

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：12102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381067

研究課題名(和文) 国立大学誘致運動と地元負担 「地方利益」としての国立医科大学

研究課題名(英文) Study on the Establishment Process of National Medical Colleges focusing on Solicitation Activities of Local Governments

研究代表者

大谷 奨 (OTANI, Susumu)

筑波大学・人間系・教授

研究者番号：70223857

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、1970年代の日本における国立医大の増設とその際の地方における誘致運動を検討することで、地方に国立医大が設立される意味と、誘致に際する地元負担の額が均質化される過程を検討しようとするものである。文部省は国立高専設置の際と同様に設置地域の財政的な協力(地元負担)を求めた。これに対し自治省は、地方財政法上問題があるとして文部省に申し入れを行ったり、県に安易に応じることのないよう注意を促す。自治体も誘致を競い合う一方で負担額について協議していた。その結果、地元負担の内容はほぼ均質化されることとなり、同時に、自治体の早期開設を望む姿勢が単科医大という新構想大学を受容させることになった。

研究成果の概要(英文)：The aim of this study is to investigate the establishment processes of National Medical Colleges in 1970's Japan. The prefectural governments competed with others to invite the colleges and were going to pay the part of constructing cost requested by Ministry of Education. Because such donations may have been in violation of Local Finance Law, prefectural governments negotiated with Ministry of Home Affairs and discussed expenditures with each other. As a result burden charge of every prefecture were much the same. They endured the pecuniary costs because it was very important to get national institute in their regions.

研究分野：教育学

キーワード：教育学 地元負担 設置者負担主義 国立大学 医学部 医科大学 地方利益

1. 研究開始当初の背景

設置者負担主義の観点からすれば、国立学校の設置費用を国が負担することは至極当然のことに思われる。しかし、実際には国立(官立)学校の増設に際し、設置される自治体からの設置費用の寄付、敷地の提供といったいわゆる地元負担は戦前から行われていた。これが問題視されたのは、1962年から各地で国立高等専門学校の増設が進めようとした際であった。

国会において、当然のように地方からの財政的支援を受けて国立高専を設置しようとしたことをとがめられた当時の文部大臣が、「国立の学校等を設置しますときに、地元でそれを提供してもらうというのは明治以来の慣行」(39 参文教委員会 4号、1961年10月23日)と吐露していることから理解されるように、国立学校設置に伴う地元負担は長期間自明視されていたのであった。

この国立高専以降、地元負担の問題はどのように展開したのか。本研究は、1970年代無医大県解消を目指して展開された国立医大の増設においても地元負担が「国立高専の二の舞」(63 衆地方行政委員会 7号、1970年03月17日)として批判されていることに着目した。1970年代における医大新設に伴う地元負担の問題を解明しようとするものである。

先行研究としては、医師養成制度の側面から医大新設を扱った研究として、橋本鉦市『専門職養成の政策過程：戦後日本の医師数をめぐって』(学術出版会、2008)、地方における国立学校(高専)の誘致運動については、大谷奨「高等専門学校制度の発足と地方における誘致問題」(『教育制度学研究』(22)、2015)がある。

2. 研究の目的

本研究は1970年代における国立医科大学新設時における地元の誘致運動と個所づきの過程を確認し、その誘致の順序や成否を左右していたと思われる新設費用の寄付や校地施設の提供といった地元負担が、なぜ、どのように自明となっていたのかを考察する。その際、誘致運動を展開する自治体間で具体的な負担内容が均質化してゆく傾向に着目し、この地元負担がどのように決まっていたのかを自治体と文部省および政府内部における文部省と自治省の折衝、そして自治体間の調整過程から明らかにする。

またそこには、国立学校の設置に要する費用を地方が負担するという齟齬が、誘致によって得られる「地方利益」によって埋められるはずである、という理解があったと思われる。そこで本研究では誘致に際し、どのような「地方利益」を見込んで運動が展開されたのか、そして実際にその「地方利益」は教授されたのか(されなかったのか)を検討することにより、地方において国立大学が開設される意味と誘致運動を支えていたメンタリ

ティについて考察することを目的とする。

3. 研究の方法

無医県解消という政策の下、国立医大の誘致運動は設置の順番をめぐる競争として展開されることになる。この運動は、医師不足の解消という切実な課題を伴っていたことから、激しさを増し、各県で高い関心と呼んだことは容易に想像が付く。本研究では、まず、地元紙(県紙、地域紙)に頻繁に掲載される医大誘致関係の記事を収集することで、誘致運動の実態を把握した。下記は研究期間内に収集した地方新聞とその収集先である。

- 釧路新聞・北海道新聞釧路版(市立釧路図書館)
- 十勝毎日新聞(帯広市図書館)
- 函館新聞(函館市中央図書館)
- 秋田魁(さきがけ)(秋田県立図書館・秋田市立中央図書館)
- 山梨日日新聞(山梨県立図書館)
- 静岡新聞(浜松市立図書館)
- 福井新聞(福井県立図書館)
- 滋賀日日新聞(滋賀県立図書館)
- 島根新聞(山陰中央新報)(島根県立図書館)
- 四国新聞(香川県立図書館)
- 愛媛新聞(愛媛県立図書館)
- 高知新聞(高知県立図書館)
- 佐賀新聞(佐賀県立図書館)
- 大分合同新聞(大分県立図書館)
- 宮崎日日新聞(宮崎県立図書館)
- 琉球新報・沖縄タイムス(那覇市立中央図書館)

また、検索や問い合わせを行った結果、国立公文書館やいくつかの県立のアーカイブズには、医大誘致関係の公文書(例えば、「旭川医科大学の設置に係る留意すべき事項について」、「大分医科大学整備計画」といった簿冊類)が残されていた。特に県側の誘致運動における具体的な動きについては、これらの公文書から明らかにできると考え、以下の文書館で資料の渉猟と収集を行った。

- 国立公文書館
- 福井県立文書館
- 大分県公文書館
- 香川県立文書館
- 宮崎県文書センター
- 沖縄県公文書館

これに加えて、適宜新設医大設置に関する全国紙の記事、国立大学設置法改正をめぐる国会会議録、誘致運動の進捗状況などについてのやりとりが残されている県議会会議録を収集し、これらの記述から新設医大の設置過程や、地元負担の実相について明らかにする、という手法をとった。

4. 研究成果

(1) 設置形式の特徴

新設医大の開設過程は以下のように、五期に区分される。

- 一期校(山形(医学部)、愛媛(医学部)、旭川): 1972年に設置準備費、1973年に学生受け入れ
- 二期校(浜松、宮崎、滋賀): 1972年に設置調査費、1973年に設置準備費、1974年に学生受け入れ(滋賀は1975年)
- 三期校(島根、富山(医科薬科)): 1972年に島根に設置準備費、1974年に両者に創設準備費、1976年に学生受け入れ
- 四期校(佐賀、高知、大分): 1972年に佐賀に設置準備費、1974年に三者に創設準備費、1978年に学生受け入れ
- 五期校(山梨、福井、香川): 1974年に調査費、1976年に創設準備費、1977年に創設推進費、1980年に学生受け入れ

このような経緯から、以下の二点を指摘することができる。

学部増設から単科大学設置へ

これら増設の発端として、1970年に設置された秋田大学医学部の事例がある。この流れから、一期校はすでに北海道大学に医学部があったために単科で開学した旭川以外は、既存の国立大学への医学部追加という形式で増設が行われた。

しかし、二期校以降は、富山を除きすべて単科医大の新設という形で発足している。これは大学管理を容易にするための措置とも言われており、またこれによって既存の大学を通じた予算請求がなくなることから、陳情活動や政治の力が誘致に影響をもつことになったという指摘がある(橋本、2008)。

医学部増設によって地元国立大学の総合大学化を希望していた自治体は当初困惑を見せるが、誘致運動を進める上では同意する方が有利という判断から、例えば期成同盟会の名称を医学部誘致から医科大学誘致に改めるなどして、単科医大という新しい大学の形態を受容していくことになった。

設置決定から学生受入までのタイムラグ

今ひとつは、後期になるにつれ、創設決定から実際に一期生を受け入れるまでの期間が長くなっていくことである。例えば、一期校の場合、二年間で創設準備費→創設費(開学)に至るのに対し、四期の佐賀は設置調査費から、創設準備費・創設費を経て学生受け入れまで六年、五期校は調査費から、創設準備調査費・創設準備費・創設推進費・創設費を経て学生受け入れに同じく六年間を要している。

さらに詳細に見ると、実は今回設置された医大の創設自体は1972年から1974年までの三年間で確定しており、設置調査費から設置

準備費や設置費への格上げまでの所要時間や、開学から実際の学生受け入れまでの期間の長短がタイムラグを発生させていることがわかる。

このズレについては、例えば香川県が「島根、佐賀、大分、富山、高知の...5県のうち、受入れ準備の遅れている2校程度が1年開学を延ばされるのではないかという推測」があるという記録を残している。国は無医大県の解消を政策として掲げていたことから、誘致運動は獲得競争ではなく、順番をめぐる争いとして展開され、その優先順位を上げるために受入れ準備=地元負担が候補地の間で競われたということになる。

また、創設準備費や推進費が付いた後も、文部省が「各県の準備状況についての事情聴取」を行っており、これをふまえた文部省の判断が学生の受け入れという実質的な開学時期に影響を与えていたといえよう。

この「準備状況」とはすなわち地元の協力態勢や受け入れ態勢を意味しており、地元負担を求める論理と受忍する論理が目される。

(2) 「地元負担」の論理構造

させる「論理」

マスコミ特に全国紙などは、地元負担を求める文部省に対して、例えば「自治体の弱みつく文部省」という表現を用いて批判的に報じており(毎日新聞、1973年11月28日)、国会でも野党は国立大学の設置に際し、地元で経済的な負担を求めるのは地方財政法に反すると批判する。一方で、文部省は例年予算編成時において大蔵省から厳しい査定を受けており、地方からの財政的支援は不可欠な状態にあった。

そのため、地元負担を求める論理が構成されることになる。国立高専設置の際、文部省は、地財法は自発的な協力まで禁止をしていない、という論法で切り抜けようとしたが、医大の場合には、それに、医師養成、大学病院の設置という「地方利益」を加えて理解を得ようとしている。

すなわち、地域医療の改善に資するものであることから、国立医大の開設は国単独というよりも、国と地方との共同的事業であり、その際に地元からの協力を仰ぐのは当然ではないか、という立場をとるのである。

確かに、無医大県では当初県立医大の設置を検討していた形跡がある。例えば秋田では、当初の県立医大構想が途中から秋田大学医学部設置へと運動方針が転換されており、他県の公文書からも、単独で県立医大を運営するか、国立医大を誘致するかのシミュレーションを行っている。医大が地域医療の改善につながるという自覚は自治体に共有されており、その分、文部省も上記のような「地方利益」を強く訴えることが医大の場合は可能であった。

する「論理」

これに対して、自治体が文部省からの地元負担要請に応じた背景はいかなるものであったか。一つにはやはり深刻な地域医療の問題があった。一期生入学式における知事の式辞を見ると、医大設置による地域医療体制の飛躍的な向上が期待されていることがわかる。

またこのように設置を渴望するなかで、県どうしの競争意識が高まり、地元負担を顧みなくなっていく。地元新聞も国立であっても実質は「県立医科大」と同義であるからと地元負担を容認し、他県とりわけ香川と高知、佐賀と宮崎、福井と富山といった近県隣県の争いが対抗意識と相まって先鋭となっていた。

これに加え、県公文書の記述からは、大学建設やライフライン整備といった公共事業に付随する地元企業への恩恵もかなり意識されていたことが明らかとなった。例えば、県の建設協会から、工事発注に関して地元企業を優先するよう求める陳情書が残されており、また県も文部省との打ち合わせの際、地元企業の活用を求め、文部省から了解を取り付けている。これも大きな「地方利益」と捉えるのであれば、地元負担に応じる背景として理解することができよう。

(3)負担の平衡化プロセス

このように各県が地元負担に応じようとする一方、その内容、つまり負担の度合いが均一となっていくことが注目される。そのプロセスについては以下のような三つの視点から明らかにすることができる。

文部省と自治体

まず、文部省が各県の足並みをそろえさせようとした痕跡を認めることができる。医大設置を希望する県関係者を集め、地元協力に関する定型化された書類の提出を求めている。これは協力の程度が設置の順番に影響することを仄めかすものであり、文部省にとっては高い水準で地元負担を求めることができる。各県の公文書には、文部省のこのようなヒアリングや事情聴取に関する復命書が数多く残されていた。

また、地元負担の具体については先行県を踏襲するよう指導している場面も確認されており、前例に倣うという形で平衡化が進むことになる。

文部省と自治省

地元負担については、国立高専設置の際これが問題となって以降、自治省が文部省に対して自重を促していた。同時に、各自治体には安易に負担に応じないよう指導を行っている。それは、「不当な財政負担を約することのないよう」通知文を発するにとどまらず、自治体からの相談に応じて、候補地が「歩調を合わせて」安易な確約をすることがないよ

う口頭で指導するような場面もいくつか確認されている。

さらに踏み込んで、例えば県費での整備を求められている教員宿舍なども、戸数をできるだけ押さえ、最終的には国が年次を決めて買い上げるよう文部省に確約させること、など細かい助言も行っている。自治省の指導は各県の地元負担をできるだけ抑える方向に機能したといえる。

自治体間の調整

先例に倣うこと、および文部省がそのように指導したことが地元負担の均質化を生んだのではないかと指摘したが、同期の候補地どうしがその負担の程度を協議していたこともまた、平衡化に寄与したと考えられる。公文書として、先進県への聞き取り調査、同期県との協議のための出張の復命書が残されている。

これらによると、誘致運動の「先進県」に資料送付を請求したり、実際にヒアリングに出かけて、誘致運動の参考にしていることが理解される。総じて、文部省から不興を買うことのない程度で負担に応じるためのヨコでの調整が負担内容の均質化を招いたといえる。

同時に、誘致に成功して開学に至るまでさらに文部省から「協力」を求められている県が、助言を求めてきた進県に対し、文部省に対して財政負担の軽減を求めたいので、誘致運動に際してはあまりよい条件を示さないでほしいという要請があったことも確認された。

(4)まとめ

本研究の総括としては以下の4つを示すことができる。

地元負担と地方利益

国立医大新設に際し、地元負担に応じる背景として、「地方利益」を享受できるという意識を認めることができる。医師養成、地域医療の改善といった高専にくらべわかりやすい恩恵が、地元負担を受忍し続ける動機となっていた。

とはいえ、その恩恵を確実に享受できたかどうかは別問題である。例えば、山形大学医学部一期生のなかで県内出身者はわずか1名であったことから、「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」という批判が生じる(72 衆地方行政委員会 20 号)。発言を忖度するならば、新設医大には地域枠を設けるべきという発言といえるが、地元負担を求めた文部省は、「(国立)大学の入学者は事の性質上地元県出身に別枠をつくるというふうなわけにはまいりません」(77 参文教委員会 7 号)という態度を取っている。地域医療の担う人材の育成という観点からすれば、実は県立医大の方が地元に対する恩恵という点ではよほど適格的だったはずである。

国立志向の問題

そのため、地元負担の受忍を理解しようとするのであれば、国立医大であるという設置者の問題が重要となってくる。文部省高官だった木田宏は後年、無医大県解消の方策として当時、県立医大設置に対する補助金制度を構想したが、国立を志向する地元出身議員の反対を受けたことを回想している。また、医大誘致に成功したある首長は開学 10 周年記念誌で、「地方都市に国立大学は夢のようなことでした」と述べていた。

高等教育機関誘致に際しての国立志向は、戦前から続く根強いメンタリティであるが、これが新設医大増設時の、地域的課題を国の事業で解決させるために、国の事業に対して財政的負担を行う、という一見すると至当な措置と誤断するような倒錯した状況を生んだことが理解される。

文部省の糊塗の方策

しかし、国が地域的課題の解決に応じるのだとしても、地元負担を求める文部省の姿勢は問題なしとはできない。国立高専設立時に、明治以来の慣習を強く批判されたにもかかわらず、地元の協力を求め続けたことで、国会では「高専の二の舞」と難じられている。

むしろ協力の引き出し方は以下のように、より巧妙になったようにも思われる。すなわち国立高専の際のような校地提供といった直接的な負担請求ではなく、無償で土地を借り上げたり、買い取り期限を定めず低廉で借り上げるといった方法である。また、設置が決まれば、自治体は設置協力会などを組織して、大学整備に要する費用を引き続き負担するのが通例であったが、文部省からは「協力会は民間的色彩の強いものに」という要請があった。このような経費負担について、自治省は毎年のように是正を要求しており、負担を求める文部省の態度は根本的には変わっていなかったといえる。

新構想大学受容の原型としての国立医大

新設医大の政策過程において、医学部増設から単科医大設置へと方針が転換された際、若干の落胆を見せた自治体や、期成同盟会の席上で総合大学に拘泥する意見が示されていたが、最終的にはほとんどの医学部は単科大で発足した。またその際、副学長制や参与制といった新しい大学管理方式も取り入れられており、単科医大は新構想大学の一つと考えることもできる。

だとすると、この時期議論のあった新構想大学が次々と成立していったのは、その理念が理解されてのことではなく、国立大学を求める誘致運動が、設置される大学の内実を問うことなく展開された結果と捉えることも可能である。この点については、引き続き最後の国立大学新設となった、技術科学大学、教育大学、体育大学の誘致運動の実態と併置

して考察すべきであろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 1 件)

大谷 奨、国立医科大学誘致運動と地元負担、日本教育制度学会、平成 27 年 11 月 7 日、奈良教育大学(奈良県・奈良市)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大谷 奨 (OTANI, Susumu)

筑波大学・人間系・教授

研究者番号：70223857