

フランスの大学における契約政策の展開とその将来

— 事務総局計画総庁の評価に基づいて —

大場 淳¹

フランスでは、原則として大学は国立であり、また、その他の高等教育機関の多くも国立であって、法律で自治を有することが定められている¹。これらの機関の提供する教育は低廉な登録料²を除けば無償である一方で、自主財源は非常に限られており、人件費や設備費を主とするその経費の大半は国から配分される予算によって賄われている。

そうした中で、予算の一部を国との契約によって大学等に配分する契約政策(*politique de contractualisation*)が1980年代から導入され、大学の方針と国の政策との整合性を図りつつ予算を配分する制度ができた。この制度は、大学等がその政策を確立し、国との交渉を必要としたことから、大学等の管理運営や意思決定の在り方等に対して多大な影響を与えることとなった。また、日本との対比においては、契約政策は、このほど実現された我が国の国立大学法人化と多くの類似点を有することが知られている(大場, 2003)。

契約政策が始められて十数年が経過したが、このほど、契約政策の包括的な評価が政府(事務総局計画総庁)によって行われた。本稿は、フランスの大学の予算について概説し、契約政策の導入とその展開について述べた後、当該評価の概要を紹介する。日本の国立大学の将来を一端なりとも占うとともに、今後の在り方に関する研究等に資することができれば幸いである。

なお、事務総局計画総庁が評価の対象を大学に限ったことから、本稿においても大学についてのみ記述する。大学は最も多くの学生を受け入れる高等教育機関であり、また、大学に関することの多くは他の国立高等教育機関にも当てはまることであることから、フランスの高等教育における契約政策の概要を知るには大学のみで十分であると考えられる。

I 大学の予算

1. 概要

各大学の予算は、財源が多様であることから、全体を把握することは容易ではない。1997年のある総合大学の例(*Groupe de travail de la CPU sur le budget global des universités 2002*、以下特に断りがない場合本節は同書に拠る)では、大学運営経費である狭義の大学年間予算(*budget annuel stricto sensu*)は、全体予算の四分の一程度であった。大学全体予算のうち最も大きい割合を占めるものは、国から直接本人に支給される教職員給与(契約職員を除く)であり、これは全体予算の約半分を占める。残りの約四分の一は、奨学金、国の直接投資による設備費、学内に設置される地方学生厚生センター(*centre régional des œuvres universitaires et scolaires: CROUS*)³の運営費・人件費、各研究単位に対して交付される国立科学研究センター(*Centre national de la Recherche scientifique: CNRS*)等の研究振興機関からの研究費等である。

1999年の全大学の予算(狭義)は137億フランであるが、そこには、上記大学の例に見

1 広島大学高等教育研究開発センター; oba@hiroshima-u.ac.jp

られるように、教職員人件費、奨学金、国からの直接設備投資等が含まれない外、大学内にあって自律性を持って運営される CROUS や教員養成センター(institut universitaire de formation des maîtres: IUFM)等の経費は含まれない。この狭義の大学予算の財源は、図 1にある通りである。国（国民教育省^{iv}及びその他の省庁等）からの予算が 6 割を占めるが、その中には契約によって配分される予算が含まれている。

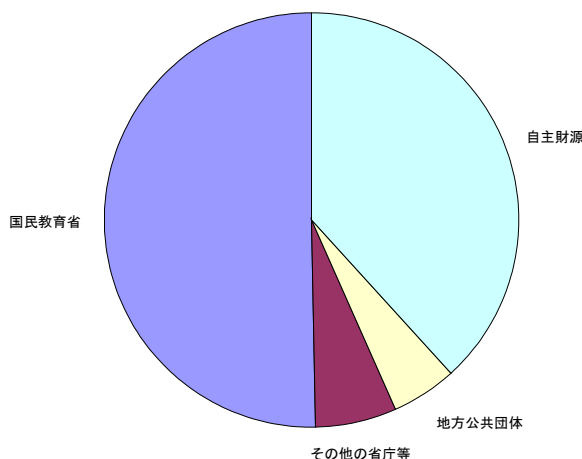


図 1 大学予算（狭義）の財源の比率（1992-1998 年平均）

自主財源はもとより、国から配分される予算は、契約によって配分される予算を除けば、基本的には包括的に配分され、学内における使用は各大学の裁量に任されている。研究費を除く契約による国の予算配分は、開始当初の 1990 年には 5%であったが、1999 年には 10%を上回った（詳細後述）。

2. 国の大学運営予算

直接に教職員に支払われる人件費等を除く国から大学への予算配分（交付金）は、SAN REMO^vによってほぼ機械的に配分される包括的運営交付金等、概ね以下の四つの区分から構成される。

- ① 包括的運営交付金(dotation globale de fonctionnement: DGF)
- ② 契約による交付金(dotations contractuelles)
- ③ 各種の支援交付金(dotations de soutien diverses)
- ④ 国・州共同計画契約^{vi}に基づく一部の投資的交付金(certaines dotations d'investissement au titre des CPER)

契約による交付金を含む 2002 年の予算額は、運営補助金(subventions de fonctionnement)が 1,160.1 百万ユーロ、各種支援金(soutiens divers)が 36.6 百万ユーロ、投資的補助金(subventions d'investissement)が 552.9 百万ユーロ、合計 1,749.6 百万ユーロであった。

3. 研究費

大学の研究費は、大別して、①研究に従事する者の人件費（研究に従事する割合に応じて算出^{vii}）、②人件費外の国からの直接・間接の支出（契約による配分を含む）、③その他（地方公共団体や企業からの受入れ、自主財源等）から構成される。①の人件費につい

ては、2002年の研究関係の給与は約1,500百万ユーロであり、契約外の研究手当(allocation de recherche, hors contrat)は215百万強ユーロであった。人件費外の研究費については、2001年は986百万ユーロで、そのうち85%は公財政からの支出であり、そのうちの約半分は国からの直接の支出によるものである(図2)。

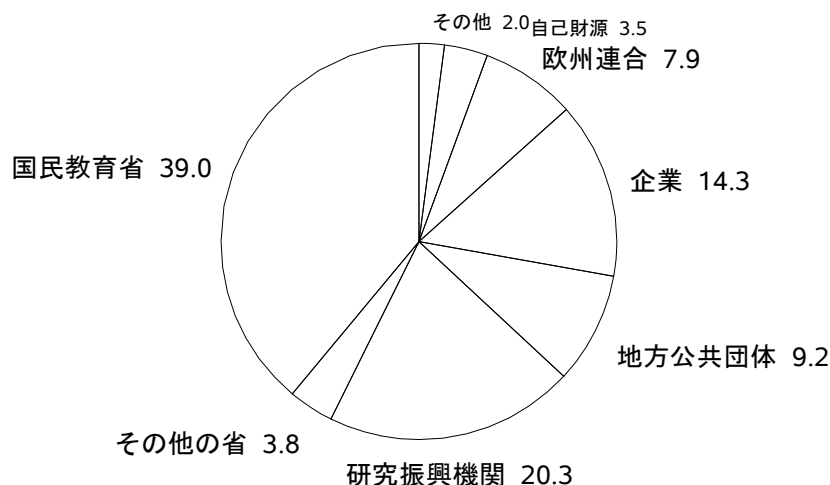


図2 大学の研究費(人件費を除く)財源の内訳(%、2001年)

国からの支出のうち、契約による配分は約8割(2002年は83%)を占めるが、これらの予算は国から大学に対して学内の研究単位単位で配分されており、当該予算に関しての大学(執行部)の裁量は限られている^{viii}。

II 契約政策について^{ix}

1. 契約政策の始まりと展開

国の政策における契約の導入は、1967年の公企業に関するノラ報告(Rapport Nora sur les entreprises publiques)に遡ることが出来る。この報告を受けて、契約は、国と他の公的機関(法人格を有する)との間の関係を規定する方策として導入されることとなった。契約政策の目的は、国の政策の形成と実施を容易にすることにあつたとされる。

大学への契約政策の導入については、1975年のビラール・ド・ランスにおける大学長会議主催のシンポジウムにおいて、国民教育大臣がその意向を表明している。そして、1984年の高等教育法(サバリ法)第20条^xが国と大学等との契約について定めたことによって、大学へ契約政策を適用することが可能となった。同条は、大学等の「教育・研究・文献情報サービス(documentation)の活動は、第19条で定める高等教育地図^{xi}の枠組において、複数年間の機関契約(contrat d'établissement)の対象となることができる。この契約は、機関の義務の一部を定めるとともに、必要な予算や職員配置について規定し、これらは国から配分されることが可能である。これらの予算措置は、財政法の規定する範囲内において、年毎に配分される。機関は、契約で定められた事項の実施について定期的に報告する。報告書は、第65条で定める大学評価委員会(CNE)^{xii}に提出する」と定めている。

契約政策は、1980年代半ばから研究分野において始められた。1989年からは常勤職員

人件費等を除く大学の活動の全分野に拡大され、翌年から制度が適用されていった。その直接のきっかけは、バカロレア合格者の増大に伴う学生の大量進学に対応するためであり（図 3）、大学に責任と自律性を与えて、各大学が自主的に対処することを促すことにあるとされるⁱⁱⁱ。契約は、1992年までにはほぼ全ての大学と締結され、本政策は一応の成功を見たところである。

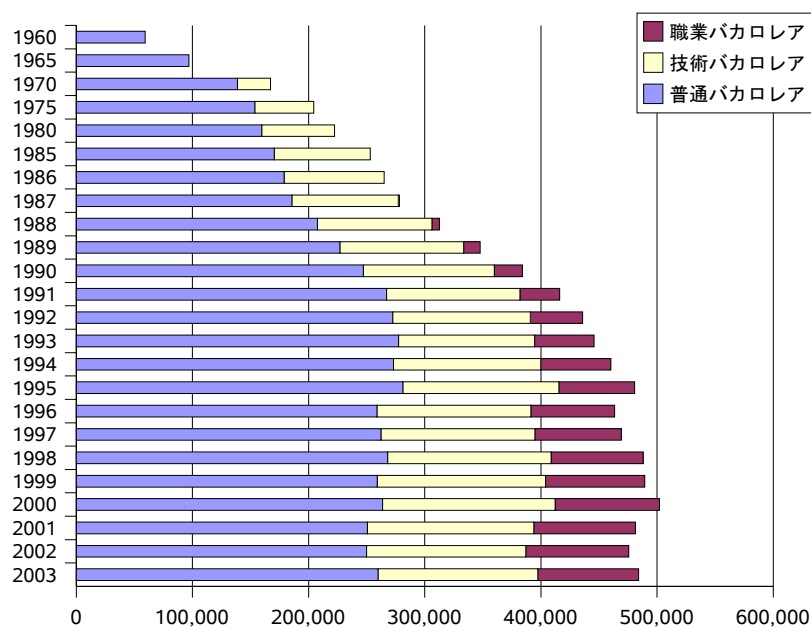


図 3 バカロレア合格者数の推移

1994年には、他の教育研究機関との連携活動が契約に盛り込まれることとされ、翌年から機関の契約と研究（CNRS 所管部分）の契約は一つの契約となった（ただし、両者は依然として二つの部分を構成し、国側の契約締結者も国民教育省と CNRS の二者である）。1998年には契約政策の全面的な見直しが行われ、国家学位授与権の設定、研究単位や博士課程の認定、教育・生涯学習活動に関する新技術の開発政策、資源配分計画の枠組も契約に盛り込むこととされるとともに、次の 4 点が重点とされた（1998年 5 月 22 日付国民教育大臣通達）。

- ① 教育の発展とその有効性の改善。
- ② 学生生活：学生団体、学生生活の条件、文化・スポーツ活動と学生の福利厚生計画。
- ③ 研究振興機関との連携による研究の発達。
- ④ 地方公共団体、職業界、その他の国内外の教育訓練機関との連携政策。

2000年からは安全に関する費用が契約に含まれるとともに、CNRS 以外の研究振興機関との契約も単一の契約に盛り込まれることとなった。そして、2002年からは高等教育地図が契約において重視され、高等教育の提供における地理的な整合性を図ることとに対して一層の注意が払われるようになってきている。

2. 契約政策の目的と意義

契約政策の主たる目的は、①国と国家施設との間に新たな関係を成立させること、②大学の自律性を拡大すること、③複数年にわたる戦略的計画を立てることによって責任を明

確にすることの3点であるとされる。大学の教育・研究に関する政策の基本方針は、国が規定(définir)し、運営(piloter)することとされているが、契約政策は、国の政策立案・決定について大学が国と交渉することを可能とした。そして、そのことは、大学の管理運営や地域との関係等に多大な影響を与え、その自律性の拡大へと結び付いたのである。

ミュスラン (Musselin 2001、以下同書を引用) において、契約政策の導入は、学問領域の理論によって動かされて個々の大学の事情をあまり参酌しなかった国の行政の在り方を否定し、「大学を手続きの中心に据え、学問領域に基づく基準を最小化或いは周辺化し、それまで後見的な運営方式 (訳者注: 各大学の教育の在り方や教員人事等をそれぞれの学問領域で決定すること) を特徴付けていた実践と原則を数箇月のうちに覆してしまった」と述べている (105 頁)。

しかしながら、このような大学の自律的運営は、フランスにおける政治的動乱を経て制定された 1968 年の高等教育基本法 (フォール法) において、既に目指されていたことであった。同法は、大学に自治を与えるとともに、学長の権限を強化し、外部者を含む全員参加型の自治体制等を整備した。それまでのフランスの大学は、二つの大きな力学で動いていたと言われる (53 頁)。一つは、万人に平等に高等教育を提供するという力学であり、国家学位や大学の地位・構造の調和、全国への均衡な配置、無償制等を含む国家制度の構築として現れる。他方は、学部支配の力学であり、これはパリ大学を頂点とする各学問領域に閉じた構造をもたらし、大学として一体的に機能することを妨げていた (「学部共和国(République des facultés)」の構造)。後者の力学は、1968 年の高等教育基本法制定の際に、学部が解体され複数の学問分野からなる組織へと大学が変革されたことによって消滅したはずであった。

しかし、学部支配構造はその後も形を変えて残り、1984 年の高等教育法 (サバリ法) の制定後も状況は変わらなかった。ミュスランは、この状態をもって、「学部共和国」としての大学は解体されたものの、「学問領域の後見下の大学(universités sous la tutelle des disciplines)」に置き換えられたに過ぎないと述べている (55 頁)。その結果、大学は同一的で差がなく、教育は学問的な性格が強く社会の需要に対応できず、学生の就職も限られたものとなった。そして、そのことは、グランド・ゼコルを始めとする大学外高等教育機関の発展を促し、他国に例を見ない大学以上の威信を持った高等教育機関の存在を許すこととなったのである。

契約政策は、国が大学に焦点を当てた政策を進めることによって、上記のような強固な学問領域支配体制を崩し、国と大学との関係を変え、また、大学内の力学にも多大な変化をもたらした。この結果、大学は唯一のモデル(l'Université)に拠るものではなくなり、「(多様な) 大学の出現(émergence des universités)」 (135 頁) をもたらすこととなった。各大学は、「大学政策を練り上げ、集合的な計画を策定し、取るべき方向や考慮すべき優先順位を共同で決定する」ことが求められ (134 頁)、大学管理運営に関して、合理化及び専門化が図られるとともに、その統治(gouvernement)方法が強化されることとなったのである (135 頁)。

3. 契約政策の内容

契約は各大学が策定する計画に基づいて、大学と国民教育省との間で交渉され締結される。その際には、前期の契約の成果が参酌される。契約の期間は 4 年であるが、契約は全

ての大学と同時に締結されるのではなく、四つの大学群に分かれて毎年順番に締結される (vagues contractuelles A-D)。

国民教育省は、契約に先んじて手引き書を関係大学に配布し、契約に際しての国の方針を示している。2003-2006年の契約に向けて示された方針は以下の2分野6項目にわたり、手引き書において116頁を費やして詳細に説明されている (国民教育省 2001, Mode d'emploi: Politique contractuelle dans l'enseignement supérieur et la recherche Vague A 2003-2006)。

(1) 使命にかかる方針

- ① 教育の提供、文献情報サービス(documentation)、学生生活、組織、管理
- ② 研究、技術、博士課程教育
- ③ 国際的な門戸開放に関する政策

(2) 使命遂行支援にかかる方針

- ④ 人的資源管理
- ⑤ 資産
- ⑥ 教育・研究・管理のための情報通信技術

各大学は契約初年の前年2月末までに、前期契約の成果一覧、大学戦略についての梗概、上記方針への対応、これらとは別に研究に関する契約にかかる書類一式 (博士課程教育施設の認証申請、研究単位の承認申請等) を国民教育省へ提出しなければならない。これらを基に各大学は国民教育省と交渉し、そして契約が締結され、それにかかる予算配分を受けるのである。

大学がこうした資料を作成し、国と交渉して予算を獲得するためには、大学が自己自身や置かれた環境についての分析を進め、その強みや弱点を明らかにして、取るべき方向付けや優先事項の設定を行うことが不可欠である。そうでなければ、大学の要求は、根拠のない説得力に欠くものになってしまう。そのため、大学管理運営の改革が取り組まれたことは前述の通りであり、その取り組みの温度差はその後の大学の発展に影響を与えてきているところである。

4. 契約の交渉と締結

国民教育省側で契約締結に至るまで大学との交渉を主として担当するのは、大学顧問 (conseiller d'établissement) と大学担当官 (chargé d'établissement) である。前者は国民教育大臣によって大学関係者 (元学長が多い) から任命され、大学の計画策定等について助言する。後者は国民教育省の事務官であるが、各大学に赴いて、それぞれの担当者と直接に話し合い、国の高等教育政策の方針を伝えるとともに、大学の状況の把握に努め、計画立案について助言するとともに国の政策と大学の計画との整合性を図るよう大学との調整を行う。契約に至るまでの国民教育省と大学の交渉は、表1にあるような3段階で行われる。

表 1 契約締結までの交渉の過程

	交渉の段階	交渉の内容
1	包括的交渉段階 (étape d'échange global)	大学の基本的優先事項についての話し合い。国民教育省の政策と大学の方針との比較。

	交渉の段階	交渉の内容
2	特定領域交渉段階 (étape d'échange spécialisé)	懸案となっている幾つかの特定の領域についての話し合い。 大学長も参加する。
3	契約完結段階(étape de finalisation du contrat)	大学長と国民教育省高等教育局長による最終的な契約の仕上げの段階。

(出典) 国民教育大臣 1998年5月22日付大学長等宛通達

これらの交渉の過程を経て、契約（研究にかかる部分を除く）は、大学の管理運営評議会[※]の議決の後、国民教育省高等教育局長及び大学長の両者によって署名される。

5. 契約政策による予算の配分

国は、人件費等を含む国が支出する大学予算全体の8割を直接に管理しているが、現在、残りの2割のうち三分の一弱程度が契約によって配分されている予算である。この割合は、1994年に約2割に低下したのを除けば、ほぼ一定で推移してきている（図4）。

しかしながら、その内訳を見ると、維持管理費等において契約による配分が相対的に減少してきているのに対して、大学運営費のうち最も大きな運営補助金において、契約に基づく予算の割合は増える傾向にある（図5）。1993年に運営補助金の7.1%を占めるに過ぎなかった契約による配分は、2002年には16.7%までに上昇している。

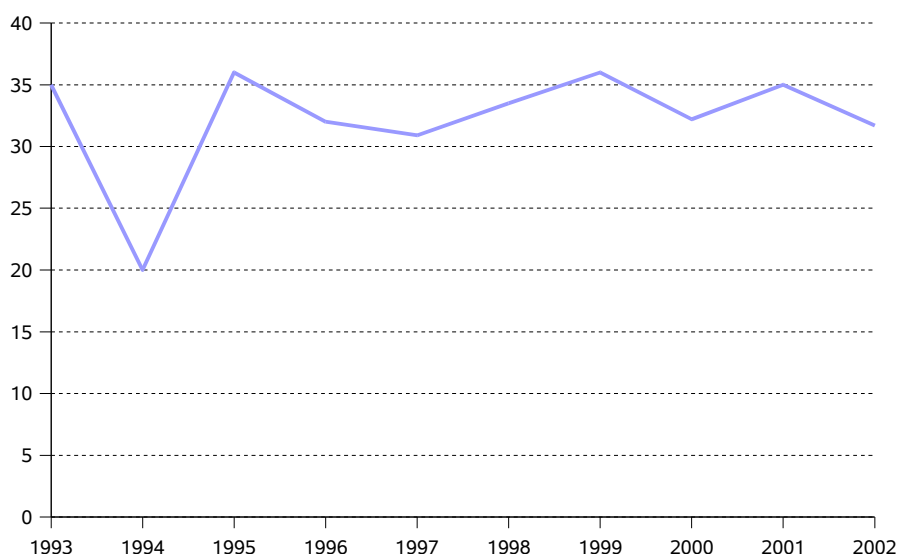


図4 運営補助金及び投資的補助金に契約による配分が占める割合 (%)

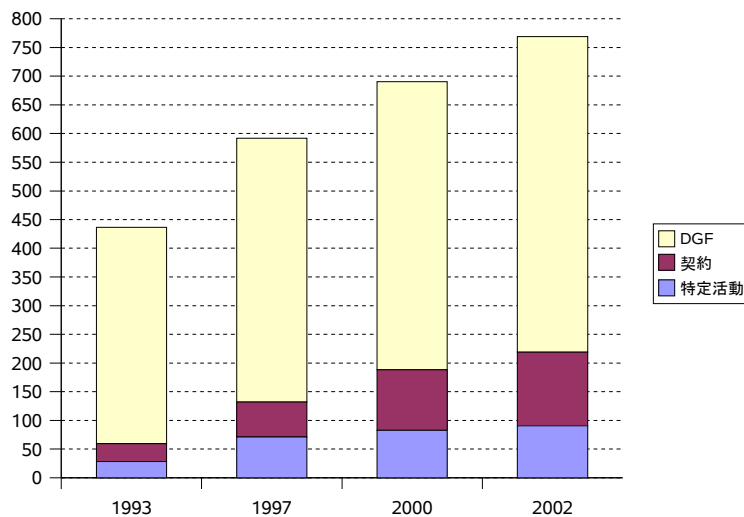


図 5 運営補助金の推移 (百万ユーロ)

ただし、研究とその他（教育）では契約による部分が大きく異なり、前者では契約による配分が 8 割であるのに対して（ただし、その用途は研究単位毎に限定されている）、後者では 2 割にも満たない状況にある。

6. 契約実施に関する評価

契約締結後のその実施に関しては、国は必要な予算を配分し、大学が主体的に契約で定められた活動を実施することとされる。その実施の進捗状況については、しかしながら、恒常的に追跡するような仕組みは整備されていない。また、実施状況についての中間報告を国民教育省にすることにはなっており、その結果、契約の執行状況によっては契約の見直しもあり得るとされてはいるものの、国民教育省側の人員不足や評価基準となる情報の欠如等によって、ほとんど機能していないのが現状である。

また、大学は契約の実施状況について、法律で契約の終了後に大学評価委員会(CNE)に報告することを義務付けられてはいるが、CNE が国民教育省の外にあること、その評価手続と契約の締結の周期が一致していないなどの理由から、次期契約の締結に関しては直接の影響を与えることはなかった。このため、2000 年、CNE は大学評価の方針を見直し、契約の周期に従って、機関評価を進めることを決定した（CNE, 2000）。

7. 契約政策に対する大学側の反応

契約政策に対する大学人の受け止め方は様々であり、また、大学によって、教員や職員に対する契約の浸透度や契約の基礎となる大学計画(projet d'établissement)策定に関する意思決定の在り方も大きく異なっている。しかしながら、大学長会議(CPU)に代表される大学長等は一貫して契約政策を支持してきており、更なる拡大を求めてきている。

CPU（2001）等によれば、契約政策に関する課題は概ね次の三つにまとめられる。

- ① 契約の対象となる予算の範囲が限られており、その範囲を拡大する必要がある。
- ② 契約の実施に関して、評価の手法が確立されていない。
- ③ 地域（州やその他の地方公共団体）との連携が不十分である。

III 事務総局計画総庁による政策評価

1. 政府による評価の開始とその概要

(1) 評価の決定と評価委員会の設置

1998年、総理大臣は、政策評価審議会^{xv}の提言に基づいて、政府と大学との契約政策についての評価を行うことを決定した。大学との契約政策についての評価は、既に会計監査院や大学評価委員会(CNE)によって行われていたが、政策評価審議会の提言に基づく評価は、主として契約政策が大学政策の対象者(*destinataires de la politique universitaire*)にもたらした結果や効果について評価することを目的としていた。すなわち、契約政策は、利用者に提供される教育・研究サービスの質を向上させているか、また、四年契約は、大学自治と政府の政策を結び付けるのに適切な手法となっているかといった視点で行うこととされたのである。

実際の評価活動は、政府評価審議会の事務局を務める事務総局計画総庁^{xvi}（以下「計画総庁」と言う）に置かれる評価委員会(*instance d'évaluation*)が担当した。2001年に設置された評価委員会は、大学関係者、政府関係者、地方公共団体関係者、研究者等の22人の委員から構成され、委員長には元大学区長で大学教授であるアルマン・フレモン(*Armand Frémont*)が就任した。

評価活動を開始するに際して、政府と高等教育機関との契約が高等教育機関の活動全般に渡り、その全てを評価することは現実的ではないと考えられたこと、委員会の調査期間が18か月に限定されていることなどから、評価委員会による調査対象機関は大学に限定され^{xvii}、その他の高等教育機関は除外された。また、対象とする活動領域は、主として教育の提供、研究、雇用の予測管理(*gestion prévisionnelle des emplois*)の3領域に限定し、更に発展計画を策定する上での管理運営体制といったいくつかの横断的課題が検討されることとなった。

(2) 評価委員会の活動の概要

評価委員会の活動は18か月に渡り、3期に分けられる。第一期（2002年1月～2002年7月）は、契約政策に関する法令や公文書、契約政策の展開に関するまとめ等に基づいて全般的な分析が行われた。

第二期（2002年9月～2003年10月）は、主として関係者・団体からの聴聞に充てられ、その対象は、契約の一方の当事者である国民教育省の関係者、他方の当事者である大学の学長・副学長・UFR^{xviii}長やその他の教職員、この外、大学評価委員会(CNE)、学生諸団体、教職員諸団体、国内外の専門家等多様に渡った。また、英国、ドイツ、イタリア、スペイン、カナダからの専門家の参加を得て国際セミナーが開催され、フランスとの国際比較研究が行われた。更に、厚生領域における契約政策との領域間の比較研究も行われた。

また、いくつかの特定分野について委員による分担又は外部委託による調査が行われ、特に以下の4点については、調査結果が報告書に附録として本文とは別に収録されている。

- ・ 研究領域における契約政策に関する研究
- ・ 代表的な10大学における契約に関する全文書の分析
- ・ 契約政策が大学の機能に与えた影響の分析（3大学について実施）
- ・ 質問紙による大学への調査

最終期である第三期は、得られた情報の最終的な整理と分析、その上で不足している情報の追加収集等が行われ、提言・勧告等について議論され、評価委員会報告書がまとめられた。

(3) 評価委員会報告書の構成

まとめられた報告書は、表 2 のような構成となっている。評価の対象・方法を示した後、契約政策が歩んできた過去 20 年を振り返り、その上で、契約政策の目的や内容等についての詳細な記述を加え、それらに基づいて評価を行い、新たな改善策についての提言を行った。最後には、この評価に対する国民教育省の見解も収録されている。

表 2 評価委員会報告書の内容

序 章	評価の対象と方法
第 1 章	1983-2003：契約政策の 20 年
第 2 章	大学の契約政策の目的・方法・内容・財務：分析記述
第 3 章	契約政策の結果と効果：総括と評価
第 4 章	契約政策の拡大と充実：提言
結 論	
附 録	
	国民教育省の意見

2. 評価委員会による評価の内容

ここでは、評価委員会報告書第 3 章「契約政策の結果と効果：総括と評価」で言及されていることを簡潔に紹介する。

(1) 契約政策の効果と結果

ア 契約政策は成功と認められること

歴代の国民教育大臣、国民教育省の関係部局、大学長及びその執行部、これらいずれの者からも、契約政策は支持されている。如何なる拒否や反対の活動も認められず、既に行政や大学運営の原則となっており、関係者の十分に浸透したと言える。

しかしながら、契約政策は一気に浸透したのではなく、長い時間をかけて、時には理想と現実の間や大学と国民教育省との対話において対立をも生みつつ、前進と後退を繰り返しながら発展してきたものである。この方式の導入に当たっての実用主義(pragmatisme)はその成功の重要な条件であった。

イ 明瞭な結果が得られていること

契約政策によって、直接にあるいは他の政策と協働する形で、様々な結果が得られている。契約政策の直接の結果として、次のような点が指摘されている。

- ① 大学研究組織の改善及び大学の学術政策の形成。
- ② 職業教育・訓練の発達。
- ③ 図書館、進路指導体制、学生厚生、文化活動の改善。
- ④ 国際関係の発達。

また、他の予算措置や大学 2000 年計画[※]とも協働しつつ、1990 年代前半、増え続けた学生の受入れに寄与し、この間で 50 万人もの学生増加に対応することができた。

ウ 国と大学の間の変化

最初の契約は非常に困難な時期に締結されたが、この制度は、国と大学が対話する環境を醸成しつつ、両当事者において、対立するよりも解決方法を見出そうとする態度を育成することに寄与した。

エ 大学の組織・自律性の強化

契約政策は、大学を組織として強化するとともに、国との第一の対話者としての学長の責任と権威を強固にした。また、同政策は、大学のガバナンス、自律性の発展に寄与したが、そのことをもって、大学相互の間や大学と地方の間の調整役としての役割、教育研究に関する国による基本方針の策定の役割、これらいずれも減少することはなかった。

オ 大学間の連携の充実

契約政策は、大学長会議の活動推進に大きく寄与した。特に、情報や資源を共有する仕組みとして、大学・高等教育機関管理情報化協会(Groupement Informatique pour la Gestion des Universités et Établissements: GIGUE)、その後身として、大学・高等教育機関相互支援機構(Agence de Mutualisation des Universités et des Établissements d'enseignement supérieur: AMUE)が創設され、発展してきたことが挙げられる^{xx}。

(2) 契約政策の課題

既に契約政策を概説した本稿のIIにおいて幾つか言及したが、評価委員会報告書第3章で指摘している契約政策の課題について以下に記する。

ア 契約によって配分される予算の割合が少ないこと

国は、大学に配分する予算のうち8割を直接に管理していることから、大学がその責務を自主的に果たしていく上で重要な要素である教職員給与や奨学金、研究単位宛に配分される定員や予算などについて、学長やその執行部は、それらの多くに手を触れることができない。残りの2割のうち、大半は包括的運営交付金(DGF)あるいは公募の支援措置で、契約によって配分される部分は、(大学の裁量のほとんどない)研究関係予算を除けば少なく、これによって得られる大学の裁量は限られている。

イ 予算単年度主義

契約の期間は4年であるが、予算は会計年度毎に執行され、その期間中の予算を保障する制度にはなっていない。予算の状況次第では、大学側に救済の余地無く、予算が見直されることもあり得る。

ウ 契約の研究部分と機関部分の乖離

1995年からCNRSとの契約は機関契約に統合され、2000年からはその他の研究振興機関との契約も同一の契約に統合されたものの、研究契約はそれぞれの研究単位と交渉されるのに対して、機関契約は学長執行部と交渉され、それぞれの交渉の間の関連性が確保されていない。

エ 地域との連携が契約の対象となっていないこと

契約政策の導入は、大学と地方公共団体との関係の発展が図られたのと同時であった。政府の施策としては、大学2000年計画、大学三千年紀(Université de Troisième Millénaire: U3M)計画^{xxi}、CPERなどがあり、この外、数多くの個別の契約が結ばれてきた。その中で、大学は、地域における教育研究の発展のための活動を増やし、その存在を高めてきた。しかしながら、地域との連携活動は四年契約に盛り込まれておらず、それとはほとんど無関係に行われている。

オ 教職員や学生の理解の欠如

教職員や学生の多くが、契約政策についての理解や認識に欠けている事例が認められる。学長の多くが、学内構成員の契約締結や計画立案への参加を促してきているが、契約の専門職としての執行部とそれ以外の者において断絶が生じる危険性がある。

カ 確立した評価手法の欠如

契約期間完結後の結果評価については、それに対する努力が行われているものの、研究が始められてから間もなく、まだまだ完全からはほど遠い状況にある。情報収集システムが、大学内、中央行政機関の双方において欠けており、契約に盛り込まれた事項の実施についての評価が十分にできないでいる。

3. 評価委員会の提言

評価委員会は、上に示した契約政策の成果や課題を踏まえて、次のような政策改善のための提言を行った。

ア 高等教育を取り巻く環境の変化と契約政策の改善

欧州高等教育圏の創設、新しい予算組織法^{xiii}の制定、生涯教育・学習の発達^{xiiii}、知識経済の躍進など、大学を取り巻く環境が大きく変わり、これら全てが大学に一層の改革を今後求めて行くことであろう。これらの変革に対応して行くにあたり、契約政策は、当面、最も適切な手法と考えられる。

しかしながら、契約政策の重要性は変わらないにしても、全く同じものであってはならない。契約はより戦略的なものとなり、中期的な大学計画に支えられ、研究教員、大学教育、研究単位といった大学の政策の中核となる要素を中心としたものとなるべきである。特に、大学教育及び雇用の計画化(programmation)について考慮しなければならない。

イ 契約の制度的・財政的担保

国及び大学は、複数年に渡ってそれぞれの責務を実現できるような財政制度にすることが望まれる。このため、予算単年度主義とも整合性を図りつつ、予算組織法に基づいて複数年の予算の計画化をするような手続がとられるべきである。また、基準(SAN REMO)に基づく予算配分を見直すことなく、研究外の契約による配分の割合を少なくとも大学運営費の20~25%に引き上げることが望ましい。

ウ 契約締結手続の改善

契約の締結手続に関しては、当事者双方に改善の必要性が認められる。国側においては、契約締結作業における横断性と契約の一体性の確保が求められる。そのためには、現在複数の部局で行われている契約の作業が、一つの部局で行われるようになることが望ましい。

また、大学においては、経営の改善と情報システムに統合された指標の設定によってもたらされる自律性の発展は、共同責任や連携の精神の発達を促すものであって、これは契約手法のメリットの一つと認められる。しかしながら、大きな成功は、契約のあらゆる段階において、教職員や学生の多くの参加なくしてはあり得ず、そのための十分な配慮が必要である。

エ 地域の契約への参画

契約手法の中に地域の役割を認め、契約は地域発展計画と整合したものとなる必要がある。契約は一つではあるが、それは、国、大学、地方公共団体、研究振興機関、あるいは時には企業を含む様々な主体が締結者となるべきである。ただし、その手続が非常に煩雑になる虞があるので、その点の配慮が必要である。また、地域と大学との連携の調整に関

しては、国よりも州単位で対応することが望ましい。

オ 契約期間の長期化

現在の契約期間は4年であるが、その準備にかかる時間を勘案すると、5年乃至6年に延長することが望ましい。それによって、次期契約について十分に検討し、協議し、更に評価する時間が確保できると考えられる。

カ 契約実施についての評価の改善

評価の軸を、「予算による義務(*obligation de moyens*)に基づく活動」から「結果の義務(*obligation de résultats*)に向けた複数年間の活動」へと変えることが必要である。国際的な比較を可能とする指標を活用した大学計画の戦略的評価を早急に実施しなければならない。この契約の成果に関する評価は、国際的に開かれたものでなければならず、評価者には国内及び外国（特に欧州）の専門家が、全ての評価段階に入っていなければならない。

評価には様々な主体が存在しているが、それぞれの役割を明確にする必要がある（自己評価、契約終了後の確認、成果の評価、大学計画の評価等）。その際には、大学評価委員会(CNE)がそれぞれの評価の整合性を図ることが可能となるようにしなければならない。

IV 結語

ここまで、大学予算の概要、契約政策の内容やその展開等、事務総局計画総庁による評価について見てきた。

契約政策は、今後一層フランスの大学の予算制度の中で重要性を高めるものと見込まれている。そして、現在交渉が進められている次期契約は、欧州高等教育圏の創設を踏まえた、新しい教育課程に基づく教育を前提とした、全く新たな局面を迎えるものとなる。すなわち、契約更新期を迎える大学は、大学教育の全般の見直しを求められるのであって、フランスの大学は、今後、これまでになく大きな変革期の中へと入っていくのである。そうした状況の中において、契約は大学の計画の実施並びに国の政策実現のための手段として、一層重要性を増すことであろう。

我が国の国立大学との対比においては、国と大学の関係が、フランスにおいては両者が対等な立場で締結をする契約という形をとるのに対して、日本では国が与えあるいは認める中期目標・計画という形をとる点において、両国間では根本的な違いが認められる。しかし、フランスにおいても、政府が国の高等教育・研究方針を大学に示し、予算を手段としつつ積極的にそれに向けて大学を誘導しているなど、国の意向を反映させることが可能な仕組みになっている。また、日本においても、独立行政法人とは異なって、中期目標は一方的に国立大学法人に押しつけられるのではなく、大学が意見を出すことができる制度になっており、事実上は中期計画と同様に大学側が原案を出すことになっている。

そうした両国の手続に共通するのは、大学がその政策・目標について自ら企画・立案し中期の計画を定め、契約あるいは中期目標・計画の立案・策定において、国と大学との間に話し合いが持たれ、国の政策と大学の方針との整合性が図られることである。フランスにおいては、契約政策導入後、国と大学が対立することなく、対話する環境が醸成され、そのことが同政策の成功の大きな要因であったことが指摘されている。我が国においては、従来国（文部科学省）と大学の関係は、制度的に大学の自治が認められ、教育内容や研究活動等に国が直接に関与することは例外的にしかなかったが、予算の配分に関しては主と従という色合いが強かったことは事実である。フランスの例に鑑みれば、今後、こうした

関係を乗り越えて、対話していく環境を醸成し、大学が発展していく方策を共に模索していく必要があるものと思われる。

学内にあっては、一方的に学長やその執行部に権限を集中させるのではなく、全ての段階で大学の構成者をより多く意思決定過程に参加させることが必要であろう。また、大学間の連携についても、国が中心となるのではなく、大学間で自主的な形で図るようしていくことが期待される^{xxiv}。

しかしながら、フランスにおいては、研究にかかる契約政策が導入されてから 20 年近く、機関契約からでも 10 数年が経過し、その間紆余曲折を経て、今日漸くその結果が明瞭に現れてきたところである。日本の国立大学は、今年になって法人格が与えられ、国立大学法人となったばかりである。その成果を得るためには、関係者において、今後地道な息の長い努力が求められることであろう。

<参考文献>

- 大場淳(2003)「フランスの大学における管理運営の変遷と自律性の発展—日本の国立大学の法人化とフランスの契約政策の比較考察—」『大学論集第 33 集』広島大学高等教育研究開発センター、37-56 頁
- 大場淳(2004)「フランスにおける大学事務の情報化と管理運営支援活動—大学・高等教育機関相互支援機構(AMUE)—」『高等教育システムにおけるガバナンスと組織の変容』(COE 研究シリーズ 8) 広島大学高等教育研究開発センター、195-214 頁 (日本高等教育学会第 6 回大会自由研究配布論文に一部加筆収録、<http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/>で入手可能)
- Comité national d'Évaluation (CNE) (2000) "Un nouveau contrat quadriennal – Les orientations du Comité national d'évaluation" Bulletin Numéro 30 – novembre 2000.
- Conférence des Présidents d'Université (CPU) (2001) *Autonomie des Universités*, Les actes du colloque annuel de la Conférence, Lille 22-23 Mars 2001.
- Frémont, A. et al.(2004) *Les universités françaises en mutation (1984-2002)*, Documentation Française, Paris.
- Groupe de travail de la CPU sur le budget global des universités (2002) *Budget global des universités*, CPU, Paris.
- Musselin C. (2001) *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris.

- i 1968年の高等教育基本法（フォール法）第3条は、「大学は法人格及び財政的自律性(*autonomie financière*)を享有する」と規定していた。また、それを引き継いだ1984年の高等教育法（サバリ法）の第20条は、大学を含む高等教育機関が「法人格及び教育的・学術的・行政的・財政的自律性(*autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière*)を享有する」旨規定している。なお、サバリ法は数次の改正を経て、現在は教育法典(*Code de l'Éducation*)に収録されている（当該規定はL. 711-1条）。
- ii 大学3年次までの課程であるリサンス課程の登録料は、2004-2005年度は150ユーロである。
- iii 奨学金、学生宿舎、大学食堂、外国人学生受入れなどを取り扱う学生支援のための組織。
- iv フランスでは内閣が代わるごとに省庁構成が変わるため、教育行政を所管する省の名前が一定しない。本稿では、便宜上「国民教育省」と記す。直近では、2004年3月の内閣改造によって、「青少年・国民教育・研究省」から「国民教育・高等教育・研究省」へと組織が変わった。
- v *Système d'Analyse et de Répartition des Moyens aux Établissements d'Enseignement supérieur*. 大学の敷地面積、学生数、教職員数等の指標によって予算を配分するシステム。
- vi *contrat de plan État-région (CPER)*. 地方の発展計画の実施に関して、国と州それぞれの役割等について定めた契約。1982年7月29日の計画改革に関する法律第82-653号(*Loi 82-653 du 29 Juillet 1982 portant réforme de la planification*)の第11条で規定された。
- vii 具体的には、研究教員については勤務時間の半分、教員外職員については勤務時間の1/4がそれぞれ研究に従事されるとされ、その分の給与は研究の件費として算出される。
- viii 大学は、配分された研究費の一部を、学術評議会の決定に基づいて、*bonus qualité recherche (BQR)*として最高15%まで徴収することが可能である。学術評議会については、大場（2003）参照。
- ix この章の記述は、Frémont, A. et al.(2004)外の参考文献に基づいて記述した。
- x 現在は、教育法典L. 711-1条に収録されている。
- xi 高等教育機関の設置場所、教育並びに研究・文献情報サービス活動、国家学位の設定、予算の地理的配分の決定の枠組となるもので、国民教育大臣が必要な手続を経て決定するものである。
- xii *Comité national d'Évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. 高等教育機関の機関別評価や高等教育の様々な側面についての評価を行う独立行政委員会。その評価結果は、大統領や国民教育大臣に報告され、更に、機関評価の場合は対象となった機関に通知される。
- xiii 1988年から1995年の間に、大学は50万人近い学生数の増加を受け入れた。
- xiv 教職員、学生、外部者で構成される合議制の意思決定機関。詳しくは大場（2003）参照。
- xv *Conseil national de l'Évaluation*. 公共政策に関する省庁間評価に関する政令（1998年11月18日）によって設置された総理大臣の諮問機関。経済学・社会科学・行政学領域の評価の専門家（6人）、国务院代表、会計監査院代表、経済社会審議会代表（3人）、地方代表（3人）の14名の委員から構成され、主たる機能は、総理大臣への政策評価の年次計画の提出、実際の評価を担当する評価委員会(*instance d'évaluation*)が作成する総理大臣宛報告書の審査である。
- xvi *Commissariat général du Plan*. 1946年に設置された総理大臣直属の機関で、政府の政策についての調査等を行う。
- xvii 調査対象となったのは、アルトワ大学、アンジェ大学、シャンベリ大学、ストラスブール第一大学、ストラスブール第二大学、ナンシ第一大学、ナント大学、ニース大学、バランシエンヌ大学、パリ第一大学、パリ第一二大学、パリ南大学、ベルサイユ・サン＝カンタン大学、ボルドー第三大学、ランス大学、リル第一大学、リル第二大学、ル・マン大学の18大学である（一部長い名称を持つ大学は省略して表記した）。
- xviii UFRは日本の学部に相当する大学の基礎教育研究組織。大場（2003）参照。
- xix *Plan Université 2000*. 1989年に定められた大学発展のための国と地方の共同計画。国は地方は、5年間でそれぞれ160億フランの予算を高等教育に投資することを定めた。
- xx これらに関しては、平成15年の第6回日本高等教育学会で筆者が報告した。その内容は、大場（2004）に収録されている。
- xxi 1999年に定められた国と地方の連携拡大を前提とした大学の整備計画。施設の近代化だけでなく、学生受入れの改善、企業との連携、ネットワーク整備などが盛り込まれている。
- xxii 2001年8月1日制定の*loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*. 予算配分について、予算積み上げによる配分方式(*logique de moyens*)から結果重視の方式(*logique de résultats*)に変更し、その執行を予算管理者の責任とし、執行の成果について評価を行うものである。国家予算制度の根本的な改革と考えられている。
- xxiii 社会・職業経験を評価して単位あるいは学位として認定する経験認定制度(*validation des acquis de l'expérience: VAE*)が2002年に設けられ、各大学にその実施が求められている。これまでの大学教育の在り方と全く違う論理で構成されるこの制度に対する大学側の反発は少なくない。
- xxiv この点は、大場（2004）で指摘した。