

大学経営政策研究

第10号 (2020年3月発行) : 159-174

## 高等教育の政策形成における専門知の影響力に関する考察 —地域における大学振興・若者雇用創出法を事例として—

田丸 敦之



# 高等教育の政策形成における専門知の影響力に関する考察

## —地域における大学振興・若者雇用創出法を事例として—

田丸 敦之\*

## The Impact of Expert Knowledge on Higher Education Policy Making

Atsushi TAMARU

### Abstract

This research note reports on the decision-making process on the laws and policies of higher education institutions, which have been formulated as part of the Japanese government's local revitalization policy since 2014.

The study empirically analyzes the decision-making process with reference to previous studies in various fields, such as political science. In the course of policy making, this study focuses on and explains how the expertise gained from higher education research has influenced policy ideas.

Analysis of the content of meetings based on publicly available material, including profiles of conference participants who considered the policy in question, indicated that expertise in higher education research was less influential in policy review meetings. In addition, the outcome of meetings, which considered policy ideas, had limited impact on the final policies. This result is consistent with previous studies that point out that the Japanese decision-making process in the 2010s was led by the Cabinet.

### 1. はじめに

本稿では「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」（地域における大学振興・若者雇用創出法）を事例として、2010年代の高等教育政策の決定過程における政策アイデアと高等教育に係る専門知との関係について、政策決定過程においては学術研究の成果としての専門知よりも実践に基づいた知識が重用される実態があることを確認する。さらに決定過程で行われる専門知を投入した議論の結果が政策アイデアに与える影響は限定的であることの理由を指摘する。具体的には、地域における大学振興・若者雇用創出法の策定に向けた議論の場の一つであった地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議の構成員の

---

\* 芝浦工業大学柏中学高等学校

背景から専門知の影響を読み解きつつ、同会議で取り扱われた東京23区内の大学・学部等の新增設抑制と地方サテライトキャンパスの推進という二つのアイデアの変遷に高等教育の専門知がどのように影響したかを分析する。

この問題に着目したのは、いわゆる23区定員抑制政策が大学の所在地だけを理由に大学・学部等の新增設や学生定員数を制限するという、学問の自由や学費収入など大学運営の根幹に大きな影響を与える取り組みにも関わらず、当該政策の高等教育分野や機関への影響について十分な検討がなされていない（ように見える）ことによる。本稿ではその理由として、有識者会議における高等教育関係者の中に教育研究者が極端に少ないことと、有識者会議自体が政策アイデアに対しての影響が限定的であったため、学術研究の成果としての高等教育に関する専門知が政策に充分反映しなかった点を指摘する。これらの結論を実証的に示すため、本稿では有識者会議の議事要旨など内閣府のWebサイトに公開されている資料を使い分析を行う。

論文構成は、次節となる第2節では高等教育を含めた政策過程に関する先行研究を概説し、第3節では研究事例として取り上げる地域における大学振興・若者雇用創出法を含めた地方創生政策の概略を説明する。第4節では政策アイデアと専門知の関係について地域における大学振興・若者雇用創出法の制定に向けて立ち上げられた有識者会議の構成員に注目して分析し、第5節では同法に関する政策アイデアに対する有識者会議の影響を23区定員抑制に関する二つの政策アイデアに着目して検証する。そして最終節となる第6節では本稿で得た知見や分析上の限界と、2010年代の高等教育政策上の示唆を述べる。

## 2. 高等教育政策に関する先行研究

### (1) 高等教育研究の文脈における政策研究

高等教育政策に関する研究では、第二次世界大戦後の日本における高等教育政策について大崎(1999)が戦後の新制大学発足時の経緯を行政関係者からの証言を得て分析を行ったものや、黒羽(2001)による1970年代以降の高等教育政策の決定過程を記述したものがあつた。近年では橋本(2013)による政治学、行政学、経済学、社会学など様々な領域で培われてきたモデルやアプローチによる高等教育政策研究などがある一方で、金子(1992、2006)は高等教育政策研究について、個々の政策に関する研究の蓄積は必ずしも多くないと指摘している。さらに小方(2014)は高等教育に関する専門知と政策形成に関する実証研究の蓄積の必要性について「高等教育の政策形成において、専門知がどのような形で関与し活用されている(あるいはいない)か、個々の政策の事例検証が早急に待たれる」としている。本稿は地域における大学振興・若者雇用創出法という個別事例の政策形成プロセスを検証するものだが、濱中・佐藤・白川・島(2016)による分類では「高等教育政策の形成プロセスに関する研究」に該当する。このタイプの研究は課題として、政策の立案、決定のプロセスにおいてどのような根拠・知見が重視されるのか(されないのか)を明らかにするために、比較的近い過去に関する政策形成プロセスの研究を蓄積する必要性が指摘されており、本稿はその補完を目指すものでもある。

## (2) 高等教育研究の外における政策研究

政策過程研究における「アイデア」の概念については政治学や政策科学の分野で研究の蓄積があり、高等教育政策研究においても度々取り上げられている。例を挙げると、様々なアイデアの中から特定のアイデアが政策案として提案される過程などに関する指摘を行ったキングダンの政策の窓モデルがある。政策決定過程研究で取り上げられるキングダンの政策の窓理論は、政策過程の段階モデルに対して向けられた批判に対して生まれた理論であり、元々は大学組織の分析から導かれた組織の意志決定モデルであるゴミ缶モデルに基づいている。政策の窓理論の一般性については、キングダンが分析した1980年代と1990年代のアメリカにおける政策以外に、ヨーロッパや日本における政策決定過程分析に適用されている点から、確認が進んでいると評価されている。一方で、理論の予測性という視点からは、例えば政策の窓が開く条件が論究されていないといった理由から、批判的な評価が多いとされる（松田 2012）。

「アイデア」については21世紀に入り、政治学や比較政治理論における説明変数として改めて注目されている。これは「アイデアの政治」と呼ばれる一連の潮流であり、比較政治学における「アイデアの政治」では、アイデアがいかに関係するアクターとの間で共有され、ある政治的結果がいかなる形で構成されたかに着目している。アイデアという要因によって、制度形成・変化、政治変化の過程を説明する点に特徴があり、不確実性の中でのアイデアの発生や競合、アイデアを用いた選好変容と連合形成・共有の過程といった「構成性」を特に重視する理論とされる（近藤 2006）。本稿ではこれらをはじめとしたアイデアに関する既存の研究知見を活用しながら地域における大学振興・若者雇用創出法の政策決定過程を実証的に分析し、その中で高等教育分野の専門知がどのように関わったかを示す。

政治過程における専門知識については、政策形成や政策評価の際にいかに関係するかとという点や、専門知識が政策決定するアクターに対してどのような影響を与えているかという点について、政治学分野などで研究が行われている。本稿では「専門知」を「任意の専門家であるアクターや、専門家の所属する研究領域から示される知見や情報」と定義して取り扱うこととした。

## 3. 研究対象となる事例の政策背景

ここでは本稿で事例研究として取り上げる地域における大学振興・若者雇用創出法の背景となった一連の地方創生に関する取り組みを概観する。2013年末から2014年にかけて日本創生会議の増田寛也元総務大臣による「地方消滅」「896都市が人口減少の末に消滅する可能性」といった言説で注目された人口問題に関する問題提起が政策課題となり、第二次安倍晋三内閣は地方活性化戦略として「地方創生」を提唱した。人口減や高齢化対策などに取り組む新組織として、2014年9月の内閣改造に伴い誕生した地方創生担当相を副本部長、内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣に設置された。11月にはまち・ひと・しごと創生法が公布され、地方創生に関する様々な政策が打たれたが、その中でも大学関連の取組みとして注目されたのが、大都市圏への学生集中抑制を目指した大学の定員超過に対する基盤的経費の厳格化に関するものである。閣議決定を経て、文部科学省と日本私立学校振興・共済事業団は連名で定員管理に係る私立大学等経常費

補助金の取扱い措置（定員超過率に応じた補助金減額）を発信した。ところがそれを受けて当時の大都市圏の私立大学が取った行動は「入学定員の増加申請」であり、入学者数を維持しながら定員超過を防ぐという対応だった。この政府の定員厳格化に関する取り組みが大都市圏への学生集中抑制につながらなかったという出来事が、本稿で注目する23区定員抑制政策を含む地域における大学振興・若者雇用創出法につながったとの指摘もある（前 2017）。

#### 4. 有識者会議における専門知の投入について

地域における大学振興・若者雇用創出法は、2016年11月に発表された全国知事会による「地方創生に資する人材育成・確保等に関する緊急決議」および「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」が立法のきっかけとなったとされる。同法は、まち・ひと・しごと創生本部等で検討を行い、2018年2月に閣法として国会に提出され、同年6月に公布施行された。その内容は、地方公共団体が作成し大学等と協議した地域における大学振興・若者雇用創出事業に対する交付金制度や、23区内の大学について、一部例外を除く、大学や学部等の新增設に係る定員増の抑制、などを柱としている。この大学振興・地域産業振興法による政策は、特に23区定員抑制の部分について主に高等教育分野から異論が出されたが、大きな変更なく実施された経緯がある。そこで本稿ではその政策決定過程に注目し、23区定員抑制というアイデアに対して高等教育研究の専門知がどのように利用されたかという観点で実証的な分析を試みた。分析の方法としては法案作成前のアイデアの検討過程が公開記録として最もよく残されている「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」に注目し、議事要旨や資料から読み解く方法を採用した。

この有識者会議は2016年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」の中で示された「地方を担う多様な人材を育成・確保し、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興、地方における雇用創出と若者の就業支援、東京における大学の新增設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を、教育政策の観点も含め総合的に検討し、2017年夏を目途にその方向性を取りまとめる」という方針に基づいて検討を行い、結論を得るためにまち・ひと・しごと創生担当大臣の下に作られた、いわゆる私的諮問機関である。本稿ではまず、この有識者会議の構成員に注目して政策アイデアと専門知に関する分析を行う。

今回の政策アイデアを検討する場となった有識者会議は、2017年2月に立ち上げられ、同年12月までの間に計14回開催されている。前半6回の会議を経て中間報告を発表し、後半の8回の会議で最終報告をまとめている。参加者は座長を含め13名で構成されている。まずは会議の構成メンバー個々の経歴から専門知との関係を考察する。

有識者会議の資料に記載されている肩書きを元に大まかに表1のように分類した。それによると企業所属4名、自治体所属3名に対して高等教育機関所属は6名おり、高等教育関係者は会議において多数派ではあるが過半数ではない。ここでもう少し詳しく見ると、高等教育関係の肩書きを持つ者の中に増田氏が含まれていることが分かる。氏の経歴は総務省出身で知事経験者であることから自治体に近い立ち位置であり、大臣経験もあることから与党にも深い関係がある政治家という存在と分類することも可能である。よって肩書は「大学院客員教授」となっている増田氏は、大学関

表1 会議構成員比較

地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 (平成29年2月6日付)	分類	将来構想部会 (平成29年5月29日付)
石井隆一 (富山県知事) 石橋良治 (島根県邑南町長) 北橋健治 (北九州市長)	自治体	山田啓二 (京都府知事)
岡崎仁美 (㈱リクルートキャリア就職みらい研究所所長) 坂根正弘 (コマツ相談役) 富山和彦 (株式会社経営共創基盤代表取締役CEO) 御手洗瑞子 (気仙沼ニッティング代表取締役社長)	企業	鈴木雅子 (㈱ベネフィット・ワン取締役副社長) 古沢由紀子 (読売新聞東京本社論説委員) 益戸正樹 (パークレイズ証券株式会社顧問、㈱肥後銀行取締役)
石田朋靖 (宇都宮大学学長) 鎌田薫 (早稲田大学総長) 金子元久 (筑波大学特命教授) 黒田壽二 (金沢工業大学総長) 原田博史 (岡山短期大学学長) 増田寛也 (東京大学公共政策大学院客員教授)	高等教育等	永田恭介 (筑波大学学長) 日比谷潤子 (国際基督教大学学長) 村田治 (関西学院大学学長) 麻生隆史 (学校法人第二麻生学園理事長、山口短期大学学長) 安部恵美子 (長崎短期大学学長) 石田朋靖 (宇都宮大学学長) 金子元久 (筑波大学特命教授) 黒田壽二 (金沢工業大学学長・総長) 小林雅之 (東京大学大学総合教育研究センター教授) 佐藤東洋士 (学校法人桜美林学園理事長・桜美林大学総長) 鈴木典比古 (公立大学法人国際教養大学理事長・学長) 千葉茂 (学校法人片柳学園・副理事長、日本工学院専門学校・学校長) 福田益和 (学校法人福田学園理事長) 前野一夫 (木更津工業高等専門学校校長) 両角亜希子 (東京大学大学院教育学研究科准教授) 吉岡知哉 (立教大学総長) 吉見俊哉 (東京大学大学院情報学環教授)
	研究機関	有信睦弘 (理化学研究所理事) 小杉礼子 (労働政策研究・研修機構特任フェロー)

※有識者会議および将来構想部会の公開資料を元に筆者作成。肩書きは当時。分類は筆者による。

係者と整理せず自治体等に分類するのが適当と考える。

さらに高等教育機関所属と分類した残りの構成員5名の「研究者としての専門分野」に注目すると、工学2名、農学1名、法学1名、教育社会学1名であった。大学関係者の中に教育分野の研究者が少ない理由としては、教育社会学を専門とする1名を除く高等教育機関所属の4名はそれぞれの所属機関において理事長や学長、総長といった教育機関の責任者であり、役職に基づくそれぞれの組織での活動が一定の評価を得て指名されたためと考えられる。

ここで有識者会議構成員の内訳比率を考察するため、同じ時期に高等教育の将来構想である「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申)」の取りまとめに向けて開催されていた中央教育審議会大学分科会の将来構想部会を比較対象として参加者の分類を行った。将来構想部会は委員5名、臨時委員18名の計23名で構成されている。そのうち、高等教育機関所属は15名(専門学校、高等専門学校所属者を加えると17名)であり、専門分野内訳では5名が教育社会学等の教育分野に所属していた。この二つの会議体を比較すると、将来構想部会と比べ有識者会議の構成員の高等教育機関所属率は低く、その中における教育研究者の割合はさらに低い。ここで指摘したいのは、有識者会議において求められる高等教育に関する知見の政策との関わり方とは、指名された構成員の経歴を見ると、学術研究の成果としての専門知を直接投入するのではなく、高等教育機関の運営や経営に関する知識や経験に立脚した知見を補完すること、という点である。当然、高等教育機関のトップリーダーは様々な形で学術研究の成果としての高等教育に関する専門知に触れる機会是一般成人より多いとは考えられるが、彼らの軸足が実務領域にあるという事実が各自の会議内での意

見に大きな影響を与えると考えることは自然なことである。つまり、仮に高等教育に関する専門知を「学術研究の成果」と定義した場合、有識者会議参加者の構成は専門知の反映が間接的になりやすい環境であったといえる。

また、「この有識者会議で検討された政策がそもそも教育政策ではないのではないか」という考え方もあるが、本稿ではその理由についても参加者構成の点から説明を試みる。前出の将来構想部会における参加者構成と比較して、有識者会議の構成員の特徴と考えられるのは自治体関係者の多さである。この点からまち・ひと・しごと創生担当大臣の元に作られた有識者会議は人口減少と地域経済縮小の克服、東京一極集中の是正、将来の成長力の確保といった問題の解決を意識した陣容であり、その観点からの知見が政策に多く投入されたことが結果的に高等教育に関する専門知の投入機会の減少や、これまでの高等教育政策との接続性の低下につながったと考えられる。一方で、今回の政策について高等教育に関する専門知の利用が少なかったという評価は、この政策の決定過程において研究成果に基づく専門知は不要であり、ある種の現場主義ともいえる実践に基づいた知識が求められたらことを示している、と整理すると高等教育研究に対する期待が低いという評価を表しているという考察も成り立つ。

上記で指摘したいいくつかの事実は、高等教育分野における23区定員抑制に対する懸念が政策に反映しなかった要因の一つと仮定することができる。しかしこの仮定は、言外に有識者会議が政策に影響を与えていることを前提としている。つまり「有識者会議の議論は政策に反映しているが、その議論の中で高等教育の知見が採用されなかったため政策には反映しなかった」という構造である。そこで次節では大学振興・地域産業振興法の決定過程における有識者会議の影響力について、議事要旨や会議資料から検証する。

## 5. 政策アイデアへの有識者会議の影響

### (1) 2つの政策アイデアの比較による会議の影響力の確認

有識者会議の政策決定過程への影響を計る上で、本稿では二つの政策アイデアに着目した。一つは23区内における大学・学部等の新增設を認めないことで学生数を抑制する「新增設抑制」、もう一つは東京圏にある大学を地方に移転することで学生数を減らす「サテライトキャンパス」である。両アイデアとも有識者会議の設置のきっかけとなる「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」で言及され、2016年2月6日に開かれた有識者会議の第1回会議資料として用意された論点案にも盛り込まれている。論点案によると「東京の大学の新增設の抑制のあり方及び地方移転の促進」に関して、「東京の大学・学部の新增設の抑制についてどのように考えるか」、「東京の大学・学部の地方移転(サテライトキャンパス等)についてどのように考えるか」と問題提起がされている<sup>1</sup>。有識者会議は5月11日までの間に6回開催され、同月22日付で「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」がまとめられた。中間報告では第1回会議で問題提起された2つの項目が「4. 取組の方向性」の章で言及されている。一つが「東京における大学の新增設の抑制」という項目、もう一つが「東京における大学の地方移転の促進」である。この2項目について本稿ではごく簡単に文字数による定量的な比較を表2のように行った。



なお報告書の文字数の利用については、二つのアイデアを比較する上で分析における恣意性を排除する簡易な方法として採用した。これは、会議が取りまとめた報告書をはじめとした公文書一般が、行政の統一性を保ちつつ、国民の理解しやすさも求められるという枠の中で作成されており、その文章は必要な内容を簡易な表現であらわすことを目指していることから、そのような一定の方針に基づいて作成される文書であれば、その分量を比較することで要件の複雑さや重要さを示すことができる、との仮定に基づいている。今回は同一文書の中での比較であるという点も考慮し、文字数を比較することに一定の意味が期待できると考えた。

表2 中間報告と最終報告におけるアイデアの比較

中間報告（5月22日）			最終報告（12月8日）			中間・最終 文字数比
アイデア	項目数	文字数	アイデア	項目数※	文字数	
(1)地方大学の振興	10	1528	(1)地方の特色ある創生のための地方大学の振興	①6 ②18	4442	2.91
(2)東京における大学の新增設の抑制	4	835	(2)東京の大学の定員抑制	①6 ②12	3710	4.44
(3)東京における大学の地方移転の促進	6	803	(3)東京における大学の地方移転の促進	5 (①②分類なし)	828	1.03
(4)地方における雇用創出及び若者の就職の促進	3	1035	(4)地方における若者の雇用の創出	①1 ②12	3244	3.13

※最終報告において項目数欄の①は「基本的な考え方」、②は「具体的取組」と分類されている。

二つの項目は、概ね同程度の文字数で記述されており、その点ではほぼ同等の扱いといえる。それぞれの内容面の比較については、前者は地域を限定した禁止事項であるため具体的なのに対し、後者は国内全地域に関わる内容ということもあり前者に比べるとやや抽象的な部分がある。しかし、中間報告の最終章では両方のアイデアを含む取り組みの方向性について「これらの主要課題について、その具体化に向けた検討を進める」としている点からも、二つのアイデアについてこの中間報告自体は政策実施にむけた優先度合いは示していないと本稿では評価する。

しかし、この中間報告発表からおよそ2ヶ月後の7月26日に開かれた第7回有識者会議で示された資料「今後の進め方（案）」<sup>2</sup>では、この二つのアイデアの取り扱いに大きな差がついている。7回から14回までの8回の会議において、「東京における大学の新增設の抑制」は3回にわたり取り扱うことが示された一方、「東京における大学の地方移転の促進」は予定に記載されていない。これは中間報告で示された「取組の方向性」の他項目と比較しても特徴的であり、「地方大学の振興」「若者雇用の創出」の各項目ともに3回取り扱う予定となっていることと比べても明白な差が生じている。その後、有識者会議はこの予定通りに進み、第14回会議終了後の12月8日に最終報告として発表された「地方における若者の修学・就業の促進に向けて－地方創生に資する大学改革－」の中でも、二つのアイデアの取り扱いには明らかな差があることがわかる。最終報告の「4. 今後の取組」において「東京の大学の定員抑制」は「①基本的考え方」と「②具体的取組」に内容を整理され、中間報告を発展させた内容が実質4ページに渡り掲載されている<sup>3</sup>。一方、「東京における大学の地方移転の促進」は前者のような①②の分類はなく、内容も中間報告からほとんど変化がな

い。むしろ本文から「地方のサテライトキャンパスを推進するための地方大学と東京圏の大学がタイアップし、単位互換制度や様々な形の連携の強化等により学生が地方圏と東京圏を相互に対流・還流する仕組みを構築する」という一文がなくなり、「既存の取組を分析する」という表現が加えられている点では、中間報告より一段階後退した内容になったともいえる<sup>4</sup>。二つのアイデアの取り扱い方に差が生じていることについては中間報告同様、定量的に比較できる分量等をまとめた表2でも明らかである。

表3 地域における大学振興・若者雇用創出法案策定までの流れ

	まち・ひと・しごと創生本部会合/ 閣議決定	まち・ひと・しごと 創生会議	地方大学の振興及び若者雇用等に関 する有識者会議
2016.11		第10回 (11/ 1)	
2016.12	第13回 (12/22) → <b>総合戦略 (2016改訂版)</b>	第11回 (12/14)	
2017. 1			
2017. 2			第1回 ( 2/ 6) 第2回 ( 2/16)
2017. 3			第3回 ( 3/ 2)
2017. 4			第4回 ( 4/ 3) 第5回 ( 4/18)
2017. 5		第12回 ( 5/29)	第6回 ( 5/11) <b>中間報告</b> ( 5/22)
2017. 6	第14回 ( 6/ 9) → <b>基本方針 2017</b>		
2017. 7			第7回 ( 7/26)
2017. 8			第8回 ( 8/ 7) 第9回 ( 8/23)
2017. 9			第10回 ( 9/19)
2017.10			第11回 (10/ 5) 第12回 (10/30)
2017.11		第13回 (11/17)	第13回 (11/21)
2017.12	第15回 (12/22) → <b>総合戦略 (2017改訂版)</b>	第14回 (12/18)	第14回 (12/ 8) → <b>最終報告</b> (12/ 8)
2018. 1			
2018. 2			

※図中「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は総合戦略、「まち・ひと・しごと創生基本方針」は基本方針に省略。

## (2) 創生会議における政策アイデアの2つの転機

この政策アイデアにおける差はどこから生まれたのか。5月22日の中間報告発表から7月26日の第7回有識者会議の間に、アイデアに関する変化があったと仮定し、一つの可能性として5月29日に開かれた第12回まち・ひと・しごと創生会議の影響を検証する。

当日の会議では、地方創生に資する大学改革に関する資料として有識者会議がまとめた中間報告が取り上げられているのと同時に、それを踏まえた「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」案も資料として用意されていた。基本方針案では「2. 地方への新しいひとの流れをつくる」の項目「① 地方創生に資する大学改革」において、「今後18歳人口が大幅に減少する中、学生が過度に東京へ集中している状況を踏まえ、東京（23区）の大学の学部・学科の新増設を抑制することとし、そのための制度や仕組みについて具体的な検討を行い、年内に成案を得る。東京圏の大学の地方へのサテライトキャンパスの設置や、学生の地方圏と東京圏の対流・還流を推進することにより、若者の

流動性を高め、地方と触れ合う機会を拡充する」と言及されている。その後「具体的取組」として「東京における大学の新增設の抑制及び地方移転の促進」が掲げられており、その中で本稿が目指す二つのアイディアについて説明されているが、新增設抑制に関する分量が10行ほどなのに対してサテライトキャンパスへの言及は3行程度と差が生じている<sup>5</sup>。創生会議の内容は議事要旨の公開に留まるため厳密な分析は難しいが、少なくとも会議の中で委員2名から23区新增設抑制とサテライトキャンパスに関して前向きに取り組むべきとの意見が出された記録が残っている<sup>6</sup>。この点から考察すると、第12回のまち・ひと・しごと創生会議の議論では23区新增設抑制とサテライトキャンパスの両アイディアが検討課題として取り扱われていたと考えることができる。

しかし、この会議の終盤から出席した安倍総理大臣が、総理とともに入室した報道関係者の前で発言した内容は少し趣が異なっている。議事要旨によると安倍総理は「18歳人口が大幅に減少する中、地方大学を地域の特色を生かした産業振興や実践的な教育の場として強化する一方、学生が東京だけに集中し過ぎないように、東京23区内については定員をふやさないと原則として、具体的な制度を構築します」との説明があったとされている。この23区内の定員に関する表現は新增設抑制を説明する際に使われているものとほぼ同様であることから、内閣として新增設抑制を進めることを示したと説明できる<sup>7</sup>。また、会議の結果、この基本方針案は原案のまま承認されていることから、新增設抑制に軸足を置いて取り組むことは会議の開始前には決定しており、当日の創生会議における議論は目に見えて基本方針案に何か加えたり除いたりすることなく、会議は同意するという形でのみ影響を与えたと考えられる。

本稿で着目した二つのアイディア、23区内における「新增設抑制」と東京圏の大学の地方移転を促す「サテライトキャンパス」の政策決定過程におけるもう一つの転機は有識者会議の最終報告が発表されたあとの、12月18日に開催された第14回まち・ひと・しごと創生会議に見ることができる。「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」案の付属資料であるアクションプラン（個別政策工程表）案では、地方創生に資する大学改革の「短期・中長期の工程表」が示されている。工程表では「新增設抑制」欄に2017年度までに行うこととして「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議の最終報告を踏まえ、2019年度の東京の大学の学部・学科等の設置に関する対応」と「地域における若者の修学・就業を促進するため、法律案を次期通常国会に提出」の2点が記されている。この「法律案の国会提出」は、翌年2月6日に「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案」として閣議決定され、第196回国会に提出されるという形で実行された。また「東京の大学の学部・学科等の設置に関する対応」については、2月23日に公示された文部科学省の特例告示（平成30年文部科学省告示第二十五号）によって2019年度に23区内の学部等新增設を認めないことで実行されている。

またアクションプラン案の表中の「2018年度以降（2019年度までに）」欄には「東京の大学の定員抑制について、制度の詳細の検討及び実施」「サテライトキャンパスの設置に関する調査研究の実施」等の4項目が記されている。当初は並列で取り扱われていた二つのアイディアが一方は法制化に、もう一方は調査研究に分岐したことが確認できる最初の公開記録であり、第14回まち・ひと・しごと創生会議の開催前に案として提示されていたこの二つの項目は同会議内の意見に影響される

ことなく、まち・ひと・しごと創生総合戦略2017（改訂版）として持ち回り閣議によって決定されている。

### (3) 有識者会議の2つの政策アイデアへの影響

ここまでの政策決定過程を二つのアイデアに対する有識者会議の影響力という観点で改めて確認すると、①二つのアイデアは会議の当初から用意されており、アイデアの創出に会議は直接的には関わっていない、②会議において二つのアイデアは中間報告までは比較的に並列で取り扱われていた、③二つのアイデアの内、サテライトキャンパスについては中間報告発表後に再開した第7回有識者会議の資料として用意された「今後の進め方（案）」で検討項目から外れており、会議はその案を承認した、④有識者会議がまとめた最終報告における二つアイデアを定量的に比較すると「新增設抑制」は「サテライトキャンパス」の4.48倍の文字数を使って説明しており、内容も具体的である一方、サテライトキャンパスについては中間報告同様もしくは後退する内容となった、という4点の特徴が示された。この結果から、有識者会議内の議論はアイデアの創発や選択には基本的には関わらず、会議の外で用意・調整されたアイデアについて検討する場という性格が強かったといえる。このような会議の性質は、その場に投入された高等教育研究に関する専門知の政策アイデアに対する影響を一層限定的にする効果があったと考えられる。よって本稿で注目した二つのアイデア、特に23区新增設抑制に対して高等教育分野の懐疑的とする見解が政策にほとんど反映しなかった理由の一つは、会議への直接的な専門知の投入の少なさと、会議に求められた機能が限定的であったことによる。

なお、今回指摘した政策アイデアと有識者会議との関係性には、藤田（2010）が指摘するような有識者会議等の審議会特有の傾向によるものと分類できる。藤田によれば、審議会は政策の具体化が前提となり、委員の多くは政策動向に同調する傾向がある。また諮問事項の専門家ではなく、審議が専門性やエビデンスに基づいて行われていない、政策決定過程で言及・参照される研究成果や言説は、実証性の高さや理論的・理念的な卓越性ではなく、政策の根拠づけや正当性という用途に限られる傾向があるとも指摘している。これらの傾向は本稿で取り上げた有識者会議の政策検討においても同様であった。

また清水（2018）は第二次安倍内閣の特徴として、官邸に法律に基づかない政策会議を林立させたが、激論の末に総理が裁断する場面は少ないことを挙げている。「首相指示」を出す場合は事前に秘書官が用意する紙を読むのが常で、会議は形骸化が目立ったと指摘している。今回の有識者会議の議論が政策アイデアに反映されにくい傾向は、この第二次安倍内閣の特徴が反映した結果という整理も可能である。一方で、本稿で注目した二つの政策アイデアの政策決定過程における変化は、政策が当初に用意されたアイデアそのままに実施される程には単純な仕組みで生まれていないことも示しており、政策に関する実質的な議論や調整が記録の残らない有識者会議の外で行われていたとする本稿の指摘は、清水の会議の形骸化という説明と合致している。そして有識者会議の外で政策の決定が行われていた事実は、公開記録から政策過程を研究する手法の限界でもある。

## 6. 結論

今回の分析では、学術研究の成果としての高等教育に係る専門知が政策決定過程に与える影響について地域における大学振興・若者雇用創出法を事例に二つの仮説を検証した。事例研究で取り上げた政策アイデアが閣法になるまでの間に直接的な議論の場となった会議体は、(1)閣議、(2)まち・ひと・しごと創生本部会合、(3)まち・ひと・しごと創生会議、(4)地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議の4つだが、その中で本稿が目にした有識者会議は、創生会議で検討され、本部会合で持ち回り決裁された「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」で示された地方大学の振興等に関する方針を検討する場として用意された会議体だった。本稿が検証した仮説は(a)「有識者会議の構成員に着目し、高等教育の専門家として教育研究者より高等教育機関経営者が多く配置されていたことにより学術研究の成果としての専門知を投入する機会が制限されていた可能性」、(b)「有識者会議自体の政策アイデアに対する影響について、アイデアの創発や取捨選択が会議外で行われていたことにより有識者会議の政策に対する影響力が限定的であるため、学術研究の成果としての専門知を投入する機会が制限されていた可能性」についての二つであり、それぞれの仮説について公開されている会議資料や議事要旨を利用して分析を行った。特に二つ目の仮説の検証では「東京における大学の新增設抑制や地方移転の促進」という政策アイデアに着目したが、このアイデアは前出の総合戦略(2016改訂版)の中であらかじめ示されており、第一回有識者会議で事務局が用意した論点をまとめた資料にも当初から記載されていた。有識者会議は中間報告で二つの政策アイデアについて「取り組みの方向性」の一つとして取りまとめたが、中間報告からは両アイデアについて優先順位等に繋がる記述等は確認できなかった。しかし中間報告発表後に再開した有識者会議に事務局が用意した有識者会議の検討スケジュールの中には新增設抑制は記載された一方で、地方移転は省かれていた。この会議外で行われた政策アイデアの取捨選択に影響を与えたものとして、本稿では中間報告発表後に開かれた創生会議における議論に注目した。その結果、創生会議内の議論では地方移転について言及されたものの、会議の最後に会場入りした総理大臣の発言では新增設のみ言及されていた点から、新增設抑制のアイデアが優先されることは創生会議前にあらかじめ決まっていた可能性を指摘した。そして有識者会議による最終報告では新增設抑制について中間報告から発展させたアイデアが記載された一方、地方移転については中間報告とほぼ同様の内容が記載された。その後の創生会議で示された「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2017)」の案において、新增設抑制は法律案を作成しつつ、施行前から先行して新增設の抑制を行うことが示されたが、地方移転については調査研究の実施のみに留まり、この段階で当初は同列の扱いだった二つの政策アイデアが完全に分岐したことが確認された。

これらの一連の動きから有識者会議と政策アイデアの関係を考察する。言語的要素であるアイデアや言説に着眼しながら政治過程を解明する分析枠組みの一つに、アイデアや言説を用いて、制度的コンテキストにおいて政治的変化を説明するアプローチ全体を包含する幅広い概念であるシュミットの「言説的制度論」がある。言説的制度論では言説をコミュニケーション手段という観点から、意思決定に参加する政策エリート間で政策アイデアを議論し、一つのまとまりを持った政策案に練り上げていく過程における言説である「調整的言説」と、調整段階で発展した政策に

についての必要性和適切性を一般国民に向けて説得させる手段となる言説である「伝達の言説」という二つの類型に整理している（西岡 2012）。それに当てはめると、有識者会議で行われた議論はアイディアの共有過程における「調整的言説」と考えられがちだが、今回の事例分析によれば、その目的とされる政策プログラムの構築や合意達成の点においては十分に機能していないと考えられることから、むしろ公衆への伝達や情報の指針や正当性の供給を目的とする「伝達の言説」の要素が強いと分類できる。

また、公共政策研究におけるアジェンダ（議題）設定理論を援用すれば、アジェンダ設定は有識者会議前に行われており、有識者会議はそれに基づいた政策案の策定を担っていたと整理できる。アジェンダ設定理論においては、「アジェンダとなるのはあくまで政策課題であり、政策案（解決策）はこれとは別に生成され、どこかで課題と結び付くもの」（秋山・伊藤・北山 2015）とされているが、これは理論上の整理であり実際はアジェンダが政策案となっているものも多い。今回の事例も有識者会議で検討を行ったのはアジェンダというより政策案に近い物だったと考えると、有識者会議が担った検討の範囲はより小さくなる。また、アジェンダと政策案の検討の流れは、有識者会議→創生会議→創生本部会議といった段階モデルのように直線的には繋がってはならず、政策案が中間報告として発表された時点で、創生会議が一度検討を行い、再度アジェンダ（政策案）を有識者会議に示していると考えられることができる。つまり有識者会議は議論の方向も細かく制御されており、さらに狭い範囲の中で課題検討を行っていたといえる。このような状況の中では投入される専門知の影響も限定的になるため、結果として専門知が政策に充分反映していないという評価が生まれたのではないかと考えられる。

アジェンダ及び政策案を受け入れて検討を行うという今回の有識者会議の働きは、会議自体がまち・ひと・しごと創生担当大臣の元に立ち上げられた私的諮問機関という性格を考えれば違和感はない。また、藤田（2010）が指摘する通り、審議会などは「政策の具体化」が前提となり委員の多くは政策動向に同調する傾向が存在することも、有識者会議において専門知の影響を限定的にする効果があったと考えられる。この観点から、清水（2018）の指摘する第二次安倍内閣で林立した私的諮問機関では会議の形骸化が進んでいるという状況は、本稿が課題とした専門知の影響を限定する状況と同義である。つまり、これは事例研究として取り上げた地域における大学振興・若者雇用創出法に関する政策決定過程は、2010年代の安倍政権下の特徴と合致していることが確認できた。

一方で本稿では新增設抑制アイディアが法制化されたメカニズムについては指摘したが、地方移転の促進が「採用されなかった」理由は説明できていない。アイディアの検討途中から会議のアジェンダに載せないという決定に至った仕組みは今回の考察では明らかとなっておらず、今後の課題である。また、本稿の限界としては根拠資料が議事要旨などの公開資料中心である点が上げられる。一例を挙げれば、議事要旨は議事録とは異なり作成者（または会議体）が必要と考える物のみが表示されていると考えられる。実際に今回の事例研究においても、有識者会議の議事要旨では確認できない議論が実際には会議内で行われていた事実が会議資料で確認できた<sup>8</sup>。さらに、事務局による調整なども、やはり会議資料から読み解くことは難しい。さらに前項で指摘したとおり、政策決定過程における重要な取捨選択が記録の残る会議の外で行われているとするならば、その部分の分析

を補う関係者へのインタビューやヒアリング調査といった別手法が必要である。

## 【注】

- 1 第1回 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 資料4
- 2 第7回 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 資料8
- 3 「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」9～10ページと最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて－地方創生に資する大学改革－」18～22ページとの比較。
- 4 「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」10ページと最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて－地方創生に資する大学改革－」24ページとの比較。
- 5 まち・ひと・しごと創生基本方針2017における「東京における大学の新增設の抑制及び地方移転の促進」の言及部分は以下の通り。
  - ・今後、18歳人口が大幅に減少する中、学生の過度の東京への集中により、地方大学の経営悪化や東京圏周縁で大学が撤退した地域の衰退が懸念されることから、東京23区の大学の学部・学科の新增設を抑制することとし、具体的には、大学生の集中が進み続ける東京23区においては、大学の定員増は認めないことを原則とする。その際、総定員の範囲内で対応するのであれば、既存の学部等の改廃等により、社会のニーズに応じて新たな学部・学科を新設することを認められるものとするなど、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する。これらについての具体的な制度や仕組みについて検討し、年内に成案を得る。また、本年度から、直ちに、こうした趣旨を踏まえた対応を行う。
  - ・東京圏の大学の地方へのサテライトキャンパスの設置（廃校舎等の活用を含む）、地方大学と東京圏の大学の単位互換制度等による学生が地方圏と東京圏を相互に対流・還流する仕組みの構築を促進する。
- 6 また、当日不参加だった委員1名からは東京の大学の新增設抑制について法制化すべきとの意見を資料として提出している。
- 7 第12回 まち・ひと・しごと創生会議 議事要旨
- 8 一例として、第2回から第5回の有識者会議で用意された「論点案と第1回会議の主な論点」「論点案と第1回・第2回会議の主な論点（未定稿）」などの一連の資料が上げられる。この中に記された意見は会議の中でも取り上げられている筈だが議事要旨では確認できない内容も含まれている。

## 【参考文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎 [新版]』有斐閣。
- 合田哲雄（2009）「文部科学省の政策形成過程に関する一考察－『アイディア』と『知識』に着目して」『日本教育行政学会年報』35, 2-21頁。

- 藤田英典 (2010) 「教育政策研究の視座と課題」『日本教育政策学会年報』17, 8-17頁。
- 橋本鉦市 (2014) 「高等教育の政策過程 アクター・イシュー・プロセス」玉川大学出版部
- 濱中義隆・佐藤香・白川優治・島一則 (2016) 「高等教育研究と政策－奨学金研究を題材として－」  
『教育社会学研究』第99集, 71-93頁。
- 金子元久 (1992) 「高等教育制度・政策の研究 (高等教育研究の回顧と展望)」『大学論集』第22集,  
187-208頁。
- 金子元久 (2006) 「政策と制度に関する研究の展開」『大学論集』第36集, 221-235頁。
- 近藤康史 (2006) 「比較政治学における「アイディアの政治」」『年報政治学』57巻2号, 36-59頁。
- 黒羽亮一 (2001) 『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 松田憲忠 (2012) 「キングダムの政策の窓モデル」『政策過程の理論分析』三和書房。
- 前一平 (2017) 「東京23区における私立大学等の定員抑制－東京一極集中是正と地方大学の振興－」  
『立法と調査』395, 99-112頁。
- まち・ひと・しごと創生本部 会議・資料Webページ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/> (最終確認2019年11月30日)。
- 文部科学省中央教育審議会大学分科会将来構想部会 (第9期～) Webページ [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/index.htm) (最終確認2019年11月30日)。
- 西岡晋 (2012) 「シュミットの言説的的制度論」『政策過程の理論分析』三和書房。
- 小方直幸 (2015) 「専門知と政策形成－高等教育研究の反省的考察－」『大学論集』第47集, 73-88頁。
- 大崎仁 (1999) 『大学改革1945～1999－新制大学一元化から「21世紀の大学像」へ』有斐閣。
- 清水真人 (2018) 『平成デモクラシー史』筑摩書房。