

# 論文内容の要旨

放送大学大学院文化科学研究科  
文化科学専攻人間科学プログラム  
2017年度入学  
(学生番号) 171-700029-4

なかた あきら  
ふりがな  
(氏名) 中田 晃

## 1. 論文題目

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 —

## 2. 論文要旨

昭和期には、その数にほとんど変化のなかった公立大学は、平成期に 39 大学から 93 大学まで急増した。18 歳人口が急減していたこの時期に、なぜ地方自治体は公立大学設置の政策判断をおこなったのか。その要因や政策過程のメカニズムを明らかにすることが本研究の目的である。

序章では、平成期における公立大学の設置政策を概括したうえで、3つの先行研究から3つの分析課題を導く。

1つめは、公立大学設置の理由を問う研究である。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』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、大学の年史類をまとめた歴史研究である。公立大学の特色を、地域が大学を必要とする理由から詳細に描いている。しかしながら、設置の理由において国立大学、私立大学との違いは必ずしも鮮明ではなく、公立大学の設置を、大学を必要とする理由からだけで説明することは難しい。従って、公立大学の設置政策の分析においては、隠れた思惑や政治力学を含む複雑な政策過程のメカニズムを分析することが必要になる。

2つ目は、公立大学設置の政策行動を問う研究である。村澤昌崇(2010)「解説 大学とはだれのものか」は、「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」という他の論者の主張を、地方自治体の政策決定・波及に関する研究に依拠して肯定的に紹介している。しかしながら、村澤が依拠する

研究は、地方自治体が、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戦略を示すものである。従って、公立大学の設置政策の分析においては、自治体行動のうち政策学習などの戦略的な側面を含む動的プロセスを明らかにすることが必要となる。

3つ目は公立大学政策の規範性を問う研究である。光本滋（2012）「新自由主義と公立大学」は、公立大学の制度上の課題についての踏み込んだ論考である。しかしながら、「設置自治体による教学面への過剰な介入」などの課題を批判するものの、その解決についての論及には至っていない。これは二項対立的な政治力学に諸問題を還元することが持つ限界であると、本研究では捉える。従って、公立大学の設置政策の分析においては、二項対立モデルをいったん留保して分析することが必要となる。

こうした分析モデルの必要性を踏まえ、本研究における政策過程の分析枠組みとして「政策の窓モデル」を採用する。

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』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。段階モデルは、最初に問題の特定があつて、次に解決策の立案がなされ、その後に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ことを前提とするモデルである。

一方で、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つの流れがあり、それぞれは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考える。そして、これらの流れが同時に活性化した時に、うまく3つの流れを合流させることができれば、「政策の窓の開放」がもたらされ、政策が実現すると考える。

こうした政策の窓モデルは、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。また、動的な過程を「流れ」として理解することができる。さらには、政策を政策リーダーの自在にできない偶発的メカニズムとして捉えることにより、二項対立をいったん棚上げにすることができる。このようなことから、本研究は同モデルを公立大学の設置政策の分析に適するものと考えられる。

このように分析モデルを設定したうえで、本研究は、3つの先行研究、さらには分析課題を踏まえ3つの仮説を設定する。

- 1 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。
- 2 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。

- 3 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。

序章の最後では、分析対象となる公立大学設置政策を以下の4つのカテゴリーに分類する。

- 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

これらのカテゴリーそれぞれに対し、政策の窓モデルによる分析を総体レベルと個体レベルに分けて行う。総体レベルでは、総括的なデータや時代状況、制度等を分析する。個体レベルの分析では、政策事例を選び、関係の文献資料や、関係者へのインタビューをもとに分析を行う。カテゴリーごとに、第1章から第4章まで順に分析を進めていく。

まず、第1章は「平成前期における集中的な設置」である。18歳人口が急減期に転じた時期に、公立大学の集中的な設置がなぜ行われたのか。問題の流れとしては、むしろ18歳人口の急減そのものを考える。18歳人口がピークを迎えた時期までに都市部で膨れ上がった大学入学者定員が18歳人口急減期には若者人口の巨大な吸引装置になる。よって、地域は人材流出を阻止するために公立大学を強く必要とするようになった。政策の流れとしては、超高齢社会の到来を受けて、看護師等の高度医療人材の育成が自治体に強く求められた。政治の流れとしては、バブル経済崩壊後の景気対策として、地方への大規模なインフラ投資が行われた。これらの事象が1992年前後に一気に訪れ、3つの流れが合流して政策の窓が開放し、公立大学の集中的な設置は行われた。

第2章は「平成中期以降における設置動向の変化」である。この時期には、自治体による大きな財政的投入は難しくなっている。公立大学設置のほぼすべてが、公立短期大学からの転換に変化した。政策の窓は緩やかに開放する。

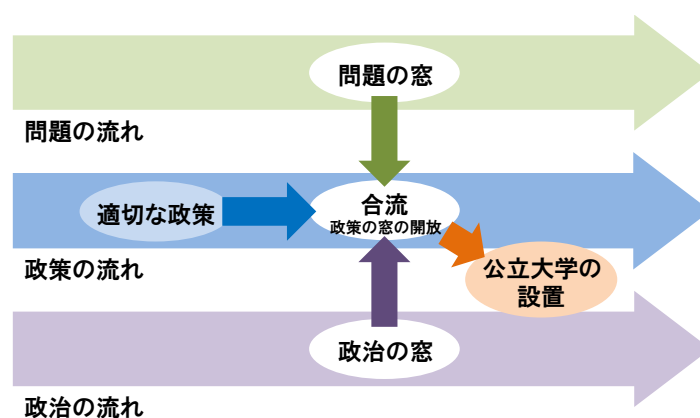
第3章は、「平成中期における大学統合による設置」である。自治体主導の政策を可能とする公立大学法人制度の制定をきっかけとして、大学統合政策が集中的に実施された。ここでは、地方分権を背景に登場した主張の強い首長が主導する政治の流れが、一気に大学統合の政策の窓を開かせた。

第4章は「平成後期における学校法人からの設置者変更」である。近年、学校法人から公立大学法人への設置者変更による公立大学設置が増えている。ここでは、地方私立大学の定員割れという深刻な問題の流れがある。一方で、「公立化」は、経営不振の経営体の税金による救済という、規範的な批判を招きやすく、政治の流れにおいて受容されにくいテーマである。そうした中で、粘り強く関係者を説得した「政策起業家」呼ばれる様々なアクターが、政策の窓を開かせた。

終章では、以上の分析を踏まえて、平成期の公立大学の設置政策のメカニズムを明らかにする。まず、平成期公立大学の設置政策の特徴について、イメージ図を用いて、4つのパターンに描き出した。

- I 一気開放型
- II 漸進的開放型
- III 政治の窓主導型
- IV 問題の窓主導型

ここでは、Iのみを示す。



I 一気開放型

次に、序章で設定した、仮説の検証を行った。順に示す。

まず、「複雑化構造仮説」については、検証したすべての政策過程で、段階モデルではなく、3つの流れが合流する過程が見出すことができた。いずれも大学、自治体、議会、首長、総務省等の多くのアクターが、様々な思惑をもってかかわる、複雑な過程となっている。

次に、「政策波及仮説」については、自治体は政策の専門性を欠くために、政策にかかる様々な取引費用をなるべく縮減しようと、相互に政策を参照しながら、公立大学を設置する。また政策自身も公立大学の状況に合わせて変化するプ

ロセスが見出せた。これらは、キングダンの示す「波及効果」とみることが可能である。

さらに、「相互補完仮説」については、特に強い政治の流れが政策の窓を開かせた場合において、相互補完の状況が確認できた。

これらから導かれる結論としては、まず公立大学の設置を促した政策要因は複雑かつ多様であるが、政策の窓モデルを使うことによって、明快に理解することができた。そして、そのメカニズムは、様々なアクター相互のかかわりやその変化などを考慮して初めて理解することのできる「動的的な」政策過程であることが明らかになった。

最後に、本研究に対して予想される反論について検討した。この要約では1点のみ述べる。政策の窓モデルは、政策を説明することはできるが、政策を予測することができないとされる。加えて、モデルが事象をうまく説明できるのは、インタビューが、関係者により正当化された説明を、しかも都合の良い部分だけを集めているからだ、という批判がある。キングダン自身も、実際にこの批判に答えるのはむづかしいとして、モデルは決定的な因果関係を示すものではなく、蓋然性を述べるにとどまるとしている。本研究の分析や主張についても、今後行われる多くの研究によって吟味される必要があろう。

こうした批判を真摯に受け止めたうえで、以下のように考えていきたい。

確かにインタビューに示された内容には、関係者による過去の事象の「正当化」が含まれているかもしれない。分析者による恣意的な解釈を完全には排除できない。一方で、実はそこには「政策に関する新たなアイデアが語られている」可能性を考えることもできる。これは、過去の事象が「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るというナラティブ論にも通じる捉え方である。ここには、人間の概念や議論が行為などを通して世界に影響を与えていく特性、すなわち「遂行性」を見ることができる。

特に、キングダン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。政策の窓モデルとそれによる分析は、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そのもの」であると考えてるのが、本研究の立場である。

(以上)

# Abstract

The School of Graduate Studies,  
The Open University of Japan  
Division of Art and Sciences  
Human Sciences  
Admission in 2017  
171-700029-4  
NAKATA Akira

Study on establishment policy of public university in Heisei period  
Analysis by Policy Window Model

The number of public universities in Japan did not change much in the Showa period, but rose rapidly from 39 to 93 in the Heisei period. Why was the local government able to make a policy decision to establish a public university during this period when the 18-year-old population was rapidly decreasing? The purpose of this study is to clarify the factors and the mechanism of the policy process.

In the introductory chapter, we outline the policy on establishing public universities in the Heisei period. After that, from three previous studies, we derive respective analytical tasks.

The first is research that asks the reasons for establishing a public university. Takahashi Hiroto (2009) “Public universities in the 20th century: why the region needs universities” is a historical study that summarizes the birth and development of all public universities in the 20th century. He describes the characteristics of public universities in detail, from the point of reason that the region needs a university. However, the difference from public universities and national or private universities is not always clear, and the establishment of a public university is difficult to explain only because of needs of universities. Therefore, it is necessary to analyze the mechanism of complex policy processes including hidden intents and political dynamics in analyzing public university establishment policies.

The second is research on political actions in establishment of public universities :Murasawa Masataka (2010) “Who is a university owner?” Murasawa has positively quoted opinions of other advocates who say “In the first place, the establishment of public universities is not sound from the beginning.” relying on research on policy made and spread by local governments. However, the research on which Murasawa relies shows a strategy for addressing the uncertainties when local governments open a new field of policies. Therefore, in the analysis of public university establishment policy, it is necessary to clarify the dynamic process including strategic aspects such as policy learning among local government actions.

The third is research on the normative nature of public university policy. Mitsumoto Shigeru (2012) “Neoliberalism and Public Universities” is an in-depth discussion of institutional issues at public universities. However, while it criticizes issues such as “excessive intervention in the academic field by the local government”, it hasn’t reached any solutions.

In this study, I consider this as a limit in applying political dynamics in binomial confliction to the problems. Therefore, in analyzing the establishment policy of public universities, we need a different analysis than the binomial conflict model.

Considering the need for such an analysis model, we will adopt the “policy window model” as the analysis framework for the policy process in this study. It is essential.

The policy window model is the policy process model proposed by John W. Kingdon in “Agenda, Options, Public Policy”. This model denies the stage model in the public policy decision process, which was accepted in general. The stage model assumes that the policy proceeds step by step. At first the problem is specified, then the solution drafted, and the bill decided politically. On the other hand, what is the policy window model? There are three types of policy processes: “problem stream”, “policy stream”, and “political stream”, and each of them has independent dynamics and rules, and they stream independently from each other. And when these streams are activated at the same time, if the three streams can successfully combined, it will lead to the “opening of the policy window” and the policy will be realized.

With this policy window model, we can put the complex policy processes in three streams in order. We can also understand dynamic processes as “streams”. In addition, we can regard policy as an accidental mechanism that policy leaders cannot make freely. In this way, we can move away from the binary confrontation. For these reasons, we consider that this model is suitable for analysis of public university establishment policies in this study.

Based on these issues and the selection of an analytical framework, this study sets three hypotheses.

1. Complexity structure hypothesis: The policy process of public universities is not a simple structure that is linearly promoted by a small number of actors, but has a “complexity structure” that is meandered by the interdependence of multiple actors.

2 Ripple Effect Hypothesis: In setting up a public university, policy makers lack policy expertise, so they will promote policies with the spillover effect in mind to reduce various transaction costs as much as possible.

3. Mutual complementation hypothesis:

In the policy process of public universities, the principles of decentralization and local autonomy can have a strong impact on public university education and research. On the other hand, quite often, the different characteristics of municipalities and universities build up a complementary relationship.

At the end of the introductory chapter, we categorize the public university establishment policies to be analyzed into following four categories. .

- ① Early Heisei (until 2000): New establishment
- ② Second half of Heisei (after 2001): New establishment
- ③ Medium term (FY2004-2009): Establishment through university integration
- ④ Late Heisei (FY2009 and later): Change of establishment from school corporation

By the policy window model, we analyze each of these categories at the gross and individual levels. At the gross level, we analyze comprehensive data, historical conditions, systems, etc. At the individual level, we select policy cases and conduct analysis based on related literature and interviews with



related parties. In addition, we will proceed analyses in order from chapter 1 to chapter 4 for each category.

Chapter 1 is “intensive installation in the first half of the Heisei period”. Why was a public university set up intensively when the 18-year-old population started to decline rapidly? We think that the problem stream is rather a sharp decline in the 18-year-old population. By the time the 18-year-old population peaked, the university enrollment capacity had expanded in urban areas. It became a huge suction device for the youth population during the 18-year-old population decline. Therefore, the region has become strongly needed for public universities to prevent the outflow of human resources. As a policy stream, the local government has been obliged to nurture advanced medical personnel such as nurses in response to an arrival of a super-aging society. In terms of politics, the government made large-scale infrastructure investments in rural areas as an economic measure after the collapse of the bubble economy. These events occurred all around 1992. The three streams coupled, opening the “policy window” and intensively setting up public universities.

Chapter 2 is “Changes in establishment trends since the mid-term”. During this period, large financial inputs by local governments are becoming difficult. Almost all public university establishment has changed to a transition from public junior colleges. It is the slow opening of a policy window.

Chapter 3 is “Installation by University Integration in the Middle of the Heisei Period”. Around this time, a public university corporation system was established to enable local government-led policies. Using this system, the university integration policy was intensively implemented. Decentralization was also ongoing. Strongly asserting governors appeared, and their political stream led to open a “policy window” for university integration.

Chapter 4 is “Changing Installer from School Corporation in the Late Heisei Period”. In recent years, there has been an increase in the number of public universities established due to the change of establisher from school corporations to public university corporations. There is a big problem that the number of enrollments in local private universities is much less than the enrollment capacity. However, “making a private university into a public university” for that reason is difficult to accept in the political stream. Under

such circumstances, there was a “policy entrepreneur” who persuaded the parties concerned in patience. Such actors opened a “policy window”.

In the final chapter, based on the above analyses, we will clarify the mechanism of the establishment policy of public universities in the Heisei period. First, we have drawn the characteristics of the establishment policy of public universities in the Heisei period into four patterns using image diagrams.

- I Type that opens all at once
- II Type that gradually opens
- III Politics-driven type
- IV Advocacy-driven type

Here, only “Type that opens all at once” is shown.

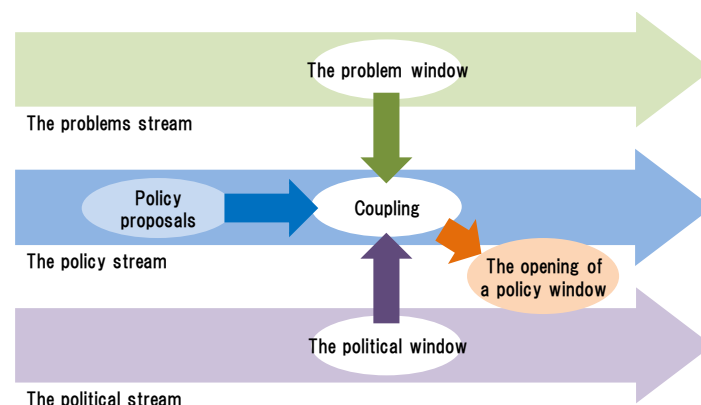


Fig.5-1 I Type that opens all at once

Next, we tested the hypothesis set in the introduction.

First, regarding the “complex structure hypothesis”, instead of a stage model, we were able to find a process in which all three streams are coupled, in all policy processes examined. We have confirmed that the whole process is a complicated process involving many actors such as universities, local governments, parliaments, chiefs, and governments.

Next, regarding the “policy spillover hypothesis”, we will try to reduce the various transaction costs as much as possible for the policy because the local government lacks policy expertise. In addition, the local government

confirmed that it would set up a public university, referring to policies mutually. We have also discovered a process in which the policy itself changes with the situation of public universities. We considered the process of these changes as the “ripple effect” exhibited by Kingdon.

Furthermore, regarding the “mutual complement hypothesis”, we have confirmed the situation of mutual complementation, especially when strong political streams have opened policy windows. We verified it by borrowing the disconnected equilibrium model and policy field model.

As conclusions drawn from these, first, although the factors that prompted the establishment of public universities are complex and diverse, we were able to understand the policy process clearly by using the policy window model and other complementary models. And we have confirmed that the mechanism is a process of policy formation by various actors and the interaction between various actors. We made such confirmations and revealed that they are “dynamic” policy processes.

Finally, we examined the objection to this study. We mention only one point in this summary. Some people will say: “The policy window model can explain policy, but it cannot predict policy because it only collects useful interviews and information suitable for explanation for its convenience.” Kingdon himself says that it is difficult to answer this criticism, and that the model does not show a definitive cause-and-effect relationship but only describes the probability. The analysis and claims of this study will need to be examined by many future studies.

After receiving such criticism, we can think as follows.

Certainly, interviews may include “justification” of past events. On the other hand, we can consider the possibility of “new ideas about policy” being spoken there. By discovering some speaks of past events again, a new meaning is given in it. This is the concept of narrative theory. We can see the possibility that human thinking here can influence the world through his action. It is called “performativity”.

Kingdon places importance on “policy entrepreneurs” in the policy window model. Policy entrepreneurs continue to refine their policies in preparation for a decisive moment, paying close attention to the unpredictable stream of problems and the stream of accidental politics. The position of this research is to think that the policy window model is the “just strategy to make policy a reality” that has been possessed by excellent policy entrepreneurs.

# 博士論文審査及び試験の結果の要旨

## 学位申請者

放送大学大学院文化科学研究科  
文化科学専攻人間科学プログラム  
氏名 中田 晃

## 論文題目

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—

## 審査委員氏名

- |                      |       |
|----------------------|-------|
| ・主査（放送大学教授 博士（学術））   | 岩永 雅也 |
| ・副査（放送大学教授 教育学博士）    | 小川 正人 |
| ・副査（放送大学教授 博士（人間科学）） | 坂井 素思 |
| ・副査（東北大学教授 博士（教育学））  | 米澤 彰純 |

## 論文審査及び試験の結果

### <論文要旨>

日本の公立大学は平成期に 39 大学から 93 大学まで急増した。18 歳人口が急減していたその時期に、なぜどのようにして地方自治体は公立大学設置の政策判断をおこなったのか、その要因や政策過程のメカニズムを明らかにすることが論文の目的である。

序章では、平成期における公立大学の設置政策を概括したうえで、次の 3 つの分析課題を導く。①公立大学設置が求められる「問題状況」は何であったか。②公立大学設置の「政策行動」はいかなるものであったか。そして、③公立大学政策の根拠となる「政治的な規範性」はどうであったか、である。それらから、次のような 3 つの仮説が導引される。

- 1 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により蛇行的に推進される「複雑化構造」を持つ。
- 2 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」を意識しながら政策を推進する。

- 3 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。

これらの仮説を踏まえ、研究における政策過程の分析枠組みとしてキングダンの(John W. Kingdon)の「政策の窓モデル」を採用する。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「問題は開く→政策立案→政治決定」という単純な段階モデルを否定する。段階モデルは、最初に問題の特定があって、それに従って政策の立案がなされ、その後に政策に関する政治決定がなされるという、政策が段階を追ってステージごとに進むことを前提とするモデルであり、直感的には理解しやすい。

一方で、政策の窓モデルは、現実の政策過程は段階モデルのように進まず、「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」の3つの流れがそれぞれ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見る。そして、日常から継続的に政策ネタを磨き続ける「政策起業家」と呼ばれるアクターが、これらの流れが同時に活性化した時を捉えて、3つの流れを合流させることができれば、政策は実現（政策の窓の開放）すると考える。

序章の最後に、政策の窓モデルによって分析することとなる公立大学設置政策を以下の4つのカテゴリーに分類した。第1章～第4章の分析が、それぞれに対応している。

- 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

まず、第1章は「平成前期における集中的な設置」である。18歳人口が急減期に転じた時期に、なぜ公立大学の集中的な設置が行われたのか。問題の流れとして本研究は、むしろ18歳人口の急減そのものを要因として考える。18歳人口がピークを迎えた時期までに都市部で膨れ上がった大学入学者定員は、18歳人口急減期には若者人口の巨大な吸引装置になる。よって、地域は人材流出を阻止するために公立大学を強く必要とするようになった。政策の流れとしては、超高齢社会の到来を受けて、看護師等の高度医療人材の育成が自治体に強く求められた。政治の流れとしては、バブル経済崩壊後の景気対策として、地方への大規模なインフラ投資が行われた。これらの事象が1992年前後に一気に訪れ、3つの流れが合流して「政策の窓」が開放し、公立大学の集中的な設置は行われた。

第2章は「平成中期以降における設置動向の変化」である。この時期には、自治体による大きな財政的投入は困難となった。公立大学設置のほぼすべてが、公立短期大学からの転換に変化した。公立短期大学関係者の危機感とそれに応えようとした自治体の地道な財源探索などが、緩やかに政策の窓を開放させた。

第3章は、「平成中期における大学統合による設置」である。自治体主導の政策を可能とする公立大学法人制度の制定をきっかけとして、大学統合政策が集中的に実施された。ここでは、地方分権を背景に登場した強い首長が主導する政治の流れが、大学に対して様々な問題状況を時として強引に「設定」しながら、一気に大学統合の「政策の窓」を開かせた。

第4章は「平成後期における学校法人からの設置者変更」である。近年、学校法人から公立大学法人への設置者変更による公立大学設置が増えている。ここでは、地方私立大学の定員割れという深刻な問題の流れがある。一方で、「公立化」は、「経営不振の経営体の税金による救済」という批判を招きやすく、政治の流れにおいて受容されにくい。そうした理解に対し、粘り強く自治体や総務省などを説得したアクターが「政策起業家」となって「政策の窓」を開かせた。

終章では、結論を導く準備作業として、まず本研究に対して予想される批判について検討した。

政策の窓モデルは、政策を説明することはできるが、政策を予測することができないとされる。加えて、モデルが事象を説明できるのは、インタビューにおいて、関係者により正当化された説明を、都合の良い部分だけを集めているからだ、という批判がある。キングダム自身も、実際にこの批判に答えるのは難しいとして、モデルは決定的な因果関係を示すものではなく、蓋然性を述べるにとどまるとしている。こうした批判に対し、本研究の結論を得るうえ行う推論の方向性を定めた。

「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政策を磨き続ける。こうした政策起業家の思考には、政策の窓モデルが無意識のうちに存在するのであれば、同モデルは優れた政策起業家による「政策を現実化するため戦略的思考そのもの」と見ることができる。

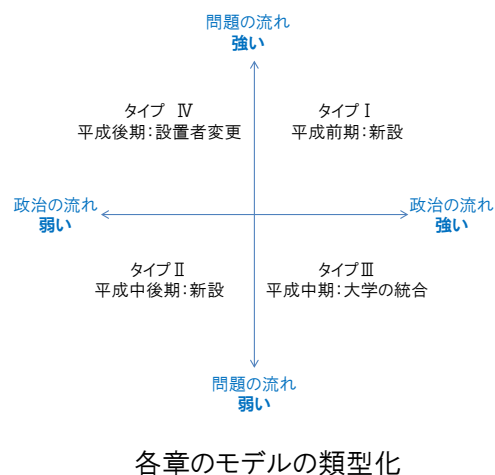
結論に向けての分析として、各章で得られた政策の窓モデルの特徴を、3つの流れの強さのパターンから類型化する。

各章に典型的に見られたパターンを単純化して把握

出典：筆者作成

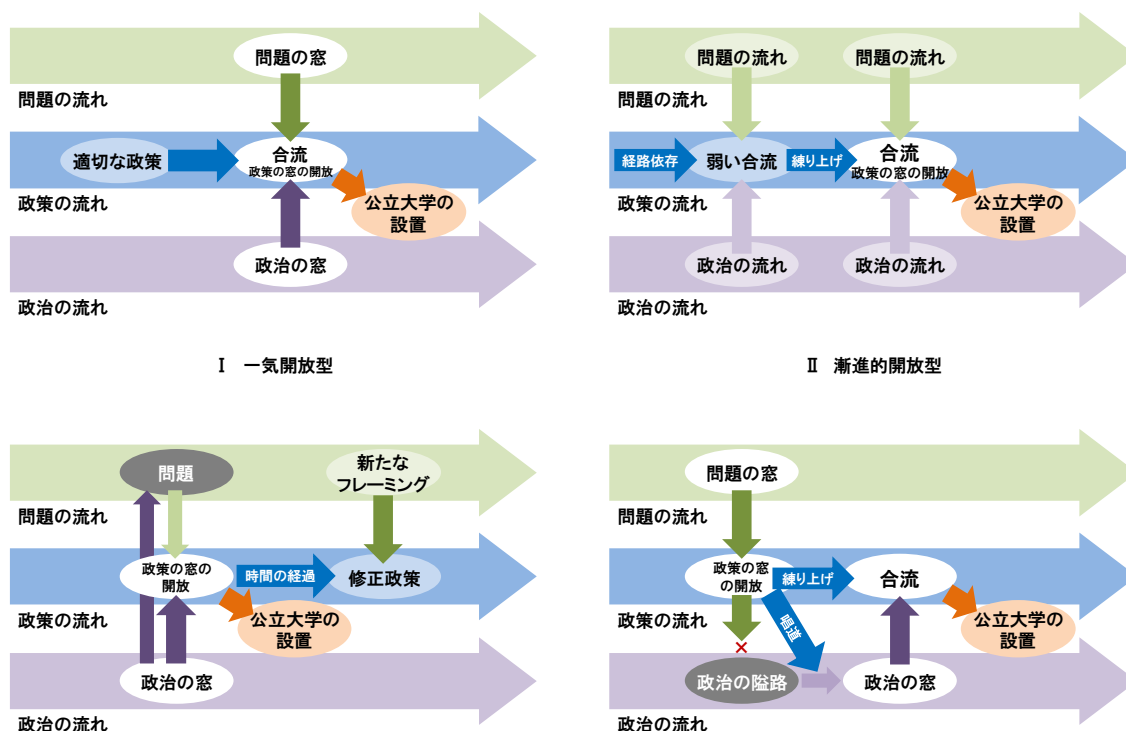
◎：強い流れがある、○：流れがある、△：流れが弱い、適切でない

	パターン名	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
第1章	I 一気開放型	◎	○	◎
第2章	II 漸進的開放型	○		○
第3章	III 政治の窓主導型	△		◎
第4章	IV 問題の窓主導型	◎		△



こうした表・図からは、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の場合は大きな社会的な出来事の、ほぼ同時期の発生という、ある意味典型的な政策の窓モデルが出現した。しかし、タイプⅡ、タイプⅣでは、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唱道があつてはじめて、3つの流れへの合流がもたらされ、政治の受容性が確保された。タイプⅢの場合は、政治の窓による政策の窓の開放が一時にもたらされたが、事後的な修正が政策起業家である大学関係者により行われている。



政策の窓モデル 4つのパターン

こうして各政策過程を比較したうえで、序章で設定した仮説の検証を行った。「複雑化構造仮説」については、問題が、単純に問題として存在するのではなく、特に「政治の流れ」から入れられた手によって掘り起こされている状況は、「問題→政策→政治」と進む、単純な段階モデルを示すものではなく、公立大学設置の問題が仮説に示したような「複雑化構造」にあることを示したている。また、政策の窓モデルにより、「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。

「政策波及仮説」については、自治体は政策の専門性を欠くために、政策にかける様々な不確実性をなるべく縮減しようと、相互に政策を参照しながら、公立大学を設置する。また、公立大学の設置の環境を整える国の政策自身も状況に即して変化するプロセスが見出せた。

「相互補完仮説」については、特に強い政治の流れが政策の窓を開かせた場合において、相互補完の状況が確認できた。

そのうえで、平成期の公立大学設置政策全体を政策の窓モデルで描いた。

## 1) 問題の流れ

公立大学の設置政策の持つ「複雑化構造」は、政策一般の持つ構造でもあると同時に、平成期という時代の制度や価値観の大きな転換の中で複雑化した問題構造であるともいえる。平成期が我が国にとって、大きな失敗を経験した時代であるならば、戦後社会においてはじめて、本格的な社会の衰退局面を体験した時代であったともいえる。こうした問題群についての状況を人々が「平成期」という時代設定でフレーミングするのであれば、それは政策の窓モデルにおける定義された問題となる。

## 2) 政策の流れ

こうした平成期の問題群を背景として、地域への大学設置が求められたが、問題群が複雑であることから、国による統一的な施策よりも地方分権の流れにも乗った形で、地方自治体による大学設置政策が指向された。国に比べれば専門性を欠くものの、「波及効果」を得ながら進む地方自治体の政策に大学設置をゆだねるといった発想が正当化されたことになる。

こうしてみれば、実は公立大学設置とは「大学の設置」という個別政策の推進ではなく、国と地方の政策の境界線の変更という見方が可能となる。

## 3) 政治の流れ

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の本質は、行政機関の分業ではなく「政治家の世界の分業」である。各章で確認してきた政治の流れは、平成前期の総体レベルでの「バブル経済崩壊への対応」は国政レベルの政治判断であったが、それを受けての個体レベルでの政治判断は当然に自治体の政治判断となる。地方分権の進展の下で「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 2005)。

したがって平成期の公立大学設置における政治の流れを「地方分権改革」におくことは、基本的な認識枠組みとして妥当と言える。

## 4) 流れの合流

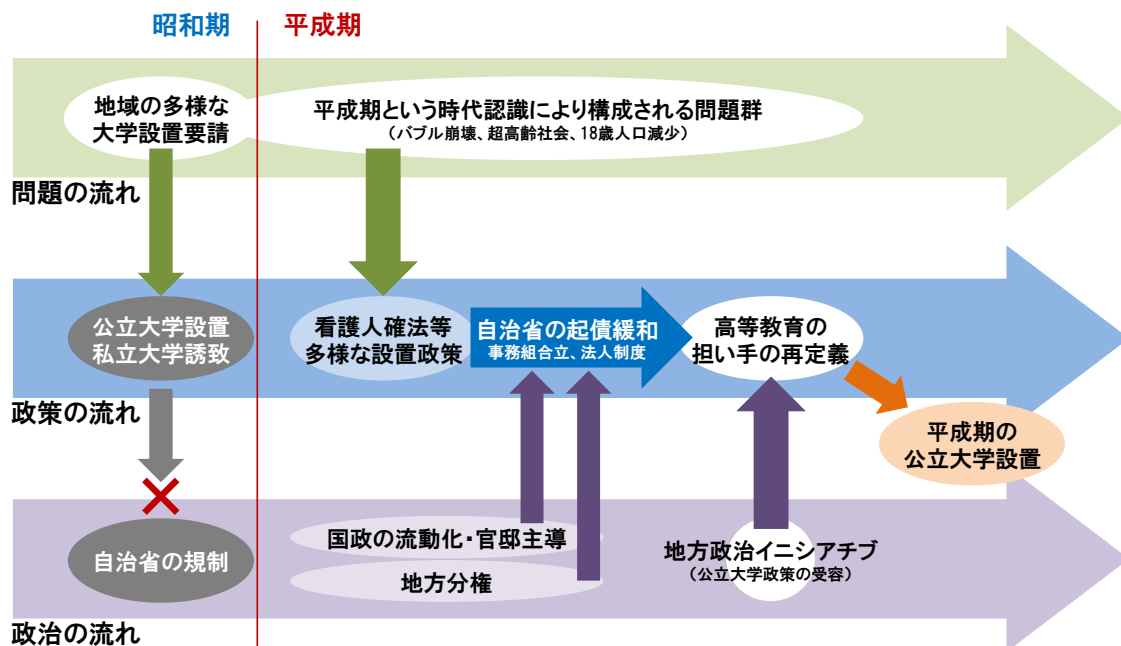
このように、平成期という時代認識を構成する「複雑化構造」にある問題群、「波及効果」を確認しながら「実験室としての地方政府」に投げ込まれた政策、分権改革の中で高まる地方の政治的イニシアチブが断続的に「相互補完関係」を描きながら合流し、公立大学政策は実施された。

地方分権推進は、国と地方との枠組みに変化を与えた。公立大学設置政策は、国と自治体の行政守備範囲の境界線の変更を意味する。こうしてみれば、公立大学設置をむしろ抑制する存在と考えられていた自治省・総務省を、公立大学設置政策の政策起業家とみることも不自然ではない。

## 5) 政策過程チャート

これを政策過程チャートに描けば次の図の通りとなる。





平成期公立大学の設置政策の「政策過程チャート」

最後に、こうしたモデルがポスト平成期をどのように予見するか検討した。ポスト平成期には、本格的な人口減少社会がもたらす問題の流れが想定される。また、個々の施策（アプリケーション）の見直しだけでなく、自治体政策の在り方そのもの（オペレーションシステム）の変化を求める政策の流れが生じるかもしれない。あるいは地方分権が「団体自治」から「住民自治」へと進む政治の流れもあろう。そして、こうした流れが、どのような要素を孕み、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。次の時代の予見には、各流れの動態を見つめる視点が欠かせない。そして、こうした検討は、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にゆだねられることになろう。

#### < 審査結果 >

以上のように、本論文における議論の展開はきわめて体系的かつ精緻である。問題の把握とリサーチクエスチョン・仮説の設定および論証の方法は妥当であり、数多くの事例と聴き取り調査の結果に裏打ちされた論拠も確かなものであるといえる。何よりも、公立大学設立の背景とそのメカニズムを「政策の窓モデル」によって解明するというオリジナルな発想、および各事例に関して収集された膨大な調査データに基づく考察とその結論は、合理的で批判的な示唆を多く含み、実証研究としての価値は高く評価することができる。また、本論文の基礎となった原著論文、本論文中の原語文献の的確な引用および口頭試問により、語学等の能力も十分に高いものと評価できる。

以上の結果、中田晃氏への本学大学院博士学位の授与を審査委員全員一致で決するものである。

以上