いた。遠隔学習による高等教育の伸張が阻害されるというのが機関側の主たる主張であった。また、遠隔教育を行う高等教育機関が市場のひとつとしてとらえている、身体に障害を持つ学習者にとって、この規制が高等教育を享受する上で阻害要因となるということも、機関側の主張のひとつであった⁴。さらに、遠隔学習による高等教育の直接の関係者でなくとも、高等教育関係者の中には、連邦が独自の基準と方法を用いて高等教育を直接評価することに対する危惧を表明する者もあった。

ここで注目したいのは、このとき遠隔学習による高等教育機関が危惧したことが、この法改正によって遠隔学習による高等教育が存立の危機に瀕する可能性があるということではなく、発展が阻格されるというものとどまったということである。伝統的な高等教育機関においては、多くの場合、高等教育法のタイトルⅣに定める学生支援の対象となるか否かは機関として存続するに十分な人数の学生を募集する上で重要な要素となっており、

この受給資格が喪失されると多くの場合大きな財政難に陥ることが知られている。しかし遠隔学習による高等教育機関は、必ずしもそれら伝統的高等教育機関と同様の条件下にはない。

すなわち遠隔学習で高等教育を受けている学生については、その相当数が有職者で、学費が学生個人ではなく雇用者によってまかなわれているケースが多いために、連邦奨学金の受給資格とは無関係に、遠隔学習によって高等教育を供給するという成人に対する利便性によって学生数を確保し続けることが可能だったと考えられているのである(Chronicle of Higher education, 2003A)。このような事情を背景にして、遠隔学習のみに基づいた授業を配信しているような、いわゆる「100%オンライン大学」は、1992年の修正高等教育法の適用を受けたとしても、直ちに閉鎖に追い込まれるようなことはごく一部を除いて起きなかった。しかしながら、この法改正によって、雇用者による学費負担を見込めない学生が遠隔学習による高等教育を受けにくくなる、あるいはそのような学生が遠隔学習のみを提供する高等教育機関への入学を忌避することは充分予測できることであった。遠隔学習のみによって教育を行う高等教育機関が、学生の連邦奨学金受給資格を剥脱されてもなお、この修正高等教育法に対して異議を唱えるだけの経営上の体力を温存しており、またその異議の主旨が、50%ルールが学生による高等教育へのアクセスを阻害し、遠隔学習による高等教育の発展が阻格されるという点にあったのは上記のような理由によると考えられる。

3. 遠隔教育デモンストレーションプログラム

3.1 1998年修正高等教育法

前項に述べたいわゆる50%ルールの成立を受けて、遠隔学習による教育の提供をもっぱらとしていた高等教育機関がとった対応策は、複数の機関が共同して、あるいは個別に、連邦教育省に対するロビー活動を行い、50%ルールの適用を機関ごとに(あるいは機関の連合体ごとに)回避するというものであった。これらのロビー活動は実効を挙げ、またインターネットの各家庭への普及を背景にして多くの高等教育機関が遠隔学習による教育の提供に乗り出したことのインパクトもあり、

結果として連邦政府による遠隔教育デモンストレーションプログラムが成立した。

遠隔教育デモンストレーションプログラムは、1992年に次ぐ、1998年の高等教育法の修正において法制化された。このプログラムは、遠隔教育を提供する高等教育機関が、機関の50%ルールを回避することを可能にするものである。高等教育機関は、連邦教育省に対して個別に、あるいは数校が連合して申請を行い、審査を受けてこのプログラムに参加することができる。このプログラムに参加している機関は、高等教育法に定める50%ルールの適用を回避することが認められるのである。1998年の修正法案の中で、このプログラムについて定めた該当箇所は次のようなものである。

法486条は以下のように修正する。

484条 遠隔教育デモンストレーションプログラム

(a) 目的——本条の目的は——

- (1) デモンストレーションプログラムを教育省の厳格な観察下に置き、法の及ぶ範囲にあって拡大した遠隔教育の質と能力を検査することを可能ならしめること
- (2) 遠隔教育プログラムによって高等教育へのアクセスを拡大すること
- (3) 以下の各目を決定すること
 - (A) 遠隔教育の条件下で質の高い教育を供給するために最も効果的な手法
 - (B) 質の高い遠隔教育へのアクセスを拡大するための、特定の法制上の要件の柔軟な適用
 - (C) 遠隔教育プログラムに在学する学生に対する適切な連邦による支援のあり方

(b) デモンストレーションプログラムの認可

- (1) 総則——教育省長官は、(d)項に定めるところに則り、遠隔教育デモンストレーションプログラムに自発的に参加を希望する高等教育機関、高等教育機関システム⁵、高等教育機関のコンソーシアム⁶の中から、次の(2)に定める要件の全部ないし一部に該当しないもの

を選択する権利を有する

- (2) 忌避——教育省長官は、電子計算機のコストに関して法472条の(5)、最低授業実施週数に関して法481条の(a)項および(b)項、また102条(a)項の(3)(A)、102条(a)項の(3)(B)、484条(1)項の(1)および法の本部およびF部のうちの—ないしそれ以上の定めに基づいて、高等教育機関システム、高等教育機関のコンソーシアムがデモンストレーションプログラムに参加することを忌避する権利を有する (House of Representatives, 1998)

この修正により、先の1992年の修正の際に成立した、「100%オンライン」の高等教育機関をはじめとした遠隔学習による授業の比率が50%を超える高等教育機関の学生が、連邦奨学金の受給資格を持たないという規制を回避することが可能になった。機関があらかじめこの遠隔教育デモンストレーションプログラムに参加することが認められていれば、その機関が50%以上の授業を遠隔教育で提供していても、学生の、連邦の学生支援プログラムの受給資格を回復ないし保証することが可能になったわけである。

3.2 参加機関の選抜

高等教育法の定めにもあるように、遠隔教育デモンストレーションプログラムに参加して、高等教育法の50%ルール適用をまぬかれるには、高等教育機関ないし機関の連合が、直接、教育省長官に申請を行って認可を受けなければならない。高等教育法には、この申請において求められる内容について次のような要件が定められている。

- (A) 提供する遠隔教育が、既にメンバーシップを得ているア krediteーション団体による質の保証においてどのような取り扱いを受けているかの報告
- (B) 高等教育法486条(b)項の(2)における定めに関してどのような状況にあるかの報告
- (C) 提供される遠隔教育の内容の報告
- (D) 遠隔教育を受ける学生の概要の報告
- (E) 遠隔教育の供給者が、高等教育法486条に定めるデモンストレーションプログラムに完

全に協力することの確認

- (F) その他教育省長官が求める情報の提供
これらが、申請に際して高等教育機関側に求められる要件である。

このような要件を満たす申請を受けると、教育省長官はプログラムの目的に則り、機関の選抜を行うこととされている。そこに定められている選抜の方法は、きわめて慎重なものである。

まず長官は、選抜にあたって、以下に示す各項目を考慮することが求められている。

- (A) 申請を行った機関の数と質
- (B) 各機関によるプログラムの参加の実態を監視し監査する教育省の能力
- (C) 機関の
 - (i) 経済的信頼性
 - (ii) アドミニストレーション能力
 - (iii) 遠隔で提供されている課程の実態
- (D) 参加している課程の、規模、使命、地理的配置における多様性

さらにこのデモンストレーションプログラムそれ自体についても、教育省長官が年次ベースで見直しを行うことが求められている。教育省長官による見直しの観点は次のようなものとするが定められている。

- (A) 機関、システム、コンソーシアムが、課程の質の維持を含め、長官に対して行った申請のなかで設定している目標をどの程度達成しているか
- (B) 課程が付与、授与することが認められている資格や学位の取得に向けての学生の達成度が遠隔課程を履修することによってどの程度促進されたかということを含み、提供されている課程を履修している学生の人数とタイプはどのようなものか
- (C) 遠隔教育のための学生経済支援に関わる問題はどのようなものか
- (D) 遠隔教育を配信するために効果的な技術が用いられているか
- (E) デモンストレーションプログラムへの参加を忌避されないために設定された制度や要件が、学生や機関にどの程度の不利益をもたらしているか

このような慎重な取り扱いを受けることを前提として開始された遠隔教育デモンストレーション

プログラムであるが、運用においては更に慎重を期すべく、開始の最初の年度には15校（またはシステムないしコンソーシアム）を越えて選抜を行うことができず、その後三年間を経ても35を越える機関、システムまたはコンソーシアムを選抜することはできないということが定められている（House of Representatives, 1998）。そして実際には、2004年度までに累計で30の機関、システム、コンソーシアムが教育庁長官によってプログラムへの参加を認められた。このうちの、システムやコンソーシアムに含まれる個別の機関の数を考慮すると、100校以上の機関がこのプログラムに参加したことになる。ただし、2004年までには選抜された実績のある機関、システム、コンソーシアムのうち1件がプログラムから排除され、また5件がすでに脱退している。したがって2004年度現在では24の機関、システム、コンソーシアムがこの遠隔教育デモンストレーションプログラムに参加している。すなわち、これら24の機関や、あるいはシステムやコンソーシアムに属する各機関が、高等教育法248条の50%ルールを回避して、所属する学生の連邦奨学金の受給資格を得ているということになる（Department of Education, 2004）。なお本項末に【資料1】として2004年度のプログラム参加機関を、【資料2】として2004年度までにプログラムへの参加を停止した機関のリストを示している。

3.3 遠隔教育デモンストレーションプログラムとアクレディテーション

前項までに見てきた規定とその運用の内容からも理解できるように、この遠隔教育デモンストレーションプログラムは、連邦奨学金の適正な分配という理念のもとで、教育省や連邦政府が高等教育の課程の質の維持と保証に直接の影響力を果たす機能を持つものである。これは、冒頭に引用したトロウの論旨を併せ考えても、アメリカの高等教育政策において、特に質の保証に関してはごく特異な現象であると考えられることができる。

もっとも、3.2で見たように、このプログラムにおける参加機関を選考するための基準において、当該機関が既に受けているアクレディテーションの如何が、教育省長官が考慮すべき要件の最初のものとして挙げられている。したがってこのプロ

グラムが、既存の、高等教育機関による自発的な質保証のシステムの影響力と重要性をまったく無視したものではないということがうかがい知れる。しかし、質の保証に関しては自発的なアクレディテーションと市場の原理を信用して、連邦政府の直接介入を避け、高等教育機関の自律を保ってきた歴史を持つアメリカの高等教育において、たとえその対象が遠隔学習による教育にかぎられるものであっても、連邦政府のプログラムに直接申請を行うという形で直接のコントロールを受けることは、高等教育関係者に大きな違和感を与えるものであった⁷。開始から最初の5年間でこのプログラムに参加した機関、システム、コンソーシアムの数は先にも述べたように累計で30、機関数にして百数校と、アメリカ高等教育の全体の規模に比較すればごく小さなものであったとしても、その対象が高等教育において一度は大きな市場開拓を見込まれた遠隔教育の分野であるだけに、高等教育機関の側が新しい形での授業を開始する、あるいは拡大するに当たって実際に受けた実質的あるいは象徴的な影響は、その外形よりも大きいということが推測できる。さらには、遠隔教育デモンストレーションプログラムに対して機関が申請する際に求められる情報に関する要件のなかで既存のアクレディテーションに言及することによって、このプログラムがアクレディテーションによる質の保証にさらなる規制の網をかけるものであることが表明されていると見ることもできる。

ここで、50%ルールの採用に対するアクレディテーション団体の側の反応について見ておきたい。本稿2章で見た50%ルールは、高等教育法に定める高等教育機関の定義にも言及するものであり、したがって機関の質の保証を行う地域アクレディテーションディテーションにおいても、その質保証の行動と無関係なものとして放置することは適当ではないと考えられたようである。たとえば地域アクレディテーション団体のひとつであるニューイングランド学校大学協会の高等教育機関評議委員会においては、この50%ルールの成立を受けて、2001年に遠隔教育を行う機関のアクレディテーションに関して文書を発表している。以下に、その文書を引用して示す。

評議委員会は、各機関の外部キャンパス課程

と遠隔教育課程に対して、包括的評価の一環としてのレビューを受けることを求める。この定めは

- ・機関の有するキャンパスのうち本体のキャンパス以外であって、少なくとも授業の50%が行われている場所
- ・単位の取得につながる課程であって、証明書や学位の50%以上が電子的に提供される授業を履修することによって取得できる課程
- ・学位完成課程であって、履修要件となる授業のすべてが電子的に提供される授業を履修することによって取得できる課程 (New England Association of Schools and Colleges, 2004)

しかしこの文書からも知られるように、少なくともニューイングランド協会における地域アクレディテーション団体としての態度は、50%ルールに定める遠隔教育に対する特別な取り扱いを一応の考慮に入れながら、結局のところ必ずしもその定めに対応するものではない。地域アクレディテーション団体による評価は、授業が対面で提供されるものか遠隔で提供されるものかを問わず、単一の基準を包括的に行われることが上記の文書の中にも述べられている。先にも述べたように、地域アクレディテーション団体が行う実際の評価において典型的に起きていることを見ると、伝統的な教育を行っている機関が同時に遠隔教育も提供している場合、遠隔教育は評価の過程で、伝統的なプログラムとは分けて特別な関心を払われるものの、そのために特段の基準を設けているわけではない。つまり、アメリカの高等教育の質保証において最も基本的な機能を負っている地域アクレディテーションの現場においては、遠隔学習による高等教育の質保証は、原則的に伝統的教室授業による授業と分けるところがないという結論に帰結している。また、CHEAのイトン会長も、これら50%ルールとデモンストレーションプログラムの導入を受けて、連邦政府の機先を制する形で、「議会は遠隔教育のための独立した(アクレディテーション…訳注)基準を設定しないことを選んだのであり、それは既存の基準が遠隔教育をも包括するというを明確に示すものである」と述

べている(Chronicle of Higher Education, 1999)。

このように、50%ルールおよび遠隔教育デモンストレーションプログラムは、アクレディテーションの過程にはさほど大きな影響を与えておらず、アクレディテーション機関の側ではむしろその影響を避けるような態度にある。遠隔学習による高等教育を提供する機関の正統性の問題は、今のところ基本的には州政府と高等教育機関のあいだでの問題であると言えることができる。

4. おわりに—今後の展望

4.1 50%ルールと遠隔教育デモンストレーションプログラム

遠隔学習を通じて行われる高等教育の質の保証について、連邦政府が設定した50%ルールと、それに伴って開始された遠隔教育デモンストレーションプログラムは、特に本稿3.3において見たように、高等教育機関の自律の問題と強く結びついて、高等教育界における議論の焦点のひとつになっている。実際に、一連の法改正の最初の部分を構成した50%ルールについては、それが定められた1992年の高等教育法の修正以来、常に法から削除することが求められている。しかし制定以来12年を経た2004年度まで、毎年廃止の風評は立つものの、50%ルールは生き残っている。

そもそも50%ルールにおける「50%」という割合の設定は、連邦政府として、成長分野である遠隔学習による高等教育の質を保証することと伸長を阻害しないことの二つの相反する命題を両方とも考慮に入れた上で設定されたものであると考えられる。しかし結局のところ、質の保証の上では連邦政府の介入の度合いが高すぎるという批判を浴び、いっぽう伸長の促進という点では遠隔教育デモンストレーションプログラムという、従来の市場主義とは異なる原則に則った制度を高等教育の拡大の場に持ち込むことによって、必ずしも遠隔学習による高等教育という分野の伸長に資しているとは言えない結果をもたらしている。このようにして遠隔教育に関する50%ルールは、高等教育機関の側にとっても、また政策立案者の側にとっても、危惧と議論的でありながら、10年以上を生きながらえているのである。

つまり、2章で見た50%ルールの存亡と3章で見た遠隔教育デモンストレーションプログラムは

強い相関関係にあるとあって差し支えない。遠隔教育デモンストレーションプログラムが開始されたことによって、高等教育機関、特に遠隔学習による教育を多く提供していて、50%ルールに最も大きく反発することが見込まれた新興の高等教育機関は、同時に遠隔教育デモンストレーションプログラムの主要なユーザでもあり、このデモンストレーションプログラムの存在によって、50%ルールに反対する動機が失われる結果となっている。遠隔教育を提供する高等教育機関の一部には、このデモンストレーションプログラムを拡大して運用することを求める声も挙がっているが、実は連邦奨学金の受給資格を遠隔学習を行っている学生にも拡大するというデモンストレーションプログラムそれ自体が、連邦政府による高等教育機関の直接評価という、アメリカ高等教育においてごく異例な50%ルールの継続を支えるという構造も見て取れる。

4.2 今後の展望

このように見てくると、50%ルールの存亡は、一義的には連邦議会側の判断に委ねられていると考えて差し支えないだろう。ア krediteーション団体の側においては、キャンパスにおける対面型の教育のための基準を遠隔教育にも適用する機関が主流を占め続けるようである。いっぽう連邦議会においては、民主党議員の中に、この50%ルールの維持を求める勢力が強く存在するようである(Chronicle of Higher Education 2003B)。この傾向は、民間の企業活動に対する民主党の保護主義的な傾向と無縁ではないと考えられる。いっぽう共和党においては、数の上では50%ルールを廃止するに十分な賛同者が得られているが、その賛同者も勢力として統合されるには至っていない。本稿3.3で見たような、地域ア krediteーション団体の遠隔学習によって提供される教育に対する態度をふまえてか、共和党内部に、50%ルールの代わりに、ア krediteーション団体が遠隔教育の質の保証に関わる特別な役割を果たすことを求めるという声もある。また、50%ルールを緩和するにしても、遠隔教育課程は伝統的教育課程とは異なる、より厳格な質の保証のシステムの監視下におかれるべきだと主張する者もいる(Chronicle of Higher Education 2003B)。共和

党もまた一枚岩の議論を行うには達していないようである。

また、特に共和党に深く食い込んでいるキリスト教保守主義の陣営は、宗派の運営する高等教育機関を拡大するというねらいをもっており、したがって高等教育機関の正統性に関わって政府が強い規制を行うことを避ける傾向にある。2004年の大統領選においても、共和党政権の継続に大きく貢献したとされているこのキリスト教保守勢力の発言力と影響力は無視できない。

さらに、連邦教育省が50%ルールに関して連邦議会とは異なる意見を持っているという事実も見逃せない点である。2003年7月に、教育省から連邦議会に提出された報告書の中では、50%ルールを修正する権限を持つ唯一の機関である連邦議会に対して、その緩和が求められている。この報告書における主旨は、50%ルールは高等教育へのアクセスを阻害するもので、機会の平等を保証するためにはこのルールの相当の緩和が求められるというものである。この、教育省が異見を表明しているという事実には少なからぬ影響力が見込まれる(U. S. Department of Education, 2003)⁸。

また、高等教育機関の側にも果たしうる責任はあると考えられる。遠隔教育デモンストレーションプログラムによって50%ルールへの反対の機先を制されてはいるものの、遠隔学習による教育を提供する高等教育機関の側が、間接的にであっても50%ルールに影響を与えることは全く不可能ではないと思われる。そのためには(1)教育内容とアドミニストレーションの能力の上で伝統的高等教育機関と変わらない質を持つことを示すこと、(2)機関数、学生数、卒業生数の上で、高等教育の周辺領域から主要領域の一部へと移行するために十分な臨界量を得ること、の2点における可能性および達成を示すことが求められる。さらに、伝統的高等教育機関と連携して、伝統的高等教育機関による戦略的な遠隔教育デモンストレーションプログラムへの参加を実現することも、50%ルールの存亡を見通す上で重要な要素となると考えられる。

遠隔教育に関する50%ルールは、規模の上では小なりといえども、連邦政府と高等教育機関の関係の問題、高等教育機関の市場原理の問題、自発的な質保証という原則の問題の三点に照らしてき

わめて特異な事例であり、かつ長い議論の的にもなっている。遠隔学習による高等教育の伸長と質の補償の問題を考える上で、引き続き注目することが求められよう。

注

- 1 たとえばアメリカの一般教養に関する資料集である Spark Charts の一項目である “Distance Education” においては、アメリカ初の大学レベルの通信教育はシカゴ大学が導入したものであるとされている。なおシカゴ大学の初代学長であるハーパーは、当時アメリカにおいて大学の創立に関わった人びとの多くがそうであったように、教育者でありまた社会事業家でもあった。
- 2 NTU: National Technological University の成立と発展および教育の展開状況の実際については、たとえば清水康敬「米国の衛生通信大学：NTU」、『学位研究』第7号、1998年に詳しい。NTU のウェブサイトは <http://www.ntu.edu>。
- 3 たとえば1980年代当時、カリフォルニア州にあった Grantham University がそのような変貌を遂げている。なおこの大学は地域アクレディテーションを受けていない高等教育機関で、その後カリフォルニア州政府が遠隔教育のみで高等教育を提供する機関への締め付けを厳しくした頃にルイジアナ州に移転している。Grantham University のウェブサイトは <http://www.grantham.edu>
- 4 学生が高等教育を受ける機会にかかわって、高等教育機関側の主張は、50%ルールが高等教育のアクセスと機会に関する法律 (College Access and Opportunity Act) に反するという論点を含んでいる。
- 5 ここでいうシステムとは、特にカリフォルニア、メリーランド、フロリダなどに見られる州規模の(おおむね州立の)高等教育機関の連合および単一の母体を持ちながら独立に運営されている私立高等教育機関の州を越えた連合を指す。
- 6 ここでいうコンソーシアムとは、主として地理的に近接した全く独立の高等教育機関が形成する連合体を指す。
- 7 たとえばニューイングランド地方の地域アクレディテーション団体として100年以上の歴史を持つ、ニューイングランド学校大学協会高等教育機関コミッションのダイレクター(当時)のチャールズ・クックは、クロニクル・オブ・ハイヤーエデュケーション紙のインタビューに答えて、遠隔教育プログラムを提供している機関のアクレディテーションについて、連邦政府から直接の方向づけをされることへの不快感と、遠隔学習による高等教育という分野の成長が疎外されることに対する危惧を表明している。(Chronicle of Higher Education, A Federal Rule Bedevils Online Institutions, December 12, 2003, A29)
- 8 この報告書は教育省のウェブサイト上にも公開されている。ポータブル・ドキュメント・ファイルによる文書が <http://www.ed.gov/programs/disted/secondreport.pdf>。マイクロソフト・ワードによる文書が <http://www.ed.gov/programs/disted/secondreport.doc>。

参考文献

- 潮木守一『アメリカの大学』講談社学術文庫，1993年
- CHEA; Council for Higher Education Accreditation, Accreditation and Assuring Quality in Distance Learning, 2002
- Chronicle of Higher Education, “Decision id Delayed on Agency’s Authority to Accredite Distance-Education Programs”, <http://chronicle.com/free/99/12/99120701u.htm> (オンライン版)
- , “Education Department Expands Student-Said Program for Distance Education”, December 12, 2003A, A1
- , “A Federal Rule Bedevils Online Institutions”, December 12, 2003B, A29
- Department of Education, *Distance Education Demonstration Program*, <http://www.ed.gov/progras/disted/index.html>, as of December 2001
- , Second Report to Congress on the Distance Education Program, July 2003

- Eaton, Judith, *Distance Learning: Academic and Political Challenges for Higher Education Accreditation*, CHEA Monograph Series 2001, No.1
- , “The International Role of U. S.-Recognized Accrediting Organizations”, *International Higher Education, Spring, 2003*, Center for International Higher Education, Boston College, 2003
- House of Representatives, *Higher Education Amendment of 1992*, Report 102-630, 1992
- , *Higher Education Amendment of 1998*, Report 105-750, 1998
- Levine, Lawrence L., *The Opening of American Mind*, Beacon Press, 1996
- NEASC/CIHE; New England Association of Schools and Colleges/ Commission on Institutions of Higher Education, *Guidelines for the Review of Off-Campus and Distance Education Programming during a Comprehensive Evaluation*, 2001, revised in 2004
- NCES; National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2002*, 2003
- Reuben, Julie A., *The Making of the Modern University*, The University of Chicago Press, 1996
- Trow, Martin, “Comparative perspectives on British and American Higher Education” in S. Rothblatt and B. Wittrock eds., *The European and American university Since 1800: Historical and Sociological Essays*, Cambridge University Press, 1993, pp.280-299
- Watkins, Barbara. L., “A quite radical idea: The invention and elaboration of collegiate correspondence study” in B. L. Watkins and S. J. Wright eds., *The Foundations of American Distance Education*, Kendall Hunt Publishing Corporation, 1991, pp.1-35

【資料1】

2004年度現在、遠隔教育デモンストラーションプログラムに参加している機関、システム、コンソーシアムの一覧。

1. American InterContinental University
2. Capella University
3. College of Court Reporting, Inc.
4. Connecticut Distance Learning Consortium (consortium members)
5. Eastern Oregon University
6. Franklin University
7. Graceland University
8. JesuitNET Consortium (consortium members)
9. Jones International University, Ltd.
10. Kaplan College (formerly part of Quest Education Corp.)
11. LDS Church Education System (system schools)
12. Marlboro College
13. National Technological University, Inc.
14. Northcentral University
15. North Dakota University System (system schools)
16. Regis University
17. Southern Christian University
18. Texas Tech University
19. United States Sports Academy
20. University of Maryland University College
21. University of Phoenix
22. Walden University
23. Washington State University
24. Western Governors University

【資料2】

2004年度までに、遠隔教育デモンストラーションプログラムから離脱した機関、システム、コンソーシアムの一覧。

1. Brevard Community College (withdrew from the program in June 2004)
2. Community Colleges of Colorado (system schools; withdrew from the program in October 2002)
3. Florida State University (withdrew from the program in June 2003)
4. New York University (withdrew from the program in June 2003)
5. Washington Community and Technical College System Online Consortium (consortium members; withdrew from the program in June 2004)

(受稿日 平成17年1月20日)

[ABSTRACT]

Quality Assurance and Federal Accountability in Distance Education
in U.S. Higher Education:
Development of the *50-Percent Rule*

MORI Rie*

U.S. distance education, which was introduced into the higher education sphere in the late 19th century, gradually developed along with innovations in communication technology until its enormous flourish in the 1980s brought about by the spread of the Internet. Throughout history, distance education has been exposed to questions about its quality simply because the mode of delivery differs from traditional campus-based education. That question became a critical issue when the regulation known as the *50-Percent Rule* was laid down in the 1992 amendment of the Higher Education Act of 1965. Under the *50-Percent Rule*, a student enrolled in a distance education program provided via telecommunication in order to be awarded a degree or other credentials is not considered eligible for Federal Student Aid, and an higher education institution providing more than 50% of its courses via telecommunication or where half the students are enrolled in courses provided via telecommunication, is also not considered eligible to participate in the Federal Student Aid program.

This study determines the contents of the *50-Percent Rule* and of the *Distance Education Demonstration Program*, which was installed to provide a bypass enabling distance education providers that fall under the regulations of the *50-Percent Rule* to take part in the Federal Financial Aid program. It assumes, contrary to the general hypothesis, that the *Distance Education Demonstration Program* does not help in the total development of distance education via telecommunication because it accommodates the *50-Percent Rule* in order to survive, giving Congress direct control over higher education institutions regarding their quality of education. The exceptionality of quality control carried out by the federal government under this demonstration program, which was installed to ensure the fair allocation of taxpayers' money in the form of student aid, is additionally discussed. This exceptionality is found in the phase where federal government gives a quality control directly to higher education institutions whereas individual state governments, instead of federal government are primly responsible for almost all kinds of issues in education in the United States. The appropriate balance between federal accountability and the principle of academic freedom is also discussed.

The study indicates that (1) a certain group in the Republican Party, (2) the Department of Education, and (3) the higher education institutions themselves are key players with the capability of reducing the restrictions brought about by the *50-Percent Rule*.

* Associate Professor, Faculty for the Assessment and Research of Degrees, National Institution for Academic Degrees and University Evaluation, Japan