

高等教育機関の財政経営と管理：
ドイツ

Originally published by the OECD in English under the title:
“OECD IMHE-HEFCE PROJECT ON
INTERNATIONAL COMPAPATIVE HIGHER EDCATION
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE
FINANCIAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE IN HEIS:
GERMANY”

© OECD 2004 All rights reserved

目 次

第1章 憲法上の位置づけ	70
第1節 高等教育セクターの法的枠組みと構造	
第2節 政府と高等教育機関との公的な関係	
第3節 資金供与（ファンディング）	
第4節 機関の管理（ガバナンス）と経営	
第5節 人事および資産の所有権	
第2章 現行の政策状況	78
第1節 国と地方の経済の中での高等教育の位置づけ	
第2節 経済と社会の発展における現在と将来の役割	
第3節 鍵となる財政問題と政策手段	
第3章 政策手段の記述	82
第1節 バーデン・ヴュルテンベルク州	
第2節 バイエルン州	
第3節 ヘッセン州	
第4節 ニーダーザクセン州	
第5節 ノルトライン・ヴェストファーレン州	
第6節 ラインラント・プファルツ州	
第4章 財務の実現性確保に関する分析と政策手段の有効性の評価	102
第5章 現行の取り組み方の強み、弱点、機会、危険要素	105
強み：	
弱点：	
機会：	
危険要素：	
高等教育システムにおける将来の傾向の展望：	

[] は訳者の注である

第1章 憲法上の位置づけ

第1節 高等教育セクターの法的枠組みと構造

ドイツの高等教育システムは、憲法（基本法）により、原則として州（Länder）が自律的に責任を負う事項である（文化的事項における州の主権の原則）。各州の高等教育政策は、ドイツ連邦共和国の〔16州の教育担当大臣で構成される〕各州文部大臣常設会議によって調整されている。

第二次世界大戦後の高等教育システムの再建は、州の問題であった。高等教育の拡大によって全国的な計画がますます不可欠となり、同時に、財政上の要求が個々の州の資力を超越始めたときに、連邦政府（Bundesregierung）が高等教育事項への関与を深めるようになった。1969年に大学付属病院を含む高等教育機関の拡充と建設、ならびに研究活動への資金供与が基本法に盛り込まれた。これらの「共同任務」の資金は、連邦（Bund）と州によって50%ずつ負担されている（第1章3節）。

さらに連邦政府には、高等教育の一般原則に関して骨組みとなる法律を制定する権限が与えられた。高等教育大綱法（HRG, Hochschulrahmengesetz）が1976年に採択され、以来、同法は数回改正されてきた。東ドイツの中央集権的だった学術システムは、ドイツ民主共和国における1989年の平和的革命の後に再編され、包括的な調査の実施を任せられた学術協議会（Wissenschaftsrat）の勧告にしたがって、西側諸国の多元的システムに変化した〔東西両ドイツは1990年にドイツ連邦共和国として統一された〕。2002年に高等教育大綱法は、独立した研究活動と業績をより重視した給与を目指す準教授の職位（Juniorprofessur）を制定した。

高等教育機関の法律上の地位、財政、およびそれらに影響を与え監視する統治の手段は、各州の高等教育法によって規定されている。

1999年の時点でドイツには、州が維持管理するか、あるいは州の認可を受けた高等教育機関が総計345校あり、異なる特徴と量的に異なる重要性を有している¹。

- ・ 大学（Universitäten）および同等の高等教育機関（工科大学、総合制大学、教員養成大学、神学大学などを含む）、
- ・ 美術・音楽大学、
- ・ 行政専門大学を含む専門大学（Fachhochschulen、英訳は universities of applied

1 この報告書では、あらゆる種類の機関を含む用語「高等教育機関」（higher education institutions）を用いる。

sciences)。

他の国々、たとえばアメリカと対照的に、私立の高等教育機関はドイツでは重要な役割を果たしていないし、この報告書にも含めない。下記の表はドイツの高等教育システムの量的な概要を示している（図表1）。この表はまた、高等教育セクターの多様性が大きく、諸州間に差異があることを明らかにしている。

図表1 類型別および州別にみたドイツの高等教育機関（州立、州による認可、および非州立の機関を含む）（1999年）

連邦構成州 (Land)	高等教育機関の数				学生数 1999/2000年度冬学期			高等教育機関 に対する公的 予算の歳出 (百万マルク)
	計	大学	専門 大学 ¹⁾	その他 ²⁾	計	大学	専門大学	
バーテン・ ウールテンベルク	62	12	35	15	189,155	128,248	56,867	7,201
バイエルン	40	12	19	9	210,774	152,051	55,812	7,890
ベルリン	16	4	8	4	133,124	103,208	24,428	4,281
ブランデンブルク	11	3	7	1	30,099	19,896	9,620	671
ブレーメン	5	1	3	1	26,116	17,899	7,514	466
ハンブルク	10	4	4	2	65,115	47,229	15,931	1,886
ヘッセン	28	5	16	7	149,046	106,901	40,790	3,932
メクレンブルク・ フォアポメルン	7	2	4	1	25,830	17,825	7,562	1,335
ニーダーザクセン	27	11	14	2	143,307	103,634	37,613	3,938
ノルトライン・ ヴェストファーレン	52	16	24	12	506,510	403,534	97,586	10,333
ラインラント・ プファルツ	20	6	12	2	80,582	56,548	24,034	1,993
ザールラント	6	1	3	2	20,396	16,831	2,983	889
ザクセン	24	6	12	6	80,171	55,535	22,172	3,023
ザクセン・ アンハルト	11	2	6	3	35,456	20,788	13,777	1,924
シュレースヴィヒ・ ホルシュタイン	13	3	9	1	41,486	24,411	16,668	1,768
テューリンゲン	13	5	6	2	36,299	26,196	9,311	1,363
総計	345	93	182	70	1,773,466	1,300,734	442,668	52,893

1) 行政専門大学を含む。

2) 芸術大学、神学大学、教育大学、総合制大学を含む。

出所：

Bundesministerium für Bildung und Forschung: *Grund- und Strukturdaten 2000/2001*,
Bonn, 2001.

Statistisches Bundesamt: *Bildung im Zahlenspiegel*, Stuttgart, 2001.

訳者注：

この表では学生数に関して、出所の元統計に掲載されている芸術大学の学生数（総計30,064人）が省略されている。

そのほかに公立あるいは私立の職業アカデミー（Berufsakademien）が35校あり、高等教育機関での学術的訓練と職場での実地訓練を組み合わせた、高度な職業志向の学修を提供している。

博士の学位授与（Promotion）ならびに大学で教授するための博士取得後の資格の授与（Habilitation、大学教授資格）の権利を有するのは、大学、および大学と同等の高等教育機関だけである。研究（特に基礎研究）と若手研究者の奨励もまた、大学および同等の高等教育機関を他と区別する特徴である。一方、専門大学の特徴は、研究と教育における実践に特に重点が置かれ、実務経験を得るために機関の外で1学期ないし2学期を過ごす実習学期が統合されていることにある。

個人が高等教育を受ける他の選択肢として、ハーゲン通信大学が提供する遠隔教育がある。私立の機関と州立の大学にも、遠隔学習に携わるところが増えている。

第2節 政府と高等教育機関との公的な関係

大学の法律上の地位は、すべての州で同じ方法で規定されている。大学は公法上の法人（public corporations）として、州の行政の一部に組み込まれている（これは特に予算、経済事項（economic matters）、および人事事項にかかわる）。研究と教育に関して大学は自由であり、自己管理と自己経営の権利を有する（高等教育機関の自治、institutional autonomy）。大学の年度予算は州予算の一部を構成し、各州の議会によって採択される。

すべての州で、高等教育機関は各州内閣による法的監督と国家監督を受ける。法的監督（Rechtsaufsicht）には、法律を厳守することが含まれる。国家監督（Fachaufsicht、Fachaufsichtを直訳すると専門監督だが、著者が state supervision と英訳しているため以下では国家監督と訳す：訳者注）に含まれるのは、第一に経済（economic）、予算と財務の管理、ならびに人事事項である。

州は高等教育セクターの戦略上の全責任を保持する。これを背景として、高等教育機関の州のガバナンスは次のように説明される。

- ・ 州は法律上の大綱条件を定める。
- ・ 州は高等教育機関に必要な資金を提供する。
- ・ 州は高等教育機関に必要な条件となる近代的で効率のよい^{インフラストラクチャー}基盤施設を提供する。

高等教育機関への政府の監督はすべての州で行なわれているが、新しい土台の上に置くところが増えている。現行改革の基本的な考え方の一つは、多くの決定をできるだけ分権化する、すなわち大学自身に任せることであるため、とりわけ財政上と組織上の権限は大学に与えられるようになっている。

大学への入学は、原則として一般高等教育入学資格つまりアビトゥーア（Allgemeine Hochschulreife - Abitur）を付与された者すべてに開かれている。アビトゥーアは、通例12年ないし13年の学校教育を受けた後に得られる資格である。一方、専門大学に入学するには、別の入学資格〔専門大学入学資格〕を取得するか、後期中等教育レベルの一定の職業教育課程を修めることによっても可能である。大学の大多数の課程（courses of study）に対して、全国的な入学者数の制限は設けられていない。基本法に保障されているとおり、誰でも職業と職業訓練の場所を自由に選択する権利を行使できることを、このことは保証している。

幾つかの課程（たとえば、医学、獣医学、歯学、心理学、経営学）では、入学志願者数が多く、それに比して確保できる学籍数が不十分であるため、入学者の全国的な割当てが行なわれている。これらの課程の学籍は、中央学籍配分機関（Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen）によって、志願者のアビトゥーアの平均点、入学までの待機期間と社会的基準に基づく全般的な選抜手続きを基礎として与えられる。それ以外に、高等教育機関自身が管理し、全国的な入学手続きに含まれない幾つかの課程に対して、州レベルで地域的な入学制限が行なわれている。現在、入学の条件はかなり変化しつつある。やがて高等教育機関が自ら学生を選抜する権利を与えられ、したがって入学手続きの決定により多くの選択肢を得るだろう。

課程とカリキュラムを開発し、監督するのは各機関である。医学、薬学、法学、および教員養成課程の学修は、関係省が所管する国家試験（Staatsprüfungen）をもって修了する。ディプロム（Diplom）とマギスター（Magister）の学位取得に導く高等教育の試験に対する試験規定は、州の認可を受ける必要がある。一方、学修規定（Studienordnungen）は所管省に届け出られなければならない。新しく設けられたバチェラー（Bachelor）とマスター

(Master) の学修課程に対しては、質保証に関してピア・レビューによるアクレディテーションの手続きが定められている。

第3節 資金供与（ファンディング）

高等教育と学生の維持管理に要する資金の大部分は公的資金から供与される（第1章1節を参照）。〔州立の〕高等教育機関は各州の公的機関であるため、研究と教育の経常費（給与、物件費、運営費）は、主として州の予算によって賄われている。

建物や大規模な科学装置のような多額の投資を要する費用は、高等教育の建設に関わる共同任務の一部として、連邦と州の間で50%ずつ負担される。資金供与の決定には、学術協議会の勧告を必要とする（第2章参照）。

高等教育分野におけるもう一つの共同任務として、研究の共同資金援助が挙げられる。これには、大規模な大学外の研究セクター²と、学術研究に対するドイツの中心的な公的資金援助組織であるドイツ研究協会（DFG, Deutsche Forschungsgemeinschaft）が該当する。DFG は、特に大学の主要な研究資金源である³。研究資金の配分は、あらゆるプロジェクトの助成金申請に対して広く受け入れられているピア・レビューのシステムに基づいて行なわれる。

1970年代以来、ドイツの高等教育セクターは著しく拡大した。入学者数が急増したにもかかわらず、公的支出（実質価格）はそれに追いつかなかった。1977年に連邦と各州の政府首脳が政治上のイニシアティブを取り、不十分な収容力にもかかわらず過去の高い出生率のために、その後数年にわたり高等教育機関への入学を広く開放しておくべきことを決定した。1980年から1990年までに、新規入学者数は189,963人から277,868人に増加し、さらに1999年には290,983人になった⁴。同じ時期（1980年から1999年まで）に学術業務に携

2 1999年の研究開発に対する支出総額の割合は、次のとおりであった。高等教育機関 56.2%、大学外研究機関43.8%（マックス・プランク研究所（Max-Planck-Institute） 7.2%、フラウンホーファー研究所（Fraunhofer-Institute） 5.1%、ヘルムホルツ・研究センター（Helmholtz-Zentren） 16.7%、青色リスト施設（Blaue-Liste-Einrichtungen） 5.4%、所管研究任務を有する連邦施設（Bundeseinrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben） 4.7%、州と地方自治体の研究所4.7%）。Wissenschaftsrat: *Eckdaten und Kennzahlen zur Lage der Hochschulen von 1980 bis 2000*, p.62 以下参照。
<http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5125-02.pdf>

3 2001年の DFG 予算は、総額で約12億500万ユーロであった。その資金供与の内訳は、連邦から約7億ユーロ、州から約5億ユーロ、その他の機関から500万ユーロであった。
http://www.dfg.de/dfg_im_profil/zahlen_und_fakten/

4 Wissenschaftstat: *Eckdaten und Kennzahlen zur Lage der Hochschulen von 1980 bis 2000*,
<http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5125-01.pdf>. p.8 sq.

わる職員 (academic staff、以下、学術職員とする) の定員は、大学では67, 107人から100, 512人に、専門大学では9, 426人から15, 861人に増加した⁵。

全高等教育機関 (大学付属病院を含む) の支出総額は、1995年の488億8, 800万マルクと比べて1999年には528億9, 400万マルクに達した⁶。その内訳は、基本的交付金 (Grundmittel)、追加の研究補助金 (Drittmittel、外部資金)、ならびに経営・商業活動から得られる行政管理収入 (Verwaltungseinnahmen) である。行政管理収入は、主に大学付属病院からの医療収入にあてはまる。

1999年に全高等教育機関の支出内訳は、種類別にみると以下のとおりであった。

大学 (医学部を除く)	225億2, 600万ユーロ
医学部と大学付属病院	240億5, 400万ユーロ
専門大学	50億 800万ユーロ
行政専門大学	4億6, 600万ユーロ
美術・音楽大学	8億3, 900万ユーロ

学生は〔第一学位の取得につながる〕最初の課程での学修に対して授業料を徴収されない。例外として、(一部の州のみであるが) 標準修業年限を著しく超過した「長期在籍」学生と、ごく少数の私立の機関に在籍する学生は授業料を負担している。授業料の導入についてドイツでは公に議論が行なわれている。しかし、補完的な支援システムの確立など幾つかの問題がまだ解決されていない。

学生に対する財政的な支援は、連邦教育訓練助成法 (Bundesausbildungsförderungsgesetz) に基づいて、連邦 (65%) と州 (35%) が共同で資金を負担している。親の収入が一定水準以下であれば、学生は誰でもこの種類の奨学金に申請することができる。奨学金は、給付 (grant) 部分と返済すべき貸与 (loan) 部分に半々に分かれている。

第4節 高等教育機関の管理 (ガバナンス) と経営

高等教育機関の自治の基本原則により、高等教育機関は自己管理の権利を有する。州は、高等教育への資金供与に加えて、機関のこの自己管理に対する法的枠組みを制定する。

高等教育機関は、専任の長である総長 (president, Präsident) または学長 (rector, Rektor) によって管理される。この機能は、総長、副総長と職権による事務局長 (chancellor, Kanzler) から成る、選出された総長部 (presidential committee) によって遂行されこともある。事務

5 ibid., p.50-53.

6 ibid., p.58-61. 1995年は東ドイツの高等教育セクターを含む最初の年である。

局長は機関の行政事項を総括的に処理し、特に予算に関して責任を負う。

集団管理 (corporate governance) の伝統に従い、教学事項に与る権利をもつ高等教育機関の種々のレベルで、共同責任体制 (collegial bodies, 同僚組織) が取られている (中央レベルでの評議会と集会 (assembly)、分権化したレベルでの学部会議)。

高等教育機関の効果と競争力を高めるために、教学事項での自立性のほかに学内組織の構成や財政資源の使用に関して自立性がきわめて重要である、という政治的認識が過去10年の間に広がった⁷。これは、意思決定の権限と能力を有する経営を意味する、より専門職業的な機関経営への転換点であることが、近年実施されてきた次の改革によって特徴づけられる。

- ・ 中央レベルで、副総長 (副学長) の責任と経営の強化の下で、異なる部局 (たとえば、研究、教育、国際交流の部局) と協力的な大学経営 (総長部) の実施、
- ・ 原則事項への評議会の機能の制限と、意思決定権の評議会から総長部への大幅な移動、
- ・ 主として助言する権限を与えられた高等教育協議会 (higher education board、独語の Hochschulrat を指すと思われる: 訳者注) の創設 (高等教育機関、学術研究、経済界からの公的地位の高い外部専門家によって構成される)、
- ・ 事務局長の雇用上の地位を、大多数の州で終身の役職から8年の在任期間に変更、
- ・ 学部レベルで、学部長の在任期間の長期化、ならびに原則事項に対する共同責任体制の任務を制限し、執行機能と監督機能の間で職務を明確にすることにより、共同責任体制に代わって学部長の責任の強化。

高等教育機関の組織上の基本単位は学部であり、伝統的な学科 (subjects) の構成で配置されている。研究は、学科と方法の境界を越えた協力を必要とすることが多いので、従来 of 構成を横切る組織内の研究領域といった新しい構造、あるいはドイツ研究協会 (DFG) の共同研究センターが設けられている。

第5節 人事および資産の所有権

人事計画は、大学および他の高等教育機関の法的地位に従い (第1章2節参照)、州の予算の一部である。近年、幾らか柔軟性が与えられてきたが、その程度は州ごとに異なっている。この点については第3章で述べる。給与は労働協約によって定められ、公務員の中で違いはない。

7 KMK: Hochschulen und Hochschulpolitik vor neuen Herausforderungen, Beschluss der KMK vom 28.2.1997, p.9-11.

常勤の学術職員 (academic staff) は、高等教育大綱法の下で次のグループに分類することができる。教授、学術助手および芸術助手、上級助手、上級技師、講師、学術補助員および芸術補助員、特別な職務のための教育職員⁸。

学術職員の大多数は、被雇用者として任用されている。公務員は、大学および他の高等教育機関の学術職員の限られた一部を構成しているにすぎない。教授は通常、当該州の学術所管省によって公務員として任用される（初め任期つきで採用され、後に終身在職権を得る場合もある）。人事上のすべての責任を、高等教育機関に委譲している州もある（第3章参照）。

ドイツの高等教育機関は一般に固有の資産 (property) を所有していない。土地と建物は当該州に帰属し、代わりに州はその維持管理費の責任を負う。個々の機関は建物の運営にかかわる予算を組み、管理するにすぎない。この分野で高等教育機関の自立性を増す幾つかの新しい歩みについては、第3章で説明する（ニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州）。建物の建設と改築に要する投資については、150万ユーロを最低水準として、それを超えた額は連邦と州が共同で負担する（第1章2節参照）。

8 学術職員の採用条件、職務、地位については次を参照。 *The education system in the federal republic of Germany 2001*, p.208 以下。 <http://www.kmk.org.doku.home1/htm>。趨勢と数値については次を参照。 Wissenschaftsrat: *Eckdaten und Kennzahlen zur Lage der Hochschulen*, <http://www.wissenschaftstat.de/texte/5125-02.pdf>, p.50-57。

第2章 現行の政策状況

政策の方向づけと実施には、中央および地方のレベルで多くの関係者が携わっている。政府内外の様々な利害を調整するのに役立つシステムの中で、連邦と州は共同で行動する。各州文部大臣常設会議（KMK）⁹は、諸州間の協定に基づき、教育、高等教育、研究、文化事項に責任を負う各州大臣による連合の調整機関である。連邦各州教育計画・研究助成委員会（BLK）¹⁰は、連邦政府と各州政府に共通の関心事である、教育と研究の促進に関するあらゆる問題を討議する場である。学術協議会¹¹は、研究者、公務員代表、ならびに連邦・州政府代表を集合させる主要な政策諮問組織である。学術協議会の機能は、高等教育機関と研究セクターの発展、および大学の新設に関する勧告を作成することである。学長会議（HRK）¹²は、ドイツの州立および州が認可した大学と専門大学の協会であり、高等教育機関の利益を代表している。

第1節 国と地方の経済の中での高等教育の位置づけ

高等教育機関は、政治、社会、経済、環境、文化に関する要求を確認し、関係する諸問題を解決するために、近代の知識社会で中心的な役割を果たす。高等教育機関は新しい知識を創造し、伝達する。このように、高等教育機関は社会の福祉を保つとともに増し、その生活基盤を守る重要な要素である¹³。

高等教育機関はこの数十年來、経済界との協力を一特に工学、自然科学、経済学のような分野で一進めている。それは経済的ならびに実際的な事情により、高等教育機関の内外で大きく進展している。高等教育機関と経済界との緊密な協力は、経済の構造変化に対処するのに不可欠な土台であり、世界的な競争の中でドイツ経済の発展を前進させると考えられている。

知識社会と知識経済に対して高等教育機関が果たす重要な役割は、研究、教育、学習の領域ばかりでなく地域および地方の発展と結びつけられる。

- ・ 研究に関して、高等教育機関は科学の進歩に本質的な貢献をする。科学は、近代社会の多様な問題を解決するうえで基本の必要条件であり、世界的な経済競争において中心的位置を占める要素である。大学によって開発される知識と専門技術

9 <http://www.kmk.org>

10 <http://www.blk-bonn.de>

11 <http://www.wissenschaftsrat.de>

12 <http://www.hrk.de>

13 KMK-Positionspapier „Hochschule und Gesellschaft“, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 5.12.2002, <http://www.kmk.org/doc/beschl/hoschulges.pdf>

は、次の手段を通じて産業界に流れていくことができる。すなわち、研究開発プロジェクトの中での直接の協力を通じて、大学の知的財産の使用許可（licensing）を通じて、さらに企業分割（spin-off）と企業新設（start-up companies）を通じて、である。

- ・ 教育と学習に関して、高等教育機関はグローバリゼーションの時代に経済と労働市場からの高まる需要に向かい合って、専門職業的な資格を与えるという重要な任務を果たす。もう一つの重要な任務は、若手研究者の養成と奨励である。
- ・ さらに、高等教育機関は地域の特徴を発展させる重要な要素と考えられている。共同研究と技術移転は、高等教育機関と産業界の企業の双方に利益をもたらす。企業は高等教育機関から専門家と技術知識を採用し、高等教育機関の側では実地の経験から新しい着想を得ることができる。

経済政策と高等教育政策との間の強い結びつきは、特に専門大学が地域経済を促進する力があると証明されてきたことに起因する。専門大学の多くは地域経済の人材育成ニーズに注目し、互いに緊密に連絡を取ってその課程を開発している。このように、すべての地域でバランスのよくとれた高等教育システムを維持することが、重要な政治目標の一つと考えられている。

第2節 経済と社会の発展における現在と将来の役割

他の諸国と同様に、ドイツの高等教育機関は新しい挑戦に直面している。

- ・ 脱工業化社会（post-industrial society）は、知識と情報が将来の生活条件を形作る鍵要因となる社会へと変化している。
- ・ 科学における新しい知識の急速な創造が、経済と社会で起こっている変化を加速している。
- ・ グローバル化の進展は、社会のあらゆる分野が世界的な競争という挑戦に立ち向かわなければならないことを意味する。

その結果、高等教育システムには特に次の任務が生じる。差異化された高等教育機関の地域全体にわたるネットワークが、学術的訓練を受けた若者に関する経済と社会の要求に応じなければならない。研究を通じて新しい知識を開発することはもちろん、その知識を広め利用することが最優先事項とされなければならない。とりわけ、国際的な競争に打ち

勝つことができるように、基本的な施設条件と高等教育機関の内部の経営構造が最新のものとされ、改善されなければならない。

経済と社会の将来は、高水準の資格に決定的に左右される。連邦各州教育計画・研究助成委員会 (BLK) が2002年に連邦と各州の政府首脳に提出した報告書『教育と労働の将来』は、長い目で見れば高度に資格を付与された被雇用者の需要があることを指摘している¹⁴。その一方で、人口動態の変化は今後20年以内に労働市場に若年層の減少と高齢者の増加をもたらすだろう。それゆえに発展を維持するには、十分な数の高等教育修了者を獲得することが不可欠である。この条件を満たすために、さらに多くの若者が高等教育を受け、学位を取得することが求められる。

ドイツの15～19歳人口の約90%は、中等レベルの資格をもっている¹⁵。これには、職業訓練と職業学校の組み合わせとして特徴づけられる職業訓練セクター (デュアル・システム、dual system) が含まれ、この年齢層の3分の2を占めている。ドイツではこのデュアル・システムが際立った重要性を有していることが、高等教育に進む若者の割合に影響している。OECD 諸国の平均値45%に比べると、高等教育進学率はかなり低い。ドイツで新規入学生が同年齢層に占める割合は1980年の19.5%から上昇したが、2000年には33.5%であった¹⁶。

連邦政府 (Bundesregierung) は、高等教育進学率を40%まで高めることを具体的な政策目標に掲げている。この目標を達成するには、学修課程の幅を広げ、専門大学への入学者を増やす必要がある。国際的に認められているバチェラー (Bachelor) とマスター (Master) の課程を導入するのは、従来よりも短期間で修了でき、急速に変化する労働市場の要求に応えることの可能な学位プログラムをより多く提供するためである。

第3節 鍵となる財政問題と政策手段

すべての州の高等教育に起こっている改革の背後にある中心的な考えは、高等教育機関の自立性を強化し、固有の資源の経営をこれまでよりも広範囲に任せることにある。分権化されたレベルで、できるかぎり多くの決定がなされるべきである。

14 *Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015*, Bericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) an die Regierungschefs von Bund und Ländern, <http://www.blk-bonn.de/papers/heft104.pdf>

15 OECD: *Education at a Glance, OECD Indicators 2002*, table C5.1

16 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.1, *Bildung und Kultur, Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980-2000*, p. 25, <http://www.destatis.de/allg/d/veroe/hoch/hochdow2.htm>

多くの州で、高等教育機関への政府の資金供与は根本的な変化を遂げている。ドイツ統一から10年以上を経て、連邦と州は財政上の大きな困難に直面している。大学もこのことを実感してきた。他の州立機関と同じように、大学もまた繰り返し予算削減を被ってきたからである。高等教育システムの資金不足がますます進むことへの対抗手段として、所管省と州議会は中央集権的な統治経営の多くの領域から手を引いた。その代わりに、高等教育機関により大きな財政上の自立性が与えられた。

すでに1994年には、ドイツ連邦共和国の各州常設文部大臣会議（KMK）が「高等教育機関の財政上の自立性に関する11の論点」¹⁷を採択し、そこで大学の予算は高度な柔軟性を備えているべきであると断言していた。

以来これまでの間に、官房学（cameralism）の方法で管理されていた大学予算の柔軟性が大部分の州で目につくようになってきた。そのため多くの場合、包括予算（lump sum budgets）とわずかな相違しかない。これは主に、予算費目の高い度合いでの相互流用、単年度予算の原則の緩和、職員の自由解任権を伴う緩やかな予算システムによって、選択肢が広げられたことと関連している。見越し準備金と未収収益の処分権により、さらに多くの機会が開かれている。

その一方で、高等教育機関の財政上の自立性が拡大すると、適切な経営手段の開発と使用が求められる。たとえば年度末の財務諸表と監査を用いる企業会計のような、新しい種類の報告（reporting）が履行されている。1990年代の試行を経て、幾つかの州では包括予算と、公式に基づいた資金供与（formula-based financing）方法が導入されてきた。予算の査定方法として、達成度（performance）と収容力（capacity）に関連した資金配分基準を基礎とする方法はもちろん、一部に目標契約（target agreements）に基づく方法を実行するところが増えている。その結果、ドイツの諸州はそれぞれ異なる道を進んできた。この点については次章で詳述する。

17 KMK: Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 26.1.1995, Anhang: „11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen“.

第3章 政策手段の記述

ドイツの高等教育システムは、原則として、州が自立的に責任を負う事項である。したがって政策手段の詳述は、異なる州のレベルでなされなければならない。この章で提供される情報は、6大学の事務局長から得られたレポートに基づいている¹⁸。彼らが代表しているのは、かなり大規模で差異化された高等教育システムをもち、過去数年内に新しい財政上の経営手段を導入してきた州である。そのすべてで、高等教育政策が変化の段階にある。以下は2002年の履行状況を表す。

ドイツを構成する16州はいずれも、達成度変数（performance parameters）にしたがって予算の大部分あるいは小部分を配分している。変数に基づいたモデルはみな、高等教育予算の内部に少なからぬ変動をもたらすため、異なった機関に対して利点と不利な点とがある。新しい財務手段の導入は、各州の高等教育機関の数、その特徴と規模、高等教育セクターの多様性と州の財政力と関係させて見る必要がある。新しい資金供与のモデルは、高等教育協定（higher education pacts）あるいは大綱契約（frame-contracts）と結びつけられることが多く、時には目標契約によって補足されることもある。これらは通常、長期にわたって合意されるべき予算削減と引き換えに計画の保証を提供する。新しい手段を導入するとはいえ、州は他の経験、戦略も考慮する。大抵これに含まれるのは、得られた経験を基礎として修正とさらなる開発である。

第1節 バーデン・ヴュルテンベルク州

現行政策の状況

2000年2月1日の大学法¹⁹は、本質的な経営構造の変化と向上に対する重要な革新と見通しをもたらした。諮問機能と部分的に意思決定権を有する大学理事会（university boards）が新たに採用された。その活動範囲には、構造と開発計画、ならびに建設計画と公式に基づいた資金配分の原則が含まれる。学部は、終身の教授職の最低数を20人に広げ、事実上専任の学部長を擁する学部執行理事会（faculty executive board）を設けることにより強化された。教育に関しては、学修期間の短縮を目ざしてバチェラーとマスターの課程が導入

18 このために、バイエルン州高等教育研究・計画研究所は2002年4月に「高等教育の財政と経営の新モデル」（“New models of higher education financing and management”）と題するワークショップを企画した。事務局長のレポートは、次の文献に全文が公表されている：*Beiträge zur Hochschulforschung 3-2000*（バーデン・ヴュルテンベルク州：ハイデルベルク大学、Romana Gräfin vom Hagen；バイエルン州：ミュンヘン工科大学、Dr. Ludwig Kronthaler；ヘッセン州：マールブルク大学、Bernd Höhmann；ニーダーザクセン州：ハノーファー大学、Günter Scholz；ノルトライン・ヴェストファーレン州：ドルトムント大学、Dr. Roland Kischkel；ラインラント・プファルツ州：マインツ大学、Götz Scholz）http://www.ihf.bayern.de/fr_publicationen.htm

19 以下の報告は、大学法（University Law）に記載された大学にあてはまる。

されることになっている。バーデン・ヴュルテンベルク州はさらに高等教育機関の権限を拡大し、高等教育機関自身が決定し管理する選抜手続きの範囲内で入学志願者を選抜できるようにするつもりである。

政策手段の記述

財務規則

大学の財務規則 (financial statute) は大学法に定められている。大学の収入と支出はバーデン・ヴュルテンベルク州の州予算の中の特別な章で見積もられる。ハイデルベルク大学は、ブロック・グラント予算編成 (block grant budgeting) を導入した最初の大学であった。1999年以来、ハイデルベルク大学は7つの収入費目と10の支出費目を用いている。大学法は、各大学が分権的に財政上の責任を有し、州予算に計上された教職員の職と資金の使用に対して責任を負うことも規定している。人件費はすべてブロック・グラント予算編成に含まれない。

財政上の自立性が拡大される代わりに、適切な情報と経営手段が導入される必要があった。大学は標準化された原則にしたがって、コスト・パフォーマンス・アカウンティング (cost and performance accounting) を採用することを約束した。ただし、基本はこれまでの現金に基づいた会計システム (cash based accounting system) を用いた政府会計 (governmental accounting) が残される。このシステムを放棄することを決めた大学は、その財務経営に対して州企業 (Landesbetriebe) にあてはまる会計原則を適用することも可能である。ハイデルベルク大学は、政府会計に代えて企業会計を採用し、州企業に対する規則にしたがって会計報告を行なうバーデン・ヴュルテンベルク州で最初の大学となった。

連帯協定

州首相、財務大臣、学術担当大臣、全大学の学長ないし総長の間で1997年3月18日に署名された連帯協定 (Solidarity Pact) は、バーデン・ヴュルテンベルク州の大学の財政を10年間の法的基盤に置くものである。この出発点となったのは、州は予算の整理統合を余儀なくされており、他方で、大学は計画の保証を必要としているという理解であった。

これを基礎として1997年以降の予算額は、1998年から2001年まで変更せず維持されるべきことが決定された。後にこの措置は、さらに2006年まで延長されることになった。これに関連して、人件費の概算は州予算の準備金に入るため、額が決められていることが重要である。それに加えて大学は、投資金として毎年3,000万マルクを得た。その代償は、第一段階として、5年にわたって750の職を削減することであり、1つの職には平均して総額10万マルクが支給されていた。次の5年間には、さらに750の職が対象である。この750の職に対する資金の3分の1は大学に残され、人件費以外の支出のための資金に転用される。

3分の2は、主に専門大学の拡張と構造計画のために使用される。残りの250の職は削減されることになっている。連帯協定はバーデン・ヴュルテンベルク州の大学にとって重要な政治的決定であった。この計画保証（planning security）は高く評価されている。

大学間の資金配分

1997年からのももとの予算案は、歴史的に拡大してきた大学間の資金配分を反映している。2000年以来、指標を用いる公式に基づいた資金配分がこれに加わっている。2000年に採用された共同のモデルは、所管大臣、学長会議、事務局長の間での長い折衝の中で案出されたもので、目下最初の見直しが行なわれている。このモデルは2つの要素から構成されている。一つは数量を指向した（quantity-oriented）部分、もう一つはインセンティブを指向した（incentive-oriented）部分であり、両者とも削減幅を1%としている。言い換えれば、大学に対する資金配分の変化は1%以下の増減にとどめられなければならない。2003年にはこの削減幅が1.5%になった。

数量を指向した部分に関して、量的な達成度は次の指標を用いることによって査定される（大学相互の比較）。

- ・ 第1学期から第10学期までの学生数、
- ・ 最近2年間の平均卒業生数、
- ・ 州資金の配分と関係づけられる外部資金、
- ・ 獲得された外部資金の水準、
- ・ 最近2年間の博士学位の平均取得者数。

もう一つのインセンティブを指向した部分では、個々の大学内での達成度の発展がもっぱら考慮される。ここでは次の指標が肯定的に用いられる。

- ・ 第4学期と第5学期の学生数と卒業生数との間の関係の改善（これは学生の中途退学率を査定する）、
- ・ 長期在籍者数の減少、
- ・ 外国人学生数の増加、
- ・ 資金配分に占める外部資金の割合の増加、
- ・ 女子卒業生の割合の増加、
- ・ 博士および大学教授資格の取得者総数の中で女性が占める割合の増加、
- ・ 学術に携わる職員総数の中で女性が占める割合の増加、
- ・ 女性教授の数の増加。

インセンティブを指向した部分の24%は女性の奨励に当てられ、特別な重みづけがなされている。大学間の資金配分に関する2年間の経験が示しているのは、伝統的な大学が資源を失いつつある一方で、工科大学は成功を収めているということである。この理由は、外部資金の重みづけにある。なお、小規模大学は、部分的に再配分が有利に行なわれるよう、基本額によって保護されている。

その一方で、政府はさらなる段階を計画している。3段階モデル (a three stage model) は、連帯協定、大学間の資金配分、および第3段階としての目標契約によって基本的資源が構成されるとするものである。特に目標契約が将来の変化と発展の主題となるはずである。

第2節 バイエルン州

現行政策の状況

1998年のバイエルン州高等教育法の改革を通じての関心事は、自立性の拡大を目ざして州と高等教育機関との関係を再編成することであった。結果として次の変化が生じた。

- ・ バイエルン州のすべての高等教育機関の経営は、運営委員会 (steering committee、学長ないし総長の委員会) の導入によって強化された。
- ・ 運営委員会は、高等教育機関の自由になる資金および教職員の職を決定する。その際には、達成度と収容力に基づいた資金配分の原則、ならびに研究・教育の評価結果が考慮されなければならない。これは、個々の高等教育機関の総合的な目標をより強く指向した資金配分と固有の特徴を発展させるための基礎である。
- ・ 運営委員会の委員長は、高等教育機関の発展に対する主導権を与えられ、高等教育政策の主要点を明らかにする。委員長は職務を果たす際に、学部長の意見を聞く。
- ・ 大学の新しい組織構成のもう一つの要素は、高等教育協議会 (higher education board) の設置である。協議会は高等教育機関の特徴の開発、研究と教育上の重点、課程の幅のさらなる発展に対して主導権をもつことになっている。

加えて、幾つかの責任が所管省から高等教育機関に移された。さらに、単独の大学に対して法律と異なる組織上の法的規則を作ることができる。このいわゆる「実験条項」 (“experimental clause”) は、効率の向上を目ざして、高等教育機関が新しい組織モデルを試行できるようにするものである。ミュンヘン工科大学はこの選択肢を広範にわたって利用している。

しかしながら、これらの規則は高等教育機関が完全な自立性を得たことを意味するので

はない。バイエルン州（政府）は引き続き高等教育システムの一般的な枠組みを形作り、戦略上の全般的な責任を保持することを望んでいる。研究と訓練は、重要な経済上の要因であると考えられている。今後数年間の目標と任務は、2001年のバイエルン州の高等教育発展計画の中に示されている²⁰。発展の見通しは、個々の高等教育機関の発展計画を基礎に展開され、バイエルン州学術研究芸術省による州全体の発展計画に結合された。発展計画の中に定められている今後数年間の多くの戦略目的の中で、ドイツ全国の本報告書の枠組みにあてはまるのは以下の目標である。

- ・ 中核となる全国的な計画責任は別として、高等教育機関に責務を委任することを通じて自立性を高めること、
- ・ 平等の競争条件を保証することにより、高等教育機関内および機関間の競争を増すこと、
- ・ 達成度と収容力に関連した財政資源の配分を通じて効率を上げること。

政策手段の記述

州予算における高等教育機関の統合

バイエルン州の高等教育機関は、幾つかの特別な規則によって、州予算の基本的なシステムに統合されている。高等教育機関の運営と基礎構造の維持に供される資金は、一つの予算に合併されてきた。予算に含まれる予算費目は、基本的に「相互に流用可能」である。言い換えれば、予算に参入される資金は、別の予算費目に割り当てられる支出に対しても使用できる。1998年以来、高等教育セクターに対する重要な具体的規則は、次のように徐々に範囲が広げられてきた。

- ・ 翌会計年度への資金繰越しの可能性、
- ・ 予算費目（教育と研究、投資、建物の維持に対する資金）の相互流用の拡大、
- ・ 空いている職の資金の「資本化」（“capitalization”）、
- ・ 職の中立的費用への転換（cost neutral conversion of positions）の可能性、
- ・ 被雇用者に関する人事計画への責任の緩和、
- ・ 大学が獲得した収入の自由裁量、
- ・ 外部資金からの収入の利子計算。

建物に関する領域は、高等教育機関の管理下にはない。大規模な建設事業（100万ユーロ以上）に要する資金に関係するのはもっぱら所管省だが、その管理は州の建設行政が行なう。

20 *Landeshochschulentwicklungsplanung für den Freistaat Bayern*, ed. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, <http://www.stmwfk.bayern.de/hochschule/lhsep.html>

高等教育機関間での資源配分システム

高等教育機関がその責務を果たすために得る資源は、次のように分類される。施設設備とその維持管理、学術と行政に携わる教職員の人件費、投資、継続的な必要品、教育・研究費である。高等教育建設法（Higher Education Construction Act）による目標数値を別にすれば、建物、部屋と維持管理に対する資源配分に特別の規則はない。人件費と資本投資にも同じことがあてはまる（両者は「歴史的に増えてきた」）。教育と研究に要する資金配分に対しては、多方面にわたる変数の規則がある。以下の説明は、教育と研究に対する資金の割合にのみ当てはまり、重要だが予算の限られた部分にすぎない。

達成度と収容力に関係づけられた教育・研究の資金配分

1993年以来、バイエルン州高等教育法は、教育への資金配分の際に、標準修業年限内の在学者数と卒業生数とが考慮されるよう求めてきた。1998年のバイエルン州高等教育法に従えば、大学への資金供与は次のように規定されている。教育と研究に対する資金は、教授の数、学術と芸術に携わる職員の数、および標準修業年限内の在学者数に基づいて、達成度と収容力に関係づけられた基準に応じて配分される。達成度に関係づけられる基準は、特に次のとおりである。

- ・ 教育の成果、特に標準修業年限内の在学者数と比較して課程ごとの卒業生数、
- ・ 若手研究者を奨励する枠組みの中での成果、ならびに
- ・ 学科ごとに固有の水準で外部資金からの収入を含めて、研究上の高い達成度。

女性に対して機会均等の原則を満たす進捗状況も、考慮されなければならない。

すべてのデータは、公式統計の分類と一致するように5つの学科グループに分けられた。個々の学科で異なる費用構成を考慮に入れることを前提として、学科ごとに固有の加重係数（subject-specific weighting coefficients）を導入するためである。2000年には、教育と研究に対する資金の40%がこのモデルにしたがって大学に配分された。このモデルは導入以来、継続的に見直され、しかるべく修正されている。今後、次の配分が行なわれる。

図表2 バイエルン州における教育・研究資金の配分モデル

資金の対象	査定の基準	割合	分野別加重	
基本的資金	教授の職	20%	1 : 2.5 (人文科学 : 自然科学・工学)	45% 収容力または 学生数の基準
	学術職員の職	5%	1 : 2.5 (人文科学 : 自然科学・工学)	
追加の教育資金	標準修業年限内の在学者数 (第二学位、博士の学位取得を旨とする学生を除く)	20%	1 : 2.5 (人文科学 : 自然科学・工学)	50% 達成度基準
	標準修業年限内の在学者数に対する卒業生数	5%	1 : 2.5 (人文科学 : 自然科学・工学)	
	学修期間に応じて加重をつけた卒業生数	18%	1 : 2.5 (人文科学 : 自然科学・工学)	
国際化	フンボルト奨学金の取得者数	2%	加重なし	
追加の研究資金	外部資金の獲得	20%	5 : 2 : 1 (人文科学 : 自然科学・工学)	
	博士取得者数・大学教授資格取得者数	5%	1 : 2 (人文科学 : 自然科学・工学)	
平等条件の達成	女性教授の割合	1%	加重なし	5% 平等性
	女性の学術職員の割合	2%	加重なし	
	博士の学位・大学教授資格の取得を旨とする女性の割合	2%	加重なし	

評価 (Evaluations)

バイエルン州では、部門を越えた評価の手段が効果的に用いられている。バイエルン州学術研究芸術省の諮問組織として設置された学術研究協議会 (Council for Science and Research) によって、学問分野の構造的調査が実施されている。その目的は、研究と教育に関する一定の分野の現状を査定し、国内外の他の大学と比較して、構造と特徴のさらなる発展に関する勧告を与えることにある。査定 (assessments) は、実行に移されるであろう重要で質的かつ量的な結果を導いてきた。

データ情報の提供

関連性のある経営データを大学のあらゆるレベルに提供するため、バイエルン州学術研究芸術省は「バイエルン州の高等教育機関に対してコンピュータを基礎とする意思決定支援システム」(Computer-based Decision Support System for Bavarian higher education

institutions, CEUS^{HB}) というプロジェクトを稼働させた。バンベルク大学とミュンヘン工科大学が試行大学として活動し、学術的な学習と教育ならびに人事・資金経営の領域に対する意思決定支援システムの核として階層的に等級をつけたデータウェアハウス・システム (data-warehouse system) の開発を推進した。CEUS^{HB} は今後 3 年の間に、バイエルン州のすべての大学に段階的に導入されていくことになる。

第 3 節 ヘッセン州

憲法上の位置づけと現行政策の状況

ごく最近までヘッセン州の高等教育政策は州予算の財政上の制約によって大きく影響を受け、大学は絶えず変化する形式の中で対処せざるを得なかった。結局は、その形式が資金配分に関して大学に残された自立的な活動の範囲を決定した。

州は莫大な再投資要求を縮小するため、特別な財政計画を実行した。同時に、研究と教育に対する資金が数年にわたって継続的に削減された。たとえば、マールブルク大学ではこの総額が1995年から1998年までの間に30%近く減少した。同時期には人件費の削減によって、教職員の職数が削減された。こうした背景と官房学予算 (cameralist budgeting) の条件下で、目標を指向した長期的な財務計画は限られた規模でのみ可能であった。

これが構造的な変化の出発点であった。1996年から官房学予算の枠内で、大学2校と専門大学3校に試行的に包括予算を導入することが合意された。その結果、収入と支出の権限の割当てでは大部分が取り除かれ、該当する高等教育機関は自立的な決定のためにより大きな活動範囲が与えられた。

この試行計画が終了した後、高等教育部門における今後の計画の基盤として「大学に対するニュー・パブリック・マネージメント・システム」(“New Public Management System for Universities”) が採用された。総合的な改革構想が打ち立てられ、行政全体の改革に統合された。

当然の結果として、ヘッセン州の大学は、以下の経営目標と結びつけられる新しい行政原則の試行者に選ばれた。

- ・ 議会の予算法を強化すること、
- ・ 政治的な運営能力を改善すること、
- ・ データ処理の標準化と近代化、
- ・ 大学行政の内部管理能力の確立、
- ・ および予算政策目標として

- －短期的に、予算の統合、
- －中期的に、長く続く財政政策。

1998年のヘッセン州高等教育法と1999年と2000年に行なわれたその修正以来、新しい運営システムの一部として、この財政改革と発展計画の構造が確立されてきた。2000年7月31日の改正高等教育法は、財政部門における大学の新しい責務に法的根拠を与え、州と大学による異なった責任領域を含めて高等教育発展計画の将来的なプロセスを描いている。

政策手段の記述

新しい経営システム

立法者が意図するアウトプットを指向した経営は、高等教育機関の達成度、特に核となる研究と教育の任務での達成度に向けられている。同時に資金の経営は州から大学に大部分が移され、その結果、財政上の自立性が強化されてきた。

官房学予算からアウトプットを指向した予算システムへの移行における重要な改革要素は、統制を伴う内外の報告システムによって補足される、原価会計 (cost accounting) の導入である。

高等教育機関は、政府が決定する一般原則の枠内で自らの目標を発展させる。大学と学術芸術省は異なった重心をもって、高等教育の発展を組織化する責任を負う。発展計画の目標を実現させるために、学術芸術省は大学と目標契約を結ぶ。目標契約は各大学の発展を数年にわたって決定するものだが、その中には大学の特徴の発展も示されることとされている。不一致の場合には (大学と学術芸術省が契約に至らないならば)、学術芸術省が達成目標 (target objectives) を通じて構造計画に影響を及ぼすことがある。

新しい高等教育法は、州と高等教育機関の関係に新しい原則を設けるだけでなく、高等教育機関にさらに効率のよい組織と意思決定の構造も用意している。構造計画の枠内で資金配分を行なう責任を含めて、学部長室 (dean's office、学部長、副学部長、教務担当学部長) は、執行理事会 (executive board) が大学に対して有するのと同様の地位を学部の中で占める。構造計画を大学内で実行するために、大学の執行理事会もまた学部と目標契約を結ぶ。執行理事会と学部は、達成と質保証に関する手続きについての報告の内容と期限でも合意する必要がある。

高等教育予算の査定に対する原則

2003年の州予算に初めて、高等教育資金の配分に対する新しい原則が予算公式 (budget formula) で適用されることになっている。予算の準備に伴って、予算資金の発展に対して

確かな基盤を提供する高等教育協定（higher education pact）が議会と高等教育機関との間で2002年1月21日に署名された。このようにして高等教育機関に対する2005年までの資金配分が2001年に確定された。原則として2005年まで賃金の増加を支払うことが合意された。ただし、2002年と2003年に0.5%の控除、2004年と2005年には0.3%の控除を伴う。人件費以外の費用と投資費用に対して、毎年1,500万マルクがその上に提供される。

達成度を指向した資金配分が導入される時に、大学間でおそらく上方と下方への偏差（deviations）が生じるため、2000年の予算からの偏差は5年間の移行期に負の影響が毎年1%の削減までとのみしうることが合意された。逆に言えば、より高額の割当てを得る資格を与えられた大学は、より低い分割払込金（lower installments）に甘んじなければならないことを意味する。

予算の要素

新しい予算システムの出発時には、すべての高等教育機関に対して一つの総予算だけであり、そこから大学、芸術大学、専門大学が異なった重みづけで、しかし同じ変数に応じて資金を供与されることになる。ヘッセン州の新しい大学経営システムの枠組みとなる構想は、鍵となる数字の総合的なシステム（comprehensive key figure system）という考えに基づいている。明らかにアウトプットを指向した変数だけが考慮される。

達成度を指向した各大学の全体的な予算は、次の要素、つまり基本予算（basic budget）、達成度予算（performance budget）、革新予算（innovation budget）から割当て額を受けることになる。加えて、特別な事例に対する公式以外の割当てがある。

基本予算は研究、教育、および若手研究者の奨励における基本的機能の資金供与を保証するためのものである。これは、高等教育機関の総予算の80%を占める。基本予算を計算するために決定的なのは、ただ一つの達成度変数と、学科グループに応じて差異化された、標準の費用価格である。

- ・ 高等教育機関のアウトプットに対する共通基盤は、学科グループに応じて目標契約によって定められた標準修業年限内の在学者数である。
- ・ 関連性のある費用を補うために、それぞれの学科集団（subject cluster）で養成される学生1人当たり価格が定められている。学術芸術省は学籍に対する標準の費用価格を「分析的方法」（“an analytical way”）で確立してきた。

達成度予算は高等教育機関の予算の15%を占め、教育と研究における格段の達成に対し

て配分される。刺激を与えるために、際立った質の成果には、達成度予算によって追加的な資金が供与される。このようにして、予算の割合に対する高等教育機関間の競争もまた刺激されるはずである。達成度予算に対して決め手となるのは次の変数である。

- ・ 獲得された外部資金の水準、
- ・ 卒後課程（Graduate Colleges、独語の Graduiertenkollege を指すと思われる。特別なプログラムとして外部資金を得て一定期間設置される、博士候補者を対象とした一種の大学院課程をいう：訳者注）、研究グループおよびドイツ研究協会の共同研究センターの獲得、
- ・ 博士の学位および大学教授資格の取得者数（自然科学と工学での女性の博士および大学教授資格取得者が有利になるよう一定の重みづけを用いる）、
- ・ 教授職への女性の任用、
- ・ 標準修業年限内の外国人学生でドイツ以外の教育を受けた者の数（在独外国人子弟を除く海外からの留学生数：訳者注）、
- ・ 卒業者数（女子の卒業者数を特に重視する）、
- ・ 標準修業年限に加えて2学期以内に卒業した者の数。

革新予算には、研究と教育における重要なプロジェクト（新しい研究重点の開発、新しい課程と学修要素の開発、知識・技術の移転）への資金供与が含まれる。革新予算は、プロジェクトに応じて外部査定（external assessment）の後に配分される。この背後にある意図は、評価された（evaluated）将来計画を支援することである。これらの資金は大学に追加として与えられ、大学予算を再編成することから得られるのではないとされる。

費用効果の高い追加の任務、すなわち「特別事例」（“special cases”、たとえば、準備コース、大学博物館、試行的農産物、大学付属病院の組織費用）は、公式に基づいた基準の中で適切に補償されるものではなく、長期的に総予算の5%以上に相当することはない。

第4節 ニーダーザクセン州

現行政策の状況

ニーダーザクセン州は、高等教育機関に対して包括予算を採用した最初の州である。10年間の試行的プロジェクトが1995年に実施され、クラウスタール工科大学、オスナブリュック専門大学、オルデンブルク大学の3校が参加した。この試行的プロジェクトの基本的枠組みを構成するのは次の特徴であった。

大学および専門大学は一般に州企業（Landesbetriebe）として経営される。これにより、企業会計と会計基準の導入が可能になった。州企業として、高等教育機関は改められた形

態であるが、州政府の行政の一部にとどまる。高等教育機関は引き続き、州の法律監督と、とりわけ州の国家監督の下に置かれる。

- ・ 高等教育機関は予算計画 (budget plans) を確立する。それはさらに成果と財務計画に分けられる。ひとたび予算法が通過すれば、これらは予算法に一致させられなければならない。
- ・ 予算計画の財政上の執行は、州予算の官房学様式に従い、4段階の割当てで州によって実施される。
 - － 高等教育機関の経常的運営、
 - － 建物の維持管理、
 - － 投資、
 - － 特別の任務と措置である、その他の目的。
- ・ 拘束力がある性質の人事枠 (staffing scheme) は廃止された。需要と人事枠の証明は、事業計画の説明だけである。この規定は、高等教育機関が人事行政 (staff administration) から人事経営 (staff management) に移ることを可能にしている。新しい職の創設や職の削減、ならびに給与体系グループの変更を、今では議会の掛かり合いなしに行なうことができる。
- ・ 翌会計年度への資金繰り越しと5年にわたる準備金蓄積 (building up reserves) の可能性が採用されたが、その資金は無利息の州の口座 (state account) に預けられなければならない。年度末の財務諸表は2名の会計士によって中央で検査され、財務省の合意を得て学術省によって承認される。
- ・ 対抗手段として、大学はコスト・アクティビティ・アカウンティング (cost and activity accounting) を確立することに同意した。企業会計をコスト・アクティビティ会計と組み合わせることにより、使える公的資金を処理する企業方式はもちろんのこと、一般に、さらに経済的な大学による運営に通ずる監査システム (controlling system) が設けられた。財務と人事の経営はSAP/R3によって支援される。

包括予算は2001年から上述した条件の下で、すべての大学と専門大学に拡張された。

政策手段の記述

資金面

州から大学への現行の資金配分は、歴史的に増加してきた大学予算から推定する方法 (extrapolation) に由来している。古い大学ほど多くの資金を得、歴史の浅い大学が得る資金は少ない。同時に、ニーダーザクセン州の高等教育セクターはきわめて多彩であり、一

方に非常に小さな規模の大学が、他方に大規模な大学があることを理解しておく必要がある。州は2004年の年予算に対して、研究、教育、国際化、および女性に対する機会均等原則という変数を用いることにより、総予算の10%を公式に基づいて配分する予定である。

新たな発展は、2002年6月に発効したニーダーザクセン州高等教育法の立法過程の結果として着手された。大学と専門大学の将来の資金供与は、数年間の政府資金供与（governmental financing）に関連して、発展と達成度の目標に関する目標契約に基礎を置いている。決め手となるのは次の基準である。

- ・ 学籍数と、新設または廃止された課程の数、
- ・ 卒業までの学修期間の短縮と中途退学者数の減少、
- ・ 若手研究者の奨励、
- ・ 研究重点の事前の明確な限定、
- ・ 国際化の進展、および
- ・ 女性に均等な機会を提供する際の前進。

資金以外の面

州と高等教育機関との間の取り決めに基づいて、評価・ア krediteーション中央機関（ZEvA, Zentrale Agentur für Evaluation und Akkreditierung in Niedersachsen）がニーダーザクセン州の学長会議によって定められた手続きで、各学科につき数年ごとに教育科目の評価を行なっている。査定に関係するのは課程の編成と内容であり、学生の意見が含まれる。

研究評価に対しては、ニーダーザクセン州学術委員会が設置された。学術委員会は研究を評価し、できるかぎり個々の教授職に下りて査定を行なう。研究業績の査定は、「国際的に注目に値する」、「地域的に注目に値する」、あるいは「注目に値しない」、という尺度に応じる。結果は、関係者と大学の経営陣に渡され、匿名で公表される。両方の手続きに対する専門家は、ニーダーザクセン州内の者ではない。完了した州全体にわたる評価の結果は、個々の大学の実力を表す。

将来の発展

高等教育機関は生産コスト・アカウンティング（product cost accounting）を開発しなければならない。このプロセスは2001年に採用され、コスト・アクティビティ・アカウンティングに対する準拠モデルの開発が始められた。費用単位は、研究開発、外部サービス、学修と教育、ならびに継続教育を代表することになっている。これらの領域に対する費用単位から鍵となる数字が展開され、それらが予算編成の基礎を提供することになる。

ニーダーザクセン州は、5校の高等教育機関を財団（endowments、独語の Stiftung を指すと思われる：訳者注）に転換させた。ゲッティンゲン大学、ヒルデスハイム大学、リューネブルク大学、ハノーファー獣医大学、オスナブリュック専門大学である。元の州立高等教育機関は財団に発展し、従って法的に独立した組織になる。州の法令と命令によって管理される代わりに、これらの高等教育機関を規定するのは目標契約のみである。その上、たとえば追加の課程や研究活動の資金を調達するために、準備金（reserves）を蓄積することができる。財団への転換に伴い、大学と専門大学は使用する土地と建物の所有者となり、職員の雇用主となる。それでもなお、高等教育の資金供与に対する州の責任は存続する。

2003/04年度の冬学期に、教員養成課程の一部がバachelラーとマスターの構造に移される。これは、ボローニャ宣言（Bologna Declaration）に謳われたヨーロッパ高等教育圏への道の重要な一歩である。

第5節 ノルトライン・ヴェストファーレン州

現行政策の状況

ノルトライン・ヴェストファーレン州における規制緩和のプロセスは、高等教育機関が自らの任務をより効果的に果たすことを可能にする効率のよい経営構造を用いて、機関にいつそう大きな責任を負わせることを目指す。この自立性の拡大には、より大きな質保証と新しい監査システムへの要求が結びついている。

高等教育予算は、いつそう包括予算の方向に進展している。これは、州によって配分される資金に対する責任を増し、決定の自立性を拡大することと結びつけられている。実際に、不動産（土地および建物）に対する責任は、高等教育機関にではなく州企業に割り当てられた。

2000年3月14日のノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育法は、内部組織（たとえば学部の新設、改組、閉鎖）と法規（たとえば試験規則と学修規則）に関して高等教育機関により大きな自立性を与えている。さらに参加型の経営手段、特に所管省と高等教育機関の間の目標契約を採用している。

新しい高等教育法によって意思決定権は学術評議会（academic senate）から学長部（rectorate）に移された。高等教育発展計画の決定、目標契約の締結、および予算資金配分の原則の確定に先立って、学長部は評議会と連絡を取ることが義務づけられている。学部レベルでは、本質的な管理運営の責務は学部長に集中されている。高等教育機関は、一人だけによる経営に代わって、自治組織である学部長室（dean's office）を設けることもできる。

他の多くの州と対照的に、ノルトライン・ヴェストファーレン州の高等教育法規は意思決定権を有する高等教育協議会を規定していない。理事会 (board of trustees) が大学経営に対する助言と支援の機能を果たす。

バチェラーとマスターの学位課程の導入に対して、学修プログラムのアクレディテーション (適格認定) が拘束力のある方法で規定された。これは、所管省による学修プログラムの認可の前提条件である。アクレディテーションの重要性が増しているため、ノルトライン・ヴェストファーレン州とラインラント・プファルツ州の高等教育機関は、2002年1月25日に学修プログラムの適格認定を行なう質評価機関 (Agency for Quality Assessment) を設立した。その主要な任務は、学修プログラムの質を査定し、適格認定を行なうことである。

政策手段の記述

1999年はノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育計画における決定的な年となった。緊迫した財政状況を背景に、政府は高等教育機関といわゆる「質協定」 (“Quality Pact”) を結んだ²¹。これは続く5年間の計画と、あらゆる予算制限の免除を保証するものであった。その代わりとして、続く10年の間に教務と教務に関連する総計2,000の職が削減されることになった。そのうち1,626の職は、早期集中措置の結果として今後打ち切られることがすでに表明されている。ノルトライン・ヴェストファーレン州の質協定の特徴は、研究と教育、特に任用交渉に関連して大学の革新重点を支援するために、1,000以内の職に相当する資金を革新資金 (innovation fund) に転用することにある。

それに加えて大学は、独立した専門家協議会 (council of experts) に構造発展に関する報告書を提出することを求められた。これを基礎に、専門家協議会は2001年2月に高等教育の発展に関する勧告を作成した。専門大学の拡大と高等教育機関すべての所在 (location) の保証は、所管省が定めた指針であった。専門家協議会の仕事は、「内部評価」 (“internal evaluation”) の古典的な要素 (構造発展に関する大学の報告書) と「外部評価」 (“external evaluation”) (専門家協議会による監査と最終報告) を用いて州全体の評価を提示することであり、その結果は評価プロセスのフォローアップの中で実行に移される。1999年の質協定は、将来の予算制限を前にして高等教育機関に対する保護メカニズムである一たとえ数年間にすぎないとしても一ことがこれまでに分かってきた。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の高等教育機関の資金供与は、次の4種類に分類される。

21 http://www.rpl.de/Wissenschaft/HS_Finanzierung/hochschulfinanz.pdf

- ・ 州予算からの基本的交付金、
- ・ 補足の州資金による追加の助成金 (additional grants)、
- ・ 外部資金 (公的および民間の第三者機関)、および
- ・ 経営と商業活動から (とりわけ大学付属病院から) の収入。

基本的交付金は、高等教育機関に対する資金供与の主要要素である。基本的交付金は、予算法案とともに政府によって制定される予算に統合され、議会で採択される。予算に見積もられた資金は、一部は予算折衝の結果として、一部は変数に基づいた手続き (parameter-based procedures) を通じて、高等教育機関の間で配分される。資金の見積りは官房学方式で行われる。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の高等教育機関に対する財政上の自立性は、1996年の予算と同時に導入された。現行の形態では、4つの柱に基礎を置いている。

- ・ 機関内に残される機関自身の収入 (たとえば何かを貸すことによる)、
- ・ 経費のほぼ総合的な相互流用、
- ・ 人件費予算の柔軟性、
- ・ 毎年の予算額の2%を上限とする自己管理資金を通じて準備金の蓄積。

財政上の自立性の原則は、いわゆる予算上の覚書 (budgetary note) として予算に統合され、予算法によって議会で採択される。2006年には、すべての高等教育機関に包括予算が導入されることが計画されている。包括予算は、まず2003年に大学2校と専門大学3校で試行されることになっている。

1994年以来、教育と研究に対する資金は以下の達成度変数に応じて配分されてきた。現行モデルは5つの変数に基づいている。

- ・ 卒業者の数、
- ・ 獲得された研究資金 (外部資金)、
- ・ 博士の取得者数、
- ・ 学生数 (各学科の学生のうち最初の4学期の在籍者数)
- ・ 学術職員の職数。

このモデルは各学科グループ、ならびに大学と専門大学という2種類の高等教育機関に対する個々の変数に、異なった加重係数を用意している。さらに、女性に対する均等な機会の提供においてなされた進展を考慮に入れる要素が1999年からモデルに含まれている。

新しい高等教育法は、自己管理に必要な手段を高等教育機関に与えた。すでに述べた目標契約がこの手段の一部をなしている。企業会計と報告システム、評価手続き、高等教育発展計画と学部の発展計画に関係した財務監督 (financial controlling) の採用も同様である。高等教育法は、大学側が新しい種類の大学経営に同意するならば、所管省が直接影響を及ぼすことなく行なうことを可能にする方法で、従来の監視 (monitoring) の手段を新しい手段と組み合わせる。

高等教育発展計画は、学長部によって中央の指針および計画として制定されるが、拘束力のある枠組みとして学部の発展計画を考慮に入れる。高等教育発展計画には、提供される課程の範囲、研究に対する焦点、および内部組織についての声明 (statement) が含まれる。所管省もまた、発展計画を起草する際に注意される必要のある高等教育機関の発展目標を規定することができる。これは、高等教育機関が専門的かつ体系的なやり方で行動することを促すものとされる。

第6節 ラインラント・プファルツ州

現行政策の状況

ラインラント・プファルツ州は、最近数年の間に中央集権的な政府の経営 (governmental management) から離れ、特に予算と予算法を通じて全体的な経営を追求している。教育芸術省の目的は、広範囲にわたる意思決定、責任、予算の分権化と、そのために高等教育機関の自立性の強化を達成することにある。

ラインラント・プファルツ州における高等教育機関の経営に対する基本要素は予算法であり、この予算法によってこれまで何年にもわたって2重予算 (dual budgets)、つまり2年間の予算が採用された。高等教育予算には総合的に柔軟な措置が含まれ、それゆえ実際には包括予算とすることができる。特に、予算費目の広範な相互流用が予算に含まれ、次年度内の資金繰越の可能性が大いに保証されている。これらの予算上の法規によって、準備金を作るのが可能である。

さらに極めて重要な点は、大学が得るほとんどすべての収入はそのまま大学の予算に残るという事実である。加えて、民間の外部資金から利子を得ることができ、大学は予算を履行するときに職数を増やすことができ、一定のレベルまでの昇進に関して大学は独立して決定することができる。

ラインラント・プファルツ州の予算規定にならって、内部経営手段としてコスト・アクティビティ・アカウントिंगが適当な分野に採用されることになっている。ラインラント・プファルツ州の高等教育機関はこれを取り上げ、そのための枠組みを所管省と合意し

て決定した。すべての高等教育機関はこの枠組みを基礎としてコスト・アクティビティ・アカウントिंगの導入に努めている。

政策手段の記述

ラインラント・プファルツ州では、資金配分、人的資源配分、空間管理 (space management) に対する 3 つのモデルが政策手段として開発された²²。3 つのモデルはすべて後に示す変数に基づいており、類似の目的をもつ。それは高等教育機関に以下を用意させるものとする。

- ・ より大きな水準の計画保証、
- ・ 資金と職のより公正な配分、
- ・ 資源配分の透明性を増すことを通じて、より大きな比較可能性、
- ・ 個々の達成度と結果に報いる、したがって固有の特徴 (profile) の発展を奨励する可能性、
- ・ たとえば自然科学での女性の奨励など、特別な面に対する金銭的および非金銭的なインセンティブ。

計算の基礎は、最近 3 年間の値の平均である。現在、大学の資源の 80% がすでに既存の配分モデルによって決められている。空間管理の導入に伴って、この割合は増加するであろう。もちろん州と個々の大学は、公式に基づいたモデルを除いて、財務経営 (financial management) を論じる必要がある。革新的な開発、新しい研究上の焦点の促進、あるいは新しい課程の設置は、通例、モデル変数を用いて適切に描写することができない。この理由のために、研究の奨励に対しては州と大学の双方のレベルで競争的に組織された申請手続きを要する可能性がある。

資金配分モデル

資金配分モデルにしたがって、州の資金は高等教育機関 (大学および専門大学) の間で分配される。1994 年以来このモデルは、研究と教育に対する資金の配分算定システムを代表してきた。2001 年に大学間で配分された金額は、約 7,210 万マルクであった。この金額は、学術協議会 (Science Council) によってなされる勧告に基づいて、基本的資源 (配分される金額の 20%)、追加の教育資源 (45%)、追加の研究資源 (30%)、若手研究者のための追加の資源 (5%) という 4 分野に分けられる。

22 http://www.mwwfk.rpl.de/Wissenschaft/HS_Finanzierung/hochschulfinanz.pdf

ラインラント・プファルツ州における教育・研究に対する資金配分モデルの柱

基本的資源（20％）
（1）教授の数
（2）教務に携わる職員数の半数
追加の教育資源（45％）
（1）標準修業年限内の在学者数の半数
（2）卒業者数の半数
追加の研究資源（30％）
外部資金からの収入の大学の割合
若手研究者のための追加の資源（5％）
（1）博士の取得者数（1倍加重）
（2）大学教授資格の取得者数（10倍加重）

教授、職員、学生の数には、学科と大学に固有の加重要素が含まれていた。

人的資源配分モデル

ラインラント・プファルツ州では資金配分モデルから始まり、高等教育機関間で職員の配分を行なう人的資源配分モデルが開発された。その構想には、関係者、高等教育機関、所管省のすべてによる、さらなる絶え間ない開発が必要である。

現行の人的資源配分モデルは、5段階の計算手続きを示す。

- ・ 州の高等教育機関における職員供給の決定（配分されるべき総額）、
- ・ 学術に携わる職員に対する基本的要求（人数）の決定、
- ・ 追加の学術職員に対する要求の決定、
- ・ 供給レベルの勘定バランス（balancing of accounts）、
- ・ 非学術職員（non-academic staff）に対する要求の決定。

この構想を実行に移すことは、職と職員の充当金の再配分につながる。高等教育機関に対して引き続き責任を負うために、年間に実行されるのは算出された結果の20%だけである。両方の職員グループから算出された未配分の残余额は、州の革新資金に充てられる。

空間管理

空間管理システムはモデルとしてまだ決着していないので、現時点では傾向に言及する

ことしかできない。その構想は、土地と建物の利用にかかる全費用は利用者の予算に採用され、利用者が負担しなければならない、という考えに基づいている。利用者は一定の枠内で空間利用の範囲を（量的かつ質的に）自立的に決めることができる。空間管理では、州、高等教育機関、学部の間で任務を以下のように分担するべく努力されている。

- ・ 所管省は、大学の空間の必要性に応じて、建物への投資と維持管理に対する資金から大学に予算を配分する。予算は、学科に固有の標準基準（subject-specific standard criteria）と、機関を越えた（inter-institutional）標準基準にしたがって査定される。
- ・ 配分された予算は、大学経営陣によって採用された基準にしたがって、個々の学部間で分けられる。
- ・ 学部は、自らの予算使用について自立的に決定することができる。使用できる資金は、他の種類の支出に対して使うこともできる。
- ・ 学部は、使用される空間に対して借用料を支払わなければならない。有用性と設備に応じて、異なった賃貸料が設定されている。
- ・ 高等教育機関には、第一にその資産の経済上の所有権が与えられる。高等教育機関はたとえば、賃貸（letting）、建物の所有権（building ownership）、建物の維持管理、投資計画のような所有者の義務を扱う。高等教育の資産管理には、資産に関する技術的かつ取引の実際的知識が集められている。

投資財務（investment financing）は、機関を越えた施設である「高等教育建設ファイナンス」(“Financing of Higher Education Construction”)によって行なわれる。企業会計の中で資産にあり得る減価償却はこの施設に支払われ、その後投資補助金（investment subsidies）として再び大学に分配される。

第4章 財務の実現性確保に関する分析と政策手段の有効性の評価

ドイツでは、ほぼすべての高等教育機関が州行政の一部をなす公法人であり、その予算はほとんど完全に公的財源から提供されている。高等教育機関は破産（insolvency）の危険に直面することがない。商業活動に従事する可能性は制限されているので、州レベルの財務規則、主に予算法規の遵守が、長い間財政上の監視（financial monitoring）を保証するのに十分な手段となってきた。

州政府の伝統的な方法にしたがって、所管学術教育省の範囲内で、高等教育の監督当局が、講じられる措置が適切で経済的に有効か、目標は達成されているかを審査する。経済効率と資金の乱用もまた、当該州の会計検査官の裁判所（court of auditors）で監視される。

一般の認めるところでは、高等教育セクターの財政上の監視と統制（control）の手法は基本的に結果ではなく条件にあてはまるもので、不十分であるとますます考えられるようになった。それは特に、資金供与の増加を伴わない形で学生数が増加し、高等教育の効率（efficiency）の問題が焦点になる時に起こる。

自らの任務をより効率よく達成するための高等教育機関の潜在性は、財務と組織の権限を増すやり方を通じて改善された。確かに、高等教育機関の州政府の監督（governmental supervision）が行なわれていない州はない。資金供与の新しいモデルと結合された、財務の信頼性を監視し保証する新しいモデルが実行されている。これに関連して、企業管理（business administration）の手段がますます導入されている。

すべての州は、程度の大小の差はあれ、高等教育への資金を定量的な変数を用いて配分している。すべての州において、効率を実現するために、詳細な財務運営から公式に基づいた資金供与を伴う包括予算に移行する顕著な傾向が見られる。

加えて諸州政府は、公的財源に代わって、得られた資金を維持する権利を高等教育機関に与えることにより、高等教育機関の財政上の活動範囲を拡大している（たとえば、施設の貸与のような資産の有効利用、特許権の商品化、資金供与活動など）。これらが総収入に占める割合はまだ小さい。今までのところ、この余剰資金（extra money）は各機関が固有の特徴を発展させることに関連した特別な論点に力を注ぐのに役立っている。こうした活動が広がり、高等教育機関が財政面でこうした収入への依存を高めるようになれば、新たな説明責任の仕組みが検討される必要がある。

財務の信頼性を保証するために、幾つかの州では、高等教育の所管組織としての州と高

等教育機関との間で、高等教育協定 (higher education pacts) (frame-contracts、枠組み契約) が締結されてきた。たとえ一般に公的予算が緊縮しているといえども、この契約は有効な期間 (たいてい5年か10年) 内の交渉された予算総額の配分を規定し、この期間中の予算保証を定めている。その目的は、必要とされる計画保証を高等教育機関に与えることにある。対応措置として、予算削減が程度の大小の差はあれ、長期ベースで合意されなければならない。契約は高等教育予算における節減あるいは少なくとも移動をもたらし、譲歩 (たとえば職員の削減) を要求するとはいえ、長期的な計画保証を与える。このように、高等教育機関の財務の実現性 (financial viability) は追加的に保護されている。高等教育協定は、バーデン・ヴュルテンベルク、ニーダーザクセン、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレンの各州、および都市州であるベルリン、ブレーメン、ハンブルクで見出される。高等教育協定は、数年間の計画保証を請け合う、理にかなった手段であることが証明されている。

州レベルの契約ないし協定は、本質的な資源と結びつけて高等教育機関のさらなる発展のための基本条件を定める、個々の機関との目標契約によって補足されることが多い。目標契約は、バーデン・ヴュルテンベルク、ニーダーザクセン、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザールラント、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン、ハンブルク、ブレーメンの各州で導入されてきた。実際には、どの目的と結果が契約の一部をなすのか、それがどの程度詳細に結ばれるべきなのかが必ずしも明らかでないので、企業経営で開発されたこの手段は、高等教育システムにまだ適切に転換されていない。それゆえに目標契約は、高等教育機関と州の間の長い交渉を伴う。大学の資金供与がこれらの目標の達成に大きく左右されるならば、達成目標の交渉の中で達成度の数値が合意されることもある。

公式に基づいた資金供与、包括予算、多年続く目標契約に向けて幾つかの手段を講じると同時に、会計システムが拡張されなければならない。ドイツの各州では、高等教育の目的と特殊性に適合させた SAP R/3ソフトウェアに多くの場合支えられて、コスト・アクティビティ・アカウンティング・システムを実行することが大きく強調されている²³。その導入がすべての高等教育機関に義務づけられているのはヘッセン州であり、他の州では引き続きコスト意識を高めることが実行されている。その全般的な目的は、公的資金の適正な使用を示す計算書を提出することである。

高等教育機関の資金供与モデルと関連させて見ると、最新のモジュールは、結果を示すのに高等教育機関に適していると証明された財務報告システム (financial reporting system)

23 Küpper, H.-U.: Rechnungslegung von Hochschulen. In: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, Heft 6, 2001, S. 578-592.

である。外部報告システム (external reporting system) は満足 of いくようなレベルでは存在しない。州がやがて詳細な管理から手を引き、より大きな決定を高等教育機関自身に任せようになれば、将来は高等教育機関の固有の状況に適合させた報告システムを発展させることが必要であろう。

計画手続きと事後監督を容易にするために、データウェアハウス・システム (CEUS^{HB}) がバイエルン州のすべての大学に導入されている。このようにして高等教育機関の経営に責任がある者は誰でも、簡単かつ柔軟な方法で必要とされる最新情報にアクセスできる。

さらに、質保証に対する手段、たとえば州のレベルで評価機関によって組織された評価と専門家委員会による査定は、諸州が広く用いている。しかし一般に、評価手続きと資金配分のために直接の結びつきはない。

政策手段の有効性の評価は、州レベルと全国レベルの双方で、政策諮問組織の種々のネットワークを通じて確保されている。一部の州では、諮問機能と、部分的に意思決定機能をもつ高等教育協議会が導入されてきている (cp.1.4)。諸州で広く用いられている政策諮問のもう一つの手段は、高等教育セクターのさらなる発展に対して勧告を行なう専門家委員会の任命である (cp.3)。高等教育改革に関して、専門家は通例、所管省と機関の双方の信頼を得ている。これは広範な関心領域をまとめるのに役立つ。専門家の任務は、普通は各州の高等教育に責任を負う省によって指定される。研究と技術政策については、州レベルで特定の諮問組織が設けられている場合が多い。全国レベルの主要な政策助言者は、連邦と州のために作業をする学術協議会である (cp.2)。

第5章 現行の取り組み方の強み、弱点、機会、危険要素

高等教育機関が州によって十分に資金を供与されている間には、アウトプット要素と達成度指標だけに基づいた総合的な資金配分へのパラダイム・シフトという意味で、高等教育システムの基本的変化の問題は提起されてこなかった。これは、予算と人事の全責任をもつ自治法人（self-governance corporate bodies）への高等教育機関の法的地位の変化にもあてはまる。

ドイツでは、州は高等教育機関に対する戦略的な全般的責任から手を引かない。高等教育機関はもっぱら州の資金から資金供与を受けているので、州政府は近代的な高等教育政策の戦略的目標を進展させる任務も担っている。

強み:

- ・ 現在ドイツで取られている取り組み方の特徴は、拡大する高等教育システムをさらに発展させ向上させることであり、根本的な改革は実施されない。これは、システムが均衡を保ち、誤った方向に進まないようにするという意味を含む。
- ・ 高等教育セクターの制度上の多様性は、特有な特徴である。これを背景として、予算のますます大きな部分が、アウトプット要素を強調した変数に基づいて任務と達成度にしたがって配分されている。
- ・ 枠組み契約ないし協定を通じて高等教育機関が手にする計画保証は、公的資金が減少する中で高く評価されなければならない。
- ・ ドイツにおいて高等教育機関は州の責任領域に属するという事実が、競争的な連邦主義をもたらしてきた。諸州レベルで多数の財務経営モデルは、各々の高等教育システムに適した手段の発展を可能にする。諸州は、新しい手段を具体化する最良の解決策と手続きに関して競っている。これは異なる実践を引き起こし、良い解決策が明らかになる。

弱点:

- ・ 州によって取り組み方が異なる弱点の一つは、様々な経営手段が並行して開発され、存在していることである。これは学習効果を妨げるかもしれない。公式に基づいた資金供与に関しては、重要な指標についての契約（agreement）がある。目標契約の発展に関して、どの結果が契約の一部をなすべきか、どの程度詳細に結ばれるべきかが必ずしも明らかとは限らない。
- ・ 大部分の州では、所管省が行政事項を決定するかなりの権利を保有する。これは、中央集権化された政府経営が新しい経営手段を用いて実行され続けるという危険も孕む。

- ・ 報告の手段 (reporting instruments) はまだ十分に発展していない。公式による資金供与と包括予算に関して、広範な経験がなされてきた。しかし、報告システムの改革に関する考察はまだ発展の初期段階である。
- ・ 最後に、現行の改革に対する刺激は高等教育経営と学術行政から生じていることに言及すべきである。高等教育機関内の幅広い固定 (a broad anchoring) は、教授、学術職員、学生を含む今まで所定の包括的権利であったが、長期にわたる課題である。

機会:

- ・ 高等教育機関は、中央集権的な計画 (planning) から、より競争的で分権化されたシステムの方向に移動している。高等教育機関は、類似の学科グループを有する他の高等教育機関と競争して、固有の特徴を発展させる。このプロセスは、機関のより大きな自己管理 (self-guidance) を必要とする。
- ・ 州と高等教育機関の間の新しい関係と州予算の乏しい状況によって引き起こされた変化に対する圧力は、高等教育機関が新しい内部経営手段と構造を実行することを余儀なくさせている。
- ・ 高等教育経営は財政上の問題だけではない。最近まで、州は常に多かれ少なかれ入学決定に関与してきた。現在、学生とその要求に、より大きな操縦機能を与える努力がなされている。入学条件は目下相当に変化している。やがて個々の高等教育機関に、学生を自ら選抜する権利が与えられるようになる。

危険要素:

- ・ 公式に基づいた資金供与は、自動的な配分手続きを高等教育機関と州の間の交渉に置き換える目標と関連づけられる。この点に関して、公式に基づいた資金供与モデルは政治的に前もって定められた予算を修正するためだけに用いられ、資金要求額の適切性は一般にもはや政治的討議の問題にならない危険が生じる。配分比率が標準化されればされるほど、資金配分の適切性が総じて高等教育機関と州の間で議論されることが少なくなる。
- ・ すべての公式に基づいたモデルは、高等教育機関の内部に相当な移動をもたらす。公式を算定するための出発の位置が不利であるならば、循環的下降 (a downward spiral) の危険が生じる。諸州はこの問題を承知しているので、たいいてい計算された結果のわずかに限られた割合だけしか実行されていない。
- ・ 配分モデルによる他の不本意な影響は妨げられなければならない。多数の学生と追加の資金を得る機会がほとんどない、文化研究のような小さい学科が見捨てられるべきではない。他方で、経済要因によって時々在籍率が低くなる工学と自然科学のような学科の収容力は維持されなければならない。

高等教育システムにおける将来の傾向の展望:

- ・ 高等教育機関は、費用と結果を最も効果的にするという目標をもって改革プロジェクトを実行しており、あらゆるレベルでコスト意識を高めている。しかし、資源を最適化することは、多くの場合、限界に達しているように思われる。大学に要する費用が上昇していることを考えると、大学の財務基盤を改善する必要がある。そのために、追加的な財源として社会的に公正かつ道理に合った授業料システムの導入が、ドイツでは論点として残されている。
- ・ 高等教育機関の資金不足の悪化は、最も優秀な人材を確保し、引きつけ、研究教育活動の卓越性を強くするという高等教育機関の力を危険にさらすということが理解されなければならない。追加の公的資金供与だけでは、拡大する資金不足を埋め合わせる事がまず出来そうもないとすれば、機関の収入を増やし多様化させる他の方法が見出されなければならない。
- ・ 追加の収入源を広げるためには、より大きな市場志向が求められる。どの程度これが実行されるべきかという問題は、ドイツでさらに議論すべきもう一つの点である。