

政策課題への解決アプローチ：我が国の高等教育政策を例に

山本 清（学術研究所・教授）

1. はじめに

2022年の後半から2023年度予算編成までの主たる政治的関心は、防衛力強化、子育て支援及び旧統一教会の被害者救済であった。これら3つは、国際情勢の緊迫化、国内の少子化（出生数が80万人を切る事態）及びマインドコントロールによる献金といった平穏な国民生活を破壊する身近な体験あるいは知る事項のため、政策的対応も比較的迅速であった。巨額の債務を抱える財政下で、防衛費の増加に見合う財源論も一部は増税の方向が打ち出され、出産育児一時金の積み増しや子ども予算の倍増化議論も進み、被害者救済について財政出動の要素はほとんどないことから短期間での法案制定となった。

しかし、こうした社会問題が政治的関心になり、それが政策立案から実施に至ることは自動的に実現するものでなく、むしろ少ないのが実態である。それは、既に現在の制度で各種政策やサービスが実施され、その財源や予算（資源）が確定していることによる。現状を変更し新規の政策や既往政策の拡充をしようとすることは、資源の増加（新規確保）がない場合には、他の政策やサービスに割いている資源を減らすことになる。サービス低下等になる受益者や利害関係者と対立することになるから、新政策の必要性が高く、かつ、既往政策の妥当性や応援が低い場合を除き、実現することは極めて難しい。可能な場合とは、政策の必要性なり緊急性が高まり追い風が吹くか、他の政策を含め拡充するだけの資源の余裕が生まれる場合である。教育は未来への投資といわれるものの、我が国の高等教育に対する公財政支出は対GDP比で先進国の最低レベル（OECD, 2022）である。

高等教育は確かに国家や社会の発展の基盤となるものであり、国民経済全体の便益を増す公共財の側面を有するものの、同時に受益者の収入増等の私的・個人的な私的財の側面を有する。また、義務教育と異なり、全員が就学するものでない。このため、国により高等教育への関与や財政支援の内容は異なり、北欧のように授業料負担がほとんどない国から、米英や日韓のように家計負担が多い国まで存在する。また、ノーベル賞や世界の大学ランキングに国民的関心や政治的関心は高いが、世論の高等教育への予算拡充支持は社会保障などに比して低い状況にある。

こうしたなか、第二次安倍政権下で実現した高等教育の（一部）無償化と、岸田政権下で成立した大学ファンド（国際卓越研究大学）は、高等教育分野の予算拡充及び新規政策という点で画期的なものであった。本稿では、財政制約下にある我が国で、どうして二つの高等教育政策が実現したのか、それに伴う影響はないか、について政策科学の視点から分析する。次節では、まず政策形成の理論を整理し、合理主義にとどまらない政策の側面を述べる。第3節は、我が国の高等教育政策の特徴を他政策との内外均衡による政策決定と間接統治のガバナンス構造を中心に整理する。そして、第4節では、高等教育の無償化と大学ファンドがなぜ実現したか、共通性と異質性について述べる。最後に、得られた教訓、結論と課題を記す。

2. 政策形成のタイプ

民主制下では高等教育を含め国の政策は政治的決定を受け行政によって執行される。したがって、各国の政治制度によって政策形成や決定の仕方は異なる他、その過程も歴史的な影響を受ける。また、多くの政策課題や要望を限定された資源のなかで選択し実施することから、どのように優先順位をつけるか、配分するかに関し、長く改革が継続している。問題の枠組み、解決、手法をどうするかも重要な論点である。ここでは紙幅の制約もあり、政策形成について以下5つの項目に要約して整理する。

2.1. 制度論

組織は在する社会において合理性で行動するというよりも、「模倣」、「強制」、「規範」という参照される戦略・行動を適用し正当性を得ようとする異種同型性 (DiMaggio and Powell, 1983) の考え方がある。他の自治体や政府で成功したという話から模倣したり、国が規則を定めたからそれを適用する、あるいは基準・規範が専門団体等で策定されたのでそれに従うという論理である。高等教育では国立大学の法人化、情報公開、大学ガバナンスがそれぞれ英国の旧ポリテクの大学への移行の「模倣」、大学ポートレート等を通じた情報公開の各大学への制度化が「強制」、大学ガバナンス・コードへの準拠等が「規範」に該当する。社会適応あるいは生存の戦略ともいえる。もっとも、組織のこれまでの歩みや経緯が将来の選択や戦略の範囲を決定する側面もあり、経路依存性が主張される。タイプライターの文字の配列や交通規則などが有名である。この延長線に層化論 (layering) がある (Thelen, 1999)。ある新規の政策や制度が導入されても、既往制度に完全に置き替わるのではなく、過去の制度に上乘せされたものとして運用されるという考え方である。国立大学が法人化されても、過去の国立学校特別会計の財務制度や人事制度が消えるのではなく残っている¹のが例である。

2.2. 過程論

新しい政策が採用されるには、政策過程において決定に至る段階に到達することが必要である。意思決定論 (Simon, 1947) が説くように、問題の認知から構造化及び解決案の検討と策定の政策形成を経て決定されるからである。公共政策としての高等教育政策では、まず、目標 (理想) と現実のギャップが問題として認識されることが最初になる。たとえば高等教育の授業料負担を問題とするならば、義務教育と異なり目標が全員の高等教育機関への進学とはいえない難点がある。また、問題の構造化を能力や意欲があっても家庭の収入等の制約で進学が叶わない人をなくすと定義したとすると、何がこの進学の阻害要因になっているかを明らかにしなければならない。家計収入や所得と潜在的な能力・学力に関係がないことが証明されて、初めて収入階層や職業階層にかかわらず同じ進学率を保障するという目標水準が設定できる。さらに、政策変更には現行政策が実施され、その結果が十分でないか、問題点がある、改善の余地が大きいという評価 (必ずしも定量的でなくてよい) が前提になる。しかしながら、この過程は合理主義的な考え方を仮定しており、実態はこうした線形モデルにならないことが公共政策学で指摘されている (Peters, 2015)。

2.3. フレーム論

フレーム論とは政策過程における問題の認知及び構造化をどのような枠組みで行うかである (Schön and Rein, 1994)。高等教育政策でいえば、現在の進学率が低いとき、教育機会の公平が損なわれていることを解消したいのか、それとも経済成長のための高度専門

人材が不足しているのを解決したいのか、科学技術力が国際的に低下してきているのを回復させたいのか、など現状と目標との差である問題をどうみるか様々な見方があり得る。教育政策の観点からは、所得などの家庭環境や居住地域（都市部や地方部）で進学率が大きく異なり、進学者が特定階層に偏って全体の進学率が低下しているならば、家庭や地域での進学機会の公平を図るべく奨学金・授業料減免や地方部での大学増設（公立大学の設置も一つ）を行うことが政策案になる。他方、高度専門人材や理工科系学生が不足しているならば、教育政策は産業政策や雇用政策と連携して、大学の学部構成を変えていく誘導策・奨励策や大学院進学を増やす方策が有用になる。このように問題の見方（政権の基本戦略や方針）によって政策形成や政策決定は違ってくる。

なお、しばしば高等教育でも証拠に基づく政策立案（EBPM）の推進が政策や予算で強調される（山本, 2018）。この場合には、政策でめざす成果は何かがまず明確にされる必要がある。進学機会の拡大は機会公平というプロセス的な価値自体に焦点を置くのに対し、高度人材や理工系人材の養成は手段（アウトプット）であり、目指す価値はこうした人材が活躍することによる経済成長や科学技術力の発展（アウトカム）である。そして、より効率的な政策選択を行うため費用便益分析などの手法を適用するのは、目的を所与とした効率性の価値基準による政策形成になる。したがって、目的を異なって認識して問題の枠組みを設定すれば、同じ効率性基準でも政策案は違ってくることに留意しなければならない。

2.4. アイディア論

フレームは問題の認識・構造の見方であったが、その見方を構成・規定する信念に着目するのがアイディア論（Goldstein, 1993）である。アイディア論は問題の認識から政策形成までを一定の信念で因果的に把握しようとする。ただし、EBPM的な科学的合理主義で政策の作用で問題解決につながることを検証したり統計的因果推論するものではない。研究等である政策が効果があることが提示されると、その考え方にしたがって政策が形成される。幼児保育の効果が高等教育にして費用対効果が高いという追跡調査（ヘックマン, 2015）にもとづいて、保育政策の充実を説き、制度設計するのはアイディア論である。もっとも、追跡調査の解釈やデータのとり方については議論があり、信念をいかに共有化し広め支持を深めるかという政治的行動とは区分すべきであろう。

また、科学的証明や調査とはいえなくても、ある政策によって目的が達成される、あるいは成果が期待されるという説得的なストーリーが描ければ、問題解決としての政策案の形成とそれへの政治的・社会的支持が得られるとするのが言説論（Schmidt, 2002）である。安全保障や規制の分野で「ナラティブ」（narratives）といわれるものとはほぼ同義であり、事実を立証できるかどうかよりも真実らしさによって説得力が規定される（Bruner, 1991）。

2.5. デザイン論

デザイン論は問題が定義され構造化されたことを前提に、問題にどのように政策用具を発動して解決するかを扱う。その意味で技術論といえる。ただし、実際の政策実務や実態はアジェンダ設定、問題の構造化、政策形成の順で構成されるとする政策過程論の説くようなものでなく、いきなり政策形成から政策決定になったり、既往の政策の微調整として政策決定が繰り返される場合が少なくない。この場合には政策形成の中心は政策用具として何を使用するのかになる。政策用具で有名なものにはフッド（Hood, 1976）による NATO

(Nodality, Authority, Treasury, Organization) があり、NATO の組み合わせとして政策が形成される。高等教育政策のうち大学の質保証施策ならば、N は大学情報の公開やガバナンス・コード、A は情報公開に関する法令、T は質保証と連動した財政支援、O は質保証の認証機関や制度が対応する。もちろん、質保証を推進するという政策において、不祥事などによる事件を利用してガバナンス不全のストーリー展開をするのは、N に含まれるアイデア・言説機能の応用である。

3. 我が国の高等教育政策の特徴

我が国の高等教育政策なり高等教育制度の特徴を扱うものには歴史社会的な考察が多い。天野による大学研究は代表的なものであり、明治以降の大学が旧帝国大学をトップに官立大学、私立大学が設置され、戦後の新制大学や大学改革以降の各種の政策動向を大学の「知の共同体」から「知の経営体」への移行とみる（天野，2004）。ここでは、天野の歴史社会的考察も踏まえつつ現在の高等教育政策が持つ特徴を5点に要約して整理する。

第一は、公共政策なり国の政策のなかでの競合性である。政府の政策に充てられる資源は有限である。予算で歳出の上限が決定され、財源が手当される必要がある。したがって、高等教育が有用で公共的価値があっても必要な施策の実施を可能にする資源が確保される保証はない。つまり、多くの政策のなかで必要性や重要性が考慮されて内容や配分が決定される。矢野ら（2016）の意識調査によると、我が国では高等教育の優先度は社会保障に比して高いとはいえない。国の歳出において費目別では社会保障関係費が第一位であって、少子化と超高齢社会である我が国では文教・科学技術振興費の増額は容易でない。

第二は、教育政策の中での高等教育の位置づけである。文部科学省の文教予算のなかで大きな割合を占めるのは義務教育費国庫負担金（約1兆5千億円）と国立大学法人運営費交付金（約1兆円）の二つである。財政悪化もあり、政府の予算編成においてはこの二つについて歳出削減なり政策内容の変更を求める動きが強まり、財務省との間で折衝がなされる。2つの予算の利害関係者・関係者は、義務教育に通う児童・生徒の保護者や教職員及び国立大学に通う生徒の保護者及び教職員である。直接の教育対象である児童生徒（公立の小学校・中学校及び義務教育学校）と国立大学・国立高等専門学校²の学生を在籍者数で令和4年度学校基本調査（速報値）に基づき比較すると、前者は9029千人で後者の647千人を圧倒し、政治的勢力として政権・政党側も尊重される存在である。予算額的に多いものの利害関係者（応援部隊）が少ない国立大学の位置づけは、少なくとも教育政策としては強い勢力になく、予算削減の圧力に弱いことがわかる。

第三は、高等教育のなかでの国公私の役割である。我が国は韓国などと並び高等教育において私立大学の役割が大きいのが特徴である。令和3年度学校基本調査（確定値）によると私立大学は学生数で74%、大学数で77%となっている。ただし、公財政支出は令和3年度でみると国立大学法人運営交付金1兆790億円、公立大学への経常費への自治体財政支援2024億円、私立大学経常費補助金2703億円²となっていて、学生数等の規模に比して少ない。これが私立大学団体からの財政支援拡充の要素となっている。国公立と私立は国や自治体からの財政支援につき異なる扱いを受けており、国立大学は文科省、公立大学は設置自治体と財政支援の財源になる地方交付税（基礎的財政需要の算定単価）に関して総務省、私立大学は文科省・私学事業団と強い利害関係を持つ。このため、国公立で利害

関係は一致する部分は経常的支援という点ではなく、むしろ高等教育予算の枠内で競合・対立する。利害が比較的一致するのは国公私に共通の補助（科研費等）なり施策（奨学金など）に関する部分である。

第四は、高等教育政策の目的なり対象をどこにおくかである。文科省では、義務教育の国庫補助と国立大学への財政支援の額が予算規模で大きく、また、教育委員会及び国立大学が組織・人員の影響力の基盤となっている。このため、組織内部的に高等教育予算のなかでも国立大学法人運営費交付金の額に対して効率化による減額を最小値にするか維持することに力がそそがれることになる。大学の機能が教育・研究及び社会貢献と学校教育法で規定されたことから、高等教育が様々な社会的需要に応えることが要請される。このため、文科省自ら狭義の教育研究以外の役割を積極的に果たそうとする動きが出てくる。最近の新型コロナウイルス感染症での附属病院での患者受け入れやリカレント教育の実施、少し前の司法制度改革での法科大学院の設置などは文科省や大学側の対応である。そして、多くの文科省以外の政府部門及び産業界からの要請があり、内外の均衡を保つことが高等教育予算の維持につながることになる（図1参照）。もっとも、そのことで組織的存続は図れるが、内外の境界部の増殖とコア部の活動縮小を招く危険性を有する。本体（本来）業務以外の追加・附帯業務が同じ組織人員で実施しようとなるとコア要因の負担が増加することになり。このバランスが政策の要点になる。

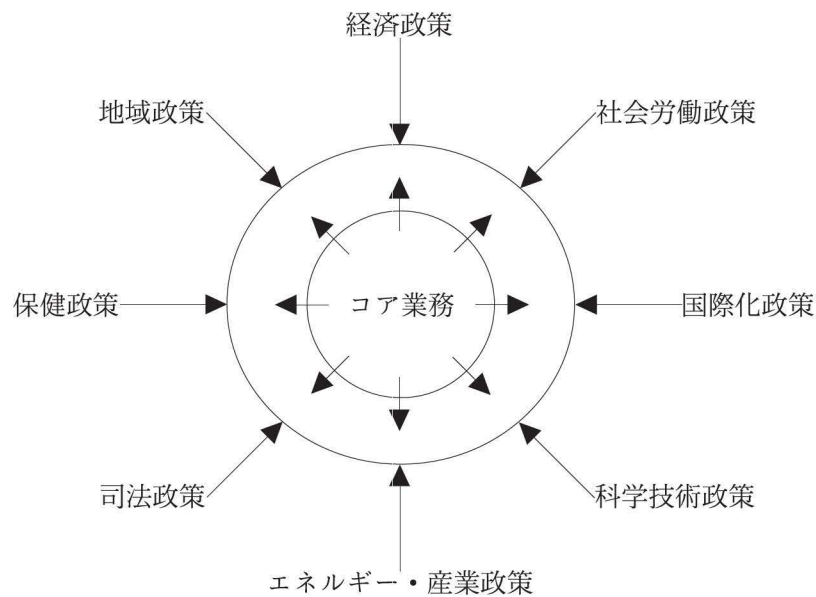


図1 高等教育政策の均衡

第五は、高等教育政策のガバナンス構造である。青木（2019,2021）は我が国の教育行政の特質を文科省の「間接統治」ととらえる。2001年の中央省庁改革により文部省と科学技術庁が統合して文部科学省になって以降、官邸と経済産業省等から政策圧力を受け、特に高等教育の大学政策では政策アクターの構造変化が起きたとする。かつては中央教育審議会が教育政策の基本方向を決定していたが文科省の審議会は官邸の各種会議（経済財政

諮問会議、教育再生実行会議等の臨時組織など)で決まった内容を実質化する機関になり、文科省は実施管理者になったとする。各種改革に伴う新たな行政事務が増えても、実施管理者であるので予算を確保できれば、実施を実施者たる教育委員会や大学・学校に指示し監督すれば対応できるとみる。内閣機能の強化は他省庁においてもあり、財務省でも予算編成権限の実質的低下がみられるが、経済産業省と比較すると文科省の実施管理者化が強まっているのは確かであろう。経済学・組織論的には代理人理論において、従前P(本人)の役割を演じた者(文科省)がA(代理人)の役割を担うようになったということである。高等教育における大学、初等中等教育における教育委員会と学校は代理人たる文科省の代理人となる。内閣が政策調整でなく政策企画の中心を担うようになれば当然の対応ともいえる。

4. 高等教育無償化及び大学ファンドの事例分析

4.1. 無償化(就学支援制度)の概要

高等教育の無償化は従前から期待・要望されていたものであるが、第二次安倍政権下での「一億総活躍社会」の実現のため「人材への投資」施策として、令和2(2020)年度から大学、短大、高専、専門学校に家計収入の低い層を対象に実施されている。具体的には、大学生を例にすると家計収入及び国公立と私立の区分に応じて授業料減免制度と給付奨学金制度が導入された(表1参照)。

表1. 制度による支援額(単位:万円) <第I区分>

大学の設置形態	授業料減免		給付型奨学金	
	入学金	授業料	自宅通学	自宅外通学
国公立	約28	約54	約35	約80
私立	約26	約70	約46	約91

住民税非課税世帯(第I区分の年収270万未満)では表1に占めるようになり、家計収入が増えるに伴い支援額は減額される³。この収入制限が適正かは判断が分かれるかもしれないが、経済的理由で高等教育への進学をあきらめていた層の進学機会の向上につながることは間違いない。国公立大学の標準の入学金及び授業料と第I区分の減免額は同額であり、これに給付奨学金が交付されるから授業費の実質負担はなく、生活費の保障となる。私立大学については、平均授業料水準(約93万円)より少し減免額が低い給付奨学金を含めると、入学金を含めた学生納付金を上回る支援となる。授業料減免は学生が所属大学を通じて申請し、独立行政法人の日本学生支援機構(JASSO)が減免額を補助金として大学に交付し、奨学金は学生支援機構から直接学生に給付することになっている。ただし、この財源は国の予算上、高等教育経費でなく社会保障関係費に計上されており、約5千億円である。消費税率の改訂(8%から10%)に伴う増収分の税金を充当していること及び「人づくり」で広く社会保障政策(人への投資)とみる考え方が背景にある。

4.2. 国際卓越研究大学(大学ファンド)の概要

これは我が国の研究力、大学の国際競争力が近年低下していることから、研究力の強化を図るために世界に伍する財政基盤を作ろうとする。既に国立大学法人法を改正して指定国

立大学法人制度を創設しているが、規制緩和や自己努力で財政基盤を世界の有力大学並みにすることは困難なこともあり、新たな枠組みの制度構想がされたものである。経常的な経費助成や科研費等の競争的資金では金額の飛躍的拡大は現下の財政状況で難しいことから、別体系の大学制度を国公私立問わない設置形態でつくり、国が自ら「大学ファンド」を創設し、その運用益を助成しようとする。新たな大学制度は「国際卓越研究大学」と称し、「国際卓越研究大学の研究及び研究成果の活用のための体制の強化に関する法律」（令和4年法律第51号）にしたがって運用される。国際卓越研究大学に認定されるのは数校程度に限定され、①国際的に卓越した研究成果を創出できる研究力、②実効性高く、意欲的な事情・財務戦略、③自律と責任のあるガバナンス体制が要件とされる。認可の審査に当たっては主務大臣の文部科学大臣はあらかじめ内閣総理大臣及び財務大臣に協議するとともに、総合科学技術・イノベーション会議及び科学技術・学術審議会の意見を聴かなければならないとされている。これは、助成が国の出資する大学ファンド（10兆円規模）の運用益（年間約3千億円）からなされることを踏まえたものである。国公私立大学への経常助成とは別枠とはいえ国の財政統制を受け、助成額も運用益の範囲という制限がある。ファンドの財源は政府出資金もあるが大半は財政投融资資金（約9兆円）である。実際の大学ファンドの運用管理及び助成金の交付は国立研究開発法人の科学技術振興機構（JST）が行うことになっている。

4.3. 政策形成の流れと分析：両制度の異同点

高等教育の無償化及び大学ファンドとも既往の高等教育政策とは異なる次元で制度化されて実施に移されている。いずれも高等教育予算でなく、社会保障関係費と科学技術振興関係費（正確には「国立研究開発法人科学技術振興機構出資」）での展開である。その特徴は形式的には内閣・官邸が主導で政策の企画立案をしたといえるが、それを推進し説得し得たのは政策形成のわかりやすい言説（ナラティブ）戦略が成功したためと考えられる。合田（2022）が指摘するように、アイデアなりストーリーによる政策決定がなされたといえる。ここでのアイデアは、無償化では少子化の背景にある教育費負担を減少させるべく幼児教育の無償化と高等教育の無償化をセットで「人づくり革命」としてアピールし選挙公約にしたことである。高等学校については事実上の無償化が既になされており、残された幼児教育で負担が大きいとされていたからである。また、大学ファンドでは、大学の国際競争力低下についてタイムズ・ハイヤー・エデュケーション（THE）の世界大学ランキング情報を用いて問題喚起に活用し、その要因を基金の差という資金に帰着させた説明がなされた。誰もが知る米国のハーバード大学、イエール大学、スタンフォード大学の3つ及び英国のケンブリッジ大学とオックスフォード大学の基金が我が国を代表する慶應大学、早稲田大学及び東京大学の基金と比較され、トップのハーバード大学の百分の一程度とする図を示す。大学の研究力に資金が影響するのは間違いないが、基金はストックで研究活動は財務的にはフローの資金（資源）消費であるから、研究力と基金で直接の関係を期待するのは正確ではない。基金の運用益なり取崩を毎年度の教育研究活動の財源に充当しているのが実態だからである。また、米国のこの3大学はすべて私立大学であり民間寄付等により基金を造成しているし、英国の2大学も寄附以外に出版事業等の収益事業による利益を基金造成に当てている（山本，2021）。これらの事実を承知しつつ、内閣・官邸の政策担当者は競争力の低下を挽回するには一気に政府による基金造成が必要と判断

して、基金による「世界に伍する研究大学」を創設するという手段と目的に置きなおしたアイデアを採用したと考えられる。

問題のフレーム論としても、高等教育の無償化には教育費負担の減少、大学ファンドでは競争力の強化、そして双方とも経済成長・経済対策としての位置づけることは、国民及び経済界からの政治的支持を得られやすい。骨太方針2017・2018での高等教育の無償化は「人材への投資」、骨太方針2022での大学ファンドは「科学技術・イノベーションでの投資」であり、いずれも広義の経済政策としての位置づけであった。また、10兆円という額を明示した大学ファンドの名称は「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（2021年11月19日閣議決定）において使用されている。特に無償化については骨太方針2017で基本方針が示され、骨太方針2018で実施方針ともいえる詳細な制度枠組みが示されており、政策形成での官邸主導、文科省の影響力低下が象徴的に表れている。なお、利害関係者としての大学は、国公私立すべてが適用対象になっているので、経常費に対する財政支援をめぐるような対立はない。無償化では在籍学生全体に利益になるものであり、特に私立大学にとっては学生獲得による授業料収入の確保・安定化に資する側面もある。他方、大学ファンドにかかる国際卓越研究大学の認定には設置形態を問わず候補申請者になり得る。

制度論的な側面からは、どちらも政策の「模倣」による適用同型性と解釈できる。高等教育の無償化は北欧などに見られる教育の無償化の我が国への適用といえるし、大学ファンドは英米の有力大学の財政基盤として基金に着目したものである。無償化は北欧の高負担でも高い生産性と経済成長を達成している社会政策の一環であるものを「一億総活躍社会」に応用したものである。また、大学ファンドは政府の政策というよりも財政基盤の強化策と見たものである。新自由主義的な安倍政権の下でいずれも税金を財源に展開した政策であり、無償化ならば英国などでの学費のローン化による学生負担の在学時負担の減少と大学の自己収入の増加、大学ファンドならば米国における寄附税制にならった抜本改正（税額控除の拡大）といった代替政策もあり得たから、実施の迅速化・円滑化を優先したと考えられる。もちろん北欧の高等教育の無償には家計収入の制限はないし、英米の基金造成に直接的な国の出資はないから、単純な「模倣」でなく日本的な文脈（ここでは「一億総活躍社会」なり「新しい資本主義」）に適合した政策に修正されている。

政策デザイン論からいえば、両制度とも **NATO** の **N** は申請や認定にかかる調査・情報、**A** は法律の改正・新規設定と国による決定、**T** は財源となっている消費税増収分と基金造成と運用損益、**O** は文科省と関係府省及び実施機関たる **JASSO** と **JST** という構造になっている。ただし、無償化には収入階層のどこまでを対象にするか、高等教育に進学しない層との受益と負担の公平性をどう考えるか、また、大学ファンドでは制度設計は持続可能か、金額の根拠はあるのかなどの合理的な証拠や説明に欠ける部分もみられる⁴。

さらに新規政策を実施するには業務量・事務量が増えるが、文科省の人員増加はないので、政策の執行に関して工夫が必要である。これを可能にしたのが「間接統治」方式である。文科省は政策の企画立案の主導権をとらず実施管理者の役割を担い、実施主体は大学であり、実務の運用管理は無償化では独立行政法人の **JASSO**、大学ファンドでは国立研究開発法人の **JST** が担うことになっている。この組織間関係は文科省での人的資源の使用を節約でき、無償化では対象者の学生が所属大学に申請させることで直接 **JASSO** が対応しないようにしている、また、大学ファンドでは基金運用などを **JST** が担うことで執

行費用を低減し、情報の複雑さを回避している⁵。

5. 討議とまとめ

我が国の高等教育政策を中心に、財政制約下で新規の政策を実現する場合の政策形成はどのようなモデルに基づいているかを考察した。その結果、(1) 最近の高等教育の無償化及び大学ファンドの創設は、制度的には外国モデルの模倣と修正と考えられること、(2) 政策過程的には問題の構造化及び政策形成における官邸主導がアイデアによる政策決定をもたらしていること、(3) そのアイデアは経済成長や社会労働の観点からストーリーが作られ、文科省の教育政策が境界領域になっていること、(4) 組織的には、文科省の間接統治が資源制約下での政策管理と実施に適合したガバナンス構造となっていて、文科省と大学に介在する独立行政法人及び国立研究開発法人が運用管理の実務を担っていること、を明らかにした。図1の関係では、この2施策ともコアの高等教育との境界領域に位置し、無償化と大学ファンドは、それぞれ経済政策と社会労働政策の結合、経済政策と科学技術政策の結合枠組みから高等教育の領域を扱うアプローチとなっていることを示している。とりわけ、大学ファンドでは文科省内部での旧文部省の高等教育政策と旧科技庁の科学技術政策の関係で、旧科技庁系の政策の影響が強く国際卓越研究大学の位置づけを巡り大学関係者間の議論を招いている可能性があるといえる。研究力に焦点をあてることが大学の教育と研究の連結機能と整合的かどうかという視点である。

現在の政策形成としてアイデアによる政策決定が新規施策を可能にしているのは合田(2020)の参与観察のおりと思う。また、文科省の間接統治の政策管理も青木の説く通りであろう。ただし、高等教育の無償化は、果たしてどの程度の進学機会の公平につながっているのか、進学率の向上の結果としての高等教育の効果は何か、受益と負担の公平から問題はないかという検証が必要である。一方、大学ファンドの制度設計では基金運用益が安定的に達成できるのか、大学の研究力を高めることになるのかについて合理的な分析に欠けたまま実施されようとしており、実施や評価での注意深い監視が必要である。財政事情が厳しく、社会保障や防衛費の財源確保が焦点となっている状況下では、政策立案の現場や政治はいかに新規政策の採択や既往政策の変更をするかの方法論に傾きがちになり、「政策転換サイクル」(合田, 2020)の確立に関心がむかう。

しかし、アジェンダ設定から政策形成で「成功」するだけでは政策目的の実現や国民福祉の向上は保証されない。政策実施、評価を経て政策形成や政策決定にフィードバックする政策過程を完結することが必要であり、アイデアによる政策決定におけるフレーム化の多元的な議論をより活性化すること及び実施による検証作業が求められる。その意味では官邸主導の政策形成を実施の結果⁶からボトムの見直し視点で見直すことが、大学関係者にとって重要と考える。我々の経験は予想外のストーリー展開を教えてくれているからである。

参考文献

- 青木栄一 (2019). 『文部科学省の解剖』 東信堂.
--- (2021). 『文部科学省 揺らぐ日本の教育と学術』 中公新書.
天野郁夫 (2004). 『大学改革－秩序の崩壊と再編』 東京大学出版会.
Bruner, J. (1991). The Narrative Construction of reality. *Critical Inquiry*, 18(1):1-21.

- 中央教育審議会（2018）。「高等教育のグランドデザイン」
- DiMaggio, P.J. and W.W. Powell (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48:147-160.
- Goldstein, J. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. New York: Cornell University Press.
- ヘックマン, J.J. (2015). 『幼児教育の経済学』(古草秀子訳) 東洋経済新報社.
- Hood, C. (1976). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- 公立大学協会 (2022). 『公立大学ファクトブック』
- 合田哲雄 (2020). 「アイディアとしての「Society5.0」と教育政策－官邸主導の政策形成過程における政策転換に着目して－」『教育制度学研究』, 27:2-23.
- (2022). 「「橋本行革からデジタル臨調」と大学政策」『大学マネジメント』17 (12):33-51.
- 文部科学省 (2021). 「令和3年度予算のポイント」
- (2022). 「令和3年度学校基本調査(確定値)」
- 日本私立学校振興・共済事業団 (2022). 「令和3年度私立大学等経常費補助金交付状況の概要」
- OECD (2022). *Education at a Glance 2022*. Paris: OECD.
- Peters, B.G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schön, D.A. and M. Rein (1994). *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes*. New York: Basic Books.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-414.
- 山本清 (2018). 「証拠に基づく政策立案」の課題と展望」『大学経営政策研究』, 8:217-230.
- (2021). 「英国の有力大学の財務－オックスブリッジの強さの背景－」大学経営協会講演資料.
- 矢野眞和・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.
- * 本稿は科研費(22H01028)による研究成果の一部である。

1 大学への財政措置の差や本省から事務局長・部長などの幹部職員の(退職)出向は法人化後も継続している。

2 国立大学は文部科学省(2021)、公立大学は公立大学協会(2022)及び私立大学は日本私立学校振興・共済事業団(2022)に基づく。

3 第Ⅱ区分は年収270~300万円、第Ⅲ区分は年収300~380万円である。380万円以上の年収家庭の学生には適用されない。

4 特に大学ファンドに関しては実効策に批判が多い。『大学マネジメント』通巻209号における大森、田中、鳥畑らの論考参照。

5 ただし、大学側の業務負担は相当増えていると思われる。

6 「間接統治」説では、原則が官邸主導でも政策運用は文科省の実施管理に委ねられる部

分があるため、政策執行における原理の補正・修正はある程度可能である。実際のところ、成果連動の国立大学法人の運営交付金の配分でも、評価結果の差ほど配分に大きな違いは生じていない実態がある。成果型配分の原則が経常活動保証に修正されているという解釈も可能であろう。