

アメリカの保健教育福祉省設置をめぐる 組織論的対立

兵 頭 泰 三

I	視 点 の 設 定
II	F S A の 問 題 点
III	F S A 解 体 論
IV	福 祉 省 設 置 論
V	対 立 の 一 般 的 図 式
VI	教 育 行 政 に つ い て (そ の 一)
VII	教 育 行 政 に つ い て (そ の 二)
	あ と が き

I

アメリカ連邦行政の省の数は現在10を算える。設置順に見れば1789年の国務省、陸軍省（現在、国防総省に統合）、大蔵省のいわゆるオリジナル・トリオに始まり、1953年の保健教育福祉省（Department of Health, Education, and Welfare）に至る。この最も新しい保健教育福祉省は、トルーマン大統領が「1949年再編法」の授権に基き提出した設置案が上院で葬られたあとをうけて、アイゼンハワー大統領のもとで漸く設置をみたものである¹⁾。設置までの経過はかなりの難航だったといつてよい。

さて新省の目的とするところは、その名称が示すように「保健、教育、社会保障の領域で一般

略語表

フーバー委員会報告書

CR Concluding Report

GM General Management of the Executive Branch

MA Medical Activities

OA Overseas Administration ; Federal-State Relations ; Federal Research

SS Social Security, Education, and Indian Affairs

専門調査班報告書

[O] Federal Medical Services, Appendix O

[O_s] Federal Medical Services, Supplement to Appendix O

[P] Public Welfare, Appendix P

なお、随時 U.S. Government Organization Manual を参照した。

- すなわち、「1949年再編法」を改正して、その有効期限を1955年4月1日に延長するとともに、この改正法の授権の下に大統領の提出する再編案は、60日間に上下何れか1院が議員総数の絶対多数で不承認を議決せぬ限り効力を生ずることとした。下院では、この「議員総数の絶対多数」という要件を「出席し且つ投票した議員の単純多数」を以て足ることに改めようとの動きが行われた。これは成功せず、「1953年再編案第1号」（すなわち保健教育福祉省設置案）は、60日間の経過をまたず、両院の合同決議で成立したのであった。cf. "Public Adm. Review," Vol. XIII, No. 3, Summer, 1953, p. 208.

福祉の増進を主要な任務とする政府諸機関の行政をば改善する」にある。従ってその設置に大きな象徴的意義を与えようとして「無骨な個人主義の国」アメリカで、よかれ悪しかれ「福祉国家」がひとつの現実となったとまで言う論者もある²⁾。教育に着目していえば、アメリカ史上始めて「教育」という語が連邦政府の主要な省の名称に現われたともいえるであろう³⁾。もっとも、ここでは教育は、ひろく福祉の文脈から、換言すれば教育の機会均等という面からとらえられて、保健、社会保障とともに1つの省を構成するのであるが。

そこでまず、新省の機構を簡単に示しておこう。

保 健 教 育 福 祉 省

省長官 (Secretary)

次官 (Under Secretary)

次官補 (Assistant Secretary for Federal-State Relations)

次官補 (Assistant Secretary for Program Analysis)

社会保障局 (Social Security Administration)

(老齢及び遺族保険、公的扶助、少年、連邦信用組合の 5 bureaus に分れる)

保健局 (Public Health Service)

食料薬品局 (Food and Drug Administration)

(他にセントエリザベス病院)

教育局 (Office of Education)

職業回復局 (Office of Vocational Rehabilitation)

(他に連邦補助法人 Federally Aided Corporation として、ハワード大学 Howard University 等)

こういう新省が無から生じたものでないことは言うまでもない。それは1939年に設置された連邦保障機関 (Federal Security Agency. 以下 FSA と略す) の全機能をば、新省長官の手に移し、FSA を構成する全部局を新省に移管することによって生れたのであった。つまり新省は、FSA を継承したものなのである。いったい、このFSA は、「1939年再編法」でルーズベルト大統領に省を設置する権限を与えることを議会が拒んだため、「1939年再編案第1号」で独立機関として設置されたいわゆる準省 (Quasi-Department) で、諸官庁の借りものの的な寄せ集めなどと評され、後述のように重大な問題点を包蔵していた。このFSA から保健教育福祉省への改編を用意したのは、フーバー委員会 (Hoover Commission, The Commission on Organization

-
2. Gosnell, Lancaster & Rankin, "Fundamentals of American Government," 1957, p. 395
 3. "The American School Board Journal" June, 1953, p. 5 もっとも、1867年に教育省 (Department of Education) が設置されたことがあるが、これは cabinet rank を有せず、翌年には教育局 (Office of Education) と改称、内務省に移管されてしまった。cf. [P] pp. 313-314

of the Executive Branch of the Government)であった⁴⁾。第2次大戦後、行政機構の全面的な検討とその再編成が日程に上り、このため1947年ロッジ・ブラウン法によって設置されたフーバー委員会(第1次)は、その大掛りな行政改革の一環として、FSAの再編をも取り上げたのである。この委員会の成果は、19冊の報告書のほか、300人を動員し24班に分れて活動した専門調査班(Task Force)の諸報告書となって残されている。このうち、FSAの再編問題を主として取扱っているのは、フーバー委員会報告書中の「社会保障、教育、インディアン事項」と、専門調査班報告書「公共福祉」(以下タスクホースPと略す)とであった。ところがこの2つの報告書は、FSAの再編についてまったく対照的な構想をうち出していることが注目される。すなわち、(1)タスクホースPは、FSAの3機能、すなわち保健、教育、社会保障を分離して、それぞれ、独立機関ないし省に解体しようとする。教育についていえば、教育局を強化してこれを独立機関とし、国家教育委員会を置くのである。他方(2)フーバー委員会報告書におけるアチソン(Dean Acheson)、エイケン、(George D. Aiken)、ロー(James H. Rowe)の少数意見は、むしろ3機能の依存と連関を強調し、FSAを強力な省組織に再編しようとする。もっとも(3)フーバー委員会の多数意見は、今のべた(1)と(2)との折衷とも見える立場をとり、保健を除く社会保障教育省を設置し、他方、保健は連邦の医療活動とともに、独立機関として創設される統合医療管理庁(a United Medical Administration)に統合されることになる⁵⁾。いずれにせよ、教育を中心として考えると、国家教育委員会を有する独立機関というタスクホースPの構想と、省長官に統轄される多機能の省というフーバー委員会の勧告とが対立する。そして立法化の段階では、大筋としては(2)の構想がとられ、かくして保健教育福祉省が生れたのであった。

本稿では、行政組織をひろく統治構造との関連において見てゆく立場から、まずFSA再編に関して提出されたこれら構想のそれぞれの理論づけを検討したのち、ワルドーやカウフマンに示唆をえつつ、この対立の一般的図式を得ようと試みる。そして、これに照らしつつ、とくに教育行政の分野をえらんで、そこにおける対立を意味づけてみようとするのである。

II

先ずFSAの蔵していた問題点から始めるのが便宜であろう。1939年に設置されたFSAは「国民の社会的経済的保障、教育の機会均等、保健」を図る目的の下に、社会保障委員会(のちの社会保障局)、保健局、連邦教育局、合衆国職業安定局(失業補償局と合して雇用保障局を形成)、民間開発保全隊(CCC)、国家青年局(NYA)等、従前「公分母」を知らなかった官庁の多くを集成したものであった¹⁾。その後幾多の変遷をたどったが、その主要機能は一応、保健、

4. フーバー委員会については、辻 清明「フーバー委員会の行政改革案」、法律時報、昭25年6月号。
小関紹夫「行政改革の理論と実際——アメリカ行政改革の現状」昭29。

5. See, MA p. 15 ff.

1. CCC と NYA は、不況時に設けられた機関で、現存しない。

教育、社会保障に大別できる²⁾。

さて、アメリカの連邦政治ではこれらに関する立法権は原則として州に付与され、連邦政府は主として補助金立法により影響力を行使する。こういう制度下では運営責任は当然州に属し、連邦は補助金交附の条件を定めてその履行を監督し、調査及び情報の収集提供を行い、専門的助言や指導に当るを本義とする。いわゆる「連邦—州協同方式」(cooperative pattern of State administration under Federal standard for receiving fiscal aids)である³⁾。さらに FAS のもうひとつの特色としては、教育といい、保健、社会保障といい、何れも事務内容や指導の仕方において技術的、科学的色彩が強く、且つおのおの特殊にして高度なプロフェッションの領域を形成していることがあげられよう。これらを担当する専門部局(教育局、保健局、社会保障局等)は、それぞれ特別の実定法によって任務や責任が規定され、行政権限は一般に局長またはそれに相当する官職に授けられている。局長は、大統領が上院の承認を受けてこれを任命するのである。そして専門職業のリーダー格として、また局の顧客(clientele)のサーバントとして、局長自身の立場というものをもち、FSA 長官が局長を統制するごときは、内々であり異例でさえあるといつてよい⁴⁾。このように FSA がいわば持株会社型組織で、長官による統制のメカニズムが極めて緩いこと——ここに FSA の蔵する第 1 の問題点が存する。従って、再編に当っては、長官に機能を統合し・組織を管理する強力な権限を付与すべきか、それとも逆に専門部局の独立性をさらに徹底させ局長の地位を高めるべきかが争われることになるのである。

第 2 の問題点は、FSA を構成する 3 つの主要部局間の対立である。長官が強力な調整を行いたいがたい上述の事情にもかかわらず、福祉という「公分母」のもとに FSA の体系的な育成をはかる努力も払われてきたのであったが、そういう過程で FSA の中核体たる地歩を固めてきたのは、社会保障局であった⁵⁾。ところが社会保障局の強化とそのプログラムの拡充は、FSA における機能のバランスとプロポジションの喪失を意味する。「いまや、保健と教育のぎせいにおいて社会保障に重点がおかれている苦難の時期であり最大のぎせい者は保健、ついで教育だ……」⁶⁾。顧客たる医療団体や教育界にこういう不満が底流して、FSA を解体させる方向への動きを示すに至るのである。この対立は、プログラムの問題をめぐって、社会保障局と保健局の間さらでに

2. このほかに、「雇用」を区別することができるが、これはアチソン以下の少数意見では雇用保障局の機能(職業紹介、失業保険)のみをさし、フーバー委の多数意見では更に被用者補償をふくむ。新省設置前に、雇用保障局、被用者補償局、被用者補償上告委員会は何れも FSA から労働省へ移管を完了していた。なお、「福祉」「welfare」なる語は、広くは保健、教育、社会保障の 3 機能を総称し(例えば、アチソン以下がいう福祉省)、狭くは社会保障とほぼ同義に用いられる(例えば、保健教育福祉省)。

3. [P] pp. 4—5 なお、老齢及び遺族保険は大きな例外で、連邦が直接、運営に当る。

4. [P] p. 11

5. FSA 発足当時の社会保障委員会は、1946年に廃止され、社会保障局が設置されたが、これと同時に少年局が労働省から移管されて同局の下におかれ、また1948年には局内に連邦信用組合部が設置された。

6. cf. “Progress on Hoover Commission Recommendations—Report of the Committee on Expenditures in the Executive Departments,” 1949, pp. 318—319

激化する。社会保障局の社会保険制度整備計画は、いまだ何ら一般的規定の存しない健康保険をも含ませようとしており⁷⁾、保健局との対立を深めることになるからである。保健局とアメリカ医療協会との、調査やプランニングにおける協同関係、そして後者が国民健康保険反対の急先鋒たる事実は周知の所であろう。

かつて F・M・マークスが、「執行部門にとり付けられた実験的縁飾り」⁸⁾と評した FSA——それだけに内部では求心力と遠心力とが以上のごとく実験段階さながらに相剋していたのであった。従って再編が問題となる場合にもまったく対立する提案が生れてくる。すなわち、タスクホース P は遠心性を強調して FSA を専門機能別に解体しようとし、アチソン以下の少数意見は求心性を重視して強力な福祉省を設置しようとするのである。そこで次に両者の理論づけを見なければならぬ。

Ⅱ

タスクホース P は、ブルッキングス・インスティテューションが作成に当たった。「公共福祉」なる題名の下に、連邦の保健（第2部）、教育（第3部）、雇用（第4部）、救済及び社会保障（第5部）を扱い、総論（第1部）において、これら機能の部省組織（Departmentalization）を論じている⁹⁾。

この総論は、「多機能型の一省」か「単機能の数省ないし独立機関」か（a single multi-functional type of dept. vs. several unifunctional small depts. or independent agencies）という形で問題を提出し、前者への深い懐疑を表明する。すなわちまず（A）多機能型一省によって機能の効率的調整を行いうる確かな保証がない事を指摘し、次に積極的に（B）多機能型一省が望ましくない理由を挙げるのである。すなわち

（A）多機能型一省説の最も強力有効な論拠は、必要な決定権を付与された長官の下で、各機関の間の重複を除き「計画の統合」をより能率的に進めうるとの期待にあるといえるが、現実に即して見ると次の障害が横たわっているとする。（i）各専門部局が補助金等を通じて、州さらに地方社会にまで影響力を浸透させ、職員や関係者は連邦、州、地方を一丸とする全国的専門団体に組織され、顧客を背景として有力な圧力団体たるの実をシバシバ示すこと、（ii）局長たちが多年に亘って議会との親密な関係を育成していること。議会の公聴会で、議員と局長の関係が、取締役会と社長のソレに似ているとしても奇とするに足りない。それに当該機関の発展に多年尽力してきたベテランの議員連は、格別の経験をもたぬ多機能型の省長官よりは、遙かに事情に通じ長官任命に与かった政治勢力にも通じておる事になろう。（iii）しかも長官は議会の支持を期待せねば事が進まないこと。アメリカの議会は、法案を通過させ、細かい項目別とせずに出支許可をして

7. "Annual Report of the Federal Security Agency, 1948," 1949, pp. 62—63

8. F. M. Marx, "The Departmental System" in "Elements of Pub. Adm." 1946, p. 191

1. 第6部としてレクリエーション活動が附加されているが、本稿の論述に重要な関連をもたぬから省くことを許されよう。なお、雇用については、参照、Ⅱの注2。

行政は大統領や長官にまかせておくという風にめったに動いてはくれない。議会はずねに行政に対し大きなさまざまな支配力——特に歳出委員会を通じて——を揮ってきた²⁾。

かかる状況下での機能の調整、統合計画の強力な展開は極度の難事である。もし長官が専門分野の反対する政策を推進すれば、たとえ局長に同調又は中立の立場をとらせ得ても、困難な戦いを自己の責任において行わねばならぬだろう。卓絶した手腕の長官のみに成功を期待しうるヘラクレス的事業である。

(B) 次に、多機能型一省の望ましくない理由は、省長官の政治的任命とその権限の強化にしている。すなわち(i)大きな自由裁量権が長官に付与され、而もその長官が政治的理由から比較的短期間で交迭するとなると、連邦段階で政策の振幅が大きくなり、動揺は州、地方に波及する。連邦＝州協同方式が成功するには、連邦行政の高度の一貫性こそ肝要なのである。(ii)政治的に利用される恐れがあるということ。この省の行政は、どの省よりも個人の生活に影響する。省を構成する部局は、州政府そして地方政府にもしばしば連絡をもって、實際上その影響たるやグラス・ルートにまで及んでいる。これは強力な政治的武器に化し得るものだ。党派心に満ちた長官が、政治的に利用する可能性は明らかに大きい。(ここでタスクホース P はいう、……もっとも議会がこのことに感づかぬはずはあるまい。とすれば、恐らくこうなる。長官の統制権は制限され、そして相当の自由裁量権が依然として局長に付与される〔!〕と。これがまたタスクホースの希望でもあった)³⁾。

以上に見た(A)の部分、つまり専門部局と議会との関係をめぐる政治的現実を強調した部分は、価値判断をスキにしたリアリズムの手法をとることによって、こういう現実を肯定しているといえよう。そしてこれに(B)の省長官による政党性介入の拒否を結びつければ、結論は専門家を長官とする独立機関説とならざるを得まい。なぜなら(B)は、程度の差はあろうが多機能たると単機能たるとを問わず何れの省組織についてもいえる所だからである。タスクホース P 第一部は、実現の可能性が濃い多機能型一省に対して、単機能型の省と独立機関とに共同戦線をはらせている観がある。かくて次の提言が行われるのである。

(i) 恐らく最も試みるに値する実験は、教育局を独立機関とし、本報告の教育に関する部分で提案された構成をもつ助言委員会〔国家教育委員会のこと……筆者〕を置くことである……。

(ii) もう一つの可能な省又は独立機関が、保健及びその促進、維持に直接関係ある活動に携わることになる。

(iii) 雇用、社会保障及び救済に関する機能は、第3のグループをなし、労働省に残っている機能と統合できよう……⁴⁾。

(i)を除けば、この余りに素描的なプランが各論というべき以下の部分で首尾一貫した展開を

2. [P] pp. 4, 6—7

3. cf. [P] pp. 10—12

4. [P] p. 10

示したわけでなかった⁵⁾。(i)については後に詳しく触れるとして、ここでは FSA のルーズな鎖すらも切断して、各機能を解放しようとする意図がハッキリすれば足りるであろう。では、調整はどこで行うのか。

タスクホース P は、大統領に直属する行政統括機関 (an agency of general adm.) の設置を前提する。拡大された予算局ともいべきこのメカニズムを通じて、大統領の行政的統制に資する情報が提供され、また数省に関連する政策の調整発展が図られる事になる。これは大統領に助言する幕僚機関であって、省長官への影響力はもっても命令権は有しない。かくて調整の問題はすべて、大統領と整備拡充されるその幕僚機関に転嫁されることになるのであった⁶⁾。

IV

前述の解体論が専門部局の独立性を重視するのに対して、むしろ FSA を強力な多機能型の省組織に再編しようというのが、アチソン、エイケン、ローの少数意見である⁷⁾。少数意見の書かれた最大理由は、フーバー委員会報告書が保健を除く社会保障教育省を勧告したのに対し、保健を含めた福祉省 (a Dept. of Welfare) を主張するためであつた⁸⁾。故に、ここでは FSA の 3 機能の解体ではなくして、相互依存と相互連関とが強調される。アチソン以下によれば、これらの機能は相寄って人民の社会的福利の促進、語を換えれば国家の人的資源の保全発展という一般公共目的を形成するものであり、しかも内容は何れも補助金行政を主軸とする。さて、これら補助金に対する連邦の行政責任が分割される度合に応じて、運営に当る州や地方では政策の矛盾衝突が起り、報告、会計その他の行政統制が重複して一貫性を欠くことになる。なるほど諸種の計画が法規の授權を異にする実情から、かような混乱のいくらかは避け難い。だが連邦が補助金に関する基本的な政策・手続を調整する事により、多大の効果を収めてきたし、更に多くを達成することもできよう。要するに、「連邦での調整」こそ、経済的能率的行政の鍵である。肝要なのはコレ

5. これは主として、フーバー委とタスクホースとの連絡の不十分、不徹底に起因する。当初、研究や報告書の作成に自由だったタスクホースは、仕事の進むにつれ、フーバー委の意向との間にズレのあることが判り、このため調整が試みられたが、提出ずみのものもあって不徹底に終り、以後は調整を断念した形となった。こういうジグザグの経緯のため、タスクホース「P」は、第3部(教育)を例外とすれば、何れも総論の基本構想を各論で具体化してみせることができなかった。例えば、第2部(保健)は、教育、保健、社会保障を1省にまとめるという或る段階でのフーバー委の方針にワクをはめられている。右第2部と密接に協同したタスクホース「O」もこの点同様で、のちフーバー委が当初の方針を変更し、独立機関たる統合医療管理庁の設置を勧告するに至るや、これを歓迎して「O_s」が書かれた。その中で「O」専門調査班は、前述のワクをはめられながらも、多機能型省よりは、専門団体の主張する保健機能の独立(助言委員会をもつ独立機関)が望ましいと考えていた旨をのべている。国立国会図書館調査立法考査局「行政の再編成—フーバー委員会の業績」昭25, pp. 51, 52. 「P」 pp. xiii, 26, 48, と能率化——フ50. 「O」 p. 1, 「O_s」 pp. 1—2

6. 「P」 p. 9

1. SS p. 37 ff

2. 社会保障教育省、福祉省、両説ともに雇用関係の機能を除外したのは、それが「労働」に属すべきで「福祉」に属しないとの理由から、労働省への移管を考えているためである。SS. p. 39 脚注。参照、Ⅱの注2

が省を通じて最大限に実行できる事だ。それには保健、教育、社会保障は一省にまとめるのが最も好ましい。

かくてアチソン以下はタスクホース P と考えを異にする。各省を上から調整する必要はアチソン以下も勿論認めるが、だからといって大統領直属の「行政統括機関」にスペテを委ねる構想はとらない。単に大統領府の幕僚を活用するだけで、適正な調整が図られるものでない事、経験の実証するところである³⁾。さなきだにトップ・マネージメントに属する事項や、他のどこでも行い得ぬ省間調整事項は龐大な量にのぼるのだ。従って独立機関の数を減らし、上からの調整はむしろ最小限にとどめて、行政機構の簡素化、大統領の負担軽減を図らねばならぬ。これがアチソン以下の考え方であった。

このように福祉省を通じて最大限の調整を図るとすれば、FSA 内に働らくあの遠心力が問題となろう。各構成部局は、ヨリ多くの独立性、従って大統領や議会へのヨリ少い責任の方向——つまり省長官による指揮・調整の必要とは逆方向——へ動こうとするからである⁴⁾。この遠心力を弱め、議会の行政権を制限して省長官へ権限の集中を策する点では、フーバー委員会はアチソン以下の少数意見を含めて完全に一致している。それは、同委員会の最初の報告書「執行部門の管理総則」で打ち出された方針なのであった。すなわち、省長官は省を組織・統制する権限を付与され、議会が長官の下僚や局に独立の権限を与えることは排される。更に省長官は、議会が所与の目的に支出する基金をば、自己の最適と信ずる省内機関に割り当てる権限をもたねばならない。大統領が任命して上院の承認を受けるのは、長官、次官、次官補とし、次官補以下の省官吏（局長も）は、すべて省長官が任命すべきである等々⁵⁾。

アチソン以下は、省長官のこの統制力強化を更に確保するため、特に2つの点に留意する。一は前述べた次官補について、他は助言機関（advisory bodies）の利用についてである。

（A）次官補について。次官補（複数）の最も大切な仕事は、省の機能に共通の方向を与えるべく長官を補佐するにある。然るにもし、それぞれの専門領域を代表する次官補をおけば、閥歴職たる局長と不必要な重複を来すのみならず、省が「独立した領地の集合」と化す恐れがある。そこでアチソン以下は次のように勧告する、「次官補はゼネラリストたるべきでスペシャリストたるべきではない。大統領の次官補任命に当っては、専門的資格による制限を大統領に課してはならぬ」と。ここでいうゼネラリストは、教育、保健、社会保障を、福祉として総合する立場に立って行政を行う能力をもつ行政官（専門的閥歴職の出身であってもこの能力があれば差支えない）の謂いであり、教育、社会保障、とくに保健の専門的行政官（＝スペシャリスト）に對置さ

3. もちろん、フーバー委も大統領府の整備強化を図ることに努力したが、それは省を有名無実にし、或いは局や下部機関に解体するのではなく、省を強化することとの関連において行われた。従って、タスクホース P の「行政統括機関」とはそのコンテキストを異にすると言わなければならぬ。大統領府の構成については、cf. GM p. 9 ff.

4. SS p. 43

5. GM. p. 34 (Rec. No. 14), pp. 37—39 (Rec. No. 18, No. 19), p. 41 (Rec. No. 20), SS p. 7, cf. [P] p. 32, c, d.

れているのである。

かかる勧告の結果は、恐らくスペシャリストたる局長の地位の低下であろう。アチソン以下はいう。

……勿論、専門的技術 (professional skills) はこの領域「保健、教育、社会保障領域……筆者」ではバイタルな役割を演ずる。然し政府の諸計画は、専門家たち (the professional) を高めるためではなく、市民に仕えるために行政されねばならない。政府の保健、教育、社会保障機能が先ず第一に関わるのは、個人の福利であって、医者、教育家、ソーシャル・ワーカーによる支配ではないのだ……⁶⁾。

スペシャリストの省内での地位を高めることは、市民の福利と矛盾する！ この攻撃の矢が、何を最大のマトとしているかは推測に難くないであろう。次の助言機関の利用に関する意見は、ハッキリ保健局を攻撃主目標とする。

(B) 助言機関の利用について。FSA では、議会が法規で設置した助言機関の「過剰」が目立つが、とくに甚だしいのは保健局で、殆どすべての計画毎に専門医助言協議会 (advisory council of specialist doctors) が法定されているありさまである。数を限定すれば、こういう助言機関も外部の助言や意見を得るに役立つが、ことさら法規でこれを定めるのは、「単なる助言以上のもの」を暗に含んでいると言わねばならぬ。特殊利益の奨励が一般利益に適うと考えるのは、行政上不健全かつ不経済である。専ら保健を例にとってこのようにキメつけたのち、アチソン以下は勧告する。議会は法規による助言機関の設置をば、特別な事情のためその創設を要する場合に限るべきである。この場合法規の授權は、かかる機関創設の権限を一般的文言で省長官に与えるにとどめ、法規によって委員を完全に特定する如きことあってはならない。かかる機関は省長官に任命され、省長官に助言を行ない、省長官の意に従って勤めるべきなのである⁷⁾と。

V

上述のタスクホース P とフーバー委員会報告書（とくにアチソン以下の少数意見）との対立は、先ず行政権のコントロールをめぐる議会優位と大統領優位の対立として、一般的意味を付与することができる。こういう対立が劇的な衝突を見せ、また理論的にも鮮明な形で現われたのは、1937～38年の行政管理に関する大統領委員会 (President's Committee on Administrative Management, ブラウンロー委員会) と、上院の政府執行機関調査特別委員会 (Select Committee to Investigate the Executive Agencies of the Government, バード委員会) の両報告書においてであった。前者はルーズベルト大統領とその側近筋の立場に立って目標を選び、大統領の執行権強化をうち出し、とくに独立行政機関をさして、頭のない政府の第4部門とよび、これが責任なき権力を享受して大統領を権力なき責任の地位にしていると攻撃した。これに対

6. SS p. 44 (傍点筆者)

7. SS pp. 44—45

してブルッキングス・インスティテューションが上院に雇われて作成した後者の報告書は、機能の分析、分類という方法を用いて執行権の強化に懐疑的なことを示し、独立機関の独立性を擁護しようとしたのである。両者の理論的立場の相違はかくて、憲法論をふくんで来ざるをえず、それは結局、「executive power はアメリカ合衆国大統領に属する」という憲法第2章1条1項の解釈の対立に帰着するであろう。大統領委員会は、ここに三権分立の大原則を認めるのであり、従って、憲法が他の条項で大統領の権限を特に規定する場合、それは大統領の固有の権限たるこの執行権の例示または制限規定にすぎぬと見る立場に照応する。これに対し、ブルッキングス・インスティテューション理論がW・F・ウィロービーの流れをくむものであることは、ワルドーも指摘する通りである¹⁾。ウィロービーは“executive power”を政治的性格の執政権に限定して、行政権(administrative power)をこれから区別する。そして「議会在憲法の範囲内で、政府の組織、その行政内容、行政遂行の方法、経費の額と支出の方法などを決定するとき、議会は取締役会に似て、純然たる行政的機能を営んでいるのである」²⁾。つまり、憲法は行政権をば、法律施行の監視権と上院の同意による高級官吏の任命権を除いては、議会に与えたのだというのであった。こういう点に着目して系譜的な概括化を試みるとすれば、フーバー委員会報告書が大統領委員会のそれに連なり、タスクホースPがブルッキングス・グループの伝統的理論に従っていること多言を要しないであろう³⁾。

もとより本稿の意図は憲法的探求よりはむしろ、組織論的探求にあるから、次に上述のタスクホースPとフーバー委員会報告書との対立の組織原理上の意味が問われなければならない。この面においては、要するに非政治的専門性の原理と政府全体としての能率を重視する能率性の原理との相剋として把握することができるであろう。19世紀後半に源を発した非政治的専門性の原理は、その有力な理論的武器として、政治＝行政分割法則を生み出し、行政を“expertise”の領域として把握することによって、ここから政治の干渉と喧騒を排除しようとしたのであった。20世紀の政府職能の量的質的な拡大に伴い、行政部は政策の形成における主導性をますます強めてゆくのであるが、そのことは必ずしも大統領の行政に対する統制権の増大を意味しなかった。なぜならそれは官僚制内部に政策の事実上の自己決定を行う行政機関を発展させ、これらの行政

1. D. Waldo, “The Administrative State”, 1948, p. 106 ff. cf. A. Leiserson, “Study of Public Adm.” in F. M. Marx ed. “Elements of Pub. Adm.” 1949, pp. 33—34
2. W. F. Willoughby, “The Science of Pub. Adm.”, A. Lepawsky “Administration”, 1949, p. 46 より引用。
3. フーバー委報告書は言う。「憲法は疑いの余地ない言葉で」大統領を執行権者とした (GM p. 11)。そして省は「憲法が制定当時に意図した執行権限の明確な系統に従って、大統領に従属する」(viii)。大統領の「統制に服しない執行権限を独立に省長官や下部機関に与えてはならない」(CR p. 9)。大統領の承認する範囲内で省長官が省の運営に「完全な責任」をとることは、執行部門の行政統一、責任系統の明確化、活きた執行指導を「憲法のプラン通りに回復する」にはかならない (GM p. 31)。そして大統領は「執行部門の全機関 (例外なしに) に関する」再編案を議会に提出する永続的権限を与えられるべきなのである (CR p. 8)。他方、タスクホースP第1部が、議会の行政権を前提として論をすすめていることは既に見たところである。なお、cf. Waldo, op. cit., p. 119 ff.

機関は専門団体組織や議会の委員会の間にその支持源を培っていったからである。かくて政府の政策形成過程は断片化し、矛盾する政策を追求する行政機関の間に確執をもたらし、高価な行政、さらに重大な欠陥として無責任な行政に導いた。カウフマンはいう。「政府を構成する行政機関はすべて何か一役担っていたが政府全体の舵がどこかでとられているようには見えなかった」と⁴⁾。かくて執行部門を統轄するいわば扇のかなめとして、大統領の官職がクローズ・アップされるに至るのである。

非政治的専門性の原理と政府全体の能率性の原理とは必ずしもつねに矛盾するものではないが、ここで論述した限りでは、前者はそれが現実生み出した政策形成過程の分散という欠陥のゆえに、後者と対置的に把握され、そして後者は「大統領による責任ある指導」と結びつくことになるといつてよい。これまで見てきたように、タスクホースPは専門部局の専門性を重視し、フーバー委報告書は、大統領（ならびに大統領に服する省長官）の指導性を重視したのであった。当然このことは、両報告書のとる方法論にも根本的な相違をもたらすことになる。すなわち、タスクホースPはその特定の機能分野の独自性から出発して、とられるべき政策を設定し、組織の問題に論及しようとする。例えば、第3部教育を担当したアレンはのちに、その報告書のテキストを「連邦政府と教育」と題して公刊したが、その序文で「正しい政策の展開こそ組織化の礎石である」とのべて、フーバー委員会の方法がそうでなかったことを不満としている⁵⁾。これに対してフーバー委員会は、どの機能分野もなべて“another governmental function”と見て、能率の見地から一般論的に考察を行おうとする。その「最終報告書」が述べるところによれば、「シバシバ実際上の困難を伴ったにも拘わらず、委員会は意識的な努力を払って、行政をば政策の問題から切りはなす方針をとった。そして現在の行政がどれほど能率的に行われているか——それらが行わるべきか否かの問題でなく——に主に注意を集中し、以て行政機構の再編成を図ったのであった」⁶⁾。したがって、アチソン以下による少数意見の保健局行政の非難に見られるように、結果的にはひとつの政策を潜在させているように見える場合でも、それは表面に出ずあくまで組織の一般原則的な文言によって語られているといえるであろう。こうして方法の上でもタスクホースPとかつてのバード委員会報告書、他方、フーバー委員会と大統領委員会とは照応するものをもっているといつてよい。

以上、2つの報告書の対立を、アメリカの統治構造との関連における行政組織の問題として、いわば一般論的な図式で捉えてみたのである。行政権をめぐる議会優位か大統領優位かの憲法論的対立ならびに非政治的専門性対政府全体の能率性という組織原理上の対立がそれであり、そし

4. Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctorines of Public Administration," Amer. Pol. Sci. Rev., 1956, pp. 1063—1064, 1070

5. H. P. Allen, "The Federal Government and Education—The Original and Complete Study for the Hoover Commission Task Force on Public Welfare", 1950, pp. viii, xi, xii

6. CR pp. 2—3. もとよりこの方針は SS でも貫ぬかれている。cf. SS pp. 4, 12

てこの2つの対立は相関的に把握されたのであった。もっとも、現実において、例えば特定の専門部局（ならびにそれを支持する議員、議会の委員会、圧力団体等）が、つねにこの図式通りに動くとは限らず、社会保障関係の諸勢力はむしろ大統領の背後に結集し福祉省設置の方向に動くとするが、これはカウフマンが指摘するような事情に基くことが少くないであろう。すなわち、FSAの問題点を論じた際にふれた社会保障の強化拡充の要求は都市地域において大きく、そして選挙に示される都市地域の影響力は大統領選挙の場合最大であり、連邦議会の場合に最小であること、従って、大統領は一般にかかる要求に同情的な態度をとる傾向があるということである⁷⁾。

そこで最後に、上述の一般的図式を顧慮しつつ、教育という特定の行政領域についてタスクホースPとフーバー委員会報告書との構想を対置させてみることにする。

VI

タスクホースPの第3部（教育）においても、非政治的専門性の原理が貫かれていることは言うまでもない。そして、政策形成過程の多元化ないし分散ということを、タスクホースPは教育局の立場から眺めるのである。すなわち、連邦教育活動の急激な増大と、他方連邦の教育支配をば嫌いおそれる伝統——こういう状況下に議会の大勢はこれまで教育の連邦集権化を阻止せんとして、均衡のとれた総合教育政策の展開を怠った。特殊面ないし特定集団に対する教育や国家防衛の見地からの調査研究に関心が集中され、場当たり式立法を断片的に積み重ねたにすぎない。しかも基金や事業の配分に客観的法則がなく、それらを多数の非教育官庁に無関連に分散させたのである。

その結果は、教育の専門部局たる教育局の地位の相対的な微力化である。1949年、初等中等教育に関し16、高等教育に関し19の連邦機関が教育計画（しばしば直接運営の方法をとる）を通じてそれぞれその義とするところを促進するに努めているが、そのいくつかは教育局に較べはるかに龐大な計画であり（農務省の学校給食計画は、教育局全基金の2倍半以上）、ある点では地方教育にヨリ大きな影響を与えている¹⁾。かかる教育責任の分散は教育行政の不均衡と複雑化を招いたのみならず、教育局にこれを統合する場合に較べて、地方教育への圧力もかえって強いのではあるまいか²⁾。

上の状況判断に基いてタスクホースPは連邦教育行政の再編を企てんとする。そのためにはまず、「正しい」教育政策が設定されねばならない。すなわち、教育の基本的統制及び責任は州ならびに地方の機能であるとの伝統的な原則を維持し、連邦の目標は州の正規の学校や高等教育機関の自持と自足を促がすことに置かれねばならない。かくて連邦による財政的援助や非強制的指

7. Kaufman, op. cit., p. 1072

1. 連邦教育活動の明細表は、[P] pp. 557—590, Allen, op. cit., pp. 23—56

2. [P] p. 326, cf. Allen, op. cit., p. 209 ff.

導が望まれるが、それは (i) 適正な教育を与え得ない州における教育の機会均等を図るため、(ii) 国家の「条件や必要」の変化によって生じ、州が十分それに応じえておらぬ機能を増進するために行われるがよからう。連邦政府は現在のように教育の特殊面、特殊利益にかかずらって総合性を欠くよりは、むしろ教育が巧く組織、統合されねばならぬエッセンシャル・サービスであることを先ず認識すべきである。したがって州への教育補助金その他の財政援助は（基金が意図通りに用いられているのを確かめる連邦の義務と必要に矛盾せぬ限り）、できるだけ一般的性質のものたるべきであり、且つ基金の配分には公正な客観的法則がなければならぬ³⁾。再編にあたっては、このように州のイニシアティブを尊重して連邦の権力的統制を排するとともに、教育行政が党利党略の餌食となる恐れを除き、且つ教育の専門部局たる教育局の専門的地位を向上、その指導力を増大させるものでなければならない。かような再編の「第1要件」が国家教育委員会 (a national Board of Education) の設置だったのである。

(A) その構成は、委員会としての一体性、政策の一貫性を確保し、且つ都合のよい者だけを集める大統領の「パッキング」を防ぐ配慮が必要である。そこで委員の数は12名とし、大統領が毎年1名、任期12年で任命するのが適当であろう。任命に当っては、政治、職能、社会、人種、宗教、教育その他の特殊利益を代表するが故にではなく、卓越した見識をもつ市民たるの故に選ばれるべきである。委員の大多数は、教育専門家と対照される意味での素人たるべきだろうし、決して2名の委員が同一州から出てはならない。この国家教育委員会は、いわば連邦教育行政の中央企画委員会“central planning board”であり、その会議は立法、執行両部門に「一大感化力」(a leavening force) を及ぼすことが期待されているのである。さらに政策の審議助言にとどまらず、例えば連邦補助をうける州の教育計画の承認についての政策を決定する等の責任をも、議会はこれに与えうるし、また与えるべきだろうとしている⁴⁾。

(B) さてこの国家教育委員会の下で、現在の弱体な教育局は、連邦教育行政の主管庁つまり連邦教育機関 (Federal Educational Agency) として、活気をとりもどすことになる。

(i) まず州の初等中等教育に関する連邦活動はすべて連邦教育機関の責任とされる。もっとも、そうすべきでないとの明確な反証があって、他の連邦官庁がこれに当る場合には、連邦教育機関との調整を、法が要求し明細にせねばならぬ。これは運営が教育的要求に叶い、州教育局への責任の分権化が適切に行われるために必要である。(ii) 州の高等教育に関する現在の連邦活動は、特殊面または特殊利益の推進に汲々として総合性を欠く。したがって、これら活動の発展及びそれに関する助言において、連邦教育機関の役割が強化される。(iii) 同時に、非教育官庁への専門的助言とサービスについても、その任務は増大する。非教育官庁の「在職者訓練」「特殊専門技術促

3. [P] pp. 365—366

4. [P] pp. 372, 369—370 cf. De Young “Introduction to American Public Education”, 1950, p. 566

進」等における教育面事項は、連邦教育機関が指導に当たることとする。(二)教育局の歴史的機能⁵⁾は、保持強化され、連邦教育機関は学者・教育家・教育施設への情報とサービスの「交換所」(clearinghouse)となる。

要するに、連邦教育機関は、州に対する教育行政において、また連邦の多様な教育活動への統合力として、整備充実されるのである⁶⁾。そしてその長官、つまり教育長官は、専門的・経験的たるべきである。任期は不定、もっぱら実績によって決まるが、さて任命を誰が行なうか。タスクホース P は、一応国家教育委員会に依る任命を好ましいとする。然し、執行部門の運営に責任を負うべき大統領が選ばねばならぬとの反論にも一理を認め、委員会の提出する被任命者名簿 (a panel of nominees) から大統領が選任する折衷案をも示すのである⁷⁾。

(C) それでは、連邦教育機関を政府内のどこに位置づけるか、これが最後の問題である。タスクホース P は、これを多機能型省 (a Dept. of Health, Welfare, and Education) におくよりは、独立機関の方が望ましいとする。理由とするところは次の諸点である。(i)多機能型省ではすこぶる落着きの悪い国家教育委員会が、ここなら無理なく当てはまること。(ii)政党が支配し悪用する機会が減少すること。(iii)非教育官庁の教育機能に対し、協同、指導ないし統合がヨリ円滑に行くこと。(iv)教育の専門的観点を、議会や大統領にジカに反映させうること。(v)州や地方で最良の制度と認められてきた教育委員会制度に照応しており、公衆の信頼を増す可能性がヨリ大きいこと⁸⁾。

以上に示された非政治的専門性の原理に立つ構想は、同時に(vi)も示すように、公教育が州及びとくに地方で発展させてきた教育委員会制度の理念によって一層強固に裏付けられている。そこでは公教育はバイタルな社会機能であり、一般の政府機能とは異なる独自性をもつものと考えられているのである。

だがしかし、タスクホース P も認めるように議論は全部が全部、独立機関に有利なのではない。国家教育委員会の威信に期待し、かつ大統領の幕僚機関による調整を前提しても、独立機関は現実には、執行部門のノーマルな責任系統から疎外され或いは下積みにされる危惧をまぬがれ難いのだ。小独立機関の非政治的長官よりは、多機能大省の閣員の方が、その威信と政治力によって、議会や大統領への要望、連邦基金の獲得に恐らく有利かもしれない。勿論この場合、急速に拡大する社会保障機能などに比較すると、政策の決定や予算の割当て、教育は相対的に不利な立場に立たされるだろうが、なおかつ福祉省といった強力な統一戦線を形成した方が予算その他で得るところは大きいのではなかろうか。こういう判断も教育界に存していたことは事実である。ことに、

5. タスクホース P のいう歴史的機能とは、(i)教育の諸条件や進歩を示す統計・事実の収集、(ii)能率的な教育制度の樹立・維持に資する情報の頒布、(iii)その他全国に亘る教育の本義 (cause) の促進——をさす。これは1867年成立した教育省 (I の注 3) 設置法に始めて規定された。

6. [P] pp. 366—368

7. [P] p. 373

8. [P] p. 376

国のすべての児童・青年に対して教育の機会均等を保障するための一般的な連邦補助全制度の確立は教育界の宿願であり、こうした福祉をめざす方向自体については、例えば社会保障庁と保健局に見られるようなプログラム上の完全な対立は存していない。教育界が必ずしも独立機関案一本に固まっているわけではなく、多機能型省案に対してもあながち否定的でないのは、かかる現実的判断が大きく働いているためと言えるであろう⁹⁾。

とまれ次に、目を転じてフーバー委員会の教育に関する勧告（これについては少数意見は存しない）をみることにしよう。

VII

タスクホース P 第 3 部が、総合的な教育政策の問題から出発し、教育のユニークな性格、非政治的専門性の原理に照らして独立機関を考えたに対し、フーバー委員会は教育を一般政府機能の一部分にすぎぬとみて、能率の見地から純粋に組織問題を論ぜんと志向するのである。かくてまず、教育行政に独立の（または内閣の）地位を与えることは拒否され、タスクホース P が「最も試みるに値する」と推奨した独立機関案は（教育省案とともに）一蹴される。連邦政府は少数の例外を除いては直接、教育活動に携わるものではないこと、その機能は、調査、補助金等により教育の進歩を促がすにあり、必要とされる行政職員（administrative staff）の数は 500 人以下にすぎないことがその理由である¹⁾。つまり、新しい省の教育機能は FSA のそれをほぼそのままに継承するわけで、教育局の強化拡充と国家教育委員会の設置といったタスクホース P が示したような大がかりな再編は企てられないのであった。事実、フーバー委員会は国家教育委員会につい

9. 国家教育委員会に支えられた独立機関——これは、従来いくつかの教育団体が主張してきたところであり、ことにタスクホース P 第 3 部のそれは、1945年に教育対策委員会（全国教育協会所属）と「問題と対策委員会」（アメリカ教育会議）とが共同で発表した構想の殆どそのママの踏襲といつてよい。だが2年後の1947年に、当のアメリカ教育会議が全国社会福祉審議会と共同で設けた「保健、教育、保障に関する委員会」の方は、「保健教育保障省」を提唱したのである。cf. Problems and Policies Committee (ACE) and Educational Policies Commission (NEA & AASA), "Federal-State Relations in Education", 1945, p. 39 ff.; "A Report of the Committee on a Federal Department of Health, Education, and Security", (ACE), 1947, p. 19 ff. (但し、後者は筆者未見、De Young, op. cit., p. 563 によった)。フーバー委報告書の出たあと、1949年6月、トルーマン大統領が議会に提出した再編案第1号（福祉省設置案）は、国家教育委を置かず、且つ省長官はフーバー委が主張したように強力な組織、統制権限をもつものであったが、公聴会の賛成側証人に ACE の議長 G.F. Zook の名が見える。同案に対してアメリカ医師協会、アメリカ医師会等の医療団体がこぞって活発な反対運動を展開したのと対照的である。cf. "Progress" p. 317 なお、ドヤングは前掲書中で、傾向としては独立機関案よりは多機能型省案に向っており、国家教育委員会の実現の見込み、市民や教育家たちが活発にこれを推進しない限りムシロ遠いと述べている。De Young, op. cit., pp. 565—566 タスクホース P も、FSA に多少の変更を加えて多機能型省が実現する場合を想定し、ただその際は、長官に権限が集中されてはならぬこと、局長の地位と威信を減ずるようなどんな措置もとられてはならぬこと、また国家教育委員会はあくまで設置すべきだが、省長官の助言機関とすべきで、これを局のレベルにおくとすれば、省段階では殆どあるいは全く影響力をもたないであろうことをのべている。[P] pp. 10—12, 377

1. SS p. 5

ては一言もふれず黙殺しているのである。

但しフーバー委員会も「非教育官庁の教育活動」との関連においては、現状を必ずしも満足すべきものとは思っておらず、次の問題点を指摘する²⁾。これらは何れも、タスクホース P が欠陥として指摘し、積極的にその解決方法を示したところのものであった。そこで比較のためタスクホース P の「矯正策」をも右欄に併記しておこう。

(A) 初等中等教育

(1) 一般カリキュラムの要求が閑却されているのに、他方ではひどく特殊なカリキュラムが非教育官庁によって独立に推進され、また重複をきたしている。

(2) カリキュラムの発達や学校給食計画に関し、州教育局を経ずに直接、地方の学校へ補助が行われている。学校給食の教育面と栄養面との調整が十分でない。

(3) 連邦保有地その他連邦所有財産(federally owned properties) に居住する連邦公務員子弟の教育責任に関しては、一貫した総合政策が存していない。

(4) 孤立地域、準州・属領に住むインディアン、エスキモーその他の原住民の教育に何ら共通の政策が存しない。

タスクホース P は、初等中等教育事項(カリキュラムを含む)の基本責任を連邦教育機関におき、統括的調整を行なうべきだと勧告する³⁾。

タスクホース P は、連邦教育局が常に州教育局のイニシアティブと責任を最大限に認めようと努めるに反し、非教育官庁はこの原則を理解しえぬことシバシバだったと慨歎する。そして、学校給食については、(i)国家学校給食法の行政責任を農務省から連邦教育機関に移すこと、(但し、価格維持のための食料の直接購入、配分等は農務省の権限として残す)、(ii) 連邦教育機関は給食計画の栄養面について、最良の知識をもつ官庁の助言を仰ぐことなどを勧告する⁴⁾。

タスクホース P は、「教育の孤児」と呼ばれるのもあながち故なしとせぬこれら子弟に、教育の機会均等を与えるためこれまでの多様な断片的立法に代る包括的立法が必要なこと、そして連邦教育機関が、この部面の中核力且つ調整力たるべきこと、を主張する。かくして、連邦基金は、同機関を経由して、これら子弟の面倒を見る機関に交付されることとなる。

タスクホース P は、これら原住民教育には共通の政策がなければならぬとし、このため連邦教育機関の主宰する省間協議会の設置を

2. SS pp. 31—32

3. 教育局(初等教育課、中等教育課)は、カリキュラムの一般事項に関し、州に指導を与えることになっているが、このための職員は少数にすぎない。他方、儉約、航空、公民教育計画がそれぞれ財務省、商務省、司法省によって独立に推進され、航空は教育局の職業教育計画と若干重複する。そこでタスクホース P は、このように勧告したのである。[P] p. 337

4. [P] pp. 289—290

報告する。このため連邦教育機関は計画や活動の調査を行い資料を整えておくことになる⁵⁾。

(B) 高等教育

大学による調査研究に対し、9つの省や独立機関が研究費を与え或いは契約を結んでいるが⁶⁾ これらの調整は何ら行なわれていない。連邦政府は多年、農事研究に基金を支出し、ヨリ最近には原子力及び軍事上の研究費が巨額に上る。これらは物理学等の自然科学部門に集中され、教育体制に重大な影響を与えるに至っている。

タスクホース P はいう。個々の研究企画に、連邦による特定の統制が殆んど伴わなくとも、これら研究（大部分が自然科学関係）を総計すると、高等教育の力点のおき方に微妙な形のコントロールを及ぼすことにならざるを得ぬ。だから、連邦の総合的立場に立つ理解が緊要である。連邦教育機関は、かかる問題について、サービスをおこない、連絡に当るバイタルな力となりうることを確信する、と⁸⁾。

フーバー委があげる以上の問題点に対し、タスクホース P は要するに、これらプログラムを連邦教育機関の所管或いはすくなくとも指導のもとに置けというのである。ところがフーバー委自身は次のように述べるのであった。……これらプログラムを教育局に集中すべきだと信じている人たちがあがるが、当委員会はそう考えない。これらはやはり、その特殊プログラムを推進する役割をもつ官庁が、行政に当るべきだと信ずると。そして教育行政の改善については、新省は「教育に関する経費やプログラムの効果を分析し、大統領が欠陥矯正のため議会に報告するのを援助すべきだ」と期待するにとどめたのである⁹⁾。

これは、教育行政の発展に伴い組織上の分化も不可避免的に増大するとし、従って、もっぱら教育機能に着目しての完全な組織化はありえぬとするフーバー委員会の立場に照応する¹⁰⁾。そしてタスクホース P が国家教育委員会をポリシー・プランニングの中央機関たらしめようとするに対し、フーバー委員会が新省に期待する上の「教育経費やプログラムの効果分析」は、プランニングというよりむしろその準備段階ともいうべきであり、また教育行政の総合的プランニングというよりは、むしろ個々の欠陥の是正という色彩の濃いものといえるであろう。他面フーバー委員会の「連邦—州関係報告書」においては、補助金をふくむ連邦—州関係問題の研究、情報、指導に責任を負う恒久的機関をば新設して、全補助金の運営に関し、予算局と協同して予算統制、財務

5. [P] p. 292

6. [P] p. 293

7. 詳しくは、Allen, op. cit. p. 143 Table 17

8. [P] p. 359, cf. pp. 295, 348

9. SS pp. 32—33

10. cf. SS p. 4

統制の統一的制度を發展させることが期待され¹¹⁾、また同「連邦研究報告書」においては、ひろく国家の科学政策の發展という見地から、教育機関のみならず個人や政府機関をふくめたすべての研究について審査し、契約・助成を行う国家科学財団の設置が勧告されている事実から見ても¹²⁾、フーバー委員は、教育機能のみに着目して総合的教育政策を打ち出すよりは、むしろ補助金、連邦研究といった事項別に、教育を含む連邦行政の能率的プログラムを發展させようとする意図を明瞭に示しているのである。

あ と が き

さて、以上で、本稿の意図した作業は一応終った。組織論的対立の底には、どの目標を優先させるかについての相違や価値判断の対立が横たわっていたのである。そして、現実となって出現したものは、保健教育福祉省であった。従って、その限り、アチソン以下の福祉省設置論の勝利といえようが、他面、その最も枢要な部分、すなわち省長官の統制力の強化は不十分にしか具現できなかった。なるほど次官補は専門領域別ではなく、プログラム分析と連邦—州関係とに各1名が置かれたが、主要部局の局長の省長官による任命は実現しなかったからである。本稿でのべた対立は、解決してしまったのではなく省という枠の中で依然展開してゆくであろう。

とまれ、たとえ新省設置が直ちに連邦政府の機能や構造に異常な変化をもたらすとは言えぬにしても、本稿の始めに述べた新省のもつ象徴的意義は認められねばならない。それは社会保障の領域において著しいといえるが、教育の領域においても、連邦の影響力は増大してゆくことが予見される。それが組織についてのどういう問題をさらに提起するに至るか、また、「測りうる期間内に」連邦政府の圧倒的な「教育支配」という一部教育界の憂慮する「不吉な」傾向が果して露呈するに至るかどうかが、今後の推移を注目しなければならないであろう¹³⁾。

11. OA p. 36, Rec., No. 4, No. 5 もっともアチソンは委員フォレストルとともに、これが立法政策事項に関わるものであるとの理由から、見解の表明を拒否した。OA p. 25 脚注。

12. OA pp. 49—50 なお、この財団は、1950年 Public Law 507 ; 64 Stat. 179 により設立を見た。

1. カッコ内は前掲の“Federal-State Relations in Education” p. 44 より引用。