

## 第5章 ドイツの大学財務と会計制度

金子 勉

### はじめに

今回、報告を依頼されまして、どのようなこととお話したらよいか、困りました。というのも、ドイツの財務や会計制度には分からないことが多いのです。それには理由があります。私がドイツの大学について調べ始めた頃には、すでに連邦レベルで法律が整備されていましたから、大概のことはそこを出発点にして実際にどうなっているか探っていくことができました。けれども財務とか会計制度については、該当する規定が連邦法にありません。連邦における高等教育大綱法(Hochschulrahmengesetz)の立法は難産でしたが、その審議の過程で財務に関する条項が削除されてしまったのです。

連邦法は、連邦議会と連邦参議院で審議されますが、連邦参議院で、各州の賛成意見と反対意見がたたかわされた結果、財務は州の事務であって連邦の事務ではないとの理由で、連邦法による規定がなされなかったのです。ですから、たとえば学位はどうなっているかとか、大学の組織や教育課程はどうなっているかということは連邦の法律を見て、州の法律を見て、各大学の学則等を見てという手順で知ることができるのですけれども、財務関係はそれができないのです。

5年程前に、ハンブルク大学のウルリッヒ・カルペンという人が、『ドイツの大学財政』という本を出しました。その本は編者の他に、三つの州立大学の事務局長が執筆しているのですけれども、その記述は三者三様でありまして、ドイツの大学の財政がどうなっているのか、非常に分かりにくいものになっています。ドイツ全体としてどうなっ

ているのか、まとめて説明するのはなかなか難しいのです。

そこで範囲を限定して、大学の財務を担当する組織、特に学長と事務局長がどのような関係にあるのかということと、現在進められている会計制度の改革との関係を紹介させていただこうと思います、準備をしてみました。

### **管理運営組織の改革と会計制度の改革**

1970年代から80年代は、大学関係の法律が整備された時期から、それが10年ほど後に改正された時期までを含みます。これまでその時期に行われた管理運営組織の改革に関心をもってまいりましたが、この時期には大学の自治と国家の作用である財務・人事が組織上どのような関係にあるべきかということが、問題になりました。

もう一つの90年代になってからの改革といえるものが、会計制度の改革であります。これを90年代の改革と、今は申し上げようと思うのですけれども、現在進行中であります。しかも、ドイツの一部の州で進行中であるにすぎません。もちろんこれから諸州に波及すると予測をしています。そのような意味で21世紀になってから、その成果がドイツ全体に行き渡るのではないかと予想しておりますが、ここでは、仮に90年代の改革としておきます。組織と会計は、ある程度は別の事項ではありますが、今日の報告の最後のところで、両者がなんとかつながるのではないかと考えています。

70年代から80年代にかけての改革と90年代の改革の二つがあると申しましたが、それぞれの特徴を挙げますと、まず、70年代から80年代にかけての改革は、立法による改革であったということが出来ます。この時期に連邦と各州において、多種多様な高等教育関係の法律が制定されたのです。これは連邦の法律が制定されてから、それに倣って

州の高等教育法ができたのではなくて、まず州が独自に法律を作りましたから、諸州の動きの影響を受けながら、連邦の法律が形成されていったのであります。

それに対して、90年代の改革は、規制緩和の中で行われている改革とすることができます。連邦と州の関係に着目しますと、70年代から80年代の改革は、連邦が立法によって各州の改革に関与したのに対して、90年代の改革は、連邦のイニシアチブが弱まった状態で進められている改革であります。

ドイツにおける高等教育法の制定を説明するときに、まず憲法にあたる基本法が改正されて、連邦が高等教育制度の一般的な原則について大綱的立法権を持つことになったことが前置きされますけれども、その大綱的立法の目的に関する規定が最近新たに付け加えられました。これは各州が立法する上で、そのガイドラインになるように連邦が法律を作るのだという内容です。連邦法がやや詳細に及ぶ内容を持ち、連邦法を見るだけである程度見当がつくことは、外部の者にとって便利であります。細部まで及んでいた規定を今後はなくしていこうという雰囲気がでてきたのです。また、規制が緩和されつつある連邦のイニシアチブが弱まった状態で、各州の改革の動きが以前よりも注目されるようになってきたことも、大きな変化であろうと思います。

ここでは、70年代から80年代にかけての改革と90年代の改革とをお話する前に、ドイツの大学の法的性格と、管理運営組織について予め説明いたしまして、それから管理運営組織の改革、そして会計制度に関する改革へと話を進め、最後に近い将来を展望したいと考えています。

## 1. 大学の法的地位

ありふれた表現ではありますけれども、ドイツの高等教育機関の主要部分はユニヴェルジテート (Universität) と呼ばれる総合大学であって、総合大学や、これに相当するステイタスを持つ大学は概ね州立大学であります。もともと、主要部分がユニヴェルジテートであるという表現には語弊があるかもしれませんが、ともかく日本がモデルにしたドイツの大学は、ユニヴェルジテートと呼ばれる、伝統的なタイプの高等教育機関でした。

### (1) 高等教育機関の種類

#### 大学

ドイツの高等教育機関は法律で分類されておりまして、学術的な大学と高等専門学校に区分されます。学術的の大学 (wissenschaftliche Hochschulen) を英語に直訳しますと “scientific universities” となりますが、これはドクトルの学位を授与し、またハビリタチオン (Habilitation) といわれる教授資格を授与する大学であります。この種の機関に入学できる者は13年間の学校教育を受けた後にアビトゥーア (Abitur) を取得した者でありますから、日本より少し長くなっています。

アビトゥーアの取得は、「一般大学入学資格」の取得を意味し、どの大学にでも学籍を登録する資格を持つのが建て前です。もともと人気のある分野では何年か待機しなければならないのですが、最近は入学制限もだいぶ治まって、倍率が低くなってきたようです。

#### 高等専門学校

一方、高等専門学校 (Fachhochschulen) は、もとは実業系の中等教

育機関であったものが多いのですが、現在では分野が多様化しています。この種の高等教育機関は、ドクトルの学位やハビリタチオンを授与する権限を持っていません。入学できる者は、総合大学の場合より1年短い、12年間の学校教育を受けて「高等専門学校入学資格」を取得した者です。また、一般大学入学資格を取得した者でも高等専門学校に入学できます。教員についても、高等専門学校の場合には、ハビタチオンを必要としないので、学術的大学とは違います。もともと、総合大学でもハビタチオンを持ってない人がいますが、それは工学系に多いようです。高等専門学校は、「専門大学」と訳されていることがありますので、文献をあたるときには注意が必要です。

高等専門学校と学術的大学を比較して、それぞれに掛かる経費を示したものが、「学生1人当たりの教育研究経費」です。これを見ますと、学術的大学の方が高等専門学校に比べて1人当たりの経費が多く、特に高等専門学校は工学系が主流になりますが、その分野では3倍近く差があります。

表 2. 学生1人当たりの教育研究経費(大学の種類・専攻別)

(単位: マルク)

専攻群	全 大 学		学術的大学・ 芸術大学		高等専門学校	
	1988年	1985年	1988年	1985年	1988年	1985年
言語・文化科学, 体育, 芸術, 芸術学	8,900	8,100	8,900	8,100	7,900	7,600
法学, 経済学, 社会科学	6,100	5,900	6,300	6,100	5,200	5,300
自然科学, 数学	18,000	17,000	19,000	17,800	6,600	6,600
医 学	37,300	36,100	37,300	36,100	—	—
獣医学	29,200	30,200	29,200	30,200	—	—
農学, 林学, 栄養学	15,600	13,700	19,400	16,500	6,800	6,300
工 学	11,400	10,700	17,700	16,300	6,300	6,000
平 均	12,300	11,700	13,900	13,100	6,100	5,900

出典: BMBW, *Grund- und Strukturdaten 1990/1991*, S. 227. 「高等専門学校」には行政高等専門学校をふくまない。

次に、学術的大学といわれるカテゴリーの中の区分ですが、これには総合大学、工業大学、総合制大学、神学・宗教系の大学、それから教育大学、芸術大学が含まれます。総合制大学は、学術的な課程と高等専門学校の課程を併設している機関ですが、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、単に総合大学と呼ばれる機関の中に高等専門学校の課程が置かれることがありますから、機関の分類と学生の履修する課程とは、必ずしも一致しません。

## (2) 法律の体系

このような高等教育機関の分類に対応するように州の高等教育法は構成されますが、その体系は州ごとに異なっております。バーデン・ヴュルテンベルク州とザールラント州では四本立てになっておりまして、総合大学、教育大学、高等専門学校、芸術大学のそれぞれに対応する法律があります。教育大学がここで出てきますが、他の州では、教育大学を総合大学に吸収しましたから、教育大学のための独立した法律はありません。

ヘッセン州では、高等教育全般にわたる法律が一本ありまして、これに加えて総合大学に関する法律、高等専門学校に関する法律、芸術大学に関する法律があります。ですから、三本立てであり、かつ二階建ての構造になっています。

それから、ラインラント・プファルツ州とノルトライン・ヴェストファーレン州の高等教育法は総合大学と高等専門学校の二本立てになっていまして、その他の旧西ドイツの諸州では、ひとつの高等教育法によってすべての種類の大学について定めています。もちろん、そのような州でも多様な高等教育機関が設置されています。法律の第1条は適用範囲を定めておりまして、その中で大学を分類していますので、

いずれにしても大学には、法律上の分類があるわけです。

このように、種類の異なる高等教育機関がありますが、最近、特に整備がすすめられているのは高等専門学校です。比較的安上がりな機関をたくさん作って多くの学生を受け入れるのです。

### (3) 大学の法的地位

#### 州の機関

次に、大学の設置者について少し触れておきたいと思います。先程、州立大学が基本であると申しましたが、ドイツでは州立でない大学のことを“nicht staatliche Hochschulen”と言います。これは国立ではない大学という意味です。この場合に、国立は、州立と読みかえてよいのですけれども、州立でない大学には、連邦や教会の設置するもののほかに、純粋に私立の大学があります。“Privathochschule”という言葉がありますが、日本の場合と違って、宗教系の大学は、これに含まれません。

ドイツの高等教育機関の主要な部分は、概ね州立大学といわれますが、総合大学は9割が州立大学です。高等専門学校は6割が州立大学で、残りの4割が州立以外の設置形態です。教育大学と芸術大学は、すべて州立と考えてよいでしょう。神学大学は、教会立であります。州立も1か所あったかと思えます。このように大学の設置者による分類がありますが、ここでは、州立大学に限ってお話をさせていただきたいと思います。

州立大学の経費には連邦によって負担される部分もありますし、民間の資金も最近は入っていますが、連邦の負担はそれほど多くありません。このことについては、資料の表に示してあります。データはやや古いのですが、他に見あたらないので、ドイツ全体について見よう

とすると、このようなものになってしまいます。表中の(16)は連邦と州の経費負担比率であります。1986年を見ると17対83となっており、8割以上を州が負担していたこととなります。90年頃から、連邦がまた負担を増やしていますが、全体として州の負担が大きいことは変わらないようです。

表 1. 大学および大学の成員に対する公費支出

支出の種類	1975年		1980年		1986年	
	100万マルク	%	100万マルク	%	100万マルク	%
I. 基礎経費						
(1) 人件費(経常費)	7,958	(60%)	11,172	(63%)	14,871	(64%)
(2) 物件費(経常費)	2,590	(20%)	4,065	(23%)	5,627	(24%)
(3) 投資費(建設・大規模設備)	2,642	(20%)	2,464	(14%)	2,762	(12%)
(4) 合計	13,585	(100%)	17,750	(100%)	23,073	(100%)
(5)(4)-(病院・その他の収入)	10,391	76.5%	13,104	77.9%	15,875	80.8%
II. 研究助成(外部資金)						
(6) ドイツ研究協会(DFG)	624		815		1,029	
(7) 連邦研究プロジェクト	318		336		548	
(8) 各邦の研究プロジェクト	45		103		106	
(9) 合計	987	7.3%	1,254	7.5%	1,683	8.6%
III. 奨学制度						
(10) 連邦奨学法等による助成	-		1,492		1,546	
(11) 卒業学修助成	-		303		339	
(12) 学生宿舍	-		138		77	
(13) 英才奨学, 国際交流	-		83		120	
(14) 合計	2,199	16.2%	2,466	14.7%	2,082	10.6%
(15) 高等教育費支出(I-III)	13,577	100.0%	16,824	100.0%	19,640	100.0%
(16) 経費負担比率(連邦:邦)	23:77		18:82		17:83	
	10億マルク	%	10億マルク	%	10億マルク	%
(17) 国民総生産	1,029.4		1,485.2		1,948.8	
(18) 高等教育費支出(対GNP比)		1.32%		1.13%		1.01%
(19) 総公費支出	360.5		509.2		627.4	
(20) 高等教育費支出(対総公費支出比)		3.88%		3.29%		3.12%

注) この表は高等教育における公費支出について、連邦教育学術省および学術協議会等によるデータをバイザートが編集したものである。(1)~(3)は“Unmittelbare Ausgaben”, (4)は“Nettoausgaben”である。また表中(16)は連邦奨学法による助成額から返還金を差し引いた額である。なお、この表では、学術協議会による分析にもとづき、基礎経費の支出額として表中の(5)を使用しているが、高等教育のとらえ方により数値は異なってくる。例えば、連邦統計局の数値をもとに文部省大臣官房調査統計企画課が作成した『教育指標の国際比較』(平成4年版)によれば、1986年の高等教育支出は26,095百万マルクであり、これは対GNP比で1.3%であった。

出典: (1)~(4) BMW, *Grund- und Strukturdaten*, 1988, S. 252, 254-255; (5)~(16) Wissenschaftsrat, *Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren*, 1988, S. 234; (17) Wissenschaftsrat, 前掲書 S. 235; (18)~(19) Wissenschaftsrat, 前掲書 S. 244; (20) BMW, 前掲書 S. 14-15; (20) バイザートによる算出。



## 公法上の区分

ドイツの大学の財政に関わる管理運営を考えていく上で、大学の法的地位は避けて通れません。ドイツの大学が州立大学であるということは、日本でいえば、国立大学ないし施設等機関に相当することになります。しかし、ドイツの大学が州の機関であるということを前提として組織を考えようとすると、どうも分かりにくいというえに、実際的ではありません。それは、ドイツの大学の法的地位が単に州の機関であるというだけではなくて、公法上の団体の性格を合わせて持っているからであります。

公法上の団体とは社団のようなもので、成員資格を持つメンバーによって構成されます。公法上の団体の代表格は地方公共団体でありますから、大学の構成員が参加して意思決定をする場があって、そこに執行機関たる学長がいることが、団体的な大学の組織の特徴であります。公法上の団体は法人格を持つと考えられていて、州の機関でありながら同時に公法上の団体であるということは、論理的には両立しにくいのですけれども、ドイツでは大学が両方の性格を合わせ持つと考えられています。

これは大学の二重の性格と言われておりまして、法律で明文をもって定められています。州によって法律の文面は違うのですけれども、例えば連邦法では、「大学は公法上の団体であり、同時に国の機関である。大学は法律の範囲内で自治行政の権利を有する」となっています。総合大学であっても、高等専門学校であっても、このような二重の性格を持つと考えられています。ただ大学の組織が公法上の団体としての性格と、州の機関としての性格を合わせ持っていて、財務においては、やはり州の機関としての性格が前面に出てきます。そこで、二重の性格をもつ大学の組織をどう組み立てるのかということが問題に

なるわけです。

このような設置形態とならんで、事務の区分も重要です。公法上の団体である大学の組織は、直接的にはアカデミックな内容を持つ自治事務、あるいは大学の事務を対象とする管理運営のためのものです。一方、財務や人事を含む国の事務に関わる管理はもともとは国家行政でありますから、州の機関として大学が行うことになるわけです。現在では、国の事務の管理は大学が委任を受けるので、委任事務、あるいは「指揮を受ける事務」(Weisungsangelegenheiten)とよばれることがあります。自治事務とは区別されています。

大学は、公法上の団体である限りにおいて、州から監督を受けるとはいえ、法律に反しない限り、特に規制を受けることはないのですが、国の事務に関しては、合目的性に関わる監督を大学が受けることとなりますので、財務の中身についても、監督下に置かれるということになります。

## 2. 管理運営組織の改革

このように、大学の財務が州の事務に属して、これに対する大学の影響力が限定的であるということは、大学の公法上の団体としての性格をかなり弱めることになるのですが、70年代から80年代に行われた改革では、大学の二重の性格をどのように整理するのが重大な問題となりました。70年代まで、二元的な管理体制が法的に存在しましたが、それは、四つの組織の形態に分類されます。一つは学監と訳していますが、事務局長をもっと強力にしたものと考えたら分かりやすいと思います。古い大学の職員録を見ますと、学長より上に学監が出てきます。このほかに、理事会が置かれるというもの、運営委員会が置かれるもの、それから大学の財務など国の事務を担当する特定の機関

が置かれずに、学長が単独で、あるいは評議会も関与してそれを管理するものがありました。これらの四つに類型化されるのが普通であります。

### 学監 (Kurator)

組織の二元性がもっとも明らかであったのは学監が置かれた場合です。それはプロイセンの大学に見られた形で、そのような大学では、学長や評議会は自治事務つまりアカデミックな内容に関する事務のみを担当しました。それに対して国の事務に関することは、大学において大臣を代理する機関であった学監が担当しました。学長は学監に対して提案権はありましたが、監督権はほとんどもちません。日本流に言えば、学長と事務局長の間には監督関係がありますけれども、そのような関係になっていなかったのです。学監が置かれる形態は、第二次世界大戦の後に衰退して、60年代には、ゲッティンゲン大学、キール大学、ミュンスター大学など少数の大学だけになりました。戦後にできたマンハイム大学にも学監が置かれてましたが、これは例外的です。これは忌み嫌われた形ということができると思います。

### 理事会 (Kuratorium)

二つ目の類型は理事会が置かれる場合で、これはもともとフランクフルト大学のように都市が大学を維持していた場合に、その都市と国と大学の三者が協議するための機関として置かれたものです。これが第二次世界大戦の後になると、最も有名なのはベルリンですが、大学と州の代表者によって構成される理事会が、それまでの学監にかわって合議制で国の事務を管理するようになりました。この場合に、理事会の下に「学監」の名称をもつ執行機関が置かれてましたが、その選任

において大学の評議会等は、権限をまったく持っていませんでしたから、やはり組織の二元性の強い形態だったといえることができます。

### **運営委員会 (Verwaltungsausschuß)**

三つ目の類型は、運営委員会が置かれる形態です。バイエルンの場合がこれに該当し、評議会と並んで運営委員会が置かれ、その運営委員会が人事や財務を管理しました。これは少人数からなる機関で、大学によっては、評議会の委員会として運営委員会を置いて、専門的に国の事務を担当する形もありました。いずれの場合にも運営委員会が置かれると、組織が事務の区分に対応することになります。

### **学長・評議会**

四つ目の類型とされるのが、学長と評議会が財務をあわせて管理する形態です。これは現在に通じる組織形態でありまして、二元性が最も弱いものです。ただ、学術的大学の場合には、かなり自治が認められたのですが、工業大学や、いくつかの小規模な大学では、学長が大臣の指揮監督の下に置かれました。

自治事務と国の事務との関連で管理運営組織を理解するのが普通なのですが、現在でも、そのような性格が法律に残ってしまっていて、とくにバイエルン州の高等教育法では「大学は団体として固有の事務を行い、州の機関として国の事務を行う」というように規定されていて、大学の自治組織と財務の分離がうかがえます。それが70年代の改革において、二元的に分かれていた組織を一元化するための努力がはらわれたのであり、それまでの学長 (Rektor) の管理が自治事務に限定されていた組織から、総長 (Präsident) が大学全体を統轄する組織への転換がはかられました。

しかし、現在の法律でも、大学を統轄する機関の形態は多様で、法律上、四種類に分かれています。たとえば、アウグスブルク大学は学長制をとっている大学で、副学長や事務局長は学長の下で職務を行う機関であると位置づけられています。それに対して、ボン大学では学長部を組織しています。これは合議制で大学全体を統轄する機関であります。合議制になりますと、その内部での役割分担がかなり明確になってきまして、学長がとくに学長部の中で優越した地位にあるのではなく、学長と副学長や事務局長が対等の関係に近くなります。マインツ大学やハンプルク大学は総長制をとっておりまして、これは総長が単独で大学の統轄機関として置かれて、それを補佐する形で副総長と事務局長が置かれます。それから総長部を置いた大学もあります。ミュンヘン大学では総長部を置きましたが、後に学長部と名前を変えました。これらはいずれも一元的な管理運営の体制を形作っていると考えられています。

その変化を要約しますと、第一に、大学に所属する教授が一年の任期で務める職であった学長職にかえて、学外者でもなれる総長を置くことができるようになりました。第二に、学長は単独で大学を統轄する独任制の形態でしたが、これにかえて合議制の学長部と総長部が導入されました。第三に、60年代に各州で高等教育に関する法律が整備されていくわけですが、これは、連邦法の成立以前のことであり、各州が自律的に制定したために、多様な組織が形成されました。

1976年に連邦の高等教育大綱法が初めてできたときには、総長と総長部を大学の統轄機関の基本型として、学長がそうであったように大学の教授が大学の統轄機関におさまることを極力排除することが構想されていたのですが、構想のようにはなりませんでした。実際には、学外者が総長となるのはむしろ異例で、教授が総長におさまる「プロ

フェッソーレン・プレジデント」がふつうでした。ただ、これに対して反対する人もおりました。事務局長の立場からすると、なかなかそれは困ったことらしいのです。事務局長は、大学が候補者を推薦して州が任命し、原則として任期のない有力な職であります。けれども、その事務局長の上に、管理運営の専門家ではない大学の教授が総長としての形になるわけです。

大学の統轄機関として総長を置くことは、ドイツの大学の財政規模が拡大し、管理運営が複雑化したことへの対応です。ただ、大学法を定める過程で、総長の資格として、学術、経済、行政、司法における経験と能力を要求しましたが、学術の分野での経験や能力をもつ者として、教授が総長となれるように抜け道が作られたのです。とくにバーデン・ヴュルテンベルク、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザールラントの三つの州では、総長の資格を大学の教授に限定しましたから、大学の組織改革として注目された総長制への移行が、州レベルでは止まってしまうことがあったのです。

1985年に連邦の法律が改正されましたが、その改正によって結局、もとの学長制に近い組織形態が復活しましたから、連邦レベルでも、そのような州の事情を受け入れたことになります。また、総長制を採用した場合であっても、事務局長と総長との関係は多様で、事務局長が総長の補助をする機関に過ぎない場合と、先程バイエルンの例を紹介しましたが、州の機関であることを強調する州であります。事務局長の独立性を高く定めるところもありました。これも改革としては不十分なものに終わったといえます。大学の組織に関する改革は、1985年に連邦の大学法が改正されて一段落していましたが、このことは次にお話します会計制度の改革との関係で、また最近議論されるようになってきています。

### 3. 会計制度の改革

#### (1) 予算の諸原則と包括予算

大学の予算は国の事務に属するものでありますから、ほとんどの州立大学では予算に関する裁量がかなり小さくなります。大学に対してもっと配慮すべきだとは昔から言われていたのですけれども、それはなかなか実現されなかったのです。大学の裁量の余地が小さいのは、予算における幾つかの原則に拘束されるからでありまして、そのような原則として総計予算主義、予算単年度主義、特定性原理があります。

#### **総計予算主義**

総計予算主義によりますと、州立大学の予算は州の予算に全部盛り込まれて、法律の形式で公布されます。法律に収められた予算は、所管別 (Einzelplan)、機関別 (Kapitel)、項 (Titel)、というように区分され、議会において議決されることになっています。

予算の議決は、州が予算を通じて、政策上の重点を設定することでありまして、大学の研究の動向は必ずしも先行きの見通しがつきやすいものでもありませんから、なかなか難しい面があるわけです。

#### **予算単年度主義と特定性原理**

その反面、教育とか研究には長期的な計画が必要となるのも事実であります。そこに予算の単年度主義が適用されると、これもまた、扱いにくいことになるわけです。予算単年度主義に対しては、予算の繰越 (Übertragbarkeit) があります。

一方、特定性原理に関連して、予算の流用があります。予算の繰越が、財務大臣の同意を得て、余った資金を翌会計年度に持ち越すということであるのに対して、予算の流用が行われると、予算で定められ

た目的とは異なる目的に資金を使用することができます。ただ、予算の繰越と予算の流用には難しい面がありまして、予算の繰越をすると次の年度に予算が削減される原因になるかもしれません。また、予算の流用が頻繁に行われると、そもそも予算を立てること自体に意味がなくなるわけです。予算関係の法律では、予算の繰越と流用ができることを定めていて、一部の州では、高等教育法の中でもそのことを規定していますが、どうもそれを効果的に運用しているという話は聞けません。

予算の諸原則が大学に適応されるのは、州立大学である以上、宿命ということになります。公法上の団体の性格をもつとはいえ大学は予算を独自に編成することはできないのです。もちろん同じく公法上の団体である地方公共団体はそれができます。では大学は、地方公共団体と同等の予算上の独立性を持つことはできないのかということになりますが、その点で例外的な性格を持っているのがベルリン州の大学です。

ベルリン州の大学には、合議制の理事会が置かれています。大学の予算は理事会が決定します。理事会が置かれることによって、他の州の大学に比べてどのような有利な点があるかということ、たいぶ古いのですがベルリン州の学術省が説明した文書があるので、ここでご紹介いたします。これは大学の財務を教授招聘の手続きと比較したものです。

「大学の教員招聘の手続きでは、招聘候補者名簿の作成は権限を有する大学の機関で行われ、名簿中の氏名と順位は大学が自己の責任で自律的に確定する。それに対して、この招聘候補者名簿から、招聘されるべき者を選出することに責任を負うのは、所管する大臣のみである。したがって教授招聘過程の後半の部分は、大学にとってはまった



く外部による決定である。大学における予算の査定は、外部による決定の要素が強い。それは政府が、最終的には議会が決定する州の交付金の範囲内でなければならないからである。もっとも、交付金が包括的に与えられ、大学が資金の分配の細部に至るまで、強い影響力を持つならば、自律性はかなり高度である。たとえばベルリンでは、資金の配分を大学と州からの同数の代表で構成される理事会で行う。この自律性は確かに限定的だが、大学の予算が所管する省において経理される他の多くの州よりもはるかに大きい」というのです。

ただ、ベルリンには州立大学がいくつかありますが、ベルリンのすべての大学ではじめから理事会制がとられていたわけではありません。学術的・芸術的・工業的・芸術的の大学に相当する自由大学、工業大学、芸術大学は、はやくから理事会制をとっていました。それが1990年に、ベルリン州の高等教育法が改正されて、この時に高等専門学校でも理事会制をとることになりました。

そこで、理事会制をとることによって何が変わったのか説明しなければなりません。1990年の改正が行われる前のベルリン州の高等教育法を見ますと、もちろんその段階で総合大学等と高等専門学校とは予算に関する規定が違っていました。同じ法律の中の異なる条文で規定していたのです。そこでは、「高等専門学校の歳入および歳出はベルリン州の予算に盛り込まれるものとする」とか、「ベルリン州の予算制度の規則は高等専門学校に適用されるものとする」と規定されていました。総合大学のように、理事会が置かれていた大学の場合には、ベルリン州の予算制度の規則が適用されるという条文はありませんから、理事会が置かれる大学は、理事会が置かれてない大学に比べて独立性が強いといえますか、法人格を持つ団体としての性格を、財政面においても強く持っているということが出来ます。

1990年に行われたベルリン州の法律の改正が、高等専門学校の地位の向上であると評価されていますので、理事会が置かれたことは、高等専門学校にとって大きな変化であったのではないかと考えられます。理事会の構成には多少の差異があつて、総合大学では経営者団体から2名加わることになっていますが、例えば社会事業・社会教育高等専門学校であれば福祉関係の人が入るというように、それぞれの高等専門学校の性格に応じた構成になっています。ベルリンでは理事会をすべての高等教育機関に置くことによって、財政的に柔軟性をもたせているのです。

### 包括予算

ここで、次に紹介したいのが、包括予算 (Globalhaushalt) と言われるものであります。これは理事会を置くのと違って、組織的には大学の自治の組織をそのまま活用します。大学には総額だけを決めて予算が配分され、その配分は大学が自由に決めることができることになります。包括予算は、財務における自治の領域を拡大することが目的でありますし、そのように評価できるのですが、しかしその反面、詳細の決定が大学の内部だけで行われることになると、高等教育の実態を考慮することなく、州全体の財政事情の善し悪しによって、大学に包括的に与えられる予算額が変わってしまう恐れがあります。

それから包括予算は、評議会あるいは学部等において処理されますが、果たして大学自治の機関がそれに耐えられるのかという、懸念もあります。そのようなことから、包括予算は、戦後ずっといわれていることですが、実施されなかったのです。

(2) ノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治の展開  
しかし、それが90年代に入ってから、新しい試行がはじまりました。90年代の財政改革の先行事例となったのは、ノルトライン・ヴェストファーレン州における「大学と財政自治」という名称のモデル実験です。包括予算という言葉がもともとあったのに、財政自治という言葉を使うように変わりましたが、ノルトライン・ヴェストファーレン州においてどのような理由から財政自治という言葉を使うようになったのかは確認できていません。ただ、ヘッセン州に関する文献を見ますと、財政自治は、包括予算とは異なると明確に書いてあります。それによりますと、包括予算は、予算が大学に与えられた場合に、自由にその配分を決められるのですが、これに対して定員という考え方を残すのが財政自治であるというのです。定員の概念は、包括予算に一定の枠組みを設けるものでありますから、包括予算に比べて財政自治の方が自治としては弱いということになります。

### (3) 財政自治の4つの柱

1990年頃から準備が始められて、92年に二つの総合大学で実験が始まりました。その後、実験の対象となる大学を広めていくことになって、1996年にはノルトライン・ヴェストファーレン州のすべての州立大学がこの財政自治を採用することになりました。この財政自治には、当初三つの柱がありまして、一つは収入を大学に残すことです。聴講料金や施設の利用料等は国庫に納入しないで、大学がそのまま当該年度に使うことができますのです。第二の柱は、予算を流用することができることでありまして、人件費、物件費、投資費は、ほとんど流用できます。それから第三の柱が、人件費予算の柔軟性でありまして、たとえば物件費、投資費において節約しますと、その節約した分で人を

雇うことができます。逆に、定員よりも雇用した人が少なかった場合には、それを他の目的に使用することができます。ただ、定員に比べて、職員数を超過することができると言いましても、それには定員の5パーセント以内という枠がはまっております。しかも、うまくいかなかったら5年後に元に戻すことになっています。2001年の1月1日がその5年後にあたります。

このように始まった財政自治の試みですが、試行に取り掛かった大学の中で問題点が指摘されました。一つは、繰越ができるようになっていないことへの不満です。せっかく柔軟性のある資金ができて長期的な計画を立てて、それを使うことができないのでありまして、これはとくに二つ実験をした大学のうちの、ヴッパータール大学の方で言われたものであります。それから、もう一つのボッフム大学では、余った資金で人を雇用するとき、それがなかなか円滑にできないといわれています。繰越ができないという問題に関しては、1996年度から大学が投資目的で積立金をもつことができるという四つ目の柱が付け加わりました。ドイツの大学において、実質的に繰越ができるようになったのです。

“Dezemberfiber”という言葉がありまして、これは12月に大量に支出するという会計年度末の話なのですが、それが治まるのであり、予算単年度主義の原則から離脱することができるのです。積立金は各大学の予算の1パーセントまでという上限がありますが、この1パーセントであっても小さな額ではないそうです。このように財政自治の試行が、ノルトライン・ヴェストファーレン州で広がって、規制緩和が進展したわけですが、他の州でも同様のことが議論されています。

今後の展望を試みますと、包括予算とか財政自治について組織上の変革が必要となってくるであろうと考えられます。実際に、ノルトラ

イン・ヴェストファーレン州では財政自治の開始とともに、学長など統轄機関について改革の必要性が検討されています。その場合、事務局長の位置づけをどうするかがやはり問題になるわけで、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合は、結局明確な答が出ていません。これとは別に、ヘッセン州が財政自治の準備を進めています。こちらでは独任制の総長を置っていますが、やはり事務局長の地位をもう少し明確にする必要があるということで、合議制の統轄機関である総長部に移行しようではないかと提案されています。

今後の展開を予測しにくい状態にあります。そもそも大学の組織は多様ですから、財政自治を始めるといっても、条件が同じではないからです。当面の改革は画一的になるよりは、制度の多様化が進展するであろうと予想しています。

#### <参考文献>

金子勉「ドイツ高等教育財政と大学財務」高等教育研究所『ドイツの高等教育－構造と政策－』（高等教育研究紀要 第15号）、1995年、154-172頁。