

1 高等教育の拡大

1980年代以降のドイツにおける学術政策の展開を概観する前に、高等教育の拡大

状況について、1980年と1999年の機関数、入学者数、在学者数、教員数を確認する。

	1980年	1999年
高等教育機関数		
大学	116校	163校
高等専門学校	97校	182校
計	213校	345校
入学者数		
大学	138,252人	199,604人
高等専門学校	51,711人	91,379人
計	189,963人	290,983人
在学者数		
大学	836,502人	1,330,798人
高等専門学校	199,801人	442,668人
計	1,036,303人	1,773,466人
教員数（C4-C2：講師相当以上の教員）		
大学	23,481人	31,644人
高等専門学校	8,779人	15,213人
計	32,260人	46,857人

このように、1980年と1999年を比べると、機関数は1.6倍、入学者数と在学者数はそれぞれ1.5倍、1.7倍、教員数は1.5倍となっている（1999年の数値には旧東ドイツ地域の高等教育機関が含まれている）。いずれも高等専門学校の拡大が著しい（機関数1.8倍、入学者1.8倍、在学者数2.2倍、教員数1.7倍）。上には示していないが、高等教育経費が十分に増加しなかったことなどにより教育・研究条件の悪化を招き、様々な課題が生じた。また、在学期間の長期化がつねに問題とされてきたが、ディプローム取得者についてみると、1980年は6.7年（修了時の平均年齢27.6歳）であったが、1999年には7.0年（28.5歳）となっている。なお、博士号取得の平均年齢は1980年31.2歳、1999年32.4歳、大学教授資格（ハビリタチオン）取得の平均年齢は1980年38.1歳、1999年39.8歳である。（資料：機関数は連邦教育研究省“Grund- und Strukturdaten”各年版、その他は学術協議会“Eckdaten und Kennzahlen zur Lage der Hochschulen von 1980 bis 2000”, 2000）

2 学術政策の形成

学術政策の展開を見る際、政策形成に直接関わった、あるいはそれに影響を及ぼした以下の機関に注目する。まず、連邦と各州の高等教育・学術関係省である。連邦政府には連邦教育研究省(Bundesministerium für Bildung und Forschung:BMBF)が設けられており（1994年まで連邦教育学術省、1998年まで連邦教育学術研究技術省）、各州には名称は様々であるが高等教育・学術を所管する省が置かれている（例えば、ノ

ルトライン・ヴェストファーレン州は学術研究省 Ministerium für Wissenschaft und Forschung、バイエルン州は学術研究芸術省 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst）。

次に、学術協議会（Wissenschaftsrat：WR）を挙げる。学術協議会は、1957年に連邦と各州の行政協定（5年毎に更新）により設置された。その任務は、①高等教育機関、学術、研究の内容的・構造的発展に関して勧告すること、②連邦、州、各州文部大臣会議などの求めに応じて、高等教育・学術研究の発展に関する問題について見解を表明すること、③大学建設助成法に基づき、毎年、高等教育機関の新設及び拡充に関する大綱計画に関して勧告することなどである。学術委員会（Wissenschaftliche Kommission）と行政委員会（Verwaltungskommission）により構成されており、学術委員会の委員は32名（うち24名はドイツ研究協会、マックス・プランク協会、学長会議等の共同提案により選出、8名は連邦政府と各州政府の推薦により選出）、行政委員会の委員は22名（うち16名は各州政府代表（州の学術担当大臣）、6名は連邦政府代表）である。同協議会の勧告は、学術委員会と行政委員会とで別々に審議され、次に両委員会の合同の総会で決議する。

各州文部大臣会議(Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: KMK)は、各州間の行政協定に基づく機関であり、1948年に設置された。16州の教育・学術・文化所管大臣をメンバーとする総会が定期的開催されており、諸問題の調整を図るための勧告や決議を行っている。総会における決議

や勧告は法的拘束力をもたず、各州がそれに関する法令を制定することにより初めて拘束力を有するものとなる。常置委員会の一つとして、大学・研究委員会(Ausschuss für Hochschule und Forschung)が置かれている。

学長会議(Hochschulrektorenkonferenz: HRK)は、1949年に西ドイツ学長会議(Westdeutsche Rektorenkonferenz)として設立され、ドイツ統一後の1990年に現在の名称となった。ドイツの高等教育機関の任意の連合体で、高等教育機関の共同の意見形成の場であり、社会に対して高等教育機関の意見を表明するなどの役割を果たす。研究、教育、学修、学術後継者養成、国際交流など、高等教育機関の任務に関係するすべてのことに発言している。

シンクタンクとして高等教育開発センター(Centrum für Hochschulentwicklung: CHE)を挙げておく。同センターは、1994年にヘルテルスマン財団と学長会議助成財団により、公益有限会社(gemeinnützige GmbH)として設置された。大学や高等教育関係省庁のプロジェクト・パートナーとして、また継続教育プログラムの提供者として、影響力を行使しているといわれる。

そのほか、経営者団体による学術助成機関であるドイツ学術財団連盟(Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft)、労働組合の教育科学労働組合(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: GEW)及び公務・運輸・交通労働組合(Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr: ÖTV)、学生団体のfzs、Juso-HSG、LHG、RCDSなども、高等教育政策に関する提言を公表している。

3 学術政策の展開

1980年代以降のドイツの学術政策の展開を、高等教育制度の一般原則について規定した連邦法である高等教育大綱法(Hochschulrahmengesetz: HRG)の改正、学術協議会、学長会議等による改革提案、勧告等に基づき、概観する。

(1) 1980年代

1982年、キリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)と自由民主党(FDP)による保守連立政権が誕生するが、保守政権は高等教育機関の多様化と競争の推進による高等教育の質の向上という政策を前面に出した。1983年の連邦教育学術相による「90年代に向けた高等教育政策(Thesen zu einer Hochschulpolitik für 90er Jahre)」は、連邦政府の高等教育政策の指針ともいえるべきものであり、さまざまな使命を果たすための高等教育制度の多様化、大学間の競争、高等教育機関のプロフィール形成などを掲げた。

1985年には、高等教育大綱法の第三次改正が行われた。同法は、1969年の基本法改正により連邦に高等教育制度の一般原則に関する大綱的立法権が与えられたことに基づき、長い議論の末に1975年に制定され、1976年に施行された連邦法である。大綱法とは言いながら、高等教育機関の使命、学修、教育、研究、教職員、管理運営などについて、比較的詳細な規定がなされており、同法に基づき、各州が高等教育法を制定する。1985年の第三次改正は、高等教育機関の多様化と高等教育機関間の競争を促すことを通じて、教育・研究の質の向上を図ることを目的として行われ、改正は広範な内容に及んだ。主要な改正点を挙

げれば、独自のプロフィールを有し、互いに競争することができるように、それぞれの任務を明確にした多様な高等教育機関を発展させるべきとの立場から、さまざまな種類の高等教育機関の独自性を強調し、同法制定の前後に社会民主党 (SPD) 政権により主張されていた「総合制大学 (Gesamthochschule)」(大学の課程と高等専門学校)の課程などを提供する大学)に関する規定は削除された。また、独自のプロフィール形成や競争の前提として、高等教育機関は学修の提供にもっと自主性をもつべきだとして、州の高等教育所管省への届出制とされていた高等教育機関の定める学修規程 (Studienordnung) を、州の承認を要しないこととした。そのほか、特に能力ある学生のための特別の学修コースの設置、高等教育機関の研究の強化のための期限付き教授職の明文化、外部資金による研究の規制緩和が規定され、管理運営においては専門代表制 (Fachvertretung) 原理 (教授や助手などすべての構成員グループが管理運営に関与する集団代表制原理に対して、学部代表などの機能を重視する) を強調する方向での改正がなされた。教員組織については、学術後継者として大学講師、上級助手などの職を設けるなどの改正が行われた。

学術協議会は、1985年に「ドイツの高等教育システムにおける競争に関する勧告 (Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem)」により、高等教育における競争の必要性を示し、1986年には「大学における学修の構造に関する勧告 (Empfehlungen zur Struktur des Studiums)」において、長期化する在学期間短縮のために4年3か月という「計画学修期間」の導

入を提案した。さらに、同協議会は1988年、「90年代における大学の展望に関する勧告 (Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren)」を公表した。同勧告は「原則と展望」「研究」「教育と学修」「学術後継者」「教職員・大学発展」「高等教育機関の財政」という6章から構成されており、高等教育全般にわたる包括的な改革提案であった。同じく1988年、学長会議は将来に向けた高等教育政策として「高等教育機関の将来 (Die Zukunft der Hochschulen, Überlegungen für eine zukunftsorientierte Hochschulpolitik)」を決議した。

1980年代を通じて、高等教育の拡大により在学者は増加したが、教育条件の悪化等による在学期間の長期化、不十分な財政措置などが問題とされ、教育・研究の質の低下が懸念された。それは、エリート養成機関としての大学の性格は薄れたにもかかわらず、それに見合った構造改革が行われてこなかったことの表れでもあった。

(2) ドイツ統一時

1990年のドイツ統一に際し、いわゆる「統一条約」の規定に基づき学術協議会が東ドイツ地域の大学及び研究機関の評価を行い、その結果を順次公表した。また、高等教育の再編に関して、「大学構成委員会の設立及び大学における招聘政策に関する勧告 (Empfehlungen zur Bildung von Hochschulstrukturkommissionen und zur Berufungspolitik an den Hochschulen in den neuen Ländern und in Berlin)」(1990年)を示した。さらに、学術及び研究の発展に関して、法学の研究と教育、経済学及び社会科学の

拡充、工学、高等専門学校の設置、大学外研究機関の設置など、多数の勧告を行い、旧東ドイツ地域各州の高等教育機関及び研究機関の再編に大きな役割を果たした。

(3) 1990年代

1992年、学長会議は「ドイツにおける大学の発展に関する構想 (Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland)」を決議した。これは、「高等教育機関の現状」「高等教育領域の質的要求と構造」

「高等教育制度の強化のための諸措置」など5章から構成され、大衆化に対応する学修の構造改革 (学部段階と大学院段階の明確化など)、大学における研究の確保、高等専門学校の拡充などに関する改革提案を示した。また、1993年に学術協議会が決議した「高等教育に関する10のテーゼ

(10 Thesen zur Hochschulpolitik)」は、財政措置が不十分であったことや構造改革を怠ったことの結果として生じた在学者の過剰などの問題に対する態度表明であり、学修への需要の対応、学修提供の構造変革、入学者の選考、高等専門学校の拡充、高等専門学校の多様化、学修と学術後継者育成、計画学修期間、大学院段階、継続教育、大学と州による措置、大学の自己責任に関する態度を示した。なお、長く議論が続けられてきた授業料の導入については、同テーゼの草案の段階ではすべての学生からの授業料徴収が盛り込まれていたが、最終的には、長期間在学する学生からの授業料徴収についてのみ検討するとトーンダウンされた。

1993年、各州文部大臣会議と学長会議は共同で「学修構造改革の実施 (Umsetzung der Studienstrukturreform)」を勧告

した。マス化した高等教育機関における学修の構造改革のための諸提案であったが、「高等教育マネジメント」について、高等教育法における規制緩和、高等教育予算の柔軟化、財政的コントロールの導入、高等教育機関の決定の自由の増大、管理運営の専門職化を提言したことも注目された。

1990年代半ばには、教育・研究の質の確保・向上等のための評価に関する議論が高まり、実験や勧告が行われた。学長会議はパイロット・プロジェクト「高等教育機関のプロフィール形成 (Profilbildung der Hochschulen)」の報告書を1993年及び1994年に公表した。学術協議会のパイロット・プロジェクトは「学修と教育の質 (Qualität von Studium und Lehre)」であり、1993年及び1994年、国内外で実施されている教育評価の分析、専門家からの意見聴取を行った。そして、1996年、「評価による高等教育機関における教育の強化に関する勧告 (Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation)」により、教育評価の迅速な導入、自己評価と外部評価による二段階の評価の実施、評価結果の経費配分への反映などを提案した。

研究について、学術協議会は1993年、「青色リスト研究所の新形成に関する勧告 (Empfehlungen zur Neuordnung der Blauen Liste)」を公表した。これは、連邦と州が経費の50%ずつを負担して運営される研究機関 (青色の紙にリストアップされている) について、廃止・統合を含めた見直しを行うことなどを内容としていた。

また、学術協議会は、1996年、「高等教育機関における研究に関するテーゼ (Thesen zur Forschung in den Hochschu-

len)」を決議した。同テーゼは、大学及び高等専門学校における研究の在り方について、大学が学術研究に果たす基盤的役割、大学における研究の特徴づけと国際協力、基礎研究と応用研究、高等専門学校における研究開発、学術後継者の育成、経費配分と評価、学外研究機関との関係、知識と技術の移転など、計 10 項目について、提案した。

1998 年に行われた高等教育大綱法第四次改正は、規制緩和、業績志向、競争、国際競争力の確保をキーワードとして行われた。長期化している在学期間の短縮、学修の改革、業績に基づく経費配分、研究と教育の評価の導入、大学による入学者選考の実施などに関する規定が盛り込まれた。業績に基づく経費配分については、「高等教育機関への国の財政措置は、研究、教育及び学術後継者の育成における業績に基づいて行う」とされた。研究と教育の評価の導入については、「研究、教育、学術後継者の育成及び男女平等の任務の遂行における高等教育機関の活動は、定期的に評価されるべきである」とされた。在学期間の短縮のために、標準学修期間は 4 年半（高等専門学校は 4 年）とされ、学習相談の強化や中間試験の導入に関する規定もなされた。学修成績・試験成績の証明のために単位制（クレジット・ポイント・システム）が設けられるべきであるとされ、「バチューラー」及び「マスター」を授与する課程を試行的に設けることができると規定された。中央学籍配分機関による入学者の配分に際して成績を重視すること、入学定員の一部を高等教育機関が選考することも規定された。高等教育機関の設置形態については、

従来、高等教育機関は公法上の団体であり、同時に国の機関であるとされていたが、「他の法的形態においても設置することができる」とされた（例えば財団など）。また、各高等教育機関に主体的な活動の余地を与えるとの趣旨から、高等教育機関の組織及び管理に関する詳細な規定は大幅に削除された。

2000 年、学術協議会は「ドイツの学術システムの将来の発展に関するテーゼ (Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland)」を決議した。同テーゼは、今後 10 ～ 15 年間の改革論議を規定する必要とされる行為及び目標をテーゼというかたちで示したものであり、そのテーゼは優先的に政策として実行することを旨とするのではなく、深い議論や改革のプロセスの開始を示すものとされた。ドイツの学術システムは過去、ダイナミックに発展し、今日世界でもトップの位置にあるが、制度的にフレキシブルではなく、経済・社会・政治的問題の解決にあまり寄与しておらず、エネルギー改革、一層の財政的努力が必要との立場から、①研究と教育における応用志向・実践連関の強化、②国際化の推進、③情報・コミュニケーション技術の活用という 3 つの課題を挙げ、課題克服のために必要な改革として、学術機関のプロフィール形成と特定分野への集中、研究者と学生の流動性の増大、競争の強化、学術機関間の協力、学術機関の自律性の強化などを挙げた。

(4) 2000 年以降

2002 年に行われた高等教育大綱法及び連邦給与法(Bundesbesoldungsgesetz)などの改正により、教員組織の改革、大学教員の

給与システムの改革が進められている。

2002年2月に高等教育大綱法第五次改正法が施行され、改正により優秀な若手教員を確保するための「ジュニア・プロフェッサー」職の新設、大学教授職の任用条件とされてきた「大学教授資格（ハビリタチオン）」が廃止され、ジュニア・プロフェッサーの在職経験を一般的な任用条件とすることが規定された。ジュニア・プロフェッサーは博士号取得3年以内のポストク期間に任用され、その期間は最長6年であるが、3年目の評価結果により通算6年までの任期延長が認められる

また、同月の連邦俸給法の改正により、大学教員に業績給が導入されることになった。従来、大学教員は俸給表上C2級（講師相当）、C3級（助教授相当）、C4級（教授相当）に位置づけられ、2年毎に1号俸ずつ昇給していたが、新しい俸給表ではW1級（新設のジュニア・プロフェッサー）、W2級（従来のC2級・C3級）、W3級（従来のC4級）となり、W1級を除き、基本給プラス業績給というシステムになる。業績給の基準となるのは、招聘交渉・残留交渉、研究、教育、継続教育、学術後継者養成、大学行政への関与などである。

さらに、2002年8月に高等教育大綱法第六次改正法が施行され、第四次改正で試行的に設置できるとされた「パチェラー」「マスター」の課程が、試行ではなく一般の課程として設置できると規定された。なお、授業料の徴収に関しては、学部段階の

学生からは授業料を徴収しないということが規定されたが、州は例外を定めることができることとされた。

以上、1980年代以降の学術政策の展開を、高等教育大綱法の改正、学術協議会などの改革提案に基づき概観した。1980年代、1990年代を通じてマス化への対応ということが課題の一つであり、在学期間を短縮するための諸措置や、学部段階と大学院段階の区分の明確化など学修構造の改革が提案されてきた。高等教育の多様化という方向も一貫しており、高等専門学校の拡充が続けられるなどの改革が行われてきた。「競争」は1980年代から強調されていたが、1990年代に入ると、これに「評価」が加わり、1998年の改正により業績に基づく経費配分ということが高等教育大綱法に規定された。学術後継者の育成もつねに課題であり続けた。1998年の高等教育大綱法第四次改正以降の展開は、ドイツの伝統的な高等教育制度が激しく転換し始め、高等教育・学術においてもアメリカ化、アングロサクソン化が進展しているとの印象を強く受ける。連邦制をとっていることなどから、これまでは、法律が改正されても改革が一気に進むという状況にはなかったのであるが、近年はいささか様相を異にしているように見える。高等教育大綱法の詳細な規定は削除し、各州、各高等教育機関の自主性に委ねるとことが強調され、多様な改革が進められているのである。