

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

日本の国立大学法人化とフランスの契約政策の比較考察

大場 淳(広島大学)

日本の国立大学は、平成16年に予定される法人化を控えて、各大学とも当該大学の教育・研究に関する特性や位置する地域の状況などを踏まえて、それぞれに適切な活動を展開することをめざして新たな管理運営組織の検討を進めているところである。もちろん、その大枠は、平成14年3月に示された国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議の報告『新しい「国立大学法人」像について』(以下「調査検討会議報告」という。)に従って、設置者である国が国立大学協会等と諮りつつ決定するのであるが、現在の組織からの大幅な変更が予定されるとともに、各大学の裁量の余地も格段に拡大することが見込まれていることは既にご承知のことであろう。

本稿は、法人格が普く与えられているフランスの国立大学を取り上げ、管理運営組織について日本の国立大学のそれとの比較考察を行うものである。革命時の大学解体以降、フランスの大学が法人格を有するようになったのは19世紀の末であるが、それ以後も学部連合体として機能してきた大学が、実際に一つの統合された組織として運営されるようになったのは最近のことである。本稿においてかかるテーマを取り上げたのは、学部自治の伝統の強い日本の国立大学を法人化後にどのように運営していくかについて、こうしたフランスの国立大学の運営の在り方が少なからぬ示唆を与えるものと考えたからである。なお、フランスの国立大学制度が日本であまり知られていないことに鑑み、最初にその概説を加える。

1. フランスの国立大学の概要

(1) 国立大学の法的地位等

フランスの憲法(前文)は、高等教育を含む公教育は国の責務と定めており、全ての人に対して平等に教育の機会を提供するよう義務付けている。これを受けて、1984年1月26日の高等教育に関する法律(Savary法)^{*1}は、国立の高等教育機関はその意志と能力がある者全てに最も高度な教養と研究の機会を提供することによって社会文化的な不平等を解消することに貢献することと定めているところである。その責務の大半を担っているのが、全国各地に設置された国立大学である。

既によく知られていることであるが、フランスの高等教育は、大学のほか高等専門学校グランド・ゼコール(grandes écoles)等の大学以外の機関によっても担われている。このうち、大学ユニベルシテ(université)は、2001-2002年度現在、高等教育就学者214万人中143万人を受け入れる最大の高等教育部門である^{*2}。大学は、教育行政を担当する国民教育省^{*3}の所管に置かれており、その他の高等教育機関は、同省を含む様々な省庁等の所管に属している。例えば、日本でも高級官僚養成機関としてよく知られている国立行政学院(Ecole nationale d'Administration)は、首相府所管の教育研究機関である。大学は、1880年2月27日法及び同年3月18日法に

より国家の独占とされ、大学のみが学位授与権を有することが定められた。なお、私立の高等教育機関が大学の名称を冠することがあるが、国の定める大学学位授与権がなく、大学といえば基本的には国立大学のことを意味する。また、国と地方の権限配分においても同様であり、公立大学は一部例外的に海外領土（ニュー・カレドニア等）にあるのみでフランス本土には存在しない。

国立大学は、海外領土を除くフランス本土に 82 大学が設置されている^{*4}。国立大学は、Savary 法により、法人格を有する「学術的・文化的・専門的性格を有する公共施設 (EPCSCP: établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel)」とされ^{*5}、この地位によって国立大学には、行政、財政、教育、学術上の自治^{*6} が与えられている。人事や予算、施設の整備等は国の管理に属するものの、大学の自治を確保しつつ適切な運営を行うため、大学の管理運営組織において様々な仕組みが設けられている。また、近年、予算配分に関する契約政策の導入などによって、大学の自律性が高まってきている。

国立大学には、医学など特定の領域や特定の附属教育施設を除いて、原則としてバカロレア試験に合格すれば入学することができる。先に述べた意志と能力がある者全てに高等教育の機会を提供するべきであるという憲法・法律の要請を体現するものである。近年、バカロレアの合格者が増えるとともに高等教育人口が拡大し、施設が不足してきていることが大きな問題になっている。契約政策の目的も当該問題の解消が第一の目的であった^{*7}。

(2) 国立大学の歴史

国立大学の管理運営制度に入る前に、簡単にその歴史を振り返ってみたい。今日ある大学が学部の連合体組織から統合された教育研究機関へと発展してきた過程を知るとは、学部自治の強い日本の大学との比較考察をするに当たって有意義と考えるからである。

フランスにおける大学は、他の欧州諸国同様、都市（パリ、ツルーズなど）において自然発生的に形成されてきた。大学は革命期に一度廃止された後に、1806 年、ナポレオンにより国が管理する帝国大学 (Université impériale) に統合されて復活した。帝国大学は全国を統轄する組織であり、実際の教育は、全国を大学区 (académie) に分けて、各大学区ごとに独立した神学、医学、法学、科学、文学の 5 学部^{*8} を置いて実施することとされていた。帝国大学では、全国にある傘下組織における教員人事や管理運営などが一元的に行われることとなったが、国の関与はさほど大きくはなかった。大学の人事等はそれぞれの各学問分野を代表する研究者に支配されることとなり、各大学区における学部の独立性と併せて、学問分野（学部）別の階層構造が形成されることとなった。そして、帝国大学を次いだフランス大学 (Université de France) は 1854 年に廃止され、学部支配体制は一層強固になった。

この状態は 19 世紀後半まで続いたが、1870 年の普仏戦争敗北後、ドイツの大学の影響を受けてフランスでも改革が取り組まれた。1893 年に大学区ごとに学部の連合体^{*9} に法人格を与えることとし、1896 年、法律でこの連合体を「大学」と呼ぶこととした。しかしながら、この改革は学部の独自性、学問分野別の階層構造を相当に崩すには至らなかった^{*10}。1939 年、政府は、大学とは別に国立科学研究センター (CNRS: Centre national de la Recherche scientifique) を設置し、学際的な取組みを重視して研究を行わせることとした。

1968 年、政治的危機を背景として大学の改革が断行された (Faure 法の制定)。学部は

教育研究単位(UER: unité d'enseignement et de recherche)に再編整理され^{*11}、複数の学問領域からなる大学が組織されることとなった。その結果、全国で73の学部が1970年までに66大学に再編成された。Faure法は大学に広汎な自治を与えることとしたが、予算や定数の配分は国によって管理され、また、教員人事も学問領域支配構造が続き、法人格を有しているとは言え、与えられた自治は極めて限定的であった。1982年に制定された分権法^{*12}によっても権限の委譲は行われず、国家学位、定数配分、人事、設備、予算の管理は、全面的に国の責務とされてきた^{*13}。

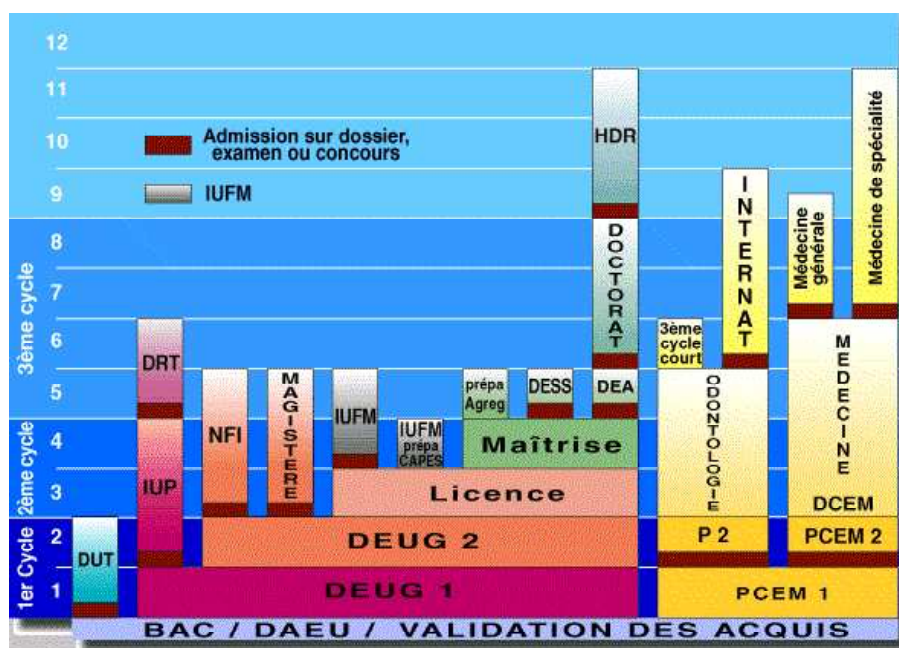
1989年、予算配分の一部を大学と国の間の契約によって行う契約政策が始められ^{*14}、また、1989年に策定された大学2000計画(Plan Université 2000)^{*15}は国と地方が密に連携して大学整備に当たることとし、以降大学の自律性が高まるとともに、より多くの関係者が大学運営に関与するようになった。1990年代には、CNRSと大学との4年間契約(contrat quadriennal)の展開によって混成研究単位(UMR: unité mixte de recherche)の各大学への設置が進み、大学の研究も社会の要請を意識したより戦略的なものになってきている(CNRS 2002)。1999年の大学からの技術移転の促進等を目的とする技術革新法の制定や同年の大学三千年紀(Université de Troisième Millénaire)計画^{*16}の策定等は、大学の自律性の増大と地域社会との連携の強化を一層進め、大学はより多様性を深めることが予想される。

(3) 国立大学の教育研究

国立大学における教育課程は、図1にある通りである。図の右側に示された医歯学課程を除いて、基本的には2年のDEUG(diplôme d'études universitaires générales)を経て、様々なコースを歩むことになる。典型的な教育課程は、3年次のLicenceへ進み、4年次のMaîtrise^{メトリーズ}、5年次のDEA(diplôme d'études approfondies)又はDESS(diplôme d'études supérieures spécialisées)へと進むコースである(前者は主として博士課程進学者向けの課程で、後者は主として職業人養成の課程である)。各段階ごとに試験合格者に対して学位(diplôme = 免状)が授与されるため、各学生は、必要とする教育水準、経済状況、能力、意志などに応じて、学位を取得乃至学業を放棄して大学を去ることになる。近年、高等教育の欧州統合の動きを受けて、3年+2年の教育課程導入の検討、国家を越えた単位互換の実践が進んでいる。

大学内部においては、以前より大学教育の多様化が進んでおり、それに応じて、後述するように、基礎的な教育研究組織であるUFR(後述:日本の学部に対応)以外に、技術教育短期大学部(IUT: institut universitaire de technologie)^{*17}や教員養成センター(IUFM: institut universitaire de formation des maîtres)といった様々な教育研究組織が構築されている。

図1 フランスの大学の教育課程



(出典：Ministère de la Jeunesse, l'Education nationale et de la Recherche 2002)

大学には、約 48,000 人の研究教員(enseignants-chercheurs)がおり、約 3,000 の研究グループや研究室に配置されている。そのうち、中心的な役割を担う約 1,200 は、CNRS と共同で出資される UMR (前述) を含む他の研究機関との共同研究単位である。UMR 等は、大学の要請によって設立されるが、評価は各研究機関によって行われる。かかる研究組織はフランス独特のものと言われている^{*18}。研究予算の配分は、1990 年代以降、CNRS 等との契約によって配分される部分が多くなり、現在では研究費(研究教員人件費を除く)の約 9 割が契約に基づくものである。

(4) 国立大学の教育研究組織

大学は、学問分野ごとに組織された教育研究単位(UFR: unité de formation et de recherche)を基礎として設立される。UFR には、教育研究組織として、学科(département)、研究実験施設(laboratoire)、研究センター(centre de recherche)が置かれ、これらは学内手続によって設置が決定される^{*19}。また、管理運営機構として、教職員、学生、外部者からなる評議会(conseil)並びに UFR 内の教員から評議会を選出される長(directeur)が置かれ、それぞれ UFR の管理運営(administrer)、指揮監督(diriger)に当たる。

大学は、UFR 以外に、学内で一定の自律性を持つ教育研究施設(institut)と学院(école) (以下「学院等」という。)を置くことができる。学院等は、高等教育審議会(Conseil national de l'Enseignement supérieur)に諮られた後、政令で設置が決められる(Savary 法第 25 条)^{*20}。この種の組織として、2002-2003 年度開始時点で、112 の IUT (前述)、82 の技術学院(école d'ingénieur)、ストラスブール政治学院(Institut d'Etudes politiques de Strasbourg)^{*21} が各大学の内部組織として置かれている。なお、内部組織としての学院等以外に、「institut」及び「école」と位置付けられる教育研究組織が多数存在するが、その中には、

法人格を有したまま大学に付置されている組織（例えば前述の IUFM^{*22}）、大学とは別個の独立した組織（例えば国立応用科学学院(INSA: institut national des sciences appliquées)^{*23}）が存在する。

学院等（内部組織としての）は、UFR と異なって、財政的自律を保ち、また関係各省大臣は当該組織に直接予算を交付することができる（Savary 法第 33 条第 5 項）。UFR 同様に、学院等には評議会と長が置かれる。これらの長の職にはそれぞれの組織内の教員が就くものの、教育研究施設において当該組織内の評議会において選出されるのに対して、学院においては評議会の推挙によって所管大臣が任命することとされている。

UFR 及び学院等は、単独又は共同で各種の教育プログラムを提供しており、学生はそのいずれかに登録し教育を受ける。UFR と学院等の違いは、表 1 の通りである。UFR が学問領域に従って構成されるのに対して、自律性の強い学院等は教育研究に特定のミッションが与えられていることが多い。また、評議会構成員において外部者が占める割合が高く、議長も外部者から選考されるなど、学外との関係がより重視されている。

表 1 UFR 及び教育研究施設・学院

	UFR	教育研究施設・学院
組織	学問領域別に編成される大学の基礎的な教育研究単位。学科、研究実験施設、研究センター等からなる。	財政的自律を持ちつつ、独自のミッションをもって運営される教育研究組織。直接予算配分を受けることが可能。
長	評議会で UFR 内の教員から選出。任期 5 年（1 回のみ再任可）。組織の指揮監督に当たる。	組織内の教員から、教育研究施設においては評議会で選出、学院においては評議会の選考に基づいて関係大臣が任命。任期 5 年（1 回のみ再任可）。組織の指揮監督に当たる。
評議会	40 人以下。教員、それ以外の職員、学生、外部者（20 %以上 25 %以下）からなる。教員数はそれ以外の職員及び学生の合計数を下回らないこと。	40 人以下。教員、それ以外の職員、学生、外部者（30 %以上 50 %以下）からなる。教員数はそれ以外の職員及び学生の合計数を下回らないこと。
評議会議長	UFR 長が務める。	外部者の中から選出。任期 3 年（再任可）。

（ 5 ） 共用施設

共用施設(service commun)は、図書館のような学生や教員の教育研究・学習活動を支援するための施設や生涯学習センターのような特定の活動目的を持ったセンターである。共用施設としては、図書館、生涯学習センターの外、資料管理センター、学生受入れ・情報・指導センター、産業・商業活動センター^{*24}などが含まれる。

共用施設は、政令で定められた手順に従って、各大学ごとあるいは複数の大学の共通施設として設置される（Savary 法第 25 条）。その設置は、管理運営評議会の 3 分の 2 以上の多数による決定によって、また、複数の大学の共通施設の場合は大学間の協定 (convention) によって行われる。

各共用施設には施設長(directeur)が置かれ、各施設長は管理運営評議会の諮問を経て学長が任命する場合（例えば産業・商業活動センター）、学長の意見に基づいて国民教育大臣が任命する場合（例えば資料管理センター）などがある。また、評議会が置かれる場合

があるが、その機能は施設によって異なっている^{*25}。

2. 国立大学の管理運営

(1) 管理運営機構

大学は、学長(président)の決定(décision)、管理運営評議会(conseil d'administration)の議決(délibération)、学術評議会(conseil scientifique)及び教務・大学生生活評議会(conseil des études et de la vie universitaire)の提議(proposition)によって管理運営される。

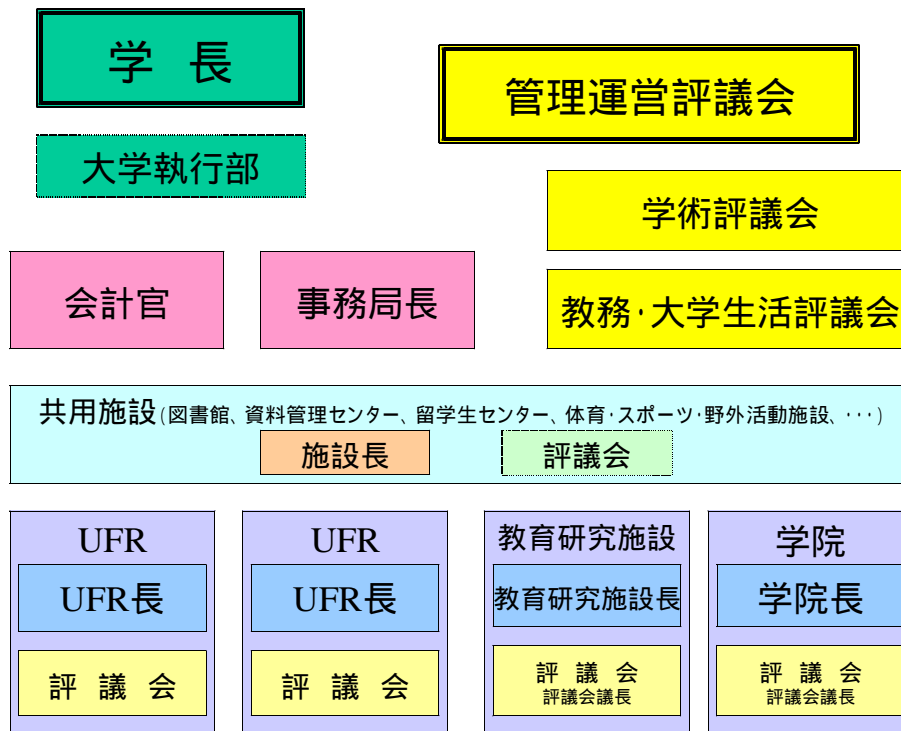
学長は、在籍する常勤のフランス国籍を有する研究教員の中から、前述の3評議会の本委員による総会において全構成委員数の絶対多数を得ることによって選出される。任期は5年で、再任は認められない。学長は組織の指揮監督に当たり、外部に対して大学を代表する。また、3評議会の議長を務めるとともに、他の教職員全てを統督し、教員外の職員の配置に関する権限を有している。学長の職務遂行を支援するため、学長の提案に基づいて大学執行部(bureau)が置かれる。

3評議会のうち唯一の議決機関である管理運営評議会は、30～60名の委員で構成され、その構成は、教員の代表が40～45%、外部者が20～30%、学生の代表が20～25%、その残りの10～15%が技術・管理・労務・役務職員の代表である。管理運営評議会は、大学の政策を定め、契約について議決し、予算の評決並びに会計報告の承認を行い、教職員ポストの配分を定め、教育・研究に関する協定の承認を行うなどといった権限を有している。学術評議会は、20～40名の委員で構成され、60～80%が教職員代表(主として研究に従事する教員)、7.5～12.5%が第3期^{*26}の学生代表、10～30%が外部者である。学術評議会は、研究や学術情報に関する政策や研究費配分に関する基本方針を管理運営評議会に提案するとともに、教育プログラム、研究担当教員の資格審査、学内組織の研究プログラムや契約などについて諮問を受ける。また、教務・大学生生活評議会は、20～40名の委員で構成され、75～80%が教員及び学生の代表(両者は同数)、10～15%が技術・管理・役務・労務職員の代表、10～15%が外部者である。教務・大学生生活評議会は、教育の基本方針について管理運営評議会に提案し、学位授与権設定と新たな専攻の設置の予審を行い、学生支援の諸方策の策定などについて権限を有している。

このほか、大学には事務局長(secrétaire général)と会計官(agent comptable)が置かれる。事務局長は、学長の推薦によって国民教育大臣から任命され、学長の命の下で大学の管理事務(gestion)に従事する。会計官は、学長の推薦によって、国民教育大臣及び財務大臣の共同布告(arrêté conjoint)により任命される。会計官は、国の会計官(Comptable public)としての地位を持ち、学長の決定により大学の財務責任者の職務を行うことができる。事務局長及び会計官は、管理運営評議会等管理運営に関する審議機関に投票権無しで出席する。

先に紹介した UFR 等と併せて、大学の管理運営機構を図示すれば図2のようになる。

図2 大学の管理運営機構



(2) 管理運営の実際～多様な意思決定過程

上に大学の管理運営機構を見てきたが、これらは法令で定められたものであり、各大学には委員の配分等に若干の裁量があるだけで、全ての大学に同じように設置されているものである。しかしながら、各大学の歴史やUFR等の構成、置かれた地域の状況などから、その運用の実態は様々である。

ところで、フランスの大学の管理運営を考えるに当たっては、同国の大学制度において、大学の教育研究活動を管理する組織とそれを担う教員管理組織が別個に存在する二元構造 (structure duale) が、大学レベルにおける管理運営を複雑にしている (Friedberg et Musselin, p.5) ことを認識しなければならない。大学教員の採用・昇任については、学問領域別の専門部会 (section) から構成される国立大学審議会 (CNU: Conseil national des Universités) が手続策定に関与し、原則として、各大学における採用の際の教員候補者は必要な学位や経歴を持つだけでなく、CNUの候補者リストに記載されていなければならない。各大学には、CNUの専門部会に対応する専門家委員会 (commission de spécialistes) があって候補者の選考の任に当たるため、各大学の管理運営組織は教員人事にほとんど関与することができない (Musselin 2001, p.76)。各教員にとっては、それぞれの学問領域での地位が大学における採用・昇任に直結するような仕組みになっているため、教員は大学への帰属意識よりも自分の学問領域への帰属意識が強く、このことは大学が一つの統一体として運営されることを妨げる要因として機能してきた。

このような状況の中で、法令の定める大学の管理運営機構の中心をなす3評議会は、最高で60人、最低でも20人の委員から構成される規模の大きな審議機関であり、全ての事項についてその場で意見交換を行った上で意思決定に至ることは事実上困難である。その

ため、各大学において、合意形成のために様々な方策がとられている。3評議会における意思決定過程の実際と問題等は、4国立大学の管理運営について1998年に詳細に調査した結果をMusselin et Mignot Gérard(2001)が報告しているため、主としてそれに基づいて以下に概説したい。

3評議会の全体会を開催するに当たっては、会合の前に準備活動が不可欠とされる。当該活動は、専門的な事項を審議する小委員会等に権限を委ねたり、事前の意見調整というような形で行われることが多い。更に、主として大学という組織の特性から派生する問題点として、3評議会に選出される委員が手続的な事柄に疎いこと、小委員会等の数が非常に多くなって次から次へと決定が必要で煩雑であること、様々な分野の専門家から成り立っていることから、例えば学位授与権の設定等特定分野に関する決定をすることについて当該分野の専門家以外には分からないことが多々あることなどが指摘されている。このため、UFRの評議会における決定が3評議会における決定を左右し、事実上大学としての意思決定がUFRに委ねられる事態が多分に見られる。日本の国立大学において、多数の委員会が重層的に存在していたり、学部自治が全学による決定よりも重きをなしたりする状況がフランスの大学においても見られるのである。

このため、3評議会が特定の学問領域にかかる決定を行うに際してとられる手法の一つは、限られたメンバーによる作業グループを設置して検討に当たらせることである。その報告を基に、本会議で当該決定の適否が判断される。また、日本と同様に、提案者によって事前の意見照会や調整、根回しが行われることがある。その結果、諸評議会に提出される前に必要な修正が済んで決定されることが明確になったり、否決される見通しのものは提出されないことともある。

事前の準備が行われることの弊害として、各評議会委員が意思決定に事実上関与できず、その結果運営に無関心になる事態がみられる。調査された4大学のうち3大学の管理運営評議会委員の大半が意思決定に関与していないと感じており、その主たる理由は、事前の準備作業について知らされないこと、小委員会等の結論の基準があいまいであること、情報不足や専門外の事項である等のため提案に対して意見を述べるのが困難であること、事前の意向確認の対象に委員の大半が含まれていないことなどが指摘されている。逆に意思決定へ関与していると感じる委員が大半を占める評議会の多くにおいては、事前の準備作業について委員に逐一報告を行ったり、本会議において委員がその適否について実際に審議できる状態に置くなどといった配慮がなされている。

3評議会の重要性や事実上の権限配分は大学によって異なっている。例えば、ある大学では、管理運営評議会の権限とされている予算配分の決議が形式的になり、教務・大学生活評議会の決定を追認しているだけになっている例が見られる。また、学術評議会が州政府から出される研究予算の配分や研究者のポストの新設や昇任などにかかる決定を一手に担うような大学では、当該評議会が高い地位を占めることになる。また、学長を補佐する大学執行部の構成も大学によって異なっている。例えば、ある大学では副学長を中心として中枢部に位置する者だけで構成されるのに対し、少数ではあるものの一部の大学ではUFR長を加えて全学参加型の執行体制を敷いている。前者では学長のリーダーシップが問われるとともに、UFRとの対立を生みやすい。後者は、全学のコンセンサスが得やすい半面、UFR長はしばしば大学執行部と出身UFRとの間で板挟みになる。学部内では、

旧態依然の学問領域に基づいた運営が行われ、各学科等の教育研究内容や運営に UFR 長が関与できない場合が多いからである。その結果、UFR 長への候補者は少なく、順送り で就任するような例が数多くみられる。

管理運営については、大学運営が複雑・高度化するに連れて専門化する傾向が世界的に見られるが、フランスにおいては、大学執行部の役割の増大という形で現れてきている。このような傾向は、特に 1989 年に契約政策が導入されてから顕著になった。各大学が、統一体として運営されるか否かが、契約による予算獲得の成否に大きな影響を与えるようになったからである。次に、その契約政策とそれが大学に与えた影響について見てみたい。

(3) 学部の連合体から統合された大学へ～契約政策の所産

各大学の運営の仕方に大きな影響を与えた契約政策 (politique de contractualisation) について簡単に紹介したい。

契約によって国の予算配分を行うという契約政策は大学に限った政策ではなく、国の事務の近代化の一環として、特に 1980 年代から多くの分野で導入された政策である。高等教育行政においては、既に 1983 年から研究分野において 4 年契約を国と大学が締結することによって、一部の予算配分が行われるようになっていた。その主たる目的は、国と国家施設との間に新たな関係を成立させること、大学の自律性を拡大すること、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 点であった。この政策は、1989 年には大学の全分野へ拡大されるとともに、他の高等教育機関へも適用されることとなった。

契約は 4 年単位で、各大学ごとに交渉・締結される。契約の基礎となるのは、大学の強い部分と弱い部分の分析と大学の位置する地域的・国家的・国際的環境の状況把握を踏まえて作成される大学政策に関する戦略的な計画である。当該計画には大学の目標と優先事項が定められ、契約においてその実現に必要なとされる資源が規定される。新たな契約の策定に際しては、直前の契約の成果が参酌される。日本の国立大学の法人化後に定めることが予定されている中期目標・中期計画と比較して、例えば、対象とする範囲や年限、評価法などに少なからぬ相違はあるものの、その精神において多分に類似点を見いだすことができよう。

契約政策の第一の目的は増大し多様化する学生の受入れへの対応であったが、結果として大学が一つの組織として実体的に機能することを可能とした。すなわち、各大学が計画を策定するに当たって、大学の政策や将来の発展方向にかかる優先事項を含む必要があり、そこには全学に関わる内容 (学生の受入れ体制の改善、落第率の減少など) が含まれ、全学的な立場での検討を必要としたためである。そして、計画を決定するに際しては、学内において交渉を重ねつつ、妥協を図りながら最終的な合意形成を必要とした。

こうした合意形成は、学問領域別に組織が構成される大学においては、従来は非常に困難であった。1983 年に導入された研究に関する 4 年契約は、制度的には 1989 年以降のそれに類似するものではあったが、実際の運用において、大学ではなく各研究グループへの予算配分になったので、従来の構造へ変革をもたらすことはなかった (Musselin 2001, p.140)。しかし、1989 年の契約政策は、大学が前面に出てきて国と契約を行い、各 UFR や研究グループ等は大学の計画に自己の計画を入れ込む必要が出てきたことから、従来と

は異なった対応を各構成員に求めることとなったのである。

具体的には、大学内部においては二つの形で現れた。一つは自己の組織に関する様々なデータの収集であり、二つ目は大学の有する資源の有効活用に努めるようになったことである（Musselin 2001, p.137）。大学は、契約に必要な計画を策定するに当たって目標や優先事項を決めなければならないが、学内の合意を得るためには、執行部が自己の組織に関する様々なデータ（分野別等の学生数の推移、学部等における職員と学生の比率、管理する資産など）を有した上で、それに基づいた説得力のある提案を行うことが効果的である。予算や定員の配分に関する提案等を行うにおいても、同様にデータが必要不可欠である。また、逆に UFR 等から予算や定員を要求するに際しても、やはりデータを示しつつ行う方が執行部や他の UFR 等に対して説得性を増す。その結果、例えば、定員の配分において、従来のような UFR 等による順送りによる配分は減少していった。

多くの大学で、データ収集や分析の仕事に当たらせるため、専門職が雇用された。また、大学間で協力しつつ情報化を進める努力も行われ、学生管理に関する Apogée や予算・会計管理に関する Nabuco といった共通ソフトウェアの開発へとつながった。こうした情報化は、事務の簡素化につながることから事務官には概ね好評であったものの、各教科の特性から派生する必要性などが考慮されていないことなどから一般に教員には不評であった。しかし、全学を通して同じシステムを使用することは、大学全体からそれぞれの立場などを考えるのに大きく寄与した。

また、契約は計画実施に必要な資源を包括的に配分したため、各大学はその使用について多大な注意を払うようになった。例えば、新たなコースの設置に関しても、当該コースの学術的妥当性だけではなく、設置に必要な資源（人員や場所など）や各種規定との整合性についても、教務・学生生活評議会の審議事項となることとなった。そして、そのことは大学人が、資源の管理について責任の所在を明確にし、第一の要因と併せて、大学がより自律的に運営することを可能にしたのである。そして、契約の締結を重ねるに連れて、自己の学問領域への帰属意識の強い教員の意識も次第に変わり、大学全体として活動を行う環境が醸成されてきたのである。

大学の外部に対しては、各大学の独自性や特性を強調するようになり、例えば、置かれた地域の需要に応じた教育を提供するようになった（Musselin 2001, p.143）。また、大学の名称も、地名（都市名）+ 番号ではなく、関係する高名な学者の名前を冠したり、より地域を意識した名称としたり、大学の象徴となるロゴを定めたりするようになった。日本の大学で「ユニバーシティ・アイデンティティ」を意識し始めるようになってきたことと軌を一にしていると思われる。

フランスの大学は、1968 年の Faure 法制定以来、いずれの政府も大学も「自治」を重要視することを表明してきたが、これまで見てきたように政府から大学への権限の委譲もなく、その状況は契約政策導入後も基本的には変わらなかった。その理由について、Friedberg et Musselin(1993, p.14) は、政府から権限の委譲がないことを大学側が非難しつつも、自己の責任で大学運営を行うよりは政府の定める規範に従って予算配分を受ける方がより簡便とみなしたためと述べている。しかしながら、契約政策の導入は、大学が一つの統合された組織体としてより自律的に活動することによって、将来の自治の拡大へとつながることにもなった。

半面、学長を中心とする大学執行部に権力が集中するようになり、少なからぬ大学において、契約政策導入以前以上に UFR 等との軋轢が生じるようになったことも否めない。学長は、契約締結に際して大学を代表して国民教育省と交渉し、その際は単なる UFR 等の利益代弁者ではなく、全学的観点から大学の発展向上を最優先に交渉を行い、契約の実施に際しては UFR 等へ大学共通の目的等に従うよう求めるのである。その結果、学長は単なる「同輩中の主席」ではなくなり、学問領域の特性や UFR 等の自治などが考慮されなくなる傾向が生じる。例えば、機構・定員要求において、ある UFR が最優先で要求したポストが、大学から計画として国民教育省に送られる際には当該 UFR の第二順位あるいは第三順位のポストの下に位置付けられたり、空席になった教職員定数は執行部の管理に移ったり、研究実験施設の統合整理が行われたりなどといったことがあり得るようになったのである。法人化後の日本の国立大学でも、同じようなことが起きることは十分に予想される。

上に述べてきた契約政策の影響は全ての大学に均等に現れているわけではなく、現在、学内合意を図りつつ契約政策を積極的に活用してより戦略的な運営が行われている大学と、学部(UFR 等)自治が強い旧態依然の大学との間に大きな差が生じつつある状況にある。日本の国立大学が法人化した後、現在は同じように運営されている大学でも、新たに創設される制度の活用の度合いによって、大学間で運営の在り方に大きな相違が生じることは間違いのないであろう。

3. 国立大学管理運営の日仏比較

平成 16 年から法人化されることが決まっている日本の国立大学は、学長の権限の拡大や外部者の運営への参画、第三者による事後的評価の導入、法人格の付与に伴う自律性の拡大など、様々な制度変更が予定されている。法人化前及び法人化後の日本の国立大学とフランスの国立大学とを、主として管理運営の面から比較してみたい(表 2)。

表 2 国立大学の管理運営にかかる日仏比較

	日本の国立大学		フランスの国立大学
	法人化前	法人化後	
地位	国の行政機関。	国立大学法人。	法人格を有する公共施設。
職員の身分	国家公務員。	非公務員型の国立大学法人職員。	国家公務員。
職員定員管理	国が管理。	国の定員管理の対象外。	国が管理。
学長の選出	評議会による選考に基づいて所管大臣が任命。要日本国籍。	学長選考委員会で選考し、所管大臣が任命。日本国籍は要しない。	3 評議会委員による選挙による選出。学内の教員で、要仏国籍。
評議会等	部局長を中心に学内者で構成される評議会。外部識者による運営諮問会議(助言・勧告のみ)。	監事を除く役員からなる役員会(外部者を含む)、経営に関する学内外の者による運営協議会、教学に関する評議会。このほか、所管大臣が任命する監事 2 名。	教員、職員、学生、外部者による管理運営評議会、学術評議会、教務・大学生活評議会。学長の下で大学執行部(構成員は学長の提案によって任命)。
学部(UFR)長	教授会の議に基づく学長の選考に基づいて所	学長が任命。	URF 評議会の選挙による選出。

	管大臣が任命。		
学部教授会、UFR 評議会	教員によって組織。	構成員は変わらないが、審議事項を精選。	教員、職員、学生、外部者によって構成。
教員の採用	教授会の議による学長の選考による。	学部の意向だけでなく、大学の方針が反映されるよう、運営責任者がより大きな役割を果たしつつ選考。	CNU リスト登載者から公募し、学内の専門家委員会で審査の上順位付けし、管理運営評議会での可決（否決はできるが順位の変更はできない）による。
事務局長	所管大臣の任命。	（事務組織の編成は、各大学の裁量に属する。いずれの職員も任命は学長が行う。）	学長の推挙により所管大臣が任命。
幹部事務等職員	所管大臣の任命。		所管大臣の任命。
その他の事務等職員	学長の任命。		所管大臣の任命。
事務等職員の採用	国家公務員試験合格者から各大学で採用。	各大学で採用。	国の定める手続に従って採用。
学費等	国が決める。	国の基準に従って各大学が決定。	国が決める。
目標・計画	特に法令上の規定はない。各大学の判断において策定。	6年の中期目標を所管大臣が各大学に諮って策定。それに基づいて各大学が中期目標を作成し、所管大臣が認可。	各大学が目標・優先事項を定めた計画を策定。それに基づいて、各大学と国が4年契約を締結。
予算の配分	国の予算の配分。	中期計画に基づく配分。	国の予算の配分と契約による配分。
制度的な第三者評価	なし。	あり。	なし。 ²⁷

(注) 各項目について基本的な内容を記入したため、詳細に及ぶ点は省略されている(例えば、事務等職員は非常勤職員を考慮に入れていない)。日本の国立大学の法人化後の組織については、『新しい「国立大学法人」像について』(前述)による。仮称等確定していない部分を含み、その旨の記述は行っていない。

以上3者を比較すれば、様々な共通点・相違点が見受けられる。幾つか論点を取り上げて、主として日本の法人化後の国立大学とフランスの国立大学の比較考察をしてみたい。なお、以下では日本の法人化後の国立大学を「国立大学法人」と呼称し、調査検討会議報告で仮称となっていた機関名などはその断り無しに用いている。

国立大学法人では、学長及び役員会を中心として、運営協議会、評議会での審議を集約しつつ管理運営を進めることとされるのに対して、フランスの国立大学では、学長及び管理運営評議会を中心として、学術評議会、教務・学生生活評議会での審議を集約しつつ管理運営を進めることとされている。国立大学法人では、学長・役員会を中心とした執行体制が強固なものになることとされているが、学内での合意形成の在り方次第で、フランスの大学の管理運営同様、実際の運用は大学によってかなり違ったものになるのではないだろうか。合議制の機関中、唯一議決機関とされる役員会は、同じく議決機関であるフランスの管理運営評議会と比べて構成員が限定されているため機動的に機能する可能性は高いと考えられるものの、各大学における執行部と学部の力学などから、学部の支持を得られず大学運営に支障が生じる恐れも否定できない。役員会の構成員を一律に監事を除く役員に限定せずに、学長の提案で決められるフランスの大学執行部のように役員会の構成に柔軟性を持たせ、各大学に委ねる方法もあり得たのであろう。この点、学部教授会の取扱い等と併せて考えれば、調査検討会議報告では学部自治を極力排除し、学長を中心とした執行

体制の整備に腐心した跡がうかがえる。いずれにしても、大学運営をより戦略的にできるかは、学長のリーダーシップや執行部の権限の拡大だけでなく、多分に学内の支援を得られるか、すなわち大学への帰属意識を高めつつ、全学の合意形成ができるかにかかっており、各国立大学法人で様々な工夫が必要となることであろう。

次に、国立大学法人の学部長は学長が任命することになっているが、選出方法については調査検討会議報告では明らかにされておらず、「大学全体の運営方針を踏まえつつ、ダイナミックで機動的な学部運営が求められる法人化後の学部長等の職務の性質等を踏まえた基準及び手続により行われるべき」と述べるにとどまっている。学長のリーダーシップを支えつつ、自らも学部内で指導力が発揮できるような人選が行われるべき旨を示したものと解釈される。しかしながら、国立大学法人における学部長は役員会の構成員に含まれないため、仮にこのままの状態で法人化されれば、学部の大学運営への参画を得るための工夫が各大学で必要となるであろう。学部の意向が十分に大学運営に反映されない場合、全学の支持を学長・役員会が得ることが非常に困難になって大学運営に支障が生じることも予想される。逆に、学部長が大学の中核に近い立場をとれば、学部長による学部運営が困難になることも生じよう。Musselin(2001, p.150)は、1990年代に調査した7大学のうち、UFR 長が学長・大学執行部と協調しながら自己の UFR を指導的に運営を行っているのはわずかに1大学だけであったことを報告している。国立大学法人の管理運営は、大学全体と学部のバランスに配慮しつつ、非常に難しい舵取りを迫られていると言えよう。

第3に、事務組織の在り方である。国立大学法人では、国による組織上の制約を離れて、予算の範囲内において自由に組織編成ができるようになる。そして、事務職員は積極的に大学運営に参画することが求められるようになり、そのための能力開発が不可欠になっている。フランスの国立大学の事務職員は原則国によって管理され、現在の日本の国立大学以上に中央集権的であることから、この点に関しては、日本の国立大学が法人化された後は一層の乖離が生じることになる。日本におけるこの制度変更は極めて挑戦的であり、専門職の育成や大学間の職員の移動の問題など課題は多いものの、今後の大学運営を大きく変える可能性を秘めている。フランスの大学においても、各大学固有の業務の円滑な遂行のため事務職員を含む教員外の職員に関する自律性の拡大への要望は強く、日本における制度変更は注目されるものと思われる。

第4に予算の配分であるが、フランスの国立大学における契約による予算配分は一部の予算に限られ、定数管理を含む人件費などは国が各大学の学生数等に応じて配分している。これに対して、国立大学法人では、人件費等も含んで一括して予算が交付されたため、大学の裁量が非常に大きくなる。これまで以上に自律的に管理運営ができるような能力を各大学が有しなければならない。第3の点と併せて、大学の管理運営にかかる能力の開発が、今後の大学運営を左右する重要な課題となろう。

4．結語

フランスの国立大学は、法人格を有し自律した組織とされつつも、制度的にも実態においても極めて中央集権的に管理されきた。ところが、1989年に導入された契約政策は、権限の委譲を伴うものではなかったにもかかわらず、大学が一つの統合された組織として、より自律して運営が行われることに大きく寄与した。各大学は、それぞれの教育研究の優

れた部分や置かれた状況等の分析を行い、自己の組織に適応した特徴ある教育研究に取り組むなどした結果、大学は多様化を進め、より社会の要求に合った公共サービスとしての高等教育を提供するようになってきている。大学の自律性の拡大と一層の多様化は国民教育省においても既定の方針となっており、不可逆的な流れになっている。

先に述べたように、契約政策の第一の目的は、増大し多様化する入学者への対応であったが、その時期は知的社会の到来、情報化や世界化へとつながっていく時期でもあった。そして、1990年代の経済不況は国家財政をも悪化させ、国の責任において大学を拡充することを困難にし、大学の施設整備等へ国以外からの経済支援が不可欠なものとした。その結果、大学が独自にその財源の一部を確保することが求められるとともに、それまでに存在していた様々な制約から解き放たれて独自の活動を展開するため、大学の自律性の拡大の要求はこれまで以上に強くなってきている。2001年3月23～24日にリルで開催された国立大学学長会議(CPU: Conférence des Présidents des Universités)主催のシンポジウム「大学の自治」及びCPUで同年4月19日に採択された文書^{*28}は、大学の公共サービス機関としての概念の再整理を行いつつ、大学の自律性の拡大を強く求めている。

翻って日本の国立大学を見た場合、平成16年に法人化が行われ、それによって各大学には大幅な裁量が与えられ、より自律した運営が可能になるような制度改正が行われる予定である。詳細については未だ詳らかではないが、法人化後の大学が、学部の連合体の状況から脱して一つの統合された経営体として機能し大学の発展へとつながっていくかは、制度改正だけでは保証の限りではない。学部の教員が大学を支えていくという意識が形成され、また、大学運営を支える職員の能力開発が進まなければ、いくら学長を中心とした執行体制の整備を図っても実態は現状とさほど変わらないものに終わる可能性も否定できない。それどころか、現在以上に学内の対立が激化する恐れすらある。

少子化や情報化・国際化といった大学を取り巻く状況は、今後一層大学間の競争を厳しいものとし、日仏を問わず各大学はその教育研究をより魅力的なものとしなければならない。特に、公費で賄われる国公立大学は、公財政が厳しさを増す中で、一層の説明責任を求められるとともに、社会に対する生産性がこれまでになく問われることになる。そのためには、より適切な運営を可能とする管理運営組織の編成やそれに従事する教職員の管理運営能力の開発が求められているだけでなく、構成員の意識の改革も求められているところである。その点、フランスの大学において契約政策の導入後に見られる様々な変化は、十分に注目するに値しよう。契約政策はまだ始まって10年余りであり、世界化や欧州統合の動きを背景として欧州の高等教育機関も大きく変わろうとする中、同国の大学にもこれまで以上の変革が見込まれている。今後、日本の制度改革が成功すれば、日本の大学がフランスの大学改革へ示唆を与えることになるかもしれない。

<参考文献>

大場淳「フランスの大学統合と地域配置」広島大学高等教育研究開発センター第29回研究員集会報告集『大学の統合・連携を考える』、p.3-8、2001年。

Centre national de la Recherche scientifique (CNRS), *Projet d'établissement du CNRS Février 2002*, Mission de la stratégie du CNRS, 2002.

Conseil national d'Evaluation, "Politique de contractualisation avec les universités", Cahier des

Charges, 2002.

Friedberg, Erhard et Musselin, Christine, *L'État face aux universités en France et en Allemagne*, Anthropos, 1993.

Ministère de la Jeunesse, l'Education nationale et de la Recherche(MJENR), *Les établissements d'enseignement supérieur - Structure et fonctionnement - Guide pratique Edition 15 mai 2002*, 2002.

Musselin, Christine, *La longue marche des universités françaises*, PUF, 2001.

Musselin, Christine et Mignot Gérard, Stéphanie, *Analyse comparative du gouvernement de quatre universités*, La Maison des Universités, 2001.

このほか、国民教育省、各大学などのホームページを参照した。また、2002年3月に、国民教育省、パリ第10大学、パリ政治学院組織社会学研究所で行った聞き取り調査を執筆の参考に使っている。

-
- *1 Savary 法は制定後数次の改正を経て、現在では教育法典(Code de l'Education)に収録されている。
 - *2 この数値には、大学に付置される技術教育短期大学部(IUT) (12万人) 及び教員養成センター(IUFM) (8万人) 等の学生数を含む。
 - *3 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、2002年5月の政変で、「国民教育省」から「青少年・国民教育・研究省」に組織が変わった。
 - *4 この数値には、法令上大学に位置付けられている国立理工科大学(INP: institut national polytechnique) を含まない(全3校)。
 - *5 したがって、正確に言えば、国が管理する大学は「国立大学」(仏語であれば"université d'Etat"になるうか) とは呼称されない。しかし、法令により設置され、各大学が自律性を持つものの、最終的には国が運営に責任を持つことから、「国立大学」と呼ぶのが適当と考えられる。
 - *6 「自治」は仏語の"autonomie"の訳語であるが、この語は日本語の「自律性」にも相当する。本稿では、日本語の文脈で両者を使い分けている。
 - *7 Musselin 2001, p.112. 2002年に国民教育省を訪問調査した際にも、同様の説明を受けた。
 - *8 学部は"faculté"の訳語として用いているが、時代によっては「大学」と訳しても差し支えない。本稿では一貫して「学部」を用い、また、"université"の訳語を「大学」としている。
 - *9 各大学は、大学区長(recteur)の下、学部会議(Conseil des facultés)を設置し運営に当たった。
 - *10 改革が機能しなかった理由として、Musselin(2001)は、フランスの大学ではドイツのように研究が重視されるには至らなかったこと、学部を統合するような組織作りに失敗したことをあげている。
 - *11 現在のUFR(後述)に相当する。
 - *12 1982年3月2日法律第82-213号。地方行政組織の再編、権限・財源の委譲、地方議員・公務員の地位等について定めた。教育に関しては、例えば、中学校の所管が国から県(département)に移された。
 - *13 国民教育省の出先機関である大学区(académie)が全国に置かれているが、大学行政に関する権限は極めて限られている。
 - *14 大学等が複数年にわたる契約を締結できる旨、既に1984年のSavary法(第20条)で定められていた。
 - *15 国は、5年間で160億フランの予算を高等教育に投資し、同期間に同額を地方に負担するよう求めた。
 - *16 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。
 - *17 技術の発達に対応しつつ、経済的・技術的發展に必要な新たな教育を行うことを目的として、1966年の政令で設置が決められた教育組織。養成課程は高卒後2年で、主として各種職業に適應する技術教育を行う。教育の15~30%は、関係する業界から講師を迎えて行われている。
 - *18 Ministère de la Jeunesse, l'Education nationale et de la Recherche, "La recherche universitaire", <http://www.recherche.gouv.fr/recherche/univ/rechuniv.htm>

*19 それらの設置は、学術評議会の提言に基づいて、管理運営評議会で委員 3 分の 2 以上の多数による決定によって行われる。管理運営評議会等については後述。

*20 Savary 法では、教育研究施設(institut)と学院(école)を区別しているが、それらに位置付けられる個別の組織の名称は多様である。両者のほか"centre"を冠したり、また、"institut"を冠していても Savary 法上の学院であることもある(前述の INP は大学)。

*21 大学に置かれる政治学院は全国で 9 校あるが、内部組織として置かれているのはストラスブールのみである。それ以外は、法人格を有したまま大学に付置されている。

*22 第 1 級・第 2 級教員並びに生徒指導専門員(conseiller principal d'éducation)の養成、現職教員の研修、指導法研究などを行う高等教育機関。原則として、各大学区ごとに設置される。管理運営評議会が置かれ、その議長は大学区長が務める。IUFM 長は、管理運営評議会によって内部の教員から選ばれた 3 人の候補者から、国民教育大臣が任命する。

*23 主として産業界の需要に対応して、技師(ingénieur)の養成、技師及び技術者(technicien)の研修、科学技術研究及びその移転を行う教育研究機関。技師養成教育の修学期間は 5 年(高卒後)。全国に 4 校置かれ(2003 年 1 月以降 5 校)、4 年次の編入学を除く学生募集は共通に行われ、応募者の希望等に応じて修学先が決定される。

*24 Services d'activités industrielles et commerciales(SAIC)。1999 年の技術革新・研究に関する法律で設置が決められた共用施設。学内の研究施設の企業への貸与や知的所有権の運用など、学内の全ての産業・商業活動に従事する。

*25 例えば、資料管理センターでは評議会がセンターを管理運営(administrer)することとされているが(政令 85-694 号)、産業・商業活動センターでは、センター長が学長の指揮監督の下で施設を管理運営することとされており、必要に応じて評議会の支援を受けることができるとされている(政令 2002-549 号)。

*26 図 1 の 3ème cycle の部分。日本の大学院にほぼ相当する大学課程。

*27 国立評価委員会(Comité national d'Evaluation)が主として機関別の評価を行っているが、予算には反映されず、実際、国の政策にも各大学の運営にもほとんど影響を与えていない。(Musselin 2001, p.107)

*28 "L'autonomie des Universités et responsabilité : pour un Service Public renouvelé"。この文書は、前述のシンポジウム報告書に含まれている。

L'évolution du gouvernement et le développement de l'autonomie des universités françaises et l'autonomisation des universités nationales au Japon – Une étude comparative France-Japon

Jun OBA

Le changement de statut des universités nationales japonaises, prévu pour avril 2004, leur donnera une marge de manœuvre largement augmentée. Libérées de nombre de contraintes provenant de la réglementation de l'État, les universités auront pour mission de développer leurs caractéristiques et renforcer leur compétitivité.

Donner la personnalité juridique aux universités nationales est plus qu'un simple changement de statut. Cela implique un grand nombre de mutations du système relatif à l'ensemble de la gestion universitaire incluant la constitution des composantes, la distribution du budget, la gestion des personnels et la relation avec le monde extérieur. Le pouvoir exécutif des universités sera renforcé pour permettre aux présidents d'université de prendre leur leadership. Dans la faculté, de même, le pouvoir du conseil de faculté sera réduit et le doyen prendra la direction. Ces changements n'auront pas moins d'implication sur le modèle de décision actuel, celui de la décision collégiale. Les universités nationales seront censées devenir de vraies entreprises, dotées d'une conception plus collective, surtout du fait de la construction des projets d'établissement.

En France, depuis l'introduction de la politique de contractualisation des années 1980, les universités ont renforcé non seulement leur autonomie mais aussi leur gouvernement, modifiant fondamentalement leur mode de prise de décision au sein de chaque établissement.

Ce document esquissera d'abord la politique de contractualisation et ses impacts sur le gouvernement universitaire en France et, ensuite, fera l'étude comparative de la politique française et de l'autonomisation des universités nationales au Japon.