

高等教育をめぐる政策形成の変容と課題

橋本鉦市（東北大学）

1. 高等教育政策をめぐる動き

今年 6 月 1 日、「教育再生会議」は「第二次報告」を発表し、就学前から大学院までの年齢段階を視野に入れた包括的で根本的な教育改革の提言と具体策を提示したが、その中で高等教育に関しては、「徹底した大学・大学院改革」を標榜して 5 つの提言を行い、それを実現するための財政的な 3 つの具体策を示した。また、政府は同月 12 日に「骨太の方針 2007」の原案を経済財政諮問会議に示し、19 日に「経済財政改革の基本方針 2007～『美しい国』へのシナリオ～」として閣議決定したが、高等教育については先の再生会議の報告を引き継ぐ形で具体的な方策を提起している。

これらの報告・方針で特に大きなイシューとなったのは、国立大学法人の運営費交付金の配分方法である。今年 2 月、経済財政諮問会議の民間議員が大学の努力と成果に応じた配分方法へと見直しするとの提案をし、それを受けて 6 月 4 日の素案では「大幅な傾斜配分」を行うとの文言が取り入れられたが、結局 12 日の原案では、「①教育・研究面、②大学改革等への取組の視点に基づく評価に基づき適切な配分を実現する」との文言に後退することになった。この背景には文科省・自民党・国大協などの巻き返しが実ったとの評価もあるようだが、しかし諮問会議が提起した「成果」主義的な「評価」による資金配分の「競争」的志向性に大きな変化はないと言っていい。そこに流れる中心的なコンセプトは、再生会議の報告に明示されているように、「選択と集中」による重点投資という戦略である。これは、複数ある商品や事業部門を絞り込み、それらを集中的に強化して競争力を向上させ、企業全体の収益性を高めるといった経営戦略のひとつである。経営（学）の分野では今やごく一般的な用語となっているが、高等教育もすでに経営改革の好個の対象と目されているのである。

運営費交付金のあり方は、今後の国立大学法人の存続、ひいてはわが国の高等教育の在り方を左右する重大な課題である。それゆえに、ここ 4 ヶ月間、その扱いばかりがクローズアップされた観がある。しかし、その政策論議に潜む、高等教育界にとってよりクリティカルな問題は、これまで

の政策形成プロセスの変質・変容が瞭然と顕在化したことにある。

2. 政策形成過程の変容

従来、わが国の高等教育政策の形成・決定過程は、与野党が鋭くイデオロギー的に対峙する陣営対立型、文部官僚が主導するインクリメンタリズム（漸増主義）、それらの中間形態で経済団体などが様々な要求を繰り返す圧力団体型などが抽出され（Pempel 1978=2004）、さらに 1970 年代後半以降には、台頭著しかった自民党の文教関連議員、いわゆる「文教族」が文部省と連携して協働するという下位政府モデル（一種の「政策コミュニティ」）、などが指摘されてきた（Schoppa 1991=2005）。

しかし、90 年代以降、こうした従来型の政策手法、モデルは大きな変化の兆しを見せるようになる。1990 年代後半からの国立大学の法人化論議は、そうした変容の端緒を如実に物語る事例であろう。法人化自体は 2003 年 7 月に決着を見ることになったが（法案成立）、それに至るプロセスを跡づけてみると、行政改革会議、自民党行政改革推進本部、経済戦略会議、中央省庁等改革推進本部、経済財政諮問会議など、多種多様なアクターの参入と退場が繰り返され、政策形成・決定のあり方はきわめて流動的であったことがわかる。従来の自民・文部省という政策コミュニティは融解し、一見、高等教育の政策アリーナにも一種の「イシュー・ネットワーク」が現出したかのような印象を受ける。このモデルは、政策形成・決定を「行政組織、利益団体、政党、企業、政治家、学者、ジャーナリスト、ロビイストなど広範囲にわたるルースな相互作用」（正木 1999、99 頁）のプロセスの所産であるとし、資源依存性・拘束性（＝官僚の関与）が低い一方で個々の政策アクターのネットワークの開放性（＝アクター参入量）が大きいこと、また政策形成・決定においてアクター間の不均等なパワーバランスとコンセンサスをめぐる絶え間ないコンフリクトが引き起こされることなどを特徴としている。

しかしながら、様々なアクターが参入・退出したといっても、法人化過程で重要な役割を果たし

たのは内閣総理大臣を長とする諮問機関ないし内閣府の各種審議会だったのであり、イシュー・ネットワーク化したと言うより、実のところ、イニシアティブが自民・文部省から官邸（内閣官房）へとシフトしつつあったと見るのが正しいだろう。上述の再生会議、諮問会議にしても、いずれも官邸・内閣府に設置されたものであり、再生会議が具体的な改革方策については、すでに官邸に置かれていた「経済財政諮問会議、総合科学技術会議、イノベーション 25 戦略会議、アジア・ゲートウェイ戦略会議、規制改革会議の各会議の代表も交えた合同会議」を経たものだとわざわざ注意書きしたのは、こうした状況をいみじくも裏書きするものである。

3. 危機と論点

このように、官僚によるボトムアップ的なインクリメンタリズム、あるいは族議員と各省庁から成る政策コミュニティといった図式が崩れ、それらの頭越しに官邸によってアジェンダ・政策が形成・決定されていくという形態は、他の政策アリーナにも共通して看取されることであり、1990年代後半からの橋本内閣以来、強力に推進されることとなった行財政改革を端緒とし、小泉内閣による官邸主導の流れによって出来たものであることは間違いない。高等教育政策について言えば、こうした変容は新聞記事分析、ならびに国会「文教委員会」の議事分析からも裏付けられる。表 1 は、1980 年代半ばからの朝日新聞記事データベース（『聞蔵』）から、「高等教育」に関する記事を検索し（総合面と政治・内政面）、そこに言及されている主なアクターを抽出し、記事量に対する比率の推移をトレースしたもののだが（計量テキスト分析用のフリーソフト「KH Coder」による）、90年代後半から文部省や自民党の比率は減少の一途をたどっている一方で、2004 年以降に急増してきているのが、「他の審議会類」であり、そのほとんどは上記の内閣府の各種審議会である。また、表 2 は国会の「文教委員会」において、「高等教育」が論じられた議事の割合を過去 60 年にわたって追ったもののだが、昭和末期から平成年度に入る頃をピークとして、近年では漸減傾向にあることがわかる。つまり、国会の場で高等教育に関する議論は寂れつつあるのである。

国会の場で高等教育に関する政策論議が減少してきていること、またそれに関わるアクターとして文部省、自民党といった従来のステークホルダーが発言力を減退させていること、これらの事実、一方で官邸（内閣府）が主導する審議会類の影響力が増大化していることを考え合わせれば、

高等教育をめぐる政策形成・決定のあり方が大きな転換点を迎えていることは明らかである。

では、こうした事態は果たして高等教育界にとって「危機」なのか、またこうした趨勢の中で高等教育はどのように論じられ、また語られてきているのか。本報告では、新聞や国会議事録のテキスト分析から、近年の高等教育の「危機」と「論点」について、政策（過程）の側面から論じる。

【参考文献】

正木卓 1999 「＜政策ネットワーク＞の枠組一構造・類型・マネジメント」『同志社政策科学研究』第一巻。

Pempel, T. J., 1978, *Patterns of Japanese Policymaking: Experience from Higher Education*, Boulder: Westview Press. (=2004, 橋本鉦市訳『日本の高等教育政策－決定のメカニズム』玉川大学出版部)

Schoppa, L. J., 1991, *Education Reform in Japan*, London: Routledge. (=2005, 小川正人監訳『日本の教育政策過程－1970～80 年代教育改革の政治システム』三省堂)

表 1 朝日新聞の「高等教育」記事にみる主な関係組織・団体

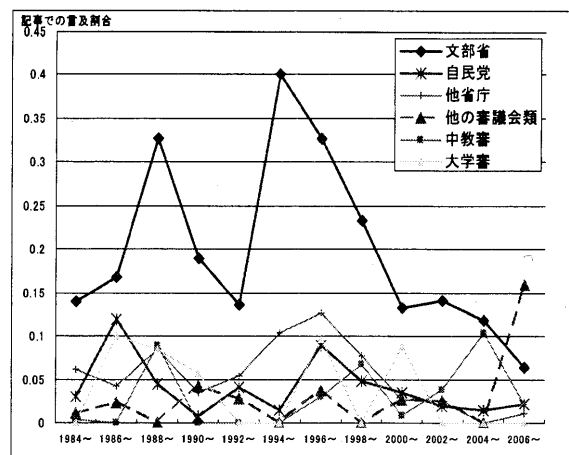


表 2 国会・文教委員会における「高等教育」の議事割合

