

「地方大学」振興に、東京の 大学新增設“抑制”へ！

政府・有識者会議：東京“23区内”の大学定員増
認めず、既設学部等の“スクラップ&ビルト”提言！

旺文社 教育情報センター 29年6月

政府の「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（座長＝坂根正弘・コマツ相談役）は、地方創生の観点を踏まえて29年2月から議論している地方大学の振興や東京一極集中の是正などについて、このほど『中間報告』を取りまとめた。

当『報告』は、大学を巡る現状や若者の雇用など基本的な問題認識を示すとともに、取組の方向性として地方大学の振興／東京における大学の新增設の抑制及び地方移転の促進／地方における雇用創出と若者の就職促進等を提言。今後は政府の「骨太の方針2017」に盛り込み、法規制も視野に具体的方策を更に議論し、年内に『最終報告』をまとめる。



＜地方大学振興等に向けた政府・有識者会議＞

政府(内閣官房)は28年12月、地方創生の推進に向けた施策『まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)』を取りまとめた(閣議決定)。

当施策では、地方を担う多様な人材の育成・確保などの観点から、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興、地方における雇用創出と若者の就業支援、東京における大学の新增設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を教育政策の観点も含め総合的に検討し、29年夏を目途に方向性を取りまとめることを明記した。

政府(同)はこれに基づき29年2月、関係組織等の協力のもとに「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、「地方大学振興会議」）を設置。「地方大学振興会議」は2月以降、当該の検討事項について議論を重ね、29年5月下旬に『地方創生に資する大学改革に向けた中間報告』（以下、『中間報告』）を取りまとめ、公表した。

■ 地方創生に資する大学改革に向けた中間報告 ■

『中間報告』は、大学や若者の雇用を巡る現状と課題、東京一極集中の現状と課題といった基本的な問題提起とともに、国家レベルでの大学改革の方向性、東京23区内の大学定員増を認めないなど、大学改革と地方創生に向けた取組の方向性等について提言した。

ここでは、今回の『中間報告』のうち、主に大学に関する基本的な問題認識や改革の方向性、地方創生に向けた取組の方向性を中心に、その提言を以下にまとめた。

＜基本的な問題認識＞

○ 大学を巡る現状と課題

◆ 取組、成果

『中間報告』はまず、大学がこれまで果たしてきた地域における「知の拠点」としての役割、貢献などについて、国立大や私立大、短大などそれぞれの取組や成果などの現状を次のように例示している。

- **国立大**：各時代の社会的要請を受け、自然科学や人文科学、社会科学などの多様な進学需要に対応する受け皿として幅広く学部・学科等を整備し、多様な人材の育成を行ってきた。
- **私立大**：「建学の精神」や理念を中心に据え、特色ある教育を行うとともに、大学の8割(28年度：大学数<短大除く>で77.2%、学生数<大学院等含む>で73.5%)を占めるなど、量的な側面でも各地域における高等教育機会の確保に貢献してきた。
- **短大**：自県内進学率及び自県内就職率の推移が4年制に比べて高く、特に幼児教育や医療、福祉の分野で、地域の専門的職業人の養成で重要な役割を担ってきた。
- **改革に意欲的な大学**：国・公・私立大を含めて、改革に意欲的な大学では近年の社会情勢の変化に対応した学部・学科の再編や地域に入り込んだ課題解決型の実習の導入など、特色ある教育研究の実施や産学官連携による地方創生に向けた取組も始動している。

◆ 課題

『中間報告』は上記のような大学のこれまでの取組や成果などを示す一方、地方大学は、地域貢献が十分とはいえないという声もあると指摘し、地方創生の観点から、以下のような課題が挙げられるとしている。

● 地方国立大の“総合デパート”化

特に地方の国立大は、広範囲の学問分野にわたって“総合的な人材育成”を担ってきた一方で、「総花主義」、「平均点主義」のため、どの分野に重点を置いた人材育成を目指しているのか、大学の特色がつかみにくいとの指摘が少なくない。

そのため、所謂「総合デパート」としてだけでなく、“地方のニーズ”を踏まえた組織改革を加速し、それぞれの“特長・強み”をさらに強化する必要がある。

● 大学の現実と理念

大学・短大への進学率が約6割(28年度：56.8%、大学<学部>進学率は52.0%)に達する所謂「大学の大量化」の“現実”と、「學術の中心」という教育基本法に掲げる大学の“理念”が乖離し、學術研究面と実践教育面の双方においても、十分に応えきれていない大学が多いのではないかとの指摘もある。

● 地域のニーズ・期待への対応

大学は産業構造の変化に十分対応できず、成長分野のビジネスや地方産業につながる人材育成、研究成果の創出で、地域のニーズや期待に十分応えていないとの指摘もある。

● 大学経営の発想の転換

大学経営は、企業側の人材の採用・育成、研究開発の在り方の改革と併せて考える必要がある。“大企業”中心から、“地域密着型の中堅企業”(大学発ベンチャーなど)中心にした発想の転換が必要である。

一方、大学の自主性を生かしつつ、各大学の持つ機能などを強化・特化していく視点も重要である。

● 学長のガバナンス

大学では、27年の関係法の改正・施行により、学長が明確なビジョンを示して学部・学科等の組織改革や戦略的な資源配分、外部資金の獲得等を進めている。地方大学の振興等に当たっても、学長のガバナンスの発揮が重要である。

しかし、学長の予算や人事に対する裁量・権限が弱く、ガバナンスが発揮しにくいなどの指摘もあり、これらの検討が必要である。

また、地方大学への財政支援の縮減で新しい機能を果たすことが困難な面もあり、更に、ビジネスやベンチャーとの連携を軽視する風潮もみられる。

● 新たな学問分野への対応

大学に求められる“新しい学問分野”への対応は、“新学部・学科の設置”以外に、柔軟に“分野融合的”な「教育プログラム」をつくれるようにすることも重要である。

● 地方大学と自治体とのコミュニケーション

地方の大学は近年、首長主導による“地方創生の拠点”として積極的に位置づけられる事例もあるが、地域における大学の役割・位置づけが不明確であり、特に地方の国立大は地方公共団体との間でコミュニケーションが十分でないケースがみられる。

また、地方公共団体でも、高等教育政策担当のセクションを確立し、こうした地方大学と地方公共団体との緊密な連携をそれぞれの地域で更に加速する必要がある。

○ 地域産業、若者雇用を巡る現状と課題

地方創生の取組として、若者にとって魅力ある雇用を地方に創出するとともに、地域の特性に合った産業づくりを目指している。

他方、『中間報告』は、以下のような現状における課題を挙げている。

● 地方の若者を巡る悪循環

地方の若者を地元で惹きつけるような高等教育機関が地方に充実していないこと／多くの若者や親たちが、東京行きが就職や人生の充実に必要条件であるような意識にとにかく捉われがちであること／地方で充実した人生を送ることができる職場の提供(企業)が多くないことが、相互に“悪循環”を起こしている。

● サービス産業の人材育成

GDPの約7割を占めるサービス産業は、その生産性が製造業などに比べて低く、特に地方では雇用の多くがサービス業である。

大学などの高等教育機関には、サービス産業における人材育成の担い手としても大いに期待される。

- **高校生の地元志向への対応**

地方の若者、特に高校生は、「地元を離れたいと希望者よりも、地元に残りたいとの希望者の方が多い」という調査結果がある。

こうした希望がかなえられない現状を変革していくための具体的な取組として、地方での仕事や暮らしぶりがイメージできるような“情報提供”や、将来を見通した自分らしい生き方を実現するための“キャリア教育”などの展開が重要である。

- **人的好循環の実現**

東京で学んだ学生が地方に定着するよう、“人的好循環”の実現が重要である。

地域の活性化には、地域以外の多様な価値観を持つ人々の知恵が必要で、多様な人材の参入や、地域外の様々な知恵を身につけて地域に戻ってくる人材の活動が必要である。

- **短大卒業者の雇用整備**

短大は、学生の約9割が女子(28年度：短大生約12万8,000人のうち、女子約11万4,000人)で、女性の高等教育と社会進出に大きく寄与し、大都市以外の地方中小都市にも幅広く設置されている。こうした特色のある短大を卒業した若者、特に女性の特性を活かせる雇用を整備し、地元就職率を一層増進させることも必要である。

- **東京一極集中の現状と課題、対策**

地方創生の取組では“東京一極集中の是正”を基本目標としているが、『中間報告』は以下のような現状と課題、及びその対策を挙げている。

- **東京圏の「転入超過」：約12万人**

近年の東京圏(東京・埼玉・千葉・神奈川の1都3県)の転入・転出者数をみると、平成6(1994)年・7年は「転出超過」となったが、以後は一貫して「転入超過」であり、28年は約11万7,900人の転入超過数となっている。

「転入超過」が続いている要因は、特に、“進学時と就職時”の学生や若者が中心となっている。

- **東京・京都の「大学進学者収容力」：約200%**

都道府県別の「大学進学者収容力(%)」(「各県の大学入学定員」÷「各県に所在する高校卒業者のうち大学進学者数」×100)には大きな“地域差”がある。

平成27年の「大学進学者収容力」は東京都(198.3%)と京都府(208.5%)が約200%と突出しており、これに続くグループ(大規模入学定員を擁する愛知105.6%、大阪103.1%など、7府県)は100%~110%程度であり、それ以外は100%を切り、特に長野(37.2%)・三重(37.5%)・和歌山(36.2%)の3県は、それぞれ40%を割っている。(図1参照)

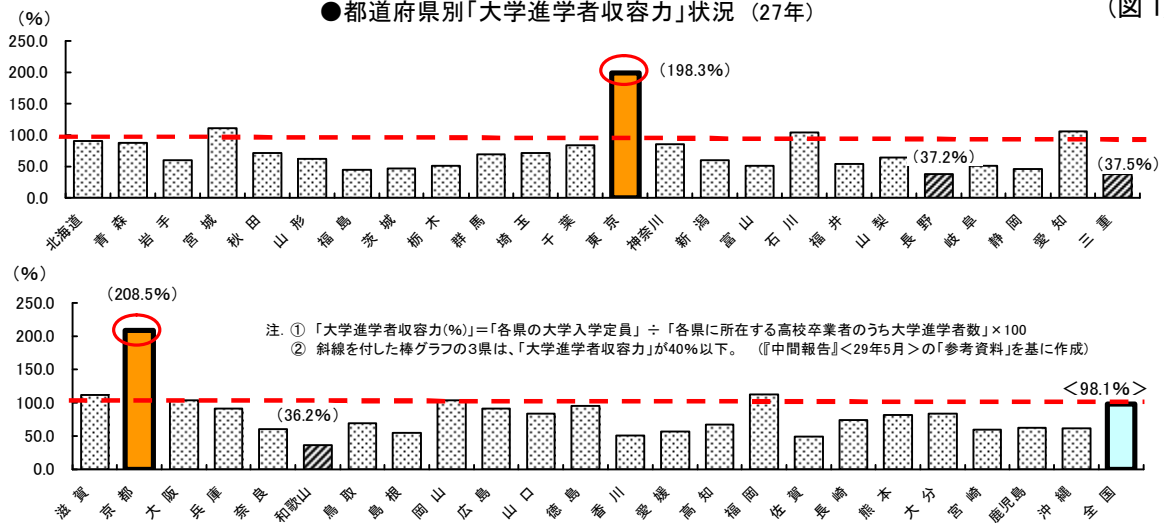
- **“脱・市場原理”**

人口の一極集中が進む東京都は、経済や文化芸術の中心都市である一方、出生率が全国で最も低く、また自然災害のリスクも高い。

こうした観点から、過度の東京一極集中を是正すべきで、東京一極集中の加速化を“市場原理”に任せて看過するのではなく、行政が適切に関与し、国全体の発展を促す必要がある。

●都道府県別「大学進学者収容力」状況（27年）

（図 1）



●「地方大学振興」と「東京の大学の新增設抑制」の“セット対策”

依然として続く東京一極集中の是正には、個々の地方公共団体の自主的な取組や交付金による誘導策だけでは“限界”がある。

このため、国の責任において、「地方大学振興施策」のみならず、「東京の大学の新增設の抑制施策」を“セット”にして、“法的な枠組み”を含めて抜本的な対策を講じるべきである。加えて、官民を挙げて地方での魅力のある雇用創出や地方への人材還流に向けた対策を強化する必要がある。

● 東京圏への進学理由にも留意

東京圏への進学希望が多い理由として、東京にいた方が有利であると感じることや、一度は都会生活を経験したいといった希望などを踏まえ、東京の大学の入学定員の抑制や削減を検討するに当たっては、こうした点にも留意する必要がある。

<大学改革の方向性>

『中間報告』は、東京の国際都市化と地方の特色ある創生は国家レベルでの課題であり、これらの課題に対して進めるべき「大学改革の方向性」は全国において“大学改革・再編”を行うとともに、以下の取組が重要であるとしている。

○ 東京の国際都市化への対応

● 高度な専門人材教育と研究拠点

世界的な金融拠点、先進的な医療分野の関連企業の集積拠点など、東京が国際都市として発展していくために、高度な専門人材教育と研究拠点を確立する。

● 世界の“ブレイン・サーキュレーション”の中核

優れた外国人研究者や留学生が集積し世界の“ブレイン・サーキュレーション”（頭脳循環）の中核となる教育・研究拠点を確立する。

○ 地方創生に向けた地方大学の対応

● 大学の機能分担と特色

今後の18歳人口の減少や地域における国公立大の整備状況に鑑みると、同一県

内における多様な進学需要に対応し、地域を担う多様な人材やグローバル化に対応した人材を育成し、地域の生産性を高めていくことが重要である。

このため、国・公・私の設置者を越えた「機能分担」を進める。

更に国立大では、国立大学間の連携・協力の一層の強化を図るとともに、それぞれの地域ニーズに応じた学部・学科の見直し等を進める。その上で、領域や分野における各大学の「特色」にも配慮した大学改革を進め、それぞれの“強み”のある学問領域や産業分野において、専門人材の育成、研究成果を創出する。

● 地方大学の機能強化とガバナンス強化

学長がリーダーシップを発揮して(ガバナンス強化)、地方のニーズに応じた学部・学科、研究室の再編・充実に関する取組を推進するなど、地方大学の機能強化に向けた組織改革を迅速に実施する。

● 地方大学の役割・位置づけの強化

首長のリーダーシップの下、地方公共団体を中心に、産業界や地方大学などとも連携しつつ、地域産業や人材育成に関するビジョンを示し、「地方大学の役割・位置づけ」を明確化する。

また、地域の産業構造や就業動向等を踏まえた「産官学連携」を強力に推進する。

『中間報告』では、以上のような地方大学の改革に向けた取組のほか、● 地域の生涯学習・リカレント教育への貢献／● 地域のシンクタンクとしての機能／● 企業研修のニーズへの対応といった取組についても提言している。

○ 大学の機能分化の推進

◆ “G型”、“L型”の機能分化

『中間報告』は、グローバル化や地方創生などの時代の要請に大学が対応する観点から、次のような大学の“機能分化”の推進を提言している。

つまり、各大学は“G型(グローバル型)大学”又は“L型(ローカル型)大学”としての機能分化を進めるべきであるとしている。

● G型大学

世界水準の学術研究を目指す大学・学部、あるいは真に世界トップ水準のグローバルトップエリート人材の輩出を重視する大学・学部である。

● L型大学

特色ある地域の中核産業を支える専門人材の育成・確保に取り組むとともに、地域に根差して地域を支える仕事(地域密着型の産業や企業で働く人々)に就労して生きていく人材に対して、実践的な基礎能力教育や最新の技能教育の実施を重視する大学・学部である。

ただ、グローバル化時代では、あらゆる地域の社会・産業は世界と直結しており、地域貢献を志向する大学(=L型大学)であっても、地域に根ざしたテーマやシーズを意識しつつ、世界に通用するイノベーションの創出や国際交流・協力など、グローバル化に対応した教育研究を推進する必要がある。

＜取組の方向性＞

『中間報告』は、以上のような基本的な問題認識の下、地方大学の振興／東京における大学の新增設の抑制及び地方移転の促進／地方における雇用創出と若者の就業支援等に関して、以下のような取組の方向性について提言している。

○ 地方大学の振興

前述したような地方大学を取り巻く問題認識を踏まえ、地方大学の振興によって地域の生産性の向上を目指すことが求められている。

地方大学は、地方公共団体や地域の産業界、金融機関などとの連携を深め、地域の将来ビジョンを共有しながら取り組んでいくことが重要であり、地方大学の振興に当たっては、以下のような方策を進める。

● 産官学連携の推進

首長のリーダーシップで産官学連携を強力に推進する。その際、「個人」間のレベルではなく、「組織」対「組織」の包括的な連携体制による持続可能な推進体制(コンソーシアム)を構築し、地方行政や地域産業における地方大学の役割・位置づけを強化する。

また、地方大学の運営等に対する首長の関わり方の検討も必要である。

● 産官学を結ぶ公的研究機関の取組：日本版「フラウンホーファー」

ヨーロッパ最大の応用研究機関であり、ドイツ各地の69ヶ所で社会に役立つ実用的な応用研究を行っているドイツの「フラウンホーファー」の取組(研究資金は産官学の三者が負担)のように、産官学の連携により、特色ある産業づくりへの貢献を目指す。

その際、国が進める政府関係機関の地方移転に伴う国の研究機関も活用して、その成果を上げることが望ましい。

● 大学の地元貢献とガバナンス強化

地方大学が産官学連携の下、産業等で地元貢献していくためには、大学自身の変革のためのガバナンス強化が必要である。

● 国立大の地方貢献と役割

国立大には、“全国一律の地方貢献”ではなく、“当該地域にあった施策”や“地方公立大とは違った視野での広域的政策”を打ち出すことが求められる。

また、国立大は法人化されたとはいえ、“国策としての大学”であることを再認識し、教育・研究はもとより、地域の社会・経済・産業・文化・医療・福祉等の拠点としての役割を担う存在として、その配置等の在り方は、国全体の“高等教育のグランドデザイン”を策定する過程で検討を進めていく。

● 地方大学の実績評価：新たな財政支援制度の検討

まず、地方大学におけるこれまでの特色づくりの実績を分析・評価し、「成功例」と「やり方を見直すべきもの」とを区分する。

成功例については、地方大学が、地方公共団体、産業界との間でコンソーシアムを構築し、地域の中核的な産業の拡充(ものづくり産業、観光業、農林水産業等)とその専門人材の育成など、“地方創生の視点”に立った振興計画を策定する。

策定された振興計画は有識者の評価を経て認定され、国と地方は新たな「財政支援制度」の創設の検討を含めた全面的な支援を行う。

また、上記のような取組は、特色ある大学への“自己変革”によるか、又は“他大学との連携等での新学部・学科の設置”によるか、検討が必要である。

● 地方大学と東京圏の大学との連携

地方大学は、各大学の施設等の共同管理を含む“域内連携”のみならず、“東京圏の大学”や研究開発法人との“積極的連携”を進める。

地方大学の学生にとって、東京圏の大学へ進学しなくても、東京圏のメリットを享受できるようにする。

● 運営費交付金、私学助成の配分見直し

大学への補助金(運営費交付金、私学助成)等については、その配分を見直し、“より地方創生に資するメリハリの効いた配分”にするよう検討する。

なお、国立大の運営費交付金については、28年度から“地域貢献型”(55大学)／“全国的な教育研究型”(15大学)／“世界で卓越した教育研究型”(16大学)といった各大学の強み・特色を活かした重点支援枠を設定し、予算配分に反映させている。

● 「専門職大学」等の活用

実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関として中教審が28年5月に答申した「専門職大学」及び「専門職短期大学」に係る改正学校教育法が29年5月下旬に成立。

『中間報告』は、この新たな高等教育機関の創設を踏まえ、「専門職大学」等を活用した取組を推進することも重要であるとしている。

● 地方での高等教育機関の活用

地方では、所謂「4年制大学」(医・歯・獣医学等の6年制含む学部教育)以外の「短大、高専、専門学校」といった“高等教育機関”も重要な役割を担っている。

これらの高等教育機関を活用していくことも重要である。

○ 東京の大学の新增設抑制

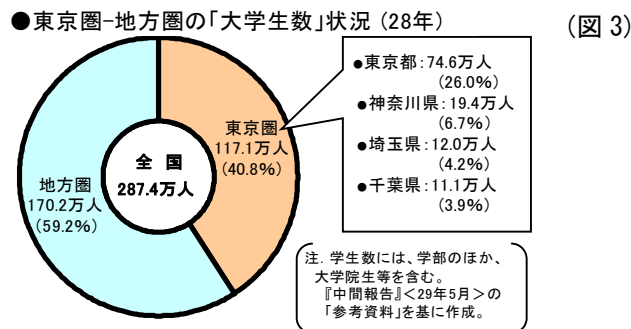
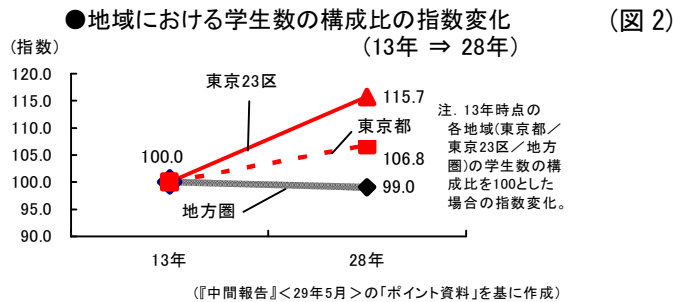
● 大学経営の主体性の確保

地方圏に限らず、東京圏の大学でも「学生がどこで何を学ぶか」という学生や親のニーズへの対応／社会経済情勢の変化に対応して「大学がどのような分野の研究教育を推進するか」という“大学経営の主体性の確保”は必要である。

● 突出する「大学進学収容力」と大学新增設の“抑制”

上記のような東京圏での大学経営の在り方の一方で、近年、特に東京23区の大学生は増加傾向にある。また、前述したように、東京都の「大学進学者収容力(%)」は京都市府とともに約200%と他の道府県よりも突出して高く、ここ数年も東京圏の大学の定員増加が続いている。

これらに加え、今後18歳人口が減少する中、“市場原理”に委ねて東京23区の定数増が進み続けると、更に地方大学の経営悪化や東京圏周縁地域からの大学撤退等を招きかねず、東京における大学の“新增設の抑制”が必要である。(図2・図3参照)



◀東京23区内の定員増“認めず”▶

『中間報告』は、大学生の集中が進む東京23区における具体的対策として、「大学の定員増を認めない」としている。

◆ スクラップ・アンド・ビルド の徹底

東京23区内での定員増を認めないとする場合、「総定員の範囲内」で対応するのであれば、「既存の学部・学科の改廃」等により、社会のニーズに応じて、新たな学部・学科の設置、社会人や留学生の受け入れは認める」としている。

つまり、「スクラップ・アンド・ビルド」の徹底である。

なお、『中間報告』は、東京23区内での定員増を認めないことに関して、我が国の研究教育の発展に貢献し得ると認められる定員増等については“規制の対象から外すべき”との意見／東京23区の大学の定員は“現状よりも削減しても差し支えない”との意見もあったことを注記している。

◆ 抑制の留意点

『中間報告』は、東京の大学の新增設等を抑制するに当たり、次のような点に留意する必要があるとしている。

- 東京の国際都市化や日本の高等教育の展望にも十分配慮すること。
- 新たな学部・学科を新設することに伴い、旧来の学部・学科を廃止するとしても、学生が適切に学修できるための移行措置期間への配慮が必要であること。
- 「スクラップ・アンド・ビルド」の徹底に当たっては、単に既存大学の総定員の枠を温存することにならないよう、新学部の設置等に当たっては、その必要性や教育の質が担保されるような仕組みを設けること。
- 定員削減を行う場合や、学生や社会のニーズを踏まえた学部・学科の見直しを行わない場合の両面から、交付金等の配分の検討を行うこと。

○ 東京の大学の地方移転促進

◆ サテライトキャンパスの推進

東京圏の大学が、学部や研究所を本部から地理的に離れた地域に設置する事例や、基礎教育を恵まれた環境下で行う事例などの「サテライトキャンパス」の取組が行われている。

● 地方側と大学側のマッチング

今後は上記のような取組の促進を図るため、サテライトキャンパスを望む「地方側」と「大学側」の意向を“マッチングする仕組”などを検討する。

● 地方圏と東京圏の学生の対流・還流

地方のサテライトキャンパスを推進するための「地方大学」と「東京圏の大学」がタイアップし、単位互換制度や様々な連携の強化などにより学生が“地方圏と東京圏を相互に対流・還流する仕組”を構築する。

◆ 「大学進学者収容力」の改善策

前述の「大学進学者収容力」は、都道府県ごとに大きな地域差がある。

そこでまず、この“見える化”を行うとともに、収容力の低い県では、地元出身者などの進学ニーズに応えられるような改善策を検討する必要がある。(図1参照)

● サテライトキャンパスの地方移転と地域の活性化

特に「大学進学者収容力」の低い県に対しては、東京の大学などにおけるサテライトキャンパス等の地方移転を優先して検討する。

また、サテライトキャンパスの地方移転に関しては、移転前に地域のニーズについて十分にマーケティングリサーチを行い、既存の地方大学の学部・学科との競合が起きない学部・学科や、新たなニーズのある地域への移転等、単なる学生の取り合いにならないようにするとともに、地域貢献に対する意識を十分に持った学生の確保など、各地域の活性化につながるように配慮することも必要である。

◆ 地方移転の支援策

サテライトキャンパスの移転では、財政力の弱い地方公共団体が不利にならないよう、国と地方の支援、大学の負担についてのルール等の検討も必要である。

また、今後、東京の大学が地方のサテライトキャンパス等を設置する場合、当該学部は「地方の大学」とみなすなど、大学の“定員管理”についての柔軟な対応を検討する。

なお、地方でのサテライトキャンパス設置については、これまで整備されてきた社会インフラ(廃校舎等)の有効活用なども重要である。

<地方における雇用創出と若者の就職促進>

『中間報告』は、地方における若者雇用の創出等に向けた取組の方向性として、国・地方公共団体、経済界に対し、次のような事項を掲げるとともに、今後、地方の若者にとって“魅力のある良質な雇用”(賃金水準、働きやすさ、安定性など)の創出に向け、官民を挙げて更に対策を強化する必要があるとしている。

○ 国・地方公共団体に求められる取組

国と地方公共団体は、東京圏在住の地方出身学生等の地方への還流や、地方在住学生の

地方での定着の促進に向けて、●奨学金返還支援制度の全国展開／●地方創生インターンシップの推進／●地方拠点強化税制の見直しといった取組を推進すべきである。

○ 経済界に求められる取組

特に東京に本社を持つ大企業に対し、例えば、●企業の本社機能の一部を地方に移転／●地方採用枠(東京一括採用システムの変更)の導入促進／●地域限定社員制度の導入促進／●大学等での学び直しを行いやすい処遇や職場環境の整備といった取組を促すとともに、経済団体の主体的な取組を期待。



<地方振興と大学政策>

○ 大学の立地政策

今回の『中間報告』で最も注目されるのは、「地方大学」の振興策として「東京の大学」の“新增設抑制”を挙げ、「東京 23 区内の定員増を認めない」と提言している点である。

これは、かつて行われた大学の「立地政策」を思い起こさせる。

まず、昭和 34(1959)年～平成 14(2002)年 7 月の廃止まで制定されていた「工業(場)等制限法」は、首都圏と近畿圏の一部区域での大学の新增設を制限した。また、旧文部省が策定した 5 次につながる「高等教育計画」(昭和 51 年度～平成 16 年度)では、例えば「昭和 50 年代前期計画」で大学の大都市集中の抑制と地方大学の計画的整備などが行われた。

◆ 工業(場)等制限法

「工業(場)等制限法」(以下、「制限法」)は、「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 年制定)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」(昭和 39 年制定)の二つの法律の総称である。この法律は、工場と大学等の“新增設を制限”し、既成市街地への産業と人口の過度の集中を防ぎ、都市環境の整備及び改善を図るために制定された。

対象制限区域は、東京 23 区と武蔵野市全域、及び三鷹市・横浜市・川崎市・京都市・大阪市・神戸市などの一部とされ、当該区域で一定の広さを持つ大学教室の新增設が禁止された。そのため、対象区域の大学では、学部・学科等の新增設の際には郊外にキャンパスを設けることを余儀なくされた。

● 「制限法」と地域別学生数の推移

『中間報告』の「参考資料」では、首都圏で「制限法」が制定された直後の昭和 35 年から、廃止された平成 14 年 7 月をはさんで 28 年までの全国の学生数(大学+短大)、進学率及び地域別学生数とその占有率などの変化を次のように示している。(図 4 参照)

▽ 全国の学生数と進学率の推移

昭和 35 年=71.0 万人・進学率 10.3% ⇒ 昭和 51 年=206.2 万人・進学率 38.6% ⇒ 平成 14 年=275.7 万人・進学率 48.6% ⇒ 28 年=269.1 万人・進学率 56.8%。

昭和 35 年～平成 28 年の 56 年間で、進学率が 46.5 ポイントと大幅に上昇し、学

生数は約 198 万人、3.8 倍に増加した。

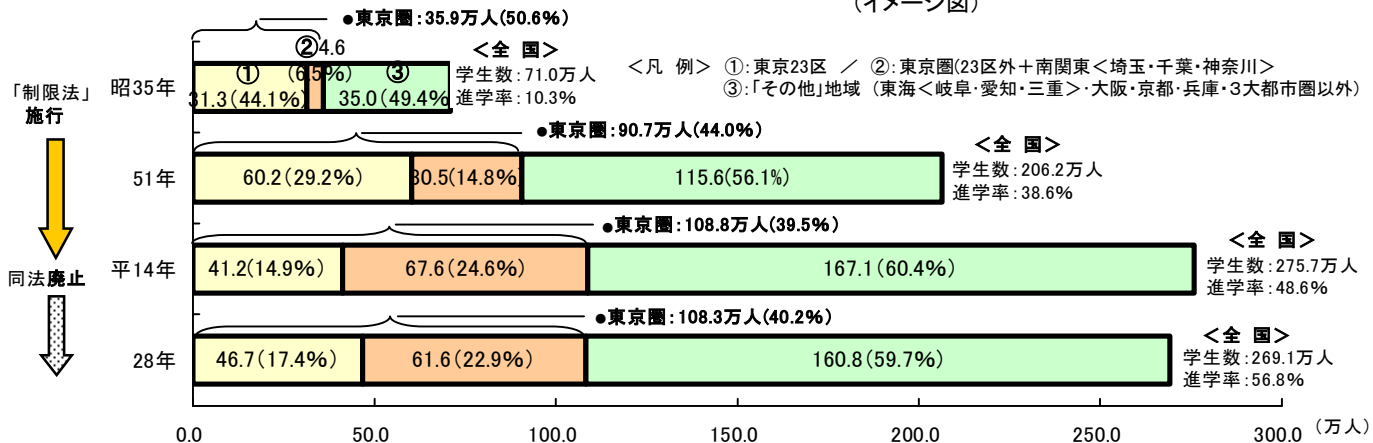
▽ 「東京 23 区」の学生数と進学率の推移

昭和 35 年＝31.3 万人・占有率 44.1% ⇒ 昭和 51 年＝60.2 万人・占有率 29.2% ⇒
平成 14 年＝41.2 万人・占有率 14.9% ⇒ 28 年＝46.7 万人・占有率 17.4%。

▽ 昭和 35 年～平成 28 年の推移動向

- ① 昭和 35 年～平成 14 年：「東京 23 区」の“占有率が大きく減少”した。
その一方で、東京を除く「南関東」（埼玉・千葉・神奈川）や「その他」地域の“占有率が増加”した。
- ② 14 年～28 年：「東京 23 区」の“占有率がやや増加”したが、「東京 23 区」外や「南関東」の“占有率が減少”し、「東京圏」（東京<23 区含む>+南関東）全体の“占有率はほぼ横ばい”となっている。

●「工業(場)等制限法」施行時期をはさんだ地域別学生数の推移 (イメージ図) (図 4)



注 ① 「工業(場)等制限法」制定：首都圏は昭和35年、近畿圏は昭和39年。同法の廃止は平成14年7月。／ ② グラフの学生数は、「大学+短大」。()内は、全国学生数に占める各地域の占有率。／ ③ 進学率は、当該年度の「<大学+短大>入学者数÷18歳人口」 (『中間報告』<29年5月>の「参考資料」を基に作成)

○ 「規制緩和」政策

平成 10 年代に入ると「規制緩和」政策が活発化し、教育行政にもその影響が及んだ。政府の「総合規制改革会議」の「高等教育における自由な競争環境の整備」（大学・学部設置等の認可に対する抑制方針見直し：13 年 12 月）や中教審答申『大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について』（14 年 8 月）における“量的規制の撤廃”及び“設置認可の弾力化”（15 年 4 月から実施）などとともに、14 年 7 月には前述の「制限法」が廃止された。

文科省もこれらを踏まえ、「高等教育計画」終了後、つまり 17 年度以降は大学等の全体規模及び新增設についての“抑制的対応”の基本方針を“撤回”した。

<大学の移転と地方創生>

○ キャンパスの都心回帰

「制限法」が廃止されて 10 数年経つが、この間、郊外のキャンパスを都心に移す“都心回帰”が相次いでいる。

その背景には、交通機関や生活環境の利便性など、18歳人口減少の中での志願者獲得策としての有効性に加え、多様な人材(教職員)確保とその活用、キャンパスの集約化による経営の効率化や経費削減などが挙げられる。また、学生にとっては通学の利便性のほか、キャンパスを含めた機能的な生活環境、同一キャンパスにおける学年や学部を超えた交流など多様な学修環境、アルバイトやインターンシップ、就職活動のしやすさなどがある。

こうした学生に対するメリットから、“都心回帰効果”による志願者大幅増の私立大もみられるが、その増加は回帰当初に限られるところも少なくない。

○ 大学移転の影響

大学の都心回帰は、移転元の自治体や地域に多大な影響を及ぼす場合もある。学生の流出による若者を中心に地域人口の減少、大学や学生を主な対象とする経済活動の低迷、地元地域の教育・文化活動の縮減など、移転元の地域衰退を招きかねないとの指摘もある。

「地方大学」の振興など、地方創生に向けた具体的な方策では、かつての「制限法」による大学の“都心 ⇒ 郊外” / 「都心回帰」による“郊外 ⇒ 都心”などについて、大学志願者の動向や学生数の変化のみならず、移転先、移転元それぞれの地域に及ぼした様々な影響についてもエビデンスを基に検証し、合理的な政策立案に活かすことも大事だ。

<大学側の動き>

○ 地方創生と大学改革：私大連盟

ところで、日本私立大学連盟(私大連。29年4月現在、123大学加盟)は29年5月末、政府の『中間報告』を踏まえ、『地方創生とそれに伴う大学改革等に関する基本的な考え方』(『地方創生と大学改革：私大連』)を示した。その概要は、次のとおりである。

<地方創生と大学改革：私大連> 概要

- 私立大はこれまで、地域の「知の拠点」として人材育成と地域産業等の発展に貢献してきた。学生の約8割を占める私立大は、国力の礎をなすものである。
「建学の精神」に基づいた私立大の自主性と多様性による教育研究こそが、地方創生に果たす役割の中核であると認識する。
- 各地方の私立大と、全国あるいは世界から集う多様な学生を擁する大都市の私立大は、相互に補完する役割を担うものとして、ともに発展することが必要である。地方大学の学生と大都市圏大学の学生との人的好循環を生む仕組みづくりが肝要である。
また、より明確な地方での雇用創出の具体策が、地方創生の実効性に繋がる。
- 社会の確実な発展には、大学の教育・研究体制の不断の改革・革新が不可欠である。
そのために必要な学部・学科の新設や学生定員の変更を法律等の規制で阻害することになれば、幅広い教養と高度の専門的知見を身につけた未来を担う人材育成を滞らせることとなり、社会の喫緊のニーズに応えられないばかりか、国力そのものを弱めることにもなりかねない。
- 私立大の定員や学部・学科の新設等を規制する立法措置を講ずることは、学問の自由や教育を受ける権利に対する重大な制約となり得る。
このことから、こうした措置については謙抑的な姿勢の下で、極めて慎重に議論を重ねるべきである。
- 仮に東京一極集中是正策として「スクラップ・アンド・ビルドの徹底」を行う場合、私立大が新分野の教育研究を進展させ、国際競争力強化に貢献するためには、私立大学財政の現状を考慮して、定員管理につき柔軟な対応をすることが必要である。
また、すでに私立大として機関決定をし、社会に公表している改革構想や計画等は、私立大としての責任と社会に与える影響にも十分配慮しつつ、具体的な制度設計を検討する必要がある。

(29年5月)

○ 地域活性化と地方国立大：四国の国立4大学・経済連合会の提言

四国の国立4大学(徳島大・香川大・愛媛大・高知大)では、地域活性化の中核拠点を目指した取組を強化しており、四国経済連合会でも地元大学との連携強化を重点事業として、重層的な産学連携に取り組んでいる。

こうした中、四国経済連合会と国立4大学は29年5月中旬、四国の大学が地方創生の中核拠点として発展していくための提言を政府と文科省に提出。提言の概要は、次のとおり。

＜四国の大学が地方創生の中核拠点として発展するために＞ 概要

- 国立大学法人運営費交付金等の予算拡充
国立大学法人の運営費交付金等の削減が続けば、大学の研究・教育レベルの低下、ひいては「知の拠点としての地方大学」の機能が劣化し、地方創生の取組を阻害することになりかねない。
国立大学法人運営費交付金等の増額および地域貢献に精力的に取り組む地方大学への重点的な予算措置の拡充を求める。
- 産学連携による人材育成・地元定着の取組への支援
大学と地元産業界との共同研究は若者の地元定着に繋がり、インターンシップなど地元企業と学生との接点を増やす取組は、学生のキャリア教育充実や地元での就職に結び付く。
こうした産学連携を軸とした産業活性化、人材の育成・地元定着の取組について、更なる支援策の拡充を求める。
- 大都市圏と地方の学生の双方向での履修の推進
若者は大都市自体への関心が強く、それが地方大学への進学をためらう大きな要因となっている。また、大都市圏の学生は地方に目を向ける機会がほとんどなく、地方での就職も念頭に浮かばない。
そこで、四国の学生が一時的に大都市圏の大学で学ぶ一方で、大都市圏の学生が四国で学び、それぞれ単位を取得できるなど、大都市圏と地方の学生が双方向で滞在・履修できる仕組の整備を要望。
- 学生定員の地域間アンバランスの是正
四国の大学の地元収容力(地域内にある大学の学生定員数÷地域内にある高校の大学進学者数)は、全国の地域ブロックで最低の約6割に過ぎない。
大学入学時の人口流出を食い止めるため、四国の大学の学生定員拡充など、学生定員の地域間アンバランスの是正に向けた抜本的対策の実現を要望。
(29年5月)

＜高等教育の「将来構想」論議＞

今回の『中間報告』は、地方創生に向けた大学改革のいわば当面の施策提言である。

他方、文科省は29年3月、経済・産業構造の急激な変化や18歳人口の更なる減少など本格的な人口減少社会の到来の中で、高等教育機関に求められる役割や機能などについて、20数年先を見据えた『高等教育の将来構想』を中教審に諮問した。中教審ではこれを受け、大学分科会に「将来構想部会」を設け、●高等教育機関の機能強化／●変化への対応と学修の質の向上／●高等教育全体の規模と地域の質の高い高等教育機会の確保／●改革の支援方策といった4つの諮問事項について、5月末から検討、議論を開始。『中間報告』は中教審の「将来構想」審議にあたり、当『報告』との連携を図ることも重要であるとしている。

地方創生は、大学改革や東京の大学の新增設抑制だけに限らず、地方経済や地元産業の活性化など、若者を地方(地元)に惹きつける“人的好循環”が重要である。

大学をはじめとする高等教育の改革論議では、地方創生に向けた即効的な方策だけでなく、我が国全体と地域との関連やあらゆる分野の教育研究も見据え、将来における社会の在りようの中での高等教育構想が求められる。

(2017. 06. 大塚)