

# ドイツ大学大綱法の分析

今 井 重 孝

## 目 次

1. はじめに
2. 1976年の「大学大綱法」
3. 1985年の「大学大綱法」
4. 1998年の大学大綱法
5. 1998年大学大綱法をめぐる経緯
6. 経済界の要求と学生の要求
7. 大学大綱法と州の大学法
8. バイエルン州の場合
9. 大学理事会
10. おわりに



# ドイツ大学大綱法の分析

今井重孝\*

## 1. はじめに

1969年5月12日のボン基本法修正により、ドイツ全体の教育計画を連邦レベルで立案することが可能となった。ドイツの大学大綱法は、この修正を踏まえて1976年に公布された。その後、1985年に比較的大きな見直しが行われ、さらに1998年に大きく改訂されることになった。今次1998年の改訂をめぐっては、学生のスライキが行われたり、連邦参議院で否決されるなどの紆余曲折があったが、最終的には、1998年8月20日に施行された。

周知のように、ドイツの場合は、各州に文化高権があり、教育に関わる権能は州に属している。従って、連邦全体の高等教育を把握するのは難しいのであるが、大学大綱法ができたおかげで、連邦全体の高等教育の大枠を把握することができるようになった。この大綱法の変化を踏まえて、今次の改訂の意味を分析し、現在のドイツの高等教育政策の特徴を明らかにするのが本小論のねらいである。

## 2. 1976年の「大学大綱法」

1960年代の大学紛争は、大学の持つ問題を白日のもとにさらした。ドイツの場合も例外ではなく、大学改革の大きな動因となった。大学改革をめぐる議論は長引き5年間の審議を経てようやく1976年になって最初の大学大綱法案が制定された。この法案は、次のような特徴を持っている(BMBW 1977, 関口 1980)。

最初の大学大綱法の内容については関口礼子が既に詳しく紹介しているが、筆者なりにポイントをまとめると、以下の諸点になるかと思われる。

### (1) 標準型としての総合制大学構想

1968年10月30日の州間協定によって創設されることになった専門大学と、教育大学と総合大学とを統合する「総合制大学」の構想が出された。

### (2) 特別選抜方式の導入

60年代の後半以降大学進学率が急増し、希望者全員が進学できない事態が生まれ、医学部のような希望の多い学部から入学制限が始まった。この事態にどう対応するかが、大綱法のひとつの課題

---

\* 広島大学大学教育研究センター教授

であったが、これに対しては、成績と待機時間による方式に加えて、新たに適性テスト等を導入できる特別選抜方式が導入された。この規定に基づきやがて、医学、歯学、獣医学の分野で特別選抜手続きが導入されるに至る（木戸 1988, 1991）。

### (3) 標準在学期間の設定と学習規則・試験規則の導入

これが、もっとも重要な変化と見られるものであるが、学生数の増大に関連して、標準在学期間が4年——専門領域によっては3年以下の場合もある——であるとされ、またそれに対応して学習規則や試験規則が導入された。この規定は、今までのドイツの大学の根幹を揺るがすものであった。ドイツの大学はフンボルト以来、学習の自由、教授の自由、研究の自由がその特徴であった。従って卒業もなければ、講義の後の試験もなく、自由に大学も学部も変わることができるのが身上であった。ところが、この標準在学期間の考え方は、卒業試験とか聴講義務科目の設定などと連動するために、学部の中途からの移動は困難となる。自由に様々な講義を聴くこともできなくなる。この法律により、ドイツの大学はドイツの伝統ある大学理念を放棄しはじめたと見られる。

### (4) 正教授大学から集団代表制大学へ

ドイツの大学の60年代から70年代の変化としてもうひとつ重要なのは、いわゆる「正教授大学」から「集団代表制大学」への変化である。この変化は正教授が絶対的な権限を持つ体制から、教授層、中間層、助手層、学生などの代表が合議で決定していく大学への変化である。日本は紛争後こうした方向にほとんど動かなかつたが、ドイツの場合は「参加」が大学運営の常識となっていく。こうした動きに対応して、従来様々な名称があり統一されていなかった大学教員の称号の単純化、統一化が目指された。その結果、教授、大学助手、学術的・芸術的協力者、特任教員の四種類に整理されている。教授はその後給与水準により高い方からC4教授、C3教授、C2教授が区別されるようになる。C2教授はやがて廃止される。

以上の特徴をさらに総括的に述べれば、1976年の大綱法は、大学紛争の原因の一つである大学の大衆化に対応するための学習規則の導入と特別選抜方式の導入、および大学構成員の管理運営への参加と大学の平等化にその特徴があったといえる。前二者は大衆化措置、後二者は民主化措置と特徴づけることができよう。

## 3. 1985年の「大学大綱法」

1985年の改正（児玉 1986, Hochschulrektorenkonferenz 1996, フュール 1996）については、筆者の見るところ、以下の5点にその特徴があるように思われる。

### (1) 「多様化」路線が採用された

さて、76年法の「総合制大学」構想は実現不能となり、第5条の総合制大学の規定は削除された。その結果、大学種類の「多様化」路線を歩むことになった。つまり、総合大学、教育大学、芸術大

学，専門大学及び州法上国立大学であるその他の機関が，併存することになった。これは，当時の論争状況からすると，専門大学を高等教育機関としてはっきり位置づける意味があった。

(2) 大学助手を廃止し，上級助手，大学講師の職が新たに設けられた

それまでの大綱法では教員組織が，教授，大学助手，学術的協力者・芸術的協力者，特任教員，の四種となっていたのを，大学助手を廃止し，学術助手・芸術助手，上級助手・上級技師，大学講師の職が新たに設けられた。この変化は，教授資格を前提とする大学助手よりも教育上，事務上の手伝いをする助手が必要という理由と，すぐに教授のポストへ就職できないため中間の職種を多くするという理由からである。

(3) 学習規則は主務官庁の許可を要せず，届け出ればよいことになった

76年の大綱法で，学習規則や試験規則が設けられることになりこの規則が主務官庁の許可を要することになっていたが，学習規則の方は許可を要せず届け出ればよいことになった。これは大学の責任の強化に対応した措置である。

(4) 大学院の制度化の端緒が開かれた

大学院という制度は，もともとのドイツの大学にはなかったものであるが，76年大綱法では，「上級学習」として簡単に述べられていた。これが，85年法では，この規定が拡充され，より高い学問上の資格付与のための付加学習，より高い職業上の資格賦与のための補完学習，特に学問上及び芸術上の後継者の要請のための上級学習が区分された。

(5) 管理運営の変化

最後に，大学の管理運営に関する変化がある。大学の管理運営は，学長または学長制，総長または総長制のいずれかを採用することになった。従来の大綱法では，総長制が中心となる規定であったが，実態に即して変更された。総長制は学外者が統治できる方式で，学長制は大学人が統括する。さらに，全学的合議機関において，教授が「議席及び評決権の絶対多数」を行使するものとされ，集団代表制と並んで専門代表制の原則が加えられた。

こうした改訂は，全体としてどう特徴づけることができるであろうか。

周知のように，1975年頃から，(西)ドイツの教育政策は，それまでの改革ムードとはうってかわってむしろ改革の行き過ぎを是正する反改革の時期に入る (Imai 1993)。こうした流れに沿って大学改革も又是正されることになったわけで，総合制大学構想が取り下げられたのは，平等化をあきらめたということであり，管理運営の変化も教授権限の増大を意味し，集団代表制大学への行き過ぎを是正する意味を持っていたと見られる。大学助手の廃止も，下の職階を多様化するわけであり，教授権限の保全と照応していると思われる。以上は，76年法による民主化の行き過ぎの是正ということになる。

他方，大学院の制度化の端緒が開かれたのは，大衆化の進展により，学部教育と大学院教育の区

別が必要になってきたことへの対応と見られる。

以上から、民主化の行き過ぎを是正し、大衆化には引き続き対応するという、85年法のスタンスが了解できよう。

新しく出てきた動きは、学習規則が届け出制になったことに示されているように、大学の自己責任の強化である。この自己責任の強化が、98年法の中核的な課題となっていくことになる。

#### 4. 1998年の大学大綱法

1998年の大学大綱法は、連邦教育科学研究技術省の説明によれば、次のような特徴を持っている(BMBF 1998)。

- (1) 大学財政に業績の原理を導入すること。将来的には、国家財政の配分は、研究と教育、学問後継者養成の業績に基づいて配分されることになる。
- (2) 研究と教育の評価を行う。学生が教育評価に参加する。大学教育の質を保証するためには、研究と教育の評価が必要である。
- (3) 標準在学期間が、専門大学の場合最高で4年まで、総合大学の場合は、通常4年半とされた。
- (4) マルチ・メディアのテーマが取り上げられた。遠隔教育の規定が、情報技術、コミュニケーション技術の発展によりふさわしく改められた。
- (5) 大学の学生に対する学習助言義務を強化することになった。学生は選択した進路への適性を早い時期に知らなくてはならない。そのために、学習助言が重要になる。少なくとも1学年の終わりには方向がはっきりする必要がある。
- (6) 少なくとも4年間の標準在学期間をもつすべての専門コースにおいて、中間試験が導入された。
- (7) 適当と思われるすべての専門コースで、試し試験(=落ちてでも失敗の回数にカウントされない試験：筆者注)が導入された。
- (8) 学習の成果や試験の成績を蓄積したり、換算したりするために、成績評点システム(単位制度)を導入し外国の大学との単位互換や国内の大学間の移動を容易にする。
- (9) 国際的に有名な学位である、「学士」と「修士」の学位を与える道を開く。学士は少なくとも3年長くて4年。修士は少なくとも1年、長くとも2年。学士と修士が合体している場合は長くとも5年。
- (10) 大学入学の地域配分手続きの学生のうち25%までは、成績によって配分することができる。従って、居住地区にあてはまらなくても成績がよければ入学できる。
- (11) 連邦全体で入学制限がなされている専門領域においては、約20%まで一般選抜手続きにおいて大学が選抜を行うことができる。大学が、適性ややる気等を面接や専門の成績などで調べて入学者を選べるようにする。
- (12) 教授者としての適性が、教授を任命するさいの不可欠の前提とされた。
- (13) 教授資格論文(ハビリタツィオン)に合格していなくても、教授になりうる。

この13項目を見ると、ドイツ大学のアメリカ化とでもいうべき事態が進んでいるように見える。学士と修士の創設、学生相談、成績評点システムの導入、大学評価の導入、中間試験の導入、教授任命における教える力の重視、等はそうした特徴である。それと並んで競争原理の強化がなされている。たとえば、業績に基づいた予算配分、成績による入学者の配分、大学側による入学者選抜、等がその現れである。その他は、情報化への対応としてのマルチメディア、在学期間の短縮のための試し試験の導入、専門大学と総合大学の平等化のためのハビリタツィオンの相対化である。

今までの大学大綱法との関連で言えば、自己責任の原則が強化され (Erichsen 1997) 競争原理の導入がはかられているとともにさらなる大衆化への対応としてアメリカ・モデルの採用に踏み切ったといえよう。平等化・民主化に関しては、わずかに、ハビリタツィオンの相対化の措置が挙げられているにすぎない。

こうしてみると、大衆化への措置は、76年法から一貫した課題になっており、それが大衆化の先達であるアメリカの大学モデルへと収斂してきていること、民主化の動きはすっかり影を潜めてきていること、民主化（平等化）の動きに代わって大学の自己責任と競争の原理、つまりは自由競争の原理が全面に出てきていることがわかる。平等原則から自由原則へのシフト。これは、経済における、ニューリベラリズムの台頭に対応していると思われる。こうした98年法の特徴は、大学大綱法において規則類の規制緩和がなされていることによって裏付けられる。

先ほどの連邦教育科学研究技術省の説明によれば、今次の大綱法では、大学の自由を増加させるために、不必要な規定は廃止すべきとし、その中で以下についての詳細規定をあげている。

(1)大学制度の規定、(2)学習のさらなる展開に関する規定、(3)大綱試験規定、(4)学習規定、(5)開設授業規定、(6)試験規定、(7)編入試験規定、(8)研究に関する規定、(9)懲戒規定、(10)大学の自治への参加の規定、(11)大学委員会の構成および投票権や選挙に関する規定

これらについては、連邦レベルで規制してはならないことになった。

以上は、しかし、あくまで、政府サイドの公式見解から見えてくる98年大学大綱法の特徴である。この法律が成立するにあたっては、「はじめに」でも少し触れたように、学生のストライキとか連邦参議院による否決という出来事があった。学生は、なぜストライキに立ち上がったのであろうか。なぜ連邦参議院は、大綱法案を否決したのであろうか。こうしたいわば、反対勢力の側の見方を考慮した時はじめて、98年法の全貌が明らかになるといえるだろう。こうした作業に入る前に、まず、法案をめぐる経緯をまとめておこう。

## 5. 1998年大学大綱法をめぐる経緯

1996年9月に、連邦教育科学研究技術省（通称未来省）大臣ユルゲン・リュトガースが、ドイツの大学の根本的な改革を要求し大学大綱法の改正を主張した。この直後に、8つのトップ経済団体が大学改革への要求項目を提示している。この事実は、今次の改訂が経済界の意向を受けていることを暗示している。11月には、ドイツ学長会議が、大学大綱法案に関わって法律は簡単なものにし競争を促進すべきであるとの希望を述べ、基本的に改訂の動きに歩調を合わせている。学長会議の

声明の2日後に、リュトガースの招きで初めて、大学代表者、政治の代表者、社会の代表者が大学大綱法改訂について議論した。1997年2月にリュトガースは、大学改革の基本文書を提示する。その少し前の1996年10月半ばに、未来省から、「改革」文書が公表された。1997年4月に連邦と3州（後にザクセン州が加わる）のワーキング・グループが結成され、5月に、このワーキング・グループの改正草案が公表された。この改正案に州から加わったのは、ノルトライン・ヴェストファーレン州の学術相、ブルン、ザクセン州の学術相、マイヤー、バイエルン州文部大臣のツェートマイヤー、ラインラント・プファルツ州の学術相、ツェルナーであった。8月18日に連邦と州が合意して、共通の大学大綱法案が提示された。

10月29日にギーセン大学の学生ストライキを皮切りに、大学生は、あちこちの大学でストライキやデモを行うようになる。激しい議論の後1998年2月4日に、野党の社会民主党の提案していた授業料導入の撤回を、与党のキリスト教民主同盟・社会同盟と自由党が拒否する。2月13日に連邦議会は野党の反対を押し切って、大学大綱法案を可決した。野党勢力の強い連邦参議院は、3月6日に大学大綱法案を否決し調停委員会の創設を要求した。調停委員会は、5月6日に、授業料禁止の追加を提案した。ただちに、連邦議会は、調停委員会の修正提案を拒否した (Köster 1998)。最終的には、連邦参議院が反対しても連邦議会で決定できるので、連邦大統領の署名を得て、8月25日に施行された (BMBF 1998)。

## 6. 経済界の要求と学生の要求

大綱法案改訂の経過から容易に推測できるように、今次の改訂には経済界の意向が色濃く反映している。経緯の中で触れた8経済団体の大学改革への要求（1996年9月17日）は、以下の7項目からなっていた。

- (1) ドイツの大学には新しい自己理解が必要である。ドイツの大学は、国家が設定する教育課題ではなく、顧客——社会、学生、企業——の希望を叶えなければならない。
- (2) 業績を生むには競争が不可欠である。競争するためには、教育の質の保証と改善が不可欠である。質の保証のためには評価が不可欠で、不断に提供科目、教科内容、教育方法を科学的実践的に評価する必要がある。
- (3) 競争をするためには、大学が個性化（プロフィール）しなくてはならない。ドイツの大学は、その大学の個性に従って入学の基準を設定し、学生を自分で選ぶ権利を持つ必要がある。これが大学への刺激となろう。
- (4) 大学の個性化と競争を促進するためには、効率的な経営が必要である。サービス企業としての大学の全責任は、大学の管理運営部門が負うことになる。従って、管理運営部門が、個性的大学の形成及び人事や財政に対する包括的な権能を持つ必要がある。
- (5) 大学には財政上のオートノミーが必要である。基礎的予算は国が保障し、一部業績により配分する。大学が自分の力で獲得した予算もこれに加えられる。官房学的な会計は、商業簿記的な会計により解体されるべきである。



(6) すべての学生が財政負担をすべきである。学生の財政負担は、社会契約的になされるべきである。そのために、貸付金や奨学金のモデルを考慮しなければならない。

(7) 大学と経済界の協力関係を拡充すべきである。その際、中小企業との関係も重視すべきである。そのためには、協力機関をつくるのが適切である。

大学は企業・経済界に開かれてあるべきである、企業・経済界と協力関係にあるべきである、という産学協同の思想と、競争と効率化という企業経営の原理を大学にも持ち込もうとする競争の思想が中核となっている。顧客——社会、学生、企業——の希望に沿うべきといいながら最も重要な顧客であるはずの学生に対しては財政負担が要求されている。顧客である学生の要求は次のように捉えられている。「今日の学生の大多数は研究者あるいは学者の養成を期待してはいない。むしろ実践的な応用である職業活動につながる資格を得たいと思っているのである。」つまりところよき企業人を養成して欲しいというわけである。

一見大学のオートノミーが重視されているように見えるけれども、これは州政府の管轄を脱して経済の原理に服するため、言い換えれば、政治の支配を脱して経済の原理に服するための媒介項としてオートノミーが強調されているのである。

さて、こうした競争の強調は、リウトガースの出した基本文書「21世紀の大学」の次の文章にも鮮明に示されている。

「ドイツの高等教育システムの改革目標は、規制緩和により、業績主義により、業績を高める刺激を与えることにより、競争と多様化を可能にし同時に21世紀のドイツの大学の国際競争力を保証する点にある。」(BMBF 1997)

リウトガースは又、1977年10月の大綱法案の第一読会で、「今日、『大学の永遠の理念』はもはや有効ではなく、時代遅れに見える。理念と現実とは、遠く隔絶してしまった。フンボルトの大学は死に絶えたのである。」と述べ、改革の鍵になるのが、「自由」と「多様性」と「競争」であると指摘していた(Rüttgers 1997)。

こうした経済主導の大学改革に対し、顧客としての学生はストライキをもって対抗した。

1997年10月29日に始まったギーゼン大学のストライキの呼びかけビラは次のように述べていた。

「ゼミからははじき出され、教授とのオフィス・アワーは4週間も待たされ、講義では立ち見席の取り合いとなる。大学での勉強がいかにあるべきかについてのこうした漫画的な事態からすれば、われわれの回答は、反対！でしかありえない。

連邦及び州の破滅的な財政状態は、教育システムを衰弱の一步手前まで、ある部門ではそれ以上に骨抜きにしてしまう口実を与えた。…

こうした財政難は、教育システムの全体的な改革により『解決』されなければならないといわれる。われわれに出される料理の前菜が、次のような『現代化』なのだ。

- (法学と教員養成において) 第二次国家試験費用を1000マルク
- ベルリンとバーデン・ヴュルテンベルクにおける登録料の徴収 (既に導入済み)
- 奨学金と連動する義務在学最高年限 (ぐずぐず大学にいる学生に対する罰金、たとえば第四セメスター終了後まだ中間試験を受けない学生に対して罰金を徴収する)」(Studentenschaft 1997)

このピラには、学生から見た大学大綱法案の位置が明確に示されている。学生にしてみれば、大学のマス化が進み、教室は満員で、立ち見の席すら取れないような状態である。しかも施設・設備が足りない。基本的に施設に収容可能な人数を遙かに超えた学生が大学にいるわけである。こうした悲惨な状況を改善しないまま、さらに勉学条件を厳しくするとは何事か、というわけである。今でもアルバイトをしなければ大学に在籍できない学生がいる。様々な名目でお金が徴収されることになれば、学生にとっては大変なことになる。ピラの表現を借りれば、「今道路に出ない者は、将来路頭に迷うことになる」わけである。

学生にとっては、従って、施設・設備の改善こそがなされるべきであり、お金を徴収するなどもってのほかであるというわけである。

こうした学生の側の意見を見てみると、改めて、学生の数の増大（＝大衆化）にドイツの大学の設備などが追いついていないという問題性が浮かび上がってくる。この設備の不十分さの問題は財政難の問題とも連動しているわけである。だからこそ学費の徴収が目指されたわけである。かくて、財政難の中で大衆化に対応しながら質を高めるというアクロバティックな舵取りをしようとしている姿が見えてくる。

## 7. 大学大綱法と州の大学法

大学大綱法はあくまで大綱法であり、各州は大綱法に基づいて独自に州の大学法を定める手順になっている。従って、大学大綱法案が議論されているさなかにも、州によっては独自に大学法の改正に着手し、自州の考え方に沿った改革を実施に移していた。この点で先取りの動きを示したのは、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ニーダーザクセン州などであった。こうした各州の動きは、今次の大学大綱法が規制緩和路線のもと大幅に各州に権能を移譲しようとしているだけに重要となる。今後は、州ごとの違いが大きくなることは間違いないが、新しい動きをしている州の構想を取り上げることにより今後のドイツの高等教育の方向を推し量ることができると思われる。

さて、全州の大学法の改定状況を把握するのは容易ではないが、ザイドラーが1997年の論文で、各州の大学法改訂状況を報告してくれているので (Seidler 1997)、それで1997年段階のおおよその概況を把握しておこう。

バーデン・ヴュルテンベルク州では、1997年に大学入学許可法により大学進学希望者の40%を大学が選ぶ権利を認めた。また同年に大学法を改正し、大学の組織上の実験を行えるようにした (Baden-Württemberg 1997)。組織あるいは予算の実験条項を導入しているのは、ベルリン州、ブレーメン州、ヘッセン州 (改定案)、ニーダーザクセン州に及んでいる。

バイエルン州では、大学管理の強化、包括予算、教育の改善、大学理事会などを目指す改革案が出されている。ブランデンブルク州では、1997年秋に大学法が改正予定となっており、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、1996年の11月の「機能的改革の主導方針」で、規制緩和、オートノミーの強化、集団代表制大学への参加権の拡大が挙げられている。ザクセン州でも1997年3月に

大学法の改革案が出され、ザクセン・アンハルト州でも大学法改革草案が出され、シュレスウィヒ・ホルシュタイン州では医学領域の改革案が出され、チューリンゲン州では、エルフルト大学で実験的に管理運営強化を行う規定が出されている。ザールラント州とラインラント・プファルツ州は協力しあって大学発展計画を作成中で、メクレンブルク・フォアポンメルン州では、学部の改廃が行われている。といった具合で、特に動きがないのは、ハンブルク州のみとなっている。

以下は、改革に対して積極的なバイエルン州を取り上げ、州レベルにおいて、大学法をめぐる保守党と革新党の違いを検討する。

## 8. バイエルン州の場合

1996年11月26日のバイエルンの閣議報告によると、学術大臣のツェートマイヤーが、1997年初頭に計画されているバイエルン州の大学改革の優先目標として、「大学の効率と経済性の増大，大学運営の改善」を挙げ、改革の中核として、「大学の自己責任とオートノミーの拡大，限られた学籍数の配分に大学が発言権を持つこと，大学間の競争の促進，大卒者の国際的競争力を高めるための大学教育の改善，労働市場の要請を大学での学習で考慮する，大学と経済界との協働」(Bericht 1997)を挙げている。これは、基本的に大学大綱法の内容と同じコンセプトである。こうした政権党サイドの見解に対して野党側はいかなる態度を取ったのであろうか。

バイエルンの野党である SPD は、1996年9月23日に、フォーラム「大学の革新と未来」に対する資料として、「大学改革に関する10のテーゼ」を出した。その概要は以下の10点である (Bayern SPD 1996)。

- (1) 大学と社会間のコミュニケーションを再びうち立てる必要がある。
- (2) われわれは、大学のプライベート化は望まないが、大学間の競争を希望する。各大学は、独自のプロフィール、重点を持つべきである。入学基準については大学がみずから決定すべきである。
- (3) われわれは、大学が文部省によって指導されるのではなく大学自身によって運営されることを望む。そのためには、包括予算が必要だし、寄付金や財団のお金を使いやすくするような税制改革が必要である。また大学の収入は大学に帰属すべきである。
- (4) われわれは、新しい、単純化された教員構造をのぞむ。ハビリタツィオンは廃止する。制度の管理者は独自の予算を持つべきである。制度の管理者の権限を強化すべきである。これと並行して、集団の参加が強化される必要がある。学生自治会も大学の規定の中に入れるべきである。
- (5) 大学と専門大学間の序列を廃止する。公務員になる場合の格差を解消する。専門大学は博士学位授与権を与えられるべきである。大学と専門大学間の転学を容易にすべきである。
- (6) われわれは、大学の教育と研究の評価システムを導入すべきであると考えます。この評価は、外部評価と大学内部のコミュニケーションと両方でなされるべきである。評価の結果は、公費の配分で考慮されるべきである。
- (7) 議会で決めた大卒の範囲内で、各大学は自分で教育課程を決めるという新しい動きに賛成であ

る。個々の教育課程は、モジュラー化される必要がある。また問題中心で学際的に構成される必要がある。外国でのモジュールも推奨される。

- (8) 出自や経済状態に関わりなく機会均等を実現するために教育財政の改革が必要である。授業料には反対である。
- (9) 大学における女性の割合を高めたい。女性助成プログラムやクォータ制が必要である。
- (10) 大学の研究と大学外の研究を密接に結びつけたい。

これに対して、与党の CSU の「大学、研究、文化研究会」の座長である、パウル・ヴィルヘルムは、1997年1月に、「未来の大学のために」という題で、次のような15の重点項目を立てている (Wilhelm 1997)。

- (1) 国家予算の大学への配分は、その大学の業績によってなされるべきである。
- (2) 大学内の予算配分に関して、将来は、大学内部の競争がなされるべきである。
- (3) 大学教授の給与も将来は、より業績原理に基づくべきである。
- (4) 大学は将来基本的に、自分で、関連事項を決定できなければならない。
- (5) 大学の管理運営が強化されなければならない。
- (6) さらなる指導機関として、アメリカの大学理事会 (Board of Trustees) をモデルとした大学理事会 (Hochschulrat) を創設すべきである。
- (7) アカデミックキャリアが、最も優秀な者にも魅力的なものにしなければならない。
- (8) 大学の授業はもっと魅力的なものにしなければならない。
- (9) 大学は、自分の大学の教育や研究にふさわしい学生を自分で捜せるようにしなければならない。
- (10) バチエラー資格により、3年後に与えられる最初の職業資格が与えられるべきである。
- (11) 大学は外国に、より開かれてあるべきである。
- (12) 大学は将来継続教育の課題をさらに強化すべきである。
- (13) 大学は、将来その大学の重点にさらに集中すべきである。
- (14) 学生の参加可能性は強化されるべきである。
- (15) 授業料は要求されるべきではない。

すべての州の社会民主党やキリスト教民主同盟・社会同盟が同じ見解であるわけではないが、バイエルン州の政党の見解の違いからおおよそのところはわかる。中央レベルでの一番大きな対立点は、授業料導入の可否であったが、バイエルン州の場合は、保守党も授業料には反対している。授業料導入に積極的なのはバーデン・ヴュルテンベルク州である。さて、両者を比較してみると、対立点が驚くほど小さいことがわかるだろう。連邦教育科学技術省の見解よりさらにラディカルなのは、大学理事会の創設と業績に基づく予算配分と給与額の提言であろう。野党社会民主党の主張が目立つのは、大学と専門大学の間の序列の廃止、機会均等のための教育財政改革、女性教員の割合を高めるといった、平等に重点がかかった項目である。普通は、保守党は学生参加に消極的であるが、バイエルン州では、学生の参加について保守党も触れている。財政上の機会均等は授業料に典型的に見られるように、最大の対立点であった。

これに対し、競争の促進、大学のオートノミーの促進、大学を社会へと開く点においては両党とも意見を同じくしている。社会主義体制崩壊以後の保守と革新の均質化が、ドイツにも現れているわけである。保守と革新の均質化というよりは、社会主義の資本主義化にともなった革新の保守化といったほうが事態をより精確に示しているかもしれない。社会民主党が平等から自由へとシフトせざるをえない中で、唯一本来的な野党の立場を示しているのが緑の党である。バイエルンの緑の党「連合90・緑の党」のフォルカー・ハルテンシュタインの見解を見てみよう (Hartenstein 1997)。

彼は、ツェートマイヤーの提言を、(1)序列構造の強化である、(2)経済の大学への決定への影響が増大する、(3)職業を向いた専門主義が助長される、(4)大学での教育の学校化がさらに押し進められる、として批判し、(1)大学集団の決定過程におけるさらなる民主的参加を、(2)学習課程のより改善された枠組み条件を、(3)幅の広い職業教育を、(4)全体的教育の促進を、対比している。

こうした主張を見ると、基本的な対立項は、平等と効率の対立、専門化と幅広イズムの対立であることがわかる。

幅広イズムに関しては、次の諸点が主張されている (Hartenstein 1997)。

- 学習は、幅広い問題関連的な専門単位から構成されるべきである。
- 主要課程においても、できるだけ多くのコースにおいて、環境問題関連の基礎教育を義務とすべきである。また、網目状の生態学的思考を促進し、主要資格を与える必要がある。
- 可能などころではどこでも常に、学際的なアプローチを促進することが必要である。

といったことが挙げられている。

学生の要求は、基本的に平等や学習の自由の維持、施設設備の改善といったところにあるが、緑の党の場合にはこれに共通基礎教育の必要性を追加しているわけである。

大学を社会に開くあまりに、平等が侵され、基礎教育がおろそかにされる危険性は否定できない。

## 9. 大学理事会

さて、ここでは、今次改革の中核を占めるコンセプトに大学のオートノミーの強化があるが、一部の州でその有力な手段と考えられている大学理事会を取り上げ、その性格を分析することにより大学のオートノミーの強化の意味するところを考えてみたい。

大学理事会に関して最初に導入をはかったのは、ニーダーザクセン州であった。ニーダーザクセン州は、1997年3月に「大学理事会導入に関する10勧告」(Fittschen 1997)を出している。この10の勧告は以下の通りである。

- (1) 学術審議会は、大学理事会の創設を勧告する。大学理事会は、とりわけ大学の戦略的指導の機能を引き受ける。
- (2) 大学理事会は現在大学のトレーガーである国家の果たしている課題を引き受ける。
  - 1) 基礎規約の承認
  - 2) 試験規定、博士学位規定、教授資格試験規定、学習規定の承認
  - 3) 学部、専門領域、研究所の設立と廃止の承認

- 4) 講座の新設, 変更, 廃止の承認
  - 5) 教授の任命, 昇進, 解雇の承認
  - 6) 決算報告の受理と可決
- (3) 大学理事会は現在大学が遂行している課題を引き受ける。大学理事会は、大学行政の構成員を選び任命する。
- (4) 大学は、毎年、理事会に対して、5カ年計画にあった予算案を付した戦略計画を提出し承認を受ける。
- (5) 大学理事会は、学界、経済界、政界から均等に9名を選んで構成する。
- (6) 大学理事会の構成員は、大学のトレーガーにより4年の任期で任命される。
- (7) モデル大学においては、大学と結びついた理事会を設立し将来的に大学連盟を射程に入れる可能性も認める。
- (8) 大学理事会の導入を、大学の法的性格の変化とからめることもできる。たとえば財团的性格へと移行する。
- (9) 大学理事会は、学術的委員会の制度化されたものとは区別される。
- (10) 大学理事会が導入されたら、官庁の当該部署は廃止される。

大学理事会がいかなるものであるかは、これにより明確に把握できると思われる。2番目の勧告にあるように、人事、予算、試験、学部や講座の設置、廃止といった国家が持っていた重要権限を大学理事会が握ることになる。国家との関係で言えば明らかに、大学の方向に権限が移行したわけである。まさに大学のオートノミーが強化されたわけである。

しかしながら、4番目の勧告にあるように大学の側も又大学理事会に対して、「5カ年計画にあった予算案を付した戦略計画」を提出しなければならない。従って大学にとっても上位の機関が創設されるということになる。では、大学理事会の構成はどうなるのか。5番目の勧告にあるように、「学界、経済界、政界から均等に9名を選んで構成」されることになっている。国家が政界によって代表されるとすれば、大学は学界によって代表されていると見られよう。それに経済界の代表が加わっているわけである。この構成に、大学のオートノミーの実態が何であるかが示されている。経済界の要請に大学の側が応えるということなのである。いわゆる産学協同路線の推進である。大学大綱法案が経済界に促される形で制定されたことに見事に照応している。

さて、実は、ニーダーザクセン州では、1995年1月1日より、新設大学のヴェヒタ大学において、大学理事会制度が実験的に導入されていた (Schulz/Kürschner 1997)。ヴェヒタの大学理事会は、13名よりなり、13名のうち7名は政府により決定され、残りの6名の内の3名は、カトリック教会が推薦し、残りの3名は大学教授会が推薦した。13名に加えて、3名のオブザーバー参加が認められた。これは学長と女性代表と学生代表である。ここでは、オブザーバーを除けば大学の代表が3名でしかないことを確認すれば足りる。大学はオートノミーどころか、大学理事会の遂行機関に成り下がっているわけである。大学代表といっても大学の学長がオブザーバーでしかないところに示されているように、大学にとっては外部の大学関係者なのである。

ヴェヒタ大学のシュルツとキルシュナーは、大学理事会の問題性を、(1)大学の外部から教育課程

の廃止などが決定されることになった、(2)ヴェヒタ大学についてよく知らない人々がヴェヒタ大学について決定することになった、(3)大学理事会の決定には異議申し立てができない、(4)理事会は最高決定権を持つだけに特定の党派の利害代表になる危険性がある、(5)越権行為の危険性がある、(6)大学の内部の情報が伝わらない、といった点に見ているが、傾聴すべき見解と思われる。

## 10. おわりに

以上の叙述から、ドイツの大学大綱法の今次の改革の特徴は、ほぼ明らかになったと思われる。最後に日本の動きとの比較で言えば、規制緩和による競争原理の導入という点で、ドイツの1998年の大学大綱法と日本の1991年の「大学設置基準」の大綱化は同じコンセプトに基づいている。日本では、国立大学の民営化や独立法人化が話題になり、ドイツの場合は包括予算や業績による予算配分が課題とされているように重点の違いは見られる。ひとつ大きく違っている感じがするのは、大学のオートノミーに対する考え方が非常に独自な点である。日本の場合には、大学のオートノミーは象牙の塔といった閉鎖的な大学の特徴付けに使われることが多いのに対して、ドイツの場合には大学のオートノミーが積極的に強調されている。とはいえ、このオートノミーは、ニーダーザクセン州の事例を見る限り、国家から経済界へのシフトであって、真に大学のオートノミーになりえるかどうか疑わしい。オートノミーが真のオートノミーになりうるかどうかは、ひとえに大学理事会の構成と運営にかかっているように思われる。

## 【参考文献】

- 天野正治, 結城忠, 別府昭郎編著 1998 『ドイツの教育』東信堂
- Baden-Württemberg 1997 Landeshochschulgebührengesetz und Gesetz zur Änderung der Hochschulgesetze und des Hochschulzulassungsgesetzes Gesetzblatt für Baden-Württemberg
- Bayern SPD Zehn Thesen zur Hochschulreform 23. September 1996
- BDI u.a. 1996 Leitsätze der deutschen Wirtschaft für eine Reform des staatlichen Hochschulwesens
- Bericht aus dem Ministerrat Pressemitteilung vom 26. November 1996
- BMBW (Hrsg.) 1977: Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976
- BMBF 1996 Hochschulen für das 21. Jahrhundert Ende August 96
- BMBF 1997 Hochschulen für das 21. Jahrhundert – offizielle Version vom Januar 97
- BMBF 1998 Die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes [http://www.bmbf.de/deutsch/Veroeff/magazin/mag97/kw38/n\\_hrg.htm](http://www.bmbf.de/deutsch/Veroeff/magazin/mag97/kw38/n_hrg.htm)
- Daxner, Michael 1996 Ist die Uni noch zu retten? Zehn Vorschläge und eine Vision Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

Entwurf für ein neues Hochschulrahmengesetz 19.8.1997

Erichsen, Hans-Uwe 1977 Die Universität – ein Postamt? In: Forschung & Lehre 7/1997 SS. 360–362.

Fittschen, Dierk 1997 Wider die Einführung von Hochschulräten In: Wissenschaftsrecht 30 Band Heft 4 Dezember 1977 S. 325–351.

クリストフ・フュール著 1996 (天野正治, 木戸裕, 長島啓記訳) 『ドイツの学校と大学』玉川大学出版部

Glitz, Peter 1996 Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt

Hartenstein, Volker 1997 Rede von Volker Hartenstein, hochschulpolitischer Sprecher zur Regierungserklärung von Staatsminister Zehetmair zur Hochschulreform Bayerischer Landtag, 29. Januar 1997– Manuskriptfassung-<http://gruene.bayern.landtag.de/themen/hochschu/Hochreformrede.htm>.

Hochschulrektorenkonferenz 1996 Hochschulrahmengesetz Hochschulrahmengesetz der Länder Band 1

今井重孝 1993 『中等教育改革研究——ドイツギムナジウム上級段階改革の事例——』風間書房

Imai, Shigetaka 1993 Bildungspolitik und -reform in der BRD und Japan aus systemtheoretischer Perspektive In: Benner, D./Schriewer, J./Tenorth, H.-E.(Hg.): Strukturwandel deutscher Bildungswirklichkeit Berlin SS. 109–124

木戸 裕 1988 「医学部入学者選抜適性テスト——西ドイツの場合」『レファレンス』451号

木戸 裕 1991 「ドイツの大学入学制度をめぐる諸問題——統一後の教育制度も含めて」『レファレンス』487号

児玉嘉之 1986 「西ドイツの大学政策——『大学大綱法』の改正をめぐる——」『レファレンス』424号

Köster, Philipp 1998 Chronik eines absehbaren Todes In: DUZ 10 SS. 10–12.

Lammert, Nobert 1994 Königswege und Trampelpfade–Zur Modernisierung des deutschen Bildungssystems Bochum: Kamp

Peisert, Hansgert /Framhein, Gerhild 1994 Das Hochschulsystem in Deutschland Bonn: BMBW

パイザート／フラムハイン 1997 (小松親次郎・長島啓記他訳) 『ドイツの高等教育システム』玉川大学出版部

Rüttgers, Jürgen 1997 Rede zur 1. Lesung des Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes im Deutschen Bundestag am 30. Oktober 1997 in Bonn

Rüttgers, Jürgen 1998 Start frei für Hochschulreform! In: bmb+f Presse-Infos 1998 Bonn, 20. 08. 1998

Schulz, Volker/Kürschner, Wilfried 1997 Der Hochschulrat an der Hochschule Vechta In:



Forschung & Lehre 6/1997 S. 289–292

Schwanitz, Dietrich 1997 Die Neuregelung dient nicht den Hochschulen – Ein Kommentar zum Hochschulreform. In: Forschung & Lehre 10/97 SS.506–508.

Seidler, Hans H. 1997 Trends in den Bundesländern In: Forschung & Lehre 12/97 S. 640–643

関口礼子 1980 『変革期における西ドイツ高等教育』昭和堂

Studentenschaft Universität Gießen 1997 Flugblatt <http://wwwstud.uni-giessen.de/~s576/protest/streikplakat.htm>

須郷登世治 1991 『独英日対訳ドイツ憲法の解説』中央大学出版部

Wilhelm, Paul 1997 Für eine Hochschule mit Zukunft – 15 Eckpunkte der CSU-Landtagsfraktion <http://www.csu.bayern.landtag.de/info/G001.htm>

Zehetmair 1997 Regierungserklärung von Staatsminister Zehetmair zur Hochschulreform vom 29. Januar 1997 "Aufbruch zu neuer Stärke – Signale für die Zukunft"

Zimmer, A. 1997 Kundenorientierung? In: Forschung & Lehre 9/97 S. 470.

\* 本論文は、平成10年度文部省科学研究費補助金（国際学術研究（共同研究））による「ポスト大衆化段階の大学組織改革の国際比較研究」（研究代表者 有本 章）の研究成果の一部である。

# Higher Education Framework Law in Germany

Shigetaka IMAI\*

The Basic Law of the Federal Republic of Germany was amended in 1969, and this made it possible for the Federation to make the Higher Education Framework Law (HEFL for short). The first HEFL was enacted in 1976. This Law twice underwent considerable revisions. The first comprehensive revision was made in 1985, the second in 1998.

This paper attempts to analyze the characteristics of the new HEFL in 1998 in the context of the historical change of the HEFL. The new HEFL draft, which was made public on the 18. August 1997, led to strikes and demonstrations by the students. In spite of the strikes and demonstrations the new HEFL was enacted on 25. August 1998.

What are the characteristics of the HEFL? The HEFL in 1976 attempted to make universities equal and give university members participatory rights, in other words, to democratize universities. The HEFL in 1985 attempted not only to revise excessive democratization but also to continue to adapt itself to massification of universities. The HEFL in 1998 emphasizes accountability of the universities and also competition among them, in other words, the strengthening of autonomy of universities.

Students went on strike because the government wanted to introduce tuition fees into the universities. Whether or not a tuition fee must be prohibited was the main point of the argument in the Federal Parliament and the Council of Constituent States. Judging from the different views about the Higher Education Law in Babaria among the two main political parties, there are only slight differences. Both CSU and SPD require more autonomy and competition. Only the Green party requires more and more equality in the universities. However, if we investigate the Board of Trustees, which will be introduced in Lower Saxony in order to strengthen autonomy of the universities, it is questionable whether or not autonomy will be realized as real autonomy in each university. It depends on the members of the Board of Trustees and their management.

---

\*Professor, R.I.H.E., Hiroshima University