

〔論文〕

地方自治体の高等教育政策 —国公立大学の改革に及ぼす影響に注目して—

ブール学院大学 柴 恭 史

はじめに

日本の高等教育システムにおいては、学問研究・教授の自由を基盤としてこれまで各教育機関の自律的な管理運営が中心となってきた。しかし、一方では2014年の学校教育法および国立大学法人法の改正による教授会の権限の制限にみられるように、それまで不可分と考えられてきた教育研究と管理運営を分離するようになり、教育機関そのものの管理運営については行政による政策の影響が無視できなくなっている。

このような各高等教育機関に対する行政的管理は国が担う部分がきわめて大きい。国立大学法人は言うに及ばず、学校教育法第98条により公立、私立大学についても文部科学大臣の所轄とされている。それに対して、地方自治体が高等教育機関に対して持っている権限は決して大きくはない。法制度上は、国の教育振興基本計画を参酌したうえで自治体内における教育振興基本計画を策定すること（教育基本法第17条第2項）、地方公共団体の設立する大学、すなわち公立大学はその地方公共団体の長が所管すること（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第32条）が定められている程度である。

公立大学については、先行研究においても法制度上の規制の少なさが指摘されており、地方自治体からみても政策介入の余地があると認識されてきたと考えられる。その一方で、その他国立・私立大学に対する地方自治体独自の政策は、学術的にも実際的にもほとんど扱われてこなかった。

しかし、教育基本法の改正をはじめとして教育の地方分権が進展していること、また国全体の政策としても、地方創生などのキーワードとともに地域のリソースを地元で活用することが求められるようになってきていることから、高等教育の領域においても地方自治体が担う役割は拡大していくと考えられる。

本稿の目的は、京都府・京都市を事例として地方自治体が独自に行いうる高等教育政策の方向性について検討し、今後の可能性を明らかにすることである。京都府・市には多数の大学が存在するため、必然的に高等教育政策の規模は大きく、その方向性も多様であると推定される。その一方で、京都府・市には他の自治体ない特殊な権限は見られず、その範囲は他の自治体と大きく変わらないため、他自治体への有用な示唆を得られると考えられる。

1. 地方自治体の高等教育政策に関する先行研究

地方自治体による公立大学の管理・活用については一定の研究蓄積がある。光本は公立大学に関する教育政策について継続的に研究しており、光本（2003）では「公立大学は、法制上独自の位置にあることにより、国立大学の改革動向の地方版として理解すべきでない独自の改革課題を抱えている」として、公立大学法人化の地方自治体の政策における位置づけについて検討している¹⁾。また、たとえば、稲葉

(2012)は法制度上公立大学の管理運営に関する法律が存在しない(法人化した場合に地方独立行政法人法に従うことを除く)点を指摘し、「設置者たる自治体は、特段の条例や規則を定めず、首長が大学を管理・運営する広範な裁量を行使用することになる」と述べている²⁾。また、各自治体における大学の所管部局について、自治体ごとに多様な部局で担われていること、法人化が進んだために大学そのものが所管部局として扱われる割合が減少し、また自治体内における所管レベルも低下した(たとえば首長直轄ではなく課・室レベルとなっているなど)ことも示している。

また、全国86(2015年時点)の公立大学からなる一般社団法人公立大学協会では、自治体の政策ビジョンを実現するための公立大学の活用についての調査研究を実施している³⁾。この調査研究では、自治体等の公立大学設置団体が実施する公立大学に関わる政策として、(a)公立大学の新設、(b)法人化、(c)財源措置、(d)教育振興基本計画の策定の4点を挙げている。

(a)については、平成に入って設立された大学が56大学と全体の3分の2にのぼることを指摘し、この急速な拡大の要因として、同調査では①進学需要の変化にもとづく短期大学の4年制化、②「看護師等の人材確保の促進に関する法律」の制定により、地方公共団体に「看護師等の確保を促進するために必要な措置を講ずる」努力義務が課されたことにより、看護医療福祉系の大学設置を促したこと、そして③地域産業の育成などの地域の活性化戦略のひとつとして多様な大学・学部の設置が進められたことが挙げられている。

また、(b)については、設置団体ごとに独自に法人化の是非を判断する仕組みとなったため、導入に時間差が生じることによって相互参照なども行われやすく、自治体ごとに多様な法人化の形態が成立したとされる。

(c)については、文部科学省からの直接の経常経費補助が廃止されたことともなっており、公立大学の運営財源は全面的に地方自治体からの拠出によることとなった。もっとも、公立大学を設置する自治体に対しては国から地方交付税交付金に含める形で財政措置がとられており、間接的には国による財源措置があると言えるが、その配分方法において地方自治体の裁量権は拡大していると言える。

最後に(d)については、2006年の教育基本法改正にもなっており、地方公共団体が教育振興基本計画の策定に努めなければならなくなった。こうした計画の策定にあたっては、当該団体が設置する公立大学のあり方についても当然検討が進められなくてはならない。

制度上は地方自治体を持つ政策的権限は公立大学に関するものであり、逆に地方分権の進展により公立大学にとっても地方自治体の政策動向はきわめて重要な関心事となる。そのため、上述した先行研究は、いずれも地方自治体—公立大学の対応を前提として論じられているものであり、「地方自治体の高等教育政策」の研究というよりは「公立大学についての政策」の研究というべきものであろう。

実際の地方自治体の動向としては、近年では大学の社会貢献が重視されるにつれ、地方自治体が公立大学以外にも国立・私立大学と連携して何らかの取り組みを行うことが増えてきており(ex. 地方創生、専門職養成)、地域振興計画等で大学との関わりを掲げているものもあり、大学政策に関わる地方自治体の部署が関わっている。高等教育政策の視点からも、たとえば市川(2000)は「一般に高等教育政策といえば国の教育政策をさすことが多いが、これからは都道府県など地方自治体の政策も重要になってこよう」と指摘しており⁴⁾、地方自治体の掲げる高等教育政策に注目する重要性は以前から認識されていた。

一方、牧野他（2008）は大学の誘致・設置や大学に対する支援についての量的調査を実施している⁵⁾。この調査のなかで小島は、国の実施する高等教育政策として「設置基準の緩和」と「立地規制」の二つの政策に対する各自治体の考え方について分析しており、全国の自治体でみたときに設置基準の緩和の是非については二分される一方で、多くの自治体が立地規制を必要と考えていることが示されている⁶⁾。また、市町村長に対して「行政課題として高等教育政策が重要であるか否か」についても質問しており、重要とした自治体は500自治体中241（48.2%）であったことが示されている。高橋均・前田の分析によれば、この判断は基本的にその自治体の規模と自治体内における大学・短期大学の有無に左右されており、大学・短大を持たない自治体では重要な行政課題とはみなされにくい⁷⁾。また、大学等を有する場合でも自治体規模が小さい（町や村レベル）場合には、高等教育政策が重要課題とは位置づけられないことが指摘されている。

しかし、公立大学を対象にしたものを除けば地方自治体の大学に対する一般的な価値観や自治体独自に実施する高等教育政策については具体的な知見の蓄積がまだまだ不十分であるのが現状である。上述した牧野らの調査は幅広い要素をとらえているが、自治体主導の高等教育政策については新大学誘致の際の土地の提供などの助成事業について尋ねているのみであり、各自治体による具体的な政策形成の在り方にまでは踏み込んではいない。

このように自治体の高等教育政策に関する知見が不足していること背景には、単にこの領域が研究対象となつてこなかったというよりも、そもそも「自治体の高等教育政策」と呼びうる研究対象自体が近年まで無かったことに起因すると言ふべきだろう。当事者たる地方自治体に、「つい最近まで、公立大学設置の必然性はおろか、高等教育政策の当事者であることの共通理解さえ存在しなかった」⁸⁾との指摘もある。上述したとおり公立大学の設置は一つの大きな政策であるが、換言すればそれ以上の政策が存在し得なかったということでもある。

2. 地方自治体による高等教育政策の意識の高まり—京都を事例として—

前章で見た通り、これまで地方自治体における高等教育政策は「設置団体内に中央政府の文科省に相当する高等教育専門の設置者組織が存在しない」⁹⁾状況下で公立大学の設置等以外ではほとんど機能せず、したがって研究上の知見も蓄積され得なかったと言えるだろう。しかし、近年では地方自治体においても高等教育政策を担う部署が独立して設置される場合が散見される。たとえば北海道では総合政策部政策局のなかに総合教育推進室が置かれ、大学と自治体の連携に関する業務を担当している。また秋田県ではあきた未来戦略課内の高等教育支援室において私大・短大等に対する補助事業、県外の大学の地域貢献誘致活動などを実施している。

それぞれの事業内容は単なる大学・地域間の連携の窓口であったり、支援事業を実施したり、あるいは高等教育に関する何らかの計画を策定したりと自治体によって多様ではあるが、こうした部署が設置されることから各自治体が高等教育に特化した行政部署を持つ必要性を認識し、関与の度合いを従来よりも強めていることが見いだせる。

一般に、地方自治体が高等教育に関心を持つようになり徐々に関連政策を動かすようになった要因としては、以下の3点が考えられる。

第1に、2006年の教育基本法の改正にともなう、地方自治体にも教育振興基本計画の策定が努力義

務とされたこと。このような教育に関わる計画を改めて策定する場合—とりわけ公立大学を有する自治体であればなおさら—就学前、初等・中等教育のみならず高等教育についても言及することになるのは当然と言えよう。大学等への直接的な関与については触れずとも、高等学校卒業者の受け皿として、計画の策定を通じて高等教育に関する施策を意識するようになったのではないだろうか。事実、2014年の公立大学協会の調査によれば、公立大学を設置する自治体において、都道府県レベルで81%、市レベルで48%の自治体が教育振興基本計画の中で高等教育についても言及している¹⁰⁾。

また、このような教育における自治体の責任の明確化にともなって、全国の自治体が緊縮財政・行政改革を進めるなかで、行政の一つの領域として高等教育についても踏み込む例が生じている。たとえば2011年に当時の松井一郎大阪府知事、橋下徹大阪市長が大阪府立大学と大阪市立大学の統合を表明したこと、2013年に大阪市立大学の教職員による学長選挙を廃止したことはその一例と言えよう。

第2に、高等教育機関の量的拡大が飽和状態に達し、地方自治体の関与も教育の質的向上へとシフトせざるを得なくなったこと。先に述べた公立大学協会の調査からも分かるように、これまでは地方自治体の高等教育施策と言えはまず考えられるのは公立大学の 신설であった。大学の 신설は財政的に大きな負担であるとともに、設置認可等の手続上も自治体にとって非常に体力を求められる取組であるから、それ以上の施策にまで手が回らない状況にあったことは容易に推測される。しかし、現在では既に公立大学数は国立大学数に匹敵し、高等教育全体でも大学の過剰供給が指摘されるようになっている。さらには、公立大学の法人化も進行し、経常的な運営に自治体自身が関わる必要性が低下した。それゆえに、自治体の高等教育への関心は、大学等の教育活動の内容により深くかかわる部分へと移行してきたと考えられる。

第3に、第1の点とも関連するが、地方創生に代表されるような地域振興施策が重視されるようになったこと。その結果、一つには人的・学術的リソースとしての大学が重視されるようになった。大学に蓄積された知見だけでなく、公共政策等の面で大学教員による客観的な分析力が期待されることも多い。あるいは単に地域振興のためのマンパワーとして、大学生の地域参画が期待されることもある。

地域振興を進めるなかで高等教育が重要になるもう一つの側面としては、将来の労働力・人口確保の視点から地方自治体にとって地域の高等教育の質向上が重要な課題となってきたことが挙げられる。そもそも大学が存在しなければ高校卒業者のうち高等教育機関への進学を希望する者は他の自治体に流出してしまうことになる。仮に当該自治体内に大学が存在したとしても、その質が高くなければ(あるいは地域の進学希望者のニーズにマッチしていなければ)やはり他の自治体へと流出することになる。多くの場合それら自治体外への進学者の進学先は大都市圏であり、就職もそれら大都市圏で探す者がきわめて多くなると推定される。それゆえに、人口減少に悩む地方自治体はその課題を解決する手段として地域の高等教育の質向上を期待する場合は少なくない。近年しばしば見られる地方私立大学が公立化するパターンはその一つの例であると言える。

以上の背景をふまえ、次節からは京都府および京都市を事例として、具体的にどのような高等教育政策が実施されてきたのかを概観しよう。

(2) 京都府の高等教育政策

京都府の場合、文化スポーツ部に大学政策課が設置されている。課レベルの組織であり、私立学校や

宗教法人を管轄する文教課とは独立して設置されている点が特徴的である。

京都府では2011年に府政運営の指針として「明日の京都」を策定している¹¹⁾。「明日の京都」は「基本条例」、「長期ビジョン」、「中期計画」、「地域振興計画」の4つを柱としており、中期計画、地域振興計画については4年ごとに策定している。中期計画は長期ビジョンにおいて立てられた3つの基本方向に従って作成されており、2011年～2014年、2015年～2018年と4年ごとに新たな計画が作られている（便宜上、本稿では前者を「第1期」、後者を「第2期」と呼ぶ）。基本方向の1つである「府民安心の再構築」については第1期中期計画の中で「地域をフィールドとした実践的な教育の推進や、社会人の再教育の受け入れ促進」のため大学の機能拡充が提言されている。また、2つ目の基本方向「地域共生の実現」については、「自治会、NPO、大学、企業、行政等が対等の立場で結び付き、地域課題の解決を図るプラットフォームによる活動」を行うことが掲げられている。最後の基本方向である「京都力の発揮」については「大学生による自主的・創造的なイベント等の実施を支援するとともに、留学生の生活支援や就職支援を進め、地域活動やボランティアへの参画を促す」ことや、最先端の学術研究の推進が謳われており、さらには「地域に根ざして活動する優れた地域リーダーを育成」するためのプログラム開発についても大学の連携によるものが含まれている。

(3) 京都市の高等教育政策

京都市の高等教育政策組織としては、総合企画局の総合政策室に大学政策担当がおかれている。組織レベルこそ「担当」であり規模が小さいが、市政全般を統括する総合企画局内に設置されている点で、市の政策の一環として高等教育を認識していることが見て取れる。

実際の政策について、京都市の高等教育への政策的関与意識はかなり古くから高い状態であり、1993年に既に「大学のまち・京都21プラン」（以下「21プラン」）を策定している。このプランでは18歳人口の現象にいち早く注目し、「各大学の拡充・整備の展開、国際化の進展、生涯学習・リカレント教育などに対する関心」が高まっていること、大学が「様々な教育・研究システムの革新に乗り出しつつある」ことを認識し、「大学は都市における人の暮らしを支える重要な社会機能を持つアカデミック・インフラストラクチャ」であると指摘している。21プランでは「大学振興のための基盤整備」として大学間連携や教育研究活動全般の充実、「アカデミック・インフラの充実」として地域に果たす役割の重視、地域研究の強化などを進めることを大きな柱とし、それに代わって「地元企業との連携強化」「国際化への対応」が提言されている。とくに大学間連携の具体的施策として後述する「大学コンソーシアム京都」もスタートしており、京都市が独自に高等教育政策を重視し始めた転機として特筆に値するだろう。

21プランから10年後、2004年に京都市は新たな高等教育施策として「大学のまち・わくわく京都推進計画」（以下「わくわく計画」）を策定した。わくわく計画では、2008年まで以下の4つの具体的取り組みが実施されることとなった。①「魅力ある大学づくりと大学のまちの発信」として引き続き経営力強化、大学連携の推進がうたわれ、②「多文化交流時代に対応した人材の集積と交流の促進」として21プランよりも国際化・留学生支援が前面に押し出されることとなった。③「産学公地域連携による活力あるまちづくりの推進」では21プランのアカデミック・インフラ強化の方針を引き継いだものとなっている。最後に④「魅力ある『学生のまち』の充実と地域との交流促進」として、京都に居住することになる学生個人々人を対象とした施策が重視され始めた点がわくわく計画の大きな特徴と言える。

さらに2009年から2013年にかけては「大学のまち京都・学生のまち京都推進計画」（以下「まち計画」）がスタートした。まち計画は京都市単独ではなく大学コンソーシアム京都も協力して策定された。中心的な施策とされたのは「学生の確保に向けた『学びの環境』の充実」「大学の国際化に向けた、優秀な留学生等の受入拡大と国際社会に対応した人材の育成」「パワーあふれる『学生のまち京都』の実現」「産学公地域連携の推進による京都地域の活性化」である。

まち計画で提示されたこれらの施策はいずれもわくわく計画の内容を概ね継承したものとなっているが、いくつかの点で変化もみられる。たとえば、前回計画以降に国公立大学の法人化が進んだことを反映してか大学経営力の部分についてはあまり触れられておらず、「学びの環境」として大学間連携や京都の文化資源を活用した具体的な教育プログラムの開発や、大学施設の利用などが強調されている。わくわく計画で協調され始めた「学生」の地域参画についてもさらに重視されている。また、2008年の地方税法改正により、大学等への寄付金について市町村が条例で指定することにより市町村民税の控除を受けられるようになり、京都市もこの仕組みを導入していることを明記している。

まち計画は2014年から新たに「大学のまち京都・学生のまち京都推進計画2014-2018 大学・まち・学生むすぶプラン」（以下「むすぶプラン」）として進められることとなった。施策も概ね変わらず継承されているが、新たに「学生の進路・社会進出の支援」が登場し、大学卒業者の京都への定着が意識され始めている。

以上に見てきたように、京都府・京都市、とくに市はかなり早期から高等教育政策に関心を持ち、国公立の別に関わらず支援と連携を進めてきたことが分かる。さらに、府・市の両方において、どの時期も一貫して重視してきた点として、

- ①個別大学が地域と連携する際の地方自治体の関与、
- ②大学同士の連携を行う際の地方自治体の関与

の2つが挙げられる。

これらの観点はいずれも、京都に限らず大学を擁する多くの地域においても重要な政策方針であると考えられる。その理由としては、①については前章でも指摘した通り、地方自治体が高等教育政策に関心を持つ要因として地域振興との関連性が非常に大きく、それゆえに政策上も地域振興の手段として大学の協力を得ることが重視されやすいからである。また、②については大学間連携の多くが地域性の強いものであって地方自治体も関与する必要性が生じやすく、それと同時に、自治体が直接の権限を持たない国私立大学に関わろうとするうえでも大学間連携を介する方が効果的である¹²⁾という側面もあるからである。したがって、次章からは上記2つの観点から京都府・市の高等教育政策の流れとその大学に及ぼす効果を検討しよう。

3. 大学と地域の連携における地方自治体の役割

本章では、大学が地域と連携する際の地方自治体をとる政策について検討する。もとより多くの大学、とりわけ地方大学にとって地域と密接に結びついた教育研究は不可欠のものである。高橋平徳によれば、地方自治体は大学に対して、「地域との交流によるまちづくり活動」や「各種審議会への参加など行政の政策形成への貢献」を強く期待している¹³⁾。法制度上は、教育基本法の改正によって大学に社会貢献も要求されるようになったことにより、地域との連携はさらに重視され進められている。

くわえて、第2次安倍政権のもとで「地方創生」が謳われたために、どの省庁も「地方創生」に関連付けた政策立案・予算獲得が行われるようになった。文部科学省もその例外ではなく、「地（知）の拠点整備事業（COC事業）」「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）」など、単なる地域連携だけでなく地元就職率などの形でより直接的な地域振興を大学に求める政策も登場している。とくにCOC+では、「地方公共団体や企業等と協働して、学生にとって魅力ある就職先を創出・開拓するとともに、その地域が求める人材を養成するために必要な教育カリキュラムの改革を断行する」ことが求められている。就職先の創出などは大学単体で行えるものではないことは明らかであり、COC+では拠点となる大学だけでなく周辺の他大学および企業・地方自治体も参加したネットワークを構築することが求められている。国の高等教育政策の影響のもとで地方自治体が大学に関与する余地が大きくなっていると言えるだろう。

また、前章でも触れたとおり、京都市が2014年から開始しているつなぐプランでは、学生の地域定着が重要な施策の1つとして位置づけられている。同年に政府でも「地方創生」政策が始まり、大学についてもCOC、COC+へとつながったことを考えると、国の政策を先取りした着眼点であったと言えるだろう。京都府内ではCOC事業において京都大学、京都文教大学が採択され、COC+として京都市芸繊維大学を中心としたグループが採択された。COC+は原則的にCOC採択校も参加することが前提となっており、京都大学および京都文教大学もCOC+のメンバーとして参加している。自治体としては京都府が参加し、京都府北部での人材育成を目的としている。

以上の動きは国の政策によるものであるが、京都府では独自に地域連携のための類似の助成事業を実施している点で特徴的である。京都府は平成28年度から「1（ひと）まち1（ひと）キャンパス事業」を実施している。「大学等が市町村と連携し、当該市町村をフィールドとして取り組む大学等の授業や研究活動等のプロジェクトを支援することにより、京都全体をキャンパス化するとともに、地域や企業と結びついた教育環境を整えることにより、京都の大学の魅力の更なる向上と地域に愛着を持ち地域に貢献する人材育成に取り組むこと」を目的とし、大学、フィールドとなる京都府内の市町村（京都市を除く）、京都府がプロジェクト予算の3分の1ずつ（府の補助は200万円を上限とする）を負担する補助事業である。平成28年度は15件が採択され、最長4年の事業を実施することとなる。本事業の特色としては、フィールドとなる市町村にも一定の負担を要求している点、そしてCOC、COC+において通常認められない学生の交通費等の支出が許容される点が挙げられる。

本事業において、フィールドとなる市町村はおおよそ3分の1の負担を期待される。府の補助上限額が200万円/件であることから、市町村にもおおよそ同程度の負担が求められているとみてよい。このように大きな負担を大学の連携先となる自治体が担うことは、当該自治体に一定の政策責任を自覚させる効果があるといえるだろう。先述した高橋・前田の研究で指摘されていたように、自治体の規模が小さければ自ら高等教育政策を実行する意識にはなりにくく自立的な大学支援は通常困難であると思われるが、部分的にせよ上位自治体である府が支援することによって、地元で独自の事業を構想するきっかけになるであろう。

さらに、京都府は市町村の負担を軽くする方策を並行して進めている。「1まち1キャンパス事業（市町村学生受入施設整備支援）」は、1まち1キャンパス事業で大学と連携する自治体が学生を受け入れるための施設を整備する場合、その事業費の半額（上限100万円）を補助するものである。そのため、事

業内容によっては各自治体の負担は半分程度にまで抑えられるのである。

以上のことから、京都府の高等教育政策は単に大学に対する支援としてだけでなく、下位の地方自治体にも大学との連携を意識させ、政策立案に向かわせようとするインセンティブとしての機能をも持つものと解することができる。

府の1まち1キャンパス事業においては京都市がフィールドとして認められていないが、これは多くの大学が京都市内にキャンパスを構えており既に一定の連携も図られていること、京都市自体が政令指定都市として一定の体力を持つことから、過疎等の課題が多い他地域での地域連携活動を促進する意図があると考えられる。くわえて、京都市は独自に類似の事業を展開している。

まず、市では「学まちコラボ（大学地域連携創造・支援）事業」を2009年から実施している。これは大学のゼミや学生のグループが地域と連携して取り組むものに対して支援金を補助するもので、とくに学生が主体となって取り組むことが求められている。

2016年度からは新たに「学まち連携大学促進事業」が開始された。従来の学まちコラボが大学の中でもゼミなどのごく小規模のグループを対象としていたのに対し、大学単位での「地域の住民組織や市民活動団体、地域企業、商店街などと連携した活動を通じて学生が学ぶ実践的な教育プログラムの開発及び実施」を支援する事業として行われている。現在は6つの大学がこの支援を受け活動している。この事業は対象がCOCおよびCOC+に採択されていない大学に限定されており、国の補助を受けられない大学に対して、自治体が独自に支援する意図がある。ただし、予算規模は1校あたり360万円程度であり、COC事業等の予算とはかなり開きがある。地方自治体ゆえの財政基盤の限界とみることもできるが、少額でも多くの大学に支援し、地域連携の充実を図ることは十分に有効であろう。

4. 大学間連携・コンソーシアムにおける地方自治体の関与

ここでは大学間連携に対して地方自治体が及ぼす政策的影響について考察する。これまで、国の政策として古くは単位互換制度、最近では大学間連携を支援する補助事業などによって大学同士の連携が促進されている。とくに国の補助事業による大学間連携では、多くの場合地域の行政・企業との連携が強く推奨されている。たとえば文科省による「大学間連携共同教育推進事業」においては、「地域や分野に応じて相互に連携し、社会の要請に応える共同の教育・質保証システムを構築する取組」を推進するため、「学生を送り出す地域や分野に関わるステークホルダー（自治体、学協会等）と課題を共有、協働し、構想から実行、評価までを実施する体制の構築」が求められている¹⁴⁾。また、「産業界のニーズに対応した教育改善・充実体制整備事業」では、大学・短期大学が地域ごとにグループを形成し、「経済団体、地域の団体や自治体等と産学協働のための連携会議を設置して取組を実施することにより、社会的・職業的に自立し、産業界のニーズに対応した人材の育成に向けた取組」¹⁵⁾を行うことが求められている。したがって、これまで国の補助事業の一環として、地方自治体が高等教育に関わる事が促されてきたと言えるだろう。

一方、こうした国の補助事業とは別に、各地域ではこれまで大学コンソーシアムと呼ばれる大学間の連携組織が自律的に構築されてきた。現在、大学コンソーシアムは全国に展開しており、たとえば全国大学コンソーシアム協議会に加盟する組織は47団体に及び、それら団体の拠点は37都道府県に存在する。また、協議会に参加する団体の拠点が無い残る10県（茨城、群馬、千葉、富山、鳥取、島根、香

川、徳島、愛媛、高知)についても、茨城、富山は県内で、四国四県は県をまたいだ広域でコンソーシアムを設立している。群馬も全国の13大学とのコンソーシアムを設置しており、現在コンソーシアムがまったく存在しない県は千葉、鳥取、島根のみとなっている。これらコンソーシアムは各地域で大学同士の連携を深めるとともに、地域とも密接な関係を構築している。

京都府下では、「大学コンソーシアム京都」が1993年からスタートしており、現在は3国立大学、4公立大学、42私立大学・短期大学¹⁶⁾が参加する全国的にも規模の大きな大学コンソーシアムである。大学以外にも自治体として京都府・京都市、経済団体として京都商工会議所、京都経済同友会、京都経営者協会、京都工業会が参加している。先述したように、本コンソーシアムは1993年に京都市が策定した大学のまち・京都21プランをもとに設立されたものであり、単に大学同士の連携というのみならず、自治体の関わりがきわめて強い組織であることが分かる。さらに、先述した2009年の「まち計画」は京都市単独ではなく、大学コンソーシアム京都も協力して策定したものであり、高等教育に近い組織が地方自治体の政策策定に積極的に関わっているという点で大学間連携がきわめて重要な役割を果たしているのである。

また、大学コンソーシアム京都の大きな特徴の一つとして、実施する事業の多様性、とりわけ学生を直接の対象とした事業の充実が挙げられる。その背景には京都市のわくわく計画の頃から学生の地域参画が重視され、その実現のためにさまざまな事業が展開されるようになったことがあるだろう。一般に、大学間連携を成功させるには目的の明確化が必要であるとされる。清成(2008)は「親睦団体のようなコンソーシアムも散見される。「つき合い」で何となく連携というのでは、「もたれ合い」になってしまう。これでは、成果はほとんど期待できない。」と指摘する¹⁷⁾。確かに何の目的も無く組織運営をすることは困難であるが、京都の場合には大学だけでなく京都市等の政策意図がコンソーシアムの事業を通して実現される社会装置としての役割をコンソーシアムが果たしていると言えるだろう。

これまで、大学間連携については一定の知見が蓄積されており、その地域性に注目してメリットを指摘するものもあった。たとえば中元(2011)が大学コンソーシアムのメリットとして連携することによる規模効果、実験的取組のリスク軽減、資源を持ち寄ることによる相互補完があることを挙げている¹⁸⁾ほか、清成は産業界での技術融合の必要性から大学間連携が進み、連携が進むほど地域性が強くなると述べている¹⁹⁾。これらはいずれも大学の視点からのメリットであり、重要な関係者であるはずの自治体の役割については十分に認識されてこなかった。しかし本章で見えてきた通り、大学間連携は地方自治体にとっても当該自治体内の幅広い大学に政策を浸透させるためのツールとして機能しうる。もちろん、大学にとっても地方自治体からの直接的な支援を期待できるという意味で、このようなコンソーシアムは非常に重要な組織である。

5. これからの地方自治体の高等教育政策

ここまで、京都府・市の動向を事例として地方自治体の高等教育に対する政策を①大学と地域の連携における施策と②大学同士の連携における施策の2つの観点から検討してきた。最後に本稿の議論から明らかとなった地方自治体が採りうる高等教育政策の方向性について整理しておく。

まず、地域における大学の役割は今後もますます重要なものとなっていくと予想される。地域の産業が高度化していくばかりでなく、過疎化や大都市への人口集中など社会科学の知見が求められる問題は

数多い。そのような状況下で地方自治体にとってその擁する高等教育機関を如何に動かしていくかという事は大きな関心事となるであろう。一方、国の政策としてCOCおよびCOC+が実施されているが、その補助期間には限りがあり、財政的に厳しい状況下であって補助終了後の政策の見通しは立たない。それゆえに、京都府の1まち1キャンパス事業や京都市の学まち連携大学促進事業のように、自治体独自に類似の事業を展開していくことが必要になっていくと考えられる。

また、大学間連携においては、連携組織を介することによって地方自治体の政策立案がより具体的かつ有効なものとなることも期待される。大学コンソーシアム京都の場合、近年の京都市の政策策定に深く関わっていることが確認できる。こうした計画策定にコンソーシアム等が関わることによって、高等教育機関側が求めている支援形態を計画に盛り込むことができ、大学の組織改革のような外形的改革にとどまらず、内面的な改革、たとえば新たな教育プログラムの開発等に対しても補助金などの形で支援を引き出すことができるのである。

地方自治体にとっても、連携組織を通じて共通の支援を行うことは個別の大学に対してリソースを配分する以上に効率的である。第2章の終わりでも指摘したように、個別の大学に対する支援となれば、行政として大学間の公平性に相当留意しなければならないことは想像に難くない。しかし、大学間連携に対する支援に特化すれば、その大学間連携内部で各大学が公平に参画していることを前提として、政策を進めることができる。もちろん、大学間連携内部の公平性が担保されるかは不明であるが、それは連携内部の問題すなわち大学側の問題として行政による調整を必要としなくなるのである。

さらには、京都の施策は、このような連携組織を通じた支援が大学単位にはとどまらず学生個人へのアプローチをも可能にするという点できわめて示唆的である。地域連携とも関連して人的リソースとしての大学生を活用するという観点からすれば、学生の日常生活の中に地域活動に積極的に関与していくモチベーションを与えることは、単に大学を通じて授業等の中で学生に地域に関わってもらうこと以上に地方行政として非常に有効であると期待される。しかし、多くの場合に想定される困難として、地方自治体が一少なからず他地域からやってきている一大学生に対してその地域の行政が直接アプローチできる可能性は決して高くないことが挙げられる。一方、コンソーシアム等の連携組織を介することによって、学生に対しては大学を通じて広報することができ学生がそうした地域活動に関心を持つ機会を増やすことができる。実際にコンソーシアムが支援し学生が主体となって運営する「京都学生祭典」では例年1,500人前後の学生が参加しており、地域でのイベント等を実施している。

本稿で確認したように、京都府・市は高等教育について高い関心を持ち、具体的な政策を策定して取り組んできたことが分かる。とりわけ、高等教育が抱えるさまざまな問題について京都市が早くから認識し、市の一般政策とも関連付けた計画策定を進めてきたことは評価に値する。もちろん、その背景に京都の高等教育機関の多さがあることは疑う余地もないが、大学を抱える他の自治体にとって重要なロールモデルとなり得るだろう。とりわけ、計画の初期から大学コンソーシアム（大学間連携）の設立と活用を進めてきた点は、これから高等教育政策を進めようとする他自治体の施策にも援用可能であると考えられる。柴（2014）でも指摘したように、大学間連携組織は地域と連携した教育改革の効率的普及を促進することが可能である²⁰。本稿での検討によって、さらに地方自治体にとっても、高等教育機関に対する支援を公平かつ効率的に進めるうえで、大学間連携組織を介することが効果的であることが明らかとなった。

一方で、京都市の計画を辿ると25年にわたってその政策の内実は大きく変わっていないことが分かる。京都市の場合、基本的な政策関心は「学生を巻き込んだまちづくり」と「留学生」である。大学間連携等も最初期から重視されてきた政策ではあるが、これについてはコンソーシアムを形成して以降は基本的にコンソーシアムをベースとして行われるものにすぎず、革新性が継続されているわけではない。これを長期的な視座に立った政策と評価することも可能であるが、惰性的な継続事業となる危険性も認識しておく必要があるだろう。

くわえて、地方自治体レベルでの高等教育政策を実施するうえで、財政的な問題は避けては通れない。京都府・京都市のいずれも補助事業を実施しており、国の補助事業が許さない部分にも活用できることなど、高等教育機関にとってはきわめてメリットの大きなものとなっているが、一般的には地方自治体の財政基盤は国に比べてはるかに脆弱である。自治体の財政的な体力によっては、直接的な補助金の交付などの政策は困難となる。その分ソフト面で大学等に対して何らかの支援施策を実施することが不可欠となるが、その点については京都の場合も決して十分ではないように思われる。

ソフト面での支援の一つの可能性として、その地域の人材需要の具体的なイメージを高等教育機関に伝えていくことによって、地域に密着した高等教育の提供や教育の質保証にプラスの影響を及ぼすことが期待できる。ただし、そのような支援を現在の地方自治体が実現するためには、自治体組織の中に具体的な人材像を明らかにし教育機関に伝える機能を持った部署の確立が不可欠である。どの程度の規模・権限を持った部署が適切であるかは今後検討の余地がある論点である。

本稿は地方自治体の策定する高等教育政策について、あくまで一つの可能性を提示したのみである。京都は重要なロールモデルではあるが、これ以外の有効な高等教育施策の存在は否定できない。政策運用の効率性においては本稿で取り上げた手法はどの自治体でも有効であると期待されるが、一方でその成果を評価する場合に、大学規模・学生規模の問題は無視できない。とくに学生の参画度という点では、京都に比べて大学数も学生数も少ない自治体においては大学単位での参画としてもさほど効果が変わらない可能性もある。したがって、今後いくつかのタイプの自治体における先行事例研究を進めることによって、より効果の高い政策のあり方について検討を進めることが必要であろう。

注

- 1) 光本滋「公立大学の法人化問題—歴史的改革課題と「公立大学法人」像—」『教育学研究』第70巻、第1号、2003年、36-42頁。
- 2) 稲葉めぐみ「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—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第52巻、2012年、299頁。
- 3) 一般社団法人公立大学協会 公立大学政策・評価研究センター『地方自治体の政策ビジョン実現のための公立大学の積極的活用に関する調査研究報告書』2014年。
- 4) 市川昭午「高等教育政策研究の課題と方法」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、2000年、28頁。
- 5) 牧野暢男編『地方自治体の高等教育政策に関する調査研究報告書』2008年。
- 6) 小島佐恵子「自治体からみた高等教育政策の展開—規制緩和の時代の中で」牧野編、上掲書、33頁。
- 7) 高橋均、前田崇「市区町村長の高等教育をめぐる諸見解 I—首長属性・自治体特性との関連から」牧野編、上掲書、93頁。
- 8) 光本滋、上掲論文、36頁。
- 9) 光本、同上、36頁。
- 10) あくまで公立大学を設置している団体に限られており、公立大学を設置していない自治体については言及されていない。また、当該調査では市については「指定都市（63%）」「中核市（56%）」「その他の市（0%）」で分

けて割合を示しているが、本稿ではそれらを合計して割合を算出している。

一般社団法人公立大学協会 公立大学政策・評価研究センター、上掲書、29頁。

- 11) 京都府ホームページ「明日の京都」<http://www.pref.kyoto.jp/asunokyoto/>〔最終確認：2017年6月8日〕
- 12) 一般に、地方自治体が公立大学以外の特定大学のみと関係を構築することは他大学からみた場合の不公平感を生じやすいため、とりわけ財政支援を伴う政策の場合には大学間連携を介しての支援にならざるを得ないと考えられる。
- 13) 高橋平徳「自治体が求める高等教育機関の役割についての一考察—地方別傾向に焦点を当てて」牧野編、上掲書、54-55頁。
- 14) 文部科学省「平成24年度大学間連携共同教育推進事業パンフレット」2013年、1頁。
- 15) 文部科学省ウェブサイト「産業界のニーズに対応した教育改善・充実体制整備事業」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/sangyou/index.htm〔最終確認：2017-06-09〕
- 16) 大学と同じ法人の短期大学部は別にカウントしている。
- 17) 成忠男「大学連携に挑む」『カレッジマネジメント』第149号、2008年、8頁。
- 18) 中本崇「大学連携—大学コンソーシアムを中心として—」岩崎保道編著『大学政策論』大学教育出版、2011年、112頁。
- 19) 清成忠男、上掲論文、6-7頁。
- 20) 柴恭史「複数大学の連携と組織化による教育プログラムの開発と普及—地域公共政策士プログラムを事例として—」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第60号、2014年、71-84頁。

Local Governments' Policy Making for Higher Education: Its Effects on the Reform of National and Private Universities

Takafumi SHIBA

Policies on higher education in Japan have been almost entirely made by the national government, or the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT). Today, however, the authority for education are decentralized and universities are required to contribute to the society; especially to the local societies. Thus, local governments also need to make policies for higher education, and their roles are increasing.

Kyoto prefecture and Kyoto city are advanced in this area, and they have made plans and policies for universities in Kyoto for a long time. In this paper, we observe the policies of Kyoto prefecture and city, and clarify the ways and the targets of local governments making higher education policies.

Kyoto prefecture office and Kyoto city office have a section for higher education policy, and each section leads making plans and policies for higher education. Kyoto city office in particular, already made a plan for universities called "Town with Universities: Kyoto 21 Plan" back in 1993, recognizing the problems in higher education today. This plan remarked two directions, that is 1) promoting collaboration between universities and 2) contribution of universities – as "infrastructure" – for local society. These two directions are maintained in later plans, and therefore we have considered the effects of these directions among the universities in Kyoto.

We find that 1) emphasizing the university's local collaborations lead to more funding by local governments and that 2) the collaborative organization between universities (for example, university consortium) can work for scaling up the government's policies and adjust them more efficiently