

カリフォルニア大学の比類なき特徴

—自律的ガバナンスと機能別分化の効用—

高橋 洋平

2015年(平成27年)5月

本稿は、筆者のカリフォルニア大学バークレー校客員研究員としての調査研究の一環であるとともに、JSPS サンフランシスコ研究連絡センターの米国高等教育情報収集の成果のひとつとして公表するものである。

筆者に機会をくださった文部科学省、日本学術振興会、カリフォルニア大学の皆様に御礼申し上げるとともに、サンフランシスコへの派遣の成果の一端をここに記すことにより皆様のご厚情に報いるものである。

カリフォルニア大学の比類なき特徴

—自律的ガバナンスと機能別分化の効用—

高橋 洋平¹

【概要】

- 本稿の目的は、米国の州立研究大学であるカリフォルニア大学（UC）の比類なき特徴を明らかにすることによって、我が国の大学改革への示唆を引き出そうとするものである。UCの歴史等に関する文献調査に加え、有識者へのインタビュー調査を行うことにより、2つの比類なき特徴が明らかになった。1つには自律的なガバナンスを発展・保護してきたこと、もう1つには州内高等教育機関の機能別分化によりUCの優位性が保護されてきたことである。
- UCの自律的なガバナンスの構成要素として、①州憲法で全権を委任された理事会による自治、②各キャンパスを政治的な論争から解放するマルチキャンパスシステム、③大学評議会を通じて全学レベルで教員が参加するシェアードガバナンスの3点を挙げ、その制度、趣旨、歴史、課題を分析した。大学を政治的な影響から遠ざけ、ガバナンスを内在化させ、教員も積極的にガバナンスに関わっていくUCの自律的ガバナンスは、現在でも有効に機能していると結論付けた。
- 他方、カリフォルニアマスタープランなどによる州内高等教育の機能別分化により、UCは博士プログラムの提供及び優秀な学生の入学・編入に関する独占的権限を確立し、特に研究面で、この恩恵を享受し続けてきた。しかしながら、現在、州の人口急増及び慢性的な財政難の中で、大衆への高等教育を目指したマスタープランの理念及び枠組みが崩壊しつつあり、UCを含む高等教育制度全体に係る見直しを余儀なくされている。
- 政治的な圧力を排除し、大学の諸問題を自らの手で解決することにこだわる自律的ガバナンスの伝統と、マスタープランのもと研究大学としての機能を重点的に洗練させてきたプロセスは、我が国の大学のガバナンス改革や機能別分化を検討するうえで参考となる。一方で、本稿の歴史的な分析により、カリフォルニアではUCの優位性・自律性を一貫して保護しつつ、有機的な3層の高等教育システムを成熟させていったことが明らかになった。すでに成熟している大学のガバナンス改革・機能別分化を図ろうとする我が国は、カリフォルニアとは異なるアプローチによる必要がある。

Key Words: カリフォルニア大学（UC）、自律的ガバナンス、大学理事会、マルチキャンパスシステム、大学評議会、シェアードガバナンス、カリフォルニアマスタープラン

¹ 日本学術振興会サンフランシスコ研究連絡センターアドバイザー、カリフォルニア大学バークレー校客員研究員（以上、2015年3月まで）、文部科学省高等教育局私学部私学助成課課長補佐（2015年4月から）。

目 次

概 要 及 び キーワード	3
I 章 カリフォルニア大学 (UC) の比類なき特徴とは	7
1. 本調査研究の趣旨と目的	7
2. なぜ UC を調査するのか	8
3. 調査方法と先行研究	9
4. UC の比類なき特徴に迫る	10
II 章 UC の自律的ガバナンス	12
1. 州憲法により確立された大学理事会による自治	12
(1) 州憲法による大学理事会への授権	
(2) 理事会による自律的ガバナンス	
2. 高度に構造化されたマルチキャンパスシステム	18
(1) マルチキャンパスシステムとは	
(2) マルチキャンパスの歴史	
(3) マルチキャンパスシステムの管理者とその人事	
(4) マルチキャンパスシステムにおける予算要求・配分の仕組み	
3. 大学評議会による構造化されたシェアードガバナンス	26
(1) シェアードガバナンスとは、その意義と欠点	
(2) シェアードガバナンスの歴史	
(3) 大学評議会とは	
(4) UC の大学評議会の実際 (昇任人事と組織改変への関与)	

Ⅲ章 カリフォルニアマスタープランにより保護された UC の優位性	33
1. カリフォルニアマスタープランとは	33
(1) 公的高等教育の機能別分化と構造化	
(2) 入学及び編入許可集団の明確化	
2. カリフォルニア州の高等教育機能別分化の歴史	36
(1) 三層構造の萌芽	
(2) マスタープラン前夜	
(3) マスタープランの策定	
3. UC にとってのマスタープラン	40
(1) マスタープランの評価	
(2) マスタープランによる UC への恩恵	
4. マスタープランの限界	41
(1) マスタープランの失墜	
(2) マスタープランの見直しと、UC が向き合う課題	
Ⅳ章 考察	45
引用文献	48

I章 カリフォルニア大学（UC）の比類なき特徴とは

1. 本調査研究の趣旨と目的

- 筆者は文部科学省から日本学術振興会サンフランシスコ研究連絡センターのアドバイザーとして現地に派遣されるとともに、カリフォルニア大学バークレー校（UCバークレー）の客員研究員として米国及びカリフォルニア州の教育政策の調査研究に携わる機会を得た。高等教育研究所（CSHE）のセミナーや教育学研究科に出入りし、多くの研究者や大学管理者と出会いに恵まれる中で、UC及びUCバークレーの卓越性そのものに関心を持っていった。
- しかしながら、本稿で明らかにするのは「何がUCの卓越性を実現したか」または「何がUCを成功させたか」ではなく、「UCの比類なき特徴は一体何であるのか」である。UCが卓越した研究大学として確立できたのは、歴史の中で複雑な原因が絡み合っており、分析は容易でない。そこで視点を変え、米国や日本の大学には見られないUC固有のシステムを明らかにすることができれば、UCの卓越性を考える第一歩になるのではないかとの思いに至り、「UCの比類なき特徴は何か」をテーマに本稿をまとめることにした。
- 結論を先に述べるが、UCの比類なき特徴といえるのは、1つには大学自身の手による自律的なガバナンスを可能とする制度を発展・保護してきたこと、もう1つにはカリフォルニアマスタープラン等の州内高等教育機関の機能別分化によりUCの優位性が保護されてきたことである。本稿では、この2つの特徴が歴史の中でどのように形成されていき、現代の問題にどのように対処しているかを明らかにしていきたい。
- この2つの特徴は、我が国における大学のガバナンス改革、機能別分化などにおいて非常に参考になるものと思われ、本稿ではカリフォルニア州及びUCの歴史や事例を分析することによって、我が国の大学改革へのヒントを引き出すことを目的としている。次（2.）で述べるように、公立の卓越した研究大学としてのUCの取組は、我が国の大学がこれまで以上に国際的な競争力を身につけようとしている今、非常に重要な比較対象であるとも考えられる。
- また本調査研究は筆者のカリフォルニア大学バークレー校客員研究員としての調査研究の一環であるとともに、JSPSサンフランシスコ研究連絡センターの米国高等教育情報収集の成果のひとつでもある。さらに、米国に拠点を置く日本の大学のネットワークであるJUNBAによるシンポジウム（JUNBA2015、2015年1月開催）では、UCバークレー名誉プロボスト兼CSHE前所長のキングと、カリフォルニア大学現職プロボストのドアにUCの講演をいただいたが、本稿はJUNBA2015のフォローアップとしての性質を有していることも付記させていただく。

2. なぜ UC を調査するのか

- バークレー校 (UC バークレー) やロサンゼルス校 (UCLA) など卓越した 10 校の研究大学からなるカリフォルニア大学 (UC) は、様々な指標を用いて実証するまでもなく自他共に認める世界トップの公立大学とあって差し支えない。米国における研究大学といえば、アイビーリーグをはじめとする私学の伝統校が中心であるのに対して、カリフォルニア州は UC という国際的競争力のある公立の研究大学群を育てることに成功しながら、能力のある州民に対して経済的な格差によらず UC へのアクセスを保証している²。
- ごく簡単に UC のアカウントビリティレポートから、いくつかファクトデータを紹介する。10 キャンパス全体での規模は学生数約 25 万人、教職員数約 14 万人、卒業生は約 160 万人、州内の博士号の 60%以上を輩出している。ノーベル賞はここ 10 年では毎年 1 名以上のペースで輩出しており、UC 全体で現在までに 60 人が受賞している。これは我が国全体 (約 20 名) よりも多く、他の国家と比較しても 5 番目である³。
- UC は、大学ランキングの順位を大学の目標として設定していないと明言しているものの、アカウントビリティレポートなどでその順位を引用しており、U. S. News の 2014 年世界のトップ公立大学ランキングでは、UC バークレーの 1 位、UCLA の 2 位をはじめとしてトップ 10 校のうち 5 校が UC であり、同じく総合ランキングでも世界トップ 100 校の中に 8 校が含まれている (日本は 2 校)。我が国で引用されることが多い Times Higher Education の 2014-2015 年総合ランキングでも、UC バークレーの 8 位、UCLA の 12 位を筆頭にトップ 100 校の中に 6 校の UC が含まれている。なお、同じく州内のトップレベルの私立大学であるスタンフォード大、カリフォルニア工科大学、南カリフォルニア大を加えると、カリフォルニア州のみで、我が国が指標のひとつとしている「大学ランキングトップ 100 に 10 校」が概ね達成されているといえる。
- 例えば旧帝国大学 7 校を 1 つの大学と捉えた場合、その規模や実績に違いがあるにせよ⁴、我が国の研究大学群が目指すべき一つの目標としての姿を UC に見ることができる。このため、RU11 などの我が国の研究大学群と UC の比較は大いに有効であると思われる。また私立の研究大学が多い米国にあって、UC は数少ない公立の国際的な競争力を持つ研究大学であり、国立の研究大学が多い我が国との比較においても貴重なサンプルともいえる。
- また米国においては合衆国憲法により各州が教育に関して独立した権限を持っている上、カリフォルニア州の人口は約 3,800 万人 (米国の約 10%)、州の面積は約 4 万 2 千 km (日本の 1.1 倍)、連邦下院議会におけるカリフォルニア州選出議員の数は 53 人 (全議員の約 13%)、州内総生産は約 2 兆ドル (米国の約 13%を占め、イタリアを上回る) であり、一国とみなして我が国との比較をするのに不足は無い⁵。したがって、我が国の高等教育政策及び研究大学の取組の鏡として、カリフォルニア州及び UC の取組を分析することで、我が

² カリフォルニア大学総長室 (UCOP) が使用する、UC のキャッチフレーズは、「The Top Public Research University(トップ公立研究大学)」、「Teach for California, Research for the World (カリフォルニアのために教育を施し、世界のために研究せよ)」。州外の学生からは州内の学生の倍以上の学費を徴収している。

³ UC バークレーには、現職教員で 8 名のノーベル賞受賞者があり、学内にはノーベル賞受賞者専用の駐車場もある。

⁴ 仮に UC と旧帝国大学 7 校合計を比較した場合、UC は学生数にして約 2 倍、ノーベル賞受賞者では約 3 倍である。

⁵ 逆にいうと、連邦制により州ごとに多様な高等教育制度を持つ合衆国全体と、我が国の教育制度を比較するのは無理がある。

国の今後の高等教育政策や研究大学の取組を考える上でのヒントを導き出したいと考え、ここに報告するものである。



※ UC の校章（10 キャンパス共通）と、州内キャンパスの配置地図

3. 調査方法と先行研究

○本調査は、マーチン・トロウやクラーク・カーはもちろん UC に関する重要な文献にあたりながら、不明な点を有識者にインタビューする方法で進めた。具体的には、カリフォルニア州の高等教育政策を歴史の観点から研究をしている UC バークレー高等教育研究所（CSHE）のダグラス上席研究員の優れた業績にあたることにより、どのようにして UC の特徴が形成されていったかを歴史的なアプローチから分析した。また UC や UC バークレーのプロボストを歴任している CSHE のキング前所長からは、UC の運営に長年携わった方としての重みのある経験知を、インタビューを通じて教えていただいた。その他、UC バークレーの図書館を利用して、UC 理事会や大学評議会の議事録、当時の報道などを参照して調査を進めた。

○UC バークレーの大学評議会及び共同統治に関しては、福留（2013）による優れた成果がある。州憲法やカリフォルニアマスタープラン、UC のマルチキャンパスシステムを紹介するものとして、羽田や喜多村の研究に一部見られるが、全体像の把握という観点では情報に乏しい。他方、米国における研究成果や関連する文献は、トロウも所長を勤めた CSHE の研究の蓄積をはじめとして、ダグラスやキングの論文・エッセイ、カーの回顧録などがある。また、過去に文部科学省から UCOP に派遣されてきた諸先輩方のレポートや、過去の JUNBA シンポジウムにおける米国の大学学長等による講演も大いに参考にさせていただいた。

4. UC の比類なき特徴に迫る

○複数の識者によって語られる UC の特徴をキーワード抽出し、概念整理を行うと、「UC の比類なき特徴」は以下の4点にまとめられる。

- ①州憲法により確立された大学理事会による自治
- ②高度に構造化されたマルチキャンパスシステム
- ③大学評議会による影響力の大きなシェアードガバナンス
- ④マスタープラン等による機能別分化による博士号及び優秀な学生に関する独占的な権限

○以下にごく一部であるが、UC の特徴に言及した、代表的な識者の見解を引用させていただく。

- ・カーは、「カリフォルニア大学の2つのギフトとは、1878年のカリフォルニア州憲法で理事会に与えられた機関としての独立性と、1920年に大学理事会によって大学評議会に対して与えられた比類なき権限である。この2つがUCの卓越した成長の基盤となっている。」(Karr, 1998)として①と③の役割を強調している。また後述するが、カーは④のマスタープランの策定の仕掛け人のひとりである。
- ・トロウは、「第一にUCの自治権を最大限にすること、つまり、大学における諸問題を独自で指揮できる能力である。そして第二にUCの優位性を追求すること。言い換えれば、可能な限りすべての学部、サービス、活動において、全米で最高の大学となることである」(Trow, 1998)として、①と④の役割を強調している。
- ・キングは、「二つの独特なメカニズムが存在する。一つは、階層化され、現在は高度に分散化された管理ガバナンスの構造で、全学レベルの執行部と10あるキャンパスレベルの執行部の間で機能を分割している。もう一つは、高度に組織化され影響力の大きなシェアードガバナンスで、教授陣は、これに従い、教員は大学評議会を通して、執行部と共に積極的にガバナンスに参画することができる」(King J. C., 2014)として、②と③を強調している。
- ・ダグラスは、「UCが他の主要な研究大学と一線を画す理由として、その歴史的な発展にみられる主要な特徴が二点挙げられる。一つ目は、カリフォルニア大学が憲法上で指定される公益信託としてのステータスを有していることである」、「二つ目は、カリフォルニア大学のシェアードガバナンスの伝統である。これは大学の執行部や理事の権限を維持する一方で、最終的に大学の方針を決めるために教授が大学の運営と管理を導く責任を共有すべきであるという概念である」(Douglass, 1998)として、①と③の役割を強調している。
- ・ドアは、「UCは公立大学だが、他の公立システムと比較して、憲法上独立している。議会と州知事は私達に何かをしてほしいと依頼することはできるが、それを義務付け

ることはできない。彼らが何かを依頼してきた場合、我々はできる限りしてあげようとするが、拒否することができる」、「UC システムでは、全キャンパスが同じ地位に到達するという考え方を持っている。これは米国の高等教育における他のシステムとは大きく異なる。他では1つか2つの旗艦キャンパスがあるが、システム内のメンバーすべてがエリートキャンパスになるという考えは持っていない」(Dorr, 2015)として、①②④の特殊性について言及している。

- この他にも、ランドグラント大学であることや、卓越した学長たちの存在、州経済の急成長、州からの財政的援助、カリフォルニアの気候などがユニークなものとして挙げられるかもしれないが、それらは米国他州の研究大学にも通ずるところがあり、UC の比類なき特徴とまではいえないと思われる。
- ①及び④は、法的文書を中心とする枠組みであり、UC の独立性を高めることとなった政治的な意思決定である。一方で、②及び③は、大学内ガバナンスの仕組みであり、さまざまな出来事や議論を重ねて、学内で培われていった UC の知恵である。換言すれば、①及び④の授権により確たる地位を得ながら、②及び③のガバナンスモデルを自らの手で構造化していったともいえよう。
- UC は時代の変化に柔軟に対応しながら、国際的な競争力を維持・向上しているように見られるが、①は 130 年以上、②及び③は 100 年程度、④は 55 年以上経過してなお、その枠組みに大きな変更は無い。カリフォルニアという新しい土地で、常に変革を繰り返し、歴史的にも最も早くトップ研究大学に登りつめた UC にあって、これほどまでに変えていない（または変えられなかった）ユニークな仕組みを分析することは、卓越した研究大学に必要なコアは何なのかという問いに迫るものである。
- ①②③は UC の「自律的ガバナンス」に関する特徴であると包括できるため、続いて II 章で解説することとする。④は州内の高等教育機関の機能別分化により保護された UC の優位性に関するものであり、章を改め III 章で解説することとする。

II章 UCの自律的ガバナンス

○もとより大学の設置及び管理に中央政府が役割を果たしてきた日本やドイツなどと異なり、米国は大学そのものが管理運営上の自治権を有してきた。このため米国では、大学が政治からの影響をどのように守るかという問題が継続的に論じられてきているが、すべての大学がその防衛に成功しているわけではない。この中でUCは、他の公立大学と比較して、自律性の確保という観点で異例の成功を収めているといえる。このことは、UCが高等教育機関として、世界的な成功を収めたことの原因を部分的に説明している。しかしながら、本章で述べるのは、UCがなぜ成功したかではなく、UCの比類なき特徴といえる「自律的なガバナンス」がどのように形成され、その意義は何なのかの分析をすることである。

○次からは3つのガバナンスシステム（州憲法により確立された大学理事会による自治、高度に構造化されたマルチキャンパスシステム、大学評議会による影響力の大きなシェアードガバナンス）について、その仕組み、歴史的な経緯、効果と趣旨等に加えて、これらシステムが抱える現代的な課題と、検討されている解決策も可能な限り述べることにしたい。

1. 州憲法により確立された大学理事会による自治

(1) 州憲法による大学理事会への授権

①州憲法におけるUCの位置づけ

○大学が発足して約10年後の1879年、カリフォルニア州憲法（The California Constitution）第9条第9項によって、UCは確固たる独立性を獲得した。カーによれば、州憲法による自治権の授権は、卓越性を生み出した歴史的な出来事であり、かつ恩恵（gift）であったとしている。

○同項(a)によれば、UCの「組織及び管理に関する全権は、カリフォルニア大学理事会（The Regents of the University of California）が有する」とされており、限定列举された3項目（予算の確保、寄付の条件遵守、競争入札の手順）以外において議会等による干渉が及ぶことを禁じている。同項(g)では、カリフォルニア大学は「すべての政治的及び党派的な影響から、一切独立していなければならない」と述べられている。つまり理事会は、UCを公的信託された機関（public trust）として、その管理運営について独立かつ独占した法的権限を保証されている⁶。このためUCのガバナンスについては、州議会の立法措置等により規定されるものではなく、理事会によるStanding Orders（永続的な内部規則）という形式で、自らの手によって規定されている⁷。大学の運営が理事会に公益信託されることにより、政治から遮断された高いレベルの自治権を持ち、政治権力や大衆主義からの要求にとらわれずに、大学自らが決断できるシステムをつくることに成功したといえる。

⁶ 誤解を恐れずに言うならば、州憲法でその機能を直接委任されている機関という意味では、州議会、州知事、州最高裁判所と同格（第四権）ともいえる。

⁷ 我が国における学校教育法、国立大学法人法のような大学の組織・運営に関する立法を、カリフォルニア州議会が行うことが出来ない。

○後述するカリフォルニア高等教育マスタープランが策定された際（1960年）には、州立カレッジ（現在のカリフォルニア州立大学（California State University: CSU））の理事会（Trustee）にも、UC理事会と同等の公的信託機関としての位置づけを与えることが検討されていたが、結局のところ憲法ではなく、議会による立法措置（法律）により州立カレッジの理事会に関する規定がなされた（CSHE, 2015）。現在でもCSU及びコミュニティカレッジ（California Community Colleges: CCC）がそのガバナンスの根拠を法律に求めているのに対して、UCの自治性・独立性が憲法の庇護の下にあることは特筆すべきことである⁸。カリフォルニアのみならず米国内でもこれは珍しいことであり、現在でも、米国内において州憲法により大学理事会に対して全面的な信託を与えているのは、UCとミシガン及びミネソタの州立大学システムのみである（Hutchens, 2010）。

②UC理事会が憲法に位置づけられるまでの歴史

○1849年にはじめて州憲法が起草された際には、UCに関する規定は存在しなかった。それもそのはずで、カリフォルニアは1848年に米墨戦争を経てメキシコから割譲を受け、ゴールドラッシュに沸き始めた頃であり、UCそのものが存在しなかったのである。

○1855年にオークランドに設立されたThe College of Californiaと、1866年に設立されたThe Agriculture, Mining, and Mechanical Arts Collegeが統合され私立のカレッジとなるが、州立の総合大学を目指すために、その全ての土地と財産が州に寄付された。これに加えて、モリル土地付与法により連邦から州に付与された15万エーカーの土地を活用することにより、1868年に州立の総合大学としてUCが設立された⁹。設立に関して規定している州法では、UCの組織・運営に関しては理事会の権限とされ、理事会は26人の理事（うち18人は知事による任命理事、1年任期の学生理事を含む）から構成されていた。このガバナンスの基本構造は現在に至るまでほぼ変更されておらず、州憲法に位置づけられる前に理事会の枠組みは確立されていたことが窺える。

○1870年代には、州人口の急激な増加に加えて、政治汚職が社会問題化し、1878年には新しい憲法を策定して、州全体を革新しようとする動きとなった。1870年代はUCにとっても財政危機、学生急増などにより不安定な運営を経験した時代であった。その反省から大学及び理事会の自律性をより強固に保障するため、UCの憲法上の位置づけは憲法改正会議における主要な議題のひとつとなった。議論の結果、1879年の州憲法改正において、UC理事会は公的信託機関としての独立性を位置づけられるに至ったのである。

○この際、憲法改正会議の教育問題委員会には、UCの有力理事が2名委員として任命されており、憲法改正案の起草、投票に当たってUCに有利に議論を運ばせる原動力となったといわれている（Pelfrey, 2004）。また汚職による政治腐敗が進んでいた当時あっては、大学を議員に任せるより、理事会に任せることが合理的との判断が下されたとも考えられる。

③憲法上の自治の解釈

⁸ なぜ時の為政者たちがこのような結論に至ったかは、(2)にて述べることとする。

⁹ UC設立当時は10名の教員と、38名の学生だったとのこと（Pelfrey, 2004）。

○UCにおける憲法上の自治 (Constitutional Autonomy) とは、如何ほどのものかという論点については、過去の法学分野の研究と判例によって同定されている。州憲法により UC 理事會が保持する権限 (Power) とは「大学内の業務 (internal university affairs)」との解釈が通説になっている。判例によれば、大学を超えた「州全体の問題 (matters of statewide concern)」に関する規制であり、かつカリキュラムの決定、入学・学位取得の条件といった、「独占的な大学業務 (exclusively university affairs)」以外への規制である場合に限って、州議會による立法行為の余地を認めている。別の判例によれば、州議會が州全体の機関を対象とした法律を議決し、それが大学の教育研究の核心的な部分に多大な影響を与えない限り、大学はこの法律に従わなければならないこととされている (Scully, 1986)。憲法による独立性は、州最高裁判所でも尊重されており、州議會による関与はかなり限定的である。

○過去には州議會による立法行為と UC の自治権の相克をめぐって、実際に争われた事案が複数ある。1977 年に大学職員への最低賃金法 (The Prevailing Wage Rate Act) が UC にも適用されるか争われた裁判では、州最高裁は下級審の判決を覆し、当該法律を違憲・無効としている。この最高裁の判断からも分かるように、州議會による UC への立法手段での関与は、基本的には警察や衛生、税などの分野 (州全体の問題) に留められている。一方で、カリフォルニア高等教育の全体に係る立法行為は、次項で述べるカリフォルニアマスタープランをはじめとして、UC が議論の核を為し、州議會と UC が合同委員会を設置するなどして協働して行っている。

(2) 理事会による自律的ガバナンス

①理事会の組織と理事の任期

○州憲法第 9 項 (a) 及び (c) によれば、理事会は 26 名の理事から構成される。7 名からなる官職指定理事 (州知事、州副知事、州下院議長、州教育長、大学同窓会の正副会長、UC 総長)、18 名の知事が任命する理事 (任命理事)、さらに議決権のない学生理事が任命される。つまり UC 総長及び学生理事以外は、すべて学外の理事で構成されている。UC の理事への任命基準では、大学システムや高等教育に関する専門性や知識は条件とされておらず、その代わり理事会規定によれば「民族的な少数派や女性を含む、州の経済的、文化的、社会的な多様性を広く反映できる人物であること」とされている (The Regents of UC, 2015)。

○同項 (b) では、任命理事の任期は 12 年と規定されており¹⁰、再選されれば任期は 24 年となる (現理事会でも 4 名は再選理事)。これは米国における公立大学システムの理事の任期が平均 6.1 年とする調査と比較してもきわめて長い (Schwartz, 2005)。また理事の入れ替えも一斉ではなく、我が国の教育委員会委員のように段階的に行われる。カリフォルニア州知事の任期は 4 年、再選しても最長 8 年であるため、州知事が就任してすぐさま UC のガバナンスについて主導権を握ることはできないし、仮に知事が再選を果たしても、その任期の終わりにならなければ、理事会の過半数となる 13 名を任命することはできない¹¹。現時点

¹⁰ 1974 年に州憲法が改正されるまで、理事の任期は更に長い 16 年だった。

¹¹ 知事は州憲法上、一度の再選しかできない。

(2015年3月)で、民主党のブラウン知事は再選を果たし、2期目の任期に入っているが、いまだ任命した理事は7名に留まっている。

- これら州憲法における任期の規定が、理事が知事の政治的影響力から独立し、理事会の独立性を一層高めるポイントになっており¹²、ひとたび理事に任命されれば、知事の意向に左右されることはない (Schwartz, 2005)。さらにUCの理事に任命されるということはカリフォルニアにおける最高の名誉であることであることは言うまでもない。なお、理事は州憲法上、犯罪を犯した場合を除いては解任することができないこと、知事の任命にあたっては州上院の承認が必要であることも重要なことなので付言しておく。
- 州憲法からではないが、理事会の規定により2007年より職員理事 (Staff Advisor) も2名理事会に出席している。この職員理事は教員以外の全職員の中から選出され、総長によって任命される。投票権を持たないアドバイザーとして、複数の委員会にも出席している。また、学生理事は各キャンパスが推薦してきた学生の中から、理事会自らが2名を選出することになっている。このように最高意思決定機関たる理事会に、スタッフや学生が参画することは、我が国の大学ガバナンスにとっても大いに示唆になるとと思われる。

②理事会の役割

- 理事会での議論を通じて実社会 (州民) におけるさまざまなニーズが大学に伝えられる一方で、大学の自治を阻害するような政治的な圧力から大学を保護する機能を果たしている。換言すれば、理事会は大学と社会の関係において、ブリッジ (架け橋) かつバッファー (緩衝材) の機能を有しているといわれる。こうした理事会という民意を反映する機構を大学自身に内在化している点で、日本の国公立大学の組織運営とは大きく異なる (常盤, 2000)。行政府や立法府の声は、いち理事としての知事や州上院議長から (いわば内なる声として) 提起される。したがって、知事の下にある部局や個々の議員からの影響を排することが可能となっている。理事会は「公共との接点を保ちつつ、大学の独立と自治を保証する」存在といえる (福留, 2013)。換言すれば、理事会の役割は政治的な影響力から大学の自治を守り、大学の教育研究機能を最大化させることによって、公共の付託に答えることだといえる。
- 理事会はUCの組織・管理に関する全権を持つ最終意思決定機関であり、州への予算要求や大規模施設計画、重要な人事案件などについて意思決定 (多くは承認案件) する。運営に関する多くの権限は総長 (President) に委任しており、特に教学に関する意思決定に理事会が直接的に関与することは稀である。理事会の最も重要な仕事のひとつは総長を選任することであり、強力な総長を選び、権限の多くを総長に委ねたうえで、成果をチェックすることが仕事である¹³。

¹² この独立性担保の仕組みは、米国における大統領が任命する最高裁判事と類似している。なおキングへのインタビューによれば、実際の任命にあたって、政治的見返りという要素が含まれたことが無いわけではないとのこと。

¹³ 2014年には、新たな総長としてジャネット・ナポリターノが任命されている。氏はアリゾナ州知事や連邦政府の移民局長官などを務めた女性政治家であり、UCの総長としては初めてのノンアカデミア (学術界の外) からの選任として、話題になった。本人も公言しているが、氏に最も期待されているのは、UCの財政問題を解決することである。総長と学長等との関係や、財政問題については後述する。

○こうした外部理事からなる理事会に、大学の最終的な意思決定権を保持させるというガバナンスモデルは、レイマン・コントロール（素人統制）¹⁴を歴史的に重んじる米国においては、公立・私立問わず一般的である。UCの理事会の場合には、州憲法からの授権、長い任期などにおいて、その独立性が際立っていると見える。このようにUC理事会のイメージは、我が国の国立大学の理事会とは全く異なることに留意が必要である（むしろ教育委員会制度に近い¹⁵）。

③実際の理事会の運営

○理事会の会長（President of the Board of Regents）は知事となっているが、知事は必ずしも毎回出席するわけではなく、実質的には理事の中から互選により選ばれた議長（Chairman）がおり、運営の中心となっている（議長の任期は1年）。理事会の全体定例会議は年に5回程度、2～3日程度の会期で開催される。一部の非公開案件（人事等）を除いて、一般公開されている上、会議はインターネットで同時配信されている。

○理事会の下に10程度の常設委員会が設置されており、理事は複数の委員会に所属することになる。このことにより、就任当初は高等教育に通じている人物でなかったとしても、長い任期の中で各種委員会の委員長や副委員長を務め中で、理事の大学の管理・運営に関する知識は深まっていく。理事会終了後は個々の理事がマスコミからのインタビューに答え、それが大きく報じられることからしても、その責任は重大である。外部の会議などでも、個々の理事が理事会の見解を述べる機会が多数あるという。



※2014年5月のUC理事会の様子（The Daily Californian(学生新聞)より、許可を受けて掲載）

④キャンパスごとの理事会の必要性

¹⁴ 大学は公共の目的に寄与する存在であり、公共の目的が達成されているか否かは市民（非専門家）が判断するという考え方である。

¹⁵ そもそも教育委員会制度は米国のレイマン・コントロールの理念に基づき、戦後に導入された制度であるため、それもそのはずである。なお、日本の教育委員会制度も一定の政治的独立性を有しているが、予算編成権がないことや、首長から委員が任命されているため、徴税権や予算編成権を持ち、一般的に委員は公選制による米国教育委員会ほど首長や地方自治体から独立している存在とはなっていないと思われる。

- これまで UC の理事会について述べてきたが、その政治的介入からの独立性は守りながらも、より優れたガバナンスの在り方については議論がある。そのうちのひとつが、キャンパスレベルの理事会を創設することである。キングは、現代における公立大学の機能、利害関係者、財源、ニーズや複雑さを考慮すると、UC システムの理事会が各キャンパスについてきめ細かく深い理解を持っていることが非常に重要になってきていると述べる (King C. , Board Governance of Public University Systems: Stresses and Needs, 2012)。近年のグローバル化対応やオンラインコースへの導入などについても、米国私立大学の理事会は柔軟性が高く、機敏に対応しているとの評価がある一方で、UC 理事会は理事の任命等について憲法で規定されており、会議も公開が原則とされているなど、機動的なガバナンスに関して制約要件があるとも指摘されている。
- ガーランドは、二層構造の理事会では、キャンパス側の意思疎通のためのコストが大きくなるが、全体的にはキャンパス全体にとってポジティブに作用すると主張している (Garland, 2009)。このアプローチならば、システム理事会がキャンパス全体の情報を握ることにもなるし、機会を捉えた機敏な意思決定が可能となり、より現場に近いガバナンスが可能となるとの意見もある。現にノースキャロライナ州、フロリダ州、ユタ州の理事会構造はこのタイプである。キング (2012) もエッセイの中で、UC システム理事会の下に各キャンパス理事会を置き、システム理事会がキャンパスレベルの理事を任命する案について言及している。この場合、大きな論点になるのは、各キャンパス理事会にどのような権能が委譲されるべきかという問題である。予算、入学定員、役員の任命、授業料の決定など多くの論点が考えられる。
- なお、誤解がないように記載しておく、このキャンパスレベル理事会のアイデアについては議論こそあれ、州政府や理事会において州憲法の改正に向けた具体的な検討までは至っていない。そして州憲法に位置づけられているガバナンスの在り方であっても、絶えず改善のための議論がされていることを明らかにしたものである。

2. 高度に構造化されたマルチキャンパスシステム

(1) マルチキャンパスシステムとは

- マルチキャンパスシステムとは、複数のキャンパスを束ねる大学機構が、州政府等の外部との連絡・交渉を一括して行い、システム全体としての予算要求と各キャンパスへの予算配分を行う制度のことである。州との連絡や予算折衝を一括して行うことにより、大学システムの構成員である各キャンパスが州政府との政治的論争を回避できるのが大きなメリットとされている (King, 2013)。要すれば、大学システムが州政府に対して一括予算要求（またはその他のロビー活動や政治的な交渉）することにより、州政府内の政治プロセスの中で個々の予算の優先順位が検討されるのではなく、システム内の権限で各キャンパスに対して政策的な予算配分をすることができるのである。
- いまでこそマルチキャンパスシステムを採用している州立大学が多いが、このシステムは UC が切り開いたものである。米国内における本システムの多くは、研究大学や実学重視の大学など異なる機能を持つ大学群で構成されている（例えばテキサス大学機構）。一方で、稀にシステムを構成する大学がすべて同じ機能を持っている場合がある。それが UC システムであり、UC の特徴のひとつである。研究大学という特定のミッションを共有する大学群は、期待された機能に集中することができるというメリットが指摘されている。また UC のシステムはシステムとキャンパス間が高度に構造化、分権化されて機能するシステムとしても評価されている。

(2) マルチキャンパスの歴史

① マルチキャンパスへの誕生

- 1868 年に UC が設立されてからは、学生数が右肩上がり増加し、ついに 1917 年にその規模が全米一位になるなど飽和状態となった¹⁶。この間はギルマン、ウィーラーといった強力なリーダーシップを発揮した総長による、キャンパスや学生の拡充、専門分野や学部の増設に成功し、研究大学として大いに成長した時代でもある。
- 同時期に州南部の急激な人口増加の中で、ロサンゼルスエリアを中心として新たな公立大学創設への要望が高まっていった。政治的圧力が高まって、当時のウィーラー総長や理事会、教職員、同窓生など UC 関係者は、旗艦キャンパスとしてのバークレーの卓越性を維持するため、UC を 2 つの地域に渡って展開することに消極的であった。彼らは北カリフォルニアとバークレーこそが学術の中心地とする州の構造を堅持しようとしていたのである。
- しかしながら当時の UC 理事で唯一の州南部出身者のディクソンの強い主張と、ロサンゼルス政治力の高まりにより、UC は 1919 年にロサンゼルス師範学校を取得し南分校とする。理事会はロサンゼルス分校の設置を認めなかった場合、南部の政治勢力に新たな競合する大学を創設されるのではという恐れから、妥協を選択したのであった。理事会は当初、南分校に 2 年制のカレッジプログラムのみを承認していたものの、2 年後には 4 年制となり、

¹⁶ カリフォルニア州は 1900 年から 1920 年の間に、人口が 30%増加し、200 万人となった。

1927年には南分校はカリフォルニア大学ロサンゼルス分校 (the University of California at Los Angeles) と改称され、米国初のマルチキャンパスシステムが形成されるにいたった (Douglass J. A., 2007)。

- いまでこそ機能しているように思われるマルチキャンパスシステムや、世界トップレベルと位置づけられる UCLA は、当時の UC 理事たちにとって、望まれて創設されたものではなく、政治的勢力に押し切られるようにして生まれたのである。そして、今でこそ米国内で一般的となっている、マルチキャンパスシステムの歴史の始まりは、このときであった。当時、病院や農場、エクステンションプログラムなどを外郭地に置くことはあっても、大学院プログラムや研究機能までを分校に置くということは、革新的な仕組みであった。
- 1930年に総長に就任したスプロウルと当時の UC 理事会は、州の限られた予算をバークレー校とロサンゼルス校に集中させるべきとし、これ以上のキャンパスの地理的拡大に慎重だった。同じく州から財政措置を受けている教員養成カレッジや州立カレッジの競合から差別化し、卓越した研究大学の地位を維持することに注力した。ロサンゼルス校は設立後バークレーに匹敵するキャンパスとして順調に成長を遂げ、規模はバークレーをしのぐほどになった。この結果、ロサンゼルス校を UC から独立させる議論が浮上してくるが、1937年、スプロウルは理事会において「一つの大学 (One University)」というコンセプトを公表し、大学再編論に終止符を打った。このコンセプトは、それぞれのキャンパスの意思決定プロセスや価値は共有しながら、総長によって中央管理されるという新しい統治形態であり、いずれのキャンパスにも同レベルの高度な教育研究レベルを要求し、競合する研究大学の出現を阻止することに成功したとされている (Douglass, 2007)。

②計画的なキャンパス拡大

- 州内の高等教育需要の高まりがありながらも、理事会やスプロウル総長の強い反対から、しばらくキャンパス増設はされなかったが、特定の州議会議員の運動から州法が改正され、1944年にサンタバーバラ州立カレッジを吸収することとなる。本法は同カレッジの一切の財産を UC 理事会に移すこととされていたため、スプロウルはバークレー校とロサンゼルス校の卓越性を担保するため、サンタバーバラ校には、学部教育など限定的な役割しか認めていなかった。
- その後は、高等教育人口の圧倒的な拡大を見据え、自主的な拡大の道を歩むこととなる。1950年代には、それまで UC の実験施設及びエクステンションプログラムを置いていたデイベイス、リバーサイド、サンディエゴを、それぞれ UC キャンパスに格上げした。さらに1957年、理事会は州内の地理的な状況に鑑み、オレンジカウンティとセントラルコーストに新たなキャンパスを設置することを決定した (これが後の UCアーバインと UC サンタクルズである)。1988年の理事会が州中央部のサンジャクリーンに追加のキャンパスを置くことを意思決定し、2004年 UC マーセドが新設され、現在の10キャンパスの体制となっている。
- これらの拡大は、サンタバーバラを除けば、UC 主導によるものであった。UC は外部から既存の他大学を取り込むのではなく、カリフォルニア大学自らがキャンパスを創設していったことが特徴的といえる。自らの地域に研究大学を開設したいという議員からの要求と、州政府からのより多くの学生を受け入れて欲しいという要求に向き合いながらも、その卓越性を維持・向上させることを最も重視しながら、UC が主導で拡大の範囲と時期を選択し

ていったのである。この間、州立カレッジとジュニアカレッジが爆発的に増加しているのと比較すれば、この拡大ペースは必ずしも早いものではなかった。

③カーなどによるキャンパスへの分権（サブシディアリティ）

○クラーク・カーはUCの歴史の中でも、最も大きなキャンパス分権型組織改革を行った総長として知られている。カーの手によって、1958年から1964年の間に大学執行部の構造は大幅に変更され、キャンパスへの分権化によってマルチキャンパスシステムとしての一貫性がもたらされたと言われている。例えば、UCバークレーとUCLAにしかなかった学長職を他のキャンパスにも設置した上で、学長には各キャンパスでの契約や資金譲渡などを単独で承認できるよう、新たな権限を与えた。総長と学長が各キャンパスにおける主要な課題を議論しあうために、学長審議会（Council of Chancellors）を設置した。さらに総長事務局であるUCOPの職員は、この間に約25%削減され、より現場型の組織となった。ダグラスの言葉を借りれば、「（カーの一連の組織改革により）UCのマルチキャンパスシステムを管理する効果的なモデルが生まれ、各キャンパスに相当レベルの自治権を与えるとともに、UCを国そして世界でも最高ランクの公立大学にならしめる一大学としての共通ビジョン」を持つこととなったのである（Douglass J. A., *Shared Governance at the University of California: An Historical Review*, 1998）。

○これに関しては、カー自身も以下のように述べている。「カリフォルニア大学総長及び学長として、私は確信を持っていることができる。まず、我々の忠義は基本的にキャンパスにあるべきだ。大学システムは、キャンパスにサービスを提供するための必要な上部構造に過ぎない。また我々は『一つの大学（One University）』であるべきだが、キャンパスに複数のガバナンス制度が存在する一つの大学であるべきである。それに反する特別な理由がない限り、大学システムの総合的な方針に基づいて、個々の事項に対して意思決定すべきである。」（Kerr, 2001）

○キング（2013）はカーが行った組織改変の理念やマルチキャンパスシステムの思想を、サブシディアリティ（Subsidiarity）として説明している。ウェブスター英英辞典によれば、サブシディアリティとは「（政治システムにおいて）より現場や地域に近い層で意思決定を行い、それが難しい場合に限り、より中央の層が意思決定を行う原理」とされている。キングはカリフォルニア大学のガバナンスに関わった経験上、この原理が米国の公立大学ガバナンスには効果的であると主張している。この原理に従い、教学に関する意思決定権は基本的には各キャンパスが有し、計画や予算、投資、ロビー活動などの大きな方針と戦略を大学システムが扱うこととされている。

○ドア（2015）によれば、権限が中央からキャンパスに移譲されるという傾向は、現在も続いているという。その理由のひとつには財務状況の切迫があり、各キャンパスでの資金集めや研究資金確保の必要に駆られているという事情がある。また各キャンパスの規模が大きく、課題が複雑化する中で、これまでの分権的な大学改革が比較的機能していることもあり、それぞれのキャンパス自身がより独立することを望んでいるという。

（3）マルチキャンパスシステムの管理者とその人事

①総長と学長

- マルチキャンパスシステムでは、各キャンパスを総括する組織を一般に大学システムと呼ぶ。UCの場合、1952年から、システムの長は総長（President）、各キャンパスの長は学長（Chancellor）と呼ばれている。ちなみに現在のナポリターノ総長は、アリゾナ州知事、国土安全庁長官などを歴任した女性政治家である。UCに在席した経験やアカデミックな仕事に就いたことはないが、その調整力や財政問題の解決を期待され、2013年に理事会により任命されている。
- 歴史を再度紐解くと、スプロウル総長が「One University」宣言によるマルチキャンパスシステムを採用した後も、ロサンゼルス校の規模と政治力は高まっていき、一人の総長が全大学をガバナンスすることが難しい状態になっていた。1952年、理事会はスプロウルの反対を押し切り、バークレー校とロサンゼルス校のそれぞれに学長を置くこととした。このときバークレー校の学長に任命されたのは、後の総長にもなるクラーク・カーであった。この判断は、総長の集権的ガバナンスから、キャンパスへの分権化の道を歩むことになった意思決定のひとつと言われている（Pelfrey, 2004）。
- 総長は予算要求を作成し、理事の承認を得て、州政府と折衝することが最も重要な仕事である。この他、3つの国立研究所の監督や、退職金・福利厚生制度の運営、メディア対応、財務・法務・監査の統括、組合交渉など、キャンパス間で並びをとることが相応しいものや、教育研究以外のマネジメントに係る事項を担当する。一方で学長は、キャンパス内の教育課程や教員の採用・昇任など教学全般に対して責任を持っており、大学評議会とコミュニケーションしながら、卓越した研究大学であり続けるための判断を重ねていく。

②UCOP（総長事務局）の機能

- 総長を支える事務局としてUCOP（University of California Office of The President）という組織が、バークレーの隣町であるオークランドに置かれている。職員は約2千人であり、1兆円を超える予算を差配している。
- 前述のとおりマルチキャンパスシステムの下、州政府とは学長ではなく、必ず総長を通じて協議することとなっている¹⁷。州政府との折衝に長け、経験豊かなUCOPが各キャンパスの間に入ることで、州政府から個別キャンパスへの政治的介入を緩衝しているといえる。UCOPが各キャンパスを州政府から守っていることに加えて、総長及びUCOPのスタッフ自身も憲法から授けられた理事会によって、州政府の直接介入から守られているともいえる。
- 我が国の場合は文部科学省が高等教育政策に関する政府機関として存在し、政府内の財政当局と予算折衝しているが、UCではその機構はUCOPとして学内構造の中に組み込まれている（内在化）といえる。つまり我が国では国家公務員として働くようなスタッフが、UCOPに大学の職員として採用されているのである。このことから総予算や在職者数が、文部科学省と比較しうる規模であることも納得できる。

¹⁷ したがって、各キャンパスの学長がサクラメント（カリフォルニアの州都）で、議員にロビー活動をすることはできず、それを行った場合には更迭ものだという。



※オークランドのUCOP 外観

③プロボスト

○UC のマルチキャンパスシステムでは、システムレベルとキャンパスレベルの2つの階層にそれぞれプロボストがいる。プロボストは我が国の大学組織ではあまり見られない職で、教学をメインで担当しながら他の副学長を束ねる総括副学長ともいえる職である。総長及び学長は大学の顔として、対外的な説明や寄付集めに奔走することが多いため、大学内の教学を中心としたほとんどの分野については、No. 2であるプロボストが実質的な責任者であるといえる。

○これに関して、キングは大学を会社に見立てて、「総長及び学長はCEO(最高経営責任者)であり、プロボストはCOO(最高執行責任者)である」という説明している (King C. , On the Apportionment of Administrative Governance Functions Within Muti-Campus Universities and University System, 2013)。現職のUCシステムプロボストのドアは、プロボストとは「日常の運営、教育方針、執行業務などに対する責任を持ち、学長、大学評議会、大学院や学部長と密接に連携を取る。主に大学の中核である教学に対して責任を負っているという点は各大学に共通している」と説明している。さらに学長とプロボストは「一つの箱 (One Box) の中に入っている」として、学長が関わるほとんどの人たちとの関わりを持っているとしている (Dorr, 2015)。

○実質的な選考プロセスも、我が国の大学とは異なる。これについては JUNBA2015 において キングとドアが、選考に携わった経験から具体的に講演したため、そのポイントをここで紹介したい。UC 内のいずれのキャンパスの学長やプロボスト、学部長などの管理者人選でも、概ね同様の方法がとられているという。

○まず委員会が設置され、外部の有識者を含めて関係のあるグループを代表する様々な人たちが委員になる。その委員会の委員長は任命に関して責任を持つ直接の上司になる人物であり（キャンパスプロボストの任命であれば学長）、委員長が任命する委員もいれば、大学評議会から選出された委員もいる（大学評議会が教員人事に関与するスタイルは 3. で後述する）。まずは委員会内で人選の方針が確認され、大学管理者としての経験や学位など、いくつかの基準が確認される¹⁸。その上で、公募や推薦などで候補者リストを作成するのだが、この段階で一般的なのは人材サーチ会社を使うことである。彼らはウェブサイトや公にされている情報を収集し、委員会の基準に沿う候補者を選出してくる。システムレベルのプロボストの人選では、300 人以上の候補者が世界中からリストアップされるという。その候補者の中から書類審査などにより人数を数十人に絞込み、再び人材サーチ会社を使って、本人に対し選考プロセスに乗りたいか意向確認をしていく。ここでプロセスに乗った 30 名程度は、委員会による更なる面接などを経て、委員間の徹底した議論の末、最終的な一人が選出される。

○この選考過程で投票によることは稀で、委員会内で議論を尽くして、最終的には委員長である直接の上司になる者が決定することとなっている。キングによれば、UC では人事だけでなくその他の重要な意思決定では、「投票という一般的に民主的とされる方法はなるべく避ける」とのことである。投票によらない、コミュニケーションによる合議を尊重し、時間をかけながらも関係者全員がコミットし、納得した上での意思決定していく。こうして世界中から最も相応しいと考える人物が選出されるのである。必ずしも内部昇格による人事ではなく、内外問わず幅広く適格者を選び抜こうとする、透明かつ能力主義の選考プロセスになっているように思われる。

(4) マルチキャンパスシステムにおける予算要求・配分の仕組み

①州政府への予算要求

○州憲法の解釈により、州政府は UC に対して毎年度の包括的な運営費交付金を提供している。他の州では、州からの資金がどのように分配され、使用されるかということに関して議員がより直接的な権限を持っているが、UC に関しては、外部からの政治的な圧力を最小限にし¹⁹、理事会と総長が適切と考える資金を各キャンパスに分配できる自律的ガバナンスを確保してきた。州が個別のキャンパスや学問分野、大学院等を支持することはなく、大

¹⁸ 学内の人物が選考で優先されるという基準はないというが、UC と何らかのつながりがあった人は候補になりやすいという。

¹⁹ 政治的介入の実際について UC 関係者に話を聞いたところ、実力のある州議会議員が UC 予算に介入してくる例がないわけではないとのことである。議員が政府や企業等から必要な資金を調達してきて、特定の分野の研究プロジェクトを行うためのセンターの開設などを要求してくる場合があり、過去に例があるとのこと。UC としてはこうした政治的介入を排除したいと思っており、こうした契約を行ったキャンパスには、UCOP が一定程度縮減した制裁予算とすることで、抑止したことがあるとのことである。しかしながら、こうしたことが起こることは少なく、近年には起きていないそうである。

学全体に対し資金を提供し、大学自身が内部の配分を決定する権限を持っているのである。

- 予算編成過程ではUCシステムが各キャンパスの要求を取りまとめ、一括して州の財政当局に提出し、折衝していくことになるのだが（「One Voice」といわれる）、事前に予算要求について理事会の承認を取り付けることとなる。理事会には予算編成権を持つ知事と、予算議決権を持つ州上院の委員長が理事会のメンバーの一員として内在化されているはずだが、あくまで理事の一人であって、理事会の場で予算要求案の内容について調整が図られるわけではない。また、州からの補助金は総長が責任を持っているが、授業料や寄付金等のその他の資金集め、連邦からの競争的資金の獲得は学長に責任があり、これらの資金はそのままキャンパスに流れる仕組みとなっている。
- 現在カリフォルニア州は慢性的な財政難に陥っており、そもそもの州補助金の割り当てそのものが大変厳しい状況であるので、知事との間の予算折衝は総長及びUCOPにとって最たる懸案事項である（このことはⅢ章にて述べる）。したがって、UCはサクラメント（州の首都）に事務所を構えているし、総長やUCOPの幹部は州の行政府及び議会のキーパーソンへの説明に多くの時間を費やしている。UCOPは州政府の考えている社会問題や政策には敏感で、説明責任の果たし方や、社会や大学の課題に対して矢継ぎ早にまとめる戦略、予算や政策提案については、日本の中央官庁に類似した行動様式を思わせる。

②各キャンパスへの予算配分

- 州からの運営費補助金に関しては、議会や州の教育部局が関与することなく、UC総長自らが各キャンパスへの予算配分を最終的にすべて決定しており（理事会の承認は必要）、この仕組みをとっているのは米国でも他にないという（Darling, 2012）。各キャンパスへの予算配分のプロセスは、長年の間研究され、度重なる改善が図られており、基本的には学生数に応じた計算式をベースにした配分となっている。学生の単価は博士課程が最も高く、学部生が最も低い。さらにビジネス、法律、医学等の学生には更に変数がかけられ、単価が高くなることとなっている。
- このような制度を採用するに至った歴史を紐解くと、次のことがわかる。1960年以前には、一年毎に柔軟な査定に基づき各キャンパスに予算配分しており、バークレー校とUCLAが資金の大部分を獲得していた。しかしながら、アーバイン校やサンタクルズ校といった新たなキャンパス創設・育成するためにも、戦略的な資金獲得・配分のアプローチが求められた。そこでカーと当時の理事会は、州政府も巻き込み、入学者の人数と学位プログラムの高度さに比例した予算配分とすることとした。教育が高度になれば、教育コストが上昇するというのがこの考え方の基礎であり、研究大学であるUCへの配分額総額は、他の州立大学と比べて大きく増加した。さらにこの枠組みをUC内の各キャンパスへの配分にも活用することにより、バークレー校とUCLAを保護する一方で、他のキャンパスにも適当な資金が配分される方法が確立していったといわれている。

3. 大学評議会による構造化されたシェアードガバナンス

(1) シェアードガバナンスとは、その意義と欠点

○シェアードガバナンス (Shared Governance) とは、「特に米国で、相談、助言、場合によっては特定の役割や決定権を教授陣に委任することを通して、大学の執行部と教授陣がガバナンスを共有すること」(King C. J., 2013)であり、これを実現するために、教員で構成される組織が大学評議会 (Academic Senate) である。福留 (2012) によれば、「アメリカの大学では、執行部と評議会が並列する形で教員のガバナンス参加を保証するとともに、相互に対するチェック&バランスを機能させている。複数の主体が大学の意思決定に関与し、重層的に議論を行い、さまざまな決定を行っていく過程は共同統治 (Shared Governance) と呼ばれ、米国の大学運営における重要な原理」と定義づけられている。このようにシェアードガバナンスは米国における多くの公立大学 (特に研究大学) にみられるシステムである。その中でも UC はとりわけ構造化されたシステムを採用しており、大学評議会を通じた教員によるガバナンス参画を特に重視しているといえるため、ここで紹介するものである。

○キングは JUNBA2015 において、UC がシェアードガバナンスを採用している理由を 4 点にまとめて説明している。

- a) そもそも UC の教員は卓越した知性と専門性を持っているため、その資源をガバナンスに有効活用する。
- b) 大学ガバナンスに教員を巻き込むことで、大学への帰属感や当事者意識を高めることができる。
- c) 意思決定に多様な意見や立場の者を参画させることにより、よりよい意思決定ができる。
- d) 大学の課題に関する情報が共有されることにより、大学管理者と教員集団の衝突を最小化することができる。

○大学評議会は相談と助言を通じ、大学管理者との合意が得られるよう粘り強く活動するので、往々にしてスピードは必ずしも早くはない²⁰。しかしながら、キングによれば、シェアードガバナンスの趣旨をよく理解している UC の総長や学長等は、これを考慮し、辛抱強く対応するという²¹。なお、シェアードガバナンスは組合と大学側の対立も緩和している。米国で最も進歩的で、組合活動の盛んなカリフォルニア州において、UC は教員の労働組合を

²⁰ 米国企業における経営陣のリーダーシップから鑑みるに、米国大学がシェアードガバナンスを採用していることは意外に感じられる。キングによれば、米国においても大学外の世界では、このガバナンス方式はほとんどとられておらず、言葉そのものも聞いたことのない人も多いとのことである。

²¹ 困るのは、どうしても意思決定が迅速になされなければならない時 (知事との予算折衝や、大きな社会問題への対処) があることである。この場面に立たされた UC バークレーにおける対処については、実際の事例を通じて後ほど検証することとしたい。

持っていない²²。教員は給料や労働条件、福利厚生等について当局と交渉を行うことはなく、組合の機能は大学評議会に内包されているのである。

(2) シェアードガバナンスの歴史

○シェアードガバナンスの歴史を語るには、1899年に総長に就任したウィーラーについて述べる必要がある。ウィーラーは、理事会に対して大学の実務権限のほとんどの部分を総長に委ねることを条件に、UCの総長になることに合意した。それ以降約20年に渡って総長として強力なリーダーシップを発揮し、優れた教員を呼び寄せ、任期中に学生数を約2,500人から約12,300人にするなど、UCを飛躍的に成長させた。さらに教員の採用・昇進について、現在でも行われている大学評議会によるピアレビュー制度を導入するなど、大学の構造改革を推進した。こうしてウィーラーは、その独裁的な管理手法により教授団と摩擦を起こしながらも、「偉大なる総長」としての名声を得るまでになった²³。

○しかし1910年代後半になると、ウィーラーの健康上の理由や、米国の第一次世界大戦参戦に対するスタンス（彼は開戦への反対を表明していた）により、そのリーダーシップにかげりが見え、教員たちとの対立が際立っていった。やがて大学評議会はウィーラーによる独裁的ガバナンスの反省から、UCのリーダーを選ぶ権限や教育方針を決定する権限が、教員集団に与えられることを理事会に嘆願した。その後、理事会と大学評議会は直接的に協議を重ね、ウィーラーの退任に合わせた1920年、理事会規則に大学評議会の様々な権限を明文化して盛り込むに至った。

<大学評議会の権限>

- ・理事会の承認を得ることを前提に、入学許可、学位授与の条件を決定する。
- ・教員のすべての任命・昇進・降格・解任、学部長の任命について総長に助言する。
- ・予算について総長に助言する。
- ・評議会の委員会や組織を、自らが決める方法で管理運営する。

○この理事会による大学評議会の権限の明確化は、米国の歴史学者及び高等教育研究者から「バークレー革命」、「教員の乱」などと呼ばれ、他の主要な公私立大学のモデルとなるガバナンスとなっていった。この革命を機に、UCの理事や総長は、国際的に卓越した大学になるために、大学のことを最もよく理解しており、優れた専門分野をそれぞれが持つ大学評議会の助言を活用していくようになる。大学のキャンパス数や入学者数、教員数が増えるにつれて、執行部が大学評議会に対して審議を諮る依存度は増していったという。

○この革命後に総長になったスプロウルも、強烈なリーダーシップを発揮した学長と評されているが、大学評議会と協働して問題解決を図っていった。スプロウルは「大学総長が持つ機能の中で、教授と緊密な関係を維持することほど重要なことはない。大学の規模が大

²² ちなみにカリフォルニア州内の初等中等教育の教職員組合では、CTA(California Teachers Association)があり、米国内でも有数の有力団体のひとつである。学区及び教育委員会が質のよい教員を確保しようとする場合、この組合との交渉手腕が試される。

²³ バークレーの学内を白馬で駆け回り、指示を出し続けたという逸話が有名である。UCバークレーの中央には、彼にちなんだウィーラーホールという建物がある。

きくなり、社会における役割が複雑になるにつれて、大学評議会が更に重要になった」と述べている。これについてダグラス（1998）は、スプロウルは独裁的な管理手法を用いたにも関わらず、効果的な大学のリーダーシップを築く上で大学評議会との調整が欠かせないということを理解していたと評価している。

○さらに、スプロウルの後に総長になったカーは、大学評議会の北部及び南部支部を改めさせ、各キャンパスごとに大学審議会（大学評議会の幹部会）を設置させるなど、より現場に権限を預ける改革を行い、これにより大学評議会の現在の枠組みが出来上がった。この制度改革は、UC バークレーと UCLA のみならず、システム全体で質を向上させるのに大いに役立ったとされている。ダグラスの言葉を借りれば、「キャンパスレベルとシステムレベルの大学評議会と執行部それぞれが、それぞれの階層でオーバーラップし、理事会のもとで意思決定するという構造が確立された」のである [Douglass J. A., Shared Governance at the University of California: An Historical Review, 1998]。

（3）大学評議会とは

①組織

- UC の大学評議会にはシステムレベルと各キャンパスレベルが存在し、それぞれにすべての教員が属している。システムレベルには、幹部会である大学審議会（Academic Council）があり、大学評議会の議長及び副議長、委員会の長や各キャンパスレベルの評議会（Division Senate）の長から構成されている。この大学審議会に対応するキャンパスレベルの審議会もまた、10校それぞれに存在している。また大学評議会の中で大学全体の方針を承認する最高議決機関が大学評議会総会（Assembly）であり、システムレベル及びキャンパスレベルの大学評議会のそれぞれの代表者で構成されている。なお、大学評議会の議長及び副議長はUCの理事会にも出席し、評議会の考えを表明することができる²⁴。（前出の【図1】カリフォルニア大学のガバナンスの全体像も適宜参照のこと（赤字部分））
- 大学評議会もキャンパスレベル審議会も、教員人事から駐車場問題に至るまで様々な事柄を扱う多数の委員会を抱えている。現在、UCバークレーの大学評議会には、29の委員会が存在している。テニユアの教員は誰も（助教から名誉教授まで）全員大学評議会に参加しており、通常、キャンパスレベルの選挙が年二回行われる。一回は任命委員会（Committee on Committees）の委員が選任されるもので、もう一回は部局審議会（Division Council）のメンバーを選出するために行われるものである。
- 任命委員会（Committee on Committees）は、直訳すれば委員会のための委員会であるが、実質的には評議会の議長及び副議長²⁵、各委員会の委員長を任命する権限を持った人事のための委員会である。任命委員会委員の選挙は立候補によるのではなく、複数の推薦者によって指名されることによってノミネートされ、その後投票という運びになる。各委員会の委員長については、全学の中から任命委員会によって任命されるので、部局間の利害から

²⁴ UCOP では、総長の部屋と同じフロアに、大学評議会の議長及び副議長の部屋もあり、総長やプロボストと定期的にミーティングをしている。キングがUCのプロボストを務めていた時代の回想によれば、UCに関するすべての重要事項が諮られる週1回の定例幹部会にも、大学評議会の議長及び副議長はほとんど参加していたという。このことによって、大学の最重要課題全般について、教員集団との日常的な情報共有が図られている。

²⁵ 副議長は、内規によって次期議長となることが約束されている。

距離を保つことに成功している。選出された委員は、派閥や学部等への何らの義務を負っていないため、独自の判断と良心にしたがって自分の意見を表明することができ、大学執行部などとの柔軟な譲歩と合意が可能となる。

②大学評議会の権限

○UCの理事会は内規(Standing Orders)により、入試、学位の認定、カリキュラム、UC出版会の出版承認権などを大学評議会に委任している。また同じく内規には、総長及び学長に対して予算に関する助言を行うことや、大学の方向性について理事会に進言する権利を認めている。キングによれば、実際の運用では、執行部は大学の運営に関するほぼすべての事柄を大学評議会に提示し、判断を仰いでいる。このことから、UCの大学評議会は他の米国の大学と比較しても、より正式なプロセスで授権され、より強い権限と責任を持っていることが分かる。UCの大学評議会の権限は以下の3つの観点に分類できる。

- a) 評議会が直接的な権限を持っている事項(学科内のコースの新設、入学許可・学位授与の条件など)
- b) 大学管理者と権限を共有されている事項(教員の人事、教育課程の審査など)
- c) 正式な権限とは別に、大学内の主要な問題として評議会に相談がなされる事項(大学管理者は主要な問題について評議会に助言を求め、評議会も柔軟に問題への提案をすることができる)

○UCのシェアードガバナンスの特徴のひとつは、教員人事への大学評議会の関与である。評議会は教員のテニユアや昇進の決定プロセスにおいて主要な役割を果たしている(Switkes, 1995)。教員の質保証を教員集団自らの手で行い、執行部はほぼ大学評議会の決定を追認している。大学評議会による教員人事への関与はとりわけバークレー校で強く、評議会のパワーを示す象徴的な権限とされている。キング(2014)によれば、「大学評議会における教員の昇進に関する助言の影響力は絶大なものがあり、ピアによる徹底的かつ継続的な審査が、UCが何年もかけて他大学との差別化を図ることができた第一の理由」であるとしている。

③大学評議会と教授会の違い

○UCの大学評議会と我が国の教授会が異なるのは、前者が「全学的」であることである。キング(2015)によれば、「大学評議会は、学科レベルで行動するわけではない。評議会は学科に帰属するのではなく、学科間の均衡をとるための力なのである、私のキャリアにおいて、UCバークレーの化学科及び化学工学科に長らく関わってきたが、学科内の問題が評議会の問題になったことは一度もない。評議会は、キャンパス及びUC全体のための決定を行う方法として使われるのである」と述べている。キャンパス内に異なる要求を持つグループがあったとして、学長が即座に調整に走るのではなく、当該問題を大学評議会に委託して、どちらのグループの要求も満たす合理的な方法に至るまで、教員集団自身にその問題に向き合わせるのである。これが教授会との決定的な違いであり、全学的である大学評議会の本質である。

○総長・学長にとって、大学評議会からの助言は、「全学的な」意見とみなすことができるので、信頼できるパートナーある。UCにおいても教授会にあたるような学部・学科の組織はあるにも関わらず、大学評議会を組織化し、多大な調整コストを甘んじて受け止め、1920年頃の「パークレー革命」から大きな変更をしていないということは、この枠組みにメリットを感じているということである。ときとして我が国では総長・学長のリーダーシップか、教授会のボトムアップかという、二元論に陥った議論があるが、UCのガバナンスに学べばそれはナンセンスであるということが分かる。UCの管理者は、教員集団全体で組織化された大学評議会からの助言を最大限に尊重し、コミュニケーションを密にしながら、大学管理者は最終的な意思決定を行っている。総長・学長のリーダーシップは非常に強い一方で、大学評議会からの助言に対しては真摯に向き合えるのはそれが「全学的」な教員の意見であるからであり、このため総長・学長のリーダーシップとシェアードガバナンスは矛盾していない。



※2012年7月の大学評議会パークレー支部の審議風景 (The Daily Californian(学生新聞)より、許可を受けて掲載)

(4) UC 大学評議会の実際 (昇任人事と組織改変への関与)

○UCの大学評議会は人事や組織改変についても強い影響力を持つ強力な組織であり、UCの比類なき特徴のひとつといえる。ここでは、①実際の教員の昇任人事について大学評議会がいかに関与しているか、②図書館大学院を廃止し、情報管理大学院を設置する改革において大学評議会がどのように関与したか、という2点の具体例を取り上げ、シェアードガバナンスの趣旨を明らかにしたい。いずれの例も JUNBA2015 におけるキングの講演で紹介されたものである。

①教員の昇任人事

○UCの理事会規則では、教授の採用・昇任・降格・解雇に係る助言は大学評議会の権限と明文化されている。この「助言」は最終的な権限を持つ学長等への助言であるが、この助言の意味合いは重く、いくつかの例外を除けば管理者がこの助言を拒否することはなく、実質的な意思決定となっているという。

○はじめに UC の教員の給与について解説しておく、教員の職位の中にいくつかの段階が設けられており、その段階に応じた給与が支払われることになっている。この職位や段階、さらには各教員の給与額に至るまで、すべて UC のウェブサイトで公開されている

(<https://ucannualwage.ucop.edu/wage/>)²⁶。例えば、准教授が4級から5級に昇進するためには、当該准教授は前回の昇進以来の研究・教育・アドミニストレーションの実績を学科に提出することからプロセスが始まる。もし職位そのものが上がる昇任であったり、テニユアを獲得する審査の場合には、当該教員はこれまでの実績すべての情報を提出し、より厳密な審査を受けることになる。

○まずはこれらの実績資料を学科長及び学部長が審査し、それぞれコメントを付し大学評議会の教員人事を扱う予算・学科間関係委員会 (Committee on Budget and Interdepartmental Relation) にまわす。本委員会は9名の教授で構成されており、委員の任期は時期をずらして3年となっている。本委員会において、昇任等の個別ケースを掘り下げて、時間をかけて審査を行う。このプロセスでは学部・学科を超えて作業を行い、大学評議員会の助言として学部長等の管理者 (人事権者) に提言を行う。そして管理者はこの助言を踏まえて、昇任等を行うかどうかを最終的に判断することになる。キングによれば教授に関する昇進等のケースが、UC バークレーにおいて年間800件程度あるうち、管理者が評議会の助言に従わない場合は3件程度に過ぎないという。

○繰り返しになるが、本評議会では学部・学科の縦割りを超えて、全学的な観点から教員はお互いを評価し合っており、この点で我が国の教授会とは異なる。また、このピアレビューによる徹底的な評価が、UC の卓越性の文化をつくっている一因となっている。これに関してはキング (2015) の言葉を引用すると、「教授は常にお互いを評価しあっている。自分の同僚から評価を受け、良くやっていないと思われたという人はいない。これが常に最善を尽くすインセンティブになっているのである。そして教授が常にトップであり続けるよう努力する伝統を作り出す。UC が長年にわたり、成功を収めている理由がここにある」。

②組織改変 (図書館大学院の閉鎖と情報大学院の設立)

○UC バークレーは大学内部において、教育の質保証を厳格に図る仕組みとして、約8年周期で、約65の学部と80の研究ユニットの教育課程審査を行っている。審査の対象となるプログラムは、大学評議会と大学執行部が共同で選定する。その上で、大学評議会の助言を踏まえて執行部が審査委員会の委員を任命する。審査委員会は外部の意見も取り入れながら調査を行い、審査結果を報告書としてまとめ、大学評議会に報告する。大学評議会は、報告書を精査し、自らの意見を付して執行部に助言を行う。その助言を踏まえて、執行部がしかるべき判断をするというプロセスである。

○1989年から1990年までに、大学評議会と執行部による図書館大学院の教育課程の審査が行われた。その評価結果の中で、本大学院が他の学部・学科とのつながりが弱いこと、学外の競争的資金の獲得が少ないこと、図書館司書の養成がテニユアではない教員に任されていることなどが指摘され、当該大学院はプログラムの改革計画の策定を命じられた。

²⁶ UC は本ウェブサイトにて、教員のみならず各職員の給与もすべて公表している (すべてのスタッフの個別の給与が検索できる)。米国の公立大学に求められる徹底した (時として過剰な) アカウンタビリティの例のひとつである。

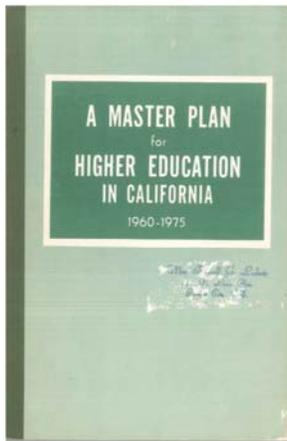
- その後、図書館大学院から改革計画が提出されたが、大学評議会が満足するものではなかったため、教育計画委員会（Academic Planning Board）という特別委員会を設置し、ここで改革計画について更に踏み込んだ調査・議論をすることとした。本委員会は1992年に大学評議会と執行部の共同委員会として設置された。図書館大学院の改革の緊急性に鑑み、二つの機関が共同して、同時に作業していけるようにすることが目的であった。通常、大学評議会と執行部は独立して機能しているが、困難な問題や緊急性が求められる場合、二つの機関が相互に意思疎通できるようにし、よりスピード感をもった議論ができるように共同委員会という方法をとることがある。本共同委員会の設置が、シェアードガバナンスは意思決定に時間がかかるという欠点に対するUCの対策のひとつである。
- 本委員会での調査の結果、1995年に報告書が提出され、取得できそうな連邦からの資金の可能性や、新たなマネジメント方法などが詳細に分析された。分析結果を踏まえて、図書館大学院を閉鎖し、新たな専門職大学院として情報管理大学院を設置することとなり、同年には新大学院が開講した²⁷。キングは、このようなスピーディで大きな改革が可能になったのは、初期の段階で問題を提起した大学評議員の教育課程審査の質の高さと、日ごろ大学評議会と執行部が密接に連携していることが理由だとしている。

²⁷ 図書館大学院閉鎖のプロセスでは、州の図書館司書がいっせいに州政府や議員、大学に対して手紙や電話などの反対キャンペーンを行った。州議会議員がこの件に関して何度かコンタクトしてきたことはあったものの、このプロセスに影響を与えるような法案が提案されることはなかったという。これは1. で説明したとおり、UC理事会が憲法上の自治権を持っていることから、州の立法から大学に対する要求事項を設けることが出来ないようになっていることが大きい。

Ⅲ章 カリフォルニアマスタープランにより保護された UC の優位性

1. カリフォルニアマスタープランとは

○1960年に策定されたカリフォルニア高等教育マスタープランは、カリフォルニア州の高等教育の基本計画としての性質を持つ文書である。策定から55年が経過しているものの、ほとんど大きな改正はされておらず、基本計画としての枠組みは維持されている。高等教育を構造化することによって、急拡大する州の高等教育需要を満たすと同時に、高度な研究水準を確保した点で、優れた計画と評価されている。UCにとっては、博士号の授与及び選抜性の高い学生の独占的な権限を得ることにより、その自律性・卓越性を更に発展させる基礎となった重要な文書である。



※1960年 マスタープランの現物

○マスタープランのうち UC への多大なる恩恵となった二つのポイントを紹介すると、(1) 既存の公的高等教育機関を三層に構造化 (Tripartite System) し、その使命と機能を州法上明確にしたこと、(2) 入学及び編入許可集団の割合を明確化することにより、UC 及び CSU への入学を限定的にする一方で、CCC への入学を保証したことが挙げられる。

(1) 公的高等教育の機能別分化と構造化

カリフォルニアマスタープランのうち法律化された部分であるドナホー高等教育法 (Donahoe Higher Education Act)²⁸により、UC、CSU、CCC の3つの高等教育機関のミッションと機能が明確化されている。

²⁸ ドナホーとは、マスタープランの策定に奔走した下院教育委員会委員長の人物であり、当時、数少ない女性議員であった。法律が制定される直前に持病により急逝したが、彼女の尽力を称え、マスタープランの法律事項部分は彼女の名にちなんだ法律名となった。

- a) UC は博士の学位を授与することができ、主として研究に責任を持ち、教員養成に対しては主たる責任を持たない。
- b) CSU は修士の学位までを授与することができ、主として教員養成に責任を持ち、研究には主たる責任を持たない。
- c) CCC は UC・CSU への編入が認められる 2 年制の学位 (AA) を授与することができ、主として職業訓練や成人教育に責任を持つ。

根拠：SENATE BILL NO. 33, DIVISION 16.5. HIGHER EDUCATION, CHAPTER 2. 22550. & 22551., CHAPTER 3. 22606., CHAPTER 4. 22650. & 22651..

とりわけ UC にとって重要であったのは、CSU の学位授与権が基本的に修士までに限定されたことである。これによりコストの高い博士課程プログラムを提供できるのは、州立では UC のみとなり、集中的な資金投入を得ることが可能になった。

カリフォルニアでは、トロウが言うところのエリート、マス、ユニバーサル的高等教育の 3 段階を、州内の一つの公立高等教育システムの中で実現しているといえる。

(2) 入学及び編入許可集団の明確化

マスタープランでは UC 及び CSU への入学及び編入の基準を明確化している²⁹。

- a) UC：高校卒業者の上位 12.5% に入学許可を与える。CCC からの編入には最低でも GPA2.4 が必要。
- b) CSU：高校卒業者の上位 33.3% に入学許可を与える。CCC からの編入には最低でも GPA2.0 が必要。
- c) CCC：全ての高校卒業者に入学許可を与える。

根拠：Eligibility for Public Higher Education, A Master Plan for Higher Education in California.

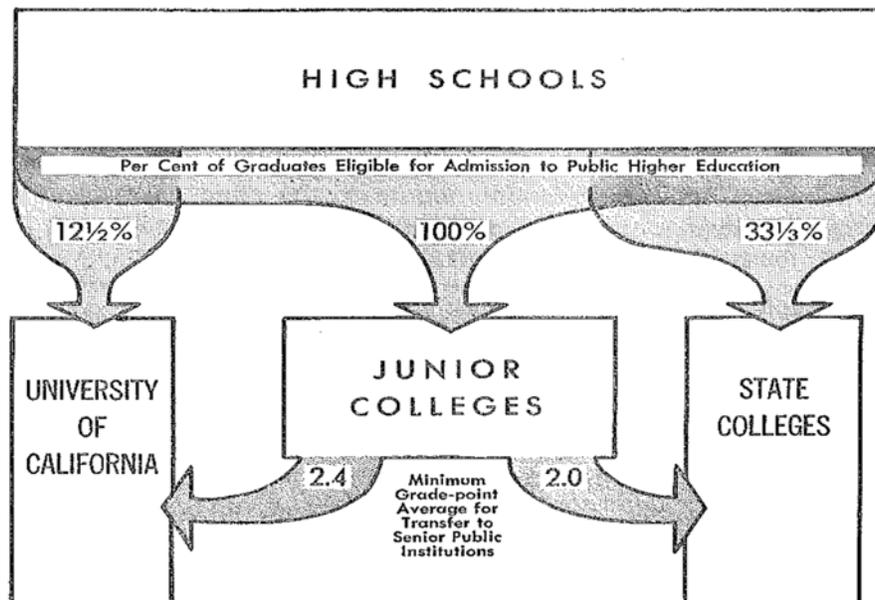
これによりコストがかかる UC への入学を抑制的にし、CCC に多くを進学させるとともに、CCC から UC 及び CSU に編入できる仕組みが整えられた。州全体の財政を抑制的に保ちながらも、UC には選抜された精鋭の学生のみを入学させ、研究の卓越性を確保することに成功したのである。州民にとっても、能力に応じた高等教育へのアクセスが保証される重要な仕組みであった。なお、これはあくまで入学・編入の最低基準を示したものであって、例えば高校の成績上位 12.5% に入れば、UC のいずれかのキャンパス

²⁹ 正確にいえば、マスタープランで始めてこの入学資格者の率が示されたわけではない。その以前から既に運用されており、マスタープランでは州全体の高等教育計画内に明確に位置づけたこと、より選抜度の高い基準と変更されたことが重要な意味を持っている。UC への入学資格者は上位 15% から上位 12.5% に引き上げられ、CSU への入学資格者は上位 40-50% から 33.3% に引き上げられた。

には入学することが保障されるが、それは UC バークレーや UCLA などの UC の中でも更に選抜性の高いキャンパスに入学できることまでは意味しないことに留意が必要である。

また、編入学を前提とした枠組みとなっているため、科目のナンバリングや単位互換制度などの必要な制度が洗練されてきたことも特筆すべきである。UC にとってみれば、量的にコストがかかる学部 1, 2 年生の教育を CCC に委託したようなもので、そこから優れた成果を収めた学生のみ編入を認める制度になっているといえる³⁰。

【図 2】1960 年のマスタープランに掲げられた入学・編入方針



- WHO IS DENIED ACCESS TO PUBLICLY SUPPORTED INSTITUTIONS?
1. As a freshman: No graduate from an accredited high school.
 2. To upper division work: (a) Students who fail to achieve a "C" average in lower division work; (b) Junior college students who fail to achieve the minimum grade-point average in 56 units of work.

FIGURE 4
Eligibility for Public Higher Education
(Under Master Plan Survey Proposals)

出展：A Master Plan for Higher Education in California 1960-1975

※現在もこの入学者・転学者の基準は変わっていない。

³⁰ これが可能となったのは、マスタープランの策定過程において学生の負担軽減策が州政府との間で合意されたことも影響している。具体的には、CCC に対する州の予算措置を 1960 年現在の 30% から 45% に引き上げることや、奨学金の大幅充実などが明確にされた。さらに州内の学生への授業料は低廉に押さえ、州外の学生に授業料を課す仕組みとされた。

2. カリフォルニア州の高等教育機能別分化の歴史³¹

(1) 三層構造の萌芽

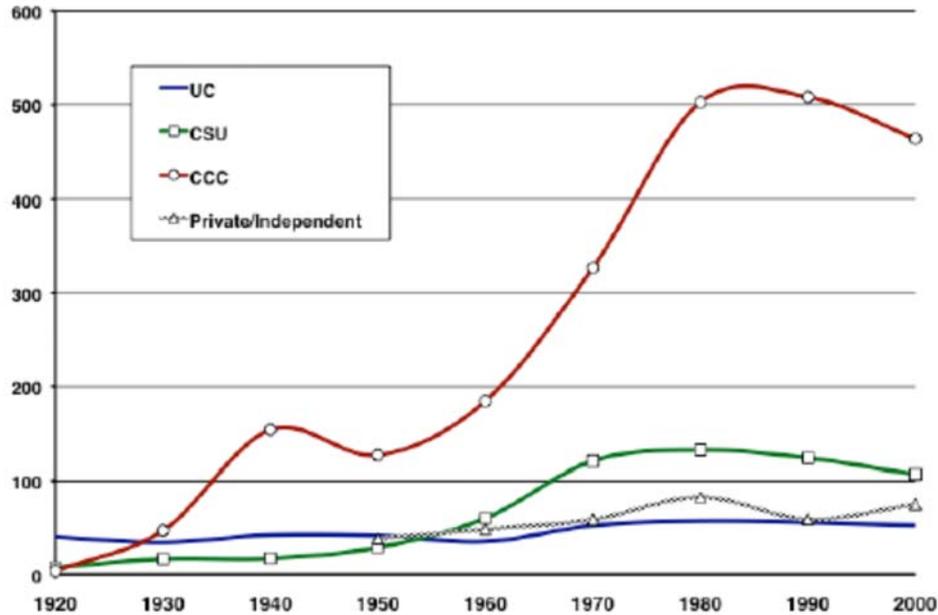
- カリフォルニアマスタープランは国際的に高等教育関係者に良く知られており、評価されているが、これによって三層構造の高等教育システムができあがったとの誤解がある。実はそれ以前、具体的には1900～1920年頃には、三層構造のシステムが形成されていたとみることができる。
- 1907年にカリフォルニアでは、2年制ジュニアカレッジの修了を証明する準学士号(AA; Associate of Arts degree)を授与することができるようにした。これは米国初であり、他州が後を追うようにして、AAプログラムを開設していった。1910年から1970年の間に、州内では年間平均2校のジュニアカレッジが設置されていき、米国内で最も2年制カレッジが普及した州となった(Douglass, 2010)。さらにこの時、UCと州教育委員会との間で、ジュニアカレッジ修了後に一定の学力等の要件を満たせば、UCの3年次に編入できるとする協定が結ばれている。UCにとってみれば、当時の学生数急増の中で、「膨張した1,2年次教育から解放される」として、歓迎した上での判断であった。ジュニアカレッジの設立により、高度な研究に重点化した研究大学としての道を邁進することができたのである。
- また、1920年には師範学校(Teachers School)が4年制に再編、格上げされ、教員養成と教養教育に重点化した州立カレッジとなった。翌1921年には州立カレッジ7校のガバナンスを、州教育委員会が一括して行うとする法案が成立した。これにより、現在に通ずる3層構造(UC, CSU, CCC)の公立高等教育システムの素地ができた。カリフォルニア州の高度に構造化された高等教育システムは、1960年のマスタープランで突如として出現したのではなく、1920年までに、現在の3層構造の素地はできあがっていたのである。ダグラス(2010)が述べるように、マスタープランは、既に成功していた構造を保存・保護することに成功し、また機関ごとのミッションを明確化することにつながったと解釈するのが相応しい。

(2) マスタープラン前夜

- カリフォルニア州における高等教育へのアクセス需要を満たしたのは、州立カレッジとジュニアカレッジであった。設立以降、機関数及び学生数を飛躍的に増加させていくことになる(図3参照)。これらはUCに比べると運営コストが低かったことと、UCは憲法上の自治権に守られ州議会が政策誘導できなかったことが主な理由である。1960年には、カリフォルニア州の高等教育進学率は約45%までになり、全米で最も進学率の高い州となった(当時の全米平均は約25%)。

³¹ 本章ではカリフォルニア高等教育の歴史にも触れていくこととするが、ここで述べる「州立カレッジ」とは現在のカリフォルニア州立大学(CSU)であり、「ジュニアカレッジ」とは現在のカリフォルニアコミュニティカレッジ(CCC)のことである。

【図3】カリフォルニア州人口1万人のうち高等教育進学者数



出展: Douglass, J. 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 and Occasional Paper Series: CSHE. 7. 10.*

○この高等教育の急激な拡大は、戦後の産業構造の転換（農業→技術・製造業）を実現し、カリフォルニア経済の躍進に大いに貢献した。しかし、州議員が競い合うようにして自らの選挙区にカレッジを誘致していき、州立カレッジの機能を拡大したものや、ジュニアカレッジを4年制に変更したものなど様々な機関が乱立し、州高等教育全体が秩序ないものになりかけていた。さらに、急激に増える高等教育機関に伴い州財政が圧迫され、UCへの運営費補助金が抑制されるなどの影響が出ていた。また、4年制の州立カレッジは新設・拡大によって、政治力も急速に強まっていた。

(3) マスタープランの策定

○UCの総長となったクラーク・カーはこのような状況に危機感を抱き、UC理事会及び州教育委員会が、急速に成長する州内の高等教育制度を整理し、費用対効果よく拡大させる方法を共同で検討し、文書化することを提案した。カーの提唱する方向で1959年に法律が成立し、これに基づき6ヶ月という非常に短い期間内に、高等教育計画を策定することが求められた。その後、実にわずか6ヶ月でカリフォルニアマスタープランは策定されたのである。

○マスタープランの調整の過程で州立カレッジは、自らが博士課程プログラムを提供できる大学になることと、州から研究に必要な財政支援を引き出し、自治権を得ることを切望していた。この主張に対して、UCは競合する存在となりうるのを忌避し、これを否定し一歩も譲歩しなかった。公式及び非公式の調査委員会で厳しい交渉が行われた後に、やがてUC

側は3層構造のセグメントのそれぞれのミッションを憲法に規定する一方で、州立カレッジを州教育委員会の所掌から外し、UCのような独自の理事会による自治を認めるという譲歩案を示した³²。

○州立カレッジ及び州教育委員会側は、UCが博士課程と研究活動を独占し、州立カレッジの活動範囲にキャップがはめられることに激しく反対した。しかし、UC側は高コストである博士課程や学術研究は、州の国際競争力を保つためにもUCに集中投資する必要があると主張し、議員などのキーパーソンを説得していった。やがてこれらキーパーソンに包囲網を敷かれると、州立カレッジはしびしび譲歩の体制になっていく。州立カレッジにとって教育委員会の管理下から独立して、理事会に管理運営の権限を委譲されることは悪くない取引であったので、これと引き換えにマスタープランによる機能別分化について辛くも合意した³³。加えていうならば、州立カレッジ側の譲歩を引き出す交渉材料として、UCと共同の博士課程プログラムであれば設置を認めることも示され、州立カレッジはこれも含めて合意に至った。

○こうして1960年マスタープランの最も困難な交渉の部分は確定し、立法化が必要な部分については、ドナホー高等教育法となって議会に提出された。なお、マスタープランの中では州立カレッジの理事会への公益信託、各セグメントのミッションの定義、アドミッションの基準などは、州憲法で規定することを求めていたが、議会の立法行為を制限するものとして多くの議員たちが反対した。このため州立カレッジの理事会の信託は、州憲法ではなく法律レベルで行われることとなり、現在もその位置づけに変更はない。州憲法から信託されたUC理事会の特別性は、未だに州内でも際立っているのである³⁴。

³² 誤解を恐れずにいうならば、UCは州教育委員会を「売った」のである。

³³ ダグラス（2010）では、当時のCSU理事長の回想として、理事会にガバナンスの権限が移れば、やがては博士授与権限を巻き返して取り返せるかもしれないと関係者に説明していたことが記されている。

³⁴ ここで疑問に思われるのが、州憲法とドナホー法との関係性である。州憲法でUCの組織・運営に係る全権が理事会に信託されているにもかかわらず、法律でUCの機能やアドミッションに係る機能を規定しうるのかということである。既に1.で述べたとおり、UCが州議会の制約を受けるのは、成文上も判例上も、ごく限られた場合となっている。それは州教育基本法を参照すれば謎が解ける。州教育基本法では、UCに係る規定は、「ドナホー教育法を準用する」、「ドナホー法のいかなる規定のうち、カリフォルニア大学に係るものは、同理事会が認める範囲内でこれが適用される」としているのみで、最終的にはUC理事会の判断によるところとされている。他方で、州教育基本法にはCSU及びCCCに関する規定については、組織や運営に関する詳細な規定がある。議会とUC理事会は共に憲法で授権されているという意味で対等な存在であり、ドナホー法及びマスタープランはUC理事会と州議会のいわば契約なのである。

3. UC にとってのマスタープラン

(1) マスタープランの評価

- 策定から 55 年も経過しているものの、マスタープランは優れた高等教育計画と受け止められており、1960 年の策定以来からほとんど大きな改正はされていない。このことが既に本プランが優れた高等教育計画であることを物語っている。UC バークレーの高等教育研究所 (CSHE) には、世界中から研究者や政府関係者、大学幹部が、マスタープランの秘密に迫ろうとキングやダグラスのもとを訪れている。
- 1988 年に行われた OECD のレビューでは、カリフォルニアのマスタープランに基づく 3 層構造の高等教育システムは「建設的な競争と協力関係」の創出と促進に成功しており、他国のモデルとなるものと評価されている。マスタープランでは、UC の高度な学術水準を維持しながら、州内の 3 層のセグメント間が協力して、州民であれば誰しも能力に応じて等しく高等教育を受ける権利を確保したといえる。
- ダグラス (2007) はマスタープランに通じている思想を「カリフォルニア・アイディア」と呼び、州の人口増加の中にあっても質が高く、明確なミッションを持ち、比較的安価な学費で、より広く一般市民が高等教育にアクセスできるような高等教育機関を創設する理念を体現するものと評価している。また、「大衆化した高等教育と能力主義の概念とのバランスをとる公的高等教育システムのネットワーク」、「高等教育の将来を計画する上で、当時も今も間違いなく米国高等教育史上、最も影響力のあるプラン」(Douglass J. A., *From Chaos to Order and Back?: A Revisionist Reflection on the California Master Plan for Higher Education @50 and Thoughts About Its Future*, 2010)とも論じている。マスタープランは、高等教育の機会均等、教育研究の質、州の負担を抑止的にするという観点で、米国内はもとより、国際的にも高い評価を確立し続けているといえる。
- マスタープランが政策的にも革新的だったのは、州全体のニーズを考慮せずに州立カレッジを構築しようとする地域や政治家たちの企てと、UC と CSU (当時の州立カレッジ) の縄張り争いに終止符を打ったことである³⁵。換言すれば州全体の人口増加にあわせ、秩序ある高等教育機関の拡大路線をひいたといえる。さらにマスタープランの優れた点は、できることではなく、できないこと (CSU は博士課程を提供できない、一定の高校の成績がなければ入学申請できない) をしっかり書いていることである。規定は合理的かつシンプルで、制度が誰にとっても誤解なく、分かりやすいことも評価される理由であろう。

³⁵ ダグラスによれば、「3 層の高等教育セグメントを一つの運営理事会のもと再編成をし、より UC をコントロールしようとした当時の知事と有力議員たちの政治的企てから回避したことが大きな成果」だったとしている。3 層の高等教育機関の役割やキャンパス数等を調整するため、ドナホー高等教育法では州政府に高等教育調整委員会という 3 つの機関の調整機関が設置されたが、法的権限は意図的に弱くされていた。したがって、UC の理事会及び UCOP が常に州立の高等教育のデザインについて最も重要な役割を担っていくことになる。この委員会は 3 機関の代表者、州知事からの任命委員、上院議員、私立高等教育機関の代表者等から構成されて、2011 年まで形を変えながら設置されていたが、ブラウン知事は 2011-2012 予算案について、高等教育調整委員会は「非生産的」「役割を終えた」として、これに関する一切の予算を削除して署名した。同委員会は解散し、これに代わる機能は以後置かれていない。

(2) マスタープランによる UC への恩恵

- マスタープランの策定により、州の既存の高等教育制度のミッションの明確化と資源配分の効率化が図られ、高等教育制度全体が構造化されたといえる。とりわけ UC に対して、博士号を授与する独占的な責任機関としての役割を認め、州の財源の重点化をマスタープランが擁護していることが、UC のさらなる卓越性に結びついていったと思われる。つまり、同プランは UC の業務領域を明確化することにより、「その時点で大学とはいえない教育機関が、研究資金を得て博士号を授与する資格を持つ正式な大学の地位を得ることを模索するという、全世界的に起こる現象の可能性を排除した」といえる (Trow, 1998)。換言すれば、マスタープランでは、多くの教育機関の大学への参入により、高等教育全体の教育研究資金が希薄になり、本来の大学の教育研究水準が低下する懸念を排除したといえる。
- UCOP で長年マスタープランの担当をしているグリーンズパンは、UC にとってのマスタープランを次のように総括している。「UC システムが①全ての有資格学生を受け入れる、②州の経済的、社会的、文化的発展に大きな責任を負う、③セグメント間の縄張り争いをやめることに同意する交換条件として、州は①高等教育の 3 セグメントだけでなくベビーブームに伴う急激な成長の分まで予算を全額出す、②CSU と CCC に自律性を与える、③UC に対して公的高等教育機関として最も高度かつ高コストの教育研究を行う独占的な権限を与えることに同意したともいえる」 (Greenspan, 2001)。特に UC にとって重要であったのは、博士課程及び専門職学位を授与する責任を持つ主要機関として法律上明確化されたことであり、その目的のために州の財源を確保するという UC の要求をマスタープランが擁護していることであったといえる。
- 州立で UC と同じ総合大学である CSU の視点になってみると、CSU がいかにロビー活動をしようと UC の地位には法律上なれないのであって、これにより不毛な政治的問題（つまりは機関間の縄張り争い）を起こさないような機能別分化が図られている。CSU は博士号を提供するプログラムを持つことが法律上できないため、修士プログラムまでを提供しており、卒業生で博士を取得したい者は UC の博士課程に進学していく。一方で CSU は研究主体の大学ではないものの、教授たちは高度な研究も行っているし、初等中等教育学校の教員養成をミッションとしているだけあって教育の質には定評があり、州内外における当該大学の評価を向上させている。CSU においても教育・教員養成等というミッションが与えられることにより、機能別分化の恩恵を受けているのである。

4. マスタープランの限界

(1) マスタープランの失墜

○マスタープランは大衆高等教育のモデルとして、世界中から注目を集め、カリフォルニア州は米国内だけでなく世界のリーダーであったことは疑いようもない³⁶。しかしながら、現在のカリフォルニア州の状況に鑑みるに、マスタープランの栄光は過去のものとなりつつある。カリフォルニア州の高等教育制度が最も輝いていたのは、マスタープラン策定以後の1960年代であった。この10年間は準学士号または学士号の取得率や、大学進学率が全米のトップ5に入る州であったが、現在では下位10州に入っている [Douglass J. A., From Chaos to Order and Back?: A Revisionist Reflection on the California Master Plan for Higher Education @50 and Thoughts About Its Future, 2010]。さらに高齢世代の方が若い世代より高い高等教育修了率となるという、おそらく世界初めての事態となっている。

○なぜこのような事態になったかという主な理由は3つある。人口増加による高等教育需要の急増と、カリフォルニア州の財政難、オバマ政権の進学率目標設定である。

①高等教育需要の急増

カリフォルニア州の人口は、いまなお増加を続けている。出生率も高いうえに、世界中からカリフォルニアの知的・物的豊かさを求めて移民が次々にやってきているのである³⁷。カリフォルニア州の18歳人口の増加はすさまじく、2000年から2010年間に約40%増加している。カリフォルニア州の人口推計では2050年には現在の3,700万人から6,000万人まで増加するとされており³⁸、州政府中等後教育委員会の予測では、2010年から2020年までの間に公立高等教育への入学需要は16%増加すると予測されている。18歳人口が減少している我が国とは、全く異なる状況にある。

②財政難

カリフォルニア州政府は、1990年代のいわゆるITバブルで、その歳入を約25%増加させた。しかし州政府は歳入がピークに達したことに気づかずに（あるいは気づいていたが避けられなかった）、歳出を歳入に合わせて引き上げた。バブルが2000年代前半にはじけ、歳入が大幅に減少したにも関わらず、州議会は歳出削減することができず、結果として現在でもなお大きな赤字を抱えていることになっている。さらに、カリフォルニア州におけるリーマンショックによる影響はすさまじく、直近5年間に公立高等教育への補助金は10億ドル以上削減されている。2012-2013会計年におけるUC全体の予算240億ドルのうち、州政府からの補助金が占める割合は約9%に過ぎず、10年前に州補助金が約23%を占めていたことと比較すると急激な減少である。この点に関しては、社会保障費の上昇などにより、財政問題が生じている我が国とは、同等かそれ以上の厳しい状況である。

③オバマの政策

³⁶ マスタープランは、関係者からしばしばBible（聖書）ともいわれている。

³⁷ 近年は特にラテンアメリカ（メキシコ等）からの移民が急増している。

³⁸ カリフォルニア州の人口推計の増加率は全米で最も高い。

オバマ大統領は、就任最初の年に、米国の学位取得率を2020年までに他の先進国と同じかそれ以上をまで引き上げるという戦略を発表している。これに関連して2015年2月には一般教書演説にて、連邦政府主導によるコミュニティカレッジの授業料の無償化政策を打ち出しているところである。オバマ大統領の掲げる目標を満たすためには、国立高等教育経営システムセンター（NCHEMS）の予測によれば、カリフォルニア州は全州で最も大きな貢献をする必要があり、2009年にカリフォルニア州が授与した学士号は198,620人であったが、2020年までに毎年330,000人の学位を授与する必要がある（約40%増）。これはカリフォルニア州の高等教育関係者からは、およそ現実的ではないほどの高い目標だと評されている。

○このような環境下において、高等教育の機会均等というカリフォルニアの理想は、崩壊しつつあるのだが、UCを中心とする研究の生産性は例外で、連邦からの競争的資金の獲得率や金額、国際的に評価をされている論文の数や割合など、複数の指標で比較しても研究成果は一貫して上昇している。これはマスタープランによって守られたUCの研究面の優位性が未だに機能している上、州からの補助金は下がっても、授業料の値上げ、連邦の競争的資金や寄付等などにより大学予算を増加させてきたからでもある。

（2）マスタープランの見直しと、UCが向き合う課題

①UCにおけるマスタープランの限界

○高等教育需要の高まり及びオバマ大統領の政策を踏まえて、州政府側はより多くの学生を教育するよう、CSU及びCCCのみならずUCにも強く求めている。例えば、2010年、カリフォルニア州公共政策研究所（PPIC）は、オバマ大統領の政策の方向性を実現するとともに、将来の知的水準の高い労働力の必要性の推計を行った結果、UCの入学受入数を増やすべきとするレポートを政府に提出した。それによればUCは入学対象者を高校卒業生トップ15%まで引き上げ（現在は12.5%）、CSUについてはトップ40%まで引き上げ（現在は33.3%）ることを提案している。さらに、UC理事会及び州下院議会においてプレゼンテーションされたサクラメント州立大学シュロック教授による提案では、UCが学部学生数を2025年までに年率3%、5%、10%の割合で伸ばしていくという3パターンのシナリオが示された³⁹（Shulock, 2014）。

○一方で2008年には、UCが2,300人の入学適格者に対して入学を拒否する事態となった。これは大学システム全体の入学者数の約6%にもものぼる削減である（UC Regents, 2008）。この意味するところは、UCが初めてコスト削減の方法として、通常であれば適格者となる層の学生の入学を制限することを決定したのである。マスタープランに反する大きな歴史の転換点であったが、UC側も州政府側もこのような結果になることを避けることができなかった。UC理事会は州政府からの十分な支援がない中で、これ以上学生を増やしていくことは、卓越した教育研究のレベルを維持するためには不可能であると判断している⁴⁰。一方で、ブラウン知事をはじめとする州政府側も、現在の歳入の中ではUCへのこれ以上の投資は不可能であるという姿勢を変えることはなく、双方の政治的なチキンレースの結果、マ

³⁹ CSUの学部生数については、年率3%、8%、13%の3つの増加シナリオが提案されている。

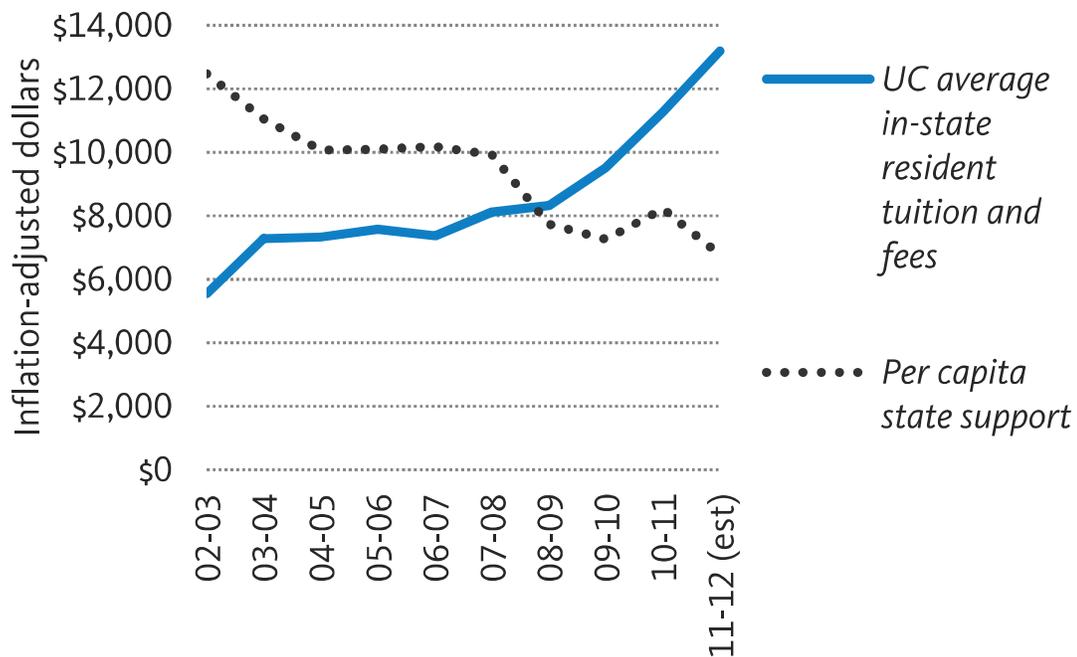
⁴⁰ この判断はII章にて述べた自律的ガバナンスが可能だからこそなせる業である。

スタープランに反する事態に陥ったのである。州議会の議員たちも、UCの州憲法に基づく独立性を前にして、政治的に大きな声をあげるには至らなかった。UCの自律性は多大なる恩恵ではあるが、州に対してこのような痛みをもたらす場合もある。

②UCの授業料と財政危機

○住民への高等教育の機会の提供を大きなミッションとしている公立大学にとって、授業料の設定はきわめて重要かつ慎重を要する問題である。多くの州では、授業料は州政府によって決められるが、カリフォルニア大学では全権を有している理事会が設定している。理事会は州からの補助金が期待できない今、自前で安定した財源を確保し、教育研究のレベルを維持向上させるため、近年では授業料を増加させる判断を採用している⁴¹。驚くべきことに直近10年間で州内の学生の授業料は約2倍以上になるとともに、学生一人当たりの政府援助額は直近10年間で約半分になっている。

【図4】UCにおける州内学生の授業料等の平均（青線）と、一人当たり州政府援助額（点線）



出展：Douglass, J. A. (2013). To Grow or Not to Grow?: A Post-Great Recession Synopsis of the Political, Financial, and Social Contract Challenges Facing the University of California. *Research and Occasional Paper Series: CSHE. 15. 13.*

⁴¹ 理事会が卓越した教育研究のために授業料の値上げが避けて通れないと言い切る凄みは、自律的なガバナンスだからこそなせる技と思われる。

○本稿を記載している2015年3月現在、UCと州政府は2015-2016会計年度予算について、授業料値上げをめぐる厳しい折衝中にある⁴²。UCは適切な資金がなければ入学制限をせざるを得ないし、授業料も上げざるを得ないという脅しを知事・州政府側に続けてきた。しかしながら、2015年1月に知事が提案してきた暫定予算案にはUCが求める十分な費用を積算しておらず、UCが今後4年間に授業料を値上げしないことを約束すれば、追加で1億千万ドルの支援を提供することを表明するとの厳しい内容であった。これに対してナポリターノ総長は、知事の提案する予算案は不十分であり、今後5年間に年間約5%ずつの授業料値上げが必要とする案を作成し、すでに理事会の了承も取り付けている（Gordon, 2015）。5月の予算確定まで徹底抗戦の構えである。このように急激な人口増加と財政難の影響により、マスタープランの枠組みは崩壊しつつあり、その恩恵を受け続けてきたUCにとって危機となっているのである。

⁴² カリフォルニア大学は学生運動で有名であることもあり、学生は学費の値上げにすさまじい反対をしている。理事会の会場には学生デモ隊が押し寄せ、警察官と揉みあいなることは毎度のことである。

IV章 考察

○本稿では、UCの比類なき特徴と題して、その自律的ガバナンスとマスタープランの効用について記述してきた。政治的な圧力を排除し、大学の諸問題を自らの手で解決することによって、UCの自律的ガバナンスの伝統と、マスタープランのもと研究大学としての機能を重点的に洗練させてきたプロセスは、我が国の大学のガバナンス改革や機能別分化を見つめるうえで良い参考事例になる。

○しかしながら、「これほどUCが成功しているのだから、日本もこれら制度を導入すればいい」とすべきではない。近年の我が国の高等教育政策では、米国の大学で行われている様々な取組がカタカナで紹介され、その導入が促されている。本来、大学のミッションに応じた個別のガバナンス及び教学の改革が求められるのであって、米国型の取組をすべて実施したからといって一流の大学になれるわけではないし、仮にすべて実施したとして十分でもない。本稿で紹介した大学理事会や、マルチキャンパスシステム、プロボスト、大学評議会、シェアードガバナンス、カリフォルニアマスタープランといったUCのアイデアは、その仕組みの表層をとらえるのではなく、歴史的な文脈の中でその精神を理解することではじめて、我が国の高等教育への真の示唆があると思われる。こうした思いもあり、本稿では各制度の紹介にとどめるのではなく、可能な限り歴史分析を行った。

○II章では、UCがいかに外部からの政治的介入を排除し、ガバナンスを内在化させ、大学の自治権を保っているかを明らかにした。①州憲法で全権を委任された理事会による自治、②各キャンパスを政治的な論争から解放するマルチキャンパスシステム、③大学評議会を通じて全学レベルで教員が参加するシェアードガバナンスの3点を挙げ、その制度、趣旨、歴史、課題を分析した。大学を政治的な影響から遠ざけ、ガバナンスを内在化させ、教員も積極的にガバナンスに関わっていくUCの自律的ガバナンスは、現在でも有効に機能しているといえる。UCは重要な教育に関する判断は、何にも囚われない大学自身の手で行うことを、常に目指しているのである。

○そもそも大学の設置・管理に政府が役割を果たしてきた我が国と異なり、米国は大学そのものが管理運営上の自治権を有してきた（建国前にすでに大学があった国である）。このため、米国では大学から政治的な影響力をどう排除するかが継続的に論じられているし、外部の者に最終的な意思決定権を保持させるというレイマン・コントロールを信じている。さらにUCは自らの社会・経済・文化的価値を州民に発信し続けているし、過剰とも思えるほどの説明責任を果たしている（たとえば全教職員の給与を公開するなど）。またUCに対する州政府からの補助金はUC予算の約9%に過ぎず、既に長年の努力で財政的に自律している。授業料の値上げや寄付金など、汗をかいて集めたUCの予算は、我が国の国立大学と比較してもはるかに潤沢である。したがってこれらの前提を踏まえずに、単に政府から大学を切り離し、自律させれば良質な研究大学ができるという結論になるわけではない。

○①州憲法での大学理事会への委任、②政治との緩衝材となるマルチキャンパスシステムは、大学の自治を考える上で示唆に富むものであるが、カリフォルニアの歴史・文化的な背景を基礎にした仕組みであり、日本の制度に直ちに適用しうるものではないと思われ

る。一方で、③シェアードガバナンスは、我が国のガバナンス改革にとって学ぶところが大きい。ときとして、我が国では学長のリーダーシップ又は教授会の権限のいずれかを問題視し、トップダウンかボトムアップかの二元論に陥っていることが見受けられる。UCの場合は大学内外の問題に対して学長等の管理者が奔走するのではなく、大学評議会という教員集団自身に全学的な観点から当該問題に向き合わせ、グループを超えた調整を行わせ、その助言を最大限に尊重し意思決定を行っている。大学管理者のリーダーシップとシェアードガバナンスは矛盾するものではないことが、UCの例では実証されている。シェアードガバナンスは長い年月をかけてUCで培われてきた学内の対立を最小化する知恵であり、仕組みもさることながら、教員が全学的な観点で学内のガバナンスに参加・貢献する（そしてそれが評価される）方法論に学ぶ必要があると思われる。

○また、実のところ大学の自律性と教育研究の質が相関関係にあるのか気になるところであるが、ボルクウェインやカーネギー財団は、カリフォルニア大学を含む米国の複数の大学のデータを統計的な手法で解析しているものの、大学の自律性と教育研究のアウトカムとの関係性は明らかではないと結論づけており（Volkwein, 1986）、さらなる研究が期待されることである。

○Ⅲ章では、マスタープランに基づく博士課程や優秀な学生に関する独占的な権限を獲得してきたUCの歴史を参照しながら、その機能別分化の効用と現在の課題について明らかにした。大学の自治とUCの優位性を守りつつ、すべての高等教育機関がカリキュラムや編入制度で有機的に結合され、大きな一つのシステムとして構築されていった。研究へのコミットを持たない（少なくとも重点化しない）教育重視の大学をつくるよう法律で規定するというアプローチは、調整は困難を極めるものの、制度の仕上がりとしては合理的かつシンプルな優れた政策だと思われる。

○マスタープランが1960年に策定されて、その瞬間から三層構造の機能別分化された高等教育システムが始まったかのような誤解があるが、本文で述べたように1920年頃には未成熟であるものの、ゆるやかな三層構造が出来上がっていたのであり、それをより秩序を持たせるよう構造化したのがマスタープランであったという解釈が正しい。我が国が取り組もうとしている機能別分化は、既に成熟している高等教育機関を機能別に分化させていく取組であり、カリフォルニアの改革プロセスとは異なることに留意しなければならない。

○カリフォルニアのマスタープランは偉大なる成功を収め、現在では人口の急増や財政的な制約から危機に瀕しているが、ピンチはチャンスともいえる。現在、大学やシンクタンクからはマスタープランの見直し案がいくつも策定され、議会や理事会に報告されている。その中には、UC及びCSUの入学基準を引き下げ、より多くを入学させることや、現在の2年生コミュニティカレッジのいくつかを4年制に引き上げるなどの具体的な提案が含まれており、州内での議論を喚起している。しかしながら、現在の構造には明らかな無理があり、大規模な改革が必要であることは理解されながらも、マスタープランの抜本見直しという大きなうねりになっては至っていない。つまりカリフォルニア州もまた、我が国同様、すでに成熟化した高等教育機関の機能別分化という困難な課題に取り組んでいるのである。もしカリフォルニアの新マスタープランともいえるような大規模改革が成功したら、かつて1960年代に実現したように、カリフォルニア州は世界で最も知的・技術的水準

の高く、多大な生産年齢人口を獲得し、更に強固な経済・文化・科学技術を築くことだろう。

○最後になるが、UC を間近で見ることで理解できたのは、本稿で述べたガバナンスに限らず、あらゆる取組について「世界でトップになるにはどうしたらいいか」という視点から逆算して意思決定していることである。本稿で紹介したシェアードガバナンスによる徹底した教員人事や、妥協無き教育課程審査などは、世界トップをとるための質向上策の典型例であると思われる。我が国の大学が国際的な競争力の向上を目指すというのであれば、この逆算思考に学ぶところは大きい。

○カリフォルニア州の高等教育政策は人口の増加に悩まされており、我が国の置かれている状況とは全く異なるようにも思われるが、慢性的な財政難と学生数が増えるがゆえの大学教育の質の維持・向上は待ったなしの課題となっており、この点で我が国と通ずるところも多い。今後も UC を含むカリフォルニア州の高等教育に注目していきたいと考える次第である。

引用文献

- Center for Studies for Higher Education, UC Berkeley. The History and Future of the California Master Plan. : http://sunsite.berkeley.edu/~ucalhist/archives_exhibits/masterplan/law2.html
- DorrAimee. (2015). Higher Education Leadership and the Role of Provosts at the University of California, JUNBA2015.
- DouglassAubreyJohn. (1998). Shared Governance at the University of California: An Historical Review. Research and Occasional Paper Series: CSHE.1.19.
- DouglassAubreyJohn. (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 and Occasional Paper Series: CSHE.7.10.
- DouglassAubreyJohn. (2013). To Grow or Not to Grow?: A Post-Great Recession Synopsis of the Political, Financial, and Social Contract Challenges Facing the University of California. Research and Occasional Paper Series: CSHE.15.13.
- DouglassAubyJhon. (2007). The California Idea and American Higher Education: 1850 to the 1960 Master Plan. Stanford University Press.
- GarlandCJames. (2009). Saving Alma Mater : A Rescue Plan for America's Public Universities. Chicago: University Chicago Press.
- GordonLaary. (2015 March). UC to freeze California enrollment, cap UCLA, Berkeley non-residents. : 2015 March: LA Times: <http://www.latimes.com/local/education/la-me-ln-uc-enrollment-20150303-story.html>
- GreenspanTodd. (2001). カリフォルニア大学の成功の理由. 高等教育の国際動向.
- KerrClark. (2001). The gold and the Blue. Berkeley: University of California Press.
- KingC. Judson. (2012). Board Governance of Public University Systems: Stresses and Needs. Research and Occasional Paper Series: CSHE.
- KingC. Judson. (2013). On the Apportionment of Administrative Governance Functions Within Multi-Campus Universities and University System. Research and Occasional Paper Series: CSHE.
- KingC.Judson. (2014). Change and Governance at the University of California: Comparative Case Studies. Research and Occasional Paper Series: CSHE.11.14.
- KingJudsonC. (2013). Tailoring Shared Governance to the Needs and Opportunities of the Times. Research and Occasional Paper Series: CSHE. 13. 13.
- PelfreyA.Patricia. (2004). A Brief History of the University of California. University of California Press.
- Schwartzand Akins, L.M. (2005). Policies, Practices, and Composition of Governing Boards of Public Colleges and Universities. Association of Governing Boards of Universities and Colleges.

- ScullyMCaitlin. (1986). Autonomy and Acountability: the University of California and the State Constitution. The Hastings Law Journal Vol.38, 927-955.
- ShulockNancy. (2014 March). A new Vision for California Higher Education: A Model Public Agenda.
- The Regents of the University of California. (2015). Bylaw 5. Composition and Powers of the Corporation. : <http://regents.universityofcalifornia.edu/governance/bylaws/bl5.html>
- TrowMartin. (1998). Governance in the University of California: the transformation of politics into administration. Higher Education Policy 11, 201-215.
- UC Regents Warn Freshman Enrollments Will Be Curtailed Without Sufficient Funding. : University of California Press Release: <http://www.universityofcalifornia.edu/news/article/19016>
- 福留東士. (2013). アメリカの大学評議会と共同統治—カリフォルニア大学の事例—. 広島大学高等教育研究開発センター 大学論集 第44集, 51-64.
- 常盤豊. (2000). カリフォルニア大学機構の組織運営. IDE 現代の高等教育 2000年10号.