

米国の特殊児童協会（ICEC）による連邦立法支援活動の萌芽

—1940-1950年代の『Journal of Exceptional Children』に着目して—

教職開発コース 志 茂 こづえ

Germination of the federal legislation support activities by International Council for Exceptional Children in the U. S.:
Focusing on the Journal of Exceptional Children 1940s - 1950s

Kozue Shimo

The Purpose of this study is to describe germination of the federal legislation support activities, found in the 1940s and 1950s, by the ICEC that contributed to the enactment of the Education for All Handicapped Children Act in the U. S. and to seek its meaning. What the ICEC had done before their successful contribution to federal legislation, their logic, and historical implications in the unfruitful attempts are examined.

目 次

- 1 はじめに
 - A 研究意図と課題
 - B 先行研究
 - 1 日本の先行研究
 - 2 アメリカで一般に浸透している議論
 - 3 CEC会員による議論
 - C 研究方法
 - 1 検討資料
 - 2 本稿の構成
 - 3 扱わない議論
 - 4 用語と和語表現
 - 2 連邦立法の頁が設置されるまで：立法への関心の萌芽
 - A 1930年代に見られる一法案への関心
 - B NEAの傘下に入る
 - C 『特殊児童研究』の公式協会誌化
 - D 法律への関心を寄せる予兆となる1946年の四つの記事
 - E 1947年連邦法欄のはじまり
 - 3 イングラム期：連邦の教育助成金獲得に向けた運動とその意味
 - A この時期の上下院に見られる教育関連法案とそのゆくえ
 - B 予算獲得のロジック
 - C NEAの影響
 - D 会員に向けた運動
 - 4 ラーナー期：観察者としての活動とその意味
 - A この時期の議会と政府に見られる教育関連法案とそのゆくえ
 - B ラーナーに見られるロジック
 - 1 運動家から観察者へ
 - 2 連邦教育助成の妥当性に関するロジック
 - C 労働より教育，建物より教育
 - D NEAの影響の薄まり
 - 5 おわりに
 - A 法史上評価される以前のICECの立法への関心と活動
 - B ICECの組織目的におけるその活動のロジック
 - C 結実しなかった活動における歴史的意義
 - D 今後の展開
- 註
参考・引用文献
1. はじめに
 - A 研究意図と課題
本稿の目的は、米国の Education for All Handicapped Children Act（障害児教育法，以下EAHCA）の成立に大きく貢献したと言われる専門家組織 International Council for Exceptional Children（国際的特殊児童協会，以下ICEC）¹⁾の、1940-1950年代に見られた立法貢献活動の萌芽を描きその意義を探ることにある。
ICECは1922年に例外的な子どもの教育に関心を持

つ人達によって創設され、設立にあたり以下の目的を明示した。

- 特殊な子どもの教育的な問題に関心をもつ人々をまとめる。
- 特殊な子どもの分類や識別よりも、彼らの教育を強調する。
- スペシャル・エデュケーション分野の教師のためのプロフェッショナル・スタンダードを制定する。

しかし20世紀半ばには、この三目的に示されていない立法支援活動に関わるようになっていき、現在のCECは政策論者としての地位を築いている²⁾。組織成長の過程において政治的活動に関与していったと思われる。

一方、法史における議論では、スペシャル・エデュケーションに関する立法は1954年のブラウン判決が及ぼした影響の成果の一つとして語られてきた。だが法史よりも専門家組織に視点をおいた場合、結実しなかった活動の萌芽が存在していた可能性がある。

事実ブラウン判決以前に、ICECが自身の協会誌の中で連邦立法に関する記事や論文を掲載していた時期が見られる。ICECの協会誌は1934年に *Council Review* として創刊され、1935年に *Journal of Exceptional Children* (以下『特殊児童研究』)³⁾ に改名、ハーレー Z. ウッデンの個人的尽力による出版期間を経て1942年にICECの正式な協会誌になった(後述する)。現在は季刊誌であるが1937年10月から1957年5月までは年8回発行され会員の下に送付されていた⁴⁾。第二次世界大戦前は、表題が一定しない所謂「お知らせ」の頁に連邦立法に関する記載が数回見られ、1947年3月号から「NEWS AND NOTES」の頁に「Federal Legislation and News」欄が登場する。その後1947年10月号から1948年10月号までは「FEDERAL LEGISLATION AND NEWS」同年11月号以降は「FEDERAL NEWS AND LEGISLATION」としてクリスティン P. イングラムが、1949年10月号からはジョセフ S. ラーナーが担当し連邦立法に関する記事を掲載していた。しかし当頁内での立法に関する記載は次第に全国ニュースに取って代わり、ラーナーの3年目では連邦立法に関する記事は11月号と5月号の2回にまで減少し、1952年5月号をもって当頁は終了した。後に連邦法欄が再開するのは1958年1月号の「Bulletin」頁内である。このことから、ICECが少しずつ連邦立法に関心を寄せながらも初期活動は結実しなかったことが想定される。

そこで、本研究の課題を以下のように立てる。

- 法史上評価される以前のICECの連邦立法への関心と活動を描く。
- ICECの組織目的におけるその活動のロジックを検討する。
- 結実しなかった活動における歴史的意義を検討する。

B 先行研究

1. 日本の先行研究

日本における米国の特殊教育の法制の研究として、代表的かつ最も詳細な研究は清水(2004)であろう。障害者教育法⁵⁾とリハビリテーション504条項の二重構造を解説し、障害児が無償で適切な教育を受ける権利を保障するという法の中心理念を描いている。清水によると障害者教育法は資金援助法である。また、EAHCAは各地の訴訟により確定してきた原理・原則を取り込んで成立したという視座に立っている。しかし、法律制定または訴訟が各地に起き始める以前のスペシャル・エデュケーションの教育者、専門家の在り方にまでは言及していない。

一方大桃(2012)は、EAHCAを1965年4月成立の *Elementary and Secondary Education Act* (初等中等教育法、以下ESEA)の連邦教育援助拡大の観点から説明する。同年のESEA修正で、障害のある子どもの教育のための州機関への援助が認められ、翌年の修正でその援助がタイトルVIとなり、1970年の修正で同タイトルが *Education of the Handicapped Act* となり、それが1975年にEAHCAとして成立した過程を述べている。またESEAが連邦教育援助を求める法であるため、制定にあたり、人種間の共学、宗教系私立学校への援助に関する対立、連邦教育援助を通じて不平等を是正しようとするリベラル派と保守派の反発、連邦援助は連邦教育統制につながるという考え方による問題、を克服しなければならなかったと指摘している。

2. アメリカで一般に浸透している議論

ヒューレット(2009)は、米国の法の仕組み⁶⁾、成り立ちを説明している。教育法については「憲法は教育を連邦の責任と定めず、州の責任を禁じないため、各州が州の憲法を通して児童を教育する責任を負う。教育は一般に州の責任と考えられ、ほとんどの州は大きな所有権を持ち、自治意識を抱いてきた。」と述べている。その中でEAHCAの成立には擁護(advocate)という在り方が欠かせず、特に立法に関わったCEC

と訴訟を通して判例法から支援したNARC⁷⁾の二組織は立法に際し重要団体であったと論じている。彼はCECが専門職団体であることを認めているが、専門職団体が擁護団体としての在り方を有している点の分析はしていない。

同様にサレンド&ガーリック(2011)もCECは専門家が組織した擁護団体であるという視座に立ちEAHCAを擁護団体のロビー活動の成果と捉えている。また、スペシャル・エデュケーション法整備にとって重要な変化を遂げた時期は1960-1970年代であるという観点でスペシャル・エデュケーションに関する訴訟事件から立法への過程を分析し、1950年代初めの市民権運動と1954年の最高裁判決(ブラウン対トピーカ教育委員会)の影響の大きさを指摘する。

人権の観点から連邦法を分析するアッシュベーカー(2011)は1943年のバーデン・ラフォレット社会復帰法、1958年の国防教育法など障害を持つ人々への支援となった1960年以前の法に言及しながらも、ブラウン判決を契機にした学校改革と1960-1970年代に市民権運動から拡大した社会変革が、法の下での障害を持つ人々の権利獲得へと道を切り開いたと述べる。なお障害児教育法は州の法順守と連邦基金の制度であり、資格授与法であると解説している。

3. CEC会員による議論

ヘール(1977)は、正式なものとしては最初の1960年CEC連邦政府政策声明文を起点として、CECがNational Education Association(全米教育協会、以下NEA)やその他の組織と共に初等中等教育法ほか教育関連法案を通過させるために働いてきたと述べる一方で、早ければ1939年、遅くとも1959年には立法を支えてほしいという周囲からの要求に非公式に応えていたようだと言及する。

1980年前後に活動していたCEC歴史委員会の研究(1981)は、ヘールを受け1930年代の記録を調査している。これによると、1930年の『ニューズ・レター』5月号で報じられたチャールズC. バリー博士の児童青少年に関するホワイトハウス会議・例外的な子どもの教育と訓練に関する連邦委員会委員長就任が最初の政治的活動として捉えられている。また、ヘールが示唆した1939年の応答の実体として、上院議員クロード・ペッパーが提案した身体的にハンディを負う子どもの教育における連邦援助提供の法案S1634⁸⁾を『特殊児童研究』1938年5月号が告知し、読者に周知と応援を要請した箇所を挙げている。また1957年か

ら1977年までのCECの立法貢献活動の経緯をまとめ、それ以前については「後の出来事と対照すれば、これらの事は些細に見えるが極めて重要であった。」と評価している。そして1950年までには協会誌を通じて、例外的な人々にとって重要となる連邦立法に関する議論の定期的観察者となり、1950年代後半までに協力的直接的尽力に向けた準備期に入ったと述べている。しかし、その間の詳細については1949年にICEC立法委員会の委員長を承諾したミルドレッド・スタントンの親書の引用に留まっている。

C 研究方法

1. 検討資料

資料として、上述のICECの協会誌『特殊児童研究』1935年から1952年5月号を調査し、主に1947年3月号から1952年5月号まで当誌上に設けられていた連邦立法に関する頁および欄を精査する。補助的に同期間内の、『特殊児童研究』誌上の他の法律関連の記事も検討する。

2. 本稿の構成

クリスティンP. イングラムが連邦立法頁を担当していた1947年10月号から1949年5月号までとジョセフS. ラーナーが同頁を担当していた1949年10月号から1952年5月号までを章に分けて構成する。その前に1940年代初頭におけるNEAの傘下に入ったことと『特殊児童研究』の権利を獲得したというICECの決定を交えて第二次世界大戦までの立法への関心および終戦後イングラム登場までを描く。これらの検討の後にICECの組織目的における活動ロジック、および結実しなかった活動の歴史的意義を考察する。

3. 扱わない議論

この時期、多くの法案の提出、通過があるが、それらの事実関係よりも『特殊児童研究』の反応に焦点をおく。1950年児童青少年に関するホワイトハウス会議については、『特殊児童研究』誌上数回にわたり報告がなされているが、法案との強い関係が見られなかったため本稿では詳細に触れないこととした。また、『特殊児童研究』に声欄のような頁が存在しないため、読者からの反応は検討しない。

4. 用語と和語表現

できる限り当時の言葉のまま和訳する。このため中には現在は差別用語として使用されていない言葉

もあるが修正しないこととする。障害等を表す言葉に関しては、特に註がない限り以下のとおりとする。exceptional：例外的な，handicapped：ハンディを負う，disability (ies)：障害，special education：スペシャル・エデュケーション，crippled：肢体不自由の。

また本文中においては、雑誌の巻、号は当時の表現に合わせて（x年y月号）と表記する。

2. 連邦立法の頁が設置されるまで：立法への関心の萌芽

本章では、設立目標において視野に入れていなかった連邦立法へのICECの関心の萌芽を探る。1930年代に見られる仄かな気配、サミュエル A. カークがICECの会長をしていた1942-1943年時になされた二つの決断の影響、第二次世界大戦後連邦立法記事が連載されるまでを検討する。

A 1930年代に見られる一法案への関心

1930年代は立法への関心はそのほとんどが州法に対してであり連邦立法に関してではなかったが、一法案が2回に渡って取り上げられている。先行研究で挙げたCEC歴史委員会が示す通り『特殊児童研究』1938年5月号でS1634応援への要請を掲載しているのだが、それ以前の1937年6月号でもこの法案は扱われていた。この時は、法案が議会上程前に委員会で保留になっているにもかかわらず、廃案を懸念する緊迫感はなくInternational Society for Crippled Children（国際肢体不自由児会）が後援した成果を称えている。むしろ、多種多様な例外性を扱う組織として伝えたかったのは「この法案は身体的なハンディ以外の障害を持つ人にとっては無関係のように見えるが、立法化されその長所が認められれば、他の種類のハンディを負う子どものための援助法も後を追う可能性がある…」という部分であろう。この法案の通過は見送られたが、それに対する大きな不満は見られなかった。

B NEAの傘下に入る

1940年代に入ると戦時下をのぞき、少しずつ立法に関する記事や論文が掲載されるようになる。ICECが連邦立法に関心を寄せるようになった契機は、1939年の合衆国教育局の内務省から安全保障省下への移動、障害を負った復員兵に関する法案ほか第二次世界大戦の直接的また間接的影響などいくつかの要因で推測できるが、大きな影響の一つとして以前から政治的な運動を行っていたNEAの傘下に入ったことを挙げたい。

NEAが1931年にスペシャル・エデュケーション部会を創設して以来、ICECは同様領域の組織と競り合う状態におかれていたが、1940年になると当時のスタルケン会長とNEAとの提携委員会のペーカー委員長らの尽力でICECに有利な条件で合併の話が進み始めた。『特殊児童研究』に掲載されたNEAのスペシャル・エデュケーション部会のニュース・レターによると、NEA側は合併の利点として、当時まだ非営利教育プロジェクトとして出版されていた『特殊児童研究』を入手できることに最も価値をおいていたようだ。両サイドで投票が行われ、圧倒的多数で1941年7月にICECはNEAの部会を吸収し、ICECの自治が保証された状態でNEAの傘下となることが決まった。この結果、両会員とも『特殊児童研究』とNEAの協会誌の二冊を購読することになった。

NEAの傘下に入った後の1942年3月号はバーデン法案とS1313⁹⁾を解説している。S1313については「このような総合的な法案は州間、また州内での平等性を促進するのか？それは直接的または間接的にハンディを負う人の機会を高めるのか？」と問いかけ、85あるICECの地方支部に対し、「全ての支部が答えを出すべきである。」と求めている。さらに自分の選挙区の「上院議員に書簡を書き、どのように投票するか伝えなさい。」と命令形で述べている。この時点で、立法に関心を持つことが平等の促進、教育の機会を高めるというロジックが見られる。

C 『特殊児童研究』の公式協会誌化

もう一点、この時期にICECが決断したことを抑えておかなければならない。それはNEAの部会も魅力を感じていた『特殊児童研究』を公式な協会誌にしたことである。ウッデンの個人基金と献身で発展してきた当誌だが、1940年に会員数が創刊当時の10倍となる4500人を超える頃には、ウッデン自身も、また特に新規に会員となった人々も『特殊児童研究』の所有権の問題を解決したいと考えるようになっていた。そして会員の寄付による出版者への払い戻しによる協会誌買い取りという手段で1942年8月にICECが所有権を引き継ぎ、同年10月号から『特殊児童研究』はICECの正式な協会誌となった。ウッデンはその後も1年間は編集長を務め、その間副編集長を務めたフランシス E. ロードが翌年12月号から10年間編集長を務めた。また査読委員、合衆国教育局例外的児童青少年課課長のエリス H. マーテンズを含む編集相談役も迎え、組織の声としての布陣が整っていった。

こうしてICECは、NEAを背景に例外的な子どもの教育に関心をもつ教育の専門家組織として全国的に認知され、正式な組織所有の協会誌となった『特殊児童研究』を発行することとなった。ただし、これ以降第二次世界大戦終戦まで『特殊児童研究』誌上では政治的な言及は見当たらない。

D 法律への関心を寄せる予兆となる1946年の四つの記事

第二次世界大戦終了後『特殊児童研究』誌上に、法律への関心の深まりを予感させる論文や記事が現れ始める。特に「Federal Legislation and News」欄が登場する前年の1946年に掲載された以下の四稿が特徴的である。

1946年1月号に、1945年に提案された母子福祉法の条項の要項が掲載された。この案の中にはタイトルIIとして肢体不自由児のための州の事業への助成金が含まれている。基金は児童局¹⁰⁾が承認した州のプログラムの責任機関に割り当てられる、という提案である。

2月号は、児童局の戦時中の児童に関する全国委員会による1945年12月の報告書から「Building the Future of Children and Youth」の抜粋を掲載している。報告書は連邦政府と州が協力して児童のためのプログラムを拡張することを目的としており、戦時下の児童福祉が不十分であるという実態報告を基に、地方が事業を行い、州が計画を立て、連邦政府が適切な割り当て方法で資金を提供するという提案をしている。

5月号にはエリスH. マーテンズの論文「State Legislation for the Education of Exceptional Children: Some Basic Principles」が掲載された。州の法律による例外的な子どものためのプログラムが急速に進歩してきた一方で、それらが障害の領域や、教育機関、州法の相違を原因に全国には及んでいないという事実に対し、指南となる原理の提案を試みている。ただし当論文は州法に焦点を当てており、連邦資金には言及していない。

ほかに小さい記事であるが教育者達の大きな関心事として、連邦教育助成を促した1946年1月の大統領の一般教書演説が同号に掲載されている。改善が必要とされている領域（ここでは校舎建設）への援助の必要性と、連邦政府は州に対する教育支配を過去同様今後も求めないが教育機会を等しくする目的で指導力を担い財政支援を行うべきである、と述べた部分が引用されている。

E 1947年連邦法欄のはじまり

1947年3月号から「NEWS AND NOTES」の頁に「Federal Legislation and News」という連邦法に関する欄が登場する。文責は記されていないが、連邦教育助成要望色の強い構成となっている。まず、司法長官が召集した青少年非行に関する全国協議会が、評価基準に見合う非行防止プログラムを資金不足で学校が行えないとして連邦から州への資金援助を求めたことを報告している。第80議会に関しては連邦教育助成が引き続き課題となると予想し、この課題を扱う上下院それぞれの委員会は教育に対し好意的であろうと期待する一方で、私立学校への支援の提案が議論を呼んだことについても触れている。また大統領の「救済を通して彼らを世話するよりもきちんとした生活費を稼ぐように人々を育てた方が経済的である。」「公衆衛生と教育の平和時のプログラム拡張について議会が早く検討するよう促している。」などと述べた経済報告の部分を引用し、連邦教育資金が議論されることへの期待を含めている。さらに、合衆国教育局内の再編成にも言及し、局長のステュードベーカーが例外的児童青少年課にマーテンズ課長のほかに14の椅子の用意を考慮していることを伝え、官庁内のこの領域の進展にも期待する構成となっている。

翌月号の当欄も、下院の教育および労働委員会が教育について議論する下位委員会を組織したこと、州と準州の公立初等中等学校への財政支援および国の教育機会の不平等を減らすための助成金を認可する法案S472が提出されたこと等を報告し、希望を与える内容となっている。

3. イングラム期：連邦の教育助成金獲得に向けた運動とその意味

1947年10月号から2年間クリスティンP. イングラムが「FEDERAL LEGISLATION AND NEWS」頁の文責をとっている。彼女は、連邦教育助成に関する法案に言及する際「平等」「機会」という言葉を添え、教育に望ましい法案を支援することが平等の促進と教育の機会を高めるというロジックを継承していると思われる。だが教育予算、州の教育への連邦基金を多く獲得することが延いてはスペシャル・エデュケーションの充実につながるというロジックも加わり、読者に対して立法に関心を持ち、自ら行動を起こすよう促す姿勢は戦前より積極化している。またNEAを引用・参照する箇所が多く見られる。

A この時期の上下院に見られる教育関連法案とそのゆくえ

イングラムが担当していた時期は第80議会の後半と第81議会の前半にあたる。彼女が取り上げた最も主な法案は連邦教育助成である。連載を開始した時点では第80議会に提出された連邦教育助成の法案S472とHR2953はそれぞれ委員会に送られていた。1948年2月の大統領予算教書で、初めてトルーマンが連邦から州への初等中等教育に3億ドルの助成金を組み入れ、4月にS472は上院を通過したが、HR2953は委員会から上程されることはなかった。最終的に第80議会は8月に閉会し連邦教育助成法案は廃案となった。1949年2月の大統領予算教書で再び連邦教育助成金3億ドルが割り当てられ、これを組み入れた連邦教育助成法案S246が第81議会に提出され5月に上院を通過した。またこの時トルーマンは学校校舎建設助成金も請求した。

第80議会に提案されていた保健教育福祉省創設に関しては、1948年年頭の大統領教書で支援が表明されていたが、NEAを含む学校や教育関係の団体は国家教育委員会の指揮による教育の独立機関の設立を主張していた。トルーマンは連結型の新省を考えており再度1949年の一般教書演説で保健教育福祉省庁の創設を推奨したので、教育省設立の望みはなくなっていた。

スペシャル・エデュケーションおよび障害を持つ人に関する第80議会での決議は、社会保障法修正が点字図書など盲の人々への支援を拡大し、母子健康法は肢体不自由児事業のための州への助成金を増額した。一方合衆国教育局内の例外的児童青少年課に15名の専門家をおく計画は2名の任命でとどまっていた。

ほかには、一般国民軍事訓練法案が下院で通過した。また心臓病などの医療保健や児童福祉に関するいくつかの法案が成立、または妥協案で通過していた。

B 予算獲得のロジック

何をすべきか、イングラムが出した答えは連邦予算獲得だった。教育予算の拡張には二つのロジックが含まれている。一つは連邦教育基金が州に提供されれば、平等な教育の機会が子どもに与えられるだけでなく、州のスペシャル・エデュケーションのプログラムが実行に移される可能性が高くなるというロジックである。この理屈を伝えるために例えば母子健康法による連邦助成金増額によって州がどのような事業が可能になったかを説明している。そして1949年の3月号で自分が法案に関し多くを予算の側面から書いたことに関し「事業実践のためには、予算作成と予算広聴会

は、法案やその通過を調査するのに等しい注目を必要としている…」からだと説明している。ロジックの背景としては「州のプログラムは前例を見ない度合で発展している…(1948年2月号)」といった表現から読み取れるようにイングラムは州が予算を獲得することによって実行しうる優れたプログラムを有していることを実感していたと思われる。1948年1月号の「State Legislation for the Education of Exceptional Children – Some Basic Principles」でマーテンズ¹¹⁾が多くの州においてスペシャル・エデュケーション関連の条例およびプログラムが急速にこの時期充実してきたデータを報告しているため確信があったのだろう。ただこの頃それらのプログラムや州法がどうあるべきかという直接的な議論は州レベルの問題であり、連邦の資金援助が州のプログラムに回るという当時の考え方は、後の障害児教育法における州の法順守と連邦基金の制度とは異なる点に注意しなければならない。

もう一つは合衆国教育局内の例外的児童青少年課への教育予算を、必要性を訴えることで獲得するというロジックである。1948年2月号で「毎年度予算が立てられる際に、必要とされる局内の専門家の数に応じて決定がなされるにちがいない…」と自身で推測している。1949年5月号で、合衆国教育局が受け取った充当金が維持可能な額にとどまり、新たな事業のための増額は承認されなかったと報告した際には「我々はスペシャル・エデュケーションの部門でより多くの事業が必要なことを知っている。国中の事業の需要が供給をはるかに多く超えている…」と必要性を強調している。

これらのロジックにしたがって、イングラムは会員に連邦教育助成法案を支援することと予算の必要性を訴え続けることを求め続けたのだと思われる。

C NEAの影響

イングラムの記事における特徴の一つとしてNEAからの影響も見逃せない。NEA部会との合併後のICEC会員はNEA会員でもありNEA協会誌も購読していることを考えれば、それは特筆すべきことではないかもしれない。しかしイングラムは2年間で8回NEAに言及しており、その数は彼女の後継者と比較するとはるかに多い。例えばアメリカの教育の不平等さを立証するため(1948年2月号)や、教育機会の均等に向けた第81議会法案提出への期待を表すため(1948年11月号)にNEAの出版物から報告を引用し、1949年1月号ではNEAの立法に関する連邦関連部会および

NEAの教育政策委員会の立法後援活動を報告している。またNEAの協会誌や会報から議会情報を得ることを3回にわたり勧めている(1948年1月号, 1949年4月号, 同年5月号)。さらに彼女がNEAのスペシャル・エデュケーション部会創立会議に非公式に出席していたこと¹²⁾から推測すれば、ICECとNEAの連携にも尽力しようとしていたことは十分に考えられる。

D 会員に向けた運動

予算獲得のロジックを持ち、NEAからの影響を受けていたと思われるイングラムは、自身の頁を通じてある運動をしていたと考えられる。それは、『特殊児童研究』の読者であるICECの会員に対し、連邦の教育関連法案の議会での進行状況に関心を示し、スペシャル・エデュケーションの発展や例外的な子どもの教育の機会を阻害するようなことがあれば、書簡という方法を通じて議員に申し立てをするように勧めることだった。

もっとも特徴的なのは1948年2月号「Are You Concerned about Federal Services in Special Education?」で、肯定文7文に対し表題を含めて15の疑問文で読者に畳み掛けている。「1947年中にスペシャル・エデュケーション分野の二人目の専門家を任命してくれたことに感謝してスチュードバーカー局長に手紙を書き、来る予算ではこの事業の専門職員を増員する規定を設けるよう催促しましたか?」「あなたの地区の選出議員または下院上院委員の誰かにスペシャル・エデュケーションの必要性に対する昨年春の充当金に関し手紙を書き、合衆国教育局の事業拡大に向けて何かの要求をしましたか?」「連邦支援に関し代議士に手紙を書き、例外的な子ども達やマイノリティの人達と連邦支援との関連について示唆したことがありますか?」といった誘導的疑問文が続いた後「プログラムの拡張は、市民が忍耐強く自分達の代表者に声を上げている所で認められる可能性が最も高い。」と結んでいる。書簡を送って支援するように促す記述は1948年5月号, 1949年4月号, 同年5月号でも見られる。

イングラムの目標は3億ドルの獲得自体よりむしろ、市民が声をあげるといふ民主主義に基づいて平等な教育の機会を獲得することにあつたと思われる。例外性やハンディを有するために等しく教育を受ける機会を与えられずにいる子ども達に適切なプログラムを提供するために何をすべきかを読者全員に問いかけつづけていたと言えよう。

4. ラーナー期：観察者としての活動とその意味

1949年秋、担当著者がラーナーに交替すると当欄の文体は読者への直接的呼びかけというより議会で起きていることを分析的に示す形態に変容していった。教育に適切な法案を支援する語調は弱まったように見えるが、「平等」「機会」という用語をもって法案を語り、彼も立法への関心が平等の促進と教育の機会を高めるといふロジックは継承していたようだ。ラーナーは、CEC歴史委員会の言葉を借りれば「観察者」として問題点や障害物を明確にしていった。また連邦が州に教育行政の責任を持たせることが経済的にも妥当だといふロジックを持ち、教育に代替はないという信条を持っていたと思われる。しかし連邦立法に関する記事の掲載頻度は朝鮮戦争やトルーマン政権終盤に向かい減っていき、3年後の1952年5月号で「FEDERAL NEWS AND LEGISLATION」は終了した。

A この時期の議会と政府に見られる教育関連法案とそのゆくえ

ラーナーが担当していた時期は第81議会の後半と第82議会にあたり、1950年には中間選挙があり、年末には世紀半ばの児童青少年に関するホワイトハウス会議が開かれ、1952年は秋の大統領選挙を控えていた。

ラーナーが最多取り上げた法案も連邦教育助成についてであった。S246は彼がこの欄を引き継ぐ前の1949年5月に上院を通過したが下院では委員会に留まっていた。年明けの2月ようやく議論が始まり、宗教系学校での基金使用を禁じたバーデン法案が提出された。しかし連邦教育助成法案は下院では僅差で却下され、代案として校舎建設のみの州支援法案が提出された。第81議会ではこの代案のほか、学校建設など公的事業に無利子でローンを提供するS2116が通過し1億ドルの予算を割り当てた。中間選挙後の翌年1951年も大統領予算は3億ドルを州への教育助成として請求し連邦教育助成法案が第82議会上下両院に提出され委員会に送られた。ほかに教育の機会の不平等を減らす州と準州への助成金の類似法案も提出された。1952年の大統領予算でも州への教育助成として3億ドルが充当されたが、いずれも成立しなかった。

保健教育福祉省の法案は上程されたものの1950年下院が圧倒的多数で否決した。第82議会には、連邦政府の中に教育委員会を制定し合衆国教育局を独立した省庁にする法案HR1336が提出された。

スペシャル・エデュケーションおよび障害を持つ

人に関する法案としては、1949年8月に身体的ハンディを負う人のための事業に関し連邦委員会を設置する目的で法案HR6084が第81議会に提出された。また身体的ハンディを負う子どもへの教育を提供する州を支援する法案が上下院それぞれの委員会に送られた。障害を持つ人の職業復帰プログラム拡張のための法案S4051も上院を通過した。第82議会では、ハンディを負う人々のための局を労働省に置く条項を含んだHR35法案や盲の人のための教育の資金増額法案HR1499が提出され、後者は下位委員会に送られ公聴会が開かれた。

朝鮮戦争下における立法も目立った。第81議会は連邦の軍事活動で過度な負担を負っている学区への連邦支援法案を成立させた¹³⁾。一般国民兵役および軍事訓練法案は第81、82議会で議論され両院通過を果たしたが法制化は大統領選挙後に棚上げされた。第82議会には、戦争従事者の子どもの支援を提供するS349、朝鮮戦争帰還兵個人に対し教育支援を行うHR6445が提出された。

ほかに医療保健関係でいくつかの法案が成立、または妥協案で通過した。

B ラーナーに見られるロジック

1. 運動家から観察者へ

イングラムに比べると会員への訴えかけよりも事実や資料の提示と分析的な記述が多く見られるラーナーには、背景や問題点を明示する態度が見られる。例えば、それまで連邦教育助成法案が上院で通過し下院の委員会から上程されないことに関し1949年11月号で「私立の宗教系学校への公的資金使用に関し論争となる下院委員会内で進展が阻まれている。」というイングラムには見られなかった見解が述べられている。そしてこの問題について、個々の州に資金利用の決定権を認めている上院からの歩み寄りの可能性にも言及し「議員に手紙を書くことがこの障害物を取り除くことを助け、連邦教育助成を促進するかもしれない。」と書簡活動を意味づけている。

また1950年の中間選挙の結果を得た時は、連邦教育資金法案への仮想敵を予想している。「(1)防衛費を除くすべての消費に関する経済問題；(2)支援は困窮している州のみにか；(3)連邦資金は連邦支配を意味するか；(4)支援は宗教系学校を含めるべきか」などの意見が論点になるといった展望に加え、黒人解放反対派から、「デュアル・スクール制度を運営している州への助成金を全て否定する形が現れるかもしれない。」と推量し

(1951年1月号)、読者であるICECの会員が多角的に思考しながら事の行方を見守ることを可能にしている。

このようにラーナーは運動家ではなく観察者として読者に語り続けた。しかし裏付けされた期待と諦めは交錯しながら悲観的な見方へと傾いていった。

2. 連邦教育助成の妥当性に関するロジック

資料を分析し問題点を炙り出す型の記事の中で、ラーナーの連邦教育助成の妥当性に関するロジックが示されている箇所が1952年の12月号に見られる。

Federal Educational Activities and Education Issues Before Congress (Vol. 2 – part 3)のデータを基に、連邦教育支援の正当性と経済性を論じている。この報告書は連邦政府が教育の目的で毎年35億ドル以上支出し、ほとんど全ての省庁が関わっていることを示していた。ラーナーは行われているプログラムの多くが本当に援助が必要な初等中等教育でなく高等教育成人教育に向けられている点と、非常に多くの様々な機関がそれぞれのプログラムを行っているために除去すべき重複が明白に存在している点を指摘し、「合衆国教育局に委ね、州と地方に行政責任をもたせ、すでに成立している教育的プログラムを利用することは、疑いなく連邦基金のより良い利用である。」と訴えている。

C 労働より教育、建物より教育

例外的な子どもの教育のための法案に偏らず、米国の医療教育福祉に関する立法問題を包括的に取り上げているラーナーだが、何より教育が重要であるという信条をもっていたと考えられる。イングラムのように曇り掛けるような主張は見られないが、ラーナーの語調が他の記事より強くなっている箇所がある。

一つは1951年3月号でHR35に言及した時である。「ハンディを負う人々の職業復帰は連邦安全保障省下の教育局以外の局におかれた方が良いと考えることは合理的に見える。しかし、昨年のICECシカゴ大会で、似たような条項を有する法案の制定には反対であると公言しようと講じたことを思い出してほしい。下院の委員会がこの法案に取り掛かるのなら、この法案にもっと反対しなければならない。」と主張している。

もう一つは、下院の委員会が学校校舎建設に限定した資金援助を連邦教育助成法案の代案として用意したことに対し、事故に遭った人が広々とした病室と無資格の医師を与えられることに例えて「ニーズを満たしていないことは明白である。」と批判している(1950年5月号)。時には妥協案でも廃案を避ける方向を示

すラーナーだが、教育が他のものに替えられることは認めない態度を示している。

加えて、一般国民兵役および軍事訓練法案が議論になり、議会において教育がなおざりにされる状況に置かれた時は、しばしばこの問題が強調されているせいで教育関連の法案が注目されないと嘆いてきた。そして棚上げが決まった時には「うまい具合に回避された(1952年5月号)」と報告している。残念ながらその時が最終回だった。

D NEAの影響の薄まり

ラーナーも連邦教育助成法案を中心に扱っていたが、イングラムほどにNEAの影響は受けていなかったようである。当頁における3年間の担当中に立法関連でNEAに関する記事はほとんど見あたらない。1949年第81議会下院の教育および労働委員会の進展のなさの引き合いとして「NEAとその他の組織の夏中の勤勉な努力や大統領の直接的促しにもかかわらず」と述べた記事、NEAが初等中等学校の問題を明らかにした統計的数字の引用(1950年2月号)、教師の給与標準が低すぎることから来る危険性を述べた際のNEA会員発言の引用(1951年3月号)程度である。

逆に、NEAと表記せずにNEAに関する記事があるのも特徴的だ。例えば、1950年10月号でトルーマン大統領が再度挑戦することを困難にするほどの大差で下院が保健教育福祉省設置法案を廃案にした際「しかし、教育者達は独立した教育の国家教育委員会に向けて迫り続ける計画である。」と述べ、NEAの政策委員を含む人々を「教育者」と表現している。連邦立法記事数の減少と共にNEA色は次第に薄まっていったようである。

5. おわりに

A 法史上評価される以前のICECの立法への関心と活動

結論として、ブラウン判決以前の1940-1950年代に、ICECは少なくともその協会誌を通じて連邦立法に関心を寄せていた時期があったことがわかった。その萌芽は1937-1938年に見られ、1947年『特殊児童研究』への連載が開始したイングラムの連邦立法に関する記事からは教育に関する連邦立法への関心の高まりが、1949年に同記事の担当者がラーナーに交替してからは運動家としてよりも観察者としての成長が見られた。この間ICECは協会誌を通じて会員に議会法案

を報告し、支援を呼びかけ、問題の所在を問いかけていたが、トルーマン政権晩年の1952年、重要な法案通過を見ないまま協会誌を通じての活動は一旦終了した。しかしその後のICECの立法貢献活動の成果を鑑みれば、たとえ悲観的になり連載が終了したのとしても、この活動が無意味だったとは言えないだろう。むしろこの経験に基づきより戦略的成長を遂げていったと考えられる。

B ICECの組織目的におけるその活動のロジック

一貫した活動のロジックは、適切な連邦教育立法を支援することが平等の促進と教育の機会を高めるということだと考えられる。イングラムは連邦教育助成が延いてはスペシャル・エデュケーションを充実させ、全ての子どもに教育の機会が与えられるというロジックを持っており、各人が自ら必要性に関して発言し代表者を動かすことで教育の状況が改善されると考えていたようだ。ラーナーは、教育に代替はないという信条と、教育局の地位を高め州や地方の行政責任下でプログラムを実践することが連邦基金の利用を効果的にするというロジックを持ち、問題点や障害物を明確にし、それを取り除くことが立法支援になるとも考えていたようだ。

教育に関する連邦立法に貢献することはICECの創立当時の目的の他に新たに生まれたというよりは、この時代に必要な形で組織目標を支えながら派生してきたと考えられる。イングラムのロジックは、一つ一つの障害領域における立法を追求するよりむしろ教育を全てに行き渡らせるという面で、ICECが全ての例外的な子どもの教育に携わる人々の総合的な専門家組織として活動する結束具の役目を果たしている。ラーナーのロジックは本質的に教育の在り方の追求に通ずるものであり、例外的な子どものために何よりも教育を強調するICECの活動目標を先導する。したがって、これらの活動ロジックは、ICECの組織目的においても矛盾しないと考えられる。

C 結実しなかった活動における歴史的意義

協会誌を通じて会員に連邦立法の状況を報告し支援を呼びかけた1940-1950年代のICECの活動は、その協力による法案通過という成果を見なただけでなく連邦立法記事の連載も一旦終了するという形を迎えたが、いくつかの歴史的意義を見出すことは可能だ。

ICECにとっては、ICECが議会の観察者へと育ち、協会誌を通じて法案の行方を見守る、または監視する

という方法論が確立したことは重要で、この方法論は後に活動が本格化する際にも用いられていく。同時に観察者としてだけでは議会の動かせないという結果を得たことにも意義があり、1950年代後半のICECは代表者を外部へ送るといった新たな活動方式を確立しているのである。

法史から見れば、ICECが関心の多くを教育に関する法案に寄せていたことは、EAHCAが福祉法や支援法からではなくESEAから派生したことと関連づけられる。

さらに、NEA部会との合併がICECに平等の促進と教育の機会を高める立法支援への関心を強めたことも否めない。これらは先行研究には見られなかった歴史的観点であり、今後の検討を必要とする。

D 今後の展開

ICECは1957年に立法委員会の活動の方向性を定め、以後ESEA成立に向けて尽力する。1969年にNEAからの脱退という転機を迎えた後、EAHCAに向けて精力的に活動していくようになる。そこで本研究の今後には大きく分けて二つの展開が必要である。一つはESEAに向けてのCECの委員会活動、協会誌の利用、連邦活動や他団体への代表者派遣、政治家への直接的な働きかけを検討しそれらの成果と挫折を評価することである。特にCECの代表者として外部とのつながりが強かったカーク¹⁴⁾に着目していきたいと考える。もう一つはEAHCA成立にむけてCECが所謂擁護団体ではなく、教育者と研究者の専門家組織として政策を提案するようになる過程を検討することである。その際NEAからの脱退はどのように影響したか、障害者教育法にとって重要な「最小の規制環境¹⁵⁾」の概念はどのように生まれたのかについて検討していきたいと考える。共に今回明らかになったこととの歴史的関連性に注目して検討したい。

註

- 1) ICECは1958年Council for Exceptional Childrenに改名している。本稿では1958年以降のICECについてはCECと表記する。
- 2) 現在は目的を「例外性を有する個人の成功を高める」一点に絞り；適切な政府政策の唱道、プロフェッショナル・スタンダードの設定、専門職能力の開発、例外性を有する個人の立場の擁護、効果的な専門職実践に必要な条件と資源を教師が獲得するための支援活動を行っている。(CEC理事会2014年批准による)
- 3) 1951年10月号(18:1)より誌名がExceptional Childrenに再変更された。本稿では改名後も『特殊児童研究』と訳すこととする。
- 4) 1957年からは9月号を加え年9回発行となり、その後もたびた

び発行回数を変更している。

- 5) 主としてIDEA (Individuals with Disabilities Education Act) について言及しているが、1990年にこの法名に変わる以前のEAHCAを含めて解説している。
- 6) 合衆国における憲法、制定法、規制法、判例法の四つの型とその関連性
- 7) National Association for Retarded Children (全国遅滞児協会)、のちのNational Association for Retarded Citizens。1950年代前半に精神遅滞児の親の会が集まって組織された。
- 8) Sが上院に提案された法案、HRは下院に提案された法案の記号である。
- 9) 州および準州支援への基金充当を通じ、国防を強化し一般福祉を促進するという法案。基金は教育における財政危機に対応し、教育機会の不平等を減らすための支援に充てられる。
- 10) 児童局は1946年7月に労働省下から安全保障省下へ移動した。
- 11) 合衆国教育局の公式誌『スクール・ライフ』にて発表され、1948年4月号の『特殊児童研究』に転載された。
- 12) Wooden, Z.H. 1980. "Early Pluses and Minuses to Progress 1924-1924." *Exceptional Children* 46:3. pp.215 -223.
- 13) PL815, PL874
- 14) 1942-1943年ICEC会長
- 15) 障害をもつ子どもの学ぶ場に関する規定を最小にとどめる定義

参考・引用文献

- 大桃敏行「第1章 インプット重視の平等保障策—1965年初等中等教育法制定から1988年改定まで—」『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会, 2012.
- 清水貞夫『アメリカの軽度発達障害児教育—「無償の適切な教育」を保障』クリエイツかもがわ, 2004.
- Ashbaker, Y.B. "History of Legal and Legislative Acts Concerned with Special Education." *History of Special Education (Advances in Special Education, Vol.21)*: Emerald Group Publishing Limited. 2011.
- CEC History Committee. 1981. "The Attainment of Professional Stature 1950-1980 Part II." *Exceptional Children* 47:8. pp.530-553.
- Geer, C.G. 1977. "The CEC Trees and Its Roots." *Exceptional Children* 44:2. pp.82-89.
- Hulett, E.K. *Legal Aspects of Special Education*: Pearson Education, 2009.
- Journal of Exceptional Children*, 2:1-18:8, International Council for Exceptional Children, 1935-1952.
- Salend, J. S. & Garrick D.M.L. "Historical and Philosophical Changes in the Education of Students with Exceptionalities." *History of Special Education (Advances in Special Education, Vol.21)*: Emerald Group Publishing Limited. 2011.

(指導教員 浅井幸子准教授)