

アメリカ中等後教育改善基金における全米 FIPSE 委員会の法制化過程 — 権限と構成員に焦点を当てて —

A Study on the legislation process of the National Board of FIPSE at the
Fund for the Improvement of Postsecondary Education in the U.S.A
— focusing on the authority and the membership —

吉田 武 大*
Takehiro YOSHIDA

Abstract

The purpose of this investigation is to analyze the legislation process of the National Board of the Fund for the Improvement of Postsecondary Education (FIPSE) at FIPSE in the U.S.A, from the submission of the bills of 1970 to the establishment of the Education Amendments of 1980, focusing on its authority and the membership.

Previous studies have examined the feasibility of the bills related to FIPSE focusing on the 5 concepts, analyzed the formation process of FIPSE chronologically, and examined the aid management by FIPSE. However, these studies have not considered the legislation process of the National Board of FIPSE.

Then, the obtained results are as follows; (1) Through the establishment of the Education Amendments of 1980, the authority of the National Board of FIPSE was concretely legislated, and the advisory characteristic became more stronger. (2) The general public was consistently included in the membership of the National Board of FIPSE, except the bill of the Education Amendments of 1971.

キーワード：アメリカ連邦政府, 中等後教育改善基金, 全米 FIPSE 委員会

はじめに

本研究の目的は、アメリカ連邦政府の一部局である中等後教育改善基金¹⁾ (Fund for the Improvement of Postsecondary Education, 以下, FIPSE) 内に設置された全米 FIPSE 委員会²⁾ (National Board of FIPSE) を対象として、1970年の法案提出から1980年教育改正法 (Education Amendments of 1980) の成立までの間に、同委員会がどのように設置され、そして法制化されたのかを、同委員会の権限と構成員に焦点を当てながら明らかにすることである。

* 関西国際大学教育福祉学科

アメリカにおいては、周知のように州政府が教育に関する第一義的権限を有している。とはいえ、そのような制度的制約下において、連邦政府は国家的な必要性に応じて教育に適宜関与してきた。例えば、FIPSE は、中等後教育機関や公私立の各種機関から提出された教育の開発・改善に関する申請書を審査した上で、財政的な援助を実施してきた。

ただ、ここでは教育に関するあらゆる問題の改善等に対して財政援助が行われているというわけではない。あらかじめ、どのようなレベル・領域の教育問題の改善等を行う申請に対して優先的に財政援助を実施するのかが FIPSE から示されることになっている。このように、国家的な必要性和と通底すると FIPSE によって認められた教育の開発・改善に対してのみ財政援助がなされるのである。

この点と関わって、教育政策研究においては、国家的な必要性などの方針や施策を誰が設定するのかということが大きな研究課題とされてきた³⁾。FIPSE の場合、全米 FIPSE 委員会が国家的な必要性を策定してきた。換言すれば、全米 FIPSE 委員会は、FIPSE が中等後教育機関等に財政援助を実施するかしないかの判断を行うにあたって、その基本的な基準や方向性を設定するという重要な役割を担っているといえよう。ここからは、FIPSE における基準や方向性といった施策の形成をめぐる、全米 FIPSE 委員会に関する研究の必要性を指摘することができる。

FIPSE に関する先行研究としては、連邦議会で定められた各種教育プログラムが当初の目標を達成するための効果的な手段となる可能性を有しているのかどうかという問題関心から、FIPSE に関する法案の実行可能性について、問題、対象、資源、手段、戦略という5つの概念に焦点を当てながら分析を行ったもの⁴⁾、FIPSE の創設過程を時系列的に記述したもの⁵⁾、そして FIPSE の創設期から1970年代後半までの歴史的な展開と、FIPSE 担当官による補助金のマネジメントを分析したもの⁶⁾が挙げられる。しかし、これらは FIPSE による財政援助の特質や時系列的な展開を論じたものであって、全米 FIPSE 委員会がどのような経緯を経て設置されたのかに関する研究は全くといってよいほどみられない。

1970年に連邦議会に関連法案が初めて提出されて以降、全米 FIPSE 委員会がどのように法制化されていったのかを分析することは、アメリカ連邦政府による中等後教育の政策形成の一端を考察していく上で基本的な示唆を与えるものと考えられる。

そこで本研究では、冒頭で設定した目的を明らかにするために3つの作業課題を設定する。第1に、1970年に全米 FIPSE 委員会に関する法案が連邦議会に提出された経緯を検討し、第2に、1972年教育改正法 (Education Amendments of 1972) の制定過程において、全米 FIPSE 委員会がどのように取り上げられたのかを分析し、第3に、1972年教育改正法の成立後、全米 FIPSE 委員会がいかなる経緯を経て1980年教育改正法で法制化されたのかを考察する。

検討に際しては、主として FIPSE に関する連邦議会議事録等の議会資料を素材として進めていくことにする。

I 1970年における法案提出の動向

1970年3月、ニクソン大統領は FIPSE の原案となる全米高等教育財団 (National Foundation for Higher Education) の創設や学生への奨学事業のさらなる拡充を柱とする教書を連邦議会に向けて発表した。このうち全米高等教育財団については、優秀性 (excellence)、刷新、そして改

革の促進を理念とすることが謳われていた⁷⁾。これらの理念に影響を与えたのが、ニクソン大統領顧問ダニエル・モイニハン (Daniel Moynihan) である。モイニハンは当時、大学への進学者が急増するなかで、社会的威信の高い研究大学の学術的な優秀性が低下することを懸念しており、研究大学の優秀性をいかに保持するかを考えていたという⁸⁾。全米高等教育財団についても、こうした観点のもと、優れた教育プログラムに対して財政援助を行うというモイニハンの思想が反映されたのであった。また、同財団の組織形態については、連邦政府から高度に独立していた全米科学財団 (National Science Foundation) がモデルの1つとされていた⁹⁾。この全米科学財団は、大統領によって任命されるディレクター、強力な権限を有する諮問委員会 (advisory board) 等といった管理運営上の特質を有していたのである。

教書の発表を受けて、1970年3月24日、第91期連邦議会の下院において、アルバート・キー (Albert Quie) 下院議員らが全米高等教育財団の創設を含む法案である1970年高等教育機会法 (Higher Education Opportunity Act of 1970, 以下, H.R.16621) を提出した。同財団の規定うち、全米 FIPSE 委員会に関連するものは次の通りである¹⁰⁾。

Title I - 全米高等教育財団

創設, 構成

Sec.101. 連邦政府に、全米高等教育財団 (これ以降、財団という) という名称の独立した行政庁を創設する。財団は、高等教育委員会 (Higher Education Board) (これ以降、委員会という) そしてディレクターから構成される。

高等教育委員会

Sec.103. (a) 委員会は、上院の助言と同意のもと、大統領によって任命される15人のメンバーで学术界と同様、国民一般を広く代表する者、また、職権上のメンバー、具体的には、財団のディレクター、教育局長 (Commissioner of Education)、全米科学財団のディレクター、大統領の指名するその他の国家公務員から構成される。このタイトルによって財団に付与される権限と役割に加えて、委員会は財団に関する方針を策定する。

(b) 委員会は、適切と思われる場合に、このタイトルのもとで委員会に付与されている権限と役割をディレクター、または他の役人、または財団の被雇用者に委任することがある。

(c) 上院の助言と同意のもと、大統領によって任命される委員会メンバーの任期は6年である。ただし、あるメンバーが任期満了前に構成員から外れた時、その欠員を補充するために指名されたメンバーが残りの期間のみ任務に就く場合を除く。… (中略) …

(d) 委員会は、毎年、また、議長が開催を決定したときに、会合を開く。しかし、メンバーの3分の1が文書で会合の開催を要求した時はいつでも会合を開催する。委員会のメンバーの多数派が定足数を構成する。

(e) 大統領は、委員会メンバーのなかから委員会の議長と副議長を任命する。副議長は、議長が不在になったとき、あるいは職務を遂行できなくなったとき、または欠けたときに職務を代行する。

(f) 委員会は、財団の活動とアメリカ高等教育の状況に関する年次報告書を、大統領に、あるいは毎年7月31日以前に連邦議会に提出する。報告書には、時宜にならっており、適切と委員会が判断した推薦も含める。

財団の一般的権限

Sec.108. 財団は、このタイトルの規定—それを含みつつ、しかしそれに限定されない—を遂行するために必要な事項全てを実施する上で、利用可能な歳出の範囲内での権限を有する。ここでいう権限とは、以下の9点である。

… (中略) …

(5) 委員会の指示のもと、条件あるいは制約の伴った、あるいは伴わない、財団に寄付、遺贈、または遺贈された資金やその他の資産を受領すること。なお、ここでいう条件あるいは制約には、議長が寄贈の目的で財団のその他の資金を使うこと、そして、このタイトルの目的を遂行するために財団の資産を使い、売却し、あるいは処分することも含む。

H.R.16621において、高等教育委員会は連邦政府から高度に独立した全米高等教育財団の一部として位置づけられており、同委員会の権限は全米高等教育財団の方針策定および、大統領と連邦議会への年次報告書の提出とされた。また、同委員会の構成員には学术界のみならず、国民一般という幅広い層の代表者を含めるものと規定されるなど、民意が反映されるような配慮がなされていた。しかし、H.R.16621は議会で取り上げられることなく、結局は廃案となってしまったのであった。

そこで1970年8月6日に、再びキー下院議員らが全米高等教育財団を含む法案である1970年総合高等教育法 (Comprehensive Higher Education Act of 1970) を連邦議会に提出した。このうち、全米 FIPSE 委員会の規定については、高等教育委員会という名称が全米高等教育協議会 (National Council for Higher Education) に変更された点を除くと、H.R.16621の規定内容と同一であった¹¹⁾。ただ、1970年総合高等教育法も連邦議会ではほとんど注目されることもなく、法律として成立することはなかったのである¹²⁾。

II 1972年教育改正法制定過程における全米 FIPSE 委員会

1. 上院における制定過程

1971年2月8日、第92期連邦議会の上院において、クレイボーン・ペル (Claiborne Pell) 上院議員らが1971年教育改正法 (Education Amendments of 1971, 以下, S.659) という法案を提出した。S.659には、全米高等教育財団の創設も含まれていた。同財団の規定のうち、全米 FIPSE 委員会に関連するものは以下の通りである¹³⁾。

全米高等教育財団

Sec.403. (a) 全米高等教育財団 (このセクションでは、財団という) は、高等教育委員会 (このセクションでは、委員会という) そしてディレクターから構成される。… (中略) …

(b) (1) 委員会は、上院の助言と同意のもと、大統領によって任命される15人のメンバー、ディレクター、大統領の指名する国家公務員の職権上のメンバーから構成される。8人のメンバー (職権上のメンバーは除外する) が定足数を構成する。委員会の議長は、委員会のメンバーのなかから大統領によって指名される。

(2) 委員会のメンバー (職権上のメンバーを除く) の任期は6年であるが、次の場合を除

く。つまり、(A) 欠員を補充するために指名されたいかなるメンバーも残りの期間のみ任務に就く、(B) 初期メンバーの場合、5人は4年の任務に就き、他の5人は2年の任務に就くという場合である。いかなる人物—当該人物の任期はこのセクションの規定に従っており、6年連続で委員会のメンバーであった—も、6年の任期満了後に続く2年間は委員会のメンバーとしての資格を有さない。

(3) 財団の管理運営のために公布された局長 (Commissioner) の一般規則に従って、委員会は、

(A) 財団の方針を定める

(B) 議長の要請に応じて会合を開く。ただし、(i) 各会計年度に少なくとも1回、あるいは(ii) メンバーの3分の1が文書で会合の開催を要求した時—そこにおいて、3分の1のメンバー（職権上のメンバーは除外する）が定足数を構成する—はいつでも会合を開催する場合を除く。

(C) 財団の活動とアメリカ中等後教育の状況に関する年次報告書を大統領に提出する。そこには、(i) 委員会が適切と思うような推薦やコメントを含め、そして(ii) 局長の年次報告書の一部として連邦議会に提出する。

委員会は、このセクションのもとで財団に付与された権限、義務、権威に関して主たる責任を有する。また、ディレクター、あるいは他の公務員、あるいは財団の専任の被雇用者に対して、適切と思われる場合、権限、義務、権威のいくらかを委任することを授權されている。

H.R.16621において、全米高等教育財団は連邦政府から高度に独立した組織として位置づけられていたけれども、S.659では、シドニー・マーランド (Sidney P. Marland) が新たに連邦政府・保健教育福祉省 (U.S. Department of Health, Education and Welfare) の教育局長に就任したこともあって、その位置づけが大きく修正されることとなった。つまり、同財団は連邦政府である保健教育福祉省の一部局となり、そのなかに高等教育委員会が位置づけられることになったのである。また、同委員会の権限について、セクション403 (b) (3) では、H.R.16621と同様に、高等教育委員会が全米高等教育財団の方針を定めることと規定されている。ここからは、同委員会が全米高等教育財団の財政援助や運営に関する基本的な方向性を決定するという重要な役割を果たすことが引き続き求められているといえよう。ただ、同委員会の構成について、H.R.16621では明記されていた学术界と同様に国民一般を広く代表する者という文言が記述されていないことから、構成員の多様性が規定上は弱まったことがうかがえる。

さて1971年3月31日に、高等教育関連諸団体が全米高等教育財団に関する声明書を連邦議会の上院に提出した。これら関連諸団体は、保健教育福祉省長官、全米高等教育財団ディレクター、そして同財団高等教育委員会の権限と責任をめぐるさらなる議論と修正が必要であると述べたのである¹⁴⁾。また、全米高等教育財団の保健教育福祉省からの独立性と、連邦政府が高等教育改革の方向性を決定する際における高等教育機関等の独立性が、それぞれどの程度保障されるのが問題となると述べ、全米高等教育財団には高度な独立性が保証されるべきだと指摘している¹⁵⁾。その上で、高等教育委員会については次のような提案を行った。第1に、権限について、年次報告書の提出自体は同委員会の権限としつつ、大統領への伝達および連邦議会への提出のために、提出先を保健教育福祉省長官にすべきだということである¹⁶⁾。第2に、構成員については、

特定領域の人物のみを選出すべきではなく、アメリカの全ての領域、また、高等教育の全ての分野におけるリーダーの見解が反映されるように選出するべきだということである¹⁷⁾。第3に、議長については、大統領が指名するのではなく、高等教育委員会の独立性を強調するために、同委員会が自ら議長を選出すべきだということである¹⁸⁾。

上記のような関連諸団体の要望のうち、公聴会では主に高等教育委員会の権限が取り上げられた。1971年5月25日に開催された公聴会において、保健教育福祉省長官のエリオット・リチャードソン (Elliot L. Richardson) は、高等教育委員会の権限をめぐって、最終的な責任は保健教育福祉省長官に存するとしながらも、「私は、高等教育委員会が全米高等教育財団の方針策定において強力な発言権を持つべきだと固く信じている。」¹⁹⁾と強調した。また、リチャードソン長官は、1970年3月に連邦議会へ提出された法案において、全米高等教育財団は保健教育福祉省から高度に独立していたけれども、今回のS.659では同省の一部局という位置づけに修正されたことに伴い、高等教育委員会のガバナンスを理事会 (governing board) 形式ではなく、諮問委員会 (advisory board) 形式に改めたと説明した²⁰⁾。

このような説明に対して、S.659の主提出者であるペル上院議員は、「我々がS.659の作成を開始したとき、あなたも我々と同じように、強い権限を有する高等教育委員会を設置するという事は時の政権と全米高等教育財団との間を遮断することだとお考えであったと私は思っている。しかし、あなたの説明だと、高等教育委員会の権限は弱まってしまったのではないか。」²¹⁾と、リチャードソン長官が説明した高等教育委員会のありように疑念を呈した。そこで教育局長マーランドは、「いいえ、そうではない。」と応じて、「高等教育改革と初等中等教育改革によってこの国がどのような方向に向かおうとしているのかを我々に示してもらうに当たって、時の政権の影響を受けることなく教育の方針を設定するために、高等教育委員会などの組織における最大限の自由と自主性を保健教育福祉省長官と教育局長が奨励すべきであると我々は感じている。」²²⁾と述べ、高等教育委員会にはできうる限りの自主性は保証していること、時の政権から距離を置くことといった点でペル上院議員の見解と異ならないと説明した。マーランド教育局長の応答にリチャードソン長官も「私もマーランド教育局長の見解と同じである」²³⁾と同調した。これに対して、ペル上院議員は一定の理解を示すとともに、全米高等教育財団のような組織は独立性の高い組織であることが望ましいと応じたのであった²⁴⁾。

以上のような公聴会での質疑応答を経て、上院の教育に関する下部委員会 (Subcommittee on Education) は全米高等教育財団も含む法案に関する最終報告書を取りまとめた。そこにおいて、下部委員会は全米高等教育財団を、中等後教育における問題を改善するための適切な手段であると評価した。その上で、リチャードソン長官の主張を踏まえ、同財団は保健教育福祉省教育局の一部局として位置づけられるとの説明を行っている²⁵⁾。また、同財団は強力な権限を有する高等教育委員会、同委員会に対して責任を有する活動的なディレクター、経験豊富で才能あるスタッフから構成され、全米高等教育財団によって採択された教育プログラムが国民一般および教育界にとって最高の利益を有することを高等教育委員会が保障すると説明している²⁶⁾。これらの説明からも明らかなように、高等教育委員会は全米高等教育財団の要として位置づけられたのである。最終的に、下部委員会は、最終報告書において、高等教育委員会に関する規定を次のように修正した²⁷⁾。

全米中等後教育財団

Sec.403. (a) (1) 全米中等後教育財団（このセクションでは、財団という）は、中等後教育委員会（Postsecondary Education Board）（このセクションでは、委員会という）そしてディレクターから構成される。…（中略）…

(b) (1) 委員会は、上院の助言と同意を得て、大統領によって任命される15人のメンバー—このうち、少なくとも1人は任命時点で学生である—、区（District）²⁸⁾、大統領が任命する時点では国家公務員である職権上のメンバーから構成される。8人のメンバー（職権上のメンバーは除外する）が定足数を構成する。委員会の議長は、任命されたメンバーのなかから大統領によって指名される。職権上のメンバーは投票権を有さない。

(2) 委員会のメンバー（職権上のメンバーを除く）の任期は6年であるが、次の場合を除く。つまり、(A) 欠員を補充するために指名されたいかなるメンバーも残りの期間のみ任務に就く、(B) 初期メンバーの場合、5人は4年の任務に就き、他の5人は2年の任務に就く—という場合である。いかなる人物—当該人物の任期はこのセクションの規定に従っており、6年連続で委員会のメンバーであった—も、6年の任期満了後に続く2年間は委員会のメンバーとしての資格を有さない。

(3) 財団の管理運営のために公布された局長の一般規則に従って、委員会は、

(A) 財団の一般方針を定め、活動を検査する

(B) 委員会の議長の要請に応じて会合を開く。ただし、(i) 各会計年度で少なくとも4回、または(ii) メンバーの3分の1が文書で会合の開催を要求した時—そこにおいて、3分の1のメンバー（職権上のメンバーは除外する）が定足数を構成する—はいつでも会合を開催する場合を除く。

(C) 財団の活動とアメリカ中等後教育の状況に関する年次報告書を大統領に提出する。そこには、(i) 委員会が適切と思うような推薦やコメントを含め、また(ii) 各年の3月31日までに連邦議会に提出する。

(D) 必要と思われる場合、大統領と連邦議会に対して、その他の権利を行使し、意見を述べる。

委員会は、このセクションのもとで財団に付与された権限、義務、権威に関する一般方針に対して責任を有する。委員会がその役割を遂行しうるように、必要と思われる場合、ディレクターは委員会に対して情報や支援を利用可能な状態にさせておく。

この規定からは、主に3点の変更点を指摘することができる。第1に、高等教育委員会の名称が中等後教育委員会へと変わったことである。ここにおいては、教育問題の範囲をより広く捉えたことがうかがえる。第2に、中等後教育委員会の権限として、全米中等後教育財団の活動の検査が追加されたことである。前述のように、下部委員会は、中等後教育委員会について「強力」と説明していたことから、全米中等後教育財団の方針策定に関する権限のみならず、検査を行う権限も付与したものと推察される。第3に、中等後教育委員会の構成員に学生が新たに含められたことである。この点について、下部委員会は、全米中等後教育財団の理念とする刷新を促進する上で、カレッジや大学の顧客たる学生が適切な役割を果たすと強調している²⁹⁾。

下部委員会の修正した規定は上院本会議に提出され、大きな修正が加えられることもなく、1971

年8月6日に賛成51票、反対0票、棄権49票で上院を通過している³⁰⁾。

2. 下院における制定過程

1971年4月6日、エディス・グリーン (Edith Green) 下院議員らによって1971年高等教育法 (Higher Education Act of 1971, 以下, H.R.7248) という法案が下院に提出された。H.R.7248には全米高等教育財団の規定はみられなかったものの³¹⁾, 1971年4月22日に開催された下院の公聴会では同財団のことが取り上げられ、質疑応答がなされた。そこにおいては、高等教育委員会の権限と構成員という2点が主な論点となった。

このうち、権限をめぐるには次のような質疑応答がなされた。ジョン・デレンバック (John Dellenback) 下院議員から高等教育委員会の権限について尋ねられたスタンフォード大学のフランク・ニューマン (Frank Newman) は、「より良く選定された高等教育委員会であり、また、同委員会が思慮深く申請書を審査する権限を与えられているならば、同委員会は重要な安全装置であると考え。」³²⁾と応答して、高等教育委員会が申請書の審査について思慮深く行うことの重要性を述べている。しかし、グリーン下院議員は、1971年4月28日に開催された公聴会で、高等教育委員会について、「高等教育委員会が望ましいと考える改革を生じさせるような組織」³³⁾であると捉えた上で、そこには「連邦政府が望ましいと考える政策の方向性が内在しているように思われる。」³⁴⁾と否定的な見解を提示している。

また、高等教育委員会の構成員をめぐるには、ウィリアム・スタイガー (William Steiger) 下院議員が、アメリカ教育協議会 (The American Council on Education) 等の各種団体が政策に関する方針決定のために、全米高等教育財団内に高等教育委員会のような組織を設置すべきであると述べていることに同調した上で、同委員会の運営やあり方についてどう思うかをニューマンに問いかけた³⁵⁾。これに対してニューマンは、特定の教育関係者のみによって構成されるべきではないと応じている³⁶⁾。同じような見解は、サンタクララ大学 (University of Santa Clara) のジェームズ・アルバートソン (James Albertson) から同日の公聴会で表明された。アルバートソンはスタイガー下院議員に対して、「私は、高等教育委員会は多様な観点を代表すべきであると考え。教育機会の範囲は、教育機関のタイプによってカバーされるものよりもはるかに広範囲であり、そして、もし刷新というものの目指す方向性が、社会的威信の高い教育機関が行っているような類のものに限定されるのならば、私たちが満たすべき問題を満たしていないことになる。だからこそ、高等教育委員会は広範な関心の範囲—そして、単に社会的威信の高い教育機関に代表されるものよりも広範な可能性という範囲—を代表すべきである。」³⁷⁾と述べ、高等教育委員会は幅広い教育機関のニーズをカバーしうるメンバーで構成されるべきと主張したのであった。

上記のようなやり取りを経て、下院本会議で法案 H.R.7248 の審議が行われたものの、下院で強い影響力を有するグリーン下院議員が全米高等教育財団に否定的であったこともあり、同財団が条文として規定されるには至らなかった。なお、上院を通過した S.659 も審議の対象として取り上げられたが、上院の意向は全く考慮されなかった。こうして1971年11月4日に、H.R.7248が賛成332票、反対38票、棄権60票で下院を通過したのである³⁸⁾。

3. 1972年教育改正法の成立

H.R.7248が下院を通過した4日後の11月8日、下院は上院のS.659との間に相当の違いがあることを踏まえ、両院協議会の開催を要求した。これを受けて上院は検討の上、両院協議会の開催に応じることとなった³⁹⁾。両院協議会では、全米中等後教育財団についても協議がなされた。その結果、同財団の規定は残ったものの、中等後教育委員会の規定は削除されたのである。ただ、それは同委員会の設置自体を禁止するものではなく、代わりに一般教育規定法（General Education Provisions Act）のもとで保健教育福祉省長官に同委員会を設置する権限が付与されることとなった⁴⁰⁾。そして両院協議会の報告書には、保健教育福祉省長官に対して中等後教育委員会の設置を期待するとの記述もなされたのである⁴¹⁾。

両院協議会の協議結果は上下各院で審議され、双方の院で可決された。以上の経緯を経てニクソン大統領の署名がなされ、6月23日に1972年教育改正法が成立したのであった⁴²⁾。

Ⅲ 1972年教育改正法成立以降の制度化過程

1. 1972年教育改正法成立後の動向

前述のように、1972年教育改正法において、全米 FIPSE 委員会は明文化されなかったものの、同委員会を設置することが保健教育福祉省長官に奨励された。これを受けて保健教育福祉省では、全米 FIPSE 委員会の設置の検討を開始した。そしてマーランド教育局長は、1973年3月6日に下院で開催された公聴会において、名称は未決定としつつも、「FIPSE に諮問協議会（advisory council）を設置する予定である」⁴³⁾ことを表明している。実際その後、顧問委員会（Board of Advisors）という名称で連邦政府の規則集（Code of Federal Regulations）に記載されることとなった⁴⁴⁾。

この顧問委員会の権限について、マーランド教育局長は上記の公聴会で、全米教育研究所（National Institute of Education）の場合のように強力な権限ではないものの、教育機関等から提出された申請書の審査と FIPSE が行う財政援助の審査に関する重要な権限を有すると述べている⁴⁵⁾。その後、当時の FIPSE プログラム担当官を務めていたチャールズ・ヴァンティング（Charles Bunting）が1975年4月に開催された会合において、「全米 FIPSE 委員会は、FIPSE のあらゆる側面を概観する役割を担うとともに、プログラムの方向性および補助金を決定するという明確な役割も有している。」⁴⁶⁾と発言していることから、マーランド教育局長の目指す方向性、突き詰めるならば、S.659で構想されていた内容が一定程度は実現していることがうかがえる。

また、顧問委員会の構成については、ヴァンティングが、「1972年教育改正法は全米 FIPSE 委員会の設置を明記しなかったが、設置を奨励した。いかなる場合でも、我々はこの委員会を設置したいと願っていた。だからこそ、我々は保健教育福祉省長官によって任命される15人のメンバーから構成される全米 FIPSE 委員会を設置したのである。このうち8人は国民一般であり、少なくとも1人が学生である。バックグラウンドの多様さと、特定の職業や環境を超えて状況判断を行うという能力の故に、教育界出身のメンバーは限定的なものとなった。」⁴⁷⁾と述べていたことから、ここでも S.659で構想されていた内容がほぼ現実のものとなっていたといえよう。

2. 1980年教育改正法の制定

本節では、1972年教育改正法の成立後、顧問委員会という名称で設置されていた全米 FIPSE 委員会がどのような経緯で1980年教育改正法において法制化されたのかを検討していく。

1979年に、FIPSE を含む法案が連邦議会に提出された。ただ、上院および下院の公聴会において、全米 FIPSE 委員会が正面から取り上げられることはなかった。そのようななかで、上院の労働・人的資源委員会（Committee on Labor and Human Resources）が、上院に提出するために作成した報告書で全米 FIPSE 委員会について言及している⁴⁸⁾。ここにおいて労働・人的資源委員会は、FIPSE がその目的をおおいに果たしていると賞賛し、その継続を前提とした上で、規定にいくらかの変更を行うべきであると提案した。

このうち、全米 FIPSE 委員会をめぐっては、FIPSE の全米諮問委員会（National Advisory Board）に法的権限を付与すべきと述べている。この点について労働・人的資源委員会は、全米諮問委員会がこれまでと同じ役割を果たしてほしいという期待を込めたと説明している⁴⁹⁾。また、労働・人的資源委員会は、中等後教育の質を改善する際に、国民一般や学生といった人材が関与することを奨励する観点から、全米諮問委員会の構成員の多数派について、学生を含む国民一般とすべきであるとしている⁵⁰⁾。というのも、労働・人的資源委員会は、学業、学生サービス・地域サービスプロジェクトに従事している学生が学界や学生の関わっている実践的学びに大きく貢献しうると認識していたからである⁵¹⁾。

これらの提言を踏まえて、全米諮問委員会は全米 FIPSE 委員会へと名称を変えた上で次のように規定された⁵²⁾。

全米 FIPSE 委員会

Sec.1003. (a) 全米 FIPSE 委員会を設置する。全米 FIPSE 委員会は、3年間の任期を重複しつつ、教育省長官によって任命された15人のメンバーから構成される。委員会の多数派が定数を構成する。6年連続で全米 FIPSE 委員会のメンバーであったいかなる人物も、6年の任期満了後に続く2年間は全米 FIPSE 委員会メンバーとしての資格を有さない。

(b) 教育省長官はメンバーの1人を議長として指名する。全米 FIPSE 委員会のメンバーの多数派は学生を含む国民一般の利益を代表する者であり、また、少数派は教育界の代表者である。任用された全てのメンバーは、中等後教育の改善や教育方針、教育機関の改革をめぐる優先事項に関して重要な展望を有し、これらに貢献することのできる個々人である。

(c) 全米 FIPSE 委員会は、

(1) 教育省長官および FIPSE のディレクターに、中等後教育の改善に関する優先事項について助言を行う。そして、中等後教育の改善に関して、また中等後教育の実践的な改善の評価・普及・採用に関して、適切であると思われる場合は、その旨推薦を行う。

(2) 教育省長官および FIPSE のディレクターに、FIPSE の遂行するプログラムの開発に関して、また、競争的環境のなかで FIPSE による支援を受けて実施されるプロジェクトの選定に関して、助言を行う。

(3) 教育省長官および FIPSE のディレクターに、FIPSE の準備した競争的補助金に関する計画文書やガイドライン、手続きを含む、FIPSE の運営について助言を行う。

(4) 議長の要請に応じて会合を開く。ただし、(i) 各会計年度に少なくとも4回、また

は (ii) メンバーの 3 分の 1 が文書で会合の開催を要求した時はいつでも会合を開催する場合を除く。

(d) 全米 FIPSE 委員会がその役割を遂行しうるように、必要と思われる場合、FIPSE のディレクターは全米 FIPSE 委員会に対して情報や支援を利用可能な状態にさせておく。

上記の規定のように、全米 FIPSE 委員会の役割としては、教育省長官および FIPSE のディレクターに中等後教育の改善に関する優先事項や、FIPSE によるプログラム開発等に関する助言を行うこととなった。この点について、S.659では FIPSE の一般方針を定めると規定されていたことと比べると、全米 FIPSE 委員会の役割がより具体化されたことがうかがえる。

このような特質を有する規定を含んだ法案は上下各院の本会議において審議され、ともに可決された。以上の経緯を経てカーター大統領の署名がなされ、1980年10月3日に1980年教育改正法が成立し、これによって全米 FIPSE 委員会がようやく連邦レベルの法制度として正式に位置づいたのであった⁵³⁾。

おわりに

これまで、全米 FIPSE 委員会がどのような経緯のもとで法制化されてきたのかを、1970年の法案提出から1980年教育改正法の制定までを対象として検討してきた。ここで明らかになったことは次の2点に整理される。

第1に、1980年教育改正法の制定を経て、全米 FIPSE 委員会の権限が具体的に規定されるとともに、諮問的な性格がより強くなったということである。1970年に連邦議会に法案が提出された時と1972年教育改正法の制定過程において、全米 FIPSE 委員会の権限は、FIPSE の一般方針の策定と年次報告書の提出と規定されていた。しかし、1980年教育改正法では、中等後教育の改善に関する優先事項や、FIPSE によるプログラム開発等に関する助言といったように、権限が具体的に定められたのである。ただ、1972年教育改正法の制定過程までは方針の策定という権限付与が構想されていたものの、1980年教育改正法では優先事項や開発等に関する助言と規定されたことから明らかなように、施策形成の機能は保持しつつも、諮問的な性質が強調されるようになったのであった。

第2に、全米 FIPSE 委員会の構成について、S.659以外では国民一般の代表者を含めるという考え方が一貫して維持されていたということである。S.659においては、構成員について特段の言及はなされていなかった。しかし、それ以外の法案や1980年教育改正法では、国民一般の代表者が構成員として位置づけられていた。また、1972年教育改正法が制定されるまでの法案には構成員に国家公務員が含まれていたが、1980年教育改正法では明記されなかったことも考慮すると、全米 FIPSE 委員会の施策形成における民意の反映がより強化されたことが指摘できよう。

最後に、今後の課題としては以下の3点が挙げられる。

まず、1980年教育改正法によって法制化された全米 FIPSE 委員会の展開過程を明らかにすることである。本研究では、1970年に連邦議会に法案が提出されてから1980年に法律として規定されるまでの過程を分析した。しかし、法制化以降、全米 FIPSE 委員会がどのように展開していったのかまでは明らかにするに至っていない。そこで、1980年教育改正法成立以降の全米 FIPSE 委員

会の規定を検討することで、同委員会の施策形成機能がどのように変容していったのかが明らかになる。

次に、全米 FIPSE 委員会がどのような役割を果たしていたのか、その実態を分析することである。1980年教育改正法の成立によって、同委員会には規定上、中等後教育の改善をめぐる優先事項や FIPSE によるプログラム開発等に関する助言を教育省長官や FIPSE ディレクターに行うという諮問的な権限が付与された。この全米 FIPSE 委員会が FIPSE のなかで実際にどのような役割を果たしているのかを検討することによって、同委員会の施策形成機能の実相がより明瞭になると考える。

そして、全米 FIPSE 委員会の構成員の選出過程を検討することである。同委員会の構成員が国民一般および教育界の代表者から構成されることで、施策形成における民意の反映が法制度上、保障されることとなった。ただ、多様な考えや背景を持つ人物が構成員に選ばれているのか、それとも連邦政府の意向に沿う人物が構成員に選ばれるのかで、施策形成の意味合いは大きく異なってくる。そこで実際に全米 FIPSE 委員会のメンバーがどのように選出されているのかを分析することで、同委員会の施策形成において民意の反映がどの程度保障されているのかが浮き彫りになると考える。

【脚注】

- 1) 中等後教育改善基金という名称は、法案や呼称する人物等によって変わるが、特に指定された場合でなければ、本稿では、FIPSE と表記することとする。
- 2) 全米 FIPSE 委員会という名称は、法案や呼称する人物等によって変わるが、特に指定された場合でなければ、本稿では、全米 FIPSE 委員会と表記することとする。
- 3) 教育政策の形成において、誰が関わっているのかに言及した研究は数多い。近年のものを対象とした研究だけでも、例えば以下のようなものが挙げられる。(阿内春生「地方教育ガバナンスと影響力関係—市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力—」『早稲田大学教育・総合科学学術院 学術研究』第61号, 2012年, 155-168頁。廣内大輔「高等教育政策の形成過程における学生参加—中央教育審議会答申を事例として—」『岐阜大学教育推進・学生支援機構年報』第1号, 2015年, 85-96頁。広田照幸、武石典史「教育改革を誰がどう進めてきたのか—1990年代以降の対立軸の変容—」『教育学研究』第76巻第4号, 2009年, 400-411頁。村上祐介「政権交代による政策変容と政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』第39号, 2013年, 37-52頁。)
- 4) Charles I. Bunting, *The Process of Program Initiation at the Federal Level: Papers on the National Foundation for Postsecondary Education*, Harvard University, 1973
- 5) Chester E. Finn Jr, *Education and the Presidency*, Lexington Books, 1977., Jan Shefter, Diane Pelavin, and Martin Orland, *History and Development of the Fund for the Improvement of Postsecondary Education*, 1980, pp.1-12., Lawrence E. Gladieux, and Thomas R. Wolanin, *Congress and the Colleges: The National Politics of Higher Education*, Lexington Books, 1976, p.226., Virginia Smith, John Immerwahr, Charles Bunting, Lynn DeMeester, Russel Garth, Richard Hendrix, David Justice, Ray Lewis, Grady McGonagill, and Carol Stoel, *Fund for the Improvement of Postsecondary Education: The Early Years*, The National Center for Public Policy and Higher Education, 2002.
- 6) Lynn Ann DeMeester, *The Management of Discretion: Implementing and Monitoring a Discretionary Grant Program*, George Mason University, 1986.
- 7) 吉田武大「連邦政府における中等後教育改善基金の創設過程—組織形態と権限に焦点を当てて—」『アメ

リカ教育学会紀要』第20号, 2009年, 8-9頁。

- 8) Chester E. Finn Jr, *op. cit.*, p.50.
- 9) United States Congress Senate (以下, USCS), *Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare United States Senate ninety-second congress first session on S.659*, Part 5, 1971a, p.2183.
- 10) United States Congress House of Representatives (以下, USCHR), *Bills 91th Congress H.R. 16601-16800*, 1970, pp.1-9.
- 11) USCHR, *Bills 91th Congress H.R. 18801-18900*, 1970, pp.42-50.
- 12) 法案提出の経緯について, 詳細は次の先行研究を参照のこと。(吉田武大, 前掲書, pp.8-10。)
- 13) USCS, *Hearings before the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare United States Senate ninety-second congress first session on S.659*, Part 1, 1971, pp.107-109.
- 14) USCS, *op. cit.*, Part 5, 1971a, p.2279.
- 15) *Ibid.*
- 16) *Ibid*, p.2280.
- 17) *Ibid.*
- 18) *Ibid.*
- 19) *Ibid*, p.2181.
- 20) *Ibid*, p.2183.
- 21) *Ibid*, p.2254.
- 22) *Ibid.*
- 23) *Ibid*, p.2255.
- 24) *Ibid.*
- 25) USCS, *Education Amendments of 1971; Report of the Committee on Labor and Public Welfare United States Senate on S.659 to amend the Higher Education Act of 1965, the Vocational Education Act of 1963, and related acts, and for other purposes together with supplemental and individual views*, 1971b, p.84.
- 26) *Ibid.*
- 27) *Ibid*, pp.524-525.
- 28) 区 (District) という表記について, ペル上院議員が提出した法案および下院本会議で最終的に成立した法案ではディレクター (Director) と記載されていた。このことから, ディレクターではなく, 区と誤って最終報告書に記載された可能性が高いと思われる。なお, 下院本会議で成立した法案については次の資料を参照のこと。(United States Congress (以下, USC), *Congressional Record proceedings and debates of the 92nd congress first session*, Volume 117 Part 23, 1971, p.30392.)
- 29) USCS, *op. cit.*, 1971b, p.85.
- 30) USC, *op. cit.*, 1971, p.30500.
- 31) USCHR, *Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor House of Representatives ninety-second congress first session on H.R.32, H.R.5191, H.R.5192, H.R.5193, and H.R.7248*, Part 1, 1971, pp.48-82.
- 32) USCHR, *Hearings before the Special Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor House of Representatives ninety-second congress first session on H.R. 32, H.R. 5191, H.R. 5192, H.R. 5193, and H.R. 7248*, Part 2 and Appendix, 1971, p.759.
- 33) *Ibid*, p.878.
- 34) *Ibid.*
- 35) *Ibid*, p.760.

- 36) *Ibid.*
- 37) *Ibid.*, p.847.
- 38) USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 92nd congress first session*, Volume 117 Part 30, 1971, pp.39353-39354.
- 39) USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 92nd congress second session*, Volume 118 Part 4, 1972, p.5013.
- 40) USCHR, *House Report; Miscellaneous Reports on Public Bills, III*, Vol.1-3, 1972, p.202.
- 41) *Ibid.*
- 42) USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 92nd congress second session*, Volume 118 Part 18, 1972, p.22702.
- 43) USCHR, *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations House of Representatives ninety-third congress first session*, Part 2, 1973, p.15.
- 44) 1973年に刊行された連邦規則集には顧問委員会の名称が登場する程度であり、S.659等に記載されていたような詳細な規定が設けられているわけではない。(The Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration, *Code of Federal Regulations 45 Public Welfare Part 500 To End*, U.S. Government Printing Office, 1973, p.285.)
- 45) USCHR, *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations House of Representatives ninety-third congress first session*, Part 2, 1973, p.15.
- 46) Robert Fenske, *Current status, planning and prospects of the 1202 state postsecondary commission*, 1975, p.90.
- 47) *Ibid.*
- 48) USCS, *Education Amendments of 1980; Report of the Committee on Labor and Public Welfare United States Senate 96th Congress 2d session*, 1980, p.74.
- 49) *Ibid.*
- 50) *Ibid.*
- 51) *Ibid.*
- 52) *Ibid.*, pp.400-401.
- 53) USC, *United States Statutes at Large containing the laws and concurrent resolutions enacted during the second session of the ninety-sixth congress of the United States of America*, Volume 94 Part 2, 1981, p.1490.

【付記】本研究は、JSPS 科研費16K04584の研究成果の一部である。