

第3章 ドイツにおける高等教育制度と大学の設置形態

城多努（広島市立大学）

1. はじめに～ドイツにおける大学の歴史的背景

ドイツにおける高等教育の歴史は古く、1386年のハイデルベルク大学が設立されたことに遡る。その後はケルンやエアフルトなどの大学設立が続くことになる。当時ドイツは現在のような統一国家ではなく、大学の設立背景もばらばらであった。また高等教育が多くの学生を獲得するようなことはなく、その機能は限定されたものであり続けた。

現在のドイツにおける大学の基礎が固まったといえるのが、フンボルトによる1810年のベルリン大学設立である。フンボルトは大学における教育と研究の統合や学問の自由、大学の自治といった、現在の大学の基本的なあり方を提唱しており、この理念は現在まで有力な大学モデルとなっている。

現在のドイツにおける高等教育システムは、第二次大戦後の西ドイツにおいて発展した制度に依拠している。西ドイツにおいて発展した大学の仕組みは、連邦政府の関与を最小限にとどめた「文化連邦主義」のもと、各州の教育・文化政策を反映した、極めて分権的な体制がとられ、各州の調整が必要な事項は文化大臣協議会（KMK）に委ねられてきた。しかしながらこの体制は以後の高等教育に対する需要の急拡大や、逼迫する財政需要への対応には不十分であった。1950年代半ばには財政面を中心として、連邦政府の高等教育への関与が強まっていった。1957年の学術協議会の設置により、連邦レベルと各州レベルの協議が行われるようになった。そして1969年に西ドイツの憲法にあたる基本法が改正されると、連邦が高等教育に関与することが可能になった。

このような流れを受け1976年には連邦において高等教育大綱法が制定され、各州に共通する高等教育の枠組みが作られた。各州の高等教育に関する法律は、1979年までにこの大綱法に適合するように改正されることとなった。この後、大綱法が改正される都度、各州の高等教育関連法は大綱法に適合するように改正がおこなわれることとなる。またこの大綱法は1990年の東西ドイツ統一において、旧東ドイツ地域における高等教育制度の統合に役立つこととなる。旧東ドイツ地域の各州は統一後、大綱法に沿った高等教育システムを再構築することとなった。

かくしてドイツの高等教育機関を規定する法体系は、大綱法という連邦レベルの法律が規定する高等教育のフレームワークがあり、連邦を構成する各州の法令が具体的に各州における高等教育を規定するという構成となった。しかし、連邦の大綱法には詳細規定がなく、また各州政府による個別の高等教育制度設計に対する影響力もほとんどないため、連邦の定めた枠組みは実際には形骸化している。

2. 現在の高等教育機関と設置形態

ドイツの高等教育は高等教育機関（大学、専門大学、高等専門学校）と職業アカデミーと呼ばれる職業訓練を行う機関に大別することが出来る。このうち後者には職業アカデミー（Berufsakademie）などがあるが、これらは我が国で言うところの高等教育機関とは異なり、職業技能の習得に特化した機関である。したがって以下では高等教育機関とされる Hochschule について取り扱う。

(1) 総合大学

ドイツにおいて総合大学に分類される大学は、多くが古い歴史を持ち、幅広い専門分野に関する教育を行っており、伝統的な大学と捉えられる。本来ドイツにおいて'Universitaeten' と称される大学は、哲学部を持ち、伝統的に博士号を授与する権限および大学教授資格を授与する権限を慣習的・法的に認められてきたという特徴を持つ。またこの類型に属する大学は主として哲学や神学といった、旧来からある学問領域をベースとして発展した大学と、自然科学系の領域を専門とする工科大学から発展した大学の2つに大別することが出来るが、いずれにおいても学部構成はまちまちであり、必ずしも全ての学問領域をカバーしているものではない。

また、かつてヘッセン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州にのみ存在した、総合性の高等教育機関"Gesamathochschule"については、そもそも伝統的・高専・専門大学の機能を包摂したものであることから、近年伝統的な大学と同様に「大学」の名称が付されることとなり、Gesamathochschule の類型は事実上消滅した。

(2) 教育大学

ドイツにおいてギムナジウムの教員となるためには、総合大学を卒業することが必要である。ここでいう教育大学は、ギムナジウム以外の特定目的の基礎教育などを行う特別な教員養成機関があり、かつて100校近く存在した。その後それらのうち30校余りは教育大学へと再編され、その他は総合大学へと統合されていった。また教育大学そのものについても、総合大学への統合が続けられ、現在独立した教育大学として残るのは6校のみである。

(3) 芸術大学

音楽、絵画、造形、映画といった芸術領域の高等教育機関は、芸術大学に分類される。これには絵画・造形を専門とする大学、音楽を専門とする大学など、専門領域がハッキリしているものから、いくつかの分野を統合した大学まで、様々である。

(4) 神学大学

神学教育は、ドイツにおける大学の萌芽期から行われている伝統的な学問領域であるが、伝統的な大学における神学部とは別に、ドイツでは教会が設立した神学教育をメインとする大学が存在する。現在ドイツ全土には13校の教会立の神学大学が存在する。神学大学には博士号を授与することが可能な大学や教授資格を授与する権限のある大学も存在し、神学教育と研究に一定の役割を果たしている。

(5) 一般高専・専門大学

ドイツにおいて最も数が多いのが、一般高専・専門大学である。これらはかつて職業訓練を行っていた教育機関が基礎となり、そこから発展したものである。総合大学が幅広い専門領域の教育を提供するのに対し、一般高専・専門大学はより狭く、実務的・実践的な教育を提供するものが多い。しかしながら後述するハノーバー獣医科大学のように、博士号の授与を行うことが出来るものも存在している。

(6) 行政高専・専門大学

このカテゴリーに属する大学は、ドイツにおける連邦および各州の行政機関のために、特別の教育を行う高等教育機関として位置づけられる。これまで見た大学が、広く一般から志願者を受け付ける、開かれたものであるのに対し、行政高専・専門大学はその殆どが行政機関の職員を対象としたものであり、学生は行政機関内において選抜されたものにより構成されている点に特徴がある。

3. 法の実態 連邦法と州法

上述のように、現在のドイツにおける大学に関する法体系は、連邦法である大学大綱法があり、それによって提示される制度的枠組みにしたがって、各州が州法という形で大学に関する法規をおくというものである。大学大綱法については近年その機能が縮小され、廃止が取り沙汰されているが、調査時点（2009年12月）においては存続している。現在大学に関連する重要な規定の多くは、州法に定めるところとなり、高等教育政策における州の自立性が高まっている。すなわち高等教育に関する法規制の主体は連邦から州へとシフトしている。

3-1 大学大綱法

連邦法である大綱法は、現在その廃止について議論が行われているものの、現在でもドイツにおける高等教育の制度的枠組みを規定する上で重要な役割を果たしている。同法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第1条 適用範囲
- ・ 第1章 高等教育機関の使命
 - 第1節 総則
 - 第2節 学修および教育
 - 第3節 研究
- ・ 第2章 入学許可
- ・ 第3章 高等教育機関の構成員
 - 第1節 構成員の資格および教育
 - 第2節 学術職員および芸術職員
- ・ 第4章 高等教育機関の法的地位
- ・ 第5章 国の認可
- ・ 第6章 州法規の調整
- ・ 第7章 連邦法および諸規定の変更

この大綱法においては、法第1章において高等教育機関の使命として学術及び芸術の発展への寄与、職業活動への準備、学術・芸術上の後継者の育成、継続教育の支援、障害のある学生への支援、国際間とくにヨーロッパ内での高等教育機関同士の交流の促進などを挙げる。又使命の遂行のためには他の国立機関との協働を定めている。また技術移転や達成状況の公表についても、高等教育機関の義務として位置づけられている。さらに第2節以降は高等教育機関における学修の目標や学修課程についての基礎的な規定が定められてはいるが、具体的な内容については連邦

と各州の協議に委ねられるものとなっている。高等教育機関における研究は、教育、学修及び学術的な基盤の形成と発展に寄与すべきものと位置づけられているが、研究活動そのものは自律性が認められ、各教育機関の管理の下に委ねられている。

法第2章の入学許可については、同法では学生の収容人員や入学許可数の確定、学籍の配分といった事項の調整には、各州が共同で設置した機関によって調整と配分が行われる旨が規定されている。また入学許可については各州が独自に行うこととされるが、定員の10分の3までにつき、社会的に配慮が必要な学生に対する定員として確保すべきことが、大綱法によって求められている。これらの規定にもとづいて、ドルトムントに学籍配分を行う機関が設置され、大綱法およびキャパシティ法に従って、全国の高等教育機関への学籍配分を決定している。

法第3章においては、まず第1節において高等教育機関の構成員として勤務者および学生を挙げており、一般原則として構成員による大学自治への協力が定められている。ただし勤務者については各州がその範囲を定めるものとなっている。また第2節では教員の資格要件および任用に関する一般原則が定められている。第45条では教授職は国際的な公募に付されることを原則としている。

法第4章では高等教育機関の法的地位が定められている。第58条では高等教育機関が「原則として公法上の社団であり、同時に国の機関である」定められているが、他の法的形態によっても設置可能とされ、法律の範囲内で自治権を有すると定められている。また第59条では高等教育機関に対する州の監督権限を定めている。

法第5章では高等教育機関の設置等の認可は州によるものと定められている。その際には学修目的が大綱法の規定に沿ったものであること、同等の他機関と同様の入学条件を設定する等の基礎的な条件を満たさなければならない。また州の認可によって設立された高等教育機関には、学位を授与する権利が認められることになる。

この大学大綱法はドイツにおける高等教育機関のありかたについて、大枠で定めるものであり、詳細はあくまで州法に委ねることを前提としている。上述のようにドイツにおける高等教育機関が一般的なものとして整備されてゆく過程においては、この法律が高等教育機関のあり方を定義するものとして一定の役割を果たしてきたといえる。しかし近年大綱法は廃止も視野に検討が加えられており、今後大綱法の提示するフレームワークのもとに各州の高等教育関連の法規が存在するという現在の体系は、今後の動向次第では大きく変化する可能性がある。

3-2 ニーダーザクセン州高等教育法

上述のように、ドイツにおける高等教育機関に関する認可等の権限は連邦を構成する各州にあることから、高等教育機関に関する具体的な規制は各州が制定する法律によって行われる。以下ニーダーザクセン州を例に、その概要をみる。

ニーダーザクセン州には10の大学、2つの芸術大学、2つの医科大学、6つの専門大学および私立大学がある。学生数は約14万人で、うち13万6千人が州立の高等教育機関で学んでいる。

ニーダーザクセン州における高等教育関連法規は、高等教育法とそれに付随するいくつかの個別法によって成り立っており、高等教育機関に関する制度的フレームワークの設定および大学の合併、新設、俸給関連、入学関連の規定がなされている。一方大学内の組織構造や学内の会議体の構成、学部構成などは機関の裁量に委ねられる部分が多い。ただし学生数については、学籍配分が連邦レベルで調整されることから、配分された学生数に応じて、州内の大学間の申し合わ

せにより、各大学の入学定員・収容定員が決定される。また州内の大学の定款(Statute)の認可は州政府の権限となっており、定款変更等には学内手続きに加え州の認可が必要となる。ニーダーザクセンの高等教育法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第1編 州立高等教育機関
 - 第1部 総則
 - ◇ 第1章 基礎
 - ◇ 第2章 学修及び教育
 - ◇ 第3章 学生納付金勘定、管理費用負担金、手数料等
 - 第2部 法人としての高等教育機関
 - ◇ 第1章 基礎
 - ◇ 第2章 構成員
 - 第1節 学生
 - 第2節 学術職員、芸術職員
 - ◇ 第3章 組織
 - 第3部 州立高等教育機関
 - 第4部 公法上の独立財団が運営する高等教育機関
 - 第5部 人間医学施設
- ・ 第2編 州立でない高等教育機関
- ・ 第3編 学生互助会
- ・ 第4編 経過規定・最終規定

これらの条文はニーダーザクセン州における高等教育機関全般及び一部個別機関に関する制度を規定する、網羅的かつ個別的な法律である。ここにおいて州政府と大学間の関係は州政府と高等教育機関の間で結ばれる目標協定において明確化される。これは州の高等教育計画及び各高等教育機関の計画に基づき、以下の項目に関する目標協定を合意するものである。

1. 学籍の数、学修課程の新設、重要な変更及び廃止
2. 高等教育機関としての使命にかかわる課題を果たす方法
3. 教育研究の質の確保及び向上、学術上及び芸術上の後継者育成と質の確保とその向上、並びに評価を含む継続的教育
4. 国際化、重点施策
5. 授業料、手数料等
6. 州からの経常的補助金額

合意された目標協定に関して、各高等教育機関はその達成状況を所管官庁に報告する義務を負っている。なお州政府もこの目標協定の締結により、予算を措置する義務が生じることとなり、予算の措置に問題が生ずる場合には、この目標協定を修正しなければならない。ニーダーザクセン州では年次報告と財務報告および州政府が設定する調査項目をもとにインジケーターを設定し、予算の一部をこれに基づいて配分するとともに、質・量の両面からの評価の基礎としている。

また同法では連邦法に類似し、高等教育機関を自治権のある公法上の団体として位置づけられており、州により認可される定款が組織ガバナンスの基礎となる（第 15 条）。

またニーダーザクセン州には財団によって運営される州立大学が存在することから、第 55a 条以下で財団立大学に関する特別規定も設けられているのが特徴的である。

3-3 ベルリン大学法

ベルリンは、ハンブルクやブレーメンと並んで、市それ自身が州としてのステータスを持ち、高等教育機関についても独自の法規を持つ。ベルリンにおける大学法の構成は以下のとおりである。

- ・ 第 1 章 導入規定
- ・ 第 2 章 学生の権利と義務
- ・ 第 3 章 学修・教育・試験
- ・ 第 4 章 研究
- ・ 第 5 章 メンバーシップと共同決定
- ・ 第 6 章 大学の諸機構
- ・ 第 7 章 専門領域
- ・ 第 8 章 医学
- ・ 第 9 章 研究センター
- ・ 第 10 章 予算管理
- ・ 第 11 章 専任教員
- ・ 第 12 章 兼任教員
- ・ 第 13 章 行政・司法専門大学
- ・ 第 14 章 国家による大学の認定
- ・ 第 15 章 移行規定

ベルリン大学法はニーダーザクセン州高等教育機関法と類似する点が多い。しかしながらベルリン大学法は、例えば第 61 条のように、大学評議会の使命についてはニーダーザクセン州法の該当部分よりも、より細かく規定されている。また事務局の職務や構成についても、細かい記述が見られるなど、いくつかの点で違いが見られる。

4. 組織形態とガバナンス

4-1 大綱法における規定

ドイツにおける高等教育機関は公法上の法人（社団や財団）として存在しているのが一般的である。法人格を持つ組織の場合、法人の意思決定及び業務の執行にあたって必要となる意思決定のあり方や組織構造が確立される必要があるが、ドイツにおいては大学大綱法および各州における高等教育関連法規により、これが定められている。

大学大綱法に定められている大学の機関構造は、現在は削除されたが 1976 年の大綱法において、以下のように定められていた。そしてこの機関構造は現在でも各州の高等教育機関において受け継がれている。

- ・ 大学においては、学部が基礎的な構成単位となる。
- ・ 大評議会：学則を定め、総長等の選考を行う。
- ・ 評議会：大学全体に関する事項について、審議決定を行う。評議会の中には決定事項が教学に関することに限定され、経営事務に関しては別の機関で審議・決定するケースも見られる。
- ・ 総長：大学の執行機関を統括する。

大学の意思決定機関である評議会においては、「集団代表制」というメンバー構成が要請されてきた。これは教授、助手、学生、事務職員、技術職員といった大学の構成員をいくつかのグループに分け、その中から代表者を選び、評議会のメンバーとする形態である。その後この1985年になって、「専門代表制」という評議会に学部長が議席を持ち、学部会議にすべて教授が議席をもつ方式が加味されることとなった。この場合集団代表制との関連から、学部長が評議会で議決権を持たないケースもあった。また大学の総長等を決定する大評議会については、集団代表制によってメンバーが構成されることになっていたが、1985年の大綱法改正により、教授が絶対多数により構成されることとなった。

4-2 ニーダーザクセン州高等教育法における規定

高等教育機関における組織形態を規定した条文そのものは1998年に廃止されたが、各州の州法はその影響を受けている。ニーダーザクセン州の高等教育法においては、その第36条において、高等教育機関の中心的な機関を総長部、大学運営委員会及び大学評議会（大綱法における大評議会に相当）としており、また学部またはその他の構成単位によって高等教育機関の使命を果たすこととされている。また同法は学部の組織形態についても学部本部及び学部運営委員会を設置すべき旨を定めており、学部が無い場合には総長部及び大学運営委員会がその機能を代替する（第36条3項）。

ニーダーザクセン州では上述のように大学の法人格を規定しているが、その法人の自治に関連し、高等教育機関の構成員を以下のように規定する。

- ・ 教授及び准教授（教員集団）
- ・ 学術協力者、芸術協力者及び特別任務教員（協力者集団）
- ・ 学生（学生集団）
- ・ 事務・技術系の職員（MTV 集団）

構成員は機関や諮問委員会をはじめとする諸委員会における自治、および高等教育機関としての使命遂行に協力する権利及び義務を有すると定められている。そして構成員の集団によって形成される諮問委員会や機関においては、必ず教員集団が議決権の過半数を占めなければならないと規定する。なお諮問委員会においては、助言的構成員として所属する者は同時に集団からの選出構成員として諮問委員会に出席することは出来ないとされ、上述の専門代表制が加味されている（第16条）。また高等教育機関に勤務しているものの、その構成員ではない者については、「所属員」として扱われるが、諸委員会の構成員を選ぶ選挙権は有さない。ただし所属員は高等教育機関の構成員として、その使命の遂行に協力する権利及び義務を有するものとされている。

ニーダーザクセン州法では、高等教育機関における総長部について、自らの責任において機関

の管理運営を行うものと定める。総長部は総長および4名以下の副総長によって構成される。副総長については、それぞれに担当する業務が割り当てられることになる。総長部は他の学内組織によって行うべきとされる管理運営関連業務のほか、特に以下の事項について決定権を持つ。

- ・ 目標協定の締結
- ・ 財政計画
- ・ 予算査定
- ・ 組織変更と廃止
- ・ 学部の構成
- ・ 学修課程の導入、重要な変更及び廃止
- ・ 試験規程の承認

また総長部は緊急の場合に大学評議会の招集を行うことが出来、当該評議会が機能しない場合には解散をし、新しくメンバーを選任する選挙を行うことが出来る。

大学を代表する総長は、総長部の議長であり、総長部の方針を決定する役割を担っている。ニーダーザクセン州法では、総長は大学評議会の推薦にもとづいて任命されるが、推薦に当たっては大学評議会及び大学運営委員会（財団立の場合は財団運営委員会）が推薦のための共同の委員会を設置し推薦を行う。このメンバーは高等教育機関における「構成員」の中から選抜された3名および、監督官庁が指名した助言権のみを有する構成員1名によって構成され、総長の推薦が行われる。

大学評議会について、ニーダーザクセン州法では以下のような権限を規定している。大学評議会は定款や規程の決定、発展計画等の決定、総長部に対する情報請求権を持つ。総長部は重要事項については、大学評議会に対して説明義務を負っている。また大学評議会の構成人数については、原則として13名とされているが、高等教育機関の規模に応じてその数を増やすことが可能である。教員の定員数が100名以下の場合には19名以下、200名以下の場合には25名以下、200名を超える場合は31名以下という制限の範囲内で、機関独自に評議会の人数を決定することが出来る（第41条）。

大学の経営に関するアドバイザー機関的位置づけにあるのが、大学運営委員会である。大学運営委員会の構成人数は7名（うち3名が女性）とされ、経済界、学界および文化界から高等教育制度に精通した外部者5名、大学評議会が選任した大学の構成員1名、監督官庁の代表者1名によって構成される。当該委員会は以下の権能を有する。

- ・ 総長部及び大学評議会への助言
- ・ 発展計画及び財政計画への意見表明
- ・ 企業の設立及び企業への資本参加への意見表明
- ・ 目標協定案への意見表明
- ・ 総長部の構成員の任命に関する大学評議会の提案への意見表明
- ・ 総長部の構成員の解任に関する大学評議会の提案の承認
- ・ 教授任用への同意

教育及び学修に関する常設の委員会として、ニーダーザクセン州法では教務委員会を置く（第45条）。この委員会の特徴は構成員の少なくとも半分は学生集団からの代表者でなくてはならない点である。教務委員会的人数・規模については総長部が定めることとなっている。

ニーダーザクセン州法ではこのほか、学部本部や学部運営委員会の設置及び権能について定めを置く（第43～45条）。学部本部は各学部の管理運営を管轄するものとされ、学部運営委員会の決定を実行し、これに対して責任を負うこととなっている。学部本部には学部長および少なくとも1名の教務部長、定款で定める構成員が所属することとなっている。学部長は学部本部の議長であり、学部本部の方針を定める。学部所属の教職員の長（上司）としての権限が明確化されている。学部運営委員会は研究・教育にかかわる重要な事務の決定を行うものとされるが、その構成員数は最大で13名とされ、構成員の集団ごとに選出される。またここでも大学評議会と同様に教員の優越が認められ、教員集団の議決権はその他集団の議決権よりも1票多くなければならない。

4-3 ベルリン大学法における規程

ベルリンの大学法における組織関連の規程は、組織構造面で見るとニーダーザクセン州法のそれに類似する部分も多くあるが、いくつかの点で異なる。

まず大学の構成員の位置づけと、諸委員会への代表者の参加の態様について。ベルリン大学法では、大学の構成員を1. 大学に雇用されている者、2. 外部資金により雇用された者、3. 名誉教授・客員教授等、4. 学生、5. 博士論文提出資格者と定義した上で、大学の諸委員会への参加の前提となる代表集団として、以下のように規定する。

- ・ 大学教員（教授、准教授、名誉教授・客員教授等）
- ・ 大学協働者（主任アシスタント、主任技師、学術・芸術協働者等）
- ・ 学生および博士論文提出資格者
- ・ その他協働者

これらのグループの中で、大学教員の優越権（議決権の過半数保持）が認められていることはニーダーザクセン州法と同様であるが、遮断的グループ拒否権と称される、特定の構成員集団の全員による反対票が投じられた場合には、その案件については再審議が行われるという規程がある。このルールが適用されるのは研究・芸術的発展構想および教育案件、教員の招聘といった案件を審議する委員会である（第46条）。

またベルリン大学法では、大学の中心機構として総長（学長）、大学における重要事項の決定を行う大学評議会、総長や副総長の選挙等を任務とする全学協議会を規定する。また副総長（学長代理）は大学の規模によって1名から3名と設定されている。また事務局長については大学の長に従い大学における行政業務の指揮を担当し、予算の委託を受けると規定されている。

なおベルリンでは通常各州に文化大臣の下に高等教育を管轄する高等教育審議会がインフォーマルな形でしか存在せず、権限も無い。このことを以ってベルリンの大学はしばしば、他の州の高等教育機関と比較し自由度が高いとされる。

5. 財務

5-1 全般的状況

ドイツの大学における財務は、他国の公的機関一般に見られるような特徴、すなわちラインアイテム型の予算編成、費目間の流用制限及び用途の制限、会計年度をまたぐ繰越の不可といった典型的な特徴を有するものであった。しかし近年このような方式は変化してきており、予算の流用や繰越といったことも可能になってきている。ドイツの大学では現在、エクセレンス・プログラムのような一部の例外を除いて、連邦政府が大学財政に対し直接支出することは無く、大学への財政支出は専ら州政府による。高等教育の伸張期においては施設整備等への連邦による支出が見られたが、それについても現在では特別な科学技術施設を除き、各州が行うことになっている。現在ドイツにおいても他国と同様に、教育・科学技術予算の逼迫が課題となっており、一部の州（現在6州）では授業料の徴収を行っているが、その成果・評価ともに芳しくなく、ヘッセン州では授業料徴収の計画が撤回され、ザールラント州ではこれまで徴収してきた授業料を廃止することが検討されており、授業料徴収のシステムはドイツにおいては定着していない。

文教予算の逼迫の中、多くの州では予算の一部をフォーミュラー・ベースで配分する仕組みを導入している。2006年現在、ヘッセン州を除くすべての州でフォーミュラーが導入されており、中でもブランデンブルグ州、ラインラント・プファルツ州では全予算の95%がフォーミュラーを用いて配分されている。一方バイエルン州やザクセン州ではフォーミュラーが用いられるのは全予算の1%台にとどまるなど、ばらつきが大きいのも事実である。

5-2 ニーダーザクセン州におけるフォーミュラー予算

ニーダーザクセン州では各高等教育機関への予算配分にフォーミュラー方式を導入している。2009年現在で全予算の10%がフォーミュラーを基礎として配分されている。これを運用するに当たっては、大学の年次報告、財務報告および調査項目をベースとした指標および教育・研究の質・量の両面からの評価を加え、配分する。評価にあたっては研究関連項目が48%、教育関連項目が48%、残りの4%が男女平等に関連する項目となっている。研究に関連するのは外部資金の取得率や博士号授与、フンボルト財団からの奨学寄附金などが対象となる。教育に関連するのは新規学生数や卒業生の割合、外国人学生の割合などが考慮される。

しかしながら同州の文教予算の90%は旧来からの方式で配分されている。州からの予算の大部分は人件費であることから、機関ごと、部署ごとの教員数・職員数が予算配分のベースとなっており、既得権化していることが指摘されている。ただし予算配分へのフォーミュラーの導入は高等教育機関同士の競争を促進する側面があり、大学内での予算配分も競争的になりつつあることから、今後この方向で定着することが考えられる。

なお、ニーダーザクセン州法の規定では、大学の財務に関して、正規の簿記の原則に従い、損益計算をベースとすることが定められており、発生主義会計が導入されている。

5-3 ベルリンにおけるフォーミュラー予算

ベルリンの高等教育機関における予算配分は、予算構造法（1997年）に基づき4年間の業績予算契約（Hochschulvertrag）を締結する形で行われるが、業績予算契約によって配分される部分は経常的な交付金であり、そのほかには政府からの特別措置として施設予算が交付される。このうちパフォーマンスに基づくフォーミュラー予算が導入されているのは、経常的な交付金のうち

の30%にあたる額である。この30%について、ベルリン政府は業績指標を用いて予算を配分している。この指標は教育に50%、研究に45%、男女平等に5%というウェイト付けを行い、それを政府が重視している項目ごとにさらに細かくウェイト付けを行い指標化し、予算の配分に用いる。詳細については本章末の補遺を参照のこと。

6. 設立認可

ドイツにおける高等教育機関の多くは州立であるが、私立大学も存在する。私立大学の法的形態はさまざま、有限会社形態をとるものから、財団ないし社団の形式を取るものまでさまざまである。ドイツでは私立大学の設立に当たって法的形態は問題とならず、私立大学が州立大学と同等の実態を伴っているかどうか、設立の可否を左右する鍵となってくる。

ニーダーザクセン州では州立ではない高等教育機関の設立について、教育機関が申請に基づいて州政府が指定した機関による認証を受け、以下の事項が適切に保証されていることを前提として、設立認可をする。

- ・ 学修と職業分野のリンク、および専門知識や能力の伝達が行われること
- ・ 学修課程が同一ないし提携教育機関で完結すること
- ・ 入学資格が州立高等教育機関と同等であること
- ・ 教員の任用資格が州立高等教育機関と同等であること
- ・ 所属員が学修課程に協力すること
- ・ 大部分の授業が専任教員によること
- ・ 5年間の存続が財政的に保証されていること

もし認可を受けた高等教育機関が、決められた期限までに開校しない場合、閉鎖された場合、州政府の合意無く一年以上休校する場合には、高等教育機関としての認可が取り消される。また高等教育機関として受けた認証の期限が切れた場合や、州政府より課された情報提供義務を履行しない場合などは、認可取り消しの事由となる。

7. 高等教育機関～事例

7-1 ベルリン自由大学

ベルリン自由大学は、1948年に設立された大学である。当時占領下ソビエト連邦の支配地域にあった大学（フンボルト大学等）では、反体制的な活動に対する抑圧・粛清が頻繁に行われており、ベルリンにおける高等教育機関は危機的状况にあった。そのような中、ベルリン自由大学は米国の後押しを得て、フンボルト大学から分離する形で、第三帝国崩壊後、はじめて政治的に独立した大学として設立された。

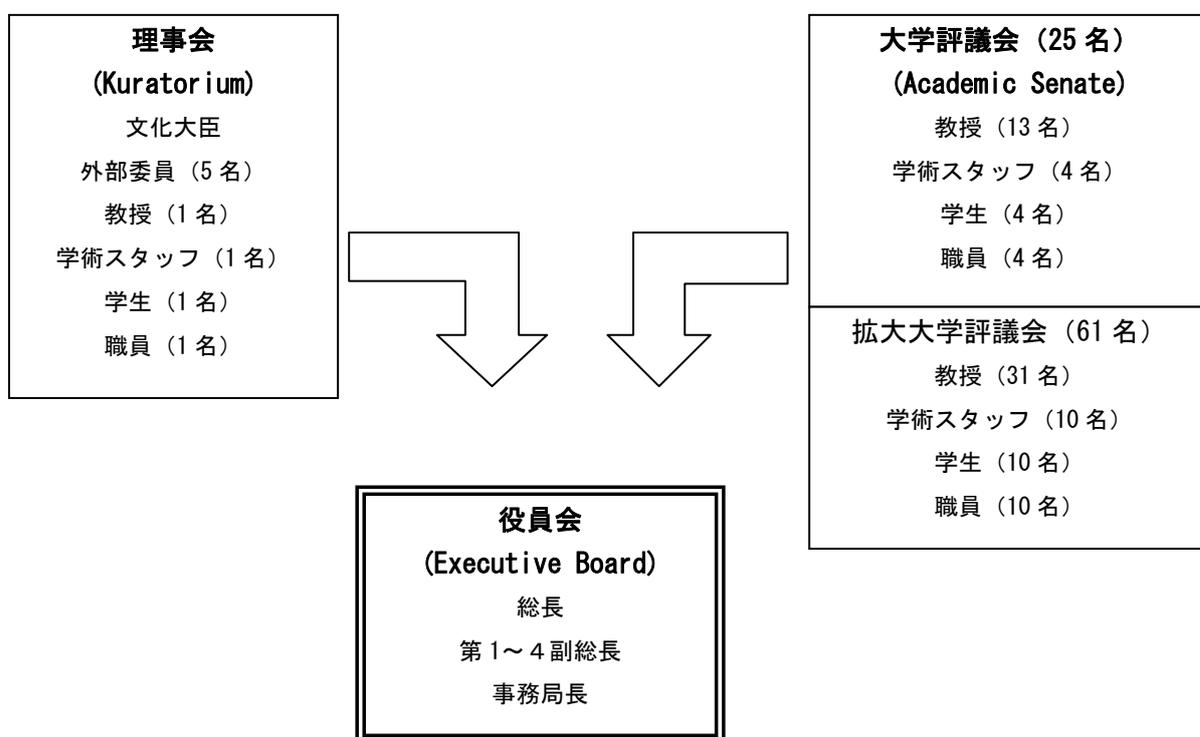
現在ベルリン自由大学は獣医学部、生物・化学・薬学部、数学・コンピュータ科学部、物理学部、地球科学部、政治・社会科学部、教育科学・心理学部、経営経済学部、法学部、文学部、歴史文化学部、医学部を持つ総合大学となっており、2006年で34,000人の学部生、3,200人の大学院生を数える大学となっている。

① 組織構造とガバナンス

ベルリン自由大学の特徴は、ベルリンの大学の中でフンボルト大学、工科大学と並んで特別のステータスを持っており、ベルリン大学法の規定から離れ、学内人事に関する自由裁量が他の高等教育機関より大きくなっている。

ベルリン自由大学の組織構造は、理事会(Kuratorium)が意思決定上の最高機関と位置づけられている。この理事会が総長および事務総長を選任する。また大学評議会(Academic Senate)があり、重要な経営事項や副総長などの指名権を持つ会議体となっている。

図 3-1 ベルリン自由大学の機関構造



総長、副総長及び事務総長などは、通常の業務執行を行うための機関である役員会(Executive Board)を開催する。ここでは大学の経営問題や学部構成、新しい教育課程の設置といったことを議決する。理事会で出された提案は大部分が大学評議会において承認され、正式に大学の方針となる。なおベルリン自由大学において副総長は4名おり、それぞれに職務分掌があり、第1副総長が図書館、第2副総長が研究、第3副総長が教務、第4副総長がIT技術担当となっている。財務、人事、経営管理に属する事項は事務総長(Kanselor)の職務になっている。かつて事務総長ポストはベルリン政府の官僚が勤めることが多かったが、現在は他大学の事務職員経験者など、他の経歴を持つ事務総長も誕生するようになった。

② 財務

ベルリン自由大学はベルリンからの予算配分を受けるが、上述のように大学はベルリンとの間に予算構造法(1997年)に基づき4年間の業績予算契約を締結する。この契約では大学が4年

間に果たすべき目標計画と、ベルリン政府からの予算額が明記されている。この契約により、大学側は向こう4年間の政府からの予算配分額を知ることが出来るため、長期的な資金計画を立てやすいというメリットがある。

ベルリン政府から配分される予算のうち、経常的な予算に関しては、70%がフォーミュラーを用いないで配分され、残りの30%が業績ベースで配分されることとなっている。これに施設予算と大学独自の特別収入を合計したものがベルリン自由大学の予算であり、2009年度で3億1千4百万8千ユーロとなっている。なお政府から大学への配分方法については、2012年から単価を用いた配分方法へと変更される予定である。

このように配分された予算は学部等へ配分されることになるが、その場合も州からの配分と同様に70%が基礎部分として学部の教員数などに比例して配分される。残りの30%が各学部の業績に応じて配分される。

ベルリン自由大学が行いうる資産処分については、上記の業績予算契約に従うことになっている。資産処分を行った場合は、基金化し留保することは出来ず、再投資を行わなければならない。また現在ベルリン自由大学は独自に債券を発行し資金調達を行うことは出来ず、銀行から借り入れることも出来ない。これは財政法がいずれの行為も禁止しているためである。なおベルリンの大学は予算の繰越を行うことは可能である。

③ マネジメント改革

ベルリン自由大学は、他の大学と同様財政的に逼迫しており、州からの予算配分も十分とはいえないことから、マネジメントの改革を行っている。上述の業績ベースによる予算配分システムの導入もそのひとつであり、基礎的な配分との併用により、予算をより効果的に配分することを目指している。そのほかにも責任予算システム強化による分権的予算管理の推進や、光熱水料の節減、アウトソーシングの活用といった管理業務におけるコストの削減、原価計算システム導入や職員の給与引き下げに至るまで、さまざまな経営努力を重ねている。加えてさらなる資金源の獲得を目指し、授業料を多く取れる専門職大学院の設置や不動産の売却、知的財産の活用や同窓会活動の強化などを柱とした計画を策定している。

7-2 フンボルト大学

フンボルト大学は1810年にウィルヘルム・フォン・フンボルトによって設立されたベルリンで最も古い大学である。上述のようにフンボルト大学は近現代における大学のモデルとも言われているが、ナチス・ドイツ時代のユダヤ人教員追放や東ドイツ時代の国家統制・思想統制という平坦ではない道りを経て、現在に至っている。

① 組織構造・ガバナンス

フンボルト大学における組織構造は、ベルリン自由大学と同様、理事会(Kuratorium)により総長が選任され、大学評議会(Academic Senate)により重要事項が決定される。フンボルト大学では大学の経営を統括し、業務意思決定を行う機関を執行指導部(Presidium)と称し、総長および副総長を中心メンバーとする。フンボルト大学において特徴的なのは、事務局長ポストは1990年代に廃止されており、現在は3名の副学長の下に事務組織が配置される組織構造となっている。3名の副学長のうち、第1副学長が研究担当、第2副学長が教育・国際担当、第3副学長が財務・

施設管理担当となっている。

学部構成は従前からの形式を保持しており、学部長が学部を統括する形式である。伝統的な大学であることもあり、学部の力は強く、特に複数の専攻による乗り入れではない単一専攻の学部は結束力が強く、学部長の発言力も強いというのが実態である。

② 財務

フンボルト大学においても、ベルリン自由大学と同様に政府との間で業績予算契約を締結し、4年間の予算が確定される。大学内では配分された予算をもとにして各学部には予算を配分してゆくが、これは教授数やそれに基づくアシスタント数などを加味した経験的な配分方法にとどまっている。

7-3 ハノーバー獣医科大学

ハノーバー獣医科大学は、ニーダーザクセン州にある獣医学専門の大学であり、総合大学ではない専門大学(Fachhochschule)に分類される。設立は1778年、現在4箇所のキャンパスに分かれており、2つの学科(獣医科学、生物学)に2,500人の学生を擁する。専門大学であるが獣医学分野の博士号を授与する権限も有している。もともとニーダーザクセン州はドイツ国内において畜産業が非常に盛んな地域であることから、獣医師および獣医学に対する需要が非常に高かったことから、1778年という比較的早い時期に獣医学を教育・研究する高等教育機関として設立され、現在に至っている。

このハノーバー獣医科大学の特徴は、近年組織変更により州の一機関から財団立の大学となったことにある。2001年に財団立の大学を設立する根拠法令が定められ、2002年に財団立の大学として申請され、2003年に認可され財団立大学に組織変更が行われた。したがって法的には州の機関から財団が所有する大学へと変化したことになるが、財団への出資は州が行っており、そのことは「州出資の財団が所有する」大学という形態を意味する。

法律上、ハノーバー獣医科大学はニーダーザクセン州高等教育法第4部第55条以下の財団立高等教育機関の規定が適用されることになる。財団立高等教育機関の制度趣旨は第55条第2項にあるように、高等教育機関の運営と助成のための財団と位置付け、財団に委ねられた資金を自己の責任を以て効率的に活用することにより、研究・教育・学修および継続教育の質的向上を目指すものとされている。また財団立の大学には州立大学と同等以上の経営上の自治が認められており、例えば州において実施されている職員人事の凍結(採用可能数の固定)についても、財団立大学はその対象から外れている。

① 組織構造とガバナンス

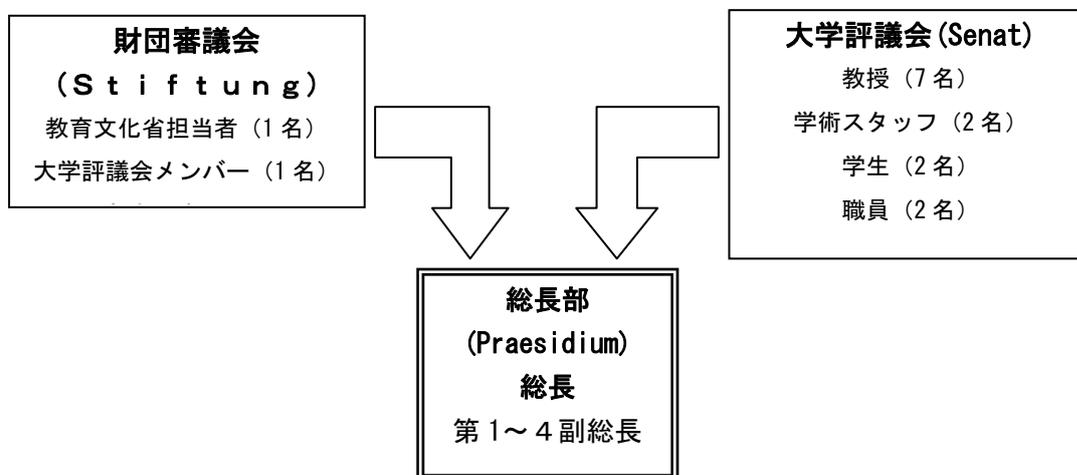
ハノーバー獣医科大学は財団立大学であることから、これまで見た大学と組織やガバナンスのあり方が異なっている。ニーダーザクセン州高等教育法では、財団における法定の機関は財団審議会と総長部とされている。大学の全体的な方針は財団で決まることから、財団審議会が最高意思決定機関として機能する。財団審議会のメンバーは大学評議会メンバー1名、教育省担当者1名、5名の外部者である。財団審議会は法定の機関であり、大学評議会の提案を受けて総長の承認など重要事項の決定を行う。財団審議会の決定事項は、以下のように法定されている(ニーダーザクセン州高等教育法第60条)。

- ・ 高等教育機関の総長部構成員の任命および解任
- ・ 基本財産の変更及び負担設定、信用設定に関する決定
- ・ 財政計画の同意
- ・ 事務局の報告書の受領
- ・ 年次報告の決定及び財団事務局に対する承認による責任免除
- ・ 財団による企業の設立または企業への資本参加の同意
- ・ 高等教育機関の法定の監督
- ・ 財団定款の変更並びに別個の定款の制定、変更及び廃止
- ・ 目標協定案への意見表明

財団審議会とは別に、大学評議会が大学における重要事項の提案や総長の推薦などを担当する。メンバー構成は教授が7名、学生2名、学術スタッフ2名、職員2名である。

法定の機関で業務執行を統括するのが総長部である。現在ハノーバー獣医科大学の総長部は1名の総長と3名の副総長によって構成されている。職務分掌は第1副総長が事務全般・経営管理担当、第2副総長が教育担当、第3副総長が研究担当である。また広報、資金調達、クオリティマネジメント、大学計画、内部監査、IT、男女平等については総長直属の部署として編成されている。

図3-2 ハノーバー獣医科大学の機関構造



② 財務

ハノーバー獣医科大学は財団立ではあるが、他の高等教育機関と同様、州からの予算配分により運営が行われる。州からの予算配分は大学と州との間で結ばれる目標協定に具体化されており、上述のように一部フォーミュラー式の予算配分方法に基づいて運営のための予算が配分される。

現在大学が配分されている予算のうち、人件費の割合が高く配分される予算額のうち80%近くが人件費となっている。人件費の削減は難しく、残りの20%あまりの予算額をいかに削減するかがポイントになっている。また厳しい財政状況の中、外部資金の導入にも力を入れているが、外部資金に占める人件費割合は約50%にとどまっており、研究等の活動を充実させる上で、外

部資金が極めて重要な役割を果たしている。

財団立の大学としての財務上のメリットはいくつかあるが、必要資金の繰越や基金化などが容易であることから、外部資金を運用し大学の目的のために用いるという点で有利である。また州との間で結ばれている目標協定では、大学が獲得した外部資金は100%大学の収入となり、それがあることにより予算配分において減額措置を行われるようなことはない為、外部資金獲得のインセンティブともなっている。ただし州からの予算配分によって得た資金については、その繰越は5年が限度となっている。

また財団立大学においては、通常の州立大学と異なり、大学独自での資金の借入が認められている。ただし州政府によって信用設定の上限金額が設定されており、それを上回る場合には州政府の許可が必要となる。土地建物の処分については、財団審議会の了解があれば可能だが、州政府より財産を維持するように要求されており、ハノーバー獣医科大学としては現時点での資産処分は検討していない。

③ その他

ハノーバー獣医科大学では、現在教員の人事評価を行っており、それを学内の研究費配分に利用している。同大学では外部評価についてZ E V A（ドイツ中央認証評価エージェンシー）の評価を利用し、これに学生からの内部評価を加えるという法定の人事評価に加えて、論文数やIF数、外部資金の獲得などを含む、教育研究のパフォーマンスを考慮する。具体的には教育1/3、研究1/3、出版1/3の割合で個人の間値を取り、標準的な値からどれだけ離れているかを係数化し、その上下で配分額を80%から120%の幅で決定している。

8. 参考：高等教育機関の基礎データ(1999年度-2009年度)

機関類型	機関数	在学生数	進学率	設置者
総合大学・教育大学 1999年	116	133万	2009年度 新入生進学率	2009年度
神学大学 2009年	118	137万		
一般高専・専門大学 1999年	183	42.5万	39.3%	州立：233 私立：82 教会立：40
行政高専・専門大学 2009年	182	60.3万		
芸術大学 1999年	46	1.5万		
2009年	55	3.2万		

資料：Huisman, Jeroen 2003, Higher Education in Germany, CHEPS. & Hochschulrektorenkonferenz: Hochschulen in Zahlen 2009, HRK.

補遺. 2010年と2011年における業績に連動する資金配付システム

1. 契約で定めた30%を分けて、そしてその指数を報告する。
2. 情報基礎は、義務に適應する大学の指数プロジェクトである。芸術大学(Udk, KHB, HfM と HfS)では、10%の欠損が生じている。
3. あらゆる関与している大学では、学科を以下のように構築する。
 - ・ 大学では： 精神学/社会学 (FGU1) と自然科学/技術学 (FGU2)
 - ・ 単科大学では：社会学/経済学 (FGFH1) と技術学/造形学 (FGFH 2)
 - ・ 芸術大学では：造形芸術/造形学 (FGKHS1)、音楽 (FGKHS2)、表象芸術 (FGKHS2)

学科群の中に二つの大学において芸術大学との比較がなされる：

- ・ FGKHS1 Udk と KHB の比較
- ・ FGKHS2 Udk と HfM の比較
- ・ FGKHS3 Udk と HfS の比較

FGKHS 1は、Udkの学部01と02、及び学部04の舞台風景と舞台衣装の教育課程からなる。FGKHS 2は、Udkの学部03、及び学部04の音楽劇場の教育課程からなる。FGKHS 3は、Udkの学部04で、前述した舞台風景、舞台衣装、音楽劇場を持たない。

4. 資金の配付は以下の割合でなされる。
 - ・ 大学では：

教員	50.0%
研究/後継者促進	45.0%
機会平等化	5.0%
 - ・ FHS と KHS では：

教員	80.0%
研究/後継者促進	15.0%
機会平等化	5.0%

5. 教員には以下のパラメーターがある。

最大割合	0.1	RSZにおける学生の数/学生収容数(KHS：考慮無し)
成果割合	0.5	卒業生の数/学年の学生数
正規学習時間割合	0.3	RSZから卒業した学生の数+2/全部の卒業生数(KHS：評価0.35)
国際化	0.1	Unis：全体卒業生の中に留学生卒業生の数 (FHSとKHS：RSZから卒業した学生の数+2/RSZの卒業生+2；KHS：評価0.15)

6. 研究/後継者促進/芸術には以下のパラメーターがある。

大学	第三機関	0.7	ある大学のある学部の第三機関拠出金の、三つの大学のその学部における割合
	博士号の取得	0.2	ある大学のある学部の博士号取得者の、三つの大学のその学部における割合
	国際化	0.1	ある大学のある学部の奨学金受給者の、三つの大学のその学部における割合
単科	第三機関	0.6	第三機関拠出金/確保されている大学教職の数
	出版物	0.2	出版物の数/確保されている大学教職の数
	国際化	0.2	国際協力プロジェクト/確保されている大学教職の数
芸術	第三機関	0.50	第三機関拠出金/確保されている教職の数
	国際化	0.25	国際化のための予算/規定在籍期間にある学生の数
	賞	0.25	受賞の数/規定在籍期間にある学生の数

<編集注>

本章の第8節にある「高等教育機関の基礎データ(1999年度-2009年度)」は、水田健輔(国立大学財務・経営センター)の責任で加筆した。

<参考文献>

H・パイザート、G・フラムハイン 1997、『ドイツの高等教育システム』玉川大学出版部。

U・タイヒラー 2006、『ヨーロッパの高等教育改革』玉川大学出版部。

金子勉 2009, 「ドイツ州立大学の設置形態」(2009年6月23日、先導的・大学改革推進事業研究会資料)。

Vertrag für die Jahre 2010 bis 2013 *gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung und der Freien Universität Berlin, vertreten durch den Präsidenten* (2010-13年ベルリン自由大学業績予算契約)