

「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

令和5年3月

0. はじめに

平成26年に地方創生の取組が開始されて以来、国及び地方の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、様々な施策が行われてきた。

まち・ひと・しごと創生総合戦略の「地方への新しいひとの流れをつくる」という基本目標に関しては、東京圏¹への転入超過の大部分を進学時、就職時の若者が占める中、全国知事会から、平成28年11月に「地方創生に資する人材育成・確保等に関する緊急決議」が出され、地方大学の振興、地方の担い手の育成・確保、大学の東京一極集中の是正、立法措置による東京一極集中の是正の実現等について要望が行われた。

有識者会議提言「地方における若者の修学・就業の促進に向けて」を踏まえ、平成30年に、地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度と、特定地域内の大学の学生の収容定員の抑制を主な内容とした「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」（平成30年法律第37号。以下、「法」と記載。）が成立した。

法附則第5条第1項において、「政府は、令和六年三月三十一日までの間に、専門職大学等の設置の状況その他この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定されていることを受け、昨年9月に内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局の下に本有識者会議が設置され議論を行ってきた。

1. 特定地域内の大学学部の収容定員増加抑制の状況

法第13条により、大学の設置者又は大学を設置しようとする者は、特定地域（学生が既に相当程度集中している地域等として政令で東京23区を規定。）

¹ 東京、埼玉、千葉、神奈川の1都3県を指す。

内に校舎が所在する大学の学部の学生の収容定員を増加させてはならないこととされている（法附則第2条において令和10年3月末までの時限措置と規定。以下この抑制策を「定員増加抑制」という。）。

この定員増加抑制については、スクラップアンドビルドによる場合や、社会人や留学生に限定する場合などが例外とされているほか、法制定時に既に投資・機関決定を行っていた場合も法附則により経過措置として例外とされた（法附則第3条）。そのため、法施行後も一定期間は東京23区内の学部収容定員の増加が見込まれる中、定員増加抑制の効果が表れるには一定の時間を要することが想定されたことから、10年間という期間が設定されたものである。

平成31年以降、上記の経過措置による例外規定に係る東京23区内の学部収容定員の増加として、文部科学省へ届出がなされたのは約2.5万名であり、法施行から5年が経過した令和5年度入学定員の増加によるものとしても、約1.0万人の増加が見込まれている。

東京23区の学部入学定員数の増加ペースは、平成30年以降の3年間では、それ以前²の約半分の年平均1,000名弱と減少したものの、入学定員は依然として増加しており、令和3年度において12.2万人と全国の19.6%を占め、突出して多くなっている。

また、学生数についても、令和3年度において、東京23区は48.9万人と全国の17.9%を占め、近年の増加率も全国平均を上回っており、東京都への大学入学者超過数³は、法制定前から大きく変わらず、概ね7万人で推移している。

地方⁴の18歳人口が減少する中であっても、地方から東京23区内の大学への進学者数は横ばいであり、このことから地方の18歳人口に占める東京23区への入学者の割合の増加が見て取れる⁵。法制定の背景にあった、地域の若者の著しい減少に対しては、大学進学時の人口動態から歯止めはかけられていない。

人口移動のもう一つの節目である就職時との比較では、東京圏への大学入学者超過数は、ほとんどの年度において新卒就職時における東京圏への流入超過

² 2002年から2018年にかけては、平均して1年間で1765名の定員増加があった。

³ 学生の出身高校の所在地から見た、大学入学時における東京都への転入超過者数を指す。

⁴ 本とりまとめにおいて、人口動態に関し「地方」を用いる時には、東京圏以外の道府県を指す。

⁵ 文部科学省の「学校基本調査」を基に内閣官房が集計した、地方の18歳人口に占める東京23区への入学者の割合：2.92%（2019年）、3.03%（2020年）、3.12%（2021年）。

者数を上回っている⁶。住民基本台帳に基づく統計では、この反対とも捉えられる傾向⁷も見られるが、学生の多くは大学進学時に住民票を移さないことが影響していると考えられる。加えて、出身の地域内で進学した学生は、卒業後に当該地域で就職する割合が高い一方、地方から首都圏へ進学した学生の4人に3人は首都圏で就職している⁸ことから、進学時における移動はその後の就職選択に大きな影響を与えると言える。

これらのことから、若者の東京一極集中是正のためには、地域における雇用機会の創出などの就職時の対応と併せて大学進学時の対応も重要であり、定員増加抑制については、引き続き法に沿って適切な運用がなされるべきである。

経過措置による東京23区内の学部収容定員の増加は今後落ち着くと見られる中、地方大学の振興策とあいまって定員増加抑制の効果が表れるか、東京23区内の学生の割合や地方大学の状況など、以下の指標⁹を始めとした状況を定期的に把握していくことが求められる。併せて、法の目的に鑑み、若者の雇用機会の創出策等も含めた地方創生の施策の結果として、若者の地域定着やそれによる地域活性化が図られているかという点についても状況を把握していくことが求められる。

- 全国の大学入学者数のうち、東京23区内に所在する大学の入学者の割合 (現状 16.7%)
- 大学入学者のうち、地方の大学への入学者の割合 (現状 59.7%)

2. 高度なデジタル人材の需要への対応

現行の制度下では、東京23区内に所在する大学が文理横断・文理融合教育や理工系分野における人材育成機能の強化等の時代に即した収容定員増を行

⁶ 厚生労働省の「雇用動向調査」から計上した数値との比較では、2010年～2021年の12年間の中で、新卒就職者の流入超過数の方が多かったのは、2014年、2016年、2020年の3回。その他の年については、例えば2019年と2018年は約2倍の差で大学進学時の流入超過者が多く（約6万人と約3万人）であり、2013年以前ではより大きな差がみられる。

⁷ 総務省の「住民基本台帳人口移動報告」において、同じく2010年から2021年の数値を見ると、全ての年度において15～19歳の転入超過者数よりも20～24歳の転入超過者数が2～3倍多い。

⁸ 就職みらい研究所「大学生の地域間移動に関するレポート2022」より。近畿以外の全てのブロック（北海道、東北、北関東、首都圏等、全国を11のブロックに分けている。）において、ブロック内での進学者は、就職時においても6割以上が同一ブロック内に留まっている。

⁹ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」（令和4年12月23日閣議決定）における重要業績評価指標。

う場合には、スクラップアンドビルドによる例外事項の適用を受けることが主に想定されるが、学生や教員への配慮等から、スクラップには時間がかかることが多く、求められる人材育成に迅速に対応することが困難との指摘がある。

とりわけ、高度なデジタル人材については、産業界や地方公共団体から育成・確保を求めるニーズが極めて高く、需給バランスに著しい不均衡¹⁰が生じているといえ、東京 23 区も含めた日本全体で絶対数を増やすこと¹¹が、産業競争力の強化のみならず、各地域に必要な人材を供給する上でも極めて重要といえる。

高度なデジタル人材については、各地域の大学等における人材育成拠点の形成を支援するなど、地方での育成を手厚く進めるべきである一方、東京 23 区においても、地方の若者の著しい減少を助長するおそれが少ない¹²合理的な範囲内において、定員増加抑制の例外を設けて人材を育成することは妥当と考えられ、以下のような要件を満たすと認められるものに限って、限定的な例外措置を講ずることを検討すべきである。

- ①産業界からニーズ提示のある高度なデジタル人材を育成する情報系学部・学科¹³の収容定員増¹⁴であること
- ②収容定員増は、一定期間後に増加前に戻すことを前提とした臨時的な定員増に限ること

¹⁰ 例えば日本経済団体連合会のアンケート結果に基づく文部科学省の試算では、2024 年度までに加盟企業全体で約 24 万人のデジタル人材の不足が見込まれる。また、情報処理・通信系の就業者は、業務上求められる専門性と学生の専攻分野との隔たりが全産業中でも最大（出所：「産業界と教育機関の人材の質的・量的需給マッチング状況調査」2021 年内閣府）。文部科学省の試算によると、令和 3 年度の数情報処理・通信技術者の就業者数（約 3.3 万人）の、少なくとも 7 割を情報分野専攻者で構成するには、全国で約 1.2 万名の入学定員の増加が必要。

¹¹ 文部科学省が、学部の組織再編等によりデジタル等の成長分野への転換を行う大学を、基金により機動的・継続的に支援するなど、デジタル人材の育成強化に向けた抜本的な対応を全国的に行っているが、上記（注釈 10）のような需給バランスの不均衡の解消に向けては、情報系の学部入学定員数において全国 11%（約 2300 名）、修士入学定員数において 23%（約 1500 名）を擁する東京 23 区の大学の定員増加も含めての対応が求められる。

¹² 法第 13 条第 1 項第 3 号において、「その他特定地域内学部収容定員を増加させることが特定地域以外の地域における若者の著しい減少を助長するおそれが少ないものとして政令で定める場合」が例外事項とされている。

¹³ 学部・学科に相当する組織を含む（例：学類、学院）。

¹⁴ 学部・学科を新設する場合を含む。

- ③学生が東京圏外の地方企業等におけるインターンシップや研修等に一定期間参加するなど地方における就職促進策を組み込んだプログラムであること

例外措置を講ずるに当たっては、産業界における高度なデジタル人材のニーズや地方大学における情報系学部・学科の定員増の状況も考慮しつつ、地方公共団体関係者の参画も得て、上記①～③の要件を確認することにより、定員増の妥当性が判断されるべきである。また、高度なデジタル人材の需給の状況や大学全体での定員の増減状況、卒業生の就職動向などについても継続的に把握することが求められる。

3. 専門職大学等の扱い

専門職大学等¹⁵は平成 29 年の学校教育法の改正¹⁶等により創設された新たな大学制度であり、定員増加抑制の制度化の検討がなされる中にも、その設置に向けた準備が関係者で進められてきた。そのために、法における経過措置として、専門職大学等の制度化（平成 31 年 4 月 1 日）から 5 年後の令和 6 年 3 月 31 日まで定員増加抑制を適用しないこととされた（法附則第 3 条）。

これまで専門職大学等は全国で 19 大学 3 短期大学 1 学科が設置され、そのうち東京 23 区内には 5 大学 1 短期大学が設置されている。会議においては、産業界との連携等の観点から、専門職大学等を引き続き東京 23 区の定員増加抑制の例外とすべきとの意見もあったが、法律による規制の効果を減衰させるような例外は出来る限り無くすべきであるところ、法施行後の特段の状況変更や専門職大学等を他の大学と異なる扱いとすべき特段の事由は見当たらない。また、他の例外規定を適用させることで、例えば専門学校からの転換も含めてスクラップアンドビルドによる定員増が可能であることや、上述のとおり高度なデジタル人材については定員増加抑制の限定的な例外措置を認める検討がなされることも考慮すれば、専門職大学等については、法の規定通り令和 6 年度から定員増加抑制の対象とすることが適当と考えられる。

一方で、専門職大学等は数十年ぶりの新しい大学制度であり、地域の実践的

¹⁵ 4 年制課程の「専門職大学」、2 年制又は 3 年制課程の「専門職短期大学」、一般の大学・短大の一部である「専門職学科」がある。

¹⁶ 学校教育法の一部を改正する法律(平成 29 年法律 41 号)

な人材の育成のためにも、日本全体でのマーケットの醸成、成果の創出などの方策を充実させることが重要である。専門職大学等は少人数教育で教育効果が高く、必修科目である長期の臨地実務実習の大半は地元企業で実施され、学生が地元にも優れた企業、自分に向けた企業があることを知る絶好の機会であり、地域における若者の就業促進に大きな効果がある。このような特色を有する専門職大学等に対し、国や自治体、産業界による認知度の向上に向けた取組やより一層実践的な教育を可能とする支援を期待したい。

4. 地域における大学の振興と若者の修学・就業の促進

地域における大学の振興や若者の修学・就業の促進のため、法において地方大学・地域産業創生交付金が創設され、産業の創生や人材育成、若者の雇用創出と、地方創生に積極的な役割を果たすための組織的な大学改革に一体的に取り組む地方公共団体に対する重点的な支援がなされている。

また、その他様々な取組により地方大学の魅力向上や産学官連携による地域産業創生・雇用創出が進められており、地方大学に対する支援に関しては、政府の取組が「地域中核・特色ある研究大学総合振興パッケージ」として令和4年2月に総合科学技術・イノベーション会議においてまとめられた（令和5年2月改定）。

今後、各地域において、デジタル技術も活用した地域活性化を進めていくにあたっては、首長の強力なリーダーシップにより地域の産学官が連携し、大学の知を活かした人材育成やイノベーションによる課題解決を図っていくことが重要である。大学や地域の強みや特色を活かした各地域の取組を一層加速させるため、これまでの成功モデルも参考に、比較的小規模な取組も含め、国による支援を充実させることが必要である。

その際、地域の産業構造に沿った人材に加え、汎用的技能（ジェネリック・スキル）を身に付けた人材も重要であり、また、地域においては、アイデアを実現するための人材も不足している。様々な人や組織が連携し、人材を育成・確保するにあたっては、大学には、その公共性も活かし、ハブとしての役割が期待される。

若者の地域での就業の促進のためには、企業誘致や起業支援も含め、地域で産業を育成・確保し、魅力ある雇用を創出することが重要である。令和4年12月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略」を踏まえ、関係省庁が一丸となって「地方に仕事をつくる」取組が推進されることを期待する。

例えば地方大学・地域産業創生交付金では、これまでに 10 団体の取組が進められているところ、より多くの自治体への支援により、地域産業創生の駆動力となり特定分野に圧倒的な強みを持つ地方大学づくりがなされることで、産業創生と雇用創出を通じ、若者の地域での修学・就業が一層に進められることを期待したい。

また、人材の地域への定着には、地域と連携した PBL (Project Based Learning) やインターンシップなどを通じて、学生が地域の魅力を知ることも重要であり、大学段階はもとより、高校段階から地域社会と連携した探究学習などを推進することで、より高い効果が期待される。

自治体が地元産業界等とも連携しつつ、奨学金の返還を支援することにより、若者の UIJ ターンを促す取組も広がっており、取組は特別交付税措置の対象となっている。地域の若者への修学支援等も含め、若者の地方定着の促進として、産学官が協働し、様々な施策が複合的に講じられることが望ましい。

5. 「地域分散型」学修の推進

大学の知を活かした地方創生の取組は、域内の大学に限定されるものではなく、都市部の大学による貢献も期待される。地域においては、地域連携プラットフォームにおいて地域の人材育成や課題解決のための議論がなされているが、構成員である大学や産業界のネットワークも活用し、域外の大学等との連携により、取組を強化することが考えられる。

高度なデジタル人材の育成においては、今後、定員増加抑制の例外措置の検討にあたり、都市部の大学においても、地方企業等におけるインターンシップや研修等、地域の DX の実情を踏まえた実践的な学修が行われることが想定される。各地域においてインターンシップを希望する企業の情報を、経済産業局を始めとした関係者においてとりまとめ、都市部の大学に提供するなどの効果的な取組を期待したい。

今般の社会のデジタル化の進展は都市部と地方の格差を縮める絶好の機会であり、大学も含め、地方でデジタルの基盤整備やデジタル人材の育成が一層進めば、働く場や学ぶ場の地方への移行も期待される。特に、新型コロナウイルス感染症の影響により、学生の地元志向の高まりや、学修のオンライン化といった動きが見られる中であって、都市部の大学が地方大学や地方公共団体と連携して地方に学修拠点を設けるなどにより、学生が全国に分散し、各地域の拠点で探究学修やオンライン教育を組み合わせることで学修する、いわば「地域分散

型」と呼べる学修スタイル¹⁷が広がりつつある。

こうした地域分散型の学修は、若年人口/関係人口の増加や、産学官連携による地域課題の解決や新産業の創出の可能性など、地域にとってのメリットはもとより、学生にとっても、地域社会や多様な他者との協働の中での実践的な学修が可能であるほか、進学先・就職先の選択肢の拡大が見込まれ、大学にとっても、地域との連携による教育・研究の質の向上や、より広域的な地域の志願者へのアピールが期待できる。

地域分散型の教育において重要な役割を果たすオンライン教育の取組はまだ試行錯誤の段階ではあるが、教育未来創造会議や中央教育審議会においても、その積極的な活用が提言¹⁸されているところ、大学設置基準における遠隔授業の60単位上限等に係る特例の認定を受けることも含め、オンラインでの教育活動が積極的に活用されることが望ましい。また、共同教育課程等の制度も活用した地域間での大学連携も通じ、地域分散型の学修が一層普及・促進されることを期待したい。

¹⁷ 例えば、大正大学地域創生学部（東京都豊島区）は、1年を4学期に分けたクォーター制をとっており、毎学年1クォーター（2か月）を地域の拠点等での実習に充て、地域が抱える課題の解決策を考えるプログラムなどを実施している。その際、オンラインで大学と各実習先とを結び、実習中も教員が学生への指導や相談を受けられる体制を構築している。

¹⁸ 「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について」教育未来創造会議 第一次提言（令和4年5月10日）11頁ほか

「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について」中央教育審議会大学分科会質保証システム部会（令和4年3月18日）3頁ほか

委員一覧

あきやま さきえ
秋山 咲恵 株式会社オフィスサキ 代表取締役

おおもり あきお
大森 昭生 共愛学園前橋国際大学 学長

きたばた たかお
北畑 隆生 開志専門職大学 学長
兼 専門職大学コンソーシアム 会長

こばやし ひろし
小林 浩 リクルート進学総研 所長
兼 リクルート「カレッジマネジメント」編集長

てるみち よしあき
擘道 佳明 上智大学 学長

◎ ますだ ひろや
増田 寛也 日本郵政株式会社 取締役兼代表執行役社長

むらおか つぐまさ
村岡 嗣政 山口県知事

◎：座長