

ドイツにおける大学財政自治の成立と展開 ーノルトライン・ヴェストファーレン州に着目してー

横山 岳紀

はじめに

本稿の目的は、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州の州立大学における財政自治の成立とその展開を明らかにすることである。

学問の自由 (Akademische Freiheit) 概念は、ドイツのフランクフルト憲法・プロイセン憲法において世界に先駆けて条規化され¹⁾、現在のドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz) に至るまで、教育・研究の自由を守るものとして重視されてきた。日本においても、日本国憲法第 23 条において学問の自由の保障が掲げられ、それを保障する枠組みとして大学の自治が維持されてきたが、とりわけ国立大学は財政的な自治権をほとんど有していないと指摘されている²⁾。財政的な自治権が保障されないということは、資金の提供者の意思に対して、教育・研究がすべからず従属せざるを得ない状況を生み出していることを意味する。教育・研究にかかる費用のほとんどを国からの交付金に依存する国立大学は、財政的な自治権を有していない以上、政府が決定した予算や配分額の決定に従うことを求められる。しかし、それは政府の意思である国家戦略に見合う研究は重用され、そうでない研究は軽視されるという金銭を用いた政策誘導が行われる危険性を孕んでいる。このような状況は、研究者の主体的で自由な発想に基づく研究が制約される可能性を排除できず、そこに学問の自由が存在する余地はない。学問の自由の保障を是とするならば、国立大学の財政自治権を保障することは喫緊の課題である。

本稿では、このような問題意識の下、財政自治の制度的検討を行うため、1990 年代のドイツ高等教育改革期に財政自治を導入したとされるノルトライン・ヴェストファーレン州に着目することで、その財政自治の成立と展開を明らかにすることを目的とする。1990 年代のドイツ高等教育改革における先行研究として、吉川は高等教育大綱法第 4 次改正の新自由主義的な規制緩和の特徴やその要因となるドイツが置かれていた厳しい財政的な事情について論じている³⁾。また、別府は高等教育大綱法第 4 次改正の要因を分析した上で、改革が学問の自由や大学の自治といった古典的な理念に対してどのような影響を与え得るかを明らかにしている⁴⁾。ノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治についての先行研究として、金子は改革初期の動向を整理した上で、財政自治がそれまでの財政制度と異なるどのような特徴を有するものと構想されていたかを論じている⁵⁾。くわえて、2000 年代以降におけるドイツ大学財政制度については、竹中が大学基盤交付金制度を中心にその枠組みを詳細に整理している⁶⁾。ドイツにおける学問の自由と大学の財政の関係については、村上・守矢・マルチュケの指摘が詳しい⁷⁾。

これらの日本における先行研究においては、1990 年代のドイツ高等教育改革とノルトライン・

ヴェストファーレン州における財政自治の構想の特徴、2000 年代以降のドイツ連邦の大学財政制度の枠組みについて明らかにされている。しかし、いずれも 2000 年以降のノルトライン・ヴェストファーレン州の財政自治に焦点を当ててはおらず、財政自治がどのように成立し展開しているかは未だ明らかとなっていない。そこで、ドイツにおける大学の自治の州別比較を行っている Dohmen・Krempkow による資料⁹⁾と 2000 年に成立したノルトライン・ヴェストファーレン州大学法の規定を参照することで、同州の財政自治の成立と展開を明らかにすることを試みる。また、日本におけるドイツ大学財政に関する研究は極めて乏しく、現代のドイツ大学財政の解明の一端を担うものとして、本稿は位置づけられよう。

本稿は、まず第 1 章においてドイツ高等教育制度の概要について、教育における連邦・州政府の関係を確認した上で、竹中や村上・守矢・マルチュケらの先行研究を参照しながら大学財政と学問の自由の関係について論じる。第 2 章においては、1990 年代の高等教育改革の動向について吉川、別府、金子らの先行研究から整理する。第 3 章では、財政自治の基本的枠組みに則り、Dohmen・Krempkow による資料と 2000 年に成立したノルトライン・ヴェストファーレン州の州大学法の大学財政に関わる規定を参照することで、どのように財政自治が成立しているかを明らかにする。第 4 章では、前出の Dohmen・Krempkow による資料と 2014 年に成立した高等教育未来法 (Hochschulzukunftsgesetz) に基づく改正州大学法の財政に関わる規定に着目し、改正前の州大学法と比してどのような改正が展開されたのかを明らかにする。以上の作業を通じて、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成立と展開を明らかにすることで、財政自治の制度的在り方を検討することが可能となる。

1. ドイツ高等教育制度の概要

(1) 教育における連邦・州政府の関係

ドイツは、連邦制であるため立法、行政、司法の各領域において州政府が多くの権限を持ち、教育に関する権限も各州に帰属する。これは、州の文化高権 (Kulturhoheit der Länder) と呼ばれ、文化政策・文化行政全般において、州が立法及び行政の強い権限を有するものとされる⁹⁾。しかし、1971 年のドイツ連邦共和国基本法改正において、同法第 74 条に定められる競合的立法権における連邦の権限が拡大されるとともに、連邦と州の共同任務が設定され大綱的規定の範囲が拡大された¹⁰⁾。競合的立法権とは、基本法第 73 条に定められる外交や防衛等の連邦の専属的立法権を除く、民法や刑法、労働法などの連邦と州の間で立法が衝突する権限を指す¹¹⁾。特に第 74a 条及び第 75 条の大綱的規定に基づき、1976 年に高等教育大綱法が制定されることとなった。2006 年の連邦制度改革によって、大綱的立法権は喪失したが、現在でも高等教育大綱法が効力を有する状況が続いている¹²⁾。特に大学財政については、2006 年改正以前は連邦と州政府の共同任務とされ、「大学病院を含む高等教育機関の拡張と新設」にかかる費用の半分を連邦が負担するものとされていたが、基本法改正によって共同任務こそ残存することとなったものの、財政に関する規定が削除された。

先の「大学病院を含む高等教育機関の拡張と新設」にかかる費用は、州が単独で責任を持つものと変更された¹³⁾。くわえて、これら一連の改革は、連邦政府の州に対する統制権縮小及び州への権限移譲の徹底の中で行われた改革であるが、教育への財政支援縮小については、教育費への支出額が州の財源によって左右される状況を生み出していると言えよう。

（２）大学財政と学問の自由

現在、ドイツ連邦における高等教育費は、公財政のうち 83.9%を各高等教育機関の設置者である州が、残り 16.1%を連邦が負担している¹⁴⁾。また、現在のドイツ連邦における大学財政にかかる収入は、基礎的資金（Grundmittel）、管理運営収入（Verwaltungseinnahmen）、第三者資金（Drittmittel）、その他の資金から成っているが、このうち公財政から拠出されているのが基礎的資金である¹⁵⁾。管理運営収入は、出版物・試験料等による自己収入であり、第三者資金は企業やドイツ研究振興協会から提供されるいわゆる外部獲得資金である。三つの大学財政の収入区分において、経常的な教育研究・運営にかかる費用に充当されるのが基礎的資金であり、この基礎的資金の算定方式は①過去実績・交渉、②算定式（インプット指標）、③算定式（アウトプット指標）、④業績協定から成るが、基礎的資金のほとんどが①及び②で占められている¹⁶⁾。基礎的資金は、経常的な教育研究・運営に係る費用に充当されるものであるから、これを著しく減額したり、成果連動型の資金の割合を増加させたりすることは、各大学の教育研究・運営に著しい困難を引き起こすことに繋がる。そのため、基礎的資金は、成果連動ではない①及び②の算定方式がほとんどを占めることとなっている¹⁷⁾。

これは、学問の自由・大学の自治との関連において、極めて重要な点であり、村上・守矢・マルチュケは、下記の様に指摘している。

大学の財政について、国家には、学問のもつ独自の法則性に奉仕すべき大学の最低限度の活動を可能にすべく大学に財政支援を行う義務が課されている。そこから、研究と教育を国家の財政支出によって左右したり、大学運営資金を競争資金獲得に依存させたりすることには、限度が設定され、その限りで国家は大学への最低限の支出を義務づけられることが、連邦憲法裁判所の判例で確認されている。¹⁸⁾

すなわち、基礎的資金のほとんどが成果連動型でない算定方式で算定され、大学の教育研究・運営にかかる経費として安定的に供給されることは、学問の自由保障のために必要なものとして連邦全体で共有されているのである。ドイツにおける教育に係る権限は州に帰属する一方で、大学財政については村上らの指摘から分かるように、交付金を用いた大学統制（Hochschulsteuerung）は、基本法に定められた学問の自由保障の観点から連邦全体において制限が設けられているのである。したがって、各州の大学法においてもこの制限が遵守されることとなる。

ここまで、ドイツの教育における連邦と州政府の関係および、その法的関係を前提にしたドイツ

連邦における大学財政と学問の自由の関係を明らかにした。教育におけるほとんどの権限が各州に帰属するドイツにおいても、大学財政と学問の自由保障の関連については連邦全体で共有されている。しかし、1990年代の高等教育改革は、大学財政についても大幅な改革が行われることとなり、それは学問の自由や大学の自治といった古典的な理念に対する挑戦を内包していた。次節では、1990年代における新自由主義改革の中で行われた高等教育大綱法の第4次改正とその改革の一環として行われた会計制度改革と財政自治について、先行研究に基づいてその概要を整理していく。

2. 1990年代のドイツ高等教育改革

(1) 新自由主義改革と高等教育大綱法第4次改正

ドイツの高等教育は、1990年代に転換期を迎えた。1980年代イギリスのサッチャー首相に象徴される新自由主義改革が席卷し、ドイツの高等教育政策も規制緩和に舵を切り、それと同時に事後評価に終始するニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の導入が行われた。この制度改革の皮切りとなったのが、高等教育大綱法の第4次改正であった。高等教育大綱法は、ドイツ連邦の高等教育制度の大綱を定めるものとして、1976年西ドイツにおいて制定された。その後複数回の改正を経て、ドイツ再統一後の1998年に第4次改正が行われた。この第4次改正の特徴として、吉川は以下の三つに整理している¹⁹⁾。それは、①改正以前の細かな規制を緩和し、大きな自由を大学に認めることによって、大学の自主的・自律的な改革を可能にすること、②大学に多様性を求め、各大学がプロフィールを作成することで特色ある教育研究を展開すること、③前記①・②の目標を達成するため、競争原理を導入することで社会的責任と大学運営の効率化を追求することである。このような新自由主義的改革が行われた要因として、「政府による緊縮財政政策、他方で高等教育の拡大という困難な状況がある²⁰⁾」と指摘している。また、別府によれば高等教育大綱法改正は、「大学の自己責任の明確化、財政事情の悪化、業績・効率主義の導入、学習指導の強化、大学評価など、経済・政治・年齢構成や人口の変動などの事態に備えようとするもの²¹⁾」であったと評価されている。くわえて、金子によれば、ドイツにおける高等教育への支出は、1960年代中頃から1970年代中頃まで政府支出に占める割合及び対GNP比で増加したものの、いずれも1975年から1986年までで大幅に減少し、増加したのは外部資金(競争的研究費)のみであるとされる²²⁾。このように、第4次高等教育大綱法の改正で掲げられた大学の自主・自律性を高めるという理念も、高等教育の需要拡大の一方で、国家財政の逼迫に直面したドイツ連邦政府の政治的選択に過ぎなかった。

フンボルト理念に代表されるように、ドイツは世界の国々に先駆けて、学問の自由理念・大学の自治の制度化のため、1849年のフランクフルト憲法、1850年のプロイセン憲法においてその保障を掲げた。しかし、前出の別府は、高等教育大綱法第4次改正を「伝統的ドイツの大学観およびシステムを根底から変革する要素を内包していると誰の目にも映る法改正であったと言えよう²³⁾」と評している。1998年の第4次高等教育大綱法に結集される1990年代のドイツ高等教育改革は、新自由主義改革の潮流へ応答し規制緩和を進める一方で、ドイツが元来重視してきた学問の自由や

大学の自治といった概念を変質させる危険性を孕んでいたと言える。

（２）会計制度改革と財政自治

ドイツにおける州立大学は従来、州の機関であり公法上の団体であるという二重の性格をもつ組織として運用されてきた。二重の性格というのは、州の行政機構に属しながらも、一定程度の自治執行権限が認められているということである。すなわち、大学においては学問の自由保障を核とする大学の自治原則が適用されることを意味するのだが、ドイツではその大学の自治の範囲が州と大学ですみ分けられてきた。例えば、財政や人事については、州政府がその権限をもち、学内の教育研究については大学が権限をもつといったように、大学の自治が限定的に解される二元的管理という制度を採用していた。しかし、1976 年の高等教育大綱法制定により一元的管理が原則とされたため、それまで州が有していた権限も大学へ移管されることとなったが、その形態は大学の自治を貫徹するものではなく、州政府の行政機構を大学の経営組織に組み入れた新しい大学の統治システムが採用されたに過ぎなかった。当然、大学の一元的管理への転換が行われた一方で、財政に関しては州政府の事務に属し、大学は財政に関する決定権はほとんど有していなかった²⁴⁾。

このように日本と同様に、大学の自治の枠外に置かれていた財政自治であったが、1990 年代の財政自治改革において特徴が見られたのがノルトライン・ヴェストファーレン州であった。このノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治の特徴として、金子は、包括予算 (Globalhaushalt) という概念が財政自治の端緒であると指摘した上で、以下の三つに整理している²⁵⁾。それは、①収入を大学に残すこと、②予算流用を認めること、③人件費の使用の柔軟性である。①は聴講料金や使用料が州の収入とならず大学の自己収入となり、②は人件費・物件費・投資費間の流用を認められ、③は②を踏まえ人件費を増加させること、すなわち教員ポストを学生定員の 5% まで増やすことができるというものである。ドイツの大学は、中等教育学校であるギムナジウム最終学年に受験するアビトゥーアに合格さえすれば、大学の入学試験は無く、高等教育大綱法制定以前は定員も設定されていなかった。高等教育大綱法制定により、一部の学部に定員が設定されたため、③のような条件が設定されている。

このように、大学財政が州の行政システムの中に位置づけられていたドイツにおいて、1990 年代のドイツ高等教育改革の中で、財政的な自治を付与しようという試みが一部の州で見られるようになったのである。しかし、1990 年代に試行的に始まった財政自治の試みも、2000 年以降の状況は明らかとなっていない。したがって、この財政自治の試みが、大学の自治の制度的一端を担うものとして位置づけられるかどうか、また財政自治が担保される制度として成立しているかどうかを検討していくことが求められる。そこで、次章では、財政自治の枠組みを先行研究から指定した上で、2000 年のノルトライン・ヴェストファーレン州大学法の財政規定に着目して、財政自治の制度の様態を明らかにしていく。

3. 2000 年州大学法における財政自治の成立

(1) 財政自治の基本的枠組み

ノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治を検討する前に、先行研究から財政自治の基本的な枠組みを確認しておきたい。ドイツとの比較法を通じて大学の自治に研究財政上の自由（財政自治）を位置づけた高柳によれば、①大学運営および学問研究に関する資金の授受に関しては、市民法（公法・私法）の通常の原則に修正が必要となること、②大学及び研究者の大学経費及び研究費に関する前記の権利を具体的に実現するための大学及び研究者の自主的な体制が建てられるべき、という二つの枠組みを示している²⁶⁾。換言すれば、①は大学財政については一般会計原則とは別途の会計原則が適用されるべきということであり、②は資金の提供者が資金によって大学を統制してはならないこと、また研究遂行のために十分な資金が提供されなければならないということである。また、ドイツにおいて財政自治を実証的に研究している Frank によれば、ドイツにおける大学の自治は、公財政によって拠出されるため政府の統制下に置かれる現状があることを認めた上で、基本法の学問の自由に則り、財政的な自治が保障されているとしている²⁷⁾。

これら二者の指摘を整理すると、以下のようにまとめられる。ドイツ連邦共和国基本法第 5 条第 3 項学問の自由規定に基づき、大学の自治から財政的な自治が導出される。その財政自治に必要な構成要素として、①公財政による大学に対する交付金には一般会計原則を適用せず特別法として会計原則を規定すること、②大学の教育研究にかかる経常的な資金を十分に支給するとともに、③その交付金を用いた大学統制を行うことができないような制度を整備することであろう。

本章では、上記の財政自治の枠組みに照らしながら、ノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治がどのように規定されているのかを明らかにする。そのために、まずノルトライン・ヴェストファーレン州における大学の自治が、他州と比較してどのような特異性をもつのかを確認する。特に、Dohmen・Krempkow によるドイツにおける大学の自治の州別比較の中で、その比較の中心をなす概念として技術監督（Fachaufsicht）が指摘されている。この技術監督概念に着目しながら、ノルトライン・ヴェストファーレン州における大学の自治の特異性を論じた上で、州大学法の規定を確認することで、財政自治がどのように規定されているのかを明らかにしていく。

(2) 大学の自治の特徴と技術監督

1990 年代以降のドイツ高等教育政策は、新自由主義改革の潮流の中で、規制緩和への転換を図った一方で、事後評価に終始する NPM 政策が強化されたことは先に見た通りである。それまで行政機構が担ってきた権限を大学に移管しつつも、大学に対する政府からの支出に照らして、その権限が正しく行使されているかが審査・評価されるのである。行政機構が権限を大学へ移管するということは、当然事前に大学に対して規制を敷くということは難しくなるから、結局のところ事後評価に熱心にならざるを得ない。ドイツでは、これを大学統制と呼び、その大学統制の手段として交付金が用いられるようになったことが指摘されている²⁸⁾。

このような NPM 政策の一環として行われた高等教育改革も、大学の自治が認められる大学においてはその規制と自治の相克をめぐって、絶えず議論の対象となってきた²⁹⁾。しかし、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州における大学の自治はドイツ 16 州の中でも高い程度にあるものと評価されている。高等教育制度の構造に影響を与えるものとして、①技術監督、②開発計画、③人事権（教員の任用）、④契約内容、⑤大学審議会が指摘されているが³⁰⁾、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、特に①の技術監督において大学の自治、ひいては財政的な自治の特徴が認められる。

技術監督とは、法令監督とならぶ政府による大学統制手法の一つである。法令監督とは、各大学の決定が州法の規定を遵守しているかどうかを審査する統制手法のことを指す。一方、技術監督は法令に基づき、人事管理や予算の執行といった面において、州政府が詳細に監督をする手法のことである。したがって、当然法令監督よりも技術監督の方が、大学に強い影響力をもつことは言うまでもないが、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、この技術監督の影響力が極めて低い。技術監督の種類とその統制を受けているかどうかを示した Dohmen・Krempkow の表においては、人事管理、予算執行、資産の積立、州の会計原則の適用、年度区分、学生定員、大学の体制、国家試験、建設・調達関連事項、大学資産・敷地管理、職業訓練法に基づいた職業訓練、大学統計、学生団体の法令監督、学習支援の 14 の技術監督項目が提示されている³¹⁾。その中で、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、学生定員（Ausbildungskapazität）を除いて、13 の項目全てで技術監督を受けないとされている。大学の自治の観点から、それぞれの項目を検討すること自体に意義があるが、特に財政的な自治を担保する項目として、予算執行、資産の積立、州の会計原則の適用、大学資産・敷地管理が挙げられよう。金子の先行研究で示されている、1990 年代の大学改革当初において目指されていた①収入を大学に残すこと、②予算流用の実現、③人件費の使用の柔軟性の三点がどれほど具体制度化されたのか、次節においてノルトライン・ヴェストファーレン州における大学法の規定を確認することで、その現状を明らかにする。

（３）ノルトライン・ヴェストファーレン州における大学財政の法規定

2000 年 3 月 14 日にノルトライン・ヴェストファーレン州大学法（Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen）³²⁾が制定された。同法に規定される財政自治に関する条項を検討する前に、学問の自由と大学の自治の規定について確認しておく。ドイツ連邦共和国基本法は、第 5 条第 3 項において、「芸術と科学、研究と教育は自由である」と、学問の自由の保障を規定している。これに基づいて高等教育大綱法は、第 4 条において学問の自由を規定し、ノルトライン・ヴェストファーレン州大学法は、第 4 条第 1 項において学問の自由保障を支持するとともに、基本法への忠誠を排除しないものと規定している。本来、本稿が対象としている高等教育に関する規定は、高等教育大綱法という大綱的な規定が定められている一方で、原則として州の文化高権に属するため、連邦の権限下には置かれていない。しかし、高等教育にかかる制度は、ドイツ連邦共和国基本法第 5 条第 3 項に掲げられた学問の自由を保障するものとならなければならないため、ドイツ

連邦憲法裁判所の統御下に置かれるものとされている³³⁾。また、ノルトライン・ヴェストファーレン州大学法においては、第 2 条第 1 項において 2 章 2 節で述べた公法上の団体における大学の自治を規定し、その範囲を第 2 項以下で詳述している。このように学問の自由は、基本法の下自明の原理として尊重されなければならないものとして扱われている。

ノルトライン・ヴェストファーレン州大学法は、第 5 条「州財政と包括予算」の第 2 項において下記の様に規定している。

大学は、コスト及び業績評価に基づく包括予算を導入し、報告・管理するものとする。予算財源は、現在の運営および投資のための補助金の形式で利用できるものとする。

すなわち、高等教育機関は、コストと業績評価、経営管理、報告に基づく包括予算が適用される。その予算は運営だけでなく投資にも利用できると規定されている。また、同法第 105 条「法人資産と法人予算」においては、その第 1 項において下記の様に規定されている。

法人資産は、公益法人である大学に帰属する資産である。これらは、大学の業務を遂行するためのものであり、国の資産とは別に管理されるものとする。法人資産には、大学の資産およびその収入、ならびに法律上従属する財団の資産が含まれる。補助金は、補助金提供者によって明示的に規定されている場合、大学の資産に含まれるものとする。

すなわち、公法上の団体である高等教育機関は、その法人の運営を遂行するための法人資産を有し、州の財政とは区別され、大学の独立採算制を採用することが示されている。また、その法人資産の範囲は、法人の現有資産と収入、法的に定められた資産、補助金提供者によって明示的に規定された場合の補助金とされている。

このように、1990 年代のドイツ大学改革の潮流の中で導入が図られた、州立大学に財政的な自治を付与する取り組みは、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては法的根拠を伴う形で成立したと言える。次節では、この法的根拠を基にどのような財政自治の特徴が見られるのかを検討していく。

(4) 財政自治の枠組みから見た州大学法の財政規定

本章で検討したノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治は、本章 1 節で設けた財政自治の枠組みから検討して、どれほどの自治を有すると評価できるのであろうか。まず、本章 2・3 節では、2000 年に制定されたノルトライン・ヴェストファーレン州大学法における財政に関わる規定の記述を技術監督の側面から検討した。本章 1 節で検討した財政自治の枠組みから考察すれば、①州会計原則の適用除外については全体的に認められていると考えられるであろう。②については、州大学法の条文からは十分に検証できないが、③については 1 章 2 節で見た基本法の規定と

本章 2 節の大学の自治の特徴において、技術監督を受ける影響が少ないこと、また包括予算であることから考えれば概ね認められていると言えるのではないだろうか。

これらの検討から見えてくるのは、本章 1 節で定義した②大学の教育研究にかかる経常的な十分な資金とはどれくらいなのであるかということである。そもそも、研究費は研究分野によって実験装置等に莫大な資金を必要とするものもあれば、そうでないものもあり、一概にいくら必要であると断言することもできないため、十分な研究費がいくらであるかという線引きをすることは容易ではない。これは、ノルトライン・ヴェストファーレン州における財政自治を考察するのみならず、学問の自由との関係では極めて難しい課題となると考えられる。したがって、今後財政自治を考察するにあたり、「大学の教育研究にかかる経常的な十分な資金」を検討することは積み残された課題となろう。

4. 高等教育未来法の制定と財政規定の展開

(1) 高等教育未来法 (Hochschulzukunftsgesetz) の制定

ノルトライン・ヴェストファーレン州では、2014 年 9 月 16 日に高等教育未来法³⁴⁾が制定され、同時にノルトライン・ヴェストファーレン州大学法も改正 (改正州大学法) された。同法の改正にあたっては、大学の自治を規制するものとして議論を巻き起こした³⁵⁾。2000 年州大学法では、規制緩和の潮流を受け、州政府の責任を開放し、大学へ大幅な権限移譲を行ったことはこれまで見てきた通りであり、事後評価にさらされつつも、大学も 2000 年州大学法制定以前と比して柔軟な運営を行える制度改革が為されていた。しかし、州教育文化省は高等教育政策への影響力回復、納税者の合意といった論理を持ち出し、2000 年州大学法で付与した大学の自治を制限する法改正を目指したが、大学側の抵抗により、当初の改正草案よりも規制の幅を弱めた法改正に落ち着いたとされる³⁶⁾。

この法改正における主な争点については、Dohmen・Krempkow が四つの点を指摘している³⁷⁾。一つ目は、技術監督において予算や資産管理における所管大臣の裁量権を規定することが可能になったことである。ただし、当面は適用されないことが付記されている。二つ目は、大学の開発計画の策定が法定されたことである。ただし、こちらも大学の強い反対により当面は適用されないことが付記されている。三つめは、大学契約に基づく州政府から大学への資金提供である。こちらについても、大学の反対により変更が為されることとなった。四つ目は、成果連動型の資金分配については改正州大学法施行前よりも抑制され、その代替として業績評価による資金分配が進められていることである。

3 章 2 節において、高等教育制度に影響を与えるものとして五つの点が指摘されていることを提示したが、その五つのうち技術監督と開発計画、契約内容の三つについて変更が行われる想定が為されていたことから、財政自治を大きく制約する改革案であったと言えよう。

ノルトライン・ヴェストファーレン州は、1990 年代の高等教育改革以降、ドイツ連邦の他州よ

りも高い大学の自治の程度を持つ州として評価されてきたが、2014 年の高等教育未来法制定における議論において、その高い自治に対して鋭い挑戦が向けられていたのである。次節では、本節で整理した改正州大学法における 2000 年州大学法と対応する財政に関わる条項を概観することで、実際にどのような変更が行われることとなったのかを明らかにすることとする。

（２）改正州大学法における政府の影響力の増大

2000 年州大学法では、州財政と包括予算として第 5 条第 2 項で包括予算を導入することを規定していた。しかし、改正州大学法では財政と予算執行として第 5 条が 9 項まで拡大された。公法上の団体である大学が破産した場合の規定まで設けられるなど極めて詳細な記述が見られる。丁寧な法解釈が求められるため深く検討することはできないが、本章 1 節で指摘されている部分と関連する一つの項を取り上げ、その内容を検討してみたい。改正州大学法第 5 条第 1 項には、下記のように記述されている。

高等教育機関に対する政府の資金援助は、その責務、大学契約において合意された義務、提供される教育活動に基づいて行われる。

すなわち、州立大学への州からの財政支出は、各大学の責務と大学契約で合意された義務に基づくとされている。包括予算（Globalhaushalt）という文言は一切削除されている。また、第 6 条第 3 項には下記のように記述されている。

所管する省（筆者註：教育文化省）は、予算に基づき、各大学と複数年の大学契約を締結するものとする。

すなわち、教育文化省は予算に応じて各大学と大学契約を締結することが記述されている。また同条第 1 項には下記のように記述されている。

大学の開発計画は、政府の全体的な責任の下、省と大学の共同で行うものとする。（後略）

こちらは、大学の開発計画が規定されており、政府側の主張はいずれも条文として盛り込まれていることが分かる。ただ、前出の Dohmen・Krempkow によれば、大学契約・開発計画のいずれも、大学側の抵抗により当面は適用されないと指摘されている。

このように、2000 年州大学法から改正州大学法においては、州の大学予算への関与が増大し、制度改革当初の柱であった包括予算も行政の事前規制の対象となってしまっている。また、技術監督も法条文には規定されており、2014 年の改正時点では大学は適用を免れているものの、政府側の影響力が増大していることは間違いなく、大学の自治ひいては、財政自治を脅かす制度改革と言

えよう。

本節では、Dohmen・Krempkow の指摘する 2014 年改正州大学法の財政や技術監督の側面からの大学統制の強化に対して、同法の改正された財政規定を参照することで、政府の影響力が増大し、大学の自治が脅かされていることを明らかにした。しかし、同氏らも指摘しているように、改正州大学法への大学側の抵抗により、法制化されている規定に関しても、当面の適用を免れている状態に過ぎない。したがって、法律だけでなく、実際の運用実態にも焦点を当てて検討を深める必要がある。

おわりに

本稿では、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州の州立大学における財政自治の成立と展開を、先行研究を整理した上で州大学法の財政に関わる規定を検討することによって明らかにした。

1990 年代に新自由主義改革の潮流の中で始まったドイツ高等教育改革において、規制緩和と共に NPM 政策が取られ新たな大学統制の下に置かれたように見えたドイツの大学も、基本法に掲げられた強固な学問の自由保障と、それに基づく金銭を用いた大学統制の抑制によって、財政自治を獲得し、大学の自治の範囲を拡張することに成功した。そのような中で、ドイツ連邦の他州と比べて最も大学統制を受けることの少ないとされるノルトライン・ヴェストファーレン州では、2000 年の州大学法制定を基点として、財政自治が具体制度化されてきた。しかし、高等教育費負担の中心を担う州政府は大学の自治に制限を設けようとする改革案を提示し、2014 年の改正州大学法の成立にこぎつけることとなった。このような状況においても、大学側が学問の自由、大学の自治を盾に、州政府の改革案の問題点を指摘し抵抗したことは特筆すべき点であろう。

「財政自治」という概念は、金銭を用いた大学統制を可能にし、学問の自由を剥奪するような昨今の改革に対して対抗軸となるものであると考えられる。本稿では、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州の財政自治の成立と展開を論じたことで、財政自治の制度的在り方を検討する第一歩となった。しかし、実際の制度運用上の問題点や、3 章 1 節で指摘した財政自治を構成する柱としての「大学の教育研究にかかる経常的な十分な資金」をどのように算定するかなど乗り越えなければならない課題は多い。これらの課題を踏まえ、学問の自由を保障するための財政自治の在り方を検討していくことは、現代の日本の高等教育政策を考える上でも必要不可欠な視点なのである。

〔注〕

- 1) 高柳信一『学問の自由』岩波書店、1983 年、139 頁。
- 2) 高柳信一・大浜啓吉「第 23 条：学問の自由」有倉遼吉・小林孝輔編『別冊法学セミナー：基本法コンメンタール憲法（第三版）』第 78 号、日本評論社、1986 年、98-104（103）頁。

- 3) 吉川裕美子「ドイツ高等教育の評価と財政への影響」『教育制度学研究』第 6 号、日本教育制度学会、1999 年、125-128 頁。
- 4) 別府昭郎「ポスト大衆化時代におけるドイツの大学改革」有本章編『ポスト大衆化段階の大学組織改革の国際比較研究』広島大学大学教育研究センター、1999 年、61-71 頁。
- 5) 金子勉「ドイツの大学における組織改革と財政自治」有本章編『ポスト大衆化段階の大学組織変容に関する比較研究』広島大学大学教育研究センター、1997 年、128-137 頁。
- 6) 竹中亨「ドイツにおける大学基盤交付金制度」『大学評価・学位研究』第 22 号、大学改革支援・学位授与機構、2021 年、21-39 頁。
- 7) 村上淳一・守矢健一・ハンス＝ペーター＝マルチュケ『ドイツ法入門（改訂第 8 版）』有斐閣、2012 年。
- 8) Dieter Dohmen, René Krempkow: Hochschulautonomie im Ländervergleich, Berlin 2015.
- 9) 天野正治・木戸裕・長島啓記『ドイツの教育のすべて』東信堂、2006 年、41 頁。
- 10) 同上。
- 11) 前掲・村上・守矢・マルチュケ、35-36 頁。
- 12) 文部科学省『諸外国の高等教育』明石書店、2021 年、247 頁。
- 13) 同上書、269 頁。
- 14) 同上書、251 頁。
- 15) 同上。
- 16) 前掲・竹中、25 頁。
- 17) 同上書、26 頁。
- 18) 前掲・村上・守矢・マルチュケ、95 頁。
- 19) 前掲・吉川、125-126 頁。
- 20) 同上書、126 頁。
- 21) 前掲・別府、62 頁。
- 22) 金子勉「ドイツ高等教育財政と大学財務」『高等教育研究紀要』第 15 号、高等教育研究所、1995 年、154-172（157）頁。
- 23) 前掲・別府、62 頁。
- 24) 前掲・金子、1997 年、133 頁。
- 25) 同上書、135-136 頁。
- 26) 前掲・高柳、1983 年、106-111 頁。
- 27) Ziegele Frank: Hochschule und Finanzautonomie. Frankfurt am Main 1997, S. 54.
- 28) 前掲・竹中、24 頁。
- 29) Dieter Dohmen, René Krempkow: a. a. O., S. 6.
- 30) Ebenda., S. 25-33.
- 31) Ebenda., S. 26.

32) 法条文は、下記サイトを参照。

Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 (Hochschulgesetz 2004 - HG 2004), in: Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 14. 3. 2000.
(https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=221&bes_id=4877&aufgehoben=N&menu=0&sg=0) (abgerufen am 2. 2. 2022.)

33) 前掲・村上・守矢・マルチュケ、95 頁。

34) 法条文は、下記サイトを参照。

Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW), in: Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 16. 9. 2014.
(https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=14567) (abgerufen am 2. 2. 2022.)

35) Streit um NRW-Hochschulzukunftsgesetz. Die geregelte Hochschule, in: Der Tagesspiegel, 9. 1. 2014.

(<https://www.tagesspiegel.de/wissen/streit-um-nrw-hochschulzukunftsgesetz-die-geregelte-hochschule/9311466.html>) (abgerufen am 2. 2. 2022.)

36) Dieter Dohmen, René Krempkow: a. a. O., S. 40.

37) Ebenda., S. 41.

Formation and Development of Fiscal Autonomy in Germany
― Focusing on *Nordrhein-Westfalen* ―

YOKOYAMA Takanori

The aim of this paper is to clarify the formation and development of fiscal autonomy in state universities in *Nordrhein-Westfalen*, Germany.

In Germany, the concept of "fiscal autonomy", which extends the scope of university autonomy, emerged in the 1990s as part of the neoliberal trend towards higher education reform. This paper focuses on the state of *Nordrhein-Westfalen*, which has been characterized by fiscal autonomy. After reviewing the reform trends of the 1990s from previous studies, the paper examines the trends since 2000 from the fiscal provisions of the State University Law.

The findings are as follows.

1) In *Nordrhein-Westfalen*, the State University Law passed in 2000 provides for comprehensive budgets and independent funding for universities, thus legally enshrining the features of fiscal autonomy envisaged during the higher education reform of the 1990s.

2) The state government became dissatisfied with the little discretionary power of the government over the universities. Therefore, the Act was amended in 2014 to include a clause restricting the autonomy of universities, but this has only been partially applied due to resistance from the universities.

In Summary, it can be said that fiscal autonomy in *Nordrhein-Westfalen* has succeeded in extending the scope of university autonomy in the form of legalization.