

フランスの大学の設置形態の分析

——特徴ある公施設法人 (établissement public)¹⁾ の法制度的検討——

石 村 雅 雄

Public Control of French Universities

——Through the analysis of “établissement public”——

ISHIMURA Masao

1. は じ め に

昨年5月の国民議会選挙で多数派を占めたフランス社会党は、現在110万人余り(1985—1986年度)の高等教育人口を2010年までに200万人に到達させようとしている²⁾(当初は今世紀末を目標としていた³⁾)。フランスでは、1993年まで、学生が急増する見通しであり、この5年間(1981—1986年)でも高等教育人口全体では18%の伸びを見せている⁴⁾。このように、高等教育人口が近年着実な伸びを見せていることを考えるならば、この目標は到達可能なものとも思われる。

但し、この数字に到達する為には、今尚、高等教育人口の72.9%、905,873人(但し、I. U. T. を除く)の学生が登録している大学が如何に発展するかが重要な問題である。学生数の伸びについても他の高等教育機関と比較した場合鈍いものであり、高等教育機関の中では最低の11.9%の伸びとなっている。また、最近のパカロレア取得者の2/5が選抜を行う部分、つまり大学以外の機関に登録⁵⁾しているという報告もある。これは、これらの機関においては、①. 就職が比較的良好であること。②. とりわけ短期技術教育における選抜は大学に比較して厳しくなく、資格が取りやすいこと。③. そもそも大学の「開かれた」システムは安全弁として保留しておけば良いと考えていること、等の理由が考えられている⁶⁾。こうした事態を受け、1988年度政府予算についての財政法案の報告の中でも、当該予算について「学生の量的拡大のみに対応したものではない」とし、「フランスは現代世界の挑戦に應えるために、その質に於て、未来のエリートに投資しなければならない」としているのである⁷⁾。問題は、このような大学改革を必要とするような状況に対して大学が如何に対応するかという時において、その為の法制度的前提が存在しているのか、ということである。つまり、「変化の思想」(F. MAYEUR)⁸⁾が大学に要求されている現状において、その変化を受け入れられる法制度的枠組がフランスの大学に存在しているか、という問題である。

周知のように、フランスでは、1968年改革(フォール改革)において、「自治・参加・複数学問分野」をスローガンに中央集権的な「ナポレオンの大学」を改革し、その設置形態につき後述するように明文で、「学術的・文化的性格を持つ公施設法人」と規定した。但し、その改革自身の中身にもいくつかの不十分点を残すものになっているし、改革の実施にあたっての不十分点も残っており、「学術的・文化的性格を持つ公施設法人」との法的設置形態についての法制度的保障についてもこの指摘が妥当する。特に、財政的保障の不備は大きく、個々の大学の裁量範囲の

狭さを招来している。これは、公教育無償の原則を背景として、基本的に大学は国家の経費により運営されている機関であることに由来する問題である。こうした問題は、1981年5月に誕生したミッテラン政権において「この基本法をさらに充実させる」という観点から成立した、大学についての現行法である1984年1月26日付法（1984年高等教育法、いわゆるサバリ法）の審議過程においても問題とされたし、サバリ法の代替法案として1986年7月に閣議決定された新高等教育法案（いわゆるドッパケ法案）の審議過程でも問題にされている。つまり、特徴ある「公施設法人」という設置形態に対する法制度的保障はどうあるべきか、ということであり、国から大学への補助金の在り方等を中心として、議論がなされた。

以上の認識からする本稿の課題は、フランスにおける公役務執行形態を手掛りとしつつ、大学の管理・運営機関の在り方や大学財政の在り方などの、国家と大学との関係を決めていく最も基本的な要素に関わる大学の設置形態を検討し、あわせてその法制度的保障の在り方を明らかにすることである。かかる作業はフランスの大学の量的、かつ質的發展の前提を整理し、その発展可能性の方途を探るものである⁹⁾。

2. フランスの大学の法的設置形態

フランスにおける公役務 (service public) とは、「公的権限により設定されたある特定の集団の利益ではない、一般的な利益に奉仕することを目的とする役務」¹⁰⁾ であり¹¹⁾、その執行形態は以下の3つがある¹²⁾。第1に、直営事業 (régie) の形をとるもの。この形態においては公役務は行政機関によって直接に執行され、執行部局には法人格は与えられない。例えば、コミューン (commune) 立小中学校がこれにあたる。第2に分権 (décentralisation) の形をとるもの。この形態では、地理的もしくは目的的に限定された公役務が公法人格を備えた機関により執行される。この形態はさらに地理的限定による分権である地方団体、目的限定による分権である公施設法人 (établissement public)、地理的限定を持つ公施設法人である州、の3とおりに分類できる¹³⁾。中等教育機関であるリセは公施設法人である。第3は、特許 (concession) による私人の公法行為によるもの。この形態では公役務の執行が公益的施設 (établissement d'utilité public) といわれる私人に委託される。例えば、私立学校はこれにあたるが、ドブレ法第2条にいう「国といかなる契約も結ばない学校」がこれにあたるかどうかについては検討を要する¹⁴⁾。

大学の法的地位といった場合、こうした公役務の執行形態において、国家の制定する法律が持つ法規範の中で、大学がどのような機関として規定されているかによって明らかになるものである。

コノワ (Connois, René) によれば大学は、以上の公役務執行形態のうち、次に掲げる法令によって公施設法人の形態をとってきたとされる¹⁵⁾。分科大学、もしくは学部ともいうべきファキュルテ (facultés) については¹⁶⁾、まず共和暦10年花月11日付法 (1802年5月1日付法、いわゆる公教育一般法) をあげている。この法ではファキュルテの前身であった法学及び医学の専門学校に対して、受権・保有・獲得能力 (capacité de recevoir, de posséder et d'acquérir) が付与されている。但し、ファキュルテについては、1808年3月17日付ユニヴェルシテ (アンペリアル) 組織令においても「独自の法人格」 (personnalité propre) が認められており¹⁷⁾、さらには「1850年8月7日付法は、ファキュルテの法人格を尊重していた」との記述もみられるが¹⁸⁾、こ

これらのファキュルテの一連の形式的な法人格の保有については「僅かしか認識されていなかった」¹⁹⁾とされており、ファキュルテの法人格の認定は尚不明確なものにとどまっていたとするのが妥当と考える。コノワはさらに19世紀末改革時の1885年7月25日付デクレ、1897年7月22日付デクレを根拠規定としてあげているが、法文上明確なファキュルテへの法人格、財政自主権の付与が為されていることもあり妥当な根拠である。大学 (université) については、ファキュルテの連合体に対し財政自主権、法人格を付与した1893年4月28日付財政法、1896年7月10日付法、1897年7月22日付法、そして「大学は、その大学区にある公教育省の所管の全ての高等教育についての公施設法人からなる」²⁰⁾と規定した、1920年7月31日付デクレを根拠規定としてあげている。また、ベノワ (Benoit, Jeanneau) によれば²¹⁾、「新たに全体として法人格を明確にする必要がある」²²⁾としてファキュルテに法人格を明文で付与した1885年12月28日付デクレ、及びファキュルテの連合体に対し「大学」の名称が付与された1896年7月10日付法を根拠規定として公施設法人であるとしている。こうした法令は、ファキュルテや大学に法人格及び財政自主権 (autonomie financière) を付与するものであった。ジャック・カバリエ (Jacques Cavalier) はこのことにつき、法人格と財政自主権は「概して組織の生命を本質的に特徴づけるもの」であり、「国家はいわば自らが持っていた生命の一部」を切り離して大学などに与えたのだとしている²³⁾。以上細かい根拠規定については若干異なるところがあるが、大学は、ジュール・フェリー (Jules Ferry) やルイ・リアール (Louis Liard) が中心になって行った19世紀末の一連の大学改革で公施設法人としての法的設置形態を確認され、1920年7月31日付デクレで法令上全体として再確認されたと考えるのが妥当であろう²⁴⁾。現在では、1984年1月26日付高等教育法第12条により、「学術的・文化的・専門的性格を持つ公施設法人」(établissement public caractère scientifique, culturel et professionnel) と明文で規定されている。

ところで、こうした考えに対して、1968年改革を重視する観点から、少なくとも大学についての法的設置形態は1968年改革の時点で「公施設法人」として明定された、とする論者も存在する²⁵⁾。実定法上の法規定を整理、分析するならば、結論は前述の通りであり、この考えに与することはできないが、確かに1968年改革の内容は「フランスの大学は、1968年まで大学を特徴付けていたナポレオン時代の組織より、中世の大学により近い後継者である」²⁶⁾とまで指摘する論者の存するものであり、法的設置形態を分析する観点からも容易に看過し得ない。こうした観点からみるならば、確かに「学術的・文化的性格を持つ」と規定されたのは1968年からであり、こうした性格を持つということの意味を詳細に検討する必要が認められる。つまり、1968年改革では大学の設置形態について大枠において変化はなく、19世紀末の一連の大学改革以来、今日に至るまで、フランスの大学は公施設法人であった。が、1968年改革の大幅な改革をはじめとして、そうした設置形態を法制度的に保障していく枠組に関して工夫が加えられてきたといえるのではない。その鍵が1968年改革で規定された「学術的・文化的性格を持つ」ということであり、現行法の「学術的・文化的・専門的性格を持つ」ではないのか、ということである。実際現在においては、大学は公施設法人の中において独自のカテゴリーを形成しているとされている²⁷⁾。よって次節以下においては、まず大枠としての公施設法人についての一般的考え方を整理し、次に特徴ある公施設法人としての大学を法制度的に分析する。

3. 公施設法人についての一般的考え方

フランスにおいては、大革命時において、国民が集合して形成する公的な団体は、それが国家と個人との間を媒介し国民の統合を妨げるものとされ廃止されていた。中世に起源をもつ古典大学もその対象となり廃止されている（つまり、この時において古典大学は「団体」として認定されていた）。公施設法人の起源は、第4階級の政治の場への登場によって個々の国民の直接的な国家への統合が幻想となったこと等を背景として出された、1856年の破棄院判決による承認である。

では、この公施設法人とはどのようなものなのであろうか。オーリュウ・M (Hauriou, M.)等の古典的定義によれば、「公施設法人とは与えられた区域において1つもしくはいくつかの特別な公役務を管理する、法人格を与えられた公行政機構である」²⁸⁾。但し、フランスにおける国家の干渉主義に基づく近年の公役務範囲の拡大により公施設法人の用いられる領域が拡大しており、ここから、公施設法人の種類、数の増加、公施設法人に関する法制度の分化がみられる²⁹⁾。例えば、商工業的公役務についての公施設法人の適用がそれであり、フランス電力公社、商業会議所は公施設法人である。こうしたことから、公施設法人の定義は曖昧になっており、コンセイユ・デタもこれを認めている³⁰⁾。但し、敢えて古典的定義によりつつ引用を試みるならば次の通りとなる。コノワ・Rによれば、それは、第1に、公役務を遂行する公の機関であり、第2に、法人格を付与されている機関、第3は、その活動が特別の事業に限られている機関である³¹⁾。ド・ローバデル (André de Laubadère)によれば、「公施設法人とは役務がある公的な機関によって管理される場合に、この公的な機関が法人格を付与されているので、ある範囲の自律性を享有するという特徴を持つ公役務執行の一形態である」³²⁾。また、ベノワ・F-P (Benoit, F-P)によれば、公施設法人とは、「国・県・市町村により決められた1つの需要についての充足を公役務の方法によって保障するとの任を負わされた公法人」³³⁾である。

以上、様々みてきたが、このうち公施設法人にとって特に重要なのは国家（地方公共団体）とは分離された1つの法主体として別個の法人格を持つ事であり、さらに、それに由来する行政的、財政的自律性をもつことである。前述したコノワも「完全に実現された行政的、財政的な自律性を有する公施設法人がその通常形式」³⁴⁾であるとしている。ここから、公施設法人には、国（地方公共団体）の一般予算から分離された特別の予算が存在した。この特別の予算は贈与、借入金、手数料等で構成され、不足の場合には補助金が支出されることがあった。

日本での類似組織としては、日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社、住宅金融公庫、日本住宅公団等の公の財団法人がそれにあたる³⁵⁾。

4. 特徴ある公施設法人としての大学の検討

以上で明らかとなっており、フランスにおいてある機関が公施設法人であることの法理論的意味は、行政的・財政的な自律性を有することである。これは、大学にとっても、大学の使命（研究、教育）遂行実現の為の保障という、19世紀末の改革の通りの法人格付与の意味でもあった。しかし、そうした意味が、実際の大学運営において十分に保証されてきた訳ではない。特に、1946年憲法前文で公教育の無償原則が確認された後近年においては大学の財政的自律の危機が現出してきている。ここにおいて、公施設法人としてのフランスの大学の検討はこういった一般的な公施設法

人分析にとどまり得ない内容を持っている。つまり、そうした自律の危機に際して、自律を回復する枠組として大学の特徴が強調され、設置形態に明文で規定されるという経過をフランスの大学がたどっている時において、そうした特徴を含めて検討すべきであるということである。そこで、以下ではそうした各々の時期の特徴ある規定及びその規定が導きえた自律性確保の状況につき、時系列的に整理し、分析する。

まず、1968年改革以前の時期においては、フランスの大学は単に公施設法人とされていたにすぎない。そこでは、教育・研究面、教員の人事面は兎も角、財政面、その他の管理運営面については、国家から強いコントロール (contrôle)³⁶⁾ を受けていた。それには、主として次の三つの側面があったと考えられる。まず第一には、大学に関するほとんどの事項の最終決定権もしくは承認権が公教育大臣の手にあったことである。第二には、それゆえに大学において、その教員で構成される評議会³⁷⁾などが、諮問機関の役割を与えられるにとどまったことである。そして、第三に、ある大学の所在している大学区において、公教育大臣の権限を代行する行政官であった大学区総長が、大学の学長 (président) を兼務して、その大学の管理運営にあたったことである。これに関連してさらに重要なことは、この総長の資格要件が国家博士号を持っていることのみであり、当該大学の構成員である必要はないということである。その上、総長が、大学評議会の決定に拘束されず独立性を持つことが認められていた³⁸⁾。この問題については、1892年8月の元老院での審議においても、ワロン (Wallon) が「新しい大学 (19世紀末の改革でできた大学のこと一筆者註) をよく調べてみると、総長は行政官としての本質的性格を保持する」のであるから、「大学区の長の名の下に大学が侵害されないため」に、総長が中世のように「大学において、総裁 (chancelier) とよばれる長の下に集まり、討議する権利を大学に委ねる」との修正提案をしている³⁹⁾など、この総長＝学長制の問題が意識されていたことが明らかである。さらに財政面については予算作成過程、そして、運用・決算過程の両面から、国家の強いコントロールが行われていた。まず予算作成過程においては、次の二つの方法によるコントロールが可能であった。一つは公教育大臣の予算承認権を用いる方法であった。公教育大臣の承認がなければ予算を執行することができず、また公教育大臣は、その予算の改定を命じることもできたのである。二つには、公教育大臣が有する、国の支出金の配分権を用いる方法であった。つまり、公教育大臣は、この支出金の増減により、大学の予算をコントロールすることができたのである。この方法によるコントロールは年を経るごとに大学にとって強力なものとなっていった。というのは、19世紀末の改革時の1897年においては、全大学の予算財源の56%が大学固有の財源であった⁴⁰⁾が、1960年前後においてはこの数字は大幅に下がってしまっていた⁴¹⁾。ここから、国による財政的保障の重要性が増してきている。次に予算の運用・決算過程においては、財政当局による厳しい監督が存在していた。かかるコントロールは、予算執行中にも行われ、時として非効率を招くとの批判を生むほど強力なものであった。

このように、1968年改革前までの大学は公施設法人との設置形態の内実を十分に法制度的に保証されていない状況であり、中央集権的大学改革の必要性がしだいに自覚されていった。

次に、1968年高等教育基本法による大学改革での状況を概観してみよう。ここでは、「自己決定を可能にする真の大学」⁴²⁾の創設が唱われ、大学は、第3条で「学術的・文化的性格 (caractère scientifique et culturel) を持つ公施設法人」と規定された。いわば、「機能と機関の形態

の「鑄直し」が図られたのである⁴³⁾。高等教育基本法提案理由の中では大学は「国家によって配分される予算額と公私からの固有財源を自由に使用する」⁴⁴⁾とされ、公施設法人としての大学の自律性保障の法的裏付けとされた。この「学術的・文化的性格を有する公施設法人」とは公施設法人の新しい領域を構成するものであるとされ（国民議会文化・家庭・社会問題委員会への報告）、議会での議論の中では大学の法人格と財政自主権をより明確にする意図でこの規定が為された旨、当時のフォール国民教育相が説明している。こうした背景には1966年11月に開催された学術研究審議会主催の研究集会（通称カーン討論会）における次のような勧告がある。つまりそこでは、大学も工業・商業的公施設法人（*établissement public industriel et commercial*）と同様の自律性を持つ、科学・技術分野の公施設法人というべきものにすべきであるとの勧告が為されたのである⁴⁵⁾。工業・商業的公施設法人は、かつては私企業に任されていた工業、商業活動を目的としたものであり、特に第2次世界大戦後に数多く設立された。フランス電力（*Electricité de France*）、フランスガス（*Gaz de France*）等がそれにあたり、公役務を執行する機関ではあるが、その対外的活動については私法上の原則が適用されることになっている⁴⁶⁾。こうしたことを受け、高等教育基本法の提案理由には次のように述べられている。「本案が組織する大学の構造は、自治と参加という二つの原理を指導的精神とする」。そして、「大学諸制度の自治は、まず、現行制度のもとで、自発性を麻痺させる傾向のある中央集権主義を改めることを目的とする」。さらに、「大学と教育・研究単位……は、参加の原理に基づいて自らの手で管理される」⁴⁷⁾。これを受けて、同法第11条、及び第12条では、①大学及び教育・研究単位につき、選出された評議会が、高等教育基本法およびその施行令に基づいて、規則、内部組織を定めること、②選出された評議会によって大学等が管理されること、そして③その評議会が自らの中から選出する議長によって大学等が統轄されることが規定されている。具体的には、第36条が大学等の施設の使用条件は、各評議会の議事を経て定められ、各評議会の議長によって監督されることを規定している。このうち、大学評議会議長については、学長を務めることになっており、学長と大学区総長の兼任禁止規定（第17条）とあわせて、ここに、大学区総長＝学長制による国家の直接的な大学支配は解消された。また財政面については、従来に比して大学は次の二つの意味において財政自主権を享受できることになった。まず第一は、予算については大学評議会が決定することになり、国民教育大臣の承認権が廃止されたことである（但し、この予算については、均衡がとれ、公開されなければならないことになっている）。第二に、決算について、それが事後に行われることが法文上に明記され、従来、予算執行上の監督が厳しすぎ、自主性を損ねるとの批判のあった点が解消された。このことは、財政的自律を保障されている一般の公施設法人に関する会計原則からさらに例外的に自律を保障された点である⁴⁸⁾。しかし、ミノによれば、そのような「新しい」公施設法人の規定についても、結果としては、あまり有効に働かなかったとされている⁴⁹⁾。というのは、財政規則が実際の状況に不対応であり、細かい必要に応えられなかったことから、実際には財政自治が組織されなかったゆえである。このことは、国家からの補助金の在り方という点についての1968年法による改革の不十分性にも依っている。改革の途上では様々な改革案の中で、大学関係者の組織による全大学関係予算の掌握とその配分権獲得ということがみられたが、抑圧よりは自治を、とのそうした声に対し「大学は本質的に国家の経費によって機能するものであるが故に、財政自主権は制限される」（国民議会におけるジャン・カペル（Jean Capelle）の発言⁵⁰⁾）との

論理の下国家の予算配分権が維持された。

こうした事態に対し改善を図ったのが、1980年に設置された大学財政問題検討委員会（Y、フレイヴィル委員長）である。そこでは、「硬直的」予算運用の見直し、予算運用にあたっての自治と責任の確保を目標として審議が進められ、結論としては、大学が自らの活動の効率や費用について示さねばならない正確で客観的な情報の重要性が指摘された⁵¹⁾。が、その内容は、保守から左翼連合政権という政治の流れの中でそのままの具体化は図られなかった。

新たに政権に就いた左翼連合政府は、しかし、この問題にやはり意欲的にとりくみ、1968年高等教育基本法に代わる新高等教育法（1984年高等教育法）の中で次のように規定した。まず、大学の設置形態につき、それを新たに「学術的・文化的・専門的性格を持つ公施設法人」とし、その性格につき、「法人格を持ち、教育的・学術的・行政的・財政的自治を持つ」と明文で規定したのである（第20条第1項）。かつ、同条第5項で、国の補助の在り方として、これまでの教員、学生、職員あたりの補助金から、相互契約に基づく補助金へと代えるとした。さらに、国の補助のみに頼らない資産の多様化、そして、大学の支出の柔軟性の無さ、例えば大学が独自で常勤教員を雇用することはできない、等の解消を理由として新高等教育法の制定過程では非営利団体（association）設置の主張もあった。非営利団体とは、政治・宗教・学術・教育等のために、「2人または多数の者が、共同した継続的方式によって、知識または活動を利益分配以外の目的をもって設定する協定である」（1901年7月1日付け法（非営利団体契約に関する法）第1条⁵²⁾）。この要求は直接には入れられなかったが、高等教育法第20条第6項では、公益団体（groupements d'intérêt public）設置の可能性が認められた。これにより各大学は各種サービスの有償提供、社会への技術、知識提供、業績の出版、市販を行うことにより自由な財源を得ることが可能になった。しかし、ミノの指摘のとおり、「全ての領域における資産の多様化、増加は望ましい事である。けれども国の貢献は依然として重要」である⁵³⁾。大学の財源は、まず第1に、全体的基金の形で大学へ寄せられる国の補助金、第2に、学生・聴講生の登録料、第3に贈与、基金、遺贈、試験料、第4に様々な地方団体、研究組織、他省庁からの財産寄附等であり、他に生涯教育等の納付金、実習料、公私のセクターとの研究契約である。ところで、1984年の国から大学への支出金は18,603千フランであったが、このうち、大学の裁量範囲にない人件費、学生の厚生費等を除いた3,171千フランは、大学財源の56.7%を占めている⁵⁴⁾。

1986年12月に廃案にはなったが1986年高等教育法案では、さらに新たな法的設置形態として、その第二条で「大学は、高等教育公施設法人（établissement public d'enseignement supérieur）である。それは自治的である」⁵⁵⁾と規定した。この規定は、1986年法案で予定されていた、学生の入学条件設定⁵⁶⁾等の大学の自律性向上の為の諸施策に対応したものであった⁵⁷⁾。財政的にも自律性確保の為の法制度的整備をさらに進め、大学の財政自主性を向上させ、公施設法人としての内実を保障させようとしていた。つまり1981年まで95Fであったような低額の大学登録料に対し、それを富裕層子弟の学費の公費負担であるとして、大学登録料を大幅に引き上げ（450F 1986年9月）たのに続き、1986年法案において登録料についての各大学の裁量の余地の拡大を図ろうとしたのである。具体的には、法案の第17条で、国民教育省の規定によって決定された最低額の2倍以内の範囲で各大学が登録料を決定することとしたのである。

以上みてきた通り、フランスの大学は近年公施設法人という設置形態の内実を充実させるべく

様々な施策、立法を試みている。こうした試みは、現在よりより多くの学生を迎えようとしているフランスの大学に、1946年以来存する公役務としての教育を担う機関であることからのジレンマ、つまり、大学の財政自主性は拡大したいが授業料は無償にせねばならないというジレンマの解決を図ろうとしている面から注目に値する。

5. 公施設法人と大学構成員

最後に、公施設法人であるフランスの大学とその構成要素の関係を考察しておきたい⁵⁸⁾。フランスの大学では1968年以来管理運営のほぼ全体にわたって学生の参加が認められてきた。このことをもって、フランスでは学生が成員資格ある大学構成員としての位置を法的に承認され、ドイツ法でいうところの「公法上の団体」として確認されたと把握されている場合も存するが、精神的、運動論的には兎も角、法的には承認し難い議論である。1968年以来、そして厚生面ではそれ以前から続けられてきた学生参加は、公役務の利用者としての参加である。フランスでは個人と行政との間に、個人が行政客体として登場する従属的關係の傍らで、役務の利用者 (usager du service) の資格で要求権を持つ関係が存在するのであり⁵⁹⁾、学生参加はまずこの範疇にあるものと考えられる。同時にそれは、教育的効果の観点から保障された参加である。これは、1968年高等教育基本法の提案理由において「大学は学生が在学中の時から既に、その運命に責任を持つことを学ぶ為に『参加』に親しませることによって、その手助けをしてやることができる」⁶⁰⁾とされているごとくである。このような学生参加の性格規定を裏付けるのが、同法審議における学生に関する発言、及び学生の大学における政治的権利の法規定である。国民議会においてはA、サンギネッティ (Alexandre Sanguinetti) のように「5月危機は学生の政治的発育不全の爆発」であり、大学において学生の政治的素養を育成することが必要である⁶¹⁾とする学生を被教育者の立場におく考えや、R、フォース (Roger Fosse) のように「学生が政治に関心を持つのは当然である。しかし、そのためには学生には、暇な時間と、政党、憲法により用意された団体がある。もし部屋が必要ならば、大学以外の場所にそれはある」⁶²⁾とする、学生を大学という施設の利用者の立場におく考えが展開されていた。そして、こうしたもとで、フランス共産党などが要求していた、大学内における学生の表現の自由は否決された⁶³⁾。学生が学内において合法的に行き来するのは、情報交換が自由にできることを意味し、具体的には、大学の指定する場所への掲示物のはり出しや、情報交換の為に教室使用の自由が与えられる「情報の自由 (liberté d'information)」にすぎない。

以上で明らかな通り、法的には学生は大学の構成員としてはとらえられず、少なくとも「公法上の団体」的に公施設法人を把握することはできない。もちろん、ドイツ法の理論をそのままフランスに適用することには無理があり、公施設法人の比較法的検討を詳細に展開する必要がある。が、最低、次のことは指摘しておきたい。フランスにおいては、各構成員の権利・権限関係は独自に各構成員と国家との関係において導かれるのであり、公施設法人と構成員論の関係は希薄である。例えば、1984年高等教育法における一部の規定について出された「教授の独立 (indépendance des professeurs)」の憲法規範性を認める憲法評議会の判決⁶⁴⁾についても、その立論は、国が大学に委任する公役務の性質との観点から為されたものである⁶⁵⁾。

6. ま と め

神谷昭氏は次のように言う。「私には、このフランスの公施設（＝公施設法人、筆者註）のような自律的な法人による行政の管理の制度をもっと活用する余地があるように思われる。この制度は、たとえば、従来から自治の機能を慣習法上強く認められている機関（たとえば、大学）や、企業としても十分に成立し、その機関の経常収支で十分にその支出を賄いような永続的な組織をもった機関（たとえば病院）の場合に最もよく妥当する余地があると考えられる」⁶⁹⁾と。

フランスの大学にとって特徴ある公施設法人であることは、以上でも正確に指摘されているとおり、慣習法上自治の機能を強く認められていることの制度的な保障を要求するという意味が最も重要である。しかし、だからといって、ここから直ちに個々の大学の財政自主性の向上を引き出し、さらに個々の大学の収入増を図れというのは本末転倒の感がある。大学はそもそも事業経営体ではない。さらに、フランスの大学においては公教育の無償が原則であり、「企業としても十分に成立し、その機関の経常収入で十分にその支出を賄いような永続的な組織」は持ち難い状況にある。但し、本稿でも紹介したとおり、公施設法人は「完全実現された行政的・財政的な自律性を有する」のが通常であり、また、財政的自律を伴わない行政的自律の保障には弱さが伴うことから、現代フランスの大学にとって財政的な自律性の向上は課題にならざるを得ない。つまり、国家と各大学との個別的な補助、被補助の関係はどうしても国家有利のうちに展開するからである。このことは、特徴ある公施設法人として、一般の公施設法人より強く自律性保障が予定されている大学にとって重要なことである。これにつき近年展開されている諸施策・立法は、「相互契約」の考えや「公益団体」の導入等によって改革を試みていることが注目に値する。そして、フランスの大学がその質を向上させ、かつ量的にも発展していく条件もここに存するのである。

註

- 1) *établissement public* の訳については以下のような訳例がある。

「公的機関」（金子忠史）『大学の管理・運営に関する比較研究』1973

「公共用営造物」（佐藤英一郎）『世界教育史大系10. フランス教育史Ⅱ』1975

「営造物法人」（中村陸男）『教育法学会年報 第3号』1974

「公施設」（山口俊夫）『概説フランス法・上』1978

「公施設法人」（兼子仁）J. リヴェロ『フランス行政法』1982

以上については、フランス行政法上の概念であること、後述するごとく国家とは別の法人格の保有による行政的・財政的自律をもつことがその重要な特徴であることから法人であることの強調が必要なこと、「公施設」は日本では「地方自治法」第24条にいう「公の施設」を連想させるが、それは法人格を持たない営造物であること、以上から、意識的ではあるが、「公施設法人」が最適であると考えられる。

- 2) *Le Monde*, 1^{er}, mars, 1986.

- 3) Comité national d'évaluation, *Où va l'Université ?*, *Rapport du Comité national d'évaluation*, Gallimard, 1987, p. 16.

- 4) *Journal Officiel, Assemblée Nationale, Documents*, n° 906, Annexe n° 20, 1987, p. 9.

- 5) *Ibid.* p. 11.

- 6) *Ibid.* pp. 11-12.

- 7) *Ibid.* p. 59.

- 8) Française, Mayeur, "L'enseignement supérieur français et son évolution au XX^{ème} siècle", Association Japonaise de recherche sur l'éducation en France, *nouvelles* n° 12, 1988, p. 3.

- 9) 臨時教育審議会で国立大学の法人化の検討がなされたことは記憶に新しい。「審議経過の概要(その4)」からその論をめぐる問題意識を整理してみると次のようになる。まず第1に、「大学の自由」をより確保すること, 第2に, 現行の法的, 行政的諸規制の大幅な弾力化, 管理責任の確立を行うこと, 第3に, 行政的諸施策から国立大学を解放すること, 第4に, 自由競争原理を導入すること, 第5に, 過大な高等教育経費支出を軽減すること, 第6に, 国, 公, 私立大学格差を解消すること, これらのことから法人化論が導かれている。しかし, 次の点からこうした論は後退した。まず第1は財政面である。つまり, 教職員の給与等が, 国家公務員より高くなってしまい, 人権費が増えるということである。第2に身分面では, 「労働三権が認められることになり, 労働関係が困難化・複雑化し, 大学運営上の新たな問題を招く場合もある。特に高度に成長を遂げつつある企業の場合と比して, 後進性を持つ部分(大学のように)ほどこの問題は大きい」, 「日本の状況の中では, 米国の場合と異なり, 政治的行為の制限が解除されることにより, 大学及び教員の政治化傾向が現実には懸念される」(加藤寛他『新時代の高等教育を考える』PHP研究所 1986。)とであった。しかし, 論の問題は「設置形態の変更そのものがこの論議の中心にあるものではなく, 設置形態の変更を伴わずに, 以上の検討項目が実現できるのであれば, 恐らくそれがベストの解決案だといってよいであろう」との見解もある。ここから, 臨教審第4次答申は, 「将来に向かって, 国・公立大学の設置形態そのものについても抜本的な検討を加え, あるべき大学の在り方, それにかかわる国の関与の仕組みを創造することが望まれる。国および大学関係者がこの課題に積極的に取り組むことを要請する」としているのである。

本稿は, 以上のような我が国の大学を廻る状況に則しても展開されている。すなわち, 以上のような大学法人化論は, 「大学の財政自主性」の向上, 「自主的な財政基盤」強化という政策的意図の下に展開されており, 大学が法人になることの意味が捨象されて捉えられているのではないか。今後, 法人化論の再浮上の可能性もあることから, 大学が法人であることの意味を詳細に検討しておく必要がある。

- 10) Minot, Jacques, *L'éducation nationale*, Paris, Berger-Levrault, 1979, p. 16.
- 11) 但し, 公役務の概念は, 現代のフランスにおいては非常に多様に使用されており, 後述する公施設法人の多様性の一因もここに存する。
- 12) Laubadère, André De, *Traité élémentaire de droit administratif*, I, Paris, L. G. D. J., 1963, pp. 37-38.
- 13) 但し, 公施設法人を分権の一般的論理の中に含めて考えることについては議論もある。(cf. Dubois, Jean-Pierre, *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris, L. G. D. J., 1982, p. 22.) デュボア (Dubois, Jean-Pierre) は, 公役務の分権化という言葉の正当性は認めつつも, 後述する新たな公施設法人の出現を迎えている現代においては, 機能的自治 (autonomie fonctionnelle) との言葉を使う方が妥当だとしている。(Dubois, J.-P., *op. cit.* p. 31.)
- 14) 小川英子「フランスにおける国と私立教育機関との関係について—ドブレ法の成立からゲルムール法へ(協同契約を中心に)—」(関西教育行政学会『教育行政財政研究』第7号 1979) 参照。
- 15) Connois, René, *La Notion d'établissement public en droit administratif française*, Paris, L. G. D. J., 1959, pp. 228-229.
- 16) フランスにおいては, 1968年改革が行われるまで, 個々のファкультеが「大学の中の大学」とよばれるごとく, 単科大学的に存在していた。
- 17) この時, 同時に法人格を与えられていたユニヴェルシテ・アンペリアルについてのリアールの次の記述が参考になろう。確かにユニヴェルシテ・アンペリアルは法人格を持っていたが, それは「公務員のヒエラルヒーである行政組織」よりは「公務員の特殊な有機体 (organisme special)」である公的な同業組合組織を設置しようとの意図である。(cf. L., Liard, *L'enseignement supérieur en France*, Tome 2, 1789-1893, Armand Colin et C^{ie} Editure, 1894, pp. 68-70.)
- 18) “Le rapport du décret du 25 juillet 1885”, (Georges, Amestoy, *Les Universités Françaises, Education et Gestion, numéro spécial*, 1968), p. 20.
- 19) *Ibid.*
- 20) Ministère de l'Education Nationale, *Universités et Facultés*, le Bulletin Officiel du ministère de l'Education Nationale, 1957, p. 7.

- 21) Benoit, Jeanneau, *Droit des service public et des entreprises nationales*, Paris, Dalloz, 1984, p. 324.
- 22) Amestoy, G., *op. cit.* p. 20.
- 23) Jacques, Cavalier, "L'organisation de l'enseignement supérieur en France", *Institut international de coopération intellectuelle*, L'organisation de l'enseignement supérieur, 1936, p. 106.
- 24) 拙稿「フランスの大学の法的地位と自由」(『関西教育学会紀要』第9号 1985) 87頁。
- 25) 本間政雄「フランスの高等教育財政をめぐる最近の動向」(高等教育研究所『高等教育研究紀要』第8号 1988) 150頁, など。
- 26) Boursin, Jean, Louis, *L'administration de l'éducation nationale*, P. U. F., 1981, p. 79.
- 27) Dubois, J., P., *op. cit.* pp. 117-118.
- 28) Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1911, p. 21.
- 29) J. リヴェロ (兼子仁, 磯部力, 小早川光郎, 編訳)『フランス行政法』(東京大学出版会 1982年) 48頁。
- 30) Conseil d'Etat, *La réforme des établissements publics*, Rapport du Conseil d'Etat, Documentation française, 1972, pp. 92-93.
- 31) Connois, R., *op. cit.* pp. 31-32.
- 32) Laubadère, A., De, *op. cit.* p. 579.
- 33) Benoit, Francis-Paul, *Le Droit administratif française*, Paris, Dalloz, 1968, p. 201.
- 34) Connois, R., *op. cit.* p. 140.
- 35) 神谷昭『フランス行政法の研究』(有斐閣 1965年) 295頁。
- 36) 以下本稿では、コントロールという用語については、フランスの行政法学者デュボア・J-P. の次の定義を使用している。つまりそれは法的権限の執行の管理 (gestion), 人的配置, 財政についての管理の本質的要素の抑制 (maitrise) である。(Dupois, J.-P., *op. cit.* p. 33.)
- 37) 各ファキュルテ長, 各ファキュルテ選出教授等で構成される大学評議会, 専任教授全員で構成されるファキュルテ評議会, 博士の学位を有する教授の集まりで構成され, 教育管理面での内容を扱ったファキュルテ総会の3つがあった。
- 38) Décret du 21 juillet 1897 Article 8.
- 39) Amestoy, G., *op. cit.* p. 52.
- 40) Gaudemet, P.,-M., "L'autonomie des universités françaises", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, 1961, janv.-fév., p. 29.
- 41) *Ibid.*, pp. 29-30.
- 42) 中村五雄「フランスの高等教育改革とその現状—複数学科制大学の創設とユニテ評議会選挙—」(『厚生補導』第37号 1969. 6)。
- 43) *Le Monde*, 26 juillet 1968, p. 5.
- 44) *Journal Officiel de République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1969, n° 1, Annexe n° 266*, p. 17.
- 45) "Les recommandation du Colloque", *L'éducation nationale*, 1^{er} décembre 1966, p. 35.
- 46) cf. Rivero, Jean, *Droit administratif*, DALLOZ, 1960, pp. 411-412.
- 47) *Journal Officiel de la République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1969, n° 1, Annexe n° 266*, p. 17.
- 48) Benoit, J., *op. cit.* pp. 346-347., et Dubois, J.-P., *op. cit.* p. 472.
- 49) Minot, Jacques, *Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984*, Paris, Berger-Levrault, 1984, p. 63.
- 50) *L'éducatuon nationale*, *op. cit.* p. 8.
- 51) Commission d'étude de la réforme du financement des universités, *Rapport au Premier ministre de la commission d'étude de la réforme du financement des universités*, La Documentation Française, 1981.

- 52) Loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association. (*Code administratif*. DALLOZ, 1985, p. 623.)
- 53) Minot, J., 1984, *op. cit.*, p. 64.
- 54) Comité national d'évaluation, *op. cit.*, pp. 191-192.
- 55) *Journal Officiel de la République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1986, n° 489*, p. 148.
- 56) 1986年法案では、その第31条で、毎年、課程の特徴、学生に必要な適性、建物の容量を考慮して各々の養成課程への受け入れ条件を決定し、必要があるならば、大学区総長が他の中等後教育機関へ登録する可能性を勧めることとなっていた。さらに上院（元老院）での修正案では大学区でのバカロレア取得者の受け入れ調整をすることとなっていた。（*Journal Officiel de la République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1986, n° 489*, p.190.）
- 57) *Journal Officiel de la République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1986, n° 489*, p. 69.
- 58) ドイツ法の理論によれば、大学について二つの設置形態が考えられる。一つは営造物であり、もう一つは公法上の団体である。営造物とは、国または公共団体等の行政主体により公の目的に使用される人的及び物的施設の総合体であり、その管理、ないし利用は特別権力関係である。公法上の団体とは、成員資格的に組織された権利能力ある公法上の組合であって、国家の監督の下に高権的手段をもって国家的使命を遂行するものである。この両者の違いは、それぞれを構成するものに成員資格があるかどうかであり、また、それぞれの権利能力が国家に由来するものかどうかにある。もし、ある機関が公法上の団体であるなら、その団体を構成している者には成員資格があり、その権限として機関の選挙への参加と組合管理の範囲に属する本質的な決定への関与が可能である。また、団体がもつ権利能力は、それぞれの構成員から発する団体固有のものであって、国家によって付与、剥奪されうものではない。より詳しくは、次の論考を参照。高木英明「ドイツ大学の法制的本質—『大学の自由』との関係において—」（『京都大学教育学部紀要』第8号 1962）。
- 59) Rivero, J., *op. cit.*, p. 25. cf. Dubois, J.-P., *op. cit.*, p. 229.
- 60) *Journal Officiel de la République Française, Documents de l'Assemblée Nationale, Année 1969, n° 1, Annexe n° 266*, p. 17.
- 61) *Le Monde*, 6/7 octobre 1968, p. 9.
- 62) *L'éducation nationale, op. cit.*, p. 9.
- 63) cf. *Journal Officiel de la République Française, Débats parlementaire, Sénat, Année 1968-69, n° 39*, p. 948-955.
- 64) Cons. const. 20 janv. 1984.
- 65) 拙稿「フランスの大学自治における『参加』原理と『教授の独立』—1984年高等教育法の一部規定についての憲法評議会判決を素材として—」（『日本教育行政学会年報・12』教育開発研究所 1986）参照。
- 66) 神谷昭，前掲書，295-296頁。