

国立大学法人化の考察

川北 泰伸

1. はじめに

2004年4月から国立大学法人化（以下、法人化）が始動した¹。国立大学が法人化されることで、国立大学は文部科学省（2001年1月までの時期は文部省と表記）の附属機関から独立した。そして、国立大学法人の仕組みと、国立大学法人の運営組織形態が変わった。その結果、国立大学は特色を出すために、様々な取り組みを始め主体的に動き始めた²。しかし、民間企業が、他社との厳しい競争環境の中、また変化の激しい環境において、生き延びるために（他社に勝ち、倒産しないよう経営していくことに）行う努力と創意工夫と、何よりも自らが変化していく姿勢を比較する³と、国立大学法人の取り組みは遅れている状況にある⁴。

そこで本稿では、国立大学法人の民間的発想にもとづく大学経営の進行が遅いという問題意識に立ち、その原因と課題を明らかにすることを目的とする。そのための分析枠組みとして政策ネットワーク論を用いる。国立大学法人についての多くの研究は、法人化されることで生じる高等教育への影響や、大学のガバナンス等大学運営に焦点を当てたものが多い⁵。しかし本

稿では、政府レベルの政策が国立大学においてどのように実施されるかに関心がある。

2. 分析枠組み

法人化に関わるアクターと、アクター間の関係を明らかにすることで、法人化の全体構造を知ることができるだろう。そのための分析枠組みとして政策ネットワーク論が有効であると思われる。本稿では、多くの研究者による多様な見解がある中で共通して認識されている点に注目しながら、資源の相互依存関係を通じて、国立大学法人化に関わるアクターの相互作用を分析する枠組みを提示したい。

2.1 政策ネットワーク論の登場

政策ネットワーク論は、1980年代の中頃から、ヨーロッパの研究者を中心に盛んに活用されるようになった分析枠組みである⁶。日本でも、政策ネットワーク論を用いた実証研究が行われ、その成果が蓄積されつつある⁷。しかし、政策

¹ 独立行政法人制度は「第2の特殊法人」という批判がある。新川達郎「第2の特殊法人への道」（田中一昭・岡田彰 編『中央省庁改革』日本評論社、2000年）、214ページ。

² 法人化後の取組状況が紹介されている『文部科学省白書2007』128ページ。

³ 石弘光（元一橋大学学長）が、国立大学の経営改革スピードの遅さ、私大におけるあらゆるサービスの充実と教職員の経営意識の浸透と学生からの要望の高さを、指摘している。社団法人国立大学協会『JANU Quarterly Report』第4号、2006年、4ページ、を参照。

⁴ 『週刊東洋経済』2009年10月24日号のアンケートで景気悪化を受けた各大学が学生にどのように対応しているかが紹介されている。「景気悪化を受けて学生支援策を実施している?」、「強化した就職支援策は?」という問いに対して、国公立大学よりも私立大学の方が対策を実施している割合が多いというアンケート結果となった。

⁵ 一例として次の文献を挙げておく。天野郁夫『国立大学・法人化の行方』東信堂、2008年。天野郁夫『大学改革』東京大学出版、2004年。

⁶ 例えば、原田久「レナター・マインツの『政策ネットワーク論』」『年報行政研究』31号、1996年。

⁷ 例えば次のような研究成果がある。風間規男「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』第46巻4号、1990年。

ネットワーク論は、研究者の間に方法論や概念規定について確定された合意が存在するわけではなく、その意味で未成熟な分析枠組みである⁸。そこでまず既に提案されている政策ネットワークの定義を概観する。

(原田)「公私のアクターが織りなす相互依存のネットワークに着目し、そのなかで彼らの協働により展開される政策およびその作成・決定・実施プロセスを考察しようとするもの⁹」。

(木原)「政策の作成・決定・実施をめぐる『資源の依存により相互に結びつけられ、資源依存構造の断絶によって他の群・複合体とは区別される組織の群・複合体』とする¹⁰」。

このように、未成熟でありながらも、①政策の作成・決定・実施の過程において、②アクター(利害関係者)が存在し、各アクターは③相互依存の関係にある、という点に着目していることがわかる。

このような分析枠組みが注目され始めた背景の一つには「政府体系の変化」があるだろう。財政危機に伴う小さな政府への転換によって、公的部門と私的部門の関係に加えて、国と地方の関係、政治と行政の関係を包括的に捉える複合的体系¹¹が求められ始めた。

社会に対して様々なサービスを供給するアクターは多元的¹²になり、アクター間の関係は複雑化していく。もはや、行政機関が供給するサービスだけが公共サービスではなく、また行政機関が供給するという理由で公共サービスになるわけでもないのである¹³。このことから、政府における問題解決に有効な政策能力や必要な資源は、社会に広く分散している状況に現代社会はあるといえよう。こ

の点、風間は「国家と社会の融合」と「国家と社会の断片化」の同時進行を指摘している。

環境の変化が激しい現代社会において社会に分散する資源の戦略的活用がもめられるだろう。このとき、政策の作成・決定・実施の過程における、利害関係をもつアクター達の相互依存関係が政策ネットワークなのである。この分析枠組みにより、政策に関わるアクターを明らかにし、アクターの相互依存関係が、政策の作成・決定・実施にどのような影響を与えるのかを分析することができるのである。

2.2 政策ネットワークの特徴と構造

2.2.1 政策ネットワークの類型化

政策ネットワーク論では、類型化を含め多くの論者によって異なるモデルが提出されている¹⁴。この点、ネットワークは環境の変化に対応していく柔軟性が強みであるため、何通りもの政策ネットワークが存在しうる¹⁵。よって、ここでは、もっとも基本的な二つのモデル¹⁶を確認することで、分析対象の特徴を把握したいと考える。基本的な二つのモデルとして「政策コミュニティ」と「イシューネットワーク」について¹⁷まず概観したい。

(政策コミュニティ)

相対的に自律した、排他的で閉鎖的なネットワークであり、内部のアクター間では価値観が共有されている。日本の場合、中心に位置するアクターとしては、官僚制が優位な位置にある。なぜなら、法案の大部分が政府提出法案であり、多くの政策は行政機関によって作成され実施さ

⁸ 風間、前掲論文、1990年、2ページ。

⁹ 原田久「政策・制度・管理」『季刊行政管理研究』81号、1998年、24ページ。

¹⁰ 木原佳奈子「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』第2巻3号(熊本県立大学)、1995年、2ページ。

¹¹ 今村都南雄「政府体系研究の意義」『中央大学社会科学研究所研究報告』No.16、1995年、2ページ。

¹² 真山「政府体系における政策実施システムの分析」『中央大学社会科学研究所研究報告』No.16、1995年、50-51ページ。

¹³ 今村都南雄「公共空間の再編」(今村都南雄編『日本の政府体系』成文堂、2002年)12ページ。

¹⁴ 例えば政策ネットワークの類型に触れ示唆を得られる文献として、正木卓「<政策ネットワーク>の枠組み—構造・類型・マネジメント—」『同志社政策科学研究』創刊号、1999年、風間、前掲論文、1990年、新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』59、1992年、などがある。

¹⁵ 例えば、政策ネットワークの中心に位置するアクターはその国の政治制度や文化によって規定される部分が大きい。小池「政策ネットワーク分析試論—政策共同体とイシュー・ネットワーク—」(行政管理研究センター調査研究部『政策研究フロンティア(II)日本の公共政策—その基準と実際—』1988年)150ページ。

¹⁶ 同書、1988年、149ページ。

¹⁷ 実際の政策ネットワークは、この二つのタイプの政策ネットワークを両極に持つ帯のどこかに位置している」と風間は指摘している。風間、前掲論文、1990年、15ページ参照。

れているためである¹⁸。

(イシューネットワーク)

多様な価値観や利害を持った多くの参加者が絶えずネットワークを出入りし、政策を統制できるものがない不安定な関係であり、開放的で緩やかにアクターが関係している。このモデルでは官僚制の役割はかなり限定的で、むしろ官僚制の影響力がそれほど強くない領域や、まだ政府の守備範囲に取り込まれていないような状態である¹⁹。

以上の二つのモデルを鑑みると、日本の政策過程では、政策領域ごとに政策コミュニティが存在している²⁰。それは主に、官僚制、族議員、圧力団体の三者からなる閉鎖的なネットワークである。ただし、自民党55年体制が崩れて以降、「官邸主導」などといわれるようなエグゼクティブ主導によるトップダウンの決定が、政策コミュニティの既得権益とぶつかるケースが生じている²¹。

それでは、政策コミュニティとイシューネットワークとはどのような関係にあるのだろうか。この点、真山²²の整理を参考にすると、開放的で不安定なイシューネットワークの中で、結合や組織化が進み、閉鎖的で排他的な政策コミュニティへと変化していくと捉えることができる。ゆえに、イシューネットワークから政策コミュニティへと連続している²³ことが確認できよう。

2.2.2 政策ネットワークと資源の関係

政策ネットワークは多元的な組織からなるネットワーク²⁴であり、資源の相互依存関係によって成り立っている。政府体系の変化により資源が社会に分散する状況にある。そのため、政策ネットワークは一つのガバナンス形態²⁵となり、質の高い資源を動員して、さらに有効な政策を形成し有効な形で実施しうるのである。そこで、資源の依存関係の有無や交換の仕方²⁶、資源の内容²⁷によって、参加資格や地位に変化が生じてくる²⁸。

(資源の分類)

政策ネットワーク論者は様々な資源を設定してきたため²⁹、何を資源として設定すべきかについて、政策ネットワーク論者に合意がない。しかし、「政策ネットワークは『資源依存関係』にある組織の群であることから、『資源』が何を指すかが問題になる³⁰」。有名な資源分類はR. A.W.Rhodes³¹のものだろう。この点、風間はR. A.W.Rhodesの分類に修正を加え防災政策ネットワーク分析を想定して分類を行っている³²。本稿においても、合意がない状況を踏まえ、R. A.W.Rhodesの分類を利用して国立大学法人化を分析していくこととする。

- ①権限(法的資源)：法令や制度的慣習によって公的部門に共通して与えられた役務提供に関わる強制あるいは裁量の権限
- ②資金(財政的資源)：税金や役務料金、借入金を基礎とする公的部門の起債

¹⁸「政策共同体」とも表記される。本稿においては、イシューネットワークとの比較によって政策ネットワークの特徴をとらえることで充分なため、「政策コミュニティ」と表記することにする。小池治「政策コミュニティ概念をめぐって」(行政管理研究センター調査研究部編『ジャパノロジストによる日本官僚制の研究—政策コミュニティの特徴と変動—』進栄社、1990年)56ページ。

¹⁹Hugh Hecllo, Issue Networks and the Executive Establishment, in *The new American political system*, American Enterprise Institute, Washington D.C.,1978,pp102-105

²⁰2009年8月の衆議院選挙により政権交代が起き、民主党が与党となった。そのため、新政権以降における政策過程は新たな研究成果を待たなければならないが、麻生政権までは大方妥当すると考える。

²¹臨教審は、政策コミュニティがエグゼクティブに引込んだ例である。小池、前掲論文、1988年、59ページ。

²²真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』第100巻第5・6号、1994年、183-186ページ。

²³R.A.W.Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press,1997,pp39.

²⁴真山、前掲論文、1994年、196ページ。

²⁵風間、前掲論文、1990年、21ページ。

²⁶木原、前掲論文、1995年、8-18ページ。

²⁷寺本義也『ネットワーク・パワー』NTT出版、1990年28ページ。

²⁸風間もアクターに対する役割を三点指摘している。風間、前掲論文、1990年、21-22ページ。

²⁹これまでの資源分類の紹介については、風間、前掲論文、1990年、22ページ。

³⁰木原、前掲論文、1995年、4ページ。

³¹R.A.W.Rhodes, *Intergovernmental Relations in United Kingdom*, in Y.Meny and V.Wright ed., *Centre-periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin,1985,pp42-51

³²風間、前掲論文、1990年、22-32ページ。

- ③政治的正統性(政治的資源)：公共政策決定構造に参加し、かつ選挙等によって選出されるなどによって代表者に賦与される公的指示を動員できる権限
- ④情報資源：様々なデータを所有し、その収集、普及の一方もしくは双方を管理すること
- ⑤組織資源：人的、技術的、土地、建物、施設・設備などの資産所有と、その資産に基づき仲介者を經由せずに直接行為する能力

2.3 政策ネットワークの管理

常に変化する社会状況に応じて政策ネットワークも静的な存在ではいられず、むしろ新たな問題に比較的柔軟に対応することができる点がネットワーク構造の強み³³だと言える。しかしその柔軟さ³⁴ゆえに、政策ネットワークを機能させるためには、政策ネットワークを管理することが必要³⁵なのである³⁶。例えば、NGO・NPOというアクターに着目してみると³⁷、問題関心が限定的であるが故に共同的な行動を拒んでしまう可能性も含んでいる。

それでは、政策ネットワークはどのように管理していけばよいのだろうか。この点について、単純なピラミッド型のヒエラルキーではないために、政策ネットワーク管理は組織管理よりも

はるかに難しい側面を持っている。風間は³⁸、(1)政策ネットワークの目的と参加者の目的との間のバランスと、(2)統合と自律性のバランスとを、とらなければならないと指摘する。

新谷はオランダにおけるガバナンス・クラブ³⁹のネットワーク管理を紹介⁴⁰し、ネットワーク管理は、アクター間の相互作用プロセスに直接影響を与えることを目的とした「ゲーム管理」と協働の条件改善等間接的に相互作用に影響を与えることを目的とした「ネットワークの構造化(network structuring)」に分けられることを示している⁴¹。Klijinらは、オランダにおけるネットワークの状況下での政府活動の実証研究に基づき、政府が相互作用と結果を望ましい方向にむけていくために影響を与える対象として、アクター、資源、ルール、認知(perception)の4つを取り上げ、<表1>のように管理活動を提示している⁴²。

(ネットワークマネジメントの限界)

ネットワーク管理者は、管理者自らが保有する資源に限界があり、また他のアクターにも資源を依存しているために、万能ではなく限界がある。よって、ネットワーク管理が、他のアクターによって中和されうるし、無駄に終わる可能性もある。さらに、管理者自身もネットワークの一部であり、管理者自身の利益や価値、認識をもつので、このことが、他のアクターとの

表1 ゲーム管理とネットワークの構造化

次元	対象	アクター	資源	ルール	認知(見識)
ゲーム管理		選択的活性化	資源動員	ルールの見込み	譲歩と共同イメージの形成
ネットワークの構造化		アクター間関係の変更	資源配分の変更	ルールの変更	規範・価値・認知の変更

<出典>E-H.Klijin,J.F.M.Koppenjan and K.Termeer,Ibid.,1995,p.442 新谷浩司、前掲論文、2004年、154~156ページ

³³ 同論文、33ページ。

³⁴ 真山達志「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』第54巻3号、2002年、926ページ。

³⁵ 原田、前掲論文、1992年、28ページ。

³⁶ 中邨はガバナンス概念もネットワーク管理に注目していると指摘する、中邨章「行政学の新潮流－『ガバナンス』概念の台頭と『市民社会』－」2001年、『季刊行政管理研究』No.96を参照。

³⁷ 同論文、を参照。

³⁸ 風間、前掲論文、1990年、36-37ページ。

³⁹ ガバナンス・クラブの概要はRhodesの次の紹介を参照。Rhodes,R.A,W,Foreword in Kickert, W.J.M et al.(eds)Managing Complex Networks:Strategies for the Public Sector, Sage,1997.

⁴⁰ 新谷浩司「ネットワーク管理論の射程」『年報行政研究』39号、2004年、参照。

⁴¹ 新谷浩司「オランダのパブリック・ガバナンスに関する一考察」『早稲田政治公法研究』第75号、2004年、154~156ページ。

⁴² 論文の中では、良いネットワーク管理の基準も提示されている。E-H.Klijin,J.F.M.Koppenjan and K.Termeer,Managing Networks in the Public Sector:a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks,Public Administration,vol.73,No.3,1995

関係をより複雑にするのである。したがって、管理することはよりよい政策結果を保証するものではなく、政策の達成可能性を高めるにすぎないのである⁴³。

2.4 政策ネットワーク論の可能性

政策ネットワーク論は、政策の作成・決定・実施の過程において、アクターとアクターの相互依存関係に注目している点で、分析枠組みとして有用である。

法人化は近年の官邸主導による行政改革の一貫として行われ、「小さな政府」を目指し始めた⁴⁴ことに由来する。そして、「内閣が直々に設置した第三者的な諮問機関が各省庁の壁を越えた総合的な観点から行政全般のあり方を見直し⁴⁵すものとなった。それは、「それぞれの専門領域に属する政策・行政サービスの拡充発展を志向する」縦割りの行政に対して、「行政資源の膨張抑制と適正配分」を志向し横割りの行政⁴⁶を実施することといえる。全く異なる価値観と属性をもつ新しいアクターが参入してくるため、高等教育政策に与える行政改革のインパクトは非常に大きい。

政策ネットワーク論を利用するとこの新しいアクターの登場が法人化に及ぼした影響を分析することができる。さらに、法人化前、法人化、法人化後のアクターの比較分析と、高等教育政策の内容の比較分析を結びつけることが可能となるのである⁴⁷。

3. 国立大学法人化の経緯

ここでは国立大学法人化の経緯を紹介する⁴⁸。そもそも法人化の議論自体は明治時代から存在していた。ただし、2004年4月にスタートした国立大学法人は、橋本内閣時に行われた行政改革における独立行政法人の枠組みを利用しながら、大学の特殊性を踏まえた独自の制度である。そのため、現在の国立大学法人の契機は1996年の橋本行革といえる。

1996年11月に、橋本首相を会長とする行政改革会議が発足し、首相は行政改革に強い決意を示した⁴⁹。独立行政法人関連事項が登場してきたのは1997年2月の行政改革会議の頃で、同年4月の行政改革会議で国立大学の民営化議論が登場し始める。この民営化議論のきっかけを作ったのは東大医学部教授有志13人によって作成された『東京大学医学部附属病院改革に関する試案』が、1997年3月に行政改革会議事務局長宛てに届けられたことである⁵⁰。5月21日第14回行政改革会議では、文部省に対してヒアリングが行われるが、すでに独自に大学改革を進めていることを理由に⁵¹独立行政法人化や民営化に反対を主張した。そこでは、国立大学改革については、「独立行政法人化(以下、独法化)は、大学改革方策の一つの選択肢となり得る可能性を有しているが、これについては、大学の自主性を尊重しつつ、研究・教育の質的向上を図るという長期的な視野に立った検討を行うべきである」と、先送りされることとなる。

1998年7月には小淵政権が発足し、所信表明演説で国家公務員の20%削減が打ち出された(その後、自民党と自由党との両党の合意で25%削減になる)。また、小淵政権は「経済戦略

⁴³ E-H.Klijin, J.F.M.Koppenjan and K.Termeer, Ibid., 1995p.452

⁴⁴ 武藤桂一「行政改革の諸相」(藤井浩司・懸公一郎編『コレク行政学』成文堂、2007年)124ページ。

⁴⁵ 西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001年、374ページ。

⁴⁶ 同書、52ページ。

⁴⁷ 岡田浩・松田憲忠『現代日本の政治』(ミネルヴァ書房、2009年)では教育政策を政策ネットワーク論を用いて分析する試みがなされている。

⁴⁸ 以下の経緯は次の文献を頼っている。中井浩一『徹底検証・大学法人化』中央公論新社、2004年、119-254ページ。

⁴⁹ メンバーには豊田章一郎(経団連会長)、有馬朗人(東京大学名誉教授)ら、財界・学界などから有識者を迎え、官僚や官僚出身者を排除する体制となった。

⁵⁰ 『試案』が正式行政改革会議に提出されたから、議論のきっかけになった。現在の独法化の先鞭。それまで、文部省や大学が何を考えているのかわからなかった」と行政改革会議事務局局長は証言している。中井、前掲書、2004年、119-254ページ参照。

⁵¹ 『行政改革会議第14回議事概要(平成9年5月21日)』<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0526dai14.html>、2010年1月7日アクセス。

会議⁵²」を設置する。この時、国立大学の独法化に反対していた有馬朗人行政改革委員が小渕内閣の文部大臣に就任する（就任期間：1998年7月～1999年10月5日）。1998年の12月～1月にかけて、太田誠一総務庁長官（行政改革推進本部副本部長）から有馬文相に、官僚を交えない3度の会談を持ちかけ⁵³、国立大学の独法化を迫る。これが契機となり、1999年1月「中央省庁等の改革に関わる大綱」を決定した際、「03年までに結論を得る」こととなる。そしてこの方針が閣議決定される。6月、有馬文相は国立大学長会議の挨拶で「独法化」の検討開始を正式に表明する。さらに7月には文部省は旧七帝大の学長との会合で「文部省原案」を示している（同月に独立行政法人通則法成立）。

これ以降、国立大学協会では独立行政法人通則法を大学に適用することに反対する一方、それを修正する特例措置を求めるなど、条件などについて議論が進んでいく。

こうした動きの一方で、1999年には反対運動が起こる。運動の規模の程度は様々だがこの年で大きな動きとしては、研究者の有志によって「独立行政法人反対首都圏ネットワーク」が結成される。また出版、反対声明、意見広告、投書などの方法で、反対派アクターによる反対表明の動きが顕在化した。

2000年5月に自民党文教部会は「提言 これからの国立大学の在り方について」を公表し、「通則法の基本的な枠組みを踏まえつつ、相当程度の特例を加えた特例法と定め」ることを提言する。

2001年1月には新たな中央省庁が発足し、文部省と科学技術庁は統合され文部科学省になる。内閣府内には、これまでの経済戦略会議を強化した「経済財政諮問会議」が発足し構造改革を

推し進める。

4月、小泉内閣が発足する。そして5月の参議院本会議で小泉首相は国立大学の民営化を発言し、5月末には平沼赴夫経産相が「新市場・雇用創出に向けた重点プラン」をまとめ経済財政諮問会議に提出をする。そこには、国立大学の早期の独法化が明示されていた。この小泉首相の発言と平沼経産相の提案に対して、文部科学省は「大学の構造改革の方針」と「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」をとりまとめ、6月11日に開催された経済財政諮問会議において遠山文科相から提案がされた⁵⁴。これらの内容は①再編・統合の大胆な推進や、②民間的発想による経営手法の導入、③世界最高水準の大学をめざすための「トップ30⁵⁵」の育成、といったもので、財政基盤や国際競争力の弱さ、閉鎖性、硬直性などの問題を改革しようという狙いだった。

2003年2月に「国立大学法人法」案が閣議決定する。7月9日に国立大学法人法成立し、2004年4月1日より国立大学は国立大学法人としてスタートすることとなる。

4. 事例分析

4.1 法人化前の政策ネットワーク分析

内閣は教育行政の最高機関⁵⁶であり、1980年代以降の教育改革の特徴として、首相主導による教育改革が目立った。しかし、教育の自由化・市場化の必要性が主張され、臨教審⁵⁷の提言に沿って高等教育政策は進められていたものの、内閣は強く関与することはなかった⁵⁸。そのため、文部省、国立大学、国立大学協会、自民党

⁵² 「経済の再生と21世紀にける豊かな経済社会の構築」を使命とし、官僚や官僚OBをメンバーには入れずに構成された。議長は樋口廣太郎（アサヒビール名誉会長）、他に、竹中平蔵（慶応義塾大学教授）、森稔（森ビル社長）がメンバー。

⁵³ 中井、前掲書、2004年、165ページ。太田長官が非常に強く有馬文相に迫っていることが紹介されている。

⁵⁴ 文部科学省『文部科学広報』2001年（7月23日第10号）http://www.mext.go.jp/b_menu/kouhou/010723/01.htm（2010年1月7日アクセス）。関係者間では「遠山プラン」と呼ばれた。

⁵⁵ 国際競争力のある大学づくりを推進することを目的に、30大学に重点的に研究資金を助成する事業。のちに「21世紀COEプログラム」、そして「グローバルCOEプログラム」へと事業が継承される。

⁵⁶ 平原春好・神田修『ホーンブック教育行政学』北樹出版、1996年、32ページ

⁵⁷ 教育政策における臨時教育審議会の意義については、清水俊彦 編『教育審議会の総合的研究』1989年、多賀出版、212-233ページ参照

⁵⁸ 教育行政は政治的干渉から保護されなければならない（教育基本法10条）。ただ人権意識の拡大や社会的諸制度の発展に関連して、事務的、手続的な事項についても政治問題となる事項が増加し、政治的判断を加えられる事項が増える傾向にある。斎藤諒、『文教予算の編成』1990年、ぎょうせい、207-208ページ参照

文教族を中心に政策コミュニティが形成されていたのである。そして臨教審の答申⁵⁹に基づき、高等教育政策は教育の質の向上と多様化を実現⁶⁰させるための政策ネットワークであった。文部省は行政の中立性に加え、教育の政治的中立性⁶¹を守りながら⁶²、政策実施機関として国立大学を運用していきたいという意図がある。国立大学は学問の自由や大学の自治が保障される⁶³ことを望む。国立大学協会は任意に各国立大学の学長同士で情報交換し、ときに文部省とも情報交換を行う。自民党族議員は合理的選択の観点から選挙での再選と党内出世のために活動をする。国民形成に国会維持のイデオロギーを滑り込ませよう⁶⁴とする。このように各アクターが独自利益を追求していることをまず確認しておく。

(文部省と国立大学と国立大学協会)

文部省は政策実施機関を運用するための資源は保有するものの、実際の政策実施は国公立大学に依存し、文部省が直接管理し最も影響力を行使できる国立大学に政策実施を依存する状況にある。文部省の法的権限では国立大学運営に対して監督、指導・助言を行うにとどまる⁶⁵。しかし許認可権を行使することで政策実施を行うことができた⁶⁶。さらに財政誘導という方法で政策実施が可能であった。また組織資源として、文部省官僚が各国立大学に Outreach することで、

「大学の自治」の中、官僚らは文部省の政策意図を一斉に教職員に伝えることができ、各大学の情報を吸い上げ掌握することができたのである。正統性は憲法上の制約はあるものの、国立大学が文部省の付属機関であることは文部省の意向を反映させる正統な理由となりうる。

国立大学にとっては教育の質の向上と多様化の実現は、憲法で保障されている学問の自由や大学の自治と親和性があり基本的に受け入れやすい政策方針である。国立大学は運営方式を始め問題⁶⁷を抱えながらも、多くの組織資源を保持する。各学問分野の専門家が集まっている点で人的資源は豊富で、教育研究機関としての研究成果の蓄積から高い専門性を有している。また各都道府県に1校以上国立大学は整備されており、高等教育機会の保障と、人材の養成機関としての役割を担っている。しかし、財政資源は文部省に依存せざるを得ない⁶⁸。

国立大学協会は親睦団体⁶⁹である以上の影響力をもたない⁷⁰。学問の自由と大学の自治から、文部省の高等教育政策の動向に無関心ではいられないため、国立大学の情報資源を補完している。また文部省は情報交換によって円滑な政策実施を行うことができれば、文部省にとって正統性の補完にもなる⁷¹。

(自民党族議員)

合理的選択の観点で考えると第一に選挙で当

⁵⁹ 文部科学省「臨時教育審議会と教育改革」『文部科学省白書』2001年(平成13年)

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200101/index.html、2010年1月10日アクセス

⁶⁰ 文部省「高等教育の多様な発展のために」『教育白書』1996年(平成8年)

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199601/index.html、2010年1月10日アクセス

⁶¹ 斎藤諦淳『教育改革の展開』2008年、武蔵野大学出版会、117ページ参照

⁶² 人権意識の拡大や社会的諸制度の発展に関連して、事務的、手続き的な事項についても政治問題となる事項が増加し、政治的判断を加えられる事項が増える傾向にある。斎藤、1990年、207-208ページ。

⁶³ 芦部信善『憲法 第三版』岩波書店、2002年、155-161ページ。

⁶⁴ 教育の分野は選挙の票になりにくいため、当選が安定した議員、教育に対して強い想い入れのある議員に偏る傾向がある。猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、200ページ。

⁶⁵ 文部科学行政の固有性として、個人の内心の自由を基本とし、外部、とくに権力の側からの介入を排除する特性をもつ「人間の精神作用」を対象とすることが挙げられる。斎藤諦淳、前掲書、2008年、114ページ。

⁶⁶ 学校教育、学術の振興・普及を任務とし、その行政事務に責任を負っている。また、設置の認可権はもつものの、あくまで補助や指導・助言を与える程度で、強力な法的権限をもっていない(文部省令4条、5条の26・27・28、6条の8、6条の9、6条2項)。

⁶⁷ 例えば、人事・給与が一律で硬直的で、組織再編には省令改正が必要で、運営の柔軟性に欠ける、という問題である。文部科学省「国立大学の法人化をめぐる10の疑問にお答えします!」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052702.htm、2010年1月10日アクセス

⁶⁸ 斎藤は行政と大学の相互理解の重要性を指摘している。斎藤、前掲書、2008年、119ページ。

⁶⁹ 中井、前掲書、211-212ページ

⁷⁰ 組織体制は形骸化しており、会員である各学長は、個人的意見を述べることはできても大学全体を代表する力はない。中井、前掲書、211-212ページ

⁷¹ 文部省が利害関係者の現状を把握したり実態を政策に反映させ正統性を確保する場合、基本的に審議会を利用する。そのため、文部省にとって国立大学協会の存在は、国立大学の意見・要望を政策に反映させるものではないことは改めて確認しておく。文部省の意思決定については次の文献が参考になる。城山英明・細野助博『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版、2002年。

選すること、第二に党内で昇進するために活動を。高等教育政策においては、特に私学関係の政策に関与の度合いを強めていく⁷²。この点、質の向上と多様化の方針は私学にとって利益になり得る。それは、国立大学との格差改善の余地が生まれるからである。さらに学生の質・量を確保しやすくなれば、経営環境の悪化にさらされている私学にとっては利益につながり得る。

各国会議員は国会において法案に賛否を投票する法的権限を有する⁷³。思い通りの政策実施や予算を確保したい文部省は、自民党の特に文教族の意向をうかがいながら政策形成を行うこととなり、政策決定段階での法的権限と財政資源を依存することになる⁷⁴。逆に自民党は文部省の政策原案作成の全ての工程に関わるだけの人的資源を含めた組織資源を持っていないため、ある程度は文部官僚に頼らなければ国会議員活動が成立しない事情⁷⁵を持つのである。

(ネットワーク管理)

法人化前の時期では高等教育の政策ネットワークは非常に安定していたといえるだろう。この要因として結びつきの強い政策コミュニティの形成が考えられる。文部省と国立大学については、学問の自由と大学の自治が認められているというものにあくまで国立大学は文部省の付属機関である。よって国立大学は文部省の意向に沿わないわけにはいかない。また国立大学協会も構成員が各国立大学の学長であるため事情は同じである。一方、文部省と自民党については官僚優位とも政党優位とも論じられてきたが、いずれにせよ相互に密接な依存関係があったことは確認できよう。55年体制が終わり、細川内閣誕生により一定期間自民党が野党になった。しかし、後の森総理が自民党と省庁との調整で

政策が決まる旧来型の政策決定の流れを踏襲していた⁷⁶ことから考えて、法人化前の時期であっても依然として、文部省と自民党との従来の相互依存関係が残っていたといえよう⁷⁷。

以上のことから、政策ネットワークにおいて、文部省と自民党は国立大学に比べて優位な立場にあるのである。そして、文部省と自民党との相互依存関係が他のアクターに対しても強い影響力をもち、それによって政策ネットワークを安定的に維持していたのである。

4.2 法人化の検討から開始時の政策ネットワーク

次に、橋本行革で法人化が検討され始めてから、小泉内閣の時である2004年4月1日の法人化スタートまでの期間における、政策ネットワーク分析を行う。

橋本行革以降は官邸主導のトップダウン型の政策決定システムの構築が進み、異なる価値観をもった新たなアクターが参入してくる。それは強いリーダーシップを持つ首相と首相直属の諮問会議で、政策形成の主導権を握った。これにより、新しく行政改革という観念⁷⁸が持ち込まれ、行政改革の一貫として高等教育が扱われるようになった。

これらの変化は、従来の政策ネットワークにとって都合の悪い要素をもっていたため消極的だった。文部省は、官邸主導体制での政策決定に逆らうことはできないうえ、法人化によって国立大学を直接管理できなくなってしまう可能性がある。また国立大学でのポストが消えてしまうかもしれない。国立大学は、文部省に依存

⁷² ヤング・パーク、「教育行政における自民党と文部省」（新堀通也・青井和夫『日本教育の力学』東信堂）1983、66-68ページでは、日経新聞論説委員黒羽亮一氏の「私学団体は、その要求を直接政党や政界有力者に持ち込み、その圧力により政府の教育を左右するという形式である」というコメントも紹介している。

⁷³ 文部科学省が政策形成する際に自民党が非常に大きな影響力を持っていることは、ヤング・パーク、前掲論文、1983年、羽原清雅「自民党文教族の実力」『世界』444号、1982年、高山洋二「文部省研究」『世界』444号、1982年、熊谷一乗「教育政策の形成過程に関する研究」『社会学評論』24号、1973年、レオナード・J・ショッパ『日本の教育政策過程』三省堂、2005年、でも指摘されている

⁷⁴ 予算編成過程全体を通じて与党と各省の政策形成における協同性が強まっている。斎藤、前掲書、1990年、199ページ。

⁷⁵ 族議員と官僚との2者間だけに注目すればプリンシパルエージェントモデルを使って、相互関係を分析することもできる。M・ラムザイヤー、F・ローゼンブルス『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂、1995年106-119ページ。

⁷⁶ 伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴァイアサン』38号、2006年、30ページ。

⁷⁷ 与党自民党と政府文部省とが政策主体として、一元化傾向にあると指摘されている。清水俊彦編『教育審議会の総合的研究』1989年、多賀出版、158ページ。

⁷⁸ 行政改革と観念されるものとして2類型がある。第1は、制度改革に及ぶ行政機構改革、第2は日常の行政管理における資源管理機能を拡大して、既定の経費・人員を見直し、これを減量することである行政整理である。西尾、前掲書、2001年、370ページ。

する体制は国立大学の自主性・自律性に制約はあるものの、財政的に安定した大学運営が実現されていたからだ。国立大学協会は、自分たちの事情をよく把握も理解もしていない新たなアクターは、新たな取引コストを生じさせる厄介な存在であった。一方で自民党は、文部省との相互依存関係を崩されると、自らの政策を実現しにくくなる。このように、新しい政策ネットワークが機能すれば、従来の政策ネットワークから安定的に享受していた利益が消滅しかねなかった。

しかし、官邸主導の行政改革の進行に対して、文部省はもはや完全拒否はできない。国立大学は、政策実施には関与できても政策形成、政策決定段階に対して関与できる手段も資源もない。そのため、官邸主導体制が整備される中、法人化に対して強い関心を抱く存在が現れるとその瞬間、法人化へのスピードが一気に速まった。この現象は法人化が検討され始めた時期と、小淵内閣の時に公務員数削減が掲げられた時期において確認できる。そして法人化を決定づけたアクター参入はやはり小泉政権の誕生であろう。

小泉総理と経済財政諮問会議の影響とリーダーシップ⁷⁹は非常に強く、自民党の政策決定システム⁸⁰までも変更し⁸¹、最も官邸主導の政治を実行した⁸²といえる。結果として、官邸の意向に文部省が沿わなければ、文部省は自ら立案する政策を実現できなくなった。自民党の議員は、自身の選挙の再選や党内昇進を考えると、よほどの動機がなければ小泉政権に反対する理由がなかった。小泉内閣は国立大学も改革の例外とせず小泉構造改革の対象と捉え、規制緩和や民営化を前提に法人化を進めようとしたのである。

こうして法人化の実現は確実なものになって

いく。しかし、法人化の中身に関しては、大学の特殊性、大学の自主性・自立性に配慮の余地が生じてくる。このことは、従来の政策ネットワークにあった相互依存関係を修正することで新しい政策ネットワークを機能させることを意味する。そこで文部科学大臣遠山敦子が「遠山プラン⁸³」を発表し、それまでの大学改革路線を転換し、大学改革路線と行政改革路線の一本化を図ろうとした。この発表は、文部科学省として「国立大学法人化」の方針を正式に表明した宣言でもあった⁸⁴。この方針発表に対して各国立大学関係者から批判⁸⁵が湧き上がったが、結果的に従来の政策ネットワークの相互依存関係が修正され、法人化が決定、スタートしていったのである。

(ネットワーク管理)

この時期に形成された新しい政策ネットワークは壊れやすい状態であった。従来までのアクターは新しいアクターを拒否、反対していたからである。そのため、従来の政策ネットワークに戻らないように、ネットワークを管理しなければならなかった。そこで小泉総理と経済財政諮問会議が官邸主導体制を強化し、政策ネットワークを自ら管理し始めた。経済財政諮問会議の基本方針で法人化について民営化を見据えた言及や、民間的経営手法による大学運営を強く打ち出し、方針に沿わない文部省の政策が決定されることはなかったと言ってよいだろう。ゆえに各省庁はその方針の範囲内で、各省庁の独自利益を少しでも満たせる内容を政策形成・決定の段階で政策に反映させようとしたり、政策実施の段階で反映させようとしたのである。こうして不安定な新しい政策ネットワークは強力な管理にさらされた。

⁷⁹ 閣議における首相の発議権の明確化、内閣府設置をはじめとする首相に対する補佐・支援体制の強化などの法制度改革だけでなく、政党制や政党組織などの政党要因も、決定的影響を及ぼす。伊藤光利「政策過程における首相一執政集団のリソース、制約、戦略」(足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』ミネルヴァ書房)2003年、252ページ。飯尾潤「小泉内閣における官僚制の動揺」『年報行政研究』42号、2007年参照。

⁸⁰ さらに、自民党内の人事決定と政策決定のゲームのルールを決定的に変化させた。伊藤、前掲論文、2006年、を参照。

⁸¹ 『ボトムアップ的』な政策決定システムの重要な部分を変更し、『トップダウン的』な決定手続きを実現した、伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴァイアサン』38号、2006年、29ページ。

⁸² 政策形成の面でトップダウン的な決定を行うリソースを手に入れたことが大きな要因である。伊藤、前掲論文、2006年、30ページ。

⁸³ ①国立大学の再編・統合を大胆に進める、②国立大学に民間的発想による経営手法を導入する、③大学に第三者評価による競争原理を導入する、という方針。

⁸⁴ 草原克豪『日本の大学制度—歴史と展望』弘文堂、2008年、204-209ページ。

⁸⁵ 法人化反対アクターもいくつか存在し、組織を形成し活動したものとして、「独立行政法人反対首都圏ネットワーク(現:新首都圏ネットワーク)」や、各大学の「教職員組合」の存在がある。これらは反対声明などを発表することどまり、政策形成に影響を与えることはなかった。<http://www.shutoken-net.jp/index.html>を参照(2009年12月2日アクセス)

4.3 法人化後の政策ネットワーク分析

国立大学協会は単なる任意団体から社団法人に変化した。しかし形だけで、大学同士の横並びでしか行動を起こせず⁸⁶、実態として変化は生じていない。

文部科学省は法人化によって創設された国立大学法人制度を運用し始める。文部科学省は、新しく設計された「独立行政法人 大学評価・学位授与機構」や「国立大学法人評価委員会⁸⁷」、「中期目標⁸⁸・中期計画の事前・事後チェック」等を活用し、法人化前とは異なる方法で、法人化前と類似した監視・管理を実施し始めた。経済財政諮問会議の基本方針が毎年閣議決定され、国立大学に対する言及がある。文部科学省はこの基本方針にもとづいて行動するため、法的権限、正統性、財政資源を内閣に依存している。内閣としては、長年にわたって国立大学を把握・運用してきた文部科学省に具体的な政策形成・決定・実施を任せることで、内閣が国立大学に直接関与するコストを節約でき、実状を反映した国立大学の運用を実現できるのである。したがって、文部科学省の組織資源や情報資源に依存している。

また文部科学省は国立大学に対して関与の仕方が事前審査から事後審査へと変わり、国立大学を私立大学と競争させることになった。そして、教育研究においてすぐれた私立大学に対しても財政資源を配分するようになっていった。しかし、法人化までに蓄積された教育研究における人的資源や知的財産や、整備された高等教育環境は、教育の質を確保するという意味でも、文部科学省は国立大学を政策実施機関として頼らざるを得なかった。また文部科学省の官僚を国立大学へ出向⁸⁹させて大学運営に関与していく体制⁹⁰は依然として残された⁹¹。自らが運営主体となり大学運営を行うための知識や技術、経験、人材は国立大学に蓄積されていない。した

がって国立大学運営に関する専門性をもった文部科学省の官僚は、ビジネスに長けた民間企業からの人材よりも必要な存在となる。実際問題、運営実績の評価を文部科学省からうけなければならず、少しでも高い評価を得て予算獲得につなげるために、文部科学省の意向を把握し対応策を考える必要性が大学にあった。

自民党は、高い支持率を維持し、トップダウン型の小泉内閣に対しては法的権限、正統性、財政資源、組織資源、情報資源は内閣に依存するしかなかった。しかし安倍内閣以降の官邸主導体制の衰退によって、法人化前に形成されていた文部科学省と自民党や族議員との相互依存関係を取り戻すようになる⁹²。「高等教育の質的向上」と「市場原理の導入」が重視される中、高等教育政策実施によって教育全体の質的向上が実現できれば各議員の政治活動のプラスの成果として国民に示すことができる。また市場原理を導入することで、国が国立大学と私学との格差是正が実現できれば、私立大学関係者からの指示を高めることができる。もはや、法人化前に特に顕著であった文部科学省と相互依存関係を強化した方が、選挙での再選と党内出世という独自利益を拡大できる状況にあったといえよう。したがって、単に国立大学に対して民間的発想の経営手法を定着させるよりも、「高等教育の質的向上」と「市場原理の導入」へと政策転換していく文部科学省に同調することは自然な流れであったのではないだろうか。

(ネットワーク管理)

法人化後、新しいアクターに変化が生じる。第一に、政策ネットワークに対する影響力が小さくなっていく。小泉政権が誕生した初期では経済財政諮問会議は強く監視していた。しかし法人化後、その監視が弱くなる。また安倍政権以降⁹³は官邸主導の政策形成も徐々に機能しなくなり⁹⁴、政策ネットワークの一員であり続け

⁸⁶ 中井、前掲書、2008年、424-428ページ。

⁸⁷ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/index.htm (2009年12月3日アクセス)

⁸⁸ 具体的には①教育研究の質の向上、②業務運営の改善及び効率化、③財務内容の改善、等である。

⁸⁹ 2009年11月25日読売新聞。

⁹⁰ 文部科学省の『採用案内パンフレット(平成21年度一種版)』を参照

⁹¹ 2007年10月1日の中日新聞によると国立大学への天下りの人数は65人。

⁹² 小泉内閣によって族議員と文部科学省との相互依存関係が完全に無くなったとは考えにくい。目立たなくなったに過ぎず、相互依存関係は残っていると考えた方が現実的だろう。屋山太郎『福田内閣と官僚内閣制の終焉』国民會館叢書、2008年を参照。

⁹³ 安倍政権以降の自民党における意思決定方式の変化について実態把握と分析が必要であり、本稿においてその点が不十分であることは課題である。

⁹⁴ 待鳥聡史「官邸主導の成立と継続」『レヴァイアサン』43号、2008年、22ページ。

るものの、影響力は縮小していった。第二に、法人化後の経済財政諮問会議の基本方針では、民営化や民間的経営手法へのこだわりから、「高等教育の質的向上」と「競争原理の導入」へと変化した⁹⁵。新しい制度や組織を創設してもそれが必ずしも自動的に所期の効果をもたらすわけではなく、アクターの戦略によって大いに左右されてしまう⁹⁶。高等教育の質的向上は従来から文部科学省が目指していたものである。競争原理の導入とは、臨教審以降の大学改革路線であり、また財政資源配分についての、あくまで教育研究の成果の評価をめぐる大学間競争の促進であって、民間的経営手法の導入を強いるものではない。

つまり、法人化検討時に参入してきた新たなアクターの関与が薄くなる一方で、新しく設計された制度を利用して、法人化前からの従来の政策ネットワークのアクターが新たなポジションを見出し、従来からの大学改革路線に終始するにとどまってしまうのである。

そして法人化によって形成された新しい政策ネットワークは、安定していた法人化前の政策ネットワークに戻っていったのである。ゆえに、文部科学省と自民党との相互依存関係によるネットワーク管理に戻っていったのである。

5. 考察

以上のことから第一に、ネットワーク管理の限界が露呈したといえるだろう。法人化の実現に対しては、新しいアクターは行政改革の名のもとに強硬に推し進めていった。そのための政策ネットワークを自らが管理も行った。しかし、いったん法人化が実現してしまうと、制度の内容や運用については関心を示さなくなった。それだけでなく、制度の内容や運用は文部科学省に委ね、自らはネットワークの管理すら実質的には関与しなくなってしまう。つまり新しいアクターは自らの利益を満足した故に、その他には関心を示さなくなったのである。一方、従来までのアクターはそもそも法人化に反対の立

場であったため、制度の内容や運用の部分で利益の調整を図っていく。そして従来までの安定した政策ネットワークによって制度を運用していくこととなるのである。法人化や法人化後について全体を通してネットワーク管理の不備による混乱は無かったと言えるだろう⁹⁷。むしろネットワーク管理の限界によって、新しいアクターは突然参入し、自らの管理によって新しい価値を持ち込み実現したにも関わらず、途端に管理者から一アクターへと立場を変更してしまったのである。

第二に、期待された成果がでるように政策を実施していくためには、政策ネットワークの一部を変えるだけでは不十分であると指摘できるだろう。国立大学の法人化を決定づけた点は、首相と首相直属の諮問機関という新しいアクターの政策ネットワークへの参入であった。この参入により、政策形成がボトムアップ型からトップダウン型に変化した。しかも小泉内閣の時では、自民党の政策決定システムまで変化した。しかし、内閣や国会、各省庁、各政党の全体を俯瞰してみると、その構造は大きく変化していない。もともと内閣に設計された体制の中において、新しいアクターがリーダーシップを発揮し、影響力を持ったにすぎない。このことは、すでに内閣や国会、各省庁、各政党が各々に保有している資源（法的権限、財政資源、正統性、組織資源、情報資源）の配分や保有状況が劇的に変わった事を意味しない。また自民党の政策決定システムが変化したものの、公式のルールとして変更されたものではない。したがって、従来から存在する体制に付け加えるような形で、政策ネットワークの一部を変更したとしても、組織図や政策形成の単なる流れのような表面上の変化が生じるだけで、根本的な変化を意味しない。何かの刺激や圧力がかかった時に、元に戻る余地は多分に残されている。それゆえに、新しいアクターがネットワーク管理から手を引いた途端、行政改革という新しい価値基準は、従来までのアクターにとって重要視されなくなってしまうのである。

これらのことから、ネットワーク管理にも限

⁹⁵ 2001年～2009年の経済財政諮問会議が公表している基本方針の中から、国立大学の民間的発想の経営手法に言及していると思われる箇所を確認すると、2002年くらいまでは民営化や民間的発想の経営手法を非常に強く認識され、2003年以降は、「高等教育の質的向上」と、「競争原理の導入」に重点が置かれている。

⁹⁶ 伊藤、前掲論文、2006年、30-31ページ。

⁹⁷ E-H.Klijin, J.F.M.Koppenjan and K.Termeer, Ibid., 1995, p.442を参照。

界があるからこそ、政策ネットワークの構築が特に重要であり、たとえ多少ネットワーク管理が行き届かない事態が生じたとしても、期待された成果にむけて政策が実施されるよう、政策ネットワークを設計する必要があるだろう。

6. おわりに

最後に本稿に残された課題を2点指摘しておきたい。

第一に、国立大学法人制度の内容に対してまで分析が及んでいない。2010年7月に『国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）』が発表された。今後の改善方策として、現状の制度の根本を維持しつつ、1 教育研究力の強化、2 ガバナンスの強化、3 財務基盤の強化、が必要だとまとめられている。このことから、制度の分析に加え、現実問題として具体的な処方箋が早急に求められているといえよう。

第二に、政策ネットワークの検討において、先行研究の整理に留まり、それらを修正したモデルの私案を提示できていない。この点、既存の政策ネットワークを「高等教育政策ネットワーク」と、また新しいアクターの参入によって出現した政策ネットワークを「行政改革ネットワーク」と名付けて、モデルを提示できれば、より精密な事例分析が可能になったであろう。

参考文献

- ・ E-H.Klijin, J. F. M. Koppenjan and K. Termeer, *Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*, *Public Administration*, vol. 73, No.3, 1995
- ・ Hugh Hecl, *Issue Networks and the Executive Establishment*, in *The new American political system*, American Enterprise Institute, Washington D. C., 1978
- ・ R.A.W.Rhodes, *Intergovernmental Relations in United Kingdom*, in Y.Meny and V.Wright ed., *Centre-periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985
- ・ R.A.W.Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press, 1997
- ・ Rhodes, R.A.W., Foreword in Kickert, W.J.M. et al. (eds) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, 1997.
- ・ 秋月謙吾「非ルーティン型政策と政府間関係」『法学叢書』123巻3～6号、124巻2号、
- ・ 芦部信善『憲法 第三版』岩波書店、2002年
- ・ 天野郁夫『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざま—』東信堂、2008年
- ・ 天野郁夫『大学改革』東京大学出版、2004年
- ・ 飯尾潤「小泉内閣における官僚制の動揺」『年報行政研究』42号、2007年
- ・ 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987年
- ・ M・ラムザイアー+F・ローゼンブルス(著)、加藤寛(監訳)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂、1995年
- ・ 伊藤光利「政策過程における首相—執政集団のリソース、制約、戦略」(足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』ミネルヴァ書房) 2003年
- ・ 伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴェイアサン』38号、2006年
- ・ 伊藤光利「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係」『年報行政研究』42号、2007年
- ・ 今村都南雄「公共空間の再編」(今村都南雄編『日本の政府体系』成文堂) 2002年
- ・ 今村都南雄『「政府体系」研究の意義』『中央大学社会科学研究所研究報告』第16号、1995年
- ・ 岡田浩・松田憲忠『現代日本の政治—政治過程の理論と実際—』ミネルヴァ書房、2009年
- ・ 熊谷一乗「教育政策の形成過程に関する研究」『社会学評論』24号、1973年、
- ・ 風間規男「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』第46巻4号、1990年
- ・ 風間規男「ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析」『同志社政策科学研究』第10巻2号、2008年
- ・ 木原佳奈子「政策ネットワーク分析の枠組」『アドミニストレーション』第2巻3号、1995年
- ・ 木原佳奈子「市町村における福祉政策ネットワークの構造と動態」『年報行政研究』31号、1996年
- ・ 草原克豪『日本の大学制度—歴史と展望』弘文堂、2008年
- ・ 小池治「政策ネットワーク分析試論—政策共同体とイシュー・ネットワーク—」(行政管理研究センター調査研究部『政策研究フロンティア (II) 日本の公共政策—その基準と実際—』行政管理研究センター) 1988年
- ・ 小池治「産業政策—通産行政の変容—」(行政管理研究センター調査研究部『政策研究フロンティア (II) 日本の公共政策—その基準と実際—』行政管理研究センター) 1988年

- ・小池治「政策コミュニティ概念をめぐって」(行政管理研究センター調査研究部編『ジャパノロジストによる日本官僚制の研究—政策コミュニティの特徴と変動—』進栄社) 1990年
- ・斎藤諦淳『文教予算の編成』1990年、ぎょうせい
- ・斎藤諦淳『教育改革の展開』2008年、武蔵野大学出版会
- ・清水俊彦 編『教育審議会の総合的研究』1989年、多賀出版
- ・城山英明・細野助博『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、2002年
- ・新谷浩司「ネットワーク管理論の射程」『年報行政研究』39号、2004年
- ・新谷浩司「オランダのパブリック・ガバナンスに関する一考察」『早稲田政治公法研究』第75号、2004年
- ・高山洋二「文部省研究」『世界』444号、1982年、
- ・寺本義也『ネットワーク・パワー』NTT出版、1990年
- ・中井浩一『徹底検証・大学法人化』中央公論新社、2004年
- ・新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』No.59、1992年
- ・羽原清雅「自民党文教族の実力」『世界』444号、1982年、
- ・原田久「レナーテ・マインツの『政策ネットワーク』論」『年報行政研究』31号、1996年
- ・原田久「政策・制度・管理」『季刊行政管理研究』No.81、1998年
- ・稗田健志「政策ネットワークと社会福祉改革」『大原社会問題研究所雑誌』No.555、2005年
- ・平原春好・神田修『ホーンブック教育行政学』北樹出版、1996年
- ・広本政幸「厚生行政と建設行政の中央地方関係」『大阪市立大学法学雑誌』43巻1~3号、1996年
- ・正木卓「<政策ネットワーク>の枠組み」『同志社政策科学研究』第1巻、1999年
- ・待鳥聡史「官邸主導の成立と継続」『レヴァイアサン』43号、2008年
- ・真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』第100巻第5・6号、1994年
- ・真山達志「政府体系における政策実施システムの分析」『中央大学社会科学研究所研究報告』第16号、1995年
- ・真山達志「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』第54巻3号、2002年
- ・武藤桂一「行政改革の諸相」(藤井浩司・懸公一郎編『コレーク行政学』成文堂)2007年
- ・高山洋治「文部省研究」『世界』444号、1982年
- ・田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年
- ・中邨章「行政学の新潮流—『ガバナンス』概念の台頭と

- 『市民社会』—』『季刊行政管理研究』No.96、2001年
- ・西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001年
- ・屋山太郎『福田内閣と官僚内閣制の終焉』国民館叢書、2008年。
- ・レオナード・J・ショッパ『日本の教育政策過程』三省堂、2005年
- ・ヤング・パーク「教育行政における自民党と文部省」(新堀通也・青井和夫『日本教育の力学』東信堂、) 1983年、

参考資料

- ・文部科学省『文部科学広報』
- ・文部科学省『文部科学白書』
- ・文部省『教育白書』

参考HP

- ・社団法人国立大学協会、<http://www.janu.jp/>、2010年1月10日アクセス
- ・文部科学省、<http://www.mext.go.jp/>、2010年1月10日アクセス
- ・首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/>、2010年1月10日アクセス
- ・行政改革会議、<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>、2010年1月10日アクセス
- ・経済財政諮問会議、<http://www.keizai-shimon.go.jp/>、2010年1月10日アクセス
- ・新首都圏ネットワーク、<http://www.shutoken-net.jp/>、2010年1月10日アクセス