

アメリカにおける連邦教育補助金制度改革

——1981年教育統合改善法制定の意義——

竺 沙 知 章

The Reform of the System of Federal Grants for Education in USA

——The Significance of the Educational Consolidation and Improvement Act of 1981——

CHIKUSA Tomoaki

1. は じ め に

教育行政のあり方を考察する場合、中央と地方との相互関係をいかに調整するかが、一つの大きな検討課題となる。それは一方で、全国的に教育の機会均等を実現し、教育水準を維持、向上させるための政策が、中央レベルで求められるとともに、他方で、地方の多様性が尊重され、その独自の教育要求に地方が主体的に取り組むことが求められるからであり、その際両者をいかに調整するかが大きな課題になる。

アメリカ合衆国では、連邦憲法によって連邦と州との権限関係が規定されているが、連邦の役割が拡大するにつれて、連邦と州、さらには地方をも含めた各政府間の関係の調整が問題となってきた。特に、従来専ら州の権限とされてきた領域に、連邦が補助金の交付などを通じて関与するようになると、それらの間の関係調整が問題にされるようになってきた。教育はそうした領域の一つである。

連邦と州・地方との関係を問題にする場合、連邦補助金の交付を通じた関係に焦点化して論ずることができる。それは、連邦補助金が増大し、その重要性が増したこと、さらに補助金交付のあり方が、連邦と州・地方との関係を特徴づけるようになったためである。その中で特に問題となるのは、補助金交付に伴う連邦の規制と、州・地方の自由裁量の範囲との調整である。連邦は、補助金を交付するにあたって、それが連邦の政策目標に沿って用いられるように、さまざまな規制を課すことになるが、他方、州及び地方は、自らの政策課題に適応させながら連邦補助金を用いることができるように、補助金の運用面での柔軟性を必要とする。そうした問題に答えようとする動きは、補助金の交付のあり方を転換する連邦補助金制度改革の中に見いだすことができる。その補助金制度改革とは、複数の特定補助金を一つに統合して、包括補助金に転換するものである。¹⁾

1981年に制定された教育統合改善法（Education Consolidation and Improvement Act 以下 E C I A と略す。）の第2章は、初等中等教育段階に対する多くの連邦補助金を一つに統合し、特定補助金から包括補助金へ転換することを、ねらいとしたものであった。そこでは、補助金交付を

通した連邦と州・地方との新たな関係がうち立てられたのであり、ECIA第2章の制定は、連邦の規制と州・地方の自由裁量の範囲との調整という問題に答えようとしたもの、と位置づけることができる。

本稿は、教育行政における中央と地方との関係の考察という問題意識のもとに、ECIA第2章を採り上げ、その制定による連邦補助金の交付のあり方の転換点を検討する。それを通して、連邦の規制と州・地方の自由裁量の範囲との調整という問題に、ECIA第2章が、どのように答えようとしたのか、を明らかにしようとするものである。

2. 連邦教育補助金制度の発展と問題点

連邦教育補助金制度の歴史の中で、最も大きな意義をもつものとして、1965年に制定された初等中等教育法が挙げられる。それは、初めて、初等中等教育段階への本格的な連邦補助金の交付を定めたものであり、初等中等教育段階の連邦補助金を飛躍的に増大させたものである。その後、これが先例となって、多くのプログラムが設定されることになった。

〈表〉に示したように、補助金の目標という点で分類するならば、連邦補助金は、教育の機会均等を目標とするものと、教育の質の向上を目標とするものとに、分けることができる。補助金額では、教育の機会均等を目標とするものの方が圧倒的に大きい、プログラムの数の点では、〈表〉からも明らかなように、教育の質の向上を目的とするものの方が多く、そこに連邦の多様な関心を見て取ることができる。

さらに、補助金額、プログラム数の増大に加えて、補助金交付のあり方において、質的な転換がみられたのである。すなわち、連邦補助金は、初等中等教育法以前では、州の努力を支持するというものであったが、それ以後は、連邦レベルで設定された政策目標の実現を強く求める、という性格を帯びようになった。²⁾初等中等教育法の制定は、連邦の教育援助の新しい時代の始まり³⁾、新しい積極的な連邦の役割の始まり⁴⁾、と位置づけられている。

しかしながら、初等中等教育法以後の連邦補助金に対して、新たな問題点が指摘されるようになり、1970年代半ばまでには、連邦補助金に対する不満の声が大きくなった。それらの問題点を要約するならば、補助金プログラムの要件や補助金交付手続きにおける書類事務が煩雑なこと、補助金の運用面での柔軟性にかけること、州や地方のニーズとの調整が困難なこと、補助金プログラム相互の調整がなされていないこと、そして最も根本的な問題として、補助金交付に過剰な連邦の規制が伴うこと、などであった。⁵⁾こうした問題点の指摘とともに、補助金制度の簡略化、自由裁量の範囲の拡大を求める州や地方の当局者の要求が強く表明されるようになってきたのである。⁶⁾

このような連邦補助金の問題点を生み出した要因に関しては、次のような分析がなされている。第一に、連邦の政策がなんらかの基本的計画に基づいて遂行されるのではなく、新しい問題領域が確認されるたびごとに、それに応じた新しいプログラムが創設され、そのために補助金プログラム全体としては「寄せ集め (patchwork)」的なものになってしまった。⁷⁾それが、補助金プログラム相互の調整や、補助金の効率的運用を阻むことになった。第二に、補助金交付に伴う要件が画一的であり、州の補助金プログラムの実施を最悪の場合に想定して、設定されていた。⁸⁾それ

〈表〉 主要な連邦教育補助金

	教育の機会均等を目的とするもの	教育の質の向上を目的とするもの
ECIA第2章に統合されたもの	低所得家庭の子どもの教育保障 (ECIA 第1章) 障害児教育の保障 (全障害児教育法) 二カ国語教育の保障 (初等中等教育法第7編)	
ECIA第2章に統合されたもの	パートA	基礎技能の発展 (初等中等教育法第2編)
	パートB	人種差別の撤廃 (初等中等教育法第6編) 教材と学校図書 (初等中等教育法第4編パートB) 地方教育実践の改善 (初等中等教育法第4編パートC) ガイダンス、カウンセリング、テストプログラム (初等中等教育法第4編パートD) 州教育当局に対する援助 (初等中等教育法第5編) 理科教員の養成 (国家科学財団法第3条) 教師団 (Teacher Corps) (高等教育法パートA) 教員センター (Teacher Center) (高等教育法第532条)
	パートC	メートル法教育、芸術教育、幼稚園 パートナーシッププログラム、消費者教育、青年雇用、法関連教育、環境教育、健康教育、矯正教育、生物医学、人口教育 (以上、初等中等教育法第3編) コミュニティスクール (初等中等教育法第8編) 英才児教育、教育熟達水準、安全な学校のためのプログラム 民族遺産 (初等中等教育法第9編) キャリア教育 (キャリア教育法) フォロースループログラム (経済機会法6編、パートB)
	パートD	全米普及ネットワークプログラム 低廉な図書分配プログラム (初等中等教育法第2編パートC) 芸術教育 (国家的重要性があるもののみ) (初等中等教育法第3編パートC) アルコールと麻薬撲滅教育 (アルコールと麻薬撲滅教育法)

故、連邦補助金が州のニーズに適さず、柔軟性に欠けるという不満を生み出すことになった。第三に、初等中等教育法以後の連邦補助金が、連邦レベルで設定された明確な政策目標の実現を強く求める性格を帯びるようになったことが、州や地方の当局者に対しては、補助金交付に伴う連邦規制の強化として受けとめられた。

いずれにしても、連邦補助金の問題点は、補助金の増大の結果表面化したものであり、それらは、補助金交付を通じた連邦と州・地方との関係調整という課題に集約されるものと言えよう。

ところが、1980年代にはいると、連邦教育補助金の展開において、新たな転機を迎えることとなった。その転機とは、第一に、レーガン大統領の「新連邦主義」による改革、第二には、連邦の教育における役割を見直そうとする動き、として捉えることができる。レーガン大統領の「新連邦主義」は、経済再生を目的として、ニューディール政策に端を発する連邦補助金の増大に歯止めをかけ、連邦、州、地方の間の関係を再編しようとするものであった。⁹⁾教育に関しては、周知のように教育省の廃止が提案されるなど、州への権限委譲を徹底して推し進めることが主張されていた。

また、連邦の教育における役割に関しては、例えば、Harvard Educational Review 等の雑誌において、特集テーマとして取り上げられ、活発な議論がなされた。そこでは、補助金交付のあり方も重要な論点であった。

こうしたレーガンの「新連邦主義」、教育に対する連邦の役割の見直しの論議を背景として、E C I A 第2章が制定され、連邦教育補助金制度の改革が行なわれたのである。

3. 教育統合改善法第2章制定による補助金制度改革

E C I A 第2章は、多くの連邦補助金を統合して、特定補助金制度から包括補助金制度に転換することによって、補助金の手続きを簡略化し、州・地方の負担を軽減すること、連邦、州、地方の役割分担を再編することを目的としていた。転換点を具体的にみるならば、(1)補助金プログラムの統合、(2)補助金の配分方法の転換、(3)補助金交付要件の簡略化、の3点であった。改革の方向としては、連邦の規制を緩和し、州・地方の裁量権を拡充するものではあったが、連邦の規制を完全に撤廃したわけではなく、両者の調整が改革のポイントとなった。以下、具体的に検討してみよう。¹⁰⁾

(1) 補助金プログラムの統合

E C I A 第2章に統合されたのは、〈表〉から明らかなように、初等中等教育法第6編をのぞけば、すべて教育の質の向上を目標とするものである。補助金プログラムは、A. 基礎技能の発展、B. 教育改善と援助サービス、C. 特別プロジェクト、D. 連邦教育省長官の裁量に委ねられるプログラム、というパートに分類されている。この中で、AからCまでのプログラムについては、州・地方に対して、一括して補助金が交付される。どのプログラムに対して、どの程度の資金を充当するか、という点は、州・地方レベルでの意思決定に委ねられる。従って、州・地方のニーズに応じて、補助金の使途を決定することが可能となったのであり、それだけ州・地方の裁量範囲が拡大することになった。

(2) 補助金の配分方法の転換

特定補助金の配分方法には、補助金申請に応じて、所管連邦省庁の審査と裁量によって、補助金額が決定される事業特定補助金の方法と、特別の算定方式に基づいて、補助金額が決定される配分方式補助金の方法とがある。E C I A第2章の配分方法は、特別の算定方式に基づいて補助金額を決定するものであり、E C I A第2章の制定により、事業特定補助金であったプログラムが特別の算定方式に基づくものへと転換した。このことは、補助金額の決定が、連邦の審査や裁量によるものではなく、一定の算定方式に基づくものとなることから、連邦の個別的規制が緩和されることを意味する。

また州が地方に補助金を配分する際、州内の地方が抱えるニーズに応じて配分額を決定することが可能な規定をもうけている点も、E C I A第2章の配分方法の特徴である。

まず連邦から州に対しては、各州の学齢児（5—17歳）の数に比例した金額が各州への配分額とされる。ただし、どの州に対しても、連邦から州への全配分額の0.5%を下回らないことが規定されており、最低ラインが設定されている。

次に、州から地方に対しては、まず連邦から州に対するのと同様に、各地方の学齢児の数に比例した金額が配分額とされる。さらにそれに加えて、教育に要する費用が平均よりも高くなる子どもを多く含む地方に、一人当たりの配分額をより高く提供するように、調整することができる。その対象となる子どもは、法律の中で明示されている。低所得家庭の子ども、経済的に沈滞している大都市や田園に居住している子ども、過疎地域に居住している子どもの他に、各州の判断で必要を認めた子どもをも、配慮の対象とすることができる。

また補助金額の算定方式に加えて、連邦、州、地方それぞれへの配分額の割合が規定されている。連邦は、E C I A第2章全体の補助金額の6%を越えない額を保持することができる。そしてその残りが州に配分される。州では、交付を受けた配分額の20%までの額を保持することができ、その残り、すなわち、最低でも配分額の80%を地方に配分しなければならない。

こうした連邦から州へ、州から地方へという一連の補助金配分の過程の中で、州段階での配分方式の決定が大きな意味をもつ。まず第一に、配分された額の何%を保持するのか、第二に、地方に対する配分において、学齢児数に基づく配分と、教育に要する費用が高くなる特別なニーズに基づく配分との割合を、どの程度に設定するのか、第三に、こういったニーズを抱える子どもを、特別なニーズをもつ子どもとして選定するのか、という3点について、各州ごとで意思決定することが必要となる。この3点に関する決定が、州から地方への補助金配分のあり方を大きく左右することになる。これは、州がその独自のニーズに適応させて補助金を配分することを可能にするような裁量の余地を与えるものであり、E C I A第2章の重要な特徴の一つである。

(3) 補助金交付要件の簡略化

一般に、法律や規則の中で、補助金交付要件が規定され、それによって連邦の政策誘導や規制がなされるが、補助金交付の要件が増大すると、交付手続きを煩雑にするとともに、不当な連邦の統制として批判を受けることにもなった。従って、E C I A第2章は、補助金交付要件の簡略化を目的の一つとした。では、どのように簡略化されたのか、具体的に検討してみよう。なお、

交付手続きの性質上、①補助金プログラムの内容とその運用に関するもの、②財政運営に関するもの、とに分けることができるので、それぞれ別個に検討する。

①補助金プログラムの内容とその運用に関する要件

まず、基礎技能の改善のための補助金プログラムを例に、補助金プログラムの内容の要件における簡略化についてみる。

基礎技能の改善のための補助金プログラムは、初等中等教育法第2編において規定されていた。そこでは合わせて33項目にわたって、基礎技能のための教育の内容、親や教育機関、民間の組織の関与について規定がなされていた。これに対して、ECIA第2章では、9項目に簡略化された。

それは第一には、重複していた部分が解消したことによる。例えば、初等中等教育法では、基礎技能教育への親に関する規定は、国家プログラムとしてのものと、州プログラムとしてのものが、ほぼ同じように規定されていた。これに対してECIA第2章では、州レベルのプログラムとして、「子どもの基礎技能の成績の向上のために、親が家庭で用いることができるような教材の開発、普及」と「子どもの基礎技能の発達を援助できるようにするための、親に対する自発的な訓練活動」という2規定だけとなり、重複していた部分が一つとなった。

第二には、補助金プログラムの内容についての規定が簡略になったことによる。そのために、州・地方の自由裁量の範囲が拡大することになった。例えば、初等中等教育法では、基礎技能教育におけるテクノロジーの使用に関して6項目が規定され、教材の開発にあたって、オーディオやビデオ等を有効に使うことが奨励されていた。これに対してECIA第2章では、単に「教材の開発」と規定されているだけである。このことから、基礎技能に関わる教材の開発にあたって、「オーディオやビデオ等を有効に使う」といった連邦からの方向づけが緩和され、州・地方にとっては、具体的な教材開発の内容に関しての自由裁量の範囲が拡大したことになる。

補助金プログラムの運用の要件に関しては、量的に縮小されたわけではなかったが、質的に大きく転換した。具体的に見るならば、初等中等教育法では、「援助された実践を通常教育プログラムの中に組み入れるための手続きが発展したことを保証すること」(第2編パートA)、「補助金申請は、地方学区での基礎技能教育を改善するための体系的な戦略を明らかにする」(第2編パートB)、「実行しようとして意図された活動に対する十分な評価を保証する政策や手続きを明らかにすること」(第3編)、といった規定がなされていた。こうした要件を補助金申請の際に要求することにより、連邦が補助金プログラムの運用に関する政策や手続きなどを方向づけることが可能であった。

これに対してECIA第2章では、一般規定として、「州や地方の教育当局が、プログラムやプロジェクトを計画し、発展させ、実施し、そして評価することに関する事柄については、連邦教育省長官は、規則を發布するのではなく、州や地方の教育当局、民間の教育機関と協議をし、要求に基づいて、技術的援助、情報、そしてガイドラインを提供する」と規定されている。つまり、補助金プログラムの運用に関しては、連邦から技術的援助、情報、ガイドラインの提供にとどまり、連邦の規制が緩和されたこと、さらに州や地方の要求に基づくこととされ、州や地方の主体性が重んじられていること、の2点が質的な転換点として指摘できる。このことは、補助

笠沙：アメリカにおける連邦教育補助金制度改革—1981年教育統合改善法制定の意義—
金プログラムの運用が、州・地方の裁量に委ねられるようになったことを意味する。

②財政運営に関する要件

一般に、財政運営に関する要件は、連邦補助金が一般財政の負担軽減の資金として用いられることを防ぐために、また連邦補助金はその目的に沿って用いられるように規制することをねらいとして設定される。

E C I A 第2章では、一般規定として2項目が規定されている。第一は、財政努力の持続 (maintenance of effort) である。これは、各州の生徒一人当たりの教育費の総支出が、前年度の90%を下回らないことを、補助金受領の資格とすることを規定するものである。第二は、補充・非代用 (supplement ; not supplant) である。これは、連邦補助金がない場合にそれ以外の資金によって満たされるであろう資金を連邦補助金で補充し、その資金レベルをあげるために用いられるものであり、いかなる場合にも、連邦補助金以外の資金の代用として用いられるものではない、ということを規定したものである。つまり、あるプログラムに対して新たに連邦補助金が交付されたにもかかわらず、そのプログラムの資金が増大しなかったならば、連邦補助金が州あるいは地方の資金の代用として用いられたことになるので、そのような補助金の運用を禁ずることを規定したものである。

この両規定は、E C I A 第2章の制定による新たな規定ではなく、初等中等教育法の規定をそのまま引き継いだものである。財政努力の持続は、第4編パートA及び第6編に、補充・非代用は、第2編パートB、第3編パートE、第4編パートA、第6編に、それぞれ規定されていた。補助金改革の方向としては、連邦規制の緩和の方向ではあったものの、財政運営に関する要件はそのまま維持されたのであり、この面での連邦の規制が重視されたことがわかる。

基本的には、州・地方の自由裁量の範囲の拡大が、改革の方向であったにも関わらず、財政運営面に関わる補助金交付要件が存続したことは、連邦の規制の必要性も一方で認められたことを意味する。ここに、連邦の規制と州・地方の自由裁量の範囲とを調整しようとする動きを見ることができ、E C I A 第2章の制定過程においても、この両者の調整が最も重要な論点であった。

4. 連邦の規制と州・地方の自由裁量の範囲との関係をめぐる議論¹¹⁾

財政努力の持続、補充・非代用という財政運営に関わる補助金交付要件は、議会に提出された法案の段階では、規定されておらず、議会での審議の中で追加されたものである。法案において補助金交付要件が規定されなかったのは、E C I A 第2章の制定の目的が、詳細な規定を撤廃し、州・地方に自由裁量を与えることであったためである。そこには、詳細な規定がなくても、州・地方が連邦の政策目標を実現するであろう、という期待もあった。また、これに対する州・地方の関係者からの賛成意見も多く寄せられていた。それらは、従来詳細な規定を設定し、それを守らせることに連邦政府の力点が置かれていたことへの不満であったり、あるいは補助金交付要件の撤廃により、州の優先課題、目標、財政手続きにより一層合致し、一貫する方法で連邦補

助金を用いることができる点を評価する意見であったりした。つまり、改革の方向としての州・地方の自由裁量の範囲の拡大が支持されていたといえる。

しかしながら、補助金交付要件の簡略化、州・地方の自由裁量の範囲の拡大は、連邦の規制を弱め、連邦の政策目標の実現が保証されなくなる、として疑問視する意見も見られた。特に、財政努力の持続、補充・非代用といった要件の必要性を訴える意見が多く表明された。例えば、「財政努力の持続、補充・非代用要件がないので、歴史的経緯から、州・地方の財政負担の軽減に代用されるであろうことは明らかである。……包括補助金のもとの連邦資金は、一般補助、税負担の軽減に代用されるであろうことは明らかである。」「法案は、税削減のために資金が用いられることは許さない、というベル¹²⁾の陳述を信用することはできない。」といった意見が表明された。また州側の主張として、「ミシガン州で、教育予算の削減が命じられたとき、その防衛策の一つは、財政努力を持続しなければ連邦の援助を失う」と主張することであったが、この規定がなくなれば、「一般財政の逼迫を救済することに用いようとする力」に耐えられなくなる、という意見も見られた。種々の議論の結果、一般規定として、財政努力の持続、補充・非代用という要件が規定されたことは、財政運営面での連邦規制の必要性への認識がいかに根強いものであったかということを示している。

結局、ECIA第2章制定による補助金改革は、補助金交付要件の点でみれば、補助金プログラムの内容及び運用面での要件が簡略化されて、州・地方の自由裁量の範囲が拡大され、他方、財政運営面では、従来の要件が存続し、引続き連邦規制が及ぶ、という2側面を有することとなったのである。

5. お わ り に

ECIA第2章は、補助金交付のあり方を転換させることによって、連邦補助金の増大に伴って生じた問題、中でも連邦と州・地方との関係調整という問題に 대응しようとしたものであった。具体的には、補助金プログラムの統合、補助金の配分方法の転換、補助金交付要件の簡略化を通して、補助金制度を合理化し、州・地方の自由裁量の範囲を拡大させる一方で、財政運営面での連邦の規制を存続させた。つまりECIA第2章の制定による補助金制度改革とは、自由裁量の範囲を拡大させることにより、州・地方の要求に応えつつ、教育に関する政策目標の達成に必要な連邦規制を存続させる、という2側面をもっていたのである。

新たに州・地方の自由裁量に委ねられたのは、補助対象となるプログラムの内容やその運用方法であった。これにより、州・地方は、法規定の枠内で、独自の教育ニーズに適應させながら、連邦補助金を運用することが可能となった。他方、連邦は、財政運営に関する要件の存続により、補助金が財政負担の軽減に流用されないように、引き続いて規制することになった。つまり、補助金交付を通じた連邦と州との関係を、補助金プログラムの内容及び運用面と財政運営面とに分けてみると、ECIA第2章の制定により、前者に関しては、州・地方が、後者に関しては、連邦が、主導性を発揮することになったのである。

ではこの補助金制度改革によってうち立てられた関係が、連邦と州・地方のそれぞれにとって、実際上どのような効果をもつものなのか、が問われねばならない。ECIA第2章の実施状況の

分析を、今後の課題としたい。

注

- 1) 連邦補助金は、補助金の使途が狭く限定される特定補助金、ほとんど限定されない一般補助金、そしてその中間に位置する包括補助金に分類されている。
- 2) Paul E.Peterson, "Background Paper" in Making the Grade, Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Federal Elementary and Secondary Education Policy, New York; Twentieth Century Fund (1983), 83.
- 3) Advisory Commission on Intergovernmental Relation, "Intergovernmentalizing the Classroom: Federal Involvement in Elementary and Secondary Education" Washington D.C. (1981), 31.
- 4) Beatrice F.Birman, Alan L.Ginsburg, "The Federal Role in Elementary and Secondary Education; New Direction and Continuing Concerns", The Urban Lawyer v.14, n.3, (1982), 472.
- 5) Ibid., 479. / Terry W.Hartle, Richard P.Holland, "The Changing Context of Federal Education Aid", Education and Urban Society 15, (1983), 422.
- 6) Joel S.Berk, Mary T.Moore, "A Development View of the Current Federal Government Role in Elementary and Secondary Education" Phi Delta Kappan, January (1982), 336.
- 7) Brenda J.Turnbull, Marshall S.Smith, Alan L.Ginsburg, "Issues for a New Administration: The Federal Role in Education", American Journal of Education, August (1981), 397.
- 8) Mark A.Kutner, Joel D.Sherman, Kimberly J.Smith, "The Changing Context of Federal and State Education Policy", in Joel D.Sherman edited, New Dimensions of the Federal-State Partnership in Education, Institute for Educational Leadership, Inc. (1982), 6.
- 9) レーガンの新連邦主義については、G P 2001『レーガンの新連邦主義』, 東洋経済新報社, 昭和59年を参照。
- 10) E C I A第2章及び初等中等教育法の規定内容は、United States Code 1976 Edition, Title 20を参照。
- 11) 下院教育労働委員会初等中等職業教育小委員会と、セレクト教育小委員会の合同公聴会、上院労働人的資源委員会教育芸術人文科学小委員会での公聴会の記録を参照した。
Elementary and Secondary Education Consolidation Act of 1981, Joint Hearings before the Subcommittee on Elementary, Secondary and Vocational Education and the Subcommittee on Select Education of the Committee on Education and Labor, House of Representatives 97th Congress 1st Session on H.R.3645 U.S.Government Printing Office Washington (1981) / Elementary and Secondary Education Consolidation Act of 1981, Hearings before the Subcommittee on Education, Arts and Humanities of the Committee on Labor and Human Resources, United States Senate 97th 1st Session on S.1103, U.S.Government Printing Office, Washington (1981).
- 12) 当時の連邦教育省長官。

(博士後期課程)