

第六章 日本國立大學法人化現況探討

日本高等教育在二次世界大戰後，隨著高度經濟成長，由菁英化走向大眾化，發展速度可謂相當得快。配合大眾化之發展，產生以「私校為主」、「大規模化」及「女學生多」等結構特色²⁹⁴。

1990年代後，因日本經濟長期陷入低迷狀態，加上少子化現象浮現，大學面臨招生不足問題，有關門危機，配合日本政府在行政和財政面「緩和管制」與「結構改革」等政策，有關教育方面，於1997年開始規劃大學法人化，2001年所提出「21世紀教育新生計畫」，其中在「整備大學競爭環境」項下，提出大學獨立行政法人化政策，後經各大學反彈，將大學獨立行政法人化，改以國立大學法人化，並於2003年7月通過相關法案，2004年4月開始實施，

探討日本國立大學法人化經緯與現況前，應對日本大學發展與學術自由思想理念沿革，進行基礎性認識，方能日本大學發展與改革，有全面性認知與瞭解，對於我國公立大學法人化，有關經驗取法或制度移植同時，始能正確地判斷何者為我國亟需與能執行。擬由日本戰前大學起源與戰後發展、日本學術自由理念沿革推演、與近代日本大學教育改革，乃至法人化過程等，進行簡要整理分析。

第一節 日本國立大學起源及發展

有關日本國立大學發展，文獻上大多以第二次大戰作為區分，戰前起源發展、戰後改革與大學法制建立，來進行論述。

一、戰前日本國立大學起源與改革歷程

日本具近代意義之大學，始於東京大學。二次戰前大學改革歷程，一般文獻資料多以明治、大正、昭和等三個時期加以區分。

²⁹⁴ 時事通信社、教育データブック、東京都：朝日新聞社、2002年；轉自楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊，第五十一輯第二期，2005年6月，p6。

(一)戰前國立大學起源與功能

日本大學和歐洲大學不同，在於其國立大學係由國家權力所創設及育成²⁹⁵。明治憲法制定前，國立大學只有一所東京大學²⁹⁶，因此，東京大學可謂日本大學起源，所謂日本大學歷史特質，皆由此而產生²⁹⁷。

二次戰前日本國立大學功能，由明治 19 年帝國大學令第 1 條：「帝國大學之目的在因應國家須要之學術技藝予以教授以及深入研究」可清楚明瞭。大正 7 年所制定大學令第 1 條則幾乎沿襲上述規定，僅另增加：「兼以應予人格陶冶及國家思想涵養」新任務，並擴大適用於日本所有大學。

就制度上而言，帝國大學為日本大學典型²⁹⁸，而帝國大學係因應國家所需學術技藝，進行研究與教授，具體而言，帝國大學主在養成政府必要官僚及技術，提供其執行職務所需知識與技術，且為使帝國大學教授及其畢業生能就任高等文官，賦予極大特權²⁹⁹。

²⁹⁵ 日本德川幕府時代，因面臨外交問題嚴重化，基於軍事研究之必要，而設研究教育機關—「蕃書調所」(東京大學前身之一)。明治政府因應政治上需要，創立東京大學研究教育機關。家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998 年 10 月 5 日、p205。

²⁹⁶ 東京大學原係於明治元年(1868 年)將江戶時代昌平黌(以漢學教育為中心)、開成所(以西洋學為中心)、醫學所(以西洋醫學為中心)合併而成東京大學，屬綜合大學性質，以皇道為本、實用為輔的一所高等教育學府，亦兼有教育行政功能；惟於明治四年(1871 年)因學校中教授學派堅持己見而對立，致大學被廢止，將東京大學改為文部省官衛，並將原開成所及醫學所分別成立為獨立學校；後於明治 10 年(1877 年)再由明治政府將於德川幕府時代即已存在之高等教育機關昌平黌、開成所、醫學所合併改編成立，明治 19 年(1886 年)改名為帝國大學，後於明治 30 年(1897 年)因成立京都帝國大學而改名東京帝國大學，直至昭和 22 年(1947 年)因大學令廢止，依所頒布之教育基本法及學校教育法，又將東京帝國大學改稱為東京大學。參考孫曉萍，日本大學的廢棄與再生；家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998 年 10 月 5 日；黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月等書整理所得。

²⁹⁷ 明治憲法制定前，私立大學存有慶應大學前身「慶應義塾」與早稻田大學前身「東京專門學校」，但該二所私立大學於明治 22 年前，尚不具大學型態...，詳請參閱家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998 年 10 月 5 日、p205。

²⁹⁸ 家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998 年 10 月 5 日、p205-206。

²⁹⁹ 家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998 年 10 月 5 日、p206。

(二)戰前日本國立大學改革軌跡

有關日本於二次大戰前對大學進行之改革情形，擬依明治、大正、昭和等時期分述如下：

1.明治時期

明治 27 年(1894 年)頒布高等學校令(屬敕令性質)，將準備進入帝國大學就學者之高等中學校改組為高等學校，使高等學校成為與一般中學校直接結合之低一級大學，惟此一嘗試終究失敗，卻也形高等學校作為進入帝國大學就學前之預備科。

明治 36 年(1903 年)，制定專門學校令，創設專門學校制度，在不觸及帝國大學，將專門學校作為接續中學之低一級大學。

2.大正時期

大正 6 年(1917 年)，設置「臨時教育會議」作為內閣諮詢機關，大正 7 年(1918 年)制定大學令及高等學校令，確立日本國立大學制度。之後除於戰時將修業年限縮短外，直至戰後學制改革為止，高等教育一直依此制度持續擴充，可謂進入安定期。當時有關臨時教育會議之改革，主要在增加公私立大學、單科大學設置之可能³⁰⁰。

3.昭和時期

「教育改革同志會」³⁰¹針對當時大學制度－「追求提昇學術研究教育目的，同時，也對從事社會實務者，施以適切有效職業教育」，卻造成無法遂行任何一個目的之結果而遭受批判。昭和 8 年以「重視國民大眾教育」及「教育實際化」為根本方針，

³⁰⁰ 臨時教育會議之改革主要論點為：①修正國立總合大學之帝國大學獨占地位，並賦予可以設置公私立大學、單科大學之可能。②高等學校分一般科（四年）及高等科（三年），高等科部分，於中學校四年級即可入學，如此來中學校到高等學校之修業年限縮短（由原來 8 年改為 7 年）；另外，高等學校雖為高等普通教育機關，惟其畢業生可優先進入帝國大學，因此其性質轉變為帝國大學之預備教育機關。③在大學設置相當於高等學校高等教育之預科，而公立專門學校設置預科者，則賦予可以升格大學之可能。大崎 仁、大學改革 1945~1945、東京有斐閣、2000.05.初版第 2 刷發行、p36-37。

³⁰¹ 教育改革同志會係昭和研究会【昭和 8 年(1933 年)設置】所設教育問題研究会，於彙整教育改革案階段時，為將改革案企圖訴諸國會及文部省或輿論，所改稱之促進實行團體；請參閱大崎 仁、大學改革 1945~1945、東京有斐閣、2000.05.初版第 2 刷發行、Pp38-39。

提出教育全盤根本總合改革案。將最高學術研究機關由部分總合大學（暫設定在帝國大學）內新設獨立大學院負責提昇學術研究任務，另將當時不論公私立之大學、高等學校、專門學校，全部對應國家社會需要而進行整理，將專門職業教育機關，改造為新制三年大學，且與五年制之中學直接連結；只是，此案因東京帝國大學之反對而無法持續進行。

二、戰後日本國立大學改革與法制建立

戰前日本高等教育體系，主要依明治 19 年(1886 年)帝國大學令和大正 7 年(1918 年)「大學令」及「高等學校令」等敕令，所建構而成。當時在國家至上主義理念下，大學一直是國家培養官吏主要場所。

二次大戰結束後，隨著盟軍占領，以非軍國主義化及民主化為其基本政策，強制日本實施民主，制定日本國憲法，明文保障學術自由，並陸續推行學校教育體系及高等教育制度改革，才產生根本變化。

因此，日本大學法制發展，實由戰後開始。關於戰後日本大學法制發展，約略可分為三個時期——法制建立與轉換(1945-1967)、新制大學構想形成與影響(1967-1987)、大學改革新階段(1987-迄今)³⁰²。

(一)占領軍改革政策及法制建立

戰後日本在盟軍占領時期，有關之教育改革，主要是由美國派遣的使節團及占領軍予以領導，可約略整理如下：

³⁰² 周志宏，高等教育法制篇—日本大學之法制，載於氏著：學術自由與高等教育法制，高等教育文化事業公司出版，2002 年 4 月初版，pp213-219。

1. 依「教育使節團」³⁰³所提出的報告書，對當時學校制度進行統合，將小學畢業後之複雜中學入學管道³⁰⁴，改為三年初級中學校及接續三年高級中學校，即所謂六、三、三學校體系，並建議至初級中學校為止，屬義務教育。至於高等教育學校體系，以維持現狀為前提，惟希能由為少數的特權，開放為大多數人的機會，朝高等教育大眾化方向發展。
2. 在教育使節團建議下，1946年8月頒布「教育刷新委員會官制」，於總理大臣下設置「教育刷新委員會」³⁰⁵，負責教育相關事項調查審議。有關日本新制大學一元化³⁰⁶之提出，即是由日本教育家委員會所作成報告書中提出，並轉由教育刷新委員會審議後，再向日本政府所建議之改革方案。之後，藉著有關大學法制相關法律陸續制定³⁰⁷，建構成日本大學法制，也逐步將日本戰前舊高等教育制度轉換為新高等教育體制。其中學校教育法第52條明定：「大學作為學術之中心，以授與廣博知識和教授研究深奧之專門學藝，開展知識的、道德的，以及應用能力為其目的」，另於52條至70條針對大學和大學院組織、教育型態、修業年限、入學和畢業資格、大學教職員、教授會等加以規定，確定日本高等教育機構一元化政策。

³⁰³ 教育使節團由美國國務省推選，以當時紐約州教育長官為委員長，由與大學及教育行政有關者共27人組成，於1946年3月7日至30日完成日本報告書並向總司令部提出，此報告書被視為占領時期有關教育改革之最高指導原則，另為協助教育使節團之日本教育家委員會於1946年2月組成，由當時東京帝大校長南原繁擔任委員長，計有29名委員，此委員會多數委員後轉為「教育刷新委員會」之成員，而成為常任委員會。請參閱大崎 仁、大學改革 1945~1945、東京有斐閣、2000.05.初版第2刷發行、p8-11。

³⁰⁴ 日本戰前學校系統有三類(①中等學校—高等學校—大學、②中等學校—專門學校、③國民學校(小學校) 高等科—青年學校)，因其助長社會階層化，為促進民主化，於占領時期盟軍認為應儘速予以單純化改革。請參閱大崎 仁、大學改革 1945~1945、東京有斐閣、2000.05.初版第2刷發行、pp32-33。

³⁰⁵ 教育刷新委員會除應教育使節團報告書之建議外，亦係遵循總司令部要求設置日本教育家委員會協助教育使節團之備忘錄中，將來此委員會(教育家委員會)應加入實業界委員，為對文部省就日本教育革新部分予以建言之常任委員會，且刷新委員會38位委員中，日本專家委員會的委員即占19人，可清楚明示其由日本教育委員會之連續而來，請參閱大崎 仁、大學改革 1945~1945、東京有斐閣、2000.05.初版第2刷發行、pp10-11。

³⁰⁶ 主要為將舊制大學、專門學校、高等學校、師範學校等高等教育機構，一律改制為四年制大學。

³⁰⁷ 計有1947年之「教育基本法」、「學校教育法」、「私立學校法」、「國立學校設置法」，1949年之「教育公務員特例法」等

3.1946年引進美國大學認可制度，由各大學自主組成一個獨立於文部省外之「大學設立基準設定協議會」，由該協議會決定大學設立基準、大學認可資格，並逐漸形成日本大學認可制度。之後，1948年文部省制定「大學設置委員會令」，設立「大學設置委員會」，委員會中有半數委員是由大學基準設定協議會推薦任命，並將該委員會作為受理大學申請認可之諮詢機構。

1952年盟軍結束對日本占領，文部省重新恢復教育行政大權，便陸續制定各項規則命令，強化對大學行政監督。1957年制定「大學設置基準」，將大學設置基準法制化，同時削弱「大學基準協會」自主活動。1963年制定「學位規則」，確立學位制度。

後因戰後嬰兒潮世代來臨，對高等教育需求急速增加，日本開始大力推動高等教育大眾化，擴充私立大學，逐漸形成以私立大學為中心之發展趨勢。惟急速增加大學數量，造成教育品質下降及私立大學學費暴增等問題，加上全世界學運潮流的影響，使得日本也於此時期發生持續多年的大學紛爭³⁰⁸，致校園內民主化成為大學改革重心。雖然，文部省終未能接受學生具參與權利，僅將教授會及評議會等校內各類委員會，由原先僅限教授參與，擴大為助教授、助手等年輕教員亦得參與，對日本國立大學校園內民主化取得相當進展。

(二)新制大學形成與影響

文部省「中央教育審議委員會」(簡稱中教審)³⁰⁹於昭和46年

³⁰⁸ 昭和40年(1965年)1月22日，慶應義塾大學塾監局前聚集了數千名抗議學費調漲之學生群眾，開啓日本大學紛爭序幕，延展到日本各地大學，日本當局於1969年(昭和44年)制定大學運營臨時措置法予以因應，惟國立大學協會與大學相關機構，皆以應由大學自主性解決，加以反對或消極以對，並積極進行個別大學具體改革，其中以教育方法改善與校園內民主為二大重心，請參閱大崎仁、大学が改革1945-1999、東京有斐閣、2000.05.初版第2刷發行 pp230-258月 pp230-258。

³⁰⁹ 中央教育審議委員會於1952年置，係當時文部省設置法唯一明定之審議會組織，主作為文部大臣諮詢機關，於必要時舉行，後於立部省改制為文部科學省，以此審議會為主，統合生涯學習審議會、理科教育及產業教育審議會、教育課程審議會、教育職員養成審議會、大學審議會、保健體育審議會等，而於2001年(平成13年)附屬於文部科學省而再予設置。請參閱 www005.upp.so-net.ne.jp/yosenabe/tyuuousinnngikai.htm、ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AF%A9%E8

(1971年)針對大學紛爭所引發之大學改革問題，提出審議報告，就高等教育改革提出基本構想，後文部省於1974年制定「大學院設置基準」，確立大學院制度；當時新型態國立筑波大學，即是以此種新的大學組織型態進行創設。

另為提升私立大學教育品質、健全私立大學財政，日本政府開始對私立大學進行補助經常費用，1970年制定「日本私學振興財團法」，對私立大學提供融資與借貸；1975年「私學振興助成法」，則提供國家或地方公共團體補助私立學校之法律依據基礎。

1984年日本政府設置「臨時教育審議會³¹⁰」，作為內閣在教育方面的諮詢機關，並深入探討教育改革相關議題，先後共提出四次報告，該會於1987年解散。

(三)大學改革新階段

根據臨時教育審議會報告，配合修正相關教育法規³¹¹，並於1987年在文部省下設置「大學審議會」，作為文部大臣之大學事務審議機關；1990年文部省發表「我國之文教政策—以新的高等教育之構築為目標」；1995年日本國立大學協會發表「以文化學術立國為目標」白皮書，提出國立大學未來發展方向構想。1997年的施政「六大改革」，將教育改革列為其中之一，並著手「教育改革計畫」，大學部分即主張「推動大學改革與研究之發展」政策，且提出四點內容—①規劃21世紀的大學理想藍圖、②實現彈性化的高等教育運作、③推動學術研究及科學技術研究的綜合發展、④藉由產學合作促進研究的活性化³¹²。

AD%B0%E4%BC%9A(980201)。

³¹⁰ 中央教育審查會議為文部省下常設性諮詢機關，而臨時教育審議會為直屬內閣之臨時性諮詢機關。

³¹¹ 1987年修正「學校教育法」及「私立學校法」，1989年為使大學院制度更具彈性，修正「大學院設置基準」；1991年修正「國立學校設置法」、「學校教育法」及「大學設置基準」。

³¹² 楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊，第五十一輯第二期，2005年6月，p3。

1998年「大學審議會」報告中，提出大學具體改革方針：大學院重點化、競爭環境之自行負責多樣化、組織運營改善、評估體系確立等；並依此方針著手進行改組大學院大學、教育課程大綱化、校長室職權加強、大學評估和學位授予機構創立等措施。1999年大幅修正修正學校教育法及國立學校設置法等規定，以改革大學內部組織。

2001年在前日本首相小泉純一郎之結構改革理念下，文部科學省揭示「不進行大學的構造改革，就沒有日本之發展與再生」，並提出三大基本方針³¹³：

1. 國立大學的整編、合併

1992年日本18歲人口有205萬人，至2006年遽減至133萬人，同一期間，四年制大學新增二百校以上，達744校。因應少子化現象，及為提高行政效率、強化研究體制、與創造新的科際領域，於是著手進行國立大學合併，包括單科系大學和綜合大學、師範學校間及跨縣大學的合併，以廢棄和重建手法，削減99所國立大學，目前國立大學數目已減少至89所，仍有不少國立大學合併計畫正在進行中。

2. 國立大學法人化

為重新定位國家與國立大學間之關係，擬將國立大學由文部科學省內部組織(預算、人事組織都得與文部科學省商量)，法人化為獨立組織；除基本營運方針和定期評價外，人事、預算與資源分配由各校自行決定。基於國立大學每年花費國民稅金一兆五千億日圓，故要求國立大學必須制定六年一期之基本計畫(含提高教育研究品質、改善業務營運、財務內容等)，公開提報大學年度計畫且接受社會評價。此外，擬經由導入民間企業經營手法，促進大學組織活性化、個性化，強化校內執行效率。

³¹³ 孫曉萍，日本大學的廢棄與再生，天下雜誌2006年11月22日，PP98-100；楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊，第五十一輯第二期，2005年6月，p4。

3. 導入競爭原理於高等學界

依據第三者評價機關之評鑑，以撥付補助基資金，藉財政支援優秀的大學教育，並刺激公私立大學間競爭意識，如：2002年為提升日本大學至國際水準，所實施「二十一世紀COE(center of Excellence)核心研究據點計劃」，即由「日本學術振興會」選出研究據點，重點性核撥預算；2003年實施「特色大學教育支援 Program (計劃)」，則由「財團法人大學基準協會」負責審查與選拔，公開可作為他校改革模範的優秀實例，予以經費補助，以提高整體高等教育水準。

配合行政改革會議最終報告³¹⁴，所提出大學獨立行政法人化，除了文部省所屬大學入學考試中心等 13 個機關已轉制為獨立行政法人外，文部省亦考慮將國立大學「獨立行政法人化」。此不僅是國立大學框架內變革，更是促進整個大學體系(含私立大學和公立大學)重新建構，係屬為建立社會和大學兩大體系間互補關係而進行的改革。雖曾受到阻力，並放棄將國立大學轉制為獨立行政法人，但仍於 2004 年，參考獨立行政法人法而另行制定大學法人法，將國立大學予以法人化。

第二節 日本學術自由與大學自治之演進

東京大學雖是模仿西洋大學而設立，但由前述其以德川幕府培養政府官員為基礎、構成政府機關之一環等歷史背景觀之，自無由產生如歐洲大學學術自由與大學自治。直到二次戰後明治憲法，將學術自由理念明定保障，始可謂學術自由理念萌芽。另外，雖然日本早期師法德國實施大學自治制度，惟因無學術自由理念為根基，亦屬徒具大學自治形式，故觀察學術自由與大學自治在日本之發展，應從明治時代開始³¹⁵。

³¹⁴ 依此報告於 2001 年將文部省與科學技術廳合併為教育科學技術省。

³¹⁵ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp8-9。

一、日本學術自由思想沿革

有關日本學術自由思想，在國家主義影響下，並未於戰前明治憲法明定保障，而是在戰後日本國憲法，基於歷史經驗，明定納入基本權保障範圍，以下依明治時期學說及現行日本國憲法規定，對日本學術自由思想發展歷程，進行簡要整理分析。

(一)戰前明治憲法之學術自由

日本明治憲法草案主要是參考普魯士憲法起草³¹⁶，惟當時之日本明治政府，所想建立的是能與列強並駕其驅之現代化國家，亟需以絕對性國家主義推行改革，為此，實有必要積極樹立官僚體制、與確立國家絕對性支配權力，設置能培養優秀國家官員之國立大學，遂成爲其手段措施之一。以此目的設立之國立大學，乃與「帝國憲法」、「帝國議會」並稱爲「帝國大學」，以便推行國家改革、國家建設，以實現富國強兵政策。

帝國大學擔負著爲國家利益而奉獻之使命，校長由教育部長親自任命，設若在憲法上明定學術自由保障，對絕對性國家權力確立有所妨害。基此，政府無法承認學術自由、大學自治之存在；加以普國憲法學者亦建議：如將學術自由以明文規定於憲法，必引起百端爭論，致行政權力遭受甚大限制，因而，繼受普國憲法的明治憲法，並未將學術自由保障予以列入³¹⁷。

明治時代，在國家主義極爲濃厚，民眾力量極爲薄弱環境下，日本學者之學術自由，很難超越國家立場，僅針對帝國大學培養國家官員、發展國家水準國家機關，故應獨立於其他國家機

³¹⁶ 當時日本曾派人前往普國取經，而普國憲法學者均認爲不必要在憲法以明文保障學術自由，雖然普魯士已將學術自由保障列入憲法第 20 條規定，卻因國權主義影響下，其大學教師基本上亦爲國家官員，負有忠於國家、服從政府主管命令之義務，而學術自由不能逾越此範圍，致實際上此一規定形同具文；請參閱黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p15。

³¹⁷ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p16。

關（特別是文部省－教育部），及鞏固帝國大學教授地位等部分進行論述。而非從基本人權觀點析論，甚至認為學術自由係由國家特別給與帝國大學之恩惠，不是一種基本人權。

(二)戰後日本憲法之學術自由

基於日本大學教授地位不受保障之歷史脈絡，使得日本大學對學術自由保障之重視³¹⁸，並於日本戰敗所制定之憲法第 23 條明定：「學問自由受保障」。再藉學術自由與大學自治間關係之論證³¹⁹，大學自治始具有憲法規定基礎；另依教育公務員特例法，國立公立大學校長及教職員相關人事權，委由大學管理機關負責，日本大學自此開始具有法律上權利，享受自治³²⁰。

日本之學術自由，與其憲法第 19 條之思想自由，可謂為特別法與一般法之關係，惟基於歷史淵源，顯現日本思想自由較偏向個人基本權觀念，學術自由則可謂另具有制度的保障觀念，較之於僅具個人權利來得突顯³²¹，因此，在實務適用上，學術自由偏重於大學的自由³²²。

由日本國憲法之規定，有關日本學術自由範圍及主體等內容可整理如下：

³¹⁸ 日本大學重視學術自由理由為：①學術為人類精神寶貴之創造性成果，屬人類文化結晶，故有必要對學術為特別之保護與慎重對待。②學者、研究者為於其專攻領域專家；於其專攻領域，學者、研究者乃居於領導地位，屬社會菁英，故以通常人為對象，立足於通常人之平均水準之政治、行政，乃不應以其判斷而隨意干涉學術，國家；社會亦均應尊重其獨立性。③學術之進步乃構成下一代之共同文化財，決定社會一般知識水準，因此，學術研究乃屬達成文化發展之開拓性任務。是故，為使其能達成任務，學術研究不應受任拘束與控制。④學術研究不僅在於保存既有知識，且須不斷開拓新知識，因此，學術研究適合於在自由環境中發展，而不應有威權之強制或干涉。⑤學術上進步及新發現，若從一般常識性世界觀觀之，被認為奇異而難以接受之情形，常而有之，致經常受現有社會常識性見地所反對，甚或遭受迫害，但由人類歷史性體驗可知，對學術上進步或新發現所為之反對或迫害，在不久後，亦不得被真理力量所說服，既然如此，應虛心尊重此種歷史教訓才是。法學協會，註解日本國憲法（上卷），1953 年，pp455-456，轉自黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp4-5。

³¹⁹ 請參閱本論文於 p137 有關日本學術自由與大學自治部分之論述。

³²⁰ 家永三郎著，家永三郎集第十卷－學問の自由，大學自治論，岩波書店，1998 年 10 月 5 日，p212。

³²¹ 法學協會著，註解日本國憲法，東京：有斐閣，昭和 28 年，p455；轉自周志宏，高等教育法制篇－日本大學之法制，載於氏著：學術自由與高等教育法制，高等教育文化事業公司出版，2002 年 4 月初版，pp224-225。

³²² 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp52-53。

1.學術自由範圍及內容

有關日本憲法之學問自由保障範圍，依據日本學者見解，有僅指大學的自由；或以學術自由係保障個人學問研究自由³²³（含大學內學者及大學外之個人）；亦有認為，學問自由一方面廣泛地承認個人學問研究等自由，且包含作為大學內學問自由之當然結構的大學自治保障在內³²⁴。通說上認為，學問自由不但保障所有國民以及大學內的學問研究自由，同時也保障大學自治。有關學術自由內容，依日本憲法學者見解可整理如下³²⁵：

(1)研究活動自由

指從事學術活動時，於內心層面必須進行選擇研究對象及構想理論體系思考自由，對外則須搜集資料或實況調查、實驗、採訪等活動自由。惟搜集之資料或採訪涉及侵害他人隱私權，或實驗足以危害他人安全，則產生學術自由之界限。

(2)發表研究成果自由

研究成果發表若受到限制，則不僅無由發展，亦不能促進社會進步，且所發表研究成果是否妥適，因屬極為專業判斷，乃不得以政府當局之判斷任意加以限制，只是，如果所發表之研究成果涉及誹謗他人名譽、抄襲他人研究成果時，仍應負法律責任。

³²³ 在法院判例而言，「波波羅(ポポロ)案件」最高法院雖認為，『為保障大學之學術自由，故在傳統上承認大學自治』，但由其前後文觀之，似乎不認為日本憲法第 23 條之學問自由為大學自治之憲法依據，進而在觀念上將學術自由與大學自治相區別，學術自由為『屬於具有其意思與能力而專門為從事於學藝研究學者、藝術家個人』，將學術自由定位為個人自由權。請參閱黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p49-51。

³²⁴ 將學問自由視為大學的自由，係屬狹義說，主要的學者—尾高朝雄、高柳賢三等人；另將學問自由視為保障個人研究自由者屬廣義說，主要學者—佐佐木愼一；至於將學問自由保障範圍同時包含個人自由及大學自由之學者—橋本公巨；請參閱周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p228。

³²⁵ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp49-50。

(3)講學自由

教授在大學之教學具有發表研究成果意味，且具強烈教育意涵，不僅可培養真才實學之後代，亦可藉教學相長，反饋學術研究本身，促進研究發展，故屬學術自由保障範圍。惟如假借講學自由之名，鼓吹學生參與政治活動、反對某特定政治團體或宗教，則超出講學自由範圍。至於其間界限如何劃分，不應由國家權力干涉，而是大學本身之自律及判斷。

2.學術自由的主體

學術自由是從事學術研究者，均可享有之個人自由權，如同其他各國，因大學是學術研究中心與教學重鎮，故在日本論及學術自由主體，亦多以大學教授或研究人員為保障主要對象。惟仍有日本學者，依學問研究內容－學問研究自由和研究成果發表自由、研究成果教學自由等層面，來討論其權利主體³²⁶。

(1)依學問研究自由和研究成果發表自由層面觀察

日本學界通說認為，學問研究自由和研究成果發表自由之權利主體，無論在學校或以私人地位進行學問研究，皆受到學問自由之保障，不限於是否以學問研究為職業之學者，而是包含所有國民；此外，對於多數人組成團體進行共同研究活動之情形，其團體本身亦應解為受學問自由之保障；至於法人，在日本憲法第三章基本人權適用範圍，亦及於國內法人，即法人亦可作為學問研究自由及研究成果發表自由之主體。日本最高法院判例『於憲法第三章所規定之有關國民之權利及義務各條項，苟在性質上可能，應認為對本國法人亦有其適用』，即言論、出版等自由之基本權，法人亦得享有，則無理由認為法人不得成為學術自由權之主體。

³²⁶ 請參閱周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p233-234。

(2)由學問研究成教學自由層面(教學自由)觀察

日本學界通說，有關教學自由權利主體只限於高等教育機關（主要大學）之教師，並不包含下級教育機關之教師。惟近來漸有許多學者認為教學自由主體亦應包含大學以下之教育機關之教師在內。

除此之外，日本學者認為，學術自由保障既然是廣泛保障從事學術研究者之一切學術研究活動自由，則外國人亦得成為學術自由之權利主體³²⁷。

(三)學術自由與大學自治關係

德國是藉由基本權功能演變及推論，將大學自治視為學術自由基本權之制度性保障之意函。日本雖繼受德國法制體系，惟其於戰前實施國家至上主義，不承認人民有基本權利；二次戰敗後係被迫實行民主，亦無如德國公法體系嚴密推論。日本對學術自由與大學自治之關係，主要是基於歷史上經驗，由學術自由＝大學自由，大學自由＝大學自治等加以推論，將大學自治與學術自由之不同概念，論證得到學術自由之落實需賦予大學自治之密切關係，並取得憲法之保障依據³²⁸。

在學者見解部分，一般有「大學自治為保障學問自由之必然結果」、「大學自治係作為學術自由之制度性保障」、「將大學自治視為大學機能自由之保障」、及以憲法第 23 條(學問自由保障)及第 26 條(保障國民受教育的權利)，作為大學自治之憲法依據，等數種論說內容³²⁹。

³²⁷ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p54。

³²⁸ 家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998年10月5日、p236以下。

³²⁹ 有關四種論說之詳細內容，請參閱周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p240-242。

在法院判決實務見解部分，以「波波羅(ポポロ)案件」為例，在第一審東京地方法院認為，「作為學問研究及教育場所之大學，必須有在不受警察權力乃至政治勢力干涉、壓抑之自由，而且學生、教師的一般學問活動必須是自由的，故使學術自由免於受到外部權力之干涉，須以制度上或情況上保障者，即屬大學自治，大學自治乃是為實效性地確保學問、思想、言論等自由而承受過去多少訓練所育成的方法，在我國是已經被確立及承認作為制度的慣行」³³⁰，其見解似將學術自由與大學自治畫上等號。

最高法院對於學術自由與大學自治間之關係則以，『為保障在大學之學術自由，故在傳統上承認大學自治』，進而在觀念上將學術自由與大學自治相區別。並認為學術自由為『屬於具有其意思與能力而專門為從事於學藝研究學者、藝術家個人』，將學術自由定位為個人自由權³³¹。而大學自治則是為落實學術自由，所設計之組織制度。

二、日本大學自治制度演變

配合學術自由思想之發展，日本大學自治制度亦可依二次大戰作為區分，以進行瞭解探究。

(一)戰前日本國立大學自治情形

日本東京大學雖取法西洋大學設立，惟因歷史背為基於國家需要、以培養政府官員為基礎，構成政府機關之一環。根本無所謂學術自由、大學自治等觀念，當時有關學術自由與大學自治觀念探討，僅限於學者翻譯歐美學者之著書而引進日本，實際上，並未被當時日本人所體會。惟於明治 14 年(1881 年)明治政府對東京大學採取兩項措施，其一為：發布「東京大學教職任用制」，

³³⁰ 東京地判昭和 29 年 5 月 11 日，刑集第 17 卷第 4 號，p428；轉自周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p242。

³³¹ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp53。

規定總理(校長)職權，賦予校長相關人事推薦權限；雖此規定對政府並無多大拘束力，但顯示在明治初期，日本已意識到由大學校長主控大學自治，只是大學校長仍須受政府控制，而不是受大學內部教授代表團控制，故無實質意義。其二為制定「東京大學事務章程」，規定與教育、教學直接有關之事項由各該學院自治，並為防止大學首長專斷獨裁，設置大學內部合議機關－大學總會（後來之評議會）與學院院會（後來之教授會），由此二項措施觀之，其範圍雖甚狹窄，仍不失為日本大學自治之雛形、濫觴³³²。

明治 19 年帝國大學令第 1 條：「帝國大學之目的在因應國家須要之學術技藝予以教授以及深入研究」，明治憲法及其下之諸法令並無對學問自由加保障之規定，可知帝國大學令及大學官制不承認大學自治，所言之大學教授，僅能謂為帝國大學及官立大學之一種官僚³³³。

(二)戰後日本國立大學自治法制發展

日本早在二次大戰前已有大學自治慣行，惟因欠缺憲法及法律規定保障，加以當時國家主義至上，大學功能主在培養優秀官員，以致經常受到國家權力介入乃至侵害，大學自治制度並無法獲得真正落實。戰後在日本憲法中明訂學問自由保障規定，且於學校教育法規定大學內教授會地位之條文後，才使日本大學自治制度具有憲法及法律基礎。以下擬依現行法律規定、學界與法律實務界等，對大學自治意涵、範圍內容、主體、界限及所面臨問題等層面加以整理簡述。

1.大學自治意涵

日本學者對大學自治之意涵，從大學自治強調學問研究者與教授者之自主性、或以其功能面強調不受外力干預、或以責任面

³³² 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp10-11。

³³³ 家永三郎著，家永三郎集第十卷－學問の自由・大學自治論，岩波書店，1998年10月5日，p210。

強調大學自己負責精神，皆有不同論述³³⁴。共通之處在於，大學應排除外在勢力，強調對內部活動與營運，有其自主權。基此，所謂大學自治具有雙層意義³³⁵，第一，大學成員得自由從事學術研究，且得自由講授教學，準此而言，大學自治乃與學術自由相通；第二，為使大學之成員得以自由研究、自由講授教學，關於大學人事、設施、學生管理，亦應委由大學成員自主決定與管理。如無第二層意義，則第一種意義將失去擔保，難以實現，故第二為第一意義之制度上保障。

2. 大學自治範圍內容

日本學者見解部分，大學自治既為學術自由制度上擔保，則在制度上，關於大學人事、設施、學生管理，乃應承認大學本身具有不受外部干涉之自主性秩序維持權。由此，大學自治權須包含：①大學校長、教授及其他研究人員任用，由大學本身自主決定，不受政府干涉；②大學內部秩序由大學本身維持，原則上，不許警察干預，但如大學本身無法維持大學內部秩序，得要求警察協助；③警察受大學當局要求，或就已對社會公共秩序產生重大影響，所進行之大學內部干預、或秩序維持時，關於大學之設施與學生管理，仍應尊重大學當局判斷³³⁶。

法院實務判決見解部分，日本最高法院在「波波羅(ポポロ)案件」判決，認為大學自治包括：①大學教授及其他研究人員人事上自治；②大學設施與學生管理上維持秩序之自主權能。

綜合學者及法院判決實務見解，不難瞭解，在日本其大學自治

³³⁴ 依大學自治的主要強調學問研究者與教授者之自主性，將大學自治界定為「大學營運，原則上應聽任大學內研究者乃至教學者（大學教授）的自主判斷」；強調大學自治功能面者，認為「所謂大學自治，是指大學不受外部勢力的干涉，自行決定達成學問研究及教育本來任務。」；以大學自治的責任面來強調大學自己負責精神，則認為「大學自治是大學的活動和營運，不受來自外部支配與干涉，而在大學本身責任下實行之制度。」周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p239。

³³⁵ 法學協會，註解日本國憲法（上卷），1953年，pp455-456，轉自黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp5-6。

³³⁶ 法學協會，註解日本國憲法（上卷），1953年，pp455-456，轉自黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp5-6。

範圍至少應包括：①人事決定；②研究與教育事項決定；③內部設施、秩序管理；④財務事項決定。

3.大學自治主體

依日本學者通說，主要以教授會自治論之傳統立場，認為學部教授會為自治主體。學生能否具大學自治主體性，通說採否認立場，但仍有部分學者承認大學生及職員為大學自治主體³³⁷。日本法院判決實務中，對於教授或其他研究者為大學自治主體部分，均無異論，對於學生是否為大學自治主體，呈現不同見解。最高法院在「波波羅(ポポロ)案件」判決，否定學生為大學自治主體，僅承認教授及其他研究人員為大學自治主體，學生所以享有較大學問自由，能利用大學設施，係教授及研究人員享有學問自由及自治之結果³³⁸。「東北大學事件控訴審判決」，則以大學生為大學不可或缺構成員為原則，肯定學生自治及學生為大學自治主體³³⁹。

4.大學自治界限

日本學界一般皆認為，大學自治在實定法範圍，不能超越國家法律秩序而存在，即大學不可能是國法上的租界或是享有治外法權般，具有絕對完全之自治。其次，大學自治主要是為保障

³³⁷ 高柳信一教授、永井憲一教授、倉遼吉教授等人係承認學生應為自治主體；山崎真秀教授則是承認職員亦為大學自治主體；請參閱周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p244-245。

³³⁸ 該判決認為：「憲法第 23 條之學問自由，學生與一般國民同樣享有。但大學生之所以享有更大的學問自由，並且可以利用大學自治管理設施，乃是基於大學本質，大學教授及其他研究人員具有特別的學問自由與自治之故」，昭和 38 年 5 月 22 日，刑集 17 卷 4 號，p370；而持相同立場之判決尚有「大阪學藝大學事件控訴審判決」，將學生自治視為教授、研究者自治活動之反射作用，大阪高判昭和 41 年 45 月 19 日，下刑集第 8 卷第 5 號，p686；「東京教育大學事件第一審判決」，則認為大學生本來即是受教育者，並非與教授及其他研究者對等，而屬同質的意義之大學構成員，東京地判昭和 46 年 6291，行裁例集第 22 卷第 6 號，p899；以上轉自周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p245-246。

³³⁹ 該判決認為「學生為大學之不可或缺構成員，既然以學習學問、接受教育者之身分，對其學園之環境或條件之保持及改變，具有重大利害關係，對大學的運作自然具有要求、批評或反對之當然權利，應認為教員團體亦對其負有充分重視之責任」，仙台高判昭和 46 年 5 月 28 日，判例時報第 645 號，p55；與此持相同見解者為大阪地院於「東京教育大學事件第一審判決」，認為「學問自由顯然包括大學自治在內。大學自治不僅只是指大學內研究人員之自治，並且應包括大學當局認可之該大學學生自治組織之結成及其自治活動之自由」，大阪地判昭和 37 年 5 月 27 日，下刑集第 4 卷第 5、6 號，p455；以上轉自周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p246。

學問自由，故與學問自由保障無直接關係的事務上，亦應受一般法律規定限制。最後，對於大學有關人事或學生懲戒等內部爭端或外部爭訟，均應受到法院裁判拘束³⁴⁰。

最高法院於「波波羅(ポポロ)案件」判決裁判要旨中，明白述及所謂大學學術自由及自治，係直接與教授及其他研究者之研究、研究發表、研究成果講授相關之自由及為保障上述自由之自治。若大學的學生集會，僅依據是大學所認可的學校團體或大學所許可的校內集會，並不能作為享有學術自由及大學自治之保護。質言之，學生集會除非是真的為了學術研究或結果發表，若係屬實際社會之政治性、社會性³⁴¹活動，無法享有大學所特別享有之學術自由與自治權利³⁴²。

5. 大學自治面臨問題

戰後隨著採用美國六六三學制、走向新制大學變，大學產生明顯轉變。雖言隨著大學合併與改制或新設，大學數量增加，以往舊制大學之特權意識地位漸次稀薄化，大學教授活動較以往活潑，大學教育和大眾社會接觸隨之擴大。只是仍有不少大學當事者寄望著保留舊制大學特色，並未認真謀求大學新方向，教授們亦多維持舊特權意識，大學社會地位的激變與大學教授們的意識停滯不前產生諸多矛盾，如：在大學合併上，仍維持過往慣行，而賦予校評議會過大權限，漠視學部自治之教授會組成與執行；或文部省未經學部決議，逕行對大學教師行政處分，或間接施壓校長，未經學部決議，停聘教授等問題³⁴³。

³⁴⁰ 周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002.04 初版，p246-247。

³⁴¹ 有關所謂政治性活動或社會性活動，依日本憲法學者見解，係指與研究、講學無關，而屬於意圖對現存國家社會產生影響之活動而言，如何判斷合謂學術性活或政治性活動，日本憲法大師佐佐木教授謂：『由以學術性研究為任務之人所為之研究，或在以學術研究為目的之設施內所為之研究，則不妨推定屬為探求真理而為之研究』，即凡在大內由大學教授或其學生所為之活動，均可推定其屬性活動，且有關教授與學生之活動性質之個案判斷，應由大學當局為之，而不應以國家權力妄加干涉。請參閱黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp50-51。

³⁴² 日本最高法院於昭和 31 年(1956 年)以(あ)第 2973 號判決(判例集：刑集 17 卷 4 号 370 頁)。

³⁴³ 家永三郎著，家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論，岩波書店，1998 年 10 月 5 日，p212。

三、小結

日本在二次戰前明治政府時代，對思想及思想表達自由有所限制，致大學自治制度無法確切落實³⁴⁴；加以教育自由未被確認之外在因素、及學問研究者的意識所限之內在因素，自然無法保障學術自由³⁴⁵。另學術自由未於憲法中明定保障規定，對於追求學術自由，即因缺乏制度依據，產生不良影響。

其次，在以天皇為中心之專制體制政治環境下，政府當局並不接受個人具有自由或權利之思想，即使在憲法上有明文保障的基本人權，亦被認為是天皇恩惠而授與給臣民，故臣民者不得對政府主動、積極主張其權利，隨而，有關人權思想被視為危險思想而不許其存在，即使結合全校教授之力與文部省抗爭，亦只會使政府當局更加深疑慮，興起徹底壓制決心，此亦是有關爭取學術自由的抗爭必歸失敗³⁴⁶主因所在。形成日本二次大戰結束前，大學教授之地位並不獲保障，導致學術進步緩慢³⁴⁷。

二次戰後，憲法明定學問自由受保障，相關教育法令齊備，日本大學自治制度始具有憲法及法律基礎。惟因公立大學未具法人地位，仍常受文部省監督與干預，因此，法人化成為日本大學改革過程，極力追求之目標。

³⁴⁴ 當時日本帝國大學在形式上仍具有評議會及教授會等合議組織，惟因大學在組織結構上與其他行政機關相同，採首長制，致大學校長或是承受過大壓力，或即成為文部省壓迫教授之工具；另為實施大學自治所設之教授會（學院），並不以擁護學術自由、保護教授權益，積極地採取促使校長結合全校教授力量以與文部省抗爭之措施，反與校長採取同一步調，配合文部省趕走教授，雖充分發揮「大學自治」功能，卻是與學術自由背道而馳。請參閱黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p45。

³⁴⁵ 家永三郎著 家永三郎集第十卷—學問の自由·大學自治論、岩波書店、1998年10月5日、p245-262。

³⁴⁶ 黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，p45-46。

³⁴⁷ 家永三郎，大學の自由の歴史、1962年、pp226-229；轉自黃東熊，日本之「學術自由」與「大學自治」，教育部高教叢書出版，民國八十四年二月，pp55。

第三節 日本國立大學法人化革新階段

日本有關高等教育改革，自 1990 年代即積極進行，進入 21 世紀後，國立大學法人化政策即為其中最重要部分。其法人化政策與日本整體社會趨向成熟、國民消費觀念改變、高等教育市場競爭機制形成等社會變遷，具有很大關係；同時，也受到日本經濟長期陷入低迷狀態、少子化現象等影響。日本政府在行政和財政方面，提出「緩和管制」與「結構改革」政策，進行行政面、財政面、教育面等重大改革措施。本節擬就日本國立大法人化背景因素、法人制度理念與組織設計、及大學法人化後與國家關係等層面，進行整理探討，期對日本國立大學法人制度有全面完整的瞭解。

一、日本國立大學法人化動機及整備經緯

(一)日本國立大學法人化背景因素動機

日本國立大法人化推動背景因素可依下列幾點予以說明³⁴⁸：

1. 整體政府行政革新一環

日本政府自 1997 年橋本內閣開始，即提出行政及財政大改革口號，其中行政改革部分，主張國立大學法人化、地方移管及民營等政策構想，並經由小淵內閣、小泉內閣不斷討論，雖然強調尊重大學自主為原則，然仍抗衡不了整體改革方向之政策壓力，不得不逐步推動大學法人化。

2. 市場化機制影響

市場化是歐美各國現今主要改革理念之一，日本不論在教育行政或高等教育亦皆受此潮流影響。有學者謂，日本高等教育面臨「地殼變動」時代，不可避免地受到市場力量制約，導致開

³⁴⁸ 楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊第五十一輯第二期，2005 年 6 月，pp7-8。

放與競爭成爲日本高等教育改革主軸³⁴⁹，甚至，有關國立大學獨立行政法人化，也被迫提出檢討。

3. 財經界要求

日本於 1990 年代後，受經濟泡沫化之影響，導致財經界處於低迷狀態，爲使經濟起死回生，財經界強烈主張，高等教育培育人才的目標，應與經濟復甦充分結合，財經界團體亦常提出有關教育改革諮詢與建議書，文部科學省在此壓力下，展開相關之大學改革計畫³⁵⁰

4. 高等教育結構改革

1987 年設置大學審議會，至 2002 年改組併入中央教育審議會，已提出各種改革建議，如何塑造競爭環境、創造各具特色大學等，成爲大學至高無上目標，而國立大學法人化亦成爲整體改革政策之一環。爲活化經濟、復甦景氣，自無法避免大學自治與學術自由逐漸弱化之宿命。

(二) 日本國立大學法人化改革經緯

配合日本行政革新 1997 年「行政改革會議最終報告」，有關國立大學改革部分，強調大學自主性、自律性及自己責任等方向，並指出：在國際化、少子化、高齡化、資訊化、產業構造等變化，所導致社會環境大變化中，國立大學有必要就教育研究「質」的向上提昇、組織及營運體制進行整理、延伸各大學特性、

³⁴⁹ 天野郁夫，高等教育の大衆化と構造變動、変貌する高等教育、pp1-20、東京都:岩波書店。轉自楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊第五十一輯第二期，2005 年 6 月，p7。

³⁵⁰ 文部科學省於其「遠山計畫」中強調：①爲提升國際競爭力，應把高等教育制度做根本改革；②希望藉由改造大學，以活化日本經濟、開創新興產業；③經由合併減少國立大學數量，推動競爭機制，將大學階層化。轉自楊思偉，日本國立大學法人化政策之研究，教育研究集刊第五十一輯第二期，2005 年 6 月，p8。

與產業界及地區社會有機地合作、提昇教育研究國際競爭力等問題，進行鑽研處理。獨立行政法人化即為國立大學改革可選擇方案之一，擬藉國立大學行政法人化，強化校長領導力來經營管理學校，同時積極促成國立大學統整合併化趨勢³⁵¹。

1999年4月「中央省廳等改革推動方針」，揭示尊重大學自主性，並決定至遲於2003年以前作出結論。因多數學者認為獨立行政法人制度原意，與大學存立性質及教育研究本質相違背，尤其與憲法保障學術自由及大學自治之理念格格不入，若將國立大學獨立行政法人化，將阻礙大學自主性發展、並導致研究水準低落、及無法達到以科技立國等目標，而群起反對³⁵²，且於1997年10月向文部省提出反對聲明³⁵³。

然而，面對大學大眾化所產生學生膨脹時代結束，少子化形成大學提供教育給付大於需求之過剩問題，使得大學須講求經營、效率，及大學合併廢止可能性提高等議題應運而生。基此，在確保人事及教育自由前提下，要求大學經營效率提昇，也漸獲日本公法學者認同。惟因大學具有學術自由與大學自治等特殊性，較行政機關具有獨立性要求，認為應採獨立行政法人通則法之特別法，制定學術公法人通則法予以規範³⁵⁴。

³⁵¹ 行政改革會議最終報告。

³⁵² 山本隆司、獨立行政法人、ジュリシト、1161号、p132以下、1998年8月；轉自；邱惠美，日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題(下)，政大法學論叢第九十一期，p252。

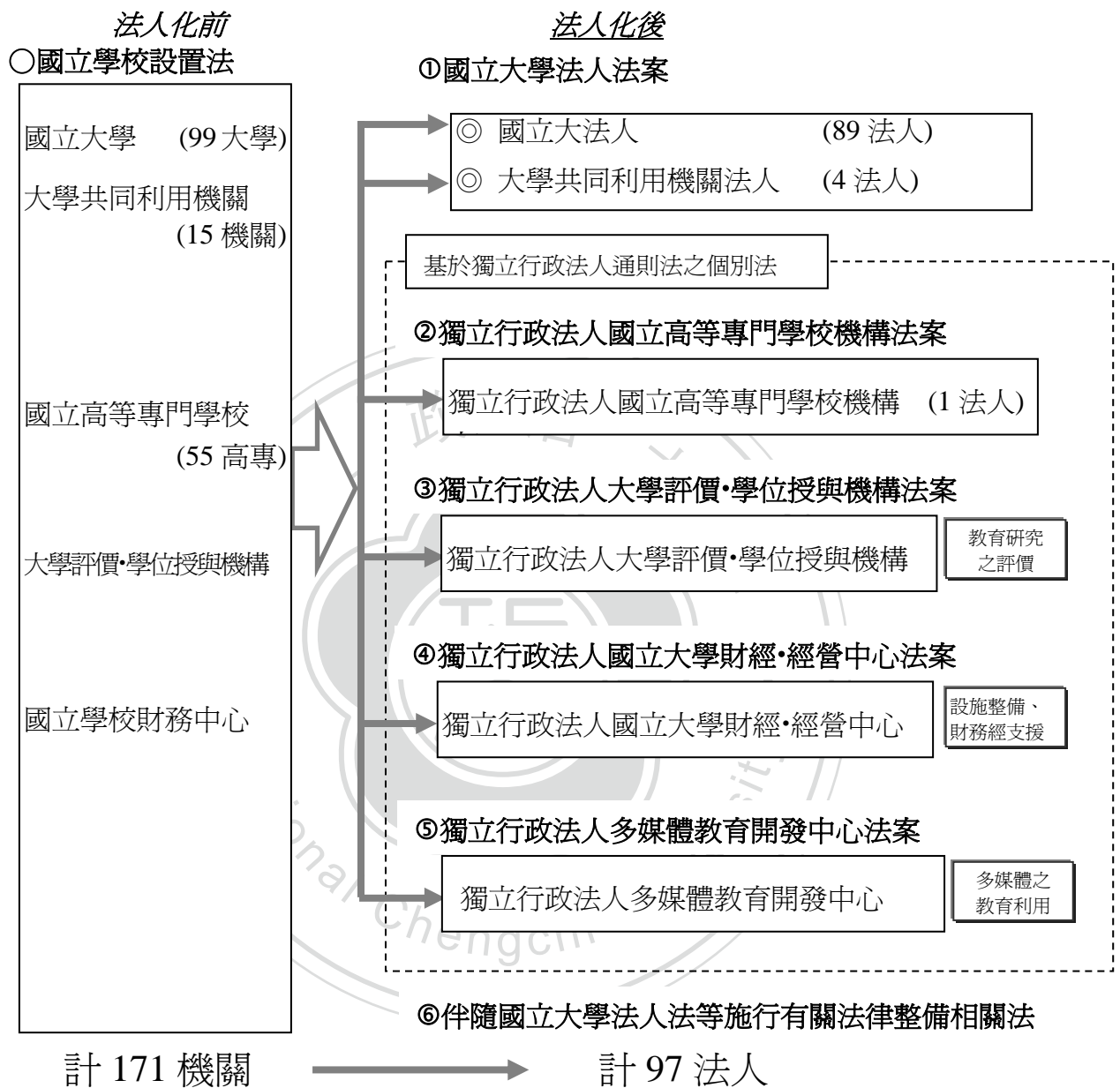
³⁵³ 其主要聲明計有三點：①從長遠觀點而言，大學之教育研究具有多樣性本質，不適宜改制為獨立行政法人；②獨立行政法人目的在有效實施業務，因此有主管機關（如文部省）訂定三至五年目標後，再由行政法人（如國立大學）作成具體計畫方案予以實施，並於計畫終了後，針對業務繼續必要性及應有設置型態加以檢討，此一制度架構，不僅將阻礙大學自主教育研究，導致教育研究水準大幅低落，另自效率點之齊頭式評價方式，將喪失各大學特色，而與現行將大學個性化、特色化之理想背道而馳；③由於日本大學並不擁有獨自資金，在現行財政困難條件下，若改制為獨立行政法人，無法確保享有一定研究費、人事費等，將使學術水準低落，而無從達到以科技立國之目標；請參閱晴山一穗、濱川清、福家俊郎編著、獨立行政法人—その概要と問題点、日本評論社、p5、2001年3月1版4刷；轉自邱惠美，日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題(下)，政大法學論叢第九十一期，p252。

³⁵⁴ 董保城，日本獨立行政法人及國立大學行政法人制度之介紹，p5；請參閱<http://pcl.nccu.edu.tw/doc5.html>。

文部省(2001年改制為文部科學省)統合大學相關人員及有志於大學法人議題者，設立「國立大學獨立行政法人化調查檢討會議」；2001年8月完成中間報告；2002年3月完成最終報告—「有關新的國立大學法人」，建議將國立大學法人化³⁵⁵；2001年11月日本內閣閣議決定：「藉由國立大學法人化等措施，以推動大學構造改革，期能在競爭環境中培育世界最高水準的大學」，並針對國立大學法人化具體方向及內容，擬具國立大學法人法案關係六法案³⁵⁶(有關日本國立大學法人六法案概要圖如附圖6-1)，於2003年2月向國會提出，2003年7月審議通過，並自2003年10月開始施行，所有國立大學在2004年4月統一改制為國立大學法人(有關日本國立大學法人化過程原委如附圖6-2)。

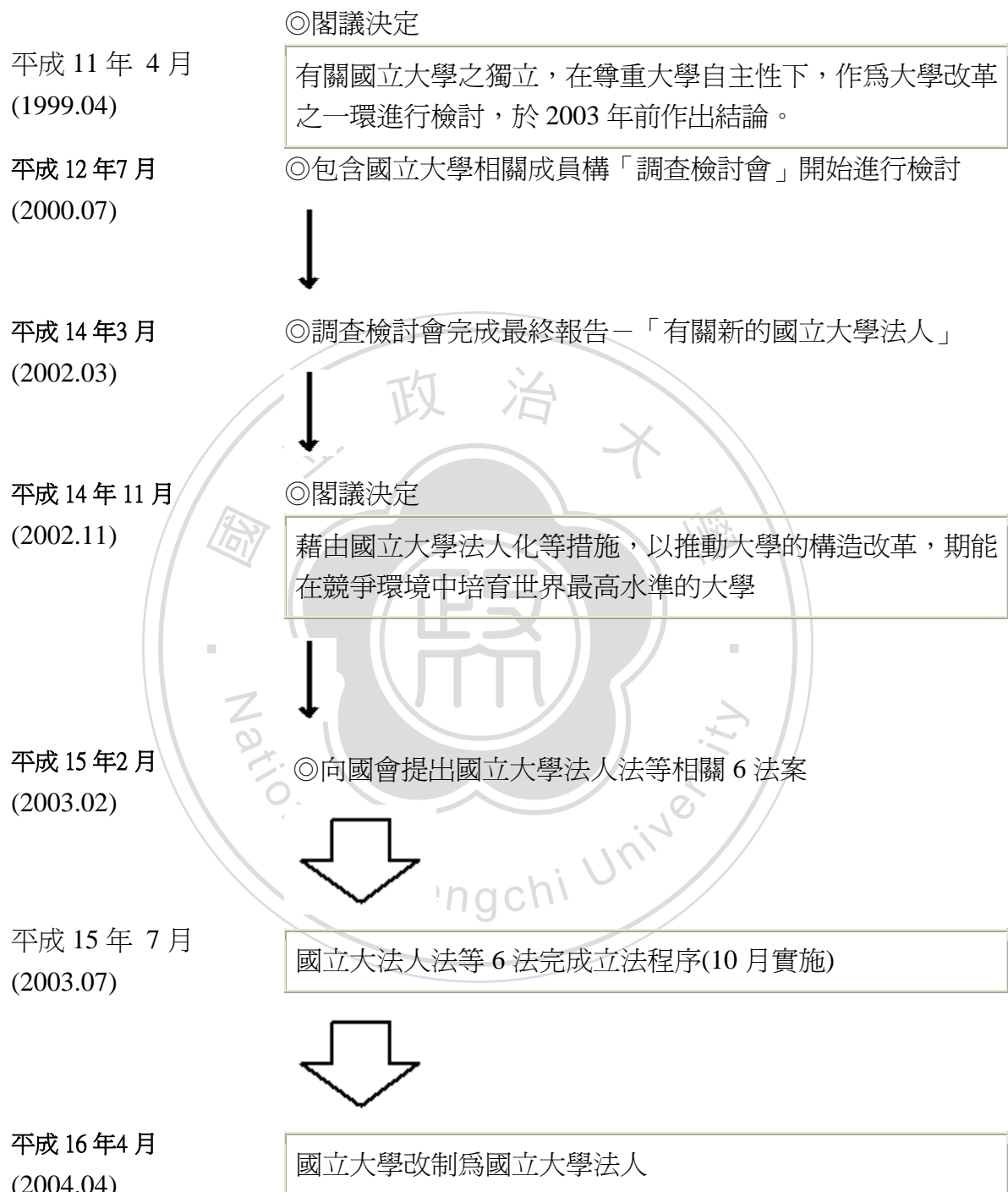
³⁵⁵ 最終報告建議：①將國立大學法人化，以確保其能自律營運，透過各大學間切磋琢磨，謀求提升國際競爭力；②透過國立大學教職員身分非公務員化，規劃各教職員得依其時機給予待遇，並促進產學間相互合作；③社會人士得以出任國立大學理事，引進理事會及專業經理人制度，藉以實現國立大學運作透明化且更具機動性與策略性；④透過引進第三人評價之事後監督方式，使各大學努力及業績得予以適切評價，促使國立大學以獨自特色之多元化發展。轉自轉自邱惠美，日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題(下)，政大法學論叢第九十一期，p253。

³⁵⁶ 計有國立大學法人法、獨立行政法人國立高等專門學校機構法、獨立行政法人大學評價·學位授予機構法、獨立行政法人國立大學財務·經營中心法、獨立行政法人多媒體教育開發中心法、及伴隨國立大學法人法等施行之相關法律整備法，請參閱http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/030222.htm。



附圖 6-1 「日本國立大學法人法案」相關 6 法案簡圖

※圖表整理翻譯自 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/030222.htm



附圖 6-2 日本國立大學法人化過程原委

圖表整理翻譯自 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052701.htm

二、日本國立大學法人理念特色、組織營運

日本國立大法人法等 6 種法律，業自 2003 年 10 月開始施行，所有國立大學亦於 2004 年 4 月轉制為國立大學法人，此一從組織結構層面進行之大學改革，對大學之學術自由保障及大學被期待多元功能等層面，所能彰顯之效益與成果，實值得持續觀察，以下先依其法律規範內容，就法人制度特色、內容概要、及其相關組織營運現況進行簡要分析。

(一)日本國立大學法人制度基本理念

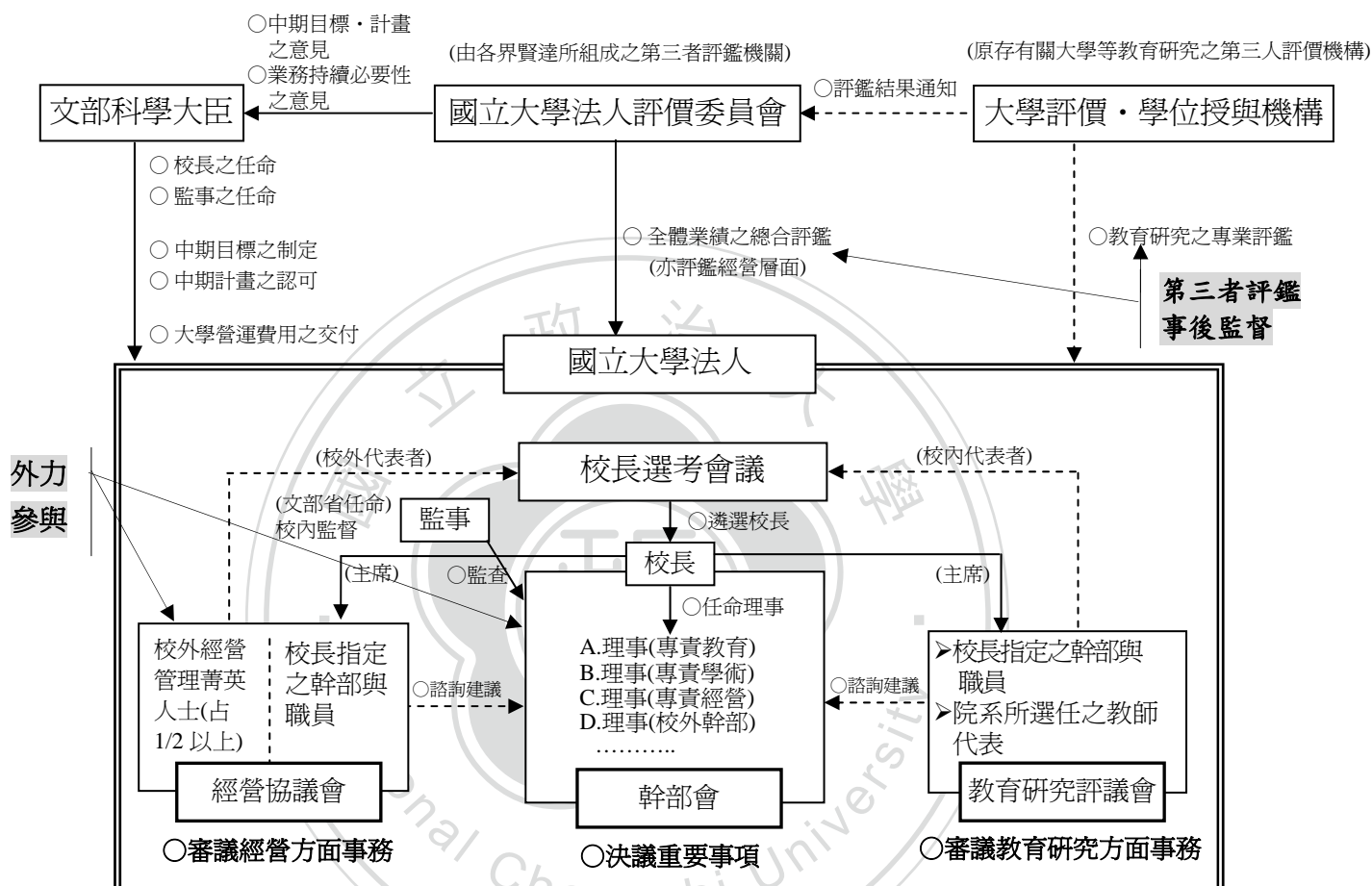
日本擬藉大學法人制度，確保國立大學自律營運，並在各大學自我判斷及責任下，積極開展有特色之研究及具魅力之教育。其國立大學法人制度主要基本架構為³⁵⁷：①目標擬訂部分－由文部科學大臣提示之六年「中期目標」，作為各大學願景，並對社會明確公示；②組織運作部分－大幅擴增大學法人預算、組織、人事等裁量權；③組織架構部分－由校長及理事組成「幹部會」、設置審議經營重要事項「經營協議會」、及審議教育研究重要事項「教育研究評議會」，共同確立國立大學法人意思決定系統；④事後評鑑部分－由「國立大學法人評價委員會」對各大學運作情形進行評鑑，惟教育研究之評鑑，須尊重「大學評價・學位授與機構」於大學法人教育研究之評鑑結果。

(二)日本國立大學法人組織營運現況

針對國立大學法人法之內容，可歸納國立大學法人制度概要計有：①組織型態層面以法人化模式，確保自律營運；②引進「民間企業概念」專業經理人制度，設置「幹部會」；③將社會人士參與國立大學經營機制予以制度化；④改採「非公務員型態」之

³⁵⁷ 請參閱合田哲雄・神山弘、国立法人法について、ジュリスト、1254 号、p131-132、2003 年 10 月；轉自劉宗德，日本公益法人、特殊法人及獨立行政制度之分析，載於：法治斌教授紀念論文集編輯委員會編輯，法治與現代行政法學，p412，2004 年 5 月。

彈性人事制度；⑤採行「第三者評鑑」事後監督方式³⁵⁸。以下擬先以日本國立大學法人組織概要圖(如圖 6-3)，依內部組織系統結構與制度運作現況進行整理探究。



附圖 6-3 日本國立大學法人組織概要圖

1. 日本國立大學法人內部組織系統結構

由上圖可知，日本國立大學法人化後，大學校長由包括校內與校外人士組成的「校長選考會議」遴選後，由文部科學大臣任命。校長產生後組成類似小內閣之「幹部會」(至少一位校外人士)，負責重要事項之決議；另有文部科學大臣任命之「監事」

³⁵⁸ 日本文部科學省網站有關「国立大学法人」制度之概要、請參閱 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/030222.htm

二名，負責督導學校相關事項；此外，亦設有「經營協議會」（校外人士須具 1/2 以上），負責審議學校經營事務，而由校內人員組成「教育研究評議會」，負責審議大學之教學及學術事務，其詳細內容如下：

(1) 校長

校長代表國立大法人，綜理校務，經「校長選考會議」選出，由文部科學大臣任命。校長選考會議之成員分別由「經營協議會」與「教育研究評議會」推選代表組成，現任校長與理事亦可擔任委員，惟其人數不得超過總數三分之一。校長任期以二年以上，不超過六年為限，由校長選考會議決定（法人法第 12 條、第 15 條）。

(2) 幹部會

在組織結構雖由校長綜理業務，對外代表法人之首長制，但法人意思決定系統為幹部會—由校長及其任命之理事(含校外人士)組成，負責學校重要事項決議，主在實現專業經理人制度（法人法第 11 條）。理由校長選出任命，人選所須具備條件與選考校長相同，校長任命理事，同時須通知文部科學大臣，並將人選名單公開（法人法第 12、13 條）。

(3) 經營協議會、

經營協議會係由校長、校長所指定之理事、職員和校外人士所組成，以校長為主席。校外委員人選需參考「教育研究評議會」意見後，由校長任命，其人數須占經營協議會總人數二分之一以上，負責審議大學法人之經營重要事項，主在全校觀點下，對整體大學資源作最大限度之靈活運用（法人法第 20 條）。

(4)教育研究評議會

教育研究評議會由校長、校長所指定之理事、教育研究評議會規定之重要學部、研究科之首長、以及教育研究評議會規定由校長指定之職員所組成，負責審議學術研究重要事項—包括中期目標相關事項、學則(經營部分除外)、教員人事、教學課程方針、對學生援助事項、入學、學位授與、自我評鑑等(法人法第 21 條)。

(5)監事

監事由文科學大臣任命，主要職責為監察國立大學法人業務(法人法第 11 條)，任期為二年(法人法第 15 條)。國立大學法人在事業年度終了時，所製作業務報告書、財務報告書及決算報告書，均應由監事加以審查，監事依其監察結果，於認有必要時，得對校長或文部科學大臣提出意見(法人法第 12 條)。由此觀察，監事可謂文部科學省選任派駐國立大學法人之監督機關，是以有學者將監事之監督稱為「內部監督」³⁵⁹。

2.日本國立大法人組織運作制度

依日本國立大學法人法，可整理其法人組織內部運作制度如下：

(1)人事制度

將國立大學依職種別區分為教員及職員二類，而有不同勞動條件之決定系統。其中職員勞動條件依勞動市場、人事制度、勞資關係予以決定，且由國家公務員之內容，轉變為大學法人可自己決定之內容。至於教員之勞動條件，與職員不同的主要在於：研究資源分配系統、教師勞動市場、管理運營制度³⁶⁰。日本國立大學法人，不但將人事權由教授會與評議會

³⁵⁹ 董保城，國立大學法人與政府間之關係，資料取自：<http://pcl.nccu.edu.tw/doc4.html>，2009.04.01。

³⁶⁰ 研究資源分配系統，主基於以研究能力及實際績效之評鑑，進行研究費及設備之分配系統；教師勞動市場，主指於教師勞動市場中之移動性，如由碩士生或博士生轉任職為教師、由經歷多樣職

手中轉集中於校長，賦予國立大學法人校長對全體理事及教職員任命權，實現全校人事管理一元化，且脫離公務體系，改採非公務員型態且彈性之人事制度，並在報酬制度上，依據能力及業績予以核薪。此外，廢除教職員兼職限制，透過產官學合作將研究能力及成果回饋社會。

(2)業務運營制度

文部科學省在兼顧各國立大學法人提案意見，決定 6 年中期目標(法人法第 30 條)，各大學依中期目標擬定 6 年中期計畫，經文部科學省認可(法人法第 31 條)；再依中期計畫訂定年度經營計畫，向文部科學省報備(準用獨立行政法人通則法第 31 條)，並公告之。擬依中期目標、中期計畫、年度計畫等整理如下。

①中期目標

中期目標係為實現各大學基本理念與長期目標，在一定期間所應達成的目標；除了具有大學擬定中期計畫時的指針作用外，同時亦作為大學評價的基準。中期目標係由文部科學大臣於聽取國立大學法人與評鑑委員會意見後，所訂定 6 年間應達成業務營運目標，除提示該當國立大學法人外，亦應公告之。(法人法第 30 條第 1、3 項)。

中期目標具體內容為：A 提升大學教育研究品質相關事項；B 業務經營的改善與效率化相關事項；C 財務內容改善相關事項；D 關於教育研究以及組織經營狀況，應自行

業經驗者轉任教職、大學間之教師相關移動、大學教師轉任其他職業或退職等之市場；所謂管理營運制度，主指戰後日本雖受政府統制，但在一定範圍內之研究、教學、經營等權限，係由教授會及評議會所涵括之自治體制，即使是新構想模式之筑波大學，仍維持由教授會與評議會所進行之自治模式，而大學法人化後，則此一營運制度有相當大的轉變。請參閱川端望、国立大学法人
の管理運営制度と教員の地位、資料取自

<http://www.econ.tohoku.ac.jp/~kawabata/paper/cha2.pdf#search='国立大学法人の管理運営'>，
p22-24。

檢查以及評鑑，並就有關該當狀況之資訊提供事項；E 其他業務經營重要事項(第 30 條第 2 項)。

②中期計畫

中期計畫係為實現中期目標之具體計畫，同時也作為運營交付金等相關預算之計算基礎，及評鑑中期目標達成程度之具體要素。中期目標與中期計畫，當然有相互密切關係，特別是大學教育研究應儘量尊重大學主體判斷。另中期計畫可謂於中期目標期間內之經費預算顯現，所以評價委員會亦應對各大學的運營費交付金的分配表示意見。

國立大學法人在接到文部大臣提示之中期目標後，應擬定為實現該中期目標之計畫－中期計畫，於獲得文部科學大臣認可後，應即公開之(法人法第 31 條第 1、5 項)。文部科學大臣進行認可前，應先聽取評價委員會的意見(法人法第 31 條第 3 項)。文部科學大臣得命其變更中期計畫(法人法第 31 條第 4 項)。

中期計畫的具體內容應包含：A 為達成提升教育品質目標，所應採取之相關措施；B 為達成業務營運之改善與效率化目標，所應採取之相關措施；C 預算（包含人事費預估）、收支計畫及資金計畫；D 短期借入金之限額；E 重要財產轉讓，或提供擔保時之計畫；F 剩餘金之用途；G.其他文部科學省令所定業務營運之相關事項(法人法第 31 條第 2 項)。

③年度計畫

各大學應基於所訂之中期計畫，訂定各事業年度相關業務經營計畫。此一年度計畫應向文部科學大臣提出報備。

(3)財務及會計制度

國立大學法人在財物及會計方面基本上準用獨立行政法人通則法，概略性地規定有關積金處理、長期借入金和債券、償還計畫等相關事項（法人法第 32、34 條）。

法人自政府所獲得之營運費交付金(補助金)，可供大學自由運用，惟補助金分配，係反映法人業績之評鑑；因此，在營運交付金的計算所適用的評鑑項目，應就各大學與學院等之理念、目標、特色、條件等進行衡酌、彈性運用及慎重檢討。

(4)評鑑制度

除了大學內部自我評鑑外，有別於獨立行政法人的評鑑機制，日本國立大學法人之評鑑主體為 2003 年 10 月 1 日設置於文部科學省的「國立大學法人評價委員會」，以及「獨立行政法人大學評價與學位授與機構」。前者係文部科學省為處理國立大學法人等相關事務，依據國立大學法人法第 9 條規定所設置，主要負責國立大學等業務實績的評鑑，包含經營管理與教育研究的整體評核。後者則係負責所有國公私立大學教育研究實施結果之評鑑。評價委員會在作整體評核時，有關教育研究評鑑部分，應先聽取並尊重大學評價與學位授與機構之意見報告，再進行綜合整體評核。

國立大學法人評價委員會委員為 20 人，由文部科學大臣任命，所有委員均為兼任，任期為 2 年，可連任。委員長由委員互選之，委員長綜理會務，並代表委員會。必要時，委員會就特別事項之調查審議，可設置臨時委員；就專門事項進行調查時，可設置專門委員會。委員會議決時，應有委員過半數出席，同時出席委員過半數同意。評價委員會從事國立大學法人各事業年度的業務績效評價時，評價委員會應將評

價結果通知各國立大學法人以及總務省的政策評價與獨立行政法人評價委員會並公告之（法人法第 35 條、準用獨立行政人通則法第 32 條規定）。於評鑑結果作成前，應給予各國立大學法人意見陳述機會；如國立大學法人有陳述意見時，應併同該意見之評價結果進行通知及公告。關於教育研究評鑑部分，大學評價與學位授與機構作成評鑑決定前，亦應給予各大學陳述意見機會。

(5)對大學法人鬆綁規範密度、資訊公開制度

為使各大學依其個性化來促進競爭，大幅擴大大學有關預算、組織、人事之裁量權。另基於對國民之說明責任，亦比照獨立行政法人通則法，將各相關資訊公開。

另外，由於國立大學法人主要財源來自國家預算，具有極高公共性，對社會負有說明責任。因此，各國立大學法人之中期目標、中期計畫、年度計畫、財務內容、管理經營、國立大學評價委員會之評鑑結果等資訊，及有關大學入學或學習資訊、畢業生就職情況、大學研究課題等訊息，皆應積極以容易理解的內容與方式，向社會大眾提供。

(三)國家對日本國立大學法人之監督

國立大學法人化，並非憲法要求，而是政策上需要，係為強化績效管理、提升競爭力目標下，以組織法制調整方式，達成人事、財務、會計、經營管理模式等事項鬆綁，期使國立大學於教學、研究及發展上更為彈性靈活。從而，國家與國立大學法人間關係，亦應本於經營模式鬆綁、競爭力提升等目的予以考量，與傳統上級機關與下級機關之隸屬監督關係不同，而應以「評鑑」代替「監督」³⁶¹。

³⁶¹ 董保城，國立大學法人與政府間之關係，資料取自：<http://pcl.nccu.edu.tw/doc4.html>，98.04.01.，p5。

依日本國立大學法人法規定，有關國家與國立大學法人關係，可分為前組織人事任命、業務運作認可，及由第三者事後評鑑等關係。

1.在組織人事之監督

由文部科學大臣所任命之人事計有：校長（須經由校長選考會議遴選）、監事。至於幹部會中之理事雖由校長選出及任命，惟任命同時，必須立即通知文部科學大臣。

2.在業務運作層面之監督

國立大學法人之六年中期目標係由文部科學大臣訂定，依中期目標所擬定之中期計畫，則須陳報文部科學大臣認可，至於法人之年度計畫，則須向文部科學大臣報備。

3.第三者評鑑制度

文部科學省為處理國立大學法人等相關事務及建立事後監督制度，於文部省下設置「國立大學法人評價委員會」負責國立大學業務實績（含經營及教育研究）之整體評鑑（法人法第 9 條），其中有關研究評鑑部分，應先聽取大學評價・學位授與機構之意見報告後，再進行整體綜合評核，且其評鑑結果將反映接續之預算分配。另於中期計畫期終時，亦須陳報總務省所設「政策評價・獨立行政法人評價委員會」。

三、日本國立大法人內部組織法制變革與及第三者評鑑制度

由日本國立大學法人組織概要圖（如圖 6-3），可瞭解日本國立大學法人化除了改變大學之組織型態性質，並藉事後評鑑制度大幅取代事前監督干預方式，其評鑑制度，主要以第三者公正客觀評核方式來進行。此外，在組織系統內部管理變革上，亦如德國大學般強化校長職權，及引入外部意見參與。

(一)日本國立大學內部組織法制變革

日本國立大學法人化後，於其內部組織系統展現與以往不同之面貌，首先係擴大校長職權，使其成為法人運作權力核心，並由校長所領導「幹部會」－如同校長之「小內閣」，作為大學法人決策組織，負責協助決策與執行。詳言之，當校長要決定對文部科學省提出之中期目標意見、中期計畫內容、及年度計畫，或是預算訂定與執行等事項，皆須先與幹部會討論。幹部會中各領域專責理事，有如民間企業概念之專業經理人制度，幹部會大小與大學法人組織大小有關，員額由國立大學法人法統一規定。

為了協助校長決策與執行，各國立大學法人法規定，設置「經營協議會」－負責財務會計、組織編成、職員配置、薪給、幹部報酬等經營層面重要事項之審議，及「教育研究評議會」－負責教育課程、教育研究組織、教員人事、學生身分等教學與學術研究層面重要事項與方針之審議，由校長同時擔任二類組織主席。

經營協議會之校外專業委員人數須占該會總人數二分之一以上，藉由校外專業人士參與，一方面藉助企業管理長才之社會賢達參與大學經營，從管理績效觀點，對學校資源作最具效能之利用；另一方面則由校外人士參與，將社會大眾意見反映於大學營運上，使大學不致與社會脫節，成為學術象牙塔，同時促進公眾參與。另外，在有關校長選考會議中，亦有經營協議會之校外專業人士的參與。

由上述可知，有關日本國立大學法人組織內部系統之外部意見參與程度，由國立大學法人法統一規定，與德國因邦而有不同規定，有不同程度之參與，自有所不同。另外，日本於校長選考會議、幹部會與經營協議會等單位組織，皆建構外部意見參與之管道與制度。

(二)日本國立大學建立第三者評鑑制度

有關日本大學評鑑，始於 1986 年「日本臨時教育審議會」要求各大學在教育學研究和對社會貢獻度方面，必須不斷進行自我檢查和評估，同時，對一些大學團體也提出發展各大學成員間相互評估之要求，1989 年大學審議會應運而生。1991 年文部省全面修訂大學設置基準，各大學依其辦學理念，設定適當評核項目、設立相對應之評鑑執行機關，系統地開展評鑑工作，大學評鑑於是納入制度化軌道，並大規模實施，成為日本高等教育改革最重要內容之一³⁶²。

1998 年日本大學審議會在「21 世紀大學構想及今後改革方向」中，提出第三方機構評估各大學之想法³⁶³，是年文部省再次修訂大學設置基準，將①原為儘可能執行之大學自我評估規定，修正為大學必須執行；②增加大學公開自我評鑑結果之要求；③增加大學自我評鑑結果，應儘可能再由第三者進行檢驗要求。

2000 年 3 月日本國會正式通過設立「第三者評鑑機關」，重組原有文部科學省所屬之學位授與機構，轉為兼具大學評鑑和學位授與雙職能組織，該組織並於 2004 年 4 月改制為獨立行法人大學評價・學位授與機構。主要針對大學法人學術研究績效進行評核，其評鑑結果應通知「國立大法人評價委員會」，供其參考。

配合大學法人化實施，依國立大學法人法規定，於文部省內設置「大學法人評價委員會」，委員由文部科學大臣就著有學術聲望、對教育富有熱誠人士任命之，主要職責為：對大學法人之中期計畫執行成效，進行整體評鑑，惟於學術研究部分，須尊重獨立行法人大學評價・學位授與機構之評鑑結果。

³⁶² 張曉鵬，日本的大學評價與排名，資料取自：
http://www.eduxue.com/liuxue/zd/200503/liuxue_12686.html。

³⁶³ 丁妍，日本大學評價制度建立的背景、現狀及問題的研究，資料取自：
<http://www.pep.com.cn/200406/ea470110.html>。

綜上所述，日本國立大學法人評鑑制度為：①大學內部自我評鑑、②大學評鑑・學位授與機構之學術研究專業評鑑(獨立行政法人機構)、③國立大學法人評價委員會(由文部科省設置)、④總務省政策評鑑・獨立行政法人評價委員會(準用獨立行政法人通則法規定)等四階段評鑑模式。其中大學評鑑・學位授與機構之學術研究專業評鑑、國立大學法人評價委員會，皆屬第三人立場、公正客觀而專業的觀點，來執行評鑑工作。

第四節 小結

日本國立大學法人化目的，在使各大學在競爭環境中，以相互切磋琢磨，使大學能活性化、發揮其最大極限的能力與個性；另亦希望藉以能樹立國家、國立大學、社會三者適切關係。各大學以自主、自律方式，進行大學改革，以發揮其特色，有助於國際競爭力之提升。

在引入校外有識之士參與校內運作部分，包含幹部會中至少有一位校外理事、經營協議會必須有半數以上校外人員參加、校長選考會議亦須有包含校外人士之經營協議會組成，不過，校外人士參與程度並未予以明定？其與校內人員意見相左時，是否會影響大學自治？而若校外人士少³⁶⁴如過少，則能否發揮其應有角色與功能？過多則是否會形成過份發揮？皆值得再予觀察。

有關評鑑制度之爭議，主要為國立大法人被視為等同於一般獨立行政法人，尚需接受總務省政策評價・獨立行政法人評價委員會審議，若績效不彰，可能面臨被裁撤命運(總務省設置辦法第4條)。

³⁶⁴ 2004年4月開始運作之國立大學組織觀之，各校在校外人事方面有控制，如理事人數最多之東京大學，其七位理事中，只有一位校外理事。