

研究ノート

私立大学公立化の現状と課題 －公設民営型からの転換を中心に－

大槻 達也¹

Current Status and Challenges of Publicizing Private Universities:
Focusing on the Shift from the Public-Private University

OTSUKI Tatsuya¹

キーワード：私立大学、公立化、公私協力方式、公設民営

Keywords: private university, publicization, public-private university

1 問題の所在と研究の目的

日本私立学校振興・共済事業団（2023）によれば、令和5年度に入学定員未充足となった私立4年制大学は、調査に回答した600校の53.3%に当たる320校に達し、平成元（1989）年の調査開始以降初めて5割を超えた。同じく、私立短期大学については、92.0%が入学定員未充足となっている。

我が国の高等教育機関在籍者は、高等学校卒業後に直ちに進学する割合がほとんどを占めており、18歳人口の長期にわたる減少は、私立大学の入学者確保、ひいては収入の約8割を学生納付金収入に依存する私学にとって経営に直結する深刻な課題となっている。

私立大学の公立移管は、このような経営危機を克服・防止する方策の一つとして捉えられている。令和5（2023）年度の公立大学総数100校中、私立大学から公立化した大学は12校（短期大学等を4年制大学に再編し、同時に公立化した小松大学を除く。以下同じ）で、全体の1割強を占める。しかも、公立化の時期は平成20年代以降に集中しており、平成期最後の11年間で10校と、毎年のように公立移管が行われたことになる。令和期に入っても、既に2校が公立化し、さらに公立化を目指す大学が続いている。

このように私立大学の経営危機打開・回避策の一つとされる公立化について、その経緯を整理し、加えて、それらが平成20年代に集中することとなった要因について、平成・令

¹ 桜美林大学大学院教授

和期の12例中7例と過半を占める公設民営型からの転換を中心に考察する。また、公立化を断念した事例もあり、その経緯やその後の対応等を分析する。これらを通じ、私立大学の公立化について、その課題を探ることが本研究の目的である。

なお、これまで、公設民営大学の設立事情については高橋（2004）が詳細に整理し、自治省（総務省）等の政策については高橋（2004、2009）、中田（2020）、田村（2021）等が取り上げ、公立化については朴澤（2019）等が事例研究を行っている。本研究は、これら先行研究を参照しつつ、訪問調査も交えながら、最新事例も含む網羅的、包括的な整理を行い、大学創設方式等による類型化を試み、公立化を断念した事例についても初めて考察を行った。

2 昭和期までの公立化事例

平成・令和期の公立移管の校数は前述のとおりであるが、明治・大正期にも、商法講習所（明治9（1876）年東京府移管。現一橋大学）、大阪商業講習所（同14（1881）年大阪府移管。現大阪公立大学）など、商業、海運、工業等の分野で近代化を牽引するための人材育成を期して財界人等が創設した私立教育機関が、経営基盤強化を目指して官公立に移管されていった。また、戦後にも、霞浦農科大学が、茨城県に移管（昭和24（1949）年）され、さらに国立の茨城大学農学部となった（同27（1952）年）事例がある。

以後、私立大学の公立化は、平成期の高知工科大学まで60年間皆無であり、短期大学では、立川短期大学の東京都移管（昭和34（1959）年。現東京都立大学）、福山女子短期大学の福山市移管（同49（1974）年。現福山市立大学）の2例があるのみである。

3 平成・令和期の公立化

昭和戦後期から平成期を通じ、旺盛な進学需要に対応して高等教育の規模は拡大し、国土政策や地方からの誘致等も相まって、高等教育機関の立地は地方の小都市にまで拡張していった。一方で、18歳人口は、第二次ベビーブーム世代が高等教育進学適齢期を迎えた平成4（1992）年以降長期にわたって減少し、私立大学にとって厳しい経営環境が続いている。このような中で、平成20年代から私立大学の公立化が進展することとなった。

(1) 公立化事例

表 1 平成・令和期に公立化した大学

公立化 年度	大学名	設置者	創設 年度	備 考
平成21 (2009)	高知工科大学	学校法人高知工科大学 ⇒高知県 (公立大学法人)	平成9 (1997)	公設民営 私大期間12年
平成22 (2010)	名桜大学	学校法人名桜大学 ⇒北部広域市町村圏組合 (12市 町村) (公立大学法人)	平成6 (1994)	公設民営 私大期間16年
	静岡文化芸術大学	学校法人静岡文化芸術大学 ⇒静岡県 (公立大学法人)	平成12 (2000)	公設民営 私大期間10年
平成24 (2012)	鳥取環境大学 ⇒公立鳥取環境 大学	学校法人鳥取環境大学 ⇒鳥取県、鳥取市 (公立大学法人)	平成13 (2001)	公設民営 私大期間11年 公立鳥取環境大学への名称 変更は3年後
平成26 (2014)	長岡造形大学	長岡市 (公立大学法人)	平成6 (1994)	公設民営 私大期間20年
平成28 (2016)	成美大学 ⇒福知山公立大 学	学校法人成美学園 ⇒福知山市 (公立大学法人)	平成12 (2000)	公私協力 (京都創成大学、 後に成美大学と改称) 私大期間16年 付属高
	山口東京理科大 学 ⇒山陽小野田市 立山口東京理 科大学	学校法人東京理科大学 ⇒山陽小野田市 (公立大学法人)	平成7 (1995)	公私協力 (東京理科大学山 口短期大学創設 (昭和62 (1987) 年)) 私大 (4年制大学) 期間21年
平成29 (2017)	長野大学	学校法人長野大学 ⇒上田市 (公立大学法人)	昭和41 (1966)	公設民営 (本州大学、後に 長野大学と改称) 私大期間51年
平成30 (2018)	諏訪東京理科大 学 ⇒公立諏訪東京 理科大学	学校法人東京理科大学 ⇒諏訪広域公立大学事務組合 (6 市町村) (公立大学法人)	平成14 (2002)	公私協力 (東京理科大学 諏訪短期大学創設 (平成2 (1990) 年)) 私大 (4年制大学) 期間16年
平成31 (2019)	千歳科学技術大 学 ⇒公立千歳科学 技術大学	学校法人千歳科学技術大学 ⇒千歳市 (公立大学法人)	平成10 (1998)	公設民営 私大期間21年
令和4 (2022)	徳山大学 ⇒周南公立大学	学校法人徳山教育財団 ⇒周南市 (公立大学法人)	昭和46 (1971)	公私協力 (創設時は学校法 人中央学院が設置) 私大期 間51年
令和5 (2023)	旭川大学 ⇒旭川市立大学	学校法人旭川大学 ⇒旭川市 (公立大学法人)	昭和43 (1968)	民設民営 (北日本学院大学、 後に旭川大学と改称) 私大期間55年 付属高

出典：各大学のホームページ等をもとに筆者作成

平成期10、令和期2、合計12大学が公立化されているが(表1)、このうち、平成末期の長野大学、令和期の徳山大学と旭川大学を除く9大学はすべて平成期に新設または4年制大学化されたものであり、私立4年制大学としての存続期間は10年から21年の間となっている。他方、前記3大学はすべて昭和40年代の創設で、大学としての実績は50年以上に及んでいる。このことから、公立化された大学は、平成期に新設または4年制大学化されて平成20年代に公立化された大学群と、昭和40年代に創設されて平成末期から令和期に公立化された大学群に大別できる。

なお、公設民営型の小松短期大学と、こまつ看護学校を再編統合する形で公立小松大学を新設(平成30(2018)年)した事例(短大は公立大学法人に移管し2年後に廃止)もあるが、私立4年制大学を直接公立化したものではないため、分析対象からは除外した。

(2) 大学創設方式等による類型化

公立化を考えるうえで、大学創設時の自治体の関与の態様に基づく類型化が有用である。自治体が大学等を立地させる方法としては、都道府県や市町村による国立大学、私立大学、アメリカ大学日本校等の誘致、市町村による都道府県立大学の誘致などのほか、自ら公立大学を設置する方式がある。これらのほか、自治体の援助無しに開学した民設民営型私立大学を含め、平成・令和期に公立化した12例は、以下のように類型化できる。

①公設民営型：7大学

法令上の定義は無いが、自治体が創設経費の全部またはほとんどを負担して、学校法人と大学を新設するものと整理できる。②の公私協力型との違いは、私立大学の設置者となる学校法人が既存か新設かであり、既存法人が大学の新增設を行う公私協力型と、学校法人と大学の両方を新設する公設民営型とは区別して扱うことが適切である。公設民営型の中にも、小松、七尾の両短期大学のように私学経営者が創設時の理事長に招聘されるなど、既存私学から人的協力やノウハウの提供を受けるなど、広義の公私協力方式として考えることができるものもあるが、その場合の「協力」の内容や程度が把握し難いものもあるため、ここでは、学校法人を新設したか否かによって区別することとする。

なお、「公設民営」という用語を大学について使用した例としては、天野(1996)が、東北芸術工科大学について、創設費全額を山形県と山形市が負担して設立(「公設」)し運営を学校法人に委ねる(「民営」)という意味から、「公設民営」とした用例が確認し得る限り最も古い。

なお、実際には、公設民営型の大学創設は、東北芸術工科大学よりも遡って、昭和41(1966)年に長野県塩田町(後に上田市と合併)によって設立された本州大学(現長野大学)を嚆矢とする。しかし、人口や財政規模の小さい町による「設置」で、直後から定員割れによる経営悪化や内紛などが続き開学8年目に募集停止となり、県知事の理事長就任、併設女子短期大学の分離など、関係自治体等の協力を得て再建された経緯がある。

その後、公設民営型による大学創設はしばらく途絶え、昭和61(1986)年の敦賀女子短

期大学を皮切りに、稚内北星学園短期大学、小松短期大学、七尾短期大学と続き、4年制大学としては、平成4（1992）年に東北芸術工科大学が開学している。以後、長岡造形大学、名城大学、高知工科大学、千歳科学技術大学、九州看護福祉大学、静岡文化芸術大学、東北公益文科大学、鳥取環境大学と、公設民営型による大学設置が続いた。

②公私協力型：4大学

同じく法令上の定義は無いが、既存学校法人に対して自治体が創設経費の全部または一部を補助して、大学等を誘致するものと整理することができる。なお、大学設置審議会大学計画分科会報告「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」（昭和59（1984）年6月）は、国、地方公共団体、学校法人の協力による高等教育機関の整備方式について、「公私協力方式」、「国公私協力方式」、「一部事務組合方式」を例示している。

この類型で公立化されたのは、成美大学、山口東京理科大学、諏訪東京理科大学、徳山大学の4大学である。このうち、山口と諏訪の事例は、昭和末期から平成初期にかけて自治体の誘致を受けた学校法人東京理科大学が設置した短期大学を平成期に4年制大学化したものである。また、成美大学は、市が地元の短大法人に対して4年制大学の設置経費を助成することで京都創成大学として開学（平成12（2000）年。後に、成美大学に改称）したものである。これらに対し、徳山大学は、市や地元経済界が千葉県为学校法人中央学院に働きかけて大学を設置（昭和46（1971）年）したものの、3年後に地元有志が学校法人徳山教育財団を設立して設置者変更し1法人1大学となっていたものである。公私協力型で併設校が有る場合は、分離の際の資産分割等を適正に実施することも課題となる。

さらに、公立化を断念した新潟産業大学（平成30（2018）年）、姫路獨協大学（令和3（2021）年）も、この公私協力型である。

③民設民営型：1大学

法令等による定義はなく、ここでは、自治体から創設経費の補助を受けずに新設されたものを指す。現在のところ、民設民営型で公立化されたのは、令和5（2023）年に公立化した旭川大学（昭和43（1968）年に北日本学院大学として創設。翌々年に旭川大学に改称）のみである。同大学は、市から完成年度までの4年間にわたって、毎年1千万の経常費助成を受けた（光本, 2005, p.13）が、必ずしも高額とはいえず、設置経費自体の補助も無いため、本研究では民設民営型とした。定員割れが続き、東海大学の撤退表明（平成25（2013）年度末に旭川キャンパスを閉鎖）を受けて公立大学設置に向けた検討が始まり、それに合わせる形で旭川大学をベースとした公立大学設置が決定した（併設の高等学校等は、知事所割法人となった学校法人（旭川志峯学院に改称）の設置校として存続）。

なお、平成29（2017）年に公立化を断念した環太平洋大学短期大学部も、民設民営型として創設され、後に他法人に「統合」されたものである。

このほか、公立化後の設置団体の種別による類型化も可能であり、これは後述のように公立大学設置をめぐる自治体の行政指導の在り方とも関係が生じてくるものであり、私立大学の公立化を考えるうえで重要な視点となる。

- ① 都道府県2校（高知、静岡）
- ② 市 7校（長岡、福知山、山陽小野田、上田、千歳、周南、旭川）
- ③ その他 3校（県市共同：鳥取 一部事務組合：名桜、諏訪）

(3) 公立化の成果等

公立化による成果や変化については、次のように整理することができる。

①定員充足状況等

公立化の目的として共通するのは、定員割れ解消や将来的な学生確保である。静岡県からの補助金で学生納付金が県立大学並みに抑制されていた静岡文化芸術大学を唯一の例外として、他の11校すべてが公立化前は定員割れとなっていた。しかしながら、公立化時点あるいは公立化構想公表時点等には志願倍率が急増して入学定員充足率も1倍を超え、学年進行とともに大学全体の定員割れが解消していくこととなった。

その反面、公立化による志願倍率上昇によって、従前と比較して地元出身者が入学困難となり、増加した域外入学者が卒業後に域外に就職することによって地元就職者数が減少する傾向もある。このように、定員割れは解消するものの地元からの入学が困難になるなどの「公立化のジレンマ」に対しては、地元入学枠の設定等の対策を講じる例が多い。

②その他

日本学生支援機構の学生生活調査（2022）によれば、公立大学学生の出身家庭の年間平均収入額は、国立大学や私立大学の学生と比較して低くなっており、公立化によって相対的に低所得の家庭出身者の大学進学に一定程度寄与していることが考えられる。

また、公立化を機に学部増設等を行う事例も多く、たとえば、高知工科大学（公立化時に工学部を情報学群等3学群に再編）、福知山公立大学（公立化4年後に情報学部設置）、山口東京理科大学（公立化2年後に薬学部設置。令和11（2029）年に医療保健学部の設置構想も）、周南公立大学（公立化2年後に人間健康科学部及び情報科学部を設置予定）、長野大学（公立化9年後の令和8（2026）年に理工系学部の設置構想）、旭川市立大学（公立化3年後の令和8（2026）年に地域創造学部の設置構想）などとなっている。

この他、公立化を契機に、従来以上に地域貢献に注力する事例も少なくない。たとえば、高知工科大学は公立化と同時に地域連携機構を、福知山公立大学は公立化4年後に北近畿地域連携機構、翌年にも地域防災研究センターを設置している。なお、公立大学による地域連携センター（地域連携や産学官連携を担う専門組織）の運営に対し、一定の条件下で、教職員人件費や事務費などについて特別交付税措置が講じられることとなっており、このような取組みを後押しする形になっている。

4 公立化が平成20年以降に集中した要因

平成期に公立化した10例中7例を占める公設民営型については、私立大学が公立化したというよりも、創設時の事情により公立大学を設置することが困難であったり、あえて選択しなかったりしたものが、その後の政策環境の変化によって公立化が可能となって、改めて公立化したと考えることが適切だろう。まずは創設時の事情について整理したい。

(1) 創設時の政策環境

①自治省と文部省の覚書（昭和44（1969）年）

公立大学を設置するためには、文部科学大臣（旧文部大臣）とともに総務大臣（旧自治大臣。市町村及び一部事務組合等の場合は総務大臣ではなく知事）の認可を得る必要がある。しかし、自治省では伝統的に、高等教育は国の事務であり、地方自治体にとっては任意事務であるという考え方に立って、特に財政力が必ずしも十分とは言えない一般市が大学を設置することについて否定的であった。

たとえば、各都道府県知事宛の自治事務次官通達「昭和41年度地方財政の運営」（昭和41（1966）年7月1日付け）では、大学の新增設や維持に莫大な財政負担を伴うことなどから慎重に対処されたい旨言及されている。また、昭和44（1969）年2月14日には、公立大学の運営に関し、自治、文部両省の担当局長間で覚書が取り交わされ、政令指定都市以外の市町村立大学を認可しない扱いとなった。

この覚書以降、政令指定都市以外の市が大学の立地を実現するためには、自ら公立大学を設置する道は閉ざされ、公私協力方式による既存私学の誘致か公設民営型によるかのいずれかとなった。後述する平成期の公立化事例の多くは、このような政策環境で創設された公設民営型私立大学である。たとえば、長岡造形大学は、公設民営とした理由について、この覚書によって市単独の大学設置が認められていなかったことが大きかったとしている（長岡造形大学公立大学法人化検討委員会，2012，p.1）。

②自治省の公立大学の整備に関する審査基準（平成2（1990）年）

鎌田（1995，p.196）によれば、自治省は、内規として公立大学の整備に関する審査基準を作成（平成2（1990）年3月）しており、そこでは、人口規模に応じた1都道府県当たりの標準設置数が規定されていた。具体的には、「人口200万人以下は4年制大学1校、短期大学1校、人口500万人まで4年制大学2校、短期大学2校、人口500万人以上4年制大学3校、短期大学3校」（p.197）とされ、医療・看護・福祉系の大学、特に短大の昇格は例外も認めることもあるというものであった。

この結果、人口81万人余（当時）の高知県が工科系の大学新設を企図しながら、県立大学ではなく公設民営型の高知工科大学を開学（平成9（1997）年）した理由の一つは、この規制により、既存の県立高知女子大学（現高知県立大学）に加え2つ目となる県立大学の設置ができなかったことによるとされる（高橋，2004，p.153）。なお、県立大学を1校

にとどめるという前提に立てば、既存の県立高知女子大学を共学化して工学部を増設するという選択肢もあったが、そのためのコンセンサス形成には時間を要するものであり当面の政策課題に対応できなかったこともあるとされる（同）。また、同書によれば、高知県が公設民営型を選択した理由としては、私学であれば大学が法人格を持つことができ、また、教員の兼業など服務上の制約が少ないこともあったとされる。

表2 公立大学設置をめぐる政策環境の変化と事例

時期	関連政策	大学設置、公立化等の事例
昭和41 (1966)	各知事宛自治事務次官通達で、大学の新增設について慎重に対処されたい旨言及	公設民営型第1号となる本州大学（現長野大学）開学
昭和44 (1969)	自治・文部両省間で、政令指定都市以外の市町村立大学を認可しない旨の覚書	
昭和49 (1974)		福山女子短期大学の福山市移管（現福山市立大学）
昭和55 (1980)	国土庁、学園計画地ライブラリーを開設し、大学誘致のマッチングを推進	
昭和59 (1984)	大学設置審議会大学設置計画分科会報告で、「公私協力方式」、「国公私協力方式」、「一部事務組合方式」を例示	
昭和62 (1987)		公設民営型の稚内北星学園短期大学、敦賀女子短期大学開学
昭和63 (1988)		一部事務組合により釧路公立大学開学（政令指定都市以外の市による大学設置の道が開く）
平成2 (1990)	自治省の内規で、1県当たりの標準設置数について規定	
平成4 (1992)	第二次ベビーブーム世代の18歳人口がピークとなり、以後減少に	公設民営型の東北芸術工科大学開学
平成9 (1997)		前橋市立短大改組により前橋工科大学開学（政令市以外の市立大学）
平成13 (2001)		尾道大学開学（尾道短期大学を改組）
平成15 (2003)	大学設置基準の準則主義化	
平成16 (2004)	公立大学法人制度発足 認証評価制度導入	秋田県立の国際教養大学開学（人口200万人以下なら4年制大学1校という基準適応されず）
平成21 (2009)		高知工科大学、公立大学法人化（公立化第1号）
令和3 (2021)		三条市立大学開学（一般市単独での新設）

出典：各大学のホームページ等をもとに筆者作成

(2) 政策環境の変化

前述の、人口規模による県立大学数の制限と、政令指定都市以外の市による公立大学設置を認めないという規制については、昭和末期から平成期を通じて徐々に弾力的に扱われるようになり、加えて、平成16（2004）年度には公立大学法人制度が創設されて自治体が選択的に導入可能となるなど、政策環境に変化が生じることとなった。その結果、創設時に公立大学ではなく公設民営型私立大学としていたものを改めて公立化する動きが進展することとなった。

①総務省（旧自治省）の「方針転換」

前述の政令指定都市以外の市による大学設置を認めないという指導方針の例外が認められるようになったのは、釧路公立大学（昭和63（1988）年）の開学によってである。釧路市は当初、市単独での公立大学設置を目指したが、自治省から認められず、同市と8町1村で構成する一部事務組合による設置とすることで決着した。その背景には、文部省の大学設置審議会大学設置計画分科会報告「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」（昭和59（1984）年）において、「一部事務組合方式」が例示されていたことや、地方分権の潮流の中で自治省内部にも公立大学設置の制限を緩和する考えもあって（中田，2020，p.113，133）、同省の「方針転換」が促されたものと考えられる。このような一部事務組合を設立団体とする方式は、この釧路公立大学の後、青森公立大学、宮崎公立大学、名城大学と続き、広域連合を設置者とする方式では公立はこだて未来大学が創設された。

また、都道府県や政令指定都市を除く市単独での設置については、平成9（1997）年に前橋市が市立工業短期大学を4年制大学化して前橋工科大学を開学しており、自治省との関係も、「市の財政状況の説明と前橋市の職員数に関する定員管理計画をめぐって、2度ほど協議が行われたのみ」（高橋，2009，p.270）であったとされる。その後、政令指定都市以外の市（一部事務組合を含む）が設置する短期大学等の4年制大学移行は、平成13（2001）年の尾道大学の後、名寄市立大学、新見公立大学、福山市立大学、秋田公立美術大学、敦賀市立看護大学（敦賀市立看護専門学校を改組・転換）と続いたが、全くの新設としては令和3（2021）年の三条市立大学開学まで出現しなかった。

また、自治省によるもう一つの規制であった、人口200万以下の県について県立大学の標準設置数1を超えないようにするとの審査内規（平成2（1990）年3月）については、人口110万人台（当時）であった秋田県に2校目の県立大学となる国際教養大学の設置（同16（2004）年開学）が認められたことで実質的に終焉したものと考えられる。

②公立大学法人制度の創設

私立大学の公立化を促進した政策環境のもう一つの変化は、公立大学法人制度創設である。政府は、平成16（2004）年度から独立行政法人制度を発足させ、これにより文部科学省の内部組織であった国立大学はすべて国立大学法人に移行し、公立大学についても、地方独立行政法人制度の下、設置者を公立大学法人とすることが選択できるようになった。公立大学法人の教職員は非公務員型となり、長岡造形大学や高知工科大学などが公設民営

型の私立大学を選択した理由の一つに挙げた教員の兼職・兼業を柔軟に認めたいという点も可能となった。また、同様に、鳥取環境大学のように、公立大学では公務員の定数抑制方針との調整が困難とする点も解消されることとなった。このほか、公設民営型を選んだ理由として挙げられた、公立大学は法人格を有しないという点についても、公立大学法人制度によれば解決できることとなった。これらの点について、高知工科大学の2代目学長を務めた岡村（2007, p.50）は、「創設当時に公立大学法人の制度が存在していれば、おそらく高知工科大学もそれを採用した」、「大学の法人化と教職員の非公務員化が実現した現在は、『公設民営』大学の意義はほとんどなくなり、本来の『公立法人』大学に戻るべき時期が到来した」としている。実際にも、公立化した大学はすべて公立大学法人を選択している。

5 公立化を断念した事例、学校法人立を維持している事例、廃止となった事例

(1) 公立化を断念した事例

公立化の要請を自治体が受け入れずに断念した事例も3例確認できる。結果として、1短期大学が廃止となったが、2大学は通信教育課程設置や医療系総合大学への特化など「存続」のための手立てを模索しつつあり、今後、その成果が注目される。

①環太平洋大学短期大学部

愛媛県宇和島市の愛媛女子短期大学（昭和41（1966）年開学）は、学校法人愛媛女子学園が自治体からの援助を受けずに創設した民設民営型である。長く定員割れが続き、学校法人国際情報学園と合併（平成13（2001）年。翌年、法人名を学校法人創志学園と改称）し、併設の環太平洋大学の短期大学部となった（同24（2012）年）。しかしながら、定員割れは解消されず、宇和島市に対し公立化を要請（同27（2015）年11月）し、同市による環太平洋大学短期大学部の公立化検討に関する有識者懇談会での検討を経て、市長から同31（2019）年度の公立化を目指す旨が表明された（同29（2017）年3月）。

しかし、同年9月に就任した新市長は、学びの環境を維持するという設置者の責務についての覚悟が足りないこと、「民設民営」型私立大学の公立化の事例が無くその保証が無いこと、将来多額の財政負担があることなどから、同年12月、市議会で公立化断念を表明した（宇和島市議会事務局，2018）。これを受け、学校法人創志学園は、同短期大学部の平成31（2019）年度以降の学生募集停止を決定し（同30（2018）年2月）、令和2（2020）年3月には休校となった。

②新潟産業大学

新潟産業大学は、新潟県柏崎市において新潟短期大学を設置する学校法人柏専学院が、柏崎市22億円、新潟県6億円、周辺町村から計1千万円の助成と柏崎市からの校地の無償提供を受けて、昭和63（1988）年に開学した新潟県内初の私立大学であり、公私協力型に区分される。定員割れが続く中、平成26（2014）年11月、大学側から柏崎市に対し、「新潟

産業大学の公立大学法人化について」要望書が提出された。市長交代を挟んで提出された同市の委託調査報告書「新潟産業大学公立大学法人化可能性調査報告書」（同29（2017）年9月）は、公立化は大学存続のための手法として唯一の現実的な方策である一方、大学改革の実行と検証が十分になされないままの公立化は延命策でしかないとした。

これを受け、大学は市に対して改革プランを提出したが（同30（2018）年1月）、市長は市議会において、新潟産業大学の公立大学法人化要望は受入れられない旨表明した（同30（2018）年2月）。この結果、同法人は公立化を断念し（平成30（2018）年3月）、8月には株式会社ウィザースと、同社が設置する広域通信制高等学校卒業者の入学、新潟産業大学や付属高校への通信教育課程設置協力などを内容とする業務提携を行った。

③姫路獨協大学

姫路獨協大学は、姫路市による土地と設立経費50億円の負担によって、学校法人獨協学園が設置したもので（昭和62（1987）年開学）、公私協力型に属する。平成16（2004）年度から入学定員割れが続き、令和3（2021）年5月に、姫路市長に対し「姫路獨協大学の公立大学法人化に関する要望書」が提出された。

姫路市の姫路獨協大学在り方審議会は、令和4（2022）年2月、公立化した場合の市財政に与える影響などから公立大学法人移行は困難で私立大学として存続することが望ましい旨答申、同年4月28日、姫路市から学校法人獨協学園に対して、姫路獨協大学の公立大学法人化は困難である旨の回答があった。これを受けた法人や大学の対応については、現時点では必ずしも明らかになっていない。同大学ホームページ掲載の学長メッセージでは、「2023年からの姫路獨協大学は、『医療系総合大学』として、医療系教育の充実を図り、（中略）『地域医療』への貢献を推進します。」としており、県立病院と連携した「獨協学園姫路医療系高等教育・研究機構」の設立（令和4（2022）年4月）や、姫路市との包括連携協定への地域医療向上の項目追加（同5（2023）年5月）などを実施している。

（2）公設民営型で学校法人立を維持している事例

公設民営型大学は公立大学法人制度との親和性が比較的高いと考えられるが、公設民営型の大学すべてが公立化しているわけではなく、公立化について検討している事例もある一方で、実質的に経営移譲が行われた事例、他法人との合併を企図したものの頓挫した事例もある。

①公立化について検討している事例

平成13（2001）年、山形県83億円、酒田市・鶴岡市他2市12町村67億円、計150億円の負担で東北公益文科大学（設置者は新設の学校法人東北公益文科大学）が設置された。開学以来定員未充足の状況が続いたが、令和2（2020）年度に初めて定員充足状態となった（令和5（2023）年度は入学定員未充足）。現在、設置に関わった県市等を中心に、東北公益文科大学の公立化と機能強化に係る検討が行われている。

また、平成10（1998）年、熊本県16億円、玉名市20億円、近隣1市10町各1億円、計47億

円の財政支援で九州看護福祉大学（新設の学校法人熊本城北学園が設置）が開学したが、令和5（2023）年の定員充足率が0.91倍となるなど定員未充足の状態が続いており、同6（2024）年1月、学校法人から玉名市に対し公立化の要望が出された。

なお、公私協力型に区分される千葉科学大学（千葉県銚子市）、長浜バイオ大学（滋賀県長浜市）、美作大学（岡山県津山市）についても公立化の動きがある。

②実質的な経営移譲が行われた事例

昭和62（1987）年、稚内市による17億5千万の費用負担と校地の無償譲渡で稚内北星学園短期大学が開学したが、札幌市の学校法人北星学園の協力を得る一方、経営責任明確化のため学校法人稚内北星学園を新設して設置者とした。初代理事長に学校法人北星学園理事長が就任したほか、初代学長はじめ教職員の多くが北星学園大学関係者であるなど、人的協力を中心に公私協力型に近い公設民営型の短期大学であると考えることができる。

平成12（2000）年に4年制の稚内北星学園大学に移行したものの、定員を大幅に割り込んで厳しい経営を余儀なくされた。令和元（2020）年には京都市の学校法人育英館理事長が理事長に就任するなど実質的な経営移譲が行われ、令和3（2021）年には、法人名を北辰学堂に、翌年に大学名を育英館大学に変更した。

③他法人との合併を企図したものの頓挫した事例

平成4（1992）年、山形県と山形市が計150億円を折半して支出し、京都市で京都造形芸術大学（現京都芸術大学）を設置する学校法人瓜生山学園の協力を得て、学校法人東北芸術工科大学を新設し、東北芸術工科大学が開学した。少子化が進行する中で経営基盤を強化するため等として、同23（2011）年8月、文部科学大臣に対し学校法人瓜生山学園へ法人合併（瓜生山学園が存続法人となり、学校法人藝術学舎と改称。大学は統合しない。）する申請が行われたが、東北芸術工科大学の校友会が反対、県・市からも計画が拙速とされて、申請を取り下げることとなった（同24（2012）年1月）。その後、公立化等について検討する動きは確認できない。

(3) 公設民営型で廃止となった事例

七尾短期大学は、石川県、七尾市及び鹿島郡6町などが創設費約20億円を負担して昭和63（1988）年に開学したが、平成8（1996）年から定員割れとなった。学生確保のため留学生を受け入れたが、同13（2001）年に留学生が集団失踪する事件などもあり、同15（2003）年に募集停止し、翌年11月に廃止された。校地校舎は県・市に寄付され、跡地には、千葉市の学校法人阿弥陀寺教育学園が、七尾市から校舎の無償譲渡のほか改修費や備品購入費の一部の助成、県・市からの校地の無償貸与を受けて国際医療福祉専門学校七尾校を設置（平成19（2007）年）した。すなわち、公設民営型短期大学の廃止後、公私協力方式で専門学校を誘致したことになる。なお、学校法人七尾短期大学の初代理事長には学校法人稲置学園理事長が就任したが、廃止時の理事長は七尾市長が務めていた。

また、廃止大学等の卒業証明書等の発行は卒業生に対する責任を果たしていくうえで極

めて重要だが、七尾短期大学については七尾市役所が担当している。一方で、敦賀短期大学や小松短期大学の卒業証明書等の発行業務は、それぞれ公立の敦賀看護大学、小松大学が行っており、後継組織として扱われていると考えられる。

6 私立大学公立化の課題

(1) 大学の視点から

公立化によって、定員割れであったすべての大学で定員割れが解消されたが、その背景に公立化前からの定員充足に向けた様々な努力があったにせよ、公立化による学納金の大幅引き下げと、受験生、保護者、高校教員などの「公立志向」等が大きく影響したことが推察される。

しかしながら、国公立ということだけで将来にわたり学生が集まる時代ではなくなりつつある。現に、広島県立の叡啓大学は、開学3年目の令和5（2023）年度に初めて入学定員未充足となっている（4月入学分）。入学辞退が見込みを上回ったことなどが原因とされるが、多くの国公立大学も志願倍率が低下傾向にあり、令和5年度入試において欠員補充の2次募集まで実施した国公立大学が10校以上に上っている。

公立化に伴って求められるのは、まずは大学自らの改革構想・改革努力である。教育面での改善がほとんど見られないにも関わらず、公立化によって学納金が低減しただけで定員を充足できたとしても、税金を原資とする運営費交付金によって当面の経営が安定化したに過ぎないとも考えられる。公立化を自治体が断った理由の一つとして大学自身の改革努力への懸念が示された事例もあった。公立化した大学の多くは、学部増や地域連携強化などに務めているが、それを欠いてはモラルハザードに陥ることにもなりかねない。

(2) 自治体の視点から

私立大学公立化の事例では、公設民営型の私立大学からの転換が多数を占めているが、これらのほとんどは、大学設置の際に当時の自治省の指導等もあって公立大学ではなく公設民営型私立大学を選択したものの、その後の指導等の変化や公立大学法人制度の創設等の政策環境の変化によって、改めて公立大学としたものである。公立大学か公設民営型私立大学かを問わず、高等教育機関の設置運営を自治体が主体的に行おうとする場合、留意が必要なことは、地域にとっての大学の必要性等と自治体が自ら主導する理由について吟味すること、さらには、大学と政治との距離感を保持することではないだろうか。

まず、前者については、公立大学法人制度を規定する地方独立行政法人法の第二条第一項の定義を公立大学法人に即して整理すれば、大学の設置・管理を行うことが、①当該地域で確実に実施されることが必要であって、②地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のない、③民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせるということになる。これを

踏まれば、自治体が主導して大学を設置しようとする場合、①については、地域の高等教育進学率、地域における人材需要、若者人口（域外への進学者数と域外からの入学者数の差、卒業時の域内就職者数）、産学共同や生涯学習、教職員や学生等の消費による経済効果等の観点から当該地域での公立大学設置の必要性について検討することである。また、③については、そのようなニーズへの対応を民間、すなわち私立大学等に委ねることができないのかについての検討である。なお、②については、公立大学とするか公立大学法人によるかは自治体の裁量に委ねられており、私立大学から公立化された事例はすべて公立大学法人による設置となっている。さらには、進学率の向上や地元就職者の増加などに関して自治体独自の給付型奨学金を創設するなど、他の政策ツールを検討することも不可欠である。

2点目の大学と政治との距離感の保持に関しては、首長の強力なリーダーシップによって大学の創設や公立化などがスムーズに進展する事例が多い一方で、それらが政治イシュー化してしまい大学運営が地方政治の動向、特に首長の意向に左右されてしまう事例も散見される。たとえば、公立化をめぐっても、新旧の首長間で考え方が異なる事例も見られるが、大学との距離が近い基礎自治体の場合には、特に慎重な配慮が求められる。

加えて、公立化後の大学財務の在り方も重要である。公立化に当っては、自治体が大学に対し自主財源確保の努力を促すとともに、経常経費について地方交付税の基準財政需要額の範囲内で交付金を交付し、施設費等については別途措置するのが一般的である。自治体にとっては、後者の投資的経費の財源確保が課題であり、公立化を判断する際には、この点も見据えた検討が求められる。なお、公立化した大学の中には、高知工科大学、長岡造形大学、周南公立大学、長野大学など、私学時代の減価償却相当額の内部留保を自治体に寄付し、それを公立移行後の学部等増設や施設整備のために活用する事例もある。

いずれにしても、自治体には、大学の設置者として、安定的に経営を維持して、学生や学費負担者、卒業生、教職員、住民ひいては社会全体に向かって責任を果たしていくという「覚悟」が不可欠である。

(3) その他

私立大学の公立化は、大学、学生、自治体にとって「三方良し」であるかのように考えられがちであるが、競合する可能性のある大学やその所在自治体にとっても多大の影響を及ぼしかねず、さらには地方交付税交付金という形で間接的に経費を負担することになる国民全体の存在も忘れてはならない。公立化については、個別事例の判断は自治体やその住民に委ねられているが、公立化によって私立大学等経常費補助金を上回る国費の投入が想定されることから、その在り方については広く国民的なコンセンサスを得ていく必要があると考える。今後、地方の私立大学を中心に経営状況が一層厳しくなることが予想される中で、旭川大学のように、民設民営型私立大学が公立化を希望する事例が増えていくとすれば、そのような場合の公立化を広く認めていくのかについての総務省の「指導」も注

目されるところである。地方交付税交付金の総額の大幅増が見込めない中で現行の仕組みがそのまま維持できるとは限らない。

また、私立大学の公立化とは逆に、京都市立看護短期大学が廃止（平成25（2013）年）後にその教職員や施設設備を既存学校法人が引継ぎ、私立の京都看護大学として再出発するなどの事例が登場するなど、国公私立という設置者の別を越えた高等教育機関の再編が進展していくことも考えられる。

公立化の実現あるいは断念から間もない事例もあり、これらの評価にはもう少し時間をかける必要があり、包括的な評価については今後の課題としたい。

引用（参考）文献

- 旭川大学の公立化検討に関する有識者懇談会（2018）「旭川大学の公立化検討に関する有識者懇談会報告書」旭川市総合政策部政策調整課）
- 天野郁夫（1996）「東北芸術工科大学 自立の時を迎えた公設民営第1号」『カレッジマネジメント』80（同（1999）『大学－挑戦の時代』東京大学出版会に再掲）
- 井出嘉憲（2004）「先駆大学の苦闘－長野大学の沿革と基本理念」高橋寛人編著『公設民営大学設立事情』東信堂: 211-44
- 宇和島市議会事務局（2018）「うわじま市議会だより」50: 4
- 岡村 甫（2007）「公設民営大学の現状」『IDE:現代の高等教育』488: 48-50
- 鎌田 積（1995）「大学大衆化と公立大学」市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部: 181-201
- 金城正英（2012）「新生公立大学法人名桜大学の創設（事例研究）」『名桜大学紀要』17: 111-136
- 北原保雄（2020）『続 岐点の軌跡－老いてなお岐点あり』勉誠出版
- 公立大学協会50年史編纂委員会編（2000）『地域とともにあゆむ公立大学 公立大学協会50年史』公立大学協会
- 公立大学協会（2010）『地域とともにつくる公立大学 公立大学協会60周年記念誌』公立大学協会
- 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』11: 137-146
- 総務省「『私立大学の公立化』に関する地方公共団体の財政状況等の見える化」（https://www.soumu.go.jp/iken/shiritsu_koritsu.html 最終アクセス日2023年10月25日）
- 高橋寛人（2004）『公設民営大学設立事情』東信堂
- 高橋寛人（2009）『20世紀日本の公立大学』日本図書センター
- 田村 秀（2021）『公立大学の過去・現在そして未来』玉川大学出版部
- 千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議（2017）「千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議報告書」
- 徳山大学公立化有識者検討会議（2021）「徳山大学公立化有識者検討会議報告書」
- 鳥取環境大学改革案評価・検討委員会（2010）「鳥取環境大学改革案評価・検討委員会報告書」
- 鳥山亜由美（2017）「私立大学の公立大学化：その背景と過程」『公共政策志林』5: 119-132

- 長岡造形大学公立大学法人化検討委員会 (2012)「長岡造形大学公立大学法人化検討委員会 報告書」
- 中田 晃 (2020)『可能性としての公立大学政策—なぜ平成期に公立大学は急増したのか』学校経営研究会
- 長野大学公立大学法人化検討委員会 (2015)「長野大学公立大学法人化検討委員会報告書」
- 日本学生支援機構「令和2年度学生生活調査」(2022) (https://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei_chosa/_icsFiles/afldfile/2022/03/16/data20_all.pdf 最終アクセス日2023年10月25日)
- 日本私立学校振興・共済事業団 (2023)「令和5 (2023) 年度 私立大学・短期大学等入学志願動向」(https://www.shigaku.go.jp/s_center_d_shigandoukou.htm 最終アクセス日2023年10月25日)
- 姫路獨協大学在り方審議会 (2022)「姫路獨協大学在り方審議会答申書」
- 朴澤泰男 (2019)「地方創生と高等教育—公設民営型大学の公立大学法人化から考える」渡邊恵子 (研究代表)『地方教育行政の多様性・専門性に関する研究 報告書5 地方創生と教育行政』国立教育政策研究所: 135-224
- 光本 滋 (2005)「公私協力方式の展開と課題—オホーツク地域の事例から」『高等継続教育研究』4: 13-24
- 村田玲子 (2003)「公私協力方式に関する一考察—『公設民営方式』の場合」『教育行財政研究』30: 84-95
- 文部科学省「私立大学の公立化に際しての経済上の影響分析及び公立化効果の『見える化』に関するデータ」(https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/1412396.htm 最終アクセス日2023年10月25日)
- 山崎博敏 (1989)「学校法人の生成と淘汰：経営主体からみた高等教育機関」喜多村和之編『学校淘汰の研究 大学「不死」幻想の終焉』東信堂: 130-152