

EU高等教育政策における歴史的考察

——協調の軌跡——

小西幸男

はじめに

EUはヨーロッパを舞台として拡大の一途をたどっている。加盟国それぞれの思惑と共通の理解が進む中で各国のEUとの関係は様々に変化してきた。教育という本来国民にもっとも近い場所でなされるべき分野においても各加盟国独自の発展に従来通り委ねるのではなく、現在はヨーロッパ諸国、EUというより大きな枠組みの中で政策をすすめていく動きが進んでいる。

クーデンホーフ＝カレルギーが「誤った歴史教育」の是正を提唱した大戦後から現在の通貨統合が進みグローバル経済の中でのEUの「国際競争力」を強化するためにも必要とされる高等教育に至って、ヨーロッパでは教育政策に対する取り組みが時代のニーズに呼応して変化しつつある。

この変化の中で、高等教育は、国民国家で行われるべき教育の分野でもより強い協調をともなったある種の変化をもたらしている。それが、現在ではEUの教育政策となり、国民国家という枠組みを離れてヨーロッパの中のEUの教育政策として取り組まれるまでに至った変化であろう。

本稿では教育政策の中でも高等教育政策に焦点をあてて、ヨーロッパの取り組みとECからEUへの歴史的展開の中でみる高等教育のガバナンスの現状を捉えなおす。

ヨーロッパ高等教育政策の萌芽

ヨーロッパという隣接する国からなる多国間領域は、歴史的にも古くからそれぞれの国民国家が近隣諸国との間で相互関係を築いている。ヨーロッパでは国境を越える人々の流動性は伝統的に尊重され、中世ヨーロッパの大学では教員および学生は他国からの出身者であった。職業についても職人が国境を越えて技術を磨き、経験を積むのに多国間を移動することも少なくはなかった。生活においても言語、文化、宗教の違いなど、さまざまな要因に相違はあったものの分断された国家単位がすべてではなかった。とくに教育の分野においては高水準の教育を受けるために誰もが移動をすることができ、高水準の教育提供が十分でない地域からより高水準な教育のあるところへと移動することが可能であった。これは多様な文化、言語および習慣などに相互理解が必要であることへの認識にもつながっていたのである。

しかし、近代の国民国家の概念の出現により、国益と国民教育は独自性を偏狭した方向へとすすめてきた。その結果起こった悲劇が戦争であったという見方もできよう。

文化的多様性に誇りを持ち、相互理解が大切にされるべきであるという再認識が戦後確認されたことが現在の学生の流動化を促進する教育推進策に表れている。

現在のEUにつながるヨーロッパの統合の思想の基盤にもなった「汎ヨーロッパ運動」の提唱者クーデンホーフ＝カレルギーは、主著『パン・ヨーロッパ』の中で青年に対する「真の教養」の大切さを説き、また、特に歴史教育においては、『ヨーロッパ国民』の中で「真の教養」を培う教育として歴史教育や芸術教育に言及しており、歴史教育に至っては、ヨーロッパを戦争に追いやったのは、民族国家主義に彩られた「誤った歴史教育」であったとしている¹⁾。

こうした状況の中で、歴史の理解においてヨーロッパ人同士の間で「統一」を目指すのではなく、国民国家主義による分断を近隣同士の歴史的な仇敵関係、侵略と戦勝に国益を重ねた歴史理解のうえで築いてきたことが戦争への根本的な原因となっていたという理解であった。これは二度の大戦後のヨーロッパに広がった認識でもあった。ヨーロッパに深く根づいている隣国との相互理解の考え方は、大戦後の復興への対応策として教育政策となって再び脚光を浴びたのである。

二度の対戦で疲弊したヨーロッパ諸国が戦争回避をいかに行うかの策がいろいろと講じられるようになり、その一つの結果が経済復興を主とした欧州統合への道であった。

クーデンホーフ＝カレルギーの思い描いた教育を通じた共通の理解はこうした歴史の背景から生まれたものでもあった。

ヨーロッパ諸国の新たな協力への道のりは「連邦主義的統合」を目指すべきか、「機能主義的統合」を目指すべきかそれぞれの国民国家の求めるもので、大きく違っている。

その結果、ヨーロッパでは超国家的機関をどのように構想するかという議論を残しながら、教育の分野に対しては、具体的には2つの機関が各国間の協力体制を推進させてきた。それらが機能主義的な欧州統合の方向性を探る「ヨーロッパ評議会 (Council of Europe)」と連邦主義的な方向性を持つ「ヨーロッパ共同体 (European Community)」であって、後の「欧州連合 (European Union)」である。

ヨーロッパ評議会の目的は加盟国の経済的、社会的進歩を促進することを実現するために一体化を図ることにあつた。具体的な目的分野に人権、文化、教育、法制、社会、環境などの領域がとりあげられ、ヨーロッパ諸国間での協力が議論され、協議されている。

特に教育問題に対する専門部局としては1954年にヨーロッパ文化協定 (European Cultural Convention) の締結により組織された「文化専門家委員会 (Committee of Cultural Experts)」であった。後に、1962年には「文化協力審議会 (Council for Cultural Cooperation)」が創設され、教育の領域は受け継がれている。

ヨーロッパ評議会においては、教育問題への取り組みは全加盟国が「協定 (Convention)」

「合意 (Agreement)」を締結し、それに沿って協力を進める「協定方式」と各加盟国の国益などの利害が異なり合意に達することが難しい分野では問題に対してさらに議論を重ね、意見交換を行う、セミナーやプロジェクトを行って協調していく「プロジェクト方式」によって取り組まれている。

この「協定方式」と「プロジェクト方式」は各加盟国の主権を保持させ、政府間協力を進めていく上で必要な方式である。あくまで強制力を持った統治をすすめるのではなく、協力・協調を進める方式をとっている。これは共同体が独立した国家の集合体である以上、必然の方法であったのである。

高等教育の分野で、このヨーロッパ評議会の協力・協調の下で1950年代に実を結んだのが下記の3つの協定である。

1. 大学入学資格の相互承認に関するヨーロッパ協定 (“European Convention on the Equivalence of Diplomas Leading to Admission to Universities” 1953年)
2. 大学の学習期間の相互承認に関するヨーロッパ協定 (“European Convention on the Equivalence of Periods of Study” 1956年)
3. 学位相互承認に関するヨーロッパ協定 (“European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications” 1959年)

これらの協定の締結に際してはハーグにおいて1952年に各国の高等教育担当者と大学代表者による会議が持たれ、話し合いが進められた。

3つの協定の締結後は、各国の教育大臣会議が設置されたことにより、「協定方式」は「決議・勧告方式」へと変更され、より迅速な決定がなされるようになった。

1959年以降、1970年代に至るまでにこの教育大臣会議において高等教育の分野に対する議論がたびたび取り上げられている。以下は高等教育に関する議題を取り上げた主な教育大臣会議である。

- 第4回 教育大臣会議 (ロンドン於：1964年)
高等教育への進学者増加に関わる諸問題に関して
- 第6回 教育大臣会議 (ベルサイユ於：1969年)
高等教育への入学者数の増加に関して
- 第7回 教育大臣会議 (ブリュッセル於：1971年)
大学生、大学教員、研究者の移動に関して

この時期のヨーロッパ評議会において行われたこうした協力・協調の方式は国家主権に抵触しないことを前提に進められ、具体的には加盟国間の教育システムの相互理解を深めるた

めに情報の交換、比較研究、共通認識の構築が進められた。「プロジェクト」は4～5年の期間を設定し、テーマ別に政策領域についての研究も含めた各加盟国への推奨モデルを提示する、もしくは方針を策定するものと、より具体的な共通認識にそって設定された共通枠組みの実施をすすめるものから構成されている。

この時期のヨーロッパ評議会は、教育大臣会議に代表される国家間の意思決定のしくみの整備にとどまらず、教育研究の環境整備や教員に対するヨーロッパ規模の研究交換や交流を実現するためのインフラを整備したといえよう。しかし、1950年代に締結されたこれらの協定の実質上執行は、後に明確な相互協定へと重要な協力体制の形成を委っていったのである。協調の気運が高まっていたとはいえ、本質的な変化に至るには各国の主権と教育の関係から一元にすすむことはなかった。

ヨーロッパをめぐる国際的な協定

1960年代後期から1970年代初期にかけてユネスコが地域協力を推進し、国際的な勧告を行い、また同時に協定の制定の可能性を各国間の高等教育の同等性に対して促進活動をおこなった。その結果、ヨーロッパ地域における諸国間で協定が結ばれた。

1979年に締結された「ヨーロッパ地域の高等教育に関する学修、修了書および学位の承認に関する協定」(“Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees Concerning Higher Education in the European Region”)もそのうちの一つである。

各国の高等教育の同等性を評価するための柔軟な基準を提唱し、承認に関する情報交換システムの改良を進め、国家当局の承認を奨励したこうした取り組みは、教育における流動性をひとつのメルクマールとし「ヨーロッパの政治的分断を架橋するのに役立つ手段として当時考えられていた²⁾」ことを基盤としている。

1992年から約5年間にわたる準備の結果、ヨーロッパ評議会とユネスコの共同により、1997年には「ヨーロッパ地域の高等教育における資格承認に関する協定(“Convention on the Recognition of qualifications Concerning Higher Education in the European Region”)」が締結されている。ここでは、それまでの多国間協定よりも具体的な実施目標が盛り込まれている。この協定は2002年6月までにヨーロッパを含む43カ国に署名されている。

EU高等教育政策への沿革

ヨーロッパ共同体(EC)は当初より、教育政策を共同体の政策分野として当然に設定していたのではない。当初、関税同盟の形成や共通農業政策などの分野においてヨーロッパの中でEC加盟国間の経済共同体としての性格が強く、国民に一番近いところで行われるべき各加盟国および地方自治への帰属性の高い教育政策は、全般的に扱われたのではなく、限ら

れた経済分野に関係するもののみが部分的に扱われた。

特に教育の分野では、職業訓練および高等教育に限られた議論であった。1957年のヨーロッパ経済共同体設立条約（ローマ条約）における教育政策に関する条項は、下記の4条項のみである。

1. 第41条（共通農業政策：農業教育および研究に関する条項）
2. 第57条（資格相互承認のための指令設定）
3. 第118条（労働政策：職業訓練）
4. 第128条（経済と共同市場に関与する職業訓練のための一般条項設置）

ローマ条約によるECの設立は経済統合を構想したものであったため、加盟国の主権に関わる教育の分野に積極的に関与することはなかった。それゆえ、高等教育に関しても、職業上の流動性を促進するための専門職業上の資格などの認証に関する承認を進める以外には、ある程度の職業訓練教育の調整が主であった。それでも、教育の普及を目指してECは国境を越える学生の流動化を奨励してきた。

1971年にEC教育閣僚理事会（Meeting of the Ministers of Education）が初めて加盟国の教育閣僚を集めて行われた。「ヨーロッパ大学の設立に関して」、「教育分野における協力に関して」、「資格の相互承認に関して」の3つの議案がだされ、ヨーロッパ統合を示唆したヨーロッパ教育モデルを提案することが話し合われ、その結果、「教育分野における協力」を専門家による研究グループを結成し、報告書のとりまとめを行った。その報告書が「ジャンヌ報告（Janne Report）³⁾」として知られるものである。

1973年に出された「ジャンヌ報告」は、「教育に関する共同体政策のために」と題され、10項目からなる分析、ECによる政策立案の検討、ECによる教育政策領域の確認がなされている。この段階で、この報告ではECの教育政策の領域を以下の6つの領域に特定している。

1. ヨーロッパの次元（European Dimension）
2. 言語学習
3. 学位と資格の互換性
4. 高等教育における協力
5. 生涯教育
6. マスメディアと教育機器

ここで登場する「ヨーロッパの次元（European Dimension）」は各国で行われている教育に対して「国家中心的な視点からヨーロッパを意識した視点へと観点を拡大した次元の変化」を意味している。

1974年の第2次教育閣僚理事会において「教育分野における協力に関する決議（Resolution

of the Ministers of Education on cooperation in the field of education)⁴⁾」が採択された。「決議」自体には各加盟国に義務をもたせる拘束性は存在しないが、閣僚理事会において合意されたということには大きな意味がある。この時点で教育分野における協力を加盟国各国が合意し、それを尊重することを表明したのである。この合意は「共同体における経済および社会政策の進歩的な調和を反映しつつ、この分野に関する特別な目的および必要性に適したものでなければならない⁵⁾」としている。各国の伝統と教育政策および教育制度の多様性を尊重することに重きをおく姿勢には大きな変化があるわけではなかったものの、これはECによる主導をできるだけ避けたい各国の利害関係が優先したことの表れでもある。しかし、相対的に協調性をもったヨーロッパとしての教育政策が必要である認識は高まっており、1974年の決議を受けて教育委員会が設置された。これにより、ECの枠内で定期的に議論する場が与えられ、この教育委員会で各加盟国とECによる主導権に関する調整が行われたのである。

1976年に加盟国の政府首脳で構成させるヨーロッパ理事会 (European Council) は最初の「教育アクション・プログラム (European Action Programme)」を採択した。このプログラムは1976年の「教育の分野におけるアクションプログラムを実施に関する決議 (Resolution of the Council and of the Ministers of Education, meeting within the CoCouncil, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education)」に沿ってすすめられたのである。このプログラムでは高等教育の分野で学生の流動化と協力を推進したプログラムとして「ジョイント・スタディー・プログラム (Joint Study Programme)」を採択している。この段階で特筆すべきは、こうしたプログラムの設置はあくまで加盟国の主権を尊重したものであったことである。そのため、協力は高等教育に関して加盟国間で高等教育システムを収斂する方向で形成されるべきではないことが確認されている。ヨーロッパの文化的多様性を尊重しながらすすめるべきプログラムであると認識されていたのである。多国間にまたがる学部間のネットワークの充実にむけての協力をすすめ、またECは学生に対し、直接的に奨学金による財政支援を行った。

その後、1980年に1976年の決議をうけたEC委員会の報告書がまとめられた。この委員会から閣僚理事会へ向けての報告書には「ヨーロッパの意識 (European Awareness)」が促進されるべきであるとの各国への提言が含まれている。これはつまり、「ヨーロッパの次元 (the European Dimension)」を各加盟国の教育の中にヨーロッパ共同体に関する地理的、歴史的、政治的内容として浸透させようとするものであった。しかし、手法の上ではヨーロッパ共同体に関する学習の機会を保証することを各国に求めているにとどまり、あくまで各加盟国固有の条件と必要性に応じた方法の範囲で行うこととしていた。

こうした「ヨーロッパの次元」というキーワードをおしだしたECからの主導権獲得に向けての攻防の伏線は1985年になってようやく教育閣僚理事会の場で「教育におけるヨーロッパの次元を強化する取扱いに関する結論 (Conclusion of the Council and the Ministers for Education Meeting within the Council of 27 September 1985 “On the enhanced treatment of the

European dimension in education”)⁶⁾」によって各加盟国に承認されたのである。

「結論 (Conclusion)」という形式をとったのはこの意味するところは、「決議」よりさらに緩やかな合意である。

ヨーロッパというまとまった一つの意識を高揚させるために生み出された「ヨーロッパの次元」という認識は徐々に合意を重ねて加盟国に受容られることとなった。この合意で確認された項目は以下の通りである。

- (1) ヨーロッパ共同体を発展させるもっとも重要な要素である外国語の教授の促進
- (2) 他の国の生徒たちとの交流
- (3) カリキュラム, 教員研修, 教材におけるヨーロッパの次元の強調
 - (i) 学校のカリキュラムと教員において, ヨーロッパの次元を考慮すること
 - (ii) 他の加盟国の教員研修機関との協力を奨励すること
 - (iii) 短期の現職教員用セミナーの組織化を促すこと
 - (iv) 適切な教材の開発を支援すること
- (4) ヨーロッパ意識啓発の日 (European Awareness Day) を設ける⁷⁾

実際, ECの教育政策に加盟各国の合意が明確に示されたのは1988年「教育におけるヨーロッパの次元決議 (Resolution of the Council and the Ministers of Education Meeting within the Council “on the European Dimension in education”)⁸⁾」である。

これにより, ECによる学校教育への関与が確実に表明されたのである。この決議での「ヨーロッパの次元」の取扱いは以下のように目標として列挙されている。

1. 目標⁹⁾

- ヨーロッパのアイデンティティのために若者の意識を高めること, そして, 彼かに対し, ヨーロッパ市民が今日その発展を支援したいと考えるヨーロッパの文化と基盤への価値, とくに民主主義, 社会的公正, 人権への配慮(1978年4月・コペンハーゲン宣言)を明確にすること。
- 共同体の経済的社会的発展と, 単一欧州議定書に従ったヨーロッパ連合実現への具体的進歩への参加を, 若い世代に準備させること。
- 若い世代に, 共同体が経済的社会的空間の解放を通してもたらす利益を, そして挑戦をも意識させること。
- 若い人々に, 歴史的, 文化的, 経済的, 社会的観点から共同体の加盟国のよりよい知識を伝え, 彼らにEC諸国家の行う, 他のヨーロッパ諸国や世界の国々との共同活動の意味を身近なものにすること。

1988年の決議において、「ヨーロッパのアイデンティティ」でEC加盟国のみではなくヨーロッパという地域を意識した上で、さらに加盟国が行うべき措置を「加盟国レベル」、ECが行うべき措置を「共同体レベル」として区別することを明示している。

基本的に教育に関する権限は各加盟国の所管であることとしながらも、ECの教育政策に対する責任と役割を明確にしようとしたのである。

EC/EUの高等教育分野への取り組み

これまでのECの教育政策に対する関与はあくまで教育内容自体ではなく、教育の機会を与えるための財政的、学術的、行政的側面からの支援であった。当初ECは具体的な教育政策に関わる法的根拠を持たなかったため、ECが経済的な発展を考慮し、高等教育を涵養する方法としては直接的な介入ではなく、協調の促進と財政的支援しかなかったといえよう。

1988年以降、さまざまなEC教育プログラムが展開されてきた。高等教育に関するプログラムとして「エラスムス・プログラム (ERASMUS)」が採択されている。「エラスムス・プログラム」は1988年 - 1990年までの第I期にEC域内の高等教育機関に在籍する学生の移動の促進およびヨーロッパの次元の促進を目的として行われた。第II期「エラスムス・プログラム」は1991年-1993年に展開した。教育分野で行われるプログラムはその数を増やし、取扱いも複雑化した。多くのプログラムが内容に重複する箇所もあり、受付窓口の違いから起こる混同など、制度の面では乱立状態であったことも確かであった。

こうした状況の中、ECの推し進めてきた「エラスムス・プログラム」は1990年代に「ソクラテス・プログラム」の中に組み込まれ、さらにソクラテス・プログラムの中のエラスムス・プログラムは第一次から第二次へと進展した。

EUの政策として欧州委員会が高等教育分野で具体的な方策として推進したのが、エラスムス・プログラムであった。1987年にジョイント・スタディー・プログラムの後継として採択された時のエラスムス・プログラムは正式名称，“European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (大学生流動化のための欧州共同体活動計画)”であった。この時のエラスムス・プログラムの主たる目的は、欧州域内の大学生の短期交換留学制度を促進することであった。その後、エラスムス・プログラムは、EUの高等教育政策としてさらに深化した「ソクラテス (SOCRATES)」プログラムとなり、普通教育と高等教育にかかわるプログラムを包括した。その中で高等教育に特化したプログラムが現在のエラスムスであり、このソクラテスの中のエラスムス第1次プログラムが1995年から1999年までの5カ年であり、第2次プログラムが2000年から2006年までの7カ年である¹⁰⁾。

「エラスムス・プログラム」の効果は学生の流動化すなわち留学する学生数の促進には大きな貢献をした¹¹⁾。しかし、後述するEUの目標とする高等教育政策は学生の移動だけでは

なく、ヨーロッパとしての経済的発展に向けての政策でもある。

一方、教育の分野をEUによる政策の対象として法的根拠を明確にしたのは1993年のマーストリヒト条約にヨーロッパ市民の育成に関する政策への取り組みを126条および127条で挿入したときからである。それ以来、法的根拠が明示されるようになり、現在のヨーロッパ市民の形成に役立てようとし、EU主導を呈する傾向になっている。その根底には高等教育における国境を越えた協力は、ヨーロッパの競争力を強化することにつながり、加盟国に経済的な利益をもたらすという考えがある。この流れはアムステルダム条約での149条および150条にも継承されている。

こうした高等教育の分野においてEUが政策分野として取り組む基盤を整えてきた動機は、「リスボン戦略 (Lisbon Strategy)」でさらに明らかとなった。リスボンの欧州理事会では「EUはグローバリゼーションと、知識を原動力とする新しい経済の挑戦から生じる大転換 (aquantum shift) に直面している」と断言し、世界で競争力を持ったEU経済を形成するために「知識を基盤とした経済発展」をおこなう改革を推し進めることを決めた。

2000年3月のリスボンで開催された各加盟国の教育相、青少年問題担当相および職業訓練担当相らが「生涯学習会議」をもち、その中で2000年1月から2006年12月までの7年間の計画として教育、職業訓練および青少年交流に関する事業の開始を正式に承認した。「より質の高いより多くの雇用と、より強い社会的な結束を伴って持続可能な成長ができるような、世界でもっとも競争力と活力を有する、知識を基盤とした経済」を構築することを目標としている。

教育政策においては、その帰属性の高い次元での政策実現が適切であるとされるために、サブシディアリティの原則が教育政策には適用され、各国に実質主導権は据え置かれている。しかし近年の傾向として、超国家的なEUの影響が大きくなっている。たとえば、各加盟国への基礎的な情報の提供がEURYDICE (ブリュッセル本部)¹²⁾ から報告書として発信されている。それぞれの報告書は各国の教育の現状、教育政策を比較し、なおかつ提言を含めている。各国の報告書は半年毎の議長国指導による教育相会議において、決められたテーマに関して半年ないし1年以上かけられてブリュッセルに集められ報告書が発行される。この報告書が各国の教育政策に間接的、直接的に与える影響は少なくない。しかし、あくまで、EUでは「多様性の中の統一」を目指しており、その活動自体は各加盟国の政策を補完するとの位置づけによるものであるとしている。

こうしたEUの動きを擁護するようにヨーロッパを舞台とした動きが現在に至ってヨーロッパを中心とした国際的な場でもある。1999年に国単位だけではなく、欧州29カ国31名による各国内の行政区分の教育担当大臣クラスが一同して会して行った「ボローニャ宣言 (Bologna Declaration)¹³⁾」では高等教育に関する共同宣言を署名し、「ヨーロッパ高等教育圏 (European Higher Education Area)」の設立を謳い、2010年までに具体化させることを宣言した。この宣言に基づく具体的な改革動向が「ボローニャ・プロセス」と呼ばれるものである。

サブシディアリティーの原則が最大限適用され、加盟各国の専管事項として残されている教育政策に対して、EUの影響が強くなることについて、必ずしも全ての加盟国の国民が好意的に受け止めているわけではなかった。これは1998年に欧州委員会が発行したユーロバロメーターの数値の中に見ることができる。1998年春の世論調査では教育の分野でサブシディアリティーの原則を支持できないと回答するEU市民が平均で35%となっている。これは生活に直結する教育および文化政策に関しては自国政府に多くの決定権を持ってほしいという選好を示すものである。

しかし、加盟国がEUを情報収集および交換の場所として議論の場であると同時に情報共有の場としているため、EUが積極的に各国の教育政策に加盟国の総意として一定の教育政策の方針を提示し、影響を与えていることは明らかである。特に学生の流動化を域内で進めて、一国単位ではなく、ヨーロッパ全体として高等教育の水準を引き上げるためにはEUによるイニシアティブが欠かせない。

もっとも学生の流動化を域内で促進するためには国家間で相互の教育機関の認証が必要となる。そのためには、多国間で高等教育機関相互にネットワークを形成し、協力体制を確立する必要が重要となってきた。そのために、協調的な教育システムに必要とされることは、従来、個々の高等教育機関の間で締結していた双務協力協定に基づく単位の互換、学習に関わる読替えなどを多国間で形成するネットワークの効率化であるこれを合理的に進めるためには、ヨーロッパの域内で多国間に渡り双務協力協定を締結することが必要であった。この網羅的な協定締結の要を担ったのが欧州委員会であった。それまで個別に行ってきた協定の締結を欧州委員会と個々の大学との間で契約を締結させることにより効率化を図り、ネットワークづくりを促進した。また、これに必要な財政的援助を個々の大学に提供する必要もあった。そうした教育の制度、多国間にわたる多次元の協定の促進から「ヨーロッパの次元」を効率よく実行するためにもEUによる介入が必要となっている。

経済発展と高等教育

1990年代後半以降、経済発展を目的とした高等教育の需要の高まりが、ヨーロッパ各国で起こった。特に中・東欧諸国では国内の高等教育の供給が需要の伸びに追いつかず、国境を越えて他国の教育プログラムを利用して需要を満たそうとする例が増えた。

また、アメリカを始めとする世界規模の高等教育市場という概念に国際的な競争概念が持ち込まれることになった。そうした課題への対処のためにヨーロッパの高等教育政策は一国では対処できない問題を抱えていることを認識してきたのである。ヨーロッパを中心とした状況の変化に加え、世界的な規模の高等教育市場では圧倒的な米国の優位が認識されていることもヨーロッパとしての教育政策が必要と望まれる大きな理由である。

こうした米国優位に対抗する手段として、ヨーロッパ高等教育圏の創設が早急な課題とし

て必要とされている。リスボン戦略でかけられた2010年までに「世界で最もダイナミックで競争力のある知識基盤社会の構築」の目標は、教育・研究・技術革新に最も関係の深い高等教育に大きな影響を与えた。エラスムスの目標はまさにリスボン戦略に必要とされた知識基盤社会の構築に欠かせないヨーロッパの高等教育の強化と合致し、高等教育の質と量の向上が知識社会化の原動力となり、国際経済の中で欧州が知識基盤を高め競争力を持つための必須条件とみなされた。ヨーロッパの「国際的な競争力」として必要となる主要な資産である人的資本をいかに効率よく蓄積するかが重要な鍵である。それを実行できる場が高等教育政策の分野であるため、EU域内の多国間で協調した政策的な効率化を図ることがEUでは求められている。

経済発展と高等教育は、教育を準公共財¹⁴⁾として捉え、人的資本論に基づく資本の増加を促進することでヨーロッパ全体にプラスの効果を引き出そうとする点で接点をもつ。

教育のもつ特徴を経済学的に整理してみると、教育が外部性を持つことが挙げられる。近年、教育は経済学的なアプローチを吸収し、その結果ともいえる教育の市場化の進展が英米を中心に行われている。そこでは、学校選択制などの規制緩和を行い、自由な競争を教育機会市場でも行うべきだとする。それに対して、教育、特に高等教育のもつ外部性を強調する立場では、個人のためだけに教育機会が与えられるべきではなく、社会全体にとって望ましい教育供給を行うべきとなる¹⁵⁾。すなわち、所得が低く教育機会が得られない場合には、公教育によって、教育を公共団体が供給することが重要となる。教育がそれを享受した本人だけではなく、当該者が次に生産する財サービスを通じて社会全体の厚生が高まるとすれば、教育は私的財の性格ではなく準公共財の性格を持つ。高等教育が外部性を持ち、準公共財であるならば、市場のみに任せると過小供給になり、社会全体には最適供給がなされなくなる。さらに、経済学では教育が個人の人的資本を高めるだけでなく、経済全体の人的資本も高めるといふ外部性を考慮した人的資本論 (human capital) に着目し、その経済成長に与える影響を教育のもつ正の外部性と考えることができる。EU域内で、この外部性が大きくなれば、EU全体の経済成長、ないしは国際競争力も高まるものと考えられる。

すなわち、高等教育でヨーロッパの市民の資質を上げ、経済的な成長につながる「国際的競争力」につなげようとするのであり、それが可能なのである。

EU域内で高等教育の機会を増やし、協力して各国の高等教育の質を上げることでEU加盟国の国際的な競争力をつけようとするのである。そのためには大国であるアメリカやアジアに対抗するヨーロッパとしての協力が不可欠となる。こうした観点から、高等教育政策は一国の政策にとどまらず、ヨーロッパというより広い次元で扱われる必要性が高まっているのである。

加盟国の拡大と通貨統合、そして欧州経済領域の成立で巨大な欧州労働市場が出現したことによるヨーロッパの多国間の共生は複雑にいろいろな局面でさらに結びつきを深くし、またヨーロッパとしての競争力を必要としていることが、本来教育という国民にもっと近い場

所で行われるべき分野へEUが政策を持って介入する理由である。それと同時に、域内労働市場における高度な知識力の需要は、技術的にも学術的にもグローバル経済の中のヨーロッパとして国際競争力を強化するために必要性が高くなってきているのである。

EU高等教育政策とEUのガバナンス

EUの高等教育政策に対する加盟各国との政治的手法として、行われているものがEUの高等教育政策におけるガバナンスである。歴史的な変化から見られるEUのガバナンスは、これまで大きくは3つの時期に分類して考察することができると考えられる。(1) 1950年代から1980年代にかけて共同体の教育分野への職業訓練および経済関連問題としての関与の時期、(2) 1980年代後半から1993年までの各国の主権を尊重しながら調整を図りつつ、加盟国と共同体の協力・協調が進められた時期、(3) 1994年以降現在までのヨーロッパという枠組みをあわせ持って協力・協調を体系的に加盟国とEUが政策として扱うようになった時期である。

これまで見てきた歴史の流れの中で、ヨーロッパでは常にその根底にそれぞれの文化的、社会的多様性を尊重する誇りは捨てられていない。特に教育という最も国民に近い場所で行われるべきものに対しては、互いに理解しあい、ともに向上しようとする妥協ではない歩み寄りが行われてきている。EUの高等教育政策は決してヨーロッパ連邦を築くための急速な統合の象徴ではない。EUの主導に従うべき整合性のある時点で加盟国各国は権限の移管を行っているのである。EUは超国家的な機関として未完であり、純然と経済共同体であった時代には国家主権に手を加えないことが重要とされ、国の利害を代表する加盟国の利害が優先された。そこには共通の利害が存在しない限り、ECを舞台とした展開は極力避けられてきたのである。しかし、協力により加盟国間でお互いの情報と英知を交流させることでそれぞれに有益である方向性が探れた状況でようやく協力体制をとることに加盟国が合意をし、この段階では国の利害を代表する加盟国閣僚とヨーロッパ全体の利害を主張するEC委員会の間で主導権めぐって攻防戦が繰り広げられた。高等教育政策が経済成長に必要な政策であり、加盟国独自で完結するよりむしろヨーロッパ全体で取り組むことがより有益であることが認識され合意された時点で、ようやく共通政策分野という認識が各加盟国に浸透し、その結果、各加盟国はEUの高等教育政策として受容られることに同意したのである。

1980年までの第1期は国家主権の壁に阻まれて共同体の共通認識をもった政策分野としては受容られなかった時期であった。第2期である1980年代から1990年までは共通認識を高めていき高等教育の分野に「ヨーロッパの次元」考えを取り入れることの必要性に各加盟国は合意し、ECの政策を受け入れようとする声明を発した時期と捉えることができよう。第3期の1994年以降は、EUの高等教育政策をヨーロッパのレベルで協調しながら取り組むべき分野であることを確認し、条約上もEUの所管分野として設置する法的根拠を示した時期であ

る。協調・協力が探られてきたEUのガバナンスの方法は合意を得るための交渉であった時期から、現在では多次元で協力、協調を繰り返す方法へと変化を遂げてきた。

しかしこれまでのところ、EU高等教育政策のガバナンスは、あくまで各国間の協調を促進するための補完的なものであった。各加盟国間で個々に協調、調整される二国間協定に間接的に調整的な場で関与するというものであった。高等教育が正式にEUの共通政策分野として採択されて以来、EU高等教育政策は単一欧州議定書に補強され、また条約改正により法的根拠を得た。そして、ポーニャ宣言での政治的信念を確認し合い、さらにはリスボン戦略で具体的な戦略を提示する事を通じて、現在、EUがイニシアティブをとるようになったと考えられる。

このEUのイニシアティブに関してガバナンスのあり方を欧州委員会は2001年に出した『ガバナンス白書 (COM(2001)428)』に照らしてみると、EUの高等教育政策に適用されている政策方式は開放型政策調整方式 (Open method of co-ordination: OMC) 方式であることがわかる。EUの共通政策目的に教育が正式に取り上げられるまでの間もヨーロッパという地域を意識した各国の高等教育分野の政策はヨーロッパ評議会などの場所を通じて、調整、協調という手法がとられてきた。こうした背景から、EUの政策分野とすることに加盟国との合意が得られた後も、調和化 (Harmonisation) 路線を重視した開放型政策調整方式が採用されている。教育の大きな流れに対してはEUおよび各加盟国政府の協調が繰り返し確認されているが、実態面では学生の流動化を進めるという面では一定の効果をあげているが、ヨーロッパの国際競争力に直接つながる高等教育の真の問題点である高等教育の質の向上、ヨーロッパの諸国民の人的資本の価値を高める方策は未だ大学の自主性に任せている。より体系的な執行力が期待される協調・協力のすすめられるガバナンスが今後のEU高等教育政策の課題となっている。

結びにかえて

EUの高等教育政策はEUの統合促進の中で新たに注目を浴びた新しい政策分野ではない。高等教育政策としてはそれぞれの国でヨーロッパでは古くから隣国との協調をはかる方策がとられてきていた。ヨーロッパ諸国がグローバル経済の中でアメリカやアジアに対抗できる国際的競争力をもつためには高等教育によるヨーロッパ諸国民の人的資本の価値を高めることがEU加盟国の間では早急に対策をとるべき必要な懸案となっている。国際的な競争力の低迷の状況の打破がEUの課題であるが、その根底に必要とされる高等教育の向上は加盟国のそれぞれの国もしくは地方自治体が教育政策の執行力を行使してきた。高等教育に関しては大学の自主性に委ねたままでは十分な成果を挙げられないことも顕著になってきた。そのため、ヨーロッパ全体を巻き込んだEUの高等教育政策が必要となっているのである。EUの高等教育政策の必要性は共通の理解のうえに成り立っているが今後はEUのガバナンスをよ

り効率のよい、執行力のあるものにするためにどのようにしてEUと加盟国の間で主権問題を考慮しながら展開するかが現在のEUとEU加盟国の課題である。そのためにはEUの執行力を増すようなガバナンスの手法が採用される必要があるように思われる。

注

- 1) 久野弘幸『ヨーロッパ教育』pp. 21-25.
- 2) ウルリッヒ・タイラー/吉川裕美子訳「Mutual Recognition and Credit Transfer in Europe: Experiences and Problems (ヨーロッパにおける学位の相互承認と単位互換—経験と課題—)」p.33. 著者はこの中で「1975年にヘルシンキで開催されたヨーロッパの安全と強力に関する会議の最終法で、教育における国際的な流動性は、参加国の学生、教師、研究者が相互に許容しうる条件の下で、互いの教育、文化、学術的期間へのアクセスを目指す手段であると認められた。」と説明している。
- 3) EC Bulletin Supplement 10/73 "For a Community policy on Education".
- 4) Resolution of the Ministers of Education on cooperation in the field of education (OJ C98, 20.08.74).
- 5) 前出：久野「ヨーロッパ教育」p.36より引用。また、久野氏によるこの「決議」と「決議案」の原則第1項の比較検討がなされている。決議案では「単に社会的・経済的目的を達成することとまらない」と発展性を前面におしだしているが、実際の決議では「適したものでなければならない」と抑制的になっていることを指摘している。
- 6) Conclusion of the Council and the Ministers for Education Meeting within the Council of 27 September 1985 "On the enhanced treatment of the European dimension in education", Council of EC General Secretariat, European Education Policy Statements, Third Edition, 1987. 143.
- 7) 前述、久野、p.51より『表1-10「85年結論」におけるEC教育政策の課題』を引用。
- 8) Resolution of the Council and the Ministers of Education Meeting within the Council "on the European Dimension in education" of 24 May 1988 (88/C177/02), 1988.
- 9) 前述、久野、p.53より『表1-11 EC「教育におけるヨーロッパの次元」決議の目標』を引用。
- 10) エラスムス・プログラムは高等教育機関における学生と教員の交流をプログラムしたもので、ソクラテス計画が1995年からの第1次5ヵ年を経て、第2期の2000年から2006年までに引き継がれているソクラテス計画第1期に割り当てられた予算は8.5億ユーロ（約952億円）、第2期に割り当てられた予算は18.5億ユーロ（約2072億円）である。その中でもエラスムス・プログラムには予算のほぼ半分が割り当てられている。地域統合と国際交流EUを参照】
- 11) ウルリッヒ・タイラーに代表される「エラスムス・プログラム」の評価は、限定的なものである。学生の流動化に対する効果は留学する学生数の増加という成果につながってはいるが、これがヨーロッパの人々と加盟国への経済的発展に結びついているかどうかには疑問が残るのが現状である。
- 12) EURYDIC (European Information Network in the European Community), 欧州委員会の教育、訓練、青少年担当局のシンクタンクとして教育の研究、情報ネットワークの機能を担っている。
- 13) 29カ国31名のヨーロッパの教育担当大臣クラスの者が合意した2010年までの計画では、雇用機会の増加とヨーロッパの高等教育の国際競争力の強化を目指している。その方策として学位制度の互換性を高めるための教育制度の統一、平準化、単位相互認定制度などカリキュラムの開発に積極的に協調体制を取ることを宣言している。
- 14) 公共財とは非排他性、非競争性の性格を持つ財であるが、準公共財とはどちらかが十分満たされていない財をさす。高等教育の場合、多くの国で学費が存在するため、非排他性を十分満たさないことがあり

得る。ドイツの場合では大学に学費がかからないため、公共財といえよう。

- 15) 教育の外部性に関する実証研究は数少ないが、Morretti (2003a, 2003b) では大卒割合の高い地域では賃金が高いことを発見している。また、Riddle (2005) は、先進国では高等教育の社会的便益が高いと言うことを指摘している。

参考文献

- Commission of the European Communities, "European Governance-A WHITE PAPER-", COM(2001) 428.
- Teichler, Ulrich (1998) "The Role of European Union in the Internationalization of Higher Education", in Scott, Peter (ed.), *The Globalization of Higher Education*, Buckingham: SRHE/Open University Press, pp88-99.
- Teichler, Ulrich (1999) "Internationalisation as a Challenge for Higher Education in Europe", *Tertiary Education and Management*, Vol5, No.1, pp5-22.
- ウルリッヒ・タイヒラー/馬越徹・吉川裕美子監訳 (2006) 『ヨーロッパの高等教育改革』
- 園山大祐 (2000) 「EUにおける教育政策の進展」『大分大学教育福祉科学部研究紀要』 pp.591-597.
- 久野弘幸 (2004) 『ヨーロッパ教育—歴史と展望』 玉川大学出版部
- 福田耕治編 (2006) 『欧州憲法条約とEU統合の行方』 早稲大学出版部
- 吉川裕美子 (2006) 「欧州高等教育におけるグローバリゼーションと市場化」, 『比較教育学研究』 32, pp.125-163.
- 吉川裕美子 (2003) 「ヨーロッパ統合と高等居育成策」『学位研究』 第17号, pp.71-89.