

地方自治体の高等教育施策に関する調査研究

牧野, 暢男
日本女子大学

関口, 義
秋草学園短期大学

池田, 秀男
広島大学

鐘ヶ江, 晴彦
専修大学

他

<https://hdl.handle.net/2324/10645>

出版情報：日本教育社会学会大会発表要旨集録. 37, pp.136-141, 1985-10-03. The Japan society of Educational Sociology

バージョン：

権利関係：本文データは学協会の許諾に基づきCiNiiから複製したものである

地方自治体の高等教育施策に関する調査研究

○牧野 暢男(日本女子大学) 関口 義(秋草学園短期大学) 池田 秀男(広島大学)

健ヶ江 晴彦(専修大学) 小島 秀夫(茨城大学) 坂本 辰朗(創価大学)

鎌田 積(日本開発構想研究所) ○吉本 圭一(雇用職業総合研究所)

○林 芳樹(相山女学園大学) 橋本 健二(東大大学院)

1. 研究の枠組みと方法

1) 研究視角

今日、高等教育は国の施策としてばかりでなく、地方自治体にとっても重要な施策のひとつとなっている。それは、国土庁が昭和55年に設置した「学園計画地ライブラリー」の登録市町村が、461(昭和60年1月1日現在)に及んでいることに象徴されている。

国レベルでは、文部省は昭和50年代以降、高等教育機関の計画的整備方針を打ち出し、大都市における大学の新增設の抑制、大学の地方分散、地方での高等教育機会の拡充などに力をいれている。また、国土庁も発足以来、大都市の過密化防止と地域の均衡発展の視点から、大都市地域の大学の地方分散・再配置政策を推進してきている。

これら国の施策に対して、では、地方自治体は、どのように対応し、また今後どのような施策を展開しようとしているのか、また、そのような施策は、どのような高等教育観にもとづいているのか、さらに地方自治体の高等教育施策や高等教育観は、それら自治体の客観的地域的条件とどのような関係をもつか、などの点を明らかにすることが、本調査研究の主な目的である。

2) 調査の時期・対象・方法

- ①調査時期 1984年11月～1985年2月
- ②調査対象 47都道府県、全国1457市町村(市及び学園計画地ライブラリー登録町村は全数、その他町村は1/4の等間隔抽出)及び全国85の公立大学及び公立短大の学長
- ③調査方法 都道府県及び公立大学・公立短大学長は郵送法による。市町村は都道府県を通しての留置法(一部は直接郵送法により回収)
- ④回収数(率)
- | | |
|---------|--------------|
| 都道府県 | 47 (100.0%) |
| 市町村 | 1261 (86.5%) |
| 公立大学・短大 | 57 (67.1%) |

3) 調査内容・項目

①地方自治体の高等教育施策

高等教育等の整備計画の有無、計画上の重点、他の計画との関連、高等教育施策の担当部局、計画立案の際の住民の意向への配慮、過去5年間の高等教育機関の整備方針、整備の内容と重点、計画の成果、過去の方針変更の有無と変更内容、大学の地方分散政策への対応、当該自治体における高等教育機関の立地状況、今後の高等教育施策に関する方針と具体的内容、など

②地方自治体の高等教育観

地域の高等教育機関の立地状況や地域配置についての認識、高等教育機関の諸サービス享受機会についての認識及びサービスへの要望、高等教育機関の設置整備に関する主体と費用負担に関する意識、大学・短大の大都市集中・学校間格差・進学率の動向・進学率の格差についての評価、進学機会のあり方についての意見、国の大学地方分散政策に対する態度など

④公立大学、短大について

公立大学・短大の果たしている機能・役割についての認識と今後果たすべき機能についての意見、公立大学・短大の運営に関する意見など(以上、地方自治体調査)

公立大学・短大の物質的・制度的条件、現在果たしている地域的機能、今後の改革の方向、管理運営上の問題点、設置自治体との関係、設置者への要望、地域高等教育観など(以上、学長調査)

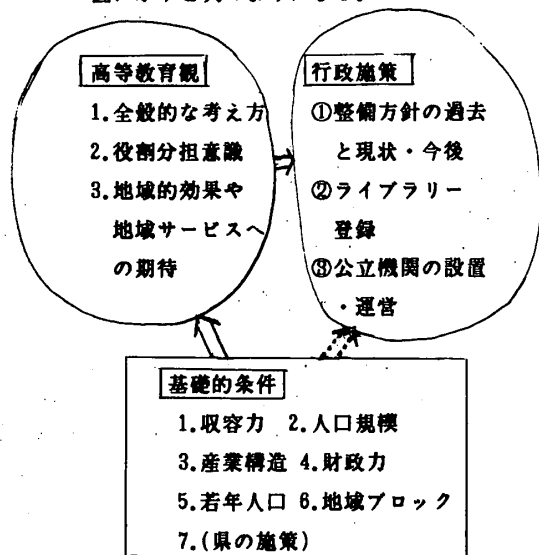
4) 調査結果分析の枠組み

われわれは、調査結果の分析にあたって、仮説的に次のような枠組みを設定した。

①地方自治体の高等教育施策のあり方(公立機関の設置や運営を含む)は、いくつかのパターンに分類できよう。「ライブラリー」登録もそのパターンの一つに含まれるだろう。

②そのような行政施策を方向づけたり規定したりする要因としては、当該自治体の客観的、地域の諸条件(基礎的条件)が考えられるが、地方自治体もっている高等教育観が、行政施策のあり方と基礎的条件を媒介する要因として重要な位置を占めている。

図に示すと次のようになる。



2. 高等教育等の整備施策とその規定要因

1) 高等教育等立地の現状

高等教育等の立地状況については、本調査のサンプルのうち38%の市町村に、何らかの高等教育等の機関が立地している。各機関別にみると、大学14%、短大12%、高等教育以外の機関(各種大学校・専修学校・職業訓練校など)33%、となっている。この点では地域ブロック別に大きな違いがある(表1)。自市町村や近隣の市町村まで含めて、圏域(ここでは定住圏)内での各機関の立地状況の評価を聞いてみると、半数の市町村が、公立大学・国立大学・私立大学・専修学校の不足を意識している。この点についても、地域差が大きく、しかも収容力の現状に一对一に対応している訳ではない。

2) 整備施策の実態

高等教育等の整備・誘致施策については、①過去5年間の方針と成果、②今後の方針と具体的な方策、③学園計画地ライブラリー登録の有無を調べた。

①過去5年間、どのような高等教育等の整備・誘致の方針をとったのかを尋ねたところ24%の市町村が大学・短大の整備に、7%の市町村がその他の機関の整備に力をいれてきたと答えている。国立大学の場合は学部増設など既存大学の拡充施策もあるが、それ以外はほとんどが新設・誘致である。

整備施策の成果については、高等教育等の整備を進めた304市町村のなかで、ほとんど計画が実現しなかったという市町村が61%もある。障害の主な原因としては、「国の方針とのくいちがい」17%、「規模・交通・立地条件がよくない」16%、「大学側との調整がつかない」14%、「資金面での困難」13%などがあげられている。

②今後の整備施策の方針については、高等教育の整備38%、その他の機関18%となっており、半数の市町村が何らかの整備を意図している。高等教育等の整備の熱が高まっている。対象は、私立大学24%、国立大学17%、私立短大17%などである。

高等教育等の整備・誘致のために土地提供など具体的な方策を取っている市町村は13%にすぎないけれども、今後予定しているものも含めると調査対象の半数にのぼる。また、施策を進める際、市町村がどのように国や県に働きかけたのかを尋ねた結果によれば、県の指導を受けたり、県の整備計画に協力する形で進めたりする場合と、市町村が独自に整備を進める場合とが、ほぼ同程度にある。

これまで過去5年間と今後の整備施策を比較してみると、私立よりも国立へ、文科系よりも理科系へ、単科よりも総合へ、入学定員200人未満よりも200-500人程度へと、重点対象が移ってきている。ターゲットを絞りきれない市町村も多いとみえて、各項目で無回答の比率も増えている。

③国土庁の学園計画地ライブラリー登録の有無別、市町村別にみると、整備方針の変化が明白である。ライブラリー登録の市では、従来から半数が大学の整備を手掛けており、今後は更に6割にのぼる。短大、その他も含めると、ライブラリー登録している市の9割が今後何らかの機関の整備を考えている。未登録の市でも整備の意向は強まっているが、

変化が著しいのはライブラリー登録した町村である。従来その2/3が特にどの機関の整備も考えて来なかったのに、今後は逆に2/3の町村が何らかの機関の整備を考えているのである。1980年に開設された学園計画地ライブラリーが、町村レベルにおいて地域の高等教育等の整備を自ら考えていくための、手掛かりを与えた効果は大きいといえよう。

3) 整備施策の規定要因

市町村が高等教育等の整備施策を進める背景には、①自市町村内や圏域内の立地状況だけではなく、②市町村の人口規模、③将来の若年人口の動向、④産業構造、⑤財政力、⑥県の方針などの諸要因がある。表2は、これらと相互に関連する⑦地域ブロックの要因をとりあげ、高等教育等の整備施策の傾向をみたものである。北海道、北陸、東北、山陰では6割をこす市町村が、高等教育等の整備を進めようとしている。他方、四国、南九州、北九州では3割程度の市町村にすぎない。以下、分析結果については、発表当日の配布資料にゆずる。

3. 地方自治体の高等教育観

地方自治体の高等教育施策を左右するものとして、基礎的条件と並んで、自治体の高等教育についての考え方も重要である。というのも基礎的条件を具体的な施策に結びつけるのは、各自治体が高等教育を当該地域との関連でどのように位置づけているのか、さらに言えば、そうした位置づけ自体を水路づける高等教育全般についての考え方(高等教育観)だからである。

地方自治体の高等教育観のうち、施策との関連で重要と思われるもののひとつは、高等教育施策の主体に関する役割分担の意識である。たとえば、高等教育施策の主体は国にあるという考え方を強く持つ自治体では、たとえ基礎的条件からみて高等教育機関の必要性が見出だされるとしても、地方自治体の政策課題としては、積極的に位置づけられることはないであろう。第2は、地方自治体はどのような意義を高等教育機関に見出し、具体的政策課題として取り上げるのかという点である。国政レベルでは、進学機会の地域間格

表1 地域ブロック別の高等教育等の立地状況

	対象数	高等教育 等が立地 している	高等教育等が立地している			高等教育 等が立地 していない
			大学	短大	専修学校 等	
北海道	68	29.4	10.3	16.2	29.4	70.6
東北	149	41.6	8.7	8.7	40.9	58.4
関東1	126	56.3	26.2	9.3	46.8	43.7
関東2	151	34.4	13.2	15.9	29.8	65.6
北陸	96	40.6	8.3	10.4	36.5	59.4
東海	148	35.1	14.9	11.5	29.7	64.9
近畿1	85	43.5	22.4	16.5	35.3	56.5
近畿2	52	38.5	11.5	13.5	30.8	61.5
山陰	31	32.3	12.9	3.2	32.3	67.7
山陽	83	33.7	14.5	13.3	30.1	66.3
四国	85	25.9	10.6	9.4	21.2	74.1
北九州	95	33.7	12.6	13.7	27.4	66.3
南九州	91	35.2	5.5	7.7	34.1	64.8
全国	1260	37.8	13.5	11.6	33.3	62.2

表2 地域ブロック別の高等教育等の整備施策 - これまで5年間と今後 -

	対象数	高等教育等を整備する						高等教育等の特 に整備しない			
		大学		短大		専修学校等		従前		今後	
		従前	今後	従前	今後	従前	今後	従前	今後	従前	今後
北海道	68	60.3	72.1	42.6	48.5	23.5	27.9	17.6	26.5	33.8	25.0
東北	149	36.3	59.0	20.1	32.2	13.4	23.5	12.1	24.8	62.4	37.6
関東1	126	27.8	42.1	21.4	33.3	8.7	17.5	4.8	12.7	69.8	56.3
関東2	151	25.9	45.7	20.5	29.1	13.9	25.8	4.0	9.3	69.5	50.3
北陸	96	37.5	62.5	22.9	32.3	9.4	21.9	15.6	29.2	59.4	36.5
東海	148	20.9	45.2	14.2	28.4	9.5	14.9	5.4	22.3	78.4	50.7
近畿1	85	34.1	51.8	21.2	35.3	16.5	24.7	5.9	15.3	63.5	44.7
近畿2	52	25.0	46.1	11.5	38.5	5.8	17.3	9.6	11.5	71.2	48.1
山陰	31	35.5	58.1	19.4	32.3	22.6	25.8	16.1	19.4	61.3	38.7
山陽	83	32.6	49.4	21.7	26.5	12.0	20.5	1.2	14.5	60.2	45.8
四国	85	17.7	30.6	8.2	17.8	3.5	8.2	7.1	10.6	77.6	68.2
北九州	95	17.9	36.8	14.7	24.2	4.2	9.5	5.3	18.9	75.8	57.9
南九州	91	20.9	34.1	12.1	17.6	8.8	14.3	9.9	19.8	76.9	63.7
全国	1260	29.1	48.1	19.0	29.8	11.1	19.2	8.0	18.1	67.5	48.7

差の是正、大都市集中の是正などの観点が重視されてきた。これに対し、地方自治体ではそうした全国レベルの動向よりむしろ、当該地域にとってのメリット(高等教育受益観)といった観点がより重要であろう。

本報告で、以上の2点を中心として、地方自治体の高等教育観を検討する。結果の概要は以下の通りである。

1) 役割分担意識

高等教育等の設置・整備に対する役割分担の意識では、大学院、4年制大学、高专では国が、短大では、国、地方自治体、民間が、専修学校では、地方自治体と民間が、職業訓練校では地方自治体が、それぞれ主体性を発揮すべきとの考え方が一般的である。概して県では市町村よりも地方自治体が主体性を発揮すべきとする意識が希薄である。大学・短大・高专に限っていえば、地方自治体の役割をある程度積極的に意識しているのは短大に関してのみである(表3)。短大に関して地域ブロック別にみると、地方自治体の役割を積極的に位置づけているのは、山陰、東海、北陸、東北などであり、国の役割を強く意識しているのは、北海道、四国、山陽、南九州などの地域である。

2) 地域高等教育観

① 地域的効果

高等教育等の機関の整備で、地方自治体が最も重視する地域的効果の内容は、市町村では「若者定着による地域の活性化」(36.6%)

であり、以下、「地元高卒子弟の進学機会の拡充」(15.6%)、「地域文化環境の整備」(13.3%)、「研究機能の充実による地元産業の振興」(13.3%)、「生涯教育・生涯学習体制の整備」(7.6%)の順となっている。県においては、「地元高卒子弟の進学機会の拡充」が34.0%と最も多く、県レベルでは「進学機会の拡充」、市町村レベルでは「地域の活性化」という観点が施策立案に際して最も重視される地域的効果である。地域的な特徴としては、関東1(南関東)、近畿1といった大都市部をかかえる地域で「生涯教育・生涯学習体制の整備」「地域文化環境の整備」の観点が、北陸、山陰、南九州、東北などで「地域の活性化」の観点が相対的に重視されている(表4)。

表3. 役割分担意識

	* <国or地方自治体>			** <公の機関or私立学校法人>				
	国	地方自治体	いちがいには言えない	N.A.	公の機関	私立学校	いちがいには言えない	N.A.
A. 大学院	61.6 (81.7)	3.3 (4.3)	32.4 (27.7)	3.3 (8.4)	51.9 (44.7)	4.5 (0.0)	40.2 (51.1)	3.4 (4.3)
B. 4年制大学	55.2 (81.7)	9.1 (8.4)	32.4 (25.5)	3.3 (8.4)	45.0 (25.5)	9.8 (4.3)	42.0 (66.0)	3.3 (4.3)
C. 短大	29.8 (25.5)	24.3 (14.9)	42.8 (51.1)	3.3 (8.5)	26.1 (4.3)	24.8 (34.0)	45.8 (57.4)	3.3 (4.3)
D. 高专	35.9 (40.4)	23.9 (8.5)	38.6 (44.7)	3.9 (6.4)	48.1 (40.4)	9.5 (2.1)	38.6 (53.2)	3.7 (4.3)
E. 専修学校	15.4 (8.4)	39.2 (25.5)	40.2 (59.6)	3.5 (8.5)	25.4 (4.3)	28.8 (48.8)	42.2 (42.8)	3.6 (8.4)
F. 職業訓練校	17.6 (10.6)	46.7 (40.4)	32.4 (40.4)	3.3 (8.5)	48.8 (36.2)	10.8 (12.8)	37.1 (42.8)	3.5 (8.5)

N=1261(47)。*「次の高等教育等の機関の設置・整備に対して、国と地方自治体のどちらが主体性を発揮すべきだと考えますか」。**「高等教育等の機関の設置・整備に対して、公の機関と私立の学校法人のどちらが主体性を発揮すべきだと考えますか」。()内は県の比率

表4. 地域高等教育観1 (高等教育等の機関の整備で最も重視する観点)

	全国	北海道	東北	関東1	関東2	北陸	東海	近畿1	近畿2	山陰	山陽	四国	北九州	南九州
A. 地元高卒子弟の進学機会の拡充	15.6 (34.0)	10.3	20.1	18.3	15.9	12.5	18.9	9.4	9.6	12.9	13.3	11.8	15.8	22.0
B. 生涯教育・生涯学習体制の整備	7.6 (2.1)	4.4	4.0	17.5	5.3	6.3	8.1	9.4	15.4	3.2	3.6	5.9	8.4	6.6
C. 地域文化環境の整備	13.3 (10.6)	11.8	2.7	27.8	18.5	8.3	13.5	22.4	19.2	9.7	8.4	15.3	7.4	6.6
D. 若者定着による地元産業の振興	36.6 (19.1)	26.5	43.6	14.3	39.1	52.1	32.4	31.8	34.6	51.6	39.8	41.2	34.7	44.0
E. 研究機能の充実による地元産業の振興	13.3 (17.0)	25.0	14.8	10.3	6.6	7.3	14.2	18.5	9.6	16.1	24.1	15.3	10.5	12.1
F. 地元産業への人材提供	5.3 (4.3)	13.2	10.1	2.4	4.6	9.4	5.4	0.0	1.9	3.2	2.4	2.4	9.5	1.1
G. 地域のイメージアップ	2.7 (0.0)	1.5	0.7	7.1	2.6	1.0	3.4	8.2	3.8	0.0	2.4	0.0	1.1	1.1
N.A.	5.8 (2.1)	7.4	4.0	7.3	2.4	3.1	4.1	2.4	5.8	3.2	6.0	8.2	12.6	6.6
総数	1261 (47)	68	149	126	151	96	148	85	52	31	83	85	95	91

()内は県

②地域のサービスの要望

高等教育機関の提供する地域サービスへの要望は、「住民サービス」「行政サービス」「地元企業サービス」といった内容ごとの差があまりみられず、それぞれ4～5割の市町村が「もっと拡充してほしい」との希望を有している。また県では市町村と比較して、全ての項目についてその要望が6～9割とかなり強い。地域ブロック別の特徴としては、「住民サービス」に対しては、山陰、南関東、近畿1で、「行政サービス」に対しては、山陰、東北、近畿1で、「地元企業サービス」に対しては、東北、山陰で、それぞれ強い要望が示されている。概して、山陰のように全てのサービスについてその要望が強い地域、南関東、近畿1、東北など特定のサービスへの要望が強い地域、さらに北陸、山陽、北関東など、ほとんどのサービスへの要望が弱い地域といったパターンが見出だされる。

4. 学長調査にみる公立大学・短大の現状と課題

1) 調査の目的

現在わが国には34校の公立4年制大学と、51校の公立短期大学があり、学生数は合わせて約7万人に上る。これら大学・短大はいずれも、自治体が地元住民への進学機会の提供や人材の育成、教育・研究サービスの提供などを意図して設置したものであると考えられる。しかし、いかに公立であろうとも、大学・短大が単なる自治体の機関ではなく独立した高等教育機関として存在する以上、こうした自治体制の意図が常に全面的に大学・短大の現実の運営に反映されるという保証はない。また、進学者や卒業者は地域間を流動しうるので、公立大学・短大の設置は必ずしも元の教育機会の拡大や地元への人材の供給に直結するわけではない。だとすると、自治体にとって公立大学・短大の設置はかなりのリスクをとまなうものであるということになる。こうしたことが、自治体の高等教育施策を、たとえ財政的に不可能でない場合でさえも、公立大学・短大の設置よりも私立大学の誘致へと傾斜させるひとつの原因になっていると考えられる。

そこで、すでに設置されている公立大学・短大について、その地域的機能の現状やそれに対する大学側の認識、そして問題点をさぐろうというのが今回の学長調査の主なねらいである。

2) 公立大学・短大の地域的機能

地域社会に対するサービスの実施状況をみると、最も多いのが公開講座の実施(75.4%)であり、その他、地元学生の推薦入学(56.1%)、体育施設の開放(42.1%)、地元についての研究・調査の推進(40.4%)などが目立つ。また、公立大学・短大の一般的なあり方としては、施設開放、公開講座、生涯教育の推進などについて70～90%の学長が賛成と答えており、住民への直接的サービスに対する意欲が強いことがわかる。これに対して、地元からの入学者の優遇については反対意見が多い(表5)。公立の大学・短大は地域に密着したユニークな大学づくりをすすめるべきだとの考えに対しては、80.7%が「同感である」と答えている。

表5

今後、公立の大学・短大として発展するために貴大学は、どのような施策をとることが重要だとお考えですか。つぎに挙げるもののうち、重要だと思われるものすべてに○を、そのうちもっとも重要だと思われるものに◎をつけてください。

	重要	最も重要
新しい専門分野を開拓する。	59.8	5.3
より高度の職業教育を行う。	33.9	3.5
研究機能の発展をはかる。	80.7	19.3
社会人入学を促進する。	31.6	3.5
専門学校・専修学校との連携・協力をはかる。	3.5	0.0
地域や時代に即した学部・学科の再編成を行う。	59.6	12.3
地域社会に対するサービス機能を強化する。	61.4	3.5
地域の人材や資源の積極的な活用をはかる。	28.1	0.0
地域内の高等教育機関との統合をはかる。	5.3	0.0
(女子大・女子短大の場合)共学化をはかる。	21.1	0.0
(短大の場合)四年制の大学にする。	68.8	21.9
(*)四年制大学へ卒業者の編入の拡大をはかる。	50.0	3.1

一方、多くの学長が自分の大学・短大には改革の必要性があるとこたえているが、その内容としては研究機能の発展(80.7%)とらんで、地域サービス機能の強化(61.4%)や、地域や時代に即した学部・学科の再編成(59.6%)が強調されている(表6)。

5. 調査結果のまとめと展望

口頭で発表する。

本調査研究は、昭和59年度文部省科学研究費総合研究A(研究代表者 牧野 暢男)によるものである。また、(財)高等教育研究所からも援助を得た。記して感謝したい。

表 6

貴校は公立の大学・短大が一般に次のような方針をとることに賛成ですかそれとも反対ですか。次のAからIまでのそれぞれについてお答えください。

	賛成	反対	DK	NA
A. 地元住民への施設の開放	71.9	3.5	21.1	3.5
B. 公開講座などの住民への教育サービス	94.7	1.8	3.5	0.0
C. 生涯学習・生涯教育センターとしての機能の拡充	82.5	0.0	14.0	3.5
D. 地元の産業や企業との連携・協力	57.9	5.8	28.1	8.8
E. 地元住民の子弟の別枠による入学	15.8	58.1	21.1	7.0
F. 設置自治体外からの入学者への授業料格差の導入	93.9	40.4	24.8	1.8
G. 教員の地元への移住の奨励	43.9	7.0	38.8	10.5
H. 行政機能の強化への協力	15.8	28.8	48.9	14.0
I. 国立への移管の促進	12.3	42.1	38.8	7.0

3) 公立大学の物質的・制度的諸条件

教育・研究上の諸条件の不十分さを指摘する声が多く、とくに施設・設備や研究費については、不十分であるとの回答がそれぞれ84.2%と大多数を占めた。また、設置者や国がもっと財政負担や補助をすべきだとするものがそれぞれ87.7%、93.0%に上っている。設置者との関係について見ると、多くの学長が、設置者は大学側の立場や考えを十分、あるいはある程度理解してくれていると答えているが、設置者に対して強い不満を示す回答も相当数見られ、中には「口は出すが金はいらない」と設置者を厳しく批判する声もあった。