

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 04 月 25 日現在

機関番号：15301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2010～2012

課題番号：22530126

研究課題名（和文）

国立大学法人化をめぐる政治過程：ポスト55年体制期における政策過程の持続と変容

研究課題名（英文）Transforming National Universities into Independent Agencies : The Evolution of Higher Education Policies in Japan

研究代表者

谷 聖美 (Satomi Tani)

岡山大学・大学院社会文化科学研究科・教授

研究者番号：40127569

研究成果の概要（和文）：

戦後の日本には約 80 の国立大学があったが、それらは国家行政機構の一部であった。しかしながら、2004 年に国立大学はすべて法人化され、一つ一つの大学が国立大学法人となった。これは、日本の高等教育政策における大きな変化であった。そこで、本研究では、政府および政権与党がそれまで予想されていなかった変化の決断を突然行ったのはなぜかという分析課題を設定した。そして、経路依存性や政治的エネルギーといった理論的ツールがこの政策変化を説明する上で有効であることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

Post-war Japan used to have about eighty national universities as part of its governmental apparatus. Each one was, however, turned into an independent public agency in 2004. This was a big change in Japanese higher education policy. What led the government and ruling political coalition to such an unexpected decision? My analysis of the policy process suggests that theoretical concepts like path-dependency and political energy are useful to explain the possible reasons.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
2012年度	900,000	270,000	1,170,000
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政策決定，55年体制，アイデアの政治，国立大学法人化，経路依存性，政策決定における慣性，政策レポートリー

1. 研究開始当初の背景

戦後日本における政治体制がどのような性格、あるいは特徴を持っているのかという問いに対しては、マクロな観点から、すなわちあるセオリー的立場から演繹的に、これを

独占資本による支配体制と位置づけるマルクス主義の見解が当初有力であった。また、マルクス主義に影響されながらもそこから距離を置く近代主義の立場は、やはりマクロな視点に立って、それを戦前から引き続く官

僚支配の体制と捉えていた。

他方、80年代に入ると、現代アメリカ政治学の影響を強く受けた研究者たちは、そうした議論は実証的な分析を通じて帰納的に行うべきであるとして、精力的に政策過程研究を行った。そして、何らかの形容詞を伴いつつも、日本でも多元主義的体制が成立していると主張した。以後、日本の政治体制を多元主義と特徴付けるこうした主張が主流となっていき、その状況は21世紀になっても基本的には変わらなかった。

しかしながら、1990年代になって、いわゆる55年体制が崩壊する、少なくとも終末期に入ると、多元主義論が対象としていた政策過程やその制度的枠組みに大きな変化が生じるようになった。省庁再編、金融制度改革、雇用制度改革、各種規制緩和などがその表れである。こうした状況を受けて、何が大きな変化をもたらしたのか、その理由についてさまざまな実証的研究が行われるようになっていった。本研究の計画を作成した当時の状況とは、その様なものであった。

2. 研究の目的

本研究の主たる目的は、国立大学の法人化を中心に、ポスト55年体制における日本の大学政策について、その形成と変容のプロセスを政治学的に分析することである。1993年における自民党単独政権の崩壊後、アジェンダ設定を含めた日本の政策決定過程はかなり変容したように見える。この点に関する政治学者の認識は、立政権下の政策決定過程に関する実証的分析、とくに小泉政権における首相リーダーシップの強化や経済財政諮問会議の役割に関する議論などに典型的な形で表れたように思われる。

もちろん、日本のように大きな国家における政府の政策決定過程を論じるにあたっては、それが一夜にして激変するというような事態はほとんど生じない。戦後日本においてその様な例外的事象が見られたのは、GHQによる戦後改革期だけである。

しかしながら、93年以降、少なくとも橋下政権期以降においては、ある程度目に見える大きさと重要性を持った政策決定プロセスの変化がこの国に生じたのではないか。それを、政治学の世界ではこれまであまり注意が向けられてこなかった大学政策というミドルレベルの決定領域に即して検証する、これが本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究が用いる基本的な方法は事例分析である。そして、それを支えるものとして、文献資料の分析と政策過程に関与した主要アクターに対するインタビュー、そして諸外国との比較という、3つの下位手法を用いた。

本研究のより具体的な展開は次の5つのステップを踏んでいくことであった。(1) 占領期における大学制度の大転換を再度跡づけること、(2) 独立後における大学政策の変容を、そこに関与した主要アクターの動きに即して分析すること、(3) 国立大学法人化という政策レパートリーについて考える際には、1971年に出された中央教育審議会答申が重要であり、そのインパクトと限界を分析すること(4) 中曽根政権期の臨調、大教審は結局大学政策の大転換につながらなかったが、その政治的理由を明らかにすること、(5) 1993年の自民党一党支配崩壊後における高等教育政策に関する錯綜した議論を整理するとともに、国立大学法人化という政策レパートリーが突如再浮上し、占領改革以来の懸案が一気に動くに至った原因を追及すること。

4. 研究成果

本研究の成果としては、次の3つの点を明らかにしたことを挙げることができる。すなわち、国立大学法人化という政策の大転換が、(1) たとえ実際の政策決定過程の表層に現れなくても、政策アイデア、あるいは政策レパートリーは失われることなく非常に長期間生命力を保ちうること、(2) レパートリーを政策過程に表出させず、いわば伏流水のような形で持続させる要因の一つは政策運営のスタイルであり、大学政策の場合、それは行政的スタイルの優越とそれを可能としていた戦後政治の状況であったこと、(3) この制度化された政策過程を激しく揺さぶる要因は必ずしも当該政策領域の特性や変化ではなく、しばしば外在的な政治エネルギーであり、現実の国立大学法人化はまさにその様な事例の典型であった。以下に、こうした状況についてももう少し具体的に示しておきたい。

国立大学の管理運営問題は間欠的には陣営対立型の様相を見せはするが、比較的短期間で波風が収まり、利益政治と結びついたりいつもの行政アーリーナ型政策過程に回帰するのを常とした。それを可能としたのは、政策が主として行政アーリーナのなかにおける小さな変化の積み重ねとして展開されていくようなシステムだといってよい。

そのようなシステムは、初等、中等教育政策に限らず、さまざまな政策領域で機能していたと考えられる。国立大学に関する政策も例外ではない。そして、行政アーリーナ中心型政策システムに正統性を与え、その枠組みの維持に大きな役割を果たしたのが自民党による圧倒的な一党優位体制であった。

しかしながら、このシステムにおいて

も、その安定はかならずしも自明のものとはいえない。周知のように、キングダムは、(1) 問題の流れ、(2) 政策アイデアの流れ、(3) 政治の流れという、通常はそれぞれ別個に動いている流れが何らかの事情で結びつく(カプリングする)とき、政策に変化が起きると論じた。事態は1から3へと順番に進む必要は必ずしもない。それどころか、政治の流れに何らかの変化が起きてエネルギーが高まり、その結果半ば偶然に特定の政策アイデアがピックアップされ、最後に、そのような政策アイデアを採用する理由となり得るような問題が後付けの説明として取り上げられるということも起こりえる。1990年代から2000年代初めにかけての国立大学政策に生じた政策変化は、まさにそのようなものであった。

すなわち、1990年代になると、政治の領域においては、冷戦の終焉が国内にも波及して55年体制を急速に過去のものとしていく。それはまず社会党を中心とする革新陣営の凋落となって表れた。上述のように、55年体制において、自社両党は利益政治の面では相互に意外と近い立ち位置にあったが、他面で安全保障政策や社会経済体制の基本的な性格についてはほとんど正反対の方向を向いており、長く対立を続けてきた。そして、その対立は東西両陣営の対立と結びついていたのであるが、冷戦が終わり、ソ連が崩壊すると、そうした対立軸の意味がなくなると同時に、基本的にはソ連側に立っていた社会党の存在理由を奪うことになったのである。

しかし、そのことは自民党の一党優位体制を盤石のものにするということの意味はしなかった。冷戦の終焉は、イデオロギー対立の一方の極に立って体制を守護するという自民党の存在理由を奪うものであった。しかも、冷戦の終焉が加速したグローバリゼーションは、一國資本主義の枠内で微調整を行いながら利益政治の要請を満たしていくという旧来型の手法に対する批判も同時に強めていった。そうした批判が新自由主義によって正統性を与えられ、その立場に立つ政治勢力を急速に台頭させたことは改めていうまでもない。

もちろん、新自由主義そのものは冷戦の終焉から生じたものではなく、日本では中曽根政権期に早くもその主張に沿った政策展開が行われていた。そして、90年代に入ると、本来旧来型の利益政治系に属する政治家たちが自らの主導権をかけてこのイデオロギーを利用することによって、それまでの政策過程を攻撃する

ようになる。政治の領域において新しいエネルギーが生まれて政策領域にスピルオーバーするようになったのである。こうなると、それまでの行政アーリー中心型政策システムは一挙に守勢に立たされ、政策に急速かつ大きな変化が生じやすくなる。国立大学問題に変化が生じたのは、まさにこのような時代であった。

このとき、新自由主義的な言説を利用して行政改革を打ち出すことは、政党間、そして政党内部における権力闘争を勝ち抜く上で非常に有用なツールであった。少し後のことになるが、小泉政権において、新自由主義的諸政策に反対する者に抵抗勢力というレッテルを貼ることがきわめて効果的であったのは、このような事情による。橋本政権から小淵政権にかけても、行政改革という錦の御旗のもと、省庁再編や公務員定数の削減が比較的短期間に行われた。その際、先進各国と比べて公務員数が果たして本当に多いのかどうかといった「客観的な」議論は全く顧みられなくなっていた。政策議論において、現行の公務員数自体が問題であるとされ、そのような議論が世論やマスメディアを含めて、多方面に受け入れられていったということが重要である。

ただ、国立大学の改革を公務員定数削減問題の枠組みのなかで処理することにはやはり無理があった。そこで持ち出された政策アイデアが、「国立大学の法人化」だったのである。法人化というアイデアは、これまでみてきたように、GHQ主導で行われた占領期の大学改革のなかで、事実上その導入が試みられたものである。その構想はアメリカの州立大学に範をとったものだったが、日本側にはその意味するところを理解するだけの土壌は用意されていなかった。この段階では、法人化はいわば隠れた争点のままに終わり、やがて政策過程の表舞台からは姿を消していったようにみえる。

しかし、法人化案はその後永井道雄による大学公社化案として一時政策論壇で注目を集める。永井はアメリカへの留学経験もあり、アメリカの大学事情に通じていた。彼は、そのアメリカ理解を日本の実情に合うような形に翻案し、国立大学の管理運営形態に抜本的な改革を行うよう、主張したのである。永井の大学公社化案そのものは現実の政策過程に直ちに影響を与えはしなかったが、当時影響力の大きかった論壇誌にその論文が掲載されたことで、そこにある国立大学法人化というメッセージは政策コミュニティを始め、各方面で共有されるようになっていったといえる。

中央教育審議会四六答申における法人化案提起の背景には、こうしたアイデアの持続性があった。そして、四六答申はそれに政策レポートリーとして公式の地位を与えたのである。

こうして、政治的なエネルギーがそれを現実の政策課題として表舞台に押しだし、政策変化の理由を付け加えるとき、国立大学の法人化はいつでも実現される状況にあったとみることができる。そして、約20年後、そのようなカプリングが突然生じて、国立大学は法人化されたのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

①谷 聖美, 国立大学の管理運営をめぐる政策過程: 占領期から中教審四六答申まで

(2), 岡山大学法学会雑誌, 査読なし, 62巻3号, 2013, 29-88

②谷 聖美, 国立大学の管理運営をめぐる政策過程: 占領期から中教審四六答申まで

(1), 岡山大学法学会雑誌, 査読なし, 62巻1号, 2012, 1-57

③谷 聖美, 若者の政治参加に関する一察: アメリカに於ける制度的機会創出を中心に, 選挙, 査読なし, 63巻10号, 2012, 1-5

[学会発表] (計0件)

[図書] (計1件)

①谷 聖美, 国立大学法人化をめぐる政治過程: ポスト55年体制期における政策過程の持続と変容, 岡山大学法学部(科学研究費補助金研究成果報告書), 2013, 94頁。

[産業財産権]

該当しない

○出願状況 (計0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:

出願年月日:
国内外の別:

○取得状況 (計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:
国内外の別:

[その他]

6. 研究組織

(1) 研究代表者

谷 聖美 (SATOMI TANI)

岡山大学・大学院社会文化科学研究科・教授

研究者番号: 40127569

(2) 研究分担者

なし ()

研究者番号:

(3) 連携研究者

なし ()

研究者番号: