

23 区規制の現在位置

「高度デジタル人材」で規制緩和！ 大学側の本格対応は 2025 年度からか。

旺文社 教育情報センター 2023 年 8 月 28 日

東京 23 区の学部・学科の定員増を原則禁じるいわゆる「23 区規制」。文科省は本年 6 月にこの規制を改正し、高度デジタル人材を育成するものに関しては条件付きで定員増を認めることとなった。本記事では規制緩和の内容、およびこれに対する大学側の動向を見てみよう。

※以下、本記事は大学について記載(短大、高専については割愛)。

<はじめに> 23 区規制の基本事項(詳細は後述)

【23 区規制】

- ・ 23 区内の定員増(新設含む)を原則禁じるもの。
- ・ 23 区内の新設、定員増は基本的にすべて該当(届出、認可申請に関わらず)。

【除外規定】

- ・ 例外的に定員増を認めるケース。制度開始の当初からいくつかある。
- ・ もっとも中心になるのが「スクラップ&ビルド」による定員増。
- ・ スクラップ&ビルド=23 区内の別の学科を減らして、その分定員増を行うもの。
- ・ 大学は 23 区内で新設、定員増を行う場合、どの除外規定によるものなのか、文科省に届け出ることが必要。

●今回の規制緩和

上述のとおり 23 区規制には当初から除外規定がいくつかある。今回の規制緩和はこれに「高度デジタル人材」を追加するというもの。以下の条件を満たせば、23 区内でも定員増が可能となった。

【新たな除外規定】 以下のすべてを満たすことが必要。

- (a) 高度なデジタル人材育成を目的とした学部・学科。
- (b) 学位の分野が「理学関係」または「工学関係」(いずれかを含む融合分野でも可)。
- (c) 23 区内の別の学部等の定員を減らす。合併、統合、共同課程などにより、別の設置者の大学の定員減でも可。
- (d) 上記定員減は 7 年度後※から減らせば可(それより早くても可)。
- (e) 1 都 3 県(東京、神奈川、埼玉、千葉)以外で学生にインターンシップや研修等を経験

させる。また、その地域の大学と連携してデジタル人材の育成に貢献する。

※正確には「増加させた日の翌日から7年を経過する日までに減らす」=4月1日から定員を増やすのであれば、翌日の4月2日から7年以内=7年度後の4月1日に減っていれば可(例;2024年度から定員増 ⇒ 2031年度から定員減)。

(c)のスクラップ&ビルドによる定員増はこれまでも認められてきた。ただしこの場合、定員減は増よりも先または同時に行わなければならない。今回の“ミソ”は(d)で、定員減をするまでに7年の猶予がついたということ。この7年の特典がほしければ、大学は地方でインターンシップを行ったり、その地域のデジタル人材育成に貢献しなければならない。

●新たな除外規定に対する大学側の動向

規制が緩和されたとはいえ、施行されたのは6月。2024年度の新設、定員増に向けてこの新たな除外規定(高度デジタル人材)活用する大学はあったのだろうか。以下の2つのケースを見てみよう。

①6月末申請の定員増

<23区内での申請=0件>

この時期、公立大については2024年度の新設、定員増の認可申請はほとんど終わっていて、「大学の新設=前年10月末申請」「学部・学科の新設=3月末申請」「1回目の定員増=3月末申請」が終了。残るは「2回目の定員増=6月末申請」のみだったが、これも23区関連は0件だった。

②大学・高専機能強化支援事業

<新設、定員増が23区に関わる大学=11大学>

<このうち新たな除外規定で届出を行った大学=今のところ東京工業大のみ>

これは文科省によるデジタル・グリーン系人材の育成支援事業。この分野の学部・学科の新設、定員増等を行う大学等に対して助成金を交付する。「支援1」と「支援2」に分かれており、助成金はいずれも大規模※で大学にとっては魅力的だ。

※支援1…デジタル・グリーン分野の学部・学科の新設、再編、定員増等を支援。準備段階から完成年度までで20億円程度まで補助。

※支援2…デジタル分野の大学院の研究科等の新設、再編、定員増等を支援。学部段階の拡充を含んでも可。最長10年で一般枠=10億円、ハイレベル枠=20億円程度まで補助。

本年度スタートしたこの支援事業は7月21日、2023年度の選定結果を公表した。本事業は必ずしも2024年度に新設、定員増を行うものではなく、大学により実施年度はさまざま。また、各大学はそれぞれの計画にのっとり、必要な年度に別途、新設、定員増の認可申請を行う。23区内でとなると除外規定の届出も必要だ。

選定を行った大学改革支援・学位授与機構によれば、選定された 118 校（支援 1、2 合計延べ数、高専含む）のうち、23 区に関連するのは以下の 11 大学。文科省によれば、さらにこのうち「高度デジタル人材」の除外規定を活用しようと届出があった大学は、今のところ東京工業大※のみという。

※国立大の定員増は前述①の公私立大の認可申請とは別。国立大の定員増は 7 月 5 日に文科省から申請一覧が公表されており、東京工業大は 2024 年度に情報理工学院で 40 名の定員増を申請している。

《新設、定員増が 23 区に関わる大学》

・支援 1 … 青森大／城西大／神田外語大／青山学院大／大妻女子大／駒澤大
／日本女子大／東京都市大／立教大／東京医療保健大

・支援 2 … 東京工業大

↓

《このうち高度デジタル人材の除外規定の適用を届け出た大学》

・現状、東京工業大のみ

この 11 大学は 23 区に関連する以上、どの除外規定を活用して新設、定員増を行うのか文科省に届け出ることになる。支援事業への申請は、「高度デジタル人材」の除外規定が正式に追加される前に締め切られていたが、東京工業大はこの改正を見越して申請したという※。おそらく同様の大学は多いだろう。今後、残りの 10 大学の中でも「高度デジタル人材」の除外規定による届出は増えるはずだ。

※「支援事業への申請締切＝5 月 24 日」、「新たな除外規定の施行＝6 月 9 日」だが、除外規定の改正案は 4 月 26 日パブコメがスタートするなど、すでに内容が公開されていた。

2024 年度の新設、定員増についてはまだ「国立大の新設、定員増（例年 8 月末に公表）」、「公私立大の届出新設（12 月まで毎月）」の 2 つが残っているが、いずれも「高度デジタル人材」の除外規定の活用はないと見て確実だ。

前者はすでに申請が締め切られていて、この除外規定の届出はなかった模様。

後者は届出新設である以上、既存学科の定員減を同時に行わなければならぬ（大学の総定員が増える場合は別途、認可申請が必要だがすでに終了）。「高度デジタル人材」の除外規定は前述のとおり「7 年の猶予」がミソであって、同時に減らすのであれば従来のスクラップ&ビルドの除外規定で充分だ。むしろ届出新設では「7 年の猶予」は使えない（数年後から別学科の定員を減らす＝それまでの数年間、一時的に大学の総定員が増える＝届出ではなく認可申請案件になるため）。

こうしたことから「高度デジタル人材」の除外規定の活用は、2024 年度の新設、定員増については東京工業大のみ、本格的な活用は 2025 年度からと見られる。

（次ページから参考として「そもそも 23 区規制とは」「23 区規制の流れ」を掲載）

参考① そもそも 23 区規制とは

ここでは 23 区規制全体の内容を振り返っておこう。23 区規制は以下の法律、政令、共同命令の 3 つから成り立っていて、この順に詳細を規定する形になっている。

【法律】「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」（2018 年 6 月 1 日公布※）

※法律全体は公布と同日に施行。ただし 23 区規制に関わる部分は 2018 年 10 月 1 日施行。これに合わせて以下の政令が改正、共同命令が公布され（いずれも 9 月 27 日）、10 月 1 日より施行された。

【政令】「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律施行令※」（2018 年 6 月 1 日公布）

※公布当初の名称は「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律第 5 条第 3 項の特定地域を定める政令」。内容は「特定地域＝23 区」とするだけのもの。2018 年 9 月 27 日公布の「政令の一部を改正する政令」で現在の名称になり、内容が大幅に追加された。

【共同命令※】「特定地域内学部収容定員の抑制等に関する命令」（2018 年 9 月 27 日公布）

※共同命令…内閣府・文部科学省令。

●法律の内容

法律の内容は以下の 3 点。このうち(2)が 23 区規制で、主に第 13 条と附則に書かれている。そしてこの第 13 条と附則を細かく規定するのが政令と共同命令ということになる。

- (1)地方の大学振興・若者雇用創出のための交付金制度
- (2)23 区の大学等の収容定員の抑制
- (3)地方における若者の雇用機会の創出等

●23 区規制の概要

- ・ 23 区は原則、定員増不可。
- ・ 例外的に定員増を認める除外規定、経過措置がある。
- ・ 10 年間の時限措置（2018 年 10 月 1 日施行 ⇒ 2028 年 3 月 31 日失効）。

●そもそも 23 区の定員とは

- ・ 各学科の 23 区内で履修する学年の定員合計（4 年間 23 区なら 4 学年、1～2 年次のみなら 2 学年合計）。
- ・ 「23 区内で履修する学年」とは、23 区内で受講可能な授業の単位数が全体の半分以上の学年。

↓

・23区規制は新設、移転も含めてこの定員が増加することを原則禁じるもの。

●除外規定

以下の(1)～(8)は例外的に23区内での定員増が認められている。

- (1)同一設置者内でのスクラップ&ビルド
- (2)異なる設置者間でのスクラップ&ビルド
- (3)留学生、就業者、休・退職者、主婦（主夫）、満30歳以上の者に限定した特別枠
- (4)修業年限の延長
- (5)修業年限の後半以上を1都3県外で修学させる場合
- (6)医学部地域枠の臨時定員増
- (7)世界最高水準の外国の大学
- (8)高度デジタル人材を育成するもの

(1)は23区内の別の学部等で定員を減らせば、決められた範囲内で定員増ができるというもの。短大や専門学校を減らして大学を増やすのも可。大学にとってもっとも現実的な手法がこれ。

(2)はそれを異なる学校法人間で行う場合。合併、統合、共同課程などを想定。

(3)は留学生などに限定した募集枠を設定する場合。

(4)は短大を四年制にする場合などで、この場合は全体の定員が増えても可。

(5)は複数キャンパスがある場合。修業年限の後半（3、4年次など）以上の期間、地方キャンパス（東京、神奈川、埼玉、千葉以外）で学ばせることを担保したもの。

(6)は毎年行われている医学部の定員増。この地域枠での定員増が23区に関連する場合。

(7)は外国の大学の日本キャンパス。

(8)が今回の規制緩和。内容はP.1を参照。

●経過措置

以下のケースも規制スタートの2018年度から数年間だけ定員増が認められていた。ただしこのときはすでに23区規制の前身となる文科省の特例告示が出されていて（P.8参照）、どのみち23区内は相当制限がかけられていた。

(1)専門職大

>2023年度末までに認可を受けたもの。

>専門職大は大学、学部、学科の新設、定員増など可。通常の大学の専門職学部、学科も可。

(2)新設、移転等に向けてすでに準備が進んでいるもの

↓

●「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017」(2017年6月9日 閣議決定)

- ・ 前述の有識者会議の中間報告の内容を基本的に踏襲。
- ・ 中間報告の「23区は定員増不可」、「総定員の範囲内なら可」に加え、「具体的な制度や仕組みは年内に成案を得る」、「本年度から直ちに対応を行う」。

↓

■■第3期 23区規制の誕生 ~特例告示から法律へ~ ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

●「設置認可基準※1 改正案」(2017年8月14日 文科省)

- ・ 2回目の定員増の認可申請を遅らせて、その間に出した案がコレ。
- ・ まだ案段階。9月中旬までパブコメ。9月下旬までに確定。
- ・ このときは設置認可基準を改正しようとしていた。
- ・ 基本方針の「本年度から直ちに対応」を受けた暫定措置。取り急ぎ2018年、2019年をどうにかしようとした。
- ・ 23区で不可 … 「2018年＝定員増（10月の申請分）」、「2019年＝大学・学部・学科新設、定員増」。2018年が定員増だけなのは、他がすべて終了していたため。
- ・ 例外事項 … 「施設の整備が必要ですでに機関決定している場合※2」、「23区の専門学校が専門職大を新設する場合」「医学部地域枠の臨時定員増」。

※1.正式名称「大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設置等に係る認可の基準(文部科学省告示)」。

いわゆる「設置基準(文部科学省令)」とは別モノ。

※2.«2018年の定員増＝2017年6月30日」「2019年の大学・学部・学科新設、定員増＝2017年9月30日」までに意思決定がなされたことを証明する書類が必要。後者の期日は現在の23区規制でも引き継がれている。

↓

●「特例告示 第1弾※」(2017年9月29日 文科省)

- ・ 前項案の確定版。
- ・ 前項案で構想していた設置認可基準の改正は行わず(一部改正)、これとは別に同基準の特例を定める告示(＝特例告示)を制定することに。
- ・ 前項案のうち、今回の特例告示は取り急ぎ「2018年の定員増」&「2019年の大学新設」について。いずれも認可申請を翌月に控えていたため。
- ・ 残りの「2019年の学部・学科の新設、定員増」は3月末申請。有識者会議の最終報告(次項)を待つことに。
- ・ 23区で不可 … 「2018年の定員増」&「2019年の大学新設」。
- ・ 例外事項 … 前項案ママ。

※正式名称「平成30年度に開設しようとする大学又は短期大学の収容定員増及び平成31年度に開設しようとする大学又は短期大学の設置の認可の申請に対する審査に関し、大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設置等に係る認可の基準の特例を定める件」。「第1弾」は筆者が付したもの。

↓

●「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」最終報告(2017年12月8日)

- ・中間報告よりも具体的な内容に。
- ・23区で不可…「定員増」とにかく新設も含めた定員増全般を原則認めない。対象は国公立大・短大。23区の学部・学科への定員の振替、移転による定員増を含む。
- ・例外事項…「大学院」、「専門職大(5年程度の一定期間)」、「23区内の定員の範囲内での学部・学科改編(スクラップ・アンド・ビルド)」、「短大の四年制化」、「大学統合」、「留学生」、「社会人」、「通信」、「夜間」、「施設の整備が必要すでに機関決定している場合」、「3、4年次に地方キャンパスで履修する場合」、「23区の学部・学科が1都3県外にサテライトキャンパスを新設する場合」。
- ・「法律等でその内容を規定すべき」。
- ・「抑制期間は引き続き検討」。

↓

●「特例告示 第2弾※1」(2018年2月23日 文科省)

- ・特例告示 第1弾で取りこぼし＆前項有識者会議の最終結論を待つとされていた「2019年の学部・学科の新設、定員増」の結論。
- ・23区で不可…「2019年の学部・学科の新設、定員増」。
- ・例外事項…「施設の整備が必要すでに機関決定している場合※2」、「夜間」、「通信」、「授業の半数以上を1都3県以外で行う場合」、「23区内の定員の範囲内での学部・学科改編(スクラップ・アンド・ビルド)」。定員増の場合はこれに加え、「1都3県内の学生を増加させない場合」、「医学部地域枠の臨時定員増」、「留学生」、「社会人」。

※1.正式名称「平成31年度に開設しようとする大学の学部、短期大学の学科若しくは私立の大学の学部の学科の設置又は大学若しくは短期大学の収容定員増の認可の申請に対する審査に関し、大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設置等に係る認可の基準の特例を定める件」。「第2弾」は筆者が付したもの。

※2.意思決定を証明する書類は2017年9月30日までのもの。

↓

●23区規制の法律、政令、共同命令を公布(2018年6月1日～公布)

- ・23区規制の最終形態。
- ・前述の全国知事会(P.7)などで求められていた立法措置が実現。
- ・結果として23区の新設、定員増は大まかに言うところ「2018年度、2019年度＝特例告示 第1弾&第2弾」⇒「2020年度以降＝法律、政令、共同命令」で切れ目なく規制されることに(法律の施行は2018年10月1日。2020年度に向けた最初の認可申請が10月末の公私立大の大学新設なのでそれに間に合った)。
- ・法律、政令、共同命令の内容はP.4を参照。

↓

■第4期 23区規制の緩和■

- 『「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」の施行状況の検討に係る有識者会議』設置(2022年9月12日 第1回)
- ・法律の附則第5条第1項(＝専門職大の経過措置の期限となる2024年3月31日までに)

法律の施行状況を見直し)を受けて設置された会議。

- ・もともとの中心テーマは専門職大の経過措置後の扱い。
- ・一方でこのとき、国はデジタル人材の育成を急速に進めようとしていた ⇒ 23 区の大学を活用しなければデジタル人材の大幅拡充は困難。
- ・私大連や東京都などが 23 区規制の撤廃を強く求めていた。
- ・こうしたことから本会議の最終回(全 3 回)で、デジタル人材を育成する学部・学科を 23 区規制の例外とするか否かの議論が行われることに。

↓

●『「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」の施行状況の検討に係る有識者会議」議論のとりまとめ(2023 年 3 月)

- ・上記有識者会議の取りまとめ。
- ・「高度デジタル人材を育成する情報系学部・学科は 23 区規制の例外とする」、「定員増は一定期間後に戻す」、「学生は地方でインターンシップや研修に参加する」。
- ・なお、専門職大の 5 年間の経過措置は予定どおり 2023 年度で終了。来年度から 23 区規制の対象に。

↓

●「特定地域内学部収容定員の抑制等に関する命令の一部を改正する命令」(2023 年 6 月 9 日 公布)

- ・前項を受けて規制を緩和。
- ・除外規定を定めた共同命令第 8 条の第 2 項に第 5 号(高度デジタル人材)を追加。
- ・規制緩和の具体的な内容は P.1 を参照。



このように 23 区規制は法律、政令、共同命令の 3 つを読み込まなければならないし、成り立ちも複雑だ。しかし内容を整理すると意外とシンプルで、「23 区で新設、定員増を行う場合は基本的にすべて該当」、「それでも行う場合は除外規定の適用が必要」ということになる。さらにこの除外規定はいくつかあるが、基本的にはスクラップ&ビルド。つまり 23 区で何かを増やす場合はその分、何かを減らさなければならない。

今回、この除外規定に「高度デジタル人材」が加わった。23 区規制は「東京の一極集中を避ける」、つまり高等教育機関の適正配置という目的と、日本が出遅れているデジタル人材の育成を阻害すべきではないという制約、この 2 つを抱えるようになった。

いずれの点も日本の高等教育にとって重要な課題であるし、23 区の大学の動向が大きく影響する。その手綱を握っているのが 23 区規制と言えよう。

(2023.08 石井)