

# 地方創生の推進と地方大学の役割



宮町 良広 (みやまち よしひろ)

大分大学経済学部教授

1960年北海道札幌市生まれ。1989年名古屋大学大学院修了。大分大学講師、助教授を経て2001年4月教授。大分大学学長補佐・副学長を歴任。日本学術会議連携会員。専門は経済地理学、地域経済論。主な著書に『はじめての地域学』ミネルヴァ書房、監訳書『グローバル・シフト～変容する世界経済地図』古今書院、「対日直接投資と地方経済の再生に関する地理学的研究」他多数。

## 1 はじめに

2014年9月に発足した第2次安倍政権の目玉政策は、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけると宣言した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下では「地方創生戦略」と呼ぶ）であった\*1。政権の本気度を示すためと思われるが、「ローカル・アベノミクス」という別名が与えられ、さらに担当大臣が石破茂氏という「大物」であったことから、社会的に大きな注目を集めた。同戦略は、まち・ひと・しごとの3項目に対応した4つの戦略を提示したが、とりわけ注目されたのは、2013年現在で約10万人であった東京圏への人口流入超過を、地方からの転入を6万人減らすと同時に、地方への転出を4万人増やすことによって、目標年次の2019年に流入超過を差し引きゼロにするという成果目標を掲げたことだった\*2。そのための具体的政策として、地方移住促進センターの活用や企業・政府機関の地方移転などが提示されたが、地方への新しい人の流れを作る拠点として大学が注目され、「地方大学の活性化」が重要施策となった。

そこで本稿では、地方創生戦略の推進に地方大学が果たす役割と課題について具体的資料に依拠しながら実証的に考察する。

## 2 地方創生戦略における地方大学

「地方大学の活性化」の具体策である「地方大学等

創生5か年戦略」では以下の3つのプランが推進されている\*3。1つめは「知の拠点としての地方大学強化プラン」である。すなわち、地方自治体や企業と連携して地域課題の解決に取り組む地方大学を評価し、その結果を資源配分（予算）に連動させるというものである。2つめは「地元学生定着促進プラン」で、具体的には、地元大学への進学率や地元企業への就職率を引き上げるという事業である。こうした地元定着学生を育てるため、地方大学は地元学などの地域志向型教育を拡充するように求められた。3つめは「地域人材育成プラン」で、地元企業が求める能力を養成する職業教育へのシフトなどが提起された。

2017年2月、地方創生本部は、地方大学の強化を推進するため「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」を設置した\*4。同会議は月1回以上のペースで開催され、設置から3ヶ月後の5月下旬に早くも『地方創生に資する大学改革に向けた中間報告』\*5を公表した。ここでは地方大学の振興に絞って、その内容を紹介したい。まず現状の地方大学は「総花主義」「平均点主義」であって、産業のサービス化・知識化への対応が不十分であるという問題認識に立脚して、地方大学は、特色を訴求する改革・再編を進めるべきであるとする。そのための具体的取組として、地方の国立大学と公立大学が差別化する必要性を訴える。すなわち公立大学は設置自治体に縛られざるを得ないから、

\*1 同戦略の全体像は内閣府（2017）（参考文献②）に詳しい。

\*2 2016年の流入超過は約12万人に増加した（まち・ひと・しごと創生本部、2017b）（参考文献⑥）。そのため目標達成について懐疑的な声が多い。

\*3 文部科学省（2015a）（参考文献③）による。

\*4 同委員会は大学関係者5人、地方自治体関係者4人、企業経営者4人の計13名で構成される。座長は坂根正弘氏（コマツ相談役）、座長代理は増田寛也氏（元岩手県知事）である。

\*5 まち・ひと・しごと創生本部（2017a）（参考文献⑤）による。

国立大学はより広域的な展開にシフトすべしとされる。さらに地方の産官学によるコンソーシアム（連合組織）の構築を進め、そこで行うプロジェクトを各地方の創生戦略に位置づけることで、地方大学の地域貢献が実現できると提言する\*6。

### 3 国による地方大学支援事業

#### 3-1 国立大学の機能別分化

大学は、設置者によって、国立大学、公立大学、私立大学に区分されるが、地域貢献という点でいえば、国立大学の遅れは否めない。かつての地方国立大学は「ミニ東大」や「金太郎飴」と揶揄されたように、大学間の「横並び意識」が強く、教育研究の内容が「似たり寄ったり」であった。そうした中、2004年に国立大学が法人化されると、独自性を出すことが求められるようになった。2005年に中央教育審議会が国に提出した『わが国の高等教育の将来像（答申）』において、「大学は自らの選択により機能別分化していくべき」と提言されたことから、文部科学省は各国立大学に対して「個性化」を求めるようになった。

第2次安倍内閣が2013年に打ち出した「国立大学改革プラン」を受けて、文部科学省は各国立大学に「機能強化」を迫った。各国立大学は「世界最高水準の教育研究（世界）」、「特定分野での世界的な教育研究（特定）」、「地域活性化の中核（地域）」という3つの機能類型の中から1つを選ぶように促され、2015年にその

結果が公表された（表1）。「世界」を選んだのは16大学で、東大や京大、北大などの旧7帝大や、筑波や神戸などの地方大規模大学が含まれる。医学部が強い地方有力大学の「旧六」については、千葉・金沢・岡山は「世界」を、新潟・長崎・熊本は「地域」を選び、対応が分かれた。次に東京外大や東京芸大など15大学は「特定」を選択した（北海道では該当なし）。全体の64%を占める残りの55大学は「地域」を選択した。北海道では、北大を除く6大学全てがこの類型を選んだが、筆者の勤務する大分大学も同様である。なお地方工業大学のほとんどは「地域」を選んだが、九州工業大学だけは「特定」を選んだことは興味深い。

文部科学省が各大学に競争的に配分する補助金は、これら類型を定着させるための有効な手段となっている。例えば、2014～15年度の2年間で363億円\*7という巨額の補助金が注ぎ込まれた「博士課程教育リーディングプログラム」は、「世界」および「特定」類型の大学への支援であった。また2015～16年度の2年間で164億円の予算額を有した「スーパーグローバル大学創生支援事業」は、「世界」類型の大学強化を目指したものである。本稿の主題である「地域」を選んだ大学に対する補助金は、次に述べるCOCおよびCOC+事業であるが、2014～15年度の2年間の予算額は78億円で、上述した「博士課程教育リーディングプログラム」の5分の1に過ぎない。すなわち予算面で見ると地方大学のウエイトは決して大きくない。

表1 国立大学の機能別3類型

	北海道	東北	関東・甲信越	東海・北陸	近畿	中国・四国	九州・沖縄	
【世界】16校 世界最高水準の 教育研究	北海道大	東北大	筑波大 千葉大 東京大	東京農工大 東京工業大 一橋大	金沢大 名古屋大	京都大 大阪大 神戸大	岡山大 広島大	九州大
【特定】15校 特定分野での世界 的な教育研究			筑波技術大 東京医科歯科大 東京外国語大 東京学芸大 東京芸術大	東京海洋大 お茶の水女子大 電気通信大 政策研究大学院大 総合研究大学院大	北陸先端科学技術 大学院大	奈良女子大 奈良先端科学技術 大学院大		九州工業大 鹿屋体育大
【地域】55校 地域活性化の中核	北海道教育大 室蘭工業大 小樽商科大 帯広畜産大 旭川医科大 北見工業大	弘前大 岩手大 宮城教育大 秋田大 山形大 福島大	茨城大 宇都宮大 群馬大 埼玉大 横浜国立大 新潟大 長岡技術科学大 上越教育大 山梨大	信州大	富山大 福井大 岐阜大 静岡大 浜松医科大 愛知教育大 名古屋工業大 豊橋技術科学大 三重大	滋賀大 滋賀医科大 京都教育大 京都工芸繊維大 大阪教育大 兵庫教育大 奈良教育大 和歌山大	鳥取大 島根大 山口大 徳島大 鳴門教育大 香川大 愛媛大 高知大	福岡教育大 佐賀大 長崎大 熊本大 大分大 宮崎大 鹿児島大 琉球大

資料：文部科学省による

\*6 同会議では、この他に東京における大学の新增設の抑制について検討し、東京23区内では定員増を原則認めない方針を打ち出した。これは、大学の新增設を市場に委ねるとしてきた文科省の従来方針の転換を意味する。

\*7 金額は文部科学省による。以下同様。なお補助金は審査を通過した公立および私立大学へも配分された。

3-2 大学COCおよびCOC+事業

文部科学省が地方大学の強化を目指して2013年度に始めたのがCOC事業である。COCとは"Center of Community"の頭文字を取った略語で、正式には「地(知)の拠点整備事業」と称される(文部科学省,2014)。本事業の目的は、大学の教育・研究・社会貢献の強化、および自治体との連携による地域課題の解決にある。当然ではあるが、大都市の大規模大学は支援対象から外された。事業計画の要件として文科省が提示したのは、大学全体の取組であること、地域志向科目を全学必修化すること、自治体との協力体制を構築しその財政支援を取り付けることの3点であった。採択された大学に対する補助金は、1校当たり2億円(5年総額)という大きな金額であったことも好感して、初年度の2013年には全国の342大学から応募があり、専門委員による審査の結果、56大学(52件)が採択された。翌2014年度には、246大学から応募があり26大学(25件)が採択された。2年間で1回以上応募した大学は、応募資格を有する全1,198校の35%に達したが、採択率は6%とたいへん狭き門であった。採択大学は表2に示したとおりである。

2015年度には政権による地方創生戦略の策定に対応するため、正式名称が「地(知)の拠点大学による地方創生推進事業」に変わり、略称もCOCを拡張したという意味でCOC+(プラス)事業となった\*8。ここに政権・内閣府主導に対する文科省の対応という性格が読み取れる。そのため、事業目的も大学教育の改革から地方創生にシフトし、地域産業人材の養成や若年人口の東京集中解消が掲げられた。応募資格大学は地方大学であったが、参加大学は1校でなく地域内の複数校とすること、地域の自治体群や企業群、NPOなどと連携を組むことが条件とされた。特筆すべきは、参加大学の地元就職率を一律10%増加させることが必須の成果目標となったことである。補助金額は1計画当たり2.7億円(5年総額)に増えた。こうした申請条件が設定されたことで、各県や市では大学・自治体・企業の連合組織を作った結果、申請件数は56件に絞り込まれた。採択件数は42件、採択率は75%に達した\*9。都道府県別に見ると、不採択だったのは5都府県(東京・埼玉・神奈川・愛知・大阪)のみであり、COC事業に比べて「バラマキ」的な性格が強まったといえる(表2)。

表2 COCおよびCOC+採択大学一覧

都道府県	COC 2013-14年度		COC+ 2015年度	都道府県	COC 2013-14年度		COC+ 2015年度
	北海道	小樽商科大学 稚内北星学園大学	札幌市立大学		室蘭工業大学	三重県	皇学館大学
青森県	弘前大学	八戸工業高専	弘前大学	滋賀県	滋賀県立大学		滋賀県立大学
岩手県	岩手大学		岩手大学	京都府	京都大学 ※舞鶴工業高専	※京都工芸繊維大学	京都工芸繊維大学
宮城県	宮城教育大学 東北工業大学	東北学院大学	東北学院大学	大阪府	※大阪市立大学	※大阪府立大学	
秋田県	秋田大学		秋田大学	兵庫県	神戸市看護大学	兵庫県立大学	神戸大学
山形県	山形大学 東北芸術工科大学	東北公益文科大学	山形大学	奈良県	奈良県立大学		奈良女子大学
福島県	福島大学		福島大学	和歌山県	和歌山信愛女子短大		和歌山大学
茨城県	茨城大学		茨城大学	鳥取県	鳥取大学		鳥取大学
栃木県	宇都宮大学		宇都宮大学	島根県	島根大学 ※島根県立大学短大	※島根県立大学	島根大学
群馬県	高崎商科大学	共愛学園前橋国際大学	共愛学園前橋国際大学	岡山県	吉備国際大学 ※倉敷芸術科学大学	※くらしき作陽大学	岡山県立大学
埼玉県	東京国際大学	十文字学園女子大学		広島県	広島大学 広島商船高専	広島修道大学	広島市立大学
千葉県	千葉大学 千葉科学大学	聖徳大学短大	千葉大学	山口県	山口県立大学		山口大学
東京都	杏林大学 東海大学	芝浦工業大学		徳島県	四国大学		徳島大学
神奈川県	横浜市立大学			香川県	香川大学		香川大学
新潟県	長岡大学		新潟大学	愛媛県	愛媛大学	今治明德短大	愛媛大学
富山県	富山県立大学		富山大学	高知県	高知大学		高知大学
石川県	金沢大学	金沢工業大学	金沢大学	福岡県	西日本工業大学		北九州市立大学
福井県	福井大学		福井大学	佐賀県	※佐賀大学	※西九州大学	佐賀大学
山梨県	山梨県立大学	山梨大学	山梨大学	長崎県	長崎県立大学		長崎大学
長野県	信州大学	松本大学	信州大学	熊本県	熊本大学	熊本県立大学	熊本大学
岐阜県	岐阜大学		岐阜大学	大分県	大分県立看護科学大学	日本文理大学	大分大学
静岡県	静岡県立大学		静岡県立大学	宮崎県	宮崎大学		宮崎大学
愛知県	名古屋学院大学 日本福祉大学	中部大学		鹿児島県	鹿児島大学		鹿児島大学
				沖縄県	琉球大学		琉球大学

注：※=共同申請。COC+は代表校のみ。黒は国立大学、濃青は公立大学、青は私立大学を示す。  
資料：文部科学省資料から作成

\*8 詳しくは日本学術振興会(2015)(参考文献③)および文部科学省(2015b)(参考文献⑨)を参照されたい。  
\*9 表2に記載された代表校以外の参加大学を含めると総数は256校に達した。

#### 4 地方大学強化事業の実際

北海道内では、COC事業によって、2013年度に小樽商科大学と札幌市立大学が、2014年度には稚内北星学園大学が採択された。国・公・私から各1大学が採択されたのは、文科省の配分割合指針に沿ったものと推測される。さらに2015年度のCOC+事業では、室蘭工業大学を代表校とする道内の8校（4大学、4工業高専）が、北海道庁を含む9自治体や各種経済団体と連合組織を結成して、指定を獲得している\*10。

以下では、COC+事業の実際がわかる事例として、北九州市立大学が代表校となって、工夫に富んだ取組を展開する「北九州・下関まなびとびあを核とした地方創生モデルの構築」事業を紹介したい。同事業への参加大学は同大を含む関門地域の12校であるが、それ以外に、福岡県・北九州市・下関市の3自治体と、関門地域の複数の経済団体・金融機関が参加している。ほとんどのCOC+事業は大学が所在する都道府県を対象地域としている中で、本事業がきわめてユニークなのは、関門海峡を挟んで向かい合う福岡県・北九州市と山口県・下関市という異なる県にまたがる2市を対象地域とした点である。同大学では、福岡市を含んだ福岡県を対象地域として申請すれば、大都市圏と見做されて指定獲得が難しいと予想したことから、あえて県境を越えた下関市立大学および下関市と組んだとのことである\*11。

関門地域すなわち北九州市と下関市の合計人口は123万人を数えるが、ここでも人口減少が進展している。なかでも若年層の流出が問題となっており、年間4000人の転出超過のうち20~24才が1000人を占める。また北九州市立大学の卒業生のうち3割が市内就職を希望するが、実際には2割しか就職しないことから、この差の1割を市内就職させることが事業の動機となった。そのため、地元就職率を2015年度の24%から2019年度には34%まで10ポイント上昇させることが目標として設定された\*12。

したがって取組の重点は学生の就職活動支援におか

れている。最近は「就活はネットで事足りる」と考える学生が少なくないことから、学生の認知度は低いものの魅力ある地域企業と学生のリアルな接点づくりの拠点とするため、北九州市都心部にサテライトオフィス（まなびとJOBステーション）を設置した。また学生グループが地元企業を取材する就活情報誌『しごとZINE』や、地元企業の業界状況を学生が調査して図化する冊子『業界マップ』の作成・発行などを実施している。大学生やその保護者、地元の企業や行政の立場から見ると、大学に期待されるもっとも重要な役割の一つが学生の就職であることは論をまたない。関門地域では、こうした地道な取組によって学生の就活がイメージ先行型から現実直視型に変わるという成果をあげているが、ここ数年の好景気に起因する大都市圏での人手不足の影響を受けて、地元就職率は伸び悩んでいるのが現実である。

#### 5 地方創生と地方大学の役割

地方大学支援施策は確かに地方大学の強化に役立っているといえるが、以下のように課題もある。1つめは、COC+事業における地元就職率をめぐる混乱である。文科省は事業選定に当たり、5年の事業期間内に地元就職率を一律10%引き上げることを各大学に課したようである。しかしながら、各地方の経済や労働市場は決して一様ではない。とりわけ北海道や九州などの国土縁辺部にある大学では10%増という目標は現実的ではない。また就職による人口移動は全国的な景気動向に強く影響されることから、1大学という事業主体がコントロールできる数値目標ではない。さらに「地元」の範囲について、ほとんどの事業は大学が所在する道府県を設定しているが、就職移動が地方中枢都市を核として広域化している現状を考えると、道府県ではなく、東北や九州といった広域圏を「地元」の範囲とする方が妥当であろう。

2つめの課題は事業の持続性である。COC+事業の期間は5年であるが、財政支援額は4年目には3分

\*10 事業の内容は各大学のHPで詳しく紹介されている。

\*11 本事業の取りまとめ役である北九州市立大学の柳井雅人副学長による。また北九州市立大学と下関市立大学では関門地域経済に関する研究協力の実績があったことが有利な条件となった（柳井,2016）（参考文献⑩）。

\*12 本事業における「地元」の範囲は北九州市と下関市である。

の2に、5年目には3分の1に減額されることになっている。さらに事業期間終了後は自前予算で継続することになっているが、国立大学の配分予算が毎年1%ずつ削減されるという状況下では建前論ととらえる向きもある。財政支援額のかなりの部分は、応募要領において雇用が必須とされた、事業主体間の連絡調整を担うコーディネーターの人件費に使われている。予算が縮小すれば、雇用打ち切り問題が浮上してくることは容易に予想される。

3つめは、地域活性化のための人材育成はどうあるべきかという、根本的な課題である。COC+事業における人材育成の目標は、地元の大学に進学し地元で就職するという「地学地就」型（小林,2016）、すなわち「域内型」の人材育成にある。しかし、各地の地域活性化事例を研究してみると、地域リーダーの多くは、若いときに域外で暮らし多様な価値観を体感した「域際型」人材であることが分かる。アメリカの社会学者であるリチャード・フロリダ（2010）が有名な「クリエイティブ都市論」で主張したように、多様性にこそ地域発展のカギがあるのではないか。もちろん「域内型」ローカル人材の中にもリーダーとなる資質をもった人はいるが、ローカル経験に加え海外を含む域外を経験した「グローバル」人材を育成することが地方大学の果たすべき役割だといえよう。

最後に、人口の東京一極集中と地方定着について言及したい。大学は確かに進学移動の拠点となるが、就職移動は企業・就業機会の問題であり、国全体のマクロな就職移動の解決を大学振興に背負わせるのは無理がある。地方創生政策が設定した東京圏への転入超過を5年でゼロにするという目標は非現実的といわざるを得ず、人口移動の調整についてはより長期的視点で取り組む必要がある。地方強化は一朝一夕にできない。今回のCOC+事業では47都道府県のうち42道府県が助成対象となった。こうした「中央集権型のばらまき戦略」による地方活性化は、地方の国家依存を強化する「パラドックス」であり、「いつか来た道」である（矢田,2015）。

#### 謝辞

本稿の骨子は、地域政策セミナー（2017年8月31日、TPK札幌駅カンファレンスセンターにて開催）にて報告した。同セミナーにお招きいただいた株式会社ドーコン、同社事業推進本部・事業企画室の伊藤龍秀様に感謝いたします。

#### 参考文献

- ① 小林浩（2016）「地学地就の教育」『リクルート カレッジマネジメント』199号，p.4.
- ② 内閣府（2017）地方創生総合サイト，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>
- ③ 日本学術振興会（2015）COC+事業，<https://www.jsps.go.jp/j-coc/>
- ④ フロリダ,リチャード、小長谷一之訳（2010）『クリエイティブ都市経済論』日本評論社
- ⑤ まち・ひと・しごと創生本部（2017a）地方創生に資する大学改革に向けた中間報告，[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/daigaku\\_yuushikishakaigi/h29-05-22\\_daigaku\\_chuukanhoukoku.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/daigaku_yuushikishakaigi/h29-05-22_daigaku_chuukanhoukoku.pdf)
- ⑥ まち・ひと・しごと創生本部（2017b）まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証チーム 第1回会議資料「東京一極集中の現状について」，[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/kpi\\_kenshouteam/h29-10-06-shiryoushi.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/kpi_kenshouteam/h29-10-06-shiryoushi.pdf)
- ⑦ 文部科学省（2014）『平成26年度・地（知）の拠点整備事業（COC）』[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kaikaku/coc/1358201.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/coc/1358201.htm)
- ⑧ 文部科学省（2015a）まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月27日閣議決定）大学関係部分抜粋，[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/giji/\\_icsFiles/afieldfile/2015/03/03/1355623\\_6\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2015/03/03/1355623_6_1.pdf)
- ⑨ 文部科学省（2015b）『平成27年度・地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）』，[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kaikaku/coc/1378659.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/coc/1378659.htm)
- ⑩ 矢田俊文（2015）『矢田俊文著作集 第2巻 地域構造論 下 分析編』原書房
- ⑪ 柳井雅人（2016）「ラウンドテーブル1 大学と地方創生」『経済地理学年報』62-4，pp.110-113.