

第5回 佐倉市大学等の誘致に関する懇話会

1. 日 時 平成26年12月12日（金）午前10時～12時
 2. 会 場 佐倉市役所1号館3階会議室
 3. 内 容 （1）大学誘致に伴う公的支援のあり方について
（2）その他事務連絡等
-

会議資料

1. 大学誘致に伴う公的支援のあり方について

大学誘致に伴う公的支援のあり方について
(案)

5

10

平成 27 年 月

15

佐倉市大学等の誘致に関する懇話会

はじめに

5 佐倉市大学等の誘致に関する懇話会は、地域の活性化を目的として、大学、短期大学その他教育機関の誘致を進めるに当たり、市が行う公的支援の在り方を広く検討するために設置されました。

平成 26 年 5 月から、平成 27 年*月までの*月にわたり、他団体での先行事例や、佐倉市における過去の誘致実績などを参考としながら、多くの市民の納得を得られる大学誘致の方策、公的支援の方策についての議論を重ね、このたび、意見書として取りまとめをいたしました。

10 大学等の誘致を行うにあたっては、当懇話会の提案を参考とされ、その趣旨に基づき真摯に取り組まれることを期待いたします。

15 佐倉市大学等の誘致に関する懇話会

会 長 湯川 芳朗

副会長 下井 康史

委 員 有村 俊秀

委 員 淡路 睦

委 員 山崎 喜久雄

20

1. 大学誘致の背景

(1) 大学等の新設・整備の状況

5 大学を始めとする高等教育機関の整備は、文部省（当時）が18歳人口の増減や、高等教育への進学動向を踏まえて策定する高等教育計画（平成12～16年度は「将来構想」）により進められてきました。高等教育計画は、昭和51年度以降5回にわたり策定されましたが、その内容は、計画期間中の進学率や入学定員の規模等を想定し、大都市圏における大学等の新增設を制限するなど、主に地域別・分野別に大学開設建設の件数を抑制するものとなっていました。

10 一方、地方公共団体による大学の誘致活動は、第3次全国総合開発計画（三全総）の定住圏構想が契機となって活発化しました。昭和55年（1980）に定住圏構想に基づく地方再生の一方策として、国土庁（当時）は「大学関係者のための学園計画地ライブラリー」を設置し、誘致をする自治体と大学の橋渡しを始めます。その後、18歳人口急増期を前にした昭和61年（1986）に文部省が
15 発表した3回目の高等教育計画「昭和61年度（86年）以降の高等教育の計画的整備について」において、18歳人口のピーク時における進学機会を確保するとともに大都市への大学等の集中を抑制し、地方に重点を置いた整備を継続して行うための方策として、国、地方公共団体、学校法人による公私協力方式による大学、短大設置構想が打ち出されます。これにより、各地で公私協力方式
20 による大学誘致が行われることとなりました。

日本私立大学協会によると昭和60年（1985）以前の20年間に新設された私立大学122校のうち、地方公共団体の支援を受けた大学はわずか6校でしたが、昭和61年から平成17年（2005）までの20年間では、215校中88校（40.9%）へと急増しています。しかし、平成4年（1992）をピークに18歳人口が減少に転
25 じた後は、地方の大学誘致を取り巻く社会状況に変化が生じます。

特に、平成14年（2002）に、それまで大都市において大学キャンパスの設置を規制していた「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」及び「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が廃止され、平成15年度から、大学や学部の収容定員の増加を抑制してきた文部科学省の方
30 針が基本的に撤廃されたことにより、大学の都心回帰が顕著となります。これにより都市部の大規模校に志願者が集中して、公私協力方式により設立された地方の小規模校には学生が集まりにくくなり、定員を確保できない大学が増加しました。大学キャンパスの都心回帰傾向は現在も続いています。

なお、最近、大都市部への人口集中と地方の過疎化を抑制することを目的として、文部科学省が、大都市圏の私立大学において入学定員を超過した場合の補助を見直す検討に入ったとの報道がありました。大学の都心回帰傾向と併せ、国の動向も引き続き注視する必要があるといえます。

(2) 地方公共団体における誘致の状況

先進地における事例を見ると、幾つかの注目すべき点があります。

まず、誘致した大学に対して実施された地方公共団体の支援策は、土地や建物などの物的支援、あるいは補助金という形での金銭的支援のほか、助言や他
5 機関との調整など様々である点があげられます。そのうち、補助金の支出について調査したところ、過去 10 年間に行われた市区町村による大学 (看護系を除く) の誘致に伴い交付された補助金の額の中央値は、約 2 億円という結果となりました。その多くは 5 億円を下回る規模ですが、中には大都市部に有名大学が開設された際には 50 億円を超える多額の補助金が支出された事例もあります。
10 また、物的支援策としては、用地の無償提供や無償貸与が実施されている例が多数あります。~~しかし、それら無償提供や無償貸与されている土地等の資産価値については、大半は明らかになっておりませんので、されていません。当懇話会において、~~提供された用地の面積に近隣地の路線価等に乗じて、資産価値の大まかな試算を行ったところ、その資産価値の中央値は約 10 億円 となりました。
15 ~~それらを含めて、公的支援を行った市町村のであり、直接的な補助金と提供した土地の資産価値を合計した、実質的な財政支援額の中央値は、約 7 億円という結果になりました。~~

地方公共団体が大学誘致を行うに至る事情は様々であり、多くの場合、公的な支援の可否や支援の規模等の決定に当たっては、その経緯等が重視され、公
20 的支援の方策やその規模は、事案ごとに個別に決定されています。対象となる大学が特定されていない段階から、汎用的な補助制度を設定している地方公共団体は、ごく一部に限られています。

次に、地方都市と大都市圏では、大学誘致を取り巻く条件が大きく異なっているという点が挙げられます。更に、首都圏の中でも東京都 23 区内と周辺都市
25 とでは事情が異なっています。好条件の地域では地方公共団体による直接的な支援なしに大学が開設される事例も見られ、地方公共団体が公募入札により一番良い条件を提示した大学に対して用地を売却する形で、誘致を行った事例も
30 ~~ありますあるようです。~~ また、大学側が独自に設置場所を選定した後に地方公共団体に支援を求めた場合と、地方公共団体側から積極的に誘致を行った場合
とでは、その支援内容等に違いが生じる結果となっています。

その他、小中学校や高等学校の跡地に大学等を誘致する事案が散見されます。学校は地域にとって非常に大きな存在ですが、少子化の影響等により都市部の
35 大規模な市区においても、小中学校の統廃合が必要となる事案が発生しています。不用となった公的資産を再利用するという点のみならず、地域の活力を維持、発展させるという点からも、学校等の跡地の活用策として大学誘致が行われています。

なお、地方都市において、専門学校、短期大学などから昇格する形を中心として看護系大学・学部が設置される事例も多く見られました。

~~が、それらの事案については、佐倉市が想定するものとは内容が異なることから、今回は検討の対象からは除外することとしました。~~

(3) 市議会における議論や市民の意見

5 佐倉市議会は、平成 24 年 11 月定例会において、順天堂大学の誘致に関する意見書を採択しています。意見書の採択に当たり、少数の反対意見がありましたが、その内容は、大学の誘致自体にはおおむね賛成ではあるものの、誘致に伴う財政負担の程度が不明であることから、過大な負担を懸念するものでした。その後の議論を見ても、佐倉市議会においては大学の誘致を推進する立場の意見が、大勢であると思われま

10 一方、佐倉市企画政策課が平成 26 年 5 月に実施した、市政に関する市民意識調査の中に大学誘致に関する項目が設定されています。調査内容は、佐倉市が大学誘致を進めているという前提の下に、期待する効果、実施すべき支援策を質問するものとなっています。若い世代の回答率が低く、高齢者の回答率が高い傾向が見られたことため、から、当懇話会において調査結果の分析を行うに当たっては、市民意見を正確に反映するという観点から視点に基づき、人口構成比に基づく補正を試みました。その結果、も試みとして実施しましたが、補正前と補正後のどちらにおいても、大学誘致に当たり、財政負担を伴う支援を行う策を講じることについては、市民はおおむね賛成であるという結果となりました。また、支援の方法や規模については、周辺整備等の間接的な支援に留めるべきである等の意見を持つ人の割合が、補助金の交付等の直接的な支援を行うべきという意見を持つ人を、わずかに上回る結果となっています。しかし、20 30 歳代より若い世代に限ると、補助金の交付等の直接的な支援に対して肯定的な意見が、否定的な意見を上回っています。

25 大学誘致によって期待する効果についての回答を見ると、定住人口の増加、昼間人口の増加及び地域コミュニティの活性化などへの期待が比較的高いことが分かります。一方、18 歳から 29 歳の世代に限っては、他の世代とは異なり、雇用の場の拡大や地域への愛着の向上への期待が高くなっています。

30 このようなことから、市民は、大学誘致が佐倉市に何らかの効果をもたらすと期待していますが、その期待する内容は、多岐にわたり、分散していることが分かります。

(4) 市議会における議論

35 佐倉市議会は、平成 24 年 11 月定例会において、順天堂大学の誘致に関する意見書を採択しています。意見書の採択に当たり、少数の反対意見がありましたが、その内容は、大学の誘致自体にはおおむね賛成ではあるものの、誘致に伴う財政負担の程度が不明であることから、過大な負担を懸念するものでした。その後の議論を見ても、佐倉市議会においては大学の誘致を推進する立場の意見が、大勢であると思われま

2. 誘致の方針について

(1) 大学誘致の効果

5 市内に大学が設置されることにより、教育や地域の活性化をはじめとした幅広い分野において様々な効果を期待することができます。また、開設された大学施設を市民が利用することや、災害時には防災施設として機能するという可能性もあります。前述の市民意識調査で、18歳から29歳の世代において期待の高い雇用の拡大については、今回行った先進地に対する調査において、効果を感じたと回答した地方公共団体は全体の4分の1に留まっていることから、大きな効果を期待することは難しいといえます。一方、市民の期待が高かった昼間人口の増加や地域コミュニティの活性化、学生の社会貢献などの項目については、先進自治体においても、誘致による効果が実感されており、期待に十分に答えることができるのではないかと思います。~~一方、18歳から29歳の世代において期待の高い雇用の拡大については、今回行った先進地に対する調査において、効果を感じたと回答した地方公共団体は全体の4分の1に留まっていることから、大きな効果を期待することは難しいと考えられます。~~

15 学生による地域活動への参加や社会貢献などについては、例えば、そのきっかけや活動の場などの環境を用意するなど、行政からの働きかけ次第で更に効果を高めることができるものです。このほかにも、市と大学との連携協力体制を充実させることで、誘致の効果を高めることが可能な分野があると考えます。

20 なお、昼間人口の増加や地域コミュニティの活性化については、事後に誘致の効果を把握するために、誘致前の状態を十分に把握しておくことが必要です。

25 まずは、市は誘致活動に先立ち、自らの現状と課題を把握したうえで、その課題解決のために大学がどのように貢献できるかどうかを精査する必要があります。

30 その中で、経済的効果も、大学の誘致の効果として期待される重要な要素の一つです。今回の大学誘致の検討に当たって、佐倉市企画政策課では、870人規模の文化系大学が市内に進出した場合の経済波及効果を調査し、本年10月にその結果を取りまとめました。調査では、建設時の直接効果として、需要増加額を48億5,000万円、経済波及効果を含むと64億8,300万円、雇用誘発人数386人であると試算し、また、大学開設後の毎年の需要増加額を16億6,300万円、経済波及効果額は21億1,000万円、雇用誘発人数を155人、個人市民税の税収効果額は1,570万円としています。この調査は、経済効果の算出方法としては標準的な手法で実施されており、限られた時間とデータの中ではきちんと算定されていると評価できるものです。これにより、大学が設置されることで相当の経済的効果の発生を期待できることが分かります。

40 ただし、この調査に用いた算出法は、県規模の広い地域を対象とした調査に適した手法であり、佐倉市が千葉県全体で見た場合と同様の産業構成を保持しているわけではないことから、効果額として算出された金額は、若干割り引い

5 | ~~て予想可能な最大値と考える必要がありませんべきです。~~ 税収効果についても同様のことが言えます。雇用誘発人数についても、実際に算出された人数の雇用が新たに発生するというものではなく、その分の労働時間が発生するという意味であり、現実には、現在いる職員の時間外労働や、人事配置等により対応されることも多いことから、算出された数値はが理論上の数値最大値であると捉えるべきです。経済波及効果という、とかく何億円といった数字が独り歩きしがちですが、数値の意味を正しく理解することが重要で、~~す。当懇話会としては、~~数値の多寡よりも、むしろ大学の誘致によってどのような経済効果がどのように発生するのか、その構造をが明らかにすることになった点に意義がありますあると考えます。~~いずれにせよ、経済効果として佐倉市内の事業者の売り上げや雇用がそのままの数値で増加するという意味は持たないということに注意が必要です。~~

(2) 誘致の方策

15 | 地方公共団体の一部には大学誘致を広義の企業誘致と捉え、企業誘致の関連施策として、誘致を進めている自治体団体があります。~~一方、佐倉市の企業誘致制度の柱である佐倉市企業誘致助成金は、近年の実施例で、1企業に対して5年間5億円程度の支援が行われていますが、~~誘致後5年間の固定資産税を実質的に免除することにより、6年目以降の固定資産税と法人市民税の増収効果を期待する制度設計であり、~~近年の実施例で、1企業に対して5年間で5億円程度の支援が行われています。~~しかし、固定資産税も法人市民税も課税対象とならない大学等はを対象業種となっておりません。~~ただし、~~事業費の45%以内かつ16億8000万円以内の額に対して、佐倉市が借入金利子を負担する、ふるさと融資事業は、大学を対象業種としており、誘致の際に活用することが可能で

20 | ます。
25 | 財政的支援の実施に当たっては、他の誘致施策とのバランスに十分配慮する必要が~~ありますあると考えます。~~佐倉市では、これまでに総合病院2機関を誘致しています。1件は東邦大学佐倉病院（現東邦大学医療センター佐倉病院）の誘致であり、用地費として15億円の補助金と周辺整備費約3億円を支出しています。現在の病床数は451床、職員数1,000人の規模であり、日々、相当の直接的な便益がを市民に~~もたらされもたらし~~、経済効果も非常に大きいと考えられます。もう1件は聖隷佐倉市民病院の誘致であり、施設設備の整備に対する20億円の補助と周辺整備費として約1億円の支出を行っています。現在の病床数は294床、職員数約700人の規模であり、こちらも大きな便益と経済効果を生んでいると考えられます。大学誘致と病院誘致を比較した場合、一般に大学の開設は、総合病院の開設の場合ほど直接的な便益を市民に与えるとは考えにくいことから、仮に大学を誘致するにあたり進出大学に対して建設事業への補助金等を交付する場合でも、その規模は、佐倉市がこれまでに行った病院誘致の際の補助金の規模を

※案1または案2を検討※

〔案1〕上回らない規模とすべきと考えることが順当ではないでしょうか。

〔案2〕それ相応に下回ることが妥当であるといえるでしょう。

併せて、補助の実施に当たっては、国・県などの補助制度の活用の可能性について5 も検討すべきであると考えます。

補助金の交付は、大学誘致の方策としては主要なものの一つではありますが、誘致の方策は補助金の交付に限定されるものではありません。先進地の例が示すように、公共用地の譲渡や貸与、民間用地の斡旋、大学周辺における公共インフラの整備など様々な支援方策が考えられます。

10 公共用地の譲渡や貸与については、今後の人口減少により公共施設の廃止統合が避けられないという中で、公共施設跡地を利用した大学誘致の可能性についても検討すべきです。特に小中学校の統廃合に対しては地域から強い反対が出ることを予想されることから、小中学校跡という資源を、大学という形に変えて、地域の拠点として残していくことは、誘致コストを低減することに留まら15 ず、地域の活性化策として意義のある方策ではないかと思われま。

なお、誘致の一環として実施する新たな公共インフラの整備については、広く市民にメリットをもたらす支援策として受け入れられやすい手法ですが、管理運営費などを含めたライフサイクルコストを勘案して企画立案する必要があると考えます。

20 このように、支援策には様々な方策や可能性があることから、その内容や規模等については、誘致を行う大学がどのようにどの程度、まちづくりに参画できるのかという点を明らかにしたうえで、他の施策とのバランス等を踏まえて、効果的な方法を選択していくべきであると考えます。

25 (3) 誘致に当たっての留意点

大学の現状を見ると、学生を多く集めて順調に運営されている大学とそうでない大学の格差が広がっています。大学自体のブランドや立地といった条件は半ば固定されていますが、学部や学科の人気や在り方は社会情勢等によって変化しています。誘致する大学の選定に当たっては、今後社会的に需要が見込まれる分野を学ぶ学部・学科は学生を確保しやすく、安定的に継続して運営され30 る可能性が高いことなどについても考慮すべきと考えます。

先進地では、大学の誘致による昼間人口の増加や地域コミュニティの活性化等の効果が実感されていますが、誘致した大学の定員充足率が低いと、期待した効果が発現されにくくなります。私立大学の1年間の退学率は1.8%(国立0.7%、公立1.0%)、卒業までの退学率は9.5%(国立3.0%、公立4.0%)と¹、専35 は学年が上がるにつれ退学する学生がある程度出ることから、定員充足率は学

¹朝日新聞社・河合塾共同調査「ひらく日本の大学」2014年度版より

年が上がるに比して下がる傾向があります。規模が大きい大学が開設されれば、多少充足率が低くとも、若者人口の増加を実感できるかもしれませんが、小規模の大学を誘致した場合は、定員充足率が高くとも、人口増へのインパクトは限定的になるということもあります。また、外国からの留学生の割合も大学により多様であるなど、大学キャンパスとそこに学ぶ学生の実態は各大学により様々であることから、誘致する大学によっては、誘致当初に市民が当初にイメージした姿とは違う状況が発生する可能性もあることをあらかじめ念頭に置く必要があります。

18歳人口の減少が続く中で、大都市圏における開設規制が緩和されたことにより、交通の便が良く、より学生を確保しやすい大都市中心部へ大学施設を移転する動きが強まっています。いったん誘致に成功した大学が、再び都心等へ転出してしまいう事例も発生していることから、誘致に際しては、進出した大学が長く佐倉市に留まり、市が行うまちづくりに協力をしてもらえるかを見極めるとともに、佐倉市における大学運営が永続するような条件を設定したうえで、誘致を行う必要があります。

例えば、地方公共団体以外の民間企業等により用地が提供され、それが無償貸与の形で実行される場合は、大学用地の確保にかかる負担がない代わりに、法律上無償貸借契約となり、契約当事者以外の第三者への法的対抗要件がなく、借手となる大学側の立場は大変弱いものとなります。仮に大学用地を貸主が第三者に売却した場合、大学側は使用貸借の権利を主張できなくなってしまうことから、その地で大学を永続させるためには、法的な権利確保の手立てを考える必要が生じます。

更に、万一大学自体の撤退のみならず、縮小や学部等の変動がなされた後も、整備された施設や、インフラ整備などの投資が無駄にならないように、危機管理の視点を持ち事前に十分な検討を行う必要もあります。

また、誘致にあたっては、誘致の目的、行政側が期待する効果等をあらかじめ整理し、なぜ、その大学(学部・学科)を誘致する必要があるのかを分かりやすく市民に明示すべきであることは当然もちろんですが、行政側からの説明に加えて、大学側からも、いつ、どのような手法により地域に貢献できるのか、「地域貢献に対する考え方」について説明されることが望ましいと考えます。

3. まとめ

5 先進地における事例を見ると、多くの場合、大学誘致の方策は、誘致に至る経緯、その時点における地方公共団体の財政事情、他の補助金との整合性などを勘案した形で、事案ごとに決定されています。佐倉市においても大学誘致に伴う公的支援の形態や規模を決定する際には、その時々々の財政状況や他の施策とのバランス、誘致に至る背景、大学側との協議の経緯等の様々な要素を考慮に入れる必要があります。

10 特に、佐倉市がこれまでに実施した総合病院の誘致や企業誘致等の施策とのバランスには配慮をすべきが必要と考えます。

15 公金の支出を伴う以上、大学誘致により、経済的効果があるかどうかは当然考えなければならない事項です。しかし、高等教育機関の誘致という点を考えるならば、経済的な効果のみに限るのではなく、教育や防災、地域の活性化などの広範囲にわたる広範な分野における社会的な効果も重視すべきです。

※以下、案1または案2を検討※

[案1]

誘致活動の実施に当たっては、何のために大学を誘致するのか、市の施策のどの分野へ、どのような効果を期待するのかなど、政策的な意図が大変重要であると考えます。大学の誘致は政策目的達成のための手段であるという観点から、案件ごとに、その大学を誘致する理由、つまりは誘致の目的が明確にされる必要があります。それにより、誘致に伴って行う支援策の妥当性についての判断も容易となり、事後においては誘致の成果に対する評価も可能となるものと考えられます。

[案2]

佐倉市は、平成23年3月に策定した「佐倉市第4次総合計画」において、「将来都市の前提」に「定住人口の維持」「交流人口の増加」を掲げており、そのための方策として「選ばれるまちづくり」を進めていくこととしています。

また、平成25年3月に取りまとめられた「行政改革大綱策定に向けての提言」の中では、「選ばれるまちづくり」の具体的な提案として、①働く場所、②学ぶ場所、③憩う場所、④遊ぶ場所、⑤集う場所といった「人が集まる5つの場所」を創出することの必要性が示されています。大学誘致は、こうした市が目指すべき方向性に合致するものであり、「学ぶ場所」を新たに創出して人の行き交う活力のあるまちづくりを進めることが重要です。

今後、大学の誘致に対する具体的な補助内容の決定に当たっては、これまでに整理した点を十分に踏まえ、市財政の許す範囲内で支援内容を取りまとめ、さらにはそれを市民へ十分に説明して、合意形成を図ることが最も大切であると考えます。

4. 資料

- (1) 当懇話会において実施した調査の結果
 - ① 他団体における誘致事例調査
- 5 (2) その他の資料
 - ① 佐倉市の人口及び財政状況
 - ② 佐倉市におけるこれまでの施設誘致実績
 - ③ 佐倉市の企業誘致制度
 - ④ 大学誘致による経済波及効果調査報告（抜粋）
 - 10 ⑤ 佐倉市市民意識調査結果（抜粋）