

研究論文

「大学の都心回帰」の偏在性

— 大学立地政策の転換に対する首都圏大学の定員配置動向 —

寺田悠希

Received: 31 October 2024 / Accepted: 10 January 2025

— <要 旨> —

本研究の目的は、首都圏内部における大学立地の動向を検証することである。1955年から2020年まで5年おきの首都圏の大学・短大定員を、市区町村別に整理したデータを用いた大学・短大定員データベースを作成し分析を行った。

その結果、①東京23区の定員は1995年まで実数ベースでは増加傾向にあるが、首都圏全体に対する構成比は1960年から低下していること、②1990年代の制限区域における定員増は臨時定員増による影響が見られること、③規制撤廃期において郊外では都心からの距離帯によって定員が減少する時期が異なること、ただし、④その定員減は、東京23区における大幅な定員増に比べると小規模であること、さらに、⑤東京23区について区別に分析すると、かつてのピーク時の定員を下回っている区が存在し、まだらな都心回帰・進出が起きているとともに、既存キャンパスでの定員増が顕著な時期と新設キャンパスによる定員増が顕著な時期に分かれることが明らかとなった。これらにより、首都圏内部におけるミクロな大学立地について多角的な分析視点を提供できた。

高知大学学び創造センター・特任講師
東京大学大学院教育学研究科・博士後期課程

1. 研究の目的と問題設定

1.1 背景と目的

本研究の目的は、これまで看過されてきた首都圏における所在市区町村別の大学・短期大学（以下、「短大」）定員の推移を分析することを通じて、大学・短大立地規制とその撤廃が首都圏内部の大学立地に与えた影響を検証し、首都圏における大学立地の意味について再検証することである。

首都圏（関東地方一都六県及び山梨県を含んだ地域）では、国土庁（現在の国土交通省）による首都圏整備計画と、文部省（現在の文部科学省）による高等教育計画の双方からの大学・短大立地規制が行われてきた。前者については、1956年に制定された「首都圏整備法」による「工業等制限区域」（以下、「制限区域」）が、1959年に制定された「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」（以下、「工業等制限法」）により具体的に設定された。工業等制限法により制限区域において人口の増大をもたらす原因となる施設として、大規模な工場とともに大学施設の新設が制限されることとなった。その後数度の改正が行われ、当初の制限区域は東京23区・武蔵野市・三鷹市の一部だったが、1964年改正で埼玉県川口市・神奈川県川崎市・横浜市の一部が追加された（白川 2007: 48）。さらに、制限区域は1972年改正で拡大し既成市街地¹⁾と一致することとなった。なお、この1972年改正以降、工業等制限法は実効的になったとされる（白川 2007）。その後、2002年に工業等制限法は廃止され、立地規制は撤廃された。

後者である高等教育計画による立地規制は黒羽（1993）や上山（2012a）が詳細にまとめている。高等教育計画は、1976年の高等教育懇談会報告「高等教育の計画的整備について」に端を発する。以降、上山が指摘するように日本全国を10程度のブロックに分けた地域別ブロックの大学等の整備と、特定地域における新增設の制限が行われてきた。このうち首都圏という特定地域における新增設制限として、「平成12年度以降の高等教育の将来構想」に至るまで、制限区域に加え政令指定都市において大学・短大の新增設規制が続いた。その後、2002年の「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について（答申）」により抑制方針の撤廃が明言され、翌年より撤廃された。

以上をまとめると、1959年から2002年にかけて首都圏の中心部では、大学・短大の立地規制が行われていたことになる。その後、立地規制が実施されていない時期においては、寺裏（2015）、岡本（2016）など、大学関係の

雑誌で大学の都心回帰あるいはキャンパス再配置が話題となった。

ところが、2018年に制定された「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」により2018年3月31日まで、東京23区において大学の新增設を行うことが例外はあるものの不可能となった²⁾。以上のように首都圏の中心部、特に東京23区では、2002年までの立地規制期、2003年から2017年までの立地規制撤廃期、2018年からの再度の立地規制期と大学立地政策が変遷していった。このような変遷の中で、首都圏内部における大学・短大立地はどのように変化し、そこにはどのような要因が潜んでいたのだろうか。

1.2 先行研究の検討と本研究の問題設定

さて、大学の立地規制とその影響については、大学進学機会の地域間格差、特に収容力の格差の観点から関心がもたれてきた。高等教育計画が開始される以前の段階で、友田(1970)が都道府県間の収容力の差が大学進学機会の地域間格差の要因の一つであると論じた。その後、一連の高等教育計画の政策効果について、1990年前後まで地域間格差の縮小が見られ大学の地方分散政策が有効だったが、その後は格差が拡大していると指摘されてきた(島1996、佐々木2006など)。さらに、全国データで分析を行った上山(2012b)は、2003年以降の立地規制の緩和後、大学進学率の地域ブロック間格差が拡大したことを示している。

これらの研究により、大学の立地規制が地域ブロック間あるいは都道府県間の大学進学率や大学収容率の格差に与えた影響は明らかになってきている。しかしながら、これらの研究では首都圏は一つのブロックか個別の都県単位で扱われており、首都圏内部における大学・短大立地の変容の詳細は明らかにされていない。このような状況は稲永(2006:302)が指摘した通り、大学の地方分散政策の評価に関心がもたれ、大都市圏と高等教育機関との関係性が取り上げられてこなかった結果と言えよう。イングランドの大学地域配置について調査したTight(2007)は、イングランドでは大学数が増加しているにもかかわらず、都市的地域(Urban area)別に確認すると、人口が多いにも関わらず大学のない都市的地域があることを指摘した。日本の首都圏においても市区町村別に見ると大学・短大立地に差異があることが想定される。

そこで、首都圏を対象とした大学・短大立地について分析した先行研究を整理しておこう。まず、大坂谷(1979)は立地規制により郊外に大学・短大

が増加する中で、1960年から1987年にかけての南関東の学生数の推移やキャンパスの立地状況を都県別（東京都は23区と多摩部に分けている）に整理し、具体的な事例をまとめている。また、屋敷（1995）は、首都圏における大学・短大の移転について新設キャンパスのドーナツ化現象を指摘している。立地規制撤廃の影響を含めて考察した研究として末富（2008）が挙げられる。末富は東京都所在大学を対象に、1955・1965年の大学学部定員データと、1975・1985・1995・2005年の大学学部実員データを用いて分析を行った。調査の結果、白川（2007）が指摘したように、1972年の工業等制限法改正までは規制が緩かったことを実証的に明らかにしている。また、2005年時点では大学学部学生の都心回帰は起きておらず、今後も起きないだろうと予測した。これに対し、遠藤・上畠（2018）は南関東一都三県を対象に、私立大学の定員数について2000年と2016年の2時点で比較し、東京都23区を中心に大幅な学生数の増加が起きていることを指摘した。さらに、関東地方1都6県を対象に1981年から2011年にかけて10年おきのデータを作成した齋尾ほか（2014）は、同期間におけるキャンパス移転の事例を整理したうえで、最初の10年は郊外移転の最終期、次の10年は郊外移転と都心回帰の混在期、最後の10年は都心回帰の傾向と10年ごとに異なる様相となっていることを示した。

以上のように、立地規制とその撤廃の影響について、首都圏を対象とした研究は見られるものの以下の課題が残されている。第一に、対象期間である。立地規制撤廃によって起こったとされる大学の都心回帰の動向を明らかにするには、1959年の工業等制限法制定以前から再度の立地規制が始まる2018年までの通時的なデータを使用する必要があるが、先行研究ではこのうち一部の期間のみで分析が行われている。第二に、首都圏全体を対象にする点である。通時的な分析を行った末富（2008）は東京都に所在する大学のみを対象としていた。他の先行研究を踏まえると、大学・短大の郊外移転は埼玉・千葉・神奈川県やさらにその周辺でも起こっており、東京都以外の状況を明らかにしなければ、首都圏における大学・短大立地の変化の全容をとらえることはできない。第三に、短大を分析対象に含めることである。大坂谷（1979）や屋敷（1995）では短大も分析対象となっていたが、立地規制撤廃期を対象とした先行研究では短大は分析対象から外されている。1990年代以降の短大の四年制大学化（清水 2003）を踏まえると、立地規制撤廃以降の大学学生数の増加の一部は短大の四大化の影響を受けていることになる。短大を分析対象から外すことで大学学生数の増加を過大に評価し

てしまっている可能性がある³⁾。第四に、夜間学部や臨時定員増について考慮することである。夜間学部は立地規制の対象外とされ、1986年から本格的に開始された臨時定員増は立地規制の最中にもかかわらず認められてきた(黒羽 1993)。これらによる定員が与えた影響について分析する必要がある。第五に、遠藤・上畠(2018)と同様に市区町村単位で定員データを整理する点である。中京圏を対象とした阿部(2015)は、都心への大学移転について都心部の創設地に戻る「都心回帰」、郊外に転出する「郊外集約」、創設地よりもさらに都心に移設する「都心進出」の3パターンに分類した。この点を踏まえると、大学の都心回帰という現象を捉えるためには、都県単位や東京23区全体を一つのブロックとして見るのではなく、市区町村別のデータを作成し、その内実を検討する必要がある。

以上の先行研究の課題を踏まえ、本研究の目的を達成するため、3つの問いを設定する。第一に、首都圏全体を見たときに、制限区域や東京23区の定員は相対的な割合を含めどのように推移したのか(3.1)。第二に、制限区域における定員増加の要因の中に、臨時定員増や夜間学部の転換改組、短大の四大化の影響はどれほどあったのか(3.2)。第三に、規制撤廃期において郊外及び制限区域内の大学立地はそれぞれどのように変化したのか。特に、東京23区における大学の都心回帰は一様に進行したのか、区によって異なる傾向にあるのか(3.3)。これらの問いに答えるため、第2章で用いるデータや分析方法を説明し、第3章で分析の結果を示す。第4章で結果の考察を行い、首都圏における大学立地の変容を検討する。

2. 用語の定義及び使用するデータ

2.1 データベースの作成

本研究では首都圏に所在する大学及び短期大学を対象にデータベース(以下、「首都圏所在大学・短大データ」)の作成を行った。対象としたのは、「首都圏に大学・短大の一部でも所在する学校の、首都圏に定員が割り振られているキャンパス」である⁴⁾。

これらの対象について、文部科学省『全国大学一覧』及び『全国短期大学一覧』の1955(昭和30)年度から2020(令和2)年度まで5年おきに、「学校名」「学部名」(短大は学科名)「入学定員」(臨時定員を含む)「所在地住所」の情報を得た。収容定員は各年度の1年次の入学定員を用いて、短大は2倍(三年制の場合は3倍)、大学は4倍(六年制の学部学科

については6倍)して求めた⁵⁾。なお、当該年度に募集停止となった場合はデータベースに加えていない。さらに、市区町村別の定員を計算するため、所在地については学年別・学部学科別に整理した。その際、『全国大学一覧』及び『全国短期大学一覧』において、どの学部・学科・学年が当該キャンパスを使用するか記載されていない場合は、各大学のウェブサイトや年史を参照し定員を振り分けた。それでも不明な場合はキャンパス数で定員を按分した。グラウンドや学生の課外活動のみが行われているキャンパスの定員は0人とした。「所在地住所」は市町村合併を考慮し2020年度の自治体名に統一した。

本研究では、実員データではなく、遠藤・上嶋(2018)同様に、定員のデータを使用して分析を行う。これは各計画によって直接的にコントロール可能であったのは定員であったためである。

2.2 制限区域・準制限区域・非制限区域

本研究では、工業等制限法による「制限区域」、高等教育計画により立地規制対象となっているが制限区域には含まれていない「準制限区域」、それ以外の「非制限区域」という用語を用いる。1.1の議論から、これらの区域は図1のように整理される⁶⁾。なお、川口市の制限区域に大学・短大が立地したことはないため、分析上、川口市は非制限区域として扱う。また、東京都の島しょ部は本研究の対象外としている。

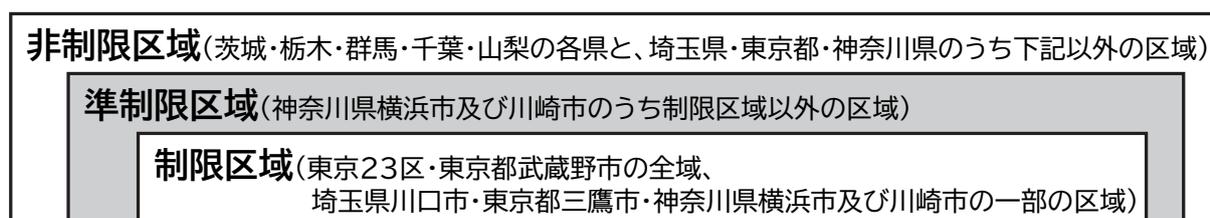


図1 制限区域等の概念図

2.3 地理情報と分析ソフト

本研究では地理情報の分析・表示にあたり、無償のGIS（地理情報システム）である QGIS（バージョン 3.36.3）を使用する。一部市域が制限区域とされている三鷹市・川崎市・横浜市については、GIS を利用して制限区域内外の判定を行う。具体的には、まず国土交通省による国土数値情報ダウンロードサイト（<https://nlftp.mlit.go.jp/>）にアクセスし、「三大都市圏計画区域データ」を取得する。この中には、既成市街地、つまり制限区域の地理情報が含まれている。次に、首都圏所在大学・短大データの住所データを用い先ほどの既成市街地データの上にプロットする。これにより、当該大学が制限区域の内部にあるか外部にあるかが判断できる。上述のデータに国土数値情報から得た行政界等のデータを加えた三鷹市の例を示す（図2）。川崎市と横浜市も同様の方法で判定を行った。さらに、国土数値情報から市区町村役所（場）の地理情報を得て、都心（千代田区役所）と当該市区町村役所（場）の距離を求めた。都心からの距離の目安について図3に示す。また、新規に立地した大学の元の土地利用を調べるため、ゼンリン住宅地図を用いた。

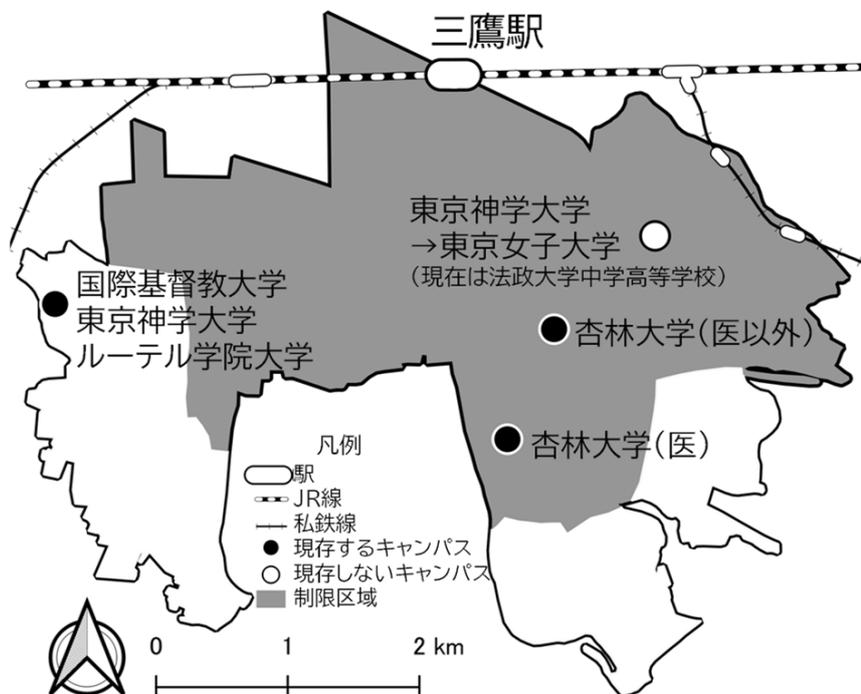


図2 三鷹市の大学と制限区域（色を塗った部分が制限区域）

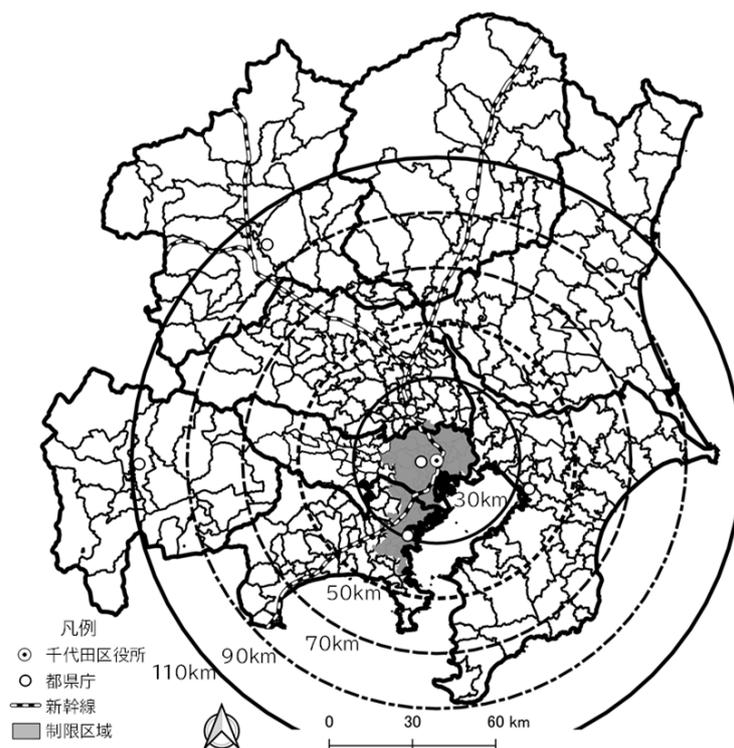


図3 首都圏の圏域・距離帯と制限区域（色を塗った部分が制限区域）

3. 分析結果

3.1 都県別の定員推移

本研究ではこれ以降、特に断りのない限り、たんに「定員」と書いている場合は前章で定義した「収容定員」を指す。

まずは、全体的な動向を確認するために都県別の結果をまとめる。図4は定員の推移である。制限区域の定員割合を把握しやすいようにグラフの中央に東京都と神奈川県が接続して配置するようにした。首都圏全体の定員は、1955年に約23万人だったのが、2000年まで増加の一途をたどり、一度2005年で減少したのち、再度増加に転じ2020年に約114万人になっている。この中で、茨城・栃木・群馬・山梨の4県は2～4千人台（1955年）から2万人前後（2020年）へと増加している。埼玉県は1955年時点では先述の4県と同程度の定員だったが、2020年には約11万人となっている。千葉県は1955年時点で約1万人（1955年）であり、そこから常に増加していくが、1975年から1980年にかけての伸びが埼玉県を下回ると同時に埼玉県に定員を抜かれ、2020年には約10万人となっている。

期間中、唯一定員減となった2005年について詳細は3.2で述べるが、臨時定員が一部のみ恒常化された結果が一因であると考えられる。

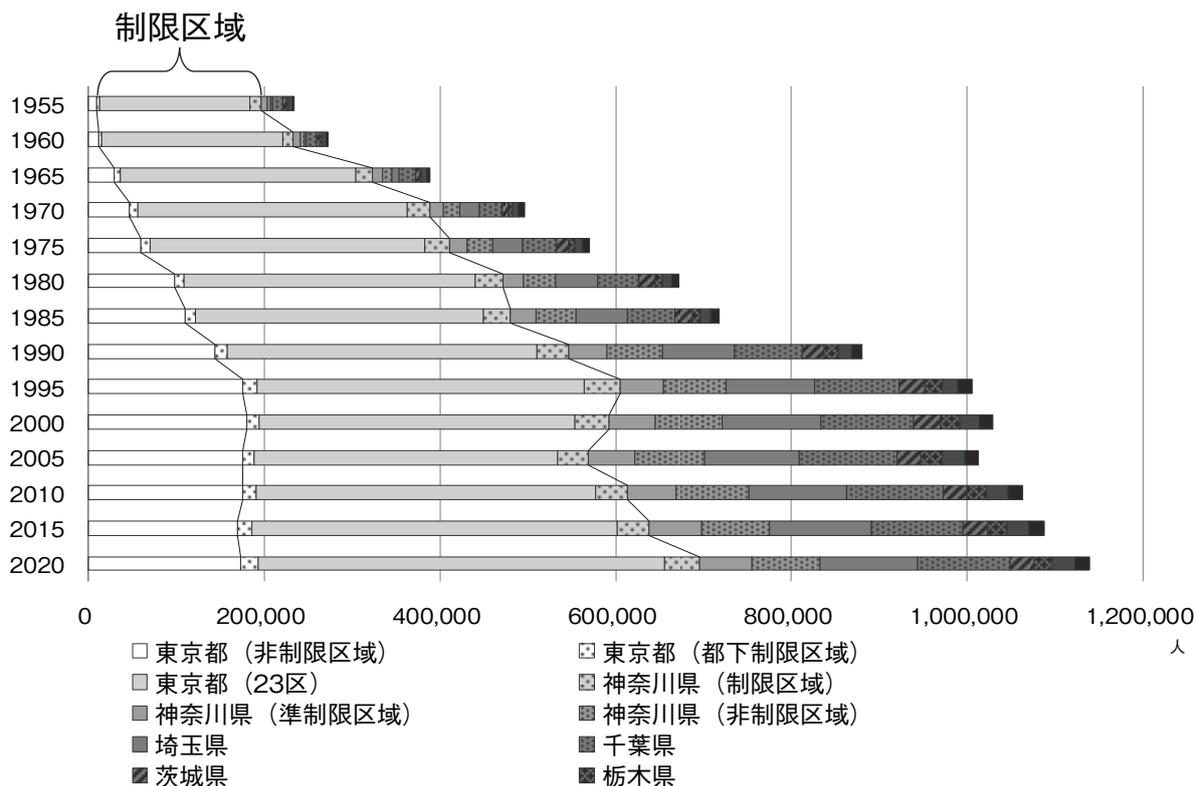


図4 首都圏における定員の推移

東京都と神奈川県については制限区域・準制限区域と分けて確認する。東京23区では1955年時点では約17万人で1970年までは大きく増加し、その時点で約31万人となる。その後は伸びが鈍化し期間によっては微減する。2000年時点では約36万人、2005年時点では約35万人となる。その後は増加に転じ、2020年時点では約46万人となった。他方で、東京都の非制限区域では1955年時点では約1万人で千葉県の定員とほぼ同じだった。その後、1960年から1965年と1975年から1980年にかけて急増し、2000年には最大となる約18万人となる。2000年以降は、微減と微増を繰り返し2020年には約17万人となっている。

神奈川県では制限区域では1980年まで定員が増え続ける。1980年から1985年にかけて微減となるが、再び増加に転じ1995年には約4万人となる。その後は減少後に増加に転じ、2020年には再び約4万人になっている。準制限区域では一貫して増加しており抑制された形跡は見当たらない。ただし2000年から2005年にかけてほぼ停滞している。1985年から1990年にかけて神奈川県の制限区域よりも定員が上回り、2020年には約6万人になっている。非制限区域では、概ね東京都の非制限区域と同様の傾向となっている。その結果、1955年には約4千人だった定員が2020年には約8万人になっている。

制限区域の外側にあたる東京都及び神奈川県の新制限区域、埼玉県、千葉県の新制限区域の定員推移を比較すると、いずれも1960年から1965年にかけて定員増加率が最も高くなっている。その中でも埼玉県は約4倍になっている。また、定員の増加数を見ると、東京都新制限区域、埼玉県、千葉県、神奈川県新制限区域の順に多い。郊外移転といっても選ばれやすい地区とそうでない地区があることがうかがえる。

次に割合に着目する。図5は首都圏全体の大学・短大定員に対する各都県及び区域別の大学・短大定員構成比の推移を示したものである。制限区域及び東京23区の構成比が最大だったのは1960年でそれぞれ81.3%、75.7%であった。その後、一貫して減少し2005年には38.9%、34.1%で期間中最小となった。2005年を境に増加に転じ、2020年時点では45.8%、40.6%となっている。新制限区域について確認してみよう。東京都の新制限区域では、1960年から65年、1975年から80年の2回、構成比が大きく増加している。構成比が最大となったのは2000年の17.5%であり、以降は2020年の15.2%へとやや減少している。

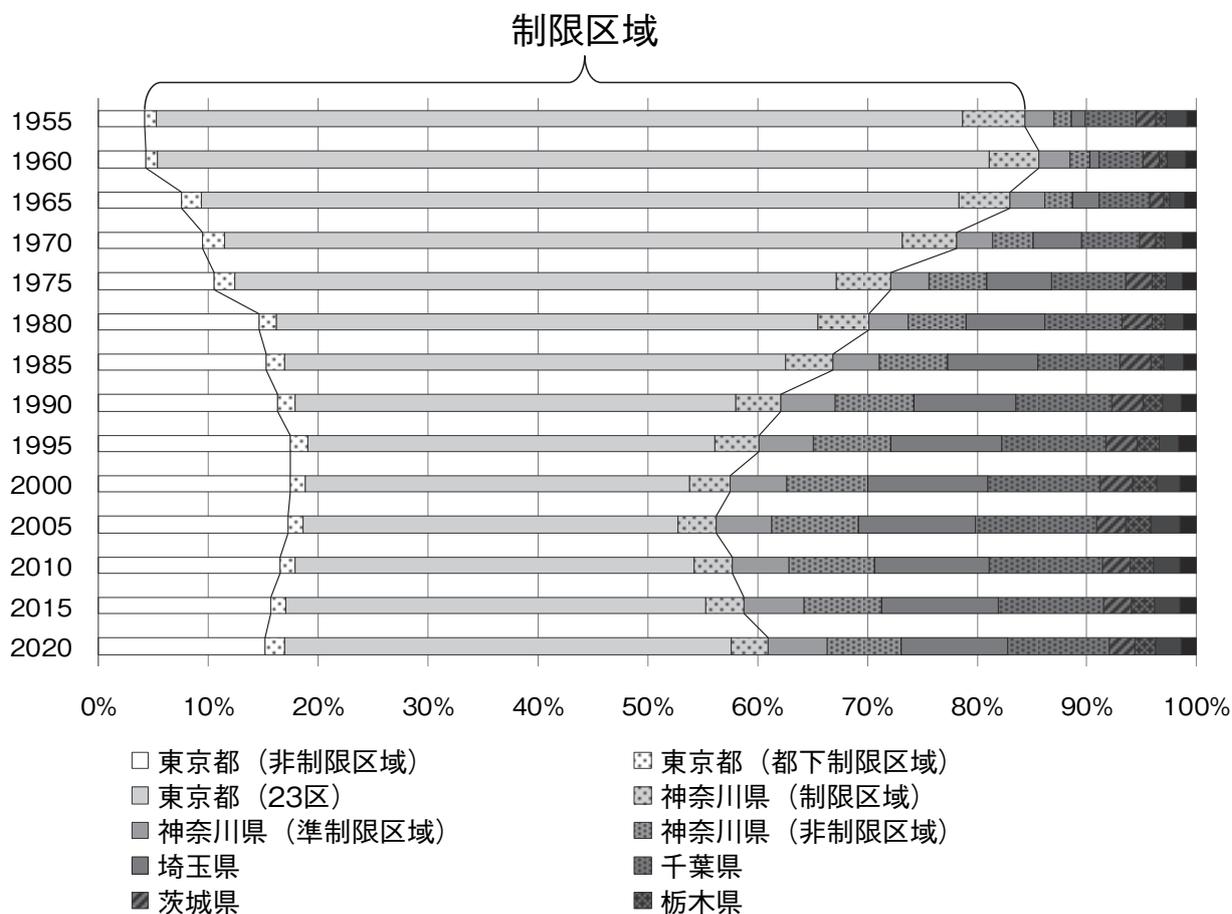


図5 首都圏における定員構成比の推移

定員数とその構成比を比較すると、率としては制限区域の抑制ができていないが、定員数そのものは抑制できていないことが見て取れる。つまり、制限区域での定員は増加しているものの、非制限区域に比べて増加率が小さいため、相対的に定員が抑制されていたのである。

3.2 制限区域における臨時定員・夜間学部定員・短大の四大化の影響

前節の分析によって、制限区域の定員数そのものはほぼ抑制ができていないこと、定員数が減少傾向にあったのは 2000 年から 2005 年にかけてだったことが明らかとなった。そこで、本節では抑制政策の中で例外的に認められていた臨時定員増や、高等教育計画で対象外となった夜間学部の影響を確認し、短大の四大化による影響も見ていく。図 6 は、制限区域の定員（以降、本節に限り「総定員」）を「四大の臨時定員」、「四大の夜間学部定員」、「短大の定員」に分離し、その残りを「四大の恒常定員」として示したものである。なお、ここで言う四大には六年制大学も含む。

制限区域のうち、東京 23 区では四大恒常定員は 1980 年から 2000 年までほぼ変化していない。特に、規制撤廃の直前となる 1995 年から 2000 年まで、そして規制撤廃のタイミングを含む 2000 年から 2005 年までのあわせて 10 年間で総定員はむしろ減少している。その後、2010 年には 1995 年とほぼ同じ総定員となるが、四大恒常定員の占める割合が大きくなっている。このことから、夜間学部の改組や短期大学の四年制大学への昇格、そして臨時定員の一部を恒常化することにより、総定員を増加させたことがうかがえる。その後、2020 年までの 10 年間では、夜間や短大定員はそれほど減少しないまま、四大恒常定員が増加している。この要因の一つとして、私立大学に対する入学定員管理の厳格化による私立大学経常費補助金不交付（日下田ほか 2023: 315）を避けるために、定員を実質化したこともあると考えられる。

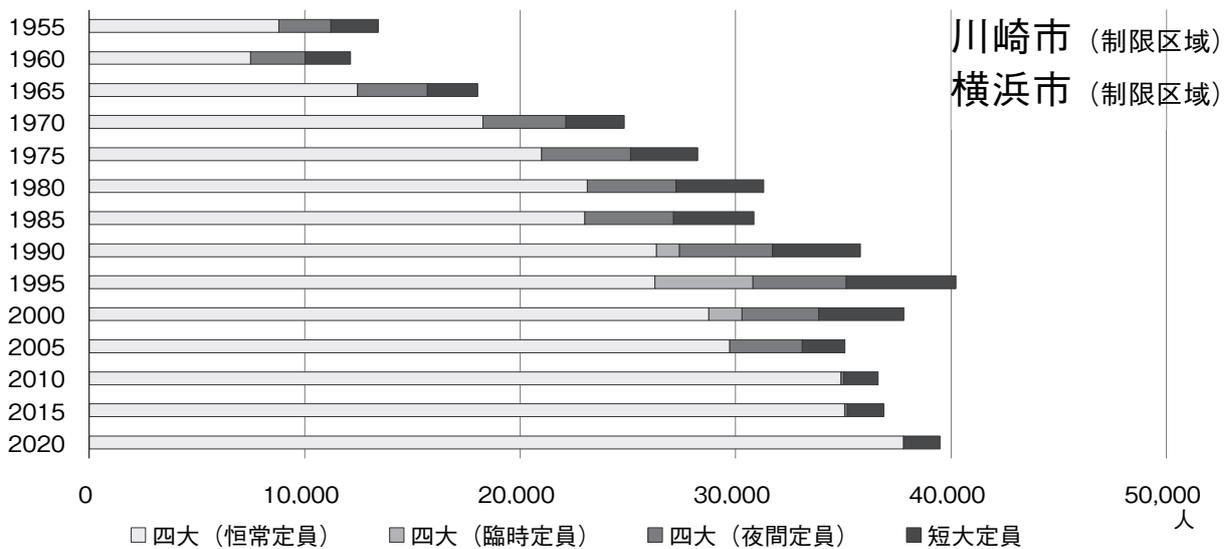
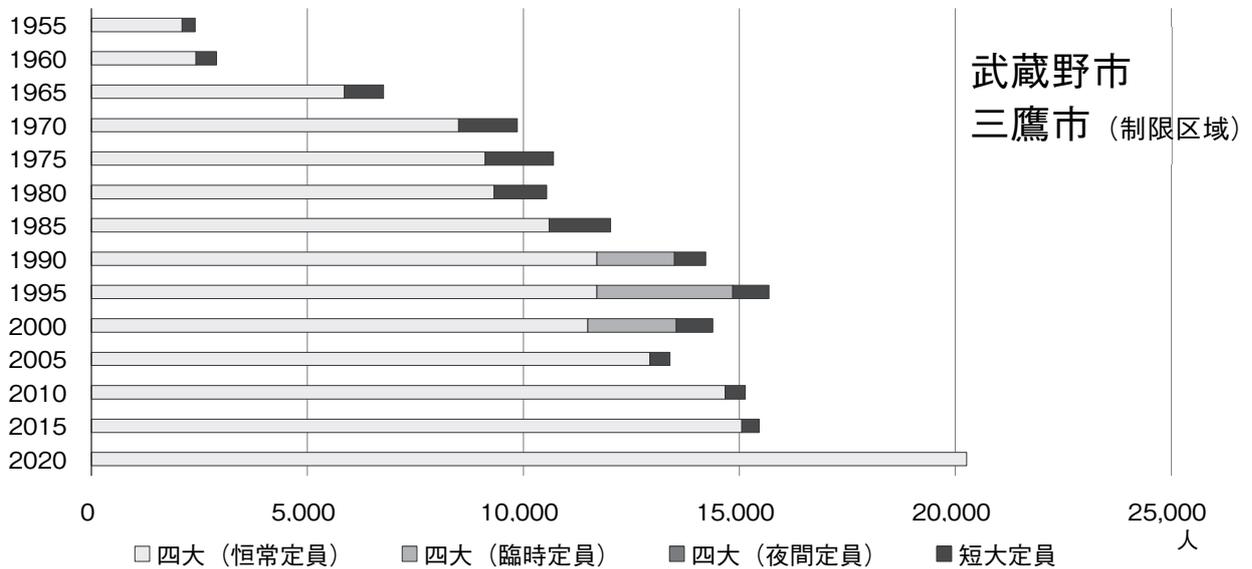
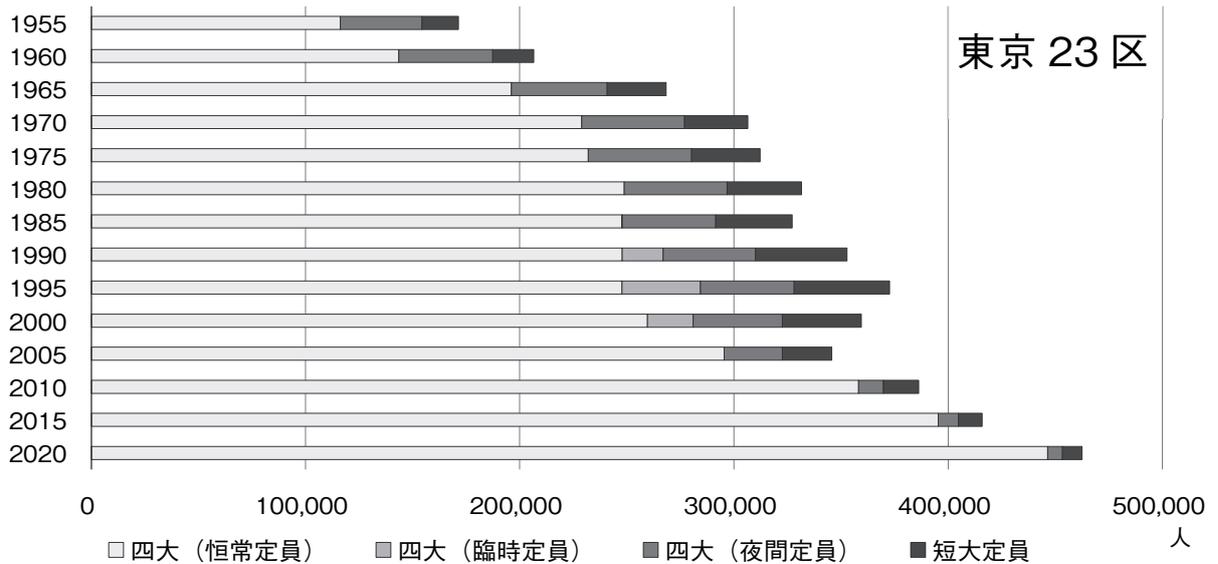


図 6 制限区域別定員構成内容の推移

武蔵野市・三鷹市（制限区域のみ）でも、1990年から2000年にかけて、四大恒常定員はほぼ横ばいで臨時定員により総定員を増加させていたことが見て取れる。そして、東京23区同様に1995年から2005年にかけて総定員が減少している。その後は増加傾向に転じ、2015年から2020年にかけて大幅に総定員が増加している。これは、杏林大学が三鷹市内に新たにキャンパスを開設し八王子市から移転したためである。

川崎市・横浜市（制限区域のみ）では1985年から1990年、及び1995年から2000年にかけて四大恒常定員が増加している。前者は横浜市立大学と神奈川大学が既存のキャンパスで定員を増加させた影響が大きい。後者は実質的な定員増ではなく、臨時定員の一部恒常化による影響である。1995年がピークとなり、2005年まで総定員が減少する傾向は他の地域と同様である。2005年以降は増加に転じるものの、それほど大きく増加しておらず、2020年時点で1995年の総定員よりも少ない状況にある。

以上のことから、制限区域においては臨時定員増が実質的な総定員増加に寄与しており、その解消によって1995年から2005年にかけて総定員の減少が見られることが明らかとなった。また、川崎市・横浜市（制限区域のみ）では四大恒常定員は増加しているものの、臨時定員や夜間学部定員、そして四大化などによる短大定員の減少によって全体として2020年の総定員が1995年の総定員を下回っていることも明らかとなった。

3.3 規制撤廃期における市区町村別定員の変化

3.3.1 大学・短大の新規立地と撤退が起こる自治体の地理的分布

本節では、市区町村別定員データを用いて、2000年以降における大学・短大立地の変化について、特に新規立地と撤退に着目した分析を行う。図7は市区町村別（政令指定都市は行政区別）に、2000年以前に大学・短大がなかったがその後に立地した自治体を「新規立地」、2000年から2020年にかけて自治体内の定員が50%以上減少した自治体を「定員半減」、2001年以降に自治体内に大学・短大が一校もなくなった「2001年以降撤退」、それ以前にそうなった「2000年以前撤退」、一貫して大学・短大が立地したことのない自治体を「大学・短大非立地」として示したものである。

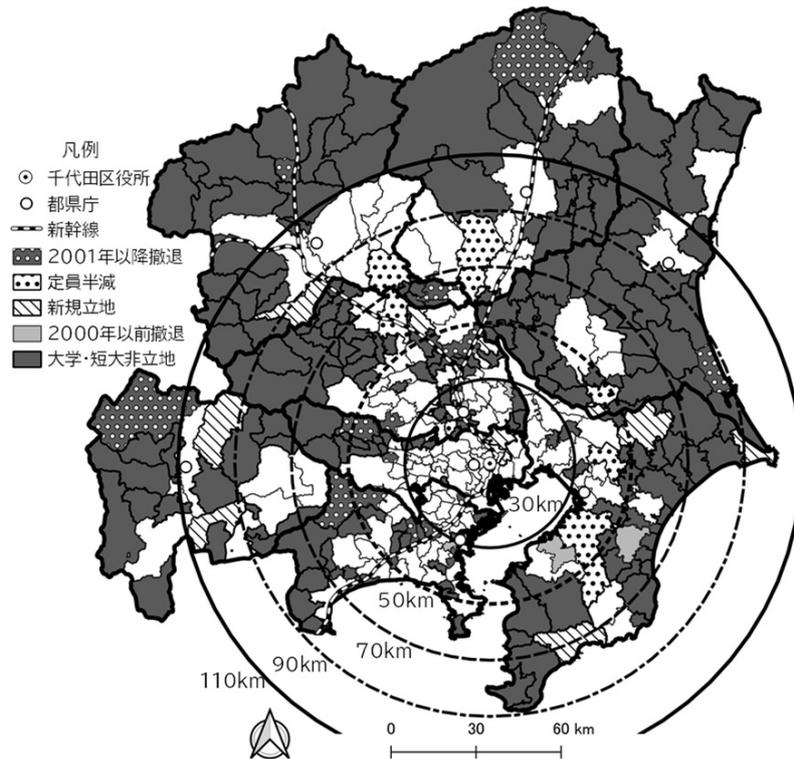


図7 首都圏における2000年以降の大学・短大立地の変化

まず、2020年時点においても自治体別に見ると、大学・短大が立地していない（日常的に通学するキャンパスがないものを含む）自治体が多く存在することがわかる。概ね都心から50km以上離れた自治体には大学・短大のない自治体が多い（ただし、北関東及び山梨県の県庁所在地がある90-110kmのエリアは大学・短大の立地が見られる。詳細は表1参照）。また、「2001年以降撤退」（日常的に通学するキャンパスではなくなった例も含む）となった自治体も存在する。具体的な市町村名は次のとおりである。茨城県鹿嶋市（閉学）、栃木県那須塩原市（移転）、群馬県館林市（閉学）・高山村（移転）、埼玉県久喜市（移転）・入間市（移転）、東京都青梅市（移転）・昭島市（閉学）、神奈川県川崎市中原区（移転）・横浜市磯子区（閉学）・横浜市旭区（閉学）・相模原市緑区（移転）・大和市（閉学）、山梨県北杜市（移転）となっている。事例を整理すると、短期大学の廃止によるものや、各県の中心部への移転が多い。なお、東京都では制限区域での大学撤退はないが、神奈川県川崎市や横浜市では行政区単位で見ると、制限区域だった地域からの撤退も見られる。

他方で、「新規立地」を確認すると、都心から見て大学・短大非立地自治体の外側でも該当する自治体が存在することがわかる。新規に立地した自治体・行政区を記述すると、茨城県利根町、群馬県藤岡市、埼玉県さいたま

市中央区・伊奈町・幸手市・行田市、千葉県成田市・銚子市・鴨川市、東京都足立区・墨田区、山梨県山梨市・富士河口湖町となる。これらの多くは専門学校から大学となったり、新設されたりした大学が多いが、山梨市に立地する帝京学園短期大学は県内の北杜市から移転してきた。

規制撤廃以降の首都圏における大学・短大立地の変化について、新設・撤退・定員半減の面から分析した結果、首都圏周縁部では大学・短大撤退と並行して大学・短大新設も行われているということが明らかとなった。単純に都心のみで大学が新規立地しているのではなく、周縁部では撤退や定員半減と新規立地が同時に起こっているのである。なお、撤退と新規立地については表1にも示した。

3.3.2 市区町村距離帯別定員の変化と都心回帰の検証

前項では、大学・短大の撤退や定員半減、及び新規立地から、規制撤廃期における大学・短大立地の変容を確認してきた。次に、定員の変化について距離帯別の定員の変化を見ていく。表1は1985年以降の制限区域・準制限区域、及び非制限区域の定員の変化である。このうち非制限区域については距離帯別に示している。1995年から2000年にかけては既に分析したように制限区域では定員が減少した一方で準制限区域及び非制限区域では定員が増加している。2000年から2005年にかけては50km未満のエリアで定員が減少する一方、それよりも遠隔地では定員の増加が続いている。次の5年間では50~70kmのエリアで大幅な定員減がある一方、50km未満のエリアで定員が増加している。2010年から2015年にかけては非制限区域の30-50kmのエリアで定員が大幅に減少している。最後の5年間は非制限区域の30km未満のエリアで定員が減少している。これに対し、ここまで分析してきた通り東京23区は2005年以降、一貫して定員が大幅に増加している。

その結果を整理したのが表1の右から3列目に示した「2000→2020年の定員増減」である。2000年から2020年にかけて非制限区域の70km未満のエリアで定員が減少し、制限区域・準制限区域では定員が増加し、そして非制限区域でも70km以遠でもやや定員が増加している。特に、北関東と山梨県の県庁所在地がある90~110kmのエリアは川崎市・横浜市をやや上回る増加率となっている。立地規制撤廃期において、定員が減少したのは概ね南関東の郊外ということが出来る。ただし、東京23区の増加を考えると、その減少幅は必ずしも大きくない⁷⁾。

表1 距離帯別の定員の変化（1985年以降）

エリア	1985年 定員	定員数の差分										2020年 定員	2000→ 2020年の 定員増減	2020年 大学・短大 立地自治体	2020年 立地率
		85～90	90～95	95～00	00～05	05～10	10～15	15～20							
東京23区	327,262	25,592	19,813	▲13,155	▲13,913	40,674	29,569	46,559	462,401	102,889	23[2, 0]	100%			
武蔵野／三鷹制限	12,020	2,200	1,464	▲1,304	▲988	1,744	320	4,804	20,260	5,880	2[0, 0]	100%			
川崎／横浜制限	30,850	4,940	4,430	▲2,404	▲2,738	1,536	260	2,608	39,482	1,666	2[0, 0]	100%			
川崎／横浜準制限	29,700	13,940	6,110	2,958	▲645	2,948	4,531	799	60,341	7,633	2[0, 0]	100%			
30km未滿	99,146	28,530	25,897	16,383	▲2,985	4,541	514	▲4,960	167,066	▲2,890	26[0, 0]	65%			
30km～50km	140,110	59,020	45,410	10,068	▲1,609	2,999	▲11,167	2,097	246,928	▲7,680	33[3, -5]	44%			
50km～70km	37,410	17,340	9,092	5,868	1,074	▲5,066	▲14	1,590	67,294	▲2,416	19[2, -1]	28%			
70km～90km	14,530	3,394	3,860	854	152	445	780	▲951	23,064	426	17[2, -1]	30%			
90km～110km	21,880	7,412	7,155	2,424	4,419	1,370	▲1,084	▲526	43,050	4,179	9[3, 0]	31%			
110km以遠	4,280	480	2,400	1,740	820	▲580	0	130	9,270	370	4[0, -3]	10%			
合計	717,188	162,848	125,631	23,432	▲16,413	50,610	23,709	52,150	1,129,155	110,056					

※2020年大学・短大立地自治体欄の右の[]は、(左) 2001年以降新規立地自治体数、(右) 2001年以降撤退自治体数

※2020年立地率とは、当該距離帯にある自治体のうち、大学または短大が立地している自治体の割合

3.3.3 東京 23 区における「まだらな都心回帰」

ここまで述べてきたように、2005 年から 2020 年にかけて東京 23 区の定員は大幅に増加した。これは一律に全区に生じた現象なのだろうか。表 2 は東京 23 区における 2000 年から 2020 年にかけての定員の変化について、区別、かつ、既存・新設別で整理したものである。既存とは前時点で存在したキャンパスにおける定員の変化、新設は前時点で存在していなかったキャンパスにおける定員の変化である。

2000 年から 2005 年にかけて、先述の通り制限区域では臨時定員の解消のため定員が減少傾向にあった。さらに、キャンパスの新設があったのは 4 区のみで、合計で 2,840 人だった。2005 年から 2010 年にかけて増加に転じるが、既存キャンパスにおける定員増加の影響のほうが新設の影響よりも大きい。2010 年から 2015 年にかけては既存キャンパスにおける定員減が多く既存キャンパスでの増加が縮小する一方で、新設による定員増は前期を上回っている。2015 年から 2020 年にかけては既存キャンパスでの定員増が大きくなり、新設キャンパスによる定員増は前期の半分程度となる。

それでは、これらの定員増減のなかで東京 23 区では、定員が「回帰」したと言えるのだろうか。東京 23 区全体では 1995 年の 372,667 人が立地規制期最大の定員数で、これに対して 2020 年の定員は 462,401 人である。2000 年以前で最も定員が多かった時期に対する 2020 年の定員の比率を「回帰率」と呼ぶことにすると、回帰率は 124%となる。図 8 は回帰率を区ごとに計算した結果を示した地図である。中央部から西側にかけて 100%未満の区があり、東京 23 区内でも 2000 年以前の定員まで回復していない区があることがわかる。他方で 23 区東部と中野区では定員が 2 倍以上に増え、同じく 23 区東部にはこれまで全く大学・短大が存在しなかった区に大学・短大が新規に立地した区（足立区・墨田区）があることが見て取れる。このことから、大学の都心回帰あるいは都心進出と言っても、すべての区で平均的に起きている現象ではなく、北西部や東部の区に集中していることが明らかとなった。

表2 東京23区における定員増減の整理

期間 区名	2000年→2005年		2005年→2010年		2010年→2015年		2015年→2020年		2000年→2020年 総計				
	既存	新設	計	既存	新設	計	既存	新設		計			
千代田区	▲6,773	1,400	▲5,373	▲340	2,980	2,640	▲514	1,820	1,306	11,280	2,550	13,830	12,403
中央区	▲300	0	▲300	0	0	0	60	0	60	100	0	100	▲140
港区	1,352	0	1,352	▲4,065	0	▲4,065	▲420	0	▲420	820	480	1,300	▲1,833
新宿区	▲3,852	0	▲3,852	1,180	520	1,700	▲2,217	0	▲2,217	▲291	4,400	4,109	▲260
文京区	3,965	0	3,965	1,916	2,260	4,176	7,423	360	7,783	4,407	0	4,407	20,331
台東区	240	300	540	▲140	0	▲140	120	0	120	▲64	0	▲64	456
墨田区	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	800	800	800
江東区	60	0	60	5,320	0	5,320	▲2,260	3,240	980	2,435	640	3,075	9,435
品川区	1,423	380	1,803	1,670	0	1,670	660	0	660	1,375	0	1,375	5,508
目黒区	0	0	0	0	400	400	400	0	400	▲400	1,240	840	1,640
大田区	100	0	100	68	1,920	1,988	510	0	510	▲2,400	0	▲2,400	198
世田谷区	▲7,643	0	▲7,643	4,870	0	4,870	▲1,180	0	▲1,180	7,550	0	7,550	3,597
渋谷区	▲188	760	572	2,105	180	2,285	6,549	2,400	8,949	▲828	440	▲388	11,418
中野区	268	0	268	310	192	502	▲100	7,588	7,488	1,002	0	1,002	9,260
杉並区	835	0	835	1,489	0	1,489	▲1,400	0	▲1,400	840	0	840	1,764
豊島区	▲1,920	0	▲1,920	2,812	7,467	10,279	▲2,115	0	▲2,115	2,016	0	2,016	8,260
北区	▲3,070	0	▲3,070	100	0	100	150	267	417	494	1,600	2,094	▲459
荒川区	▲200	0	▲200	0	0	0	0	0	0	▲15	0	▲15	▲215
板橋区	▲686	0	▲686	4,490	0	4,490	348	400	748	468	0	468	5,020
練馬区	▲288	0	▲288	▲190	0	▲190	▲860	0	▲860	3,300	0	3,300	1,962
足立区	0	0	0	0	3,160	3,160	640	4,440	5,080	1,800	0	1,800	10,040
葛飾区	▲76	0	▲76	0	0	0	0	3,260	3,260	60	0	60	3,244
江戸川区	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	460	460	460
23区計	▲16,753	2,840	▲13,913	21,595	19,079	40,674	5,794	23,675	29,569	33,949	12,610	46,559	102,889

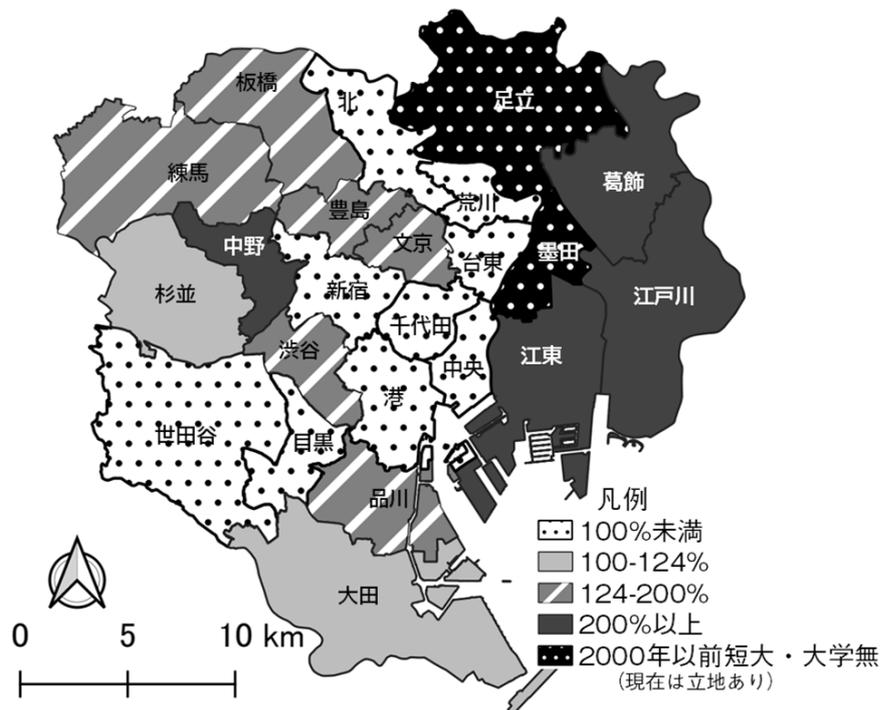


図8 区別回帰率

3.3.4 東京 23 区における新設キャンパスの元の土地利用

前項の「新設」キャンパスはどこに立地したのか。土地利用が過密である東京 23 区において一定の広さが必要な大学キャンパスを設置するのは困難だったとも思われる。これらの新設キャンパスの元の土地利用は何だったのだろうか。2000 年にはなく、2005 年以降に新たに東京 23 区に立地した大学・短大のうち、同一学校法人の短大や専門学校の敷地への移転、あるいは短大から大学への昇格を除いた事例は 34 例あった。それらの内訳は、小中学校 7、埋立地 3、埋立地以外の国有地・都有地・区有地 5、その他の公共施設・独立行政法人施設 5、他の学校法人の施設 2、病院付属学校 2、工場跡地 2、その他 8 であった。このことから、新設キャンパスは公的な土地の再開発として利用されている事例が多いことがうかがえる。

4. 議論と結論

本研究では、大学立地政策の変遷による首都圏内部の大学立地動向を分析するため、1959 年の工業等制限法施行、1970 年代半ばの同法の実質化と

高等教育計画の開始、2002年の同法廃止と翌年の高等教育計画の終焉に着目しながら、3つの問いを立てた。知見は以下の通りに整理される。まず、立地規制期において首都圏全体の中で東京23区の定員は実数としては1980年代には抑制されていた。また構成比でみると1960年をピークとして抑制されていた。このことから、1959年の工業等制限法の下、実数増を許容しつつも構成比は低下させており、1976年から開始された高等教育計画の効果が1980年代には表れていたと考えられる。しかし、3.2での分析から明らかにしたように、1986年から本格的に開始された臨時定員増によって定員抑制に歯止めがかからなくなり、1995年に定員の第一回目のピークを迎えることとなった。立地規制撤廃期になると、2005年にかけて制限区域では定員が減少したが、これは臨時定員の解消や夜間学部の改組、短大の四大化に対して、四年制・六年制大学の恒常定員が相対的に増加しないためであった。その後、川崎市・横浜市の制限区域とは異なり、東京23区は実数も構成比も大幅に拡大していった。この点に鑑みると、2018年以降に再度の立地規制を東京23区のみにした点は妥当だったと言える。

以上を踏まえつつ、本研究では立地規制撤廃期の動向について詳細な分析を行った。3.3で明らかとなったのは、立地規制撤廃期において非制限区域では、2000年代前半では都心から50km未満のエリアでの定員減、同年代後半には50~70kmのエリアでの定員減、2010年代前半には30~50kmのエリアでの定員減、同年代後半には主に30km未満のエリアでの定員減と、定員減となる距離帯が移り変わる点であった。そして、90km以遠でも大学・短大の撤退が起こると並行して、大学の新規立地が起こっていた。このように、単純に郊外で定員が減少したわけではなかった。そして、立地規制撤廃期の全体でまとめると、70km未満のエリアで定員が減少していたが、東京23区の定員増加はそれを大幅に上回り、首都圏全体の大学定員は増加した。

同様に立地規制撤廃期の東京23区に着目すると、全体では確かに大学・短大定員の都心回帰が起きていた。しかし、新規に大学が立地した自治体がある一方で、立地規制撤廃以前のピーク時の定員に回復していない区もあり、まだらな都心回帰が起きていた。そして、新規に立地した大学は小中学校や公有地に立地するケースが多く見られることも明らかになった。さらに、規制撤廃期以降の区別定員データの分析から、既存キャンパスの定員増が顕著な時期と、新規立地キャンパスによる定員増が顕著な時期に分けられた。

以上、本研究では特に立地規制撤廃期において同じ東京 23 区内、あるいは制限区域内においても大学立地の傾向が異なるということが明らかになった。これらの原因にはもちろん各学校法人の経営行動が考えられるが、3.3.4 で触れたように、そもそも都心部には大学が立地できるような土地は必ずしも多くない。また、単に国の政策による制限区域への大学立地規制が撤廃されたからと言って必ずしも都心部に大学が立地する必要はないだろう。この点に鑑みると、小中学校などの公共施設や公有地の転用を目論む自治体の存在が浮かび上がる。実際に、足立区では自治体が主体的に大学誘致を行い、大学を活用している（リクルート 2024）。それでは、なぜ大学誘致政策を展開したのか、あるいはなぜ別の区ではそのような政策が展開されなかったのか。本研究で明らかにした東京 23 区へのまだらな回帰・進出の状況に与えた自治体からの影響は今後の分析課題として残されている。

また、本研究は首都圏のみを対象としたが、特定地域内部での大学立地規制は、中京圏や近畿圏でも行われた。中京圏では阿部（2015）、近畿圏では浅井ほか（2024）の研究があるが、いずれも本研究のように都市圏全体の定員配置の分析は行っていない。東京 23 区のみにも再度立地規制を行ったことの妥当性を検討するためにも、他の都市圏を対象とした首都圏との比較研究を行い、特に都心部における大学・短大立地の動向が異なっていたのか分析する必要がある。今後これらの分析を行い、大学立地政策が与えた影響について政策科学や都市地理学の視点も含めて明らかにしていきたい。

注

- 1) 三鷹市・川崎市・横浜市・川口市は市域の一部が制限区域だった。これらは首都圏整備法施行令の別表に掲げる区域を除く区域とされていた（国立公文書館ウェブサイト <https://www.digital.archives.go.jp/img/688676>）。
- 2) 例えば、2024 年 3 月 31 日まで専門職大学等が設置可能。2020 年に情報イノベーション専門職大学が墨田区に開学し東京 23 区の全区に大学が立地した。
- 3) 定員が 200 人の短期大学を改組し、定員 400 人の大学として開学した場合、本研究では定員が 200 人増加したと考える。
- 4) 例えば、近畿地方に本部のある宝塚大学は東京都に所在する東京メディア芸術学部のみ対象に含める。他方で、首都圏にある東海大学でも、海洋学部（静岡県静岡市に所在）は対象外とする。なお、末富（2008）や遠藤・上嶋（2018）が指摘するように学校基本調査の学生数データは、大学本部のある都道府県

- にすべての学生数が割り振られているため、実態から離れている。
- 5) そのため、3年次編入などは考慮していない。なお、例えば2000年度の全国大学一覧によると、編入学定員は15,071人であり、これを2倍すると約3万人である。これに対し、同年の入学定員は535,445人でこれを4倍すると約214万人である。このことから、編入学定員は全定員の約1%強であり、分析に大きな影響は与えないと判断した。
 - 6) 千葉市は1992年に政令指定都市となり、その時点から準制限区域に含めることも考えられるが、本研究では一貫して非制限区域とした。
 - 7) 都心に大学を移転したとしても郊外キャンパスの定員が純粋に減少するわけではない。例えば、群馬県板倉町に立地した東洋大学は2009年に国際地域学部を東京都文京区に移転したが、残された生命科学部の定員を増加させた。

参考文献

- 阿部亮吾、2015、「名古屋圏における大学の「都心回帰」とそのトレンド」『地理』60(11): 37-45。
- 浅井秀子・熊谷昌彦・野津紫文、2024、「近畿圏における大学キャンパス新設・撤退等の動向について」『日本建築学会技術報告集』30(74): 410-5。
- 遠藤健・上島洋祐、2018、「規制緩和以降の大学立地に関する研究－首都圏における私立大学の動向に注目して」『早稲田教育学研究』9: 43-55。
- 日下田岳史・柳浦猛・福島真司・山地弘起、2023、「私立大学の入学定員管理厳格化政策の評価のための視点」『大学入試研究ジャーナル』33: 314-9。
- 稲永由紀、2006、「大学と地域社会に関する研究動向と課題」『大学論集』36: 297-313。
- 黒羽亮一、1993、「高等教育計画の着想と挫折」『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部、101-24。
- 岡本史紀、2016、「私立大学の都心回帰続々」『大学時報』65(369): 86-91。
- 大坂谷吉行、1979、「大学等の郊外立地の現状と問題点－南関東地域の場合」『都市計画論文集』14: 217-22。
- リクルート、2024、「地域連携で発展する大学 #9 足立区」リクルート『カレッジマネジメント』240: 78-81。
- 斎尾直子・真藤翔・石原宏己、2014、「首都圏における大学キャンパスの新設・撤退の動向と撤退後の跡地利用実態」『都市計画論文集』49(3): 933-8。
- 佐々木洋成、2006、「教育機会の地域間格差－高度成長期以降の趨勢に関する基礎的検討」『教育社会学研究』78: 303-20。
- 島一則、1996、「昭和50年代前期高等教育計画以降の地方分散政策とその見直しをめぐって」『教育社会学研究』59: 127-43。

- 清水一彦、2003、「短期大学の現状と将来－21世紀の新たな戦略に向けて」『高等教育研究』6: 57-82。
- 白川優治、2007、「工業等制限法における大学に対する規制の変遷－1960年代の法改正を中心に」米澤彰純（研究代表者）『都市と大学の連携・評価に関する政策研究－地方分権・規制緩和の時代を背景として（平成17～18年度科学研究費補助金基盤研究（C）研究成果報告書）』43-51。
- 末富芳、2008、「東京都所在大学の立地と学部学生数の変動分析－大学立地政策による規制効果の検証と規制緩和後の動向」『高等教育研究』11: 207-28。
- 寺裏誠司、2015、「加速する、都市部へのキャンパス再配置」リクルート『カレッジマネジメント』195: 6-19。
- Tight, M., 2007, “The (Re)Location of Higher Education in England (Revisited)”, *Higher Education Quarterly*, 61(3): 250-65.
- 友田泰正、1970、「都道府県別大学進学率格差とその規定要因」『教育社会学研究』25: 185-95。
- 上山浩次郎、2012a、「『大学立地政策』の『規制緩和』のインパクト」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』117: 55-82。
- 上山浩次郎、2012b、「『大学立地政策』の『終焉』の影響に関する政策評価的研究」『教育社会学研究』91: 95-116。
- 屋敷和佳、1995、「私立大学・短大の新キャンパスの立地」市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版会、155-80。

謝辞

本稿に対して有益なコメントをくださった2名の匿名査読者に感謝申し上げます。また、本稿の研究の一部は北野生涯教育振興会研究助成金の支援（課題名：地域社会において大学が果たす役割に関する研究－生涯学習機能に着目して－、研究代表者：寺田悠希）を受けて実施しました。記して御礼申し上げます。