

日本の2010年代の高等教育政策  
—教育のいわゆる無償化と研究開発を事例に—

Japan's Higher Education Policy in the 2010s :  
Case studies of the free education and the research and development

塚原 修一\*

Shuichi TSUKAHARA

抄 録

日本の2010年代になされた官邸主導の政策形成のうち、高等教育分野にかかわる事例として教育のいわゆる無償化政策と研究開発政策をとりあげた。無償化は高校、幼児教育、高等教育（修学支援新制度）の順に、それぞれ民主党、公明党、自民党が主導して実現した。非正規雇用が雇用者の4割弱となるなかで、教育費を社会的に負担するこれまでの方式が機能しがたくなり、公費による人材の再生産に着手されたとみえる。研究開発政策はイノベーション政策への展開を民主党が構想し、自民党が実現して内閣府が強化された。現在は10兆円の基金による大学支援が準備されている。革新的なイノベーションをめざすハイリスクな研究開発事業には失敗の可能性がある、それを避けようとして革新性を低めれば事業の意味が乏しくなる。そのことを直視した政策展開が望まれる。

I はじめに

日本の1990年代以降の政策形成は官邸主導によって特徴づけられる。百年に一度といわれた行政改革のなかで推進され、2010年代には政権交代にともない政策形成の常態となった。もちろん実際には、各省が主導する政策を官邸が了承する案件が多いとしても、官邸主導の意義は各省主導では困難な政策の実現にあり、その代表例は高邁な政策、大規模な政策、各省にまたがる政策などであろう。本稿では、2000年代（2000年からの10年間）にはみられなかった、2010年代の（高等）教育分野にかかわる官邸主導の政策形成の事例として、教育のいわゆる無償化政策と研究開発政策をとりあげる。前者は、2000年代にあまり注目されなかった教育の無償化を官邸が主導して実現した。後者は、研究開発課題の重点化とイノベーション政策への展開が2000年代に構想され、民主党をへて自民党の安倍内閣が実現して内閣府が強化された。これらの事例を介して、高等教育政策をより広い視野から考察する。以下では、行政改革の概要をまず述べる。ついで2000年代と2010年代の高等教育政策を対比して、無償化政策について記述する。さらに研究開発政策の説明をすすめて、考察を行う。

---

\* 関西国際大学客員教授

先行研究について、官邸主導の政策形成と2009年以降の政権交代は現代政治学の研究課題であり、教育政策は教育学でも扱われて、その数は多い。これらは本稿の背景にあたることから、最近の成果を参照して記述をすすめる。各省主導と官邸主導の政策形成にはそれぞれ得失がある。前者はⅡ章1節でふれるが、後者にはたとえば川上(2022)がある。事例のうち、教育のいわゆる無償化は高校、幼児教育、高等教育(学生の一部を対象とした修学支援新制度)の順に実施された。そのいずれかに注目した先行研究はそれなりにあるが、この三者を一括したものは調査のかぎりでは見あたらなかった。本稿では先行研究を参照して状況を略述し、教育無償化の意味を考察する。研究開発政策の事例については、近年の先行研究として岩本(2019)、佐藤(2019)、豊田(2019)、西村(2019)、毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班(2019)などがある。政策形成への言及はそれらにもあるが、ここでは記述を最近まで延長し、原資料を参照して内容を補足したうえで考察をすすめる。

## Ⅱ 橋本内閣以降の行政改革

「官邸」とは首相、その周囲と内閣をさす<sup>1)</sup>。「主導」には行政府における内閣と各省の関係とともに、内閣と立法府多数派の関係が含まれる。後者には、内閣が与党の安定的な支持を確保していない環境におけるものと、内閣と与党執行部が一体化したものとがある。とくに自由民主党(自民党)には分権的な意思決定システムがあり、内閣が予算案・法案を閣議決定するさいは党の同意を必要とする。その事前審査は政務調査会の各部会でなされ、各部会は対応する各省と強く結びついていた(奥 2022, 2-4)。

### 1. 背景と経過

1990年代は国際環境が激変した時期であった。すなわち、1989年に冷戦が終結してグローバル化がはじまり、湾岸戦争(1991年)、同時多発テロ(2001年)などをへて、テロとの戦いや新冷戦をともなう新たな時代に移行する。1990年前後の、各省主導の政策形成がなされた時期の官邸に対する関係者の認識は、「陣容が……少人数で貧弱」、「危機管理対応、総合調整機能の発揮については不十分な体制」、「各省の出先と化して……政策を考える人がいない」であった(河野 2022, 28)。

細川内閣が政治改革4法を成立(1994年)させたのち、橋本内閣は行政改革を主導し、1996年11月に行政改革会議を設置した。翌年9月の中間報告には、閣議における総理大臣の発議権、内閣官房の企画立案機能、内閣府と経済財政諮問会議の設置などが含まれた。その後の与党との折衝では「郵政民営化、情報通信行政、河川行政、省の数」などが猛烈な議論となった(河野 2022, 38-40)。12月の最終報告(行政改革会議 1997)には、行政の総合性・戦略性・機動性の確保(内閣・官邸機能の強化、中央省庁の大括り再編成)、行政の透明化(情報公開、国民への説明責任、政策評価機能の向上)、行政の簡素化・効率化(事業の見直し、独立行政法人制度の創設など)があげられた。1999年には小渕内閣のもとで中央省庁関係17法が成立し、1府21省を1府12省とする新制度が2001年に発足した。さらに、小泉内閣(2001-06年)は小さな政府をめざす「構造改革」を主導して、経済財政諮問会議を活用した予算編成や郵政事業の民営化などを行い、安倍内閣は国家公務員法等を改正した(内閣人事局の設置, 2014年)。

## 2. 帰結と影響

教育ないし教育政策への影響という点から行政改革の帰結を整理してみると、省庁の統合（文部省と科学技術庁を文部科学省に）や権限の縮小（科学技術庁の科学技術会議を内閣府の総合科学技術会議に）は、教育政策にとって不本意なものといえよう。国立大学の法人化は、小渕内閣のもとで国家公務員の定員削減の一環として議論され（1999年）、「大学（国立大学）の構造改革の方針」（文部科学省 2001）に、国立大学の再編・統合、国立大学法人への早期移行、競争原理の導入が盛り込まれて、国立大学の反対にもかかわらず実施された。

小泉内閣は2002年に地方分権改革の一環として三位一体改革（国庫補助負担金の削減、国から地方への税源移譲、地方交付税の見直し）をすすめたが、財務省、総務省、地方自治体（地方6団体）が折りあわず、結果として2006年度から義務教育費国庫負担制度の国の補助率を1/2から1/3に縮小し、負担金の使途が地方裁量となった（藤田 2006）。この決着は官邸と文部科学省・文教族の力関係によるものとされるが、これ以降、文部科学省は予算確保のために政治との連携を強めた（勝田 2019, 14）。

教育基本法の改正（2006年）は<sup>2)</sup>、自民党の結党以来の政策目標であり、安倍第1次内閣が主導して実現した。行政改革の一環ではないが、行政改革が推進したといえる。勝田（2019, 14-16）によれば、文部科学省は当初は改正に積極的でなかったが、急激な予算の減少をみて政治との連携をはかった。政府案の作成は与党の内部で行われ、文部科学省がそれに協力した。改正により教育基本法は、理念法から、政策分野を列挙して予算を確保する「担保法」の性格を強めた。新しい教育基本法の内容のうち、教育振興基本計画は予算の確保に貢献し、国と地方自治体の責務や関連法令の制定に関する規定は、教育行政を国の統制下におくもので、いずれも文部科学省の省益に資するという。

## III 高等教育政策の展開

### 1. 2000年代までの大学改革

今日の大学改革は臨時教育審議会（1984-87年）における自由化論にはじまり、規制緩和、競争原理の導入、大学評価などによる大学の高度化・個性化・活性化がめざされた。その到達点として2004年に現行制度（準則主義による大学設置認可、大学の認証評価制度、国立大学の法人化）が発足した。

この枠組みのもとで、主に2種類の大学改革が進行した。その第1は高等教育の多様化（機能別分化）である。戦後の新制大学は画一的ではないかとの問題意識が高等教育政策の底流にはある。中央教育審議会（2005）は大学の7つの機能（世界水準の研究・教育拠点、高度専門職業人養成、幅広い職業人養成、総合的教養教育……）をあげ、各大学は機能別に分化していくとした。このうち世界水準大学の形成については、国公私トップ30大学を世界最高水準に育成することを目的として（文部科学省 2001）、2002年に「研究拠点形成費等補助金事業」（21世紀COE）を開始して274の研究拠点を採択した。2007年から後継のグローバルCOEプログラムとなり、拠点数を半減して補助金を倍増した。この事業への風あたりは強く、2008年に自民党無駄遣い撲滅プロジェクトチームが実施した政策棚卸しによって翌年度の予算が減額された<sup>3)</sup>（和田 2008）。

大学改革の第2は、学生の学修成果の維持向上（内部質保証）である。中央教育審議会（2008）には学位授与、教育課程編成、入学者受け入れという3つの方針の明確化と、学士力（学士課程の卒業者が専門によらず共通して持つべき能力）が提言された。また、文部科学省高等教育局長の依頼（2008年）により、日本学術会議は分野別質保証の参照基準を作成し（日本学術会議 2010）、2022年12月までに33分野の参照基準を公表した。2010年代に入ると、中央教育審議会（2012）に学習時間の確保と能動的学習への転換が、中央教育審議会（2018）には学修成果の可視化が提言され、それらへの取り組みが資金配分の対象となった。

## 2. 民主党内閣

民主党内閣（2009–12年）は政治主導・官邸主導の政権運営を構想し（菅 2021, 25–32）、2009年のマニフェストにそれを記載したが（海江田 2014, 254）、あまり成功しなかった（塩崎 2013）。教育には熱心で、2005年と2009年のマニフェストに「コンクリートから人へ」をかかげた（海江田 2014, 222, 254）。マニフェストから高等教育政策をあげると、2003年と2004年に「無利子奨学金の貸与額を50%引き上げ」がある（海江田 2014, 182, 199, 214）。2005年には「希望者全員奨学金制度を実現」があり（海江田 2014, 231）、同趣旨の政策が2010年まで継続する。これにくわえて、2007年は「高等教育の無償化」があり（海江田 2014, 249）、2010年には「大学の授業料減免制度を拡充し、教育格差を是正」と「国際的に活躍する人材を養成」がある（海江田 2014, 269, 273）。2012年の「世界のトップレベルの研究開発の成果を社会に還元」には「世界で戦える……研究大学を増強」が含まれる（海江田 2014, 289）。このうち奨学金の拡充は実現したが（菅 2021, 140–142）、そのほかは東日本大震災（2011年）もあり実現しなかった。

施策においては、高校と幼児教育の政策の財源を確保するために予算の縮減や組み替え（事業仕分け）が行われ、高等教育と科学技術はむしろその対象となった。たとえば前述のグローバルCOEプログラムは、事業仕分けにおいて2009年が「予算縮減」、2010年は「さらに予算縮減」と判定された。

## 3. 自民党の第2次以降の安倍内閣

### 3.1 教育再生実行会議

安倍第2次内閣の誕生（2012年12月）に先立ち、自民党は10月に総裁の直属機関として教育再生実行本部を発足させた。11月に発表した「中間取りまとめ」（自由民主党 2012）には、政権を奪還したさいに直ちに実行すべき政策として、5つの課題（1. 学制改革、2. いじめ防止対策基本法の制定、3. 教科書検定・採択、4. 大学教育の強化、5. 教育委員会制度）をあげた。広田（2014, 10–11）によれば、イデオロギー色が強い自民党文教族の自前案（2, 3）と文部科学省の懸案事項（4, 5）が含まれ、後者は「中間取りまとめ」への文部科学省の協力をうかがわせる。

安倍内閣は、閣議決定により設置した教育再生実行会議が、中央教育審議会に先立って提言をまとめる方式を採用した。教育再生実行会議は2013年から21年までに12の提言を行い、第3次提言で大学改革をとりあげた。第4次提言の大学入試改革は迷走した（金子 2021, 荒井 2021）。第8次提言（教育投資）

と第10次提言（幼児教育の無償化）は本稿の主題である政策として実現した。

第3次提言は、大学改革を成長戦略に位置づけた下記の点（3.2項）に官邸主導の特色がみられる。一方、大学の機能別分化は3類型（世界水準の教育研究の展開拠点、全国的な教育研究拠点、地域活性化の中核的拠点）が例示され、2017年までの5年間を大学改革実行集中期間と位置づけた。国立大学改革プラン（文部科学省 2013）には、この3類型がミッションの再定義による機能強化の方向性として示された。私立大学については、2013年度に私立大学等改革総合支援事業を開始し、大学教育の質的転換、地域特色、多様な連携など3種類の大学改革を重点的に支援した。

### 3.2 アベノミクス

安倍第2次内閣は、不況からの脱却をめざす経済政策（アベノミクス）として三本の矢（金融、財政、成長戦略）を展開した。大学改革は成長戦略のひとつとされ、大学を核とした産業競争力の強化策として（産業競争力会議 2013）、グローバル人材の育成、大学発のイノベーション創出、社会との接続・連携強化、学び直しの促進などが、教育再生実行会議の第3次提言に先立って検討された。安倍内閣は留学機会の整備に熱心で、海外留学支援制度、スーパーグローバル大学創生支援事業、スーパーグローバルハイスクール指定制度が2014年度に開始された。

2015年以降の安倍第3次内閣は、アベノミクスの第2ステージとして、一億総活躍社会の実現をめざす新三本の矢（経済の強化、子育て支援、社会保障）を課題とした。この文脈のなかで幼児教育と高等教育の無償化が2018年の閣議決定（人生100年時代構想会議 2018）に盛り込まれ、翌年の「成長戦略実行計画」（2019年閣議決定）に「全世代型社会保障」が登場した<sup>4)</sup>。

## IV 教育のいわゆる無償化

教育のいわゆる無償化は、政権交代と官邸主導の政策形成があいまって2010年代に実現した。その根拠となる大きな枠組みは国際人権規約（1976年発効、79年批准）である。そこには、児童の養育と教育について家族への広範な保護と援助（10条）、中等・高等教育の機会付与と無償教育の漸進的導入（13条）などが規定され、2012年に日本は13条の留保を撤回した。

### 1. 高校の無償化

高校の無償化は民主党内閣の成果のひとつである。民主党の教育無償化政策の特徴は所得制限を設けないことであるが、いわゆるバラマキではなく、社会全体で子どもを育てるという理念にもとづくという（菅 2021, 130-137）。マニフェストでは、2005年に私立高校進学者への授業料補助が、2007年と2009年に高校の無償化（公立高校の授業料などの無償化、私立高校生の学費負担の軽減）が盛り込まれた（海江田 2014, 231, 249, 261）。民主党内閣は「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（2010年）により、公立高校は授業料を不徴収とし、私立高校は世帯の収入に応じた支援金を支給した<sup>5)</sup>。政権交代ののち、安倍第2次内閣はこれを「高等学校等就学支援金の支給

に関する法律」(2014年)に改正し、所得制限を導入して低所得層への私立高校の支援金を増額した。さらに公明党の主張により(田原・山口 2020, 190-192), 2020年度から私立高校の支援金を授業料の平均(年額396,000円, 年収590万円までの場合)に引き上げた。

前川・寺脇(2017, 99-100)によれば、高校の授業料無償化は民主党内閣の「目玉政策」であり、自民党と公明党の内閣が「続いていたなら……実現できなかった」。「毎年4千億円ほど」を要し、財源は「文部科学省の中からも、ある程度かき集め[たが]全然足りない」ので、「15歳から18歳までの子の扶養控除を縮減して、それにより得られた所得税の増収分を財源の一部に充て」た。「強力な政治主導がなければ、こうした政策はできません」という。

## 2. 幼児教育の無償化

幼児教育の課題には、無償化(負担軽減)のほかに、保育所の定員増(収容力)、幼稚園と保育所の一体化(制度)、育児休業(労働法制)などがあって複雑である。このうち無償化は、民主党が実施しようとして行きづまり、政権交代ののち公明党が主導して実現した。児童を養育する家庭への手当は児童手当法(1971年)にはじまり、公明党はその実現に尽力した(公明党 2018)。当初は対象と金額が限定され、1980年前後には廃止論もあったが、1990年代以降は少子化が社会問題となって充実した。2007年の支給月額が3歳未満の児童が10,000円、3歳から小学校修了までの児童は第2子が5,000円、第3子以降が10,000円で、所得制限(夫婦と児童2人世帯で約600万円まで)があった。

民主党のマニフェストには、2004年に義務教育終了年齢までの子ども手当の充実、2005年には所得制限のない子ども手当が月額16,000円、2007年と2009年は月額26,000円とあり(海江田 2014, 214, 222, 230, 249, 261), 選挙のたびにマニフェストが拡充して財源の裏付けがしたいに乏しくなったとされる(中北 2013, 22-25)。そのため民主党内閣の初(2010)年度は恒久財源が確保できず、「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」により6月からマニフェストの半額を支給した。その後は年度ごとの法改正により支給を継続し、2011年10月から3歳未満と小学生までの第3子以降が月額15,000円、3歳から小学生の第2子までと中学生は10,000円を支給した。2012年3月に東日本大震災の復興財源の確保を優先して子ども手当を廃止し、民主、自民、公明の3党合意(社会保障と税の一体改革)をへて、4月から所得制限(年収960万円まで)のある新たな児童手当を開始した(中村 2021)。

幼児教育の無償化は公明党の2006年の政策文書(公明党 2006, 9)にある。2012年の衆議院選挙ののち、自公連立内閣の合意文書に「公明党が強く主張し」て盛り込まれ(田原・山口 2020, 188), 教育再生実行会議の2回の提言(2014年, 2015年), 2017年の衆議院選挙などをへて、全世代型社会保障の一環として、消費税率の10%への引き上げによる増収分を財源として2019年10月に開始された。対象は3歳から5歳までのすべての子供と、0歳から2歳までの住民税非課税世帯の子供である。現行制度の施設(幼稚園, 保育所, 認定こども園など)は利用料を無料とし、それ以外(認可外保育施設など)の利用者には一定の金額まで無償化する給付制度を創設した<sup>6)</sup>。2021年度の予算額は8,858億円で、対象人数は約300万人である(内閣府・文部科学省・厚生労働省 2021)。

### 3. 高等教育の修学支援新制度

高等教育の負担軽減策のひとつは奨学金であるが、それとは区別した無償化は自民党が実現した。日本育英会（日本学生支援機構の前身）は無利子の奨学金を提供していたが貸与人数は少なかった。1984年に有利子の奨学金を導入し、1999年に貸与基準を引き下げて、2006年度に貸与人数を100万人に拡大した（白川 2018b, 17-18, 22）。当時は大学の授業料が上昇傾向にあり、家計による学費負担は限界に近づいていた（小林 2008）。2000年代後半には奨学金返還の滞納が増加して、日本学生支援機構が回収を強化したところ社会問題となり、返済猶予制度が2011年度に導入された（白川 2018b, 20-24）。

2015年に安倍第3次内閣が一億総活躍社会の実現をめざすと、教育再生実行会議（2015, 4）は高等教育段階における教育費の負担軽減を提言した。2016年は奨学金に関する新聞記事が（例年は300件前後のところ）1,300件にのぼり（白川 2018a, 39）、奨学金破産を主題としたテレビ番組に大きな反響があった<sup>7)</sup>。日本学生支援機構は貸与奨学金の所得連動返還方式（2016年度）や、給付型奨学金（2018年度から本格実施）の導入をすすめた（白川 2018b, 20-24）。

高等教育の無償化は、民主党の2007年のマニフェスト（海江田 2014, 249）にあるが、あまりとりくまれなかった。日本維新の会は、これを公約「2017 維新八策」（日本維新の会 2017）のひとつに掲げた。安倍（2017）は高等教育を無償化するための憲法改正を提唱して、「かねて改憲に前向きな日本維新の会の看板政策に配慮したものと受け止められた」（清水 2022, 158）。2018年には、真に支援が必要な低所得世帯の者に対して授業料・入学金の減免と給付型奨学金の支給を行う制度がつくられ（内閣府 2018, 8-13）、前者は「大学等における修学の支援に関する法律」を制定し（2019年公布）、後者は日本学生支援機構の給付型奨学金を拡充した。住民税非課税世帯の学生を対象とするが、これに準ずる世帯の学生も対象として支援の段差をなだらかにする。国公立大学と私立大学、自宅生と自宅外生により金額が異なり、支援の対象となる学生と大学等に要件を設定した。消費税率の10%への引き上げによる増収分を財源として2020年4月に開始された<sup>8)</sup>。2021年度の国の予算額は4,804億円、公立大学など地方負担分を含めて5,208億円である（文部科学省高等教育局学生・留学生課高等教育修学支援室 2021）。

## V 研究開発政策

政府の研究開発政策をあらわすものとして、ここでは科学技術基本計画（科学技術の振興に関する基本的な計画）に注目する。その審議は総理府（科学技術庁）の科学技術会議が行い、2001年以降は内閣府の総合科学技術会議（2014年に総合科学技術・イノベーション会議へと名称変更）が行った<sup>9)</sup>。

### 1. 1990年代から民主党内閣まで

バブル経済が終わり、1990年代の不況がはじまると会社等の研究開発費が減少した。これを肩代わりする財政措置が求められて科学技術基本法（1995年）が誕生し、同法による科学技術基本計画が1996年の第1期計画から5年ごとに策定された。各期の計画では政府研究開発投資の拡大が重視されたが、第2期計画（2001年）には研究開発の重点化（重点分野の提示）によるイノベーションの促進が含まれ、

総合科学技術会議が審議した第3期計画（2006年）では強調された。イノベーションは、ここでは後藤（2016, 2-3）を参照して「普及に成功した新技術ないし新機軸」とする。イノベーションの促進とは研究開発政策の範囲を実用化や製品化に拡大し、普及（社会の受容）という研究開発とは異質な文脈の導入を意味する。これは費用の拡大をともない、投資の集約をうながすことになる。

第4期計画（2011年）の作成にあたって民主党の鳩山内閣はイノベーションを重視し、基礎的な研究開発（最先端研究開発支援プログラム）の予算を2,700億円から1,000億円に削減して、経済と環境が両立する社会をめざすグリーンイノベーションを計画に盛り込んだ（総合科学技術会議 2009）。さらに、2009年12月の「新成長戦略（基本方針）」によりライフイノベーションを追加し、医療・介護・健康を対象に、内閣官房の医療イノベーション推進室と医療イノベーション会議が「最先端の医療技術 [の] 実用化」を推進するとされた（内閣官房医療イノベーション推進室 2011）。

こうしてグリーンとライフが第4期計画の2本の柱となった。この計画は閣議決定を待つばかりの状態にあったが、東日本大震災（2011年3月）によって見直され、「震災からの復興と再生」が第1の柱として追加された（塚原 2012, 139-142）。そののち、野田内閣は科学技術イノベーション政策の推進をはかり、総合科学技術会議の改組と権限強化を内容とする内閣府設置法改正案を閣議決定したが（2012年11月）、衆議院の解散により廃案となった。

## 2. 自民党の安倍第2次内閣とその後

安倍第2次内閣も総合科学技術会議の改組と強化をはかり、2014年に内閣府設置法を改正した。その主な内容は次のようである。1. 内閣府と総合科学技術会議の所掌事務を拡大する。これまでの「科学技術の振興」に「イノベーションの創出を促進する環境整備」をくわえ、総合科学技術会議の名称を総合科学技術・イノベーション会議に変更する。2. 内閣府の所掌事務に「イノベーションの創出を促進する環境整備に関する施策の推進」をくわえる。これは内閣府に予算を確保して事業の執行を可能にするもので、民主党の法案にはなかった。この改正により、内閣府は2014年度に2つの事業を開始した。「革新的研究開発推進プログラム」は、革新的なイノベーションの創出をめざすハイリスク・ハイインパクトな挑戦的研究開発を推進する5年間の事業で、16課題に550億円を配分した。「戦略的イノベーション創造プログラム」は、真に重要な社会的課題や、日本経済の再生に寄与する世界を先導する課題を対象に、産学官連携をはかって基礎研究から実用化・事業化まで研究開発を推進する5年間の事業で、11課題に1600億円を配分した。いずれも後継の事業が今日まで続いている。

安倍内閣は、2013年から「科学技術イノベーション総合戦略」（2018年以降は「統合イノベーション戦略」）を毎年策定し、それらは5年ごとの科学技術基本計画を具体化するものとされた。第5期の科学技術基本計画（2016年）はイノベーションによる未来社会（Society 5.0）の実現をかかげたが、毎年の「戦略」では、2017年が官民投資の拡大、2018年は大学の経営環境の改善（財源の多様化）が目標のひとつとされた。その方策のひとつとして構想された「10兆円規模の大学ファンド」が2021年度に実現し、2024年度から運用益を活用した大学支援が開始される。



第6期計画（2021年）は科学技術基本法の改正（2020年）により科学技術・イノベーション基本計画となり、振興の対象に「人文科学のみに係る科学技術」と「イノベーション創出」が追加された。この計画は研究力強化の重点のひとつを人材育成におき、環境の再構築（博士課程学生の処遇改善、若手研究者の地位の確保、女性研究者の活躍促進など）をあげている。

## VI 考 察

本稿が扱った2010年代の政策事例のうち、教育のいわゆる無償化は3党（民主、公明、自民）が、研究開発政策からイノベーション政策への展開は2党（民主、自民）が政党をこえて推進した。いずれも多額の予算をとめない、後者は内閣府設置法の改正を含むことから、賛否はともかく、官邸主導の政策形成によって実現したといえる。以下では必要性、現状、課題を政策ごとに考察する。

### 1. 教育のいわゆる無償化

(1) 教育費を社会的に負担する方式には、無償化、国公立学校等の設置、私学助成、公的奨学金などがある。さらに、正規雇用者で学齢期の子をもつ者は、本給に手当が追加され、税控除もなされる。そうした日本型雇用は収縮し（濱口 2021, 76-80）、その枠外にある非正規雇用者が2千万人（2021年）と雇用者の4割弱となるなかで、これらにかわる措置が予算額2兆円の無償化（公的な給付）であり、公費による人材の再生産にあたるものといえる。

(2) 教育機会の拡大からみると、高校は進学率が100%に近く、無償化の効果は小さい。幼児教育の無償化は利用機会の拡充につながった（日本総合研究所 2022）。高等教育は、無償化の対象層について専門学校の進学率が8ポイントの増加をみた（柳浦ほか 2022）。その対象は18歳人口の1～2割であるから、高等教育の進学率を1ポイントほど高めた。

(3) 高等教育の無償化が、真に支援が必要な者に対象を限定したのは、選抜性があることによる。幼児教育と高校の無償化は、経済的な支援をそれほど必要としない者を対象に含み、費用と対比した効果は低くなる。それゆえ、支援が必要な者に対象を限定する選択肢があり得る。さらに幼児教育については、前述した負担軽減、収容力、制度、労働法制の均衡についても検討の余地がある。

### 2. 研究開発政策

(1) 論文数などを指標とする日本の研究力が停滞するなかで、経済を活性化する成長戦略のひとつとしてイノベーションの創出がはかられた。イノベーションの本質は新規性にあり、その創出には不確実性がある。革新的なイノベーションをめざす研究開発はハイリスクで失敗の可能性を含むが、新規性を追求するには早期に、たとえば賛成者が10人のうち1人か2人のうちに着手するほかない。リスクを回避した課題や、大方が賛成する課題は、成功しても革新性が乏しいものになりがちである。その意思決定は、合意の重視よりも勇気と決断によるトップダウン方式がふさわしい。

(2) 研究活動を基礎、応用、開発に区分したとき、経費はこの順に桁違いに増加するとされ、開発（実

用化や製品化)にあたるイノベーション政策は高額を要する。また、成果が革新的であるほど普及(新製品などの順調な販売)に時間がかかる可能性がある。クリステンセン(2001, 8-11)はイノベーションを持続的技術と破壊的技術に区分するが、国家予算による大型事業は前者になりがちと思われる。

(3) 先行研究によれば、日本の研究力が停滞した理由のひとつは集中化にあり、世界水準の大学を形成する政策を緩和して、中堅大学に資源を配分すれば論文数の増加が見込まれるという(豊田 2019, 137-139)。ハイリスクとは成功の可能性が低いことをさし、イノベーションの「当たり馬券」だけを買うことはできない(毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班 2019, 88-89)。それゆえ研究開発においては、試行を反復したり、複数の試行を同時に実施することで、少なくともひとつは成功する可能性を高める方策をとる。これは、失敗を重ねたのちに成功をつかむ「七転び八起き」や、少数の者しか成功しない「野蛮」(酒井 2021, 94-95)な世界であるが、それを直視した政策展開が望まれる。

**【附 記】** 本研究はJSPS科研費19H01694の助成を受けた。

#### **【注】**

- 1) 官邸主導は「首相が政治的任用者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、閣僚や与党執行部を主たる権力基盤として自律的に行う政権運営や政策決定のあり方」とされる(待鳥 2012, 101)。
- 2) 教育基本法の改正に関する先行研究は少なくないが、本稿の主な対象ではないので、最近に刊行された論考を参照した記述にとどめた。
- 3) グローバルCOEへの自民党の批判は、世界最高水準という「高邁な目的に対し、150大学が拠点では乱発に近い、予算の使途がポストドクやリサーチアシスタントの雇用というのでは、弱者救済のバラマキ発想」(和田 2008)とのものであるが、「高邁な目的」を論文生産の拡大により達成するには、投入要因の増加(装置などの購入、研究者の確保)が手堅い方策である。なお、150(正確には140)は採択した拠点の数で大学数はもっと少ない。
- 4) 中村によれば、全世代型社会保障とは、高齢期に集中していた社会保障を子ども・子育て支援、若年層の就労・能力開発支援などに拡大して、未来への投資としての社会保障に転換することである。社会保障と税の一体改革とは、消費税を社会保障の財源に充てることをさす。全世代型社会保障はその議論において強調され、民主党、自民党、公明党[の幹事長]による3党合意(2012年6月)にかかわる有識者検討会報告書(2010年11月)と国民会議の報告書(2013年8月)に明記されている(中村 2021, 437, 447)。幼児教育の無償化を実現する過程で、3党合意の当事者ではない安倍には「消費税を2度も引き上げることにためらいがあり」、公明党の山口が「消費税引き上げによる財源を幼児教育無償化に充てるということを国民のみなさんが理解を示してくれたら、何とか実現できるのではないかと説得して全世代型社会保障を打ち出した。つまり「全世代型社会保障というのは、幼児教育無償化を実行するためのラベル」なのだという(田原・山口 2020, 189)。
- 5) 民主党内閣において文部科学省は朝鮮学校を無償化の対象とする方針であったが、諸般の事情で進捗

せず、安倍内閣のもとで対象外となった（前川・寺脇 2017, 133-138）。高校と大学については、進学者よりも非進学者を支援するべきとの声もある。

6) 幼児教育の無償化の副作用や懸念事項は、たとえば池本（2020）を参照せよ。

7) NHKクローズアップ現代による奨学金破産のテレビ番組（2016年6月2日，8月24日）。

8) 修学支援新制度の効果ないし影響は『IDE 現代の高等教育』618（2020年）に特集がある。

9) 科学技術会議設置法（1959年，第2条）と科学技術基本法（1995年，第1条）には「科学技術（人文科学のみに係るものを除く。）」とあり，対象分野が限定されていた。その後，1999年の内閣府設置法では総合科学技術会議の所掌事務（第26条第1項）にこのカッコ書きがなく，すべての分野を対象とした。科学技術基本法は2020年の改正により科学技術・イノベーション基本法となり，カッコ書きが削除されて，科学技術基本計画は科学技術・イノベーション基本計画となった。

## 【文 献】

安倍晋三「自由民主党総裁メッセージ」第19回公開憲法フォーラム，2017。<https://www.asahi.com/articles/ASK534KF0K53UTFK002.html>

荒井克弘「入学者選抜改革の問題をどうみているか」『IDE 現代の高等教育』632，12-17，2021。

池本美香「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」日本総合研究所，2020。<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11611.pdf>

岩本宣明『科学者が消える—ノーベル賞が取れなくなる日本』東洋経済新報社，2019。

奥健太郎「官邸主導と自民党政治の相克—本書の問題関心と主張」奥健太郎，黒澤良（編）『官邸主導と自民党政治—小泉政権の史的検証』吉田書店，1-24，2022。

海江田万里（編）『民主党公式ハンドブック2014』勉誠出版，2014。

科学技術会議『科学技術基本計画』1996。

勝田美穂「教育基本法改正の立法過程—官邸主導体制は何を変えたのか」『岐阜協立大学論集』53(2)，19-39，2019。

金子元久「入試改革—軌跡と課題」『IDE 現代の高等教育』632，4-11，2021。

川上高志『検証 政治改革—なぜ劣化を招いたのか』岩波書店，2022。

菅直人『民主党政権 未完の日本改革』筑摩書房，2021。

教育再生実行会議『これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）』2013a。

教育再生実行会議『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）』2013b。

教育再生実行会議『今後の学制等の在り方について（第五次提言）』2014。

教育再生実行会議『教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について（第八次提言）』2015。

教育再生実行会議『自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上（第十次提言）』2017。

行政改革会議『最終報告』1997。

クリステンセン, M. C.『イノベーションのジレンマ—技術革新が巨大企業を滅ぼすとき』増補改訂版, 伊豆原弓 (訳), 翔泳社, 2001。

河野康子「橋本行革と統治機構改革の政治過程—内閣機能強化を中心として」奥健太郎, 黒澤良 (編) 『官邸主導と自民党政治—小泉政権の史的検証』吉田書店, 25-47, 2022。

公明党「「少子社会トータルプラン」概要」2006。 [https://www.komei.or.jp/policy/policy/pdf/syosi\\_total\\_plan.pdf](https://www.komei.or.jp/policy/policy/pdf/syosi_total_plan.pdf)

公明党「子育て・教育こそ希望」2018。 <https://www.komei.or.jp/content/kyouiku2018/>

後藤晃『イノベーション—活性化のための方策』東洋経済新報社, 2016。

小林雅之『進学格差—深刻化する教育費負担』筑摩書房, 2008。

酒井敏『野蛮な大学論』光文社, 2021。

佐藤靖『科学技術の現代史—システム, リスク, イノベーション』中央公論新社, 2019。

産業競争力会議「第4回産業競争力会議議事要旨」, 2013。 [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkk\\_aigi/dai4/gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkk_aigi/dai4/gijiyousi.pdf)

塩崎彰久「政治主導—頓挫した「五策」, 日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証—日本政治は何を活かすか』中央公論新社, 49-86, 2013。

清水真人『憲法政治—「護憲か改憲か」を超えて』筑摩書房, 2022。

白川優治「「奨学金」の社会問題化過程の基礎的分析—2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に」『大学論集』50, 33-48, 2018a。

白川優治「奨学金制度の歴史的変遷から見た給付型奨学金制度の制度的意義」『日本労働研究雑誌』694, 16-28, 2018b。

自由民主党「教育再生実行本部 中間取りまとめ」2012。 [https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/saisei-007\\_1.pdf](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/saisei-007_1.pdf), [https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/saisei-008\\_1.pdf](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/saisei-008_1.pdf)

人生100年時代構想会議『人づくり革命 基本構想』2018。 <https://www.kantei.go.jp/jp/content/000023186.pdf>

総合科学技術会議『科学技術基本計画』2001, 2006, 2011, 2016。

総合科学技術・イノベーション会議『総合科学技術・イノベーション基本計画』2021。

田原総一郎, 山口那津男『公明党に問う この国のゆくえ』毎日新聞出版, 2020。

中央教育審議会『我が国の高等教育の将来像 (答申)』2005。

中央教育審議会『学士課程教育の構築に向けて (答申)』2008。

中央教育審議会『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて—生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ— (答申)』2012。

中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン (答申)』2018。

塚原修一「世紀転換期の政策動向—科学技術と高等教育を対象に」吉岡斉 (編集代表)『[新通史] 日本の科学技術』原書房, 別巻, 131-153, 2012。

豊田長康『科学立国の危機—失速する日本の研究力』東洋経済新報社，2019。

内閣官房医療イノベーション推進室「医療イノベーション推進室の創設」2011。<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000012le8-att/2r98520000012lhv.pdf>

内閣府「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」12月28日関係閣僚合意，2018。[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free\\_ed/houshin.pdf](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free_ed/houshin.pdf)

内閣府，文部科学省，厚生労働省「幼児教育・保育の無償化について」2021。[https://www.mext.go.jp/content/20210330-mext\\_youji-0000013737\\_0002.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20210330-mext_youji-0000013737_0002.pdf)

中北浩爾「マニフェスト—なぜ実現できなかったのか」日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証—日本政治は何を活かすか』中央公論新社，11-47，2013。

中村秀一「社会保障と税の一体改革は何であったか—社会保障の充実・安定化の側面」『社会保障研究』5(4)，435-448，2021。

西村吉雄『イノベーションは、万能ではない』日経BP，2019。

日本維新の会「2017 維新八策」2017。[https://o-ishin.jp/news/2017/images/Manifesto\\_WEB\\_low\\_1001\\_confidential.pdf](https://o-ishin.jp/news/2017/images/Manifesto_WEB_low_1001_confidential.pdf)

日本学術会議『回答 大学教育の分野別質保証の在り方について』2010。

日本総合研究所『幼児教育・保育の無償化の効果等の把握に関する調査研究 報告書』2022。[https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/detail/2021\\_13359.pdf](https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/detail/2021_13359.pdf)

濱口桂一郎『ジョブ型雇用社会とは何か—正社員体制の矛盾と転機』岩波書店，2021。

広田照幸「教育課程行政をめぐるポリティックス—第二次安倍政権下の教育改革をどうみるか」『教育學雑誌』日本大学教育学会，50，1-15，2014。

藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』鳥取大学地域学部，3(1)，43-54，2006。

毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班『誰が科学を殺すのか—科学技術立国「崩壊」の衝撃』毎日新聞社，2019。

前川喜平，寺脇研『これからの日本，これからの教育』筑摩書房，2017。

待鳥聡史『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房，2012。

文部科学省「大学（国立大学）の構造改革の方針」2001。

文部科学省「国立大学改革プラン」2013。

文部科学省高等教育局学生・留学生課高等教育修学支援室「高等教育の修学支援新制度」2021。  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/hutankeigen/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm)

柳浦猛，立石慎治，小原明恵「高等教育の「修学支援新制度」が進学行動に与えた効果の測定」『日本高等教育学会第25回大会発表要旨集録』90-93，2022。

和田雄志「「文部科学省政策棚卸し」を傍聴して」市民科学研究室，2008。[https://www.shiminkagaku.org/post\\_73/](https://www.shiminkagaku.org/post_73/)

## Abstract

Among Japan's cabinet-led policy making in the 2010s, this paper focuses on the cases of the free education policy and the research and development policy in the field of higher education. The free education policy was realized in the following order: high school, early childhood education, and higher education, led by the Democratic Party, the New Komeito, and the Liberal Democratic Party, respectively. In the era when non-regular employment accounted for about 40% of all employees, the conventional method of paying for a part of household education expenses to the public has become less effective. It seems that the government started to reproduce human resources with public funds. The research and development policy aimed to expand into an innovation policy, and was conceived by the Democratic Party and the Liberal Democratic Party. The latter realized it and strengthened the Cabinet Office. A fund of 10 trillion yen is currently being prepared to support universities. High-risk research and development aimed at revolutionary innovation has the inherent possibility of failure. However, avoiding the risk of failure will reduce the innovativeness and make the policy meaningless. The policy development based on this premise is expected.