

憲法上独立な米国州立大学理事会の比較： 「調整の三角形」の応用

中世古, 貴彦
九州産業大学：講師

<https://doi.org/10.15017/5068316>

出版情報：九州大学教育社会学研究集録. 24, pp.9-20, 2022-09-30. Seminar of Educational Sociology, Department of Education, Graduate School of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン：

権利関係：



憲法上独立な米国州立大学理事会の比較： 「調整の三角形」の応用

Comparison of the board of regents of the constitutional state universities in the United States
by using modified Clark's triangle

中世古 貴彦

1. 問題の所在：州立大学の自治と公共性の保障

大学が外部の社会とどのような関係を切り結び、その自治を守るのかは、例えば『学問の自由の歴史』

(Hofstadter & Metzger 1955=1980) 等として、古くから論じられてきた問題と言える。特に、国家・政府に対する大学の自治は、学問の自由を守るものとして重要視されてきた(高柳 1983)。各国では、歴史的な経緯の中で、それぞれの方法や程度で、大学と国家・社会との関係を規定する制度が築かれてきた(高木 1998)

とりわけ、米国の高等教育では、いくつかの州で州憲法上の自治を有する州立大学が形成され、発展してきた。州憲法によってその自治権が認められた大学

(constitutionally based institutions や constitutional university 等とも呼ばれる) は、州政府の一部門としての州立大学や、州法によって自治を規定された大学と比べて、強力な自治を有するとされる(高木 1998:118-22)。先行研究によれば、そうした憲法上の自治を有する州立大学を有する州は、カリフォルニア、コロラド、アイダホ、ミシガン、ミネソタ、オクラホマの6州とされる(Kaplin & Lee 2013 (位置 No.42324/62820), Douglass 2000: 68, 高木 1998: 120)。具体的には、該当する州立大学の統治委員会(governing board)である理事会(board of regents 等)に、例外的な事項を除いて当該大学の教学経営に関する意思決定のほぼ全権を委ねる規定が州憲法に存在する。こうした強力な自治を有する大学は、当該州の司法・立法・行政と並列な、「第四権」的な「憲法上独立した大学」(高木 1998: 120)とも言われる。となると、州憲法上の大学の自治とは、大学理事会の州政府からの独立性とも言える。

では、強力な自治を持つ米国の一部の州立大学が、州

政府に従う必要がないとした場合、その公共性はどのように担保されるのか。一般的な説明としては、州議会の同意を伴う州知事による指名や、州民が直接選挙で理事を選ぶ公選制などによって、理事の全員または相当割合を大学外から任命することにより、州立大学理事会が州または州民という「設置者意思もしくは公的意思の代理機関」(高木 1998: 170)としての役割を果たすことが期待されている。しかし、こうしたレイマン・コントロールの原則があるとしても、大学と政府との間の「公然の角逐」(Clark 1983=1994: 163)は、現代の米国においても厳然と存在し、そのせめぎあいの中で州立大学の公共性が追及されている(例えばカリフォルニアについては、Douglass 2007=2022, 中世古 2018a, 2018b, 2019, 2022)。当然ながら、公益を目指して対立が乗り越えられていく様相は、個別具体の事案によって異なると考えられる。他方で、米国各州の多様性の大きさを考えれば、憲法上独立した州立大学と州政府とのそもそもの関係、言い換えれば、大学理事会の政治的独立と公共性の両方を保障するための制度設計にも、大きな多様性があるものと考えられる。

大学の教学経営や高等教育政策に関するステークホルダーの間の調整(coordination)を分析する際、有名なClarkの「調整の三角形モデル」(Clark 1983=1994)が援用されることが多い。言うまでもなく、彼の「調整の三角形モデル」とは、高等教育政策の調整に対して「国家権威」(“State authority”)、「大学寡頭制」(“Academic oligarchy”)、「市場」(“Market”)の影響力がどの程度働いているかを加味して、各国の高等教育システムをこれら3つの頂点を持つ三角形に配置した分析枠組みである

(Clark 1983=1994: 160-3)。Clark (1983=1994)はこのモデルを、多元的で競争的な市場と国家・政府による一

元的な統制とを対比した二元論的理解を超えて、大学(人)側からの影響力を活写し、各国の高等教育システムを比較するものとして導入した。単純な二項対立では捉えきれない、時として潜在的な影響を抽出できるという点で、三角形モデルは優れた分析視角であり、後述するように多くの研究で援用、批判、改変されてきた。州政府と州立大学理事会との関係性を分析する際にも、両者を同一軸の両極に置くような単純な図式ではなく、両者の「公然の角逐」(Clark 1983=1994: 163)に潜在する含意を描き出せる枠組みを設定することが望ましい。だが、明示的にこうした視点に立ちながら憲法上独立した州立大学理事会の制度設計を詳細に比較した研究は、管見の限り見当たらない。政府 vs 大学という単純な対立軸に収まらない複雑性を加味したうえで、憲法上独立した州立大学理事会の制度設計の多様性を描き出すことは、大学の自治や公共性に関する議論を行するための重要な示唆を与えるのではないだろうか。

2. 先行研究：「調整の三角形モデル」の問題と修正

本研究の問題関心を前提とすると、オリジナルの Clark の三角形における「国家権威」「大学寡頭制」「市場」に相当するものを、州政府と州立大学理事会との関係を規定する制度設計を比較するためにどのように設定するのかが問題となる。そこで、「調整の三角形モデル」の問題点を指摘した先行研究や、それらを踏まえて改良を試みた先行研究について検討する。

Lang (2017) も指摘するように、Clark の三角形は、中等後教育システムの記述、評価、比較のためのパラダイムとして数十年にわたり用いられてきたが、Clark が予見していなかったような変化が生じている。一例を挙げるなら、「国家権威」と「市場」の頂点については、政府が疑似市場を形成するようになり、両頂点が重複するようになったという類の指摘である (Marginson 2016: 37-8)。そもそも、オリジナルの三角形自体が、「市場」優位の米国型への変化を暗に示唆するような図式になっており、ニュー・パブリック・マネジメントの勃興のような変化を予見していたようにも解釈できるとの指摘もある (Salazar & Leihy 2013: 4)。元々の Clark の記述にも

曖昧さが見られ、彼自身、「国家官僚と教授の間」の「公然の角逐」と比べれば、「市場は調整形態として知覚されないか、あるいは、頼りにならず、しかも好ましくない結果をもたらすものとみなされるかのいずれか」(Clark 1983=1994: 163)と論じていた。日本とイギリスの高等教育の調整形態を論じた横山 (2005) も、国家の市場への介入の在り方の違いと国家権威に相当する主体の相違を踏まえた『調整の三角形』の概念の『再文脈化』の必要性を強調 (横山 2005: 209-10) した。三角形モデルを考える際、政府側と大学側の 2 頂点に対置される頂点の扱いは、特に問題となるだろう。

オリジナルの三角形モデルの改変や応用を試みた研究も散見される。Salazar & Leihy (2013) は、そうした研究の変遷や問題点を整理しつつ、三角形の各頂点を、内部にさらに三角形を配した 3 つの領域 (“domain”) として読み替え、時間の経過による各頂点における変化を加味した分析を可能とする “microcosmographia” モデルを提案した。Salazar & Leihy (2013) が提案したような改変された諸モデルの妥当性を個別に検討することも必要かもしれないが、Clark の三角形モデルを何の検討も加えずにそのまま援用することは、現在の学問水準に照らせば望ましいとは言えないだろう。

ところで、「調整の三角形モデル」において、(必ずしも理事会のみを指すとは限らないが) 大学の執行部はどこに位置づけられるべきかという問題も存在する

(Marginson 2016: 37-8)。先行研究の中には、大学教員の専門性・同僚性の頂点 (“Professional/collegial”) との対比を強調して大学の管理者層を政府と同じ頂点

(“Government/managerial”) に置いたモデル (Marginson and Rhoades 2002) が存在する。他方で、政治家、官僚、公衆からなる公的領域 (“Public Domain”) の頂点との対比を強調して管理者 (“Managers”)、学者、学生からなる機関領域 (“Institutional Domain”) の頂点に配置したモデル (Salazar & Leihy: 2013) も存在する。先行研究におけるこうした不一致は、大学理事会を含む執行部の位置づけが必ずしも明確でないことの証左と言えよう。先述のように、州立大学理事会は、(役職指定で一部含まれることがあっても) 大学教職員でも知事や議員でもなく、何らかの手続きによって選任された州民代表を主要メンバー

とすることで民意を代表しているとみなされる。であれば、州立大学理事会を「大学寡頭制」に相当する頂点にそのまま位置づけるものとするのは不適当で、その相対的位置づけ自体が検討を要する課題であると言える。

以上のように、州政府と州立大学理事会との関係を規定する制度設計を分析する際に、政府 vs 大学という二項対立的な捉え方を脱するには、「国家権威」「大学寡頭制」「市場」に相当するものを、分析の視点に合わせて適宜改変する必要がある。「国家権威」と「大学寡頭制」に相当する頂点として、主に知事や議会を想定した「州政府」と、教育研究の現場に近いニュアンスを込めて「大学」を充てることはおそらく妥当だが、先述のように州立大学理事会はどちらの頂点とも同一視できるものではない。加えて、当該大学に直接の利害関係を持たない一般人を州立大学理事会の主要な構成員とする趣旨が、州全体の利益や州民の要求に適う高等教育を実現させるためであるとすると、理事会を「市場」に適合的な大学経営を目指すための機関と捉える図式で評価することは、必ずしも適当ではないだろう。

3. 本稿の課題：州政府、大学、州民の頂点からなる三角形を用いた分析

3-1. 比較のための図式

今述べたように、「州政府」と「大学」との二項対立的な捉え方を回避しながら、州民の代表であるべき州立大学理事会の位置づけを検討する際に、他機関との競争的な要素を多分に含む「市場」をそのまま第3の頂点とした分析を分析行うことには、不自然さが残る。ここで実態に目を向けると、例えば近年のカリフォルニア州では、理事の任期の短縮や知事や議会による更迭制度導入によって、旗艦州立大学理事会を州政府の意に添う決定を自ら行う機関に作り替えようとする法案などを巡り、州政府と大学当局が衝突を繰り返している（中世古 2018a, 2019）。そこでは、知事や議会が自分たちの意向を反映させるために任命したはずの理事たちが、時間をかけて大学の教学経営に精通するにつれて大学にとっての利益が回りまわって州民を利するという中長期的な視点を重視するようになり、その時々々の知事や議会の意向に

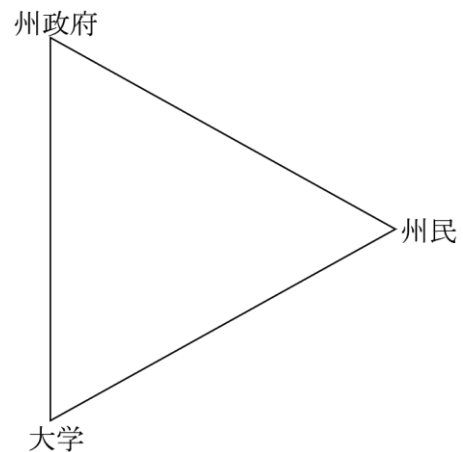


図1 理事会の制度的位置づけを比較する三角形
注) Clark (1983=1994: 160-3) を改変し筆者作成。
詳細は本文を参照。

異を唱えるようになっていた。つまり、州政府の役職者や大学教職員ではない一般の州民を理事に据えることで、州立大学理事会は州または州民という「設置者意思もしくは公的意思の代理機関」（高木 1998: 170）としての正当性を与えられているはずだが、加えて、知事や議会による任命という州政府側に近づける制度設計と、任期の長さや罷免されないといった身分保障という大学側に近づける制度設計の作用により、その位置づけを調整されている。

この例を、州政府側と大学側との間の直線的な綱引きのように捉えることも不可能ではない。しかしながら、「州政府」の頂点とも、「大学」の頂点とも重ならない第3者的な客観性を帯びた州民(を主要メンバーとする大学理事会の在り方)を、そうした第3者的な要素を正当性の根拠として表面上は保持させたまま自陣営に引き込むことを巡る葛藤状態であると捉えれば、二項対立ではない図式を想定することができる。こうした「州政府」とも「大学」とも異なる第3者的な性格は、理事職が公選制である場合や、理事会が当該大学の管理運営以外の管轄権を有する(例えば、州全体の教育委員会も兼ねるなど)という場合により明示的と言える。そもそも、「州民への奉仕」等のキーワードは、知事や議会が高等教育機関に圧力をかけたり、各機関がそれに対抗しようとしたりする際の常套句である。この場合、州民という存在は、正当性の調達元であるだけでなく、自らにとって好ましく

ない影響を中和する緩衝材にもなりえる。例えば、「州政府」側から見た場合、州民一般の利益を主張して州立大学理事会の在り方を州民寄りに調整することで、理事会を（露骨に政治的影響のもとに置いて第三者的な正当性を犠牲にすることなく）「大学」側から相対的に遠ざける（現場寄りの主張を退ける）ことができる。反対に、「大学」側から見た場合も、理事会が州民寄りに近いことは、「州政府」側の直接的な影響を抑えられる（時の権力者の要求をそのまま実行することを免れる可能性が高まる）ことを意味する。

以上の考察から、本論文では「調整の三角形」の頂点の一つである「市場」を、「州民」に置き換えた図1の図式を採用する。理事会のような大学の意思決定機関に「州民」をどのように取り込むかは、高等教育の調整の問題に他ならない。「州政府」と「大学」に加えて「州民」の頂点を配した三角形を用いて、憲法上の自治を持つ州立大学理事会を比較することで、それらの制度設計の特徴が浮き彫りになると考えられる。

3-2. 評価基準

3-1 で設定した三角形の図式において、各州の憲法上独立した州立大学理事会の多様な制度設計を比較するための基準を定める必要がある。そこで、州立大学理事会に関してどのような制度的特徴があれば各頂点に近づくのかを判定するため、つまり、三角形のどこに位置づけるのかを決定するため、以下のような基準を設定し、各州の制度の相対的な評価を行うこととする。

A：「州政府」頂点に近づくと考える基準

①州政府の役職者（知事、議員、教育長など）が理事会の正式メンバーに多く含まれる。

②役職指定以外の理事について、知事や議会が任命するものの比率が高い。

1点目は、理事会の意思決定に、州政府側の役職者が直接関与する度合いを意味する。2点目は、州政府側が理事会の構成員をコントロールすることで、大学の意思決定に間接的に影響力を及ぼす度合いを反映しているとみなすことができる。

B：「大学」頂点に近づくと考える基準

①役職指定以外の理事の身分保障が強い（任期が長い／再任が可能／罷免の規定がない）。

②大学側当事者(例：学長等の大学幹部、現役学生、卒業生代表)が投票権を持つ正式メンバーとして理事会に加わる。

1点目だが、長い任期や再任は、学内事情に精通するにつれて任命者の意向よりも大学側の都合を優先するようになりやすい条件と捉えることができる。また、知事や議会が理事を罷免できないことは、州政府側と異なる見解を持つ人物でも理事会に居続けられることを意味する。先述のように、先行研究においてもこの点は任命者である州政府と大学との間で繰り返し争点とされてきたことが描かれている（中世古 2018a、中世古 2019）。2点目の大学関係者の参画の有無も、大学側の都合が理事会の議論に反映されやすくなる程度を左右すると考えられる。

C：州民の頂点に近づくと考える基準

①公選制(理事を州民が選挙で決める)を採用している。

②役職指定者以外の人数が多い。

1点目は、その時々知事や議会の意向や、大学関係者の意向とは直接関係なく、州民の投票によって理事が選出されるという意味で、「州政府」と「大学」の頂点から等しく遠ざかる、つまり、「州民」の頂点に近づくものと考えられる。2点目は、理事会の規模とも関わるが、多様な立場のステークホルダーを理事会に取り込める程度を意味しており、大学の当事者とも、時の権力者とも異なる、社会の代表としての理事会の正当性を構成する重要なポイントの一つと言える。

D：三角形の中心に近づくと考える基準

①知事や議会の任命の前に、選考委員会などが候補者を検討する。

②旗艦州立大学のための理事会が、州教育委員会や性格の異なる高等教育機関の統治委員会を兼ねる

これらは、3つのいずれの頂点に対しても、近づけようとする力学と遠ざけようとする力学の両方が働く可能性がある要素と考えられる。1点目の理事候補者の選考

委員会には、議会の役職者、当該大学の役職者、卒業生代表など、様々な立場の関係者が入ることがある。そのため、選考委員会では、州政府と大学の双方の意向を反映しつつも、どの立場にも偏りすぎることがないように選考が行われるはずであり、3つの頂点の間でバランスを取る力学が働くものと考えられる。2点目の、理事会が当該旗艦州立大学以外的高等（中等後）教育機関や初中等教育に対する役割をも担う場合、意思決定において当該大学以外の都合も大いに考慮せねばならなくなる。また、それは必ずしもその時々知事や議会の意向と同じとは限らず、「州政府」の頂点からも、離れる力学が生じるはずである。さらに、守備範囲の広い専門機関とし

て、(少なくとも当該大学の管理運営に関しては)一般の州民からも距離を置いた独自の立場をとる可能性も考えられる。

以上の基準は、主として理事の任免に関する外形的な制度設計に基づくものであり、実際には州により、あるいは時代により、これらでは説明がつかない状況も生じることが想定される。だが、そうした実態を考察する前提としても、これらの外形的な同異を評価する作業は必要である。

次節からは、以上の図式と基準に基づき、州の名称のアルファベット順に各州の制度を比較検討していく。資

表1 各州の旗艦州立大学理事会の特徴

州	統治委員会の名称	統治する校数	投票権のあるメンバー数	役職指定者	主たる任命方法	主たる理事の任期	特記事項
カリフォルニア	The Regents of the University of California	10	26人	知事、副知事、下院議長、州教育長、卒業生団体代表及び副代表、学生代表、総長	知事の指名と上院の承認(18人)	12年(偶数年度に2人ずつ指名)、罷免の規定なし	総長(システム全体のpresident、各キャンパスの学長とは異なる)が投票権を持つ。投票権がない陪席教員1人を入れると27人。
コロラド	The Regents of the University of Colorado	4	9人	なし	公選制(7つの選挙区から各1人と州全体から2人、6年ごとに3人ずつ入れ替えるように州の総選挙で選出)	6年、罷免規定なし(欠員の残り任期分は知事が指名)	—
アイダホ	The Regents of the University of Idaho	1(+他)	8人	州教育長	知事の指名と上院の承認(7人)	5年、知事が罷免可能	州教育委員会が州内の大学の理事会も兼ねる。州の公教育全体の計画・調整も行う。
ミシガン	①the Regents of the University of Michigan ②the Board of Trustees of Michigan State University ③the Board of Governors of Wayne State University	①3 ②1 ③1	8人	なし	公選制	8年(欠員の残り任期分は知事が指名)	州憲法と同じ条項が、3つの州立大学理事会について全く同じことを規定。陪席できる総長は投票権がないため8人に含めない。憲法上の表記では、①のみthe board ofが付かない。
ミネソタ	The Regent of the University of Minnesota	5	12人	州全体からの理事の一人は、選挙時点で学生でなくてはならぬ	議会が任命(8選挙区から各1人と州全体から4人)	6年(2年ごとに4人ずつ指名)、罷免規定なし	推薦委員会が適任者2~4人を両院委員会に推薦。再任もかなりの割合。最長36年在任。
オクラホマ	①The Board of Regents of the University of Oklahoma	3(+4機関)	7人	なし	上院の助言と承認を伴う知事の指名	7年(毎年1人ずつ交代)、身分保障に配慮した罷免規定あり	オクラホマ大学の系列校だけでなく、2つのregional universitiesも管轄
	②the Board of Regents for the Oklahoma Agricultural and Mechanical Colleges	5(+7機関)	9人	州農業委員会会長	上院の助言と承認を伴う知事の指名	8年(毎年1人ずつ交代)、身分保障に配慮した罷免規定あり	オクラホマ州立大学の系列校だけでなく、4つのregional universityやコミュニティカレッジも管轄

注) 本文中の参照元に基づき筆者が作成。

料として各大学の公式ウェブサイト上での説明を主に用いるが、詳細を確認する必要がある場合は各州の法令等も参照する。外形的な観点からそれらをまとめたものを予め示しておくとして表1のようになる。

4. 各州の旗艦州立大学理事会の比較

4.1 カリフォルニア州

カリフォルニア州の旗艦州立大学の理事会は、the Regents of the University of California と呼ばれる。州憲法 (Article IX Education, Section 9) によると、(a)項で、理事会は7人の役職指定者と知事が指名して上院が承認する18人から構成されるとあるが、(c)項で、必要に応じて教員の評議会や学生の自治組織からの代表者を投票権のあるメンバーとして加えることが可能とされている (California Legislative Information 2022)。実態はというと、2名の教員代表や、次の現役学生理事および卒業生理事の予定者なども陪席するが、慣例的に投票権のある理事としては学生理事1人のみが参加するため、合計26人として運用されている (Regents of the University of California 2022)。

上記の7人の役職指定者の内訳は、州知事、副知事、下院議長、州教育長、卒業生である同窓会の会長と副会長、同大学(10校からなるシステム)の総長 (president) である (California Legislative Information 2022)。州政府関係者は、教育行政のトップとして州教育長も含めると4人に、大学側関係者は、学生理事1人を含めると4人になる。

役職指定でない理事の任期は12年と長く、再任にも制限がなく、罷免するための規定もない。また、州憲法と同セクションの(e)項によると、知事は理事の指名に際して、下院議長と同議長が指名する2人の一般人、上院議長代行と上院議事運営委員会が指名する2人の一般人、知事が指名する2人の一般人、大学理事会の議長

(chairman)、同窓会が選出した卒業生代表1人、学生団体から選出された現役学生1人、評議会が選出した教員1人からなる助言委員会から助言を受けなければならない (California Legislative Information 2022)。したがって、理事を政治任用する際は様々な観点から人選が行われ、

一度任命されてしまうと、任命権者 (州政府) の意向とは関わりなく長期間理事を務めることになる。しかしながら、州憲法で定められた手続きであるにもかかわらず、この助言委員会は長い間有名無実化しており、ようやく近年になって適正な運用が目指されるようになった⁽¹⁾。

他州に比べると理事会の構成員数が圧倒的に多く、適切な運用が守られていれば、その分多様な立場の州民が、政治的な独立性を保ちながら参画しやすい制度設計であると言えよう。

4.2 コロラド州

コロラド州の旗艦州立大学 (傘下に4キャンパスを持つシステム) の理事会は、the Regents of the University of Colorado である。任期6年の9人の理事を、7つの選挙区から各1人と州全体から2人、6年ごとに3人ずつ入れ替えるように州の総選挙で選出する (Colorado Revised Statutes 2022, Regents of the University of Colorado 作成年不明)。

なお、理事に選任されるべき人物に関する特段の規定 (例えば、現役の学生を含まなければならない等) や、罷免に関する規定は見当たらなかった。役職指定者も入らず、公選制に強く依存した制度設計であると言える。

4.3 アイダホ州

アイダホ州の旗艦州立大学の理事会は the Regents of the University of Idaho であるが、州教育委員会がこれを兼ねる形になっている (Idaho State Board of Education 作成年不明)。州憲法では、州教育長を役職指定の委員とする州教育委員会が、公立の教育機関を全般的に監督することとされている (Idaho State Legislature 2022a)。具体的な規定は州法で定められており、先述の州教育長 (初中等教育も管轄) を除く任期5年の7人の理事は、州議会上院が次の会期に承認することを条件に、知事が指名する (Idaho State Legislature 2022b)。なお、州教育委員会に関する州法の規定によると、州知事は、「目に余る不道徳行為、執務上の不正、不適格性」を理由に州教育委員会のメンバーを罷免できる (Idaho State Legislature 2022c)。「不適格性」(incompetency)に恣意的な判断が入り込む余地が

どの程度あるのか不明だが、州政府側が大学の理事を罷免することはルール上可能と判断できる。

州立大学が憲法上の自治を有するというよりは、憲法により広範な権限を与えられた州教育委員会が、知事や議会からの強い監視を受けつつ、一応独立した機関として州立大学を統治する制度設計と言えるかもしれない。

4.4 ミシガン州⁽²⁾

ミシガン州憲法 (Article VIII, Section 5) によると、同州には州憲法が自治を規定する 3 つの州立大学理事会が存在する (Justia 2022)。それらは①the Regents of the University of Michigan、②the Board of Trustees of Michigan State University、③the Board of Governors of Wayne State University であり、いずれも州憲法の同じ条項の中で、任期 8 年で投票権のある 8 人の理事が公選制であること、欠員が生じた場合は知事の一存で後任を任命すること、必要に応じておかれる各大学 (システム) の総長 (president) は投票権を持たない役職指定者として陪席することなどが規定されている (Justia 2022)。

罷免に関する規定は見当たらなかったが、再選に関しては、例えば①の the Regents of the University of Michigan の理事の経歴を見ると、複数回選挙で理事に選出されている人物もおり、特段制限はないようである (The Regents of the University of Michigan 2022)。

なお、選挙区ごとではなく、あくまで州全体で理事を選出するミシガン州の方式は、全米で唯一とされる (Prykucki 2020)。そもそもミシガン州は、ジャクソン流民主主義の名残で非常に多くの公職が公選制であり、そのせいで総選挙の際の投票用紙があまりに長大で、州立大学の理事の選出に関しては無投票や支持政党の候補者をそのまま選ぶだけとなる傾向があると言われる (Lupher 2018)。理事となるべき人物に関する制約 (現役学生が 1 人は含まなければならない等) もないため、州民の直接投票に完全に依存した制度設計であると言える。

4.5 ミネソタ州

ミネソタ州の旗艦州立大学 (傘下に 5 キャンパスを持つシステム) の理事会は、the Regents of the University of

Minnesota である。任期 6 年の 12 人の理事を、8 つの選挙区から各 1 人と州全体から 4 人、2 年ごとに 4 人ずつ入れ替えるように州議会が指名する (Regents of the University of Minnesota 2022)。

ただし、理事を指名する州議会上下両院の合同委員会に対し、理事候補者選考カOUNシル (Regent Candidate Advisory Council) が、各選出区分に対し 2~4 人の候補者を記した推薦報告書を提出することになっている

(Legislative Coordinating Commission 作成年不明)。この理事候補者選考委員会は、下院 (House) 議長と、上院 (Senate) の議事規則議院運営委員会 (Committee on Rules and Administration) から時期をずらして同数ずつ任命される、任期 6 年の 24 人から構成されるが、上院と下院が指名する委員のうち各 1 人は指名時点で現役学生でなければならない (Regent Candidate Advisory Council 2021: 5)。

理事の職業構成は多様で、再任も可能なため、歴代理事の中には数十年間も理事を務めた人物も複数人いる (Regents of the University of Minnesota 2022)。なお、罷免に関する規定は見つけられなかった。

地理的バランスや選考の手順に配慮しつつ、政治任用を重視した制度設計と言える。

4.6 オクラホマ州⁽³⁾

オクラホマ州の高等教育システムは複雑である。州全体の多様な高等教育機関の調整を図る組織として Oklahoma State Regents for Higher Education が存在するが、機関レベルの理事会としては、憲法に基づく 3 つの理事会と、州法に基づく 12 の理事会がある (Oklahoma State Regents for Higher Education 2021a)。憲法立の理事会の中でも、①the Board of Regents of the University of Oklahoma は 1890 年設立のリベラルアーツと専門職教育のための大学を、②the Board of Regents for the Oklahoma Agricultural and Mechanical Colleges は同年設立のランドグラント大学 (連邦政府からの無償で払い下げられた土地を原資に設立された大学) を、③the Regional University System of Oklahoma は同年設立の師範学校を傘下に入れている (Oklahoma State Regents for Higher Education 2021b)。しかも、以上の 3 つの憲法立の理事会はいずれも、理事会の名称と対応する大学だけでなく、全く異なる

る名称や機能を有する大学や研究施設等をも傘下に置いている (Oklahoma State Regents for Higher Education 2021a)。比較対象の他州では研究力の高い旗艦州立大学を取り上げているため、オクラホマ州ではこれら3つの中でも①と②の理事会を取り上げる。

まず、州憲法 (Section XIII-8) によると、①の the Board of Regents of the University of Oklahoma は、上院の助言と承認を伴う知事の指名で任命される、7人の理事で構成される (Oklahoma State Legislature 2021)。任期は7年だが、毎年1人ずつ交代する。欠員が生じた場合も、上院の助言と承認を伴う知事の指名で後任が任命される

(Oklahoma State Legislature 2021)。また、罷免 (removal) に関する規定もあるが、弾劾の対象とならない公選職を罷免するための法律に抵触しない限りは罷免されないと明記されている一方で、罷免の権限を誰が持つのかは少なくとも憲法上は明記されていない (Oklahoma State Legislature 2021)。これは、解任に関する規定ではあるが、理事を恣意的に罷免できないようにする身分保障のための規定と解釈するのが自然であろう。

次に、州憲法 (Section VI-31a) によると、②の the Board of Regents for the Oklahoma Agricultural and Mechanical Colleges は9人で構成され、うち1人は州農業委員会の会長 (the President of the State Board of Agriculture) で、他の8人は上院の助言と承認を伴う知事の指名で任命される (Oklahoma State Legislature 2021)。役職指定でない8人の任期は8年だが、毎年1人ずつ交代し、大半 (majority) は農家 (farmers) でなければならず、欠員が生じた場合も、上院の助言と承認を伴う知事の指名で後任が任命される (Oklahoma State Legislature 2021)。また、罷免

(removal) に関する規定もあるが、弾劾の対象とならない公選職を罷免するための法律に抵触しない限りは罷免されない。これは、①の the Board of Regents of the University of Oklahoma と同様の、身分保障のための規定と解釈できる。

基本的に知事や議会が理事を選ぶオクラホマだが、カリフォルニアほどではないが理事の任期が長めで恣意的

な罷免を防ぐ規定もあり、身分保障に配慮した政治任用主体の制度設計であると言える。

4.7 各州の特徴を踏まえた配置

以上の各州の制度を、本稿の3-2において設定した基準に沿って整理した結果が表2である。これをもとに、三角形のどのあたりに各州が位置づくのかを、特徴的と思われる点を確認しながら検討する。

カリフォルニア州は、A①州政府役職者が4人と他州よりかなり多いように見えるが、理事会全体の人数が非常に多いため割合的には決して突出していない。それよりも、B①身分保障とB②大学側当事者の参加において、他州に比べて明らかに大学側に有利で、「大学」頂点の近くに位置付けることが妥当と考えられる。また、C②役職指定以外の人数においても、C①公選制が該当しないために割合にすると低く見えるが、18人という人数は他州と比べて圧倒的に多い。また、D①の選考委員会も該当する。以上のことから、「州政府」から比較的離れた、「州民」との中間よりやや「大学」寄り、さらに若干中心側にずれた場所に位置付けられる。

コロラド州は、C①公選制が当てはまる点が特徴である。A①州政府役職者もA②州政府任用率も、完全に公選制のため0である。また、任期は6年とやや短いものの、罷免の規定がないため、B①身分保障は中程度と考えられる。以上のことから、「州政府」からはかなり遠く、極めて「州民」の頂点に近いが、やや「大学」の方向にずれた点に位置付けることができる。

アイダホ州は、A②州政府任用率が87.5%と比較的高い。5年という短い任期と政府側が罷免できる規定のため、B①身分保障は弱く、B②大学側当事者も0人である。C①公選制は非該当、C②役職指定以外の人数も最小の7人である。一方、州教育委員会が理事会を兼ねるため、D②広い管轄は該当する。従って、「大学」からも「州民」からも遠く、「州政府」頂点からわずかに中心にずれた位置に置くことができる。

表2 評価基準に基づく整理

州	A: 「州政府」に近づく		B: 「大学」に近づく		C: 「州民」に近づく		D: 中心に近づく	
	①州政府役職者	②州政府任用率	①身分保障	②大学側当事者	①公選制	②役職指定以外の人数	①選考委員会	②広い管轄
カリフォルニア	4人 (15.4%)	69.2%	強	4人	非該当	18人 (69.2%)	該当	非該当
コロラド	0人	0%	中	0人	該当	9人 (100%)	非該当	非該当
アイダホ	1人 (12.5%)	87.5%	弱	0人	非該当	7人 (87.5%)	非該当	該当
ミシガン	0人	0%	中	0人	該当	8人 (100%)	非該当	非該当
ミネソタ	0人	100%	中	1人	非該当	12人 (100%)	該当	非該当
オクラホマ	0人	100%	中	0人	非該当	7人 (100%)	非該当	やや該当
	1人 (11.1%)	88.9%	中	0人	非該当	8人 (88.9%)	非該当	やや該当

注) 本文中の参照元に基づき筆者が作成。

ミシガン州は、C②役職指定以外的人数は8人と少なめだが、C①公選制によって全員を任命するため、A①州政府役職者もA②州政府任用率も0である。他には、8年というやや長めの任期のためB①身分保障は中程度と考えられるが、B②大学側当事者は入らない。Dの中心に近くづく要素は該当しない。従って、同じく公選制を敷くコロラド州に近く、かなり「州民」寄りに位置付けられるが、理事の任期が2年長い分、わずかに「大学」よりに位置付けられるだろう。

ミネソタ州は、議会が各選挙区から候補者を指名するという独特な制度のため、A①の州政府役職者は該当し

ないが、A②州政府任用率は100%となる。B②大学当事者として学生理事が1人だけ入るが、それも政治任用される人数に入る。B①身分保障は、任期は6年とやや短い、罷免に関する規定がないことから、中程度と考えられる。C②役職指定以外的人数は12人と、比較的多い。またD①選考委員会も該当する。以上のように、A、B、C、Dの基準に一定程度当てはまるものが多いため、中心に近い位置に布置できる。

オクラホマ州については、2つの理事会について検討したが、表2でまとめたように、両者の違いは小さいため、州の制度設計としては1つとして布置する。特徴を挙げるなら、A②州政府任用率が高い、B①身分保障は中程度、Cでは目立った点はない。D②広い管轄はタイプの異なる機関を傘下に収めるという意味で部分的に該当すると言えなくもない。従って、「州民」からは遠く、「大学」との中間よりもやや「州政府」寄り、そこからわずかに中心側に位置すると考えられる。

これらの考察を踏まえて、各州を三角形の内部に布置したものが図2である。どの州も、いずれかの頂点に完全に収まっているわけではない。また、6州という事例の少なさもあるが、全く同じ位置に布置された州はなく、制度設計の多様性が改めて伺える。政府 VS 大学という二項対立的な図式を回避したために、例えば次のような差異を看守することができる。カリフォルニア州とミシガン州は、知事や議会からの影響が比較的弱いと考えられる。ここで、もしも2州の座標から、「州政府」頂点と

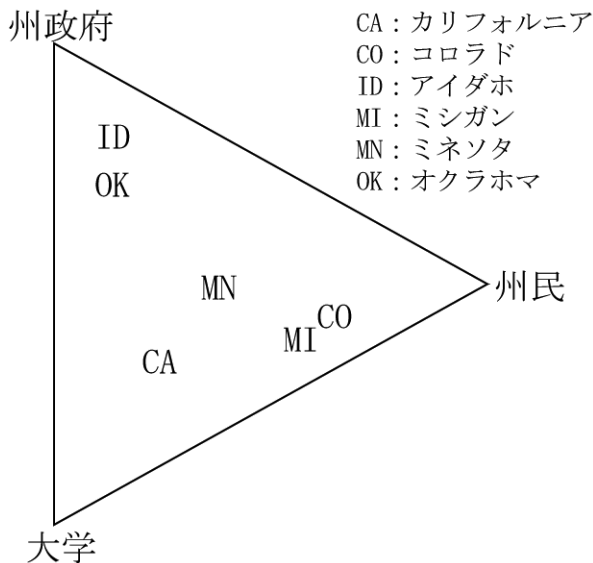


図2 理事会の制度的位置づけを比較する三角形

「大学」頂点からなる三角形の左側の辺に垂線を引き、その交点上に2州を置き直したならば、2州は辺上のほぼ同じ位置付けになってしまう。しかしながら、公選制のミシガン州に比べ、大学側の関係者が参画でき、理事の身分保障も強固なカリフォルニア州の方が、「州政府」に選ばれたはずの「州民」を「大学」側に引き寄せた理事会を形成できる制度設計になっていることが理解できる。

5. まとめ：州政府と大学の2項対立に収まらない制度設計の多様性

本稿では、Clackの「調整の三角形モデル」を参考に、二項対立ではない説明図式の下で憲法上独立した旗艦州立大学を比較する方法を検討し、「州政府」「大学」そして（「市場」の代わりに）「州民」という3つの頂点からなる三角形のモデルを採用した。そして、その内部に各大学理事会を布置するために、先行研究において示されたきた争点等も踏まえて、理事の任免等に関する外形的な制度設計を評価する基準を定め、6州の理事会を比較した。本稿の分析からは、憲法上の自治をもつ州立大学に公共性を併せ持たせるために、現実に様々な制度設計があり得るだけでなく、制度設計の細部の組み合わせが理事会の性格に少なからぬ影響を相互に及ぼしているであろうことが示唆された。単に学外者を理事会の主たる構成員とすることで、公共性を担保することが期されているだけではない。政府側が主たる任命権者なのか、州民が選挙によって選ぶのか等によって、非当事者（レイマン）としての州立大学理事会の政府からの独立性の内実は異なるだろう。また、理事の強固な身分保障は、就任直後は学内事情に疎かったレイマンを、長くその任にあたる間に当該大学の教学経営に精通した専門家に変えることを許し、学外者中心の組織であるはずの理事会を大学側の代弁者に近づける引力として作用する。こうした制度設計の細部の多様な組み合わせによって、理事会の性格自体が調整されていると言える。従来の「調整の三角形モデル」では扱いにくかった州立大学理事会の位置づけについて、それを評価する代替的な図式を検討し、シンプルな図式上で各州の制度設計の違いや特徴をわか

りやすく評価・整理するよう試みたことが、本稿の学術的な貢献と言える。

ところで、前段落で述べたように、制度設計の細部が影響しあって理事会の性格が決まっているとするならば、外形的な制度設計から導かれる理事会の在り方は必ずしも固定的ではないということになる。そもそも、3.2でも指摘したように、時代や場所、或いは具体的な 이슈が変われば、制度設計は変わらなくとも、実態としての理事会の性格は異なるかもしれない。また、本稿では対象外としたが、憲法上の自治を持たない州立大学（州政府の一部門としての大学や、州法が自治を定める大学）の理事会の制度設計についても検討されるべきであろう。本稿が示したような外形的な制度設計上の違いも前提として踏まえながら、州立（公立）大学の自治・独立や公共性を巡る諸問題、それらに関する大学理事会の行動等を具体的に分析していく必要があるだろう。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 19K14261 の助成を受けたものである。

<注>

- (1) カリフォルニア州の理事会を巡るこれらの論点については、中世古 (2019) が詳しい。
- (2) 本稿執筆時点では、予備調査段階で利用できたミシガン州議会のウェブサイトが利用できなくなっていた。次善策として、条文の検索サイトを構築している企業のウェブサイトを参考文献としている。
- (3) 本稿執筆時点で使用できたオクラホマ州の憲法条文の検索サービスは機能が充実しておらず、条文の該当部分をすぐに見つけられる URL を作成できなかった。確認のためには、参考文献の URL から憲法全文をダウンロードし、本文中で示した条文の番号を検索するのが最も効率的と考えられる。

<参考文献>

California Legislative Information, 2022, 'ARTICLE IX EDUCATION [SECTION 1 - SEC. 16] (Article 9 adopted 1879.) SEC. 9.'

- https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=CONS§ionNum=SEC.%209.&article=IX (2022年8月3日最終閲覧)
- Clark, Burton, 1983, *The Higher Education System*, University of California Press. (=1994, 有本章訳, 『高等教育システム—大学組織の比較社会学—』東信堂.)
- Colorado Revised Statutes, 2022, ‘C.R.S. 23-20-102.’
<https://advance.lexis.com/documentpage/?pdmfid=1000516&crd=7b9400bc-7bea-4449-a436-50e429fe5810&nodeid=AAXAACAACAABAACAAD&nodepath=%2FROOT%2FAAX%2FAAXAAC%2FAAXAACAAC%2FAAXAACAACAAB%2FAAXAACAACAABAAC%2FAAXAACAACAABAACAAD&level=6&haschildren=&populated=false&title=23-20-102.+Regents+-+election+and+term.&config=014FJAAyNGJkY2Y4Zi1mNjgyLTRkN2YtYmE4OS03NTYzNzYzOTg0OGEKAFBvZENhdGFsb2d592qv2Kywlf8caKqYROP5&pddocfullpath=%2Fshared%2Fdocument%2Fstatutes-legislation%2Furn%3AcontentItem%3A64WK-WD93-CH1B-T0D5-0008-00&ecompv=vgf59kk&prid=a6965404-422b-4a0a-9043-a98b1e7fa2a6> (2022年8月2日最終閲覧)
- Douglass, John A., 2007, *The Conditions for Admission: Access, Equity, and the Social Contract of Public Universities*, Stanford: Stanford University Press. (=2022, 木村拓也監訳, 『衡平な大学入試を求めて: カリフォルニア大学とアフーマティブ・アクション』九州大学出版会.)
- Hofstadter, Richard & Metzger, Walter P., 1955, *The Development of Academic Freedom in the United States*, New York; Columbia University Press. (=1980, 井門富二夫, 藤田文子訳『学問の自由の歴史1: カレッジの時代』『学問の自由の歴史2: ユニバーシティの時代』東京大学出版会.)
- Idaho State Board of Education, 作成年不明, ‘Public Education Institutions.’
<https://boardofed.idaho.gov/board-facts/board-governance-structure/state-public-education-institutions/> (2022年8月5日最終閲覧)
- Idaho State Legislature, 2022a, ‘CONSTITUTION OF THE STATE OF IDAHO ARTICLE IX EDUCATION AND SCHOOL LANDS Section 2. BOARD OF EDUCATION.’
<https://legislature.idaho.gov/statutesrules/idconst/ArtIX/sect2/> (2022年7月31日最終閲覧)
- Idaho State Legislature, 2022b, ‘TITLE 33 EDUCATION CHAPTER 1 STATE BOARD OF EDUCATION 33-102. MEMBERSHIP — APPOINTMENT — TERM OF OFFICE — QUALIFICATIONS — PLACE OF OFFICE.’
<https://legislature.idaho.gov/statutesrules/idstat/title33/t33ch1/sect33-102/> (2022年7月31日最終閲覧)
- Idaho State Legislature, 2022c, ‘TITLE 33 EDUCATION CHAPTER 1 STATE BOARD OF EDUCATION 33-103.’
<https://casetext.com/statute/idaho-code/title-33-education/chapter-1-state-board-of-education/section-33-103-removal-of-members-cause> (2022年7月31日最終閲覧)
- Justia, 2022, ‘Michigan Constitution Article VIII – EDUCATION §5 University of Michigan, Michigan State University, Wayne State University; controlling boards.’
<https://law.justia.com/constitution/michigan/article-viii/section-5/> (2022年8月2日最終閲覧)
- Kaplin, William A., Lee, Barbara A., 2013, *The Law of Higher Education: A Comprehensive Guide to Legal implications of Administrative Decision Making Fifth Edition*, San Francisco: Jossey-Bass. (Kindle版)
- Lang, Daniel W., 2017, ‘Fiscal Incentives, Clark’s triangle, and the Shape and Shaping of Higher Education Systems,’ *Policy Reviews in Higher Education*, 1(2): 112-38.
- Legislative Coordinating Commission, 作成年不明, ‘Regent Candidate Advisory Council.’ <https://www.rcac.mn.gov/> (2022年8月2日最終閲覧)
- Lupher, Eric, 2018, ‘Explaining Michigan’s one-of-a-kind university governance model,’ Citizens Research Council of Michigan.
<https://crcmich.org/explaining-michigans-one-of-a-kind-university-governance-model> (2022年8月2日最終閲覧)

- Marginson, Simon, 2016, *The Dream Is Over: The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*, Oakland: University of California Press.
- Marginson, Simon & Rhoades, Gray, 2002, 'Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic,' *Higher Education* 43, no.3: 281-309.
- 中世古貴彦, 2018a, 「研究大学の自律と統制 : カリフォルニア大学を例に」『高等教育研究』第 21 集, pp.195-212.
- 中世古貴彦, 2018b, 「米国高等教育における調整が他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』第 25 号, pp.132-146.
- 中世古貴彦, 2019, 「憲法上独立な大学理事会は『社会の代表』か? -カリフォルニア大学理事会を例に-」『高等教育研究叢書 149 カリフォルニア大学バークレー校の経営と教育』, pp. 11-19.
- 中世古貴彦, 2022, 「授業料政策を巡る葛藤 : カリフォルニア大学における値上げ過程の分析」『九州教育学会研究紀要』第 49 巻, pp. 31-38.
- Oklahoma State Regents for Higher Education, 2021a, 'STATE SYSTEM OVERVIEW: A GUIDE TO THE HISTORY, ORGANIZATION AND OPERATION OF THE STATE SYSTEM* PART 1: THE STATE SYSTEM.'
<https://www.okhighered.org/state-system/overview/part1.shtml> (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Oklahoma State Regents for Higher Education, 2021b, 'STATE SYSTEM OVERVIEW: A GUIDE TO THE HISTORY, ORGANIZATION AND OPERATION OF THE STATE SYSTEM* PART 2: HISTORY OF THE STATE SYSTEM.'
<https://www.okhighered.org/state-system/overview/part2.shtml> (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Oklahoma State Legislature, 2021, 'Oklahoma Constitution'.
http://www.oklegislature.gov/ok_constitution.aspx (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Prykucki, Bethany, 2020, 'Understanding Michigan's elected University governing boards,' Michigan State University.
https://www.canr.msu.edu/news/understanding_public_university_governing_boards (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Regent Candidate Advisory Council, 2021, 'RCAC Recommendation Report - 2020-21.'
<https://www.rcac.mn.gov/reports/1-15-2021-rcac-recommendation-report.pdf>. (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Regents of the University of California, 2022, 'Members and Advisors.'
<https://regents.universityofcalifornia.edu/about/members-and-advisors/> (2022 年 8 月 3 日最終閲覧)
- Regents of the University of Colorado, 作成年不明, 'Board Authorization'. <https://regents.cu.edu/node/27> (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Regents of the University of Minnesota, 2022, 'History of the Board of Regents.'
<https://regents.umn.edu/history-board-regents> (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- Salazar, Jose & Leihy, Peodair, 2013, "Keeping up with Coordination: from Clark's Triangle to Microcosmographia," *Studies in Higher Education*, 38(1): 53-70.
- The Regents of the University of Michigan, 2022, 'Meet The Regents.'
<https://regents.umich.edu/regents/> (2022 年 8 月 2 日最終閲覧)
- 高木英明, 1998, 『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合』多賀出版.
- 高柳信一, 1983, 『学問の自由』岩波書店.
- 横山恵子, 2005, 「高等教育の『コーディネーション』の形態—イギリスと日本の比較研究—」『大学論集』35: 207-227.