

初等中等教育法成立過程の研究

——アメリカ連邦政府教育補助金の教育的意義——

教育行政学研究室 藤 本 典 裕

The Coming of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA)

——Meaning of Federal Aid to Education——

Norihiro FUJIMOTO

ESEA was to ensure educational opportunities to the children of the poor and to equalize them. The aid was given not to 'schools' but 'children', according to the 'child-benefit' theory. The theory pigeonholed the issues on religion (church-state relationship) and federal control.

The another aim of ESEA was to avoid state and local financial difficulties and to secure the equality of their financial ability to prepare equal opportunities.

But the needs of aimed children and state and local difficulties were neglected in the congressional debates. And ESEA was and is judged to be failed because of the misuse of the aid by local agencies.

The most important points to be discussed were how to realize the aim of ESEA and how to help state and local governments to do so. The basis of decentralized system of education is autonomous reform and activities carried out locally. Based upon them, federal aid is to be an essential and active part of state and local finance.

We must also study following points: Why grants in aid? Is there another form of aids? Is federal aid essential to state and local government finance? and so on.

I はじめに

国家が自らの軽量化をはかりつつ教育に対する介入・統制を進めようとする現代において、教育（財政）における国家の位置あるいは国家にとっての教育の意味、さらに中央政府と地方政府との関係が改めて問われている。本稿は補助金形態を選択してこの問いに一応の解答を示してきたアメリカを素材に、教育と国家との関係（その財政的側面）を検討しようとする試みの第1歩である。従って本稿の目的は現在のアメリカ連邦教育補助金制度の原型として初等中等教育法¹⁾をとりあげ、その成立過程を検討し、問題点の整理と今後の課題の抽出を行うことに限定される。

さて1980年代のアメリカは政治的・経済的・軍事的な場面で、従来国際的に保持してきた優位性を喪失する危機に瀕していると言われる。この状況に対処するため税制改革案が作成され²⁾、税収の安定化を基盤とした「強

いアメリカ」の再建がはかられているのがここ数年の動向であろう。1983年に発表された『危機に立つ国家』³⁾はこのことを端的に指摘するものとして注目に値するが、同書は教育を「アメリカの将来を決定する中心的要因のひとつ」にあげ、「優れた教育」の達成を目的とする連邦政府の財政援助を勧告している。国家存亡の鍵として教育をとらえる考えは古くから存在するが、教育を州・その人民に留保される権限とするアメリカにおいて連邦政府が教育に対する財政的関与を行うについては、同旨法案が提出される度に激しい議論がくり返されてきた。

ところで連邦政府が教育に対して直接的かつ積極的に関与しはじめるのは1930年代、恐慌期からであった。この時期は教育行政が「連邦政府の直轄行政に移った」時期であり「補助金の条件的制度を通じて連邦集権の方向」が明確化する時期であった⁴⁾。その後連邦政府の教育関与は補助金形態を保持しつつ拡大を続けるが、この過程を州教育制度の確立、地方財政救済や教育機会均等化を目的とする州関与の拡大過程と同種のものと見るか

否かは議論のあるところである⁵⁾。しかしいずれにせよ単に上位政府の財政支出のみによって教育財源が安定し、そのことによって教育機会が均等化されるという単純な発想は許されない⁶⁾。上位政府の財政関与(補助金)がただちに教育財政の地方分権を否定すると断じることはできないが、財政関与の性格、補助金の意味を地方教育財政の自律的運営の可能性と関連させて考えることが、地方分権の意味を考察するひとつの方法であることは否定しえない。このことは「財政の動向によっていわば守勢の立場におかれた教育の地方主義がいかに維持されようとしているか」を問うことが「近代社会のなかで営まれる人間形成に関する本質的な考え方の一面もまた示唆」することになると、アメリカ教育財政研究の意義を語る五十嵐顕氏の指摘に明確に示されている⁷⁾。

アメリカにおける教育補助金の歴史は上述のように地方的性格を維持しつつそれに何らかの修正を加えざるをえないという「守勢」への転換の歴史であった。言い換えれば、補助金を介して上位政府とのあいだに新しい関係が樹立されてくる歴史であった。そこに展開されるのは、教育行財政の地方的性格の維持と、教育を国策の重要項目とみる中央政府による教育支配の動向との衝突である。しかもこの衝突が教育機会均等化、子どもの成長・発達をめぐる顕在化してくる時、そしてそれ故に、補助金という形態で現出する財政問題が極めて重要な教育問題として自覚化される必要が生じる。

レーガン政権の財政政策によれば、教育に対する補助金は福祉関係のそれとともに統廃合・縮減されようとしている⁸⁾。これは1960年代から展開されてきた「大きな政府」による補助金政策を否定するものであるが、より具体的には60年代以降の教育財政を大きく左右してきたESEAによる補助金政策の否定である。同法は貧困家庭児の教育機会の保障を主眼とし、その後あらゆる障害による教育機会の制約を除去するため修正されてきた。補助金額においてもそのプログラムの豊富さにおいても史上例をみないものであった同法は、機会均等という教育理念の実現に対し連邦補助金というかたちでひとつの解答を与えようとするものであった。州政府の独立性の尊重、その責務の強調によって連邦政府の財政援助が縮減されようとする現在、ESEAが担った役割とその意義・限界を考察することは、教育行財政の地方分権の意味、そして十全な教育の保障を可能とする教育行財政のあり方を考える第1歩としての意義を有する。

本稿は以上の問題関心からESEAの成立過程を検討するが、まず当時認識されていた問題点を簡単に整理しておきたい。

II 問題点の整理

ESEA成立時、連邦補助金をめぐって大きく5つの問題が認識されていた。第1点は貧困問題と不可分一体のものとしての人種問題である。すでに1943年、教育財政法(Education Finance Act)の審議に際し「人種による差別を禁じる」修正案が提出・可決され、公正で平等な財政配分が連邦補助金支持者の共通課題とされていたことがわかる。またNAACP(National Association for the Advancement of Colored People)の方針転換など人種差別撤廃に向けての動きは高まり⁹⁾、1954年のブラウン判決をもって形式的には目的は達せられることとなった。しかし事実上の(de facto)差別は在続し、これはその後の運動の到達点として評価される公民権法によっても除去されることはなかった。同法は法律上差別を行う学校に対して補助金の受領を禁ずるにとどまり、事実上の差別撤廃をその規定の対象としないという限界を有していたためであった。公民権法と相前後して成立した経済機会法も、貧困による教育機会の格差を社会生活のあらゆる側面における格差を生む元凶ととらえ、地域社会計画(community action program)への連邦補助を通じてこの格差の是正を行おうとするものであった。これら2法はジョンソン政権下の「貧困との闘い(War on Poverty)」の一環として立案・実施されたが、「難関にぶつかって」必ずしも期待された成果をあげることはできなかった¹⁰⁾。

問題点の第2は宗教をめぐるものである。1945年以前、教会に対する連邦政府の干渉を否定する立場からあらゆる連邦補助に反対していたカトリックも、戦後の財政負担の拡大に伴い、宗派立学校への支出を条件に連邦補助を承認するようになる。その際「宗派立学校のサービスは子どもの利益をめざすもの」であり、その限りにおいて学校種別は問題とならないと主張された¹¹⁾。補助金をめぐる宗教の問題は国教を禁じる連邦憲法修正1条の問題でもあった。私立学校への補助金支出が同条に抵触するものか否か、信教の自由との関係はどうかなど、内包される問題は数多いがこの問題が正面から取り上げられることはなく棚上げとなったかたちで残された。

第3に連邦統制の問題があげられる。連邦補助金の提案には常にこの問題が付随していたが、1965年段階ではすでに、補助金にはある程度の統制が伴うのは当然であり、統制の許容範囲、あるいはその抑制メカニズムなどが問題とされる状況にあった¹²⁾。また「統制」という概念自体についての議論¹³⁾、プログラムの実施を確実にす

るための権限を連邦政府に与えることを求める議論¹⁴⁾など、さまざまな論点が指摘された。

第4点は均等化をめぐる問題である。人種、宗教、貧困などの諸要因に加え、地域間の財政能力不均衡による教育支出格差、教育の質の格差を是正することが補助金の目的とされた。ESEAの審議過程においても、補助金の配分基準、私立学校への支出というかたちでこの問題が論じられることとなった。

最後に補助金の支出対象、その形態をあげねばならない。補助金が学校建設や教員給与に充当されるか否かは1940年代以降、AFT (American Federation of Teachers) と NEA (National Education Association) との対立、大統領選挙の際の党派的対立の争点とされてきた。しかしここでより重要なのは、補助金が特定目的をもつもの (categorical aid) であるか使途を特定しないもの (general aid) であるかという点である。歴史的には後者を求める運動が継続的に行われながら実現には至っていない。両タイプは特定目的指向性 (targetability) と地方政府の自立性のいずれに力点をおくかという問題を通じて、教育活動それ自体のあり様をも左右する重大な問題として意識されていたと言えよう。

さて ESEA は貧困・人種問題への認識の深化、公民権運動の隆盛という社会的要件に加え、1964年選挙における民主党の大勝、ジョンソン大統領の強力なリーダーシップといった政治的要件の充実に支えられて成立するが、これは上記諸問題へのひとつの解答であった。従ってその審議過程においてもこれら5点がさまざまに取り上げられ議論される。しかし、貧困・人種問題は同一レベルにとらえられ、これらによる教育機会の不均等状況が問題とされた。また宗教問題は主に私立学校への補助の可否、連邦統制の問題としてたちあらわれる。補助金の形態も統制の強弱あるいは地方政府の財政救済能力の多寡の問題として扱われている。そこで ESEA 成立過程の議論を教育機会均等化と連邦統制(各政府間の関係)を中心に整理することとしたい。

III ESEA 成立過程の検討

ESEA は一般に黒人・マイノリティの運動が活発化し、貧困問題が新たに顕在化した激動の60年代における内政の安定をはかることを目的とした政治的性格の色濃いものと評価され¹⁵⁾、この点は否定できない。しかしアメリカの先行研究にみられるように、ESEA を連邦レベルの立法メカニズムを問うケーススタディとして政治学的観点からとらえるアプローチが先行し、同法のもつ教

育的意義は主として具体的なプログラムの内容に力点を置いて検討される。従って、ESEA 自体に対する評価も概ねその失敗を指摘しながら、州・地方政府の補助金の誤用に原因を求めることに終始する傾向が強い。ESEA が教育の観点からいかなる意義と限界をもつものであったのかを探るため、①「子どもの利益」論、②—(i) 均等化論、②—(ii) 地域間格差は正問題、③プログラムの有効性確保の問題、に着目して以下の論を進めたい。

① 「子どもの利益」論

ESEA タイトル I 補助金は「子どもに対して援助を行う」ものであり学校を対象としない。従って同法は「憲法に抵触するものではない」と説明される¹⁶⁾。連邦補助金をめぐる重要課題のひとつである私立(特に宗派立)学校への補助の問題は「子どもの利益」に力点をおき、教育プログラムの実施を第1目標とすることで回避あるいは棚上げされることとなった。ESEA 成立前史とも言える1964年、同法成立の鍵を握っていた連邦教育局長ケッペル (Keppel, F.) は夕食会を催し、USCC (United States Catholic Conference)、NEA など主要なインタレスト・グループの代表と懇談している。席上、教育の質の向上こそがアメリカの直面する国家的要請に応える最重要課題であり、そのためには公的資源に限らず私的なそれをも活用することの必要性が説かれ参会者の支持を得た。しかも現行の公立学校と私立学校との関係に何らかの変更をもたらす危険を冒しても、貧困のため教育機会を奪われている子どもの現状を打開する方策をとることが国民的合意を得たものとして論じられた。その際問題とされたのは公立学校の教育の不充分さはもちろんであるが、私立学校、特にカトリックの学校における財政窮乏とこれに起因する貧困な教育条件であった¹⁷⁾。

当時シカゴのカトリック学校が1年間に必要とする学校運営費は約9千万ドルにのぼり、「そのすべてが寄付によってまかなわれ」「これ以上の資金調達とは極めて困難」な状況におかれていた¹⁸⁾。その学校数・生徒数ともにアメリカ教育の不可欠の部分占めるカトリック学校、その生徒が、公立学校あるいはその生徒の享受する利益を得ることは正に「公正の問題」であり、連邦補助金もちろん例外ではない。しかもカトリック学校は貧困家庭児の多くをかかえており、教育全般の質を高めるといふ国民的関心事に何らかの解決を与えるには、公私立の別なく「子どもの幸福を第1に考え」た方策の実施が要求される¹⁹⁾。

カトリック代表のこうした発言は財政窮乏に悩むカト

リック教会の苦況をよく物語るものであり、私立学校への補助を歓迎する理由もここに存在したと言えよう。しかしその際、補助金による統制の問題に何らかの解決が与えられていることが前提条件として求められたことは想像に難くない。この点を同じ代表者の発言によって確認しよう。

彼らの発言の基礎には、私立学校の果たす役割はすでに人材養成という国家的要請にとって不可欠となっており、私立学校における自由で独創的な教育は人間形成の上で非常に重要な位置を占めているとの認識が存在する。だからこそ私立学校への補助金支出が連邦政府の果たすべき役割として主張されるのであるが、それに伴う統制の問題について彼らは非常に楽観的である。ESEAには「必ずしも私立学校への強制力を伴うものではないしその方法も見当らない」、つまり呈示されるプログラムへの参加義務は生じないという消極的観点をもって統制への危惧は退けられる²⁰⁾。やや積極的な発言としては、連邦補助金によるプログラムがすべての貧困家庭児にひらかれているならば（そしてESEAについてはそうだと判断されているのだが）、このプログラムから排除されることは、却って「その子どもたち・両親の自由を侵害することになる」との発言をあげることができるだろう²¹⁾。連邦統制と不十分な教育の放置という「2つの悪からひとつを選ぶとすれば」喜んで前者を選ぶとの発言にこの間の事情が端的に集約されていると言えよう²²⁾。財政窮乏に苦しむカトリックは、連邦統制に対する楽観論を足場に、その主張する「子どもの利益」を損う危れのある消極的方策の存在を頼みとして、なお「子どもの利益」論を主張して補助金を支持するという立場をとることとなった。

ところで、「子どもの利益」を強調し公然たる反対を許さないムードをつくりあげて、国内にうっ積しつつある不満の解消をはかることが政府の意図であったとすれば、貧困家庭児を多数かかえ、国民の精神生活に隠然たる影響力をもつカトリックの支持を勝ち得たことはESEA成立の重大な障害を除去することであり、そうした意図の完結に1歩を進めることであった。しかし逆に言えば、参加拒否という消極策の有無にかかわらず、貧困という要件に着目し公私立の別なく教育機会を奪われている子どもを救済しようとしたことは、教育こそ貧困の連鎖を断ち切り、社会的成功を勝ちとる唯一最効の手段であるとする考えをひくまでもなく、国民（特に黒人、マイノリティ）の教育要求をある程度実現するものであり、その意味で前進の1歩を記すものであったとも言える。ただしこの要求が組織的要求として具体的には法案

審議の場に表明されることはなく、黒人・マイノリティにはその能力がないとされていた²³⁾。しかしESEAの性格がこの潜在的要求を先取りし、生起しつつある運動の沈静化をはかるものであったこともまた否定できない。

いずれにせよESEAは「子どもの利益」という切札をもって積極的反対を許さないかたちで成立することになるが、ここで言われる「子どもの利益」が貧困のために教育機会を奪われている子どもの「利益」であり、この要因を除去することが機会の均等化につながると考えられたのであれば、次にこの均等化について考えねばならない。

② 均等化論

しかしここで問題とするのはESEA成立時に教育機会均等化を阻むものとされた要因は何か、逆に言えばESEAが解決を求められた要因は何か、という点である。結論を先取りして言えば、それは「貧困」であった。ただしこの場合、家庭の貧困と州・地方財政の貧困、その均等化という2つのレベルが含まれるが、まず家庭の問題について考えよう。

(i) 家庭の貧困、均等化

ESEAタイトルIは、年収2000ドル未満の家庭の子どもに特別な教育プログラムを提供し、貧困なるが故に奪われている教育機会を保障しようとするものである。ところで法案審議の過程を通じて貧困家庭児（children of the poor family）、教育を奪われた者（the educationally deprived）という言葉は黒人、マイノリティとほぼ同義のものとして使用されている。そこでは教育機会を左右する経済的要因が人種的要因とほぼ同一のものと認識されていることがわかる。貧困であることは全生活場面に影響し、就学を困難にするという直接的なもののから、家庭の文化的・教育的環境の劣悪化という間接的なものまでさまざまに子どもの成長・発達を脅かすことは想像に難くないし、実際にこうした点についての調査・報告もなされている²⁴⁾。「無知であることが貧困の第1の原因」であるとの認識²⁵⁾は経済機会法、職業教育法を生む有力な動因となったが、前者による社会保障政策も後者による失業対策としての職業技術教育も、直接的に家庭の経済に働きかけるか否かの相違こそあれ、いずれもその意図を十分に発揮するには至っていないことは明らかであった。この2法においても教育を受けることが「貧困を脱する唯一のパスポート」であるという信念はゆるぎないものであったが、教育と貧困との関係について精密な検討がなされたとは言えない。この段階で両者の連関を強調することは、貧困・失業という社会問題を教育

政策の課題に転嫁し、その解決をまかせるのみならず、逆にその失敗の原因を教育に求める愚を許すことにもなる危険性をはらむものであった²⁶⁾。

当時、貧困・失業問題が重要課題として認識され、ESEAをはじめとする教育にその解決が求められていたことは明らかであるが、ESEA 審議の過程でこの問題はどのように扱われていたのであろうか。

まず年収2000ドルを貧困であることのメルクマールとして指定する理由を探ってみよう。政府側の説明によれば「各地方の実情に応じてこの決定を行うに足るデータは充分ではない」が「いずれにせよ年収が2000ドルに満たない家庭ならば、彼らがどこに居住しようとも、明らかに貧困であると言える」ことになる²⁷⁾。この基準の正当性を主張するためハイスクールからのドロップアウト数や学校教育修了年数と家庭の収入の関係を分析した研究も紹介されているが、全国一律の基準を設定するには必ずしも説得的とは言えない。事実、ニューヨークの生活保護基準をひいてこれを批判する声があがっている。ニューヨークでは年収3000ドルが基準とされており、ESEA のいう2000ドルとのあいだに位置する家庭の子どもは貧困による教育剝奪状態に放置されることになるというのがその主張である。加えて、年収あるいは福祉給付の額にかかわらず、生活保護を受けているすべての子どもを補助金の対象とすることも主張された。いずれも貧困が教育機会を奪うことを前提とした上で補助金支出基準の引き上げと対象の拡大を求めるものであったが、それは同時に各地方における貧困の現実に対する政府の画一的で楽観的な見方に対する批判でもあった。後者については本会議上程前の修正によって最終案に盛り込まれたが、前者は委員会、本会議を通じて修正案として提起されたにもかかわらず、基準額をめぐる具体的審議はほとんどなされず、2000ドルを採用する論拠もあいまいなまま、すべて否決された。なお後者について付言すれば、この提案によって補助金は約2億ドル増額されることが試算された。しかし政府にとってはこの増額より、むしろ民主党員のなかから共和党員と連合して法案に反対する者が現われ、法案の成立を危うくすることが問題視された。しかし逆に補助金対象の拡大と増額は、貧困家庭児の教育保障という法案の意図を強調し、成立に向けての合意形成に有効な働きをするとの判断が存在したことも修正案可決の大きな要因であった。

貧困を教育機会剝奪の最大要因とし、貧困家庭児を対象とするプログラムへの補助という間接的手法によって解決しようとした ESEA タイトル I は、経済機会法などによる生活保護政策や、より広範な失業対策・社会政

策との関連のなかで機能する第2次的政策であった。最低限の生活保障プログラムの中に教育を位置づけることは失業・貧困対策の一環としてそれなりの意味をもつものではあったが、逆に教育を社会・経済関係に従属させ、その問題解決の手段としてのみこれをとらえる愚を犯すことでもあった。ケネディ・ジョンソン政権下における教育の位置づけ、その期待される役割がここにはの見えるということができよう。また、この段階では教育独自の論理が展開されず、貧困家庭児に教育機会を手にするチャンスを呈示するという消極的なものにとどまっていたことも注意を要する点である。ESEA 以後、機会の平等から結果の平等へ力点に移り、教育独自の積極的役割が問われることになるのはむしろ当然であった。さらにタイトル I について言えば、プログラムの立案・実施が州・地方教育当局にまかされており（これをもって地方分権的性格の保持と主張されているが）プログラムの有効性はほとんど州・地方の良心にまかされている点に注目したい。法案審議の全過程を通じて州・地方財政の貧困が叫ばれ、その格差の存在と拡大が指摘されているにもかかわらず、その良心への信頼がくり返し表明されるのみで、地域間格差に対する自覚的取り組みはほとんど見られないからである。このことがプログラムの評価にあたって州・地方の認識の低さに失敗の原因を求め、ESEA 自体の評価を怠らせることにもなったと思われる。タイトル I が特定補助金として有効に機能しなかったことをも含めて、均等化の第2の側面を検討しよう。

(ii) 州・地方財政の貧困、均等化

タイトル I によれば各州への補助金額は各州の生徒1人あたりの平均教育支出額の2分の1を単位とし、これに対象者数をかけて算出される²⁸⁾。ここで対象者というのは前述の通り年収2000ドル未満の家庭の子どもと年収2000ドル以上で生活保護を受けている家庭の子どもであるが、この点については前述した問題があった。ここでは州の現行支出が算入されることへの批判（修正案）をとりあげ、地域間格差がいかに処理されたのかを検討する。

アメリカの「学校制度自体が教育的に“deprived”な制度を生み出してきた」ことは教育局長をはじめ政府としても認めざるをえない状況が展開していた。こうした制度に「連邦の資金を与えることは納税者の税金を浪費する」ことでしかなく、法の掲げる目的を達成するには地方政府の教育に対する消極的態度を改める何らかの方策の講じられることが主張された²⁹⁾。ところで地方政府の消極性はその財政的窮乏から生じるものと信じられる傾向が強く、各地の財政状況の差異が教育に対する積極

性の差異を生じ、教育条件・教育の成果にも差異をもたらすものとされ、このことを裏づける資料も多数提出されている。法案もこうした状況をふまえて作成されたものであった。では、この格差はいかに処理されたのであろうか。

法案によれば各州の現行教育支出（の2分の1）が算入され、各地の生活水準、物価などの経済的条件を勘案した補助金の配分が可能となると説明される。ところがこの基準を採用すると「1人あたりの収入が最も多い州に最も多くの補助金を与え」ることになり、「本法案は公正でも平等でもない」との批判がなされる³⁰⁾。法案は州・地方の教育に対する実績と地域の実情とを考慮しているようにみえるが、実は逆に州・地方の現行の教育努力を無条件に肯定することになるというのがその主張である。民主党のグリーン（Green, E.）は「公正と平等を基礎とし」「すべての子どもにその居住地にかかわらず同額の補助金を与える」修正案を提出した³¹⁾。補助金総額を対象とされる子どもに均等に分配せよというのがその骨子だが、これによって地域間格差を反映せず、貧困家庭児数のみを基準とする、ESEAの趣旨により忠実な配分が可能となるというのである。

これに対し政府側からは、各州の現行教育支出を基準金額として採用するのは、教育に対する支出が不十分な地域に刺激を与え、より多くの支出を奨励することを目的とするものであるとの説明がなされる。しかし、より多くの補助金を得るためには、その前段階として、より多くの教育支出を必要とするこうした配分基準の採用は、地域間の財政格差を是正する積極的方策とは言い難い。

「経済的・教育的にめぐまれない年少の子ども集中ということを真に優先して」「最も強い要求を示している地域に対して」最も多くの補助金が支出されるべきであるとの認識は（少なくとも表面的には）共有されていたが、それを実施する配分の基準については合意が得られなかった。多くの統計資料も提出されるが、各地域への配分額の多少が取沙汰されるにとどまり、各地域の教育要求やそれに必要な補助金額が具体的に議論されることはなかったから、法案成立をいそぐ民主党の「法案は公正かつ平等」との信念と多数独占という議会内勢力分布に押し切られるかたちで、法案は修正を受けることなく可決・成立されることとなった。

ところで ESEA は補助金によるプログラムの立案・実施を州・地方教育当局にまかせ、連邦教育局長がこれに承認を与えるかたちをとっている。ここで問題となるのは教育に対する連邦統制とプログラムの有効性の確保である。ESEA はこれらの問題を司法審査（judicial

review）条項と連邦統制禁止条項を設けることで解決しようとしているのだが、次にこの点を検討したい。

③ プログラムの有効性確保の問題

プログラムの有効性と言う場合、a. 立案・実施されるプログラムが実際に効果的に機能するか否か、b. ESEAの規定が同法の他の規定と整合的な関係を保っているか、他法規（特に合衆国憲法）に抵触しないか、c. さらに教育機会を均等に保障することによって社会的な平等の達成に寄与するという ESEA の本来の目的を実施するにふさわしいか否か、というさまざまなレベルの問題としてとらえることが必要となる。審議過程を検討すると a については地方の自主性が主張され、プログラムの立案・実施を地方レベルに委ねるかたちで一応の結着がついている。しかしこの点の保証が c の点ともかかわって重要となる。後に述べる司法審査条項についての議論も、主に b の問題として展開されたが、法の目的に鑑み、それにふさわしいプログラムの立案・実施という観点から再考されるべきであったと思われる。本稿は有効性の問題が b を中心に審議され、しかも「子どもの利益」という法の中心課題が（その実現の保証を具体的な議論の対象とすることなく）主張されたため、それ自身不十分な検討を経るのみであったことを指摘し、c の点をその具体化の方策としての a と総合的に検討することの重要性を指摘する。

さて ESEA は審議のはじめからその合憲性について議論があり、「子どもの利益」を前面に押し出すことで一応の解決に至ったことは前に述べた。しかし ESEA 自体の合憲性、そのプログラムの合憲性・合法性の判断を司法判断に求める条項を特別に設けることを求める修正案は次々と提案された。すでに法案に盛り込まれている条項では、州当局と教育局長との関係においてのみプログラムが評価されることが批判の対象である。この結果、教育に対する統制が進行するのに加えて、合法性の保証も困難になるというのである。従って州当局以外の地方当局や公的機関、さらに非営利団体にまで司法審査を求める権限を与えよというのが修正案の骨子であった³²⁾。しかし修正案審議は、すでに同旨の規定を含む法案に、これとは別に文言を加えることの是非をめぐるものに終始した。再審制度をとりあげ、連邦最高裁への提訴は否定されていないという主張もなされ、結局文言の追加は「却って憲法の保障する権利に制限を加えることになり」憲法への不信を示すものであるとの判断から、修正案はすべて否決された³³⁾。

司法審査はプログラムの有効性確保とともに連邦統制

を防止するという意味をもつものとして主張された。しかしこの点についても、すでに法案中に連邦統制を禁じる文言が含まれている³⁴⁾ことを理由に十分な論議にまで発展しない。連邦統制はカトリックの学校を中心とする私立学校への統制と、補助金が州当局を経由するとはいえ、地方のプログラムに対して支出されるため、州を排除した連邦-地方の統制形態が生起することへの危惧という2つのレベルで意識されていた。前者については「子どもの利益」が強調され、子どもへの補助という外衣をまとうことで解決されたことをすでに述べた。ここでは後者をとりあげて検討する。

連邦制をとり教育を州の権限とするアメリカにおいて、連邦政府の教育への関与は一般的福祉の増進の一環として主に補助金というかたちで行われてきた。それに伴う統制は当然のことながら間接的な、しかし強力なものである。従って ESEA が統制禁止条項をもつことはいわば当然であり、問題はその内容と実効である。カリキュラム、教育計画、教科書などへの統制を禁じる規定は、プログラムの承認権限を教育局長に与える規定とあわせてみた時にいかにほどの有効性をもつであろうか。さらに補助金の獲得が必須である財政状態にある地方に対して補助金の承認権限がもつ無形の権威をいかに評価するか。これらの点が論議されるべきことは明らかであると思われるが、法案審議の過程でこれらの問題は不当に軽視されている。政府側はさかんに州当局の自主性を強調し、連邦政府はタイトルⅢ、Ⅳ、Ⅴを通じてこれを援助・強化すると説明する。州当局の強化の必要なことは言を待たないし、そのことは地方当局にも同様に妥当する。従ってタイトルⅢ～ⅤをタイトルⅠとあわせてひとつの体系的プログラムととらえることは重要である。州・地方当局の自主性の確立、自主的活動なくして ESEA プログラムの有効性も発揮されえないし、統制禁止条項の実質化もありえないからである。その意味で ESEA は連邦政府による州・地方当局の強化、その財政的救済の途を示したいわば上から下への働きかけとして一定の評価に値する。しかしすでにふれたように、ESEA に対する評価は否定的で、その原因はあげて州・地方にあるとされている³⁵⁾。そこでは州・地方当局の補助金の誤用が強く批難されているのだが、逆に下から上への働きかけの欠如、さらに言えば連邦に対する州、州に対する地方の自立性、財政的独立性の欠如をみるのが可能であろう。では、こうした状況に対して ESEA はいかなる認識をもち、いかに対処しようとしたのであろうか。まず ESEA が特定補助金法であったことの意味を考えよう。

連邦補助金を求める声は古く、一般補助か特定補助か

という点を中心として、その形態をめぐる論争も同じ歴史をもつと言える。それは統制への危惧を常に伴う補助金の目的達成の確実性をめぐる論争であった。補助金を形態別に分類し、それぞれの特徴を分析した研究もあるが³⁶⁾、特定補助金の目的指向性については一定の合意がみられるものの、連邦統制をはじめとして統制の問題については見解の一致はみられない。地方財政全般に統制が及ぶ（一般補助金の）場合と、補助金の使途を特定することで地方政府の活動を統制する（特定補助金の）場合が併記的に指摘され、いずれにせよ補助金には何らかの統制は不可避免的に付随するとされる。その限りで見解は一致するとも言えるがそれ以上の考察はなされない。ESEA タイトルⅠの場合、その目的については合意が形成され、主にその実施手段をめぐる論争が補助金の配分基準の問題としてクローズアップされた。しかし連邦統制についてはくり返しこれに対する危惧が表明されるものの、その結果逆にプログラムの目的達成をいかに保証するかという問題への配慮が不十分なままとなった。地方財政の窮乏がくり返し叫ばれ、その教育努力の欠如が指摘されていながら、この現状への配慮を欠き、州・地方政府の自主的で良心的な活動にはほぼ盲目的に信頼するかたちとなっていることがそのひとつのあらわれであろう。タイトルⅠが、特定補助として補助金を支出しながら、一般補助と認識され、そのように消費されたことから、地方当局の無計画、認識の低さを批判することはたやすい。しかし問題はすでに教育のある特定部分に対する補助金をその目的に即して活用しえない地方財政の窮乏にあり、ひとり教育補助金という方策によってのみ解決を与えない段階にあった。こうした状況をみる時、地方財政の確立を一応視野の外において ESEA 補助金をみれば、その目的指向性を保証するための方策が法に内包されていたと言えるであろう。

たとえば司法審査条項はどうであろうか。これは法とそのプログラムの合憲性・合法性を判断するものであり、その意味では上の目的に沿ったものであった。しかし前述のようにこの判断を求める権限は狭く制限され、プログラムの立案・実施にかかわる教師、教育行政官、さらにプログラムの対象とされる子ども・父母に認められていない。このことは子ども・父母・教師を疎外し、その要求の反映を阻止することで法の目的の実現を困難にするものである。逆に司法審査を求める権限がひろくプログラムの当事者に認められることが、法の目的を間接的に保障することになったのではないだろうか。その意味で ESEA には必要な「統制」が欠如していたとも言えるが、ここでその「統制」を単純に連邦政府、州・地方

当局に求めることは慎みたい。州・地方当局の地域の教育要求に応えうる能力、またそのことを可能とする制度的裏づけに疑問が残るからであり、またそうであればこそ連邦政府の補助金が問題とされているのだからである。ここでは、特定補助金法としてのタイトルⅠがその意図をより確実に実現するためには、補助金の使途、プログラムの内容、実施過程、評価などに関して、間接的ではあるにせよ、その当事者たる子ども、父母、教師などによる「統制」を可能とする、より厳密な規定が必要であったと指摘するにとどめたい³⁷⁾。

ところで ESEA 補助金が実際には一般補助金として州・地方財源の救済に充てられたことは、一般補助を求めつづけてきた歴史的経緯に沿ったものではあるが、州・地方財政が連邦政府からの何らかの援助なしには成立しえないという苦況にある事実をも物語るものであった。そして地方財政の窮乏が教育条件の悪化をまねき、特に貧困家庭の子どもから教育機会を奪っているという事実と直面する時、より上位の政府に財政支出とそれによる格差是正を求めることは確かにひとつの対症法であるし、事実そうした傾向が長く継続してきた。しかし、地方から州、州から連邦へという財政主体の変遷が、各レベルの政府の自覚的で自主的な財政改革、財政確立の努力を伴わずに進行するならば、連邦政府を頂点とする財政の中央集権的構造の確立を黙過することにしかならないであろう。しかもそれが「協力的連邦主義 (cooperative federalism)」³⁸⁾ の名の下に州・地方政府の自治・自主性を「尊重」して行われることに注意を要する。連邦政府を主役とする協力の構図は、上位政府から下位政府への補助金の支出という連関をもって維持されてきた。この連関のなかでは、それぞれの政府の権限と機能は渾然一体となっており、それぞれがパートナーとして同等の関係をとり結ぶと説明されるが、この連関も各レベルの政府の自主性と自覚的努力を前提として成立するものであることは明らかである。上位政府の補助金が下位政府の財政の全体像のなかにいかなる位置を占め、いかなる役割を担うものであるかは、下位政府の独自な財政政策の立案・実施を前提とし、そのなかに正当に位置づいた時に真の解答を得る緒を発見しうる問題であると言えよう。

IV まとめ

本稿は連邦教育「補助金」法である ESEA を検討の対象としてきた。ところで地方財政の救済が不可欠のものとして認識され、上位政府の関与が求められる際、補助金という形態が選びとられる根拠は何であったのだら

うか。アメリカ連邦政府の地方財政援助は、公有地の付与というかたちをとって出発し、直接的な資金援助(補助金)へと移行してきた。この移行の際いかなる議論がなされたのかは興味深い³⁹⁾。しかし何故「補助金」であったのかという問いに対し有効な研究がなされ解答が与えられたとは言い難い。補助金はいわば自然発生的なものととらえられ、下位政府の上位政府に対するある種の既得権益とされているかにみえるのである。しかしこの権益は何ら必然性の裏づけをもたず、その時々々の法的措置によってのみ実効を発揮する性格のものである。ところでこれまでのアメリカ連邦補助金史をみる限り、こうした措置が下位政府の切実な要求に従う積極的な活動によって実施された例はほとんどないように思われる。それは上位政府の政策的意図を反映し、教育への統制を進行させる「一種のキャンディ」であった⁴⁰⁾。何らかの援助を切望する下位政府は、このキャンディを嚥下せざるをえず、却ってこれを一種の「贈り物 (gift)」として安易に歓迎することにもなる。ここからは上位政府の補助金に対する自覚的取り組みは生まれてこないし、そのプログラムの実効はうすれ、統制の進行に対する有効な対処も困難となろう。

補助金 (grants in aid) は援助 (aids) の一形態であったが、これが他の形態をとる援助と対等な選択肢のひとつとして議論されたことはなかった。ESEA 法案も補助金形態を前提として立案・審議されている。わずかに州に対する減税措置を求める提案がなされており、別形態の援助の可能性を示すものであったが、政府側はさほど説得的とは言えない解答を行ったのみでこの案を否決している⁴¹⁾。ここにも補助金形態への盲信をみてとることができるが、その理由は必ずしも明らかではない。教育への統制という意図が社会的情勢との衝突を最も無理なくかわして貫徹する手段として補助金が選択されたと考えることは比較的たやすいが、本稿はこの点についての解答を呈示しえない。

以上 ESEA 成立過程の諸問題を整理し、若干の検討を加えてきた。本稿は連邦補助金の歴史は教育の地方的性格が守勢の立場を余儀なくされていく歴史でもあったという言葉から出発した。地方政府に守勢の立場をとらしめたものは主に税制の相違による税収の不安定さとそれによる財政の貧困であったとの説明には一応首肯できるが、これに対処する方策の究明を不十分なままに放置し、補助金という形態をとる援助を半ば必然のものとして受け入れ、それ自体についての検討を怠ったことが指摘されねばならない。教育(財政)の地方的性格を語る時、財源の分割により地方に財政支出の全責任を負わせ

ることも確かにひとつの解答である。しかしそれは地方の財政制度を抜本的に改革し、上位政府との関係を一新することを前提としてのみ可能な解決策であろう。事実、地方税改革を基礎に教育財政の確立をはかる動きも存在した⁴²⁾。しかしなお教育の維持が地方の能力を越えている現実にはいかに対処すべきかが問われているのが実情であろう。地方的性格とは財源の地方独占という単純な解決を予定するものではない。地方の実情を充分に考慮し、これに対処しうる教育を保障することが地方政府の責務であるならば、これを可能とする財政的基盤の確立をはかることが急務とされる。その際、上位政府との関係を再考し、補助金も含め、援助形態を検討することが必要となろう。いかなる形態をとるにせよ、上位政府の援助を独自の論理の下に位置づけ教育の保障に奉仕せしめることが、求められる地方的性格を確立する第1歩となるであろうからである。その時援助は「贈り物」として地方政府に受動的に受けとられることを止め、教育の保障のために地方政府が積極的に位置づける地方財源の一構成要素として機能しはじめるであろう。上位政府の援助(補助金)は下位政府の自立的財政運営のなかにその正当な位置を見出す時、積極的価値をもつものとなるが、しかし上位政府の援助が地方財政中にその位置を占めることの必然性については今後の課題として残される。

(指導教官 牧 証名教授)

注

- 1) 初等中等教育法 (An Act to strengthen and improve educational quality and educational opportunities in the Nation's elementary and secondary schools: Elementary and Secondary Education Act; ESEAと略記)の概要は次の通り。タイトルⅠ:低所得家庭児の教育に7億7500万ドル。タイトルⅡ:学校図書,教科書その他教材に1億ドル。タイトルⅢ:教育センター,サービスの拡充に7500万ドル。タイトルⅣ:教育調査,職員養成に7000万ドル。タイトルⅤ:州教育当局の強化・拡充に1700万ドル。タイトルⅥ:雑則。なお法案審議の詳細については拙稿「アメリカ連邦政府教育補助金と教育保障構想——初等中等教育法(ESEA, 1965年)の成立過程の検討——」(修士論文, 東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室, 昭和59年度提出)を参照。
- 2) この点については中野博明「アメリカの税制改革——財務省案の概要と問題点」『レファレンス』昭和60年4月号などを参照。
- 3) "A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform" A Report to the Nation and the Secretary of Education, United States Department of Education by the National Commission on Excellence in Education, April 1983.
- 4) 五十嵐頭「アメリカ連邦政府の教育費補助——アメリカ近代教育財政の側面」『国立教育研究所所報』第7号, 1951年9月, p. 276.
- 5) Kaestle, C. F. & Smith, M. S. 'The Federal Role

- in Elementary and Secondary Education, 1940-1980' "Harvard Educational Review" vol. 52 No. 4 Nov. 1982, pp. 384-385.
- 6) Alexander, C. 'The Problem of Financing Public Education' "School and Society" vol. XVI No. 404 & 405 Sep. 1922. Morrison, H. C.: 'Taxation, Teachers' Salaries and Cost of Education' "The Elementary School Journal" vol. 20 Sep. 1919などを参照。
- 7) 五十嵐前掲『所報』第5号, 1951年6月, p. 199.
- 8) Vogel, M. E. 'Education Grant Consolidation: Its Potential Fiscal and Distributive Effects' "Harvard Educational Review" vol. 52 No. 2, May 1982. Jones, J. R. 'The Role of the Federal Government in Educational Policy Matters: Focus on Finance' "Journal of Education Finance" vol. 10 Fall 1984などを参照。
- 9) NAACPは1949年, それまでの方針を変更し, 連邦補助金を受ける学区における人種差別を禁止する修正案を提出するなど, 人種差別に対する絶対的反対を表明した。
- 10) "Times" 1966, 3, 29.
- 11) Bailey, S. K. & Mosher, F. K. "ESEA: The Office of Education Administers a Law" Syracuse University Press, 1968, p. 10.
- 12) Jones, H. R. "Financing Public Elementary and Secondary Education" The Center for Applied Research in Education, 1966, p. 102.
- 13, 14) これらの点は ESEA 審議においてくり返し論議されるが, 特に下院小委員会において行われた公聴会の記録にみられる NCWC (National Catholic Welfare Conference) の教育部長ホクワルト (Hochwalt, F. G.) の証言に詳しくふれられている。"Aid to Elementary and Secondary Education" Hearings, House General Subcommittee on Education of the House Committee on Education and Labor, pp. 800-844.
- 15) 室井 修「アメリカ連邦政府の教育補助立法過程の変化と特徴——初等・中等教育法の場合」『龍谷大学論集』第417号, 昭和55年10月, 中島直忠「米国初等中等教育法(1965年)の制定をめぐる教育政治学的研究について」『九州大学教育学部紀要』第16集, 1970年, 中嶋哲彦「アメリカの教育行政における連邦の役割に関する研究——初等中等教育法タイトルⅠの分析を中心に——」『名古屋大学教育学部紀要(教育学科)』第28巻, 1981年などを参照。
- 16) "Congressional Record" Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, p. 5750.
- 17) Eidenberg, E. & Morey, R. D. "An Act of Congress: The Legislative Process and the Making of Education Policy" W. W. Norton & Company, 1969, pp. 82-85.
- 18) House Hearings, op. cit. p. 808.
- 19) Ibid. p. 816.
- 20) Ibid. p. 830.
- 21) Ibid. p. 827.
- 22) Ibid. p. 832.
- 23) Wolman, H. L. & Thomas, N. C. 'Black Interests, Black Groups and Black Influence in the Federal Policy Process: The Case of Housing and Education' in Fox, D. M. (ed.) "The New Urban Politics" Good-year Publishing Company, Inc. 1972.
- 24) "The Negro Family" United States Department of Labor, Office of Policy Planning and Research, Greenwood Press, 1965 (Reprint, 1981).

- 25) Johnson, L.B. 'Special Message to the Congress Toward Full Education Opportunity' Jan. 12, 1965.
- 26) レーガン政権の教育批判は、教育にとどまらず、社会政策の行きづまりをあげて教育の責任とする傾向を示している。
- 27) House Hearings, op. cit. p. 84, p. 135.
- 28) これを数式にあらわすと次のようになる。

$$E = 0.5P(I + D)$$

E : 州の補助金受領額
 P : 州の生徒1人あたり平均教育支出
 I : 年収 2000ドル未満の家庭の子ども数
 D : 年収 2000ドル以上で生活保護を受けている家庭の子ども数
- 29) "Elementary and Secondary Education Act of 1965 (S 370)" Hearings, Senate Subcommittee on Labor and Public Welfare, pp. 501-515. 特にケッペルとケネディ (Kennedy, R.) の議論に注目。
- 30) Congressional Record, op. cit. pp. 5965-5967.
- 31) Ibid. pp. 5997-5998.
- 32) Ibid. p. 6133.
- 33) Ibid. pp. 6131-6132.
- 34) ESEA 第604条は「本法はいかなる省 (department) 当局 (agency) 官吏 (officer) あるいは合衆国職員 (employee of the United States) に対しても (中略) 命令、監督あるいは統制を許すものではない」と規定している。
- 35) "Title I of ESEA: Is It Helping Poor Children?" Washington Research Project and NAACP Legal Defense and Educational Fund, Inc. 1969. など同様の評価を下すものは数多い。
- 36) Levin, H.M. 'Federal Grants and Educational Equity' "Harvard Educational Review" vol. 52 No. 4, Nov. 1982. Tsang, M. & Levin, H.M. 'The Impact of Intergovernmental Grants on Educational Expenditure' "Review of Educational Research" vol. 53 No. 3 Fall, 1983.などを参照。
- 37) 教育プログラムに対して司法の判断をあおぐこと自体についても十分な検討が必要であるが本稿では果たしえなかった。父母参加についても同様である。
- 38) 中川 剛「アメリカの地方自治体に対する州および連邦の規制」『政経論叢』第17巻第3号第4号, 1967年, 1968年, 広島大学政経学会, 加治佐哲也「米国の教育行政における連邦, 州, 地方の関係」『広島大学教育学部紀要』第1部第28号, 1980年などを参照。
- 39) この点で史上はじめて直接資金による補助を求めたブレア法案 (Blair Bills, 1880年代に5回にわたり提案, 結局廃案となる) の審議などが興味深い, 現在までこの点を論じたものは少ないと思われる。
- 40) Congressional Record, op. cit. pp. 6127-6128.
- 41) Ibid. pp. 6108-6109. エドワーズ (Edwards) 案は減税による州財政の救済が州政府を「連邦統制から自由に」し, 「教育における意志決定を, 当然そうあるべき地方レベルに保持し, 教育に対する中央集権的統制を排除する」と主張している。
- 42) たとえば全米税制委員会 (National Tax Association) は地方税改革案を呈示し, これは後の改革に影響を与えた。'Preliminary Report of Committee to Prepare a Plan of a Model System of State and Local Taxation' 'Second Report of a Plan of a Model System of State and Local Taxation' また Pillenger, B.F. "An Introduction to Public School Finance" Houghton Mifflin Company, 1925.などを参照。

参考文献

上記以外に特に次のものを参照。

- Meranto, P. "The Politics of Federal Aid to Education in 1965: A Study in Political Innovation" Syracuse University Press, 1967.
- Jeffrey, J.R. "Education for Children of the Poor: A Study of the Origins and Implementation of the Elementary and Secondary Education Act of 1965" Ohio State University Press, 1978.
- Graham, H.D. "The Uncertain Triumph" University of North Carolina Press, 1984.