

大学定員管理に対する政府介入の経済学的考察 ——アファーマティブアクション廃止と私立大学の定員管理厳格化政策の意外な共通点——

柳浦 猛 (筑波大学), 日下田 岳史, 福島 真司 (大正大学), 山地 弘起 (大学入試センター)

本稿は、2016年度に施行された私立大学の定員管理厳格化政策が、志願者の大学進学にどのような影響をもたらした可能性があったのかを考察する。まず、教育経済学的視点から、当該政策と類似した性質を持つと考えられる海外の高等教育政策として、米国の大学選抜におけるアファーマティブアクションの廃止を取り上げ、両者の政策の類似点について論じる。次に、アファーマティブアクションの廃止がマイノリティ志願者に与えた影響に関する実証研究をもとに、定員管理厳格化政策が都市部に比べ地方部の志願者に対してアンダーマッチングのリスクをより高め、地方と都市部の経済格差の拡大のリスク要因を高めていた可能性を指摘する。

キーワード：定員厳格化政策, 私立大学, 教育経済学, アファーマティブアクション, アンダーマッチング

1 はじめに

2015年7月文部科学省と日本私立学校振興・共済事業団は、私立大学の収容定員の超過が、三大都市圏の大・中規模私立大学に集中して生じているという状況認識に基づいて、入学定員充足率が一定水準を超過すると私学助成を不交付とするという従来の政策を、2016年度から大・中規模私立大学を対象に、従前より厳格化して適用する方針を発表した(文部科学省・日本私立学校振興・共済事業団, 2015)。この「私立大学の定員管理厳格化政策」(以下、定員厳格化政策)は、事実上東京を中心とした三大都市圏の私立大学を対象としたものであった。当該政策には、規模ごとに設定された上限を超えた場合、翌年度の私学助成金の受給資格を喪失するというルールが付随している。定員厳格化政策の詳細は、日下田ほか(2023)に譲るが、当該政策によって、該当する多くの大学が上限を超えないように合格者数を大幅に減少させた(Yanagiura et al., 2023)。一方で、当該政策が志願者の大学進学行動にどのような影響を与えたかに関する実証研究は国内では見当たらない。

そこで本稿は、海外での先行研究、特に、アメリカの一部の州における「アファーマティブアクション」の廃止が、マイノリティの志願者の進学行動に与えた影響に関する実証研究を参考に、なぜ一見異なるように見える海外での政策が、日本の定員厳格化政策と似た性質を持つのかを教育経済学的視点から論じる。次に、先行研究から得られた知見をもとに、定員厳格化政策が大学志願者の進学行動にどのような影響をもたらした可能性があったのかを考察する。

2 定員厳格化政策の目的

日本では、定員厳格化政策に関連する諸法令も含め、大学は政府によって定員を遵守するよう規制されてきた。このことによって、需要の高い大学が学生を集めすぎること、例えば学生/教員比率が上がり過ぎることに起因する問題等をあらかじめ排除して、教育の質的水準を保つことを目的にしている。このような定員政策は、日本以外ではオーストラリアで実施されていたり(2012-2017年を除く)、イギリスにおいても2015年まで実施されてきた(Norton, 2016)。

定員厳格化政策は、文部科学省・日本私立学校振興・共済事業団(2015)によれば、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月27日閣議決定)を受け、教育条件の維持・向上及び地方創生の観点を踏まえて検討されたものである。また、当該政策は全国の大学を対象としたものではなく、特定の大学(大・中規模大学)を対象にし、その多くは東京をはじめとする大都市に位置するものであった(Yanagiura et al., 2023)。この背景には都市部と地方部の格差があり、私学助成を不交付とする入学定員充足率の上限を厳格化することによって、学生の都市部への一極集中を是正することに狙いがあった(文部科学省・日本私立学校振興・共済事業団, 2015)。

3 本稿の理論的枠組み

経済学的な視点から、高等教育を、教育を売買する市場として考えると、大学は教育の提供者(供給側)であり、志願者は消費者(需要側)と捉えることができる。このように教育を市場として捉える見方は、経済学の中でも特に教育経済学の特徴である。この枠組

みでは、定員厳格化政策は、供給側である大学の入学者選抜結果を規制するための政府の介入と見なせる。しかし一般的に、供給側への介入が供給側のみに影響を及ぼし、需要側に影響を全く与えないということは考えにくい。従って、定員厳格化政策においても、供給側である大学だけに留まらず、需要側である志願者にも何らかの影響を与えていることが予想される。

そこで、当該政策が需要側である志願者に与えた影響を理解する理論的枠組みとして Hinrichs (2012) を採用する。Hinrichs (2012) は、志願者の大学選択プロセスを4つのステージに分類した。すなわち、1番目のステージが大学に「進学」するかどうかの意志決定、2番目のステージがどの大学に「出願」するかかの意志決定、3番目のステージが大学による「合格」の決定、4番目のステージが合格した中でどの大学に「入学」するかか意思決定という4つの決定ステージに分類した。このうち、1、2、4番目のステージの意思決定者は志願者であり、一方で、3番目の決定者は大学である。

このフレームワークに照らして考えると、定員厳格化政策は、志願者の大学選択プロセスにおいて、大学の「合格」の決定に直接的な影響を与えたことで、他のステージでの志願者の意思決定に間接的に影響を与えたことが推察される。しかしながら、著者たちの知る限り、定員厳格化政策が志願者の進学行動に与えた影響を実証的に分析した研究は殆ど見当たらない。

当該政策に対し、直接的な示唆を与える実証研究は海外の先行研究でも見当たらないが、一方で、定員厳格化政策の意味するものを、抽象度を上げて検討すると、教育の供給行動を政府が制限する介入行動と理解することが可能である。定員厳格化政策は、大・中規模大学を対象にしたものであるが、これらの大学には総じて「難関大学」と称される大学が多く、これらの大学は、私立大学の入学難易度のヒエラルキーでは上位を占めているとも言える。すなわち、定員厳格化政策は、私立大学の中でヒエラルキーの比較的上位層の大学による教育の供給行動を制限した政府介入と見なすことができる。

4 アファーマティブアクション

上述した観点で定員厳格化政策を抽象化した形で捉え、海外の入試関連政策を考察していくと、アメリカの人種に基づく「アファーマティブアクション」(Affirmative Action: 以下、AA) を廃止した政策が、当該政策と共通点をもつ政策として浮かび上がってくる。AA は、歴史的・社会的に立場の弱い属性グルー

プに対して、社会進出の機会を妨げないように特別な人員の枠を与えることを目的としている。Arcidiacono & Lovenheim (2016) によれば、1965年にジョンソン大統領が連邦政府の契約職員採用に対して AA を適用することを命じたのが最初の施行である。この大統領令をきっかけに、多くの州で AA が施行されるようになり、政府機関だけでなく一般企業においても AA を採用に取り入れるところが増えていった。この大統領令は、雇用が対象であったが、まもなく大学などでも積極的に取り入れられるようになり (Arcidiacono & Lovenheim, 2016)、大学は AA を通して学生の多様化をめざし、黒人等の人種におけるマイノリティグループに対しては、白人の志願者に比べて入試において有利に扱った。一般的な AA の実装パターンは、入試において白人志願者と黒人志願者が同等の評価である場合、黒人志願者に有利な合格判定を行うことである。

しかしながら、この流れは1990年代に入って変化し始める。テキサス州では、入試において同等の能力であるにも関わらず黒人志願者を有利に扱うことは白人に対する逆差別だとして訴訟が起こり、1997年に州立大学において AA を違法とする判決が下された (Blume & Long, 2014)。また、カリフォルニア州では住民投票の結果、州立大学における AA を州憲法で禁止する憲法改正案「Proposition 209」が採択され、1998年から大学入試における AA の廃止が決定した (Blume & Long, 2014, Arcidiacono & Lovenheim, 2016)。同様な決定は、ワシントン州、フロリダ州でも行われ、また、ミシシッピ州、ジョージア州、アラバマ州といった南部の州でも AA を違法とする判決が出て、AA に対する風圧は強まっていった (Blume & Long, 2014)。そして2023年の6月に連邦裁判所は AA を違憲とする判決を下し、全米の大学において AA が廃止されることになった。

AA の廃止は、定員厳格化政策と3つの共通点がある。1点目は、大学による教育の供給行動に介入するという供給側を対象にした政策であるという点である。2点目は、AA の廃止という介入が、志願者の大学選択プロセスにおける「合格」のステージに最も影響を与えたという点である。AA が廃止された州では、マイノリティの志願者に対する入試での優遇措置を禁止されたことで、州立大学は合否判定方法の変更を迫られた。一方、定員厳格化政策も、大学の合否判定基準に最も直接的な影響を与えた。大・中規模私立大学は合格ラインを以前よりも上げざるを得なくなり、それが何らかの形で志願者の大学選択プロセスに影響を

与えたと考えられる。3点目は、AAの廃止は、事実上志願者からの需要が高い大学に対する介入であるという点である。AAが争点となった大学は、アメリカでは「フラッグシップ大学」と言われるような州立大学やハーバード大学といったエリート私立大学である。同様に定員厳格化政策も、大・中規模の私立大学を対象にしており、それは結果として比較的需要の高い大学が最も影響を受けた。これらの3つ点から、AAの廃止は定員厳格化政策と似た性質をもった政策と位置付けることができる。

5 アファーマティブアクションの廃止がマイノリティの志願者の進学行動に与えた影響に関する実証研究

アメリカでは、AAの廃止が志願者に与えた影響に関して、これまで数多くの実証研究が行われてきたが、その中心は、AAによって優遇されてきた黒人やヒスパニック等のマイノリティの志願者の進学行動や卒業への影響に関する研究である。これまでの研究で明らかになったことは、AAの廃止によって、マイノリティの志願者がいわゆる「名門校」に進学する確率は低下したが、4年制大学に進学する確率は低下しないということである（Arcidiacono & Lovenheim, 2016; Hinrichs, 2012; Backes, 2012）。すなわち、AAの廃止によってマイノリティの志願者は大学進学を諦めることはないが、よりランクの低い大学へ進学するようになるという結果を生み出した。

加えて、なぜこのような結果となったのかについても研究が進んでいる。マイノリティの志願者がランクのより低い大学へ進学するようになった理由には、2つの仮説が考えられる。1つは、マイノリティの志願者が入試での優遇を受けられなくなったことで、高いランクの大学への出願を諦めて、より低いランクの大学へ出願する方向転換をした、すなわち、先述した志願者の大学選択プロセスの二番目の「出願」ステージでの行動変容である。もう1つは、志願者の「出願」ステージでの行動は変わらないが、大学の入学者選抜方法が変化したという可能性である。これは志願者の大学選択プロセスの3番目の「合格」ステージにおける大学側の行動変容を意味する。これについても、これまでの研究ではマイノリティの志願者の入学者数が減少しているのは、志願者の「出願」ステージよりも、人種などの属性要因に対する加点を取りやめた大学の「合格」ステージでの合否判定基準の変更と関係があることがわかっている。AAの廃止は、大学の入学者選抜方法を変化させたが、AAの廃止の前後で、カリフォルニア州とテキサス州においては、高い資質を持

つマイノリティの志願者が出願行動自体を変化させたという証拠は見つからなかった（Card & Krueger 2005; Antonovics & Backes, 2013）。

この一連のAAの廃止に関する実証研究が示唆していることは、次の3点である。1点目は、実証的なデータから、供給側を規制する政策は、需要側にも影響を与えることが確認されたという点である。2点目は、マイノリティの志願者にとって、大学に進学すること自体は譲れない一線であり、希望の大学に入学することが困難になっても進学を諦める行動には結び付かないという点である。これはアメリカにおける高等教育に対する需要の頑健さを表している。3点目は、大学側の「合格」決定の段階での行動を変化させたが、短期的には志願者の志望行動を変化させるわけではない点である。言い換えれば、政策という外的要因によって志願者がどの大学を志望するかという内的要因を変化させることはできないという点である。すなわち、AAの廃止は、マイノリティの志願者が志望したとしても、結果として進学可能な大学の選択肢を狭める結果を生んだことになる。

6 考察

アメリカにおけるAAの廃止は、大学の「合格」決定のステージの変容、すなわち、合否判定基準の変容をもたらし、結果として、学業が比較的優秀な層のマイノリティの志願者が、志望するランクの高い大学から弾き出され、意図に反してランクの低い大学に入学せざるを得ない現象を生み出した。この知見から、日本の定員厳格化政策が、志願者の大学選択プロセスにどのような影響を与えるのかに関する仮説を立てることが可能である。

ポイントとなるのは、定員厳格化政策という供給側に実施された政策によって最も影響を受ける需要側としての大学志願者は誰になるのかという点である。AAの廃止は、マイノリティの志願者に影響を与えるということは容易に想像がつく。それでは、定員厳格化政策という文脈において、その志願者は誰になるのか。

一つの候補として考えられるのは、地方部の大学志願者である。政策の目的は志願者の都市部への集中を防ぐということにあった。この目的が仮に達成されたとして、大学志願者が都市から地方部へと流れるメカニズムとして考えられる状況としては、都市部出身の志願者が地方へ流れるというケースと、地方部出身の志願者が都市部へ来ずに地方部へ止まる、という二つのケースが想定される。どちらのケースもあり得ない

現象ではないが、本稿では後者のケースを想定して論を進める。

地方部の志願者が都市部から地方部の大学進学へと切り替えたという説は根拠がある。日本では大学が都市部に集中しているため、地方部の志願者は、都市部の志願者に比べ、ランクの同程度の大学の選択肢が少ない。地方部の志願者が大学数の多い都市部に受験に向かうには移動のためのコストがかかるため、都市部の志願者が少ない移動コストで同程度のランクの大学を複数受験することができる一方で、地方部の志願者にとって同様の行動は経済的な理由からあまり現実的ではない。結果として、第一志望の大学に不合格であった場合、よりランクの低い大学への進学を余儀なくされる可能性が高いのは地方部の志願者となる。定員厳格化政策によって、需要の高い私立大学の合格者数が突如として減少したが、都市部の志願者は近隣の同程度の大学に入学することができた一方で、地方部の志願者はより低いランクの大学への入学を余儀なくされた可能性がある。

ディテールは異なるが、この仮説はアメリカでのAAの廃止がマイノリティの志願者に与えた影響に関する知見とも一致する。AAの廃止はマイノリティ志願者の高ランク大学への進学率を低下させる結果となった。「AAの廃止」を「定員厳格化政策」、「マイノリティ志願者」を「地方部出身の志願者」と置き換えると、「定員厳格化政策」は「地方部出身の志願者」の高ランク大学への進学率を低下させる結果が生じている、と捉えることが可能になる。すなわち、日本での定員厳格化政策が地方部の志願者に与えた影響を考えた時、定員厳格化政策は、地方部の志願者の大学進学志望自体を変化させた可能性は低いが、地方部の志願者が結果として進学した大学のランクは低下したかもしれないという仮説を導き出すことができる。

言い換えると、地方部の志願者にとっては、「アンダーマッチング」のリスクが、都市部の志願者に比べて不均衡に高まったとも言える。この仮説は、日下田ほか(2023)で提示された仮説とも一致する。「アンダーマッチング」とは、ある学生が、自らの能力に見合った大学よりもランクの低い大学に進学する現象をさす(Smith et al., 2013)。米国においては、「アンダーマッチング」は、低所得者層に見られる傾向であることもわかっている(Smith et al. 2013)。また、アメリカにおいては、学生がランクのより高い大学を卒業する方が高収入につながるという傾向が報告されており(Eide et al., 1998, Long, 2008)、特に、低所得者層により顕著にその傾向が現れることも報告されている

(Dale & Krueger, 2002)。これらの知見を総合すると、「アンダーマッチング」によって、個人の収入、すなわち、生涯賃金を下げる可能性があることがわかる。個人の収入というミクロレベルの問題であっても、これが社会的なレベルで積み重なった場合は、社会全体として格差の拡大を助長することにつながる危険性があるため、アメリカでは「アンダーマッチング」は2000年頃から議論が続く高等教育に関する問題となっている(Smith et al., 2013)。

7 おわりに

本稿では、アメリカでのAAの廃止に関する実証研究の知見をもとに、類似点を持つ定員厳格化政策が志願者に与えた影響の可能性を考察し、その結果、定員厳格化政策によって地方部の志願者の「アンダーマッチング」のリスクが、都市部の志願者に比べて不均衡に高まっている可能性を示唆した。

本稿の学術的貢献は大きく二つに分かれる。一つは定員管理厳格化政策とAAの廃止という一見全く異なる政策に共通点があるという指摘をしたということである。この指摘によって、海外の実証研究の知見を定員管理厳格化政策の議論に取り込むことが可能になり、今後の同政策研究の方向性を示すことができた。二つ目の貢献は、経済学の理論的枠組みを通して全く異なる国の教育政策の類似性を探るというアプローチを提示したことである。この大学教育を市場と捉える教育経済学的アプローチは他の政策にも十分応用可能であるという点で、今後の入試政策だけでなく教育政策全般への研究への有用な貢献だと考えられる。

最後に、AAの廃止と定員厳格化政策との類似点だけでなく、相違点についても整理したい。最も重要な差異は、両者の目的の違いである。AAの廃止は、一定の能力を持つ個人に対する教育機会の確保が目的であることに対して、定員厳格化政策は志願者の都市部への一極集中を軽減することを目的としている。両者は、共通して大学の合否判定基準のあり方に影響を与えたが、具体的な大学の反応は異なっている。AAの廃止は、マイノリティの志願者に対して直接的に合否判断基準を変えろという変更を伴ったが、一方で定員厳格化政策は、全体の合格水準を引き上げたばかりであり地方部の志願者だけの合否判定基準を変更したわけでない。ただし、地方部の志願者の不合格になった割合が高まったかどうかについては明らかではなく、今後の実証研究の課題の一つである。

また、本稿は「誰が一番定員厳格化政策の影響を受けたのか」という問いには答えていない、という点も

もう一つの限界として述べておく必要がある。地方部出身の志願者以外にも影響を与えている属性グループがあることは考えられる。例えば政策の影響は性別差、収入差、家族構成などという点でも異なる点は十分考えられる。本稿は定員厳格化政策が地方部出身の志願者の進学行動に影響を与えている可能性を指摘しているが、この主張はそれ以外の属性グループが政策的な影響を受けていない、もしくは地方部志願者よりも受けている影響が小さい、ということを実証している訳ではない。

しかし一方で、日本は政策影響の異質性を幅広く実証的に検証できるデータを持ち合わせていないという制限も理解しておく必要がある。例えば、定員厳格化政策が男女間、収入差、家族構成の違いなどによって異なる影響を与えたかを検証することはデータの制約上困難である。その制約を度外視して議論することは実証研究という観点からはあまり有効ではない。その制約下のもと、地方部の志願者の進学行動の変容に関しては実証研究が可能であるという、現実的な実証研究の方向性を示したことは、本稿の学術的貢献の一つである。

アメリカの実証研究の知見を、そのまま日本に適用することには限界がある。しかしながら、例えば、日本において都市部と地方部の経済格差の拡大は長年指摘されてきたが(森川, 2010)、アメリカでの経済格差と通底する問題も見られ、お互いの文脈が相容れないわけではない。また、ランクの高い大学の卒業生が就職に有利なことは日本でも見られる傾向であり(荻谷・本田, 2010)、これもアメリカと同様の傾向である。さらに、日本ではランクの高い私立大学の財政基盤が安定しており(米澤, 2010)、この点においても日本とアメリカの類似点が見出せる。両国の大学に関する共通項に着目すると、本稿で述べた、アメリカの実証研究から考察される「アンダーマッチング」のリスクが、日本と無関係であるとは言い切れない。

定員厳格化政策は、志願者の都市部への集中を避け地方部に留めることによって地方創生をめざす目的で実施された(文部科学省・日本私立学校振興・共済事業団, 2015)。しかしながら、現実には定員厳格化政策は地方部の志願者の進学可能な大学の選択肢を狭め、「アンダーマッチング」のリスクを高めた可能性がある。このことは、長期的には経済格差をさらに拡大させることにもつながりかねない。もしそうなれば、地方創生を目的とした政策が、結果として都市部と地方部の格差の拡大を助長したことになり、当初意図したことと反対の結果を引き起こしたと言える。今後、

本稿が提示した仮説の実証的な検証が望まれる。

参考文献

- Antonovics, K., & Backes, B. (2013). Were minority students discouraged from applying to University of California campuses after the affirmative action ban?. *Education Finance and Policy*, 8(2), 208-250.
- Arcidiacono, P., & Lovenheim, M. (2016). Affirmative action and the quality-fit trade-off. *Journal of Economic Literature*, 54(1), 3-51.
- Backes, B. (2012). Do affirmative action bans lower minority college enrollment and attainment? Evidence from statewide bans. *Journal of Human Resources*, 47(2), 435-455.
- Blume, G. H., & Long, M. C. (2014). Changes in levels of affirmative action in college admissions in response to statewide bans and judicial rulings. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 36(2), 228-252.
- Card, D., & Krueger, A. B. (2005). Would the elimination of affirmative action affect highly qualified minority applicants? Evidence from California and Texas. *ILR Review*, 58(3), 416-434.
- Dale, S. B., & Krueger, A. B. (2002). Estimating the payoff to attending a more selective college: An application of selection on observables and unobservables. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1491-1527.
- Eide, E., Brewer, D. J., & Ehrenberg, R. G. (1998). Does it pay to attend an elite private college? Evidence on the effects of undergraduate college quality on graduate school attendance. *Economics of Education Review*, 17(4), 371-376.
- 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, 314-319.
- Hinrichs, P. (2012). The effects of affirmative action bans on college enrollment, educational attainment, and the demographic composition of universities. *Review of Economics and Statistics*, 94(3), 712-722.
- 荻谷剛彦・本田由紀編 (2010). 『大卒就職の社会学』東京大学出版会.
- Long, M. C. (2008). College quality and early adult outcomes. *Economics of Education review*, 27(5), 588-602.
- 文部科学省・日本私立学校振興・共済事業団 (2015). 「平成28年度以降の定員管理に係る私立大学等経常費補助金の取扱について(通知)」
- 森川正之 (2010). 「地域間経済格差について：実質賃金・幸

福度」RIETI Discussion Paper Series 10-J-043.

Norton, A. (2020). After demand driven funding in Australia: competing models for distributing student places to universities, courses and students. Higher Education Policy Institute.

Nwanji, N. (2022). North Carolina A&T State University Fined \$2M For Exceeding Its Out-Of-State-Enrollment Cap.
<https://afrotech.com/north-carolina-at-state-university-fine>
(2023年4月27日)

Paxton, R., Connaughton, M., & Emslie, C. (2018). Differentiating Admission Standards at UMass-Amherst to Meet Out-of-State Enrollment Targets. White Paper No. 182. Pioneer Institute for Public Policy Research.

Smith, J., Pender, M., & Howell, J. (2013). The full extent of student-college academic undermatch. *Economics of Education Review*, 32, 247-261.

Yanagiura, T., Fukushima, S., & Higeta, T (2023). Examining Impact of an Enrollment Cap Policy for Urban Private Universities on College Choice: Evidence from Japan. Conference Paper presented at Association for Education and Finance Policy Annual Meeting, Denver, CO, USA.

米澤彰純 (2010). 『高等教育の大衆化と私立大学経営—「助成と規制」は何をもたらしたのか—』東北大学出版会.

Zynshtein, M. (2022). Lawmakers pass legislative fix to undo UC Berkeley's enrollment cap. CALMATTERS.
<https://calmatters.org/education/higher-education/2022/03/uc-enrollment-cap-fix/> (2023年4月27日)