

大学経営政策研究

第9号（2019年3月発行）：53-68

高等教育州調整機関の改革の研究

—カリフォルニア中等後教育コミッションの改革論を例に—

中世古 貴彦

高等教育州調整機関の改革の研究

—カリフォルニア中等後教育コミッションの改革論を例に—

中世古 貴 彦*

The Reform of the Coordinating Board for State Higher Education:

A Case Study of the Reform of the California Postsecondary Education
Commission

Takahiko NAKASEKO

Abstract

In the United States, the coordinating agencies in each state used to play an important role in developing higher education. Recent research, however, shows that changing political and economic circumstances have made it difficult for such agencies to provide efficient coordination, and structural reforms are expected. The present study focuses on the political debates in 2002, which unexpectedly proposed the closure of the California Postsecondary Education Commission, an internationally praised coordinating agency. This is a case study to explore the logic of eliminating or protecting the organizations that mediate between the state government and the higher education sector. It is hoped that the result will contribute to a better understanding of the mechanisms of higher education reform in the US.

1. 問題の所在：米国高等教育における当然の存在の廃止

米国各州の高等教育全体を管轄する調整機関は、その権限や性格などは一様ではないとされるものの、米国高等教育を特徴づける一般的な構造として語られてきた（例えば、Berdahl (1971)、仙波 (1980)、江原 (2004) など）。1990年代頃には、財政難や政府からのアカウント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）とされてきた。

例えば1989年にカリフォルニア州を調査したOECD (1990) は、同州の高等教育システムを「OECD諸国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）と高く評価した。その際、公私立の複数のセグメントに分かれた同州高等教育全体の調整を行って

*九州大学 教育改革推進本部

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）についても、同州の分権的な高等教育システムに適した政策調整の仕組みでとして好意的に評価した（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た（CPEC 2011a）。州調整機関を廃止したままにしている州は珍しく、CPECを失った後の同州高等教育は新たな調整機関が一向に設立されぬ中で大きな混乱に見舞われている（中世古 2018b）。当該州の高等教育の構造に適合的で、国際的にも評価されていたはずの調整機関は、どのようにして改革・廃止を迫られていったのか。誰が、なぜ、改革・廃止を推進あるいは阻止しようとしたのか。同州高等教育の規模の大きさ、CPECがかつて国際的に称賛されていた事実、CPEC廃止後の混乱ぶりに鑑みれば、CPECの改革・廃止議論の顛末は、米国高等教育のマクロな公的統制のメカニズムを理解するために重要な事例と言えよう。

2. 先行研究：改革を迫られる高等教育州調整機関

まず、州調整機関に関する全般的な評価について検討する。初期の研究であるBerdahl（1971）は、州調整機関は「州の要望を高等教育へ、高等教育の要求を州に伝える」ための「適切に敏感なメカニズム」（Berdahl 1971: 15）であると論じた。この指摘を踏まえたMcGuinness（1994＝1998）も、調整委員会は「高等教育界の利益を代弁するよりも州や大学の要望や順位に焦点を当てる」（McGuinness 1994＝1998: 178）機関だとした。また、そうした州全体の調整機関と個別大学（群）の管理委員会という階層的な管理の仕組みが「アカウントビリティの手続きを複雑なものにしているかもしれないが、愚かな、あるいは不用意な外部の介入から大学を守る手段になっているともいえる」（Berdahl & McConnell 1994＝1998: 123）とも論じられて来た。これらは概ね1990年代頃までの州調整機関に対する評価を表していると考えられる。しかし1990年代末頃から、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すことができず、「州調整機関は知事、州予算事務局、議会予算委員会の主要な意思決定プロセスから遠ざけられ続け、妥当性を失い続け」（McGuinness 2016: 27）ており「改革の主要なリーダーとも梃子ともみなされない政策環境」（McGuinness 2016: 32）が生じてきたと言われている。このため、多くの州で州調整委員会には改革が迫られているとされる（McGuinness 2016）。

次に、カリフォルニア州の調整機関に関する研究について検討するが、その前にCPECの概略を確認する。カリフォルニア州法（66010.6.(a)）の定めるCPECの業務は、セグメントを横断したデータの収集・分析、予算措置や学生受け入れの計画、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）とされていた。CPECを構成する16人のコミッショナーの内訳は、カリフォルニア大学群（以下UC）、カリフォルニア州立大学群、コミュニティカレッジ群、私立大学、州教育委員会の代表各1人の他は、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、知事室の指名する学生2人（CPEC 2011b）であり、ポストの大半（16人中11人）が政治的に任命されていた。また、実際のCPECの事業の殆どは議会の求めに応じるものだった（OECD 1990: 146）。

このようなCPECを「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」（江原 2004: 55）として幾分楽観的に紹介する先行研究も見られるが、実のところその調整は決して完全ではなかったようである。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）によると、直接人伝に得た情報を重視する政治家は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（特定の選挙区へのキャンパス誘致など）に議会が度々介入していた（Richardson et al 1999: 58-59, 70）とされる。また、他州との比較では、「カリフォルニアようにミッションによって機関がグループ化されており、外部環境の変化がどの特定セグメントのミッションにも明確には当てはまらない反応を求める場合、セグメントを跨いだ連携の欠如はとりわけ問題化するように見受けられた」（Richardson et al 1999: 184）という。

州内の实情に目を向けると、特に2000年代頃から高等教育予算の実質的削減が急速に進んだ結果、各高等教育機関は自らが生き残るだけで精一杯となり、同州の高等教育マスタープランに基づく調整はもはや困難になっていたことが指摘されている（Douglass 2010 など）。特に、2002年に大掛かりなマスタープランの見直しが行われた際には、実行には移されなかったもののCPECの廃止が提案され、それを受けてCPECに関する問題等を詳細に調査した議会分析官室（Legislative Analyst's Office、以下LAO）は「CPECのミッションの再定義と法令上の責任の見直し」（LAO 2003: 12）が必要と結論付けた。また、廃止直前の経緯を扱った中世古（2018a）によると、2003年以降はCPECの使命や業務の在り方が顧みられないまま予算・人員の削減が進められてCPECが弱体化していったこと、2009年にはCPECが不要と勧告した新たな学位プログラムをUCが勧告を無視して開設するという事件を発端にCPECの調整能力や在り方に疑問を投げかける議会寄りの政策文書（LAO 2009、LAO 2010）が次々と作成されたこと、こうした政治的不満の高まりと未曾有の財政難の中で州知事とその非効率性などを理由にして2011年に廃止を断行したことが明らかにされている。加えて、CPEC廃止後の同州高等教育の混乱ぶりについては、中世古（2018b）が明らかにしている。しかし、いずれの先行研究も、分権的な高等教育システムの要として1990年頃まで国際的にも評価されていた調整機関に改革・廃止を迫るためにどのようなロジックが2000年代に入り用いられるようになったのか、また、そうした改革・廃止論にもかかわらずなぜ調整機関が一定期間延命されたのかを明らかにしていない。

州調整機関の改革パターンなどを検討したMcGuinness（1994=1998）によると、既存の州調整機関の権限を大幅に強化するなどして単一の統合管理委員会を設置するという議論は、高等教育の管理を巡り「ほとんど例外なくなされる提案」（McGuinness 1994=1998: 183）だとされる。しかし、そうした「スーパー委員会」提案は、必然的に大学の自律性を脅かすとして反対にあうため実現し

た例は殆どないとされる (McGuinness 1994=1998: 183-4)。実は、2002年にCPEC廃止が提案された際、後述のようにより包括的な州調整機関の設立が同時に提案されており、その意味で2002年の改革提案は「スーパー委員会」を巡る議論に外ならない。では、先述のように大学側が調整機関の意向を無視して物議を醸したカリフォルニアにおいては、やはり高等教育機関関係者は自分たちの自律性が脅かされるとしてCPECの機能強化に反対し、それが後の廃止に向けた議論を加速させていったのだろうか。

3. 本稿の課題：州調整委員会の改革を巡るロジック

そこで本稿では、2002年のカリフォルニア州における改革議論を事例に、一定の評価を受けてきた州調整機関の改革を巡る議論の展開を明らかにすることを通じ、州調整機関の廃止という改革の過程の一端を明らかにすることを試みる。その際、典型的改革パターンとされる「スーパー委員会」提案との比較を念頭に、どの勢力がどのような主張を行ったのかを明らかにする。主な資料として、議会が提示した新たなマスタープランの各段階の案と、それらに対するCPECやUCの声明文などを用いる。

以下ではまず、2002年のマスタープランの見直しの発端を確認する。その後、2002年に議会が作成した新たなマスタープランの各段階の案に対するUCやCPECの対応、それを受けた修正点などを確認する。最後に、2002年の改革論争の後の展開も踏まえつつ、CPECを巡る改革論争がどのような意味を有していたかを考察する。

なお本稿では、特に引用部分において、基本的に資料の表記に即して「高等教育」と「中等後教育」という語の両方を用いるが、両者を特段区別する意図はない。また、やはり資料に即して若干異なる表記を行う場合もあるが、州全体の調整を行う組織について言及する際は基本的に「調整機関」という表現を用いる。

4. カリフォルニア州教育マスタープランを巡る葛藤

(1) 政治家主導の改革議論の開始

1999年3月24日、カリフォルニア州議会ではJoint Committee to Develop a Master Plan for Education—Kindergarten through University (以下、両院委員会またはJoint Committee)を設置するための共同決議案 (Senate Concurrent Resolution No. 29、以下SCR29) がAlpert上院議員によって提出され、同年5月27日に議会を通過した (California Legislative Information (以下CLI) 1999)。SCR29は、高等教育マスタープランではなく、教育マスタープランの必要性等を、次のように唱えた。

教育はカリフォルニア州の最重要の機能であり、州や国家の文化的、政治的、経済的健全性にとって非常に重要である。(中略) 1960年に、カリフォルニアは、ジュニアカレッジ、カリフォルニア州立大学システム、カリフォルニア大学システム、そして州内のその他の高等教育における、高等教育の発展、拡大と施設、カリキュラム、及び基準のためのマスタープランを、

マスタープラン制定後の10年間の州のニーズに対応するために、制定した。(中略)教育コミュニティの多くの者が、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。(中略) 両院委員会は上院議事運営委員会の任命する上院議員9人と、下院議長の任命する下院議員9人から構成され、設置される。(中略) 両院委員会は、21世紀のカリフォルニアにおける教育のための青写真を提供し、全てのカリフォルニア州民のために生涯にわたる学習を支援し、教育の卓越性に対する基準を引き上げることで他州の模範となるために、「教育マスタープランー幼稚園から大学まで」を策定する。(CLI 1999)

このように議会の決議は、州全体にとっての教育の重要性を強調し、既存の高等教育マスタープランを引き合いにしつつもそれを超えた諸教育段階に対する包括的な計画指針の必要性を訴えた。そして、それを議会の主導権の下に策定しようとした。

約3年の歳月をかけて2002年9月に固まった両院委員会の最終報告書によると、7つのワーキング・グループの下で総勢285人の教育関係者らが「この2002年の教育マスタープランを発展させるためのたたき台を与えたワーキング・グループに貢献するために、自分たちの時間や資源を惜しみなく提供した」(Joint Committee 2002c: 217-229)と言われる(表1)。これらの中には公私立の高等教育関係者も相当数含まれていたが、州教育省、地方の学区や教育関係の役所、カリフォルニア教師協会などの幹部や、地方自治体の首長、民間企業幹部などの実に多様な人物が含まれていた(Joint Committee 2002c: 217-229)。これほど大勢の意見をどのように集約し得たのかは疑問であるが、いずれにせよ広く州民から様々な意見を吸い上げ、18人の議員らがそれらを最終的に取りまとめるという手順がとられた。

表1 両院委員会のワーキング・グループの構成

ワーキング・グループ名	人数
就学準備 (School Readiness)	63
児童・生徒・学生の学び (Student Learning)	45
専門人材育成 (Professional Personnel Development)	36
ガバナンス (Governance)	25
労働力の養成と仕事との繋がり (Workforce Preparation and Business Linkages)	42
提供、認定、計画の新形態 (Emerging Modes of Delivery, Certification and Planning)	34
財政と施設 (Finance and Facilities)	40

出典：Joint Committee (2002c: 217-229)

(2) CPECと高等教育関係者に対する政治家の不信感

2002年5月7日、両院委員会は教育マスタープランのドラフト第1版（Joint Committee 2002a）を公開した。そこでは「カリフォルニアの教育システムのビジョン」として次のようなことが掲げられた。

カリフォルニアは、全ての児童・生徒・学生（all students）が次のレベルの教育、労働力、社会全般に移行し成功するよう準備させ、かつ我々の州や州民の変化する要望に対して敏感な、第一級の学校、カレッジ、大学（universities）という一体的なシステムを発展・維持させる。（中略）

要するに、このビジョンは、包括的で、データに支えられ、進捗の証拠や見直しの必要性を基に定期的に見直されるダイナミックな計画を求めている。（Joint Committee 2002a: 4）

このように両院委員会は、州民の学習ニーズに合致した教育システムの指針となる、包括的な計画として、新たな教育マスタープランを位置付けた。5月案は全部で53号の提案を掲げ、その大半は複数の枝番を持ち、さらに細かな提案を行っていた。本稿が特に問題とするCPECに関して、提案39号は次のような理由によりその廃止と、新たな州の教育全般の調整機関であるCalifornia Education Commission（以下CEC）の設置を提案した。

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（cohesive）システムという我々のビジョンと、費用効率への配慮という要請に反している。我々は、全教育段階に対する責任を持つ単一の機関が設立されるべきと確信する。加えて、証言者らによると、単一機関が、重要な情報の公平な交換を必要とする調整と、そのためにその組織が（情報の：筆者注）提供者の損失となる情報を利用できる、あるいはすべき計画との両方に対して責任を負う時には、構造的な葛藤が生じる。そうした葛藤の結果は、少なくとも限られた事例で、効果的な州の計画あるいは調整のいずれかに必要な情報が差し控えられるということに示されてきた。CPECもまた、より大きな理由としてはそれが法律によって担わされている多くの責任を果たすための権限や能力を保持していないため、そして、より小さな理由としてはその構成が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。（中略）CECの構成員は、州知事、下院議長、上院議長代行により同数ずつ任命された9人の利害関係を持たない代表者とする（Joint Committee 2002a: 57-58）。

先行研究（Richardson et al 1999）が指摘したように、独立的な各セグメントに対して強い調整を実施しえない点は、カリフォルニアの調整機関の問題点であった。このようなCPECを廃止するために、州の全教育段階の一体性と費用対効果への配慮という理屈が持ち出された。ただし、そ

の背景には、CPECが大学側の利害を優先して情報を隠蔽し、恣意的な調整や計画を行っているとする認識があった。つまり、一種の規制機関であるCPECに規制される側（各セグメントの代表）が入ることによる利益相反を封じるため、新たな調整機関であるCECを政治的に任用された人物のみで組織し、高等教育関係者を完全排除することが企図された。

さらに、情報収集機能を持つ機関の独立性を主張した提案41号も「スタッフの分析と委員会が受け付けた証言は、データ収集・保守のための責任を割り当てられるべき独立した組織の必要性を支持しているが、この責任を引き受けるいかなる既存の機関の能力に対しても、これらの各機関における機能の葛藤が看取されるため、疑問を投げかけている」（Joint Committee 2002a: 58-59）と主張した。カリフォルニアでは従来CPECが情報収集、計画、調整を一体的に担ってきたのであり、事実上提案41号はCPECでは利益相反が生じるためその役割を果たせないとして、データ収集・保守を行う別の組織の設置を提案していた。

また、提案40号は「州の複数の教育エージェンシー間の調整の欠如は、カリフォルニアにおける全体的なガバナンスの最大の問題」であるとして、あらゆる教育段階に渡る調整が確実に行われるように、調整に関わる権限を州知事室に集中させることを提案した（Joint Committee 2002a: 58）。

このように5月案は、随所でCPECを念頭に既存の調整機関に対する批判を展開し、計画や調整はおろか、それらの下敷きとなるデータの収集段階においてすら高等教育関係者の関与を問題視した。これらは高等教育独自の政策調整機関の完全解体と、任命方法の変更や権限の集中を通じた議会や知事の影響力の強化を意味していた。

(3) 州調整機関の強化を望んだUCの反論

2002年7月2日、UCのAtkinson総長は、5月案に対するUCの立場を両院委員会議長（Alpert上院委員）宛での丁寧な書簡で表明した。CPECのCECへの置き換えに関して、UCは言葉を選びながらも次のように懸念を表明した。

それが扱う問題や州予算が、カレッジや大学に関する問題や州予算を矮小化させる、K-12システムに対する責任を併せ持つコミッションの中では、高等教育の問題への関心が失われかねません。（中略）K-12の焦点を併せ持つコミッションでは、高等教育の重要課題に対して十分な時間、関心、そして資源を割くことはほぼ不可能でしょう。CPECによって歴史的に担われた特定の機能—政策や予算への助言、データ分析、プログラムの評価、新キャンパスの評価や認可—は中等後セグメントに焦点を合わせる組織の中に残されるのが最良ではないでしょうか。（UCOP 2002: 9-10）

このようにUCは、高等教育の抱える課題や予算が軽視されることを恐れ、「強化され、再生されたCPECが、このマスタープランのゴールとなるべき」（UCOP 2002: 9-10）と唱えた。その際、CPECの構成員16人のうち高等教育関係者は5人のみ（しかもうち1人は州教育委員会代表）で高等教育関係者が多すぎるといった批判は的外れであり各セグメントと公衆の利害のバランスが取れ

ていること、CPECにK-12段階の代表者1～2名を加えて改善を図る途もあること等を提案した(UCOP 2002: 10)。

州全体のあらゆる教育段階に対する計画調整を行うとするCECの設置は、典型的改革案と言われる「スーパー委員会」化を目指す改革に通じるものがある。こうした改革案に対して高等教育機関は調整機関の規制強化を嫌って反対するのが一般的とされる(McGuinness 1994=1998: 178)が、カリフォルニアの場合、高等教育機関側が既存の調整機関の廃止を阻止するために、その強化をむしろ希望していたことになる。

(4) 高等教育独自の調整機関の必要性を主張したCPECの反論

一方、CPECもMoore暫定事務局長(Interim Executive Director)名で5月のドラフトに対する懸念を7月23日に表明した。CPECは両院委員会に対する協力姿勢を示しつつも、「計画、調整、データ・ハンドリングに対して責任を負う既存の構造に対する議会と知事の指導、監督、そして支援を強化することが、両院委員会のビジョンを実現するための最も効果的で、得策で、費用効率にも優れた方法である」(CPEC 2002a: 資料部分p7)という主張を展開するため、5月案の問題点を徹底的に論難した。特に、CECの新設に対しては次のように反対した。

この(新たに置かれるCECがCPECよりも効率的であるとする前提に基づく:筆者注)主張を支持するための証拠は何ら示されておらず、この提案がどこから生じたのかについても言及されていない。この提案はガバナンス・ワーキング・グループの報告書に含まれていなかった(CPEC 2002a: 資料部分p4)。

この指摘が事実なら、CEC新設に伴うCPEC廃止や、それとセットの高等教育関係者の調整機関からの排除は、さしたる論拠もないばかりか、ワーキング・グループにおける議論すら無視した、議員らの独断だったことになる。さらにCPECは、新組織が必要とされる明確な根拠がない(理由1)、中等後教育とそれ以前の教育の接続の問題を話し合うための会議体(カリフォルニア教育ラウンドテーブル)が既に存在する(理由2)、公教育全体を扱うコミッションではK-12の無数の複雑な問題ばかりが目される(理由3)、教育需要等の将来予測によると中等後教育の説明責任の要請はむしろ高まる(理由4)、ただ構造を組み替えても今ある問題は解決せず、現にその任に当たる人々こそが重要である(理由5)と論じ、高等教育関係者の参加の必要性(理由6)を説いた(CPEC 2002a: 資料部分p5)。

計画・調整の組織からセグメントの代表者を排除することは、パフォーマンスを向上させるよりも、むしろ害するであろう。これらの代表者は、問題の熟考に対して極めて重要な知見と、代表者の個別のセグメントを超えた教育課題に関する議論に参加することによる利益をもたらしている。これらの代表者が過度の影響力を持つと言う懸念は不当である。彼らは各統治機関(大学の理事会等:筆者注)の公益を代表する者であり、(CPEC内で:筆者注)指導的立場を

占めることを禁じられており、(CPECの：筆者注) 構成員の3分の1にも満たず、問題に対して党派的でなく、概して単に自分が代表するセグメントの利害を超えたより広い視点に立っている(2002a: 資料部分 p 5)。

また、データ・リポジトリ機能の調整機関からの分離という提案に関しても、CPECは、データ収集を行う機関は地方や連邦レベルで既に多数存在しており新組織(CEC)により何が実現できるか不透明である(理由1)、データを収集する機関と実際に利用する機関を分けると時間や経費が余計に必要となる(理由2)、両者が一体なら集められたデータの適切性や質により注意を向けられる(理由3)、CPECの現行のシステムは既に国内随一である(理由4)として反対した(2002a: 資料部分 p 6)。

また、提案40号による州知事室への権限集中についても次のように議論の甘さを衝いた。

この提案の明白な拠り所は、知事が各セグメントに対して最強の権限を有するというところにある。

この提案により以下のような問題が惹起される。

1. この提案で「調整」が何を意味するのかが論じられていない。その前の提案39号では、新たな計画組織(CEC：筆者注)が、普通は調整と想定される機能である、プログラムやキャンパスの承認を行うとされている。
2. 計画に対して責任を負う組織は、どこにおいて調整が重要であるか理解しているであろうし、そうした責任を持つべき理にかなった組織である。
3. もしも調整の役割が知事や議会から独立していれば、政策志向の議会の監視を受けつつ、焦点や努力の継続性が強化されるであろう(CPEC 2002a: 資料部分 p 5)。

このようにCPECは、州知事室への権限集中がより良い調整を実現させるという主張に根拠がないことのみならず、むしろ知事や議会から一定の距離をとることこそが望ましいことを指摘した。

(5) 一定の歩み寄りを見せた第2次案への再反論

2002年7月30日、両院委員会は教育マスタープランのドラフト第2版(Joint Committee 2002b)を公表した。この7月案は、「州はCECに、就学前からK-12に至る活動について焦点化した部門と中等後教育活動に焦点化した部門からなる、部門構造を設けることを期すべき」(Joint Committee 2002b: 73ページ目相当)とするなど、高等教育独自の調整の必要性に渋々ながら一定の配慮を見せた。しかし、CECの下での一体的な調整に固執し続けており、そこにはやはり「機能の葛藤」(Joint Committee 2002b: 74ページ目相当)を持ち込むとされる高等教育セクターへの不信感が引き続き存在していた。

2002年8月22日、CPECのMoore事務局長は、両院委議長のAlpert上院議員に7月案の懸念事項に関する書簡を送付した。CPEC(2002b)は新たなマスタープランの策定に積極的に協力する

姿勢を示しつつも、主に次のような問題を指摘し修正を迫った。

1. やはり提案されたCECは、就学前から中等後にまで至る教育から生ずる課題について意味のある勧告を行うことが困難と思われる、潜在的に非常に高コストな組織の新設であるように伺える。既存のエージェンシーにより明確な方向性を与えてさらに緊密に作業をすることは、より少ない費用でより良い結果をもたらすと思われる。(提案39号)

2. 「独立した」データ・リポジトリの設立は、情報の収集、分析や拡散を強化するとは思えない。この提案は、こうした領域に問題をもたらす現実的な諸問題を参照していない(中略)。(提案40号)

3. 提案の多くは、物事が実際に行われるレベルにおいて創造性を阻害し欲求不満を生み出すマイクロマネジメントの類を生み出すほど、性質的にあまりにも具体的である。この具体例はアドバンスド・プレースメントの提供単位やUCが特定の応用研究プロジェクトを実施するよう仕向けるといった見直しの提案である。(提案13.1号及び50.3号)(CPEC 2002b: 1)

ここでもCPECは、計画・調整の新組織も情報収集の新組織も、その構想には無理が多く、既存の組織(つまりCPEC)を活用するほうが現実的であることを主張した。また、新たなマスタープランがあまりに具体的な提案を掲げて、教育研究の現場に過干渉する弊害についても懸念を示した。そして、CPECも高等教育の説明責任を重視しており、州全体の目標を設定するために協力する用意があることを改めて強調した。

(6) CPECの存続と高められた期待

2002年9月9日、両院委員会は教育マスタープランの最終報告書を公開した。全体の変更のためCPECの存続等に関わる提案は38号になったが、注目すべきはその論調の変化である。

提案38号 議会はCPECの根拠法を見直すべきであり、中等後教育のための調整主体としての、またカリフォルニアの高等教育の継続的改善に関して知事や議会にとっての最高の客観的助言者(chief objective adviser)としての使命を遂行するための能力と権限をコミッションが有すことを保証するため、根拠法を適切に承認または修正すべきである。

全カリフォルニア州民の包括的で、しかし多様な、教育のニーズに対応するために、1960年の高等教育マスタープランは、カリフォルニアの私立カレッジ及び大学と調和した三つの公立セグメント(カリフォルニア・コミュニティ・カレッジ、カリフォルニア州立大学、そしてUC)を含む、中等後教育の複数パートのシステムの輪郭を描いた。これらの中等後セグメントの現在および将来の相互に関連した運営に関して議会と知事にわかりやすく、広範な分析と客観的な助言を提供するために、CPECは1973年に創設された。

(社会経済状況の：筆者注) 重大な変化と膨大な数の在籍者の増加という我々の目下の趨勢においては、CPECの調整と分析の使命は死活的な重要性を持つ。しかしながら、コミッション

は現在、不十分な予算措置によって、また容量以上の業務に関する法令や議会の指令が多すぎることによって、支障をきたされている。(中略) 議会は、CPECがその最重要の機能を果たすために十分な財政措置を確約し、主要な目的を超えてそのエージェンシーを酷使用するさして重要ではない要求を省くべきである。より広範には、本両院委員会は、CPECは政策分析以上のものを提供しなければならないと考える。つまり、CPECは、カリフォルニアがより教育された住民を必要としていることが財政と政綱に関係しているということと、全カリフォルニア州民が自分たちの潜在力を実感できるようにカリフォルニアの中等後教育がどうしたら改善され得るのかを議会や州民に知らしめることを目指しつつ、中等後教育における公益を声高に唱えなければならない。

(中略) さらに両院委員会は、コミッションが異なるセグメントの指導者と直接関わることから利益を得られると考える (Joint Committee 2002c: 141-142)。

最終報告書は、これまで繰り返してきた教育の包括性だけでなく、多様性も強調した。また、高等教育関係者の関与はむしろ肯定的に表現され、CPECは「知事や議会にとっての最高の客観的助言者」である(べき)とされた。予算不足、法令に基づく権限不足、議会による過剰な要求がCPECの機能不全をもたらしているとする指摘は、政治家の側にこそ問題が存在するという指摘とも言える。構成員の在り方のようなCPECの内在的な問題ではなく、外的な問題が前面に押し出され、またそれらは議会の努力で解決されるべきとされた。そして、CPECには議会や州民に対して「政策分析以上の」「中等後教育における公益を声高に唱え」るべきであるという高い期待が寄せられた。

以上のように、最終的には予算充実や業務の見直しを念頭に置いてCPECを存続させる方針が打ち出された。ただし、提案56.3号は、CECとCPECが2部門からなる1つの組織に統合できないか議会分析室が毎年実現可能性を評価することを提案しており (Joint Committee 2002c: 186)、手放して存続が認められたわけではなかった。また、CECの創設等に関する提案は39号となり、ここでは就学前からK-12段階の教育の計画・調整等を担うCECが、州全体の教育のデータ・リポジトリ機能も担うこととされており (Joint Committee 2002c: 143-144)、CPEC側の主張がすべて認められたわけではなかった。

5. まとめ：高等教育独自の調整機関を巡る調整

本稿では、1990年代末から2000年代初頭のカリフォルニア州で教育の危機的状況に対処するため全教育段階を通じた教育政策の包括的な計画・調整が政治的に求められる中、高等教育の調整機関の在り方を巡りどのような攻防があったのかを明らかにしてきた。議会が提唱した教育全体の改革構想は、知事や議会が主導権を発揮しやすくなるような高等教育改革を強引に推し進めるものであった。UCや特にCPECは、州の目標へ協力する意図があることを重ねて強調しながら、既存の高等教育独自の調整機関が非効率という批判の根拠の薄弱さや、提案された新たな調整機関の非現実性、非効率性を粘り強く説明していった。結果的に、一度は廃止の危機に立たされた高等教育独自の調整機関は、少なくとも政策文書の上では、強力な政治的支持と高い期待を寄せられて当面の

存続を認められた。

主要な論点を改めて整理したい。まず、調整機関への高等教育関係者の関与の是非は一貫して中心的な争点だった。先行研究 (Richardson et al 1999) が描いたようにCPECの提言を重視せず高等教育政策に直接的に影響力を行使しようとする傾向のあった議会側は、新たな調整機関 (CEC) のコミッショナーを政治的に任用されたものに限定し、政治家主導の調整機関を作ろうとした。初中等教育も含めた教育政策の一体性という両院委員会のヴィジョンは、高等教育独自の調整機関の解体という方針と整合的な理屈だったと言える。高等教育の各セクターの代表者はCPEC内でわずか数人だったが、両院委員会はそれがCPECに大学等の利害を持ち込んで公益を損ねているとして、CPECの機能不全の主要因の一つとして論じ、ワーキング・グループの議論になかったCPECの廃止 (CECの設置) を唐突に提案した。しかし、UCやCPECの反論を踏まえた修正が繰り返されたことを見ても、両院委員会側の主張に十分な根拠がなく、現状のCPECよりも優れた高等教育の調整機関をすぐに構築することは困難と考えられたようである。最終的にはUCやCPECの主張にはほぼ沿う形で、大学等の代表者の関与はCPECが機能するためにむしろ好ましく、議会の不十分な予算措置や不要不急の要求こそが問題であると、論調を180度転換した。

次に、高等教育独自の調整機関の存在意義も、中心的な論点であった。両院委員会はCPECを州政府と高等教育の間の中間団体というよりも高等教育側の利益を代弁する利益団体と見なして批判し、初中等教育までもカバーするCECに置き換えようとした。これに対してUCは、高等教育の抱える課題や予算が矮小化されることを恐れ、CPECの強化・再生を望んだ。先行研究では、普通なら大学側は調整機関の強化に反対するとされていた (McGuinness 1994=1998)。しかし、それは州調整委員会の規制・監督機関としての側面に注目した場合に予想される展開であろう。政治主導の改革論が既存の調整機関は高等教育寄りであり廃止すべきという構図を作ったカリフォルニアでは、むしろ逆の展開が生じていた。カリフォルニア教育マスタープランが提起したCPEC改革を巡る議論は、高等教育独自の政策調整枠組みを巡る闘争であり、一旦は高等教育セクター側が勝利を収めたと解することができる。

では、高等教育独自の調整機関に対する政治家の不満や不信は、完全に払拭されたのだろうか。CPECのままが合理的であるという主張は、実証しえたのか。先述のようにCPECの存続は将来の廃止・統合の可能性を残した条件付きだったのであり、不信感を宿した妥協の産物とも解釈できる。実際には先行研究の検討部分でも確認したように、最終報告書における力強い政治的支持とは裏腹に、2003年以降にCPECの人員・予算の削減が進められてゆき、さらにUCがCPECの勧告を公然と無視するという事件が改革圧力を高めたこともあり、最終報告書からわずか9年後の2011年にCPECは廃止されている。高等教育独自の調整機関の重要性が認められてCPECは延命されたが、その後の困難な状況の中であろうことか高等教育機関によりその無力さが露呈され、高い期待に応えられなかったことが、かえって改革 (廃止) の機運を高めてしまった側面は否めないだろう。

今後の課題としては、CPECの改革・廃止の全体的な経緯や、その廃止がカリフォルニア州の高等教育にもたらした影響などを踏まえて、同州高等教育システムの変容の全体像を明らかにすることを挙げられる。また、カリフォルニア以外の州における状況についても検討し、州調整委員会の

機能の在り方や、その改革が高等教育のマクロな公的ガバナンスに与える影響を明らかにすることも、重要な課題と考えられる。

参考文献

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: 52-58.

仙波克也, 1980, 「米国高等教育における州調整委員会の成立とその役割」『日本教育経営学会紀要』22: 100-9.

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

Berdahl, Robert O. and McConnell, T. R., 1994, "Autonomy and Accountability: Some Fundamental Issues," Altbach, Philip G., Berdahl, Robert O., Gumpert, Patricia J. eds., *Higher Education in American Society (3rd ed.)*, Johns Hopkins University Press, 139-69. (=1998, 高橋靖直訳, 「大学自治とアカウンタビリティー-基本的課題」『アメリカ社会と高等教育』玉川大学出版部, 103-25.)

California Legislative Information, 1999, "SCR-29 Education Master Plan." (1999-2000). (http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=199920000SCR29, 2018.5.18.)

CPEC, 2002a, 7月23日付け両院委員会議長宛て文書及び添付資料. (<http://www.cpec.ca.gov/CompleteReports/2002Reports/MasterPlanComments.pdf>, 2018.5.18.)

CPEC, 2002b, 8月22日付け両院委員会議長宛て文書. (<http://www.cpec.ca.gov/CompleteReports/2002Reports/MasterPlanComments.pdf>, 2018.5.18.)

CPEC, 2011, "California Postsecondary Education Commission to close doors on November 18." (http://www.cpec.ca.gov/PressRelease/CPEC_Final_Release.pdf, 2018.5.18.)

CPEC, 2011b, "Commission History." (<http://www.cpec.ca.gov/SecondPages/CommissionHistory.asp>, 2019.1.23.)

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," Research & Occasional Paper Series: CSHE.7.10, Center for Studies in Higher Education.

Joint Committee, 2002a, *Master Plan for Education in California May 2002 Draft*. (<http://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/020507FinalDraftOneThePlan.doc>, 2018.5.18.)

Joint Committee, 2002b, *Master Plan for Education in California July 2002 Draft*. (<http://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/0207302NDDRAFTMASTERPLAN.PDF>, 2018.5.18.)

Joint Committee, 2002c, *Master Plan for Education in California*. (http://www.cpec.ca.gov/CompleteReports/ExternalDocuments/2002_FINAL_COMPLETEMASTERPLAN_2.PDF, 2018.5.18.)

LAO, 2003, *CPEC: A Review of Its Mission and Responsibilities*. (<http://www.lao.ca.gov/2003/cpec/>

- CPEC_0103.pdf, 2019.1.22.)
- LAO, 2009, *The Master Plan at 50: Improving State Oversight of Academic Expansions*. (http://lao.ca.gov/2009/edu/academic_expansions/academic_expansions_120209.pdf, 2019.1.22.)
- LAO, 2010, *The Master Plan at 50: Greater Than the Sum of Its Parts—Coordinating Higher Education in California*. (http://www.lao.ca.gov/reports/2010/edu/ed_coordination/ed_coordination_012810.pdf, 2019.1.22.)
- McGuinness, Aims, 1994, “The States and Higher Education,” Altbach, Philip G., Berdahl, Robert O., Gumpert, 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>, 2018.5.18.)
- 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.
- OECD, 1990, *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in California*, Paris: OECD Publications Service.
- 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, 2002, 7月2日付け両院委員会議長宛て文書. (<http://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/rcaalpertmasterplan070202.pdf>, 2018.5.18.)