

第4回有識者会議における一部委員からの指摘事項への見解

全国知事会

第4回有識者会議において一部の委員から、23 区規制が、地方大学の改革、東京 23 区の大学の改革、若者のキャリア開発を阻害しており、撤廃した方が日本の国力の強化につながるという趣旨の指摘があったことについて、全国知事会としての見解を本書によりお示しします。

そもそも、大学が東京に集中すると、若者が東京に集まり、その若者を求めて企業も東京に集まることで、さらに東京に若者が集中するという、一極集中の悪循環が生じるおそれがあります。また、若者が生活コストの高い東京に集中し、地方の親達が、東京進学を念頭に教育費や生活費を準備するという状況が続けば、我が国全体の出生率を将来に亘って低下させる要因となりえます。その結果、大学進学者そのものが大きく減少し、地方大学だけでなく、日本全体の大学の教育・研究基盤にも悪影響を及ぼしかねません。加えて、大学・研究機関・人材等の社会的資本が東京に集中することは、将来、発生が予測されている、首都直下地震を始めとした大災害が起こった際の国家的リスクを高めることにつながりかねません。

(1) 地方大学の改革

(地方大学の役割)

- 「日本成長戦略」(2026 年7月)において選定された 17 の成長分野に必要な理・工・農・医薬分野の人材供給状況について見てみると、2024 年度の入学定員ベースで、全国で約 12 万7千人であるが、そのうち、東京 23 区外に立地する大学が約 11 万1千人、割合にして約9割である。
- これら 17 分野には、造船、防衛、航空・宇宙、マテリアルのような東京 23 区内での展開が物理的に困難な重厚長大型の産業が多く含まれていることに加え、

フィジカル AI、DX、GX など社会実装にあたって一定規模の実験施設・設備が必要となることや、製造業をはじめとする実際の産業集積地との連携も必要となる。

- 今後、地方でこうした産業を担う人材の需要が一層増加していくことが見込まれることから、こうしたニーズに対応し、それぞれの地域において、多極分散型経済圏を構築することにより、強い地方経済を実現することが今後の日本の成長にとって必要である。
- 例えば、現在でも、富山県の医薬品、島根県の先端金属素材、高知県のデジタル農業、熊本県の半導体など、各地域では、強みを持つ特定分野の研究開発や地域ニーズに対応した人材育成が行われており、地方大学は地域企業のイノベーション創出を支える知と技術の拠点として、有機的に機能している。
- また、地域の大学の研究者が実際の現場に継続的に関わり、実証と改良を重ねながら社会実装を目指す技術革新の取組として、長野県におけるスマート農業や福島県における再生可能エネルギーに関する取組など、地域の課題や産業と結びついた研究開発が進められている。
- 加えて、それぞれの地元の出身者を多く受け入れ、地域と連携しながら、エッセンシャルワーカーを地域に輩出している大学も各地に存在する。現に、エッセンシャルワーカーの養成は、東京都以外の大学が主に担っており、その定員割合は、看護師で約9割、保育士で約8割、小学校教諭で約8割となっている。
- このように、地方に所在する大学は日本全体の産業人材や地域の教育・保育・福祉等のエッセンシャルワーカーの輩出に重要な役割を果たしており、その衰退は、地域産業の競争力や成長力の低下を招くおそれがあり、ひいては、我が国のイノベーションの多様性や成長力を損なうことにつながりかねない。今後、強い地域経済を構築するためには、地域未来戦略に基づき、地方公共団体や産業界等との連携を一層強化し、社会や地域のニーズを踏まえた産業人材等の育成に向けた更なる取組が必要となる。

(23 区規制が撤廃された場合の影響)

- 18 歳人口の減少により、2040 年の大学の定員充足率は 25 道県で 30%以上下落すると見込まれている。また、東京 23 区外に立地する収容定員 1000 人未満の小規模私立大学は、我が国の大学の約半数を占めている。財政的な基盤も弱く、経営がひっ迫しやすい傾向にある地方大学では、東京の大学と比較して学生の確保が難しく、経営困難となる事例が多数生じるおそれがある。
- このような中で仮に規制が撤廃され、東京 23 区の大学の定員が更に増加した場合、首都として政治・経済の中心であり、様々な機能や資本が集積している東京への進学者の増加と地方大学への進学者の減少を一層招くことになり、上記の状況と相まって、地方にとって必要不可欠な大学も撤退を余儀なくされるおそれがある。
- その結果、地域住民の生活を支える基礎的な行政・公共サービスの維持に支障を及ぼすのみならず、産業人材の輩出も滞ることから、我が国全体の産業基盤の弱体化を招き、国際競争力を損なうおそれがある。
- また、地方大学に進学し、地方に残りたい若者のキャリアの選択肢を残すためにも、地方にとって必要不可欠な大学が維持されることは重要である。

(2) 東京 23 区の大学の改革

(東京 23 区の大学改革の基本的な考え方)

- 2040 年を展望すると、全国的な 18 歳人口の著しい減少に加え、就業構造の変化等により、人材の需給に大幅なミスマッチが生じるとされており、経済産業省の推計では、大卒文系人材が 76 万人余剰、大卒理系人材が 124 万人不足となっている。
- こうした推計を踏まえると、大学の改革においては、規模適正化と学部・学科のリバランスを考えていくべきであり、経済財政運営と改革の基本方針 2026(骨太の方針)においても指摘されているとおり、全国の状況に比して突出して文系の

定員比率が高い東京の大学においても、成長分野への学部再編や人社系のダウンサイジングを始め、今後の人材需給の状況を踏まえた改革が求められる。

- 23 区規制には、既にスクラップ・アンド・ビルドや高度デジタル人材の育成を行う場合などの例外措置が設けられている。特に、高度デジタル人材の育成については、既存学部のスクラップ着手までに最大7年の猶予が認められ、スクラップが完成するまでに 10 年間の時間的余裕が設けられていることから、在学生の就学状況や大学経営への影響の軽減が十分に配慮されたものとなっている。こうした制度を活用することで、時勢にあわせた教育システム・体制の転換を実現することが可能である。

(23 区規制が撤廃された場合の影響)

- 現状では、東京 23 区の大学の定員の7割超が文系であり、全国平均の6割と比しても突出して高くなっている。これに加え、
 - ・法施行前から相当程度の準備を行っていたことを理由とした経過措置を活用して増加した学部定員約2万5千人のうち、ほとんどを文系学部が占めていること
 - ・既存定員とのスクラップ・アンド・ビルド等により設置された学部・学科のうち、理系転換しているものは少数にとどまること等を踏まえると、仮に規制が撤廃された場合、既存定員の再配分による理工系等への転換ではなく、既存の学部構成を維持したまま東京 23 区内の大学定員が増加する可能性がある。その結果、東京の定員が更に増加し、その中でも文系の定員が増加することにより、日本全体の人材需給のミスマッチが拡大するおそれがある。
- 人材需給のミスマッチが解消されなければ、我が国の活力を支える産業人材の確保に支障が生じかねず、殊更に労働移動を促すこととなれば、現状の想定を超える規模でのリスクリングが必要となる等、時間・コストを要する。

(3) 23 区規制の評価

- 2002 年の工場等制限法廃止以降、23 区規制開始までの約 15 年間で、地方圏の大学入学定員の増加は約1割であるのに対し、東京 23 区の大学入学定員は、約3割増加している。
- また、大学進学時における東京都への流入超過は、法規制後も一貫して増加しており、法規制前の 2015 年と直近(2025 年)を比較すると、実数で約9千人、率にして約 12%も増加している。
- 全国の大学生に占める都内大学生の割合も、2025 年度時点で約 26%を記録しており、実に、大学生の4人に1人が都内大学生という状況であり、法施行前後でその状況に大きな変化はない。
- このように、23 区規制開始後も、東京 23 区 of 大学生の割合は経過措置等による定員増加の影響もあり、法施行時の 2018 年時点の 15.6%から 2024 年時点で 17.4%へと増加していることから、仮に 23 区規制がなければ、東京 23 区 of 大学生の割合は更に大幅に上昇していたと考えられる。
- また、18 歳人口は、法制定時の 2018 年の約 120 万人から 2024 年には約 109 万人へと約 9.1%減少しており、大学の定員を一定と仮定した場合、18 歳人口に対する定員シェアは約 10%上昇した計算となる。さらに、2024 年の出生数は 2017 年の推計を約 17.6%下回っており、今後、18 歳人口の減少は一層加速し、大学進学者数も直近(2025 年)の約 64 万人から 2040 年には 44 万人になると見込まれている。
- こうした法制定時の想定を大幅に上回る若年人口の減少を踏まえると、むしろ現在の規制内容は、実質的には緩和的なものであると考えられ、一部の道府県からは若年人口の減少に応じて東京 23 区内の定員を削減すべきとの意見さえある。
- たしかに、若者の力を引き出すために「越境体験」が有為であることに異論はないが、東京の大学の卒業生の7割が東京で就職しており、東京に越境した若者

は地方に戻ってこない現実があることにも目を向けるべきである。

- このため、若者が地方で学び、働くことを選択できる環境を整備するためには、地域において求められる人材を確実に輩出できるよう、学部・学科のリバランスを含む、大学定員の適正な配置に向けた取組の促進に加え、地方においては、より一層、地域産業振興や若者が地方に戻りたくなるような魅力づくりとその発信に取り組むことが求められる。同時に、東京 23 区の大学は、若者の地方への還流を促す取組を推進することが求められる。
- 一方で、交付金等による地方大学の振興施策により、自県進学率が上昇する等、地方大学振興に着実に効果が現れている。
- 以上を踏まえ、地方部を含めた成長分野に必要な人材の供給の強化と人材需給のミスマッチの解消が我が国の発展のためには不可欠であり、そのためには、23 区規制の延長と地方大学の一層の振興が必要である。
- また、18 歳人口の減少によって大学進学者数の減少が見込まれる中、東京と地方の大学のそれぞれが必要な改革を行い、共に大学全体の質を向上させ、社会から求められる役割を果たしていくことにより、多極分散型経済圏の構築を下支えしていくことが、日本全体の成長にとって不可欠である。

※なお、東京都からは、別紙のとおり、本規制を早期に撤廃すべきとの意見が出ている。

本来、規制によって地方大学への進学にどのような効果があったのかについて、具体的なデータを示した検証をすべきである。しかし、有識者会議ではそうした議論がなされていない。エビデンスと当事者である大学や学生の声を踏まえた議論を行うことを強く求める。

前回の第 4 回有識者会議では、一部の委員から、23 区規制が、地方大学の改革や東京 23 区の大学の改革、若者のキャリア開発を阻害しており、撤廃した方が日本の国力の強化につながるとの指摘があった。

以下、規制に対する東京都の意見を申し述べる。

- 第 4 回有識者会議において一部の委員からなされた**規制を撤廃すべきとの指摘は妥当であり、都の見解と一致するところである。**
- 一方、今回、全国知事会から示された見解は、
 - ・ **規制の撤廃により、地方大学への進学者が減少し、その経営が困難になるとしているが、地方大学への進学割合は規制導入前後で変化はなく、主張を裏付ける根拠はない。**
 - ・ **規制の撤廃により、文系の定員が増加し、日本全体の人材需給のミスマッチが拡大するとしているが、時代の要請にあった人材育成を進めようとする大学改革を阻んでいるのがこの規制である。都の調査では、23 区内の 41 大学が規制の影響を受けたと回答し、IT・デジタル分野の学部新設を断念した事例などが報告されており、当事者の認識や実態を無視している。**
 - ・ **東京に進学した若者が地方に戻らない現実を目を向けるべきとしているが、雇用就業の問題であり、規制の必要性を示すものではない。**など、**いずれも規制を継続する根拠とならないものである。**
- 国際競争が激化する中、東京のみならず日本全体で時代の要請にあった人材育成を更に進めていくため、大学の所在地だけを理由に大学の改革を阻む**不合理な規制の確実な撤廃を改めて強く求めるものである。**

【参考】東京 23 区内の定員規制に関する東京都の見解（第 4 回提出資料）

- 法律の目的は、地域における若者の修学・就業を促進し、地方の活力向上につなげることであるが、「23 区の大学定員規制」が、なぜ、地方の活力向上につながるのか、全く根拠がなく、不合理な規制である。
- 目的であった**地方大学への進学率**については、規制導入以前から大きな変化はなく、導入の効果は見られない。そもそも、都内大学へ進学する進学者の 7 割以上は一都三県出身である。
- また、知事会の資料では、東京への学生の流入超過が増加（10 年前と比べ +8,771 人）とされているが、増分の 9 割以上は神奈川県・千葉県・埼玉県からであり、近隣三県からの進学が増えているのが実態である。以上のことから、**大学進学時に地方から多くの若者が東京に集まっているという認識は誤りである。**
- **23 区内の多くの大学からは学部・学科の新増設ができないことで「IT・デジタルなど成長分野の新学部設置を断念した」、当事者である若者からも「進学先や将来の選択肢が狭まる」といった、不安や懸念の声が数多く寄せられており、弊害が大きい。**
- 成長の担い手となる先端人材の育成が急務となる中、**規制は国の成長戦略にも逆行している。**国際競争が激化する中で、**東京のみならず、全国の大学が教育、研究体制の改革を通じて、時代の要請に合った人材育成を追求することが大切であり、規制は撤廃した上で、国においてもこのような観点から議論をしていくべきである。**