

地方自治と大学

— 公立大学を中心に —

牧 野 暢 男
伊 藤 友 子

目 次

1. 最近における地域関連の高等教育政策の展開
 - 1) 中央省庁の動向
 - 2) 政党の意向
 - 3) 地方自治体の動向
2. 地域高等教育体制の現状と問題
3. 公立大学の展開と地域社会
 - 1) 戦前における公立大学の展開
 - 2) 戦後における公立大学の展開
 - 3) 公立大学の地域社会的機能
 - 4) 公立大学をめぐる問題点

地方自治と大学

— 公立大学を中心に —

牧 野 暢 男 *
伊 藤 友 子 **

1 最近における地域関連の高等教育政策の展開

大学への進学率の上昇、すなわち高等教育の大衆化の進展を背景に、今日わが国においても、大学の立地やそのあり方を、地域社会との関連において見直そうとする動きがみられる。

1) 中央省庁の動向

その第1は、国政レベルの動きである。周知のように、「三全総」は、全国の大学生数の増加に対応して高等教育機関の整備の必要性を指摘しているが、国土庁では、昭和49年発足以来、大学立地の問題を大都市政策の観点から取り上げ、大都市圏に異常に集中した大学の再配置を促進する政策的努力を傾けてきた。この観点からは、当初、私立大学の都心からの移転・再配置が政策目標とされたが、八王子市への私立大学の大量移転などの成果はみたものの、その限界が次第に認識され、今日では、地方都市振興策と関連させて、大学の地域適正配置の促進に努力が傾注されるようになってきている。その努力の一端として、国土庁は、昭和54年から、大学誘致を希望する全国の市町村をアンケート調査し、それら市町村の学園計画地に関する情報を収録した〈学園計画地ライブラリー〉を昭和55年1月から同庁内に設置するに至っている。

次に、この問題に対する文部省の動きをみてみると、文部省は、昭和39年の教育白書『わが国の高等教育』のなかで、高等教育機関の地域的配置に言及し、「過度の大都市集中を是正し、同種の専門的分野における地理的片寄りを避ける」必要性を指摘していたが、そうした意図が、具体的な政策課題として盛り込まれるようになったのは、大学急増期も過ぎた10年後の昭和49年になってからである。

昭和49年3月、文部省の高等教育懇談会は『高等教育の拡充整備計画について』と題する報告書をまとめ、そのなかで、大学の大都市への過度集中と高等教育機会の著しい地域間格差及び専門分野別構成にみられる著しい地域間の不均衡などが生じていることを認め、地域間格差の是正の方針を打ち出した。その具体策としては、①高等教育機会の地域的配分を、進学率の府県間格差是正の方向で再検討すること、②地方中堅都市を中心とした国立大学の拡充・整備と専門分野別構成の不均衡是正、③大学設置についての認可制度の改正による大学の大都市集中の抑制、などがその内容となっている。高等教育懇談会は、このあとさらに、『高等教育の計画的整備について』（昭和51年3月及び昭和54年12月）という2冊の報告書を出し、大学の地域配置の適正化を進めるための方策を示している。その中心的な方策は、全国を8つのブロックに分け、そのブロック内の地域内収容力を考慮して、収容

* 大学教育研究センター客員研究員／宇都宮大学教授

** 日本女子大学大学院研究生

力の規模の用途を示すことと、首都圏や政令指定都市など、大学・短期大学等の新增設を行なわない地域を定めたことである。このような文部省サイドの動きは、高等教育の地理的構造の変革を意図する高等教育の「計画」が、より積極的な意味で新たな出発をしたという意味あいをもつものであった。

2) 政党の意向

ところで、各政党が、地域の高等教育機会の問題についてどのような方針でのぞんでいるかをみると、およそ次のようである¹⁾。

まず、自民党は、「現在の大学の在り方が必ずしも社会的要請や将来の方向に即応していない、地域的に偏在しているとの批判」を意識し、「地方の国立大学等についても、地域における収容力、専門分野構成等の不均衡を是正するため、学部・大学院の整備等を行うとともに、公立大学の助成についても充実をはかる」ことを明らかにしている。

社会党は、国立大学間、地域間の格差是正をはかり、地域社会に根ざした教育研究をすすめるため、「国公立大学を『地域総合大学』に発展させ、各県に少なくとも二校配置する」という方針を打ち出し、また、大学の開放をすすめるため、①社会人入学のための別枠制度の拡充、②社会人中心の国公立短期大学の創設、③国公立大学の昼夜開講制と「公開講座」の拡大、④聴講制度の確立などを主張している。

公明党は、「地域に根ざす大学」の創造を目ざし、大学規模の適正化をはかること、大学群制を取り入れること、入学選抜の合同選抜化などを提案し、また、民社党は、大学を一般社会人の再教育のために開放すること、管理運営に学生及び地域住民の代表も参加させること、新增設を行う大学は大学不足地域に設置するよう指導し、大学不足地域に移転する私大に特別の補助を行う等、大学の地方分散を進めること、などを提案している。

共産党は、大学と地域社会との関連をあまり意識していないようであるが、各県に最低限1つは国立総合大学をつくること、また、勤労者の学習の保護のために国立大学で夜間制教育、通信制教育を開設することを政策として掲げている。一方、新自由クラブは、国民の高等教育への接近と地域社会における諸文化活動への欲求に対応する「地域カレッジ」の創設を提案している。最後に、社会民主連合は、全般的な地方行政の自立化と充実を前提として、地方の国立、私立大学の一部を自治体または自治連合に移管し、地方の社会教育や、いわゆる生涯教育の計画と結合し、総合的な教育・研究・文化活動の中心とする必要があるとしている。

以上、具体的方策となると、その内容は政党によってまちまちであるが、かなり大まかな言い方をすれば、大学あるいは大学教育の機会を地域社会ないしは地域住民の教育ニードとの関連において捉えようとする傾向がうかがわれる。〈地方の時代〉のかけ声とともに、いわば〈大学の地域社会化〉が指向されているとみることもできよう。

3) 地方自治体の動向

以上のような国政レベルでの動きのなかで、地方自治体は、大学または高等教育の問題にどう対応しようとしているのであろうか。

まず、昭和50年以降（ただし京都府については昭和46年）に明らかにされた各都道府県の計画²⁾のなかで、高等教育や大学についてどのような具体策が示されているかをみると、ほとんどの道府県が高等教育（機関）の拡充・整備の必要性に言及しており、何らかの具体策が示されている。もっとも、府県によって問題への取り組みの姿勢やアプローチの仕方はかなり異なるが、高等教育や大学教育の問題に関する具体的方策についての記述がみられないのは、茨城・長崎・沖縄の3県のみである。このことは、高等教育や大学教育の機会の問題が、今日単に国政の問題としてばかりでなく、住民生活に結びついた地方自治の問題として、確固たる位置を占めるようになったことを示唆している。

財団法人日本総合開発研究所が、昭和53年に実施した、首都圏1都6県³⁾の市町村に対するアンケート調査⁴⁾によると、首都圏の372市町村のうち、まちづくりの主要プロジェクト（複数回答）として、「大学・短大の誘致」をあげている市町村が21.2%あり、また、まちづくりの計画のなかに、現在、大学等の高等教育機関を含めている市町村が19.9%、現在検討中のところが14.5%、今後検討する予定のところが25.3%に及んでいる。

そして、さきにふれた国土庁の〈学園計画地ライブラリー〉に登録している地方自治体の数も、全国で291自治体（昭和55年3月21日現在）、全市町村数の8.5%に及んでいる（表1参照）。

前述の首都圏を対象とした調査によると、大学誘致の理由としては、「文化水準の向上」（70.7%）、「学園都市としての都市のイメージアップ」（28.1%）、「産業振興」（26.3%）などがあげられており、市町村の大学への関心は、必ずしも教育サイドだけのものではないといえるが、こうした関心そのものは、高学歴時代における住民の意向をも反映しているといえるのではなかろうか。

さて、大学と地域社会との関係を考える場合、われわれは、少くとも次のような点を明らかにしておくことが必要であろう。

- ① 大学と地域社会は、これまでどのような関係を保ってきたか。
- ② 今日、大学と地域社会は、どのような関係にあるのか。
- ③ 将来、大学と地域社会の関係はどうなっていくのか、また、どうあるべきか。

これらの点が、総体としてのみならず、国立・公立・私立別に、あるいは、4年制大学と短期大学別に、また、それぞれの大学の成立と発展過程に即して明らかにされる必要があるだろうし、さらに、大学と地域社会の範囲（市町村・県・地方など）、主体（住民・地域団体・自治体など）などの関

表1 国土庁学園計画地ライブラリーの計画地数

地域区分	学園計画地数	自治体数			
		市	町	村	計
北海道・東北	77地区	44	23	4	71
関東	94	47	28	5	80
中部 (三重県を含む)	49	29	7	1	37
北陸	24	10	10	0	20
近畿 (滋賀県を含む)	28	14	16	0	30
中国	16	11	4	0	15
四国	12	8	4	0	12
九州・沖縄	27	23	3	0	26
合計	327	186	95	10	291

注) 昭和55年3月21日現在

連も、それぞれに明らかにされねばならない。もっともわが国の場合、アメリカと異なり、大学のなかに国が設置した大学も存在し、また「4割自治」という言葉にもあらわれているように、国の行政と地方行政とが密接でかつ中央集権的性格をもっているために、大学と地域社会の関係をとりあげる場合にも、国の施策との関連性を明らかにすることも重要である。

以上のように、大学と地域社会をめぐる課題はきわめて多いが、次に、わが国における高等教育の地域的構造の実態をある程度明らかにし、大学の適正配置や高等教育機会の地域格差の是正を、どのような方向からすすめていくか、また、そこでの問題点にふれてみよう。

2 地域高等教育体制の現状と問題

わが国には、公立大学が34校、公立短期大学が50校（いずれも昭和55年6月現在）があるが、その入学定員は、全国の入学定員の4%しか占めておらず、国立大学のそれと比較しても5分の1（国立大学は昭和54年度20%）にすぎない⁵⁾。一方、アメリカの場合、公立と私立の大学生数の比率は、ほぼ4対1になっており、日本の状況と全く対照的である。

また、入学者数の8割を占める私立大学（短大を含む）がどのような地域に立地しているかをみると、学校数では全体の37.1%、在学者数では半数を超える53.6%（昭和54年度）が、東京23区及び政令指定都市に立地している。大学の学部・学科別でみると、人文・社会系の学部・学科の入学者数の57.8%は、東京23区及び政令指定都市の大学に入学しており、大都市地域以外では人文・社会系学部・学科は、相対的に少ない。

以上のような高等教育の地域的構造は、これまでのわが国の大学施策とそれに対する国民の対応の結果形成されたものとみるべきであろう。言い換えれば、戦後の高等教育の発展過程において、国立大学の拡充を結果的に抑制し、とくに大都市地域における私立大学の膨張によって戦後の国民の子弟の大学進学欲求に対応してきたことが、今日の高等教育機会における地域的不均衡をもたらした最大の原因となっているとみてよいのではなかろうか。

私立大学等に対する経常費補助金率がほぼ3割に達し、私立大学の経営安定化が進んだ今日、国土庁が意図する〈大学の適正配置〉や、高等教育懇談会のいう高等教育機会の〈地域間格差〉を、私立大学の地方分散によって達成することは、おそらくかなり困難であろう。言うまでもなく、私立大学は大都市地域に立地することに、経営上の利点を見出しているわけであり、地方に移転（あるいは立地）するか否かの判断が自らに委ねられている以上、それが学校経営上有利であるというある程度明確な判断なしには行動しないと考えられるからである。ちなみに、日本総合開発研究所が、首都圏の大学を対象にした調査結果⁶⁾では、東京都区部で、移転・新設の予定がある大学40校のうち、新立地として希望が多いのは、東京都（15校）、埼玉県（12校）、千葉県（5校）、神奈川県（5校）などであり、なかなか都心から離れ難いことがわかる。また、キャンパスを移転するにあたって、国や公共団体の助成を「ぜひほしいと考えている」大学が31校。そのうち、「国による資金援助」を希望する大学が22校、「国による土地のあっせん」を希望する大学が6校ある。したがって、もっと地方での大学立地を促進するためには、かなり思い切った援助措置を講じる覚悟が必要である。

大学の適正配置をすすめ、高等教育機会の地域間格差を是正するもう一つの方策は、国や地方自治体が、自ら大学を設置したり拡充することによって、格差是正をはかることである。そのような方策は、もちろんこれまでも実施されてはきたが、それらの大学の学生収容力の伸びは、私立大学に比べれば、かなり低いものであった⁷⁾。ことに、公立大学は、地方の財政事情が悪いことも災して、私立大学と国立大学の〈谷間の大学〉の地位に甘んじなければならなかったのである。

しかし、地域住民の高等教育機会の拡充や大学教育の地域格差是正に対する〈公共の責任〉が問われている現在、国立大学や公立大学の設置や拡充の問題を視野の外に置くことは、もはや現実的ではないともいえよう。

公立大学に関連させていえば、ごく最近でも、県立の群馬女子大学（昭和55年4月開校）や日本で初めての組合立の大学である岡山県の新見女子短期大学（昭和55年4月開講、新見市と阿哲郡4町の阿新広域事務組合立）の設置⁸⁾、県北地域に県立大学を設置する構想をたてている広島県の例など、公立大学の設置によって、地域の高等教育機会の拡充の要請に積極的に対応しようとする自治体がふえてきているようだ。たとえば、広島県の備北大学設置を検討する研究協議会に参加した広島大学の津端修一教授は、次のように述べている⁹⁾。

「私は、広島県の備北大学設置を検討する研究協議会に参加した2年間の論議の中で、地域大学への市町村の期待が、素朴な大学誘致から微妙にその質を変えていく経過を体験した。むしろ、地域の要請を身近かに組織できる新しい可能性は、後期中等教育に深くかかわる公立の地域大学への期待を、ここでも深く浮上させることになった。」

「公立の地域大学設立の要請は、地方の時代をめざす定住圏戦略の中心課題として、全国知事会、市長会、町村長会を動かして拡大していく壮大なテーマとなるにちがいない。」

今後強まると予想される〈生涯教育〉あるいは〈生涯学習〉の要請をも考慮すれば、公立大学は、津端教授も指摘しているように、地域住民の教育ニードに対して、より柔軟に対応しうる可能性をもった住民のための大学として、より一層の発展が期待される存在になることも考えられる。もっとも、今日、公立大学が置かれている状況は、むしろ容易ではないし、また、それが抱えている問題は複雑である。われわれは、今後の地域高等教育体制のあり方を模索する1つの手がかりとして、ここさらに、公立大学や公立短期大学の過去と現状を見、その問題点を把握しておくことにしたい。

3 公立大学の展開と地域社会

1) 戦前における公立大学の展開

わが国において公立大学が制度的に認められたのは、大正7年に「大学令」が施行された時である。しかし、「大学令」では、公立大学の設置は、「特別ノ必要アル場合ニ」のみ認められ、しかも設置主体も「北海道及府県ニ限」られていたのである。大学の主流は官立の帝国大学であり、まして、市町村が大学設置の主体となることは考えられていなかった。

大正4年に設立認可された大阪府立医科大学は、「大学令」が制定される以前に公立大学となった唯一の旧制専門学校である¹⁰⁾が、「大学令」以後、京都・愛知・熊本の各府県立医学専門学校が大学

に昇格した。それら専門学校のうち、京都府立医学専門学校は京都府立医科大学に、愛知県立医学専門学校は愛知県立医科大学に、それぞれ昇格したが、熊本県立医学専門学校の場合は、大学昇格とともに官立移管が行なわれた。そしてやがて、大阪府立医科大学は大阪帝国大学医学部に、また、愛知県立医科大学は、官立の名古屋医科大学に移管されていく。その背景には、医学教育をなるべく官立の機関で行なうという政府の方針や地方の財政難のため、県や地元有力者及び大学関係者たちも官立移管を希望し、一体となった〈官立移管運動〉を展開したという事情が働いている。そのような動きをテコに、政府は官立移管の条件として、大学経費の一部地元負担を要求し、地元はそのために、一般会計から多額の負担をしなければならなかったのである。

一方、京都府立医科大学の場合は、すでに地元¹⁰に京都帝国大学医学部があるということもあって、学内でも官立移管の声は盛り上らず、結果的に公立大学として残った。その意味では、京都府立医科大学は、戦前の医科大学の大きな流れからいわばはみ出した大学であり、例外的な存在であったといえよう。

「大学令」施行の影響を受けて、戦前に設立されたもう一つの公立大学として、大阪市立大学の前身となった大阪商科大学（昭和3年3月設立）がある。この大学の前身は、古くは大阪実業界の指導者たちの要望によって創立された「商業講習所」に求められる。大正8年に設立された大阪市立高等商業学校は、その後身であるが、「大学令」の施行を契機に、地元や学校当局・学生のあいだに大学昇格の声が強まり、その運動の結果設立されたのが大阪商科大学である。

この大阪商科大学の設立にあたっては、「大学令」のなかで、公立大学の設置主体を「北海道及府県＝限」るとしていた点が障害となり、大阪市と大学側は、その設立を認可してもらうために政府や帝国議会に働きかけ、その努力の結果、昭和3年になってやっと「大学令」の改正が行なわれ、大学の実現をみたのである。大学の設立主体として「市」が認められるようになったのは、この時である。

このようにして設立された大阪商科大学は、大阪という商工業都市に必要な高等教育の任にあたるという点と、その設立経営は、大阪市自らがその任にあたるべきであるということを強く自覚していたという点において、¹¹⁾ きわめて画期的な意味を持っていたといえよう。大阪商科大学を創立したのは、当時市長の職にあった関一^{せきはしむ}であるが、彼の建学精神は、公立大学の原点を示すものであった。彼は大学の設立にあたって、次のように述べた。

「今や大阪市が市立商科大学を新に開校せんとするに当って、よく考えねばならぬ事は、単に専門学校の延長を以て甘んじてはならぬ事勿論であるが、又国立大学のコピーであつてもならぬ。固より大学と言う以上は、単純なる職業教育だけでは満足が出来ぬ。学問の研究が中心であると共に、その設立した都市並に市民の特質と、その大学の内容とが密接なる関係を保つべきことを忘れてはならない。其設立都市の有機組織と其都市の市民生活の内に市立大学が織込まれなければならない。併し決して市民に迎合せよと言うのでもなければ、早く間に合う卒業生を送り出せよと願うのでもない。若しそれだけの目的ならば専門学校で沢山である。市民の市立大学である以上、其の所在都市の文化、経済、社会事情に関して、独特の研究が遂げられて、市民生活の指導機関となつて行かねばならぬと思うのである。大阪市立大学は学問の受売、卸売の市場ではない。大阪市を背景とした学問の創造が無ければならない。此の学問の創造が学生、出身者、市民を通じて、大阪の

文化、経済、社会生活の真髄となって行く時に、設立の意義を完うするものである。」¹²⁾

以上のような関の構想にもとづいて、大阪商科大学には、当初「市政科」というユニークな学科が設けられたが、残念なことに彼の亡きあと、それは廃止されてしまった。

戦前における公立大学論として注目に値するのは、戦後すぐに文部省社会教育局長を務め、後に横浜市立大学の初代学長となった関口泰が東京朝日新聞社にいた時に主張した考え方である。彼は、大学と専門学校の区別をやめ、帝国大学は別にして、実業専門学校から昇格した大学と官立の単科大学は、すべて都道府県や大都市に移管し、それらの運営管理に委ねるべきであるという主張を展開した。¹³⁾このような主張の裏には、大学を文部省の統制からははずすとともに、官立大学のもつ特権を否定し、大学を地域に根ざした文化の中心ないし地方文化昂揚の推進力として期待するという彼の考え方が反映されていたといわれる。¹⁴⁾しかし、このような画期的な考え方は、結局、戦前の社会のなかで、大学改革に結びつくものとはならなかった。

2) 戦後における公立大学の展開

ところで、戦後の占領軍の教育民主化政策のもとで、大学の制度改革も当然その一環を担うことになったが、そのなかで、占領軍の教育行政指導官であったマグレールは、「帝国大学を廃止し、教育の民主化の線に沿って地方文化の振興のためこれらの大学を地方に移譲する構想をしばしば勧告」¹⁵⁾したことが明らかにされている。この勧告が、前述の関口泰の考え方とかなり共通点をもっている点は大変興味深い。この勧告は、文部省と国立大学協会の強い反対により、実現されることはならなかった。遠山茂樹氏によれば、そこでの国立大学側の反対理由は、次の3点であったという。¹⁶⁾

第一は、都道府県の教育委員会が大学を運営するだけの能力をもっておらず、もし都道府県の教育委員会のもとに大学がおかれると、大学の自治の侵害が一層容易になるという点、第二は、都道府県の財政が貧困で大学を維持発展させる力を持っていないという点、第三は、大学の布置、大学をどこに置くかということは全国的視野から決められているのであって、決して地方的な利益のために置かれているのではないという点である。(傍点は執筆者)

その後、いわゆる「一府県一大学」の原則が打ち出され、官学セクターが強化されることになる。同一県内にある単科の官立大学・高等学校・実業専門学校・師範学校その他が統合され、昭和24年には、新しい制度にもとづく「地方国立大学」を含む70の国立大学が設置された。

同じ年、17の公立大学が設置され、また翌年には、17の公立短期大学が設置されているが、国公立大学と私立大学が数のうえでバランスを保っていたのは昭和24年度当初¹⁷⁾だけで、それ以後は、大学の新設は、ほとんど完全に私立に依存することになった。

昭和55年度には、公立大学は34校を数えている。しかし、その大学数は、昭和28年度と変わっていない。それは、昭和25年度以降、29の大学が新設されている一方で、13の大学が国立大学に移管されてきたためである。移管された大学の学部をみると、医学部7学部、農学部6学部、工学部2学部、水産学部1学部となっている。

他方、公立短期大学は、昭和25年度に17校設立されて以後、51校が新設されているが、そのうち公立の4年制大学に移行したものや合併したもの、廃校になったものなどが18校あり、増加分は33校に

とどまっている¹⁸⁾

今日の公立大学が、歴史的にどのような経緯で設立されるに至ったかをみると、その1つのタイプとして、戦時中に、全国的に不足したマンパワーを補うために集中的に設立された専門学校を母体とする大学がある。この大学は、それぞれの地域社会がそれを必要としたというよりも、日本全体の視野から時局に対応するために設置されたという意味で、〈時局対応型〉の大学とでもよぶことができよう。このなかには、軍需産業と結びついた工業関係の大学として、今日の東京都立大学と大阪市立大学の工学部、姫路工業大学などが含まれよう。また、食糧不足に対処する目的で設立された農業関係の大学としては、今日の大阪府立大学や京都府立大学の農学部、さらに、戦局の深刻化に伴って顕在化しはじめた医師不足に対処することを目的として設立された医学関係の大学としては、札幌医科大学、福島県立医科大学、奈良県立医科大学、和歌山県立医科大学、それに横浜市立大学や名古屋市立大学の医学部があげられよう。これらの大学の場合、大学が設置される地域社会との関係がどのように考えられたかは定かでないが、いずれにしてもその設立の動機が、ナショナルなニーズの充足にあり、地域との関連づけは、仮にあったとしても稀薄なものであったといえるであろう。

さて、戦後の新しい学校制度のもとで維持され、あるいは新たに設立された公立大学の存在は、それを設立したり維持している自治体や地域住民との関連でいえば、公立大学の存在自体が、自治体や住民の高等教育ないし大学に対する考え方や期待・ニーズの一端を表わしているとみてよい。さらに言えば、そこには、地域住民が、地域の発展とより豊かな生活を願う希求が、何らかの意味でこめられているといえるであろう。そのことは、これまでの公立大学の設立経緯や財政危機に直面して、大学の存廃そのものが問題となったときの住民と行政側と大学側の3者の間の対応のなかに端的にみることができる。

例えば、古くは、大阪商科大学が、帝国大学のイミテーションではない、大阪という都市の特徴と結びついた学問研究の中心として、住民生活の向上に貢献しうる機関としてその発展が目ざされたことはすでに述べた。北海道の小都市である名寄女子短大が設立された経緯には、戦後の社会のあり方を考え「女子に教育の機会を与えるということは、この地方に幸福をもたらすもの」であり、「女子に一つの職業を持たせる、経済的に独立できるような施設をするということが、即市民に対するサービスということになる」¹⁹⁾という市長の教育観の反映がみられる。しかし、そこにはまたそれを支える住民や周辺町村の意向の反映（たとえば設立時の寄付金への応募など）もみてとれるのである。公立大学のなかには、このように、自治体の責任者や住民の〈教育に対する熱意〉が実を結んで設立されたという例が少なくない。

また、公立大学の個々の歴史を辿ってみると、過去に、財政難のために大学の存続や維持の意義が問われたり、国立大学への移管や私立大学への身売り話が出るなど、公立大学の存続そのものが危機にさらされた大学は数多いが、それが大学そのものの廃止につながったという例はまれである。そのような場合、議会と住民・大学間で何らかの討論を経て、大学の存在意義が、改めて確認された例（たとえば高知女子大や名寄女子短大）もいくつか見うけられる。

しかし、そこに問題がないわけではない。とくに今日のように、大学の数が増加し、多くの私立や国立大学のなかにあって、公立大学は、どんな存在意義をもつのか、それが自治体の住民自身の経費

負担にどれほど備えるものなのかという点について、自治体関係者や住民が、そして大学の構成員自身さえもが、必ずしも明確な考えをもち得ず、また、社会的なコンセンサスも得られていない状況に置かれている例が甚だ多いと考えられる点が、特に問題であろう。

3) 公立大学の地域社会的機能

ところで、一般に、地域社会に立地する大学が住民に対して果すことのできる機能、見方を変えれば、住民が大学に対して期待できる役割は、次のようなものである。

第一は、大学が主として学生に対して通常の講義を通じて果す機能であり、そのなかには、①進学や学歴取得などの教育機会提供の機能、②教養を高めたり人間形成を助けたり専門性を取得するのを援助する人材養成機能、③それらの結果として個人が階層や地域を移動することに貢献する社会移動促進機能が含まれる。

第二は、大学のもつ研究能力に関連した地域社会研究機能があげられる。

第三は、大学という施設、組織や人員（教職員及び学生）による地域社会的活動のもついわゆる社会的サービス機能であり、そのなかには、①住民などが地域イメージを形成するのを助ける地域社会的シンボル機能、②地域社会や自治体あるいは住民に対して、大学の施設の利用、公開講座などの教育サービス、助言や指導、講演、各種委員としての審議、あるいは文化的・レクリエーション的行事の開催などの地域社会的サービス機能、あるいは地域社会開発機能が含まれる。その他には、大学や大学が立地している地域社会の性格にもよるが、雇用や消費生活の面で、大学が一定の経済的機能をもつという点もつけ加えておく必要がある。

このような大学の地域社会的機能との関連で、公立大学や公立短期大学は、これまでどのような役割を果たしてきたといえるであろうか。この点に関連して、『第三次公立大学・公立短期大学白書』（昭和50年10月）は、次のように述べている。

「地方自治体が大学を設置するにあたって戦前は基本的に国家的要請があり、戦後においても多分に地域の産業界などの要請による“実用主義的”背景があることは、これまでも繰り返して指摘されてきたことである。（中略）しかしながら、設置される地域での役割には極めて積極的なものがあり、地域住民の要求や期待にこたえてきている。それは、例えば、学部・学科の特徴である、医科系を中心とする理工系の比率の高いこと、女子の高等教育機関の比率が高いこと、更に、いわゆる地方都市に多く設置されていること、夜間大学などで大きな役割を果たしていることなどにみられる。国立大学を各府県に最低1校設けるとした戦後の大学改革の積極面がありながら、必ずしも総合大学としては十分ではなく多くは比較的少数学部であり、地域的にも県庁所在地に限定される中で公立大学・短期大学が、その不十分さを専門分野においても地域的にも補ぎなってきたのである」²⁰⁾（傍点引用者）

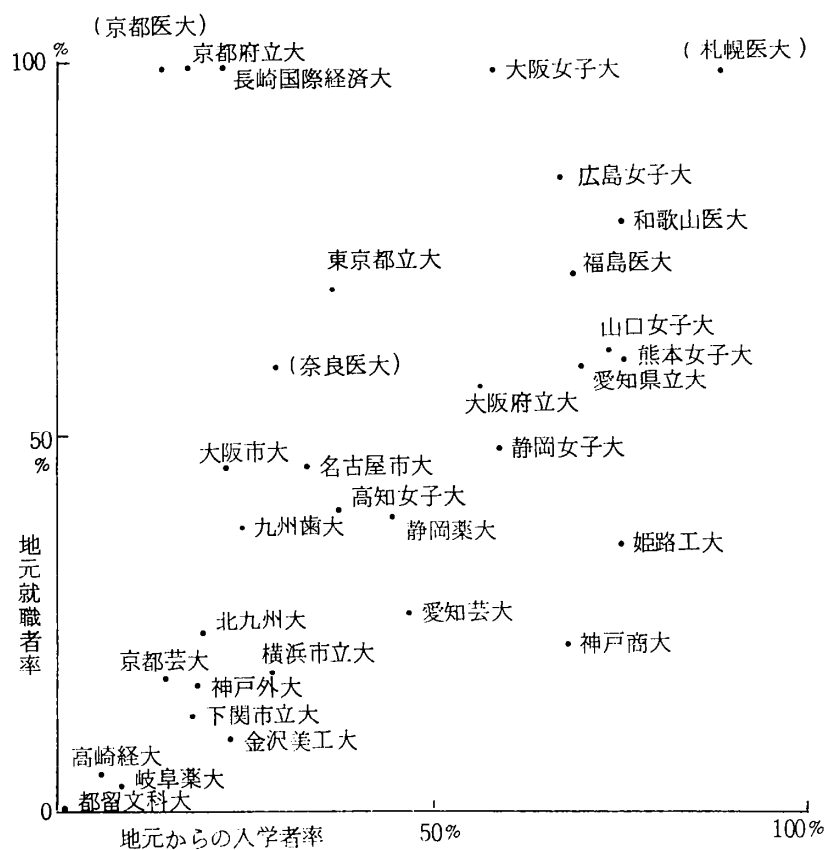
この白書で指摘されているように、公立大学・公立短期大学が、主として、女子の高等教育機会の拡充と、地域生活水準の維持向上に必要でしかも不足している専門的・準専門的人材養成の点で、これまで一定の役割を果たしてきた点は広く認められる。それは、公立大学・公立短期大学のなかで、女子大学・女子短期大学や専門的・準専門的職業教育を目的として設立されている大学が多い²¹⁾ことに

端的に示されている。また、公立大学には、地域社会に密着した研究を行なう目的をもった研究所を設置している大学²²⁾も少なくない。公開講座など、地域住民に対する社会的サービスも、最近実施している大学が増加しているようである。²³⁾

しかし、このような地域社会とのつながりが、なにも公立大学や公立短期大学に固有のものでないことも明らかである。地域的機能に関していえば、『第3次公立大学・公立短期大学白書』も指摘しているように、公立大学は、国立大学や私立大学が十分には果しえない地域的な高等教育機能を<補完>する役割を果たしてきたのであり、また、それ故に大学としての発展の限界もあったといえるであろう。

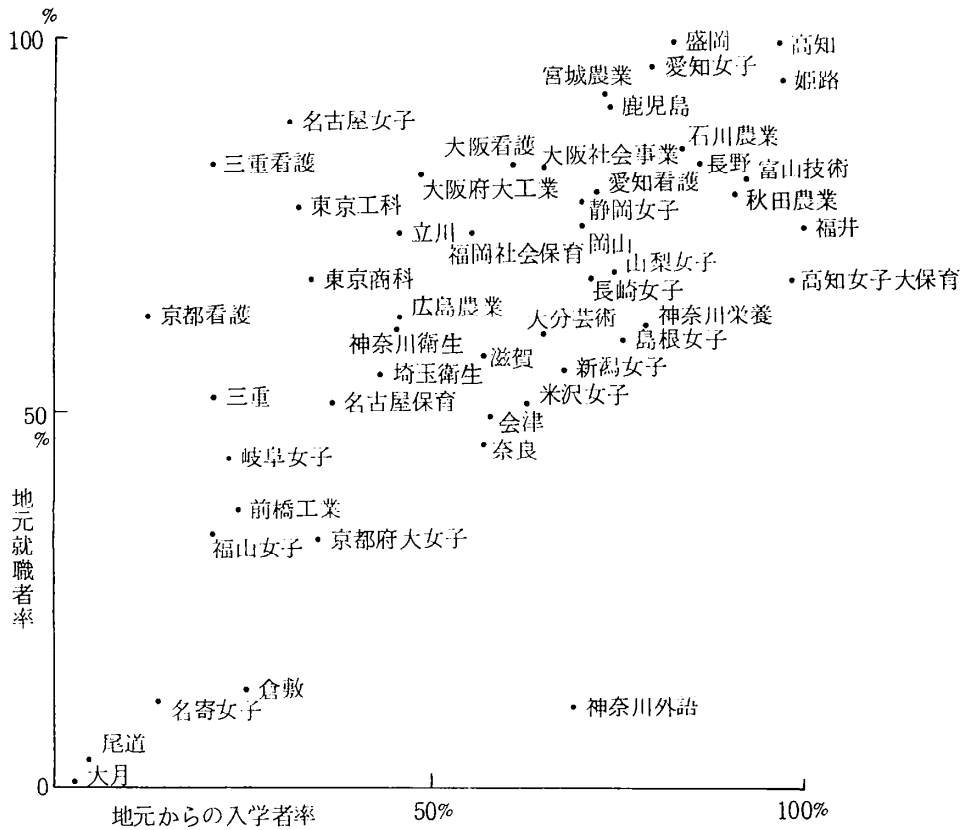
なお、ちなみに、教育機会提供、人材養成及び社会移動促進機能に関して、個々の公立大学が地元自治体とどのような関係にあるかを、図1及び図2でみてみよう。

図1によると、公立大学の場合、学生の入学と就職に関しては、大学設立自治体(「地元」とよぶ)との関連性が一般に強い「地元完結型」と、逆に、地元との関連性の弱い「流動型」のタイプが多い。地元入学者率及び地元就職者率のそれぞれを、およそ50%で区切ると、「自己完結型」の大学は9(10)校あり、そのなかには、5つの女子大学と2(3)つの医科大学、それに大阪府立大と愛知県立大が含まれる。また「流動型」の大学は15校あり、そのうち8つは単科大学、4つは大都市の総合大学、2つは芸術大学、あと1つは女子大学である。姫路工大と神戸商大は、地元からの入学者率が高く地元就職者率の低い「流出型」、東京



(注) 「地元」は、大学設置自治体をさす。
 地元就職者率は全就職者を分母としている。
 公立大学協会「公立大学実態調査表」(昭和55年度)にもとづき作成。
 なお、()を付した大学は、就職者数が10名以下のものを示している。

図1 公立大学学生と「地元」との関係



(注) 「地元」は大学設置自治体をさす。
 地元就職者率は全就職者を分母としている。
 公立短期大学協会「公立短期大学調査表」(昭和55年度)より作成。

図2 公立短期大学学生の「地元」との関係

都立大、長崎県立国際経済大、京都府立大などは、地元からの入学率が低く地元就職者率の高い「人材吸収型」の大学である。

一方、公立短期大学の場合は、「地元完結型」の大学がきわめて多く、過半数の28校を占めている。「人材吸収型」がそれに次いで多く11校、「流動型」は8校、「流出型」は神奈川県立外語大短大のみである。

このようにみると、公立大学の場合は、〈非ローカル〉な性格をもった「流動型」の大学が半数近くを占めており、学生の入学・就職という点で地元との結びつきが大体稀薄であるが、同じ公立でも、公立短期大学の場合はそれと正反対に、概してかなり〈ローカル〉で地元との結びつきが強いことがわかる。つまり、同じ公立であっても、地元との関係では、大学か短期大学か、女子大学か否か、単科系大学か総合大学か、大都市に立地しているかどうか、などによって、地元との結びつきの強弱は異なっている。

4) 公立大学をめぐる問題点

以上、今後のわが国の地域高等教育のあり方を考えるための1つの領域として、公立大学について概観してきたが、さいごに、公立大学や公立短期大学が今日かかえている問題点にもふれておくことにしよう。

i) 立地について

公立大学や公立短期大学についての問題点としてまずとりあげられなければならないのは、その立地が、地域によってばらばらであることである。それは、これまでの国の政策、高等教育観や地域住民の大学教育へのニーズに対する自治体の対応の仕方のちがいや、財政力の相異などが影響していると考えられるが、その結果、今日では、公立大学を設置している都道府県と設置していない県（公立大学がないのは26県、公立短期大学がないのは14県、そのいづれもないのが11県）がある。これは、公立大学と公立短期大学の性格のちがいととも、都道府県や自治体が共通の基盤の上に立って、国に働きかけをしたり、行動したりすることを困難にしている面であるといえそうだ。

ii) 存在意義や役割をめぐって

第二は、公立大学や公立短期大学の存在意義やその役割が、地域住民・自治体関係者・大学当局、あるいは政府関係者によって明確かつ積極的な意味で認識されておらず、公立大学の役割は、あくまでも〈補完的〉にとどまらざるを得ないという点である。前述の「流動型」大学の場合、住民や議会からその維持存続について疑問が提出される例も多く、大学の発展に対する姿勢は消極的に傾きがちである。しかも、このような疑問に対して、大学側・自治体当局者は、必ずしも有効適切な対応策を見出せないでいる例が多いように見受けられる。

公立大学教職員組合協議会及び日本教職員組合大学部は、公立大学・公立短期大学設置の積極的意義を、次の3つに求めている。第一は、国民教育権の立場にたって国民の高等教育への機会均等の具体化を促すこと、第二は、地域における学術の中心として、その地域の学術・文化等の水準の維持発展に寄与すること、第三は、地域住民の高等教育への要求にこたえることを通じて地方自治体の自治権限の拡充をめざすこと²⁴⁾である。この場合、地方自治権の拡充に、自治体が大学を設置することの独自の意義が見出されている。

iii) 費用負担と管理運営の問題

高等教育における地域的な機会均等の達成という点では、公立大学教職員組合協議会などと文部省の高等教育懇談会の意見のあいだにほとんどずれはないと考えてよいであろう。これまで国は、「大学は国、高校は県、小・中学校は市町村」と言い、公立大学関係者の財政援助要求に対して、公立大学は「自治体が勝手につくった」「富裕県がつくった」等と主張してきたといわれ²⁵⁾その経費負担についても「設置者負担」の原則を、昭和45年度まで貫いてきた。もっとも、設備整備費については、昭和38年度から埋蔵教育設備について補助金が支給されるようになり、昭和41年度からは研究設備費補助、昭和43年度からは在外研究員費補助が行なわれるようになった。そして、昭和46年度からは、公立医科大学経常費補助、昭和47年度から理工系学部への経常費補助、さらに昭和48年度からは、公立の文科系大学及び短期大学を含めての地方交付税交付金が、大学を設置する自治体に対して交付されるようになった²⁶⁾

もっとも、昭和50年度に「私学振興助成法」が制定され、私立大学に対する経常費補助率は年々上

昇し、今日ではほぼ3割となり、公立大学の補助率とのあいだにかなりの格差が生じているという問題がある。そのため自治省からは、「私立大学の経常費補助との均衡を考慮してその充実をはかるとともに、補助対象学科の拡大を図られたい」²⁷⁾との要望が文部省に対して出されている。自民党も、大学施策のなかで、「公立大学の助成についても充実をはかる」ことを明示している点についてはすでにふれたが、公立と私立の格差は、まだ開いたままである。

公立大学協会は、昭和42年に、「私学振興助成法」に当るような仮称「公立大振興法案」を作成したといわれるが、それは最近まで日の目を見ることはなかった。しかし、今日では、「公立大学等振興法（仮称）」の成立に向けて、公立大学・公立短期大学関係者の足並みは、漸く揃ったようにみえる²⁸⁾。

ところで、もし高等教育機会の地域的格差を是正し、生涯教育的観点をもふまえて、住民にとって開かれた大学づくりを目ざすとすれば、それを誰の責任においてやるのか、また、その場合、どのような地域高等教育体制をつくっていくことが最も望ましいのか、大学教育の費用は、誰がどのような割合で負担するべきなのか、住民のニーズをも反映させることのできる大学管理形態はどんなものが考えられるか、などについても、もっと突っ込んだ国民的な論議が必要なのではなかろうか。

森川晃卿大阪市立大学学長（昭和52年当時）は、国立大学と公立大学の性格が地域社会との関係において極めて接近しており、また、その経費の大部分が、両者とも税金で賄われているところから、大学の「設置形態は現状のまま名のみ残しても、財政面においては国公立の壁をはずして、ひとつの特殊法人によって運営されることが望ましい」²⁹⁾と述べている。高等教育の機会均等という観点からみれば、既存の公立大学に対する国の援助をふやしてその充実をはかることも必要であろうが、それだけでは、問題は解決しないように思われる。そこでは、地域住民の生活圏を基礎にしたく高等教育の地域ミニマムをを考え、その充足に対する国や地方自治体などの「公共の責任」を明らかにしていく作業が是非とも必要であろう。その場合、いづれにしても、私立よりも国公立の大学が果す（べき）役割を従来よりも重視した施策がたてられなければ、問題解決の方向にはなかなか進まないのではないかと、というのがわれわれの考えである。

〔注〕

- 1) 各政党の政策は、『日本大学大鑑 '80』（日本学術通信社）によった。
- 2) タイトルは、総合計画、発展計画、総合発展計画、総合開発計画、長期総合計画、中期計画、総合5カ年計画、地方計画、基本構想等さまざまであるが、最も新しいものを参照した。
- 3) 神奈川・埼玉・千葉・茨城・栃木・群馬の各県
- 4) 回答市町村数372市町村、回収率82.3%、なお、同研究所『首都圏における高等教育機関の適正配置に関する調査報告書』（昭和54年5月）参照
- 5) 入学者数では、昭和54年度で、公立3.2%、国立14.9%である。
- 6) （財）日本総合開発研究所『大学・短大の立地と地域社会との関連に関する調査』（アンケート集計結果）昭和49年10月、20～21頁、調査は昭和49年4月に実施された。
- 7) 昭和40年から昭和54年間の学生数の伸びは、国立1.76倍、公立1.39倍、私立2.71倍である。
- 8) 新見女子短期大学には、4月の開校以来同年12月13日までに、主として地方公共団体の関係者が、43団体490人視察に訪れたという。（山陽新聞昭和55年12月14日）
- 9) 津端修一「学園都市の形成と課題」（『都市問題』東京市政調査会、第71巻第4号、昭和55年4月、11頁～

12頁

- 10) 天野郁夫『旧制専門学校』日本経済新聞社, 昭和53年, 163頁
- 11) 国立教育研究所編『日本近代教育百年史』第5巻, 昭和49年, 458頁
- 12) 大阪商科大学60年史編集委員会編『大阪商科大学60年史』大阪商科大学, 昭和19年, 310頁
- 13) 関口泰『教育国策の諸問題』岩波書店, 昭和10年, 34~35頁, 43頁
- 14) 遠山茂樹教授の横浜市立大学最終講義の記録プリント「関口泰の大学論」(1979年1月23日)による。
- 15) 公立大学教職員組合・日本教職員組合大学部『公立大学・短大白書(第2次)』昭和48年, 5頁
- 16) 遠山茂樹, 前掲
- 17) 昭和24年度の4年制大学数の比率は, 国立38.9%, 公立8.9%, 私立51.2%であった。
- 18) 前掲『日本大学大鑑'80』による。
- 19) 『名寄市史』昭和46年, 948頁, 当時の市長池田幸太郎氏の議会説明
- 20) 公立大学教職員組合協議会・日本教職員組合大学部『公立大学・公立短期大学白書(第3次)』昭和50年, 6頁
- 21) 女子大学は7校, 女子短期大学は11校ある。職業系では, 医歯薬学部をもつ大学11校, 商学・経済系学部をもつ大学11校, 農学部をもつ大学2校あり; 短大では, 女子家政系21, 栄養関係15, 保育・教育関係15, 看護関係11, 法経関係8, 農業関係7, 工業関係5, その他5となっている。(いずれも昭和55年度)
- 22) たとえば, 大阪市大, 神戸商大, 横浜市大の経済研究所, 高崎経済大の産業研究所, 北九州大学の北九州産業社会研究所, 長崎国際大の国際文化経済研究所, 金沢美術工芸大の美術工芸研究所など。しかし, 研究所の内容はあまり充実していないところが多いように見受けられる。
- 23) 昭和54年度の公立短期大学協会の調査では, 49校の公立短期大学のうち22校が実施
- 24) 前掲『公立大学・短期大学白書』(第3次)6頁
- 25) 同(第4次)5~6頁
- 26) 昭和55年度は, 学生1人当り, 医学部は286万円, 歯学部200万円, 理・工・農・水産・薬学・看護学部(衛生学を含む)79万円, 文科系学部24万円(家政系及び芸術系学部はその1.8倍), 短期大学生15万円(理・工・農・保健系学科はその3.6倍, 家政系及び芸術系学科はその1.6倍, 保育学部の学生は文科系学部の学生とみなす。)
- 27) 文部省『国と地方の文教予算』昭和55年度
- 28) 三十年誌編集委員会編『全国公立短期大学協会三十年誌』全国公立短期大学協会, 昭和55年, 53頁及び57頁
- 29) 森川晃卿「地域社会と大学——公立大学の立場から——」(財)大学基準協会『会報』34号, 昭和52年9月, 171~172頁

Local Government and Public Universities in Japan

Nobuo Makino*

Tomoko Ito**

This paper discusses the future of local public higher education in Japan.

1. We first studied the development of recent national policies on higher education. We found that policies have been formed on the basis of the redistribution and relocation of colleges and universities to provincial areas which lack them. We also found that the policy developers felt that the establishment of colleges and universities should be based more on local needs and that those colleges be open to the members of that community.

On the local level, almost all of the prefectural and regional development plans propose the expansion of opportunities for people who wish to pursue a higher education.

Therefore, many local governments intend to invite universities or colleges to establish a campus in their region.

2. This would mean that many private universities and colleges presently located in metropolitan areas would have to move to provincial areas. This is a difficult problem because of moving costs and administrative risks.

An obvious alternative is the establishment of new city/prefectural universities and colleges in provincial regions.

3. Historically, the national government has not extended the same level of aid or attention to the city/prefectural universities and colleges as it does to the prestigious national universities. Moreover, the Japanese system of public education is highly centralized, under the administration of the Ministry of Education. This centralization has worked against the growth of city/prefectural universities and colleges. Consequently, three-fourths of the new students enrolling in institutions of higher education each year enter the private universities and colleges which are located mainly in metropolitan areas.

However, the need for more city/prefectural universities is growing. They can play a considerable role in filling the need for occupational schools and women's education. There are two different types of city/prefectural public universities: four-year colleges which are open to non-residents and two-year colleges which are attended almost exclusively by local residents.

In order to improve the situation and develop more public universities in the regions, we must consider the responsibility to be assumed by the national and local governments in order to develop an equitable system that will provide educational opportunity for all.

Another problem is that at the local level there is little discussion about the role of local universities or colleges or about local funding to support these colleges and universities.

* Affiliated Researcher, R. I. H. E. / Professor, Faculty of General Education, Utsunomiya University

** Graduate Student, Nihon Women's University

