

東京 23 区における私立大学等の定員抑制

— 東京一極集中の是正と地方大学の振興 —

前 一平

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 定員抑制の背景
 - (1) 18 歳人口の減少
 - (2) 若者の東京一極集中
 - (3) 地方の私立大学の定員割れ
3. 定員抑制の経緯
 - (1) 過去の定員管理政策
 - (2) 私学助成の支給要件厳格化と入学定員増の申請
 - (3) 有識者会議等における議論
4. 特例告示の概要と今後の定員抑制の方針
 - (1) 特例告示の概要
 - (2) 今後の定員抑制の方針
5. 定員抑制の課題
 - (1) 定員抑制に積極的な意見
 - (2) 定員抑制に慎重な意見
 - (3) 定員抑制に関する課題
6. 地方大学の振興策
 - (1) 現行の地方大学の振興策
 - (2) 平成 30 年度概算要求における地方大学の振興策
7. おわりに

1. はじめに

近年の 18 歳人口の減少等により、地方を中心として、4 割の私立大学が定員割れとなっている。その一方で、東京圏の大学に学生が集中しており、東京一極集中の原因の一つで

あると指摘されている。かつては工場等制限法¹により首都圏及び近畿圏での大学等の新増設は規制されていたが、同法が平成 14 年に廃止されたことで、近年、大学の都心回帰²や都市部での定員増の傾向が見られる。

地方の私立大学・私立短期大学（以下「私立大学等」という。）は地域人材の育成や地域産業の発展に貢献しており、経営悪化による撤退等が行われると、その地域に対して大きな悪影響を及ぼすこととなる。そのため、全国知事会等から、地方大学の振興や大学の東京一極集中の是正が求められていた。

このような状況の下、文部科学省は 29 年 9 月 29 日に、東京一極集中の是正等のため、30 年度の東京 23 区（以下「23 区」という。）における私立大学等の定員増³を認可しないこと等を内容とする、「文部科学省告示第百二十七号」（以下「特例告示」という。）⁴を定めた。現在、31 年度以降については、特例告示を改正することや、立法措置が検討されている⁵。全国知事会等が若者の東京一極集中に歯止めをかけるため、立法措置による恒常的な規制を求めているのに対し、日本私立大学連盟等は教育研究への影響が大きいことなどから、「抑制的な内容であり、かつ、短期間の一時的措置」⁶とするよう、要望している。

23 区の定員抑制に関しては、各種報道において、私立大学の「自助努力や国際競争力を弱める懸念がある」⁷との見解や、東京一極集中の是正等の「効果は疑わしく、副作用も心配される」⁸といった意見が述べられるなど、注目が集まっている。

また、地方大学の振興については、30 年度概算要求において、交付金制度の創設を始めとした新事業が検討されるなど、拡充に向けた動きが見られる。

そこで本稿では、23 区の定員抑制が行われることとなった背景や、過去の大学等定員管理政策を含めた定員抑制の経緯、特例告示の概要及び今後の定員抑制の方針、定員抑制の課題について述べるとともに、政府における地方大学の振興策について紹介することとしたい。

¹ 本稿では、昭和 34 年に制定された「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（昭和 34 年法律第 17 号）」及び 39 年に制定された「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（昭和 39 年法律第 144 号）」を総称して、「工場等制限法」と表記している。同法は、工場及び大学等の新設及び増設を制限し、もって既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ることを目的として制定され、東京特別区や大阪市の大部分等を対象としていた。

² 第 11 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成 29 年 10 月 5 日）配付資料において、立正大学や東洋大学など、13 大学が 23 区内にキャンパス移転を行った例が紹介されている。

³ 私立大学等の収容定員の総数の増加については、現在認可事項となっており、文部科学省は大学設置基準の定める教員組織・施設等の基準を満たす場合は、原則として認可することとしている。

⁴ なお、特例告示は収容定員等に関して認可を必要とする大学等のみを対象としており、23 区内に新たに公立大学等を設置する場合を除いては、国公立大学等は特例告示の対象となっていない。

⁵ 『日本経済新聞』（平 29. 9. 30）

⁶ 一般社団法人日本私立大学連盟「地方創生に係る要望」（平成 29 年 9 月）〈http://www.shidairen.or.jp/blog/info_c/others_c/2017/09/27/21493〉（平 29. 11. 15 最終アクセス）

⁷ 『日本経済新聞』（平 29. 10. 8）

⁸ 『朝日新聞』（平 29. 7. 24）

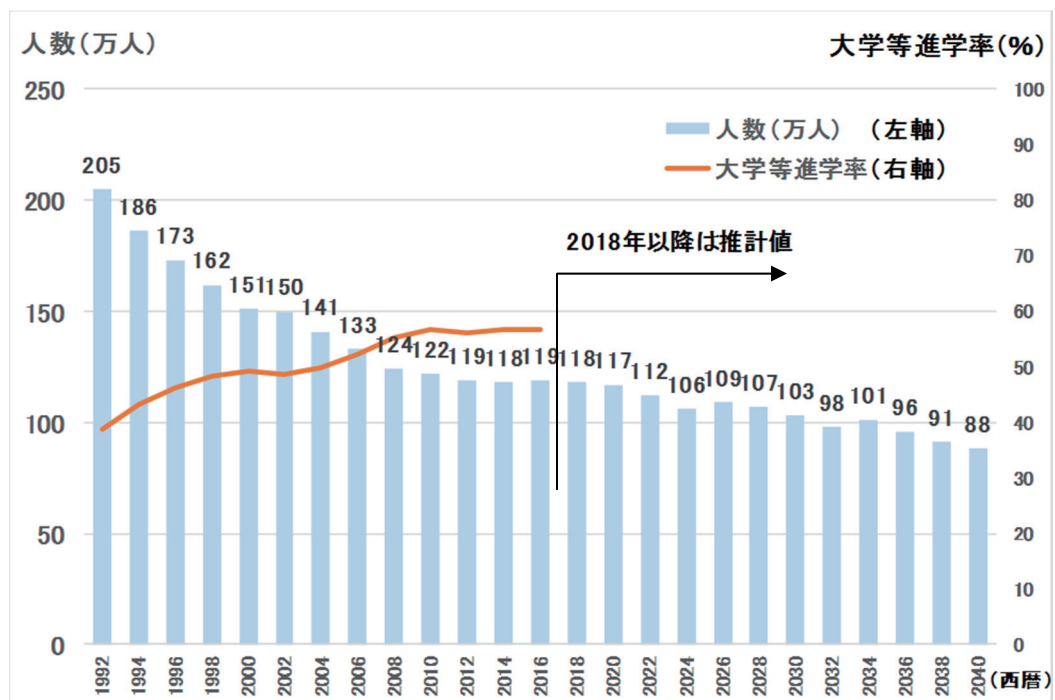
2. 定員抑制の背景

(1) 18 歳人口の減少

我が国の 18 歳人口は平成 4 年（1992 年）の 205 万人を境に、減少傾向を示しており、28 年（2016 年）には 119 万人となっている（図表 1 参照）。推計では 42 年（2030 年）には 103 万人、52 年（2040 年）には 88 万人になると予測されている。

大学等進学率は 4 年の 38.9% から 28 年の 56.8% へと大きく上昇したものの、近年頭打ちの傾向となっていることから、大学等進学者数は大きく減少してゆくと予想される⁹。

図表 1 18 歳人口の推移・将来推計と大学等進学率の推移



（出所）第 11 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成 29 年 10 月 5 日）配付資料及び文部科学省学校基本調査を基に筆者作成

(2) 若者の東京一極集中

18 歳人口が減少している中で、若者の東京一極集中が進んでいる。平成 28 年の東京圏への若者（15～29 歳）の転入超過人数は 11 万 5 千人となっており、そのうち大学等進学者は 6 万 7 千人と、半数以上を占めている（図表 2 参照）。

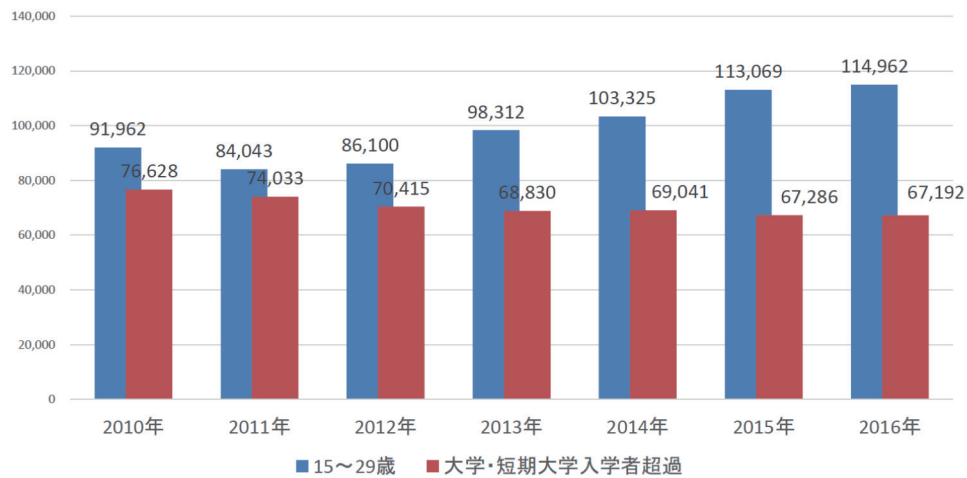
また、28 年の 23 区の大学等の学生数は 46 万 7 千人で、全国の学生数の 17.4% を占めており、6 人に 1 人以上の学生が 23 区の大学等に集中している。なお、大学進学時に東京に転入した者は就職時においても東京残留率¹⁰が高いことが指摘されている¹¹。

⁹ 文部科学省の「学校基本調査」を見ると、大学等進学者数は平成 4 年の 79 万 6 千人から 28 年の 67 万 7 千人と 15% 減少しているものの、18 歳人口が 205 万人から 119 万人と 42% も減少したと比べると、減少の割合は小さく、その分を進学率の上昇で補っていたことが分かる。

¹⁰ 大学進学時に東京にいた者のうち、就職時においても東京に残る者の割合のこと。

¹¹ 第 11 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成 29 年 10 月 5 日）資料 1 「東京の大学の定員の抑制に関する基本的な方向性・論点（案）」2 頁

図表 2 東京圏への若者（15～29 歳）の人口転入超過数



※15～29歳の転入超過は住民基本台帳より作成。大学短期大学入学者超過は学校基本統計より作成。

資料出所：総務省統計局住民基本台帳人口移動報告（2010年～2016年）、文部科学省学校基本統計（2010年～2016年）

（出所）第12回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年10月30日）配付資料

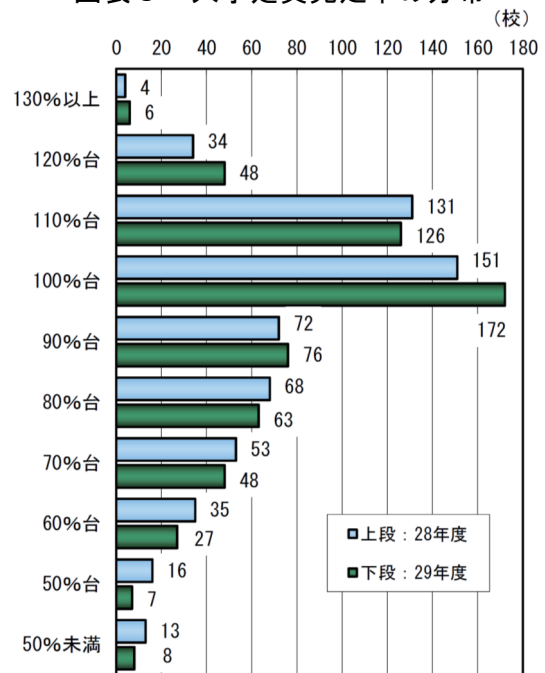
（3）地方の私立大学の定員割れ

18歳人口の減少や大学生の東京一極集中により、地方の大学を中心として、多くの私立大学が定員割れとなっている。日本私立学校振興・共済事業団の調査¹²によると、平成29年度入学定員充足率が100%未満（定員割れ）の私立大学は、全国で229校となっており、全体の39.4%を占めている。私立大学経営の採算ラインの目安と言われている入学定員の80%¹³に満たない充足率の私立大学も90校となっており、全体の15.5%を占めている（図表3参照）。

地域別の入学定員充足率では、都市部が軒並み100%を超過しているのに対し、四国が91.89%、宮城を除く東北が93.51%、広島を除く中国が94.39%など、地方圏では多くの私立大学が定員割れとなっていることがうかがえる。

大学全体としては、仮に27年度の大学進学率（51.5%）及び東京都の大学入学者数（14.9万

図表 3 入学定員充足率の分布



（出所）日本私立学校振興・共済事業団「平成29（2017）年度私立大学・短期大学等入学志願動向」

¹² 日本私立学校振興・共済事業団「平成29（2017）年度私立大学・短期大学等入学志願動向」（平成29年8月）

¹³ 小川洋『消えゆく限界大学—私立大学定員割れの構造』（白水社、平成29年）3頁において、「私大経営の採算ラインは経験的に定員の8割とされている」と述べられている。

人)が将来も維持されるとした場合、52年度の東京都以外の道府県の大学の入学者は、入学定員の69%となるとの推計もなされている(なお、27年度は107%となっている)¹⁴。

このような状況を踏まえ、23区の定員抑制が行われることとなったが、かつて、工場等制限法により、都市部の大学等の新增設は抑制されていた。以下では、工場等制限法など過去の定員管理政策について振り返るとともに、近年行われている補助金の支給要件の厳格化など、定員抑制の経緯について説明する。

3. 定員抑制の経緯

(1) 過去の定員管理政策

かつて、工場等制限法によって首都圏及び近畿圏の大学等の新增設は制限されていた。しかしながら、法制定後しばらくの間は、既存大学等及び理工系を対象とした特例があったことなどにより、「都心部の大学の新増設抑制についての実質的な規制が弱かった」¹⁵と評価されている。その後、昭和47年に特例が廃止されたことや、50年の私立学校法改正で私立大学の収容定員に係る学則の変更等が届出事項から認可事項とされたこと¹⁶、そして、51年から高等教育計画が策定されたこと等により、同法の規制が厳格化した。

高等教育計画に基づき、18歳人口の増減や進学率等を踏まえ、大都市の大学等の新增設の抑制や、地域配置の不均衡の是正・適正化等が行われた。その結果、地方での私立大学の教育機会は拡大し、学生の地方からの流出や大都市への流入が減少した¹⁷。全体に占める23区の大学等の学生数の割合も、昭和51年の29.2%から平成14年の14.9%まで減少した(図表4参照)。一方で、大都市での中間学力層や低所得層の進学率が減ったとの指摘もなされている¹⁸。

しかし、小泉内閣で行われた規制緩和に伴い、15年度審査分より大学等の抑制方針が撤廃され、14年に工場等制限法が廃止された。その結果、設置基準を満たす大学設置や定員増は、大都市の大学等も含めて原則認可されることとなった。

抑制方針の撤廃により、近年、大学の都心回帰や都市部の大学への学生の集中の傾向が見られるようになった。特に、都市部の大学が定員以上の学生を多く入学させており、そのことが問題視されるようになった。

¹⁴ 第11回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議(平成29年10月5日)資料2「東京の大学の定員の抑制に関する基本的な方向性・論点(案)基礎資料」

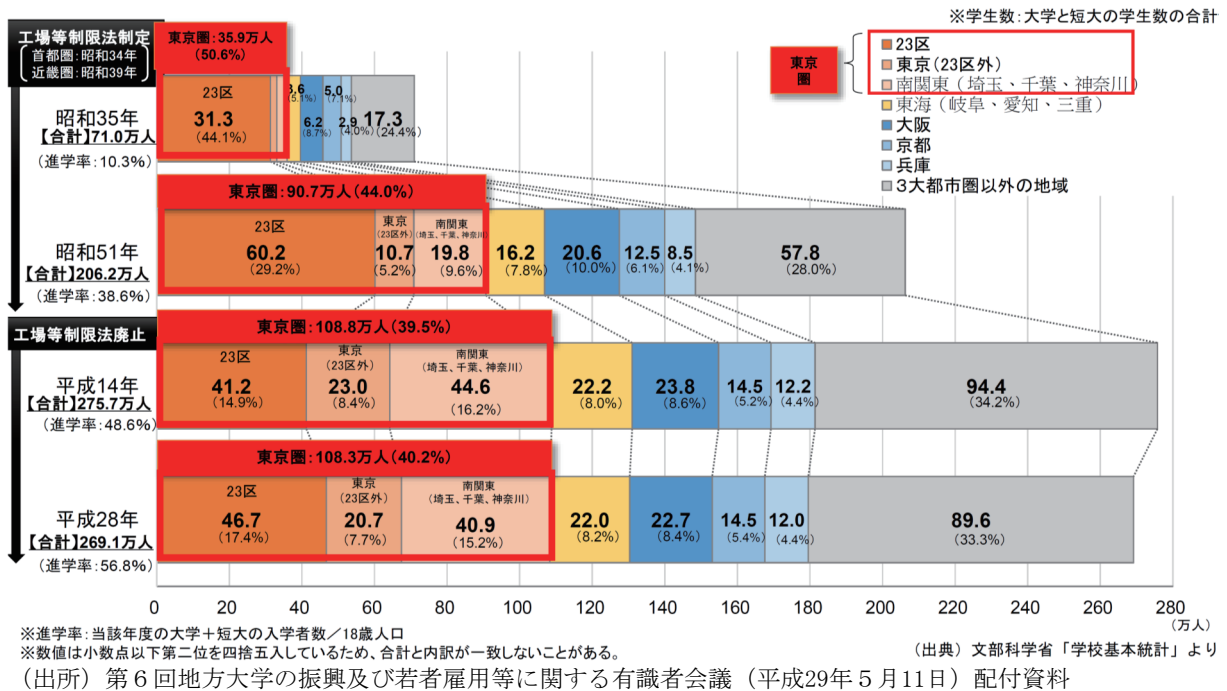
¹⁵ 末富芳「東京都所在大学の立地と学部学生数の変動分析—大学立地政策による規制効果の検証と規制緩和後の動向—」『[オンデマンド版]大学生論 高等教育研究 第11集』(玉川大学出版、平成21年)209頁

¹⁶ 認可事項に変更された理由としては、同年(昭和50年)に私立学校振興助成法が制定され、国が私立大学の経費の補助ができることとなったことに伴い、財政負担が無制限に膨張することがないようにするため、収容定員等について認可制にしたことが挙げられる。なお、参議院文教委員会における同法の附帯決議で、私立大学に対する国の補助の割合を「できるだけ速やかに二分の一とするよう努めること」が求められたが、私立大学等経常費補助割合は昭和55年度の29.5%をピークに減少傾向にあり、平成27年度には9.9%にまで低下している。

¹⁷ 小林雅之「高等教育の地方分散化政策の検証」『高等教育研究 第9集 連携する大学』(玉川大学出版、平成18年)参照のこと。

¹⁸ 「中央教育審議会 大学分科会(第134回) 議事録」(平成29年3月29日)金子元久臨時委員発言部分

図表 4 各地域における大学等の学生数の推移



(2) 私学助成の支給要件厳格化と入学定員増の申請

私立大学では、平成26年度において全国で4万5千人の定員超過が発生しており、その8割(3万6千人)が三大都市圏に集中していた。27年7月、文部科学省及び日本私立学校振興・共済事業団は、教育条件の維持・向上及び地方創生等の観点から、都市部の大学等の定員超過を抑制するため、入学定員を超過した私立大学等に対して28年度から段階的に補助金の交付基準を厳しくする旨の通知を行った¹⁹(図表5参照)。

図表 5 私立大学等経常費補助金における措置

		大学規模	大規模大学 (収容定員 8,000人以上)	中規模大学 (収容定員4,000人 以上8,000人未満)	小規模大学 (収容定員 4,000人未満)
入学定員充足率	是正措置前	全額不交付	1.2倍以上	1.3倍以上	
	強化策	①全額不交付 (平成30年度までに段階的に厳格化)	1.1倍以上	1.2倍以上	1.3倍以上
		②学生超過分減額 (平成31年度に措置)	1.0倍超		

(注) なお、各大学が積極的に入学定員充足率を1.0倍とすることを促すため、上記の措置に加え、入学定員充足率を0.95~1.0倍とした場合に私学助成を上乗せするインセンティブ措置を新たに導入(31年度に措置)。

(出所) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告参考資料」(平成29年5月22日)を基に筆者作成

¹⁹ 文部科学省、日本私立学校振興・共済事業団27文科高第361号・私振補第30号「平成28年度以降の定員管理に係る私立大学等経常費補助金の取扱について(通知)」(平成27年7月10日)

しかしながら、この通知の後に、都市部の大学を中心として、定員増の申請が数多くなされた。定員超過に対する規制本格化を前に、駆け込み申請がなされたと考えられている。申請を受けて文部科学省は、29年度私立大学入学定員を9,412人、30年度私立大学入学定員を6,801人増やすことを認可した²⁰。このうち、23区にある私立大学が行った定員増は、29年度入学定員では2,924人、30年度入学定員では2,183人であり、都市部の大学を中心として、定員増が行われた。

支給要件を厳格化したにもかかわらず都市部の大学により定員増が行われたことも一因として、大学の東京一極集中の傾向が続いている。その結果、23区の大学の定員抑制が求められ、政府においても議論が行われることとなった。

（３）有識者会議等における議論

平成28年11月、全国知事会から地方大学の振興や大学の東京一極集中の是正を求める「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」が公表された。これに基づき、「まち・ひと・しごと創生総合戦略2016改訂版」において検討することとされ、まち・ひと・しごと創生大臣の下、29年2月6日、第1回目の「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）が開催された。

これらの動きに対して、4月18日の有識者会議に文部科学省の諮問機関である中央教育審議会大学分科会から、地方大学の振興等に対する意見が出された。東京における大学の新增設の抑制については、規制を肯定する意見や規制の必要性・実効性を疑問視する意見等が出された²¹。

そして、有識者会議が5月22日に公表した「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」において、23区内の大学の定員増を認めないこととする旨の取組の方向性が示された（図表6参照）。このほか、中間報告では地方大学が総花主義や平均点主義から脱却し、特色を出した改革を行うため、産官学の推進体制を構築し、地域の中核的産業の振興と専門人材育成に取り組むプロジェクトの支援を行うこと、地方へのサテライトキャンパスの設置を推進すること、地方における雇用創出や若者の就職の促進を行うこと等についても、言及された。なお、最終報告は12月にとりまとめられる予定とされている。

6月9日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」においても、原則として23区の大学の定員増は認めないこととされ、定員抑制の制度等について年内に成案を得るとともに、29年度から対応を行うこととされた。

これを受け、文部科学省は8月14日に告示案²²を公表するとともに、9月12日までパ

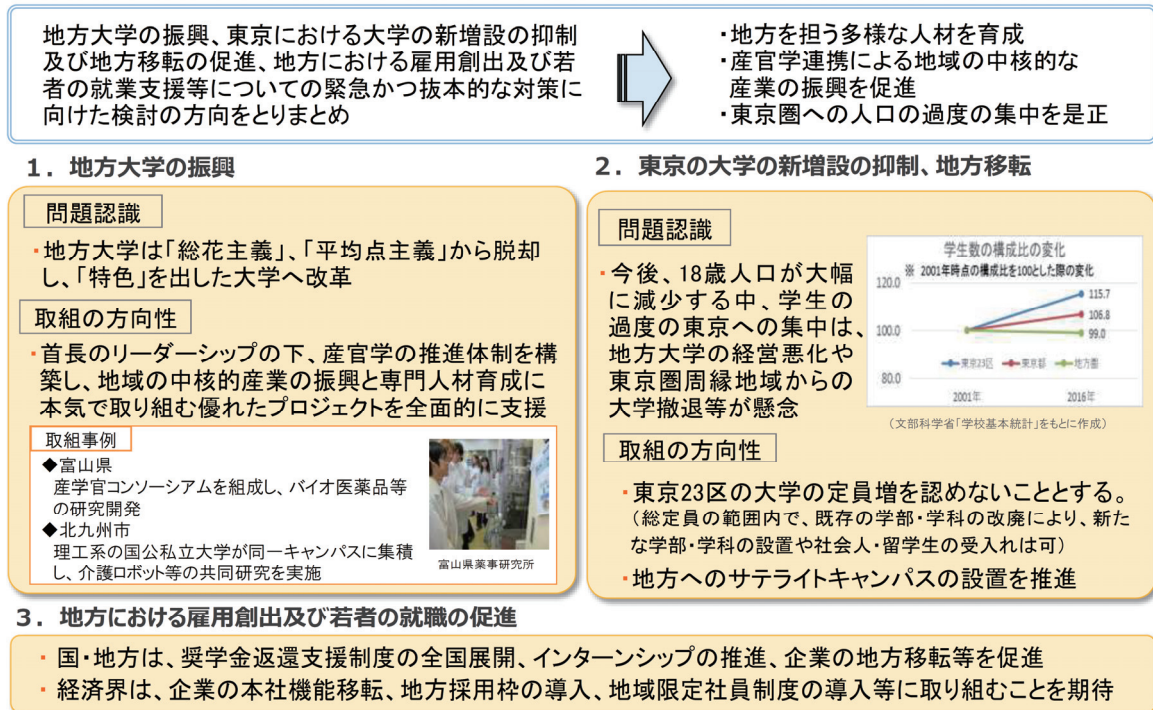
²⁰ 私立大学の医学部、通信制、編入学を除く。また、平成30年度私立大学入学定員については、29年11月15日現在の人数を示している。

²¹ 第5回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年4月18日）資料6「中央教育審議会大学分科会における主な意見」

²² 文部科学省「大学、大学院、短期大学及び高等専門学校等の設置等に係る認可の基準の一部を改正する告示案」（平成29年8月14日）〈<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=185000924&Mode=0>〉（平29.11.15最終アクセス）。本告示案では特例告示の内容に加え、23区における平成31年度の収容定員増及び収容定員増を伴う学部等の設置について認可しないこととする旨などが示された。また、29年9月29日の記者会見において、林文部科学大臣は、「パブリックコメントでは合計286件の意見があ

ブリックコメント（意見公募手続）を行った。パブリックコメントを踏まえ、文部科学省は9月29日に、特例告示を定めた。

図表6 地方創生に資する大学改革に向けた中間報告のポイント



（出所）地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告ポイント」（平成29年5月22日）

4. 特例告示の概要と今後の定員抑制の方針

（1）特例告示の概要

特例告示では、A. 平成30年度の大学等の収容定員増の認可の申請、又は、B. 31年度に開設しようとする大学等の設置の認可の申請に当たっては、23区に所在する大学等でないことを認可の基準とすることとしている（図表7参照）。ただし、校舎等の整備など必要な投資を行う場合で既に機関決定がなされている場合や、専門学校から専門職大学等²³へ移行する場合等については、例外とすることとされている²⁴。

り、賛否の割合は一概には言えないものの、告示案の内容に対して反対の立場からの意見が多かった」旨発言している。文部科学省ウェブサイト「林芳正文部科学大臣記者会見録（平成29年9月29日）」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1396825.htm〉（平29.11.15最終アクセス）

²³ 専門職大学・専門職短期大学は、実践的な職業教育に重点を置いた高等教育機関であり、第193回国会において成立した「学校教育法の一部を改正する法律（平成29年法律第41号）」によって、平成31年度に創設されることとなった。法改正の内容等については、稲毛文恵「専門職大学及び専門職短期大学の創設—学校教育法の改正に係る国会論議—」『立法と調査』No.392（2017.9）21～33頁参照のこと。

²⁴ A. については、大学又は短期大学の収容定員増に伴い校舎等の施設又は設備の整備を行う場合であって、平成29年6月30日までに申請についての意思の決定がなされたことを証する書類が存在している場合、又は、地域の医師確保のためのいわゆる医学部の地域枠に係る臨時定員増の場合を例外とすることとしている。B. については、大学又は短期大学の設置に伴い校舎等の施設又は設備の整備を行う場合であって、29年9月30日までに申請についての意思の決定がなされたことを証する書類を刊行物への掲載、インターネット

図表 7 23 区の大学の定員抑制に係る暫定的な対応（平成 30～31 年度分）について

	本年 9 月末時点に対応する内容	有識者会議の最終報告等を踏まえ対応する内容
抑制方法	既存の告示とは別の特例告示を制定	
抑制の対象となる申請	A. 平成30年度の収容定員の増 (申請：本年10月)	C. 平成31年度の学部等の設置、収容定員の増 (申請：来年 3 月、6 月)
	B. 平成31年度の大学の設置 (申請：本年10月)	
抑制内容・例外事項	東京23区の大学の収容定員増に関する申請を認可しない（定員の抑制）。 【抑制の例外事項】 ①施設整備等の必要な投資を行う場合であって、一定の時期までに機関決定等を行っている場合 ②東京23区所在の専門学校が当該学校の定員を活用して専門職大学を設置する場合 ③医学部地域枠による臨時定員の増	・「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」の最終報告、総合戦略改訂を踏まえ、可能な限り、立法措置に基づく規制と同内容（社会人、留学生の例外の追加等）になるようにする。

（出所）第 11 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成 29 年 10 月 5 日）配付資料

（2）今後の定員抑制の方針

特例告示で規定されなかった、C. 平成 31 年度の 23 区における大学等の学部等の設置や収容定員の増の認可については、30 年初頭に特例告示を改正して、対応することとしている²⁵（図表 7 参照）。29 年 12 月にとりまとめられる予定である有識者会議の最終報告や、まち・ひと・しごと創生総合戦略改訂を踏まえて、内容を決定することとしており、具体的には、社会人入学や留学生についての例外の追加等を行うこととしている。また、32 年度以降の 23 区における大学等の収容定員増の抑制等については、現在立法措置が検討されている²⁶。

以下では特例告示の内容等を踏まえた上で、定員抑制に関して主な意見を紹介するとともに、その課題を検討することとする。

の利用又は広く周知を図ることができる方法によって公表している場合、又は、東京都の特別区に所在する専修学校の専門課程（専門学校）の総定員を 31 年度に減少させ、その減少させた定員を活用して、専門職大学又は専門職短期大学を設置する場合を例外とすることとしている。

²⁵ 文部科学省ウェブサイト「林芳正文部科学大臣記者会見録（平成 29 年 9 月 29 日）」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1396825.htm〉（平 29. 11. 15 最終アクセス）

²⁶ 『産経新聞』（平 29. 9. 30）

5. 定員抑制の課題

(1) 定員抑制に積極的な意見

有識者会議等で定員抑制を必要とする理由として、主に、東京一極集中の是正や、東京と地方における高等教育の就学機会の格差の拡大の防止、東京圏周縁地域の衰退の予防といった効果が、定員抑制によって得られることが挙げられている。

具体的には、①大学進学時の東京転入者は、就職時においても東京残留率が高いことから、定員抑制によって若者の東京圏への転入超過を抑制できること、②東京圏の大学の収容力の拡大を抑制することで、地方大学の経営悪化による撤退等を防ぎ、地域による高等教育の機会格差の拡大を防止すること、③東京圏周縁地域の大学の 23 区内移転を抑制することで、大学撤退地域の衰退を予防することなどが挙げられる²⁷。

また、地方大学の撤退等を防ぐことで、教育機会の格差拡大のみならず、消費活動の減少による地域経済の悪化や、共同研究等ができなくなることによる地域産業の衰退も防止できると考えられる。

(2) 定員抑制に慎重な意見

定員抑制に対して慎重な対応を行うべきであるとする理由として、主に、時代に対応した私立大学の自己改革が阻害されること、学問の自由や教育を受ける権利が制約されることといった、定員抑制の弊害が大きいことが挙げられている。

具体的には、①私立大学が新規分野の教育に乗り出そうとする場合、学生納付金収入（授業料等）以外に確実な原資を見いだすことが難しく、また、既存学部のスクラップには相当の長期間を要することから、新規分野の教育・研究への進出に悪影響を及ぼすこと、②定員抑制は憲法が保障している大学の教育の自由（第 23 条）や学生の教育を受ける権利（第 26 条第 1 項）に対する最も強い規制であることなどが指摘されている²⁸。また、③国の私立大学への経常費補助割合が低い中で、収容定員や大学の教育研究に関する規制が年々厳しくなっており、私立大学の自主性を失わせかねないとの懸念も示されている²⁹。

このほか、定員抑制を行う場合であっても抑制的な内容かつ短期間の措置とすべきこと等についても、指摘されている³⁰。

(3) 定員抑制に関する課題

ア 定員抑制の必要性・実効性

定員抑制について、その弊害が大きいと指摘されていること、東京一極集中の是正や地方大学の振興に関する効果が確実でないことから、必要性・実効性が問題となってい

²⁷ 第 11 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成 29 年 10 月 5 日）資料 1 「東京の大学の定員の抑制に関する基本的な方向性・論点（案）」等

²⁸ 一般社団法人日本私立大学連盟「地方創生に係る要望」（平成 29 年 9 月）〈http://www.shidairen.or.jp/blog/info_c/others_c/2017/09/27/21493〉（平 29. 11. 15 最終アクセス）

²⁹ 一般社団法人日本私立大学連盟『『大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設定等に係る認可の基準の一部を改正する告示案』への意見』（平成 29 年 9 月 7 日）〈http://www.shidairen.or.jp/blog/info_c/others_c/2017/09/13/21379〉（平 29. 11. 15 最終アクセス）

³⁰ 同上

る。とりわけ、特例告示では23区内へのキャンパス移転が規制の対象となっていない³¹ことから、実効性が十分あるのか懸念される。上記（１）で示した定員抑制の効果が実際どの程度生じるか、また、（２）で示した弊害がどの程度発生するのか、適切な検討が必要と考えられる。

かつて工場等制限法によって定員抑制等が行われていた際は、地方での教育機会が拡大し、23区の大学等への学生集中が是正されたものの、大都市での進学率の減少が見られた。当時の状況は参考になると思われることから、定員抑制の効果や弊害の予測を行うに当たっては、工場等制限法の政策効果の検証が十分に行われることが必要であろう。

イ 定員抑制による弊害の最小化

定員抑制を行う場合であっても、その弊害を最小化することは必要だと考えられる。

私立大学の事業は相当期間の準備・検討が必要とされていることから、急な規制が行われると適切な対応をすることが難しい。有識者会議が開催されてから特例告示の制定までおよそ8か月間しか経過していないことを考えると、関係者が十分に対処できる期間があったのか、疑問に思われる³²。特例告示では、定員増の機関決定が既になされていた場合は例外として定員増を認可することとしているが、条件が厳しすぎるとの指摘もなされている³³。31年度以降も定員抑制を行う場合は、その効果とのバランスを考慮しつつ、十分な移行措置・期間を設けることが望まれる。

新規分野の教育・研究進出についても、「我が国の教育研究の発展に貢献し得ると認められる」³⁴場合は例外とすることや、既存学部の改廃等により新学部を設置する場合は補助金を増額するなどの財政支援を行うことで、弊害が小さくなると考えられる。

ウ 定員抑制以外の政策の検討

以上のほか、定員抑制よりも、地方における大学進学率の向上や、地方大学の振興、地方における若者雇用の創出を優先すべきとの意見がある³⁵。

平成28年度の都道府県別高校新卒者の大学進学率は東京都が64%と最も高いのに対し、地方圏では30%台の県も少なくない。地方大学の定員割れの解消には、地方圏の大学進学率の向上も有効であると考えられることから、地方圏の高校生がより大学に進学できるよう、奨学金事業の充実など、財政支援を強化するなどの選択肢が考えられる。

地方大学の振興や若者雇用の創出については、定員抑制を行ったとしても地方大学に魅力がなければ進学者が増えないのではないかと、また、地方に魅力的な就職先がなければ就職を機に若者が東京に集まるため、一極集中の是正にはつながらないのではないかと、といったことが指摘されている³⁶。これに対し、梶山まち・ひと・しごと創生担当大臣も、

³¹ 私立大学等の位置の変更（キャンパス移転）は届出事項となっており、特例告示の対象外となっている。

³² 例えば、『読売新聞』（平29.10.13）において、墨田区が小・中学校の跡地に大学の誘致活動をしており、区の担当者は「大学と交渉している最中のことで困惑している」旨報道されている。

³³ 第12回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年10月30日）資料7「東京の大学の定員の抑制に関する基本的な方向性・論点（案）」

³⁴ 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」（平成29年5月22日）9頁

³⁵ 『読売新聞』（平29.10.4）、『日本経済新聞』夕刊（平29.9.29）等

³⁶ 『産経新聞』（平29.1.15）、『日本経済新聞』夕刊（平29.9.29）等

「東京 23 区の大学定員の抑制ばかり注目されているが、地方大学の振興と若者雇用の創出でしっかり成果を出したい」³⁷と述べており、30 年度概算要求でも新規事業が検討されている。定員抑制の効果を高めるため、地方大学の振興や若者雇用の創出が十分になされることが必要であり、事業の充実が望まれる。

以下では、現在文部科学省が行っている地方大学の振興策や、30 年度概算要求で新たに要求されている事業について、紹介する。

6. 地方大学の振興策

(1) 現行の地方大学の振興策

現在文部科学省が行っている地方の私立大学等への支援策としては、主に、私立大学等経常費補助等の事業があり、具体的には、「私立大学等改革総合支援事業」（平成 29 年度予算：176 億円、30 年度概算要求：189 億円）³⁸のタイプ 2「地域発展」やタイプ 5「プラットフォーム形成」のほか、「私立大学研究ブランディング事業」（29 年度予算：79 億円、30 年度概算要求：96 億円）³⁹のタイプ A「社会展開型」や、「私立大学等経営強化集中支援事業」（29 年度予算：40 億円、30 年度概算要求：同額）などが挙げられる。

「私立大学等改革総合支援事業」は各タイプに対応した改革に全学的・組織的に取り組む大学等を重点的に支援するものであり、タイプ 2「地域発展」では地域社会貢献、社会人受入れ、生涯学習機能の強化等を支援することとしており、三大都市圏にある収容定員 8,000 人以上の大学等は対象外としている。タイプ 5「プラットフォーム形成」は地域における知の基盤としての大学等の役割を明確化し、地域の高等教育全体の活性化に係る中長期計画あるいは基本方針の策定を促すとともに、地域内における大学等の特徴や強みを踏まえた特色化、機能強化、ガバナンス改革等を推進するため、学内の資源の集中化や他大学等との資源の共有、有効活用等の連携を行うための体制整備を重点的に支援することとしている⁴⁰。

「私立大学研究ブランディング事業」は学長のリーダーシップの下、大学の特色ある研究を基軸として、全学的な独自色を大きく打ち出す取組を行う私立大学に対し、施設費・装置費・設備費と経常費を支援するものであり、タイプ A「社会展開型」では地域の経済・社会、雇用、文化の発展や特定の分野の発展・深化に寄与する取組を支援することとしており、対象は三大都市圏以外に所在する地方大学又は中小規模大学（収容定員 8,000 人未満）に限定されている。

「私立大学等経営強化集中支援事業」は大学内・大学間でのスピード感のある経営改革を進め、地方に高度な大学機能の集積を図る地方の中小規模私立大学等に対し、32 年度ま

³⁷ 『読売新聞』（平 29. 10. 13）

³⁸ このほか、活性化設備費（私立大学等教育研究活性化施設整備費補助金）として 13 億円、施設・装置費（私立学校施設整備費補助金）として 3 億円を一体的に支援することとしている（平成 29 年度予算及び 30 年度概算要求とも同額）。

³⁹ 私立大学等経常費補助金のほか、私立学校施設整備費補助金及び私立大学等研究設備整備費補助金の予算を含む。

⁴⁰ なお、平成 30 年度概算要求時点において、タイプ 2「地域発展」をタイプ 5「プラットフォーム形成」に統合することが検討されている。

での「私立大学等経営強化集中支援期間」における集中的支援を行うこととしている。

このほか、国公立大学等を対象として、「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+事業）」（29年度予算：36億円、30年度概算要求：同額）が行われている。COC+事業は、地方の大学群と地域の自治体等が協働して、地域を担う人材育成を推進するものであり、27年度に採択された42件に対して最大5年間支援が行われることとされている。

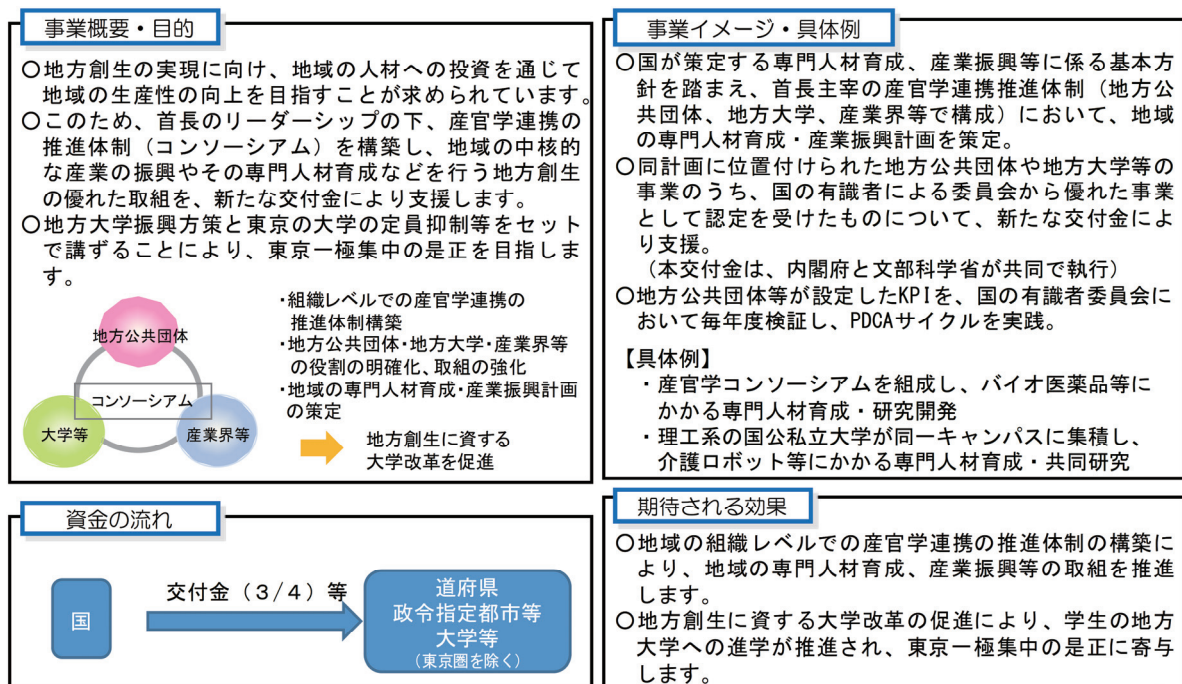
（２）平成30年度概算要求における地方大学の振興策

上記の取組に加え、地方の国公立大学等を対象に、平成30年度概算要求において、文部科学省・内閣府から「地方大学・地域産業創生交付金の創設」（図表8参照）として合計120億円が（文部科学省20億円、内閣府100億円）、内閣府から「地方と東京圏の大学生対流促進事業」として6.5億円がそれぞれ新規に要求されている。

「地方大学・地域産業創生交付金の創設」は地域の人材への投資を通じて地域の生産性の向上を目指すものであり、首長のリーダーシップの下、産官学連携の推進体制（コンソーシアム）を構築し、地域の中核的な産業の振興やその専門人材育成などを行う取組を支援することとしている。

「地方と東京圏の大学生対流促進事業」は、地方圏と東京圏の複数の大学が学生の対流等に関して組織的に連携するとともに、東京圏の学生が地方の特色や魅力等を経験する取組を推進するものであり、地方への新しい人の流れが生まれるとともに、地域に根差した人材育成を図ることが期待される。

図表8 「地方大学・地域産業創生交付金の創設」の概要



（出所）第10回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年9月19日）配付資料

7. おわりに

地方大学が地域に果たしている役割の大きさを考えると、振興策は大変重要である。筆者が地方大学を訪れた際も、地域における教員養成やいじめ等の調査、地域人材の育成、産学連携など、地方自治体や地元企業から頼りにされていることがうかがえた。より使い勝手の良い補助金制度を設けるなど、振興策の改善が望まれる。

定員抑制に関しては、その効果や弊害を十分に予測した上で、平成 31 年度以降の対応を検討することが望まれる。今後の充実した議論を期待したい。また、有識者会議等で地方の高校生の卒業後の地元定着率について議論されていることなどから、定員抑制は「地方の高校生は地元の大学に行き、地元企業に就職することが良いことである」といったメッセージになりかねないとの懸念が指摘されている⁴¹。現在立法措置も検討されているが、定員抑制を法律で定める場合、このような認識が広がらないよう、十分な説明が求められる。

現在、中央教育審議会では大学分科会を中心に、「我が国の高等教育の将来構想について（諮問）」に関する議論が行われている。この審議会においては、学修の質の向上に向けた制度等の在り方や改革を支える支援方策のほか、大学間の連携・統合等について議論されており、最終答申は 30 年秋頃と見込まれている⁴²。29 年 9 月 11 日に初めて開催された政府の「人生 100 年時代構想会議」においても、高等教育改革がテーマの 1 つに挙げられている。有識者会議とともに、双方の議論の動向について注目する必要がある。

【参考文献】

小川洋『消えゆく限界大学—私立大学定員割れの構造』（白水社、平成 29 年）

末富芳「東京都所在大学の立地と学部学生数の変動分析—大学立地政策による規制効果の検証と規制緩和後の動向—」『[オンデマンド版] 大学生論 高等教育研究 第 11 集』（玉川大学出版、平成 21 年）

小林雅之「高等教育の地方分散化政策の検証」『高等教育研究 第 9 集 連携する大学』（玉川大学出版、平成 18 年）

白川優治「工業等制限法における大学に対する規制の変遷—1960 年代の法改正を中心に」米澤彰純研究代表『都市と大学の連携・評価に関する政策研究—地方分権・規制緩和の時代を背景として—』（平成 17-18 年度科学研究費補助金基盤研究（C）研究成果報告書、平成 19 年）

（まえ いっぺい）

⁴¹ 『日本経済新聞』（平 29. 6. 19）において、日本私立大学連盟の副会長を務める吉岡知哉立教大学総長は、定員抑制に関して「政府方針は『地方の高校生は卒業したら東京に出ないで地元に残り、地元大学から地元企業に就職することが良いことなんだ』というメッセージになりかねない」との懸念を述べた。

⁴² 大学分科会（第 138 回）・将来構想部会（第 9 期～）（第 7 回）合同会議（平成 29 年 10 月 25 日）資料 8「中央教育審議会大学分科会将来構想部会の今後の日程について」