

大学の設置等と地方公共団体

平成30年2月27日(火)

碓井光明

大学の設置等と地方公共団体

碓井光明

I はじめに

地方公共団体が大学の設置等を支援する理由

公設民営大学の場合につき、高橋寛人によれば、以下のようなものがあるという¹。

進学先の確保又は大学の存在自体

東北芸術工科大学、東北公益文科大学、鳥取環境大学、九州看護福祉大学、名
桜大学

地域産業の活性化

千歳科学技術大学、長岡造形大学、高知工科大学

進学先の確保と地域産業の振興、公立短大の改組

静岡文化芸術大学

この報告においては、大学の設置等に対する地方公共団体の政策の動向を探る²。

II 私立大学の設置等についての補助

1 大学付属病院の誘致

用地の無償提供等

市原市の帝京大学附属病院誘致ための用地取得した状態で、用地造成費用及び付帯工事費用の支出の差止め・無償譲渡の差止めにつき、千葉地判昭和 61・5・28（行集 37 巻 4・5 号 690 頁）：憲法 89 条違反の有無等が争われる。請求棄却。

「同条（＝89 条）後段についても、私的な慈善、教育又は博愛の事業は、事業主体の信念、主義、思想等特定の意図に基づいて運営されるものであることから、国家等がこれらの事業に対し財政的援助を与えるとすれば、国家等がこれを通じてこれらの事業を統制することにより、その自主性を害するおそれがあり、他方、これらの事業の基礎となつている特定の信念、主義、思想等を助長する結果となるため、憲法は、思想・良心の自由（一九条）及び学問の自由（二三条）を保障するとともに、八九条後段によつて財政面から、私的な慈善、教育又は博愛の事業の自主性、独立性を確保し、もつて思想、良心及び学問に対する国家等の公正、中立性を確保しようとしているも

¹ 高橋寛人『公設民営大学設立事情』（東信堂、平成 16 年）7 頁

² 都道府県による私立学校に対する助成は、幼稚園、高等学校等が中心で、大学に着目したものは少ない。平成 29 年度についてみると、秋田県は、看護系大学・短大運営費補助（3 校）3 億 6,580 万円、私大・短大系パワーアップ支援事業補助として学校法人 12 校に対し 2,300 万円の予算計上がなされたという（『地方行政調査資料都道府県版』6639 号「都道府県の 2017 年度私学助成予算に関する調べ」（この 12 校は、大学等の設置者を単位とするものではなく、学部、学科等に分割した数字のようである）。趣旨はともかく、零細な補助である。福井県は、私立大学教育振興補助金を 1 校 1,431 万円を計上したという（前記『地方行政調査資料都道府県版』による）。

のと解することができる。

ただ、右のように解したからといって、憲法が、国家等と宗教とのかかわり合いを全く否定したものとすることはできず、歴史的・社会的・文化的諸条件等に照らして一定の限度を超えると見られるかかわり合いを許さないとする趣旨に外ならないことは、前掲大法廷判決の判示するとおりであるが、国家等と私的教育事業との財政的かかわり合いについても類似の検証を必要とすることは、憲法八九条後段において、「公の支配」の有無という指標を採り入れていることから明らかである。そして、同条にいわゆる「公の支配」の意味内容については、前記憲法一九条、二〇条、二三条の諸規定のほか、教育の権利義務を定めた憲法二六条との関連、私立学校の地位・役割、公的助成の目的・効果等を総合勘案して決すべきものと解されるのである。」

「憲法八九条後段の規定する「公の支配」に属する事業とは、国又は公共団体が人事、組織、予算等について根本的に支配していることまでをも必要とする趣旨ではなく、それよりも軽度の法的規制を受けていることをもつて足り、私立学校について言えば、教育基本法、学校教育法、私学法等の教育関係法規による前認定の程度の法的規制を受けている場合には公の支配に属しているものと解し得るのである。それゆえ、およそ私立学校に対する公的助成が憲法八九条後段に違反するとの主張は、採用することができない。」

順天堂大学：静岡病院、練馬病院、浦安病院、江東高齢者医療センター（平成14年設置当初は、東京都の機関であったが2年後に順天堂に移管）、浦和美園病院（現在進行中）。このほかに財団法人順天堂精神医学研究所附属病院を母体とした順天堂越谷病院がある

2 大学の学部誘致（キャンパス移転への支援）

関東学院大学小田原キャンパス（小田原市）

立命館大学びわこ・くさつキャンパス（草津市）

東京理科大学経営学部（久喜市）

久喜市：用地費など40億円余を負担（1993年開設）

その後、東京千代田区に移転。（土地の約4割と建物の約8割を市に譲渡、1億円を市に寄附）

東北医科薬科大医学部（仙台市）

宮城県：30億円

国際医療福祉大学医学部（成田市）

成田市：敷地を22億円余で取得し無償貸与、補助金45億円

千葉県：補助金35億円

岡山理科大学今治キャンパス（今治市）

今治市：市有地36億円余の無償譲渡、補助金93億2,000万円

愛媛県：間接補助金31億円（今治市補助金の3分の1を今治市に補助）

清泉女学院大学看護学部（長野市）

3 大学の設置自体への用地提供・資金提供（公私協力）

新潟県加茂市が学校法人加茂暁星学園に対し 4 年制大学設置目的で土地を無償譲渡したこと及び寄附金支出が争われた事件：1 審・新潟地判平成 4・11・26（行集 43 巻 11・12 号 1462 頁、2 審・東京高判平成 5・7・20（行集 44 巻 6・7 号 627 頁）

「暁星学園は私立学校法により、また、暁星学園が設置する新潟経営大学は学校教育法により、それぞれ規制を受け、また、暁星学園は、本件寄付に関して私立学校振興助成法、加茂市補助金等交付規則による規制を受けており、本件無償譲渡契約一及び二に関して、土地の用途を四年制大学の施設敷地と指定され、目的に違反した場合には右契約を解除して返還を求められるとされているのであるから、右規制の程度で暁星学園に対する公の支配は十分に及んでおり、本件寄付は、公の支配に属する事業に対するものであって、憲法八九条後段に違反しないというべきである。」

この部分は、2 審判決も引用。なお、実際は、平成 6 年に新潟経営大学として開学（設置者は、学校法人加茂暁星学園（学校法人暁星学園とは無関係）。

九州保健福祉大学（設置者は、当初は高梁学園、後に順正学園。当初の理事長は加計勉。現理事長は加計美也子）：延岡市との公私協力方式

4 公設民営大学

公設民営大学の定義

最狭義には、地方公共団体が設置を計画して、設置経費を全部負担して、私立大学として運営する（運営主体は学校法人）。

新設型

東北芸術工科大学

山形県と山形市が設置経費 150 億円を折半で負担。

県立大学の場合は出先機関の位置づけで、物事の決定までが多段階で時間がかかるのに対して、学校法人は迅速のメリットがある（高橋寛人・前掲書 63 頁の横井博氏のインタビュー発言）。

東北公益大学

山形県 83 億円、酒田市・鶴岡市他 12 町村で 67 億円

静岡文化芸術大学

静岡県 260 億円、浜松市 100 億円

県立大学の場合に、寄附を受けても、予算化しなければ使用できないことが指摘されている（高橋寛人・前掲書 118 頁の加藤薫氏のインタビュー）。

鳥取環境大学

鳥取県と鳥取市とが各 100 億円。

高知工科大学

高知県 250 億円。

九州看護福祉大学

熊本県、玉名市をはじめ旧 2 市 10 町

名桜大学

沖縄県 10 億円、名護市 53 億円、11 市町村 3 億円。

京都創成大学（後成美大学）（福知山市）（2000 年開校）

福知山市：27 億円

東都医療大学（深谷市）

日本保健医療大学（幸手市）

関西看護医療大学（淡路市）

佐久大学（佐久市）

長野県が佐久市に 3 億 3000 万円を補助し、市が大学に 6 億 6000 万円を補助

増設型

諏訪東京理科大学（茅野市）

松本大学教育学部新設（松本市）

長野県が松本市に 1 億 5000 万円を補助し、市が大学に 3 億円を補助

立命館アジア太平洋大学（別府市）

別府市：42 億円

大分県：150 億円

「公益上必要」がある場合に該当するか。

考えられる公益

学ぶ学生の利益を考える（地元で学ぶことにより学費の節減）

学生等が集まることによる利益（街の活性化）

大学の施設等（病院、図書館等）が住民にもたらす利益

撤退のときにどうするかについての協定の締結の必要性

III 私立大学の公立化

1 私立大学から公立大学への移管

私立大学の中には、その所在地の地方公共団体又は公立大学法人に経営を移管する動きがある³。現在は、公立大学法人化が普通。その中には、公設民営大学からの移管も含まれる。

高知工科大学

³ 鳥山亜由美「私立大学の公立大学化—その背景と過程」法政大学公共政策志林 5 号 119 頁（平成 29 年）。

静岡文化芸術大学

名桜大学（北部広域市町村圏事務組合の公立大学法人の設置となる）

鳥取環境大学

長岡造形大学

成美大学→福知山公立大学（2016年）

山口東京理科大学→公立大学法人 山陽小野田市立山口東京理科大学

諏訪東京理科大学→諏訪広域公立大学組合公立大学法人

長野大学→上田市を設置団体とする公立大学法人長野大学

経営の安定と同時に志願者の増大につながる人が多いことを理由に公立大学化を目指すことが多い。

経営の安定：私立大学の時点においては、私学助成の対象⁴。

公立大学法人の場合は、設置団体からの運営費交付金。

運営費交付金に直接に連動しないが、設置団体には交付税措置がある。その結果、公立大学化によって設置団体の持ち出しはない旨の認識が広まっている⁵。

志願者の増大：学生の国公立志向、授業料の軽減

しかし、当該地方公共団体出身者の入学者が増えたとは断定できないようである⁶。

2 設置団体の内外による区別

地元入学枠の設定

入学金についての内外差

公立大学移行後は、設置団体出身者であるか否かに区別することが一般化。設置団体出身者は外部出身者の半額程度にすることが多い。

批判論：「たしかに地方交付税は地方の固有財源と言われるが、私立大学時代は私学助成金（平均約1割）をもらっていたにすぎないのに、公立大学法人になったとたん授業料が半額になり、当該自治体等の負担はゼロで、入学金が県内・県外で差があるのは透明性に欠ける。」⁷

IV 公立大学

1 沿革は多様

⁴ 私立大学の時点においては、私学助成を通じた定員充足などに対する事実上の統制が大きい。

⁵ 佐藤龍子「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 巻 137 頁、140 頁（平成 27 年）。

⁶ 高知工科大学、名桜大学及び鳥取環境大学の 3 大学について、鳥山亜由美「私立大学の公立大学化は地元定着に寄与したか—入学者の出身地の推移に着目して—」（法政大学公共政策大学院？）は、公立大学化を行った初年度は低下したが、2 年目以降は、概ね一定の割合で安定しているとする。

⁷ 佐藤龍子・前掲 141 頁。

専門学校から発展させた例：秋田公立美術大学の場合

昭和 27 年：秋田市立工芸学校（修業年限 2 年）として設立

平成 7 年：秋田公立美術工芸短期大学開学

平成 25 年：公立大学法人秋田公立美術大学（設立団体：秋田市）

いきなり設置された例：

平成 4 年設置の福井県立大学：関西電力から約 50 億円の寄附があったという。

平成 11 年設置の秋田県立大学

平成 16 年設置の国際教養大学（公立大学法人の設立団体は秋田県であるが、出資は秋田県が建物 14 億円弱、秋田市が土地約 5 億円）。

2 市町村立公立大学に対する県の支援

北海道は、「新設大学整備費補助金」として、函館圏公立大学広域連合（公立はこだて未来大学の設置者）及び名寄市（名寄市立大学の設置者）に対して定額補助金計 1 億 4,800 万円を交付⁸。

3 市町村合併と公立大学

一部事務組合が設立した公立大学が合併後の市の単独設立となることがある。

宮崎公立大学は、当初は、宮崎市のほか、宮崎郡清武町、佐土原町、田野町、東諸県郡綾町、国富町、高岡町からなる一部事務組合で設置。後に、公立大学法人に移行した。そして、綾町及び国富町以外の町は宮崎市に合併したため、平成 23 年からは宮崎市が単独設立団体の公立大学法人となる。

4 公立大学の統合

姫路工業大学、神戸商業大学、兵庫県立看護大学が、兵庫県立大学に統合（平成 16 年）

東京都立大学、東京都立科学技術大学、東京都立保健科学大学、東京都立短期大学が首都大学東京に統合（平成 17 年）

大阪府立大学、大阪女子大学、大阪府立看護大学が大阪府立大学に統合（平成 17 年）

広島県立大学、県立広島女子大学、広島県立保健福祉大学が広島県立大学に統合（平成 17 年）

平成 17 年には、山梨県立看護大学と山梨県立女子短期大学の統合（山梨県立大学）、平成 20 年には、長崎県立大学と県立長崎シーボルト大学の統合（長崎県立大学）、平成 21 年には、愛知県立大学と愛知県立看護大学の統合（愛知県立大学）もなされている。しかし、愛知県には、別に愛知県立芸術大学がある。沿革とともに、地理的に離れていることが理由か（?）。ただし、後述のように、設置者は、同一の

⁸ 『地方行政調査資料都道府県版』6639 号の「都道府県の 2017 年度私学助成予算に関する調べ」による。

公立大学法人である。

公立大学法人の合併：高知県公立大学法人は、平成 27 年に公立大学法人高知工科大学を吸収合併（地方独立行政法人法 108 条）。

5 公立大学法人

公立大学法人化によって、公立大学の自主性を確保できるという認識。

短期大学の 4 年制大学化にあたり公立大学法人化することがある。

長野県立大学（平成 18 年度スタート）

県立短大の 4 年制大学化を要望してきた長野市が 10 億円を現金出資（これまで積み立ててきた整備基金（12.8 億円）を活用）と後町小学校跡地を無償貸付け（1 年次生全員が入寮する学生寮として利用）。

支援の理由：知の拠点として有為な人材の育成・輩出、地域連携による地域振興、若者の県外流出の抑制・地元定着の効果を期待。

長野看護大学（所在地：駒ヶ根市）は、そのまま存続。長野市と離れているために長野県立大学として一体化できなかったものと思われる。

小松大学：小松短期大学と「こまつ看護学校」から移行（平成 30 年度スタート）。

公立大学法人は複数の大学を設置することもできる。

公立大学法人首都大学東京：首都大学東京、産業技術大学院大学、東京都立産業技術高等専門学校

愛知県公立大学法人：愛知県立大学、愛知県立芸術大学

京都府公立大学法人：京都府立医科大学、京都府立大学

石川県公立大学法人：石川県立大学、石川県立看護大学

高知県公立大学法人：高知県立大学、高知工科大学、高知短期大学

公立大学法人に対する設立団体による支援

運営費交付金による。たとえば、「高知県公立大学法人運営費交付金交付要綱」は、「県は、その業務運営に要する経費として、法人の収入（学納金等自己収入及び外部資金を含む。）と支出との差額に基づき交付金を交付する」（3 条）としている。

V 国立大学法人への地方公共団体の寄附

1（旧）地方財政再建促進特別措置法

地方公共団体は、当分の間、国、公団等に対し、寄附金等を支出することを禁止していた（ただし、地方公共団体がその施設を国、公団等に移管しようとする場合その他やむを得ないと認められる政令で定める場合における国、公団等と当該地方公共団体との協議に基づいて支出する寄附金等で、あらかじめ自治大臣に協議して同意を得た者については、この限りでない）（24 条 2 項）とされていた。

なお、新幹線の請願駅を肯定するために、昭和 56 年の全国新幹線鉄道整備法改正

により、地方公共団体は新幹線鉄道の建設のために必要な資金について補助金等の交付ができることとされた。

2 平成 19 年の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」

同法附則 5 条にも、従前の再建促進特別措置法の規制が存置された。ただし、平成 20 年 3 月公布・施行の政令により、大学との関係においては、同法施行令により、二つの場合の特例が認められていた。その場合には、補助金等による経費の負担のみならず、必要な土地、施設若しくは設備を寄附することも認められる。

国立大学法人等の研究開発機関との連携（施行令附則 4 条 7 号）

国立大学法人等が、地方公共団体の要請に基づき、地域の産業振興等住民の福祉の増進に寄与し、かつ、当該地方公共団体の重要な施策を推進するために必要である研究開発事業を行う場合。

国立大学法人等が医療の提供をする場合（施行令 4 条 8 号）

病院等を開設する国立大学法人等が、地方公共団体の要請に基づき、特別に（＝当該法人の通常の業務の範囲を超えて）当該地方公共団体の住民に対して医療を提供する場合。

3 平成 23 年の改正

原則的禁止の法状態を改めたのが、平成 23 年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」であって、これにより、財政健全化法附則 5 条が削除された。文字通り、地方公共団体の自主性・自律性を高めるための改革の一環として、地方公共団体の自主的な判断に委ねる趣旨の削除であった。

しかし、閣議決定（平成 23・11・29）により、「地方公共団体から自発的な寄附金等の支出があった場合には、寄附金等の金額、経緯及び内容の公表に努めること」が求められた。これに基づき公表がなされている。

4 寄附の仕方

徳島大学のように寄附講座設置協定に基づいて寄附金を受け入れている大学がある。

また、複数年度にわたり寄附を行っている地方公共団体もある。たとえば、神戸大学医学研究科に対して、神戸市は、「小児急性疾患に関する研究拠点を設置し、小児急性疾患に関する研究拠点を設置し、小児急性疾患と小児救急医学に関する研究及びその研究成果の普及を行い、小児救急医療の向上に寄与する」ため、平成 26 年度から 30 年度まで、各年度 9,000 万円、総額 4 億 5,000 万円を寄附することとし、さらに、「障害児（者）療育に関する研究拠点を設置し、障害児（者）に関する調査研究を行うとともに、その研究成果の普及を行い、障害の予防、治療法の開発及び心身に障害のある児（者）の療育の向上に寄与する」ため、平成 27 年度から 31 年度まで、各年度 3,000 万円、総額 1 億 5,000 万円を寄附することとした。

また、兵庫県は、神戸大学医学研究科に対して、「兵庫県内の医療資源の乏しい地域（医療圏域）の診療・教育支援を通して、地域医療支援のあり方を研究し、その成果の普及を図るため」、総額 2 億 5,000 万円、平成 27 年度から 31 年度まで、各年度 5,000 万円を寄附するとした。

VI おわりに

地方公共団体と大学との関係には、多様なものがある。大学サイドからの動きとして、たとえば、大学施設の地域住民への開放、地方公共団体に対する講師派遣等も進行している。

地方公共団体よりも、大学が主体となって、地方公共団体と大学等との積極的な連携が目立っている⁹。

政府の施策に影響されていることも大きく影響している。

* 「地方公共団体と地方大学の連携による雇用創出・若者定着促進要綱」（平成 27・4・10 総財務第 89 号）

「地方公共団体と大学等が具体的な数値目標を掲げた「協定」を締結し、連携して行う雇用創出・若者定着の取組について、地方公共団体が意欲的・積極的に実施できるよう、総務省と文部科学省が連携して必要な支援を行う。なお、総務省は地方公共団体の取組を、文部科学省は大学等の取組を、それぞれ支援するものとする。」

（1）～（4）の要件の全てを満たすものに係る地方公共団体の経費について、財政措置を講じるものとする。

（1）地方公共団体と大学等の間で協定を締結した取組であること。

（2）雇用創出・若者定着に係る取組であること。

（3）大学等の取組が文部科学省の補助事業に採択されたものであること。

（4）地方公共団体の取組は、まち・ひと・しごと創生法 9 条及び 10 条に規定されている総合戦略に位置付けられたものである必要があること

* 「地方大学・地域産業創出事業」（平成 30 年度予算）

地方を担う若者が大幅に減少する中、地域の人材への投資を通じて地域の生産性の向上を目指すことが重要であるという認識の下に、首長のリーダーシップの下、産官学連携により、地域の中核的産業の振興や専門人材育成などを行う優れた取組を、新たな交付金により重点的に支援し、日本全国や世界中から学生が集まるような「キラリと光る地方大学づくり」を進める政策である。

⁹ たとえば、長野県は、信州大学との包括連携協定（平成 21 年）に基づき、平成 29 年 10 月 1 日現在で 68 事業を進めている。その中には、大江裕幸准教授の「長野県の現状を踏まえ、10 年、20 年後の長野県の理想の姿とそのため必要な施策を提言」する事業も含まれ、その効果については、「長野県の現状を知り、課題解決に向けた施策構築を経験するとともに、次期総合 5 か年計画に若者の意見を反映することができる」とされている（長野県のウェブサイト「信州大学との包括連携協定に基づく取組について」による）。

具体的には、①国が策定する産業振興・専門人材育成等に関する基本方針を踏まえ、首長主宰のコンソーシアム（地方公共団体、地方大学、産業界等で構成）を構築し、地域の産業振興・専門人材育成の計画を策定、②同計画に位置付けられた地方公共団体や地方大学等の事業のうち、国の有識者委員会の審査を経て優れた事業として認定を受けたものに対して、新たな交付金により支援（原則5年間）、③地方公共団体等が設定したKPIを、国の有識者委員会において毎年度検証し、PDCAサイクルを実践。

以上の「取組」が真に成果を上げられる保証はない。地方公共団体が振り回されることのないことを祈るばかりである。