

日本私立大學公立化政策的推動及其問題

【教育制度與政策研究中心副研究員 劉秀曦】

壹、前言

從 2014 年迄今（2021 年 7 月），臺灣已有超過十所私立大專校院走上轉型或退場之路。造成學校關閉的原因很多，包括生源不足、教育品質不佳、管理層級舞弊，或者校方經營不善等等。但無論如何，一所大學的關閉不僅損及校內學生受教育權和教職員工的工作權，也會對當地社區之經濟發展造成負面影響。尤其對偏遠鄉鎮而言，失去一所大學可能就等於失去地方發展的活力泉源。因此，退場是否是那些陷入經營困境私校的唯一選項？是否有其他方式可以協助私校化危機為轉機？

日本和我國一樣也因少子女化而面臨私立大學校院退場問題。日本政府除了建立輔導機制協助學校順利退場之外，積極面策略還包括鼓勵公私立大學進行策略聯盟、允許以學院為單位的部分單位轉讓，以及推動私立大學公立化等因應對策。本文即以日本私立大學公立化政策為主題，彙整國際教育訊息中相關內容後，就該項政策之緣起、目標、執行成效，以及後續問題進行說明。

貳、政策緣起：私立大學退場對地方發展造成負面影響

文部科學省表示，日本 18 歲人口自 1992 年以後開始出現直線下降趨勢，2014 年後雖曾短暫回升，但 2018 年起又再度走下坡，預計至 2031 年時甚至將跌破 100 萬人（駐大阪辦事處，2018）。

前述少子女化現象讓私立大學經營環境非常險峻，在大學升學率沒有太大變化的情況下，日本 2031 年時升大學的人數將會較現在減少約 10 萬人。但不同地區人口減少的幅度具有差異，愈偏遠地區人口流失幅度愈大；反之都會區人口減少的幅度則較小（駐日本代表處教育組，2015）。由於地方型私立大學招生對象多來自於鄰近地區，故人口減少勢必對其辦學的持續性造成巨大衝擊。此外，從學生的角度而言，在都會中心的學校對於校外實習或求職活動皆較有利，因此為了吸引更多學生入學，愈來愈多位於郊區、招生情況不佳的私立大學陸續將校址遷回都會中心（駐大阪辦事處，2018）。

在當地私立大學因經營不善關閉或回歸都會中心而逐漸消失的情況下，偏遠地區的經濟活力也因此蒙上陰影。因為來自外地的大學生不僅是當地商店的主要消費者，也能促進公寓租賃等地區經濟活動，且此種狀況亦與日本「地方創生」政策中平衡城

鄉發展之願景相違背（駐日本代表處教育組，2015）。

基於此，為了協助地方私立大學持續生存，日本政府推出私立大學公立化政策，此種大學之經費補助改由地方政府支援，但在法律上仍是學校法人（木村誠，2019）。私立大學與地方政府之間的合作並不是新鮮事，在平成時期，為了糾正因經濟快速成長所造成的城鄉差距擴大問題，地方政府早已採取各種促進區域發展政策，其中之一即是由當地技術學院等地方型大學，透過開放設施、舉辦講座等措施，深化在地連結、培養地方產業所需人才，同時引領地方經濟發展（旺文社，2017）。

參、政策目標

一、以大學為中心發揮區域振興功能

區域振興是安倍晉三內閣的招牌政策之一，自 2012 年以來即持續推動。就地方政府的立場而言，一所公立大學不但可吸引外部年輕人口到農村地區，同時也能讓當地年輕人就近入學，對於帶動區域振興具有重要意義，因此即使可能增加地方政府的財政負擔仍願意配合（石渡嶺司，2017；臺北駐大阪經濟文化辦事處，2017）。

二、透過公共經費補助來穩定大學運作

日本大學分為國立、公立和私立三類，其設立主體分別為中央政府、地方政府，以及學校法人三種。就經費來源觀之，如圖 1 所示，國立大學總收入中約有五成來自於文部科學省補助，私立大學主要仰賴學雜費收入，政府補助僅占一成左右；另公立大學經費主要來自於地方政府，約占學校收入的六成。

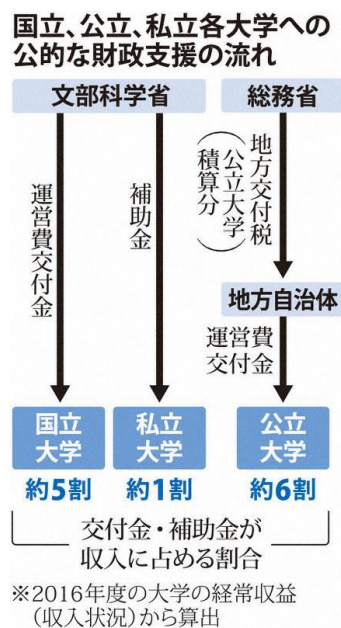


圖 1、日本國立、公立、私立大學主要經費來源

資料來源：每日新聞（2019）。

如圖 2 所示，因為私立學校一旦公立化之後，即可獲得來自中央政府之地方交付稅支應學校運作支出，學校可因聲望提高和學費降低吸引更多本地和外地學生入學，進而因入學人數增加獲得更多的學費收入，最後則因此形成一個良性循環（臺北駐大阪經濟文化辦事處，2017）。

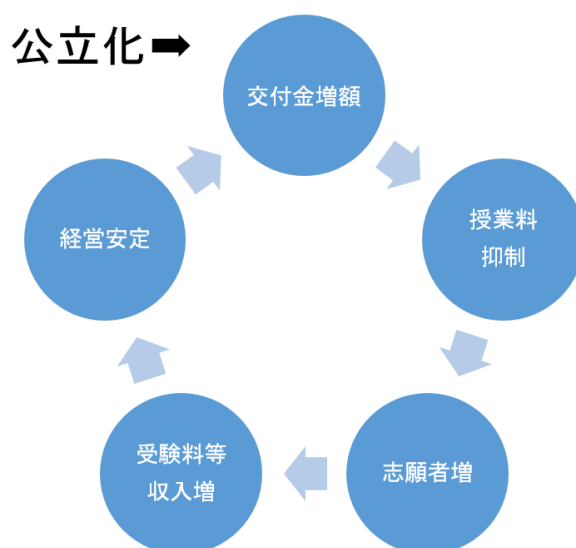


圖 2、私立大學公立化後的良性循環

資料來源：昭日新聞（2018）

肆、執行成效

日本私立大學因招生情況不佳而尋求改制為公立大學的案例持續出現。2009 年度自高知工科大学（高知縣美香市）申請公立化後，至 2017 年為止，已有 8 所私立大學陸續轉型為公立大學，2018 年度也有 2 所私立大學正計畫轉型（駐日本代表處教育組，2017a、2017b）。就執行成效而言，最顯而易見地是學校因公立化後經營更為穩定，以及大學志願倍率（=報名人數/招生名額）成倍數攀升。

一、學校聲望與經營穩定性提高

如圖 3 所示，整體而言，日本年輕學子在高等教育階段選擇就讀學校時，由於部分私立學校雖然學術聲望卓著，但因學費過於昂貴，故學生仍是以國立大學為首選、公立大學次之、健全的私立大學第三，陷入經營困境的自然地方居民想要就近入學不得已之下的選擇。但這些陷入困境的私校一旦公立化之後，除了因聲望提高可吸引更多本地學生和外地學生之外，還能獲得更多中央政府的經費補助，讓學校因經費充足經營狀態更加穩定。

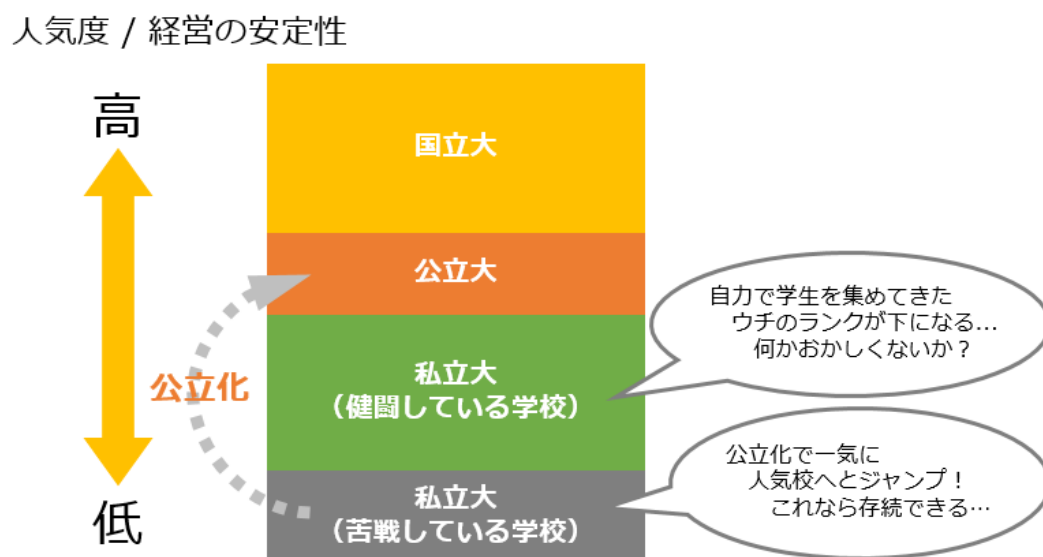


圖 3、日本私立大學公立化後對學校的益處

資料來源：三田次郎（2015）。

二、大學入學考試報名人數激增

圖 4 為近 10 年私立大學公立化前後的變化情形，可發現各大學由私校改制為公校的當年度，大學志願倍率（＝報名人數/招生名額）都有顯著提高。

公立化した主な私立大学				
大学名			志願倍率	
	開学	法人化	前年	公立化初年度
高知工科大学	H9	H21	1.6	12.6
静岡文化芸術大学	H12	H22	8.7	11.9
名桜大学	H6	H22	1.2	2.7
公立鳥取環境大学	H13	H24	1.7	10
長岡造形大学	H6	H26	1.8	5.7
福知山公立大学	H12	H28	1.5	33.4
山口東京理科大学	H7	H28	7.4	23
長野大学	S41	H29	2.4	10
公立諏訪東京理科大学	H14	H30	5.3	7.9
公立千歳科学技術大学	H10	H31	5	10.9

圖 4、日本私立大學公立化前後志願倍率變化情形

資料來源：浅野有紀、濱崎陽平（2020）

說明：H21 指平成 21 年（西元 2009 年）。

伍、後續問題

雖然私立大學公立化政策係以有助於振興區域發展做為號召，但實際上仍存在許多待解決的課題。

一、中央政府財政負擔加重

日本地方私立大學改制公立化的趨勢日趨明顯，少子化雖是私立大學經營不善的主要原因；但由地方政府來接收經營不善私立大學的措施也存在爭議。因為私立大學一旦公立化，總務省分配給地方政府之地方交付稅交付金將可獲得增額，代表廣大國民所繳納之稅金將落於某地區性的大學，故有人擔憂公立化可能造成中央或地方政府的財政負擔（臺北駐大阪經濟文化辦事處，2017）。即有學者質疑某所私立大學原本每年獲得政府約 2 億日圓的補助，但公立化後提高到約 10 億日圓（公立大學收到的補助為私立大學補助的 5 倍）。換言之，公立化政策背後的意涵是政府要付出比私立大學時代高出五倍左右的稅金投入（旺文社，2017）。

龍谷大學教授也指出，私立大學公立化在減輕學生學費負擔、活化地方經濟、確保地方高等教育機會均等具有一定程度的意義；但讓一所原本可能被淘汰的私立大學透過公立化形式繼續存在，這樣的稅金投注似乎應該謹慎以待。另有學者則認為，「雖然有人對於以國家稅收來挽救一所出現赤字私立大學的做法有疑慮；但是對當地人來說，大學的存在是有意義的」（木村誠，2019）。

二、報名人數激增只是短暫現象

前文圖 4 所呈現出的私立大學公立化後入學考試報名人數激增的情況，看起來的確令人振奮。但值得注意的是，這種情況究竟能維持多久？若由日本經濟新聞最近公布的調查結果（圖 5）觀之，可發現多數學校轉型當年度報名人數倍增的現象會逐漸趨於緩和。整體而言，雖仍優於學校公立化之前的情況，但打著公立大學名號並以較低廉學費來吸引學生的做法，畢竟不是長久之計，長期仍是要積極思考如何提升教育品質，並真正發揮振興區域發展的功能才能維持學校穩定發展。

公立化で志願倍率が上がった例は多い			
大学名（公立化した年度）	公立化2年前	初年度	直近
高知工科（2009）	1.7	12.6	5.0
名桜（10）	1.3	2.7	4.1
公立鳥取環境（12）	1.0	10.0	5.9
長岡造形（14）	1.0	5.7	5.1
福知山公立（16）	0.7	33.4	5.5
長野（17）	1.9	10.0	6.3

（注）文部科学省ホームページを基に作成

圖 5、私立大學公立化後志願填報率變化情形

資料來源：日本經濟新聞（2021）。

陸、結語

無論日本或臺灣，私立大專校院退場都是亟待解決的課題，透過對主要國家因應對策的介紹說明，正可做為精進我國相關政策之參考。因此，本文以日本私立大學公立化政策為主題，整理本院國際教育訊息相關報導，並佐以日本相關文獻資料做為補充。經彙整分析後發現，私校公立化政策雖能讓地方型私立大學聲望提高並吸引更多本地生和外地生前來就學；但報名人數激增通常只是短暫現象，加上中央政府財政負擔加重，故此種以龐大公共經費來協助原本就經營不善的私立大學繼續生存的公共政策，宜經過更審慎的思考並獲社會共識。

參考文獻

- 三田次郎（2015）。公立化の問題点をまとめておく。取自
<https://hitorisd.hatenablog.com/entry/2015/04/08/223001>
- 日本經濟新聞（2021）。公立化模索する地方私大、経営安定も地元負担に不安。取自
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC171MG0X10C21A2000000/>
- 木村誠（2019）。日本ではなぜ人口減でも大学が増え続けたのか。取自
<https://toyokeizai.net/articles/-/304776?page=2>

石渡嶺司（2017）。地方私立大学の「公立化」特集。取自 http://times.sanpou-s.net/special/vol24_1/

毎日新聞（2019）。地方私大、公立化の功罪。取自 <https://mainichi.jp/articles/20190906/ddm/003/040/044000c>

旺文社（2017）。地方私立大の“公立化”。取自 <http://eic.obunsha.co.jp/resource/viewpoint-pdf/201703.pdf>

昭日新聞（2018）。公立化 毒か薬か 明暗は。取自 <http://allatanys.jp/blogs/6495/>

浅野有紀、濱崎陽平（2020）。増える経営難私大の公立化“延命策”の懸念。取自 <https://wedge.ismedia.jp/articles/-/20240>

臺北駐大阪經濟文化辦事處（2017）。日本少子化導致經營不易，構成地方私立大學之公立化趨勢。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1904696

駐大阪辦事處（2018）。日本少子化的加速使大學進入「寒冬期」，4成的學校招不滿，檢討推出合併救濟方案。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2000427

駐日本代表處教育組（2015）。日本各地大學陸續回歸到都會中心（上）。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1823430

駐日本代表處教育組（2017a）。日本私立大學公立化現象。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1985949

駐日本代表處教育組（2017b）。日本私立大學公立化的趨勢評估。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1984756

駐日本代表處教育組（2019）。日本文科省修正相關規定，放寬私立大學間之學院轉讓手續。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2044968