

ドイツの大学業績協定  
—高等教育での目標管理と大学統制—

Performance Agreement in German Universities:  
Management by Objectives in Higher Education and University Governance

竹中 亨  
TAKENAKA Toru

1. はじめに .....	47
2. 業績協定の導入と普及 .....	48
3. 契約としての性格 .....	50
4. 州の政策との連関——包括協定との関係 .....	51
5. 選択的性格 .....	52
6. 目標の可測性と執行管理への傾斜 .....	53
7. 予算との連動 .....	55
8. 学内外ステークホルダーの対話と経営戦略化 .....	56
9. おわりに——日本との対比 .....	57
ABSTRACT .....	63

# ドイツの大学業績協定

## —高等教育での目標管理と大学統制—

竹中 亨\*

### 要 旨

業績協定はドイツでは、2000年前後に高等教育で規制緩和が実施された後、広く用いられるようになった。業績協定は、大学が追求すべき業務目標を教育省との間で契約として約定し、事後に達否を検証して、結果をその後の資源配分に反映させるものである。その点で、わが国の国立大学の中期目標・中期計画と類似したものである。

本来は、目標管理のツールたる業績協定は成果連動の資源配分の一環をなす。但し、高等教育では、その特性のために厳密な成果測定は困難なため、業績協定は資源配分面の影響力は小さい。しかしこの制約にもかかわらず、ドイツでは業績協定が広く用いられている。それは、業績協定に学内外の対話と経営戦略化の役割が期待されているからである。これは、ポスト NPM の大学統治に向けてわが国にも大きな示唆を与える。

### キーワード

業績協定, 成果連動資源配分, 目標管理, 規制緩和, NPM

## 1. はじめに

ヨーロッパでは20世紀末以降、多くの国で高等教育の改革が進められた。1980年代にイギリスが先頭を切り、オランダやフランスなどがこれに続いた (Boer et al., 2007; 大場, 2014; 安原, 2021, 476-521)。ドイツでは、やや遅れて世紀転換期前後に改革が実行された。

改革は多くの国では、規制緩和という形で進んだ。根底にあったのはニュー・パブリック・マネジメント New Public Management (NPM) の考えである。その内容について一義的な定義はないが、おおよそ次のように理解してよい。つまり、行政による政策企画と大学の事業執行を切り離し、後者に一定の経営的自律を与える。つまり、NPMの理論的用語を借りて言えば、政府がプリンシパル、大学がエージェントという役割となる (Austin/Jones, 2016, 33-38)。そのうえで、大学を競争的

な環境に置いて、現場の実情に即した効率的な教育研究活動を行わせる。活動の成果は事後に評価を通して測定される。以上の一連の取組により、高等教育の効果的・効率的な推進が可能になるというものである。

NPMで鍵になるのが目標管理である (南島, 2009)。これはよく「事前規制から事後チェックへ」というスローガンで表される。つまり、エージェントが果たすべき業績を予め目標として設定し、事後にその目標の達否を検証するのである。検証結果は、その後の資源配分に反映される。こうして、公的資金をそのエージェントに投下する正当性、その資金が適切かつ効果的に使用されているという有効性が証明されるわけである。

そのためにヨーロッパの高等教育でよく用いられるツールに業績協定がある<sup>1</sup>。業績協定は、教育省と大学との間で目標管理のために結ばれる契約

\* 大学改革支援・学位授与機構 研究開発部 特任教授

<sup>1</sup> ヨーロッパにおいて、政府が大学への基盤交付金を交付するに際して、配分基準として業績協定を援用する国・地域は10ヶ所弱に及んでいる (Bennetot et al., 2015, 161; Claeys-Kulik/Estermann, 2015, 31)。

である<sup>2</sup>。すなわち、大学が教育研究、社会貢献やその他の業務においていかなる業績を旨とすか、そして教育省が、大学のそれらの取組に対していかなる支援（大部分は予算面のもので、ときには制度改革面なども含まれる）を行うかについての合意を書面化したものである。協定には、複数年の有効期間が設定される。有効期間が満了した後、協定に盛り込まれた目標が達成されたか否かを検証し、その結果に対して相応の措置をとるのである。

業績協定はドイツでも広く用いられ、ほとんどの州で州大学法において導入が義務づけられている。それだけでなく、その有用性については、統制を受ける側の大学関係者も含めて評価する声が高い<sup>3</sup>。業績協定は「外部ステークホルダーとしての国家による統制の中心的な要素」になっていると言えよう (Bogumil et al., 2013, 36)。

業績協定の考え方は、わが国においても決して馴染みのないものではない。むしろ、国立大学法人の中期目標・中期計画の制度は、その制度設計の思想においてドイツの業績協定と同一である。それは当然のことである。2004年の国立大学法人化は独立行政法人モデルを下敷きにしており、したがってNPM的規制緩和に則ったものだからである。

以上のように、高等教育改革では目標管理の仕組が広く受け入れられた。その場合の大きな問題は、いかにすれば有意義な事後業績検証が可能になるかである。すでに組織論の研究で明らかにされているように、大学は通例の社会組織と異なる特質をもつ (Musselin, 2006)。そのため目標管理も、大学では通常の公共経営事業のようにはいかない。たとえば、業績を測る尺度として、収益や業務量などの数量的な指標によることができない。教育研究の業務ははなはだ多岐に渡り、しかも成果物の多くは、論文や書籍のように非貨幣的な性格をもつからである。加えて、成果のなかには現出に長期間を要するものがあり、協定の有効期間

内には収まらない。つまり、通例の意味での厳密な業績測定は高等教育では困難であり、したがってまた厳密な目標管理も困難である。

この問題はわが国でもこれまで、中期目標・中期計画制度と、その事後チェックである国立大学法人評価をめぐる大きな課題となってきた。現在の仕組がどの程度有効な目標管理になっているかについては、さまざまな意見がある。さらに最近では、この問題の背景にある、国家と大学の関係を改めて問いなおす動きも顕在化してきた。第4期中期目標期間が始まり、新たな中期目標・中期計画制度、またそれに関連して運営費交付金の制度が動き出した。そのなかで、いわばエンゲージメント論を軸に、国との間で「自律的契約関係」を構築すべきだとの意見が提出されている (国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議, 2020)。

以上のようなわが国の状況を考えるなら、ドイツにおける業績協定の仕組は、目標管理のあり方という点からも、また契約的な国家・大学関係の構築という点からも、わが国の大学関係者にとって少なからぬ興味をよぶところと考える。

こうした関心から、本稿ではわが国の制度との対比を念頭に置いて、ドイツの大学における業績協定の制度と運用を紹介する。なお今日、ドイツには私立大学も少なくないが、本稿での考察は対象を州立大学に限る。また、ドイツで用いられている業績協定には、この教育省・大学間のもの以外に、大学の内部で、本部と部局との間、本部と個々の教員の間で結ばれるものがある。このうち、教育省・大学間と本部・部局間の協約は形式面で類似しているだけでなく、内容面で連動していることが多い。しかし本稿では紙数の都合上、論述は教育省・大学間のものに絞る。

## 2. 業績協定の導入と普及

まず、業績協定の導入と普及の経緯を見ておこ

<sup>2</sup> ドイツの高等教育制度は、歴史的経緯等の事情からきわめて分権的であり、制度や組織の呼称は州や大学によって異なる。業績協定についても、実際には「契約」Vertrag、「協約」Pakt、「目標・実績協定」Ziel- und Leistungsvereinbarungなど種々の名称が用いられている。また、教育省も州によって名称は異なる。しかし本稿では便宜上、「業績協定」や「教育省」の名称に統一する。同様に、以下の論述では、正式名称とは関わりなく、「大学評議会」「参事会」「学部」などの一般的な呼称を用いる。これらの大学内機関の概要についてはHeinrichs, 2010, 45-51。

<sup>3</sup> 大学側の代表組織である「学長会議」Hochschulrektorenkonferenzは、業績協定を肯定する立場から、そのためのガイドラインを決定している (Hochschulrektorenkonferenz, 2005)。全ドイツの人文系部局の代表組織からも評価の声がある (Grimm, 2007, 34)。

う。ドイツでは1990年代から2000年前後にかけて、高等教育の規制緩和が進められた。大学ではそれまで、純然たる教育研究活動は教授たちによる自治の領分だったが、それ以外の学務や、大学の管理運営、財務などは全般にわたって教育省による細密な規制と監督の下にあった。今、規制緩和によって、行政による事前規制が簡素化され、多くの権限が大学に委譲されたのである。

具体的には、学位プログラムの新設や学則の制定などは、大学が単独で決定できることになった。教授の招聘人事、学長の任免に関する権限も大学に移した。予算は、それまでは使途、期間等で詳細な拘束を課されていたのが、今では省から一括交付され、使い方は大学の裁量に委ねられるようになった。

大学の権限の拡大に伴って、学内の意思決定も改められた。参事会や教授会などの、いわゆる同僚制的機関の発言力が縮小され、代わって経営的ポストの権限が強化された。すなわち、本部では学長以下の大学幹部会、部局では学部長室である。また、外部ステークホルダーの意見を大学経営に反映するため、本部に大学評議会が新設された<sup>4</sup>。

規制緩和後に大学統制のツールとして用いられるようになったのが業績協定である。ドイツでは、1997年にバーデン・ヴュルテンベルク、ニーダーザクセンの2州で導入されたのが最初である。その後他州でも普及が進み、すでに2000年代中葉には、多くの州において州大学法に盛り込まれるようになった (König, 2006)。2014年の時点で、これを締結している州立大学は89.5%に上っていた (Bogumil et al., 2015, 61)<sup>5</sup>。業績協定は、締結にいたるまで手間と時間がかかる。締結に先だって両当事者間での交渉が必要であり、さらに交渉に臨むには、当事者はそれぞれ戦略や目標を策定して

おこななければならない。それを考えるなら、普及はかなり迅速だったと言えよう。

業績協定という新制度はどのように発案され、州と大学の双方に受け入れられたのだろうか。その詳細な経緯はむしろ州ごとに異なる。ここでは、背景としての全般的状況を見ておきたい。

大きな要因として挙げられるのは財政逼迫である。ドイツでは1970年代半ばに従来の大学増設政策が転換され、それ以後高等教育予算は緊縮に転じた。予算削減はかなり大幅なものであった。財政逼迫がとくに急を告げていたベルリン州などはその好例である。同州では、90年代に高等教育予算に大鉈を振り、1998年に策定した将来計画では、州内の主要3大学（自由大学、フンボルト大学、工科大学）に大幅な教授数削減を求めた。すなわち、自由大学や工科大学では半減、もっとも軽微なフンボルト大学でも4分の1のカットである (Mayer, 2019, 99)<sup>6</sup>。

程度差はあれ、他の州でも予算削減、歳出凍結などが相次いだ。教育研究の基幹的な業務すら危うくなる事態に、大学側から不満の声が上がったのは当然である。とはいえ、財政事情の好転は期待できなかったから<sup>7</sup>、当局としては、今後も続く予算削減に大学側の同意をいかに得るかが大きな課題となった。

規制緩和、とりわけ業績協定はそれへの1つの対応策であった。つまり、行政は大学に権限を委譲し、引き換えに大学は予算減を呑むという一種の取引である。上述の、バーデン・ヴュルテンベルク州で締結された1997年の最初の業績協定はその典型であった。協定を通じて、州は州内の大学に対して予算額を10年間固定すると約束する一方、その見返りとして高等教育予算の約10%削減への同意を求めたのである (König, 2009, 30-31)。こ

<sup>4</sup> 規制緩和改革の詳細と実現度は州によってかなりの差がある (Lanzendorf/Pasternack, 2009)。したがって、以上の説明が一様にドイツ全体に当てはまるわけではない。

<sup>5</sup> これは全ドイツの州立大学の学長、事務総長、学部長を対象に行われたアンケートによるものである。なお、同アンケートの回答率は学長で28.9%、事務総長で27.7%、学部長で32.2%である (Bogumil et al., 2015, 56)。

<sup>6</sup> もっとも、これは計画値であって、その後の実際の削減数とは異なる。実際の人員削減は、欠員不補充によるため、欠員が生じるのを待つなどの事情によったからである。

<sup>7</sup> ちなみに、ドイツの高等教育財政はその後も緊縮基調が続いた。2000年から2010年までの学生1人あたりの基盤交付金による各州の支出額（インフレ未調整）を見ると、増加したのは3州だけであり、他の13州では減少している。減少幅は、もっとも大きかったブレーメン州では33.8%に上った (Dohmen/Krempkow, 2014, 24-25)。また、2008年から2017年の期間にも、ドイツ全体での高等教育への公的支出は依然として学生数の伸びを下回った (European University Association, 2021, 21-22)。

のように、規制緩和を主導したのは総じて、財政難への対処を模索する州政府の側であった (König, 2007, 30)。

したがって、角度によってはたしかに、規制緩和は財政緊縮のツケを大学側に回したものの、という見方は成り立つ (Schimank/Lange, 2009)。だが、大学の側でも進んでこれに応じる事情はあった。鍵となったのは予算の計画性である。この頃、予算折衝は意思決定の各レベルで厳しくなり、難航が頻繁になっていた。加えて、額の年々の変動もあった。小さくなったパイをめぐる州議会で諸党派がせめぎ合い、ときに唐突な妥結が生じたりしたからである。折衝の事務のコストや額の予測不能な変動を考えれば、低位でもあっても約定の期間中は財源安定が見込めるのは、大学には大きな魅力であった (Lange, 2009, 92)。

加えて1990年代末以降のこの時期、ドイツの高等教育全体が大きな変化の機運に包まれていたことも挙げられる。ボローニャ・プロセスは、学位制度の根本的な組み替えをもたらし、学生の流動性が上昇した。一方、国内外での大学間競争が激しくなり、大学はそれぞれ特色を明確にすることが必要となった。技術移転や起業など、社会貢献も要請されるようになった。つまり、大学経営には、以前にはなかった機動性が求められるようになったのである。そのなかで、教育省から箸の上げ下ろしまで指図されるのでは動きがとれないとの不満が生まれるのは当然である。

業績協定の普及には、以上のような背景があった。以下、協定についてその詳しい内容を見てみよう。

### 3. 契約としての性格

まず断っておきたいが、業績協定と一括されるなかには、実際には多様なものが含まれる。なかには、目標管理的な性格が弱いものもある。たとえば、不変動の基礎配分額や、学生数などインプットの指標による配分算定法を約定したものなどである。約定の拘束性、適用分野の広狭などに関しても、多種多様である (König, 2007, 74, 41-45; Ziegele, 2008, 33-36)。したがって必ずしも、現実のすべての業績協定が目標管理を目的とするわけではない。むしろ、大学への資金交付や業務に関わる何らかの契約的な文書というほうが正確かも

しれない。

ついでながら、外観でも多様性は大きい。たとえば、ハンブルク大学の業績協定は付録まで含めて11頁だが (Universität Hamburg, 2021)、フランクフルト大学のものは45頁と大部である (Universität Frankfurt a.M., 2016)。また、大抵の協定は、文章を主体とした記述的な体裁だが、フランクフルト大学ではエクセルの表を使って項目化している。ミュンヘン大学は、目標をリスト化して付録に別表として掲げるが (Universität München, 2019)、同じバイエルン州でも、エアランゲン大学はその方式はとらない (Universität Erlangen, 2019)。

このように、現実には業績協定は多義的で多様ではあるが、しかし以下では、本稿の関心に沿って、目標管理的な性格をもつ協定に絞って紹介したい。

業績協定では、種々の業務において大学が目ざす業績が目標として列挙されている。中心となるのは教育と研究であり、とくに教育分野の目標が種々の協定でおおよそ3分の1を占める (In der Smitten/Jaeger, 2012, 26)。これらの目標を、大学は協定の有効期間に達成すると約束する。期間は州によってさまざまであり、1年から5年の幅があるが、大部分は3~5年である (Ziegele, 2007, 119; In der Smitten/Jaeger, 2012, 11)。期間終了後、大学の達成努力の成果が検証される。場合によっては、検証結果に応じて予算の増減などの応報が講じられる。

上述のように、ドイツの業績協定は骨格においてわが国の中期目標・中期計画と類似する。その一方、日本とは異なる特徴的な点もある。

第1は契約としての性格である。業績協定は教育省と大学間の契約である。協定を結ぶにあたっては、両者は交渉を行い、合意を得る。だから、協定の末尾には学長と教育相の署名が付されている。契約である以上、省と大学は当事者として対等であり、またそれぞれの義務を等しく履行する義務をもつ。つまり、対等性と双務性が業績協定の特徴となっている。

したがって、業績協定には省側の義務の記載もある。たとえば、ボーフム大学の協定では、州は学生数に応じて大学に補助金を支給するという条項がある。額は、新入生1人あたり800ユーロ、標準修業年限プラス2セメスター内の在学学生1人あ

たり350ユーロである (Universität Bochum, 2020, 2)。つまり、大学が一方的に目標を設定するのではなく、省の側も義務履行を約束し、それに拘束されるのである。

双務性は、業績協定を支える主要原則の1つとしてしばしば強調される (Ziegele, 2007)。もっとも、これが現実にとどこまで実現しているかは、かなり議論の余地がある。筆者が調査した業績協定では、そのいずれにおいても、省側からの予算面の義務について記載のない条項のほうが多数である。つまり、大学側の義務だけが一方的に記されている。

研究者の間でも、そもそも対等性や双務性には限界があるという指摘がある。たとえば、協定に盛り込むべき目標の基本的内容は、州大学法などで事前に指定されており、交渉といっても大学の自由になるわけではなく、行政側から枠が嵌められている (König, 2009)。それにだいたい、予算を握っている省に対して大学が対等になるのは難しい (König, 2007, 46-50)。また多くの場合、高等教育予算の総額は、業績協定に向けた交渉が始まる時点では、すでに財務省を始め政府部内で決まっていて、大枠はもはや揺るがないのである。

このような現実的制約はあるものの、業績協定の基本的性格が契約にあることはたしかである。学長会議は、大学のために業績協定締結に向けてまとめたガイドラインで、州・大学双方の義務をワンセットにした条項にすること、さらに両者の立場が対等・同権でなくても、交渉は平等の立場で行われるべきことを掲げている (Hochschulrektorenkonferenz, 2005)。

ちなみに、日本の中期目標・中期計画は片務的である。記されているのは大学側の義務のみである。また、決定の過程に交渉的要素はない。中期目標・中期計画は、文部科学大臣が決定し、あるいは認可する (国立大学法人法第30条, 第31条)。むろんその際、大臣は大学や国立大学法人評価委員会の意見を聴く義務があるし、それに実際の決定過程では、大学側の原案について下折衝がある。しかし基本的には、大学を対等のパートナーとした交渉はない。中期目標の制度は本来、「6年間の自律的な大学経営を保障する、政府と国立大学法

人との『契約』だったはず」(天野, 2007, 205)かもしれないが、現行の制度はそうはなっていない。この点は、日本の大学の自律性を考えるうえで、1つの重要な論点である。

#### 4. 州の政策との連関——包括協定との関係

次に指摘したいのは、州の高等教育政策との連関である。個々の大学の業績協定は、単体として存在するのではなく、その州の包括協定を前提にしているのが普通である。包括協定とは、省が州内の全大学と一括して締結するもので、州の高等教育政策の基本方針や諸大学に共通する目標などを定めている。すなわち、包括協定は全州的なグランドデザインであり、それを個々の大学での状況に即して具体化したのが、それぞれの大学との間の個別協定なのである。

今日の社会における大学の役割を考えるなら、イノベーション政策や将来社会像などを踏まえて、大学を高等教育政策の枠組みの中で一定方向に導くことは不可欠である (ドイツでは、これは大学統制 *Hochschulsteuerung* と称される)。他方で、学問の自由の原則や大学の自律性は尊重しなければならない。包括と個別の両協定の関係は、まさしくこの問題が表面化するところである。

両者をどう組み合わせるかという形態は州によって異なる。両者が別個に存在する場合 (バイエルン州, ヘッセン州, ニーダーザクセン州など) もあれば、個別協定の中の1つの章に、包括協定の目標を練り込む場合 (ザクセン・アンハルト州など) もある。さらにベルリン州では、個別協定をできるだけ諸大学共通の文言で作成し、必要に応じてそれに加除を施す方法をとっている。ここでは、バイエルンの事例を取りあげてみよう。

バイエルンでの包括協定は、「大学イノベーション同盟4.0」 *Innovationsbündnis Hochschule 4.0* という文書である (Freistaat Bayern, 2018)。分量は57頁あり、大部なだけに内容は詳細である。最初に全体的なヴィジョンで基本的方向性を示した後、10の領域にわたって目標を提示している。

目標には具体的なものがかなり多い。たとえば教育では、全州的な卒業生アンケートへの参加や、リカレント教育やデュアル教育<sup>8</sup>の拡充が挙がっ

<sup>8</sup> 大学での理論的学修と企業での実習を対等的に統合した、学士レベルでの学修形態である。学生の実践的技術面の能力向上のために導入され、1990年代以降普及した。

ている。研究では、州が持続可能エネルギーと気候変動研究を重点領域に定め、財政支援の用意がある旨を記す一方、大学がそれに対応して研究を進めることを記している。デジタル化では、各大学がデジタル教育のためのセンターを設置することを求めている。

次に、個別協定において、これがどう具体化されているかを見てみよう。ここではミュンヘン大学 (Universität München, 2019)、バイロイト大学 (Universität Bayreuth, 2019)、ローゼンハイム技術大学 (Technische Hochschule Rosenheim, 2019) の3つの協定を取りあげる。これらはそれぞれ、長い伝統をもつトップクラスの研究大学、新興の小規模総合大学、地域に根ざした実学的大学と、性格を相異にする大学である。

どの個別協定でも、目標を2つのグループに分けている。州として定めた書式によるものだろう。すなわち、包括協定での目標の実現に向けて自学で設定した下位目標 (ここでは、A目標グループとよんでおく) と、自学の特色形成のための独自目標 (B目標グループ) である。大学は、前者を通じて州全体の高等教育政策の実施に努め、後者で自学固有の発展を追求することになる。また、どの大学でも目標について、達成への行程と達否検証のための指標を記載するように努めている。

この点を、国際化を例に詳しく見てみる。まず包括協定では、国外からの学生・教員の受け入れサービスの充実など、国際移動の環境を整備するとともに、授業内容の国際化、学生の言語能力涵養、国際的な人材獲得競争への備えを進めるなど、国際化に関わる諸項目を挙げている (目標3-6)。

一方、個別協定はかなり自由な構成となっている。まずミュンヘン大学を見ると、同大学の協定ではA、Bどちらの目標グループにも、そもそも国際化という項目が見当たらない。したがって、国際化それ自体に関わる目標もない。これは、国際化を軽視しているからではなく、独自の戦略構想による。つまり、国際化は教育、研究、若手育成、社会貢献等のいずれの領域にも関わる横断的なテーマだから、単体として取りあげず、諸領域のなかに溶け込ませるべきだというのが同大学の考えである。

バイロイト大学では、Bグループの中に「国際化と多様性」という項目を設ける (目標4-2)。国

際的な大学ネットワークの構築、ダブルディグリーなどの拡充、国際的なマーケティングなどが目標である。また、研究の国際化の軸として、「フンボルト国際卓越センター」を設置することも掲げている。そして達成行程と達否指標として、国際化戦略の策定・実施を完了する、海外オフィスをさらに6ヶ所増設する、博士プログラム中の留学生比を現在より2%高める、などを挙げている。

一方、ローゼンハイム技術大学では、Aグループの中に「教育の国際化」の項を掲げている (目標2-3)。達成行程と達否指標としては、留学の派遣・受入をそれぞれ10%増加する、英語による授業科目を10~20%増やす、外国で習得した単位の認定を円滑化する、などが挙げられている。一方、研究面での取組は言及がない。これは、同大学のような専門大学 Fachhochschule は総合大学と異なって、教育活動を主とする大学種のためである。

以上をまとめるなら、包括と個別の両協定の関係はかなり緩やかである。前者はなるほど詳細・具体的で、それだけを見ると斉一化への圧力が強いように見える。しかし、個別協定では、構成は各大学の裁量に大幅に委ねられていて、Aグループにおいても包括協定を逐条的にカバーするような体裁にはなっていない。したがって、大学の自律性はかなりの程度認められており、省からの拘束はさほど強くないと言える。

これに対し、多くの目標に達成行程と達否指標が付されていることは一見、大学への拘束を担保する仕組に映る。ただ問題は、これらの事後の検証が実際にどの程度厳密なのかである。この点の詳細は下段に譲るが、バイエルンでは達否検証とそれに基づく応報はあまり厳格ではない。この点でも、省による大学統制は実態としてはかなり緩やかなものだと言える。

## 5. 選択的性格

ドイツの業績協定の1つの特徴は、約定の対象が選択的な点である。言い換えれば、協定は大学業務の全体を総花的にカバーするものではなく、その大学の経営戦略から見て重点となる項目を対象をしぼっている。

前節で紹介したバイエルン州の諸大学の事例は、わりに幅広い性格のものと言えるのだが、それでもかなり選択的である。たとえばエアランゲ



ン大学では、B目標（自学の特色形成のための独自目標）で挙げている項目は、経営効率化、教職員人材、デジタル化、共同参画の4つだけである（Universität Erlangen, 2019）。

これは決してバイエルンだけのことではない。ヘッセン州にあるフランクフルト大学の協定では、「協定に記述される活動や目標は、大学が実施もしくは企画する業務を遺漏なく記述するものではない」旨を明記している（Universität Frankfurt a.M., 2016, 4）。

さらに選択的性格が強いものとしては、個別テーマのみに関する業績協定がある。マインツ大学の「大学協約2020に関する業績協定」はその一例である（Universität Mainz, 2020）。これは、大学進学者増に対処するために連邦・州が共同で進める特別財政プログラム「大学協約2020」の実施に関する協定である。したがって、この協定の内容は学籍数拡大に絞っており、それ以外の研究、社会貢献などは一切含まれていない。

約定内容の広狭は、予算面への影響、ひいては大学経営全体への影響の大小と連動する（In der Smitten/Jaeger, 2012, 2）。包括的な内容の協定では当然、その適用の影響は大学の予算全体に及ぶ。逆に、約定対象が限定的な場合には、予算面での影響はその対象テーマだけに限られる。たとえば、上述のマインツ大学の協定では、大学協約プログラムからの交付金のみが適用対象となる。

さらに、約定内容の広狭はしばしば、業績協定の恒常性の度合とも連動する。業績協定のなかには、事実上恒常的なものと時限的なものが見られる。前者では、現行協定の有効期間が切れる前に次期に向けた折衝が始まり、そして新たな協定が締結される。こうすれば、現行協定の失効と同時に次期協定が発効するから、協定の空白期間が生じない。それとは反対に、時限的な協定では、有効期間が切れれば無協定状態になる。

協定の内容が選択的であれば、より時限的になりやすいことは容易に想像できる。現行協定がその使命を成功裏に果たしてしまえば、そのテーマに関して新たに必要性が生じないかぎり、協約を再度結ぶ必要がないからである。

約定内容が包括的か選択的かは、当面の具体的

な必要に左右されるのは言うまでもないが、根本では、業績協定の使命をめぐる理解が大きく影響すると見てよい。協定が包括的かつ恒常的であれば、大学全体への統制効果はより強い。他方、選択的であればあるほど、大学の裁量は広くなる。この点も、大学統制という政策的要請と大学の自律性の原則がせめぎ合う場面である。

ドイツ全体として見た場合、包括的か選択的かについてはっきりした傾向は看取できない。高等教育の制度・政策が州ごとに異なるというドイツの事情からすれば、当然とも言える。ただ、上で見たように、わりに全般的な性格の協定でも、たとえばわが国の中期目標・中期計画などと比較すれば、選択的だと言える<sup>9</sup>。

## 6. 目標の可測性と執行管理への傾斜

本稿冒頭で述べたように、高等教育においては厳密な成果測定は容易ではない。したがって目標管理のツールとしての業績協定でも、成果測定の仕組みをどう設計するかが大きな焦点となる。

いかにして有意義な成果測定を行うかに関して、目標を測定可能な形で設定することが大事だという意見がよく見られる。学長会議は、業績協定のガイドラインのなかで、目標を明快に表現し、また質的もしくは量的に検証可能とすることを掲げている（Hochschulrektorenkonferenz, 2005）。また、ある研究者は、目標設定時に成果測定を意識しておくことが大切だとして、協定では個々の目標について、達成努力の最終的なゴール、達否を分ける水準、達成期限の3要素を必ず記すべきだとする（Riese, 2007, 147）。

さらに踏みこんで、目標を内容的に分化・整理し、いわゆる粒度を揃えるべきだという提案もある（Müller-Böling/Schreiterer, 1999, 16-17）。それによって協定での目標の書きぶりが標準化され、可測性が高まるはずだと考えるのである。

この提案によると、実際の協定では往々にして「目標」という語の下に、次元の相異なる4種類ものを混在させている。すなわち、①効果、②形式目標、③実質目標、④取組である。これを国際化業務に即して例示すると、①にあたるのが、「学生が卒業後、グローバル化する雇用市場で活躍で

<sup>9</sup> もっとも、第4期中期目標期間では中期目標が選択制となり、それまでと比べて大学の裁量がより広く認められるようになっていく。

きる」である。②は「学生が他国の文化、社会についての知識を習得する」であり、③としては、「外国学的な学位プログラムに1セメスターの留学を組み込む」や「留学経験のある学生の比率を15%に高める」などがある。そして④は、「外国の大学と協定を締結する」、「留学の支援を行う」、「留学先での単位を認定する」などである。業績協定には、このうち主として③を取りあげるべきだと提案は言う。①や②と違って、内容が具体的だからである。目標は具体的であれば、より可測的になりうる。

別の論者からもよく似た提案が出ている。すなわち、目標を遠大から具体へと3段階にレベル分けし、それぞれ「行動領域目標」「部分目標」「取組」とする。このうち協定で取りあげるべきは、中間の部分目標レベルのものである。具体的には、協定では目標を現状と対比させて記述し、さらに評価にあたっての質的・量的な基準や手順、検証の時期を明記するよう努めるべきだという(Müller/Ziegele, 2003)。

すなわち以上は、可測的な目標設定は十分可能であり、そうすれば成果測定 of 厳密さというハードルは越えられるとする意見である。しかし、これらは理屈としてはともかく、現場での適用となると機械的の謗りを免れまい。何を目標と定めるかは、その大学、その案件の状況に大きく左右される。たとえば、上の例では「留学の支援を行う」はもっとも低次の「取組」に入れられているが、国際化に完全に未経験の大学なら、これはきわめて高次の目標たりうるだろう。

実際、諸大学の業績協定を見てみると、可測性という点では不明快な目標が大多数を占めている。計数的指標を伴っているのは全体として少数であり、質的な性格のものでも、何をもちて達否を測るかが見えないものが多い。ある研究者は、現実の業績協定のなかには、明快な達否基準のない、「努力目標」的な条文に終始している例があると批判しているが(Ziegele, 2006)、それが良くも悪くも現実であろう。

したがって、成果測定 of 厳密化という要請は実際には容易に克服できるものではない。そうしたなかで注意を惹くのは、可測化に急になるあまり、過度に目標の粒度を下げる、数値化を強行するなどの動きが生じることである。そうすると、たしかに目標は具体化され、可測的になる。しかし他方、それでは名目上は「目標」でありながら、その実、取組と大差ないことになる。目標と取組の境目も案件の状況等で流動的だから、混同が生じる懸念は大きい。

目標と取組の混同は決して些細な過誤ではない。目標管理の根幹を揺るがす重大な問題である。というのは、目標と、それを達成するための取組を峻別したうえで、目標の達否のみを検証するのが目標管理の根本原則だからである。取組はエージェントの経営的裁量に属すもので、プリンシパルはこれに干渉しない。エージェントの裁量を尊重することで効率化を進めるのが、NPMの眼目である。

この原則を業績協定に当てはめるなら、次のようになるはずである。すなわち取組は、立案・実行ともに完全に大学の権限であり、約定の対象とはならない。取組は協定の中で、目標の記述を補足するために言及されることはあれ、大学を拘束するものではない<sup>10</sup>。また、大学は必要に応じて取組を自由に変更してよい。その際、省側の承認を得る必要はなく、ただ、報告するだけでよい(Müller/Ziegele, 2003)。

以上のように、業績協定で取組まで定めるのは本来差し控えるべきである(Schimank/Lange, 2009, 62)。ところが実際には、上述のように成果測定 of 厳密化が容易でないために、業務の進捗をチェックする執行管理に傾斜する業績協定が見られるのである(Lange, 2009, 91)。たとえば上に挙げたバイエルン州の諸大学の目標にも、そうしたものが散見される。これが横行すれば、旧来の事前規制的な大学統制に、ただ業績協定という衣を着せたにすぎなくなる(Schmuck, 2010, 61, 68)<sup>11</sup>。

もっとも、執行管理への傾斜は散見されるもの

<sup>10</sup> この点は、省側の認めるところである(Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur n.d.a)。なお、この関連で、上述のMüller-Böling/SchreitereやMüller/Ziegeleの目標分化の提案において、目標記述の具体化を旨しながらも、ともにもっとも具体的なはずの「取組」を達否検証の対象に取りあげていないのも同じ趣旨によるものである。

<sup>11</sup> 執行管理への傾斜は通例、省の側からの動きで生じるが、ただ現実には大学側の反対も必ずしも強くない。省からの圧力という口実は、不人気な施策に学内を説得するのに便だからである(Ziegele, 2007, 119)。

の、全体としては業績協定の目標は十分に可測的でないものが多く、したがって達否基準も緩やかである。これでは、厳密な成果検証は不可能であり、その結果、現行の業績協定の統制ツールとしての効果は限定されると理解できる。

ただ、統制効果を考察するには、もう1つの大きな要因を考える必要がある。成果測定の結果をどの程度資源配分に反映させるかという仕組みである。次節ではそれを検討する。

## 7. 予算との連動

目標管理では、目標の達成結果を資源配分に反映させることで、エージェントの業績への意欲を刺激し、また業務を望ましい方向に誘導する。したがって、業績協定は大学への交付金配分を決定する一要素をなす。

まず、ドイツでの大学への公的交付のあり方を見ておきたい（竹中，2020；ツィーゲレ／モルトホルスト，2021）。州立大学で主要財源となるのが州からの基盤交付金である。交付金の算定にあたっては、いわゆる増分主義が主として用いられる。つまり、従来額に状況の変化に応じて若干の増減を加えて、額が決定されるのである。それ以外に、指標値と数式に基づく算定式方式による分がある。注意したいのは、算定式で用いられる指標には、いわゆるインプット指標も含まれることである。これは成果連動の性格をもたない。したがって、交付金中の成果連動分は、アウトプット指標での算出額と業績協定による額とになる（図1参照）。

算定式と業績協定は併用されることが多い。両者の組み合わせは、大学間の競争と交付金配分の透明性をはかるうえでもっとも有効とされ、ドイツだけでなくヨーロッパ諸国において規制緩和下での予算配分のツールとしてよく用いられるよう

になった（Orr/Jaeger, 2009, 42; Jaeger, 2009, 46）。両者は相補的な関係にある。算定式は計数的な業績を把握するのに適しており、業績協定は質的・戦略的な性格の業績に向いている。さらに前者は、それまでに生み出された業績に報償するという趣旨から過去志向的だが、後者では将来の企画に先行交付することも可能である。

交付金全体に占める成果連動部分の割合を正確に算出するのは不可能だが、総じて数パーセント程度の規模と見てよい（Hüther/Krücken, 2018, loc. 2571; 竹中, 2020）。州の財務計画では、もっと高い数字を挙げているケースはある。たとえばベルリン州では指標連動部分を交付額の45%以上と定めており（Freie Universität Berlin, 2017）、ニーダーザクセン州では10%としている（Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur n.d.b）。しかしこのような場合、主たる指標がインプット指標であったり、実際の配分に際しては変動上限を設けたりするケースが多い。ハンブルク州が成果連動部分を1%以内にする定めているが、このあたりが配分実態に近いだろう（Universität Hamburg, 2011）。

算定式と業績協定はともに成果連動の配分方式とはいえ、そのあり方には相違があることは注意しておきたい。前者は大学間競争を前提とする。すなわち、諸大学が当該指標で好成績をあげるべく互いに競争し、その成績が州からの交付金配分に反映される。一方後者では、予算面の応報は個別大学の枠内で生じる。すなわち、州からの予算額はすでに期首に大学ごとに割り振られている。期中・期末の達否検証の結果によって、予算が予定どおり交付されるか、あるいは交付の中途停止や交付済み額の返戻という措置になる。

以上が、大学に対する交付金制度における業績協定の位置づけである。では、業績協定は大学への資金配分において、実際にどの程度の役割を果たしているのか。本来であれば、目標管理のツールたる業績協定は資源配分に大きな影響をもつはずである。しかし実際には、その影響は大きくない。

その理由は、厳密な達否検証のための仕組みが設けられていないからである。まず第1に、上述のように、業績協定に盛り込まれている目標には、達否基準が明快でないものが多い。したがって、

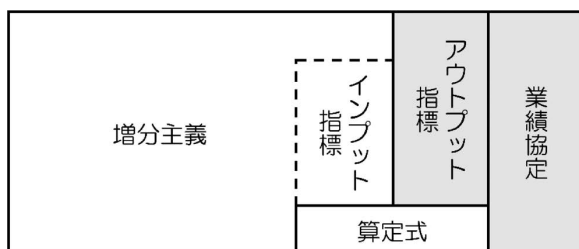


図1 ドイツの大学への基盤交付金の構造  
灰色部分が成果連動配分の部分

検証はその分曖昧なものになる。第2にそれにも増して重大なのは、先述のごとく、予算額が割り振られていない目標が多数を占める点である。これは契約形式面では双務性の欠如を意味するが、統制という観点から見れば、大学を予算応報の拘束から外すものである。

第3に、検証の制度・手順も緩やかである。好例は、先に紹介したバイエルン州の場合である。どの大学の業績協定を見ても、大学側からの成果報告の書式・体裁、達否の判断基準、検証の手順など、およそ達否の報告と検証にかかる詳しい制度については、一切の言及がない。しかも、検証作業は省と大学が共同で行うとなっている。

統制する側とされる側が協議するのでは、とうてい厳密な検証とは言えまい。しかし、ロストック大学も同じような規定になっている。大学からの成果報告について省と大学が協議し、未達の目標については両者が相談して達成の追加的方途を模索するのである (Universität Rostock, 2020)。エアフルト大学でも同様である (Universität Erfurt, 2020)。ベルリン自由大学にいたっては、協定中におよそ達否検証についての言及がなく、ただ、達成結果は次の予算期に勘案する旨の一文があるのみである (Freie Universität Berlin, 2017)。

以上のような達否検証の緩やかさでは、財政的応報、とりわけ未達時の制裁は実行不可能だろう。実際、諸州の状況を網羅的に調査した研究によれば、業績協定に達否の財政的応報を明記している州はほとんどない (König, 2009; In der Smitten/Jaeger, 2012, 16)。

以上を要約するに、業績協定には目標達否の検証の仕組みがほぼ欠けている。資源配分を通じて大学を誘導しようという意図は乏しいと言ってよい<sup>12</sup>。さらに付け加えれば、先述のごとく、成果連動による配分の実際の変動幅はかなり限られており、その面でも予算面の誘導力は小さい。

## 8. 学内外ステークホルダーの対話と経営戦略化

NPMの唱える目標管理では、エージェントと約定した業務目標について業績測定し、その結果に応じた資源配分を行うのが原則である。本稿で

紹介したドイツの業績協定も、もともとはそのような目標管理のツールとして構想され、したがってそれに応じた仕組みを一応はもっている。しかし実際には、本稿で見たように、業績測定や財務的応報の機能は微弱である。その意味で、業績協定は目標管理ツールとしては十分に役割を果たしていない。

しかし、それならば、このような業績協定が大学統制に広く用いられているのはなぜなのか。ある論者は、政府・大学間の契約はNPMの中核的要素であるとまで評価する (Dörre/Neis, 2010, 122)。そこまでの評価に値する業績協定の意義はどこにあるのか。

筆者は業績協定の意義について、目標管理という本筋よりも、むしろ随伴的ともいえる効果に注目すべきではないかと考える。研究者の間でも、こうした見方は少なくない。ある論者は、業績協定の役割として次の3点を挙げている (In der Smitten/Jaeger, 2012, 2)。すなわち第1に、交渉を通じて省と大学の対話を促進することである。それによって、両者は高等教育の将来像を共有する。第2に、社会に対する高等教育の説明責任の履行である。つまり、大学が何を目ざしているかを業績協定で公表し、そしてその目標の達成度を事後の報告で広く開示する。第3に、大学の行動の誘導である。業績協定は社会に対する大学の公約であり、予算的な応報がなくても大学はその遵守を迫られよう。

別の論者は、省と大学の意思疎通を改善する、大学の行動を望ましい方向に誘導するという、上記でも指摘のあった効用と並んで、もう一つ別の業績協定の利点を指摘する。すなわち、大学経営の戦略化の促進である (Ziegele, 2007, 114)。業績協定は、すでにふれたように総花的ではない。したがって、業績協定を作成しようとするれば、大学として何を取りあげるかを定めることになる。その過程で当然、どんなビジョンをもって自学の独自性を打ち出すのか、教育研究の種々の目標の間でいかなる優先順位をつけるかについて、学内の議論が不可避となる。その結果、経営の方向性が全学的に定まるというわけである。大学経営への好影響を指摘する声は他にもある (Schmuck,

<sup>12</sup> なお、これはドイツだけに限った状況ではない。他のヨーロッパ諸国でも業績協定は広く用いられているが、直接の財政的応報を定める例は少ない。(Bennetot et al., 2015, 159)

2010, 81-82)。

この文脈で、業績協定の導入で大学内の意思決定が階層的になる傾向があることは興味深い。すなわち、同僚制的機関たる参事会などの発言力が後退し、代わって学長室や大学評議会などが決定権をもつ傾向である (König, 2007, 50-58)。同僚制的意思決定では、ともすれば誰にも痛みのない公約数的な結論になりがちである。業績協定の策定に向けて諸目標間に優先順をつけるとなれば、何らかの階層的なイニシアティブが不可欠となるのは見やすい道理である。

結論的に言えば、業績協定は現実には、そのもともとの使命たる目標管理よりも経営戦略化に役立っている。換言すれば、その意義は「純然たる予算管理ツールではなく、何より戦略的な統制と将来計画のためのツール」だという点に求められるのである (Jaeger, 2009, 56)<sup>13</sup>。

ドイツでは、高等教育における規制緩和の結果、大学間競争が激しくなった (Mayer, 2019)。そのなかでどの大学も、他大学と差異化をはかるため、特色の伸長や重点領域の設定などを迫られた。その点で、業績協定はきわめて有用なツールとなったものと考えられる。だから、業績協定は導入こそ州の主導によるものだったが、大学の側からも歓迎する声が高かったと考えられる。

もっとも、その後時間が経つにつれ、やや評価が変化したのは確かである。業績協定を含め、成果連動の資源配分について大学に対して行われたアンケート調査によれば、2014年時点において肯定論はなお大勢ではあるが、しかし2010年時点に比べると低下した。要因としては、随伴する事務コストの増大、制度適用の不徹底などが挙げられている (Bogumil et al., 2015)。4年という時間的間隔を考えれば、当初の制度設計の見直しの時期に差しかかったと言えるのかもしれない。

一方、最近のヘッセン州での大学法改正では、業績協定の規定は以前と変わりに盛込まれている (CHE, 2021)。学内外のステークホルダーとの対話と経営戦略化のツールとして業績協定の意義に、根本的な疑念はないものと見てよいだろう。

## 9. おわりに——日本との対比

ドイツでの業績協定は、NPM 的規制緩和における目標管理のツールとして、わが国の中期目標・中期計画と類似した性格をもっている。日本との対比を本格的に行うのは本稿の主旨から外れるので、以下論点のみを挙げておきたい。

まず、高等教育ではその特殊性から目標管理が十分に機能しにくい面があり、この問題は日独双方にとって等しく課題となっている。ただ、それへの対処は両国で異なっている。

日本では、成果測定 of 厳密化を重視し、そのために目標の可測化を徹底するという方針をとっている。この方針は以前から顕著であったが、第4期中期目標期間では、中期計画の中の個々の方策に必ず評価指標を付するという方針により一層明確になった。可測化の結果、達否検証は容易になり、成果測定は客観的になる。

だが半面、これは本来の目標管理の考えからは逸脱するものである。目標の達否のみを検証し、後はエージェントたる大学の裁量に任せるはずが、目標-計画-方策-評価指標という階層の最下位の、もっとも個別具体的な取組の執行をチェックする設計になっている。これでは、大学が独自裁量で業務の効率化をはかる余地はほとんどない。

ドイツは、原則論としては目標の可測化は掲げるが、実態としては十分徹底されていない。目標達否の事後検証も手続きがかなり緩やかであり、したがって結局、成果測定は厳密さを欠いたままである。加えて、予算面での応報も曖昧なため、業績協定には本来の目標管理の機能は弱い。他方、まさしく目標管理が緩やかな分、ドイツでは大学の自律性はより幅広く認められている。それは、対話と戦略化という、業績協定の随伴的機能で援護されている。

両国の対応が相異なる背後には、中期目標・中期計画と業績協定がそれぞれ果たす役割の相違がある。日本では、業務評価は大学間の資源配分を行ううえでの材料となる。そのため、評価には厳密性が強く求められる。第4期中期目標期間では、目標・計画ごとの達成度をより厳密に評価するため、大学間比較よりも個別評価の性格は強まるが、

<sup>13</sup> この言は本部・部局間の学内業績協定についてのものだが、基本的には、仕組を同じくする省・大学間の対外業績協定にも当てはまると考えてよい。

しかし評価結果が大学間の資源配分の決定要素の一つとなるという根本的仕組は変わらない。また、大学の業績の全体をカバーする必要があるため、約定の対象は包括的になる。

一方、ドイツでは、業績協定は個々の大学への予算が決定した後に結ばれる。事後の検証は、その大学の枠内で個々の目標の達否をチェックすることになる。他大学との比較を斟酌する必要がないから、日本ほどの厳密性・包括性は求められない。

以上のように、日独の対応は大きく異なる。規制色の強い日本の高等教育文化に身を置く側からは一見、ドイツの制度は過度に放任的に映る<sup>14</sup>。しかし、わが国の大学改革を考えるうえでは、いくつかの示唆を与えるものである。

ヨーロッパでNPMが高等教育の世界に導入されてほぼ半世紀が経ち、その効果については批判的な検討がすでに始まっている。いわく、NPMは経済的効率を偏重して公共的価値などの観点を閉却し、あるいは英米的モデルを理想化して教育の文化的多様性を軽視している (Broucker et al., 2018, 237; Hölscher, 2016)。さらに、教育研究でも労働や資本のインプットを加減すれば成果のアウトプットも管理できるという工場的な思考に陥っている (Stock, 2006)。NPM改革の効果はまだ実証的に証明されたことはない (Broucker/De Witt, 2015)。それどころか、高等教育では成果主義的インセンティブには効果がない (Krempkow/Schulz, 2012; Kivistö/Zalyevsk, 2015, 143)。だから、NPMは科学的知見に基づいた政策というより、イデオロギー的思い込みでしかない (Kaufmann, 2012, 60-65), と。

以上の批判論が全面的に正しいとは言えないにしても、今日、ポストNPMへの模索が始まっているのはたしかである。わが国でも、エンゲージメント論など、省・大学間の一元的な統制ではなく、種々のステークホルダーの関与する多元的な大学統治の可能性が提起されている。このように、古典的な目標管理の有効性が疑問視されているなかで、なお成果測定 of 厳密化を進めるのは大いに

問題である。しかも、もしそれが事実上、細目の執行管理につながるなら、法人化の本旨たる規制緩和に悖るものになろう。

大学の裁量を拡大することは決して大学を放任することではない。高等教育には高等教育に適した統制の仕方がある。対話と契約はそこで1つの鍵になろう。その点で、業績協定に見られるドイツの大学統制のあり方は、わが国にとって参考材料になるものと考え<sup>15</sup>。

## 文献

- 天野郁夫 (2007) 「法人化の現実と課題」『大学財務経営研究』, 4, 169-205.
- Austin, Ian/Glen A. Jones (2016) *Governance of Higher Education: Global Perspectives, Theories, and Practices*, New York: Routledge
- Bennetot, Enora Pruvot/Anna-Lena Claeys-Kulik/Thomas Estermann (2015) "Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe," in Adrian Curaj/Liviu Matei/Remus Pricopie/Jamil Salmi/Peter Scott eds., *The European Higher Education Area: Between Critical Reflections and Future Policies*, Cham: Springer, Kindle ed.
- Boer, Harry de/Jürgen Enders/Uwe Schimank (2007) "On the Way Towards New Public Management? The Governance of University System in England, the Netherlands, Austria, and Germany," in Dorothea Jansen, ed., *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht: Springer, 137-152.
- Bogumil, Jörg/Martin Burgi/Rolf G. Heinze/Sascha Gerber/Ilse-Dore Gräf/Linda Jochheim/Maren Schickentanz/Manfred Wannöffel (2013) *Modernisierung der Universitäten: Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*, Berlin: Sigma
- Bogumil, Jörg/Linda Jochheim/Sascha Gerber (2015) „Universitäten zwischen Detail- und

<sup>14</sup> もっとも、一概に放任的と断言できるかは若干検討の余地はある。省は人事、財務、組織の諸局面で、認可権を通して大学に対してなおかなりの影響力を保持しているとの理解もある (Bogumil et al., 2013, 98-103)。

<sup>15</sup> 大学数が多い日本では、こうした対話は物理的に困難だという指摘もある (丸山, 2006, 24)。しかしドイツでも、最大州のノルトライン・ヴェストファーレン州には州立大学が42ある。日独の差はそこまで大きいわけではない。

- Kontextsteuerung: Wirkungen von Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln im Zeitvergleich," in Pia Bungarten/Marei John-Ohnesorg, eds., *Hochschulgovernance in Deutschland*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 55-78.
- Broucker, Bruno/Kurt De Witt (2015) „New Public Management in Higher Education," in Jeroen Huisman/Harry de Boer/David D. Dill/Manuel Souto-Otero, eds., *Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 57-75.
- Broucker, Bruno/Kurt De Witt/Jef C. Verhoeven (2018) „Higher Education for Public Value: Taking the Debate beyond New Public Management". *Higher Education Research & Development*, 37-(2), 227-240.
- CHE (2021) Stellungnahme des CHE zum Regierungsentwurf der HHG-Novelle 2021, [https://www.che.de/download/che-stellungnahme-zum-regierungsentwurf-der-novelle-des-hessischen-hochschulgesetzes-2021/?ind=1635253431426&filename=2021\\_Oktober\\_CHE-Stellungnahme\\_HHG.pdf&wpdmdl=19641&refresh=625fad195f7761650437401](https://www.che.de/download/che-stellungnahme-zum-regierungsentwurf-der-novelle-des-hessischen-hochschulgesetzes-2021/?ind=1635253431426&filename=2021_Oktober_CHE-Stellungnahme_HHG.pdf&wpdmdl=19641&refresh=625fad195f7761650437401), 2022年4月20日閲覧
- Claeys-Kulik, Anna-Lena /Thomas Estermann (2015) *Performance-Based Funding of Universities in Europe*, Brussels: European University Association
- Dörre, Klaus/Matthias Neis (2010) *Das Dilemma der unternehmerischen Universität: Hochschulen zwischen Wissensproduktion und Marktzwang*, Berlin: sigma
- Dohmen, Dieter/Rene Krempkow (2014) *Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung – von 2000 bis 2025*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung
- European University Association (2021) *Public Funding Observatory: Country Sheets*, <https://eua.eu/downloads/publications/compendium.pdf>, 2021年6月3日閲覧
- [Freie Universität Berlin] [2017], Vertrag für die Jahre 2018 bis 2022, Berlin, <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/hochschulvertraege/hochschulvertrag-2018-2022-01-fu-inkl-anlagen.pdf>, 2022年5月17日閲覧
- [Freistaat Bayern] (2018) Innovationsbündnis Hochschule 4.0, München, <https://www.stmwk.bayern.de/studenten/wissenschaftspolitik/innovationsbueundnis.html>, 2021年10月12日閲覧
- Grimm, Reinhold R. (2007) „Leistungsorientierte Mittelvergabe als Element der hochschulin-ternen Qualitätssicherung," in Hochschulrektorenkonferenz, ed., *Qualitätsorientierte Hochschulsteuerung und externe Standards Beiträge zu einer Veranstaltung des Projekts Qualitätssicherung der Hochschulrektorenkonferenz am 2./3.11.2006 in Bonn*, Bonn: Hochschulrektorenkonferenz, 33-38.
- Heinrichs, Werner (2010) *Hochschulmanagement*, München: Oldenbourg
- Hochschulrektorenkonferenz (2005) *Grundsätze zu Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen*, Bonn: Hochschulrektorenkonferenz, <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/grundsaeetze-zu-gestaltung-und-verhandlung-von-zielvereinbarungen/>, 2020年4月26日閲覧
- Hölscher, Michael (2016) *Spielarten des akademischen Kapitalismus: Hochschulsystem im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Springer
- Hüther, Otto/Georg Krücken (2018) *Higher Education in Germany: Recent Developments in an International Perspective*, Cham: Springer, Kindle ed.
- In der Smitten, Susanne/Michael Jaeger (2012) *Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung: Ausgestaltung und Anwendung*, Hannover: HIS Hochschul-Informationssystem
- Jaeger, Michael (2009) „Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen: Wie wirken formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen?" in Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze, eds., *Neue Steuerung von Hochschulen: Eine*

- Zwischenbilanz*, Berlin: Sigma, 46–65.
- Kaufmann, Benedikt (2012) *Akkreditierung als Mikropolitik: Zur Wirkung neuer Steuerungsinstrumente an deutschen Hochschulen*, Wiesbaden: Springer
- Kivistö, Jussi/Inga Zalyevska (2015) “Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance,” in Jeroen Huisman/Harry de Boer/David D. Dill/Manuel Souto-Otero, eds., *Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 132–151.
- König, Karsten (2006) „Verhandelte Hochschulsteuerung: 10 Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen“. *die hochschule*, 2006-(2), 34–54.
- König, Karsten (2007) *Kooperation wagen: 10 Jahre Hochschulsteuerung durch vertragsförmige Vereinbarungen*, Wittenberg: HoF
- König, Karsten (2009) „Hierarchie und Kooperation: Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule,“ in Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze, eds., *Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Sigma, 29–44.
- 国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議 (2020) 「国立大学法人の戦略的な経営実現に向けて——社会変革を駆動する真の経営体へ——最終とりまとめ」 [https://www.mext.go.jp/content/20201225-mxt\\_hojinka-000011934\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20201225-mxt_hojinka-000011934_2.pdf), 2021年6月6日閲覧
- Krempkow René/Patricia Schulz (2012) „Welche Effekte hat die leistungsorientierte Mittelvergabe? Das Beispiel der medizinischen Fakultäten Deutschlands“. *die hochschule*, 2012-(2), 121–141.
- Lange, Stefan (2009) „Die neue Governance der Hochschulen: Bilanz nach einer Reform-Dekade“. *Hochschulmanagement*, 4-(4), 87–97.
- Lanzendorf, Ute/Peer Pasternack (2009) „Hochschulpolitik im Ländervergleich,“ in Jörg Bogumil/Rolf G. Heinze, eds., *Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Sigma, 13–28.
- 丸山文裕 (2006) 「日本とスウェーデンの国立大学改革」『大学財務経営研究』, 3, 21–36.
- Mayer, Alexander (2019) *Universitäten im Wettbewerb: Deutschland von den 1980er Jahren bis zur Exzellenzinitiative*, Stuttgart: Franz Steiner
- Müller, Ulrich/Frank Ziegele (2003) *Standardisierung und Umsetzung der Berichtspflichten im Rahmen der Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen*, Gütersloh: CHE
- Müller-Böling, Detlev/Ulrich Schreiterer (1999) „Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen—Perspektiven eines neuen Steuerungsinstrumente, in Jutta Fedrowitz/Erhard Krasny/Frank Ziegele, eds., *Hochschulen und Zielvereinbarungen: Neue Perspektiven der Autonomie. vertrauen-verhandeln-vereinbaren*,“ Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 9–25.
- Musselin, Christine (2006) “Are Universities Specific Organisations?” in Georg Krücken/Anna Kostmützky/Marc Tork, eds., *Towards a Multiversity?: Universities between Global Trends and National Traditions*, Bielefeld: De Gruyter, 63–84.
- 南島和久 (2009) 「NPMの展開とその帰結——評価官僚制と統制の多元化」『日本評価研究』, 9-(3), 17–27.
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, n.d.a, Hochschulentwicklungsvertrag und Zielvereinbarungen als Elemente der Hochschulsteuerung in Niedersachsen, [https://www.mwk.niedersachsen.de/startseite/hochschulen/hochschulpolitik/hochschulentwicklungsvertrag\\_und\\_zielvereinbarungen/hochschulentwicklungsvertrag-und-zielvereinbarungen-als-elemente-der-hochschulsteuerung-in-niedersachsen-131463.html?msckid=75cc64d5c5e911ecaafd1e8a26e1e1c9](https://www.mwk.niedersachsen.de/startseite/hochschulen/hochschulpolitik/hochschulentwicklungsvertrag_und_zielvereinbarungen/hochschulentwicklungsvertrag-und-zielvereinbarungen-als-elemente-der-hochschulsteuerung-in-niedersachsen-131463.html?msckid=75cc64d5c5e911ecaafd1e8a26e1e1c9), 2022年4月27日閲覧
- [Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur], n.d.b, Modellbeschreibungen der Leistungsbezogenen Mittelzuweisung der Hochschulen in staatlicher Verantwortung (gültig ab 2016), <https://www.mwk.niedersachsen.de/download/105110/Modellbesch>



- reibungen\_der\_Leistungsbezogenen\_Mittelzuweisung\_-\_gueltig\_ab\_2016.pdf, 2022年4月27日閲覧
- 大場淳 (2014) 『フランスの大学ガバナンス』 広島大学高等教育研究開発センター
- Orr, Dominic/Michael Jaeger (2009) “Governance in German Higher Education: Competition versus Negotiation of Performance,” in Jeroen Huisman, ed, *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*, London: Routledge, 33-52.
- Riese, Karina (2007) *Kriterien zur Ressourcensteuerung an Hochschulen*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag
- Schimank, Uwe/Stefan Lange, 2009, “Germany: A Latecomer to New Public Management,” in Catherine Paradeise/Emanuela Reale/Ivar Bleiklie/Ewan Ferlie, eds., *University Governance: Western European Comparative Perspectives*, n.p.: Springer, 51-75.
- Schmuck, Sebastian (2010) *Zielvereinbarungen im Hochschulbereich: Ein Beitrag zum neuen Steuerungsinstrument zwischen dem Staat und seinen Hochschulen*, Berlin: BVM
- Stock, Manfred (2006) „Zwischen Organisation und Profession: Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive“. *die hochschule*, 2006-(2), 67-79.
- 竹中亨 (2020) 「ドイツにおける大学基盤交付金制度——基礎経費・アウトプット指標・業績協定」『大学評価・学位研究』, 22, 21-38.
- [Technische Hochschule Rosenheim] (2019) Zielvereinbarung, München, [https://www.stmwk.bayern.de/download/19830\\_HAW-RO\\_ZV2019\\_2022\\_Druckfassung.pdf](https://www.stmwk.bayern.de/download/19830_HAW-RO_ZV2019_2022_Druckfassung.pdf), 2021年9月10日閲覧
- [Universität Bayreuth] (2019) Zielvereinbarung, München, [https://www.stmwk.bayern.de/download/19809\\_Bayreuth.pdf](https://www.stmwk.bayern.de/download/19809_Bayreuth.pdf), 2021年9月10日閲覧
- [Universität Bochum] (2020) Sonder-Hochschulvertrag zum Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken zwischen der Ruhr-Universität Bochum und dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MKW), Bochum/Düsseldorf, [https://www.mkw.nrw/sites/default/files/documents/2020-07/hv\\_ab\\_2021\\_vereinbarung\\_ruhruni\\_bochum.pdf](https://www.mkw.nrw/sites/default/files/documents/2020-07/hv_ab_2021_vereinbarung_ruhruni_bochum.pdf), 2021年10月11日閲覧
- [Universität Erfurt] (2020) Ziel- und Leistungsvereinbarung für die Jahre 2021 bis 2025, Erfurt, [https://wirtschaft.thueringen.de/fileadmin/th6/wissenschaft/ZLV/UE\\_ZLV\\_2021-25\\_mit\\_Anlagen\\_und\\_Unterschrift.pdf](https://wirtschaft.thueringen.de/fileadmin/th6/wissenschaft/ZLV/UE_ZLV_2021-25_mit_Anlagen_und_Unterschrift.pdf), 2021年10月7日閲覧
- [Universität Erlangen] (2019) Zielvereinbarung, München, [https://www.fau.de/files/2019/07/Zielvereinbarung\\_Innovationsbuendnis.pdf](https://www.fau.de/files/2019/07/Zielvereinbarung_Innovationsbuendnis.pdf), 2021年9月10日閲覧
- [Universität Frankfurt a.M.] (2016) Zielvereinbarung 2016 bis 2020, Wiesbaden, [https://www.uni-frankfurt.de/64911296/Zielvereinbarung\\_2016\\_bis\\_2020\\_zwischen\\_der\\_Goethe\\_Universitaet\\_und\\_dem\\_Hessischen\\_Ministerium\\_f%C3%BCr\\_Wissenschaft\\_und\\_Kunst\\_\\_\\_3\\_M%C3%A4rz\\_2016.pdf](https://www.uni-frankfurt.de/64911296/Zielvereinbarung_2016_bis_2020_zwischen_der_Goethe_Universitaet_und_dem_Hessischen_Ministerium_f%C3%BCr_Wissenschaft_und_Kunst___3_M%C3%A4rz_2016.pdf), 2021年9月10日閲覧
- [Universität Hamburg] (2011) Vereinbarung 2013-2020, Hamburg, <https://wissenschaft.hamburg.de/contentblob/3120328/cc650cb1f926efaea2b79c68400deb0/data/uni-vereinbarung.pdf>, 2021年9月10日閲覧
- [Universität Hamburg] (2021) Ziel- und Leistungsvereinbarung 2021/2022, Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/15332030/34c36496a3e11acbd03b652ca91e12c8/data/zlvuhh.pdf>, 2021年9月10日閲覧
- [Universität Mainz] (2020) Zielvereinbarung zur Umsetzung des Hochschulpakts 2020, Mainz, [https://mwwk.rlp.de/fileadmin/mbwwk/2\\_Wissenschaft/HS\\_Finanzierung\\_ZV/Zielvereinbarung\\_HSP\\_JGU\\_Mainz.pdf](https://mwwk.rlp.de/fileadmin/mbwwk/2_Wissenschaft/HS_Finanzierung_ZV/Zielvereinbarung_HSP_JGU_Mainz.pdf), 2021年10月5日閲覧
- [Universität München] (2019) Zielvereinbarung, München, [https://www.stmwk.bayern.de/download/19811\\_LMU-M%C3%BCnchen.pdf](https://www.stmwk.bayern.de/download/19811_LMU-M%C3%BCnchen.pdf), 2021年9月10日閲覧

- [Universität Rostock] (2020) Zielvereinbarung 2021 bis 2025, Schwerin, <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Wissenschaft/Hochschule/Zielvereinbarungen/>, 2021年10月5日閲覧
- 安原義仁 (2021) 『イギリス大学史——中世から現代まで』 昭和堂
- Ziegele, Frank (2006) „Erfolgreich verhandeln: Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen“. *die hochschule*, 2006-(2), 18-33.
- Ziegele, Frank (2007) „Externe Zielvereinbarungen: Erfahrungen bei der Umsetzung,“ in Hochschulrektorenkonferenz, ed., *Qualitätsorientierte Hochschulsteuerung und externe Standards: Beiträge zu einer Veranstaltung des Projekts Qualitätssicherung der Hochschulrektorenkonferenz am 2./3.11.2006 in Bonn*, Bonn: HRK, 113-123.
- Ziegele, Frank (2008) *Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen*, Münster: Waxmann
- F・ツィーゲレ／L・モルトホルスト (2021) 「ドイツとヨーロッパにおける高等教育への資金交付——公的交付の業績連動モデルと学内の資源配分」竹中亨訳, 『大学評価・学位研究』, 23, 3-18.

(受稿日 令和4年5月26日)

(受理日 令和4年8月5日)

[ABSTRACT]

Performance Agreement in German Universities:  
Management by Objectives in Higher Education and University Governance

TAKENAKA Toru\*

In Germany, the performance agreement (PA) came into wide use after deregulation measures were introduced in the higher education sector around the 2000s. It prescribes the objectives for higher education institutions (HEIs) to pursue their operations, wherein, performance is examined ex-post and reflected in the subsequent budget. Based on the New Public Management (NPM) principles, the PA has much in common with the Mid-term Goals/Plans for Japanese national universities.

The PA plays a significant role in performance-oriented resource allocation. However, it does not work as well as it should, because performance measurement cannot be conducted strictly enough owing to the particular nature of higher education. Despite this limitation, PA is widely used for its other function, promoting dialogue between internal and external stakeholders and strategic university management.

---

\* Specially Appointed Professor, Research Department, National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education