

ところが、こうした収入の種類と支出目的との対応関係は、現実から乖離してきている。一例を挙げるならば、手数料 (Gebühren) は管理行政収入とみなされるために、私立大学の授業料 (Studiengebühren) や一部の州で導入され始めた長期在学者に対する授業料、登録手数料やその他の手数料は、すべて管理行政収入として記帳されている。教育との関連性が明白であっても、授業料と手数料は教育目的の収入と表記されない。大学の教育活動に必要なとされる経常費は、あくまで基本的資金として交付されることになっているからである。このような状況に鑑み、統計上の問題とその解決法が検討されている (ibid.)。

3-3. 政府交付金

ここで、連邦と州から交付される公的資金とその費用負担の原則について概観しておきたい。

3-3-1. 政府負担の考え方

すでに述べたとおり、ドイツの高等教育機関は州を設置者とする州立の大学、高等専門学校 (別訳では専門大学) が多数派を占めている。その教育・研究に必要なとされる基本財政 (Grundfinanzierung) は、約9割が州の予算から確保され、連邦その他を財源とする資金は補足的な機能を果たすにすぎない。また、大学は公法上の法人として法人格を有するものの、法人財産として管理される資金は少なく、副次的な役割しか果たしていない。

このように高等教育財政に関して連邦の寄与が小さい理由は、連邦の権限が基本法に定められた奨学金 (第74条13)、大学附属病院を含む大学の拡充及び新設 (第91a条)、教育計画・研究助成 (第91b条) の経費に限られているためである。奨学金については連邦教育助成法 (Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG)、大学附属病院を含む大学の拡充及び新設については大学建設助成法 (Hochschulbauförderungsgesetz, HBFöG)、研究助成については連邦と各州との行政協定で定められており、連邦はそれぞれ経費の一部 (奨学金: 65%, 大学拡充・新設: 50%, 研究費: 50%) を負担する。

連邦と州の共同任務とされるこうした措置のほかに、連邦と各州が共同して特別の課題に対処するために高等教育特別プログラム (Hochschulsonderprogramm) が組まれる場合がある。これまで在学者増による教育条件の悪化への対処、若手研究者の育成、旧東ドイツ地域の高等教育再編、大学院相当段階の教育・研究の拡充、大学における教育改善のためのプロジェクトなどを対象にプログラムが組まれてきた。これらのプログラムの実施に当たっては、連邦と各州が協定を結び、実施額、負担割合などを決定している。

3-3-2. 一般資金の算定・配分方式

3-3-2-1. 州予算の一部としての大学予算

州立高等教育機関の予算は、州予算 (Landeshaushalt, Staatshaushalt) の一部を構成し独立性をもたない。第二次大戦後の大学改革論議においては、大学に予算法上特別の地位を認めるべきだとの議論もなされた。しかし、それが実現されることはなく、大学に対しても予算に関する

一般的な規定、すなわち財政法 (Haushaltsgesetz) とそれに基づく連邦予算規則 (Bundeshaushaltsordnung), ならびに各州の予算規則 (Landeshaushaltsordnung) が適用されている。

3-3-2-2. 高等教育予算の編成

高等教育に関する予算編成の手続きは、州により違いはあるものの、概ね以下のような過程にまとめられる。まず、各大学において大学構成員、教育研究施設、学部等がそれぞれ予算見積書を作成し、予算に関する常置委員会と事務総長 (Kanzler) がそれらを集約する。その内容は評議会 (Senat) 等で大学全体の予算見積書として決議される。予算の見積りに際して共通した方式はなく、前年度の実績に基づくもの、需要志向のものなど多様といわれるが、個別事項の細かい積み上げが前提となっている。高等教育大綱法 (Hochschulrahmengesetz, HRG) は1998年8月の改正まで、予算見積書の作成に関する議決を中央合議制機関 (教員代表、職員代表、学生代表等により構成される評議会等) の任務とすることを規定していた。だが、この条項は現行法では削除され、各州の裁量に委ねられている。

大学内部で作成された予算見積書は、各州の所管省 (学術省など) に提出され、所管省は各大学と協議を重ねたうえですべての州立高等教育機関の予算案を含んだ省予算見積書を州財務省に提出する。所管省と財務省との間で交渉がなされた後、予算案が閣議決定され、州議会に提出される。州議会による議決を経て、大学の予算が州予算の一部として決定する (Behrens, Thomas, *Globalisierung der Hochschulhaushalte*, Luchterhand, 1996, pp. 50-55)。

こうして確定した予算は通例、使用目的を定めた細かい経費項目に分けて各大学に交付される。予算を大学内で執行・管理するのは通常、学長 (Rektor) ないし総長 (Präsident), 事務総長である。特に事務総長は予算事務の受任者 (Beauftragte) として責任を負っている。大学の予算は、すでに触れた官房学会計制度に則り、年度を越えた使用、項目間の流用が原則的に認められていない。しかし近年、柔軟化に向けて改革の動きが進んでおり、この点については後述する。

3-3-3. 特定資産・施設費の算定・配分方式

3-3-3-1. 建設・大規模設備

大学附属病院を含む高等教育機関の拡充及び新設は、基本法第91a条により連邦と各州の共同任務とされている。そのために連邦法として大学建設助成法が制定され、高等教育機関の規模、立地、専門領域などに関して均衡のとれた発展が図られている。同法によれば「拡充及び新設」に属する経費として、「個々の建設計画にとって必要な、すでに建築物の存する土地及び更地の取得」、「建築、開発、…第三者に対する補償、…」などのほかに、「大綱計画の中に別に掲げられた大規模設備の調達、ただし個々の設備の価格が付属品を含めて、総合大学においては25万マルク、その他の高等教育機関においては15万マルクを超える場合」と規定されている。すなわち、施設の建設費のみならず高等教育機関が要する大規模設備についても、一定の金額を超えるものは連邦と各州による共同の助成対象とされている。

連邦と各州の共同任務としての大学の拡充及び新設は、大学建設大綱計画に沿って行なわれる。大綱計画は4年ごとに策定され、毎年更新される。大綱計画の作成プロセスを概括すると、①各大学が送付するデータを基に州所管省による申請書の作成、②連邦教育研究省、学術協議会、連邦財務省への申請書の提出、③連邦教育研究省と学術協議会による個別の大綱計画第1原案の作成、④学術協議会による第2原案、勧告の作成、⑤勧告を受けて連邦教育研究省による第2原案、第3原案、第4原案の作成、⑥大学建設計画委員会（連邦教育研究大臣、連邦財務大臣、各州の高等教育所管大臣により構成）による大綱計画の策定、となる。策定された大綱計画は計画委員会から連邦政府と各州政府にそれぞれ送付され、両者は翌年度の大綱計画の実施に必要な額を予算案に計上する。それにより連邦と各州は、大学の拡充及び新設の資金を各々の予算案に示す。

3-3-3-2. 研究助成

研究助成もまた、連邦と各州の共同任務に属している。基本法第91b条によれば、「連邦及び州は合意に基づき、教育計画に際して、また、地域をこえる意義を有する科学的研究の設備および計画の促進に際して、協力することができる。費用の割合は、合意によって決められる」。この規定に基づいて連邦と各州は行政協定（「基本法第91b条による共同の研究助成に関する連邦と各州の行政協定」）を結び、共同で研究助成を行なっている。

表 3-3-3 共同任務としての研究助成の負担割合（2000年）

分類	連邦：各州	各州の負担の仕方
ドイツ研究協会 (DFG)	50 : 50~75 : 25	すべての州
大規模研究機関	90 : 10	関係州
マックス・プランク協会	50 : 50	すべての州
フラウンホーファー協会	90 : 10	関係州
青色リスト研究所	50 : 50	すべての州
アカデミー・プログラム	50 : 50	関係州
レオポルディーナ	80 : 20	所在州

出典：Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Bundesbericht*

Forschung 2000, 2000, pp. 96-97.

研究助成の対象として挙げられるのは、ドイツ研究協会 (Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG)、大規模研究機関、マックス・プランク協会、フラウンホーファー協会、青色リスト研究所などである。連邦と各州の負担割合および各州の負担の仕方は、上記の行政協定等により定められており、2000年現在の状況は表 3-3-3 のように示される。

この表で各州の負担の仕方について「すべての州」と記載されているのは、連邦を構成する16州すべてが一定の割合に応じて負担していることを意味する。ドイツ研究協会 (DFG) による研究助成は大学の研究費として重要な役割を果たしているが、その資金は連邦とすべての州によって負担されている。

3-4. 財源別比率

次に、ドイツ高等教育財政の収支構造について具体的に検討する。表 3-3-4 に示すように、高等教育機関は 1997 年に総額約 212 億マルクの収入を得ていた（日本円で約 1 兆 4,831 億円、1 マルク=70 円で換算）。ただしこの収入は、連邦や州からの交付金と補助金を含んだものである。そこでこれらの公的資金を除いた高等教育機関の自己収入は、管理行政収入（157 億マルク=1 兆 1,022 億円）と外部資金（47 億マルク=3,277 億円）を合わせた 204 億マルク（約 1 兆 4,299 億円）となる。言い換えるならば、支出総額 509 億マルクのうち、40%が大学の自己収入で賄われている。もっとも、この数値は医療施設の診療収入を含んでいるため、一般の高等教育機関と医療施設とを分けて検討する必要がある。機関種別の収支構造とその比率については 3-4-2 で考察する。

表 3-3-4 ドイツ高等教育財政の収支構造（1997 年）

支 出			収 入		
	(百万マルク)	(%)		(百万マルク)	(%)
支出総額(A)	50,920	100.0	収入総額	21,187	100.0
経常費	44,962	88.3	管理行政収入(B)	15,745	74.3
人件費	31,278	61.4	交付金及び	5,441	25.7
物件費等	13,684	26.9	補助金		
資本的経費	5,958	11.7	経常目的	4,978	23.5
建設費	3,377	6.6	公的領域から	1,281	6.0
固定資産・	2,581	5.1	他領域から	3,697	17.4
流動資産等			資本的目的	463	2.2
			公的領域から	323	1.5
			他領域から	140	0.7
			うち外部資金(C)	4,681	22.1

註：各経費の具体的内容については、第3部末の添付資料「ドイツ高等教育の収入・支出分類一覧」を参照。

出典：Statistisches Bundesamt, *Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 4.5,*

Finanzen der Hochschulen 1997, 1999 より作成。

3-4-1. 支出目的別比率

高等教育支出を費目別に見てみると、9割近くが経常的な経費として支出されている。とくに人件費の割合が高く、約6割を占める（人件費61.4%、物件費等26.9%）。一方、資本的経費は、支出総額の約1割にとどまっている。前述のとおり州立高等教育機関の建設費は、大学建設助成法に従い、連邦政府と当該大学の設置者である各州政府が均等に負担している。

この支出構造をさらに機関種別に詳しく示したものが表3-3-5である。この表をみると、支出総額の約9割（449億マルク）が総合大学とそれに類する機関の経費で占められていることがわかる。しかもそのうち医療施設の比率が全体の45%と高い。ただし以下に述べるように、医療施設は診療収入等から多額の管理行政収入を得ていることから、その多くは医療行為に伴う支出と考えられる。

表3-3-5 ドイツ高等教育財政の費目別支出構造（1997年）

高等教育機関の種類 (百万マルク)	支 出				
	合計	(%)	人件費	物件費等	資本的経費
高等教育機関全体	50,920	100.0	31,278	13,684	5,958
(%)	(100.0)		(61.4)	(26.9)	(11.7)
学術的な大学 (総合大学に類する機関)	44,942	88.3	27,578	12,697	4,667
(%)	(100.0)		(61.4)	(28.3)	(10.4)
うち医療施設を除く	21,758	42.7	14,821	4,367	2,570
(%)	(100.0)		(68.1)	(20.1)	(11.8)
うち医療施設のみ	23,184	45.5	12,757	8,330	2,097
(%)	(100.0)		(55.0)	(35.9)	(9.0)
芸術大学	787	1.5	561	124	102
(%)	(100.0)		(71.3)	(15.8)	(13.0)
高等専門学校 (専門大学)	4,770	9.4	2,826	775	1,170
(%)	(100.0)		(59.2)	(16.2)	(24.5)
行政高等専門学校 (行政専門大学)	421	0.8	314	89	18
(%)	(100.0)		(74.6)	(21.1)	(4.3)

出典：Statistisches Bundesamt, *Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 4.5,*

Finanzen der Hochschulen 1997, 1999 より作成。

3-4-2. 財源別収支構造

以上に概観した内容を踏まえて、ドイツの高等教育財政を収入面と支出面から検討していく。先述のとおり、高等教育機関の自己収入は支出総額の約4割に相当し、残りの6割について州ないし連邦から公的資金が交付されている。しかし、高等教育機関の種類ごとに財源別収支構造をみると(表3-3-6)、全体として自己収入の比率が高い理由は、医療施設つまり大学附属病院の管理行政収入が含まれていることによる。医療施設は支出総額の約7割を自己収入で賄っており、公費負担(基本的資金)は3割にすぎない。しかも収入総額の93.3%を診療収入等の管理行政収入から得ている。

一方、医療施設以外の高等教育機関は公財政に大きく依存している。支出総額に対する基本的資金の割合は、総合大学で8割、芸術大学と高等専門学校(専門大学)では9割以上に達し、経費の大部分が公的な交付金によって支えられていることがわかる。表には示していないが、同様に外部資金の割合を算出すると、医療施設を除く総合大学で経費の15.8%、医療施設で4.5%、芸術大学で1.4%、高等専門学校(専門大学)で4.3%となり、競争的資金の獲得は総合大学を中心に行なわれている。

表3-3-6 ドイツ高等教育財政の財源別収支構造(1997年)

高等教育機関の種類 (百万マルク)	支出総額	収入			基本的資金 (支出総額に占める割合) (%)
		収入総額	うち管理 行政収入	うち 外部資金	
高等教育機関全体 (%)	50,920	21,187 (100.0)	15,745 (74.3)	4,681 (22.1)	30,493 (59.9)
学術的な大学 (総合大学に類する機関) (%)	44,942	20,371 (100.0)	15,570 (76.4)	4,465 (21.9)	24,907 (55.4)
うち医療施設を除く (%)	21,758	4,244 (100.0)	527 (12.4)	3,430 (80.8)	17,801 (81.8)
うち医療施設のみ (%)	23,184	16,126 (100.0)	15,043 (93.3)	1,036 (6.4)	7,105 (30.6)
芸術大学 (%)	787	60 (100.0)	9 (14.8)	11 (17.9)	767 (97.5)
高等専門学校 (専門大学) (%)	4,770	700 (100.0)	135 (19.3)	203 (28.9)	4,432 (92.9)
行政高等専門学校 (行政専門大学) (%)	421	56 (100.0)	32 (57.6)	3 (4.9)	386 (91.7)

出典: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 4.5,*

Finanzen der Hochschulen 1997, 1999 より作成。

近年、高等教育機関の収入の中に外部資金の割合が増す傾向がみられる。いうまでもなく外部資金とは、研究開発ならびに教育および学術後継者育成の促進を図る目的で、通常の高等教育予算に加えて公的もしくは私的当局から支出される資金である。ドイツにおける外部資金としては、ドイツ研究協会 (DFG) のほか、連邦、州、欧州連合、財団からの研究助成プロジェクト資金、および企業等の民間から提供される資金などが挙げられる。

外部資金のなかで大きな比重を占めているのはドイツ研究協会 (34.7%) と連邦 (22.9%) からの助成金である。外部資金といえども7割近くは、公的な外部資金提供者から出資されている (表 3-3-7)。経済界からの外部資金は全体の約4分の1 (26.2%) にあたる。

表 3-3-7 外部資金の財源別内訳 (1997 年)

外部資金提供者	収 入 (百万マルク)	比 率 (%)
外部資金総額	4,681	100.0
公的な外部資金提供者	3,220	68.8
ドイツ研究協会 (DFG) 等	1,624	34.7
連邦 (プロジェクト助成)	1,073	22.9
連邦雇用庁	24	0.5
州	144	3.1
地方自治体	31	0.7
国際的組織 (欧州連合など)	256	5.5
他の公的資金提供者	68	1.4
財団および助成協会	237	5.0
経済界および団体	1,225	26.2

出典: Wissenschaftsrat, *Drittmittel und Grundmittel der Hochschulen*
1993 bis 1998, 2000, p. 59.

表 3-3-8 ドイツ高等教育財政の収支構造の推移

	1985年	1990年	1992年	1994年	1996年	1997年
(百万マルク)						
支出総額	23,326	30,675	42,325	46,690	50,306	50,920
(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
管理行政収入	6,087	8,362	12,097	14,031	15,034	15,745
(%)	(26.1)	(27.3)	(28.6)	(30.1)	(29.9)	(30.9)
外部資金	1,600	2,555	3,280	3,981	4,478	4,681
(%)	(6.9)	(8.3)	(7.7)	(8.5)	(8.9)	(9.2)
基本的資金	15,640	19,757	26,948	28,677	30,793	30,493
(%)	(67.0)	(64.4)	(63.7)	(61.4)	(61.2)	(59.9)

出典：Statistisches Bundesamt, *Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 4.5,*

Finanzen der Hochschulen 1997, 1999 より作成。

高等教育財政の収支構造について1985年から1997年までの推移を示した表3-3-8を見ると、外部資金の伸びが明らかである。1985年の支出総額は233億マルクで、そのうち外部資金の占める割合は6.9% (16億マルク) にすぎなかった。しかし、1997年には外部資金の比率は全体の9.2%まで上昇している。これは財政緊縮のもとで基本的資金の伸びが停滞する一方で、公的資金に関しても競争的に獲得される外部資金に重点が移行していることを示している。

3-5. 改革の動向

以上のように、ドイツの高等教育は公的資金を主な財源とする州立高等教育機関（以下、大学と総称）によって支えられている。周知のとおり州立大学は、公法上の法人であると同時に国（州）の施設である（高等教育大綱法第58条1項）。もとより大学は、一方で自治団体、他方で国の施設という二重の性格を有する。大学はこの二つの職責（自治と国家行政）を統一行政の範囲で果たしてきたが、大学行政はむしろ両者の混成といった性格をもち、そのために自治領域に由来するいわゆる内的事項と国の外的事項との区別が困難になっている。

財政的に見ると、州の直接的な資金で運営されている州立大学は、独立性をもたない国の施設とみなされる。それゆえに財政法をはじめとする種々の法律で規定され、次の規制を受けてきた。つまり、(1)費目別予算（いわゆる line item budgets）、(2)費目間の流用の制限、(3)予算の翌年度繰越しの禁止、の原則である。政府が支出項目を詳細に定め、大学内での予算配分に直接影響を及ぼすこのシステムは、国にとって高等教育機関の統制手段という意味をもつ。大学は国家事項として、国の資金の計画、配分および管理を行なう。だが、大学は予算案作成時に協力するのみで、予算の決定に何ら影響力をもたない。大学予算を算定するための特定の公式はなく、基

本的に州の大学への資源配分はインプット志向でその額は歴史的に増大 (inkrementell) してきた。

ところが1990年代半ばから、こうした規制を緩和し、財政に関して大学により大きな自律性を与えようという機運が高まっている。その一例として挙げられるのが包括予算 (Globalhaushalt; block grant budgeting) である。これは政府が詳細に規定していた経費項目の縛りをなくし、一方で財政上の柔軟化を図りながら、他方で個々の大学に強い自己責任を求める政策と解釈できる。包括予算は法的に定義された概念ではなく、実際には異なる程度の柔軟性をもった形態が存在している。しかし、いずれにおいても、人件費と物件費間での流用、自己収入の保有、翌年度以降の複数年にわたる積立金形成の可能性などを認める点で一致している。そしてこのような包括予算のもとでは、資源配分を手段とした統制機能は国 (州) から個々の機関に移され、国は全体的な政策目標の設定と説明責任の評価のみに専念することになる。高等教育機関は包括的な予算を手にする代わりに、その用途について議会と政府に説明責任を果たさねばならない。一言でいえば、事前統制から事後のコントロールへの移行であり、そこで重要になるのが、高等教育機関の新たな統制モデルと大学内の強力な管理運営組織である。

包括予算の導入が進められている背景には、3つの理由が考えられよう。第1は、政府の政策の変化である。教育領域、とくに大学からの財政要求が重荷になってきたことから、政府は財務に関する権限を大学側に委譲し、責任の軽減を図る方向に転じている。第2は、大学の自律性との関連である。改革、革新を遂行するにあたって内部からの取り組みが第一であることは言うまでもないが、そのために財務問題についても大学に自律性を与える必要性が認識されてきている。第3は、効率と効果への期待である。従来の財政制度の重点は高等教育機関が予算を適切に執行することに置かれ、経済性はほとんど考慮されていなかった。それが年度末の一斉予算処理 (“Dezemberfiber”) を引き起こす原因となっていたといわれる。これに対して包括予算のもとでは、高等教育機関は任務を全うするばかりでなく、結果に対して説明責任を負わねばならない。大学の自律性は、教育・研究のプロセスと成果についての質の保証を条件に認められるものであり、質の保証は継続的な評価 (Evaluation) によってもたらされる (Hener, Yorck “Globalhaushalt”, in Hanft, Anke (ed.), *Grundbegriffe des Hochschulmanagements*, Luchterhand, 2001, pp. 151-155.)。

1998年に改正された連邦の高等教育大綱法は、第5条で業績に応じた高等教育財政を、第6条で研究・教育の評価の実施を規定している。財政の柔軟化と新しい統制システムはその前提をなし、大綱法に即して州高等教育法を改正する際に包括予算を導入する州が増えている。しかし、包括予算はもっとも急進的な事例といえ、それよりも温和な方策として、基本的資金の一部を業績に応じて配分する方法がすべての州で検討されている。その代表が、国 (州) と大学との目標協定 (Zielvereinbarungen) に基づく財政配分、一定のフォーミュラを用いた (formelgebunden) 財政配分である。前者は主に都市州 (ブレーメン、ハンブルク) で、後者はヘッセン、ニーダーザクセン、バーデン・ヴュルテンベルク等の州で実施されているといわれる (Fangmann, Helmut, “Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen”, in *ibid.*, pp. 508-512)。

公式を用いた財政配分の例として、この方向を徐々に進めてきたノルトライン・ヴェストファーレン州について見てみると、1998年にはすべての州立高等教育機関に関して人件費を除いた基本的資金の50%を合同基金として設け、総合大学（学術的な大学）と高等専門学校（専門大学）の機関種別に表3-3-9に示す変数を用いて配分を行なっている（同州の高等教育予算の4.5%）。たとえば総合大学では、基本的資金の半分は従来どおりの予算編成手続きで配分されるが、残りの半分は修了者数、外部資金額、博士学位取得者数、入学後2年までの在学者数、教員定員を変数として、あらかじめ決められた配分率と各大学が全体のなかに占める割合に応じて配分されている。

表3-3-9 ノルトライン・ヴェストファーレン州の資金配分変数

資金配分変数	総合大学	高等専門学校 (専門大学)
修了者数	35%	50%
外部資金額	20%	10%
博士学位取得者数	5%	—
学生数（入学後4学期の基礎学修在籍者数）	20%	25%
教員（学術スタッフ）の定員	20%	15%

註：専門領域ごとに、外部資金については人文・社会科学：自然科学：工学で7：2：1、

その他の変数については2：4.5：4.5の比率を用いて重点づけを実施している。

出典：Nordic Council of Ministers, *Financing of Higher Education. Report from the Nordic Theme Conference*, TemaNord 2000, Copenhagen, 2000, pp.110-111.

ドイツの高等教育は大衆化、国際競争、急速な科学進歩、財政緊縮などの挑戦を受けて改革を迫られているが、その中核として、上述した財務と組織に関する大学自治の拡大と、新たな国と大学との関係が求められている。