

時代をLEADする公立大学

公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性

# 未来マップのための 16の課題

V.2 (2018.7.10)

■ 2018年5月

一般社団法人 公立大学協会

# 目次

はじめに	1
構成	2
<b>Learn: 学習する</b>	3
<b>1 平成期の公立大学政策</b>	
① 公立大学の新たな設置	4
② 公立大学の法人化	5
<b>2 国と自治体の公立大学政策</b>	
③ 国の高等教育政策	6
④ 設置自治体の公立大学政策	7
(資料)	8
<b>Execute : 実践する</b>	9
<b>1 学生ファースト戦略</b>	
⑤ 多様化する学生への支援	10
⑥ 学生目線の教育改革	11
<b>2 地域ファースト戦略</b>	
⑦ 自治体政策への伴走	12
⑧ 地域貢献における「公」の位置づけ	13
(資料)	14
<b>Advance : 前進する</b>	15
<b>1 公立大学生の飛躍</b>	
⑨ 高等教育無償化への対応	16
⑩ 大学を超えた学生交流	17
<b>2 公立大学と地域の飛躍</b>	
⑪ 公立大学政策の新たな展開	18
⑫ 自治体発の高等教育政策	19
(資料)	20
<b>Drive : 牽引する</b>	21
<b>1 公立大学が向かう未来</b>	
⑬ 3つの提言	22
⑭ 公立大学のガバナンス	23
<b>2 組織が目指す未来</b>	
⑮ 公立大学の職員育成	24
⑯ 主体的な質保証活動	25
(資料)	26
議論の経緯	27
本誌の改訂について	28
公立大学一覧 (2018年度)	表3

# はじめに

現在、中央教育審議会大学分科会においては、2017年3月の文部科学大臣諮問「我が国の高等教育に関する将来構想について」を受け、2040年頃を見据えた高等教育の将来像について踏み込んだ議論が行われています。その中では、国立大学の1法人複数大学制の導入や私立大学の学部単位等での事業譲渡、あるいは国公私を設置主体の枠を超えた統合の方策の検討も模索されています。

こうした検討を念頭に、公立大学協会では2016年度に「公立大学の在り方に関する検討会議」を設置し、第一段階の議論の方向性あるいはその可能性を報告書『時代をLEADする公立大学』（2017.5）にまとめました。

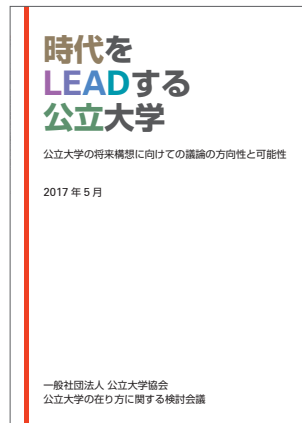
2017年度には第1委員会が担当して、先の報告書で地域貢献機能を分析するために設定した4つの指標を活用し、『公立大学の地域貢献機能 ー地域貢献プログラムの“LEAD”による事例分析』をまとめ、全ての公立大学の取組みについて事例分析を試みました。

さらに第1委員会では、公立大学に関する有識者を招き、公立大学についての提言を受け、意見交換を行いました。その中で明らかとなった課題について整理したものが、この小冊子『未来マップのための16の課題』です。

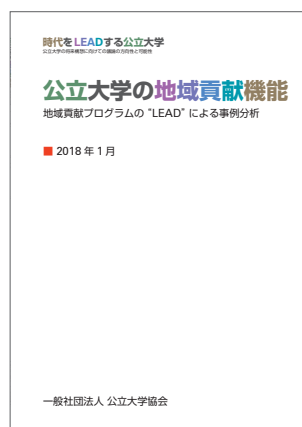
2018年度は、これらの課題を公立大学間で共有したうえで、議論を深めるための調査を実施することとしています。その取組みを通じて、現在92大学まで拡大した公立大学の実践とその成果を総括し、さらには今後の公立大学の向かう方向性を明らかにしていく予定です。

第1委員会委員長 荒川哲男(大阪市立大学長)

※ 本誌及び右に示した資料集は、公立大学協会HPからダウンロードできます。



『時代をLEADする公立大学 公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性』2017年5月、公立大学の在り方に関する検討会議（14頁も参照）



『公立大学の地域貢献機能 地域貢献プログラムの“LEAD”による事例分析』2018年1月



『公立大学2018 地域の未来をリードする92大学の姿』2018年5月

# 構成

本資料は、公立大学協会の様々な協議会の議論において、あるいは有識者との意見交換の際に示された諸課題について、当面の検討の方向を定め、必要な調査研究を行うための整理を行うものである。

まず全体を構成するにあたって、以下の2つの軸を設定した。

(横軸)

- 現在進行の課題
- 未来展開される課題

(縦軸)

- 理論的に探索される課題
- 実践的に探索される課題

この2つの軸によって生まれる各領域に、公立大学の将来構想に関する検討から生まれたキーワード「時代をLEADする公立大学」を踏まえ、“LEAD”を頭文字とする新たな分類テーマを導いた。

- Learn: 学習する
- Execute: 実践する
- Advance: 前進する
- Drive: 牽引する

この4つのテーマを L→E→A→Dの順に第2象限から左回りに描くと下の図となる。これを本資料の目次として設定した。



# Learn: 学習する

## 1 平成期の公立大学政策

- ① 公立大学の新たな設置
- ② 公立大学の法人化

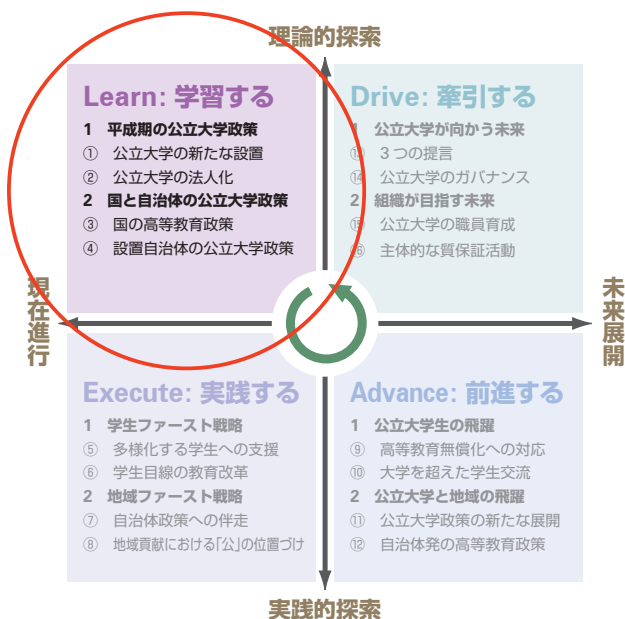
## 2 国と自治体の公立大学政策

- ③ 国の高等教育政策
- ④ 設置自治体の公立大学政策

ここでは、平成期にその数を急増させることとなった公立大学の「新たな設置」と、その後が始まった「法人化」の様子を描く。

公立大学を設置する自治体は、この四半世紀に、大規模な施設を整備したうえで大学設置認可申請を行うという、未知の行政課題に取り組んだ。その後、新たな法制度を活用しながら公立大学の法人化という事務を進めて来た。これらの取組みから一定の時間を経て、現在、その成果と課題について検証を行うべき時期を迎えている。

検証を行うひとつの視点として、この四半世紀の国の高等教育政策の流れを確認したうえで、設置自治体の公立大学政策の課題がどのように変化しているのかについて概括する。



# ① 公立大学の新たな設置

1991年を始点として平成期の公立大学は急増したが、1991年は大学設置基準が大綱化され、現在に続く大学改革の起点となった年でもある。さらにそれは、18歳人口の減少局面への転回、景気の急速な後退、政治状況の流動化など、大きな社会的変動の始まった時期と重なっている。

## 平成四半世紀の社会情勢の変化

現在に至る大学改革の起点となる大学設置基準の大綱化と相前後して、我が国の社会情勢は大きく転回した。18歳人口は戦後2度目のピーク（1992年）の後に急速に減少に転じ、超高齢化社会の到来によりいわゆるゴールドプラン（1989年）などの福祉政策が本格化した。さらに、バブル経済の崩壊により経済状況が長期の後退局面に入ったことに加え、1989年のベルリンの壁崩壊、1991年のソ連崩壊、さらには1993年のいわゆる55年体制の終焉など、国内外の政治情勢も流動化した。こうした時代状況の中で、平成の公立大学の急増は始まった。

## 問題・政策・政治

地方自治体にとって、大学の設置には大きな決断が必要となる。一般にこのような大規模な政策が実現するには、重要となる問題の明確化、問題解決のための政策の立案に加え、政策を実行するための政治の発動が必要とされる。

公立大学の設置の場合は、まず、地方からの若者流出が深刻な問題として認識された。18歳人口がピークに至る過程で、都市部の大学では新增設こそ抑制されていたものの、進学者増に対する臨時定員増が行われ、18歳人口が減少局面に転じた後もその半数が恒常定員化され残存した。都市部の大学の収容力の増加は、地方の進学者を吸引し、地方においては依然として進学先が不足していたことから、大学進学者の人材流出が大きな課題となった。

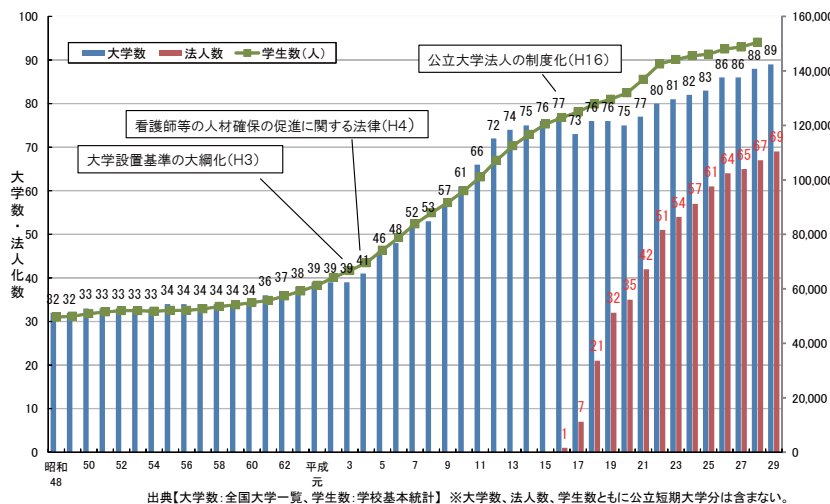
こうした状況に対応する形で、いわゆる国土政策、地域振興政策といった文脈で、私立大学の誘致も含めて、地方の自治体による大学設置への期待が高まった。さらに、超高齢化社会の到来に向け、1992年には「看護師等人材確保法」が施行され、高度医療人材の確保が地方自治体の責務となるなど、自治体による大学設置が政策手法として前景化した。

このように問題の認識や政策の出現が大学設置を促したものの、大学の設置には設備投資など大きな資金が必要となる。それについてはバブル経済の崩壊後の政治的対応、すなわち景気刺激策としての緊急財政出動が行われ、それは好条件の地方債等の形となって2001年ごろまで公立大学設置の動きを後押しした。

こうした公立大学の新たな設置は、都市・地方間の進学機会の不平等を是正し、景気の後退局面では通常困難さを増すこととなる大学進学について、低廉な費用でその道を開き、確保したのである。

## 今後の課題

公立大学は、現在92まで増加した。18歳人口がさらに減少する局面の中で、公立大学がこれまで果たしてきた役割と、今後果たすべき役割について総括しなければならない。その際、地域における高等教育機会の確保を、どういった地理的展開で、どのように担われるべきなのか、将来に想定される諸課題を見通した政策議論が必要になる。



## 平成の公立大学数の増加

2018年度に92大学となった公立大学は、この間、16の大学が6大学に統合しており、単純な差し引きを行えば、この四半世紀に63の新たな公立大学が誕生してきたことになる。

同時に、短期大学の4大化が進展し、1996年度には63校あった公立短期大学は現在14校に減少している。



## ② 公立大学の法人化

2004年度、国立大学法人制度と同時に公立大学法人制度がスタートした。独立行政法人制度の枠組みにある両制度は、ほぼ相似形をとるものの、公立大学法人制度には地方自治体の様々な判断が入り込むことから、その運用の在り方も多様となっている。

### 制度の成り立ち

公立大学法人制度の制定に至る過程では、公立大学協会は、公立大学のみが法人制度を欠くことになることへの危機感から「公立大学が法人格を有することを可能とする法律の整備が不可欠」と指摘したうえで、「今後その実現に向けて各界に働きかけること」を決議し、「大学における教育研究の特性」への配慮を強く求めながら、この法制度の整備を推進してきた。

一方で、公立大学法人制度は、理事長と学長の別置、1法人複数大学の設置を認めるほか、法人化後の最初の学長の任命については法人側からの申し出を不要とするなど、法人を設立する自治体の裁量が強く働く制度となった。従って、実際の法人化のプロセスでは、自治体と大学との厳しい折衝を経て、大学運営の方法が大きく変化することとなった。

### 法人化の進展

こうした経緯を経て、既存の公立大学の法人化は、制度発足の翌年2005年度から始まった。その年に設立された6法人のうち、5法人が理事長・学長別置型の大学を置き、さらには大胆な大学統合や学部再編も行われ、このことは関係者に対して大きな衝撃を与えた。

一方、法人化を、大学改革に積極的に活用する動きもあった。広島市立大学の浅田尚紀学長（当時）は、法人化時の状況について以下の指摘を行っている。

公立大学法人には標準モデルがなく、大学の法人化に際しては自治体も大学も、自らの責任で法人設計を行わなければならない

かった…。自治体との協議と並行して学内の合意形成を図ることは容易なことではないが、法人化は、学長がリーダーシップを発揮して大学組織や運営体制を再設計できる絶好の機会であった…。

国立大学の法人化が「法人化の趣旨を十分に踏まえた検討が行われないまま、…内部規則等をそのまま引き継いだ例が、多々見られる」と指摘されたことと比較して、公立大学の法人化では、設置自治体の意向と大学側のイニシアチブの双方が発動され、法人化をきっかけとした改革は相対的に進んだと言ってよい。

### 今後の課題

現時点で、92大学中80大学が法人化され、自治体直営型の大学は12大学を残すだけとなっている。制度も15年目を迎え、自治体と法人、双方にとっていわば「反省期」を迎えていると言える。

例えば、法人化に伴って行われた学部改組について、再度見直しを行っている大学もある。また、当初はあらゆる事業にくまなく定められた中期目標も、重点事項に絞られるなど、工夫が図られている。法人評価については、教育研究等の改善を促す形式的な評価が試みられるなど、多様な実践が行われている。財政面では対応が分かれ、法人化後、一定期間を経過した後も依然として「効率化係数」を維持しているケースもあり、特に設備整備計画など中長期的な計画において課題が多い。

このように、公立大学法人の運営については、自治体の対応が多様であり、これまでの経緯を総括したうえで、大学機能の充実の観点から、自治体・法人間で議論を進め、何らかの運営指針を定めていく必要がある。

		国立大学法人	公立大学法人
根拠法令		国立大学法人法	地方独立行政法人法（第七章 公立大学法人に関する特例）
法人の設立		法人の設置を法で規定	議会の議決を経て、国等が認可
法人の長		学長	理事長（学長となるが別に任命も可）
業務		国立大学の設置、運営	大学（大学&高専）の設置、管理
設置する大学		1法人1大学を法で規定	1法人複数大学の設置も可
法人評価	評価機関	国立大学法人評価委員会	設立団体毎に置かれる地方独立行政法人評価委員会
	教育研究評価	大学改革支援・学位授与機構に評価を要請し、その結果を尊重する	認証評価機関の評価を踏まえる
	メタ評価	独立行政法人評価制度委員会（総務省・行政評価局）	
（参考）		各大学が、必ずしも法人化の趣旨を十分に踏まえた検討が行われないまま、（中略）内部規則等をそのまま引き継いだ例が、多々見られる。	学長がリーダーシップを発揮して大学組織や運営体制を再設計できる絶好の機会であった。教員・職員の意識改革には大きな効果があった。

### 国立大学法人と公立大学法人の制度上の相違

法により一斉に法人化した国立大学と異なり、公立大学を法人化するか否かは、それぞれの設置自治体の判断にゆだねられる。

理事長と学長を別に置くこともできるほか、1法人が複数大学を設置することも可能である。

法人評価については、国立大学法人評価では大学改革支援・学位授与機構を「法令に基づく評価機関」として活用することとなるが、公立大学法人評価においては、そうした評価機関を欠くことから、代替的に「認証評価」を活用する方法に頼らなくてはならない。

### ③ 国の高等教育政策

わが国の高等教育政策については、18歳人口の増減と、それに対応した一連の「高等教育計画」を中心に解説されることが多い。ここでは近年の大学改革の転換点を1991年と指し、その後の経緯を整理することで、公立大学が激増する四半世紀の政策を概括する。

公立大学の急増の起点となった1991年に、大学設置基準の大綱化が行われた。これ以降の、四半世紀における国の高等教育政策を「制度整備」「機能充実」「メタ改革」の3つのフェーズで整理する。

#### 制度整備のフェーズ

「大学設置基準の大綱化」は、国全体の規制改革や市場化の政策の中にあって、大学の設置に関する過度な規制を緩和することで教育課程の編成の自律性を大学に付与し、それと引き換えに、自らの教育研究についての評価（自己点検・評価）を努力義務としたものである。この流れは、自己点検評価の義務化、外部評価の努力義務化等を経て、2004年には、第三者評価を義務付ける「認証評価制度」へと結実した。

一方、行政改革の文脈では、国立大学の民営化に議論が及ぶなかで、結果として国立大学と公立大学の法人制度が同時に整備され、大学の組織運営の自律性の付与と引き換えに、法人評価が導入された。

この二つの自律性と二つの評価制度が、現在の公立大学が拠る基本的な制度としてもたらされ、各大学では新たな制度環境への対応が必要になった。

#### 機能充実のフェーズ

制度整備に続いて、国公立大学を通じた大学の機能強化の政策が進められた。「将来像答申」「学士課程答申」「質的転換答申」といった大学の多様化、教育の実質化を誘導する答申が次々と出され、それに対応する形でいわゆる「GP」と呼ばれる競争的資金政策が実

施された。GP政策は、公立大学においても積極的に活用され、教育研究活動の組織的な改革を促したが、順次、一部の重要課題に特化が図られて行った。続いて地方創生政策を背景にCOC事業、COC+事業が実施されたが、一部では公立大学がイニシアチブをとるものもあるが、多くの地域では国立大学が中心となって推進する事業に組み込まれていった。

#### メタ改革のフェーズ

さらに大学改革政策は、具体的な教育改革課題から「大学改革のための仕組みの改革」へと軸足を移していった。その中で学長選考の方法、教授会の役割の再確認などの問題提起が行われたが、公立大学ではそうした改革は概ね法人化の際に終えていたといえる。むしろ「大学ガバナンスの推進について」（審議まとめ）が示す外形的な改革だけでは解決困難な課題を、教員組織、職員組織を改革の担い手として巻き込んだうえで進めていくことが、今後の公立大学のガバナンスの課題となろう。

#### 今後の課題

公立大学のガバナンスについては、設置自治体との関係をはじめ、公立大学特有の課題について、関係者に十分理解が得られているとは言い難い。大学機能の充実のための投資も、設置自治体の理解を得ながら進める必要がある。そのためには国の高等教育政策をわかりやすい言葉に翻訳し、関係者の支持を調達していく取り組みが必要となる。

#### ■制度整備（新自由主義、規制改革、市場原理、NPM）

- 1991年 大学設置基準の大綱化・自己点検評価の努力義務化
- 1997年 行政改革会議最終報告（行政機能の減量、効率化）
- 1999年 自己点検評価の義務化、外部評価の努力義務化
- 2003年 設置審の内規等の審査基準を廃止（準則主義化）
- 2004年 認証評価制度の導入  
大学の法人化（国立大学法人法、地方独立行政法人法）

#### ■機能充実（大学の多様化、教育の実質化、学生目線・地域目線）

- 2005年 将来像答申（機能別分化）
- 2006年 教育基本法全部改正（社会貢献の役割・教育振興基本計画）
- 2008年 学士課程答申（3つの方針の明確化、学士力）
- 2011年 教育情報公表の義務化
- 2012年 質的転換答申（学修時間の確保）
- 2013年 大学COC事業

#### ■メタ改革（改革システムの改革、大学ガバナンス）

- 2014年 「大学のガバナンス改革の推進について」（審議まとめ）
- 2015年 改正学校教育法施行
- 2017年 SDの義務化

競争的資金政策

#### 平成の高等教育政策の3つのフェーズ

左図に示した教育改革の流れの背景では、2000年の地方分権改革と2001年の中央省庁再編により、教育政策にも政府全体としての意向が大きく働くようになった。現在進められている国立大学改革も、せめぎ合う国政課題の中にあって、国立大学を守り抜こうという国立大学行政側の決意の表れであろう。

一方、公立大学については、文部科学省は予算による統制手段を欠き、予算を握る設置自治体は高等教育政策に関する経験の蓄積を欠くことから、どちらも政策的なイニシアチブを発揮しにくい。公立大学改革には、当事者である公立大学自身による「アイディア」によるイニシアチブが求められる。



## ④ 設置自治体の公立大学政策

かつての地方自治体の公立大学政策に関し、高等教育の専門家は「大学が単なるハコモノではなく、行政機構の一部局でもない、自治権を認められた、運営に年々多額のコストのかかる特殊な組織体であることをどこまで認識してきたか、きわめて疑わしい」と厳しく指摘した。

### 昭和期までの公立大学政策

かつての公立大学政策の中には、複雑な大学組織に対し、コストをかけて主体的な政策に取組むよりも、一定の予算の中で大学任せにする方が合理的とする判断もあったと考えられる。

しかし、地方財政がひっ迫する中で、公立大学の運営コストへの見方は年々厳しくなっているうえに、公立大学法人制度は、その目標・評価を通じて、県政・市政の中に公立大学政策を重要事項として頭出しさせている。さらに、人口減少対策、地域の活性化など、通常の行政手法だけでは解決が難しいと考えられる課題について、公立大学にその役割を担うことを求める期待が日増しに高まっている。

### 平成の公立大学政策の3つの段階

個々の自治体政策が必ずしも同じ道りを辿っているわけではないが、全体状況の理解のために、平成期の公立大学政策を3つの段階で整理する。

第1は、公立大学の新規設置の段階である。若者の流出を留めるための地域の進学先の確保、地域活性化への切り札としての期待の高まりから、大学設置が県政・市政の第一課題として浮上した。大学の設置は多くの自治体にとって初めて取り組む行政課題であり、そのために多数の職員が大学設置準備室などの活動に投入された。公立大学を設置する自治体や住民に公立大学の存在が強く意識された。

第2は、法人化の段階である。新たに制定された法を読み解きながら法人化に取り組んだ。一般に、こうし

	段階	背景となる行政課題	施策
第1期 1991年～	公立大学の設置	地域活性化・若者の定住 地元進学先の不足 地域ニーズに資する人材育成	新たな理念での大学構想 施設整備・起債 設置認可申請
第2期 2004年～	公立大学法人の設立	行政改革・財政改革 公務員数削減 大学組織・ガバナンスの改革	法人組織の設計・整備 大学・学部の改組・統合 中期目標づくり、法人評価
第3期 2014年～	設置団体政策の充実	地方創生・地域活性化 公立大学資源の積極活用 私立大学の公立大学化	大学の機能強化 管理・運営人材の育成 施設・設備の計画的更新

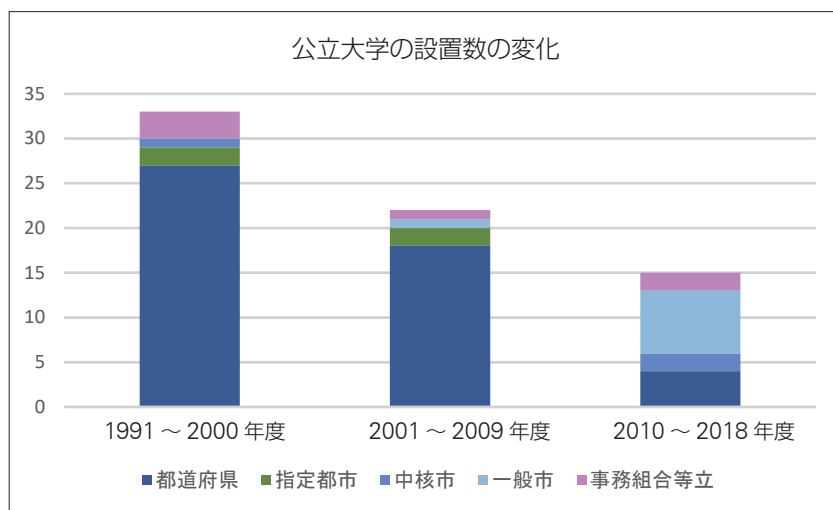
た新たな制度導入に対しても、自治体は多くの行政資源を投入する。公立大学が行政課題の上位に位置する2度目の経験となる。

第3は、法人化された後に、公立大学に対する期待の高まりを背景として、大学機能を充実させていく段階である。その際、政策課題が複雑化するにもかかわらず、その政策的な優先順位が低下すれば、地方財政の悪化を背景に、消極的政策に陥る恐れがある。

### 今後の課題

現在、公立大学を設置する自治体は、都道府県では43団体、基礎自治体でも34団体と、そのすそ野が広がっている。基礎自治体のうち中核市、一般市は財政規模が小さく、公立大学に対する財政負担が相対的に重い。一方で、地域の将来像を大学と共に描いていくインセンティブは基礎自治体の方が大きく、積極的な公立大学政策を主導する可能性も有している。

設置者のタイプ別に課題分析を行っていくことも求められる。



### 公立大学設置政策の担い手の変化

左図は、1991年から現在までを9年ずつ3つの段階に区分し、それぞれの時期にどのような自治体が公立大学の設置を行ったかを示したものである。

近年では、都道府県、指定都市の設置は少数となり、中核市、一般市による設置が増えていることがわかる。

## (資料)

### 出典

- 天野郁夫 (2006) 『大学改革の社会学』 玉川大学出版部、250 頁～  
 浅田尚紀 (2015) 「国公立大学の法人化と学長のリーダーシップ」 IDE No.567  
 文部科学省「学校基本統計」  
 中央教育審議会大学分科会 (2014) 「大学ガバナンスの推進について」(審議まとめ)

### 参考資料等

- 中央教育審議会 (2005) 「我が国の高等教育の将来像」(答申)  
 中央教育審議会 (2008) 「学士課程教育の構築に向けて」(答申)  
 中央教育審議会 (2012) 「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」(答申)  
 国立大学法人法  
 地方独立行政法人法

### その他の参考資料

図は、設置者を都道府県、政令市、中核市等、一般市で整理し、さらに大学を総合大学、複合大学、単科大学(同一分野の複数学部を含む)、看護系以外の学部を持つ単科大学に暫定的に分類したものである。

都道府県では概ね標準行政となっている公立大学設置であるが、政令市においても公立大学を設置している自治体は半数に満たず、さらに中核市、一般市では例外的な行政となっている。

図で赤字で示した大学は、近年、学校法人からの設置者変更を行った大学である。また、青字で示した大学は、医学部、歯学部を有する大学である。

設置者変更の経緯としては、かつて医学部等を中心とした公立大学の国立大学への移管があった。昭和 20 年代から 40 年代までに、6 つの医学部、7 つの農(水産)学部、2 つの工学部の合計 11 大学が国立大学に移管された。いずれも、財政的に自治体で維持するのが困難であることを理由として、公立大学が地方交付税の算定の対象となる昭和 40 年代まで続いた。

青字＝医学部を有する 緑字＝直営型大学 赤字＝学校法人からの設置者変更

	都道府県 43/47	政令市 8/20	中核市等 11/84	一般市 15/686
総合大学 5学部以上かそれに相当する規模の大学	首都大学東京 大阪府立 兵庫県立	横浜市立 名古屋市立 大阪市立 北九州市立		
複合大学 複数の分野系統の学部を持つ大学	岩手県立、秋田県立、宮城、新潟県立、山梨県立、長野県立、福井県立、静岡県立、 <b>静岡文化芸術</b> 、愛知県立、滋賀県立、京都府立、島根県立、岡山県立、県立広島、山口県立、高知県立、 <b>高知工科</b> 、福岡女子、長崎県立、熊本県立(計 21 大学)	札幌市立 広島市立	高崎経済、 <b>福山市立</b>	長野 公立諏訪東京理科 (組合立・3市含む) 公立小松 尾道市立 名桜(組合立)
単科大学 看護系以外 同一分野の複数学部を持つ大学を含む	札幌 <b>医科</b> 、国際教養、山形県立米沢栄養、 <b>福島県立医科</b> 、会津、群馬県立女子、産業技術大学院、富山県立、石川県立、 <b>情報科学芸術大学院</b> 、愛知県立芸術、 <b>京都府立医科</b> 、 <b>奈良県立医科</b> 、奈良県立、 <b>和歌山県立医科</b> 、 <b>公立鳥取環境(県・市共同設置)</b> 、 <b>九州歯科</b> 、 <b>沖縄県立芸術</b> (18 大学)	京都市立芸術 神戸市外国語	青森公立、秋田公立美術、前橋工科、 <b>長岡造形</b> 、金沢美術工芸、 <b>岐阜薬科</b> 、 <b>公立鳥取環境(県・市共同設置)再掲</b> 、 <b>宮崎公立</b> 、 <b>下関市立</b> (10 大学)	釧路公立(組合立) 公立はこだて未来(組合立)、都留文科、 <b>福知山公立</b> 、 <b>山陽小野田市立山口東京理科</b> (5 大学)
単科大学 看護系 看護医療系の単科大学	青森県立保健、山形県立保健医療、茨城県立医療、群馬県立県民健康科学、埼玉県立、 <b>千葉県立保健医療</b> 、神奈川県立保健福祉、新潟県立看護、 <b>長野県看護</b> 、石川県立看護、岐阜県立看護、三重県立看護、 <b>香川県立保健医療</b> 、愛媛県立医療技術、福岡県立、大分県立看護科学、宮崎県立看護、 <b>沖縄県立看護</b> (18 大学)	神戸市看護		名寄市立 敦賀市立看護 新見公立

事務組合等の設置団体については、組合を構成する町、村も関与する自治体であるが、本表では表現されていない。

# Execute : 実践する

## 1 学生ファースト戦略

- ⑤ 多様化する学生への支援
- ⑥ 学生目線の教育改革

## 2 地域ファースト戦略

- ⑦ 自治体政策への伴走
- ⑧ 地域貢献における「公」の位置づけ

公立大学が学生に対し、あるいは地域の中で行う教育活動について、その実践に関する戦略を2点ずつ例示する。

学生については「学生ファースト戦略」として、まず障害のある学生への支援を取り上げる。この取組みは障害のある学生に限らず、学生の立場に立った大学改革について、学生を巻き込みながら取組みを進める良い機会となる。学生目線の改革は、教育改革の重要な切り口であるが、教員の組織的な参画を得ながら改革を進めることが期待される。

地域については「地域ファースト戦略」として、地域貢献の課題が中心となるが、今少し踏み込んで、自治体政策への「伴走」について、続いて地域貢献の活動における「公立であること」の位置づけについて整理する。



## ⑤ 多様化する学生への支援

大学改革を方向付ける鍵概念の一つに「学習者目線で考える改革」がある。今日の言葉では「学生ファースト戦略」となろう。しかしながら、多様化する学生への支援について、限られた資源の中で、公立大学としてどのように戦略を構築するか課題は多い。

### 多様化する学生像

公立大学においても多様な学生に対する支援が課題となっている。留学生、社会人学生は言うまでもなく、性的少数者や障害のある学生の存在も、より健在化する方向にある。

こうした状況の中、障害者差別解消法が2016年4月に施行された。国の政策では、国立大学については「障害者向け情報発信促進等経費」が措置されることで、障害学生支援を担当する専門部署の設置が進んでいるほか、私立大学でも障害学生の受け入れに積極的に取り組む大学への支援が拡充される方針が示されるなど対応が進んでいる。一方、このことに関し、公立大学に対する国の財政支援措置は存在しない。

### 各公立大学における障害学生支援の現状

2017年度、京都大学学生総合支援センターの受託研究事業において、公立大学の障害学生支援を担当する教職員を対象とする検討会が開催された。その中で、公立大学では障害学生支援という枠組みでの予算確保が難しく、専任教職員の確保が困難であり、施設整備が進まないことなどが指摘された。また、障害学生支援に関する学内研修の体制が整わず、学外研修への参加も低調で、意識改革に後れを取る恐れも指摘された。

実際、日本学生支援機構が発行した障害学生の修学支援に関する「実態調査」によると、2016年度時点で障害学生支援の専任者を置く公立大学は13.6%（12校）である一方、国立大学では67.4%（58校）が専任者を置いており、財政面の支援の有無が対応の状況に反映

している。

今後、障害学生支援の現場の状況に即した予算を設置自治体と協議を重ねる中で確保し、専任教職員の配置や研修の機会の確保を行うことも必要となる。

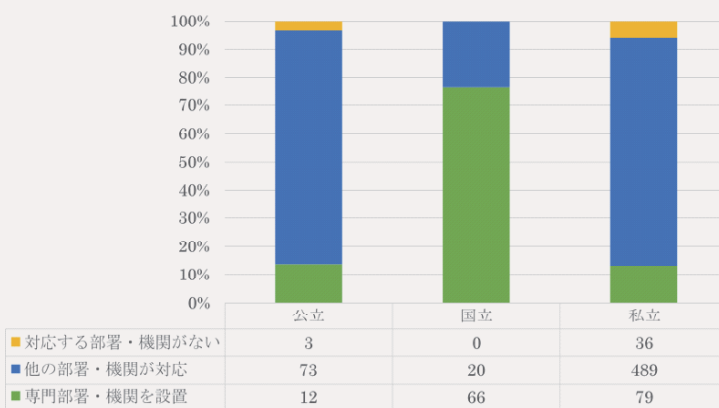
### 今後の課題

そうした中で、公立大学ならではの支援を行っている例もある。先の検討会では、設置自治体の障害者支援センターなどの公的支援施設とのネットワークにより障害学生支援を充実させている事例、看護学等の専門知識を有した教員によるサポートの事例なども報告され、財政面の不足を地域のネットワークや学内の人的資源で補っている現状が報告された。

一方で、多様な学生に対する支援の推進には、学生の力を活かし、さらには学生の意見や協力を集約する取組みも重要になる。障害学生支援に学生のピアサポーターを採用している例は、支援に関わった学生の成長に繋がる取組みとなっている。また、「サジェスチョン・ボックス」で意見を聞く、学年ごとの食事を実施するなど、学長と意見交換の機会を設ける取組みがある。あるいは、国際委員会やカリキュラム委員会に学生を参加させる取組みを行っている大学も少なくない。

障害を持つ学生をはじめとする、多様な学生に対する支援は、大学全体が学生ファーストの考え方で改革を進めるための牽引的な取組みとなりうる。小規模の公立大学にとっても取り組みやすい事業モデルを作成することも必要となろう。

障害学生支援担当部署・機関の設置状況



日本学生支援機構「大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査分析報告」（平成29年3月）p.39 図33（一部転用）

### 障害学生支援担当部署・機関の設置状況

公立大学の障害学生支援を担当する部署・機関については、国立大学と比較すると専門部署・機関を設置することが難しいことから、教職員が他の業務を担いつつ障害学生支援に従事している現状がある。



## ⑥ 学生目線の教育改革

教育課程の改革については、高等教育の無償化についての具体化の議論の中においても、大学側に様々な要件が求められることとなった。公立大学は、それぞれの地域の要請や社会状況の変化を踏まえた教育改革を行ってきたが、今一度、学生目線へ立ち戻り再検討を行うことも必要となろう。

### 教育課程の改革に関する政策や社会の動向

2017年4月1日施行の法令改正により、いわゆる3つのポリシーの策定・公表が大学に義務付けられ、とりわけ「卒業の認定に関する方針」に沿った「教育課程の編成及び実施に関する方針」をしっかりと定めることが求められることとなった。

こうした法令改正に続き、中央教育審議会の専門部会は2017年12月に「論点整理」を示し、シラバスやGPAの活用、学修成果の公表、学部等の枠を超えた学位プログラムなどを重要事項として強調した。一方、2020年からの高等教育無償化の検討の中では、「実務経験のある教員による科目の配置」「成績評価基準を定めるなど厳格な成績管理を実施・公表していること」など、教育課程に関する要件等が中央教育審議会の議論に先立って示されている。

こうして矢継ぎ早に提示される教育改革の方針は、全体としては首肯できるものであるが、一律に示される改革提案を受け止める際には、個別の大学の学生それぞれの事情を踏まえる必要があるだろう。

### 公立大学における教育課程の改革

こうした課題の中で、公立大学はそれぞれの特性に応じて教育改革を進めている。

基盤教育については、公立はこだて未来大学は、学生による学生のための学習支援組織として「メタ学習ラボ」を置き、学生指導員（チューター）と学習者（チューティ）による一対一の学習支援を実施しているほか、学部1年生の必須科目である数学や、高校数学の数学Ⅲ等に関する

補習講義が行われている。そのほか、一対一の学習支援の取組みは、秋田県立大学の「数学・物理駆けこみ寺」、県立広島大学の学修支援アドバイザー制度などでも実施されているなど、公立大学において広がりを見せている。一方で、特に小規模大学の中には、組織的な取組みについては依然として模索段階にある大学も存在する。

また、専門教育については、理工学系・看護系分野において実務経験のある教員による科目の配置を進めている大学も多い。例えば、工学系の分野においては、企業経験を有する教員が、実社会で役立つ教育に取り組んでいる。ただし、大学での授業経験が必ずしも十分ではない場合も想定されることから、新任教員のためのFDのほか、学部・学科等の教員同士による支援や実習授業等におけるグループティーチングが行われ、教育の質保証の試みが必要になっている。

### 今後の課題

シラバスやGPAの活用、学修成果の公表については、待たなしでその取組みを進めて行くことが求められるが、小規模の公立大学が、こうした改革を行うための専門職を配置することは難しい。

一方で、公立大学の改革推進は、専門家の手に委ねられるよりも、自大学の学生の目線を意識できる教員が組織的に取組みを進めていく方が実効性が上がるという可能性もある。公立大学における状況を調査したうえで、それぞれの学生の学修に資する教育改革の方法の探求が課題となる。



### 教務事務セミナー

公立大学協会では首都大学東京と共催で年2回「教務事務セミナー」を実施している。教務事務に関する基礎知識、根拠法令・規則規程、教職課程認定申請などを学ぶ貴重な機会となっている。

今後、教員のFD活動のみならず、教務等の教育改革を担う部門の職員が積極的に研修活動を展開し、教育課程の改革などに持続的に務めていくことが求められる。また、カリキュラムマネジメントやIR活動などを通じて、教育課程の改革などに順次精通していく教職員が各大学に求められる。

## ⑦ 自治体政策への伴走

かつては、公立大学が設置自治体の政策に協力する場合、その内容は教員の公的な審議会等の委員への就任が中心であった。近年は、自治体政策への踏み込んだ関与が求められるが、その在り方は一様ではない。ここでは、公立大学協会の示した分析枠組み「LEAD」で、今後の自治体政策への伴走の可能性を考える。

### 自治体との組織的な連携

2006年の教育基本法の改正により、地方公共団体は国の教育振興基本計画を参酌し、教育振興に関する基本計画を定めることとなった。しかしながら、当初は計画の中で公立大学政策に言及した設置自治体は3割程度にとどまり、計画における公立大学に関する問題意識は必ずしも高い状況とはいえなかった。

近年、大学と自治体との組織的な連携が明確に求められるようになった契機は、文部科学省が開始した「地(知)の拠点整備事業」(COC)であろう。「大学と自治体が組織的・実質的に協力」するために二者間の協定締結が求められた。ただし、公立大学からは自らを設置する自治体と改めて協定を締結することに、戸惑いの声も寄せられた。それは消極的な意味からではなく、本来、設置自治体と伴走しながら政策課題について取組みを進めていく立場にある公立大学ゆえに感じる違和感であったと考えられる。

設置自治体の地域活性化政策、保健福祉政策と直接結びつけられる形で設置された公立大学も多く、自治体との組織的な連携を当然の取組みと考える公立大学も多い。

### LEADによる機能分析

一方で、大学の教育研究分野によっては、その成果を直接自治体政策に結びつけることが難しいと考えられる場合もある。こうした問題意識から、公立大学協会は『時代をLEADする公立大学』(2017)の中で、公立大学の多様な地域貢献プログラムの機能を分析する

ために、「サステナブル／クリエイト」及び「地域からの要請型／大学からの提案型」の2軸を設定することで、“Link”“Enhance”“Assure”“Develop”の要素を指定し、大学の地域貢献の機能分析の枠組みの提案を行った。

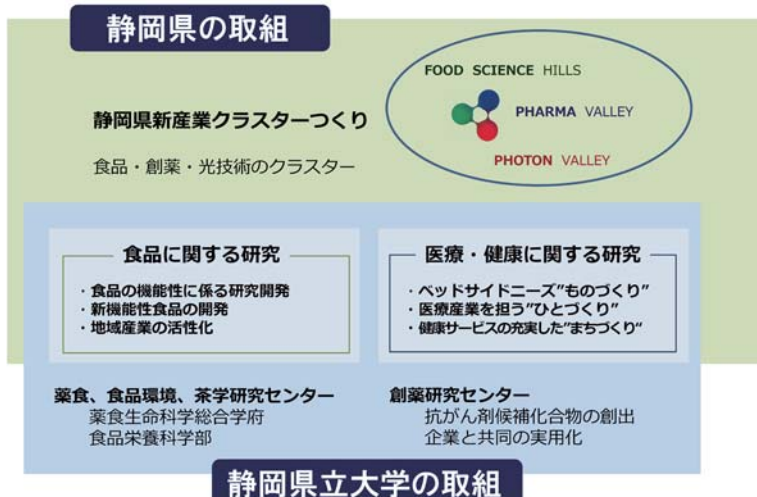
それに従い、各公立大学は代表的な地域貢献の事例を選び、1つのシステム図でその内容を簡潔に図示したうえで、4要素(LEAD)による分析を試みた。その結果、地域貢献の持つ機能を1つに絞り、掘り下げて分析している大学もある一方で、4つの機能すべてを持つとして、それぞれの内容を明らかにする大学もあった。

これらの事例分析を持ち寄って行った学長の意見交換では、自大学の取組みの特徴が共通枠組みにより鮮明になったという声や、取組みを実施している側で気が付かなかった機能が分析を通じて明らかになったという声が上がった。

### 今後の課題

設置自治体と公立大学の連携については、相互に協議を重ねるなかで、その内容の実質化をはかることは当然であるが、その実態に関する調査を進め、それをもとに自治体と大学がともに取り組んでいくための予算の確保と方法論の確立を目指すべきであろう。

こうした場合、大学と行政は地域を一緒に盛り上げていくパートナーとなるという意識を双方に醸成すると同時に、大学と行政双方にハブ(接点)となる人材を育成することが重要となる。



### 静岡県と静岡県立大学の取組み

静岡県立大学は、「[薬]と[食]」の学問領域を融合した健康長寿科学の知見を地域に還元」とした取組みについて、Enhance、Developの二つの要素で事例分析を行っている。図は、大学提出の内容を要約したものであり、以下は大学の分析結果である。

#### Enhance (地域の財産を発展させる)

本学の持つ健康長寿科学の知見を活用し、静岡県の誇る豊かな農産品、静岡県中部に集積する食品関連産業、東部に集積する医療関連産業の更なる発展を目指す。

#### Develop (地域の可能性を開発する)

「薬学」と「食品・環境」を融合した先端的な研究を進め、創薬や食品の機能性等に関する豊富な知見を産業界に還元し、新たな商品、事業の創出を支援する。



## ⑧ 地域貢献における「公」の位置づけ

大学に求められている地域貢献をどのような位置づけで行うべきか、特に「公」あるいは「公立」とは何かについての意味を明らかにすることは、公立大学として自信を持って地域貢献の取組みを進めるうえで不可欠であろう。

### 大学の社会貢献

公立大学の使命とも言える地域貢献においては、様々な取組みが行われている。一方で、それらの取組みは、まだまだ各大学の現場の努力の結果となっており、大学の使命としての社会貢献や地域貢献に対する位置づけが明確ではない。

かつては、教育を通じて学生を輩出することが大学の第一の使命であり、研究成果を社会に還元することが社会貢献であると考えられていた。すなわち、大学の存在そのものに意味を見出せばよかったのである。しかし、2006年に改正された教育基本法に“社会貢献”が明確に謳われ、それは大学における第3のミッションと考えられ、例えば2014年度に公募された“地（知）の拠点整備事業（COC）”において、文部科学省はその概念を図1や図2のように説明していた。大学の社会貢献は従来から行われてきた“教育研究”とは別のもと考えられて整理されたとも言える。

### 公立大学の地域貢献

近年、市民の生涯学習を支援する活動、産業を発展させるための研究活動、さらに学生のボランティア活動や地域との連携で行われる教育活動、これらすべてが“地域貢献”として、大学の主要な活動となっている。大学の教育は研究と区別のできない環境で行われることが重要であるが、同じように地域貢献も従来からの教育研究活動と別のもとしてではなく、図3のように3つの機能が重なり合っている領域で、その成果が期待されるようになっている。研究と地域貢献、教育と地域貢献が

重なり合うところで、地域活性化や産学連携活動が行われる。さらに公立大学では、これらの活動を「公立」という枠組みの中で行う必要があるため、「公」あるいは「公立」とは何かについての明確な意味づけが必要となる。

もし、地域貢献に関する活動を学生の課外活動として位置づければ、それに関わる教職員の職務は、教育活動や、時間に限りの無い研究活動とは別のもとならざるを得ず、教職員の負担は増し、大学の持続的な活動の中に地域貢献を位置づけることは難しくなる。一方で、豊田（2011）の「最近の医療分野では、教育・研究を通じた診療・地域医療貢献から、診療・地域医療貢献を通じた教育・研究へ変わりつつある」との指摘は、これからの大学の在り方を示している。すなわち、地域との関わりを深める中で大学の教育研究を行い、教育と研究を分離できない環境の中で、新たな活動を行うことが求められているのである。

### 今後の課題

大学の教育研究の成果を地域社会に還元するという発想を一步進めて、地域との関わりを深める中で教育研究を考えることは、この問題の解決になり得る。またさらに、公立大学における「公」の意味を明確にする研究によって、公立大学として自信を持って地域との連携を深めることが求められる。

「時代をLEADする公立大学」においては、公立大学の地域貢献活動の多様性について、その機能分析を行うことを試みたが、今後、さらに精緻化された分析を行うことが求められる。

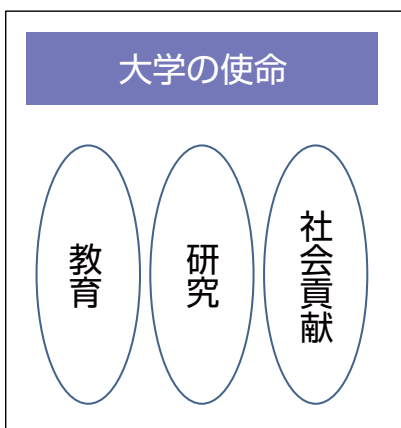


図1

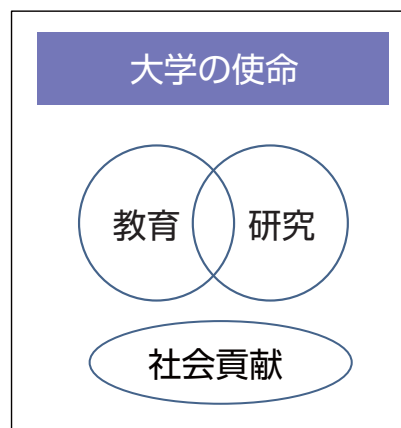


図2

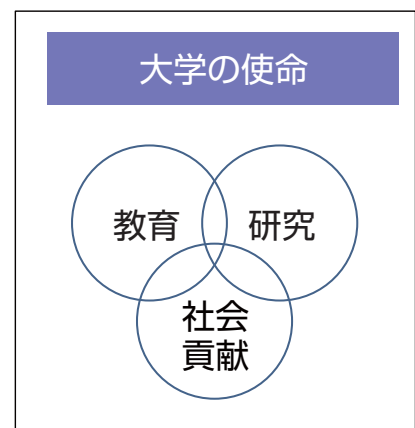


図3

## (資料)

### 出典

日本学生支援機構 (2018) 「平成 28 年度学生生活調査」

中央教育審議会大学分科会大学教育部会 (2016) 『「卒業認定・学位授与の方針」(ディプロマ・ポリシー)、『教育課程編成・実施の方針』(カリキュラム・ポリシー) 及び『入学者受入れの方針』(アドミッション・ポリシー) の策定及び運用に関するガイドライン」

公立大学協会 (2018) 「公立大学の地域貢献機能—地域貢献プログラムの“LEAD”による事例分析—」

<http://www.kodaikyo.org/wp/wp-content/uploads/2017/06/lead.pdf>

公立大学協会 (2017) 「時代を LEAD する公立大学—公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性—」

[http://www.kodaikyo.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/180323\\_tiiki.pdf](http://www.kodaikyo.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/180323_tiiki.pdf)

豊田長康 (2011) 「大学と地域医療」IDE No.536

### 参考資料等

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律

学校教育法施行規則

### その他の参考資料

「時代を LEAD する公立大学—公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性—」より

	サスティナブル	クリエイト
地域からの要請型	Assure 地域のいのちを守る 例:看護系学部	Enhance 地域の財産を発展させる 例:芸術系学部
大学からの提案型	Link 地域の価値をつなげる 例:地域政策系学部	Develop 地域の可能性を開発する 例:情報系学部

「時代を LEAD する公立大学」では、左図のような地域貢献機能の分類を行った。

地域貢献の機能として、地域にある既存の価値を守るのか、それとも新たに価値をつくりだすのかという視点で「サスティナブル—クリエイト」軸を設定した。また、地域貢献が地域からの要請をきっかけとするのか、それとも大学からの提案をきっかけとするのかという視点で「地域からの要請型—大学からの提案型」軸を設定した。

「公立大学の地域貢献機能—地域貢献プログラムの“LEAD”による事例分析—」より

### 釧路公立大学 くしろ応援ファンド ～くしろの新たな価値の創造を応援～

#### 「LEAD」の分析枠組みによる事例分析

Link 地域の価値をつなげる	くしろ応援ファンドを産学官の関係機関が連携し地域一体となって推進することで、新たな価値を生み出す事業者と関係機関、当該事業者と釧路市内外の応援者をつなぐ。
Enhance 地域の財産を発展させる	くしろ応援ファンドを通じて釧路市内外から資金面等の応援を受け、地域資源を活用した事業を推進することで、さらなる地域資源の発展を図る。
Assure 地域のいのちを守る	
Develop 地域の可能性を開発する	くしろ応援ファンドを通じて釧路市内外から資金面等の応援を受け、地域資源を活用した事業を推進することで、くしろの新たな価値を生み出す。

釧路公立大学 地域経済研究センター

#### くしろ応援ファンド ～くしろの新たな価値の創造を応援～

釧路市が策定した都市経営戦略プラン「政策プラン」が示す自立的発展を目指すまちづくりを展開する仕組みの一つとして、釧路市の地域資源を活用した事業を応援するために釧路市内外から小口の資金を募る「市民ファンド」について、釧路公立大学、釧路信用金庫、釧路市の学官が共同研究を行い、地域一体となって取り組むくしろ応援ファンドの仕組みを構築しました。

目的

釧路市の中小企業等が取り組むくしろの新たな価値を創造する事業への応援資金を、釧路市内はもとより全国各地の方々から集める仕組みを設け、産学官が一体となって、地域資源を活用したくしろの新たな価値の創造を促します。

<効果>

- ファン増加
- ファンが宣伝マンになることによる販路拡大
- 応援者の声による商品のブラッシュアップ
- 補助金や融資に依存しない資金調達

実現事例 (株) Flanders

北海道 新スイーツブランドNファン

国内外から高い評価を受けている釧路地域の生乳からつくる生クリーム等を使用し、北海道らしく魅力的なデザインのスイーツの開発資金を応援

ここには事例分析のうち、釧路公立大学が「くしろ応援ファンド」を分析した資料を転載した。

釧路公立大学は、この取組みに「Link 地域の価値をつなげる」「Enhance 地域の財産を発展させる」「Develop 地域の可能性を開発する」に関する機能を見出している。

14

# Advance : 前進する

## 1 公立大学生の飛躍

- ⑨ 高等教育無償化への対応
- ⑩ 大学を超えた学生交流

## 2 公立大学と地域の飛躍

- ⑪ 公立大学政策の新たな展開
- ⑫ 自治体発の高等教育政策

ここでは、「学生」「地域」、それぞれの飛躍する姿を展望する。

学生に関しては、高等教育無償化の動きも踏まえて、地域の学生の進学機会の確保について、あるいは、学生がそれぞれの地域に根差して活動するための新たな提案を行う。

公立大学と地域については、公立大学の設置政策をより積極的に行うための課題について、あるいは、公立大学の設置だけでなく、地域の高等教育を全体として捉えた政策についてどのような課題があるかについて検討する。



## ⑨ 高等教育無償化への対応

2017 年末に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、「貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐため、どんなに貧しい家庭に育っても、意欲さえあれば専修学校、大学に進学できる社会へと改革する」と示したうえで、高等教育の無償化は国をあげての課題とした。公立大学特有の課題について考える。

### 高等教育の無償化政策

閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」が示す高等教育の無償化のうち、給付型奨学金については、すでに 2017 年度から順次取組みが始まっている。一方で、支援の必要な進学者に対する大学の授業料や入学金の補助については、閣議決定において国立大学の学生には学費等の全額を、私立大学の学生には国立大学の授業料水準に一定額を加算した額が補助されることが明らかになっているものの、公立大学に対して具体的な言及はない。

高等教育無償化政策は消費税を財源とするものであり、消費税法の趣旨に沿って用途には厳格な枠づけがあることから、公立大学についても適切な財政措置がなされなければならないが、その具体的な仕組みについては、この時点では明らかではない。

### 公立大学の学生支援

日本学生支援機構の「平成 26 年度学生生活調査」によれば、国公立大学間の比較において、公立大学の家庭の経済状況が最も厳しい状況にある。それにも関わらず、公立大学の授業料減免基準は国立大学と比較して要件が厳しく設定されている場合が多く、同一の家庭における国立大学生は減免を受けられるが、公立大学生の方は減免が受けられないといった状況が発生している。

その原因として財源の問題がある。国立大学・私立大学については、文部科学省予算において毎年授業料減免のための予算が確保されているが、公立大学につい

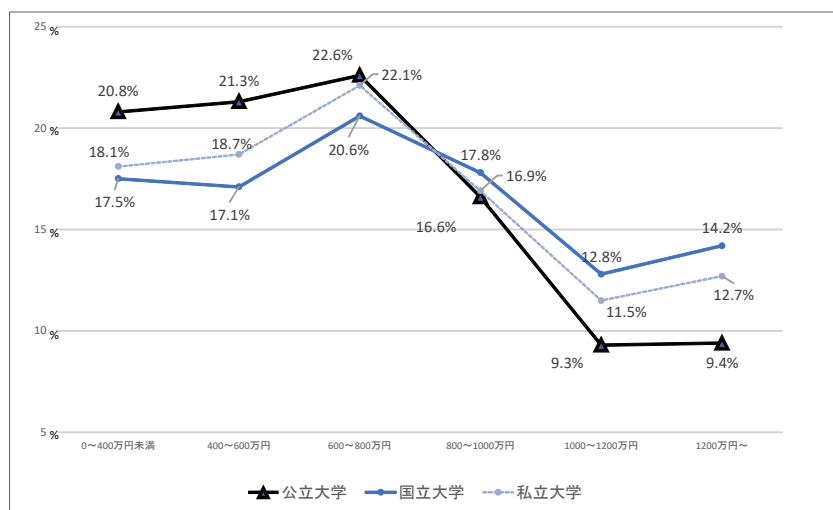
ては地方交付税の算定の基準財政需要額の根拠モデルに一定額の授業料減免分が考慮されているものの、明示的ではなく設置自治体の行う財政措置へ反映されにくい。

あるいは、地方行政の文脈で授業料減免措置が社会保障制度の一つとして捉えられてしまえば、いわゆる「ストリート・レベルの官僚組織」研究が示すように、担当窓口業務の裁量権において「需要の歯止め」に方向づけられた対応が行われることとなり、減免措置は進まないことになろう。

### 今後の課題

「高等教育の無償化」は、学ぶ大学の設置形態を問わずオールジャパンで行われるものである。行政システムの都合で取り扱いが左右することは許されない。公立大学においても、早期に学生の実態を把握し、義務付けられる支援について、どの程度の財源が必要になるのか見通しを立て、設置自治体及び国に対して働きかけを行うことが必要であろう。

特に公立大学は、地域の学生の進学機会の保障に、特に家庭の経済状況の厳しい学生の進学機会の保障に大きな役割を担っている。そうした社会的責任を大学と設置自治体の双方が自覚し、修学支援、就職支援をはじめとする所属学生の状況に応じた積極的な支援について、相互に意思疎通を図る中で、確実に取組みを進めていくことが求められる。



### 学生の家庭の経済状況

グラフは、2014 年度の学生生活調査（独立行政法人日本学生支援機構）から作成した、国公立大学別の学生の家庭の収入額の分布を示したものである。

年収 600 万円までの層では公立大学生の比率が最も高くなっているが、年収 800 万円付近で逆転し、年収 1,000 万円以上の家庭については公立大学生の割合が最も少なくなっている。



## ⑩ 大学を超えた学生交流

現在、地方創生政策の流れのなかでは、地元からの入学者を増やし、地元への就職者を増やすことが、大学の重要なミッションとされている。公立大学はこうした要請に応えながら、それにとどまらず学生の移動がもたらす社会の活性化について、これからの社会の在り方を見据えて考える必要がある。

### 大学間学生交流の動向

大学間の学生交流は、もっぱら交換留学など国際交流が中心であり、それも学生個人、あるいは個別の大学の取組みとして行われてきた。

ところが近年、学生交流が地方創生に果たす意義が見いだされ、国内の大学間の学生交流の取組みが推奨されている。例えば、2018年度の「地方と東京圏の大学生対流促進事業」(3.3億円)は、地方への新しい人の流れを生むとともに、地域に根差した人材の育成を図ることを目的とし、東京圏と地方圏の大学が協定を結ぶことにより実施するプログラムを支援するものである。

### 公立大学の学生交流

こうした中で、学生の自主的な活動を起点とした学生交流が公立大学において始まっている。2011年の東日本大震災の際、岩手県立大学を拠点として、全国の公立大学の学生が復興支援ボランティアとして結集した。その年の秋、全国からボランティアに関わった学生が経験を持ち寄り、公立大学の学長と意見交換を行った。これらの動きを学生たちは「公立大学学生ネットワーク」として組織化し、以降、毎年全国大会を開催し、現在に至っている。

大会は「LINKtopos」と命名され、2泊3日のプログラムには、各参加者が復興ボランティアや様々な地域活動の成果を持ち寄ってワークショップを行い、多くの気づきや出会いを生み出している。その様子は、公立大学協会の「LINKtopos 誕生経緯とこれからの期待—公立大学学生ネットワーク企画・運営のための資料—」に示

されている。

さらに、各地区、地域での学生大会を実施するとともに、2大学間、あるいは3大学以上の複数大学間で協定を結ぶことで単位互換を行う取組みも始まっており、さらには公立大学間の「国内留学制度」の構想も議論されている。

### 今後の課題

先に挙げた地方創生の事業の意義については、東京圏の大学の学生に地方の魅力を認識してもらうことで地方への人材移動効果が期待され、さらには、地方大学に在学しても東京圏で学ぶ機会があることで地方大学に進学する誘因がもたらされるとされる。ただし、それが学生自身のインセンティブにどのように結びつくのか、工夫が求められるところであろう。

一方で、上に示した国内留学は、都市と地方を単に二元的に対置させるのではなく、「復興支援、地域活動」という社会的な問題意識の中で、多様な地域に学びたいという自発的意思が芽生えることを前提としている。また、自宅外で学ぶ学生も、大学の所在地で「地域」を学習することで、出身地の「地域」に関心が向くことも多い。そうした場合は、出身地に「留学」し、自宅を拠点として改めて地域を学ぶことも可能となる。

こうした学生交流を大学本来の教育システムに組み込み、研究対象とすることにより、学生が地域に出ることがどのような成果を上げていくのか、地域政策系の学部も増えていることから、学術的に検討されることも期待される。



### LINKtopos 2017 学生・学長合同セッション

写真は、2017年度に大阪市立大学で開催された、全国大会の「学生・学長合同セッション」の様子である。

全国の公立大学生が集う学生大会と公立大学の学長会議を同日・同会場と並行開催し、その中で相互の交流の機会を設けている。

まず、各大学の活動を紹介するポスターセッションを学長が巡り、それぞれ意見交換をはかる。その後、「学生・学長合同セッション」において一堂に会し、ここでは鷺田清一京都市立芸術大学長の基調講演の後、学生代表がLINKtoposの3日間のプログラムの成果を報告したうえで、東日本大震災を契機にスタートした学生ネットワークの現状や学生の地域活動の今後の展開について学長とともに議論した。

# ⑪ 公立大学政策の新たな展開

近年、私立大学が学校法人から設置者変更を行うことで公立大学化する事例が増えており、「経営困難な私立大学の税金による救済」という文脈で批判的に捉えられることも多い。地方自治の判断による公立大学政策の新たな展開について、その意義を積極的に明らかにしていかなければならない。

## 私立大学の公立大学化

公立大学の設置が容易でなかった時期には、地域からの人材流出を止めるために、地方自治体による私立大学の誘致が積極的に行われ、いわゆる公私協力方式、あるいは地方自治体が自ら学校法人を設立する公設民営方式で多くの私立大学が開学した。そうした大学が、18歳人口の再度の減少局面を受けて「公立大学化」するケースが増えており、2018年度までに私立大学から公立大学となった大学は10大学となった。

このことはマスコミ等でも批判的に扱われることが多いが、基本的には地域にその大学を欠くことができないとした「地方自治の判断」によるものである。もちろんその妥当性は問われるべきであるが、「本来なら淘汰されるべき経営体の延命」といった問題設定自体は的を射していない。大学の設置を市場にまかせてはサービスの提供が困難となる「市場の失敗」の領域への政策対応であるからだ。市場原理による淘汰は十分な顧客に対して相互に競争が可能な環境下で行われるものであろう。

## 2つの課題

とは言え、この「公立大学化」の課題は、公立大学政策に新たな論点を浮かび上がらせることになった。

まず、「公立大学化」を支える地方交付税措置に関する課題である。地方交付税は法によりその額が定められているので、公立大学が増えることにより総額が増すことはない。さらには、基準財政需要額における学生一人当たりの単位費用は縮減が続いており、結果として

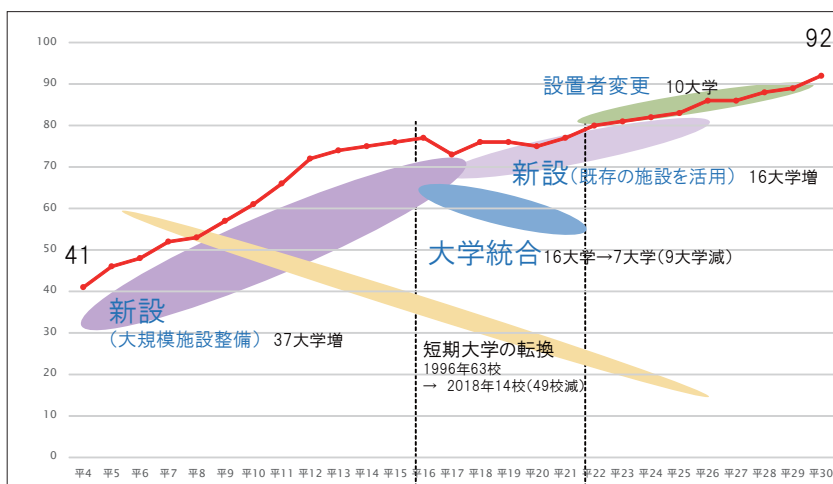
公立大学に充てられる額も増えていない。こうした状況の中で、「公立大学化」において、仮に設置を引き受けた自治体が行う財政措置が基準財政需要額を下回るようなことがあれば、それは単位費用の引き下げ圧力として働く。そしてこれは、既存の公立大学を設置する自治体の財政措置についても全く同じことが言える。ここには、地方交付税が「共有財源」であることに由来する「負の連鎖」が生じる可能性がある。

もう一点、「公立大学化」にあたっては、改めて設置認可を経る必要がないという課題がある。通常、公立大学の開設時に行われる自治体やその議会による厳しいチェックも、現存する大学について改めて行うことは容易ではない。公立大学設置時の質保証システムが「公立大学化」においては働かないことになる。

## 今後の課題

いずれにせよ「公立大学化」が地域の高等教育の状況にどのように影響を及ぼしたか、早急に検証する必要がある。それは、既存の公立大学の存在意義の検証にもつながる。

同時に、公立大学は、設置後も設置自治体の評価や議会への説明を通じて質保証の取組みを厳しく行っていること、あるいは法人化のプロセスにおいて現在の経営形態でなす効率化を概ねやり遂げたのちも、新たな公立大学の政策展開に向け、設置自治体と大学が絶えず協議していることを社会に分かりやすく示す必要がある。そうした点を明らかにすることのできる評価システムも必要であろう。



## 公立大学設置政策の動向

グラフは、平成期の公立大学設置に関する5つの特徴を色別で示したものである。実は新設大学の多くが短大からの改組となっていることにも留意する必要がある。

(大学設置政策の特徴)

- **1991～2003年度 (37大学増)**  
→ 大規模なキャンパス整備を伴った新規開学
- **2004年度～ (16大学増)**  
→ 既存の施設 (短大等) を活用した新規開学
- **2004～2009年度 (9大学減)**  
→ 公立大学相互の統合による効率化
- **2009年度～ (10大学)**  
→ 設置者変更による公立化
- **短期大学の転換 (49校減、①～③に対応)**  
→ 進学需要の変化への対応で四大化



## ⑫ 自治体発の高等教育政策

大学分科会が2017年末に示した「論点整理」は、地域の高等教育機関が、産業界や地方公共団体とともに将来像の議論や具体的な交流等の方策について議論する「地域連携プラットフォーム（仮称）」を提案し、新たな連携制度の創設も構想している。地方自治体が行う高等教育政策が今後注目されることとなる。

2014年の公立大学協会の受託研究「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」では、公立大学関係者として初めて、本格的に地方自治体による地域の高等教育政策に関し研究を行った。

結果としては、いくつかの自治体において特色ある取組みが見出されたものの、多くの自治体では、その教育振興基本計画にほとんど高等教育への言及がないなど、地方自治体において高等教育政策に主体的に関わろうという機運はまだまだこれからという状況も見えた。

### 長野県の取組み

そうした中で、今、長野県の取組みが注目されている。長野県内には、現在4つの公立大学が設置されている。長野県自身も県立看護大学に加えて、短大を改組し、長野県立大学を設置した。また、長野大学に続き、諏訪東京理科大学が公立大学化する動きの中で、長野県として「長野県高等教育振興基本方針」(2017年7月)を策定し、私立大学も含め、県内大学の改革や教育・研究の充実への取組みを支援する方針を打ち出した。

長野県では、県内大学の収容力が全国で最低水準にあり、県内の大学進学者の多くが県外へ進学している状況がある。それを受け、県に信州高等教育支援センターを設置し、県内高等教育機関の魅力を高め、産学官連携による人材の育成・定着を推進することで、高等教育の振興による知の拠点づくりを進めるとしている。

同時に、県内高等教育機関が持っている知的・人的資源を地域や社会の課題解決に活用することにより、実践

的な教育や研究を目指すこととしているほか、学生が地域への理解を深めることが県内への定着の契機となると期待されることから、県内高等教育機関と地域の企業や研究機関、市町村などと連携して学びの場の提供や地域づくりを推進するとしている。

### 今後の課題

長野県の先進的な取組みを参考に、今後地方自治体が高等教育政策を展開するポイントを整理する。

#### ① 教育機会の均等の実現

今後予想される社会の変化を踏まえ、人材に対する需要、学問・専門領域のバランスを考え、地域別の教育機会の均等をはかるよう、教育機関の配置、経営の持続可能性等、総合的な視点から均衡のとれた高等教育機関の配置を進める必要がある。

#### ② 地域活性化の推進

高等教育機関が、知の拠点として地域の諸課題の解決、基盤強化に貢献するとともに、それを支える人材育成に確かな役割を果たすよう振興に取り組む必要がある。

#### ③ 行政課題の解決

加速度的に変化する社会・経済環境のもとで、行政的手法のみで解決できない課題がますます多くなっていることから、大学の知見を活かして解決をはかる仕組みづくりが求められる。

こうした取組みを参考にしながら、自治体発の高等教育政策に関する踏み込んだ調査も必要となろう。

### 3

## 高等教育の振興による知の拠点づくり

県内の高等教育の魅力向上と地域の知の拠点として、高等教育機関が持つ資源を活かした地域づくりを推進します。

#### 施策展開

- 県内高等教育機関の魅力向上
- 県内高等教育機関を核とした地域づくり



県立大学三輪キャンパス

### 長野県総合5か年計画（2018年4月）

長野県は「しあわせ信州想像プラン2.0～学びと自治の力で拓く新時代」として新たな5か年計画を策定した。左図は、「学びの県づくり」の中で、高等教育の振興による知の拠点づくりについて示した図であり、イラストは新たに整備した県立大学のキャンパスを表している。

これとは別に、計画では「学ぶ県組織へ転換」を謳い、「職員一人ひとりが、学びと自治の実践者として新たな知識や技術を主体的に学び続ける」「職員の能力を最大限に活かす機能的な組織として、学ぶ県組織へと転換」との方針を掲げている。大学としても、その姿勢に学ぶべきものが多い。

## (資料)

### 出典

日本学生支援機構 (2016) 「平成 26 年度学生生活調査」

「新しい経済政策パッケージ」 2017 年 12 月 8 日閣議決定

公立大学協会 公立大学の学生交流に関するワーキンググループ (2016) 「全国公立大学学生大会 LINK topos の支援に関する報告書」

公立大学協会 公立大学政策・評価研究センター (2014) 文部科学省平成 25 年度先導的・大学改革推進委託事業「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」

中央教育審議会大学分科会将来構想部会 (2017) 「今後の高等教育の将来像の提示に向けた論点整理」

長野県 (2016) 「長野県高等教育振興基本計画～信州創生を担う高等教育の振興に向けて～」

<https://www.pref.nagano.lg.jp/koto-shin/koutou/documents/kihonhousin.pdf>

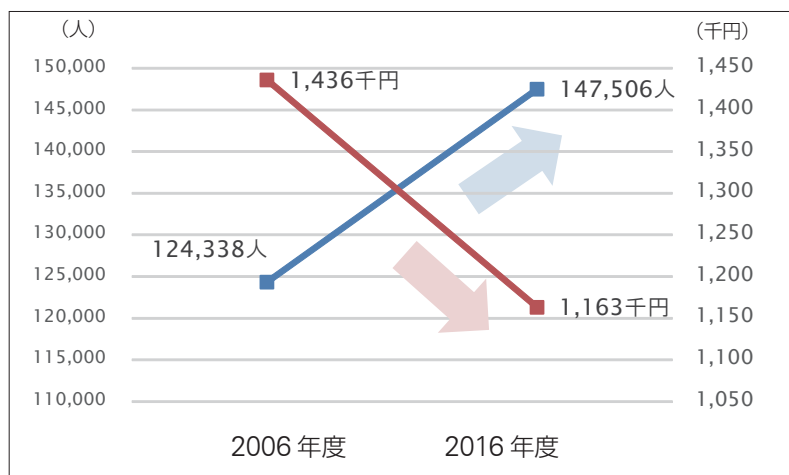
しあわせ信州創造プラン 2.0 ～学びと自治の力で拓く新時代～

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/kensei/soshiki/shingikai/ichiran/sogokeikaku/documents/gaiyo1.pdf>

### その他参考資料

公立大学に設置自治体が措置する基盤的経費

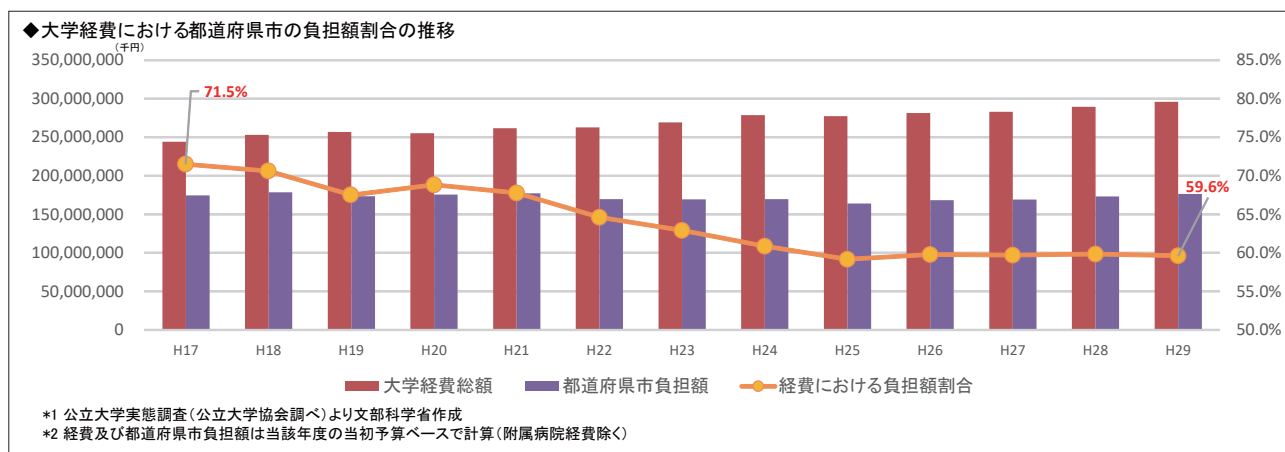
#### (1) 学生一人あたりに措置される公的支援の変化



2006 年度から 2016 年度までの 10 年間に、公立大学の学生数は 18.6% 増となっている。一方で、学生 1 人あたりの財源措置は 19.0% の減と大幅な減となっている。

#### (2) 大学経費における設置団体（都道府県市）負担額とその割合の推移

2005 年度から 2016 年度までの、公立大学の大学経費（経常経費）に占める設置団体（都道府県市）負担額の割合は、71.5% から 59.6% まで急減している（ただし附属病院の経費は含まれていない）。



# Drive : 牽引する

## 1 公立大学が向かう未来

- ⑬ 3つの提言
- ⑭ 公立大学のガバナンス

## 2 組織が目指す未来

- ⑮ 公立大学の職員育成
- ⑯ 主体的な質保証活動

公立大学の未来を展望するには、公立大学自身がその牽引役となって、改革を進めていく必要がある。

公立大学としての適切なガバナンスを働かせ、それを支える教員組織をつくり、職員を育成するとともに、主体的な質保証活動により、改革の方向を修正していく必要がある。

さらには、評価の取組みを組織の学習として活用していくという、発想の転換も求められる。



## ⑬ 3つの提言

人生100年時代と言われる現在、外部環境の急激な変化を受け止め、自ら課題を立て突破できる人材が求められるとされる。こうした学びの大きな転換点において積極的に方向性を提唱できるのは大学であり、とりわけ地域においては公立大学となろう。公立大学に関する有識者との意見交換から3つの提言を受け止める。

公立大学を良く知る3人の有識者からの提言は、本誌の各所で参考になっている。その内容を簡潔に示す。

### 船木成記氏の提言から

公立大学が「地域立」である意味をポジティブに考えてはどうか。地域の課題は待ったなしで進行しており、役所だけでは解決できないことから、大学と行政は地域と一緒に盛り上げていくパートナーとなるべき。そのためには大学と行政双方に、ハブ（接点）となれる人材を育成することが重要。

また、「公立大学には職員として行政のエースを送り込もう」と考えてもらえる組織になるべき。設置団体は、職員のキャリア形成の場として活用。シンクタンクでなく、ビジョンを蓄積する「ビジョナリータンク」をめざすのもいいのではないか。

学生が地域に入る教育活動には様々なリスクがある。KPIに対応するために、大学の都合で学生を振り回してしまう例が多い。学生が大学や地域においてどんな物語を紡いだが、いずれ大学のアイデンティティとなり、さらには出会いや経験の物語が共有されると、卒業後の大学や地域に対する思いにつながる。

### 稲垣隆司氏の提言から

大学が自治体との予算折衝を行う上で大切なのは、「根拠の明確化」と「実施の必要性」だ。ある事業が実施できないことが学生の不利益につながるのであれば、その根拠を予算要求時に明確に訴え続けることが重要。3つめは「予算の適正化」すなわち無駄の削減、4つめは「事

業の計画的な実施スケジュールの明示」である。

運営費交付金は学生の教育研究のために必要な経費であり、そのほかに設備整備費を負担してこそ、大学を設置・管理する責任が果たせる。大学には、それをきちんと説明する力が求められる。

### 辻塚也氏の提言から

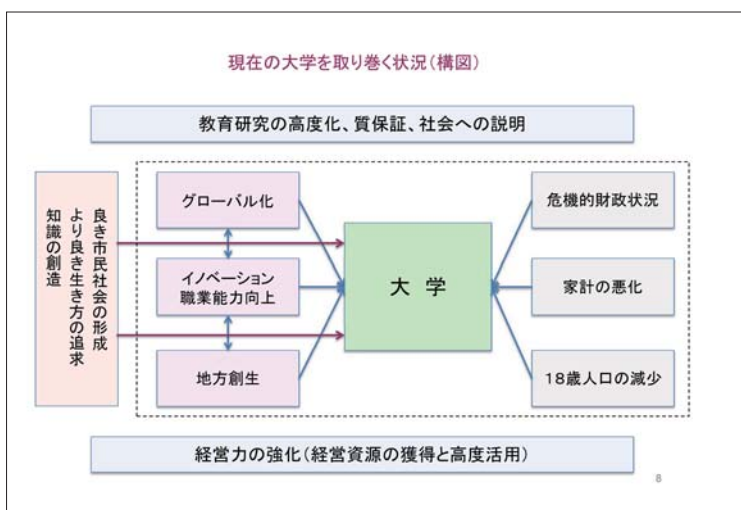
大学は、日本においてはあたかも衰退産業のような言われ方をしているが、世界の中では成長産業である。日本の大学も国内のみならず世界へ門戸を開くことが重要。世界大学ランキングについての是非はあるが、留学生はこのランキング等を参照して留学先を決定する。国策としてランキング対策を練り、留学生の誘致を行う国もある。

これに対しては、公立大学特有の事情を踏まえた評価指標、ランキングによるポジティブな評価が必要だ。自らの強みが発揮できるランキングを開発してはいかかか。

県外出身学生でも、卒業後の地元定着率が高い傾向がある。地方で就職しても、「世界で活躍している」という自負を持てる環境にあるかが、地元に残る重要な要素のひとつではないか。

### 今後の課題

公立大学には、関係者でないと理解できない特殊な事情もあるが、外部の有識者から気づかされることも多い。公立大学の将来像は、多くの関係者の意見を踏まえながら、探索していくことが求められる。



### 学長会議等における学長研修の実施

上の有識者との意見交換は、第1委員会に希望者のオブザーバーの参加を求めた上で行われた（本誌27頁に経緯）。SD義務化により、学長を含む大学構成員のすべてに大学運営のための研修が求められるようになった。公立大学協会でも、学長会議等の機会に学長研修の場を設けている。左図は、2018年1月の学長会議における、公立大学法人首都大学東京の吉武博通理事（筑波大学名誉教授）からの講演、「社会に支持され続ける公立大学を目指して—自由で豊かな発想が大学を強くする—」の資料に示された「現在の大学を取り巻く状況（構図）」のシステム図である。有識者からの提言を踏まえて、今後の公立大学の在り方の議論が必要になっている。



## ⑭ 公立大学のガバナンス

政府が行う「ガバメント」により統治されてきた組織が、自らを主体的に統治する形へ転回した。その意思決定の在り方が「ガバナンス」である。2014年に大学分科会がまとめた「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」では、大学の各機関の役割や、機関相互の関係性が中心に述べられている。

法人化において、理事長と学長との分離、あるいは法人化後の最初の学長が大学の申し出を受けることなく設置自治体で決められることなど、ドラスティックな制度変更を経験した公立大学では、学長選考における学内の意向投票を廃止するケースが多数を占めるなど、一般に大学ガバナンスに必要とされる改革が進んでいる場合が多い。

### 公立大学のガバナンス

こうした公立大学のガバナンスには、二つの点で課題がある。一つは、設置自治体のガバメントの持つ「強さ」である。大学分科会の「審議まとめ」においては、公立大学について、「公立大学における経営組織と教学組織の関係」が以下のように述べられている。

- 公立大学では、設置主体としての地方自治体（首長、議会）の意向が教学面に大きく働く傾向がある。
- 公立大学は、当該地域のニーズに応じて設立されたという経緯があるため、学部・研究科のみならず、大学そのものも自治体のイニシアティブの下で見直しが見られる場合も少なくない。しかしながら、地域の学生を教育し、地域に役立つ研究を機動的に行う組織である公立大学が、安定的に教育研究活動を行うことは重要である。

ここには、大学ガバナンスに及ぼす「地方政府」のガバメントの強さが示されているが、そこに大学設置主体の持つべき高等教育の専門性を欠いた場合には、その作用は予期せぬ方向に働くことになる。

### 今後の課題

大学の経営的視点でのガバナンスを強化すれば、構成員はそれに従った望ましい行動を行い、改革は進展するのだろうか。審議まとめは以下のように続ける。

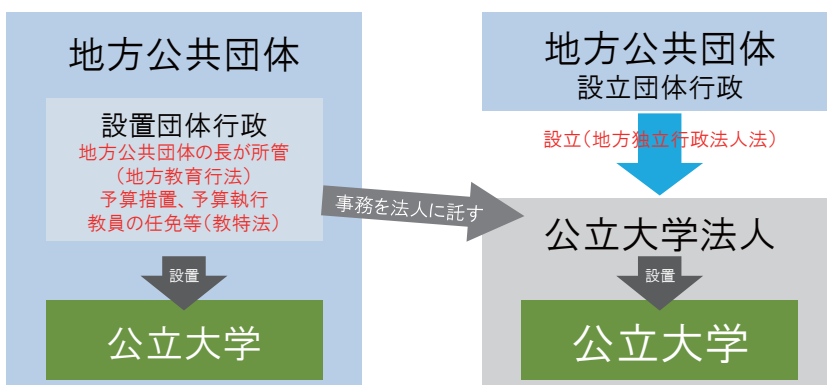
- 大学の経営側も、これまでの強みを生かそうとする教学側の考え方を十分聞きながら、互いの理解と調和の下で、学長がリーダーシップを取りやすいよう支えていくことが必要である。

大学の教員がその組織文化の中で獲得した行動様式を一度に変化させることは考えにくい。教員の大学運営への責任感を引き出し、教員集団の自律性を改革に生かしていく方策を考える必要がある。

審議まとめには、大学ガバナンスの手法として、PDCA サイクル、IR 活動、教員集団のマネジメント、職員人事管理の確立などが列挙されている。一方、公立大学ではこのほかに、設置自治体の首長、議会、財政当局、管理部局との折衝、あるいは地域の産業界や地域社会からの支援の調達が求められる。

こうした事情を踏まえて、今後、教員組織を巻き込み、職員組織を公立大学のマネジメントの担い手として育てていくという、地道な取り組みが必要となろう。これまでの経験を振り返りながら、現実的な戦略を見出していくことが求められる。

現在、大学の経営力を高めるため、大学ガバナンス・コードの策定が求められている。公立大学の場合は、設置自治体政策のありようを含めたガバナンス・コードの策定が必要と考えられる。



### ガバメントからガバナンスへ

一般的なガバメント論によれば、公立大学法人化は、地方政府による直接統治（ガバメント）が、民間的手法を含む法人の自己統治（ガバナンス）に置き換えられるとされる。しかし、大学の法人化においては、政府の財政的手段を通じた統制の度合いが、むしろ高まったという理解がより一般的であろう（西岡 2012）。

公的機関の民主的統制の重要性を考慮すれば、大学行政においても「社会のかじ取り役」としての政府（地方自治体）の責任が消えるわけではない。もし、公立大学政策において、設置自治体の大学政策能力に不足する部分があるとすれば、公立大学法人側の方から、ガバメントに接近して積極的に補完するという考え方も生まれる。

## 15 公立大学の職員育成

法人化した公立大学では、専門的な職務や将来の大学運営を担うための人材採用を進めている。結果として異なる職業文化が混在する組織環境が作られるが、そうした中でいわゆる OJT を機能させることは容易ではない。また、きわめて小規模な組織である場合、大学独自の人材育成計画の策定も難しい状況にある。

### 公立大学職員の隘路

公立大学は法人化の後、設置自治体からの「派遣職員」に代わる職員として、法人独自の職員採用を行っている。どのタイミングでどの程度まで法人採用職員に切り替えるかについては、経営の観点から言えば法人側で計画性を持って判断することが望ましいが、実態としては設置自治体の人事方針に従うケースが多い。

法人独自での職員採用が可能になることは、法人化のメリットの一つである。しかしながら、設置自治体の方針に従って、あまりにも急速に切り替えが行われると、採用人材の構成が偏り、採用した職員の育成が追いつかない等、様々な課題が生じることもこれまでの経験から明らかになってきている。

また、公立大学法人では、大学の設置・管理業務は自治体から分離され、自律的に行われることになっているが、事業実施や予算執行の際、設置自治体の許可をその都度確認するなど、法人化前の手続きがそのまま残されている場面にも遭遇する。とりわけ、職員の人事マネジメントは難易度が高く、設置自治体との間で協議を積み重ねながら取り仕切ることでできる法人は少なく、大きな課題となっている。

### 地方自治行政の経験を活かす

地方分権一括法の制定により機関委任事務が廃止される以前は、国が地方公共団体の事務を「通達」によって指揮監督してきた。その結果、国の指揮監督権の行使によって地方行政の自主性、総合性が抑えられ、地方の側は「通達」によって仕事をすることに慣れてしまい、

地方公務員の考える力や意欲が失われたという、地方公務員自身の指摘はよく知られている。

この反省を踏まえると、仮に、設置自治体の行政ルールを持ち込みや過度な統制が公立大学の自主性、総合性を抑制することになれば、大学職員の考える力や、考える意欲が失われることとなる。こうした事態は、何としても避けなければならない。

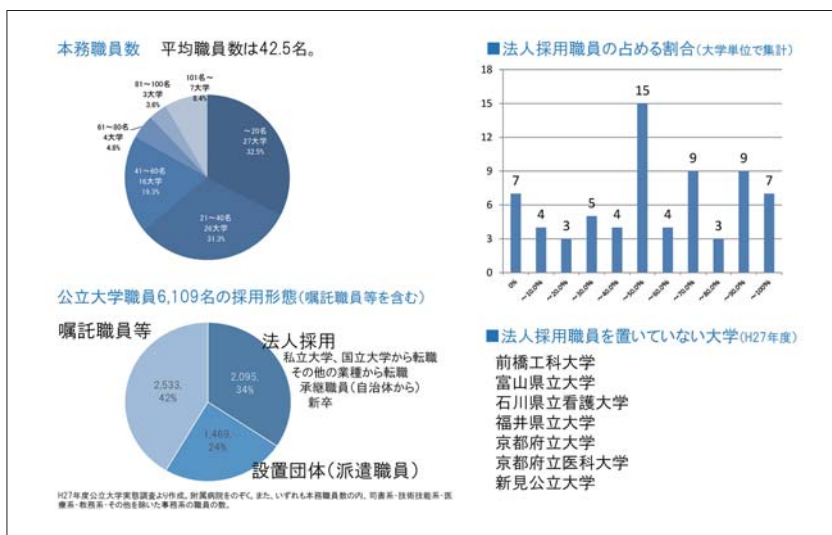
制度的関係や時代も異なることから、単純な議論は避けなければならないが、様々な課題を地方自治行政の経験によって解決するという発想自体は重要である。

### 今後の課題

改革案が実現に至るまでには、まず改革のアイデアが生まれる第1の過程があり、その後に大学全体や設置自治体から改革案への「支持の調達」を行う第2の過程がある。第1の過程では、学長のリーダーシップ、あるいは教員や専門職員の知見が必要となる。一方、第2の過程では、首長や議会とのシビアな調整を通じて培われた自治体職員の行政能力が欠かせない。

こうした行政能力を大学の中で育成することについて、現時点においては確たる見通しを持つことは難しい。とはいえ、公立大学と設置自治体が、厳しい調整局面においても粘り強く対話を継続し、公立大学行政に関する前向きな組織学習を積み重ねられれば、その営みを通じてこそ職員の能力は育まれる。

職員の能力育成は何らかの正念場となる取組みの後、事後的に見出されることも多い。



### 公立大学の職員組織

左図に示すように公立大学の職員組織は正規職員が40名以下の大学が3分の2を占める小規模組織である。また、全体で見れば、法人採用職員が自治体からの派遣職員を既に上回っている。かつて、頻りに異動する自治体職員に不満を抱いていた学長から見れば大きな進歩と感じられるであろう。

しかしながら、法人化して一定の年数が経過しているのにも関わらず、ほとんど法人採用をしない法人もある。さらに管理職からは、法人採用職員を管理的な職務を担えるまでに育成できるのか？ という切実な悩みも聞かえてくる。法人採用の若手職員の声も踏まえ、10年先、20年先を見通した対応が急ぎ求められる。



## 16 主体的な質保証活動

公立大学のマネジメントの現場では2つの評価制度が稼働している。それぞれ重要な制度であるが、作業は重複し、その姿は社会から見えにくい。この質保証活動を大学改革に生かしながら、マネジメントのコストを縮減し、人材育成を推進するという積極的な発想が必要になっている。

### 2つの評価制度の導入

1991年の大学設置基準の大綱化以降、段階的な経緯を経て、2004年に認証評価制度が定められた。同時に、中央省庁等改革の重要な柱である独立行政法人制度と相似形をなす形で国公立大学の法人制度が施行された。これにより教育課程の編成と大学組織の運営における二つの自律性が付与され、それと引き換えに認証評価と法人評価という二つの評価制度が導入された。政府によるガバナメントから、大学によるガバナンスへの転回である。

しかしながら、例えば法人化後の国立大学も、文部科学省の統制を受けずに自律的に運営しているというよりも、むしろ、財政的な手段を通じた統制が以前よりも高まっているというのが大方の見方であろう。

### 評価制度の課題

こうした中で、ガバナンスに必要な評価制度も矛盾を抱えている。北原和夫ら(2012)による調査研究によれば、法令に定める評価には、いずれも統制のための監査に近い活動が混入し、評価としての本来の機能が有効に働かなくなっている。評価における目的のうち「改善・向上」については、状況の問題点を浮き彫りにした情報が求められ、良い点に関しては、大量の情報を準備する必要はない。しかし、評価の目的が「判別・監査」となれば、個人であれ機関であれ、都合の悪い情報は出したくない。従って真に問題点を浮き彫りにする情報は出てこないのである。

一方で、政策評価法の第1条では「政策の評価の客観的かつ厳格な実施」を推進することにより、「その結

果の政策への適切な反映」を図ることで「国民に説明する責務が全うされる」とされており、行政上のあらゆる評価に対して規範的な影響を与えている。

こうした評価制度のジレンマを解消することはきわめて困難である。人的に、あるいは資金的に潤沢な資源を背景として、「判別・監査」の評価への対応を図りながら、言わば「別帳簿」において改善のための自己分析を行い、改革を進めることのできる大規模大学と異なり、中小規模の大学は現場レベルの工夫で克服していくしかない。

### 法人評価と認証評価の積極的活用

公立大学協会の『公立大学法人評価に関する調査研究』では、公立大学法人評価は、評価委員会と法人が概ね一対一の関係にあり、毎年度の評価においても教育研究の内容について踏み込んだ評価が行われることを明らかにした。同時に「地方自治の精神」「大学の自律性」「対話」といったキーワードに法人評価の特質を見出すことができるとし、それが公立大学法人評価の実質化をもたらす可能性があるとして指摘した。また、公立大学協会では新たな認証評価機関を構想し、情報公表の徹底、見える化で社会への説明を尽くすとともに、評価を通じて大学改革を支援する手法を模索している。

さらに、これらの評価制度を、大学改革だけでなく、組織そのものの学習に位置づけていくことが必要だ。通常、評価担当者には組織のエキス人材があてられ、多くの事務作業をこなしている。この膨大なエネルギーの投入を大学改革の人材育成戦略に位置づけるという発想が求められる。

	公立大学法人の評価	大学の評価
根拠法令	地方独立行政法人法	学校教育法
各年度	各事業年度に係る業務の実績に関する評価	自己点検評価(適切な項目・適当な体制)
期間毎	中期目標に係る業務の実績に関する評価	認証評価(7年以内に一度)
評価方法 評価基準	中期目標(計画)の達成状況の調査・分析 業務実績全体の総合的な評定	大学設置基準に適合した評価基準 大学の特色ある教育研究の進展に資する



### 公立大学の2つの質保証システム

公立大学法人に対する公立大学法人評価、公立大学に対する認証評価と、公立大学に関しては2つの外部からの質保証システムが法定されている(左図)。

これらの2つの質保証は実は「ローカル・ルール」に従って進められている。法人評価は、法人を設立する自治体に置かれた評価委員会毎に、それぞれの方法で実施されている。認証評価についても、法令の定めは大きく異なるものであり、具体的な評価の方法や手順は認証評価機関がそれぞれ定めることになっている。

## (資料)

### 出典

中央教育審議会大学分科会（2014）「大学ガバナンスの推進について」（審議まとめ）

北原和夫他（2012）「大学における教育研究活動の評価に関する調査研究」

公立大学協会 公立大学の職員育成に関する検討会（2014）「公立大学職員育成の課題に関する公立大学協会の取組みについて」（報告書）

公立大学協会 公立大学政策・評価研究センター（2014）文部科学省平成26年度先導的・大学改革推進委託事業「公立大学法人評価に関する調査研究」

西岡晋（2012）「ピーターズ&ピーレのガバナンス論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書房。

### その他参考資料

「新たな認証評価機関の構築について 認証評価の理念・基準・組織」（新たな認証評価機関に関するパンフレット）

### 新たな認証評価機関の構築に向けて 認証評価の理念・基準・組織

公立大学改革支援・評価研究センター／2018・02。

#### 1 新たな認証評価の理念

■ **これまでの経緯**

公立大学協会では、第1期の認証評価制度の成果と課題を検討するために、平成24年度に「公立大学の質保証に関する特別委員会」を設置し、奥野武俊会長（当時）は「公立大学協会が新たな認証評価機関を設立する可能性も含めて検討する」との方針を示しました。

その後、検討は協内に設置した、「公立大学政策・評価研究センター」（H25～H27年度）、「公立大学改革支援・評価研究センター」（H28年度～）に引き継がれ、現在の新たな認証評価機関の構築に関する検討に至っています（図1）。

るとともに、様々な第三者評価機関がそれぞれの特長を生かして評価を実施することにより、**大学がその活動に応じて多角的に評価を受けられるようにすることが重要である。**

■ **新たな認証評価の理念**

こうした考え方に立ち戻ったうえで、新たな認証評価の構築においては、様々なアイデアを盛り込み、その理念づくりを行います。設置団体や地域社会との強い信頼関係が求められるといった公立大学の条件を考慮するとともに、大学支援を目的に試行を重ねてきた「大学評価ワークショップ」の経験を活かし、さらには法人評価や分野別評価等の積極的活用で作業を軽減する評価となるよう理念を整理しました（図2）。

■ **制度発足時の基本的な考え方**

中央教育審議会(2002)「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」(答申)は、認証評価制度発足時の基本的な考え方について、次のように述べています。

「…大学の理念や特色は多様であるため、**各々の評価機関が個性輝く大学づくりを推進する評価の在り方に配慮す**

1 **社会からの信頼を得る評価**

- ① 情報公表の徹底による、厳格な評価  
定員充足率、進学率、財務状況等についても徹底的に公表
- ② 評価の見える化で大学に対する社会からの理解を深化  
期待性に着目した、簡潔な評価フォーマットを採用
- ③ スター・クォーターに置かれた評価  
地域の様々な関係者が参画できる機会の設定

2 **大学を支援する評価**

- ① 内部質保証活動を支援する評価  
「ピア・レビュー等型」で大学の内部質保証活動に特化
- ② 対話的な協働システムによる評価プロセス  
ポイントを得たピアレビューによる形成的な評価を実施
- ③ 大学構成員の主体的な参画を促す仕組みづくり  
意識改革の場として、全学研修と評価への参画の機会を設定

3 **評価制度間の連携により重複作業を削減**

- ① 法人評価の教育研究評価を有機的に活用  
ローカル・ルールで行われる年度評価の内容をレビュウ
- ② 法人評価に活用しやすい評価資料を提供  
地方独立行政法人法第79条の「踏まえる」を実質化
- ③ 専門分野別評価等も積極的に活用  
評価の質を維持しながら、重複する作業を削減

課題の16番目に示した「主体的な質保証活動」については、公立大学協会が2012年から検討を進めて来た「新たな認証評価機関の構想」の取組みが、文部科学省の認証申請によって具体化の局面を迎えている。

そこでは、これまでの認証評価の経験を踏まえ、評価の第三者性を保ちながら、今後の公立大学をはじめとする地域に根差す大学を支援できる評価のあり方が模索されている。

ここでは以下の3つの評価理念が掲げられている。  
(理念)

- 1 社会からの信頼を獲得できる厳格な評価
- 2 大学改革を推進する評価
- 3 評価制度間の連携による評価の機能化

# 議論の経緯

2017年度の第1委員会では、随時、有識者を講師として招き、大学の地域貢献、設置自治体の財政政策、地方自治の課題等をテーマに報告を受け、それをもとに意見交換を行ない、本冊子の内容において参考とした。各回のテーマ及び講師は以下のとおりである。

## 有識者との意見交換—1 (2017年11月24日)

「時代の要請に応える大学のあり方とは～大学は誰のためのものか?～」

講師：船木成記 長野県参与（尼崎市顧問、博報堂ディレクター）  
（講師略歴）

1989年に慶應義塾大学卒業後、博報堂に入社。2007年より内閣府男女共同参画局政策企画調査官（～2009年）、2012年より尼崎市顧問、2017年より長野県参与。環境コミュニケーション、市民参加型の地域づくり、観光分野の人材育成、長期実践型インターンシップ、NPO & ソーシャルビジネスの支援等、様々なパートナーシップ事業のプロデュースを全国各地で手掛ける。

## 有識者との意見交換—2 (2017年12月8日)

「公立大学法人運営交付金と自治体の財政事情について」

講師：稲垣隆司 岐阜薬科大学長（元愛知県副知事）  
（講師略歴）

1969年に岐阜薬科大学卒業、1970年国立公衆衛生院（現・国立保健医療科学院）環境衛生専攻課程修了後、愛知県庁に入庁。以降、環境部廃棄物対策監、環境部長等を歴任し、2006年に愛知県副知事に就任（～2010年）。その後、名古屋競馬株式会社代表取締役社長、学校法人名古屋学院大学理事長を経て、2015年より現職。

## 有識者との意見交換—3 (2018年1月12日)

「公立大学経営のこれからと地方創生・地方自治」

講師：辻 琢也 一橋大学理事・副学長（企画・評価、人事、情報化担当）  
（講師略歴）

東京大学助手、政策研究大学院大学助教授等を経て現職。総務省「地方財政審議会」専門委員、文部科学省「中央教育審議会」臨時委員、東京都「東京の自治のあり方研究会」座長、総務省「公立大学の力を活かした地域活性化研究会」座長、総務省「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」座長等、多数の委員を歴任。

## 第1委員会開催経緯

第1回

2017年6月27日（火）15:45～17:00

メルパルク東京 白鳥

公立大学の将来構想に関する検討の進め方について

第2回

2017年8月18日（金）13:30～16:00

ニッショーホール 大会議室

地方大学の振興に関する政策について

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

第3回

2017年11月24日（金）10:00～12:00

ニッショーホール 大会議室

有識者との意見交換 船木成記 長野県参与

第4回

2017年12月8日（金）10:00～12:00

ニッショーホール 大会議室

有識者との意見交換 稲垣隆司 岐阜薬科大学長

第5回

2018年1月12日（金）10:00～12:00

ニッショーホール 第一会議室

有識者との意見交換 辻 琢也 一橋大学副学長

## 第1委員会委員

委員長	大阪市立大学長	荒川哲男
副委員長	岐阜薬科大学長	稲垣隆司
委員	札幌医科大学長	塚本泰司
委員	高崎経済大学長	村山元展
委員	首都大学東京学長	上野 淳
委員	滋賀県立大学長	廣川能嗣
委員	下関市立大学長	川波洋一
委員	熊本県立大学長	半藤英明
専門委員	公立大学協会専務理事	奥野武俊
専門委員	公立大学協会事務局長	中田 晃

# 本誌の改訂について

本誌は、我が国の高等教育全体の将来構想の議論を行う際に、公立大学として考慮しなければならない特有の課題を中心に、関係者の問題意識や議論等をまとめたものです。とは言え、ここに示した16の課題において、公立大学に関わる全ての課題が網羅されているわけではありません。特に各分野の学術研究やその充実に関する課題、大学の国際化対応など、国公立大学共通の課題については時間の関係から検討が及ばず、触れることができませんでした。これらの残された課題については、今後の検討作業を待つこととなります。

一方で、公立大学協会では2018年度の活動において、ここに示した課題を公立大学間で共有したうえで、議論を深めていくこととなります。その議論の過程で、修正すべき点が明らかになれば、可能な範囲で増刷版に反映することとしています。

本誌の活用には、表紙に示した「バージョン番号」に留意をいただくようお願いいたします。



# 公立大学一覧(2018年度)

No.	大学名	開学年	法人設立年	設置団体	法人名	学長名	学生定員	教員数	職員数
1	札幌医科大学	1950	2007	北海道	北海道公立大学法人札幌医科大学	塚本 泰司	1,332	391	148
2	釧路公立大学	1988	-	釧路公立大学事務組合	-	高野 敏行	1,200	38	22
3	公立はこだて未来大学	2000	2008	函館圏公立大学広域連合	公立大学法人公立はこだて未来大学	片桐 恭弘	1,090	67	23
4	名寄市立大学	2006	-	名寄市	-	佐古 和廣	796	84	19
5	札幌市立大学	2006	2006	札幌市	公立大学法人札幌市立大学	中島 秀之	790	76	53
6	青森県立保健大学	1999	2008	青森県	公立大学法人青森県立保健大学	上泉 和子	917	93	25
7	青森公立大学	1993	2009	青森市	公立大学法人青森公立大学	香取 薫	1,222	37	22
8	岩手県立大学	1998	2005	岩手県	公立大学法人岩手県立大学	鈴木 厚人	2,079	185	93
9	宮城大学	1997	2009	宮城県	公立大学法人宮城大学	川上 伸昭	1,793	136	62
10	秋田県立大学	1999	2006	秋田県	公立大学法人秋田県立大学	小林 淳一	1,755	207	74
11	国際教養大学	2004	2004	秋田県	公立大学法人国際教養大学	鈴木 典比古	788	74	51
12	秋田公立美術大学	2013	2013	秋田市	公立大学法人秋田公立美術大学	霜島 秋則	440	46	24
13	山形県立保健医療大学	2000	2009	山形県	公立大学法人山形県立保健医療大学	前田 邦彦	453	52	12
14	山形県立米沢栄養大学	2014	2009	山形県	山形県公立大学法人	鈴木 道子	168	22	17
15	福島県立医科大学	1952	2006	福島県	公立大学法人福島県立医科大学	竹之下 誠一	1,330	598	349
16	会津大学	1993	2006	福島県	公立大学法人会津大学	岡 隆一	1,230	112	58
17	茨城県立医療大学	1995	-	茨城県	-	永田 博司	725	104	23
18	群馬県立女子大学	1980	2018	群馬県	群馬県公立大学法人	小林 良江	898	57	25
19	群馬県立県民健康科学大学	2005	2018	群馬県	群馬県公立大学法人	高田 邦昭	494	68	20
20	高崎経済大学	1957	2011	高崎市	公立大学法人高崎経済大学	村山 元展	3,787	103	55
21	前橋工科大学	1997	2013	前橋市	公立大学法人前橋工科大学	星 和彦	1,181	70	27
22	埼玉県立大学	1999	2010	埼玉県	公立大学法人埼玉県立大学	菅場 一則	1,678	175	34
23	千葉県立保健医療大学	2009	-	千葉県	-	田邊 政裕	740	79	17
24	首都大学東京	2005	2005	東京都	公立大学法人首都大学東京	上野 淳	8,246	676	339
25	産業技術大学院大学	2006	2005	東京都	公立大学法人首都大学東京	川田 誠一	200	28	25
26	神奈川県立保健福祉大学	2003	2018	神奈川県	公立大学法人神奈川県立保健福祉大学	中村 丁次	1,008	101	22
27	横浜国立大学	1949	2005	横浜市	公立大学法人横浜国立大学	窪田 吉信	4,238	725	168
28	新潟県立看護大学	2002	2013	新潟県	公立大学法人新潟県立看護大学	小泉 美佐子	410	53	15
29	新潟県立大学	2009	2009	新潟県	公立大学法人新潟県立大学	若杉 隆平	1,060	77	22
30	長岡造形大学	1994	2014	長岡市	公立大学法人長岡造形大学	和田 裕	959	47	31
31	山梨県立大学	2005	2010	山梨県	公立大学法人山梨県立大学	清水 一彦	1,100	101	23
32	都留文科大学	1960	2009	都留市	公立大学法人都留文科大学	福田 誠治	2,970	103	41
33	長野県看護大学	1995	-	長野県	-	北山 秋雄	384	62	10
34	長野県立大学	2018	2018	長野県	公立大学法人長野県立大学	金田一 真澄	960	67	29
35	長野大学	1966	2017	上田市	公立大学法人長野大学	中村 英三	1,410	56	38
36	公立諏訪東京理科大学	2002	2018	諏訪広域公立大学事務組合	公立大学法人公立諏訪東京理科大学	河村 洋	1,236	55	27
37	富山県立大学	1990	2015	富山県	公立大学法人富山県立大学	石塚 勝	1,530	133	40
38	石川県立看護大学	2000	2011	石川県	石川県公立大学法人	石垣 和子	364	56	12
39	石川県立大学	2005	2011	石川県	石川県公立大学法人	熊谷 英彦	568	66	23
40	金沢美術工芸大学	1955	2010	金沢市	公立大学法人金沢美術工芸大学	山崎 剛	695	61	13
41	公立小松大学	2018	2018	小松市	公立大学法人公立小松大学	山本 博	960	58	24
42	福井県立大学	1992	2007	福井県	公立大学法人福井県立大学	進士 五十八	1,664	157	32
43	敦賀市立看護大学	2014	2014	敦賀市	公立大学法人敦賀市立看護大学	交野 好子	216	33	17
44	岐阜県立看護大学	2000	2010	岐阜県	公立大学法人岐阜県立看護大学	黒江 ゆり子	362	53	14
45	情報科学芸術大学院大学	2001	-	岐阜県	-	二輪 眞弘	40	19	11
46	岐阜薬科大学	1949	-	岐阜市	-	稲垣 隆司	743	69	18
47	静岡県立大学	1987	2007	静岡県	静岡県公立大学法人	鬼頭 宏	2,890	267	84
48	静岡文化芸術大学	2000	2010	静岡県	公立大学法人静岡文化芸術大学	横山 俊夫	1,240	84	71
49	愛知県立大学	2009	2007	愛知県	愛知県公立大学法人	久富木原 玲	3,037	211	46
50	愛知県立芸術大学	1966	2007	愛知県	愛知県公立大学法人	白木 彰	944	85	25
51	名古屋市立大学	1950	2006	名古屋市	公立大学法人名古屋市立大学	郡 健二郎	4,317	528	164
52	三重県立看護大学	1997	2009	三重県	公立大学法人三重県立看護大学	菱沼 典子	430	50	14
53	滋賀県立大学	1995	2006	滋賀県	公立大学法人滋賀県立大学	廣川 能嗣	2,687	202	58
54	京都府立大学	1949	2008	京都府	京都府公立大学法人	築山 崇	1,976	139	67
55	京都府立医科大学	1952	2008	京都府	京都府公立大学法人	竹中 洋	1,298	456	96
56	京都市立芸術大学	1969	2012	京都市	公立大学法人京都市立芸術大学	藤田 清一	1,036	98	43
57	福知山公立大学	2000	2016	福知山市	公立大学法人福知山公立大学	井口 和起	494	23	16
58	大阪府立大学	2005	2005	大阪府	公立大学法人大阪府立大学	辻 洋	7,349	631	169
59	大阪市立大学	1949	2006	大阪市	公立大学法人大阪市立大学	荒川 哲男	8,008	719	297
60	兵庫県立大学	2004	2013	兵庫県	公立大学法人兵庫県立大学	太田 勲	6,248	515	134
61	神戸市外国語大学	1949	2007	神戸市	公立大学法人神戸市外国語大学	指 昭博	1,870	87	45
62	神戸市看護大学	1996	-	神戸市	-	鈴木 志津枝	465	61	16
63	奈良県立医科大学	1945	2007	奈良県	公立大学法人奈良県立医科大学	細井 裕司	1,223	369	93
64	奈良県立大学	1990	2015	奈良県	公立大学法人奈良県立大学	伊藤 忠通	600	38	14
65	和歌山県立医科大学	1952	2006	和歌山県	公立大学法人和歌山県立医科大学	宮下 和久	1,171	371	106
66	公立鳥取環境大学	2001	2012	鳥取県、鳥取市	公立大学法人公立鳥取環境大学	江崎 信芳	1,142	58	41
67	島根県立大学	2000	2007	島根県	公立大学法人島根県立大学	清原 正義	1,888	96	69
68	岡山県立大学	1993	2007	岡山県	公立大学法人岡山県立大学	辻 英明	1,691	162	49
69	新見公立大学	2010	2008	新見市	公立大学法人新見公立大学	公文 裕巳	255	30	11
70	県立広島大学	2005	2007	広島県	公立大学法人県立広島大学	中村 健一	2,505	243	131
71	広島市立大学	1994	2010	広島市	公立大学法人広島市立大学	青木 信之	1,941	202	55
72	尾道市立大学	2001	2012	尾道市	公立大学法人尾道市立大学	中谷 武	1,252	60	24
73	福山市立大学	2011	-	福山市	-	田丸 敏高	1,032	50	27
74	山口県立大学	1975	2006	山口県	公立大学法人山口県立大学	加登田 恵子	1,301	104	32
75	下関市立大学	1962	2007	下関市	公立大学法人下関市立大学	川波 洋一	1,860	60	43
76	山陽小野田市立山口東京理科大学	1995	2016	山陽小野田市	公立大学法人山陽小野田市立山口東京理科大学	森田 廣	941	49	41
77	香川県立保健医療大学	2004	-	香川県	-	井伊 久美子	392	52	12
78	愛媛県立医療技術大学	2004	2010	愛媛県	公立大学法人愛媛県立医療技術大学	橋本 公二	416	54	12
79	高知県立大学	1949	2011	高知県	高知県公立大学法人	野嶋 佐由美	1,470	124	44
80	高知工科大学	1997	2009	高知県	高知県公立大学法人	磯部 雅彦	2,415	145	92
81	九州歯科大学	1949	2006	福岡県	公立大学法人九州歯科大学	西原 達次	776	124	30
82	福岡女子大学	1950	2006	福岡県	公立大学法人福岡女子大学	梶山 千里	1,025	89	29
83	福岡県立大学	1992	2006	福岡県	公立大学法人福岡県立大学	柴田 洋三郎	1,014	113	21
84	北九州市立大学	1950	2005	北九州市	公立大学法人北九州市立大学	松尾 太加志	5,988	264	71
85	長崎県立大学	2008	2005	長崎県	長崎県公立大学法人	太田 博道	2,845	156	54
86	熊本県立大学	1949	2006	熊本県	公立大学法人熊本県立大学	半藤 英明	2,053	89	34
87	大分県立看護科学大学	1998	2006	大分県	公立大学法人大分県立看護科学大学	村嶋 幸代	396	54	11
88	宮崎県立看護大学	1997	2017	宮崎県	公立大学法人宮崎県立看護大学	平野 かよ子	430	60	17
89	宮崎公立大学	1993	2007	宮崎市	公立大学法人宮崎公立大学	有馬 晋作	800	34	39
90	沖縄県立芸術大学	1986	-	沖縄県	-	比嘉 康春	495	80	18
91	沖縄県立看護大学	1999	-	沖縄県	-	嘉手刈 英子	358	45	14
92	名桜大学	1994	2010	北部広域市町村圏事務組合	公立大学法人名桜大学	山里 勝己	1,900	104	50

時代をLEADする公立大学

## 未来マップのための16の課題

■ 2018年5月

---

一般社団法人 公立大学協会

〒105-0001 港区虎ノ門 2-9-8 郵政福祉虎ノ門第二ビル 2階

TEL 03-3501-3336 FAX 03-3501-3337

E-mail [jimu@kodaikyo.jp](mailto:jimu@kodaikyo.jp)