

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。