

ドイツ・ノルトライン＝ヴェストファーレン州における新自由主義大学改革：2000年大学法改正における大学組織の変容

横山, 岳紀
名古屋大学大学院教育発達科学研究科：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/7325623>

出版情報：九州大学教育社会科学研究集録. 28, pp.1-13, 2024-09-15. Seminar of Educational Sociology Department of Education, Graduate School of Human-Environment Studies Kyushu University

バージョン：

権利関係：



ドイツ・ノルトライン＝ヴェストファーレン州における新自由主義大学改革

ー2000 年大学法改正における大学組織の変容ー

Neoliberal University Reforms in Nordrhein-Westfalen, Germany

- Changes in University Organizations due to the 2000 Revision of The University Act -

横山 岳紀

1. はじめに：本稿の目的と問題の所在

本稿の目的は、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン (NRW) 州において新自由主義的な大学改革が進行した 2000 年大学法改正時の立法過程の分析を通じて、2000 年大学法の改正でどのような大学組織改革が試みられていたかを明らかにするものである。

1990 年代から 21 世紀にかけては、急激な大学進学者の増加と経済不況を背景に多くの国において新自由主義的な大学改革が進められた。Altbach (2010) が「新自由主義的な考え方は、ここ数十年の間に国際的な資金提供機関の政策を一層形成するようになり、社会のあらゆる側面への政府の関与を制限することを主張し、サービスを市場や民間事業者に委ねることを支持している」(Altbach 2010: 12) と指摘しているように、大学に対する公的財政支出の抑制や NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) 型の大学管理が導入されるようになった。

新自由主義的な大学改革の潮流はドイツも例外ではなく、特に 1998 年の連邦大学大綱法の第 4 次改正によって大幅な規制緩和が進められたとされる。例えば、大学財政における評価配分の導入 (吉川 1999・別府 1999) や大学運営組織に関する大綱的規定の削除等 (藤井・栗島 2022) が含まれていた。特に後者については、連邦制国家であるために教育に関する権限は原則として各州が有するドイツの制度の中で、それまで大学運営組織については連邦で統一した制度的な枠組みを定めていたものの、その枠組みを撤廃し、各州で大学運営組織の制度を一定程度自由に設計できるようにしたものであった。

このようにドイツにおける新自由主義的な大学改革は、諸外国の潮流と軌を一にしつつ、各州において大学運営組織の改革が進められることとなった。というのも、ドイツにおいては 1970 年代の学生紛争を契機として進められた大学改革の中で連邦の大学大綱法が制定されたこ

と、また 1973 年の連邦憲法裁判所の大学判決を踏まえて、大学における意思決定への学生の参加が取り入れられ、大学の各構成員グループ (教授・助手・職員・学生) の代表者が参加する中央組織である評議会 (Senat) の設置が規定されていた。くわえて元来ドイツは、いわゆる大学の自治に関して州政府の所掌事務と大学の自治の範囲を明確に区分していた。このような中で、NPM 型の規制緩和が進められることによって、それまでの大学運営組織の構造からの大幅な転換を迫られることになった。

以上のように、ドイツにおける新自由主義的な大学改革が進行する中で、ドイツの大学組織がどのように変革されようとしてきたのかを明らかにするためには、各州の大学制度を規定する大学法、なかんずくその成立過程に着目することで、どのような組織改革が試みられたかを検討する必要がある。ただし既に述べたようにドイツにおいて教育に関する権限は州が有することから、連邦全体ではなく、州ごとの検討が必要となる。

そこで、2000 年代に大幅な大学改革を行ったとされるドイツ連邦最大人口を有する NRW 州に着目して検討を行う。次節に見るように NRW 州では 1990 年代に大規模な大学財政改革を進めてきた。政府が有していた財政に関する権限を大学に移行させる財政自治 (Finanzautonomie) の試行実験を 1992 年から実施しており、これは 1990 年の NRW 州文部省の作業計画にも示されている (NRW 1990)。金子 (1997) は財政改革を進めた先に組織改革が生じることを指摘しており、実際に 2000 年に大学法が改正されることとなった。この背景を踏まえ、NRW 州はドイツの新自由主義的な大学改革における大学組織の変容を検討するために格好の事例であると考えられることから、本稿の検討対象とするものである。

2. 先行研究とその課題

NRW 州における近年の大学改革に着目した研究として、金子（1997）、横山（2022）、木戸ら（2024）が挙げられる。金子（1997）は、NRW 州の 1990 年代の改革状況として財政制度改革が試行的に進められていることを指摘した上で、その財政制度改革を進行させるにあたって組織改革が必要となることを指摘している。横山（2022）は、NRW 州の 2000 年大学法改正と 2014 年大学法改正を比較検討し、1990 年代の大学財政改革が段階的に制度化されていく様子を描いている。木戸ら（2024）も、NRW 州の大学法改正において学外者を大学運営に参画させる大学評議会（Hochschulrat）の設置を中心とした大学ガバナンス改革が行われていく展開を整理している。

木戸ら（2024）の主題となっている大学評議会は、これまでの全構成員自治を柱とした評議会における大学運営ではなく、学外者を含めた大学評議会という組織を新たに設置し、大学評議会に大学運営上の様々な権限を付与しようとする方向性の下に設置が進められている運営体である。栗島（2022）によれば、この大学評議会は、基本法（憲法）5 条 3 項に規定された学問の自由保障に照らして、学外者が大学運営並びに研究・教育に関わる決定権限を有することが、大学の自治の制度的形態として許容されるのかにつき論争を引き起こしており、複数の裁判が行われる事態となっている状況にある。これは、NRW 州においても 2006 年の大学自由法（Hochschulfreiheitsgesetz）⁽¹⁾ 制定時に大学評議会が導入されたことが、憲法上の議論となり、これらの問題点は Horst（2010）によって整理されている。また Coellen ら（2009）は大学自由法による規制緩和自体は評価しつつ、評議会や学長室（執行部）を含めた大学運営組織を包括的に検討し、大学評議会の権限の如何では憲法上の疑義も生じかねないことを指摘している。Bogumil ら（2013）によれば、「大学評議会の導入は、NPM 的大学改革による最大の変化」（Bogumil ら 2013:47）と指摘されており、竹中（2024）も Bogumil（2013）を援用しながら、大学評議会の任務と構成員が重要な論点であることを指摘し、Bogumil ら（2009）が行った大学評議会に関する実態調査をレビューしている。

以上の先行研究を踏まえると、NRW 州における大学評議会の設置は 2006 年大学法改正時に行われ、その大学評議会の位置付けについては、他の大学運営組織との権限配分や基本法の拘束力をめぐって、論争的であることが理解される。しかし、その論争を呼ぶ大学評議会を

NRW 州があえて導入した背景や、2006 年以前にどのような大学改革が行われていたかは明らかではない。Bogumil ら（2013）の指摘の通り、ドイツにおいて大学評議会が新自由主義的な大学改革の中核を為していることを踏まえると、1998 年大学大綱法第 4 次改正以降の大学法改正、つまり NRW 州の 2000 年大学法改正においてどのような組織改革が試みられていたかを明らかにする必要性が導出される。本稿は、新自由主義的な大学改革初期の改革の方向性を明らかにし、その後の 2000 年代の大学改革を把握するために必要な作業となるのである。

3. 分析対象・手法

本稿では、先行研究の課題を踏まえ、NRW 州の 2000 年大学法改正時の立法過程を対象に、本会議の会議録及び大学関係団体の意見書を分析することにより、どのような大学組織の改革が試みられていたかを検討する。

まず本会議会議録として、第一読会（法案提出説明）と第二読会（採決）を検討する。審議自体は担当の委員会で行われるが、委員会審議が非公開のため本会議のみを対象とする。次に大学関係団体の意見書として、公開公聴会に提出された大学関係団体の意見書を検討する。対象とする団体は、(1) NRW 州大学学長会議、(2) NRW 州大学職員会議、(3) NRW 州大学学生自治会会議、(4) ドイツ労働総同盟 NRW 州支部、(5) NRW 州雇用主団体協会の 5 団体である。

選定理由は、大学の意思決定に評議会を通じて関与してきた教授職・職員・学生のそれぞれの利害を代表すると考えられるためであり、労働組合を対象とするのは大学外の社会からの見解を検討に汲み入れるためである。とりわけドイツにおいて学長会議は大学政策形成に大きな役割を果たす場合が多く、学生自治会は NRW 州においては設置が義務付けられている組織であること、労働組合はドイツ社会、とりわけ労働者人口の多い NRW 州において重要な影響力を持つこと等が選定の背景にある。

表 1 に 2000 年大学法改正の審議課程を示す。同法審議時は、NRW 州議会第 12 回会期（1995-2000 年）であり、政権与党はドイツ社会民主党（SPD）及び緑の党、野党はキリスト教民主同盟（CDU）である。審議過程の順に検討を進めていくため、第一読会、公開公聴会における意見書、第二読会の順番に検討を進めていく。

表 1. 2000 年大学法審議過程
(NRW Parlamentsdatenbank)

年月日	審議過程
1999.08.23	草案提出
1999.09.02	第一読会（州政府による法案提出説明と各政党意見表明）・科学研究委員会（主）及び女性政策委員会への附託決定
1999.09.16	委員会審議（科学研究委員会）
1999.11.02	中間報告（科学研究委員会）
1999.12.01	公開公聴会
2000.01.20	委員会審議（科学研究委員会）
2000.01.21	委員会審議（女性政策委員会）
2000.02.11	委員会審議（女性政策委員会）
2000.02.17	委員会審議（科学研究委員会）
2000.02.18	科学研究委員会報告及び推薦決定
2000.02.23	第二読会 CDU による決議案 CDU による修正案 SPD・緑の党による修正案
2000.03.14	法律公布

4. 法案審議における争点：第一読会

第 12 回会期も終わりに近づく 1999 年 8 月 23 日に NRW 州大学法の草案が提出された。まず、9 月 2 日に州議会本会議にて第一読会が開かれ、州政府学校継続教育・科学研究担当大臣ベーラー（Behler）による法案提出理由説明と SPD のケッセル（Kessel）からの賛成意見、CDU のクーミシュル（Kuhmichel）による反対意見、緑の党のグリューバー（Grüber）の法案支持の意見がそれぞれ述べられた。この後、全会一致で科学研究委員会（主担当）及び女性政策委員会へ法案が附託された。そこで、第一読会で説明されているそれぞれの主張と論点をまとめる。表 2 には、2000 年大学法草案の章構成を示してある。全 16 章 127 条にわたる膨大な法案となっている。このことについては、議論の中でも指摘がなされており、以下の構成を踏まえながら、議論を見ていく。

まず法案提案者である SPD の担当大臣からの説明である（NRW 12/124: 10125-10128）。大臣ベーラーは、冒頭に「この法律は、わが国の大学制度を大きく変えることになるでしょう」と答弁を始める。法律の目指すところは、知名度の向上や競争、協力、国際性を通じて、卓越性と効率性を求めることによって、大学の将来の存続を確保することであるとする。その背景として、太平洋地

表 2. 2000 年大学法草案（NRW 12/4243）

目次
第 1 章 大学の法的地位と任務
第 2 章 学修改革・構造改革・授業料免除
第 3 章 構成員と協力
第 4 章 大学の構成と組織
第 5 章 大学教職員
第 6 章 学生と学生組合
第 7 章 教育・研究・試験
第 8 章 学位と大学教授資格取得
第 9 章 研究
第 10 章 予算
第 11 章 監督と認可
第 12 章 大学間協力
第 13 章 個別大学に関する補足規定
第 14 章 大学としての承認と非州立大学の運営
第 15 章 学位の授与
第 16 章 経過措置と最終規定

域からの優秀な留学生在がイギリスやアメリカへ流れていることを危惧し、学位や教育課程の改革を通じて NRW 州の大学の卓越性を他国はもとより他州と比しても高い水準で確保する必要があるとしている。このような目標を達するため、「自治」「行動力」「参加」を手段として掲げ、大学行政における行政権限の切り離しと財政自治の確保、それを円滑に運用するための大学のガバナンス改革、大学の意思決定における大学大綱法で規定された構成員「参加」の遵守が掲げられている。これらに対して、法的根拠を与えることによって、NRW 州の大学改革を推進するというのである。

次に SPD のケッセルによる答弁である（NRW 12/124: 10129-10132）。はじめに州政府法案を歓迎することを述べた上で、大臣が指摘した財政自治を取り上げ、1990 年に予告されたモデル実験「大学と財政自治」を持ち出し、それが当初計画の 1997 年完了予定よりも早く 1995 年に完了したことを指摘し、大成功だったと評する。財政自治制度は、業績評価に基づく包括予算制度の導入により、基本的な大学の要求に応じつつも、インセンティブを付与することで、NRW 州の大学のパフォーマンスを向上させたとする。しかし、州政府が大学に権限を移譲する一連の改革が成功を収めた一方で、新法で州政府の大学に対する関与や大学ガバナンスの構造について再調整する必要が生じたための法案であると主張している。

次に CDU のクーミシュルの答弁である（NRW 12/124:

10132-10136)。まず、政府の提案する法案を赤緑政権⁽²⁾の支持者に対する「裏切り (Verrat)」であると痛烈に批判している。そのように発言するのも、政府が提案した法案は、連邦 CDU が 1998 年に大学大綱法の第 4 次改正を行った時に、赤緑勢力を支持する学生団体が批判していた点を汲み入れていること、また赤緑自身が大綱法採決時に否定していた部分においてベーラー大臣が揺らいでいるからであった。このような皮肉を込めつつ、クーミシュは提案された法案に対して反対する理由として、一つは翌年 (2000 年) の選挙を見据えた早期の協議であること、二つ目は大学へ十分な資金提供を行うことなくガバナンス改革を要求することを挙げる。前者は、法案提出が会期末ギリギリで行われ、十分な議論を行うことなく駆け込みで成立を目指すことを批判し、法案の影響を被る人々との対話を発展させることの重要性を主張している。後者は、大学の自治を強化することに異論は無いとした上で、他州と比べても財政支出が劣位に置かれていること、約 60 億マルクの大学施設への投資滞りが改善されなければ不足分の管理にすぎないことを指摘し、「自治のレトリック (Autonomierhetorik)」であると批判している。

最後に、緑の党のグリューパーは、CDU のクーミシュの二つの指摘に対してこのように反論している (NRW 12/124: 10136-10139)。一つ目の選挙を見据えた駆け込み審議であることに対しては、「(あなたは) 法律も国会の手続きで変更できることに気づいていないようだ」と応答し、また二つ目の現在の大学財政の状況については「連邦 CDU で 16 年続いたコール政権の遺産以外の何ものでもない」と皮肉で応答している。くわえて、大学への期待や要求の高まりに反して、財源を増やすことが難しいことも事実であり、そのような中で資金を効率的に投下することが必要であり、今回の法案はそれに適応したものであると述べている。また、SPD ケッセルの発言を援護し、草案には『自治』という言葉がたくさん出てくる」とした上で、「全てを大学任せにするわけにはいかない」と指摘し、政府が一定程度関与する必要性に言及している。1973 年の大学判決に留保しつつも、教授の構造的多数は大学の決定はすべからず教育研究に関与することから自動的に制約を受けるとの印象を与えてきたが、その在り方は一様では無いことも指摘している。

以上見てきたように、法案の主要な争点は大学財政逼迫に伴う規制緩和の一環としての大学財政配分の効率化及びそれに伴う大学ガバナンス改革であることが理解されるのである

5. 大学関係団体からの意見書の検討

1999 年 12 月 1 日に、2000 年大学法案審議にかかる公開公聴会が実施されている。そこでは、全 34 団体からの科学研究委員会委員への質疑応答が行われており、くわえて 7 団体から別途意見書が提出されている。本節では、公開公聴会に提出された意見書のうち、大学の構成員を代表する組織として NRW 州大学学長会議・NRW 州大学職員会議・NRW 州大学学生自治会会議、大学外の団体としてドイツ労働総同盟・NRW 州雇用主団体協会を選定し、それぞれの法律草案に対する意見をまとめることで、法案の問題点を明らかにする。

また、今回選定した団体は個別大学の構成員団体ではなく、NRW 州内の大学の各構成員団体の代表組織であり、個別大学の事情に傾斜することなく、NRW 州の大学の各構成員団体の総体の意見として取り扱うことができると考えられる。ドイツ労働総同盟 (DGB) は、その名の通り労働者の代表たる労働組合であり、ドイツ連邦最大の産業別労働組合の中央組織 (ナショナルセンター) である。前節で見たように、労働者というと当時の政権与党である SPD との政策的思考が近いように想定されるかもしれない。しかし、安本が「SPD の側は、歴史的に労働組合からの自律性というものがある程度持っていましたので、組合には従属したくないという気持ちをかなり持っていました」(安本 2007: 21) と述べているように、SPD と DGB の間には距離があると考えられる。一方で、NRW 州においては、労働者が多数を占める州であり、労働者の代表組織である労働組合の意見を検討することは、政策に対する社会的な評価を検討することになると考えられる。くわえて、NRW 州雇用主団体協会は、こちらもドイツ連邦最大の経営者団体の代表組織であり、経済界・経済政策に対して強い影響力を有している。労働組合である DGB にくわえて、NRW 州の経済界が、大学政策に対してどのような見解を示しているかを把握することによって、大学以外の社会の大学政策に対する評価を包括して検討することが可能となると考えられる。以上の理由から、5 団体を選定し、各意見書を検討していく。

また意見書の検討において「企業型ガバナンス構造」という用語を用いる。これは法案の改革の中心となる大学ガバナンス改革において、全構成員による意思決定の体制から改変される、学長や執行部によるトップダウン型のガバナンスを指す。「企業型」を冠しているのは、「大学の参加型のモデルは、大学を経済的な『効率基準』に

沿った組織体制に変える経営型体制へと変貌しつつある」(NRW 12/3445: 12)と学生自治会が指摘しているように、今回の論争の中心が民間企業のトップダウン型の迅速な意思決定を目指す経営体制であったためである。ただし、後述の学長会議の意見書においても指摘されているように、政府の目指す企業型ガバナンス構造が、本来の企業のガバナンス構造とも異なる可能性にも留意する必要がある。

(1). NRW 州大学学長会議 (NRW 12/3448)

NRW 州大学学長会議は、1964 年に開始された、NRW 州の大学学長によって構成される科学研究の促進を目的とした互助団体である。学長会議は、基本的には法案に明確な反対はしておらず抑制的な指摘に留まっている。しかし、法案に基づいて制度が開始した場合に想定される問題について、極めて明確な批判を行っている。

表 3. NRW 州大学学長会議の意見書（一般的指摘）
(NRW 12/3448)

①	(批判) 総合大学と専門大学の特色が喪失。
②	(賛成) 政府規制を緩和し、大学裁量を拡大。
③	(批判) 政府規制を大学内部の規制に転換。
④	(批判) 大学の使命への言及が無い。
⑤	(批判) 大学へ企業型ガバナンス構造を適用する有用性が示されていない。
⑥	(批判) 大学教員の独立性を軽視し、法的地位が明確でない。
⑦	(批判) 学生を単なる消費者と見なし、大学運営における地位を軽視している。

まず、意見の要旨として法案は大学側の要求が取り込まれたことを指摘しつつ、連邦の大学大綱法で定められた規制緩和のメリットを十分に取り入れられていないことを指摘している。ただ、法案はトップダウン型の大学ガバナンス構造への転換を求める傾向が強いとした上で、大学の構成員の決定に対する信頼が低すぎると批判している。大学の執行部から提示される計画が、大学で行われる研究・教育の意思決定を硬直化させようとしているというのである。次に、全体に関わる指摘として以下の 7 点の指摘をしている。まず、表 3 に全体に関わる指摘のポイントをまとめ、次にそれぞれの指摘を詳細にみていく。

①は、法律案がそれまでの総合大学と専門大学それぞれで制定された法律を統合するものであることに対して、

両大学を平準化し大学を高等教育機関として無色にするものであると批判している。②は、具体的に学部・学科の設置・改廃、試験規程の承認、附属機関の認定に関する権限が政府から大学へ移譲されることを歓迎しつつ、まだ政府の介入の可能性が多く残存しており、それを除去すべきであると述べている。③は、大学内部の規制というものが、すなわち大学のトップダウン型の意思決定を志向しており、研究・教育は政府と大学の目標協定、学長の計画、各部局の計画に組み込まれてしまうことが危惧されている。特に不必要な内部規制として、将来的に大学の学長は、ポストと資金配分において業績評価による配分について拘束力を有する原則を策定しなければならないことを指摘している。④は、大学の使命が明確に示されていないことが指摘されている。大学の使命として、研究・教育・若手研究者の育成・健康管理などがあるとした上で、法案では「スポーツと文化の促進」しか書かれておらず不十分であるとしている。⑤は、利潤追求を目的とした市場社会で用いられる企業型ガバナンス構造が、市場において運営されているわけでもなく、経済的目的を第一に据えていない大学に適用することの相違が十分に認識されていないばかりか、企業型ガバナンス構造の組織論さえも十分に検討されていないと冷やかに分析している。⑥で述べられている法的地位の軽視というのは、大学教員は各大学がそれぞれの責任で雇用する従業員であるかのように取り扱われているような印象を与えるとともに、教員の法的地位について十分に検討されていないことである。法案が、本来デニュアを付与され研究と教育において独立性を担保された地位を与えられうるべき教員について、「大学職員 (Hochschulpersonal)」という言葉で括るとともに、企業型ガバナンス構造を取り入れた場合に生じうる学長や部局長との関係について明確に示していないことを批判している。⑦は、既に言及したように、学生団体の大学運営における意思決定への参加は法律上も判例でも規定されているのにもかかわらずその地位が軽視されていることを問題視している。「学生を主として大学の積極的な構成員として評価するのではなく、大学サービスの単なる消費者の役割に押し込めようとしている傾向が続いている」と批判し、学問の積極的意義、大学運営に学生の責任については言及されていないとしている。

これら 7 点の一般的指摘にくわえて、特に指摘したい部分を個別的指摘として 4 点を列挙している。4 つの指摘は、法案がもつ大学の構造的改革について明確な指摘を行っている。一般的指摘と同様に表 4 に個別的指摘の

ポイントをまとめた。

表 4. NRW 州大学学長会議の意見書（個別的指摘）
(NRW 12/3448)

⑧	(批判) 草案の構成について
⑨	(批判) 草案中の用語について
⑩	(批判) 大学評価について
⑪	(批判) 大学の管理運営について

⑧については、法律草案の構成が構成員一人一人ではなく、機関を重視する形式を取っていることに懸念を表明している。具体的には、法律草案の構成が執行部、部局、講座、教員・職員・学生の順に並べられており、第一に重視すべき大学の構成員を軽視しているとし、審議過程で時間が許すのであれば是正すべきであると指摘している。くわえて、大学にとって中心的な重要性を持つ研究についての章が、予算の直前にしか触れられていない点についても見直しが必要であるとし、これらの変更は容易にできるとしている。⑨については、「言語表現の弱さは、しばしばその言葉が何を意味しているのかを明確に把握できていないことを意味している場合が少なくない」とし、その例として先に見た④で指摘されていた「スポーツと文化 (Sport und Kultur)」や「大学職員 (Hochschulpersonal)」を挙げている。くわえて教授の任用条件が曖昧であること (第 46 条第 1 項第 4 号 a) や大学の研究目的が「科学的 (wissenschaftlicher) 知識の獲得」

(第 99 条 1 文目) であるとされたり、研究の対象を「全ての科学的分野 (alle wissenschaftlichen Bereiche)」(第 99 条 2 文目) とされたりすると、全ての科学的分野と非科学的分野が峻別できるかのように聞こえることなど、条文の表現の曖昧さが指摘されている。⑩については、草案は学生の支援、パートタイム学修の組織化、教育業績の評価など多くの新しい任務を大学に課す一方で、その任を負う職員が不足している状況にあるとしている。また、特に教育業績の評価について、大学は評価に反対するわけではないと留保した上で、以下のように言及している。評価は、目的を明確にし、適切な予算及び人的措置 (コスト) を講じて自発的に (freiwillig) 業績管理の手段として利用することを目指しているとする。また、教員個人の教育業績を評価することが研究を向上させるという考えに疑問を呈している。最後に⑪については、草案の目的は規制緩和と銘打っているにもかかわらず、大学の自主的な管理運営権に必要以上に干渉する規定が多数継続されていると批判する。具体的には、学部長の最

低任期に立法者が関与していること (第 27 条 4 文目)、附置研究所の理事会の構成員の規定に対しても新たな規制を制定しようとするように読める (第 13 条 2 項 1 文目) ことを挙げ、規制緩和の中で重大な規制が加わることに危惧されている。

以上のように、学長会議は反対の立場を明確に取ってはいないが、意見書における 11 点の指摘は、②政府による規制の緩和により大学の裁量拡大を歓迎するという指摘を除き、その他全てが法案の問題点を明瞭にした批判的なものである。学長会議の意見書が指摘する法案が目指す大学像の問題点を俯瞰的に捉えるならば、企業型のガバナンス構造を大学へ導入することで、トップダウン型の管理運営機構の導入や教員の評価などに代表されるような規制緩和とは名ばかりの新たな統制スキームの構築にほかならないと言えるであろう。学長会議の意見書で興味深いのは、この法案の成立、ひいては企業型のガバナンス構造が大学を良い方向に変革させると政府が声高に叫ぶ一方で、そもそも企業型の組織論そのものが科学的に十分検討されていないという皮肉な事実を明らかにしているということなのである。大学に科学的であることを求める一方で、政府自身が科学的な根拠に基づいて立法ができていないのは、この法案審議の前提である政府の立論自体が揺らいでいることを示していると言える。

(2). NRW 州大学職員会議 (NRW 12/3431)

NRW 州大学職員会議は、NRW 州の各大学の技術・管理部門の職員から選出された代弁者で構成され、大学の自主的な運営に関する事項について協議する団体である。職員会議は、明確に反対の立場を表明しており、法律草案に対しては「大学における民主的な自治の著しい変化をもたらす」と強い懸念を示している。主に総論として、2 点の指摘を行っている。一つ目は、学長や学部長といった一人の者に無制限の権力が付与され、評議会や学部評議会の意義は失われ、学長や学部長をコントロールすることもできなくなることとされ、二つ目は大学に投入される公費が、十分な統制下に置かれないまま一部の者の管理下に置かれるという民間企業でも考えられない事態が発生することが指摘されている。これらを踏まえ、職員会議は職員を含む全ての構成員に制約の無い投票権を要求するとともに、教授層以外の構成員に対して評議会のポストの均等化を要求すると括られている。

職員会議の意見書については、上記の大学ガバナンス構造の転換に起因する問題点を改善するための指摘及び

その問題点の改善に必要な個別条文の修正案の提示に留まっている。公開公聴会の議会会議録も参照したが、職員会議からの指摘は意見書の内容について口頭で代表のブラウン(Braun)から説明が為されているのみであった。しかし、前項で検討した学長会議が、企業型ガバナンス構造を大学に適用することの有用性が実証されていないことを問題視していたことにくわえて、政府の主張する「企業型ガバナンス構造」は本来の企業でもあり得ない体制を敷くことを求めている、すなわち学長や学部長といった特定の人物に意思決定及び財政の権限を集中させるという本来の企業型ガバナンス構造とも異なる体制を大学に適用しようと試みる法案であるという指摘は、極めて重要であろう。

(3). NRW 州大学学生自治会会議 (NRW 12/3445)

NRW 州大学学生自治会会議は、州の大学学生の意見を代表する機関として法律上規定された学生団体である。学生自治会会議は、「現行草案が学生自治会会議にとって受け入れ難いものであることを明確にする必要がある」とし、法律草案に対して反対を表明している。まず総論として、今回の法律草案は「赤緑政府の新自由主義的な教育政策への方向転換を明示的に示している」こと、「法案成立の日程が選挙の争点にならないように選択された」ことを批判している。以下に個別の指摘をまとめ、同様に詳細を検討していく。

表 5. NRW 州学生自治会会議の意見書
(NRW 12/3445)

①	(批判) 企業型ガバナンス構造への転換
②	(賛成) 包括予算及び不必要な官僚機構のスリム化による業務量の縮減
③	(賛成) 女子学生へのカウンセリングの実施
④	(批判) 授業料の徴収を許容する条文を導入

①について、まず「SPD は今回の法律草案によって 1969 年に自らが導入したグループ大学モデルへ別れを告げようとしている」と感傷的な表現で政府の矛盾を批判した上で、もはやグループ大学の理念であった大学における教員以外の大学構成員の共同決定の可能性は NRW 州の教育政策からは排除されていることを批判している。この指摘については、学長会議及び職員会議も再三指摘しているように、評議会及び学部評議会は諮問的な機能しか持たされず、大学の意思決定における学生の影響力は低下するとし、「民主的に選出された機関が協

議機関に堕落する」と痛烈に批判している。くわえて、企業型ガバナンス構造を導入した際の懸念点として、以下の 3 点を指摘している。一つ目は、企業型ガバナンス構造の導入は、民間の経済的資金調達や運営手法を内包するため、大学やそこで行われる学問が過度に企業的指向に傾斜し、企業との癒着関係を持つ教員が増加することによって、学問が市場に従属する可能性が拡大すること。二つ目は、大学評議会の設置が可能になることで、より企業経営的なヒエラルキーが形成されかねないこと。三つ目は、職業実務のある人物を集めた意思決定機関の設置も可能となり、産業界が大学の意思決定に影響を与える機会が増えていることである。

②については、包括予算の実施で従前のコストと硬直化した官僚機構が排除されることによって、大学の業務量が縮減されることは歓迎されるとしつつも、予算の決定等を部局長だけに任せることは危険であり、資金の配分こそ平等な代表権を持つ組織が決定すべきであると主張している。③については、女子学生へのカウンセリングは歓迎するとしながらも、適切な専門家が行うべきこと、2 学期以降のカウンセリングは強制的なものとなり女子学生の学習行動への影響は避けられないという意見も示されている。④については、「私たち(学生自治会会議)がずっと訴え続けてきた授業料の禁止は、草案では何ら満たされていない」とし、追加された条文では授業料徴収を認めた他州のモデルを踏襲する可能性が認められたとしている。

ここで学生自治会会議の見解のまとめとして、参照すべきは「大学の統治機構を強化することで脱民主化を図るというアプローチは正しい解決策とはなり得ない」こと、その大学の統治機構の強化である企業型ガバナンス構造の導入は「基本法で保障された全大学の構成員の共同決定と全ての民主主義の原則に反するもの」であるということであろう。学生自治会会議の指摘は、④で授業料の導入可能性に対して明確な反対を指摘しているという点で、学生という大学構成員が抱える問題を明確に訴えているし、①で企業型ガバナンス構造についても学長会議と職員会議が明確にしきれていない学問と産業界の緊張関係にも言及していることは注目に値する。包括予算についてはその実態が明らかでないためか、やや楽観的な見方であるようにも思われるが、資金配分における意思決定に構成員が平等に関与することを求めている点も極めて重要なものであろう。

以上のように学生自治会会議の視点は、学生という視点に立ち、法律草案が想定する大学のビジョンに対する

問題点を鋭く指摘しており、学長会議・職員会議の指摘と合わせて、法律草案の持つ問題点が明瞭化しているように思われる。

(4). ドイツ労働総同盟 NRW 州支部 (NRW 12/3502)

ドイツ労働総同盟は、1949 年に設立されたドイツ最大の労働組合のナショナルセンターである。今回は、DGB の NRW 州支部が公開公聴会に提出した意見書を検討する。なお、労働組合を検討対象に加える理由については、本節の冒頭で述べたとおり、法律草案に対する大学外の社会的評価も検討することが必要であり、当時の NRW 州の与党である SPD と歴史的に距離を取りつつも、人口の多数を占める労働者という利益団体を検討の射程に入れることの妥当性は高いと判断されるためである。以下、検討を行っていく。

まず、DGB は「法案をその基本的な構成要素だけでなく、多くの個別的な点においても拒否している」と明確な反対姿勢を示している。DGB は大学に対する基本姿勢について、「大学は、民主主義の原則に従って運営される自治大学、つまり対立的でさえある言説の中で目標を定め、達成することができる大学」という考えを堅持しているとする。この大学像のためには、全ての構成員がより広く参加し、多数派の中の多数派を排除し、革新的な連合が生まれる余地を創出しなければならないとしている。このような前提に立つ DGB は、今回の法律草案の問題点として、ドイツの大学を中心であった自治が、研究と教育の自由の表現としての個人の自律性であったものを、一部の集団の特権として強化してきた政策をさらに強化し、個人の自律性を排することによって、機関や経営者の自律性へ移行させていると批判している。その他、個別の条文への指摘が行われているが、細かい指摘もあり煩雑になるため、(1) ～ (3) 項で検討した点を基盤にしつつポイントをまとめる。

①は、大学は公法上の社团たる法的地位を維持し、民営化などの市場への解放は、異なる法的地位で大学が揺れ動く可能性があるため拒否するとしている。②については、学長会議の指摘①と同様であり、同指摘にくわえて少なくともコースや学位などで総合大学的の要素を確保することを求めている。③については、学生自治会会議の指摘④と同様であり、同指摘にくわえて在学期間の延長や第二学位取得の場合も無料として取り扱うこと、すなわち授業料徴収に対する規制を要求している。④は、構成員としてパートタイム職員も排除することなく、広く構成員の意見を汲み入れるように注意を促している。

表 6. ドイツ労働総同盟の意見書
(NRW 12/3502)

①	(批判) 企業型ガバナンス構造への転換、大学の法的地位の変更拒否。
②	(批判) 総合大学の特色の喪失(専門大学と同一化)に対する是正要求。
③	(批判) 授業料徴収への包括的な規制の要求。
④	(批判) パートタイム職員も構成員として認めなければならない。
⑤	(批判) 大学教育センターの全州的ネットワークの構築の要求。

⑤は、いわゆる教員向けの教授法(大学教育)のトレーニングを各大学におけるセンターの設置に留まることなく、科目を制度化するとともに、全州的なネットワークの構築を求めている。最終的な総括として「DGB は学長の遠大な権限を否定している」とした上で、大学の基本的な問題、計画、学科の設置・改廃、教育・研究について評議会が決定し、事前に学長と事務局長の役割分担も決定しておく必要があるとしている。評議会は、全ての構成員が等しく権利を持って、大学の意思決定に参画できる場所であり、それが失われた制度について DGB は許容しないという意志を示している。

DGB の指摘で特筆すべきなのは、企業型ガバナンス構造の導入によって民主主義の原則が失われかねず、公法上の社团という法的な地位を堅持することによって大学が種々の問題に左右されないことを目指すべきであるということであろう。学長に遠大な権限を与えることは民主主義の原則に反することはもちろん、人的・物的・経済的資源の配分権限を特定の者が持つことで規制緩和による自律性の向上ではなく、却って「階層化と官僚主義が顕在化する」という正反対の結果がもたらされるのである。

(5). NRW 州雇用主団体協会 (NRW 12/3454)

NRW 州雇用主団体協会は、ドイツ連邦においても最大の雇用主(経営者)団体の連合組織であり、経済政策を中心に NRW 州の政治に強い影響力を有している。前項で検討した労働組合に対して、経営者側は大学改革に対してどのような認識・見解を示しているかを整理することで、大学改革に対する大学外の社会的な評価を検討するものである。

まず雇用主団体協会は州政府の改革案を支持していることを表明した上で、①競争と統制方法、②学修構造

改革、③大学の研究成果の経済界への移転の3つの側面から、改革の不十分な点を指摘している。

①競争と統制方法については、「大学はその大部分が公立であり、学問や教育の分野では競争の対象となっていない」と主張した上で、競争を機能させるためには、業績評価やそれに基づいた財政配分が行われる必要があることを指摘する。また授業料の導入により学生の学修意欲を喚起させることも必要であると指摘している。ただし、業績評価による財政配分については、予算の削減や大学の事務的負担の増加と結びつけてはならないことに注意を促している。またこれらの大学改革を機能させるために大学の運営組織を改変することに対しては、現状集団意思決定の形であるグループ大学モデルが併存しているとして、今後その効果を注視していく必要があると指摘している。

②学修構造改革については、連邦大学大綱法を踏まえて学位等が変更（学士・修士の導入）されることについて、名ばかりのものとならないよう、プログラム自体の適切な改革が必要であることを指摘している。

③大学の研究成果の経済界への移転については、今回の法改正で大学と企業の協力も可能になり、一層の知識移転が高まると評価している。

雇用主団体協会の意見書については、全般的に今回の法案に対して賛同した上で、補足的意見を述べる形を採っていることから、個別の改革に対して具体的な言及は為されていない。特に今回の改革の中心である大学の組織改革については、改革の効果を注視するという僅かな言及があるのみであった。一方、競争の推進には賛成しつつも、それを阻害する要因としての大学の負担の増加や財政削減と結びつけることの危険性への言及も見られた。

以上のように雇用主団体協会は、法案に賛成の立場をとりつつ、改革を実現するために必要な事項と留意すべき点について簡潔に述べるに留まっていた。

(6). 分析

本節(1)～(5)の検討から明らかであるのは、今回の法律草案の焦点は企業型ガバナンス構造の導入であった。企業型ガバナンス構造については、各団体が指摘する(1)大学に適用する有効性はおろか企業型ガバナンス構造の企業における有用性すら科学的に論証されていないこと、(2)NRW州政府の主張する「企業型ガバナンス構造」は本来の企業型ガバナンス構造ではあり得ない特徴を有すること、(3)企業型ガバナンス構造は学問と産

業界との癒着を創出し学問の本来の健全な発展が阻害されること、(4)企業型ガバナンス構造は自律性の向上ではなく大学内部の階層化と官僚化をもたらすこと、の4点によって特徴付けられよう。

また、先行研究で指摘されていたような、大学財政の観点からは、5団体の意見書の法律草案の検討でいかなる課題が導出されるであろうか。端的にまとめるならば、大学評価と包括予算が企業型ガバナンス構造への転換を求められる中で、どのように機能するかであろう。学生自治会会議が、包括予算の導入について「従前のコストと硬直化した官僚機構が排除されることによって、大学の業務量が縮減されることは歓迎される」としていたが、「企業型ガバナンス構造」の下での資金配分に大学内部で差別化されるならば、学長と構成員間における財政による学問の統制が起こりかねず、硬直化した組織が改廃されるどころか、新たな緊張関係が生じうる可能性まで生じる。さらに雇用主団体協会が指摘するような、評価による財政配分と予算削減が結びつく危険性もある。また、大学評価の有用性への懐疑的見方は、既に学長会議の指摘するところだが、評価と予算が関連してきた先に財政統制と学術研究の間の緊張関係が生じることが最大の問題である。従って、次節では法律草案に対する公開公聴会における各団体からの意見の検討及び委員会審議において修正された草案が、様々な指摘を踏まえ、どのように変化したか、また変化していないのかを見ていく必要がある。ただし、財政的に関わる問題として、授業料の不徴収問題も極めて興味深く、かつ重大な問題ではあるが本稿の射程からは発展的な研究課題に位置付けられると考えられるため、今回は検討の対象外とする。

6. 法案審議における争点：第二読会

第13回選挙を目前に控えた2000年2月23日、本会議において科学研究委員会推薦法案が審議にかけられた。第2節で概観したとおり、大学関係者からは法律草案の様々な問題を批判する声が挙がっていた中での採決であり、担当大臣ペーラーの演説中には傍聴席から議場へ法案を批判する文章が書かれた赤と緑色のビラが投げ込まれ、「州立大学法阻止」と書かれた横断幕が掲げられるなど、議会は大荒れの様相を呈している。

まず、与党SPDのケッセルは政府法案に賛成を表明した上で、法案の可決によって期待される大学像について述べつつ、演説時間の半分を使って野党CDUに対する批判を展開する(NRW 12/138: 11321-11324)。今回可決を

目指す大学法は、大学が州の規制から更に独立し、自らの将来を形成する機会をもたらすとともに、その成果を確保するために大学はより大きな責任を負うことを意味するとしている。この目的達成のために、財政面においては、業績と業務量に基づく国家予算から大学への資金配分、大学内部における部局への資金配分、大学の業務の遂行状況の評価のための広範な要件が満たされるようにする必要があるとしている。組織面においては、教員以外の構成員が大学や大学の資金調達に関する意思決定に関与できるよう配慮したとする。具体的には、大学発展計画や学内のポスト、資金配分の原則は将来的に評議会と学長の協議の上、学長が決定することになるとし、「学長が大学の自主的運営に関する本質的な事項について、評議会の提案を無視することなく、その決定に基づくことが賢明であると確信している」と括っている。その他、大学へのさらなる権限委譲の可能性については、州政府提案の規定に委ねるとしつつも、その委譲可能性のある権限について包括予算の導入、教員の任命、学位プログラムの設立・採用が重要であるとし、それらの詳細を詰めていく必要があるとしている。特に包括予算の導入をする場合、政府が積極的な役割を果たさなければならないと付言している。野党 CDU に対しては、政府が十分に議論する時間と機会を提供してきたにも関わらず、それに参加して来なかったと批判するとともに、政府草案に対する代替案を示すことができていないと批判している。この法案審議において、CDU は法律修正案の提出とともに、「審議の結果を真摯に受け止め、選挙前に新たな大学法の制定を急がないこと」を求める動議を提出している。このことについて、ケッセルは CDU が提出した修正案で提示されている改革案は従来の規定でも可能であり新しい提案ではないため、抜本的な改革案を提示しない中で、法案の審議中止を求める動議を提出することは、自らの職務放棄を正当化することにはかならないと痛烈に批判している。批判された CDU のクーミシュェルは、自席から「(政府法案は) ゴミ箱に捨てればいいんだ!」と野次を飛ばすなど審議開始早々混迷を極めていた。

次に、当の批判された CDU のクーミシュェルが登壇し、ケッセルの批判に対して応戦するとともに、政府法案の問題点を強く指摘している (NRW 12/138: 11324-11327)。クーミシュェルは、第一読会において CDU が法案の建設的な協議に賛成することを約束するとともに、選挙を見据えた性急な審議に反対すること、十分な外部の専門家の意見を聴くことの必要性を訴えていたにも関わらず、

CDU が法案と審議過程に異論を呈するのは、政策に対する政治的な重みづけと評価が適切に実施されなかったためであると反論している。CDU が建設的な案を提案しないという批判に対しても、第二読会審議直前の委員会審議で CDU が提出した動議を赤緑党で退けていることを非難している。また、CDU が法案審議以前より公表してきた 11 本の動議を読み上げ、これだけの提案を行ってきっている中で、匙を投げているのは赤緑党であるとし、法案の採決の中止を求めている。法案の問題点としては、政府が従前よりも大学に対する規制を強めており、大学が政府の影響を受けずに民主的な意思決定過程で、大学の計画を作成するための基本原則を策定する能力を全く信用していないことを指摘している。くわえて、本来国家は内容だけでなく、組織、資金面においても包括的な統制に留め、他のすべての点において大学に最大限の自由を与えなければならないにも関わらず、今回の法律案はせいぜい全国的な動向を拾っているに過ぎず、未来志向のものではないと批判している。また、関連して CDU が提案する財団大学については、オランダを引き合いに出し、大学は独自の法人格をもつ公法上の財団として運営され、国の関与から解放され、法的監督に服するのみとなったことを例示している。クーミシュェルの「私たち CDU は、次の国会で遺産となり、近い将来根本的に修正しなければならないような法案を通したくはない」という発言に代表されるように、CDU は法案に対する断固とした反対と、対話の継続を呼びかけ演説を終えている。

次に、緑の党のグリューバーは CDU のクーミシュェルを揶揄しつつ、法案の成立によって大学がいかに変革するかを訴える (NRW 12/138: 11328-11331)。法案の成立によって変化するものとして、大学の意思決定過程(組織)、教育評価、学修改革を挙げる。大学の意思決定過程については、SPD ケッセルが指摘しているように、評議会に参加するメンバーを各構成員から等しく選出できるようになること、学部評議会や学長との合意を目指す組織体制としたことを強調している。教育評価については、「これまで大学の教員は研究時間が確保できない一方で、研究の成果でしか評価されないの、教育が一種の罰ゲームとなっていた」とし、教育評価を取り入れることで雇用条件等を通じて教育が教員人事に影響を与えるようになることを指摘している。学修改革については、職員に研修の機会を与えることによって、職員自身や学生の改善を目指すこと、学生に対する任意で質の高いカウンセリングを提供することによって、学修の質を向上させることにつながるとしている。これら法案の魅力を強調し

つつ、CDU が主張する公法上の財団による大学を「ユートピアではない」と批判し、大学から政府が完全に撤退するべきではなく、大学は公共的な任務を果たすよう効率的な業務を行い、資金を無駄にしないように監督していくべきであると主張している。

最後に、担当大臣ベーラーの演説では、本節冒頭で述べたように傍聴席の反対派の議場内における抗議活動により、ベルが鳴らされたり、議長が警備強化を命じるなど混乱を極めた (NRW 12/138: 11331-11335)。ベーラーは、はじめに「大学の自治権の拡大が、大学教育に対する公的責任からの撤退を意味していない」とし、「国家が責任を持ち、幅広く専門的で厳しい学問の範囲を確保し、民間資金を含めて国際的な競争と歩調を合わせ続けることができるようにすること」が目標であるとする。その上で、緑の党のグリューパーと同様に、大学の意思決定過程 (組織)、教育評価、学修改革を推進することが、国際的な競争に勝ち抜くために必要であると展開する。グリューパーの演説に補完すれば、国際的な競争を勝ち抜くためには、評価の義務が必要不可欠であり、評価を導入することでパフォーマンス評価による資金配分や大学契約、大学発展計画が必要となる。そうすれば、大学のリーダーにステアリング能力を付与することが求められ、その意思決定と結果の責任が一致するようにしなければならないというのである。これらの評価に関わって大きく取り上げうべき問題として、学修の問題を挙げ国際的なレベルで競争力を持つ優秀な人材を育成するためには、適切な学修プログラムを提供する等の構造改革の継続的な推進が必要であるというわけである。これらの主張に半分ほど時間を割き、後半は CDU のクーミシェルに呼びかけ、CDU は従前より大学改革の協議の機会に参加することができたのに参加していないばかりか、国家の役割を軽視している等として「もしかしたら『寝る子は育つ』という言葉に従って行動しているだけかもしれない」と皮肉を込めて痛烈に批判している。それに CDU のクーミシェルが質問を要求し、SPD のケッセル、緑の党のグリューパーを感情的に批判しながら、採決の見送りを主張して話を終える。しかしその後も、緑の党のレーアマン (Löhrmann) が質問を要求した後 CDU を批判し、SPD のケッセルも CDU への批判を繰り返した。この後、各党が提出した修正案の個別修正の採決が行われた後、SPD・緑の党の修正案が採択され、CDU の動議は否決されることで 2000 年大学法が成立することとなった。

このように、与党 SPD・緑の党と野党 CDU の批判合

戦に終始した第二読会であったが、与党が進めようとしている法案の特質は極めて明瞭となった。すなわち、それは大学や教員に対して評価を義務付け (教育評価)、その評価の結果に応じて教員や大学に変革を求めること (学修改革)、そしてその制度を確かなものにするためにトップダウン型の企業型ガバナンス構造への転換を求めること (意思決定の過程) であろう。ただし、ドイツにおいては大学判決により全構成員が大学の意思決定に関与することが憲法上の要請とされ、その従来の形式に対してあからさまに攻撃することはできない。このため、学長とは別に評議会を設置し、その評議会には全構成員の参加を認める一方で、学長と協議するという形式を取りつつ最終的な責任権限を学長に持たせることで企業型ガバナンス構造を完成させるという極めて巧妙な組織改革が図られていることが見て取れるのである。この点については、前節の大学関係 5 団体の意見書では明確に指摘されており、政府が意図する大学の意思決定過程の改革の問題性は審議過程において明らかにされていたと言えよう。一方、教育評価、学修改革、意思決定の過程という 3 つの改革の中で、大学発展計画や大学契約、包括予算などが触れられてはいるが、この法案審議段階では導入の予定に留まっており、その具体像は明らかでは無い。これらの点も含め、次節において 4～5 節で得られた知見をまとめることによって、2000 年大学法によって到達した大学改革像を明らかにしていく。

7. おわりに

本稿では、NRW 州 2000 年大学法の立法過程の議論の整理・分析を通じて、新自由主義的大学改革の導入時期にどのような組織改革が試みられていたかを明らかにした。

2000 年大学法が企図した大学改革の特徴は、端的に述べて、大学の意思決定過程の改革ということに尽きるであろう。「企業型ガバナンス構造」という、いわゆる学長のトップダウン型意思決定システムの構築に主眼が置かれていた。これは大学紛争後に確立した評議会を意思決定の中心とする全構成員自治から、学長に権限を集中させるマネジメント大学への転換である。政府は規制緩和により政府から権限を大学に委譲することで、大学の自治を高めるとしていたが、それは学長会議が指摘するように、政府による大学に対する様々な規制を、大学内部における規制に転換していることにほかならず、新自由主義的な規制緩和政策と向きを同じくした大学内部

の自治を縮減させるものであった。すなわち、学長の権限を強化することによって、大学内部における規制が強化されるに過ぎないということである。あえて内部と限定したのは、大学契約や大学発展計画等が本格的に導入され、それに基づき資金配分が実施されるようになれば、政府が間接的に大学を統制することが可能となり、政府に対する大学の自治という視点における、大学外部の自治すら失われる可能性があるためである。ただ、2000年大学法制定時においては、条文としては残されているものの詳細が今後に委ねられていることから、新自由主義的大学改革の第一段階としての大学意思決定過程という大学内部組織の改革を試みたものと評価できるであろう。

以上の全体的な評価を踏まえ、2000年大学法の特徴と課題は以下の3点にまとめられよう。まず、①（教育評価）の導入によって評価が教員の雇用条件や大学への公的資金配分に影響を与えるような仕組みづくりが進められようとしたこと、その評価に応じて教員や大学に変革を求める②（教育改革）の実施が推進されたこと、これらを駆動させる③（意思決定過程）のあり方として、学長のリーダーシップを発揮させうるトップダウン型の企業型ガバナンス構造の導入が図られたことである。これらに対応する課題点として、①大学教員の教育を評価することによって研究が改善することの根拠が存在しないこと（学長会議）、②カウンセリングの実施や授業料の導入を容認するなど学生に不利益を与える可能性のある項目が十分な検討なく実施されようとしていること（学生自治会議）、③企業型ガバナンス構造の組織論自体の有用性の根拠が無い中で、一般的に産業界で用いられている意思決定過程とは異なる「企業型ガバナンス構造」を適用しようとしていることであろう。特に③の「企業型ガバナンス構造」は、自律性の向上はおろか民主主義の原則に反し階層化と官僚主義をもたらしうることが指摘されていたのであった。

そもそも、これらの大学改革が実施された背景として、新自由主義的な大学政策の嚆矢とされる1998年の連邦大学大綱法第4次改正はもちろんのこと、大臣ベラーの説明するような大学の国際的な競争力を高めることや、卓越性や効率性を追求することで大学の存続を図るために、政府権限を移譲することで大学の自治を拡張するといった政策的目標が掲げられたことが挙げられる。しかし、国際的な競争力を高め、大学の存続を目指すために上述①～③の特徴としてまとめた改革を行うことの合理性は、本稿の法案審議過程の分析を見ても、不明瞭である。この2000年大学法は、CDUのクレーメ

ルが第一読会で指摘した「自治のレトリック」に過ぎないのか、それとも大学側が「企業型ガバナンス構造」を上手く受容し、意図せざる自治の拡張が生み出されたのかという制度段階の評価については、木戸らの研究を踏まえ、後の2006年及び2014年の法改正と対比して検討していく必要があるが、それについては別項に委ねるものとする。

<謝辞>

本研究は JSPS 科研費 JP23KJ1131 及び公益財団法人豊秋奨学会（2022 年度海外渡航旅費助成）の助成を受けたものです。

<註>

- (1) 2006年に改正された大学法は、大学自由法（HFG）という名称で呼ばれる。適宜、2006年大学法として表記する。
- (2) 政党のイメージカラーが SPD は赤、緑の党は緑であるから、連立の場合赤緑政権と呼ばれる。

<参考文献>

- Altbach, Philip G./Reisberg, Liz/Rumbley, Laura E., 2010, “Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution”, Rotterdam.
- 別府昭郎, 1999, 「ポスト大衆化時代におけるドイツの大学改革」有本章編『ポスト大衆化段階の大学組織改革の国際比較研究』広島大学大学教育研究センター。
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha, 2009, „Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument?: Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche“, Dortmund.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Bärin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz/Wannöflel, Manfred, 2013, „Modernisierung der Universitäten: Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente“, Berlin.
- Coelln, Christian von/Horst, Thomas, 2009, „Ökonomisierung, Effizienz und Professionalisierung: Das nordrhein-westfälische Hochschulfreiheitsgesetz“, *Forschung & Lehre* 3-09, DHV, S. 174-176.
- 藤井基貴/栗島智明, 2022, 「ドイツにおける学問の自由の

- 生成と制度化」羽田貴史・松田浩・宮田由紀夫編『学問の自由の国際比較：歴史・制度・課題』岩波書店。
- Horst, Thomas, 2010, „Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat“, Hamburg.
- 金子勉,1997,「ドイツの大学における組織改革と財政自治」『ポスト大衆化段階の大学組織変容に関する比較研究』広島大学大学教育研究センター。
- 木戸裕/佐藤勝彦/寺倉憲一, 2024, 「高等教育のユニバーサル化と大学制度改革：ドイツの事例を通して」『ドイツ研究』第 58 号, 日本ドイツ学会。
- 栗島智明,2022,「大学の企業的経営と学問の自由：どいつにおける『マネジメント大学』の出現とその憲法的統制」羽田貴史・松田浩・宮田由紀夫編『学問の自由の国際比較：歴史・制度・課題』岩波書店。
- Landtag Nordrhein-Westfalen, “Plenarprotokoll“, 12/124, 02.09.1999.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, “Plenarprotokoll“, 12/138, 23.02.2000.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Drucksache“, 12/4243
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Parlamentsdatenbank“. (<https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/parlamentsdokumente/parlamentsdatenbank-suchergebnis.html?vnr=12DPA-Beratungsverlauf:1206698&view=berv&wp=12>, 2024 年 8 月 1 日情報取得)
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Zuschrift“, 12/3431.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Zuschrift“, 12/3448.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Zuschrift“, 12/3445.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Zuschrift“, 12/3454
- Landtag Nordrhein-Westfalen, „Zuschrift“, 12/3502.
- Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1990, „Hochschulpolitik NRW von 1990-1995: Arbeitsprogramm“, Düsseldorf.
- 竹中亨,2024,「ドイツの大学評議会：大学経営における合議体の役割」『大学改革支援に関する調査研究 2023 年度プロジェクト報告書』大学改革支援・学位授与機構。
- 安本宏樹,2007,「ドイツの労働運動と政治」『生活経済政策』第 126 号、生活経済政策研究所, pp.18-30.
- 横山岳紀,2022,「ドイツにおける大学財政自治の成立と展開：ノルトライン・ヴェストファーレン州に着目して」『教育論叢』第 65 号, 名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻, pp. 1-14.
- 吉川裕美子,1999,「ドイツ高等教育の評価と財政への影響」『教育制度学研究』第 6 号、日本教育制度学会, pp.125-128.