

放送大学審査学位論文(博士)

平成期公立大学の設置政策に関する研究

— 政策の窓モデルによる分析 —

放送大学大学院 文化科学研究科 文化科学専攻
博士後期課程 人間科学プログラム
2017年度入学

中田 晃

2020年3月授与

目次

序章 研究の枠組み	3
第1節 本研究の問い.....	4
第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説.....	19
第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」.....	28
第4節 4つの政策区分と分析の方法.....	43
第1章 平成前期における集中的な設置	59
第1節 分析課題： 大学新設抑制期における集中的な設置.....	60
第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化.....	65
第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策.....	74
第4節 政治の流れ： バブル経済の崩壊、地方分権の進展.....	84
第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放.....	90
第2章 平成中期以降における設置動向の変化	97
第1節 分析課題： 大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化.....	98
第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化.....	103
第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索.....	115
第4節 政治の流れ： 財源の探索と関係者の説得.....	124
第5節 政策の窓の開放： 鮮明ではない政策の窓の開放.....	127
第3章 平成中期における大学統合による設置	133
第1節 分析課題： 公立大学法人制度と自治体による統制.....	134
第2節 問題の流れ： 行政改革と大学改革.....	139
第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用.....	145
第4節 政治の流れ： 官邸政治と首長政治.....	155
第5節 政策の窓の開放： 政治の流れが開く政策の窓.....	160
第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更	167
第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更.....	168
第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ.....	174
第3節 政策の流れ： 公立化のアイデアとそれに対する反応.....	184
第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー.....	191
第5節 政策の窓の開放： 問題の流れが開く政策の窓.....	200
終章 分析のまとめと結論	207
第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題.....	208
第2節 4つの政策区分の分析結果の比較.....	217
第3節 3つの仮説の検討と結論.....	226
参考文献	239

序章 研究の枠組み

序章ではまず、研究対象である平成期公立大学の設置政策を概括し、本研究の問いを設定する。そのうえで、3つの重要な先行研究から必要な分析視角を得て、分析を進めるための3つの仮説を設定する。

次に本研究全体の分析枠組みとして、代表的な政策過程論の中から「政策の窓モデル」を選び、同モデルを用いる上での留意点について検討する。

さらには、平成期の公立大学設置の政策過程に対し、その設置の時期、方法の違いから4つの政策区分を設定し、分析方法を定める。

最後に、論文全体の構成を示す。

序章 研究の枠組み	3
第1節 本研究の問い.....	4
1-1 はじめに.....	4
1-2 平成期の公立大学政策.....	6
1-3 研究上の問い.....	16
第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説.....	19
2-1 公立大学設立の理由を問う研究から — 複雑化構造仮説.....	19
2-2 公立大学設置の政策行動を問う研究から — 波及効果仮説.....	23
2-3 公立大学政策の政治的な規範性を問う研究から — 相互補完仮説.....	25
第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」.....	28
3-1 分析枠組みの選択.....	28
3-2 政策の窓モデル.....	30
3-3 政策の窓モデル採用の妥当性.....	34
第4節 4つの政策区分と分析の方法.....	43
4-1 4つの政策区分の設定.....	43
4-2 分析方法と「政策過程チャート」.....	48
4-3 論文の構成.....	56

第1節 本研究の問い

1-1 はじめに

本研究は、平成期における公立大学の設置に関し、その政策過程のメカニズムを明らかにすることを目的としている。

（研究の対象）

研究の対象は地方自治体¹が設置する大学、すなわち「公立大学」である。

公教育において、小中学校なら市町村が、高等学校は都道府県、大学であれば国が設置するという、基本的な住み分けがあるなかで、公立大学の設置は、自治体にとってはあくまでも任意行政である。しかも、その設置や運営には高度な技術的要素があり、優れた教員を集めるのにも工夫が求められる。また、設置時には規模の大きな投資が必要なだけでなく、例年相当額の運営費を措置する義務を負うことになる。さらには、一度設置すれば容易に廃止することができない。

そうした政策的ハードルの高い大学設置を自治体はどのように決断したのか。

（時間的射程）

また、本研究はその時間的射程を「平成期」に設定した。もちろん元号による時代区分そのものが、公立大学政策を直接的に規定するわけではない。とは言え、平成期は戦後長く続いてきた諸体制の大きな転換期であり、「日本は平等重視の社会から競争に主眼を置く社会、つまり新自由主義の社会へと大きく舵を切った」（岩永 2011）²時代である。また、バブル経済の崩壊やそれに伴う一連の企業破綻、政治状況の流動化、2度にわたる大震災など、社会に大きな影響を与えた出来事が立て続けにおこり、さらには 18 歳人口の急激な減少は、高等教育政策についての将来展望を描くことを難しいものとした。

こうした平成期に、公立大学はその数を 39 大学から、93 大学にまで急増させた。そこには地方自治体に公立大学設置の政策判断を促した何らかの要因があるはずである。しかしながら、その糸口を探ることにはかなりの困難を伴う。なぜか。

（見えにくい政策）

公立大学は地方自治体により設置され、その予算措置に依拠して運営されている。しかしながら、公立大学法人制度が導入されるまで、公立大学は教育公務員特例法の下での教員主導の運営が行われていた。自治体が行う管理については、明確な法的位置づけを欠き、大学に関する政策知識も十分とは言えなかった。また、設置自治体が行う予算措置も「地方公共団体間の財源の不均衡を調整」する仕組み、すなわち地方交付税制度に間接的に支えられ

¹ 本研究では、地方公共団体を適宜「地方自治体」あるいは単に「自治体」と呼ぶ。また、煩雑を避ける意味で、直接公立大学を設置する自治体、公立大学法人を設立して公立大学を設置させる自治体の両方を「設置自治体」と呼ぶ。

² 岩永雅也（2011）「平成という時代」坂井素思、岩永雅也編『格差社会と新自由主義』放送大学教育振興会

第1節 本研究の問い

1-1 はじめに

ているなど、その財政構造も複雑である。よって、国の官庁についても、大学制度を所管する文部科学省（旧文部省）と、地方自治制度を所管する総務省（旧自治省）の双方を考慮に入れる必要がある。

したがって、公立大学政策の分析には、大学・自治体・国の諸官庁という3つのレベルの政策アクターの行動を総合的に考えることが必要になる。もちろんその政策を、単に高等教育政策として理解することも適切でない。平成期に政治的・経済的・社会的な諸状況が急速に変化する中で、次々と浮上する問題を受け止めながら政策対応を行ってきた地方自治体の戦略や思惑についても、分析の視野に入れることが必要となる。

（政策過程分析）

こうした複雑な状況下にある政策の分析に関し、初等中等教育を扱う教育行政学においては「政治学、行政学をはじめとする隣接諸科学の様々な研究方法を摂取しながら」³課題を明らかにする取り組みが進められている。また、高等教育研究においても、「これまで手薄だった政策過程の側面を浮き彫り」にする試みが、特に2000年代の後半から教育政策の過程分析として展開されている⁴。

本研究は、近年のこのような諸研究の進展に学びながら、様々な研究者からわかりにくいと指摘されてきた公立大学の政策過程についての分析を試みる。その際、政策を巡る様々な要素や、要素間の相互作用がもたらす偶発的な政策決定をメカニズムとして描くことができる「政策の窓モデル」を分析枠組みとして選択する。

本研究の対象とする平成期の公立大学設置政策の見取り図を図0-1に示す。4つの政策区分の根拠は、本章第4節で説明する。

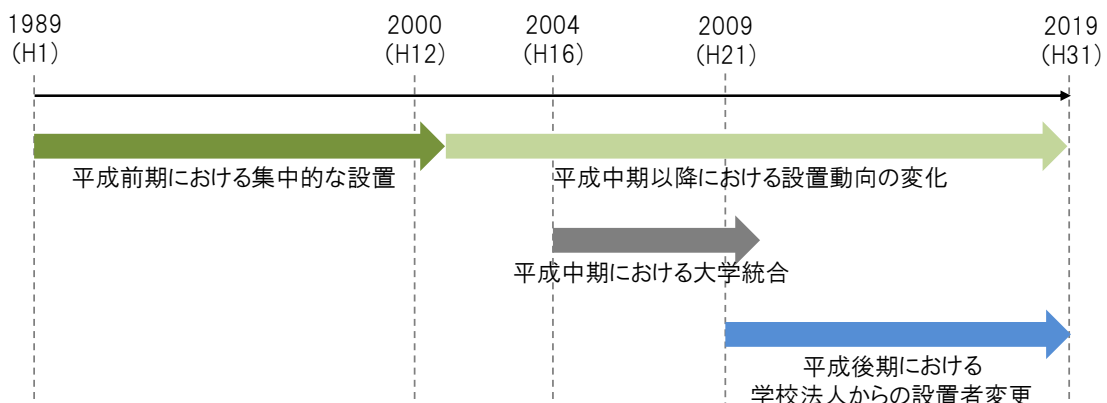


図0-1 本研究が対象とする平成期公立大学の設置政策

出典：筆者作成

³ 小川正人（2008）「最終講義：教育行政研究のささやかな歩みと雑感」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27、p.12

⁴ 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、p.4、p.58

1-2 平成期の公立大学政策

(1) 平成期の公立大学の設置

1) 公立大学の急増

図0-2は、公立大学の設置数と学生数の推移を示したものである。昭和期には、ほとんど変化のなかった公立大学数は、平成期において39大学から93大学まで急増した。

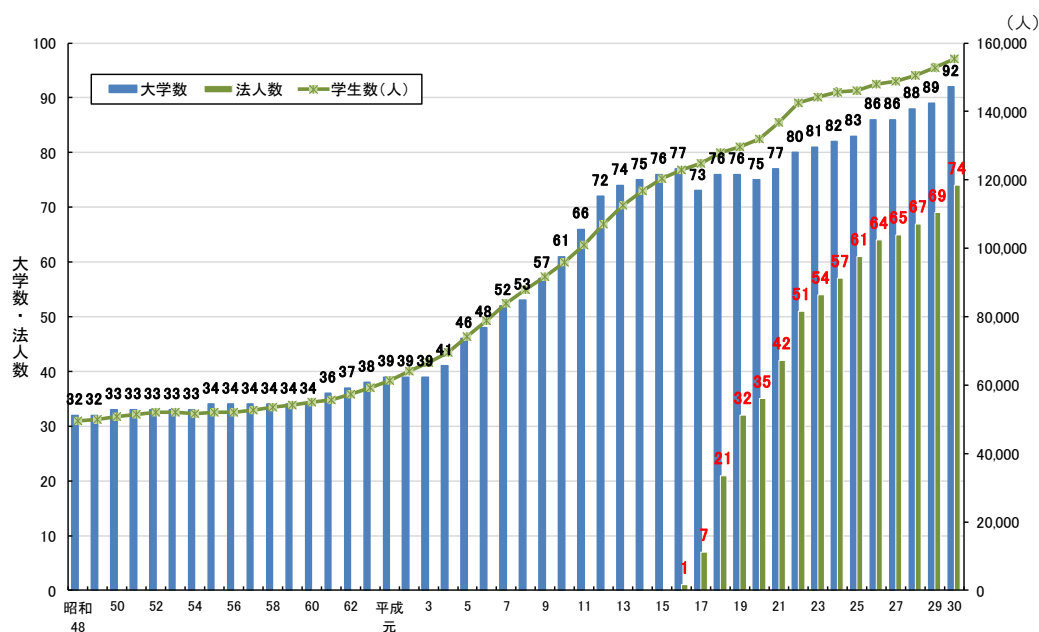


図0-2 公立大学数の変化

出典：文部科学省ホームページ⁵

では、平成期以前の状況はどうだったか。天野（2006）⁶によれば、明治維新後の高等教育の黎明期には、公立の高等教育機関の設置は禁止され、1899（M32）年に解かれたものの、その時点ではすでに高等教育は国、中等教育は府県、初等教育は市町村という学校教育の基本的な住み分けが確立し、公立の高等教育機関はわずかであったという（p.251）。その後、第二次世界大戦に向かう中で、国策として42の公立専門学校が新設され、一時期、飛躍的な発展を遂げた。しかし、戦後において公立大学への昇格を遂げたものもあつたが、国立大学への吸収・統合されたものも少なくなく、結果として大学設置は、地方自治体の主要な行政とはならなかった。

その状況が、平成期に入る前後から一変し、公立大学の新設ブームが到来した。それは「自治省（現・総務省）がそれまでの抑制策を放棄し地方自治体の希望に応じて（中略）一定の条件を満たしている場合」には、「設置を認める方向で政策転換を図った結果」（p.253）で

⁵ http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/index.htm 最終確認 2019年11月

⁶ 天野郁夫（2006）「問われる公立大学」『大学改革の社会学』玉川大学出版部 pp.250-259（初出は『IDE』2003年7月号）

第1節 本研究の問い

1-2 平成期の公立大学政策

あり、「自治体の側の大学新增設の強い要求」に応える形で自治省が政策転換を行ったからだとされる。

そして、自治体が公立大学の新增設を強く求めた要因については、自治体が誘致してきた地方私立大学が「地方自治体の新しい教育ニーズ」に照らして満足できるものではなかったこと、また地方国立大学に福祉・行政・文化などの新しい行政上のニーズを満たす領域の学部の新設を望むことが難しかったことから、国立・私立大学にない「補完的」な大学を求めたとものであると分析している（pp.253-4）。

2) 多様な設置自治体

このような経緯をたどり、増加を遂げた公立大学の設置数は、平成末において表0-1、図0-3のとおりである。

表0-1 2019(H31)年度の公立大学数

出典：公立大学協会資料⁷より筆者作成

設置自治体の種別	大学数	割合
都道府県	58	62.4%
指定都市	8	8.6%
市（指定都市以外）	20	21.5%
事務組合等	4	4.3%
府県・市共同	3	3.2%
合計	93	100.0%

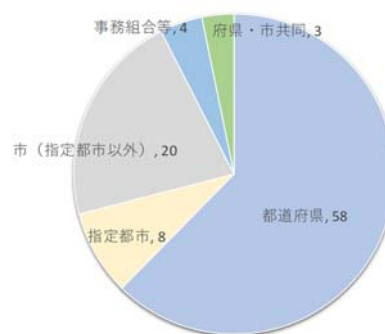


図0-3 2019(H31)年度の公立大学数

出典：公立大学協会資料より筆者作成

また、平成期の公立大学の設置状況については、設置自治体の種別に分類して表0-2に示した⁸。

平成期において、都道府県においては53大学（ただしうち1大学は市と共同立）が設置された。政令指定都市では3大学、中核市・一般市では13大学設置（ほかに1大学が県と共同立）されている。さらには、複数の市町村により事務組合、あるいは広域連合を構成することにより大学を設置した例も5大学ある。

結果として平成期に74の大学の新たな設置があった。ただし、この時期に統合によって新大学へと移行し、募集停止になった大学が17大学ある。

⁷ 平成30年度公立大学便覧 <http://www.kodaikyo.org/?cat=31> 以下、単に「公立大学協会資料」とある場合は本資料を指す。最終確認2019年11月。

⁸ この表は、新たな大学の設置状況を示したものであり、現存する公立大学の一覧ではない。設置団体の種別、大学の名称も設置時のものであり、後に新たな大学に統合され現存しない大学も示されている。

序章 研究の枠組み

表0-2 平成期の公立大学の設置

出典：公立大学協会資料より筆者作成

	都道府県	政令指定都市	中核市・一般市	事務組合等
平成0年代	広島県立大学 富山県立大学 奈良県立商科大学 福井県立大学 福岡県立大学 兵庫県立看護大学 会津大学 岡山県立大学 大阪府立看護大学 茨城県立医療大学 長野県看護大学 愛知県立看護大学 滋賀県立大学 宮城大学 三重県立看護大学 宮崎県立看護大学	広島市立大学 神戸市看護大学	前橋工科大学	青森公立大学 宮崎公立大学
平成10年代	岩手県立大学 東京都立保健科学大学 山梨県立看護大学 大分県立看護科学大学 青森県立保健大学 秋田県立大学 埼玉県立大学 県立長崎シーボルト大学 沖縄県立看護大学 山形県立保健医療大学 石川県立看護大学 岐阜県立看護大学 広島県立保健福祉大学 島根県立大学 情報科学芸術大学院大学 新潟県立看護大学 神奈川県立保健福祉大学 国際教養大学 兵庫県立大学 香川県立保健医療大学 愛媛県立医療技術大学 群馬県立県民健康科学大学 首都大学東京 山梨県立大学 石川県立大学 大阪府立大学 県立広島大学 産業技術大学院大学	札幌市立大学	尾道大学 名寄市立大学	公立はこだて未来大学
平成20年代以降	長崎県立大学 千葉県立保健医療大学 新潟県立大学 愛知県立大学 高知工科大学 静岡文化芸術大学 鳥取環境大学(市と共同立) 山形県立米沢栄養大学 長野県立大学		新見公立大学 福山市立大学 秋田公立美術大学 長岡造形大学 敦賀市立看護大学 福知山公立大学 山陽小野田市立山口東京理科大学 長野大学 公立小松大学 公立千歳科学技術大学	名城大学 公立諏訪東京理科大学

第1節 本研究の問い

1-2 平成期の公立大学政策

(2) 設置自治体による管理

1) 公立大学法人制度の導入以前

公立大学法人制度が導入される以前は、すべての公立大学は設置自治体の内部組織として設置され、管理されていた。歴史的には戦後、地方教育行政を担当する機関として教育委員会が設置されたものの、公立大学管理法の制定が予定されていたことから、教育委員会の所管からは外れていた⁹。しかしながら、結局この管理法は成立しなかったため¹⁰「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、地方公共団体の長の所管となり、現在に至っている¹¹。

こうして国立大学と同様、公立大学には、設置管理に関する明確な制度的な枠組みを欠いたまま、一般公務員法制の特例としての教育公務員特例法が適用されていた。この法律は、国や地方公共団体による公権力の行使に対して、「大学の自治」を保障する観点から、教員組織である評議会や教授会に教員人事に関する決定権を認めたものであり、戦後の長きにわたり、全ての国公立大学に適用されてきた¹²。これにより、例えば学長の選考についても、学長、学部長等で構成する評議会において決定することとされ、基本的には設置自治体の意向が及ばない仕組みとなっていたのである¹³。

平成前期の公立大学の集中的設置の局面では、既に大学設置基準の大綱化により教学面での規制緩和が行われていたものの、その運営面では、旧来の仕組みが維持されたまま、公立大学の集中的な設置が行われたことになる。

さらに、設置自治体による管理は、首長部局におかれる所管部局によって行われる。中には、大学課のような高等教育を担当する部署を置く自治体もあるが例外的であり、総務系の部局、あるいは大学の政策目的に沿って福祉衛生系の部局が所管する場合が多い¹⁴。

2) 公立大学法人制度の導入

この制度的環境を大きく変えたのが、公立大学法人制度の導入である。

平成期のおおむね折り返し点にあたる 2004 (H16) 年度、公立大学法人制度が施行された。同制度により、地方自治体が公立大学法人を設立し、その法人に大学の設置・管理をゆだねることが可能になった。基本的には大学設置後の管理のあり方を定める制度であるが、新たな公立大学の設置、あるいは既存の大学の統合の場面においても、自治体の意向を強く

⁹ 教育委員会法第4条第2項

¹⁰ 戦後、公立大学協会によって検討された公立大学管理法案が国立大学管理法案とともに廃案となった。

¹¹ 羽田貴史(2005)「大学管理運営論」有本章他編『高等教育概論—大学の基礎を学ぶ』(2005) ミネルヴァ書房 p.37

¹² 中央教育審議会大学分科会(2014)「大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)」pp.7-9

¹³ ただし、現在の教育公務員特例法は第2条第4項において「この法律で「評議会」とは、大学に置かれる会議であつて当該大学を設置する地方公共団体の定めるところにより学長、学部長その他の者で構成するものをいう。」と定めている。「地方公共団体が定めるところにより」の部分、学校教育法等の一部を改正する法律(法律第55号(平11・5・28))により追加されたが、これにより、評議会の構成に対し、設置自治体の意思を反映させることが可能となり、学長選考にも自治体の意向が及ぶ可能性が生じている。

¹⁴ 天野智水(1999)「日本における公立大学の管理運営に関する研究—設置者に着目して—」『高等教育研究』第2集 p.157-175 に詳しい。なお法人制度導入後の状況については、稲葉めぐみ(2012)「公立大学の行政機構上の位置づけ—大学間連携を視野に入れて—」東京大学大学院教育学研究科紀要 第52巻 p.297-306 が参照できる。

序章 研究の枠組み

反映させることを可能とする制度となっており、この制度により、自治体による公立大学の設置政策は大きく変化することになった。同制度の枠組みは、国立大学法人制度と同じであると一般に理解されがちであるが、地方自治の理念の下で、いくつかの部分で異なる定めが設けられた。

まず、制度を定める法自体が、国立大学法人法が単独法として立法されたのとは異なり、地方独立行政法人法という通則法の中に「第 7 章 公立大学法人に関する特例」を設ける形となった¹⁵。特例には、まず第 68 条に公立大学法人という「名称の特例」を定め、続く第 69 条において「設立団体は、公立大学法人に係るこの法律の規定に基づく事務を行うに当たっては、公立大学法人が設置する大学における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。」として、以下第 80 条まで「大学における教育研究の特性」を考慮するための規定が定められている。これらの規定は、例えば、参議院総務委員会がこの法案の採決にあたり行った付帯決議¹⁶の第 6 項目「公立大学法人の設立に関しては、地方公共団体による定款の作成、総務大臣及び文部科学大臣等の認可等に際し、憲法が保障する学問の自由と大学の自治を侵すことがないよう、大学の自主性・自律性を最大限発揮しうるための必要な措置を講ずること。」を体現している。

一方、この制度は、理事長と別に学長を置くこと、一法人複数大学の設置のほか、法人化後の最初の学長の任命について法人からの申し出を不要とするなど、設置自治体の裁量が大きく働く制度となっている。さらには公立大学法人の教員は、非公務員となった結果、これまで評議会や教授会に人事上の権限を付与してきた教育公務員特例法の対象から外れることとなった。

表 0-3 に、法の定めのうち、「公立大学の特性への配慮」のための事項と「自治体の自律性への配慮」のための事項を比較整理した。

このように法の定めにおいて、公立大学についての「教育研究の特性への配慮」を規定しつつ、自治体の幅広い裁量を埋め込んだ結果、公立大学法人制度は「大学の自治」と「地方自治」の 2 つの基本理念を包摂するものとなった¹⁷。

¹⁵ 『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』（2002）は以下のとおり経緯を記している。

国立大学の法人化については、行政改革大綱（平成 12 年 12 月 1 日閣議決定）において、「平成 15 年までに結論を得ることとされていることを踏まえ、大学等の自主性を尊重しつつ、大学改革等の一環として検討するため、平成 13 年度中に有識者等による専門的な調査検討の結果を整理する」ものとされている。

そして、この閣議決定を踏まえ、文部科学省に設けられた国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議から、平成 14 年 3 月 26 日に、国立大学の法人化に関する制度設計の方針等を内容とする最終報告「新しい『国立大学法人』像について」が公表された。

公立大学の法人化についても、国立大学法人（仮称）の法制化の検討状況を踏まえつつ、教育研究機関たる大学の性格に応じて必要な特例等を設ける必要がある。

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/235321/www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020808_1_03.pdf

最終確認 2019 年 11 月

¹⁶ 2003（H15）年 7 月 1 日

¹⁷ 公立大学協会（2010）『地域とともにつくる公立大学—公立大学協会 60 周年記念誌』 p.48

第1節 本研究の問い

1-2 平成期の公立大学政策

表0-3 「公立大学法人に関する特例」に定められた主な項目

出典：地方独立行政法人法より筆者作成

公立大学の特性への配慮事項	自治体の自律性への配慮事項
<ul style="list-style-type: none"> ○ 設立団体は大学における教育研究の特性に常に配慮する。 ○ 原則として、理事長は学長となる。 ○ 学長となる理事長の任命は、当該公立大学法人の申出に基づいて設立団体の長が行う。 ○ その申出は、大学に係る選考機関の選考に基づき行う。 ○ 学長を別に任命する大学の学長の任命は、選考機関の選考に基づき、理事長が行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一法人に複数の大学等を置くことが出来る ○ 学長を理事長と別に任命できる ○ 学長となる理事長の公立大学法人の成立後最初の任命については、公立大学法人の申出に基づくことを要しない。 ○ 学長を別に任命する大学の学長の最初の任命についても、選考機関の選考に基づくことを要しない。

3) 法人制度の活用

制度制定と同時にすべての大学が法人化された国立大学と異なり、公立大学法人を設立して同制度を活用するかどうかは、設置自治体の判断にゆだねられる。したがって、制度が制定された2004（H16）年度以降、公立大学法人の設立は漸進的に進められてきた。公立大学法人の設立状況を図0-4に示す。

法人化により、大学の設置・管理の多くは法人にゆだねられた。一方で、設置自治体は中期目標を示すとともに、附属機関として置く法人評価委員会による評価を行うなど、法令上に明示された新たな事務を担うこととなった。

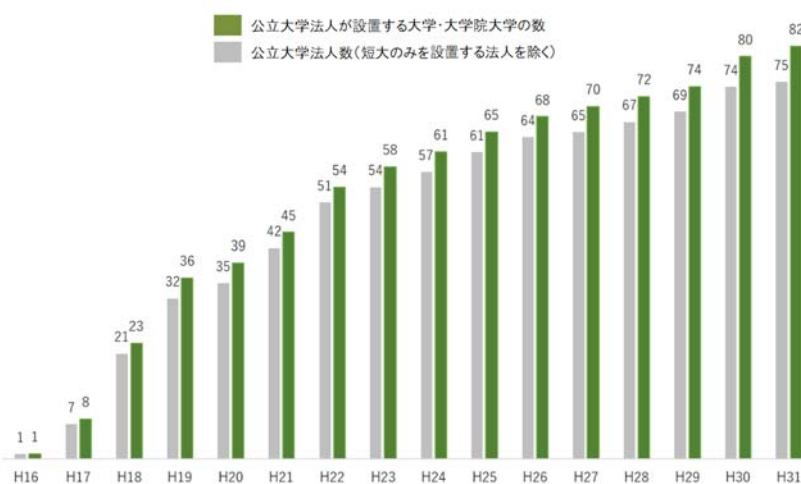


図0-4 公立大学法人の設立状況と、法人が設置する公立大学数

出典：公立大学協会資料から筆者作成

序章 研究の枠組み

(3) 公立大学の財政構造

1) 公立大学財政の基本的な構造

公立大学の財政構造は複雑である。その運営費については、学費負担者による授業料等のほかに設置自治体による運営費交付金等が投じられる。

図0-5は、公立大学の財源構造である。運営費交付金がおおむね2分の1を占めるほか、学生納付金は全体の4分の1程度となっている。

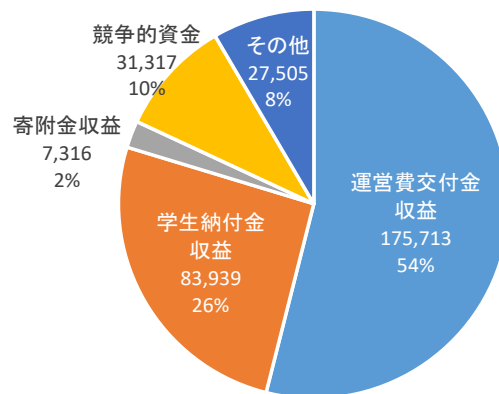


図0-5 公立大学の財政構造

(2006年度決算状況について。ただし公立大学法人が設置する公立大学のみ。附属病院を除く)

出典: 2017(H29)年度公立大学実態調査等から筆者作成

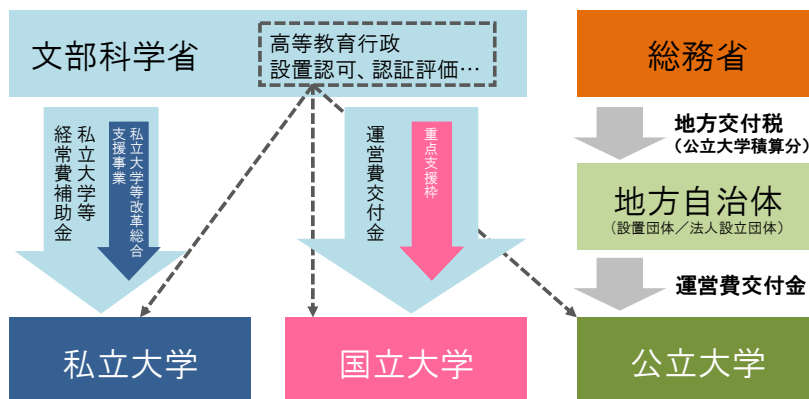


図0-6 国公立大学の公費負担と政策の流れ

出典: 公立大学協会(2010)を一部改編

また、図0-6は、国公立大学への公費投入を図式化したものである。一般に、大学を論じる場合、国公立大学が一つにまとめられて私立大学と対比される構図がある。しかしながら、財源に着目すると、国(文部科学省)から直接財源が投入される国立・私立大学と、公立大学の構図は大きく異なる。競争的資金等を除いた基盤的経費においては、公立大学に

第1節 本研究の問い

1-2 平成期の公立大学政策

対する国（文部科学省）からの財源投入は、いわゆる三位一体の改革により、すべて廃止されている¹⁸。

2) 地方交付税制度

一方、公立大学に対し、国の財政的な関与が全くないかといえば、そうではない。地方交付税制度において、基準財政需要額の測定単位に公立大学の「学生数」が設定されている。このことにより、公立大学の設置に伴う財政需要が捕捉され、その分が設置自治体への地方交付税交付額に上乗せされる形で、自治体の財源となる。

総務省のホームページ¹⁹は、地方交付税制度の基本的な性格を次のように述べている。

地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（固有財源）という性格をもっています。

すなわち、地方交付税は、自治体間の財源の不均衡是正のための自治体の共有財源となる。そこには、国税5税の一定割合があてられることになっており、総額が決まっている²⁰。

では、実際に地方交付税²¹は、どのように算定され、どのように地方自治体に措置されるのか。各地方自治体が受け取る普通交付税額は、考え方として各団体の財源不足額と見込まれる額となる。この財源不足額は、財政支出が税収入を上回る分となるが、もしこれを実際の収入・支出の差額で計算すれば、収入を増やすインセンティブが失われると同時に、支出が際限なく増加することになる。そこで、基準財政収入額、基準財政需要額という仮定の収入・支出額の概念が設定され、それに基づいて交付税額が算定される。その概念図を総務省は図0-7のように示している。

基準財政需要額は、様々な指標を用いて、その団体の標準的な支出を測定するものである。その測定単位として自治体の人口、道路面積、河川の延長、警察職員数、小中高等学校の教職員数などが充てられており、測定単位毎に設定される単価としての単位費用（さらにはその補正係数）との積をすべて足しあげたものが当該自治体における基準財政需要額となる。

¹⁸ 文部科学省のホームページには、以下のように解説されている。最終確認 2019年10月
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/detail/1284531.htm

【公立大学に対する国からの支援】公立大学に対する国からの支援については、教育内容・方法の改善充実や、各大学が特色ある取組を展開できるよう、昭和38年に公立大学等設備費補助金制度が開始され、以降、昭和48年からは無医大県解消計画により公立医科大学等経常費補助金、昭和50年には看護系学部に対する補助、昭和51年からは芸術系大学への財政支援などが措置されてきました。しかし、その後幾多の整理統合や名称変更などを経て、平成15年度を最後に、三位一体改革における国と地方の財政に係る整理合理化の中で地方に対する奨励的補助金を廃止することとなり、これら基盤的経費支援制度はすべて廃止されています。

¹⁹ 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html

2019年4月最終確認

²⁰ 所得税・法人税の33.1%（平成27年度から）、酒税の50%（平成27年度から）、消費税の22.3%（平成26年度から）、地方法人税の全額（平成26年度から）。（地方交付税法第6条）。

²¹ 以下すべて普通交付税についてのみ論ずる。

序章 研究の枠組み

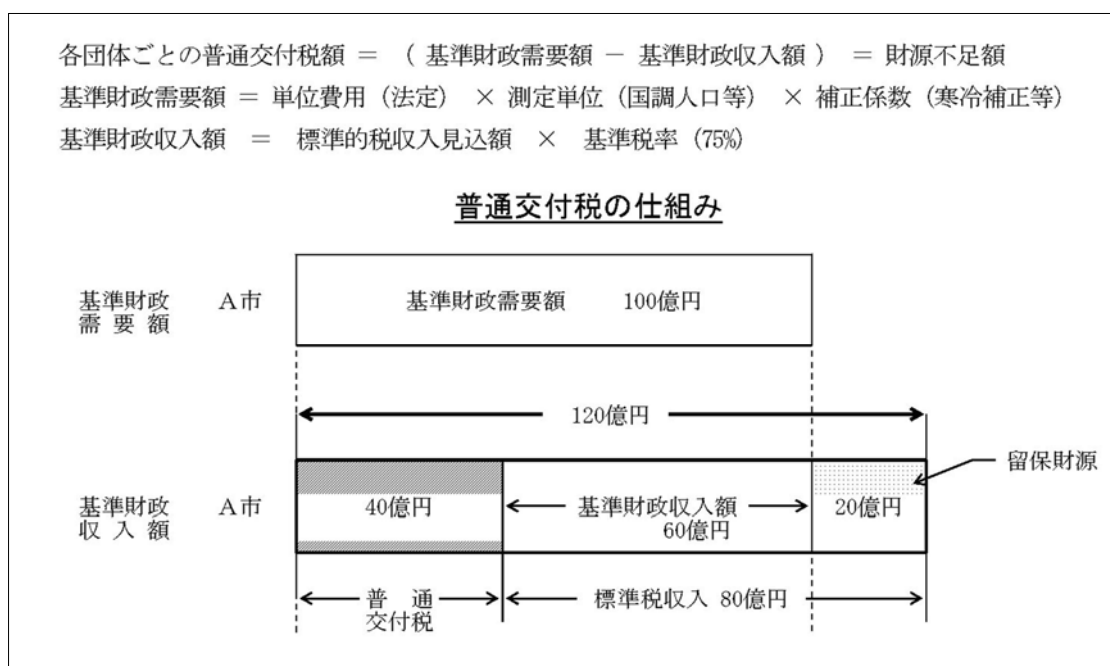


図0-7 普通交付税の仕組み

出典:総務省ホームページ²²

基準財政収入額については、実際に見込まれる標準税収入の75%に設定されている。ここでは税収入のうちの25%は、留保財源として交付税の算定から除かれ、そのぶんだけ収入増に向けてのインセンティブを担保していることになる。

この基準財政需要額から基準財政収入額を引いた差額が、自治体が受け取る地方交付税の額となるが、基準財政需要額については既に述べた通り公立大学の学生数も測定単位となっており、分野系統別に単位費用²³が設定されている。その状況を表0-4に示す。

公立大学に対して措置される交付税額をどのように見積もればよいのか。これについては、公立大学を設置していない自治体が、翌年から公立大学を設置する状況を考えるとわかりやすい。当該自治体における公立大学設置以外のすべての環境条件(税収、財政需要など)が同じであると仮定すると、翌年の基準財政需要額は、公立大学の学生数に単位費用を乗じた金額分だけ増加する。それがそのまま自治体が受け取る地方交付税額の増をもたらす。学生数と単位費用の積の総和が措置されると考えてよい²⁴。

単位費用は分野別に異なるが、近年、全体として縮減傾向にある。基本的には前年度の単位費用から自治体の財政支出の実績を考慮して微調整する形になるが、政治的な意見を踏まえて、時として大きな修正が行われる²⁵。

²² http://www.soumu.go.jp/main_content/000567241.pdf

最終確認 2019年11月

²³ 実際には、単位費用×補正係数となるが、ここには計算の結果得られる額を示した。

²⁴ 渡部芳栄(2010)「公立大学への公費負担の構造とその変容」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第41集(2009年度): pp.149-165においても、同様の見解が示されている。

²⁵ 須原三樹、赤井伸郎(2013)「公立大学の運営経費と地方交付税による国の財源保障」『会計検査研究』No.47(pp.200-

第1節 本研究の問い

1-2 平成期の公立大学政策

ちなみに、地方交付税は地方自治体の一般財源であり、その算定根拠にかかわらず、地方自治体は用途を限定されずに使うことができる。公立大学の学生数と単位費用から算定されるいわば「理論値」を公立大学への財源に実際に振り向けているのかどうか、あるいは、その算定の考え方については、多様な状況を示しており、先行研究の緻密な分析²⁶⁾においても、必ずしも明確な傾向は見いだせていない。

表0-4 公立大学に関する地方交付税の単位費用

出典：公立大学協会提供資料より筆者作成

種別		1989 H1	1990 H2	1991 H3	1992 H4	1993 H5	1994 H6	1995 H7	1996 H8	1997 H9	1998 H10	1999 H11	2000 H12	2001 H13	2002 H14	2003 H15	2004 H16	
大 学	医 科 系	3,070	3,400	3,400	3,400	3,400	3,400	3,400	3,400	3,740	3,740	3,740	3,756	3,906	3,836	5,067	4,586	
	歯 科 系	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,150	2,150	2,150	2,150	2,150	2,111	3,066	2,775	
	理 科 系 〈 都 道 府 県 〉	930	930	930	980	1,030	1,070	1,100	1,120	1,160	1,190	1,319	1,500	1,560	1,560	2,862	2,004	
	理 科 系 〈 市 町 村 〉											1,190	1,500	1,560	1,560	1,929	1,746	
	保 健 系 (平成25年度に理科系から分離)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	社 会 科 学 系 (平成24年度まで文科系)	300	300	300	320	320	320	320	320	320	325	358	374	389	382	369	334	
	人 文 科 学 系 (平成25年度に文科系から分離)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	家 政 系・芸 術 系 〈 都 道 府 県 〉	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	886
	家 政 系・芸 術 系 〈 市 町 村 〉	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,061
	家 政 系	540	540	610	610	610	610	610	620	640	650	731	764	764	750	864	—	
芸 術 系	560			590	620	665	680	690	710	730	827	920	957	957	—			

種別		2005 H17	2006 H18	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25	2014 H26	2015 H27	2016 H28	2017 H29	2018 H30	2019 H31
大 学	医 科 系	4,499	4,306	4,156	4,110	3,996	4,092	4,057	4,028	3,940	3,889	3,848	3,839	3,839	3,801	3,763
	歯 科 系	2,718	2,613	2,508	2,458	2,306	2,391	2,374	2,359	2,303	2,269	2,241	2,234	2,234	2,226	2,213
	理 科 系 〈 都 道 府 県 〉	1,961	1,811	1,762	1,709	1,688	1,844	1,832	1,832	1,794	1,758	1,723	1,694	1,647	1,601	1,554
	理 科 系 〈 市 町 村 〉	1,706	1,572	1,548	1,501	1,480	1,511	1,499		2,018	1,999	1,977	1,938	1,885	1,830	1,777
	保 健 系 (平成25年度に理科系から分離)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	社 会 科 学 系 (平成24年度まで文科系)	308	273	256	245	227	248	243	242	224	220	214	212	212	212	212
	人 文 科 学 系 (平成25年度に文科系から分離)	—	—	—	—	—	—	—	—	455	450	443	441	441	439	435
	家 政 系・芸 術 系 〈 都 道 府 県 〉	856	808	765	753	722	752	744	740	715	713	704	704	704	700	691
	家 政 系・芸 術 系 〈 市 町 村 〉	1,029	969	934	918	884	915	905	900	852	840	827	826	826	未確認	未確認
	家 政 系	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
芸 術 系	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

201) は、以下のように総務省の考え方を指摘している。

これらの単位費用積算の背景について、我々が独自に総務省自治財政局交付税課へヒアリングした結果、「基本的に1999年度に調査を行い、その時の平均的な大学の学生数を取り出してきて、その規模周辺の大学の歳出と歳入を用いて算出し、その後は政治的意見や各大学の要望を踏まえて適宜調整を加えている」ということであった。

²⁶⁾ 例えば渡部芳栄 (2010)、須原三樹、赤井伸郎 (2013)

1-3 研究上の問い

(1) 研究上の問い

ここまで、平成期の公立大学政策を概括してきたが、ここで、冒頭に述べた本研究の目的、すなわち「平成期における公立大学の設置に関し、その政策過程のメカニズムを明らかにすること」に即して、研究上の問いを設定する。

まず、この研究が対象とする公立大学については、その研究の難しさが、例えば羽田(2010)²⁷に以下のように指摘されている²⁸。

公立大学の研究が難しい理由の一つは、その多様性と資料的困難さにある。(中略)公立大学は、学生納付金と自治体の負担とから財政が成り立つとはいえ、地方交付税に公立大学経費が積算されているため、自治体からの支出を完全に把握するのも難しい。また、政策形成は、国立大学が文部科学省、私立大学が学校法人及び文部科学省と相手方が特定されており、共通項もあるが、公立大学の場合は、設置者としての自治体が多様であり、市立大学の場合は、上級自治体として都道府県との関係もある。また、中央省庁では文部科学省、自治省の規制・指導があり、極めて複雑である。

このように指摘された研究の困難さに対して、本研究は、公立大学の設置にかかわる環境分析に加え、個別の大学設置の事例について分析を進めていく。まず記述的に公立大学の設置が「どのように」発案され、「なぜ」実行に移されたのかを描きながら、「何が」その要因として存在しているのかを探索的に明らかにすることを目指す²⁹。

本研究では、研究上の問いは以下のように設定する。

(研究上の問い)

平成期の公立大学の設置に関し、その政策過程をメカニズムとして描くことができるとすれば、それはどのようなものか。

ここで、「平成期」という時間的射程を設定したが、もちろんこれは「改元」自体に因果的な何かを見出すものではない。昭和の中期以降ほとんどその数に変化のなかった公立大学が、たまたま昭和の終盤から新たな設置の事例が現れ始め、1993(H5)年以降に集中的な設置が観察される、その結果から導かれた時代区分である。とは言いながら、人々が時代状況を認識し、その認識を共有する際に、時代区分を利用することは自然であり³⁰、「平成

²⁷ 羽田貴史(2010)「書評<6> 高橋寛人著『20世紀日本の公立大学 一地域はなぜ大学を必要とするか』(日本図書センター、2009年、352頁)」『日本教育行政学年報』No.36, pp.256

²⁸ そのほか、天野郁夫(2006)「問われる公立大学」『大学改革の社会学』玉川大学出版部 p.250が、「少数で小規模、多くは単科で偏った学部構成、設置主体である地方自治体の多様性などが、公立大学を見えない存在にしてきた」と述べていることも、公立大学への理解の困難さを示している。

²⁹ 野村康(2017)『社会科学の考え方』名古屋大学出版会 p.46は、一般に、事例研究は「どのように」「なぜ」という問いおよび探索的に「何が」を問う研究に適しているとする。

³⁰ 改元を機に、吉見俊哉(2019)『平成時代』、野口悠紀雄(2019)『平成はなぜ失敗したのか「失われた30年」の分析』吉見俊哉編(2019)『平成講義』などという平成を冠した社会批評的な書籍が次々と刊行されている。

第1節 本研究の問い

1-3 研究上の問い

期」という時代区分が、公立大学の設置政策の分析において一定の枠組みとして機能する可能性を考えることもあながち無用ではない。

ただし、平成期の30年間にも及ぶスパンは分析上、やや長すぎるとも考えられる。公立大学数の増加を示した図0-2では、平成中期以降に若干の減少も観察されるものの、一瞥しただけでは平成期を通じて公立大学が一貫して増え続けているように理解されやすい。しかしながら、平成期のおおよそ30年間において、公立大学の設置政策にもその動向の変化が存在する可能性があり、何らかの時間的区分を措定することができれば、相互に比較検討することも可能となる。

(2) 問いに関する先行研究

以後、設定した問いに対し、本研究としての分析を進めていくことになる。一方で、村澤(2010)³¹が述べるように、そもそも公立大学に関する先行研究は「その規模と比例する形で研究蓄積が乏しい」状況にある。まず、そうした先行研究の状況について、ここでそのあらしを示しておく。

まず、公立大学を包括的に論じた書籍として、やや古いものからたどれば、公立大学の現状と問題点について総合的にまとめられた内田他編(1983)³²がある。また、村田他(1994)³³は、平成期の公立大学が急増期に差し掛かった中で示された「歴史にとどまらず、多角的な観点からの公立大学に関する総合的研究書」³⁴となっている。平成期の公立大学設置を描くものとしては、高橋(2009)³⁵があり、20世紀における公立大学の発展の歴史的経緯とともに、設置主体としての地方自治体の高等教育政策の脆弱性等について大学発展の立場から包括的に論じている。さらに吉川(2010)³⁶は、「大学令の制定によって設立されるようになったものの、数は限られ、しかもその多くは早々に官立移管への道をたどった」公立大学についての詳細な歴史的研究である。

公立大学政策の研究については、村澤(2010)のレビューが参照できる。その参考文献には、順に天野(1999)、猪瀬(1998)、鎌田(1995)³⁷、高橋(2002)³⁸、牧野(1981)³⁹、光本(2003a)⁴⁰、光本(2003b)⁴¹、光本(2006a)⁴²、光本(2006b)⁴³、村田(1994)、

³¹ 村澤昌崇(2010)「解説 大学とは誰のものか」村澤昌崇編集『リーディングス日本の高等教育6 大学と国家 制度と政策』玉川大学出版部、pp.111

³² 内田穰吉・佐野豊共編(1983)『公立大学—その現状と展望』日本評論社

³³ 村田鈴子他(1994)『公立大学に関する研究 地域社会試行とユニバーサルリズム』多賀出版

³⁴ 高橋寛人(2009) p.17

³⁵ 高橋寛人(2009)『20世紀日本の公立大学—地域はなぜ大学を必要とするか』日本図書センター

³⁶ 吉川卓治(2010)『公立大学の誕生 近代日本の大学と地域』名古屋大学出版会

³⁷ 鎌田積(1995)「大学大衆化と公立大学」市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部、pp.181-201

³⁸ 高橋寛人(2002)「18歳人口減少期における公立大学の急増—地域はなぜ大学を必要とするか」『経済と貿易』184号 横浜市立大学経済研究所、pp.1-32

³⁹ 牧野暢男・伊藤友子(1981)「地方自治と大学—公立大学を中心に」『大学論集』第10集、広島大学大学教育研究センター、pp.65-81

⁴⁰ 光本滋(2003a)「公立大学の法人化問題—歴史的改革課題と『公立大学法人』像」『教育学研究』第70巻第1号、pp.36-42

⁴¹ 光本滋(2003b)「公立大学法人化のゆくえ」『日本の科学者』(38)5、26 pp.265

⁴² 光本滋(2006a)「分権改革下における地方高等教育政策の展開」『日本教育政策学会年報』第13号、pp.168-177

⁴³ 光本滋(2006b)「公立大学の現状と財政問題 (21世紀と日本の大学)」『経済』新日本出版社、pp.82-90

序章 研究の枠組み

渡部（2010）が列挙されている。

このほかに公立大学の財政面での研究では、水田健輔（2009）⁴⁴、渡部芳栄（2012）⁴⁵、須原ほか（2013）⁴⁶などが参照できる。

⁴⁴ 水田健輔（2009）「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『高等教育研究』第12集

⁴⁵ 渡部芳栄（2012）「公立大学・公立大学法人の財政・財務分析」『高等教育研究』第15集,pp.71-92

⁴⁶ 須原三樹、赤井伸郎（2013）「公立大学の運営経費と地方交付税による国の財源保障」『会計検査研究』No.47

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

2-1 公立大学設立の理由を問う研究から — 複雑化構造仮説

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

これらの先行研究を踏まえ、分析の取り掛かりとなる仮説を設定する。本研究の問いは探索的なものであり、まずは政策の全体像について見通しをつけることが優先される。仮説についても、問いに対する結論に至る道筋を効率よく探索するための作業仮説として設定する。こうした仮説は、まず問いに対する分析枠組みに、必要なモデルを選択する作業を担う。さらには、モデルによって公立大学設置の政策過程を記述し、その要因を探索するための道筋を照らすものとなることが期待される。

以下、公立大学政策に関する先行研究から、順に「公立大学の設立の理由を問う研究」「公立大学設置の政策行動を問う研究」「公立大学政策の政治的な規範性を問う研究」を参照し、先行研究における公立大学理解の「常識」とは異なる視角を得て、その視角から仮説を導く。

2-1 公立大学設立の理由を問う研究から — 複雑化構造仮説

(1) 高橋寛人 (2009) ⁴⁷ 『20世紀日本の公立大学—地域はなぜ大学を必要とするか』

最初に参照する先行研究は、公立大学の個々の設立事情についての網羅的な研究となっている高橋 (2009) である。これは、20世紀におけるすべての公立大学の誕生と発展について、大学の年史類を読み込んでまとめた貴重な歴史研究である。その「第6章 18歳人口減少期における公立大学の急増」は、最後の高等教育整備計画⁴⁸が対象とした1993 (H5) 年度から2000 (H12) 年度を分析範囲として設定しており、平成期前期の公立大学の設置を網羅するものとして本研究の重要な参照文献となる⁴⁹。

第6章は、この時期の公立大学の急増を5つの節に分類し、述べている。

第1節は、この時期に最も多く設置された看護・医療系大学、学部の設置の状況を述べている。この背景には、国の高齢者福祉政策を起点とした政策が存在したことを、その財政的手法も含めて明らかにしている。

第2節は、これまで福島県立医科大学しか存在しなかった東北地方における4つの特徴的な県立大学の設立事情を紹介している。

第3節は、基礎自治体による大学設置について、事務組合による設置のケース、政令指定都市による設置のケース、例外的となる一般市による設置のケースを紹介するとともに、公立大学の設置に対する旧自治省の審査基準を紹介し、分析の手がかりを与えている。

第4節は、ここまでの3つの分類にくくられなかった4つの県立大学を、すべて公立短期大学の四年制化というプロセスを経たものとして分析している。

第5節は、公立大学そのものとは異なるが、地方自治体による大学設置の一つの形としての公設民営大学の設立について示している⁵⁰。

⁴⁷ 高橋寛人 (2009) 『20世紀日本の公立大学—地域はなぜ大学を必要とするか』日本図書センター

⁴⁸ 大学審議会答申「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」

⁴⁹ 平成元年から4年までについては、第5章が必要に応じて参照できる。

⁵⁰ この節の示す内容については、前著となる高橋寛人 (2004) 『公設民営大学設立事情』東信堂に詳しい。

序章 研究の枠組み

こうした分類による分析から、高橋の第6章は、この時期の「公立大学個々の設立事情を検討する」とともに「地方自治体がいかなる理由で大学を必要としたのか」について明らかにするとしている。

しかし高橋の検討に対し、羽田(2010)⁵¹は、公立大学研究の困難さを認めただけで、公立大学を「トータルに把握するため」に高橋がとった手法について、「成功したとは言い難い」とする。その理由を要約すると以下のようなだろう。

- ① 分析のもととなる史料が「年史」などの二次資料であること。
- ② 大きな歴史を書くための構図を欠いていること。
- ③ 実は、地域住民の教育要求は、公立機関の設置にのみに限られていない。
- ④ 首長と大学自治との関係において「政治の力が大学自治への圧力」となることへの批判ばかりが自明視されており、「大学自治のあり方をも問いなおす問題設定」としてとらえきれていない。

高橋は地域が大学を必要とした理由として、例えば県内の収容力の低さやそれに起因する県外への若者人材の流出の問題を、多くの事例に対して指摘している。それに対し羽田は特に上の要約の③において、地域が公立大学を必要とした理由は、公立大学に特有のものではなく、国立大学とも本質的に異なることはないのではないかと指摘している。羽田は③に関して、昭和期も含めてのことではあるが、以下のように述べている。

おそらく著者が暗黙に前提としている枠組みは、地域住民の情熱とニーズに基盤をおいて成立してくる高等教育機関としての公立大学・専門学校であり、それを自立させない地方財政の厳しさ、政治・経済条件の欠落ということのように思う。だが、地域住民の教育要求は、公立機関の設置にのみ限られていない。官立高等教育機関で地域住民の寄付や運動によらず成立したのは、東京・京都帝国大学ぐらいではなかろうか。

すなわち、高橋(2009)は、その副題を「地域はなぜ大学を必要とするか」としていることから明らかにおり、もっぱら大学を必要とする「理由」を分析しようとしている。しかしながら、この理由が必ずしも公立大学に特有のものではないとすれば、「必要な理由」の分析から公立大学設置政策の特徴を描くことは難しい。

さらには別の書評、大谷奨(2010)⁵²は、高橋(2009)を公立大学制度の通史的研究を一気に進展させたものと評価する一方で、以下のような指摘も行っている。

- ① 公立大学の「顕在的な目的」すなわち大儀名分のほかに、「潜在的な思惑」すなわち隠されたメカニズムを想定しなくてよいのか。例として、「他県とのバランス感覚」「競争意識」。
- ② 公立大学「設立本来の意義」に加えて期待される「経済的利益」などの思惑が「公立大学増設の背景」に

⁵¹ 羽田(2010) pp.256-9

⁵² 大谷奨 2010「書評 高橋寛人著『20世紀日本の公立大学』日本教育制度学会『教育制度学研究』17 pp.241-6

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

2-1 公立大学設立の理由を問う研究から — 複雑化構造仮説

あるのではないか。

ここでも公立大学設置に、公式的な目的以外の自治体特有の行動原理、あるいは政治的な力学や思惑などが内在する可能性が指摘されている。公立大学の設置政策の特徴が、公式的に語られる設置理由のみからは明らかにならないのではないかと、という問題意識である。

(2) 複雑な政策過程を捉える視角

高橋の労の多い研究においてできえ、このような限界が指摘されていることを念頭におけば、本研究においては、異なる分析視角を据える必要がある。そもそも、政策科学の基本的な枠組みによれば、政策問題は一般に複雑であることを前提しなければならない。

宮川（1994）⁵³によれば、政策的な問題は一般に、①相互依存性、②動態性、③主観性・人為性という3つの特徴を持つ。すなわち政策的な問題は、常に別の政策的な問題とつながっており、その諸要素や関係性の変化により全体の性質までもが変化し、結果としてアクターによって多様にとらえられるものであって、客観的には存在しえないとされる⁵⁴。

宮川は、こうした政策問題の複雑性について、「一般に政策問題については良構造の (well-structured) 問題から悪構造の (ill-structured) 問題に至るまで相対的複雑性に応じた連続的なスペクトラムを考えることができる」と示したうえで、政策に関する問題には、悪構造の問題に近いものが多いとした。

そうした政策問題の構造を示したものが表0-5である。

表0-5 政策問題の構造

出典：宮川(1994)p.216

問題の要素	問題の構造		
	良 良構造	← → 半構造	悪 悪構造
意思決定者	1人, 少数	← →	多数
代替案	少数, 限定的 (クローズド)	← →	多数, 無限定的 (オープン)
目標, 価値	明確, 単一	← →	不明確, 複数 コンセンサスあり ← → コンクリフト
結果	確実	← →	不確実
確率	計算可能	← →	計算不可能
問題解決の焦点プロセス	既知	← →	未知
選択基準	解の導出	← →	問題の構造化
	直線的, 一回限り	← →	模索的, 反復試行的
	最適化	← →	満足化

⁵³ 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社 pp.216-219

⁵⁴ いわゆる反基礎づけ主義に通じるものであるが、ここでは立ち入らない。例えば野村（2017）pp.13-14.

序章 研究の枠組み

公立大学政策については、意思決定には多数のアクターがかかわり、目標や価値も複数あり、問題解決のプロセスが模索的であることなどから、「悪構造」の特徴に当てはまると考えられる。

(3) 複雑化構造仮説

このように、問題構造のスペクトラムにおける「悪構造」は、公立大学の政策過程についても当てはまるものと想定されるが、具体的なアクターにより担われる「政策過程」に対し「良・悪」という価値判断を含む用語をいきなり割り当てることはやや乱暴と考えられる。そこで、政策過程が「良構造」的であるものを「直線的構造」、「悪構造」的であるものを「複雑化構造」という名称に置き換えることにより、宮川が示す問題構造の枠組みを、公立大学の政策過程の構造の枠組みに援用し、新たなスペクトラムを図0-8に描く。



図0-8 政策構造のスペクトラム

出典:筆者作成

こうしたスペクトラムの中で、公立大学の政策過程は、直線的構造というよりも複雑化構造に近いとして、以下の仮説を設定し、「複雑化構造仮説」と呼ぶことにする。

(複雑化構造仮説)

公立大学の政策過程は、少数のアクターにより直線的に推進される単純な構造ではなく、複数のアクターの相互依存関係により蛇行的に推進される「複雑化構造」を持つ。

この仮説に従えば、公立大学政策の分析には、単純な因果連鎖を前提にした分析モデルではなく、様々なアクター相互のかかわりや、アクターと政策形成の場との関係性を見出していくような政策過程分析モデルが必要であり、そうしたモデルによって初めて、その特徴を明らかにすることができると考えられる⁵⁵。

⁵⁵ 同様の視角として小川(2005)は、熊谷一乗「第三章 教育政策の立案と背景」市川昭午編著『戦後日本の教育政策』において、熊谷が、教育政策を扱う機関や「場」の相互関係のあり方を指標にして政策立案のパターンを明らかにしようとしていたことを紹介している。教育政策形成が主として単独の機関で直線的に推進される場合を単線型、また、複数の機関の相互依存・協力で蛇行的に推進される場合を複線型としている。

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

2-2 公立大学設置の政策行動を問う研究から — 波及効果仮説

2-2 公立大学設置の政策行動を問う研究から — 波及効果仮説

(1) 村澤昌崇 (2010) ⁵⁶ 「解説 大学とはだれのものか」

次に、公立大学を設置する自治体の政策行動を問う村澤 (2010) を参照する。これは、大学と国家との関係を集めたリーディングスのレビュー解説である。同リーディングスは、大学がどのように統治されるかについて、制度と政策から論じる論文を幅広く収めており、編者の村澤による解説も参考になるものである。

この解説の末尾において、公立大学のガバナンスについて触れられている。そこでは「公立大学は、その規模と比例する形で研究蓄積が乏しい分野である。」と断ったうえで、公立大学に対して直接的な管理責任を持つ地方自治体について「大学担当部署の規模が小さく、政策主体としての専門分化を遂げていないという脆弱性を持っていた。」と、天野 (智) (1999) 等を引きながら指摘している。

さらに、そもそもの公立大学設置について以下のように結論づけている (下線及び引用に対する脚注は筆者による)。

そもそも公立大学の設置は、設立当初から健全であるとは言い難いという見地もあり、たとえば猪瀬 (1998) ⁵⁷ は、財政難な中で 80 年代から、地域活性化・地元人材の定着などの建前で、実質は無計画に「あの県がつくったのならうちも」と公立大学が乱造されたと厳しく指摘している。実際、伊藤 (2002) ⁵⁸ の地方自治体の政策決定・波及の研究に依拠すれば、地方自治体の行動原理として“横並び”“同調”“模倣”が特徴としてあげられていることから、公立大学設置の論理は案外猪瀬の指摘の通りかもしれない。

ここで公立大学の設置が「設立当初から健全であるとは言い難い」という見地として参照されている猪瀬 (1998) は、一般読者を対象とした情報誌に掲載された記事である。表 0-6 に、同記事の主たる記述を抜き出してみる。

表 0-6 猪瀬 (1998) の主たる記述

出典：猪瀬 (1998) より筆者作成

公立大学をつくるのは税金の無駄遣いである (記事タイトル)
美術館やホールと同じ「ハコもの」にすぎない (記事小見出し)
義務教育でない大学に…教育の機会均等を配慮する必要もない。
公立大学の新設は、あの県がつくったのならうちも、といった安易なものが圧倒的だ。
公立大学は計画を変更してすべて特養にしたほうがいい。
子供がいなくなれば、いずれ公立大学は廃墟になってしまう。

⁵⁶ 村澤昌崇 (2010) 「解説 大学とは誰のものか」 村澤昌崇編集『リーディングス日本の高等教育 6 大学と国家 制度と政策』玉川大学出版部、pp. 111-2

⁵⁷ 猪瀬直樹 (1998) 「公立大学をつくるのは税金のムダ遣いである」『THE21』東京 PHP 研究所、pp.38-39

⁵⁸ 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態 —政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会

序章 研究の枠組み

内容としては、地方財政が悪化している中で、「安易な」公立大学の設立に税投入がなされていることへの批判である。効率性を欠く公共事業一般に対する国民の批判感情に訴えるものとなっており、関係者としてはまずは謙虚に受け止めるものとなろう。

一方で、村澤が参照している伊藤（2002）は「自治体政策過程の解明をめざした実証研究」（p.1）として関係分野を代表するものであり、これにより先の「見地」が首肯されるになれば、その参照内容を急ぎ確認する必要があるだろう。

まず細かな点について指摘すれば、伊藤において「横並び・同調・模倣」を並列して論じている個所はないように思われる。また、「同調」は「共同歩調」のことを指し、「模倣」も伊藤の論述への反論を示す記述に使われているに過ぎない⁵⁹。

さらに着目すべきは、「横並び競争」は、伊藤の提唱する鍵概念である「動的相互依存モデル」（p.19）を構成する重要概念であることである。伊藤は以下のように述べる。

このモデルは、内生条件、相互参照、横並び競争という鍵概念を用いて、各自治体が置かれた固有の社会経済環境や政治状況に応じて新政策を模索し、意思決定の際の不確実性に対処するために相互の動きを参照しつつ、時には、他の自治体の動きに乗り遅れないよう先を争って政策を採用する様態を描いた理論モデルである。（p.277）

すなわち、このモデルは、自治体が「新たな解決策を模索し、自治体相互に参照し合いながら手探りで政策決定を行っていく」（p.278）といった、自治体政策行動の積極的側面について明らかにしているものである。

（2）動態的政策過程を捉える視角

こうしてみれば、参照された伊藤（2002）からは、「実質的には無計画に」見える公立大学の政策過程にも、「新たな政策領域を切り開く際に直面する不確実性に対処するための自治体の知恵」（p.278）を見出し、個々の設置自治体だけではなく、複数の設置自治体が総体として自律性を発揮するメカニズムを見出せるという含意を引き出すことができる。

そもそも公立大学の設置政策は、高等教育機関という極めて専門性が高い組織を扱うものであり、事業規模も大きい。これまで大学を設置したことのない多くの自治体は高等教育行政に関する経験を欠いており、公立大学設置の先行事例があれば、それを参照するのは当然である。こうしてみれば、村澤のレビューは、公立大学設置政策の分析には、自治体行政一般に内在する行動原理を組み込むことが重要であるという視点を、本研究に対して指し示していることになる。

⁵⁹ 例えば、p.278にある以下の記述のように使われている。

自治体が相互に参照し合いながら政策決定するのは、単なる模倣にすぎず、自治の発現とはいえないという反論があるかもしれない。しかし、相互参照は、新たな政策領域を切り開く際に直面する不確実性に対処するための自治体の知恵であり、中央省庁との調整・対決を有利に進めるためにも不可欠の戦略であった。

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

2-3 公立大学政策の政治的な規範性を問う研究から — 相互補完仮説

(3) 波及効果仮説

自治体の政策行動を問う先行研究からは、伊藤（2002）が示す「自治体相互に参照し合いながら手探りで政策決定を行っていく」自治体の政策の特徴を分析に組み込む必要性を確認した。このような自治体の政策行動は「波及効果」を生み出す。波及効果は、自治体が相互参照しながら、自治体間で政策を学習、獲得していくメカニズムである。

こうした考え方を踏まえて、以下の仮説を設定し、「波及効果仮説」と呼ぶことにする。

(波及効果仮説)

公立大学の設置において、その政策主体は政策の専門性を欠くことから、政策上の様々な不確実性を縮減し、波及効果を生み出しながら政策を推進する。

伊藤（2002）を参考に、その関係をイメージとして描く（図0-9）。

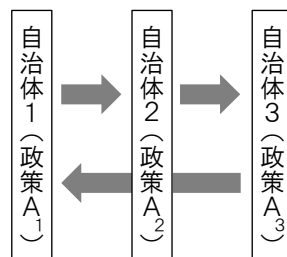


図0-9 自治体間の政策波及

出典：伊藤（2002）を参考に筆者作成

この図には3つの含意がある。まず、自治体1で実施された政策が、自治体2、自治体3へと波及していくことが示されている。次に、自治体1で実施された「政策A¹」は自治体間で参照される過程で、「政策A²」「政策A³」と少しずつ変化する様子が示されている。最後に、そもそもの実施主体であった自治体1が自治体3を参照することもありうると考えれば、3つの自治体（群）は「総体レベルでの学習」⁶⁰を行っていることとなる。

2-3 公立大学政策の政治的な規範性を問う研究から — 相互補完仮説

(1) 光本滋（2014）「新自由主義と公立大学」⁶¹

3つ目に参照するのは、光本（2014）である。これは、公立大学法人制度の課題についての踏み込んだ論考であり、「公立大学法人化の過程」「公立大学法人化の影響」「公立大学法人制度の運用」の各論述には、公立大学と設置自治体がそれぞれ構成する団体間における主

⁶⁰ 伊藤（2002）pp.27-28

⁶¹ 光本滋（2014）「新自由主義と公立大学」『新自由主義大学改革 — 国際機関と各国の動向』

序章 研究の枠組み

張の攻防など、関係者にも知られていない事実も示されており貴重である。

光本は、公立大学改革の中には「新自由主義的特徴」が潜むとして、その生成「メカニズム」を明らかにしようとする。そして、「設置自治体による教学面への過剰な介入、大学事務経験の不足、行政組織における財政的地位の低さ」などの課題を指摘し、法人化がそれらの課題を解決し得なかったのは、法人制度が「国の大学構造改革」や「地方自治体の行政改革」に由来しているからだとする。今日、少なくない高等教育の論考が「大学改革ありき」で語られる傾向⁶²にあることに照らせば、こうした議論にもうなずける点は多い。

しかしながら、同制度について、「同じ法律をベースとしながらも多様な制度が同時に存在する」という特徴に着目し「公立大学は、互いの経験から学び合う余地の大きい制度を手にした」と、前向きな可能性を述べるのであれば、政策を規範的に断じるだけでなく、自身が指摘した可能性の探索につながる議論が求められよう。

(2) 二項対立をのり越える視角

公立大学政策に関する議論が規範的なものにとどまる限り、先の猪瀬の「税金の無駄遣い」、あるいは光本の「設置自治体の行き過ぎた新自由主義改革」といった主張に収斂しがちとなる。これに対しては、地方自治体による教育行政の研究が「二項対立的な分析からの脱却」に取り組んできた成果への着目が求められよう。

小川(2002)⁶³は、地方自治体レベルにおける教育政策の多様な試みや、国の政策への多様な対応を創出した地方政治の「自律性」に教育行政学の諸研究が十分に自覚的でなかったという研究方法上の問題について指摘している。そして、村松(2000)⁶⁴を引きながら、その問題の主な原因は、研究が描くアクターを教育行政分野のアクターに限定し、いわば日教組対文部省といった二項対立的な政治力学(構図)に諸問題を還元する研究方法にあったとし、「教育業界と非教育業界の間における対立と調整」にシフトしている状況に留意しなければならないと述べている⁶⁵。

このような議論も踏まえて、本研究では「新自由主義的改革であるから問題である」といった規範的な視点を留保する。地方自治体は、文部科学省とは異なり、そもそも高等教育に関する政策的な専門性を有しない。したがって、公立大学と自治体の間には、国レベルとは異なる意味で「教育業界と非教育業界の間における対立と調整」という問題設定が妥当すると考えられる。

小川(2010)は、さらに次のように述べる⁶⁶。

⁶² 橋本(2014) pp.44-45 は、高等教育政策研究では、常に「改革」が問い続けられ、同時に「このような内在的・将来的な様々な「課題」をあげつらうことで、読者ひいては高等教育関係者内外の意識を喚起・触発するような形態が取られてきたことが示唆されている。」との指摘を行っている。

⁶³ 小川正人(2002)「教育行政における「地方自治」論の総括 一国・自治体関係と教育政策の研究方法をめぐって」『日本教育経営学会紀要』第44号

⁶⁴ 村松岐夫(2000)「教育行政と分権改革」(西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政』ぎょうせい pp.61~62)

⁶⁵ 小川(2010)『教育改革のゆくえ 一国から地方へ』ちくま新書 p.13

⁶⁶ 同 p.18

第2節 3つの先行研究から導かれる3つの仮説

2-3 公立大学政策の政治的な規範性を問う研究から — 相互補完仮説

いま、“政治主導”の教育改革に対して、その非を指摘して教育を政治から遠ざけ続けるのではなく、教育課題を政治の真正面の争点に位置づけ国民にその判断と責任を問いながら、政治と教育の調整を図るしくみである新たな教育行財政制度の構築を図る時に来ていると考えている。

公立大学政策も政治課題としての要素を大きく含んでいることは間違いない。光本の言う「互いの経験から学び合う余地の大きい制度」を生かすためにも、公立大学政策における地方分権の考え方の影響や、住民による民主的統制の問題を正面に据えた構造分析に取り組むことが望まれよう。

(3) 相互補完仮説

このように二項対立的な分析を留保したうえで、光本が指摘する「公立大学は、互いの経験から学び合う余地の大きい制度を手にした」という主張を敷衍し、一見対立するものが相互補完関係を構築するメカニズムを公立大学政策に措定することが可能と考える。

こうした考えから、以下の仮説を設定し、「相互補完仮説」と呼ぶ。

(相互補完仮説)

公立大学の政策過程においては、地方分権を背景とした地方自治の原理が公立大学の教育・研究に強い影響を与えることもあるが、自治体と大学の異なる特性が相互補完の関係を構築することも多い。

この仮説について少しだけ捕捉する。

光本は、「地方自治体の裁量権の拡大を図ることにより、全国的な政策動向に対する感受性を高めたことが、新自由主義改革としての公立大学法人化の特徴」と指摘する。たしかに、ある瞬間については感受性を高めている状況は明らかであるが、地方自治体が常に感受性を高め続けているかのような前提についてはどうだろうか。設置自治体には、公立大学政策に関して一貫して大きな政策エネルギーを投じ続けるだけの政策的な資源を有しないというのが、本仮説の前提である。

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-1 分析枠組みの選択

以上、3つの先行研究から、隣接領域の研究も参考にして、3つの仮説を得てきた。その整理を表0-7に示す。

表 0-7 3つの先行研究とそれに基づき導いた仮説

先行研究と その主なテーマ	先行研究の 内容・主張	参考とした 隣接領域の研究	本研究が必要 とする視角	仮説
高橋(2009) 公立大学設立の 理由	歴史的研究で設立事情を 描き出したが、設立の理由 を明らかにすることは容易で はない。	政策問題の複雑性 を前提とした「悪構 造」スペクトラム、 (宮川 1994)	複雑な政策過程 を捉える視角	複雑化構造仮説
村澤(2010) 公立大学設立の 行動原理	公立大学の設置は健全 性を欠き、横並び・同調・模 倣の行動原理が公立大学 の乱造を生んだ。	動的相互依存モデ ル 総体レベルの学習 (伊藤 2002)	動的な政策過 程を捉える視角	波及効果仮説
光本(2014) 公立大学政策へ の規範的批判	公立大学法人制度が自 治体の裁量権を拡大したこ とで、新自由主義的政策動 向への感受性を高めた。	教育業界と非教育 業界の間における 対立と調整 (小川 2002 ほか)	二項対立をのり 越える視角	相互補完仮説

こうした整理を踏まえ、公立大学の設置政策を分析するためには、どのようなモデルを選択すべきであろうか。

まず、「複雑化構造」にある政策決定過程を描くことができるモデルが求められる。次に、静的な因果関係ロジックだけでなく、「波及効果」など動的に作用する関係性の中にメカニズムを見出すことのできるモデルが求められる。さらには、公立大学設置の政策過程では国、地方自治体、大学など多様なアクターが相互に影響し合うことになるが、二項対立的な構図にとらわれずにメカニズムを描くことができるモデルが求められる。

冒頭に紹介した橋本(2014)は、高等教育の「政策形成・決定過程」に対する様々な社会科学的なアプローチをレビューし、高等教育への援用が可能な政策過程モデルとして「政策の窓モデル」「断続平衡モデル」「唱道連携モデル」「政策イノベーション・波及モデル」などを列挙している⁶⁷。本研究では、これらの政策過程の中から、公立大学政策の複雑性、偶発性、さらにはアクターの多様性を扱い得る分析モデルとして、問題、政策、政治の要素を

⁶⁷ pp.47-64 特に p.48-49

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-1 分析枠組みの選択

独立した存在として描きながら、それらが偶発的に結びつくことにより政策実現に至るメカニズムを説明する「政策の窓モデル」を選ぶ。

「政策の窓」モデルは、キングダン（John W. Kingdon）が『アジェンダ、選択肢、公共政策』⁶⁸のなかで提唱した政策過程モデルである。このモデルは、これまで通説とされていた、公共政策の決定過程における段階モデルを否定する。段階モデルとは、最初に問題の特定があって、その問題に即して解決策の立案がなされ、その解決策に対して法案が政治的に決定されていくという、政策が段階を追ってステージごとに進んでいくと考えるモデル（図0-10）であるが、こうしたモデルは現実の政策決定を正しく表していないとの立場をとるのである。

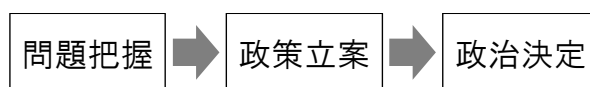


図0-10 政策過程の最も単純な段階モデル

出典：中沼(2007)⁶⁹等を参考に筆者作成

たしかに、段階モデルは、直感的に理解しやすい。社会の中に何らかの問題があれば、その問題の所在や原因などが把握・分析され、その分析をもとに専門家により政策が立案され、その政策の妥当性や人々の価値観との整合性が吟味されて政治決定される。こう考えるのは自然だからである。先に示した3つの先行研究にも、こうした段階モデルを無意識に前提している可能性が見て取れる。

すなわち、高橋（2009）には、公立大学の設置には、何らかの要因（問題）が政策立案を導くという前提がある。また、村澤（2010）が参照する、自治体の公立大学政策が専門性を欠くという天野（智）（1999）の指摘、あるいは「実質的に無計画」という猪瀬（1998）の断定には、政策は問題を的確に把握して立案されるという、段階モデルを前提とした機能主義的⁷⁰な考え方がある。さらには「地方政治における」新自由主義的な改革が、政府の新自由主義的な大学政策をそのまま受容しているとする光本（2014）見方には、政治決定と政策の間にやはり段階モデルを前提とした機能主義的な見方がある。

先行研究の中に、こうした段階モデルへの前提が仮にあるとすれば、こうした前提を異なる視角で分析するモデルとして、政策の窓モデルは有効に働く可能性が高い。

⁶⁸ キングダン、ジョン＝笠京子訳（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房

⁶⁹ 中沼丈晃（2007）「政策段階論の意義」縣一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂 pp.1-15

⁷⁰ 例えば、ピアソン＝粕谷（2010）p.59は、「機能主義的説明は社会科学に幅広く普及している」として、個々のアクターの政治的行動を合理的選択ととらえる議論などを例示し、様々な帰結（制度・政策・組織など）が生まれる要因をそれらが持つ機能や目的に求める考え方を批判する。

3-2 政策の窓モデル

(1) キングダムによる提唱

こうして分析モデルとして選択した政策の窓モデルの概要を確認する。

政策の窓モデルは、政策過程には、「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」の3つの流れがあるとする。そして、それらは因果的に、あるいは時間の順に連結しているのではなく、固有のダイナミクスやルールを持ちながら、互いに独立して流れているとする。図示すると、図0-11となる。太い3本の矢印は、3つの流れが独立して流れ、それぞれ異なる機能を働かせている様子を示している。

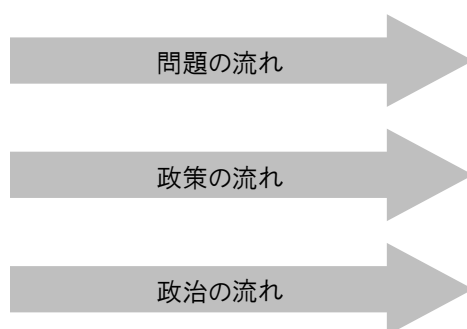


図0-11 政策の窓モデルにおける3つの流れのイメージ

出典:松田(2012)p.35

(2) 三つの流れとその合流

キングダムが示す、これらの三つの流れとは具体的にどのようなものか。

1) 問題の流れ

まず「問題の流れ」についてキングダムは、次のように述べる。

しかし問題が全く自明というわけでもない。人々はどのようにしてあるものを問題として定義するのか。これは検討する価値がある。(p.125)

すなわち、政府内で物事を決定することのできる重要人物は、常に多くの問題に気を配っている。そうした多忙な彼らは、それぞれ重要でありながらも人々の意識からは潜在的である様々な問題の「あるものに関心を払い、その他を無視」している。すなわち、問題は何らかの事情で問題として「定義」されて初めて問題となる。

そのうえで問題の「定義」をもたらす要因を3つ挙げる。まず「指標」である。人が実は知っていることを問題として認識するには、常にモニタリングされている「予算」などの重要な指標の変化が必要である。一方で、「データは解釈されてはじめて状況の陳述から政

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-2 政策の窓モデル

策問題の声明に転換されるのである。」(p.130)として、指標の解釈の重要性について指摘している。2つ目は「焦点となる出来事、危機」が必要であり、それは事故や災害などであり、争点は危機的な状況がもたらされて初めて重要な問題となる。3つめは「フィードバック」であり、体系的モニタリング、不平やケースワーク、官僚の経験がもたらすフィードバックが例示されている。

問題の流れの特徴は、独力でアジェンダを設定し、変化させることができることである。強い問題の流れは、他の流れに影響を及ぼして、例えば「政策の流れから異なるものを借りようとする」こともある。問題の流れが、そのような活発な状況に至っていることを、キングダムは「問題の窓」が開いていると表現する (p.232)。

2) 政策の流れ

キングダムは「政策の流れ」がどのようなものかを説明する際に、「原始スープ」という生物学者から借りた比喻を使う。太古において最初の生物が誕生する際には、多くの分子が衝突しながら、長い時間をかけてやがて結びつき、生物となっていくプロセスがあったとされる。そのプロセスになぞらえて、政策にかかわる多くのアイデアが顕在化したり、衝突したり、沈んだりしながら長い時間漂い続けるというプロセスを政策の「原始スープ」と呼ぶ。キングダムは、画期的な法案をつくる共同作業に1年以上携わり、これから法案を実際に提出しようとしている政策担当者が、それにも関わらず述べた象徴的な言葉を紹介している。

「言わせてもらうけど、これを明日提出したって実現するまでには20年も25年もかかるんだ。そんなに長くかかるのに、いま法案を見たって大した意味はないだろう」(p.159)

すなわち、政策にかかわるアクターは、誰もが自らの政策上のアイデアを持っている。多くのアイデアには可能性があり、最初それらは「政策の原始スープ」の中を漂っている。アクターはそれらを小出しに関係者に示しつつ、さまざまな方法によってアイデアを試してみる。そうした活動の中から、アイデアは「浮き上がり、互いに接触したり、修正されたり、互いに結びついたり」しながら、社会の支配的な価値観、技術的な実行可能性に照らして、巧みに修正され、その妥当性が高められていく。このように「政策の流れ」は、長く漂い続けるものとして描かれている。

そうした行動を通じて「提案を主唱したり、アイデアを主唱したりする」重要なアクターをキングダムは「政策起業家」と名付けている (p.166)。

3) 政治の流れ

最後に「政治の流れ」である。キングダムは、「政治の流れは問題の流れや政策の流れから独立して流れており、国民全体の雰囲気、圧力団体の活動、選挙結果、議会における党派

序章 研究の枠組み

やイデオロギーの分布、政権交代などから構成される。」(p.195)と述べる。国民全体の雰囲気は、大衆の中に単に存在するだけでなく、操作的に作り出すことができる。同時に、政治エリートはきわめて限られたコミュニケーションから得られた情報だけで、自身が国民の動向を正確に把握していると「考えている」ものであるとしている。そのほか、重要なアクターの交代や、合意形成のプロセスにも政治の流れを形作るための重要な要因が含まれているとする。

政治の流れも問題の流れと同様に、独力でアジェンダを設定し、変化させることができる。そうした強い政治の流れが、他の流れに影響を及ぼして、例えば「政策の流れから異なるものを借りようとする」状態にあることを、キングダムは「政治の窓」が開いていると表現する (p.232)。

以上を簡潔に整理したものが表0-8である。

表0-8 政策の窓モデルの3つの流れ

キングダム=笠(2017)を参考に筆者作成

3つの流れ	基本的なダイナミクス	特徴
問題の流れ	問題は以下のような事情で問題として「定義」されて初めて問題となる。 ① 指標 ② 焦点となる出来事、危機 ③ フィードバック	問題の流れは、独力でアジェンダを設定し、政策の流れを変化させることができる。 そうした状態を「問題の窓」が開くと呼ぶ。
政策の流れ	アイデアは「浮き上がり、互いに接触したり、修正されたり、互いに結びついたり」しながら、社会の支配的な価値観、技術的な実行可能性に照らして、巧みに修正され、その妥当性が高められていく。 (政策の原始スープ)	政策の流れに、問題の流れ、政治の流れが合流すると「政策の窓」が開く。 提案やアイデアを主唱したりするアクターを「政策起業家」と呼ぶ。
政治の流れ	国民全体の雰囲気、圧力団体の活動、選挙結果、議会における党派やイデオロギーの分布、政権交代などから構成。 重要なアクターの交代や、合意形成のプロセスにも政治の流れを形作るための重要な要因がある。	強い政治の流れが、他の流れに影響を及ぼして、例えば「政策の流れから異なるものを借りようとする」 そうした状態を「政治の窓」が開くと呼ぶ。

(3) 政策の窓の開放

1) 3つの流れの合流

このように、3つの流れは独立して流れ、それぞれの流れにはそれぞれ活性化の条件があ

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-2 政策の窓モデル

る。そして、これらの流れが同時期に活性化し、それらが合流することができれば、政策の実現の瞬間、すなわちキングダムが「政策の窓の開放」と呼ぶ機会が訪れる。キングダムは、「システムを貫流するさまざまな流れ」は「決定的時点で合流する」とし、その決定的時点について、「問題が認識され、解決策が発展して政策コミュニティで利用できるようになり、政治の変化が政策転換の好機をつくりだし、潜在的制約が緩む」と説明する。

キングダムは、この動的なプロセスを以下のように説明する。

アジェンダの変化は普通、政策の流れの中ではなく、問題の流れや政治の流れの中で生じた出来事への反応として生まれる。窓には2つのカテゴリー、すなわち問題の窓と政治の窓があり、それぞれ政策の流れから異なるものを借りようとする。意思決定者が問題は切迫していると確信しはじめると、彼らは解決策として満足できそうな選択肢を求めて政策の流れに手を突っ込む。政治家たちが自分たちの政権のために好みのテーマを採用したり、再選その他の目的に役立つ提案をあれこれ探し始めたりする場合には、彼らは提案を求めて政策の流れに手を突っ込む。

すなわち、「政策の流れ」には、実現のチャンスを求めて多くのアイデアが長く漂い続けているが、「問題の流れ」「政治の流れ」は独自に活性化し「問題の窓」「政治の窓」を開く。それらの開いた窓は、様々な理由から、漂う「政策の流れ」に手を突っ込み、利用可能な政策を引きずり出そうとする。

そのうえで、「問題の窓」「政策の窓」がそれぞれ個別にしか存在しない場合に比べて、「問題、政策、政治の3つの流れがすべて合流すると、その項目が決定アジェンダになる見込みは劇的に高まる。」として、3つの流れの合流の重要性を説く。

政策の窓の開放について、キングダム自身はそのイメージを図示していない。ここではさしあたり松田（2012）のイメージ図を示しておく（図0-12）。

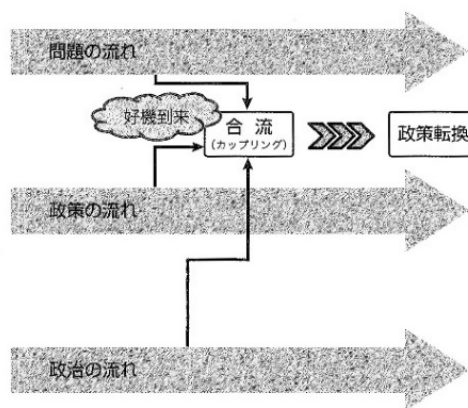


図3 政策の窓モデルにおける政策過程のイメージ②：政策転換
出典：Birkland (2011: 298)と大藪 (2007: 198) を参考にして、筆者作成。

図0-12 政策の窓モデルにおける政策過程のイメージ

出典：松田(2012)p.37

序章 研究の枠組み

こうして、単に存在しているだけでなく時に顕在化する「問題の流れ（窓）」があり、さまざまな政策アクターによって常に適切に準備されながら漂っている「政策の流れ」があり、時に突発的に発動する性格の「政治の流れ（窓）」がある。そして、これらが決定的瞬間に合流し、全体としての「政策の窓」が開放する。ただし、3つの流れが同時に活性化することはまれであり、特に政治の窓は長くは開かない。

2) 政策起業家

「政策の流れ」でも触れたが、キングダムが重要な概念として主張するのが、「政策起業家」である。常に問題を把握し続け、政治の流れを読みながら、適切な政策を考え続ける。まれにしか来ない、しかもいつ来るかわからない「窓の開放」に備え、日々怠らずに政策ネタを磨き続ける政策起業家の存在は、政策実現にとって決定的に重要な存在となる。

3-3 政策の窓モデル採用の妥当性

ここからは、本研究においてこのモデルを採用する妥当性を検討する。そのために、まず政策モデルを援用する先行研究の検討を行う。

(1) 政策の窓モデルと高等教育研究

先にも述べたように橋本（2014）は、高等教育の「政策形成・決定過程」分析における、研究動向について詳細に論じる中で、政策の窓モデルについても整理を行っている。

まず、米国における研究動向⁷¹について、政策の窓モデルは、Cohen, March & Olsen (1972)⁷² の Garbage Can モデルを修正・発展させたものであり、様々な公共政策の過程分析に援用されていること。そして、教育分野でも改革事例に関するいくつかのケース・スタディーが蓄積されており、高等教育領域での研究の例として、Hearn (1993)⁷³、deGive & Olswang (1998)⁷⁴、McLendon (2003)⁷⁵等を紹介している。

また、日本における政策動向⁷⁶については、政策の窓モデルに依拠した論考として、二宮（2005）や朴（2011）が政策の窓モデルの高等教育領域への援用可能性を論じていることをはじめとして、重要な研究について紹介している。

⁷¹ 橋本（2014）pp.49-51

⁷² Cohen, M., March, J., & Olsen, J. 1972, A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No.1 pp.1-25.

⁷³ Hearn, J. C. 1993, The paradox of growth in federal aid for college students, 1965-1990. In J. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. IX, pp.94-153). Edison, NJ: Agathon Press.

⁷⁴ deGive, M. L., & Olswang, S. 1998, The making of a branch campus system: A statewide strategy of coalition building. Paper presented at the Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED402834.pdf> (2019年11月最終確認)

⁷⁵ McLendon, M. K. 2003. Setting the governmental agenda for state decentralization of higher education. *Journal of Higher Education*. Volume 74, Number 5. pp.479-515.

⁷⁶ 橋本（2014）pp.58-59

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-3 政策の窓モデル採用の妥当性

(2) 政策の窓モデルによる高等教育政策の分析

こうした、橋本の整理を踏まえたうえで、本研究において政策の窓モデルを援用する際に留意すべき知見を得るために、政策の窓モデルを用いた先行研究を検討する。ここでは、直接の専門家以外にも理解が得られやすいという観点から、広く知られた高等教育政策に関する2つの研究を対象とした。

1) 中村恵佑(2018)⁷⁷「政策の窓」モデルを用いた大学入試政策の分析可能性」

中村(2018)は、大学入試政策改革が、第二次安倍政権において実現した状況を、森喜朗政権では実現しなかった状況と比較し、こうした違いがなぜ生まれたのかについて、政策の窓モデルで説明する。この研究の意義を中村は以下のように示している。

すなわち、新自由主義というイデオロギーやトップダウン型改革という政治的要因のみに着目して現在の大学入試の政策決定や改革の実行を説明することはできず、より詳細に政策形成・決定過程を分析することでそれ以外の要因がどのように政策決定や改革の実行に寄与しているかを検討する必要がある。(p.184)

新自由主義批判という二項対立的な視角では、現在の入試改革のメカニズムを説明できないという問題意識は、本研究にも通ずるものである。こうした問題意識に基づき、中村は入試改革の政策過程を政策の窓モデルを用いて、以下のように分析している。

(政策の窓モデルによる分析)

中村はまず、「政治の流れ」について述べ、両政権には共通するものがあるとしている。すなわち、第二次安倍政権においては、自民党の圧勝による与党復帰に向けての政権公約の中に「教育再生」がすでにあっただうえに、安定した政権運営が入試改革を含む教育改革を提言することができた。一方で、森喜朗政権も安倍政権ほど盤石ではないものの、教育改革国民会議が新自由主義的な教育改革案を検討し、推進できた状況があったとする。

次に、「問題の流れ」については、問題がどのようなカテゴリーとして定義されたかの差異に着目して状況が異なると見ている。森政権においては、中央教育審議会が「高大接続」の観点から問題を見ていたが、教育改革国民会議は「才能を伸ばし、創造性…を育成」という観点で問題を見ており、2つの会議において問題を捉えるカテゴリーが異なったことから、問題の流れが弱かったとしている。一方で、安倍政権の場合は、中央教育審議会と教育再生実行会議がともに「高大接続」という一致するカテゴリーで問題を捉えており、それが強い「問題の流れ」を作り出したとみる。

最後に「政策の流れ」については、政策案が十分に練られていたかについて状況が異なるとしている。現在の改革には教育改革実行会議の提案する「達成度テスト」の以前に「高大

⁷⁷ 中村恵佑(2018)「政策の窓」モデルを用いた大学入試政策の分析可能性」日本教育政策学会年報第25号、pp.184-194

序章 研究の枠組み

接続テスト」を皮切りに様々な政策案が、いくつもの有識者会議の設置により十分に練られていたとみている。一方で、森政権においては、いくつかの提案はあったものの、実効的な方策が提案されていたわけではなく、そうした意味では政策案が十分に練られていなかったとする。

すなわち、「政治の流れ」の状況は同じであるが、森政権においては、「問題の流れ」は弱く、「政策の流れ」は生じなかったとしている。こうした中村の分析を整理すると表0—9となる。

表 0—9 中村による政策の窓の3つの流れの分析

出典：中村(2018)をもとに筆者作成

○：強い流れが生じた、△：流れは生じたが弱い、×：流れが生じなかった

	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
A 森喜朗政権	① 教育改革国民会議 「才能・創造性」 ② 中教審答(1999) 「高大接続」 → 問題認識の不一致。	・ 改革実行に利用可能な政策案が十分練られていなかった。	・ 教育改革国民会議が新自由主義的な教育改案を検討。 ・ 入試改革がトップダウンにより「政府アジェンダ」になった。
	△	×	○
B 第二次安倍政権	① 教育再生実行会議 「高大接続の改善」 ② 中教審答申(2014) 「高大接続の改善」 → 一致した問題認識。	・ 「高大接続テスト」の検討を皮切りに、様々な政策案が練られていた。	・ 教育再生実行会議が入試改革を提言 ・ 入試改革がトップダウンにより「政府アジェンダ」になった。
	○	○	○

(異なる解釈の可能性)

こうした分析に対して異なる解釈(代替案)を検討する。

中村は「政治の流れ」については、その新自由主義的なトップダウン構造が「両政権に共通」としているとして、政治の流れにおいては異なる状況を設定していない。しかし、新自由主義的な政策構造の点では両政権が同じであったにしても、政治を構成する要素はそれだけではない。代替案では「政治の流れ」の状況こそ大きく異なったのではないかとの立場を想定してみる。

すなわち、森政権時代は、政策決定にあっては未だ各省縦割りの行政運営がなされており、

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-3 政策の窓モデル採用の妥当性

族議員・省庁官僚・関連諸利益団体が集結する「下位政府」⁷⁸の影響力が強い状況にあった。一方で、第二次安倍政権の時代はすでに、中央省庁再編を経た後である。まさに中村自身が指摘する「昨今の教育政策形成には内閣が強い影響を与えて」(p.191) いる状況に至っている。そうであれば、両政権がおかれている政治的環境は、同じというよりも、大きく異なる状況と見ることができる。

というのは、中央省庁の再編以降は、「骨太の方針」などの政府全体の政策方針に従う形で、各省庁の政策決定が行われている(小川 2010)⁷⁹。こうした状況のもとでは、政策の流れは、政治の流れから常に強い影響力を受けていることが、容易に想像できる。

すなわち、安倍政権の「政策の流れ」においては、様々な検討を経て政策案が十分に「練られていた」というよりも、中央教育審議会の検討を不十分なままに断ち切って、官邸の「第四次提言」(2013年10月)⁸⁰という「政治の流れ」に即して「高大接続改革に関する答申」(2014年10月)⁸¹を行い、それを踏まえて文部科学大臣決定「高大接続改革実行プラン」(2015年1月)が策定されたとの捉え方もできよう。キングダンの言う「政治家に役立つ提案をあれこれ探し始めたりする場合には、彼らは提案を求めて政策の流れに手を突っ込む」⁸²状態が、生じていたと考えることができる。

さらに「問題の流れ」についても検討が必要となる。安倍政権で2つの会議において一致した問題認識があったというよりも、両会議の問題意識が「政治の流れ」によって一致にさせられたと考えるほうが、中村自身が述べる「中教審答申の約一か月後に速やかに同プランを作成し「三つの流れ」の合流の好機を捉えられた」という記述にも整合的なのではないか。

これらの状況を整理したものが、表0-10である。

もちろん本研究は、大学入試政策について検討を行うための十分な知見を有していない。ここでの検討は当該政策に関する新たな主張を行うものではなく、あくまでも政策の窓モデルの適用には、常に異なる見方を考慮しなければならないことを指摘するにとどまるものである。

⁷⁸ 小川正人(2007)「教育政策決定の過程=構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究 2007 WINTER No.73』は以下のように指摘する。

所管行政単位ごとの族議員と所管省庁(官僚)を核にした閉鎖的な「下位政府」(sub-government=族議員と省庁官僚を核にその関連諸利益団体が集結する縦割り割拠主義の体制)を作り出してきたこと、そして、自民党一党優位体制という日本の特質が、その「下位政府」システムを一層強固なものにして内閣のリーダーシップ不在や国会審議(開かれた政治主導の政策決定)の形骸化を生じさせてきた主な原因であったと指摘されてきた。

⁷⁹ 小川正人(2010)『教育改革のゆくえ 一国から地方へ』ちくま新書 p.12-13

⁸⁰ 教育再生実行会議(2013)「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(第四次提言)」

⁸¹ 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(答申)(中教審第177号)平成26年12月22日」

⁸² キングダン=笠(2017) p.232

序章 研究の枠組み

表 0-10 代替案による政策の窓の3つの流れの分析

出典：中村(2018)を参考に筆者作成

○：強い流れが生じた、△：流れは生じたが弱い、×：流れが生じなかった

	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
A 森喜朗政権	中村に同じ	中村に同じ	・ 中央省庁再編以前においては、教育下位政府内で拒否権行使が可能。
	△	×	×
B 第二次安倍政権	①教育再生実行会議 ②中教審答申(2014) → 政治の流れが、「高大接続の改善」という問題認識へと一致させた。	・ 「高大接続テスト」の検討を皮切りに、様々な政策案が練られていた。 → 政治の流れが、不十分な検討を、実施へと進めた。	・ 中央省庁再編以降においては、内閣の強い政治力の発揮が可能。
	△	△	○

2) 宮田弘一 (2019) ⁸³ 「大学におけるキャリア教育法制化の政策過程」

次に宮田 (2019) である。この研究は、2010 年月に大学設置基準の改定が行われ、キャリア教育が法制化された政策過程を政策の窓モデルで分析するものである。2008 年のリーマンショックの影響による「内定率の急激な低下」等を背景に、その時点ですでに「85%の大学が実施」(p.108) していたキャリア教育について、中央教育審議会が急ぎ答申を出して、それに基づき「後付け」で制度化(大学設置基準の改正)を行った事情について分析している。

(政策の窓モデルによる分析)

まず「問題の流れ」については、2008 年のリーマンショックの影響による「内定率の急激な低下」という指標や、それに先んじて 2009 年の 3 月に明らかになった「新規学卒者の採用内定取り消し」という劇的な出来事が、大卒の雇用不安を印象付けた。また、関係政策の評価を行った関係大臣によるキャリア教育等推進会議の議論が、問題を明らかにするフィードバックの役割を果たしたとしている。

「政策の流れ」については、1999 年の答申からの政府内の議論を追いつつ、キャリア教育等推進関係府省課長等会議と中央教育審議会の二つの政策領域における「政策の原始スープ」があったとし、それぞれ「雇用問題」「大学教育におけるカリキュラム問題」と、2つ

⁸³ 宮田弘一 (2019) 「大学におけるキャリア教育法制化の政策過程 - 「政策の窓」モデルの可能性 -」 大学教育学会誌第 41 巻第 1 号、pp.107-116

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-3 政策の窓モデル採用の妥当性

の会議には置かれたカテゴリーの違いがあったことを指摘している。

「政治の流れ」については、雇用対策が総選挙で与野党ともにマニフェストになっていたこと、雇用対策が政治エリート全体に受容されていたこと、政権交代を経てより踏み込んだ若年者雇用対策の重視があったことを挙げている。

そのうえで、政策の窓の合流については、以下のように説明している。

「問題の流れ」が存在し、麻生内閣における安心社会実現会議や経済財政諮問会議の指摘が「政治の窓」を開けたのである。(中略) そこに主に二つの政策コミュニティで議論されていた「政策の流れ」が合流し、「政策の窓」が開放し「第二次報告」にて決定アジェンダに至るのである。(p.113)

そして「緊急雇用対策」を受け、2010年度予算で大学等の就職支援(47億円)、大学生の就業力育成支援事業(30億円)が国会に提出され成立することになり、その予算案が審議される時期に大学設置基準が改正されたとする。

こうした宮田の分析をまとめると表0-11のようになろう。

表 0-11 宮田による政策の窓の3つの流れの分析

出典:宮田(2019)の「4. 考察」(p.113)の記述をもとに筆者作成

○:流れが生じた

	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
流れの分析	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2008年のリーマンショックの影響による内定率の急激な低下。 ・ 2009年の3月に明らかになった「新規学卒者の採用内定取り消し」という劇的な出来事。 ・ 関係大臣によるキャリア教育等推進会議の議論が、問題を明らかにした。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャリア教育等推進関係府省課長等会議と中央教育審議会の二つの政策領域における「政策の原始スープ」があった。 ・ キャリア教育を教育課程内に位置づける政策。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 麻生内閣における安心社会実現会議や経済財政諮問会議の指摘。
	○	○	○

こうした「政策の窓の開放」に関し、宮田はキャリア教育が法制化の実現をもたらす政策の窓の開放を実現させた政策起業家を、法案を担当する「高等教育局」であったとしている。その一方で、宮田は、既に決定的となっている政治の圧力に対して、「政策起業家である高等教育局は“法制化ありき”で対応するも、積極的に教育内容に介入する意思はなく、キャリア教育の包括的な定義・目的を示したに止まった」と述べ、キャリア教育法制化の成立過程が「消極的大学改革」(p.114)であると述べている。

序章 研究の枠組み

(異なる解釈の可能性)

ここでは、宮田が「キャリア教育法制化の成立過程」を「消極的¹⁾大学改革」と捉えた、この見解を手掛かりに異なる解釈の可能性を考える。

すなわち、長年問題とされていた「若年者の雇用対策」をうけて、政治の流れが「政府を挙げて取り組む」との方針を出した以上、その方針に沿ってまとまった予算措置が政府全体として示されることは、各省の政策担当者から見れば自明であったであろう。そうした動向をにらみながら関係政策の議論が二つの政策主体（キャリア教育等推進関係府省課長等会議、中央教育審議会）において展開する中で、文部科学省としては「大学等の就職支援体制の整備」の予算の獲得をさらに確実にするために、根拠としての法制度化が必要であり、大学設置基準の改正を急いだというのが宮田の示す「消極的¹⁾大学改革」の内実なのではないか。

もしそうであれば、この展開は、国民に関心の高い問題に敏感な官邸サイドが政治決定した重要なアジェンダに即して、各省庁が政策化を競い合うという、中央省庁改革以降の政策モデルとして理解することが可能である。図で表せば図0-13のようになる。

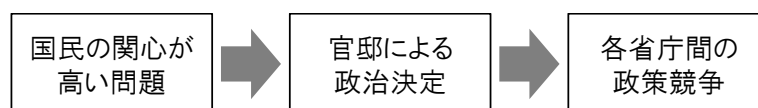


図0-13 官邸主導の政治決定モデル

出典:筆者作成

実際、宮田自身、同論文の最初の部分で、政策の窓モデルを援用する理由を説明する際に、小川（2005）を以下のように引いている。

一方、小川（2005）は、近年の教育政策をめぐる環境の変容を指摘する。「教育下位政府部門の『閉じられた』教育政策決定過程をより広範な…中略…『開かれた』ものへと変容し、さらに2000年の中央省庁再編により、文科省は「政治（内閣）の強いイニシアティブの確立を調って誕生した内閣府の影響」により、「教育下位政府部門の『外部』からの『非』教育的論理に基づく教育改革方針に『受け身』的にならざるをえない」とする。（p.108）

こうしてみると、この研究の中心に据えている、「国会の予算案審議に合わせて設置基準を改正する」（p.113）という段階は、既に行われた重要な決定を前提とした、教育下位政府内における「消極的な」調整過程と捉えることもできる。

ここでも、本研究が大学におけるキャリア教育法制化についての検討を行うための十分な知見を有しないことを述べておかななくてはならない。ここまでの検討は、当該政策に関する新たな主張を行うものではなく、あくまでも政策の窓モデルの適用には、常に異なる見方を考慮しなければならないことを指摘するにとどまるものである。

第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」

3-3 政策の窓モデル採用の妥当性

(3) 分析枠組みとしての政策の窓モデルの妥当性

ここまで検討を行ってきた政策の窓モデルを用いた2つの先行研究は、対象とする政策課題について問題、政策、政治、それぞれの流れを追った示唆に富むものとなっている。一方で、政策の窓モデルを援用して政策過程を描き出す際には、常に異なる見方を想定するなど、慎重な取り扱いが必要であることも示された。これについては、参照した2つの先行研究の問題として捉えるのではなく、政策の窓モデルを援用する際の一般的な留意事項と考えるべきであろう。

もちろん、政策の窓モデルに対する様々な留意事項があることが、すでに政策過程論の先行研究において整理されている。松田(2012)は、政策の窓モデルが機能するのは高度に分権的なアメリカの制度に限定されるのではないかという疑問、「如何なる条件が整えば政策の窓が開くのが十分に論究されていない」との指摘、モデルそれ自体は『鉄は熱い内に打て』という常識的な格言とたいして違いはないとの批判などを紹介している。

先行研究から見えてきた課題については、橋本(2014)⁸⁴が米国の高等教育領域の研究に関して Mucciaroni (1992)⁸⁵や Zahariadis (1999)⁸⁶を引きながら指摘した以下の点について着目しておきたい。

- ① 3つのストリームは独立的というよりはむしろ相互依存的である可能性が高い
- ② モデルは予見的なものというより記述的なものである。

①については、すでに中村(2018)を参照する中で、二つの会議の問題意識が「政治の流れ」に依存的である状況を指摘した。また、宮田(2019)の参照においても、各省庁の政策行動が官邸による政治決定に依存している状況を想定した。どちらのケースも、政治の要請へ依存する形で問題や政策が生じてきている。この批判に対しては、キングダムとしては、これらは政治の窓が他の流れに「手を突っ込む」という政策の窓モデルが示すメカニズムに他ならないと強調するところであろう。

②については、政策の窓モデルに限らない政策過程分析モデル全体の課題ともいえる。大藪(2007)⁸⁷は、政策の窓モデル、唱道連携モデル、断続平衡モデル等をそれぞれ解説したのちに、政策の窓モデルを含む諸モデルは「複雑な政治活動の表彰や抽象概念に過ぎない」として、実際に飛ぶことができない飛行機のモデルに例える。ただし、飛行機のモデルが、実物の飛行機の形や構造の理解に役立つように、政策過程のモデルも「事実の整理と単純化」「重要な要素の特定」等を行うことを通じて「公共政策の因果関係について仮説を提示する」と述べて、同モデルの限界とともにその「仮説提示」の有する意義について論じている。

⁸⁴ pp.50-51

⁸⁵ Mucciaroni, G. 1992. The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, Vol. 24, No. 3, pp. 459-482

⁸⁶ Zahariadis, N., 1999, Ambiguity, time, and multiple streams. <https://core.ac.uk/download/pdf/30634112.pdf> (2019年11月最終確認)

⁸⁷ 大藪俊志(2007)「政策過程分析モデル」縣公一郎、藤井浩司編集『コレク政策研究(政治経済叢書)』成文堂 p.214

序章 研究の枠組み

こうした批判の含意を注意深く読み取ったうえで、指摘された限界を克服する、何らかの方策を本研究において用意する必要がある。

一つは、公立大学の設置政策を、政策のモデルで一つの形で説明してしまうのではなく、例えば「手を突っ込む」という点に着目しながら、流れの合流に何らかのパターンを見出してパターン相互の差異に着目することが考えられよう。

あるいは同じ政策に対する分析を「政府レベル」「複数自治体の共通レベル」「個別自治体レベル」といった、分析レベルを変化させながら比較するといった方法が考えられる。

さらに、橋本が紹介するように、政策の窓モデルだけでは明確な知見が得られない場合、あるいはモデルの分析が現実との関係において見えにくくなった場合に、別のモデルを補助的に用いながら、分析の修正を図るといった取り組みも考えられよう。

こうした検討を踏まえ、本研究では、政策の窓モデルを分析モデルとして以下のように評価したい。

まず、公立大学政策の複雑な政策過程を 3 つの流れの中に整理して考えることができるモデルであることは重要である。また、動的な政策過程を分析するにあたり、その動きを 3 つの「流れ」として理解するという戦略が立てられる。さらには、このモデルは、政策を政策リーダーが必ずしも自在にコントロールできない偶発的メカニズムとして捉える視角を有しており、政策リーダーは政策を意のままに設計できるという機能主義的な考え方や、そうした考え方がもたらす二項対立をいったん棚上げにして検討することが可能となっている⁸⁸。

こうした見通しのもとで、本研究は、政策の窓モデルを公立大学の設置政策の分析に適するものと判断し、続く節において、モデルが内在する課題に留意しながら、研究の方法を定めていく。

⁸⁸ 異なる政策指向性を持つ政策リーダーがそれぞれ、機能主義的に政策を立案するとすれば、政策指向性が異なる限り、二項対立的な構図は崩れない。しかしながら、政策リーダーが予期しなかった結果が偶発的に生まれることもあるのであれば、二項対立的な構図を維持することは難しくなる。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-1 4つの政策区分の設定

第4節 4つの政策区分と分析の方法

序章では、まず第1節において平成期の公立大学設置政策を概括した。第2節においては、本研究の問いを立てたうえで、その分析の手がかりとなる3つの仮説を3つの先行研究から導いた。第3節では、本研究全体で用いる政策の窓モデルについて検討を行った。

ここ第4節においては以上の作業を統合し、本研究の方法について述べることとなる。まず設置政策を分析するための区分を示し、実際に分析を進めていくための手順を検討する。最後に、政策の窓モデルによる分析結果を示すチャート図のフォーマットを定める。

4-1 4つの政策区分の設定

まず、平成期を通じた多様な公立大学設置政策を分析するために、時期や政策パターンにおいて4つの区分を設定する。

(1) 高等教育計画の局面を考慮した時期的区分

まず、18歳人口の急激な変化に対応してきた国の高等教育計画を参照する。18歳人口は平成初期に戦後2度目のピークを迎え、その後急減の局面に転じた(図0-14)。

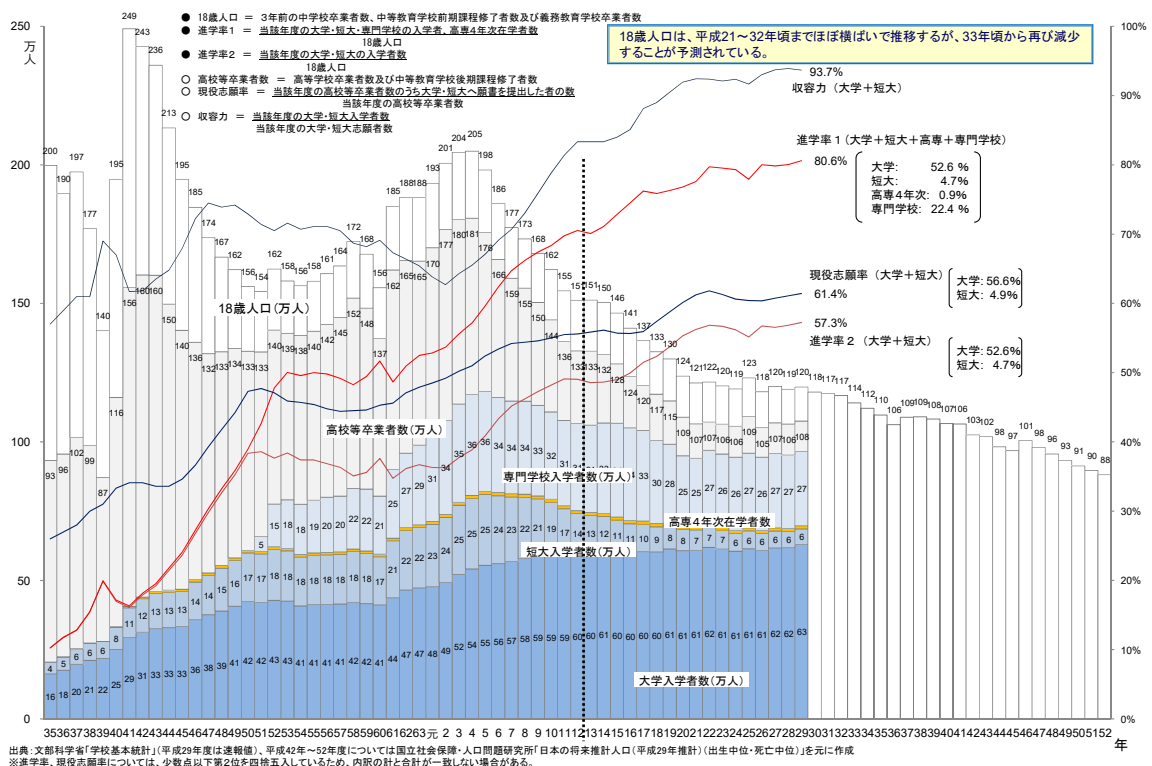


図0-14 18歳人口の変化と進学率の変化等

出典: 文部科学省資料を筆者が一部加工

序章 研究の枠組み

これに対して文部省は1972年（S47）に大学人だけでなく、広く各界の有識者の参加を得て、高等教育計画の検討に着手し、76年には高等教育の計画的整備についての報告をまとめた。そこに、初めて大学の拡充の抑制を打ち出し、量から質への転換を提言した⁸⁹。その後、高等教育計画は18歳人口の推移をみながら4次に渡って平成期に入るまでの高等教育政策を方向付けた。

表0-12は、それら高等教育計画の概要である。例外的な事項として、地域配置や必要な人材養成への配慮も盛り込みつつも、基本的な方針は18歳人口の増加に応じた入学定員の増であり、さらには18歳人口の減少に伴う入学定員の抑制という、しごく常識的な政策である。

結果どうなったか。昭和60年代の高等教育計画では、ピーク時までに入学者定員を8万6千人増やすこととしたが、その半数はあくまで臨時定員とし、ピーク時以降はこれを削減する予定であった⁹⁰。しかしながら、18歳人口の増加局面では、私立大学は積極的に対応はかり、予定の倍以上の定員増が行われ、1992（H4）年の大学入学定員は47万3千人、大学進学率は約39%に達した。一方で、18歳人口は減少局面に入っても大学入学定員は減少に転じることはなく一貫して増え続け、大学進学率は5割を超え、2019（H21）年の入学者定員は57万人を超えた。その結果、大学の入学定員は減り続ける18歳人口に対して「過剰」とされ、大学は淘汰の時代を迎えたとされたのである。

こうした平成期の高等教育の全体の状況の中で、公立大学は一貫してその数を増し続けた。高等教育計画において、特定分野の例外措置、地方中核都市とその周辺の整備の重視、公立大学財政措置の充実など、公立大学が例外的に扱われる条件が様々に示されたことと無関係ではないだろう。

こうした経緯を踏まえ、平成期を時代区分するうえでは、まずこの高等教育計画の局面において区分することが考えられる。

重要な先行研究である高橋（2009）も、これらの高等教育計画の期間において時期を区切りながら、分析を行っている。これを踏まえれば、高等教育計画が放棄された2001（H13）年の前後において、平成期を2つの時期に分割することには、一定の妥当性があると考えられる。

⁸⁹ 学制百二十年史編集委員会（1992）『学制120年史』文部省

⁹⁰ 草原克豪（2008）『日本の大学制度—歴史と展望—』弘文堂 166 以下の記述も同書に依拠している。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-1 4つの政策区分の設定

表0-12 高等教育の計画的整備における公立大学に関する言及

出典:各資料をもとに筆者作成

<p>1-1 昭和50年度高等教育懇談会(1976年3月)『高等教育の計画的整備について』 略称:76~80年度計画(前期計画)</p> <p>入学定員超過の現状の是正を図るとともに、大都市への大学の集中を抑制し地方の大学の計画的整備を進めることによって地方における高等教育への進学率の向上を目指した</p> <p>(公立大学について)p.12</p> <p>看護婦その他の医療技術者の養成、地域の実情に即した専門職業教育、女子教育その他地域の社会的需要への対応を期待するが、小、中、高等学校等の整備に当たる地方公共団体の財政の現状等を考え、一応、従来の実績である年平均300人増を目途とする。</p>
<p>1-2 大学設置審議会大学設置計画分科会編(1979.12)『高等教育の計画的整備について』 略称:81~86年度計画(後期計画)</p> <p>(公立大学について)pp.13~16</p> <p>前期計画期間中整備が進まない現状にあるが、今後、地域の実情に即した専門職業教育や女子の高等教育の面で適切な整備が積極的に進められることを期待するものとする。</p> <p>増員予定数は年平均300人(高橋 p.208)</p> <p>(地方における大学等整備の促進方策として)</p> <p>例えば国、地方公共団体、学校法人の間の協力方式、相互援助方式等を検討すること(高橋 p.208-9)</p>
<p>2 大学設置審議会大学設置計画分科会(1984.6)『昭和61年以降の高等教育の計画的整備について』 略称:86~92年度計画</p> <p>18歳人口の大幅な増減(H4年ピーク)に対処するため、恒常的定員を4.2万増とともに、臨時的定員を4.4万増。地方における高等教育機関の設置運営の促進のため公私協力方式、国公私協力方式、一部事務組合方式を提案。</p> <p>(公私協力方式)</p> <p>地方の要望に適切に応じた高等教育機関を設置・運営する場合には、地方公共団体と学校法人の協力によって設置・運営することが一つの適切な方法と考えられる。この場合、設置形態は私立であるが、次のような協力方式による設置・運営が考えられる。</p> <p>①地方公共団体が土地、校舎等の建物及び設備の一部を現金又は資金で準備する。 ②地方公共団体は、学校法人に対し、経常費の一部を補助する。</p> <p>(一部事務組合による設置)</p> <p>一地方公共団体では高等教育機関を設置・運営することが困難な場合には、一部事務組合を設けて設置・運営する方式も適切であると考えられる。</p>
<p>3 大学審議会答申(1991.5)『平成5年度以降の高等教育の計画的整備について』 略称:1993~2000年度計画</p> <p>新增設定員増は原則抑制。地域配置、特定分野の例外。<u>地方中核都市その周辺の整備を重視</u>。</p> <p>(公立大学について)</p> <p>公立の大学・短期大学については、当該地域社会の要請や学術研究の進展等に応じた教育研究を通じ重要な役割を果たしてきており、今後一層社会の発展等に寄与すべく積極的な教育・研究の展開が期待され、そのような努力を支援するための財政措置の充実に努める必要がある。</p>
<p>4 大学審議会答申(1997.1)『平成12年度以降の高等教育の将来構想について』</p> <p>「計画」を冠せず実質計画は放棄される。臨定は5割恒常定員化、2004年までに解消。抑制は継続するが、例外を弾力化。大都市における抑制の弾力化。</p> <p>(公立大学について)</p> <p>言及なし</p>

(2) 設置傾向を考慮した政策区分

次に、実際の公立大学の設置傾向の違いをもとに政策区分を考える。図0-15に、平成期の各年度における公立大学の新規設置数を示した。その際、新規設置(短大の昇格も含む)、既存の公立大学の統合による新たな公立大学の設置、学校法人からの設置者変更を設置方法の違いとして描き分けた。

統合による募集停止については、グラフではマイナス側に伸びる棒として示した。

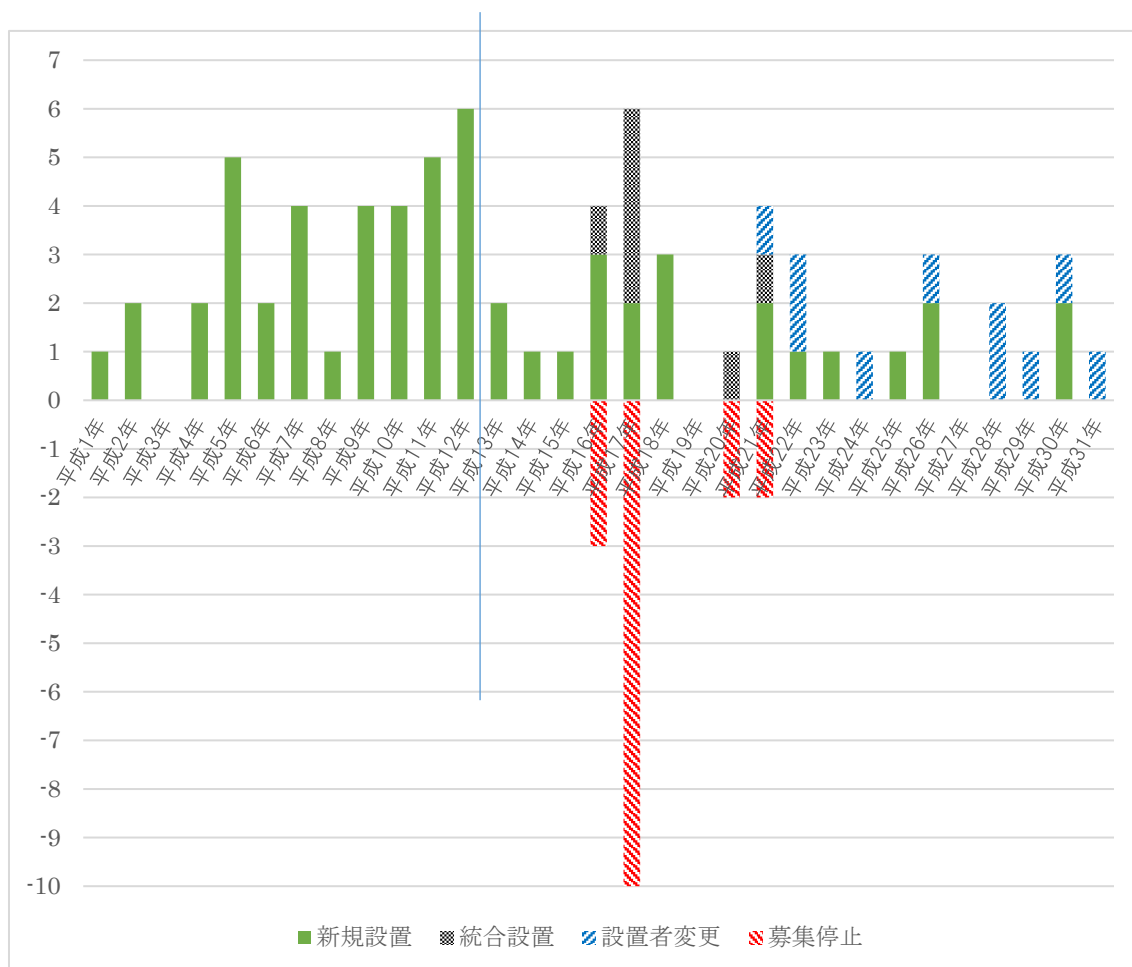


図0-15 平成期における各年度の公立大学の設置動向

出典:筆者作成

グラフを確認すると各年度における設置状況は多様であるが、特に2000(H12)年度までに設置のピークを迎え、特に2000(H12)年度には新たに6大学が設置されるなど、駆け込むように大学設置が行われている。2001(H13)年度以降は、新たな設置は最大で3大学である。このように、設置傾向からも、先に示した高等教育計画の局面を考慮した時期区分、すなわち平成期を2000(H12)年度までと2001(H13)年度以降に区分することは妥当と考えられる。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-1 4つの政策区分の設定

さらに、2001（H13）年度以降については、既に図0-15上に塗り分けして区別した通り、公立大学の設置の方法が多様になり、公立大学の「新規設置」に加え「大学統合による設置」、さらには「学校法人からの設置者変更」による公立大学の設置が行われた。したがってこの時期には、政策の違いによる3つの細区分が可能となる。

（3）分析のための政策区分の設定

以上から、まず大きな時期的な区分として、国において高等教育計画の期間内にあったこと、さらには新たな公立大学の設置が集中的に行われていた期間としての2000（H12）年まで（適宜「平成前期」と呼ぶ）と、2001（H13）年度以降（適宜「平成中期以降」と呼ぶことにする）の区分が設定できる。そして、平成中期以降は、設置政策のパターンにより3つの区分が設定できる。

従って、本研究では以下の4つの政策区分を設定して分析を行うこととする。

- ① 平成前期（2000（H12）年度まで）：新規設置（集中的な設置）
- ② 平成中期以降（2001（H13）年度以降）：新規設置（設置動向の変化）
- ③ 平成中期（2004（H16）～2009（H21）年度）：大学統合による設置
- ④ 平成後期（2009（H21）年度以降）：学校法人からの設置者変更

この4区分に第1章以降の各章を割りあてて、分析することになるが、これらの区分に対してどのような分析が可能になるのか、あらかじめ大まかな見通しを立てておく。

1）新規設置政策の場合

①、②はいずれも、公立大学の新規設置である⁹¹。時期により公立大学の設置傾向がどのように異なるのか、①と②の区分間での比較検討を行うことができる。本研究が、平成期全体という比較的長い時間的射程を設定していることを考慮すれば、各政策区分において背景となる政策環境に変化が想定され、何らかの比較が可能となると考えられる。

2）新規設置政策以外の場合

①、②の新規設置とは異なり、③では既存の複数の大学を廃止しての統合、④では私立大学の公立大学への転換という異なる設置政策を取り扱うこととなる。これらを単純に新規設置政策と比較することは困難であり、それぞれの政策区分の中において複数事例の比較検討というアプローチが適当と考えられる。

⁹¹ あらかじめ言及しておけば、これには短期大学を四年制化しての設置も含まれるが、前身の短期大学が新たな大学にとってどのような位置づけにあるのかには、慎重な検討が必要であり、本研究では短期大学からの昇格も新規設置として扱っている。

4-2 分析方法と「政策過程チャート」

(1) 分析素材（データ・インタビュー）

分析の対象とするデータには、公立大学設置の根拠となる指標を中心に選ぶ。その際、公立大学の設置を進める多くの政策担当者が、参照し、政策判断等に活用可能であることが重要となろう。入手が容易な学校基本調査のデータを基本にして、公立大学協会などの大学団体により収集されたデータにより補完する。

また、各政策区分における分析においては、何らかの基準で適当な大学を選び、ケースとして分析することとし、その大学の設置に関する文献等を収集する。

加えて、本研究の分析の素材として重要となるのがインタビューである。対象は、設立時の設置自治体の事情をよく知るという観点で、自治体の職員に依頼することを基本とし、可能な場合は複数の対象者にインタビューを行った。ただし、東京都と大阪府については、自治体組織も大きく、職員の立場から政策を見通すことが難しいと考えられる。そこで、大学統合当時の事情をよく知る立場であり、かつその後大学の状況も継続的に見ることできた教員を対象とした。さらには、政策面での事実確認のために、自治省（総務省）、文部科学省関係者にもインタビューを行った。

インタビューの方法は、半構造化インタビューとなる。政策の窓モデルが想定する3つの流れ、政策の窓の開放、政策起業家の各要素の状況をもとに、政策の全体構造を明らかにすることを念頭においてインタビューに臨んだ。インタビューに先立って、インタビューイヤーに対し、大まかな項目建てをあらかじめ示し、公立大学の設置の経緯について、公式資料では見えにくい部分を中心に掘り下げて尋ねた。時間は、基本的に1時間と伝え、許される場合は延長した。録音はとらない、また発表にあたっては匿名を基本とし、原則としてインタビュー記録集のような形で、逐語的に公開することはないことを説明するなど、公式記録には示されない重要な事実を引き出しやすいインタビュー環境づくりを優先した。

項目は、以下の4項目を基本とし、細目については個別のケースに応じて、あらかじめインタビューのポイントをレジュメにして送付した。

(インタビューの基本的な項目建て)

- 1 大学の設置をめぐる状況について
- 2 大学設置(統合・設置者変更)のアイデアの生成段階について
- 3 大学設置(統合・設置者変更)のアイデアの実現期について
- 4 大学設置(統合・設置者変更)の実現の隘路とその克服

インタビューの対象となった方々を表0-13に示す。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-2 分析方法と「政策過程チャート」

表0-13 インタビュー対象者一覧

関連する章	ケース	対象者	実施日
第1章	岩手県立大学	県の設置担当者(後大学事務局幹部となる)	2016. 8.31
		旧短大の幹部教員(後に大学幹部教員となる)	2019. 9.2
第2章	新見公立大学	事務局長(市からの派遣)① 事務局職員 2名	2017.4.26
		大学事務局長(市からの派遣)①	2019.2. 4
		大学幹部職員(元市財政担当者)	2019.11.12
第3章	首都大学東京	統合時の関係教員	2019.11. 6
	大阪府立大学	統合時の関係教員	2019.11. 6
第4章	高知工科大学	公立化時の県担当者(大学職員の経験を有す) 設立時の県担当者(大学職員の経験を有す)② 県職員	2019.2.15
		設立時の県担当者(大学職員の経験を有す)②	2019.9.27
	名桜大学	公立化時の大学職員③	2017.4.29
		公立化時の大学職員③ 公立化時の市の担当者	2019.11.8
	山口東京理科大学	公立化前の学校法人関係者	2019.10.29
		公立化前の学校法人関係者 公立化時の大学職員 公立化時の市の担当者、現在大学派遣 現在の設置自治体の担当者	2019.10.29
	総務省	元総務省幹部職員	2019.10.9
	文部科学省	文部科学省幹部職員	2019.11.20
	公立大学協会	法人化問題を担当する委員会元委員	2019.11.11

※複数人に同時に行った場合は、同じ枠の中に示す。同一人物には同じ丸数字を付した。

なお、一部、電話やメールでやり取りをしながら情報を得たケースもある。インタビューのメモは、ワープロで書き起こし、協力が得られる対象者に対しては確認を求め、さらに可能な場合には、修正をお願いした。修正の記録は、見え消しの状態でそのまま保存している。

聞き取りを行う内容は、自身の職務に関することであるから、オーラル・ヒストリー研究が指摘する様々な課題について、留意しておく必要がある。まず、オーラル・ヒストリーが前提としている通常のインタビューへの批判を考慮する必要がある。清水(2019)⁹²が網羅

⁹² 清水唯一朗(2019)「オーラル・ヒストリーの方法論 ―仮説検証から仮説発見へ」御厨貴編『オーラル・ヒストリーに何ができるか ―作り方から使い方まで』岩波書店

序章 研究の枠組み

的に述べている中で、特に本研究として考慮すべき点を要約すると以下のようになる。

- 研究者が行うインタビューが恣意的、自説補強のために誘導的になっている。
- 半構造化インタビューは幅が広く、方法として明確な目的を持っていない。
- 調査者、質問者の主観が強く影響する。
- 自らの仮説において最も重要と考えられる相手に最初にアプローチしてしまう。

これらは端的に言えば、「重要な関係者すべてにインタビューしたわけではないこと」「社会的望ましきによるバイアス (social desirability bias) の可能性があること」⁹³等に代表される、社会調査全般に内在する課題である。一方で、本研究では、すでに一般に理解されている通説と異なる見方を引き出すことで、現実をより正しく描く仮説を引き出すことが目指されている。したがって、インタビュー方法の限界を踏まえつつ、第一段階としては、新たな視点を、いわゆる「重要な細部」⁹⁴から発見的に掘り起こしていくことが、本研究にとって重要であると考えた。

(2) 分析方法

分析方法については、政策過程論の代表的なモデルである「政策の窓モデル」を用いた分析を行うことが基本となる。

先に示した4つの政策区分に1つの章を割り当てることとなるが、それぞれの章における分析手順は共通のものとし、従って、章のもとに置かれる節についても同じ構成となる。分析手順は以下のようになる。

各章の第1節 分析課題

第1節においては、まずおのおのの章で取り扱う公立大学設置政策の概況を描く。次に、分析すべき課題を設定したうえで、3つの流れの分析の大まかな道筋を分析レベルごとに描いておく。さらに、分析に用いるデータと個別事例がどのようなものであるかも示しておく。

各章の第2節以降は、第1節で示した材料を用いて、それぞれの流れの分析を行うことになるが、その際、先に参照した伊藤(2002)の中で提唱される「個体レベルの研究」「総体レベルの研究」というアプローチを援用する⁹⁵。

伊藤によれば「個体レベルの研究」とは「どのような条件が満たされると自治体は新たな政策を採用するのかを問う研究」である。また「総体レベルの研究」とは、「政策が全国に広がるパターンに着目する研究」といった「自治体の動向を総体として捉える研究」である。

これにヒントを得て、本研究は、分析する個別の自治体における設置政策においてどのよ

⁹³ 橋本(2014) p.56

⁹⁴ 藤本隆宏(2005) p.121が示す「インポート・ディティール」に相当する。

⁹⁵ 伊藤(2002) pp.16-17

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-2 分析方法と「政策過程チャート」

うな政策過程をたどるかについて「個体レベル」という語を充てる。また、各章が対象とする設置政策の共通の枠組みを見出す分析については「総体レベル」という語を充てることとする。

ここでは、伊藤の「総体レベル」が示しているものは、政策における「国の介入」が地方の意思決定の不確実性を縮減することで、変化する従属変数としての「政策波及のメカニズム」等であることに注意が必要である。本研究は、自治体間の政策波及のメカニズムに焦点を当てるものではないことから、「総体レベル」の分析には、幅広く国の政策要因や時代状況の変化など、個体レベルの公立大学設置政策に影響を与える共通要因をあわせて扱うことになる。

伊藤の概念をどのように援用しているか、その関係を表0-14に示す。

表0-14 伊藤(2002)を援用した「個体レベル」「総体レベル」の定義

出典:筆者作成

	個体レベル	総体レベル
伊藤(2002)	個体レベルの研究 どのような条件が満たされると自治体は新たな政策を採用するのかと問う研究	総体レベルの研究 政策が全国に広がるパターンに着目する研究
本研究での援用	個体レベルの分析 (分析対象) 各自治体における公立大学設置政策 (目的) 各自治体における公立大学の設置政策において、どのような政策過程をたどったかを明らかにする。	総体レベルの分析 (分析対象) 関係する国の政策、時代環境 各公立大学政策の相互作用 (目的) 各政策区分の各設置政策における政策過程に、共通要因、あるいは相互影響的なメカニズムがあるのかを明らかにする。

なお、各章で理由を改めて述べるが、第1章、第2章では、総体レベル→個体レベルの順に、第3章、第4章では、「個体レベル→総体レベル」の順に分析を行う。

各章の第2節 問題の流れ

問題の流れについては、それぞれの政策区分において、総体レベル、個体レベルでおのおの問題の状況を確認する。問題そのものだけでなく、どのようにその問題が政策担当者の目に留まるようになるのか、またその「見え方」に留意する。例えば、従来から低い進学率があったとしても、それがいつどのように強く意識されたかといった点について目配りを行う。

序章 研究の枠組み

各章の第3節 政策の流れ

政策の流れについては、最終的には「公立大学設置政策」が導かれることになるのは当然であるが、公立大学設置政策がどのような政策的な背景から準備されたのかを明らかにすることになる。総体レベルでは、共通する国の政策の影響や、制度的な環境条件があるかどうかについて明らかにする。

各章の第4節 政治の流れ

政治の流れについては、総体レベルでは、政策を決定する政治だけではなく、政治の発動をもたらした問題状況も含めて、国の政治動向、また国の政治がもたらす地方の政策的環境の変化等が検討される。個体レベルでは、必ずしも必須行政ではない公立大学設置政策をどのように地方政治が受容していったかが分析のポイントとなる。

第5節 政策の窓の開放

ここでは、まず3つの流れが合流し、どのように政策の窓が開かれるかについて総体レベル、個体レベルで記述し、政策過程への理解をまとめる。その理解に基づき、政策の窓モデルのメカニズムを図示化するために「政策過程チャート」を描く。「政策過程チャート」の概要については、次の(3)で詳しく述べる。

こうした作業の後に総体レベル、個体レベルのメカニズムを比較し、得られた知見のうち重要なものを列挙する。

政策の窓モデルによる分析である以上、窓の開放を促す政策起業家の役割についても分析が必要となる。一方で、政策の窓モデルを援用した我が国の高等教育政策の先行研究を踏まえても、キングダンが描く米国の連邦政治の現場における政策起業家と同様の役割が公立大学政策をめぐる関係者に措定できるかどうかについては留意が必要であり、政策起業家の示し方については慎重に取り扱う。

(3) 政策過程のイメージ化（政策過程チャート）

先に確認した先行研究、中村(2018)、宮田(2019)においては、政策過程をイメージ化して図で示している。また、同モデルの理論を説明するテキストにもイメージを示す図がしばしば用いられている。一方、キングダンの原著(例えば Kingdon 2013)、翻訳書(キングダン=笠 2017)のどちらにもイメージ化した図は登場しない。本研究としては、モデルによる分析結果の理解を深めるうえでも、イメージ化して図示することは有効と考える。したがって、ここでは、先行研究において用いられたイメージ図を参考にしながら、本研究で用いるイメージ図のフォーマットを定める。

まず、理論を説明するためのテキストに用いられたイメージ図を確認する。松田(2012)に示された図(図0-16・再掲)と、松田も参考にしている大藪(2007)に示された図(図0-17)を示す。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-2 分析方法と「政策過程チャート」

図0-16は、三つの流れにとっての好機到来というタイミングの問題をうまく示している。しかしながら、例えば問題の流れや政治の流れにおいて、先に問題の窓、あるいは政治の窓が開き、「提案を求めて政策の流れに手を突っ込む。」⁹⁶といった、各流れの間にある非対称的な関係は判然とせず、三つの流れがそれぞれ対等に合流するようにも見える。

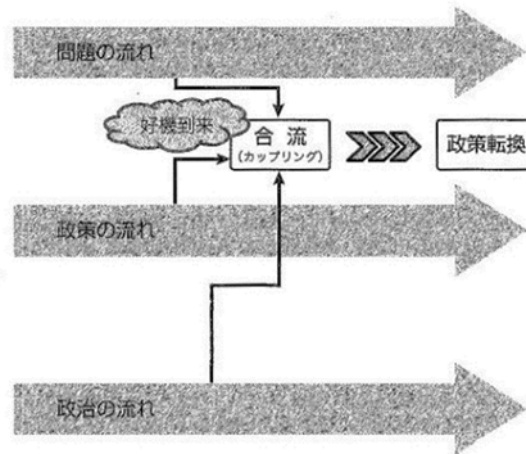


図0-16 政策の窓モデルにおける政策過程のイメージ(再掲)

出典:松田(2012)p.37

一方、図0-17は問題の流れ、政治の流れの側から、政策の流れの方にアプローチしているという感じがうまく示されている。しかしながら、流れの合流については、偶発的というよりも、必然的であるようにも見え、合流のタイミングがどのように訪れるのかについては見えにくい。

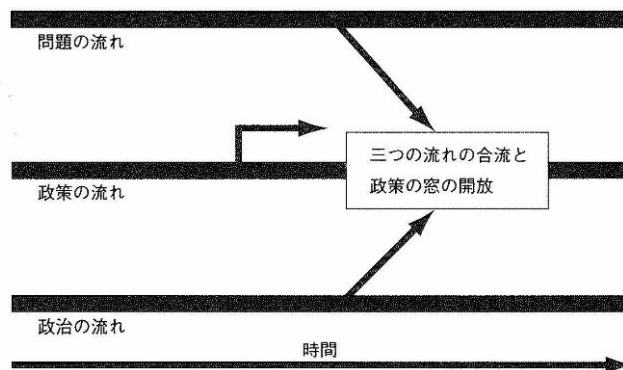


図0-17 政策の窓モデルのイメージ

出典:大藪(2007)p.198

⁹⁶ キングダン=笠 (2017) p.232

序章 研究の枠組み

次に、政策の窓モデルを用いた実証的分析において描かれたイメージ図を確認する。これらには、3つの流れを構成する具体的な政策要因や、それらが合流する状況についても示されている。先に参照した2つの先行研究の例を見る。

まず、中村（2018）は、2つの図を用いて分析結果を比較している（図0-18）。宮田の用いている図は図0-19である。

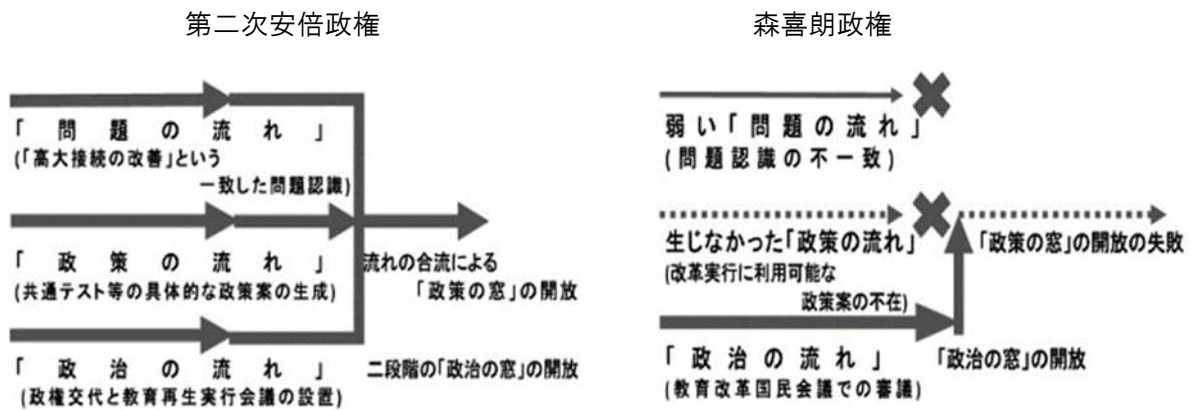


図 0—18 大学入試政策の分析における政策の窓モデル

出典：中村(2018) p.190

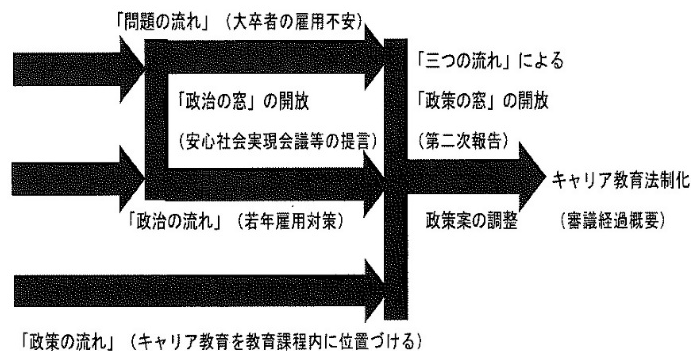


図0—19 キャリア法制化の流れの分析における政策の窓モデル

出典：宮田(2019) p.114

いずれも簡潔まとめられているが、問題や、政策など各流れの要素が「浮かんで消える」といった複雑な動きを表現するには、盛り込める情報量が不足することも懸念される。

これらの図を参考にしつつ、本研究で用いるイメージ図を検討する。工夫する点は、以下

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-2 分析方法と「政策過程チャート」

の3点である。

- ① 3つの流れに浮かんで消える、複数の要素を盛り込むことができる。
- ② 3つの流れにおいて、流れる要素が活性化するタイミングを明示することができる。
- ③ 3つの流れのうち、ある流れから別の流れに「手を突っ込む」状況が明示できる。

本研究でこれらの点を考慮して、考案したイメージ図の描き方をその原型を図0-20に示す。本研究では、政策の窓モデルによって描かれる、この政策過程のイメージ図を「政策過程チャート」と呼ぶこととする。

3つの流れの基本を示す矢印は松田の図を参考にしている。そのうえで、各流れのなかで活性化する要素をそれぞれ楕円で表し、そこに分析で明らかになった内容を書き込む。

それぞれの流れごとに要素の書き込み方はやや異なる。まず、問題の流れ、政治の流れにおいては、流れが活性化した状態を薄い色の楕円で表す。そして、それらがその活性化の度合いを強めて独自に「問題の窓」や「政治の窓」を開く、そうした状態に至った場合に白い楕円を描く。イメージとしては、白い楕円において「窓がぽっかり開いた」という連想が得られることを期待している⁹⁷。

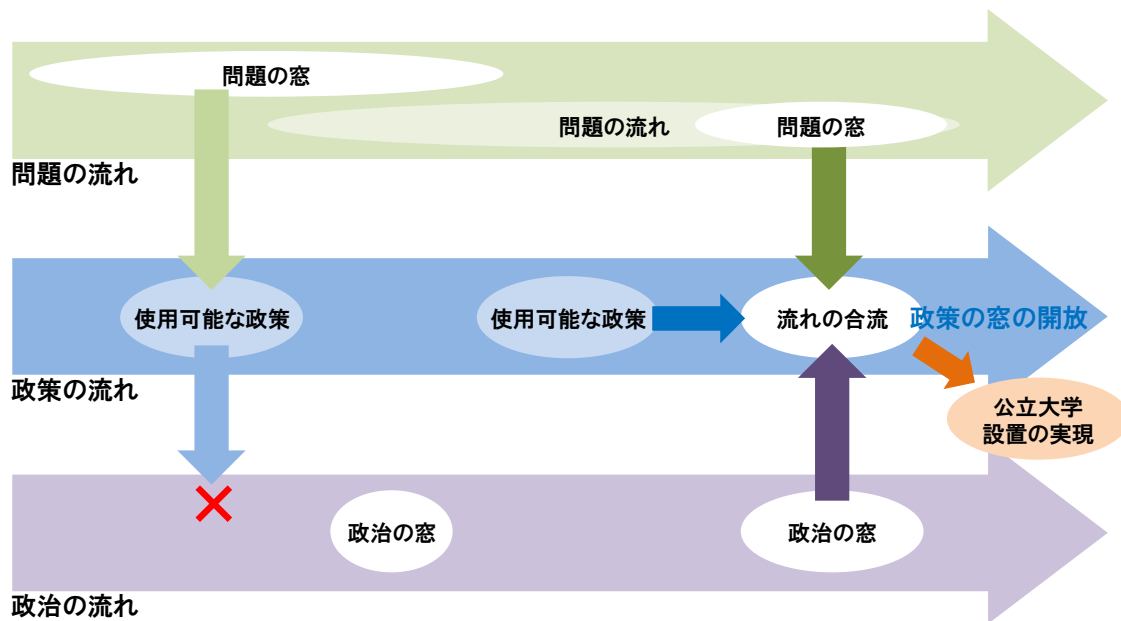


図0-20 「政策過程チャート」の原型

出典:筆者作成

⁹⁷ 流れが合流するという意味では、水流を合流させる「水門」のように「問題の窓」や「政治の窓」を描くイメージ図も存在するが、ここでは、政策の窓モデルの「窓」からの連想を重視した。なお、「水門」をイメージに採用した概念図としては、小島廣光（2003）『政策形成とNPO法—問題，政策，そして政治』有斐閣（p.41）が示す概念図があるが、緻密なイラストによる概念図となっており、描くための難易度が高いことから、ここでの紹介を省略した。

序章 研究の枠組み

一方で、政策の流れについては、その振る舞いは問題の流れや政策の流れと比較して受動的である。活用可能な政策を薄い楕円で表しつつ、問題の流れ（窓）や政治流れ（窓）からの流れの合流を得ることにより、ついに「政策の窓」が開かれた状態を楕円の白い「窓」で表現し、そのことにより実現する政策が右下に飛び出てくるようなイメージを表している。

問題の窓、政治の窓からの流れが合流する、あるいは合流する以前に行われる「手を突っ込む」というアクションについては、各流れから伸びる矢印で表現されている。この図では、問題の窓と政治の窓（それぞれ白い楕円の窓）から同時に流れが合流し、そこに活性化した政策の流れ（薄い楕円）が存在したことにより、3つの流れの合流が成立し、政策の窓（白い楕円）が開かれている。

図の中に描く要素としては、このほかにも、様々な隘路、あるいは各流れの要素の変化もあるが、そうした要素については、実際の分析に基づいた図を描く際に、追加的に説明することとする。

4-3 論文の構成

上に示した分析枠組みに沿って、本研究は序章に続き、第1章から第4章まで、4つの政策区分ごとに分析を行い、終章でまとめを行う。各章の概要は以下の通り。

「序章 研究の枠組み」

平成期の公立大学設置の政策課題から研究上の問いを明らかにし、3つの先行研究から3つの仮説を示す。そのうえで分析枠組みとして政策の窓モデルを選び、分析のための4つの政策区分を設定し分析方法を定める。

「第1章 平成前期における集中的な設置」

18歳人口が急減期に転じた平成12年度までの公立大学の急増がなぜ行われたのか。その政策過程を分析する。18歳人口の急減が、設置自治体の政策行動にどのような影響を与えたのか。高等教育政策以外の政策が公立大学設置に対し、どのように展開されたのか。公立大学の設置の投資経費がどのように調達されたのかを中心に分析を進めることとなる。

この時期の集中的な設置については、既に高橋（2009）によって、すべてのケースについての網羅的な検討がなされていることから、この研究をベースに新たな分析を付加することとする。まず、総体レベルで国の政策や時代環境を分析し、これまでの検討とは異なる理解を付加していく。個体レベルでは、メカニズムを鮮明に示すことのできる典型的ケースとして岩手県立大学の事例を分析し、総体レベルの分析の妥当性を確認する。

この章における個体レベルの分析は単一事例となるが、高橋（2009）との比較を重視し、見通しのよさを優先して分析を行う。

第4節 4つの政策区分と分析の方法

4-3 論文の構成

「第2章 平成中期以降における設置動向の変化」

この時期は、国の大学設置の抑制が外れ、高等教育政策における規制が軟化している。一方で、投資経費を支えた国の起債政策が終了し、大きな財政的投入が難しくなった。こうした時期においては、母体となる短期大学のキャンパスや教育課程を受け継いで設置に至った可能性が高い。自治体関係者と大学関係者の両者の働きが求められる。

この章における分析は、第1章との比較が可能である。総体レベルでは、平成前期とどのように政策環境が異なるのかについて、個々の設置政策の全体的な傾向を平成前期と比較する。個体レベルでは、事例として新見公立大学を取り上げる。ここでも単一事例となるが、看護系過程を有し、平成期の看護系大学の設置と比較可能であること。また、看護系以外の課程も有しており、同事例の中における課程間の比較が可能である。

「第3章 平成中期における大学統合による設置」

歴史のある公立大学や、平成前期に設置された公立大学が、統合された過程について分析を行う。この際、公立大学法人制度の果たした役割や、それを活用した設置自治体における政治的イニシアチブについて考察することになる。

総体レベルでは、制度的環境としての法人制度について踏み込んだ考察を行う必要がある。新規設置とは大きく異なる政策過程であることから、個体レベルでは、東京都と大阪府における大学統合政策の事例を比較検討する。いずれも2005（H17）年度に法人化と同時に統合が行われたという点で、法人化という政策的背景の影響を最も強い形で受け止める典型例である。

「第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更」

学校法人から公立大学法人への設置者変更によって公立大学設置に至る政策過程の分析を行う。学校法人として地方自治体の手により、あるいは協力により設立された大学が、定員割れという事態に直面した際の政策対応が、公立大学化政策に転じていく過程と、それを設置団体となる自治体が受容する過程を分析することとなる。

この章での分析はさらに複雑なものとなる。そもそも、私立大学の設置時の政策背景も多様であるうえに、公立大学化を決断する関係者と、それを受け止める自治体間の調整過程も介在する。3つの事例による個体レベルの分析を総合しながら、総体レベルの分析を行う。

「終章 平成期の公立大学の設置政策のメカニズム」

終章では、ここまでの分析をまとめて、平成期公立大学設置の政策過程の全体像を描き出すこととなる。まず政策の窓モデルによる分析の作業上の問題点を明らかにして、結論を得ていくための推論の方針を示す。そのうえで、各章で得られた「政策過程チャート」を比較分析して、各政策区分の違いを明らかにする。最後に、3つの仮説を再確認することで、平成期公立大学設置の政策過程に関する本研究の問いへの答えを得ていく。その際には、平成

序章 研究の枠組み

期という時間的射程の持つ意味に加え、政策の窓モデルによる分析の含意とその限界について、事態を変えていく「遂行性」という概念使って論じることになる。

分析対象となる4つの政策区分の整理を表0-15に、論文全体の構成を表0-16に示す。

表0-15 4つの政策区分による第1章から第4章までの分析

分析を行う章	設置の時期	設置政策の種類
第1章 平成前期における集中的な設置	平成前期 1989(H1)～2000(H12)	新規設置
第2章 平成中期以降における設置動向の変化	平成中期以降 2001(H13)～2019(H31)	新規設置
第3章 平成中期における大学統合による設置	平成中期 2004(H16)～2009(H21)	既存の公立大学の統合による設置
第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更	平成後期 2009(H21)～2019(H31)	公立大学法人への設置者変更による設置

表0-16 本研究全体の構成

序章 研究の枠組み	第1節 本研究の問い	第2節 3つの先行研究が導く3つの仮説	第3節 分析枠組みとしての「政策の窓モデル」	第4節 4つの政策区分と分析の方法	
	第1節 分析課題	第2節 問題の流れ	第3節 政策の流れ	第4節 政治の流れ	第5節 政策の窓の開放
第1章 平成前期における集中的な設置	大学新設抑制期における集中的な設置	人口動態の大規模な変化	国土政策と福祉政策	バブル経済の崩壊、地方分権の進展	典型的な政策の窓の開放
第2章 平成中期以降における設置動向の変化	大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化	大学教育需要の高度化	短期大学による四大化の模索	財源の探索と関係者の説得	鮮明ではない窓の開放
第3章 平成中期における大学統合による設置	公立大学法人制度と自治体による統制	行政改革と大学改革	公立大学法人制度の制定と活用	官邸政治と首長政治	政治の流れが開く政策の窓
第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更	地方私立大学の困難と設置者変更	志願者の減少と定員割れ	公立化のアイデアとそれに対する反応	公立化政策の受容を促した異なるトリガー	問題の流れが開く政策の窓
終章 分析のまとめ結論	第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題	第2節 4つの政策区分の分析結果の比較	第3節 3つの仮説の検討と結論		

第1章 平成前期における集中的な設置

第1章は、1989（H1）から2000（H12）年度までの、公立大学の集中的な設置についての分析を行う。

昭和期の終了直前まではほとんど動きがなかった公立大学の設置は、平成期を迎える前後から急速な増加に転じた。一方で、18歳人口は平成期の初めに向けて急増していたが、1992（H4）年のピークを最後に、急速な減少に転ずる。

このような18歳人口急減の局面において、なぜ多くの公立大学が設置されたのか。その主要な要因とメカニズムについて政策の窓モデルによる理解を得る。

第1章 平成前期における集中的な設置	59
第1節 分析課題： 大学新設抑制期における集中的な設置.....	60
1-1 公立大学設置の概況.....	60
1-2 本章における分析の概要.....	62
第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化.....	65
2-1 総体レベルの問題の流れ.....	65
2-2 個体レベルの問題の流れ.....	68
2-3 問題の流れのまとめ.....	72
第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策.....	74
3-1 総体レベルの政策の流れ.....	74
3-2 個体レベルの政策の流れ.....	78
3-3 政策の流れのまとめ.....	80
第4節 政治の流れ： バブル経済の崩壊、地方分権の進展.....	84
4-1 総体レベルの政治の流れ.....	84
4-2 個体レベルの政治の流れ.....	87
4-3 政治の流れのまとめ.....	89
第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放.....	90
5-1 総体レベルでの窓の開放.....	90
5-2 個体レベルの窓の開放.....	91
5-3 政策過程の理解.....	94

第1節 分析課題：大学新設抑制期における集中的な設置

本章が対象とする、1989（H1）～2000（H12）年度は、「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について（答申）」⁹⁸が対象とする1993（H5）～2000（H12）年度をそっくり含み、終了年度を同じとしている。

1-1 公立大学設置の概況

この期間には、合計36の公立大学が新たに設置された（図1-1）。この時期の公立大学の設置に向けて、昭和の末期から少しずつ新たな設置が始まり、18歳人口が減少に転じた1993（H5）年以降に、特に集中的に行われている。

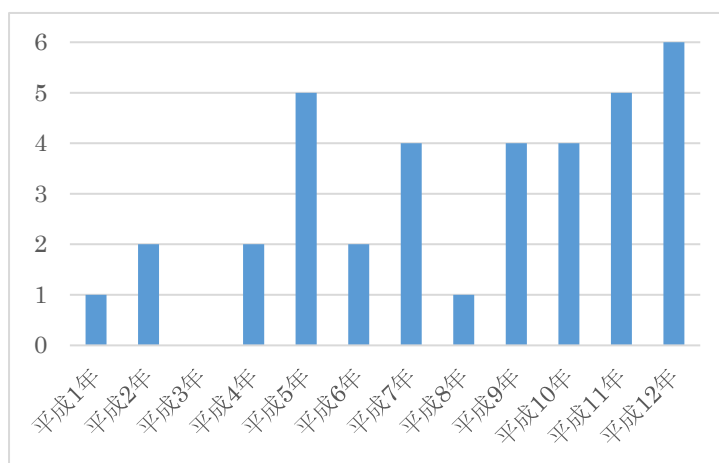


図1-1 平成前期の新規公立大学開学数

出典：公立大学協会「平成30年度 公立大学便覧」より筆者作成

これらの公立大学の一覧を表1-1に4つの分類において示す。分類は、先行研究の高橋（2009）の第6章（対象期間：1993（H5）～2000（H12））における5つの分類を基本にして、本研究の分析に即して若干の修正を行っている。

まず、公立大学とは異なる公設民営大学を除いている。また、分類1を看護医療系大学と定義し直して神戸市看護大学をこの分類に移動した。公立大学を設置する条件は、政令指定都市はおおむね都道府県に準ずることから、分類上看護・医療系であることを優先した。さらに分類4のタイトルを「その他」とした。「公立短大の四年制化」は、あくまでも結果であり、他の分類にも公立短大の四年制化の例はあるからである。そのうえで「その他」に本研究で対象とする1989（H1）～1992（H4）年度の大学を加えたが、やはり短大を前身に持つことから、結果としての「公立短大の四年制化」という注釈には変更は必要ない。

⁹⁸ 大学審議会（1991）「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について（答申）」高等教育研究会編集『大学審議会全28答申・報告集—大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革』ぎょうせい pp.326-343

第1節 分析課題： 大学新設抑制期における集中的な設置

1-1 公立大学設置の概況

表1-1 平成前半期の公立大学設置の概況

出典：公立大学協会「平成30年度 公立大学便覧」「地域とともにあゆむ公立大学」より筆者作成

	分類1	分類2	分類3	分類4
開学年	看護・医療系大学 都道府県・指定都市立 (18大学)	東北地方における 県立大学 (4大学)	組合・広域連合立と 市立大学 (4大学)	その他 (公立短大の四年制化) (9大学)
1989 H1				広島県立大学
1990 H2				富山県立大学 奈良県立商科大学
1991 H3				
1992				福井県立大学 福岡県立大学
1993	兵庫県立看護大学	会津大学	青森公立大学 宮崎公立大学	岡山県立大学
1994	大阪府立看護大学		広島市立大学	
1995	茨城県立医療大学 長野県看護大学 愛知県立看護大学			滋賀県立大学
1996	神戸市看護大学			
1997	三重県立看護大学 宮崎県立看護大学	宮城大学	前橋工科大学	
1998 (H10)	東京都立保健科学大学 山梨県立看護大学 大分県立看護科学大学	岩手県立大学		
1999	青森県立保健大学 埼玉県立大学 沖縄県立看護大学	秋田県立大学		県立長崎シーボルト大学
2000	山形県立保健医療大学 石川県立看護大学 岐阜県立看護大学 広島県立保健福祉大学		公立はこだて未来大学	島根県立大学

なお、平成前期の集中的設置の呼び水となる新たな公立大学設置としては、1986 (S61) 年度設置の東京都立科学技術大学、沖縄県立芸術大学、さらに1988 (S63) 年度設置の釧路公立大学があることから、必要に応じ参照する⁹⁹。

⁹⁹ それ以前となると、1980 (S55) 年設置の群馬県立女子大学の設置まで遡ることとなる。

第1章 平成前期における集中的な設置

1-2 本章における分析の概要

(1) 分析課題

本章での分析では、昭和期にほとんどその変化がなかった公立大学の設置が、なぜ平成に入る前後から増加に転じ、1993 (H5) 年以降に集中的に行われたのかを問うことを目指す。

特に、この時期に「18歳人口」は急減期に転じており、一般論としては大学設置に抑制圧力が働く¹⁰⁰。さらには、この時期はいわゆるバブル経済の崩壊の直後にあたる。高橋(2009)¹⁰¹もこのことについて以下のように指摘している。

公立大学の運営には経常費だけでもかなりの経費が必要であり、新設の際の臨時費は巨額に上る。バブルが終わって地方自治体の財政危機が叫ばれる1990年代後半になっても、むしろバブル期を上回るペースで公立大学が新設されていくのである。いったいどのような理由で、これほど多くの公立大学が設置されたのであろうか。

すなわち、この時期は大学の 신설にとって、18歳人口の急減とバブル経済の崩壊という、常識的に考えれば公立大学設置にとって2つの抑制要因があったことになる。本研究は、これらの要因を注意深く確認しつつ、これらの要因を含めて公立大学急増のメカニズムを理解することを目指す。

(2) 総体レベルの分析

総体レベルに対する3つの流れによる分析は、おおむね以下の状況を想定しながら行う。

まず、問題の流れである。大学設置を地域活性化の「切り札」と考える政策指向は昭和期から続いており、公立大学の設置は、地域や自治体における一貫した問題意識であった。それが、平成期において、18歳人口急減局面への転換という人口動態の変化が、まさにその問題を顕在化させた状況を見る。

次に、政策の流れとしては、超高齢社会の到来という人口動態に関連するもう一つの危機が注目を集め、高齢者福祉政策の流れを活性化させて、公立大学設置へとつながった。

さらに政治の流れとしては、平成期初期のバブル経済の崩壊が、経済対策という政治の流れを生み出し、地方に積極的なインフラ投資を呼び込み、それが公立大学の 신설を実現させたという状況が想定される。

こうした状況がほぼ同時期にもたらされ、平成期前期における公立大学の集中的な設置が実現した。こうしたメカニズムを、政策の窓モデルにより描くことができるというのが、本章における想定である。

¹⁰⁰ 高橋(2009)もその点についての問いを以下のように示している(p.241)(下線は筆者による)。

18歳人口の急減を前にして、文部省は1993(平成5)年度以降における大学の新增設を抑制する方針をとった。にもかかわらず、1993年から2000(平成12)年までの間に全部で31の公立四年制大学が新設された。

¹⁰¹ p.241

第1節 分析課題： 大学新設抑制期における集中的な設置

1-2 本章における分析の概要

(データ)

データ分析では、18歳人口、進学者数、地域外への進学者数など学校基本調査から得られる基本的なデータを取り扱う。また、高橋(2009)は重要な先行研究であり、その第6章を中心に参照する。

(インタビュー)

政策状況の変化の背景となる自治省の政策については、政策文書を参照するほか、元総務省(自治省)幹部からのインタビューを実施した。

(3) 個体レベルの分析

1) 岩手県立大学の設置

事例については、岩手県による岩手県立大学を取り上げることとする。この設置事情は、開学記念誌である『素心知困』¹⁰²により、おおむね以下のように描ける。

岩手県では1991(H3)年11月に「第三次岩手県総合発展計画」が策定され、高等教育機関の整備充実が知事による重要施策として位置づけられていた。大学設置の具体的な発端となったのは、1993(H5)3月に「岩手県高等教育機関整備推進会議」において、高等教育機関の整備についての総合的な検討が行われたことである。1994(H6)年1月26日、知事、副知事を含む幹部会議において県立大学の設置の概要についての合意がなされ、同年2月9日の第3回推進会議において、県立大学の設置の方向性が県民にも示された。同年4月1日には、県の総務部に県立大学整備室が11人体制でスタートした。

自治省に対しては、1994(H6)年4月以降財政と定員の面から協議を行うとともに、「建築費財源確保」のため、1995(H7)年7月には「地域福祉推進特別対策事業及び大学、短期大学である看護婦等の養成施設の整備事業」の指定を受け、起債の導入を図ることが可能となった。

1997(H9)年12月、文部大臣から、4学部を有する大型の公立大学としての岩手県立大学と盛岡短期大学国際文化学科の設置が認可され、3年9カ月の開設準備の末、1998(H10)年4月の開学に至った。2つの短期大学も、発展的に維持されたことになる。

(インタビュー)

本章に関しては、岩手県立大学の設立時の事情に詳しい関係者2人に対し、インタビューを行った。一人は、大学設置準備担当者であり、のちに岩手県立大学の事務局長にも就任した元県庁職員である。もう一人は、岩手県立大学の前身である盛岡短期大学から岩手県立大学の設置準備にかかわり、のちに大学の幹部教員となった元教授である。

¹⁰² 岩手県立大学事務局(2000)『岩手県立大学開学記念誌 素心知困』

第1章 平成前期における集中的な設置

(4) 分析の妥当性

本章では、公式的に示された資料やデータを、個別の政策記録や複数人のインタビューで相対化する手法をとる。ただし、個体レベルで扱う事例が岩手県立大学のみとなっている点については、若干の補足が必要である。

本研究は平成期全体を対象とし、まずは4つの章の分析によりこの時期の公立大学政策の全体像を見通しよく示すことを目指す。本章では、高橋(2009)が詳細にまとめている公的な記録をもとにした知見を、本研究によるデータ分析や個別インタビューから得られる情報と比較しながら分析を進める方法をとる。

本章の検討によって得られるこの時期の政策的背景に対する新たな理解が、高橋の分析をうまく補完することになれば、単一事例でありながらも一定の説得力を持った分析を得ることができると思う。

本研究で得られた政策の全体像を踏まえて、今後、複数事例を比較しながらの検証が求められることはもちろんである。

第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

2-1 総体レベルの問題の流れ

第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

この時期の国の高等教育計画¹⁰³は、18歳人口の減少を踏まえ、大学の新增設の抑制方針を示していたが、むしろ18歳人口の減少自体が、公立大学設置を促す問題状況として措置されたという視点を示すことが、問題の流れにおける分析の主眼となる。

2-1 総体レベルの問題の流れ

(1) 地方から大都市への進学の実態

まず、この時期に大学進学状況が都市圏と地方圏でどのように異なり、どのように変化する傾向にあったのか。

1992（H4）年度と2000（H12）年度の状況¹⁰⁴を見ると、18歳人口は、ピークの205万人から、その73%の151万人まで激減している。この時期における、都市圏と地方圏の18歳人口と大学進学者、当該地域への大学入学者の数の変化を、表1-2に示す¹⁰⁵。

表1-2 都市圏と地方圏別の進学動向

出典：学校基本調査より筆者作成

	1992(H4)年度				2000(H12)年度			
	18歳人口 A	進学者 B	入学者 C	C-B	18歳人口	進学者	入学者	C-B
全 体	2,049,471	541,604	541,604	0	1,510,994	599,655	599,655	0
都 市 圏	1,047,703	303,597	378,833	75,236	722,048	320,668	416,249	95,581
地 方 圏	1,001,768	238,007	162,771	-75,236	788,946	278,987	183,406	-95,581

	1992→2000の変化（差）		
	18歳人口	進学者	入学者
全 体	-538,477	58,051	58,051
都 市 圏	-325,655	17,071	37,416
地 方 圏	-212,822	40,980	20,635

	1992→2000の変化（比）		
	18歳人口	進学者	入学者
全 体	74%	111%	111%
都 市 圏	69%	106%	110%
地 方 圏	79%	117%	113%

¹⁰³ 「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」（1991（H3））

¹⁰⁴ 本研究では、高等教育の計画的整備の各局面に応じて、昭和51、61年度、平成4、12、30年度のデータを用いる。

¹⁰⁵ 18歳人口は、それぞれの年度の3年前の中学卒業生数。進学者はそれぞれの都道府県からの大学（四年制大学）進学者数。入学者は各都道府県に所在する大学への入学者数。

都市圏は、埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山であり、地方圏はその他の道県を指す。

第1章 平成前期における集中的な設置

まず、18歳人口は、1992（H4）年度において、都市圏は地方圏に比してやや多い状況であったが、2000（H12）年度では逆転している。18歳人口の減少は、都市圏においてより急速に進んだのである（都市圏69%、地方圏79%）。

一方、進学者の数は、都市部でも1万7千人増えているが、地方圏では4万人強の増と都市部に比較して進学者の増が2倍以上となっている。こうした状況の中で、入学者の受け入れは、地方圏の2万人余りの増に対し、都市圏は3万7千人大きく増加させている。

結果として18歳人口の母数自体が50万人も減少している中で、地方圏と都市圏の進学者と入学者の差（C-B）が7万5千人から9万5千人へと2万人以上増えている。18歳人口は、都市部においてより減少率がより高く、結果的に進学者の増えた地方圏から都市部への流出状況が強まっていることが指摘できる¹⁰⁶。

（2）18歳人口ピーク時までには膨張し、その後高止まりした入学定員

次に、18歳人口のピーク時に向けて行われた都市部の入学定員増が、臨時定員の恒常化によって高止まりしたまま、18歳人口は減少局面に転じたという点を改めて確認する

「昭和61年以降の高等教育の計画的整備」においては、急増する18歳人口のピークに向けて、恒常定員と臨時定員を合わせて8万6千人増やすこととしていた。実際はどうか。表1-3は、計画の開始時と終了時の大学入学者数である。表1-4は両データの差と比の比較表である。

表1-3 「昭和61年以降の高等教育の計画的整備」開始時と終了時の大学入学者数

出典：学校基本調査をもとに筆者作成

	S61				H4			
	全体	国立	公立	私立	全体	国立	公立	私立
全 体	436,896	93,249	11,633	332,014	541,604	105,598	15,378	420,628
都 市 圏	310,206	35,490	7,116	267,600	378,833	40,645	8,378	329,810
地 方 圏	126,690	57,759	4,517	64,414	162,771	64,953	7,000	90,818

表1-4からは、この期間を通じての大学の入学者数の増は104,708人であり、四年制大学だけで、短大・高専も含めた計画をはるかに超える入学者の増がもたらされたことが確認できる。特に都市部では、7万人近い増加となっている。このように18歳人口が増加し

¹⁰⁶ 人口動態については、歴史的に「地方から大都市への若者の流出」が問題とされてきた。それに対する政策対応の柱はいわゆる「工業(場)等制限法」である。国土審議会の資料（平成13年10月29日 国土審議会第二回首都圏整備分科会「工業等制限制度をとりまく現状と課題について <https://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/shuto/2/images/shiryoku4.pdf>）によれば、昭和30年代前半、人口流入により東京都区部の人口は約697万人から約831万人に増加（約134万人増）、大阪市では約255万人から約301万人に増加（約46万人増）した。この状況を受けて、同法は、首都圏及び近畿圏において「工場及び大学等の新設及び増設を制限」したのである。これを踏まえて、先の高等教育計画も、大学の新增設の抑制方針に対する例外的な観点の一つとして、「地方の中核的都市及びその周辺地域での大学等の整備を重視」し、「大都市圏への進学者の過度の集中を緩和」すること期待したのである。

第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

2-1 総体レベルの問題の流れ

て、ピークを迎える 1992 (H4) 年度までに、都市部を中心に大学の入学者定員が大きく拡張していた状況が確認できる。

表1-4 「昭和 61 年以降の高等教育の計画的整備」開始時と終了時の大学入学者数の変化
(上段:差、下段:比)

出典:学校基本調査をもとに筆者作成

S61→H4				
	全体	国立	公立	私立
全 体	104,708	12,349	3,745	88,614
都 市 圏	68,627	5,155	1,262	62,210
地 方 圏	36,081	7,194	2,483	26,404
S61→H4				
	全体	国立	公立	私立
全 体	124%	113%	132%	127%
都 市 圏	122%	115%	118%	123%
地 方 圏	128%	112%	155%	141%

(3) 経済状況の悪化と 18 歳人口減少がもたらす都市部への人材流出

こうして、都市部の入学者定員が拡張しきったまま、都市部の 18 歳人口がより急速に減少した。そうした中で、地域での進学要求の高まりは、そのまま都市部への人材流出につながる。そうした可能性について、例えば南島 (2013) ¹⁰⁷は以下のように述べる。

都市部における就学機会の充実拡大は、一八歳人口が減少する局面においては、地方からの人材の過剰流出という事態を招来している点も懸念されているところである。

それをなんとしても引きとめたいと、地域の側が考えるのは当然であり、「18 歳人口が減少」＝「大学が過剰」とする議論を、地方分権によって意識が高まっている自治体があるまま受け止めるはずがない。18 歳人口の減少が、公立大学の設置を促す方向への圧力として働くメカニズムは、このように理解できる。

もちろん、都市部への 18 歳人口の流出の問題は、平成期に突然訪れたものではない。1970 年代までの経済成長期においても、都市部が経済発展の拠点として機能し、そこに立地する多くの大学は、人口移動の強力な装置として作動してきた。それがとりわけ平成期に入って強調された理由はなぜか。もう一つの要因として考えられるのはバブル経済の崩壊である。地域経済の疲弊により、地方において高校卒業生にとって好条件と考えられる就職先が減

¹⁰⁷ 南島和久 (2013) 「NPM・行財政改革と大学評価」『組織としての大学』シリーズ大学 p.139

第1章 平成前期における集中的な設置

ったこと。同時に、より高い学歴を得たものが優先的に就職できるように見える社会環境は進学率の上昇圧力として働く。

こうした想定に対し、潮木（2008）¹⁰⁸は以下のような仮説を示している。

この点については、いくつかの検証すべき仮説が設定できる。例えば、1991年度以降のバブル経済破綻の結果、高卒求人倍率が低下し、高卒初任給もまた低下し、高卒無業率も上昇したため、それらが大学短大進学を押し進めたという経済仮説が設定できよう。

潮木の研究では、この「経済仮説」に関する重回帰分析は説明力を持つ結論を出さなかったとされている。しかしながら、潮木は様々な「経験知」¹⁰⁹をもって、1991年度以降の時期とは「東京・京都という高等教育機会の二大供給地の収容力が、急速に高まった時期」であり、それとともに「全国各地で自県収容力もまた高まった時期」であるとした。その結果「各県の進学希望者は地元進学を目指すか、東京・京都を目指すか、二つの力の働く磁場のなかに置かれた」¹¹⁰と指摘している。地域の若者がこうした「磁場」に置かれ、「進学希望者の進学行動」が、政策関係者にとって問題状況として意識されれば、公立大学の設置を考える自治体の政策行動にも大きく影響を与えたと考えられる。

キングダムは、「状況が問題として定義されるのは、われわれが状況に対して何かするべきだと信じるに至ったときである」「問題は単なる状況や外部の出来事そのものではなく、知覚的要素や解釈的要素も含まれている。」と述べた¹¹¹。政策決定者は研究者とは異なり、日常の経験をもとに情報の理解を行う。素早く得られる「確からしさ」に政策決定者の認識は左右される傾向があることを想定しておく必要がある。

2-2 個体レベルの問題の流れ

(1) 他地域との比較

次に、個体レベルの問題の流れについて、岩手県立大学の設置にあたり1994（H6）年度にまとめられた「県立大学基本構想」を参照する。そこには「岩手県の高等教育機関の現状にみる必要性」について、岩手県から県外への流出率を「大量の県外流出」という問題として捕捉している¹¹²。

岩手県の高等教育機関の拡充整備については、これまで大学等の新設や学部、学科の増設などで対応して

¹⁰⁸ 潮木守一（2008）「大学進学率上昇をもたらしたのは何なのか ―計量分析と経験知の間で―」『教育社会学研究』第83集 p.16

¹⁰⁹ 潮木は、全国的傾向についての経済分析（矢野、浜中 2006）について計量可能な変数のみを取り出し、計量的な処理を加える手法に対し、「経験知」と呼ばれる知見を蓄積し、日常的に修正を加え、現実理解に使用していることをもう一つの研究方法として提案している。

¹¹⁰ 同 p.17

¹¹¹ キングダム＝笠（2017）p.150

¹¹² 岩手県立大学事務局（2000）『岩手県立大学開学記念誌 素心知困』の記述による。

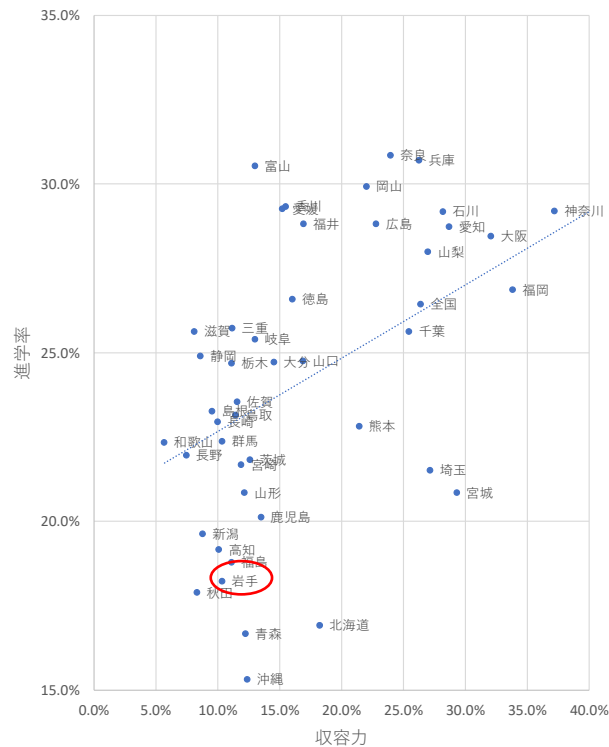
第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

2-2 個体レベルの問題の流れ

きたものの、平成6年における大学の収容力は10.7%であり、依然として全国でも最下位クラスにある。

また、大学進学率は、21.0%で、収容力同様全国でも最下位クラスという現状にある。さらに、岩手県の高
等学校出身者の県外大学への流出率は79.9%にもおよび、大学進学者の実に5人のうち4人が県外大学に
進学するという大量の県外流出を招いている状況である。

まず、問題とされている「収容力」と「進学率」の位置取りを1992（H4）年度のデータ
によって見る。全国的な位置取りを描いたものが図1-2である。



第1章 平成前期における集中的な設置

表1-5 大学進学者のうち県外へ流出する者の割合(流出率:順位は1992年度)

出典:昭和61年度、平成4年度学校基本調査ほかより筆者作成

順位	都道府県	1986(S61)	1992(H4)	差	順位	都道府県	1986(S61)	1992(H4)	差
1	和歌山	89.7%	95.1%	5.4%	26	秋田	73.7%	77.6%	3.9%
2	滋賀	93.7%	94.7%	1.0%	27	徳島	75.5%	77.4%	1.9%
3	長野	89.5%	94.2%	4.7%	28	福井	78.1%	77.4%	-0.7%
4	静岡	87.9%	87.9%	0.1%	29	千葉	80.2%	74.3%	-5.8%
5	佐賀	82.2%	87.9%	5.6%	30	埼玉	79.3%	74.2%	-5.0%
6	島根	81.6%	87.3%	5.7%	31	青森	69.9%	74.2%	4.3%
7	群馬	83.6%	87.3%	3.6%	32	岡山	72.9%	73.3%	0.5%
8	高知	85.9%	87.2%	1.3%	33	愛媛	68.3%	72.1%	3.7%
9	大分	80.2%	86.2%	5.9%	34	石川	67.3%	69.4%	2.0%
10	岐阜	86.1%	85.7%	-0.4%	35	鹿児島	60.5%	67.4%	6.9%
11	鳥取	83.1%	85.6%	2.5%	36	兵庫	65.7%	64.7%	-0.9%
12	奈良	88.0%	85.5%	-2.5%	37	神奈川	65.3%	64.3%	-1.0%
13	茨城	78.8%	85.4%	6.6%	38	広島	61.5%	63.8%	2.3%
14	栃木	87.1%	85.1%	-2.0%		全国	60.9%	63.7%	2.9%
15	香川	80.0%	84.4%	4.4%	39	熊本	55.5%	57.5%	2.0%
16	山口	82.0%	84.1%	2.1%	40	京都	48.9%	53.8%	4.9%
17	三重	81.2%	84.0%	2.8%	41	大阪	50.1%	52.5%	2.4%
18	山梨	81.9%	83.8%	1.9%	42	宮城	37.7%	47.6%	9.8%
19	福島	84.8%	82.6%	-2.2%	43	愛知	37.6%	43.7%	6.1%
20	山形	75.9%	82.2%	6.3%	44	東京	32.7%	42.7%	10.1%
21	富山	80.1%	81.9%	1.8%	45	沖縄	37.7%	40.3%	2.6%
22	長崎	77.3%	81.2%	3.8%	46	福岡	38.6%	40.1%	1.6%
23	新潟	78.4%	81.0%	2.6%	47	北海道	31.0%	31.3%	0.3%
24	宮崎	83.1%	80.2%	-2.8%					
25	岩手	76.4%	79.3%	2.8%					

この表を見る限り、県外流出率において、岩手県が極端に悪い順位にあるわけではない。一般に、いずれの地域においても大学進学者は必ずしも県内にとどまることが想定されるわけではなく、県外流出の割合は高い値を示すものだからである。とは言え「80%の流出」は、その絶対値自体が、地域にとって看過できない問題として認識されるのに十分な数値となっていると考えられる。それに加えて、多くの都道府県で、この流出率が増加しており、県外流出率の増加が、公立大学を必要とする共通の問題として、強調されることが予想できる。

ここで得られる知見としては、順位で示される問題は、他県の状況との「比較」として問題視されるとともに、高いパーセンテージで示される数値指標は、どの県においても問題視される状況を生むことが示唆されよう。

さらに、流出率を進学率と合わせて視覚化してみるとどうなるか。図1-3にその関係をグラフに描く。

第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

2-2 個体レベルの問題の流れ

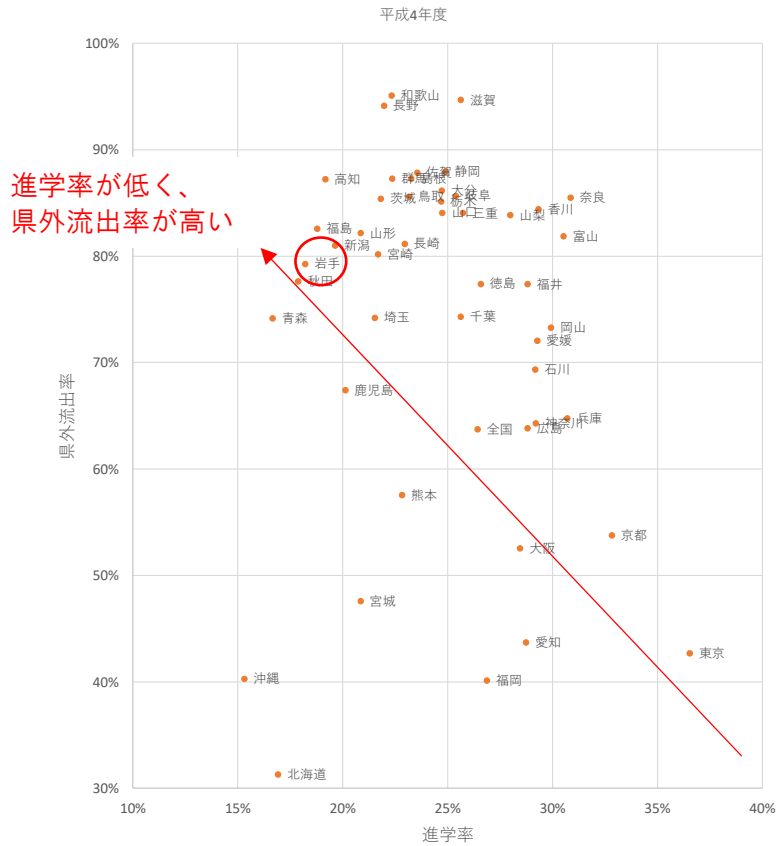


図1-3 平成4年度における進学率と県外流出率の分布

出典：学校基本調査(平成4年度)より筆者作成

相関関係は読み取れないが、仮に、グラフ上に赤い矢印線を補助的に引いてみると、左上に向かって「進学率が低く、県外流出率が高い」という、いわば「問題状況」を示すことができる。組み合わせによる印象付けともいえるが、こうした図式は、岩手県にとって「問題のある状況」として捉えられ、公立大学の必要性の主張を支えるものとなる。

(2) 岩手県立大学設置のケース

それでは、こうした状況のなかで、実際の岩手県の設置の状況を確認しておく。公式の記録『素心知困』は、県立大学整備の背景状況について、「基本構想」と同様に、進学率、収容力の問題を強調して述べている (p.14)。すなわち、基本構想の現状認識を示したうえで、「しかしながら、大学進学率は年々着実に上昇する傾向をみせ、大学進学希望者の伸びも近年全国平均を上回るに至り、県内高校生の進学需要は高まってきていた。」としている。そのほか、同誌は県の環境保健部の政策課題として「看護の大学教育の必要性」、また県立短期大学が提出した「将来構想案」(1993 (H5) 年5月)を紹介して、「進学者の四年制大学志向も県立大学を設置すべき」とする大学の課題として視野に入れている。

第1章 平成前期における集中的な設置

また、インタビューに応じた県職員は、「やはり県内の子どもたちの大学進学率が問題だった。いわゆる収容力は全国最低レベル。大学のユニバーサル化とか盛んに言うが、それは全国レベルのことでした。」とし、続いて、地方の場合はまずもって進学先がないこと、高校の進学率は決して悪くないにもかかわらず大学の進学率が低いこと。その上、大学進学者のうち7割から8割が県外に出ていき、出ていけば戻ってこないと考えられていること。こうしたことが「行政、地域にとって極めて重要な課題でした」と述べ、データから読み取れる状況が認識されていたことを裏付けた。さらに「看護の大学教育の必要性」の問題については、その点が国から特に積極的に支援を得られる条件であったことを述べている。

地方も地域の保健福祉へ貢献、特に高度な医療人材の育成が責務とされています。そういうところは国も積極的に応援してきますし、大学をつくることで地域の大事な課題を考えるための言わばシンクタンクを手に入れたことになる。

また、元教員は、まず短大としての問題認識の状況について以下のように述べた。

(筆者注：H3年までは大学設置は拡大政策であったが) いずれは抑制策に転換されるであろうという問題意識が公立短期大学協会の会議で示されたようだ。それを持ち帰った県立盛岡短大の学長は、高学歴社会を目前にしてわが短大も四年制化すべきであろうという意見を持っていた。

そして、看護系人材の不足の問題については、1991 (H3) 年当時、岩手県は県立病院を数多く持っていたが、高齢化が進み、看護師も保健師も不足していたこと。地域医療の問題は特に大きく、看護協会は看護師の地位向上を訴え、四年制の看護大学を求めていること。こうした問題群が、「県政へのプレッシャーになっていた」と述べた。

さらに、短大関係者としては、短期大学の先行きに対する不安があったことも、公式的な記録では強調はされないが、インタビューにおいては示された。

2-3 問題の流れのまとめ

高橋 (2009) ¹¹⁴は、この時期の公立大学設置の「理由」として、「看護・医療職員の養成」が求められたこと、地域活性化のための「国立大学の誘致等の挫折」、あるいは「短大の転換改組」の必要性を列挙した後に、地域の「収容力の低さ」による機会均等の保障の必要性、収容力の低さに伴う進学率の低さについて論じている。

このうち、高等教育以外の国の政策によって捕捉された問題については、本研究の分析も高橋 (2009) の分析を妥当なものとする。まず超高齢社会の到来という問題があり、国の政策として「ゴールドプラン」が設定され、「看護・医療職員の養成」を目的とした公立大学

¹¹⁴ p.294-301

第2節 問題の流れ： 人口動態の大規模な変化

2-3 問題の流れのまとめ

設置をもたらした。それとは別に、「国土政策」の流れがもたらす「地域活性化政策」の手詰まり感という問題もあった。

一方で、高等教育政策に即した問題、すなわち地域の収容力や進学率にかかわる問題については、逆説的ではあるが、新たな大学の必要性は、むしろ平成期の直後に始まった18歳人口の減少自体がもたらしたという視点を示すことができた。

政策の窓モデルでは、政策担当者は数ある問題のうち、何かを目立たせることによって政策の実現に至る道筋をつくろうとする。公立大学の設置には、18歳人口の流出という問題が措定されたが、それは実は「18歳人口の急減」が加速させた可能性が高いことを問題の流れの分析で示した。それでは、設置の際になぜこうした説明がなされなかったのか。それは、こうした説明が政策の正当性の棄損をイメージさせる可能性があるものであり、政策資料の上に表現することが難しいからだと考えられる。それよりも、収容力、進学率が全国的に後れを取っていることのほか、県外流出率といった理解しやすい指標が高いという状況が、問題状況として採用されたと考えられる。

岩手県立大学の設置の場面においても、こうしたデータの順位や絶対値が活用されており、同時に設置を担当した元岩手県職員、および元教員の問題意識とも整合的であった。

こうした問題の流れのまとめを表1-6に示す。

表1-6 問題の流れのまとめ

問題の種類	問題	政策目的	政策
高等教育政策以外の 国の政策に即した問題	超高齢社会の到来	高度な看護・医療職員の養成	高齢者福祉政策
	地域活性化政策の手詰まり感	活性化の切札としての公立大学設置	国土政策・産業政策
高等教育政策に即した問題	18歳人口の地域からの流出 (背景に18歳人口の急減)	地域の収容力・進学率の向上	高等教育政策

第3節 政策の流れ：国土政策と福祉政策

「政策の流れ」については、18歳人口の急減期の高等教育計画¹¹⁵における抑制的政策の例外的配慮である「地域配置の適正化」及び「専門分野のバランスある発展」が導かれた背景を明らかにし、その政策波及についても言及する。

3-1 総体レベルの政策の流れ

(1) 地域配置の適正化（国土計画・産業政策）

まず「大学の地域配置」の例外的配慮における、「国土計画」及び「産業政策」について確認する。

1) 国土計画

牧野ら（1985）¹¹⁶は、人材流出阻止、人材定着の観点で、地方自治体が最も重視する大学の地域的効果の内容が、市町村レベルでは若者定着を軸とした「地域の活性化」であり、県レベルでは「進学機会の拡大」であることを明らかにしている¹¹⁷。

それらは、昭和期からいわゆる「国土計画」の中で重視されてきた。文部省が1970年代以降大学入学者の増加を抑制した中で、1974年に設置された国土庁は、地方への大学立地推進策の立案に着手する。特に、第3次全国総合開発計画（1977（S52）年）、「大学等の地域的適正配置の推進について」（大学立地検討連絡会議 1978（S53）年）、第4次全国総合開発計画（1987（S62）年）では、「社会資本の整備」、「国土の均衡ある発展」の文脈で、大学の立地を推奨している¹¹⁸。

さらに、当時の国土庁大都市圏整備局は、昭和55年以降62年までに実現をみた全国125大学、短期大学について、当該大学、短期大学の所在する市町に対して実施したアンケート調査等を行い、その調査結果について『大学誘致と期待・効果』¹¹⁹にまとめている。

同書は、地域活性化の「切り札」として「大学立地」を描くものであるが、その「はじめに」は以下のように述べている。

国土の均衡ある発展を図るために、高等教育機関の適正配置を推進することは、第四次全国総合開発計画に調う多極分散型国土形成の施策の一環として位置付けられている。（中略）大学等の立地は、その地域社会に及ぼす波及効果は広範にわたり、地方の関係者の期待は大きなものがある。

¹¹⁵ 「平成5年度以降の高等教育計画的整備について」（1991）

¹¹⁶ 牧野暢男、関口義、池田秀男、鐘ヶ江晴彦、小島秀夫、坂本辰朗、鎌田積、吉本圭一、林芳樹、橋本健二（1985）「地方自治体の高等教育施策に対する調査研究」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』37, pp.136-141

¹¹⁷ 稲葉めぐみ（2012）「公立大学の行政機構上の位置づけ—大学間連携を視野に入れて—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第52巻

¹¹⁸ ここでの記述は高橋（2009）p.204に依拠する。

¹¹⁹ 国土庁大都市圏整備局 編（1988）『大学誘致と期待・効果』大蔵省印刷局

第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策

3-1 総体レベルの政策の流れ

地方自治体による大学立地は、国土計画に位置付けられ、国土庁は引き続き、昭和63年以降の状況（平成5年度まで）についても調査を行い、1995（H7）年に『大学立地と地域づくりを考える』¹²⁰にまとめて、その中で大学は「高速道路網」「整備新幹線」と同様に、国土の均衡ある発展のための重要なツールであることを示している。

2) 産業政策

産業政策も大学の立地を促してきた。通産省は、1983（S58）年、先端技術産業を中核とした産・学・住が一体となった街づくりを促進するために、「高度技術工業集積地域開発促進法」を制定し、テクノポリス構想を打ち出した。同法についての自治体の反応について船戸（2010）¹²¹は以下のように整理している。

この計画にも自治体はすばやく反応した。当初の計画では、全国に2~3か所を指定する予定であったが、26の府県が誘致に名乗りを上げ、いずれも指定を受けた。国の定めた指針に沿った開発計画を作成するため、各自治体は理工系を中心とした大学の誘致と設置に取り組むこととなる。この結果、テクノポリス地域には31大学（私立21校、公立10校）、6短大（私立4校、国立1校、公立1校）が新設されたほか、キャンパスの移転や学部を移転したものが7校に上った。このうち私立大学・短大の新設と移転については公私協力方式によって設置されている。

高橋（2009）¹²²も、公立はこだて未来大学の設置の際まとめられた「（仮称）函館公立大学基本計画」における、テクノポリス地域に関連する部分を紹介している。同大学は、広域連合による設置であり、函館市だけでは大学設置が認められにくい状況があったと考えられるが、テクノポリス地域への指定が、その設置を後押しする重要な理由の一つになったと考えられる。こうした産業政策に大学立地のアイデアが盛り込まれた背景について、元総務省幹部はインタビューの中で以下のように評した。

当時、地方自治体による地域活性化の手段としての工場誘致という手法には限界が見えていた。景気動向に左右されやすく、景気後退期には誘致した工場の「逃げ足」も速い。こうした手詰まり感のなかで、工場誘致以外の地域振興策が模索された結果「地域に大学を」という長年の願いが政策として浮上した。

産業政策の新たな展開の模索の先に、大学立地という政策が探り当てられた状況を裏付けている。

¹²⁰ 国土庁大都市圏整備局編（2005）『大学立地と地域づくりを考える 大学等の立地と地域における期待・効果等に関する調査』大蔵省印刷局

¹²¹ 船戸高樹（2010）「厳しさ増す「公私協力方式大学」 問われる存在意義・上・」アルカディア学報 <https://www.shidaikyo.or.jp/riihe/research/arcadia/0402.html>（2019年10月1日確認）

¹²² p.266-7

第1章 平成前期における集中的な設置

(2) 専門分野のバランスある発展（保健福祉政策）

次に「専門分野のバランスある発展」への対応である。本項では、拡充抑制について「看護職員」について例外とした理由が、当時の保健福祉政策にあり、医療政策が公立の看護・医療系の大学の設置を促したことを明らかにする。

問題の流れで示した、超高齢社会の問題については、いわゆる「ゴールドプラン」¹²³が厚生省により、1989（H1）年に策定されている。同プランは冒頭、以下のように述べる。

我が国は、いまや平均寿命 80 年という世界最長寿国になり、21 世紀には国民の約 4 人に 1 人が 65 歳以上の高齢化社会となる（中略）。このため、消費税導入の趣旨を踏まえ、高齢者の保健福祉の分野における公共サービスの基盤整備を進めることとし、在宅福祉、施設福祉等の事業について、今世紀中に実現を図るべき十か年の目標を掲げ、これらの事業の強力な推進を図ることとする。

続いて、「市町村における在宅福祉対策の緊急整備」をはじめとする施策を列挙したうえで、「地方公共団体が地域の特性に応じて自主的に実施する高齢者保健福祉施策を支援する。」とし、大蔵省と自治省の合意のうえで財政面での施策も打ち出した¹²⁴。

この「ゴールドプラン」を踏まえ、1992（H4）年度には「看護師等の人材確保の促進に関する法律」¹²⁵が制定された。同法は「地方公共団体の責務」として以下の事項を列挙した。

- ・ 看護師等の確保を促進するために必要な措置を講ずるよう努力。
- ・ 都道府県は、病院等の開設者に対し、基本指針に定める事項に関する助言・指導。
- ・ 看護師等の就業の促進に協力する看護師等就業協力員を委嘱できる。

地方自治体は、この時代に即した医療人材の確保をはかることが責務とされた。

こうした政策が自治体への責務とされたことについては、自治省も対応をはかった。1992 年 6 月の自治大臣官房地域政策室の「平成 4 年度地域福祉推進特別対策事業及び大学・短期大学である看護婦等の養成施設の整備に係る事業の指定について」の通知は、1992 年度から看護・医療系の公立大学・短大の新增設などの施設整備を地域福祉推進特別対策事業の対象に加えて、公債や地方交付税による助成の強化を始めた。高橋（2009）¹²⁶によれば、通知は「看護婦等を養成する大学・短期大学の整備事業」について以下のように示したとされる。

¹²³ 「高齢者保健福祉推進十か年戦略（平成 11 年までの十か年の目標）」1989（H1）年 12 月

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/17.pdf>（2019 年 10 月 3 日閲覧）

ゴールドプランと消費税の導入との関係も政策の窓モデルの分析テーマとして興味深いが本研究の範囲を超えるものであり、踏み込まない。

¹²⁴ 高橋 2009 pp.244-8。以下の記述も高橋に依拠している。

¹²⁵ 制定当初は「看護婦等の人材確保の促進に関する法律」

¹²⁶ p.247

第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策

3-1 総体レベルの政策の流れ

平成4年度から、看護婦等その供給の不足が著しい保健・医療・福祉分野のマンパワーの養成のため、地方公共団体が設置する学校教育法第1条に規定する大学又は短期大学の施設設備について、地域福祉推進特別対策事業により財源措置を講ずることとした。支援措置の内容は、校舎等の施設設備及びその用地費について、原則として以下の措置を講じるものである。

- ① 事業費の75%に地域総合整備事業債(特別分)を許可し、後年度財政力に応じてその元利償還金の30～35%に地方交付税措置。
- ② 事業費の15%に当該年度地方交付税措置。

ここに示されている「地域福祉推進特別対策事業」については、自治省の政策担当者が『地方財政』誌に以下のように解説している¹²⁷。

このため、平成3年度に創設した地域福祉推進特別対策事業を活用して、(中略)新たにこの事業の対象として、看護婦、保健婦、OT、PT等福祉関係の人材養成のために地方公共団体が設置する大学等の施設整備を加えることとしている。

なお、この施策は、地方における高等教育機関の充実により地域の活性化を図るという観点も併せて有している。

こうした「地域福祉推進特別対策事業」といった政策、あるいは手法としての「地域総合整備事業債」¹²⁸が、自治体をして看護・医療系人材の養成のための大学設置に取り組みさせることになった。

地域総合事業債については、高橋(2009)¹²⁹においてもこの起債制度について、看護系大学の設置に関する「地域福祉推進特別対策事業」との関係において触れられているほか、

¹²⁷ 久元喜造ほか(1991)「平成4年度地方行政重点施策について」『地方財政』1991年10月号、地方財務協会p.25。そのほか「地域福祉推進特別対策事業」の詳細については、p.18の「第1表 平成4年度ふるさと創生関連施策(案)」に以下のように示されている。

- ・ 対象事業費について地域総合整備事業債(充当率75%)を充当するとともに(元利償還金について、後年度、地方公共団体の財政力に応じて30～55%を地方交付税により措置)、原則として対象事業費15%について当該事業年度に地方交付税により措置する。
- ・ 対象事業として、平成4年度から看護婦、保健婦等福祉関係の人材養成のために地方公共団体が設置する大学等の施設整備を追加する。

¹²⁸ 地域総合整備事業債については、そのほかの参照資料も示しておく。

2006-10-29 朝日新聞 朝刊 岩手全県 1 地方には、以下のように説明がなされている。

地域総合整備事業債(地総債)

78年に創設された。地方自治体が単独で公共施設の整備に充当される地方債。返済費用の90～75%が交付税措置されることから、自治体が競うように利用した。しかし、「ハコもの行政を助長する」との批判を受け、01年に制度は廃止された。自治体には美術館や健康増進施設など様々な施設の維持費の負担が残ったほか、国の地方交付税特別会計の赤字を膨らませた要因ともされている。

<https://kotobank.jp/word/%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%95%B4%E5%82%99%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E5%82%B5%28%E5%9C%B0%E7%B7%8F%E5%82%B5%29-884472>

そのほか、相川俊英(2013)によるネット記事が参照できる(2019年6月最終確認)ほか、

<https://diamond.jp/articles/-/31501>

島根県における地域総合事業債の活用について島根県のホームページにも関係の解説がある(2019年6月最終確認)。

<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/seisaku/koho/hotline/record/200705/31.html>

<https://blog.goo.ne.jp/sotashuji/e/a5f87a9d3488e6b1b8edb555f89c004e>

¹²⁹ p.247

第1章 平成前期における集中的な設置

地方財政情報館ホームページ「財政用語小辞典」¹³⁰による解説がわかりやすい。重要な政策についての数少ない説明であるので、そのまま引用しておく。

地域総合整備事業債・過疎債

地域総合整備事業債（チソーサイ）も過疎債も、その元利償還に要する経費の一部が地方交付税の基準財政需要額に算入され、交付税の需要額の構造変化をもたらす、事業費補正などと共に交付税そのもののあり方を変えたという指摘もある。地域整備総合事業債は、一般会計債のうち一般単独事業債の一項目として地方債計画に計上されてきた。具体的には、まちづくり特別事業、ふるさとづくり特別対策事業、防災まちづくり事業、リーディング・プロジェクト事業などの大型の単独事業に充てられた。交付税措置はふたつある。ひとつは、当該事業年度に事業費の一定割合（例えば15%）が事業費補正で増額される。もうひとつは、元利償還に要する経費について、後年度に財政力に応じてその30%から50%が基準財政需要額に算入される。この結果、事業費の六割以上が交付税として交付され、国庫補助金を上回ることとなり、補助事業を圧迫するとの批判が各省から聞こえる事態もあった。この地総債は2001（平成13）年度限りとされたが、各地に特色のあるハコモノを残している。

過疎債は、2000（平成12）年度から10年の時限法である「過疎地域自立促進特別措置法」による地方債である。この過疎債は、過疎地域における補助事業、単独事業のいずれにも充当される。交付税措置は、元利償還金の70%程度を基準財政需要額に算入することとなっている。

Copyright© 2001-2005 Masaru Sawai All Rights Reserved.

3-2 個体レベルの政策の流れ

(1) 岩手県立大学設置のケース

総体レベルの政策の流れにおいて、大学設置抑制政策の例外的配慮である「地域配置の適正化」及び「専門分野のバランスある発展」が導かれた背景を明らかにしたが、個体レベルではどのようなになっているだろうか。

1) 公式な記録による政策の流れ

『素心知困』(p.15)によれば、県幹部による最初の検討(1993(H5)～1994(H6)段階)においては、県立大学整備の基本的方向について、①大学等の誘致、②県立大学の設置、③既存の大学等の拡充整備という3つの方向性を掲げていたという。そして、第三次岩手県総合発展計画の最終目標年度(2000年度)までに、入学定員を1,000名増加させ、大学・短大への進学率(1993(H5)年度27.2%)を全国平均レベル(35%～40%程度)に近づけることを目標として、県立の四年制大学の設置、あるいは有力大学の誘致について、やはり国の計画の例外的配慮に関心を寄せている¹³¹。

¹³⁰ http://www.zaiseijoho.com/deco/deco_t-14.html (2019年6月25日閲覧)

¹³¹ 『素心知困』p.53

第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策

3-2 個体レベルの政策の流れ

さらに、「抑制の例外に該当する理由」において、県立大学は、学術研究・社会経済上及び地域振興上、いずれからみても設置の必要性が高いほか、4学部とも編入学の定員を設定することから「平成5年度以降の大学設置に関する審査の取扱方針（平成3年6月大学設置・学校法人審議会大学設置分科会決定）」における「二 抑制の例外の取扱い」の項目に該当していることが次のとおり記されている。

学術研究・社会経済上又は地域振興上、極めて必要性の高い大学等の設置及び収容定員増

ア 看護職員の養成に資するものであること。（看護学部）

イ 情報、社会福祉、医療技術、先端科学技術など特別の人材養成に係るもので、特に必要と認められるものであること。（社会福祉学部、ソフトウェア情報学部）

ウ 特別の社会的要請又は教育研究上の要請に応じて新しい分野を開拓するもので、その成果に十分な見通しが得られるものであること。（ソフトウェア情報学部、総合政策学部）

エ 地方の中核的都市（県庁所在地及びそれに準ずる都市）及びその周辺地域において、収容力が社会的要請に比して著しく低く、当地域に設置することが必要と認められるものであること。（看護学部、社会福祉学部、ソフトウェア情報学部、総合政策学部）

2) 県の設置担当者のインタビューより

県の担当者へのインタビューにおいても、こうした記録を裏付ける発言が認められた。

もちろん、私立大学の誘致、国立大学に学科増設を働きかけることも考えましたが、うまくいきませんでした。それならば県で複数の学部を持つ大学を作るほうがいいということになって。地域の進学機会の拡大をして、この地域課題に対応した大学をつくらうということになりました。

とは言え、これはいわゆる財政力の弱い県にとって重い決断でした。まさに清水の舞台から飛び降りるような気持です。（中略）こうした県立大学構想に対して県民アンケートを行ったところ、高校2年生の7割から8割が「ぜひ必要」、あるいは「必要」との回答でした。

また、次の発言も、企業誘致の政策との関係において興味深い。

その他大学づくりが大切と感じたこととして、企業誘致の仕事にも取り組みましたが、企業が進出する場合に、「その地域に病院はあるのか」という質問と並んで「大学はあるのか」ということも問われました。

それは、従業員の子弟の進学先という意味もあるし、産学連携のパートナーが存在するのかということでもありましょう。

すなわち、大学の立地が、例えば工場誘致の代替策として考えられた経緯もある一方で、工場誘致を進めるための必要な条件として大学の立地が求められたことを示している。大

第1章 平成前期における集中的な設置

学設置が、公式に示された理由だけでなく、複数の目的や、様々な思惑を取り込みながら進んでいく様子を示している。

3) 県立短期大学関係者へのインタビューより

先に述べたように、岩手県にすでに設置されていた短大関係者は少し異なる問題意識を持っていた。短期大学の今後の存在意義について危機意識を背景として、短大としての政策提案を県に対し積極的に行っていた。インタビューでは次のように示された。

当時どこの短大でも同じであったが将来構想委員会を作って、(中略)今後の短大の進む方向性の検討を行っていた。方向は判然とせず、話し合いで終わっていたようなところがあったが、学長からの意見で四大化を念頭にした議論の機運が高まった。そうした検討の結果を取りまとめ、総合福祉学部構想を持って県に行ったが、総務学事課は「こうした勝手なことを書いてきてどうするんだ？」という受け止め方だった。特に短大が夜間で果たしてきた役割について問われた。

(中略) 学長は、今のチャンスを逃したくないという感じだったと思う。

短大関係者にとっては、短大の四年制化は、教員人事もからむデリケートな問題であったと考えられるが、四大化のチャンスは多くはないとの認識から政策提案を県に対しても積極的に行っていた様子が示されている。

しかしながら、県としても、県政全体の方向性に合致しない提案をどのように受け止めるべきか困惑した様子が窺える。実際この後、しばらくこの提案は「塩漬け」にされる。しかし、これは後にタイミングを得て、県の方での検討に活用され、最後には新たな学部・学科を設置する政策提案にも活用されることになる。

3-3 政策の流れのまとめ

ここまで総体レベルで高等教育政策の例外を配慮が公立大学設置の背景に整合的であったことを確認し、個体レベルでは岩手県立大学における具体的状況を確認した。政策の流れのまとめについては、集中的な公立大学設置を促した、政策の波及効果を確認したい。

1) 地域総合整備事業債の活用対象の波及

総体レベルの検討の最後に「地域福祉推進特別対策事業」についての『地方財政』の以下の記述を引用した。

このため、平成3年度に創設した地域福祉推進特別対策事業を活用して、(中略)新たにこの事業の対象として、看護婦、保健婦、OT、PT等福祉関係の人材養成のために地方公共団体が設置する大学等の施設整備を加えることとしている。

第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策

3-3 政策の流れのまとめ

なお、この施策は、地方における高等教育機関の充実により地域の活性化を図るという観点も併せて有している。

ここでは、改めて引用の二つ目の段落に下線を引いた。ここで着目すべきは、医療人材の養成に加えて、別の政策観点を書き加えていることである。すなわち本来医療人材のための政策ではあるが、「地域の活性化をはかるという観点」を併せ有すると強調している。なぜこのような観点を「併せ有している」とわざわざ盛り込む必要があったのであろうか。医療人材確保の観点だけでは政策の根拠として弱かったのであろうか。

実はここでの財政措置はすかさず、看護系以外の公立大学の設置にも広げられている¹³²。1992（H4）年度に行われた医療・福祉関係の人材養成事業に、地域の活性化を図るという観点も合わせ有していることを強調しているのは、一般の公立大学の設置に広げることを念頭においたものであると考えることは、さほど不自然ではない。

自治省の地方行財政重点施策に公立大学設置が加わった過程では、より緊急性が高く、導入のハードルが低い医療政策から「地域総合整備事業債」の積極的な活用がはかられ、その後、看護・医療系の公立大学以外に政策を拡大するために、「地域の活性化をはかるという観点」を経由させ、活用範囲を広げるといふ政策波及の構図が想定される。この構図を図1-4に示す。

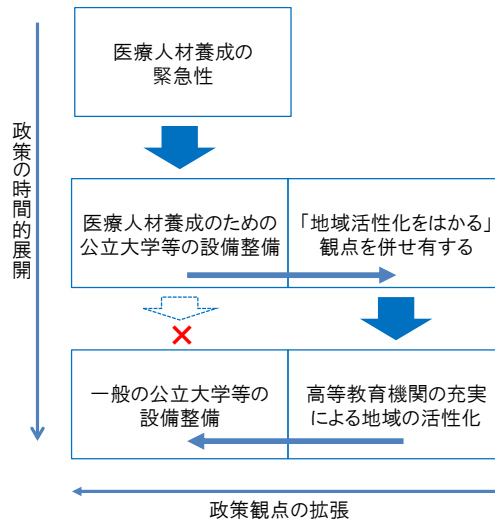


図1-4 公立大学政策における政策観点の拡張

出典：筆者作成

¹³² 高橋（2009）p.301脚注（7）による。高橋は市川省午（2000）『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部 p.111 を引いて、このことを述べているが、市川にはそれを示す記述は見られない。ただし、この点については、社会科学系の大学を設置した県庁職員から「かろうじてチソーサイ（地域総合整備事業債）が終わるまえに駆け込んだ」、あるいは、以下に述べるように元総務省幹部からの「地域総合整備事業債の性格から看護系だけに限られるものではない」との指摘を得ていることから高橋の指摘はおおむね誤りはないと判断できる。

第1章 平成前期における集中的な設置

こうした「構図」に関し、元総務省（自治省）幹部に対して「地域総合整備事業債」が、医療政策以外の政策にも活用できるのかどうか確認したところ、以下の回答が得られた。

公立大学を設立する財源として、地総債は大きな役割を果たした。しかし、制度の問題点を指摘する議論もあって、平成10年代に入って廃止されることになった。

地総債は、建物の整備には入れやすい制度であり、最初は看護系の大学から始まったかもしれないが、制度の趣旨そのものは、何も看護系の大学に限られるようなものではなく、多くの公立大学のキャンパス整備に使われたのは当然であろう。

上の「構図」に整合的な見解と考えられる。

2) 事務組合立というアイデアの波及

先に、表1-1に示したこの時期の公立大学の設置の分類3には、青森公立大学、宮崎公立大学、公立はこだて未来大学という3つの事務組合立等の大学が示されている。一つの自治体ではなく、いくつかの自治体が共同で、事務組合等を構成することによって公立大学を設置する方式である。

その最初のアイデアは、平成期という時間的射程からははずれるが、直前の1988（昭和63）年の釧路公立大学の設置の際に示された。釧路公立大学は、母体となる短大等を持たずに新たにキャンパス整備を行って開学し、平成期の集中設置の先駆けとなった。釧路市は、東部・北海道地区の中心都市であるが、国立大学は北海道教育大学釧路分校のみであり、大学誘致は長年の以来の悲願であった。しかし、政令指定都市でない以上、公立大学設置に関する自治省の基準がクリアできない¹³³。そうした基準をクリアするために、より広域の自治体が設置するというアイデアがもたらされた。釧路公立大学の設立事情にも詳しい、元総務省幹部は以下のように述べた。

政令指定都市以外の基礎自治体に大学設置を認めるために、大学を設置するだけの必要なエリア的な基盤を作るというのが事務組合立大学というアイデアであり、自治省の原則と自治体の願いとの間をつなぐ苦肉の策であったといえる。

実は、このアイデアについては、これよりもさらにさかのぼる経緯がある。短期大学のケースではあるが、新見女子短期大学の事務組合による設置が、釧路公立大学に先立つ1980（S55）年に行われている。

人口3万人に満たないという小規模の新見市において公立短期大学の設置が許される条件は「事務組合立」であった。『公立短期大学協会40周年』¹³⁴における大学紹介では、そ

¹³³ 高橋（2009）pp.270-2は、旧自治省が公立大学の設置に対する審査基準を1999（H11）年度当時の協議書の様式により整理している。また、鎌田（1995）も参照しながら、1990年当時の審査基準を紹介している。

¹³⁴ 全国公立短期大学協会 四十年誌編集委員会（1990）『四十年誌』において、新見女子短期大学の紹介は、以下のよ

第3節 政策の流れ： 国土政策と福祉政策

3-3 政策の流れのまとめ

のアイデアは自治省によってもたらされたものとされている。さらに、新見市の関係者へのインタビューからは以下の発言を得ている。

新見女子短期大学については、短大であったが、その設置のハードルも相当高かった。最初、市長が文部省、自治省に相談に行った時はけんもほろろだった。大学教育は、国がすることであって、ましてや財政基盤がぜい弱な新見市が設置するなどんでもないことということだった。そうしたところに、やはり政治が動いたと思う¹³⁵。(筆者注：事務組合というアイデアについては)政治の要求に役所(筆者注：自治省)としても譲れない点があって、それをその接点でクリアしたと言える。

さらに、時間の順序から見て、文部省の高等教育計画¹³⁶に「一地方公共団体では高等教育機関を設置・運営することが困難な場合には、一部事務組合を設けて設置・運営する方式も適切であると考えられる。」という方針を示したのは、この実績を参考にしてのことであったと考えられる。

事務組合立というアイデアは、当初、四年制大学設置に比べればハードルの低い短期大学の設置政策に対し自治省の発案で導入され、それが文部科学省の政策文書にも転記され、さらには四年制大学の設置政策に援用された。こうした政策波及の流れがあったことになる。

うに述べている「人口3万そここの田園都市新見に公立短期大学を自主的に設立しようという構想は、自治省認可の段階で、新見とその周辺4町で構成された阿新広域事務組合による設置という条件をつけられた。」p.220

¹³⁵ インタビューでは2名の政治家名が示された。

¹³⁶ 大学設置審議会大学設置計画分科会(1984)「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」

第4節 政治の流れ： バブル経済の崩壊、地方分権の進展

昭和から平成に入り、我が国の政治を取り巻く状況にも大きな変化が訪れた。本節ではそのうち、バブル経済の崩壊への対応、地方分権の進展を中心について検討する。

4-1 総体レベルの政治の流れ

(1) バブル経済崩壊への対応

政策の流れでも触れたように、この時期の公立大学の新たな設置に関し活用されたのが「地域総合整備事業債」である。ここでは、バブル経済の崩壊がこうした制度を呼び込み、公立大学設置にも適用された状況を確認する。先にも引用したが、バブル経済の崩壊に関しては、高橋（2009）も以下のように指摘する。

公立大学の運営には経常費だけでもかなりの経費が必要で、あり、新設の際の臨時費は巨額に上る。バブルが終わって地方自治体の財政危機が叫ばれる 1990 年代後半になっても、むしろバブル期を上回るペースで公立大学が新設されていくのである。いったいどのような理由で、これほど多くの公立大学が設置されたのであろうか。

高橋はバブルが終わることにより、インフラ投資が抑制されると前提しているように見える。本研究では、むしろバブル経済の崩壊が、公立大学に対してもインフラ投資を呼び込んだという立場をとる。内閣府経済社会総合研究所のまとめたシリーズ「バブル／デフレ期の日本経済と経済政策」はバブル崩壊についての報告書の中で以下のように述べる¹³⁷。

言うまでもなくバブルはいつかは終わる。株価は 1990 年から、地価は 1991 年から下落に転じた。政策的には地価高騰を抑えるため、1989 年から日本銀行は金融引き締めへ転じ、政府においても不動産融資への総量規制（1990 年～）等、様々な地価対策が採られている。

同時に政府は、景気対策として地方に大型のインフラ投資を求めた。それは、1992 年 3 月の公共事業施行促進など、新たな予算措置を伴わない「緊急経済対策」から始まり、1992 年 8 月の経済対策閣僚会議で決定された「総合経済対策」へと進む。これはこの決定時の対策だけでも総事業規模 10 兆 7,000 億円に上る本格的な景気対策であり、地方単独事業のための地方債の追加 1 兆 8,000 億円、地方の公共用地の先行取得 1 兆円をその内容とした¹³⁸。地方債の一つに、地方自治体の公共施設整備に充当された「地域総合整備事業債」があり、公立大学設置にも積極的に活用された。ある地方自治体幹部は以下のように解説する¹³⁹。

¹³⁷ 小峰隆夫 編（2011）シリーズ「バブル／デフレ期の日本経済と経済政策」（歴史編）第 1 巻『日本経済の記録—第 2 次石油危機への対応からバブル崩壊まで—』内閣府経済社会総合研究所

<http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/menu.html>

¹³⁸ 小峰隆夫 編（2011）p.416

¹³⁹ 牧慎太郎（2002）「ハコモノ冬の時代を迎えて」『公共建築』第 172 号 <http://maki.holy.jp/hakomono.htm>
2019 年 11 月最終確認

第4節 政治の流れ： バブル経済の崩壊、地方分権の進展

4-1 総体レベルの政治の流れ

国庫補助事業に伴う地方負担だけでなく地方単独事業についても事業費補正を導入し、元利償還金に交付税措置を講じたのが地域総合整備事業債である。(中略) バブル崩壊後も税収は伸び悩んだが景気・経済対策のため地方財政が動員され、後年度に交付税措置のある地方債を活用して地方単独事業を伸ばすよう国からも強い働きかけがあった。地方単独事業が伸びる中で、いわゆるハコ物が次々と建てられていったのである。

伊藤(2002)の自治体政策研究が示すように、地方に有利な政策誘導がなされた場合に、自治体が横並びでこうした政策の活用競争をおこなうとすれば、「地域総合整備事業債」の存在は横並び競争を促し、その活用先を競って自治体内の政治の流れを様々な意味で活性化させたことは容易に想像できる。ただし、「地域総合整備事業債」の活用については批判もある。それは制度が「地方交付税の先食い」の側面を持ち、建設の意味が不明確なハコ物に使われた場合は「税金の無駄使い」とみなされるからである。

一方で、経済対策という文脈で考えれば、インフラ投資先はどのようなものでもよい。自治体としては、国からの半ば強制のように割り当てられた財政措置を「消化」する必要もあったであろう。そう考えれば、ゆくゆく「廃墟」¹⁴⁰となるハコモノに使うことに比べれば、公立大学への投資が「生きた投資」であったとするような関係者の主張も十分に可能となろう。

ただし、こうした事情への理解を得るには、相当に込み入った説明が必要となる。従って、公立大学設置における「バブル崩壊後の景気対策としてのインフラ投資」という要因は、積極的に語られてこなかった。しかし実は、地方自治体に多額のキャンパス整備費用のかかる公立大学を大きく後押しするものであり、バブル崩壊がなければ、これほど多くの公立大学が設置されることはなかったという言い方も、あながち誇張とは言い切れない。

(2) 地方分権の推進

地方分権の流れが、公立大学設置に対し、どのように影響したのかについて検討を行っておく。1993(H5)年に、衆議院、参議院で「地方分権の推進に関する決議」が行われた。衆議院の決議について以下に示す。

平成5年6月3日 衆議院本会議 地方分権の推進に関する決議

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。(以下略)

¹⁴⁰ 猪瀬(1998)

第1章 平成前期における集中的な設置

この相次ぐ決議の「地方公共団体の自主性、自律性の強化」の方向性を受けて、公立大学をめぐる自治省内での議論にも変化が起こってきた。元自治省幹部はインタビューに対し、以下のように述べた。

大学はなにも国だけのものではなく、地方自治体にもっと広く設置を認めていいのではないかと。旧帝大クラスならさすがに国であろうが、地域の大学をわざわざ国でやるものではないといった議論が自治省の中にもあった。すなわち、地域の中でコンセンサスがあって、設立目的が明確ならば自治体による大学の設立はあるということだ。確かに自治体に大学運営の専門性はないが、そのかわりに地域振興と大学を結び付けて考える力がある。

さらに自治省は「地方自治をつかさどる制度官庁であり、直接大学の設置政策について言及したりすることはない」とも述べた。一方で、自治省は、公立大学の教育内容に立ち入ることはないものの、自治体が必要とすることであれば、総務省は財政の面でのサポートを考えると示し、次のように言及した。

公立大学に対する交付税措置に関しても、単価を思い切ってつけている。公立大学は、しっかりと地域志向の研究を進める、そのために国立大学の教員に見劣りのしない研究費が必要という自治体の思いに応えたものと考えていい。

地方分権時代を迎えた中で、自治体が必要とする重要事項があれば、自治体の判断を応援するスタンスを、まさに地方制度をつかさどる制度官庁として有していたことを、このインタビューへの回答は示している。

(3) 政治の流動化

国の政治の流れについて、補足的に述べれば「政治の流動化」についても、検討が必要である。55年体制と言われた自民党一党支配が崩れ「細川内閣」が誕生したのは1993(H5)年のことである。続く村山内閣は消費税率を5%に引き上げることを決定したが、うち1%を地方消費税とする成果を上げたのは、地方分権推進の仕組みづくりを担った関係者である¹⁴¹。さらにこうした政権交代が可能な時代は、自政権のうちに「公債を発行して自党が望む政策(財政出動)を増やし、公債償還を次の政権に負わせることで次の政権の裁量を狭める行動をとる」¹⁴²とする見方もある。今後の、専門的な研究が求められる。

¹⁴¹ 石原信雄(2001)『権限の大移動 官僚から政治家へ 中央から地方へ』かんき出版 p.54

¹⁴² 土居丈朗(2002) p.369「バブル形成・崩壊期の国際発行」村松岐夫他編『平成バブルの研究 上』東洋経済新報社は「政権交代の確率が高くなるとほど財政赤字が増える」とし、財政出動を促す圧力なることを示している。

4-2 個体レベルの政治の流れ

(1) 岩手県立大学設置のケース

1) 知事の政治判断

岩手県立大学の構想を行った知事は、在任1期であったが、「第三次岩手県総合発展計画」の策定を行い、そこには「教育立県」が掲げられた。知事は、岩手県庁において教育畑を歩み¹⁴³、その後盛岡市長を3期務めた後、衆議院議員となった。衆議院時代には、文部政務次官、自民党文教部会長、衆議院文教委員長を歴任するなど文教政策の中心にいた。

回想録によれば、まず「県としても看護大学をつくらなくちゃいけない」(p.243) ところから始まり、福祉、情報、総合政策と短大を含めて、岩手県立大学構想を行っている。

実際には、看護大学の構想のところから、4学部に至るまでには、既にもてきたように紆余曲折はあったものの、全体として文教政策の中心にいた知事によって積極的に公立大学の設置が進められてきたことは、元県庁職員のインタビューからも裏付けられる。

2) 公式な記録による政治の流れ

では、実際に、岩手県において、どのように大学設置政策が受容されていったのか。創設の資金について、国からの起債の許可が受けられることになった経緯について簡単に確認しておく。まず、大学の設置認可申請に先立つ「自治省への事前協議」について『素心知困』は以下のように述べている (p.52)。

自治省には、平成6年4月以降財政と定員の面から、財政局指導課及び行政局公務員部能率安全推進室と協議を行うとともに、建築費の財源を確保するため、平成7年7月に「地域福祉推進特別対策事業及び大学、短期大学である看護婦等の養成施設の整備事業」としての指定を受け、地域総合整備事業債の導入が図られた。

さらに、看護教育の中核機能を持つ大学を実現の文脈で以下のように述べている (p.103)

国においては、看護婦等の養成確保を推進するため、養成施設の整備を地方公共団体が行う場合に限り、平成11年まで地域総合整備事業債(特別分)の導入を認めていること。

事実関係については整理が必要であろうが、ここには明らかに看護系学部を設置するところから起債措置が認められるという県側の認識が見て取れる。

3) 県の設置担当者のインタビューより

設置担当者へのインタビューでは、技術的な問題における様々な困難について語られたが、政治的な状況については、以下のようにほとんど大きな隘路がなかったとされた。

¹⁴³ 七宮洋三(1997)『回想七〇年 前岩手県知事工藤巖』IBC岩手放送等を参照。前後の記述を含め、この回想録、『素心知困』、インタビュー記録の整合するところにおいて記述している。

第1章 平成前期における集中的な設置

岩手県の場合、工藤巖知事が教育立県を掲げて、任期の仕上げとして高等教育機関の設立を考えた。(中略)

こうした県立大学構想に対して県民アンケートを行ったところ、高校2年生の7割から8割が「ぜひ必要」、あるいは「必要」との回答でした。そういう状況の中で、県政は工藤知事から増田知事にバトンが渡されましたが、県議会も挙げて応援する体制ができていました。私も県庁でもいろいろな仕事をしましたが、自身の地元で地域の人と交流しても、「県立大学を作る仕事をぜひ頑張って」と励まされたりもしましたが、こういうことは、他の部署にいた時にはなかなか経験しなかったことです。

国からの大きな投資が得られた状況において、政治的な隘路は小さかった状況を理解することができる。

4) 短期大学関係者へのインタビューより

短大関係者は、短大からの提案を県庁に提出した後、しばらく放置されていた状況について以下のように述べた。

総務部長は我々の計画を「預かっておきます」とはいった。しかしながら、預かったということは、「それは単に預かったということで、そんなことで政策が実現するものではない」と県から来ていた事務局長に諭された。

そう聞いて、知事への働きかけの方法など、学長・事務局長といろいろ考えさまざまなことを試みましたが、わたしたちの案がどう扱われているか、四大構想が具体的に県内部でどう動いているか、はっきりは分らなかった。看護師を養成する話は、俎上に乗っているようだが、短期大学の四年制化には何の反応もない。そうした中で、平成6年の2月に突然、四大化の方針がマスコミに発表された。

県は、短大からの提案の多くを実現したが、途中の検討の状況については知事周辺による政治決定まで、関係者にはほとんど知らされなかったことになる。また、この発表では、2部として設置され、これまで県庁等の職員の養成を担っていた法経学科の行く末については示されていなかった。しかしながら、大学設置の途上で新たに知事が交代し、この新知事の決断によって、法経学科を四大化し、総合政策学部として存続させることに加え、岩手県大には国際に関する学部がないという理由から、短大に新たに国際系の学科をつくることとなった。

知事の交代により、県立大学の設置に対し、新知事の存在感を示す積極的な政治的な決断が加わり、最終的には、岩手県は4学部のほかに2つの短大を併設する、東北地方の公立大学では最大規模の大学設置に至ることになる。

そして、当初、県政全体の方向性に合致しないとみなされた、短期大学からの提案が、このタイミングにおいて、県の政治決定に活用されたことになる。

4-3 政治の流れのまとめ

バブル崩壊への政治的な対応は、地方分権の流れの中で、地方に向けてインフラ投資を振り向けることとなった。90年代の国債発行による景気対策としての公共投資は、この時期地方部により多く配分された¹⁴⁴。

こうした地方部に対する公共投資は自治省の言わば起債緩和¹⁴⁵であり、具体的には「地域総合整備事業債」という形をとって、この時期の公立大学の設置に活用された。したがって、具体的な公立大学の設置を政治決断するハードルを大幅に下げる環境条件が、国の政策によってもたらされていたといえる。

ただし、看護系の単科大学を設置するのか、岩手県立大学のような4学部で2つの短大を並立させるような設置政策をとるのかは、知事の政治的経歴や政策指向などに影響を受ける可能性もあろう。今後の分析が求められる。

本章の冒頭で、18歳人口の減少期になぜ公立大学を設置したのか、という問いとともに、バブル経済崩壊後の景気低迷期、すなわち各自治体の税収も減少している時期になぜ公立大学の設置が相次いだのかという問いを措定した。ここでも、むしろバブル経済崩壊そのものが、国の地方部へのインフラ投資を決断させ、その決断により公立大学設置の財源に関する環境が整備され、その環境のもとで多くの自治体が公立大学を設置したという新たな見方を示すことができた。

¹⁴⁴ 土居 (2002) p.408

¹⁴⁵ 北山 (2006) p.35

第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放

5-1 総体レベルでの窓の開放

1) 3つの流れとその合流

まず、総体レベルにおける政策過程について整理する。

問題の窓としては、地域では低い進学率、地域の収容力の不足が18歳人口の急減局面でも改善されないで残されていた。むしろ、18歳人口の急増局面で膨れ切った都市部の私学を中心とした入学定員が18歳人口急減期を迎えた際に、地方からの人材の強力な吸引力として働く装置となって、自治体関係者の危機感をあおった。さらにはバブル経済崩壊の不況下における就職・進学をめぐる不安定状況が、その不安感を強いものとした。

政策の流れとしては、国土政策・地域活性化政策が展開されていたが、工場誘致等の手法が行き詰り、特にバブル経済崩壊後にはその厳しさが増したことから、地域活性化政策としての大学誘致が有力な政策として浮上した。また、超高齢社会の到来を受けて、高度医療人材の確保を目的とした看護師等人材確保法が制定され、公立看護系大学の設置を促すと同時に、それに対応する積極的な起債措置の緩和がなされた。

政治の流れとしては、概ね1991（H3）年にバブル経済が崩壊し、その後の景気対策として、地方へのインフラ投資を行う政治判断が行われた。当初ゴールドプランなどと結びついて、医療人材育成政策に投入された流れは、即座に他の地域活性化政策にも拡張した。

このように、この時期は総体レベルにおいて、公立大学設置を促す3つの流れは極めて鮮明であった。特に、「18歳人口が急減局面への変化（1992）」「看護師等人材確保法（1992）」「バブル経済の崩壊（1991）」の社会的影響は大きく、これらの出来事が一度に生じたことで、各流れが一気に合流した。政策の窓は、1991（H3）年～1992（H4）年にかけて一気に開き、2000（H12）年度まで継続した。

政策起業家としては、これまで公立大学設置について抑制的な対応をとっていた方針を、原則は維持しつつ、中身としては実質的に切り替えた自治省とする考え方も成り立つ。地方分権時代に求められた公立大学の設置を、地方自治制度を所管する立場から後押ししたのである。

2) 政策過程チャート

総体レベルの分析について政策過程チャート（図1-5）を描く。各流れの合流について、図に即して補足する。

問題の流れの中には、「18歳人口の急減」と「バブル経済崩壊」という一見、公立大学政策の抑止圧力とみられがちな問題が流れていたが、そこから18歳人口の大量流出の「問題の窓」を開かせて、公立大学設置政策に向けて太い矢印となって伸びている。

バブル経済の崩壊は、政治の流れに対して矢印を伸ばし、インフラ投資、具体的には総務省の起債緩和を通して公立大学設置に資金を投じる政治決断をもたらした。政治の流れの

第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放

5-2 個体レベルの窓の開放

中には、分権改革の動きが存在した。

「地域活性化政策の手詰まり感」、さらには「超高齢化社会」の到来は、それぞれ「看護師等人材確保法」など、これまでと異なる形の公立大学設置政策として、国から各自治体に採用を促した。

それらが合流して「キャンパスの大規模整備を伴う公立大学の設置」という形をとって公立大学政策の窓を開かせた。

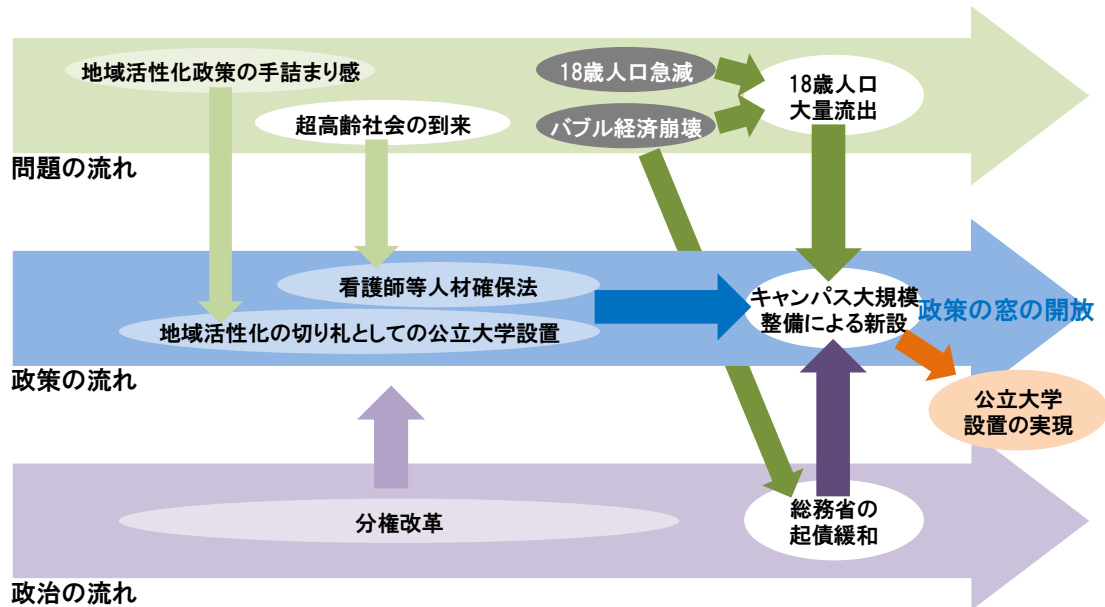


図1-5 平成前期の設置における政策過程(総体レベル)

出典:筆者作成

5-2 個体レベルの窓の開放

(1) 岩手県立大学

1) 3つの流れとその合流

次に、個体レベルにおける政策過程を整理する。

問題の流れでは、収容力、進学率の問題、あるいは医療系人材の育成の問題は、総体レベルの問題の流れと同じ構図になっている。

政策の流れとしては県立短期大学からの強い働きかけがあった。しかしながら、県は提案としては受け止めつつ、検討のアクターとしては、短大を参加させなかった。短大の専門的知見、あるいはその知見に基づいた提言については、最初の大学設置の決定の瞬間において必ずしも必要がなかったといえる。

政治の流れについては、バブル経済崩壊後の国の経済対策に呼応し、地域総合整備事業債などの有利な財源制度を活用できる、あるいは活用を促されている状況にあった。そうした状況の中で、県議会あるいは県民のなかにも、新たな大学の設置を求める機運が十分に活性

第1章 平成前期における集中的な設置

化していた。

政策の窓の開放については、国における政策の窓がくっきりと開いていることから、地方にとって重要となる設立の財源問題に大きな隘路はなく、かねてからあった大学を求める地域の要求がそのまま政策の窓を開かせたといえる。ただし、岩手県立大学の事例では興味深い現象も観察された。県立大学構想を主導した知事のもとで言えば第一段階の政策の窓が開放し、県立大学の設置が現実のものとなった後に知事が交代した。すると、新たな知事も、県立大学設置に関する政策イニシアチブを発揮したのである。ここでは、その意図までは明らかではないが、結果として、第1段階では実現に至らなかった短期大学第二部法経学科の総合政策学部への四大化が実現するとともに、短期大学にこれまでになかった国際文化学科が設置されることになった。

個体レベルの政策起業家は判然としなない。県の検討が本格化する前に、県立短期大学関係者の働きかけがあったが、直接的に県を動かすことができなかった。その提案は後になって新知事の手によって政策の流れから取り出されることになるのだが、こうした経緯からは短大関係者側を政策起業家と考えることはむづかしい。これは、後の第2章の新見公立大学の事例と比較されることとなる。

政策起業家については、新旧両知事が設置を決意したのちの段階では、様々な技術的な困難を解決していったという点に着目すれば、県の設置担当事務局であると考えられることもできる。設置担当者は以下のように述べた。

まさに、テレビ番組のプロジェクトXの世界でした。国体でもずいぶんインフラ整備をしてプロジェクトXの世界だったが、県立大学の整備は20世紀最後のプロジェクトXでした。それをやっている間は、他の部署にも大きな仕事を後回しにしてもらい、実際他の箱モノの整備は一定ストップしました。大学設置は本当に大きな経験だったが、この経験を個人の財産にとどめてはいけません。教員も替わってしましますし、経験の継承が課題です。

県庁としては、他の施策への投資を当面中止して、大学の設置に取り組んだことが示されている。なお、この担当者は、後に大学の事務局長に就任し、大学の内部から改革を行うことになる。設置行政の経験は単なる担当者の経験ではなく、自治体全体の学習となっている。それを後代に継承しなければいけないとの指摘は重要である。

2) 政策過程チャート

岩手県立大学設置の政策の窓モデル分析について政策過程チャートを図1-6に示す。

問題の流れとしては、総体レベルの分析と同じく、県外への人材流出が、太い矢印となって直接の政策の窓に結び付いている。同時に、既設の短期大学においては、今後の大学設置抑制転換があるのではないかという見通しのもとで、四大化の提案も行われていた。ただし、これはしばらくの間、県に受け止められたかどうかは定かではなかった。

第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放

5-2 個体レベルの窓の開放

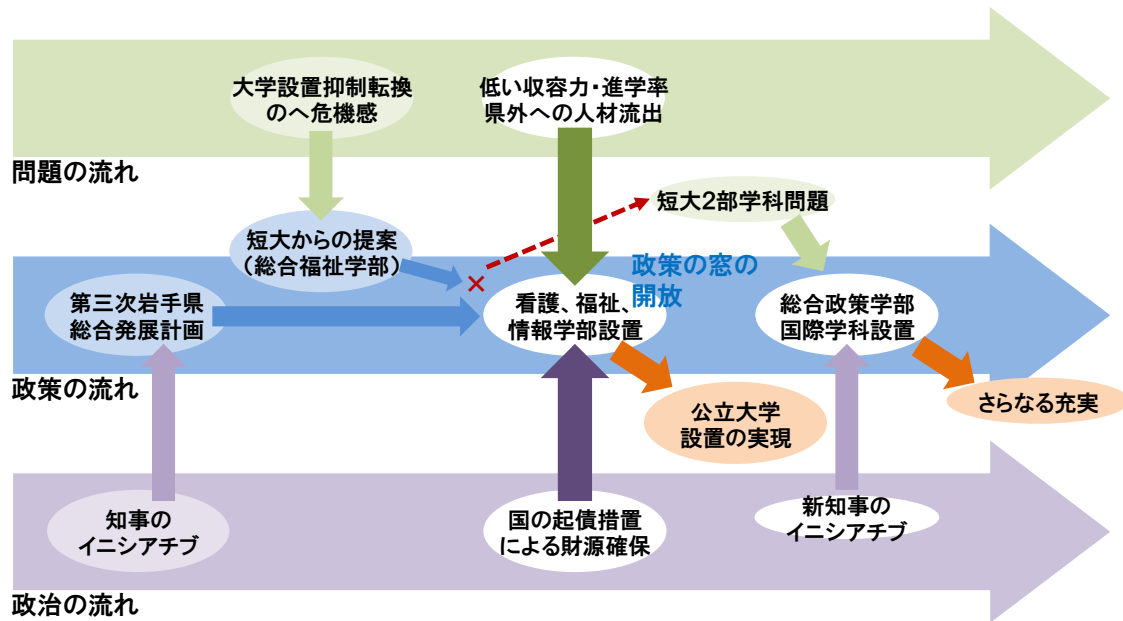


図1-6 平成前期の設置における政策過程(岩手県)

出典:筆者作成

政策の流れにおいては、教育政策に詳しい知事の政治的なイニシアチブによって、看護大学のみならず多数の学部を持つ大学が構想される基盤があった。一方で、最初の県立大学構想には、総合政策学部は含まれていなかった。新知事になった後に短期大学からの提案が二部の人材育成をどうするかという問題を経由して総合政策学部というアイデアとなり、さらには短大における国際系の新学科の設置にもつながった。

知事の交代があり、前知事、新知事双方のイニシアチブが発揮されたことが、岩手県立大学、同短期大学部のさらなる充実に作用したと見ることができる。

第1章 平成前期における集中的な設置

5-3 政策過程の理解

(1) 各過程の比較

まず、総体レベルと個体レベルの間で分析結果を比較し表1-7に示しておく。

表 1-7 総体レベルと個体レベルの政策の窓モデルの比較

出典：筆者作成

	総体レベルの知見 (この時期我が国全体のモデル)	個体レベルの知見 (岩手県立大学の設置)
問題の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域の均衡ある発展(大学立地、低い進学率、地域の収容力の不足) ○ 超高齢社会の到来 ○ 18歳人口急減(都市部への人材流出) ○ 不況下における地方の就職状況の悪化 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大学進学率が低い。 ○ 収容力は全国最低レベルで大学進学者のうち8割近くの県外流出は行政上の課題として極めて重い。
政策の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 工場誘致等の手法が行き詰り、地域活性化政策としての大学誘致が有力となった。 ○ 高度医療人材の確保を目的とした看護師等人材確保法が制定(1992)。 ○ 公立系看護大学の設置に起債が可能となり、その後対象が広がった。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自治の教育立県の方向性の総仕上げ。 ○ 当初の私立大学の誘致、国立大学に学科増設の働きかけ等はうまくいかなかった。 ○ 短期大学関係者からの提案は相当部分が受け入れられた。
政治の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ バブル経済が崩壊し(1991)、景気対策として、地方へのインフラ投資が行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 設置の途中で新たな知事に交代したが、県議会も挙げて応援する体制ができていた。 ○ 県民の願いも大きかった。
窓の開放	<p>1991(H3)年～1992(H4)年にかけて一気に開き、2000(H12)年度まで続いた。影響力の大きな流れが、一時に集中して生じたことでくっきりとした窓の開放が見いだせる。</p>	<p>公立大学の設置自体については、既に総体レベルで開いていた政策の窓に対し、個体レベルでは活用を競う状況が生じていた。</p> <p>一方で、どの程度の規模の大学を設置することになったのかについては、個体レベルの分析により明らかにされる。岩手県立大学の場合は、知事の交代による、政治の窓の積み重ねがより大きな規模の大学を実現したと見ることができる。</p>
政策起業家	<p>抑制的な対応をとっていた方針を徐々に切り替えながら、地方分権時代に求められた公立大学の設置を可能にしていった自治省。</p>	<p>知事の決断後のこととなるが、県の大事業に取り組んだ、県の設置事務局が政策起業家に近い役割を果たした。</p>

第5節 政策の窓の開放： 典型的な政策の窓の開放

5-3 政策過程の理解

(2) 明らかにされた2つの知見

ここまで、18歳人口の急減期の公立大学急増のメカニズムについて検討した。そして、先行研究では公立大学設置と関連づけられてこなかった要因を2点特定した。

1点目は、18歳人口の急減そのものである。一般論としては、18歳人口の急減は、大学の設置を抑制すべき要因として理解され、それに反する大学設置行動は批判を招く。一方で、自治体関係者の立場からは、18歳人口のピーク時に向けた膨れ切った大学入学定員は18歳人口急減局面において地方から人材の流出装置と捉えられる。18歳人口の急激な減少は、結果として地方での大学設置を促すことになった。こうした問題のフレーミングを広く知られているデータと実例から説明することができた。

2点目は、バブル経済の崩壊である。バブルの崩壊は、地方経済、地方財政にも悪影響を及ぼし、一見公立大学設置の抑制要因のように見える。しかしながら、景気活性化策としてのインフラ投資が、看護系公立大学から始まり、即座に一般の学部の設置にも波及した。

これらの要因を柱に、この時期は3つの流れの中に、独立した強い要因が存在し、それが一気に合流した状況を、公立大学の集中的な設置の総体レベルのメカニズムとして、政策の窓モデルにより特定した。

(3) 重要なアクターとしての自治省についての補完的検討の必要性

本章では総体レベルの政策の窓モデルにおいて、政策起業家として自治省¹⁴⁶を想定した。一方で、ここまでの検討において自治省の政策行動については、先行研究等の参照も含め、十分な検討が行えたわけではない。今後、行政学等の知見を踏まえた補完が求められる。ここでは、その糸口について簡単に言及しておく。

自治省の公立大学設置の抑制策自体については、先行研究で繰り返し言及されている。自治省は、公立大学の設置の意義を認め、1971（S46）年から順次、交付税措置を行ってきたが¹⁴⁷、それに先立つ1969（S44）年、文部省に対し、新たな公立大学の設置認可にあたっては、自治省との事前協議を行うように求めている¹⁴⁸。自治省は、審査基準を決めて、公立大学の設置についての規制を行ってきた¹⁴⁹。一方で、こうした自治省の抑制政策が平成期になぜ軟化したのかについては、天野（2006）も以下のように、おおまかな状況を述べるにとどまる¹⁵⁰。

その状況が、平成期に入る前後から一変し、公立大学の新設ブームが到来した。それは「自治省がそれまでの抑制策を放棄し地方自治体の希望に応じて（中略）一定の条件を満たしている場合」には、「設置を認める方向で政策転換を図った結果」であり、「自治体の側の大学新增設の強い要求」に応える形で自治省（現・

¹⁴⁶ ここでは、煩雑性を避けるために、総務省を含めて自治省とした。

¹⁴⁷ 高橋（2009）p.188-189

¹⁴⁸ 公立大学協会資料、高橋（2009）p.223-224

¹⁴⁹ 高橋（2009）pp.270-2

¹⁵⁰ 天野郁夫（2006）p.253

第1章 平成前期における集中的な設置

総務省)が政策転換を行ったからだとされる。

一般に、自治省は、地方財政対策の策定過程において、国庫の負担を軽減しようとする旧大蔵省に対して、できるだけ地方自治体に有利な措置を求める政策志向を有する¹⁵¹。そのために、地方の最新情報を常に更新し、どの省庁よりも早く地方について精通し、地方の利益を積極的に追求する。自治省は、自治体の財政健全化の観点から地方財政への統制も行うが、マクロ的に見れば、地方自治体に有利な措置を求める。さらに、自治省としての出向先の確保や地方の首長への転出機会を考へても、地方自治体への擁護的な姿勢を高めると理解することは自然である。

このような自治省における、あくまでも内部の議論であるが、地方分権の時代を念頭に、地域の大学は国ではなく、地方自治体に預けてよいのではないかとの趣旨の議論があったことを、既にインタビューの結果として紹介した。「自治省では自らが所管する制度以外の分権・分離志向の改革には親和的である」¹⁵²であるのであれば、大学の設置について、地方自治体の役割を重く見ていこうとする方向性は、自治省の政策志向と矛盾しない。

一方、自治省の政策一貫性は、制度官庁としては揺るがすことはできない¹⁵³。全体の政策原則と、個別の政策判断との間で矛盾があれば、その整合性をとるためのアイデアが必要となる。そうした自治省のアイデアのひとつが先に紹介した事務組合立大学である。

1988(昭和63)年の釧路公立大学の設置にあたり、釧路市にとって大学誘致は長年の悲願であった。そうした中で、四年制大学の実現を公約の一つにして2期目の当選を果たした市長は大学設置を表明したものの、自治省の基準がクリアできない。相談を受けた自治省としては何らかの対応を迫られた¹⁵⁴。元自治省幹部のインタビュー結果を再度示す。

政令指定都市以外の基礎自治体に大学設置を認めるために、大学を設置するだけの必要なエリア的な基盤を作るというのが事務組合立大学というアイデアであり、自治省の原則と自治体の願いとの間をつなぐ苦肉の策であったといえる。

ここには、個別の政策をコントロールできる事業官庁と異なり、制度官庁である自治省の政策は原則的であり、自治体の願いをかなえるには特有の工夫が求められる。こうした事情が、公立大学設置に関する自治省の立ち位置を見えにくくしていると考えられる。

¹⁵¹ 前後の記述は、北村亘(2006)「地方税財政」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済 p.143に依拠している。

¹⁵² 青木栄一(2006)「国・都道府県・市町村」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済 p.128に依拠している。なお「分権・分離志向」については、同 p.117を参照すれば、「分権：地方政府とその区域内の住民の自主的決定の範囲を拡大すること。」「分離：中央政府あるいは地方政府いずれか一方に個々の政策領域に関する権限と責任を与えること。事務が共有される場合でも中央政府から地方政府に対する関与は少ない。」となる。

¹⁵³ 河合晃一(2019)は伊藤正次(2003)を引きながら、「行政管理系官庁は、組織の画一性保持を目的として行動し、組織の多様化に結びつくような制度設計を好まないと予想される。」(p.43)とする。

¹⁵⁴ 政令指定都市以外の市による公立大学設置は、1962(S37)年の下関市立大学の短大からの昇格以来、実に20年ぶりのことである。また、都道府県立をとっても、昭和50年代以降の開学の公立大学は、山口県立女子大学(短大からの昇格)、群馬県立女子大学。昭和60年代では東京都立科学技術大学、沖縄県立芸術大学のみである。

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

前章では、18歳人口の急減に伴って高等教育機関の設置が抑制された平成前期において、公立大学設置が集中的に行われたメカニズムについて理解を進めてきた。第2章では、2001（H13）年度以降における公立大学の設置状況について分析を行う。

この時期は、依然として18歳人口の減少が続いていたものの、大学設置を抑制する文部科学省の高等教育計画は実質的に放棄されている。公立大学の増加は続いたが、平成前期に活用できた起債制度は終了し、公立大学設置の動向にも変化が生じた。

第2章 平成中期以降における設置動向の変化97

第1節 分析課題：大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化.....	98
1-1 平成13年度以降の設置の状況の変化.....	98
1-2 本章における分析の概要.....	100
第2節 問題の流れ：大学教育需要の高度化.....	103
2-1 総体レベルの問題の流れ.....	103
2-2 個体レベルの問題の流れ.....	113
2-3 問題の流れのまとめ.....	114
第3節 政策の流れ：短期大学による四大化の模索.....	115
3-1 総体レベルの政策の流れ.....	115
3-2 個体レベルの政策の流れ.....	122
3-3 政策の流れのまとめ.....	123
第4節 政治の流れ：財源の探索と関係者の説得.....	124
4-1 総体レベルの政治の流れ.....	124
4-2 個体レベルの政治の流れ.....	125
4-3 政治の流れのまとめ.....	126
第5節 政策の窓の開放：鮮明ではない政策の窓の開放.....	127
5-1 総体レベルの政策の窓の開放.....	127
5-2 個体レベルの窓の開放.....	129
5-3 政策過程の理解.....	130

第1節 分析課題：大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化

1-1 平成13年度以降の設置の状況の変化

平成中期以降にも、公立大学数は増加し続けた。2000（H12）年度の72大学から、2019（H31）年度の93大学まで、数としては21の増である。しかしこれは、大学統合による減少分を相殺した後の数であり、新たな公立大学の設置自体は38大学に及ぶ。

序章でも述べたように、この時期の設置は、「新規設置」に加えて、「大学統合による設置」、さらには「学校法人からの設置者変更」による設置と多様化している。その状況を、図2-1に示す。

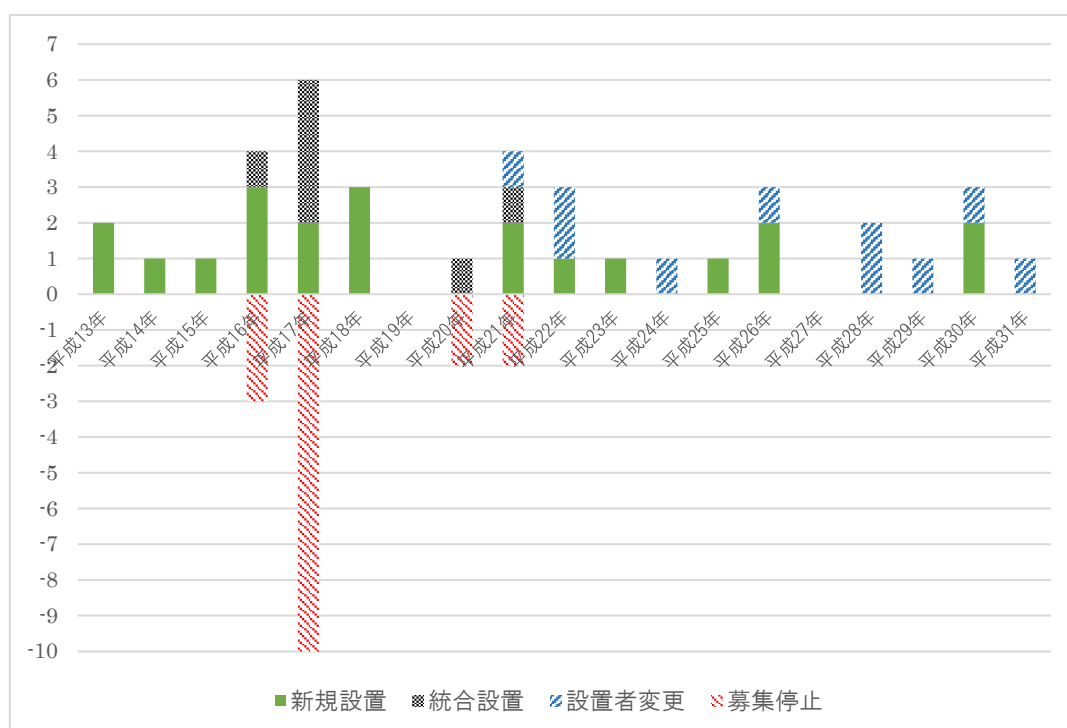


図2-1 平成中期以降の公立大学設置の状況

出典：公立大学便覧（各年度版）より筆者作成

これらのうち、本章は「新規設置」について分析する。

対象となる公立大学を平成前期と比較するために第1章の表1-1に準じて分類し、表2-1に示す。まず、分類5は分類1に準じて看護・医療系大学（都道府県、指定都市立）とする。分類6は分類3に準じて基礎自治体立とした。敦賀市立看護大学は基礎自治体立という位置づけを優先し分類6に配した。その他となる分類7は、結果として看護系単科大学以外の「都道府県・政令指定都市立」の大学となる。

第1節 分析課題： 大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化

1-1 平成13年度以降の設置の状況の変化

表2-1 平成後期の公立大学の設置等の状況

出典：公立大学協会『平成30年度公立大学便覧』より筆者作成

開学年	分類5	分類6	分類7
	看護・医療系大学 (都道府県立)	基礎自治体立大学 (指定都市立を除く)	その他 (都道府県、指定都市立)
2001年 (H13年)		尾道大学	情報科学芸術大学院大学
2002年 (H14年)	新潟県立看護大学		
2003年 (H15年)	神奈川県立保健福祉大学		
2004年 (H16年)	香川県立保健医療大学 愛媛県立医療技術大学		国際教養大学
2005年 (H17年)	群馬県立県民健康科学大学		石川県立大学
2006年 (H18年)		名寄市立大学	札幌市立大学 産業技術大学院大学
2007年 (H19年)			
2008年 (H20年)			
2009年 (H21年)	千葉県立保健医療大学		新潟県立大学
2010年 (H22年)		新見公立大学	
2011年 (H23年)		福山市立大学	
2012年 (H24年)			
2013年 (H25年)		秋田公立美術大学	
2014年 (H26年)		敦賀市立看護大学	山形県立米沢栄養大学
2015年 (H27年)			
2016年 (H28年)			
2017年 (H29年)			
2018年 (H30年)		公立小松大学	長野県立大学
2019年 (H31年)			

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

1-2 本章における分析の概要

(1) 分析課題

2001 (H13) 年以降の高等教育政策の方針は、大学審議会答申の「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」¹⁵⁵となる。この答申は「計画」を冠せず、実質的に「計画」は放棄された。18歳人口急増期に措置した臨時定員は、その5割を恒常定員化するとし、2004 (H16) 年度までに解消、大学設置抑制は継続しながら例外措置をさらに弾力化した。一方で、平成前期にキャンパス整備を後押しした地域総合整備事業債は、2001 (H13) 年度をもって廃止。公立大学の新規設置を決断するためのハードルは高まった。

本章での分析では、設置抑制は弾力化されたものの、設置に必要な財源確保が困難となった中で、公立大学がどのように設置されたのかについて、平成前期の設置政策からの変化を含めて、政策の窓モデルによって理解を得ていくことを目指す。

(2) 総体レベルの分析

総体レベルに対する分析は、おおむね以下の状況を想定しながら行う。

まず、問題の流れとして、18歳人口が減少局面に転じて数年が経過し、18歳人口の減少期における各地域の進学動向が明らかになってきた、そのデータを分析する必要がある。各地域における大学の収容力が依然として低く、進学率等に改善が見られない場合は、それらは政策対応を必要とする問題として浮上する。

政策の流れとしては、平成前期に新設した看護系短期大学や歴史ある短期大学において、四年制大学への昇格が指向されたことがあげられよう。短大の四年制化において既存のキャンパスがそのまま活用できるとすれば、財政負担の点で自治体の政治決断のハードルは低くなる。

ただし、財政負担が小さい場合でも、国から引き出すものが何もない場合は、自治体内の合意形成がより難しくなる。こうしたことにも目配りをしながら、短大の四年制化に特有の、政策手法や財源の探索について検討する必要がある。

(データ)

用いるデータとしては、18歳人口がピークを示した1992 (H4) 年以降、本章が扱う時期までの18歳人口、進学率、収容力、地元残留率などの指標の変化が重要となろう。

またこの時期に大学を設置した自治体が、母体となる短期大学等をすでに設置していたか、あるいはその際のキャンパス整備の規模等を、表2-1で行った分類毎に整理する。

¹⁵⁵ 対象となる期間2000 (H12) ~2004 (H16) 年度

第1節 分析課題： 大学新設抑制の撤廃と財源確保の困難化

1-2 本章における分析の概要

(3) 個体レベルの分析：新見公立大学の設置

個体レベルの事例としては、小規模自治体ながら、昭和期に設立した短期大学を四年制化させた新見公立大学を取り上げる。この設立の経緯は、同大学のホームページ¹⁵⁶、あるいは短大時代に加盟していた全国公立短期大学協会の資料等¹⁵⁷により整理できる。

新見公立大学の前身は、1980（S55）年に開学した新見女子短期大学（看護学科、幼児教育学科）である。その設置者は、新見とその周辺4町で構成された阿新広域事務組合であった¹⁵⁸。1996（H8）年には、地域福祉学科を新設。さらに新見公立短期大学に校名を変更し、順次、各学科の共学化をはかる。

2005（H17）年度には、事務組合を構成していた1市・4町の合併により、設置団体が新見市単独となる。2008（H20）年度に公立大学法人化すると同時に、新見市学術交流センター（附属図書館）を竣工させる。

その後、2段階で短期大学の学科を四大化する。まず、2010（H22）年度、看護学科のみを四大化し、これをもって新見公立大学が設置されたことになる。現在の新見公立大学の姿が完成するのは、短期大学に残る幼児教育学科、地域福祉学科をすべて四年制化し、短大の募集を停止した2019（H31）年度である。

（インタビュー）

世代の異なる2名の新見市職員を中心に、複数回のインタビューを行った。一人は、短大時代を含め、新見市立大学の幹部職員としての経験が長い、元市役所職員である。もう一人は、市の財政運営に長くかかわった経験を持ち、最近になって新見市立大学に派遣された幹部職員である。

(4) 分析の妥当性

本章の総体的な分析においては、前身となった短期大学を有するかどうか等の状況を、平成前期の類似の大学との間で比較する。第1章では、平成前期の公立大学設置を4分類したが、そのうちの3つの分類に準じて本章で扱う政策が分類できることから、3つの分類で比較検討を行う。

個体レベルでは、新見公立大学の事例を分析する。結果として本章で扱う事例は新見公立大学のみとなっているが、本章全体が第1章で扱った大学設置政策との比較を基本としており、必要があれば第1章で取り扱った岩手県立大学（短期大学の四年制化の要素も有している）の事例との比較を行う。また、新見公立大学は短大時代より、看護系の課程のほか幼児教育学科、地域福祉学科を有しており、それぞれが別の背景状況により異なる時期に

¹⁵⁶ <http://www.niimi-u.ac.jp/index.cfm/6.66.21.html>

2019年11月最終確認

¹⁵⁷ 全国公立短期大学協会 四十年誌編集委員会（1990）『四十年誌』

¹⁵⁸ 同記念誌において、新見女子短期大学の紹介ページでは、以下のように示されている。「人口3万そここの田園都市新見に公立短期大学を自主的に設立しようという構想は、自治省認可の段階で、新見とその周辺4町で構成された阿新広域事務組合による設置という条件をつけられた。」

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

四大化された。ここでは、学内の学科間での比較が可能となっていることから、新見公立大学の事例を用いながら、節儉的に分析を行うこととする。

本研究で得られた全体的な見通しを踏まえて、今後、複数事例を比較しながらの検証が求められることはもちろんである。

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

(1) 地域の大学収容力への問題意識

まず、本章が扱う 2001 (H13) 年度以降に至るまでの 18 歳人口の急減期に、大学入学者の状況がどのように変化したのかについて確認する。

表 2-2 は、18 歳人口のピークであった 1992 (H4) 年度と高等教育計画終了年度である 2000 (H12) 年度における全国の収容力・進学率・都道府県単位での地元残留率等を学校基本調査のデータより一覧にしたものである。

表2-2 収容力・進学率・県内大学進学者等

出典：学校基本調査より筆者作成

年度	西暦	1992	2000	増率
	平成	平成4	平成12	
18歳人口	A	2,049,471	1,510,994	73.7%
大学入学者	B	541,604	599,655	110.7%
大学進学者	C	534,297	587,142	109.9%
県内大学進学者	D	189,106	232,755	123.1%
収容力	B/A	26.4%	39.7%	150.2%
進学率	C/A	26.1%	38.9%	149.1%
残留率	D/C	35.4%	39.6%	112.0%

全国の 18 歳人口は 8 年間で 26.3% 減少している。それにも関わらず大学進学者は約 10% 増加し、結果として進学率は 1.5 倍に上昇した。第 1 章でも確認したとおり、18 歳人口ピークが減少期に入っても、大学入学定員の抑制はなされず、結果として進学率が大きく上昇した。

本章では、その状況を都道府県別に確認する。表 2-3 は、同じ期間における都道府県別収容力・進学率・残留率等を学校基本調査のデータにより一覧にしたものである。この表をもとにして、各都道府県における、大学進学率、大学進学者のうちの地元への進学率（残留率）を地域の収容力との関係で確認する。収容力とは、その都道府県内の大学への入学者を、18 歳人口で除した値である。

こうした基本的な指標は、第 1 章でも明らかにしたとおり、地方自治体が公立大学設置の根拠となる問題状況として認識され、設置趣意書等に指し示されるものである。収容力、進学率の低さがあれば、依然として設置を促す問題として着目されるものと考えられる。

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

表2-3 1992(H4)年度および2000(H12)年度における
都道府県別収容力・進学率・残留率

出典：学校基本調査より筆者作成

	1992 (H4)年度							2000 (H12)年度						
	18歳人口	県内大学への 入学者数	大学 進学者数	県内高校から 進学者数	収容力	進学率	残留率	18歳人口	県内大学への 入学者数	大学 進学者数	県内高校から 進学者数	収容力	進学率	残留率
	A	B	C	D	B/A	C/A	D/C	A	B	C	D	B/A	C/A	D/C
合計	2,049,471	541,604	534,297	189,106	26.4%	26.1%	35.4%	1,510,994	599,655	587,142	232,755	39.7%	38.9%	39.6%
北海道	91,810	16,752	15,532	10,670	18.2%	16.9%	68.7%	69,452	19,861	19,933	14,330	28.6%	28.7%	71.9%
青森	25,567	3,131	4,260	1,100	12.2%	16.7%	25.8%	19,789	3,321	5,152	1,729	16.8%	26.0%	33.6%
岩手	22,833	2,364	4,159	862	10.4%	18.2%	20.7%	18,435	2,546	4,892	1,119	13.8%	26.5%	22.9%
宮城	35,137	10,300	7,324	3,839	29.3%	20.8%	52.4%	30,838	11,202	9,759	5,348	36.3%	31.6%	54.8%
秋田	18,112	1,509	3,239	725	8.3%	17.9%	22.4%	15,052	1,849	4,055	825	12.3%	26.9%	20.3%
山形	18,363	2,239	3,828	682	12.2%	20.8%	17.8%	15,986	2,312	4,466	692	14.5%	27.9%	15.5%
福島	33,190	3,695	6,236	1,087	11.1%	18.8%	17.4%	28,840	3,854	8,244	1,459	13.4%	28.6%	17.7%
茨城	49,441	6,232	10,786	1,577	12.6%	21.8%	14.6%	39,460	6,962	14,128	2,705	17.6%	35.8%	19.1%
栃木	33,066	3,687	8,163	1,214	11.2%	24.7%	14.9%	26,148	4,784	9,898	1,785	18.3%	37.9%	18.0%
群馬	33,859	3,509	7,573	963	10.4%	22.4%	12.7%	24,876	4,151	8,835	1,509	16.7%	35.5%	17.1%
埼玉	115,584	31,414	24,866	6,408	27.2%	21.5%	25.8%	79,059	37,750	29,812	10,289	47.7%	37.7%	34.5%
千葉	97,786	24,900	25,060	6,439	25.5%	25.6%	25.7%	70,680	28,693	26,917	8,883	40.6%	38.1%	33.0%
東京	174,496	120,725	63,758	36,524	69.2%	36.5%	57.3%	118,396	127,451	66,899	38,803	107.6%	56.5%	58.0%
神奈川	129,440	48,196	37,788	13,486	37.2%	29.2%	35.7%	87,676	51,829	38,428	16,248	59.1%	43.8%	42.3%
新潟	39,129	3,446	7,681	1,457	8.8%	19.6%	19.0%	31,208	4,766	9,683	2,632	15.3%	31.0%	27.2%
富山	19,002	2,472	5,801	1,051	13.0%	30.5%	18.1%	13,203	2,329	5,201	894	17.6%	39.4%	17.2%
石川	20,506	5,785	5,983	1,833	28.2%	29.2%	30.6%	14,285	5,852	5,874	1,925	41.0%	41.1%	32.8%
福井	13,483	2,283	3,885	879	16.9%	28.8%	22.6%	10,027	2,115	3,886	854	21.1%	38.8%	22.0%
山梨	13,495	3,645	3,777	610	27.0%	28.0%	16.2%	10,464	3,903	4,317	860	37.3%	41.3%	19.9%
長野	34,458	2,575	7,565	442	7.5%	22.0%	5.8%	26,043	2,601	8,736	639	10.0%	33.5%	7.3%
岐阜	36,330	4,726	9,224	1,321	13.0%	25.4%	14.3%	26,185	4,544	9,823	1,519	17.4%	37.5%	15.5%
静岡	62,506	5,394	15,558	1,878	8.6%	24.9%	12.1%	47,052	7,780	18,126	3,627	16.5%	38.5%	20.0%
愛知	115,980	33,300	33,322	18,751	28.7%	28.7%	56.3%	80,181	40,121	35,298	23,826	50.0%	44.0%	67.5%
三重	29,994	3,351	7,717	1,231	11.2%	25.7%	16.0%	22,070	3,722	8,613	1,703	16.9%	39.0%	19.8%
滋賀	20,675	1,683	5,299	282	8.1%	25.6%	5.3%	16,750	6,678	6,349	988	39.9%	37.9%	15.6%
京都	42,636	31,184	13,993	6,469	73.1%	32.8%	46.2%	29,281	31,975	15,316	6,964	109.2%	52.3%	45.5%
大阪	151,060	48,487	42,984	20,396	32.1%	28.5%	47.5%	94,806	50,684	41,527	21,518	53.5%	43.8%	51.8%
兵庫	91,827	24,117	28,195	9,939	26.3%	30.7%	35.3%	66,026	25,977	29,147	12,177	39.3%	44.1%	41.8%
奈良	23,881	5,723	7,367	1,067	24.0%	30.8%	14.5%	17,805	5,285	7,740	1,128	29.7%	43.5%	14.6%
和歌山	18,014	1,027	4,024	198	5.7%	22.3%	4.9%	13,133	1,540	4,799	374	11.7%	36.5%	7.8%
鳥取	9,595	1,100	2,221	320	11.5%	23.1%	14.4%	8,122	1,139	2,495	247	14.0%	30.7%	9.9%
島根	12,601	1,205	2,931	372	9.6%	23.3%	12.7%	9,955	1,527	3,423	485	15.3%	34.4%	14.2%
岡山	32,365	7,127	9,686	2,585	22.0%	29.9%	26.7%	23,864	8,909	10,083	3,381	37.3%	42.3%	33.5%
広島	48,731	11,116	14,041	5,077	22.8%	28.8%	36.2%	34,286	12,787	15,255	6,998	37.3%	44.5%	45.9%
山口	26,375	4,454	6,528	1,039	16.9%	24.8%	15.9%	18,974	4,064	6,250	1,044	21.4%	32.9%	16.7%
徳島	12,971	2,084	3,447	779	16.1%	26.6%	22.6%	10,534	2,718	3,946	1,078	25.8%	37.5%	27.3%
香川	16,876	2,618	4,950	772	15.5%	29.3%	15.6%	12,502	2,365	5,097	796	18.9%	40.8%	15.6%
愛媛	25,279	3,855	7,397	2,066	15.2%	29.3%	27.9%	19,279	3,857	7,442	2,233	20.0%	38.6%	30.0%
高知	13,097	1,326	2,509	320	10.1%	19.2%	12.8%	9,954	1,845	3,191	596	18.5%	32.1%	18.7%
福岡	77,490	26,232	20,817	12,465	33.9%	26.9%	59.9%	63,643	27,801	24,134	15,043	43.7%	37.9%	62.3%
佐賀	14,183	1,644	3,338	405	11.6%	23.5%	12.1%	12,402	1,760	3,748	465	14.2%	30.2%	12.4%
長崎	27,166	2,724	6,232	1,173	10.0%	22.9%	18.8%	21,788	3,733	6,681	1,891	17.1%	30.7%	28.3%
熊本	28,759	6,164	6,562	2,786	21.4%	22.8%	42.5%	25,005	6,745	7,577	3,540	27.0%	30.3%	46.7%
大分	20,108	2,928	4,971	687	14.6%	24.7%	13.8%	15,751	3,160	5,144	912	20.1%	32.7%	17.7%
宮崎	20,093	2,394	4,355	862	11.9%	21.7%	19.8%	16,786	2,559	4,612	948	15.2%	27.5%	20.6%
鹿児島	28,816	3,893	5,798	1,889	13.5%	20.1%	32.6%	25,246	4,223	6,773	2,548	16.7%	26.8%	37.6%
沖縄	23,306	2,889	3,567	2,129	12.4%	15.3%	59.7%	19,697	4,026	5,438	3,198	20.4%	27.6%	58.8%

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

収容力と進学率の関係については、大学審議会（1997）¹⁵⁹も以下のように述べる。

現状においては、地域ごとの収容力格差と進学率格差との相関は極めて強く、他の様々な要因はあるものの、収容力格差が進学率格差の大きな要因になっているとの強い批判がある。

（収容力と進学率）

このように、重要指標とみなされる収容力と大学進学率の関係について、実際の状況を確認する。

2000（H12）年度における、地方圏¹⁶⁰における道県ごとの収容力と進学率の関係グラフを描き図2-2に示す。収容力の低い道県でも進学率にはかなりの差がみられるが、全体としては、相関係数0.56のやや高い相関をもって地域の収容力は進学率に関係があるとみなされる状況がある¹⁶¹。

次に、18歳人口のピークである1992（H4）年度から2000（H12）年度までの、地域の収容力と進学率のそれぞれ変化の関係について、それぞれ何ポイントの増となっているかで相関グラフを描き図2-3に示す。これもかなりのばらつきがあるが、相関係数0.65の高い相関がある。収容力の変化が進学率の変化につながっているという強い印象がもたらされる相関関係が確認できる¹⁶²。

（収容力と残留率）

さらに、収容力と残留率（進学者のうちそれぞれの都道府県の大学に進学した者の率）との関係を確認する。

2000（H12）年度における、地方部における道県ごとの収容力と残留率との関係グラフを描き図2-4に示す。収容力の低い道県でも残留率にはある程度のばらつきがみられるが、全体としては、相関係数0.63の高い相関をもって地域の収容力は残留率に関係があるとみなされる状況がある¹⁶³。

次に、18歳人口のピークである1992（H4）年度から2000（H12）年度までの、地域の終了力と残留率のそれぞれ変化の関係をそれぞれ何ポイントの増（あるいは減）となっているかで相関グラフを描き図2-5に示す。これもかなりのばらつきがあるが、相関係数0.54のやや高い相関がある。収容力の変化が残留率の変化につながっているとの強い印象を与える相関関係が確認できる¹⁶⁴。

¹⁵⁹ 大学審議会（1997）「平成12年度以降の高等教育の将来構想について（答申）」高等教育研究会編集『大学審議会全28答申・報告集—大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革—』p.355

¹⁶⁰ 都市圏は、埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山であり、地方圏はその他の道県を指す。

¹⁶¹ ちなみに、都市部を除かず全国の都道府県での相関をとると東京、京都といった外れ値の影響を受けて0.77という高い相関係数を示す。

¹⁶² 同じく全国での相関関係は0.75と高い相関となる。

¹⁶³ 同じく全国での相関関係は0.58とやや弱くなる。

¹⁶⁴ 同じく全国での相関関係は0.34と非常に弱くなる。

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

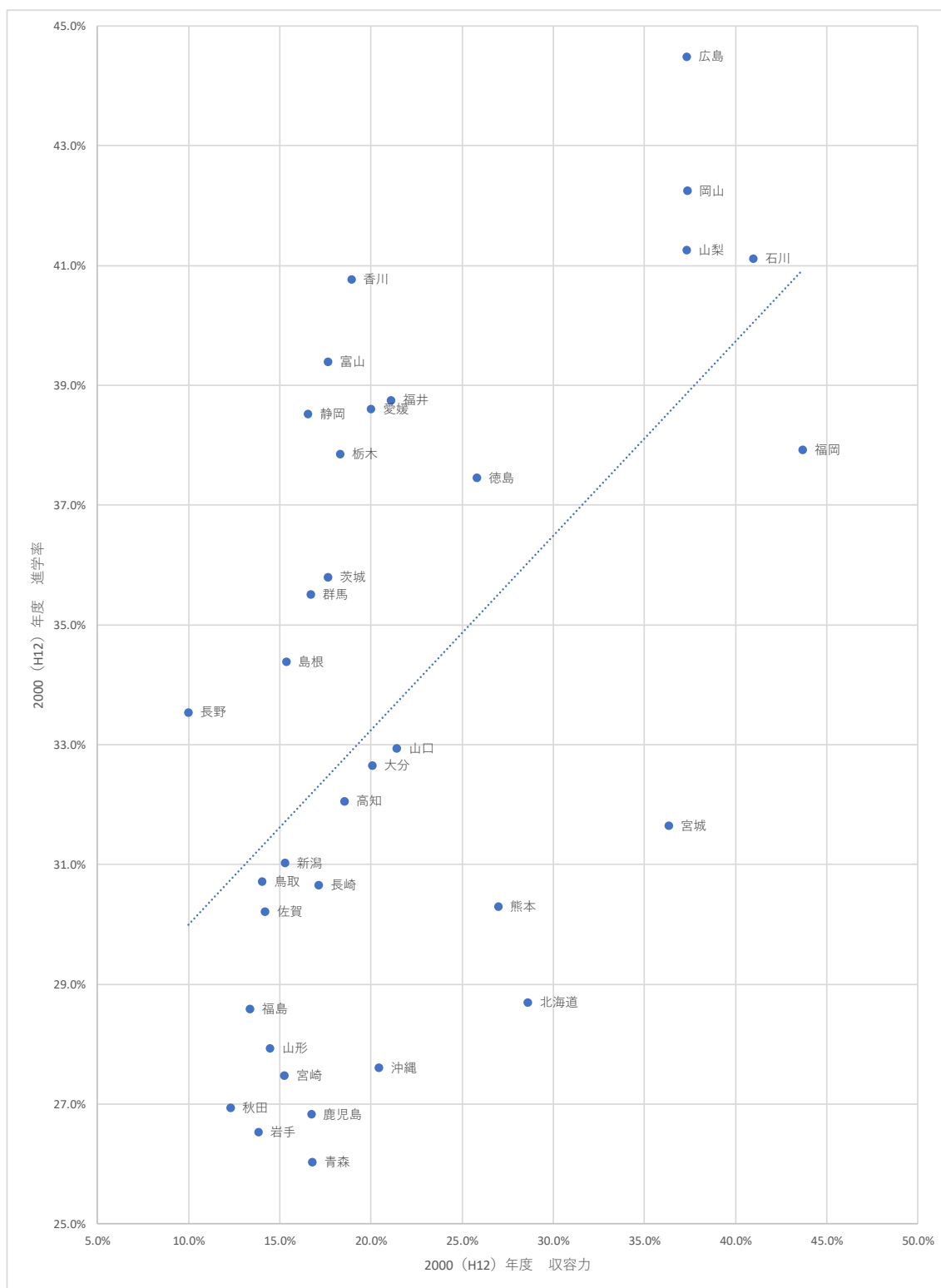


図2-2 2000(H12)年度における収容力と進学率(地方部のみ)

出典: 学校基本調査より筆者作成

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

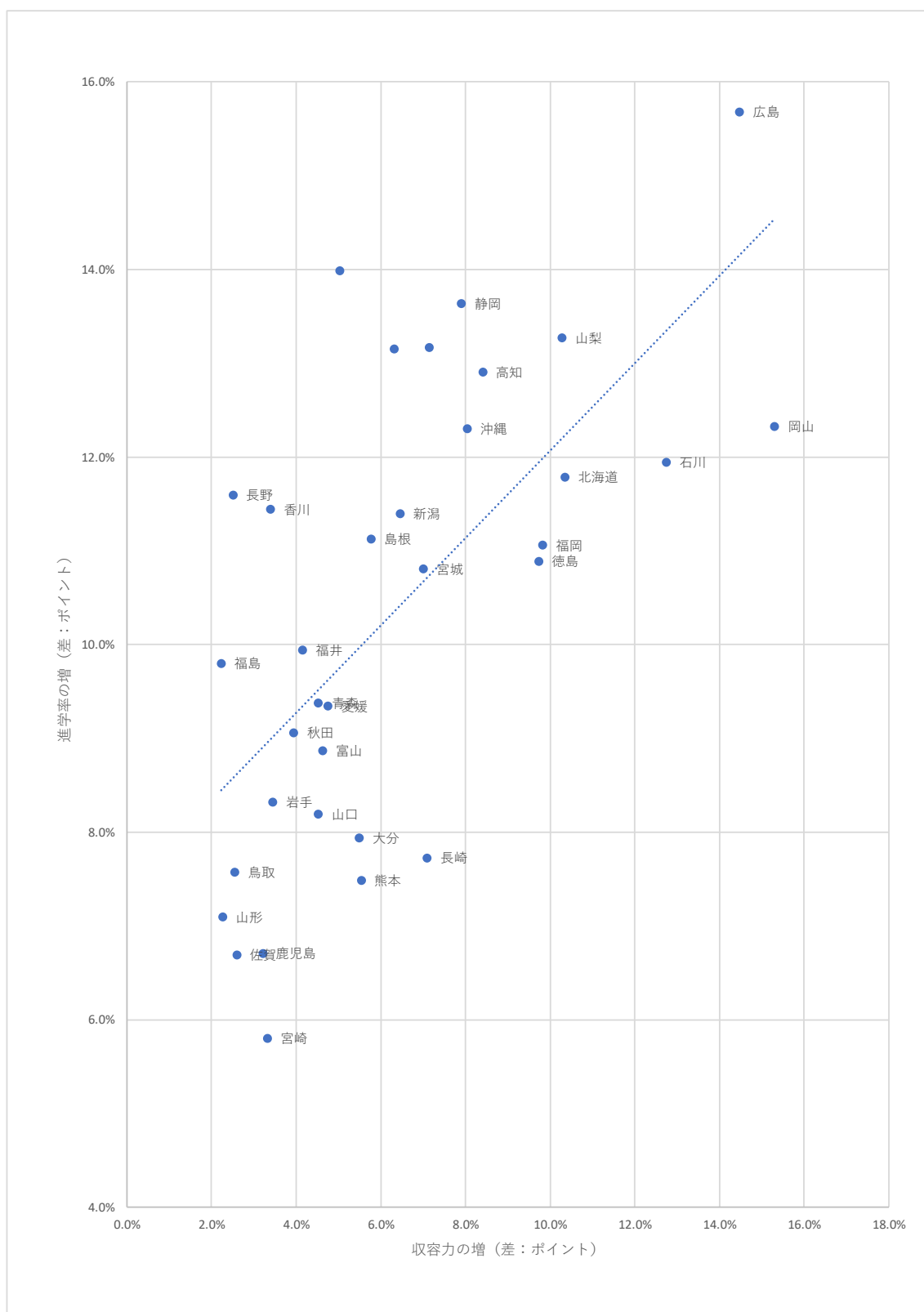


図2-3 1992(H4)～2000(H12)年度の収容力の増と進学率の増(差:ポイント)(地方部のみ)

出典:学校基本調査より筆者作成

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

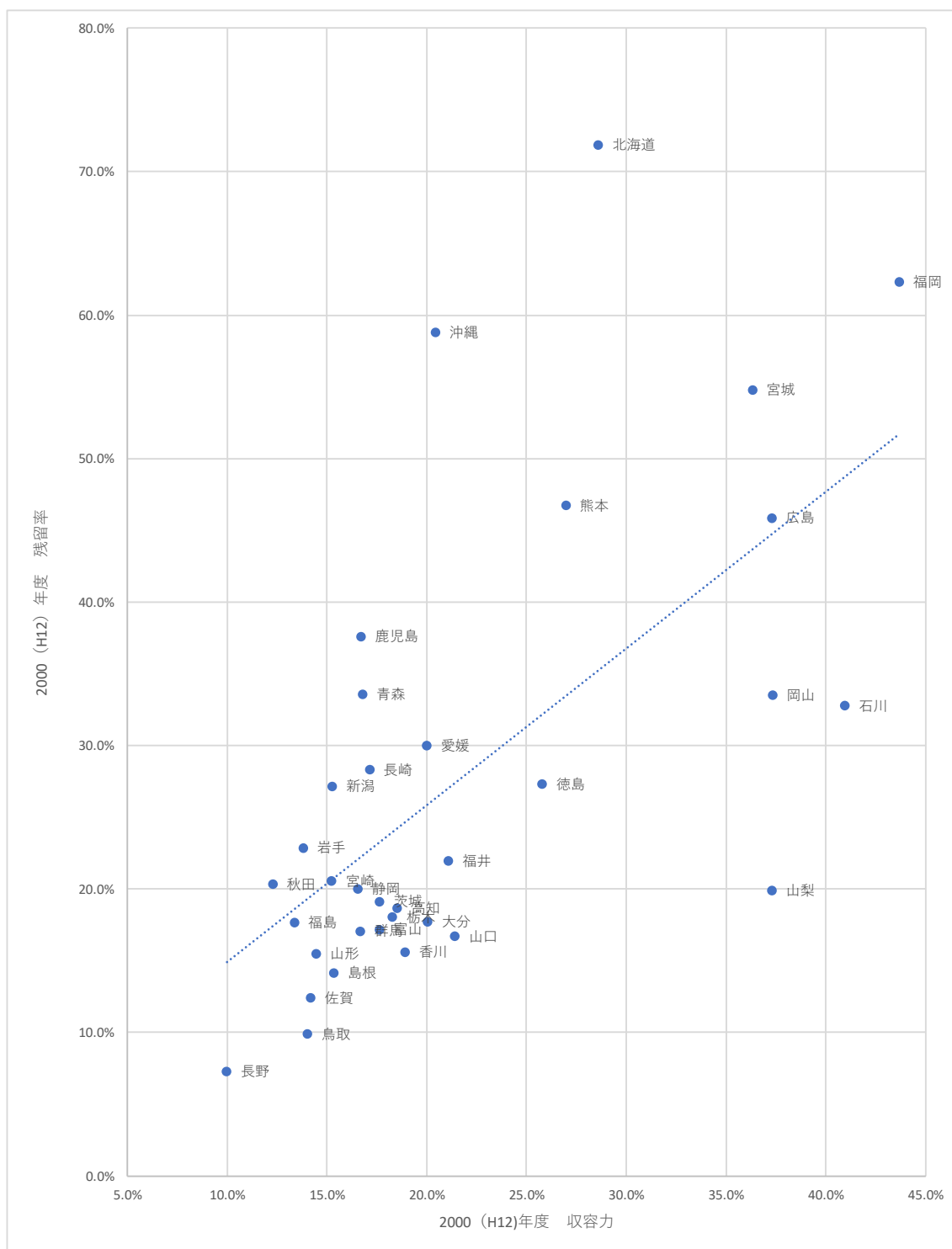


図2-4 2000(H12)年度における収容力と残留率(地方部のみ)

出典: 学校基本調査より筆者作成

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

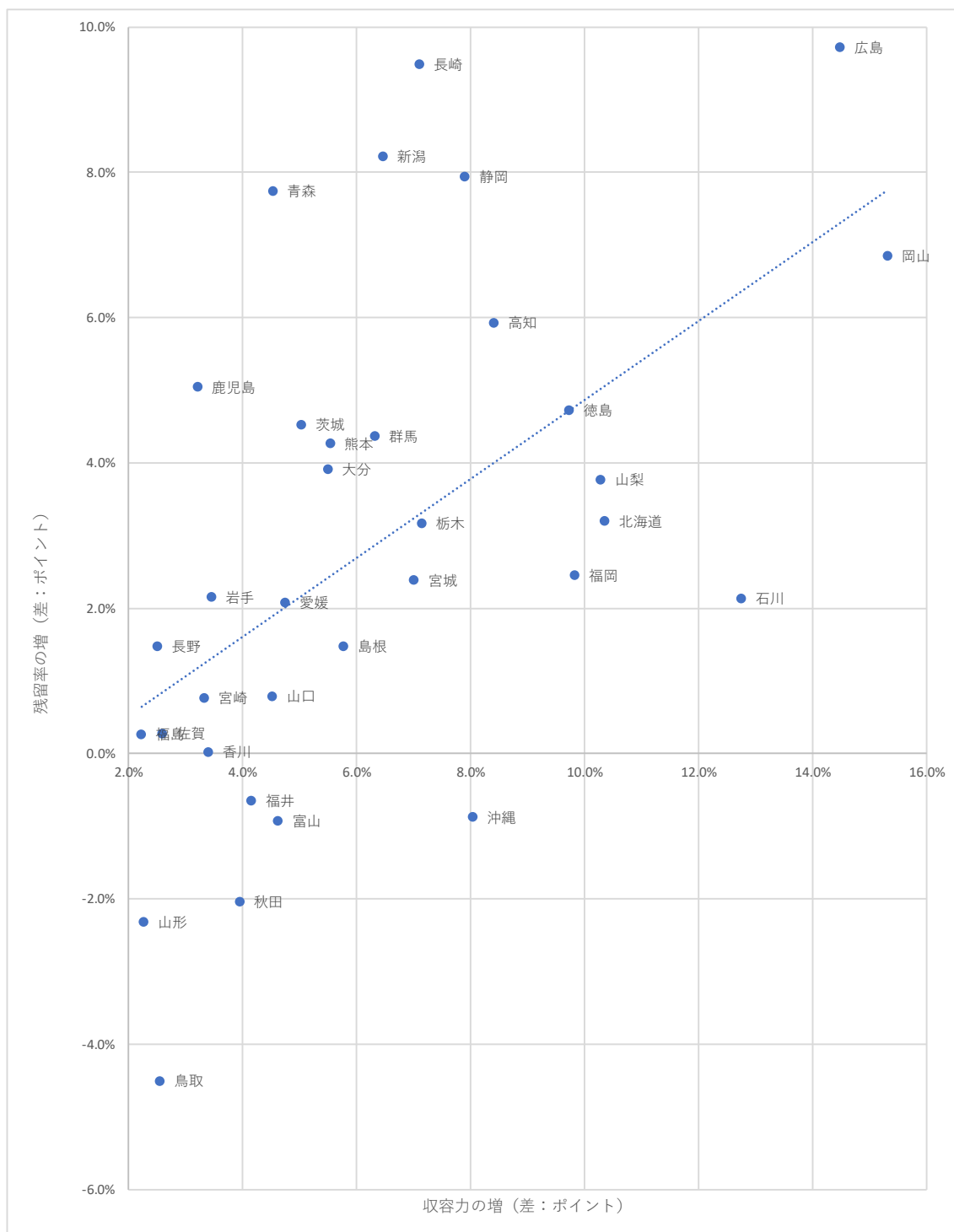


図2-5 1992(H4)～2000(H12)年度の収容力の増と残留率の増(差:ポイント)(地方部のみ)

出典:学校基本調査より筆者作成

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

ここまで、学校基本調査の情報から描いたグラフによって全国的な状況を視覚化し、その相関する状況を見た。こうした相関を規定する因子等を探ることも考えられるが、本研究は、政策決定に各指標が与えた影響について検討するものであり、政策担当者に見えにくい要因を明らかにするものではない。ここでの分析は「収容力が十分に高くなければ進学率の向上が望めない」、あるいは「収容力が十分に高くなければ大学進学時の地元残留率の向上が望めない」といった、公立大学の設置を検討する自治体の担当者が想定する「常識的な懸念」を生じさせる状況について確認することにとどめる。

（国公立の設置者別の状況）

一方で、2002（H4）年度から2000（H12）年度にかけての公立大学の状況はどのようになっているだろうか。表2-4を見ると、公立大学の入学者数は53%増となっており、国立大学の微減、私立大学が12%増と比較して、突出しているように見える。この期間だけでも31大学もの公立大学が新たに設置された結果である。

こうした結果からは、この時期、公立大学中心に入学者を増やしたという批判もあるが、数の絶対数でみると、公立大学の増数は8,200人であるのに対して、私立大学では5万2000人を超えており、私立大学の方が入学者の増において6倍以上と圧倒的に多くなっている。

表2-4 大学入学者数の変化(全国)

出典：大学基本調査をもとに筆者作成

年度	1992 (H4)	2000 (H12)	増数	増率
国立	105,598	103,054	-2,544	97.6%
公立	15,378	23,578	8,200	153.3%
私立	420,628	473,023	52,395	112.5%
計	541,604	599,655	58,051	110.7%

高橋（2009 p.300）は、18歳人口減少期における公立大学の急増の要因を述べる中で、「収容力とユニバーサル化」をテーマとして論じる。高橋は、収容力の状況が設置に及ぼした影響について、「都道府県あるいは県内の特定地域における収容力の低さを理由に、地方公共団体が多額の税金を用いて運営する公立大学が続々と設置された」とし、そのうえで、大学進学が特別なことではなくなり、進学すべき大学が地元になくことが問題とされる以上、「大学の設置・運営は都道府県をはじめとする地方自治体が当然担うべき責務と認識されるようになってきた」と結論付けている。

平成前期においてこのように認識されてきたのであれば、その時期に短大の昇格も含め大学設置の機会を逃した自治体は、横並び意識から「政策の出遅れ感」を覚え、平成中期以降の大学設置に臨んだと考えることは不自然ではない。

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-1 総体レベルの問題の流れ

(2) 教育高度化の要請

次に、教育の高度化の要請によって、短期大学の在り方が問題となった状況について考える。短期大学がその学校数、学生数をともに減少させていることについて、中央教育審議会の関係作業部会は、女子学生の四年制大学への進学志向に関して以下のように述べる¹⁶⁵。

女子の短期大学進学率は、平成6年の24.9%をピークに平成26年現在は9.5%と減少しており、一方、女子の4年制大学の進学率は平成19年に初めて4割を超え、平成26年には47.0%に増加している。このように従来短期大学生の主流となっている女子学生については、女性の社会進出の高まりとともに、4年制大学への進学者が増加している傾向にある。

こうした問題意識を背景としつつも、公立短期大学は看護系短期大学を中心にその数を増し、平成期の初期にいったんピーク¹⁶⁶をむかえる。しかしながら、結果としてその後大幅な減少に転じた。その状況について公立短期大学協会は、以下のように述べ¹⁶⁷、表2-5のデータを示している。

一方、我が国における少子化の著しい進展、及び短期大学の四大化や学生の四大志向の流れの中で、短期高等教育機関である短期大学数及び短大生の数は著しく減少し、この傾向は更に進むものと思われる。公立短大が最盛時の平成8年度と平成25年度を比較してみると、大学数では約4分の1（63校→昭和25年公短協発足時と同様の17校）、学生数では約3分の1（24,000人→7,600人）の規模に減少している。

表2-5 短期大学の学校数と学生数の変化

出典：「短期大学の現状」『公立短期大学に関する調査報告』p.258より筆者作成

西暦	元号	学校数	国立	公立	私立	在学者数
1950	S25	149	0	17	132	15,098
1955	S30	264	17	43	204	77,885
1960	S35	280	27	39	214	83,457
1965	S40	369	28	40	301	147,563
1970	S45	479	22	43	414	263,219
1975	S50	513	31	48	434	353,782
1980	S55	517	35	50	432	371,124
1985	S60	543	37	51	455	371,095
1990	H2	593	41	54	498	479,389
1995	H7	596	36	60	500	498,516
2000	H12	572	20	55	497	327,680
2005	H17	488	10	42	436	219,355
2010	H22	395	0	26	369	155,273

¹⁶⁵ 中央教育審議会大学分科会大学教育部会短期大学ワーキンググループ（2014）『短期大学の今後の在り方について』

¹⁶⁶ なお、公立短期大学数のピークは、1996年の63校である。

¹⁶⁷ 短期大学の在り方に関する検討会（2014）『公立短期大学に関する調査報告』全国公立大学短期大学協会 p.3

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

このように次々と公立大学へと転換していった公立短期大学の事情や問題意識について、全国公立短期大学協会が2000（H12）年に発行した『公立短期大学五十年誌』¹⁶⁸において確認する。同誌は、次のように述べる。

短期大学は、18歳人口減少、女性の4年制志向の高まり、また社会の高度化・成熟化の進行、国際化、情報化、少子化、そして高齢化などを背景とする価値観やシステムの変化によって、その存続をかける改革を迫られる事態にある。（中略）21世紀を目前にして公立短期大学は大きな転換点に立たされている。

こう述べたうえで、具体的課題として同誌は3つの問題を指摘している。

1つ目が、「学生確保の困難」である。18歳人口の減少局面で「入学者確保は短期大学にとって緊急に取り組むべき大きな課題の一つになっている。」とし、「一部の職業系・技術系学科を除き、全般的に公立短期大学が受験率は低下してきている」状況に対し懸念を示している。

2つ目が、「短期大学の就職及び進学状況の変化」の問題である。短大の就職内定率が下降の一途を辿る一方で、「改正男女雇用機会均等法」、「男女共同参画基本法」の施行が、「女性の就職は、四年制女子に追い風」をもたらした状況を指摘するとともに、短期大学の卒業生が「安価な労働力としても求められる」ようになっている傾向について問題視している。

3つ目が、「免許・資格の高学歴化」の問題である。同誌は「短期大学を苦境に追い込んだのが資格・免許状の高学歴化である。」と述べ、その典型的な例として、1989（H1）年、教員免許状の科目の一部改正の法律が出され、四年制で取得できる免許状が1種、短大では2種免許となり、「教員採用状況は「氷河期」と称される時期に入り、国立大学でさえ教員採用率が極端に低くなった状況で、短大卒の教員採用は殆どなくなった。」とその影響の大きさについて述べている。特に公立の短期大学の課題として1991（H3）年の学位授与機構の設置による学士号取得の道が開かれたのにもかかわらず、そのための専攻科設置の対応を進めたのは主に私立短期大学であり、「公立短期大学は1校も見られない」¹⁶⁹ことを指摘している。

こうした、私立短期大学に後れを取る対応について、同誌には、特に公立短期大学の課題として強調しておかなければいけない課題は「設置自治体との関係の在り方」であることが示されている。一般に、公立短期大学は、地域での重要な人材育成の役割を果たしてきたものの、公立大学と同様に自治体にとって行政的な主体性を発揮できる対象ではなく、自治体の政策的関心がそもそも希薄であった。したがって、その存在意義にいったん疑問が呈されると「人的配置・財政縮小」が進められ、結果として公立短期大学を撤退に追い込むものとなることを、同誌は厳しく指摘している。

¹⁶⁸ 公立短期大学五十年誌編集委員会（2000）『公立短期大学五十年誌』全国公立短期大学協会 p.34-36

¹⁶⁹ 同 p.36

第2節 問題の流れ： 大学教育需要の高度化

2-2 個体レベルの問題の流れ

2-2 個体レベルの問題の流れ

個体レベルの問題については、人口 3 万人を割る小規模市が短期大学を四大化するに至る問題状況を、市から大学に派遣されている複数の幹部職員に行ったインタビューの回答を中心に確認する。

(1) 新見公立大学設置のケース

1) 看護学科の四大化(2010(H22)年度)における問題の流れ

新見市は、まず看護学科から四年制化をはかる。どのような問題を背景として看護学科の四大化はなされたのか。自治体職員の立場から問題状況として指摘されたのは、社会保障費の抑制政策であった。病院等の「人員配置基準」が地域の病院に看護師確保の圧力となり、地域の看護師養成機関への期待はますます強まったとされた。

さらに、看護師養成は短期大学で十分であるという認識が変わっていったことが示された。「日本における高齢化社会の到来対応という大きな流れの中で、看護と介護が分離され、看護師から介護部分を取り除かれることで看護師の医師化が主流になった」と述べ、そうした状況に対応できる人材を送り出せるような「プライドを保てるだけの教育はしたい」との問題意識が、短期大学の学長、学科長において強まったことが示された。

2) 幼児教育学科、地域福祉学科の四大化(2019(H31)年度)における問題の流れ

残る 2 つの学科の四年制化をもって、新見公立短期大学は完全に四年制化した。

インタビューへの回答では、「短期大学は大学にあらず単なる専門学校と同じに位置づけられるとの情報が、まことしやかに伝えられた。」といった言葉で、短期大学の教育現場における不安感の存在が示された。国の答申等が様々に示されるなかで、現場の教員には短期大学のままでは高等教育機関としてもたないという強い認識があったという。

さらに、そうした見解が設置自治体にも伝搬し、市の政策対応の中でも、短大の財務内容を本気で精査するようになり「学問ももっと現場主義であってよい」のであり、「短大はなくなってもいいぐらい」といった勢いで財務上の査定がなされるという悪循環があったことを、実際に財政を担当していた立場から述懐している。全国公立大学短期大学協会が指摘した問題意識と整合的である。

一方で、18 歳人口が減少する中で、地域社会においても「学生確保を行うためには四大化が必要だ」という漠然とした問題認識があり、学生が入居するアパート等の経営といった現実的な問題をきっかけとして、地域からも、短大の行く末が問題視されたという。

新見公立短期大学の 2 段階で行われた四大化においては、「①看護師養成の課程を四大化して欲しいという社会からの積極的要請」「②短期大学のままでは、存続できないのはいかという問題への対応策」という、異なる分野、それぞれの問題が存在していた状況が読み取れる。

2-3 問題の流れのまとめ

ここまで、問題の流れにおいては、総体レベルでは、平成期の18歳人口の急減を経験した後も、自治体が地域に大学を必要と考える要因には大きな変化がないことを確認した。さらに、特に女子の四年制大学志向による、短期大学教育の先行きの不安は、短期大学団体を通じて公立短期大学間に波及し、それぞれの短期大学から自治体に対し四大化を訴えることを促す要因となった。

さらに、次の政策の流れの検討で明らかになるが、実はこの時期の公立大学の設置のほぼすべてが、短期大学の四大化という経緯をたどっている。こうした中では、何が問題状況として措定されるかについては、それぞれの短期大学のたどってきた経緯に依存することになる。実際に個体レベルで検討した新見公立大学では、看護課程とそれ以外の課程で、2段階の四大化が行われたが、同じ大学でありながら、学科間でその問題とされる状況は経路依存的に異なっていたことが確認できた。

第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索

3-1 総体レベルの政策の流れ

(1) 短期大学主導による四年制化の模索

公立短期大学は、1996（H8）年に63校を数えたのちは、一貫した減少傾向にある。ここでは、公立短期大学が自身の四大化を早期に実現すべき「政策課題」として考えた状況について考える。

公立短期大学協会による『公立短期大学五十年誌』は、公立短期大学は全体として、「18歳人口の激減化による大学淘汰の時代に直面する」にあたって「生き残り作戦は不十分であった。」¹⁷⁰と総括している。そのうえで、「よほどの魅力がない限り、個々の短大の生き残りは困難。」¹⁷¹との懸念を示し、特に公立短大は「すみやかな改革、十分な改革ができていく数多くの要因をはらんでいる」と指摘する。

また、同誌の別の稿では「公立の場合、多くの設置者は指示・干渉を直接的にすることがなく、（中略）他面、予算を伴う切実な要望が設置者の地方自治体の承諾を得にくい難点がある場合がある。」¹⁷²とされ、予算を伴う改革については、短期大学側からの粘り強い政策提案が欠かせないことを指し示している。

もちろん、『公立短期大学五十年誌』は、公立短期大学を構成校とする大学団体の記念誌であり、短期大学の四大化を短期大学の今後向かうべき方向性として自明視するとは考えにくい。とはいえ、細部について注意深く見てみると次のような記述にあたる。社会科学系の学科の協議会では、「四年制大学への転換は比較的容易であるが、遅れをとると教員の流出、受験者の減少、学生の資質の低下を来し、短大での伝統的職業教育の縮小、就職へも影響が心配」されるとするなど、内部からの危機意識が示されている。

一方、看護系の学科の協議会では、「公立のみならず、国・私立の看護系短期大学においても四年制大学への昇格をすすめる傾向がみられる。」とし、以下の認識を示している。

医療の高度化・専門化に伴い、（中略）保健医療問題にも積極的に取り組むことのできる資質の高い看護系の人材の養成が必要であり、ことに四年制大学の場合には、看護婦（士）のみならず、保健婦、助産婦の受験資格が与えられ、教員免許も同時に取得することが可能で、看護系短期大学の四年制大学への昇格にさらに拍車をかける事態となっている。

社会科学系とは異なり、看護養成課程に対しては、公立短期大学の内部からだけではなく、社会の側から、四年制化を求める政策提案がなされていたことが示唆されている。

¹⁷⁰ p.27 福山市立女子短期大学 津川淳教授

¹⁷¹ p.32 同上

¹⁷² p.39 前・長野県短期大学長 成澤榮壽

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

(2) 短期大学の四大化とキャンパス整備

ここでは、平成中期以降における公立大学の設置政策において、そのほとんどが短期大学の四大化であったことを確認し、その四大化がどのように進められたのかを、表2-1で行った3つの分類において、第1章の平成前期の政策分類と対応させながら、その違いについて比較する。

1) 看護・医療系大学において比較

まず、分類5の看護・医療系の単科大学¹⁷³について、第1章の分類1と比較しながら検討する。

平成前期の設置との状況の違いを確認するために、平成期を通しての看護・医療系単科大学の個別の設置状況を表2-6に示した。前身となる短期大学の存在の有無(短大の名称は直近の名称を使用)、短期大学の四年制大学開学後の状況、キャンパス整備はどの段階で行われたのかについて整理している。それによって、表2-7に、平成前期と中期以降の設置の特徴を比較整理した。それぞれ母体となる短大について、以下の3つのケースに分割してその数を示した。

母体となる短大がない	… ①、④
母体となる短大がある(昭和期に設置)	… ②、⑤
母体となる短大がある(平成前期に設置)	… ③、⑥

表2-7において、第1章で分析した平成前期開学の18看護・医療系大学は、①～③に分類されるが、一旦短大として開学したケースも含め、すべて平成前期に新キャンパスが整備されている。

一方で、平成中期以降開学の6看護・医療系大学は、すべてのケースにおいて前身の短期大学を有しており④への分類はない。そして昭和期に設置された短大を全身に持つ⑤の3大学のうち2大学は昭和期に整備した旧キャンパスを使用。1大学(神奈川県立保健福祉大学)のみが、四大昇格時に新キャンパスを整備した例外事例である。⑥の3大学は、前身となる短大の平成前期の開学時に既にキャンパスが新たに整備されている。

これをどのように見るか。公立の看護・医療系大学は、平成前期にその多くが設置され、数を減らしながらもその流れは平成中期以降も継続したように見える。しかしながら、実際には1つの例外を除き、その設備整備はすべて平成前期までに終了していた。すなわち、平成中期以降に設置された看護・医療系大学は、四大昇格時にキャンパス整備を行う政策対応は必要なかったことになる¹⁷⁴。

¹⁷³ 栄養や社会福祉系の学科が含まれている場合についてもこの分類に含めている。

¹⁷⁴ ⑤のうち昭和期に整備した旧キャンパスを使用している2大学においては、大学としてはキャンパス整備が求められたという可能性もあり、事情が異なる。

第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索

3-1 総体レベルの政策の流れ

表2-6 平成期開学の看護・医療系大学における短期大学からの継承状況

出典：公立大学協会(2010)、高橋(2009)、各大学HPの情報から筆者作成

開学年	開学した大学名	母体となった短大	開学後の短大 (学生募集)	開学時のキャンパス(C)整備
1993(H5)	兵庫県立看護大学			新たに整備
1994(H6)	大阪府立看護大学	大阪府立看護短期大学 (1978)	短期大学部併存 (2004年度まで)	新たに整備
1995(H7)	茨城県立医療大学			新たに整備
	長野県看護大学			新たに整備
	愛知県立看護大学	愛知県立看護短期大学 (1968)	学生募集停止	新たに整備
1996(H8)	神戸市看護大学	神戸市立看護短期大学 (1981)	短期大学部併存 (2002年度まで)	新たに整備
1997(H9)	三重県立看護大学	三重県立看護短期大学 (1977)	学生募集停止	新たに整備
	宮城県立看護大学			新たに整備
1998(H10)	東京都立保健科学大学	東京都立医療技術短期 大学(1986)	学生募集停止	新たに整備
	山梨県立看護大学	山梨県立看護短期大学 (1995)	短期大学部併存 (2004年まで)	短大 C(平成期) の活用
	大分県立看護科学大学			新たに整備
1999(H11)	青森県立保健大学			新たに整備
	埼玉県立大学	埼玉県立衛生短期大学 (1975)	短期大学部併存 (2005年度まで)	新たに整備
	沖縄県立看護大学			新たに整備
2000(H12)	山形県立保健医療大学	山形県立保健医療短期 大学(1997)	学生募集停止	短大キャンパス (平成期)の活用
	石川県立看護大学			新たに整備
	岐阜県立看護大学			新たに整備
	広島県立保健福祉大学	広島県立保健福祉短期 大学(1995)	学生募集停止	短大キャンパス (平成期)の活用
2002(H14)	新潟県立看護大学	新潟県立看護短期大学 (1994)	学生募集停止	短大新キャンパス (平成期)の活用
2003(H15)	神奈川県立保健福祉大 学	神奈川県立栄養短期大学(1953) 神奈川県立衛生短期大学(1967)	学生募集停止	新たに整備
2004(H16)	香川県立保健医療大学	香川県立医療短期大学 (1999)	学生募集停止	短大新キャンパス (平成期)の活用
	愛媛県立医療技術大学	愛媛県立医療技術短期 大学(1988)	学生募集停止	短大旧キャンパス (昭和期)の活用
2005(H17)	群馬県立県民健康科学 大学	群馬県立医療短期大学 (1993)	学生募集停止	短大新キャンパス (平成期)の活用
2009(H21)	千葉県立保健医療大学	千葉県立衛生短期大学(1981)	学生募集停止	短大旧キャンパス (昭和期)の活用

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

表2-7 平成前期と平成中期以降の設置パターンの違い(看護・医療系大学)

出典:筆者作成

	四大設置時期	短大設置	数	キャンパスの整備
①	平成前期 1989~2000 (H1~H12)	なし	9	新たに整備
②		昭和期に設置	6	四大昇格時(平成前期)に新たに整備
③		平成前期に設置	3	短大設置時(平成前期)に新たに整備
④	平成中期以降 2001~2019 (H13~H31)	なし	0	
⑤		昭和期に設置	3	2 大学は短大旧キャンパス(昭和期)を活用 1 大学は新たに整備(平成後期)
⑥		平成前期に設置	3	短大設置時(平成前期)に新たに整備

2) 基礎自治体立大学(指定都市立を除く)

次に、分類6の基礎自治体立の大学を見る。ここでも、平成前期との比較のために分類3の状況と合わせて表2-8に一覧にし、前身となる短期大学の存在の有無、短期大学の四年制大学開学後の状況、キャンパス整備の段階について整理し、表2-9に示した。

表2-9において、まず第1章で分析した平成前期における基礎自治体立大学では、①の3大学はすべて新たなキャンパスを整備し、一部事務組合や広域連合によって、設置主体の自治体の人口圏を拡大したうえで設置したものである。②の昭和期に設置された短期大学からの昇格は前橋工科大学ただ一校である。平成期に設置された短大を母体とする③の事例はない。

一方で、本章で分析する平成中期以降に新たに設立した7大学については、すべてのケースにおいて前身の短期大学を有しており④への分類はない。その大半である6大学は昭和期に開学した短期大学を前身とする⑤に分類され、そのキャンパスの整備については、キャンパスを新たに整備した福山市立大学を唯一の例外として、短大時代のキャンパスを活用(1大学)、あるいは一部整備(4大学)しており、新たなキャンパス整備を行った例はない。1つの大学は、平成期に開学した⑥に分類され、ここでは平成期に新たなキャンパス整備が行われている。

看護・医療系の大学とは異なり、平成中期以降期にキャンパス整備が行われたのは、⑤の1大学のみであり、平成前期の短大設置時のキャンパス整備も1大学と例外である。多くの大学は昭和期のキャンパスを活用しながら四年制大学への昇格を果たしている。

第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索

3-1 総体レベルの政策の流れ

表2-8 平成期の基礎自治体(政令指定都市を除く)立の大学の設立状況

出典:公立大学協会(2010)、高橋(2009)、各大学HPの情報から筆者作成

開学年	大学名	母体となった短大	同開学後	開学時のキャンパス(C)整備
1993(H5)	青森公立大学			新たに整備
	宮崎公立大学			新たに整備
1997(H9)	前橋工科大学	前橋市立工業短期大学(1952)	学生募集停止	短大Cに一部整備
2000(H12)	公立はこだて未来大学			新たに整備
2001(H13)	尾道大学	尾道短期大学(1950)	学生募集停止	短大C(昭和期)の活用、一部整備
2006(H18)	名寄市立大学	市立名寄短期大学(1960)	短期大学部併存(2015年度まで)	短大C(昭和期)の活用、一部整備
2010(H22)	新見公立大学	新見公立短期大学(1980)	短期大学部併存(2018年度まで)	短大C(昭和期)の活用、一部整備
2011(H23)	福山市立大学	福山市立女子短期大学(1963)	学生募集停止	新たに整備
2014(H26)	敦賀市立看護大学	敦賀短期大学(1986)のキャンパスを活用	すでに廃止	短大C(昭和期)の活用
2013(H25)	秋田公立美術大学	秋田公立美術工芸短期大学(1995)	学生募集停止	短大C(平成期に整備)の活用
2019(H31)	公立小松大学	小松短期大学(1988)	学生募集停止	短大C(昭和期)の活用、一部整備

表2-9 平成前期と平成中期以降の設置パターンの違い(基礎自治体立大学)

出典:筆者作成

	四大設置時期	短大設置	数	キャンパスの整備
①	平成前期 1989~2000 (H1~H12)	なし	3	新たに整備
②		昭和期に設置	1	旧キャンパスを活用し一部整備
③		平成前期に設置	0	
④	平成中期以降 2001~2019 (H13~H31)	なし	0	
⑤		昭和期に設置	6	5大学は旧キャンパス(昭和期)を活用 1大学は新たに整備(平成後期)
⑥		平成前期に設置	1	短大設置時(平成前期)に新たに整備

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

3) その他（都道府県・政令指定都市立）

残る大学は、分類7に分類された、看護・医療系単科大学以外で都道府県あるいは政令指定都市により設置された大学となる。平成前期の分類4の大学の置かれた状況は極めて多様であり、単純な比較は困難であることから、ここでは平成中期以降のみについて確認を行う（表2-10、そのまとめを表2-11に示す）。

表2-10 平成中期以降に設置された都道府県立・政令指定都市立の大学

出典：公立大学協会(2010)、高橋(2009)、各大学HPの情報から筆者作成

開学年	大学名	母体となった短大等	同開学後	開学時のキャンパス(C)整備
2001(H13)	情報科学芸術大学院大学			専修学校Cに併設
2004(H16)	国際教養大学		既に閉校	撤退した学校Cに一部整備
2005(H17)	石川県立大学	石川県農業短期大学(1971)	学生募集停止	短大C(昭和期)の活用、一部整備
2006(H18)	産業技術大学院大学			新たに整備
	札幌市立大学	札幌市立高等専門学校(1991)	学生募集停止	高専C(平成期)の活用
2009(H21)	新潟県立大学	県立新潟女子短期大学(1963)	学生募集停止	短大C(昭和期)の活用、一部整備
2014(H26)	山形県立米沢栄養大学	山形県立米沢女子短期大学・一部学科(1952)	米沢女子短期大学を残す	短大C(昭和期)の活用
2018(H30)	長野県立大学	長野県短期大学(1950)	学生募集停止	短大C(昭和期)の活用、一部整備

表2-11 平成前期と平成中期以降の設置パターンの違い(その他の都道府県立・指定都市立)

出典：筆者作成

	四大設置時期	短大等設置	数	キャンパスの整備
④	平成中期以降 2001~2019 (H13~H31)	なし	3	1大学院大学は新たに整備 1大学院大学は専修学校キャンパスに併設 1大学は撤退した学校のキャンパスを活用
⑤		昭和期に設置	4	旧キャンパス(昭和期)を活用
⑥		平成前期に設置	1	旧キャンパス(平成期)を活用

第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索

3-1 総体レベルの政策の流れ

④に分類される前身となる短大等を有しない大学は、2つの大学院大学と撤退した学校のキャンパスを活用した国際教養大学のみである。⑤に分類される昭和期の短期大学を前身に持つ4大学については新たなキャンパス整備を行った事例はない。⑥に分類される平成期に設置された短大等（高等専門学校）は、平成期にキャンパスが整備されている。

4) 平成中期以降の新規設置状況のまとめ

平成中期以降における新規設置の状況を表2-12にまとめる。

この時期の設置において、④に分類される短期大学等の前身を持たないのは2つの大学院大学（情報科学芸術大学院大学、産業技術大学院大学）と1大学（国際教養大学）のみである。18の大学は、すべての事例において前身の短大等のキャンパスを継承していることになる¹⁷⁵。

また、昭和期に設置された短大を前身とする⑤に分類される大学では、新たにキャンパス整備を行ったのは、2大学（神奈川県立保健福祉大学、福山市立大学）のみである。

これらを総合すると、平成中期以降に新たに設立された四年制大学のほとんどすべてが短期大学の昇格であり、大きな投資を伴う新キャンパス整備を行ったケースも3大学に限られる。ただし、旧キャンパスを活用して新規設置を行った自治体においても、四年制化にあたり、一部に限っての整備を行った大学はある。その状況については、別途詳細な分析が求められる。

表2-12 平成中期以降の新規設置の大学の設置のまとめ

出典：筆者作成

母体となる 短大	キャンパス 整備	分類5	分類6	分類7	計
		看護・医療系大学 (都道府県立)	基礎自治体立大学 (指定都市立を除く)	その他 (都道府県、指定都市立)	
④ なし	新たに整備	0	0	1	1
	旧Cを活用	0	0	2	2
⑤ 昭和期 に設置	新たに整備	1	1	0	2
	旧Cを活用	2	5	4	11
⑥ 平成期 に設置	新たに整備	0	0	0	0
	旧Cを活用	3	1	1	5
計		6	7	8	21

¹⁷⁵ 敦賀市立看護大学は前身とみなされる短期大学の歴史を継承するものではないが、そのキャンパス資産を継承している点で、ここでは前身に準ずる学校として扱った。

3-2 個体レベルの政策の流れ

(1) 新見公立大学設置のケース

新見公立大学でのインタビューでは、大学の幹部職員を長く務めた職員からは「自治体には、高等教育に対する企画力や構想力が乏しい。」あるいは、「市は、高等教育に対しては結果として無頓着、無計画と言わざるを得ない。設置者で大学を所管している意識はなく、大学と連携するぐらいの考えでいる。」と厳しく市側の政策スタンスを批判する意見が示された。公立大学の担当部局の関心の薄さの指摘は、ここでも先の短期大学協会の問題意識と整合する。

こうした中で、新見公立短期大学の四大化を推進したのは、短期大学の学長であった。

1) 看護学科の四年制化における政策の流れ

別の職員へのインタビューでは、短期大学の学長は看護学科長とともに、「プライドを保てるだけの教育はしたい」との問題意識を持ちながら、四大化の必要性を「短期大学の教授陣に伝え説得」に入ったことが示された。さらに、「やはり大学レベルの論文を書くことのできない先生もいましたが、やめていただくことも厭わず進める精神力が高かったことも事実です。」と述懐し、困難な説得に短期大学のトップが自ら取り組んだことを示した。

また同職員は「こんな田舎で、教員を一定の方向性に向かせるには、情報が命です。」とし、大学が7年以内に一度受けなければならない認証評価を制度発足直後（2005（H17）年度）に受審し¹⁷⁶、自大学の状況を教員に伝え四大化を推進したことを、事務職員の側から見て、高く評価している。

2) 幼児教育学科、地域福祉学科の四大化における政策の流れ

前節のインタビュー結果では、市の財政当局の厳しい査定の姿勢も指摘された。一方で、「新見市職員の知識の高度化には、大学を利用するしかなかった事にも気づかされました。」という見方も述べられた。すでに相当額の財政投入の経緯もあり「その影響で四大化が起こった側面もあったことは否めないように思います。」と、既に行った投資があれば、それをどう生かすべきかと考える財政当局の発想も存在したことも示している。

また、先に市側の政策スタンスを批判した職員は、やや異なる観点からコメントをしている。すなわち、人口3万人といった小さな市においては、新しい建物の整備も容易ではなく、合併特例債を活用するなど、工夫して行ってきたことについて「財源がない小さな市のこと、頭をつかって、知恵をしばって、制度、制度と活用して、なんとかやっている。」とその苦労を述べている。

同じ市役所職員であっても、自身の担当する部署が、財政部局であるか、大学の現場であるかによって、大学設置政策に対する考え方、問題の見え方にかなりの違いがあることが見て取れる。

¹⁷⁶ 選んだ認証評価機関（大学評価・学位授与機構＝当時）の初年度評価であった。

第3節 政策の流れ： 短期大学による四大化の模索

3-3 政策の流れのまとめ

3-3 政策の流れのまとめ

本節の分析においては、この時期のほとんどすべての公立大学設置が、短期大学の四大化であることが明らかになった。分析においては看護・医療系単科大学の大学と、それ以外の過程の大学とに分けてまとめを行うのが適当である。

この時期の看護・医療系単科大学の大学設置においては、その前身となる看護系の短期大学の多くは、平成の前期に設置されており、設備等において四年制大学としての条件をほぼ整えていた¹⁷⁷。看護系の課程では、いったん短期大学の設置を経た2段階の設置政策とはなったが、二つの段階を総合した政策は四年制の看護・医療系大学を設置する政策と大きく異なるところはない。

一方で、看護・医療系以外の大学については、それぞれたどった経路は多様である。その一つの例を、新見公立大学の事例で確認した。看護・医療系以外の課程においては、看護・医療系と比較して、明確な存在意義が示しにくい場合もあり、設置自治体との間で、その存在意義をめぐる攻防があったことが明らかになった。

¹⁷⁷ 短期大学の看護師養成課程は3年の過程であり、看護師に限れば取得できるライセンスは四年制大学と変わることはない。

第4節 政治の流れ：財源の探索と関係者の説得

4-1 総体レベルの政治の流れ

国の政策においては、既に平成前期において、自治省による公立大学設置についての抑制策は軟化し、地方にとって使いやすい起債措置を活用して公立大学設置の政治判断が示されてきた状況が明らかになった。

一方この時期の政治の流れは、総体的には把握し難くなってくる。

(1) 政策財源の探索

1) 公共投資の減少と代替的財源の探索

公立大学設置を支えてきた地域総合整備事業債は2001（H13）年度に廃止され、地域への公共投資は大幅に減少した。バブル崩壊後の財政出動という政治の流れは途絶えた。

こうした状況の中、2001（H13）年度以降の設置については、一度に多くの投資を伴う新キャンパス整備が困難になっている。それでも、公立大学の設置を検討し、規模は小さくとも一定のキャンパス整備を行おうとする場合は、様々な代替的な財源の探索が行なわれる。その一つの例として市町村合併による合併特性債の活用が想定できる。ここで言及されている合併特例債とは、平成の合併に伴って措置されたものである。総務省（2010）「平成の合併」について¹⁷⁸は以下のように述べる。

平成の合併は、具体的には、市町村の合併の特例に関する法律（以下「旧合併特例法」という。）に基づき、平成11年から平成17年までは合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、また、平成17年以降は、市町村の合併の特例等に関する法律（以下「現行合併特例法」という。）に基づく国・都道府県の積極的な関与により、推進されてきた。（中略）加えて、合併特例債に代表される手厚い財政措置の期限が平成17年度までの合併となっていたこともあり、各市町村の合併時期は、平成17年度に集中し、財政的な理由で合併を選択する市町村が多かったと考えられる。

(2) 財源をめぐる自治体内政治の状況

公立大学の設置についての政府からの財政支援が失われた後、自治体側では、政府の支援を後ろ盾にした政治決断が取りにくくなった。整備済みのキャンパスをおおむね活用しようという方針がとれた場合にのみ、短期大学内部、あるいは社会からの教育の高度化に対する要請を受け止め、短期大学の四大化の政治決断ができたと考えることができる。

ただし、政治の流れの活性化がなかったわけではない。例えば、国際教養大学は海外大学の日本校が閉鎖した後を受けて、知事選の争点になったうえで、大学が設置された。また、敦賀市立看護大学は、閉鎖された私立短期大学のキャンパスを活用したものである。さらなる分析が求められる。

¹⁷⁸ http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf（2019.10.13 確認）

第4節 政治の流れ： 財源の探索と関係者の説得

4-2 個体レベルの政治の流れ

4-2 個体レベルの政治の流れ

(1) 新見公立大学設置のケース

ここでは、新見公立短期大学の四大化を決定づけた政治的な流れについて検討する。

1) 看護学科の四大化における政治の流れ

大学職員へのインタビューにおいて「看護師養成の課程は、厚労省の指定規則の縛りを受け、カリキュラム上の違いが短大と四大で大きく異なることから、施設・設備の面でも改めて大きな投資は必要がなかったと考えてよいか？」という問いに対し、大学職員は、看護学科の四大化については「要件が整っていた」としたうえで、次のように述べた。

施設については、ご想像のとおり面積要件などが整っており、特に短期大学で最初に認証評価を受けて、それを高く評価した市長の意気込みも強く、学术交流センター（図書館）が合併特例債を利用して整備できた結果も大きく、開学当初には、多額の改修経費などは必要がなかった。

（中略）「短期大学のままでは、看護学科はもたない。」ということのほか、その後の大学院設置もそうだが、四大化における（筆者注：市長による）政治的なあと押しがあったと解釈はしている。

公立大学協会が行った設置団体政策に関する調査研究¹⁷⁹は、調査対象として新見市を選んでいるが、その際、新見市の担当者に新見公立大学の設置に関するインタビューを申し出たところ、「市長に直接話を聞くのが良い」との助言によって、市長自身へのインタビューが実現している。当時の市長からは「中山間地の小規模市にとって、公立大学の存在は地域活性化の基盤である。」との認識が示されたこととされ、新見市にとっては、四大化の瞬間のみならず、短大・大学の市政上の取り扱いは関係部局というよりも、まさに市長の手元にあったことが窺える。

2) 幼児教育学科、地域福祉学科の四大化における政治の流れ

政策の流れで示したように、学科の存続に問題ありと認識されながらも、市の財政を取り扱う部署から見ると、既に行った財政投入の実績を放棄すべきでないと考えられたことが四大化を促した側面もあったとされた。

さらにインタビューでは、市役所の職員の高度化について触れ、医療、福祉、保健といった分野の専門性は、総務省系の研修施設での研修で向上させることは難しく、このことが大学の活用価値への認識を高める要因となっていることを指摘している。

さらに、新見公立大学が地域に向けて開設している「にいみ子育てカレッジ にこたん」の設置が、新見市にとっての弱点となっている福祉分野を支える貴重な取り組みであると新見市が判断したことについても言及している。ここでは、大学が、地域貢献として進めて

¹⁷⁹ 公立大学協会（2014）『地方自治体の政策ビジョン実現のための公立大学の積極的活用に関する調査研究報告書』文部科学省平成25年度先導的大学改革推進委託事業 p.118

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

きた取り組みの実績が、市の財政当局者の目から見て、四大化の政治的判断に寄与したと認識されている。

4-3 政治の流れのまとめ

この時期の政治の流れについては、明確な共通点が見出しにくい。すなわち、共通点が見出しにくいということが、この時期の特徴ともいえる。

国の起債緩和はすでに終了し、地方自治体は平成前期に背負った大きな起債残高を抱える状況にあった自治体も少なくない。自治体は、確保が困難となった財源を探索しながら、首長が政治判断を行っていった。そこには、その自治体の置かれた状況、有する短期大学がその自治体の中でたどってきた歴史的経路が重要な役割を果たしたと考えられる。

第5節 政策の窓の開放： 鮮明ではない政策の窓の開放

5-1 総体レベルの政策の窓の開放

1) 3つの流れとその合流

3つの流れの検討では、平成中期以降においても依然として活発な公立大学の設置状況であるが、その内容は平成前期状況に比べると複雑になっていることが明らかになった。

問題の流れに関しては、総体レベルでは「地域ごとの収容力格差と進学率格差」は、引き続き公立大学設置の問題の流れの中にあつた。また、大学の進学需要の高度化が特に女子の状況において顕著であったこと、さらには平成前期に新設した看護系短期大学の四大化が社会からも強く求められていた、これらが問題状況として存在した。

政策の流れに関しては、この時期の大学設置のほぼすべてが短期大学の四大化であった。政策の流れに関しては四大への昇格が、人材需要の面からも、短期大学自身の存続の面からも、政策課題としてクローズアップされたことが挙げられよう。

政治の流れでは、財源の探索がなされ、市町村合併に対する合併特例債などを、キャンパスの拡張整備に活用する工夫がなされた。政策の流れにも位置付けることもできる財源探索は、最終的な判断の段階において政治的決定を必要とするが、大きな財源を必要としない短期大学の四大化の場合は「政治の窓」が明確に開く必要がないとも言える。

これらの流れ（窓）の合流については、短期大学を中間ステップとして活用しながら、短期大学からの働きかけと、自治体での財源探索が、政治決断を緩やかに後押ししたと見る。

政策起業家に関しては、公立短期大学協会で問題意識を共有しつつ、設置自治体への働きかけを強めていった短期大学の学長とみることは自然であろう。

2) 政策過程チャート

総体レベルの分析について政策過程チャートを描くが、看護・医療系単科大学の場合とそれ以外の場合を描き分ける。

看護・医療系単科大学の場合（図2-6）は、基本的な政策形成の形は、平成前期と同じであり、いったん短期大学という形態を経て2段階で政策の窓が開く形に描ける。チャートの左半分は、第1章の総体レベルのチャートと同じ構造であるが、ここでは看護・医療系の課題に絞った示し方になっている。すなわち、超高齢社会の到来という問題、そこに由来する看護師等人材確保法、総務省の規制緩和がそろって看護系短大の設置が行われた。そして右半部では短期大学が、教育の高度化の要請を受けて、大きな財源の確保を必要とせず、残された課題（四年制化）を無理なく果たしていった状況を描いた。

看護・医療系以外の場合（図2-7）は、それぞれ大学の経緯に経路依存することになるが、揺籃期の専門学校などの経緯も経て、おおむね女子教育の充実の文脈で短期大学が設置され、女子の進学動向の変化を受けて、公立短期大学協会での政策学習、学長をはじめとする短大関係者の唱道により、徐々に政策の窓を開いていった状況がある。

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

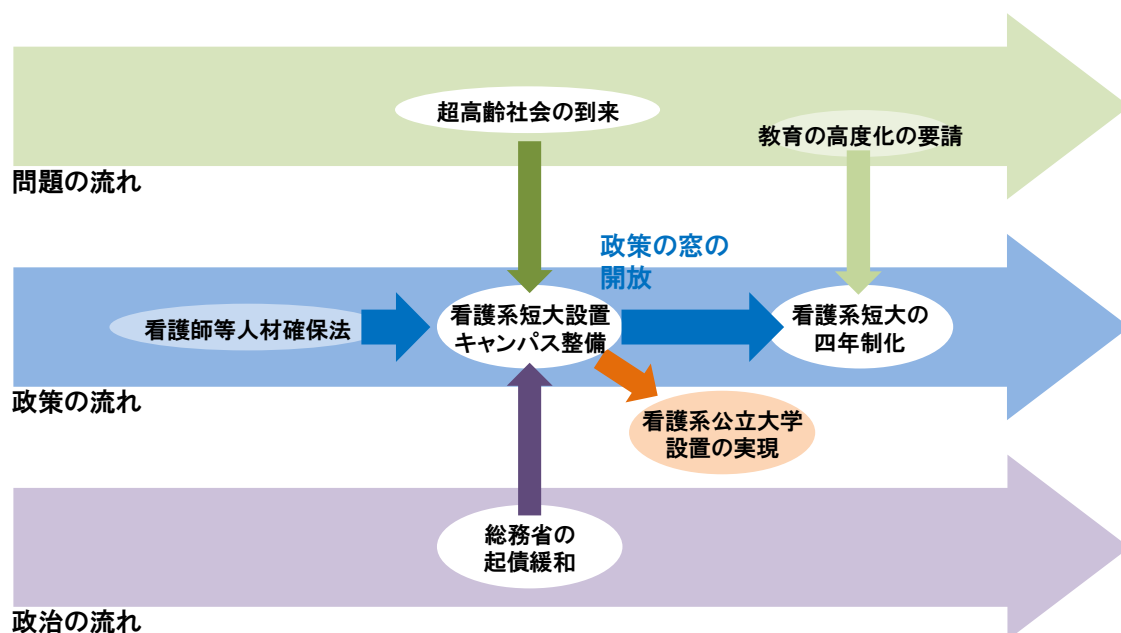


図2-6 平成中期以降の設置における政策過程(総体レベル) 看護・医療系単科大学

出典:筆者作成

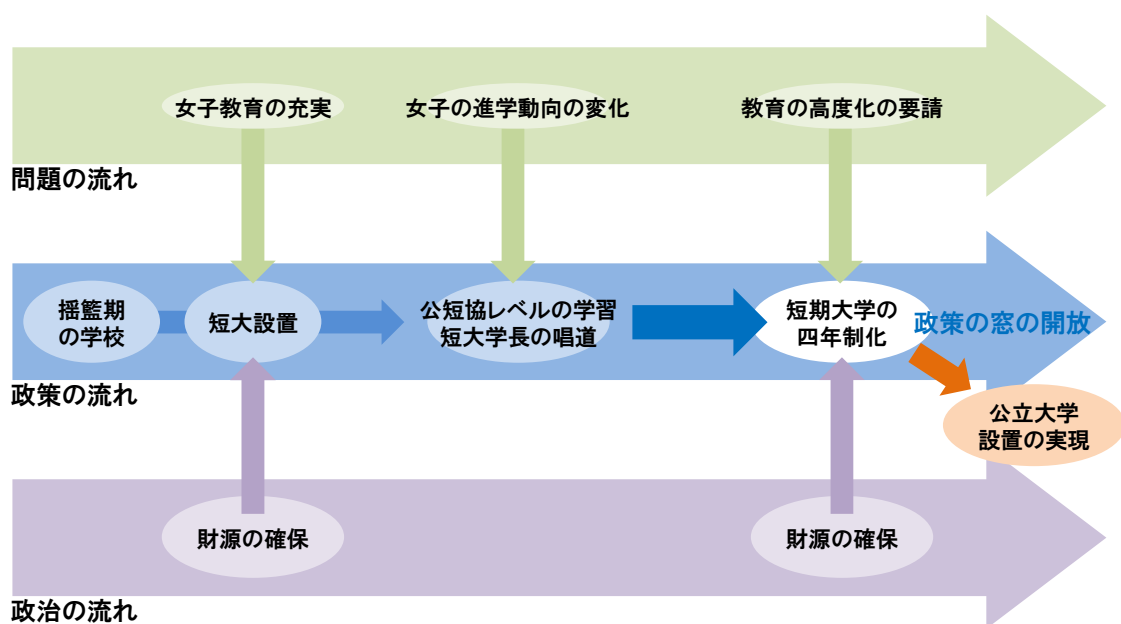


図2-7 平成中期以降の設置における政策過程(総体レベル) その他の課程の大学

出典:筆者作成

5-2 個体レベルの窓の開放

(1) 新見公立大学

1) 3つの流れとその合流

問題の流れについては、看護系大学では、看護師高度化要請が、その他の領域では、短期大学のままでは「取り残される」との意識があり、さらには学生募集の先行きの不安から、地域においても短期大学の存続に対する不安が問題視されたことがあった。

政策の流れについては、問題意識をもった学長等が、いち早く認証評価を受審するなどの戦略も使いながら、必要な情報量を高め、教授陣の説得に入った。市の側でも、大学に出向中の職員が知恵を絞り、財源を確保して施設の整備を進めた。

政治の流れについては、施設整備のための投資が進んでいたため、四大化を進める要件が整っており、政治的なハードルは下がっていた。

市長が地域の大学存在の意義を理解し、市役所全体を引っ張る形で政策決断を行い、政策の窓を開放させた。

政策起業家としては、四大化を唱道した学長と、小さい市が大学を持つことの困難を念頭において常に国の制度の活用を考えつづけてきた自治体職員を挙げることができる。

2) 政策過程チャート

個体レベル（新見公立大学設置）の分析について政策過程チャート（図2-8）を描く。

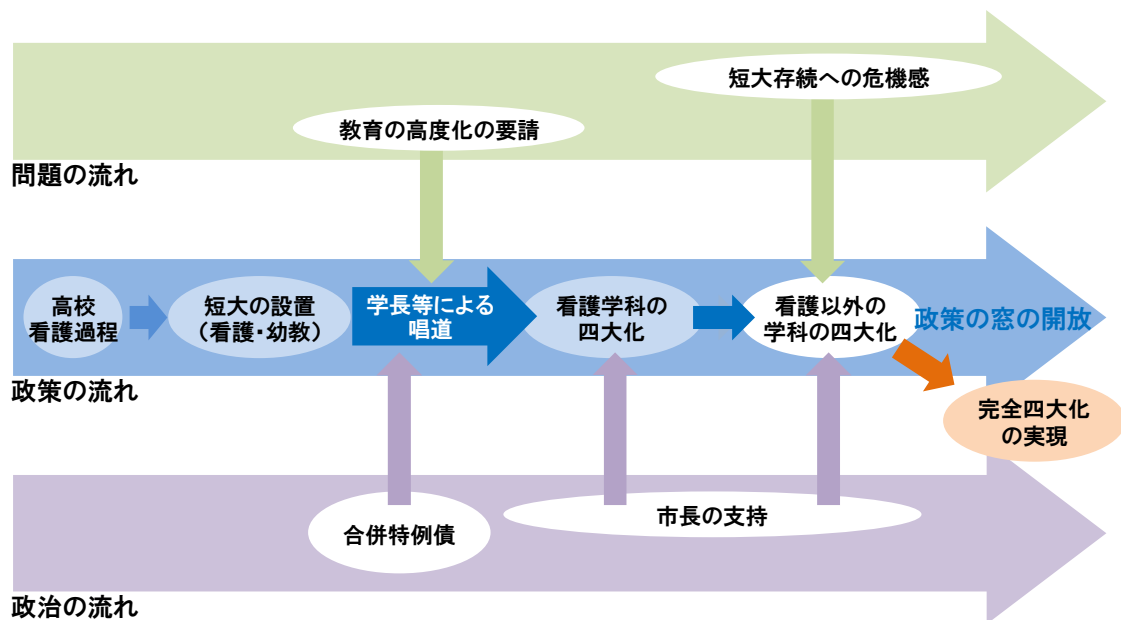


図2-8 平成中期以降の設置における政策過程(新見市)

出典:筆者作成

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

新見市は、揺籃期の専門学校としての看護課程をもとに、1980 (S55) 年度という早期に、小規模自治体としては異例ではあったが、看護と幼児教育の課程を持つ短期大学を設置していた。ただし、平成期前期の設置ではなかったため、国からの大規模なインフラ投資を呼びこむチャンスには恵まれなかった。

教育高度化の要請を強く感じた学長が、看護課程の四大化に向けて、学内外への唱道を開始した。市の側でも、合併特例債を活用するなど、自治体内の納得を得られやすい環境整備（施設整備）に努めていた。

短期大学の存続に対する危機感から、看護課程以外の問題意識も高まり、施設整備も終えていた状況を踏まえ、市長の決断により、全体の四年制化の政策の窓が開いた。

5-3 政策過程の理解

(1) 各過程の比較

まず、分析結果を総体レベルと個体レベルの間で比較表（表2-13）に示す。

表2-13 総体レベルの知見と個体レベルの知見

出典：筆者作成

	総体レベルの知見 (この時期の我が国全体のモデル)		個体レベルの知見 (新見公立大学の設置)	
	看護系	看護系以外	看護学科	幼児教育、福祉学科
問題の流れ	○ 平成前期に新設した看護系短期大学の教育の高度化への要求。	○ 地域ごとの収容力と進学率格差。 ○ 女子の大学進学需要の急増。	○ 社会保障費の抑制政策が促した看護人材の高度化。	○ 短大のままでは、「取り残される」との思い込み、学生募集の先行きの不安
政策の流れ	○ 短期大学の四年制大学への昇格。 ○ 財源の探索。例えば、合併特例債など。		○ 学長等が、認証評価受審により情報量を高めつつ、四大化の必要性を教員に対し唱道。 ○ 市の側でも、国の制度を活用し、財源を確保しながら施設整備を推進。	
政治の流れ	○ 短大学長等の唱道、政策現場での財源の探索が、政治決断を緩やかに後押しする。		○ 既に行われていた施設整備のための投資が政治判断のハードルを下げた。 ○ 市長主導による大学政策の重要視。	
窓の開放	政策の窓は、既に平成前期の短期大学時代に開かれていた。	政策の窓の開放は鮮明ではなく、経路依存的に開かれた。	市長の決断により政策の窓は緩やかに開いた。	
政策起業家	短期大学の学長をはじめとする関係者が政策起業家であったと考えることは自然。		四大化を唱道した学長。小規模市が大学を持つ困難を意識して制度を活用した市職員。	

第5節 政策の窓の開放： 鮮明ではない政策の窓の開放

5-3 政策過程の理解

(2) 短期大学の四年制化とその分析

この時期は、大学設置抑制の計画は放棄されたものの、18歳人口の減少が続く中で、2001（H13）年度以降においても、公立大学の増加は続いた。第2章では、そのメカニズムについて分析を行ってきた。

得られた知見としては、まず、「平成期には一貫して公立大学が増加した」という、これまでの漠然とした理解に対して、2001（H13）年度以降の状況は、財源の確保という点についてそれ以前と大きく異なる状況があったことを明らかにした。平成前期に活用できた起債措置の制度が廃止され、自治体独自の財源探索が必要となった。その結果、ごく一部の例外を除き、平成中期以降の新規設置はすべて短期大学の四年制化となり、キャンパスの全面的な整備を行ったケースも一部に限られた。

このように公立大学設置政策の環境が厳しさを増す中で、短期大学存続への危機感、教育内容の高度化の問題が、短期大学の学長など関係者の四年制化の政策対応を促したことになるが、こうした状況については、平成前期において大きく異なることはない。実際に、第1章の岩手県立大学の事例においても、県立短期大学の学長が公立短期大学協会からの情報により危機感を抱き、県に対しても積極的な政策提言を行ってきたことが明らかになった。本章の政策の流れの検討においても、実は平成前期の設置も短期大学を前身とした大学設置が少なくない状況を明らかにした。

それでは、平成前期と平成中期以降の短期大学の四大化において何が異なるのか。ここでは、岩手県立大学の状況と新見公立大学の状況を比較して、表2-14に示す。

表2-14 短大からの働きかけ(唱道)の帰結と政策起業家の役割

出典：筆者作成

	短大の働きかけ	働きかけ(唱道)の帰結	政策起業家の役割
岩手県立大学	短大の四大化	短大からの提案は、第1段階では県に受け止められなかった。 第2段階において、提案は新知事の主導する政治の流れから引き出された。	強い政治の流れがあり、短大関係者は、結果として政策起業家としての役割を果たす必要がなかった。
新見公立大学	短大の四大化	短大学長の提案とその唱道が、看護課程、それ以外の課程の順に、設置自治体を説得することができた。	政治の流れが弱く、短大関係者が自治体関係者とともに政策起業家としての役割を果たす必要があった。

すなわち、岩手県立大学の設置の課程においても短期大学から積極的な提案を行ったものの、当初県からは県政全体の方向性に合致しないとみなされ、提案は相当な期間放置され第一段階の構想には乗らなかった。しかしながら、その提案は、新たな知事のイニシアチブを発揮する段階になって政策の流れのなかから引っ張り出されることとなった。結果とし

第2章 平成中期以降における設置動向の変化

て、短大関係者の願いは実現したが、関係者は最初の提案を行ったとき以降は政策唱道において、積極的な役割を果たせていない。あるいは、強い政治の流れによる政策の窓を開かせる明確な流れがあり、短大関係者の唱道を発揮する必要がなかったと捉えることもできる。

一方で、新見公立大学の場合は、キャンパス整備が既に行われているなど、強い政治の流れを必要とせず、その代わりに、政策の窓の開放には、短期大学関係者が政策起業家となって設置自治体を唱道していくことが重要になった。ここでは、自治体関係者も大学主導の考え方を受け止めた後は、粘り強い財源探索を行う政策起業家となったと考えることができる。

(3) 歴史的経緯の重要性（経路依存性）

こうして明らかになった知見からは、この時期には、既存の短期大学を設置していない自治体において公立大学の設置が難しかったという見方も導かれる。

両角（2010）¹⁸⁰は、私立大学の組織・経営の法的枠組みの中で、設置者である学校法人と私立大学が別組織になっている点に着目し、下位段階の学校を設置しその後大学を設置することが出来る点に、私立大学の設置を容易にした要因を見出している。本章で得られた短期大学の設置を経て四年制公立大学が設置できるとする知見と整合的である。

基礎自治体、特に一般市が公立大学を設置する背景には、萌芽となる教育機関から、時間をかけて徐々に大学へと昇格させていく歴史的なメカニズムがある。新見市の場合は、地元の高校に看護養成所が併設され、それをもとに、かなり高いハードルを越えてのことであったが、看護系の課程を有する短期大学を持つことが可能となった。その経緯を活用して、苦心はあったものの、四年制大学を小規模市として設置することができた。

したがって、ある時代にその時期に可能であった萌芽的な教育機関を設置し、時期を見計らって短大に昇格させるなど、適切な経路をたどることで、最終的に公立大学設置に至ることができる。一方で、そうした経路をたどっていない場合は、公立大学を設置できない、あるいは設置に高い政策上のコスト（設備整備コストだけでなく、政策決定コスト）が必要となると考えられる。トータルとして必要な政策決定のコストは同じでも、多段階に分割できるほうが、政策への支持の調達は容易になる。

将来の公立大学政策に対してもこうした歴史的経路依存性は働くことになる。このことには注目しておく価値があると考えられる。

¹⁸⁰ 両角亜希子（2010）『私立大学の経営と拡大・再編—1980年代後半以降の動態』東信堂

第3章 平成中期における大学統合による設置

第3章では、わずか6か年度（2004（H16）～2009（H21）年）の間に、17大学と2短期大学が立て続けに統合し、7つの新たな大学となった、その政策メカニズムについて理解を進める。

この時期にもたらされた大きな制度変化として公立大学法人制度の導入がある。同制度の導入までは、公立大学は自治体の内部組織として置かれ、法人化前の国立大学と同様に、慣例による大学運営が続いてきた。公立大学法人制度は、自治体と大学との関係に初めて本格的な法的な枠組みを与えるものとなった。

第3章 平成中期における大学統合による設置	133
第1節 分析課題：公立大学法人制度と自治体による統制.....	134
1-1 統合による公立大学設置の概況.....	134
1-2 本章における分析の概要.....	136
第2節 問題の流れ：行政改革と大学改革.....	139
2-1 個体レベルにおける問題の流れ.....	139
2-2 総体レベルの問題の流れ.....	141
2-3 問題の流れのまとめ.....	143
第3節 政策の流れ：公立大学法人制度の制定と活用.....	145
3-1 個体レベルの政策の流れ.....	145
3-2 総体レベルの政策の流れ.....	147
3-3 政策流れのまとめ.....	153
第4節 政治の流れ：官邸政治と首長政治.....	155
4-1 個体レベルの政治の流れ.....	155
4-2 総体レベルの政治の流れ.....	157
4-3 政治の流れのまとめ.....	159
第5節 政策の窓の開放：政治の流れが開く政策の窓.....	160
5-1 個体レベルの窓の開放.....	160
5-2 総体レベルの窓の開放.....	162
5-3 政策過程の理解.....	164

第1節 分析課題：公立大学法人制度と自治体による統制

1-1 統合による公立大学設置の概況

(1) 統合による設置の概況

公立大学相互の統合は、歴史的にみてもわずかである。戦後からの事例をたどっても、昭和25年に名古屋女子医科大学と名古屋薬科大学の統合により名古屋市立大学が開学した事例と、昭和62年に静岡薬科大学と静岡女子大学が統合して静岡県立大学が開学した事例があるのみであった。ところが2004（H16）年度以降、わずか6か年度の間に、17大学と2短期大学が7大学に立て続けに統合した。いずれも同じ設置自治体が設置していた複数大学の統合となっている。この大学統合の状況を示したのが表3-1である。

表では、統合とその前後に行われた法人化との時間的な前後関係に着目して、「①法人化の前に統合」「②法人化と同時に統合」「③法人化の後に統合」に三分類し、統合の前後の大学の状況を示している。

表3-1 平成期の公立大学の統合

出典：公立大学便覧より筆者作成

法人化と統合の順	統合後の大学	統合前の大学
① 法人化前に統合	兵庫県立大学 統 合：2004(H16)年度 法人化：2013(H25)年度	神戸商科大学 1848(S23) 姫路工業大学 1949(S24) 兵庫県立看護大学 1993(H5)
	山梨県立大学 統 合：2005(H17)年度 法人化：2010(H22)年度	山梨県立女子短期大学 1966(S41) 山梨県立看護大学 1998(H10)
	県立広島大学 統 合：2005(H17)年度 法人化：2007(H19)年度	県立広島女子大学 1965(S40) 広島県立大学 1989(H1) 広島県立保健福祉大学 2000(H12)
② 法人化と同時に統合	首都大学東京 統 合・2005(H17)年度 法人化：2005(H17)年度	東京都立大学 1949(S24) 東京都立科学技術大学 1986(S61) 東京都立保健科学大学 1998(H10) 東京都立短期大学 1996(H8)
	大阪府立大学 統 合・2005(H17)年度 法人化：2005(H17)年度	大阪府立大学 1949(S24) 大阪女子大学 1949(S24) 大阪府立看護大学 1994(H6)
③ 法人化後に統合	長崎県立大学 法人化：2005(H17)年度 統 合：2008(H20)年度	長崎県立大学 1967(S42) 県立長崎シーボルト大学 1999(H11)
	愛知県立大学 法人化：2007(H19)年度 統 合：2009(H21)年度	愛知県立大学 1957(S32) 愛知県立看護大学 1995(H7)

第1節 分析課題： 公立大学法人制度と自治体による統制

1-1 統合による公立大学設置の概況

(2) 個別の統合の経緯

これらの大学統合の状況を順に確認する。

① 法人化前に統合(3事例)

これらの3つの事例は、いずれもまず統合を果たし、その後に統合した大学を法人化するという手順を踏んでいる。

兵庫県立大学は、共に戦前の旧制専門学校の前身を持ち、戦後まもなく新制大学となった神戸商科大学、姫路工業大学に加え、1993(H5)年に看護系の公立単科大学として初めて設置された兵庫県立看護大学、この3大学が統合して総合大学となったものである。

山梨県立大学は、山梨県立女子短期大学の四年制化を行うのと同時に、1998(H10)年度に開学した山梨県立看護大学との統合を図っている。

県立広島大学は、1965(S40)開学以来の歴史のある県立広島女子大学を共学化し、1989(H1)開学の広島県立大学と2000(H12)開学の広島県立保健福祉大学を統合し、総合大学としたものである。

これらの統合が行われた2004(H16)、2005(H17)年度には、すでに法人制度を活用することができたはずであるが、統合と同時に法人化は行われなかった。ただし、県立広島大学の場合は、統合時には2年後の法人化が方針としてすでに決定されていた。

② 法人化と同時に統合(2事例)

この2事例は、公立大学法人制度の制定を見通したうえで、法人化と大学統合を同時に実施するべく、早期から十分に準備してきた自治体による統合である。

首都大学東京は、東京都が2003(H15)年8月に示した「都立の新しい大学の構想について」に基づき、1949(S24)開学の東京都立大学と1986(S61)年開学の東京都立科学技術大学、1998(H10)年開学の東京都立保健科学大学、1996(H8)年開学の東京都立短期大学を総合大学として統合したものである。

大阪府立大学は、大阪府が共に1949(S24)開学の大阪府立大学と大阪女子大学、並びに1994(H6)開学の大阪府立看護大学を新たに設置する大阪府立大学に統合したものである。

③ 法人化後の統合(2事例)

この2事例は、公立大学法人制度が認める複数大学設置を活用し、複数の大学を置く法人を設立、その後、設置大学の全部または一部を統合したケースである。

長崎県は、法人制度導入直後の2005(H17)年度に一法人2大学で設置大学の法人化を果たしたが、その3年後、1967(S42)年設立の長崎県立大学と1999(H11)年設立の県立長崎シーボルト大学を統合している。

愛知県は、2007(H19)年度に一法人3大学で設置大学の法人化を果たしたが、その2年後、3大学のうち、1957(S32)設立の愛知県立大学と1995(H7)年設立の愛知県立看護大学の2大学を新たに設置する愛知県立大学に統合している。

1-2 本章における分析の概要

(1) 分析課題

本章での分析は、平成期に7つの設置自治体が行った統合がいずれも、2004（H16）年からの6か年度に集中している、そのメカニズムに関する理解を政策の窓モデルによって得ていくことを目指す。

大学の新規設置と異なり、既に存在する大学もアクターに加えた大学統合の政策はより複雑になっていると考えられる。総体レベルの検討を先に行うことが難しいことが予想されることから、本章ではこれまでの「総体レベル→個体レベル」という検討の順序を入れ替え、「個体レベル→総体レベル」の順に検討を行うこととする。

(2) 個体レベルの分析

個体レベルの分析では、統合を法人化と同時に行った東京都の事例と大阪府の事例を取り上げる。7つの統合はいずれも、法人制度制定時から6年間に集中し、同制度との関連性が強いと考えられる。したがって、法人化と同時に統合を行った事例において、統合のメカニズムが鮮明に現れると考えるからである。

もちろん統合が先、あるいは法人化が先という事例との間での比較も考えられるが、統合のメカニズムも「複雑化構造」にあるのであれば、同じ背景状況を持つ事例を比較するほうが、メカニズムの分析上、適していると考えた。

以下に、2つの統合事例を関係の資料を用いて概括する。

1) 東京都が行った大学統合

東京都は、2003（H15）年の時点までに、東京都立大学（1949（S24）年度開学）、東京都立科学技術大学（1986（S61）年度開学）、東京都立保健科学大学（1998（H10）年度開学）、東京都立短期大学（1996（H8）年度開学）の3大学1短期大学を設置していた。

当時の知事が東京都立の四大学の統合に関して言及を行ったのは、2000（H12）年¹⁸¹からとされる。2001（H13）年11月には「東京都大学改革大綱」がまとめられ、「平成17年度を目途に、1つの総合大学として再編・統合する。」ことを柱に、従来の学部・大学院を基本に「新たな大学の創造」を行うこととされていた。その際、今後制定される法人制度を先取りし、「都立の大学にふさわしい法人化」という方針も早々に示された。

ところが、2003（H15）年8月、東京都は先に示した「東京都大学改革大綱」を破棄し、都立の4大学を廃止して、都市教養学部、都市環境学部、システムデザイン学部、保健福祉学部の4学部からなる大学を「新設」という新たな方針を突然発表した。

こうした経緯を経て、合計4つの大学・短期大学は、2005（H17）年、新たな公立大学法人の設置する首都大学東京に統合された。

¹⁸¹ 茂木俊彦（2005）『都立大学になにが起きたのか 総長の2年間』岩波ブックレット No.660 p.27

第1節 分析課題： 公立大学法人制度と自治体による統制

1-2 本章における分析の概要

2) 大阪府が行った大学統合

大阪府は、大阪府立大学（1949（S24）年度開学）、大阪女子大学（1949（S24）年度開学）、大阪府立看護大学（1994（H6）年開度学）を2005（H17）年度に統合した。この統合については、『大阪女子大学 80年の歴史』がその経緯を詳しく記録していることから、同年史によって概略を確認する。

大阪女子大学は、「急激な勢いで進展しつつある大学改革」へ対応するとともに、「社会に流布する女子大不要論に反論」することを目的に、1999（H11）年、2000（H12）年と立て続けに将来構想を公表するなど、危機感をもって大学の将来構想の策定を進めていた。

しかし大阪府は、2001（H13）年2月、有識者による検討会議を設置して、府立3大学の今後のあり方について、抜本的な検討を開始し、2001（H13）年8月、「中間とりまとめ」を公表、「公立女子大学の存在に否定的見解」を表明した。それに対して大阪女子大学は「反論書を提出」し、同大学の同窓会である斐文会も全同窓生に対するアンケート調査を実施、その結果を踏まえた女子大学存続の主張を強く訴えた。しかしながら、2002（H14）年2月、府の検討会議の最終報告書¹⁸²は、統合の検討を提言し、女子大関係者は、大阪府立大学との統合、共学化を「避けがたい事実」として受け止めた。

その後は、府立の3大学と設置者で構成される「府大学改革検討会議」において統合の具体的な議論が進められ、大阪府は、2002（H14）年8月の基本計画案につづき、同年12月「大阪府大学改革基本計画」を確定、公表した。

そこには、2005（H17）年4月に新生府立大学（仮称）を設置すること、設置形態を国立大学と同様に大学法人とすること、大学院を重視した高度「研究型」大学としての発展を目指すこと、などが正式に示された。

（インタビュー）

東京都と大阪府は自治体組織も大きく、個別の職員の立場から政策を見通すことが難しいと考えられる。そこで、大学統合の事情をよく知る立場であり、かつ当時は中心的な立場からは一定の距離のある位置にいて、その後の大学の歩みを中心的な位置から継続して見ることのできた教員を対象に、それぞれインタビューを実施した。

（3）総体レベルの分析

総体レベルに対する3つの流れによる分析は、おおむね以下の状況を想定しながら行う。

まず、問題の流れである。7つの設置団体のいずれもが、平成期を中心に看護系単科大学（県立長崎シーボルト大学のみ看護栄養学部を有する2学部の大学）を開学させている。複数の大学を持つことになった大学を、いずれ一つに統合しなければならないという問題設定は、自治体における一般的な行政改革の視点と整合的である。

次に政策の流れであるが、大学統合が政策課題そのものである。一方で、大学統合には、

¹⁸² 府大学のありかた検討会議「21世紀にふさわしい府大学像～変革を迫られる大学のあり方～」(2002)

第3章 平成中期における大学統合による設置

それぞれの大学の教職員、学生、同窓会などの反対が想定されることから、そうした問題をどのように解決するかが設置自治体としての政策課題となる。反対を押し切る力は公立大学法人制度によりもたらされ、法人制度の成立が大学統合を促したと考えることができる。

最後に、政治の流れであるが、地方分権の進展が首長の政治的役割を強化する方向に作用したことが、公立大学法人制度を活用して、統合を行う政治判断の背景にあったことが想定される。

(4) 分析の妥当性

本章で取り扱う大学統合は、新規設置とは大きく異なる政策過程であることから、これまで分析してきた新規設置政策との単純な比較は適当でない。したがって、個体レベルでは、東京都と大阪府の統合政策の事例を比較検討することにより分析を深めることとした。

ここで問題となるのは、各事例においてインタビューの事例が単一であるということである。そこで、東京都の事例では、東京都立大学の学長として、この統合問題に取り組んだ大学側の当事者の記録である茂木（2005）¹⁸³を参照しつつ、この記録の著者とはやや異なる立場にあった教員のインタビュー記録を比較することにより、分析の妥当性を担保することとする。

また大阪府の事例では、統合に反対する立場であった、大阪女子大学がその閉学にあたって編纂した『大阪女子大学 80年の歴史』の記述と、別の大学に籍をおいていた教員のインタビュー記録との比較において、分析の妥当性を担保することとする。

そのうえで、東京都と大阪府との事例の比較も試みながら、必要な含意を得ていくこととする。

¹⁸³ 茂木俊彦（2005）p.41

第2節 問題の流れ： 行政改革と大学改革

2-1 個体レベルにおける問題の流れ

第2節 問題の流れ： 行政改革と大学改革

2-1 個体レベルにおける問題の流れ

(1) 東京都のケース

まず、東京都のケースについて問題の流れを見ていく。東京都は、2003（H15）年の時点までの段階で、1短期大学を含む4大学を設置していた。

東京都立の4大学の統合に関する検討が始まったのはおおむね2000（H12）年ごろとされる。当時、東京都はバブル崩壊後の法人事業税の急減の中で、歳出の削減は進まず、1998（H10）年度の一般会計決算は、18年ぶりに赤字（1069億円）に転落し、翌年度も881億円の赤字と、2年連続の赤字決算を経験した¹⁸⁴。

2000（H12）年2月には、都知事も都立の大学について統合にかかわる言及を開始する。東京都は、財政問題を主要な背景にしながら、大学統廃合の検討を開始した¹⁸⁵。

大学統合による公立大学の設置は、全く新しい大学を設置するのではない。設置を考える「問題の流れ」には、既存の大学がどのような問題として設置自治体に認識されているのかが大きくかかわる。茂木（2005）には人文学部の教員として、統合が必要となる大学内の問題に関連して、以下のように考えていたと述べられている。

人文学部の学科・専攻をドラスティックに再編成し、とりわけ文学系に大ナタを振るうこと、それと結び付けて人文学部の教員定数の大幅な削減を断行することが、明確なターゲットになっていた。（p6）

一方で、東京都の統合に関し、「都が統合を考えなければならない問題状況とは何だったのか？」というインタビューの問いに対し、当時を知る教員（工学系）は次のように述べた。

実は、それがむつかしい。私たちにってはわからないとしか言いようがない。問題があるという認識は少なくとも工学部にいた私たちにはなかった。都が設置の意義をもう一度、再確認しようとしていた。そのことで我々に問いかけをしてきたということなのだと思う。言えるのは、問題意識を持っているという行政というものがあるということだ。何しろ、知事が再選を戦う際に、選挙公約に大学改革を掲げたという意味では、我々は大学改革の必要性を公約で示されたということだ。

示唆的である。前半は、茂木のいう人文学部の「問題」を工学部の人間としては、軽々に述べることはできないということであろう。しかし、後半は、問題は行政によって定義され、それは知事選挙といった大きな出来事を背景に顕在化することを述べている。人文学部・工学部という置かれた立場の当事者性の差もあり、本質的に当時の問題が何であったかは確定的には述べられない。しかし、この指摘が、キングダムの「人々はどのようにしてあるも

¹⁸⁴ 東京都租税研究会（2002）『東京都主税局の戦い』財界研究所

¹⁸⁵ 東京都立大学・短期大学教職員組合、新首都圏ネットワーク編（2004）『東京都立大学はこうなる』花伝社 pp.24-25

第3章 平成中期における大学統合による設置

のを問題として定義するのか」(p.125)という問いを想起させるものであり、このことから統合問題を政策の窓モデルを用いて分析することの重要性が示唆される。

(2) 大阪府の大学統合における問題の流れ

次に、大阪府のケースにおいての問題の流れは、どのようにとらえられるのか。

まず、大阪女子大学 70 周年記念誌によれば、大阪女子大学は、特に「社会に流布する女子大不要論に反論」することを目的に、1999 (H11) 年 9 月「個性輝く大阪女子大学」を公表した。続いて 2000 (H12) 年 10 月「大阪女子大学将来構想—21 世紀に向けて」を公表するなど、危機感をもって大学の将来構想の策定を進めていた。

一方で、大阪府においても、2001 (H13) に設置した「府大学のあり方検討会議」が「2001 (H13) 年 8 月、「中間とりまとめ」を公表したが、そこには、公立女子大学の存在に否定的見解が表明されていた。

これに対し、女子大学は、大阪府が「本学の大阪府立大学への統合・共学化を決意した」ものと受け止め、「あくまで女子大としての存続を希望するという立場」から対応を図ろうとする。女子大学は同会議に対して、反論書を提出して再考を求めた。(p.99)。これは、政治の流れにも位置付けられるが、「大学の抵抗」という大阪府にとっての問題としてもフレーミングできる。

また、大阪府は、「大阪府大学改革基本計画」(2002 (H14) 12 月) に統合方針を示すなかでは、設置形態を公立大学法人とする方針のほか、「概ね 10 年間で、現行定数を 25% 削減する」という教員削減計画も盛り込んだ。行政改革上の問題意識があったことも明確に示されている。

さらに、当時の大阪府立大学の元幹部教員は「統合が必要とされた問題状況は何だったのか」というインタビューの問いに以下のように答えた。

大阪府立としては、府立大学と女子大学と看護大学があったが、問題となっていたのは女子大だ。かつては、女子大は、偏差値が極めて高く、府大は及ばないような大学であった。しかし、女子がどんどん四年制大学に進むのが当たり前になってくると、女子大学の存在意義、独自性が相対的に失われるようになった。一方で、看護大学は短大から始まって四年制になっていたが、時代の要請でできた大学だ。したがって、府の方からは女子大学が改革のターゲットになっていた。

ただし、当時は、後の知事の改革のような NPM¹⁸⁶的な発想はあまりなかったように思う。あくまでも、女子大という存在が時代にそぐわなくなっているといったことが理由だった。もちろん、統合すれば効率化するという行政改革的発想はあったと思う。

¹⁸⁶ NPM について大住(1999)p.1 は次のように述べる。「ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)理論とは、1980 年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論である。その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある。」

第2節 問題の流れ： 行政改革と大学改革

2-2 総体レベルの問題の流れ

女子大問題自体は、認識の立場は異なるが、大学と府との間で「共有」されていたことになる。

2-2 総体レベルの問題の流れ

(1) 行政改革から見た複数大学設置の問題

第1章で確認したように、平成前期（1989（H1）～2000（H12）年度）において、36の公立大学が設置され、2001（H13）年度以降においても、新規の公立大学の設置は続いていた。結果として、2003（H15）年の時点で、複数の大学を設置する自治体は、福島県、東京都、岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、広島県、福岡県、長崎県、沖縄県、神戸市と、12都道府県、1政令指定都市となっていた（表3-2参照）。平成中期に統合を果たしたケースすべてにおいて、統合前に看護系単科大学（長崎県のみ看護栄養系と国際情報系との2学部）を平成期前期に新たに設置していた。

既存の大学を持つ自治体が、新たな教育課程を設置する際、なぜ既設大学の学部増設の形をとらなかったのか。一つの理由として、新設大学の設置は、既設大学との協議の必要がないことが挙げられよう。設置自治体としては、法人化前の大学の教授会や評議会との間に生じる大きな調整コスト（手間）を省きたかったであろうことは容易に想像できる。

一方で、結果としての複数大学設置は、重複行政として批判を呼びやすい。国レベルの第二次臨時行政調査会による行政改革を受けて、地方に対する「行政改革」方針が、1980年代以降、自治省から打ち出されており¹⁸⁷、公務員削減、人件費の抑制がどの自治体においても課題となっていた。

しかしながら、自治体が行政改革の対象を定めるのは容易ではない。「総論賛成・各論反対」という桎梏があるからである。そのための一つの方法は全庁横断的に行革をはかる「一括方式」であるが、行革コスト、あるいは担当部署の限られた能力を考えれば、「行政改革」の器の中に、ごく少数のものだけを入れて改革対象とする「一点突破型」で行政改革を進めることもある¹⁸⁸。そうした方針のもとでは、複数大学の設置が、コスト削減のわかりやすいターゲットとして注目されることは、なりゆきとして自然である。

(2) 大学運営改革からみた問題

また、こうした行政改革から見た問題以外に、公立大学の場合、大学の自治そのものが問題とされるケースが多い。米澤（2011）¹⁸⁹は、我が国の大学の自治が「教授会自治」「大学自治」の順に発展していった状況について以下のように述べる。

¹⁸⁷ 金井利之（2017）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』p.143

¹⁸⁸ 同 pp.160-161

¹⁸⁹ 米澤彰純（2011）「解説 大学の自治と未来」米澤彰純編『大学のマネジメント 市場と組織』（リーディングス日本の高等教育 第7巻）玉川大学出版会 pp.296-300

第3章 平成中期における大学統合による設置

表3-2 設置者別公立大学(2003(H15)年度)

出典:公立大学協会(2004)『平成15年度公立大学便覧』

No.	都道府県立(57校)	設置団体
2	札幌医科大学	北海道
4	青森県立保健大学	青森県
6	岩手県立大学	岩手県
7	宮城大学	宮城県
8	秋田県立大学	秋田県
9	山形県立保健医療大学	山形県
10	福島県立医科大学	福島県
11	会津大学	
12	茨城県立医療大学	茨城県
13	群馬県立女子大学	群馬県
16	埼玉県立大学	埼玉県
17	東京都立大学	東京都
18	東京都立科学技術大学	
19	東京都立保健科学大学	
20	神奈川県立保健福祉大学	神奈川県
22	新潟県立看護大学	新潟県
23	富山県立大学	富山県
24	石川県立看護大学	石川県
26	福井県立大学	福井県
27	山梨県立看護大学	山梨県
29	長野県看護大学	長野県
30	岐阜県立看護大学	岐阜県
32	情報科学芸術大学院大学	
33	静岡県立大学	静岡県
34	愛知県立大学	愛知県
35	愛知県立芸術大学	
36	愛知県立看護大学	
38	三重県立看護大学	三重県
39	滋賀県立大学	滋賀県
40	京都府立大学	京都府
41	京都府立医科大学	
43	大阪府立大学	大阪府
44	大阪女子大学	
45	大阪府立看護大学	
47	神戸商科大学	兵庫県
48	姫路工業大学	
49	兵庫県立看護大学	
52	奈良県立医科大学	奈良県
53	奈良県立大学	
54	和歌山県立医科大学	和歌山県
55	島根県立大学	島根県
56	岡山県立大学	岡山県

No.	都道府県立(57校)	設置団体
57	県立広島女子大学	広島県
58	広島県立大学	
59	広島県立保健福祉大学	
62	山口県立大学	山口県
64	高知女子大学	高知県
65	九州歯科大学	福岡県
66	福岡女子大学	
67	福岡県立大学	
69	大分県立看護科学大学	大分県
70	長崎県立大学	長崎県
71	県立長崎シーボルト大学	
72	熊本県立大学	熊本県
73	宮崎県立看護大学	宮崎県
75	沖縄県立芸術大学	沖縄県
76	沖縄県立看護大学	

No.	市立(15校)	設置団体
14	前橋工科大学	前橋市
15	高崎経済大学	高崎市
21	横浜市立大学	横浜市
25	金沢美術工芸大学	金沢市
28	都留文科大学	都留市
31	岐阜薬科大学	岐阜市
37	名古屋市立大学	名古屋市
42	京都市立芸術大学	京都市
46	大阪市立大学	大阪市
50	神戸市外国語大学	神戸市
51	神戸市看護大学	
60	広島市立大学	広島市
61	尾道大学	尾道市
63	下関市立大学	下関市
68	北九州市立大学	北九州市

No.	事務組合立等(4校)	設置団体
1	釧路公立大学	釧路公立大学事務組合
3	公立はこだて未来大学	函館圏公立大学広域連合
5	青森公立大学	青森地域広域事務組合
74	宮崎公立大学	宮崎公立大学事務組合

都道府県	39
市	14
事務組合立等	4
計	57

第2節 問題の流れ： 行政改革と大学改革

2-3 問題の流れのまとめ

他方、日本の戦後の大学自治は、戦前における国家と大学との関係のなかで、大学構成員がまずは自らの構成員および部局長を選ぶという意味での教授会としての自治、さらに、学長を自ら選ぶという意味での大学自治を徐々に獲得していった（略）。

そのうえで、寺崎（1998）が、「大学の自治」の戦後動態史は、ある意味で惨憺たるものであるとしつつ、「とくに『大学の自治』を『教授会の自治』に等置したときに被るマイナスのイメージは、ほとんど回復できないもののように思われてくる」との分析を紹介している。これは大学関係者からの厳しい評価であるが、外部から見れば、むしろ控えめな指摘とも受け止められよう。

というのは、「学問や思想の自由を守る」という規範意識が本来の正当な根拠から離れ、学長が大学経営の知見や経験を欠くことにより「大学問題への理解が夜郎自大に陥る嫌い」¹⁹⁰が公立大学に内在するようになれば、いずれ何かを契機としてそのことが設置自治体側に「明らかに」なり、突如として厳しい政策対応を喚起することが想定されるからである。

一方で自治体側にも、既に指摘してきたように、大学政策の経験を欠く実態がある。「大学自治」と「自治体政策」双方に大学運営上の専門性を欠く状況が揃うようなことになれば、議論がかみ合わないままに、対立的な関係に陥る可能性がある。こうした関係性の危うさは、基本的に公立大学と設置自治体との間に構成される基本的構造の中に組み込まれているといえる。

こうした公立大学の特徴について、国の審議会は以下のように述べる¹⁹¹。

（公立大学における経営組織と教学組織の関係）

- 公立大学では、設置主体としての地方自治体（首長，議会）の意向が教学面に大きく働く傾向がある。
- 公立大学は、当該地域のニーズに応じて設立されたという経緯があるため、学部・研究科のみならず、大学そのものも自治体のイニシアティブの下で見直しが図られる場合も少なくない。

公立大学設置後のいわゆる大学ガバナンスについて示す記述であるが、公立大学の設置政策の分析の際にも参照すべき内容と考えられる。

2-3 問題の流れのまとめ

問題の流れとしては、平成前期の大学設置が、一つの自治体に複数の大学設置の状況をもたらしていたことが、自治体財政の悪化を背景とした行政改革の絶好のターゲットとして顕在化した。

¹⁹⁰ 米澤（2011）p.297、木田宏（1991）『大学への期待—日本教育の課題』サイマル出版会

¹⁹¹ 中央教育審議会大学分科会（2014）「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」p.31

第3章 平成中期における大学統合による設置

また、後の政策の流れ、政治の流れでの検討とも重なるが、地方自治体の政策意識、政治意識の高まりが、それまで大学の自治に「守られていた」教員中心の大学運営を問題視するような見方を喚起したという側面もある。

いずれも、この時期に突然に発生した問題というよりも、従来からある問題が、問題状況として把握されやすくなったという理解が、本政策の分析上重要である。

第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用

設置自治体にとって大学統合は、法の定めに従って設置廃止等の認可を受ければ行うことができるものであり、それ自体は難しいものではない。現実問題として、政策担当者が心を砕くのは、大学という高度な自治をもった組織体の統合を「混乱なく進める」政策である。そのための手段として、公立大学法人制度が活用された。

3-1 個体レベルの政策の流れ

(1) 東京都における制度への働きかけ

総務省における公立大学法人に関する制度設計は遅れていた。総務省幹部は、2001 (H13) 年 3 月時点では「公立大学の場合でも、法人化したいという自治体があればそれが可能になるような法制度は、整備しておかなければならないと考えているが、まだ具体的に作業に入っていない。」¹⁹²と公立大学協会の問いかけに対し回答している。また 2002 (H14) 年 8 月の、研究会報告¹⁹³においても、公立大学法人制度については、以下のように述べられているのみであり、必要な特例の内容については、まだ具体的に言及されていない。

第2款 公立大学

国立大学の法人化については、(中略)平成 14 年 3 月 26 日に、国立大学の法人化に関する制度設計の方針等を内容とする最終報告「新しい『国立大学法人』像について」が公表された。

公立大学の法人化についても、国立大学法人(仮称)の法制化の検討状況を踏まえつつ、教育研究機関たる大学の性格に応じて必要な特例等を設ける必要がある。

一方で、東京都は、2001 (H13) 年 11 月にまとめた「東京都大学改革大綱」で、既に「都立の大学にふさわしい「公立大学法人」化をめざす。」と、明言している。そこには「経営責任と教育研究責任の区分の明確化のため、学長は教育研究部門で選考、法人の長は知事が選任」と、既に学長と理事長の分離の方向性を国の検討に先んじて示している。

総務省における公立大学法人制度に関する検討は、東京都がこうした方針を示したのちに、開始された。「公立大学等に関する懇談会」の第 1 回 (2002 (H14) 年 6 月) に委員として出席した東京都の担当者¹⁹⁴は、東京都における検討をもとに制度制定の方向性について積極的に提案を行っている¹⁹⁵。

¹⁹² 公立大学協会「総務省事務次官・財政局長との懇談平成 13 年 3 月 2 日 (金) 10 時 30～11 時 30 分 場所 総務省 公立大学協会所収

¹⁹³ 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 (2002)「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書 (平成 14 年 8 月)」 p.24

¹⁹⁴ その一方で、設置協会は、公立大学法人化の検討のために、法人化の検討が進んでいる 11 団体で構成する「独立行政法人検討部会」を協議会のもとに設置した。その座長は東京都が担当していた。

¹⁹⁵ 総務省「「公立大学等に関する懇談会」(第 1 回)日時 平成 14 年 6 月 21 日 (金) 10 時 00 分～12 時 03 分 場所 総務省 603 会議室 (議事録)」公立大学協会所収

第3章 平成中期における大学統合による設置

(都は) 4つの大学を16年度で廃止をしまして、経過措置は当然ありますが、新しい大学を17年度一つにしてつくっていきたくて、こういう構想を持っております。そのときに、法整備をぜひお願いしたいということ従来からお話し申し上げて、総務省さん、文科省さんにもしているのですが、(後略)

東京都の政策に統合的な法制度を求める主張を行っている。東京都の担当者はさらに、次のように続ける。

したがって、法人化をして、法人の長を知事が選ぶということを今想定しておりまして、その全責任は知事が負う。法人の責任は、東京都も一種の分身でございますので、知事が責任を全部負うということで、理事長、法人の長は知事が選任をして、今の法制度、憲法上の問題を含めなければなりませんので、学長は大学の方から選んでいただく。その双方の教学と経営をできるだけ分担をし合って運営していけばいいのではないかと。

ここには、「東京都大学改革大綱」で示した、学長と理事長の分離についても主張されている。ただし、東京都もこの時点では、憲法上の問題として言及しつつ、学長は大学が選ぶとしている。さらに、本節の後半の「総体レベルの政策の流れ」で検証することになる「学長となる理事長の公立大学法人の成立後最初の任命」の考え方については、ここでの主張には見出すことはできない。

(2) 大阪府における政策の流れ

大阪府における政策の流れに関しては、2005 (H17) 年度に大学統合を行い、その際は公立大学法人制度を活用して、その設置形態を「大学法人」にすることが、2002年 (H14) 12月の基本計画¹⁹⁶において示されている。

一方で、インタビューでは、統合元のひとつである旧・大阪府立大学については、以下のような動きがあったことが示されている。

府大については、学部間の勢力争いで、なにかと意見がまとまらないとの状況もあったし、当時の学長も、統合にはそれほど乗り気ではなかった。しかし、法人化をやるのであれば協力しようという方針に出た。

背景としては、法人化が避けられないのであれば、理事長・学長一体型で法人化したいと強く考えていたことから、統合と引き換えにそうした点についての大学の主張を通したのだと思う。学長は、法人化については積極的に進めるスタンスでいた。

あくまでも、統合が避けられない状況にあるのだとすれば、また今後、大学の法人化が避けられないのであれば、統合を受け入れることと引き換えに、法人制度において大学側の意向を一定実現しようとする戦略があったと見るができる。また、それは以下のような問題意識にも基づくものと考えられる。

¹⁹⁶ 「大阪府大学改革基本計画 (2002年12月)」

第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用

3-2 総体レベルの政策の流れ

そのさらに背景としては、学長を支えるはずの事務局長人事を何とかしたいと考えたのだと思う。当時の府からやってくる事務局長は必ずしも大学のことをよくわかっていなかった。実際に、法人化後は法人化を支えた、事情に明るい、優秀な事務局長がやってくるようになった。

大学のトップにおいて、大学の運営を総合的に判断しながら、事態を乗り切っていこうという前向きな指向性であり、巧みな取引とみることもできる¹⁹⁷。

3-2 総体レベルの政策の流れ

次に、公立大学法人制度制定時の「政策の流れ」についてみる。同制度にかかわる2つのアクター、すなわち地方自治体と公立大学の関係を注意深く見ていきたい。

(1) 地方自治体側と大学側の主張の隔たり

公立大学法人制度の詳細は、公立大学の連合体である公立大学協会（公大協）、設置する団体の協議会である公立大学設置団体協議会（設置協）、総務省、文部科学省の協議（2002（H14）年）により進められた。制度を活用する当事者側の2団体の見解の相違について、光本（2014）¹⁹⁸は以下のように述べる。

公大協は、大学自治を保障するために（中略）「学問の自由」の保障を理念として掲げ、学長が法人理事長となるなど、調査検討会議が示した国立大学法人制度に類似した制度を公立大学法人化の際にも基本線とすべきことを主張した。これに対して、公設協は、国立大学法人法が認めていない学長と理事長の分離や、1法人による複数大学の設置など、法人・管理運営組織のあり方は基本的に設立団体の裁量に委ねるべきことを主張し譲らなかった。

設置協は、団体としての意見をまとめる作業を行った。設置自治体の中には、設置形態、組織、人事面など制度の一部について国立大学法と異なる設計を求める自治体、また公立大学の地域性、個別性に十分配慮しそれぞれの設置者の意向が十分反映できる弾力的な制度設計を求める自治体、さらには公立大学への独立行政法人制度の導入はそれぞれの設置者の判断にゆだねるべきとする自治体があったとしている¹⁹⁹。一方、公立大学協会（2010）は、公設協が示した、制度設計時における強い対応について以下のように述べている。

¹⁹⁷ 宮川（2002）p.202は、政策の窓モデルの解説において、政策の流れにおけるコンセンサスづくりは説得や宣伝のプロセスによって行われるが、「政治の流れの場でのコンセンサス作りは、説得によるものよりも取引によって行われる」と示している。

¹⁹⁸ 光本（2014）p.265

¹⁹⁹ 全国公立大学設置団体協議会事務局調べ（2002年6月）「公立大学の法人化に関する設置団体の意見—全国公立大学設置団体協議会による取りまとめ状況—」（公立大学協会保存）

第3章 平成中期における大学統合による設置

9月12日、長崎県で、公大協と公設協との公立大学法人化をめぐる第1回協議が行われた。公設協が2002(平成14)年になって作成した5つの文書等には、いわば設置者の自由、あるいは設置者の自主性を強めるという立場がうかがわれ、設置者と大学双方の自治的決定を主張する公大協の主張には与していない。(p.46)

こうした主張の違いが、公立大学協会内部の検討組織によって一覧表にまとめられている。表3-3にその一部を抜き出した。

表3-3 「公立大学法人」制度のあり方をめぐる三者対照表

出典：公立大学協会「公立大学協会法人化問題特別委員会」資料(改正版2002年11月6日)より一部抜粋

	公立大学協会	公立大学設置団体協議会	文科省・調査検討会議(「新しい『国立大学法人』像」)
4 公立大学法人の設置形態	<p>① 公立大学法人は、大学という公の施設自体に法人格を与え、その自主的自律的運営を可能とする地方自治上の新しい法制度である。したがって、設置自治体が大学法人と大学という「公の施設」を設置、学校教育法上は、地方公共団体が設置者である。</p> <p>② 法人の単位については、各大学が法人格を取得する。したがって、1設置者に複数大学がある場合は、そのまま「1設置者・複数大学法人」になるか、再編統合によって「1設置者・1大学法人」になることが原則である。</p>	<p>① 1法人が1大学を運営する形態だけではなく、1法人が複数の大学をあわせて運営することができる制度とする。すなわち、廃止する大学と新設または存続する大学を併せて、1つの法人が運営できるようにする。</p>	<p>4 国立大学法人の設置形態</p> <p>① 法人化後の大学の設置者は、大学の運営組織とは別に法人として固有の組織は設けないことを原則とすること、国の関与と予算借置が前提とされていることから、「学校教育法上は国を設置者とする。」</p> <p>② 法人の単位については、各大学ごとに法人格を付与する。</p>
5 公立大学法人の運営組織	<p>① 公立大学法人の運営組織は、公的資金によって設置運営される大学という組織の本質的共通性という観点から、国立大学法人と同様の仕組みとすることを基本とする。</p> <p>② 公立大学法人の内部の運営組織としては、(1)法人の長を兼務する学長、(2)学長・副学長・学外有識者からなる役員会、(3)運営協議会、(4)教学部門を担当する評議会を置くことなど、基本的な事項を法律に規定するにとどめ、詳細な制度設計は条例又は大学規則に委ねることとする。</p>	<p>① 国立大学法人制度と同様の仕組みとすることを基礎としつつ、審議機関などの組織については条例に委ねるなど、地方自治制度との整合を図る。</p>	<p>5 国立大学法人の運営組織</p> <p>① 役員会：学長・数名の副学長・常勤あるいは非常勤の学外者で構成。経営・教学両面にわたり、中期目標・中期計画、予算・決算などの特定の重要事項について、学長の意思決定に先立ち議決を行う。</p> <p>② 運営協議会：大学の経営に関する学外の有識者(非常勤、相当程度の人数)及び大学の経営に関する学内の代表者(役員等)で構成し、主に財務会計、組織編成、職員配置、給与、役員報酬など経営面に関する重要事項を審議。</p> <p>③ 評議会：大学の教学に関する学内の代表者で構成し、主に教育課程、教育人事、学生の身分など教学面の重要事項や方針を審議。</p>
6 公立大学法人の長	<p>① 公立大学法人の長は、国立大学法人と同様に、教育研究組織としての大学の長である学長が兼務することを原則とする。</p> <p>② 特例として学長と法人の長を分離する例外タイプの場合には、法人の長と学長の間に合理的なバランスが確保されるよう、両者の選考手続や任免につき、法律において基本的な規定を設ける必要がある。</p>	<p>① 国立大学法人制度と同様に学長を法人の長とするあり方だけでなく、学長と法人の長を区分するあり方も可能な制度とする。</p> <p>② 法人の長は、その職務の性質を踏まえて地方公共団体が定める基準及び手続きにより、選考、審査のうえ、地方公共団体の長が任命する(「公立大学法人としての特例が法定されるべき事項(想定例)(案)」)。以下「想定例」とする)。</p>	<p>6 国立大学法人の長</p> <p>① 学長は、経営・教学双方の最終責任者として、学内のコンセンサスに留意しつつ、強いリーダーシップと経営手腕を発揮、最終的な意思決定を行う。教育研究の高い識見と優れた経営能力の双方をもつ。大学運営の重要テーマに応じて担当の副学長を十分に配置。</p>
7 公立大学法人の役員選考	<p>① 学長は大学法人の運営責任者となる以上、その選考基準・選考手続の策定や具体的選考過程において、当該大学法人所属の教員集団による投票手続を基礎としつつも、適切に学外者の意見を反映する手続を踏むことが必要となる。</p> <p>② 副学長は学長が任命する。</p> <p>③ 役員のうち少なくとも1名以上は学外から任命する。</p>	<p>① 学長選考機関の構成など、役員を選考手続については、条例に委ねるなど、地方自治制度との整合を図る。</p> <p>② 「役員」は、その職務の性質を踏まえて地方公共団体が定める基準及び手続きにより、選考、審査のうえ、法人の長が任命する(「想定例」)。</p> <p>③ 「役員」のうち少なくとも1名は学外から任命する。</p>	<p>7 国立大学法人における役員選考</p> <p>① 役員のうち、学長の選考については、基準・選考手続の策定や具体的選考過程において学内のほか、社会(学外)の意見を反映させるため、運営協議会及び評議会双方の代表から学長選考委員会を構成。具体的選考過程において、学内者の意向聴取手続(投票など)を行うことも考えられる。</p> <p>② 副学長は学長が任命する。</p>

第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用

3-2 総体レベルの政策の流れ

この表で、例えば「6 公立大学法人の長」についてみると、公立大学協会と公設協の主張の違いは以下のようなになる。

(公立大学協会) 公立大学法人の長は、国立大学法人と同様に、教育研究組織としての大学の長である学長が兼務することを原則とする。

(公設協) 国立大学法人制度と同様に学長を法人の長とするあり方だけでなく、学長と法人の長を区分するあり方も可能な制度とする。

結果は、おおむね公設協の主張が認められる形で決着する(序章 表0-3参照)。公立大学協会の主張は、国立大学法人法を基本とするものであり、すべてがその通り採用されるようであれば、地方自治体が設置することの積極的な意味が見いだせないという、設置協側の主張がほぼそのまま通ったのである。

(2) 検討俎上に乗らなかった重要な論点

一方で、こうした検討では俎上に上らなかった、重要な論点が存在する。その論点は、表3-3のもととなった公立大学協会の資料にも、まったく触れられていない。その論点とは、序章の表0-3において「自治体の自律性への配慮事項」の側に示した「学長となる理事長の公立大学法人の成立後最初の任命については、公立大学法人の申出に基づくことを要しない。」²⁰⁰という部分である。

表3-4に、法人成立後最初の学長の指名等に関する規定を国立大学法人法と比較した。

表3-4 法人設立時の学長等の指名等に関する定め比較

出典：筆者作成

国立大学法人法	地方独立行政法人法
附 則 (学長となるべき者の指名等に関する特例) 第二条 文部科学大臣は、この法律の施行の日において、この法律の施行の際現に附則別表第一の上欄に掲げる大学の学長である者を、それぞれ同表の下欄に掲げる国立大学法人の学長となるべき者として指名するものとする。ただし、当該指名の後に、指名された者以外の者が新たに当該大学の学長となったときは、当該指名された者に代えて、当該学長を国立大学法人の学長となるべき者として指名するものとする。	第72条 学長となる理事長の公立大学法人の成立後最初の任命については、前条第二項及び第三項の規定にかかわらず、当該公立大学法人の申出に基づくことを要しないものとし、定款で定めるところにより、設立団体の長が任命するものとする。 2 学長を別に任命する大学の学長の当該学長を別に任命する大学の設置後最初の任命については、前条第五項の規定にかかわらず、当該学長を別に任命する大学に係る選考機関の選考に基づくことを要しないものとし、定款で定めるところにより、理事長が任命するものとする。

²⁰⁰ 地方独立行政法人法第72条 第1項、第2項(序章：表0-3を参照)

第3章 平成中期における大学統合による設置

国立大学においては、旧・国立大学の学長は、そのまま新・国立大学法人の学長²⁰¹になることになっている²⁰²。一方で、公立大学法人の場合は、新たな学長は設置自治体が定める定款によって、いわばフリーハンドで決めることができる。これは学長が理事長を兼ねる場合も、別の場合も同様となっている。

公立大学の統合にとっても、この規定の有する意味は極めて大きい。公立大学の統合と同時に公立大学法人化を行えば、統合後の最初の学長は、大学の意向を問うことなく、自治体の方で自由に決定できる。大学と自治体との間に、統合に関する意見の隔たりがある場合、この規定は自治体側に大きな裁量を与えることになる。この規定について、法制定時にはどのような議論がなされたのであろうか。

まず、表3-3を含め、公立大学協会に保存されている法制定当時の内部資料²⁰³を確認したが、法第72条に定められる規定については、議論した痕跡がない。この点について、表3-3を作成した当時の公立大学協会役員に確認したところ、この論点については、議論した記憶がないと回答があった。さらには、当時の公立大学協会の内部事情にも詳しく、新自由主義批判の立場から公立大学法人制度について厳しく論じている光本（2014）にもこの規定に関する言及はない。

そこで、法の制定にあたり「第7章 公立大学法人に関する特例」の部分を担当した文部科学省の幹部職員に改めて当時の経緯を聞いたところ、以下のような認識が示された。

この規定は争点になっていなかったのだと思う。議論した記憶がない。当時の作業の争点は、国立大学法人法に定めと同じ趣旨を、公立大学法人制度にも盛り込むことだった。一方で、設置自治体はさまざまなガバナンスの形態を求めていた。しかしそれは、一法人複数大学、理事長学長の分離などであり、最初の学長については、議論はなかった。

当時、地方独立行政法人法は、総務省の財務調査課が制度立案の作業を行っていた。文部科学省は、第7章の「公立大学法人に関する特例」の部分について、国立大学法人法の制定状況をみながら整合的に立法されるように補佐する立場にあった。

しかしながら、公立大学法人制度が参照すべき、国立大学法人法の制定も遅れていて、混乱の状況にあった。地方独立行政法人法に国立大学法人法の趣旨を盛り込むことについては、総務省は文部科学省の意見はそのまま取り入れ、一部を設置協の主張を入れ修正した。一方で、法人成立後の最初の学長をどうするかについては、国立大学法人制度においては法制定時の経過措置にすぎないことから、それについての規定は付則に書かれることになっていたのである（図3-4左側）。このことが、公立大学法人の議論の俎上に上らなかった

²⁰¹ 法人の学長としているが、新たな大学の学長でもある。国立大学法人制度は、国立大学が国立大学法人になったのではなく、国立大学法人が国立大学を設置するようになり、法人の長も大学の長もともに「学長」と呼ばれる点で、誤解を招きやすい制度である。

²⁰² 法人化のする直前の2004年3月31日付で退任する場合は、付則同条第3項に別に定めがある。

²⁰³ 公立大学協会内部資料「公立大学法人化問題に関する重要文献一覧」公立大学協会所有

第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用

3-2 総体レベルの政策の流れ

要因とインタビューの回答からは推定される。結果として、そこについての議論のないままに、総務省が法制局と詰める段階で、国立大学法人法では付則に定めている最初の学長の取り扱いが問題になり、さしたる議論のないままに「法人の申し出を要しない」という法整備上のコストが低い²⁰⁴、しかし現実には大きな意味を持つ定めがなされたと考えられる。

この重大な意味を持つ規定はかならずしも、設置協側の積極的な主張で実現したものではなかったと見て良いであろう²⁰⁵。

こうした状況は、公立大学法人法の制定がおかれた環境が決定づけたといえる。すなわち、通則法に国立大学法人制度の趣旨を移植するという手法をとる中で、双方の制度上の違い²⁰⁶が重要な点についての議論の欠落をもたらし、それを修正する際に、主張や考え方というよりも、制度制定に使える行政コストや時間の限界がその帰結に作用した²⁰⁷。国立大学と私立大学の谷間にあるとされる公立大学に関する制度制定の過程として、ある意味で象徴的である。

(3) 公立大学のジレンマ

さらに公立大学関係者の立ち位置にも興味深い視点を見出すことができる。公立大学法人制度は、この第72条も含め、設置自治体に多くの裁量権を与える制度となった。しかし、そもそも公立大学側の政策スタンスはどのようになっていたのか。光本(2014)は、いわば公立大学の立場に立って、公立大学法人制度の「新自由主義」的な側面を批判している。公立大学関係者も、こうした光本と同様の問題意識も持ちつつも、しかしながら制度の導入に自体については前向きであったことを公立大学協会の記録は明らかにしている。

公立大学関係者は、まず国立大学法人の制度設計の検討に参加²⁰⁸するなかで、どのような思いを抱き、どのように対応したかについて、周年記念誌としての公立大学(2010)²⁰⁹には以下のような記述がある。

公大協から出席した委員がすぐに直面したのは、公立大学関係者以外は誰も公立大学に関心を寄せていないという冷厳な現実であった。公大協委員は、国立大学法人化に際しての自主性・自律性の確立を強く支持するとともに、わが国の高等教育界における公立大学への注意を喚起し続けた。

²⁰⁴ 公立大学の場合、国立大学と異なり多様な状況が想定されることから、経過措置を持ち込もうとすれば、複雑な規定を法に盛り込むことになる。

²⁰⁵ ここで設置団体側が何らかの手を打ったと考えることも仮説としては興味深い、そうした場合でも、公式の議論の俎上に乗らなかったこと自体は同じとなる。

²⁰⁶ 国立大学法人制度は、一度にすべての国立大学を法人化させることから、移行措置は制度制定時のみとなる。公立大学法人制度は、各設立団体が法人化を決定する都度、移行措置が発生する。

²⁰⁷ 光本(2014)も国会審議の時間の少なさを指摘している。

²⁰⁸ 「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」(平成12年7月から)には、公立大学から5名の学長が委員として参加していた。国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 委員名簿 2001年3月13日 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/006/meibo/010301.htm (2016年2月14日確認)

²⁰⁹ 公立大学協会(2010)『地域とともにつくる公立大学—公立大学協会60周年記念誌』(2010年)p.43。以下、本節における公立大学協会の活動の経緯は注記のない場合、この記念誌の記述による。

第3章 平成中期における大学統合による設置

ここに示されているのは、社会や大学関係者の公立大学に関する関心の低さであり、そのことがもたらす不利益への着目である。同誌はさらに以下のように続ける。

そして2001（平成13）年11月、（筆者補足：公立大学協会の）臨時総会において児玉隆夫会長が「法人化に関する総会決議」を提案し、「公立大学が法人格を有することを可能とする法律の整備が不可欠であると確認し、今後その実現に向けて各界に働きかけることを決議する。」とする一文を採択した。この決議により、公大協は積極的に制度設計に具体的な意見を提出する態勢に入る。²¹⁰

公立大学関係者は、公立大学法人制度の制定に反対するという選択肢を慎重に避け、制度の制定に向けて積極的に働きかけた。これは、国立大学関係者が国立大学の法人化の際にとった態度とは異なる²¹¹。公立大学関係者は、公立大学法人制度について様々な問題点を予想しつつも、社会の無関心によって制度的環境から取り残されることを危惧し、「法人格を有する」ことを可能とする手段として、自ら「公立大学法人制度」成立を求めた。

この点について、公立大学協会（2010）は、様々な事情を解説している。総務省内に設置された「公立大学等に関する懇談会」²¹²では、総務省・文部科学省・公立大学の設置団体・公立大学の四者により、それぞれの考え方に基づく議論が展開された。そうした過程の一コマについての記述²¹³は、地方自治と大学自治との両立に関する課題を指摘しており、興味深い。

（筆者注：2003年）2月13日、公大協は文科省高等教育局担当者と面談し、総務省との懇談での公立大学法人の特例に関する公大協の考え方を説明し、理解を求めた。この際、文科省側が総務省の方針と文科省の方針との微妙な関係を「地方分権も大学改革も国の方針」と述べたことは示唆的である。問題は省庁の立場の違いであることを示すとともに、いずれも憲法の理念である大学自治と地方自治の両立が追求されねばならず、また、大学の自主・自律と地域への貢献・地域との連携という公立大学の基本的課題にも触れているからである。

国立大学の法人化が文部科学省の大学改革の観点だけで進められたわけではなく、行政改革の観点や、経済界からの積極的な働きかけで進められたことは関係者の間で常識となっている。一方、公立大学の法人制度の場合、地方分権、地方自治という概念や、総務省、地方自治体といったアクターが加わり、さらに複雑な成立過程をたどった。公立大学関係者

²¹⁰ 公立大学協会（2010）p.44

²¹¹ 草原克豪（2008）には以下のように記している。

当然のことながら、国立大学協会としては、国立大学をこのような形で独立行政法人化することには反対であった。（中略）国立大学の法人化は、国立大学の設置形態を根本から変えるいわば明治以来の大改革であった。ところが、それにもかかわらず、大学側から大きな反対の声は挙がってこなかった。大学関係者もマスコミもほとんど騒ぐことなく、政府側のペースで事が運ぶのを静かに見守るだけであった。このことは関係者の良識の表れなのか、あるいは積極性の欠如なのか、いずれにしてもそれ以前の時代の改革論議の激しさや大学人の現状維持的あるいは反体制的な振舞いを思うとき、そのあまりの様変わりぶりには驚かざるをえない。やはり時代が変わったのであろう。

²¹² 主査：山本眞一筑波大学大学教育センター長

²¹³ 公立大学協会（2010）p.49

第3節 政策の流れ： 公立大学法人制度の制定と活用

3-3 政策流れのまとめ

は、その複雑な過程の中で、単純な大学自治の理念を主張することは、あまりにもナイーブであり、公立大学全体の立場を危うくするという、いわば「高度な政治判断」を行ったとも考えられる。法人制度の制定を時代の流れとして受け止めたうえで、制度の内容について様々な調整を試みようとした。

しかしながら、地方自治体と、そのもとに設置される大学の政治的な力の違いは歴然としていた。設置自治体側の主張が大きく取り入れられた新たな制度は、「大学自治と地方自治」あるいは「大学の自主・自律」と「地域への貢献・地域との連携」という公立大学の基本的課題を、公立大学に対し、様々に突きつけることとなる。

公立大学法人制度が、地方自治体の意向が強く反映する制度となったことにより、制度全体の構造は複雑さを増し、公立大学政策の複雑化構造を強化することとなった。しかしながら同時に、自治体の判断において多様性を許す制度上の特徴は、様々な試行錯誤を可能するものであることは、光本（2014）がすでに指摘したとおりである。

3-3 政策流れのまとめ

ここまでで大学統合による設置についての政策の流れの分析においては、特に法人制度の制定時の設置自治体側の積極的な政策行動が示された。歴史的に公立大学政策は、しばしば政策の不在という言葉で表されてきたが、そうした指摘が示す状況は、大きく変化したと言える。

一方で、法人化によって、公立大学政策の状況はすっかり変化してしまったと言えるのかという疑問は残る。確かに、大学統合という政策は首長の関心を引き、その政策は土俵の中心に引き寄せられた。そして、具体的な政策手段としての「法人化制度」の導入の必要性が認められた瞬間、制度制定の国への積極的な働きかけなど、それまでの公立大学設置政策とは大きく異なる政策状況を自治体政策にもたらした。しかし、その後の経緯を見れば、そうした状況は長くは続かず、再び公立大学政策は首長の周辺を離れる。

こうした状況について、茂木（2005）²¹⁴は、その終章近くで「都立大学は破壊されつくす」との危機感を強く示しながらも、結論においては、実は「そこまで至っていない」という逆説を述べている。

新大学の開設までの準備は不十分なながらも事実上は進んだ。教員と事務職員がもっぱら学生のことを考えて日夜を分かたぬ奮闘をした結果である。大学管理本部はもともと大学行政の素人集団であり、先にも言ったとおり威勢はいいが実力がなかったのであるが、私の見るところ認可がおりて以後は急速に意欲も低下し、実務の圧倒的部分を大学に頼らざるを得ない状況になったこともこれに重なっている。

ここでは、認可がおりた以降は、政策は首長の手元から離れ、大学の知見に頼って、その

²¹⁴ 茂木（2005）p.52

第3章 平成中期における大学統合による設置

後の改革を進めたという構図が示唆されている。さらに、工学系教員へのインタビューでも、「現時点の首都大学東京の学部等の構成は、あたかも統合前に戻ったように見えるが？」という問いに対し、次のような見解が示された。

完全にもとに戻ったということでもないが、今の大学の仕組みの中で考えられてきた話だと理解している。これは、統合の時とはレベルが違う。学部の再編などは、あくまでも教員で話し合って、大学として方針を出したと聞いている。

また、統合の成果についても、特に、事務組織が一新して、統合後は「以前と比較しても一級レベルの職員が配置されるようになった」としたうえで、以下のように示した。

東京都は大学を尊重していると思う。統合の時はいろいろあったことは事実だが、その後に「不幸」はなかったと思う。我々の大学の局長は都の局長級だが、教員には尊敬の念をもって接してくる。事務局長は、大学の自治を守るよう促すように発言をする。これも法を守る態度のひとつだ。

東京都においては、「東京都大学改革大綱」までは、統合問題は改革担当部署と大学間で検討が進められていた。しかしながら、議論が首長周辺のフィールドに上ってしまえば、改革担当部署は、「対トップ」と「対大学」という二方面作戦をとらなければならない。そのコストが高すぎれば、大学側との検討を切り離して「トップダウン」のみを相手にして、行政取引上のコストを縮減する必要が生じる。

こうした状況は、これまで「無策」とまで揶揄されていた設置自治体の公立大学政策のレベルを上げたことを意味すると同時に、光本（2014）の立場に立てば、新自由主義的改革の強権的な行使と批判の対象にもなる。

一方で、統合の山場を越えた以後は、いつまでも行政の調整点をコストのかかる首長周辺に置いておくわけにはいかない。行政コストの面でも、大学の専門性を尊重することが構造的に最適であると、優れた行政担当者であれば判断するのであろう。こうした状況が東京都の経緯からも推し量ることができる。

第4節 政治の流れ：官邸政治と首長政治

4-1 個体レベルの政治の流れ

第4節 政治の流れ：官邸政治と首長政治

政策の流れの確認の中では、大学統合による公立大学の新たな設置には、公立大学法人制度が大きく役割を果たしてきた状況を見た。ここでは、新たな制度の制定・活用を総体レベル、個体レベル、それぞれの政治の流れにおいて考える。

4-1 個体レベルの政治の流れ

個体レベルの政治の流れには、価値観や利害など様々な要素が入り組んでいる。また、直近の個別事例であることから、直接的に分析に付すのは難しい。ここでは、外形的な事項を中心に限定的に検討を行う。

(1) 東京都における改革方針の再設定

東京都は、2001（H13）年11月には「東京都大学改革大綱」をまとめ、「平成17年度を目途に、1つの総合大学として再編・統合する。」ことを柱に、従来の学部・大学院を基本に「新たな大学の創造」を行うこととした。その際、「都立の大学にふさわしい法人化」による大学運営を実現することも明記された。大学管理本部の示す資料²¹⁵は、「今後の改革の進め方」について以下のように述べる。

4 今後の改革の進め方

大綱の実現に向けては、外部有識者からなる運営諮問会議の意見を反映しながら、改革のために新設した「大学管理本部」が大学とともに取り組む。

また、新大学の設立準備を進めながら、4大学の連携強化を図るとともに、平成13年度から大綱のスケジュールに沿って改革策を順次実施していく。

このように「大学管理本部」が連携強化された4つの大学とともに、改革を進めることにしていたのにも関わらず、東京都は2003（H15）年8月、「東京都大学改革大綱」を破棄し、新たな方針を示した。それは、都立の4大学を廃止し、都市教養学部、都市環境学部、システムデザイン学部、保健福祉学部の4学部からなる大学を「新設」というものであった²¹⁶。確かに経過は強引であり、茂木（2005）²¹⁷が都知事によるトップダウンでの大学統合と捉え、様々に批判しているのもうなずける。一方、工学部に在籍していた教員は、インタビューで次のように示した。

奇妙なことに、大学設置については、新設大学ではなく都立大学に、科学技術大学、保健科学大学、短大

²¹⁵ 平成13年11月16日付 大学管理本部 「「東京都大学改革大綱 ―21世紀を切り拓く都立の大学をめざして―」の策定について」

²¹⁶ 茂木俊彦（2005）『都立大学になにが起きたのか 総長の2年間』岩波ブックレット No.660 p.27

²¹⁷ 同上 p.41

第3章 平成中期における大学統合による設置

が合流し改組する手続きで進めると判断したようである。したがって、文部科学省に対しては届け出だけで済んだ。こうして文部科学省などの学外に向けてはただの再編、学内にいる教員組織に対しては新設という形になった。こういう点では都は実にうまくことを進めたことになる。

これについては、茂木（2005）も「認可に当たってはいくつもの「留意事項」がつけられた。既存の大学を資源として事実上は新大学に「移行」する事例としては異例」と述べ、大学を完全に新しく設置認可申請したわけではない事情を裏付けている。

4 大学の統合は、大学関係者の大きな反対もある中で、知事の強いトップダウンという流れの中で進められていることは、統合推進の立場、反対の立場双方にとって共有できる事実であろう。そうした中で、実際に実務を支える都側の職員の最大の関心事は事務手続きの膨大さであり、同時に、それを貫徹できる事務能力を示すことであったのではないか。実際に、先のインタビューは最後にはこう述べている。

大学と都が、すぐには協力できる関係を作ることができない中で、新しい大学を作り、教員がそこに再就職した。これを東京都は最初にやって見せたのだ。東京都の職員は仕事をする上で、ある種の行政マンとしての自負があり、レベルの高い仕事をし、成果を残したいと考えている。国がなにかをやるのなら都はそれ以上のことをやってやろうという気概でいる。高等教育の無償化が始まるが、国がその程度なら、都でやるのなら「もっと手厚く、良い制度を作る」と考える。そういうプライドを持っている人が多い。

想像の域を出ないが、都の職員は技術的なハードルの高い大学統廃合のコストを見積もったうえで、トップの意向を尊重しながら、既存の大学側とも協議するという二方面作戦の限界を察知して回避し、一方で、強い政治の行使を支える技術的な力量を有することを、優れた都官僚として、示したいと考えたのではないか。政治判断は、こうした官僚の力量を背景に発揮されたと考えることも不自然ではない。

（2）大阪府の大学統合における同窓会の軟化

大阪府の大学統合の場合は、東京都ほどの強いトップダウンがあったわけではない。統合の方針は先に述べたように、正式な検討会の結論として提案されている。

政治的な流れにおける隘路は、むしろ大学側にあった。まず、歴史があり社会的に影響力の強い同窓会の存在である。インタビューでは次のような見解が示された。

統合のそれこそ10年ぐらい前から、なんとかしなければならぬという雰囲気があったと思う。しかしながら、女子大を改組するのはそう簡単ではない。優秀な女性人材を輩出していたわけだから、その配偶者を含めて同窓生の社会的な影響力が極めて大きい。したがって、何度も女子大をどうするかという提案がなされていたが、同窓会の影響力を考えれば、女子大の学長はなかなか取り合おうとはしなかった。

第4節 政治の流れ：官邸政治と首長政治

4-2 総体レベルの政治の流れ

そうした中で、大阪府の取った手法は、「女子大の教員に影響力のある教員や、また中には配偶者が女子大出身者であるなど女子大の同窓会に影響力のある経済人などから構成する有識者会議」を組織して検討を進めることであったという。また、統合後に、いくつかの新たな施設整備を行うという条件面での交渉により、反対意見の軟化をはかった経緯もインタビューで示された。

大阪府の場合は、府主導の統合であったが、必ずしも当時の知事のトップダウンで進められたわけではない。したがって、トップと大学との2方面作戦を強いられることはなかった。そのため、条件面での交渉も含め、大阪府の事務組織の主導で、手順を追って大学の態度を軟着陸させる手法をとることができたのだと考えられる。

4-2 総体レベルの政治の流れ

総体レベルでは、公立大学法人制度が制定の背景となった、政治の流れについて中央省庁改革と大学改革の流れで確認をしておく必要がある。

(1) 中央省庁改革

ここで前提しているのは、中央省庁改革以降の政治状況においては、イデオロギー的な対立に立脚する「二項対立」から、非教育政府と教育下位政府²¹⁸の間における「専門／非専門対立」への転換が行われたという認識である。図3-1にその図式を示す。

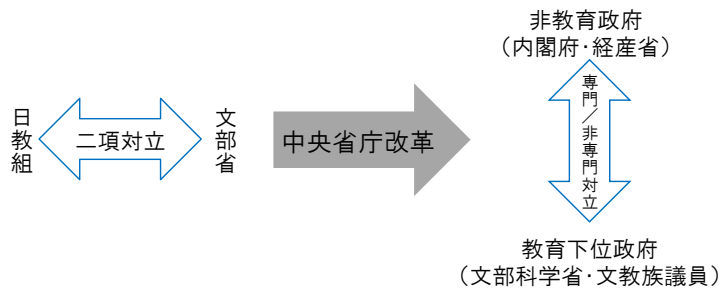


図3-1 「二項対立」から「専門／非専門対立」への変化

出典：小川(2002)等を参考に筆者作成

小川(2007)²¹⁹によれば、政治(内閣)主導の確立を謳った1990年代以降の中央省庁再編等は、旧来の各省庁縦割りの政策決定を、内閣の下での統一した政策決定に移行させた。内閣府の中に設けられた経済財政諮問会議等²²⁰が主導する教育改革は、旧来の教育「下位政

²¹⁸ 小川(2005) p.211は、旧来の自民党文教族と旧・文部省を軸にした教育下位政府部門としている。

²¹⁹ 小川正人(2007)「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』2007 WINTER No.73 p.42

²²⁰ そのほか規制改革・民間開放推進会議、分権推進改革会議等が挙げられる。

第3章 平成中期における大学統合による設置

府」による合意形成とは全く異なる過程と手続きを生み出した。

ここで想起しなければならないのは、この「教育政策決定過程（構造）の再構築」は、国政に限られるものではなく、「自治体の教育政策決定過程（構造）」も再構築されたということである。1993（H5）年の「地方分権の推進に関する決議」（1993.6.3 衆議院 1993.6.4 参議院）以来の地方分権化の流れが、教育政策の決定過程における地方政治を活性化させた結果として、自治体やその首長が積極的に公立大学政策を、政治課題にしようとすることは自然である。

そうした意味では、「教育政策決定過程（構造）の再構築」が「自治体の教育政策決定過程（構造）」をも再構築したとの見方は、「地方自治体の裁量権の拡大を図ることにより、全国的な政策動向に対する感受性を高めた」とする光本の指摘の妥当性も説明する。

一方で、自治体・首長側が専門性を欠く「非教育政府」とであると同時に、国とは異なり、地方自治体には「非教育政府」としての政策関与を長く維持するだけの政策資源を欠くという特性があり、この特性への注目が重要であることが、個体レベルの分析がから示唆された。

（2）大学改革の流れ

国立大学の法人化は、いわゆる「46 答申」²²¹に、その方向性が示されている²²²。国立大学の法人化は、長年の懸案であったが、先送りされ続けてきた課題であった。法人化を進める直接の契機となったのは、広く知られるように 2001 年の「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」において、国立大学の民営化の方針が示されたことである。文部科学省周辺の議論が一向に前進しないことにいら立つ、経済界を含む関係者の強い意志が官邸政治を通して示されたのである²²³。その動きに対応する形で、当時の遠山敦子文部科学大臣は、いわゆる「遠山プラン」において、急ぎ現在の国立大学法人制度の姿を示し、2003（H15）年 7 月に国立大学法人法を成立させた。

先に述べた通り、公立大学法人制度は、国立大学法人制度の成立とは無縁ではない。国立大学法人制度と同様、中央省庁改革後に国の政治の基本的な原則となった官邸政治の流れによってもたらされた制度であることは理解されなければならない。

²²¹ 中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」1971（S46）年

²²² 「国・公立大学の設置形態に関する問題の解決の方向」として、国立大学・公立大学について以下の 2 つの方針を示している。

(1) 現行の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格をもつ新しい形態の法人とする。

(2) 大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309492.htm

(2019 年 11 月最終確認)

²²³ 草原克豪『日本の大学制度』弘文堂、2008 p.16

4-3 政治の流れのまとめ

(1) 分権改革と自治体のイニシアチブの発揮

総体レベルの政治の流れと個体レベルの政治の流れをつなげて考えるためのキー概念は、は地方分権であると考えられる。

1993（H5）年における衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」は、大学設置の役割は何も国に限られるわけではないという趣旨の議論を自治省内に引き起こしたことについては、既に述べた。さらにここでは、地方分権のもたらした地方政治の活性化について指摘をする。小川（2005）²²⁴は次のような指摘を行う。

第四は、地方分権改革による国と自治体の関係変化に伴う地方自治体の裁量拡大と教育政策決定過程における「政治」の「復権」である。（中略）分権改革の法制度上の改革の影に隠れていたが、分権改革は自治体内部の政策決定における「政治」の「復権」を生起させ、中でも自治体行政の総合化の名の下に首長の政治的役割が強化される政策決定過程を生み出すものであった。

小川が述べる教育政策は、教育委員会が所管する教育を対象とするものであり、公立大学について述べたものではない。しかしながら、地方分権改革による「自治体内部の政治の復権」が、これまで教育委員会によって担われていた「義務教育の行財政制度の特例的な仕組みや運用」に対して疑問を呈し、「首長主導の一元的掌握による自治体行政の取り組みにとって支障となっている」という主張の圧力を高めた。こうした議論の影響が公立大学政策に全く及ばないと思えることには無理がある。

折しも、平成前期の公立大学急増の時代はいわゆる改革派知事が台頭した時期であった。積極的な政策の推進として、公立大学の設置に積極的にかかわった知事もあった。そして、大学統合が行われた時期は、いわゆる劇場型とも呼ばれる首長²²⁵が次々に現れて発言力を強めていった時代にあたる。こうした知事による行政批判の文脈は、国民の公務員・行政への批判意識の上に成り立つものであり、称賛を得やすく、ポピュリズムを呼び込む。

こうした政治状況についての検証は、専門家によりこの先に行われると考えられるが、ここでは、少なくとも大学統合に関する政治の流れを構成する要素として、「分権改革」がもたらした自治体における首長政治の活性化を織り込んでおくことの重要性は指摘できる。

²²⁴ 小川正人（2005）「監訳者あとがき」レオナード・J・ショッパ 『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム』三省堂 pp.212-3

²²⁵ 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪 —地方分権時代に問われる議会—』は、劇場型首長を「本来、政治は人々の利害や価値（思想）の調整をするものであるにもかかわらず、一般の人々にとって分かりやすく劇的にみせる政治手法を用いて、自分の政治目的を実現しようとする首長」と定義している。（p.2）

第5節 政策の窓の開放：政治の流れが開く政策の窓

5-1 個体レベルの窓の開放

(1) 東京都における政策の窓

1) 3つの流れとその合流

問題の流れについては、東京都はバブル崩壊に伴う財政問題を主要な背景にしながら、大学統廃合の検討を開始した。知事の選挙公約に大学改革が掲げられることで、大学改革の必要性が明示された。総体レベルで再度述べるが、大学の問題が大学人にゆだねられる専門的な問題としてではなく、知識基盤社会における社会全体の問題として認識されたのである。

政策の流れについては、「東京都大学改革大綱」の段階で、「都立の大学にふさわしい「公立大学法人」化をめざす。」という政策方針が示された。その政策を貫徹させるために、国の法制度の制定過程に参加し、大学統合の条件づくりを行った。

政治の流れについては、知事のトップダウンによる「方針が示され、それを東京都の事務組織が法的にぎりぎりの線を守る」という高い行政技術が発揮され、政治の流れを形作った。

政策の窓の開放については、トップの意思決定が主導して、統合を一気に実現した。

政策起業家については、トップダウンを行った知事とみることができるが、知事の強い決定を、実際に新大学の実現に結び付けた東京都の事務組織とみられることもできる。

2) 政策過程チャート

こうした状況についての政策過程チャートを図3-2に描く。

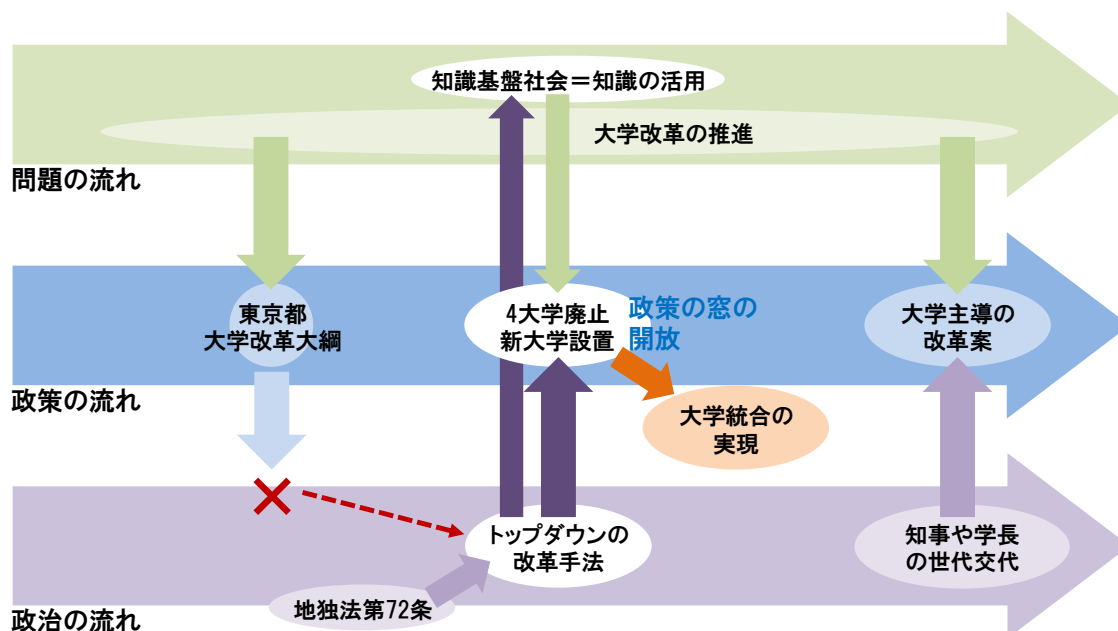


図3-2 大学統合における政策過程のシミュレーション(東京都)

出典：筆者作成

5-2 総体レベルの窓の開放

1) 3つの流れとその合流

まず、総体レベルにおける政策過程を整理する。

問題の流れについては、バブル経済の崩壊とそれに対するインフラ投資の後には、自治体の財政状況が極端に悪化、行政改革が強く求められていた。看護・医療系の単科大学も数多く設置され、複数の公立大学を設置している状況は、行政改革のターゲットになりやすかった。また、教育公務員特例法下での旧来型の大学運営については、行政課題全般への問題意識を高めつつあった地方行政からは問題視された。

政策の流れについては、国においても官邸のトップダウンの政策決定によって、これまで具体化しなかった国立大学の法人化の検討が一気に進んだ。それに伴い、公立大学法人制度が導入され、それを活用する自治体に政策上のイニシアチブの行使を可能とした。さらには「知識基盤社会」のアイデアが、教育（行政）分野外からの政策圧力を増加させた²²⁶。

政治の流れについては、地方分権のもたらした地方政治の活性化が、首長の政治的なイニシアチブを発揮させた。

政策の窓の開放については、法人制度を活用することで、首長による政治力的なイニシアチブを発揮させ、大学統合が実現した。

政策起業家は、改革を旗印に掲げる首長を挙げることができよう。

2) 政策過程チャート

まず、大学統合は、複数の大学を設置している場合、行政改革の推進、大学改革の推進によりターゲット化されやすい政策課題である。

また、平成の中期になると、地方分権を背景に、地方の政治状況が活性化してきた。公立大学法人制度の制定が政治のイニシアチブを発揮させる基盤を整えた。地方政治に対して公立大学設置に対する、ある種のフリーハンドが与えられた。

こうした中では、問題の流れが不明確な場合でも、政治の流れの強力さをもって政策の窓を開くことができる。ただし、問題の流れが適切にとらえられていない場合には、問題の再フレーミングによって、政策に修正が図られる場合がある。

こうした総体レベルの分析について政策過程チャートを図3-4に描く。

²²⁶ 合田哲雄(2009)は、例えば以下のように述べ「知識基盤社会」というアイデアの影響力の大きさを指摘している。経済社会の成長に国立大学が果たす役割の大きさがより広く認識されてきたが故に、知識基盤社会を前提にした産業競争力の強化、「官から民へ」、「国から地方へ」といったアイデアや言説が経済財政諮問会議を中心に発信され、市場重視の観点から国立大学の民営化や学部等の設置認可の自由化、市場の動向に柔軟に対応できるマネジメント改革などが提言される中、知識基盤社会というアイデアの土俵上で、国立大学や法人化についてその意義や役割を再構築することが求められるようになった。

第5節 政策の窓の開放： 政治の流れが開く政策の窓

5-2 総体レベルの窓の開放

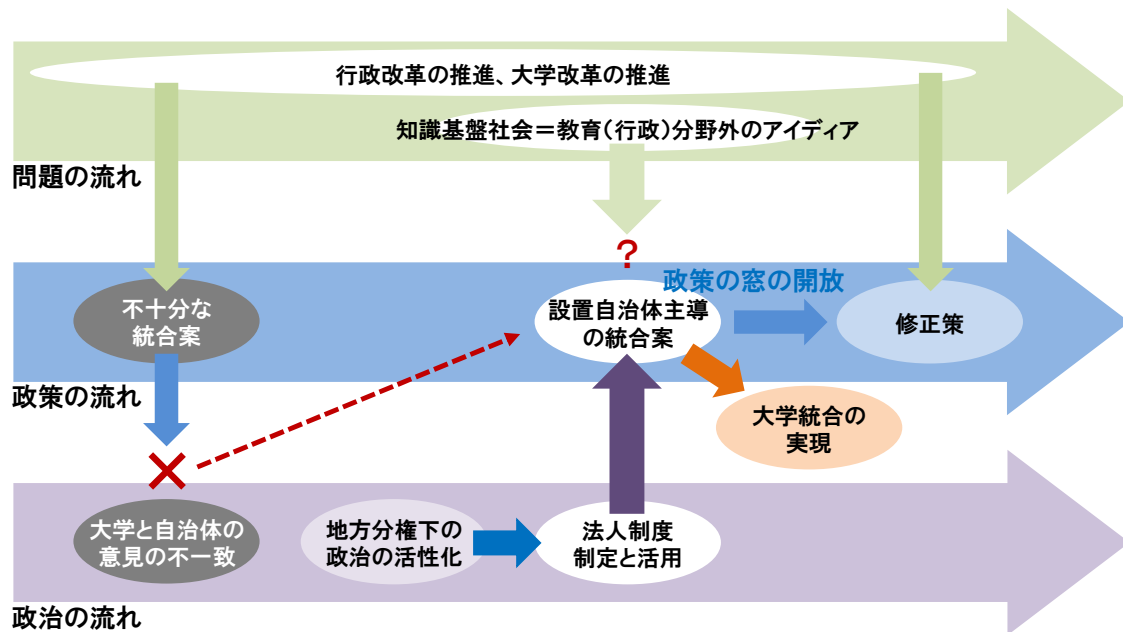


図3-4 大学統合における政策過程(総体レベル)

出典:筆者作成

第3章 平成中期における大学統合による設置

5-3 政策過程の理解

(1) 各過程の比較

まず、分析結果を総体レベルと個体レベルの間で比較表（表3-5）に示す。

表3-5 大学統合における政策の窓モデル分析の比較

出典：筆者作成

	個体レベル(東京都)	個体レベル(大阪府)	総体レベル
問題の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ バブル崩壊により法人事業税が急減、赤字決算化。 ○ 知事の公約により、大学改革の必要性が明示化。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公立大学での女子大に対する疑問視。 ○ 教員の大幅削減計画を含む、行政改革上の問題意識。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自治体財政状況の悪化。 ○ 公立大学の複数設置が、行政改革のターゲット化。 ○ 旧来型大学運営が、認識を高める行政から問題視。
政策の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都と大学の協議上に「東京都大学改革大綱」を策定 ○ 法制度の制定過程に参加し、働きかけを行い、政策に必要な主張を貫徹。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 同窓会や大学に影響力の高い検討委員会の設置 ○ 設備投資等の有利な条件の提示。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 法人制度が、自治体に大学統合の主導権を付与。 ○ 「知識基盤社会」のアイデアが、大学に行政上の課題に即した役割を付与。
政治の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 知事のトップダウンによる「まったく新しい大学」方針。 ○ 東京都の事務組織が高い技術的ハードルを乗り越えて実現させる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 避けられない統合で譲歩することで、同じく避けられない法人化ではイニシアチブをとるという戦略。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 官邸政治が、国立大学改革を実現し、法人化の制度的環境が整う。 ○ 地方分権が首長の政治的なイニシアチブを促進。
窓の開放	<p>厳しい問題認識、法制度の活用、トップの意思決定を背景とする事務組織への資源集中により、統合を一気に実現。</p>	<p>法人制度の整備が進み、行政改革の文脈のなかで、統合は進められた。政策の窓は緩やかに開いたといえる。</p>	<p>大学統合が行政改革のターゲットになり、政治力を発揮した首長が、法人制度を活用することで、実現させた。</p>
政策起業家	<p>困難な政策を実現させた東京都の事務組織。</p>	<p>統合と法人化を大局的にとらえ行動した旧大学の学長。</p>	<p>改革型首長など多様</p>

(2) 自治体の長のイニシアチブの強度と政策展開

第3章では、平成中期以降の大学統合の状況について政策の窓モデルを使って理解を進めてきたが、大学統合を可能とする政策環境をもたらしたのは、公立大学法人制度の成立であり、自治体の長は法人制度を自在に活用しながら、政治的なイニシアチブを発揮した。

自治体が行使する政治的なイニシアチブには、確かに光本（2014）が指摘するような、「新自由主義改革を推進するモデル」（p.272）という見方も可能である。しかしながら、東

第5節 政策の窓の開放： 政治の流れが開く政策の窓

5-3 政策過程の理解

京都や大阪府の状況を丁寧にみていくと、少し異なる状況も見えてきた。ここでは、東京都と大阪府の首長のトップダウンの強度の違いに着目して、自治体のイニシアチブの持つ含意について少し掘り下げてみる。

表3-6は、自治体の長のイニシアチブと関連する事項の比較である。

表3-6 自治体の長のイニシアチブと関連する事項の比較

出典：筆者作成

	東京都	大阪府
首長のイニシアチブ	強い	強くない
事務局の主たる対応先	自治体トップ周辺	大学(特に女子大の同窓会)
政策資源の投入	一気に投入(事務局主導)	徐々に投入(大学と協調)
行政費用縮減の方法	新規設置の形をとらず、旧大学への吸収統合(反対する大学は無視できる)	統合への協力を、法人化の条件と交換することで、大学の賛同を得る
大学との協働	統合実現後の大学運営で発生	条件の交換の時点で発生

東京都では、改革のトップダウンのイニシアチブは極めて強く、トップ周辺の意向は絶対であったことから大学との調整は断ち切って、政策資源を一気に投入して自治体行政主導の統合作業を進め、その際は、統合の行政費用を縮減するために旧大学への吸収統合の形をとった。

大阪府では、反対する大学、特に女子大の同窓会組織の軟化を図る必要があり、政策資源を比較的長い時間をかけて投入し、大学と様々な条件を交換することにより行政費用の縮減をはかった。

ここでは、行政手法の違いが明らかになったが、東京都においても、こうした状況が長く続くわけではないという事実も明らかになった。大学と自治体の政策的方向性は、徐々に相互補完的な関係を構成するということが、大阪府では条件の交換の時点で、東京都でも、統合を終えた時点から、局面の変化が存在したと見ることができる。

(3) 様々な政策過程の行政コストによる理解

やや繰り返しになるが様々な政策過程を行政手続きコストにより理解する側面についても、まとめて確認をしておく。

公立大学法人制度制定時の関係者の行動についても総務省における地方独立行政法人法第72条の規定については、制度に関する理念の対立の帰結というよりも、時間的な余裕ない切羽詰まった法制定過程がもたらしたという理解をすでに指摘した。公立大学協会が、法の制度の制定そのものに反対しなかった理由にも、制度の制定を容認しつつ、制度上の条件面での交渉に限られたエネルギーを注ぐという戦略が見て取れる。

第3章 平成中期における大学統合による設置

さらには、統合の前提として、そもそも一つの設置自治体が複数大学を設置するに至った経緯についても、既に総体レベルの問題の流れ（2-2）において、新設大学の設置は、既設大学の教授会や評議会との調整コストが不要という理由を指摘した。専門性の高い大学組織の調整は他の行政機関のそれと比較して難易度が高い²²⁷。そのコストに、行政機関は敏感である可能性が高い。特に、行政資源を節約したいだけでなく、調整に時間がとられると、国からの財政支援を得る機会を逃したり、議会の賛同を得にくくなったりすることについても、自治体は重要事項として考慮することも考えられる。

コストの問題で自治体の政策過程を考えることは、二項対立的な構図を留保するうえでも有効であると考えられる。

²²⁷ ここでのコストは、新制度派経済学でいうところの「取引コスト」を指す。すなわち制度や政策を選ぶ際の「探索コスト」、政策を実現する上での「交渉コスト」、行政を正しく実行させる「監督コスト」などが含まれる。施設整備や教育を実施することそのものに関するコストは含まれない。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

昭和後期から平成前期にかけて、自治体が様々な方法で関与することで、相当数の私立大学が設立された。いわゆる公設民営大学、あるいは公私協力型大学と呼ばれる大学である。2009（H21）年以降、そうした私立大学の中から、大学の設置者を学校法人から公立大学法人へと変更することにより「公立大学化」する事例が相次いでいる。第4章では、これらの政策過程について分析する。

分析は、設置者変更政策の3つ事例（高知工科大学、名桜大学、山口東京理科大学）を選び、個体レベルでの比較検討を行い、その後に総体レベルの分析を行う。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更	167
第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更	168
1-1 設置者変更による公立大学の設置の状況	168
1-2 本章における分析の概要	169
第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ	174
2-1 個体レベルにおける問題の流れ	174
2-2 総体レベルの問題の流れ	180
2-3 問題の流れのまとめ	182
第3節 政策の流れ： 公立化のアイデアとそれに対する反応	184
3-1 個体レベルにおける政策の流れ	184
3-2 総体レベルの政策の流れ	189
3-3 政策の流れのまとめ	190
第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー	191
4-1 個体レベルにおける政治の流れ	191
4-2 総体的レベルの政治の流れ	198
4-3 政治の流れのまとめ	199
第5節 政策の窓の開放： 問題の流れが開く政策の窓	200
5-1 個体レベルでの窓の開放	200
5-2 総体レベルの窓の開放	203
5-3 政策過程の理解	204

第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更

1-1 設置者変更による公立大学の設置の状況

2009 (H21) 年以降、私立大学の設置者を学校法人から公立大学法人へと変更することにより「公立大学化」する事例が相次いでいる。本章は、いわゆる公設民営大学、公私協力型の設置者変更による公立大学設置の政策過程を分析し、そのメカニズムを理解する。

(1) 自治体による私立大学の設置と誘致

公設民営大学とは何か。高橋 (2004) ²²⁸によれば、「法令上の定義があるわけではないが、地方自治体が学校法人を設立し、その学校法人が自治体の経費を用いて設置した大学」となる。同書は、1992 (H4) 年開学の東北芸術工科大学を全国初の公設民営大学としたうえで、同大学を含め、千歳科学技術大学、東北芸術工科大学、東北公益文科大学、長岡造形大学、静岡文化芸術大学、鳥取環境大学、高知工科大学、九州看護福祉大学、名桜大学の 9 大学を公設民営大学であるとして分析に付すとともに、長野大学についても公設民営大学として同大学の歴史を収録している。

また、公私協力型大学とは、栗田 (2018) ²²⁹によれば、地方自治体が「用地費等の援助」「設置経費の援助」「運営費の援助」などを行うことで設置に至った大学である。双方合わせて、昭和 50 年代以降を中心に 151 もの大学等が自治体の多様な関与のもとで生まれ、大学の開設以外にも多数の学部等の増設、キャンパス増設が行われた。

(2) 私立大学の設立・誘致と設置者変更の経緯

表 4-1 に、公設民営大学、公私協力大学でこれまで設置者変更を行った 10 大学を示した。設置者変更を行った最初の事例は、高知県によって 2009 (H21) 年度に公立化を果たした高知工科大学である。

設置者変更は、翌 2010 (H22) 年度には、静岡文化芸術大学、名桜大学が続いた。その後、鳥取環境大学 (2012 (H24) 年度)、長岡造形大学 (2014 (H26) 年度)、長野大学 (2017 (H29) 年度)、千歳科学技術大学 (2019 (H31) 年度) と公設民営型大学の設置者変更が行われた。

公私協力型大学の設置者変更は、2016 (H28) 年度の成美大学と山口東京理科大学が最初の事例であり、その後、諏訪東京理科大学 (2018 (H30) 年度) が加わった²³⁰。

これらの大学についての設立年度は、長野大学の 1966 (S41) 年度を唯一の例外として、すべて 1994 (H6) 年度から 2002 (H14) 年度の間に行われている。

²²⁸ 高橋寛人 (2004) 『公設民営大学設立事情』東信堂 p.4

²²⁹ 栗田秀隆 (2018) 「公私協力方式による大学等設置の背景」『山陽小野田市立山口東京理科大学紀要』 pp.75-78

²³⁰ このほかにも、公立小松大学は、私立短期大学と市立の看護専門学校を母体になっているものの、新たに公立大学法人の設置する大学として設置認可を得たものである。当該の私立短期大学は、新たな大学の開学とともに学生募集を停止したが、短期大学の組織自体は在学生のあるうちは短大の組織は残ることとなるので、短期大学として設置者変更をし、公立の短期大学になった事例ということになる。

第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更

1-2 本章における分析の概要

表4-1 設置者変更の経緯

出典：高橋(2009)p.283を参考に筆者作成

設置者変更前の 大学名と開学年	設立時 自治体支援	設置者 変更年	設置者変更後の 公立大学名	設置団体
高知工科大学 1997(H9)年度	高知県 250 億円	2009(H21) 年度	高知工科大学	高知県
静岡文化芸術大学 2000(H12)年度	静岡県 260 億円 浜松市 100 億円	2010(H22) 年度	静岡文化芸術大学	静岡県
名桜大学 1994(H6)年度	名護市 53 億円 11 町村 3 億円 沖縄県 10 億円	2010(H22) 年度	名桜大学	北部広域市町村 圏事務組合
鳥取環境大学 2001(H13)年度	鳥取県 100 億円 鳥取市 100 億円	2012(H24) 年度	公立鳥取環境大学 (設置者変更後の 2015 年 に現在の名称に変更)	鳥取県・鳥取市
長岡造形大学 1994(H6)年度	長岡市 75 億円 新潟県 25 億円	2014(H26) 年度	長岡造形大学	長岡市
成美大学 2000(H12)年度		2016(H28) 年度	福知山公立大学	福知山市
山口東京理科大学 1995(H7)年度	旧小野田市など 短大時 21 億円、 四大時 35 億円 ²³¹	2016(H28) 年度	山陽小野田市立山口東京 理科大学 (設置者変更時に名称変更)	山陽小野田市
長野大学 1966(S41)年度	旧塩田町 7000 万 円 土地 10 万坪	2017(H29) 年度	長野大学	上田市
諏訪東京理科大学 2002(H14)年度		2018(H30) 年度	公立諏訪東京理科大学 (設置者変更時に名称変更)	諏訪広域公立大 学事務組合
千歳科学技術大学 1998(H10)年度	千歳市 85 億円	2019(H31) 年度	公立千歳科学技術大学 (設置者変更時に名称変更)	千歳市

1-2 本章における分析の概要

(1) 分析課題

本章での分析は、これまで私立大学として運営されてきた大学の設置者を公立大学法人に変更した、その政策要因、あるいはそうした政策が 2009 (H21) 年以降に急速に進んだ状況についての理解を得ることを目指す。

新たな大学の設置と異なり、この政策過程には、設置者変更の対象となる私立大学もアク

²³¹ 朝日新聞 (2017 年 2 月 5 日朝刊)

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

ターに加わる。また、設置を引き受けることとなる地方自治体が設置者変更を政治的に受容する過程にも、新たな大学の設置に比べても困難な状況が想定される。したがって、設置者変更を行う政策は、これまで検討した政策パターンよりもさらに複雑なものとなり、総体レベルの検討はいっそう困難となることが予想される。

そこで、本章においても、第3章と同様に、まず個体レベルの検討を行うことで、その政策過程に一定の見通しをつけたうえで総体レベルの検討を行うこととする。

(2) 個体レベルの分析

本章では、個体レベルの分析で扱う事例を3事例とし、公立大学へと設置者変更した経緯を公式的な記録やインタビューにより検討する。選択した事例とその選択理由は表4-2の通りである。

表4-2 個体レベルの分析に事例として取り上げる大学

事例として選択した大学	選択した理由
高知工科大学	設置者変更により公立大学となった最初の事例
名桜大学	県の認可を要する基礎自治体が設置者変更を行った最初の事例
山口東京理科大学	公私協力型大学における設置者変更の最初の事例

いずれも、最初の事例であることを重視した。前例を欠く政策過程は、その政治的決断のハードルも高く、政策決定のメカニズムも鮮明になると考えられるからである。

以下に、3つの事例の概要を関係者の手による論文や、関係資料から概括する。

1) 高知工科大学

高知工科大学の設置者変更については、浜田(2019)²³²が参照できる。高知工科大学は、高知県が設立した学校法人により1997(H9)年に開学した。それまで、高知県に設置されていた四年制大学は3大学のみであったが、1991(H3)年の高知県知事選挙で、これまで高知県に欠いていた「工科系大学」の設置を選挙公約として掲げた新人候補者が当選した。さっそく1992(H4)年から「公設民営方式」による大学設置の検討が開始され、開学前年度の1996(H8)年度には、ほぼ県庁職員により構成される30名前後の組織が開学の準備を進め、高知工科大学を設立するに至った。

学校法人の理事長には、大学の設立を進めた知事が就任。積極的な大学運営を目指し、2003(H15)年からは学部入学定員を400名から460名に増員する。しかしながら、2005

²³² 浜田正彦(2019)「大学事務局の歩みとその組織の変遷と私感 高知工科大学設置準備から法人統合に至るまで」『高知工科大学紀要』16巻1号 pp.135-147

第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更

1-2 本章における分析の概要

(H17) 年度に実施された入試においてわずかではあるものの、初めて入学者(455名)が入学定員(460名)を割ることとなった。

その結果、早くも2006(H18)年度には、大学内で公立大学法人化についての検討をおこなうことが確認され、2007(H19)の理事会決定を経た後は、急ピッチで作業を進め、2009(H21)年度に設置者変更を果たした。

高知工科大学に関するインタビューは、県庁職員として高知工科大学の開設、あるいは設置者変更に関わった2名(県庁よりそれぞれ同大学を設置する公立大学法人、および同大学に出向中)を中心に実施し、うち1名については、再度のインタビューを実施した。

2) 名桜大学

名桜大学の設置者変更については、金城(2012)²³³が参照できる。名桜大学は、1994(H6)年に国際学部を有する単科大学として、沖縄県名護市に設立された。創設にあたり、名護市は大学用地約24万平米を提供。創設経費の約66億円²³⁴のうち、3億円を沖縄県北部の11町村が人口比に基づいて補助し、県が10億円余を負担、残る53億円が名護市により負担された。

入学志願者は開学当初は2,000名近くを得たものの、1998(H10)年までに大きく減少し、2000(H12)年以降、一部の学科で入学定員を充足できない状況が続いた。これを受けて教育組織の改組をはかったものの、結果として大学全体の収容定員は増加し、大学全体としても定員充足を欠く状況に至った。

そうした事態を打開するために、2008(H20)年10月に公立化の作業が進められていた高知工科大学を視察し、公立大学化の手ごたえを得て、異例ではあったが、大学主導で総務省、沖縄県、そして設立団体となる北部広域市町村圏事務組合及びその構成12市町村との調整を進め、2010(H22)年に設置者変更を果たした。

名桜大学に関するインタビューは、設置者変更の作業に中心的な役割を果たした大学幹部職員を中心に、2回にわたりインタビューを実施した。

3) 山口東京理科大学

山口東京理科大学の設置者変更については、ホームページに示された「歴史」²³⁵と自己点検評価書²³⁶の記述が参照できる。まず、同大学には、短期大学の前身がある。山口県、小野田市(現・山陽小野田市)及び宇部市と学校法人東京理科大学との公私協力方式により、1987(S62)に設立された東京理科大学山口短期大学である。同短大は、1995(H7)年4月、四年制大学に改組転換、山口東京理科大学となった。

同大学の定員充足率は、開学以降の10年間は、定員を割ることもあったが、そうした際

²³³ 金城正英(2012)「新生公立大学法人名桜大学の創設(事例研究)」『名桜大学紀要』17 pp. 111-136

²³⁴ 完成年度までの運営費の一部を含む

²³⁵ <http://www.socu.ac.jp/summary/history.html> (最終確認2019.11.2)

²³⁶ 山陽小野田市立山口東京理科大学(2017)「平成29年度 大学機関別認証評価 自己点検評価書」

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

にもおおむね 80%以上を保っていた。しかしながら、2005（H17）年度以降、急速に状況が悪化し、充足率が 50%前後で推移する事態となった。その後、回復基調の時期もあったが、2014（H26）年度の 7 月、同大学を設置する学校法人から公立大学化の提案が市にもたらされた。

2014（H26）年 9 月に山陽小野田市と学校法人東京理科大学は、山口東京理科大学を公立大学に移行することについて基本協定を締結した。こうして同大学は、2016（H28）年 4 月に、設置者変更を果たし、大学名を山陽小野田市立山口東京理科大学に改めた。

山口東京理科大学に関するインタビューは、設置者変更にかかわった学校法人関係者、大学職員、市の担当者など複数名に対し集団インタビューを行ったほか、別に学校法人関係者に話を伺った。

（3）総体レベルの分析

総体レベルにおける 3 つの流れによる分析は、まず個体レベルの 3 つの分析の比較検討から取り掛かる。3 事例についての基本的な事項の比較表を表 4-3 に示す。

表4-3 公立大学への設置者変更の事例比較

出典：関係資料より筆者作成

	高知工科大学	名桜大学	山口東京理科大学
① 所在地	高知県 香美市	沖縄県 名護市	山口県 山陽小野田市
② 学部構成(2019年度)	システム工学群 環境理工学群 情報学群 経済・マネジメント学群	人間健康学部 国際学群	工学部 薬学部
③ 学生定員(2019年度)	2,475 人	1,900 人	1,520 人
④ 私立大学時代の設置法人	学校法人高知工科大学 (高知県が設立)	学校法人名護総合学園 (名護市、県北部 11 町村、沖縄県が設立)	学校法人東京理科大学 (東京に本拠を置く学校法人)
⑤ 公立化後の法人の設立者	高知県	北部広域市町村圏事務組合 (沖縄本島北部の 12 市町村が構成)	山陽小野田市
⑥ 開学年年度	1997(H9)年度	1994(H6)年度	1995(H7)年度 短期大学は 1987(S62)年度
⑦ 設置者変更年度	2009(H21)年度	2010(H 22)年度	2016(H 28)年度
⑧ 開学から公立化までの年数	12 年	16 年	21 年

第1節 分析課題： 地方私立大学の困難と設置者変更

1-2 本章における分析の概要

この3つの事例について個体レベルの分析をうえて、総体レベルにおける分析は、おおむね以下の状況を想定しながら行う。

まず、問題の流れである。大学にとっての最大の問題は、地方私立大学の深刻な定員割れがもたらす大学経営の危機が挙げられる。一方で、公立化を引き受けることになる自治体としての問題は、大学が失われた場合の地域の経済的損失、あるいは若者がいなくなることによって地域の活気が失われるダメージが中心的な課題となる。

一方で、政策の流れについては、志願者数の減少に対する様々な対策、すなわち広報戦略や学部・学科の改組等の努力がすでにあつて、そうした努力が功を奏しない場合に設置者変更が検討されることになる。設置者変更政策を支えるものとして、制度面では公立大学法人制度の存在があり、財政面では公立大学設置に対する地方交付税措置の適用が重要な要素となる。

さらに政治の流れについては、設置団体となる地方自治体に対し、民間による経営を行ってきた私立大学の設置をある意味引き受けさせるという、通常考えれば政治的受容性の低い政策を受け入れさせたものはなにか。その決断の背景要因やトリガー（引き金）について考えなくてはならない。

個体レベルの分析において個別のメカニズムを慎重に検討し、総体レベルの分析につなげる必要がある。

第2節 問題の流れ：志願者の減少と定員割れ

2-1 個体レベルにおける問題の流れ

(1) 高知工科大学のケース

まず、高知工科大学における問題状況について、学生募集及び大学経営上の危機がどのように認識されてきたかを確認する。

高知県が、設置者変更を決断した後を示した「高知工科大学公立大学法人化実施方針について」においては、公立大学化の理由として「今回の高知工科大学の公立法人化は県の高等教育機関を充実する上で重要」などと述べるにとどまり、問題の所在については明確に語っていない。また、浜田（2019）においても、公立大学法人制度の施行をきっかけに法人化の議論が一部で始まっていた状況について示されているが、定員割れや志願者の状況から検討がはじめられたといった記述は見受けられない。

そこで、関係者に対し実施したインタビューをもとに、「学生募集、および大学経営上の危機の認識」が関係者の中にあっただのか、あったとしたらどのようにその認識は共通認識となっていたのかを辿る。

1) 「志願者の減」という指標による危機の認識

高知工科大学は開学初年度に、志願倍率が5倍を超える2,129人の志願者を集めた。しかしながら次年度以降は3年連続で、志願者が急減し2000年入試の志願者は934人と半数を切るに至る。

開学当初、高知工科大学の事務局は「大学を設立するという知事公約に対しては、良い人材を選び、力を入れている」²³⁷組織によって担われていたが、その内訳は、国からの派遣5名、県からの派遣29名、法人で採用した職員1名であり²³⁸、優秀な人材が集められていたものの、入試広報の専門家は不在だったという。

そうした体制を刷新するべく、2000（H12）年4月に学生募集活動を専門的とする職員を採用し、学生募集態勢を強化した²³⁹。その成果は著しく、2001（H13）年の志願者は1,743人とV字回復を遂げる。しかしながら、それ以降は、学生募集の努力は続けられるものの、7年間連続で志願者は減少、公立化の前年度にあたる2008（H20）年度には768人まで減少する。

インタビューによれば、すでに2度目の志願者減の局面において、入試広報部において、事態は危機的状況であると認識されており「地方・私学・単科・理系の四重苦」の高知工科大学においては根本的な対策が必要という認識のもと、大学を「公立化」することが必要と考え始める職員も存在していたことが示された。

²³⁷ インタビューにおいて、元大学職員が県人事課時代を振り返りこのように述べた。

²³⁸ 浜田（2019）p.137

²³⁹ 浜田（2019）p.138

第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ

2-1 個体レベルにおける問題の流れ

2) 「入学定員割れ」という指標による危機の認識

一方で、大学の創設にかかわった大学幹部の受け止めには異なる状況があった。設置者変更に県の担当者としてかかわった職員は以下のように振り返る。

(学長は) 4、5年頑張ったら、18歳人口もフラットな時期を迎えるし、「今が勝負」で乗り越えるという意識だったと思う。学長は「自分ならなんとかできる」という意気込みで、自ら高校訪問をしたりして頑張っていた。

大学幹部は、高知工科大学の創設にかかわった立場から、創設時に掲げた「私学でこそ理想の大学ができる」という思いが強く、「公立化」というアイデアをすぐには受け止めることができなかったという。元県庁職員は次のように続けた。

しかし、その後、初めて定員割れした入試の状況をみて「やはり公立大学法人化しかなかなかろう」ということになり、県としても「できるのならやってください」ということになった。

すなわち、入試広報部としては、志願者が減少している状況が明らかになった時点で、既に公設民営としての大学経営の先行きについて厳しい見方をしていた。一方で、大学創設以来の経営幹部は、公設民営でこそ理想の大学づくりができると考えていたことから、問題をはっきりと受け止めるには「定員割れ」という事態を待たなければならなかったのである。

高知工科大学では、定員割れを経験した2006(H18)年度から3年後の2009(H21)年度に公立大学化を果たしている。

(2) 名桜大学のケース

名桜大学の設立は、1992(H4)年の18歳人口のピークの直後の1994(H6)年であり、「地方」「私立」「単科」の3つの宿命を背負って厳しい大学運営を余儀なくされ、2000(H12)年以降、一部の学科において定員割れを起こしていた²⁴⁰。その時点では、2度にわたり対応策がとられたが、抜本的な解決には至らなかった。

金城(2012)には、「このような中、名桜大学の設置母体である学校法人名護総合学園理事会から、「志願者の減少は経営上看過できない、学部・学科の見直しを行うように」との要請文が教授会に提出された」とある。しかしながら、インタビューによれば、これらの提案は実際には、大学事務局の危機意識に基づくものであったという。

理事会からの要請を受けて、教授会としても学部的大幅な改組を受け入れ、2005(H17)年度に人間健康学部スポーツ健康学科を増設し、2007(H19)年度には同学部に看護学科を増設するとともに国際学部を国際学群に改組した。このことにより「学生に選ばれる大学になると予測した」ものの、特に改組後の「国際学群」の状況は厳しく、2007(H19)年度の定員充足率は78.8%、2008(H20)年度には65.5%、2009(H21)年度には58.9%となっ

²⁴⁰ 以下の記述も含め、金城(2012) p.119-120による

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

た。

大学全体として定員を割ったのは2007（H19）年度であり、定員割れの問題は一部の学群の問題から、全学の課題となった。その3年後の2010（H22）年度に公立大学化を果たしており、定員割れから公立大学化に至るタイミングについては、高知工科大学と同じとなっている。

（3）山口東京理科大学のケース

一方で、山口東京理科大学はかなり状況が異なる。まず、この大学には、前身としての短期大学（1987（S62）年設立）の歴史がある。東京理科大学の理事長によって示された橘高（1986）²⁴¹は、短期大学の設立の趣旨を以下のように述べている。

昭和五九年四月以来、山口県および小野田・宇部の両市より、地元の教育環境の向上と、地域産業の振興発展（宇部フェニックステクノポリス開発構想による）を願ひまして、学校法人東京理科大学に、先端技術産業関連の技術者養成を目的とする、工学系短期大学を設置するよう、強い要請がなされてきました。

本法人は、山口県民の教育研究に対する熱意ある要請に応えて、建学の精神を現代に生かすため「東京理科大学山口短期大学」を昭和六二年度四月に開学いたしました。

学校法人の立場からの記述であり、「地元の要請」であったという側面が強調されているが、四年制大学への編入学制度を用意するなど、東京理科大学の総合的な大学展開という戦略的側面も強かったという。

同短大は、1995（H7）年4月、四年制大学に改組転換した。そして1998（H10）年度からは4か年度にわたり、定員割れの状況を経験した。しかしながら、全学的な教育改革、入試改革、学生募集改革、学生支援改革などが功を奏して、一旦回復基調を見せる、開学後の約10年間については、ほぼ定員を充足させてきたといえる。

しかし、2005（H17）年度から再度、深刻な定員割れの状況に陥っている。ここでも、回復の努力を行い2008（H20）年度から連続5年間定員充足率を改善させ、2012（H24）年度に充足率を100%に回復させた。こうした努力にもかかわらず、2013（H25年度）より三度目の定員割れを経験し、これは以前の状況と比較して、特段に深刻な状況ではなかったにも関わらず、その3年後の2016（H28）年度に公立大学化することとなった。

（4）地方私立大学の志願者数の急減

以上、個体レベルの問題状況として、入学志願者及び定員充足率がどのように推移したかについて、関連資料及びインタビューの結果をもとに述べてきた。

ここで、それらの状況を3大学のデータによって比較する。

²⁴¹ 橘高重義編集（1986）『東京理科大学の展望』東京理科大学出版会 pp.157-161

第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ

2-1 個体レベルにおける問題の流れ

① 入学志願者

まず、入学志願者に関する状況を図4-1～図4-3に示す。

棒グラフは志願者数であり、折れ線は入学定員に対する志願倍率を示す。志願倍率低迷時の状況を明確に読み取るために、志願状況が改善したのちの高い志願者数を示す部分が読み取れないという難点はあるが、グラフの上限を志願倍率6においてカットとした。また、公立大学法人に移行した年度を緑の点線によって示し、3つのグラフの年度は同じ位置に来るように調整を行っている。

高知工科大学、名桜大学については、開学直後は5倍を超える高い志願者を得ている。山口東京理科大学は3倍程度となっている。一方、3大学いずれも開学後急速に志願者数を減らしているが、先の2大学においてその減少の程度が大きい。

注目すべきは、高知工科大学においては、5年目の2001年に志願者数がV字回復していることである。インタビューによれば、それまで県庁職員中心で行ってきた学生募集関係の業務を改め、私立大学の経験者を採用して専門的な知見に基づいた広報活動がなされるようになったからだという。しかしながら、その後はやはり志願者数は逡減していく。

名桜大学、山口東京理科大学についても、高知工科大学ほど明確なV字回復とは言えないものの、名桜大学においては2005年、山口東京理科大学については2002年、2008年を起点にそれぞれ回復局面が存在した。しかしながら結果として、志願倍率は低迷した。

② 入学定員の充足率

次に、入学者の状況を図4-4～図4-6に示す。

棒グラフは入学者数であり、折れ線は入学定員に対する充足率を示す。定員未充足時の状況を明確に読み取るために、志願状況が改善したのちの充足率の一部を示すことができなくなる難点はあるが、グラフの上限を充足率140%においてカットとしている。また、公立大学法人に移行した年度を緑の点線によって示し、3つのグラフの年度は同じ位置に来るように調整を行っている。

いずれの大学も、公立大学化を行う直近に入学定員割れの状況に直面している。しかしながら、高知工科大学と名桜大学は、必ずしも報道にあるような「慢性的な定員割れ」の状況にあったわけではない。

さらに、山口東京理科大学の状況でいえば、定員割れの最も深刻な状況が存在したのは2007（H19）前後である。設置者変更の直前の定員割れの状況は、2007年度当時ほどではない点に着目しておく必要がある。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

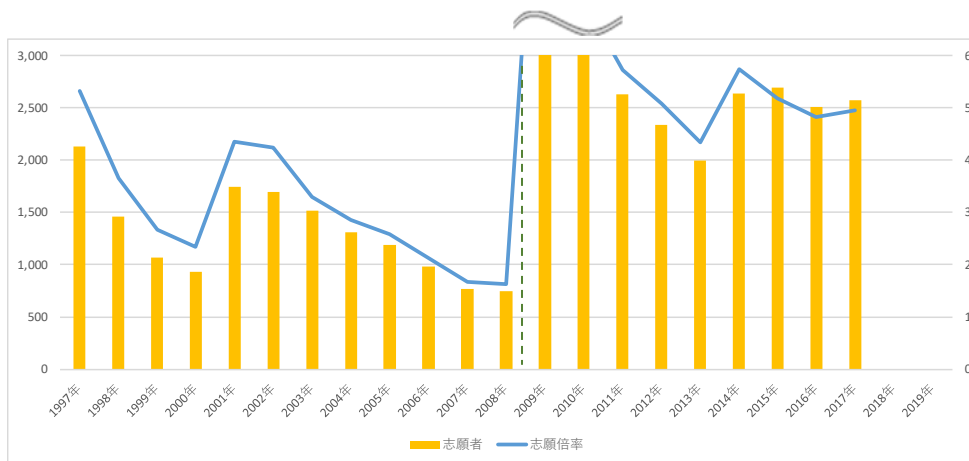


図4-1 高知工科大学の志願者数の変化

出典:高知工科大学 20年の歩み資料より筆者作成

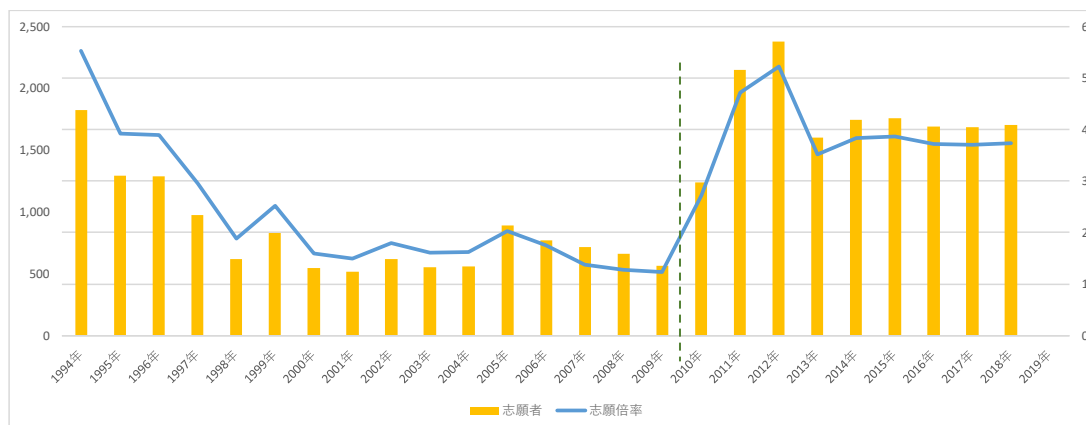


図4-2 名桜大学の志願者数の変化

出典:名桜大学 大学概要 2018-2019より筆者作成

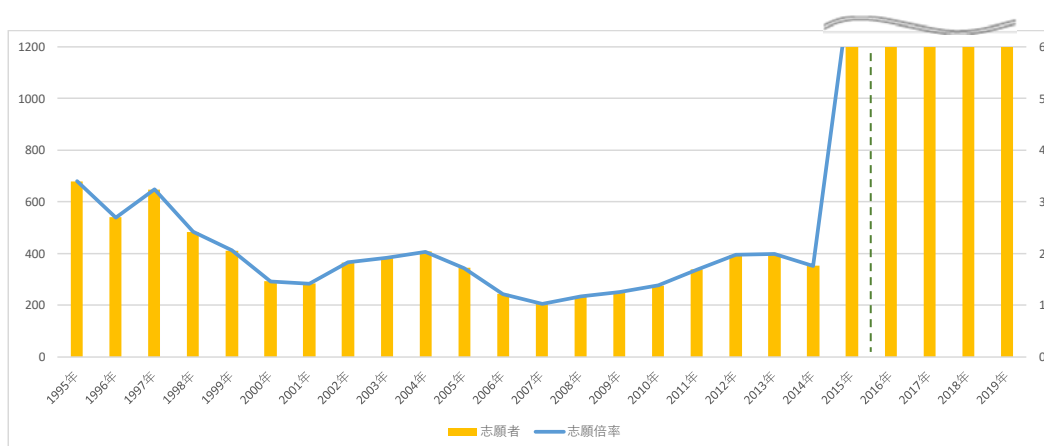


図4-3 山口東京理科大学の志願者数の変化

出典:山陽小野田市立山口東京理科大学提供情報より筆者作成

第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ

2-1 個体レベルにおける問題の流れ



図4-4 高知工科大学の入学者数の変化

出典: 高知工科大学 20年の歩み資料より筆者作成

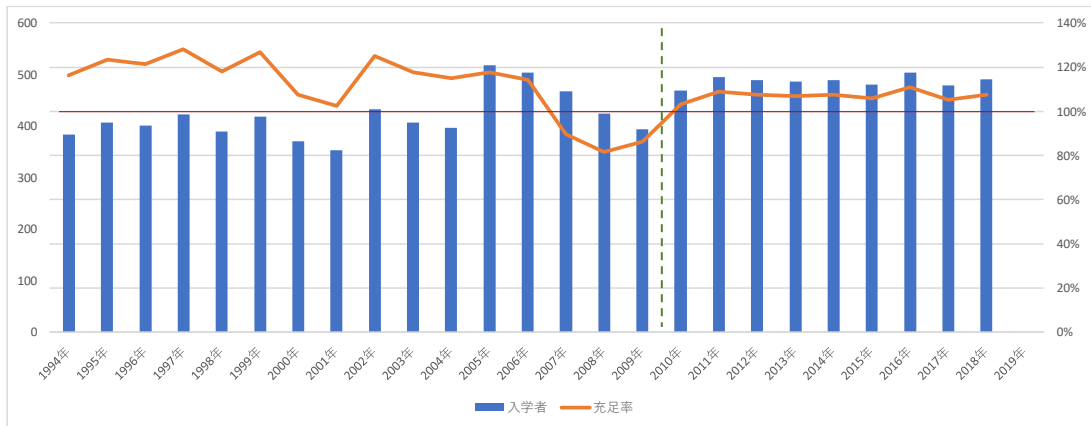


図4-5 名桜大学の入学者数の変化

出典: 名桜大学 大学概要 2018-2019より筆者作成



図4-6 山口東京理科大学の入学者数の変化

出典: 山陽小野田市立山口東京理科大学提供情報より筆者作成

2-2 総体レベルの問題の流れ

(1) 報道が示す状況

私立大学が設置者変更を行い、公立化する理由は、一般に報道等では、以下に示すように、「地方私立大学の慢性的な定員割れ」というフレーミングで指摘される。

- 「定員割れに悩む地方の私立大学が、公立大学への転換を目指す動きが広がっている。」（日本経済新聞 2015年11月18日）²⁴²
- 「若者の流出を食い止めようと、定員割れで経営難に陥った地方の私立大学を、地元の自治体が公立大学法人化する動きが各地で起きている。」（毎日新聞 2016年2月9日）
- 「経営難に苦しむ地方の私立大学が「公立化」というウルトラCで、復活する例が各地で起きている。」（AERA 2016年12月19日）
- 「経営環境が厳しさを増す私立大学と若者の地元からの流出に悩む自治体。全国で進む私立大の公立化は両社の様々な事情や思惑が一致した結果だ。」（朝日新聞 2017年2月5日）

こうした報道を踏まえれば、設置者変更の政策判断をもたらす「問題の流れ」は、地方私立大学の「定員割れ」による大学の「経営難」に求められることになる。

一方で、個体レベルの検討においても、3大学に共通して定員割れの状況を経験したことが確認されたが、インタビューにおいては、すくなくとも高知工科大学及び名桜大学における経営をめぐる問題は、将来の見通しに関する問題であった。「経営難」との示され方には、報道機関特有の誇張も存在する可能性がある。

(2) 18歳人口減少期における公私協力方式大学の設立

それでは、地方に設立された公設民営大学、公私協力大学の置かれた問題状況について総体的にどのように考えるべきか。公私協力方式大学の設立状況について詳細に論じている栗田（2018）は、18歳人口が急増・急減と変化する中で、公私協力方式による大学設置がなお増えている状況があったとしている。絶対数としてはまだまだ大きい18歳人口の力に依拠し、あるいは高等教育計画²⁴³における「公私協力方式」の奨励を根拠として、地方自治体が大学の増設を後押しする状況は継続した。ようやく、1999（H11）年度に、入学定員割れの私立大学が一気に20%を越えたことを受け、公私協力方式の大学新設が「転換期」に突入したとする認識が生まれた。

栗田は、こうした公私協力方式の大学の開学数等を詳細に示している（図4-7）。

²⁴² 設置者変更について、一般紙が最初に大きく報道したのは、2015年のこの日経新聞の記事であると思われる。そのきっかけは、山口東京理科大を設置する「学校法人東京理科大学」のネームバリューの大きさにあることが考えられる。

²⁴³ 本研究では、表0-12に示す、86~92年度計画及び93~2000年度計画

第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ

2-2 総体レベルの問題の流れ

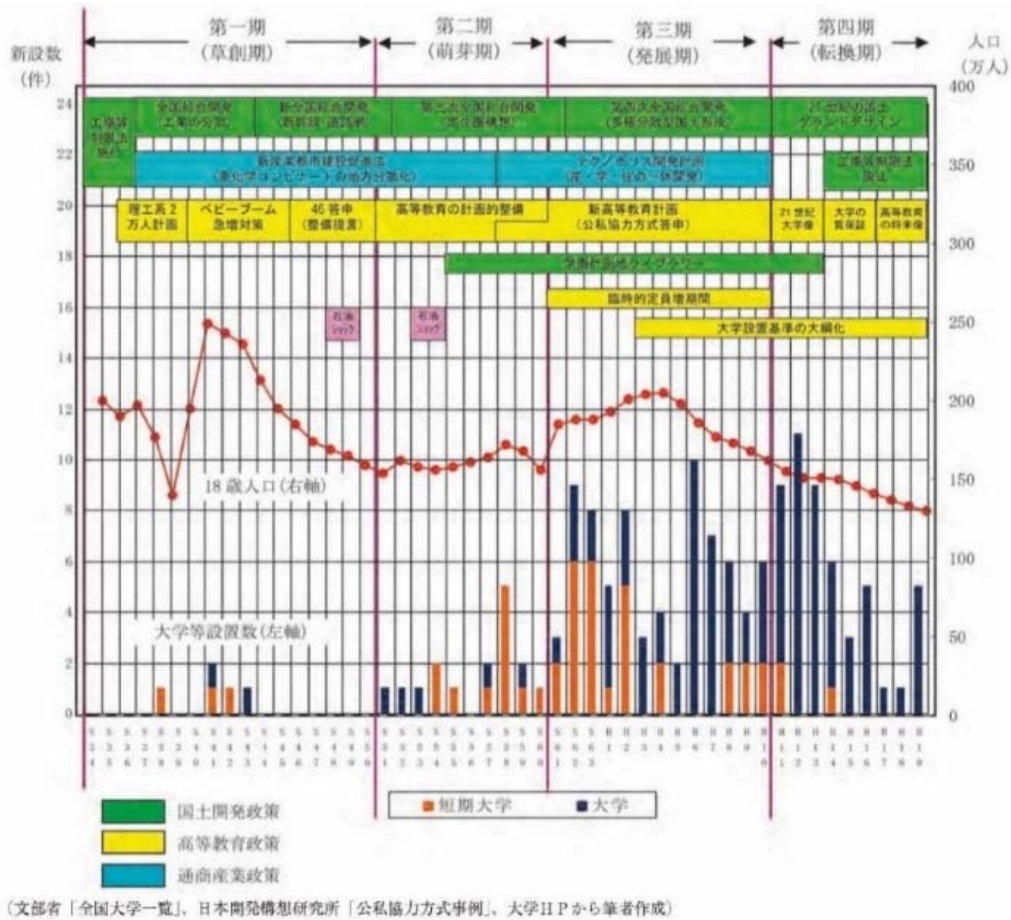


図4-7 公私協力方式の開設年度別件数

出典：栗田(2018)p.80

このグラフの棒グラフのうち濃い色で描かれた部分が四年制大学の設置である。四年制大学の設置は昭和の末期から増え始め、2000（H12）年にピークを迎えている状況は、公立大学の新規設置数と相似形を成している。本章の第1節で列挙した、設置者変更を行った大学は、長野大学を除いては、すでに18歳人口の減少局面にあった1994（H6）年度から2002（H14）年度の間に関学している。

もちろん、この時期に関学した公立大学も多数に上る。第1章では、18歳人口の急増から急減への局面の変化が、むしろ地方において大学への収容力の増加を求める要因となり、公立大学の設立を促したことを明らかにした。しかしながら、公立大学に比べ、私立大学として関学したこれらの大学にとって、18歳人口のさらなる減少はその存在基盤を揺るがすものとして作用した。総体的レベルの問題の流れの中で志願者の減は問題として浮遊し続け、その後訪れることとなる定員割れは決定的な問題として認識され、設置者変更政策を求めることとなる。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

2-3 問題の流れのまとめ

この定員割れと、設置者変更に至るまでに要した時間をまとめて表4-4に示す。

表4-4 3つの公立大学化の事例の比較

出典：関係資料より筆者作成

	高知工科大学	名桜大学	山口東京理科大学
大学全体として 定員割れとなった年度	2006(H18)年度	2007(H19)年度 一部学部 2000(H12)年	1998(H10)年度
設置者変更の検討開始	2007(H19)年度	2008(H20)年	2014(H26)年度
設置者変更年度	2009(H21)年度	2010(H 22)年度	2016(H 28)年度
定員割→検討開始	1年	1年	16年
定員割→設置者変更	3年	3年	18年
検討開始→設置者変更	2年	2年	2年

一般に、学生募集における危機において定員充足率は重要指標であるが、定員充足率はある閾値すなわち、100%を下回らないとモニタリング指標として機能しないという特性がある。そうしたことから、学生募集の状況をモニタリングする行方上では、志願者数の把握がより重要になる。

このことは、表4-5に示す関係が見いだされる。

表4-5 2つの指標とその特徴

出典：筆者作成

	危機の 把握	強い危機感として の認識
指標① 志願者数	早期にその変化が 把握可能	認識されにくい
指標② 定員充足率	閾値を下回った後 に初めて把握	認識されやすい

ここではなぜ志願者数という指標が重要にもかかわらず、定員割れという事態がより重視されたのだろうか。政策のモデルにおける「問題の流れ」の示唆に従えば、志願者数の減は危機であるが、より強い危機感として認識される指標である定員充足率が「定員割れ」に陥った状況の組み合わせがともなう必要がある、ということになる²⁴⁴。

²⁴⁴ キングダム=笠 (2017) p.155 「焦点となる出来事は重要ではあるが、このような出来事によって補強される既存の認識、より確実な指標、あるいはそういった出来事の組み合わせをともなう必要がある。」

第2節 問題の流れ： 志願者の減少と定員割れ

2-3 問題の流れのまとめ

ここまでは、ある意味自明である。さらに、キングダムがさらに示す「問題の流れ」に関する以下の示唆²⁴⁵に着目する。

多くの場合、別の問題でなくある問題に注目が集まるのは偶然ではない。活動家たちはかなりの時間とエネルギーを使って一般市民や政府の注目を集めようと努力する。

設置者変更という受容性の低い政策を議論の俎上に載せるためには、志願者数の減少だけでは十分ではなく、入学者の定員割れという、一般の社会から見ても強い指標の悪化が「必要」であるという見方もできよう。こうした見方をすれば、定員割れという事態は、マスコミによってやや誇張した描かれ方をしたが、公立化を図るアクターにとっても、そうした注目を集める形で報道されることが「必要だった」とも言える。このことの含意を3つの大学に即して整理しておく。

高知工科大学においては、学生募集を担当する部署の専門職員においては、志願者の減の状況をモニタリングし、早い時期から公立大学化の必要性を唱えていた。しかしながら、意思決定を行う創設幹部に真の危機感をもたらすトリガーとなったのは、定員割れであった。

名桜大学では、志願者の急速な減少に加え、一部の学科の定員割れが現実になることにより、やはり大学事務局において危機感が増し、理事会を動かして教授会に対応を迫った。しかしながら、定員を割っているのが一部の学科であったことが、全学が一体となつての対応に至らず、根本的な事態は改善しなかった。やはり全学的な定員割れという状況が、大学全体に危機感をもたらし、後に確認するが大学事務局が自ら、市・県・総務省へ働きかけるといふ行動を容易にした。

山口東京理科大学では、短大時代からの定員割れの状況はあったものの、大規模法人の経営傘下にあつて、問題が先送りにされてきた可能性もある。公立化の直前はむしろ志願者、定員充足率も改善傾向にあつた。しかしながら、既に同大学の経営からの撤退を考えていた学校法人は、その程度は深刻ではなかったが三度目の定員割れの瞬間をとらえて、公立大学化を山陽小野田市に対して迫つたという見方も可能である。これは、今後、政策の流れや政治の流れとの関係性で分析する必要がある。

²⁴⁵ 同 p.157

第3節 政策の流れ：公立化のアイデアとそれに対する反応

3-1 個体レベルにおける政策の流れ

(1) 高知工科大学のケース

まず、高知工科大学において、それまで例のなかった私立大学の公立大学化という政策アイデアがどのようにして生まれてきたかについて経緯を確認する。

高知工科大学においては、開学次年度から3年間連続で、入学者志願数が減少し、その数は初年度の半数を割ることとなった。対応政策としては、入試広報経験者の採用であり、政策は功を奏し、志願者数は、V字回復を遂げた。しかしながら、その後再び減少に転じ、2006（H18）年度には、ついに定員割れを経験する。

関係者へのインタビューでは、そうした対応が結局はうまくいかなかった状況への反応について、3つの異なる形が示された。

1つめの反応は、公立化のアイデアの創出である。大学に出向中の県庁職員と学生募集を担当するプロパー職員は、法人制度の創設を受けて、設置者変更について協議し、大学創設メンバーの県庁職員を通じて、総務省にも問い合わせをしていたという。

2つ目の反応は、何とか私学として頑張り抜くというものである。高知工科大学は、そもそも知事の選挙公約により設立されたが、現に役員を務めている創設メンバーによって、私学としての理想の大学像が追求された²⁴⁶。したがって、創設メンバーとしては、私学のまま経営課題を乗り切っていきたいという思いは大きかった。そのことについて、創設メンバーに日ごろ接していた関係者は以下のように振り返った。

もともと公設民営を選んだのは、初代の学長を招聘した際に、とにかく自由に独立にやりたいということだった。元文部事務次官が副理事長になって、私学のほうが自由にやれるということになった。

（中略）学長は私学のまま頑張りたいたいという思いだったと思う。

初代の学長は、運営の不自由な国立大学の学長経験者であり、副理事長は文部行政の中心にいたことから、大学運営の課題について知悉していた。そうした経験を基盤として、創設メンバーには、なんとかやれるという自信と信念が存在していたと考えられる。

3つ目の反応として、公立化に対する警戒感がある。インタビューに応じた県庁職員の一人は、高知工科大学の設立に携わり、かつ設置者変更を考えた当時は県庁サイドで大学を担当していた。そうした立場から、自身の反応について、次のように振り返った。

²⁴⁶ 開学20周年記念誌

理事長メッセージ「設立するからには「世界一流の大学」を目指すこととし、「日本にない大学」を標榜して、企業との共同研究等に制約の多い公立大学ではなく、公設ではあるものの民営の大学とすることにしました。」 p.4

県知事メッセージ「高知工科大学は、1997年に高知県が設置し、学校法人が運営する公設民営の大学として「大学のあるべき姿を常に追求し、世界一流の大学をめざす」という高い志を掲げて開学しました。」 p.5

第3節 政策の流れ： 公立化のアイデアとそれに対する反応

3-1 個体レベルにおける政策の流れ

公立化はピンとこないというか、違和感があった。というのは、様々な取り組みに自由チャレンジできる私立大学を新しく作って、大学のあるべき姿を追求してやってきたことが、公立になったら県の縛りなど、どうなるかわからないというのが、行政マンとしての直感だった。公立化になれば経営は安定するが、議会をはじめとする県組織の中で大学の自由が制限されるという思い。要するに我々公務員の方がむしろ公立化に対する違和感を持ったことになる。

以上をもとに、高知工科大学における志願者が急減した局面における重要なアクターの反応を整理すると表4-6のようになる。

表4-6 高知工科大学の志願者の急減局面における重要なアクターの異なる反応

出典：筆者作成

アクター	大学役員 (創設メンバー)	県庁における大学担当 (創設にもかかわる)	大学職員 (プロパー、創設関係)
主な経歴	国立大学学長 文部省最高幹部	大学の創設事務局 その後の大学職員も経験	別の私立大学の職員
前提となる経験・知識	国立大学の運営上の不自由さを経験	県組織の運営上の調整作業の複雑さを経験	私立大学の経営上の厳しさを経験
志願者が急減問題への政策的反応	入試広報組織の拡充	—	公立大学化で乗り越えるというアイデアの提示
公立化のアイデアに対する反応	私立大学の特性を生かし、難局を乗り切る	県議会や県組織の調整への違和感	県庁職員に働きかける
アイデアに対する軟化のきっかけ	定員割れ	別の県立大学の改革の行き詰まりの状況	—

このようにして、私学経験者を交えた協議から生まれたアイデアが、創設メンバー、県庁職員に順に受容され設置者変更政策となった。これらのアクターが政策についての思いを共有した後は、創設メンバーである役員たちの国立大学や文部科学省での経験は、出身大学人脈、高知人脈も活用しながら、国とのトップレベルの交渉の原動力へと変化する。

(2) 名桜大学のケース

名桜大学における志願者減に対する対応は、基本的には学部の改組であった²⁴⁷。1998 (H10) に志願者が激減したのち、理事会から教授会への提案で、組織改革を中心とした大学改革を行ったものの、事態は改善せず、2007 (H19) 年度には、大学全体として定員を割った。

公立化のアイデアは、高知工科大学の公立大学化の情報を得たことにより生まれる。大学

²⁴⁷ 一連の経緯は金城 (2012) による。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

事務局は、さっそくコンサルにも確認したが、「コンサルのほうでも公立大学法人化が何を意味するのかもよくわかっていなかった」という。公立化を政策化する動きは、2008（H20）年10月の高知工科大学への訪問調査をきっかけとして、大学事務局によって進められた。

高知工科大学の場合は、いわばトップ交渉で公立化は進むことになるが、名桜大学では、取りつきのところからつまずいた。インタビューに応じた事務局幹部は次のように示した。

まず、2ページ程度のペラペラの資料を持って、名桜大学の公立化について県に相談に行ったのだが、「窓口がない」ということで門前払いであった²⁴⁸。われわれの大学の理事長ですら、こんなうまい話があるわけがないとの反応であり、その説得から始めなければならなかった。

大学事務局は、特段紹介者も通さずに、公式な Web ページの情報を頼りにメールと電話で総務省との交渉を開始した。通常の手続きでは、基礎自治体が県を通さずに総務省と直接折衝することはない。ましてや大学事務局が直接コンタクトをとることは、異例のことであった。はじめ総務省の担当者からは「総務省は、大学と直に相談するものではない」とされたが、沖縄県に窓口ができるまでという条件で調整を続行。そうした交渉を行いながら、2か月程度で『名桜大学の公立大学法人化に向けた取組み（報告書）』をまとめ、同年12月末に総務省に提出した。

この動きの成果を見た学校法人理事長も、「公立大学法人化に係る学内勉強会」を通じて理解を深め²⁴⁹、公立大学化を進める方針を決意する。

表4-7 名桜大学の志願者の急減局面における重要なアクターの異なる反応

出典：筆者作成

アクター	教授会	事務局	法人理事長
主な経歴	国立大学関係者	民間出身者中心	元名護市長
前提となる経験・知識	学部間によって異なる大学経営への認識	私立大学の経営上の厳しさを経験	名護市政の困難なかじ取り
志願者が急減問題への政策的反応	後ろ向きな改革案	公立大学化で乗り越えるというアイデアの提示	大学組織の改革の要請
公立化のアイデアに対する反応		理事長、市、県、総務省への働きかけ。	公立化政策で、12市町村を説得することは困難。
アイデアに対する軟化のきっかけ	全学的な定員割れ	—	事務局の働きかけの実績 事務局からの繰返しの説得

²⁴⁸ 名桜大学『20周年誌』p.201、p.38

²⁴⁹ 一連の経緯は、金城（2012）p.132-135の「名桜大学公立大学法人移行に係る経緯」を参照している。

第3節 政策の流れ： 公立化のアイデアとそれに対する反応

3-1 個体レベルにおける政策の流れ

以上、名桜大学における志願者が急減した局面における重要なアクターの反応を整理すると表4-7のようになる。

事務局にこれほどの動きを可能とさせたのは、やはり定員割れの持つ意味の重さであったと考えることは自然である。理事長、市、県、総務省とレベルを上げながら、一大学事務局では不可能と思えるような行政的な調整を行っている。

(3) 山口東京理科大学のケース

政策の流れでも山口東京理科大学の状況には残りの2つの大学と異なるものがある。そもそも、高知工科大学、名桜大学はともに、当該大学を設置する学校法人は自治体によって設立されていた。一方で、山口東京理科大学は、地域の要請を受けつつも、規模の大きい学校法人の戦略展開の一つとして設置されたという経緯がある。山口東京理科大学は、学校法人全体の事業から見れば、ごく一部の存在であって、他の2つの公設民営大学のように学校法人にとっての「すべて」ではない。

こうした背景のもとで、2005（H17）年度の2度目の定員割れの際は、学校法人側から強い改革の手が入ったとしている。関係者は以下のように述べている。

法人理事長自らが山口東京理科大学の学長となり、2007（H19）年に立て直しの陣頭指揮をとった。それに大学の事務局も応え、教員の頑張りもあって、充足率を回復させた。理事長は、山口県ばかりでなく福岡県でさえも、東京にどんどん人が出ていく状況があることを数字で見せて、改革を引っ張った。

また、大学側の関係者も、全国的に展開していた広報戦略を改め、愛媛、大分などの特定県にターゲットを絞り、学生確保に取り組んだ。こうした努力の結果、連続5年間定員充足率を改善したものの2013（H25年度）には3度目の定員割れを経験する。

この時はすでに長く続いた定員割れの影響で、大学における累積損失は86億円²⁵⁰に上っていたとされている。運営主体が、財政規模の大きい学校法人であったが、経営の責任を持つ法人にとって、赤字部門をいつまでも抱え込むわけにはいかなかった。そうした状況に対する当時の反応について、山口東京理科大学時代からの幹部職員は以下のように述べた。

山口の方の職員としても、2018年問題がある以上、（学校法人が山口東京理科大の経営から）いつ撤退してもおかしくはないという認識はずっと持っていた。

（中略）いざというときに備えて、大学のいわば商品価値を高めておこうという共通認識はありました。大学統合や合併の話を行う場合も、相手にされないような大学であってはいけないという意識でした。

山口東京理科大学の内部において、このような危機感が高まる中、立て直しの陣頭指揮を執っていた理事長が、2012（H24）年に民間企業経営者出身の理事長に交代したことをきつか

²⁵⁰ 日本経済新聞（2015年11月18日）、

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

けとして公立化の動きが具体化した。別の関係者は次のように語った。

公立化のきっかけは理事長が民間企業出身者になったのが発端であった。企業経営者としては、不採算部門となっていた本学の状況をそのままにはできなかったのだと思う。

学校法人東京理科大は、山口東京理科大学の廃校も視野に入れ、公立化による存続を検討するよう、山陽小野田市に申し入れた。当時の山陽小野田市長は、2015（H27）年1月1日付の市の広報誌²⁵¹で次のように述べている。括弧書きは原文にあるものである。

昨年7月、学校法人東京理科大学（以下「東京理科大学」とします。）の理事長から、山口東京理科大学の今後につき、本市の「市立大学」として公立大学法人にできないか（駄目な場合は廃校予定）との申し入れを受けました。山口東京理科大学には累積債務が約90億円あるそうですが、公立大学法人が実現するのであれば、その前に清算を済ませておきたいとのことでした。

すなわち、山口東京理科大学の場合は、公立大学法人化のアイデアは、大学内から出てきたものではなく、大学の設置主体である東京の学校法人本部から、地方自治体側に突然、突き付けられたことになる。こうして、公立化において設置者を引き受ける地方自治体自身が調整者となって、総務省等への折衝を開始することとなる。

以上、山口東京理科大学における志願者が急減した局面における重要なアクターの反応を整理すると表4-8のようになる。

表4-8 山口東京理科大学の志願者の急減局面における重要なアクターの異なる反応

アクター	事務局	法人理事長	山陽小野田市長
主な経歴	自大学の事務職員	企業経営者	裁判官
前提となる経験・知識	私立大学の経営上の厳しさを経験	合理的な企業経営	
志願者が急減問題への政策的反応	大学統合や合併に備えて、大学の商品価値を高める	公立大学化のアイデア	
公立化のアイデアに対する反応	法人の指示により、公立化を受け入れる作業を開始	公立大学化か撤退かという厳しい条件の提示	総務省への相談（厳しい反応）
アイデアに対する軟化のきっかけ	（アイデアの力は強く違和感をはさむ余地がない）	—	薬学部の逆提案

²⁵¹ 白井博文（2015）「市長から市民のみなさんへ vol.220」『広報さんようおのだ』No.235 2015.1.1 山陽小野田市

3-2 総体レベルの政策の流れ

(1) 公立大学法人制度の活用

現在まで、設置者変更を行ったケースは、すべて公立大学法人への設置者変更となっており、自治体直営として設置者変更したケースはない。自治体はその定数管理には厳しい制約が課せられていることが、公立大学を設置するうえで大きな隘路となっていた²⁵²。公立大学法人制度の制定は、定員管理の面でも設置者変更の政策的な受容性を高める重要な要素となった²⁵³。インタビューでも、自治体担当者が総務省に対し「公設民営で、県が自ら学校法人を設立したが、『当時公立大学法人制度があれば、その制度での大学設立を選んだであろう』といった説明をした」との見解が示された²⁵⁴。

付言すれば、設置者変更にあたっては、文部科学省の大学設置認可を経る必要はない。しかも公立大学法人の設立は、大学設置認可と異なり、外形的な事項について確認が得られれば通常認可されることとなっている。

(2) 地方交付税制度の活用

序章で述べたように、公立大学の設置に関しては地方交付税措置がされている。設置者変更を行った大学について、その適用が受けられるかどうかについては、関係者には当初明らかでなかった。このことについて、最初に設置者変更に取り組んだ高知工科大学の関係者はインタビュー対して以下のように述べた。

とにかく不安だったのは、私学からの移行組にも本当に交付税算入がされるのか、私学組からは違うルートにならないのか。総務省との折衝では行けるような回答を得ていたが、その裏をとってくれたのが、総務部長や財政課長といった総務省からの出向組だ。

制度上は、移行組を別に取り扱う枠組みがあるわけではなく、総務省も特別な事情が示されない限り、制度を複雑化するインセンティブを持たない²⁵⁵。当然の結果として、設置者変更により生まれた公立大学においても、これまでの公立大学と代わりなく交付税措置が行われることになった²⁵⁶。

報道等では、この交付税措置は国費の投入であり、公立大学化により「国民負担は拡大」

²⁵² 法人制度のない時代に設置された岩手県立大学の関係者へのインタビューで次のように示された。「県立大学には教員を新たに 200 人採用することになりますが、県の定員を増やすわけにはいきません。初年度は仕方ありませんが、数年でその定員分を県の定員のなかで吸収していくことになります。」

²⁵³ 2006 (H18) 年度施行の行革推進法²⁵³は、「地方公務員の職員数の純減」の観点から、公立大学については、公立大学法人への移行を推進するものとするとされている。

²⁵⁴ もっとも、これはあくまでも事後の説明であり、当時現実に公立大学法人制度がなかった以上、そのようなことが言えるのかどうかは検証しようがない。

²⁵⁵ 公立大学法人法制定時に、法の第 72 条に関して複雑な規定が避けられたことは、ある意味裏返しである。

²⁵⁶ 公立大学法人制度が施行されるにあたって、公立大学法人立の大学が交付税措置を受けることができるかについては疑念が生じた。その際は、地方交付税法第 17 条の 4 に定める「交付税の額の算定方法に関する意見の申出」制度を活用して、公立大学を設置する自治体から総務省に対し要望が出され、変わらず対象となることが確認されたという経緯がある。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

257という文脈で批判される。一方で、地方交付税制度というのは、地方団体間の税収の不均衡を平準化するしくみであり、個別の事業に関する補助金の性格を持つものではない。また、地方交付税の総額は、法律により税収の一部があてられることになっており、総額が先に決まっている²⁵⁸。したがって、地方自治体により多くの公立大学を持つようになったからと言って、その分、地方団体全体が使える財源が増すわけではない。

しかしながら、個別の自治体においては、公立大学の運営財源の多くが地方交付税によって賄うことができるという状況は、新たな公立大学設置の政策的な受容性を高める。もちろん、地方交付税措置が財政需要のすべてを賄うわけではないが、「赤字」とマスコミに報道される私立大学の経営を引き継ぐことの地元への説明の難しさを考えれば、地方交付税制度は設置者変更政策を強力に後押しする制度として機能する。

ただし、地方交付税頼みと言えるような政策対応は、公立大学の質の低下をもたらす可能性がある。それが、各自自治体の政策行動としては法的、制度的に問題がなくても、総体レベルでの地方交付税頼みの政策運営は、公立大学に関する基準財政需要額を結果的に縮減させる。ここには、地方交付税が自治体の「共有財源」であることに由来する社会的ジレンマ、すなわち共有財産が乱獲により枯渇するメカニズム²⁵⁹が生ずるという指摘もある²⁶⁰。

3-3 政策の流れのまとめ

政策の窓モデルにおいては、政策の流れは、「提案が生まれ、議論され、草案を書き直し、真剣に検討されるまでのプロセス」²⁶¹について分析されている。こうしたプロセスをキングダムは、「政策の原始スープ」と呼んでいる。

一方で、本章で検討した設置者変更の際に、公立大学の新たな設置で見てきたような「保健福祉政策」「国土政策」といった政策的背景が直接作用するわけではない。様々な志願者増のための努力を尽くしての後のことであるが、まさに、「設置者変更」そのものがここで政策となる。

したがって、設置者変更の政策については、「志願者数の激減」「定員割れ」という問題の強い流れが「問題の窓」となっており、それが「設置者変更」という政策の窓を直接開こうとし、実際半ば開かせている。後は、開きかけている設置者変更政策を、どのように政治の流れに受容させるのかが中心課題となる。その内容は、政治の流れを確認する中で明らかにする。

²⁵⁷ 2015年11月18日付日本経済新聞

²⁵⁸ 神野直彦、小西砂千夫（2014）『日本の地方財政』有斐閣 p.128によれば、地方自治体の現場においても、基準財政需要額の積み上げで地方交付税の総額が決定されているという誤った理解が存在する。

²⁵⁹ 一般には「コモンズの悲劇」と言われる。

²⁶⁰ 中田晃（2018）「公立大学の新たな課題（序論その1）」『文部科学教育通信』No.431 ジアース教育新社 p.13

²⁶¹ キングダム=笠（2017）p.193

第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー

4-1 個体レベルにおける政治の流れ

(1) 高知工科大学の場合

高知工科大学の創設メンバー（役員）、県庁関係者、大学職員の間で、公立大学化のアイディアが共有されたのちは、様々な関係者、特に県議会に対して政治的な受容をどのように得ていくかが課題となった。

高知工科大学の理事長は、現職の高知県知事であったことから、知事は早い段階から設置者変更の経緯を知ることとなったが、公立化の提案に対し、積極的な賛成・反対を明示しなかったという。当時、知事と議会の関係はねじれており、関係者は、知事の置かれた県政の中での立ち位置を考慮したうえで、「知事の公立化への意見は半々だったと思う」と振り返った。そのうえで、高知工科大学の公立化を阻む要素として、以下の4点を挙げた。

- ① 交付税措置の不確実性：私立大学から設置者変更した公立大学に対し、交付税が措置されるのかに確証が持てなかった。
- ② 定員割れ：H18年度入試²⁶²において定員割れしたことから、割れた後に公立化するとあたかも救済措置に見え、反発を招く。
- ③ 県立女子大学の改革の停滞：県立女子大学の改革が難航しており、それを優先しなければならない。
- ④ 議会の反対：知事は議会の最大会派と対立しており、基盤が安定していない。

それぞれの政治課題がどのように軟化、あるいは解決していったのか。まず「交付税措置の不確実性」については、高知県は比較的早い時期に、県と総務省との太いルートを通じて、設置者変更の場合でも、従前の公立大学と同様に、交付税措置がされることを確認している。

また、「定員割れの課題」についてはもちろん解決していないが、事態の状況の深刻さが、救済措置という見栄えを問題にする段階を乗り越えてしまい、政治課題としては軟化していったものと考えるのが自然である。

さらに「県立大学の改革の停滞」については、興味深い状況が示された。改革の停滞とは、もともと、県から見て、県立女子大学の改革が未解決の難題となっており、こうした難題を抱えたままでは高知工科大学の公立化までは手が回らないという状況であったはずだ。一方で、県の担当者は以下のように述べ、最初逆風の要素と考えていた県立女子大学の状況が、むしろ高知工科大学への追い風に変化していった状況を示した。

政治的な状況としては追い風であった。県庁内の雰囲気としても工科大の評判は良かった。逆に県立女子大のほうは、改革が必要だという県の考えに対し、抵抗する存在と受け止められていた。県としては、県立女子大の改革が難航するのと比較して、工科大の方は何につけても一生懸命で、対照的なイメージがあった。

²⁶² 18年4月の入学者のために17年度に実施する入試のこと

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

そうした中で、工科大の経営が悪くなりそうだということに対しては、何とかしようという機運が生まれたのだと思う。

そして、最後の「議会の反対」が最も困難な隘路であった。そもそも、高知工科大学は、当時の知事の公約で設立され、知事が理事長をしている大学である。最大会派と対立している知事は、政治的に難しい位置にあり、「女子大改革の予算が議会で2度にわたり否決されていたなど、スムーズな議会運営ができていなかった」状況にあった。議会が反対すれば公立化の道は閉ざされる。

しかしながらこの隘路については、公立大学化の検討の途上で知事が引退を決め、新たな県知事が誕生することにより、一気に解消した。キングダンの示す、行政機関のトップの交代²⁶³が、政治の窓を開いたこととなる。この経緯について表4-9に示す。

表4-9 高知工科大学の公立大学化についての決定プロセス

出典：関係資料、インタビューにもとづき筆者作成

日付	関わった関係者	議論・決定の内容
2004(H16)年	私学・大学支援課長	工科大と非公式の協議のうえ、総務省に設置者変更の可能性について問い合わせ。
2006(H18)年 4月		初めての入学者の定員割れとなる
2006(H18)年 9月	業務運営理事会学内理事による非公式会議(知事を含む)	公立化を行うことを提案
10月	理事会	公立化を行うことについて継続審議とする
2007(H19)年 8月	県知事の引退表明	(幹部教員による「絶好タイミング」の認識)
10月	理事会	公立化の検討を行うことについて承認
10月	学長、副学長	県の担当者を訪問し、大学として公立化の意向を持っていることを伝達、協力を要請。
11月	県知事選	県知事が交代
12月 (または1月)	学長、副学長、県担当者が文部科学省、総務省へ説明	文部科学省：前向きな反応 総務省：幹部にはすでに話が通っている状況
2008(H20)年 3月	県議会	2009年4月に向けて高知工科大学の法人化という方針を示す。
2009(H21)年 4月	高知工科大学	設置者変更により公立大学化

²⁶³ キングダン＝筈 p.217

第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー

4-1 個体レベルにおける政治の流れ

知事交代の後は、高知工科大学の創設幹部が中央政治とのパイプを生かし、一気に、設置者変更による公立大学化の実現を進めた。私立大学を公立大学に衣替えするという、多くの関係者が想像もしなかった、難易度の高い政策を一気に実現させたのである。これを成し遂げる条件としては、高知工科大学の創設幹部の政策的・政治的な手腕が大きく作用したと言えよう。

(2) 名桜大学のケース

名桜大学の場合は、政治の流れは、後に公立大学法人の設立者となる「北部広域市町村圏事務組合」において蛇行することとなる。そもそも名桜大学は、最初の設立の時の設立経費の負担が、名護市 53 億円、北部 11 町村 3 億円、県 10 億円という経緯があったので、設置者変更をする際も、北部 12 市町村が設置者として想定することは、自然なことだった。しかも、すでに「北部広域市町村圏事務組合」が、観光振興などの目的で活動を行っており、さらには、これまで釧路公立大学を皮切りとして、組合立による公立大学設置の前例も複数あることから、組合規約を変更して公立大学の設立団体となることは手法として当然考えられた。

しかし、事務組合の運営は、構成団体すべての議会の同意が必要となる。事務組合の理事会は 12 市町村長で構成され、議会は 12 市町村の議会議長により構成されている。調整先がこれだけ多数に上れば、政策決定のハードルは飛躍的に高まる。

実際に、設置者変更に対し、事務組合の理事会の反応は必ずしも好意的なものではなかった。特に当時の理事会の理事には、行政幹部職員の経験を有する実力者も存在し、そうした首長たちは、公立大学法人化の意義と実現性について、最後まで納得しなかったという。例えば、すべての原価償却等も差し引いたのちの帰属収支差額の赤字について、厳しく追及された。もちろん、帰属収支差額の赤字自体は長期的に経営に困難をもたらすものであるが、現時点での経営に直ちに危機を示しているわけではない。また、授業料収入がいったん「負債」扱いになることなどの私学会計のルールについては、自治体経営の常識からは、なかなか理解してもらえなかったという。

その状況を変えたのは、名護市であり、さらには元名護市の市長という経歴を持つ学校法人の理事長であった。インタビューでは次のように述べられた。

組合議会の最後の決断は、当時の名護市長の「何かあったら名護市が責任を取ります」との発言だったと思う。当時の名桜大学の法人理事長は元名護市長であり、地域にとって極めて重要な政策の受け入れの政治判断を行い、潔く自身の職を辞する形で解決をはかった経緯があり、名護市にとってカリスマ的ともいえる、信頼の厚い存在であったことが、名護市長の決断を促したのだと考えている。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

表4-10 名桜大学の公立大学化についての決定プロセス

出典：関係資料、インタビューにもとづき筆者作成

日付	関わった関係者	議論・決定の内容
2000(H12)年	名桜大学	一部学科で定員割れとなる。
2001(H13)年 1月15日	前名護市長	第2代理事長に就任
2005(H17)年	名桜大学	人間健康学部スポーツ健康学科開設
2007(H19)年	名桜大学	国際学部を国際学群へ改組。人間健康学部看護学科開設。大学全体として入学定員割れとなる。
2008(H20)年	出口宝	改革のための「基本設計と行動指針」を提言。
	名桜大学改革委員会 名桜大学緊急対策会議	人件費の抑制、学生入学定員の削減等を含む、緊急基本方針を策定。実際の改革には結びつかず。
10月20日	大学事務局長、総務部長	高知工科大学を視察。
	大学事務局長、総務部長	県総務私学課、市町村課を訪問、対応窓口なしとの対応。
	大学事務局長、総務部長	総務省へ電話で相談。当初「大学と直に相談するものではない」とされたが、沖縄県に窓口ができるまでの条件で2か月間にわたり調整を続行。
	学校法人理事長、学長	文部科学省、他省に対し、自治財政局財務調査課に面会できるよう電話で依頼(20年史 p.182)
12月18日	大学事務局長、総務部長	自治財政局財務調査課を訪問し「名桜大学の公立大学法人化に向けた取り組み(報告書)」を提出。法人化の実現可能性についての確証を得る。
2009(H21)年 1月9日	学校法人理事長	学内勉強会を踏まえ、理事長として法人化を進めることを決意。
1月13日	学校法人理事会	公立大学法人化に係る準備室及び委員会設置の申し合わせ制定の承認
1月14日	名桜大学	北部広域市町村圏事務組合理事長等への説明会。名護市など関係者へ公立化移行の動きが伝わる。
1月29日	学校法人理事会	「公立大学法人化に向けた取り組みについて」を承認、学校法人として公立大学化を組織決定。
2月9日	学校法人理事長	名護市長及び事務組合理事長へ「名桜大学の公立大学法人化に向けた取り組みについて」要請
2月23日	日本経済新聞	高知工科大学の公立化を報道、名桜大学の視察についても明らかにされる。
2月26、27日	琉球新報、沖縄タイムス	学校法人が公立化の法人へ移行する方針を固めた旨報道。
3月4日 3月13日	比嘉理事長	学内公立大学法人化検討委員会に諮問。同、答申を得る。
4月17日～ 11月29日まで	学校法人理事長ほか	各市町村議会に対する説明会を複数回開催。
8月20日	大学事務局長、総務部長	県の企画部長を訪問、公立大学化についての協力を要請、前向きな対応を得る。
11月16日～ 12月7日まで	北部12市町村議会	事務組合同規約の一部改正案を各議会で審議し、すべての議会における議決を得る。
12月9日	北部市町村圏事務組合	沖縄県から事務組合同規約の変更申請認可を得る。
2010(H22)年 4月1日	名桜大学	設置者変更を果たす。

第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー

4-1 個体レベルにおける政治の流れ

すなわち、政策の窓の開放については、学校法人の理事長は名護市長時代に、名護市の中に大きな政治的な対立をもたらした米軍基地受け入れの政治判断を行い²⁶⁴、反対派への配慮から辞任した経験を持っている。学校法人理事長の思いを受けた名護市長は率先して「責任を取る」という態度を示し、12市町村長で構成される組合の理事会を説得した。

しかしながら、名護市長の発言は、集団的な意思決定を促す発ものとしては、心情的なりアリティーはあるが、「名護市が責任を取る」という約束がそのまま行政手続きとして通用するわけではない。設置者変更に必要な事務組合の定款変更には、組合の議会だけではなく、組合を構成する12市町村の議会それぞれでの議決が必要となる。そうした点は次のような形で現れる。

事務組合の理事会からは、12市町の議会の説得は、名桜大学の幹部が回って行うようにという条件を付けられた。理事長、学長、事務局長、室長で回った。各首長は理事会では納得した形となったが、それぞれの議会で質問が出て、答弁が難しい。そこで、名桜大学が責任をもって議会を説得しておくことが条件として付された。そういう条件のもとで、事務組合の理事会として議決を行った。

実際に、12市町村の関係者（首長、議会、教育委員会、関係課長）の合意を取り付ける作業に、大学側は長時間かけて粘り強く取り組むこととなる。

一連の経緯を表4-10に整理する。

(3) 山口東京理科大学のケース

山口東京理科大学については、設置者変更を対外的に説明するために作成された内部資料から、山陽小野田市が設置者変更の政治的な決断を行った経緯を描くことができる。

すなわち、2014（H26）年7月31日、学校法人東京理科大学理事長が山陽小野田市市長を訪問し、「山口東京理科大学の公立大学法人への移行に関する要望書」を提出する。公立化しない場合は、どのように考えるのかとの市からの質問には、「廃校を視野に入れている」との回答であった。同時に、法人は山口東京理科大学に対して、移行の手続きとスケジュールを作成するように指示を出している。

「廃校」という選択肢は、市側として受け入れられるものではなかった。大学は地域の財産であり、地域の経済基盤を支える重要な機能を持っている。学校法人への申し入れに対し、市は素早い対応を行なう。インタビューで市の関係者が示したところによれば、まず国に対する照会を行う。

山陽小野田市では、さっそく国に相談に行きました。文部科学省はどちらかといえば協力的な雰囲気での対応でした。しかしながら総務省のほうは「国立大学の山口大学工学部が隣市にあるのに、何故、工学部の

²⁶⁴ 琉球新報琉球新報 Web News（私の視座 2・24 県民投票）4 元名護市長・比嘉鉄也氏 移設問題に決着を 結果受けた交渉に注目 2019年2月13日 11:00 2019年11月最終確認
<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-874788.html>

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

みの公立大学が必要なのか。また、山陽小野田市のような小さな規模の自治体が、大学を持って経営することが出来るのか。」という反応でした。総務省の担当者は、山口東京理科大学がごく普通の私立大学だとの理解をしていて、公私協力方式の大学というものに対する認識がありませんでした。

こうした総務省の反応に対し、市長は過去の様々な経緯を調査させ、山口東京理科大学が「過去に薬学部を設置を検討していたこと」また、「山口県内には薬学部がなく、薬剤師不足に悩む県薬剤師会から山口県に対して薬学部設置の要望等も出されていたこと」を突き止める。

そしてこうした状況について、地元出身の国会議員²⁶⁵に相談する。この議員により、薬学部についてかねてより設置を望みながら断念させられていた関係者に連絡が回る。「薬学部設置が地元の大きな願いとしてコンセンサスを得ている」ことが確認され、薬学部構想は、山口東京理科大学の公立化の実現にとって「明るい兆し」となった。

この間の経緯を、市の広報誌で、市長は以下のように述べている。

しかし、工学部だけの単科大学では、本市にとって現行の山口東京理科大学を公立大学法人にしてまで引き受ける必要性がやや弱いのではないかと考えられたことから、本市から薬学部の増設を逆提案し、何度か協議を繰り返す中で、公立大学法人後の大学に薬学部を設置することについて、東京理科大学ができる限り（設置に必要なノウハウの提供や教授陣を揃えることなど）の協力をする旨の了承を得るに至りました。

こうした交渉は、市の職員によれば「市長の強力なリーダーシップによるもの」であったという。市長は、「廃校も視野に入れて」というデリケートな公立化問題については、必ずしも議会や市民に対し問題状況として焦点化して示さず、薬学部設置という前向きな条件を学校法人との協議で引き出し、そこを強調しながら12月の「基本協定書」締結に一気に持ち込んでいる。

さらに薬学部問題は、総務省の懸念を払しょくさせるとともに、山口県にとっても懸案であったために、薬学部問題が設置者変更の政策的なハードルの高さを目立たなくさせたことにも注目しておく必要がある。インタビューでは以下のように示された。

公立化について、市議会の説得も必要でしたが、平成26年12月に公立化が発表された際には、公立化とともに薬学部の設置がセットで出ました。もしも、公立化だけで提案が出ていたら、市議会においてもその是非について議論がされていたと思います。しかし、市議会の注目は、公立化よりむしろ、薬学部の設置に集まりました。

²⁶⁵ この地元選出国會議員はかつて文部科学大臣も務めた実力者であるが、同時にその時点では与党の地方創生政策に関して強い影響力を持つ立場にあった。一人の市の職員は、この国会議員が「地方創生の風が吹いていた」ことを受け止めることができたことが重要であったと強調した。正式なインタビューではないことを断らなければならないが、筆者の問いかけに対し同議員は「地方創生がなければあの時、総務省はうんと言わなかったであろう」という発言を示した。

第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー

4-1 個体レベルにおける政治の流れ

表4-11 山口東京理科大学の公立大学化についての決定プロセス

出典：関係資料、インタビューにもとづき筆者作成

日付	関わった関係者	議論・決定の内容
1996(H6)年	学校法人理事長	薬学部設置に向けた調査と準備を開始
1997(H9)年 8月30日	学校法人	山口県に対し、山口東京理科大学に薬学部新設の意向を打診していることが報道される。
1998(H10)年	大学	開学4年目で初めて定員割れとなる。
2007(H19)年	大学	充足率が50%を切る。法人理事会で問題となり、法人理事長が、学長を兼務しての改革が始まる。
2012(H24)年	大学	定員充足率100%に回復。理事長交代。
2013(H25)年	大学	3度目の定員割れとなる。
2014(H26)年 7月	学校法人	山口東京理科大学に対し、公立大学法人に移行する手続とスケジュールの作成を指示。
7月31日	学校法人、新理事長	市へ大学の公立大学法人化についての要望書を提出
8月以降	市	文部科学省、総務省へ相談(この時点では工学部だけでの設置について総務省の理解を得られず)
8月以降	市	薬学部設置構想が浮上。 地元選出国会議員へ薬学部設置について相談。
10月	大学	「山口東京理科大学の公立大学法人化について」のまとめ (薬学部設置の提案を含む)
12月18日	理事長(大学長)等	大学教職員に対し公立化に関する学内説明会を開催。
12月26日	学校法人、市	「山口東京理科大学の公立法人への移管に関する基本協定書」を締結。
12月26日	市	マスコミ発表(議会、市職員の多くも報道で詳細を知る)。
2015(H27)年 1月	市長	市の広報誌で「山口東京理科大学の公立化」を市民に報告。
4月以降	市	山口県の関係部署と協議。
7月28日	市議会	臨時市議会において定款等を可決。
2016(H28)年 4月	山陽小野田市	設置者変更。山陽小野田市立山口東京理科大学となる。

県内に薬学部がないことから、薬学を目指す人材はすべて県外に流出し、ほとんど戻ってこない実情については、多くの関係者に共有されていた。市の関係者は以下のように続けた。

実は薬学部が欲しいという話は、山口県にはかねてからあって、県内の薬剤師会は、薬学部を作ってくださいという立場だったし、県内には製薬関係の企業も多い。山口県のどこかが薬学部をつくらなければという問題意識はあったのだと思う。(中略) 実は、35年前に短大が開学したときにも薬学部の設立を考えた。当然薬学部は四年制だからハードルは高く実現はしなかった。その後、四年制に改組した時にも考えた。そのほか、県内の他の公立大学や国立大学でも薬学部の設置を考えたことがあったと聞いている。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

東京理科大学の法人側の強い申し入れによって、既に政策の窓は開きつつあった。市長は、最後、政治の窓における受容性を得るために、長期間にわたって山口県の懸案であった薬学部設置を問題の流れから「引きずり出した」のである。

一連の経緯を表4-11に整理する。

4-2 総体的レベルの政治の流れ

(1) 国の政治とのかかわり

ここまで、3つの事例について個体レベルの政治の流れについて確認してきたが、いずれも、国レベルとの政治的な交渉力が問われることを示している。

高知工科大学では、創設メンバーが国の政治家との太いパイプを持っており、それが活かされた可能性が高い。名桜大学の場合は、国とのパイプは直接見いだせないが、名護市は基地問題で政治の焦点になっている自治体であり、そこに大学が立地するという事実の持つ影響力が見えないところで支えたという仮説も成り立つ。山口東京理科大学では、地元国会議員の実力者が薬学部設置にまつわる過去の経緯を知悉していたこと、あるいは地方創生に関して責任ある立場にあったことが市の判断を後押しした。

いずれも、国の政治との交渉力が、様々な意味で政治の受容性を高めたという点では、総体的レベルでの共通点と捉えることも可能であろう。

(2) 国の地方創生政策

「地方創生」政策は2014（H26）年度からの政策であり、必ずしも設置者変更の開始された時期と一致しないが、山口東京理科大学の事例からは、総体レベルの政治の流れのひとつとして確認しておく必要性が示唆された。

地方創生政策は、2014（H2）年5月、増田元総務大臣らによる「ストップ少子化・地方元気戦略」にその議論の端を発する。人口減少問題は我が国最大かつ喫緊の課題という認識のもと、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服することを最重要課題と位置付け、総理を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。第187回臨時国会は地方創生国会と位置づけられ、人口減少対策への取組は急ピッチで進んだ。

そのための政策として大学に対して示されたのが「東京の大学の定員抑制」と「地方の特色ある創生のための地方大学の振興」である。政府の有識者会議の報告²⁶⁶は、「基本的考え方」のなかで、「地方大学の振興により（中略）地域の生産性の向上を目指す」ために、「地方大学は、地方公共団体、地域の産業界、金融機関などとの連携を深め、地域の将来ビジョ

²⁶⁶ 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（2017）「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―」（最終報告）平成29年12月8日
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/daigaku_yuushikishakaigi/h29-12-08_daigaku_saishuuhoukoku.pdf
最終確認 2019.10.20

第4節 政治の流れ： 公立化政策の受容を促した異なるトリガー

4-3 政治の流れのまとめ

ンを共有しながら取組を行っていくことが重要である」とし、その際、国公立とごとの置かれている状況が異なる点にも配慮する必要があるとしている。

この報告は、地方の大学の安易な救済と受け止められないよう、慎重な言い回しを使いながらも、地方の大学を振興する方向性を示しており、一般論として特に公私協力型の大学の公立化に追い風となっているものと考えてよい。

地方創生については、総務省の政策においても、公立大学の活用が示された。総務省における研究会²⁶⁷が「公立大学の果たすべき役割について整理を行い、また、公立大学が抱える課題についても議論する場」として、同年9月、公立大学政策に関わる四者（公立大学協会、全国公立大学設置団体協議会、総務省及び文部科学省）により発足した。そこでは、公立大学と設置団体が連携した地域活性化に係る取組事例の聴取や、公立大学に係る課題について議論された。

こうした対応からも、総務省においても、地方創生政策に関連して公立大学政策への注目が一定程度なされていることが見て取れる。

4-3 政治の流れのまとめ

ここまでの検討において、強い問題の流れから生まれた設置者変更の政策を、政治の流れが受容していくプロセスを確認してきた。設置者変更政策が、民間経営であった大学の経営を地方自治体引き受けるといふ、単純視すれば行政改革への逆行のスタイルをとる以上、自治体の政治的受容性に大きな隘路がある。そしてその受容性を引き出すために、関係者はさまざまな努力を行ってきた。

次の節では政策の窓が開かれる状況を説明することとなるが、設置者変更の政策においては、政治の流れにおける政策の受容が実質的に政策の窓の開放を意味することになる。

²⁶⁷ 公立大学の力を活かした地域活性化研究会（2014）「公立大学の力を活かした地域活性化研究会」中間とりまとめ
総務省ホームページ

http://www.soumu.go.jp/main_content/000327934.pdf
2019.10.20 最終確認

第5節 政策の窓の開放：問題の流れが開く政策の窓

5-1 個体レベルでの窓の開放

(1) 高知県立大学のケースにおける政策の窓の開放

1) 3つの流れとその合流

問題の流れについては、高知工科大学は開学時に示した高い志願者数が、3年後には一気に半数にまで減少した。入試広報の専門職員の採用により、志願者数はV字回復を果たしたが、その後の遞減傾向には歯止めがかからなかった。しかし、創設メンバーである大学幹部が「問題」を認識するには、定員割れという事態が「必要」であった。

政策の流れについては、問題は比較的早期に「公立大学化」というアイデアを引き出した。しかし、それはもっぱら「入試広報対策」としてフレーミングされ、深刻な経営問題としての共通認識に至らなかった。大学内の異なる3つのプレーヤー、創設者（大学幹部）、創設スタッフ（県庁職員）、入試広報担当者（プロパー職員）の間で、状況に対する認識が異なった。公立大学化のアイデアは確かに有力な手段だが、創設メンバーは、国立大学という自由度の低い環境での大学運営の経験の観点で、創設時にかかわった県の担当者においては県の行政運営の困難さの認識の点において、受容性に問題があった。

政治の流れについては、創設メンバーの受容性の問題が解決した後は、国ともトップ交渉を行い、高知工科大学の有する高い政治的な手腕によって政治の窓を一気に開かせる。

政策の窓の開放については、最後の隘路を取り除いたのは知事の交代である。交代後の知事は議会との関係も良好であり、知事の交代という形で、政策の窓が開かれた。

政策起業家については、インタビューでは、政策起業家にあたる存在として、一人の大学幹部教員の存在を以下のように示している。

実は、時期を見計らってその動きを進めたのが後の学長となる教員である。その先生は、いろいろな意味で勤が働いていたのだと思う。定員割れになっての危機感などの状況を総合的に読んで、あるいは学長が大学時代を共にした政治家が閣内にいるのを見て、学長に今が公立化に向かう時期ですよとサジェスチョンをしたのではないかと想像している。

後の学長となる幹部教員は、大学創設にかかわっておらず、高知工科大学の状況もはっきりと認識していなかった。定員割れの状況を見て苦労を予想していたという。そうした立場から、知事の引退表明、閣僚との縁などを見て、今が時期との思いもあり、そういう提案に至ったのだという。

インタビューに対しこのことを語った担当者自身が、あたかもキングダムの政策の窓モデル、あるいは政策起業家の概念を念頭に置いているようにも聞こえる発言であり、興味深い。

第5節 政策の窓の開放： 問題の流れが開く政策の窓

5-1 個体レベルでの窓の開放

2) 政策過程チャート

こうした状況についての政策過程チャートを図4-8に示す。

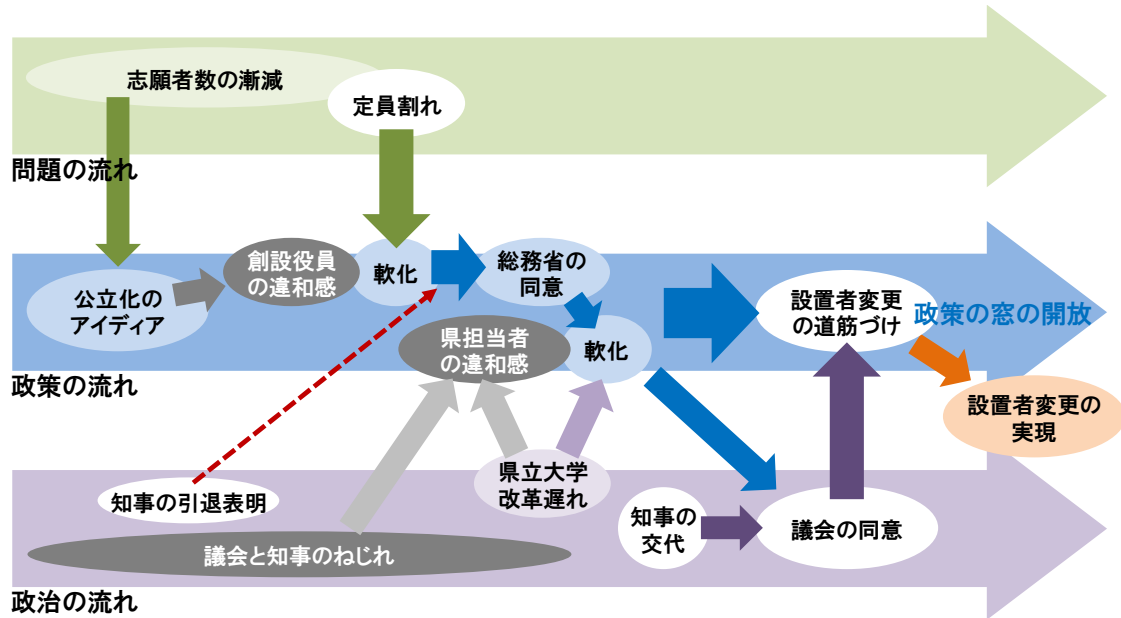


図4-8 高知工科大学の設置者変更における政策過程

出典：筆者作成

(2) 名桜大学のケースにおける政策の窓の開放

1) 3つの流れとその合流

名桜大学においては、国際学部の定員割れは抜本的な対策を促すものにはならず、学内の対立を招く要因にもなって、前向きな改革を促さなかった。大学全体の対応には、大学全体の定員割れを待たなくてはならなかった。

政策の流れについては、一部の定員割れの状況に対して、新学部設置などの政策対応も必ずしも良い方向性を示せなかった。大学全体の定員割れを受けて、当時高知県や静岡県で検討されていた「公立大学化」が検討の俎上に上がり、大学の事務局自らが、名護市や沖縄県に相談し、窓口を見いだせないと見るや、直接総務省と折衝するなど積極的に動いた。

政治の流れについては、設置自治体となる事務組合の違和感・反対に対する説得が一番の隘路であった。

政策の窓の開放については、学校法人理事長の政治的な影響力の大きさを背景に、最大自治体の名護市の政治的受容を取り付け、その後は、大学の主要メンバーが残る11町村の説得に歩いた。

政策起業家については、大学理事長、総務省の説得にあたり、その後大学理事長を立てて、事務組合、名護市の説得に当たった、大学事務局幹部職員ということになる。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

2) 政策過程チャート

こうした状況についての政策過程チャートを図4-9に示す。

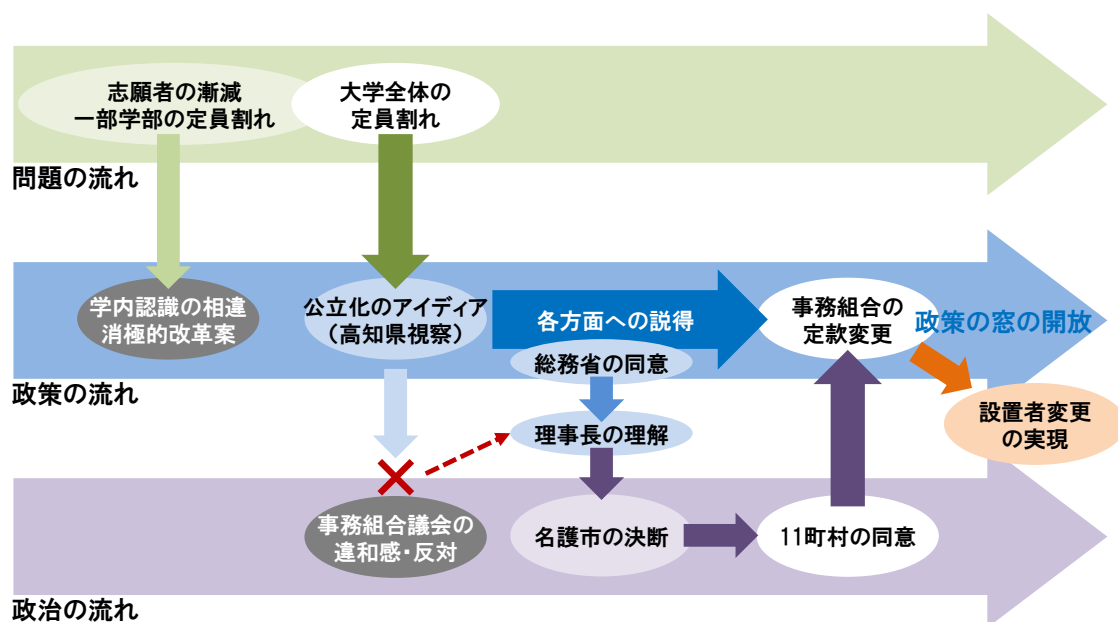


図4-9 名桜大学の設置者変更における政策過程

出典：筆者作成

(3) 山口東京理科大学のケースにおける政策の窓の開放

1) 3つの流れとその合流

問題の流れについては、慢性的な定員割れが深刻であった。「2014（H26）年度までの10年間で定員充足率は平均74%にとどまり、累積損失は約86億円に達していた。

政策の流れについては、これは政治の流れにも関連するが、学校法人・東京理科大は廃校も視野に入れ、公立化による存続を検討するよう山陽小野田市に申し入れた。人口6万人台の同市にとって学生の存在は大きく、廃校となれば地域経済への打撃が避けられない。市として公立化の検討を行うが、山口大学に同じ工学部があり、公立大学法人制度を使って公立大学化をする要件が整わない。そこで、市側の調査により、あるいは市長が地元選出国会議員に相談した結果、薬学部問題というアイデアが共有できた。山口県には薬学部がなく、長年の懸案となっていた。これまでも複数の大学が薬学部の設置を試みたが、設置には至っていなかった。

政治の流れ、政策の窓の開放については、薬学部問題とセットしたことで、総務省の納得が得られ、議会の反対も生じなかった。地方創生も後押しして政策の窓が開いた。

政策起業家については、学校法人の強い申し入れに対して、リーダーシップをもって対応を図った市長の存在を挙げることができる。

第5節 政策の窓の開放： 問題の流れが開く政策の窓

5-2 総体レベルの窓の開放

2) 政策過程チャート

こうした状況についての政策過程チャートを（図4-10）に示す。

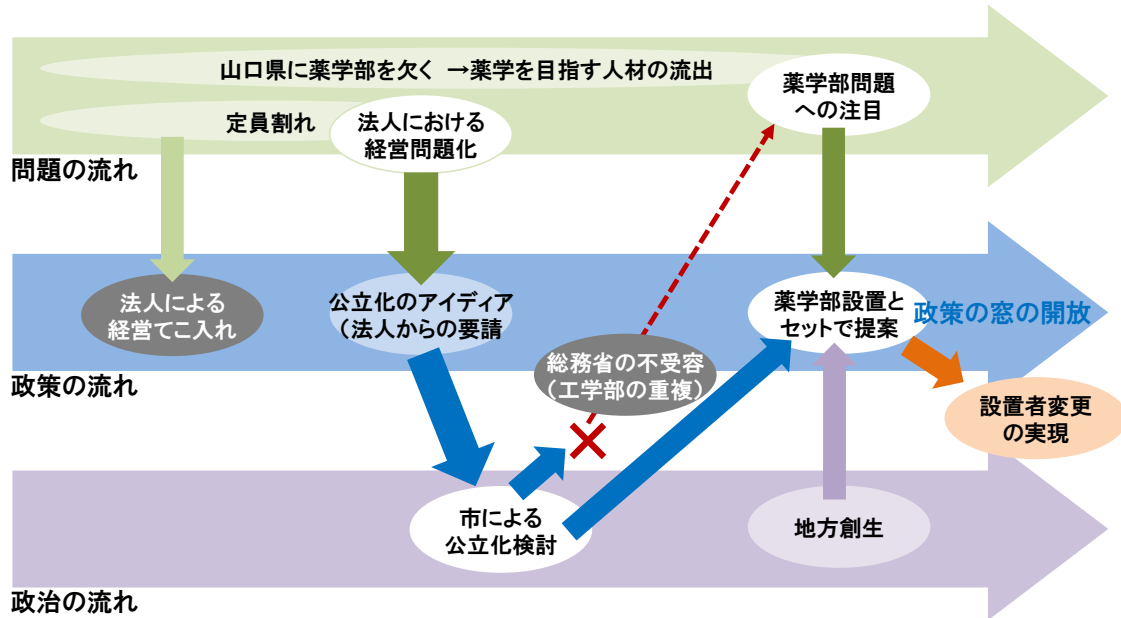


図4-10 山口東京理科大学の設置者変更における政策過程

出典：筆者作成

5-2 総体レベルの窓の開放

1) 3つの流れとその合流

これらの個体レベルの3つの分析をもとに、総体レベルの政策の窓の開放について検討を行う。

まず、問題の流れについては、大学の志願者減、定員割れがある。

政策の流れについては、総体レベルでは、公立大学法人制度が活用できたこと。国の地方交付税制度は、設置者変更の場合も活用ができた。

政治の流れについては、個々の設置自治体にとって、大学の撤退は大学の恩恵を受ける地域経済や様々なステークホルダーにとって痛手になる。国の全体の重要政策である地方創生政策は設置者変更を必要とする背景状況として働く。

政策の窓の開放については、大学の志願者減が大学の衰退状況に対する何らかの反応を引き出し、関係者が政治的な受容性を引き出すために積極的に動く。どのような関係者がこうした政策起業家として働くかはケースによって異なる。

2) 政策過程チャート

この分析をもとに、総体レベルの政策過程チャートを図4-11に示す。

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

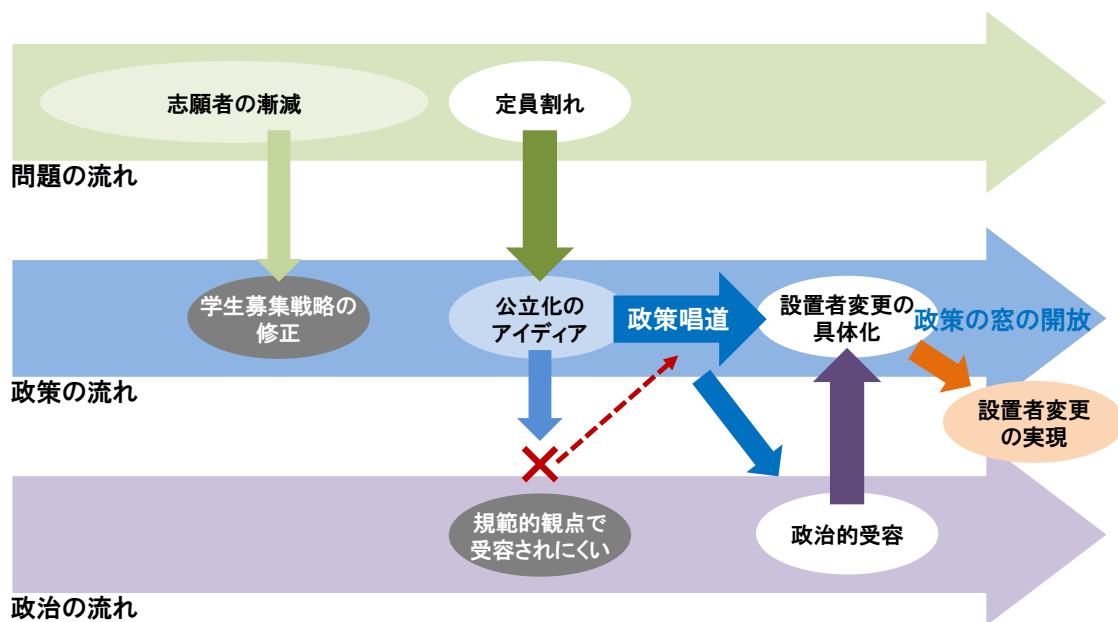


図4-11 総体レベルの設置者変更における政策の窓モデル

出典：筆者作成

5-3 政策過程の理解

(1) 各過程の比較

ここでは、まず分析結果を個体レベルの間で比較表（表4-12）に示す。

表 4-12 個体レベルの分析から得られた知見

	高知工科大学	名桜大学	山口東京理科大学
問題の流れ	○ 志願者数減少。 ○ 定員割れに至る。	○ 一部学部の定員割れが、大学全体の定員割れに至る。	○ 深刻な定員割れ。 ○ 3度目の定員割れ。
政策の流れ	○ 公立大学化のアイデア。 ○ トップによる国との交渉。	○ 県の窓口を開かせるべく、総務省への働きかけ。	○ 学校法人からの「公立化」か「撤退か」の突き付け。
政治の流れ	○ 議会と知事のねじれ ○ 県立大学の改革遅れ	○ 理事長による名護市の説得。 ○ 事務組合の説得。	○ 市自身による調整作業。 ○ 地方創生。
窓の開放	○ 知事の交代により実現。	○ 名護市の決断。	○ 薬学部設置とセットの政策を政治側から提案。
政策起業家	○ 定員割れの事態を重く受け止めていた後の学長。	○ 舞台裏で、多くのアクターを支えた大学事務局。	○ 学校法人の強い要請に対し、素早く行動した市長。

(2) 明らかにされた知見

次に、分析結果から政得られた知見を以下に3点示す。

1) フレーミング

1つ目は、問題の流れにおいて重要となるフレーミングにかかわる分析視角である。

設置者変更の場合は、既にある大学内の多様なアクターが問題に対し多様なフレーミングを行うことが確認できた。まず、志願者減と定員割れが、同じ要因を背景としながらも、異なるレベルの問題として捉えられる状況は共通である。

また高知工科大学の事例のように、国立大学という安定基盤のなかで不自由な大学運営を経験してきたアクターと、厳しい経営環境のなかで素早い危機の察知が必要であった私立大学職員を経験してきたアクターの経歴の違いにより、志願者の減少をとらえるフレーミングも異なる。政策過程チャートの上には、それが一定程度表現できた。

2) トリガー

2つ目は政治の窓を開いたトリガーの違いである。公立大学の設置は、通常は前向きな政策対応であるが、設置者変更は「衰退状況への対応」という性格を有している。したがって、政治の流れにおけるアイディアの受容に基本的に隘路が生じる。その際、どのようにその受容が図られたのであろうか。

山口東京理科大学は、大学を設置する法人からの「撤退」を含む申し入れにより、山陽小野田市から薬学部設置のアイディアを含む思い切った対応を引き出した。名桜大学の大学関係者による自治体への粘り強い働きかけは、問題の流れが政策アイディアを呼び起こしたのちに、政治の窓を開くまでアイディアが鍛えられていくプロセスとみることができる。高知工科大学の場合は、設置自治体の受容をもたらした過程には、高知工科大学が県の要請にフットワークよく応えていたことに対する信頼が大きく作用した。

3つの事例において、政策起業家によって政治的な受容性を得ていく状況についてのパターンを表4-13に整理する。

本研究では詳しく触れることはできないが、この分類モデルは、組織の衰退状況についての分析を行う、ハーシュマンによる『離脱・発言・忠誠』²⁶⁸モデルを参考にしている。

18歳人口がさらなる減少が続く中で、公立大学に限らず地域の大学政策は今後ますます、「衰退局面」への対応についての検討を迫られる。続く時代の公立大学の設置、あるいはさらなる統合、場合によっては国公立大学を超えた再編統合を含め、地域の高等教育機関の将来像を検討する過程では、地方自治体の政策判断が求められるケースも想定される。そうした際に、自治体における政治的な受容性が低い場合の政策判断を行うケースが増えてくる可能性もある。

²⁶⁸ ハーシュマン A.O=矢野修一訳 (2005)『離脱・発言・忠誠 企業・組織・国家における衰退への反応』 ミネルヴァ書房

第4章 平成後期における学校法人からの設置者変更

表4-13 設置者変更における政治的受容性を引き出したパターン

出典：筆者作成

	撤退モデル (離脱※を参考)	説得モデル (発言※を参考)	信頼モデル (忠誠※を参考)
高知工科大学 (公設民営型)			自治体との信頼関係の維持
名桜大学 (公設民営型)		自治体に対し、公立化を粘り強く説得	
山口東京理科大学 (公私協力型)	学校法人側から公立化を求め、受け入れられない場合は撤退		

※は、ハーシュマンの『離脱・発言・忠誠』における3つのタームを参考にしている。

地域の高等教育が「衰退局面」に直面した際には、こうした平成期の後期に行われた設置者変更の経験は参考になるものと考えられる。

3) 波及効果

3つ目としては、なぜ2009年を皮切りに設置者変更を行う事例が増えていったのかについての知見であるが、これには端的に、高知工科大学の事例が初めての実績を作り、政策の波及効果で、他の事例においても活用が可能となったと結論付けることができる。

高知工科大学は、大学内の創設幹部が公立化のアイデアを受容した後は、豊富な人脈と高い政治力を行使して、設置者変更という全く新しい手法についての国からの支持を一気に調達した。それが他の大学に出来なかったとは言えないが²⁶⁹、結果として高知工科大学の開いた道筋が後の大学の設置者変更を可能とした。

キングダムは、「前例ができると、その後の政策論議は異なった用語で表現される」という。なぜなら「人々が物事を処理する新しいやり方に慣れ、新しい政策を彼らの標準操作手続きに組みこむから」である。現時点でのマスコミ等の評価は必ずしも、設置者変更政策に好意的なものではないが、政策過程分析の立場でいえば、高知工科大学は、新たな政策のパターンを公立大学設置にもたらしたといえる。

²⁶⁹ 関係者によれば、高知工科大学の検討に先んじて、静岡文化芸術大学の公立大学化が検討されていたが、結果として高知工科大学が先の事例となった。

終章 分析のまとめと結論

終章では、平成期の公立大学政策の全体のメカニズムを描くことになるが、そのためには、ここまで政策区分ごとに得た分析結果を統合する必要がある。

その準備として、まず政策の窓モデルによる分析作業の問題点を確認したうえで、結論を導くための推論の道筋について、考え方を整理する。

そのうえで、政策区分ごとに得られた政策過程チャートを比較することを通して、政策の窓モデルでの分析結果を吟味し、公立大学設置政策過程に内在する様々な「修正」の働きについて確認する。

最後に、本研究において措定した3つの仮説を再度検討し、本研究の結論を導く。

終章 分析のまとめと結論	207
第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題.....	208
1-1 政策の窓モデルによる分析の課題.....	208
1-2 結論に向けての推論の課題.....	212
第2節 4つの政策区分の分析結果の比較.....	217
2-1 4つの政策区分の分析結果の比較.....	218
2-2 比較から得られる含意.....	222
第3節 3つの仮説の検討と結論.....	226
3-1 3つの仮説の再検討.....	226
3-2 平成期公立大学設置の政策過程のメカニズム.....	234

第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題

本節では、ここまでの分析作業上の課題を検討し、結論に向けた推論を進める考え方を整理する。

1-1 政策の窓モデルによる分析の課題

政策の窓モデルの分析上の課題については、序章にも言及しているが、ここでは、先行研究を参照しながら、本研究に想定される批判について以下の3点について検討する。

- (1) データの信頼性への批判
- (2) 着眼点により異なる結果が導かれるという批判
- (3) 単なるアナロジーにとどまり、予見性がないとする批判

(1) データの信頼性への批判

まず、分析に使用したデータの信頼性について想定される批判について検討する。本研究では、4つの総体レベルと、7つの個体レベルの政策において、これまでよく見えないとされてきた公立大学設置の政策のプロセスを、政策過程チャートに描いてきた。一方で、取り上げた事例数やインタビュー対象の人数は限定的とも言わなければならない。

キングダムは、連邦政府にかかわる人々に4回にわたり4年間で合計247回のインタビューを行い、米国の国民健康保険制度や輸送における経済規制緩和等の政策メカニズムを描き出している²⁷⁰。このインタビューについて大嶽(1990)²⁷¹は、以下のように指摘する。

- このやや恣意的な選択は、本研究がエリートの(主観的)意識の調査を目的とするわけではなく、あくまで、客観的なプロセスを分析するためにエリートからの情報をもれなく集めることが目的であるという根拠によって正当化されている
- 叙述段階においても、担当者、当事者自身の発言がしばしば一般化を支える例証として引用されている。
- 当事者の主観的判断を素材にしているにも拘わらず、データ収集とその処理の方法によって、高い客観性を獲得するよう設計された調査となっている。

こうした指摘から、本研究を見るとどうなるか。まず、本研究の第1章では、20世紀のすべての公立大学の設立事情をもれなく検討した高橋(2009)のうち平成期の分析を参照した。そして、その大枠としての理解に間違いがないことを確認するとともに、本研究のインタビューにより収集した重要な発言²⁷²を引用し、異なる理解を得るための例証とした。したがって、それが単一の情報源からのデータであっても、先行研究や他の記述との整合性や

²⁷⁰ キングダム=笠(2017) pp.331-5

²⁷¹ 大嶽秀夫(1990)『政策過程』東京大学出版会 p.99

²⁷² 藤本隆宏(2005) p.121が示す「インポート・ディティール」に相当する。

第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題

1-1 政策の窓モデルによる分析の課題

ズレを確認しながら採用した。もちろんインタビューの数が限定的である点は、今後の研究による補完が期待される。本研究は、今後の補完的研究を導くためにも、政策の全体像の見通しを得ることを優先した。

また、そうした補完を行うためには、新たな研究による事例検討や理論的考察により、本研究で描いた「政策過程チャート」が容易に修正されるものでなければならない。本研究の過程でも、政策過程チャートは、何度も書き直しが行われ、新たな情報による修正を受け入れており、修正可能性は担保されていると考えられる。

(2) 着眼点により異なる結果が導かれるという批判

序章において政策の窓モデルを用いた2つの先行研究を検討した際に、要因への着眼点を変えれば、政策プロセスに対する異なる理解が導かれてしまう可能性を指摘した。

本研究の分析作業の過程でも、要因として考えられる事象をモデルに取り込む際の捨象は避けられず、設置自治体の多様性を含め、ケースに内在する事象のすべてを取り込むことはできなかった。したがって、異なる要素を取り込んだ場合に、異なる結果が導かれる可能性は残る。

これは、分析の精度の観点からは、モデルの弱点となる一方で、異なるプロセスが描けること自体に積極的意義を見出すことも可能である。第4章では割愛したが、山口東京理科大学の事例分析の仮定で、実は異なるパターンを見出している(図5-1)。

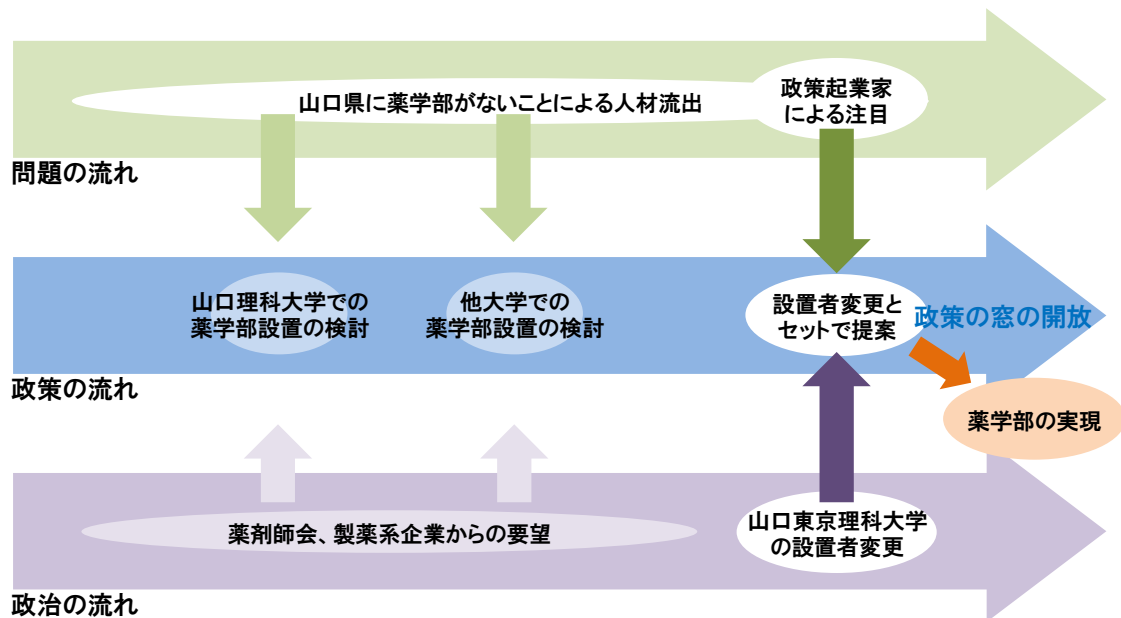


図5-1 山口県における薬学部の設置問題から見た政策の窓モデル

出典:筆者作成

終章 分析のまとめと結論

これは、問題の流れに「薬学部問題」を措定するモデルである。山口県は長く薬学部を欠くことで薬学を目指す人材が流出していた。薬学部設置が複数の大学を舞台に検討されたが立ち消えになっていたのである。そうした状況に対し、山口東京理科大学の設置者変更がここでは政策の流れではなく政治の流れに位置付けられ、薬学部設置問題を顕在化させ、一気に薬学部の設置が実現することになった。このように考えることもできる。

この異なるモデルは、必ずしも第4章で示したモデル（図4-11）と矛盾するものではない。むしろ、事例の持つ多面性・多義性を立体的に理解させるものとなる。このように、政策の窓モデルは、同じ事象を異なる見方で分析することを可能とし、これまでの常識的な解釈に新たな視点をもたらすものとして有効である。複数の解釈が理解に混乱をもたらす場合には、異なるモデルの併用による検証が加えることにより、探索的な分析がさらに深められることになる²⁷³。

（3）予見性がないとする批判

次に、政策の窓モデルが「なんでも描けるモデル」であり、単なるアナロジーに過ぎず、従って将来を見通す予見性がないという批判について検討する。

アナロジーに過ぎないという点について、大嶽（1990）²⁷⁴は以下のように指摘する。

- 修正ゴミ缶モデル²⁷⁵は、インサイダーのだれもが漠然と考えていたことを、鮮やかにイメージ化したものであり、政策過程の「理解」を助ける上での貢献は大きい。すべての政策過程を単一のモデルとして表現しようとする限りは、単なるアナロジーを超えることはできないのである。

また、キングダン自身も、まとめとしての「第9章」の最後に、このモデルの示す知見に関し「われわれの考えはすべて確率論」との言及が必要だとしたうえで、以下のように述べている²⁷⁶。

これらのプロセスを説明する際には、厳格な規則や満たさなければならない条件の特定よりも、確率を見積もることのほうが有益であるように思われる。たとえば制約は絶対的なものではない。そうではなく制約は、ある出来事をかなり起きにくくし、他の出来事をより起こりやすくする条件である。制約はシステムに構造を課すが、その構造にはなお一定のグレイゾーンと予測不可能性の余地が残されている。

このキングダン自身の指摘からも、政策の窓モデルは「予見的なものというよりむしろ記述的なものである」²⁷⁷という留保が必要であることが示される。確かに、ここまで行ってき

²⁷³ 橋本（2014）pp.56-58 が示す「複数モデルの援用」の整理と整合的である。

²⁷⁴ pp.108-109

²⁷⁵ 政策の窓モデルを指す

²⁷⁶ キングダン＝笠（2017）p.276

²⁷⁷ 橋本（2014）p.50-51 は複数の研究者の批判を引いてこのように述べている。

第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題

1-1 政策の窓モデルによる分析の課題

た分析はまず記述的に行われ、「政策過程チャート」を作成する際には、記述とイメージ化の間の往復を伴う分析作業が行われているが、必ずしも因果を特定する形での検証の作業とはなっていない。政策の窓モデルというアナロジーに即して記述しただけであるという批判も可能である。

とは言え、それは必ずしも分析の弱点を意味しない。なぜならば本研究は、これまで複雑で見えにくかった公立大学設置の政策過程を整理し、理解を得ることを目指しているからである。アナロジーは、実際には身体化され蓄積されているものの明示的に知覚できていない経験知を、イメージ化・言語化させ、分析や議論の俎上に載せる役割を果たす。

こうした観点から、第1章でも参照した潮木（2008）²⁷⁸は、以下のように述べている。

計量分析とは多様な現象のなかから、計量化可能な変数のみを取り出し、それに計量的な処理を加えることで、ある知見を得ようとする手法である。しかし現実の現象のなかには計量化できない側面が多数含まれている。それらの現象は計量分析のなかに取り込みたくとも、取り込みようがない。しかし我々は計量分析とは異なったルートを通じて、もろもろの「経験知」と呼ばれる知見を獲得し、それを蓄積し日常的に修正を加え、現実理解に使用している。この二種類の「知」の間にいかなる橋梁をかけるかが、ポランニー（佐藤敬三訳 1980）²⁷⁹の問題提起から始まり、野中・日高（1996）²⁸⁰などの最近の知識論に至るまでの中心課題である。

この記述は、客観性を重んじる計量分析が、実際の人々の行動に影響を与えることのできるだけの内的妥当性²⁸¹を得ているかどうかについて問うものであり、現実理解を可能とする「経験知」との往復があつて、初めて確認できると主張するものと理解できる。

これに倣えば、もし、公立大学研究における精緻な分析が、関係者の経験に照らして納得を得る結論を導けず、関係者も自身の経験知を明示的に語る事ができていないのであれば、大嶽の指摘にあるように政策の窓モデルが「インサイダーのだれもが漠然と考えていたことを、鮮やかにイメージ化」することの意義は決して小さくはない。

さらに、ここまで多様な公立大学の政策過程に対して行ってきた分析の中には、3つの流れの強弱、あるいは流れの合流のパターンやタイミングの違いも見えてきている。そうした違いを注意深く分析し、違いが生まれる理由を探索的に推論することを通して、平成期全体の公立大学設置の政策過程を描くという戦略も考えられてよい。

²⁷⁸ 潮木守一（2008）「大学進学率上昇をもたらしたのは何なのか ―計量分析と経験知の間で―」『教育社会学研究』第83集 pp.6-7

²⁷⁹ マイケル・ポランニー＝佐藤敬三訳（1980、初版1966）『暗黙知の次元 言語から非言語へ』紀伊國屋書店

²⁸⁰ 野中郁次郎・竹中弘高＝梅本勝博訳（1996）『知識創造企業』東洋経済新報社

²⁸¹ 須田敏子（2019）『マネジメント研究への招待』中央経済社 p.48

1-2 結論に向けての推論の課題

(1) アブダクションによる推論

予想されるこのような批判に対しては、本研究全体の推論について、その考え方や立場を明らかにしておく必要がある。

一般的な推論の分類に照らせば、本研究の推論は分析的推論ではなく、拡張的推論であり、その中でも、多数の事例から原則を引き出す帰納ではなく、少数の事例をもとに説明可能な仮説を形成する「アブダクション」であるとみなされるだろう（図5-2）。

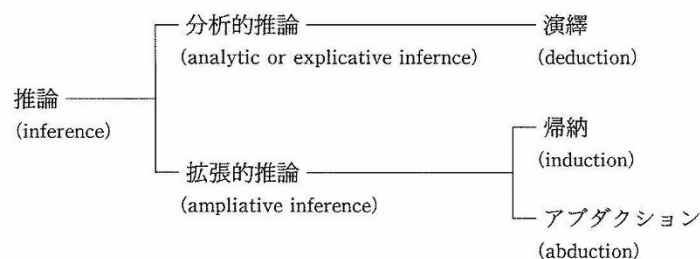


図5-2 パースによる推論の分析

出典:米盛(2007)p.30

拡張的推論のうち帰納とアブダクションはどのように異なるのか。帰納に基づく推論とは、多くの事例観察からデータを得て、そこから問題を発見し、一般性を有する法則や理論に関する仮説を導くことである。一方で、帰納は「いかにして仮説を発見するか」については何も教えてくれないとされる²⁸²。アブダクションは、「発見法につながる論理」であり、保城（2015²⁸³、2017²⁸⁴）はアブダクションの推論のステップを以下のように説明する。

- (1) われわれの信念や習慣から逸れるような、変則的な事実が観察される。
- (2) しかし仮にある「仮説」が正しければ、その事実が生じるのは当然のことだろう。
- (3) したがって、その「仮説」が真であると考えべき理由がある。

そのうえで、アブダクションについて、「最終的には根拠不足や論理破綻といった理由により放棄される可能性があるが、分析途上ではとりあえず正しいもの」と考えることのできるものであるとし²⁸⁵、「新たなデータ観察、理論やロジック」の検証の対象となされるべきものであり、同時に「絶えず自己修正」できる存在としている。

さらに、保城は、アブダクションは「知識の増大を助ける」ものであり、「観察データを説明するために推論を働かせて、因果関係や理論を発案する「発見的機能」をも持つ」と述

²⁸² 野家啓一（2015）『科学哲学への招待』ちくま学芸文庫 pp.112-125

²⁸³ 保城広至（2015）『歴史から理論を創造する方法 社会科学と歴史学を統合する』勁草書房 p.88

²⁸⁴ 保城広至（2017）「社会科学と歴史学の統合の可能性」『組織科学』Vol.51 No. 2 pp.4-13

²⁸⁵ 保城は、それに「作業仮説」という語をあてている。

第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題

1-2 結論に向けての推論の課題

べている。

本研究の分析対象である公立大学の設置政策は複雑であり、先行研究において多くの事例からデータを集めても、必ずしもその設置の要因を明らかにするには至っていない。本研究では、関係者の経験的な認識などの質的なデータも含む様々な情報を、政策の窓モデルの3つの流れの中に記述し、それを政策過程チャートにイメージ化し、それが記述と整合的かを検討しながら修正を繰り返した。この分析作業を、アブダクションの推論のステップに当てはめれば、おおむね以下のようなになる。

- (1) 先行研究等が前提している政策過程と異なる見方が、関係者の証言などから観察され、政策の窓モデルの枠組みで記述できる。
- (2) その記述を政策過程チャートにイメージ化する中で、仮説としてのメカニズムを描くことができる。
- (3) そのモデルが観察された政策過程の記述に対し、十分整合的であれば、真実に迫っていると考えるべき理由がある。

このように、本研究の分析はアブダクションとおおむね重なる推論を行っていると言える。アブダクションの限界と可能性に留意しながら、推論を積み重ねることが求められる。

この方法論の妥当性については、パースの示す「もっともらしさ」「検証可能性」「単純性」「経済性」という条件、基準²⁸⁶（表5-1）によって確認しておくことも必要である。

表 5-1 パースによる仮説を選択する四つの基準／条件

出典：保城(2015)p.89²⁸⁷

基準／条件	内容
もっともらしさ	検討中の課題に対して、最も理にかなった説明を与えているか
検証可能性	経験的事実と照合することによって、その真否を判断することができるか
単純性	同じ程度の説明能力のある複数の仮説が存在する場合、より単純な仮説が選ばれているか
経済性	できるだけ最小の経費・時間・思考・エネルギーで実行できる仮説を優先させているか

このうち、もっともらしさについては、キングダムは政策の窓モデルについて、「現場の実務者たちが本書の説明に「真実味がある」と考えてくれた」(p.299)と述べているが、同様の反応が本研究においても得られており、今後の追加検証を行う中でも容易に確認できると考えられる。

検証可能性については、既に述べたように政策過程チャートは、異なる事実が判明した際

²⁸⁶ 米盛 (2007) p.69-72

²⁸⁷ 保城広至 (2015)『歴史から理論を創造する方法 社会科学と歴史学を統合する』勁草書房 p.89

に容易に修正できるものとなっており、操作が容易という点で検証可能性を高めている。

単純性については、3つの流れという複数性はあるが、多数の段階で因果関係の結び付きを検討しなければならない段階モデルと比較すると、はるかに単純性は高い。

経済性については、タイミングの違いや相互の影響力の関係性を一つの表に盛り込める節儉的なモデルになっているといえる。

(2) 推論の意義としての遂行性

こうした推論の妥当性に関する議論を踏まえて、再度、政策の窓モデルによる分析に関して、その意義について検討を行う。本研究の分析に対しては、これまでに挙げたほかにも様々な批判が想定される。推論がアブダクションである限り、インタビューのデータをいくら増やしても解決しないという考え方に基づく批判も想定される。したがって、全体の結論を導く本研究の立場からの戦略を明らかにしておくことが必要となる。

序章でも述べたように、大藪(2007)²⁸⁸は、政策過程分析モデルの評価を総括する中で、「そもそもモデルとは複雑な政治活動の表象や抽象概念にすぎない」として、モデルを「模型の飛行機」に例えた。模型の飛行機は飛ぶことはできないが、「飛行機の形や構造の理解には役立つ」とし、以下のように述べた。

政策過程のモデルも、事実の整理と単純化、重要な要素の特定、調査と研究により政策過程に関する有意義な情報に通じ公共政策の説明を行う。政策過程分析モデルは、公共政策の因果関係について仮説を提示する。

大藪は、続けて、政策過程分析の目的について以下のように述べる。

また、政策分析の目的は、望ましい政策代替案を決定するための発見的学習(heuristic)の方法を提供することにあり、政策決定のシステムの代替案や実現戦略の代替案の選択の問題にも適用される。

この中にある「発見的学習」が今回の政策過程分析のプロセスを通じて行われていると考えれば、インタビューによる情報の獲得は「発見的学習」の最初のステップと考えられる。そうであれば、インタビューの語りは「過去の事象の単なる記述を超えて、その事象への新たな意味の付与」と考えることができる。どういうことか。

インタビューイーは、自身の記憶をたどりながら事象の再現を行おうとする。ここでは、完全に客観的な再現はあり得ないものの、再現という行為のなかで新たな見方が絶えず「生成」され、それがインタビューイー自身に新たな解釈をもたらしていく。本研究はこれを、「誤った事実が語られた」ということではなく、「語りなおされる」ことによって、そこに新たな意味が付与され、付与された意味が新たな行動を促すと見たい。

さらに、付与された新たな意味を語る事が行動を促すという見方を敷衍すれば、瀧澤

²⁸⁸ p.214

第1節 政策の窓モデルによる分析と推論の課題

1-2 結論に向けての推論の課題

(2018)²⁸⁹が社会科学の理論に必要なものとして想定する「遂行性」(performativity)という概念にたどり着く。瀧澤(2018)は、「現在の経済学の様相をできるだけ一般の人にわかりやすい仕方で解説」する啓蒙書であるが、社会の「経済学に対する期待が過大」であることを「経済学の各分野の具体的な発展のあり方やそこで採用されている方法」を見ることにより解説している(pp ii - iii)。瀧澤は、例えば経済学の理論モデルが探求しようとする「メカニズム」というものについて、以下のようにその限界を論じている。

ここで注意しておきたいのは、メカニズムがあるからといって、現実のなかで、それが必ず想定された結果を引き起こすとは限らないことである。というのは、メカニズムは現実世界の現象の一部を切り取ったものなので、メカニズムのなかで把握されている因果の連鎖を阻害する要因は現実世界のなかにもいくらかありうるからである。

こうした指摘の一方で瀧澤は、「経済学という思考の産物が現実世界に影響を与えている関係が成立している」こと、すなわち「思考が現実を規定すること」(p.195)、あるいは「人間の概念が行為などを通して世界に影響を与えていく事態」(p.256)を「遂行性」(performativity)と呼び、上に示したような限界を乗り越える経済学の方向性を見出そうとしている。

ここでは、この議論に詳しく立ち入る余裕はないが、政策の窓モデルに即していえばこうなる。すなわち、政策の窓モデルの限界を前提しつつも関係アクターが何らかの政策について政策の窓モデルによって思考し、他者と共有することになれば、そこに政策の窓モデルが示すメカニズムが実際に生起し、政策の変化を生み出す。そのような相互作用が、政策の窓モデルと、モデルを扱う人が考える概念や現実との間には成立しているのではないか。

特に、キングダムが政策の窓モデルにおいて重要視する「政策起業家」は、いつ顕在化するか予測のつかない問題の流れと、偶発性のある政治の流れを注視しながら、決定的瞬間に備えて自身の政策を磨き続けている存在である。そうであれば、政策の窓モデルによる分析は、優れた政策起業家であれば持ち続けている「政策を現実化するため戦略的思考そのもの」であると考えるのが、本研究の立場である。

これを支えるものとして、岩崎(2012)²⁹⁰は「知識活用」について次のように述べる。

しかしながら、政策過程におけるアイディアの影響力に注目し、アイディアを生み出す専門家等のアクターの存在を明示的にモデルに組み入れた政策の窓モデルには、政策過程における知識活用についての示唆を見出すことができよう。(中略)政策の窓モデルによる政策過程分析のさらなる展開には、政策過程の現実への理解を深めるだけでなく、政策過程における知識活用に関する規範的含意を与える可能性が期待される。

²⁸⁹ 瀧澤弘和(2018)『現代経済学 ゲーム理論・行動経済学・制度論』中公新書

²⁹⁰ 松田憲忠(2012)「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍 p.44

終章 分析のまとめと結論

ここで言う「規範的な含意」が、政策を推進させる力としての「遂行性」と理解することもできる。「予見性がない」と言われる政策の窓モデルにより未来を予測するには、政策の窓に「遂行性」を取り込んだ思考法が求められる。

こうした考え方の有用性と限界に留意しながら、政策区分ごとに明らかにしてきた政策の特徴を統合し、平成期全体の公立大学の設置政策のメカニズムを探索する作業に入る。

第2節 4つの政策区分の分析結果の比較

まず、4つの章にわたり行ってきた、平成期公立大学の設置政策に対する分析作業を総括する。

4つの章にそれぞれ割り当てた政策は以下のとおりであった。

- ① 平成前期（2000（H12）年度まで）：新規設置（集中的な設置）
- ② 平成中期以降（2001（H13）年度以降）：新規設置（設置動向の変化）
- ③ 平成中期（2004（H16）～2009（H21）年度）：大学の統合による設置
- ④ 平成後期（2009（H21）年度以降）：学校法人からの設置者変更

この分類は、まず公立大学設置の時期を、平成前期とそれ以降の平成中期以降に区分し、そのうえで、平成中期以降の設置については、新設、大学統合、設置者変更の3つの設置方法により区分した。これらの区分の政策過程について、「個体レベル」の分析を行うと同時に、その時期の政策全体を描く「総体レベル」の分析を行ってきた。総体レベルの分析は、制度的環境から描く場合もあれば、第4章のように、3つの個体レベルの分析をまとめる形で行う場合もあった。

分析は、それぞれの政策過程の中に見出せる要素を「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」の3つの流れのなかにマッピングし、政策の窓の合流がどのタイミングで起きたのかを確認した。ここまでの作業は、基本的には記述的な作業といえる。

その記述をもとに「政策過程チャート」を描いた。その際、各流れの要素の活性化の状況、他の流れへの影響、阻害要因、さらには阻害要因を取り除くための唱道、取引²⁹¹などの関係を可能な限り盛り込んだ。これは、各要素間の分析的作業といえる。

さらに、「政策過程チャート」を描く過程で発見された新たな要素や矛盾点をもとに再度記述を修正し、記述の修正において発見したことを「政策過程チャート」に反映させていく。こうした往復作業の中で、分析の精緻化を試みた。

結果として、政策の窓モデルによる分析は、記述的な作業から出発し、それをイメージ化する際にはメカニズム分析が行われ、それらの作業を往復することにより、探索的に政策過程を明らかにしていくプロセスであると考えられる。

こうした発見も踏まえ、4つの分析結果を比較することなどを通じて、本研究の結論の姿を明らかにしていく。

²⁹¹ 宮川（2002）は、以下のように述べる p.223。

政治の流れの場でのコンセンサスづくりは、説得によるものよりも取引によって行われる。ここでは、しばしば連合関係づくりが試みられ、相互に政治的支持の交換、いわゆるログローリング（logrolling）が行われる。

2-1 4つの政策区分の分析結果の比較

まず、得られた分析の抽象度をさらに高めながら類型化することで、相互の比較を行う。

(1) 4つの政策区分の類型化

まず、4つの章で、それぞれ探索的に分析してきた公立大学設置の政策過程を3つの流れの強さのパターンから類型化を行う。

まず、第1章の分析においては、18歳人口の急減とバブル経済の崩壊など、問題や政治の強い流れがあり、政策の窓が一気に開く典型的モデルが描けた。

第2章は、問題の流れと政治の流れの双方が典型的モデルに比べて弱く、場合によっては複数の合流点が必要となるモデルとなった。

第3章の分析では、政治の流れの一方的な強さが見いだされた。強く開いた政治の窓は、適切な問題が見えなくとも、何らかの問題を強引に引きずり出し、政策の窓を一気に開放させる。

第4章では、問題状況に強い流れがあり、政策の窓を開かせようとするが、政治の受容性を得るための時間的ラグが生じる状況があった。

ここで、3つの流れの強弱に着目する。強い流れがある場合は「◎」、活性化した流れがある場合は「○」、流れが弱い、適切な問題設定がない、政治的な受容性がないといった場合はいずれも「△」とし、表5-2を作成した。

表5-2 各章の政策の窓モデルの類型化

出典：筆者作成

◎：強い流れがある

○：活性化した流れがある

△：流れが弱い、適切な問題設定がない、政治的な受容性がない

	パターン名	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ	政策の窓の開放
第1章	I 一気に開放型	◎	○	◎	一気に開放する
第2章	II 漸進的開放型	○		○	複数の段階によって、緩やかな開放となる
第3章	III 政治の窓主導型	△		◎	一気に開放するが、後に政策が修正されることもある
第4章	IV 問題の窓主導型	◎		△	なんらかの政策修正の後に開放

第2節 4つの政策区分の分析結果の比較

2-1 4つの政策区分の分析結果の比較

表5-2からは、4つの政策区分が、「問題の流れの強弱」と「政治の流れの強弱」という2つの軸によって特徴づけられていることがわかる。

従ってこれらは、図5-3のように4つのタイプとして描くことができる。

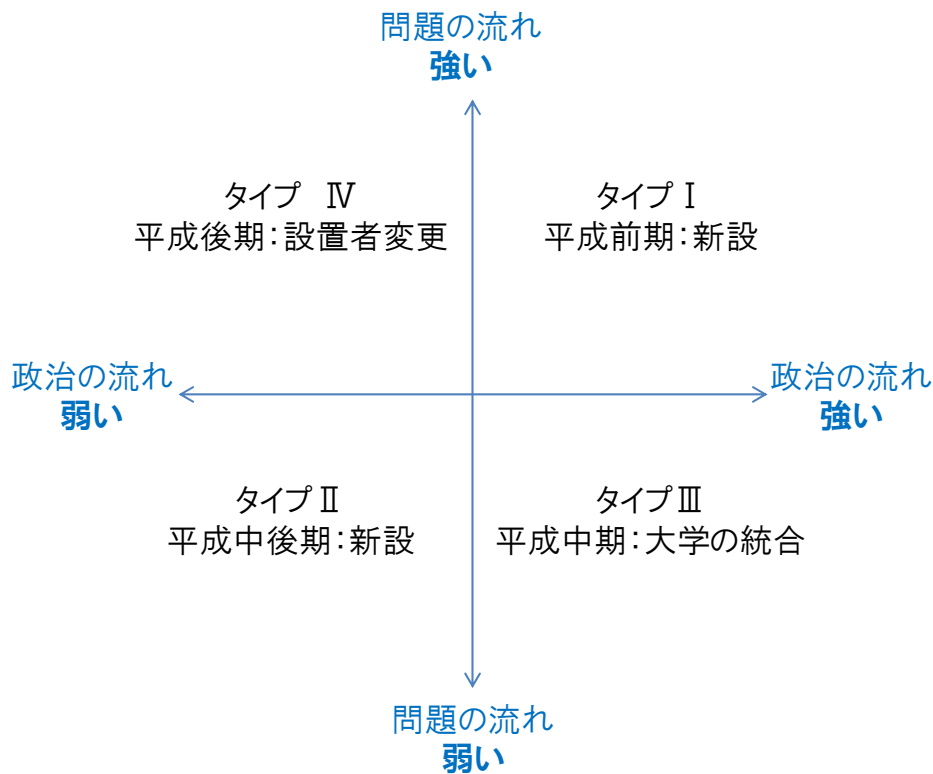


図5-3 各章のモデルの類型化

出典:筆者作成

(2) 類型ごとの政策過程チャートの比較

次に、4つの政策区分において得られた「政策過程チャート」をもとに、類型（タイプ）毎の差異を強調し、さらに抽象度を高めたチャートとして描く。

順に「タイプⅠ 一気開放型」（図5-4）、「タイプⅡ 漸進的開放型」（図5-5）、「タイプⅢ 政治の窓主導型」（図5-6）、「タイプⅣ 問題の窓主導型」（図5-7）とする。

終章 分析のまとめと結論

タイプⅠ 一気開放型

このパターンは、問題の窓と政治の窓がそれぞれの流れの中で同時に開き、さらにそこには適切な政策が準備されていることにより、3つの流れが一気に合流し、政策の窓が開く、いわば「典型的な」政策の窓モデルである。第1章の総体レベルの分析でこのパターンが確認できた。地域が大学を必要とする切実な事情が問題の窓を開かせており、平成前期には国からの財政的な支えもあって、自治体の公立大学設置の政治の窓が開きやすくなっていた。そうした状況の中で保健福祉政策、国土政策が公立大学政策として活用できた。

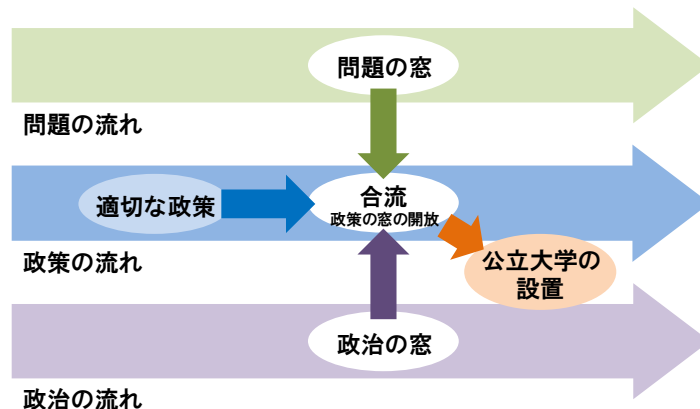


図5-4 タイプⅠ 一気開放型

タイプⅡ 漸進的開放型

このパターンでは、問題の流れや政治の流れがそれほど強くない場合に、唱道、探索などにより政策を練り上げたうえで政策の窓が開かれる。大学設置に関し国からの支援が簡単には得られない場合に、過去の政策の蓄積が利用される。第2章で検討したケースのほぼすべてに前身となる短期大学の存在があった。短期大学が設置されている自治体のみが大学を設置できる、すなわち経路依存が働いている。短期大学の学長による学内外に対する唱道、あるいは自治体の政策担当者の財源探索など、政策起業家の活動プロセスが見いだせる。

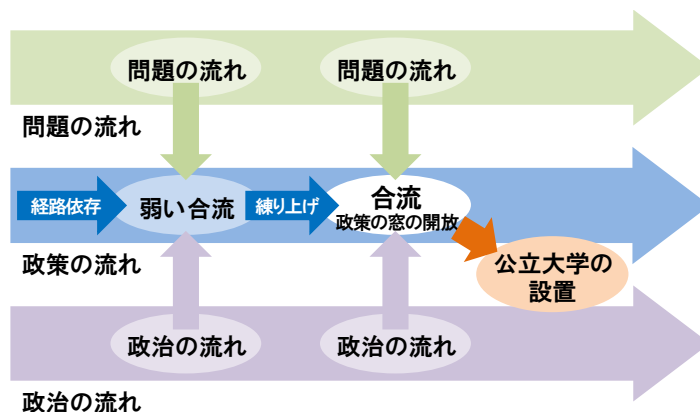


図5-5 タイプⅡ 漸進的開放型

第2節 4つの政策区分の分析結果の比較

2-1 4つの政策区分の分析結果の比較

タイプⅢ 政治の窓主導型

このパターンは、強く開いた政治の窓が、問題の流れを自在に活性化しつつ、政策の窓を強引に開いていくとするモデルである。第3章の東京都の分析にこのパターンが見いだせる。政治の窓は独力で開くことが可能であり、それが十分に強い場合には、政策が適切に準備されていない場合についても政策の窓は開き、政策は実現する。しかしながら、その後の経過によっては、新たな問題認識のフレーミングがもたらされ、政策修正がはかられることもある。

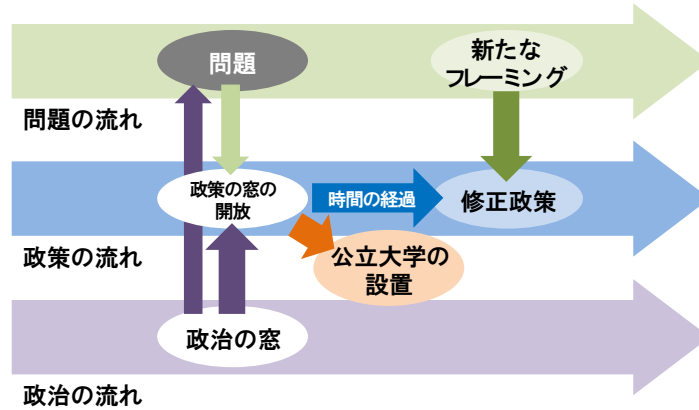


図5-6 タイプⅢ 政治の窓主導型

タイプⅣ 問題の窓主導型

問題の流れが極めて大きい場合は、問題の窓が政策の窓を開く。その政策が、政治的な受容性を欠く場合、問題の窓の強さを背景として、政策を練り上げ、政治に対して粘り強く唱道を行っていく営みを経て、ついには政治の窓を開く。第4章の設置者変更では、大学の存続の危機が問題状況として極めて大きなものがあった。一方で、衰退局面にある大学の「救済」というフレーミングは、政治的な受容性が低い。この受容性に対して、政治や政策自身への働きかけである「唱道」を行う政策起業家の役割が重要になる。

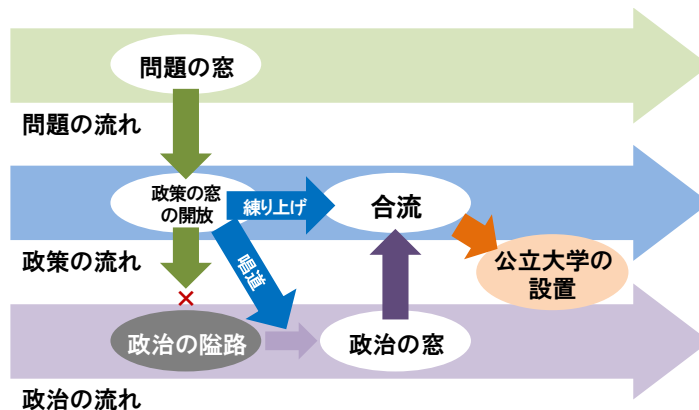


図5-7 タイプⅣ 問題の窓主導型

2-2 比較から得られる含意

(1) 種類の違いに見出せるタイミングの違い

こうして描いた4つの政策過程チャートには、流れの強弱だけでなく、それらの強弱が影響による合流の「タイムラグ」を見出すことができる。これらを表5-3に整理した。この表に即して、タイプIの合流を基準に家は、次のようになろう。

タイプIIは、合流に対し、時間をさかのぼってタイムラグが発見される。すなわち、なんらかの経路依存があって、その経路に即して政策実現のための唱道や政策の練り上げといった営みが必要となる。

タイプIIIは、強い政治の流れの中で開いた政治の窓が、問題を無理やり引きずり出しても、政策の窓を一気に開かせる。しかしながら事後的に問題の流れの再フレーミングによる修正というタイムラグが生じる場合がある。

タイプIVは、強い問題の流れの中で開いた問題の窓が、政策の窓をほぼ開かせるが、政治の流れの受容性を欠くことから、時間をかけながら粘り強く「政治的受容性の獲得」を行ないつつ、タイムラグを伴う3つの流れの合流を生じさせる。

表5-3 各タイプの政策の窓のメカニズムにおけるタイムラグ

出典：筆者作成

	事前のタイムラグ	政策の窓の開放	事後のタイムラグ
タイプI 一気開放型 (第1章)		3つの流れが一気に合流して開く	
タイプII 漸進的開放型 (第2章)	経路依存 政策の唱道、練り上げ	3つの流れが漸進的に合流して開く	
タイプIII 政治の窓主導型 (第3章)		政治の窓が一気に開かせる	問題の窓による事後修正
タイプIV 問題の窓主導型 (第4章)		問題の窓がほぼ開かせる	政治的受容性の獲得 (ここで3つの流れが合流)

この表からは、平成期の公立大学の設置政策がどれも同じように、3つの流れの合流がスムーズにおこり、政策が実現したのではないことがわかる。

タイプIの場合は、公立大学の設置をもたらす大きな社会的な要因がほぼ同時期に出そろう、典型的な政策の窓モデルが出現した。しかし、タイプII、III、IVでは、タイプIに比べて足りないところを補う必要があり、単に偶発的要素だけでは政策の窓モデルメカニズムは働かない。そこで、事前的、事後的の違いはあるが、政策起業家による粘り強い働きかけがあってはじめて、3つの流れへの合流に必要な修正が行われ、政策の窓が開くのである。

第2節 4つの政策区分の分析結果の比較

2-2 比較から得られる含意

そもそも、政策の窓モデルの出発点は、コーエン、マーチ、オルセンによって作られた「組織的選択のゴミ箱モデル」であった²⁹²。このモデルは、米国の大学組織運営に見出された「組織的無秩序」という特徴、すなわち問題のある選好、不明確な技術、流動的な参加に焦点を当てる。しかしながら、キングダンは確かにこうした組織の特徴は「連邦政府によく似ている」としつつも、連邦政府のアジェンダセッティングをよりよく理解するには、ゴミ箱モデルがあくまで「無秩序」に焦点を当てるのに対して、むしろ「組織化」された側面に重点を置く方が適当として、修正モデルとしての「政策の窓モデル」を導いた。したがって、政策の窓モデルは、無秩序に見える中にも組織化の過程を見出し、描くものであり、単に何でも描くというよりも、そこに役割を果たす政策起業家の働きについて考察しようとする。

(2) 「偶発的」状態から「秩序」を取り出す政策起業家

ここで、序章で示した、本研究が対象とする、平成期公立大学の設置政策の見取り図を再掲する（図5-8）

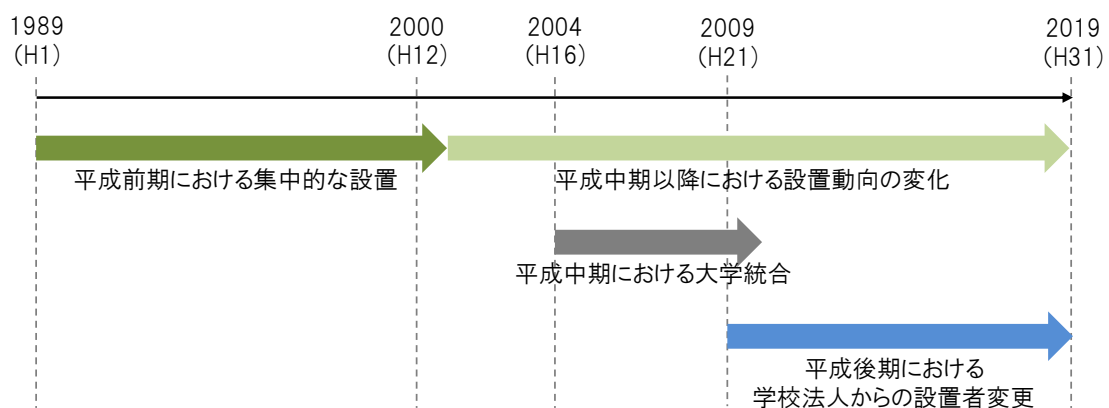


図5-8 本研究が対象とする平成期公立大学の設置政策

出典:筆者作成

こうした見取り図に描かれた各政策が、平成期全体としてどのように進展したと考えられるのか。上に示した「組織化」に着目し、先の政策過程チャートの比較から見出したタイムラグを典型的モデルとの「ズレ」²⁹³とみなして、そのズレから公立大学設置政策の全体像を描くことを試みる。

昭和期にも公立大学の設置が求められた状況にあったにも関わらず公立大学が増えなかった、その状況を一変させたのは平成前期のタイプIのメカニズムであろう。ここにおける政策の窓の開放は、やや大げさに言えば平成初期に生じた公立大学設置の「ビッグバン」で

²⁹² キングダン=笠 (2017) p.116-123。ゴミ箱モデルについては、キングダンの解説のほか、政策過程論のテキストで多くの解説がなされているので、ここでは省略する。

²⁹³ 橋本 (2014) p.61 に示されている「モデルの援用とケースとのズレならびにその解釈の問題」の議論を参考にした。

終章 分析のまとめと結論

ある。18歳人口の減少に代表される人口縮減社会の到来、福祉国家の終焉などの社会的にインパクトのある問題の流れが平成初期に生じた。そこに、バブル経済の崩壊が重なり、政治状況の流動化に翻弄されるように政治の流れが活性化し、時代が必要とした新たな地方活性化政策、人材育成政策が公立大学設置政策となった。こうした3つの強い流れという理想的な条件が整った結果、一見無秩序的に見える形で公立大学の設置が展開した。

しかしながら、平成中期以降になると状況は変化する、偶発性だけでは、政策の窓モデルの典型的なパターンは描けなくなった。この時期の公立大学の設置政策は、典型的ケースが成立しなかったという意味で「ズレ」を抱えた。ビッグバンの流れに乗りそこなったことによるズレ、大学を過剰に抱えてしまったというズレ、私立大学設置という手法を選ばざるを得なかったというズレ。こうしたズレがある場合には、なんらかの手段によって条件を整えていく、ある種の「修正」の動きが必要となる。

すなわち、関係する当事者たちが、キングダンの言う「政策起業家」であるとすれば、単に手をこまねているわけではない。タイプIにおいて新たに得られた政策プロセスを学習したうえで、様々な働きかけを行いながら公立大学の設置を導いていった。その活動は、「高等教育政策」に関する知識だけではなく、非専門家である関係者の政策知識によっても、もたらされてきた²⁹⁴。

「ビッグバン」とそれに続くプロセスは、はキングダンの言う「原則の確立」であると言える²⁹⁵。政策起業家はその原則の経験を踏まえ、政治の流れの強弱、あるいはそれぞれの流れが主体的にふるまうか否か、政治的な受容性などをよく観察する。そして理想的にことが運ばない場合は、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れを注視しながら、流れに修正をほどこして合流させ、公立大学設置を実現させて行ったと見ることができる。

このような意味で、公立大学の設置は「無秩序」ではない。完全に「組織化」されているとまでは言えないまでも、なんらかの「修正」が行われていたと見ることができよう。簡単な模式図を図5-9に示す。

この図は、まず典型的な政策の窓モデルメカニズムによって偶発的な政策過程が生まれ、それが原則を確立し、その後は時代状況の変化が典型モデルからのズレをもたらし、政策の窓がうまく開かない場合は、関係するアクターが政策起業家として動的に関与することによって修正を行い、様々なバリエーションの政策の窓を開かせる状況を示している。

²⁹⁴ よく知られている公共政策学が示す2つの知識として、「inの知識」「ofの知識」がある。これに倣えば、高等教育政策は「inの知識」、政策起業家の知識は「ofの知識」ということができよう。これについては、「Chuo Online 秋吉貴雄教授 ウェブサイト」が参考になる（最終確認2019年11月）。

<https://yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20130627.html>

²⁹⁵ キングダン=笠（2017）p.254は以下のように言う。「原則の確立は、少なくとも短期的には、政策が実際に劇的な新しい転換をとげたことを意味するとは限らない。その一歩は、非常に小さいかもしれない、それほど小さくないかもしれないが、そのような出来事は前例をつくるという点で重要なのである。」さらに、p.257では、「新しい原則を確立することの重要性の一部は、その論理性にある。前例ができると、その後の政策論議は異なった用語で表現される。その一部は政治的である。変化を妨害した旧い連合が敗れると、その権威はそれまでとは異なるものになる。」とする。

第2節 4つの政策区分の分析結果の比較

2-2 比較から得られる含意

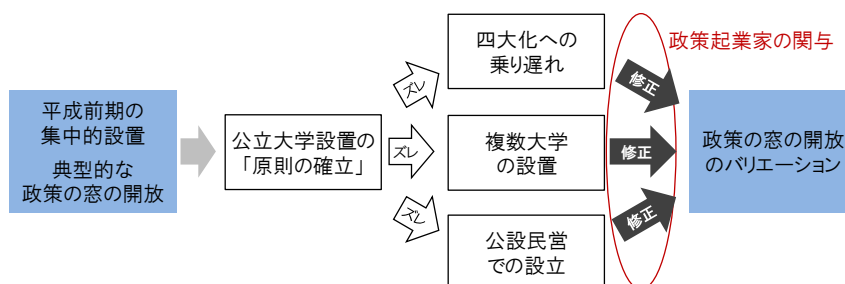


図5-9 「偶発的な窓の開放」「原則の確立」「修正」

出典：筆者作成

そして、この図の含意するところは、政策の窓モデルによる分析は、それぞれ対象とする政策区分を政策過程チャートで描けることはもちろんのこと、政策区分の4つのパターンの比較によって、公立大学設置という一つの政策テーマが、平成期を通じて様々な条件の中で発展していく姿も描いている。すなわち政策の窓モデルのメタレベルのメカニズム分析によって、平成期公立大学の設置政策の全体像を明らかにしていると言える。

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-1 3つの仮説の再検討

前節では、各章で政策の窓モデルが描いてきた政策過程チャートを比較することにより、政策の窓モデルのメタレベルのメカニズムを明らかにすることで、平成期公立大学設置の政策過程の全体像を描いた。

本節では、3つの仮説の再検討を行い、その含意を確認する中で全体像をさらに補完し、本研究の結論を得ていくことを目指す。

序章においては、まず、公立大学政策に関する3つの先行研究に対し隣接領域の研究から批判的に検討を行なった。そこから本研究の分析視角を取り出す中で、3つの仮説を導いた。それらの仮説は、分析モデルとしての政策の窓モデルを選択する根拠となり、公立大学設置過程に内在する要因を探索する道筋を照らすものとなることが期待された。4つの章の分析を終えたこの時点で、3つの仮説、すなわち「複雑化構造仮説」「波及効果仮説」「相互補完仮説」は、どのように見えてくるのだろうか。

これから各仮説を再度検討することになるが、3つの仮説は3つの流れのどれに焦点を当てて再検討を行うか、あるいは再検討の過程でどの章を主に検討したかについて、あらかじめ表5-4に示す。

表5-4 3つの先行研究とそれに基づき導いた仮説

(章の名称は略称となっている)

名称	仮説の内容	分析の焦点	主に検討した章
複雑化構造仮説	公立大学の政策過程は、少数のアクターにより直線的に推進される単純な構造ではなく、複数のアクターの相互依存関係により蛇行的に推進される「複雑化構造」を持つ。	問題の流れ	第1章 前期集中設置 第2章 中期以降の設置 第3章 大学統合 第4章 設置者変更
波及効果仮説	公立大学の設置において、その政策主体は政策の専門性を欠くことから、政策上の様々な不確実性を縮減し、波及効果を生み出しながら政策を推進する。	政策の流れ	第1章 前期集中設置 第4章 設置者変更
相互補完仮説	公立大学の政策過程においては、地方分権を背景とした地方自治の原理が公立大学の教育・研究に強い影響を与えることもあるが、自治体と大学の異なる特性が相互補完の関係を構築することも多い。	政治の流れ	第2章 中期以降の設置 第3章 大学統合

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-1 3つの仮説の再検討

(1) 複雑化構造仮説

序章では、「複雑化構造仮説」を以下のように措定した。

(複雑化構造仮説)

公立大学の政策過程は、少数のアクターにより直線的に推進される単純な構造ではなく、複数のアクターの相互依存関係により蛇行的に推進される「複雑化構造」を持つ。

1) 仮説設定の経緯（再確認）

高橋（2009）は、20世紀における公立大学の設立事情に「地方自治体がいかなる理由で大学を必要としたのか」、すなわち、自治体が多額の資金を投じて大学を必要とした「問題」を問う研究であった²⁹⁶。しかしながら、高橋自身が「“設立の真の理由は何か”を明らかにするのは簡単ではない」²⁹⁷と述べているように、公式に語られる理由とは異なる問題状況が、公立大学の設置政策には内在されている。

従って、宮川（1994）が示した、「一般に政策問題については良構造の（well-structured）問題から悪構造の（ill-structured）問題に至るまで相対的複雑性に応じた連続的なスペクトラム」を公立大学設置政策の分析に前提することが重要となる。これを踏まえて本研究では、公立大学の政策過程に「複雑化構造」という語をあて、本仮説を設定した。

2) 各章の分析結果からの検討

公立大学政策の「問題」についての異なる視角から導かれた本仮説については、問題の流れにおける分析が必要となる。

各章で、様々な問題の流れの複雑な状況が示された。大学設置の抑制要因と考えられる「18歳人口減少」が、地方圏の大学設置を促すための問題として認識される状況。多くの短期大学が次々と四大化していく中で、公立短期大学の存在意義の問い直しが行われたこと。あるいは、「改革派」の首長が「知識基盤社会」「産業競争力強化」など、従来の大学の価値観とは異なる価値観を背景に、政治の流れに即して問題状況を掘り起こしていった経緯。さらには、大学の撤退を地域が受容できない事情の中に突如発生する問題も確認した。

こうした中で、特に「政治の流れ」から入れられた手によって問題が掘り起こされている状況は、「問題→政策→政治」と進む、段階モデルで理解できるものではなく、仮説に示したような「複雑化構造」を前提に理解しなければならないことを示している。また、政策の窓モデルによって、「複雑化構造」を複雑なままに、3つの流れとその合流として理解することができたことから、政策の窓モデルが複雑化構造にある政策過程の分析に適したモデルであることも確認できた。

以上の検討も踏まえて、公立大学政策の「複雑化構造」を示すための、政策構造のスペクトラムを表5-5に示す。

²⁹⁶ 高橋（2009）p.241

²⁹⁷ 高橋（2010）p.249

終章 分析のまとめと結論

表5-5 政策過程の構造のスペクトラム

出典：宮川(1994)を参考に筆者作成

	公立大学政策の これまでの理解		公立大学政策の 新たな理解
政策過程の構造	直線的構造	←————→	複雑化構造
目標設定	機能主義的	←————→	多様な思惑を孕む
アクター・意思決定者	少ない	←————→	多数かつ多様
アクターの経験	同一的	←————→	多様
政策過程	直接因果的	←————→	蛇行的・学習的
政策変化	インクリメンタルモデル	←————→	断絶平衡モデル

3) 仮説の検討から得られた知見

政策の窓モデルでは、問題そのものが何かというよりも、その問題を取り扱うのにどのようなカテゴリーが使われているかが重要とされる²⁹⁸。したがって、本研究で設定した「平成期」という時代区分についても、単なる「元号」の区切りとして扱うのではなく、多様な問題群を理解するフレーミングとすることの意義を政策の窓モデルは示唆する。

もちろん、ここまでの分析において「平成期」という時代区分をあらかじめ想定していたような発言は観察されていない²⁹⁹。しかしながら、公立大学の政策過程を全体としてとらえるための時間的なフレームも必要になろう。特に、ポスト平成期の政策のありようを予見するのであれば、まず平成期というカテゴリーを措定して状況を分析し、ポスト平成期にも一定の時間的な射程を措定して、双方の時間射程を比較しながら推論することが考えられよう。

(2) 波及効果仮説

序章では、「波及効果仮説」を以下のように措定した。

(波及効果仮説)

公立大学の設置において、その政策主体は政策の専門性を欠くことから、政策にかける様々な不確実性をなるべく縮減しようと、波及効果を生み出しながら政策を推進する。

1) 仮説設定の経緯（再確認）

村澤（2010）は、公立大学を設置する自治体の「政策行動」を問うものであり、「政策主体としての専門分化を遂げていない」点にその脆弱性を指摘し、公立大学の設置が「設立当

²⁹⁸ キングダン=笠（2017） pp.152-154

²⁹⁹ それらは、人口動態の不可逆的な減少傾向、経済の縮小、分権改革などの認識に現れると考えられるが、別の研究にゆだねられる。

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-1 3つの仮説の再検討

初から健全であるとは言い難い」原因は自治体そのものの行動原理あるとした。

しかしながら、根拠として参照された伊藤（2002）は「新たな解決策を模索し、自治体相互に参照し合いながら手探りで政策決定を行っていく」という、自治体政策行動の積極的側面について明らかにした研究である。すなわち、公立大学設置といった新たな政策は、政策上の不確実性をなるべく縮減しようと、自治体相互に模倣しながら政策展開されることを示すこととなる。伊藤（2002）は、自治体における個体レベルでの経験は、模倣により総体レベルに蓄積されるとともに、総体レベルで他者に利用され改良された経験が最初の自治体に再びフィードバックされると考える。こうした考え方を踏まえ、本仮説を設定した。

2) 各章の分析結果からの検討

公立大学政策の「政策行動」についての異なる視角から導かれた本仮説には、「政策の流れ」における分析が必要となる。

「第1章」では、平成前期の公立大学の集中設置において、国土計画・産業政策や保健福祉政策を背景として「起債緩和」政策が看護系公立大学の設置から適用され、各自治体においてこの政策の採用を競ったと考えられる。この状況は、個体レベルにおいて、相互参照し、横並び競争を行い、政策の波及効果を利用した状況が確認できる。

また、自治省の行った起債緩和は「地域総合整備事業債」の活用により具体化されたが、看護・医療系の公立大学の設置という優先度の高い政策から始めつつ、「地域活性化をはかる」という観点を橋渡的に用いながら、その他の公立大学の設置にも波及させた。また「事務組合立大学」というアイデアを順次活用させたことにも、同様の政策波及の活用が見出せる。

特に、平成後期における学校法人からの設置者変更は、高知工科大学の高い政治的調整能力により実現し、同じ政策を求めていた自治体に即座に波及した。

3) 仮説の検討から得られた知見

こうした分析からは、自治体相互はもちろんのこと、自治省の政策展開の中にも一定の波及効果を見出した。

第1章の5-3のまとめでも示したように、制度官庁である自治省は、行政組織法制の体系性・統一性の維持を指向する。一方で、地方自治体に有利な措置を求める政策志向は、自治体の強い要望を受けた場合、制度的な一貫性を保ちながらも政策の波及効果を巧みに利用して政策変更を行おうとする。この、制度制定側での波及効果の活用を展開を表5-6に例示した。

こうした政策波及の状況、すなわちある政策が近くの政策を同じカテゴリーに関連付けながら波及していく様は、キングダムが「どのような問題であれ、1つの事例からもう1つの事例に進むための唯一の方法は、2つの問題を同じカテゴリーに入れることである。」

(p.257) との指摘により理解できる。

終章 分析のまとめと結論

表5-6 平成前期までの公立大学設置政策における政策波及(例示)

出典:筆者作成

	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ	流れの合流
1980(S55)年 新見女子短期大学	看護婦不足 幼児教育の振興	事務組合立方式 (自治省アイデア)	市長の熱意 地元出身議員等のはたらきかけ	短大設置という、比較的低いハードル
1988(S63)年 釧路公立大学	自治省に公立大学設置という問題を再認識させる	文部省の高等教育計画に「一部事務組合方式」が記載	地域からの働きかけ	政令指定都市以外の自治体に大学設置が開かれる
1991(H3) ~2000(H12)年 看護・医療系大学	超高齢社会	看護師等人確法	バブル経済の崩壊 ↓ 地域総合整備事業債の適用	法の制定を受けて「看護系公立大学」の設置が政策として標準化
1992(H4) ~2000(H12)年 看護・医療系以外の過程	地域活性化の課題	自治省の公立大学抑制策の軟化	地域総合整備事業債の適用の拡大	多様な公立大学の設置が可能に

また、これらの政策波及から見えてくるのは、大学の設置の内容についての「高等教育政策」の波及ではない。地方自治体が大学を設置するうえでの手法に関する政策波及である。そうした意味で、政策波及は公立大学設置という個別政策に関するものというよりも、自治体の行政機能の守備範囲にかかわる波及であったと捉えることができる。こうした見方も、自治省が様々なアイデアや政策変更を駆使して、波及効果を生み出す参加者の一つになっているという構図を支えるものとなる。

序章において波及効果仮説を設定する際に示した図0-9を図5-10の左側に再掲し、その右に新たに自治省を介在させた政策波及の図を描いた。

この右側の図は、自治体1~自治体2において政策Aの参照が困難な場合に、自治省が政策を援用してその解釈の拡大等をはかる(政策B)することにより、自治体2に政策の採用を促す様子を示している。

これは、政策手法を変化、敷衍させていく政策波及のメカニズムである。あらゆる政策を網羅的に担わざるを得ない地方自治体において、政策波及の限界があれば、地方自治制度を扱う自治省・総務省は、制度の一貫性を保ちながらも、様々な政策を関連付け、横展開しながら、公立大学に関する政策を展開する指向を持つ。こうした国、地方が一体となった政策学習行動が、この仮説の検討から見えてくる。

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-1 3つの仮説の再検討

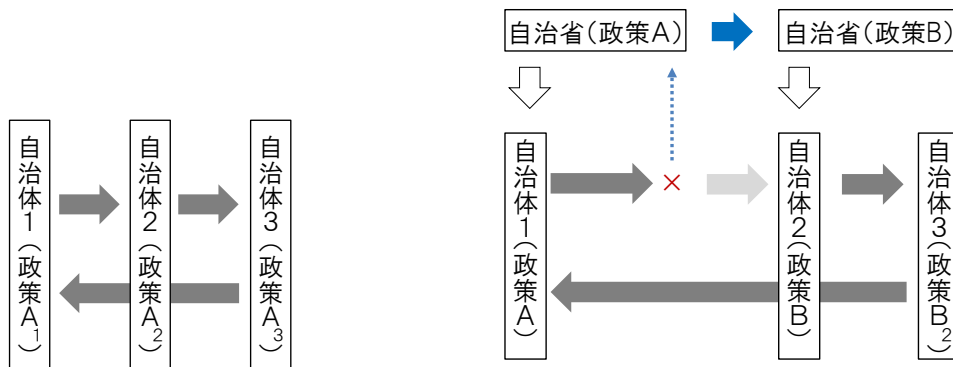


図5-10 自治体間の政策波及と自治省を介した政策波及

出典:伊藤(2002)を参考に筆者作成

ここには、複雑な要素を持つ高等教育政策を、その専門性を欠く自治体あるいは総務省が実施する際に、政策行動の特徴の一つとして行う「政策学習」が見出されたことになる。

現在、国の高等教育政策が明確な方向性が見えない中で、「複数の高等教育機関、産業界、地方公共団体との恒常的な連携体制の構築」³⁰⁰という、関係者から見ても難易度の高い政策が新たに模索されている³⁰¹。地方自治の教科書に照らせば、自治体の政策においては「多元的な自治体が個性的な創意工夫をこらすことによって、政策の転換、新政策の立案および普及が促進される」³⁰²とされる。こうした「実験室としての地方政府」において、新たな高等教育の方向性を見出すことは、逆説のようであるが、十分考え方としては有効である。インタビューで元自治省幹部が以下のように述べたことは象徴的である。

確かに言われたように、大学運営の専門性は自治体にはないが、そのかわりに地域振興と大学を結び付けて考える力が地方自治体にはある。大学だからと言って必ずしも文部省の専管事項ではないのではないかと。世界でも必ずしも国が大学を独占しているわけではない。

こう述べながら、「地域の中でコンセンサスがあって、設立目的が明確ならば自治体による大学の設立はあるということだ」という見解を示した。個人の見解として受けとめるべきものではあろうが、公立大学設置について、高等教育の専門性よりも地域に対する専門性が必要とも受け取れる発言は、大学設置に必要な政策知識の組み換えが必要になるという含意をもたらしている。

³⁰⁰ 中央教育審議会（2018）『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）平成30年11月26日』p.26

³⁰¹ 内閣府（2019）「経済財政運営と改革の基本方針2019」p.21にも示されたいわゆる「大学等連携推進法人（仮称）」。
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/decision0621.html>
2019年11月最終確認

³⁰² 北山俊哉（2006）「日本の地方自治の発展」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社 p.14

(3) 相互補完仮説

序章では、「相互補完仮説」を以下のように措定した。

(相互補完仮説)

公立大学の政策過程においては、地方分権を背景とした地方自治の原理が公立大学の教育・研究に強い影響を与えることもあるが、自治体と大学の異なる特性が相互補完の関係を構築することも多い。

1) 仮説設定の経緯（再確認）

光本（2014）は、公立大学法人化を含む公立大学改革の中には「新自由主義的特徴」が潜むとして、公立大学の制度上の課題を「国の大学構造改革」や「地方自治体の行政改革」に帰着させている。一方で、光本は公立大学法人制度について「公立大学は、互いの経験から学び合う余地の大きい制度を手にした」と前向きな可能性についても指摘しながら、その可能性を探る議論には至っていない。本研究は、これを「新自由主義」と「大学の自治」との間に措定される二項対立的な認識枠組みの限界と見る。

従って、小川（2002）や村松（2000）が指摘するように、教育行政分野の限られたアクター間における二項対立に、教育政策や教育行政の諸問題を還元せず、「教育業界と非教育業界の間における対立と調整」に視角を定めるべきと考える本仮説を設定した。

2) 各章の分析による検討

政策の対立と調整といった「政治的課題」についての考察から導かれた本仮説には、「政治の流れ」の分析が必要となる。

一般に行政アクターは、異なるポジションおかれると異なる行政思考を持つ。第2章では、自治体の担当者が、公立短期大学設置の妥当性が問題になった際には廃止を含めた査定を厳しく行い、短期大学が担う専門性が自治体にとって欠かせないという結論に至った後は、短期大学の四大化を積極的に目指す政策行動をとる状況を見た。また、第3章の大学統合の事例では、知事の強い政治イニシアチブが発揮された際は、政策上のコストの縮減の観点から大学側との対話が遮断され、まさに「新自由主義」対「大学自治」の構図となったが、統合の認可が下りた後には改革課題は現場に投げ戻され、その後は職員配置にも積極的な配慮がなされ、大学自治にも留意した行政対応が行われた状況が確認された。

3) 仮説の検討から得られた知見

こうした事例からは、自治体の政策行動に行政改革主義や新自由主義の傾向が確信的に備わっているわけではないことが示唆される。これは例えば「政策サブシステム」³⁰³のモデルにより説明できる。すなわち公立大学政策は、首長周辺など自治体政策の中心的な場で議論されるのではなく、通常は政策サブシステムとしての担当課で取り扱われる(図0-11)。

³⁰³ 京俊介（2018）「断絶均衡モデルと唱道連合モデル」『よくわかる政治過程論』ミネルヴァ書房に依拠して記述。

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-1 3つの仮説の再検討

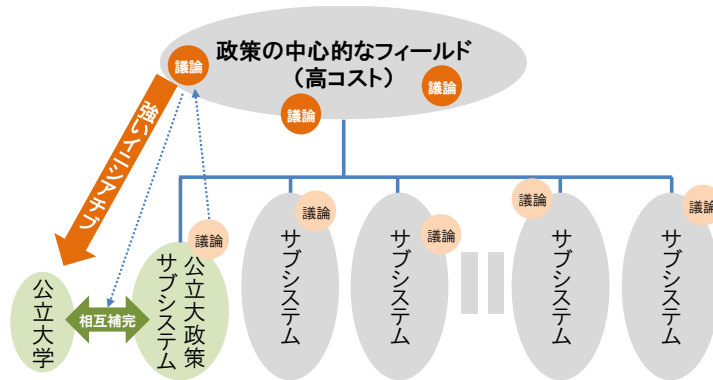


図0-11 公立大学政策の議論の置かれる場

出典：筆者作成

公立大学政策がサブシステムにある間は、政策は漸進的にしか変化しない。そうした時期は、政策アイディアは、公立大学自身から得ていくしかない。あるいは、自治体としての公立大学政策について「無策」と言えるような状況に置かれることもある。

しかし、政策は何らかのきっかけを得て、公立大学の政策課題が突如として首長周辺の中心的なフィールドに上ることがある。そうした際には、政治の強いイニシアチブが発揮されると同時に、担当部署において高まる行政コストを縮減するために、公立大学自身との対話のチャンネルが閉じられることもある。こうした際の地方自治体の政策行動は、光本の言うように、まさに行政改革志向であり、新自由主義に基づく行政手法をとっているものと考えられる。

しかしながら、そうした状態は一般には長く続かない。専門／非専門の調整過程に置かれている点は国と同じ構図であるが、国と異なり自治体には継続的にすべての専門政策に配分し続ける行政資源が十分に存在しない。そして自治体には、その時々において重要な政策課題が浮上し続けるのである。

かくして、いったん首長の周辺で議論された公立大学政策も、長い時を置かずして下位政府に戻されることになる。もちろん、その間に国の状況と比べてもドラスティックな政策変更が行われるものの、政策議論が担当部署に戻った後に、その部署における高等教育の政策的専門性が弱いことになれば、政策に関する知識を大学自身から得ようとする。担当部署の側も、様々な政策過程を経てさすがに「無策」というわけにはいかない。そう考えれば、非専門家（担当部署）と専門家（大学）との間における政策過程は、相互補完的にならざるを得ない。こうしたメカニズムが、多様性を許容する公立大学法人制度の下で、自治体と大学の特性に応じて、多様に展開されていることになれば、ここに光本の言う「公立大学は、互いの経験から学び合う余地の大きい制度を手にした」という指摘への回答の糸口を見出すことができると考えられる。

3-2 平成期公立大学設置の政策過程のメカニズム

ここまで、3つの仮説から平成期公立大学の設置政策に内在する特徴、すなわち「複雑化構造」「波及効果」「相互補完」を見出し、平成期全体を通じた公立大学設置政策のメカニズムを補完するものとして示してきた。

最後にあくまでも作業仮説のあらたな提示となるが、平成期の公立大学設置の政策過程のメカニズムについて概括的に論じ、結論とする。

(1) 平成期全体を通じた3つの流れについて

1) 問題の流れ

平成期は我が国にとって、大きな失敗を経験した時代である³⁰⁴。昭和から平成への移行は、単なる改元ではなく、岩永(2011)が述べるように、戦後長く続いてきた諸体制の大きな転換であり、「日本は平等重視の社会から競争に主眼を置く社会、つまり新自由主義の社会へと大きく舵を切った」時代の転換点と考えられる。18歳人口の急減に始まる人口減少社会の突入。超高齢社会による福祉国家の終焉。冷戦の終了に続く政治状況の流動化と政治と行政の関係性の変化。バブル経済の崩壊と低成長社会。多様な問題群であるが、共通する要素を示すとすれば、それは我が国の「衰退局面への転換」ということになろう。

本論文の冒頭において、元号による時代区分そのものが「公立大学政策を直接的に規定するわけではない」と述べた。公立大学の設置政策の持つ「複雑化構造」は、平成期の問題群としての「衰退局面への転換」への対応であったと考えることは自然である。

2) 政策の流れ

こうした「衰退局面への転換」のもとで地域への大学の設置が求められた。画一的な政策は、資源を十分投じられる発展局面では有効だが、対応する資源が乏しい衰退局面では効果を発揮しにくいと考えられる。そうした時期における大学政策については、国による統一的な施策を実施するよりも、地方分権の流れの中で活性化した「実験室としての地方政府」に委ねられたとすでに述べた。

西尾(1999)³⁰⁵は、地方分権の必要性について述べる中で、国の行政の欠点を3点示している。第一に「新たに発生してくる問題に対する対応が必ず遅れがちになる」、第二に「全国画一的な基準を設定しまう性向がある」、第三に「各省別の縦割りのバラバラ行政になりがちなこと」である。

第一の欠点に関しては、仮に地域への新たな大学の設置が国立でなされた場合には、全国的な設置場所の公平性、妥当性についての調整が必要になり対応が遅れることは明らかである。地方に競わせた方が、迅速に施策の具体化は進むであろう。また、第二の欠点に関しては、全国に画一的な大学の需要があるわけではない。第三の欠点については、国土計画の

³⁰⁴ 例えば、吉見俊哉(2019)『平成時代』岩波新書 p.1-28

³⁰⁵ 西尾勝(1999)『未完の分権改革』岩波書店 p.64-65

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-2 平成期公立大学設置の政策過程のメカニズム

ような基本的な社会資本整備に関する政策、テクノポリスのような通商産業政策、ゴールドプランのような保健福祉政策など多様な政策を背景とした大学設置が、国の縦割り行政の駆け引きの中で行われることが適切でないことは言うまでもない。

こうして、相互参照し、「波及効果」を得ながら進む地方自治の政策機能に大学設置がゆだねられた。公立大学の設置政策の本質は、国と地方の政策の役割分担の境界線の変更という「制度改革」であったと見ることもできる。

3) 政治の流れ

本研究では、特に第1章、第3章の分析の中で地方分権について何度か言及した。1993 (H5) 年の国会両院が「地方分権の推進」の決議以来進んだ地方分権改革は、国の府省と県庁(市役所)という行政機関の分業と考えられがちであるが、実は「政治家の世界の分業」でもある³⁰⁶。いわゆる55年体制が崩壊させた細川政権(1993 (H5) 年)は初の知事出身者を総理とし、地方分権を強く打ち出した³⁰⁷。

平成前期の「バブル経済崩壊への対応」としての「インフラ投資」は国政レベルの政治判断であったが、実施の政策手段の受け皿は、地方単独事業であり、それを採用するかどうかは分権化の流れを受けた地方側の政治判断によって展開された³⁰⁸。また、「分権改革は自治体内部の政策決定における「政治」の「復権」を生起³⁰⁹させた中で、平成期の公立大学設置の政治の流れを「地方分権改革」にみることは、基本的な認識枠組みとして妥当であろう。

4) 政策の窓の開放

このような特徴を持つ、問題、政策、政治の各流れが合流し、公立大学政策は実施された。

地方分権推進が国と地方との枠組みに変化を与えるもの³¹⁰であれば、そうした時期に国と地方の行政の役割分担の変更を考えた自治省・総務省を、公立大学設置政策の政策起業家とみることもあながち不自然ではない。

5) 政策過程チャート

問題は、平成期の衰退局面への転換によって構成され、政策は「制度改革」的な政策によって準備された。そして政治決断は、分権改革を背景として、専門家と非専門家との対峙の中で行使された。これを政策過程チャートに描けば図5-12となる。

³⁰⁶ 西尾 (1999) p.68-69

³⁰⁷ 北山 (2006) p.36

³⁰⁸ 北山 (2006) p.35

³⁰⁹ 小川 (2005) p.212-3

³¹⁰ 金井利之 (2019) 「官僚制・自治制の閉塞」 吉見俊哉編『平成史講義』 p.85

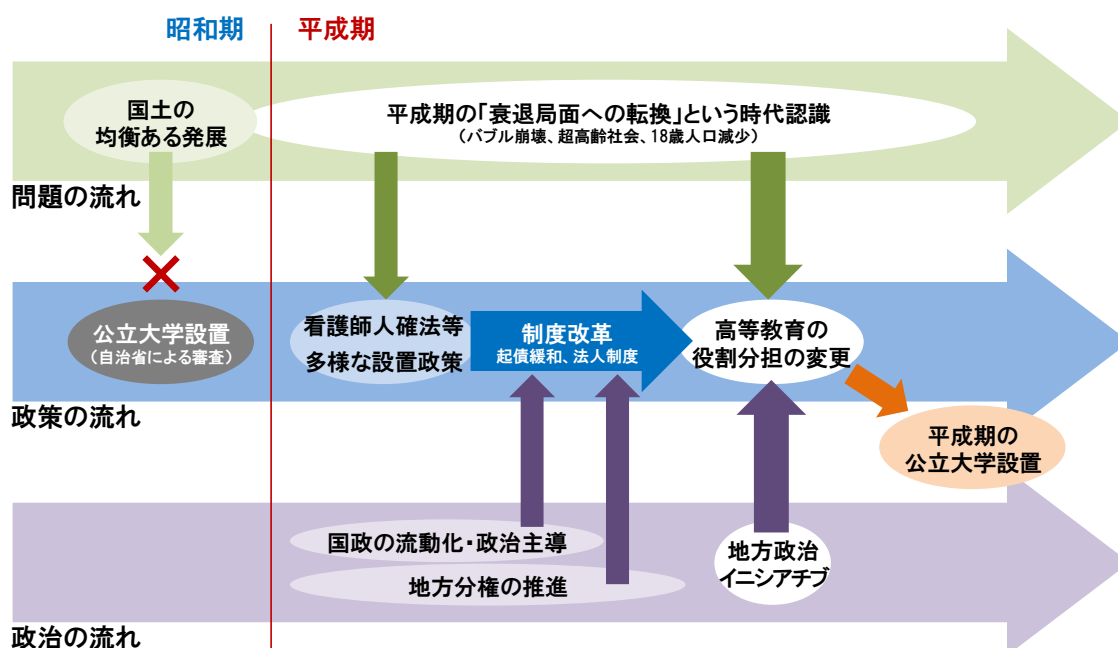


図5-12 平成期公立大学の設置政策の「政策過程チャート」

（2）平成期という時間的射程の持つ含意

吉見俊哉は、改元直後に出版した『平成時代』³¹¹において、「平成の三〇年を日本の段階的な衰退課程と捉えるなら」としたうえで、その衰退課程は、バブル経済の崩壊、阪神淡路大震災およびオウム真理教事件、アメリカ同時多発テロと国際情勢の不安定化、東日本大震災と原発事故という「四つのショック」によって拍車がかけてきたとする³¹²。そのうえで、ナオミ・クラインの「ショック・ドクトリン」という政策概念を紹介している。「ショック・ドクトリン」とは、「衝撃的な事件で茫然自失とした人々を狡猾に利用し、それまでの公共的秩序を一挙に破壊して、その空白に市場原理主義的な企業活動を挿入」していく政策であり、吉見は、クラインの議論の注目すべきところとして、「原理主義的資本主義は常に大惨事を必要としてきた」という主張を示し、一連の災害、危機に対するショックがどのように「新自由主義的」な改革の流れにつながったかを解説している。

キングダムによれば、問題の流れにおいては、問題を示す確実な指標や状況認識に付随して、焦点となる「災害、危機」などの出来事が、その問題を設定する³¹³。また、政治の流れにおいては、「国民の雰囲気」の流れを政治に参加するアクターは感じ取り、強い力でアジェンダを設定する³¹⁴。こうした政策の窓モデルの視角からは、平成期のショックとそれに伴う国民の雰囲気の変化は、当然、公立大学設置においても、政策アクターに「活用」されたと見るのが自然である。

³¹¹ 吉見（2019）

³¹² 吉見（2019）p.21

³¹³ キングダム=笠（2017）p.263

³¹⁴ 同 p.264

第3節 3つの仮説の検討と結論

3-2 平成期公立大学設置の政策過程のメカニズム

第1章で分析した、平成前期における集中的な設置に即していえば、18歳人口の急減、超高齢社会の到来という、具体的な指標で見える危機的な状況に加えて、バブル経済の崩壊という我が国の「成長の限界」を示す決定的な転換点が示された。バブル経済の崩壊に対し政府は、緊急の経済対策を行い、その多くは地方自治体による地方単独事業によって実施された。そこに、既に厳しい指標として捕捉されていた超高齢社会へ対応する政策が結びついた。1989（H1）年の消費税の導入に伴う、大蔵・厚生・自治3大臣の合意により策定されたゴールドプラン³¹⁵があり、その政策の一環として、公立の看護・医療系大学・学部の設立は行われたのは、きわめて象徴的な展開であった。

また、第3章で分析した、平成中期の大学統合についても、吉見の見方を借りれば、バブル経済の崩壊に加えての阪神・淡路大震災後のショックが、村山富市内閣から橋本龍太郎内閣に引き継がれ、その中での行財政改革が、中央省庁改革、官邸主導の政策運営、国立大学法人化へと連鎖して進み、公立大学法人制度を呼び込んだ。

さらに、第4章で分析した「平成後期における学校法人からの設置や変更」については、問題としては確かに地方私立大学の衰退局面があるが、自治体がそれを受容する政治的決断においては、地方社会自体の衰退局面がトリガーとなっている。

こうした状況の中で、国立大学は、国策の規範性から18歳人口の減少期に大学を増やし難い。地域の私立大学も、経営的な観点からこれ以上大学を増やすことはできないだろう。それに対して、身近な公共福祉を担う地方自治体は、むしろ衰退局面における様々な問題に実際に手足を使って対応を行う存在である。大学が衰退する地域にとって、あるいは衰退する社会を担う人材育成に必要な不可欠なものであれば、複雑な政策課題を勘案しながら大学の設置政策に取り組む自治体があることは不自然ではない。

本研究は、公立大学の政策過程を明らかにするものであり、設置された公立大学の機能性や有効性を評価するものではない。そうした分析は別の研究によることになるが、そうした研究を踏まえないままに、公立大学設置の正当化は許されないであろう。しかしながら、政策の窓モデルによる分析は、単純な規範的論理や経営上の合理性以外の政策判断の要素を明らかにした。これからの政策を見通すためには、こうした政策過程の理解も必要になってくるものと考えられる。

(3) おわりに

以上、公立大学の設置のメカニズムについて、各所に「より適切である」あるいは「自然である」等の言い回しを使いながら示した結論は、あくまでも推論によって探索的に求められた新たな作業仮説にすぎない。そうであればなおのこと、平成期全体を通じた公立大学設置の政策過程に関する分析が、次の政策を予見するには何が必要となるのか、考えておきたい。

³¹⁵ 増田雅暢（2001）「介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題：官僚組織における政策形成過程の事例」『季刊社会保障研究』37(1)(152) 国立社会保障・人口問題研究所 p.46

終章 分析のまとめと結論

問題の流れでは、ポスト平成期にどのような問題群としてカテゴライズされるのか。これからは本格的な人口減少社会が始まる。失敗の時代としての平成期から、本格的な衰退の時代へ移行するのであれば、そこには、衰退状況に対する反応のメカニズム、例えば「離脱・発言・忠誠」といったモデルや、レジリエンスといった考え方が公立大学政策にかかわる問題の認識枠組みにも求められるであろう。

政策の流れでは、「制度変更」がさらに進むと考えなければならない。ポスト平成期の人口減少を前提とした「新しい社会経済モデル」の検討が、制度変更を含む政策課題として検討が始まっている。総務省の研究会である「自治体戦略 2040 構想研究会」は、2018 (H30) 年に報告書³¹⁶を示し、地方自治体の政策は具体的施策の在り方 (アプリケーション) だけでなく、自治体の政策の在り方そのもの (オペレーションシステム) を変化させていく必要性を示している。公立大学政策も、公立大学が基盤を置く自治体行政のあり方の「更新」を起点に考える必要がある。

そして、政治の流れである。平成期においては、分権化の流れを通じて地方政治のイニシアチブが活性化され、政策の重要な調整ポイントは非専門家との調整過程にシフトした。しかしながら、地方政治の重みを増したことに對し、住民による民主的統制が十分かどうかには課題を残している³¹⁷。ポスト平成期には、こうした「団体自治」による支配から、アカウンタビリティの充実による「住民自治」にシフトする可能性があり、政治はさらなる「素人支配」にゆだねられることになる。したがって「相互補完」の役割は今後、さらに高まる。

政策の窓モデルが次の時代を予見しようとするれば、当然、問題・政策・政治の流れにおける様々な要素の検討からその作業は始められるであろう。そして作業の中では、それぞれの流れがどのように影響しあうのか。どの流れからどの流れへ手が差し伸べられ、状況そのものや人々の状況認識に変化をもたらすのか。こうした動的メカニズムについての検討が欠かせない。

そして、遂行性という概念に照らせば、この検討作業は、ポスト平成時代の公立大学政策を考える、新たな政策起業家の手にゆだねられることになる。

³¹⁶ 自治体戦略 2040 構想研究会 (2018) 「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」 (2019年11月最終確認)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf

³¹⁷ 北山 (2006) p.38

参考文献

[邦文]

- 青木栄一（2006）「国・都道府県・市町村」村松岐夫編『テキストブック地方自治』
- 天野郁夫（2006）「問われる公立大学」『大学改革の社会学』玉川大学出版部
- 天野智水（1999）「日本における公立大学の管理運営に関する研究 ―設置者に着目して―」
『高等教育研究』第2集
- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪 地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房
- 石原信雄（2001）『権限の大移動 官僚から政治家へ 中央から地方へ』かんき出版
- 市川省午（2000）『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態 ―政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 伊藤 正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成―組織と制度の行政史』東京大学出版会
- 稲葉めぐみ（2012）「公立大学の行政機構上の位置づけ―大学間連携を視野に入れて―」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第52巻
- 猪瀬直樹（1998）「公立大学をつくるのは税金のムダ遣いである」『THE 21』東京PHP研究所
- 公立大学法人 岩手県立大学（2018）『岩手県立大学 20年の歴史と未来』
- 岩手県立大学事務局（2000）『岩手県立大学開学記念誌 素心知困』
- 岩永雅也（2011）「平成という時代」坂井素思、岩永雅也編『格差社会と新自由主義』放送大学教育振興会
- 潮木守一（2008）「大学進学率上昇をもたらしたのは何なのか ―計量分析と経験知の間で―」『教育社会学研究』第83集
- 内田穰吉・佐野豊共編（1983）『公立大学―その現状と展望』日本評論社
- 大阪女子大学 70年史編集委員会編（1994）『大阪女子大学 70年の歩み』大阪女子大学
- 大阪女子大学 80年史編集委員会（2005）『大阪女子大学 80年の歴史』大阪女子大学
- 大住 莊四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 大嶽秀夫（1990）『政策過程』東京大学出版会
- 大谷奨 2010「書評 高橋寛人著『20世紀日本の公立大学』日本教育制度学会『教育制度学研究』17
- 大藪俊志（2007）「政策過程分析モデル」縣公一郎、藤井浩司編集『コレク政策研究（政治経済叢書）』成文堂
- 小川正人（2002）「教育行政における「地方自治」論の総括 ―国・自治体関係と教育政策の研究方法をめぐって―」『日本教育経営学会紀要』第44号
- 小川正人（2005）「監訳者あとがき ―本書の意義と日本の教育政策過程研究の課題」レオ

参考文献

- ナード・J・ショッパ＝小川正人監訳『日本の教育政策過程 1970～80年代教育改革の政治システム』
- 小川正人（2007）「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』2007 WINTER No.73
- 小川正人（2008）「最終講義：教育行政研究のささやかな歩みと雑感」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27
- 小川正人（2010）『教育改革のゆくえ 一国から地方へ』ちくま新書
- 学制百二十年史編集委員会（1992）『学制120年史』文部省
- 学校法人名護総合学園名桜大学大学事務局編集（2009）『名桜大学立地による沖縄県および北部地区への経済波及効果調査報告書』学校法人名護総合学園名桜大学
- 金井利之（2017）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』
- 金井利之（2019）「官僚制・自治制の閉塞」吉見俊哉編『平成史講義』
- 鎌田積（1995）「大学大衆化と公立大学」市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部
- 金城正英（2012）「新生公立大学法人名桜大学の創設（事例研究）」『名桜大学紀要』17号
- 金城正英、木村堅一（2012）「地方大学の教育改革：名桜大学における学部・学科性から学群制への移行を事例として」『名桜大学紀要』17号
- 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
- 木田宏（1991）『大学への期待－日本教育の課題』サイマル出版会
- 北村亘（2006）「地方税財政」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社
- 北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰－制度をめぐる政治過程」『年報行政研究36 行政の評価と改革』ぎょうせい
- 北山俊哉（2006）「日本の地方自治の発展」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社
- 橘高重義編集（1986）『東京理科大学の展望』東京理科大学出版会
- 京俊介（2018）「断絶均衡モデルと唱道連合モデル」『よくわかる政治過程論』ミネルヴァ書房
- 教育再生実行会議（2013）「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（第四次提言）」
- キングダン、ジョン＝笠京子訳（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房
- 草原克豪（2008）『日本の大学制度－歴史と展望－』弘文堂 166
- 熊谷一乗「第三章 教育政策の立案と背景」市川昭午編著『戦後日本の教育政策』
- 栗田秀隆（2018）「公私協力方式による大学等設置の背景」『山陽小野田市立山口東京理科大学紀要』1号
- 栗田秀隆（2019）「人口減少期における地方立地・小規模大学の課題 ～公私協力式大学を中心として～」『山陽小野田市立山口東京理科大学紀要』2号

参考文献

- 合田哲雄 (2009) 「文部科学省の政策形成過程に関する一考察 「アイデア」と「知識」に着目して」『日本教育行政学会年報』 No.35
- 河野勝・真淵勝 (2017) 「ポリティカル・サイエンス・クラシックス 刊行にあたって」キングダム、ジョン＝笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』 勁草書房
- 高知工科大学 (2017) 『開学 20 周年記念誌』
- 公立大学協会 (2004) 『平成 15 年度公立大学便覧』
- 公立大学協会 (2010) 『地域とともにつくる公立大学—公立大学協会 60 周年記念誌』
- 公立大学協会 (2014) 『地方自治体の政策ビジョン実現のための公立大学の積極的活用に関する調査研究報告書』 文部科学省平成 25 年度先導的の大学改革推進委託事業
- 公立大学協会内部資料「公立大学法人化問題に関する重要文献一覧」
- 公立大学の力を活かした地域活性化研究会 (2014) 「公立大学の力を活かした地域活性化研究会」中間とりまとめ」総務省ホームページ
- 公立短期大学五十年誌編集委員会 (2000) 『公立短期大学五十年誌』 全国公立短期大学協会
- 国土庁大都市圏整備局 編 (1988) 『大学誘致と期待・効果』 大蔵省印刷局
- 国土庁大都市圏整備局編 (2005) 『大学立地と地域づくりを考える 大学等の立地と地域における期待・効果等に関する調査』 大蔵省印刷局
- 小島廣光 (2003) 『政策形成と NPO 法 一問題, 政策, そして政治』 有斐閣
- 古地順一郎 (2012) 「ピアソンの歴史的制度論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』 三和書籍
- 小峰隆夫 編 (2011) シリーズ「バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」(歴史編) 第 1 巻 『日本経済の記録—第 2 次石油危機への対応からバブル崩壊まで—』 内閣府経済社会総合研究所
- 坂井素思、岩永雅也編『格差社会と新自由主義』 放送大学教育振興会
- 山陽小野田市、学校法人東京理科大学「山口東京理科大学の公立法人への移管に関する基本協定書」(平成 26 年 12 月 26 日)
- 山陽小野田市立山口東京理科大学 (2017) 「平成 29 年度 大学機関別認証評価 自己点検評価書」
- 自治体戦略 2040 構想研究会 (2018) 「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会 をどう構築するか」(総務省ホームページ https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf)
- 清水唯一朗 (2019) 「オーラル・ヒストリーの方法論 一仮説検証から仮説発見へ」御厨貴編『オーラル・ヒストリーに何が出来るか 一作り方から使い方まで』 岩波書店
- 白井博文 (2015) 「市長から市民のみなさんへ vol.220」『広報さんようおのだ』 No.235 2015.1.1 山陽小野田市
- 神野直彦、小西砂千夫 (2014) 『日本の地方財政』 有斐閣

参考文献

- 全国公立大学設置団体協議会事務局（2002年6月）「公立大学の法人化に関する設置団体の意見—全国公立大学設置団体協議会による取りまとめ状況—」（公立大学協会保存）
- 全国公立短期大学協会 四十年誌編集委員会（1990）『四十年誌』
- 須田敏子（2019）『マネジメント研究への招待』中央経済社
- 須原三樹、赤井伸郎（2013）「公立大学の運営経費と地方交付税による国の財源保障」『会計検査研究』No.47
- 大学審議会（1991）「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について（答申）」高等教育研究会編集『大学審議会全28答申・報告集—大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革』ぎょうせい
- 大学審議会（1997）「平成12年度以降の高等教育の将来構想について（答申）」高等教育研究会編集『大学審議会全28答申・報告集—大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革—』
- 高橋寛人（2002）「18歳人口減少期における公立大学の急増—地域はなぜ大学を必要とするか」『経済と貿易』184号 横浜市立大学経済研究所
- 高橋寛人（2004）『公設民営大学設立事情』東信堂
- 高橋寛人（2009）『20世紀日本の公立大学—地域はなぜ大学を必要とするか』日本図書センター
- 高橋寛人（2010）「書評にお応えして」日本教育制度学会『教育制度学研究』17
- 瀧澤弘和（2018）『現代経済学—ゲーム理論・行動経済学・制度論』中公新書
- 短期大学の在り方に関する検討会（2014）『公立短期大学に関する調査報告』全国公立大学短期大学協会 p.3
- 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（2017）「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—」（最終報告）
- 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（2002）「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書（平成14年8月）」
- 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（答申）（中教審第177号）平成26年12月22日」
- 中央教育審議会（2018）『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）平成30年11月26日』
- 中央教育審議会大学分科会（2014）「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」
- 中央教育審議会大学分科会大学教育部会短期大学ワーキンググループ（2014）『短期大学の今後の在り方について』
- 塚本桓世（2013）『二十一世紀型人材を求めて—東京理科大学の挑戦』ワック株式会社
- 寺崎昌男（1998）『大学の自己変革とオートノミー—点検から創造へ』東信堂
- 土居丈朗（2002）「バブル形成・崩壊期の国際発行」村松岐夫他編『平成バブルの研究—上』

参考文献

- 東洋経済新報社
- 東京都租税研究会（2002）『東京都主税局の戦い』財界研究所
- 東京都立大学・短期大学教職員組合、新首都圏ネットワーク編（2004）『東京都立大学はどうなる』花伝社
- 中田晃（2018）「公立大学の新たな課題（序論その1）」『文部科学教育通信』No.431 ジェームズ教育新社
- 中沼丈晃（2007）「政策段階論の意義」縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂
- 中村恵佑（2018）「政策の窓」モデルを用いた大学入試政策の分析可能性」日本教育政策学会年報第25号、
- 南島和久（2013）「NPM・行財政改革と大学評価」『組織としての大学』シリーズ大学
- 西尾勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店
- 野家啓一（2015）『科学哲学への招待』ちくま学芸文庫
- 野中郁次郎、竹中弘高＝梅本勝博訳（1996）『知識創造企業』東洋経済新報社
- 野村康（2017）『社会科学の考え方』名古屋大学出版会
- 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
- ハーシュマン A.O＝矢野修一訳（2005）『離脱・発言・忠誠 企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房
- 羽田貴史（2010）「書評<6> 高橋寛人著『20世紀日本の公立大学 一地域はなぜ大学を必要とするか』（日本図書センター、2009年、352頁）」『日本教育行政学年報』
- 浜田正彦（2019）「大学事務局の歩みとその組織の変遷と私感 高知工科大学設置準備から法人統合に至るまで」『高知工科大学紀要』16巻1号
- ピアソン、ポール＝粕谷祐子 監訳（2010）『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』
- 久元喜造ほか（1991）「平成4年度地方行財政重点施策について」『地方財政』1991年10月号、地方財務協会
- 藤本隆宏（2005）「Product Development Performance ができるまで 創発的研究の事例」藤本隆宏他編『リサーチ・マインド 経営学研究法』有斐閣アルマ
- 船戸高樹（2010）「厳しき増す「公私協力方式大学」 問われる存在意義・上」アルカディア学報
- 府立大学のありかた検討会議「21世紀にふさわしい府大学像～変革を迫られる大学のあり方～」（2002）
- 保城広至（2015）『歴史から理論を創造する方法 社会科学と歴史学を統合する』勁草書房
- 保城広至（2017）「社会科学と歴史学の統合の可能性」『組織科学』Vol.51 No. 2
- ポランニー、マイケル＝佐藤敬三訳（1980、初版 1966）『暗黙知の次元 言語から非言語へ』紀伊國屋書店
- 牧慎太郎（2002）「ハコモノ冬の時代を迎えて」『公共建築』第172号

参考文献

- 牧野暢男・伊藤友子（1981）「地方自治と大学－公立大学を中心に」『大学論集』第10集、
広島大学大学教育研究センター、
- 牧野暢男，関口義，池田秀男，鐘ヶ江晴彦，小島秀夫，坂本辰朗，鎌田積，吉本圭一，林芳
樹，橋本健二（1985）「地方自治体の高等教育施策に対する調査研究」『日本教育社会学会
大会発表要旨集録』37，
- 牧野暢男研究代表者、地域高等教育政策研究会編集『地方自治体の高等教育政策に関する調
査研究報告書』地域高等教育政策研究会
- 松田憲忠（2012）「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三
和書籍
- 水田健輔（2009）「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『高等教育研究』第
12集
- 光本滋（2003a）「公立大学の法人化問題－歴史的改革課題と『公立大学法人』像」『教育学
研究』第70巻第1号、pp.36-42
- 光本滋（2003b）「公立大学法人化のゆくえ」『日本の科学者』（38）5、26 pp.265
- 光本滋（2006a）「分権改革下における地方高等教育政策の展開」『日本教育政策学会年報』
第13号、pp.168-177
- 光本滋（2006b）「公立大学の現状と財政問題（21世紀と日本の大学）」『経済』新日本出版
社、pp.82-90
- 光本滋（2014）「新自由主義と公立大学」『新自由主義大学改革－国際機関と各国の動向』
東信堂
- 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社
- 宮川公男（2002）『政策科学入門 第2版』東洋経済新報社
- 宮田弘一（2019）「大学におけるキャリア教育法制化の政策過程－「政策の窓」モデルの
可能性－」『大学教育学会誌』第41巻第1号
- 村澤昌崇（2010）「解説 大学とは誰のものか」村澤昌崇編集『リーディングス日本の高等
教育6 大学と国家 制度と政策』玉川大学出版部
- 村田鈴子（2003）「公私協力方式に関する一考察－「公設民営方式」の場合－」『教育行財
政研究』30巻 pp.84-95
- 村田鈴子他（1994）『公立大学に関する研究 地域社会試行とユニバーサルリズム』多賀出
版
- 村松岐夫（2000）「教育行政と分権改革」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政』ぎ
ょうせい
- 村松岐夫編（2006）『テキストブック地方自治』東洋経済新報社
- 村松岐夫（2006）「地方自治と地方分権の理論」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東
洋経済新報社
- 名桜大学開学10周年記念誌部会（2004）『名桜大学10年史』名桜大学

参考文献

- 名桜大学開学 20 周年・公立大学法人化 5 周年記念事業記念誌部会 (2014a) 『名桜大学 20 年史 一公立大学法人化 5 周年記念』公立大学法人名桜大学
- 名桜大学開学 20 周年・公立大学法人化 5 周年記念事業記念誌部会 (2014b) 『写真で見る名桜大学 20 年のあゆみ』公立大学法人名桜大学
- 茂木俊彦 (2005) 『都立大学になにが起きたのか 総長の 2 年間』岩波ブックレット No.660
- 両角亜希子 (2010) 『私立大学の経営と拡大・再編—1980 年代後半以降の動態』東信堂
- 吉川卓治 (2010) 『公立大学の誕生 近代日本の大学と地域』名古屋大学出版会
- 吉見俊哉 (2019) 『平成時代』岩波新書
- 米澤彰純 (2011) 「解説 大学の自治と未来」米澤彰純編『大学のマネジメント 市場と組織』(リーディングス日本の高等教育 第 7 卷) 玉川大学出版会
- 米盛裕二 (2007) 『アブダクション 仮説と発見の論理』勁草書房
- 渡部芳栄 (2010) 「公立大学への公費負担の構造とその変容」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 41 集
- 渡部芳栄 (2012) 「公立大学・公立大学法人の財政・財務分析」『高等教育研究』第 15 集
- 渡部芳栄 (2015) 「地方公共団体による公立大学法人運営の方針 — 中期計画における運営費交付金に着目して —」『広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集』第 47 集

[英文]

- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. 1972, A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No.1 pp.1-25.
- deGive, M. L., & Olswang, S. 1998, The making of a branch campus system: A statewide strategy of coalition building. Paper presented at the Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education.
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED402834.pdf>
- Hearn, J. C. 1993, The paradox of growth in federal aid for college students, 1965-1990. In J. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. IX, pp.94-153). Edison, NJ: Agathon Press.
- Kingdon, J. W. 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*. NY: Harper Collins.
- Kingdon, J. W. 2013, *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*: Pearson New International Edition.
- Leslie, David W. Berdahl, Robert Oliver. 2008, The Politics of Restructuring Higher Education in Virginia: A Case Study. *The Review of Higher Education*, Johns Hopkins University Press Volume 31, Number 3, pp.309-328
- McLendon. M. K. 2003. Setting the governmental agenda for state decentralization of higher education. *Journal of Higher Education*. Volume 74, Number 5. pp.479-515.
- Mills. M. R. 2007. Stories of Politics and Policy: Florida's Higher Education Governance

参考文献

- Reorganization. *The Journal of Higher Education*. Vol. 78, No. 2, pp. 162-187.
- Mucciaroni, G. 1992. The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, Vol. 24, No. 3, pp. 459-482
- Ness, E. C. 2008. *Merit aid and the Politics of education*. New York: Routledge.
- Ness, E. C. 2010. The Politics of Determining Merit Aid Eligibility Criteria: An Analysis of the Policy Process. *The journal of Higher Education*. Vol.81. No.1, pp.33-60.
- Ness, E. C., & Mistretta, M. A. 2010. Merit Aid in North Carolina: A Case Study of a “Nonevent”. *Educational Policy*, Volume: 24 issue: 5. 703-734.
- Pierson, P. 2004. *POLITICS IN TIME: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press
- Zahariadis, N., 1999, Ambiguity, time, and multiple streams.
<https://core.ac.uk/download/pdf/30634112.pdf>