

高等教育政策決定過程の変容と高等教育政策

高等教育研究叢書

159 2021年3月

日本高等教育学会 高等教育政策プロジェクト研究グループ 編



広島大学

高等教育研究開発センター

高等教育政策決定過程の変容と高等教育政策

日本高等教育学会

高等教育政策プロジェクト研究グループ 編

広島大学高等教育研究開発センター

目 次

はじめに	小林 雅之	1
序章 高等教育政策決定過程の変容を探究する－研究の課題	羽田 貴史	3
第1章 2010年代高等教育政策決定過程の変容	羽田 貴史	9
第2章 高等教育政策にかかわる会議体とアクター	丸山 和昭	33
第3章 「高等教育の修学支援新制度」の形成過程 －政治と官邸主導による新制度創設	白川 優治	51
第4章 高大接続改革への疑義	荒井 克弘	65
第5章 アメリカの高等教育政策決定過程と大統領府	埴 武郎	83
第6章 フランスの高等教育政策決定過程	大場 淳	97
第7章 イギリスの高等教育政策決定過程と首相官邸 －証拠に基づく政策形成（EBPM）の仕組み	田中 正弘	109
おわりに	羽田 貴史	121

はじめに

本研究は、羽田貴史理事をリーダーとして、中堅若手の高等教育政策研究者を組織した日本高等教育学会(以下、高等教育学会)の高等教育政策プロジェクトの成果である。高等教育政策の研究は、高等教育学会創設から一貫して大きな学会活動のひとつである。高等教育学会は、「高等教育に係わる諸問題とその研究について、学問領域の違いをこえた研究者等の結集と交流をはかり、研究の理論的、方法的基礎を強化し、研究の一層の深化発展をめざすとともに、その研究成果の普及を図り、実践的、政策的課題の解決に寄与する」(学会設立趣旨)ことを目的に創設された。

また、学会会員にも、政策決定や政策遂行に関わっている方から、批判的な研究をされる方まで様々な多様性が見られる。このことは学会の健全な特徴であり、これをさらに発展させていきたいと考えている。高等教育学会の倫理規程の前文でも、「本学会は、狭い意味での研究者だけではなく、実践家や大学管理運営者などを含めた、高等教育研究にかかわる幅広い関係者によって組織されている」と述べられている。

高等教育を研究対象とし、多様な会員を擁し、実践的政策的課題の解決を志向する学術団体としての本学会の目的から高等教育政策の研究に特化したプロジェクトを立ち上げた。なお、これまでは学会として課題研究で高等教育政策の研究を取り上げることがあったが、課題研究では大会時に報告が必要で、報告者の人選などに追われ、じっくりとした活動ができない嫌いがあった。このため、この高等教育政策の研究も、2年単位で活動していきたいと考えて組織された。

高等教育政策プロジェクトでは、文部科学省関係者などにインタビューし、政策決定過程の研究とりわけ、官邸と文部科学省の関係を精力的に研究してきた。同時に、各国の高等教育政策の決定過程の分析を行ってきた。本叢書は、その国際比較研究として、日本、アメリカ、イギリス、フランスの高等教育政策の決定過程を検討したものである。これだけ多くの国の高等教育政策の決定過程を一堂に検討した研究は類をみず、高等教育研究に寄与するものと信じる。プロジェクトに参加された会員に改めて感謝申し上げる。

学会プロジェクトではあるが、メンバーはそれぞれの専門的見地から研究を進め、執筆しており、個々の論文の見解は、学会としての見解ではない。

最後になるが、このプロジェクトの成果を、伝統ある広島大学高等教育研究開発センターの叢書として刊行していただいた大場淳准教授をはじめ同センターの関係者の皆様に感謝申し上げます。

2021年1月22日

日本高等教育学会会長 小林雅之

序章

高等教育政策決定過程の変容を探究する－研究の課題

羽田貴史（広島大学）

1. ドラスチックな高等教育政策決定過程の変容

(1) 高等教育政策・行政システムの変化

「閣議決定で決まってしまったからしかたがない」（高等教育無償化の制度の具体化に関する会議に参加した国立大学長）、「内閣府の総理大臣補佐官は 文部科学省も国立大学も 我々の決めた方針に従って政策を具体化すればよいと言っている」（大学団体の幹部）、これはいずれも、2017年頃、高等教育政策の形成に参加している関係者から漏れたため息というべきものである。高等教育は文部科学省の所管に属し、中央教育審議会大学分科会で審議された答申や審議のまとめが、政策をハンドリングしてきた。もちろん、それは政治力学の中で具体化し、財務省の毎年度予算編成などでの葛藤はあったものの、初動は文部科学省であった。

ところが、第2次安倍政権（2012年12月－2020年9月）以降、高等教育政策の決定過程は大きく変容し、首相＝内閣（内閣府・内閣官房）の総合調整¹を軸とする「官邸主導」が基本政策を決定し、文部科学省は、閣議決定に基づく政策を具体化する役割を演ずるようになった。教育政策が、首相＝内閣が法律によらず設置した組織から発信されることは、これが初めてではなく、小渕内閣が設置した教育改革国民会議（2000年3月24日総理大臣裁定）の例がある²。しかし、同会議の発信は、のちの教育振興計画や教育基本法改正につながったが、恒常化したものではない。

ところが、第2次安倍政権のもとで、高等教育政策・行政システムは大きな変貌を遂げた。すなわち、①行政組織改革による内閣の総合調整権強化、②内閣の重要政策に基づく関係省庁に対する総合調整の創設、③内閣官房・内閣府の企画立案・政策推進機能の強化、④国家公務員法改正による人事局の設置と幹部公務員任命の一元管理、⑤独立行政法人通則法改正による国立大学法人法改正で評価と組織改組の連動などの制度改正が進行した。これに加えて、総理大臣裁定や閣議決定による各種会議（日本経済再生本部、教育再生実行会議、人生百年時代構想会議、産業競争力会議、未来投資会議）による政策形成、総理大臣補佐官など首相補佐体制の強化は、政治任用による行政への統制を生み出している。

(2) 「政治主導」と高等教育

行政は、政権政党による政策決定の実行機能もあるが、同時に、公務員は全体の奉仕者として特定の政党に従属せず、政治的中立性が求められる。特に、教育分野は、高等教育に限らず、政治と距離を置くことが政治行政文化に含意されていたが、その垣根も取り払

われたかに見える。このスキームの下で、文部科学省は、急速に高等教育政策へのヘゲモニーを失い、高等教育固有の価値も揺らいでいる。例えば、内閣府科学技術・イノベーション・大学改革室長（当時）赤石浩一は、「(大学を)『真理を探究』から国家戦略の一つとしてとらえなおさないと、日本は勝てない」³と、大学に関する法令上の定義（教育基本法・学校教育法）すら否定する発言を公然とし、官僚の疑似政治家化ともいべき異様な行動様式が頻出している。

かつて、21世紀臨調（民間臨調）「公務員制度改革に関する緊急提言」（2002年5月）は、政治主導の旗印のもとで「政」が「官」の領分を不当に侵食し、官僚機構の自律性が奇胎に瀕していることに警鐘を発していたが、現在はそれ以上に政官関係が歪んでいると見なければならない。ここで問題になるのは、官僚の専門性でもある。

(3) 高等教育政策へのインパクトと研究課題

高等教育システムを動かし規制する第5期科学技術基本計画（2015-2020年）、国立大学法人第3期中期目標計画（2016-2021年）、第3期教育振興基本計画（2018-2023年）は、この枠組みのもとで決定された。決定過程の変化と決定された政策の変化はどう対応しているのか、解明が求められるところである。

もちろん、省庁縦割りの弊害克服は、1930年代からの課題であり、内閣機能の強化は、民主党も含めて推進してきたアジェンダでもある。その意味では、内閣の権限強化と総合調整自体は否定されるものではない。しかし、現実世界では、問題を解決するための処方箋がより大きな弊害を生み出すことが多い。大統領制では行政権を大統領に集権化しても、議会がチェック・アンド・バランス機能を果たすが、議院内閣制で政権政党が党議拘束を原則にする日本の政治決定の仕組みでは、内閣総理大臣に権限を集中化すると、チェック機能が全く働かない。かつて21世紀臨調も、「首相主導を支える政治構造改革に関する提言～与党審査の見直しと内閣、政党、国会の再構築～」(2001年11月)で、首相権限の強化と政府・政党二元体制改革の克服を主張していたが、内閣と政権政党との二元構造を整理するもので、議会と内閣の関係に言及するものではなかった。現在の行政機構再編は、高等教育政策に限るものではなく、戦後統治機構全体の改革であり、全体像を明確にした上で、高等教育政策決定過程のあり方を考察する必要がある。

2. 官邸主導の政策形成に関する研究の動向と課題

(1) 教育学・人文・社会科学における研究の動向

現状は、研究によってどうとらえられているのか。高等教育研究においては、高等教育をいかに改革するかという実践命題に基づく政策研究は族生しているが、制度・政策そのものを対象とする研究が成熟していないと指摘され続けている（金子 1993 : 189, 濱中 2009 : 150-151）。しかし、近年、高等教育を主な研究対象としない教育学分野や人文・社会科学分野がその射程を伸ばし、高等教育政策に対する多様な批判的研究を産出している。

第1は、小泉政権下での国立大学法人化の連続として現在を把握するもので、国立大学長として当事者でもあった、田中・佐藤・田原（2018, 2019）は、この類型に属する。ここでは、安倍政権の「政治主導」「官邸主導」という特異的な政策形成が重視されておらず、決定過程の変容は分析対象となっていない。

第2は、教育学分野からの発信であり、現在を臨時教育審議会に始まる「第三の教育改革」の連続と捉えつつ、従来の保守政治層も共有していた政治理念を否定し、「戦後レジームの脱却」を掲げ、教育基本法改正（2006年12月）などを進める安倍政権の特異性に対する分析・批判を中心とする。佐藤・勝野（2013）、藤田（2014）が典型であり、政治主導の持つ問題性が指摘される。高等教育について特に論じられていないが、教育政策全般の問題性は詳細に論じられている。ただし、ここでも、「政治主導」を可能にした行政組織改革などの構造的要因は分析の対象となっていない。

また、日本における改革を新自由主義改革として国際動向との関連で捉える佐貫・世取山（2004）、細井克彦ほか（2014）、福田（2017）も同じ視角に立つ。

第3は、哲学・思想など人文系の研究であり、藤本（2012）、人文・社会科学学部再編に関し、室井（2015）、日比（2015）、吉見（2016）、石川（2016）、藤本夕衣ほか（2017）、山口（2017）、が著された。さらに、経営学から佐藤（2018, 2019）は、高等教育におけるPDCAサイクルへの疑念を体系的に示す。これらは、高等教育政策とそれがもたらしている現状への批判的分析はあるが、政策を生み出すメカニズムは射程に入っていない。

第4には、こうした視点の欠落を補うものが、小泉政権から第2次安倍政権にかけて進展してきた行政組織改革に関する研究であり、出雲（2014）、曾我（2016）、牧原（2018）、河合（2019）など政治学・行政学分野での蓄積が厚い。牧原（2018：42-53）は、第2次安倍政権の政策形成スタイルを、橋本行革にはじまる行政改革の延長もしくは「制度の作動」と見ている。2000年前後の論議は、制度設計の問題をめぐる議論であり、たぶんに予測が入り、理念的な側面もあった。

しかし、現在の高等教育政策は、制度が作動したもので、改めて構造的な高等教育政策の分析が必要である。教育行政学の青木栄一編著（2019）も同じ問題意識を共有している。

第5に、行政法分野では、宇賀（2019）のように、2010年代の変化は、すでにテキストに盛り込まれた。しかし、「政治主導」を支える内閣の総合調整権の強化を、政策形成の実態や分野特性との関係で検討しておらず、批判的見解に乏しい。内閣機能の強化は、「分担管理原則」の克服として進んだが、行政法の分野では、藤田（2005：123-126）のように、肯定的に見るのが大勢であり、森田（2000, 2003）の中央省庁改革違憲説は極論に止まる。

第6に、政治学でも、1990年代からの政治過程の変化について研究が多面的に行われており、日本を含めた議院内閣制のモデルでイギリスの議院内閣制をウェストミンスター型として定式化し（立法府と行政府の権力融合、単独政党による強い内閣、それを生み出

す小選挙区制と 2 大政党制，内閣への統治権の集約など），日本モデルの官僚主導による政治から政治主導のウェストミンスター型に移行してきたとする（笠 2006：223-225）。

しかし，金井（2014：26）が，それを極めて権力集中的で，非常に「独裁的」と評しているように，議院内閣制の類型化と日本の議院内閣制がどの類型に変容していくかというテーマは，その変容をもたらす内実の問題と関連して論じるべきであろう。この意味で，注目すべきは，岩崎正洋が精力的に紹介と分析を進めている「大統領制化」（Presidentialization）の概念である。Poguntke&Webb（2005=2014）は，イギリス・サッチャー政権以降の議院内閣制における首相の権力強化を，この概念で捉え，日本も国際的な行政権力の強化動向として把握する試みである。岩崎編（2019）はその成果である。ただし，具体的な政策分野でそれがもたらす影響は，まだ対象になっていない。日本比較政治学会（2016）も同じ視点を持っている。

行政学分野からのアプローチは，行政権力内部の権限配分，集権化/分権化という軸で現状分析するが，より広く，政治的民主主義の視点からは，議会を含めたパワーバランスの変化を把握する必要がある。大統領制は，行政（執行権力）・議会（立法・予算決定権力）・裁判所（司法権力）の分権と相互牽制の上に成り立つが，議院内閣制は，議会の多数派による首相任命を行うため，内閣主導が構造として定着すると，議会が空洞化する。行政改革の作動についての評価は，政治システムの変容の下位概念として解かれるというべきだろう。ただし，同時期の政治制度を対象にする佐々木編（2019）にこうした視点は希薄である政治学内部での議論はこれからと思われる。

（2）本プロジェクトの研究課題と各章の構成

以上，研究動向を素描してみたが，概括すれば，教育学からの批判には「政治主導」の構造解明が遅れ，政治学・行政学には政策の内実と構造の関係を問う視点が弱い。2つのアプローチを統合していく必要がある。

大きな問題を解くためには，テーマを分解し，それを総合化することが重要であり，この問題を解くために，本研究では，次のように分節化して設定した。

第 1 には，行政機構改革と高等教育政策の決定過程の変容に関する研究であり，1930 年代から始まる行政改革の系譜を踏まえ，2000 年前後の行政機構改革と 2010 年代の行政機構改革を検討し，現在の決定過程を明らかにする。決定過程の変化の意味は，具体的な政策を取り上げる必要があり，2012 年から 2016 年にかけての，第 5 期科学技術基本計画と国立大学法人第 3 期中期目標計画として結果する大学政策を対象とする。これは，第 1 章で論じた。

第 2 には，決定過程の変容を解明するうえで，政策アクターの変化は重要なテーマである。政策決定のモデルであった「政・官・財」のトライアングルと，コアとなる文教族が高等教育政策に成立していたかどうかは微妙であり，大学の役割に理解を持つ高等教育畑の文部省官僚，主要大学と大学団体の幹部，大学審議会などで政策形成に関与する研究者

の緩やかなネットワークが機能してきたと考えられる。「官邸主導」は、そのネットワークを崩したと思われ、高等教育政策に関する会議体と主要なアクターの実態は、重要な研究テーマである。これは、第2章で丸山和昭が執筆した。

第3には、具体的な政策過程を通じて、決定過程の変容がもたらす影響を考察する。政策としては、世上をにぎわせた高等教育の無償化と高大接続を取り上げ、それぞれ、第3章を白川優治、第4章を荒井克弘が執筆した。

第4には、高等教育政策が、教育関連行政官庁だけでなく、中央政府の統轄的業務として行われるのは日本だけの現象ではない。諸外国における総合調整や政策形成過程について、アメリカ・イギリス・フランスを対象に、第5章（アメリカ）を塙武郎、第6章（フランス）を大場淳、第7章（イギリス）を田中正弘がそれぞれ執筆した。得られた成果と課題について、「おわりに」で羽田がまとめを行った。

社会科学的研究として2年間はそう長い期間ではなく、本報告書は、中間報告的性格を持たざるを得ないし、現象は進行中である。本書が、研究の深化の一助になることを期待している。

【参考文献】

- 青木栄一編著（2019）『文部科学省の解剖』東信堂。
- 石川真由美（2016）『世界大学ランキングと知の序列化』京都大学学術出版会。
- 出雲明子（2014）『公務員制度改革と政治主導』東海大学出版部。
- 岩崎正洋編（2019）『大統領制化の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 宇賀克也（2019）『行政法概説Ⅲ 第5版』有斐閣。
- 金井利之（2014）「分権改革の困難性と可能性」『自治総研』通巻430号，2014年8月号。
- 金子元久（1993）「高等教育制度・政策の研究」『大学論集』第22集。
- 河合晃一（2019）『政治権力と行政組織 中央省庁の日本型制度設計』勁草書房。
- 佐々木毅編（2019）『比較議院内閣制 政府立法予算から見た先進民主国家と日本』岩波書店。
- 佐藤郁哉（2018）『50年目の「大学解体」 20年後の「大学再生」』京都大学学術出版会。
- （2019）『大学改革の迷走 ちくま新書』筑摩書房。
- 佐藤 学・勝野正章（2013）『岩波ブックレット No.874 安倍政権で教育はどう変わるか』岩波書店。
- 佐貫 浩・世取山洋介（2004）『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店。
- 曾我兼悟（2016）『現代日本の官僚制』東京大学出版会。
- 田中弘允・佐藤博明・田原博人（2018）『検証 国立大学法人化と大学の責任—その制定過程と大学自立への構想』東信堂。

- (2019) 『2040年大学よ 甦れ—カギは自律的改革と創造的連帯にある』東信堂。
- 日本比較政治学会 (2016) 『執政制度の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 濱中淳子 (2009) 「〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究」『大学論集』第40集。
- 日比嘉高 (2015) 『いま、大学で何が起きているのか』ひつじ書房。
- 福田誠治 (2017) 『ネオリベラル期教育の思想と構造 書き換えられた教育の原理』東信堂。
- 藤田宙晴 (2005) 『行政組織法』有斐閣。
- 藤田英典 (2014) 『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店。
- 藤本夕衣 (2012) 『古典を失った大学 近代性の危機と教養の行方』NTT出版。
- 藤本夕衣ほか (2017) 『反「大学改革」論』ナカニシヤ出版。
- 細井克彦ほか編著 (2014) 『新自由主義大学改革～国際機関と各国の動向』東信堂。
- 牧原 出 (2018) 『崩れる政治を立て直す 21世紀の日本行政改革論』講談社。
- 室井 尚 (2015) 『文系学部解体 角川新書』角川書店。
- 森田寛二 (2000) 『行政機関と内閣府』良書普及会。
- (2003) 『公務員制度改革の憲法違反性』信山社。
- 山口裕之 (2017) 『「大学改革」という病』明石書店。
- 吉見俊哉 (2016) 『「文系学部廃止」の衝撃 集英社新書』集英社。
- 笠 京子 (2006) 「日本官僚制—日本型からウェストミンスター型へ」『日本政治 変動の30年 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』(村松岐夫・久米郁男編著, 東洋経済新報社。
- Poguntke, Thomas & Paul Webb (2005) *Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press. (=2014, 岩崎正洋監訳『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか 現代民主主義国家の比較研究』ミネルヴァ書房)。

¹ 「調整」とは、行政組織における意思を統一する作業全般を指し、「総合調整」とは、かつては内閣（内閣官房及び内閣府を含む）が行うものとされたが、後述するように2015年の「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」によって各省大臣も総合調整を行えるようになった。しかし、それは、閣議において決定された方針に基づいて行うものであり、内閣の総合調整権を支えるための措置である（宇賀2019:64-68）。

² 羽田貴史「教育改革の歴史と教育改革国民会議」（日本教育社会学会第53回大会課題研究「教育改革国民会議とは何だったのか：教育における公共性と国家」報告，2001年8月）。

³ 「異見交論53（上） 国立大学よ、世界を見てくれ」（読売教育ネットワーク，2018年8月17日，松本美奈『異見交論—崖っぷちの大学を語る』事業構想大学院大学出版部，2019年，214）。

第 1 章

2010 年代における高等教育政策決定過程の変容

羽田貴史(広島大学)

1. 行政における「総合調整」の歴史

(1) 分担管理原則と総合調整

縦割り行政の克服は、世界のどこでも共通の課題である。組織そのものが細分化した組織ごとの自律的活動を始め、丸山真男のいう「たこつぼ」化、ジリアン・テットのいう「サイロ・エフェクト」を生み出す。行政組織も同様であり、政治集団と結びつく権益集団を発生させ、政治と行政のビジョンの全体性を失わせ、国民に対して果たすべき責任を分散化する。

一方、縦割り行政の下で行政事務の執行を通じて蓄積される専門性は、政治行政の質を高める。これを「分担管理原則」という。分業は効率と効果を高める基本原理であり、分担管理原則は重要だが、同時に縦割り行政を克服する組織原理として「調整」が存在する(藤田 2005, 94-107)。

大日本帝国憲法は、統治権を天皇に帰属させ(第 4 条)、内閣に関する条項はない。行政権を実質担う国務大臣は、それぞれ個別に天皇の統治を輔弼する責任を負った(第 55 条)。憲法制定と同時期に、「内閣官制」(勅令 135, 1889 年 12 月 24 日)が制定され、憲法と整合するように天皇に対する大臣ごとの輔弼を明確にしたのである。省庁縦割りが固着化するのも無理はない。しかし、現実には調整は不可避であり、戦前でも長い歴史がある(牧原 2009, 第 3 章)。内閣設置の審議会などがその機能を果たし、教育については、第 1 次世界大戦の戦後経営のために教育制度の全般的改革を目指す臨時教育会議(1917 年設置)、戦時体制下の教育改革を目指した教育審議会(1937 年設置)などが典型である。

総合調整が本格的な問題になったのは、1930 年代の総戦力体制の構築であり、審議機関に止まらず、内閣機能を高めるために、直属の調査機関である内閣調査局の設置(1935 年)、その発展形としての総合政策企画官庁として企画院(1937 年)はその象徴的存在である。けれども、状況によっては天皇が臨席する御前会議がその役割を果たしたこともあるが、陸軍・海軍の対立をはじめ、縦割りの強さが政策的統一を果たせなかった事例には事欠かない。

(2) 戦後行政改革と総合調整

戦後行政改革は、行政権の内閣一元化(憲法 65 条)、国会への連帯責任(憲法 66 条③)を憲法上の原則として、合議体としての内閣の性格を明確にした。内閣法 4 条は、「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」と合議体の性格を確認した。同時に、内閣法 3 条①は、「各大臣は…主任の大臣として、行政事務を分担管理する」とし、国家行政法組織法(法 120)第 5

条「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法(…)にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」ものとして、省庁による行政事務の原則を定めた。

ただし、政策決定と行政は、分担管理原則だけで完結するものではなく、国家行政組織法改正及び総理府設置法(1949年6月、法127)で、「各行政機関の施策及び事務の総合調整」を行う総理府を設置した。総理府の長は内閣総理大臣であるが、実質は内閣官房長官が担った。

行政改革は、総合調整の拡大の歴史でもあるが、容易に実現してこなかった歴史でもある(牧原 2009, 第2, 4章)。第3次鳩山内閣・第3次行政審議会「行政制度の改革に関する答申」(1956年2月)は、トップ・マネジメントの機構改善, 政務次官増員, 総理府総務長官設置, 人事の「総合調整」のため人事院の廃止と総理府人事局設置, 予算閣僚委員会設置などを謳った。これをもとに「行政制度改革要綱案」(1956年3月)が閣議了解されたが、実際には、1957年6月の内閣法・国家行政組織法一部改正で、総理府総務長官を設置するなど、ごく一部にとどまった。人事行政の総合調整は、第2次安倍内閣による「国家公務員法等の一部を改正する法律」(2014年4月)によって内閣人事局が設置され、中央省庁の部長級以上の人事を掌握するが、すでに50年代にその志向は胚胎していたのである。

(3)1950-70年代の政策形成と高等教育分野

縦割りを越えた総合的政策形成は、1958年代後半からの経済計画に象徴される。経済計画が本格的に稼働したのは、新長期経済計画(1957年12月～)に始まるが、経済成長のための科学技術政策と、理工系人材育成はその主要なパーツであり、総合政策官庁として、総理府に科学技術庁が設置され(1956年5月)、内閣総理大臣を議長とし、大蔵大臣、文部大臣、経済企画庁、内閣総理大臣の諮問に答える科学技術会議が設置された(1959年2月)。

科学技術会議は、「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本方策について」答申し(1960年10月)、国全体の研究投資目標と理工系人材17万人の拡張を提言した。これは、経済審議会の所得倍増計画答申(1960年11月)に対応し、理工系大学卒業生7万人増を目標とする科学技術者養成計画が策定された。文部省は、1960年5月に中央教育審議会に「大学教育の改善について」を諮問し、大学制度の全面的再検討に着手していたが、10月までの議論では、科学技術系に重点を置いた学生増を行うとしたものの、4年制大学の拡大には慎重であった。

しかし、文部省の理工系人材養成が不十分とする科学技術庁は1961年に文部省に、大学設置基準の運用を緩和して学生定員増を図ることを勧告し、1961年7月4日の閣議は「私立大学の学科増設及び学生定員変更について」閣議了解し、60年代の爆発的な学生定員増をもたらした。教育条件の質低下を引き起こした(黒羽 2001, 106, 羽田・米澤・杉本 2009, 38-48)。高等教育は、科学技術や産業政策と結びつく政策分野であり、総合調整の対象になりやすいことは、銘記すべきであろう。

(4)行政改革のアジェンダとしての総合調整

行政改革が本格的に推進されたのは、低成長時代を迎えた1980年代である。1982年3月には、第2次臨時行政調査会(第2臨調, 鈴木内閣)が発足し、第3次答申(1982年7月)は、内

閣の総合調整機能の強化、内閣官房の充実強化、官邸機能の強化、総理府人事局と行政管理庁等を統合し、「総合管理庁」設置、「計画による総合調整機能強化」のため、国土庁・北海道開発庁・沖縄開発庁の統合を提言した。第 2 臨時は国鉄民営化を実現したが、総合調整機能の強化は成果を上げなかった。

持続的な行政改革の推進のために設置された第 1 次臨時行政改革推進審議会答申(1985 年 7 月)は、縦割り行政を前提に経済企画庁・科学技術庁などの総合調整官庁の調整機能の活性化を、第 3 次臨時行政改革推進審議会最終答申(1993 年 10 月)は、総合的な政策展開が可能な行政システム構築、おおくり省庁体制・省庁再編、総合調整機能の強化として内閣総理大臣の指導力強化、内閣機能の充実・強化、各省庁間調整ルールの閣議決定などを掲げ続けていた。

これらの提言を集約して強力なビジョンを創出したのが、橋本行革によって生み出された行政改革会議最終報告(1997 年 12 月)である。この最終報告は、内閣機能の強化(内閣官房による総合調整、内閣府ないしは担当大臣による総合調整、省間調整システム)、公務員制度の改革(人材任用制度の改革、人材管理制度)を打ち出し、小淵・森・小泉政権によって、2001 年までに、中央省庁統合・独立行政法人制度・政策評価制度の導入を実現した。大学人は、国立大学法人制度の原型たる独立行政法人制度の文書として読みがちであるが、行革の重点はそこだけではなかったのである。

1999 年 7 月に成立した中央省庁改革関連 17 法案中、内閣法改正(法 88)は、第 4 条②「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」として初めて総理大臣の発議権を規定し、内閣という合議体の長に止まらない「『攻めの』調整権」(藤田 2005, 119)を規定した。内閣府設置法(法 89)は、国家行政組織法によらず内閣府を設置して各省の上位に位置づけ、内閣総理大臣を長とし、官邸主導を支え推進する官庁とした。内閣府は、総理大臣を主任大臣とする分担管理事務を行うとともに、内閣官房を助け、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助ける総合調整の実働機関でもあった。そして、国家行政組織法改正(法 90)は、行政機関の政策に関する評価及び調整について規定し、内閣の権限強化を実質化する体制を整えたのである。

(5)ポスト小泉内閣と総合調整機能強化

体制は整備されたが、ポスト小泉内閣で直ちに発動したわけではない。牧原(2018)は、安倍(第 1 次)・福田・麻生の自民党政権と続く民主党政権(鳩山・菅・野田)では、制度の作動に失敗したと評する。失敗の理由・原因は、ここでの主要目的ではない。政権交代にもかかわらず、ポスト小泉の内閣は、政治主導の政策決定という点で連続していたという牧原の指摘は重要であり、内閣の総合調整機能強化のための制度改革も連続していたのである。

たとえば、国家公務員制度改革の場合(埴 2013, 出雲 2014)、第 2 次安倍内閣では、内閣人事局による人事管理が確立し、同時に様々な弊害が指摘されたが(森 2019, 181-197)、累積した制度改革の試みの挫折の上に成立したものである。小泉内閣では、「公務員制度改革大綱」(2001 年 12 月 25 日)が閣議決定され、人事管理権者としての各主任大臣等の主体的な責任と

権限の明確化、能力等級制度の導入、国家戦略スタッフの創設が構想されていた。

第1次安倍内閣では、国家公務員法一部改正(法108, 2007年7月6日)で、能力・実績主義の導入と再就職に関する規制を行った。福田内閣では、国家公務員制度改革基本法(2008年6月, 法68)が制定された。これは、法制改革の基本方針を決定するプログラム法であり、縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、人材登用及び弾力的な人事管理を行う人事局設置、内閣総理大臣補佐官に関する規定の整備を内容とした。立法改革の内容をあらかじめ立法化する手法は、中央省庁等改革基本法(法103, 1998年6月)と同じである。

しかし、福田内閣では実現はできず、麻生内閣で、幹部職員の一元管理を行う国家公務員法等の一部を改正する法律案を閣議決定し(2009年3月)、国家公務員制度改革推進本部を設置するが(7月)、総選挙で大敗し、民主党鳩山内閣が成立する(9月)。その鳩山内閣も、この課題を引き継ぎ、幹部職員の一元管理する内閣人事局を設置する国家公務員法改正案を閣議決定するが(2010年2月)、審議未了で廃案となった。

菅内閣・野田内閣では、公務員制度改革の目だった動きはないが、野田内閣では、内閣府設置法等の一部を改正する法律(法35, 2012年6月)で、内閣府の副大臣を他省の副大臣が、政務官を他省の政務官がそれぞれ兼職できるようにし、内閣府の機能強化を図った。官邸機能の強化という方向に自民党・民主党の違いはなく、政権交代でもリレーされてきた。言い換えれば、自民党・民主党間にオールタナティブはなかったのである。

4. 第2次安倍政権と政策決定過程の変容

ポスト小泉以降の行政改革は、第2次安倍内閣(2012年12月26日-2020年9月16日)で具体化された。すでに、2012年9月、野党にあって自由民主党行政改革推進本部は、「機動的・戦略的に機能する行政の実現」を策定し、政権復帰後のデザインを描いていた。それは、内閣・内閣官房・内閣府・総務省が内閣を補佐し、内閣の高いレベルでの総合調整機能を発揮し、内閣による中央省庁の統合運用力を強化する観点から、省庁再々編を念頭に総合的な視点から見直しすること、現行憲法が定める分担管理原則の下、縦割り行政の弊害を乗り越えることなどを謳い、第2次安倍内閣(以下安倍内閣)の行政改革の基本文書となった。

(1)安倍内閣の政策手法—内閣直属の企画・立案組織の設置

それまで、政府の企画・立案は、審議会によることが大きかった。審議会の枠を超えた政策統合機関の象徴は、内閣府と、そこに設置された「内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するために」経済と財政に関する政策を調査審議する「経済財政諮問会議」である。経済財政諮問会議は、従来の審議会による総合調整が、関係省庁の事前調整によって落としどころを設定して会議が開催されて誘導されるのに対し、首相が政治任用した民間議員がリードし、内閣府が各省庁に対する調整を発揮するという特徴を持った(大田 2006, 4-18)。とりわけ、経済学をビジネスと政治に変えたとされる竹中平蔵が経済財政政策担当大臣として仕切ることで会議は大きな役割を発揮した(佐々木 2013)。

しかし、「経済財政諮問会議」は、民主党政権では開催されず、安倍内閣で再開されたが、小泉内閣と異なり、同会議が政策の発信源ではなかった。閣議決定で設置した組織(日本経済再生本部)、総理大臣決裁によって設置された組織(人生百年時代構想会議)が、政策形成機関として多数設置され、大きな役割を演じるようになった。さらに閣議決定で設置した組織である日本経済再生本部が設置した組織(産業競争力会議、未来投資会議)など、内閣行政権ないし総理大臣の権限で設置された組織が重要政策の根幹を定めるようになった。

これらの会議¹⁾は、首相の権限で任意に設置され、ほとんどが首相を長とし、主要閣僚及び政治任用による民間人、ないし大学教員などで構成し、関連する省庁の参加は必須ではない。「経済財政諮問会議」は、内閣府設置法第 19 条に根拠を置き、立法を経ていたが、これらは、総理大臣の権限で設置された組織が重要政策の根幹を定め、閣議決定でオーソライズし、所管大臣が具体化するという特徴を持っている。法律に根拠を持たないということは、内閣の行政権によって基本政策が作成され、国会の機能が弱まるということを示している。注意すべきは、閣議決定による統合的な政策機関の設置も、野田内閣において「総理のリーダーシップの下……国の未来への新たな展望を提示するため、新時代の中長期的な国家ビジョンの構想を行う」ことを目的としていた国家戦略会議(2011 年 11 月 21 日閣議決定)が先行していたことである。同会議は、高等教育改革についても、文科省大学改革タスクフォース「大学改革実行プラン」をもとに、リサーチ・ユニバーシティ群の形成や大学・学部の枠を超えた再編成などを含む「日本再生戦略」を決定し、閣議決定(2012 年 7 月 31 日)を行っていた。「日本再生戦略」は、この「大学改革実行プラン」を具体化するために、2013 年央までに「国立大学改革プラン」を取りまとめるとしていた。これは、第 2 次安倍内閣でも継続し、2013 年 11 月に、下村博文文科大臣によって「国立大学改革プラン」が発表されている。ここでも政権交代を跨ぐトレンドが確認できる。

しかし、民主党政権時代には、内閣機能を強化する行政組織の強化はなく、高等教育政策は、当然ながら文部科学省から発していた。安倍内閣では、高等教育政策の入力は、文科省ではなく、内閣(内閣府)から行われるようになり、経済・イノベーション政策の一部として高等教育を扱う政策に回路を開いたのである。

(2)内閣権限の強化－内閣官房・内閣府の権限と組織強化

内閣機能を支えるのは、内閣官房及び内閣府であり、内閣法改正で内閣官房副長官補の職が設置され(1999 年、法 88)、内政、外政、事態対処・危機管理担当の 3 名が置かれた。内政と外政担当副長官補の下に、政策の企画立案・総合調整事務を担当する分室が置かれている。

安倍内閣では、内閣官房・内閣府の権限及び人員の強化が並行して進み、総合調整の実質的体制が作られた。発足時に 3 であった分室は、安倍内閣直前には 27 になり、政権交代とともに増加し(瀬戸山 2015)、2020 年 10 月時点では 40 になった。日本経済再生本部(2020 年 10 月まで)、教育再生実行会議、人生 100 年時代構想推進室の事務は分室が対応している。

内閣府には、重要政策ごとに政策統括官(局長級)が置かれ、2001 年の発足時は 7 人、2011 年に沖縄政策担当が置かれ、2020 年現在 8 名となっている。政策統括官は、内閣の重要政策

を担当し、内閣で決定する政策に企画立案と関連する省庁との調整を行う役割を持つ。当初から、「科学技術政策担当」が置かれ、2007年9月には「科学技術・イノベーション担当」に改称された。

官邸機能の強化は、内閣官房・内閣府の規模の拡大につながる。この10年間(2009-2019年)で、常勤国家公務員一般職は、164,160人から150,634人と8.2%減少(「一般職国家公務員在職状況統計表(人事統計報告)」)したが、内閣官房は594人が942人(158.6%増)、内閣府は2,198人が2,215人(100.8%)と増加した。

しかも、これには、併任として各省庁から出向し、内閣府として業務を担っている職員数は入っていない。瀬戸山(2015)調べでは、2014年度の内閣官房定員は、1,024人だが併任1,905人と合わせて2,929人、内閣府定員は2,243人だが併任702人と合わせて2,945人という規模に上っていた。官邸機能の強化に伴い、各省庁は内閣官房・内閣府に接近して有利な情報を得るために積極的に対応したこともあり、巨大官庁化したのである。

(3)2015年改革-高等教育政策形成を実施する一元的管理体制の出現

2015年に、高等教育政策を文科省起動ではなく、内閣(内閣府)が起動する機構改革が行われた。公表文書から見る限り、当初は、内閣府の肥大化への対応であった。2015年1月27日閣議決定「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」は、巨大化の弊害として、内閣府業務の肥大化、職員を出向させている省庁の恒常的な人員不足、関係省庁間での責任の所在の不明確化、指揮命令系統の複雑さを解決するための措置を決定するもので、その具体化が、2015年9月11日の「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」(法66)であった。同法は、総合調整による官邸優位を法律上でも確定する、極めて大きなものであった。

第1に、内閣府に置かれた政策統括官の権限強化であり、政策統括官は、「行政各部の施策の統一を図るために必要な事項の企画及び立案並びに総合調整」(内閣府設置法第4条①)と、「内閣の重要政策について、閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整」(同法第4条②)を行うことになり、企画・立案、総合調整に関する強力な権限を有することになった。

第2に、各省大臣も閣議決定に基づく政策策定を行うことになった。大臣は、「閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整」(国家行政組織法第5条②)を行うこととされた。各省の設置法でもこの規定に対応する定めがなされ、文科省の場合は、分担管理事務の外、「特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務」(文科省設置法第3条②)とされ、「前項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする」(同法第3条③)とされた。序章で述べた大学団体幹部に対する内閣府官僚の発言は、2015年改革が根拠となっていたのである。

すでに、2014年6月13日の独立行政法人通則法改正の関連法案に関連した国立大学法人法改正によって、中期目標期間の4年目までの評価で、文部科学大臣が国立大学法人の組織改組の指示を行えるようになった。2015年の国立大学教員養成人文・社会科学学部再編は、こ

の法改正によって可能となった(羽田 2019, 100-104)。

評価と組織改組の連動は、設置形態を超えて波及し、公立大学は、2017年6月の地方独立行政法人法改正(法 54)によって同様なスキームに移行した。

以上は、設置者—大学との関係での垂直的権限関係の強化であるが、同僚性原理による大学内部のガバナンスにも学長の権限を強化する改革が行われた。2014年6月27日の学校教育法及び国立大学法人法改正(法 88)により、国公立大学の学長権限の強化と教授会の役割が限定された。

つまり、2014年から2015年にかけて、4つの法律改正が積みあがることで、政府(内閣—文部科学省)—大学(学長—教授会)の権限関係が大きく変容し、閣議決定による政策が、私立大学を含めて大学に浸透するメカニズムが出来上がったのである。単一法令に拠らず断続的なため、全体像の論議に乏しいが、これは行政改革の範疇を超えた政治改革で、戦後改革—日本国憲法・国家行政組織法・各省の設置法—によって生み出された政治行政体制を根本的に変化するものあり、戦後改革の修正としての50年代改革(公選制教育委員会の廃止、文部行政による大学設置認可の省令化、科学技術会議の創設と科学技術庁の設置)、1999年前後の行政改革(中央省庁改革、国公立大学法人化、総合科学技術会議の創設と内閣府の設置)よりも、権力関係の移動・集中という点では広がりや深さが大きい。そのメカニズムは、後述するように、「日本再興戦略 Japan is Back」(閣議決定 2013年6月14日)の具体化として進展した。

(4)内閣による公務員幹部人事の一体的管理

このたびの組織改革が過去と異なるのは、集権化だけではなく、幹部公務員人事権を官邸が掌握したことである。このことにより、指揮—命令関係の一元化が図られた。2014年4月11日の国家公務員法等の一部改正(法 22)は、局長級以上の幹部人事を、内閣総理大臣の審査を経た幹部候補者名簿から、任命権者(各大臣等)が首相・官房長官協議を経た上で任免することとし、総理の意思が国家公務員人事に強く反映するようになった。これは、福田内閣時代に、国家公務員制度改革基本法(法 68, 2008年6月13日)で、公務員制度改革の柱として位置づけ、麻生内閣時代に、国家公務員法等の一部を改正する法律案を閣議決定し・国会提出(2009年3月31日)したものの、廃案となったのがようやく実現したのである(稲葉 2015a, 2015b)。

幹部人事を一元管理することは、民主党もマニフェストに明記していた。鳩山内閣(2009年9月16日)では、法案作成・提出は行われず、菅内閣では、法律の根拠規定はないものの、閣僚懇談会で局長級以上の人事については官房長官に相談することが首相から指示された(『朝日新聞』2010年6月18日)。

政治主導を担保するために、内閣総理大臣が公務員幹部への人事権を掌握することは、公務員の全体奉仕者性を揺るがすものとして危惧されていた。戦後の公務員制度は、全体の奉仕者としての性格を明確にした(憲法 15条)。国家公務員は、議院内閣制を支えるとともに、政治の都合による情実人事が行われぬように、人事院が人事行政の根幹を担っ

ていた。こうした認識は、2000年代の初期には共有されており、2009年3月の麻生内閣による法案提出と同時に、人事院は、内閣総理大臣に対して修正を求める意見を含む意見書を提出している。その要点は、「公務員人事管理の中立・公正性が確保できなくなるとともに、労働基本権制約の代償機能が損なわれる懸念がある」という点にあった。

また、これより先、2001年12月、小泉内閣による「公務員制度改革大綱」に対し、新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）は、「公務員制度改革に関する緊急提言～「政治家」関係のあるべき姿と公務員制度改革の手順～」(2002年5月20日)を公表し、「政治家の官僚人事への介入、ひいては公正・中立に執行されるべき許認可・契約・事業の箇所づけ等の個別の行政決定に対する介入の余地をこれまで以上に無際限なものに広げ、『政と官』のあるべき正常な関係をその根底から揺るがすことになるのではないか」との懸念を表明していた。この提起に対する結論が、『「政・官の在り方」閣僚懇談会申し合わせ」(2002年7月)であり、『「官」』は、国民全体の奉仕者として中立性、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる」とされた。「政と官」の区分は、淵源を辿れば1899年3月の文官任用令(勅令第61)による猟官制の否定と資格任用制への移行に始まり、フーバー人事行政顧問団報告書(1947年6月)につらなる近代公務員制度の原理であった。森友学園に対する国有地払い下げ便宜(2016年6月)や国家戦略特区による加計学園問題(2017年5月)などは、懸念が現実のものになったといえる(朝日新聞社加計学園問題取材班2018、森2019)。

(5)総理大臣補佐官の役割強化

公務員制度は、内閣の政治的決定を実行する行政組織であるとともに、党派的利害による政治的決定の弊害から国民を保護し、政治的中立性を価値規範の一つに置くことが、戦後の長い時期の理解であった。しかし、前項の転換は、政治による公務員制度の支配を強化し、逆に幹部公務員の政治化を招くという現象を生んでいる。

2014年4月11日の国家公務員法一部改正(法22)は総理大臣補佐官を国家戦略スタッフとして位置づけ、「内閣総理大臣の命を受け、国家として戦略的に推進すべき基本的な施策その他の内閣の重要政策のうち特定のものに係る内閣総理大臣の行う企画及び立案について、内閣総理大臣を補佐する」(内閣法第22条②)ものと規定したことで、省庁機構に対する内閣総理大臣の権力浸透を強化した。旧法では、「内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する」(内閣法第19条②)とされ、その行為はあくまでも総理大臣に対するものであったが、2014年改正は、総理大臣補佐官の実質上の役割を拡大した。

ただし、その職務は、総理大臣のスタッフであり、ラインとして指揮命令権は持たない。2014年5月27日閣議決定「内閣総理大臣補佐官及び大臣補佐官の職務遂行に係る規範」は、「内閣総理大臣補佐官等は、その上司である国務大臣直属のスタッフとして上司である国務大臣を補佐することを職務とするものであり、組織を代表する立場にはなく、副大

臣……，大臣政務官及びその他の職員に対する指揮命令権を持たず，これらの者から指揮命令を受けることはない」と明確にしている。

しかし，現実には，総理大臣の意向を反映することで，政策全般に強い影響力を持つようになった。また，内閣官房・内閣府での組織編成は，内閣府設置法の改正等によらず，内閣総理大臣決裁で行われるので，実質補佐官がラインでの政策運用にもかかわる形が取られている。

(6)内閣府への科学技術政策の総合調整権の移行

官邸(内閣府)の権限強化が，政策分野のどの部分に影響をもたらしたかは，さらに検討すべき課題であるが，「内閣の重要政策」は，内閣府設置法 4 条①で，「短期及び中長期の経済の運営」，「財政運営の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案」，「経済に関する重要な政策」，「科学技術の総合的かつ計画的な振興」，「科学技術に関する予算，人材その他の科学技術の振興に必要な資源の配分の方針及び科学技術の振興」，「災害予防，災害応急対策，災害復旧及び災害からの復興」，「男女共同参画社会の形成」，「沖縄に関する諸問題」，「北方地域に関する諸問題」，「青少年の健全な育成」，「金融の円滑化を図るための環境の総合的な整備」，同②で「高齢化の進展への対処，障害者の自立と社会参加の促進，交通安全の確保並びに消費者の利益の擁護及び増進に関する政策その他の内閣の重要政策」が定められ，4 条①の事項には，政策統括官が配置されている。

一見して明らかのように，これは内閣府に統合された総理府及び外庁であった経済企画庁の業務(経済政策，沖縄，原子力，科学技術)，内閣官房の業務(共生，防災)であり，これらは省庁が分担管理する業務との競合はない。

ところが，科学技術政策については複雑である。大まかには，産業技術開発を主とする通産省－経済産業省と，研究と教育を統合する大学を所管する文部科学省との間では棲み分けられてきたが，日本の大学は，明治以来，農学・工学など産業への応用のための科学や技術開発を大学に取りこんで装備しており，産業政策と連動する科学技術政策と，自立的に科学技術の発展を志向する大学との関係は，行政区分の棲み分けでは処理できず，1960 年代には科学技術庁と文部省としてでは路線対立があり，科学技術庁勧告が出されたことは，前述の通りである。

その科学技術庁は，省庁再編の一環として，文部科学省に統合された。一方，総合科学技術会議は，内閣府設置法に定める「重要政策に関する会議」として，その庶務は，内閣府の政策統括官が処理することになっていた(総合科学技術会議令第 3 条，2000 年 6 月 7 日政令 258)。他方，「科学技術基本計画の策定及び推進に関する事務」と「科学技術に関する関係行政機関の経費の見積りの方針の調整に関する事務」は，科学技術庁が所掌していたので，そのまま文部科学省に移行していた(文部科学省設置法第 4 条)。つまり，科学技術行政は二元化していたのである。

しかし，2014 年 4 月に内閣府設置法の一部を改正する法律(法 31)によって，総合科学技術会議を総合科学技術・イノベーション会議と改称し(以下 CSTI, Council for Science, Tech-

nology and Innovation), 内閣府の事務に「イノベーションの創出の促進を図るための環境の総合的な整備に関する施策の推進に関する事務」が加えられると同時に、旧科学技術庁が所掌していた、「科学技術基本計画の策定及び推進に関する事務」、「科学技術に関する関係行政機関の経費の見積りの方針の調整に関する事務」が加えられ、文部科学省から移管された。これは、科学技術政策が、内閣と内閣府に掌握され、国立大学が、イノベーションの実行装置として位置づけられる重要な転機となるものであった。

以上のような機構改革のもとで、従前のように文部科学省主導で始まる政策形成とは異なった仕組みができた²。高等教育政策には、内閣主導で政策形成が行われるメリットも当然ある。内閣レベルで決定されることで、担保する財政措置が容易に得られるからである。「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)と「経済財政運営と改革の基本方針2018」(2018年6月15日閣議決定)によって具体化が一挙に進んだ高等教育に対する修学支援措置は、その一例であろう³。個人に対する支援ではなく、在学する大学の要件を定め、その要件が高等教育の質と無関係という問題があるにせよ、実現したことは重要である。

もっともこれは、内閣機能の強化の結果というより政治主導の現れであろう。内閣府が総合調整の機能を持った結果、高等教育に最も影響が現れるのは、科学技術政策分野である。

5. 科学技術イノベーションの推進と高等教育政策

(1) 科学技術政策におけるイノベーションの登場

官邸主導の政策形成メカニズムで推進されたのは、科学技術政策をイノベーション政策と一体化して進めることであり、大学は主要なセクターとして位置づけられることになった。国策としてのイノベーションの推進は、2010年代に始まるものではないが、2011年に中国のGDPが日本を抜いて世界2位になることが確実にとなると、経済界からの発信は強力になった。日本経済団体連合「サンライズレポート」(2010年12月6日)は、世界経済での日本の沈滞化を危惧し、イノベーションを提言、翌2011年経済同友会「2020年の日本創生—若者が輝き、世界が期待する国へ—」(1月11日)は、科学技術に限らず、金融、ICTのイノベーションを謳った。民主党・野田内閣「日本再生戦略」(2012年7月31日)で、「科学技術イノベーション・情報通信戦略」を閣議決定していた。この流れは、安倍内閣に引き継がれる。

安倍内閣は、イノベーション政策をさらに拡大した。その体制は、日本経済再生本部を核とする内閣設置のキッチン・キャビネット主導で行われた。日本経済再生本部(第1回、2013年1月8日)で、山本一太科学技術政策担当大臣が、日本経済再生本部と総合科学技術会議とを密接に連携し、省庁横断的なイノベーション政策の推進体制を作ると述べた。

日本経済再生本部がすぐ設置した産業競争力会議は、安倍首相を議長、麻生副総理を議長代理とし、官房長官、経済産業大臣がメンバーとなるきわめてステータスの高い組織であり、本部の下部組織ではない。ここで決定された事項は、実質閣議決定の内容となり、他省庁の政策立案を方向づける位置を占めた。メンバーには、経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣(経済財

政政策), 経済産業大臣, 文部科学大臣がおり, すり合わせはスムーズに進行する。第 2 回産業競争力会議(2013 年 2 月 18 日)では, 規制改革の推進とイノベーションの立て直しが筆頭項目に提示され, イノベーションの司令塔として総合科学技術会議の強化, 大学・独法研究所の研究機能強化が課題として示された。

その総合科学技術会議第 107 回(3 月 1 日)では, 安倍首相が「安倍政権として…イノベーションを重視していく」と述べ, ①「科学技術イノベーション総合戦略」策定, ②成長戦略に盛り込むべき政策を, 科学技術イノベーションの観点から検討, ③総合科学技術会議の司令塔機能について抜本的な強化策を指示し, 2 つの会議が同一歩調で検討を進めることになった。

産業競争力会議(第 4 回 2013 年 3 月 15 日)では, 下村大臣から国立大学改革プランを夏に作成するとの報告があり, こうした内閣設置会議で各省庁横断的な政策の基本方向を作り, 法制化された審議会ですべて具体化するという手順が作られていった。

(2)「日本再興戦略 Japan is Back」とイノベーション

安倍内閣で経済の成長戦略に大学を位置づける最初の基本政策は, 産業競争力会議(第 12 回, 6 月 12 日)での検討を経た「日本再興戦略 Japan is Back」(閣議決定 2013 年 6 月 14 日)である。「日本再興戦略 Japan is Back」は, 「教育再生実行会議」の提言を踏まえつつ, 産業競争力強化の観点から国立大学改革を行うことをアクションプランとして書き込んだ。その「日本産業再興プラン」(pp. 23-56)は, 国は規制や制約を積極的に省き, 省庁縦割りによる非効率性の排除と日本の総合力を発揮できる体制(オールジャパン)の構築を目指すとし, 「2. 雇用制度改革・人材力の強化」に大学改革を位置づけ, 「産業競争力強化の観点から, グローバル化による世界トップレベルの教育の実現, 産学連携, イノベーション人材育成, 若手・外国人研究者の活用拡大等を目指し, 国立大学第 3 期中期目標期間(2016 年 4 月から)開始までに, 大学評価システムの構築や, 企業等の外部からの資金を活用した混合給与などの人事給与システムの改革, 運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡充に直ちに着手する」とした。これらの項目は, 2014 年から 16 年にかけて多様な形で政策化が進んだ。

○人材・教育システムのグローバル化による世界トップレベル大学群の形成

→2016 年 5 月 12 日 国立大学法人法改正による指定国立大学法人の創設

○イノベーション機能の抜本強化と理工系人材の育成

→2013 年 12 月 4 日 「産業競争力強化法」成立

→2015 年 5 月 22 日 文科省・経産省「理工系人材育成に関する産学官円卓会議」設置

○人事給与システム改革による優秀な若手及び外国人研究者の活躍の場の拡大

→2014 年 12 月 文科省・経産省「クロスアポイントメント制度の基本的枠組みと留意点」

→2015 年 3 月 27 日 文科省卓越研究員制度検討委員会「卓越研究員制度の在り方について」報告(2016 年度から実施)

○大学改革を支える基盤強化

- ・国立大学法人評価委員会等の体制強化し、大学改革の進捗状況をきめ細かくフォロー
- 2014年6月13日 独立行政法人通則法改正による評価と組織改組権限の強化
- ・教授会の役割の明確化、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直しなど
- 2014年6月27日 学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律
- ・教員ポスト・予算等の大学内の資源配分の可視化、運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡大、2016年度から新たな評価指標を確立、運営費交付金の在り方を抜本的に見直し、「成果目標(KPI)のレビューによる PDCA サイクルの実施
- 文部科学省「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」(2013年6月20日)

最後の項目は、検討事項が多岐にわたるためか、文部科学省は「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」(2013年6月20日)に、これらの政策を盛り込んだ「国立大学改革プラン」(仮称)を策定し、第3期中期目標期間は国立大学運営費交付金の在り方を抜本的に見直すことを表明した。

「3. 科学技術イノベーションの推進」では、「総合科学技術会議」の司令塔機能強化、省庁縦割りを廃し、戦略分野への政策資源の集中投入、大学や研究開発法人において科学技術イノベーションに適した環境の創出、民間の積極的な研究開発投資の促進、自前主義からオープンイノベーションへの展開を加速し、実用化・事業化へとつながる科学技術イノベーションの好循環を目標として掲げた。ここに掲げられた政策は次のように実現した。

○「総合科学技術会議」の司令塔機能強化

- 2014年4月23日 内閣府設置法一部改正による CSTI へ改称、当該事項に関する重要事項についての調査審議事務を追加、イノベーション創出に関する企画・立案・総合調整事務を内閣府に追加

○戦略的イノベーション創造プログラムの推進

- 2014年5月23日 第1回 CSTI で「戦略的イノベーション創造プログラム(Cross-ministerial Strategic Innovation Program:SIP)実施方針と配分(10テーマに300億円)決定

○革新的研究開発支援プログラム(Impulsing Paradigm Change through Disruptive Technologies Program, ImPACT)

- 2014年補正予算で550億円計上し、科学技術振興機構に5年間の基金創設

○世界最高水準の新たな研究開発法人制度の創設

- 2014年3月12日第118回総合科学技術会議「特定国立研究開発法人(仮称)の考え方について」

2014年6月24日「科学技術イノベーション総合戦略2014」(閣議決定)、世界トップレベルの研究開発成果を生み出す創造的業務を担う法人を「特定国立研究開発法人(仮称)」とする

2015年12月18日 CSTI「特定国立研究開発法人制度(仮称)の考え方」

2016年5月11日 特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法により特定国立研究開発法人制度創設

(3)イノベーション政策と大学政策

先にみた「政府(内閣—文部科学省)—大学(学長—教授会)の権限関係」の構造変化は、「日本再興戦略 Japan is Back」が描く政策の結果として実現したのである。また、特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法(閣法, 法 43)が成立した翌日に、国立大学法人法改正(法律第 38)による指定国立大学法人の創設がなされた。指定国立大学法人制度は、特定の大学に優越的地位を与えるもので、大学の機能的分化の枠組みを超え、種別化の極限的形態というべきである。この制度は、文部科学省「国立大学改革プラン」(2013年11月26日)に当初なく、産業競争力会議新陳代謝・イノベーションWG(2014年10月1日設置, 主査橋本和仁)の「新陳代謝・イノベーションWG(大学改革・イノベーション)検討すべき論点」に提案された「特定研究大学」が制度化されたものである。特定国立研究開発法人制度をモデルにした大学版であり、産学イノベーションの枠組みが大学に持ち込まれてきた結果なのである。

ここにも明らかなように、大学は、「雇用制度改革・人材力の強化」と「科学技術イノベーションの推進」の2つの軸に位置付けられ、教養・文化の育成, 市民性教育の推進, 高等教育の機会均等, 地域の不均衡是正など, 高等教育政策や大学・大学人が不十分とはいえ取り組んできた固有の役割が位置づけられていない。高等教育の人的・物的資源が拡大しないなら, 高等教育のある機能の強化は, ある機能の弱体化につながる。

さらに, この2つの軸においては, 国立大学はイノベーション推進のためのツールと位置付けられ, 法人化と規制緩和によって国立大学の活動を活性化するとした政策とは根本的に異なる。もっとも, 国立大学法人化の基本構想を設計した『新しい「国立大学法人」像について』(2002年3月26日)は, 各大学の目標・計画の前提として, 国の高等教育・学術研究に係るグランドデザインを前提としており(羽田 2019, 149-150), 国立大学法人制度の本格的作動といえるかもしれない。

(4)第5期科学技術基本計画と国立大学法人第3期中期目標計画作業へ向けて

前述してきた構造的変化のもとで, 大きなイベントとなるのは, 第5期科学技術基本計画と国立大学法人第3期中期目標計画である。いずれも2016年から開始期になるが, それに合わせた予算編成は, 2015年当初から進むため, 各種の作業は, 2014年の秋からスタートする運びになる。第5期科学技術基本計画の策定は, 2014年10月22日のCSTI第5回会議から始まった。2014年後半から2015年にかけて多数の会議が設置され, 具体的な制度改革案が制定されていくのは, この2つの中長期計画にイノベーション政策をビルド・インするためである。

そのための推進者は, 産業競争力会議であり, 新陳代謝・イノベーションWGが大きな役割を果たした。WGは閣議でのオーソライズなしに, 文科省などの政策検討を促し, そのための各種会議も設置された。以下に, 会議を掲げる。

2014年

- 6月3日 科学技術・学術審議会総合政策特別委員会(科学技術・学術審議会決定):第5期科学技術基本計画策定に向けた検討に向けて文科省の意見取り纏め
- 10月21日 第3期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会(文部科学省高等教育局長決定)
- 10月22日 CSTI(第5回):総合科学技術・イノベーション会議基本計画専門調査会設置し、次期計画の検討開始

2015年

- 1月26日 卓越研究員制度検討委員会(科学技術・学術政策局長決定)
- 2月3日 競争的研究費改革に関する検討会(研究振興局長決定)
- 3月24日 中央教育審議会大学分科会(第8期)
- 4月17日 科学技術・学術審議会 産学連携・地域支援部会 競争力強化に向けた大学知的資産マネジメント検討委員会(科学技術・学術審議会産業連携・地域支援部会決定)
- 8月26日 特定研究大学(仮称)制度検討のための有識者会議(高等教育局長決定)

2016年

- 2月1日 卓越大学院(仮称)検討のための有識者会議(高等教育局長決定)

これらの会議は、WGの中心メンバーである橋本和仁氏・上山隆大氏のいずれか2名双方もしくはどちらかが委員となり、WGの方針を浸透させた⁴。上山氏は、CSTI(常勤議員)、第8期中央教育審議会大学分科会(臨時議員)、科学技術・学術審議会総合政策特別委員会、国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会、競争的研究費改革に関する検討会、科学技術・学術審議会 産学連携・地域支援部会 競争力強化に向けた大学知的資産マネジメント検討委員会、特定研究大学(仮称)制度検討のための有識者会議で、橋本氏は、新陳代謝・イノベーションWG、CSTI(非常勤議員)、同基本問題調査会、国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会、競争的研究費改革に関する検討会のメンバーとして、検討方向の斉一性を主導した。

(5)新陳代謝・イノベーション WGによる議論

少し戻って、2014年10月10日の産業競争力会議実行点検会合で、甘利大臣は、「大学改革については、イノベーション・ナショナルシステムの構築に向けて、『大学改革第2章』としてさらに検討を深めるべき課題である。……総合科学技術・イノベーション会議では、次期科学技術基本計画に向けた検討がスタートするので、大学改革については、点検会合からワーキンググループに場を移して、早急に検討を進めることとする」と述べている。

第1回WG(10月21日)には、甘利大臣も出席し、「タブーを設けることなく、イノベーションを絶え間なく創出するために大学はどうあるべきかという視点から、これまでになく大胆な発想が求められているとぜひ肝に銘じていただきたい」と挨拶した。

橋本主査は、「新陳代謝・イノベーションWG(大学改革・イノベーション)検討すべき論点」を配布し、「甘利大臣からも・・・他のワーキンググループよりも早くしっかりと検討を進めるようにという御指示をいただいている」とWGの議論が先行することを宣言し、「国立大学改革プラン」よりさらに踏み込む論点を提示した。

すなわち、大学が「最大の成長エンジン」としての役割を果たすために、世界水準の研究大学を「特定研究大学」として指定し、地域イノベーションの参謀となる拠点大学の形成、類型ごとの評価指標の確立、運営費交付金と評価に関する一体改革、競争的資金の改革の5つである。評価結果を国立大学法人の運営費交付金の配分に反映し、「そのルールを明確にすることによって、初めて各大学法人が真剣に改革に取り組む」と述べている。

この会議で示された「イノベーション・ナショナルシステムの構築に向けて」は、大学改革、研究開発法人改革、産業界を連結し、CISTを司令塔として位置づける戦略であった。以後の論議は、この線に沿って展開する。

第3回WG(11月19日)では、上山委員が、アメリカの事例から連邦政府の支援が重要とし、「新しいイノベーションの機軸を大学に求め、大学の改革力を基軸に国家戦略としての経済政策を押し進めていった。・・・今後は知識基盤社会におけるイノベーションを大学に求めるという戦略をとった」と発言した。この日も出席した甘利大臣は、①大学を機能類型ごとに分類し、それぞれの類型ごとに設定する客観的な指標で評価、②評価結果と運営費交付金の配分の連動、③運営費交付金の配分ルールの見直しと競争的資金のあり方改革、④特定研究大学、卓越大学院や卓越研究員などの、世界の研究大学等々と真に競争できる大学を我が国で生み出す制度や環境整備を4つの鍵として結んだ。特定研究大学、卓越大学院、卓越研究員のように選抜性の高い機関、組織、個人に資源を集中投資するという方策は、アメリカのイノベーションの経験からは生まれてこず、「国立大学改革プラン」にはもともとないものである⁵。

また、橋本主査は、「世界最高水準の研究大学は・・・競争的資金がメインになって、そのオーバーヘッドが入り、運営費交付金はむしろ減るということになるかもしれない。そして、その減らした部分については、地域活性化の中核的拠点を目指す大学がより安定的に地域貢献するという観点から、そちらのほうにプラスで回るということになるのかもしれない」と、国立大学運営費交付金と競争的資金の一体的な改革の検討を提案する。

一体的改革といっても、前者が基礎的財源であり、国立大学としての存続と機能維持に必要な財源であり、ほとんどの国立大学で人件費全体もカバーできず、業績評価にはなじまないものである。大学に対する財源は、性格の異なる2つの資金によるデュアル・サポートとして論じられてきた。例えば、科学技術・学術審議会総合政策特別委員会「我が国の中長期を展望した科学技術イノベーション政策について～ポスト第4期科学技術基本計画に向けて～(最終取りまとめ)」(2015年9月28日)は、「イノベーションの源となる多様で卓越した知識や価値を生み出す学術研究と基礎研究の強化」を重要とし、基盤的経費と競争的経費のデュアル・サポートが強調されていた。両者を互換的に見ること自体、大学の持続性を危うくする議論である。しかし、WGでは

別な視点も示されず、第4回WG(12月17日)に、下村文相は、いままでの議論を取りこんだ「イノベーションの観点からの大学改革に関する基本的方向性」を報告し、特定研究大学(仮称)、卓越大学院、卓越研究員を組み入れた。このようにWGの議論の進行に歩調を合わせ、高等教育政策に、イノベーションを第一義とする発信が入力されていく。例えば、中教審大学分科会大学院部会第73回(2015年2月5日)で、猪股大学改革推進室長は、産業競争力の衰退から説き起こし、第4回WGの下村説明資料を基にしていた。

6. 第5期科学技術基本計画と文部科学省「国立大学経営戦略」とへの結実

(1) 文部科学省「国立大学経営戦略」への反映

年明けて2015年にもWGの作業は進んだ。第6回WG(4月9日)では、橋本主査から「残された論点と思われる項目を以下に取りまとめたので、文部科学省及び関係府省等において検討を加速し、必要な結論を次回会合までに得るようにお願いしたい」との発言し、第9回(5月21日)WGでは、橋本主査から「『国立大学経営力戦略』の策定等に向け、以下について検討をお願いしたい」とストレートな指示がされているように、この時期、WGが司令塔的位置を占めていた。

その内容は、卓越大学院、卓越研究員、競争的研究費に間接経費30%を新規採択から適用することなどであり、「文部科学省においては、運営費交付金と競争的資金の改革を一体的に捉え、教育研究システム改革事業の持続性確保のための方策を含め、大学の研究力・教育力強化の方策について検討し、年度内を目途に結論を出すこと」と指示している。

6月16日に文科省は「国立大学経営力戦略」を公表した。この文書は、WGでの議論を踏まえつつ、国立大学法人第3期中期目標計画に盛り込む政策を整理したものである。

(2) 運営費交付金に関する財務省の見解

運営費交付金は、絶えず論争の的であった。運営費交付金をより評価や重点によって配分し直す方針は、財務省の兼ねてからの主張であり、2014年4月4日の財政制度等審議会財政制度分科会に、『文教関係資料 平成26年4月4日 財務省主計局』を配布し、「世界ランキングは必ずしも運営費交付金の規模に連動していないことから、日本の大学評価が向上していないのは、運営費交付金に係る予算の制約によるものではないと考えられる」と論断し、「国立大学全体に係る評価を向上するためには、一般運営費交付金を含めた大学予算についてメリハリを付けた配分を行うことにより、優れた取組みを行う大学に対しては重点支援する一方、その他の大学についてもより有効に社会的要請を果たせるよう、思い切った合理化・再編統合により機能強化を図ることが必要ではないか」と述べていた。

この結論は、運営費交付金額で上位の筑波大学(5位)、広島大学(9位)、神戸大学(10位)が大学ランキングで低く、東京工業大学(11位)、東京医科歯科大学(20位)がランキング上位なことを論拠にしている。理工学や医学を含む大学は、国際共著論文数が多いため、大学ランキングで上位になるのは当たり前であり、このことが大学の優劣を示すものではない。しかし、財務省はランキングの内実を理解せず、運営費交付金の増額を否定するためだけの論を展開してきた。

こうしたスタンスは、10月27日の財政制度等審議会財政制度分科会でさらに強調され、井藤主計官は、「運営費交付金が若干減って厳しいという声もあるのですが、諸外国の大学や研究機関では、資産運用や民間からの受託収入、研究収入等、多様な資金の調達が行われてございます。活性化していると言われている大学は、このような多様な財源を確保しているということで、このような努力もより一層必要なのではないか・・・根本的には、一般運営費交付金につきまして、基盤経費と改革経費に区分して、改革経費については、学長のリーダーシップを発揮できないか・・・各大学が目指す機能強化の方向ごとに評価基準を設定しまして、事前に決められた評価基準に基づいて、2年程度ごとに大学の取組を客観的に評価して、配分に反映するといったことが必要ではないか」といった主張を展開した。

運営費交付金は、特別会計時代の収支差額方式によって国立大学が受け取っていた政府支出金がスタートであり、フォーミュラファンドによって、教員・学生数等に応じて配分されているものではない。運営費交付金の議論は、常にこうした意識的誤解によって論じられてきた。

(3)第3期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会

2014年11月5日、第1回の検討会が開催された。検討会には、橋本・上山両WG委員が参加し、WGの議論が反映されるようにリードした。焦点の1つは、評価配分を導入することであり、官邸主導のシュプレヒコールが直接入力された。

翌年、1月29日には、第20回産業競争力会議が開催され、「産業競争力の強化に関する実行計画 産業競争力の強化に関する実行計画 産業競争力の強化に関する実行計画（2015年版）」を審議した。この計画では、『国立大学改革プラン』に基づき、平成27年度末までに、運営費交付金の戦略的・重点配分拡大（各大学の改革取組へ配分及びその影響を受ける額を3～4割に）・・・平成27年央までに、第3期中目標間（平成28年度～）における運営費交付金や評価の在り方抜本的な見直しに向けて一定の結論を得る」となっていた。

検討会でのヒアリングでは、国大協から要望として、「デュアル・サポート・システムの維持：基盤的経費と競争的資金をバランスよく有効適切に組み合わせることによって、長期的視野・多様性と変化する社会ニーズへの対応を両立させ、大学の健全な発展と改革を支える仕組みを堅持」、「間接経費最低30%の確保と直接経費の使途の弾力化」を要望し、里見進副会長（東北大学総長）からは「運営費交付金の30%程度を競争的資金に回すというのは国立大学にとっては非常に乱暴な意見ではないか」という意見も述べられた。橋本委員は、「総理御出席のもと行われた初めでの産業競争力会議本会議において甘利経済再生担当大臣が、今後の産業競争力会議の最も重要な 이슈が大学改革であると、述べられました。このことから政府がいかに大学改革に対して極めて期待をしているということをお理解いただけるかと思えます」と総理の意向をにおわせ、産業競争力会議の動向を説明した。資料は机上配布で議題等に掲載されていない。

検討会では、デュポン株式会社 天羽名誉会長（経済同友会 教育改革委員会委員長）、株式会社旭リサーチセンター 永里相談役（日本経済団体連合会 産業技術委員会 産学官連携推進部会長）の経済人からのヒアリングから始まり、第3回（12月1日）に、三重県知事から「地方国

立大学の役割」について意見が述べられる。これらの議論では、運営費交付金を安定的に確保する重要性は出るが、どの程度かという具体的な数値と、大学の運営実態が出ず、迫力はない⁶。

第3回(2014年12月1日)には「論点整理案」では、「運営費交付金は、国立大学法人が行う教育研究を着実に展開する基盤的経費であることを前提」と述べるが、「各大学の機能強化を更に進めるため、運営費交付金の一定率を削減し、その削減した分を活用して、各大学の機能強化の方向性や特定の政策課題を踏まえた改革の取組状況に応じて重点支援」とし、基盤の意味が曖昧であり、ほとんど意味をなさない。以降、第5回(2015年1月29日)に独立行政法人大学評価・学位授与機構研究開発部 林隆之准教授の報告がなされるが、評価と配分ありきで外国の事例を紹介するもので、運営費交付金の基盤的部分の説明や日本の現状分析はない。

検討会のまとめは、第8回(3月26日)「中間まとめ案」が、「第3期における各国立大学の機能強化の方向性に応じて、その取組を支援することを目的とした「機能強化促進係数(仮称)」により一定の財源を確保した上で、機能強化に積極的に取り組む国立大学に対し運営費交付金を重点配分する仕組みを導入する」とし、①地域貢献、②専門分野の特性での世界ないし全国的な教育研究、③世界的に卓越した教育研究の3つに分け、各国立大学法人が測定可能なKPIを独自に設定する案となった。わずかな抵抗は、国立大学法人が独自に設定することとしたこと、4月8日に国立大学協会会長コメントが、「なお、3つの重点支援の枠組みについては、中間まとめにおいても各国立大学が果たす多様な機能や役割を限定するものではないと明記されたように、大学のいわゆる「類型化」ではないことを、改めて確認いたします」と述べるが、国大協の側で確認しているだけであり、こうしたコメントが何かの意味を持つものではない。そもそも「いわゆる『類型化』」と「重点支援の枠組み」のどこがどう違うのだろうか。「中間まとめ」はほぼそのまま、「第3期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方について(審議まとめ)」(6月15日)となった。WGの思惑通り、評価による運営費交付金の配分が導入されたのである。

(4)競争的研究費改革に関する検討会による研究費改革

競争的研究費改革に関する検討会は、産業競争力会議の状況も踏まえ、次期科学技術基本計画に沿った施策展開をしていくために、「研究成果の持続的最大化」のための競争的研究費に係る改革の方向性等について検討していく必要があるとして設置されたもので、WGの橋本・上山委員が参加した。第1回は2015年2月20日に開催され、橋本委員は、「国立大学改革、競争的資金制度改革に関わる産業競争力会議での議論(概略)」を報告し、一連の政策的経緯を示し、全体の方向付けを行った。

検討会は6月10日まで8回の会議を開催し、第4回までの議論で、論点として、①競争的研究費に関する総論(「競争的資金」の定義、間接経費の措置、競争的研究費の使いやすさを向上させる方策など)、②競争的研究費改革を通じた人材育成方策(若手研究者の安定的なキャリア・パスの構築、研究代表者等への人件費支出、人件費に関する競争的経費と基盤的経費の合算使用の在り方など)を論議し、「研究成果の持続的創出に向けた競争的研究費改革について(中間取りまとめ(案))」をまとめた。

「中間とりまとめ」は、状況認識として、基礎研究－応用研究－開発研究と直線的に進展することを想定したリニアモデルに代わり、スパイラルな研究開発が進展し、オープンイノベーションを重視した改革が必要であるとする。しかし、基盤的研究費が減少する中で、競争的研究費による研究が組織的負担を重くして、研究環境の悪化を招いているため、間接経費の拡大によって研究基盤の整備を図るといのが骨格になっている。現状ではデュアル・ユースが機能しなくなっていると認めており、間接経費の拡大という方策もあるが、運営費交付金の充実という選択肢もある。しかし、運営費交付金に評価配分を導入するという話が進んでいるから、そうは言えないのであろう。

また、運営費交付金の減少によって競争的資金で任期付きで雇用せざるを得ない若手研究者のキャリア・パスや継続雇用に関し、科学技術・学術審議会「我が国の中長期を展望した科学技術イノベーション政策について(人材関係抜粋)～ポスト第4期科学技術基本計画に向けて～(総合政策特別委員会 中間取りまとめ)」(1月20日)が検討課題としていた「人件費に関する競争的経費と基盤的経費の合算使用の在り方」は、論点には掲げられていたものの、議論もなく、盛り込まれなかった。一方、直接経費から研究代表者の人件費を支出することは盛り込まれた。WG「イノベーションの観点からの大学改革の基本的な考え方」(2月16日)に後者はあるが前者がないためであろう。競争的研究費で雇用した若手研究者を基盤的経費で雇用すること改善として書かれているが(p.6)、財源に余力があれば、各大学の裁量でできることに過ぎない。

(5)第5期科学技術基本計画について

第5期科学技術基本計画は、第15回総合科学技術・イノベーション会議(2014年10月22日)から開始され、第15回総合科学技術・イノベーション会議(2016年1月19日)で了承(持ち回りなので実質は、前年12月18日の第14回会議)され、閣議決定(1月22日)となった。

諮問の日に、基本計画専門調査会が設置され、ここで主要な議論と計画原案を策定した。もはや紙幅が尽き、策定過程を検討することはできない。また、科学技術基本法の科学技術・イノベーション基本法への改正(2020年6月17日)により、第6期計画は、「科学技術・イノベーション基本計画」として検討され、2020年12月14日の総合科学技術・イノベーション会議基本計画専門調査会(第11回)で答申素案が審議されている。第5期科学技術基本計画については、決定後の5年間の科学技術政策や大学の状況を含め、検証的に論じられるべきであろう。これについては、小林(2019)、小林ほか(2019)、伊地知(2019)などに委ねる。

既にみてきたように、計画は、新陳代謝・イノベーションWGから発せられたプランが、関連する会議等で具体策を練られたものを取り込まれただけでもいえるが特徴を指摘しておく。

第1は、オープンサイエンス(第4章(2)③)とオープンイノベーション(第5章(1))が強調され、リニアモデルに代えてスパイラルを提唱している(p.37)。これは、イノベーションには最適かもしれないが、大学の機能をすべてイノベーションとの関係でしか捉えない危険性もある。

第2に、研究費総額の目標であるが、民間も含めた目標数値をGDP4%以上、政府支出をGDP1%と設定した。民間も含めた目標設定は、民主党政権の「新成長戦略」(2009年12月)にはじめて盛り込まれ、民主党政権下で策定された第4期科学技術基本計画から採用されている。

要するに民間が投資をしなければ始まらないから、そのために、大学も参加した受け皿が必要で、それがオープンイノベーションということになる。

第 3 に、国立大学運営費交付金と研究資金制度改革の一体的推進、簡単に言えば、運営費交付金を評価によって配分することと、競争的資金の間接経費によって基盤的な組織運営の財源に充てるということだが、その評価は、業績評価ではなく、「教育研究組織の大胆な再編や新陳代謝、学長のリーダーシップやマネジメント力の強化、人事給与システムの改革、経営人材の育成・確保等が求められる。さらに、経営力強化に向けた財務基盤の強化のための方策を講ずることが重要であり、国内外の企業との共同研究等の拡大に向けた、大学による企業との対話の努力及び協力の枠組みの構築等が求められる。国は、このような取組状況等を評価し、運営費交付金の配分等に適切に反映する」(p.34)とされる。なぜ、このような取り組みが評価して手厚い配分になるのかという説明はない。

(6)さらに続く内閣府の組織改革

第 5 期計画の策定や第 3 期国立大学法人中期目標計画の開始によって、官邸主導の大学改革は完結するものではない。2018 年 3 月には、内閣府「科学技術・イノベーション担当」政策統括官の下に「大学改革担当室」が設置された。続いて 6 月 15 日「統合イノベーション戦略」が閣議決定され、7 月 25 日には、内閣総理大臣決裁により、CSTI、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部、知的財産戦略本部、健康・医療戦略推進本部、宇宙開発戦略本部及び総合海洋政策本部並びに地理空間情報活用推進会議について、横断的かつ実質的な調整を図り、同戦略を推進するため、統合イノベーション戦略推進会議が設置された。同会議は、内閣官房長官を議長、内閣府特命担当大臣(科学技術政策)を議長代理とし、すべての国務大臣が構成員となる強力な調整機関である。

そして、それを支える実務組織として、内閣官房イノベーション推進室が設置され、室長に和泉洋一内閣総理大臣補佐官、次長に政策統括官赤石浩一が併任となった。科学技術イノベーション大学改革を一体的に推進する機構はさらに強化されたのである。それは、現在もなお進行中である。

【参考文献】

- 朝日新聞社加計学園問題取材班(2018)『解剖〈政(まつりごと)〉の変質を問う』朝日新聞社。
- 伊地知寛博・高谷徹・白川展之・中津健之(2019)「我が国の科学技術・イノベーション政策形成システム:現状と展開に向けた示唆」『研究 技術 計画』Vol.34-No.3。
- 稲葉 馨(2015a)「2014 年の国家公務員制度改革関連法について(上)」『自治総研』439。
- (2015b)「2014 年の国家公務員制度改革関連法について(下)」『自治総研』442。
- 出雲明子(2014)『公務員制度改革と政治主導—戦後日本の政治任用制』東海大学出版会。
- 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社。
- 黒羽亮一(2001)『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。

- 小林信一(2019)「特集に寄せて 第6期科学技術基本計画へ向けた政策研究からの視座～科学技術イノベーション政策の未来へ～」『研究 技術 計画』Vol.34-No.3。
- 小林信一・赤池伸一・林隆之・富澤宏之・調麻佐志・宮林正恭(2019)「科学技術基本計画の変遷と次期への展望」『研究 技術 計画』Vol.34-No.3。
- 佐々木実(2013)『竹中平蔵 市場と権力 「改革」に憑かれた経済学者の肖像』講談社。
- 城山英明・鈴木寛・細野助博(1999)『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－』中央大学出版部。
- 瀬戸山 順一(2015)「内閣官房・内閣府の業務のスリム化－内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案－」『立法と調査』No.364。
- 羽田貴史(2019)『高等教育研究論集 第1巻 大学の組織とガバナンス』東信堂。
- 羽田貴史・米澤彰純・杉本和弘(2009)『高等教育質保証の国際比較』東信堂。
- 埜 和也(2013)『自民党と公務員制度改革』白水社。
- 藤田宙晴(2005)『行政組織法』有斐閣。
- 牧原 出(2009)『行政学叢書8 行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。
- (2018)『崩れる政治を立て直す 21世紀の日本行政改革論』講談社現代新書。
- 松本美奈(2019)「異見交論 第1回 自民党税調会長甘利明氏 国立大学は『知識産業体』の自覚を」『文部科学教育通信』No.471。
- 宮田由紀夫(2011)『アメリカのイノベーション政策 科学技術への公共投資から知的財産化へ』昭和堂。
- 森 功(2019)『官邸官僚 安倍一強を支えた側近政治の罪』文藝春秋。
- 山口栄一編(2015)『イノベーション政策の科学 SBIR の評価と未来産業の創造』東京大学出版会。

¹ 会議の全体とメンバーについては、「第2章 高等教育政策にかかわる会議体とアクター」(丸山和昭執筆)を参照。

² 城山・鈴木・細野(1999, 4-11)は、各省庁の政策形成過程を〈創発, 課題認識とイニシヤチブ〉→〈共鳴, 省内外による共鳴とフィードバック〉→〈承認, オーソライズ〉→〈実施・評価〉のプロセスを定式化している。このプロセス全体が変容したのである。

³ 本書「第3章 高等教育の無償化をめぐる官邸主導」(白川優治執筆)参照。

⁴ 甘利氏は、「手始めにCSTI改革をやった。CSTIの橋本和仁さんは、私が野党の頃から一緒にチームを組んでやっていた。林芳正, 岸田文雄とか茂木敏夫, 世耕弘成, これはみんな『チーム甘利』だ。われわれが政権を取ったら, こういうことをやろう, そのカウンターパートナーが橋本さんだった。橋本さんがある日, 私のところに当時, 東大理学部

長だった五神真さんをつれてきた。『この人を東大総長にしたいと思っている。本命ではないけれど、きつとさせてみせます』と。さらに『甘利大臣の大学改革にも興味を持っていると思います』とも。そこで五神さんに、『あなたが総長になったら、私に来てくれますかについて』と聞くと、『その節には一緒にやります』と言ってくれた。結局、五神さんは総長になった。CSTI 改革に不可欠の事務局長役も、橋本さんが政策研究大学院副学長(当時)の上山隆大さんを紹介してくれた。・・その後、上山さんと五神さん、橋本さんと一緒に話し合ってきた。文科省高等教育局長や官邸の和泉洋人補佐官たちも交えて構想を練ってきた」(松本 2019) と裏話を述べている。族議員は、国会の委員会—自民党政務調査会の与党審査を基盤に、官庁・利益関係者が結びついて形成された。甘利談話は、経産族が文教政策に侵食しているともいえるが、内閣レベルの総合調整と政策形成力の強化に対応し、省長単位で族議員が形成されるのではなく、政策領域レベルで政策形成グループが出現しているという事例とみるべきだろう。

⁵ 官邸主導のイノベーション＝高等教育政策の〈創発〉には、橋本・上山両が大きな役割を果たしているが、アメリカに範を取っているとの主張が、イノベーション研究から見て妥当かどうか、疑問である。確かにアメリカの大学は大きな役割を果たしているが、連邦政府からの巨額の研究開発支援の役割の評価と、国家戦略による「仕分け」「選択と集中」「少数精鋭主義」の問題指摘(宮田 2011)に対し、2010年代は逆行してきた。また、山口栄一(2015)がアメリカの政策イノベーションの中核とする SBIR 制度(Small Business Innovation Research)についても言及がない。もちろん、これらはアメリカの文化土壌のもとで効果を発揮してきたものであり、通産省の行政指導が経済成長に大きな役割を果たしてきた日本で機能するとは言えないかもしれない。しかし、各種各級の政策会議でイノベーション政策をリードする橋本・上山氏の言説には、日本の文脈と土壌において政策的有効性妥当性を立論するものが見られず、アメリカの事例の引き写し以上のものはみられない。これも今後の検討課題である。

⁶ 運営費交付金の基盤的経費としての性質どのような役割を果たしているかを明らかにすることは、高等教育研究にとって現在こそ重要な課題であるが、国立学校財務センターの研究部廃止以後、大量データによる分析に経費がかかるためか、ほとんど見られなくなってしまった。難しさの理由には、交付金額が特別会計時代の額を引き継いだことにある。その算出は、教官当積算校費・学生当積算校費を教員・学生数によって合計した金額と庁費や人件費を合算し、その金額から病院収入や授業料収入などを差し引いた金額が、一般会計からの繰り入れ額(政府からの支出金)になる。こうした手法では、多数の研究所有するなど規模に比して学生が少なく、授業料など自己収入額が少ない大学ほど政府からの支出金が大きくなる。この格差を洗いなおして、教員数や学生数に基づくフォーミュラ方式を導入すれば、運営費交付金総額が増加しない限り、東京大学をはじめとする研

究大学には減額となる。また、大学設置基準の最低教員数をもとに算出することも想定できるが、この場合、国立大学の教育研究の質を高めるために、設置者である国として加算してきた加算部分が、減額の対象となりうるので、全国立大学とも認めがたいであろう。結局、特別会計から法人に移行する際の制度設計の曖昧さのつけが、合理的な案を案出できず、一般的に運営費交付金の減額に反対して充実を求めるという毒にも薬にもならない建前を繰り返す状況から脱却できないのである。

第2章

高等教育政策にかかわる会議体とアクター

丸山和昭（名古屋大学）

はじめに

本章では、2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体と、そこに関わる有識者及び政治家について考察する。序章が示すように、2010年代の安倍政権下の高等教育政策の特徴は、文部科学省や大学関係者の役割が後退し、内閣の総合調整を軸とする官邸主導、政治主導による政策形成、政策決定の手法が前面に表れたところにある。このような政策形成、決定過程の変容は、高等教育政策に関わる主要な会議体（アリーナ）の変化を伴うものであった。2010年代の安倍政権下においては、内閣府の会議体や、官邸に近い会議体が、高等教育政策に対して強い影響力を及ぼしてきた。このような構造のなか、文部科学省が設置する会議体においては、外部の各種会議体での決定を前提として、高等教育政策の方向性を議論せざるを得ないという状況が常態化してきた。また、高等教育政策をめぐるアリーナの変化に伴って、そこに関わる議論の主体（アクター）も変容した。内閣府の会議体や官邸に近い会議体においては、多くの場合、閣僚がメンバーとして参画している。また、政治家以外の有識者でも、内閣府等の各種会議体と、文部科学省の会議体の双方に関わるようなキーアクターも現れている。

本章の目的は、このような2010年代の高等教育政策に関わるアリーナとアクターの実態を、会議体の設置根拠、構成メンバーの特徴、複数の会議体に参加するキーアクターの存在、及び、それぞれの会議体と自民党議員との関りに注目して記述していくことにある。まず第一節では、2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体について、それぞれの組織特性（設置根拠、設置形態、事務担当、会議の開催状況）を素描する。第二節では、それぞれの会議体に有識者として参加したアクターに注目する。また、2010年代の高等教育政策におけるキーアクターとして、複数の会議体に重複して登場する人物を特定する。第三節では、それぞれの会議体に閣僚として参加したアクターに注目する。併せて、自民党内の会議体である教育再生実行本部と、文部科学省役職者の関係について検討する。最終節では、本章の知見を要約するとともに、高等教育政策に関わる会議体とアクターに関する今後の研究課題について指摘する。

1. 会議体(2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体の組織特性)

まず、2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体について、それぞれの設置根拠、設置形態、事務担当、会議の開催状況を確認していきたい。文部科学省が設置する会議体としては、中央教育審議会（総会、大学分科会、高大接続部会）と科学技術・学術審議会

(総会, 学術分科会) が, 高等教育政策に関わる継続的な議論の場として対象になる。また, 第4章でも言及するように, 2010年代においては高大接続改革が大きな政策課題となったことを踏まえ, 関わりの深い会議体として, 調査研究協力者会議である高大接続システム改革会議についても, 併せて注目する。

次に内閣府が設置する議論の場としては, 2010年代における高等教育政策と関わりが深い会議体として, 総合科学技術・イノベーション会議(旧総合科学技術会議)と, 経済財政諮問会議に, 注目する。また, 内閣官房が庶務を担当する議論の場としては, 2010年代の安部政権下での高等教育政策と関わりが深い会議体として, 教育再生実行会議, 日本経済再生本部(及び, その下におかれた産業競争力会議, 未来投資会議), 統合イノベーション戦略推進会議, 人生100年時代構想会議, まち・ひと・しごと創生本部(及び, その下におかれたまち・ひと・しごと創生会議)に注目する。また, 民主党政権下で設置された国家戦略会議についても併せて対象とする。

その他, 文部科学省, 内閣府, 内閣官房とは別に開催された議論の場で, 2010年代の高等教育政策とかかわりの深い会議体としては, 財務省の財政制度審議会(総会, 財政制度分科会), 及び, 自民党の教育再生実行会議に注目する。

それぞれの会議体の設置根拠や庶務担当等の概要, 2010年代に開催された会議の回数, 会議のメンバーにおける閣僚・有識者の有無をまとめると表1(文部科学省設置), 表2(内閣府設置), 表3(内閣官房担当), 表4(その他)のようになる。

表1 文部科学省が設置する会議体の組織特性

会議名		概要	回数	閣僚	有識者
中央教育審議会	総会	<u>国家行政組織法, 文部科学省設置法, 文部科学省組織令, 中央教育審議会令を</u> 設置根拠とする。委員は, 文部科学大臣が任命。任期は2年(再任可)。会長は委員の互選により選任。 <u>庶務は, 文部科学省総合教育政策局政策課において総括・処理。</u> 2010年代における開催状況は, 2010年1月21日の71回から, 2019年4月17日の123回まで。	53回	無	有
	大学分科会	<u>中央教育審議会令にもとづく分科会</u> として設置。委員は文部科学大臣が指名。分科会長は委員の互選により選任。 <u>庶務は, 文部科学省高等教育局教育企画課が処理する。</u> 2010年代における開催状況は, 2010年1月29日の86回から, 2019年11月12日の151回まで。	66回	無	有
	高大接続	<u>中央教育審議会令にもとづく部会</u> として設置。委員は中央教	21	無	有

	特別部会	育審議会の会長が指名。部会長は部会委員の互選により選任。 <u>庶務は、文部科学省高等教育局と初等中等教育局が連携で担当。</u> 開催状況は、2012年9月28日の1回から、2014年10月24日の21回まで。	回		
科学技術・学術審議会	総会	<u>文部科学省設置法、科学技術・学術審議会令を設置根拠とする。</u> 委員は文部科学大臣が任命。任期は2年（再任可）。会長は委員の互選により選任。 <u>庶務は、文部科学省科学技術・学術政策局政策課において総括・処理。</u> 2010年代における開催状況は、2010年9月29日の33回から、2019年3月13日の62回まで。	30回	無	有
	学術分科会	<u>科学技術・学術審議会令にもとづく分科会として設置。</u> 委員は文部科学大臣が氏名。分科会長は分科会委員の互選により選任。 <u>庶務は、文部科学省科学技術・学術政策局政策課が、文部科学省研究振興局振興企画課の協力を得て処理する。</u> 2010年代における開催状況は、2010年9月3日の35回から、2019年10月8日の75回まで。	41回	無	有
	高大接続システム改革会議	<u>2015年2月24日、生涯学習政策局長、初等中等教育局長、高等教育局長の決定によって設置された。</u> 同決定により、構成員（座長を含む）を指定。 <u>庶務は、生涯学習政策局、初等中等教育局及び高等教育局の協力を得て、高大接続改革プロジェクトチームが処理する。</u> 検討期間は2015年2月24日から2016年3月31日まで。開催された会議は、2015年3月5日の1回から、2016年3月25日までの14回まで。	14回	無	有

表2 内閣府が設置する会議体の組織特性

会議名	概要	回数	関係	有識者
総合科学技術・イノベーション会議	<u>内閣府設置法、総合科学技術・イノベーション会議令を設置根拠とする。</u> 内閣総理大臣が議長を務め、関係（内閣官房長官、科学技術政策担当大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣）と、関係機関の長（日本学術会議会長）、及び有識者が議員となる。有識者の数は、議員総数の5割以上。議員の任命には両議院の同意が必要。議員の任期は3年（再任可）。 <u>庶務は内閣府本府に置かれる政策統括官が処理する。</u> 2010年代における本会議	47回	有	有

	の開催状況は、2014年5月23日の1回から、2019年12月26日の47回まで。			
総合科学 技術会議	内閣府設置法、総合科学技術会議令を設置根拠とする。構成員は同上。議員の任期は2年（再任可）。 <u>庶務担当は同上</u> 。2010年代における本会議の開催状況は、2010年2月3日の88回から、2014年4月14日の119回まで。内閣府設置法の一部を改正する法律（2014年法律第31号）の施行に伴い、上記会議に変更された。	32 回	有	有
経済財政 諮問会議	内閣府設置法、経済財政諮問会議令を設置根拠とする。内閣総理大臣が議長を務め、閣僚（内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣）と、関係機関の長（日本銀行総裁）、及び有識者が議員となる。有識者の数は、議員総数の4割以上。議員の任期は2年（再任可）。 <u>庶務は内閣府本府に置かれる政策統括官が処理する</u> 。2010年代における開催状況は、2013年1月9日の会議から、2019年12月19日の会議まで。なお、民主党政権下（2009年9月～2012年12月）では活動を停止していた。	146 回	有	有

表3 内閣官房が庶務を担当する会議体の組織特性

会議名	概要	回数	閣僚	有識者
教育再生 実行会議	<u>2013年1月15日の閣議決定によって設置された</u> 。会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣（兼教育再生担当大臣）、及び有識者によって構成。内閣総理大臣は、有識者の中から、会議の座長を依頼する。 <u>庶務は、文部科学省その他の関係行政機関の協力を得て、内閣官房が処理する</u> 。2010年代における開催状況は、2013年1月24日の1回から、2019年5月17日の45回まで。	45 回	有	有

	(本部)	2012年12月26日の閣議決定によって設置された。会議では、内閣総理大臣が本部長、副総理が本部長代理、経済再生担当大臣（兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策））と官房長官が副本部長を務め、他の全ての国務大臣が本部員となる。庶務は、内閣府の助けを得て、内閣官房において処理する。2010年代における開催状況は、2013年1月8日の1回から、2019年の12月5日の30回まで。2020年10月16日の閣議によって廃止が決定された。	30回	有	無
日本経済再生本部	産業競争力会議	2013年1月8日の日本経済再生本部の決定に基づき、同本部の下に設置された。会議では、内閣総理大臣が議長、副総理が議長代理、経済再生担当大臣（兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策））と官房長官と経済産業大臣が副議長を務め、内閣総理大臣が指名する国務大臣と有識者が構成員となる。庶務は、経済産業省等関係行政機関の協力を得て、内閣官房の日本経済再生総合事務局が処理する。開催状況は、2013年1月23日の1回から2016年6月2日の28回までで、これとは別に経済財政諮問会議と合同で開催した会議が5回ある。2016年9月に廃止となり、未来投資会議へと引き継がれた。	33回	有	有
	未来投資会議	2016年9月9日の日本経済再生本部の決定に基づき、同本部の下に設置された。会議の役職、構成員、及び庶務担当は同上。2010年代における開催状況は、2016年9月12日の1回から、2019年12月19日の34回まで。2020年10月16日、本部の廃止に伴い、同会議も廃止。代わって、内閣官房長官を議長とする成長戦略会議が設置された。	34回	有	有
	統合イノベーション戦略推進会議	2018年7月25日の内閣総理大臣決裁によって設置された。会議では、内閣官房長官が議長、内閣府特命担当大臣（科学技術政策）が議長代理、情報通信技術（IT）政策担当大臣、健康・医療戦略を担当する国務大臣、内閣府特命担当大臣（知的財産戦略）、内閣府特命担当大臣（宇宙政策）、内閣府特命担当大臣（海洋政策）が副議長を務め、他の全ての国務大臣が構成員となる。庶務は、内閣府の協力を得て、内閣官房が処理する。2010年代の開催状況は、2018年7月27日の1回から、2019年6月11日の5回まで。	5回	有	無
人生100年時代		2017年9月8日の内閣総理大臣決裁によって設置された。会	9	有	有

構想会議	議では、内閣総理大臣が議長、人づくり革命担当大臣が議長代理、文部科学大臣と厚生労働大臣が副議長を務め、閣僚（副総理兼財務大臣、内閣官房長官、女性活躍担当大臣、一億総活躍担当大臣、経済産業大臣）と有識者が構成員となる。 <u>庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房が処理する。</u> 開催状況は、2017年9月11日の1回から、2018年6月13日の9回まで。	回			
まち・ひと・しごと創生本部	(本部)	<u>2014年9月3日の閣議決定によって設置。その後、まち・ひと・しごと創生法の施行に伴い、2014年12月2日からは同法に基づく機関となった。</u> 内閣総理大臣が本部長、国務大臣（地方創生担当大臣と内閣官房長官）が副本部長、それ以外の全ての国務大臣が本部員となる。 <u>本部に関する事務は、内閣官房が処理し、命を受けて内閣官房副長官補が掌握する。</u> 2010年代における本部会合の開催状況は、2014年9月12日の1回から、2019年12月20日の21回まで。	21回	有	無
	まち・ひと・しごと創生会議	<u>2014年12月19日、まち・ひと・しごと創生本部の決定に基づき、同本部の下に設置。</u> 内閣総理大臣が議長、まち・ひと・しごと創生担当大臣と内閣官房長官が副議長を務め、内閣総理大臣が指名する国務大臣と有識者が構成員となる。構成員の任期は2年（再任可）。 <u>庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が処理する。</u> 2010年代における開催状況は、2014年9月19日の1回から、2019年12月19日の21回まで。	21回	有	有
国家戦略会議 (民主党政権)	<u>2011年10月21日の閣議決定によって設置。</u> 内閣総理大臣が議長、内閣官房長官と国家戦略担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）が副議長を務め、総務大臣、外務大臣、財務大臣、及び経済産業大臣並びに内閣総理大臣が指名する者、関係機関の長及び有識者を構成員とする。 <u>庶務は、内閣府の助けを得て、内閣官房が処理する。</u> 開催状況は、2011年10月28日の1回から、2012年11月15日の11回まで。第二次安倍政権の発足とともに廃止された。	11回	有	有	

表4 その他の会議体の組織特性

会議名		概要	回数	関係	有識者
財政制度等審議会	総会	財務省設置法、財政制度等審議会令を設置根拠とする。委員は、財務大臣が任命する。任期は2年（再任可）。会長は、委員の互選により選任する。庶務は、財務省主計局調査課において総括・処理。2010年代における総会の開催状況は、2010年4月26日の会議から、2011年4月4日の会議まで。	6回	無	有
	財政制度分科会	財政制度等審議会令に基づく分科会として設置。委員は、財務大臣が氏名。分科会長は、分科会委員の互選により選任。庶務は、財務省主計局調査課が処理する。2010年代の開催状況は、2010年4月26日の会議から、2011年11月25日の会議まで。	127回	無	有
教育再生実行本部 (自由民主党)		自民党にて、総裁直属の政策機関として設置された。2012年10月23日に初会合（以後、会合の開催状況は不明）。2012年12月21日に中間取りまとめを公表。その後、2013年4月8日の成長戦略に資するグローバル人材育成部会提言から、2019年5月14日の第十二次提言までで、12の提言を示す（各提言にて、役職を務めた議員名を確認できるが、正確な構成員数は不明）。なお、2020年10月に廃止となり、自民党政務調査会の一組織である「教育再生調査会」として改変された。			

2. 有識者等（複数の会議体に重複して登場するアクターに注目して）

以上の会議体の設置期間の重なりをまとめると、図1のようになる。次に、各会議体に参加した有識者等の数と、複数の会議体での重複参加の状況について検討する。表5は、会議体別の構成人数と、有識者等の割合、及び2010年代全体でみたときに、各会議体に参加した有識者等の総数をまとめたものである。なお、ここでいう有識者等は、関係以外の会議の構成メンバーを示しており、関係機関の長として指定された人物（たとえば、日本学術会議の会長や、日本銀行の総裁）も含んでいる。

表5が示す通り、文部科学省、あるいは財務省に設置された会議体に比べると、内閣府・内閣官房の会議体は有識者等の数が少ない。これらの内閣府・内閣官房の会議体は、すべて関係者を構成メンバーに含むが、その割合には幅がある。統合科学技術・イノベーション会議のように、すべて国務大臣で構成される例もあるが、教育再生実行会議のように有識者等の割合が8割をこえる会議もある。

図1 2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体の設置期間

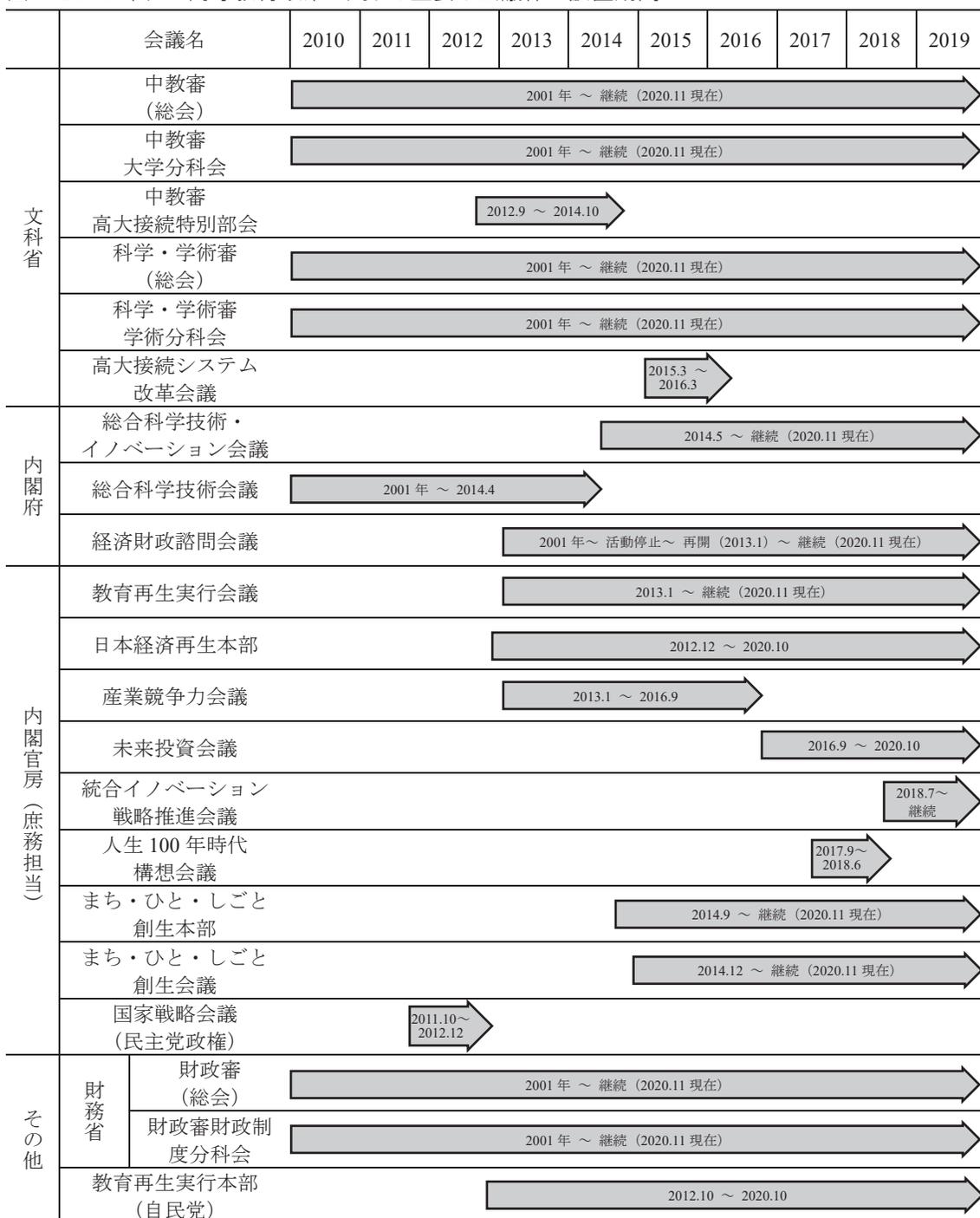


表5 会議体別の構成人数と有識者等の数

	会議名	会議の構成人数		2010年代に 各会議体に 参加した 有識者等の 総数	
		構成人数	うち有識者等の割合 (閣僚以外の構成数)		
文科省	中教審（総会）	29～30人	100.0%（29～30人）	111人	
	中教審 大学分科会	28～38人	100.0%（28～38人）	103人	
	中教審 高大接続特別部会	18～19人	100.0%（18～19人）	20人	
	科学・学術審（総会）	29～30人	100.0%（29～30人）	89人	
	科学・学術審 学術分科会	29～31人	100.0%（29～31人）	88人	
	高大接続システム改革会議	27人	100.0%（27人）	27人	
内閣府	総合科学技術・ イノベーション会議	15人	53.3%（8人）	16人	
	総合科学技術会議	14～15人	53.3～57.1%（8人）	17人	
	経済財政諮問会議	11人	45.5%（5人）	11人	
内閣官房 （庶務担当）	教育再生実行会議	20～25人	85.0～88.0%（17～22人）	38人	
	日本経済再生本部	20人	0%（0人）	0人	
	産業競争力会議	16～19人	47.1～58.8%（8～10人）	16人	
	未来投資会議	15～17人	33.3～41.2%（5～7人）	8人	
	統合イノベーション 戦略推進会議	20人	0%（0人）	0人	
	人生100年時代構想会議	22人	59.1%（13人）	13人	
	まち・ひと・しごと創生本部	20人	0%（0人）	0人	
	まち・ひと・しごと創生会議	25～40人	26.3～48.0%（10～12人）	20人	
	国家戦略会議（民主党政権）	14人	42.9%（6人）	6人	
その他	財務省	財政審（総会）	22～30人	100.0%（22～30人）	72人
		財政審 財政制度分科会	19～44人	100.0%（19～44人）	91人
	教育再生実行本部（自民党）				

図2は、文部科学省の会議体、財務省の会議体、及び内閣府・内閣官房の会議体について、それぞれ、有識者等がどのくらい重複しているかについてまとめたものである。いずれの場合でも、多数は単一の会議体にも所属しているが、文科省の会議体と内閣・内閣官房の会議体を重複している有識者等も21名（うち1名は、財務省の会議体にも参加している）が確認できる。

図2 文科省、内閣府・内閣官房、財務省の会議体における有識者等の重複状況

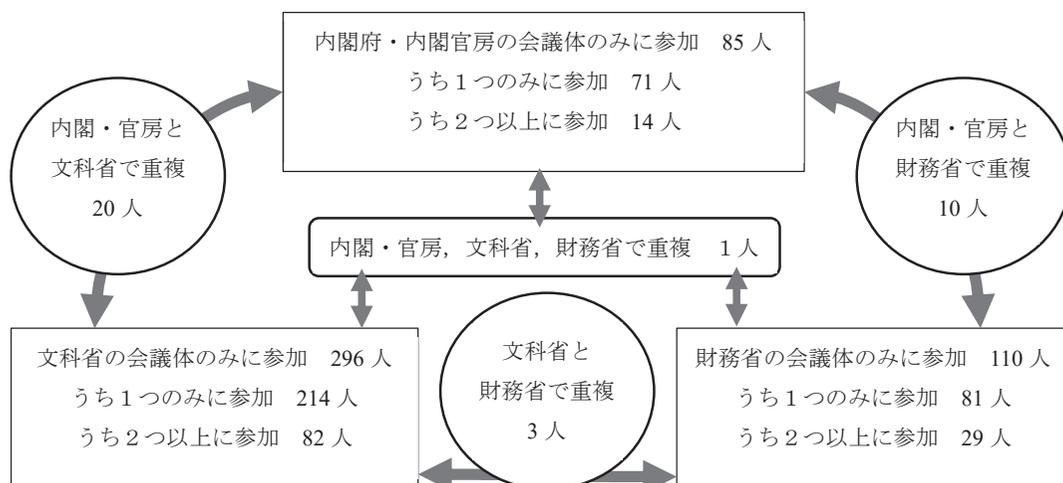


表6は、これら、内閣・内閣官房の会議体や財務省との会議体と重複して参加している者も含め、2010年代に、今回の検討対象となった文部科学省の会議体に参加した有識者等の氏名を一覧で示したものである。文部科学省の会議体のなかで、いくつの会議体に重複して参加しているかとの観点から区分して示している。文部科学省の会議体に参加した有識者の総数320名のうち、72.2%（231人）は単一の会議体にも参加している。2つの会議体に参加しているのは22.2%（71人）で、それ以上となると数が限られてくる。中でも、今回検討の対象とした文科省の6つの会議体のすべてに参加している安西祐一郎氏は、2010年代の文部科学省の管轄内の高等教育政策に、幅広く関わる位置づけにあったことが推察される。ただし、安西氏は、今回の検討対象となった内閣府・内閣官房の会議体には参加していない。これに対し、文部科学省の会議体の多くに重複して参加していると同時に、それ以外の会議体（未来投資会議）にも参加している五神真氏が、特異なアクターとして注目されるところである。

表6 文科省の会議体の有識者等一覧

(内閣府・内閣官房、財務省の会議体への重複参加者を含む)

参加した 文科省の 会議体の数	有識者等氏名 (敬称略) ※内閣府・内閣官房、財務省の会議体に重複して参加した者には下線を付す
会議体：1 (231人)	安彦忠彦、安部恵美子、伊東香織、伊藤幸子、伊藤早苗、井関祥子、井上一、井上正仁、井上明久、井野瀬久美恵、宇山恵子、宇津木妙子、羽田正、浦辺徹郎、永原裕子、益戸正樹、奥野史子、奥野武俊、横倉義武、岡田清孝、岡島成行、岡部繁男、岡本義朗、岡本信明、岡本和夫、恩蔵直人、加治佐哲也、加登田恵子、加藤友康、家泰弘、河野真理子、 <u>貝ノ瀬滋</u> 、角南篤、 <u>梶原ゆみ子</u> 、梶田叡一、樺山紘一、乾健太郎、関根郁夫、丸本卓哉、岸村顕広、岩崎洋子、喜連川優、菊川律子、吉田研作、吉田文、橋フクシマ咲江、及川良一、宮浦千里、宮下保司、宮本みち子、宮本久也、牛尾奈緒美、橋本幸三、橋本昌、橋本都、 <u>橋本和仁</u> 、桐野高明、近藤倫明、金田章裕、栗原美津枝、 <u>原山優子</u> 、古沢由紀子、恒吉僚子、江上節子、荒川泰彦、香山真一、黒田壽二、今井浩三、今村久美、今野享子、 <u>今榮東洋子</u> 、佐々木正峰、佐々木雄太、佐藤弘毅、佐野慶子、佐野元彦、笹月健彦、三村信男、 <u>三村明夫</u> 、 <u>山極壽一</u> 、山田信博、山本佳世子、山本智、山本繁、山本廣基、山野則子、山脇康、寺島光一郎、寺本充、時久恵子、篠原文也、 <u>十倉雅和</u> 、春日文子、小安重夫、 <u>小室淑恵</u> 、小松節子、小杉礼子、小川温子、小川正人、小池勲夫、小池俊雄、小嶋善吉、小畑秀文、小林いずみ、小林雅之、小林良彰、小林傳司、小縣方樹、松岡彩子、 <u>松尾清一</u> 、 <u>上山隆大</u> 、城山英明、新福洋子、森民夫、森脇道子、深尾京司、深尾昌一郎、諏訪貴子、垂水共之、水田祥代、水野紀子、成田真由美、清家篤、清原慶子、清水一彦、清水洋、西橋瑞穂、西川恵子、青木節子、青野由利、石井正弘、石田寛人、石田朋靖、千葉茂、川村隆、川添信介、川嶋太津夫、前田裕子、前野一夫、善本久子、曾我邦彦、早川三根夫、相川敬、相川順子、増田明美、村岡嗣政、大垣眞一郎、大原正行、大沢眞知子、大竹文雄、大日向雅美、大嶺せい子、瀧澤美奈子、巽和行、谷口維紹、谷口功、 <u>竹中ナミ</u> 、中込三郎、中小路久美代、 <u>中西宏明</u> 、中村道治、中田スウラ、中田薫、中野正明、中野留美、長崎榮三、長谷川昭、長谷川敦弥、長谷川眞理子、長塚篤夫、長澤仁志、天笠茂、天野玲子、田村哲夫、田中庸恵、田邊恒美、田邊陽子、渡辺美代子、土井真一、土井美和子、唐木幸子、島田尚信、東川勝哉、藤井輝夫、藤井孝藏、藤井敏嗣、藤垣裕子、道永麻里、 <u>内山田竹志</u> 、内田伸子、鍋倉淳一、南風原朝和、萩原なつ子、 <u>白石勝也</u> 、白石隆、尾上浩一、美馬のゆり、武市正人、武田岳彦、武内和彦、福井次矢、福田益和、福田純子、平田直、平尾一之、平尾誠二、米田進、北岡良雄、北澤新一、堀田龍也、本間さと、麻生隆史、明石要一、木場弘子、木村孟、野依良治、野間口有、野崎京子、野田三七生、里見進、林文子、林勇二郎、鈴木興太郎、鈴木雅子、鈴木桂子、曄道佳明、濱名篤、衛藤隆、但野茂、高宮いづみ、高倉明

会議体：2 (71人)	稲永忍、永田恭介、奥野正寛、荻上紘一、河田悌一、鎌田薫、観山正見、岸本喜久雄、吉岡知哉、吉田晋、宮崎緑、宮田裕子、郷通子、栗原和枝、結城章夫、五十嵐俊子、甲斐知恵子、高橋香代、高橋淑子、佐々木毅、佐藤勝彦、佐藤禎一、佐藤東洋士、坂東眞理子、三宅なほみ、三島良直、山田啓二、志賀俊之、寺島実郎、秋池玲子、小宮山宏、小原芳明、小谷元子、小長谷有紀、小林浩、小林誠、庄田隆、深見希代子、須藤亮、生重幸恵、西山徹、西尾章治郎、石井志保子、相原康伸、村松泰子、村田治、帯野久美子、竹宮恵子、中根滋、長谷山彰、長尾ひろみ、柘植綾夫、辻ゆかり、田代和生、渡邊光一郎、白波瀬佐和子、飯野正子、菱沼典子、平野眞一、片峰茂、北岡伸一、北山禎介、北城格太郎、牧野正幸、無藤隆、有川節夫、鈴木厚人、鈴木典比古、國井秀子、櫻井よしこ、濱田純一
会議体：3 (11人)	阿部晃一、樫谷隆夫、亀山郁夫、荒瀬克己、室伏きみ子、松本紘、大島まり、中西友子、日比谷潤子、白井克彦、有信睦弘
会議体：4 (4人)	浦野光人、勝悦子、金子元久、濱口道成
会議体：5 (2人)	五神真、羽入佐和子、
会議体：6 (1人)	安西祐一郎

表7は、五神氏を含め、文部科学省の会議体と、内閣府・内閣官房の会議体の双方に参加した有識者について、文部科学省の会議体に参加した時点での肩書と、各会議体への参加状況をまとめたものである。肩書は、学長、大学関係者、自治体の首長、企業関係者など様々である。参加している会議体の数が多い順では、五神氏（6）、中西宏明氏（5）、鎌田薫氏（4）、橋本和仁氏（4）、小谷元子氏（4）、松本紘氏（4）、三村明夫氏（4）が上位に並ぶ。このうち三村氏は、今回の検討対象となった会議体で見たときに、文部科学省、財務省、内閣府・内閣官房のすべての会議体に重複して参加している唯一の有識者等である。なお表7には、各人がそれぞれの会議体に参加したタイミングも併せて示している。文部科学省の会議体に参加した後に内閣府・内閣官房の会議体に参加したアクターと、その逆の経緯を他だったアクターの双方が含まれていることがわかる。

表7 文科省の会議体と内閣府・内閣官房の会議体の双方に参加した有識者等の詳細

氏名 (敬称略)	肩書 (文科省の会議体参加時)	参加した会議体
伊東香織	倉敷市長	中央教育審議会（大学分科会）：2017.3～ まち・ひと・しごと創生会議：2014.9～
貝ノ瀬滋	三鷹市教育委員会委員長	中央教育審議会（総会）：2011.2～ 教育再生実行会議：2015.4～
梶原ゆみ子	富士通株式会社理事	科学技術・学術審議会（総会）：2017.2～ 総合科学技術イノベーション会議：2018.4～
鎌田薫	早稲田大学総長	科学技術・学術審議会（総会）：2011.2～ 科学技術・学術審議会（学術分科会）：2011.2～ 教育再生実行会議：2015.4～ 人生100年時代構想会議：2017.9～

橋本和仁	国立研究開発法人物質・材料研究機構理事	科学技術・学術審議会（総会）：2019.2～ 総合科学技術イノベーション会議：※以下より継続 総合科学技術会議：2013.4～ 産業競争力会議：2013.1～
原山優子	東北大学大学院工学研究科教授	科学技術・学術審議会（総会）：※2010年以前～ 総合科学技術イノベーション会議：※以下より継続 総合科学技術会議：2013.10～
五神真	東京大学大学院理学系研究科長・理学部長，東京大学大学院理学系研究科物理学専攻教授	中央教育審議会（総会）：2015.2～ 中央教育審議会（大学分科会）：2015.3～ 科学技術・学術審議会（総会）：2017.2～ 科学技術・学術審議会（学術分科会）：2017.3～ 高大接続システム改革会議：2015.2～ 未来投資会議：2016.9～
今榮東洋子	名古屋大学名誉教授，総合科学技術会議議員	中央教育審議会（大学分科会）：※2010年以前～ 総合科学技術会議：※2010年以前～
山極壽一	京都大学総長	高大接続システム改革会議：2015.2～ 総合科学技術イノベーション会議：2017.10～
志賀俊之	日産自動車株式会社代表取締役 副会長	中央教育審議会（総会）：2015.2～ 中央教育審議会（大学分科会）：2015.3～ 未来投資会議：2018.10～
十倉雅和	住友化学株式会社代表取締役社長，一般社団法人日本経済団体連合会副会長	科学技術・学術審議会（総会）：2019.2～ 総合科学技術イノベーション会議：2016.4～
小室淑恵	株式会社ワーク・ライフバランス代表取締役社長	中央教育審議会（総会）：2015.2～ 産業競争力会議：2014.9～
小谷元子	東北大学大学院理学研究科教授	科学技術・学術審議会（総会）：2011.2～ 科学技術・学術審議会（学術分科会）：2011.2～ 総合科学技術イノベーション会議：※以下から継続 総合科学技術会議：2014.4～
松尾清一	名古屋大学総長	中央教育審議会（大学分科会）：2017.3～ 総合科学技術イノベーション会議：2018.4～ 人生100年時代構想会議：2017.9～
松本紘	京都大学名誉教授	中央教育審議会（大学分科会）：2015.3～ 科学技術・学術審議会（総会）：2017.2～ 科学技術・学術審議会（学術分科会）：2017.3～ 教育再生実行会議：2016.4～
上山隆大	慶應義塾大学総合政策学部教授	中央教育審議会（大学分科会）：2015.3～ 総合科学技術イノベーション会議：2016.4～
中西宏明	日立製作所執行役員会長兼 CEO，一般社団法人日本経済団体連合会教育問題委員会委員長	中央教育審議会（大学分科会）：2014.2～ 総合科学技術イノベーション会議：※以下から継続 総合科学技術会議：2014.4～ 経済財政諮問会議：2018.7～ 未来投資会議：2018.10～
内山田竹志	トヨタ自動車株式会社取締役会長	科学技術・学術審議会（総会）：2017.2～ 総合科学技術イノベーション会議：※以下から継続 総合科学技術会議：2013.4～
白石隆	政策研究大学院大学学長，日本貿易振興機構アジア経済研究所所長	科学技術・学術審議会（総会）：2015.2～ 総合科学技術会議：2013.4～
鈴木典比古	国際教養大学学長	中央教育審議会（大学分科会）：2015.3～ 高大接続システム改革会議：2015.2～ 教育再生実行会議：2016.4～
三村明夫	社団法人日本経済団体連合会副会長，新日本製鐵株式会社代表取締役会長	中央教育審議会（総会）：※2010年以前～ 産業競争力会議：2014.9～ ※この他，財政審，財政制度分科会にも参加。

3. 政治家(会議体と政治家の関りについて)

次に表8では、閣僚が参加する内閣府・内閣官房の会議体について、2010年代の安倍政権下における個々の参加状況を示している。ここに示す会議体は、すべて、内閣総理大臣(安倍氏)と官房長官(菅氏)の参加の下に運営されていたことがわかる。また文部科学大臣も、経済財政諮問会議を除くすべての会議において、構成メンバーとして関わっている。財務大臣も、経済産業大臣も、教育再生実行会議を除くすべての会議に関わっている。2010年代の高等教育政策に対し、内閣府・内閣官房の会議体が強い影響を及ぼしえた理由の要因は、このような内閣そのものに近似した会議の構成にある。

このような内閣に近い政治アクターは、どのような層から供給されるのか。最後に、自民党の文教関連議員の位置づけを検討したい。2010年代の安倍政権下における、文教関連議員の動きとしては、教育再生実行本部を通じた提言の策定があった。教育再生実行本部の提言は、内閣官房の教育再生実行会議でも、そのつど検討されてきた。また、教育再生実行会議の場では、教育再生実行本部の自民党議員がオブザーバーとして参加する場面も見られた。

表9は、教育再生実行本部が示した提言に記載された役職者の一覧をベースとして、これらの議員が文部科学大臣として入閣する事例がどのくらいあったのか、また、文部科学副大臣や文部科学大臣政務官に選ばれる事例がどのくらいあったのか、との点について検討したものである。表では、教育再生実行本部の本部長を担当した議員に対して該当欄に丸印をつけるとともに、高等教育関連の提言を示す際の役職を担当した議員については、その旨を付記している。また、2010年代に文部科学大臣、副大臣、政務官を務めた議員については、該当欄に任命年月を示している。

表9からは、2010年代の文部科学大臣のうち、柴山昌彦氏を除く5名が、教育再生実行本部の関係議員であったことがわかる。文部科学副大臣については13名のうち7名が、文部科学大臣政務官については14名のうち8名が、教育再生実行本部の関係者であった。教育再生実行本部が、自民党内の文教政策担当者のプールとなっていることを示唆する結果であるが、他方、文部科学大臣として入閣した議員以外については、実際にどのような影響力を有しているのかとの点が不明瞭でもある。会議体との関りとは別の側面から、検討が必要な課題であろう。

表8 2010年代の安倍政権下における閣僚の変遷と閣僚としての会議体への参加状況

総理, 官房長官, 経済政策担当, 総務, 財務, 経産, 文科, 科学技術政策担当を抜粋			総合科学技術イノベーション会議	総合科学技術会議	経済財政諮問会議	教育再生実行会議	日本経済再生本部	産業競争力会議	未来投資会議	人生一〇〇年時代構想会議	創生本部 まち・ひと・しごと	創生会議 まち・ひと・しごと
総理大臣	安倍晋三	2012.12～	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
官房長官	菅義偉	2012.12～	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
経済財政政策担当	甘利明	2012.12～			○		○	○	/	/	○	○
	石原伸晃	2016.1～		/	○		○	○	○	/	○	○
	茂木敏充	2017.8～		/	○		○	/	○	○	○	○
	西村康稔	2019.9～		/	○		○	/	○	/	○	○
総務	新藤義孝	2012.12～	○	○	○		○		/	/	○	/
	高市早苗	2014.9～	○	/	○		○	/	○	/	○	○
	野田聖子	2017.8～	○	/	○		○	/	○	○	○	○
	石田真敏	2018.10.2～	○	/	○		○	/	○	/	○	○
	高市早苗	2019.9～	○	/	○		○	/	○	/	○	○
財務	麻生太郎	2012.12～	○	○	○		○	○	○	○	○	○
経産	茂木敏充	2012.12～	○	○	○		○	○	/	/	○	/
	小淵優子	2014.9～	○	/	○		○	○	/	/	○	○
	宮沢洋一	2014.10～	○	/	○		○	○	/	/	○	○
	林幹雄	2015.10～	○	/	○		○	○	/	/	○	○
	世耕弘成	2016.8～	○	/	○		○	○	○	○	○	○
	菅原一秀	2019.9～	○	/	○		○	/	○	/	○	○
	梶山弘志	2019.10～	○	/	○		○	/	○	/	○	○
文科	下村博文	2012.12～	○	○		○	○	○	/	/	○	○
	馳浩	2015.10～	○	/		○	○	○	/	/	○	○
	松野博一	2016.8～	○	/		○	○	○	○	/	○	○
	林芳正	2017.8～	○	/		○	○	/	○	○	○	○
	柴山昌彦	2018.10～	○	/		○	○	/	○	/	○	○
	萩生田光一	2019.9～	○	/		○	○	/	○	/	○	○
科学技術政策担当	山本一太	2012.12～	○	○			○	○	/	/	○	/
	山口敏一	2014.9～	○	/			○	○	/	/	○	
	島尻安伊子	2015.10～	○	/			○	○	/	/	○	
	鶴保庸介	2016.8～	○	/			○	○	○	/	○	○
	松山政司	2017.8～	○	/			○	/	○	○	○	○
	平井卓也	2018.10～	○	/			○	/	○	/	○	○
	竹本直一	2019.9～	○	/			○	/	○	/	○	○

表9 教育再生実行本部と2010年代安倍政権下での文部科学大臣、副大臣、大臣政務官

氏名	教育再生実行本部	文部科学大臣	文部科学副大臣	文部科学大臣政務官
赤池誠章	○高等教育担当			2014.9～
穴見陽一	○			
池田佳隆	○			
石井浩郎	○			
石田真敏	○			
井上貴博	○			
猪口邦子	○			
井原巧	○			
上野通子	○高等教育担当		2019.9～	2013.9～
宇都隆史	○			
遠藤利明	○本部長担当			
木原稔	○			
熊谷大	○			
櫻田義孝	○本部長担当		2013.9～	
左藤章	○			
塩谷立	○			
下村博文	○本部長担当	2012.12～		
鈴木淳司	○			
藪浦健太郎	○高等教育担当			
高島修一	○			
田野瀬太道	○高等教育担当			2016.8～
堂故茂	○			2015.10～
渡海紀三朗	○本部長担当, 高等教育担当			
富岡勉	○		2015.10～	2013.9～
中川雅治	○			
中根一幸	○			
中山泰秀	○			
西川京子	○高等教育担当		2019.9～	
二之湯武史	○高等教育担当			
丹羽秀樹	○		2014.9～	2012.12～
萩生田光一	○高等教育担当	2019.9～		
馳浩	○本部長担当	2015.10～		
林芳正	○	2017.8～		
福井照	○		2012.12～	
松野博一	○高等教育担当	2016.8～		
松本剛明	○			
松本洋平	○			
丸山和也	○高等教育担当			
宮川典子	○			2017.8～
村井英樹	○			
元榮太一郎	○			
森まさこ	○			
山際大志郎	○			
山谷えり子	○高等教育担当			
山本順三	○			
義家弘介	○		2015.10～	2012.12～
渡辺博道	○高等教育担当			
柴山昌彦		2018.10～		

谷川弥一			2012.12～	
藤井基之			2014.9～	
水落敏栄			2016.8～	
永岡桂子			2018.10～	
浮島智子			2018.10～	
亀岡偉民			2019.9～	
山本ともひろ				2014.9～
豊田真由子				2016.8～
樋口尚也				2016.8～
新妻秀規				2017.8～
中村裕之				2018.10～
白須賀貴樹				2019.9～

おわりに

本章では、2010年代の高等教育政策に関わる主要な会議体について、会議の設置形態や、複数の会議体に重複して参加するアクターの存在、及び会議体と閣僚・政治家の関係に注目して整理を進めてきた。内閣府の設置する会議体や、内閣官房が庶務を担当する会議体における決定は、内閣の構成員そのものを会議メンバーに含むとの点を背景として、強い影響力を持ちやすい。文部科学省をはじめとする各省庁の審議会等に比べると、選挙による信任を得た政治家が議論を進めるとの点では正当性を持ちうるが、反面、有識者等の数が限られるため、多様な意見、専門的な意見が反映されにくい構造にあるとも言えるだろう。文部科学省の会議体と、内閣府・内閣官房の会議体の双方に参加するアクターには、内閣の関心と教育領域の課題を取り結ぶ役割が期待される。また政党内の文教関連議員にも同様の働きを期待したい。しかし、これらの有識者や文教関連議員が、内閣が強い決定権を持つ構造下においてどの程度の影響力を発揮することができ、また実際に、どのようにふるまっているのか、といった点については、本章のアプローチでは明らかにしえない事柄であった。個別の政策過程と個人々の働きに注目した事例研究が必要な課題である。

なお、本章で扱った会議体については、特に重要なものを選定して検討の対象としたが、2010年代の高等教育政策に関わる議論の全体から見ると、ごく一部を扱ったに過ぎない。特に、小部会やワーキンググループの構成や、調査研究協力者会議のメンバーを検討に加えた場合には、より多くのアクターが、省庁の管轄の垣根をこえて、議論に関わっているものと想定される。本章の考察をたたき台として、検討対象を拡げ、高等教育政策に関わるアクターの広範なネットワークの可視化に取り組むことが、引き続いての課題である。

注

本章で用いた情報は、文部科学省、内閣府、内閣官房、官邸、財務省、及び自由民主党のwebページに掲載の各会議体データに基づく。また、現在(2020年11月29日)のwebページに掲載のない事項は、国立国会図書館のインターネット資料収集保存事業(WARP: <https://warp.ndl.go.jp/>; 2020年11月29日確認)を用いてデータを収集した。

第3章

「高等教育の修学支援新制度」の形成過程 —政治と官邸主導による新制度創設

白川優治（千葉大学）

1. はじめに

本稿は、2020年4月に導入された「高等教育の修学支援新制度」の創設過程を検証することにより、官邸主導の高等教育政策について具体的事例をもとに検討するものである。

第4次安倍内閣のもとで、2019年5月10日に国会で成立した「大学等における修学の支援に関する法律」に基づき、2020年4月より、大学等の高等教育機関への進学者を対象とする「高等教育の修学支援新制度」が実施されている。この「高等教育の修学支援新制度」は、「真に支援が必要な低所得者世帯の者に対し、社会で自立し、及び活躍することができる豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成するために必要な質の高い教育を実施する大学等における修学の支援を行い、その修学に係る経済的負担を軽減することにより、子どもを安心して生み、育てることができる環境の整備を図り、もって我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与することを目的」（大学等における修学の支援に関する法律1条）に、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生が、要件確認を受けた大学・短期大学・高等専門学校・専門学校に進学した際に、授業料と入学金を減免するとともに、独立行政法人日本学生支援機構の給付型奨学金を支給するものである。その財源には、2019年10月に実施された消費税の8%から10%への引き上げによる増収分が用いられている。

この新制度は、対象は限定されているが、高等教育に修学するための費用負担を公的支援によって無償化・負担軽減を図るものであり、日本の高等教育制度には、これまでにない学生への経済的支援制度である。2012年12月から2020年9月まで7年8ヶ月続いた内閣（第2次～第4次安倍内閣）の退陣にあたり、安倍晋三首相（当時）は、政権のレガシーの具体例の一つとしてこの「高等教育の無償化」を挙げた（首相官邸2020）。教育関係者からも、安倍内閣の教育政策のなかで学生への経済支援の充実を図ったこの新制度に対しては一定の評価もなされている（例えば、朝日新聞2020）。

しかし、高等教育政策の観点からこの新制度の創設過程をみると、高等教育行政を所管する文部科学省による政策提案や中央教育審議会等の審議会における議論の積み上げに基づいて提案され、実現されたものではなかった。そこで、本稿では、これまでにないこの新しい制度がどのような経緯と背景から政策課題として浮上し、他のどのような政策課題と関連付けられて議論されてきたのかを、報道資料を中心に確認することで、制度創設の

経過を検討することとする。そのことによって、一つの事例研究として、官邸主導の高等教育政策、また、他の政策課題の接合と切断の観点から高等教育を対象とする政策の形成過程を明らかにしたい。なお、本稿における役職・組織名は当時の名称を用いている。

2. 分析に用いる資料と分析枠組み

本稿では、2020年4月に開始された修学支援新制度が、どのような政策課題と関連づけられて検討され、創設されたのか確認するために、この新制度の形成をめぐるアクター（主体）、アリーナ（舞台）、アジェンダ（議題）の変遷を時系列に検討する。制度形成のアクター、アリーナ、アジェンダの変化を確認することで、新たな制度がどのような政策課題と関連づけられて議論されたのか、高等教育政策としてどのような特徴があるのかを具体的に検討することができるためである。

このような観点から時系列的な分析を行うための材料として、報道資料を用いることとした。具体的には、朝日新聞・毎日新聞・読売新聞・日本経済新聞の全国紙4紙の記事データベースから「高等教育」と「無償化」をキーワードとして、この2つの単語が含まれている関連記事検索を抽出する。キーワードを「高等教育」「無償化」としたのは、本稿が分析対象とする「高等教育の修学支援新制度」は、その制度検討過程では、「教育の無償化」の一部として「高等教育の無償化」として検討、表現されてきたためである。また、単一の新聞社でなく、複数の新聞社を用いることで、事実確認と比較検証を可能とした。このような手法により、各紙の記事データベースから抽出された記事を整理し、その見出しから、本研究主題に直接関係する記事を分析対象記事として選別し、分析対象記事を時系列に整理する。表1は、分析に用いたデータを示したものである。分析対象記事は4紙全体で322件の記事であった。

表1 分析の対象記事(「高等教育&無償化」、2020年3月31日分まで)

対象記事	記事データベース	抽出記事数	分析対象記事数
朝日新聞	聞蔵Ⅱビジュアル	389件	76件
毎日新聞	毎索(マイサク)	295件	68件
読売新聞	読売新聞データベース「ヨミダス歴史館」	507件	67件
日本経済新聞	日経テレコン21	492件	111件
合計		1683件	322件

次に本稿の分析枠組みを説明する。「高等教育の修学支援新制度」が導入されることとなった直接の契機は、2017年12月8日の閣議決定「新しい経済政策パッケージ」である。この「新しい経済政策パッケージ」は、2019年10月から実施される消費税増税の増税分

を用いた新たな政策方針を示すものであり、「第2章 人づくり革命」の中に「高等教育の無償化」の具体的な枠組みが詳細に示された（閣議決定 2017）。本稿では、分析対象記事を時系列に整理することで、この新制度をめぐるアクター（主体）、アリーナ（舞台）、アジェンダ（議題）の動きの可視化を試みる。

時系列的な動向を分析する枠組みとして、①前提環境の進展、②政策課題化と制度枠組みの形成、③制度具体化のプロセスの3つの段階を設定することとする。その具体的内容は、①前提環境の進展は、「高等教育の無償化」が政策課題となる前提として関連する制度・政策・政治環境の変遷、②政策課題化と制度枠組みの形成は、「高等教育の無償化」が具体的な政策課題として位置付けられ、制度新設あたり骨格となる基本枠組みや財源などが明確となる段階、③制度具体化のプロセスでは、制度の詳細が具体化されていく段階として位置付ける。これらの段階区分の内容は、時系列的な重なりも持ちながら、段階的に制度の具体化が進められていく制度形成過程を示すための分析枠組みである。

3. 「高等教育の修学支援新制度」の制度創設過程

(1) 時系列的に見た全体的経過

先に示した4紙の分析対象記事を時系列的に整理し、時系列的な動向全体傾向を確認する。まず、分析対象記事の時系列的な数量の変化を示した結果が表2である。2017年から2019年の3年間の議論により創設されたこと、特に、2017年に記事が集中していることから、2017年が重要な意味を持ったことが確認できる。

表2 分析対象記事の掲載年(N=322)

掲載年	分析対象記事数
2015年以前	19
2016年	13
2017年	184
2018年	64
2019年	38
2020年(1-3月)	4

このような分析対象記事を、時系列と内容を勘案しながら制度創設に至る主な動向を、①前提環境の進展、②政策課題化と制度枠組みの形成、③制度具体化のプロセスの枠組みに当てはめたものが表3である。

表3 「高等教育の修学支援新制度」に関する動向整理

区分	時期	主体	事項
①前提環境の進展	2009.08.30	政府	第45回衆議院議員総選挙において民主党政権の成立（子ども手当・高校無償化の制度化へ）
	2012.09.11	法制度	国際人権規約の「中等・高等教育漸進的無償化条項」の留保撤回
	2012.12.16	国会	第46回衆議院議員総選挙において自民党大勝による第2次安倍内閣成立
	2013.06.26	法制度	子どもの貧困対策の推進に関する法律 公布（2014.01.17施行）
	2013.07.21	国会	第24回参議院選挙において自公大勝による衆参ねじれの解消
	2013.12.04	法制度	高等学校等修学支援金の支給に関する法律の改正（2014.04.01施行）
	2014.12.14	国会	第47回衆議院議員総選挙において自公大勝により衆院での与党2/3を確保
	2015.07.08	政府	教育再生実行会議「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について（第八次提言）」
2017.03.31	法制度	日本学生支援機構法改正（給付型奨学金制度の導入）（2017.04.01施行）	
②政策課題化と制度枠組みの形成	2016.06.03	政党（維新）	「おおさか維新の会」が憲法改正による教育の無償化などを柱とする参院選公約発表
	2016.07.10	国会	第24回参議院選挙において、与党（自公）が改選議席を上回り、維新等を含め改選勢力で2/3
	2017.01.20	政府	安倍首相が第193通常国会の施政方針演説で高等教育の無償化の方向性に言及
	2017.01.24	政党（自民）	自民党「憲法改正推進本部」が改憲の論点整理：「教育無償化」も対象に
	2017.02.15	政党（自民）	自民党「教育再生実行本部」に「恒久的な教育財源確保に関する特命チーム」を設置/「教育国債」発行などの検討
	2017.05.03	政府	安倍首相「20年に新憲法」として憲法改正についての首相メッセージ
	2017.05.10	財務省	財政制度等審議会で「教育国債」反対が続出
	2017.05.22	政党（自民）	自民党「教育再生実行本部」が、「教育再生実行本部第八次提言」を安倍首相に提出。「高等教育の無償化」を見送り、大学の授業料を国が一時的に肩代わりして、支払いを卒業後に先送りできる新制度（HECS）を提案
	2017.05.25	国会	衆議院憲法審査会において、公明が憲法改正による教育無償化に対して「慎重な議論を」求める。次自民・維新は憲法改正による教育無償化に賛同
	2017.06.01	政党（民進）	民進党が教育無償化推進法案を策定。「大学まで対象」とし、消費増税分の1%分を利用する案
	2017.06.19	政府	国会閉会に合わせた安倍首相が記者会見で、新看板方針として「人づくり革命」、夏に有識者会議を設置することを公表
	2017.06.23	政府	「人づくり革命」実現に向けた基本方針が、大学改革（ガバナンスコードの策定等）とあわせて報じられる。
	2017.07.14	政府	経済財政諮問会議において、安倍首相が、18年度予算の特別枠に「人づくり革命」として(1)幼児教育や保育の早期無償化(2)待機児童の解消(3)高等教育を含めた人材投資の抜本強化――を予算編成で検討する枠組みを設けるよう指示
	2017.08.03	政府	第3次安倍第3次内閣改造：「人づくり革命担当大臣」に茂木敏充、文部科学大臣に林芳正
2017.09.11	政府	人生100年時代構想会議の初会合において、安倍首相が、給付型奨学金の拡充、授業料減免、大学改革の方向を提示	
2017.09.25	政府	安倍首相が衆議院解散を表明。経済財政諮問会議において、安倍首相が、「内閣を挙げて年内に新しい政策パッケージを策定する」と表明。人づくり革命に関し、3～5歳児までの幼児教育や低所得世帯の高等教育の無償化などを含む「2兆円規模の大胆な政策を実行したい」と示す	
③制度具体化のプロセス	2017.11.07	政党（自民）	自民党「教育再生実行本部」、大学などの高等教育の負担軽減について、国が授業料を一時的に肩代わりする「出世払い」制度の検討などを求める提言をまとめる
	2017.11.17	政党（自民）	自民党「人生100年時代戦略本部」は「人づくり革命」の提言の骨子をまとめ、先の衆院選で公約の柱に幼児教育・保育と高等教育の「無償化」を掲げたが、提言ではいずれも所得制限や公的助成の上限を設ける方針を示す。
	2017.11.28	政党（自民）	自民党「憲法改正推進本部」が改憲項目として検討してきた教育無償化に関し、党独自の改正案に「無償」との文言を明記しない方向を定める
	2017.11.30	政府	人生100年時代構想会議において、教育無償化を柱とする「人づくり革命」の政策パッケージの大枠が固まる。高等教育の無償化は、住民税非課税世帯に限定、国立大は無償、私立大は一定額以上を自己負担とすることなどが固まる。
	2017.12.08	政府	閣議決定「新しい経済政策パッケージ」を策定
	2018.01.30	文科省	文科省の「高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議」が初会合。
	2018.05.22	政党（自民）	自民党「教育再生実行本部」は高等教育授業料について、政府が進める低所得世帯に限定した高等教育無償化ではなく、幅広い所得世帯を対象とした出世払い制度の導入を求める提言をまとめ
	2018.06.14	文科省	文科省の「高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議」が最終報告を提出
	2018.12.28	政府	政府は教育無償化について制度の全体像を決定
	2019.02.12	国会	「大学等における修学の支援に関する法律」が国会に提出される（閣法21）
	2019.05.10	国会	「大学等における修学の支援に関する法律」が成立（2020.04.01施行）

表3において、「高等教育の修学支援新制度」に関する動向を分析枠組みの3つの段階として区分するにあたり、2つの国政選挙の前後の状況に着目した。動向を整理すると、2016年7月10日に行われた第24回参議院選挙とその前後の政治状況のなかでこのことが政策課題となり、その制度枠組みは、2017年10月22日に行われた第48回衆議院選挙までの政治状況のなかで形成されたとみることができるためである。そこで、この2つの国政選挙に挟まれた時期を「②政策課題化と制度枠組みの形成」の段階として位置付けた。このような動向に基づいて、①前提環境の進展、②政策課題化と制度枠組みの形成、④制度具体化のプロセスにおいて、どのようなアクター（主体）が、どのようなアリーナ（舞台）で、どのようなアジェンダ（議題）を提起してきたのか、具体的な動向を整理していく。

（2）分析枠組みに基づいた制度形成過程の整理

①前提環境の進展

制度環境の進展とは、「高等教育の無償化」が政策課題となる前提環境が整えられていく過程である。2016年7月10日に行われた第24回参議院選挙とその前後の政治状況までの制度的・政治的状況をこの段階として位置付ける。教育費負担に対する政策動向と国政選挙における政治状況の観点から整理する。

教育費負担に関する政策的動向については、2009年8月に成立した民主党政権において、公立高校の授業料無償制が導入され、国際人権規約の「中等・高等教育の無償化」の留保が撤回（2012年9月）された（朝日新聞2012a・2012b）。さらに、第46回衆議院選挙（2012年12月16日）の自民党の大勝により成立した第2次安倍内閣（自民党・公明党連立政権）は、2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を成立させて貧困家庭の子どもへの経済的支援の拡充を図るとともに、同年12月には、民主党政権で導入された公立高校の授業料無償化制度を就学支援金・奨学給付金制度に改正し、中等教育段階での教育費負担軽減の拡充を図っていく。さらに、首相の私的諮問機関として設置された教育再生実行会議は、第八次提言（2015年7月）において教育費支援の充実を求める政策提言を行い、消費税の増税時には増税分の使用用途を教育に振り分けることを提案した（教育再生実行会議2015）。また、2016年から導入された18歳選挙権制度や「奨学金問題」などを背景に、2017年3月にはそれまで貸与型奨学金制度しか存在しなかった日本学生支援機構の奨学金制度に、給付型奨学金制度が新設されている（白川2017）。

このような政策動向は、高校までの中等教育において教育費の負担軽減が進められるとともに、低所得層の子供に対する支援が拡充されることにより、中等教育後の教育負担軽減が次の政策課題となる前提環境が展開されたと見ることができる。特に、2012年の第2次安倍内閣の成立以降、2013年の子どもの貧困対策推進法に基づいて公表されている「子供の貧困の状況」によって、生活保護世帯やひとり親世帯出身者の高等教育の進学状況が全国平均よりも低水準であることが明確に示されたことは、低所得層の出身者を対象とす

る高等教育進学における経済的支援が「子どもの貧困対策」の観点から政策課題として可視化されることにつながった。子どもの貧困対策推進法は第7条において、子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施の状況を公表することを政府に義務付けており、2015年度以降、子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施の状況が内閣府のウェブサイトにより公表されているためである。さらに2017年4月に給付型奨学金制度が新設されたことは、その後の制度活用の枠組みが形成されることとなった。

他方、2010年代前半の国政選挙における政治状況の特徴は、2012年の第2次安倍内閣の成立以降の国政選挙の結果、与党が衆参両院で憲法改正の発議を可能とする政治状況が生じたことである。2013年7月21日の第23回参議院議員通常選挙において、与党（自民党・公明党）が大勝（改選120議席中70議席の確保）することで、衆参ねじれ国会の状況が解消されるとともに、与党と日本維新の会等の改憲支持勢力が3分の2を上回る状況となった。さらに、2014年12月14日に実施された第47回衆議院議員総選挙において、与党（自民党・公明党）が圧勝し、全議席の3分の2を上回った。このように憲法改正の発議を可能とする政治状況が生じたことが、憲法改正を最大の政治目標とする安倍首相にとって政治判断の前提環境となったとみることができる。

②政策課題化と制度枠組みの形成

政策課題化と制度枠組みの形成とは、「高等教育の無償化」が具体的な政策課題として位置付けられ、制度新設あたり骨格となる基本枠組みや財源などの制度枠組みが合意される過程として位置付ける。

まず注目されることは、憲法改正に関連づけられて「教育無償化」が具体的政策課題として位置付けられていくことである。第47回衆議院議員総選挙で自民党・公明党の大勝により与党勢力による憲法改正発議要件を確保する状況が生じたなかで、2016年3月に、おおさか維新の会が、教育無償化を含めた改憲案を策定し、次の国政選挙での選挙公約に設定した（朝日新聞2016a, 日本経済新聞2016, 読売新聞2016）。そして、第24回参議院議員通常選挙（2016年7月10日）では、与党は改選議席を上回るが憲法改正の発議の要件である3分の2の議席数には届かず、おおさか維新の会等の野党改憲勢力を合わせて憲法改正発議要件を満たす状況となった。憲法改正議論において野党改憲勢力の政策が注目される政治環境が生じたのである（日本経済新聞2016b）。

このような政治状況の中で、2017年1月の通常国会の開催（第193回国会：2017年1月20日から6月18日）に伴い、「教育の無償化」が憲法改正と教育政策の両面から検討されるようになる。安倍首相は第193国会での施政方針演説（2017年1月20日）において「教育の無償化」に言及し（朝日新聞2017a）、同時期に自民党憲法改正推進本部は改憲の論点整理に「教育無償化」を含める方針を定めている（日本経済新聞2017a, 読売新聞2017a）。自民党は、改憲論議の項目に教育無償化を含めることを野党に提案するなど、この後、党

として憲法改正に「教育無償化」が関連づけられて議論されていくこととなる（日本経済新聞 2017b）。他方、「教育の無償化」を実現するためには、財源が必要となる。そこで、同年 2 月には自民党「教育再生実行本部」は、高等教育の授業料を無償化した場合の財源を検討するためのプロジェクトチームを設置して検討することとなった（朝日新聞 2017b・2017c, 毎日新聞 2017a, 日本経済新聞 2017c）。国会議席構成の変遷により、2016 年に憲法改正が発議可能な政治環境が生じたことで、「おおさか維新の会」がそのキャスティングボードを持つ状況が生じ、同党が憲法改正条項として提示する「教育無償化」が自民党においても政策アジェンダと位置付けられることとなったのである。

そして、2017 年 5 月 4 日には、安倍首相が憲法改正のメッセージの中で教育の無償化に言及（朝日新聞 2017d, 日本経済新聞 2017d）するなど、憲法改正をめぐる関連課題の一つとして「教育の無償化」が政策課題として急速に注目されていくこととなる。前提環境として高校までの授業料無償化がすでに制度化されている中で、「教育の無償化」は、主に「幼児教育」と「高等教育」の無償化を意味されていた。そして、憲法改正との関連では 5 月末から 6 月にかけて、衆議院憲法審査会において、教育無償化が憲法改正との関連について参考人招致を含めた審議が行われている（朝日新聞 2017e・2017f・2017g, 日本経済新聞 2017e・2017f, 毎日新聞 2017b・2017c, 読売新聞 2017b）。また、自民党内においても改憲項目に含められることとなる（毎日新聞 2017d）。しかし、その方針に支持は広がらず、8 月には自民党の改憲項目から外れていくようになっていく（毎日新聞 2017e・2017f, 日本経済新聞 2017g）。

このように「高等教育の無償化」が政策課題として憲法改正と合わせて具現化されることと並行して、その制度設計をめぐる議論が行われていく。2017 年 2 月以降、「教育国債」「日本版 HECS（卒業後拠出金方式）」「こども保険」などの財源をめぐる政策アイデアが提起され、同年 8 月頃にかけて、政党・財務省・大学団体など様々な主体から高等教育の無償化の制度設計の方法論・財源論が提案されている。自民党では、「教育再生実行本部」が使い道を教育政策に限定する「教育国債」を検討し（読売新聞 2017c・2017d）、「2020 年以降の経済財政構想小委員会」は社会保険料に 0.1% 上乗せする「こども保険」を提案（日本経済新聞 2017h）するなど、複数の政策アイデアが提示された（ただし、「子ども保険」は高等教育の無償化は対象とせず、幼児教育のみとして提示された）。また、野党・民進党は、消費税増税による増収分を教育無償化に用いることを提案している（読売新聞 2017e）。このような財源論が様々に検討される中で、「教育国債」は、2017 年 5 月に、財務省の財政制度等審議会で反対意見が出されたことなどから下火になり（朝日新聞 2017h, 読売新聞 2017f）, 自民党からは「日本版 HECS（卒業後拠出金方式）」（報道では、「出世払い」と表現される）が提案されるようになる（日本経済新聞 2017i）。そして、その財源が制度実現の課題とされていき（日本経済新聞 2017j, 読売新聞 2017g）, 財源をめぐる議論は 8 月半ば頃には、卒業後に拠出金納付する方式（HECS）と給付型奨学金を拡張する方式が検討さ

れていることが報じられている（朝日新聞 2017i）。最終的に財源については、9月に、衆議院解散における選挙公約において2019年10月からの消費税増税とその増税分の使途変更とすることが政治判断による政府方針として固まり、人生100年構想会議や経済財政諮問会議において給付型奨学金制度を活用する制度枠組みの方向性が安倍首相によって示されている（日本経済新聞 2017k・2017l, 毎日新聞 2017g）。

他方、財源を除く、高等教育の無償化の制度枠組みについては、2017年6月時点（国会閉会時）に、安倍首相が次の政策方針として示した「人づくり革命」の具体的内容として位置付けられていく。6月時点で、大学が無条件で対象となるのではなく、大学に「ガバナンスコード」「社外取締役」を求める機関要件を設定することなどを含めた基本枠組みが示されている（日本経済新聞 2017m・2017n, 毎日新聞 2017h）。そして2017年6月時点で示された基本枠組みが、その後の制度の具体化につながっていくこととなる。

③制度具体化のプロセス

制度の具体化過程の契機は、2017年6月の国会閉会時に、安倍首相が次の政策方針として「人づくり革命」を設定し、有識者会議（後の「人生100年時代構想会議」）の設置と高等教育を含む教育の無償化や大学改革を含む基本構想をとりまとめる方針を示したことである。そして、2017年10月の第48回衆議院選挙を挟んだ2017年9月から11月にかけて、消費税増税の税収分の利用が財源として位置付けられるとともに、具体的な制度対象として、支援する学生の個人要件、大学側の機関要件が具体的に検討されていく。それらの内容が2017年12月8日の閣議決定「新しい経済政策パッケージ」に具現化されていくことになるのである。

その経過で注目すべき動向は、8月10日に行われた第3次安倍内閣の内閣改造において、経済財政担当として茂木敏光内閣府特命担当大臣が起用され、人づくり革命と社会保障・税一体改革も担当することとされたことである。このことは、この制度が官邸主導で創設されたことを明示するものといえる。そして、茂木大臣は8月には、教育無償化の対象拡大を進めることを示し（日本経済新聞 2017o）、衆議院選挙後の10月28日には「大学を限定する」ことを明言している（毎日新聞 2017i）。さらに、11月10日には、学生の個人要件は、非課税世帯のみを対象とする政府方針が示され（毎日新聞 2017j）、支援額や支援対象の限定についての方針も示されている（日本経済新聞 2017p, 読売新聞 2017h）。のちの閣議決定「新しい経済政策パッケージ」に集約される制度枠組みが段階的に示されているのである。この期間に、「人づくり革命」を検討するための有識者会議として内閣府に新たに設置された「人生100年時代構想会議」は、9月11日、10月27日、11月30日に会議が開催されている（人生100年時代構想会議 2017）。このような経過を経て、12月8日に、個人要件と機関要件を具体的に明記した閣議決定が行われることとなる（朝日新聞 2017j, 日本経済新聞 2017q, 毎日新聞 2017k, 読売新聞 2017i）。なお、正式決定前の12月

1日には「政策パッケージ」の概要が既に報道されている(毎日新聞2017l, 読売新聞2017j, 日本経済新聞2017r)。また, 人生100年構想会議において, 「政策パッケージ」と同内容の同会議の中間報告が示されたのは12月19日であった。

他方, このような「高等教育の無償化」の制度が具体化していくプロセスに並行する11月末までの段階で, この制度と憲法改正との関係は完全に分離されていく。自民党は11月に示した改憲案において教育の無償化は含めないことを決めているためである(毎日新聞2017m・2017n, 読売新聞2017k, 日本経済新聞2017s)。

そして, 12月に「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定により正式に決定されたのち, 2018年1月から文科省に専門会議が設置され, 制度の詳細について検討が行われ, 制度の詳細が定められていくこととなる(朝日新聞2017k, 毎日新聞2017o, 読売新聞2017l・2017m, 日本経済新聞2017t・2017u)。議論は閣議決定として定められた制度枠組みの具体的範囲や運用をめぐる制度設計の段階に進んでいったのである。「新しい経済政策パッケージ」の発表された後, 大学団体は機関要件に対する反対意見を表明し(朝日新聞2018, 毎日新聞2018a・2018b), 報道でも反対意見も掲載されるようになる(毎日新聞2018c・2018d)。一方で, ばら撒き批判や大学改革との対応として対象を限定することを求める見解も報じられていく(日本経済新聞2018a)。これらは制度枠組みをめぐる議論であるが, 閣議決定で既に政府方針は定められており, その制度枠組みが揺るぐことはなかった。そして, その後, 具体的な制度設計が進められ, 2018年6月には, 文部科学省での専門家会議の報告書が提出されている(毎日新聞2018e, 日本経済新聞2018b)。そして, 2019年3月に国会での法案審議が行われ, 2019年5月11日に「大学等における修学の支援に関する法律」は成立している(毎日新聞2018f)。

4. 「高等教育の修学支援新制度」の形成過程とその特徴

このように「高等教育の修学支援新制度」の形成過程を時系列的に見ると, 政治情勢の中で憲法改正と関連づけられた政策課題として急速に浮上して位置付けられ, 具現化されたことがわかる。子供の貧困対策などの教育費をめぐる社会課題が可視化される中で, 国会の議席構成の変化という政治状況を背景に議論が始まり, 消費税増税分の使途利用という国全体の財政制度のあり方に関わる議論に位置付けられていくことで, 短期間に新たな制度が構成されていったことが確認できる。このような国全体の政治と政策課題に位置付けられたことから, 分担行政として進められてきた伝統的な高等教育政策の枠外で具現化が進められ, これまでの高等教育制度にない制度として創設されたとみることができだろう。本稿の分析枠組みに基づいて, 「高等教育の修学支援新制度」の制度化を巡る時系列の変化とアクター・アリーナ・アジェンダの変遷を示したものが表4である。

表4 「高等教育の修学支援新制度」の制度化を巡る時系列の変化と
アクター・アリーナ・アジェンダ

区分	時期	アクター	アリーナ	アジェンダ
①前提環境の進展	2016年まで			中等教育までの教育費軽減 子供の貧困対策
②政策課題化と制度枠組みの形成	2017年1月～ 8月頃	各政党	自民党内・国会	憲法改正と教育無償化
	2017年1月～ 9月頃	政党 財務省 官邸		財源
	2017年6月～ 12月	官邸	(人生100年構 想会議)	制度枠組み(対象の設定)
④制度具体化のプロセス	2018年1月～	文科省	文科省専門会議	制度の具体化

表4から、アジェンダの変遷と時系列的な経過をみると、憲法改正との関係での政治課題として浮上し、制度枠組みの形成の論点として財源論が政治課題として検討されたことがわかる。2017年9月には、この制度を検討するための直接的な議論の場として「人生100年構想会議」が設定されたが、財源を除く基本枠組みは2018年6月時点で示されており、財源についても衆議院解散との政治判断で9月には決定されていたことから、既に基本的なアジェンダの検討は終わっていたとみることができる。他方、アクターは、政治主体としての自民党や政府全体の政策方針として官邸が中心的役割を果たしていた。そして、2017年12月に「新しい経済政策パッケージ」として、基本的枠組みが閣議決定されたのちに、制度の具体化プロセスにおいて、文部科学省がアクターとなり具体化が進められたのである。閣議決定により枠組みが事前に定められたことで、その枠内での具体化が求められることとなった。

5. おわりに

本稿で検討した「高等教育の修学支援新制度」の創設は、政治課題である憲法改正に関連づけられた政策課題として議論が開始され、財源が政治判断において決定され、基本的な制度枠組みが閣議決定で定められたのちに、分担行政としての担当省庁である文科省に制度設計の詳細が委ねられるという経過がみられた。このことは、高等教育政策における積み上げ型の分担行政とは異なる、政治主導の政策形成の具体例として位置付けることができるだろう。そこでは、積み上げ型分担行政で得ることが難しい成果（新たな財源を必

要とするこれまでにない学生支援制度の創設)と、高等教育の理念や制度特性を前提とする積み上げ型分担行政では生じないであろう制度枠組みの設定(ガバナンスコードの策定や機関要件など条件設定)が併せてみられた。また、閣議決定として制度枠組みを定めることで、分担行政における制度構成幅は狭められることとなった。このことをどのように考えるかが、高等教育政策の政策過程研究において本事例の重要な論点となるものと思われる。

なお、本稿では、報道資料を中心に動向を時系列的に整理する方法を採ったことから、関係する諸会議内部で議論や個々のアクターの見解を含めた分析は十分に行えなかった。各段階において各アクター(関係者)の見解や国会での立法過程において個々の論点がどのように議論されてきたのかの検証を含め、政策過程の精緻化は今後の課題である。

引用文献・資料

- ・朝日新聞(2012a)「大学無償化、留保を撤回 国際人権規約の条項 外務省方針」2012年3月17日(夕刊)
- ・朝日新聞(2012b)「高等教育無償化の留保撤回を通知 国際人権規約で政府」2012年9月14日(朝刊)
- ・朝日新聞(2016a)「おおさか維新、憲法改正原案 教育の無償化・地域主権の確立・憲法裁判所の新設」2016年3月25日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017a)「(時時刻刻)首相、改憲意欲を強調 通常国会開会、施政方針演説」2017年1月21日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017b)「「教育国債」検討 自民、無償化へP T設置」2017年2月4日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017c)「教育無償化へ、自民初会合 教育国債検討、財務省は警戒」2017年2月16日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017d)「安倍首相のメッセージ全文 憲法改正を求める集会」2017年5月4日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017e)「公明「慎重な議論を」 教育無償化、自・維は賛同 衆院憲法審」2017年5月25日(夕刊)
- ・朝日新聞(2017f)「教育無償化、自公に温度差 衆院憲法審、各党が意見」2017年5月26日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017g)「教育無償化に意見 参考人が課題指摘 衆院憲法審」2017年6月1日(夕刊)
- ・朝日新聞(2017h)「「教育国債」反対続出 財政審、自民の議論にクギ」2017年5月11日(朝刊)
- ・朝日新聞(2017i)「高等教育無償化2案 卒業後に拠入金納付・給付型奨学金を拡張」2017年8月18日(朝刊)

- ・朝日新聞 (2017j) 「2兆円パッケージ決定 安倍内閣」2017年12月9日(朝刊)
- ・朝日新聞 (2017k) 「高等教育費軽減, 制度設計に課題 受け入れ大学の要件/支援学生の範囲」2018年1月31日(朝刊)
- ・朝日新聞 (2018) 「高等教育の政策, 私大連盟が批判 「特性と自主性脅かす」」2018年9月14日(朝刊)
- ・朝日新聞 (2020) 「(安倍政権 教育現場では: 下) 計8年8カ月, 識者の見方は——」2020年9月8日(朝刊)
- ・人生100年時代構想会議 (2017) 「人生100年時代構想会議」の開催記録・配付資料・議事録 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/>: 2020年11月29日確認)
- ・閣議決定 (2017) 「新しい経済政策パッケージ (平成29年12月8日)」 (<https://www5.cao.go.jp/keizai/package/package.html>: 2020年11月29日確認)
- ・教育再生実行会議 (2015) 「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について (第八次提言) (平成27年7月8日)」 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/teigen.html>: 2020年11月29日確認)
- ・毎日新聞 (2017a) 「自民党: 「教育国債」を検討 無償化へ財源, 衆院選見据え」2017年2月16日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017b) 「衆院憲法審査会: 教育無償化に慎重意見 公明, 財源指摘」2017年5月25日(東京夕刊)
- ・毎日新聞 (2017c) 「衆院憲法審査会: 教育無償化, 与党温度差 公明, 財源確保に疑問」2017年5月26日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017d) 「自民党: 改憲案4項目検討 保岡氏, 年内取りまとめ表明 9条/教育無償化/緊急事態条項/合区」2017年6月6日(東京夕刊)
- ・毎日新聞 (2017e) 「教育無償化: 慎重論 自民, 改憲4項目議論一巡」2017年8月2日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017f) 「点検・自民改憲: /2 教育無償化に異論噴出 財源・対象, 遠い集約」2017年8月16日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017g) 「次期衆院選: 消費増税分, 配分見直し 首相, 争点化狙う」2017年9月19日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017h) 「教育無償化: 政府, 年内に方針 今夏に有識者会議, 財源確保など議論」2017年6月23日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017i) 「教育無償化: 「大学を限定」 免除や奨学金, 対象基準検討 茂木担当相」2017年10月28日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017j) 「教育無償化: 非課税世帯のみ 高等教育と0~2歳対象分 政府方針」2017年11月10日(東京朝刊)

- ・毎日新聞 (2017k) 「経済政策パッケージ：「人づくり革命」閣議決定 「無償化」迷走重ね 結論一部先送り 」2017年12月9日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017l) 「教育無償化：高校、私立先送り 2兆円パッケージ，概要固まる 」2017年12月1日(東京朝刊)
- ・毎日新聞 (2017m) 「自民党：教育無償化明記せず 改憲本部，条文案たたき台 」2017年11月2日(東京夕刊)
- ・毎日新聞 (2017n) 「自民党：教育「無償」明記見送りへ 改憲本部，賛成ほとんどなく 」2017年11月28日(東京朝刊)

第4章

高大接続改革への疑義

荒井克弘（大学入試センター）

はじめに

本稿は近年の「高大接続改革」に焦点をあて、その政策内容と決定過程について考察を試みたものである。2012年8月に出た中央教育審議会答申「大学教育の質的転換」¹では、巻末に喫緊の教育課題を並べ、その筆頭に高大接続改革をあげた。改革は三位一体改革、即ち「高等学校教育、大学入学者選抜、大学教育という三局面の連携と役割分担を見直し、高等学校教育の質保証、大学入学者選抜の改善、大学教育の質的転換を、高等学校と大学のそれぞれが責任を持ちつつ、連携しながら同時に進める」と述べている。

高大接続とは、高校と大学という質的に異なる二つの教育課程をつなげることである。具体的には普通教育から専門教育への進学に重なることが多い。それゆえ、欧米などでは大学の伝統、学問研究の水準維持のため、慎重な進学制度をつくり、それを資格試験制度として維持してきた。近年、高大接続に問題が生じ、新しい困難が顕在化してきたのは、進学者の急激な増加、学生の多様化によるものである。日本も半世紀余りに亘って、大学教育の拡大、大衆化の問題に取り組んできた。だが、従来の問題の主要部分は選抜であった。

教育機会の拡大が進み、多くの若者が大学へ進学できるようになると、必ず、教育の質保証の問題は生じる。わが国では、これを従来の大学入試、選抜問題と分けて、教育、学力の問題として位置づけ、高大接続問題と呼ぶようになった。選抜問題ならぬ接続問題の誕生である。しかし、これに本格的に取り組むようになったのは2010年代になってのことである。本稿で扱うのはその一部、今般の高大接続改革と称する一連の行政施策である。改革が公正な手続きのもとに進められたのかどうか、どんな疑問や矛盾がそこに生じているか、それらを時間軸に並べ、問題の整理を試みた。そこで入手し得たいくつかの知見をいま一度俯瞰的に眺め、最後に「まとめ」とした。

なお、本プロジェクトは2010年代の高等教育政策をテーマに掲げている。本稿も、その問題意識を共有し、本稿の主題である高大接続改革の起点を、2012年の8月、中央教育審議会の高大接続特別部会が設置された時期と定めた。

1 高大接続改革の前史

1990年代中頃、学生たちの急速な学力低下（不足）にショックを受け警告を鳴らしたのは、西村和雄氏ら経済学者のグループである。彼らは学生たちの数学力についてすぐに独自の調査をはじめた。その調査結果を分析した報告集が『分数のできない学生たち』²である。彼らが批判的としたのは文科省の学習指導要領であり、その「ゆとり教育」路線であ

った。同じ頃、樋田大二郎、荻谷剛彦氏らの若手教育社会学者のグループは高校生の学習時間の減少に注目し、その調査データを時系列に分析して生徒たちの学習時間の減少が社会的階層差とつよく相関していることを明らかにした³。両者のアプローチは違うが、どちらも、日本社会に露出しはじめた新たな格差、それにともなって変化する教育問題の所在を鋭く切り取った調査研究である。

文部省は早速、98年に「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」の課題を中教審に諮問し、99年にその答申を得ている。短期間であったが、答申は大学優位の「選抜」から受験生本位の「選択」の時代に変わりつつあることを端的に指摘した。その翌年2000年には、大学審議会から「大学入試の改善について」（2000年）の答申がでた。従来の入試改革答申と違って、センター試験をいかに利用して入試改革を進めるか、軽やかに論じており、めずらしくマスコミ受けもよかった。センター試験の複数回実施、資格試験的な利用などはこのときの提案である。但し、大学現場ではほとんど無視された。提案のなかで後に実現したのは英語のリスニングテストくらいのものである。

その後、長期の少子化が続くなかで、大学入試は戦後始めて競争緩和の時期を迎えた。この結果、「大学入試」はしばらく社会の前面から消え、再登場したのは2008年、中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」がでた頃である。「高大接続問題」を政策の問題として発見したのはこの答申である。この諮問は、設置基準大綱化以降の大学教育の在りかた、が主題であった。審議を進めるなかで教育の質保証が問題の核心に位置することに気がついた。その結果、大学教育が高校教育の在りように依存することを重視し、高大接続を政策課題として浮上させるきっかけをつくった。答申のなかにも「高大接続テスト（仮称）の検討」の一項目が盛り込まれた。

当時、国立大学協会第2常置委員会でも高校と大学の接続問題は話題となり、高大接続テストの検討のため、佐々木隆生氏が代表となり科研費の提供も受けて、研究・協議を2年ほど続けた⁴。本来であれば、この時期に高大接続改革のスタートを切るのが絶好の機会であったように思う。文科省はしかし、腰を上げなかった。政局が不安定だったからであろう。自民・公明党政権が衰退し、民主党の勢いが全国を巻き込んだ。2009年に劇的な政権交代が実現し、民主党が政権を握った。公約に掲げられた政治主導がいかなるものか、それを見きわめる必要を文科省は感じていたのであろう。民主党内閣ははじめの勢いもつかの間、11年3月に東日本大震災、福島原発事故に見舞われ、景気はさらに低迷し、学生の就職率も6割台に低下した。人々は学生の学力低下、高大接続問題よりも、経済の回復、日々の暮らしの安寧をもとめるように変わった。

2 改革の構図

2.1 教育再生実行会議の第4次提言

高大接続改革の口火を切ったのは2013年10月31日に出た教育再生実行会議の第4次

提言⁵である。2012年12月の総選挙で自民党は圧勝し、自民・公明両党が政権与党に復帰した。第2次安倍晋三内閣が発足した際に文部科学大臣に就任したのが、安倍総理誕生に尽力した下村博文氏である。安倍首相はいま一度教育改革の旗を掲げるため、首相私的諮問機関「教育再生実行会議」を13年1月に発足させた。座長には早稲田大学総長の鎌田薫氏を据えた。この教育再生実行会議の担当も下村文科大臣であった。

再生実行会議の審議はスピーディーに運び、およそ4ヶ月ほどの間に、いじめ問題、教育委員会、大学教育の3つの課題をこなし、4番目のテーマに高大接続問題を選んだ。テーマは‘高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について’であった。

一方、中教審高大接続特別部会は12年の9月から審議をスタートさせた。再生実行会議より半年余り先行していたが、格別の展開はなかった。再生実行会議の審議がはじまると、慣例で接続特別部会は開店休業に入った。5ヶ月後、再生実行会議が提言をまとめ提出すると、接続特別部会もまた審議のペースを元に戻した。中教審が高大接続答申⁶を提出したのは14年12月22日、再生実行会議の第4次提言に遅れること1年2ヶ月であった。

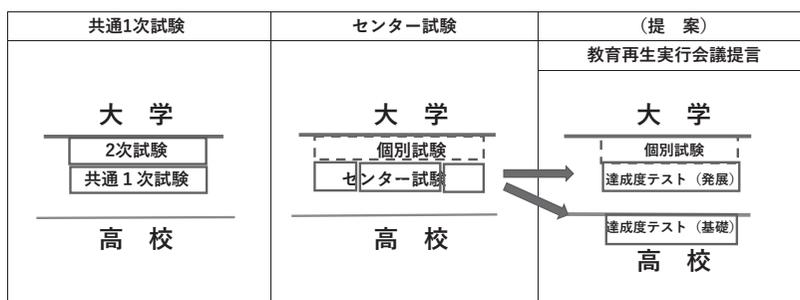


図1 達成度テスト（発展・基礎レベル）

さて、教育再生実行会議の第4次提言である。「(仮称) 達成度テスト」の導入を柱に提言はまとめられている。センター試験の後継となる大学共通試験には「達成度テスト（発展レベル）」、それとは別に、高校生徒が在学中に受検する共通テスト「(仮称) 達成度テスト（基礎レベル）」の導入を提案した。高校在学中に高校生が到達度試験を受けるのは画期的であった。提言は高校教育と大学教育の違い（異質性）にもバランスの良い配慮をした。さらに、この提言には隠されたもうひとつテーマがあった。それは日本のテスト技術の向上、試験風土の転換を示唆する提案である。具体的な提案として箇条書きされたわけではないが、達成度テストをその提言どおりに実現しようとするれば、相当に高度なテスト理論、テスト技術を駆使しなければならない内容であった。

2種類の新テストに添え書きされた、複数回実施や段階別評価は紛れもなくそれを念頭において書かれたものであった。とはいえ、直ちに実行できるようなものではなく、時間

も組織も必要な提案であった。それをどう調整するかは、中央教育審議会に検討を委ねた格好になった。

達成度テスト（基礎レベル）のほうは「推薦・AO入試における基礎学力の判定に即しての活用を促進」との追記もあった。高校側の反応は微妙なものであろうが、推薦入試・AO入試が急速に増えてきた現状をみれば、この問題は避けて通れぬ課題であった（図2）。

発展レベルのテストは、「大学が求める学力水準の判定に積極的に活用」「各大学で基礎資格として利用を促進」と説明されていた。それだけである。センター試験とは多少ニュアンスが違う。センター試験は「大学に入学を志願する者の高等学校の段階における基礎的な学習の達成の程度を判定することを主たる目的として（中略）実施することとする試験」（独立行政法人大学入試センター法第13条1項）となっている。「高等学校の学習到達度」を測るという趣旨を丁寧に書き込んでいるために長い。その点、発展レベルは大学の試験と高校の試験を分けるという判断を下したことで簡単明瞭になった。センター試験の、共通試験は高校教育の正常化に貢献しなければならないというのは共通1次試験以来の伝統であった。この伝統は重要な意味をもっているが、この表現のゆえに、センター試験を「高校の試験」だと誤解する人々もなかにはいる。

また、この発展レベルには、大学入学者選抜の「基礎資格」として利用するとの注文も付いていた。センター試験のアラカルト式の利用に牽制球を投げたものと理解できる。



図2 入試の多様化

一方、基礎レベルのほうは「高等学校の基礎的・共通的な学習の達成度を客観的に把握し、学校における指導改善に活かす」と説明された。高校教育の到達度評価を大学入試に任せず、高等学校段階で実施するという構想は、これはこれで明快である。大学入試に振り回されきた高校の立場を考えると、高校が独自の到達度評価を実施し、大学もそれを使うことができれば、調査書問題はだいぶ改善される。共通1次試験の際に高校教育の正常化を目的に掲げ、自ら高校教育の堤防役を買ってでたのは、高等学校自身が自ら到達度評価をするだけの体制を持たず、また大学の信用も得られなかったからであろう。共通1次

試験の5教科7科目は大学進学の実条件であったが、高校教育の屋台骨を支える柱でもあった。

中教審初等中教育分科会高等学校教育部会はこの達成度テスト（基礎レベル）と同種の高等学校学習到達度試験を2013年1月に提案している⁷。さらに14年6月に公表された同部会「審議のまとめ」では、この名称を早くも達成度テスト（基礎レベル）に変更し、単なる到達度試験ではなく「指導・助言に活かす」が加わった⁸。

2.2 迷走する中教審の高大接続答申

先述したとおり、中教審高大接続特別部会は2012年8月に設置、9月から審議に入った。同年6月に文科省が公表した「大学改革実行プラン」では、高大接続改革は大学入試に集中しすぎた機能を分散するための改革だという主張を公表した。中教審「大学教育の質的転換」答申で、高校教育、大学入学者選抜、大学教育の三位一体改革をするという方針を述べていたことは先述したとおりである。高大接続改革の第一歩を踏み出すための、文科省としては鳴り物入りの宣伝だった。

ところが、肝心の特別部会の審議は捗々しくなかった。途中で教育再生実行会議の審議が挟まったことも影響したかもしれない。それにしても、第4次提言が公表されてのちも、満足に再生実行会議の提言を検討する姿勢をみせなかった。だからといって、新しいビジョンを組み立てる風でもなかったのである。活用力、汎用的能力といった抽象的な能力論、学力論を繰り返すだけで、高大接続を主題にする特別部会でありながら、「高大接続」問題には触れることはまったくなかった。学力像の再定義を図りたいのであれば、審議のしようもなかったわけではないだろう。しかし、それほどの意欲も見せなかった。マスコミはこの掴みどころのない審議のようすに焦れて、たびたび「審議は迷走！」と書き立てた。

審議開始から2年余り、結局、答申の柱になるような提案は出ないまま、答申の取りまとめ時期となり、第20回の会議には、事務局は用意した「答申（案）取りまとめに向けた要点の整理」が配布された。「学力の三要素」が登場したのはこの資料である。とはいえ、この文言が特別部会委員の注目を引くことはなかった。学校教育の目標を大学教育にまで広げるなどという議論は一度も審議の俎上に乗ることはなかったし、「学力の三要素」の注記に、出典が改正学校教育法の第30条の2項と書かれていたことも、審議にならなかった理由でもある。因みに、第30条2項とは、「基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力を高く、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない。」である。

高大接続答申は、ここから①基礎的な知識及び技能、②これらを活用して課題を解決するために必要な思考力・判断力・表現力等の能力、③「主体的に学習に取り組む態度」を抜きだして「学力の三要素」とし、それを小・中・高の学校段階だけでなく、大学・高等教育

にまで適用を広げ、高大を貫く教育目標する、と主張した。学校教育法にもさすがに「高校も大学も同じ教育目標をもつ学校だ」とは書かれていない。ただ、この答申が受容され浸透されれば、「高大接続」などを審議にかける必要も煩わしさもないと考えたのであろう。共通の目標をもった学校と大学の間に接続のむずかしさなどない、と確信していたのだろう。実際、答申の本文では義務教育や高校教育の経験や成果を大学入試、大学教育に転用すべきだという主張を繰り返し、繰り返し述べている。しかし、それは一種の詭弁であったろう。

14年12月22日に提出された中教審高大接続答申は、教育再生実行会議の体裁に倣い、2種類のテストを提案した。ひとつが「(仮称)大学入学希望者学力評価テスト」(以下、学力評価テスト)、もうひとつが「(仮称)高等学校基礎学力テスト」(以下、基礎学力テスト)である。前者は「達成度テスト」でいうところの発展レベルに相当し、後者は「基礎レベル」に対応する関係になっていた。後者のテストはその目的も「基礎レベル」と大差ないものであったが、他方の学力評価テストは「発展レベル」とはだいぶ趣旨の異なるテストであった。

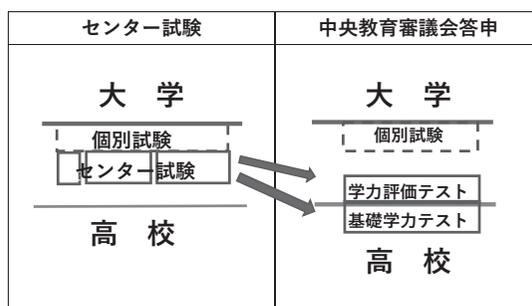


図3 中教審の学力評価テストと基礎学力テスト

学力評価テストは「大学入学者が、これからの大学教育を受けるために必要な能力について把握する。」と目的を述べたうえで、「知識・技能を単独に評価するのではなく、「知識・技能を活用して、自ら課題を発見し、その解決に向けて探求し成果等を表現するために必要な思考力・判断力・表現力等の能力（思考力・判断力・表現力）」中心に評価するテストであるという説明が加えてある。一方の基礎学力テストは「生徒が、自らの高等学校教育における学習の達成度の評価及び自らの学力を客観的に提示することができるようにし、それらを通じて生徒の学習意欲を喚起、学習の改善を図る。」ものと説明した。こちらは基礎レベルの説明と変わらない。しかし、基礎学力テストの補足が長い。「高等学校で育成すべき「確かな学力」を踏まえ、「思考力・判断力・表現力」を評価する問題を含めるが、(中略)特に「知識・技能」の確実な修得を重視。」が加えられた。

つまり、学力の三要素のうち、基礎学力テストでは主として「知識・技能」を、学力評価

テストでは主として「思考力・判断力・表現力等」を測るテストと区分されていた。基礎学力テストは「年間に2回程度、高校2、3年での受験を可能とする」、活用方策では「その結果は進学時や就職時に基礎学力の証明や把握の方法の一つとして、その結果を大学等が用いることも可能とする」とした。これは再生実行会議の追記と同じであった。

3 高大接続答申の顛末

3.1 基礎学力テストの消滅

2014年に中教審が高大接続答申を提出した翌月（2015年1月）、当時の下村文科大臣は「高大接続改革実行プラン」と称する工程表を発表している。その工程表にしたがって、同年2月に中教審高大接続答申の具体化を検討するための有識者会議、「高大接続システム改革会議」が立ち上げられた（2015年2月）。議長は高大接続特別部会と同じく安西祐一郎氏、中教審からの居残り組も多く、大学、高校の現場関係者の他、テスト理論の専門家なども加わって、27名という大所帯になった。

システム改革会議の審議のようすは15年9月に出た「中間まとめ」⁹、16年3月に出た「最終報告」¹⁰に詳しい。審議のようすはこれらの報告でおおよそ理解できるが、議論が活発に行われたようすの割に、この会議で何か結論めいたものが出たか、というとそれはなかった。むしろ議論の盛りで審議が中断されたような印象が強く残った。最後の会議では、審議未了の部分は議長預かりとなり、成り行きは行政に託された。会期は延長されず、工程表どおりに閉会となった。最終報告などの準備は先行していたようで、最後の第14回の議事録のようすなどでは、最終報告では省略されている部分が多いように窺えた。最終報告の巻末に、審議未了の部分は文科省に設置する小委員会で検討する、と書かれていた。

議論が尽くされたという印象がない、と述べたのは、例えば、学力評価テストの記述式の出題は、記述式導入の「具体化に向けて（中略）論点ごとに実証的・専門的な検討を丁寧に進める」で、最終報告は終わっており、歯切れが悪い。英語の4技能試験の議論にいたっては、最後まで推進派と慎重派の議論は交わらず、平行線を辿ったことがそのまま記録に残っている。システム改革会議の後を託された文科省の小委員会とは、第1の委員会が「高等学校基礎学力テスト（仮称）」について、第2の委員会が「大学入学者選抜改革」について（①個別大学における入学者選抜について、②「大学入学希望者学力テスト（仮称）」について、第3の委員会が「高等学校基礎学力テスト（基礎）」と「大学入学希望者学力評価テスト（仮称）」の実施主体について、を分担すると、最終報告に記された。

1年余り後、2017年7月18日にこれらの小委員会の報告がまとめられて「実施方針の策定について」¹¹として公表された。記述式は導入と決定、英語4技能試験は民間テストを活用して実施する、となった。なお、このときに新テストの正式名称も報告され、学力評価テスト（仮称）は「大学入学共通テスト」に、基礎学力テスト（仮称）は「高校生のための学びの基礎診断」に決まった。また、大学入学共通テストの実施主体は大学に、事業主体は

大学入試センター、「高校生の学びの基礎診断」については文科省が認可した民間教育業者に任されることが報告されている。

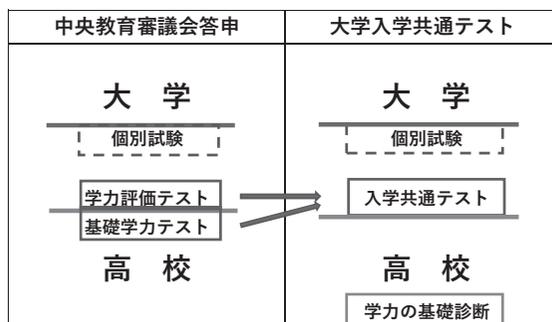


図4 基礎学力テストの消滅

話をいま一度システム改革会議の審議に戻してみたい。システム改革会議では何も決定事項はなかった、と述べた。が、中間まとめと最終報告を読み比べると、新テストの内容が改変されていた。基礎学力テストの箇所である。システム改革会議の「中間まとめ」には、「高等学校段階における生徒の基礎学力の定着度を把握及び提示できる仕組みを設ける」（13頁）と記していたが、それが最終報告になると、「義務教育段階の学習内容も含めた高校生に求められる基礎学力の確実な習得」（21頁）へと変わっている。テストの目的は高校上級学年の到達度評価から高校教育のスタート時の基礎学力評価へという換えられていたのである。

したがって、到達度評価は入試の一環である「大学入学共通テスト」に任せられることになる。高校段階での学力評価が上級学年の到達度評価から下級学年の基礎学力評価に移ったことはこの改革にとっては大きな修正である。高校教育改革の意味も変わってくるし、大学入試等へ与える影響も大きい。システム改革会議の議事録を遡れば、どこでこの修正が行われたのか、ある程度、その意図にも見当がつけられようが今回の作業では時間が足りなかった。

基礎学力試験は到達度試験のままであれば、高校生の達成学力の確認であるから、それが実現すれば、大学入試に課せられているしびりが軽くなる。多様化にも思い切った方策が組めるかもしれない。他方、到達度評価が消滅となれば、大学共通試験は相変わらず、高校教育の正常化を支え続けなければならない。しかし、名称より先に、最終報告の「基礎学力テスト」の記述はすでに「学びの基礎診断」を先取りになっていた。

「基礎学力テスト」は「大学入学共通テスト」と違い、対象は大学志願者に限定されないもので、その分、高校教育全体の学力を把握する期待がもてた。またハイスティックなテストではないので、テストの技術面でも、いろいろな工夫の余地はあっただろう。基礎学力カテ

ストは、高等学校の到達度の目標を確認し、それに向けて牽引する手段になりうる高校自前のツールになりうる可能性をもっていた。「学び基礎診断」は目的が違う。

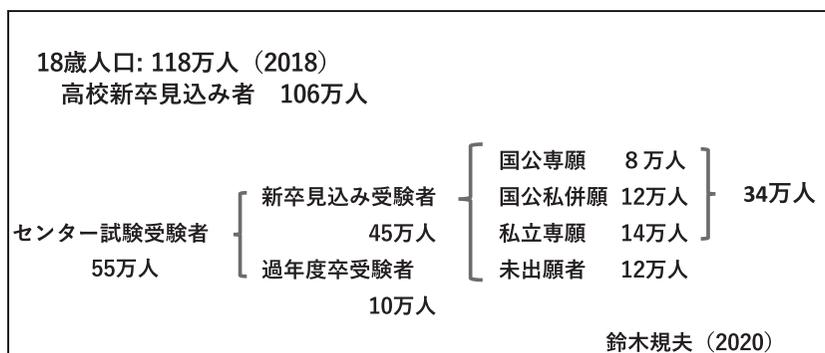


図5 センター試験の受験者

文科省は、途中からセンター試験の後継となる共通試験「大学入学共通テスト」を高大接続改革のカギと考えるようになった。英語4技能試験や記述式の導入に執着したのはその影響であったかもしれない。しかし、新しい共通テストの規模もセンター試験とほぼ同等と考えれば、その効果は意外に限定的である。図3は、2020年度のセンター試験受験者55万人の内訳である。新卒見込み受験者は45万人、そこから実際に成績を利用して個別大学に出願した者は34万人にしぼられる。高校新卒見込み者は106万人であるからほぼ1/3である。受験者数に戻してみても4割、半数には遠く及ばない。基礎学力テストが残っていたとしたら、少なくとも、入学共通テストからこぼれ落ちてしまう。高校生徒の中下位層の学力事情を把握できる可能性があったのではないだろうか。その意味で基礎学力テストの消滅は英語4技能や記述式の試験の頓挫以上に政策的な損失は大きかったといわねばならない。英語4技能試験や記述式は、個別試験レベルでカバーのしようがあるからである。

3.2 「思考力・判断力・表現力等」の実相

高大接続答申で提案された「学力評価テスト」と「基礎学力テスト」の2種類のテストを分けていたのは、「学力の三要素」で云うところの「知識・技能」と「思考力・判断力・表現力等」の比重であった。同じ枠組みのもとで大学入試センター試験は「知識・技能」を問う問題が中心の試験（答申14頁）と総括されている。センター試験はどうやら基礎学力試験と同等と診断されたい。新しい共通試験は「知識・技能」だけでなく「思考力・判断力・表現力」を総合的に評価する試験でなければならない、という決意表明でもある。

この方針にもとづき、新テストの開発に向けて入試センターの問題作成体制は「抜本的

改革」と称するテコ入れが行われた。入試センターに新たに試験問題調査官（当初は「試験問題企画官」）なる専任ポストがつくられ、相当数の専任枠が用意された。この試験問題調査官の職務は各科目の作題方針の作成に協力し、作題マニュアルを作成し、そしてすべての科目の作問部会ごとに1～2名が配置され、問題作成の助言をし、協力することであった。文科省から入試センターへ出向してきた幹部が陣頭指揮をとり、全国の教育委員会から指導主事クラス（あるいはそのOB）が集められ、試験問題調査官に任用された。高校教科・科目の教員経験をもち、行政職員としても所轄の公立高校に指導助言してきたベテランたちである。抜本的改革にふさわしい活躍が期待されている¹²。

この段階に至って、筆者などは、ようやく「思考力・判断力・表現力」という言葉が行政用語であることに気づいた。それまでは、文科省から出向してきた行政官たちが入試センターで何をしようとしているか、掴めなかったのである。彼らが意図していたのは新しい大学入学共通テストに高校現場の経験と知識、情報を注入したかったのである。確かに、高大接続を円滑にという点では、高校現場の情報は共通試験の大事な情報であるのは間違いない。だが、大学入学共通テストを高校教育の側へ引き寄せることが、その目的に合致しているのかどうか、素直には呑み込めない。やらなければならないのは、大学での学びを高校生たちに如何に伝えるかであろう。逆のことを彼らは考えているように思える。始末が悪いのは、高校現場のなかで醸成される「思考力・判断力・表現力等」を大学入学共通テストへ流し込もうと考えているのだ。高大接続とは「大学の学校化」だと理解するのは間違いである。ベクトルは逆の方向へ向いている。

この「抜本的改革」なるものは大学入学共通テストの試行テスト段階から実行に移されてきた。2020年時点では試験問題調査官の数は17名と聞いている。研究開発部よりも大きな規模である。独立行政法人大学入試センター法には「大学が共同して行うこととする試験に関する業務を行う」とあるが、抜本的改革がめざしている方向はこれとは少々違う。従来の共通試験は‘大学の試験’であるという名目のもとに大学と入試センターが協力し、その信頼関係がなりたってきた。問題作成の科目部会はその聖域ともいうべき場所である。そこに高校関係者を常駐させるというのは、常識的に考えて妥当ではない。公平・公正の点でも異議が出てくる可能性が高い。彼らの大半は数年のちには元の職場、ないしは高校現場に戻っていく人々である。高校関係者自身も望んできているひとばかりではないだろう。守秘義務が課せられているから万全なのだと、といって納得できることがらではないのである。

確かに、問題作成の際に高校の教育現場の情報が必要になることは少なくない。しかし、その情報を得るのに、科目部会の常駐してもらう理由がどれだけあるだろうか。これまでもそのようなケースは多々あったと思うし、そうした目的の面談の機会もあった筈である。次の項で述べる試験問題評価委員会の外部評価などの機会はまさにうってつけであるかもしれない。抜本的改革の名のもとに実施されたことは、少なくとも、日本のいまの試験風

土のもとでは相当に危険な選択である。

3.3 問題作成の要点

独立行政法人大学入試センター法には「大学入試センターは、大学に入学を志願する者に対し大学が共同して実施することとする試験に関する業務等を行うことにより、大学の入学者の選抜の改善を図り、もって大学及び高等学校（中等教育学校の後期課程及び特別支援学校の高等部を含む。以下同じ）における教育の振興に資することを目的とする。」（第3条）とある。共通試験は大学を主体とする‘大学の実施する試験’だ、と書かれているに等しい。それゆえ、試験問題の作成はその作題方針から、マニュアル作成、解答用紙の設計に到るまで、センター試験の職員の支援のもと、原則、大学教員の手でつくられてきた。それは「大学の試験」だったからである。

高大接続とは、高校と大学の教育課程を接続させることである。高等学校と大学とは制度上、互い境界を接しているが、両者の教育課程は異質であり、その接続は簡単なことではない。学校教育法のなかでも、高等学校は「中学校における教育の基礎の上に、心身の発達及び進路に応じて、高度な普通教育及び専門教育を施すことを目的とする。」（学教法第51条）と書かれており、大学は「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教育研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」（学教法第83条）となっている。高校の教科科目は大学の専門教育と比べれば、基礎的な段階に属するが、単純に基礎と専門に分けることもあまり意味はない。高校の教科科目と大学の学問領域とは積み上げの関係にはない（図6）。数からしても、高校の教科科目に比べて大学の専門・専攻の数は比較にならないほど多いのである。相互に深く結びついてはいるが、関係は複雑である。

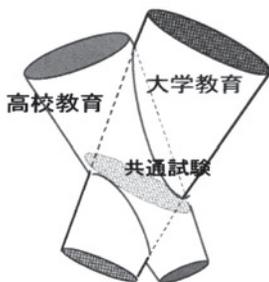


図6 高校教育と大学教育の接続

学習指導要領が改訂されるたびに、入試センターでは科目ごとに調査研究委員会を立ち上げる。新しく改訂された要点のみならず、その教科科目の問題作成チームをどのように専門分野（専門家）で編成するのがベストなのかが常に問題なのである。その原案づくりがこの委員会の役割である。単に学習指導要領に合わせて専門チームを組むわけではない。

学習指導要領をとりあえず大学教育の鑄型にはめ込み、大学教育にとって必要な知識と能力と高校教育で育成される知識。能力との調整をおこなう。この調整がどの科目でも、またいつでも成功するわけではない。議論は白熱する。しかし、この調査研究委員会の作業こそが、「共通試験」を‘大学の試験’足らしめてきたコアなのである。

専門領域別の高大接続は繊細なプロセスである。学習指導要領を尊重し、高校教科書を素材とすることを原則とするが、問題作成では、その素材を一旦、専門研究分野に投げ込み、その網に掛かってくるアイデアや周辺の知識を持ち寄り、チームで試験問題の核をつくっていく。ひとりの作業ではない、部会のチームで十分に議論をし、練り上げて良質な問題をつくっていく。個別入試であれ、共通試験であれ、試験問題の作成は専門的な研究や教育の経験がそこに反映される。その結果、試験問題は独自のメッセージを運び、発信されるようになる。それが高校教育にも伝われば、それもまた高大接続のひとつのノウハウになる。

いつまでも‘大学の試験’などと云っているわけにはいかないという意見もあろう。今回のように新しい学習指導要領は学校にも大学にも通用する資質・能力観にもとづいて構築されたものだから、‘学習指導要領に忠実な到達度テスト’が有効なのだ、と主張する人々もいるだろう。これはある種のイデオロギーに近い。そう考える人々が多数であるのなら、入学共通テストの問題は全面的に高校関係者の手に委ねるのひとつの選択である。その考えに共鳴できない、大学教員たちは大学に戻って個別試験をつくる。場合によっては同じように考える大学が協力しあって新しい「共通試験」をつくることもよい。それが新しい高大接続になる可能性もある。

いずれにしろ、今回のような上意下達の施策のもとで、学習指導要領を再現するような共通試験をつくるようになっては、高大接続の意味は希薄なものになる。その試験はいわば‘学習指導要領のための試験’であり、‘高大接続の試験’ではない。高大接続は自然に放っておいて形成される性格のものではない。人工的な構築物である。そうした共通試験の目的、性格をよく知ったうえで「作題体制の抜本的改革」を行わなくてはならない。ただ、上意下達で改革をするのであれば、共通試験として積み上げてきたノウハウが音をたてて崩れてしまう危険がある。

3.4 中教審答申の脆弱性

高大接続答申に欠けているのは高大接続に対する認識ではないだろうか。敢えていえば、入試の実施についてのノウハウの知識・経験も少ないように思う。センター試験の基本なしている学力観に注文があるのなら、それは客観的に関係者に伝えられなければならない。抽象的な「ことば」をかざす前に、政策担当者はセンター試験の問題を解いてみたらよい。それから評価なり総括なりをすれば、もう少し、違う意味合いの発想が浮かんでくるかもしれない。入試センターが毎年作成している試験問題評価委員会報告書もたいへんに参考

になるはずだ。

入試センターでは毎年、センター試験が終わるとすぐに、試験問題の評価にかかる。問題作成委員会の自己評価と、高校現場の教員による外部評価の両方を実施する。全国から現場の高校教員に集まって頂き、外部評価をしてもらう。例年各科目3～4名程度の高校教員に集まっていただくが、30科目の総計になると、それでも100名を超える。このときには、各科目の部会幹部と外部評価委員の高校教員との間で面談をしてもらう場を設け、忌憚のない意見を交換してもらう。

表1 センター試験問題評価委員会報告書（令和元年度）

教科	科目	外部評価分科会						
		出題範囲	思考力	出題内容	問題構成	表現・用語	難易度	得点のちらばり
国語	国語	4	4	4	4	4	4	4
地理歴史	世界史B	4	3	4	3	3	4	4
	日本史B	4	4	3	4	4	4	3
	地理B	4	4	3	4	3	4	4
公民	現代社会	4	3	4	4	3	4	4
	倫理	4	4	3	4	3	4	4
	政治・経済	4	4	4	4	3	4	4
	倫理・政治・経済	4	4	4	4	3	4	4
数学	数学Ⅰ・数学A	4	4	2	3	4	4	3
	数学Ⅱ・数学B	4	4	4	4	4	4	4
	情報関係基礎	4	4	4	4	3	4	4
理科	物理	3	4	4	3	3	4	4
	化学	4	4	4	4	3	3	4
	生物	4	3	3	3	4	4	3
	地学	4	3	4	4	4	3	3
英語	英語（筆記）	4	4	4	4	4	4	4
	英語（リスニング）	4	4	4	4	3	4	3

評価項目	
出題範囲	高等学校学習指導要領の範囲内から出題されているか
思考力	単に知識だけでなく、思考力や応用力等を問う問題も含まれているか
出題内容	出題内容は、特定の教科書や特定の分野・領域に偏っていないか
問題構成	試験問題の構成（時間数、配点、設問形式）は適切であるか
表現・用語	文章表現・用語は適切であるか
難易度	問題の難易度は適正であったか
得点分布	得点のちらばりは適正であったか
総合評価	大学入試センター試験の試験問題として適切であったか

評価値	
4	あてはまる
3	ある程度あてはまる
2	あまりあてはまらない
1	あてはまらない

注： 独立行政法人大学入試センター、令和元年6月
「平成30事業年度業務実績報告書（資料編）」より作成

評価委員会報告書は5～6月頃にできあがり、その年度の報告書が入試センターのHP（web）掲載される。評価は大問別、小門別に、自由記述と評価スコアを入力する形式のものがあり、表1はそのスコア形式を集計した結果である。評価内容は、①出題範囲（出題範囲を外れていないか）、②思考力を問うているか、③出題内容（特定の教科書、特定の分野・領域の偏り）、④問題構成（試験時間、配点、設問形式の適切さ）、⑤表現・用語の適切性、⑥難易度の適正さ、⑦得点分布の適正さ、⑧総合評価（センター試験としての適切性）に分かれている。評価スコアは「あてはまる」（4点）から「あてはまらない」（1点）の範囲で数字を記入する。直近の2019年の評価委員会の出席者数は77名と、例年に比べて少なかったが、主要科目には2～4名が配置された。表1に見られるように、思考力、出題内容、難易度、問題構成などの評価は軒並み高い。あまり芳しくなかったのは項目⑤の「表

現・用語」である。高校の授業現場では使わない言い回し、表現が使われている、との指摘があった。センター試験が「知識・技能」中心の試験である、という高大接続答申の評価がどのような文脈からなされたのかは分からない。「知識」問題と見えるものが、本当は思考を要する問題であることもあれば、また一見、思考問題ふうであるが、じつは簡単なパズル問題の場合もある。「知識・技能」と「思考力・判断力・表現力等」といっても、学術的な類型ではないので、一概に分けて論じることもできない。政策担当者も、大学関係者、高校関係者との懇談の場に参加してみると、見かたが変わることもあるだろう。

4 追い込まれる行政主導

萩生田文科大臣が英語民間試験の成績提供システムの延期を表明したのは2019年11月1日である。受験者のID登録がはじまったその日であった。それからひと半月後の12月17日、今度は国語の記述式出題の見直しが公表された。いずれも準備不足との理由であった。記者会見の場には、共通試験の「実施主体」であるはずの大学関係者の姿はまったく見えなかった。不思議な話である。その光景が今回の改革がどのようなものであったかをもの語っている。

英語4技能試験も記述式の出題も、文科省の実施方針が公表される前から危ぶむ声が高かった。英語4技能試験の成績とCEFR（欧州言語共通参照基準）との対応づけ、目的の異なる複数の英語民間試験の扱い、学習指導要領とは合致しない資格検定試験の目的等々、これらの不安要素を残したまま大学入学共通テストに含めることへの疑問は渦巻いていた。国語、数学の記述式の出題も同様である。業者採点のミス、自己採点とのズレ、大規模試験と記述試験の相性の悪さなど、解決の目途のつかないまま出題が決まった。

このような状況にあったにもかかわらず、行政担当者が反対を無視して、これらの試験を新テスト「大学入学共通テスト」に組み込もうとした理由はわからない。良識ある行政官は多いと思うので、彼らが自分の常識を表明できなかった理由のほうが深刻である。行政の判断だけでできることではあるまい、と思う。

今回の取り組みは高校教育、大学入学者選抜、大学教育の三位一体改革だと云いながら、学校教育と大学教育の違いを無視して、「学力の三要素」を高大接続改革の柱に据えた。先述したとおり、「学力の三要素」とは小・中・高の学校の目標達成のための心得である。これを学校だけでなく大学・高等教育まで延長して、小学校から大学教育までを貫く教育目標に設定したいというのが高大接続答申の主張であった。学力の再定義と高大接続問題は本来、別の話のはずだが、そのあたりの混乱が根底にある。

とはいえ、英語民間試験や国語教科の記述式の頓挫とは関係なく、文科省は高大接続改革を名目にして、大学入試センターの支配権をわが物にしたように見える。そして大学入学共通テストをも掌中に収めた。実際、高校関係者のスタッフを多数、入試センターの専任組織に導入するなど、従来、大学関係者によって占められてきた入試センターの体制は

は大きくさま変わりをした。‘大学の試験’であった，共通試験は事実上，高等学校教育の到達度試験に変わろうとしている。それがはじめからの目的だったとすれば，文科省はそれに成功したのであり，それに比べれば英語4技能試験や記述式は周辺的な問題にすぎなかったとも云える。

もともと，この2つの試験には最後には個別大学の入学者選抜で，という逃げ場があった。大学入学共通テストの一部にというのは，行政側としても無理を承知で進めてきたことであり，頓挫したところで，面子だけの問題であろう。いずれにしる作戦は成功したのである。それにしても，政策担当者たちがなぜそれに執着したのかは分からない。行政が暴走した背景には何かがある可能性がある。残念ながら，どんな思惑があったかは今回の作業では解明できなかった。

行政上の問題としては法律の条文解釈に疑問が残っている。「学力の三要素」を大学にまで適用するのは合法的なのかという疑問，議論を発展させると，学問の自由を侵害することにもなるのではないかと，という疑問，また，民間活用を盾に英語4技能試験，記述式の大量採点を独立行政法人大学入試センターに発注せしめたことの疑問が残る。いかに主管省とはいえ，越権ではないか，という疑問である。これについては教育行政学の専門家による指摘もある¹³。ましてや，その発注行為が事実上頓挫してみれば，行政当局のとるべき責任もあるように思う。

通則法第2条には，独立行政法人とは「民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの，または一の主体に委ねた場合には必ずしも実施されない恐れがあるものを効果的かつ効率的に行わせることが必要なため，(中略)設立される法人をいう。」である。大学入試センターが独立行政法人に指定された理由もここにある。

まとめ

高大接続改革の全容が明らかになってみると，改革の実体は意外に小さなものである。いま，われわれに目の前には「学習指導要領」というひとつの要素しか見えてこない。「学力の三要素」を小・中・高校のみならず，大学教育にも適用するという高大接続答申の主張も，それが行政用語だと知れば，答申の記述は単なるレトリックにしか見えなくなる。学習指導要領ことしか念頭になかったのか，ということであれば，英語4技能試験や記述式の出題に，行政があればほど執着を燃やしたことも，理解できなくはない。しかし，それらが頓挫したにもかかわらず，「大学入学共通テスト」というトータル・ブランドを入手できたのは大きな成果であったに違いない。そのために，初中等教育局が前面に躍り出て頑張ったことも，それなりに理解できるのである。

それにしても，なぜ基礎学力テストを途中で手放したのか，これはそれほど簡単に解けない疑問である。本文中で述べたように「基礎学力テスト」は高等学校教育の到達度試験として，教育課程の屋台骨を支える可能性を期待できたのである。この重要性は教育再生

実行会議の達成度テスト（基礎レベル）にも、中教審の答申にも共通して提案されたことから読み取ることができる。この到達度試験がうまく活用できれば、大学入学者選抜も5教科7科目というしばりから解放されたかもしれない。再生実行会議の第4次提言はそれを想定していたようにも思える。しかし、基礎学力テストを教育産業に任せることにした時点で、すでに結論は出ているのだろう。「高校生のための学びの基礎診断」は慎重に扱わなければならない提案だが、高大接続改革からみれば、やはり見当違いである。「学びの基礎診断」の意義を否定するつもりはないが、それは義務教育と高校教育の問題として再度検討されるべきであろう。今日の高校教育を考えれば、学力中下位層（ボリュームゾーン）の学習困難こそ、全力で取り組まなければならない問題である。彼らが十分に学力を習得していないまま、大学、短大、専門学校に進学していくことは、日本社会の将来の問題として憂慮すべき事態である。基礎学力テスト（達成度テスト：基礎レベル）が放棄されたとしても、これも避けて通れぬ問題である。遅れば遅れるほど、事態は深刻になる。文科省が大学入学共通テストにいくら肩入れしても、受験するのは現役の半数にも遠く及ばないのである。問題は共通テストを受けない残りの生徒たちである。

疑問はまだある。中央教育審議会（高大接続部会）が再生実行会議の第4次提言を正面から受け止めようとしなかったことである。官邸主導による中央権力が横行するなかで、文科省は中央教育審議会路線を貫いたかに見えるが、一步退いてみれば、首相に最も近い側近のひとりが文部大臣を務め、また退いて後も影響力を行使していたという。文科行政そのものが官邸の勢力圏に埋め込まれたと考えても不自然ではないだろう。加えて、高大接続部会の部会長を務めた安西祐一郎氏は元首相とも懇意のなかだという。下村博文氏が大臣在任中の13年2月15日付で安西氏は中教審会長に任命された。それだけのキャリアを積んだ人物と拝見するが、高大接続特別部会の審議はまだ道半ばの頃である。下村氏の後押しがあり、自らが中教審会長であれば、中教審の高大接続答申は鬼に金棒であったであろう。そんな憶測も湧く。

何年か先きの高大接続の風景を想像してみよう。大学入試センターが実施する入学共通テストはかぎりなく、高校教育の到達度試験に近づいていることだろう。そして問題作成の主役も大学教員から高校関係者に代わっている可能性もある。そうなれば、大学入試センターの名称が変わらざるを得ない。高等学校の卒業資格試験ではないにしても、大学入学共通テストが高等学校の出口試験となる日はそう遠くないと思う。この大学入学共通試験を入学要件のひとつとして使い続ける大学は多数あるだろうが、大学のなかには自前の学科試験を作成し、個別試験の充実に取り組む大学が出てきても不思議はない。また、ひとつの大学グループが協力して、小さな共通試験をつくるという可能性もある。いずれにしても、大学入学共通試験、大学自前の学力試験、民間の資格検定試験、それぞれが入り混じって大学入学者選抜が行われる時代になっている可能性は高い。共通試験の時代から入試の個別化の時代へ、進んでいくように思われる。

-
- 1 中央教育審議会 2012『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ（答申）』平成 24 年 8 月 28 日
 - 2 岡部恒治・西村和雄・戸瀬信之（編）、1999『分数のできない学生たち』東洋経済新報社
 - 3 樋田大二郎・耳塚寛明・岩木秀夫・荻谷剛彦、2000『高校生文化と進路形成の変容』学事出版
 - 4 佐々木隆生、2012『大学入試の終焉』北海道大学出版会
 - 5 教育再生実行会議「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について（第 4 次提言）」平成 25 年 10 月 31 日
 - 6 中央教育審議会 2014『新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について～すべての若者が夢や目標を芽吹かせ、未来に花開かせるために～（答申）』平成 26 年 12 月 22 日
 - 7 中央教育審議会初等中等教育分科会高等学校教育部会「初等中等教育分科会高等学校部会の審議の経過について～高校教育の質保証に向けた学習状況の評価等に関する考え方～」平成 25 年 1 月
 - 8 元共同通信編集委員山田博氏の示唆による（安彦忠彦氏の証言）。
 - 9 高大接続システム改革会議、2015「中間まとめ」平成 27 年 9 月 15 日
 - 10 高大システム改革会議、2016「最終報告」平成 28 年 3 月 31 日
 - 11 文部科学省、2017「高大接続改革の実施方針等の策定について」平成 29 年 7 月 13 日
 - 12 独立行政法人大学入試センター、2018「「大学入学共通テスト」における問題作成の方向性等と本年 11 月に実施する試行調査（プレテスト）の趣旨について」編成 30 年 6 月 18 日
 - 13 結城忠、2019「独立行政法人大学入試センターの法的地位・性格」私学教育研究所「専門委員会」研究発表レジュメ（令和元年 11 月 7 日）

第5章

アメリカの高等教育政策決定過程と大統領府

埴武郎（専修大学）

1. はじめに

まず本稿の背景と目的を述べる。また本稿における基本認識を含めた論点整理を行ったうえで、高等教育研究としての意義について論じる。

(1)背景と目的

2020年7月、トランプ大統領は、白人警察官による黒人への不当な取締りに抗議する大規模なデモ隊を制圧すべく武装した連邦職員をオレゴン州ポートランド市に派遣した。これはトランプ大統領が国家の法と秩序を脅かす事案すなわち非常事態にあたと判断し、いわゆる「大統領令」を発令し、連邦が州の自治を無視して一方的に介入した不当な措置であるとされた。大統領令とは、国家非常事態における大統領の正当かつ合理的な執行権力の行使とされる。一方、キャサリン・ブラウン州知事は、大統領令にもとづく介入措置を州自治への侵害にあたるとして猛烈に抗議し、連邦職員の即時退去を命じたが、トランプ大統領は連邦職員に駐留しつづけるよう指示したことで、トランプ大統領とブラウン知事は連邦政府の執行権力のあり方をめぐって激しく衝突した。その後デモは鎮静化し、連邦と州の政府間対立も自然と収まった。

連邦政府が財政を出動して政策を講じる場面は急増している。2000年以降だけ見ても、9.11同時多発テロ、大型ハリケーンの来襲、金融危機、人種差別に起因する大規模デモ隊の暴徒化、メキシコ国境壁の建設、そして新型コロナウイルスの猛威など、アメリカ人の生命や財産を脅かすグローバル・ 이슈が頻発している。急速かつ複雑にグローバル化が進展し、その経済的・生態的ダメージの範囲が地球規模で拡大する現状において、連邦政府とくに行政府の長たる大統領の執行権力の拡大は「必然の策」とも解しよう。むしろ大統領主導で政策立案を行い、場合によっては大規模に財政出動を実施することが効率的であり、また州の側も、それを要請する場面も散見される。大統領のプレゼンスは拡大している。

しかし予算の決議権は、大統領にではなく、連邦議会にある。大統領はあくまで慣習として図表1に示した「大統領予算教書」(The Budget Message of the President, 以下「予算教書」と略記する)を議会に毎年提示するが、しかしそれは何ら法的・財政的な効力をもたない。一方、議会は予算教書とは別に正式な予算案を作成および審議し、上下両院での本会議を経て決議を行う権限をもつ。大統領の職権はあくまで議会が決議に至

った予算案にサインし、それを粛々と執行することである。大統領の党派や上下両院の勢力図にもよるが、議会は大統領の暴走に歯止めをかける最大の砦であり、アメリカ議会民主主義の根幹としての重要な役割を果たしている¹⁾。

つまり、大統領の執行権力は議会との拮抗の下で一定の限界がある。しかし本稿が詳述するように、大統領予算教書が大統領の考え方や政策に基づき、大統領の直属機関である「行政予算管理局」(Office of Management and Budget、以下 OMB と略記)によるいわゆる「総合調整」という政策立案過程を通じて取りまとめられ、議会に対して一定の政策的・財政的インパクトを与えている点は興味深い。OMB の総合調整とは、財務省、国務省、教育省等の連邦省庁との予算や政策に関する折衝や査定を繰り返し、大統領の政策意向が組み込まれた予算と政策の総合的・統括的な修正や再編を意味する。次節で詳述するように、OMB は大統領の執行権力の及ぶ主要領域を「行政管理」と「予算編成」の2つの領域に分類したうえで、大統領の政策意向を直接反映させるかたちで両領域を運営している。その最大の成果物が、大統領予算教書なのである。

図表 1 現トランプ大統領予算教書の表紙(2021 会計年度)



資料) <https://www.whitehouse.gov/>

本稿の目的は、第 1 に、上述した連邦政府の権能拡大を与件として大統領の直属機関として予算と政策の総合調整を最大のミッションとする OMB の歴史や組織について整理する。第 2 に、高等教育との関係で OMB の役割について、現トランプ政権の直近 2021

年度の高等教育予算を素材にして検討し、そして第 3 に、諸議論を踏まえたうえで近年わが国での内閣府（官邸）主導の政策形成過程に鑑みて示唆を供することである。

(2)論点整理

本稿では、OMB の総合調整のあり方をめぐるこれまでの学術的な論点整理として、次の 3 点に集約する。

第 1 の論点は、OMB による総合調整機能を果たす手段として、「行政管理機能」と「予算編成機能」の両機能のパワーバランスをどのように図るべきか、という問題である。アメリカが出した回答は、1994 年、両機能を統合する「資源マネジメント室」という部署を OMB 内に新設し、同室が一手に政策形成と評価、予算教書のドラフトの取りまとめを行うというものであった。会計検査院 GAO（Government Accountability Office）は 1995 年の報告書のなかで、資源マネジメント室の職員の意見を紹介するかたちで、行政管理が予算編成の中で取り上げられる、あるいは行政管理が予算と関連づけられている場合、OMB と各省庁は当該行政管理の問題に取り組まなければならないという組織ルールが存在することを強調している²。これは予算部門だけが一人歩きして支出が膨張することを警戒し、場合によってはそれを削減・停止する予算案を作成するのが OMB の任務であるとの基本認識に立脚している。

第 2 の論点は、OMB の総合調整の成果物としての予算教書をベースにして、予算の決議権をもつ議会によって実質的に「総合調整」がなされていることへの理解である。既述の通り、大統領は予算教書の作成および議会への提出は可能であるが、その決議権は議会がもつ。つまり議会こそが予算教書をトリガーの一つとして「総合調整」の本質を担っていると理解しえよう³。また議員立法を基本とし、議会の政策立案能力の高さ、透明性のある官僚組織との関係も担保される。高等教育においては通常、下院の労働教育委員会が予算審議過程で重要な役割を担うケースが多く、例えばペル・グラント奨学金の予算増額に大きく関与してきたのは大統領ではなく、議会であった。したがって OMB の総合調整による予算編成や政策形成は議会のパワーによって限定的になっていると考えるのが現実的である。

第 3 の論点は、「議会補佐機関」の存在と、OMB に対するチェック機能に関する理解である。大統領だけでなく、議会も含めて透明性と中立性が担保された立法や政策形成を補佐するのが、議会検査局（Government Accountability Office; GAO）、議会予算局（Congressional Budget Office; CBO）、議会図書館調査局（Congressional Research Service; CRS）の議会補佐機関である。これらはみな政治的に独立した調査機関であり、政策や財政に詳しい第一級の専門家やエコノミストを擁し、議会に対して客観的な視点とエビデンスに基づく分析や提言を行っている。議員立法を基本とするアメリカ政治において議会補佐機関の役割はきわめて大きい。大統領や OMB の暴走抑止は GAO 等の

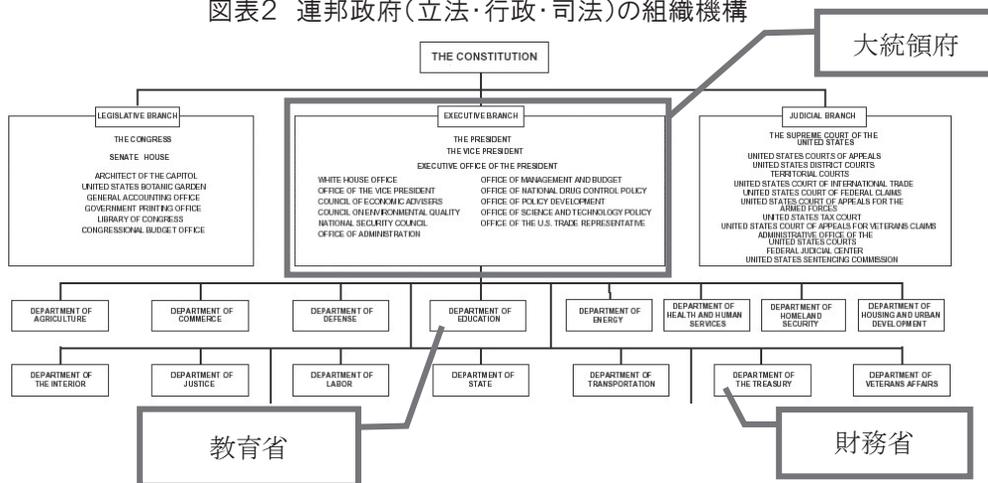
議会補佐機関によるところが大きい。本稿は、上述した 3 点の論点を念頭に置きながら検討を進める。

(3)大統領府と OMB, 高等教育の位置

大統領直属機関 OMB は、大統領の政策意向や指示のもと予算教書を作成する過程において、財務省、国務省、国防総省、教育省など各省庁から提出される予算概算要求について折衝と査定を数次にわたって繰り返す。さらに OMB 内でも最終的に調整を経て予算教書のドラフトを作成し、大統領に提出する。大統領の修正指示があればそれを盛り込み、議会に提出する最終段階に入る。最終段階では大統領と上下両院与野党の議会指導部との高度な政治的交渉が行われる場合が通例である。日本社会でいう「根回し」である。

図表 2 は、連邦政府の機構全体（立法・司法・行政）を示している。立法府である連邦議会、司法府である連邦最高裁判所、そして行政府である大統領府による三権分立の体制が構築されている。議会は上院，下院で構成される。大統領府は大統領を長とする。大統領府に置かれているのは大統領公邸・執務室のホワイトハウス，経済諮問委員会，政策開発局，科学技術局，通商代表部（USTR），そして OMB 等である。大統領は副大統領と各省長官はもちろん，大統領首席補佐官，行政管理予算局長，通商代表，環境保護局長官，中央情報局長官など大統領府を支える最高幹部を指名する。彼らは大統領を長とする閣僚（Cabinet）の構成メンバーとなる。

図表 2 連邦政府(立法・行政・司法)の組織機構



資料) <https://www.whitehouse.gov/>

大統領府の下部組織は、15の省庁で構成されている。教育を所管するのは教育省であり、予算執行の管理は財務省が担う。ただし財務省は日本のそれと異なり予算編成の権限を直接有さない。財務省はあくまで債務と通貨の管理を主な職務とする。ただし大統領の指示があった場合、財務省が補正予算案の作成を主導し、議会に提示されることも皆無ではない。例えば2008年の金融危機への緊急のペイルアウトは、当時ブッシュ大統領が財務省に補正予算案の作成を指示したものであり、与党やメディアから批判を浴びながらも実行された経緯がある⁴。そうした政治的な特例を除けば、通常はOMBが予算編成の実務にあたる。

翻ってアメリカは建国以来、連邦制（Federal System）を堅持している。個々の州政府は内政にかかる法的権力（jurisdiction）を有し、外政にかかるそれは連邦政府が有する。しかし戦後とくに1960年代に入ると、州と連邦の法的権力の分離構造は大きく変容した。合衆国憲法修正条項第14条の定める、法の下での個人の平等やそれを体现する財政保障の制度的拡充を背景に、中央政府としての連邦政府の権能が飛躍的に拡大したのである⁵。戦後は財政連邦主義（Fiscal Federalism）の歴史的趨勢のなかで一貫して連邦政府の巨大化が進んだのである。

高等教育は、連邦権能拡大の恩恵を最も多く受け成長した分野である。戦後から今日まで連邦政府は研究開発と奨学事業を通じて、組織としての高等教育機関と、個人としての学生（家計）を支えてきた⁶。ケネディの遺志を継いだジョンソン民主党政権は1964年公民権法を柱とする「偉大なる社会」（The Great Society）計画のもと教育・医療・福祉等の内政分野にかかる連邦補助金や再分配の規模と対象を拡大した。高等教育の発展の基礎は、戦後アメリカ財政連邦主義にある⁷。

2. OMBの歴史と組織 —1921年法から2010年法まで—

OMBの組織と権限は、連邦権能拡大を背景にして徐々に変化してきた。本節はOMBの設置から今日までの発展の歴史を概観し、議会補佐機関の一つであるGAOの報告書や先行研究をもとに、OMBが担う総合調整の機能や特徴について論じる。

(1)財務省から大統領府への移管

OMBの歴史は、100年前にさかのぼる。OMBの前身は1921年予算・会計法（Budget and Accounting Act of 1921）の制定により財務省内に設置された「予算局」（Bureau of Budget; BOB）である。1921年法は大統領に予算案の調整と統合、連邦議会への提出を義務づけたものであり、同法制定により連邦政府の予算案の作成が大統領の指示と意向の下、財務省予算局によって初めて一元的に取りまとめられた。それまで大統領と議会は予算編成権をめぐる争いを繰り返してきたが、同法制定によって決着した⁸。しかし

一方で予算および歳出に関する決定権は、従来どおり、大統領に与えず連邦議会に留保した。これは今日まで変更されていない。

1921年法にはもう一つ注目すべき点がある。会計検査院（General Accounting Office。以下 GAO と略記）を創設したことである。大統領の執行権力の及ぶ財務省予算局への監視、つまり大統領の暴走抑制という明確な目的を果たすため、連邦議会は GAO を創設したのである⁹。その後、世界恐慌を経験したアメリカは第二次世界大戦への参戦を決め、1939年ローズベルト政権は戦時経済の価格管理統制すなわち戦時中のインフレ抑制、平時経済へのスムーズな移行等を目的としたマクロ経済政策の運営体制の強化を図った。戦時経済の効率的な予算と政策の運営手段として財務省予算局（BOB）を、大統領府に移管したのである¹⁰。第二次世界大戦への参戦という国家非常事態を理由にして予算編成が大統領直属となった歴史的瞬間である。これ以降大統領主導による予算と政策の総合調整機構が形成され、今日まで定着している。

1970年ニクソン政権期には「予算局」（BOB）という名称から、現在の「行政管理予算局」（Office of Management and Budget : OMB）に改組された。大統領直属機関に移管されて30年が経過していたが、大統領の指示や意向を行政管理や予算編成に反映させる体制はまだ未成熟であった。

1990年代に入ると OMB の組織改革が本格的に始まった。次節で詳述するが、1993年、クリントン政権は OMB の総合調整機能の強化を図り、大統領予算案の作成過程に大きなメスを入れた。その背景には政府のアカウントビリティの向上、すなわち行政管理と予算編成の両面における説明責任の向上を求める世論の高まりがある。

(2)1990年代以後の OMB 改革

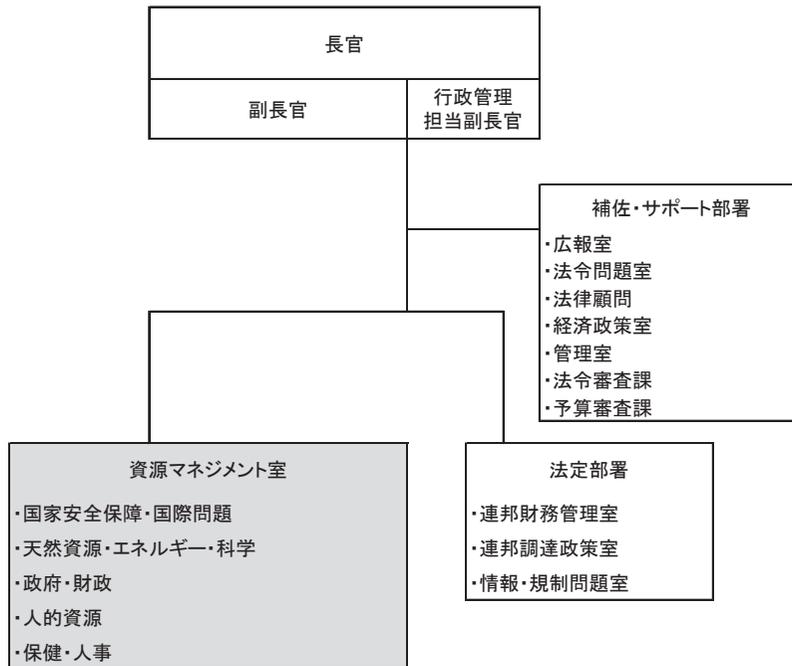
OMB は1990年代以降、数次にわたって組織改革を行っている。それは大統領の執行権力のあり方そのものを描写し、また大統領府と省庁との関係を再編するものとして注目に値する。以下ではクリントン政権期の1994年に実施された行政改革プログラム「OMB 2000 改革」に注目する。茂木（2004）によれば、「OMB2000 改革」のポイントを次のように整理している。

第1にクリントン政権による行政改革として、1993年「政府業績成果法」(Government Performance and Results Act: GPRA) が成立し、OMB の基本的な機能は、①大統領の予算要求の準備（予算査定機能）、②法令審査機能、③政策調整機能（プログラム評価機能）、④政策立案機能、と策定された。第2に、同法 GPRA のイニシャティブの下、OMB は行政管理と予算編成を統合した「資源マネジメント室」を設置し、予算編成・予算分析・予算執行を軸にプログラムの有効性と効率性の評価、政府全体にわたる行政管理のチェック等を担うものとした。OMB の下部には「行政管理審議会」を新設し、政策形成過程における透明性を確保した。第3に、2002年ブッシュ政権において“PART” (Program

Assessment Rating Tool) が導入され、2004 年度以降より運用した¹¹。これは、各省庁が自己評価という形式により、個々のプログラム評価を行うものであるが、最終的な評価は OMB が行っていた。第 4 に、2010 年オバマ政権期では、GPRA が「政府業績成果現代化法」(Government Performance and Results Modernization Act; GPRAMA) に修正(授権)され、ブッシュ政権期が導入した“PART”の運用を停止した。そして第 5 に、財務省(U.S. Department of Treasury)は、“PART”の制度設計や運用に関して中心的な役割を担っているわけではない。あくまで予算編成は OMB による総合調整を基本としたのである。

要するに「OMB 2000」の最大の意義は、新設された「資源マネジメント室」に各省庁の予算査定権限を付与した点にある。OMB は大統領の指名による長官をトップにして、その直属に二人の副長官をおき、実働組織として「資源マネジメント室」「法定部署」「補佐サポート部署」の 3 つの部署を設置した。資源マネジメント室のオペレーションは①国家安全保障・国際問題、②天然資源・エネルギー・科学、③経済・政府問題、④人的資源、⑤保健・人事、の 5 分野から構成された。この 5 分野の組織構成は今日まで変わっていない。図表 3 は、「OMB 2000」改革後の OMB 組織である。

図表3 「OMB 2000」改革後の OMB 組織



資料) 茂木 (2004) 228 頁, 203 頁より著者作成。

また茂木(2004)によると、「資源マネジメント室」新設の際、最も苦労した点は、各々の政策領域の専門知識をもつ人材の確保であった。OMBは各省庁から専門スタッフを集め、資源マネジメント室に適材適所に配置し、総合調整の体制構築を急いだ。実際「OMB 2000」改革の実施過程では専門スタッフ数が増大したことは、GAOとOMBによる共同報告書によって明らかにされている¹²。総合調整の機能強化を進めようとする大統領の強い意志がうかがえる¹³。

(3) 議会補佐機関 GAO の提言と独立性

前節の論点整理に述べた通り、会計検査院 GAO (Government Accounting Office) は客観的なエビデンスやヒアリング等に基づく質の高い調査報告書を発表する議会補佐機関として知られる。「議会に置かれた国庫の番人」との異名をもつ。

1989 年の GAO の報告書、「General Accounting Office (1989), *Managing the Government, Revised Approach Could Improve OMB's Effectiveness*」は、OMB の総合調整のあるべき姿について取りまとめており、示唆的である。報告書によれば、1980 年代末頃の OMB はあまりにも短期的で予算中心の考え方に偏っており、長期的な行政管理の問題の解決を困難なものにしていると指摘している。また「予算に左右されない方策」として、次の 2 点を提言している¹⁴。第 1 に、予算機能と行政管理の二つの機能を統合すること、第 2 に、連邦政府全体の指導力を発揮する専門組織または別個の省庁を創設することである。

上記の GAO 提言は、その数年後の 1993 年に誕生したクリントン政権によって実行に移されたことは示唆に富む。クリントン政権による OMB 改革の成果は、前述の「OMB 2000」にほかならず、総合調整を任務とする「資源マネジメント室」新設の背景には、政治的独立性というものに存在価値をおく議会補佐機関 GAO の政策提言があったのである。政治・政局・政権からの独立性を体現する主体がいかに必要であるかを示唆している。

3. トランプ政権における OMB と高等教育予算

次に本節は、現トランプ政権の最新の予算教書「2021 年度大統領予算教書」を手掛かりとして、OMB による高等教育における総合調整のあり方について論じる。

(1) 2021 年度予算教書と高等教育

トランプ大統領は 2020 年 2 月 10 日、2021 会計年度の予算教書を議会に提出した。その予算案における最大の柱は「無駄または不必要な支出の削減または停止」(Stopping Wasteful and Unnecessary Spending) と標榜したうえで、財政赤字の削減を前提条件とし、連邦政府の無駄または重複した支出を徹底的に削減または停止すると宣言してい

る。一方、貿易と経済を回復させる経済政策を実行する予算案を組んだとも主張している¹⁵。

そこで以下、教育省の予算案をみていく。まず教育省の予算総額は666億ドル(6.7兆円)を計上している。これは前年度より56億ドルの減少、7.8%減である。トランプ政権は教育省予算案における最優先の政策理念として「3つの自由」(学校選択の自由、州・地方政府の自由、質が高く負担の少ない高等教育の選択)を掲げている。また累積債務の削減、財政健全化というマクロ的な財政課題への取組みが教育予算を削減する圧力として作用することに加えて、連邦財政の制度上、教育費は「裁量的経費」(Discretionary Programs)に計上される費目である点に留意すべきである。教育費は大統領や議会の政策判断つまり「裁量」が反映される費目とされており、過去の実績からいえば大統領と下院(教育労働委員会)の同一党派の政策形成の主導によって予算額が増減する傾向が見られる。一方、憲法や法律にもとづいて義務づけられた支出は「義務的経費」(Mandatory Programs)として計上され、社会保障関係費はその典型例である。

また裁量的経費は「国防費」と「非国防費」に分けられ、教育費は後者に分類される。

図表4 裁量的経費のなかの教育費

Table S-8. 2021 Discretionary Overview by Major Agency
(Net budget authority in billions of dollars)

	2019 Actual ¹	2020 Enacted ¹	2021 Request	2021 Request less 2020 Enacted	
				Dollar	Percent
Base Discretionary Funding					
Cabinet Departments					
Agriculture ²	24.4	23.8	21.8	-1.9	-8.2%
Commerce ³	11.6	12.9	8.1	-4.8	-37.3%
Defense	616.2	633.3	636.4	+3.1	+0.5%
Education	70.5	72.2	66.6	-5.6	-7.8%
Energy	35.6	35.5	35.4	-0.1	-0.1%
National Nuclear Security Administration	15.1	16.6	19.8	+3.2	+19.0%
Other Energy	20.5	21.9	15.6	-6.3	-28.7%
Health and Human Services (HHS) ⁴	100.8	105.8	96.4	-9.5	-9.0%
Homeland Security (DHS) ⁵	47.3	48.1	49.7	+1.6	+3.4%
Housing and Urban Development (HUD):					
HUD gross total (excluding receipts)	53.8	56.5	47.9	-8.6	-15.2%
HUD receipts	-9.5	-6.6	-8.8	-2.2	+33.8%
Interior	14.1	14.7	12.7	-2.0	-13.4%
Justice	30.8	32.4	31.7	-0.7	-2.3%
Labor	12.0	12.4	11.0	-1.3	-10.7%
State and Other International Programs (OIP) ^{2,6}	48.2	47.7	44.1	-3.7	-7.7%
State and OIP, including OCO funding (non-add)	56.2	55.7	44.1	-11.7	-20.9%
Transportation	26.5	24.8	21.6	-3.2	-12.9%
Treasury ⁷	15.0	15.5	15.7	+0.2	+1.5%
Veterans Affairs	86.6	92.7	105.0	+12.3	+13.3%
Major Agencies:					
Corps of Engineers	7.0	7.7	6.0	-1.7	-22.0%
Environmental Protection Agency	8.9	9.1	6.7	-2.4	-26.5%
National Aeronautics and Space Administration	21.5	22.6	25.2	+2.7	+11.9%
National Science Foundation	8.1	8.3	7.7	-0.5	-6.5%
Small Business Administration (SBA)	0.7	0.8	0.7	-0.1	-11.1%
Social Security Administration (SSA) ⁴	9.1	9.2	9.0	-0.2	-1.8%
Other Agencies	21.7	22.0	20.1	-1.9	-8.5%
Changes in mandatory programs ¹	-15.7	-15.9	-9.1	+6.8	-43.0%
Subtotal, Base Discretionary Funding	1,244.8	1,288.2	1,261.5	-26.7	-2.1%
Defense Base Subtotal	647.0	666.5	671.5	+5.0	+0.8%
Non-Defense Base Subtotal	597.8	621.7	590.0	-31.7	-5.1%

資料) Office of Management and Budget (2020), A Budget for America's Future; Budget of the U. S. Government, p.123.

図表4は、教育予算が計上される裁量的経費の内訳である。教育費の予算額は裁量的経費に計上される。2019年度（実績値）は705億ドル、2020年度（執行中）は722億ドル、そして2021年度予算案は、上記の通り7.8%減の666億ドルとなっている。裁量的経費合計では2.1%減であり、国防費と非国防費で分けると、国防費が0.8%増、非国防費が5.1%減である。

次に、教育予算を初等中等教育と高等教育に分けてみる。初等中等教育では「競争と透明性」を高めることを最優先課題としたうえで、重複または無駄と評価された29のプログラムの統合を図り、それを州・地方政府に用途の裁量を委ねる包括補助金(Block Grant)に切り替えるとしている。これによって47億ドルの支出削減が可能になると述べている。29プログラムの「重複または無駄」と主体的に評価したのは、もちろんOMBである。

次に高等教育では、学生ローン貸与額の適正化（実質的には貸与額の削減）を図ることを主張している。また大学での学習と労働市場側のニーズとがマッチングすることを支援する政策を優先課題とし、これによって学生と納税者双方の利益を最大化するものと強調している点に特徴が出ている¹⁶。そのほか高等教育に関しては、主として次の4点が予算編成における重要ポイントとして挙げている。

- (1) HBCUs (Historically Black Colleges and Universities : 歴史的黒人大学) の改善への支援
- (2) 学生ローン負担からの学生および納税者の救済
- (3) ペル・グラント奨学金の短期プログラム学習者および収監学生への受給資格の拡大
- (4) エビデンスを重視した高等教育準備プログラムに関する州政府の権限拡大

OMBは、教育省（高等教育局：Office of Postsecondary Education）との折衝では、大統領の指示に基づいて裁量的経費を中心とする総額削減を前提とした中で、上記の個別案件について予算編成の重点を置いている。(1)は、歴史的黒人大学への財政支援は7億4900万ドルを計上しているが、しかしその中身をみると、現行6種の支援プログラムを、低所得学生対象の単一積算配分フォーミュラに統合して予算額を圧縮させるものとなっている。(2)は学生ローンの債務不履行に陥った個人が追うリスクを軽減するための措置、(3)は特定の社会的バックグラウンドをもつ者の機会均等を促す措置である。(4)は連邦支出を縮小するための共和党政権固有の方法論であり、本来教育の法的権力をもつ州政府に連邦補助金の用途の裁量を委ねる包括補助金のかたちで配分し、無駄を省くことを狙いとしている。

4. おわりに

最後に、本稿を総括する。また OMB の総合調整のあり方をめぐるアメリカの経験からわが国での内閣府主導の総合調整のあり方、その課題や懸念について論じたい。

(1)本稿の総括

本稿の総括として、次の3点を述べる。

第1に、戦後とくに1960年代以後アメリカはかつてないほど連邦政府の権能拡大を経験し、これによって連邦政府の財政支出の規模的・機能的拡大が進み、「個人」を対象とする再分配政策の強化に連邦政府が直接関与できる政府構造の仕組みが形成された。これは高等教育における個人への給付を通じて大統領と国民との距離がかつてないほど小さくなったことを意味する。

第2に、その連邦権能強化が連邦政府の行政ニーズの把握と再編の必要性を生むと同時に、大統領直属機関 OMB に総合調整という権限を獲得させた。具体的には連邦政府の予算編成過程における効率性や透明性を求める世論を背景に、1994年クリントン政権は「OMB 2000」改革を軸に OMB 内に「資源マネジメント室」を新設し、行政管理と予算編成の両面をコントロールする権限を付与した。同室は省庁との折衝を通じて政策と予算の総合調整を担い、予算教書の内容を高度かつ専門性の高いものにした¹⁷。

そして第3に、OMB の高等教育におけるプレゼンスは極めて大きい。教育省との折衝では総じて OMB 優勢と考えられる。教育費が管理される裁量的経費は政権の党派色が反映されやすい。本稿で論じたように直近トランプ政権が2020年10月議会に提出した2021年度予算教書に象徴されるように、共和党政権の伝統的方法論により予算削減を進めている。教育費削減分を国防費に付け替える事例もみられた。結果的に教育省の予算総額は前年度比7.8%減で編成されたが、その予算編成主体は大統領の強いイニシアティブを獲得したOMBの姿がある。

(2)わが国への示唆

以上を踏まえて、近年わが国への示唆を整理する。

第1に、大統領直属の OMB が主導する「総合調整」は日本の内閣府主導の総合調整と異なって大統領の暴走抑止の強力な砦としての連邦議会があり、さらに議会補佐機関と連携して大統領の職権から独立した形でチェック&バランスが制度化されている。議会が予算決議権を有しており、大統領は拒否権こそあるが、議会との対立が長期化すれば、政府機能が停止し、国民の信頼を失うことになる。これと同様、わが国でも国会が予算決議権を有するが、内閣と国会との間にチェック&バランスの仕組みがあるとは甚だしいえない。GAO, CBO, CRS という独立系の議会補佐機関にあたる調査組織は国会図書

館には「調査及び立法考査局」という部局があるが、それが予算編成過程において体系的・客観的に機能を果たすものではない¹⁸。

第 2 に、わが国はアメリカと逆で、議員立法を基本とせず、官僚組織による政策形成過程への影響力が結果として大きく、それへの反動としてのいわゆる「政治主導」が湧き上がっているが、問題は、わが国の高等教育の政策形成や予算編成に政治主導がどのような利益もたらすしかし、そうした建設的な議論は、今日の「政治主導」の体制では期待できない。「エビデンス重視」と言いながらも政治主導・官邸主導のもとでは個々の行政分野の政策や予算をつぶさに検討する姿勢は等閑（なおざり）にされる傾向がある。2004 年以降の国立大学法人運営費交付金の削減は典型例であろう。

第 3 に、連邦議会の仕組みも、わが国に示唆を与える。連邦議会では、上下両院には予算委員会と歳出委員会がそれぞれ設置されており、歳出委員会は、大統領が執行した歳出や決算について、恒常的に厳しくチェックを行う委員会である。わが国には、この歳出委員会に相当する委員会は存在せず、予算の執行は内閣の職務とされている。会計検査院が年度終了後に事後的に決算チェックを行っているが、内閣や官僚に対する信頼、あるいは高等教育など個別に行政分野ごとに予算編成も視野に入れてチェックするという役割は果たしていない。

【参考文献】

- 岩崎美紀子（1998）『分権と連邦制』ぎょうせい。
- 河音琢郎（2006）『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社。
- 河村哲二（1995）『パックス・アメリカーナの形成—アメリカ「戦時経済システム」の分析』東洋経済新報社。
- 塙武郎（2005）「アメリカ連邦研究開発費とその大学経常費補助機能」, 公益事業学会『公益事業研究』第 57 巻第 3 号, 39—51 頁。
- 塙武郎（2012）『アメリカの教育財政』日本経済評論社。
- 塙武郎（2016）「現代アメリカの財政連邦主義と高等教育の財源探し ～均衡予算, 連邦補助金, フライペーパー効果」日本高等教育学会平成 28 年度研究交流集会（筑波大学）報告資料。
- 藤野雅史（2017）「アウトカム業績情報を利用するための制度的枠組み—米国連邦政府の業績測定フレームワーク—」『産業経営プロジェクト報告書』, 31-41 頁。
- 茂木康俊（2004）「アメリカ行政における総合調整機構の変容 —米連邦政府 OMB 2000 改革に着目して」『九大法学』87 号, pp.198—254.
- 茂木康俊（2013）「政府業績成果近代化法（GPRAMA）制定後の米連邦政府における戦略計画・目標設定・評価結果の活用 —政府業績成果法（GPRA）20 年の運用と今後の課題—」『評価クォーターリー』第 24 号, pp.2-15.

渡瀬義男 (2012) 『アメリカの財政民主主義』 日本経済評論社。

Barr, Margaret, McClellan, George(2018), *Budgets and Financial Management in Higher Education*, Jossey-Bass.

General Accounting Office (1989), *Managing the Government, Revised Approach Could Improve OMB's Effectiveness*.

General Accounting Office and Office of Management and Budget (1995); *Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization*.

Office of Management and Budget (2020), *A Budget for America's Future; Budget of the U. S. Government*.

Rice University's Baker Institute for Public Policy(2017), *The Office of Management and Budget Insider's Guide*.

Worsley, Thomas(1949), *Wartime Economic Stabilization and the Efficiency of Government Procurement*, The National Security Resources Board, USGPO.

¹ アメリカの議会民主主義，連邦政府予算編成に関するわが国での代表的な先行研究に，河音 (2006)，渡瀬 (2012) が挙げられる。

² GAO(1995), *Office of Management and Budget; Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization*, p.24.

³ 河音 (2006)，渡瀬 (2012) は、特に予算の決議，条約の締結，外交に関する連邦議会の権能は大統領のそれより強いことを強調している。

⁴ 当時，財務長官は投資銀行の名門ゴールドマン・サックス元 CEO のヘンリー・ポールソン氏であり，ウォール街との太いパイプを有する人物が金融機関を税金で救済する補正予算案を作成し，議会与党との調整も経ずに拙速にも実行に移したことに批判を受けた。

⁵ Barr Margaret, McClellan, George(2018)を参照。

⁶ 埴 (2005) を参照されたい。

⁷ 埴 (2016) を参照されたい。

⁸ 1921年法は，20世紀における連邦政府の予算編成に関する「二大立法」の一つとされる。もう一つは「1974年議会予算・執行留保規制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) である。

⁹ GAOは「議会に置かれた国庫の番人」と規定されている。なお GAOは2004年「人的資本改革法」(GAO Human Capital Reform Act of 2004)の制定により Government Accountability Office に名称変更された。

¹⁰ 有益な先行研究として，Worseley(1949)，河村 (1995) が挙げられる。

¹¹ “PART”に関しては，藤野 (2017) が詳しい。

¹² GAO, OMB(1995), Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization, p.34.

¹³ 専門スタッフ数の増加については、茂木（2004）が詳しい。

¹⁴ 茂木（2004）、232 頁。

¹⁵ Office of Management and Budget (2020), *A Budget for America's Future; Budget of the U. S. Government*, pp.13-14.

¹⁶ Office of Management and Budget (2020), *A Budget for America's Future; Budget of the U. S. Government*, p.39.

¹⁷ 「小さな政府」(limited government) を標榜する共和党政権や議会共和党が議会民主党（特に下院）の予算案を「お手盛り予算」(Pork Budget) として厳しく批判し、大統領予算案が一部代案となる場合もある。その意味で法的効力をもたない大統領予算案もゼロベースとはいえ、議会の予算編成過程にインパクトを与えている。

¹⁸ 国会図書館の調査部で長く勤務された渡瀬義男氏は、アメリカ議会民主主義の制度的・機能的確立は、GAO 等の議会補佐機関によるところが大きいと主張する。

第6章

フランスの高等教育政策決定過程

大場淳(広島大学)

フランスでは国家体制として、政府の権限の強い中央集権制度が採用・実施されてきた(大山, 2013; 中山, 2017)。その中核に位置付くのは国民による選挙で選出される大統領と大統領によって任命される首相であり、前者が政治(*politique*)を担い、後者が行政(*administration*)を担うとされるが、首相は議会の多数派から任命されることなどから両者の関係は複雑である。共和国憲法で高等教育を含む公教育は公役務(*service public*)と位置付けられ、その提供は国の責務とされる。その結果、全ての大学は国立であり、近年大学の自律性拡大が図られつつも、高等教育行政においても国の政策が重要な位置を占めることには変わりはない。本章は、かかる制度の概要を示した上で、高等教育政策の決定過程について論ずる。

1. フランスの国家体制と政治・行政機構の概要

(1) 国家体制

フランスは共和国である。共和制は、フランス革命(1789年)後の1792年に発足した第一共和制に始まり、その後ナポレオン・ボナパルトの帝政等を間に挟んで幾度かの体制変更を経て、現在は1958年に発足した第五共和制が敷かれている。その政治・行政体制は1958年に制定された第五共和国憲法で規定されており、「半大統領制」と言われる議院内閣制と大統領制の中間的な制度が採用されている。その特徴は、①大統領(*Président*)は普通選挙によって選出され、②大統領は固有の権限を行使し、これによって大臣の同意を得ることなく活動することができ、③大統領と対峙する形で政府を構成する首相(*Premier ministre*)及びその他の大臣が存在し、首相及びその他の大臣は、議会(*Parlement*)のうち国民議会(*Assemblée nationale*, 下院)に対して責任を負うことにある(高澤, 2019)。

大統領の下には行政機関は置かれず、その職は行政的ではなく政治的である(増田, 2001)。首相は国会議員である必要はなく、大統領は議会の法的拘束なくその任命を行うことができる。しかし、議会の支持なく政策運営は不可能であるので、議会多数派から首

相を選ばざるを得ない（人事院, 2004）。その結果、その時々選挙の結果によって大統領と首相の党派が異なることが起こり得る。この保革共存（cohabitation）は過去に3度発生し¹、第五共和制の精神に反して権力の実体が首相に傾いた状態と考えられている²。2020年11月現在、首相は同年7月3日に任命されたジャン・カステクス（Jean Castex）で、彼は国会議員ではなく職業公務員や地方公共団体首長を経て現職に就いている。

フランスには政府の組織編成を定めた法律はなく（濱野, 2016）、省庁の構成は一定しない。内閣が替わる毎に省庁編成が変更され、大臣の所掌も変わる。教育に関しては、初等中等教育を所管する省と高等教育を所管する省が、統合・分離を繰り返してきた（最初の高等教育行政所管省設置は1974年）。2020年11月現在、初等中等教育行政を所管する省（Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports＝国民教育・青少年・スポーツ省、以下「国民教育省」）とは別に、フレデリック・ビダル（Frédérique Vidal）を大臣とする高等教育・研究・イノベーション省（Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation）が置かれている（以下「高等教育省」）。ビダルは国会議員ではなく、前職はニース大学長である。

首相府には、直属の組織である首相官房（Cabinet du Premier ministre）が置かれ、内閣（Conseil des Ministres）³等の事務局として各省との連絡調整等を行う内閣事務総局（Secrétariat général du Gouvernement）が置かれている。前者の構成員は60人程度⁴、後者の構成員は20人程度である（人事院, 2004）。首相官房には官房長、官房参事官、秘書官が置かれ、官房参事官は一つもしくは複数の省庁を担当する。同官房は立法的・行政的文書を審議する省際会議（réunions interministérielle）を主催し、首相主催の省際委員会会議を準備する。内閣事務総局は内閣事務総長⁵によって指揮される。同事務総長は各種の省際会議を主催し、大統領府事務総長と協働して閣議を準備する（増田, 2001）。内閣事務総局は目立たない存在⁶ではあるが、国家行政の中心に位置し、内閣の決定の準備等を通じて事実上強大な権限を有し、更に省際会議の際には首相の名の下で様々な仲裁・調停を行う（Caron, 2020）。M. カロンは、内閣事務総局のかかる権限は法令で明確に規定されていないものの、「政治家による政府（Gouvernement politique）」の陰に隠れる「専門家による政府（Gouvernement technique）」があることを示唆する（Caron, 2020）。

他方大統領は自分の管轄する行政機関を持たないが、その下には事務総長・次長、官房参事官、顧問（conseiller）等が置かれ、内閣官房や各省大臣官房と協働する。そのため、大統領府と首相府による行政権の二重構造⁷が生じており、フランスの行政制度が「半大統領制」と呼ばれる所以である（増田, 2001）。保革共存の場合大統領が行政権を行使するこ

とは困難であるが、原則として大統領が政策の大枠を定め、首相及び他の大臣が実践的な観点から当該政策の実施に当たっている（Caron, 2020）。

（2）公務員制度

国家公務員（官吏）は、原則として職団（corps）⁸毎に競争試験に基づいて採用され、昇進も同一の職団内の選考に基づいて行われる⁹。幹部職員の多くは国立行政学院（École nationale d'Administration : ENA）出身者で占められる。高級職（後述）を除く幹部職員は一つの職団（corps）に属し、省庁を横断して異動する（内閣官房行政改革推進室, 2007）。

各省庁の局長級等の高級職（約 600 人）は、政治家による自由任用によって採用される。大臣が候補者を選定し、閣議を経て大統領が任命する。政権交代によって全ての高級職が入れ替わる訳ではなく、段階的に入れ替わっていく。高級職としての身分保障はないが、国家公務員である場合は官吏としての身分保障は継続して適用される（内閣官房行政改革推進室, 2007）。高等教育省では、通常、高等教育局長は大学人（多くは学長経験者）から登用されている。

各省大臣の下には、その業務を補佐するための組織として大臣官房（cabinet ministériel）¹⁰が置かれる¹¹。省令（arrêté）で任命され官報で公示される公式の構成員は各省 10～20 名で、それに加えて官報で公示されない非公式の職員が置かれる¹²。これらの職員は全て政治任用であり、任用期間は大臣の在任期間内である。大臣官房の構成員には公務員からも起用されるが、その多くは国立行政学院出身者で、当該省だけではなく他省やその他の公的機関からも選ばれる。大臣官房の機能は、①参謀的機能、②省運営の監督、③省庁間の調停、④大臣の活動管理、⑤議会や議員への対応、⑥メディアへの対応、⑦関連団体への対応に区分される。

（3）立法機関と政府との関係

立法機関である国会は、下院に当たる国民議会（Assemblée nationale）と上院に当たる元老院（Sénat）で構成される二院制である。国民会議議員は国民代表、元老院議員は地方代表といった性格を有する。一部を除いて両院とも同等の権限を有するとされるが、意見が相違する場合は下院の意見が優先する。政府の信任・不信任の手続は下院のみが有し、予算案については下院が先議権を有する。

法案は政府又は議員が提出する。第三共和制（1870 年～1940 年）及び第四共和制（1946 年～1958 年）では、議会が政府に対して強い権限を有し、政権が安定しなかったことが問

題視されていた。このため第五共和国憲法では議会権限の多くが制限され、その体制は「合理化された議会制 (parlementarisme rationalisé)」と呼ばれる。但し、1970年代以降の改革では議会強化が図られており、その流れは2008年の憲法改正にも反映され、「合理化された議会制」は大幅に見直されることとなった。2008年の改革には、政府を監視し公共政策を評価する権限を明示的に議会に付与し、そのための調査委員会を議会に設置することなどが含まれている(国立国会図書館調査及び立法考査局編, 2018)。この改革は当時のニコラ・サルコジ(Nicolas Sarkozy)大統領が権限拡大を狙ったものであったが、行政行為の憲法院による合憲性審査制度の導入など大統領の権限を制約する規定が憲法で設けられ、逆に権限を統制する趣旨の改正となった(横尾, 2010)。

国会は今日、政府に対して様々な調査権限等を有するが、実際にその権限を行使する局面は限られている。M. カロンは、政府監査(contrôle du gouvernement)においては、しばしば議会は何もしないと述べて、政府の行為について十分に説明がなされない理由の一つに情報請求の欠如を挙げている(Caron, 2020)。

(4) 政府への牽制機能

本項では国務院(Conseil d'État)と憲法院(Conseil constitutionnel)を取り上げる。国会の監視権能も牽制機能の一つであるが、前項で取り上げたので本項では言及しない。

フランスでは、公法上の権限に基づく処分に対する不服申立審査として国務院が置かれている。その歴史は古く、ナポレオン・ボナパルトの時代(1799年)に起源は遡る。国務院は、行政訴訟の最高裁判所として機能し、裁判官231人、408人の職員が置かれている。その長である副院長(vice-président)¹³職には、2020年11月現在、ブリュノ・ラセール(官僚、国務院での勤務経験あり)が就いている。

憲法院は、法令等の合憲性を判断する合議機関である。1958年の第五共和国憲法によって設置された。憲法院へは、大統領、首相、両院議長、一定数以上の国会議員の集まり、合議機関である破毀院(Cour de Cassation)や国務院が審査を求めることができる。国務院は行政行為の合法性を判断するが、その決定が憲法の解釈に係るものについては憲法院に判断を仰いだ上で決定を行う。憲法院は10人の裁判官で構成され、2020年11月現在、院長はローラン・ファビウス(元首相：社会党)である。

2. 高等教育政策の決定過程

本節では、フランスの高等教育政策の特徴と近年の主要な大学改革を紹介し、幾つかの

改革事例を取り上げて政策決定過程の実際を概観する。

(1) 高等教育政策の特徴

高等教育政策の決定過程を検討する前に、当該政策の特徴を確認しておきたい。

本章の冒頭で述べたように、福祉国家 (État-providence) の伝統を反映してフランスでは国が提供する高等教育は公役務 (service public) とされ、全ての大学が国の責任の下で設置・運営されている¹⁴。機関によって運営費に公的予算が占める割合は異なるものの、公高等教育への政府支出比率は全経費の 2/3 程度であり、OECD 平均を上回っている。

政府統制は強く、大学は法人格を有する者の常勤の教職員は公務員であって、教員外職員には国全体の公務員制度が全面的に適用される。教員人事についても高等教育省の諮問機関である大学評議会 (Conseil national des Universités : CNU) が教員の資格審査を通じて採用・昇進に強い影響力を有し、法学等のように大学自体が教員採用に裁量を持たない領域も存在する (大場, 2020)。また、教育プログラムは全て国の認証を受けなければならないが、当該認証は学位授与権や予算と連動しており、教育プログラム開設自体が国の統制下に置かれている。これは高等教育の質保証の一環であるが、事後的に評価を行うための制度・組織¹⁵が国によって整備されている。

また、高等教育政策策定や大学運営には全構成員による自治体制が原則とされ、関連政府機関から機関の内部組織まで教職員・学生が参画することとされている。高等教育省の局長等には大学人が登用されることを上に述べたが、教員に限られるものの、高等教育政策形成への大学人の参画と見做すことが可能である。大学人の参加は高等教育省内に止まらず、国民教育省と高等教育省の地方教育行政管区である大学区 (académie) の本部 (rectorat) の長である大学区長 (recteur) は学長経験者から登用される。大学区長は各大学の総長 (chancelier) を兼ねており、通常大学の運営に関わることは無いものの、入学定員の決定等に関与する¹⁶。

(2) 近年の高等教育改革

1980年代以降の主要な大学改革 (試みを含む) として、以下のものが挙げられる。

- 1986年 ドバケ法案 (廃案) : 入学者選抜, 授業料徴収等の試み
- 1980年代 評価組織 (大学評価委員会) の設置, 契約政策 (politique contractuelle)¹⁷の導入
- 2001年 予算組織法 (Loi organique relative aux lois de finances : LOLF) : 新公共

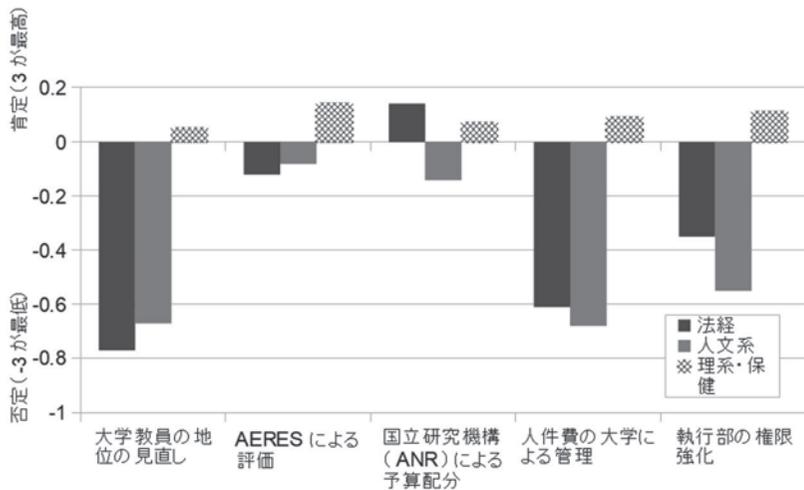
経営 (NPM) の導入¹⁸

- 2002年 ボローニャ・プロセスに対応した LMD (学士・修士博士課程) 導入
- 2003年 フェリ法案 (廃案) : 大学の自律性拡大の試み
- 2006年 研究計画法 (Loi de programmation de la recherche) : 研究・高等教育評価機関 (Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur : AERES) 設置
- 2007年 大学の自由と責任に関する法律 (Loi relative aux libertés et responsabilités des universités : LRU) : 大学の自律性の大幅拡大¹⁹
- 2009年 キャンパス計画 : 大型の競争的資金, 先導的卓越事業 (IDEX) として現在も継続
- 2013年 高等教育・研究法 : PRES を強化する大学・高等教育機関共同体 (COMUE) の制度化, 機関統合の推進
- 2018年 学生の進路選択と成功に関する法律 (Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants : ORE) : 高大接続制度改革 (Parcoursup の導入)²⁰
- 2018年 留学生誘致促進政策“Bienvenue en France” : EU 外留学生への特定登録料 (frais différenciés) 適用 (事実上の学費導入)
- 2020年 研究計画編成法 (Loi de programmation de la recherche)

全体としては大学の自律性拡大の流れが見て取れる。2018年の ORE 法は大学への志願者の大学による順位付けを求めており, 従来認められなかった大学による志願者選抜を事実上大学に認めたものと受け止められている (細尾・夏目・大場編, 2020)。

廃案になった二つの法案 (1986年ドバケ法案と 2003年フェリ法案) は, いずれも学生等の強い反対の前に撤回されたものである。前者は保革共存下のシラク内閣の改革案であったが, 激しい抗議デモで死者が出るといった事態の中でアラン・ドバケ (Alain Devaquet) 高等教育大臣が辞任し, 廃案を余儀なくされた。その事実はシラクの高等教育政策運営に長期に渡って大きな影響を与え, 彼が大統領に就任した後に提案したフェリ法案 (2003年) は学生の抗議活動を前に早々に撤回することとなった。同様の法案はその 4年後の 2007年にサルコジ大統領によって提案され, 法案提出後早々に採択された。この法律は教員制度についての改革を含んでおり, 硬直的であった教員の職務負担 (教育 50%, 研究 50% 等) の柔軟化等が図られた (大場, 2020)。

大学教員による幾つかの大学改革への評価は以下の図に示される。人文社会科学系では否定的な見解が多いが, 自然科学系では改革を支持する見解が過半数を占める。



(3) 高等教育政策策定過程の実際

本項では、2013 年の高等教育・研究法の制定と 2018 年に発表された EU 外留学生への高額な登録料の設定を取り上げて、それらの策定過程を概観する。

① 高等教育・研究法の制定

2012 年に政権を奪還した左派（社会党，オランダ大統領）は、翌 2013 年，高等教育・研究法を制定した。高等教育については，長年の懸案であった大学の自律性拡大とガバナンス改革がサルコジ大統領の右派政権の下で実現（LRU 法の制定）されていたが，新政権も前政権同様に国の財政再建と成長に高等教育・研究は不可欠なものとして位置付けていた（小島，2013）。右派政権の政策を批判するオランダ政権は，LRU 法をその対象に取り上げ，その全面的な見直しを図った。

LRU 法はサルコジ政権発足後 3 か月足らずで採択されたもので²¹，教職員（特に教員）の幅広い支持を得ないで実現された改革と言われる（Dixon, 2008）。右派政権が関係者への意見照会をあまり行わずに LRU 法を制定したのに対して，左派政権は広く国民の意見を聴取し，国会審議にも時間をかけて採択する方針を示した。政府は，2012 年 7 月，オランダ大統領の意向を受けて高等教育・研究全国検討会議（Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche）を設置し，新しい高等教育政策についての検討を行った。同会議は 2012 年 12 月に最終報告書（Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2012）を大統領に提出するまで多くの関係者から意見聴取を行った。聴取対象

となった団体は 100 を超え、報告書の提言数は 135 に達した。この報告書がそのまま法案の基礎となったのではなく、国会(下院)議員のジャン=イブ・ルデオ(Jean-Yves Le Déaut)に法案検討が委ねられた。ルデオは 2013 年 1 月、報告書を首相に提出し、それを受けて準備された法案は両院の審議を経て 2013 年 7 月、高等教育・研究法として採択された。

高等教育・研究法がもたらした改革は、LRU 法が定める学内ガバナンス制度の見直し、大学間連携・統合の推進、学生の成功(réussite)を促す諸方策の導入・拡充、高等教育の国際化等である。少なからぬ大学関係者(主として教員)が LRU 法の撤廃を期待したが、見直し対象は教員募集に関する学長の拒否権の撤廃等小幅なものに止まった。大学間連携・統合や学生の成功、高等教育国際化も以前の右派政権から進めてきた政策であり、世界的な新自由主義的高等教育改革の流れを左派政権は覆すことができなかった様子が窺える。大学改革は新政権の政策の柱の一つであったものの、結果的に目玉を欠いた形になった。このため、いわば生贄に出される形で研究・高等教育評価機関(AERES)の廃止が決まり(Lecherbonnier & Stromboni, 2013)、それに置き換わって研究・高等教育評価高級審議会(HCERES)が設置される運びとなった。質保証機関の AERES から HCERES への機関変更は形式的なもので、何ら実質的変化が無い改革と言われる(Dubois, 2015)。

② EU 外留学生への特定登録料の導入

マクロン政権は 2018 年 11 月 19 日、留学生拡大政策である *Bienvenu en France* (ようこそフランスへ) を発表する中で、EU 外からフランスの大学に留学する学生に EU 内学生(フランス人学生を含む)とは異なる特定登録料(*droits d'inscription différenciés*)を適用する方針を示した。*Bienvenu en France* は、当時約 30 万人であった留学生数(EU 内・EU 外)を 2027 年までに 50 万人に拡大することを目指すもので、そのために必要となる経費の一部を EU 外留学生から徴収するものである。政策実施初年である 2019 年の EU 外留学生の登録料(括弧内は EU 内学生)は学士課程で€2,700 (€170)、修士・博士課程で€3,770 (€243) と予定された。

この政策に対して大学間団体や学生団体を始めとする大学界はこぞって反対したものの、政府の譲歩は博士学生を特定登録料対象から除外する程度に止まった²²。政府は、2019 年 4 月 21 日、ほぼ原案通りに沿って関連政省令を制定し、同年秋の入学から特定登録料は全面的に適用されることが決定した。しかし、この政策への大学側の反発は強く、授業料免除枠を活用するなどして特定登録料を EU 外留学生に課さない大学が相次いだ。

また、学生団体等は、当該政策は教育の無償制を謳う憲法(前文)に反するとし、関連

法令の無効を国務院に訴えた。国務院は、訴えのうち合憲性についての判断を憲法院に送付し、憲法院は2019年10月11日、以下の内容を含む決定(Décision n° 2019-809 QPC)を国務院に返した。

「これらの規定を総合して、憲法が求める無償制は公高等教育にも適用されると結論付けられる。この要請は、当該教育について、必要に応じて学生の経済力を勘案することによって、低額の登録料を徴収することを妨げるものではない。」

この決定を受けて2020年7月1日、以下の理由を示しつつ国務院は請求を棄却し、本件は政府案が全面的に認められる形で決着した。

- EU外留学生への特定登録料は、憲法の要求する無償の原則には反しない。
- 無償の原則の対象は、国家免状(diplôme national)のみである。
- 無償の原則は、少額の登録料を課すことを禁じていない。
- 実際に掛かる経費、学生への登録料免除措置や奨学金等の支援方策の存在を勘案すれば、訴訟の対象となった登録料は進学機会の平等を阻害しない。
- EU外留学生の高等教育進学のための目的はフランス人学生の進学目的とは異なっており、EU外留学生対象の特定登録料は法外な(disproportionné)ものではない。

3. まとめ

フランスでは、福祉国家の伝統を反映して公教育として高等教育が政府の責任の下で提供され、準無償制を採用するなどによって進学機会の平等が図られている。大学は全て国立であり、学位プログラムの開設は政府の認可を受けなければならず、教員採用・昇進の資格審査も国の責任の下で行われるといった中央集権的な高等教育政策が採用されている。

しかし、中央集権的な政策は政治家や役人が主導して決定・実施するものではなく、利害関係者の幅広い参加があることを本章では見た。そして、様々な牽制機能(国会、行政裁判所等)が存在し、政権が一方的に政策を大学に押し付けることができない仕組みになっているのもフランスの高等教育制度(政治・行政制度)の特徴でもある。

政策の決定過程は複雑で様々な利害関係者が絡むことを上に見たが、政権によってかなり対応が異なる。例えば、大胆な改革を試みて首相時に死者を出したシラクは大統領就任後には学生の反対で法案を撤回したが、その後大統領となったサルコジは就任直後に同様の法案(LRU法)を成立させた。しかし強引な政策運営を進めるサルコジ政権への反発があったのも事実であり、その後右派から政権を奪回した社会党のオランド政権は幅広く意見を聴取し、時間をかけて法律を制定させた。しかし、改革内容は右派政権の政策を維

持するものが多かった。2020年現在の大統領はマクロンであるが、彼の政権はEU外留学生への特定登録料導入に見るように上位下達的に実施されるものが多い。マクロンは2017年の選挙で圧勝し、その後の政局運営では強引な側面が見られる反面、従前の政権が着手できなかった領域の取組みも認められる。例えば2018年のParcoursup導入（前述）は従来タブーと言われたバカロレアを含む高大接続（Bouvier, 2018）の改革であった。

フランスの特徴的な制度や実践等が日本の高等教育に与える示唆をまとめることは、両国の制度や文化が異なることに鑑みれば容易ではない。しかし、利害関係者の意思決定への関与の在り方や牽制機能（議会の関与の仕方、内閣と憲法裁判所）、行政組織への大学人の参加の在り方などは日本の高等教育政策を見直す際に参考になるのではない。

本研究で残された課題は多い。フランスの政府内では内閣事務総局が総合政策調整において重要な役割を果たしていることが示されたが、その活動の大半は水面下で行われ殆ど表面化することはない。いわばブラック・ボックスの中での活動となっている（Caron, 2020）。高等教育政策についての総合調整についても同様であり、今後インタビュー等を通じて政策過程を明らかにしていきたい。

【参考文献】

- 大場淳（2007）「フランスにおける国家予算制度改革と大学への影響：自律性拡大と評価制度整備に向けて」『大学論集』38, 103-124頁。
- 大場淳（2010）「フランスの大学改革：サルコジ＝フィヨン政権下での改革を中心に」『大学論集』41, 59-76頁。
- 大場淳（2014）「フランスにおける大学職員：大学の自律性拡大と公務員制度の狭間で」『大学職員論叢』2, 25-34頁。
- 大場淳（2020）「フランスの大学教授職」有本章編『大学教授職の国際比較：世界・アジア・日本』東信堂, 101-129頁。
- 大場淳・夏目達也（2010）「フランスの大学・学位制度」大学評価・学位授与機構編『学位と大学（大学評価・学位授与機構研究報告第1号）』同機構, 93-159頁。
- 大山礼子（2013）『フランスの政治制度：制度のメカニズム〔改訂版〕』東信堂。
- 国立国会図書館調査及び立法考査局編（2018）『フランス議会下院規則』国立国会図書館。
- 小島佳子（2013）「フランス：オランダ政権の高等教育・研究法案」『IDE 現代の高等教育』553, 68-72頁。
- 人事院（2004）『平成15年度年次報告書』国立印刷局。

- 高澤美有紀 (2019) 「フランスの議会制度」『調査と情報』1047, 1-13 頁。
- 内閣官房行政改革推進室 (2007) 『諸外国の国家公務員制度』公務員制度の総合的な改革に関する懇談会第 2 回会合資料。
- 中山洋平 (2017) 『戦後フランス中央集権国家の変容：下からの分権化への道』東京大学出版会。
- 濱野雄太 (2016) 「フランスの行政府における大臣キャビネ」『レファレンス』758, 77-100 頁。
- 細尾萌子・夏目達也・大場淳編 (2020) 『フランスのバカロレアにみる論述型大学入試に向けた思考力・表現力の育成』ミネルヴァ書房。
- 増田正 (2001) 「フランス大臣官房制度の日本に対する適用可能性について」『地域政策研究』4(2), 15-25 頁。
- 横尾日出雄 (2010) 「2008 年 7 月 23 日憲法改正とフランス第五共和制憲法における統治制度の改革」『社会科学研究』30(1), 1-46 頁。
- Assises de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2012). *Rapport au Président de la République*. Paris: MESR.
- Bouvier, A. (2018). La sélection : une ancienne et monstrueuse hypocrisie française. *Blog Questions taboues sur notre système éducatif*, le 1er mars.
- Caron, M. (2020). Si le gouvernement ne rend pas suffisamment de comptes, c'est qu'on ne lui en demande pas assez. *Acteurs publics*, le 5 novembre., web.
<https://www.acteurspublics.fr/articles/matthieu-caron-un-gouvernement-technique-se-cache-derriere-le-gouvernement-politique-sans-que-les-manuels-en-fassent-etat>
(2020 年 11 月 28 日確認)
- Dixon, K. (2008). Lutttes universitaires. *Savoir-Agir*, 4, 101-106.
- Dubois, P. (2015). L'Université de Lorraine évaluée. *Histoires d'universités*, le 13 novembre.
- Le Déaut, J. -Y. (2013). *Refonder l'université, dynamiser la recherche: Mieux coopérer pour réussir*. Paris: OPECST.
- Lecherbonnier, S., & Stromboni, C. (2013). Didier Houssin (AERES) : “Nous sommes dans un phénomène de bouc émissaire”. *L'Étudiant*, le 19 mars.

¹ 1986 年～1988 年のフランソワ・ミッテラン大統領とジャック・シラク首相, 1993 年～1995 年のフランソワ・ミッテラン大統領とエドゥアール・バラデュール首相, 1997 年～

2002年のジャック・シラク大統領とリオネル・ジョスパン首相。

² 三省堂『フランス法律用語辞典第3版』の項目「Cohabitation」（83頁）。

³ 閣議を招集するのは首相であるが、それを主催するのは大統領である。

⁴ 首相によって人数は異なり、官房縮小を提唱したバラデュール内閣では34人であった（増田, 2001）。

⁵ 日本の内閣官房副長官（事務方）に相当する職。国务院（後述）から選出され、その任期は政権交代に影響されない（増田, 2001）。

⁶ M. カロンは、内閣事務総局を「共和国の見えない手（main invisible de la République）」と呼ぶ（Caron, 2020）。

⁷ M. カロンは、これを「行政双頭制（bicéphalisme administratif）」と呼ぶ（Caron, 2020）。

⁸ 同一の身分・資格を有する公務員の総体。職務や資格に応じて設定される。「職員群」とも訳される。

⁹ 大学（国立）の職員の多くも国家公務員である。その採用・昇進については大場（2014）参照。

¹⁰ 日本の大臣官房とは機能・構成等が大きく異なることから、仏語の片仮名表記である「キャビネ」が訳語に充てられることがある。本書の読者の多くが仏語に馴染みの無い者と予想されるので、本章では片仮名表記は用いない。出典を記した箇所を除いて、本段落の記述は濱野（2016）に拠った。

¹¹ 大統領及び首相の下にも官房は置かれている。

¹² 更に支援職員が置かれ、大臣官房の平均職員数は100名程度である。

¹³ 院長は充て職で首相又は法務大臣が務め、実際の指揮監督は副院長が行う。

¹⁴ 関連制度については大場・夏目（2010）が詳しい。

¹⁵ 大学評価機関として研究・高等教育評価高級審議会（Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur: HCERES）があり、それ以外にも国民教育研究行政監査総局（Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche: IGAENR）や会計検査院（Cour des Comptes）等の公的機関の評価を大学は受けている。

¹⁶ « Entrée à l'université : députés et sénateurs s'accordent sur le projet de loi » EducPros, le 14 février 2018.

¹⁷ 大学等が中期的な計画を策定し、それに基づいて国と契約（四年契約）を締結し予算配分を受けること。日本の国立大学法人制度における中期計画に相当する。

¹⁸ 大場（2007）参照。

¹⁹ 大場（2010）参照。当該法律を以下「LRU法」と記す。

²⁰ 細尾・夏目・大場編（2020）参照。

²¹ サルゴジの大統領就任は2007年5月16日で、LRU法採択は同年8月1日（8月10日公布）である。法案検討の多くは夏季休暇中に行われ、学生に対して「隠れて」進められたと批判された（Dixon, 2008）。

²² これとは別に、個別の国との交渉の結果で特定登録料の適用除外となった国がある。

第7章

イギリスの高等教育政策決定過程と首相官邸 — 証拠に基づく政策形成(EBPM)の仕組み

田中正弘 (筑波大学)

はじめに

イギリスには、「教育は政争の具だ」(Education is a political football) という、教育をイギリスで最も人気のあるスポーツになぞらえた表現がある。この表現は、大胆な教育政策を総選挙の際のマニフェストに含めることで、票を稼ごうとする政治手法を表すものである。この手法は総選挙の度に散見されるものであるが、マニフェストに記載された大胆な教育政策が総選挙で勝利した与党の手によってそのまま政策決定されるかという点、それほど単純な図式とはいえない。では、いかなる決定過程を経て政策は立案されるのであろうか？

そこで本稿は、イギリスの教育政策決定過程の特質を、首相官邸などの役割を俯瞰的に見つつ、高等教育に的を絞って明らかにしてみたい。特に、その過程の中でも、近年その重要性がイギリスでも指摘されるようになった「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policy Making: EBPM) の仕組みに着目し、どのような組織がどのような証拠に基づいてどのような提言をし、その提言を受けた政府がどのように政策立案に活かしているかを分析する。そしてその成果を踏まえて、日本への示唆を得たい。

本稿は四節で構成される。第一節で、イギリスの教育行政に関わる基本情報を概説する。次に第二節で、証拠に基づく政策形成の仕組みを、事例の参照により探求する。最後に第三節で、それらの成果を踏まえて、日本への示唆をまとめとして提示する。

1. イギリスの教育行政に関わる基本情報

イギリスは立憲君主制(元首:エリザベス二世)、かつ議院内閣制(上院と下院の二院制)を採用しており、その正式名称は「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国」(the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: UK) である。イギリスが連合王国であるのは、独自の言語・文化・歴史を持つ、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドという、四つの「地域」(nations) で構成されているためである。各地域は独自の議会を有し、それぞれの地域での立法権の一部が、イギリス議会からウェールズ議会、スコットランド議会、北アイルランド議会に委譲されている。同様に行政権の一部も、各地域の政府に委譲されているため、教育制度は各地域でそれぞれ異なっている。なお、本稿は紙幅の都合上、イギリス議会・政府の政策形成過程についてのみ触れる。

イギリス議会は上院と下院による二院制で運用されている。下院(庶民院)の議席数は定数 650 (2019 年) で、その任期は 5 年(解散あり) である。下院では伝統的に二大政党

制（保守党と労働党が議席の大多数を占める）が続いており、2020年3月における各政党の議席数は表1の通りである。

表1：下院の党派別内訳（2020年3月現在）

政党	議席数
保守党	365 議席
労働党	202 議席
スコットランド国民党	47 議席
自由民主党	11 議席
民主ユニオニスト党	8 議席
その他（小政党、無所属、議長）	17 議席

出典：外務省 HP（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html#section1>）

下院とは異なり、上院（貴族院）の議席数に定数（2020年3月現在 792 議席）はなく、任期もない（原則終身、ただし、聖職者は職にある期間）。なお、「上院は一代貴族（任命制）、一部の世襲貴族（世襲貴族内の互選）、聖職者（英国国教会幹部）から構成され、公選制は導入されていない」（外務省 HP）。上院における、各政党の議席数（2020年3月）は表2の通りである。

表2：上院の党派別内訳（2020年3月現在）

政党	議席数
保守党	365 議席
労働党	178 議席
自由民主党	91 議席
中立（クロスベンチ）	184 議席
その他（小政党、無所属、議長）	67 議席
聖職者	26 議席

出典：外務省 HP（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html#section1>）

上院に対する下院の優越が、1911年の議会法の制定により確定した。このため、両院が対立した場合に下院の決定が優先されることとなり、イギリスでは上院と下院のねじれが政治を膠着させることは基本的にない（梅川ほか 2014）。

イギリスの選挙（下院）は小選挙区単純多数代表制で、650の選挙区がある。2019年12月12日に行われた総選挙では、保守党が単独過半数を獲得している。その結果、保守党の党首であるボリス・ジョンソン（Alexander Boris de Pfeffel Johnson）が首相の座にとどまることとなった。ジョンソン首相は強硬な「ブレグジット」（Brexit）推進派であり、総選挙での勝利を契機に、2020年1月31日に悲願であった欧州連合（EU）からのイギリスの離

脱を達成している。この達成の背景には、ジョンソン首相が党内からブレクジット反対派・穏健派を一掃できたことがあげられる。この出来事は、同じ議院内閣制の日本と比べて、イギリスの首相の権力が強いこと（高安 2009）を物語る一例といえる。

イギリスでは、首相の権力の強さを象徴するかのよう、首相が替わるたびに省庁の再編が実行されてきた。事実、「1980年からの30年間に25の中央省庁が設立されたが、そのうち13は2009年までに消滅した。1983年設立の貿易産業省のように24年間存続したものから、ビジネス・企業・規制改革省やイノベーション・大学・技術省のように、2年しか存続しなかったものまでである」（国立国会図書館 2013：6）。なお、高等教育の管轄は、2009年から2016年まで、「ビジネス革新技能省」（Department for Business, Innovation and Skills: BIS）が行っていたが、BISの廃止に伴い、2016年からは初等中等教育も管轄する「教育省」（Department for Education: DfE）が高等教育の管轄も担うようになった。

イギリスの教育行政機関の特徴は、教育省などの中央政府機関とは別に多様な政府関連法人が存在することにある。政府関連法人は、その設置形態から、主に三種類に分けられる。その一つが「エージェンシー」（Executive Agency）である。エージェンシーは「所管省の一部として特定の行政サービスの提供を行っており、公務員により組織される」（文部科学省 2013：86）。教育省所管のエージェンシー（便宜上、庁と訳す）は、以下の3機関である。

- ◇ 「教育技能補助金庁」（Education and Skills Funding Agency）
初等中等教育機関や継続教育機関に対する補助金の分配を行う。
- ◇ 「基準試験庁」（Standards and Testing Agency）
初等教育機関（Key Stage 1 and 2）における全国共通カリキュラムテストを管理運営する。
- ◇ 「教育規制庁」（Teaching Regulation Agency）
教員資格の管理および教員規律の維持などを担う。

教育省所管エージェンシーの管轄には高等教育が含まれていないことが分かる。

二つ目の政府関連法人は「準政府機関」（Executive Non-Departmental Public Body）、あるいは通称「クワンゴ」（Quasi-Non-Governmental Organisations: Quangos）と呼ばれる。クワンゴは「主に政府予算で運営され、組織の変更・廃止など重要決定については所管省が関与するが、日常業務の遂行に当たっては政府の指揮・監督を受けない」（文部科学省 2013：86）。加えて、所管省の一部ではないため、職員の身分は公務員ではない。教育関連のクワンゴは8機関あり、そのうちの高等教育に関連するものは、主に下記の2機関である。

- ◇ 「学生局」(Office for Students: OfS)
大学の規制および大学への助成助言を行う。
- ◇ 「学生ローンカンパニー」(Student Loans Company)
大学生に対する貸与奨学金の管理運営を行う。

OfS はイギリスの大学の規制・助言制度を理解する上で重要な機関であるので、簡易な説明を補足したい。

OfS は「2017 年高等教育・研究法」(Higher Education and Research Act 2017) の施行により、「イングランド高等教育財政審議会」(Higher Education Funding Council for England: HEFCE) および「公正機会局」(Office for Fair Access: OFFA) の機能を引き継ぐ形で 2018 年 1 月 1 日に新たに設置された。OfS の主な機能は、①イングランドの大学の規制、②大学教育の評価 (Teaching Excellence and Student Outcomes Framework: TEF)、③進学機会の平等化、④大学の登録、⑤学生の支援・保護、および⑥学生への情報提供 (National Student Survey: NSS) である。さらに、OfS は教育省の諮問機関としての役割も期待されている (田中 2018)。

三つ目の政府関連法人は「独立政府機関」(Non-Ministerial Department) である。この機関は専門性の高い領域において、所管省から (一定程度) 独立した地位を有する。教育関係の独立政府機関は、以下の 2 機関がある。

- ◇ 「教育水準局」(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills: Ofsted)
初等中等教育機関や生涯教育機関の教育を監査し、教育水準の向上を担う。
- ◇ 「資格・試験規制機関」(Office of Qualifications and Examinations Regulation: Ofqual)
試験 (GCSEs や A Levels など) の規制と資格の認証を行う。

上記の政府関連法人だけでなく、非政府機関にも重要な教育関連組織がある。その一つが、非営利組織である「高等教育質保証機構」(Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) である。QAA は主に学生局 (OfS) の委託資金や大学の年会費で運営されている。QAA の主な機能は、①大学の評価、②学問的誠実性の保護、③高等教育政策への助言である。なお、③助言の例として、教育省から OfS の機能に関する諮問が 2017 年 12 月になされている。その主な内容は下記の通りである (QAA 2017)。

- ◇ OfS の規制のあり方は適切か？
- ◇ OfS の進学機会平等化のための試みは適切か？
- ◇ OfS は GPA の値を大学の評価に用いるべきか？
- ◇ 学生が費用対効果を強く感じられるようにするために、OfS はさらに何をすべき

か？

これらの諮問に対して、QAA は証拠を交えて学術的な見地から回答している (QAA 2017)。なお、QAA 以外にも、重要な非政府機関として、大学の利益団体である「イギリス大学協会」(Universities UK: UUK) や、学生の利益団体である「全国学生自治会」(National Union of Students: NUS) などがあり、これらの利益団体は、QAA や OfS と共同で政策提言を出したりすることもある。

上記の例のように、QAA や OfS (その前身機関である HEFCE や OFFA) が政府 (教育省) の諮問機関として機能することで、イギリスの高等教育政策は合理的根拠に基づいて、つまり「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policy Making: EBPM) を経て、(少なくとも理論上は) 決定されるのである。そこで次節では、EBPM が採用されるようになった背景、および高等教育における EBPM の実例を示したい。

2. 証拠に基づく政策形成 (EBPM)

① EBPM が採用されるようになった背景

1997年5月に政権交代を果たしたブレア労働党政権は、白書「政治の近代化」(Modernising Government) において、「政府は政策形成を単発的なものではなく、継続的な学習過程と見なしている。私たちは、課題の理解を深めるために、証拠 (すなわち、EBPM の手法) を用いるべきを磨くべきだ」(1999 : 17) と宣言した。この宣言は労働党の1997年マニフェスト、「労働党は時代遅れのイデオロギーの政党ではなく、アイデアおよび理想の政党である。重要なのは何が有効であるかということである」(オアンセアとブリング 2013 : 19) を反映したものである。つまり、「何が有効か」の裏付けとなる科学的根拠が政策助言に変換されることが「政治の近代化」に必要だと見なされたのである。

オアンセアとブリング (2013 : 22) によれば、上記で参照した『「何が有効か」モデルの中で好まれるエビデンスの源や手段は、実験的な技法の介入 (特にランダム化比較試験)、実験的研究および定量的知見の系統的統合 (系統的レビュー、メタ・アナリシス)、そして現実的評価 (何が有効か、誰にとって、どのような状況で、そしてなぜか) である。これらはそれぞれ正当性があり、研究および研究統合への価値あるアプローチであり、重要な研究課題を取り上げ、その過程において、政策が必要とする研究知見へのアクセスや、その活用を助ける」。しかし、「何が有効か」モデルには問題もある。

問題は、ある特定のモデルまたは技法そのものから派生するというよりも、政策に導かれた、技術的な理由に基づくエビデンスのフィルタリングや、このフィルタリングが根拠とする知識の階層性、そして、研究の政策および実践への寄与を、純粋に手段的な役割に狭める基準設定の行為からくるものであるようだ (オアンセアとブリング 2013 : 23)。

換言すれば、教育政策決定過程において「何が有効か」を重視しすぎると、「何が教育的に価値があるか」が蔑ろにされる可能性がある（オアンセアとブリング 2013:29）。よって、エビデンス（証拠）を提供する者は、「何が教育的に価値があるか」に配慮できる専門家が望ましいといえる。

それでは、イギリスの高等教育政策の決定過程において、証拠を提供するのはいかなる人たちであろうか？

証拠を提供する人たちは大きく3種類（①省庁内の専門家、②政府関連法人内の専門家、および③非政府機関内の専門家）に分けられる。①省庁内の専門家は、「社会調査専門職」（Government Social Research profession: GSR）などと呼ばれる。2019年の時点でGSRは約1,000人、そのうち教育省には約200人いる。GSRは省庁に属する公務員で、その役割は以下の通りである。

- ◇ 政府に客観的で信頼性・関連性の高い、時期に適った社会調査を提供する。
- ◇ 政策の立案、実施、評価を支援する。
- ◇ 社会科学で最も信頼される研究成果に基づいた政策の検討を可能とする。
- ◇ 国民や組織が考えていること、彼らの行動や政策への対応に関する詳細なデータと客観的な分析の結果を提供する。
- ◇ 政策の影響を受ける国民や組織について政府が理解できるようにする。

GSRが収集した証拠を用いて、教育省の官僚が大臣に助言することとなる。なお、イギリスの政官関係の原則は、「官僚が助言し、大臣が決める」（civil servants advise, but ministers decide）という役割分担にある。よって、官僚に期待されているのは「中立的な助言を行うことと、大臣に真実を伝えること」（offer impartial advice and speak truth to power）である（Murphy 2020）。

Murphy (2020) の見解によれば、「ジョンソン政権と官僚の関係は当初から良くなかったが、さらに急速に悪化してきた。現在はかつてないほど最悪といえる。この緊張関係は今後も悪化し続けると予測されており、官僚制度は二度と元には戻らないだろう。イギリスは特別顧問を官邸が連れてくる『アメリカモデル』に移行した」。ここで「特別顧問」（special advisers）とは、大臣の推薦で選出された臨時採用の官僚のことである。大臣の推薦で選ばれるため、特別顧問には大臣と親しい関係の人が選ばれることになる。特別顧問は大臣寄りの助言を期待されているために、省内のプロパー（生え抜きの）官僚と衝突する事例も散見される。例えば、ブレグジット協定変更政策を巡る特別顧問との深刻な対立のため、政府法務局のジョナサン・ジョーンズ事務次官は2020年9月8日に辞任する意向を表明した（BBC NEWS 2020/9/9）。

上記の例のように、「官僚が助言し、大臣が決める」という政官関係の原則は、残念ながら崩壊しつつある。ただし、大臣が助言（証拠の提出）を求めるのは、①省庁内の専門家（官僚）だけでなく、②政府関連法人内の専門家（非官僚）や③非政府機関内の専門家のことも多々ある。それらの専門家は、高等教育では、OfS や QAA の職員*である。事実、教育大臣が OfS や QAA に助言を求めるのは、通例化している。OfS や QAA が参照するデータは、主に 2 種類ある。

- ◇ 自己点検評価報告書や外部評価報告書など
- ◇ TEF や NSS などの各種調査結果

これらの質的・量的データの分析結果を踏まえて、OfS や QAA は学術的見地から教育大臣の諮問に応えようとしているのである。

教育大臣が OfS(当時は HEFCE と OFFA)の助言を土台に教育政策を決定した一例(EBPM の事例)として、2016 年 5 月に交付された白書「知識経済としての成功」(Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice)に記された高等教育政策の決定過程を追ってみたい。

② 高等教育における EBPM の事例

2012 年 5 月に教育大臣は HEFCE と OFFA に書簡を送り、高等教育への公平なアクセスと学生の学業達成に関する共有戦略の策定を求めた。加えて、この分野への公的補助金の的をどこに絞るべきかについて、証拠に基づいた評価を土台に検討するよう求めた。この要望を受けて、HEFCE と OFFA は 2014 年 4 月 3 日に調査報告書「高等教育における公平なアクセスと学業達成に関する国家戦略」(National strategy for access and student success in higher education)を公表した。

この報告書は 2 部構成になっており、第 1 部で、公平なアクセスと学業達成に関する HEFCE と OFFA の強い信念が述べられている。その信念とは、大学生の構成はイングランドの多様性を反映しているべきだというものである。つまり、HEFCE と OFFA は、年齢・人種・性別・障害・社会階層などによって大学進学を妨げられることがあってはならない、と固く信じているのである。そして、この信念に従い、「政府は公平性と社会移動を促進する政策枠組みを示す必要がある」(HEFCE and OFFA 2014: 7)と助言している。具体的に、学生の学修サイクルを 3 段階(第 1 段階: 大学入学, 第 2 段階: 学位取得, 第 3 段階: 進学や就職)に分けて、段階ごとに政府はどのような学生支援策を講じるべきかについて、説明している。

* OfS や QAA が大学の専門家に調査を委託することもままある。

報告書の第2部は、各段階に合わせて、3章に分かれている。第2部第1章は、大学入学について、二つの助言をしている。その一つは、「最も不利益を被る階層の進学率を大きく向上させ続けること」で、もう一つの助言は、「最も利益を得る階層と最も不利益を被る階層の進学率の差を縮小させること」(HEFCE and OFFA 2014: 16)である。これらの助言の根拠として、HEFCE と OFFA は、多種多様なデータを参照している。例えば、「大学入学サービス」(Universities and Colleges Admission Service: UCAS)が保有する進学希望者のデータを用いて、最も利益を得る階層と最も不利益を被る階層の間で、進学希望の占める割合の差が10年間(2004-2013)の間に4.3倍から2.7倍へと縮小したことが示されている(HEFCE and OFFA 2014: 17)。これらのデータを根拠に、HEFCE と OFFA は現在の政策を肯定的に評価し、その継続・拡充を上記のような助言として提示したのである。

第2部第2章は、学位取得について、特にリテンション率に着目して、三つの助言をしている。それらの助言は、「リテンション率を向上させ、退学者を減らすこと。最も利益を得る階層と最も不利益を被る階層のリテンション率の差を縮小させること。各階層の間で学習成果に原因不明の差が生じないようにすること」(HEFCE and OFFA 2014: 17)である。これらの助言の根拠とされたのは主に、HEFCE が2013年に出版した二つの報告書である(HEFCE 2013a, 2013b)。これらの報告書は、男性、黒人、障害者、進学率の低い階層の学生、成人学生、パートタイム学生、貧困学生などのリテンション率が低いことを明示している。これらの事実を踏まえて、HEFCE と OFFA は(リテンション率が低くなる傾向がある)彼ら／彼女らの支援を政府に求めたのである。

第2部第3章は、進学や就職について、右記のように四つの助言をしている。「最も不利益を被る階層の大学院への進学を促進させる。最も利益を得る階層と最も不利益を被る階層の大学院進学率の差を縮小させる。就職結果における階層間の不平等を減らす。最も利益を得る階層と最も不利益を被る階層の就職結果の差を縮小させる」(HEFCE and OFFA 2014: 66)。これらの助言は、第2章で触れたリテンション率が低い階層において、大学院進学率も低くなるという分析結果を根拠としている。特に資金面での課題が彼ら／彼女らの進学を妨げていることを示し、その改善の必要性を政府に訴えたのである。

上記のように、HEFCE と OFFA は、大学入学、学位取得、進学や就職における階層間の不平等の解消に力点を置いているといえる。ちなみに、イギリスでは、この不平等の解消への国民の関心は高く、かつ、支持も得られやすい。よって、その解消のために高等教育を拡大させるべきだという議論は(日本と対照的に)政争の具(a political football)に利用されることが多い(吉田 2018)。このような文化的背景の下、HEFCE と OFFA の助言は政府に歓迎され、2015年11月に公表された緑書「卓越した教育、社会移動、学生の選択」(Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice)に色濃く反映された。

ただし、緑書の力点はHEFCE と OFFA の力点と少し異なる。緑書は、不平等の解消のためには高等教育の拡大が必要だということだけでなく、教育の質(特に学生にとっての

費用対効果)を向上させる必要がある、と主張したからである。そして緑書は、教育の質を計る(加えて、進学希望者の進路選択に役立つ情報を提供する)ために、新しい教育評価制度(Teaching Excellence Framework: TEF)を導入するよう、提言したのである。この提言は、不平等の解消に不可欠だというロジックの下で正当化され、ほとんど変更を加えられることなく、2016年5月に交付された白書「知識経済としての成功」に記載されることとなった。

上記の一連の政策決定過程の流れの中で、イギリス政府は、高等教育の拡大をより一層推進するために、学生定員の上限を2015年に撤廃した。一方で、急激な拡大によって教育の質が低下しないよう、TEFを2017年に導入している。また、先記したように、TEFやNSS(National Student Survey)の管理運営や進学機会の平等化を主要な業務とする、学生局(OfS)が2018年に設置された。こうして、大学を規制・管理・評価する新たな制度が発足することとなった。

この政策決定の事例から得られる教訓として、政府はEBPMを隠れ蓑にして、自らの真の狙いを具現化しようとすることがある、ということではなかろうか。というのも、上記の事例において、あくまでも推測に過ぎないものの、イギリス政府の真の狙いは階層間の不平等の解消ではなく、大学を規制・管理・評価する新たな制度を発足させることにあったように見えるからである。仮にこの推測が正しければ、HEFCEとOFFAは政府に利用されたといえなくもない。この点は、日本への示唆を考える上で、重要なポイントであろう。

3. まとめ(日本への示唆)

本稿は、イギリスの教育政策決定過程の特質を、高等教育政策に焦点を当てて明らかにすることを試みた。特に、ブレア政権が採用し、その後の政権でも活用されている、「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policy Making: EBPM)の仕組みに着目した。そしてそのEBPMの事例として、政府がHEFCEとOFFAに大学進学などの公平性に関する助言(証拠の提出)を求めたケースを分析した。この分析結果に基づき、イギリスの高等教育政策決定過程の特質を以下のようにまとめたい。

イギリスの首相(政府)の権限は、日本と比べて強いといわれる。なぜなら、①与党は議会(下院)で単独過半数を得ることが多い、②上院と下院のねじれが政治を膠着させることは少ない、③選挙を通じて党内の造反議員を排除しやすい(岐部2012)など、政策決定が容易な環境が整っているためである。とはいえ、イギリス政府は常に独断で教育政策を決める、というような乱暴なことがまかり通っているわけではない。イギリスには「官僚が助言し、大臣が決める」という政官関係の原則が(近年崩れつつあるものの)あるからである。

イギリス政府が助言を求めるのは、官僚に準ずる立場にいる、政府関連法人や非政府機関の専門家も含まれる。その専門家とは、高等教育政策に当てはめるとOfSやQAAの職

員となる。事実、OFS や QAA は、政府の求めに応じて学術的な見地から、証拠に基づいて助言を行っている。この助言を踏まえて、政府は高等教育政策を決定（EBPM）するのである。なお、本稿で触れた HEFCE と OFFA の事例のように、政府は助言をそのまま政策に反映させるとは限らない点に注意が必要である。

上記のまとめから得られる日本への示唆を、ここで簡潔に述べたい。専門家が作成した証拠に基づいて政府が高等教育政策を形成・決定することは、望ましい方向性だと判断できる。ただし、政府は助言をどの程度正確に踏まえているか、助言を曲解・悪用していないかなどを点検する仕組みが必要であろう。加えて、その点検結果に応じて政府の政策決定を覆せる制度がなければ、政府は暴走する恐れがある。さらに、政府にとって聞き心地の良い証拠しか提出しない専門家が重用されるような環境は、健全とはいえない。よって、専門家の助言の中立性を保てる制度を開発しなければならない。

【参考文献】

- アリス・オアンセア、リチャード・プリング（著）、著 靱井圭子（訳）「徹底的であることの重要性」、ブリッジ・デイビット、スメイヤー・ポール、リチャード・スミス（編著）、柘植雅義・葉養正明・加治佐哲也（編訳）（2013）『エビデンスに基づく教育政策』勁草書房、17-48
- Cabinet Office (1999) *Modernising Government* (White Paper)
- Department for Business, Innovation and Skills (2015) *Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*, BIS
- Higher Education Funding Council for England (2013a) *Non-Continuation Rates at English HEIs: Trends for entrants 2005-06 to 2010-11*, HEFCE
- Higher Education Funding Council for England (2013b) *Higher Education and Beyond: Outcomes from full-time first degree study*, HEFCE
- Higher Education Funding Council for England and the Office for Fair Access (2014) *National Strategy for Access and Student Success in Higher Education*, BIS
- 岐部秀光（2012）『イギリス 矛盾の力 進化し続ける政治経済システム』日本経済新聞出版社
- 国立国会図書館（2013）『中央省庁再編の制度と運用』「調査と情報—ISSUE BRIEF」795
- Murphy, Peter (2020) ‘Why it matters that so many senior civil servants are quitting under Boris Johnson’, *The Conversation*, September 2, 2020: <https://theconversation.com/why-it-matters-that-so-many-senior-civil-servants-are-quitting-under-boris-johnson-145257>
- 文部科学省（2013）『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較』ジアース教育新社
- 内山融（2013）「英国の政官関係」『国際社会科学：東京大学大学院総合文化研究科国際社

会科学専攻紀要』63, 1-15

Quality Assurance Agency for Higher Education (2017) *Response to Department for Education Consultation: Securing student success*, QAA

高安健将 (2009) 『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム—』創文社

田中正弘 (2018) 「イギリスの大学教育改革」『IDE 現代の高等教育』605, 60-66。

梅川正美・阪野智一・カ久昌幸 (編) (2014) 『現代イギリス政治』第2版, 成文堂

吉田文 (2018) 「高等教育の拡大と学生の多様化—日本における問題の論じられ方—」『高等教育研究』21, 11-37。

おわりに

羽田貴史(広島大学・東北大学名誉教授)

わたしたちの研究プロジェクトは、およそ1年半の間に、文部科学省高官など5名に延べ6回のインタビューを行い、メンバーそれぞれで研究を進めた上、5回の研究会(うち1回は公開研究会)を開催して、本報告書をまとめるに至った。テーマとしては、かなり大きなものであり、まだ掘り下げるべき論点も多いが、研究全体からいえることをまとめ、結びとしたい。なお、このまとめは、羽田個人のものであり、グループ全体で確認したものではないことをあらかじめお断りしておく。

1. 高等教育政策形成のメカニズム変容とアクターの問題

第1, 2章が示すように、従来の高等教育政策は、文科省系列の審議会・会議体を中心に、総合科学技術会議による科学技術政策が影響を及ぼすという構図になっていたが、大きく変容し、内閣官房・内閣府が所掌する多数の会議体が影響力を持ち、閣議決定によって文科省を制約するようになった。ただし、これは政策分野で濃度が異なり、第4章で検討した高大接続では、首相直属の教育再生実行会議は、政策形成にあまり大きな影響は与えていない。このことは、メカニズムの変容の中で、誰がアクターになってきたのか、言い換えれば、国会文教委員会－自民党政務調査会部会－文科省という関係で形成されたいわゆる「文教族」が、どう存続し、内閣府に大きな比重を占める経済産業官僚・政治家(経産族)とどのような関係に立って行動しているのか、という問題を深める必要がある。会議体の議事録・配布資料は、多くが公開され、場合によっては1か月以内に読むことができるが、閣議決定案の起案・修正等についての資料は公開されておらず、内閣官房・内閣府官僚へのインタビュー、主要な政治家へのインタビュー等は、今回実施できなかった。高等教育政策研究を深化させようとするれば、研究方法としても大きな課題である。

2. 個別政策に見る官邸主導の意味

第3章は「高等教育の無償化」について検討し、高等教育政策の発信が、文部科学省ではなく、自民党憲法改正作業の中から論点として浮上し、政治課題になったことを明らかにした。財政措置を伴う政策は、文部科学省に付置された審議会で審議課題にもならず、この事例は官邸主導のドラスチックな政策実現のポテンシャルを示している。

ただし、この政策が、ガバナンス・コードや学外取締役の整備など、修学支援という政策価値と全く関係ない要件を付され、文科省の専門家会議は、制度の具体化という局所的な問題にしか関与できなかった。ここに示される論点は、省庁に集積された専門知が官邸主導のメカニズムでは機能していないということであり、官邸主導を担う内閣官房・内閣府官僚の専門性が問われている。官邸主導と言いながら、内閣府のキーパーソンである政策統括官は、国家公務員としての初

職をいずれかの省庁で開始しており、省益を内閣の総合調整に載せている面がある。総合調整を担うに足る専門性とそのキャリアがどうあるべきかは、現在直面している課題であろう。

また、第4章は、高大接続に関して教育再生実行会議と中央教育審議会高大接続部会とシステム改革会議の改革検討状況をフォローし、大学入試センター試験の後継とされる「大学入学共通テスト」が、本来あるべき大学での学習のための入学者選抜に必要なテストではなく、高等学校教育の到達度試験に変容したとの問題指摘を行っている。教育再生実行会議提言は完全には実現していない。官邸主導による高等教育政策と言っても、教育再生実行会議ルートと産業協力会議ルートの2つがあり、これを支える省庁官僚のスタンスや政策分野、利害関係者の関与程度によって影響力が異なるのかもしれない。

3. 諸外国における総合調整の事例から見えること

アメリカ・フランス・イギリスの総合調整に関する事例は極めて示唆的である。

第1に、強力な権限を持つアメリカの大統領制、フランスの半大統領制、そしてイギリスの議院内閣制の下でも、行政府内部に独立した機関を持ち、権力のチェック・アンド・バランスと総合調整が図られていることである。日本のようにアドホックに首相周辺の個人が会議体に参加して省庁を跨ぐ政策形成を行うのではなく、アメリカの総合調整を担う行政予算管理局のように専門官僚が役割を果たす事例は示唆的である。行政予算管理局は100年の歴史を持つ。長期的な努力が必要だろう。フランスの場合は、司法権を有する国務院、憲法院が大統領・首相など行政権の監視・牽制機能を持っている。日本で総合調整を論じる場合、より上位の権能による調整をイメージするが、政策的対立や葛藤を調整する機能として、分権化を論じる文脈が重要であろう。

第2に、調整機能を果たすものとしての議会の役割の重要性は、アメリカ・イギリスに止まらず、フランスの議会の持つ公共政策評価権限にも示される。日本は、小選挙区制を導入(1994年)したが、結果は、一党独占体制と少数政党の乱立で二大政党制は実現せず、圧倒的多数の与党のもとで国会機能は著しく衰退している。議院内閣制のモデルであるイギリスも、均衡する二大政党制によって機能している。日本の場合は、文教委員会が重要な役割を果たしてきたが、それが特定の省と結びつき、与党審査によって形骸化し(多数党が既に結論を決めている)、縦割り行政を強化してきた。しかし、権力分散によることで多様な利害が顕在化し、利害を調整する機能として捉えれば、議会機能の強化は、重要な選択肢である。

第3に、行政・立法メカニズムを超えて、社会における多様な組織が行政行為を担う、あるいは政策形成に参加するメカニズムは、省庁間の総合調整に止まらないより高次の調整機能を持つと思われる。イギリスのエージェンシー、クワンゴ、独立政府機関やQAAの事例は、政府の直接統制を受けない各機関の活動を通じて高等教育の質保証など重要なガバナンス機能が果たされる点で重要である。日本も各種の政府系機関があるが、職員身分は公務員で、省庁の人事異動に入り、自律性はない。多様な機関が自律して活動するから、コンセンサスのために、エビデンスが重要になる。調整の根拠は、権力的関係のみではなく、ファクトを尊重する文化でもある。

Transformation of the Higher Education Policy-making Process in the 2010s: From Ministry-led to Executive-led Higher Education Policy

the Higher Education Policy Research Project Group,
the Japanese Association of Higher Education Research

Katsuhiko ARAI, Takeo HANAWA, Takashi HATA
Jun OBA, Masahiro TANAKA, Kazuaki MARUYAMA,
Yuji SHIRAKAWA, and Masayuki KOBAYASHI

This book is composed of the results of the Higher Education Policy Research Project of the Japanese Association of Higher Education Research, which was proposed by the President of the Association, Masayuki Kobayashi, and was carried out by a group of researchers within the association under the leadership of board member Takashi HATA. Research on higher education policy-making has been one of the major topics of interest since the establishment of the Association. Indeed, the association's mission statement declares, "the establishment of an academic society is becoming an ever more critical issue for promoting cooperation and exchanges among the researchers from different study fields, strengthening the theoretical and methodological basis of research, seeking further deepened and developed research, dissemination of the outcomes of this research and contribution to the solution of practical and policy-related challenges."

This research project aims to study the process of policy-making for higher education in Japan, which has changed rapidly in recent years. This change is occurring not only in Japan but also in Europe and the United States. In order to study from a global perspective, the research project was carried out with the participation of experts studying higher education in the United States, France, and the United Kingdom, and new research results were produced through comparative higher education policy analysis.

In the Higher Education Policy Project, members interviewed officials from the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), and have been energetically studying the policy-making process, especially the relationship between the official residence and the MEXT. At the same time, they have analyzed the decision-making process of higher education policies in each country. We believe that research that examines the decision-making process of higher education policies in so many countries is unparalleled and offers an unprecedented contribution to higher education research.

執筆者紹介

高等教育政策プロジェクト研究グループ

はた たかし 羽田 貴史	広島大学・東北大学名誉教授，日本高等教育学会理事
まるやま かずあき 丸山 和昭	名古屋大学高等教育研究センター准教授
しらかわ ゆうじ 白川 優治	千葉大学大学院国際学術研究院准教授
あらい かつひろ 荒井 克弘	大学入試センター客員教授，東北大学名誉教授， 日本高等教育学会理事
はなわ たけお 埴 武郎	専修大学経済学部教授
おおば じゆん 大場 淳	広島大学高等教育研究開発センター准教授
たなか まさひろ 田中 正弘	筑波大学大学研究センター准教授
こばやし まさゆき 小林 雅之	桜美林大学総合研究機構教授，日本高等教育学会会長 オブザーバー



高等教育政策決定過程の変容と高等教育政策
(高等教育研究叢書 159)
2021(令和3)年3月31日 発行

編者	日本高等教育学会 高等教育政策プロジェクト研究グループ
発行所	広島大学高等教育研究開発センター 〒739-8512 広島県東広島市鏡山 1-2-2 電話 (082)424-6240 https://rihe.hiroshima-u.ac.jp/
印刷所	株式会社 タカトープリントメディア 〒730-0052 広島市中区千田町 3 丁目 2-30 電話 (082)244-1110

ISBN978-4-86637-028-6

Transformation of the Higher Education Policy-making Process in the 2010s:
From Ministry-led to Executive-led Higher Education Policy

**RESEARCH INSTITUTE FOR
HIGHER EDUCATION
HIROSHIMA UNIVERSITY**