

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）

まち・ひと・しごと創生基本方針 2017（抜粋）

（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）

2. 地方への新しいひとの流れをつくる

①地方創生に資する大学改革

【具体的取組】

◎東京における大学の新增設の抑制及び地方移転の促進

- ・ 今後、18 歳人口が大幅に減少する中、学生の過度の東京への集中により、地方大学の経営悪化や東京圏周縁で大学が撤退した地域の衰退が懸念されることから、東京 23 区の大学の学部・学科の新增設を抑制することとし、具体的には、大学生の集中が進み続ける東京 23 区においては、大学の定員増は認めないことを原則とする。その際、総定員の範囲内で対応するのであれば、既存の学部等の改廃等により、社会のニーズに応じて新たな学部・学科を新設することを認められるものとするなど、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する。これらについての具体的な制度や仕組みについて検討し、年内に成案を得る。また、本年度から、直ちに、こうした趣旨を踏まえた対応を行う。
- ・ 東京圏の大学の地方へのサテライトキャンパスの設置（廃校舎等の活用を含む。）、地方大学と東京圏の大学の単位互換制度等による学生が地方圏と東京圏を相互に対流・還流する仕組みの構築を促進する。

＜東京における大学定員の現状＞

- ・ 今後 18 歳人口が大幅に減少し続けると見込まれること（2017 年の約 120 万人が、2040 年には約 88 万人に減少）。
- ・ 大学進学者収容力について見ると、東京都は 200%程度であり、他の道府県と比較して突出していること。
- ・ 全国の大学生（287 万人）の 40%が東京圏（117 万人）に、26%が東京都（75 万人）に、18%が東京 23 区（53 万人）に集中していること。
- ・ 平成 14 年に工場等制限法が廃止されて以降、東京 23 区は学部学生数が増加傾向にあるが、東京圏のその他の地域においては、横ばいで推移していること。
- ・ 大卒就職者の地元都道府県への残留率について見ると、残留率が一番高いのは東京都（76.2%）であり、そのうち約 2/3 は、大学進学時流入者であること。

1. 抑制の対象とする地域

【基本的な方向性】

◆ 東京都特別区（23 区）を抑制の対象とする。

- 大学の学部学科の設置や収容定員について、市場原理に委ねたままであると、今後 18 歳人口が大幅に減少することを前提に、引き続き、競争条件の有利な東京 23 区において収容定員の増加が続きかねない。

その場合、以下のような点が懸念されるのではないか。これら以外に懸念される点も含め、東京 23 区を抑制対象とする理由・必要性について、どのように整理するか。

（１）東京一極集中の加速化

- ・ 東京圏への転入超過約 12 万人（2016 年）のうち、大学等への進学を契機とすると考えられる 15 歳から 19 歳の層が約 2.7 万人を占めており、今後も転入超過が継続しかねない。
- ・ 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、20 代の若者の東京圏への転入超過を助長しかねない。

（２）東京と地方における高等教育の就学機会の格差の拡大

- ・ 大学の収容定員について、市場原理に委ねた場合、東京の大学の収容力の拡大や地域間の大学の偏在が進むとともに、地方大学の中には経営悪化による撤退等が生じ、高等教育の就学機会の格差が拡大していくことになり

かねない。

- ・ 仮に、東京都における大学の収容定員・充足率が現状の水準で推移した場合には、東京都以外の道府県の大学において、大幅な定員割れを生じかねない。

(3) 東京圏周縁地域の衰退の懸念

- ・ 平成 14 年の工場等制限法の廃止以降、東京圏周縁地域から大学が撤退し、東京 23 区へ移転する状況が続いており、大学撤退地域の衰退が懸念される。

(主な意見)

- ・ このまま東京 23 区内の大学の定員増が続けば、地方の私立大学を含めた地方大学の経営の悪化を招きかねない。本検討会は、産学官連携による地域の中核的な産業の振興と若者雇用等の促進を通じて、東京圏への人口の過度な集中の是正に向け、緊急かつ抜本的な対策を検討する趣旨の下に検討が進められてきたことをよく踏まえて建設的な議論を行うべきである。
- ・ この 2, 3 年、東京 23 区の定員を既に私学で大幅に増やしており、18 歳人口が大幅に減っていく中で、これから 23 区の抑制措置をとっても学生の選択の自由を奪うことは決してならないだろう。
- ・ スクラップ・アンド・ビルドについて、先ほども言ったようにこれまでやったと言われているが教員などはどうなったのか、実態をよく教えていただかないと、実際にどうなっているかが見えない。委員がおっしゃるようなやり方だと、結局、新しい学部に挑戦するときに、全国の大学がみんなどんどん肥大化していくことになりかねないので、それが今の時代にふさわしいのかどうかという点については一方でよく議論する必要があると思う。
- ・ 東京都における 4 年制大学の学生数は微増を続けているが、その大部分は短期または専修学校が 4 年制大学に切り替わることでもたらされたもので、大学・短大・専修学校・各種学校の学生数の総計は、14 年間で 1 万 7 千人弱減少しており、近い将来にこの傾向が変化することはないもの推測される。こうした事情を考慮すると、23 区内の大学定員増等に対する規制は謙抑的内容の一時措置とすべきである。
- ・ 私学振興助成法ができる時点と大して変わらない補助金の水準まで下がってきて、結果的に規制権限だけは、法律を背景にして握ってしまう。そんなことが日本の私立大学のあり方として許せるのかというのがまず基本的に我々が一番問題にしていることで、それだけ強い権限を文科省が持つだけの政策的必要性はちゃんと説明できているのか。東京の学生の定員を絞れば地方の大学は栄えるなんて誰が言えるのかということを我々としては問題にしている。狙っていることとそ

れのための手法とのバランスが悪過ぎないかということがまず基本的な我々のスタンス。

- 抑制対象地域を東京 23 区とした場合、東京 23 区の周縁地域において大学の新增設や収容定員の増加が生じる可能性があるが、どのように対処すべきか。
- ・ 例えば、認可や交付金・補助金等において、東京圏とそれ以外の地域とで異なる取り扱いを行うことなどが考えられないか。

(主な意見)

- ・ 抑制対象地域と抑制対象学校種について、23 区を抑制の対象にするということだが、周辺部の衰退の懸念は確かにいろいろあり、法律自体は恐らく閣議決定の関係で 23 区について記述することになると思うので、周辺部については文部科学大臣の認可で抑制するという対応ができないのかどうか、そこももう少し考えていただきたい。予算的なもので、私学助成などのやり方で縁辺部についてやるのが一番効果が高いのかもしれないが、そうであれば東京圏は定員超過について、例えばそれ以外の地方部よりもペナルティーを厳しくするとか、そのような対応は考えられるのではないかと思う。

2. 抑制の対象とする学校種

【基本的な方向性】

◆ 大学（短期大学を含む）について抑制の対象とする。

- 国立・公立・私立の設置者を問わず抑制の対象とすべきと考えるが、取扱いに特段の差異を設ける必要はあるか。
- 大学及び短期大学以外の以下の学校種について、どのように考えるか。

(1) 専門職大学・専門職短期大学

大学制度の中に位置付けられるものであるが、どのように考えるか。

- ・ 原則として抑制の対象とすることも考えられるが、実践的な職業教育を行い、社会人等多様な学生を受け入れる新たな学校種であることから、東京 23 区においても、社会ニーズへの対応、東京一極集中是正の双方の視点を踏まえつつ、例えば、一定の期間、新設を認めることも考えられるのではないか。

また、文部科学省において現在検討されている専門職学部・学科（仮称）に転換する場合などは、特に社会人に対するリカレント教育を行うとい

う側面があることに留意する必要があるのではないか。

(主な意見)

- ・本来であればこの法律の中でも専門職大学についても対象とすべきだと思うが、制度ができたばかりなので、23区で一定期間新設されるのはやむを得ない場合もあるのだろうと思う。ただ、実態がどの程度出てくるかよくわからないので、最大でもせいぜい5年とか、その期間を法律で区切っておいて、様子をよく見ること。できるだけそこは短期間の設定とすべきではないか。
- ・問題は、もしこの例外が認められると、それを利用して専門職大学になろうとする専門学校が相当出てくる可能性があると思う。一定期間と言ってもどの程度なのか、あるいは何らかの様子を見ながらコントロールするということを考えないと、ここが非常に大きな尻抜けになる可能性があるのではないか。もう一つ、既存大学でもこの制度改正に伴って専門職課程がこれからつくれることになっているので、専門職大学のみが専門職に関する教育をするというわけでは必ずしもないということは重要だと思う。
- ・設置基準を見ていると大学、学士課程などとは施設設備等が随分緩和される形になってくるので、まだできていないものに対してどのような教育ができるのかというのは想像がつかないが、これを最初から例外とするというのは物すごくリスクが高いのではないか。特に23区の中の専門学校がそのように変わることによって、これは大学なのか、ハードウェアそのものが少し危惧されるのではないかという設置基準になっているので、できてから考えたほうがよろしいのではないかと思う。

(2) 大学院

<現状>

全国 25.0 万人、東京 6.8 万人、東京 23 区 5.6 万人

- ・大学院は以下の目的や特徴を有しているが、どのように考えるか。

(目的)

- 学術の理論・応用を教授研究し、大学よりもより高度な専門人材を養成するとともに、研究拠点を形成。
- 東京の国際都市化に対応して、世界のブレーン・サーキュレーションを担う人材の養成。

(特徴)

- 自大学の学部からの進学割合が高く、大学と比較して、地方から東京への流入する割合が低いと考えられること。
- 社会人の比率が大学と比べると高いこと。
- 留学生の比率が大学と比べると高いこと。

(主な意見)

- ・社会に出た人がもう一回、自分の体験を整理するといった意味での大学院は非常に重要で、地方に行って地方大学の話の伺うと、そのポテンシャルは相当あるのではないかと。結構需要はあるようなことをおっしゃる方も多い。
- ・大学院に関してだが、東京都市部であっても大学院を抑制するというのは、必ずしも得策ではないのではないかと考えている。抑制しなくてもよろしいのではないかと。(中略)新しい分野、例えばデータサイエンスの分野であったり、あるいはバイオインフォマティクスの分野であったり、これはかなりの部分、実は大学院の教育で培われたものが学部の方におりてくる部分もある。あるいは国際的な競争力という観点でいろいろなチャレンジングな研究をする。これは学部教育ではなくて、大学院教育から起きてくるのではないかと考えていて、東京でそういった先進的な研究をされている大学も多い中で、そこを一概に規制してしまうというのは必ずしも得策ではないのではないかと。

(3) 高等専門学校

<現状>

全国 5.8 万人、東京 0.36 万人、東京 23 区 0.16 万人

東京 23 区の高等専門学校は、東京都立産業技術高等専門学校のみ

- ・ 15 歳から入学する高等教育機関であり、地元からの進学者が多く、地方から東京への学生の集中の割合が低いことから、抑制の対象外とするべきではないか。

(4) 専門学校

<現状>

全国 58.9 万人、東京 13.4 万人

- ・ 専門学校の以下の特徴から、抑制の対象外とするべきではないか。
 - 大学と比較して、同一の都道府県内の高校から進学した者の割合が高く、地方から東京に専門学校進学を契機に移動する学生の割合は低いと考えられること。
 - 社会人の比率が大学と比べると高く、社会人に対するリカレント教育の機関という側面があること。
 - 都道府県知事等が所轄庁である等、大学とは制度的な枠組みが異なること(例：設置認可は都道府県の自治事務)

3. 抑制の手法・例外事項

【基本的な方向性】

◆ 大学の収容定員の増加は認めないこととする。

○ 収容定員抑制の例外事項について、どのように考えるか。

(1) 東京 23 区内に所在する学部・学科の収容定員の総数の増加を伴わない学部・学科の改編等（スクラップ・アンド・ビルド）

- ・ スクラップ・アンド・ビルドを前提に社会のニーズに応じて新たな学部・学科を設置する場合は、東京 23 区の学生の増加・集中にはつながらないため、抑制の例外とするべきではないか。
- ・ 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はないか。
- ・ 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・学科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べきではないか。
- ・ 現在は認可事項となっていない学内の学部・学科間の収容定員の振替え、学部・学科の収容定員増を伴わないキャンパス移転等による東京 23 区の定員増も抑制の対象とすべきではないか。

（主な意見）

- ・ 新しい分野を立ち上げる場合に、新しい教員を雇わなければいけない部分は当然あるが、ほかの分野、学部等で、それに関連する先生は必ずいるので、それを動かせるかどうかということなのだと思う。したがって、クビにすることを前提でのスクラップ・アンド・ビルドというのは少し違和感がある。
- ・ 社会的な必要度が高く、合理性も認められる学部・学科の新増設については、一定の条件の下でこれを認めることが望ましい。なぜなら、私立大学が新規分野の教育に乗り出そうとする場合には、学生納付金以外に確実な原資を見出すことが困難であり、かつ、既存学部・学科のスクラップには相当の長期間を要するので、学生定員増を規制することは、事実上、私立大学が新規分野の教育を実現することを禁止するに等しい効果をもたらし、我が国の教育・研究さらには産業の発展を阻害することになりかねないからである。
- ・ 本当に新たな研究教育分野に挑戦しようとするときには、スクラップされる学部の学生が全員なくなるまでの期間に加えて、旧学部特有の専任教員が定年退職等によっていなくなるまでの期間についての人件費負担をどうするかという問題

がある。これに加えて、私立大学の場合には、学部新設に係る経費の助成措置が皆無であることから、少なくとも当該経費の回収に学費納入者数の純増を認めないときには、事実上、新分野に対する挑戦を禁止するという効果をもたらすことに配慮すべきである。

- ・ 新增設等の必要性・合理性等を判定する第三者機関を設け、当該機関の肯定的判断を条件として、学部・学科の新增設や学生定員増等を認める例外措置を講ずることが必要と考える。

（２）社会人

- ・ 社会人については、以下の観点から抑制の例外とするべきではないか。
 - 東京が国際都市として発展していくためには、個々の社会人の資質・能力の向上が必要であり、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」や「未来投資戦略 2017」において言及されているリカレント教育等の充実が不可欠であること。
 - リカレント教育等の推進のためには、職場に近い大都市部にその学びのための場所が必要であること。また、職場近くでの学び直しは、東京への人口流入にはつながらないこと。

経済財政運営と改革の基本方針 2017（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）抄
社会人の学び直しなどを支援するため、受講しやすい講座の充実・多様化や教育訓練給付の対象の拡大等により、リカレント教育の充実を図る。

未来投資戦略 2017（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）抄
年代・職種を問わず、様々な人材が多様な機会を通じて基礎的な IT・データスキルを身につけることは重要である。意欲ある社会人の「学び直し」を充実するため、個人に対する支援策を講ずる。

（注）「人生 100 年時代構想会議」においても「何歳になっても学び直しができるリカレント教育」が主要な検討課題として挙げられており、その動向を注視することが必要。

- ・ 「社会人」の定義をどうするか。
（例）
 - 図表でみる教育（Education at a Glance）OECD インディケータ「25-64 year-olds」（※成人教育の調査対象）
 - 学校基本統計（文部科学省）における「社会人」
「5 月 1 日において職に就いている者、すなわち、給料、賃金、報酬そ

の他の経常的な収入を目的とする仕事に就いている者、ただし、企業等を退職した者、及び主婦なども含む。」

- ・ 社会人に関する定員管理をどうするか。

(主な意見)

- ・ 国立大学協会が住民に対して行った意識調査があるのだが、社会人の再教育に対する需要は非常に強い。再教育の需要をどうやってうまく誘導していくかというのは非常に重要。

(3) 留学生

- ・ 東京が国際都市として発展していくためには、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」や「留学生 30 万人計画」、「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」において言及されているように留学生の受け入れ促進が重要であること、また、地方から東京への人口流入にはつながらないことから、抑制の例外とするべきではないか。

経済財政運営と改革の基本方針 2017（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）抄
海外留学支援や外国人留学生・研究者の受け入れの促進を通じて大学の国際化を進める。

留学生 30 万人計画骨子（平成 20 年 7 月 29 日 文部科学省、外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省）抄

日本を世界により開かれた国とし、アジア、世界との間のヒト、モノ、カネ、情報の流れを拡大する「グローバル戦略」を展開する一環として、2020 年を目途に留学生受け入れ 30 万人を目指す。

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 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議）

3. 大学改革の方向性

(1) 東京の国際都市化への対応

②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。

<現状>

17 万人（東京都 5.5 万人） ※高等教育機関における受け入れ数

- ・ 留学生に関する定員管理をどうするか。

(4) 校舎等の施設又は設備の整備を行うなど必要な投資を行う場合で、既に収容定員増について機関決定を行い、公表している場合

- ・ 規制前における大学経営の自主性・主体性を尊重することが必要であり、抑制の例外とするべきではないか。
- ・ 「必要な投資」として、どのようなものを認めるのか。
- ・ 機関決定は、いつまでに決定・公表されていれば例外として認めるのか。

(参考) 文部科学省による東京 23 区内の平成 30 年度収容定員増・31 年度大学設置に関わる特例措置

以下の二つの要件の両方を満たした場合に限り、定員抑制の例外事項とすることを予定

- ・ 校舎等の施設又は設備を行うなど必要な投資を行う
- ・ 大学の設置、学部等の設置、収容定員増について機関決定し、公表している
(注：公表は平成 31 年度分の大学設置のみの条件)

(主な意見)

- ・ 私立大学において、新たな学部・学科を新設する場合、そのための学内プロセスには相当長期間の準備・検討が必要であり、理事会決定以前に相当高額な経済的負担をしている場合も少なくないと推測されることから、既に具体的な計画がある場合の例外的適用除外措置が「機関決定」と「対外的公表」を条件にしていることは厳しすぎ、場合によって大学側の予期に反する行政姿勢の唐突な変更によって損害を被ったという紛争の生ずる可能性を否定しきれないであろう。

(5) 東京 23 区に所在する高等教育機関がその収容定員を活用して、東京 23 区に他の高等教育機関を設置する場合

(想定されうる例)

- 短期大学から 4 年制大学に転換する場合
- 専門学校が専門職大学・専門職短期大学を設置する場合 等
- ・ 既存の高等教育機関の入学定員の範囲内であれば、東京 23 区の学生の集中にはつながらないが、どのように考えるか。

(参考) 文部科学省による東京 23 区内の平成 31 年度大学設置の特例措置

東京 23 区に所在する専門学校が当該専門学校の生徒総定員を減じて専門職大学・専門職短期大学を設置する場合に限り、例外事項とすることを予定

(6) 大学間の統合等が行われる場合

(想定されうる例)

- 大学全体を統合する場合
- 学部・学科単位を他大学が吸収する場合
- 大学間で収容定員の移行をする場合 等
- ・ 既存の大学の入学定員の範囲内であれば、東京 23 区の学生の集中にはつながらないが、どのように考えるか。

(7) 学生の地方圏と東京圏との対流・還流を推進する取組

① 東京 23 区に所在する大学の学部・学科が一都三県外にキャンパスを新増設・拡充し、学部・学科全体としては収容定員が増加する場合（一部の学修を地方において実施）

- ・ 地方キャンパスで一部の学生が履修することにより、東京 23 区で履修する学生数が増加しない場合は、東京 23 区の学生の増加・集中にはつながらず、東京の学生が地方と触れ合う機会を拡充する効果を有するものであるが、どのように考えるか。

② 一都三県外に所在する大学の学部・学科が東京 23 区にキャンパスを新増設・拡充して、一部の学修を東京 23 区において実施する場合

- ・ 例えば、1・2 年生時は東京で履修し、3・4 年生は地方で履修するような場合は、地方大学の魅力の向上につながるものであるが、どのように考えるか。

(8) 通信教育

- ・ 学生が東京 23 区に居住する必要がなく、東京 23 区の学生の増加・集中にはつながらないが、どのように考えるか。

(注)「人生 100 年時代構想会議」においても「何歳になっても学び直しができるリカレント教育」が主要な検討課題として挙げられており、その動向を注視することが必要。

(9) 夜間学部

- ・ 社会人の比率が他の学部と比べると高く、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」や「未来投資戦略 2017」において、リカレント教育等の充実が謳われているが、どのように考えるか。

(注)「人生 100 年時代構想会議」においても「何歳になっても学び直しができるリカレン

ト教育」が主要な検討課題として挙げられており、その動向を注視することが必要。

(10) 上記以外で、東京 23 区において例外事項とすべきものはあるか。

(主な意見)

- ・ 東京 23 区の大学の定員抑制については、当初よりも例外が広がってきており、定員増の抑制が骨抜きにならないよう、これ以上の例外措置を認めないこと。
- ・ 近時需要の高まっている放射線技師や理学療法士等を養成する大学は、このようにどこからでも通学しやすく、また、実習先となるべき病院等が数多く集積する東京 23 区内にはほとんど存在しておらず、その新增設を禁止することは、首都圏に居住する高校生等の利益に反するばかりでなく、それらの分野の教育研究の発展を阻害するおそれもある。
- ・ 新增設等の必要性・合理性等を判定する第三者機関を設け、当該機関の肯定的判断を条件として、学部・学科の新增設や学生定員増等を認める例外措置を講ずることが必要と考える。(再掲)

4. 抑制の方法

- 特定の地域の大学の定員増を抑制するという趣旨を踏まえて、法律で規定することが必要ではないか。

(主な意見)

- ・ 東京一極集中の抜本的な改善を図るため、地方大学の振興と東京 23 区内の大学の定員の抑制施策はセットで立法措置により制度化を図るべき。

5. 抑制の期間

- 当面、18 歳人口が減少し続けることが想定される中で、抑制の期間についてどのように考えるべき。
- ・ 18 歳人口が減少し続けることを考慮し、期間を設けないこととするか。
- ・ 一定の期間を設定することとするか。

(主な意見)

- ・ 立法措置については期間を切らずに行うべきである。
- ・ 23 区内の大学の定員増に対する規制は謙抑的内容の一時的措置とすべきである。