

高等教育の市場化と政府統制 — 近年のフランスの大学改革を巡って —

大場 淳*

近年、多くの国において高等教育改革が進められてきているが、その改革の方向の一つは市場化と言われる。市場化は規制緩和を伴い大学の自律性を高め、各機関の創意工夫や機関間の競争を促すことなどによって、教育研究の質の向上、多様な教育研究やサービスの提供、運営効率の改善等を目指すものである。しかしながら、多くの場合、高等教育における市場化は全面的に大学の活動を市場に委ねるものには至らず、政府は規制緩和を行う一方で、予算配分を始めとして大枠についての権限を保持しつつ、事後的な評価制度等を通じて高等教育制度の統制を維持してきた（Goedegebuure et al., 1993）。近年、財政緊縮の中、各国政府は高等教育を含む公役務（public service）の戦略的提供を図るようになり（Ferlie et al., 2008）、それは政府と高等教育機関の関係の再定義をもたらすこととなった。そして、大学の自律性はもはや政府に保障された自明のものではなく、“統制された乃至獲得された自律性（regulated or earned autonomy）”に過ぎなくなっている（Amaral et al., 2002）。更に欧州では超国家的枠組が形成され、他方で地方分権や社会への市民参加が推進される中で、国家（政府）－大学－市場の関係が一層複雑化している。

本稿は、日本と同様に政府の役割の再定義が求められているフランスを中心として市場化に向けた大学改革の取組を概観し、高等教育への市場モデル適用の課題を検討する。その上で、変化が求められる政府統制の在り方についての考察を試みるものである。

1. 先行研究と分析の枠組

1980年代以降、世界の経済・社会が知識を基盤とするものになるに伴って、諸制度の改革が各国で進められてきている。その中で大学は鍵となる主体（key actors）とされ、欧州ではかつてないほど高等教育・研究が政策の対象とされるようになった（Ferlie et al., 2008）。大学改革の手法は多様であるが、その主たる一つは、競争原理導入や大学の自律性拡大、規制緩和を伴う市場化（marketisation）¹と言われる（Baker & Brown, 2007； Neave, 1997； OECD, 2003； Williams, 1995）。日本においても、市場化に向けた大学改革の世界的な流れに沿いつつ、1980年代の臨時教育審議会での検討を踏まえて本格的に高等教育の規制緩和が始められ（天野, 1999）、大学設置基準大綱化・準則化や大学組織や教員にかかる諸制度の緩和・撤廃、国立大学法人化、特区における営利企業による大学設置・運営、21世紀COE等の競争的資金の拡充等が図られてきた。

こうした高等教育の市場化は、世界における福祉国家あるいは「大きな政府」の見直しに伴う政府規模の縮小やその機能の変化に向けた諸改革と軌を一にし（井上, 2006； 広田・武石, 2009； Ferlie et al., 2008）、また、政府の責任の下で提供される公高等教育について言えば、行政改革一特に新公共経営（new public management: NPM）の導入一と相俟って推進されてきているものである

* 広島大学高等教育研究開発センター准教授

(Henkel, 2002)。半面、市場原理導入に対して、公共財 (public goods) としての高等教育を支持する者等から多くの批判があり、かかる批判は高等教育が主として公権力の下で提供されてきた大陸欧州において特に大きい (Neave, 2004)。近年は、欧州委員会のリスボン戦略—ボローニャ・プロセスはここに包含される—に則って進められる高等教育改革に対して、“新自由主義的”改革として各方面から批判が展開されている (Charle et al., 2007)。

しかしながら、高等教育への市場原理適用は全面的なものではなく、各制度において、政府による規制及び資金提供は重要な調整装置としての機能を維持している。一部の例外を除けば、依然として高等教育は公共財としての性格を強く有するとされ (Marginson, 2010)、疑似市場 (quasi-market) の下で提供されるに止まる。実際、高等教育の提供を市場に委ねた場合、供給不足やプログラムの限定性といった課題が生じることから、何らかの形での政府の関与は不可欠とされる (Teixeira et al., 2004)。西欧諸国では、消費者保護の観点から、補助金の対象外である営利目的の私立高等教育機関についてもその活動の質を監視するようになっている (Weber et al., 2007)。こうした政府関与は高等教育に限るものではなく、競争が重視される方向で見直しが進められる福祉国家後の社会政策全般に共通するものである (武川, 1999)。

かかる政策見直しは、政府の役割は大学 (あるいは学問) の自律性を保障するに止まるといった伝統的なマートン社会学的定義の再検討を迫り (Ferlie et al., 2008)、政府と大学間の関係に大きな変化をもたらしてきた。但し、その在り方は一様ではなく、英国のように市場化を徹底した国がある一方で、フランスのように政府統制の根幹を維持した国もある。Neave (1988) は、新たな高等教育政策について「評価国家 (evaluative state)」の概念²を用いつつ、当該概念は官僚的決定による規制に代わるという点では変わらないものの、その解釈は多様なイデオロギーや実践を含むと述べている。近年の研究においても、例えば Ferlie et al. (2008) は、国の条件の相違や具体的な取組の違い (すなわち経路依存性) 等を理由に挙げて、大学改革が収斂していくことには否定的である。

以下本稿では、日本同様に政府の統制が強かった大陸欧州、就中フランスを取り上げてその高等教育制度の特徴を踏まえつつ、市場化に向けた取組並びにそこから生じる課題を概観する。更に公共経営の観点から高等教育の政策運営 (steering) について分析した Ferlie et al. (2008) の枠組を参照しつつ³、政府と大学の間を関係を検討した上で両者の今後の在り方を可能な限り明らかとすることとしたい。

Ferlie et al. (2008) は、従来の高等教育制度にかかる研究においては、伝統的な前述マートン社会学的分析に加えて、大きく分けて二つの分析概念があるとする。一つは、政府に大きな役割を期待しつつ、社会の諸利益調整と高等教育発展の方向設定の役割を政府が担うべきとするものである。国際的競争力強化や質保証等はこうした政府の役割の一環とされる。二つ目は、大学が提供する教育研究は公共財としてよりも商品 (commodities) としての性格を強く有するとの認識の下で市場を重視しつつ、政府の役割は市場が正常に機能するよう監視し (市場の失敗の排除)、機会均等の確保等を目的とする必要最低限の支援を行うに止まるとするものである。Ferlie et al. (2008) は、これまでの制度研究の多くがこれらの枠組の中に止まって、政策が取り上げられた経緯、発案・企画者や関係者が誰であったか、政府による課題分析の在り方や解決法の構想とそれらの理論的背景に殆ど言及せず、専ら政府と大学間の関係に止まっているとする。そして、高等教育を巡る環境の

複雑化を踏まえて、B. クラークの描いた国家権威・大学寡頭制・市場の調整の三角形（Clark, 1983）の再構築が必要であるとしつつ、政府機能の再定義の在り方として、管理強化、空洞化、民主制復活の三つの改革の可能性を示唆し、更に当該再定義の主たる理論的背景として、新公共経営（NPM）、ネットワークによる統治（network governance）、新ウェーバー主義を挙げた。

2. フランスにおける高等教育市場化の展開

（1）フランスにおける高等教育の市場化の進展

フランスの高等教育制度は、政府の統制が強い中央集権的な制度として知られ（Ferréol, 2010 ; Goedegebuure et al., 1993）、1960年にはOECDによってソビエト連邦の制度とともに公的資金及び集中的計画による高等教育制度の典型として示されていた（Vinokur et al., 2005）。政府が高等教育の需要やその他の社会的要請を判断して、その提供にかかる調整や機会均等の確保、質の担保を担うといった中央集権的制度は、特に社会党政権下で高等教育の普及・規模拡大に大きく寄与した（Neave, 1991）。しかしながら、大幅に規模が拡大した高等教育の中央集権的統制は、1980年代までにはその限界が誰の目にも明らかであった（Lamoure-Rontopoulou & Lamoure, 1988）。当時、改革の考え方には、基本的に伝統的制度の根幹を維持する立場、現制度を硬直的過ぎて諸課題に対応することができないと批判しつつより現実的な政策を求めるもの（コレージュ＝ド＝フランスに拠点を置く研究集団等）、並びに、市場に依拠した制度に置き換えることを主張するもの（J. シラクの率いる政権党（Rassemblement pour la République）に近いフランス大学刷新研究会（Groupe d'Étude pour la Rénovation de l'Université Française: GERUF）やUNI等）の三つがあった（Neave, 1991）。

その最後の集団—GERUF等—は、自由主義を推進する1986年のドバケ法案（projet Devaquet）の起草に大きな影響を与えた（Durand-Prinborgne, 1988）。学生の強い反対運動の前に同法案は撤回されたものの、一度改革の俎上に載せられた政府と大学との関係の見直しがその後の議論から消えることは無かった（Neave, 1991）。既に1984年の高等教育法（サバリ法）で設置された大学評価委員会（CNE）が大学・政府の関係に統制による理論とは別の在り方をもたらした（Gelleni, 2008）⁴、更に1980年代末の契約政策の導入は、大学運営や教育課程編成にかかる裁量を広げることによってその自律性拡大に大きく寄与した（Dizambourg, 1997 ; Musselin, 2001）。実際、法人格を有する大学は法令の範囲内で契約締結が可能であり、また、生涯教育活動や大学独自の免状の授業料は自由に設定することができた（Belloc, 2003）。少なからぬ外部資金を得る大学も出始め、1980年代には自然科学系の大学で外部資金を含む自己収入（ressources propres）が国からの交付金（dotation）を上回る大学もあった（Durand-Prinborgne, 1988）。

1990年代には、右派・左派両政権の下で、ロラン報告（Laurent et al., 1995）やアタリ報告（Attali et al., 1998）など大学の自律性拡大を促す複数の政府報告書が取りまとめられた⁵。アタリ報告はボローニャ・プロセスのきっかけとなった1998年のソルボンヌ会合の基礎となったものであり、その意味では大学の自律性拡大はボローニャ・プロセスの基底にあると言ってよい。ボローニャ・プロセスに対応して、フランス国内では新しい大学教育課程LMDが導入され（2002年）、国によ

る認証制度 (habilitation) は維持されたものの^{マケッ}教育課程編成要領が廃止されて、大学は教育課程編成をより自律的に行うことが可能となった。その後も、競争的資金の拡充 (国立研究機構 (ANR) 設置やテーマ別先端研究ネットワーク (RTRA) 等) が図られ、また、大学の自律性拡大を図るフェリ法案 (2003 年) は撤回されたものの、その趣旨は 2007 年に大学の自由と責任に関する法律 (LRU) として実現された。このように規制緩和・競争拡大をもたらす一連の政策が採られてきており、その傾向はサルコジ=フィヨン政権下で更に強まっている (大場, 2010)。

半面、市場化に対する懸念は少なくなく⁶、それに向けた改革の歩みは漸次的であった (Goedegebuure et al., 1993 ; Thiaw-Po-Une, 2008)。中でも大学の自律性拡大は機関・政府の両者にとって永年の間課題と考えられ (Musselin, 2009)、上述 LRU 制定は一連の大学改革の帰着点であった (Paradeise, 2007)。他方、全てが国立である大学の改革は行政改革としての性格を強く有しており、政府機能の見直しを伴うものの、依然として政府が一定の役割一少なからぬ一を果たすことは当然の前提であったことも事実である。実際、大学設立が政令事項であること、教職員の任命が政府 (高等教育担当大臣) によってなされること、学位プログラムの提供には国の認証 (habilitation) が必要であるといった様々な規制が維持され、市場化に向けた改革はあくまでも政府統制下のものに過ぎなかった。

(2) 政府統制の在り方の変化とその限界

規制緩和に伴って大学の自律性が世界的に拡大していることを前節で見たが、同時並行的に別の形で管理強化が図られてきていることが知られている (Ferlie et al., 2008)。前述のように、高等教育の市場化は社会の変化に対応した必然的なものであったが、直接統制が困難と見た政府は市場を新たな統制の手段として認識し、それを積極的に活用した (Dill, 1997)。すなわち、直接的な統制から「遠隔からの政策運営 (steering from a distance)」を行う間接的政策手段に転換したのである (Marginson, 2010 ; Mok, 2007)。

間接的政策手段は多様であるが、業績連動型資金や競争的資金の活用は最も重要な手段の一つである (Herbst, 2007 ; Steier, 2003 ; Vinokur et al., 2007)。フランスにおいては 1990 年代以降、人件費等を除く大学運営費が契約政策 (前述) の下で配分されているが⁷、同政策実施方針の提示並びに契約 (機関契約) 締結に至るまでの大学との協議を通じて、高等教育担当省は学術政策の推進、進学率の拡大、図書館等の施設整備、公役務の観点からの地域的均衡確保といった様々な政策目的の実現を図ってきた。また、一足早く始まった国と地方の共同計画契約 (contrat de plan) は、第一期 (1984-1988) では主として将来性のあると見られる研究 (生命技術、物質、電子) 及び技術系教育 (技師養成及び IUT⁸) の発達を促し、また、第二期 (1989-1993) では大学の収容力拡大をもたらした。更に近年、目的を明確にした競争的資金が拡大してきおり、例えば、2008 年に立ち上げられた大型競争的資金プログラムであるキャンパス計画 (Opération Campus) は、フランスの大学の国際的認知度を高めるための施設整備等を図るもので、資金提供に併せて研究・高等教育拠点 (PRES)⁹ の形成を強く促していた。

他方、1980 年代に英国で始められた新公共経営 (NPM) は、2001 年に制定され 2006 年から適用された予算組織法 (LOLF) によって大学にもその手法が全面的に及ぶこととなった。LOLF に基

づいて、従来から実施されていた機関契約は発展契約（*contrat de développement*）から目標契約（*contrat d'objectif*）と性格を変えて、大学の活動は指標を含む業績評価の対象となり¹⁰、更に資源配分の一部が当該評価結果と結び付けられることとなった。同時に、公役務の枠組で実施されていた評価制度（Gelleni, 2008）の見直しが図られており、従来形成的評価に従事していた大学評価委員会（CNE）は研究・高等教育評価機関（AERES）に統合され、学位授与権認証や研究にかかる評価とともに統合的・総括的評価を行うこととなった。機関評価の規準（*références*）や基準（*critères*）はCNE時代からあり¹¹、これが大学の行動を多分に規定していたが、AERESでは評価の規準等は多数の指標を含む詳細なものとなり、更に評価結果は予算配分にも活用されて、自律性が拡大したとされる大学の行動にこれまで以上の制約を加えている。

教育の評価に関しては、人件費を始めとするプログラム評価の費用が高額に上ることから、その重点は評価の仕組に重点を置いた質保証に移行してきている（Gelleni, 2008）。しかし、緩和されたとは言え学位授与権認証は維持されており、学位の質を国家が保証するという制度自体は変わらないままである。実際、高等教育担当省は、認証申請にかかる通知や各大学の実践に係る調査委員会等の報告や勧告を通じるなどして、大学の教育活動を誘導してきた（大場, 2008）。そして、近年は学位授与権認証が機関契約に含まれて予算配分と一体的に運用され、予算配分を通じた誘導が容易になっている。

以上に見るように、フランスの高等教育制度が機関の自律性を高める方向に進んできたことは確かであるが、それと同時に政府には直接・間接に大学を統制しようとする傾向が認められる。自律性拡大を歓迎しつつも直接・間接の統制を継続する政府に対して更なる裁量拡大を求める声が大学から頻繁に聞かれる¹²。他方で、公役務としての高等教育維持の観点から国の関与低下に否定的な教員集団や学生団体等も無視できない存在である。その結果、同国の高等教育制度は「主人－代理人のジレンマ」（Weber et al., 2007）に陥っていると言えよう。すなわち、自律的に活動する大学（代理人）が政府の政策や公共財の原則に反するような行動を危惧する政府が、大学に対してその方針に従わせるべく時には恣意的に大学運営に介入し、市場原理から乖離していく状況である。

しかしながら、中央集権的制度の限界は既に1980年代に認識されて地方分権が図られ、また国の行政一般にLOLFが適用され権限分散が図られると同時に結果を重視した評価を行うこととなった今日、伝統的な形での国による公役務の提供はもはや想定されていない。他の大陸欧州国においては、ドイツのように大学に実質的な自律性を付与して、機関が自ら評価の方針と手続を定めて教育研究の質の向上を図る国が出始めており（Gelleni, 2008）、フランス政府が大学の自律性を現状維持乃至小幅な拡大に止めつつ、今後とも強い統制を継続することは容易ではないと思われる。

3. 複雑化する大学を取り巻く環境～欧州統合と地方分権

（1）世界化（*globalisation/mondialisation*）と欧州統合

前節で政府統制の維持が困難になってきていることを見たが、Ferlie et al. (2008) が指摘するように、政府・大学間の関係に両者を超えた様々な力学が働き当該関係に本質的な変容をもたらしていることがその背景にある。一つには、世界化が進む中、大学一主として研究大学一は学生募集や

教員獲得、共同研究開発活動の推進等において国の枠組を超えて存在するようになり、それは大学の自律性拡大を不可欠としている（Weber et al., 2007）。その一方で、世界規模の大学間競争や世界大学ランキングが大学の行動に与える影響も無視できなくなっている（Marginson, 2006）。欧州においては、それらに加えて EU やボローニャ・プロセスといった超国家の枠組が高等教育に様々な影響を及ぼして、各国政府に制約をもたらしつつ大学の活動を直接に規定し、更には高等教育に係る政府の権限を“侵害”するようになっている（Damme, 2002 ; Weber et al., 2007 ; Wende, 2007）。

研究領域においては、1983年に始められた EU の研究・技術開発枠組事業（Framework Programme for Research and Technological Development）が 2007 年以降第 7 期に入っており、規模も拡大して各国の研究・高等教育政策にも少なからぬ影響を及ぼしている。枠組事業は EU としての優先領域を定めて計画を募り、それに対応して各国の研究・高等教育機関が応募する。採択審査に際しては、優先領域や計画の卓越性だけでなく、国を超えた協働が重視されており、そのことは研究・高等教育における国際的な協力や流動性拡大を促している。フランスにおいても、高等教育担当省が LOLF に基づく大学の評価指標に枠組事業への参加状況を含めていることに見られるように枠組事業は無視できない存在となっている。

他方、教育については原則として EU の権限の対象外であり、エラスムス・ソクラテス以外に目立った活動は無かった。しかし、1990 年代末から用いられるようになった開放型政策協調手法（open method co-ordination: OMC）¹³は、EU が各国の教育政策—特に高等教育—に多大な影響を及ぼすことを可能とした。OMC は加盟各国を拘束しない政策協調に過ぎないが、各国の達成度は可能な限り数値化されて報告・公表され、必要があると判断される場合は改善勧告が出される。各国は当該領域で遅れた国との認定を受けたくないよう、目標達成のための努力を行わざるを得なくなっている（伊藤, 2004 ; Gornitzka, 2007）。

以上のように、超国家的な力学が各国政府の行動を制約しつつ、直接に大学の活動を規定するようになっている。すなわち、大学が政府の手から離れていくだけでなく、その“脱国家”現象（Westerheijden, 2007）が起きているのである。

（２）地方分権

大学の政府統制からの離脱は、国家を超えた“上”からの動きだけではなく、大学を地域発展に不可欠な手段と見るようになった地方からの“下”からの動きによっても促されている。

フランスでは、私立を別にしても、一部の課程（上級技手養成課程（STS）及びグランド・ゼコル準備級（CPGE））は州（région）が所管する高等学校（リセ）に付設されている。全てが国立である大学については、1982 年の地方分権法の対象にはならなかったものの、進学率上昇に対して単独での対応を困難と見た政府は、1990 年代以降地方と共同で受入れ拡大方策に取り組んだ。1990 年に始まった施設整備事業である大学 2000 年計画（Plan Université 2000: U2000）は地方とともに実施され、その経費は国と地方が共同で負担した。計画実施に際しては、地域の関係者を集めて州高等教育審議会（*assise régionale de l'enseignement supérieur*）を各大学区¹⁴に設けて以降 10 年間の高等教育発展計画を策定することとし、地方の意見を大幅に取り入れた各州の計画は U2000 の

実施計画として結実した。地方との協働は1997年の右派から左派への政権（内閣）交替以降も維持され、U2000後の大学三千年紀計画（Plan Université du 3ème Millénaire: U3M）は、国と地方の共同整備計画である国・州共同計画契約（contrat de plan État-région: CPER）へと発展した（Soldano & Filâtre, 2004）。

国と地方の関係の変化は大学の予算に現れており、大学の収入に地方自治体が占める割合は、1980年代初めからの20年間に4倍に増加した¹⁵。国と地方の協働は、学生受入れ規模の量的拡大並びに大学施設の分散化を図ることによって、進学の地理的利便性向上に大きく寄与した。この高等教育の発展は地方の参画抜きでは不可能であったと言われ、地方の高等教育への関心を高めるきっかけとなったが、同時に大学の地理的配分に係る国の政策（carte universitaire）を減退させ、従来からあった地域間の不均衡を拡大することにもなった（Cytermann, 2002）。

（3）分析枠組適用の検討（試論）

上に間接的統制手段の拡充・強化を図ることによって、規制緩和に併せて管理強化が図られていることを見たが、その一方で、政府の権限は欧州統合及び地方分権によっていわば上下から浸食され、Ferlie et al. (2008) が言うところの“空洞化（hollowing out）”が起こっている。また、LRUによって学生副学長が制度化され、管理運営評議会に地域の経済・社会関係者を入れることとされたことに見るように、学内外の利害関係者の参加による民主的大学の運営の拡大も認められる。他方で、大学間や産業界との連携も重要性を増し、直接に大学の行動を規定するようになっている（Tynjälä et al., 2006）。このような変化を踏まえて、Ferréol (2010) は、この時代のフランスの高等教育制度を連携、競争、ガバナンス（gouvernance）¹⁶に加えて、政府の中央統制が残置する「緊張下の政策運営（régulations sous tension）」と表現した。

改革の方向	フランスにおける改革の取組	主たる理論的背景
管理強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ AERESの設置 ・ LOLFによる報告義務の強化 ・ 指標の作成 ・ その他評価制度の強化 ・ 競争的資金の拡大 ・ 調査委員会による優良実践の提示 	NPM NPM NPM NPM NW NW
空洞化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 機関の自律性拡大（LRU等） ・ 教育課程編成要領の廃止 ・ 予算にかかる裁量拡大（LOLF） ・ 地方分権、地方の参加 ・ 欧州委員会の諸事業、ポローニャ・プロセス ・ 研究・高等教育拠点（PRES） 	NPM NPM NPM NG NG NG
民主制の復活	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学生参加の拡大（LRUに基づく学生副学長の設置） ・ 学外者の参加の促進 ・ 大学運営や教員採用にかかる学外者の参加 	NW NW NG

表 Ferlie et al. (2008) に基づくフランスの大学改革の取組の整理（試論）

凡例：NPM：新公共経営，NG：ネットワーク統治，NW：新ウェーバー主義

注：それぞれの項目に対応する取組又は理論的背景は複数に跨るが、本表では単純化のため、各項目には一つの主要な取組又は理論的背景を充てることとした。

最後に、フランスにおける近年の大学改革から代表的な取組を取り上げ¹⁷、前述 Ferlie et al. (2008) の枠組に当てはめて整理を試みた(表)。本表から同国における取組が多様なものであり、大学改革に様々な力学が働いていることと理解されよう。なお、Ferlie et al. (2008) は、NPM 等の三つの改革の在り方は理念形であって実際はこれらが混在した形で現れ、また、同様の施策であっても異なった背景と結び付く可能性を示唆している。但し、本表の整理は試論の域を出ておらず、今後更なる政策過程分析等を通じた精緻化が不可欠である。

4. 結語

フランスでは、近年、公共政策包括的見直し (révision générale des politiques publiques: RGPP) が取り込まれ、行財政全般への市場原理適用が加速される中、高等教育の一層の市場化が図られてきている。高等教育改革を最優先課題の一つと位置付けるサルコジ政権下のフィヨン内閣は、発足早々の 2007 年 8 月、LRU を成立させて、大学の自律性を大幅に拡大することとした。LRU 制定後 5 年以内に全大学が同法下の新体制に移行することとされており、その完了を以て制度としての大学自律性拡大は一つの区切りを迎えることとなる。

市場化に向けた改革に対しては、例えば Charle et al. (2007) や Vinokur et al. (2005 ; 2007) に見られるように、反対運動や厳しい批判が展開されてきたが、近年は世界化の進展や不安定な就労状況等を反映して当該活動は停滞気味である (Charle et al., 2007 ; Oblin & Vassort, 2005)。他方、政府においては、規制を緩める一方で、直接的・間接的手法を用いて大学への統制維持を図っている。その結果、LRU 後の今日においても大学の自律性は中途半端な状態であり、例えば大学評価一つとっても質向上への支援よりも説明責任の視点を含む統制の性格が強いものとなっている (Gellini, 2008)。規制緩和と統制強化が同時に行われることは高等教育が公役務とされる国に共通して認められ、提供される高等教育の内容が公共財としてそぐわない、あるいは市場における大学の活動が国の目的に合致しないことを危惧する政府によって頻繁にとられる行動である (Weber et al., 2007)。前表で確認したように、フランスの大学改革に上下からもたらされる空洞化に加えて、大学内外の利害関係者の大学運営への参加拡大や他の高等教育・研究機関や地域社会との連携深化が認められ、これらの要因全てが政府の統制を一層困難にしている。

今日、世界の高等教育は非常に複雑かつ変化の早い環境に置かれ、一元的な中央統制は既に過去のものとなり、可能な限り現場で決めるようにする、すなわち大学の自律性を拡大することが不可避となっている。その一方で、高等教育の提供を全面的に近い形で市場に依存することは困難であり、実際に形成されるのは疑似市場にしか過ぎない。すなわち、何らかの形—例えば質保証—で政府の統制が維持され、時には大学の自律性を大きく制約している。更に政府は、市場を大学の活動を統制するための手段と見ており、場合によっては当該統制が政治動向に左右され、あるいは恣意的に運用される虞は拭えきれない。フランスでは、高等教育の市場化は未だ試行錯誤の段階であり、残置する政府統制への批判が強い。特に、AERES の評価実践に対して批判が多く¹⁸、形成的評価に向けた制度見直しと評価への信頼形成が最重要課題の一つとなろう。質保証制度は当事者間の信頼を基礎とするものであり (Weber et al., 2007)、競争よりも信頼形成を中心に据えた政府統制の見

直しが不可欠であると思われる。

翻って日本の場合であるが、大学設置基準の準則化や国立大学法人化等に見るように、大学改革はフランス同様に市場化に向けて取り組まれてきた。国立大学法人化を例にとれば、法人化は国立大学の裁量を大幅に拡大したとされるが、依然として国立大学は文部科学省の強い統制下にある（天野, 2006）。実際、法人評価は業績評価に傾斜して改善の視点に乏しく（羽田, 2009）、教育研究の質向上よりも統制の手段として用いられている様子が窺える。近年、国立大学を始めとする日本の大学の研究業績の低下—特に法人化以降—が危惧されているが（齋藤・松本, 2010）、その理由として、運営費交付金削減と併せて、評価制度の整備やFDの推進といった統制強化が挙げられよう⁹。制度運営の改善は、本稿で見た通り大学を取り巻く環境が複雑化する中で困難な舵取りが要求されているが、欧州と比べて日本では、高等教育に関して超国家機関が存在せず、現在のところ地方分権の対象ともされていないことに鑑みて、低下しているとは言え政府の役割が大きいことに変わりはない。文部科学省は、当事者間の信頼関係構築—そのためには可能限り幅広い当事者の参加が重要である—を図りながら大学の自律性拡大しつつ、その統制の在り方を再構成していくことが欠かせないであろう。本稿は具体的な解決方策を提示するまでには至っていないが、今後、高等教育の政策形成過程分析や国際比較等を積み重ねることなどによってそれについての研究が深まることが期待される。

【注】

- ¹ 「市場化」は“marketisation”の和訳であるが、それに対応する仏語が欠如している。直訳すれば“marchandisation”になるだろうが、同語には英語の当該用語にはない軽蔑的・批判的な意味が込められており、市場化に否定的な文脈で用いられることが多い。OECDでは、Duke（2000）の例に見られるように、その訳に“mise en place d’une logique de marché”を充てている。
- ² 評価国家においては、評価が政策立案に用いられるとともに、評価が事前評価から成果についての事後評価となる。この変化は高等教育の目的を市場の需要に応じて再定義し、政府にとって大学を規制する有効な手段となるとNeaveは指摘する。
- ³ Ferlie et al.（2008）を用いたのは、最近の著作の一つであり、また、フランスの高等教育（主として大学）が公役務として位置付けられ、公共経営の分析枠組を用いることが適切であると考えられるためである。また、他の行政領域や企業・非営利企業等にかかる先行研究等を比較・参照しつつ、市場化や政府による統制の在り方（あるいはガバナンス一般）についての研究が数多く行われており（Amaral et al., 2002；Ferlie et al., 2008；Neave, 1988ほか）、そうした比較研究の有効性は立証されている。
- ⁴ 但し、CNEの評価結果が国の予算配分に参酌されず、大学によっても殆ど活用されなかったことから、その大学自律性拡大への寄与は限定的であった（Gelleni, 2008）。
- ⁵ この間の左右両派政権の高等教育政策の基本的性格は、市場化に向かうという点において変わらないと言われる（Oblin & Vassort, 2005）。
- ⁶ 本稿で詳細に取り上げる紙幅はないが、2002-2003年のフェリ法案への反対運動、アレゼールの活動等が挙げられる。また、Charle et al.（2007）、Oblin & Vassort（2005）、Vinokur et al.

(2005 ; 2007) 参照。

- 7 契約政策の下で締結される契約（四年契約）に基づいて配分されてきた資金は、一種の競争的資金である (Steier, 2003)。LRUによって初めて人件費総額が大学予算に組み込まれた。
- 8 大学1-2年次の職業技術教育課程。
- 9 2006年の研究計画法によって設けられた高等教育・研究機関の連携の枠組。
- 10 2004年5月12日付高等教育局長通知。
- 11 CNEの規準全文が大場編(2009)に収録されている。また、LOLFの指標についても同書参照。
- 12 例えば、LRUに移行した大学長の会合(2010年6月25日於クレルモン＝フェラン)報告書(Augé et al., 2010)。
- 13 具体的な目標や年毎の指針を通じた非拘束的政策協調手法。国家主権に属して欧州規模での政策統合が困難であった分野においても、一定の協調行動をとることを可能にした(伊藤, 2004)。
- 14 教育行政区画。概ね州毎に設置されている。
- 15 但し、地方が大学予算に占める割合は5.5%に止まっている。
- 16 「ガバナンス」は大学の自律性を前提にした概念であり(Hirsch et al., 2001)、フランスにはない概念であった。仏語の“gouvernance”は英語からの造語である。
- 17 紙幅の制約からフランスの大学改革については詳述できないので、引用した筆者の論考を参照されたい。
- 18 例えば、Holzschuch(2010)はAERESの指標に基づく評価を批判し、また、Trautmann(2009)は評価手法や基準の不透明性を非難しつつAERESの廃止を主張した。
- 19 研究業績に影響を与える要因の解明は容易ではないが、各種調査(詫間ほか(1997)等)によって、大学教員が大学運営や評価、競争的資金獲得、社会貢献活動等のための業務に多くの時間を費やして研究時間が減少・断片化していることが知られている。

【参考文献】

- 天野郁夫(1999)『大学—挑戦の時代』東京大学出版会。
- 天野郁夫(2006)「国立大学の法人化—現状と課題—」『名古屋高等教育研究』第6号, 147-169頁。
- 井上定彦(2006)「現代日本の社会変動と高等教育改革：到達点と課題—総合政策論による接近—」『島根県立大学総合政策学会紀要「総合政策論叢」』第11号, 85-107頁。
- 伊藤裕一(2004)『「開かれた政策協調手法」の発展とその評価—EU雇用政策分野における取組みを中心に—』慶應義塾大学総合政策学ワーキングペーパーシリーズNo.47。
- 大場淳(2008)「ボローニャ・プロセスとフランスにおける高等教育質保証—高等教育の市場化と大学の自律性拡大の中で—」『大学論集』第39集, 29-50頁。
- 大場淳(2010)「フランスの大学改革—サルコジ＝フィヨン政権下での改革を中心に—」『大学論集』第41集, 59-76頁。
- 大場淳編(2009)『フランスの大学評価(高等教育研究叢書104)』広島大学高等教育研究開発セ

- ンター。
- 詫間宏ほか (1997) 『大学等における研究者の生活時間に関する調査研究』科学研究費補助金研究報告書。
- 武川正吾 (1999) 『福祉社会の社会政策一統・福祉国家と市民社会一』法律文化社。
- 羽田貴史 (2009) 「再論・国立大学法人制度」『東北大学高等教育開発推進センター紀要』第4号, 1-12頁。
- 広田照幸・武石典史 (2009) 「教育改革を誰がどう進めてきたのか—1990年代以降の対立軸の変容—」『教育学研究』第76巻第4号, 2-13頁。
- 齋藤安史・松本明彦 (2010) 「日本の科学・技術, 学術の深刻な危機—日本の科学論文数の減少傾向をどう考えるべきか」『日本の科学者』Vol. 45(4), 30-35頁。
- Amaral A. et al. (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer.
- Attali J. et al. (1998) *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Paris: MEN.
- Augé P. et al. (2010). *Relevé de conclusions du séminaire « Autonomie des universités: Quel bilan? » du 25 juin 2010*. Clermont-Ferrand: Université d'Auvergne.
- Baker S. & Brown B.J. (2007). *Rethinking Universities: The Social Functions of Higher Education*. London: Continuum.
- Belloc B. (2003). Incitations et transparences: instruments de changement dans l'enseignement supérieur, In IMHE (Ed.), *Rapport de la conférence générale IMHE 16 septembre 2002* (pp.217-231). Paris: OCDE.
- Charle C. et al. (2007) *Les ravages de la « modernisation » universitaire en Europe*. Paris: Syllepse.
- Clark B.R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Cytermann J. -R. (2002). Le développement de l'enseignement supérieur: Rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales. *Éducation & formations*, 62, 109-118.
- Damme D. v. (2002). Quality Assurance in an International Environment: National and International Interests and Tensions. *International Quality Review: Values, Opportunities, and Issues* (CHEA Occasional Paper, June 2002), 3-16.
- Dill D.D. (1997). Markets and higher education: an introduction. *Higher Education Policy*, 10(3/4), 163-166.
- Dizambourg B. (1997). *Moderniser la gestion administrative des universités*. Paris: Maison des Universités.
- Duke C. (2000). Beyond “Delaying”: Process, Structure and Boundaries. *Higher Education Management*, 12(1), 7-21.
- Durand-Prinborgne C. (1988). Évolution et juridification de l'enseignement supérieur en France. *European Journal of Education*, 23(1/2), 105-123.
- Ferlie E., Musselin C. & Adnresani G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56, 325-348.
- Ferréol G. (2010). Développement universitaire et logiques territoriales: entre cadrage national et arrangements locaux. *Éducation et Société*, 25, 171-189.

- Gelleni C. (2008). *L'évaluation et l'accréditation de l'enseignement supérieur: Évolutions récentes en France*. Rome: CIMEA.
- Goedegebuure L. et al. (1993). *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon.
- Gornitzka Å. (2007). The Lisbon Process: A Supranational Policy Perspective – Institutionalizing the Open Method of Coordination. In P. Maassen & J. P. Olsen (Eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp 155-178). Dordrecht: Springer.
- Henkel M. (2002). Emerging Concepts of Academic Leadership and their Implications for Intra-institutional Roles and Relationships in Higher Education. *European Journal of Education*, 37(1), 29-41.
- Herbst M. (2007). *Financing Public Universities: The Case of Performance Funding*. Dordrecht: Springer.
- Hirsch W. Z. et al. (2001). *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*. London: Economica.
- Holzschuch N. (2010). Ce qu'il y a de bien (ou de mal) dans l'évaluation bibliométrique telle que pratiquée par l'AERES. *Bulletin des bibliothèques de France*, 4, 52-55.
- Laurent D. et al. (1995). *Universités, relever les défis du nombre*. Paris: Groupe de réflexion sur l'avenir de l'enseignement supérieur.
- Lamoure-Rontopoulou J. & Lamoure J. (1988). French University Education: A Brief Overview, 1984-1987. *European Journal of Education*, 23(1/2), 37-45.
- Marginson S. (2006). Dynamics of national and global competition in higher education. *Higher Education*, 52, 1-39.
- Marginson S. (2010). The Limits of Market Reform in Higher Education. *Higher Education Forum*, 7, 1-19.
- Mignot-Gérard S. & Musselin C. (2005). *Chacun cherche son LMD: L'adoption par les universités françaises du schéma européen des études supérieures en deux cycles*. Poitiers: ESEN.
- Mok K.H. (2007). The Search for New Governance: Corporatisation and Privatisation of Public Universities in Singapore and Malaysia. *RIHE COE Publication Series*, 29, 37-60.
- Musselin C. (2001). *La longue marche des universités françaises*. Paris: PUF.
- Musselin C. (2009). Seeking Autonomy: French Universities Against the Jacobins. *International Higher Education*, 56, 17-18.
- Neave G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- Neave G. (1991). The Reform of French Higher Education, or the Ox and the Toad: A Fabulous Tale, In G. Neave & F.A.v. Vught (Eds), *Prometheus bound: the changing relationship between government and higher education in western Europe* (pp.65-79). Oxford: Pergamon.
- Neave G. (1997). Markets, Higher Education and Social Responsibility. *Higher Education Policy*, 10(3/4), 161-162.
- Neave G. (2004). The Temple and its Guardians: An Excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1, 212-227.

- Oblin N., & Vassort P. (2005). *La crise de l'université française: traite critique contre une politique de l'anéantissement*. Paris: L'Harmattan.
- OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development (2003). Changing patterns of governance in higher education, In OECD (Ed), *Education Policy Analysis* (pp.59-78). Paris: OECD Publishing.
- Paradeise C. (2007). Défis mondiaux et traditions universitaires: Comparaisons européennes. *Esprit*, 340, 82-95.
- Soldano C., & Filâtre D. (2004). *L'articulation spatiale des politiques d'enseignement supérieur: configurations régionales et politiques de sites*. Communication au séminaire « La construction de l'offre de formation », 30-31 mai.
- Steier F. A. (2003). The Changing Nexus: Tertiary Education Institutions, the Marketplace and the State. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 158-180.
- Teixeira P. et al. (2004). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer.
- Thiaw-Po-Une L. (2008). *Les universités face à la logique du marché*. Séminaire à l'Université Nationale de Saint Martin du 27 juin.
- Trautmann A. (2009). *Dire publiquement nos vérités sur l'AERES*. Collectif PAPERA.
<http://www.collectif-papera.org/spip.php?article372> (平成 22 年 10 月 19 日参照)
- Tynjälä P. et al. (2006), *Higher Education and Working Life – Collaborations, Confrontations and Challenges*. Amsterdam: Elsevier.
- Vinokur A. et al. (2005). *Pouvoirs et mesure éducation*. Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs hors-série n° 1, Paris: ARES.
- Vinokur A. et al. (2007). *Pouvoirs et financement: Qui pays décide?*. Paris: L'Harmattan.
- Weber L. et al. (2007). *The legitimacy of quality assurance in higher education: the role of public authorities and institutions*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Wende M. v. d. (2007). Internationalization of Higher Education in the OECD Countries: Challenges and Opportunities for the Coming Decade. *Journal of Studies in International Education*, 11, 274-289.
- Westerheijden D. F. (2007). States and Europe and Quality of Higher Education. In D. F. Westerheijden et al. (Eds.), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation* (pp 73-95). Dordrecht: Springer.
- Williams G.L. (1995). The "Marketization" of Higher Education : Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance, In Dill D.D. & Sporn B. (Eds), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly* (pp.170-193). Oxford: Pergamon.

Résumé d'un document publié dans *Research in Higher Education* 42, mars 2011, Institut de recherche pour l'enseignement supérieur, Université de Hiroshima, pp 19-35.

Le passage de l'enseignement supérieur à la logique du marché et le rôle régulateur de l'État: une réflexion sur la récente réforme universitaire en France

Jun OBA

De nos jours, dans de nombreux pays, on procède à des réformes universitaires. Une des orientations de ces réformes est de soumettre les universités à la logique du marché. La soumission à une telle logique implique des déréglementations, un élargissement de l'autonomie institutionnelle et une mise en concurrence entre établissements, en vue de diversifier, d'améliorer et parfois d'optimiser l'offre de formation et de recherche des universités. Toutefois, dans la plupart des cas, les gouvernements n'ouvrent pas entièrement l'enseignement supérieur au marché, mais gardent les pouvoirs relatifs à la définition du cadre général et à la répartition des moyens, et continuent de contrôler les établissements par le biais de l'évaluation a posteriori.

Ces dernières années, sous l'effet de la régression budgétaire, les États ont tenté d'offrir les services publics incluant l'enseignement supérieur de manière plus stratégique, ce qui a amené à redéfinir la relation État-Établissement. Par conséquent, on suppose que l'autonomie universitaire n'est plus incontestable et garantie inconditionnellement par l'État, mais qu'elle est « régulée ou gagnée » (*regulated or earned*). De plus, en Europe, sous l'influence de l'eupéanisation (création de l'Union européenne, processus de Bologne, etc.), de la décentralisation et de la promotion de la participation citoyenne, la relation tripartite État (gouvernement) – établissement – marché, définie par B. Clark, s'est davantage compliquée.

Cet article a pour objectif, après avoir brièvement présenté les réformes universitaires récentes en vue de la mise en place de principes de marché en France qui impliquent une redéfinition du rôle de l'État, d'analyser les problèmes relatifs à l'application d'un modèle de marché à l'enseignement supérieur, et de fournir des éléments de réflexion sur le rôle régulateur de l'État.