

カリフォルニア州 1960 年法における コミュニティ・カレッジ条項とその背景

井口千鶴

はじめに

1990 年代以降、わが国では中央教育審議会によって様々な高等教育改革構想が打ち出されてきた。最近では、2018 年 6 月に、同審議会の大学分科会に置かれた「将来構想部会」が、2040 年の日本の高等教育のあり方に関して中間まとめを公表した⁽¹⁾。中間まとめの全体的印象は、新たな日本型高等教育システムの未来像が提示されたというよりも、かなりアメリカ型高等教育システムの影響が色濃いということである。確かにアメリカ型高等教育システムは、我が国の高等教育の将来を構想するうえで重要な参考資料のひとつである。そのことに疑義をはさむつもりはない。しかし、アメリカの現システムがいかにして形成されてきたのか、という史的理解を踏まえたうえでの制度参照でなければ、日本型高等教育システムを構想する上で不十分だと思われる。それを可能にするためには、遠回りのようではあるが、アメリカ型高等教育システムを構成する様々なユニットの歴史研究を、基礎資料として蓄積していく必要があるだろう。

かかる問題意識から本稿が検討対象として選んだユニットは、アメリカにおける高等教育ユニバーサル化を制度的に体现させたコミュニティ・カレッジ (Community College) である。今では地域密着型・生涯学習型の高等教育機関として世界的に有名なコミュニティ・カレッジであるが、アメリカでの学校体系上の位置付けは、時代とともに変容をとげてきたものである。すでに 1 世紀以上の歴史をもつコミュニティ・カレッジであるが、それが法的に高等教育として認定されるようになったのは、実は、それほど昔のことではない。全米最大のコミュニティ・カレッジ・システムを擁し、最も古くから法制の整備を図り、他州をリードしてきたカリフォルニア州において、それが高等教育として法的に認定されたのは 1960 年のことである。それまでは、18 歳以上の学生を主な教育対象としながらも、法律の上では中等教育の一部として規定されていたのである。また、それが二年制としてはっきり明記されたのも、同様に 1960 年法においてであった。

では、カリフォルニア州で、1960 年法に至って初めてコミュニティ・カレッジが「高等教育」として正式に認定されたのは何故なのであろうか。本稿は、その位置付けの変化とその背景を分析することを通して、「高等教育」の範疇にコミュニティ・カレッジが加えられた経緯、ならびに「二年制」とセットで「高等教育」と認定された意味について、考察を試みたものである⁽²⁾。それによって、アメリカにおける高等教育ユニバーサル化の文脈理解、ユニバーサル型高等教育概念の歴史的理解を深めることができるのではないかと考える。次に、本稿のテーマと深く関わりのある著書と論文を紹介するとともに、それらの先行研究において不十分だと思われる点を明らかにしたい。

まず、カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジ法制に関する先行研究としては、三浦嘉久『コミュニティ・カレッジ論—アメリカの高等成人教育』高文堂出版社 (1991 年) の第 2 章⁽³⁾ をあげるべきであろう。コミュニティ・カレッジの制度的な位置づけについて、時期区分をしつつ言及しており、特に第 2 節は 1900 年から 1960 年までを検討対象としており、本稿の検討対象と時期的に重なる面がある。

しかしながら、1900 年から 1960 年までをわずかに数頁で要約しているため、さらなる掘り下げが必要だと思わ

れる。第一に、1900 年から 1960 年までの州法の一部（1907 年法、1917 年法、1960 年法）と審議会報告ひとつ（「ストレイヤー報告」）だけが取り上げられており、選定範囲が系統的でない印象をうける⁽⁴⁾。第二に、カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジ法制の展開を、伝統的高等教育機関や地域住民等のアクターの要求の対立や調整と関連付けて動態的に研究したものではないので、発展の文脈までは理解できないのである。全米諸州を対象とするわけではなく、一州を選択した事例研究であるからには、「理念の発展」を要約するだけでなく、発展の経緯まで深く掘り下げた分析が期待される。

コミュニティ・カレッジの学校体系上の位置づけ、制度的アイデンティティを扱った日本における先行研究としては、古くは、渡邊彰「ジュニア・カレッジ運動の基本的性格に関する一考察」（『広島大学教育学部紀要』Ⅰ－2, 1953, 143～167 頁参照）を挙げることができる。その中で渡邊は、ジュニア・カレッジを中等教育と定位する代表例として、カリフォルニア州を取り上げている。しかし、カリフォルニア州におけるその後の位置付けの変化までは追跡されていない。

谷川裕稔「コミュニティ・カレッジの帰属問題：誕生時から 1960 年代までの考察を中心に」（『研究論叢』第 6 号、神戸大学、1999）は、コミュニティ・カレッジの学校体系上の位置づけ、制度的アイデンティティに関して、1960 年代までの流れを整理したものである。主に Witt らの著書⁽⁵⁾に依拠し、コミュニティ・カレッジの帰属の変遷を全米レベルで紹介する。しかしながら、なぜコミュニティ・カレッジが高等教育機関として認定されるようになったのか、その背景に存在した複数のアクターの要求や理念、それらがいかに政策形成につながっていったのかについては、同論文からは十分に窺い知ることができない。また、中等教育か高等教育かという帰属についての論究が中心で、なぜ 4 年制ではなく 2 年制なのかという制度的アイデンティティについては、残念ながら顧みられていない。

かかる先行研究に対して、本稿では、「二年制」「高等教育」という 2 つのアイデンティティの変遷をセットで検討するとともに、アイデンティティ形成のプロセスに力点を置いた解明に注力した。管見の限りでは、コミュニティ・カレッジのアイデンティティ形成および変容のプロセスに力点を置いた研究は、アメリカにおいても十分になされていない。例えば、コミュニティ・カレッジの歴史に関して日本で最も引用頻度が高いと思われるソーントンの研究（Thornton, J.R. Jr., *The Community Junior College*, New York: Wiley, 1960, 1966, 1972 の Chapter4）においても、日本における引用頻度は低いものの多面的かつ詳細な分析として示唆に富むディーガンとティラリーの研究（Deegan, W.L., and D. Tillery, *Renewing the American Community College: Priorities and Strategies for Effective Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1985）においても、コミュニティ・カレッジのアイデンティティ形成および変容の過程を動態的に分析することまでは行われていない。

本稿では、かかる認識に基づき、まず第Ⅰ章で、コミュニティ・カレッジの制度的アイデンティティと関わって注目される法律（カリフォルニア州の 1960 年法）の 2 つの条項をとりあげて紹介する。続く 2 つの章（第Ⅱ章と第Ⅲ章）では、何故コミュニティ・カレッジが 1960 年法において「二年制」の「高等教育」として認定されるに至ったのか、関係するアクターの思惑と調整のプロセスを明らかにする。第Ⅱ章で、1960 年法制定の背景として重要だと考えられる 2 つの運動、すなわちコミュニティ・カレッジを「二年制」から「四年制」へと昇格させる運動、および「中等教育の笠石」から「高等教育」へと昇格させる運動を、関係アクターの思惑とともに検討し、第Ⅲ章でそのような関係アクターの思惑が、カリフォルニア州高等教育に関するマスター・プラン策定の過程でどのように調整され、1960 年法の制定に結実したのか、を検討する。

尚、本稿では、基本的にコミュニティ・カレッジという用語を使うが、その使用が時期的に不自然な場合、あるいは引用文献中の呼称に従う場合、ジュニア・カレッジ（Junior College）という呼称を用いた箇所があることを、予めお断りしておく。

Ⅰ. カリフォルニア州の 1960 年法におけるコミュニティ・カレッジ規定

ドナホー（Donahoe）高等教育法とも呼ばれる 1960 年法は、コミュニティ・カレッジのみならず、学士、修士、博士学位を授与する伝統的高等教育機関についても規定した、カリフォルニア州高等教育システム全体に関

する包括的法律である。コミュニティ・カレッジの萌芽を告げた法が1907年法⁽⁶⁾、コミュニティ・カレッジ法制の基礎を確立した法が1917・1921年法⁽⁷⁾であったとすれば、1960年法は、コミュニティ・カレッジを高等教育システム全体の中に位置づけて、その制度特性を確定させた法律として銘記されよう。それは、従来のコミュニティ・カレッジ法制を継承しつつ、新たに、コミュニティ・カレッジと他の高等教育機関との役割分担を法的に明確にしたものである。

したがって、コミュニティ・カレッジの制度的アイデンティティと関わって、この法律の中で特に注目したいのは、以下の二つの条項である。

第一は、1960年法の第22500項⁽⁸⁾である。この条項で、コミュニティ・カレッジは、カリフォルニア大学（University of California）、州立カレッジ（State Colleges）と並んで、初めてカリフォルニア州における公立高等教育の正式な一員として記された。有名なカリフォルニア州の公立高等教育の「三分岐制」（tripartite system）が、ここに明文化されたわけである。これ以前のコミュニティ・カレッジは、私的な議論や審議会報告などで高等教育の一部として記されることはあっても、法的には、1917年法以来の、中等教育の一部としての規定を引きずっていた⁽⁹⁾。したがって1960年法は、そうした曖昧さを断ち切りコミュニティ・カレッジの学制上の位置を曲がりなりにも⁽¹⁰⁾ 高等教育と規定した点で重要な意味をもつものであった。

第二は、1960年法の第22651項⁽¹¹⁾である。この条項において、「公立ジュニア・カレッジは第14学年までの、しかし、それを超えることはない教育を提供する」ことが明記された。すなわちコミュニティ・カレッジは、アメリカの教育階梯上、第13、14学年段階に位置する二年制の教育機関であって、第14学年より上の教育は決して行わない旨、法律レベルで確定されたわけである。第14学年より上の教育や大学院における研究・教育機能は、州立カレッジやカリフォルニア大学の役割であって、コミュニティ・カレッジは二年制固有の機能領域に専念すべきことが明記されたのである。

このように、1960年法の二つの規定によって、コミュニティ・カレッジの学校体系上の位置が法文上明確にされたといえる。それは、約半世紀にも及ぶコミュニティ・カレッジの制度上の不明確さに漸く一応の終止符が打たれたことを意味する。では、何故1960年に至って、長年の曖昧さに一応のけりがつけられたのであろうか。1960年にコミュニティ・カレッジを二年制・高等教育として法規定させた力は何であったのか。次に、1960年法の背景のなかで、特にコミュニティ・カレッジの二つの規定と関わりがあると考えられる動因に焦点を絞って、検討する。

Ⅱ. 1960年法の背景—二つのコミュニティ・カレッジ昇格運動—

中等後教育機関の昇格運動はアメリカ以外の国でも見られるが、カリフォルニア州では、第二次世界大戦後に最も活発な動きをみせた。1930年頃にも散発的には見られたが、より顕著になったのは大戦後のことである。カリフォルニア州における中等後教育機関の昇格運動としては、コミュニティ・カレッジのものだけでなく、州立カレッジの昇格運動も見落とすわけには行かない。州立カレッジの場合、州立カレッジ（State College）から州立大学（State University）への昇格を要求するものであった⁽¹²⁾。これもまた、1960年法の重要な背景をなす運動として無視できないものであるが、それは1960年法の州立カレッジに関する規定と直接的に結びつくもので、本稿の課題であるコミュニティ・カレッジの規定とは部分的な関わりを持つにとどまる。したがって、ここでは主にコミュニティ・カレッジの昇格運動を見ていく。

コミュニティ・カレッジの昇格運動と言った場合、厳密には次の二つの要求に分けて考えるべきだと考える。ひとつは、二年制から四年制カレッジへの昇格要求であり、もうひとつは、「中等教育の笠石」ではなく高等教育の一部としての評価を求める昇格要求である。それぞれの運動はいかなる人々のいかなるニーズに基づくものであったのだろうか。まず、二年制から四年制カレッジへの昇格要求から見ていこう。

(1) 二年制から四年制への昇格運動

この種の昇格運動は、1920年代のカリフォルニア州の人口増加を背景に、早くは1930年代から一部の地方学

区に見られた。しかし、より活発化したのは、1940 年代後半以後のことである。その背景としては、州人口の急速な増加のみならず、科学技術の発展に伴う高等教育への需要の高まり、そして GI ビル（復員軍人法）という法律の制定を挙げることができるだろう。GI ビルは、第二次世界大戦後、帰還した兵士たちの大学への復学を経済的にサポートしたものである。

さて、四年制を求める人々の要求は、さらに細かく見ていくと三つに分けられよう。

第一は、前期二年の課程のみならず後期二年の課程も自宅近くの学区で継続・修了させたいという学生の要求である。ゴットの調査⁽¹³⁾によれば、コミュニティ・カレッジ学生の 82%の者が、もし四年制カレッジが身近にあれば四年制に通うであろうと答え、過半数の者が、しかし現実には、自宅通学の範囲内に四年制がないのでそれを断念したと答えている。

第二は、コミュニティ住民の要求である。この中には、二年制よりは四年制の、より声価の高い機関を地元にも所有したいという一般的願望も含まれる。しかし、より具体的なものは、コミュニティ・カレッジのために敢えて税金を払っている、納税者としての住民意識である。

主に州税に依存する州立カレッジやカリフォルニア大学と違って、当時のコミュニティ・カレッジは、設立・運営経費の大半を学区の固定資産税に依拠していた。それは、一方では、コミュニティ・カレッジに対する地方統制（local control）の経済的基盤を成し、コミュニティ・カレッジへの地元の愛着を強めるものであった。しかし、他方、コミュニティ・カレッジは存在しても四年制カレッジの存在しない地域にあっては、コミュニティ・カレッジの卒業生が転学して他地域に流出する可能性も大きく、要するに、経費を地元で負担しても、必ずしもその成果が地元還元されるわけではないことを意味した。かかる状況や重税感から、地方税よりは州負担の大きい四年制カレッジを、地元で設置したいという要求⁽¹⁴⁾がうまれた。

第三に、そうした地方学区に所在するコミュニティ・カレッジのスタッフに見られる昇格志向を指摘することができる。これは、短期大学よりも四年制カレッジ、四年制カレッジよりも四年制大学（university）の方が、格が上だという観念によるもので、特に教員の間に顕著に見出される。確固たる地位や威信を求めるコミュニティ・カレッジのスタッフの欲求⁽¹⁵⁾も、コミュニティ・カレッジを四年制に昇格させる運動の一部を成していたと考えられる。

以上のような人々の要求に支えられて、コミュニティ・カレッジを四年制カレッジに上方拡張させる運動は、州議会に度々法案として持ち込まれた⁽¹⁶⁾のである。

(2) 中等教育から高等教育への昇格運動

これに対して、コミュニティ・カレッジを中等教育から高等教育へと昇格させる運動はどういう人々の要求に根ざすものであったのか。コミュニティ・カレッジに勤務するスタッフの要求という面も考えられるが、この運動を組織的に進めた主体として、我々は全米ジュニア・カレッジ協会ならびにカリフォルニア州ジュニア・カレッジ協会に注目する必要があるだろう。全米ジュニア・カレッジ協会は 1921 年、そしてカリフォルニア州ジュニア・カレッジ協会は 1930 年に設立されたもので、後年ジュニア・カレッジ協会からコミュニティ・カレッジ協会へと呼称を変えるが、各地のコミュニティ・カレッジの組織的成長をめざすことを共通目的とする点では一貫している。

ところで、今日のコミュニティ・カレッジの繁栄を知る者にとっては想像しにくいことであるが、1920 年代のコミュニティ・カレッジには、高等教育どころか、制度としての存続すら危ぶまれる面がまだ残されていた。また、コミュニティ・カレッジをどう捉えるか、中等教育なのか高等教育なのか、についても統一見解があったわけではない。その後、協会内部では次第にコミュニティ・カレッジを高等教育としてアピールしていく方向性がとられるようになるが、外部社会における認識とのズレは、容易に解消されるものではなかった。

認識のズレを浮き彫りにした例として、第二次世界大戦ならびに朝鮮戦争における大学生の兵役免除の問題⁽¹⁷⁾を挙げることができる。同じくカレッジと呼ばれながらも、第二次世界大戦時の徴兵に際し、州立カレッジやカリフォルニア大学など伝統的高等教育の学生の場合、希望すれば兵役免除や延期措置が可能であったのに対して、コミュニティ・カレッジの学生には同様の扱いがなされなかったのである。連邦政府がコミュニティ・

カレッジを、伝統的高等教育と同一のレベルと見なしてはいなかったことが、明白に意識されたわけである。同様に、1950年の朝鮮戦争時の徴兵にあたっても、コミュニティ・カレッジの教育は高等教育レベルとしては認定されなかった。これらの差別的措置は、コミュニティ・カレッジ関係者の間に、コミュニティ・カレッジを正式に高等教育機関として認定して欲しいという要求を一層強めたと思われる⁽¹⁸⁾。

このように、コミュニティ・カレッジ集団の利益に資することを目的とする協会の要求が、中等教育から高等教育への昇格要求を支えたものと考えられるが、同協会は、二年制から四年制への昇格には否定的であった⁽¹⁹⁾。むしろ二年制固有の機能を強化し、コミュニティ・カレッジのシェアを拡大することが主な要求内容であったといえよう。

それでは、以上見てきた二つの昇格運動は、カリフォルニア州でどのように受け止められたのであろうか。支持されたのか、反対されたのか。また、いかなる集団の支持あるいは反対があったのか。それを次章で検討する。

Ⅲ. カリフォルニア州の高等教育マスター・プランおよび1960年法における平等と卓越をめぐる調整

コミュニティ・カレッジの昇格運動に対する反応としては、カリフォルニア大学と州議会のそれに着目したい。何故ならば、カリフォルニア大学は、1960年以前のカリフォルニア州において、コミュニティ・カレッジのあり方も含めた高等教育政策形成においてリーダーシップを発揮してきた主体だからであり、州議会は、コミュニティ・カレッジや州立カレッジの昇格を求める法案が持ちこまれ、審議される舞台だったからである。

(1) コミュニティ・カレッジの昇格運動に対するカリフォルニア大学の対応

コミュニティ・カレッジの昇格運動が見られた1930年代から1950年代にかけて、カリフォルニア大学の総長を務めたのは、13代目にあたるロバート・スプラウル（Robert Sproul）である。1930年から1958年までの28年間に及ぶスプラウル時代のカリフォルニア大学は、研究大学として学問的卓越の理念を一層推し進めた時代であった。教授陣の質、学生の質、図書館や実験室等の質のいずれにおいても卓越した大学としての条件を整え、世界でも屈指の大学に成長した。

その背景には、州からの補助金の潤沢さ、1930年・1940年代におけるヨーロッパの著名な科学者たちの亡命、創立当初から東部の大学よりも自然科学者たちを優遇してきた歴史⁽²⁰⁾などの要因があったと考えられる。が、それだけでなく、カリフォルニア大学の場合、カリフォルニア大学自身の自治はもとより、カリフォルニア州の公教育政策の形成にも深く関与してきた点を見落とす訳にはいかない。そもそもカリフォルニア州におけるコミュニティ・カレッジの設立構想からして、かつてのカリフォルニア大学教育学部長 A. F. ランゲに負う所が大きかったし、その後も高等教育に関する州の審議会などの場で、カリフォルニア大学の意向が強く反映される傾向が見られた。

それでは、コミュニティ・カレッジの昇格運動をカリフォルニア大学はどう受け止めたのであろうか。

まず、二年制から四年制への昇格運動に対して、スプラウル総長は否定的態度を隠さなかった。例えば、サクラメントに続いてフレズノ、レディング、サン・ディエゴなどにおいてコミュニティ・カレッジの昇格運動が関心を集めているという報告に際して、彼はつぎのような見解を表明した。

「カリフォルニア州は、これ以上四年制カレッジを必要としない。ハイ・スクール以上の教育を欲していても大学の要求する能力水準に達しない人々に対しては、州は、あくまでもジュニア・カレッジの増設によってその要求に応えるべきである。」⁽²¹⁾

また、別の機会に「もし四年制カレッジを人口の中心地であれば何処にでも設置可、という態度で設置し続けていくとしたら、カリフォルニア州の教育制度は、必ずや凡庸と破産の恐れに直面するであろう」⁽²²⁾という警告を発した。

しかし、二年制である限りにおいては、コミュニティ・カレッジの存在を否定するどころか、むしろカリフォルニア大学の学問的卓越を実現する上で不可欠の存在として高く評価していた。「優れたジュニア・カレッジの

発展がなかったならば、カリフォルニア大学は、現在のような高い入学基準や卒業基準を設け維持することは到底できなかったであろう」⁽²³⁾ というスプラウルの言葉が、単なる世辞でないことは、彼の経歴や、総長就任後の諸施策をみれば明らかである⁽²⁴⁾。

要するに、スプラウル総長期のカリフォルニア大学は、学問的卓越を守る観点から、二年制コミュニティ・カレッジの存在意義は積極的に評価しつつも、その四年制への昇格には、州立カレッジの州立大学化同様、断固反対の姿勢をとったのである。そして、この姿勢は次期総長クラーク・カー⁽²⁵⁾ によっても踏襲されることになる。

(2) 昇格運動に対する州議会の反応

昇格運動に対する州議会の反応は、推進派と反対派にわけて考えられる。推進派の議員とは、自分の選挙区の住民のために昇格要求法案を持ちこむ議員たちであり、前章で述べた地域住民のさまざまな要求を代弁する議員をさすことは言うまでもない。

しかし、州議会の中には、カリフォルニア州の高等教育の無秩序な拡大に懸念を表明する議員たちもいた。その代表ともいえる人物が、1960 年法（別名ドナホー法）の制定に尽力したドナホー下院議員である。彼女は、推進派の議員たちが「自分の」選挙区に土産話を持ち帰らねばと話しているのを耳にして、議員たちが「自分の」選挙区の利益ばかり追求し続けるならば、カリフォルニア州の高等教育は早晩トプシーのようになるだろうと警告し、いま必要なのは、「自分たちの州」にとって高等教育がどうあるべきかを考えることだと抗議した⁽²⁶⁾。こうした見解は、ひとりドナホー議員だけのものではなかった。真に必要なかどうか判然とさせないまま四年制大学の増設を求める議員たちに対して、眉をひそめる議員たちは他にもいた。

このように昇格運動に対する州議会の反応は、推進派と反対派に分かれていたが、結局、反対派（慎重派）の意向が 1959 年の州議会下院協同決議第 88 号に反映されることになる。同決議は、ドナホー議員が下院の文教委員会議長に就任した 1959 年に、高等教育界に秩序を取り戻す方策として提出、可決されたものである。この決議に基づいて、有名な高等教育マスター・プラン（正式名称は「1960 年から 1975 年に向けてのカリフォルニア州高等教育のマスター・プラン」）⁽²⁷⁾ が策定され、その主な勧告を法律化したものが 1960 年法なのである。

(3) 調整の産物としての二つのコミュニティ・カレッジ規定

マスター・プランは、全 11 章、250 頁近くに及ぶ総合的かつ緻密な答申である。しかし、ここでは本稿の課題に関わる部分のみ重点的にとりあげることにする。それは、コミュニティ・カレッジの制度特性を含む高等教育の「構造、機能、調整」の問題であり、これこそマスター・プランに最も期待された中心的テーマである。ここでは平等か卓越かという二者択一ではなく、平等も卓越も両立させるための「構造、機能、調整」の問題が探求されたのである。

この問題を審議する指導的機関は、州政府でも州議会でもなく、カリフォルニア大学を代表するカリフォルニア大学理事会と、州立カレッジ、コミュニティ・カレッジを代表する州教育委員会（この時点では、州立カレッジもコミュニティ・カレッジも、カリフォルニア大学のように独自の理事会を持っていなかったのである一筆者註）の各代表から成る連絡委員会であった。その基底には、高等教育計画を不当な政治的干渉や議員間の政治的かけひきから守るためには、たとえそれがベストではないにせよ、高等教育組織の代表者たちが自ら協議を行い高等教育の方向づけを行なうのが良からうとの、州議会代表や州知事の考えがあった。

審議は、まず、カリフォルニア大学、州立カレッジ、コミュニティ・カレッジそれぞれの代表が基本的要求を表明することから始まった。コミュニティ・カレッジの代表は二つの基本的要求を提出した。一つは、コミュニティ・カレッジの役割を高等教育として十分に評価することであり、いまひとつは、教育階梯の第 13、14 学年レベルの教育に占めるコミュニティ・カレッジのシェアを拡大させることであった⁽²⁸⁾。カリフォルニア大学の要求は、研究機能や博士レベルの大学院教育など、カリフォルニア大学にのみ許されてきた役割を今後ともカリフォルニア大学が中心になって担うことであり、カリフォルニア大学、州立カレッジ、コミュニティ・カレッジの機能分化を明確に規定することであった。これに州立カレッジの要求も加わって、相互調整は三つ巴の形になり、粘り強い調整の努力が続けられた。その結果、プランは、カリフォルニア大学、州立カレッジ、コミュニテ

イ・カレッジのそれぞれに要求の一部を認め、一部を譲歩させる形で「微妙にバランスのとれた合意」⁽²⁹⁾を生み出したといわれる。

それでは、コミュニティ・カレッジが獲得した成果、譲歩した要求はいかなるものであったのだろうか。

まず、コミュニティ・カレッジは正式に高等教育の一員として認められることになった⁽³⁰⁾。だからといって、これを契機として、コミュニティ・カレッジに四年制の大学に要求される質的变化が求められたわけではない。むしろ四年制と同化しないことを条件として、高等教育機関としてのお墨付きが与えられたといえる。高等教育の確かな基準があつて、それを満たすことを条件に高等教育の仲間入りを果たしたのではなく、伝統的高等教育とは別にコミュニティ・カレッジという新たな「高等教育」が正式に認められたのである。「高等教育の多様化」という構造が選択され、高等教育概念が拡張されたわけである。また、大学の前期課程にしめるコミュニティ・カレッジのシェア拡大要求は、完全な形では約束されなかった。コミュニティ・カレッジの要求は、前期課程をコミュニティ・カレッジが全面的に担うことであつたが、カリフォルニア大学や州立カレッジは自前の前期課程を全面廃止することには同意しなかった。結局、前期課程の7割程度をコミュニティ・カレッジが担う方向で妥結した⁽³¹⁾。

かくしてマスター・プランでは、「二年制・高等教育」機関であるコミュニティ・カレッジを、すべてのハイ・スクール卒業生に開かれた、高等教育の平等保障の砦として、またカリフォルニア大学を高等教育の卓越実現の峰として、更にその中間に州立カレッジを配して、高等教育の多元構造化がはかられた。一年近い協議を経て得られたこの妥結案は、まもなく1960年法として法律化されることによって、一時的な妥協ではなく、長期的な基本政策としての力を獲得した。

おわりに

本稿は、カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジを対象として、その学校体系上の位置付けの変化が法文上に現れた1960年法に焦点を絞り、何故コミュニティ・カレッジがこの時点で「二年制」の「高等教育」として認定されたのか、その背景を検討した。

まず、「高等教育」として認定された背景に関しては、以下の点を明らかにした。コミュニティ・カレッジが高等教育として認定されるようになったのは、1960年以前のアメリカに確固たる高等教育の基準があつて、その基準にコミュニティ・カレッジがようやく合致するに至ったから、という理由によるものではない。また、コミュニティ・カレッジの制度特性を変えることを条件としての、高等教育への仲間入りでもない。むしろコミュニティ・カレッジは四年制の伝統的高等教育と同型にならないことを条件として、高等教育として認められたのである。その背景には、本論で明らかにしたような四年制の伝統的高等教育機関や州議会議員の思惑が存在した。様々な思惑の調整結果として、カリフォルニア大学に代表されるエリート型高等教育機関、州立カレッジに代表されるマス型高等教育機関に加えて、コミュニティ・カレッジに代表されるユニバーサル型高等教育機関が公的に認められたわけである。カリフォルニア州では、1960年にコミュニティ・カレッジを高等教育に内包することで、高等教育多様化の範囲が、ユニバーサル型高等教育機関を内包する段階にまで拡大したといえる⁽³²⁾。

次に、あくまでも「二年制」に留め置かれた意味に関しては、本稿は、次の点を明らかにした。カリフォルニア大学が、自らの学問的卓越を維持する上で、「四年制」ではなく「二年制」のコミュニティ・カレッジに積極的存在意義を見いだしていた事実である。研究大学（エリート型高等教育機関）にとって、コミュニティ・カレッジが「四年制」高等教育と同化することは、長期的には「卓越の府」（Center of Excellence）の崩壊さえもたらしかねない問題だと考えられた。なぜならコミュニティ・カレッジの「四年制」高等教育化は、州立カレッジの州立大学化と並んで、将来的には高等教育の平準化、構造の一元化を招く恐れを孕んでいたからである。それは、カリフォルニア大学として受け入れかねる平等要求であつた。したがって、大学にとって、コミュニティ・カレッジが「二年制」のまま多数の学生の受け皿として機能してくれることは、学問的卓越性保持の観点から積極的意味を持つものであつた。

これらを総合すると、1960年法における二つのコミュニティ・カレッジ規定（「二年制」「高等教育」）は、コ

コミュニティ・カレッジを高等教育の範疇に加えることでコミュニティ・カレッジに名目上の平等を与える一方、二年制に留め置くことによって、高等教育の一元化や実質的平等を回避するという、政策的意図を反映したものと見ることができる。これを、本論の第Ⅱ章で明らかにした2つの昇格運動と関係づけて整理するならば、中等教育から高等教育への昇格運動はその要求を一応満たされたわけであるが、二年制から四年制への昇格運動は、必ずしも要求を満たされたわけではないことが理解されよう。その満たされざる要求が、1960年代以降のカリフォルニア州高等教育の全体システムに対して、また、その一部をなすコミュニティ・カレッジのあり方に、いかなる影響を及ぼすことになるのかについては、稿を改めて検討する必要がある。

註

- (1) 中央教育審議会大学分科会将来構想部会「今後の高等教育の将来像の提示に向けた中間まとめ（本文、参考資料）」および「今後の高等教育の将来像の提示に向けた中間まとめ（概要）」（平成30年6月28日）参照。同答申は、リカレント教育の充実、多様な教員、多様な学生、多様な価値観が集まるキャンパス、高等教育機関の国際展開、などを提言しており、アメリカ型高等教育をロールモデルとして認識している印象を与える。
- (2) カリフォルニア州をとりあげる理由は、長期にわたり校数や学生数の面で全米最大のコミュニティ・カレッジを擁してきたことに留まらない。その国際的影響力の強さも選択の理由である。カリフォルニア州は、「高等教育のユニバーサル化」の先進州として、また平等価値のみならず高等教育の質の保持をも図ってきた州として、アメリカのみならず OECD など国際機関においても評価が高いことは、OECD, Higher education in California, 1990 を読めば明らかである。日本への影響という点でも、第2次世界大戦後の学制改革のみならず、1960年代にもニューヨーク州と並びカリフォルニア州の高等教育システムが参考事例として紹介されている（文部省大臣官房調査課『ニューヨーク州とカリフォルニア州における高等教育計画』1968年、参照）。近年では、大学入試センター主催の高等教育国際シンポジウム（2012.11.18）において、カリフォルニア大学バークレー校高等教育研究所上級研究員の Dr. John Douglass とカリフォルニア州コミュニティ・カレッジ・システム総長 Dr. Jack Scott がゲストスピーカーとして招かれた。
- (3) 初出は、「カリフォルニア州コミュニティ・カレッジの理念」（『人文』人文学会論集第9号、鹿児島県立短期大学、1985年であるが、かなり加筆修正されているので、ここでは三浦（1991）の第2章を紹介した。
- (4) コミュニティ・カレッジに関する複数の州法に関しては、Blocker, C. E., et al., *the two-year college: a social synthesis*, Prentice-Hall, 1965, p. 380 参照。カリフォルニア州における複数の審議会報告については、拙稿「高等教育政策形成と審議会——カリフォルニア州マスター・プランの場合——」関西教育行政学会紀要『教育行財政研究』第15号、1988年、pp.141-153 参照。
- (5) Allen A. Witt, James L. Wattenbarger, James F. Gollattscheck, Joseph E. Suppiger, *America's Community Colleges: The 1st Century*, Community College Pr/Amer Assoc, 1997.
- (6) 1907 年法に関しては、拙稿「加州のジュニア・カレッジ制度創設における高等教育機会均等の理念」日本教育学会紀要『教育学研究』第51巻4号、1984年12月、pp.379-388 参照。
- (7) 1917 年法、1921 年法に関しては、拙稿「加州のCJC法（1917年・1921年）の展開過程における高等教育の平等と卓越の理念」日本教育行政学会紀要『日本教育行政学会年報・14』、1988年、pp.271-285 参照。
- (8) Donahoe Higher Education Act of 1960, Division 16.5 Higher Education, Chapter 1, 22500.
- (9) Political code section 1720, Statutes of California, 1917, Chapter 304 参照。
- (10) 「曲がりなりにも」と述べた理由は、同法には、「公立ジュニア・カレッジは州の公立学校制度の一部であり続けるものとする」という規定（Donahoe Higher Education Act, op. cit., Chapter 4, 22650）もあるからである。
- (11) Ibid., Chapter 4, 22651.
- (12) John Aubrey Douglass, *The California Idea and American Higher Education: 1850 to the 1960 Master Plan*, Stanford Univ Pr, 2000, 第5章（pp. 135-163）参照。
- (13) Gott, R. H., *Junior College into Four-Year College: Rationale and Results in Two Institutions*, University of California, Berkeley, 1968, p. 25. 学生の四年制大学志向については、Koos, L.V., How to democratize the junior college, *School Review*, Vol.52, May 1944, pp. 271-284 でも指摘されている。
- (14) Coons, A. G., *Crisis in California Higher Education: Experience under the Master Plan and Problems of Coordination, 1959 to 1968*, Los Angeles, The Ward Ritchie Press, 1968, p. 25, pp. 29-30 参照。
- (15) Martin, C. V., The Changing Function of the Public Junior College in California, *The Journal of Higher Education*, Vol. XXIX, Jan. 1958, p. 506. Horn, F. H., The Future of the Junior College, *the Educational Form*, Vol. XVII, Jan. 1953, p. 434. Harrington, JC, academic rank in the community college, *Junior College Journal* Vol. 35, March

1965, pp. 24-27.

- (16) 法案の中には、州内のコミュニティ・カレッジすべてを四年制に昇格させる案も含まれていたといわれる (Horn, ibid., p. 432)。しかし、法案がいくら導入されても可決されるとは限らない。それどころか、実際に四年制に移行したコミュニティ・カレッジの数は、結果としての統計でみると、多いとはいえない。移行実態に関しては、Hultz, R. E. and Stickler, W. H., Vertical Extension of Academic Programs in Institutions of Higher Education, *Educational Record*, Vol. 46, Summer 1965, pp. 231-241 及び Eells, W. C. and Martorana, S. V., Do Junior Colleges Become Four-Year Colleges?, *Higher Education*, Vol. 13, Feb. 1957, pp. 110-115 参照。
- (17) California State Department of Education, *History of the Junior College Movement in California*, Oct.23, 1964, pp. 22-23.
- (18) 全米ジュニア・カレッジ協会 (The American Association of Junior Colleges) は、1925 年にジュニア・カレッジはカレッジ・レベルの教育を提供する機関だと宣言していた (Martin, C. V. op. cit., p. 504 参照) が、外部との認識にズレがあったと言えよう。カリフォルニア・ジュニア・カレッジ協会 (California Junior College Association) は、この問題を審議する委員会を設け、ジュニア・カレッジがカレッジ・レベルの機関として公的に認定されるための行動を開始した。その結果、1950 年には西部カレッジ協会 (Western College Association) がジュニア・カレッジを資格認定することに同意し、1953 年からそれが実施され始めた (California State Department of Education, op.cit., pp. 22-23.)。
- (19) 例えばカリフォルニア・ジュニア・カレッジ協会は、ジュニア・カレッジが「その運営に当たって……大学の方を見上げる」ことを戒め、「其処に学ぶ選ばれた者ではない種々様々な凡ての学生が、この社会において役立つ一員になり、その社会の聡明な協力者になるためには如何に教育せられねばならないかを発見するために眼を外界に転じて、その地域社会と其の生活とを注視せねばならない」と述べた。(W.C. イールズ著、渡辺彰訳『ジュニア・カレッジ論—完成教育の必要』、目黒書店、1951 年、295 頁)
- (20) Benveniste V. and Benson, C., *From Mass to Universal Education*, Martinus Nijhoff, 1976, p. 4 参照。
- (21) Stadtman, V. A., *The University of California 1868-1968*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1970, p. 263.
- (22) Ibid., p. 264.
- (23) Blocker, C. E., et al., *the two-year college: a social synthesis*, Prentice-Hall, 1965, p. 380.
- (24) 同総長は、総長就任前の 1920 年代にカリフォルニア大学の会計監督官として、州内各地のジュニア・カレッジを訪れ、その管理職や教員達とジュニア・カレッジのプログラムや年限の問題について話し合う経験を蓄積していたのであり、そうした蓄積をもとに、総長就任後は、ジュニア・カレッジの管理職のひとりとしてカリフォルニア大学の入学部長に充てたり、ジュニア・カレッジ関係の独立した事務局をカリフォルニア大学内に設置したり、二年毎にカリフォルニア大学とジュニア・カレッジの代表者間の定期会合を開き単位互換や教育内容の相互調整に関する合意形成を行なったりして、ジュニア・カレッジとの関係作りに尽力した。(Ross, H., University Influence in the Genesis and Growth of Junior Colleges in California, *History of Education Quarterly*, Vol.3, No.1, 1963, p.149 及び Hill, M.E., *The Junior College Movement in California, 1907-1948*, unpublished manuscript, University of California Education Library, p.65 参照)
- (25) クラーク・カー (Clark Kerr, 1911-2003) は、本論で後述するカリフォルニア州高等教育マスター・プランの策定者として、『大学の効用』(茅誠司監訳、東京大学出版会、1966 年)の著者として、またカーネギー高等教育政策研究協議会会長 (chairman of the Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education, 1974-1979) を務めた人物として、アメリカはもとより日本でも広く知られ、アメリカ高等教育史に燦然と名を遺す人物のひとりといってよい。ここではカリフォルニア大学での彼の経歴について補足しておこう。カーは、1939 年にカリフォルニア大学バークレー校で労働経済学の博士号を取得し、1945 年からカリフォルニア大学に産業関係研究所を創設し初代所長を務め、1940 年代後半から二十数年間にわたり労働争議仲裁者として、名声を博した人物である。その争議解決の手腕は労使双方から高く評価されたといわれる (クラーク・カー著、嘉治元郎監訳『産業社会のゆくえ—収斂か拡散か』、東京大学出版会、1984 年、277-278 頁参照)。かかる価値の仲裁者としての力量は、カリフォルニア州高等教育マスター・プランにおける調整作業においても、大いに発揮されたと考えられる。また、彼が 1957 年にカリフォルニア大学理事会に提出したカリフォルニア大学バークレー校の学術計画書は、カリフォルニア大学への最適入学者数、学部と大学院との交流のあり方、入学政策、学生・教員比率のあり方、教員の採用方法、研究機能の拡大、用地の獲得等に関する 13 の勧告を含み、しかも各勧告が入念に政府文書や統計に裏付けられた秀逸なものであったといわれる (Stadtman, op. cit., p. 380 参照)。この計画書を 1954 年から 3 年間に及ぶ月日をかけて作成した経験も、マスター・プランの策定に際して、容易に反対者の反駁を許

さぬ、大学問題に関するカーの卓越した知識の基礎を培ったものと考えられる。

また、こうして作成された 1960 年マスター・プランに関して、カーは後年、「マスター計画は高卒者の大学へのユニバーサル・アクセスを全米で初めて保証したのみならず、大学間の機能差別をも明確に打ち出した」ものとして改めて高く評価している。クラークカー（著）、小原芳明・高橋靖直・加澤恒雄・今尾佳生（訳）『アメリカ高等教育の大変貌：1960-1980 年』玉川大学出版部、1996 年、15 頁参照。

- (26) Ibid., p. 389. かかる推進派と反対派の攻防に類する流れは、マスター・プラン以前の 3 つの高等教育審議会報告—ストレイヤー報告（1948）、マコーネル報告（1955）、シマンズ・ホーリィ報告（1957）—にも看取されるが、これらの報告は法的拘束力を持たなかったため、1960 年まで問題解決が持ち越されたのである。なお、ストレイヤー報告の正式名称は、*A Report of a Survey of the Needs of California in Higher Education*、マコーネル報告の正式名称は、*A Restudy of the Needs of California in Higher Education*、シマンズ・ホーリィ報告の正式名称は、*A Study of the Need for Additional Centers of Public Higher Education in California*.
- (27) The Master Plan Survey Team, *A Master Plan for Higher Education in California 1960-1975*, Sacramento: California State Department of Education, 1960.
- (28) Ibid., p. 27.
- (29) Ibid., p. 27.
- (30) Ibid., pp. 2-3, pp. 199-202 参照。
- (31) Ibid., p. 63.
- (32) ところで、マーチン・トロウ（Martin Trow, 1926-2007）の「高等教育システムの発展段階説」は、日本でも頻繁に引用される説であるが、この説の形成過程には、本論で扱ったカリフォルニア州の高等教育政策や高等教育の三分岐構造が影響を与えているのではないかと推察される。トロウの経歴を調べると、彼はまさに本論で扱った時期のカリフォルニア大学に在勤しており、しかも創設間もない「高等教育研究センター」（CSHE: Center for Studies in Higher Education）にも研究者として出入りしている。詳述すると、彼は 1957 年にカリフォルニア大学バークレー校の社会学講師に着任、1962 年に准教授、1968 年に教授に昇進し、翌年から 1993 年に退職するまで同校の公共政策大学院で教鞭をとり続けた。トロウが 1957 年に社会学講師に着任した翌年に、全米初の高等教育専門の研究センター（CSHE）がバークレー校に創設された。CSHE は、以後、アメリカのみならず日本も含めた高等教育研究者達の国際交流拠点となる。発足当初の 1958 年から同センターの高等教育研究に参加し始めたトロウは、1977 年から 1988 年にかけては同センター所長をも務めている。トロウの経歴に関しては、以下を参照。（http://www.berkeley.edu/news/media/releases/2007/03/02_trow.shtml, 2018.8.31）

[Article]

The Background of Provisions Concerning California Community Colleges in the 1960 Law

Chizuru IGUCHI

Donahoe Higher Education Act of 1960 is the law which implemented the major recommendations of *A Master Plan for Higher Education in California*. While the Master Plan and the 1960 law are concerned with the whole system of state higher education, it also has important implications for California Community Colleges (CC).

The following two provisions are especially noteworthy. One is that CC was officially categorized with “higher education” for the first time in the law. Before this, the status of CC was so uncertain that there was a repeated question whether CC is “secondary or higher education”. The other is the provision to limit CC to “two-year” institutions. It was stated in the law that CC “shall offer instruction through but not beyond the fourteenth grade level”. The 1960 law, in short, classified CC as “two-year” “higher educations” for the first time in the history of CC legislation.

This study analyzes the historical conflict and coordination of equality and excellence in higher education in California as a vital factor affecting two provisions concerning community colleges in the 1960 law.