

〈Translation〉 Elsa Hackl "Bildungspolitische
Ziele des Fachhochschulsektors und deren
Erreichung"

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2016-09-12 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 田中, 達也 メールアドレス: 所属:
URL	https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/373

This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0
International License.



エルザ・ハックル

「オーストリアにおける専門大学の 教育政策的な目標とその到達」邦訳

田 中 達 也

I 序 言

専門大学教育課程法（Fachhochschul-Studiengesetz, FHStG）が成立して 10 年になった 5 年前に、私は「専門大学教育課程法の発生、理念、内容」（Genese, Idee und Inhalt des FHStG）という題名の論文を作成した。その中で私は、専門大学部門の設立を計画的な教育政策ではなく、外的圧力が原因であるとした。それは、具体的には当時努力され間近に迫っていたオーストリアの EU への加盟、高等技術学校（Höhere Technische Lehranstalten, HTL）^{訳注1}の卒業生がヨーロッパの労働市場で不利益を蒙るのを恐れたことである。私は、新しい教育機関に適用された構造、組織、資金調達方法^{訳注2}を基礎づけた。当時は、マーストリヒト基準に専念するために政府の予算が制限されていた上、長年来の大学法に対する批判が全ての関係者から出されていた。その批判は、大きく分けて以下の 4 つである。1 つ目は、変化に対する大学の供給のゆっくりとした反応、2 つ目は長い在学期間、3 つ目は国家と大学との間の不満足な権限の分配、最後は総合大学（Universitäten）の効率的な資金使用を妨げる国家の資金調達手段と財政規程である。

最初の専門大学の教育課程が稼働してから 15 年経つ現在、私は教育政策的な目標設定に関する疑問に直面している。確かにこのテーマはこれまで言及されてこなかったのだが、目標に関する新しい問題提起の最初の部分は 5 年前の論文と部分的に重なる。場合によっては、今日の私は当時よりも別の視点に興味を持っていると判断できる。私の今日の見解が以前の表現よりも現実に合わせているかどうかは、ここでは問題にしない。

1 教育政策的な目標

1.1 明確な目標

専門大学部門に対する公的な教育政策的な目標は、1990年の連邦政府のプログラムから判明する^{訳注3}。その章句では、以下のことが述べられている。「ヨーロッパ基準（学位のEC内での一致）に職業教育システムを適合させるためには、専門アカデミーの設立が必要になる。専門アカデミーは、大学を補足しその負担を軽減するとともに、様々な職業分野の職業教育・継続教育の場所として設立されうる。専門アカデミーは、基本的には普通中等教育機関^{訳注4}の卒業生や（一致する資格を持った）若い専門労働者^{訳注5}に開かれるべきである」。

ヨーロッパの教育空間を創始するいくつかの努力の裏側では、1990年に容易にヨーロッパ基準について言及したことはいぶかしく思われた。職業教育分野では、すでに最初のEEC条約に基づいて、確かに「共通の職業教育政策についての一般規則」が公布されていた。しかし、共同体としての専門知識には、ほとんど言及されなかった。1963年の条約に基づいて公布された一般原理は、とても一般的で、決してヨーロッパ共通の基準と言えるものではなかった。そこでは、どの人も適切な職業教育を受けるべきことが固く保持され、職業選択の自由や職業教育・職場を選択する自由が強調されていた。そのような状況が前進したのは、EECが大学の領域に職業教育を適合させた時であった。1989年に、「方針89/48 EEC」^{訳注6}が公布された。それは、1970年代に始まった大胆な企てが成功したことを意味していた。それは、規制されている職業——本質的には学術的な職業に関わる問題であるが——のカリキュラムを調和させることによって居住の自由を保障しようとする目標であった。いくつかの大学が先行するやり方（「水平方式」）はとても時間がかかるものとして強調されていたため、上で言及した全ての職業分野を包括する「方針89/48 EEC」が公布された。これは、少なくとも3年間の職業教育で修了する大学の学位を承認する一般規則（「垂直方式」）であった。これは、1990年の政府プログラムとも関連しており、その中で注目すべき概念「職業教育をする教育制度（berufsbildendes Bildungswesen）」が創始された。明らかにすべきことは、高等技術学校（HTL）というヨーロッパで比類のない立場との関連づけである。HTLの代表者（この時点では男性のみであった）は、大学の学位方針によって（中等後教育機関として）把握されなくなり、不利になるように差別されるようになって感じた。

連邦政府は、以上のことから新しい高等教育機関を創り出さなければならないということを導き出した。それとともに、HTLの卒業生がヨーロッパにおいて差別される懸念を解消することを断念した。しかも、部分的にだが、このことによってオーストリアのEU加盟に「ノー」とい

う回答が出されることが差し迫っていた。狭い意味での教育政策的な目標は、言及されている適合ではなかった。その背後にある教育政策的な目標、すなわち中等教育段階と高等教育段階が明らかに異なっているということは、注目されなかった。新しい高等教育機関は、確かに大学の方針の下に属するのであるが、同時に「大学領域を補足し、軽減する」べきであった。この両義性（高等教育段階に属することと総合大学を補足・軽減すること）を強調することによって、政府は公務員の給与改革を回避する努力をしてきた。

それに対して、作業プログラムの最後の文章は教育政策的な目標を含んでいた。つまり、新しい高等教育機関は様々な職業分野の職業教育・継続教育の役に立つべきであるし、マトゥーラ試験（Matura）合格者にも若い専門労働者にも開かれるべきである。

もし専門大学を大学領域（特に総合大学）の負担を軽減し補足する教育機関と理解するのであれば、これ（作業プログラムの最後の文章）はより高い資格を持った労働力や、学生の多様化による在学期間の短縮といった長年来主張されてきた要求と一致する。オーストリアの教育システムの両義性、特に徒弟養成教育の卒業者の入学もまた長年来の要求であった。経済の代理人である労働組合は、職業教育を引き上げ、より大きな魅力で引きつけることを待ち望んでいた。

1990年の公式文書では、（ドイツ語の）男性名詞が除かれていたこともまた見て取られるであろう。当時は、男女同権での討論が実現したのかもしれない。しかし、（少なくとも当時）男性が多数派を占める教育機関として高等工業学校が中心的に活動していたという状況もまた強調されるのかもしれない。

もし明確にされた教育政策的な目標がその誤りや偶然性を考慮に入れるのであれば、専門大学部門の設立に対する追加の願望が存在してもよいであろう。そこから陰の目標についての問題が出現する。

1.2 陰の目標

1990年の連立政府の陰の目標は、努力されていたEU加盟を現代化の歩みと見なし、新自由主義の受け入れと定義づけることであった。それとは別に、ニュー・パブリック・マネジメント（新公共経営）運動がこの時にオーストリアでも広がった。両方のこと（新自由主義の受け入れとニュー・パブリック・マネジメント）が総合大学部門にぶつかった。総合大学は、状態が年々悪くなり、過去10年に増大した——厳密には全てのいわゆるステークホルダー（利害関係者）からの——批判にさらされていた。現代化の討論のスローガンは、非政治化、明確な責任、透明な資金の使用、効率性の4つであった。

1990年は、高等教育政策の改革プロジェクトを行うには、適切な時点であり、政治的な関係者にとって魅力的であった。その活動は、まず自然な形で総合大学に集中した。その変革は、野

心を持って取り組まれたのだが、多くの妥協がなければ前進しなかった。専門大学教育課程法のすぐ後に成立した、1993年改正の総合大学組織法（Universitäts-Organisationsgesetz）は、この妥協の性格を反映していた。2002年の大学法（Universitätsgesetz）によってはじめて、1990年に目指された改革が達成された。既存の高等教育機関（総合大学）を完全に根本から改革することは、新しく創り出すよりも時間がかかる過程である。最終的な成果を歪めるために、専門大学部門に政治的な注意が引きつけられた。メディアや公衆もまた肯定的な情報で大学入学者の負担を軽減させているように見えた。

この点では、専門大学部門の創設の陰の目標は、現代化プロジェクトによって政治的な成功を記録することであった。

2 どの範囲で教育政策的な目標が達成されたのか？

なぜ・いつ・どのような政治的な決定が行われるのかという質問への回答に対して、様々なモデルが開発された。伝統的な先行方式は、様々な補足がされ、フィードバックする過程を通して循環モデルへと変革された。それは、具体的にはまず政治を進歩の経過として記述し、解決に必要な問題を明確にして、政治的な目標を言葉で表現した上で、二者択一の選択肢を開発して最終的に拘束力のある決定として選択させるやり方である。

先行方式への反論としてもっとも挙げられたのは、政治的な目標の表現や措置に対する決定が何か的を絞った経過に続くのではなく、たび重なる偶然の出会い——ゴミバケツのゴミのように——が結果として生じることである。偶然の出会いの具体例は、問題を探し求める答え、役割を待つ役者、決定を要求するもしくは許す状況、それとは無関係に解決を待ち望む問題が挙げられる。ジェームズ・マーチ（James March）やヨハン・オルセン（Johan P. Olsen）によって開発されたこの決定理論、いわゆるゴミ箱モデル（Garbage Can Theory）は、私にとって、計画的なやり方を従属させる試みとしてオーストリアの政治により良く合致しているように見える。ちょうど同様に、オーストリアの政治を分析するのにふさわしいのは、ネットワークもしくは関係組織を基礎に置く試みであろう。もしかすると、ネットワークと政治的な決定の偶然性は以前に比べてより多く研究されているのかもしれない。私の考えの両方の開始点は、専門大学の成立を説明するのにふさわしい。

もし「ゴミ箱モデル」に基づくのであれば、どの程度政治的な目標が到達されたのかという質問は適当ではない。むしろこの試みには、何のために全てのプロセスがゴミ容器に繋がるのかという質問を立てる方が適当である。このことについては、この論文の以下の2番目の節で説明することとする。

2.1 明確な目標の達成

明確な目標、つまり「職業教育をする教育システムのヨーロッパ基準への適合」が関係する目標の達成は、——上で述べられたように——厳しい意味では可能ではなかった。EC基準での学位の一致に限界があったため、総合大学とは別に「方針 89/48 EEC」に合致する追加の高等教育機関、つまり専門大学が新設されたのである。同時に追加の職業教育が大学化された。以前は中等後教育であったのだが、大学部門とは分類されなかった（社会福祉職、医者を除く医療職を養成する）職業教育^{訳注7}もまた最近になって専門大学に統合され、明確に大学部門になった。この点では、ほとんどのEU諸国で大学領域に分類されている「職業教育をする教育システム」の適合が成り立ったのである。政治家が意図した職業教育領域のあの部分、つまり高等技術学校（HTL）は、本質的には変更のないままであった。HTLは、1989年から学位を満たさなくなったのだが^{訳注8}、1992年に補足の方針によってHTLの職業的な能力が証明されるようになった⁽¹⁾。

専門大学は、これまで述べてきたように、新設によって総合大学を補足するべきであった。しかし、これまで増加する学生数を受け入れてきた総合大学の負担軽減については議論されてこなかった。おそらく専門大学は、高等教育への進学率が上昇した結果に生じる学生数の増加を食い止めてきたと言うことが出来るであろう。2007/08学年の全入学者数47,250人の約4分の1に相当する11,674人が専門大学を選んだ。学生の流れを迂回させるという意味で、——短期間または中期間——総合大学の負担を軽減させるためには、より大きな予算手段が必要になるであろう。しかし、総合大学の負担軽減という目標は、基本政策を作成する際には存在する。対照的に、財政規律、スリムな国家、マーストリヒト基準の達成といった政府の別の目標もまた存在する。

専門大学は、職業教育を行う場所の他に、継続教育の場所にもなる。特に、適切な（マトゥーラを合格した）学生の供給に備えた後に、職業従事者の需要が続く。ここで政治的な目標が達成されたのである。若い専門労働者の入学が確認され、その割合は現在専門大学の学生数の約9%を形成している。総合大学には、約3%の学生が大学資格試験または職業大学入学試験^{訳注9}を経由して在籍しているため、専門労働者の割合は3%を割り込む。専門大学の学生数の割合は、総合大学のその3倍以上であるが、徒弟養成教育からの大学進学者の出現が話題に上ることはない。その理由は、一方では徒弟が職業教育の一定数を形成しているからであり、他方では進学を求める要求が絶えず景気に左右されるからであった。もし開かれた徒弟ポストの過剰感を歪めることが出来るのであれば、「見習い修行から出世」（Karriere mit Lehre）が生じ、大学教育への要求が激しく主張されたであろう。ここ数年、徒弟ポストの過剰感をほとんど歪めることが出来なかった。

2.2 陰の目標の達成

政治的な成功は、専門大学の創設によって疑いもなく実現された。学校制度が行き詰まった連立与党の立場、取り除かれた財政手段、総合大学に対する継続的な批判や矛盾した立場が特徴づけられた時期の後に、新しい高等教育機関が専門大学として創り出され、従来通り（総合大学）のコースからそれた。専門大学の軽減や積極性が著しく伝えられ広められた結果、成功物語が生み出された。

しかし、この現代化の内容に関する目標、つまり非政治化、明らかな責任、透明な資金使用、効率性はどのような状態にあるのだろうか？

決定の非政治化 — 具体的な事例では、これは専門家委員会によって認証された大学教育プログラムの質についての決定の伝達と呼ばれている — については、事実に合致する。認証評価の際に時折確認されたのは、「美辞麗句と現実とのギャップ」の存在である。第1に、非政治化の試みでは、専門大学評議会 (*Fachhochschulrat, FHR*)^{訳注10} の評価者の専門知識が不足していたために、評価が再度やり直されていることが確認されている。さらに付け加えると、専門大学に州が関与を強めたことによって、追加的な政治化のルールが導入された。これが行き着くのは、専門大学における内部の考えの違いまたは内部の競争が州レベルの政党政治に移るということである。

現代化政策の目標は、明確な責任を確立することであった。議会と政府は、調整者や資金提供者と定義された。そして、FHRは大学教育の質を保証しなければいけない学術的・職業的な専門家委員会と定義され、その分野の検察官としての役割を演じるのである。最終的に、大学または法的に権限を持った教育機関が、その戦略や実務的な仕事に対する責任を有していた。

質保証と資金調達についての決定を分離することは、最初から実行が困難であった。もしFHRが積極的な決定を下すのであれば（一般的に解釈すれば）、専門大学の資金調達を援助する手段もまた手元になければいけなかったし、与えられなければいけなかった。大臣と専門大学評議会議長（FHRのトップ）との敵対関係もまた設計され、メディアによって誇張された。特に政党間で意見が異なっていた場合は、より誇張される。仲裁者の伝統は、抑制されなかった。この対立が各州を巻き込んだことによって、明確な責任がさらに複雑になった。その理由は、第1に、ほとんどの場合、州が専門大学の間接的な担い手であり、それによって州政治の責任や、専門大学に対する決定の担い手が不明確になったからである。第2に、州の参加によって、連邦の責任と州との責任が混同することに繋がったからであった。

透明な資金の使用に関しては、専門大学のための新しい資金調達モデルが導入されたことにより、連邦の水準にとっても近づいている。専門大学が自由に使うことの出来る連邦からの財政援助

の額は、学生の在籍数とその「作業コスト」から算出される。最終的に「総合大学領域と学校領域からの経験値を利用する、または外国で用いられている学生の在籍数による資金調達に注意を払って」算出される。確かに専門大学には、追加の資金調達源が割り当てられたし、現在も割り当てられている。資金調達のルートをより多くするために、まず第1に、専門大学設立の際に、連邦からの財政援助を制限することが必要である。さらに付け加えると、単科大学(Hochschulen)が増加しているのは地方の所在地政策^{訳注11}が要因と見なされていた。それに相応して、各州・地方自治体(ゲマインデ)または資金提供者としての会社・団体が付け加えられ、それらが専門大学の財政的な急場を助けることもあった。しかし、資金調達の方法は異なっていて、少なくとも始めのうちはほとんど透明ではなかった。後に、この状況は良くなった。もっとも各州のやり方や、専門大学が自由に使うことのできる金額は異なっている。この結果、専門大学の労働条件や競争条件が異なるという状況が発生した。この理由から専門大学の効率性についてのメッセージを作成することは、困難になっている。さらに付け加えると、現代化政策は、確かに従来通りの行政に反対して効率性の向上を目指したのだが、所轄官庁によってこの計画達成を審査するためにデータが集められることもされなかったし、それに関する研究が行われなかったし、委託を受けることもなかった⁽²⁾。

3 結 論

専門大学は、専門的・教授法的・地方的な観点からオーストリアの高等教育部門を拡大させていった。すでに専門大学の成立前に存在していた中等後・非大学教育機関を統合したことにより、専門大学部門は現在全大学入学者の4分の1を収容するまでになっている。しかし、総合大学も政治的な決定の担い手も総合大学との学位の価値の平等に長期間気づかなかった。

ボローニャ・プロセス^{訳注12}の結果、初めて専門大学が学生に対する公的な承認を手に入れることに成功した⁽³⁾。

専門大学部門を行政の現代化計画として関連づけるのであれば、専門大学の設立はオーストリアの行政的な伝統と政治的な文化という条件の下での事例として役立てることが出来る。非政治化、明確な責任、透明な資金の使用、効率性の向上といった目標も受け入れることが可能である。しかし、その目標はとても制限された状況においてのみ達成され、再検査されることもなかった。規制緩和や地方分権化といった公的な財政に関する課題は、透明な政治的目標、継続的な検査や適合を制御することが前提となっている。外見上、政治的な決定の担い手(議会・政府)が現代化の概念の中から自分たちにとって都合の良いものを選び取る一方で、自分たちを束縛するものまたは紛争のはらむものを除外するといったことが起こっている。これには、全般的に専門大学

の制御もまた当てはまる。

明確な目標設定は、これまで述べてきたように、オーストリアの「政治形成」(policy-making)と一致しない。専門大学の領域においては、とりわけ透明な政治的目標と平行して現れる政府による自己目標が実現し、これまで3回、専門大学発展計画や専門大学資金調達計画が提出された。しかし、これらの発展計画は本質的には、最初の計画の続行である。連邦による制御(コントロール)や財政補助は、その概念や(額の)大きさを評価されなかった。また、各州の役割も調査されなかった。同様に、どのような結果が専門大学分野でこれまですでに到達し、すでに実施されたボローニャ・プロセスによる総合大学の分解の実施や移転^{訳注13}によって得られたのか、そしてそれが国家の制御に対して何を意味したのかといった教育政策的な意見表明はほとんど知られていない。しかし、すべてのことがまだ終末に向かっているわけではない。

本原著者(Elsa Hackl氏)と原著出版社に、2013年10月18日、邦訳の承認を得た。本邦訳は、オーストリアの専門大学が最初のセメスターを開始してから15周年になる2009年に発行された“15 Jahre Fachhochschulen in Österreich”(オーストリアにおける15年の専門大学)の中でエルザ・ハックル女史が執筆された論文を翻訳したものである。ハックル女史は、オーストリア連邦政府の担当者として専門大学の成立に尽力された方であり、現在はウィーン大学政治学科に勤務されている。著者には、オーストリアの高等教育について過去3度インタビューをする機会があった。

訳注

- 1 オーストリアの後期中等教育段階には、高等職業教育学校(BHS)という5年制の学校が存在し、卒業すると大学入学資格であるマトゥーラと職業資格を同時に得ることが出来る。BHSは、内部が職種別に分かれており、工業系(高等技術学校)、商業系(高等商業学校・高等経済職業学校)、農業系(高等農業学校)から成る。高等技術学校は、この中の工業系のみを指す。
- 2 専門大学は、財政の最大90%が政府から支給され、10%以上を自ら調達しなければならない。
- 3 国民議会第17期立法期間の1990年12月17日に、職業教育に特化した新しい高等教育機関の設立について、連立政権を構成する社会党と国民党との間に結ばれた合意。
- 4 具体的には、ギムナジウムのことを指す。
- 5 例えば、後期中等教育段階で職業教育・訓練を受けた後に、職業資格を得て社会で働いている若者が当てはまる。
- 6 ドイツ語ではRichtlinie 89/48 EWG、英語ではCouncil Directive 89/48 EECである。
- 7 オーストリアでは、アカデミーと呼ばれる中等後教育機関であった。
- 8 高等技術学校を卒業すればマトゥーラだけではなく技師の資格を得ることも出来る。後者の職業教育機能は、中等後教育機関として扱われていたのだが、1989年からその扱いが否定されるようになった。
- 9 オーストリアでは、伝統的に大学入学資格兼中等教育修了資格であるマトゥーラがなければ大学に進

学できない構造になっていた。しかし、マトゥーラを取得しないで社会人になった者にも大学に入学する機会を与えるために作られたのがこの2つの試験である。

- 10 FHR は、専門大学の認証評価機関である。FHR の認証を受けた教育機関のみが専門大学として扱われる。ちなみに評価は、3年に1回行われる。
- 11 オーストリアの総合大学は、首都ウィーンに集中する構造になっている。ほかに、グラーツ、リンツ、インスブルック、ザルツブルク、クラゲンフルトといった州都に総合大学が設置されている。それに対して、専門大学は総合大学の設置されていない州や、州都以外に多く設置されている。つまり、高等教育の需要のある場所に設置されていたのである。
- 12 1999年に欧州29か国によって結ばれたヨーロッパ高等教育圏の創設を目指す欧州の改革プロセス。現在は、欧州外の国を含む47か国にまで拡大している。最も重視されたのは、大学の学位を学士（3年間）、修士（2年間）、博士（3年間）の3段階構造にしたことである。1999年のボローニャ宣言以前は、総合大学のディプローム課程の学位がDiplomであったのに対して、専門大学のディプローム課程の学位はDiplom (FH) であり、明確に区別されていた。ボローニャ以降、両者とも学位が学士と修士になったことにより就学期間・学位が対等になった。
- 13 オーストリアをはじめとするドイツ語圏の総合大学は、伝統的に学士（バチェラー）と修士（マスター）が一体となったディプローム課程（年限は学部によって異なるが5年から6年）であった。ボローニャ・プロセスによって、ディプロームが学士と修士に分割された。それに対して、専門大学は1994年以来3年制のディプローム課程のみであったため、2年制の修士課程を追加することになった。

《注》

- (1) 1992年6月18日にEECによって、「方針92/51 EEC」が出された。これは、「方針89/48 EEC」を補足するために、職業的な能力の証明に関する2番目の一般規則であった。
- (2) 会計検査院による評価はもちろん存在した。しかし、これは別の目標から行われた。
- (3) 専門大学を大学として承認することに関して、総合大学だけではなく、政治的な決定の担い手もまたためらいがちであった。その根拠は、立法機関が2002年に専門大学教育課程法を改正してはじめて、ボローニャ宣言に基づくカリキュラムが始まったという事実からも明らかである。それに対して、総合大学は1999年にすでに新しいカリキュラムを始めていた。

(提出日 2013年9月17日)