

2018年1月4日 全9頁

大学進学にともなう人口流出と地方創生

～東京23区の大学定員増加抑制が人口流出阻止の切り札なのか～

政策調査部 主任研究員
市川拓也

[要約]

- 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」の中間報告を受け、文部科学省は次年度の収容定員増の認可申請に関し、23区の収容定員増でないことを認可基準とする等の対応策を講じている。2017年12月8日の最終報告を受けて、今後、法整備が進む見通しである。
- 全国の大学に在籍する学生のうち、実に5人に一人近くの約18%が23区で学んでいる。東京都全体では4分の1を占め、東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）で見れば学生数の割合は4割を超える。この背景には、出身高校が東京都である学生の増加もあるが、出身高校が東京都以外である学生の数の増加がある。
- 東京都の定員数、大学入学者数を固定した場合でも、地方の大学入学者数は2030年度、2040年度と一方的に減少する。地方の人口流出問題はいわば吸い込み口となっている東京都の過剰な定員が原因とみることできる。だが、進学希望者にとっては満足できる教育を受けられる場や多様な選択肢があることが望ましいのも事実であろう。
- 大学進学時の人口流出問題を解く鍵は、なぜ進学希望者が東京の大学で学びたいのかという動機にある。進学先検討時の重視項目として、卒業時の就職が重視されているものの、必ずしも立地が地方大学を不利にしているのではなさそうである。受験生やその保護者などが望む教育が地方大学で提供されていない現実があるならば、教育の質向上に取り組むべきである。地方創生を先導する主体として地方大学を活性化させる余地はまだまだ大きいのではないか。

1. 東京都特別区の定員抑制

(1) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議

2017年に東京23区（以下、「23区」と言う）の大学定員の増加を抑制するという議論が進んだことは、大学関係者にとって激震だったであろう。23区の大学・学部の新增設を抑制すべきという意見は、2016年11月の全国知事会議における「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」

で指摘され、同年 12 月の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016 改訂版）」の閣議決定を経て、2017 年 2 月にまち・ひと・しごと創生本部に設置された「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、「有識者会議」と言う）で当初からの論点として取り上げられてきた。

有識者会議の中間報告（2017 年 5 月 22 日）の段階で「大学生の集中が進み続ける東京 23 区においては、大学の定員増を認めないこととする」との文言が明記され、6 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017」では「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。・・・(略)・・・本年度から、直ちに、こうした趣旨を踏まえた対応を行う」とした。その後 8 月中旬から 9 月中旬のパブリックコメントを経て、文部科学省は次年度の収容定員増の認可申請に関し、23 区の収容定員増でないことを認可基準とする等の対応策を講じている。

さらに有識者会議の最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて一地方創生に資する大学改革」（2017 年 12 月 8 日）では、「近年学生数の増加が著しい東京都特別区（23 区）においては、学部・学科の所在地の移転等も含めて、原則として大学の定員増を認めないこととする」と記された。また「国の責任において、地方大学振興施策のみならず、東京の大学の定員抑制施策をセットにして、立法措置により、抜本的な対策を講じるべきである」としていることから、この路線で法整備が進む見通しである。

（２）大学定員増加抑制をめぐる有識者会議での議論

上記有識者会議では「大学・学部の新増設の抑制等の規制を伴う施策の遂行は、私立大学の自主性に基づいた多様性の阻害を惹起せしめることとなり、国家的損失を招くとともに、大学への進学希望者の『何をどこで学ぶか』という基本的な権利を奪いかねない」（第 2 回有識者会議、日本私立大学団体連合会資料）という意見や、「大学・学部の新増設の抑制等の規制を伴う施策の遂行は、私立大学の自主性に基づいた多様性を阻害し、大学への進学希望者の『好きなところで、好きなことを学ぶ』という基本的な権利を奪いかねない」（第 5 回有識者会議、鎌田早稲田大学総長資料、下線と太字は原典のまま）という意見もあり、教育を受ける場の自由といった視点から大学定員増加抑制に否定的な姿勢が見られた。

その一方で、「東京 23 区における大学・学部の新増設を抑制するとともに、定員管理の徹底を図ること」という 2016 年 11 月 28 日の全国知事会の提案が記載された資料（第 3 回有識者会議、全国知事会村岡山口県知事資料）の配布があった他、「大学生の集中が進み続ける東京 23 区においては、原則として、大学の定員増を認めないこととすべきである」（第 4 回有識者会議、増田東京大学公共政策大学院客員教授資料）との意見もあり、人口移動の問題として捉えて大学定員増加抑制に肯定的な姿勢を見せる委員もいた。

23 区の大学定員増加抑制の問題については、大学教育を自由に受ける権利を保護すべきであるという立場と、大学進学を機に人口流出を起こさせまいとする立場で、目的の相違から論点

がかみ合っていないように思える。ある委員より、「入学者数を抑制した後どのような社会、どのような事態が生じるのかというところの展望がほとんど見えてこないまま進めるのはいかかなものか」（第4回有識者会議議事要旨）との意見があったが、効果については、今なおわかりにくい。

（3）周囲の反応

前述の通り、パブリックコメントが2017年8月から9月にかけて行われたが、その際、日本私立大学連盟は『「大学、大学院、短期大学及び高等専門学校を設置等に係る認可の基準の一部を改正する告示案」への意見』を公表している。「地方の若者の東京23区内の大学への流入を阻止し兼ねない方策は、結果的に、地方の若者の成長の機会を奪うこととなる」「地方において、『東京に行く（行ける）若者』と『行かない（行けない）若者』との間の格差が拡大する可能性が生じることを懸念する」として、23区の大学定員増加抑制は地方の若者のためにならない点を強調している。

また東京都墨田区も意見を提出しており、「東京一極集中の解消（目的）には、地方の創生（手段）が肝要である（合理的関連性）。地方創生の本筋は、地方の活性化であり、地方の雇用創出、地方大学の魅力の向上である。本目的達成の手段として、東京23区の大学新增設抑制を行うことは、目的と手段を取り違えるものであり、合理的関連性が見出し得ない。」「23区の中でも大学の集中する区と墨田区のように大学、短期大学が存しない区もある。このような事情を考慮せず、一律23区全体に規制をかける措置は合理的配慮に欠けている。」と述べている。確かに、大学のない墨田区が大学の新增設ができないというのは不合理に感じられる。

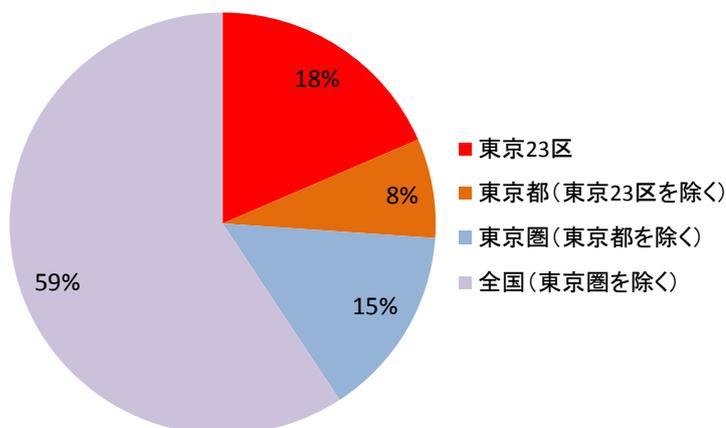
告示の行われた9月29日には、23区の大学定員抑制について新潟県知事のコメントが出されている。「若者の地方定着を通じた地方創生や、東京一極集中の是正のために、東京23区内の大学における定員増の抑制ではなく、地方の大学の振興、なにかんづく大学に対する運営費交付金等の配分のあり方について議論を深め、地方大学の運営基盤の強化や教育環境の向上等が更に図られるよう要望いたします」と述べており、人口が流出する側の地方からも23区の大学定員増加抑制に否定的な意見が表明されている。

2. 大学進学時に地方から東京へ

（1）大学に通う学生の3割近くが東京都内に

図表1は大学に在籍する学生数（学部生、大学院生等）のシェアを23区と、23区を除く東京都、東京都を除く東京圏である埼玉県、千葉県、神奈川県、及び4都県以外の全国に分けて示したものである。全国の大学に在籍する学生のうち、実に5人に一人近くの約18%が23区で学んでいる。東京都全体では4分の1を占め、東京圏で見れば学生数の割合は4割を超える。

図表1 大学の学生数の地域別シェア（2017年度）



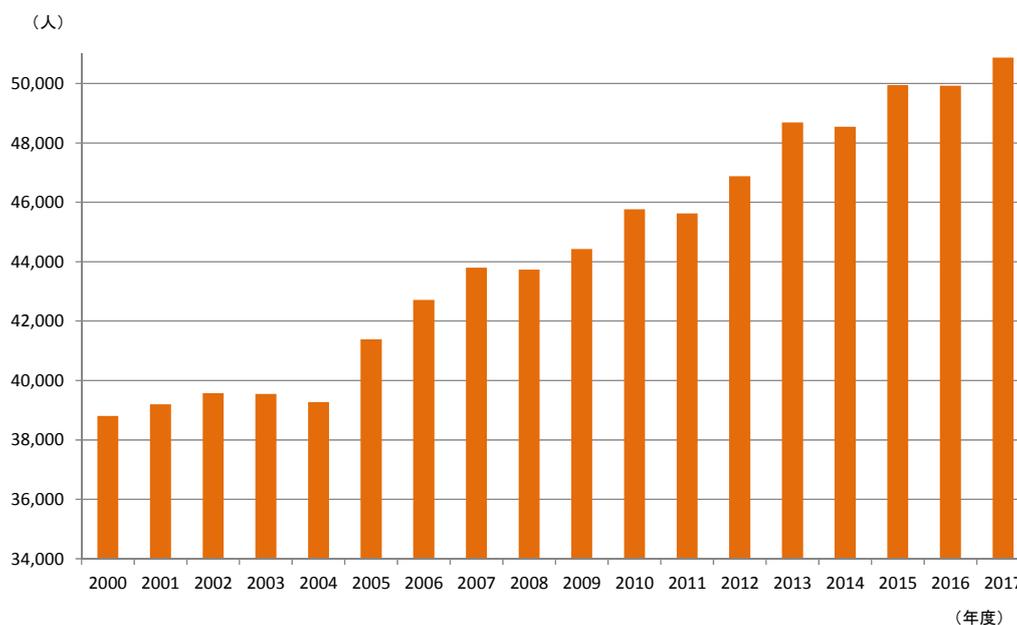
(注) 学生数は学部・研究科等の所在地による。学部学生・本科学生のほか、大学院、専攻科・別科の学生並びに科目等履修生等を含む。

(出所) 文部科学省「平成29年度学校基本調査」より大和総研作成

(2) 増加する東京都の学生

東京都の大学に学生が集中する背景として、図表2で示すように出身高校が東京都である者（以下、「東京都出身者」と言う）の増加がある。東京都に所在する大学の毎年の入学者のうち東京都出身者の数は2000年度には3万9千人弱であったが、2017年度には5万人を超えている。

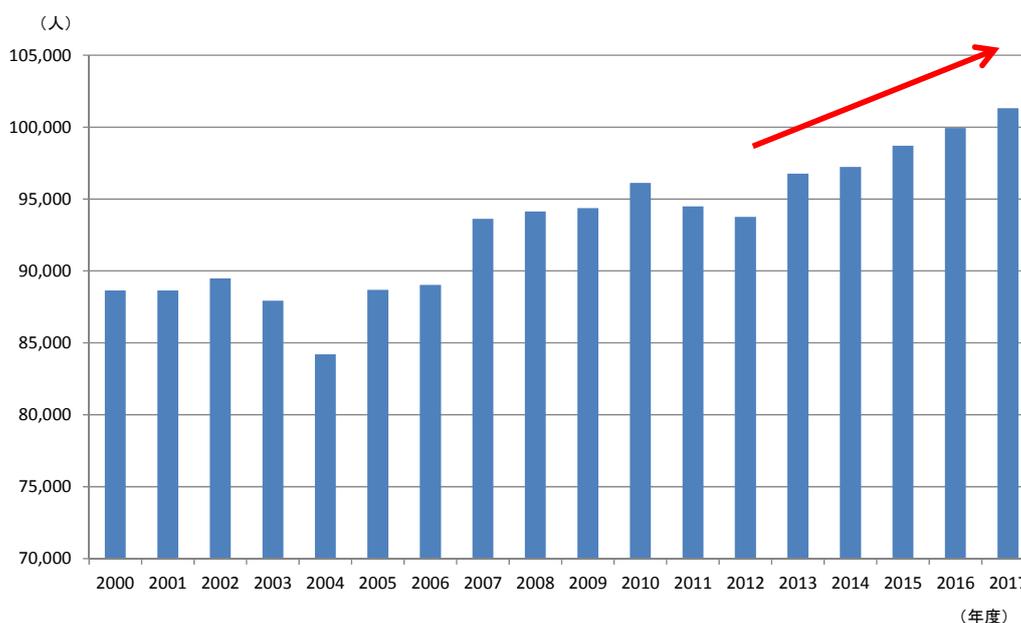
図表2 東京都の大学入学者数のうち東京都出身者数の推移



(出所) 文部科学省「学校基本調査」各年度より大和総研作成

また別の要因としてあげられるのが、東京都の学生のうち出身高校が東京都以外である者（以下、「非東京出身者」と言う）の数の増加である。図表3は東京都に所在する大学の毎年の入学者数のうち非東京出身者の推移を示したものである。2000年度と2017年度を比較すると、東京都出身者は約1万2千人の増加だが（図表2）、非東京都出身者がこれを上回る1万3千人弱の増加となっている。特に2013年度以降、増加が続いており、東京都の大学が東京都出身者以上に非東京都出身者の受け皿として機能を拡大していることがわかる。

図表3 東京都の大学入学者数のうち非東京都出身者数の推移



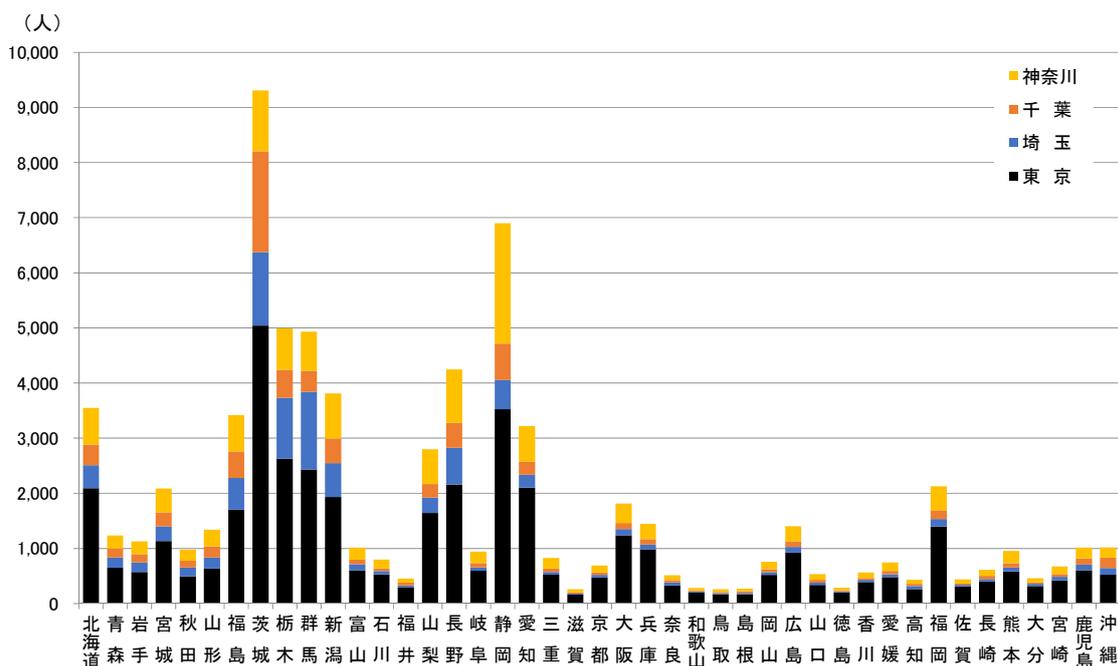
(注) 外国の教育課程修了者等の「その他」を含む。

(出所) 文部科学省「学校基本調査」各年度より大和総研作成

さらに非東京出身者に関し、東京圏の大学入学者数について出身高校の所在地別に見たのが図表4である。出身高校を茨城県とする学生が9千人超と突出しており、これに静岡県が7千人弱と続いている。北は福島県、西は静岡県までの東京圏周辺の地方圏からの流入が多いことがわかる。

東京圏周辺に居住したまま東京圏にある大学に通う大学生もいることから、大学進学に際して必ずしも地方圏からの転出をとまなうわけではないと考えられるが、例えば、茨城県の場合、県内に所在する高校出身の大学入学者が1万5千人弱であるのに対し、そのうち東京圏の大学に入学する者が9千人以上にもものぼる。このような地域では、若者の東京圏の大学への進学が地域の経済社会に大きなインパクトを与えていることは想像に難くない。東京圏の大学定員増加抑制によってどれだけの効果が上がるか疑問であるとしても、大学進学を機にそのまま東京圏に住み続ける可能性も考慮し、大学進学段階で人口流出を抑制したいという非東京圏の心情については多くが共感できるのではなかろうか。

図表4 東京圏の大学入学者における東京圏外の道府県別出身者数（2017年度）



(注) 外国の教育課程修了者等の「その他」を除く。

(出所) 文部科学省「平成29年度教育基本調査」より大和総研作成

3. 人口流出阻止の切り札には遠く

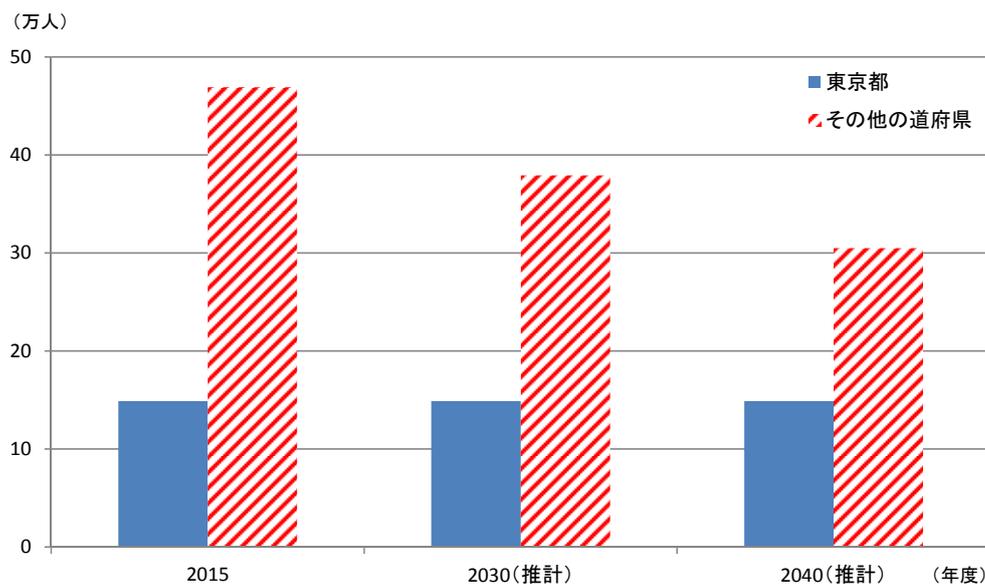
(1) 東京都の大学入学者数を固定した場合の将来推計

図表5は有識者会議が示した将来の大学入学者（学年当たりの人数）の推計値等をグラフ化したものである。前提として東京都の大学の定員数を15万1千人、大学入学者数を14万9千人として固定した場合に東京都以外の大学入学者数がどうなるかが推計されている。大学生のストックでみて東京都の大学生の約7割は23区に集中しているから（前掲図表1参照）、23区の定員増加抑制の効果も同様にイメージできるだろう。

ここで重要な点は、東京都の大学の定員数をたとえ一定に留めたとしても、その他の道府県の大学入学者数は右肩下がり減少するという点である。2015年度に東京都以外の道府県の大学入学者数（46万9千人）は東京都のその約3.1倍であるが、2040年度には30万5千人となり、東京都の2倍程度にまで減少することになる。

東京都の大学の定員数を一定に留めてもこのペースで地方の大学入学者数が減少するならば、定員増加を自由に認めた場合にどうなるかは想像に難くない。地方大学の機能や魅力を含めて現状を放置すれば、東京都の大学の定員増加を抑制しない限り地方大学が立ちゆかなくなる公算が大きいという点に異論はない。だが、一方で、東京都の大学の定員増加を抑制するだけでは減少が止まるものではないのも厳然たる事実であると思われる。私立大学における建学の精神や自主性の重視との関係を考慮すべき点もあり、23区の大学定員増加抑制が人口流出阻止の切り札とはなり得ないことは明白であろう。

図表5 東京都の大学入学者数が一定とした場合の将来推計



(出所)「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 参考資料」より大和総研作成

(2) 東京都の大きな「大学進学者収容力」

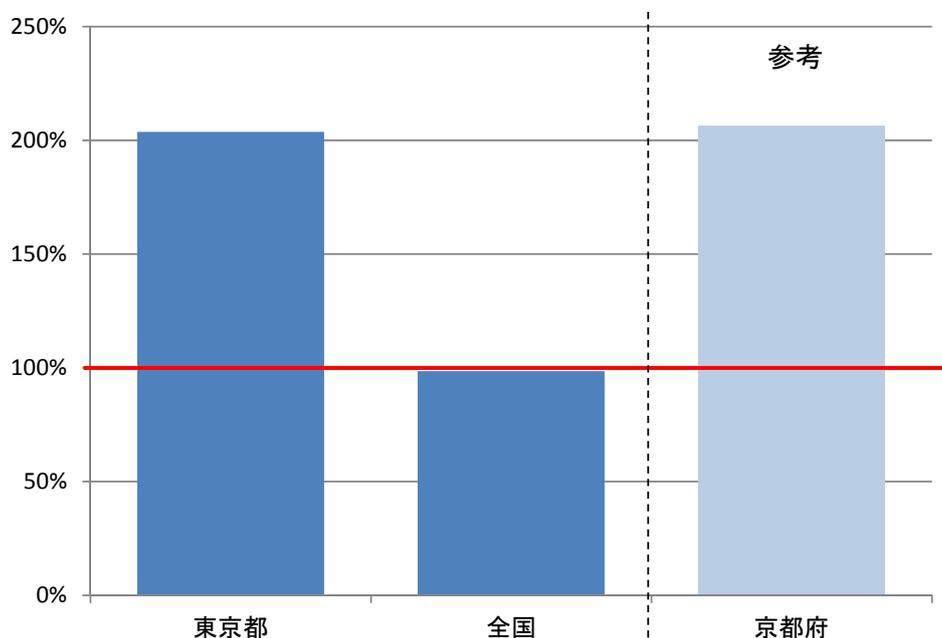
大学の「定員」については、実際の入学者数と異なるのが普通であり、大学側が絶対に定員数を上回って入学させないというものではない。ただし、定員を超過した割合（入学定員超過率）が一定以上となった場合、私立大学であれば経常費補助金、国立大学であれば運営費交付金の交付などに関するペナルティがあり、定員数の管理は大学経営に影響する。入学者数が定員を上回る、あるいは下回るといったかい離は容易に起こり得るものであるが、近年、定員の適正管理については厳格化が図られてきており、「定員」の持つ重みは増していると考えられる。

「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 参考資料」には「都道府県別大学進学者数、入学定員、入学者数及び自県進学率(2016年度)」として進学者数や入学定員についてのデータが記載されている。これによると、当該全国ベースでは2016年度の定員（学年当たり、以下同じ）は約59万人、進学者数は約60万人であり、ほぼ均衡が取れている。しかし、東京都についてみれば、定員15万人強に対して、出身高校が東京都である大学の進学者数は8万人弱であり、開きが大きい。それだけ東京都の大学は東京都以外の入学者を受け入れる余地が大きいということを意味する。図表6は定員をその地域の進学者数で割った値で「大学進学者収容力」を見たものであるが、東京都は約204%であり、非常に高い収容力を擁している。ちなみに、100%を大きく超えているのは東京都と京都府だが、京都府の場合は定員と進学者数の差は1万6千人強であり絶対数では東京都（7万9千人弱）より遥かに少ない。

この観点から地方の人口流出問題だけを考えれば、原因はいわば吸い込み口になっている東京における大学の過剰な定員にあるとみることができる。しかし、進学希望者にとっては満足できる教育を受けられる場としての受け皿や多様な選択肢があることが望ましいのも事実であろう。その場所が東京でよいかどうかの是非はともかく、日本の経済競争力を考慮しても、人

材が集積する場があることを必ずしも否定的に捉える必要はないのではないかと考えられる。

図表 6 大学進学者収容力（2016年度）



(注) 大学進学者収容力=大学の定員数÷大学進学者数。

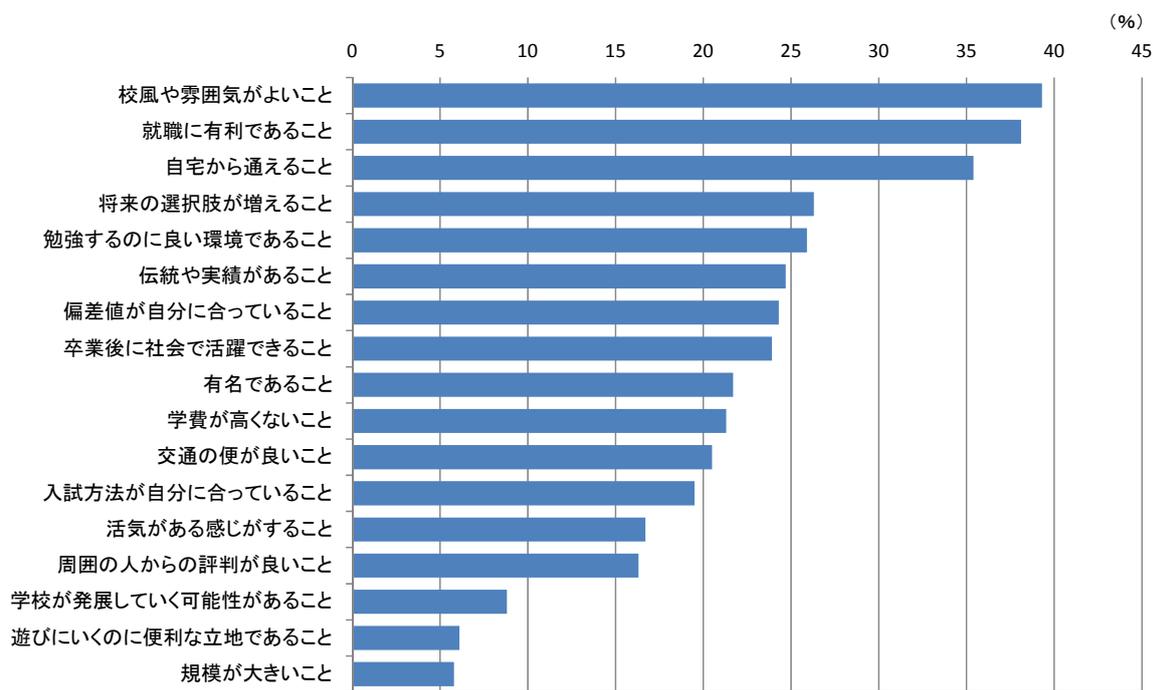
(出所)「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 参考資料」(出典元:大学入学定員数は文部科学省調べ、大学進学者数は文部科学省「学校基本統計(2016年度)」より大和総研作成)

4. 大学進学時の人口流出問題を解く鍵とは

今後、例外を除き23区で大学定員の増加が認められなくなる場合でも、地方の大学入学者数全体としては減少の一途を辿ることが予想される。図表5で見たように、23区の入学者数が減らなければ、18歳人口が減少する分、23区以外の入学者数が減少することになるためである。規制によって人口流出を抑える方法にはおのずと限界があり、真に大学進学時の人口流出問題を解こうとするならば、なぜ進学希望者が地元でなく、東京の大学で学びたいのかという動機を探ることが必要である。

図表7は高校卒業の進学者(浪人を含む)が進学先を検討する際に重視する項目について、回答の多い順に並べたものである。最上位の「校風や雰囲気が良いこと」に続いて、「就職に有利であること」が重視されている。やはり卒業後の就職が見据えられることは重要である。

図表7 高校卒業進学者（浪人を含む）の進学先検討時の重視項目（複数回答）



（注）無回答を除く。

（出所）株式会社リクルート マーケティング パートナーズ「進学センサス 2016 高校生の進路選択に関する調査」（調査実施・分析：株式会社アンド・デイ）より大和総研作成

しかし一方で、「規模が大きいこと」「遊びにいくのに便利な立地であること」はあまり重視されていない。「有名であること」も中位でしかない。これらのことからすれば、必ずしも立地が地方大学を不利にしているのではなさそうである。大学進学時の人口流出問題の根幹には、動機となるところの就職に有利な教育や将来の選択肢が増える教育等が地方大学で提供されていない現実があるのかもしれない。

仮にそうであるならば、地方の大学における教育の質向上について全力で取り組むべきである。そもそも受験生やその保護者などが望む教育が提供されていなければ、定員を強制的に管理することでむしろ日本全体でみて人的資本の蓄積が停滞する恐れがある。昨今では大学が地元企業と連携するなどの工夫が広がりつつあるなど、多様な取り組みが見られている。人口減少の中にあっても、地方創生を先導する主体として地方大学を活性化させる余地はまだまだ大きいと言えるのではなかろうか。