

# AMCoR

Asahikawa Medical College Repository <http://amcor.asahikawa-med.ac.jp/>

旭川医科大学研究フォーラム (2004.12) 5巻1号:59-66.

教育機関新設時における地域負担問題 1970年代の医大増設期をもとに

大谷奨

投稿論文 (原著)

## 教育機関新設時における地域負担問題 ——1970年代の医大増設期をもとに

大 谷 奨\*

### 【要 旨】

1970年代の日本では、国立医科大学の新設が続いた。しかしその設立費用の多くは地域住民が負担しており、地方財政法令違反の疑いが濃い寄付によって新設費の一部がまかなわれていた。文部省は受益者負担主義、特に将来地元からの進学者が地域医療に貢献する利益を費用負担の論拠としたが、開設された医科大学には他県の合格者が多数流入してしまう。国立学校である以上、医大は設立を支援した地元の出身者を優遇することができなかった。本稿ではこのような事例から、設置者負担主義と設置者管理主義の再検討を行い、設置者が単一ではない場合が少なくないにもかかわらず、複数の設置者がその後どのように管理を分担するのかについての議論が従来乏しかったことを指摘する。

**キーワード** 国立大学、地方財政、寄付、設置者負担主義、設置者管理主義

### 1. 問題の設定・課題

本稿では1970年代の医大増設時における国会における議論をもとに、教育機関が新設される際の費用負担問題について検討する。

学校教育法第5条が示すように、学校の経費はその設置者が負担することになっており（設置者負担主義）、国立医科大学の増設費用も当然国家予算でまかなうべきところである。しかし周知のように新設医大の発足に当たり、設立地域は多大な経済的負担を担った<sup>1)</sup>。戦後初の国立医大（医学部）の新設であり、それゆえ「将来への一つの指標、また試金石ともなりかねない」（山原健二郎（共産）、63衆文教5、1970/3/11）はずであった秋田大学医学部設置からして「二十二億の地方負担」が求められた。これに対し「このような大学をつくれればつくるほど地方自治体が苦しみ、また、その結果さらに地方住民に負担がかかるというようなことを私は許しておいてはならぬと思う」という批判が出るのも当然であった（加藤進（共産）、68参文教委3、1972/4/27）。

しかし結局1970年代は単科の医科大学が同様の手法で続々と開設されていった。もともと文部省は国立医大の新設についてきわめて消極的であった。国民皆保険制度の定着、医療過疎問題の深刻化、大阪大学医学部不正入試事件の発覚などを背景とした医大増設論に押される形で政策を転換したものの、当初の動きはきわめて緩慢であり、また拡充に際しては国立よりもむしろ公立医大の設置を奨励したいという意向を示していた。しかし無医大県の解消という名目で、1970年代中盤から国立医大の増設は総花的に進展する。橋本はこの時期を福祉国家形成期と捉え、医療過疎地域を解消するという当初の限定的な課題達成のための政策が、実施過程において一県一医大政策へと変質ないし拡大していく過程、そしてそこに働いた政治力学について詳細に論じている<sup>2)</sup>。しかしその医大新設のため地方自治体が多大な経済的負担を被ったことについては「これらの手法は『地財法』（地方財政再建特別法）に抵触するとして、自治省が強い難色を示したが、結局黙認させている」、とあっさりした記述に終わっている<sup>3)</sup>。また乗り越えなければならなかった地方財政

\*旭川医科大学 入学センター

法令は正確には「『地財法』(地方財政再建特別法)」ではなく、地方財政法(以下、地財法)と地方財政再建促進特別措置法(以下、地財特法)である。これらは自らが運営すべき事業に要する費用について、国が自治体に、また県が市町村に寄付を求めることを禁ずるものである。

それにもかかわらず、ほぼすべての新設医大が自治体からの経済的支援を受けて開設されたことにはもう少し注意が払われてよい。このように教育機関創設費用の一部または全部を下位の自治体に肩代わりさせるという捻出方法は、戦前の官立高等教育機関設立の際に頻繁に「活用」されていた手法である。戦後整備された地方財政法令によって、建前上この方法は不可能となったはずであるが、後述するように1960年代に国立高等専門学校(以下、高専)を設立する際に再び用いられているという点では「伝統的」な手法でもある<sup>4)</sup>。また公立大学の国立移管も時間のずれを留保すれば、結果として、自治体が費用の全部を支出して完成させてから大学を国に引き渡した、という見方もでき、例えば同時期に行われた三重県立大学医学部の三重大学への移管も上記のような国立医大新設方法の変形と考えることもできる。

本稿ではまず、自治体が国立医大新設に際し財政負担をするという事態が、国会でどのように論議されていたのかを整理する。構図を先取りするならば、医大設立が決定するまでは当該県を選挙区とする議員はオール与党体制でこれを支持する。しかし決定後は、スケジュール通りに開学までこぎ着けたい与党議員が地元負担をやむを得ないものとして認容するのに対し、野党は国立である以上、一切地方自治体に費用負担をさせてはならない、という「正論」を展開し、国会は毎年のように紛糾した。しかし野党も最後には文部省を厳しく指弾したことを成果として引き下がる。問題は、認容するにしても、潮時を見計らって引き下がるにしても、地域負担の問題が主要な問題ではないと認知するためにはどのような論理や段取りが必要であったのかということである。

つぎに一地方の課題を解決するための国立学校、というややねじれた構造から出発した結果、どのような事態につながっていったのかについて論じる。医大新設の際、合格者に占める地元高校出身者の数がきわめて少なかったことが話題となった。設立目的の一つで

ある地域医療の改善と、選抜方法の原則である公平性がかみ合わないことを考えると、予想された帰結であった。その意味で国立医科大増設に平行して公立医科大学新設の援助を文部省が模索していたという事実には注目すべきであろう。しかしそれに反して、この時期三重県立大学が国立に移管され、また結局すべての新設医大は国立として設立された。国が公立を望み、自治体が国立を望むという奇妙なすれ違いはなぜおこったのか、そして初期費用を支払ってまで入手する国立医大の意味は何なのであろうか。

教育機関設立に際する地域負担の問題がこれまで取り上げられてこなかった原因は、それが自明のものとして黙認されてきたことにあるだろう。同時に学校教育法第5条が、費用を負担した設置者がその学校を管理することを規定しているものの、その際初期費用と経常費を複数の者が役割分担して支出するという事態を全く想定してこなかったことも挙げられる。そのため設置者の負担とはもっぱらランニングコストとして認識されることで、イニシャルコストの問題がすくい上げられてこなかったのではないか。その意味で本稿には設置者負担主義=設置者管理主義の再検討を試みるという意図もある。

## 2. 地域負担論と地方財政法令の衝突

### (1) 「正論」としての地域負担反対論

国立機関の設立に際し地元負担を行うことがどの法律にどのように触れるのかについては、地域負担を前提としたような文部省の姿勢を批判する議員の発言から理解することができる。山口鶴男(社会)は秋田大学医学部開設に伴う地域負担について以下のように批判している。

こんなことは聞くまでもないと思うのですが、地方財政法第十二条「地方公共団体が処理する権限を有しない事務に要する経費」「国は、地方公共団体に対し、その経費を負担させるような措置をしてはならない。」こういうのがありますね。…したがって、国立秋田大学医学部なんでしょうから、地方財政法十二条をすなおに読めば、当然その五万坪の土地が必要である。…これは県が一たん、さっきお話のありました土地開発基金のところで先行取得をして、あと国が全部買い取る、こういうのなら話はわかりますけれども、国が昭

和四十五年度に五万坪——坪一万円としたって五億円ですよ。そういう予算を計上してないということは、私はけしからぬと思うのですよ。

さらに、あえていうならば、地方財政再建促進特別措置法、これの二十四条の二項…、国家行政組織法で設置される国の機関、出先機関、こういうものについては「寄附金、法律又は政令の規定に基かない負担金その他これらに類するもの」を地方公共団体は支出しちやいかぬというのは、はっきりきまっておるわけじゃありませんか。…こういう法律があるのを文部省は知っておるのですか(63衆地方行政7、1970/3/17)。

おおざっぱに確認すると、地財法第12条は国が自分の事業を自治体に肩代わりさせることを禁止し、地財特法第24条2項は自治体が自発的に国の事業に寄付することを禁じており、地方財政への安易な依存とそれに対する応答は厳重に制限されていた。

それにもかかわらず、県が取得と整地に少なからぬ費用を投入した大学用地を、国は買い上げるのではなく廉価で賃借したり、附属病院として既存の県立病院の寄付を受けるなどしている。また地域側も県が音頭をとりながら大学設置協力会などの財団法人を設立し、そこで収集した募金を大学に寄付するという迂回手段を使い財政負担を担うのが一般的であった。

先述のように、このような手法は1960年代の国立高専設立の前例があり、上の山口も同じ席上で「国立高専の二の舞のようないい加減なこと」をせぬよう「強く要請」している。また別の議員は「文部省に対して医学部設置を要請しようとする、お金の問題になってくる。そこで皆さんが思い出すのは、例の国立高専をつくるときの苦しみなんです」と前置きしながら、高専にしても医大にしても「初めから地元の負担というものを見越した上でやっていくという考え方が、文部省の中に一貫してあるのではないか」という疑いを隠していない(山原、前出)。

このため衆参の文教委員会では新設医大の設置費用が問題となった場合、野党議員は自治大臣や自治省幹部を出席させ、盛んに地域負担が地方財政法令に違反していないかを問いただしている。例えば浜松医科大学の設立に際し静岡県が30億円を拠出するのは地財法違反ではないかと質問し(高橋繁(公明))、江崎真澄自治大臣から「まさに違反になるでしょうね」という答

弁を、続いて鎌田要人財務局長からも「地方財政再建促進特別措置法、こういったもので国と地方との財政秩序というものを立てておるわけでございますから、それを乱されるということは、これはゆゆしいことである」という発言を引き出している(71衆予算第3分科会6、1973/3/8)<sup>5)</sup>。これに対して文部省は要領を得た答弁をすることができず、与党からも「先般来、歯切れのいい村山大学局長が、この(地域負担の・筆者註)問題だけ実に歯切れの悪い答弁をされておる」(塩崎潤(自民)、65衆文教12、1971/3/26)と評されるほどであった。

しかし、野党議員の目的が医大新設の取り消しではなく、文部省を一定時間道義的に問いつめることにあったことは容易に想像できる。後年の浜松医科大学や高知医科大学設立時に至っても同じような論議が交わされていることから、「国が地方自治体に非常に大きな負担をかけてやらせている」「このことだけを申し上げて、きょうのこの質問を終わらせていただきます」(栗田翠(共産)、72衆文教15、1974/3/15)といった発言で締めくくられる文部省批判と自治相への法令確認は、野党議員にとって文教委員会などにおける「慣例化された一つの手続き」だったといえよう。

## (2) 受益者負担——当初期待された「利益」

その一方、賛成の議員は「地方は国に寄付してはならぬというようなことがある。どうもこの問題は、人間の自然の摂理に反するような気がしていかなぬ。善意とか好意とかいうものはむげに断わってはいけない」「私は地元負担があってはいけないということがよくわからない」という認識を示す(塩崎、65衆文教12前出)。従って医大新設に際しては例外規定を作っても地元からの寄付を積極的に受け入れるべきとしている。実際この委員会の席上において坂田道太文部大臣は「新設を円滑に進めるためには」「地元の積極的な協力を得ることが必要であり、このためには、地方財政法等の規定との関連において何らかの適切な措置を講ずる必要がある」という認識を示しており、文部省でも医大増設に際し、あらかじめ国と地方の費用分担を明確しておこうと「医学部設置振興法」の制定が検討されていたようである(朝日新聞、1971/9/26)。

この際、賛成議員と文部省にとって有力な論拠となるのが受益者負担主義である。文部省は「医科大学の

創設が地元の子弟の進学のを広げたり、あるいは医師の数の増加というものが地元で期待をできるとか、あるいはその地域における医療のセンター的な機能を果たす機関で設置をされるというような直接の利益があるのだから地域の協力を仰いでも許されるのではないか（佐野文一郎（文部省大学局長）、77衆文教5、1976/5/12）と述べている。一般に大学が地域にもたらす利益として、地域子弟の進学機会の拡大、設置学部と結びつく産業の振興や専門職業人の輩出、などが挙げられようが、医大の場合それに附属病院が併置されるという点で他学部よりも受益感に訴えやすいのは確かである。先の塩崎も「受益の程度が非常に大きい付属病院の受益」があるのだから寄付を「禁ずること自体が私は自然の摂理に反する、人道にもとるような気がする」と別の機会に繰り返している（68衆文教6、1972/4/5）。

そして何よりも医大設置により県内で必要な医師を確保し、偏在を解消できる（はずである）ことがもつとも大きな利益だったことはいうまでもない。地域負担の問題を切り離せば、野党議員にも「地方大学の医学部へ入学する学生の中で」「やはり当該地域の出身者というのは、ほんとうはいい条件ということになるんじゃないかと思う」「秋田に医学部が設置されますと」「秋田地方はそれでお医者さんは潤うと、こういうことをお考えになるようでございますね」という期待感があった（萩原幽香子（民社）、63参文教8、1970/4/7）。

### （3）建前としての設置者負担主義という見解

先の塩崎は、受益者負担に加え、さらに別な観点からも地域負担を許容している。教育財政について注目すべき理解の仕方をしているので、節を改めて言しておく。

学校教育については明治以来から、国が高等教育、県が中等教育、市町村が義務教育という役割分担が暗黙に了解されていた。この時点でも「大学が国、高等学校が県、義務教育が市町村、だいたいこの基本的な考え方」（鎌田要人（自治省財務局長）、68衆文教6）が一般的であった。またこのような役割分担と設置者負担主義から国立学校への地元寄付の禁止を導き出すことができるのである。

しかし塩崎はそれに対し全く異なる視点から以下の

ように述べている。

確かに、大学は国、義務教育関係は市町村、高等学校は県と、そういうすっきり割り切った財政配分ができ上がっておればいいんですけども、日本は非常に国、府県、市町村の協力関係が昭和二十八年の義務教育半額国庫負担から強くなったような気がするんです。地方財政の問題、いろいろとお教をいただいた私でございますから、鎌田先生に講義をするわけにいかないのですけれども、義務教育についても国が援助をする、しかし国立の大学についても、受益関係の密接なものについては地方団体がまた協力をするということが当然あってしかるべきだ、こういうように私は考える（前出、68衆文教6）。

つまり市町村が負担すべき小中学校の費用の半分を国が支弁している、であるから逆に府県や市町村が国立大学の費用の一部を担ってもよいのではないか（ましてや医大設置は地域に利益をもたらすものである）、という発想である。この考え方に従えば、1953（昭和28）年に義務教育費国庫負担法が施行された時点で、設置者負担主義の原則がはやくも崩壊していたと捉えることもできるが<sup>6)</sup>、さしあたり設置者負担主義は原則論であり、実際には費用分担が行われていることを見抜いているという点で、ある意味「卓見」である。しかし費用の出所が複数あるということ認めると、設置者負担主義＝設置者管理主義という関係から、誰が管理する義務や権利を有するのかという問題が出てくることになる。これについては最後にもう一度検討する。

## 3. フリーライダー批判

では医大の新設は利益の一つである地元高校生の進学機会の拡大（そして彼らが県内医療に貢献すること）につながったか。いざ開学に及び、県内出身者のあまりの少なさに関係者は失望した。秋田大学医学部では「1期生の県内合格者は、僅かに6名」であった。「意外の成績に大学自身も、県民も誘致運動の結果がこれかと無念の思いをし」、誘致に奮闘した小畑知事は「県子弟の合格者が僅か6名と聞いて絶句した」と伝えられている<sup>7)</sup>。

山形大学ではもっと深刻であった。「期待の新設医

学部で地元からの合格者がたった一人」だったことから週刊誌は「県内の医師不足解消をめざし」「やっと実現した学部なのだから」「大学側はむろん、県衛生当局も、『これじゃ何のために新設したのか』とガックリきた」とやや嘲笑気味に伝えている<sup>8)</sup>。

国会でもこの問題は取り上げられている。

秋田大学の場合は、昭和四十五年秋田に医学部をつくって、秋田県から入ったのがたった六人しかいない。八十六人の入学者のうちたった六人しかいない。…これをほかの大学で見ますと、山形大学は百人の定員に対して山形県からたった一人しか入ってない。愛媛大学は百人の定員に対して十四人。旭川は、これは北海道だからかなり多いんですね、遠いから。これは百人に対して四十六人入っています。こういうことを考えてみますと、この人たちがそのまま秋田県や山形県や愛媛県に残るとはちょっと考えられないのです。…みんな卒業すればよそへ帰っていくのです。必ず帰っていきます。絶対残りません。そして、これだけ一生懸命地元負担して、これだけ大きな運動をして、地元にも残らない。こういうことになりますと地元は踏んだりけったりなんです。何にもならぬことになる。(佐藤敬治(社会)、72衆地方行政20、1974/3/29)

見込まれていたはずの県内からの進学者はきわめて少なく、その結果地域の医師不足は解消されないであろう。受益者負担論は開学直後から劣勢に立たされることになる。これに対し、地域負担による医大設置を推進した側は、文部省のように「こういった傾向は、無医大県解消計画の進行に伴いまして各県に医科大学が創設されてくるのに伴って徐々に改善される」(佐野大学局長、77参文教7、1976/5/28)という見通しを述べるか、塩崎のように県民子弟は「わずかに割程度の入学者でございましたが、これが期待できる」(68衆文教6)、つまり皆無でないだけましと強引に利益として認識するしかなかった。

さらに佐藤は同じ委員会で、秋田では地元の受験生に対し「これはたいへんだというので特訓」をしたこと、山形もそれをまねて「県出身の合格者がたった一人しかないのでショックを受けて、こうなれば県費特訓だといって、医学部志望の学生だけに県が金を出して特訓をやらせる」という報道があったことを「プロ

野球じゃあるまいし、とんでもない話」として紹介している<sup>9)</sup>。

「東京だとか、大阪だとか、勉強のうんとできる」「受験テクニックのうまいのが来て、あの秋田や山形や愛媛あたりのほやっとしたのを全部け落として」入学してくる(佐藤、同上)。つまり地域負担で用意した座席シートが他県出身者に奪われる。財政負担をした当該県にとってそれはフリーライダー(ただ乗り)と映るのであった。

しかし地域負担はいったん吸い上げられてすでに国家予算へとその性格を変えている。そのため「国立大学はやはり国民全般に能力によって開放しておるというたてまえ」(安養寺重夫文部省大学学術局審議官、72衆地方行政20)から、気持ちは理解できるがそのフリーライダー批判は正当性を欠いているといわざるを得ない。

初期費用の回収を求める声は、具体的には「たとえば地元を優先して半分はとる、こういう地元優先主義を確立するとか、何かしら対策を講じて、せっかくなつくったこの大学の卒業生が地元に着定するような対策をひとつ早急に考えていただきたい」(佐藤、同上)という地域優先枠の設置に現れることになるが、上の事情からそれも不可能である。

ただ地域出身者があまりにも少なすぎると感じていた奥野誠亮は、文部大臣として山形大学の学長に「もう少し山形県人を入学させるように配慮すべきじゃありませんか」とかなり踏み込んで「苦言」したという(72参文教17、1974/5/30)。他にも奥野は「推薦入学の方法をある程度とるべきじゃないだろうか」、「今後そういう問題につきまして、国立大学の学長さんたちにもよく話し合ってみたい」、「試験の結果だけで国立大学だから一律に上から採っていくのだというだけじゃなしに、もうちょっと地元の人についての配慮があつてしかるべきじゃないか」と地域枠を容認するような発言を繰り返している。実際に「配慮」されたのか、されたとすればどのような「配慮」であったのかは不明であるが、文部省側の注目すべき見解としてうけとっておきたい。

実は新設医大の嚆矢である秋田大学医学部設置の際にも、これによって秋田の医療事情が改善される保証はない、なぜなら「公正に試験をすれば、高等学校以下の教育水準の進んだ地域、先進地域の者がみな有利

で、医学部に入ってくる」(山中吾郎(社会)、63衆文教5)からだ、という指摘はすでにされていたのであるが、この発言はあまり顧みられることなく医大増設への急激な方向転換がされた。その後の激しい誘致合戦が伝えられているが、その過程で医大誘致それ自体が目的化した段階が生じたのかもしれない。

#### 4. 公立医大という選択肢

地域的な課題を解決するのであれば国よりもむしろ自治体を設置者とした公立医大が適当であろう。その際県民優先枠をどの位公然化できるかが問題となる。自らの選挙区にある奈良県立医大で県内出身者がきわめて少ないことを憂慮していた議員は「これじゃ何のために県が多額の金を投じて県立医大をつくっているのか、私はわけがわからなくなってしまう」「入学者をきめます場合に、県内出身者に特別な配慮を加えることができるかできないか」と文部大臣に尋ねている(奥野(自民)、65衆予算第一分科会4、1971/2/23)。坂田文相はそれに対し「公立の医科大学あるいは医学部が、学生の選抜に際しまして、地域住民の福祉のために、その地方の出身者であることなどを考慮した選抜を行なうということにつきましては、その運用が行き過ぎない、適正に行なわれるということであるならば、私はこれは認めていいというふうに考える」と答え一定の理解を示している。

実際、かつての三重県立大学(水産学部と医学部)ではそのような措置がとられていたようであり、大学を視察した議員は「学生の入学については七対三、または六対四の比率で県民子弟の優先入学を行なっているとのことでした」と報告している(吉江勝保(自民)、32閉参文教4、1959/9/21)<sup>10)</sup>。また奥野は先の発言の際「県によりましては、じょうずに半数ぐらいの者は県内出身者を入学させております」とも述べているが、隣県の三重が念頭にあったのかもしれない。

文部省も医大増設当初から「公立大学の場合でありますると、大体その県の出身者が六割入ります。という意味から申しますというと、実は医学歯学の大学は公立でいくことがいい」(高見三郎文部大臣、68参文教3、1972/4/27)という感触を持っていた。1971年から国の財政支援として公立医大の普通地方交付税への算入が認められたのに加え、1975年度の文部省予算には「公立医科大学等の創設準備調査」への補助費が

計上されており、公立医大の新設を後押ししようとした形跡さえうかがえる。しかし結局公立医大が新設されることはなかった。このあたりの経緯について、文部省の要職を歴任した木田宏は次のように述べている。

奥野文部大臣がお前、こんなに医科大学を作っているのかと。だって国の方は無医大県解消ですからしょうがないでしょうと答えました。大学のないところは国で作る他ないでしょうと。本当は県で作りたいわけですから今も覚えています、富山の知事やそれから福井の知事さんにはぜひ県立で作ってあげませんか。国が10割補助してもいいから県立の方がいいと思うと、福井の知事さん、中川さんはそうだなと、賛成してくれたのですがだめなんですよ。もう国会議員からだめなんですよ。おらがところへ作るのだったら国立大学でなきゃって。他は国立ができていて俺のところは県立だなんてそんなばかなことがあるかと、こういうわけですからどうしようもないのです。<sup>11)</sup>

国がすべて補助して公立医大を作る、という本稿で検討してきた手法とは正反対の設立方法が本格的に検討されていたものの、それが実現されることはなかった。国立医大を誘致するためには地域負担が必要である。しかし経済的負担を担っても、国立医大では県外からの入学者の参入を防ぐことはできない。公立医大であれば入学者のコントロールはある程度可能であるが、「公立というコンプレックスがやはり働く」(高見、同上)。県内出身者の少なさは当初深刻に受け止められていたはずであったが、医療過疎を解決するための無医大県解消という政策は、実現の過程において、単なる「医大」ではなく「国立医大」設立を求める声の中でその性格を変えていったということになる。

#### 5. 設置者負担主義の再吟味

橋本が指摘しているように医大新設の際には「まず100万から1000万円の『調査費』をつけさせる要求をし、これが認められれば」「『調査費』→『創設準備費』→『創設費』の順で、数校分ずつ概算要求がなされていった<sup>12)</sup>。これは、ラクダがテントに鼻を突っ込み、ついには全身がテント内に入り込んでしまうたとえから「ラクダの鼻」戦略と呼ばれている<sup>13)</sup>。しかしもう少

し踏み込んで確認してみると、それぞれの新設医大が「ラクダの鼻」戦略で設立されていったと同時に、先行して新設された医大がすべて国立だったことがアリバイとなり、後半になっても結局国立医大が作られ続けることになったという点で、この戦略は二重となっている。その中で、医療過疎の解消のためという理由が後退する一方で、地域負担はつまるところ「国立」大学を誘致するためであった、というその本質の一端が露わになったといえよう。

このことをふまえ、学校教育法の設置者負担主義＝設置者管理主義について再検討しておく。もともとこの学校教育法第5条には、国が学校管理の権利を保持しながら、市町村には学校設置の義務を負わせるという戦前の国と自治体の一方的な関係を克服しようとする意図が込められていた。そのため設置者が単独で学校経費を負担することを原則としつつ、設置費用を負担している者が管理の権限を持つという当然のことを確認しようとするものである。従って、義務教育国庫負担や県費負担教職員制度といった「上から下への」援助は、学習権保証の観点から設けられた市町村間の不均衡を調整するための例外であり、設置者負担主義には抵触しない（それ故設置者管理主義は侵されない）。また複数の自治体が共同で学校費用を負担する場合には学校組合を設立しその組合が管理者となることで、負担も管理も同じ設置者が行えるよう整合性が保たれている。

しかし第5条は、国立や県立学校、とりわけ非義務教育段階の学校設立に際しての地域負担、つまり「下から上へ」の協力という事態を想定していない。県立高校における市町村負担、高等専門学校や今回の医大新設における地域負担が、批判されながらも繰り返されてきた背景には、非義務教育機関の設立が基本的には任意行為であり、それに呼応する地域負担も同時に自発的行動や善意の浄財として捉えうることから、設置者としては使い勝手のよい原資と映ったことが考えられる。また設立負担者として管理権限の申し立てをしようとしても、地域負担は設立費総額の中で匿名化ないしは希釈されており、設置者管理主義の編み目には引っかかりにくくなっている。

さらに設置者負担という場合、初期費用の負担はもともと時間の経過とともに忘れ去られがちであることから、この負担が主として学校の維持費用を指してい

ると受け止められやすい。しかし近年、いわゆる公設民営大学の設立<sup>14)</sup>が相次いでおり、学校設立のインシヤルコストと、維持運営のためのランニングコストの負担者が必ずしも一致しないケースは決して珍しくなくなってきている。

さしあたりここでは、設置行為に要する費用は、初期費用と維持運営費用に分けて考えるべきケースがあること、その場合設置者は複数存在することになり、その複数はそれぞれコストを支払ったという点では学校管理に関与できる（またはしなければならない）可能性があること、しかし従来それについては注意が払われてこなかったため役割分担の線引きは現状では曖昧にされていることを指摘しておきたい。

国立大学法人が発足して1年が経過しようとしている。この制度のもとでは、国ではなく国立大学法人が大学の設置者とされている。従って国立大学の管理者も国ではなく国立大学法人である。ただ、2004年3月31日までは国が国立大学を保有してきたのであるから、本稿にならえば、現在国立大学法人が有している大学の「初期費用」は国が支払ったということになる。もし国が大学管理に容喙する根拠としてこのインシヤルコストの負担を持ち出すならば、それはさらに時間をさかのぼり、30年前の新設医大の開学に際し経済的負担を担ってくれた設立地域の人々の声にわれわれは耳を傾けなければならない（または積極的に意向をくみ取ってよい）ことを国が認めてくれたということになる。

## 註

- 1) 例えば、旭川医大の場合、用地取得、看護学院の増設、ライフラインの整備、教職員宿舎の建設などを含め、新設に伴い北海道、旭川市、財団法人国立旭川医科大学設置協会が拠出した費用は、28億円を越える（旭川医科大学設置記録編さん委員会『旭川医科大学の歩み』1979年 128頁）。
- 2) 橋本鉦市「戦後日本における専門職養成政策の政治プロセス—医師を中心として」（『東京大学大学院教育学研究科紀要 第36巻』1996年、41-60頁）、および「福祉国家形成期における高等教育政策の過程分析—1970年代の医師養成拡充政策をめぐって」（日本高等教育学会『高等教育研究 第5集』2002年、111-132頁）。
- 3) 橋本同上2002、119頁。
- 4) 実は高等教育における国と自治体のこのような関係と同じ構造を中等教育における都道府県と市町村の間にも指摘することができる。戦前の府県立中等学校設

置に際しては地元負担は当然であった、また戦後の高校進学率の上昇期に県立高等学校を増置する際、市町村が多額の負担を負った地方は少なくない。

- 5) もっとも、江崎自治相は続けて「もしそういう事実があるというならば」「自治体については、そういうことに応じないように指導をしまいたい」というにとどまり、財務局長も「率直に申しまして自治体のほうがむしろ医学部を誘致したい、その熱意のあまりと申しましょか」と述べ、地方の「勇み足」として認識しているという立場をとっている。
- 6) ただしこれは教育の機会均等は国に課せられた義務であることから、国庫負担は地域間格差をなくすための「例外」であり、従ってこのことを以て設置者負担主義（およびそれに伴う設置者管理主義）が形骸化したとはいえない、というとらえ方が一般的である（井深雄二「学校教育法第5条の成立と設置者負担主義」(『日本教育行政学会年報23』1997年、55-66頁)。
- 7) 秋田大学医学部20年史編集委員会『秋田大学医学部20年史』1991年、26-27頁。
- 8) 「地元合格一人にアワてた新設医学部」『週刊読売』

1973年11月24日、28頁。

- 9) 青森県でも「弘前大学医学部の卒業生で青森県出身者は九五%が県内に残る」ことから市町村が出資して「県内出身者で医学部志望浪人を集めて」「青森県医学進学塾」を設けた、という報道がある（朝日新聞、1971年11月3日）。
- 10) 同窓生も「昭和37年入学生」42名のうち三重県出身者が34名であったのは「県立大学のため、県内出身者を優先して入学させた結果だったのであろう」と回想している（医学部創立50周年記念事業委員会『三重大学医学部50年史』1995年、1314頁）。
- 11) 岐阜大学教育学部附属カリキュラム開発研究センター『木田宏教育資料3～昭和35年から昭和51年』1997年、32-33頁。
- 12) 橋本前出2002、123頁。
- 13) ジョン・C・キャンベル『予算ぶんどりー日本型予算政治の研究』サイマル出版会1984年、59頁。
- 14) 公設民営大学の問題については、高橋寛人『公設民営大学設立事情』東信堂2004年が詳しい。

---

## Extension of Medical Colleges and Financial Contribution from Local Residents in the 1970's in Japan

OTANI Susumu\*

---

### Summary

In Japan, more than 15 national medical colleges were established in the 1970s using not only the national budget but also with contributions collected from residents living near the college sites. Although such donations to establish national facilities may have been in violation of Local Finance Laws, the contributions from the residents were not insignificant. The local residents gave in anticipation that their children would eventually enter the medical college and become active in community medicine. However, entrance examinations to a national school must be open equally to all wishing to attend, without the possibility of preferential treatment to any. This paper analyzes deliberations in the Diet at the time the medical colleges were set up, with regard to the defrayment of costs by local residents in establishing national facilities. It also re-examines the relation between the principle of defrayment of school expenses and that of school management by the establishers of national schools.

#### Key words

national school, local finance, financial contribution, defrayment of school expensive, school management

---

\*Asahikawa Medical College, Admission Center