

文部科学省編『平成15年度文部科学白書』、『諸外国の高等教育』をどう読むか

細井 克彦（大阪市立大学）

はじめに

文部科学省編『平成15年度文部科学白書』は、副題に「創造的活力に富んだ知識基盤社会を支える高等教育—高等教育改革の新展開—」を付し、特集が組まれている。また、最新の「教育調査シリーズ」のタイトルは『諸外国の高等教育』である。いずれも高等教育を扱っており、これからの政策的な焦点を示したものとえよう。

ともあれ、2004年は、国立大学法人制度の創設、法科大学院制度（専門職大学院の一つ）の発足、認証評価制度の創設というように、これまでの日本の大学制度にはなかったものが導入された、歴史的な転換の年といっても過言でないだろう。『白書』の「高等教育の新展開」というのはそのことを指している。そこでは、何が書かれ何が書かれていないか、それらのことを通して高等教育の将来がどのように描かれているのかを読み解く必要があるだろう。もう一方の教育調査は政策立案のための基礎資料という性格を持っているが、今回の特集をもとに比較の観点から日本の高等教育を逆照射することによって、何が見えてくるかには興味深いものがある。

1. 『文部科学白書』

『白書』は、例年どおり、第1部の特集部分と第2部の政策動向・展開の部分から構成されている。第1部は、これまでの大学改革の動向と2004年度から始まる国立大学の法人化、すべての大学に対する第三者評価制度の実施など高等教育に係わる一連の改革状況について解説されている。序章と4つの章及び高等教育改革Q&Aから成り立っている。第2部では、文教・科学技術政策全般の主な内容を序章と分野ごとに14の章に分けて紹介されている。本稿では、第1部の序章から第4章までを検討することにしたい。

「序章 知的基盤社会を支える高等教育」では、戦後の高等教育改革の経緯において、1990年代以降の政策・行政の転換を、「最低水準を確保しつつ量的整備を図る」ことから「競争的環境の中で多様な発展を促す」ことへと軸足を移したと述べ、21世紀を「知的基盤社会」と押さえて、そこでの高等教育の果たす役割の重要性を指摘し、新しい高等教育改革の必要性を強調している。その方向として、加速する競争的な環境の醸成が必要であると言い、高等教育機関が社会との密接な連携を不可欠とし、さらに柔軟かつ機動的な意思決定とそれを実行できる自律性が必要であり、同時に評価及び情報公開が重視されている。そして、2004年度からの国立大学の法人化、認証評価制度のスタート、法科大学院の創設に期待を寄せている。これからは「新しい枠組みの下で新たな時代に入ろうとしている」と特徴づけ、「各大学などは、それぞれの特色を生かし、それぞれの将来展望を描く」とともに、「高等教育システム全体としても、これからの将来展望を描くことが必要です」として、社会の構造変化に対応する新しい大学像の構築とそれを支える社

会基盤の整備を課題に掲げている。ここに見るように、政策的な経緯と「改革」の現段階が何の矛盾もなく淡々と述べられ、直面する問題に対しても大学の社会の構造変化への対応（むしろ順応）が強調されても、大学の本質に係わる学問の自由と自治や「社会の木鐸」としての機能などはもはや過去のものとなっている。

「第1章 高等教育改革はどこまで進んだか」では、大学審議会以降の政策展開をフォローし、1998年の答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」の位置と機能（「これまでの最低水準の確保から、自己責任に基づく多様な発展を基本とするシステムへの転換」）を提示して、以下に、①教育機能、②教育研究システム、③組織運営についての「改革」の状況と現局面を描いている。③「改革」を支える組織運営においては、「各大学の自主性、自律性を基本とした大学改革を進めるためには、学長のリーダーシップの確立をはじめ運営体制の整備が不可欠です」とし、1999年の国立学校設置法の改定による評議会と教授会の役割分担、学外者による運営諮問会議の設置と、2004年の国立大学法人化後の役員会によるトップマネジメントの確立と学外役員制の導入などを評価している。「大学の自主性・自律性」ということが、従来の学問の自由と自治を結びついたものとしてではなく、学長を中心としたトップマネジメントの確立という形で再定義されようとしている。国立大学の法人化を契機として、これからの大学のあり方をめぐる基本問題として論争課題になることを肝に銘ずる必要があるだろう。また、教員組織の弾力化・教員の流動化促進では、特に教員の任期制の促進・拡大が総合科学技術会議などの後押しで強められることに注意しなければならない。

「第2章 高等教育改革の新展開」では、①国立大学法人化の意義と経緯、制度の概要、再編・統合の現況、公立大学や高等専門学校等の法人化、学校法人制度等の改編、②専門職大学院制度・法科大学院、産学連携、地域貢献、③設置認可の弾力化、認証評価制度の創設、法律違反状態の大学に対する是正措置、国際的な質保証、④卓越した研究教育拠点の形成、特色ある大学教育支援プログラム、学生支援、留学政策の新展開などについて概括している。①では、国立大学法人化の意義（「国の組織の枠組みから外し、国立大学がより大きな自主性・自律性と自己責任の下で」の「個性豊かな大学づくり」）とその経緯を述べているが、そこには行政改革としての出発（国家公務員の削減）と独立行政法人制度の刻印、そして当初は文部省もこれに反対してきたことには全く語っていない。その影響は、公立大学や高等専門学校の法人化をはじめ、理事会機能の強化を軸とする学校法人制度の改編そのための私立学校法の改定にまで及んでいる。②では、高度専門職業人養成に特化した教育を行う大学院修士課程として、従来の専門大学院では制度設計が不十分とし、専門職大学院制度と専門職大学院の創設を実施したとされる。特に法科大学院は、司法制度改革と大学院制度改革にまたがり、これからの社会のあり方に関わるものであるが、その必然性やそれが日本の大学制度に与える影響及びその起こり得る問題については言及されていない。③では、いずれも相互に密接な関連のもとにあるが、特にすべての大学に第三者評価機関による評価を義務づける認証評価制度の創設がポイントである。第三者機関といっても、評価の基準や方法、評価体制などについて国が認証する評価機関であり、その自律性はもとより、学問の自由・大学の自治に抵触し、大学の国家統制の可能性が大きい制度であることはつとに指摘されている。評価の結果が、国立大学法人の運営費交付金の配分や私立大学等の国庫助成の資料などに反映されることで、より実際的な問題になるであろう。④では、「21世紀COEプログラム」「特色ある大学教育支援プログラム（COL）」などが政策誘導的に推進されているが、それが大学への国の資金の流れを決定的に変更することになった。国立大学の法人化等により、これが常態化することが予測されるが、そのことの持つ政策的な意味については問われていない。また、日本育英会の廃止と日本学生支援機構の設立は、学生に対する奨学事業の理念とあり方も大きく変えるものである。経済的事情よりも成績重視の方向や教育・研究職などの免除職制度の

廃止などがこれからの高等教育に及ぼす影響を検証する必要がある。

「第3章 高等教育の一層の発展に向けて」では、①高等教育の将来構想、②高等教育に対する財政について述べられている。①では、これまでの基本構想を踏まえて、将来構想を中教審が検討している。果たして中教審にこれからの日本の高等教育と学術研究に係わる将来構想が描けるのかという疑問が残る。②では、日本の高等教育に関する経費負担が欧米諸国と比較して低く、学生・父母負担の割合が高いことを認めているが、今後においても、公財政支出の拡大への配慮は いわれるものの、民間資金などの導入の一層の促進、限られた財源の有効利用、そのための評価に基づく配分などの競争条件の整備などが述べられるにすぎない。このような財政的条件のもとに、高等教育の将来構想が検討されるということであるから、中教審が示すであろう将来展望は決して明るくないといわざるを得ないのである。ちなみに、国際人権規約の高等教育への無償制の漸進的導入に関する条項（日本政府は批准していないが）の実施状況に関して、日本政府は国連の権利委員会から2006年までに改善措置を取ることを勧告されているが、日本政府がこれにどう対応するかを注目する必要がある。

「第4章 諸外国の高等教育改革」では、各国の高等教育改革には共通した背景と目指す高等教育の姿に共通性があるとし、その方向を「拡大」と「競争」と捉え、日本の高等教育改革の方向をその中に位置づけ、いわば政策的な正統性を主張しようとしている。要約的に言えば、高等教育の大衆化と普遍化と、そのもとでの質の問題である。そして、「改革」の手法としての、規制緩和と大学の裁量権拡大、規制緩和と一体化した大学評価及びその評価結果の予算配分への反映である。他方、EU（欧州連合）による高等教育の共通した枠組みの形成も「競争を促進する土壌」と捉えている。そして、拡大と競争が高等教育財政にも新たな動きを促しているとし、これまでの無償制から有償制への流れ、何らかの学生負担に注目している。さらに、限りある公的資金の効果的な利用のための政策として、大学評価の予算配分への反映の他、競争的資金の活用、特に中国や韓国に見る世界水準の大学づくりを目指した特定大学への集中投資（COE政策も）などを評価している。このような理解をもとに、①規模と機会の拡大、②質の維持向上と活性化、③財政政策の変化の三つの観点から、国別にアメリカ合衆国、イギリス、フランス、ドイツ、中国、韓国の現況を概括している。ここで注目したいのは、国別で扱っているので問題にされていないのであろうが、1990年代に出されたユネスコの一連の勧告や宣言等の高等教育に関する国際基準、例えば学問の自由と機関の自治などについては全く言及されていないことである。ここでも、いかに表層的な共通性の指摘による文部科学省の政策的正統性の主張に腐心しているかが明らかである。それは特に欧米の高等教育改革の状況を概観するにつけ、如実になるであろう。

2. 『諸外国の高等教育』

本書では、アメリカ合衆国、イギリス、フランス、ドイツ及び中国の各国における高等教育の現状をまとめた、「各国編」と「資料編」から構成されている。前者では、各国共通の章立てとして、高等教育の沿革及び高等教育機関の概要を示し、これより後に、入学制度、大学における教育、教員、大学の管理運営、学生等について述べている。また、後者では、各国の大学評価、授業料、ドイツ及び中国の高等教育法などを掲載し、日本の高等教育を考える際の便宜を図っている。本稿では、国立大学の法人化という現実と関わって、いくつかの論点に絞って、その内容を検討する。①大学の設置形態・設置認可制度、②教員の身分、給与及び勤務条件、③国・地方との関係、大学の法的地位、管理運営、④大学評価、⑤大学の財政、⑥学生納付金、奨学金、学生の権利・義務などについて、各国別に整理したい。

まず、アメリカ合衆国は、①州立、地方立（市、郡、学区）、私立、連邦立等があり、4年制大学の7割以上が私立大学、その他はほとんど州立大学である。ただし、学生数では私立の4年

制大学は3割程度である。短期大学は機関数の6割強、学生数の9割以上が州立、地方立である。連邦立は、国防総省等が管轄する10数校にすぎない。公・私立の設置認可には連邦レベルの政府機関は関与せず、各州政府が行う（学位授与権も）。その基準は各州で定められる。一方、設置認可後は、連邦教育省に認められた民間のアカレディテーション団体による自発的な基準認定制度で認定され、これに適合した高等教育機関だけが社会的に認知される。②大学理事会と雇用契約を結ぶ被雇用者であり、州の公務員に準ずる扱いの州が多い。大学理事会は学部長の助言により学長の推薦を受けて教員の任命を行う。教員の選定は実質上学科段階で行われる。多くの大学では、テニユア（終身在職）制度が設けられている。教授の90%以上、准教授でも80%以上がテニユアを取得している。多くの大学では、教員の種類別に一定額の給与をさえ編めた給与表に基づき個々の教員の給与を支払っている。③連邦政府は高等教育に関する直接的な権限を有しないが、教育の機会均等化などの観点から補助金プログラムを実施している。アメリカの州立大学は、「州憲法による公法人格を有する大学」「州法による公法人格を有する大学」及び「法人格を有しない州政府機関としての大学」に分けられる。前二者に対して、最後のものは州政府機関であり、大学の独立性はないが、これはごく少数の大学に過ぎない。私立大学は各州の法人設立法によって認可された私法人としての法的地位を有する。大学の意思決定は設置者別を問わず大学理事会によってなされ、法人格も大学理事会に与えられている。これを「理事会管理方式」という。大学の実質的な管理運営は、学長とこれを補佐する事務局によって行われる。教員集団は大学の管理運営において、教育に関する管理運営と教員人事に関する方針の策定等の権限を有する。大学評議会がこれに関与する。④大学評価を行うのは、民間の専門団体であるアカレディテーション団体であり、アカレディテーション団体は高等教育機関全体あるいは専門分野別の教育課程に関する基準を設定し、現地調査を踏まえて各機関・課程がその基準に達しているか否かを評価する。その高等教育機関の評価は高い社会的信頼を得ている。この団体のアカレディテーションは、連邦政府等による奨学金や研究費などの補助金などの受給対象機関としての条件にもなっている。一方、州立大学に対する州政府の業績評価があり、その結果を大学への予算配分に反映させる制度を導入している州も少なからず存在している。⑤アメリカの大学の収入は、連邦・州・地方政府等の公財政からの収入、授業料などの学生納付金、寄附、民間からの研究委託金・助成金、基本財産の運用から得られる収入、大学の事業収入、その他である。州立大学に対する公財政支出は約50%である。私立大学は15%程度である。州からの交付金は用途を特定しない一括方式の交付金であり、大学予算の裁量権は基本的に大学にある。⑥学生納付金は、2004年度で4年制州立大学全体の平均が40万円強であり、私立大学では約180万円である。奨学金事業には貸与奨学金と給費奨学金があるが、いずれの場合にも主な事業主体は連邦教育省を中心とする連邦政府である。連邦政府の他に州政府、財団などの民間組織、及び大学等が独自に実施している奨学金もあり、必要に応じて複数の奨学金を組み合わせている。また、学生組織が大学の管理運営に関して一定の権限を有している。

イギリスでは、①1992年以前に設置された大学（旧大学）と1992年以後ポリテクニクスなどから昇格した大学（新大学）が分けられる。前者では、国王から授与される設立勅許状によって、勅許法人としての法的地位と学位授与権が与えられているのが一般的であるが、旧大学の中で、設置の根拠を設立勅許状によらない例外的な機関（個別法による法人、会社法人等一営利会社ではない）もある。後者は、1992年継続・高等教育法により、新しく大学に昇格した39校について一定の基準を満たすものが、高等教育法人として法人化され、地方教育当局から独立した。学位授与権は、法人化後に枢密院によって与えられる方式を取った。②大学教員は、公務員ではなく雇用主体である大学との雇用契約に基づいて働く被雇用者である。教員は通常、セネトの推薦に基づきカウンスルによって任命される。大学教員の雇用期間は、契約により ④期限付きの雇用、

⑥定年までの雇用とに大別され、後者には「テニユア」が与えられ、長年の雇用慣行として保証されてきた。しかし、1988年教育改革法により、新規採用者を対象に、④余剰人員、⑤「十分な理由」があるときは定年前に解雇可能とするテニユアの制限が規定された。教員給与は、全国的なレベルで作成される給与表を基本に、個々人の資格、職責、実績、勤務年数等を勘案して、各大学が決定している。勤務条件は、旧大学の場合、個々の大学の規定や個人の契約により様々であり、新大学の場合、全国的な雇用条件に関する合意に基づくとされている。③イギリスの大学は独立の法人として設立されたものであり、自主的に管理運営が行われている。しかし、大学はその経費の多くを国からの補助金に依存しており、国の財政政策により間接的に大学の活動に関与している。政府の補助金配分機関として、高等教育財政審議会（HEFCs）が各地域にそれぞれ置かれている。以前の大学補助金委員会（UGC）に比べて国の大学への関与が強化された。いずれの大学も、独立の法人として国から相対的に独立している。大学には管理運営機関が置かれ、法人のすべての活動の最高責任主体となっている。また、公益団体としての地位を有する機関である点も共通している。連合型（ex. ロンドン大学）と単一型（新・旧市民大学）で異なるが、一般的な単一型の管理運営組織では、形式上の最高機関であるコート、実質的な最高意志決定機関であるカウンシル及び学務関係の実質的な決定機関であるセネトがあり、カウンシル及びセネトには各種委員会がある。1992年以降の新大学では、最高意志決定機関として大学理事会が置かれ、学務に関する責任は学務委員会が有する。④1986年から研究評価が、1990年代初めから教育評価が導入された。HEFCsを通じた政府の補助金は、教育活動に係わる経費と研究活動に係わる経費とに大別されるが、後者については評価結果に基づいて高い評価を受けた機関に傾斜配分される。⑤大学の収入は政府補助金及び民間資金に大別される。そのうち最も大きい財源は、HEFCsによって配分される国の補助金であり、1999年度で約6割を占める。他に研究審議会の（公的）補助金、その他の財源（授業料や事業収入、民間資金など）となっている。HEFCsからの補助金は、いわゆるブロック・グラント（一括補助金）であり、その運用については各機関の独自の決定が可能であったが、1980年代からはアカウントビリティの考えが強く求められるようになり、適切で効率的な執行につきHEFCsの監視が強くなった。⑥授業料、試験料、学生組合費等の学生納付金を徴収する。授業料はコースにかかわらず1100ポンドであるが、フルタイムの学生については、学生ローンにより生活費が、また、親の収入により授業料の免除ないしは軽減措置が取られる。外国人留学生はフル・コスト・フィーでかなり高額な納付金が課される。コートやセネト等において学内の問題について学生の意見反映が可能となる仕組みが設けられている。

フランスは、大学とグランゼコールの二元的構造になっているが、ここでは大学を対象にする。①大学はすべて国民教育省が所管する国立機関である。「私立大学」と呼ばれる機関もあるが、高等教育機関在学者の約1%にすぎず、学位授与権を持たない。「私立大学」は、国民教育省の出先機関（大学区総長または大学区視学官）に届出により自由に設置できる。②大学教員は公務員である。「正規公務員」と「非正規公務員」がある。大学はすべて独立の法人であるが、大学教職員は国家公務員一般身分規程が適用される。教授・助教授とも任用は公募で行われ、公募内容は国民教育省で公示される。教授・助教授は終身雇用の任用形態がとられ、65歳の定年まで自分が保障される。給与は級と号俸からなる国の給与体系により決定される。③大学は国家機関であるが、教育、研究、文献・資料収集などは自治権を持ち、独自の意思決定によって行うことができる。国の権限も確保されている。大学は国民教育省と「機関契約」を締結する。大学側は内部で議決した基本方針に則り、国は高等教育全国配置計画に則り、4年ごとに契約を更新する。この契約に基づき、大学は管理運営を行い、国は毎年の国家予算の許す範囲で予算と教職員定数の配分を行う。契約の実施状況について大学は国民教育省に定期的に報告する。大学には、公法

上の法人である「公施設法人」としての法的地位が与えられており、国の組織から独立している。大学の管理運営は、教職員、学生、学外者の協力で行われ、そのために機構も法律で規定されている。大学には、学長、事務局、三評議会（管理評議会、学術評議会、大学研究・生活評議会）が置かれる。三評議会には学生代表の構成する一定の割合が決められている。④高等教育機関の任務の達成状況を量的・質的に評価するための大学評価機関として、大統領直轄の「大学評価全国委員会」（CNE）が設置されている。1989年に国民教育省管轄外の独立行政機関となった。委員構成は閣議決定に基づき大統領が任命する25名の委員で構成する。CNEの機関別評価の結果は「勧告」の形で各機関に通知され、活動改善のための基礎資料として利用される。⑤国家予算において教育予算と研究予算は個別に組まれており、高等教育予算は大学等に支出されるが、研究予算はその大部分が「国立科学研究センター（CNRS）」に支出される。CNRSは大学等の研究機関と契約を結び、研究テーマごとに大学教員を含むユニットを組織して研究を行っている。高等教育費の9割が公的資金であり、民間資金は1割である。大学の施設は、基本的に、国民教育省により建設され、国の所有のまま大学に割り当てられる。⑥授業料は徴収しないが、省令で定められた学籍登録料を毎年徴収する。国の奨学金には、一般給費奨学金、特定給費奨学金、優等生奨学金、就学奨学金がある。その他、貸与奨学金もある。学生には、大学管理運営機構に代表を送る権利が認められている。

ドイツでは、①多くの大学は、州立である。その法的地位は、一般に、「公法上の団体であり、同時に国（州）の機関」（高等教育大綱法）とされ、法人格を持ちながらも州（国）の機関という二重の性格を持っている。なお、高等教育大綱法の改定（1998年）によって、他の法的地位を持つことも（「公法上の財団」）認められるようになった。だが、主たる財政は州が賄うものとなっている。従来は、各機関ごとの設立委員会が基本構想を作成し、それを州議会で審議決定する方式で行われていた。1970年代以降は、大学建設計画委員会により、4年間の大綱計画を策定し、高等教育機関の新設・拡充に必要な経費を算定するなどして、それを毎年更新し、この大綱計画に加えることにより、新設及び拡充が可能になる。②州立高等教育機関の教員は、通常、州の公務員である。大学教員の多くは官吏の身分である。教授の採用は原則として公募である。学部会議の下に招へい委員会（教授が過半数を占め、助手などのグループの代表及び学生代表が少なくとも1人加わる）を設け、この委員会が応募者の中から順位を付した3人の候補者リストを作成し、学部会議に提出、評議会の議決を経て、州の所管大臣に提出し、大臣が候補者リストから1名を決定する。従来は同一機関での昇進は行われなかったが、2002年の大綱法の改定で禁止条項が削除された。大学教員は、従来、連邦俸給表が適用されていたが、新制度では固定額の基本給と業績評価による業績給から構成される。③大学の法的地位は、団体性と国家機関性を併せ持っていたが、「公法上の団体」として州の機関から切り離された独立の機関も存在している。高等教育機関は、法律の定める範囲で自治権を有する。大学の管理運営組織は、大綱法と州の大学法によってその基本枠組みが定められ、それに基づき、各大学が学則に定めていたが、大綱法の改定（1998年）で規制緩和された。④大綱法の改定により、高等教育の質保証の州（国）の一元的管理から、各州、各高等教育機関による自己管理と第三者機関による外的評価の導入へと制度転換が図られた。1998年には、新たな質の保証の制度としてアクレディテーションを導入した。また、同年の大綱法の改定で、評価の実施と評価結果を予算配分への反映が規定されている。⑤高等教育財政の大部分を公財政で賄っている。1998年から若干の変更はあるものの、主たる財政負担者は州である。一般的な財政構造は、基礎的資金、事業収入、第三者資金となっている。⑥高等教育機関のほとんどを占める州立の機関では、最初の学位を取得するまでは、授業料を徴収しない。しかし近年、長期在学者等を対象とした授業料を徴収する州が拡大している。連邦教育助成法に基づく奨学金が主たる奨学金である。当初、全学給付制であったが、その後、一定額まで

貸与でそれを超える分は給与となり、さらに全学貸与制となったが、現在は半額給与、半額貸与となっている。各高等教育機関に学生団が設けられることが大綱法に規定されている。学生団は、政治的・社会的・文化的な面で、大学の諸機関や州所管省、他の機関等に対して、学生の意見・利益を代表する団体である。

最後に、中国では、①1990年代初めまでで国公立のみであったが、1992年に上海市で初の私立校等教育機関が開設され、2003年2月までに131校（うち大学は4校）設置されている。大学は国（教育部）が設置認可する。私立の高等教育機関については、1993年に「私立高等教育機関暫定設置条例」が国家教育委員会により制定・公布されたが、それによれば、いかなる組織、個人でも設置することができる。設置認可は教育部が統一的に行う。②中国の大学はほとんどが国公立であるが、国公立大学は政府機関から独立した法人であり、「公務員」とは区別される。私立大学の教員は、人事・給与いずれも政府は関与しない。教員の任用形態は、1980年代後半、従来の終身雇用に代わり、契約任期制が実施されるようになった。現在は大学ごとに公募による採用が行われている。大学教員の給与は、国が基準を設けているが、この基準はむしろ予算配分のための基準といった性格に変わりつつあり、給与額の実態は各大学で一様ではない。勤務条件は、任用時に大学側と話し合いで決められる。③中央政府の教育部が総合的な政策方針及び法令を策定し、このもとに中央各部・委員会及び省・自治区・直轄市が高等教育機関を設置し、管理する構造になっている。1980年代半ばから政府の統制を緩和し、大学の裁量権を拡大している。90年代には大学の裁量権が一層拡大された。1998年制定の高等教育法において大学は「法人」としての法的地位を持つことを規定した。財産管理及び財務管理についても大学の権限を認めた。大学の内部管理体制は「党委員会指導下の学長責任体制」が一般的に採られている。④1985年から一部の高等教育機関を対象に開始された評価の試行錯誤を基に、1990年、国家教育委員会（現教育部）は「全日制高等教育機関教育評価暫定規程」を制定、制度化を図った。この規定に基づく評価は十分実施されず、90年代末、新たな評価制度が検討され、2003年から実施されることになった。⑤1980年代頃からは、「財源の多様化」が図られ、主管部門（中央各部・委員会及び地方）の予算配分に占める割合は相対的に低くなっている。大学の収入源は、主管部門からの予算配分、主管部門以外の政府部門からの支出、学生納付金（授業料）、科学研究費、企業からの資金提供、大学経営企業からの上納金、その他である。主管部門からの予算のうち、総額で一括配分された予算については大学が独自に使用することができる。⑥中華人民共和国成立以来、高等教育は国家人材の計画養成という性格を持つことから無償原則が維持されたが、授業料や宿舍費、医療費が徴収されなかったが、1989年にこの無償原則は廃止され、授業料をはじめ、各種経費が徴収されるようになった。奨学金制度も給与制がとられていたが、1987年に全面改定（受給者の割合の引き下げ、貸与奨学金の導入など）された。2000年には金融機関による「学生ローン」が全国導入され、また、経済的に困難な学生に対して、2002年には国費による新たな奨学金として「国家奨学金」が創設された。大学には学生の自治組織として「学生会」が組織されている。

3. 世界の中の日本の高等教育

『文部科学白書』では、国立大学法人等の新制度の創設とそれに至る経緯及びこれからの政策課題が整理されているが、その最大の論点が「大学の自主性・自律性の確立」であるとされているが、その実体は学長を中心としたトップマネジメントの確立にあることはあきらかであろう。しかし、それは学問に自由・大学の自治と結びついた大学の自主性・自律性ではなく、憲法・教育基本法やユネスコの勧告・高等教育世界宣言等の目指す大学像とは似てもつかないものであった。それだけではなく、国際的に見ても、特に欧米の大学と比較をしても、国立大学法人（実体的には独立行政法人の変形）のような制度はどこにもないことが、『諸外国の高等教育』から

明らかになっているのではないだろうか。大学の設置形態やその法的地位は多様ではあり、法人格を有しているところでもさまざまであるが、国立大学法人のような制度実体は異例である。以下に、世界の中の高等教育という観点から、国立大学法人制度の問題を簡単に検討しておきたい。

第一に、文部科学大臣が各国立大学の中期目標を（大学の意見に配慮して）定め、それに基づいて大学が作成した中期計画を文部科学大臣が認可するといった仕組みをとっている国はどこにもなかった。しかも、6年間の中期目標・中期計画に対する達成度評価を実質上国の評価機関が評価をするという国もない。フランス政府が大学との間で「機関契約」（4年間）を結ぶという関係にあるが、「契約」に係わる基本方針は大学側が決定するのである。また、イギリスなども大学評価（特に研究評価）を資金配分に反映させるようだが、国の機関が直接評価を行い資金配分をするというのではなく、間接的な仕組みである。アメリカやドイツではアクレディテーションによるピアレビューが基本であり、評価結果の予算等配分への反映も州によって対応が異なっている。

第二に、大学の管理運営機構についても、それぞれの国の固有な事情に対応して発展してきており、日本ほど急激にトップダウンの方式へと転換したところはないであろう。しかも、「屋上屋を重ねる」と批判され、官僚統制が増幅されかねない制度設計で本当に機動的になるのかどうか疑問でもある。欧米の大学の管理運営機構には、学生（組織の）代表が参加し意見反映を行う仕組みになっているが、日本の大学では、学外者を参加させても、学生の意見反映すら行う制度的仕組みはないのである。ここに、大学の自治に対する基本的なスタンスの違いが読みとれる。

第三に、大学教員の身分は、公務員の国もあれば、被雇用者の国もあるが、恐らく行革のために一挙に非公務員化した国というのは日本以外にはないであろう。そして、非公務員型のメリットとして、より柔軟な雇用形態・給与体系・勤務時間体系、外国人の管理職への登用、兼職・兼業の弾力的運用などを挙げているが、要するに任期制や業績主義的な給与、裁量労働制などが導入しやすいということであり、主として経営側にとってのメリットであり、一般の大学教員にとっては身分・待遇上の不安定と雇用者への従属をもたらすに過ぎないであろう。このような状態が、学問研究や高等教育にどのような影響を及ぼすことになるかは将来的に検証されなければならない。

第四に、日本の高等教育財政が先進諸国中で最低であることは、『白書』でも認めているが、国立大学法人制度では総額を抑制しながら、競争関係のもとで格差構造を拡大・固定化する仕組みであり、国の責任を放棄して、大学の自己責任に転嫁することになる。しかも一方で、受益者負担原則ということで学生・父母負担を強化する仕組みでもある。ヨーロッパの大学でも従来からの無償制を何らかの有償制に移行しているところもあるが、奨学金制度に関しては多くが国の責任で行っており、日本ほど無原則な受益者負担や奨学金制度をとってはいない。このような政策をとるならば、必ずや高等教育の水準が低下しひいては学問研究の水準も低下するに違いないからである。

以上に、国立大学法人制度の特質を特に欧米の大学との関係で検討してきたが、特異な構造であることは明らかであろう。独自であることは悪いことではないが、しかし一步誤れば致命的にもなりかねないであろう。ことが高等教育や学問研究に関わるからである。世界水準の大学を目指すというわけであるが、いくつかの大学がたとえそうなったとしても、そのもとに多くの大学・高等教育機関等が犠牲になるのであれば、将来的に日本の高等教育と学問研究の水準は地を這うことにならないとも限らないであろう。もとより、そうならないことを願うものだが、このような認識は少なくとも『白書』にはないといわざるを得ないのである。