

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出 による若者の就学及び就業の促進に関する法律

(平成30年6月1日法律第37号)

森 稔 樹

1. はじめに 長らく続く東京一極集中

2014年11月28日に法律第136号として公布された「まち・ひと・しごと創生法」の第1条は「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことを謳う⁽¹⁾。しかし、人口減少、少子高齢化および東京一極集中に歯止めが掛からない状況が続いている。

東京一極集中、もう少し地域を広げれば東京圏（東京都、埼玉県、千葉県および神奈川県）への人口集中は、決して新しい問題ではない。例えば、1977年11月の「第三次国土総合開発計画」（国土庁）は「戦後四半世紀に及ぶ東京圏及び大阪圏への激しい人口集中の結果、国土面積のわずか7.5%に過ぎない地域に、全人口の約38%が居住し、高密度社会を形成し」ているのに対して「国土面積の90%以上を占める東京圏・大阪圏以外の地域のうち広範な地域においては、若年層を中心とする人口の流出によって、地域の活力と魅力が失われ、過疎問題として政策課題となっている」ために「大学等の高等教育機関、高次の医療機能、文化機能、中枢管理機能について地域的に適正な配置を図ることが重要な課題である」と述べていた⁽²⁾。

また、1990年11月7日には衆議院本会議および参議院本会議において「国会等の移転に

(1) 「まち・ひと・しごと創生法」については、其田茂樹「『地方創生』は政策目的か～まち・ひと・しごと創生法（平成26年11月28日法律第136号）・地域再生法の一部を改正する法律（平成26年11月28日法律第128号）～」自治総研2015年5月号47頁〔下山憲治編『地方自治関連立法動向第3集』（地方自治総合研究所、2016年）31頁にも掲載〕も参照。なお、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

(2) 「第三次国土総合開発計画」29頁。

関する決議」が可決された⁽³⁾。これを受ける形で「国会等の移転に関する法律」（平成4年12月24日法律第109号）が制定され、同法第12条に基づいて国会等移転審議会が設置された。同審議会は1999年12月20日付の答申において「地方分権、規制緩和、中央省庁等改革などの国政全般にわたる歴史的な諸改革」を進める一環として首都機能移転を進めるべきである旨を述べる⁽⁴⁾。また、2000年5月18日、衆議院国会等の移転に関する特別委員会において「国会等の移転に関する決議」が行われた⁽⁵⁾。その後も首都機能移転への取り組みは続いているものの、「まち・ひと・しごと創生法」の公布時まで顕著な動きはなかった。

既に示したように、東京一極集中の是正策として首都機能移転の他に具体策の一つとしてあげられていたのが「大学等の高等教育機関」などの「地域的に適正な配置」である。こちらのほうは工場等制限法⁽⁶⁾によって大学の新設等が制限され、1975年の私立学校法改正および1976年の高等教育計画の策定によって制限の厳格化が行われたことで、大学生の東京圏への流入は少なくなるなどの効果があった、と言われる。「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（以下、地方大学振興有識者会議）が2017年5月22日にまとめた「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」によれば、全国の学生数に占める東京都区部の学生数の割合は、1960年に東京都区部で44.1%、東京圏で50.6%であったのに対し、1976年には東京都区部で29.2%、東京圏で44.0%、2002年には東京都区部で14.9%、東京圏で39.5%であった。しかし、2002年7月14日に工業等制限法が廃止され、第一次小泉内閣を初めとする歴代の内閣の下で規制緩和が進められることにより、2016年には全国の学生数に占める東京都区部の学生数の割合が東京都区部で17.4%、東京圏で40.2%となった、という算定結果が存在する。2002年と2016年とを比較すると、学生数は全体でおよそ275万7,000人から269万1,000人に減少しており、東海（愛知県、岐阜県、三重県）は8.0%から8.2%へ微増、京都府が5.2%から5.4%へ微増、兵庫県が4.4%の維持となっているのに対し、大阪府が8.6%から8.4%へ微減、三大都市圏以外の地域は34.2%

(3) 「第119回国会衆議院会議録第7号（平成2年11月7日）」1頁、3頁、「第119回国会参議院会議録第6号（平成2年11月7日）」2頁。

(4) 「国会等移転審議会答申」3頁。

(5) 「第147回国会衆議院国会等の移転に関する特別委員会会議録第5号（平成12年5月18日）」1頁。

(6) 「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3月17日法律第17号）および「近畿圏の既成都市区域における工業等の制限に関する法律」（昭和39年7月3日法律第144号）。高寄昇三『「ふるさと納税」「原発・大学誘致」で地方は再生できるのか』（公人の友社、2018年）89頁も参照。

から33.3%へ減少、という結果となっている⁽⁷⁾。但し、この点については慎重な検討も必要とされるところであり、後にみるように国会（参議院内閣委員会）においても議論がなされたところである。

また、1999年以降、私立大学で「定員割れ」となる大学が急増しており、公立に転換した大学、さらに閉校となった大学もある。小川洋氏によれば「定員割れ」に追い込まれた大学には短期大学を母体とするもの（あるいは短期大学から四年制大学へ移行したもの）が多く、さらに「閉校に追い込まれた大学は、最大でも入学定員400人以下の小規模大学である」⁽⁸⁾。「定員割れ」となっている大学と所在地（地方）との関係に特定の傾向がみられる訳ではないが、閉校または募集停止となった大学、あるいは私立から公立に転換した大学には東京圏以外に所在する大学が多く⁽⁹⁾、東京圏に多い大規模大学に（志願者数などにおいて）人気集中していること、工場等制限法の廃止以後に大学の「都心回帰」の傾向が強まったことが、地方の危機感を強めているのかもしれない。

このような状況の中、第196回国国会会期中の2018年5月25日、参議院本会議において「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」（以下、地域大学振興法）が可決・成立し、6月1日に内閣により法律第37号として公布され、一部の規定を除いて即日施行された。地域大学振興法は、同年2月6日に内閣提出法律案第5号として衆議院に提出されたもので、「地域再生法の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第7号、平成30年6月1日法律第38号。以下、地域再生法改

(7) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議「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）」参考資料「工場等制限法の廃止前後における地域別学生数」による。この資料は、前一平「東京23区における私立大学等の定員抑制——東京一極集中の是正と地方大学の振興——」立法と調査395号（2017年）104頁においても「第6回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（平成29年5月11日）配付資料」として紹介されている。なお、このような算定結果について「日本全体の人口の都市集中の反映であって、別に若者だけの特異な現象ではない」、「以前から東京の私立大学でも“地元化”が進んでいた」という指摘もある〔木村誠『大学大崩壊 リストラされる国立大、見捨てられる私立大』（朝日新書、2018年）35頁〕。なお、小川洋『地方大学再生——生き残る大学の条件』（朝日新書、2019年）27頁も参照。

(8) 小川洋『消えゆく「限界大学」——私立大学定員割れの構造』（白水社、2017年）15頁、38頁、54頁、104頁。同・前掲注(7)81頁も参照。

(9) 小川・前掲(8)16頁によれば、「工場等制限法」廃止以後に閉校となった大学としては立志館大学、東和大学、創造学園大学などがあるが、東京都に所在した大学としては東京女学館大学が現在のところ唯一である。他方、神戸市に所在した大学が3校ある。また、私立から公立に転換した大学（例、山口東京理科大学→山陽小野田市立山口東京理科大学、成美大学→福知山公立大学）については、現在のところ東京圏に例が存在しない。

正法) と関連する内容を含むため、衆議院地方創生に関する特別委員会および本会議においては審査・審議も併せて行われ、参議院内閣委員会および本会議においては両法律(案)が一括して審査・審議された。

以下に概観するように、地域大学振興法は、第二次以降の安倍内閣が取り組む「地方創生」の一環であるとともに、東京圏の大学(特に私立大学)にとっては厳しい内容を含む。その一方で、この法律が東京一極集中の是正に資するものであるかについて疑問なしとしない。そこで、本稿において地域大学振興法を概観し、検討を試みる⁽¹⁰⁾。

2. 法律案が提出されるまでの動向

〔1〕 「まち・ひと・しごと創生法」、 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」は「人口急減・超高齢化の克服に向けた諸課題への対応は、地域において特に重要な課題であり、そのための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」、 「地域に働く場所を創出する『個性を活かした地域戦略』を推進する。若者等が地域で活躍を続ける社会を形成し、大都市圏から地方への人の流れを創出する。地方での暮らしを望む大都市の高齢者が地方の医療・介護サービス等を利用しつつ生活しやすい地域づくりを推進する」と宣言した⁽¹¹⁾。また、同日の「『日本再興戦略』改訂2014」は「都市機能や産業・雇用の集約・集積とネットワーク化を図りながら地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進が重要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」とした⁽¹²⁾。

-
- (10) 地域大学振興法に関する文献として、衆議院調査局地方創生に関する特別調査室総務調査室「第196回国会(常会)地方創生に関する特別委員会参考資料 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(内閣提出第5号)について(平成30年3月)」、総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号79頁、萩原啓「地方大学・地域産業創生交付金について」地方財政2018年8月号88頁、末宗徹郎「地方大学・産業創生法の解説」地方財務2018年7月号23頁、手塚聡「第196回国会で成立した主な法律の概要」地方自治852号(2018年)63頁がある。
- (11) 「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」(2014年6月24日閣議決定)17頁。
- (12) 日本経済再生本部「『日本再興戦略』改訂2014 ― 未来への挑戦 ― (平成26年6月24日)」27頁。

第二次安倍改造内閣が発足した2014年9月3日、安倍晋三内閣総理大臣は「改造内閣の最大の課題の一つが、元気で豊かな地方の創生であります。人口減少や超高齢化といった地方が直面する構造的な課題に真正面から取り組み、若者が将来に夢や希望を持つことができる魅力あふれる地方を創り上げてまいります」と述べ、地方創生担当大臣の創設も明言した⁽¹³⁾。

その後、「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、同法に基づいて2014年12月27日に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略2014」）が閣議決定された。「総合戦略2014」は日本の人口が「2050年には9,700万人程度となり、2100年には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとの推計がある」とした上で、「地方と東京圏の経済格差拡大等が、若い世代の地方からの流出と東京圏への一極集中を招いている。首都圏への人口集中度が約3割（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一都三県の数値）という実態は、諸外国に比べても圧倒的に高い。地方の若い世代が、過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっている」と捉える⁽¹⁴⁾。

「総合戦略2014」は、東京一極集中の是正、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望」の実現、および「地域の特性に即し」た地域課題の解決を地方創生の三本柱としたが、早くも地域大学振興法につながる内容も示している。

すなわち、「総合戦略2014」は「地方の若い世代が大学等の入学時と卒業時に東京圏へ流出している。その要因には、地方に魅力ある雇用が少ないことのほか、地域ニーズに対応した高等教育機関の機能が地方では十分とはいえないことが挙げられる」として「地方大学や高等専門学校、専修学校等において、地域とのつながりを深め、地域産業を担う人材養成など地方課題の解決に貢献する取組を促進する必要がある」、「地方大学等への進学、地元企業への就職や都市部の大学等から地方企業への就職を促進するため、奨学金（『地方創生枠（仮称）』等）を活用した大学生等の地元定着や、地方公共団体と大学等との連携による雇用創出・若者定着に向けた取組等を推進する」などの政策を打ち出した。また、「国が2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）」として「地方における自県大学進学者の割合を平均で36%まで高め

(13) 「安倍内閣総理大臣記者会見（平成26年9月3日）」
(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0903kaiken.html)。

(14) 「総合戦略2014」1頁。

る（2013年度全国平均32.9%）」、「地方における雇用環境の改善を前提に、新規学卒者の県内就職の割合を平均で80%まで高める（2012年度全国平均71.9%）」、「地域企業等との共同研究件数を7,800件まで高める（2013年度5,762件）」、「各事業において、地方公共団体や企業等による地元貢献度への満足度80%以上を実現する」、「大学における、地元企業や官公庁と連携した教育プログラムの実施率を50%まで高める（2013年度39.6%）」などとし、「主な施策」として「地方大学等創生5か年戦略」を掲げ、「知の拠点としての地方大学強化プラン」、「地元学生定着促進プラン」および「地域人材育成プラン」を推進するとしている⁽¹⁵⁾。

なお、「総合戦略2014」において地方大学という語が登場するが、定義は示されておらず、曖昧な概念である。2018年3月22日の衆議院地方創生に関する特別委員会において、平野博文議員（民進党）⁽¹⁶⁾が「千葉とか埼玉は地方大学という定義に入るんですか」と質したのに対し、丹羽秀樹文部科学副大臣が「東京圏ではないという、地方大学という位置づけでいいと思います」と答弁したが⁽¹⁷⁾、それ以上に詳しく述べられていない。東京都特別区に本部、キャンパスのいずれも所在しない大学、または、特別区にサテライトキャンパスを有するとしても本部は東京圏以外の道府県に所在する大学を指すものと考えられるが、厳密さに欠ける。その後も地方大学の語は頻出するが、地域大学振興法においては用いられていない。当然のことであろう。

2015年6月になって、文部科学省は「総合戦略2014」を踏まえて「地方創生のための大都市圏への学生集中是正方策について」（以下、「2015年方策」）を発した。同省は「2015年方策」により、私立大学の入学定員充足率が1.0倍を超えた場合には超過入学者数に応じた学生経費相当額を私立大学等経常費補助金から減額し、一定の基準、すなわち収容定員8,000人以上の大規模大学では「1.2倍以上」から「1.1倍以上」を経て「1.0倍超」、それ以外の大学では「1.3倍以上」から「1.2倍以上」または「1.3倍以上」を経て「1.0倍超」の入学定員超過があった場合には、私立大学等経常費補助金の全額を不交付とする措置を、2019年度までの4年間で段階的に実施すること、国立大学に対しても学生納付金相当額または「教育費相当額」の国庫返納について同様の措置を実施すること、公私立大学の既設学部等の入学定員充足率が一定の基

(15) 「総合戦略2014」36頁、37頁。

(16) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として第196回国会における地域大学振興法の審査・審議の時点におけるものを示す。

(17) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」15頁。

準を超える場合には新学部等の設置認可申請に対して認可しないなどの措置をとることを明言した。しかし、その内容自体、およびこのような措置（実質的には制裁）を法律の根拠がないまま行うことについては憲法第89条、第23条および第14条に違反するのではないかという疑問も残るし、憲法を引き合いに出さずとも、法律による行政の原理との関連で問題があろう。また、有名私立大学の強い反発もあり、少なからぬ大学が学生定員の増加や学部・学科の新設を申請したことにより、「2015年方策」は半ば有名無実化している⁽¹⁸⁾。

〔2〕「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」

2015年6月30日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」は、「意欲と能力のある若者が地域に残り活躍する環境を実現するためには、雇用の創出に加え、地方大学等が一層活性化し、より多くの若者を惹きつける魅力ある存在となることが重要である」として「地域活性化に貢献する国立大学の取組への支援」（国立大学法人運営費交付金に関連する）および「地域活性化に貢献する私立大学等の取組への支援」を打ち出すとともに、「私立大学等経常費補助金の配分や国立大学法人運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過の適正化に関する基準の厳格化等を本年中に措置することを通じ、大学等における入学定員超過の適正化を図り、大都市圏への学生集中を抑制する」とした。その上で、「2015年方策」と同じく「収容定員8,000人以上の大規模大学については1.1倍以上、収容定員8,000人未満4,000人以上の中規模大学については1.2倍以上と厳格化する（平成30年度までに段階的に実施）。さらに、収容定員の規模にかかわらず、入学定員充足率が1.0倍を超える場合に超過入学者数に応じた学生経費相当額を減額する措置を導入する（平成31年度に実施）」と明言する⁽¹⁹⁾。

また、2015年12月24日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」は「私立大学等経常費補助金の配分や国立大学法人運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過の適正化に関する基準の厳格化等を措置することを通じ、大都市圏への学生集中を抑制する。なお、私立大学等経常費補助金及び国立大学法人

(18) 木村・前掲注(7)21頁などを参照。

(19) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（2015年6月30日閣議決定）23頁。

運営費交付金の取扱いにおける入学定員超過に関する基準の厳格化は、2016年度から2018年度までに段階的に実施する」と述べる⁽²⁰⁾。

しかし、東京一極集中の勢いは止まらなかった。是正効果が一向に現れないことにしびれを切らしたのであろうか、全国知事会は2016年11月28日に「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」を決定した。これは「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」および「立法措置による東京一極集中の是正の実現」を内容としており、とくに「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。併せて、東京23区から地方への移転の促進を図るとともに、それに対する特別の財政措置を講ずること」を求めたところが重要である。同様の要請は12月19日に行われた「国と地方の協議の場」において、地方六団体から国に対して行われている⁽²¹⁾。

もっとも、この頃には後に「加計学園問題」と言われる一連の動きがあったことに注意すべきである。すなわち、2015年6月30日の「『日本再興戦略』改訂2015 — 未来への投資・生産性革命 —」において「獣医師養成系大学・学部の新設に関する検討」として「現在の提案主体による既存の獣医師養成でない構想が具体化し、ライフサイエンスなどの獣医師が新たに対応すべき分野における具体的な需要が明らかになり、かつ、既存の大学・学部では対応が困難な場合には、近年の獣医師の需要の動向も考慮しつつ、全国的見地から本年度内に検討を行う」とされた⁽²²⁾。翌年10月17日に京都府と京都産業大学が綾部市に獣医学部を設置する構想を示したものの⁽²³⁾、11月9日には国家戦略特区諮問会議が「現在、広域的に獣医師系養成大学等の存在しない地域に限り獣医学部の新設を可能とするための関係制度の改正を、直ちに行う」こ

(20) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について」（2015年12月24日閣議決定）49頁。

(21) 萩原・前掲注(10)88頁。なお、全国知事会「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」（2016年11月28日）は、萩原・前掲注(10)88頁、衆議院調査局地方創生に関する特別調査室総務調査室・前掲注(10)8頁において紹介されている。

(22) 「『日本再興戦略』改訂2015 — 未来への投資・生産性革命 —」（2015年6月30日閣議決定）121頁。

(23) 「京都産業大学獣医学部設置構想について」

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h28/teian/161017_shiryout_1.pdf)。

とを決定し⁽²⁴⁾、2017年1月20日に今治市が国家戦略特別区域の指定を受けた⁽²⁵⁾。程なく政治問題化した「加計学園問題」であるが、銚子市が千葉科学大学を誘致し、助成金を負担したことによって同市の財政は悪化したと言われるだけに⁽²⁶⁾、策を誤れば大学、地方公共団体のいずれの振興をも図ることができない、ということになるであろう。国家戦略特別区域法第8条に定められる国家戦略特別区域会議による「区域計画の認定」の在り方に疑問が寄せられたことは言うまでもない。

少し時間を戻そう。2016年12月22日、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」（以下、「総合戦略2016改訂版」）が閣議決定された。ここにおいては「政府関係機関の地方移転」、「企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大」などとともに「地方大学の振興等」が示されるが、「地方大学の振興等」に関する部分をみれば、「総合戦略2016改訂版」は基本的に「総合戦略2014」と内容を同じくしており、「総合戦略2014」における「国が2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）」が「総合戦略2016改訂版」においては「主な重要業績評価指標」とされている以外は数値目標も変えられていない⁽²⁷⁾。むしろ、「総合戦略2016改訂版」の意義は、少なくとも「地方大学の振興等」については「地方を担う多様な人材を育成・確保し、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、2017年夏を目途に方向性を取りまとめる」という部分にある⁽²⁸⁾。

〔3〕地方大学振興有識者会議の「最終報告」

2017年2月6日、内閣官房に地方大学振興有識者会議が設置され、第1回の会合が開催された。同会議は同年12月8日まで14回開かれており、5月22日に「地方創生に

(24) 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について（案）」（2016年11月9日、第25回国家戦略特別区域諮問会議、配付資料3。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai25/shiryoku3.pdf>）。

(25) 「区域区画の認定について」（2017年1月20日、第27回国家戦略特別区域諮問会議、配付資料1-1。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai27/shiryoku1-1.pdf>）。

(26) 様々な文献が存在するが、さしあたり高寄・前掲注(6)91頁を参照。

(27) 「総合戦略2016改訂版」58頁と「総合戦略2014」36頁、および「総合戦略2016改訂版」59頁と「総合戦略2014」37頁を比較参照されたい。

(28) 「総合戦略2016改訂版」59頁。

資する大学改革に向けた中間報告」を、12月8日には「地方における若者の修学・就業の促進に向けて ― 地方創生に資する大学改革 ―」（以下、「最終報告」）をとりまとめた。

「最終報告」は「若者の東京圏への転入超過にみられるように、国内のヒト・モノ・カネが東京に集中し、その結果、わが国の少子化の加速や地方の疲弊などの弊害が表れている」から「東京は、さらなる国際都市化の視点から、海外からヒト・モノ・カネを集める視点が重要である」、東京圏への「12万人規模の転入超過が続いており、その要因は、特に、進学時、就職時の学生や若者が中心となっており、「高校の所在地県別大学入学者数で見ると大学進学時における東京圏への転入超過は約7万人程度と大きな割合を占めている」、「都道府県別の大学進学者収容力に大きな地域差があり、東京都、京都府の大学進学者収容力は200%と突出しており、これに続くグループ（愛知県、大阪府等）は100%から110%程度であり、それ以外は100%を切っており、特に長野県、三重県、和歌山県は40%を切っている」、などの基本的認識を示す⁽²⁹⁾。その上で「地方大学は、地域に対する貢献が十分とは言えないという声もある」として、大学（特に地方の国立大学）の「総花主義」や「平均点主義」、「日本の大学が、産業構造の変化（産業のサービス化、知識集約化等）に十分対応できておらず、成長分野のビジネスや地方産業につながる人材育成、研究成果の創出といった面で、地域のニーズや期待に十分応えていない」、日本の大学においては「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との指摘や、国立大学においては、外部から組織を監督する機能が弱く、例えば、学長が理事を任命する仕組みとなっていることが問題であり」、「ビジネスやベンチャーとの連携を軽視する風潮も見られる」、などの課題があるとする⁽³⁰⁾。

現状における課題への対処のために、「最終報告」は「地方創生に資する大学改革の方向性」として、まず、東京については「国際都市化への対応」として「高度な専門人材教育と研究拠点」および「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」たるべきであるとするのに対し、「地方大学」については「『特色』を求めた大学改革・再編」、「地方創生に貢献するガバナンス強化」、「地方での役割・位置づけの強化」、「地域の生涯学習・リカレント教育への

(29) 「最終報告」2頁。ここで「(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の卒業者のうち大学進学者の数) × 100」と定義されている。

(30) 「最終報告」4頁。

貢献」、「地域のシンクタンクとしての機能」および「企業研修のニーズへの対応」をあげ、次いで「大学の機能分化」として「G型（グローバル型）大学として、世界水準の学術研究を目指す大学や学部、あるいは真に世界の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のか、L型（ローカル型）大学として、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のかを明確にする必要がある」と提言する⁽³¹⁾。

そして、「最終報告」は、「今後の取組として、①地方の特色ある創生のための地方大学の振興、②東京の大学の定員抑制、③東京における大学の地方移転の促進、④地方における若者の雇用の創出により、地方における若者の修学・就業を促進する必要がある」とし、「これらの取組を継続的かつ総合的に実施していくためには、法律等でその内容を規定すべきである」とする。このうち、「①地方の特色ある創生のための地方大学の振興」（「キラリと光る地方大学づくり」）については首長のリーダーシップの下で産官学連携を強力に推進し、かつ推進体制（コンソーシアム）を構築すること、「地方創生の優れた事業として国が認定したものに対しては、新たな交付金により支援する」こと、「新たな交付金」について国の基本方針を示すこと、などをあげている⁽³²⁾。また、「②東京の大学の定員抑制」については「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」が、例外（または対象外）とされる場合も多くなっている。その例として、大学院、留学生、社会人、通信教育、専門職大学、「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」、「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」、「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增設・拡充して、一部の学修を東京23区において実施する場合」などである⁽³³⁾。

(31) 「最終報告」 9頁。

(32) 「最終報告」 12頁、14頁。

(33) 「最終報告」 19頁、21頁。

3. 法律（案）の概要

〔1〕地域大学振興法の力点

地域大学振興法は、本則16箇条、附則7箇条から構成される。目的は本則の第1条に示されており、「我が国における急速な少子化の進行及び地域の若者の著しい減少により地域の活力が低下していることに鑑み、地域における大学の「振興及び若者の雇用機会の創出のための措置を講ずることにより、地域における若者の修学及び就業を促進し、もって地域の活力の向上及び持続的発展を図ること」とされている。また、「基本理念」として「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は、国、地方公共団体及び大学の相互の密接な連携並びに事業者の理解と協力の下に、若者にとって魅力ある修学の環境の整備及び就業の機会の創出を図ることを旨として、行われなければならない」（第2条第1項）、「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は、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）の基本理念に基づき行われなければならない」とされる（地域大学振興法第2条第2項）。

しかし、地域大学振興法の力点は「若者の雇用機会の創出」ではなく、「地域における大学の「振興」に置かれている。このことは、「地域における若者の雇用機会の創出等」に関する規定が第15条の1箇条しかなく、同条が国に努力義務を課すに留めていることから明らかであり、2018年3月19日の衆議院地方創生に関する特別委員会における梶山弘志地方創生担当大臣（まち・ひと・しごと創生担当）の趣旨説明にもよく現れている。この趣旨説明において地域大学振興法の「要旨」が挙げられているが、特に重要であるのは次の諸点である⁽³⁴⁾。

- ① 内閣総理大臣が「地域における大学の振興、これを通じた地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成並びに地域における事業者による若者の雇用機会の創出に関する基本指針を定める」。
- ② 地方公共団体が「大学及び事業者等と共同して地域における大学振興・若者雇用創出推進会議を組織した上で、当該基本指針に基づき、地域における大学振興・若

(34) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」1頁、2頁。

者雇用創出事業に関する計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる」。

- ③ 「国は、認定を受けた計画に基づく事業の実施に要する経費に充てるために交付金を交付することができる」。
- ④ 「大学の学部の学生が既に相当程度集中し、他の地域における若者の著しい減少を緩和するために学生が更に集中することを防止する必要がある地域として政令で定める地域を特定地域とし、大学の設置者等は特定地域内学部収容定員を増加させてはならないこととするとともに、その例外事項等を定め」る。

〔2〕「地域における大学振興・若者雇用創出」に関する「基本指針」

地域大学振興法第3条第1項は、国が「地方公共団体の自主性及び自立性を尊重しつつ、地域における若者の修学及び就業の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」と定める（関連施策との連携については第12条も参照）。その上で、第4条第1項は「内閣総理大臣は、地域における若者の修学及び就業を促進するため」に「地域における大学の振興、これを通じた地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成並びに地域における事業者による若者の雇用機会の創出」についての「基本指針」を定めなければならない旨を定める。この「基本指針」には「地域における大学振興・若者雇用創出の意義及び目標に関する事項」、「地域における大学振興・若者雇用創出のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針」、「地域における大学振興・若者雇用創出のために地方公共団体が重点的に取り組むことが必要な課題に関する基本的な事項」、「地域における大学振興・若者雇用創出に係る地方公共団体、大学、事業者その他の関係者間における連携及び協力に関する基本的な事項」、第5条第1項に定められる「地域における大学振興・若者雇用創出事業」の「認定に関する基本的な事項」など「地域における大学振興・若者雇用創出の推進のために必要な事項」が定められる（第4条第2項。同第3項も参照）。

〔3〕「地域における大学振興・若者雇用創出事業」に関する計画の作成と内閣総理大臣の認定

他方、地方公共団体は「地域における地理的及び自然的特性、文化的所産並びに経済的環境の変化を踏まえつつ、国の施策と相まって、効果的に地域における若者の修

学及び就業を促進するよう所要の施策を策定し、及び実施する責務を有」し（第3条第2項）、その上で「単独で又は共同して、基本指針に基づき、内閣府令で定めるところに」よって「地域における大学振興・若者雇用創出事業」（「まち・ひと・しごと創生特定事業」であることが必要とされる）に関する計画（以下、事業計画）を作成して「内閣総理大臣の認定を申請することができる」（第5条第1項）。

事業計画に記載すべき内容は第5条第2項第1号ないし第6号に掲げられているが、とくに第3号および第4号が重要である。第3号は「地域における大学振興・若者雇用創出事業の内容に関する」ものとして「若者にとって魅力があり、地域の中核的な産業の振興に資する教育研究の活性化を図るために、大学が行う取組に関する事項」、
「地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成のために、大学及び事業者が協力して行う取組に関する事項」および「地域における事業活動の活性化その他の事業者が行う若者の雇用機会の創出に資する取組に関する事項」を掲げ、第4号は「地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する地方公共団体、大学、事業者その他の関係者相互間の連携及び協力に関する事項」を掲げる（第4項も参照）。また、事業計画の区域は、大学の学部および短期大学の学科の「学生が既に相当程度集中している地域であって他の地域における若者の著しい減少を緩和するために当該学生が更に集中することを防止する必要がある地域として政令で定める地域」（以下、特定地域）の外でなければならない（第5条第3項）。特定地域は、地域大学振興法施行令（平成30年6月1日政令第177号）第1条によって「東京都の特別区の存する区域」とされる。

地方公共団体が事業計画を作成する際には「地域における大学振興・若者雇用創出推進会議が作成する案に基づいて計画を定めるものとする」とされる（地域大学振興法第5条第5項）。すなわち、計画は実質的に「地域における大学振興・若者雇用創出推進会議」（以下、推進会議）が作成することとなる⁽³⁵⁾。

地方公共団体が事業計画の認定を申請した場合には、内閣総理大臣は、当該事業計画が「基本指針」に適合するものであること、当該事業計画の実施が「区域における若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものであると認められること」、および「円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること」という基準に適合すると認めるときに認定を行う（同第6項）。また、内閣総理大臣は認定に先立って「文

(35) 末宗・前掲注(10)34頁は「このような立法例は珍しいところである」と評価する。

部科学大臣、厚生労働大臣及び経済産業大臣に協議しなければならず（同第7項）、認定を行った場合には「遅滞なく、その旨を当該地方公共団体に通知しなければならない」（同第8項）。一方、地方公共団体による事業計画の公表は努力義務に留められている（同第9項）。

事業計画の変更は第6条に、内閣総理大臣または文部科学大臣による報告の徴収は第7条に、事業計画の実施に関する是正措置の要求（内閣総理大臣または文部科学大臣による）は第8条に、事業計画の認定の「取消し」（撤回）は第9条に定められる。

〔4〕 推進会議

地域大学振興法第10条は推進会議に関する規定である。推進会議の組織については「できる」規定となっているが（同第1項）、前述のように地方公共団体が事業計画を作成する際には推進会議が案を作成することとなっているので、実質的には義務づけに近い。構成員は「地域における大学振興・若者雇用創出事業を実施し、又は実施すると見込まれる大学及び事業者若しくは事業者が組織する団体」であり（同項）、「第5条第4項に規定する事業を実施し、又は実施すると見込まれる高等専門学校又は専門学校」など「地方公共団体が必要と認める者」を加えることも認められる（同第2項）。産官学連携事業の推進に関する会議を法定するとともに、事業計画の案を作成すること、事業計画の実施に関する必要事項など「地域における大学振興・若者雇用創出の推進に関し必要な事項について協議」することが明定されており、役割の明確化および「位置づけを強化した点は他にない特色である」という評価がなされる⁽³⁶⁾。しかし、いかに推進会議が事業計画の案を作成する権限を有するにせよ、内閣総理大臣が定める「基本指針」に沿うことが求められるのであり、地方公共団体の主体性がどの程度まで発揮されうるかについては疑問が残るところである。

〔5〕 事業計画に対する交付金

地域大学振興法第11条は、国が事業計画の認定を受けた地方公共団体に対し、当該事業計画に「基づく事業の実施に要する経費に充てるため、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる」と定める。この交付金は「地方大学・地域産業創生交付金」または「キラリ（きらり）と光る地方大学づくり

(36) 末宗・前掲注(10)34頁。

交付金」とも称され、2018年度予算においては100億円が確保された。内訳は、内閣府計上分が70億円（「地方大学・地域産業創生交付金」として20億円、「地方創生推進交付金」の活用分として50億円）、文部科学省計上分が25億円、関連事業分として5億円である。交付率は2分の1を原則としつつ、事業計画の内容に応じて3分の2または4分の3ともしうる。予算積算上の採択は10件程度である（1件につき1年で7億円が上限の目安とされる）。また、支援期間は原則として5年間とされている⁽³⁷⁾。

また、交付金とは別に、国に対しては「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施策を実施するために必要な財政上の措置その他の措置を講ずる」ことについて努力義務が課せられている（第16条）。

〔6〕東京都の特別区における学部収容定員の抑制

地域大学振興法において最も議論を呼び、合憲性を含めて問題とみられる規定は第13条および第14条であろう。両規定とも2028年3月31日までの時限適用とされており（附則第2条）、東京一極集中の是正という効果があるかについて疑問視する見解も少なくない。そればかりでなく、規制を受ける大学はもとより、受験生の意思や希望を軽視している点のほうが重要である。

まず、第13条は、原則として「大学の設置者又は大学を設置しようとする者」（以下、大学設置者等）は「特定地域外の地域における若者の修学及び就業を促進するため、特定地域内における大学の学部の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により、特定地域内学部収容定員（特定地域内に校舎が所在する大学の学部の学生の収容定員のうち、当該校舎で授業を受ける学生に係るものとして政令で定めるところにより算定した収容定員をいう。以下この条及び附則第3条において同じ。）を増加させてはならない」と定める。前述のように、特定地域は地域大学振興法施行令第1条によって特別区とされるので、特別区にキャンパスを構える大学は、他の地域にキャンパスを構えるか否かを問わず、原則として特別区に所在するキャンパスの収容定員を増加させてはならないこととなる。

大学設置者等が同条に違反し、または違反するおそれがあると文部科学大臣が認めるときには、同大臣は当該大学設置者等に対して是正措置勧告を行うことができる（第14条第1項）。勧告の後に当該大学設置者等が「正当な理由がなくて当該勧告に

(37) 末宗・前掲注(10)36頁および萩原・前掲(10)97頁による。

係る措置を講じなかったとき」には、文部科学大臣が当該大学設置者等に対して是正措置命令を発することができる（同第2項）。また、文部科学大臣は、是正措置勧告または是正措置命令を行うために必要があると認めるときは、当該大学設置者等に対して「報告又は資料の提出を求めることができる」（同第3項）。

第13条および第14条は「最終報告」の「②東京の大学の定員抑制」を受けたものと考えられるが、定員抑制策と憲法との整合性について「最終報告」は言及しておらず、地方大学振興有識者会議の議事要旨を参照しても検討された形跡はない。しかし、国会においては合憲性への疑問が寄せられた。

例えば、松平浩一議員（立憲民主党）は、地域大学振興法第13条が「東京の大学で学ぼうとする人数を制限するもので」あり、大学の自治を侵害し、憲法第23条に違反するのではないか、「学問とは関係のないところでの制限」であって「果たして合理的な制限と言えるのか」、憲法第14条第1項の趣旨に鑑みて東京にある大学だけを規制するのは妥当であるか、「更に言えば、東京という場所で学びたいという学生の希望を制限するものであって、学生の居住、移転の自由にかかわってくる、又は、東京にある魅力のある大学で学びたいという学生の学問の自由にかかわってくるのではないかと質した⁽³⁸⁾。松沢成文議員（希望の党）も、地域大学振興法が「学問の自由や大学の自治、教育を受ける権利に対する重大な制約に当たる」と質している⁽³⁹⁾。

松平議員の質疑に対し、末宗徹郎氏（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）は、地域大学振興法第13条の「措置につきましては、大学に対して、特定地域内の収容定員をふやさないようにするというにとどまっておりますので、特定地域内における大学教員等の教育研究の内容あるいは活動そのものを制限するものではございませんので、大学の自治を含む学問の自由の観点から問題はない」、「地域における若者の修学、就業の促進のために定員抑制する必要があると認

(38) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」2頁。また、観点は異なるが、「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」14頁における宮本岳志議員（日本共産党）の質疑と、これに対する梶山地方創生担当大臣の答弁も参照。

(39) 「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」20頁。また、「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」12頁における蓮舫議員（立憲民主党・民友会）の質疑、「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」2頁における矢田わか子議員（国民民主党・新緑風会）の質疑と、これに対する宮川典子文部科学大臣政務官の答弁、同19頁における田村智子議員（日本共産党）による反対討論も参照。

められますし、10年間の時限措置として特定地域の要件を限定的に規定しておりますので、合理的な範囲における区別と考えられ、法のもとの平等の観点からも問題がない」、「学生自身の居住、移転を制限するものではないということから、居住、移転の自由の観点からも問題はない」と答弁した⁽⁴⁰⁾。また、松沢議員の質疑に対し、林芳正文部科学大臣は「各大学の教育研究の内容、活動そのものを制限するものではなくて、それぞれの大学の自治を侵したり各学生が大学で学ぶ機会を妨げたりするものではない」と答弁した⁽⁴¹⁾。

たしかに、特別区に所在する大学の収容定員の抑制は直ちに大学教員の教育研究活動に影響を及ぼす訳ではない。しかし、このことと大学の自治とは次元が異なるのであり、合憲性の主張となりきれていない。むしろ、特別区に所在する大学の学生定員管理に関する自主性を損なわせる点において憲法第23条に違反する疑いは消滅していない。地域大学振興法第3条第3項も「国及び地方公共団体は、地域における若者の修学及び就業の促進に関する施策で大学に係るものを策定し、及びこれを実施するに当たっては、大学の自主性及び自律性その他大学における教育研究の特性に配慮しなければならない」と定めていることが忘れられているのではなかろうか。

また、憲法第14条との関連においても、答弁は定員抑制の必要性のみを理由に「合理的な範囲における区別」と主張するにすぎない。時限措置であることは無関係であるし、地域大学振興法第5条第3項に示される「特定地域」の定義も、不確定概念が多く、かつ、第一次的には政令に委ねられているため、厳格であると評価するには不十分である。

さらに、地域大学振興法の成立前から行われてきた学部収容定員の抑制策によって、2018年度入試において早稲田大学、明治大学、上智大学など多くの有名私立大学の合格者が減少し、実質競争率が上昇するという、十分に予想されえた結果が出た⁽⁴²⁾。捉え方にもよるが、受験生が大学に入学して学問の自由を享受する機会を不当に奪うものと言えないであろうか。少なくとも、このような抑制策によって多くの受験生が振り回される結果につながりかねず、受験者不在の政策決定であると評価せざるをえない。地域大学振興法により、このような傾向が強められるという懸念が生ずる。

(40) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」2頁。

(41) 「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」20頁。

(42) 木村・前掲注(7)26頁、28頁による。同書34頁、小川・前掲注(7)208頁も参照。

なお、次の場合には抑制の対象から除外される。

まず、大学設置者等が、特定地域に設置する学部等（大学の学部、高等専門学校の学科または専修学校の専門課程）の廃止、特定地域からそれ以外の地域に所在するキャンパスへの学部等の移転により、当該大学設置者等が特定地域に設置する他の学部等の収容定員を増加させる場合である（同第13条第1号）。

次に、大学設置者等が、特定地域に設置する学部等の収容定員を減少させ、その分を異なる大学設置者等の学部等の収容定員に吸収する場合である（同第2号）。

そして、外国人留学生または社会人学生に限定して特定地域に設置する学部等の収容定員を増加させる場合など、「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」である（同第3号）。この場合には「大学における教育研究の国際競争力の向上、実践的な教育研究の充実その他の教育研究の質的向上を図る」ことが大義名分とされる。

また、附則第3条は、期限を付けながらも収容定員の抑制に対する例外を定めている。すなわち、大学等設置法人が、2019年3月31日までに「特定地域内における大学の学部の設置その他の政令で定める事項について（中略）文部科学大臣の認可（中略）を受けた場合」（同第1号）、2024年3月31日までに特定地域内において専門職大学または専門職短期大学の設置等について認可を受けた場合（同第2号）、本則第13条および第14条の「施行日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日までに、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の政令で定める事項について、政令で定めるところにより、文部科学大臣への届出を行った場合」（附則第3条第3号）、本則第13条および第14条の「施行の際現に特定地域内における大学の学部の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により特定地域内学部収容定員を増加させるために必要な校舎その他の施設又は設備の設置又は整備に関し政令で定める相当程度の準備が行われている場合」（附則第3条第4号）である。

〔7〕 施行状況等の検討

地域大学振興法附則第5条第1項は、政府が2024年3月31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」と定める。また、同第2項は、政府が2028年3月31日までの間に「地域における若者の修学及び就業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」と定める。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地域大学振興法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する（但し、合憲性などについては既に取り上げたので除外する）。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について、概略を示しておく。

●地域大学振興法

衆議院議案受理年月日	2018年2月6日
衆議院付託年月日	2018年3月16日（地方創生に関する特別委員会）
衆議院審査終了年月日	2018年3月22日（可決）
衆議院審議終了年月日	2018年3月23日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2018年2月6日
参議院議案受理年月日	2018年3月23日
参議院付託年月日	2018年5月16日（内閣委員会）
参議院審査終了年月日	2018年5月24日（可決）
参議院審議終了年月日	2018年5月25日（可決）
公布年月日	2018年6月1日（法律第37号）
施行日	2018年6月1日

〔1〕衆議院地方創生に関する特別委員会

地域大学振興法は地域再生法改正法とともに審査された。宮本岳志議員（日本共産党）による反対討論が行われたものの、起立多数により可決された。賛成会派は自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党および日本維新の会であり、反対会派は無所属の会、日本共産党、自由党および社会民主党・市民連合である⁽⁴³⁾。また、山口俊一議員（自由民主党）、亀井亜紀子議員（立憲民主党・市民クラブ）外3氏より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属

(43) http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC7D36.htm

クラブ、公明党および日本維新の会の五派共同提案による「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案に対する附帯決議」が提出され、やはり起立多数により可決された⁽⁴⁴⁾。

(1) 「基本指針」

太田昌隆議員（公明党）は、地域大学振興法に定められる「基本指針」の策定および公表時期、さらに「交付金の取扱いに関する具体的な制度要綱、交付要綱、申請受理期間」など全体のスケジュールを質した。これに対し、末宗氏は「これまでも地方公共団体に対しましては、説明会などで交付金の趣旨あるいは取扱いの基本的な考え方については情報提供もし、個別に事前の相談なども受け付けてきているところで」と述べた上で「しっかりした計画をつくっていただく必要がございますので、一定の策定期間もとりながら、そのスケジュールを法案が成立しましたら明確に示して、それからその後の審査期間も設定をして、大体秋ぐらいには計画についての交付をしたいと考えている」と答弁した⁽⁴⁵⁾。

(2) 「地方大学・地域産業創生交付金」

① 「地方大学・地域産業創生交付金」と文部科学省による「産学連携のための補助金」との相違

この点については太田議員が質している。梶山地方創生担当大臣は「地方大学・地域産業創生交付金」が「知事等がリーダーシップを発揮することを前提として、地方大学が特色を出しつつ、産官学連携により地域の中核的産業の振興や専門人材育成などを行うすぐれた取組を重点的に支援をするものであり」、「大学主体ではなく地域を代表する知事等がリーダーシップをとること、地方大学の役割として教育研究そのものよりも地域産業への貢献を重視していること、知事等が主導することにより地域全体に波及する中核的な産業の振興を推進すること、地域における中核的な産業振興とそれを担う専門人材の育成等を一体的に推進することなどの点」において文部科学省による「産学連携のための補助金」と異なると答弁した。また、太田議員が「今回の交付金制度の中でも、地方において若者の雇用が創出できるよ

(44) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」27頁。

(45) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」4頁。

うな、そんな仕組みをまた設けるべきではないかと思」うと質したのに対して、末宗氏は「今回の新たな交付金の申請に当たりましては、地方公共団体が策定する計画におきまして、地域における事業活動の活性化その他の事業者が行う若者の雇用機会の創出に資する取組に関する事項、雇用にかかわる事項を記載していただくことといたします。加えまして、K P I を設定するわけですが、産業の雇用者数の増加数、あるいは地元就職者、起業数を設定していただく」、「こうした仕組みを通じまして、それぞれの地域の中核的な産業の振興、専門人材の育成に加えて、地域における若者の雇用創出につながるすぐれた取組を支援してまいりたい」と答弁した⁽⁴⁶⁾。

② 「地方大学・地域産業創生交付金」の交付額の根拠

この点については松平議員が質している。末宗氏は、「今回の新たな交付金の特色」として「国内外のトップレベル人材の招聘等によりまして、特定分野でグローバルに競争力を持つ地方大学づくりを進めるという狙い」および「中核的な産業振興に関しまして、地域全体へ波及するという大規模な産官学連携の取組を支援するという狙い」があると述べ、その上で「これまでの大学等への既存の支援策でも、世界トップレベルの研究拠点の形成を目指すもの、あるいは産学連携により革新的なイノベーションの実現を目指すもの、こういった事業については、一件当たり、事業費で大体10億円規模となって」いること、内閣府が所掌する地方創生推進交付金が「一件当たりの事業費、最大で6億円規模としているところがございます、今回の新たな事業は、それかそれ以上の大規模な取組も想定される」ところであるために「地方大学・地域産業創生交付金」については「事業費ベースでおおむね10億円程度、それで補助率等を逆算しますと、一計画当たりの国費で、大体目安額として7億円程度というふうにした」と答弁した⁽⁴⁷⁾。

③ 交付の客観的基準、審査の透明性

この点については、堀越啓仁議員（立憲民主党・市民クラブ）が必要性を理解するとして質した。末宗氏は「地方公共団体が策定する計画におきましては、御指摘のとおり、若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものということを設定

(46) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」3頁。
「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」26頁における加藤鮎子議員（自由民主党）の質疑も参照。

(47) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号（平成30年3月22日）」3頁。

けているところをございまして、この観点からは、その計画の地域内における産業の雇用者数の増加数あるいは地元就職者、起業数、これをK P Iとして設定する」、
「内閣総理大臣が策定する基本指針において審査における評価基準を定めることと
考えておりまして、例えば自立性ですとか地域の優位性、それから先ほど申し上げ
ましたK P Iの実現可能性、こういったところを評価基準として明確にしてい
たい」、「専門性を有する外部の有識者で構成する委員会を設置することといたし
まして、その委員会が書類審査それから現地審査、さらに面接審査という多段階の
審査を行うことによりまして審査の透明性を確保してまいりたい」と答弁した⁽⁴⁸⁾。

④ 国立大学法人運営費交付金および私立大学等経常費補助との関連

2018年度予算において国立大学法人運営費交付金等は1兆971億円、私立大学等
経常費補助は3,154億円が計上されているが、周知のように、国立大学法人運営費
交付金等および私立大学等経常費補助は年々減額される傾向にあり、国立大学など
における研究環境の悪化が報じられることも少なくない。

宮本議員は「国立大学の運営費交付金は、2004年度の1兆2,415億円から今日の
1兆1千億円弱へ、1,400億円以上も減らされてまいりました。私学の経常費補助
金も、2006年度の3,313億円から今日の3,154億円へ、180億円も減らされて」
いると指摘した上で、地域大学振興法が「地方大学の財政的危機を解決するものになる」
のかと質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「産官学連携により、地域
の中核的産業の振興や専門的人材育成などを行うすぐれた取組を新たな交付金等
により重点的に支援をし、特色ある大学組織改革の実施などを進めていくという
ことで、最初に、大学が瀕死の状況にあるのを戻せるかということになると、
これらの取組を通じて活力を得ていくということになるかと思えます」と答
弁した。これを受け、宮本氏は「わずか100億円の地方大学・地域産業創生
事業をやったからといって、救われるはずがない」と述べた上で、「地方
大学・地域産業創生交付金」を受けようとするならば大学が「推進会議」
の「下請機関にならざるを得ない」と質した。これに対し、梶山地方創生
担当大臣は「この交付金制度に大学が参画するかどうかというのは、
大学が主体的に判断をすることであり」、「知事等が地方大学に対して
改革を主導するものではなくて、むしろ、その取組に対して、地方大学
がみずからその強みや特色を伸ばすために主体的に改革を行う地域を
支援するものであ

(48) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」2頁。

りまして、大学の自主性、自律性の侵害という指摘は当たらない」と答弁したが、宮本議員は「入るときには、参加するときには自主的に参加するんでしょうが、一たび参加してしまえば、自治体の掲げる事業計画に基づいて進めなければならなくな」り、「その中身というのは、この間国が進めてきた大学改革の方向に誘導されるのは火を見るより明らか」である、「入り口が自主的だといったって、実態は、それはやらざるを得ない状況に追い込まれていっている、そういう状況を放置しているとやらざるを得ない」と批判しており、「国立大学運営費交付金が前年度比同額にとどまるもとの、むしろ、これに認定されましたら、国から配賦された既存の運営費交付金も先導的研究基盤、技術の活用や大学改革の推進に振り向けざるを得なくなるわけですよ、これにおつき合いをして。交付金が仮に同額ならば、自由に使える基盤的経費はむしろ減ってしまうということになります。このようなものが地方大学の振興に役立つわけがないではありませんか」とも述べている⁽⁴⁹⁾。

(4) 東京都の特別区に所在する学部の収容定員の抑制

① 時限措置

神田憲次議員（自由民主党）が「東京圏への一極集中の是正というのは大変長期スパンでの取組を要するものでありまして、定員抑制については時限措置とするべきではないのでしょうか」と質したのに対し、末宗氏は「大学の経営の自主性に大きくかかわるものでございますので、法案では、合理的な範囲内の規制とするという観点から、10年間の時限措置といたしております」、「法文の中に、10年後までの間に地域における若者の修学及び就業の状況等について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしておりまして、その時点で抑制措置を延長するか否かについてはまた検討を行う必要があると考えております」と答弁した⁽⁵⁰⁾。

② 定員抑制の有効性および合理性

堀越議員は、工場等制限法の立法および廃止に言及しつつ「定員抑制は大学の自主性、自律性に再度制限をかけることになるとの指摘がございましたが、その有効性

(49) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」14頁。また、宮本議員は地域大学振興法について「財政的に深刻な地方大学の現状を解決するために提案されているということではなくて、あたかも、まさに政府の地方創生の施策がうまくいっていないから、地方大学を地方創生に貢献させようとしているように聞こえる」とも批判している（同13頁）。

(50) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」10頁。

や合理性について伺いたい」と質した。これに対し、末宗氏は「今後18歳人口が大幅に減ることが見込まれております。（中略）今後も条件の有利な東京23区の定員増が進み続けますと、東京一極集中がますます加速してしまう。また、東京の大学の収容力が拡大する一方で、地方大学の中には経営悪化による撤退等が生じ、地域間で高等教育の就学機会の格差が拡大しかねないと考えておりました、このようなことから、特定地域について大学の定員抑制を講じようというもので」と答弁した⁽⁵¹⁾。

また、堀越議員は「定員抑制と地方創生の間には明確な対応関係があるのか」、「大学には学問の自由がある、学生には学びたいところで教育を受ける権利というものがある」が「定員抑制は、これらを制約する懸念があり」、「定員抑制は、大学の自主性、自律性だけでなく、実際の経営、さらには大学自体の存立にも影響を及ぼすおそれがある」とした上で、「23区内の大学の定員抑制を行えば若者が地元で進学し就職する傾向が高まる等の具体的な調査結果をもとに立案を行ったのでしょうか」と質した。これに対し、末宗氏は「今回の定員抑制を行うに当たりましては、いろいろな議論を行いましたし、かなりの調査分析を行ってまいりました」として「具体的に申し上げますと、まず、2000年から2015年の間で、地方の若者が約532万人、約3割減少をしております。また一方で、御案内のとおり、東京圏への転入超過数、2017年で約12万人ということで、それも、そのほとんどが若者という現状でございます」と答弁した⁽⁵²⁾。

③ 学部収容定員の抑制の例外

一方、学部収容定員の抑制の例外に関しては、牧島かれん議員（自由民主党）が地域大学振興法の施行により「東京にある日本の大学の国際競争力が失われるようなことがあってはならない」と質しており、これに対して末宗氏は「東京の国際競争力を損なわないようにする観点」に立ちつつ「具体的には、政令において例外事項の詳細を定める予定ではありますが、一つ目には、留学生や社会人の受入れ、二つ目には、スクラップ・アンド・ビルドによる時代に合った最先端の学部や学科の新設などを抑制の例外とする」、「高度な教育研究を行う大学院、これについては、そもそも抑制の対象外としている」と答弁した。また、牧島議員が「海外

(51) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」3頁。

(52) 「第196回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月20日）」3頁。

の大学の日本校が東京で日本の大学として参入される、そのことを阻止するものではないというふうに理解してよいのでしょうか」と質しており、末宗氏は「海外の大学が日本の学校教育法に基づく大学として日本に参入する場合という御指摘だと思いますが、これにつきまして、教育研究の国際競争力の向上に資する場合につきましては、政令において抑制の例外とすることを検討してまいりたいと考えております」と答弁した⁽⁵³⁾。

(5) 地域大学振興法第15条

太田議員および堀越議員は、同条が「国は、地域における若者の就業を促進するため、地域の特性を生かした創業の促進及び地域における事業活動の活性化による若者の雇用機会の創出、地域における適職の選択を可能とする環境の整備その他の必要な施策を講ずるよう努めるものとする」と定めていることの意味を質した。これに対し、末宗氏は「地方公共団体と連携しながら国が取り組むとしておりますので、地方団体の自主性、自立性を尊重する必要があるという性格から、努力義務にしているところでございます」と答弁した⁽⁵⁴⁾。

また、「若者の雇用機会の創出」について、末宗氏は「地域の強みを生かした産業、雇用の創出を交付金等によって支援をすること、それから地域経済牽引事業、これを支援すること、それから良質な雇用の場を創出する本社機能等の移転を税制措置で促進すること」をあげ、「地域における適職の選択を可能とする環境の整備」については「アウトリーチによる企業相談など働き方改革の推進による職場の魅力の向上」および「地元出身の学生を対象とした中小企業でのインターンシップの実施」、「東京に本社を持つ大企業等の本社一括採用の見直し等を促すための普及啓発」、および「UIJターンにより地元企業等に就職した若者を対象とする奨学金の返還支援制度を全国展開していくこと」を主とする旨を述べている⁽⁵⁵⁾。

〔2〕衆議院本会議（2018年3月23日）

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、渡辺博道地方創生

(53) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」7頁。

(54) 引用は、「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号（平成30年3月19日）」4頁による。

(55) 「第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号（平成30年3月19日）」4頁。

に関する特別委員長による報告の後、直ちに採決が行われ、賛成多数で可決された⁽⁵⁶⁾。

〔3〕参議院内閣委員会

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、梶山地方創生担当大臣による両法律（案）の趣旨説明が2018年5月17日に行われ、直ちに審査に入った。同月22日に内閣委員会・文教科学委員会連合審査会が行われ、同月24日の内閣委員会において山本太郎議員（自由党）による修正動議が提出され（法律案に対する反対討論も行われた）、また、田村智子議員（日本共産党）による反対討論（および修正動議への賛成）が行われたが、いずれも賛成少数により否決され、地域大学振興法（案）が原案通り可決された⁽⁵⁷⁾。さらに、矢田わか子議員（国民民主党・新緑風会）などにより、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会及び日本維新の会の各派共同提案による「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案に対する附帯決議」が提出され、賛成多数で可決された⁽⁵⁸⁾。

（1）「基本指針」

蓮舫議員（立憲民主党・民友会）は、地域大学振興法が「国家戦略特区と類似した制度設計になっています。地方創生の新たな交付金をつくる、総理の定める基本指針に基づき、基本計画に基づいて、自治体等が計画を策定し、認定を申請。認定、決定権者は安倍総理大臣です。この途中経過、選定過程が公正中立であることが求められますが、大丈夫ですか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「内閣府において権限を行使する場合には、実質的な決定権者が誰であるかにかかわらず、法律には内閣総理大臣の権限を行使するという定めを置くことになっておりまして、この法案につきましては、ワンストップ窓口の、ワンストップというか、この窓口の実質的な対応を内閣総理大臣自らが行うことは予定をされておられません」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が「どうやってその公正中立性が担保されるんですか、認定がされるまで」と質し、梶山地方創生担当大臣は「外部の有識者による委員会を構成をし

(56) 「第196回国会衆議院会議録第11号（平成30年3月23日）」2頁。

(57) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」19頁、20頁。

(58) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」20頁。

て、そしてその上で選定をしまいる」と答弁した⁽⁵⁹⁾。

他方、山本議員は「本法案で最終的な決定権者は総理大臣です、国家戦略特区での最終的な決定権者は総理大臣。本法案ではきらりと光る地方大学、国家戦略特区では世界に冠たる獣医学部。本法案で内容を吟味するのは有識者会議、国家戦略特区で内容を吟味するのは諮問会議」と指摘した上で、「地方は、手を挙げる際、総理大臣が定める基本指針に基づいた計画を立てる必要があるようですけれども、この総理が定める基本指針、いつ策定されますか」と質した。梶山地方創生担当大臣が「法律成立後であります」と答弁したことを受け、山本議員は「全て法案が通った後、基本指針でやりますよということですよ」と述べ、激烈な批判を行っている⁽⁶⁰⁾。

(2) 「地方大学・地域産業創生交付金」（「キラリ（きらり）と光る地方大学づくり交付金」）

① 「地方大学・地域産業創生交付金」と文部科学省による「産学連携のための補助金」との相違

まず、厳密には両制度の相違に関する質疑ではないが、高野光二郎議員（自由民主党）が「大学振興・若者雇用創出の交付金制度は、地方創生が一番の本旨であると認識をして」いるとした上で「どのようにきらりと光る地方大学づくりを進めるのか」と質したのに対し、長坂康正内閣府大臣政務官は「知事等のリーダーシップの下に、産官学連携によりまして、（中略）それぞれの分野で、地域の強みを生かし中核的産業の振興や専門人材育成などを行う優れた取組を重点的に支援するための新たな交付金を創設するものでございます」と答弁した⁽⁶¹⁾。

次に、和田政宗議員（自由民主党・こころ）は「産学官連携というのはこれまでも結構やられてきたんじゃないか」、「この法案においてはこれまでの産学官連携と何が違うのか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「地方大学・地域産業創生交付金」が「知事等がリーダーシップを発揮することを前提として、地方大学が特色を出しつつ、産官学連携により地域の中核的産業の振興や専門人材育成などを行う優れた取組を重点的に支援をしていくものであり」、「従来の文部科

(59) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」11頁。

(60) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」17頁。

(61) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」4頁。

学省を始めとする産官学連携とは、大学主体ではなくて地域を代表する知事等がリーダーシップを取ること、そして、地方大学の役割として教育研究そのものよりも地域産業への貢献を重視をしていること、そしてもう一つは、知事等が主導することにより地域全体に波及する中核的な産業の振興を推進すること、地域における中核的な産業振興とそれを担う専門人材の育成とを一体的に推進することなどの点で異なるものと考えている」と答弁した⁽⁶²⁾。

また、和田議員は「運営費の交付金ですとか科研費、こういった科学技術研究、研究開発に充てる予算の充実を政府全体としてももっともっと図るべきだというふうに考えます」と質したのに対し、林文部科学大臣は「科学技術イノベーションは、やはり我が国が将来にわたって成長と繁栄を遂げるための要でございます、やはり政府一丸となって実現する生産性革命、これの中核を担うものであらうと思っております。イノベーションをめぐるグローバルな競争が激化する中で、先ほど申し上げた中国や欧米等の諸外国、これはやはり政府研究開発投資を伸ばしているという現状がございますので、我々としても、第5期の科学技術基本計画に掲げられておりますように、財政健全化計画との整合性は確保しつつということですが、政府研究開発投資対GDP比1%の目標達成を目指すということが必要だと考えております」と答弁した⁽⁶³⁾。

② 「地方大学・地域産業創生交付金」の交付額の根拠

熊野正士議員（公明党）の質疑に対し、梶山地方創生担当大臣は「本交付金につきましては、（中略）各地方公共団体を一律に支援することは適当ではないと考えております。（中略）それぞれの地方で産業をしっかりと根付かせ、そしてその人材供給もしていく、そして、その地域で生まれ育った人がまたその地域に住み続けられるようにということで、大学の一部の力をお借りして、産業界とそして知事のリーダーシップの下にその地域の将来を考えていくというものであります。地域が一丸となって本気で改革に取り組む優れた事業に限定して、メリ張りのある支援

(62) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」1頁。

(63) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」2頁。和田議員は、革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）や科学研究費助成事業についても質疑を行っている（同3頁）。

を行う必要があると考えております」と答弁した⁽⁶⁴⁾。

③ 交付の客観的基準、審査の透明性

まず、田村議員は「公正中立な交付決定がされるという担保が、これ法案の条文にはないわけですね」、「本法案を担当する内閣府の地方創生推進事務局は、国家戦略特区の担当部局でもあります」と指摘し、地域大学振興法の「法案をまとめるに当たって、地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議、ここで検討して最終報告がまとめられている。大臣の言う交付決定の外部有識者、この委員会の中にこの法案の基をまとめる方の有識者会議のメンバーが入るということはありませんでしょうか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は「今検討しているところであり、また法律の成立後にそういうメンバーを正式に決めていきたいと考えております」と答弁した。これを受け、田村議員は「この報告をまとめた方の有識者会議は自治体や大学からのヒアリングを行っているんですよ。その中には委員自身に関わる自治体や大学の事業もあるわけです。（中略）優れた事業として国が認定したものに対しては新たな交付金により支援すると、こういうふう結論付けた」のは「制度が決定する前に一部の自治体や大学がプレゼンをしたということにもなりかねないわけで、一方で、この法案を受けて政府が基本指針を作ったと、それから事業計画策定するという自治体も出てくるでしょう。そうすると、既に公正とは言えない」と批判した⁽⁶⁵⁾。さらに、田村議員は、安倍内閣総理大臣が施政方針演説において具体的な県名および大学名をあげて取り組みが紹介し、「キラリと光る地方大学づくりを、新たな交付金により応援します」、「地方の皆さんの創意工夫や熱意を、1,000億円の地方創生交付金により、引き続き支援します」と述べたこと⁽⁶⁶⁾をあげ、梶山地方創生担当大臣が2017年12月に行った同県および同大学を視察したことについて質した。梶山地方創生担当大臣は「地方大学の振興、東京の大学の定員抑制、若者の雇用創出等に関する議論を深めて政策を立案する観点から、地方公共団体や大学の関係者等に対し幅広くヒアリングを実施したのは事実であるが「これらのヒアリングの内容は計画の認定とは直接関係がない」、「交付金の

(64) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」12頁。同11頁における末宗氏の答弁、「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月22日）」4頁における矢田議員の質疑、これに対する田中良生内閣府副大臣の答弁も参照。

(65) 「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」11頁、12頁。

(66) 「第196回国会衆議院会議録第1号（平成30年1月22日）」4頁を参照。議事録には具体的な県名および大学名が記録されているが、本稿においては明示を控える。

認定に当たっては、法律が成立した後に基本指針において認定基準を示し、専門性を有する外部の有識者で構成する委員会を開催することにしており、当該委員会において書面評価、現地評価、面接評価といった複層的な評価を行うこととしております。プレゼンがあったからといって、計画認定に当たり中立性、公平性が確保されているとは言えないとの御指摘は当たらない」と答弁した⁽⁶⁷⁾。しかし、答弁の通りであるとしても、施政方針演説の文脈、他議員の質疑、およびそれに対する応答などに鑑みて不用意なものであったことは否めない。

(4) 東京都の特別区に所在する学部の収容定員の抑制

① 時限措置

高木かおり議員（日本維新の会）は、地域大学振興法の「内容でありますと、分母となる全体の学生数が小さくなっていく以上、収容定員を抑えたとしても東京23区内に進学者が流入し続ける現状というのは変わらない」と述べた上で、地域大学振興法の「抑制効果、これについてどの程度実効性を見込んでいらっしゃるのか、また、どのような状況になったらこの定員抑制という規制を取りやめるのか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は、地域大学振興法が「特定地域の大学の学部等の収容定員の抑制につきまして、大学の経営の自主性にも関わるものであることから、合理的な範囲内の規制とするために10年の時限措置としているところであり」、「10年後までの間に地域における若者の修学及び就業の状況等について検討をし、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」、「具体的な検討については、法案に位置付けられた新たな交付金制度、本抑制措置、地域における若者の雇用機会の創出等の措置等により、東京23区における学生の集中状況や増加傾向、東京一極集中の状況がどのように変化したか等、若者の修学及び就業の状況等の法律の施行の状況について総合的に検討を行うことを考えている」と答弁した⁽⁶⁸⁾。

② 定員抑制の有効性および合理性

蓮舫議員は、地域大学振興法によって「10年でどれぐらいの学生が抑制されるのでしょうか」と質した。これに対し、梶山地方創生担当大臣は、特別区に所在する

(67) 「第196回参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」12頁。やはり議事録には具体的な県名および大学名が記録されているが、本稿においては明示を控える。

(68) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」15頁。

学部の収容定員の抑制を行わなかった場合に「どの程度の学生が増加したかという仮定の話については、正確なところはお答えできない」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が「何で試算していないんですか」と質し、梶山地方創生担当大臣は「この10年間、（中略）18歳人口が減少する中で、東京23区において平成19年から29年までに6万9千人の学部学生が増加をしている。仮に本定員抑制を行っていなければ、今後10年間で同様に学生が増加をし、例外措置による学生の増加がないという仮定を置けば、本定員抑制によってこの6万9千人の学生数の増加に歯止めを掛ける効果があると考えております」と答弁した。これを受け、蓮舫議員が大学進学者数、東京圏への人口転入超過数の把握の根拠を質した上で「15から29歳の若者で東京に来た、そして東京から出ていったを比較をするときのカウントの数が正確ではありません」、「立法事実が崩れるんですよ。住民基本台帳だけで調べると、平成29年、（中略）東京圏への転入超過は、19歳と18歳で2万5,330人です。ところが、22歳と23歳では3万7,083人なんです。つまり、住民票を移した東京圏の転入超過は、大学進学年次より大学卒業年次、つまり就職した若者の方が東京に来ているというカウントになる」と指摘している⁽⁶⁹⁾。その通りであるとすれば、特別区に所在する大学の定員を抑制したところで然したる効果はないということになる。

一方、山本議員は、地域大学振興法の施行前から行われていた定員抑制措置によって「平成28年度と29年度の2年間で、三大都市圏では国立で298人減らし、超過率は0.8%改善、私立では3,532人を減らし、超過率は1.2%改善、国公立、私立合わせて3,921人減らしたという結果です」、「大学の定員抑制の方策で東京の大学に入れなかった3,550人、どこ行ったんですか。それについては誰も何も分からない」などと指摘して特別区に所在する大学の受験の難化について質した。これに対し、林文部科学大臣は「教育条件の維持向上を図り、かつ大都市圏を中心とする入学定員超過の適正化の観点から必要な措置である」、「文科省においては、教育条件の維持向上を図り、大都市圏における入学定員超過の適正化の観点から、平成

(69) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」12頁。蓮舫議員は「どんなに地方で若者の雇用をつくる、どんなに地方で若者に大学に行ってもらい、どんなに地方で若者に定住をしてもらおうと言っても」東京オリンピックの経済効果などに飲み込まれるのではないかと批判する（同13頁）。定員抑制の根拠については高木議員も疑念を示す（同16頁）。「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」9頁における白議員の質疑および松尾氏の答弁、同14頁における清水貴之議員（日本維新の会）の質疑および末宗氏の答弁も参照。

28年度からこの段階的な厳格化を行っておりますので、こうした措置については文科省としては教育条件の維持向上のためには必要なものと考えております」、梶山地方創生担当大臣は「定員の厳格化、定員管理の、超過の、管理の厳格化ということになれば、そういうことになる」と答弁した⁽⁷⁰⁾。

③ 学部収容定員の抑制の例外

白眞勲議員（立憲民主党）が地域大学振興法第13条第1号および第2号の適用場面について質したのに対し、松尾泰樹氏（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長）は「新たな学部、学科を新設、これは時代に合った最先端の学部、学科を想定してございますけれども、既存のもの、これについては、やっぱり時間を掛けてスクラップをするということになろうかと思えます」と答弁した⁽⁷¹⁾。

(5) 地域大学振興法第15条

高野議員の質疑に対し、末宗氏は「プロフェッショナル人材事業」が「2018年の3月末時点で成約件数が2,879件」、インターンシップが「2017年の9月末時点で受入れ企業数が7千社を超えて」いる、奨学金返還支援が「2017年の12月時点で24県で実施をして」いると答弁した⁽⁷²⁾。

(6) 修正動議

まず、山本議員による「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案に対する修正案」を紹介しておく⁽⁷³⁾。

「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案の一部を次のように修正する。

題名を次のように改める。

地域における若者の修学及び就業の促進に関する法律

第1条中『、地域における大学（学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規

(70) 「第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」18頁、19頁、20頁。

(71) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」8頁。

(72) 「第196回参議院内閣委員会会議録第12号（平成30年5月17日）」6頁。「第196回参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第1号（平成30年5月22日）」16頁における高木議員の質疑と、これに対する末宗氏の答弁も同旨。

(73) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号（平成30年5月24日）」21頁。

定する大学をいう。以下同じ。)の振興及び若者の雇用機会の創出のための措置を講ずることにより』を削る。

第2条第1項中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削り、『及び大学』を『、大学、事業者、事業者団体その他の関係者』に、『並びに事業者の理解と』を『及び』に改め、同条第2項中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削る。

第3条の見出し中『等』を削り、同条第3項を削る。

第4条から第14条までを削る。

第15条の見出しを『(地域における若者の修学及び就業を促進するための施策)』に改め、同条中『就業』を『修学及び就業』に改め、『ため』の下に「、地域における若者の修学及び居住に係る経済的負担の軽減」を加え、同条を第4条とする。

第16条中『大学の振興及び若者の雇用機会の創出による』を削り、同条を第5条とする。

附則を次のように改める。

この法律は、公布の日から施行する。」

山本議員は、地域大学振興法の「目的、理念そのものは否定しません」が「手段として、的外れなものが散見されるのが本法案の特徴です」と評価する。具体的には、次のようにまとめられる⁽⁷⁴⁾。

- 「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を創設、ほんの一手握りの限られたコンソーシアムしか享受できないシステム」により、一極集中を是正し、地方の衰退を食い止めることが可能であると言っているのか。
- 特定地域に所在する大学の定員を抑制することにより「地方の大学に行く学生が増えるという根拠もないばかりか、この目標達成の一環として平成28年度から厳格化された大都市圏の大学の定員超過の抑制策では、(中略)本当の意味で効果があったかを測ることは不可能で」ある。また、「東京圏の大学入試が急激に難しくなり、受験しても先が全く見えないといった深刻な副作用、学ぶ権利が奪われるような事態が多数報告されてい」る。
- 「地方の衰退を本気で止めるならば、少子化問題の根幹部分ともリンクしながら、どう地方と結び付けるかの打開策を打ち出すことが有効で」ある。「地元

(74) 「第196回国会参議院内閣委員会会議録第13号(平成30年5月24日)」18頁。

で暮らせば生活がしやすい、地方に行けば生活がしやすい、これがはっきりと示されなければ」ならない。

〔4〕参議院本会議（2018年5月25日）

地域大学振興法および地域再生法改正法は一括して議題とされ、柘植芳文内閣委員長による報告の後、直ちに採決が行われ、投票総数229、賛成182、反対47で可決され、法律として成立した⁽⁷⁵⁾。

5. おわりに

ジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill, 1806-73）は、1867年2月1日のセント・アンドリュース大学名誉学長就任演説において「大学は職業教育の場ではありません。大学は、生計を得るためのある特定の手段に人々を適応させるのに必要な知識を教えることを目的とはしていません。大学の目的は、熟練した法律家、医師、または技術者を養成することではなく、有能で教養ある人間を育成することにあります」と述べている⁽⁷⁶⁾。

学校教育を受けたことがなく、大学教員としての経歴もない彼が大学の役割をこのように理解し、表明したことは、彼が幼少時に受けた英才教育、『論理学体系』（A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, 1843）、『経済学原理』（Principle of Political Economy, 1848）、『自由論』（On Liberty, 1859）などの古典を著してきたという経歴に由来するものであるにしても、驚嘆すべき事実であり、その慧眼に感嘆せざるをえない。かように高邁な思想は、現代の世界ではもはや通用しないのかもしれないが、こと日本においてはそれが顕著である。竹内洋氏は「いまや大学改革のキーワードが『アカウントビリティ』（説明責任）や『ステークホルダー』（利害関係者）などの市場経済用語になっているように、大学時代がビジネス文化に侵食されはじめている。覆いつくさんばかりの『商業精神』（ビジネス文明）の自浄作用を担うのは教養教育をおいてほかにはないはずである」と指摘する⁽⁷⁷⁾。

(75) 「第196回国会参議院会議録第22号（平成30年5月25日）」11頁。

(76) ジョン・ステュアート・ミル（竹内一誠訳）『大学教育について』（岩波文庫、2011年）12頁。

(77) ミル（竹内訳）・前掲注(76)173頁〔竹内洋氏による「〔解説〕教養ある公共知識人の体現者J. S. ミル」〕。

また、北海道大学前農学部長の横田篤氏は、大学改革が内閣府の総合科学技術・イノベーション会議や「首相官邸の未来投資会議が策定する戦略に沿って進められて」おり、「これらの会議は大学の現場とは無縁の閣僚や産業界の有識者から構成され、大学を成長戦略の歯車として機能させる方法を議論している」が「大学を疲弊させるだけで、大学も産業界も共倒れになるだろう」と述べる⁽⁷⁸⁾。付け加えるならば、総合科学技術・イノベーション会議、未来投資会議および経済財政諮問会議の名簿には内閣総理大臣以下数名の閣僚が入る一方、都道府県知事や市町村長など地方公共団体の関係者は入っておらず、メンバー構成に共通性・同質性がみられることにも、注意しておく必要がある。

大学が高等教育機関としての使命を果たすことよりも、時の政権や経済界の意向に振り回され、産業競争力の強化のための駒に墮するようでは（科学）研究力が低下するのも当然である。まして、地域大学振興法は大学を地方創生の道具として扱おうとするものである。大学の高等教育機関としての本質に関する議論または検討は彼方に追いやられていると言いうるであろう。これでは、その名称の通りに各地域の大学の振興に結びつくのか、心許ないと評さざるをえないであろう。

また、地域大学振興法は地方六団体の意見を取り入れた形を採るが、或る意味において都合のよいものであったから取り入れられたとも見受けられるのであり、地方公共団体間の複雑な利害関係に何処まで顧慮したのかという疑問も残る。その意味において、地域大学振興法は、地方公共団体を地方創生という政策のために動員するものとして扱っているとみることが可能であり、地方創生の行き詰まりを見せつける存在であると評価することが許されるのではなかろうか。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

(78) 横田篤「（私の視点）官邸主導の大学改革 科学研究力低下は当然」朝日新聞2019年2月21日付朝刊17面12版。