

アメリカ中等後教育改善基金における特定教育プログラムの導入 －2008年高等教育改正法の制定過程の検討を通して－

A Study on the Introduction of the Specific Educational Programs at the Fund for
the Improvement of Postsecondary Education in the U.S.A
－ through the legislation process of the Higher Education Amendments of 2008 －

吉 田 武 大 *
Takehiro YOSHIDA

Abstract

The purpose of this study is to analyze the introduction of the specific programs at the Fund for the Improvement of Postsecondary Education (FIPSE) in the U.S.A, through the legislation process of the Higher Education Amendments of 2008.

Previous studies have examined whether FIPSE has succeeded or not, considered how the projects supported by FIPSE were shared with other educational institutions, considered the establishment and the characteristic of the Special Projects in areas of national need at FIPSE, analyzed the formation process of FIPSE chronologically, and examined the aid management by FIPSE. However, these studies have not considered the introduction of the specific programs at FIPSE.

Then, the obtained results are as follows; (1) The increase in college tuitions has affected the establishment of the specific programs at FIPSE. (2) The rules of Project GRAD was prescribed at the article which was different from the article of FIPSE.

キーワード：アメリカ連邦政府, 中等後教育改善基金, 最善の実践センター,
2008年高等教育機会法

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（Fund for the Improvement of Postsecondary Education, 以下、FIPSE）による特定の教育プログラムへの財政援助を対象として、この財政援助がどのような経緯のもとで導入されたのかを、2008年高等教育機会法（Higher Education Opportunity Act of 2008）の制定過程の検討を通して明らかにすることである。

* 関西国際大学教育学部

FIPSE は1972年に創設されて以降、中等後教育における多様な教育問題を改善する取り組みや、新たな教育プログラムを開発するような取り組みに対して財政援助を行ってきた。

このように FIPSE が中等後教育のさまざまな教育問題の改善等に関する、いわば草の根的な取り組みに対して財政的な支援を実施する一方で、連邦政府レベルで重要な政策課題を設定し、それに関連する取り組みに財政的な援助を行うという制度も構築してきた。とりわけ、後者をめづつては、1992年に全米的必要性のある分野に関する特別プロジェクト (Special Projects in Areas of National Need) が制度化され、「国際交流」、「キャンパスの文化的環境」といった、FIPSE の重視する政策課題に応ずるような取り組みに対して財政援助をすることが可能となった。

こういった流れは2000年代に入っても続いており、特定教育プログラム、具体的には独りで子どもを育てる親 (single parents) である学生への支援等に関する財政援助が2008年に制度化されたことはその典型といってよい。それでは、このような特定教育プログラムはどのような制定過程を経て制度化されたのであろうか。

FIPSE に関する先行研究としては、FIPSE による財政援助のもとで行われた教育の開発・改善に関する事例を他の教育機関等とどのように共有しているのかを報告したもの¹、FIPSE の展開過程を時系列的に記述したもの²、そして1992年に制度化された全米的必要性のある分野に関する特別プロジェクトの制定過程を分析したもの³が挙げられる。しかし、これらは FIPSE の展開過程や、財政援助の特質を論じたものであって、独りで子どもを育てる親への支援等といった特定教育プログラムへの財政援助がどのような経緯を経て制度化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。

2008年の法改正によってこの特定教育プログラムへの財政援助がどのように制度化されたのかを検討することは、中等後教育への関与をめぐるアメリカ連邦政府の多面的な役割を考察していく上で基本的な展望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、次の3点の研究課題を設定する。第1に上院における法案の制定過程について分析し、第2に下院においてどのような関連法案が提案されたかを検討して、第3に両院協議会によってどのような協議がなされて、最終的に2008年高等教育機会法が制定されたのかを分析する。

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 上院における制定過程

2007年6月18日、上院において、関連法案 S.1642、つまり2007年高等教育改正法 (the Higher Education Amendments of 2007) が保健・教育・労働・年金委員会 (Committee on Health, Education, Labor and Pensions) の委員長であるテッド・ケネディ (Ted Kennedy) 上院議員によって提出された。S.1642のうち、FIPSE は Se.741等に記載され、本研究と関わっては、プロジェクト GRAD (Project GRAD) と、独りで子どもを育てる親である学生を支援するための最善の実践センター (Center for Best Practices to Support Single Parent Students, 以下、最善の実践センター)、そして高等教育に関する連邦政府の規制によるインパクトの理解 (Understanding the Federal Regulatory Impact on Higher Education, 以下、インパクトの理解) が新たな規定

として追加された。

これらの規定の概要は次の通りである。まず、プロジェクト GRAD の目的については、「(A) 危機的状況にある生徒学生の中等教育レベルの修了率、カレッジへの就学率、そしてカレッジの修了率を改善するために統合的な教育改革のサービスを実行するプログラムへの支援を提供すること、そして、(B) そうした教育改革のサービスを実行するための新たなプログラムの考案を促進すること」⁴と規定されている。換言すれば、中等教育から高等教育への円滑な移行、そして高等教育の修了といった学校段階を横断した取り組みを支援することが謳われている。こういった目的を達成するために、教育省長官に次のような権限が与えられている。つまり、「(3) 既存のプロジェクト GRAD の現場での統合的な教育改革プログラムを実行し、維持するために、また、新たな現場へとプロジェクト GRAD プログラムの拡大を促進するために、危機的状況にある生徒学生の中等教育レベルの修了率、カレッジへの就学率、そしてカレッジの修了率の改善を主たる目的として位置づけている、非営利の教育組織であるプロジェクト GRAD USA に補助金を支給する」⁵権限が与えられているのである。

次に、最善の実践センターの概要については、「(1) 授権されたプログラム：高等教育等に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援することをねらいとして、高等教育機関における最善の実践を研究開発するためのセンターを設置し、運営していくような高等教育機関に補助金を支給し、または契約を締結する権限を教育省長官は与えられている。」⁶と規定されている。このうち、補助金支給の対象について、具体的には、高等教育等に就学している学生であり、独りで子どもを育てている親を支援するために、キャンパス内での住宅供給、保育、カウンセリング、助言、インターンシップの機会、金銭的援助、そして金銭的援助に関するカウンセリングや支援といった多様なプログラム開発において専門性を発揮している4年制高等教育機関とされている⁷。また、ここでの多様なプログラム開発について、規定では、次のような具体的な内容が示されている⁸。

- (A) 高等教育に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援する刷新的プログラムを実行している機関を支援する。
- (B) 質的・量的方法を含むそうしたプログラムに対する評価手法を研究開発する。
- (C) そうしたプログラムの複製、評価、継続的改善を考慮した適切な技術的支援を提供する。
- (D) そうしたプログラムに関する最善の実践を開発し、普及する。

そして、インパクトの理解の目的については、「(1) 目的：本規定では、高等教育機関の法的義務に対する認識を向上させるため、また連邦政府の規則への遵守を改善するとともに、そうした規則の重複と非効率性を減じようとする情報を提供するために、連邦政府による高等教育機関への規制がもたらすインパクトを高等教育機関が理解するよう支援することを目的としている。」⁹と規定された。このような目的を実現するべく、教育省長官には次の3点、つまり、

- (A) 高等教育に関する連邦政府の顕在的なインパクト、あるいは潜在的なインパクトに対する、提案されたルール設定の告知も含めて、連邦政府の規則を監視すること。
- (B) 各規則の十分な記述か、あるいは高等教育に関連した提案された規則を提供すること。

(C) 使い勝手がよく、検索しやすく、そして定期的に更新されるような連邦政府の規則に関する情報を提供するホームページを維持する。

という3つの活動事項を実施するような高等教育機関に対して補助金を支給するか、あるいは契約を締結する権限が与えられているのである¹⁰。

このような規定を含んだ S.1642はその後、保健・教育・労働・年金委員会によって若干修正され、7月10日に修正法案 S.1642がケネディ上院議員によって報告されている。なお、プロジェクト GRAD、最善の実践センター、そしてインパクトの理解については特段の修正はなされなかった。

さて、この修正法案をめぐるのは、7月23日に上院の本会議で審議されることとなった。審議の冒頭で、保健・教育・労働・年金委員会の委員でもあるジェフ・ビンガマン (Jeff Bingaman) 上院議員は、S.1642の作成に当たって多大なリーダーシップを発揮したケネディ上院議員とマイク・エンズィ (Mike Enzi) 上院議員を褒め称え、自身も委員に加わることができたことを喜ばしく思うと述べた上で、S.1642の作成によって3つの目標が達成されることを期待したいと述べている¹¹。つまり、第1に高等教育への就学に際して増大する費用に対処する必要があること、第2により多くの学生が確実に高等教育を修了できるように支援すること、第3に学生ローン制度がよりよく機能するように改革する必要があるということである。このような3つの目標が打ち出された背景には、高等教育で学ぶための費用の上昇という問題があった。この点についてビンガマン上院議員は、「高等教育機関で学ぶための費用は昨年より6.3%上昇しており、4年制高等教育機関の平均的な費用は2007年で1万3000ドルになっている。」¹²と述べた上で、S.1642が「これらの問題に対処するための総合的なアプローチをとっている。」¹³と説明している。

上記のような背景のもとで、これら3つの目標が打ち出されたわけであるが、FIPSE と関わっているならば、第1の目標には、最善の実践センターという取り組みがより直接的には関連し、第2の目標はプロジェクト GRAD という取り組みがより直接的に関係するということが指摘できよう。そしてここからは、各高等教育機関の重視する草の根的な取り組みだけではなく、連邦政府が重視する政策課題に応える取り組みに対しても、FIPSE が財政援助を行うことが求められるようになっていることがうかがえる。

上院本会議においては、翌24日までの2日間に渡って S.1642をめぐるさまざまな審議が行われたものの、FIPSE については特段の意見が出されることなく、7月24日に上院において S.1642、つまり2007年高等教育改正法が成立している¹⁴。

II 下院における制定過程

上院において S.1642が成立してから約3ヶ月半後の11月9日に、下院の教育・労働委員会 (the Committee on Education and Labor) 委員長であるカリフォルニア州選出のジョージ・ミラー (George Miller) 下院議員らが関連法案 H.R.4137、つまり2007年カレッジ機会・費用負担可能法 (the College Opportunity and Affordability Act of 2007) を提出した。

H.R.4137において、FIPSE は Sec.741等に記載され、本研究と関わっては、最善の実践センター

が上院の S.1642 と同じ名称で新たに規定された。ただ、プロジェクト GRAD については Sec.741 には記載されず、代わりに「Title VIII 追加プログラム」という章の「Sec.814 実演と刷新的プロジェクト—訓練と資源センター、そして研究—」の Part F において規定されていた¹⁵。インパクトの理解に至っては、記載自体がなされていなかった。これらのうち、最善の実践センターが FIPSE の規定としてどのように記載されているのかを確認していく。

最善の実践センターの概要については、「(1) 授権されたプログラム：高等教育等に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援することをねらいとして、高等教育機関における最善の実践を研究開発するためのセンターを設置し、運営していくような高等教育機関に補助金を支給し、または契約をする権限を教育省長官は与えられている。」¹⁶と規定されており、上院の S.1642 と同じ文言であった。補助金支給の対象についても、S.1642 と同じく、高等教育等に就学している学生であり、独りで子どもを育てている親を支援するために、キャンパス内での住宅供給、保育、カウンセリング、助言、インターンシップの機会、金銭的援助、そして金銭的援助に関するカウンセリングや支援といった多様なプログラム開発において専門性を発揮している4年制高等教育機関とされている¹⁷。ここでいう多様なプログラム開発について、規定では、次のような具体的な内容が示されている¹⁸。

- (A) 高等教育に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援する刷新的プログラムを
実行している機関を支援する。
- (B) 質的・量的方法を含むそうしたプログラムに対する評価手法を研究開発する。
- (C) そうしたプログラムの複製、評価、継続的改善を考慮した適切な技術的支援を提供する。
- (D) そうしたプログラムに関する最善の実践を開発し、普及する。

このように、最善の実践センターについては、S.1642 と同じ規定であった。その後、H.R.4137 については下院の教育・労働委員会において修正がなされ、12月19日に修正法案 H.R.4137 が下院に報告されることになった。ただ、最善の実践センターについては特段の修正がなされることはなかった¹⁹。

下院に報告された H.R.4137 は2008年2月7日に下院本会議で審議されることになった。審議を開始するに当たって、ミラー下院議員は法案 H.R.4137 の趣旨や意義を述べたが、その大部分は、急増する高等教育に関する費用軽減をねらいとして奨学金を充実させることに充てられていた²⁰。こうしたミラー下院議員の説明も影響して、本会議においては、FIPSE に関して特段の意見が出されることはなく、H.R.4137、つまり2007年カレッジ機会・費用負担可能法は、同日の2月7日に下院において成立したのであった²¹。

III 両院協議会の開催と2008年高等教育機会法の成立

前述のように、上院と下院で成立した法案には、FIPSE に関する規定からも明らかなように大きな相違がみられた。そこで、FIPSE も含んだ双方の法案の相違を協議するために、2008年7月29日に両院協議会が開催されることになった²²。前述のプロジェクト GRAD、最善の実践セン

ター、そしてインパクトの理解については、それぞれ以下のように協議されていった。

まず、プロジェクト GRAD についてである。プロジェクト GRAD は当初、S.1642において FIPSE の下位規定として位置づけられており、一方で H.R.4137では FIPSE とは異なる Title VIII という章で規定されていた。しかし、協議の結果、上院が下院に譲歩して、プロジェクト GRAD は Title VIII に規定されることになった²³。また、上院と下院は、プロジェクト GRAD に対して補助金を支給するというよりはむしろ、プロジェクト GRAD と契約を締結するよう求めることで妥結した²⁴。そもそもプロジェクト GRAD に関する規定は、Project GRAD USA と呼ばれる特定の非営利組織に対して補助金を支給することを目的としており、複数の教育機関や関連組織に補助金を支給するものではなかった。したがって、特定の組織である Project GRAD USA との契約と規定した方が妥当であるとされたのではないかということが推測される。また、FIPSE はこれまで複数の教育機関や組織に対して補助金を支給するという役割を果たしてきた。このことを考慮すると、特定の組織のみとの契約は FIPSE の規定にはそぐわないと解釈され、結果として Title VIII において規定されることになったのではないかということが考えられる。

次に、最善の実践センターについてである。最善の実践センターは上院及び下院いずれの法案においても規定されていた。また、規定内容も上院及び下院いずれの法案でも同一であった。そこで両院協議会では、最善の実践センターをこのままの規定で残すことに同意したのであった²⁵。

なお、インパクトの理解については両院協議会で特段議論がなされることもなく、最終的には下院の提案通り、規定されないこととなった。

両院協議会を経て、FIPSE の規定として残ったのは最善の実践センターのみであり、次のような条文となった²⁶。

Sec.741. 中等後教育改善基金

(中略)

(c) 独りで子どもを育てる親である学生を支援するための最善の実践センター

(1) 授権されたプログラム：高等教育等に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援することをねらいとして、高等教育機関における最善の実践を研究開発するためのセンターを設置し、運営していくような高等教育機関に補助金を支給し、または契約を締結する権限を教育省長官は与えられている。

(2) 機関の要求：この subsection に従って、教育省長官は、高等教育等に就学している学生であり、独りで子どもを育てている親を支援するために、キャンパス内での住宅供給、保育、カウンセリング、助言、インターンシップの機会、金銭的援助、そして金銭的援助に関するカウンセリングや支援といった多様なプログラム開発において専門性を発揮している4年制高等教育機関に対して、補助金を支給するか、あるいは契約を締結する。

(3) センターの活動：この section のもとで支援されるセンターは、

(A) 高等教育に就学しており、独りで子どもを育てている親を支援する刷新的プログラムを実行している機関を支援する。

(B) 質的・量的方法を含むそうしたプログラムに対する評価手法を研究開発する。

(C) そうしたプログラムの複製、評価、継続的改善を考慮した適切な技術的支援を提

供する。

(D) そうしたプログラムに関する最善の実践を開発し、普及する。

以上の規定を含む両院協議会による修正法案は2008年8月31日に上院及び下院それぞれの本会議において審議されることとなった。その結果、FIPSE をめぐっては、上院及び下院いずれにおいても特段の疑義や意見が出されることはなかった。そして下院では賛成380、反対49、棄権5で可決された²⁷。また、上院では協議会報告書が賛成83、反対8、棄権1で可決されている²⁸。

おわりに

これまで、最善の実践センターのような特定の教育プログラムへの FIPSE による財政援助を対象として、どのような経緯のもとでこの財政援助が導入されてきたのかを、2008年高等教育機会法の制定過程の検討を通して明らかにしてきた。ここで明らかになったことは次の2点にまとめられる。

第1に、高等教育の学費等の上昇が特定の教育プログラムの制度化に影響を及ぼしたということである。この点について、ピングアマン上院議員が指摘していたように、4年制高等教育機関で学ぶための費用が2007年には1万3000ドルにまで上昇しており、学費等を支払う能力が十分ではなければ、高等教育で学ぶ機会自体が得られない、そして、高等教育での学業を継続できないといった事態が深刻化していたのであった。そこで、学費等の支援に関連するような取り組みである最善の実践センターやプロジェクト GRAD が FIPSE の規定として構想されたのである。

第2に、プロジェクト GRAD については FIPSE に関する条文とは別の章に規定されたということである。S.1642において、プロジェクト GRAD は FIPSE の規定として位置づけられていた。一方で、H.R.4137では「Title VIII 追加プログラム」という、FIPSE とは異なる章において規定されるなど、上下両院の法案に違いが見られた。これを受けて開催された両院協議会では、最終的に下院の法案が認められ、2008年高等教育機会法の成立へと至った。この背景には、Project GRAD USA という特定の非営利組織に対する契約について規定したプロジェクト GRAD が、複数の教育機関や関連組織に補助金を支給してきた FIPSE の基本的な方向性とは異なるものと判断されたことが推測される。

最後に、今後の検討課題としては以下の点が挙げられる。

まず、最善の実践センターに関する財政援助と、FIPSE が創設以来から実施してきた財政援助がどのような区分のもとで実施されているのかを検討することである。最善の実践センターについては、2008年高等教育機会法の Sec.741 (C) (1) および (2) に規定されている。一方で、FIPSE が創設以来から実施してきた財政援助をめぐっては、Sec.741 (a) に規定が配置されている。このように財政援助をめぐって条文が異なっているということからは、財政援助の手続き、方法、管理などといった実際上の側面において相違がみられることが考えられる。そこで、これらの財政援助がどのように実施され、補助金の支給または契約の締結後に支給した補助金がどのように管理されているのかといったことを検討することによって、FIPSE による財政援助の多面性を浮き彫りにすることが可能となる。

次に、最善の実践センターによって補助金の支給を受けた、あるいは、契約を締結した4年制高等教育機関において、どのような取り組みが実施され、その結果がどうであったのかを分析することである。最善の実践センターは2008年高等教育機会法によって制度化された比較的新しい取り組みであるという事情もあって、どのような4年制高等教育機関が補助金を受領し、あるいは補助金を締結したかということのみではなく、それら4年制高等教育機関がいかなる取り組みを実施して、その結果、独りで子どもを育てる親である学生の就学機会や学業の継続に対してどのような影響がみられたのかも明らかになっていない。そこで上記の分析を行うことで、FIPSEによる財政援助がどの程度成果を上げたのか、財政援助とその効果との関連性を指摘することが可能となる。

【注】

- 1 Thomas Carroll, Strategies to share the best in postsecondary education at the Fund for the Improvement of Postsecondary Education, in *Evaluation and Program Planning*, 1993, pp.245-249.
- 2 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.
- 3 吉田武大「アメリカ中等後教育改善基金における特別プロジェクトの導入と特質－2008年高等教育改正法の制定過程の検討を通して－」『関西国際大学研究紀要』第19号, 2018, pp.137-147.
- 4 United States Congress (以下, USC), *110th Congress 1st Session S.1642*, U.S. Government Printing Office, 2007, pp.399-400.
- 5 *Ibid*, pp.400-401.
- 6 *Ibid*, p.403.
- 7 *Ibid*, pp.403-404.
- 8 *Ibid*, p.404.
- 9 *Ibid*, pp.404-405.
- 10 *Ibid*, pp.405-406.
- 11 USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 110th congress first session*, Volume 153 Part 14, U.S. Government Printing Office, 2007, pp.19961-19962.
- 12 *Ibid*, p.19962.
- 13 *Ibid*.
- 14 *Ibid*, p.20178.
- 15 USC, *110th Congress 1st Session H.R.4137*, U.S. Government Printing Office, 2007, pp.569-576.
- 16 *Ibid*, p.482.
- 17 *Ibid*, pp.482-483.
- 18 *Ibid*, p.483.
- 19 *Ibid*, pp.510-511.
- 20 USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 110th congress second session*, Volume 154 Part 2, U.S. Government Printing Office, 2007, p.1611.
- 21 *Ibid*, p.1758.
- 22 United States Congress Senate, *Highlights of the Conference Report to Accompany H.R.4137, the Higher Education Reauthorization and College Opportunity Act of 2008*, U.S. Government Printing Office, 2008, p.1.

- 23 United States Congress House of Representatives, *110th Congress 2d Session House of Representatives Report 110-803; Higher Education Opportunity Act; Conference Report*, U.S. Government Printing Office, 2008, p.599.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*, p.589.
- 26 *Ibid.*, pp.286-287.
- 27 USC, *Congressional Record proceedings and debates of the 110th congress second session*, Volume 154 Part 13, U.S. Government Printing Office, 2008, p.17462.
- 28 *Ibid.*, p.17659.

【付記】 本研究は、JSPS 科研費 16K04584 の研究成果の一部である。

