

# 公立大学の行政機構上の位置づけ

—大学間連携を視野に入れて—

大学経営・政策コース 稲 葉 めぐみ

The Allocations of Public Universities in the System of Local Government;  
A Key Points that Strengthening the Contribution for the Local Communities by Inter-university's Co-operation

Megumi INABA

In Japan, public universities are usually originated and carried on by local government, so those universities have natural advantages to contribute the local communities. Now a day, all universities are strongly anticipated to strengthen the capability to contribute to the local communities. So co-operation with public universities can be one of the solutions for other universities. But is it possible to suppose that public universities can be treated as same system?

This paper reveals that public universities are allocated to various part of local governmental system. It can be cause of great difference in characteristics of each public university. So if a university wants to co-operate with a public university for further contribution to the local communities, one must remark on the characteristics of the public university for utilization of the co-operation.

## 目 次

1. はじめに一問題の所在と研究枠組み
  - A 先行研究
  - B 研究の枠組み
2. 研究対象
  - A 公立大学の特徴
  - B 設置形態
  - C 設置自治体の特徴
3. 法制からみた公立大学の成立過程
  - A 管理・運営の権限
  - B 旧法による規定
  - C 管理運営についての議論
  - D 今日的課題
4. 誰が公立大学を担っているのか
  - A 行政機構上での位置づけ
  - B 公立大学の予算と担当部局
  - C 公立大学の所管部局
  - D 所管部局の自治体での位置
5. まとめと考察
6. 今後の展望—公立大学との連携に向けて

## 1. はじめに一問題の所在と研究枠組み

公立大学行政は、各地方自治体の権限に属することから、我が国の高等教育行政の中でその姿を捉えることは極めて難しい。しかしながら、高等教育を取り巻く環境の変化を考えれば、今後、公立大学を抜きにしたままで高等教育行政を語ることは、適切ではないだろう。OECDによって、国公立の枠を超えた大学統合の提言（Newby et.al 2009）がなされた。文部科学省が2012年6月に発表した『大学改革実行プラン』においても、国公立の枠組みを超えた大学間連携の可能性が示されるとともに、「地域再生の核となる大学づくり」が大きな軸として打ち出されている。他の大学にとって、まさに地域そのものが運営する公立大学との連携は、地域貢献につながる近道の一つである。

公立大学の管理・運営に関する研究は、これまで研究蓄積が乏しいとされてきた分野でもある。国立大学、私立大学とは全く異なった文脈の中で運営されているとすれば、同じ高等教育機関というだけで、連携が容易であると期待することは危険である。

そこで、本研究では、公立大学の管理・運営の実情を明らかにし、今後の大学間連携を考えるための材料を提供することを目的とする。

## A 先行研究

我が国の高等教育研究において、大学の管理運営やガバナンスについての研究は、実績が乏しいとされてきた分野である（黒羽 1998, 羽田 2005）。近年、少子化などを反映して経営についての関心が高まる私立大学と（絹川 2002, 米澤 2010, 両角 2011など）、法人化という大きな転機があった国立大学については（本間 2002, 山本 2006, 天野 2008, 藤村 2008 など）、多角的な研究が行われるようになってきたものの、公立大学のそれについては、未だ活発な議論がなされているとはいえない。

特に、公立大学の管理・運営については、「その規模と比例する形で研究蓄積が乏しい分野である」（村澤 2010）、との指摘がなされている。しかしながら、公立大学は大学数（92校）で、すでに国立大学（86校）を超え、学生数でも、特定の分野（医療系）では、国立大学（20,087人）に匹敵する規模（公立大学：19,363人）となっている（文部科学省 2012）。公立大学も、高等教育研究の中で、分析可能な一つの集団を形成してきたとみなしてよいだろう。

大学の管理運営に関しては、戦後、結果として法律が整備されなかったことで、多くの大学で様々な困難な問題が生じてきたことが、以前から指摘されている（文部省 1981）。中でも、地方自治体において、高等教育行政不在の状況にあることは問題視されてきた（市川 1992）。市川は、地方の実状を、「高等教育を所管する部局すら定かでなく、明確な政策が策定されていないところが多い」とし、公立大学の運営は、いわゆる部局所管学校と同様に、様々な部局が分割して管轄していることを明らかにした。さらに、部局所管学校は、各省庁が個別に施策を講じ設置されてきたものであり、それぞれの行政目的に沿って運営されるが、大学もこれと同様に扱われていることを示唆している。

大学における教育問題の所在を明らかにするためには、「制度論」と「資源論」の二つに分けて考えることが望ましいとされる（矢野 2011）。これまでに、天野（1999）がこの枠組みで公立大学の管理・運営に関して研究を行っており、これが公立大学についての数少ない貴重な実証研究となっている。

天野は、1998年の調査をもとに、公立大学の財政的負担者でもある地方政府（地方自治体）が有する、さまざまな権限について丁寧に分析した上で、法規上、公立大学はあくまでも政府機関と規定されるとした。また、組織上、財政制度の2点で設置者の権限が強い

こと、さらに、「大学の自律性の保証は必ずしも強力ではない」ことを問題視した。

天野の研究以降、公立大学は新設が続き、学校数が倍近くに増加しただけでなく、法人化が可能となったことから、その設置形態にも大きな変化があったが、こうした変化を捉えるまとまった研究はなされていない。

## B 研究の枠組み

大学の管理制度については、「大学に対する国家・政府による管理様式と、大学内部における管理・運営の方式の二側面がある」とされる（海後・寺崎 1969）。本研究では前者、すなわち、公立大学に対する国家・政府による管理様式について確認する。

第2章で、研究対象とする公立大学について、設置状況等を確認した後、第3章で、まず戦後の成立過程を概観することにより、公立大学が抱える今日的な問題の認識を容易にする。続く第4章で、天野が行った手法、すなわち地方自治体における大学担当部局と予算部局によって、現時点での各公立大学の行政機構上の位置づけを確認し、「制度」・「資源」上の管理・運営主体を明らかにする。第5章で、前節までの結果から、市川が示した統合的な高等教育行政の不在について、その後の変化を確認する。

以上を総合し、第6章で公立大学との連携は、国立・私立大学に何を求め、何を与えるのかを考察したい。

## 2. 研究対象

平成24年度現在で、公立大学は92大学であるが、本研究では、予算ならびに議会での答弁者についての情報公開が、全ての自治体で実施されている2011年度を研究対象年度とする（すなわち、2012年度設置の1大学（鳥取環境大学）は対象外である）。2011年に募集停止となっている大学を除いた81大学の中で、他大学と同一基準での比較が難しい2つの大学院大学（情報科学芸術大学院大学、産業技術大学院大学）、対象年度において複数の自治体により設置されていた事務組合立の3大学（釧路公立大学、公立はこだて未来大学、名桜大学）を対象としない。よって、対象となる公立大学数は、76大学である。

### A 公立大学の特徴

学部数は、1ないし2の大学が研究対象大学中の

69.7%の53大学であり、5つ以上の学部を持つ大学は稀である（7大学）。学生数も1000人に満たない小規模な大学が過半である。また、多くの大学が共通に持つ専門分野では、看護系学部・学科があり、研究対象の57.9%にあたる44大学でこれを有している。ただし、看護系分野は設置者別で設置率に差があり、都道府県立では69.1%にあたる38大学で有しているのに対し、市立では28.6%にあたる6大学が有するに過ぎない。附属病院は、10大学が設置しており、内9大学が医師・歯科医師養成を行う医・歯学分野を持つ大学である。

## B 設置形態

研究対象76大学の内、55大学（72.4%）が法人化した大学である。特に医学を持つ大学（9大学）は、全てが法人化している。近年、自治体内での大学・短期大学の整理統合が行われてきた一方で、経営状況の悪化などから公設民営大学から公立大学へ転換する大学（静岡文化芸術大学、高知工科大学、名桜大学）もでてきており、大学数は微増している。

また、地方独立行政法人法では、公立大学法人においても国立大学法人と同様に、学長＝理事長を原則とはしているが、実質的な制約はないため、学長を理事長としていない大学が22大学（法人立中の4割）ある。

## C 設置自治体の特徴

設置者では、都道府県が55大学（72.4%）、市が21大学（27.6%）である。市の中には、横浜市や大阪市といった大都市だけでなく、名寄市、都留市、新見市といった財政規模が決して大きくない自治体もある。

## 3. 法制からみた公立大学の成立過程

大学の管理運営に関する法律が整備されなかった結果、多くの大学で様々な困難な問題が生じたことは、以前から指摘されてきた（文部省 1981）。公立大学の管理運営についても、法制が長い間未整備で、基本となる形が存在しない。

地方自治体による公立大学運営に関しては、法人化した大学に「地方独立行政法人法」の規定が適用されることを除くと、未だに管理運営に関する法律を有していないのが現状である。つまり、地方自治体直営の大学は、管理運営については法的な縛りが無く、結果として設置者の広範な裁量が認められた設置形式となっている。本章では、なぜこのような法制が執られ

てきたのか概観する。

## A 管理・運営の権限

地方の教育機関の管理・運営については、「地方教育行政の組織および運営に関する法律」（以下、「地教行法」）により定められている。教育行政権は、国では文部大臣に専属するが、地方においては、教育委員会と首長に二分されている。

「地教行法」の第3章（第23条～第29条）で、教育委員会及び地方公共団体の長の職務権限を規定している。第25条では、「教育委員会及び地方公共団体の長は、それぞれ前三条の事務を管理し、及び執行するに当たっては、法令、条例、地方公共団体の規則並びに地方公共団体の機関の定める規則及び規程に基づかなければならない。」と定められている。また、教育機関について定めた第4章、第32条で、「学校その他の教育機関のうち、大学は地方公共団体の長が、その他のものは教育委員会が所管する。」と、双方の権限を明確にしている。第33条において、教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の管理・運営に対しては、「施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする。」とされる。

ところが、首長の所管に属する学校（＝公立大学＋私立学校）の管理・運営については、こうした規定がなされていない。私学法を有する私立学校とは異なり、公立大学には管理・運営を定める法令が別に存在するわけでもない。地方自治体の立場からすれば、国の法律（「地教行法」）で必要とされていないことは、地域からの特段の求めがない限り行わないのが道理である。而して、設置者たる自治体は、特段の条例や規則を定めずに、首長が大学を管理・運営する広範な裁量行使することになる。

本章では、公立大学の管理・運営について、このような法制が執られるに至った経緯を追い、この法の趣旨を確認する。

## B 旧法による規定

「地教行法」は、旧法である「教育委員会法」（1948年（昭和23年）7月15日公布・施行）を廃案にした上で制定された。その際、文部事務次官から各都道府県知事・各都道府県教育委員会あてに出された通達「地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の施行について」（文初地第三二六号）によれば、教育委員会と

地方公共団体の長の職務権限については、「調整を加え、両者の権限を明記した」とある。教育委員会が設置される際に定められた旧法の規定は以下の通りである。

第 4 条で、「教育委員会は、従来都道府県若しくは都道府県知事又は市町村若しくは市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の権限に属する教育、学術及び文化（教育という。以下同じ。）に関する事務、並びに将来法律又は政令により当該地方公共団体及び教育委員会の権限に属すべき教育事務を管理し、及び執行する。」と教育委員会の権限を定めている。ただし、同 2 項においては、「大学及び私立学校は、法律に別段の定がある場合を除いては、教育委員会の所管に属しない。」とされた。つまりここでは、大学に関する権限の所在が、教育委員会にはないことだけが定められたにすぎない。

新法で定めていない事項については旧法が適用されるため、大学に関する権限は、従来どおり首長に残った。大学の所管が、このように消極的に決定されてきた背景を、旧法の成立過程にさかのぼり確認しておく<sup>1)</sup>。

### C 管理運営についての議論

戦後、GHQ／CIE（Civil Information and Education Section：占領軍民間情報教育局）により、国立大学の地方委譲が提案され、大学関係団体や全学連などが、これに強く反対したことは、これまでの研究で明らかにされている（羽田 1999、草原 2008 など）。理由として、①地方教育委員会の理解不足による大学の自由・自治、②高等教育機関の全国的視野による配置、③地方自治体の財政力からみた健全な大学運営、に懸念があげられた（教育刷新委員会 1949）。ただし、このとき問題視されたのは、国立大学の地方委譲であり、公立大学の設置自体が明確に妨げられたわけではない。

当時の記録からは、公立大学の管理・運営に関する踏み込んだ議論の形跡を読み取ることができない。大学の自由・自治の観点で問題のある、地方教育委員会の所管には置かれないことが決まったため、自動的に地方自治体の長の所管に残った、つまり、結果として首長の所管になっただけであるとされている。

これは、この後に制定される予定であった「大学管理法」による法制を待つ間の、暫定的な措置であった（大崎 1999、高橋 2009）。さらに、公立大学設置の源でもある、「大学令」の精神から類推すれば<sup>2)</sup>、全て

の自治体を対象としたものでもなく、「例外中の例外」として公立大学が設置される、財政力が極めて高い地方自治体に限った規定と解される。

### D 今日の問題

地方政府にはそれぞれ個別の事情があることから、中央政府の法制の趣旨がそのまま反映されるとは限らない。特に公立大学については本章で見てきたように、法制上の自治体での位置づけは決定されずあいまいなまま残されてきた。地方自治体は教育を専門に扱う行政の場ではないことから、高等教育関係者であれば共通認識として持っている大学の理念が、一様には実現されていない可能性が大きい。

首長は、大学に関する権限を掌握している点では大学の経営者であるが、その立場はあくまでも地方自治体の長である。首長が公立大学についての大きな裁量権が与えられていることを、地方の一般行政の一部として大学行政を執り行うことを容認されていると解すとしても、それはむしろ自然な流れである。各自治体では、それぞれの事情を色濃く反映した大学運営がなされていると考えることには、蓋然性がある。次章以降では、このことを踏まえて、公立大学の管理・運営が、設置者である地方自治体の中で、どのように位置づけられているのか確認する。

### 4. 誰が公立大学を担っているのか

村澤（2010）は、「誰が大学を担うのか・関与してくるのかによって、大学に求められる内容や水準は大きく変容する」としている。

大学に関しては、監督官庁である文部科学省が大学設置基準に則って統制を行っているが、財源の多くを国に依存している国立大学を除けば、文部科学省の手が及ぶのはむしろその部分のみである。誰が大学を担っているのか・関与しているのかは、設置者によって大きく異なっている。

「資源」の面から考えれば、文部科学省の統制が直接的に効くのは国立大学のみである。私立大学においては学生（の保護者）が、公立大学に関しては設置者である地方自治体が主たる財政負担者である。

しかしながら、公立大学の財政負担者が地方自治体というのは、大雑把に過ぎる。地方政府も中央政府と同様に様々な部局が行政を担っており、それぞれに予算が配分されて政が行われている。つまり、この地方自治体の実態は何なのかを明らかにしなければ、村澤

の発した「誰が」という問いには答えていないことになる。

前章でみてきたように、公立大学の設置者である地方自治体では、初等・中等教育機関の管理・運営は教育委員会が所轄しているが、高等教育機関のそれは首長部局の権限の下に置かれ、一般行政の一部として運営されている。このため、公立大学は教育機関でありながら、制度上からみれば、その管理・運営を教育行政の視点から語ることができない可能性が高いが、その実態は明らかではない。

### A 行政機構上での位置づけ

本研究では、調査対象とした76の公立大学に関して、2011年度における行政機構上の位置づけを、各大学ならびに設置者の公開する情報と担当者への調査により確認した。組織については、法人化した大学では、地方独立行政法人全体の評価を担当する部局とは別に、実質的な担当部局が存在する可能性があるため、これを地方議会の議会議録から、議会における大学運営に対する質問への答弁者によって確認した。財政については、大学運営費の予算担当部局によってこれを確認した。

尚、所管区分については、市川（1992）の研究でも示された通り、ほぼ国の省庁に対応して大別できることから、①首長政策部局、②総務関係部局、③文教関係部局、④福祉衛生（保健を含む）関係部局、⑤企画財政（経営を含む）関係部局、⑥生活環境（地域・住民関係を含む）関係部局、とした。他に大学自体が所管部局として扱われているものは、これを⑦大学、と分類した。

### B 公立大学の予算と担当部局

各大学の2011年度の大学経費（附属病院経費を除く）は、318,216千円（新見公立大学）から22,746,796千円（首都大学東京）（公立大学協会 2012）と幅が広い。経常費に占める自主財源の割合は、医学・医療系大学で低く、文科系大学で高い傾向がある。経常費に占める自主財源比率も幅広く分布し、ほぼ自主財源で運営する大学もある一方で、ほぼ自治体からの運営費で運営している大学もある。経常費予算額に占める大学収入額の割合は、2011年度の全大学の合計で38.4%であり、これは増加する傾向にある（公立大学協会 2012）。なお、地方交付税不交付団体以外の自治体からの財源には、地方交付税分が含まれている。

他方、設置自治体の予算規模も歳出総額で、

12,512,785千円（都留市）から6,012,273,417千円（東京都）（総務省自治財政局 2012）とこちらも幅広く、必ずしも「財政力が極めて高い自治体」のみが大学を設置しているわけではなかった<sup>3)</sup>。

大学の運営費の各自治体での扱いについては、保健医療系単科大学で設置者の「衛生費」として計上されていることがあるが（千葉県立保健医療大学、香川県立保健医療大学、愛媛県立医療技術大学など）、通常は「教育費」として計上されており、他には「総務費」として計上されている自治体もあった。また、福島県の「県民の健康に関する調査研究（県民健康管理事業）」の大学への委託のように、大学運営費とは別の事業で大学法人に予算が支出されていることもあった<sup>4)</sup>。

尚、予算担当部局と実質的な所管である議会答弁者の所属部署とは、1大学（和歌山県立医科大学）を除き同一であった。

### C 公立大学の所管部局

各大学の所管部局を表1に示す。法人化後の大学では、法人評価委員会の所管をひとまずの所管部局とした。総務関係部局の所管が34大学（44.7%）で最も多く、次いで福祉衛生14大学（18.4%）、文教8大学（10.5%）となっていた。

設置形態別にみると、自治体直営の大学（21大学）においては、福祉衛生が最も多く、9大学（42.9%）であり、いずれも看護・医療系の単科大学であった。続いて、大学自体が所管部局として扱われていた大学が、5大学（23.8%）あった。全体的には法人化が進展しているが、福祉衛生関係部局が所管する看護・医療系大学では、直営の形に残るものも少なくなかった。

法人化した後の大学（55大学）では、総務が法人評価を所管していることが多く、31大学（56.4%）がこれにあたる。次いで、文教が7大学（12.7%）、福祉衛生と企画財政がいずれも5大学（9.1%）となっていた。

また、議会での答弁者の所属部局が所管と別であった大学は7大学（12.7%）あり、全て法人化した大学であった。内訳は、首長政策所管：1大学（新潟県立大学）、総務所管：5大学（青森県立保健大学、秋田県立大学、国際教養大学、山形県立保健医療大学、和歌山県立医科大学）、生活環境所管：1大学（大分県立看護科学大学）であった。

表1. 大学および公立大学法人所管部局一覧

所管部局区分	直 営	法 人
首長政策		札幌市立大学 横浜市立大学 新潟県立大学*1
総務	群馬県立女子大学 新潟県立看護大学 京都市立芸術大学	札幌医科大学 青森県立保健大学*2 岩手県立大学 宮城大学 秋田県立大学*3 国際教養大学*3 山形県立保健医療大学*2 福島県立医科大学 会津大学 高崎経済大学 首都大学東京 山梨県立大学 都留文科大学 石川県立看護大学 石川県立大学 金沢美術工芸大学 福井県立大学 名古屋市立大学 滋賀県立大学 大阪市立大学 和歌山県立医科大学*2 島根県立大学 岡山県立大学 新見公立大学 山口県立大学 下関市立大学 九州歯科大学 福岡女子大学 福岡県立大学 長崎県立大学 熊本県立大学
	沖縄県立芸術大学	静岡県立大学 静岡文化芸術大学 京都府立大学 京都府立医科大学 大阪府立大学 高知県立大学 高知工科大学
	茨城県立医療大学 群馬県立県民健康科学大学 千葉県立保健医療大学 神奈川県立保健福祉大学 長野県看護大学 神戸市看護大学 香川県立保健医療大学 宮崎県立看護大学 沖縄県立看護大学	埼玉県立大学 岐阜県立看護大学 三重県立看護大学 奈良県立医科大学 愛媛県立医療技術大学
	富山県立大学 兵庫県立大学	青森公立大学 神戸市外国語大学 広島市立大学 北九州市立大学 宮崎公立大学
	奈良県立大学	愛知県立大学 愛知県立芸術大学 県立広島大学 大分県立看護科学大学*2
	名寄市立大学 前橋工科大学 岐阜薬科大学 尾道大学 福山市立大学	

注) \*1: 議会答弁者の所属部局は別(総務関係部局)である大学  
 \*2: 議会答弁者の所属部局は別(福祉衛生関係部局)である大学  
 \*3: 議会答弁者の所属部局は別(財務関係部局)である大学  
 網掛けは、看護関係学部・学科を有する大学

## D 所管部局の自治体での位置

前節までで、大学の担い手については、地方自治体や大学によって多様であることがわかった。次に、自治体における大学運営の事業としての軽重をみるために、所管部局のレベルについて確認した。

直営の大学では、首長・副首長直轄が約1/4、部・局レベルが1/4で、ここまでで過半となるのに対し、法人化した大学では、課・室レベルが約4割、過半は係・班以下のレベルであった(表2)。法人化した大学では、所管レベルが平均的に直営より低くなっていた。

天野の研究(1999)が行われた時点では、全体の20.4%にあたる11大学で、大学あるいは大学事務局自身が所管部局として扱われていたが、今回の調査では、これが全体の6.6%(5大学)と減少した。法人化した大学では、当然のことながら大学自体が自治体の部局として扱われることがないため、所管レベルの低下も法人化による変化と捉えられる。

係・班以下の所管にある大学では、例えば法人評価委員会への提出案件についても、大学の意向を自治体の管理職である課長以上に直接届けることが組織上できない。さらに、第2章でみたように、法人立の大学の4割は学長とは別に理事長を置いていたことから、大学側の意向が首長に伝わるまでに、あるいは、首長の意向が大学に伝わるまでに、直営より多くの段階を経る必要があることが判った。法人立の大阪市立大学と自治体直営の岐阜薬科大学の例を図1に示す。大阪市立大学の場合、大学の学長から首長までの間に6段階あるのに対し、大学が自治体の部局扱いの岐阜薬科大学では直接つながっている状況がわかる。

## 5. まとめと考察

本章では、先行研究との比較から本研究の結果を考察する。

第一に、「資源」の面では、大学運営費は自治体で教育費に分類されることが多く、教育行政として扱われているように見える。しかしながら、地方議会では

表2. 所管レベルと設置形態

所管レベル	直 営	法 人	合 計
首長・副首長	5	0	5
部・局	6	1	7
課・室	8	25	33
係・班以下	2	29	31
合計	21	55	76

予算の費目ではなく予算担当部局の別により所管の委員会が決まるので、「教育費」であることがすなわち教育行政の範疇で議論されることを意味していない。予算担当部局が首長政策や総務関係部局の大学では総務関係の委員会において他の雑多な課題とともに、また企画財政関係部局の大学ではプライマリーバランスの均衡が至上命題となっている企画財政関係の委員会において、大学の中期目標・計画や法人評価、あるいは予算について議論されていることが各自治体の会議録から判明した。

地方自治体の高等教育観（精神論）については、従来から「当該地域にとってのメリット（高等教育受益観）」といった観点がより重要であろう」とされてきた（牧野ら 1985）。いくつかの大学で、「大学の経済波及効果」について具体的数値が公表されてきたのも<sup>5)</sup>、教育を専門としない常置委員会において、地域でのメリットを示し大学運営への支出に対して設置者（地方

議会）からの理解を得る一つの方策であっただろう。

一方で、福祉衛生関係部局が予算を所管する大学も全体の2割近く存在した。保健医療系の単科大学においては自治体から求められる目標は極めて明瞭で、「地域医療人材の確保」である。議会質問では大学運営の支援を検討する上で、自治体への就職率がまず取り上げられ、そこで取得できる医療系の専門資格の多寡や国家試験合格率が、その教育内容以上に重要な判断材料となっていた。

市川（2002）は、現在形の大学では、教育と研究の両機能を統一的に果たすといった「近代大学の理念」が消滅し、「大学の本質とは何か？」という問いかけ自体がなくなってしまったと述べている。その意味では、これらの公立大学は、まさにこの「現在形大学」といえる。教育と研究の機能が一義的に問われなくなると、大学として存在しているために十分な教育や研究の水準を満たしているのか懸念が残るが、本研究では教育や研究の内容については対象としなかったため、これは今後の課題として残った。

第二に、「制度」面では、市川（1992）が指摘した大学所管部局の不統一については、解消した自治体もあるし、より混沌とした自治体もあった。

大学・短大の整理・統合によって解消した例は以下である。多くは、複数の大学を1つの大学にまとめた自治体（兵庫県）や、その上で法人化したもの（東京都、山梨県、大阪府、広島県）であり、複数の大学を1つの法人が所管したもの（石川県、京都府）、複数の大学を1つの法人が所管した後に大学を統合した自治体（愛知県、長崎県）もあった。

一方で、異なった部署がそれぞれの大学を所管する自治体も残っており、自治体直営のまま複数大学を有しているケース（群馬県、沖縄県）や、自治体が直営の大学と法人立の大学を持っているもの（新潟県、神戸市、奈良県）がある。

また、法人化後の大学の中には、法人評価委員会の所管のほかに、実質的な所管（議会答弁者の所属）部署が存在する大学が7大学あり（表1）、大学のステークホルダーが多様化している。これらの大学では、実質的な担当が予算担当となっていることが多いが（6大学）、法人評価委員会担当部局が予算担当となっている大学も1大学（和歌山県立医科大学）あった。前章でみた福島県立医科大学のように、所管部局・実質的担当と予算担当は一致していても、他の部局からの予算により大学の活動の何割かが担われている例もあった。このように、法人化した一部の大学では1つ

例① 大阪市立大学

例② 岐阜薬科大学

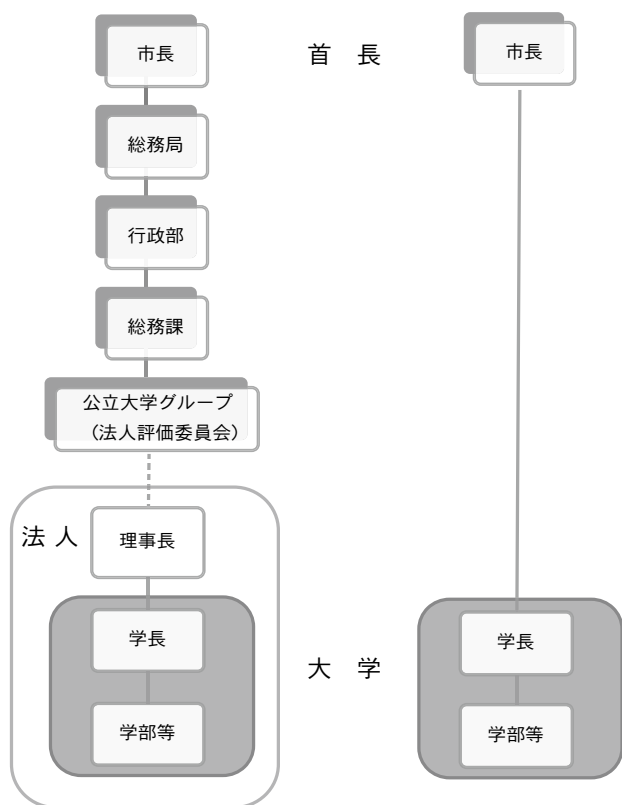


図1. 大学と自治体との関係



の大学の所管が複数の部署に亘ることがあり、こうした自治体では、市川の研究当時よりさらに混沌とした状況を呈しているものと推測された。

所管する部局別では、総務部局の私学文書課や文書学術課のような私立学校を所管していた部署に組み込まれる方式は従来通り存在したが、自治体によっては法人の経営という括りで公営事業を扱う部署で、他の事業（例えば、上下水道サービス、公共交通、霊園、動物園、スポーツ施設 など）と一緒に所管されているケースがあった。看護医療系の大学を中心に、部局所管学校同様に大学を設置した際の行政目的に合致した部署の所管に残っている大学も少なくなかった。市川（1992）は、高等教育行政が「全く性格を異にする高校以下の私立学校に対する行政などと一緒に扱われている」ことを問題視していたが、本研究の結果、教育行政の範疇を超えさらに様々な分野と十把一絡げに扱われるケースが認められた。自治体において問題とされた「統合的な高等教育行政の不在」は、「高等教育行政の不在」へと深刻化してきたとも考えられる。

さらに天野（1999）の研究以降の変化をみるために、今回調査の実質的な担当部局について、文教と生活環境を一つにまとめ、生活文教として比較した（表3）。今回の調査では、福祉衛生、企画財政と生活文教部局が所管する大学の割合が大きく増加していた。法人化により大学自体が担当部局となっている大学は減少し、過半であった総務関係部局の所管は、数の上では増加したが相対的な割合は低下していた。全体としては、13年前と比べて多様度が増していた。

大学の所管については、首長部局内における比重が小さいとされてきたが（天野 1999）、これが法人化によりさらに小さくなる傾向があった。大学が法人格を持つことについては、政府の監督権限拡大のための手法とされる（市川 2002）。本研究の結果からは、公立大学は法人化によって地方政府の監督権限が拡大したのみならず、所管部局が地方自治体の首長から遠のい

たため、大学の状況や意向が地方自治体に伝達しにくくなったと推測された。

一方で、公立大学法人の経営トップには、自治体で要職についていた人材が登用される例が少なくなかった<sup>6)</sup>。自治体側に大学担当理事を置いている場合もあった。例えば、学長とは別に理事長を置く横浜市立大学の場合、本多理事長は横浜市の元副市長であり、副理事長である布施学長は市の元代表監査委員であった。市の担当課の上には、大学担当理事が置かれている。1法人2大学型をとっている京都府公立大学法人でも、荒巻理事長は元京都府知事である。理事長＝学長型でも、奈良県立医科大学の橋本副理事長は県の元副知事である。さらに、直営を含めてほとんどの公立大学では、事務局長のポストに自治体の局長・部長経験者が就いている。それまで長年奉職してきた職場である自治体に太いパイプを持っているこうした人材は、ファカルティーからは大学の自治を疎外する人物ととらえられることも多い。しかしながら、組織上の経路とは別に、こうした人物によるパイパスが構築されている公立大学では、公式ルートでは不可能となった首長との直接面談も可能である。こうした人材は首長や議員に直接意見を言える独自のルートを持っている点で、首長との距離が遠くなった公立大学にとって今後キーパーソンとなる可能性が高い。大学の部課レベルでも同様のことが言える。

この点から逆に問題なのは、法人化により独自に採用できるようになったいわゆるプロパー職員の比率が高い大学である。プロパー職員100%の大学も出てきているが、こうした大学では、公式ルートしか連絡手段を持たない。自治体側の所管部署の「比重が小さい」場合、その権限を超える提案については対応が困難であろう。

## 6. 今後の展望—公立大学との連携に向けて

前章までで、公立大学の行政機構上の位置づけは極めて多種多様であることが明確になった。国公私の枠を超えて大学間連携を検討する際には、公立大学の行政機構上の位置づけにも留意して臨むことが相互理解のために必要である。

牧野ら（1985）は、調査結果から、地方自治体が最も重視する大学の地域的効果の内容が、市町村レベルでは若者定着を軸とした「地域の活性化」であり、県レベルでは「進学機会の拡大」であることを明かにしている。矢野の論理によれば、資源・制度・精神に食

表3. 公立大学の所管の変化

所管	1998年*		2011年	
	大学数	割合	大学数	割合
首長政策	0	0.0%	2	2.6%
総務	29	53.7%	30	39.5%
福祉衛生	8	14.8%	18	23.7%
企画財政	1	1.9%	9	11.8%
生活文教	5	9.3%	12	15.8%
大学事務局	11	20.4%	5	6.6%
合計	54	100.0%	76	100.0%

\*：天野（1999）により作成



い違いがあれば、大学の精神を具現化する力は持ちえないことになるが、「地域の活性化」と「進学機会の拡大」は多くの公立大学で具現化されており、実行力ある地域貢献が行える体制が整っていると考えられる。国立大学あるいは私立大学がそうした地域貢献力を強化したいのであれば、多くの公立大学が強力なパートナーとなりうると考えられる。

ただし、設置者における「高等教育行政の不在」の状況は否めない。近代大学の色彩が濃い大学が公立大学と連携しようとするれば、一種のカルチャーショックを受けることになるだろう。連携が不調和に終わることも懸念される。

また、公立大学には予算上・制度上のしびりがあり、自治体からの支援無しには運営することができない<sup>7)</sup>。中期目標・計画で縛られる法人立の場合はなおさらである。大学内部における管理・運営にばかり目を向けるのではなく、地方政府との関係にも配慮した人材登用がなされている大学をパートナーにすることが、公立大学との連携を有用なものとする上での重要なポイントであると考えられる。

公立大学との連携で、国・私立大学は、地域の市民により近い視点を得られることも確かである。地域のニーズを満たすことを目指す大学への文部科学省の事業も開始されたが、こうした取り組みの結実のために公立大学と連携することには意味があると考えられる。ただし、これまでに見てきたように公立大学は運営主体が多様である注意点がある。公立大学と連携する以前に、国・私立大学自体で地域貢献のターゲットとする分野を明確化し、連携しようとする公立大学と十分な意思疎通を行うことが、大学連携を有効にするためには必要である。

〔本研究の資料整理にあたり、東京大学社会科学研究所准教授 佐藤香先生にご指導をいただきました。この場をお借りして深謝いたします。〕

## 注

1) 私立大学に関しては、「私立学校法」(1949(昭和24)年12月)に定められたが、国公立の管理については、「教育委員会法」の成立と同時期に、国公立大学の教員の身分についても定めることとなる「教育公務員特例法」(1949年(昭和24年)1月12日公布・施行)が成立したのみである。これら2法案は、大学管理の基本法である「国立大学管理法案」ならびに、「公立大学管理法案」が成立することを想定した上で施行された。ただし、肝心の両管理法案は、1951年(昭和26年)の第10回国会から第12回国会まで

継続審議されたものの、審議未了で成立をみなかった。この後は、「国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則」(1953年4月22日制定)が、文部省令として定められただけで、国公立大学の管理・運営は、制度が不備のまま長らく放置されたのである。このことは多くの研究者から問題視されてきた(黒羽 1994, 草原 2008 など)。

2) 公立大学の設置の規定については、戦前の「大学令」に源を持つ。第四条において、「大学ハ帝国大学其ノ他官立ノモノノ外本令ノ規定ニ依リ公立又ハ私立ト為スコトヲ得」とし、公立大学の設置を認めたが、続く第五条で、「公立大学ハ特別ノ必要アル場合ニ於テ北海道及府県ニ限り之ヲ設立スルコトヲ得」として、公立大学の設置が例外中の例外であることを明確にしている。大学令の要点では、元来、初等教育は「下級の自治体たる市町村」、中等教育は「上級団体たる道府県」だが、大学教育及専門教育は「国家」が自ら行うものであり、地方自治体が経営するのは「寧ろ例外」(教育史編纂会編 1939)と説明されている。

また、内閣総理大臣の諮問機関であった臨時教育会議では、この公布に先立つ「大学教育及専門教育に関する件」答申案審議の中で、主査委員会の小松原英太郎委員長により、「府県郡市町村の如き公共団体」では、「幾多の事業を有し」、これの履行に「多額の経費を要する」ので、公立大学の設立は、「更に巨額の費用を必要とする大学を設立経営する」特別な事情がある場合に限り設立を認める、とした審査報告がなされている(文部省 1979)。吉川(2010)は、当時の臨時教育会議記録等の綿密な分析から、この例外設置の規定の根拠を、限界ある地方財政による大学設備の不全への懸念であると指摘している。1940年の「地方分与税制度」導入前の、地方財政調整が本格的に開始されるはるか以前のことであるから、一般の地方自治体では、巨額の費用が必要な大学の設置経営は、現実に困難であると考えられてきたとしても無理はない。

3) 都留市の大学運営などは特徴的である。人口3万3千人の地方都市に、人口の約1割に匹敵する学生総現員数(3,345人(公立大学協会 2012))を擁する都留文科大学が置かれ、政策形成課が所管している。高等教育機関としての教育目標の達成を超えた政策的含意があるように感じられる。

4) 福島県立医科大学では大学運営費の担当は総務部私学・法人課であるが、この他に「県民の健康に関する調査研究(県民健康管理事業)」が健康福祉部から委託されている。原発事故という特殊事情があるが、平成24年度予算ではこれが法人への運営費交付金の約1/2の額に相当している。福島県立医科大学ほど多額ではないにしても、法人化した大学では、実質的な教員研究費が自治体業務の委託という形で、公立大学法人に支出されている例が散見された。

5) 各大学や設置者の推計では、大学の設置自治体に及ぼす経済波及効果(二次波及効果まで算入)は、青森公立大学:31.6億円(2012)、横浜市立大学:583億円(2008)、広島市立大学:116億円(2007)、また高崎経済大学附属産業研究所では、『地方公立大学の未来』(2010)の中で、群馬県内への総合効果を約73.7億円と推定している。これらはいずれも、総務・企画財政・政策系常任委員会が大学の案件を扱っている自治体である。

6) 私立学校の中にも、この手法を用いて、従来から(中央・地方)政府と独自のルートを持つものがある。

7) 資源面から言えば、経常費に占める自主財源比率が高い大学や、国から自治体に交付される地方交付税分の割合が高い大学の場合、一般に設置者の統制力は低下すると考えられる。しかしながら、地方独立行政法人という装置が大学に適用された結果、定期的な評価と契約更改により自治体の統制は盤石となったように見受けられた。

## 引用文献

- 天野郁夫 2008.『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざま—』東信堂
- 天野智水 1999.「日本における公立大学の管理運営に関する研究—設置者に着目して」『高等教育研究 第2集—ユニバーサル化への道』, pp.157-175
- 羽田貴史 1999.「国立大学地方委譲問題と再編計画」『戦後大学改革』玉川大学出版部, pp.74-90
- 羽田貴史 2005.「大学管理運営論」有本明他編『高等教育概論—大学の基礎を学ぶ』ミネルヴァ書房, pp.30-40
- 藤村正司 2008.「主人・代理人論からみた高等教育システム—自立と依存のパラドクス」『大学論集』第39集, pp.185-203
- 本間政雄 2002.「国立大学の管理運営—現場から—」『高等教育研究』第5集, pp.67-85
- Howard Newby, Thomas Weko, David Breneman, Thomas Johanneson and Peter Ma. 2009. "Funding Tertiary Education", *OECD Reviews of Tertiary Education: Japan*, OECD, pp.39-51
- 市川昭午 1992.「部局所管学校の特色と問題点」『部局所管学校の現状と課題』国立教育研究所教育政策研究部, pp.43-51
- 市川昭午 2002.「日本の大学—その過去形と未来形—」『大学組織の再構築—第29回(2001年度)『研究員集会』の記録—』広島大学高等教育研究開発センター, pp.1-13
- 海後宗臣・寺崎昌男 1969.「大学管理制度」『大学教育』東京大学出版会, pp.563-646
- 網川正吉 2002.「市立大学の組織・経営再考」『高等教育研究』第5集, pp.27-52
- 教育刷新委員会 1947. 建議『大学の地方委譲, 自治尊重並びに中央教育行政の民主化について』
- 教育史編纂会編 1939.『明治以降教育制度発達史』第5巻, 龍吟社, pp.488-489
- 公立大学協会 2012.『平成23年度公立大学便覧』([http://www.kodaikyo.org/?page\\_id=937](http://www.kodaikyo.org/?page_id=937))
- 草原克豪 2008.『日本の大学制度』弘文堂
- 黒羽亮一 1994.『学校と社会の昭和史(下)』第一法規
- 黒羽亮一 1998.「研究の分野と人を限定することなく」『高等教育研究』第1集, pp.113-115
- 牧野暢男, 関口義, 池田秀男, 鐘ヶ江晴彦, 小島秀夫, 坂本辰朗, 鎌田積, 吉本圭一, 林芳樹, 橋本健二 1985.「地方自治体の高等教育施策に対する調査研究」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』37, pp.136-141
- 文部科学省 2012.『学校基本調査(平成24年度(速報)) 高等教育機関』(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001011528>)
- 文部省 1981.『学制百年史』帝国地方行政学会
- 文部省 1979.「臨時教育会議(総会)速記録第17号」『資料 臨時教育会議 第4集 総会速記録』, 9 pp.1-159
- 両角亜希子 2011.「私立大学のマネジメント改革が経営改善に与える影響」『大学経営政策研究』第1号, 2 pp.1-38
- 村澤昌崇 2010.「大学とはだれのものか」村澤昌崇編『大学と国家 制度と政策』玉川大学出版部, pp.108-115
- 大崎仁 1999.「大学管理問題」『大学改革1945~1999』有斐閣, pp.139-159
- 総務省自治財政局 2012.『平成22年度都道府県決算状況調』ならびに『平成22年度市町村別決算状況調』([http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card\\_22.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card_22.html))
- 高橋寛人 2009.「大学と地域—20世紀日本の公立大学のあゆみをふまえて」『20世紀日本の公立大学』日本図書センター, pp.311-328
- 山本清 2006.「大学財務分析の昨日と限界—国立大学を中心に—」『大学論集』第37集, pp.231-245
- 矢野眞和 2011.「みんなのための大学政策を構想する」『「習慣病」になったニッポンの大学—18歳主義・卒業主義・親負担主義からの解放』日本図書センター, pp.17-32
- 米澤彰純 2010.『高等教育の大衆化と私立大学経営—「助成と規制」は何をもたらしたのか—』東北大学出版会
- 吉川卓治 2010.「臨時教育会議における研究体制論と公立大学規定」『公立大学の誕生』, 名古屋大学出版会, pp.123-143

(指導教員 山本清教授)