

# 高等教育無償化政策と 大学再編の可能性

山本 清

(東京大学客員教授)

高等教育の無償化が低所得世帯の学生に対して実施されることが決定された。我が国では公費負担が低く私費負担が高いというのが高等教育制度の特性とされてきたため、大きな制度変更といえる。高等教育への進学機会の保障という点で評価できるものの、人口減少社会における18歳人口急減の環境下で大学の再編にも影響を与える。従来大学進学を断念した層が進学することで大学入学需要は増加する半面、大きな人口動態変化のなかで大学の大半を占める私立大学の経営がどのように推移するかを教育活動の継続性という見地からキャッシュフローに着目したシナリオ分析を行った。その結果、無償化は入学者増加効果を持つものの現状の教育体制では、2030～40年には約4割の私立大学が経営の持続可能性につき危険水域に達すると推計された。他方、人生100年時代を見据えた青年期の教育後の社会活動を主体的に行う期間において1年間程度の再教育・研修を大学が中心に担うならば、現在と同程度の経営環境を維持することが可能になると推定される。このように高等教育無償化は大学の経営や再編に直接影響を与える他、社会・経済・労働政策と密接に関連し、特に地方部に所在する大学では国公立との関係及び地域政策の観点からも検討されることが重要である。

## 目次

- I はじめに
- II 無償化のインパクト
- III 財政負担
- IV 大学再編の可能性
- V まとめ

## I はじめに

我が国の高等教育は、先進国の中でも公費負担が小さく、私学セクターの比重が高いとされてきた(OECD 2017; Garritzmann 2017)。この日本の特性は、2017年秋の総選挙から大きく変容しようとしている。自民党から共産党、新たに創設された立憲民主党及び希望の党を含め、全政党が高等教育の教育費負担の軽減(無償化を含む)を選

挙公約に掲げたからである。とりわけ注目されるのは、自公連立の第四次安倍政権が発足し、教育費負担軽減に熱心であった公明党の政策を上回る政策が推進されるようになってきたことである。「人づくり革命」と「生産性革命」により少子高齢化に立ち向かうこととされ、高等教育の無償化・負担軽減が人づくり革命の大きな柱の一つになった。そして、総理を議長とする人生100年時代構想会議において政策内容を検討し、「新しい経済政策パッケージ」(平成29年12月8日閣議決定)において低所得世帯の学生には高等教育の無償化を実現し、給付型奨学金を学生に支払うこととされた。無償化にかかる授業料相当額は大学等に交付することとされ、新入生にかかる入学金も免除(国立大学の入学金を上限)され交付額に上乗せされる制度設計である。無償化支援対象者や

大学等の要件は今後詳細が検討されることとなっているが、高等教育予算の大幅な増額になることは確かである。この背景には消費税率の8%から10%の値上げを予定通り行うため、用途を国民的理解が得られやすい教育負担の軽減に充て、合わせて少子化対策にも役立てようとする政権側の意向もあろう。しかし、従来の高等教育への公財政の効率化や重点化を推進してきた構造改革路線や新自由主義的政策とは大きく異なる方向に踏み出したことは事実である。上記パッケージには「3. 高等教育の無償化」という項目が現れ、「高等教育は、国民の知の基盤であり、イノベーションを創出し、国の競争力を高める原動力でもある」とされる。小泉構造改革の「骨太方針2006」では、国立大学運営費交付金及び私学助成補助金とも「対前年度比1%削減（年率）とする」とされてきたことと対照的である。

もっとも、我が国のかかえる少子高齢社会の持続可能性を確保するには、巨額の公的債務をかかえる財政制約も考慮する必要がある。無償化の範囲や段階的に拡大する場合の方策、さらには生産性革命や人づくり革命に高等教育がどのように関連するかの論点、つまり、社会構造や技術革新の変化に高等教育がいかに対応していくかである。しかし、かかる論点は他の論稿で検討されることになっているので、無償化政策を実施した場合に、どのような影響が高等教育界に生じるかを中心に考察する。特に、無償化は高等教育への機会保障・均等政策の側面もあり、大学等への需要増が期待され、従来の人口予測による大学淘汰の前提条件を変える。したがって、大学経営への影響を財政制約も勘案して推計し、将来予測を試みることにする。次節では、無償化が直接の対象者である学生・保護者はじめ関係者にどのようなインパクトがあるかを整理する。Ⅲでは、高等教育需要への影響がどの程度になるかを仮定に基づき複数のシナリオを描き、財政負担がいかなる額になるかを推計する。そして、Ⅳでは、これらシナリオにしたがい、人口推計がされている2030～40年前後の大学経営を予測し、高等教育セクターの構成を推計する。最後に結論と課題を述べる。なお、高等教育機関には大学、短期大学、高等専門

学校及び専門学校があるが、規模及び影響の大きさから本稿では大学に限定して考察する。

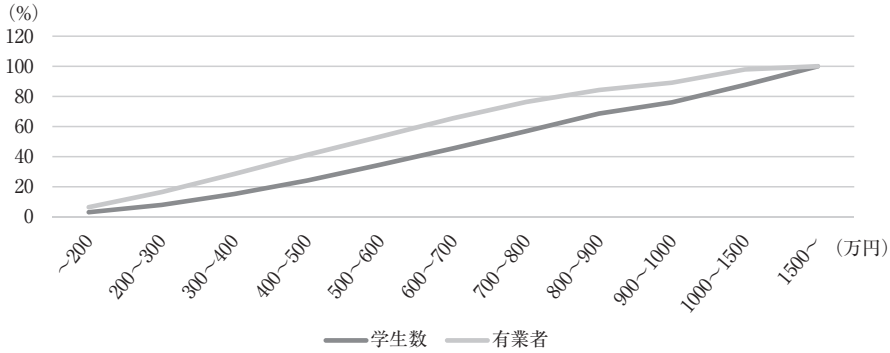
## Ⅱ 無償化のインパクト

### 1 学生・保護者への影響

高等教育無償化の影響を受けるのは、直接的には無償化の対象となる生徒・保護者の世帯である。先行研究では経済合理性を前提に奨学金を含めた教育費負担の低減は高等教育需要の拡大をもたらすということになっている。ただし、国際的に教育費負担政策は高等教育の普及度合いと発展段階に応じて異なり、アジアではフィリピンで国立大学の授業料の無償化が、反対に欧州では有料化の動きが、米国では州立大学で授業料無料化や奨学金給付などの政策がとられている。米国での各種教育費負担の軽減政策の実証研究をレビューしたPage and Scott-Clayton (2016)、ドイツでは登録料という形式で有料化した州と無償化のままの州が存在し、自然実験のような条件に着目したHübner (2016)により、いずれも授業料負担の軽減（増加）は高等教育需要の増加（減少）をもたらすことが確認されている。

したがって、今回の無償化政策が低所得者層に限定されても高等教育への需要は拡大し、大学等への進学者増が見込まれる。もちろん、どれだけの進学者増になるかは対象者及び対象大学等の要件がどうなるかによって大きく変動するし、対象者への情報提供や政策の実施方策によっても変わってくる。しかしながら、小林(2015)、矢野・濱中・小川(2016)の質問紙調査による実証研究により、低所得層は大学への進学率が中高所得層に比して低い（約半分）ことが示されており、日本学生支援機構の調査でも低所得層の学生の占める割合が低いことが明らかにされている。実際、日本学生支援機構の学生生活調査による家庭年収別の大学昼間部の学生数を、その保護者世代に相当する45～54歳の既婚男性有業者の年収分布（総務省『就業構造基本調査』）と比較したのが図1である。保護者の年収に影響されずに大学に進学しているならば、両者の分布（累積）は重なるはず

図1 累積の収入別在籍学生と年収別有業者 (%)



注：調査時点は平成24年度、縦軸は累積比率、横軸は年収である。

であるが、明らかに在籍学生数は年収が低い層の率が小さくなっており（学生累積が有業者累積の下に位置する）、経済水準によって進学率に差があることがマクロ的にも裏付けられる。

## 2 大学への影響

大学経営は「冬の時代」といわれている。確かに、平成27年度決算において、企業でいえば赤字状態に相当する事業活動収支差額がマイナスである大学法人（大学を設置している学校法人）は548法人のうち198法人（36%）に上っている。また、平成29年度の入学定員充足率が100%未満の大学法人は表1のように229法人となっており、500人未満の大学法人は平均充足率が100%を切っている。18歳人口も平成29年度の120万人から2030年に103万人、2040年には88万になると国立社会保障・人口問題研究所は推計しているから、いよいよ経営が厳しく淘汰の時期を迎えるとされる。もっとも、私学セクター（大学部門）全体では入学定員充足率も平成29年度で104.61%であり、決算ベースで最新の平成27年度の事業活動収支差額比率も4.4%と「黒字」である。したがって、進学率及び需要層が不変であれば長期的に大学経営は約4分の3になり多くの

大学で危機的状況になる。ただし、ここ10年程度は地方部に所在し規模が小さい大学について困難になり、都市部や大規模な大学は経営が成り立たないというより質の確保が問題になるというように態様が異なることに留意しなければならない。

こうした点を踏まえると、高等教育無償化で進学需要が増加した場合の大学法人への影響は、どの程度の期間を見通すか及び法人の特性により大きく異なる。短期的には新規の高等教育需要が発生することになるから、18歳人口の減少の一部を補う効果を一定期間は期待できる。経営は限界的な収支比率（赤字）を下回ることで経営の存続（持続可能性）が規定されるから、わずかの増加でも影響は大きい。そして、人口動態の環境変化に対応する時間を有効に活用できれば、大学法人として新たな戦略展開で経営は維持される可能性も出てくる。また、実質的な経営主体が国または自治体である国立大学及び公立大学にとっても、倒産という事態はないにせよ定員や教育の質の水準をどうするかを検討を迫られることになる。とりわけ、授業料の無償化（国立が授業料の免除、私学は私学の平均授業料水準の免除）により、地方の国立大学は私立大学地域の有力私立大学と比べ学生

表1 入学定員充足率の分布推移（平成29年度：大学）

学校数	~30%	30~40	40~50	50~60	60~70	70~80	80~90	90~100	100~110	110~120	120~130	130~140	140~
581	0	3	5	7	27	48	63	76	172	126	48	5	1

出所：日本私立学校振興・共済事業団（2017a）

納付金負担の点で優位性がなくなり、教育の質や成果に関する競争が激化すると想定される。結果として大学間の種別化・階層化が進展すると思われる。

### 3 政府の政策への影響

無償化による政府への影響で最大のものは、形式的には財政負担の増大である。低所得層に限定し、なおかつ、低所得層世帯からの進学率が現状のままとしても授業料の無償及び給付奨学金の給付を行えば学生当たり約100万円の財源を必要とする。具体的な財政負担の検討は次節で行うことにするが、高等教育への歳出増は所管の文部科学省のみならず財政当局の財務省から成果に関する説明責任の強化を求められることになろう。中央教育審議会（2017）も諸外国の例をひき「大学進学率が上昇し、高等教育を受ける学生が増加するほど、公費負担が重くなり、公費を投入するに値する質の教育を行っているのか、アカウントビリティが求められる」としている。既に、平成28年の学校教育法施行規則の改正により学生の入学から卒業に至る教育に関する基本的な方針、すなわち入学者の受け入れ方針（アドミッション・ポリシー）、教育課程の編成・実施の方針（カリキュラム・ポリシー）及び卒業認定・学位授与の方針（ディプロマ・ポリシー）の策定・公表が義務付けられており、平成27年度末において既にほぼ100%近い策定割合になっている。したがって、無償化対象の学生の教育成果に関して一層の成果管理や情報公開が求められることが予想される。近年我が国でも時限の補助金等で達成数値目標や主要成果指標が設定され、事後報告や成果に連動した補助金交付がなされている。しかし、無償化政策の大学等への交付は恒久的なものであり、政府は当該交付金や学生への給付奨学金を通じて大学への統制・関与を強める手段を有することになる。その大学への影響は、現実的には運用如何によるが、有力大学（164大学）の学長に対する高等教育無償化に関するアンケート（日本経済新聞2017年12月6日教育欄）が参考になる。メリットとして「高等教育の機会均等につながる」という回答81%に対し、懸念として「財源の確保が困

難」89%について「大学経営への国の関与が強まる恐れ」が37%となっている。実際、国立大学の法人化により経営の自主性・自律性は改善されたものの評価や中期目標・計画の導入で国立大学への成果統制は強まっているから、私立大学の学長から懸念が多く示されたものと思われる。

### 4 社会・企業への影響

無償化政策は大学教育を修了した学生を受け入れる社会や企業へも大きな影響を与える。なぜならば、少子高齢社会で生産年齢人口が減少していく中で高等教育修了者の増が見込まれるため、有能な労働者を確保することは企業の成長・発展に資するからである。産業構造の変化に対応した人材育成として高等教育機関への期待は高まっており、高度専門職人材や職業人要請のため博士課程大学院教育の充実や専門職大学の創設などは、こうした社会構造・産業構造の変化の対応として生まれたものである。高度技能者養成を高等教育で扱う専門職大学は、無償化により高校卒業者や専門学校進学希望者の受け入れ先になるかもしれない。ただし、低所得世帯に限定された高等教育無償化が企業に与える影響はそれほど大きいものではなく、むしろ、影響は地域社会へのものであろう。地方部の大学への進学需要増が見込まれ、無償化がなければ75%程度になる18歳人口の減少効果を緩和して、財政的に持続不能になる大学を少なくすることが期待できるからである。大学の存在は地域経済や社会において、若者の人数を増やすだけでなく地域の雇用も生むため地域にとって<sup>1)</sup>は重要な存在である。企業経営的な事業活動収支が赤字の状態が数年間継続すれば私立大学は破綻するかといえば、そうではない。キャッシュベースで支払いが滞る<sup>2)</sup>状態は損益ベース（減価償却費や退職給与引当等の非支出の経費を含む収支）の事業活動収支でなく、資金ベースの（教育活動）資金収支差額でみる必要がある。

## Ⅲ 財政負担

無償化に伴う財政負担増については、前述の「新しい経済政策パッケージについて」に規定す

る低所得世帯の定義によって異なってくる。また、無償化による進学者増がどの程度かによっても金額が大きく違ってくる。住民税非課税世帯（世帯年収 250 万円未満程度）に対して授業料免除と給付型奨学金が支給されることが述べられているが、準ずる世帯の定義や当該世帯への支援の内容については未確定である。

このため、世帯年収が 200 万円未満、200 万～300 万円の層が無償化の対象候補と仮定する。これは、給付奨学金が非課税世帯に準じる世帯も対象とされていることを踏まえたものである。また、この 300 万円未満の進学者需要の増は、どの世帯層と同程度の進学率になるかによって違ってくる。ここでは、45～54 歳の既婚男性有業者の年収分布で最多となっている割合に見合う 600 万～700 万円の年間収入に対応する学生割合（10.9%）の比率（0.89）を算定し、この比率相当額の学生割合に 300 万円未満の世帯も進学（到達）するとするシナリオと増加割合は半分程度とみなすシナリオの 2 つを想定する（表 2 参照）。国立、公立、私立の構成は現状を基準値とする。年間収入別の学生数は前記の日本学生支援機構の平成 24 年度学生生活調査を使用する<sup>3)</sup>。免除される国公立<sup>4)</sup>の授業料は年間 53 万 5800 円、入学金は 28 万 2000 円、であり、年間にするると 60 万 6300 円となる。また、国が私立大学に交付する無償化対象学生の授業料は日本私立学校振興・共済事業団（2017b）の調査結果によると平均授業料 86 万 8447 円に入学金の年間換算（国立大学の入学金を上限）6 万 4017 円<sup>5)</sup>を加算した 93 万 2464 円となる。給付奨学金は年間 48 万円であり、無償化対象の全員に給付されると仮定する。

以上の前提をおいてシナリオ毎に追加の財源措置がどの程度かを概算した結果が表 2 であり、低所得世帯の制限を設けた場合では学年進行を加味して定常状態になった時に約 1000 億円から 5000 億円を必要とする計算になる。現在の経常的経費の財政支援額は、国立大学約 1 兆円、公立大学約 1800 億円、私立大学約 3000 億円であるから、各セクターへの増額措置は現行の約 2～7%、3～12%、26～135%となる。額的にも比率的にも私立大学への影響が大きいことがわかる。いまシナリオⅣの財政措置がなされると仮定すると、私立大学（大学部門）の収入において経常費補助金と合わせ約 21%の比率となる。

シナリオⅦは財源規模から実現性は低いと思われるが、将来無償化の対象が拡大する可能性も否定できない。私立高等学校では年収 590 万円未満世帯を対象に実質無償化を図ることが同パッケージで示されているからである。

## Ⅳ 大学再編の可能性

### 1 大学財務の持続可能性

無償化により大学進学者増が見込まれることから大学経営にプラスの効果があることは確かである。もっとも、需要増は人口減少社会のなかで生じるものであるため、大学進学者数が将来どうなるかを予測しないと大学経営が持続可能なのか、どの程度の再編統合が起り得るかを推計することはできない。実際、この予測と推計は容易でなく中央教育審議会（2017）自身、「平成 17 年の「将来像答申」から 12 年が経過した。答申では、大学、

表 2 低所得世帯への高等教育無償化（大学分）に必要な財政措置推計

(単位：億円)

シナリオ	内容	国立	公立	私立	合計
I	現状 + 200 万円未満	199	57	782	1,038
II	現状 + 300 万円未満	418	141	2,093	2,652
III	需要増 + 200 万円未満	277	89	1,591	1,957
IV	需要増 + 300 万円未満	704	228	4,046	4,979
V	1/2 需要増 + 200 万円未満	238	73	1,186	1,497
VI	1/2 需要増 + 300 万円未満	561	184	3,070	3,815
Ⅶ	現状 + 全世帯無償	3,324	895	25,825	30,044

注：私立は大学部門のみであり、短大等は含まない。

短期大学の収容力は平成19年に100%になると試算したが、その後、当初の予想を超えて大学進学率は上昇し、18歳人口の減少にも関わらず、大学の学士課程での進学者は増加し続け、現在でも収容力は93.7%に留まっている」と試算の誤りを認めている。また、10年前に実施された統計研究会の専門家アンケート<sup>6)</sup>による2019年頃のシナリオ予測でも、「私立大学の3分の1以上が閉学に追い込まれている」というシナリオAへの同意が83%に達していた。しかし、四年制大学の数は増加している。2007年当時も既に4割の私立大学で定員割れの状態であり、平成29年度と同じである。

10年間も定員割れ状態が相当割合の私立大学で継続しているのに経営破綻がほとんどない<sup>7)</sup>のは、経営状態を企業の経常利益(損失)に相当する事業活動収支差額(平成26年度決算までは帰属収支差額と称されていた)の黒字(プラス)・赤字(マイナス)で判断したり、収入の過半を占める学生納付金収入と連動する定員充足率を代理指標とすることによると思われる。実際、前記アンケート調査時点の平成19年度の帰属収支差額がマイナスの私立大学は194校で572校の34%に達しており、ほぼ定員割れ校の比率に相当している。企業会計的な収支では経営破綻を予測できない<sup>8)</sup>ことがわかる。

法人の経営は、施設整備などの資本的な活動を行わなければ、経常的な教育活動でキャッシュの収入がキャッシュの支出を上回る限り一定期間継続することは可能である(大規模な修繕や施設更新等が必要になれば別だが)。平成26年度までの学校法人会計基準では資金収支計算書は作成されていたが、教育活動、施設整備等活動及びその他の活動に分けられた活動区分資金収支計算書は作成されておらず、キャッシュベースの教育収支は算定できなかった。しかし平成27年度決算からは作成されているため、活動区分資金収支計算書の教育活動による資金収支(教育活動資金収支差額)が均衡する状態をもって経営存続の条件とみなすことができる。損益ベースの事業活動収支計算書の教育活動収支差額との主たる違いは、非現金の支出科目の額だけ教育活動資金支出が小さく

なり、資金収支差額は改善されることである。具体的にいえば、施設等の減価償却費、人件費にかかる退職給与引当金繰入額、徴収不能引当金繰入額等が該当する。どの程度、損益ベースの教育活動支出とキャッシュベースの教育活動資金支出は違ってくるかを早稲田大学の平成28年度決算でみてみよう。教育活動支出計は9万3826(百万円)に対し、教育活動資金支出は8万3904(百万円)であり、1割強の差<sup>9)</sup>がある。収入が1割減となってもキャッシュの収支均衡は維持される計算になる。ただし、私立大学の場合、収入と支出は連動しており、収入面では学生実員と学生納付金及び経常費補助金はほぼ比例的な関係に、また、人件費と管理経費が短期的に固定経費とみなしても教育研究経費は学生数に伴い変動(比例的に増減)する関係にあるとみてよいであろう。この仮定をおくと、キャッシュベースの教育活動資金収支は学生数が80%になっても収入8万1017(百万円)に対し支出7万7371(百万円)と黒字を維持し、75%で赤字に転じる計算になる。地域有力大学<sup>10)</sup>は早稲田の結果に近く、現状の80%の学生数になったときに均衡する大学が多く、一部は90%で均衡する結果が得られた。したがって、直近でも入学定員充足率が中小規模大学で87~94%(平均)であるから、「本業」にあたる教育活動のキャッシュベースはプラスの状態にある大学が大半と推計される。ただし、80%未満の大学も平成29年度に90校(表1参照)存在するから、この状態にある大学は危険水域にあると考えられる。

なお、国公立大学は保育所や小中高等学校と同様、全体の需要減があった場合になるだけ私立セクターへの影響を避けるため、公的セクターの供給見直しで対応する可能性が高い。しかし、国公立大学で一法人複数大学制に移行することがあっても、大学自体を廃止することは考えにくいので存続するとみなすのが妥当であろう。

## 2 需要の予測

以上は現行の入学・在籍学生数を前提にした場合の議論であるが、高等教育無償化は人口減のなかでも低所得世帯を中心に需要増の効果をもつ。

とりわけ問題になるのは、無償化の対象にならない300万円から600万円の収入世帯層の進学増をどの程度みるかである。無償化の対象にならなくても、一種のバンドワゴン効果が生じて300万円未満の低所得層と同じ水準の需要増(13%増)になる及び半分程度の需要増(6%増)となる、の2通りとする。つまり、平成27年度実員の113%か106%とする。同時に全体の18歳人口減少を見込む。この他、我が国の高等教育需要には留学生及び社会人の入学をどの程度見込むかによっても結果が変わってくる。『学校基本調査』によると最新の平成29年度分でも26歳以上の大学(学部)入学者は2981人にすぎない。正規学生としての社会人層の需要増を見込むには人口減での労働環境の整備が前提になる。むしろ、需要として期待されるのは留学生であり29年度の入学生は1万4884人に達しており、2030年までに2倍になれば約6万人の学生増となる。この水準は現状(平成27年度)の1.06の無償化に伴う需要増を前提にすれば、18歳人口が100万人に減少しても全体としてはほぼ現状(98%)の学生数確保を期待できることになる<sup>11)</sup>。しかしながら、留学生生総数は近年増加傾向にあるが学部大学生に限定<sup>12)</sup>すると在籍者数は10年前の平成19年度で6万2159人に対し平成29年度で7万7546人であり、約25%増に留まっており上記の予測は楽観的すぎるといえる。

### 3 シナリオ予測α

したがって、人口推計がなされている2030年及び2040年の大学入学者の推計に際しては、低所得世帯に対する高等教育無償化による需要増(中位予測)を考慮し、社会人・留学生の増加要素及び授業料水準(実質ベース)の変化を織り込まないこととする。すると、2030(40)年における推計入学者は現状(平成27~29年度)の62万人×1.06×100(88)/120=55(48)万人となる。現状の88%あるいは78%の入学者になる計算である。先に算定した「危険水域」のキャッシュベースの教育活動資金収支が均衡する約80%の学生数になるのは、現在の定員充足率が90%あるいは100%<sup>13)</sup>の水準である。表1から90%未満は153校、100%未満は229校となり、2030年に約4分の1、2040年に約4割の大学が経営的に困難<sup>14)</sup>になると算定される。より具体的にいえば、入学定員800人以上の充足率は平成28・29両年度とも103%を超えているのに対し、800人未満は100%を切っている(表3参照)。このため、800人以上の大学はほぼこのまま存続し、800人未満の420校のうち2030年には36%(2040年には54%)が廃止または統合になると推定される。もちろん、統合先は大規模の私立大学とは限らず、中規模同士の私学、あるいは国公立大学への統合もあり得る。なお、留意しなければならないのは800人以上の規模で私学の学生の約4分の3の収容になっているため、廃止・統合の校数と定

表3 規模別の入学定員充足率(大学)

(単位:%)

入学定員	充足率(平成28年度)	充足率(平成29年度)	校数(平成28年度)	校数(平成29年度)
100人未満	98.09	94.44	31	33
100~199	87.83	93.74	104	103
200~299	92.41	95.93	85	88
300~399	93.38	96.52	63	65
400~499	94.26	99.39	48	44
500~599	95.23	100.87	42	44
600~799	98.52	103.40	43	43
800~999	103.38	107.19	35	32
1000~1499	105.51	105.65	53	51
1500~2999	110.86	108.50	50	54
3000~	109.19	106.04	23	24

出所:日本私立学校振興・共済事業団(2017a)

員とは比例しないことである。

#### 4 シナリオ予測β

もっとも正規の社会人学生が増えなくても人生100年時代であるから、人口減少下で社会的・経済的に持続可能な生活を過ごすには知識・技能の向上が全世代に求められ、それが個々人の「生きがいを持って生活を送られる」ことにつながると思われる。20歳代で就職しても80歳代まで社会的活動を行うのが通常になれば、青年期の教育で60年間にわたり生産的に活力をもって生きることは難しくなる。このため正規の高等教育としてでなく、企業の従業員研修や個人の能力・知識習得等の再教育やキャリアアップの必要性和需要が労働環境・社会環境の双方から生まれてくると想定するシナリオも有力である。現在の120万人の18歳人口は過去50年間において120～200万人に達しているため、今後再教育などを青年期の教育修了後の人生で一度、すなわち、毎年100万人が平均して1年間専門機関で学ぶと想定することは妥当な予測であろう。本当に80歳代まで社会活動を行うとなれば、最初の卒業後30年程度経過後に専門領域の再教育・研修、50年度に社会活動のための研修・訓練等の2回受けることが有効と思われるが、財源や費用負担を勘案し人生で1回に限定した。このリカレント教育はもちろん大学だけが担うべきものでなく、専門学校やリカレント専門の民間機関等でも実施されてよい。ただし、青年期・壮年期・熟年期の人間が同じキャンパスで学ぶことは世代間の交流を増すだけでなく、現実社会の課題を踏まえた研究の活性化にもつながる利点と可能性がある。100万人の需要のうち6割を大学で収容すると仮定すれば正規学生換算で年間15万人（ $= 100 \times 1/4 \times 0.60$ ）の入学生増効果が得られる。これにシナリオ予測αで2040年の推計入学者48万人を加えると63万人となり、現在の入学者数とほぼ同数となり、リカレント教育の授業料が正規学生と同水準であれば経営破綻はセクター全体としては生じない計算になる。もちろん、この場合には特別プログラムの開発や修了時の成果確認などについて検討する必要があるし、教職員側の対応も別途求められ

る。

技術革新が激しく、また、生産性を向上させないとヒトの問題と競争力を確保できない時代を迎えている。このため、青年期の教育を中心とした大学の機能だけでなく人生を通じた社会や経済・労働への貢献や生きがいづくりの機能に着目すると、大学経営や大学教育の問題は違った枠組みから位置づけができる。

#### V まとめ

我が国の高等教育は公費負担が低く、私費負担が高いのが特色とされ、高等教育無償化は実現可能性が低いと想定されていた。それが、財政状況厳しい環境下で低所得世帯に限定した範囲で推進されるようになったのは、高等教育関係者のみならず公共政策の見地からも予想できない展開であった。かかる状況変化を踏まえ、無償化が大学セクターにどのような影響を与えるか、特に18歳人口の大幅な減少が推計される中で大学の再編や規模はどうなるかを論じることが本稿の課題であった。

国立大学の法人化が議論され始めた21世紀初頭から「大学倒産」とか「私学の〇割が消滅」という記事や著作が増加し、政府も大学経営危機を予測していたものの、結果は今日まで例外的な廃校を除き大学は存続している。したがって、どうして予測が当たらなかったかを検討して、今後の人口減を前提にした推計をし直すこととした。予測誤差の最大の原因は企業経営ベースの収益と費用の差である事業活動収支差額（従前の帰属収支差額）で経営状況を判断していたことである。この費用には非支出項目を含むため、収支差額が赤字（マイナス）でも経営は存続するから、キャッシュベースの収支で黒字か赤字かを判断することを示した。また、大学全体のキャッシュベースでも施設整備などは一定期間遅らせたり、中止・休止することが可能であり、本業の教育活動のキャッシュフローである教育活動資金収支差額で経営状況を判断するのが実態分析に適合し、平成27年度決算から可能になったことを述べた。新たな教育活動資金収支差額が均衡するのは現状の



学生数が8割程度になった水準であることを有力私学の財務データから試算し、2030～40年における需要予測を定員規模別に行った。この際、無償化に伴いどの程度の財源措置が必要かと同時に低所得世帯を中心とする家庭からの進学者の増加分も考慮して収支推計作業をした。その結果は、中小規模の大学の約4割は長期的に経営の危険水域に達することになるというものである。ただし、新たに壮年期・熟年期におけるリカレント教育の需要に大学側が応えれば現状と同程度の経営環境を維持できることも明らかにした。

以上の推計・試算はいくつかの仮定・前提に基づいており、また、個別大学法人や地域事情をデータ制約から反映していない限界もある。このため、更なる精緻化や正確な試算を行う必要が残されている。しかしながら、本稿で得られた政策含意は、高等教育の無償化や大学再編は高等教育政策や大学経営の観点のみならず、経済・労働・社会政策、財政及び地域政策の観点からも総合的に検討される必要があるということである。政府の政策議論がテーマ・論点別に各種審議会組織で議論されるのは悪いことではないが、有機的な関連性をもたせた調査分析・検討・政策立案・実施がなされることを期待したい。

- 1) 国民経済的な資源配分の効率性から見地からは他の地域で大学教育がなされれば同じかもしれないが、高等教育の機会保障・均等という点でこれまでの居住地域から通学可能な範囲に大学があることは公正性の観点から意義がある。
- 2) 2018年の成人の日におきた着物販売・貸付・着付け会社にかかる晴れ着が届かない事態も、前年からの支払い滞納から予兆があったとされる。
- 3) 需要増を推測するに利用する『就業構造基本調査』の最新版(公表済)も平成24年(2012年)のものであることによる。
- 4) 正確には県外学生や医療系学部について標準額の割増がなされている。
- 5) 学生数の基準が平成24年度であれば授業料などのデータも平成24年度のものを使用すべきという意見もあるかもしれない。しかし、授業料と入学金の平均合計額は平成24年度が112万6975円に対し平成27年度112万4516円とほとんど同額である。インパクトは億単位で推計しているので結果に影響しない。
- 6) アンケート配布数は1856名で回収数は609名である。詳細は宮川(2017)参照。
- 7) 文部科学省調査では平成15年度から平成27年度で廃止された私立大学は11校である。
- 8) 高等教育無償化が議論された「人生100年時代構想会議」(平成29年10月27日)において、私学の理事長経験がある

- 世耕経済産業大臣が「学校会計は非常に独特な会計になっていまして、経営経験のある人から見てもわからない状況になっております」(議事録 p.17)と述べているのは興味深い。
- 9) 主たる差額の要素は、退職給与引当金繰入額2216、減価償却費(9269+440)及び徴収引当金繰入額35、計1万1960(百万円)である。ただし、教育活動資金支出(キャッシュ)になっても教育活動支出(コスト)にならない設備費などもあり、両者の差額9922(百万円)と2038(百万円)の差が生じる。
  - 10) 早稲田以外は、北から北海学園、東北学院、南山、同志社、松山、西南学院の6校である。なお、獣医学部の開設で有名になったK学園は、現状学生数の85%で教育活動資金収支が均衡し80%では赤字になる計算となった。
  - 11) 62万人×100/120×1.06=約55万人、これに留学生増=6万人を加算すると約61万人。
  - 12) 大学院や専門学校などの高等教育機関在籍者数では、平成19年度の11万8498人が平成29年度に18万8384人になっている。
  - 13) 厳密には103%となるが、誤差を含めて丸めた数字である。なお、規模別にみると103%は800人以上に相当し明確に区分される(表3参照)。
  - 14) 経営的に困難な状態になっても直ちに破綻なり廃止になるわけではないが、継続すれば近いうちに経営継続は不能になるろう。

参考文献

Garritzmann, J. (2017) "The Partisan Politics of Higher Education," *PS: Political Science & Politics*, 50(2): 413-417.

Hübner, M. (2012) "Do Tuition Fees Affect Enrollment Behavior? Evidence from a 'Natural Experiment' in Germany," *Economics of Education Review*, 31(6): 949-960.

OECD (2017) *Education at a Glance 2017* (『図表でみる教育2017』). Paris: OECD.

Page, L.C. and J. Scott-Clayton (2016) Improving College Access in the United States: Barriers and Policy Responses, *Economics of Education Review*, 51: 4-22.

小林雅之 (2015) 『教育費負担と学生に対する経済的支援の在り方に関する実証研究』 成果報告書.

中央教育審議会大学分科会将来構想部会 (2017) 『今後の高等教育の将来像の提示に向けた論点整理(案)』

日本私立学校振興・共済事業団 (2017a) 『平成29(2017)年度私立大学・短期大学等入学志願動向』

—— (2017b) 『平成27年度 私立大学入学者に係る初年度学生納付金平均額(定員1人当たり)の調査結果について』

宮川公男編 (2007) 『シナリオ2019 日本と世界の近未来を読む』 東洋経済新報社.

矢野真和・濱中淳子・小川和孝 (2016) 『教育劣位社会——教育費をめぐる世論の社会学』 岩波書店.

\* 本稿で意見にわたる部分は筆者の所属・関係する組織の見解ではない旨をお断りしたい。  
また、本稿は科研費(16H03782)による研究成果の一部である。

やまもと・きよし 鎌倉女子大学教授・東京大学客員教授。最近の主な著作に『アカウントビリティを考える——どうして「説明責任」になったのか』NTT出版、2013年。政府・大学の経営政策専攻。