

APRIL

大学の供給過剰問題への対応

(株)日本総合研究所 調査部 主席研究員 河村 小百合

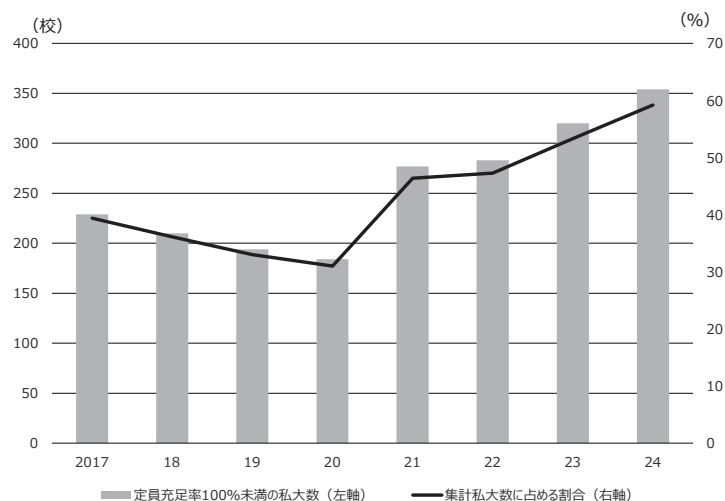
2024年度、全国の私立大学で入学者数が定員割れしたのは59.2%に達し、定員割れ傾向の悪化に歯止めがかからない（図表1）。私立大学が学生募集の停止や閉学に追い込まれる事例が続くなか、2023年9月、文部科学大臣からの諮問を受け、中央教育審議会の大学分科会のもとに「高等教育の在り方に関する特別部会」を設置し、国としての検討を進めている。

本稿ではこれまでの大学の設置状況等をはじめとする高等教育政策運営を振り返り、海外の事例も踏まえつつ、厳しい少子

化が進展するもと、社会・経済のニーズに応えられるようにするうえで、わが国としていかなる改革が求められるのかを考えることとしたい。

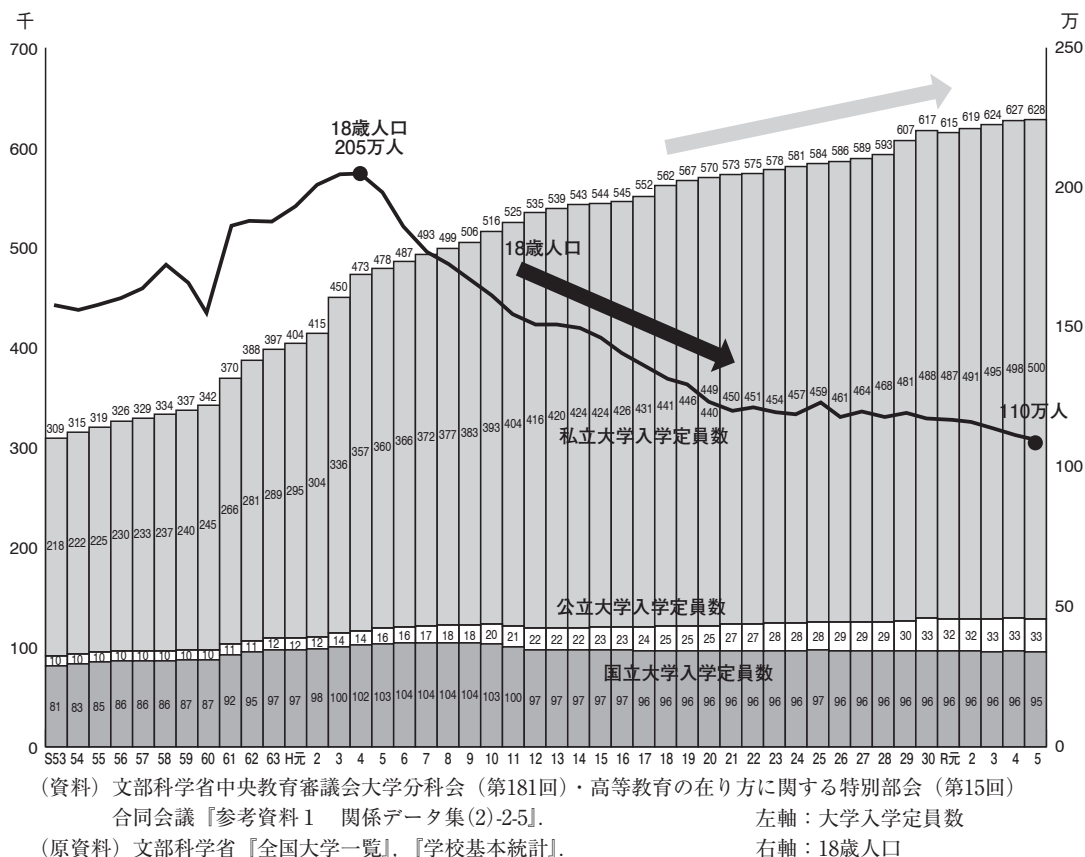
少子化の現実と大学の定員拡大の経緯

18歳人口は急激に減少している。1991年の207万人をピークに、2024年度はわずか106万人と、ピーク時対比でほぼ半減した（図表2）。出生数はさらに減少中で、厚生労働省が2025年2月27日に公表した2024年



（資料）日本私立学校振興・共済事業団『私立大学・短期大学等入学志願動向』各年度版の計数を基に日本総合研究所作成

図表1 定員充足率100%未満の大学数とその割合



図表2 18歳人口と設置者別入学定員数の推移

の人口動態統計(速報値)では、2024年の出生数は72万988人で過去最少となった。これが今から18年後の18歳人口に相当し、現在の3分の2にまでさらに減ってしまうことになる。

これに対し、わが国の4年制大学の入学定員は増加の一途をたどってきた。戦後約20年が経過した1966年にはわずか19万5千人だったものが、18歳人口がピークを迎えていた1992年には47万3千人にまで拡大した。もっとも、18歳人口はその後は減る一方となることが、出生数の減少傾向からすでに明らかになっていたにもかかわらず、大学の入学定員は増え続け、2023年には62万8千人にも達している。

このような国全体としての大学の定員拡大もあって、大学進学率は上昇した。1992年には3割台だったわが国の大学進学率は、2024年には4年制大学のみで約59.1%、短大も含めれば62.3%に達している。

地方の中小私立大学の苦境の実態

ところが、これだけ進学率が上がっても、私立大学では定員割れに陥る先が続出している。特定の私立大学だけとか、特定の地域だけ、という問題ではなく、すでに国全体としての構造的な問題になっている。

その影響をもっとも深刻に受けているの

が地方の中小規模の私立大学である。在籍する学生数が減ってしまえば授業料収入が減り、経営は赤字になってしまう。赤字傾向に陥っている大学の割合をみると、都市部の大規模な私立大学では全体の5%、地方の大規模な私立大学では約1割なのに対し、都市部の中小規模の私立大学は約3割、地方の中小規模の私立大学は約4割が赤字になってしまっている。

地方の私立大学では、地元の自治体にかかっている、公立大学化して税金投入で授業料を下げて学生を集めようとする例が後を絶たない状況にある。現状の学生数を維持しようとするのであれば、ほかの手立てを容易には見いだせないからであろう。しかしながら、これでは、少子化で縮小著しいパイを、税金まで投入して奪い合うことにほかならず、問題の根本的な解決にはつながらない。しかも大学はあくまで高等教育機関であって、義務教育機関ではない。全ての大学の運営を税金で賄うのは、もとより世界で最悪の状態にある厳しい財政事情からすれば甚だ無理がある。また、税金は大学に行かない人も納めることからすれば、大学の経営に対する租税の投入額を、少子化による人口減少に逆行する形で一方向で増やし続けていくことは不公平でもあるといえよう。

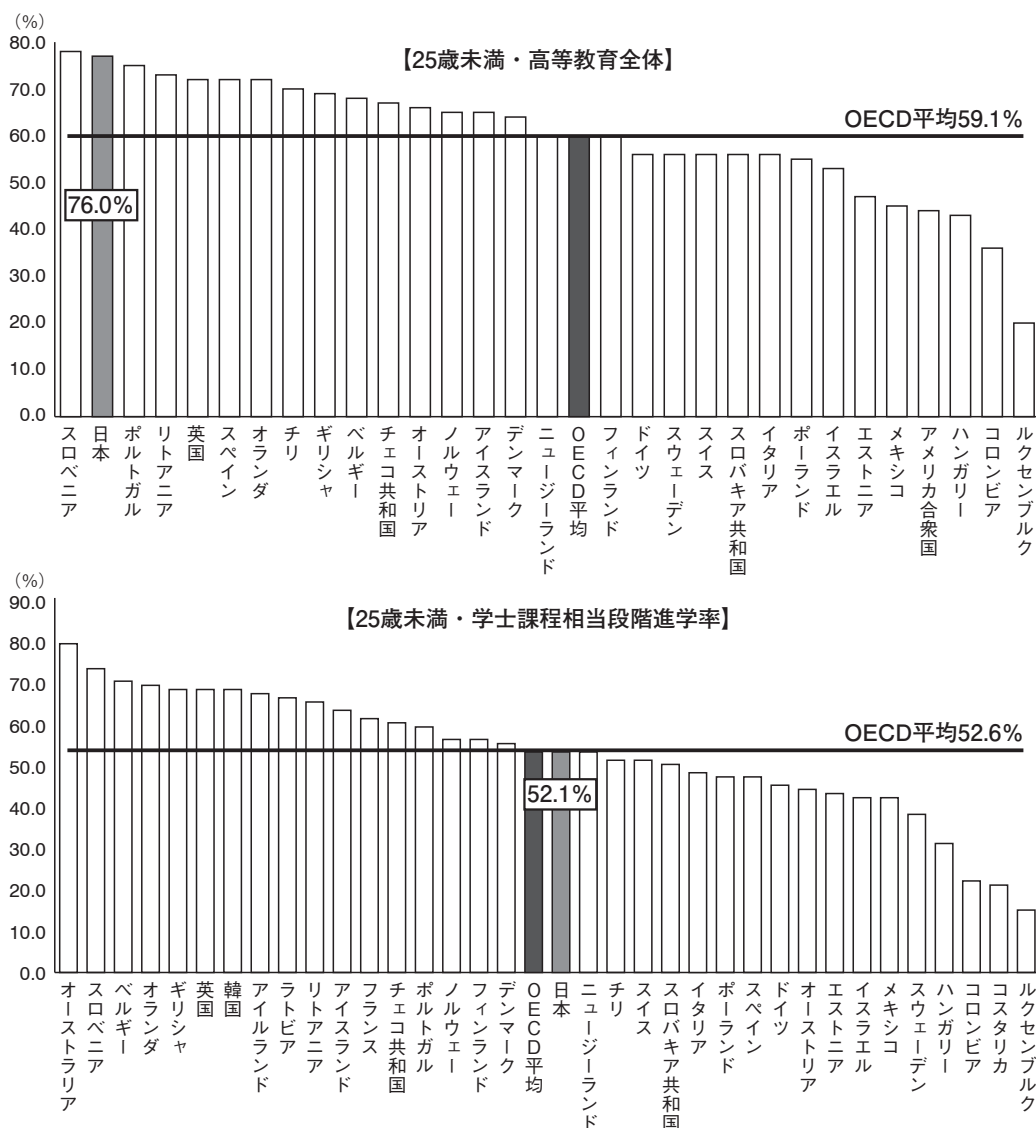
国際比較から浮かび上がる、わが国の“大学の供給過剰”状態

わが国の実態を、他の主要国と比較してみよう。図表3は、高等教育段階における進学率の国際比較をみたものである。25歳未満、高等教育全体への進学率をみると、わが国は76%で、先進各国で構成されるOECD加盟国の平均(59.1%)を大きく上回

る。OECDの平均以下の国々の顔ぶれには、ドイツ、米国といった経済大国が並ぶ。同じ25歳未満、学士課程相当段階の進学率をみると、日本は52.1%で、ほぼOECD平均(52.6%)並みである。ちなみにデータの制約上、どちらのグラフにも含まれない先進国があること(図表3の注参照)には注意が必要である。わが国では元来、“平等意識”が強く、“誰でも希望すれば大学に進学できることが望ましい”という通念が広く支持されているように見受けられる。しかしながら、どの国においても、社会全体を見渡して考えれば様々な仕事、役割があり、そのすべてについて、高等教育、とりわけ大学教育を修了しなければ就けない、というものでもないのが事実であろう。

OECDはまた、大学卒業者が従事する職業レベルを国際的に比較した調査結果を明らかにしている(図表4)。わが国で大卒レベルの職業に就けているのは大卒者全体の58.4%と、本調査結果が示されているOECD加盟国中で最低となっている。それと表裏一体として、わが国の大卒者が短大卒レベルの職業に就いている割合は9.5%、専門学校卒レベルの職業に就いている割合は2.8%となっている。また、大学を卒業していながら高卒レベルの仕事に就いている割合は29.2%と、本調査におけるOECD加盟国中で最高という、不名誉な事態となっている。図表3や図表4のような国際比較データは、「高等教育機関や大学への進学率が高ければ高いほどよい」とは必ずしも言えないことを、まざまざと物語っているのではないか。

ひるがえって、わが国においては大学の定員割れ問題が深刻化している。なぜ、こうした事態に陥ってしまったのか。現在の



(資料) 文部科学省中央教育審議会大学分科会 (第181回)・高等教育の在り方に関する特別部会 (第15回) 合同会議『参考資料1 関係データ集(2)-1-4』。

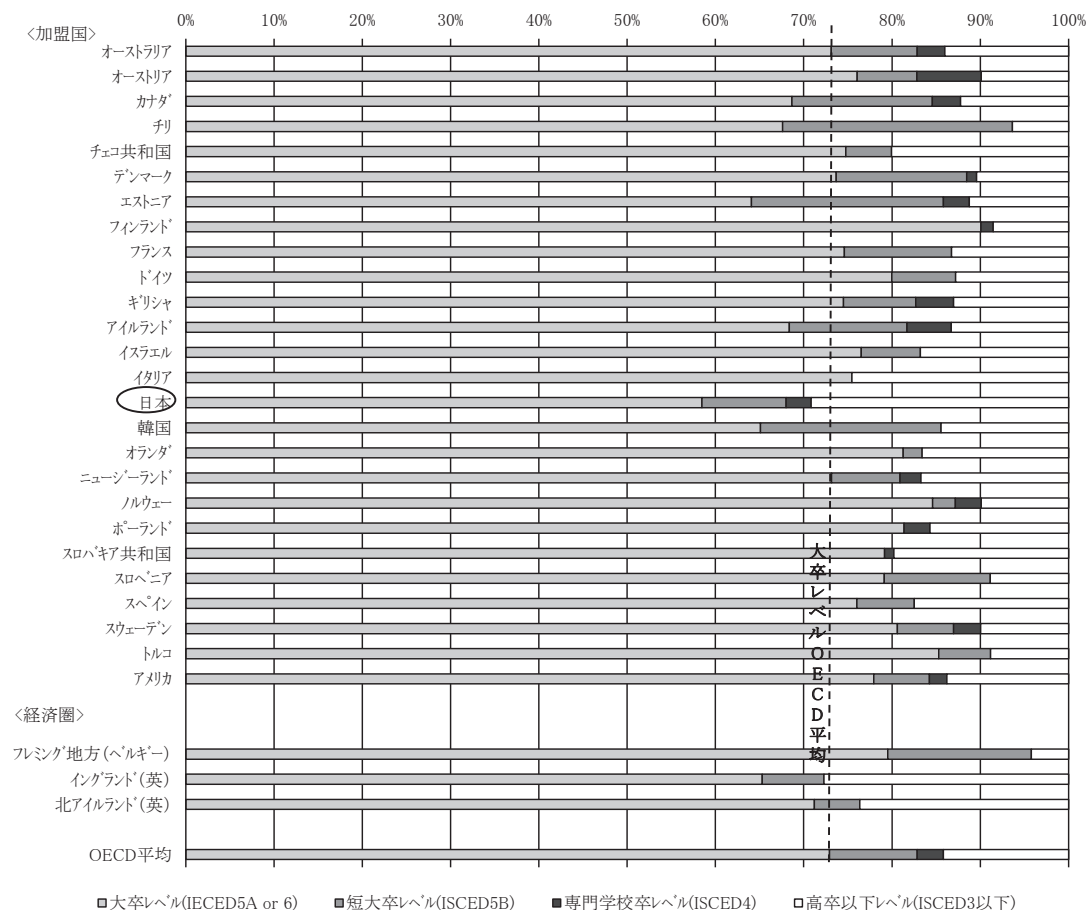
(原資料) OECD statistics.

(原資料注) データの制約上、本図のうち上図の「高等教育全体」には、OECD加盟38カ国のうち、オーストラリア、カナダ、コスタリカ、フランス、アイルランド、韓国、ラトビア、トルコは含まれない。また、下図の「学士課程相当段階進学率」には、同じくカナダ、米国、トルコは含まれない。

図表3 高等教育段階における進学率の国際比較

わが国の経済・社会が必要としている大学の卒業生の規模に対して、実際の大学の入学定員が過大になってしまっている。それが最大の理由なのではないか。

少子化は1990年代にすでに始まっていた。にもかかわらず、90年代には大学の学部の新設等が相次いだ。その背景には、80年代までにみられた“受験戦争”の激化を



(資料) OECD, Education at a Glance 2018, table A3.a.(web only)を基に日本総合研究所作成

(注1) 職業レベルは基本的にInternational Standard Classification of Education (ISCED) 2011に基づくが、一部はISCED1997による。5Aおよび5BはISCED1997におけるサブ類型で、わが国の学制にあてはめれば、それぞれ四年制大学卒レベル、短期大学卒にほぼ該当する。

(原資料注2) 「短大卒レベル (ISCED5B)」および「専門学校卒レベル (ISCED4)」に関しては、該当する類型の就学形態が存在しない国や、実際の該当数ごく少ないために、信頼に足る推計が行い得ない国がある。

図表4 OECD加盟国における、大学卒業者が従事する職業レベル

何とか国として緩和しようと、“ゆとり教育”を推進するという政府の方針があった。その結果、大学進学率はめざましく上昇した。「大学進学を希望する人が実際に大学に進学しやすくなった」という意味では、一定の効果があったのは事実だろう。

半面、90年代半ば以降は、大学卒業者の増加に伴う別の問題が顕在化した。大学の入学定員が大幅に増えても、卒業生を受け

入れる社会の側で、大卒者の大幅増に見合うだけの働き口が突然に増えるわけではなく、増やせる状況にもなかった、ということだ。

その問題がもっとも典型的に表れたのが、“就職氷河期世代”問題である。「詰め込み教育」から「ゆとり教育」への転換で、90年代の半ばから、大学の定員は急ピッチで増えた。ところがそうやって定員が

大幅増となった世代が大学を卒業し始めたのは1990年代の終盤で、わが国全体が銀行の不良債権問題に苦しみ、金融危機に陥った局面だった。

「就職氷河期問題」は、金融危機下でわが国の企業が全体として大卒者の採用を大幅に絞り込んだため、と考えられていることが多いのだが、文部科学省の学校基本調査の統計でみる限り、事実ではない。1990年代末から2000年代前半にかけての大卒就職者数はおおむね30万人前後で推移しており、大幅に落ち込んだという事実はない。それ以上に、大卒者の規模が急増した結果として職にあぶれる人が増えた、ということだろう。

わが国においてはかねてより、大学を新設したり、学部を新設したりするには、文部科学省の審議会で審議され、認可されることが必要である。この時期に新設された学部には、「国際〇〇学部」とか、カタカナ名の学部が多くみられた。文部科学省の高等教育政策に関する審議会は大学関係者が中心で、「ゆとり教育」の実現を最優先するあまり、本来は同時並行で検討しなければならなかったはずの、大学教育に対する先々の経済・社会のニーズがどう変わっていくのかという点について、十分対応できていなかったと言わざるを得ない。国際的な潮流や国内の産業界の意見等を十分に踏まえることが果たしてできていたのか、少子化が進むことはわかっていたのに、それを踏まえつつ常に変化し続ける社会のニーズに応えられるようにすべく、大学教育の質を維持するための検討ができていたのか、甚だ疑問が残る。

大学の定員は「まず学費の安い国公立大学から、都市部の大学から埋まる」現実

にもかかわらず、大学の定員の増加は今日に至るまで続いている（前掲図表2）。昨今では大卒者の就職率は、見かけ上は高水準を維持している半面、そのなかには相当数の非正規雇用が含まれているという実態もある。国全体として大学の定員がこれだけ大規模に用意されたにもかかわらず、大学進学率はこれ以上、目立って上昇するような兆しも見受けられない。大学進学時に奨学金を利用する割合が4割にまで上昇している¹⁾ 昨今、大学を卒業して就職はできたとしても、望まない非正規雇用によらざるを得ない割合は小さくない。それも関連して奨学金の返済に窮する事例が後を絶たず、それがひいては、少子化のさらなる進行の大きな要因となっていることが、社会的にも認識されるようになってきた。それが大学進学率が頭打ちとなっている一因ともいえよう。

わが国では国公立大学と私立大学が併存する構造で、研究の面、とりわけ自然科学の分野では国立大学が担う役割が大きい。教育の面、とりわけ学部生の教育の面では私立大学が圧倒的に大きな役割を担っている。ただし、国公立と私立との間での学費の格差はかつてよりは縮小したとはいえ、なお大きい。文系の学部でみると、私立大学の学費は半年で50数万円というところが多いのに対し、国公立大学は30万円弱で済む。理系の学部であれば、国公立と私立との学費面での格差はさらに大きくなる。国全体としての大学の定員が過剰なかで少子化が進めば、定員はまず、国公立

大学から、ないしは都市部の大規模大学から埋まるという形になり、地方の中小の私立大学が最も深刻な打撃を受けることになる、というのが今のわが国の現実である。

2018年の文科省の審議会の答申で示された方針は、安易な「留学生頼み、リカレント頼み」

ではこうした厳しい現実に対して、国の方はこれまで、どのような高等教育政策運営を行ってきたのか。

文部科学省の審議会である中央教育審議会は2018年、中長期的な高等教育政策の運営方針である「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」をまとめている。そこでは「18歳で入学する日本人を主に想定する従来のモデルからの脱却」が目標に据えられており、国全体としての大学の定員縮小の必要性の認識や具体的な対応策は見当たらない。大学の定員充足率の低下に関しては、留学生頼みや社会人学生のリカレント（学び直し）目的での受け入れで解決できると楽観視し、少子化問題に正面から向き合っていなかったように見受けられる。

「国内で少子化が進んでも、留学生が増えれば、もしくは、“人生100年時代”におけるリカレント目的での社会人の入学者が増えれば、大学の定員をこのまま増やし続けても問題ないのではないか」—大学関係者の間には、そうした期待があったのかもしれない。確かに、1990年頃には、わが国の大学等の高等教育機関への留学生は4万人だったものが、その後増加し、コロナ前の2019年が直近のピークで23万人近くまで増えている。しかし現実には厳しかった。この程度では、現実の大幅な定員割れを満たすには到底及ばなかったのである。

しかも、1990年代に比較すれば、世界で見たわが国の研究の実力は低下している。研究論文の質の高さは、どれだけ他の研究者の論文に引用されたかで評価されるが、その指標でみたとき、わが国は1990年代前半には世界第3位だったものが、今はすでに13位にまで落ちている。研究力が落ちている国には、留学生はなかなか来てくれない、というのが世界の厳しい現実である。中国などでも、優秀な学生は皆米国に留学する、と言われる。大学における留学生比率は、先進国のOECD平均で4.8%、G 7加盟国だと8.1%にも達するのに対し、わが国はわずか3.1%である。また、社会人のリカレント目的での大学入学では、大幅な定員割れを埋めることはとても無理だったことはその後の現実から明らかであろう。

入学定員の適切な設定は、各大学の教育の成果を維持するうえでも必要

やはり、国全体として少子化に見合った大学の規模、定員の縮小を真剣に考えていく必要がある。例えば東京大学の学部¹の定員は約3,000人で今も昔もあまり変化はないが、18歳人口が200万人の時と今を比較すると、明らかに東大生の新入生の学力レベルは落ちている、という話もきこえてくる。高等教育を受けて一定の成果を上げられるようにするうえでは、学生側に一定の資質が求められることは論を俟たない。大学の学部や大学院の学生の入学定員を適切な規模に設定することは、単なる“学生集め”としてであれば今は苦勞²していない国公立大学や都市部の大規模私立大学等にとっても、教育の質を一定程度に維持し続けていくうえで、本来は避けては通れない課題であるはずだ。

私立大学だけに、とりわけ地方の中小規模の私立大学だけに、国全体としての調整の負担を負わせるのではなく、国公立大学も合わせて、大学の入学定員の規模の適正化に国全体として取り組むことが必要である。大学は都市部にだけあればよいのではなく、それぞれの地域で、地元の社会や経済を支える人材を輩出する大学が必要である。産業界の声等にもよく耳を傾け、時代の変化のなかで、わが国全体として、また各地域において、企業や社会がこれから必要としているのはどの分野の高等教育を修めた人材なのか、どういった能力を身に就けた人材なのかをよく踏まえたうえで、国全体として学部ごとの定員のめどを柔軟に編成し直し、少子化に見合った規模に調整していく必要があるだろう。

「当事者である大学任せ」が、国全体としての定員縮小がいつまでたっても進まない理由

仮に、そうした国全体としての大学の入学定員の規模縮小の計画が策定できたとしても、次の段階で、それをいかにして、現実の世界で実行に移していくのか、という大きな課題が残る。

国の方も手をこまねいているわけでは決してなく、これまでも様々な政策が打ち出されてきたが、大学の自治を尊重する必要がある、という理由で、基本的には国からは口をはさみにくく「当事者任せ」になってしまってきたのが実態であった。しかしながら、当事者である大学の側にすれば、入学定員の縮小はすなわち、教員数の縮小を意味するため、「定員の縮小は、他の大学にやってもらい、自分の大学ではやりたくない」というのが本音であり、だからこ

そ、この問題に関する抜本的な対応が進まなかったといえよう。

英国では高等教育の客観的な評価を把握・公表し、「学生の志願による選別」を促進

ではどうすべきか。「当事者任せ」では事態の打開は見込み難い今のような局面こそ、本当の意味での国の出番だろう。もちろん、自治が尊重されてしかるべき個々の大学の経営に国が口をはさむことは難しく、またはさむべきでもなかろう。ただし、国にできる有効な方策が一つある。大学等の各教育機関別に、高等教育の効果を、国全体として客観的に把握し、横断的に比較できる仕組みを整え、「学生の志願」によって選別してもらう土壌を整備するのだ。そのうえで、大学としての自立的な経営を維持できるだけの学生を集められない学部や大学に関しては、すでに入学している学生を保護しつつ、円滑に退出してもらう仕組みを国として整えておくのだ。

諸外国の対応をみれば、高等教育システム全体の改革や、時代の変化に即した教育力の向上に社会全体で真剣に取り組んでいる国が少なくない。

典型的な国の一つは英国である。高等教育の成果を測る一環として、在学生への詳細なアンケート調査が、全英レベルで実施され、学部ごと、専攻ごとに横並びで比較できる形でその結果が公表されている。卒業生に関しても、学部や学科別に詳細なアンケート調査が実施され、全英レベルで公表されている。注目されるのは、全大学の全学部、各専攻ごとの卒業生の所得を、卒業から一定年数が経過した時点で調査し、国内の全大学について横並びで比較可能な

図表5 英国における大学卒業生の所得に関する調査結果の情報開示の例
 (「医学コース」で検索した場合の、Imperial College London<ICL>の例と全英レベルとの比較)

		ICL	全英
卒業15か月後	年収平均	£ 31,000 (約589万円相当)	£ 25,500 (約484.5万円相当)
	典型的なレンジ	£ 25,000～£ 34,000	£ 24,500～£ 28,500
	回答した卒業生数	10人	31,085人
	回答率	75%	-
	回答者の卒業年	2020～21	2019～21
卒業3年後	年収平均	£ 31,500 (約598.5万円相当)	£ 26,000 (約494万円相当)
	典型的なレンジ	£ 27,000～£ 36,000	£ 20,000～£ 31,500
	回答した卒業生数	25人	33,395人
	回答率	-	-
	回答者の卒業年	2013～15	2013～15
卒業5年後	年収平均	£ 40,000 (約760万円相当)	£ 30,000 (約570万円相当)
	典型的なレンジ	£ 31,000～£ 51,000	£ 22,500～£ 37,000
	回答した卒業生数	30人	36,200人
	回答率	-	-
	回答者の卒業年	2013～15	2013～15

(資料) Discover Uni (<https://discoveruni.gov.uk/course-details/10003270/B111/Full-time/>、2024年10月4日アクセス) のデータを基に日本総合研究所作成。

(注) 年収の円換算は1 £ = 190円で算出。

形で公表していることだ(図表5)。就職先が大企業かどうかとか、どういう業界かとかで評価するのではなく、卒業生が得られるようになった報酬こそが、どれだけ社会の役に立てる人材となれたのか、高等教育の成果の公平な一つの評価指標だと英国では考えられている。英国では奨学金を得て大学に進学するのが一般的で、受験生はそれらの公表データを基に、奨学金を返せるだけの所得が卒業後に得られる能力を養うことができる、そうした高等教育を受けられると見込める大学にしか出願しなくなる。学部ごとの定員にしても、社会からのニーズが減ってくれば、それは学生のみならず卒業生の調査結果に端的に表れてくる

ことになり、各大学は定員を減らさざるを得ない。わが国のように、他の大学に減らしてもらおうことを期待して、自分の大学の定員は減らさない、などという対応で済むことはあり得ない。このように、教育の成果の把握と徹底した情報開示によって、大学教育全体の質の向上を、時代の変化に応じて不断に図っていく、というのが英国流の政策運営である。大学の自治は尊重しつつも、大学に社会全体に対する役割、責任を果たしてもらうために、同様の工夫をしているケースは他の主要国にもみられる。

文部科学省の中央教育審議会の答申は 引き続き“大学関係者目線”中心から脱却はできず

大学の定員割れ問題が深刻化するなか、国の側もようやく重い腰を上げ、文部科学省においては2023年9月、中央教育審議会に対して、「急速な少子化が進行する中で将来社会を見据えた高等教育の在り方について」という諮問が盛山文部科学大臣からなされた。それを受けて、同審議会の大学分科会の下に「高等教育の在り方に関する特別部会」が設置され、議論が進められ、2025年2月21日には、答申「わが国の『知の総和』向上の未来像～高等教育システムの再構築」がとりまとめられた。しかしながら、公表された答申や、これまでの部会の各回での提出資料や議事録等をみる限り、わが国が本来必要としている改革に踏み込めるのかどうかには大いに疑問が残る。答申では、2018年時点の報告書で示された「留学生頼み」「リカレント頼み」といった方向性はさすがに姿を消している。また、①大学の新設等に関する厳格な設置認可審査への転換や、②設置計画不履行に対する措置、③意欲的な教育・経営改革への支援、④縮小支援、撤退支援といった方針に加え、地域における大学等間の連携枠組みの強化も打ち出されている。

しかしながら、改革の根幹に据えるべきもっとも肝心な課題であるはずの大学教育の成果の客観的な把握・公表に関しては、全国の高等教育機関の情報を横断的に比較できる新たなプラットフォーム（Univ-map〈ユニマップ、仮称〉）を立ち上げるようになったものの、誰が大学教育の成果を評価するのかという肝心な枠組みは、従来から

の取り組みの延長線上にとどまる模様である。これでは、わが国として本来必要な改革が実際にどの程度、進むのかは全く覚束ない。

わが国では、近年、遅まきながら「全国学生調査」が行われるようになったものの、参加大学も限られるほか、調査に応じている大学における回答率も低い。しかも、その結果は全国での合計や、国公立別、学部・専攻別や大学の規模別等の合計値が公表されているだけで、個々の大学別や学部・専攻別の調査結果が公表されているわけではなかった。今回の答申では、この「全国学生調査」のカバー率を向上させ、個々の大学、学部別に横並びで公表する方向性が打ち出されてはいる。しかしながら、そもそもこの調査の質問項目は、英国で実施されている内容等に比較すれば、調査の対象は一見、義務教育機関や高等学校に在籍している生徒に対する質問かと思わされるようなごく初歩的な質問にとどまっている状態であり²⁾、各学生が受けている高等教育の内容が、果たして卒業後に職業人としてどの程度役立つものとなっているのかを測れるような問いになっているとは到底みなし難い。いわんや、英国をはじめとする諸外国で実施されているような各大学の卒業生に対する調査の実施やその結果の横並びでの公表、などについては、大学分科会や特別部会での議論の俎上^{そじょう}に上げられてもいなかったのが実態であった。その理由は、メンバーの顔触れにあるだろう。今回もまた、特別部会のメンバーの大半は大学関係者で、それ以外の分野の実務者や有識者も一部、加わっており、部会ではそれらのメンバーから客観的な評価を強化すべきとの意見も出されてはいたものの、結果的に最終的な答申の方向性には採

用されることはなかった模様である。このように、国全体としての高等教育制度の改革が、“大学関係者目線”にとどまってしまう限り、改革の実効性は低下を余儀なくされてしまうように見受けられる。

少子化の進展から目を背けず、定員割れ問題、大学の供給過剰問題に正面から取り組むべき

わが国ではこのように、高等教育の質の評価や客観的な教育効果の捕捉や情報開示が全く進められていないなかで、国全体としての大学の定員の拡大が進められてきた。在学中の学生調査ですらこの状態であり、いわんや卒業生に対する詳細な調査などにはおよそ手も付けられていない。その結果が国全体としての大幅な定員割れであり、高等教育の機能はわが国全体として低下していると言わざるを得ない。諸外国が、高等教育の質の向上に真剣に取り組んでいるなかで、わが国の姿勢がこの状態では、社会全体としての活力を維持し、経済の生産性を向上させていくうえで、それらの国々に到底太刀打ちできなくなることは自明といえよう。

わが国全体として、少子化の進展から目を背けることなく、定員割れ問題、大学の供給過剰問題に正面から取り組んでいく必

要がある。そのためにも、大学関係者中心ではなく、広く社会全体として改革を進めることが求められていると言えよう。

【注】

- 1) 独立行政法人日本学生支援機構の『JASSO年報 令和4年度』によれば、大学生全体に占める奨学金貸与人員の割合は30.9%，それとは別に、奨学金給付人員の割合は9.1%に達している。
- 2) 例えば、この全国学生調査の6つの大きな問のうち、問1は次のような形となっている。
問1 大学に入ってから受けた授業で、次の項目はどのくらいありましたか。（選択肢：①よくあった、②ある程度あった、③あまりなかった、④なかった）
 4. 授業内容の意義や必要性を十分に説明してくれる。
 5. 予習・復習など授業時間外に行うべき学習が指示される。
 6. 課題等の提出物に適切なコメントが付されて返却される。
 7. グループワークやディスカッションの機会がある。
 8. 質疑応答など、教員等との意見交換の機会がある。
 9. ティーチングアシスタントなどによる補助的な指導がある。
 10. 受講者数が概ね 20 名以下の少人数で実施される授業の機会がある。

(かわむら・さゆり)