

私立大学の公立大学への移行をめぐる諸問題

—旭川市における公立大学新設の議論を念頭に—

新飯田秀人¹⁾

要 旨

私立大学が公立大学に転換する事例が全国的に相次ぎ、今後の動向が注目されている。道北でも、私立の旭川大学が定員割れによる経営悪化を理由に旭川市に市立大学化を求めている。

私立大学の公立大学への「衣替え」には問題が多い。たとえば、私学の時代にはできなかった学費の値下げは、原資の大半を国からの交付金に依拠する。このため、自治体が公立大学化を実施する場合、国民への説明と同意が必要である。また、公立大学の増加は国民負担を増大させ、公立大学1校あたりの運営交付金を縮小させる作用を持つ。さらに、公立大学として再出発する新大学が公立大学というステータスと国立大学並みの学費を武器に、競合する他大学から学生を奪う恐れがある。それゆえ、経営難の私立大学を税金によって救済する措置は著しく合理性を欠き、大学間の公正な競争を阻害する負の側面を持っている。

以上より、公立大学化を認める場合の基準を明確にする必要がある。また、経営基盤が揺らいでいる私立大学は公立大学への移行を目指すのではなく、経営努力を極限まで追求することが唯一無二の生き残り戦略となる。もちろん、継続が困難になった場合は他大学との統合や転籍などによって在学生の修学機会の確保に努めなければならない。

目 次

| |
|-------------------|
| はじめに |
| ユートピアとしての公立大 |
| 地方私大の公立化の背景 |
| 公立化の負の側面 |
| 公立化の是非を判定するガイドライン |
| 旭川大学の公立化の是非 |
| むすび |

¹⁾ にいだ・ひでと。立命館大学経営学部卒業。修士(経営学 立命館大学)。研究テーマはコングロマーチャントの経営戦略など。

1. はじめに

道内でも私立大学（私大）の公立大学（公立大）への移行（公立化）の動きが出てきた。たとえば、千歳市による千歳科学技術大学（科技大）の公立化であり、旭川市での旭川大学（旭川大）の公立化をめぐる議論である。千歳市の場合、有識者会議で公立化が妥当²⁾との結論が出され、2019年度の公立化が有力となった。

筆者は私大の公立化というテーマについて、国の関与が少なく財政的に恵まれている公立大の優位性、公立化の問題点、公立化を審査する基準のあり方、旭川大の公立化の是非の4点に関心を持っている。

本稿ではまず、地方私大の公立化の背景を述べて公立化のメリットを概括したあと、公立化の弊害を整理して問題が多いことを明らかにする。つぎに、赤字私大の安易な救済を防ぐために一定のルールが必要であることを述べたあと、公立化の判定基準となるガイドラインの方向性を示す。最後に、旭川大の公立化の是非を論ずる。

2. ユートピアとしての公立大

「公立」という名称が連想させるのか、公立大は地方自治体（自治体）の独自財源だけで運営されていると誤解されがち³⁾である。

たしかに、公立大を設置するには創設費（土地や施設整備などイニシャルコスト）を設置者である自治体が負担する。しかし、毎年の運営費（ランニングコスト）は公立大の設置自治体に配分される地方交付税が充てられる⁴⁾ケースがほとんどである（学費収入を除く）。なお、公立大に支給される国からの援助は私学助成と比べてはるかに多い⁵⁾。このため、学費を国立大学（国立大）のレベルに設定できる⁶⁾。また、公立大というブランドは学生募集上、有利に働く⁷⁾。

一方、公立大をめぐる政策は自治体の自主性と自律性に委ねられているため、文部科学省（文科省）の関与は小さい⁸⁾。国が私大の公立化を容認してきたのも「公立大は地方に任せる」という前

例主義が底流にあったのだろう。

このため、公立大は文科省の実質管理下にある国立大のような縛りがなく、運営面の自由度は高い。たとえば、地元のニーズに沿った学科を自治体の判断で設置できる。

さらに長い間、公立大は国立大と私大の陰に隠れた目立たない存在であったため、批判の矢面にたつこともなかった⁹⁾。

このように、公立大は大学界において「おいしい」ポジションにある。厳しい経営を強いられる国立大や私大から見ればユートピアとして映るであろう。

ただし、公立大の設置数と学生数が増え¹⁰⁾、大学の世界で存在感を増しつつある公立大が、大学を取り巻く環境が大きく変化するなか、こうした優位性を維持できるか注目される。

3. 地方私大の公立化の背景

私大の公立化が全国各地で進んでいる。2017年4月時点で、公私協力方式¹¹⁾のもとで設置された8校が公立化した。2018年度にはさらに2校が加わる¹²⁾。

本章では公立化の狙いやメリットなどをそれぞれの立場から整理する。

(3-1) 自治体の目算

自治体が公立化に取り組む動機について、以下

⁹⁾ 奥野 (2006), p.144-145.

¹⁰⁾ 平成28年度、我が国には774校（国立86、公立88、私立600）の大学がある（出典：全国大学一覧）。公立大は平成元年度には39大学6万人（学生数）であったが、平成29年度は89大学15万人（同）へと倍増した（出典：文科省「拡大する公立大学」

(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/index.htm), 2017年10月23日取得)。

¹¹⁾ 公私協力方式とは自治体が大学の設置費用を負担して大学を誘致する方法で、その負担割合が大きい場合は「公設民営大学」、公費負担が相対的に低いものを「公私協力大学」と区別される。

なお、2017年4月までに公立化を実現させた大学は公私協力方式により設置された私大である。つまり、大学設置の際に自治体の関与がほとんどなかった私学法人（私大）の公立大への移行は過去に例がない（出典：『道新』（2016-01-27）、『道新』（2015-09-13））。

¹²⁾ 『日経』（2017-07-05）、『朝日』（2017-07-07）。

²⁾ 『道新』（2017-08-29）。

³⁾ 佐藤 (2015), p.140.

⁴⁾ 近藤 (2016), スライド6.

⁵⁾ 佐藤 (2015), p.141.

⁶⁾ 佐藤 (2015), p.140.

⁷⁾ 『朝日』（2017-02-05）。

⁸⁾ 鳥山 (2017), p.122.

の7項目に整理できる。

1 つは、大学の廃校や撤退に危機感を抱いた地元企業や市民団体の要望を自治体が受け入れたものだ。たとえば、旭川大の公立化の議論は東海大学（東海大）の旭川撤退とデザイン系の新公立大を求める市民団体の運動がきっかけであった¹³⁾。

2 点目は人口減少社会への対策である。急速に少子化が進み、地方では若者人口がとくに減少している。若者の流出を防ぐ装置として大学を存続させたいという判断である。経済のグローバル化や産業構造の転換によって地方への工場誘致が困難になったという事情も影響している。

3 点目は地域活性化である。経営の悪化した私大を公立化して再生させ地域活性化の拠点にしたい、という自治体の思惑が公立化の推進力となる。

4 点目は教育の機会均等という論理だ。都会に出なくても高等教育を受けられるようにする、という見地を重視したものである。

5 つ目として自治体の財政負担が少ない、という点が多い。公立大の運営費は総務省の交付金によって賄われるため、自治体の持ち出しは少ない。

6 点目は財産保全の観点¹⁴⁾である。とくに、大学の創設時に多額の税金を投じた公私協力方式の大学を公立化するには重要な動機づけとなる。

たとえば、科技大は千歳市から86億円の補助を受けて開学した¹⁵⁾。科技大が廃校という事態になれば、市がつぎ込んだ税金は「死に金」となり、行政は議会や住民から責任を追及されるだろう。

それゆえ公私協力方式の大学の場合、大学を存続させることが公的財産の保全につながる。

7 点目は地方創生という時代の追い風である。東京への一極集中を抑制する地方創生の流れが私大の公立化を後押ししている¹⁶⁾。地方創生の目玉として大学を公立化してアピールしたいという狙いだ。

(3-2) 地域社会の期待

地域社会はさまざまな面で大学から恩恵を受け

¹³⁾ 株式会社オクノ『オクノジャーナル』第9号、2012年6月、『北海道経済』2017-03、p.138-139。

¹⁴⁾ ひとりSD 地方私大職員の備忘録（2015.04.08）「公立化の問題点をまとめておく」（<http://hitorisd.hatenablog.com/entry/2015/04/08/223001>）、2017年10月21日取得。

¹⁵⁾ 『道新』（2016-12-07）。

¹⁶⁾ 『日経』（2017-07-05）、『AERA』（2016-12-13）。

る。この点について5つに分けて整理する。

1 つ目は公立化によって女子学生や地域外の学生が増えると地域社会が刺激され、まちが活性化する点だ。小都市にある公立大ほど、インパクトは大きい。

2 つ目は公立化によって大学の地域連携事業が強化され地域で活動する教員や学生が増える点だ。

3 つ目は公立大が地域との協働を統括する窓口を設けて¹⁷⁾、そこが地域と大学の橋渡しをする場合、地元企業や住民が大学の資源を活用しやすくなる点だ。

4 つ目は地元企業への就職である。地方にとって大卒の人材は貴重である。

5 点目は地域への経済効果である。たとえば、学生や教職員が落とす飲食費や住居費は地域経済を潤す¹⁸⁾。また、地方でも人手不足が深刻化している。大学はアルバイトの供給源として、サービス業などから歓迎される。

(3-3) 学生募集の切り札

公立化が続出する要因として、私学を取り巻く経営環境の厳しさが挙げられる。私学経営が悪化した要因は以下の3点に集約できる。

1 点目は、少子化の進展¹⁹⁾で志願者が集まらず、定員を充足できないことである²⁰⁾。18歳人口が再び減少期に入る2018年²¹⁾以降、定員割れを起こす私大はさらに増加する可能性が高い。

2 点目は、私学経営において私学助成が占める割合は小さく、金額も抑制されていることだ。

3 点目は大学間の競争激化である。たとえば、

¹⁷⁾ 鳥山（2017）、p.128。

¹⁸⁾ 『道新』（2006-02-09）。

¹⁹⁾ 1992年の205万人をピークとする18歳人口は、2017年119万人となり、ピーク時から4割以上減少している。（出典：内閣府「18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移」

（<http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon5/1kai/siryu6-2-7.pdf>）、2017年9月21日取得）

²⁰⁾ 私学振興事業団の資料によると2017年、39.4%の私大が定員を充足できていない。

（出典：日本私立学校振興・共済事業団「平成29（2017）年度私立大学・短期大学等入学志願動向」（<http://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouH29.pdf>）、2017年9月21日取得）

²¹⁾ 日本の18歳人口が2018年から再び減り始め、結果として大学の淘汰が進むという問題を大学経営の「2018年問題」という。

東京都区内の大学は定員を増やす動きを見せている²²⁾。東京一極集中が地方私大を追い込む要因となる。

このように、大学間の競争が激化しており、地方の私大は学生集めに苦勞している。このため、学費を下げた志願者を確保できる公立化という手法が私大の経営再建の手段としてクローズアップされる。

実際、公立化した大学の入試では志願者が増えており²³⁾、公立化のメリットは大きいことがわかる。

私大側にとって公立化で得られる最大のメリットは学生募集力の回復である。公立大という括りと低廉な学費は学生募集の強力な切り札となる。

(3-4) 保護者の経済的負担の軽減

国公立大学志向²⁴⁾は根強い。受験生の心理として、公立大という看板がもたらす安心感や、進学先としてプライドが持てることは大きい。

また、都市と地方の経済格差が地方在住者の地元国公立大への進学動機の一つになる。通学圏外の大学に進学すると生活費が負担となる。このため、自宅通学が可能な国公立大に進学したい、というニーズが必ず出てくる。

以上より、地方では学費を負担する保護者も、国公立大への進学実績を増やしたい高校も、保護者の思いを付度する生徒本人も国公立大への進学を希望する。公立化する大学はその受け皿となる。

(3-5) まとめ

このように、地方私大の公立化は私学法人、自治体、保護者など大学を取り巻くステークホルダーのさまざまな事情や思惑が交錯して進められてきた。

とくに最近の傾向として、志願者確保に悩む私大と、大学存続を望む自治体の利害が一致して公立化が進められている。

一方、公立化というテーマが複雑なのは立場が変わると異なる見方ができることだ。たとえば、公立化の利益が及ばない地域外の納税者や公立化した大学と競合する大学である。このため、私大を公立化するという手法はマクロの視点で見ると落とし穴が多い。

4. 公立化の負の側面

私大の公立化には光と影がある。本章ではその影の部分に注目する。

(4-1) 公平性

地方交付税交付金を拠り所とする公立化は、当事者(当該私大、学生、自治体など)には恵みをもたらすが、地域外の市町村が公立化の果実を実感することは少ない²⁵⁾。地域間の公平性が問われる。

たしかに、地方交付税は地方の固有財源とされている。しかし、公立大を設置する自治体には公立大の運営費を助成する名目で交付金が別途措置される。このため、公立大の運営費の元手は国の税金だ。

ところで、文科省は各大学に効率化の徹底を強く求めている。その結果、国立大は厳しい予算カットによって、私大は私学助成金が抑制された環境下で、厳しい経営を迫られている。一方、公立大は国の税金で支えられているものの、実質上、文科省の監督外である。設置形態間の公平性²⁶⁾に疑問が生じる。

私大から公立大へ「看板を掛け替えた」特定の大学が、国の援助によって競争上有利な立場を得ることに問題の核心がある。大学間の公平性が損なわれ、競合する他大学の経営を圧迫する負の側面を伴う。

たとえば、学生募集というマーケットで負け組にあった特定の私大に国が公立大の運営費という名目で援助を行うと競争は歪み、これまで努力してきた勝ち組の大学が没落するという不条理で残酷な「逆転現象」が起こる。それゆえ、国が公的資金を投入して私大を救うことは避けるべきである。

もっとも企業のケースでは、特定の会社を税金で救済することが国全体の利益になることがある。たとえば、りそな銀行の国有化である。仮に国有化が見送られていたら、信用不安の連鎖が起きて公共の財産である金融システムが崩壊する可能性があった。このため、企業の救済は例外措置としてあり得る。

しかし私大の場合、大学の破綻が公共の利益を著しく損なう、という事態は想定しにくい(医学

22) 『日経』(2017-02-22)。

23) 鳥山(2017), p.125。

24) 『週刊朝日』(2017-06-23)ほか。

25) 『日経』(2016-01-18)。

26) 『日経』(2016-01-18), 『AERA』(2016-12-13)。

部を持つ私大は除く)。仮に明治や立教、法政のような大手私学が経営に失敗しても、国家による救済は避けるべきだ。

なお、私大の公立化によって損害を被った大学は援助を行った国や自治体に対して損害賠償を請求したらよい。これは一つの対抗手段である。

また、公正な競争条件を担保するため、私大が公立大として再出発する場合、学部増設の抑制や定員増の凍結など、一定の制限を設けることが望ましい。

あるいは、私学助成を増やして私学の財政基盤を強化し、私大が国公立大と互角に競争できる環境を整える²⁷⁾ことも有力な代償措置の一つである。

このように、経営に行き詰まった私大を税金で救済することは合理性を欠く行為であり容認できない。

(4-2) 国の財政を圧迫

公立大は国の税金によって支えられている。このため、公立大が増えれば交付税による支援の拡大が避けられず、公立大に関係する歳出の拡大を招く²⁸⁾。

現在、財政が危機的な状況にあり、社会保険料の引き上げなどで国民負担率は上昇傾向だ。税金の使途に対する監視の目は厳しくなっている。税金で赤字大学が救われるのはおかしい、という納税者の批判は公立化の事例が増えるとともに強くなるだろう。

(4-3) 自治体の財政負担が増える懸念

公立大には地方交付税措置を背景にした国の税金が間接的に投入される。

近年、公立大の設置数は増えているが学生1人あたりの財源措置はむしろ減少している。また交付税の仕組みが今後も続くという保証はない²⁹⁾。交付税が削減されたとき、自治体は公立大の運営費の不足分を負担できるのか。

また、経営を引き継いだ私大の校舎が老朽化を理由に改築が必要になった場合、学部を新設する際など、自治体は大学側から追加的な財政支援を求められる可能性が高い。

さらに、今後深刻化する受験人口の減少、大学

間競争の激化によって、定員の充足が難しくなれば学費収入は減り、その分だけ自治体に財政負担がのしかかる。

このように、自治体の負担は将来的に重くなる可能性が高い。高齢化が進んで、財力が弱体化しつつある自治体に公立化する余裕があるとは思えない。

(4-4) 国の政策と矛盾

国の財政難を背景に、国立大は補助金を削られて運営に苦勞している。たとえば、旧帝国大学の一角である北海道大学でさえ厳しいリストラを迫られている³⁰⁾。私大の公立化に向けた動きは高等教育の予算を抑制したい財務省の意向に反する。

文科省はすべての国立大について、運営費交付金の毎年1%ずつの削減などを通して効率的な大学運営を迫っている。同時に、優れた研究や教育を行っている大学に予算を重点配分して、大学に競争原理を導入した。以上より、競争力の低い大学が延命することは今日の高等教育政策に逆行する。

今後、国の高等教育政策を検証する文脈で、設置数が国立大を上回った公立大に対して国がどこまで財源を保証していくべきなのか、という点が議論されるだろう。

(4-5) ウインブルドン現象³¹⁾

公立大になって地域外の志願者が流入し、難易度が上がった結果、地域の生徒が公立大に入学できない、という状況が多く公立大でみられる³²⁾。まさに公立大における「ウインブルドン現象」である。

たとえば、公立化が決まれば地元高校に割り当てられていた推薦枠が減らされ、推薦基準が引き上げられることも予想される。私大時代の入試であれば合格できた生徒が不合格になり、地域外に出ざるを得ないという事態が起こる³³⁾。

このように、公立化の議論において地元第一を掲げながら、入試では地元勢が締め出されるのは問題である。

27) 『日経』(2016-01-18)。

28) 『朝日』(2017-02-05)。

29) 鳥山(2017), p.130。

30) 『財界さっぽろ』2016-11, p.38-39。

31) ウインブルドン現象とは経済用語で、市場開放によって国内勢が駆逐され、外資系企業に国内市場を占有されること。たとえば、大相撲におけるモンゴル力士の活躍である。

32) 『週刊朝日』(2017-06-09)。

33) 『AERA』(2016-12-13)。

(4-6) 公立大同士のカニバリズム

公立大が増えるほど「同士討ち」が起こる。

まず、限られた需要を奪いあう不毛な競争が起きる³⁴⁾。たとえば、旭川大が公立化されると名寄市立大学（名寄大）との間に競合が生じる³⁵⁾。

このため、公立化する大学は他大学との棲み分けに向けた取り組みが必要となる。たとえば、小野田市立山口東京理科大学の薬学部開設³⁶⁾だ。

また、公立大の増加に伴い学生数も増加している。しかし、投入される公的支援は頭打ちとなっている。そのため、公立大が増えるごとに公立大1校あたり、学生1人あたりの公的支援額は減少する³⁷⁾。公立大の新設は既存公立大の存立基盤を揺るがす事態である。

(4-7) 大学経営の制約条件

旭川大のような一般私大³⁸⁾を公立化する過程では、既存私大の組織と人事を大幅に見直すことが必須であろう。新大学が教職員を引き継ぐ場合、自治体側との意見の相違や改革への抵抗が予想される。

また、既存の「骨組み」を下敷きにした大学づくりを行えば、改革が中途半端に終わるだろう。

さらに、私大の再建手段として公立化という仕組みが定着してくると、私学の経営改革に向けたモチベーションが低下する。危機意識がなければ、身を切る改革に奔走できるはずがない。

このように、既存の大学を引き継ぐことは制約を引き受けるようなものである。新設の公立大と比べて、思い切った改革がやりにくい³⁹⁾という事情を構造的に抱える。

(4-8) 地域活性化というテーマ

³⁴⁾ 『日経』(2016-01-18)。

³⁵⁾ 『道新』(2015-09-13)、『北海道経済』2015-12, p.66-68。

³⁶⁾ 『朝日』(2017-02-05)。

³⁷⁾ 近藤(2016), スライド8。

³⁸⁾ 『北海道経済』2016-08, p.28-30。旭川大の学長は「旭川大は開学にあたって市から4千万円を助成してもらった」「開学3年目の1971に経営危機に見舞われ、市から1億円の債務保証を受けた」「以後、40年以上にわたり、市からの援助は全くなく、自立の経営をやってきた」と述べている(内容を抜粋)。

³⁹⁾ 木村(2017), p.130。

公立大の存在意義とは何か——。公立化を目指す過程で地域活性化という旗が掲げられるが、活性化に取り組んでいるのは公立大だけではない。

たとえば、文科省の方針で2016年度から国立大を「世界最高水準の教育研究」「特定の分野で世界的な教育研究」「地域活性化の中核」の3群に分類することになった。そのうち、「地域活性化」を選んだ国立大は全86校のうち55校⁴⁰⁾にのぼる。同様に、私大も社会貢献活動は教育と並ぶ大学の使命である。

国立大と私大が地域貢献を重視するようになって、公立化を実施する際に強調される地域活性化という「大義」に特別な意味はあるのだろうか。

また、公立化によって地域が活性化するというのであれば、どのような指標を使ってそれを評価するのか、が問われる。

(4-9) 公立化という選択は万能ではない

仮に公立化が実現しても、大学や地域の課題が解決する保証はない。

たとえば、公立化を推進する自治体は若者の流出阻止を目的の一つに掲げる。しかし就職の際に受け皿がなければ学生は地域に定着しない⁴¹⁾。

同様に、定員が充足して大学経営が安定しても、地域で活躍する人材が育つかどうかは学生の目的志向や大学の教育内容にかかっている。

2018年以降、受験人口が再び減少して、競争の波が公立大にも押し寄せるだろう。公立大でさえ、一定数・一定レベルの志願者を確保することが難しくなる。

このように、公立化であらゆる課題が解決すると思えるのは早計だ。公立化の是非を判断する際は長期的な視点と財政的な裏付けが必要である。

(4-10) 体のよい不採算部門の切り離しの手段

複数の学校を傘下に持つ学校法人では、赤字が続く学校への対処が法人内の課題となる。学校は民間企業とは違い、仮に学生が集まらなくても簡単に閉鎖できるものではない。それゆえ、公立化というスキームは、赤字学校を持って余す私学法人にとって不採算部門の切り離しの手段として利用

⁴⁰⁾ 出典：文部科学省「文部科学省高等教育局主要事項—平成28年度概算要求」

(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/08/27/1361291_1.pdf), 2017年9月21日取得。

⁴¹⁾ 『日経』(2017-07-05)。

できる。

現在までに公立化した私大はすべて公私協力方式の大学であるが、一部の大学は大手私大が経営していた。公立化の過程で東京の法人側から自治体に公立化が提案され、それが認められなければ撤退すると自治体側に迫っていたという⁴²⁾。

(4-11) まとめ

このように、公立化はさまざまな問題を抱えている。

まず、学費の値下げで減少する大学の収入を補てんする役割として国の税金が使われる、という現実を直視すべきである。公立化に取り組む場合、自治体の住民だけではなく、国民への説明⁴³⁾と同意、利益還元が必要だ。

つぎに、公立化は国の政策と整合性がとれない。

さらに、公立化は競争による調整メカニズムが働く市場に政府が介入することを意味する。結果として公正な競争が阻害される。

結局、公立化とは特定の当事者だけが「得」をする部分最適に過ぎない。

5. 公立化の是非を判定するガイドライン

18歳人口の減少や大学進学率の頭打ちによって、公立化を模索する動きは地方私大を中心に今後増えてゆくだろう。

教育内容や経営努力に問題がある大学でも公立化できてしまうことが問題である。たとえば、福知山公立大学として生まれ変わった成美大学は赤字決算が続いて金融機関から融資を断られ、大学基準協会から不適合の判定を受けていた⁴⁴⁾。

また、「大学は公益性が高く、閉鎖すれば地域社会に与える影響が大きい」、「公立大を求めるニーズが地域にある」といった主張が通るとしたら、どんな大学でも際限なく公立化できてしまう。

さらに政治家や役所のさじ加減で救済の可否が決まるとしたら公正な行政を期待することはできない。

現在、どのような場合に国が公立化を認めるのか、明確に定めたガイドラインは存在しない。国は申請の書類に不備がなければ公立化を認め

る⁴⁵⁾というスタンスである。

ただ、公立化が続けば交付税は足りなくなる。よって、何らかの規制がいずれ行われるだろう。そのとき、問題となるのは駆け込みで申請する大学が増えることである。

このように、現行の制度では問題のある私大でも公立化できてしまう。それゆえ、安易な公立化に歯止めをかける必要がある、そのために基準が必要だ。

もちろん、公立化を求める大学・地域ごとに事情が異なる⁴⁶⁾ため、一律に公立化の可否を判断するのは難しいだろう。

しかし、税金を投入する以上、公立化の妥当性を審査することは決定的に重要である。

ところでガイドラインについて、公立大への移行の是非を総合的に評価するため、評価は複数の観点から行うことを筆者は提案する。

また、分野ごとに細目を設けて配点を行い、総合点を算出して、基準点を超えないと公立化を認めない仕組みが適当である。

さらに、ガイドラインの運用において、評価者の主観を排除するため、定量的な指標を用いることが重要だ。ガイドラインの大枠は以下の通りである。

1. 公立大新設地域における高等教育機関の設置状況：
 - ① 公立化を予定する道府県内の高等教育機関の収容力および大学進学率
 - ② 当該大学の件で自治体が他大学との統合や連携に向けて働きかけを行った実績
2. 当該大学の地域への利益還元の実績：
 - ① 地域の企業・団体への就職率
 - ② 地域との共同事業の件数・内容
 - ③ 地域のニーズを反映した学科の設置実績
3. 当該大学の教育力の評価：
 - ① 中退率
 - ② 学生一人あたりの教員数および資金
4. 当該大学の経営努力に対する評価：
 - ① 文科省などの競争的資金の獲得状況
 - ② 委託研究など外部資金の獲得状況

⁴²⁾ 『毎日』(2016-02-09)。

⁴³⁾ 佐藤(2015), p.142。

⁴⁴⁾ 内山(2016), p.565。

⁴⁵⁾ 『AERA』(2016-12-13)。

⁴⁶⁾ 『AERA』(2016-12-13)。

- ③ 定員充足に向けた取り組み内容・結果
- ④ 高大連携の実績
- ⑤ 経費管理の実績、収支など財政状態
- ⑥ 当該大学の申し入れによる他大学との統合や連携協議の実績および内容

5. 負の遺産の一掃と経営責任の明確化：

- ① 累積赤字がある場合、その処理方法と確実な実行の担保
- ② 大学の土地・建物を公立大学法人へ無償あるいは適正価格で譲渡すること
- ③ 私学法人の内部留保の適正な取り扱い（私大経営の過程で蓄えた基金を公立大学で活用すること）
- ④ 情報公開への取り組み状況、同族経営・法外な役員報酬などオーナー家・経営者による学園私物化の有無および経営責任の明確化

公立化の過程には公平性の問題や必要な財源の確保など、克服すべき課題があまりにも多い。したがって、公立化を認める場合でも、それはあくまでも例外的な措置とすべきである。

6. 旭川大学の公立化の是非

本章では旭川大の公立化の問題点を明らかにする。この課題に関心を持ったのは学生募集に苦戦する旭川大という私学が公立化を求めて奔走する理由に違和感を持ったからである。

現在、旭川市では有識者懇談会（有識者懇）を立ち上げて、公立大設置の是非を議論している。有識者懇が公立大設置に前向きな答申を出した場合、市は議会で公立化の方針を説明し、議会と市民に同意を求める手続きを進めるだろう。

ただし、公立大の運営資金は国民の税金によって支えられる。そのため、公立大の設置は旭川市民だけで決定できる問題ではない。

(6-1) 旭川大について

学校法人旭川大学は、旭川市内で幼稚園、高等学校、専門学校、短大、大学、大学院を経営する。

旭川大は昭和 43（1968）年、「北日本学院大学」として開学し、その 2 年後旭川大学に改称した。

大学は経済学部と保健福祉学部（設置：平成 20 年）の 2 学部体制で、大学院（経済学研究科）を擁する。平成 28 年度の定員は経済学部（経営経済

学科）が 100 名、保健福祉学部が 100 名（保健看護学科 60 名、コミュニティ福祉学科 40 名）であった。

なお、旭川大学短期大学部は旭川大の大学部門の一翼を担っている（昭和 39 年設置：生活学科食物栄養専攻、同生活福祉専攻、幼児教育学科）。

(6-2) 旭川について

旭川市には旭川医科大学と北海道教育大学旭川校という 2 つの国立大学がある。また、国立の高等専門学校（高専）が置かれ、工学系の教育が行われている。以上より、市内で高等教育を提供する「プレイヤー」は旭川大に限らない。

旭川都市圏の人口規模は 38 万人ほどである。大学は規模が小さい都市に設置するほど地域へのインパクトが大きい。このため、旭川大が公立化した場合、地域活性化が期待できるのは市内郊外の永山地区（旭川大のキャンパス所在地）に限られるだろう。

ところで、北海道の中心都市である札幌から北東に 130 キロほど離れた旭川の学生は、札幌圏の大学（北海学園⁴⁷⁾、北星学園⁴⁸⁾、藤女子⁴⁹⁾、天使⁵⁰⁾など）に通うことができる。コスト面では、特急が利用できる通学定期運賃は札幌での一人暮らしより安く設定されている⁵¹⁾。また、札幌・旭川間の特急は本数も多く、パターンダイヤで運行されているため、利便性の面でも優れている。さらに、札幌への通学者は大学 4 年間、旭川に住み続けることになり、若者人口の維持に貢献する。

(6-3) 公立化は旭川大の長年の悲願

旭川大は 2016 年 2 月、市に公立化の要望書を提出した。実は、旭川大では 2006 年の学長選挙で、経営再建の手段として公立化が議論されていた⁵²⁾。

そもそも、旭川市の公立大構想は市民団体からの要望を受けて、市長が選挙で掲げた公約であった⁵³⁾。

⁴⁷⁾ 北海学園：経営学部など。

⁴⁸⁾ 北星学園：社会福祉学部、経済学部など。

⁴⁹⁾ 藤女子：食物栄養学科、保育学科など。

⁵⁰⁾ 天使：看護栄養学部。

⁵¹⁾ J R 北海道「かよエール」

(<http://www.jrhokkaido.co.jp/network/kayo/index.html>), 2017 年 10 月 16 日取得。

⁵²⁾ 『道新』(2006-01-15)。

⁵³⁾ 『道新』(2015-09-13)。

旭川大はその動きに便乗したようなものだ。旭川の公立大設置の議論が複雑になった要因である。

旭川大の主張の背景には、大学の経営再建に公立化を利用したいという意図が透けて見える。「ボロボロにならないうちに公立化」⁵⁴⁾ という学長の発言に問題の本質があって、10年越しの悲願が込められている。

(6-4) 条件① 法人分離と内部留保

市側は公立化を検討する前提条件として4項目の履行を旭川大に求めた⁵⁵⁾。市は公立化に伴う財政負担を懸念したのだろう。4条件とは以下の通りである。

第1の条件とは法人分離である。学校法人旭川大学が経営する学校のうち、専門学校、高等学校、幼稚園を引き継がないことがこれで明確になった。

また、市は学校法人旭川大学の大学部門を継承する新法人を公立大学法人に「衣替え」できる。

法人分離に対して旭川大は、「金と手間がかかる」という理由で難色を示し、法人を分離した場合でも、「ご破算」になった際の「後始末」を懸念している⁵⁶⁾。

たしかに旭川大の言い分は一見正しいように見える。しかし、法人分離という手続きには内部留保の按分というたいへん重要な問題が伴う。

法人が持っている内部留保には過去に大学部門で稼いだ利益が含まれているものと見られる。

公立化した場合、旭川大は大学キャンパスの建物と土地を市側に譲渡するものと思われる。しかし内部留保の扱いについて報道では見えてこない。

法人分離という問題は結局、一つの学校法人で管理してきた財産（内部留保）を、市と学校法人旭川大学が奪い合うことを意味するものではないだろうか。

公立化を求める以上、旭川大および市は法人内の内部留保の扱いについて具体的に説明する必要がある。公立化の議論で価値やリスクを示す情報が出てこないとしたら、議論は一旦中止すべきだ。

(6-5) 条件② 耐震化と市の負担増への懸念

市が旭川大に示した2つ目の条件は校舎の耐震化である。この点では旭川大も前向きな回答⁵⁷⁾

をしている。そもそも、耐震化は公立化の議論とは別に、学生の安全を確保する視点から、大学の責任で行わなければならない問題に過ぎない。

なお、短大の校舎が築50年、大学の校舎が築45年以上経過⁵⁸⁾しているため、耐震補強を行ってもそう遠くない時期に校舎の建て替えが必要になるだろう。つまり、改築の際には相当程度の財政負担を市は迫られる可能性が高い。

限られた税金を有効活用しなければならないときに、公立大は優先順位が高い政策なのか——公立大と他の政策課題は競合する。市が公立大を選択すれば、たとえば市立の小・中学校の施設整備が大幅に遅れるかもしれない。それを市民はどう受け止めるのか。議会でも議論すべきテーマである。

(6-6) 条件③ 定員充足に向けた数合わせ

3つ目の条件として、定員割れが続いている学部や学科を見直すことを市側は求めている。

旭川大は定員充足率を上げるために努力してきた、と回答した⁵⁹⁾。ここでは「努力」の中身が問われる。

もちろん、看護学科の設置⁶⁰⁾など社会や受験生のニーズに合わせて改革を実施したことは評価する。

しかし、福祉学科などの定員割れに対して、定員減によって対処した⁶¹⁾ことにも注目すべきだ。定員割れを回避するために定員を減らすのは見かけだけを整える弥縫策でしかない。

(6-7) 条件④ 新学部設置をめぐる思惑の違い

市が求める4つ目の条件とは地元ニーズに対応する新学部の設置だ。旭川大もこの点では前向きだ。しかし目指す学部像が関係者間がかみ合わない⁶²⁾。市民団体はものづくり系の学部案を独自に提案した⁶³⁾。

たしかに、家具会社の経営者を中心とした市民団体は「ものづくり系・デザイン系」の大学設置

⁵⁴⁾ 『北海道経済』2017-05, p.78-79.

⁵⁵⁾ 『道新』(2017-01-08).

⁵⁶⁾ 『道新』(2017-03-29), 『月刊クオリティ』2017-06, p.42.

⁵⁷⁾ 『北海道経済』2017-05, p.78-79.

⁵⁸⁾ 『北海道経済』2016-10, p.162-164.

⁵⁹⁾ 『北海道経済』2017-05, p.78-79. 『北海道経済』2016-09, p.52-53 (短期大学部も募集に苦戦していることが記されている).

⁶⁰⁾ 『道新』(2006-04-08).

⁶¹⁾ 『日経』(2014-05-15).

⁶²⁾ 『道新』(2017-07-11).

⁶³⁾ 『道新』(2017-08-23), 『日経』(2017-08-31).

を市に求めている⁶⁴⁾。実現すれば地域経済の発展、とくに旭川の家具産業の振興に貢献するかもしれない。

しかし、市民団体の要望を反映した市の構想が地元受験生のニーズと合致するか疑問⁶⁵⁾である。公立化は地域の生徒を地元の大学に囲い込むことも狙いの一つである。そのためには、地元の高校生が行きたいと思うような学部が必要だ。

(6-8) まとめ

旭川大を救済するために国民の税金を投入することは合理性に欠ける。

公共施設の維持・更新が重要な政策課題となっている⁶⁶⁾。旭川市の場合、市庁舎の建て替え、ごみの最終処分場整備、給食センター整備、武道館新設、旭川空港の国際線ターミナル建設など、予算規模が大きいプロジェクトをいくつも抱えている⁶⁷⁾。また、経営悪化が伝えられる市立病院も市の大きな負担になりつつある⁶⁸⁾。かくして旭川市の場合、財政的な観点⁶⁹⁾から、公立大設置が許容されるとは考えにくい。

マクロの視点では、公的財産の効率的な活用が求められるなかで、人口50万の上川管内に公立大が2校も必要なのか、という議論があっただけだ。よって、既存の公共財である他大学の活用を優先すべきである。

仮に旭川大の公立化が実現した場合、旭川大の看護学科とデザイン系の新学部が市立大の両輪となる。そのため、新大学と競合する学校(名寄大⁷⁰⁾、市内3校の看護学校、東海大札幌キャンパス⁷¹⁾、道内私大など)の経営が圧迫される可能性がある。

また、札幌市立大学(デザイン学部・看護学部)の学部構成と重なるため差別化などの対策が必要だ。

64) 『日経』(2017-02-22)。

65) 『日経』(2013-06-17)。

66) 「石井吉春 日本ハムボールパーク構想 地域と球団の共存 大前提」『北海道新聞』(朝刊), 2017-09-10。

67) 『北海道経済』2015-11, p.70-72。

68) 「市立旭川病院 経営再建へ協定 旭川医科大が人材派遣」『毎日新聞』(電子版・北海道), 2016-12-31。

69) 『北海道経済』2015-07, p.148-150。

70) 名寄大: 栄養・看護・社会福祉・社会保育の4学科。

71) 東海大札幌キャンパス: デザイン文化学科。

なお、旭川には高専のほか、道立高等技術専門学院、旭川リサーチセンター、中小企業大学校、職業能力開発促進センター、道立工芸指導所、道立林産試験場、旭川市工芸センターなどが存在する⁷²⁾。

そもそも、公立大構想の原点は家具のデザインやものづくりの「場」を旭川に取り戻すことであった。このため、大学にこだわるよりも、既存のリソースを活用した方が費用的にも時間的にもメリットが大きい。

また、地域の将来に必要であれば、国の補助に頼らない⁷³⁾「学校⁷⁴⁾」を旭川市や家具組合などが自前で設立したらよい。もちろん、市や地元経済界などが毎年の運営費を含めて面倒をみることになる。

7. むすび

私大の公立化は当事者にとって魅力的な仕組みである。学生は経済的な負担が軽減され、大学は募集力が回復して経営的に安定し、自治体は大学を地域活性化の拠点として活用できる。

しかし、公立化によって実現する学費の値下げは地方交付税に支えられている。私学の公立化が行き過ぎると交付金が増大して国民負担が増える。公立化を検討する自治体には毎年の運営費の出所が国民の税金であることを強く認識してもらいたい。

また、公的資金を使った私大の救済は公平性を損なう行為である。競争の結果、本来は市場から退出すべき大学が国家の援助によって生き永らえ、同等の教育サービスを提供する他の主体が結果として追い詰められる——。こうした構図は競争法的にも倫理的にも問題である。

したがって、政府は公立化という動きに対して、公立化を認める際の基準を早急に策定すべきだ。

本稿では公立化の問題点を指摘したうえで、公立化を審査する際に用いるガイドラインの骨格を提示するにとどまった。問題の核心に迫り、丁寧

72) 『北海道経済』2014-08, p.84-85。『北海道経済』2015-12, p.66-68。株式会社オクノ『オクノジャーナル』第11号, 2017年6月。

73) 佐藤(2015), p.142。

74) たとえば、旭川にバウハウスのような造形学校をつくることに筆者は賛成する。バウハウスとは20世紀前半にドイツで設立され、デザインや建築の教育を行った学校である。

に論証する必要がある。これを今後の課題としたい。

*

福祉の使命とは共に助け合う社会をつくることだ。ただし日本型の福祉社会では、「自助」と「互助」が福祉サービスを利用する際の入口に位置づけられる。「扶助」による救済はそうした努力が最大限行われることを前提とする。

福祉の課題を探究する旭川大⁷⁵⁾が市に公立化を求めている。扶助を求めて福祉事務所を訪れる申請者と同じ立場になった。世の中の巡り合わせというものは真に不思議である。

旭川大は生き残るために内部留保⁷⁶⁾をすべて活用したのだろうか——。市は旭川大の困窮の程度を「資産調査」し、「扶養照会」を徹底して行うべきである。

一方、旭川大は経済学部が看板の大学だ。資本主義経済の社会では、競争における敗者は市場からの退場を余儀なくされる。定員充足率が低いのは経営の失敗を示唆するサインであり、淘汰される前触れだ。経済学部の学生であれば、こうした当たり前の経済の原理を理解してもらえと思う。
(2018年1月10日)

文献

- (1) 鳥山亜由美 (2017) 「私大の公立大学化——その背景と過程」『公共政策志林』(法政大学) 第5巻号, p.119-132.
- (2) 佐藤龍子 (2015) 「公立大学研究の複雑さと困難性: 公設民営大学(私立大学)の公立大学法人化を例として」『静岡大学教育研究』(静岡大学) 第11巻, p.137-146.
- (3) 内山昭 (2016) 「地方都市の大学再生論: 私立・成美大学の公立大学への移行事例」『立命館経済学』(立命館大学) 第64巻第4号, p.564-583.
- (4) 木村誠 (2017) 『大学大倒産時代 都会で消える大学, 地方で伸びる大学』朝日新書.
- (5) 木村誠 (2015) 「高まる地方私大の存在意義——公私協力方式の私大の公立化」『学研・進学情報』2015-05, p.10-13.
- (6) 奥野信宏 (2006) 『公共の役割は何か』岩波書店.
- (7) 奥野武俊 (2017.07.28) 「公立大学の諸課題とその将来構想に向けての議論 (中央教育審議会 大学分科会 将来構想部会 (第3回), 資料3)」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/siryo/_icsFiles/afieldfile/2017/08/01/1388715_03.pdf), 2017年9月11日取得.
- (8) 近藤倫明 (2016.05.09) 「公立大学の現状と課題 地方創生を推進する公立大学」
(www.janu.jp/news/files/20160509-wnew-giren2.pdf), 2017年9月11日取得.
- (9) 「千歳科技大 公立化検討, 授業料下げ学生確保」『北海道新聞』(夕刊), 2016-12-02.
- (10) 「千歳科技大, 公立化検討 正式に要望, 市長『早い時期に結論』」『北海道新聞』(朝刊・札幌近郊), 2016-12-07.
- (11) 「運営費上回る交付税, 千歳科技大公立化, 大学側が試算」『北海道新聞』(朝刊・札幌近郊), 2017-08-08.
- (12) 「科技大『公立化は妥当』, 千歳, 有識者会議が来月答申」『北海道新聞』(朝刊・札幌近郊), 2017-08-29.
- (13) 「東海大旭川キャンパス 1年早く閉鎖, 高等教育機関の議論加速?, 市が初の調査費, 慎重論なお」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2013-05-15.
- (14) 「私大撤退, 自治体が苦悩, 地域の担い手確保に課題, 旭川, 公立設立へ市民動く」『日本経済新聞』(朝刊・電子版), 2013-06-17.
- (15) 「旭川大, 26年ぶり20日学長選, 学生確保めぐり現学長と教授対決, 山内学長・社会福祉学部の新設を, 小黒教授・経済学部存続, 公立化も」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2006-01-15.
- (16) 「私のなかの歴史, 地域を守り育む大学へ——18, 旭川大学長 山内亮史さん, 定常型社会, 目指せ『これでいいのか』」『北海道新聞』(夕刊), 2013-03-21.

⁷⁵⁾ 『北海道経済』2016-10, p.162-164. 旭川大の学長は雑誌のなかで自助・共助・扶助など、福祉の考えに触れている。

⁷⁶⁾ 『北海道経済』2017-05, p.78-79. 『北海道経済』2017-03, p.139. 旭川大の学長によると「旭川大の純資産は80億円以上あったが目減りが続いている」という(抜粋). また『北海道経済』2016-08, p.28-30. では「経営的な面では(旭川大は)無借金で(借り入れはゼロで), 総資産90億, キャッシュフローは40億円近くある」と述べている(抜粋).

- (17) 「旭川に公立大 道険し, 市長公約 ものづくり特化? 旭大継承?, 新設 100 億円規模/学部選びも難題」『北海道新聞』(朝刊), 2015-09-13.
- (18) 「旭川大 市が市立化検討, 財政, 学生確保 多い課題」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2016-01-27.
- (19) 「旭川大の市立化, 未来を見据えて検討を」『北海道新聞』(朝刊), 2016-01-28.
- (20) 「旭大の市立化構想, 求められる具体的モデル」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2016-02-08.
- (21) 「旭川大 市立化足踏み, 有識者会議で協議へ, 市・学部再編が前提, 大学・まず公立化決定を」『北海道新聞』(朝刊), 2017-01-08.
- (22) 「旭川大の公立化, 財政負担の折衝難航」『日本経済新聞』(電子版), 2017-02-22.
- (23) 「法人分離 現時点は困難, 旭大公立化, 有識者懇で学長回答」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2017-03-29.
- (24) 「旭川大の市立化, 地域との関わり明確に, 有識者懇, 学部・学科再編を議論」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2017-06-07.
- (25) 「旭川市, 公立大構想の行方, 上, 旭大の活用, 学部見直し 議論進まず」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2017-07-07.
- (26) 「旭川市, 公立大構想の行方, 下, 開学の意義, ものづくり 具体像急ぐ」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2017-07-11.
- (27) 「旭大市立化『ものづくり学部』, 製品価値高める人材育成, 有識者懇, 市が構想案初発表」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2017-08-23.
- (28) 「私大の公立化に異議, 国公立立役割見直しを, 小出秀文 (日本私立大学協会常務理事・事務局長)」『日本経済新聞』(朝刊・電子版), 2016-01-18.
- (29) AERA 編集部 (2016) 「大学, 学生, 自治体, みなハッピー? 地方の私立大を『公立化』する利点と課題」『AERA』(朝日新聞出版), 2016-12-19.
- (30) 「公立大化, すぎる地方 定員割れ私学・若者残したい自治体」『朝日新聞』(朝刊), 2017-02-05.
- (31) 「地方私大が公立に転換 7 校, 少子化に危機感」『朝日新聞』(朝刊), 2017-02-05.
- (32) 「私大の『公立化』どう評価 地域密着, 教育の柱に」『朝日新聞』(朝刊), 2017-07-07.
- (33) 「定員割れ続く環太平洋大短大部, 宇和島市が公立化検討 地域に必要な人材育成」『朝日新聞』(愛媛全県), 2017-05-24.
- (34) 「地方私大, 相次ぎ公立化 定員割れで経営難, 地元自治体が『救済』」『毎日新聞』(電子版), 2017-02-22.
- (35) 「名寄市立大学 4 月開学, 4 年制への挑戦, 上, 切り札, 専門科目 横断的に教育」『北海道新聞』(朝刊), 2006-02-08.
- (36) 「名寄市立大学 4 月開学, 4 年制への挑戦, 中, 波及効果, 学生照準 アパート急増」『北海道新聞』(朝刊), 2006-02-09.
- (37) 「名寄市立大学 4 月開学, 4 年制への挑戦, 下, 地域交流, 住民と連携, 成果を還元」『北海道新聞』(朝刊), 2006-02-10.
- (38) 「生き残り図る道北の大学」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2006-04-08.
- (39) 「名寄市立大学が開学, 順調だが市財政課題」『北海道新聞』(朝刊・旭川上川), 2006-12-16.
- (40) ベネッセコーポレーション「ランキング指標『THE 世界大学ランキング 日本版』のメソドロジー (評価方法)」(<https://japanuniversityrankings.jp/method>), 2017 年 9 月 16 日取得.

ディスクレイマー

- 本稿は 2017 年 10 月時点の情報をもとに執筆しました。
- 本文中の組織・肩書などは執筆当時のものです。
- 本稿の内容はすべて筆者個人の見解であり, 筆者が属する組織の見解とは無関係です。