

# アメリカ連邦政府教育補助金政策の展開 ——19世紀後半期の補助金法（案）に注目して——

藤本 典裕

## 目次

- I はじめに
- II 19世紀後半期の状況
  - 1 社会・経済的状況
  - 2 教育状況
  - 3 南部人民と教育の状況
    - (1)南北戦争以前
    - (2)南北戦争以後
- III 19世紀後半期の補助金法（案）
  - 1 1870年代の議論の整理
  - 2 プレア法案をめぐる
    - (1) 農民組織
    - (2) 労働者組織
    - (3) 実業組織
    - (4) 教育関係者
    - (5) 教会
    - (6) 政党
      - (i) 民主党
      - (ii) 共和党
      - (iii) 小政党
  - 3 プレア法案の議会審議
  - 4 プレア法案不成立の要因
    - (1) 議会内の要因
    - (2) 議会外の要因
  - 5 モリル法
  - 6 モリル法（案）をめぐる議論
- IV 19世紀後半期の議論の意義
- V まとめにかえて

## I はじめに

アメリカ合衆国においては、教育は州政府の所管事項とされ、連邦政府は、憲法上、教育に関する何らの権限をもたない。しかし現実には、補助金を通じて教育制度、施設・設備、教育内容にまで大きな影響力を及ぼし、州・地方政府は、連邦補助金なしには、自らの職責を果

たしえない状況にある。アメリカ連邦政府の教育補助金は、1980年代に入るまでその総額、対象範囲ともに拡大を続けてきた。連邦政府が教育に寄せる関心と期待は、教育への唯一のアプローチとも言える補助金に具体的に表現される。従って、連邦政府の補助金（立法）の歴史をみることは、教育に寄せられた連邦政府の関心と期待のあり様をみることになる。

ところで補助金の歴史をみると、次の3つの視点が設定できる。

### ①補助の形態

連邦の補助が公有地の付与、その売却金の譲渡というかたちで行われるか、直接的に資金を支出するというかたちで行われるか、という分類である。アメリカにおいては概ねこの順をたどって形態は変化し、19世紀末以降は直接支出となっている。

### ②補助金支出の対象

学校段階、学校種別による分類と補助金の用途を特定するか否かによる分類が可能である。前者については、高等専門教育から初等・中等一般教育へと範囲が拡大してきた。後者については、用途を特定しない一般補助金（general aid）が長く求められてきたが、これは実現せず、特定目的補助金（categorical aid）が継続されている。<sup>1)</sup>

### ③補助金の受領者との関係

補助金の受領条件による分類であるが、特に見合い支出（matching）規定の有無が注目される。

以上3点に注目したとき、いずれについても、そして特に第2の点については、19世紀後半期をひとつの転期としている。従ってこの時期は、アメリカ連邦政府教育補助金史におけるひとつの転換期として注目されることになる。南北戦争後の混乱を脱し、全米の統一と全米規模の経済機構が確立されようとするこの時期は、各州が教育制度の基礎を確立しようとする時期であった。しかし同時に、州の財政基盤の脆弱さと州間の格差から、連邦政府の関与が求められた時期でもあった。

本稿はこの19世紀後半期に注目し、教育補助金をめぐ

る当時の議論を整理して上記の転換について考察しようとするものである。その際、ブレア法案 (Blair bills) とモリル法 (Morrill Acts) をとりあげる。

## II 19世紀後半期の状況

### 1. 社会・経済的状況

1865年に終結した南北戦争 (Civil War) は、南部の奴隷制を解体し、後進的農業国の側面を強くもちつづけていたアメリカの経済体制を一変させるものであった。それは、よりはやく成立していた北東部資本が国内資源と国内市場を利用し、国内 (特に南部) の安価な労働力を吸収しつつ、全米規模に発展していく時期である。しかし建国以来の西漸運動 (Westward Movement) が終わりを告げ、いわゆる自由地が消滅した後、アメリカ資本主義は独占化と海外進出を開始する。たとえば1898年の米西戦争は海外進出の必然化を表わすものと言えよう。また、U.S. スティールの成立が1901年であったこと、逆にスタンダード石油とアメリカン・タバコの両トラストが解散されたのが1911年であったことから、当時の独占化の進行状況がうかがわれる。さらに大陸横断鉄道の敷設が許可されたのが1862年であり、その後続々と長距離鉄道が敷設されたことも重要である。

その他、注目すべきことがらには数多いと思われるが、19世紀後半期は、一言で言えば、アメリカ資本主義の確立と独占化への移行期、アメリカがアメリカとなろうとしていた時期であった。つまり連邦政府が経済活動その他への関与をはじめめる時期であり、その意味で連邦政府と州政府の従来への関係にも変化が生じる時期であった。この点、教育についても例外ではなかった。

### 2. 教育状況

連邦政府が州・地方の教育に関与する手段は補助金である。従来、各州内の公有地はそのものとして (たとえば学校建設用地として) 教育に充てられていたが、これを売却し、その資金を州が利用する形態へと移行する。しかし、この段階では、連邦政府は公有地を州政府に譲渡するのみであった。連邦政府が自ら基金を設け、これを各州に配分する形態はこの後に登場するものであり、教育の場面に連邦政府が独自の位置を獲得するのはこの段階に至ってのことである。<sup>3)</sup>

当時の教育状況を少し数字をあげてみておくことにする。

アメリカにおける公立学校在籍者数は、約700万人 (1870年) から1550万人 (1900年) に増加し、公立ハイ・スクール数も1860年の300~500校から、1900年には

6000校に急増している。また義務就学制の成立も、各州によって差はあるものの、1852年のマサチューセッツ州から1918年のミシシッピ州まで、およそ19世紀後半期のことであった。さらに、1900年までに、マサチューセッツ、オハイオ、コロラドなど10州において教科書の無償貸与が実施されている。

ところでこうした教育の発展も、州および連邦政府による援助と統制を前提としたものであったことは否定できない。しかし教育に対する州の関与には大きな差異がみられ、その結果、各州の教育条件に大きな格差が生じていたことも否定できない。そしてこの格差は北部と南部の格差として最も顕著にあらわれる。

たとえば課税対象額 (taxable wealth) は、北・西部諸州の子ども1人あたり2225ドルに対して、南部では851ドルである。また1人あたりの課税額も、ニュー・イングランド661ドル、西部334ドル、南部155ドルとなっている。しかも21歳以下人口の対人口比は、北部の0.909に対して南部では1.242となっており、南部の窮状がわかる。こうしたことは教育費にも反映し、子ども1人あたりの公教育費は北部の60ドルに対し、南部では20ドルとなっていた。さらに文盲率をみると南北の教育格差はより明らかとなる。たとえば1870年の調査によれば、文盲総数566万人中、北部は約131万人 (白人122万人、黒人9万人)、南部は約419万人 (白人152万人、黒人267万人) となっている。文盲率は北部では人口の7.7%に対し、南部では実に人口の42.1%にのぼっている。<sup>4)</sup>

連邦政府による教育補助金を求める声はこうした状況を背景として起ってくるのであるが、特に南部の状況が想起されてのことであったと思われる。次に南部における人々の状況と教育の状況をみておきたい。

### 3. 南部人民と教育の状況

#### (1) 南北戦争以前

アメリカは植民の国としてスタートした。ニュー・イングランドは自由農民、独立小生産者を中心とした農民植民地あるいは居住植民地であった。これに対し南部は、はじめイギリスの過剰人口あるいはドイツ農民の労働によって支えられていた。彼らは半奴隷的束縛を強いられていたが、次第にそうした地位に対する不満を拡大し、反抗を開始する。プランターは彼らにかわる労働力として黒人奴隷に注目する。黒人奴隷数は1840年の250万人から1860年の395万人に増加した。

綿花生産を中心とする南部経済は北部商人をも寄生させるかたちで全米を支配したが、南部の大プランターは7000人ほどであった。これら極少数のプランターによる

支配は教育にも影響を及ぼし、大学の発展と普通教育の不振という不均衡をもたらした。

南部の工業化は1850年代を中心に、それ以前から計画されたが、奴隷所有者の関心は常に奴隷を奴隷のままにしておく、というところにあった。従って、奴隷の教育が彼らの意識にのぼることはなく、却って奴隷に教育を与えることを法律で禁じる場合すらあった。こうした状況下で貧困な白人の教育も同様に軽視されていた。しかし事情はやや異なり、白人貧困者が黒人奴隷と結んで反抗を企てることを危惧したプランターは、白人貧困者のために貧民学校を準備して奴隷との分離をはかった。従ってその学校も白人貧困者に奴隷とは異なることを意識させ、奴隷所有者となる幻想を抱かせる限りで存続されるものであり、教育とは名ばかりのものであった。

さてこのようにして南部は工業化の道を自ら閉ざすことになったが、その南部に残されたのは奴隷州の拡大という途であった。この途に行くことは南部経済の全米支配を維持することであると同時に、政治的には上院における政的勢力を拡大することにつながった。奴隷州の拡大は新州の連邦加入をめぐる南北の対立を生み、ついには武力の導入に至る。そしてこれをさらに激化させたのが、奴隷自身、白人貧困者、北部の奴隷制度廃止論者らによる解放闘争であった。こうした状況は、南部による連邦支配はもとより、南部の統一的支配をも危うくした。南部において政治的・文化的活動への弾圧が強化されるのもこうした時期であった。

南部は分裂した。しかし分裂は矛盾を解決しない。アメリカは南北戦争に突入することとなった。

## (2)南北戦争以後

南北戦争は北部資本主義、南部奴隷制それぞれの防衛戦争であったと言えよう。従って南部の軍事的敗北をもって戦いは終わらない。プランテーション、奴隷制を根絶し、南部人民を「自由」化することが最終目標であり、それは南部の北部化というかたちでの国家統一であった。

ところで南部の再建は2つの方向で考えられた。ひとつは漸進的・妥協的なもので、リンカーン、ジョンソン両大統領、北部民主党、共和党内保守派がその中心である。いまひとつは急進的・革命的なもので、共和党急進派がその中心であった。

ジョンソンはリンカーンの跡を継ぐかたちで妥協策をとる。それは南部同盟指導者の官職復帰に関する決定を各州にまかせる、などの政策として具体化された。しかし同時に急進派の動向を警戒し、黒人の一部に参政権(投票権)を与えるよう南部諸州に指示を与えている。

この結果、南部と北部の南部同情者との連携は密になっていった。

こうした状況下で南部諸州は憲法を制定し、教育条項もそこに含まれることとなる。しかしその多くは南北戦争以前のものとほとんど変わらないものであった。黒人の教育はここでも軽視され、州からの援助はほとんど与えられなかった。わずかに宗教団体、人道主義団体、解放人民局(Freedmen's Bureau, 1865年3月、陸軍省内に設置)がこれを行うにすぎなかった。また教育を担当する州組織が未だ確立されておらず、州財政も貧困であったため、黒人の教育はもとより、全教育が不十分な状態に放置されることとなった。

ところでリンカーン、ジョンソンの南部放任政策は、南部経済に寄生する北部資本への妥協、資本対労働者の対立、北部対西部の対立(西部農民への圧迫と搾取)などの諸矛盾が生み出したものであった。北部資本は南部の再建・民主化を避け、南部への投機的進出の道を選んだと言えよう。

さて、当時南部諸州では憲法制定会議が開催され、黒人の教育が一応は重要課題とされていた。しかし誕生した学校は分離学校(separate school)を中心としており、混合学校(mixed school)を法定したのは、サウス・カロライナ、フロリダなど数州のみであった。教育財政についてみると、州単位の教育税制が敷かれ、恒常的な教育基金(permanent school funds)<sup>5)</sup>が設けられたのもこの時期であった。

この時期に確立した州教育法制であるが、その実施は遅々として進まなかった。その要因は、州財政の貧困と、南部を投機対象とみる北部資本と北部共和党の保守派とによる南部新政府の孤立化、あるいは南部旧勢力との妥協であった。逆に急進勢力は、南部旧勢力はもとより、白人労働者の反感をまかうことになり、旧プランター勢力に利用されるかたちとなった。旧勢力は黒人をはじめとする労働者の自覚を抑制することを求め、公教育(普通教育)の普及を妨害した。彼らの反対は次の4点からなされた。

- a 個人の自由を侵害する
- b 公共課税は個人の財産権を侵害する
- c 公教育の推進は北部共和党勢力の伸長につながる
- d 連邦による州統制は地方自治を侵害する

特に教育税(直接財産税)の徴収については富裕階層、権力者層からの反対が激しく、税負担は主として一般人民の上のしかかることとなった。この結果、州の教育財政は大きく打撃を受けた。

こうして南北戦争以後の南部再建と教育再建は、黒人、小農民、労働者の自覚を全米的規模で喚起したという成果を残しながら、結果的には失敗に終わった。ブレア法案やモリル法に代表される連邦教育補助を求める動きはこうした状況下で提起された。それらは解放された南部経済と大量の労働力の帰属、そして連邦政府内での政治勢力の掌握をめぐる南部対北部、共和党対民主党の戦い模様のなかで、その生死を決定されたと言えよう。教育の問題は、それを受ける者の問題としてよりも、労働力としての彼らに期待を寄せる者の問題としてとらえられる傾向が強かった。

### Ⅲ 19世紀後半期の補助金法（案）

#### 1. 1870年代の議論の整理

ブレア法案を中心に19世紀後半期における連邦補助金をめぐる議論をみる前に、1870年代において連邦補助金をめぐる議論がいかなる状況にあったのかを整理しておきたい。

1870年にホアー法案が提案されて廃案となった後、連邦教育補助金の問題が連邦議会に登場することはなく、従って同旨の法律も生まれていない。しかしコモン・スクールに対する連邦補助は、公有地の売上金をこれに充てるというかたちで存続した。さらに南北戦争後の「再建期」を通じて議論された、人種的要因による教育機会の差別、差別を容認する州憲法、そうした憲法規定をもつ州の連邦への再加盟、などの問題が連邦補助金の受領資格との関係で顕在化した。人種毎に別の学校 (separate school) を準備することを合法とする州に対して、連邦政府が何らかの措置を行いうるのか否かという問題への解答は与えられないままであったが、連邦議会内の議論はひとつの解答を与えようとするものであった。連邦教育局 (Department of Education) 内から、アメリカ南部連盟 (Confederate States) の連邦復帰の条件として「人種や肌の色にかかわらずすべての者にひらかれた公立学校を設立する」ことを求める法改正案が提出された。その目的は選挙権を実効あらしめることであり、教育はその基礎となる「人民の知性」を育むものと期待された。普通選挙制 (universal suffrage) の基礎は普通教育 (universal education) であり、教育を普遍的 (universal) なものとするのは各級政府の責務とされたが、特に連邦政府に積極的役割が期待された。ひとつには州政府の教育に対する態度が未だ消極的である上、財政的にも教育の維持が容易とは言えない状況にあったことがその理由である。しかし、南北戦争後の混乱を連邦政府を積極的に活用して乗り切り、全米の北部化を推

進しようとする北部工業資本の教育に寄せる期待が最大の要因であったことは明らかであろう。さらに北部化を望む南部勢力、解放された自由民 (Freedmen) の教育要求も教育の領域での連邦政府の活動を強化する要因となった。

州に対する連邦の権限については、「アメリカ連邦政府は全州に対して共和政体を保障しなければならない」とする連邦憲法第4条を、州憲法に教育条項を求める根拠として主張し、同旨法改正を求める法案が提出されている。1867年3月16日のことである。法案は結局否決されたが、<sup>6)</sup>州の公教育制度における教育機会の均等化を注目すべき論点として提出し、それにかかわる連邦政府の役割を重視した点で、後の州・連邦の教育政策に少なからぬ影響を与えるものであった。ただしこの段階では、分離学校についての判断は保留され、州の無償公立学校制度の確立を急ぐ連邦・州政府の意向から、逆に分離学校制度を運営する州に対しても、州全体の学校制度が人種的差別を行うものではないと判断される場合には、連邦政府資金が流用されることにもなった。

連邦教育補助をめぐる各界の見解はどうであったか。

まず教育関係者については、教師、教育行政担当者ともに連邦補助金への関心を高め、これを求める者もふえたが、賛否両論とも多数を占めるには至っていなかった。教育に対する連邦統制の強化を中心に議論は展開するが、特に南部の復興の自立性、復興の程度をいかに判断するのかが問われ、顕在化した南部の教育問題を南部自身の手で解決しうるか否かの判断が連邦補助の賛否を決することとなる。

最大の宗派であるカトリックは公立学校における宗教教育の不十分さを指摘して、これを不道徳なものと批判した。従って公立学校へのあらゆる連邦補助に反対の立場をとっていた。しかし同旨法案が立法化される場合には宗派立学校も当然そこに含まれるべきことも主張している。教育機会の均等化を根拠とした主張であるが、教育内容の自立性を主張しながら、それを維持しうる財政的裏づけを欠いているカトリックの窮状をここにみてとることができる。教育内容の自立性と財政的裏づけの問題はこの後もカトリックを悩ませる最大の問題でありつづけている。

次に農民組織、工場労働者、商業関係者であるが、その組織化が未だ不十分であったり、各グループが眼前の利益を重視して活動したり、あるいは補助に対する関心が低かったりしたため、連邦補助についての明確な立場を表明できなかった。

この時期には、いくつかの雑誌が連邦補助に関心を示

し、見解を明らかにしはじめるが、各新聞は依然として無関心であった。

最後に二大政党である。1870年代に入って両党は連邦補助に対する態度を明確にした。共和党は補助に賛成、民主党は反対だったが、これは両党の公式見解として受けとるべき性格のものである。この時期の両党は各党員に対する強力な統率力を保持しておらず、従って各議員は、所属政党の公式見解によらず、選出地域の諸条件を優先して態度を決する傾向にあった。この傾向は1880年代にも存続したが、議論そのものは徐々に形式的なものとなっていく。

## 2. ブレア法案をめぐる

ブレア法案は、各州の教育の振興を目的として、連邦政府の資金を直接（公有地付与のかたちをとらずに）州に支出することを求めるはじめての法案として注目される。補助金の支出対象が初等教育一般とされたのははじめてのことであり、この点も注目に値する。さらに補助金の配分が州人口に占める文盲者の割合に従って行われることも、教育機会の均等化、教育による共和国民の育成、南部自由民の帰属など、多くの問題とかがわって重要な規定であった。本項ではこのブレア法案をめぐる各界の見解を整理することとした。

### (1) 農民組織

1880年代に農業従事者が組織的に連邦教育補助金の問題を積極的にとりあげたという例は見出せない。しかし、南部を中心に、古い農業経営形態の崩壊と新しい自由民の登場、旧プランター勢力の活動などを背景に、自由民の教育、その条件の改善が重要な問題として自覚されるに至ったことは明らかである。こうした状況の下に、南部諸州の農民のクラブや団体のとりまとめを行う全米農民同盟（Northern Farmer's Alliance and Cooperative Union of America 以下 NFACUA と略記）や北中部、中西部の農民勢力を代表する北部農民同盟（Northern Farmer's Alliance, 以下 NFA と略記）が公教育補助を支持する見解を発表した。たとえば NFA の綱領（Declaration of Purposes）はその活動の目的として「厳格に非党派的な立場に立って……農民の教育のために努力する」ことを掲げている。しかし一般に北部農民のなかには、教育は連邦政府を含めた外的な援助や指導から自由に、内的な調整によって行われるべきものであるとの見解が有力である。従って NFA の見解も、「教育が子どもの将来にとって有益である」限りにおいて連邦政府の補助を認めるものであり、積極的支持をそこに

読みとることは困難であった。

南部農民同盟（Southern Farmer's Alliance, 以下 SFA と略記）は NFA に比して教育の欠陥、問題点についてより自覚的であった。1887年の SFA 第1回大会において一連の議会への要求書が発表されたが、そこには自由な政府の存続のために、知性を備えた国民の育成を求める声が反映されていた。農・工業のバランスのとれた教育が求められ、SFA の主張する知性は、SFA 自身の性格もあって、農・工業従事者のそれであり、主張される教育もそうした種類のものであった。しかし共和政体の維持と教育の関係は強く意識され、教育について何らかの全国的規模での活動が必要とされていたこともまた事実である。

南部農民のなかにも連邦補助に反対する者があった。たとえばアーカンソー州のセンターヒル農業機構（Agricultural Wheel of Center Hill）は1888年にブレア法案の廃案を求める請願書を連邦議会に提出している。賛否を問わず、連邦補助に関する請願が農民層から提出された例は、これ以外にはほとんどなかった。前述の NFA は後に人民党（Populist Party）の中核となるが、この人民党の大会においても教育について言及されたという記録はない。もちろんこのことが連邦補助に対する反対を示すものではないが、少なくともこの時期、農民層の関心の中心に連邦教育補助金が位置することはなかったと言えよう。

### (2) 労働者組織

1880年代は、一言で言えば、教育に関する組合の関心が高まった時期であった。1870年代には教育の発展にさほど関心を示さなかった労働騎士団（Knights of Labor）は、1880年代に入ってブレア法案支持の先導者となった。1886年には「教育の目的と意義はブレア法案の成立によって達成される」としてその成立を求めたが、法案が否決されると、南部のおかれた窮状に対する連邦議会の無関心さを批判した。Knights of Labor はその後も連邦補助を求めるロビイングを続け、終始ブレア法案を支持した。

アメリカ労働総同盟（American Federation of Labor 以下 AFL と略記）は、その前身である Federation of Organized Trades and Labor Unions of the United States の時代から教育に強い関心を示していた。1881年に開催されたその第1回大会において、法定の義務教育が主張されている。ただし、この段階では、教育活動は連邦政府よりもむしろ州政府に期待されており、従って連邦補助は意識にのぼってこない。これに対し AFL は

その設立当初から教育に関する連邦政府の積極的な活動を支持した。しかし連邦政府の役割は、州以下の各政府の活動を援助するものとされ、連邦政府による命令、連邦統制は厳しく退けられていた。ブレア法案への支持も、普遍的義務教育 (universal compulsory education) の達成という目的遂行のための方途として打ち出された方針であった。AFLの各大会における決議には、ほとんど何の議論も経ることなく、連邦政府の教育参加がもり込まれているが、1887年、1889年の両大会における決議には、特にブレア法案を支持する旨の文言が含まれている。これは、ひとつにはアメリカの政治システムの運用に精通した市民が求められているとの自覚、ひとつには公教育の改革なくして社会改革はなしえないとの信念が、ブレア法案の成立を不可欠のものと考えさせたためであった。教育の重要性と連邦政府の役割の重要性を示すAFLの見解は、当時の労働者の見解を代表するものと言えよう。

### (3)実業組織

1880年代を通じて実業団体から全国規模の教育法制定に関する意見はほとんど提出されていない。ここでは例外としてニューヨーク市のユニオン・リーグ・クラブ (Union League Club of New York City. 以下 ULC と略記) とアメリカ銀行協会 (American Bankers' Association, 以下 ABA と略記) を紹介する。

ULC は地方・全米の両レベルにおける教育の改善を求める立場から連邦政府の教育の領域における活動を重視した。1882年の ULC 決議はブレア法案を支持し、その成立を求めるものとなっている。しかし同時に、宗派立学校への補助はコモン・スクール制度を危うくするものであるとしてこれに反対した。ULC 創設者のひとりであるジェイ (Jay, J.) はこうした見解をふまえて次のように主張し、ブレア法案を支持した。ブレア法案の合憲性を云々してこれを否定する者は、法案が特に南部の教育の発展に対してもっている重要性を軽視し、結果的には北部と南部のちがいを黙過して、南部に自らの手で無償公教育の提供を求めることになる。しかしこのことはアメリカ人すべてに与えられるべき市民の自由を南部人民から奪うことになる。全国的な施策が要請されるのはこのためであり、ブレア法案が宗派立学校への連邦補助を禁じている限りその合憲性には何ら疑いはない、というのがジェイの主張であった。

ABA は南北戦争時に実施された連邦税の撤廃を要求していた。これは金融機関への課税権を連邦政府にも認めるものであったが、ABA は州および地方政府の課税

権はそのままに、連邦政府のそれを撤廃するよう主張した。従って、ブレア法案など、連邦政府の支出を拡大し、あるいは権限を強化する法案の成立には反対の立場をとった。

### (4)教育関係者

連邦補助をめぐる教育団体の見解として、まず全米教育協会 (National Education Association, 以下 NEA と略記) に注目する。連邦補助を支持する教育関係者の見解が NEA に最もよく反映されていると思われるからである。

1881年、NEA は、当時提案されていた法案の趣旨に従って、公有地の売上金を公教育補助に充てるという従来の方針を再度明確にしていた。1882年にブレア法案が提案され、連邦資金の直接支出の可能性が論議されはじめると、何らかの連邦補助を求めていた NEA はこれを支持する見解を表明する。1882年大会における決議は、「文盲率に従って、国庫から、州の学校を援助することはアメリカ連邦議会の責務である」と述べている。1884年、1885年の決議にも同様の文言がみられる。さらに1887年決議でも、特に南部の教育に対する連邦政府援助を求め、この目的に沿うものとしてブレア法案を支持している。NEA は1890年までこの立場を維持するが、連邦補助金への関心は徐々にうすれて行く。これは南部経済に対する NEA の見方の反映したものとと言える。ブレア法案が廃案となった後、1891年には、全国的な教育の状況、そして特に南部の教育状況も満足すべきものであるとの見解が表明される。南部経済の復興とともに南部の教育は自立したとの確信が NEA を支配し、教育への援助はハッチ法 (Hatch Act)、第二次モリル法 (Second Morrill Act) を強化することで十分であると考えられた。NEA は連邦政府の直接補助全支出を主張する立場から公有地売上金補助へと方針を逆転させたことになる。南部経済の復興と南部教育の自立には議論のあるところだが、これを承認した NEA は、連邦政府による統制の排除、州権の保障を主張して、教育への直接的な連邦政府の参与を敬遠したものと言えよう。

NEA 以外の全国的教育組織として全米教育会議 (National Education Assembly) と州間教育協議会 (Inter-State Educational Convention) の見解をみておきたい。

全米教育会議は1882年、1883年の大会において、教育は無知な大衆を教化するものとして不可欠である、との見解を表明して、連邦政府、州政府に加えて教会による活動の強化を求めた。翌1884年、同会議の国民教育委員

会 (Committee on National Education) の長が、会議のそれまでの活動は連邦補助金立法を求める組織的要求を形づくることに成功したと述べている。立法が実現しないのは連邦議会がこうした要求を、教育者や博愛主義者のセンチメンタルな期待としてしか見ず、これを真剣にとりあげようとしなからである、と厳しく批判した。

州間教育協議会は、連邦補助の原則を維持しつつ、その実際の運用はすべて州政府にまかせる、という内容の決議を行った。さらに協議会は「公立学校援助基金の設立に関する法案」(Bill to Establish on Educational Fund to Aid in the Support of Public Schools) を独自に作成して関心の高さを示した。法案は、10歳から20歳までの文盲者個人への補助金の支出を認めるものであった。また法の運用のため、内務大臣、教育局長、政党の代表、財務省検査官からなる評議会 (Board of Trustees) の設置も提案された。しかし結局法案は上院本会議に上程されることはなかった。

さてその他の教育団体からブレア法案に関してまとまった意志表示はほとんどなされていない。しかしこのことはブレア法案に対する教育関係者の関心の低さを示すものではなく、各団体の意志統一を困難ならしめていた議論の活発さを示すものであった。

#### (5)教会

ブレア法案はカトリックの反対にあったが、これまでの同種の法案中、最も非カトリック勢力の関心を集めた法案であった。

先述した全米教育会議が「連邦補助金は地方の教育努力を刺激するものではあっても、それにとってかわるものであってはならない」との決議を採択し、これを議会へ請願書として提出した際、そこにはカトリックを除く主要宗派の代表のサインが付されていた。ブレア自身も上院で、少なくとも北部においては、カトリックを除く主要宗派の合意が形成されていると述べている。しかし各宗派の見解を検討すると、エピスコパリアン (Episcopalian) が南部における高い文盲率を問題としてブレア法案を支持している他は、概して否定的側面が強い。南部の教育条件の劣悪さを指摘しながら、基本的には地方政府の努力によって解決されるべき問題であり、連邦政府の参与は違憲であるとする (Congregational) の見解や、ブレア法案は州権を制限して新しい集権的学校制度を生み出すものであるとする (Presbyterian) の見解などがその好例である。また公立学校における宗教教育の不十分さに不満を感じつつ、他宗派の教育の普及を好まないという各宗派に共通の性格から、包括的

(comprehensive) で集権的な国民教育制度の強化をめざすブレア法案 (そして一般的に連邦補助金法) は好ましからざるものとして退けられた。しかし各宗派のおかれた財政的窮状から、何らかの援助を求める声も強く、宗教問題 (修正第1条問題) を棚上げとして、教育機会均等化の観点から連邦補助を受け入れようとの立場も一方で根強かった。結局、公立学校をプロテスタントの勢力拡大と関係づけて反対するカトリックを除けば、ブレア法案に対する統一の見解を示しうる宗派は存在しなかったと言えよう。従って法案審議の過程に登場する宗教問題は、法案の合憲性 (修正第1条) と教育機会均等化についてのカトリックの立場に焦点がおかれることとなった。

#### (6)政党

1880年代、民主、共和の二大政党はそれまでの立場を継承し、それぞれ公式には反対、賛成を唱えて公教育あるいはそれへの連邦補助をめぐる議論に参加した。公教育制度の維持・拡充については共通の支持を得られたとはいえ、これに対する連邦補助については両党とも内部に賛否両論を抱え、見解の統一は困難であった。以下、両党の大会を追いながら、それぞれの見解を確認する。

##### (i)民主党

1880年代を通じて民主党は公式に連邦教育補助に反対を続ける。1880年党大会は、連邦政府の教育への介入は、その中央集権的権力を強化し、教育の枠を越えた各省庁への統制の強化、「ひとつの政府」の建設につながるとして、州権尊重の立場から明確に反対を表明した。しかし同時にコモン・スクールの重要性が強調され、その保護・育成が主張されている。

1884年大会では政教分離が主張され、連邦補助の合憲性が問題とされた。民主党は、すべての子どもに市民としての権利と義務が教えられるべきこと、そしてそれはコモン・スクールによる無償教育に託されるべきことを強調する。しかしそれは連邦政府による徴税、州への配分、市民への配分というかたちをとるべきものではない、とされ、ここでも州政府の独立性の確保とその責務の重要性が説かれている。

1888年大会は、すでにブレア法案の廃案を予想して、教育についての議論はなされていない。民主党にとってはブレア法案をめぐる議論は終結したと言ってもよいであろう。

1892年大会では南北戦争以後の教育に対する民主党の見解を整理する発言がなされている。これを紹介して民主党見解のまとめとしたい。

「民衆教育 (popular education)こそ普通選挙制度を全からしむる唯一の基礎であるとの考えから、我々は各州に公立学校に対してすすんで財政支出を行うよう勧告する。無償のコモン・スクールは良き政府を育む。知性を育てるあらゆる手段を大切に扱う民主党政府は常にコモン・スクールを保護してきた。知性の発達にとってはもちろん、市民的自由、宗教的自由にとっても不可欠な教育の自由は、いかなる理由をもってしても妨げられてはならない。我々は、親のもつさまざまな権利、そして子どもの教育における良心の自由に対する、いかなる政府の介入にも反対する。それは、他者の権利を侵さない個々人の最大限の自由こそが最高の市民、最良の政府を生む、という民主党の基本原則に反するからである。」<sup>7)</sup>

### (ii) 共和党

1880年共和党大会は、公立学校への期待と信頼を明確に表明した上で、宗派立学校への財政支出を否定する。これは憲法修正第1条の規定をうけたものであるが、逆に憲法の規定の枠内で民衆の教育を援助することは連邦政府の責務であるとして、公立学校に対する連邦補助を強く求める発言がなされている。

しかし党内の不統一と民主党の台頭が共和党に危機感をもたらした1884年の大会では、教育に関する議論は行われず、わずかに教育における州権の尊重が確認されるにとどまった。1884年大会では注目すべき唯一の発言は、副大統領候補のローガン (Logan, J. A.) のものである。ローガンは、理想的な民衆政治 (popular government) の達成には民衆の教育が不可欠であると述べる。特に南部に自由な学校制度を建設し、次代をにう子どもたちの教育を行なうことが強調された。

1888年大会は再び連邦補助を支持する。

「アメリカのごとき共和国においては市民こそ主権者であり、官吏はこれに奉仕するにすぎない。あらゆる権限は人民の意志によってのみ執行される。そのため、人民には知性が求められる。我々に自由をもたらす知性は無償学校 (free school) によって育まれる。従って州あるいは連邦政府は単独にあるいは共同で、あらゆる子どもが良きコモン・スクール教育を受けて成長できるよう、無償の教育機関を提供しなければならない。」<sup>8)</sup>

さらに連邦補助は、公有地付与にかかわって、こうした目的をより効果的に実現するものとして支持・主張された。

しかし共和党内にも連邦補助に反対する声は存在した。それは主に憲法問題、上下政府の権限関係に着目するものであったが、アーサー (Arthur, C. A.) の発言にみら

れるように、「今や政府が教育を支援すべき時」であるとの見方は拭払しきれない。党内の反対も、連邦補助は地方の教育を援助するにとどまるべきことを確認する程度のものにおわり、党全体の方針を左右するにはいたらなかった。

### (iii) 小政党

最後に小政党の見解をごく簡単にみておく。まずグリーンバック党は児童労働の禁止と教育機関 (学校) の提供を求めた。連邦補助は労働条件改善のひとつの側面としてのみ関心の対象となった。

禁酒党 (Prohibition Party) と社会主義労働党 (Socialist-Labor Party) は義務教育制度の充実とそのための連邦補助を綱領に掲げた。従って両党ともブレア法案には好意的であったが、法案の可否に大きな影響をおよぼすにはいたらなかった。

概して小政党は給与などの労働条件、物価などの生活条件により直接にかかわる事項を重視し、コモン・スクールの発展にはさほどの関心を示さなかったと言えよう。

さて以上、連邦補助 (ブレア法案) をめぐる各界の動向を、議会審議を除いて、みてきた。全国的規模の団体からの要求が意外に低調であったこと、一般国民の関心も南部を離れるにつれて低くなること、などが指摘できる (表1を参照)。にもかかわらず、教育の分野における連邦政府の位置づけ、その役割が議論的になるところに、教育に対する政策的期待を、そして実際の教育の場面における国民の関心の高まりから、教育に対する国民的期待を、それぞれ読みとることができるであろう。

## 3. ブレア法案の議会審議

ブレア法案は1882年以来1890年まで計5回にわたって提案された。1884年、1886年、1888年に上院を通過するが、最終的には成立をみなかった。無償制コモン・スクール維持の重要性・必要性については、各州・地方間あるいは政党間に若干の差はあるものの、ほぼ全国的に承認されていたと言える。従って法案審議の過程では、法案の合憲性 (特に宗教問題) と連邦統制 (州権問題) が議論の中心となる。後者については、法案のもつマッチング規定が州の自立性、あるいは州の財政現実との関係で問題とされた。さらに南部諸州の経済的復興が強調され、州権を尊重するという筋から連邦補助を否定する議論もなされた。以下、いくつかの論点をとりあげてブレア法案の議会審議を整理することにしたい。



アメリカ連邦政府教育補助金政策の展開

表1. Petitions to congress requesting the enactment of legislation granting and to the common schools—1881 to 1891

Sources	Sessions of Congress in Which Received										
	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891
	-81	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88	-89	-90	-91
	47:1	47:2	48:1	48:2	49:1	49:2	50:1	50:2	51:1	51:2	
<b>SOUTH</b>											
Citizens	194	9	105	11	80	40	106			38	
State governments	3	7	2		5		1				
Public educational organizations	1	1	7	6	16	1					
Business organizations											
College faculties		10									
Religious groups			1		1	2	1			1	
Labor organizations					1						
Reform group (WCTU)						8	1				
	198	27	115	17	103	51	109			39	
<b>NORTHEAST</b>											
Citizens	22	1	2	5	9	151	221			34	
State governments	3						2				
Public educational organizations	2					1	1			1	
Business organizations	1		1							6	
College faculties	1	3									
Religious groups			3							1	
Labor organizations											
Reform group (WCTU)						7	2				
	29	4	6	5	9	159	226			42	
<b>MIDDLE WEST</b>											
Citizens	3	1	3	1	3	102	146			12	
State governments	1										
Public educational organizations	1	2	1		3						
Business organizations											
College faculties	1										
Religious groups											
Labor organizations											
Reform group (WCTU)						21					
	6	3	4	1	6	123	146			12	
<b>FAR WEST</b>											
Citizens	3		2			14	34			2	
State governments		1									
Public educational organizations		1		1							
Business organizations											
College faculties											
Religious groups											
Labor organizations											
Reform group (WCTU)						14	34			2	
	3	2	2	1		14	34			2	
<b>NATIONAL ORGANIZATIONS</b>											
Educational		4	1								
Religious			1				1			1	
Labor							1			2	
Miscellaneous						1	7			8	
		4	2		1		9			11	
<b>GRAND TOTAL</b>	136	40	129	24	119	347	524	0		10	10

\*For the Session 50:2, no petitions on this subject were recorded; for the Session 51:2, only one such petition was registered in the *Congressional Record*, from a "citizens" group, unidentified as to region.

Lee, G. C. "The Struggle for Federal Aid, First Phase—A History of the Attempts to Obtain Federal Aid for the Common Schools, 1870—1890" Teachers College, 1949, p. 95.

①連邦補助金法が民主的国家に及ぼす影響について。民主的国家の基礎は十分な知性を備えた国民による普通選挙である。これを有効たらしめるものは学校教育である。従って「州や親が子どもの教育を放棄し、子どもを無知なまま放置することがあれば、連邦政府が、最後の手段として、その子どもの教育を行うのは当然の責務で

ある」。これに対し、連邦補助金は州の連邦への依存を強め、その自主性を弱めるとの反対がなされる。また「教育に対する責任と支出の軽減が教育への関心をうすれさせ」かえって教育を、そしてひいては民主国家をも弱体化させることも主張された。

②連邦補助の合憲性について。合衆国市民としての権

表2. The Blair Bill—summary of the voting in the senate: 1884 to 1890

Legend: Voting is indicated by states, thus the maximum number of votes on the bill from any one state was eight (two per state in each of the four sessions during which the Blair bill was voted upon). A "D" indicates a Democratic vote, an "R" indicates a Republican vote.

Pro				States	Con			
1890	1888	1886	1884		1884	1886	1888	1890
<b>NORTHEAST AND MIDDLE SEABOARD</b>								
R	R		R	Connecticut	R		R	R
			R	Maine		RR	RR	RR
RR	RR	R	RR	Massachusetts				
R	RR	R	RR	New Hampshire				R
				New Jersey			D	D
R	R	RR	R	New York			R	R
	RR			Pennsylvania				
				Rhode Island			R	RR
RR	R	R	RR	Vermont				
7	9	5	9		1	2	6	8
<b>SOUTH</b>								
D	D	D	D	Alabama	D		D	D
	DD	DD	D	Arkansas				DR
R				Delaware	DD	D	DD	D
D	DD	D	DD	Florida				
D	DD	D	DD	Georgia				
		D	D	Kentucky			DD	D
		D	D	Louisiana				
D	DD	DD	D	Maryland	D	D	D	DD
				Mississippi				D
				Missouri		D	D	DD
	D	DD	D	North Carolina				
D	DD		D	South Carolina	D		D	DD
		D	D	Tennessee	D	D	DD	DD
DD	DD	DD	D	Texas	DD	DD	DD	DD
		D	D	Virginia				
8	15	16	14	West Virginia			DD	DD
					8	6	14	16
<b>MIDDLE WEST</b>								
R	R	RR	RR	Kansas		RR	RR	RR
		D	R	Illinois			R	R
RR	RR	R	R	Indiana			DD	DD
RR	RR	RR	R	Iowa				
			R	Michigan				
R	R	RR	R	Minnesota			RR	R
		D		Nebraska				
	R	RR	RR	Ohio	D			DR
6	8	11	9	Wisconsin			R	RR
					1	2	8	10
<b>FAR WEST</b>								
RD	RD			California	R			
R	RR	RR		Colorado				R
R	R			Nevada		R	R	R
				North Dakota				
RR	RR	RR	R	Oregon				
RR				South Dakota				
RR				Washington				
10	7	4	1		1	1	1	3
31	39	36	33	<b>GRAND TOTALS</b>	11	11	29	37

Lee, G. C. "The Struggle for Federal Aid, First Phase—A History of the Attempts to Obtain Federal Aid for the Common Schools, 1870-1890" Teachers College, 1949, p. 157.

利を有する子どもの要求に応えるのは連邦政府の責務である。教育は憲法の定める一般福祉条項に含まれるものであり、法案は合憲である。これに対しては、コモン・スクールは本来州の権限に属するものであり連邦政府あ

るいは連邦議会の支配には服さないとの反対がなされた。さらに一般福祉条項についても、連邦議会は課税権を有するのみであり、その配分については何らの権限ももたないと主張される。

③すでに同種の法が存在しており、ブレア法案の合憲性に疑いの余地はない。さらにその成果からも、文盲率低下に果たす連邦補助の役割は大きい。これに対し、公有地付与と直接補助金の支出とを同一視することはできないとの批判がなされ、連邦議会は公有地付与の権限を有するに過ぎないと主張される。また連邦予算中に州へ支出する余裕があること自体、税制の見直しを迫るものであるとも主張される。連邦議会は税制を改革して、州が独自の教育制度を維持しうような財源を確保できることをこそ目的とすべきである、というのがその趣旨であった。

④解放された自由民の選挙権を有効なものとするのが重要・不可欠である。ブレア法案は「人権問題の解決をめざす最初で最重要なステップ」である。しかし地方の教育に連邦政府が参与することは、教育に政党政治の弊害をもちこむことになる。「現在うまくいっている南部に人種問題を生起させ、それを永続化させることになる」。

⑤南部の教育について、ブレア法案は主に南部を対象とすることになるが、結局は全米に効果を及ぼす。従って南部のみを考慮して法案の可否を決することは誤りである。文盲の根絶が必要であるが、その場合北部の白人文盲者の問題も看過しえない。教育を提供する義務を怠っている州の改善のためには連邦政府からの支出が必要である。南部諸州の財政能力はすでに限界に達している。これに対して南部の復興を強調し、連邦補助を求める声は存在しないとの主張がなされるが、実情は必ずしも明確ではない。

⑥法案の「条件条項」について。「条件」は連邦議会の有する歳出予算認可 (appropriation) 権限に付随するものである。「条件」はゆるやかであり、州には拒否権が留保されている。これに対して「条件」の強弱、さらには有無にかかわらず連邦政府が単一の条件を課すことを認めれば、全米の教育に対する連邦統制を許し、州・地方の自主性を損うことになる、との批判がなされた。

この他にもいくつかの論点が提出されたがいずれも現実的なデータを伴わないもので結論は望むべくもなかった。投票の結果 (表2参照) から、民主・共和両党の方針の方針のちがいがより、地域的要因が大きく影響したことがわかるが、ここでは特定州を選んでその教育の歴史、当時の実態などを整理することが必要である、と述べるにとどまらざるを得ない。最後に、ブレア法案の成立を阻んだと思われる要因をいくつか述べておきたい。

#### 4. ブレア法案不成立の要因

ブレア法案の成立を阻んだ要因を議会内外に分けて整理する。

##### (1) 議会内の要因

主に下院の委員会の構成をめぐる問題である。下院議長カーリスル (Carlisle, J. G.) 以下、反対派議員が協力して法案審議の引き延ばしをはかったことも重要な点として指摘できる。しかし法案を第1に審議し本会議への上呈を決定する委員会が反対派議員で固定されたことがより重要である。委員会の組織は議長を中心として進められるから、この段階で法案に対する下院の態度がかなりの程度まで決定されたと言える。

##### (2) 議会外の要因

第1に極端な保守主義 (いわゆるブルボニズム, bourbonism) が南部に根強く残存していたことがあげられる。奴隷制の伝統をもつ南部では、教育を受けた黒人を統御できなくなり、伝統的な人種関係が崩壊することへの恐れが大きかったと思われる。

第2にカトリックの反対がある。国民の生活場面に隠然たる影響力を保持し、教育の場面でも、宗派立学校として、貧困家庭児をはじめ、少なからぬ数の子どもの教育を行っているカトリックの反対は、法案否決の重要な一因であった。

第3に、教育に対する国民の意識が、それを個人の責任とする段階にとどまり、逆にそのことが教育による人材育成、社会統制をはかる北部資本の高等教育充実への要求、州権尊重による連邦負担の抑制、などと結びつくこととなった。この点については、ウォード (Ward, L.) の主張を紹介して<sup>9)</sup> やや敷衍しておきたい。

まず教育を受けることの意味について、ウォードは教育への要求が生じる源泉として、子ども、親、社会をあげる。しかし子どもが自覚的に教育を求めることはまれであるとして退けたウォードは、親の要求について、現実に教育を要求するのはすでにそれを享受している者であり、真に教育を必要とするはずの人々は、その重要性に気づかず、あるいはその可能性を閉ざされた状況におかれ、教育要求の主体となりえていないことを指摘する。ここでウォードが念頭においているのは解放された自由民、黒人、貧困な白人である。従ってこうした人々の潜在的ではあるが、切実であるはずの要求を代弁するものとして社会が注目される。社会の役割は知識の配分とされるが、そこには知識こそ人々の力となり、個々人はこの力をもって成功への道を歩むことができるとの考えが前提とされている。自由民、移民の教育について、それを彼らをアメリカ人とする唯一の方法であるとの主張が

ウォードの見解をよく表現している。ウォードにとって教育は個人の力となるものであり、社会の役割が強調されるのも、未開発の人材を十全に活用すると同時に、社会秩序を維持する役割、いわば社会の自己保存作用として教育をとらえることから発するものであった。上述の潜在的な要求も、こうした個人的な要求ととらえられていたと思われる。

ウォードは、教育は万人に開かれた (universal) 義務制をとる (compulsory) ものでなければならないと主張する。しかしここで言う「万人に開かれた」ということの意味は、「アメリカ人となる」ということを条件とするものである。そしてそれは、自由に競争を行うために必要な基礎的な知識をすべての者に保障しておくことが、社会の自己保存を容易にするとの考えに基づくものであった。さらに、親の自由にまかせておいてはこうした教育の普及はむずかしいから、これを義務制とする、というのがウォードの主張である。<sup>10)</sup>

ウォードは州による教育 (state education) を重視する。これは私教育 (private education) に優先すべきものとして主張されている。すでに教育を受け、その重要性を認識し、その結果すでに相当程度の社会的地位を得るに足る力をもっている者には私教育の自由が認められる。問題は私教育を享受できない、またその必要も認めない者の教育である。彼らの教育は、従って、義務制で州の提供するものとし、無償とするというのがウォードの主張なのである。

次に、学校教育への期待・要求の主体が実際に教育を必要とする人々ではなかったという点に注目する。この点は、教育の普及が自由民の北部型労働者化を目的とし、主に北東部工業資本によって主張される結果、教育法制 (主に州レベル) の整備がかえって不平等を固定あるいは拡大することとなったとするティアック (Tyack, D.) らの主張に通ずる<sup>11)</sup>。また南部でも、北部化を要求して教育の普及を主張する者と、南部経済機構の維持を前提としてこれに反対する者という2つの流れが生まれた。しかしこの場合にも、前者は南部の旧支配層を、後者は教育によって支配層への仲間入りをねらう中間層を、それぞれ中心としており、やはり教育の普及対象から自由民が外され、彼らの教育要求が考慮されることはなかった、という点はかわらない。

以上みたように、連邦補助を求める法案は普通選挙法の実施、社会秩序維持といった政治的背景を映した政治問題として議論された。教育機会均等化の問題も、教育を基本的には個人のものとみる考えを背景に、競争への参加、アメリカ人化の問題とされた。しかも教育の普及

を主張した主体がその享受者ではなく、そのことがかえって彼らを不平等な地位に甘んじさせる結果となった。普通教育は州で行うべき、また行いうるものとして、連邦政府の役割を免除する議論は、しかし連邦統制、宗教などの憲法問題の生起を避けるものでもあった。この段階では、初等・中等普通教育は、高等専門教育ほどには、連邦政府の関心を寄せるところとはなっておらず、従って重要な政治・経済問題とはなりえなかったと言えよう。

## 5. モリル法 (Morrill Acts)

モリル法は1862年の第一次モリル法と1890年の第二次モリル法の二法をまとめて表現したものであるが、ここでは主に第一次モリル法を扱う。

第一次モリル法は名称を「農業および工業の便宜をはかる大学の設立のため、州および準州に公有地を付与する法律 (An Act Donating Public Lands to the Several States and Territories Which May Provide Colleges for the Benefit of Agriculture and the Mechanic Arts)」という。内容は名称の通りであるが、以下に簡単に紹介する。

補助は公有地の付与というかたちで行われるが、その基準は、1861年国勢調査に基づく各州の連邦議会議員数で、議員1人あたり3万エーカーの土地が付与される。従って、一応、州の人口比を基準とすることになる。相当面積の公有地が州内にない場合は、不足分は地券 (land scrip) の発行によって補われる。付与された公有地は売却され、その売上金は連邦あるいは州の公債に投資される。この投資金額を基金とし、その利子収入が教育に充てられる。投資金額の減額は許されない。

次にこの基金による収入は、各州に最低1校設けられるカレッジの維持・運営に充てられる。カレッジは主として農業、工業の諸分野の研究・教育にあたる。法によって維持・運営されるカレッジの活動については年次報告が義務づけられ、その写し (a copy) は補助対象となっている全カレッジと内務省長官に提出される。最後に、州が法の規定に反した場合、法の適用は停止され、公有地売上金を返却しなければならない。

第二次モリル法については、補助金の使途、規定違反に際しての補助の停止、農務省・内務省両省の長官への報告など、多くの規定が踏襲された。また、補助金の受領資格に関する内務省長官の承認制、法の目的に沿った運用を行う内務省長官の義務などが規定され、内務省の権限が強化された。人種問題についての規定も設けられている。入学に際して人種による差別を行っているカレッジをもつ州には補助は行われぬ。ただし、人種によ

って別々のカレッジを維持することは許されており、人種問題についての規定は消極的なものにとどまった。第二次モリル法は、従来の公有地付与ではなく、連邦政府の一般財政資金からの直接補助というかたちをとった。このことにより、設置されるカレッジの性格はますます連邦立の色彩を強めた。逆にこのことは、農・工業の教育・研究、その発展に対する期待が連邦レベルで高まってきたことをも示している。全米規模の経済機構に、高等教育への補助という消極的な手段によるものとはいえ、連邦政府の関与が開始されたことが確認されよう。

## 6. モリル法(案)をめぐる議論

モリル法案の審議の最大の特徴は、「教育的議論がなされなかった」<sup>12)</sup>ことであろう。かろうじて連邦統制が強化されることへの危惧、州権の尊重などが表明され、主張されるにとどまった。しかし、それは主に補助対象を初等教育にまで拡大することに反対するという文脈で行われたものである。その限り、農業・工業教育を対象とするカレッジ(高等教育)への補助はすでに承認済みの事項となっていたと言えよう。高等専門教育の連邦事務化の進行をここにみてとることもできる。

職業教育の拡充は関税とともに連邦政府の二大政治問題であった。この点は第一次モリル法の補助対象が農業教育のみとされていたのに対し、第二次モリル法では、さまざまな産業分野およびその基礎としての数学、物理学、経済学、その他の諸科学へと拡大されたことにも表現されている。西・南部と北東部に分裂したアメリカ経済の発展をはかる場合、両者の調和的発展を、少なくとも表面上、保障することが連邦政府の政治課題となる。1862年のホームステッド法(Homestead Act)によって広大な自由地を獲得した西・南部では、農業の大規模化・機械化が求められる。また都市近郊の小規模農地に頼る北東部では、農業の近代化・集約化が求められる。結果、その理由はともかく、農業技術の開発・発展は全米的な要請となってくる。これに加え、北東部の工業化は、国際市場への進出に伴って、工業技術の開発・発展を要請する。連邦政府による補助はこうして農業、工業を中心とする広範囲の産業分野に拡大されることとなる。

また、南北の経済基盤の相違によって生じる関税に対する見解の相違を調整することも連邦政府の政策課題となる。連邦補助に対する見解は、農業に限らず広範囲の産業分野への補助を求める賛成派と、対象を問わず連邦補助自体を否定する反対派に二分され、この中間は存在しないように思われる。ただし後者も、農業の発展を連邦政府が(補助金以外の方法で)援助することまでも否

定するものではない。いわく、

工業労働者に与えられると同様のチャンスを与えられ、関税による圧迫が取り払われれば、農業労働者は、政府からの補助なしに、自分の子どもを教育することができる。

農民はこのような立法を望んではいない。

農業を援助する方法はこれである。農民を苦しめている税金の重圧を取り除くことだ。<sup>13)</sup>

さて以上から、職業教育への補助は連邦政府にとって政治的意味あいの強い、あるいは専らそうした意味あいのものであったことがわかる。それは農業、工業の近代化の促進による連邦経済の確立であり、西・南部と北東部との経済的・政治的対立を緩和する政治的方策であった。モリル法はこうした2つの性格をもちあわせたものとして成立したものと考えられる。その点、初等・中等教育に対しては、連邦政府は依然として大きな意義を見出すに至っていなかったと言えよう。公有地付与による全般的な州補助という初期的形態においては、州政府の経済的・政治的基盤の強化はそのまま連邦政府の基礎づくりであった。従って、そこに(初等)教育が含まれていても、それ自身として特別な意味を付与されるものではなかった。また全米規模での教育体系の確立など念頭におかれるべくもない。

さらに、連邦政府による教育補助は憲法上認められない、との論点が連邦政府側から提出されていることも、違憲性を論拠とする補助金支出の拒否であるとみることも可能であろう。この点、対象となる学校段階によって議論はさまざまであるが<sup>14)</sup>、少なくとも初等教育がそれとして連邦政府の関心事となることは依然としてなかったことは確認できる。

モリル法は連邦政府が教育をはじめ政策課題として位置づけたために成立した法律であると言える。次に州政府と連邦政府との関係について簡単にふれる。

州政府は補助金によるカレッジの設立・維持を義務づけられ、これを怠った場合には補助は停止され、補助金の返却を求められる。さらに教育内容への関与も行われ、連邦政府の統制的性格はかなり強い。この統制的性格を強化する要因は、補助金が特定目的補助金(categorical aid)であった点にある。教育補助金史上、このモリル法は初の特定目的補助金法であり、この後、現在に至る

までこの補助形態が継続されている。

州との関係でもう一点、全州に補助をするのではなく、貧困州にのみ補助を与えるようにとの修正案が提出されていることを記しておきたい。また、法案が農業のみを対象としていたことから、その他の産業分野（具体的には工業）への補助を求める修正案も提出されている。後者は、西・南部と北東部との政治的調整という意味から、法案にもりこまれ成文となった。前者については、全州への補助という形式的平等論で表面上押し切られたかたちであるが、農業に限らず広範な産業分野の発展にインタレストを見出す連邦政府が、全州に補助金によるカレッジの設立を強く求め、補助金による州への関与の強化をはかったことはけだし当然であった。その意味で、ここにあげた2点は密接な関係を有するものであったと言える。

#### IV. 19世紀後半期の議論の意義

19世紀後半期は、コモン・スクールに対する連邦補助金を求める議論が、ブレア法案をめぐる議論でひとつのクライマックスを迎え、その廃案とともに高等専門教育に対する補助を求めるものへと移行する転換期であった。提出される法案、成立する法はこの後20世紀後半期に至るまで高等専門教育を対象とするもので占められる。この転換は、南北戦争後の復興、全米規模の経済機構の確立、工業化の進展、農業・工業技術開発の必要、などを要因とする政治的判断によるところが大きかったことはすでに述べた。しかしこの間、初等・中等教育（コモン・スクール）への補助は一貫して主張されつづける。そしてその主張は19世紀後半期の議論を基本的には受けつづぐものであったと考えられる。そこでこの時期の議論を再度整理しておきたい。ただしここではブレア法案をめぐる議論について考える。

ブレア法案は次の5点を議論の対象としたことで重要であった。

- ①コモン・スクールに対する直接的で一時的な直接資金による補助
  - ②文盲率による補助金の配分
  - ③各地域（州・地方政府）の教育に対する努力に応じた補助金支出（マッチング規定）
  - ④宗派立学校を除く公立コモン・スクールのみへの補助金支出
  - ⑤一定の一般的な連邦政府による規則と制限に基づく州・地方政府の補助金の管理・運営（受領資格、補助金の使途）
- 次に教員組織をはじめとする教育関係者がはじめて組

織的・全国的に連邦補助を支持し、議会外での活動を展開したことがあげられる。しかし逆に大学関係者からは強い反対の声もあがった。いずれにせよ、これら教育関係者の動きは大きな影響力をもつようになった。

第3に、従来のカトリックに加えて、プロテスタントも連邦補助金に対する反対を明確に表明したことがあげられる。彼らの主張は、連邦補助に伴う教育統制によって積極的な宗教教育の普及が阻害されるというものであった。宗教組織の態度は、主に財政的な理由から、軒並み賛成へと転ずるが、各宗派が態度を鮮明に示し、ロビイングを開始するのは19世紀後半期であった。

第4に、農業、商業、工業それぞれの組織が連邦補助金に対する態度を明確化したことがあげられる。

第5に、新聞、雑誌などの報道関係者が補助金への関心を高め、世論形成に力を発揮しはじめたことがあげられる。

最後に、上記の諸点から連邦補助金が国民的関心事となり、各政党がこれに対する態度を明確に示す必要に迫られたことがあげられる。言いかえれば、連邦補助金がひとつの政治問題として定着したということになる。その結果、補助金の問題が継続的に議論されて国民の関心と呼ぶことになるが、他方、議論が政治的関心に従って行われ、必ずしも補助金のもつ教育的意義を問うものとはならないマイナス面も指摘できる。

次のコモン・スクールへの連邦補助を実現させない要因を簡単にみておきたい。

第1に、教育を個人の責任とする伝統が強く残存していたことがあげられるが、この点についてはすでに述べた。

第2に、上のことから、一部の私的利益を実現するために公的資金を支出することへの根強い反対がある。これは主に私立・宗派立学校への補助をめぐる問題とあらわれる。結局、あわゆる私立学校への補助を禁じたかたちでこの問題は処理されることになる。

第3に、補助金による連邦政府の教育統制への危惧があげられる。補助金は州間の教育条件格差の是正、教育機会の均等化を目的とするものとされる。この目的の達成をいかに確実なものとするかが、補助金の使途特定の問題や受領条件の問題として議論されるが、そのことは同時に連邦統制の手段を提供することにもつながる。しかし逆に、連邦政府による何らかの統制によって、人種差別の徹廃をはかることは可能であり、そのためには使途の特定は必要であるとの主張もなされている。

ここにあげた私立学校への補助、均等化、連邦統制、補助金の受領条件と配分、などの問題は、この後も議論

の焦点でありつづける。その意味でも19世紀後半期は連邦補助金をめぐる議論の転期であり、現在まで続く議論の出発点でもあった。

## V. まとめにかえて

以上、本稿は19世紀後半期に注目して、アメリカ連邦政府教育補助金をめぐる議論を整理した。南北戦争後の復興、近代化、独占化は、教育（特に高等専門教育）を連邦政府の関心事とする。従来の州・地方政府に加えて連邦政府が（初等・中等）教育の提供に一定の責任を負うことも、補助金を求める法案として要請されるが、これは教育機会の均等化、教育条件格差の是正を目的とするものであった。こうした法案は、違憲性判断をはじめとする、極めて政治的な議論の結果、否決される。初等・中等教育の普及が重要視されながら、法案の成立をみなかった事実も、連邦政府の教育に対する関心の選択性を示すものであった。

19世紀後半期は、連邦補助金をめぐる以後の論点が明確に示されたという意味で、また選択的ではあれ、連邦政府が教育をその職責として位置づけ、補助金を通じてこれを連邦事務化しはじめたという意味で、連邦政府教育補助金史の一転期であった。それはまた、教育が連邦レベルの政治課題として認定される時期でもあった。

### （註）

- 1) 補助金の分類は他にも可能である。補助金の形態ごとにその特性を整理したものとして、たとえば次のものを参照。Tsang, M. and Levin, H. M. 'The Impact of Intergovernmental Grants on Educational Expenditure' "Review of Educational Research" vol. 53. no. 3, Fall, 1983
- 2) "Report of the Commissioner of Education for the Year 1887—1888" より。
- 3) 本稿では、公有地付与の段階におけるカレッジの問題にふれることはできない。この点については次のものを参照。Taylor, H. C. "The Educational Significance of the Early Federal Land Ordinances" Teachers College, 1922.
- 4) 前掲 "Report" より。
- 5) 恒常的教育基金 (permanent school funds) については次のものを参照。Pittenger, B. F. "An Introduction to Public School Finance" Houghton Mifflin Company, 1925. (特に Chapter XII), より広く

連邦、州政府の教育財政政策の動向については次のものを参照。Swift, F. H. "Federal and State Policies in Public School Finance in the United States" Ginn and Company, 1931

- 6) この法案を含め、連邦教育補助金をめぐってさまざまな法案が提出されている。これらについて本稿で詳細な検討を行うことはしないが、提出された論点は本稿にとりあげたものでほぼ尽きていると思われる。
- 7) Lee, G. C. "The Struggle for Federal Aid, First Phase—A History of the Attempts to Obtain Federal Aid for the Common Schools, 1870-1890" Teachers College, 1949. p. 144
- 8) Ibid, p. 141
- 9) Ward, L. "Dynamic Sociology" D. Appleton, 1883. Vassar, R. L.(ed.) "Social History of American Education" vol. II. Rand McNally & Co, 1965に転載のもの。
- 10) 子どもを教育する親の権利に言及するものもあるが、その場合にも、教育を与えない自由を含むものではないとされている。ただしそれも、子どもを学習の主体としてその権利を擁護する発想ではなく、「国民全体の利益を代表する社会 (state) が、自らの将来の繁栄を確かなものとするために、親に対して子どもの教育を行わしめる (学校に通わせる—藤本) 権限を有する」ものととらえられる。Keith, J. A. H. and Bagley, W. C. "The Nation and the Schools" Macmillan Co. 1920 (Arno Press, 1978, 復刊) p. 148
- 11) Tyack, D. and Lowe, R. 'The Constitutional Moment: Reconstruction and Black Education in the South' "American Journal of Education" vol. 94. no. 2. 1986.
- 12) Kandel, I. L. "Federal Aid for Vocational Education" (A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching) Bulletin Number Ten, 1917. p. v., p. 13.
- 13) Ibid, pp. 86—87
- 14) 1859年にモリル法案がはじめて提案された際、当時の大統領ブキャナン (Buchanan, J.) は、同旨の理由からこれを拒否 (veto) している。

(1987年7月31日受理)