

財政の「自治」に向け、動き出したドイツの大学



清成忠男

法政大学学事顧問(法政大学元理事長・総長)

少子高齢化はグローバルな現象である。だが、「人口減少社会」に移行しているのは、日本とドイツだけである。高齢者比率が上昇し、社会保障費が増加する。その結果、財政難が生じ、高等教育予算が圧迫される。今回はドイツの大学事情を検討する。

「人口減少社会」へ

東西ドイツの統一によって、ドイツの人口は1990年には7975万人に達した。2000年には8226万人へと増加したが、2002年の8254万人をピークに以後は減少傾向をたどっている。2010年には8189万人、2020年には8006万人、2030年には7720万人、2040年には7342万人、2050年には6874万人へと推移する見込みである。65歳以上の高齢者の総人口に占める比率は、1990年には14.9%に過ぎなかったが、2002年には17.5%へと上昇し、2010年には20%を越えている。

2040年には30%を越える見込みである。この2040年には、高齢者人口が20歳以下の若年人口の2倍を上回る。

さて、国と地方を合わせた財政の歳出の推移を見ると、表1の通り

である。社会保障の比率が最大であり、1992年にはすでに48.7%に達している。1997年には53.4%へと上昇し、以後は僅かながら上昇している。だが、2004年以降は56%台を維持している。可能な限り社会保障の増大を抑え、持続的な制度にすべく年金と医療の改革が進められたのである。社会保障費の年平均増加率は、1993～1997年には4.2%であったが、1998～2002年には2.4%へと低下し、2003～2007年には0.4%にまで落ちている。もっとも、2003年以降は人口が減少しているから、人口1人当たりの社会保障費は上昇傾向にあり、2003～2007年の年平均増加率は0.7%である。

それにしても、歳出に占める社会保障費の比率は56%に達しており、福祉国家としての面目を保っている。それだけ、国民の負担も大きい。

いずれにしても、教育費は抑えられ、1992年には9.0%を占めていたが、2002年以降は7%台に低下している。大学への支出は、全体の2%程度である。社会保障への

表1 ドイツの国・地方財政の歳出の推移

(百万ユーロ)

年度	総額	教育	(うち大学)	研究開発 (除大学)	社会保障
1992	827,636 (100)	74,302 (9.0)	21,518 (2.6)	8,453 (1.0)	402,849 (48.7)
1997	921,798 (100)	78,910 (8.6)	17,514 (1.9)	8,605 (0.9)	492,454 (53.4)
2002	992,688 (100)	76,932 (7.7)	20,630 (2.1)	9,441 (1.0)	555,344 (55.9)
2005	1,002,244 (100)	78,029 (7.8)	20,095 (2.0)	9,331 (0.9)	570,646 (56.9)
2006	1,004,945 (100)	79,723 (7.9)	20,621 (2.1)	9,692 (1.0)	570,512 (56.8)
2007	1,017,532 (100)	80,380 (7.9)	20,781 (2.0)	9,819 (1.0)	572,476 (56.3)

資料：ドイツ連邦共和国統計省「統計年鑑」(注)()内は構成比

支出は、大学に対する支出の約27倍に達している。

ただ、公的財政は、決して健全ではない。このところ、2007年以外は収支は赤字であり、公的債務が急速に増加している。財政事情の悪化が見てとれる。にもかかわらず、2010年にはギリシャとアイルランドの財政危機に対するドイツの救済が要請され、国民の厳しい財政意識の前に政治的緊張が深まった。

また、「人口減少社会」への移行に伴う経済力の脆弱化への対応として、2010年度の経済白書は、科学、教育研究、企業家風土の再構築を重視している。しかし、公財政支出を見る限り、必ずしもそうした方向にはない。

2 大学の状況

ドイツの大学は、この20年大きな変革の過程にある。

まず、設置形態別に大学と学生数を確認しておこう。表2がそれを示している。この表では、2002年と2010年を対比してある。大学数も学生数も増加している。設置形態のうへでは、依然として州立大学が中核的な位置を占めている。学生数は、2010年においても94.3%を占めている。ただ、州立大学は、州のみが関与しているわけではない。憲法である基本法第91a条には、三つの領域について、連邦は州に協力して課題の解決をはかることになっている。その一つに、大学病院を含む大学の施設整備と新設が挙げられている。ただし、大学に対する公財政支出のうち連邦の負担分は9～10%程度であり、州の負担分がほぼ90%に達している。

さて、設置形態のうへでは、私立大学の伸びが著しい。1990年代の末から私立大学の設立があい次いでいる。表2の私立大学は公的助成の対象となっている私立大学に限られている。それでも、私立大学の設立は新しい分野を中心に依然として活発である。授業料は比較的高いにもかかわらず、学生数は急増している。

なお、大学進学率は1990年代には上昇傾向をたどってきたが、2001年以降は37%前後で横ばいに推移し

ている。

ところで、大学の改革であるが、1998年に高等教育大綱法が改正された。重要な改正点は、(1)知識及び技術の大学からの移転、(2)大学評価の義務化、(3)新しい学位の設定、である。大学は教育・研究について、評価機関による評価を定期的に受けることが義務づけられた。また、学士及び修士といった学位が明確に規定された。国際的標準に合わせるための改正である。ドイツの大学は、長い間、独自のシステムを維持してきた。その結果、国際競争力が低下し、改革の必要性が強まったのである。

こうした学位の国際標準化は、EU加盟国を対象に1999年に始まったボローニャ・プロセスによってドイツにも義務づけられたものである。

ところで、大学のタイプは一様ではない。三つに大別できる。第1は総合大学(Universital)及び博士の学位を授与できる大学(Hochschule)、第2は博士の学位を授与できない大学及び専門大学(Fachhochschule)、第3は芸術系大学である。第1のタイプが110校(29.1%)、第2のタイプが213校(56.3%)、第3のタイプが55校(14.6%)というように分布している。第1のタイプを見ると80.0%が州立であり、私立は9.1%にすぎない。

すでに見たように、公的財政の悪化が進行しているから、資金の配分にも「選択と集中」方式が導入されるようになっていく。2005年から2011年までの期間に「エクセレンス・イニシアティブ」という政策が実施されている。先端的研究を助成し、エリート大学を育成するというのが、その目的である。ミュンヘン大学、ミュンヘン工科大学、カールスルーエ大学、フライブルク大学、ベルリン自由大学、ゲッティンゲン大学、ハイデルベルク大学、コンスタンツ大学、アーヘン工科大学などが選定されている。助成の内容は、(1)大学院約40校に平均して年間100万ユーロの補助、(2)30のエクセレンス・クラスターに平均

表2 ドイツ・大学数及び学生数

	大学数			学生数		
	2002	2010	増加率	2002	2010	増加率
州立	234 (70.1)	240 (63.5)	2.6	1,840,033 (96.2)	1,973,885 (94.3)	7.3
私立	56 (16.8)	98 (25.9)	75.0	46,537 (2.4)	95,620 (4.6)	105.5
教会立	44 (13.2)	40 (10.6)	△9.1	25,241 (1.3)	24,395 (1.2)	△3.4
合計	334 (100)	378 (100)	13.2	1,911,811 (100)	2,093,900 (100)	9.5

資料：ドイツ大学協会資料(注)()内は構成比 数値は年末現在

して年間650万ユーロの補助、(3) 先端的研究開発を行う大学に10校を限度として年間に総額2億1000万ユーロの補助、である。助成の総額は19億ユーロで、75%を連邦が、25%を州が負担している。

国際競争力を有するエリート大学を競争的教育研究資金によって育成しようというプログラムであり、わが国のCOEプログラムに相当する。結果として大学間格差が拡大することになる。

この他、ドイツの財政難は、授業料の有料化への道を開いた。高等教育大綱法第27条は授業料の徴収を禁じてきたが、これが連邦憲法裁判所によって2005年に違憲と判断された。これを受け、多くの州立大学が2006年から授業料の徴収に踏み切った。ただ、その額は、1学期に500ユーロ程度である。

それでも、授業料徴収は、教育・研究条件の悪化に歯止めをかける大学側の自衛策として浮上したものである。ドイツの大学としては、革命的な出来事であるといえよう。

3 財団法人設置大学の試み

ニーダーザクセン州においては、2003年に州立5大学が財団法人設置大学に移行した。移行の特徴は、次の3点に集約される。

- ・州の経営から財団の経営へ
- ・州の責任から自己責任へ
- ・規制緩和で非公営化へ
- ・州による予算統制主義から分権化へ
- ・行政指導から自己責任へ
- ・他者依存から自治へ

こうした設置形態の転換の背景にあるのは、経済のグローバル化の進展、大学における国際競争の激化などである。高等教育政策のパラダイムの転換がしだいに認識されるようになり、社会民主党の学術・文化大臣T.オPPERマン氏のもとで、いわば政治主導で、こうした転換が実現した。

目的は、大学の知的エクセレンスと国際性の向上、教育の質的向上によるエリート教育などが挙げられている。改革の思想は、オPPERマン氏の編著『州の経営から財団

の経営へ——ドイツの現代的大学』(2002年)に詳しい。

さて、財団法人設置大学の登場は、2002年6月のニーダーザクセン高等教育法の改正によって可能になった。そこに至るプロセスを検討しておこう。

まず、1995年に州は一部の大学に対して、「財政一括化」を実施した。州が予算の詳細を指示するのではなく、資金の配分・利用を大学の自由裁量に委ねたのである。それによって、財政の自治が始まり、自立と自己責任が求められるようになる。もちろん、大学には資金の流れの透明性の明確化が要求される。こうした実験の結果をふまえて、議会において中長期的視点から高等教育政策が検討された。

財団法人設置大学の方向性と内容がほぼ固まった1999年には、各州立大学に移行の可能性が打診された。そして、2002年6月に州の高等教育法が改正され、2003年1月1日から5大学が財団法人設置大学に移行した。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、ハノーファー獣医学、オスナブリック大学の5大学である。

州政府とこれらの大学は、それぞれ目的協定を締結する。なお、大学が使用する土地建物等は財団の基本財産となる。また、州は毎年財団に財団の目的達成のために資金を交付する。財団によるファンド・レイジングも可能である。さらに、財団は、毎年度初めに経済計画を策定する。

財団の組織は理事会と学長部局から成る。総長部局は財団の業務を執行する。また、学長は外部に対しては財団を代表する。さらに、教職員の身分が気になる場所であるが、内容は単純ではない。結果としては、従来の身分が保証されている者が多い。

いずれにしても、意思決定機構が簡素化され、変化に対するスピーディな対応が容易になったことは確かである。それでも、設置形態の変更という大きな改革にあたっては不安が伴う。しかも、自己責任が要求されるとなれば、あえて改革に挑戦することを避けることになりがちである。ニーダーザクセン州の高等教育法によれば、州立大学は現在でも財団設置型大学への移行が可能である。にもかかわらず、移行を選択する大学が増加しないというのが現実である。

4 ゲッティンゲン大学の例

ゲッティンゲン大学を特徴づけるキーワードは、「伝統、イノベーション、自治」である。1737年に設立された伝統的な大学であり、かつ、国際競争力を有する研究型大学であり、先端的研究を行っている。自然科学系7学部、社会科学系3学部、人文科学系2学部及び医学部の13学部を擁する総合大学である。学際的部局も有している。

そして、ナノメーター分野の研究でエクセレンス・クラスターに採択されている。こうした実績が評価されて、外部資金の獲得が拡大している。

学生数が20000人を越える比較的規模の大きい大学であり、大学院生の割合が大きい。ただ、留学生の比率は10~11%程度でそれほど多くない。

それにしても、ゲッティンゲン大学は改革志向が強く、教育・研究の質的向上のために努力している。財団法人設置大学に移行して自治権を強化し、改革を実現したのである。

そうすると、経営の成果が気になる。財団化は2003年からであるので、その前年の2002年と2009年の財務状況を比較したのが表3である。この間に収入総額は18%増加している。内訳を見ると、公的補助金が減少し、外部資金が大幅に増加している。事業収入も21.1%の伸びを示している。事業収入の増加寄与率は37.3%に達している。2009年の事業収入を見ると、その97.4%が病院収入であ

表3 ゲッティンゲン大学の財政等の推移

	2002年	2009年	増加率(%)
収入総額	793,994 (100)	937,012 (100)	18.0
うち補助金	352,652 (44.4)	327,920 (35.0)	△ 7.0
外部資金	67,598 (8.5)	110,199 (11.8)	63.0
事業収入	252,133 (31.8)	305,459 (32.6)	21.1
支出総額	791,388 (100)	893,697 (100)	12.9
うち人件費	463,403 (58.6)	497,264 (55.6)	7.3
教育研究費	142,393 (18.0)	148,980 (16.7)	4.6
減価償却費	30,799 (3.9)	56,867 (6.4)	84.6
収支差額	2,608	43,315	1660.8
収支差額比率(%)	0.3	4.6	
学生数	22,423	22,809	1.7
うち留学生数	2,662 (11.9)	2,462 (10.8)	△ 7.5

資料：ゲッティンゲン大学資料 (注) ()内は構成比 学生数は夏学期の数

る。また、外部資金の内訳を見ると、連邦やEUからの交付金やフォルクスワーゲン財団など多くの財団からの寄付金が目につく。他方、支出面を見ると、人件費比率が低下しているのは理解できるが、教育研究費比率の低下は気になる。収支差額は大幅に増え、収入総額に占める収支差額の比率は0.3%から4.6%へと上昇している。

なお、授業料は2006年から徴収が始まっているが、2009年における収入総額に占める比率は僅か1.8%に過ぎない。

以上のような数値を見る限り、財団化の効果は十分に認められる。財務的な数値の好転のみならず、ドイツ霊長類センター、ドイツ航空宇宙センター、マックス・プランク研究所などの研究機関との関係を密にし、研究型大学としての厚味を増している。これが、外部資金の獲得につながっている。

いずれにしても、この大学の積極的な改革志向は大いに評価すべきであろう。大学の自律的運営は、成果をもたらすのである。

むすび

ドイツにおいても、若年人口の減少、大学進学率の伸び悩み、大学数の増加という過程のなかで、大学間格差が拡大している。改革のチャンスを活用するかどうかで、大学の存続・発展の能否が決まる。大学のマネジメントが重視され、主体的な「自治」(オートノミー)が決定的に重要になる。

また、ドイツにおいても、公財政に問題がある。2003年から「人口減少社会」に入り、社会保障費の増大が予想された。21世紀に入ってから福祉国家として持続的な社会保障制度へと改革が進み、社会保障費の増大は抑えられている。同時に、大学への公財政支出も抑えられ、改革が必要になっている。大学の認証評価においても、大学設置法人の経営評価が検討の対象になっている。

財団化は一つの試みであり、ゲッティンゲン大学のように成果をあげている大学もある。それでも財団化が広がらないところに、問題が残るといえよう。 ■