Title	米国国防教育法(1958年)立法過程の分析
Sub Title	The legislative process of National Defense Education Act of 1958 in USA
Author	犬塚, 典子(Inuzuka, Noriko)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	1992
Jtitle	慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要 : 社会学心理学教育学 (Studies in sociology, psychology and education). No.35 (1992.) ,p.19- 28
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000035-0019

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

米国防教育法 (1958 年) 立法過程の分析

The Legislative Process of National Defense Education Act of 1958 in USA

犬塚典子*

Noriko Inuzuka

The National Defense Education Act of 1958 (NDEA) is one of the most comprehensive federal aids to education. This act provided fellowships, grants, and loans to encourage the study of science, mathematics, and foreign languages and funded school construction and equipment. This study attempts to explain the legislative process of NDEA focusing on the important actors in the legislative and executive branches of the Federal government.

Major findings are as follows: The original bill of NDEA (the "Committee Bill") was submitted by two congressional leaders from Alabama. These southern Democrats wanted their region to have help with educational undertakings. For years they had labored to get various bills accepted but had failed. They exploited a Sputnik crisis as a "new Pearl-Harbour" to achieve their long-sought objective. In the committee session, the "Administration Bill" was rejected, but it had a strong effect upon the "Committee Bill". President Eisenhower and the scientific establishment had a major influence over the policy formation of NDEA. The legislative process of NDEA is described as cooperation between the Eisenhower administration, which was influenced by the scientific establishment, and the committee leaders, who had deeply wanted federal aids to education for years. This resulted in the comprehensive education law.

はじめに

「西暦 2000 年までに、米国の児童生徒が理科、数学の成績において世界第一となる」

これは、1991 年 4 月に発表された連邦教育省報告『2000 年のアメリカ-教育戦略』の国家六大教育目標の一つである (U. S. Department of Education 1991: p. 3)。外国の水準に照らして、教育目標を決定するというこの様式は、いったいいつ頃、米国教育政策においてみられるようになったのであろうか。日本では、1872 年の「学制」公布前後に、欧米諸国を意識し、国家が国策として教育制度を組織するという機運がみられた。では、バックスアメリカナを自負し、かつ、連邦行政は、州・地方学区の教育政治に関与しない伝統を持ち続けた米国に

おいては？

外国の教育事情を意識した教育政策が、連邦レベルの教育法によって米国で実施されたのは、「冷戦期」に成立した 1958 年の「国防教育法」(National Defense Education Act of 1958, PL85-864) 前後とみるのが一般的である。ソ連の人工衛星打ち上げに刺激された競争意識を背景に、同法制定以後、科学技術教育を重視するさまざまな試みが行われた。数学・科学などでは、新しいカリキュラム・教材が開発され、これが全米的に普及した。また、同法の実施において、それまで州政府・地方学区に委ねられていた教育政治に対する連邦政府の関与の仕方も変容した。この関与のあり方を解明するための予備的作業として、小論では、同法立法過程の分析を試みる。

これまで、米国教育法研究は、英米法の特徴から、伝統的に、判例研究が主流であった。1960 年代から制定

* 社会学研究科教育学専攻研究生 (教育行政)

法研究も増えつつあるが、まだ研究の質・量ともに蓄積されていない。国防教育法についても、その重要性に反して、米国でも本格的な研究は少ない。このような研究史の流れのなかで、同法を扱った著作として注目されるものとして、Sufrin による運用過程研究があげられる。これは、同法実施による州レベルでの補助金運用効果・問題点などについての調査研究である (Sufrin 1963)。また、比較的新しいものとしては、Clowse による政策過程研究がある (Clowse 1981)。議員・官僚などにインタビューを試み、同法成立過程を叙述したものである。前述の Sufrin が経済学者であったのに対し、Clowse は、米国政治史を専門とする研究者であり、国防教育法が教育学以外の研究者からも注目されたことを示しているといえよう。

小論では、立法過程の全体像については Clowse の著作に依拠しつつ、さらに、連邦議会議事録、委員会聴聞会記録をもちい、審議過程における争点を整理する。次に、法の生成は審議過程前後の政治力学に負うことが大きいということを考えて、重要人物・組織の価値と行動が、政策課題形成、原案策定、法文構成等にどう表れたのかを厳密に調べることにする。同法は、米国教育政治に対する連邦行政の関与を強めたものであり、政策立案過程においては、中央行政機構でも行動原理に変容がみられたはずである。したがって、ここでは、政治・行政二元レベルでの考察を行う。具体的には、議会教育関係委員会の有力議員と、教育局および大統領・科学エスタブリッシュメントに焦点をあて、その行動原理と様式の特定化を試みる。そして、それらが国防教育法原案となった「委員会法案」と、廃案になった「政府法案」に与えた影響を知るために、両者の条文比較を行う。最後に、同法制定をその前後史に位置づけることによって、その基本的性質について、若干の新しい見解を加えたい。

1. 議会における審議と争点

1-1. 国防教育法審議過程

ここで、スプートニク・ショックから同法成立までの審議過程を概観してみる。1957年10月4日のソ連による人工衛星スプートニク打ち上げは、「新たななるパールハーバー」として、各メディアで報じられた。これに刺激されて、行政府では、連邦政府保健教育福祉省 (the Department of Health, Education and Welfare, 以下、HEW) 教育局が、中等・高等教育に対する財政援助法案を作成しはじめた。また、立法府では、連邦議会の

教育関係常任委員会に所属する議員らが、国防・科学教育関連の法案提出に向けて動きだした。

翌1958年、第85議会第2会期の初めに、大統領アイゼンハワーの「一般教書」「教育教書」によって、軍事教練の強化等ではなく、科学教育振興を主要目的とする教育援助法成立の意向が示された¹⁾。「教育教書」の内容は、①テスト、ガイダンス、カウンセリング、給付奨学金による学生の才能開発、②科学数学教育振興とその教育方法改善、③大学教員の供給増加、④語学教育の改善、⑤教育局の拡充、を目的とする法律制定を促すもので、これに関連する教育法案に、議会審議の優先権を与えるものだった。これを受けて、翌議会会期8カ月間に、約150の教育法案が上程された (U. S. Congress 1958b)。

連邦議会においては、提出された法案のうち重要なものは委員会に付託される。米国議会プロセスでもっとも重要な局面は、この各委員会における審議である。国防・科学教育関連の法案は、教育関係の管轄権を持つ常任委員会に付託された (上院「労働公共福祉委員会」、並びに下院「教育労働委員会」とその下の「特別教育小委員会」「一般教育小委員会」)。審議は、2つの法案を中心に行われた。一つは、HEW 教育局が草案を作成し、上院のスミス (Smith, Alexander, New York), 下院のカーンズ (Kearns, Carroll D., Pennsylvania), フリーリングハイゼン (Frelinghuysen, Peter, New Jersey) ら (いずれも東部選出の共和党議員) によって提出された「教育振興法案」(Educational Development Act, H. R. 10278, H. R. 10279, S. 3163, 1月27・28日提出) であった。もう一つは、上院のヒル (Hill, Lister, 労働公共福祉委員会委員長) と下院のエリオット (Elliot, Carl, 特別教育小委員会委員長) という南部アラバマ州選出の民主党議員による「国防教育法案」(National Defense Education Act of 1958, H. R. 10381, S. 3187, 1月30日提出) である (U. S. Congress 1958a: pp. 377-380)。前者は、HEW, 教育局, 共和党議員らの支持によるもので、会期中、「政府法案」(administration bill) と略称された。後者は、議会多数党である民主党の議員らが支持するもので、「委員会法案」(committee bill) と略称された。

下院において審議は活発に進み、5月20日、「政府法案」と「委員会法案」の調整が、特別教育小委員会の最終審議において行われた。そして、「委員会法案」が、より包括的で具体的なプランであるとして残され、「政府法案」のテスト事業等がこれに吸収されて、更新法案

H. R. 12630 号として、教育労働委員会に提出された²⁾。H. R. 12630 号は、委員会の承認をうけた後、下院本会議において審議・修正され、最終法案 H. R. 13247 号となり、8月8日、賛成・266名、反対108名で承認された。一方、上院においても、「委員会法案」は、労働公共福祉委員会において支持され、8月13日、本会議において、賛成62名、反対26名で承認された (U. S. Congress 1958a, Wilson 1960: pp. 101-144)。そして、上院案と下院案の調整を行うために、8月15日、両院協議会が開かれた³⁾。両法案の大きな違いは、大学生に対する奨学金プログラムにあった。

下院案は、提出時にあった給付奨学金 (Scholarship) 項目が審議の過程で削られていたが、上院案は約23,000ドルを毎年優秀な大学生に給付することを規定していた。この段階で、大統領アイゼンハワー、HEW長官フレミング (Flemming, Arthur, 任期 1958. 8. 1-1961. 1. 19) から、給付奨学金に対する強い否定の見解が示された (Clowse 1981: pp. 128-138)。そして、全体の計上予算が低く、大統領の意向に沿っているという理由で、下院案が最終的に残された。数度の修正の後、賛成・259名、反対110名で承認された下院案は最終法案となり、上院 (賛成・66名、反対・15名)、下院 (賛成・212名、反対85名) において承認され、登録法案として大統領に送付された。細かい修正が加えられ後、これをアイゼンハワーが承認し、9月2日に、国防教育法が成立した (U. S. Congress 1958a: pp. 19595-19619)。同法は、人材開発と設備援助を基調としているが、法文は全10章にわたる多様なプログラムの羅列であった。

同法第一章は、「青年男女の知能及び技能の涵養が国家の安全 (national security) を図る上に必要である事を認め」、「合衆国の必要にこたえるに足る資質を備えた人材の訓練を確保するために、各種の十分な援助を、個人、州及びその附属機関に与える」(同法第1章) ことをその目的として規定している。①大学生に対する貸付奨学金 (loan)・研究費 (fellowship)、②各州政府申請による「数学・科学・現代外国語、カウンセリング、職業教育等に関連するプログラム」への補助金、③教員養成・教育方法改善のための研究費の援助、を主な内容とする (U. S. Congress 1958c)。当初は、4年間の時限立法であったが、数度延長され、実施から10年間に約30億ドルが支給された。現在、条文のほとんどは他の法律に吸収され、貸付奨学金 (National Direct Education Loan) と、外国語・国際関係のプログラムが主に残っている。

1-2. 議会における争点

ここで、審議における争点を検討してみよう。議会に提出された法案が重要性を帯び、特に論争の余地のある場合、委員会は聴聞会を設定する。国防教育法に関する聴聞会の証人は、HEW次官パーキンス (Perkins, Carl D. 任期, 1957-1959)、同次官補リチャードソン (Richardson, Elliot, 法制担当任期 1957-1959)、教育局長ダーシック (Derthick, Lawrence, 任期 1957-1959) ら5名の HEW 関係者、ハンフリー (Humphrey, Hubert H.) など8名の上院議員、15名の下院議員、陸軍防衛ミサイル研究所ブラウン (Braun, Welnar)、カリフォルニア大学放射エネルギー研究所のテラー (Teller, Edward) といった軍産複合体の科学者や軍人、全米科学財団 (National Science Foundation, NSF)、全米教育協会 (National Education Association, NEA) 等の代表であった。(U. S. Congress, House 1958: p. 1307-2096, U. S. Congress, Senate 1958: p. 1-1602)。

1月21日から3月31日にかけて行われた労働福祉委員会・聴聞会で、米国公教育の問題点として指摘されたことは、①ハイスクールで、数学・理科および外国語科目を履修する学生が少ない。②ハイスクールや大学で、それらの科目を教える有能な教員が少ない。③能力を持ちながら、大学に進学しない高校生が多い、といったことであった。この改善のために、①高等教育段階における奨学金の拡充、②ハイスクールにおける数学・理科・外国語科目の整備、能力開発方法の改善が、主要課題として確認された (U. S. Congress, Senate, Committee on Labor and Public Welfare 1958: pp. 1804-1861)。そして、以上の観点から、「政府法案」と「委員会法案」の主要な規程の比較を行った報告書が委員会において作成されている (U. S. Congress, Senate, Committee on Labor and Public Welfare 1958: pp. 1550-1584)。

「政府法案」の目的は、「学生の資質を早期に発見することによって、国家の必要性に合致するように教育プログラムを拡充し改善することを助ける」ことであり、その方法として、「公立学校におけるカウンセリング、ガイダンスサービスの強化、貸付奨学金、公立学校における数学科学教育の強化、大学院生に対する研究費給付、各州教育調査統計の改善」を主要プログラムとするものであった (Lindquist 1971: p. 12)。一方、「委員会法案」は、「科学・技術・数学・外国語やその他の学問領域における学生を増やし、国防にとって重要な技術教育を行うこと、また、国防を強化するために、教員の能力を高

めるように設定されたプログラムを実施し、特に、科学・技術の領域での米国の知的な優位を確認すること」を目的とした (Lindquist 1971: p. 13)。内容は、「政府法案」と同一のプログラムに加えて、大学生への貸与・給付奨学金、外国語教育設備・教員養成の拡充、地域職業教育事業などが含まれている。

表1は、スプートニク・ショック以前にエリオットが議会に提出した①「学生援助法案 (Student Aid Act of 1955, 廃案)」(U. S. Congress 1955), ②「政府法案」, ③「委員会法案」, ④「委員会最終法案」(②と③の調整案) (U. S. Congress 1958b), ⑤国防教育法のプログラム内容を比較したものである。「委員会法案」は、テスト事業を除いて、「政府法案」のすべてのプログラムを含んでいる。成立した国防教育法の1959年度総予算約1億7700万ドルのうち、その6割が当てられた第3・4・

5章に該当するプログラムについては、両法案は予算的にもほとんど一致している。この一致は、大統領、HEW長官フォルソム (Folsom, Marion, 任期1955. 6. 20-1958. 8. 1)の要請で、教育局と予算局が、議会開会前に、ヒルやエリオットなどの民主党有力議員等を招いた会議を開き、「政府法案」の原案を提示し、望ましい教育援助法案の内容や予算額について、ガイドラインを流したためであった (Clowse 1981: pp. 63, 76)。

審議では、大学院生に対する援助については、研究費を大学院に直接提供することを規定する「政府法案」が、学生に直接給付する「委員会法案」よりも好まれる傾向にあった。しかし、その他については、すべての領域に財政援助を行おうとする包括的な「委員会法案」が支持された。「委員会法案」が採択された後の下院本会議では、①連邦財政援助が、州・学区の自立性を脅かすので

表1 国防教育法・関連法案のプログラム内容の比較
(プログラムを含む場合は○, 含まない場合は-)

プログラム	国防教育法および関連法案				
	① 1955. 3. 31 学生援助法案 H.R. 2211	② 1958. 1. 27 政府法案 H.R. 10381	③ 1958. 1. 30 委員会法案 H.R. 10279	④ 1958. 7. 1 委員会最終法案 H.R. 13247	⑤ 1958. 9. 2 国防教育法 PL 85-864
大学生への貸与奨学金	○	-	○	○	○ (第2章)
大学生への給付奨学金	○	-	○	○	-
理科・数学・外国語 教育援助	-	○	○	○	○ (第3章)
大学院生への研究費	-	○	○	○	○ (第4章)
ガイダンス カウンセリング	-	○	○	○	○ (第5章)
テスト事業	-	○	-	○	○ (第5章)
外国語教育設備 教員養成	-	○	○	○	○ (第6章)
教育方法改善 メディア利用	-	-	○	○	○ (第7章)
職業教育計画	-	-	○	○	○ (第8章)
科学情報活動	-	-	○	○	○ (第9章)
忠誠宣誓条項	-	-	-	-	○ (第10章)

(U. S. Congress, *Digest of Public Bills with Index*, 1955, 1958 より作成)

はないかという違憲性の問題、②私立学校に対する財政援助の是非を巡る政教分離の問題、③人種差別撤廃条項を法規に含めるか否かという問題が争点となった（U. S. Congress House Committee on Education and Labor 1958: 1190-1197）。このうち①は、同法第1章による連邦教育統制禁止の明文化によって、②は、私立学校に対する援助を貸付金で行う事で決着がついた。③は、南部出身議員の反対によって廃案となることを回避するために、「人種・宗教等を学生の選択基準とはせず、HEWは差別待遇をしない義務がある」という両院協議会の申合せの下に、「人種隔離政策をとる学校への財政援助禁止条項」と「奨学金プログラムの人種差別禁止条項」が削除されて解決された（Clowse 1981: p. 42, 松浦 1988: p. 30）。

同法は、スプートニク・ショック以前にヒル、エリオットによって提出された学生援助法案と連続性を持つものであった。しかし、表1に見るように、①1955年の「学生援助法案」と、③1958年の「政府法案」・⑤国防教育法の内容構成には共通項が少ない。審議過程において争点となったのは、1955年の「学生援助法案」と1958年の「委員会法案」がもっとも重要視していた大学生に対する給付奨学金であるが、これは、最終的に削られている。

2. 行政府における内部力学

ここで、「政府法案」作成までの政府側の動きを、教育局と大統領および科学エスタブリッシュメントの行動を中心に見てみたい。

2-1. 教育局における「政府法案」策定過程

国防教育法の内容に影響を与えた「政府法案」の原案策定は、スプートニク・ショック以前に始まっている。連邦政府の教育事業計画本部である教育局における国防教育法の概念化は、HEW副長官パーキンスが、教育局長ダーシクに宛てた1957年6月20日付けの局内文書に端を発している（Lindquist 1971: p. 8）。このメモは、「ハイスクール後の教育に関する委員会」(Committee on Education Beyond the High School, 1956年にアイゼンハワーによって設立された諮問委員会)が、第2次中間報告を近日発表することを指摘し、その報告書の内容を受けて、今後、教育局の高等教育に対する役割が強化されるむねを伝えるものであった。パーキンスは、この目的のために、局内から特別専門委員会（Task Force, 以下、タスクフォース）のメンバーを選出した。

タスクフォースは、7月24日に最初の会議を開き、

最終的に、10月31日、以下の6項目にわたる教育改革の法制化を勧告した。内容は、①大学院教育の強化、②州計画への補助金、③学部教育への財政援助、④国有地交付大学の拡充、⑤自然科学関連の研究所への援助、を行う連邦教育法の制定要求であった。このうち学部教育への財政援助にもっとも高い優先順位がつけられている。この勧告は、HEW長官フォルソムによって、11月8日の内閣会議に提出され、大統領の内諾を受け、後の「政府法案」の高等教育関係項目の原案となった（Lindquist 1971: p. 9）。

スプートニク打ち上げ後、その反響が大きくなると、HEW次官補リチャードソンを中心に、教育局は、民主党議員らに積極的に働きかけ、高等教育に限定されず国家的関心に一致する方向で、より大きい連邦援助法案を作成する方向に動いている。しかし、アイゼンハワーは、数学・科学教育に関する学校設備建設のみに対して連邦援助は行われるべきであるとの意向を持っていた。そのため、教育局は、科学・数学のみに関連した草案作成を余儀なくされている（Clowse 1981: p. 55）。

連邦援助に向けて動く教育局にとって、大統領の支持に次いで重要であったのは、財務長官と予算局の意向である。大統領、予算局、共和党議員が「一時的な」連邦援助プログラムの恒久化を警戒しているため、HEW長官フォルソムは、このプログラムが5年間の時限立法であることを強調することで、彼らの反対を回避する戦術をとっている（Clowse 1981: p. 62）。大統領、予算局の意向から、「政府法案」は、教育局の構想に反して、議会提出前にプログラムの費用と期間の縮小を迫られ、11月27日に最終的に出来上がった法案は毎年8400万ドルを援助する4年間の時限立法であった。

教育局が、「政府法案」の縮小を余儀なくされていた一方、スプートニク・ショックを利用して大きな教育援助法を成立させようとする教育利益団体の関心・要求は、教育局側が予想していたよりも大きいものであった。「政府法案」の内容が教育関係者に伝わるとNEA等の利益団体は、プログラムが小さすぎると批判した（Clowse 1981: p. 74）。NEAは、連邦政府に対するスポークスマンとしての役割を教育局に期待しており、連邦援助要求や教育局の役割拡大に関して、両者は協動的な関係を長い間保っていた（Munger & Fenno 1962: p. 80）。当時のNEAは、教員給与の上昇と学校建設を強く求めていた。彼らは、毎年、1億1000万ドルの一般補助金（用途を決定しないで州・地方の自由裁量に任せるもの）を下付する恒久的な教育援助法案を望んでい

た (Wilson 1960: pp. 65-67)。そして、議会における審議では、教育局が作成した「政府法案」は廃案になり、「政府法案」の諸規定と奨学金・外国語教育・職業教育プログラム等が盛り込まれた「委員会法案」が最終的に支持された。しかし、次に見るように、この展開は、結果的に教育局にとって望ましいことであったと思われる。

2-2. 教育局の前身

1867年に教育局が設立されてから約100年の歴史は、その管轄の拡大を目指して連邦教育援助政策を求めた苦闘の記録であると言われる (Munger & Fenno 1962: p. 77)。この努力はなかなか結実せず、その役割と権限は長い間情報の収集と提供のみに限られていた。1933年に、大恐慌による国費節減の結果、行政機構の改組が行われ、連邦職業教育委員会で行われていた職業教育プログラムが教育局に移管された。それまで調査情報機関であった教育局はその管轄を拡大した。しかし、同時に行われた行政予算10%削減政策において、重要な事業を行っていないとの理由から、34%の予算削減を余儀なくされている。また、「教室の不足」という教育局調査報告に対して、1956-58年にかけて、連邦援助政策反対者より、その信用性と能力に対して疑問が挟まれるなど、教育局の存在そのものが問われることもあった (Munger & Fenno 1962: pp. 77-85)。教育局は、行政機構の中で常に政治的に弱い機関であり、連邦政府による教育援助法を成立させて、独自の権限と管轄権を拡大することは、局の存続にとって積年の課題であったといえよう。

ポストスプートニクのプログラムに関して、教育局と監督権を争っていた機関は、1950年に創設された全米科学財団 (以下、NSF) である (Sufirin 1963: p. 9)。NSFは、カリキュラムの改革と教師教育改善による漸次的な教育改革を望んでいた。彼らは、「マンパワーの欠乏」という政策課題や、「教育の質の底上げ」を目的とする給付奨学金や援助金政策には懐疑的であった。その理由は、奨学金で大学を学生で溢れさせることへの危惧と、HEW特に教育局拡大に対する危惧であった (Clowse 1981: p. 58)。NSFは、すでに、科学と数学教育改革の為の協会を監督しており、既得権限を守るために、HEWの「国防」を目指す「臨時」プログラムに、自分たちが吸収されていくことを警戒していた。一方、各州レベルの教育局の職員は初等・中等教育に影響を与えるプログラムをNSFから引き離し、HEWに引き渡すことを望んでいた。

教育援助法の動向は、教育局とNSFにとって、それぞれの機関の行方を決めるターニングポイントであったといえる (Clowse 1981: p. 74)。国防教育法第10章は、統計調査の改善を理由として、各州に予算を与える権限を教育局に与えた。上程前に縮小を余儀なくされた自分たちの「政府法案」が廃案になり、それよりも規模の大きい「委員会法案」が国防教育法として成立したことによって、教育局の管轄と機能は拡大したことになる。

一方、NSFは、財団設立時より進めていた理数系カリキュラム改革を、国防教育法によってさらに進めた。PSSC (Physical Science Study Committee) や、SMSG (School Mathematics Study Group) などのプロジェクトは、国防教育法によって、大規模な予算を獲得した。同法第3章は、各州に新しい設備や教材を購入するための資金を提供したことになり、これによって、新しいカリキュラム・教材が瞬く間に全米に普及することになった。Springは、同法を、「直接的なコントロールを押しつけることなしに、ナショナル・カリキュラムを実現させることがいかに可能なかの一例」(Spring 1989: pp. 64) であると述べている。ここで形成された非公式のナショナル・カリキュラムの普及は、連邦政府による地方学区の教育コントロールにつながっていく。

2-3. 大統領の行動

次に、大統領アイゼンハワーの国防教育法に対する態度を見てみたい。初等中等教育法 (1965年) 成立以前の連邦教育援助立法過程の実証的研究を行ったMunger & Fennoは、アイゼンハワーの行動について以下のように記述している。1953年の就任当初、アイゼンハワーは、連邦教育援助に否定的な共和党の立場を守っていた。その後、ホワイトハウス会議報告などの影響をうけた大統領は、1955年頃から教育援助法成立に協力的になった。しかし、①学校建設のみの援助、②狭い範囲に限定されたプログラム、③財政的に小さい援助、に限って支持するという消極的態度であったとしている (Munger & Fenno 1962: p. 104)。また、1945-1963年の連邦援助法の動向を整理したKizerは、「アイゼンハワー期 (1953-1960)」の記述に際し、国防教育法には言及せず、この時期大統領の強力なリーダーシップは発揮されなかったと簡単に結んでいる。そして、1955年に廃案となった政府提出「学校建設法案」における宗派学校援助の是非をめぐるいきさつについて、「一般援助」を求めるNEAから、アイゼンハワーと行政政府に対して強い批判があったと述べている (Kizer 1970: pp. 90-93)。確かに、国防教育法制定においても、アイゼンハワー

は、冷戦の長期化を警戒し、財政負担の大きい給付奨学金プログラムには消極的であった。しかし、Munger & Fenno や Kizer の分析は、「一般援助」対「使途限定援助」という当時の二分法的カテゴリーや、科学エスタブリッシュメントと結びついた大統領に対する NEA の批判にとらわれた結果、連邦援助に対するアイゼンハワーの行動をネガティブにみているように思われる。

各国の立法過程を分析した近年の研究（比較立法過程研究会 1980）によれば、F. ローズヴェルト以降 1970 年代まで、議会と大統領の力関係は「大統領優越型」である。アイゼンハワーも、いわゆる「強大大統領」であり、議会を通過した法案に対する拒否権発動回数は、任期中 181 回と、ローズヴェルト、トルーマンに次いで多い（比較立法過程研究会 1980: p. 79）。就任時の 1953 年には、行政再組織を行って HEW を設立しており、当初から教育行政への関与は深い。

アイゼンハワーの大統領としてのリーダーシップ行使方法の一つは、経験ある科学者に援助を求めるやりかたであったといわれる。アイゼンハワーは、スプートニク打ち上げ成功後、科学政策面で大統領を直接援助する大統領科学特別補佐官の職を設け、MIT の学長であったキリアン (Killian, J. R.) を任命した。このニュースは、ジャーナリズムで大きくとり上げられた。科学・技術・軍事においてソ連がアメリカを追い越したとする全米の騒ぎは、アイゼンハワーに対して、自由主義社会のリーダーとしてのアメリカの地位を回復させることともに、大統領みずからのリーダーシップを誇示する早急な対応を迫ったと、キリアンは述懐している (Killian 1985: p. 326)。

そして、スプートニク・ショック後、アイゼンハワーは、「教育教書」によって、連邦教育援助法制定を促し、議会での優先権を与えた。国防教育法に関する最初の聴聞会は、エリオットを議長として、1958 年 1 月 8 日に開かれる。しかし、アイゼンハワーの「教育教書」と「政府法案」によって教育法の動向が示されるまで一時中断されている。大統領と「政府提案」が議会に与えた影響力の大きさが伺われる (Lindquist 1971: p. 10)。

「政府法案」作成までに、大統領に影響を与えた人物は、前述したキリアンと、ハイスクールに関する報告書をまとめたハーバード大学元学長のコーナント (Conant J. B.) などである。MIT の科学者らが、連邦援助はソ連との学問的な「数の競争」ではなく「質の競争」を目指して行われるべきであるとエリート主義的立場に立ったのに対し、キリアンは、「国家のすべての才能を利用

すべき時である」とし、教育援助法における「マンパワーポリシー」を主張した (Clowse 1981: p. 55)。一方、コーナントは、「教育改革は地方学区に任せ、連邦政府は教育に関与するべきではない」とし、望まれる教育改革は外国語教育振興であると進言した。また、科学・数学教員のみ給与を上昇させることは、科目によって教職のランク付けを行うことになり、NEA などの反発を招くと主張した (Wilson 1960: pp. 65-67)。大統領は、これらの科学者の意見に敏感に反応し、教育局が作成していた草案から、学校建設や教員給与の上昇に関する章を削り、かわりに、外国語教育改革プログラムを加えさせた (Clowse 1981: p. 57)。Spring のいうように、国防教育法は、連邦政府の教育政策決定において、「NEA のような教育専門家集団に対する科学エスタブリッシュメントの勝利」(Spring 1989: p. 65) であったといえる。

3. 議会議員による政治力学

最後に、スプートニク・ショック前後の連邦議会議員の動きを検討してみよう。米国二大政党である民主党と共和党は、永い間、連邦政府による教育援助には無関心であった。共和党は 1880, 1884, 1888 年に、国家による教育の支援を政策綱領に入れ、民主党も、1920 年に、識字の普及・教員給与の上昇・公民教育を目的とする各州への連邦教育援助を政策綱領に含めているが、いずれも選挙争点にはならず、両党とも活発な行動には至らなかった。しかし、民主党は 1930 年代のニューディール期に、貧困学生の救済を目的とする援助法案を提出したのを皮切りに、連邦援助法案を積極的に議会に提出していく (Munger & Fenno 1962: pp. 96-97)。

これに対して、共和党は、1952 年の政策綱領において「公教育の権限は、各州と地方学区に留保され、党はこの原則に従う」と言明し、連邦教育援助には反対の立場を守っている。しかし、ベビーブームの進行によって 1960 年代に深刻な教室不足がおこるとい調査報告が、教育局によって発表されてから、民主党との違いを解消し始める。アイゼンハワー期の 1955, 1956, 1957 年には、教室数の欠乏を救う事を目的として、学校建設を目的とする連邦教育財政援助法案を議会に提出している (Munger & Fenno 1962: p. 97-99)。

民主党による連邦教育援助要求の動きの中で、重要な役割を果たしたのは、後に、国防教育法原案を提出したヒルとエリオットである。アラバマ州選出の二人は、北部に比べて著しく劣っている南部の教育財政・設備を改

表 2 ヒル、エリオット議員らによって提出された教育援助法案
(スプートニク・ショック以前の主要法案、いずれも廃案)

提出日	法案名 (法案番号)	提出者
1943/2/ 4	Educational Finance Act of 1943 (S. 637)	Thomas & Hill
1945/1/10	Educational Finance Act of 1945 (S. 181)	Thomas & Hill
1946/3/27	Educational Finance Act of 1946 (S. 181)	Taft & Hill
1952/3/18	Public School Construction Act of 1951 (HR. 7105)	Elliott
7/ 4	Student Aid Act of 1952 (H.R. 8523)	Elliott
1953/2/ 9	Student Aid Act of 1953 (H.R. 2838)	Elliott
1955/3/31	Student Aid Act of 1955 (H.R. 5422)	Elliott
1956/3/13	War Orphants' Educational Assistance Act of 1956 (S. 3431)	Hill
7/27	Area Vocational-Technical Education of 1956 (S. 4301)	Hill

(U. S. Congress, *Digest of Public General Bills with Index*, 1943-1956 より作成)

善するために、毎年、連邦教育援助法案を議会に提出している。表2は、スプートニク・ショック以前に、両議員によって提出された教育援助法案である。ヒルは一般補助金法案を、エリオットは低所得層の高校生を対象とする給付奨学金法案をそれぞれ提出しているが、これらは、いずれも廃案になっている。

不動産税を主要財源とする米国教育行政のローカルコントロールは、富裕な州と貧しい州の間に、現在でも、教育環境の格差を招いている。ヒル、エリオットは、教育設備が不十分な「南部」より選出されたいわゆる「文教族」議員であった。スプートニク以前に、彼らの教育援助法案が廃案になっていた理由の一つに、教育援助の支払い方法についての不一致がある。議会をしばしば分裂させたのは、一律交付金方式 (flat grants) を採用するか、平衡交付金 (equalization formula) を採用するかという問題であった。一律交付金方式は、各州の生徒数に応じて金額が決定・配付されるものである。一方、平衡交付金方式では、各州の必要性に応じて支払われる。連邦税を多く収めている裕福な北東部出身の議員は、一律交付金を支持し、貧しい南部州の議員は平衡交付金方式を支持していた (Spring 1989: p. 70)。

1957年10月にスプートニクが打ち上げられた時、エリオットは、上院教育労働委員会特別教育小委員会において、「大学生への奨学金に関する聴聞会」(1957年8月12日-11月4日)を開いている途中であった。聴聞会は、経済的に恵まれない能力ある高校生に対し給付・貸与奨学金を与えるプログラムに関するものであった。ヒルと

エリオットは、スプートニク・ショックを、連邦教育援助法を成立させる好機と判断し、HEWと同様に、「国家の安全」を目指すことを強調した教育法案の作成をスタッフに命じている。彼らが目指した基本的な政策課題は、教員の質と給与の上昇、ならびに、学校設備の建設であった。

連邦援助に消極的な共和党の路線を守る大統領の意向を反映した「政府法案」に対し、12月4日に完成したヒルとエリオットの「委員会法案」の草案は、教育委員会の管轄を越えた教員給与への連邦援助金や、高額な予算による学生援助・学校設備建設援助プログラムを含んでいた (Clowse 1981: p. 70)。しかし、予算局との会合の結果、法制化実現のためには、科学教育振興を中心にプログラムを作成することが肝要であると議員らは判断した。(Clowse 1981: p. 67)。

NEAは、教員給与増額ということで民主党を支持していた。第2次世界大戦以後、収入の高い仕事を求めて、教員が企業に移動する傾向があり、教員給与の増額で教職を魅力あるものにするのを、NEAは求めている。NEAは、NSFの科学者たちとは反目しあっており、ヒル、エリオットとそのスタッフは、これらの団体のメンバーや教育局と度重なる会合を持ち、聴聞会において対立が起きないように、事前に証言の統一を要請している (Clowse 1981: p. 74)。

同立法過程における主要アクターの行動で重要なのは、議員と官僚の連携である。南部出身の民主党議員とHEW上層部・教育局を中心として、委員会レベルで超

党派的行動が行われたことから、アイゼンハワーのリーダーシップに導かれる共和党色の強い内閣と、民主党が多数派を占めていた当時の議会の連携が行われ、同法は成立をみた。主要アクターであるヒル、エリオット議員は、連邦議会の教育関係常任委員会の委員長を務める有力議員であり、以前より一般援助、奨学金法案を議会に提出しており、このような一連の系譜が、同法につながったといえよう。成立した国防教育法の州援助金支払い方法は、南部出身議員たちが望んだように、平衡交付金方式が採用された。

おわりに

国防教育法立法過程について小論が明らかにしたのは、連邦政府における立法府・行政府の政策決定過程の変容である。通説に反し、教育援助法制定にむけての大統領アイゼンハワーのリーダーシップは強いものであった。さらに、これまで主張されてきた科学エスタブリッシュメントの影響力に加え、「政府法案」による政策価値の方向づけ、ならびに、教育局の調整作業の持つ政治作用が強調される。教育局の拡大指向については、小論で扱った資料からは明らかにできなかった。しかし、同法政策課題形成、原案策定・決定過程における教育局の機能拡大が、その実施・延長によって、さらに制度化されたことは事実である。同法の成立は、連邦政府による教育援助政策の展開過程において、意思決定様式の変容をもたらし、かつ教育の国家行政化を促進する契機となるものであった。

国防教育法制定による教育局の組織拡大とその制度化、連邦教育法制定に対する大統領・議員行動様式の変容は、「高等教育法」(1965年)「初等中等教育法」(1965年)などの新たな教育政策展開を生み出す要因になったと予想される。国防教育法成立を契機とする1960年代における連邦教育法制定の頻発は、連邦政府による教育法制定力学の学習過程として把握できるのではないかと筆者は考える。このような小論を積み重ね、この時期の教育政治の力学位相を把握し、米国における教育政策の累積的展開を巨視的に説明することを、次の課題とした。

注

- 1) 国防を名称に含む連邦レベルの教育関連法としては、1916年、1920年の「国防法」(National Defense Act of 1916, 1920)がある。これは、政府の財政援助で、教育課程の一部として、公私

立大学学生の軍事教練履修を規定するものであった(いわゆる ROTC 系列のプログラム)。このような陸軍省監督下の軍事教練法と保健教育福祉省管轄下の国防教育法では、直接的な目的・方法は、まったく異なっている。

- 2) 実際に上程されたのは、エリオット提案による H. R. 13247 法案であったが、同一法案として、H. R. 13248 (Wainwright, Stuyvesant, New York, 共和党), H. R. 13249 (Bailey, Cleveland M., West Virginia, 民主党), H. R. 13250 (Haskell, Harry G., Delaware, 共和党) の三法案が提出された。二人の民主党員と二人の共和党員が同一法案を提出したことは、超党派的支持を H. R. 13247 法案が得たことを示している (Lindquist 1971: p. 16)。
- 3) 両院協議会メンバーは、下院では民主党のエリオット, Barden, Graham, A. (North Carolina), Bailey, M. (前注), Mecalif, Lee (Montana), 共和党の, Gwinn, Ralph W. (New York), Kearns, C. D. (本文 2-1 参照), Haskell, H. G. (前注) の七名、下院では、民主党のヒル, McNamara, Partrick, V. (Michigan), Yearborough, Ralph W. (Texas), 共和党のスミス (本文 2-1 参照), Allott, Gordon L. (Colorado) の五名。

文 献

- Clowse, Barbara B. (1981) *Brainpower for the Cold War-The Sputnik Crisis and National Defense Education Act of 1958*, Greenwood Press.
- 比較立法過程研究会 (1980) 『議会における立法過程の比較法的研究』勁草書房。
- Killian, James R. Jr. (1985) *The Education of a College President: A Memoir*, MIT Press.
- Kizer, George A. (1970) *Federal Aid to Education: 1945-1963*, *History of Education Quarterly* 10 (Spring), pp. 84-102.
- Lindquist, Clarence B. (1971) *NDEA Fellowships for College Teaching, 1958-1968; Title 4, National Defense Education Act of 1958*, [ED 054 739].
- 松浦良充 (1988) 「アメリカ合衆国国家防衛教育法 (1958年) の教育史的意義—ロックフェラー報告・コナント報告の人材養成論との比較において—」『教育研究』(ICU 学報 1-A), 第 30 号, 25-45 頁。
- Munger, Frank & Fenno, Richard (1962) *National Politics and Federal Aid to Education*, Syracuse University Press.
- Spring, Joel (1989) *The Sorting Machine Revisited*, Longman Inc.
- Sufrin, Sidney (1963) *Administering the National Defense Education Act*, Syracuse University Press.
- U. S. Congress (1955) *Digest of Public General Bills with Index*, 85th Cong. 1st sess..
- U. S. Congress (1958a) *Congressional Record*, vol.

- CIV, pp. 18471-19619.
- U. S. Congress (1958b) *Digest of Public General Bills with Index*, 85th Cong. 2nd sess.
- U. S. Congress (1958c) *U. S. Statutes at Large*, 85th Congress, 2nd sess., Vol. 72, pp. 1580-1605.
- U. S. Congress, House. Committee on Education and Labor (1958) *Hearings on Scholarships Loans Program*, 85th Cong., 1st and 2nd sess., 1957 and 1958, Vol. 10, pp. 1307-2096.
- U. S. Congress, Senate. Committee on Labor and Public Welfare (1958) *Hearings on Science and Education for the National Defense*, 85th Cong., 2nd sess., 1958, Vol. 13, pp. 1-1602.
- U. S. Department of Education (1991) *America 2000: An Education Strategy*.
- Wilson, Charles E. (1960) *A Study of the Background and Passage of the National Defense Education Act of 1958*, Unpublished Ph. D. dissertation, University of Alabama.