九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

高等教育の調整機関に対する改革論の形成 : 1990年代のカリフォルニア州を例に

中世古, 貴彦
九州大学大学院人間環境学府

https://doi.org/10.15017/2230712

出版情報：飛梅論集. 19, pp.69-83, 2019-03-29. Graduate School of Human-Environment Studies, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

九州大学大学院教育学コース院生論文集，2018年度，第19号（2），69-83頁
Bull. Education Course, Kyushu U., 2018-2019, Vol.19（2），pp69-83

高等教育の調整機関に対する改革論の形成

――1990年代のカリフォルニア州を例に――

中 世 古　　貴　　彦*

1　問題の所在：高等教育の州調整機関の改革

米国の高等教育では、各州において州全体の政策を調整する機関が存在し、高等教育の公的使命の実現のために一定の役割を果たしてきた（例えば、Berdahl（1971）、仙波（1980）、江原（2004））。ただし近年は、全国的にこうした調整機関がかつてのように機能することが難しくなったとされており、実際に2016年までに少なくとも７州で州全体の高等教育の管理枠組みに対する改革が行われた（McGuinness 2016）。

例えば、カリフォルニア州の調整機関であったカリフォルニア中等後教育コミッション（California Postsecondary Education Commission、以下 CPEC）は、同州の高等教育システムを「OECD 諸国の間のユニバーサルな中等後教育の機会提供のための青写真」（OECD 1990: 18）として高く評価したOECD（1990）の調査団から、「高等教育マスタープラン」に基づき複数の公立（及び私学）セグメントに分かれた分権的な高等教育システムに適した調整の仕組みとして好意的に評価されていた（OECD 1990: 40, 68, 117-8）。しかし、CPEC は2011年に財政難などを理由に州知事の権限により廃止され、その後の同州高等教育は新たな枠組みの構築が遅々として進まぬ中で混乱に見舞われている（中世古 2018b）。

州調整機関が、米国高等教育が公的な機能を果たすために当然のように存在するもので、また模範的とされた州において高等教育システムの重要な要素であったならば、そうした組織の改革は米国高等教育が機能するメカニズムを理解する上で無視し得ぬ問題の一つといえる。しかも、ある時期までその調整機関が当該州の高等教育の構造に適合的だったとされる場合、その改革の顛末を明らかにすることは重要な示唆を持ちうる。カリフォルニア州の CPEC は、同州高等教育の規模の大きさ、CPEC に対する以前の国際的な評価、CPEC 廃止後の混乱ぶりに鑑みれば、注目に値する事例と考えられる。

*九州大学大学院博士後期課程

2019年２月13日 受理

２　先行研究：高等教育を取り巻く環境の変化と調整機関の改革

州全体の高等教育の管理体制に関する主な研究としては、こうした組織が全国的に整備された時期にそれらの分類を試みたBerdahl（1971）、州政府などの学外からの統制が強まった80年代から90年代頃の状況を受けたMcGuiness（1994＝高橋訳1998）やCalifornia Higher Education Policy Center（後のThe National Center for Public Policy and Higher Education）の研究者らが７州を対象に詳細な事例研究を行ったRichardson et al（1999）、2010年代前半頃までの全国的な動向を取りまとめたMcGuinness（2016）などが挙げられる。これらを総合すると、1990年代頃までは財政難や政府からのアカウンタビリティの要求といった圧力の中で「州全体をカバーする管理調整委員会が高等教育の発展に決定的な役割を演ずるようになってきた」（Berdahl & McConnell 1994＝1998: 112）のだが、1990年代末頃からは、州調整機関には従来の調整・監督だけでなく長期的戦略計画の立案機能まで求められるようになったものの、権限や人員に限界がある中で十分に機能を果たせなくなってきた（McGuinness 2016: 27）という全国的な動向がうかがい知れる。

さて、カリフォルニア州のCPECは、州知事室、上院議会運営委員会、下院議長が各３人ずつ指名する９人（任期は各々６年）と、カリフォルニア大学（以下UC）、カリフォルニア州立大学（以下CSU）、カリフォルニア・コミュニティ・カレッジ（以下CCC）、私立大学、州教育委員会の代表各１人、知事室の指名する学生２人の計16人のコミッショナーから構成されていた（CPEC 2011b）。予算は州によって措置され、日々の業務はコミッションが指名する事務局長（executive director）の下で処理された（CPEC 2011b）。CPECの任務は州法（66010. 6.(a)）が定めており、具体的業務はセグメントを横断したデータの収集・分析、それらに基づく計画・調整、新たな学位プログラムやキャンパスに関する要求内容の精査等であったが、中でも、「高校以降の教育に関する主要な政策や計画にかかわる課題について議会や政府執行部に勧告や情報提供を行う」ことは「コミッションの多数の任務の中でもおそらく最も重要」（CPEC 2011b）と言われていた。CPECは多数の政治任用された者と若干の高等教育機関代表が参画するが、一応双方から「独立しており」、「研究ベースの政策提言を提供する」「低コストなエージェンシー」（CPEC 2011a）を自称していた。先述のように、カリフォルニア州側の対応者の大半が高等教育関係者だったOECD（1990）の報告書はCPECについて好意的に評価していたし、日本の研究者も「州議会や州政府と大学群システムとの間や大学群間の利害関係を調整したり、党派的な政治的干渉から大学を保護する緩衝装置としての役割を果たしている」（江原 2004: 55）と評価した。

しかし、1990年代後半にCPECが州内の議会関係者や高等教育関係者などの間でどのように評価されていたのかを調査したRichardson et al（1999）は、幾らか異なる州内の評価を報告している。それによると、政治家はCPECの提供する情報を高等教育関係者の意向を反映したものと見なして殆ど意に介しておらず（Richardson et al 1999: 53, 59-60）、もともとの分権的な構造のために高等教育セクターが自主的に解決できない多くの課題に議会が介入していた（Richardson et al 1999: 58-59, 70）。また、CPECの前身にあたるCoordinating Council for Higher Education（以下、CCHE）の働き

について調査した Berdahl（1971）は、CCHE も「機関の自治と州政府の大権とのいずれにも過度に侵害することのない」（Berdahl 1971: 118）限定的な役割しか果たしていなかったとしている。1960年のマスタープラン策定の際にも、UC や CSU が学外からの介入を嫌ったのみならず、州政府高官も「『判断の』大権」（Berdahl 1971: 114）を握ったままにしたかったのであり、同州の調整機関が「発足時に与えられた弱い予算上の役割は、偶然ではなかった」（Berdahl 1971: 114）と見られている。これらの研究は、同州の調整機関がいかにも効果的に機能していたかのような印象を与える外国の研究者の評価とは幾分異なり、かなり混沌とした政治的駆け引きが常態化していたことを示唆している。

ただし、Richardson et al（1999）のインタビュイーの大半は CPEC の権限強化を望んでおらず、「こうした調整に関して問題を認めながらも、より厳格な構造がもたらす制約よりも現状を好んでいた」（Richardson et al 1999: 59）とされており、当時 CPEC の廃止を迫るような積極的な改革論があったとする記述も見られない。以上のように、CPEC の不完全な調整機能は、政治家や各大学等が独自に影響力を行使する余地を残しているために関係者からむしろ許容されていたと見ることができる。

にもかかわらず、2002年に州議会の両院がマスタープランを見直した際には、突如として CPEC の廃止が提案され（Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University 2002）、結局は2011年に廃止されたことが知られている（CPEC 2011a）。この間、図１が示すようにカリフォルニア州高等教育は慢性的な財政難に見舞われるようになっていた。1990年代以降は進学需要の高まりにもかかわらず州政府の予算措置が十分に増えなかったため、公立４年制大学の学生一人当たりの州予算措置額は、1990年代末頃に僅かに持ち直したものの、大幅に削減されてきた。

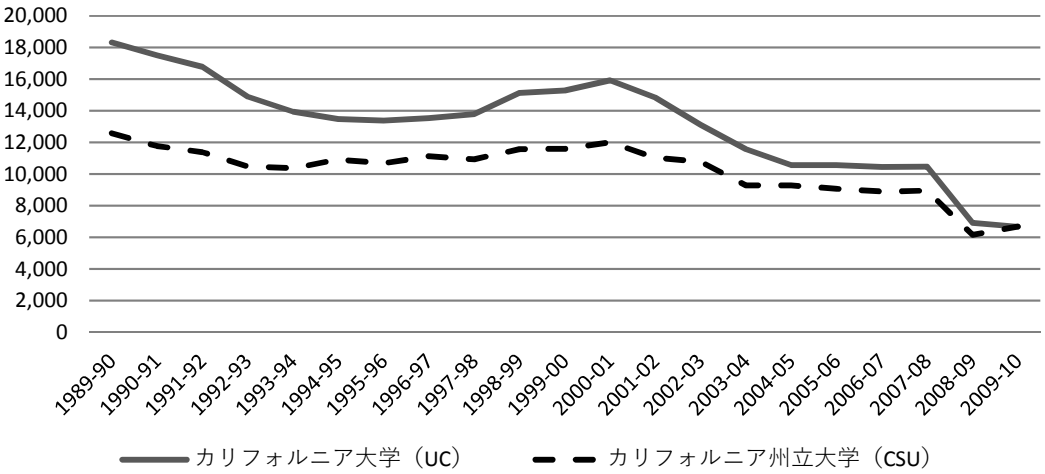

図１　公立４年制大学のフルタイム学生一人当たりの州一般補助金（物価調整済み）

出典：CPEC（2011c）に基づき筆者作成。単位はドル。

近年の同州高等教育の苦境に触れた先行研究の多く（例えばDouglass（2010）、Dill（2014）、Marginson（2016）など）は、こうした財政状況の下での大学と議会との緊張の高まりを主な理由ととらえ、マスタープランに基づく同州高等教育の機能不全を結果論的に指摘している。しかし、CPECの調整により各セグメントを緩やかに統合するという、かつて国際的に称賛された同州高等教育システムの特徴を否定するような改革の方向性が具体的にどのように形成されたのかについては、殆ど考察されていない。また、CPEC廃止の直接的な経緯を扱った中世古（2018a）や、CPEC廃止後の同州高等教育の混乱した状況を分析した中世古（2018b）も、国際的には称賛され、州内では許容されていたCPECに対する廃止論がそもそもどのように形成されたのかを明らかにしてはいない。

3　本稿の課題：改革ロジック形成のメカニズム

そこで本稿では、高等教育政策の調整枠組みの改革に関する事例研究として、カリフォルニア州を例に当該州に適した調整機関に対する改革論がどのように形成されたのかを明らかにすることを課題とする。そのため、OECD（1990）によるCPECの賞賛と、議会によるCPEC廃止提案（2002年）の間にあたる1990年代を通し、どのような高等教育改革論が州内で展開されたのかに着目する。この時期にカリフォルニア州高等教育の見直しを図った主要な動きとして、表1の4つの報告書の存在が知られている（UCOP（2009）、MP@50 Project（2011））[(1)]。以下では、4.1から4.4において1990年代の諸改革提案の内容を順に整理する。その後、4.5において、議会がCPECの廃止を提案した2002年のマスタープラン見直しの内容と、1990年代の議論との連続性を検証する。なお、後ほど詳述するが、4.1は一部の政治家による改革論、4.2は教育界のリーダーらが調査会社に作成させた改革

表1　1990年代のマスタープランに対する主な見直し

見出し	4.1	4.2	4.3	4.4
報告書題名	『高等教育マスタープランに焦点を当てて』（草案）	『社会契約違反：高等教育の財政危機』	『岐路に立つカリフォルニア：カリフォルニア州民の将来のための高等教育投資』	『教育州に向けて：21世紀のカリフォルニア高等教育』
文　　献	Assembly Committee on Higher Education（1993）	Benjamin & Carrol（1997）	California Education Round Table（1998）	California Citizens Commission on Higher Education（1999）
作　成　者	州議会下院高等教育委員会（委員長はArchie-Hudson議員）	RAND Corporation（1948年設立の民間シンクタンク）	Fiscal Resources Task Force（CERTが設置）	California Citizens Commission on Higher Education
発　案　者	—	California Education Round Table	California Education Round Table	Center for Governmental Studies

出典：各報告書。具体的な引用部分は本文参照。

論、4.3は教育界のリーダーらが大学関係者に作成させた改革論、4.4は一般人が広く州民の意見を集約した改革論と位置付けられる。これらの諸アクターの改革論の同異点などが、4.5の議会主導の改革案にどのように反映されていったのかを明らかにする。

本稿は、米国高等教育において当然の存在とされてきた州調整機関の改革メカニズムを、世界的な注目を集めてきたカリフォルニア州を事例に詳らかにする試みであり、我々が米国高等教育の変容を理解するための一助となると考えられる。

4　1990年代の主要な改革提言

4.1　CPEC を介した「合理化によるコスト削減」の要求

冷戦終結後の1990年代前半、「カリフォルニアにおける過去半世紀で最も深刻な不況」（Benjamin & Carroll 1997: 19）に陥っていた同州は緊縮財政を余儀なくされていた。こうした中、10人の議員からなる下院高等教育委員会は『高等教育マスタープランに焦点を当てて』（Assembly Committee on Higher Education 1993）と題した報告書の草案を1993年４月に公表した。

報告書草案は冒頭で「マスタープランは、州と高等教育事業者による教育機会への幅広いアクセスを提供し［中略］知的インフラを支援するという成文化された契約を象徴していた」が「３年間続く州の緊縮財政がオリジナルのカリフォルニア高等教育マスタープランの過去30年間の遺産を大いに脅かしていた」（Assembly Committee on Higher Education 1993: 2）という認識を示した。また、州財政の悪化のしわ寄せが UC や CSU に集中し、教職員の雇用が6800人分縮小した等の窮状を要約した（Assembly Committee on Higher Education 1993: 2）。そして終盤では、「我々は今一度未来に投資しなければなら」ず、「州に高等教育システムに対する十分な支援を提供させるべき」であると唱え、施設整備のための州債の起債や、連邦や民間から資金受け入れの促進等を提案した（Assembly Committee on Higher Education 1993: 34-5）。

確かに報告書草案は、議会の同僚議員、知事、カリフォルニア州民に「新たな高等教育システム」に投資することを求めていたのだが、他方で委員会が修正したマスタープランが描く「新しいカリフォルニアのための新たな契約」は「高等教育システムに、核心的優先事項へより一層焦点を当てながら、より能率的［efficiently］に運営するよう要求する」（Assembly Committee on Higher Education 1993: 5）ものであり、次のような集権的管理の強化やコスト削減に関する勧告が多数盛り込まれていた(2)。

まず、CPEC に関しては、「意思決定や計画に対する非集権的、同僚的アプローチは膨大な（かつ高価な）プログラムの重複を招きうる」ので、「合理化によるコスト削減のために」議会が州の行政組織を縮小させたのに倣い職業教育や学生ローン等の既存の諸調整機関を CPEC に統合して３年制の学士課程を検討させたり実務志向の分野のプログラムを CSU に一本化させたりして「より能率的で効果的な役務提供と調整をもたらす」ことが主張された（勧告４）。その他にも、テニュア付与の厳格化や教育への専心（研究エフォートの管理強化や学期当たりの最低担当授業数の引き上げ）な

どにより教員の採用や処遇を見直す（勧告５）、大学理事会に経営コンサルタント業者を雇わせて学術組織の整理統合や管理職の削減などを進めて運営費を20％削減させるなどして管理部門を見直す（勧告６）、全学生と全教員にコミュニティーへの奉仕活動を課す（勧告８）、施設を最大限活用するための通年開講や図書館の機能重複の回避と共用化を促進させる（勧告９）といった内容が含まれていた。

ただ、CPEC の調整強化などを主張した新マスタープランは、草案以上のものにならなかった。そもそもマスタープランの大きな見直しは十数年に一度程度両院合同で行われるのが常だったが、今回の動きに議会上院は参加していなかった（MP@50 Project 2011）。また、マスタープランの「創設者たち」を招致した下院高等教育委員会のヒアリングにおいて、1960年当時の UC 総長クラーク・カーは、高等教育の諸セグメントが自らの調査を済ませるまで委員会は作業を延期すべきと提案（実質的に反対）したとされる（MP@50 Project 2011）[(3)]。結局、報告書の最終版が完成することはなかった（MP@50 Project 2011）。

4.2　財政支援の条件とされた「構造改革」

1990年代後半になると景気の波が一巡し、公立高等教育機関は1990年代で初めて実質的な予算増加に与っていた（Benjamin & Carrol 1997: 1）。この頃、カリフォルニア教育ラウンドテーブル（以下 CERT）の要請により二つの報告書が作成された。そのうちの一つが、1997年に非営利の調査会社である RAND 社により作成された『社会契約違反：高等教育の財政危機』（Benjamin & Carrol 1997）と題する報告書であった。

CERT とは、「核となる学問分野における補習を必要とすることなく教育や職場で順調に成功するよう準備させるような高度な学術的水準を、全ての学生が満たす」ことを目的とし、公立高等教育の３つのセグメントそれぞれの総長、カリフォルニアカレッジ・大学連盟の会長、州教育長から構成される「各教育セクターの最高経営責任者の任意団体」である（Intersegmental Coordinating Committee 発行年不明）。ただし当時は CPEC がまだ廃止されていなかったので、CPEC 事務局長も構成員だった（Benjamin & Carrol 1997: 32相当部分）。RAND 社の調査は、CERT を代表して UC 理事会が結んだ委託契約により実施された（Benjamin & Carrol 1997: 1）。

RAND 社の報告書はまず、「州の高等教育の路線は―学生の［進学］需要、授業料、費用が公財政措置よりもはるかに速く増大しているなかでは―継続不可能である。この状況に対処するための十分な措置が講じられない限り、今後20年のうちに何十万人というカリフォルニア州民が高等教育へのアクセスを拒まれることになるだろう」（Benjamin & Carrol 1997: 1）という予測と、「一時的なものと思われていたが、［1990年代前半の］カリフォルニアのカレッジや大学の資金難は、継続が見込まれる需要、費用、予算措置の長期的なトレンドの帰結」（Benjamin & Carrol 1997: 2）だったという認識を示した。その上で「カリフォルニアの高等教育への公的支援の増大と［高等教育］機関全体の改革の両方が必要」（Benjamin & Carrol 1997: 3）であると主張した。

具体的には、政治家は経済的繁栄や社会の流動性にとっての教育の重要性に見合うよう公的資源

の再配分を行うべき（勧告１）、高等教育機関は部局を評価し資源を再配分するように意思決定を変革すべき（勧告２）、高等教育機関はさらなる機能別分化を進めるべき（勧告３）、高等教育機関は「生産性の改善」のために教育内容や資源などを共有すべき（勧告４）、州は財政構造を見直すべき（勧告５）、すべての州民が中等後レベルの教育を受けるべき（勧告６）、という大枠で６つの勧告を行った（Benjamin & Carrol 1997: 20-9）。

この報告書は医療・福祉、K-12教育、そして特に矯正（刑務所）に対する支出増大が高等教育財政を圧迫していると指摘し、矯正やK-12教育に財源を強制的に振り向ける憲法規定の撤廃による資源の再配分を主張した（Benjamin & Carrol 1997: 14-5）。ただし、「個人に直接提供されるサービスに一般財源歳入を充てることを州民がますます承認しようとしなくなっている」（Benjamin & Carrol 1997: 15）ことに配慮し、「増税による新たな歳入を通してより既存の政府の関与を再配分することを通して」（Benjamin & Carrol 1997: 20）高等教育予算の拡大が図られるべきとする立場をとった。そのため、州議会と知事は「一般歳入の再配分という政治的に痛みを伴う課題」を覚悟すべきであるのだが、政治家を動かすためには（文脈的に「生産性」を高めるべき対象と解される）「高等教育が生産した卒業生や研究の主要な消費者」である民間部門の指導者に政治家を説得させる必要があり、民間部門の指導者が行動するのは高等教育機関が「生産性の向上を導く構造改革［restructuring］に本気で取り組む場合のみ」であるとして、高等教育側の忍耐がまず試される「公的投資の増加と機関の構造改革の結婚」という「ロジック」を展開した（Benjamin & Carrol 1997: 20）。

これに対し、アトキンソンUC総長は、「構造改革を求める議論はより大きな文脈で検討されるべきである。［中略］我々の知識の複雑さは、減少ではなく増加している。［中略］我々はますます貴重で複雑な製品を生産しており、［中略］我々の使命をより少ない資源で果たすよう求められ、結果として製品の質が低下することを恐れている」という懸念を、報告書執筆者に送ったとされる（Benjamin & Carrol 1997: 20）。

他方で、同時期に同州でインタビュー調査を実施したRichardson et al（1999: 54）によると、RAND社の報告書はCPECが既に指摘してきた問題と重複する内容も含んでおり、政治家からは高等教育関係者の利害を反映させたものと見なされて好意的に受け取られなかったとされる。ある上院議員は、報告書はCERTにとって都合がよい水準まで学生の受け入れを抑制するための戦略であると述べたと言われる（Richardson et al: 1999: 54）。

RAND社の報告書は公的支援の増額を唱えはしたが、それは「政治的に痛みを伴う課題」に取り組むことを政治家に求め、その前提として発注元からも苦言を呈されるほどの厳しい「構造改革」を高等教育側に求めるものだった。結局、「教育界のリーダーたちはRAND社の研究に対して殆ど注意を払わなかった」（Richardson et al: 1999 :54）と言われている。

4.3 「頭金」としての高等教育投資を得るためのK-12への責任論

その後CERTは高等教育の各セグメントを代表する財政の専門家を集めたFiscal Resources Task Forceを設置し、もう一冊の報告書『岐路に立つカリフォルニア：カリフォルニア州民の将来のため

の高等教育投資』（California Education Round Table 1998）を作成させた（UCOP 2009）。

1998年に公表されたこの報告書は、他の報告書と同じく、学生増加と予算措置状況との乖離や将来見込まれる進学希望者の急増に触れ、その上で「我々は皆、州民のさらなる繁栄や機会に対して教育が持つ影響を目の当たりにしてきた。（中略）政界や実業界の指導者、州内のカレッジや大学、カリフォルニアの州民は、高等教育における新たな投資とさらなる革新に取り組まねばならない」（California Education Round Table 1998: 3）と訴えた。

具体的には、学生数や教育の質などにおける目標の設定や教育面の生産性（卒業率や学位取得までの時間など）の改善などを通じた「成長するカリフォルニア経済への貢献」、CSU と UC における毎年４％以上の予算増や一般財源債による毎年７億5000万ドルの設備投資などの「頭金［initial down payment］」としての「州の財政支援」、「予測可能な授業料および奨学金政策の策定」、「費用対効果の良い革新と向上された生産性を介した」教育の改善とビジネスや工学分野の人材育成強化とコスト抑制のための管理や計画の改善といった「カレッジと大学の説明責任の強化」、新任教員養成への貢献や学校改善の優良事例の掘り起こしなどを通した「K-12教育との連携強化」、21世紀の労働力に必要な教育要件を設定するためのビジネスリーダーとの協働や民間資金の受け入れ拡大や正規の教育を補完するプログラムの開発による「民間部門との関係構築」などといった「戦略」を示した（California Education Round Table: 3-4, 16-9）。報告書は以上を要約し、「高等教育機関への安定した財政基盤の提供、予測可能な授業料と経済支援の構造の構築、システム間の説明責任と協働の増加、機関を革新的にさせより効果的に運営させること、公私のパートナーシップ拡大の創出によってのみ、カリフォルニアは州民に、アクセス、選択、質、手頃な価格というマスタープランの約束が今後も達成され続けると確信させることができるだろう。州民に対するこれらの約束の履行は、カリフォルニアの将来の比類なき繁栄と成長をもたらすだろう」（California Education Round Table 1998: 20）と締めくくった。

CERT が新たに作らせたタスクフォースの報告書は、既にみた２つの報告書と比べると、望まれる公的支援の水準について具体的に言及していた。高等教育側の「構造改革」がまず行われるべきとした RAND 社の報告書と異なり、学生数などの増加に見合った公的支援の方が「頭金」であるとした点も特徴的だった。K-12に対する責任についても、下院高等教育委員会の草案は何も言及せず、RAND 社の報告書は CSU が「教員養成の主導的役割を引き受けるべき」（Benjamin & Carrol 1997: 24）と簡潔に触れるだけだったが、タスクフォースの報告書は CSU だけでなく「高等教育全体で広く共有されなければならない」（California Education Round Table 1998: 19）としてより踏み込んだ提案を行っていた。

4.4　調整強化のための高等教育機関代表者の排除という論理

1999年３月、カリフォルニア高等教育市民コミッション（the California Citizens Commission on Higher Education、以下では市民コミッション）が、『教育州に向けて：21世紀のカリフォルニア高等教育』（California Citizens Commission on Higher Education 1999）と題する報告書を作成した。1996

年に組織された市民コミッションは、民間企業の幹部や弁護士等が多数を占める25人（と３人のスタッフ）から構成されていた（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 5-7）。市民コミッションは各地のキャンパス訪問、教育界のリーダーや専門家、学生や教員、政策担当官からの聞き取り調査に18か月を費やし、そうして作成した草案を携えての公開フォーラムを州内４か所で開催するなどして広く様々な意見を集めた（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 7-8）。

報告書は序文で「カリフォルニアは大学入学を希望して押し寄せると予測されている新たな学生を受け入れるための長期的かつ現実的な計画を欠いている。［中略］強力な政策枠組みなくしては、将来景気が後退すれば、州政府が有名な『高等教育マスタープラン』の下における多くの責任を放棄した1990年代前半と同じ犠牲を生むことになるだろう」（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 7）と指摘した。そして「カリフォルニアは高等教育政策を改善させるための大転換を実施し、システム全体を通した最高水準の質を維持しつつも新たな学生の入学枠を保障するための包括的な計画を採択すべきである」（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 9）と全会一致で勧告した。

紙幅の都合ですべての勧告に言及することは避けるが、市民コミッションの報告書において特徴的なのは、K-12に対する貢献を非常に強調している点[(4)]と、それと少なからず関わるのだが、高等教育の全州的調整機能の強化を特に訴えている点であった。目次や文末脚注なども含めて全72ページの報告書中、２～３ページ程度でしか触れられていない「主要トピック」がいくつもある中、K-12には７ページ、州全体の調整（と地域的協働）にも７ページが充てられていた（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 3）。

報告書は、K-12段階の児童・生徒の増加に対して教員の供給が大幅に不足している、新任教員の３分の１が１年以内に辞職する、教員養成課程と現実との間に乖離が存在している、高校の試験の成績が大学教育への準備の程度を測定できていない、教育学部に威信がないなどの問題を列挙した（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 60-2）。そして、「K-12と高等教育の繋がりは全教育機関にとって中心的優先事項となるべきであり、カリフォルニアの政策や財政環境の不変の部分となるべき」であって、K-12セクターや教員養成に対する高等教育機関側の見方を「根本的に変える」必要があると主張した（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 12）。

加えて報告書は、マスタープランがUC、CSU、CCC（および私学）という「キャンパス間のいくつかの階層」を定め、また州の全高等教育機関を「K-12から区別され『上位に位置づく』と定義」する、「過度に『セグメント化された』高等教育の構造」を問題視した（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 23）。報告書は、セグメント化がコストを抑制しつつ高等教育の秩序だった発展に貢献してきたことは疑いようがないと断りつつも、州政府が財政的インセンティブを与えにくい、各地域で施設の共用やプログラムの調整が行いにくい、セグメントを超えた共同プログラムの実施や編入学への対応が妨げられる、財政危機の際に各セグメントが協調するよりも「我が道を行く［go it alone］」よう促されるといった問題が、セグメント化によりもたらされているとした

(California Citizens Commission on Higher Education 1999: 24)。また、調整機関であるCPECは「高等教育機関から十分に独立しておらず」、「調整機関であるというより情報源や仲介役」に過ぎないので、より強力な監督庁までは不要だが、CPECからの高等教育機関代表者の完全排除（知事や議会に指名された者だけをコミッショナーとする)、CPECから財務当局や知事や議会に対する助言機能の強化、K-12との調整や資源の共有のための特別予算のCPECからの配分、有能な専門家を雇用するための規制緩和といった、CPECの「強化」と「権限拡大」を唱えた（California Citizens Commission on Higher Education 1999: 51-2)。

4.5　2000年代の改革論への影響

先述の如く、1999年から2002年にかけて議会は大掛かりなマスタープランの見直しを行った (Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University 2002)。そこには1990年代の議論の影響があったのだろうか。

議会両院はまず、1999年５月に、新たなマスタープランの策定に取り組むための委員会を設置する共同決議を行った (California Legislative Information 1999)。その決議は、「教育コミュニティーの多くの者が、近年法制化された主要な政策のために幼稚園及び第１から第12学年のための包括的なマスタープランが必要で、教育システムの統治と財政措置において州や学区の役割を理解するための枠組みに対する調整、助言、政策の方向性が決定的に重要と考えている」として、高等教育のマスタープランではなく、あらゆる教育段階を対象とした「教育マスタープラン―幼稚園から大学まで」を策定することを謳った（California Legislative Information 1999)。

その後、2002年５月に公表された「教育マスタープラン」の最初のドラフトでは、「中等後教育のために独自のコミッションを設けて、K-12学校と就学前教育のために個別のコミッションを創設することは、教育の一体的なシステムという我々のヴィジョンと、費用効率への配慮という要請に反している」(Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University 2002: 57-58）とされ、CPECを廃止し、新たに全教育段階を統括する調整機関を設立することが企図された。またその際、大学関係者も参画するCPECは「自分たち自身を統治するにはあまりに多くの既得権者を集めているため、中等後教育の調整者というその役割において困難な状況にあり続けた」と批判され、新たに設けられる調整機関の構成員を知事や議会から指名されたレイマンのみとすることが提案された (Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University 2002: 57-58)。

さて、先に検討した４つの報告書は、実はいずれも2002年の「教育マスタープラン」において参考文献として挙げられている（Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University 2002: 230-2)。特に、1999年の市民コミッションの報告書は、CPECの廃止こそ唱えてはいなかったものの、K-12も含む教育政策の包括性（高等教育政策の独自性の否定）や州全体の政策調整枠組みからの高等教育機関代表者の排除を唱えていたのであり、「教育マスタープラン」の当初案に見られたCPEC廃止論に先鞭をつける議論を展開していた[(5)]。その後の展開はと言うと、

2002年のCPEC廃止提案は結局撤回されたものの、以後議会ではCPECの不要論・廃止論が公然と議論されるようになり、そうした中でCPECの予算や人員の削減が進められ、最終的に2011年の廃止に至った（中世古2018a）。2002年の「教育マスタープラン」はCPEC廃止に向かう動きの引き金となったと言えるが、そこには1990年代の諸改革論の形跡が認められる。その意味で、カリフォルニアの分権的な構造に適合的だった調整機関に改革を迫る基本的なロジックは、1990年代の改革議論を通じて形成されていたと認められる。

5　まとめ：改革論争の中で形成された高等教育の分権性・独自性の否定

1990年代の主要な改革案の展開は以下のように要約できよう。不況による財政緊縮の只中にあった1990年代前半、危機感を募らせた一部の政治家が分権的な高等教育の在り方を批判して、CPECの改革も含む集権的管理の強化やコスト削減を主眼とした性急な改革を迫ったが、関係者の理解を得られず成案を見ることはかった（4.1）。州財政が一時的に好転した90年代後半になっても将来の財政的展望が極めて厳しいことが強く意識され、教育が荒廃した90年代前半の轍を踏まないために様々なアクターが改革提言を行った。教育界の代表者が集まったCERTは、高等教育側の「構造改革」が先立つべきとする民間調査会社の報告書に満足できず（4.2）、「システム間の説明責任と協働の増加」や「K-12との連携強化」のために公的支援こそが先立つべきとする報告書を大学関係者の手で別途作らせた（4.3）。また同時期に大掛かりな議論を重ねてきた市民コミッションの報告書はさらに踏み込み、「システム全体を通した」「包括的な計画」を念頭に、高等教育からK-12段階へのより積極的な関与や、全州的調整枠組み（CPEC）を政治主導化する改革を求めた（4.4）。

1990年代のいくつかの改革議論がCPECを取り上げた際には、その計画・調整機能が期待されていた。ただし、高等教育を重視し期待するがゆえに、別セクター（K-12）の問題への対処や教育政策全体の中での位置づけが必要とされ、分権的な高等教育システムに見合った緩やかな調整枠組みが否定される契機が生じた。CPECへの大きな期待は、高等教育のK-12への貢献を強調してセグメント化された構造を批判した市民コミッションの報告書に至って、高等教育の各セグメントの代表者を排除し、政治的意向を受けた者による管理を強化するための改革ロジックに変化していった。こうして、機能別分化したシステムを当事者も交えて緩やかに調整していた同州高等教育の特徴は、OECD（1990）の賞賛からわずか10年ほどの間に改革すべき欠点とみなされるようになったのである。ところで、K-12に対する高等教育全体の責任論を積極的に取り上げ始めたのは、厳しいコストカット等の要求に対抗して「頭金」としての投資を得ようとした大学関係者（CERTのタスクフォース）であった。皮肉にもこの大学人の主張が転用されて、高等教育は政治任用されたレイマンによって外部から統制されるべきというロジックがレイマン（市民コミッション）により形成され、政治家によりCPECの廃止論にまで高められたのだった。

米国高等教育の変容を説明するために財政状況の変化が注目されることが多いが、既存の高等教育のあり方を積極的に否定しようとする改革論の累積的な影響を実証的に描いた点に本稿の意義が

あると考えられる。大学と国家・社会との関係や高等教育の調整に関して考察を深めるためには、カリフォルニア州に関してはこうして素地が出来上がった2000年代以降の改革論の展開・帰結も踏まえた考察を行う必要がある。また、他州との比較も重要と考えられるが、これらの課題には別稿にて取り組むこととしたい。

＜注＞

（１）　なお、1997年、1998年、1999年の３つの報告書はいずれも William and Flora Hewlett 財団から支援を受けていた（Benjamin & Carrol (1997: 1)、UCOP (2009)、California Citizens Commission on Higher Education (1999: ８))。

（２）　なお、学士課程の授業料無償化などの学生支援（勧告１、２）や課程修了を保障するような授業の提供（勧告３）なども盛り込まれていた。

（３）　その数週間後カーはある講演でこう発言した。「［委員会の勧告の］幾つかは極めて厳しいものでした。［中略］あれは我々が UC で保持してきた憲法による自治を終わらせていたでしょう。［中略］我々［マスタープラン制定時の関係者］は――あなた方知事や議員の皆さんに今日私がしているように――対決的なやり方に走って高等教育側の敵意ある反応を招かぬようにと嘆願しました。もっと協力的なやり方で進めましょう」(Kerr 1993: 9)。

（４）　高等教育の政策提言にも関わらず、“K-12” は報告書全体で38回用いられていた。

（５）　なお、市民コミッションのメンバーのうち３人 (Williams 共同議長、Vargas 委員、Pickens 事務局長）は、2002年の議会による見直しにも関与した。California Citizens Commission on Higher Education (1999: 5) と Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University (2002: 224, 227, 229) を比較されたい。

＜参考文献＞

Assembly Committee on Higher Education, 1993, *Master Plan for Higher Education in Focus Draft Report*. (http://www.cpec.ca.gov/CompleteReports/ExternalDocuments/DRAFT_REPORT.pdf, 2018.4.25.)

Berdahl, Robert O., 1971, *Statewide Coordination of Higher Education*, American Council on Education.

Benjamin, Roger W., Carroll, Stephen J., 1997, *Breaking the Social Contract: The Fiscal Crisis in California Higher Education*, RAND Corporation. (https://www.rand.org/pubs/aid_to_edu_docs/CAE01.html, 2018.4.25.)

California Citizens Commission on Higher Education, 1999, *Toward a State of Learning: California Higher Education for the Twenty-First Century*, the Center for Governmental Studies. (https://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/ccche/ccchefinalreport.pdf, 2018.4.25.)

California Education Round Table, 1998, *California at the Crossroads: investing in higher Education for California's Future*. (https://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/crossroads/crossroads.pdf, 2018.4.25.)

California Legislative Information, 1999, "SCR-29 Education Master Plan." (1999-2000). (http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=199920000SCR29, 2018.12.30.)

CPEC, 2011a, "California Postsecondary Education Commission to close doors on November 18." (http://www.cpec.ca.gov/PressRelease/CPEC_Final_Release.pdf, 2018.2.23.)

CPEC, 2011b, "Commission History." (http://www.cpec.ca.gov/SecondPages/CommissionHistory.asp, 2018.6.1.)

CPEC, 2011c, "Fiscal Profiles, 2010." (http://www.cpec.ca.gov/completereports/2010reports/10-22/14-20.PDF, 2018.12.29.)

Dill, David D., 2014, "Academic Governance in the US: Implications of a 'Commons' Perspective," *International Trends in University Governance: Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*, New York: Routledge, 165-83.

Douglass, John A., 2000, *The Californian Idea and American Higher Education: 1850 to the 1960 Master Plan*, Stanford: Stanford University Press.

Douglass, John A., 2010, "From Chaos to Order and Back? A Revisionist Reflection on the California Master Plan for Higher Education@50 and Thoughts about Its Future," CSHE.7.10.

江原武一, 2004,「アメリカのマスタープラン」『IDE: 現代の高等教育』456: 52-8.

Intersegmental Coordinating Committee, 発行年不明, "What is CERT?." (http://www.certicc.org/aboutcert.aspx, 2018.4.26.)

Joint Committee to Develop a Master Plan for Education-Kindergarten through University, 2002, *Master Plan for Education in California May 2002 Draft*. (http://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/020507FinalDraftOneThePlan.doc, 2017.11.2.)

Kerr, Clark, 1993, "Higher Education: Doing So Well; Feeling So Bad," *Issues in Higher Education, Number 26*, Southern Regional Education Board. (https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED364181.pdf, 2018.4.25.)

Marginson, Simon, 2016, *The Dream Is Over: The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*, Oakland: University of California Press.

McGuiness, Aims, 1994, "The states and higher education," Altbach, Philip G., Berdahl, Robert O., Gumport, Patricia J. eds., *Higher Education in American Society* (*3rd ed.*), Johns Hopkins University Press, 139-69. (=1998, 高橋靖直訳,「州と高等教育」『アメリカ社会と高等教育』玉川大学出版部, 165-98.)

McGuinness, Aims, 2016, *State Policy Leadership for the Future: History of State Coordination and Governance and Alternatives for the Future*, Education Commission of the States. (https://www.ecs.org/wp-content/uploads/051616-State-Policy-Leadership-for-the-Future-KL-final4-1.pdf,

2018.3.29.）

MP@50 Project, 2011, “Post-1960 Studies,” the Center for Studies in Higher Education, the Bancroft Library, and the Institute for Governmental Studies.（http://www.lib.berkeley.edu/uchistory/archives_exhibits/masterplan/post1960.html, 2018.5.10.）

中世古貴彦，2018a,「自律的高等教育システムにおける調整枠組みはなぜ放棄されたのか ── カリフォルニア中等後教育コミッションの廃止経緯 ──」『九州教育学会研究紀要』45: 61-8.

中世古貴彦，2018b,「米国高等教育における調整型州管理機構の廃止の影響 ── カリフォルニア中等後教育コミッションを例に ──」『教育制度学研究』25: 132-146.

Richardson, Richard C. Jr., Bracco, Kathy R., Callan, Patrick M., Finney, Joni E., 1999, *Designing State Higher Education Systems for a New Century*, Phoenix: American Council on Education and the Oryx Press.

UCOP, 2009, “Other Reviews of California Higher Education.”（https://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/othrev.htm, 2018.5.9.）

The Formation of Revisionism of the Decentralized Higher Education System: A Case Study of the State of California in 1990's

Takahiko NAKASEKO

This article describes why California's internationally praised higher education system lost its support by reviewing the debates on higher education reforms in the State of California in 1990's.

The higher education system in California has a unique decentralized structure. Each of the three public sectors, the University of California, the California State University, and California Community Colleges, has its own governing board, and there is no central governing board for all colleges and universities. The California Postsecondary Education Commission was not a statewide governing board but a coordinating agency with the function of data repository.

Some previous researches focusing on in-state politics described CPEC as an ineffective agency with limited authority. However, it was said that most of the persons concerned, including both of the leaderships of the higher education sector and the state legislature, preferred CPEC's weak coordination to a stricter one, because there remained a space for them to exert their own influence. Meanwhile, recent national trend in higher education reform is described as lack of leadership in coordination, and California, which had abandoned CPEC in 2011 and has not yet created any new agency, turned out to be one of the most chaotic states.

Reviewing four major reports for higher education reform in 1990's, this research shows how Californian's evaluation to CPEC and the segmental structure had changed. Foreseeing severe financial conditions and rapid increase of student enrollment, some reform advocates started to expect CPEC to have stronger authority for effective coordination. The expectation to CPEC was assimilated into another discussion which criticized the segmental and decentralized nature of Californian higher education system and insisted greater responsibility of higher education to K-12 education. By 1999, the reform trend to expel the representatives of higher education sector from CPEC had eventually formed. CPEC was no longer seen as the buffer between the higher education sector and the state government, but it was expected to be a lay board to control the colleges and universities from the outside of the higher education sector. Finally, the legislative review of the Master Plan in 2002 recommended the closure of CPEC, similarly insisting that independency from the higher education sector is essential for the state education throughout K-12 to postsecondary education.