

# 教育局高等教育部の成立とその役割

— リケスの研究を中心として —

福岡教育大学 仙波克也

## Abstract

The Establishment and Role of the Division of  
Higher Education of the Office of Education

Katsuya SEMBA, Fukuoka University of Education

The Constitution does not make particular mention of education, but the federal government has provided various assistances to the higher education in the United States. The history of federal support for colleges and universities goes back to the Ordinance of July 23, 1787. Since then, the federal government has played the important role in the policy and administration of American higher education.

It is necessary to study the federal government's relationship with the policy and administration of higher education. Therefore, I reexamine the history of the Office of Education between 1867 and 1953.

The primary purpose of this study is to clarify the main activities of the Office of Education and the Division of Higher Education in America. Its contents are as follows:

- 1) Establishment of the Department of Education.
- 2) Administration of higher education before the establishment of the Division of Higher Education
- 3) Establishment of the Division of Higher Education
- 4) Studies and surveys by the Office of Education
- 5) Role of the Division of Higher Education

The Department of Education was created by the Act of 1867. In 1868, however, it was downgraded to the status of an office under the Department of the Interior. The historical changes of its name are shown by the table 1. In the beginning, the Act of 1867 limited the federal role to the collection of the statistics and facts, the diffusion of the information, and the promotion of education. In the process of many activities, the Office of Education was authorized to perform other functions. For example, in the Morrill Act of 1890, it had the power to provide the landgrant colleges and universities with federal funds.

On February 3, 1911, the Division of Higher Education was established with an office order. The chief was a specialist of higher education. The Division provided some federal programs relating to American higher education. The officers conducted counseling, consultation, and other services relating to the administration of higher education. The activities of the Division contributed to the development of higher education in the United States.

## はじめに

1867年の教育省の設置以来、教育事業の拡大と連邦政府の高等教育への関心の増大に伴って、連邦教育行政機関が高等教育行政に深くかかわるようになった。すでに、教育局の成立と発展については研究されているが<sup>(1)</sup>、教育局と高等教育部 (Division of Higher Education) が米国の連邦高等教育政策の形成や連邦高等教育行政の展開で重要な役割を果たしたにもかかわらず、これまで、連邦教育局と連邦高等教育行政の関係の解明を目的とした研究は比較的少ないと思う。それ故、ここでは、連邦高等教育行政制度の形成を明らかにするために、連邦教育局における連邦高等教育行政機構の成立とその発展について紹介することとする。アメリカにおいても、連邦教育局の高等教育の成立とその発展に関する研究は少な

いので、ここでは、リケス (Richard Wayne Lykes) の研究に主に依拠しながら連邦高等教育行政機構の成立と発展について考察を進めることとする<sup>(2)</sup>。なお、教育局以外の連邦高等教育行政機関と1953年以降の教育局による連邦高等教育行政については別の機会に取り上げる予定である。

## I 教育省の成立

まず、はじめに、アメリカにおける教育省設置以前の連邦高等教育行政と教育省の成立について簡単に記述することとする。

アメリカ合衆国では、合衆国憲法には教育に関する条項はなく、1791年の合衆国憲法修正第10条は「合衆国憲法によって合衆国に委任されず、また各州に禁止されなかった権限は、各州あるいは人民に留保される<sup>(3)</sup>」と定め、通常、教育の権限は州の権限と解されている。

しかしながら、合衆国憲法制定以来、連邦は、立法、司法と行政の面から教育に関与し続けてきた。例えば、高等教育の分野では、連邦による国有地賦与がその一例である。すなわち、1787年7月23日の条令は高等教育のために2タウンシップの国有地の留保を明記していた。1803年、この条令に基づき、連邦議会はオハイオ州に対して大学のための国有地を賦与した。これが先例となって、1820年頃までに、新州の連邦加入の際に、連邦議会在新州に対して高等教育のために2タウンシップの国有地を賦与することが慣例として確立されていた<sup>(4)</sup>。さらに、1862年には、連邦議会は、農学と工学関係の大学教育の振興のために各州に国有地または土地証券を賦与し、その売却金で永久基金を設け、各州に国有地賦与と大学を少なくとも1校以上設置することを主内容とする第一モリル法を制定し、これを実施した。この第一モリル法の行政は連邦農務省が管轄した<sup>(5)</sup>。

このように、アメリカでは、教育の責任は州に留保されているにもかかわらず、独立戦争以来、連邦議会と連邦行政機関は、教育問題に関心を示し、種々の方法で教育に関与してきた。このような連邦政府の教育に対する関与と財政援助の法的根拠は合衆国憲法の一般福祉条項、すなわち、憲法第一条第八節第一項のうち「一般福祉の目的のために」に、通常、求められる<sup>(6)</sup>。

しかし、アメリカでは、1788年の合衆国憲法の制定から1867年まで、連邦政府は中央教育行政機関を設置しなかった。この間、1829年、マサチューセッツ州選出のリチャードソン (Joseph Richardson) は憲法の一般福祉条項によって教育の振興をはかるために下院に教育に関する委員会 (Committee on Education) の設置を提案したが、この提案は、教育が州の事項であって、連邦の事項でないとの理由から認められなかった。その後、ブルックス (Charles Brooks)、バーナード (Henry Barnard)、マン (Horace Man) やドンネリー (Ignatius Donnelly) は、連邦教育行政機関の必要性を痛感し、その設置運動を積極的に推進した<sup>(7)</sup>。このような背景の下で、1866年2月、全米州市教育長協会 (National Association of State and City School Superintendents) は、ワシントンでの年次総会で、連邦議会に教育局の創設を要請する請願書の作成のために3名の委員会を任命した。この委員会は、ホワイ (Emerson White) オハイオ州教育長、バテメント (Newton Bateman) イリノイ州教育長とアダムズ (J. S. Adams) ヴァーモント州教育委員会書記の3名から構成されていた。同委員会は教育局の必要性、意義と役割の概要を公表するとともに、教育局設置のための請願書と法案を作成した<sup>(8)</sup>。この教育局設置法案は主にホワイによって起草されたが、同法案と請願書はオハイオ州選出のガーフィールド (James A. Garfield) 下院議員に託された。1866年2月14日、ガーフィールドはホワイの提案を具体化した法案を下院に提案した。ガーフィールドの提案した法案名

は、「教育の条件と進歩を示すような統計と資料の収集のための教育省設置法案<sup>(9)</sup>」(a bill to establish a department of education for the purpose of collecting such statistics and facts as shall show the condition and progress of education)であった。本法案は統計資料の収集を目的とする教育省の設置をめざしていたが、多くの議員と教育者は、この法案が教育の連邦統制への門戸を開くことになるとの理由から本法案に強固に反対した。しかし、ガーフィールドはこれらの反対論を反駁し、1866年6月、下院で同法案を通過させた<sup>(10)</sup>。ところが、本法案は1867年2月まで上院では審議されなかった。しかし、1867年3月1日、同法案は上院を通過し、翌3月2日、ジョンソン(Andrew Johnson)大統領がこの法案に署名し、教育省設置法が成立したのである<sup>(11)</sup>。

この教育省設置法は、第一条、教育省設置の目的、第二条、教育省長官(Commissioner of Education)と職員の任命方法と俸給、第三条、教育省長官の年次報告書提出義務、第四条、教育省の事務室の提供の四条から成っている。教育省設置法第一条によれば、教育省設置の目的は次のように規定されている<sup>(12)</sup>。

州および准州の教育の状態と進歩を示すような統計および資料を収集し、効果的な学校制度を確立し、維持するうえで合衆国国民を援助するような学校および学校制度の組織、運営ならびに教育方法に関する情報を配布し、その他の方法で教育事業を促進するために、ワシントン市に教育省を設置する。

教育省長官は上院の助言に基づいて大統領によって任命され、その任期は大統領の自由裁量であった<sup>(13)</sup>。しかしながら、教育省長官は閣僚の地位を認められていなかった。同法は、同長官について「本省が設置された目的に、教育省長官の判断で、役立つような事業および勧告と一緒に、同長官の調査と労作の結果を具体的に表現した報告書を連邦議会に毎年提出すること<sup>(14)</sup>」(同法第三条)と明記し、長官に連邦議会への年次報告書の提出を義務づけていた。

この教育省設置法においては高等教育にかかわる条文は、広く解釈すると、①教育に関する統計資料の収集と配布(第一条)、②その他の方法で教育事業を促進すること(第一条)と③教育省長官の初年度の年次報告書に国有地賦与(国有地賦与大学)の記述を含むこと(第三条)が該当するのみであった。教育省の発足頭初には、教育省の権限は教育に関する統計資料の収集と配布を中心とするサービスの権限に限定され、教育の統制権や教育に対する連邦補助金の管理権はなにひとつ認められていなかった。高等教育についても、教育省の権限は上記のサービスの権限に限定され、高等教育の管理権や高等教育に対する連邦援助の管理権は有していなかったのである。

本法によって設置された教育省は小さい二部屋の貸しビルに置かれ、職員はバーナード長官と書記官3名のみの小規模な教育行政機関にすぎなかった。1868年6月30日までは、この教育省は独立の政府行政機関として機能を果たした。ところが、1868年7月20日、教育省は教育省から教育局(Office of Education)に改称され、発足2年後の1869年には、教育省は、主に数州の反対のために、内務省の一部局(Office of Education)に移管された。1869会計年度には、同長官の年俸は頭初の4,000ドルから3,000ドルに削減され、書記官も3名から2名に減員された<sup>(15)</sup>。さらに、1870年には、その名称が教育局(Office of Education)から教育局(Bureau of Education)に改称された。教育局の設置目的や権限は教育省のそれらと同じで、変更はなかった。なお、教育局の名称の変遷とその根拠法令は表1に示す通りである。以上みてきょうに、1867年の教育省は中央教育行政機関の必要性を痛感した教育者と連邦主義に立脚した共和党議員の設置運動の結果として誕生したものであった。しかしながら、この連邦教育省の権限は、既述したように、教育に関する統計資料の収集と配布を主とするサービスの権限に限定され、教育省長官も大統領の

閣僚の一員ではなく、その機構も小規模な行政機関にすぎなかった。後述するように、バーナード教育省長官時代にも、高等教育に関する資料収集や調査研究は、不完全ではあったが、若干実施された。この点で、初期の教育省の発足はアメリカ型の高等教育行政の出発でもあった。しかし、バーナード長官時代には、教育省による連邦高等教育行政の具体的な展開はほとんどみられなかったのである。

表 1 教育局の名称の変遷

名 称	所 轄 省 庁	名称の使用開始年月日 とその根拠法令
教 育 省 (Department of Education)		1867年3月2日 教育省設置法
教 育 局 (Office of Education)	内 務 省	1869年7月1日 1878会計年度歳出法
教 育 局 (Bureau of Education)	内 務 省	1870年7月12日 1870会計年度歳出法
教 育 局 (Office of Education)	内 務 省	1929年10月3日 内務省令第379号
教 育 局 (Office of Education)	社 会 保 障 庁	1939年7月1日 1939年4月3日の法律
教 育 局 (Office of Education)	保 健、教 育、福 祉 省	1953年4月11日 1953年4月1日公法第13号
教 育 局 (Office of Education)	保健、教育、福祉省の教育部門として教育局と教育研究所が設置された	1972年6月23日 1972年の教育修正法
教 育 省 (Department of Education)		1980年5月7日開省 教育省設置法 (1979年10月17日制定)

○参考文献 ⑥

## Ⅱ 高等教育部設置以前の高等教育行政

初期の連邦高等教育による高等教育行政への関与の態様を明らかにするためには初期の教育局の活動を考察する必要があるであろう。それ故、ここでは、1911年までの初期の教育局の機構の拡大について述べた後、初期の教育局が統計資料の収集、調査研究、連邦補助金行政や専門職員の配置によって連邦高等教育行政への関与の度合を増大していた状況をリケスの研究を中心に紹介することにする。

1911年までの初期の教育局はまず量的に拡大した。教育省が教育省長官と職員3名で発足し、まもなく職員が1名減員されたことについては既述したが、1888年には教育局の職員は60名に、1908年には127名に増員された。教育局の運営費も、1870年には9,150ドルであったが、1910年には1,222,000ドルに増額された。

教育局では部制が施行されていたが、上記のような教育局の規模の拡大に伴って部制の改編が行われた。1889年9月までは、教育局は①通信および記録、②統計と③図書館および博物館の三部制を実施していた。1889年、ハリス(Williams T. Harris)教育局長は国際交流部(Division of International Exchange)を増設し、教育局を三部制から四部制へ拡大した。なお、1903年頃、この国際交流部は廃止され、その機能は他の部に吸収合併された。ブラウン(Elmer E. Brown)教育局長は、その在任中に、教育局の機構改革、教育局の職員の増員、教育局の職員の給与改善や出版事業の改善に努めた。1906年、ブラウン教育局長は教育局の機構を改革して、教育局で、①統計、②通信および記録、③編集、④図書館と⑤アラスカの五部制を実施した<sup>⑦</sup>。このように、教育局は、高等教育部設置以前に、その機構の拡大化が進められていたのである。

よく知られている通り、教育省創設以前には、アメリカの高等教育機関の正確なリストもなく、大学

数、学生数や学位数等の高等教育に関する基本的な統計も連邦政府によって十分把握されていない状態であった。1868年6月、教育省設置法に基づき、教育省長官の第一次年次報告書が発行された。その年次報告書には①アメリカおよび外国の高等教育に関する情報、②国有地賦与大学に関する報告書や③1868年までの国有地賦与大学の歴史および発達の論文が収録されていた。しかし、バーナード長官が企図した統計資料の収集は、小規模な教育省では不可能であり、また、それは、高等教育機関の協力も得られず、困難に直面した。それ以外に、高等教育の統計資料の収集については連邦議会の反対にも遭遇した。このため、教育省による高等教育に関する統計資料の収集も依然として完全でなかった。さらに、バーナードの主要な関心は、公立学校制度と教員養成制度の整備拡充であって、高等教育を重視していなかったことも影響して、バーナード長官時代には、高等教育に関する若干の統計資料の公刊が開始されたにすぎなかったのである<sup>16)</sup>。

リケスによれば、バーナード教育長官とイートン(John Eaton、1870年から1886年まで在任)は高等教育の統計記録と報告書に関心を示したが、ドーソン(Nathaniel H.R. Dawson、1886年から1889年まで在任)教育局長は、就任後、「連邦政府が高等教育の発展に寄与するためには、統計的研究では十分でなく、高等教育の研究が歴史的研究論文(historical monographs)のシリーズを通じて体系的にアプローチされるべきである<sup>17)</sup>」と信じていた。かれは、このような考え方から、高等教育の歴史研究を重視し、高等教育史の研究を開始した。1887年から1903年までに36冊の高等教育に関する歴史研究書が出版された。例えば、アダムズ(Herbert Adams)の「アメリカのカレッジと総合大学における歴史の研究」、ブラックマル(Frank W. Blackmar)の「合衆国における高等教育に対する連邦と州援助の歴史」やブッシュ(George Gary Bush)の「マサチューセッツ州における高等教育史」等がある<sup>18)</sup>。これらの高等教育に関する歴史研究書は教育局職員ではなく、通常、大学教員によって執筆された。これらの一連の歴史研究は高等教育部設置以前の高等教育に関する教育局による重要な研究活動であった。このように、教育局が高等教育に関する統計資料の収集と同時に、高等教育の歴史研究を開始したことは画期的なことであった。

また、1888-89年度の年次報告書から、教育局長の年次報告書は毎年2巻出版されるようになった。さらに、1896年、連邦議会は教育局に紀要の出版を認めた。すなわち、連邦議会は合衆国に価値と利益のあると考えられる国内の種々の段階と種類の教育状況と世界の教育活動に関する紀要を発行する権限を教育局に認めたのである<sup>19)</sup>。以上のように、高等教育の統計資料の収集と調査研究の面でも、教育局の権限と職務は拡大され、その活動も漸次改善され、充実されていったのである。

1890年の第二モリル法の成立は、連邦教育局が教育に対する連邦補助金行政に関与するひとつの契機となった。つまり、既述した通り、1862年の第一モリル法に基づき設置された国有地賦与大学は農務省の管轄であった。教育省設置以降も、この連邦政策は依然として継続され、ハッチ法による農業試験所に対する補助金の管理もその行政も農務省の担当であった。このため、教育局は国有地賦与大学に対してもあまり大きな影響力を持っていなかった。ところが、1890年の第二モリル法によって、内務省が国有地賦与大学に対する連邦支出金の行政を管轄することとなり、さらに、内務長官はこの権限を教育局長へ委任した。このことは、教育局がその後教育に対する連邦補助金を交付する先例となった。また、第二モリル法によって、その補助金を受けた国有地賦与大学は内務長官に対して連邦補助金の使途に関して詳細な報告書の提出を求められていたが、教育局はこの報告書の管理も担当することとなった<sup>20)</sup>。以上のように、第二モリル法の制定に伴って、連邦教育局は、従前に較べて、国有地賦与大学の行政に深くかかわることとなったのである。

次に、教育局の専門職員の設置についてみることにしたい。イートン教育局長は教育統計の収集の改善をはかるために連邦議会に教育局の専門職員の増員を要請していた。1872年、連邦議会は教育局の統計専門職員の俸給として年間1,800ドルの連邦支出金をはじめて承認した。これによって、教育局の初代統計担当専門職員としてウォレン(Charles Warran)が任命され、教育統計の収集と研究の進歩の端緒が開かれるとともに、教育統計資料の充実と改善がはかられることとなった。この専門職員の設置は、教育局が専門職員による連邦教育行政を推進するその後のユニークな行政の前例ともなったのである。

さらに、1895年3月2日、教育局は、第二モリル法の結果として、国有地賦与大学から提出される報告書の取り扱いに専従する書記官の任用のために連邦支出金を連邦議会によって認められた。これに伴って、同年、アディス(Wellford Addis)が国有地賦与大学担当の統計専門職員として任命された。これは教育局における高等教育分野の専門職員の配置を承認され、任命された最初の事例であった。

このように、1872年に任命された統計専門職員は教育全般の統計を、また、1895年に任命された上記の統計専門職員は国有地賦与大学の統計をそれぞれ担当した。しかし、これらの専門職員の設置後も教育局においては依然として職員不足であったため、高等教育に関する必要な統計資料の収集や有益な資料の編集も十分でなかった。このため、教育局は高等教育担当の専門職員の獲得運動を進めた。その結果、1910年6月、連邦議会は、高等教育担当の専門職員に対するブラウン教育局長の要請を承認し、1910年7月1日、タフト(William Howard Taft)大統領は教育局に高等教育担当の専門職員を1名任用する行政命令に署名した。1910年11月9日、バブcock(Kendric C. Babcock)がこの行政命令に基づいて初代高等教育担当専門職員として就任した<sup>22)</sup>。この高等教育の専門職員の設置はアメリカの連邦高等教育行政の転換を意味するものであった。このことについては次に記述することとする。

### Ⅲ 高等教育部の成立

19世紀末から20世紀初頭にかけて、アメリカの工業は急速に発達し、従来の農業国から工業国へ移行し始め、社会構造も大きく変容した。このような新しい社会状況下で、アメリカの大学生数は、1870年の67,350人から1890年の156,756人に、さらに、1910年の355,215人に達し、大学進学者も年々増加した<sup>23)</sup>。また、この時期には、教育局は、大学入学資格基準、カリキュラムの改善、大学認定基準、学位販売の防止や大学院の問題について連邦教育行政機関としての責任を果す必要にせまられていた。以上のような状況を反映して、連邦政府は、教育局に高等教育部を設置し、連邦高等教育行政の改善をはかる姿勢を示した。

ブラウン教育局長の時代に、教育局は前述の高等教育担当の専門職員を中心として高等教育部の創設を構想していた。この構想に基づき、1911年2月3日、行政命令(office order)によって、高等教育部は教育局の一部局として創設されたのである。

教育局における高等教育部の主要な職務は①高等教育にかかわる統計業務と②教育局の所掌事務のうち高等教育部が当然担当すべきその他の職務の遂行であった。高等教育部の部長は高等教育担当の専門職員が就任することとなっていた。高等教育担当の専門職員の職務としては次のような六つの職務が考えられていた<sup>24)</sup>。

- 1) 高等教育機関の共通関心事項である情報の収集と配布
- 2) 高等教育機関の統計と会計の改善

- 3) 統計と会計の助力となる行政の改善
- 4) 内外からの照合に対する回答
- 5) 大学院間の協同の助成のために現行大学院教育の索引の作成
- 6) 特別紀要および刊行物の準備とその他のサービス

1911年2月3日、この高等教育部は、前述の行政命令に基づき、高等教育担当の専門職員1名と事務職員若干名をもって発足した。初代高等教育部長にはバブコックが任命され、その後、カペン (Samuel P. Capan)、ズック (George F. Zook)、クライン (Arthur J. Klein) やラッセル (John Dale Russell) が高等教育部長となった。

次に、高等教育部とその専門職員数の変遷についてみることにする。

第一次世界大戦後、教育局の機能は漸次拡大され、1921年、タイガート (John James Tigert) 教育局長は教育局の機構改革を行った。この機構改革の結果、①一般サービス活動部門と②技術活動部門の二部門が教育局の機構として設けられ、高等教育部は後者の技術活動部門の一部局として位置づけられた。その後、教育局の内部機構は若干の修正が行われ、1927年7月1日、教育局の機構は九部二課となったが、高等教育部は存続していた<sup>25)</sup>。

1920年代のアメリカは経済的繁栄を享受していたが、1929年秋、大恐慌に陥った。この直前の10月3日、内務省令第379号 (Department of the Interior Order 379, 1929) に基づいて、教育局の名称はBureau of Education からOffice of Educationに改称された。1929年、クーパー (William John Cooper、1929年から1933年まで在任) 教育局長は教育局の機構改革を実施し、教育局はタイガート教育局長時期の九部制から六部制に部数を削減された。つまり、教育局の機構として①行政部、②編集部、③図書館部、④サービス部、⑤主要調査部と⑥研究調査部が設置された。この機構改革で、クーパー教育局長は、教育調査を重視し、主要調査部を教育局長の直接監督下に置いた。この教育局の機構改革によって、これまでの高等教育部は研究調査部のカレッジとプロフェッショナル・スクール課に移管された。しかし、1934会計年度に、高等教育部の名称は復活した<sup>26)</sup>。

1933年、ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領は、議会で、資源保存部隊を設置した失業救済法、連邦緊急救済法や全国産業復興法を制定し、ニューディール政策を推進した。高等教育部はこのニューディール政策に側面より参画し、政策遂行に協力した。1935年には、社会保障法が制定され、10月に、社会保障庁 (Federal Security Agency) が設置された。1939年4月3日の政府機構改革法 (Reorganization Act of 1939) と同年7月1日から実施されたルーズベルト大統領の政府機構改革計画 (Reorganization Plan) により、1939年7月1日、教育局は内務省から社会保障庁へ移管され、同庁の一局となった。第二次世界大戦中、教育局の高等教育部は、後述する通り、工学、理学と管理科学の戦時養成事業 (ESMWT program, 注-27) や戦時学生貸付基金事業を所管するようになり、その活動範囲と権限を拡大した。

第二次世界大戦後、1944年の復員軍人復学法によって大学生が急増し、1946年秋には、200万人以上の学生が約1,700校の高等教育機関に在籍するようになった。このような状況を背景として、1946年、教育局はこれまでの八部のほかに余剰財産利用部 (Division of Surplus Property Utilization) を暫定的な部として設置した。高等教育部には①組織と行政、②専門職業教育 (professional education) と③学芸教育 (arts and sciences) の三係と退役軍人教育教育施設事業の臨時的な一係が設置され、退役軍人教育施設事業係は1949年まで存続した。ただし、高等教育部は復員軍人復学法の行政を直接担当することはなかった。

アイゼンハワー大統領は社会保障の拡充をめざして、社会保障庁にかわって保健、教育、福祉省

(Department of Health, Education, and Welfare) を1953年4月1日の公法第13号に基づいて設けた。1953年4月11日、教育局はこの保健、教育、福祉省の一部局となった。この教育局の機構改革によって、高等教育部は次の三課に改組された<sup>28)</sup>。

- 1) カレッジと総合大学行政課(①行政係、②カレッジに関する教育助言サービス係と③住宅ローン事業係)
- 2) 一般教育課(General and Liberal Education Branch)(一般教育係)
- 3) 専門職業教育課(Professional Education Branch)

高等教育部の専門職員の人数は、1911会計年度には2名であったが、1918年度(会計年度を意味している)に3名、1927年度に4名、1931年度に5名、1932年度に6名、1936年度に7名に増員された。1939年度には6名に減員されたが、1940年度には8名に、1941年度には14名に増員され、その後、会計年度毎に若干の増減が繰り返されたが、1949年度には21名となり、1951年度から1953年度には26名ないし31名(国際教育局も含む)の専門職員がいた<sup>29)</sup>。

以上みてきたように、高等教育部設置後、教育局は数次にわたってその機構改革を実施した。しかし、高等教育部は、1929年から1934年までの一時期を除いて、教育局の一部局として存続してきた。同時に、高等教育部の機構は漸次拡大され、1953年にはその内部機構として三課(Branch)を持つようになり、専門職員も大幅に増員され、その組織も整備拡充されてきたのである。

#### IV 高等教育部の調査研究

1867年の教育省設置の基本的な目的は教育に関する統計資料の収集と配布であった。既述した通り、高等教育部設置以前に、既に、教育局は、高等教育に関する統計資料の収集と配布を中心とする調査研究活動を実施し、その結果を出版していた。1911年以降も、これらの調査研究活動は高等教育部の経常業務のひとつとして継続された。すなわち、教育局と高等教育部は、カレッジ、総合大学、神学学校、専門学校と師範学校に関する統計資料収集と配布、高等教育に関する特別紀要、会報やその他の資料の出版活動を遂行した。1911年から1953年までに、これらの出版数は576点に達したといわれている<sup>30)</sup>。

クラクストン教育局長は、1913年から1916年までマックリー(George E. MacLean)をイングランド、スコットランドとアイルランドの高等教育の研究に、また、1913年、ジャッド(Charles H. Judd)をドイツ、フランスとイングランドの中等学校教員養成の研究に、臨時の高等教育の専門職員として任命した。

また、1913年頃、クラクストン教育局長は教育局に教育特別顧問制度(dollar-a-year man system)を創設した。この制度は、教育局の少ない予算で優れた教育専門家の協力と助力を得るためのもので、教育専門家を教育局の協力者として年俸1ドルで特別顧問(Special Collaborator)に任命し、その後も増俸なく毎年1ドルの俸給で奉仕する制度である。高等教育の分野ではバブコック、ジャッド、マックリーやジョーンズ(T.H. Jones)が特別顧問として任命された<sup>30)</sup>。高等教育の調査研究活動はこのような臨時専門職員や特別顧問の任命によって拡充されていた。

20世紀初頭のアメリカでは科学的管理法に基づく調査運動が始まり、教育行政や学校経営の分野でも、1910年前後から、科学的資料に基づく教育行政や学校経営が主張され、学校調査運動が盛んになっていた。こうした背景の下で、1914年2月、クラクストン教育局長はカペン(Samuel P. Capen)を第二代高等教育部長に任命し、高等教育機関に関する調査を本格的に開始した。これらの調査は一般にカレッジ調



査運動 (College Survey Movement) として知られているものである。このカレッジ調査は高等教育の教育水準の向上と高等教育政策の策定の資料を得ることを主要目的として1980年代まで実施された。本調査の実施は第二次世界大戦までの高等教育部の主要な活動のひとつであった。

教育局による高等教育の調査は次のように変遷している<sup>81)</sup>。

カペン高等教育部長は①オレゴン大学、②アイオワ州の教育機関や③ワシントン州、ノース・ダコタ州およびその他の州の教育機関の調査を要請に基づき無料で実施した。カペンたちによって実施された高等教育調査運動は「一層効果的なプログラムを計画し、能率的に運営するために教育機関を援助した点で成功であった<sup>82)</sup>」と評価されている。

この調査運動は、表2に示した通り<sup>83)</sup>、1920年代には149点と1930年代には152点の高等教育に関する出版物が刊行されていることから推測できるように、タイガートやクーバー両教育局長の時期に最も盛んになった。換言すれば、ズック、クライン (Arther J. Klein) とケリイ (Frederick J. Kelly) の各高等教育部長の下で高等教育調査は数多く実施されたのである。

ズックが指揮した総合調査としては、①アーカンソ大学、②ノースカロライナ農工カレッジ、③クリーブランド市の高等教育や④テネシー、カンサス、オクラホマとマサチューセッツの各州の高等教育の調査を挙げることができる。しかし、1925年までのこれらのほとんどの高等教育の調査は個別大学または各州ごとの高等教育調査で、比較的小規模の調査であった。

クラインはズックの調査運動を継承したが、その調査形態と調査方法に大きな変更があった。1926年、クラインは国有地賦与大学に関する全国規模の調査を開始した。リケスはこの国有地賦与大学調査について次のように説明している<sup>84)</sup>

「国有地賦与大学調査は国有地賦与大学協会によって要請された。それは1926会計年度から1930会計年度まで継続された。それは議会から117,000ドルの特別支出金によってその費用をまかなわれた。資料は51の州と准州にあった69校から20の長い質問項目の回答から集められた。これらの回答は基礎資料を提供したが、総計50万頁に達した。調査スタッフは85人、正規教育局職員13名と残りの職員は特別支出金から給料を支払われた臨時職員であった。調査はクラインによって監督された。調査結果は、1930年、1,900頁以上の教育局紀要2巻として出版された。」

この引用からもわかるように、この国有地賦与大学調査は、全国規模の大規模な調査で、その調査費用は連邦議会の特別支出金によって実施されたのである。

クラインとケリイの時期に、教育局は、上記の国有地賦与大学の調査以外に、①黒人カレッジ調査、②全米中等学校調査、③全米教師教育調査、④全米学校財政調査や⑤大学における軍事教育の教育的価値の研究等を全国的な規模で実施した<sup>85)</sup>。なお、これらの調査のうち全米学校財政調査は、1931 - 32年に実施されたが、その後、連邦議会がその基金を認めなかったため、未完成となった<sup>86)</sup>。

教育局の全国規模の調査は1930年代で一応終了したが、その後も高等教育部は調査研究活動を経常業務として継続し、表2にみられるように、それらの一部を出版した。

表2から、①高等教育部の設置以後、高等教育関係の出版物が急増していること、②1910年以後、高等教育の統計研究も増加していること、③1880年から1909年までに高等教育の歴史研究の出版物が多いこと、④カリキュラムや外国の高等教育については19世紀末から1930年代頃までに研究物の出版が多いことや、⑤1910年以降、大学院関係の出版物の刊行がなされていること等がわかる。

表2 教育局の高等教育の出版物の数の推移

年	統計研究	カリキュラム研究	特別タイプの学校	教師教育	外国の教育機関	特別な教育機関	歴史研究	立法研究	調査	文献	教育名鑑	国防関係	大学院	その他	合計
1868-69	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
1870-79	2	0	3	1	2	1	5	0	0	1	0	0	0	4	19
1880-89	4	3	13	4	2	1	9	0	0	0	0	0	0	5	41
1890-99	6	17	10	2	14	4	19	1	0	1	0	0	0	19	93
1900-09	4	6	5	2	8	3	12	7	0	1	0	0	0	12	60
1910-19	15	12	20	15	10	3	1	2	9	1	8	13	2	38	149
1920-29	33	32	6	20	1	1	4	4	5	2	10	0	2	32	152
1930-39	19	35	3	8	6	2	0	4	5	11	10	1	3	26	133
1940-49	33	3	0	8	1	0	1	2	4	3	10	11	2	10	88
1950-53	34	6	4	1	1	1	0	0	0	0	4	3	0	2	56
合計	150	114	67	61	45	16	51	20	23	20	42	28	9	148	794
1868-1910	17	26	34	9	26	9	45	9	0	3	0	0	0	40	218
1911-1953	133	88	33	52	19	7	6	11	23	17	42	28	9	108	576

○参考文献 63)

## V 高等教育部の役割

ここでは、高等教育部がアメリカの高等教育行政で果たした重要な役割についてみることにする。

リケスによれば、1911年から1953年までの時期に、高等教育部は、その主要業務として、①経常業務、②連邦補助金業務と③その他の業務を遂行したが、高等教育部の経常業務としては④高等教育に関する統計資料と配布、⑤高等教育に関する特別紀要、会報やその他の資料の準備と出版、⑥国有地賦と大学の視察と指導助言や⑦国有地賦と大学以外の高等教育機関の視察と指導助言等があった<sup>66)</sup>。これらの高等教育部の経常業務は①統計資料の収集と配布を中心とした調査研究出版活動（前記④と⑤）と②専門的指導助言を中心とする教育サービス活動（⑥と⑦）に分けることができる。前者の調査研究出版活動が高等教育部の重要な活動であったことについては既述したので、ここでは、まずはじめに、後者の教育サービス活動の例を記述したい<sup>66)</sup>。

- 1) 高等教育部の職員が高等教育機関を訪問し、査察し、指導助言を行った。この活動のひとつは国有地賦と大学の行政と財政に関する指導助言であった。1912会計年度、高等教育部の職員が40校の国有地賦と大学を視察したのをはじめとして、その後も、国有地賦と大学の視察と指導助言は高等教育部の経常業務として継続された。この視察の主要目的は連邦基金の不正使用の発見とその是正措置を講ずることであった。また、高等教育部の職員は国有地賦と大学以外の州立大学や私立大学を要請に基づいて訪問し、その大学の施設、組織や活動を調査し、それらについて報告書を作成したり、あるいはそれらについて改善のための示唆を与えた<sup>67)</sup>。
- 2) 高等教育部の職員は高等教育関係の種々の会議に出席し、高等教育に関する指導助言活動を実施した。例えば、19世紀末から20世紀初頭にかけて、米国では、ジュニア・カレッジ運動が発展した。ジュニア・カレッジの数は1900年には僅かに8校にすぎなかったが、1921年には207校に、さらに1925

年には325校にも達し、その数は急増した<sup>39)</sup>。1920年、ズックはセントルイスでジュニア・カレッジ会議を企画し、後に、この会議からアメリカ・ジュニア・カレッジ協会が誕生した<sup>40)</sup>。高等教育部の職員は、アメリカ大学協会、州立大学協会、国有地賦与大学協会等の会議に出席し、指導助言を行うとともに、州に対する指導助言や調整活動の機能も果すようになった。

第二に、第一・二次世界大戦、大恐慌やニューディール政策の実施があったため、高等教育部は国防関係の連邦事業や他の省庁の連邦事業の企画や実施に参加し、協力した。例えば、高等教育部は全国青年行政部、公共事業部や民間資源保存部隊の事業の実施に協力した。

第三に、高等教育部はこの時期の主要な連邦高等教育援助事業を担当した。もっとも、1914年のスミス・レーヴァー法や1917年のスミス・ヒューズ法による大学教育普及事業および職業教育関係の教員養成事業や1944年の復員軍人復学法による連邦事業は高等教育機関に関連がある連邦補助金事業であったが、これらの事業は他の省庁または教育局の高等教育部以外の部局の管轄に属しており、高等教育部の所管ではなかった。高等教育部は、1890年の第二モリル法、1907年のネルソン修正法や1935年のバンクヘッド・ジョーンズ法に基づく連邦補助金事業、工学、理学と管理科学戦時養成事業や学生戦時貸付金事業等を直接担当した。高等教育部の担当した主要連邦補助金事業の概要は次の通りである。

- 1) 第二モリル法は国有地賦与大学の援助のために各州に対して初年度に15,000ドルを支出し、その額が25,000ドルになるまで10ヶ年間毎年1,000ドルずつ増額し、それ以後、毎年25,000ドルを各州に支出することを規定していた。ネルソン修正法は国有地賦与大学の援助のために各州に対して初年度5,000ドルを支出し、それ以後4ヶ年間毎年5,000ドルずつ増額し、それ以後は毎年25,000ドルの連邦支出金の支出を定めていた。バンクヘッド・ジョーンズ法では国有地賦与大学の基本財産の援助のために各州に毎年20,000ドルの連邦支出金と各州の人口に応じて比例配分される連邦支出金として1937会計年度に50万ドルを支出し、それ以後2ヶ年間毎年50万ドルずつ増額し、それ以後は毎年150万ドルずつ連邦政府が支出することになっていた。1890年以来、教育局は上記の国有地賦与大学の基本金援助のための連邦補助金の交付とその行政を担当し、高等教育部設置以後、これらの業務は高等教育部の所管となった。これらの連邦補助金の総額は1890会計年度には66万ドルであったが、その後、上記の法律によって増額され、1939会計年度以降は、毎年508万ドルの連邦支出金が交付されることとなった。
- 2) 工学、理学と管理科学戦時養成事業は1940年の公法812号に基づく事業で国防に不可欠な専門技術者の養成を企図し、1940年10月から1945年6月30日まで実施され、227校の大学がこの事業に参加し、1941会計年度から1945会計年度までに8,850万ドルの連邦支出金が支出された<sup>40)</sup>。
- 3) 戦時学生貸付金基金事業は公法第647号によって1942年から1944年まで実施されたが、その貸付金総額は3,300万ドルで、約11,000名の学生に貸与された<sup>41)</sup>。
- 4) 高等教育部は管理資材計画(Controlled Materials Plan)とカレッジ住宅ローン事業(College Housing Loan Program)にも関与した。管理資材計画は1950年の国防生産法(Defense Production Act of 1950)に基づいて設置された計画で、国防必需品として重要な物質の管理をおこなう制度で、1951年から実施され、高等教育部は高等教育関係の業務を担当した。カレッジ住宅ローン事業は1950年の住宅法に基づき設置された事業で住宅融資庁(Housing and Home Finance Agency)の所管であったが、高等教育住宅ローン事業係はこの住宅ローンの応募者の資格調査と勧告の業務を遂行した<sup>42)</sup>。

第四に、高等教育部のハーワード大学(Howard University)の査察をあげることができる。

1879年、連邦議会はハーワード大学に対する連邦援助を開始した。しかし、1891年の歳出法において連邦議会は政府基金の支出に関して内務長官に年次報告書の提出を命じた。さらに、1928年12月3日、連邦議会は、ハーワード大学法人法（公法第70-684号）第八条を修正し、教育局からの年支出金の交付と教育局による同大学の査察権を認めた<sup>(43)</sup>。これに基づき、クライン高等教育部長はハーワード大学の査察を実施し、この査察はそれ以後毎年実施されることとなった。

第五に、教育名鑑(Educational Directory)刊行事業がある。この事業は出版事業のひとつであるが、次のような点で高等教育の基準行政と関連がある。クラクストンとバブコックは高等教育の水準の維持と向上のために基準認定制度の創設に関心をもっていた。バブコックはアメリカの高等教育機関を四段階に分類して、そのリストを発行しようとした。この高等教育機関の評定リストの発行については強い反対があり、1913年2月19日、タフト大統領は大統領令でこのリストの配布を禁止した<sup>(44)</sup>。このように、高等教育機関を類別し、高等教育の水準の向上をはかろうとする教育局の試みは失敗に終わったが、教育局は民間団体と協力して民間団体による基準認定制度を確立した。1912年、バブコックは上記リストを改めて、教育名鑑の刊行を始め、この事業はその後にも継続されている。

以上のように、高等教育部はアメリカの高等教育行政や高等教育政策の形成において重要な役割を果たしてきたのである。

## おわりに

以上みてきたことから、1953年までの時期に、教育局と高等教育部によって展開された連邦高等教育行政の特徴は次のように要約できるであろう。

第一に、1867年の教育省設置法に基づき創設された教育省は、独立の中央教育行政機関であったが、教育省発足当時は教育に関する統計資料の収集および配布とその他の方法で教育事業を促進する権限に限定され、教育の統制権や連邦補助金の管理権も認められていなかった。その後、教育省の名称変更と所轄省庁の移行が繰り返し行われたが、アメリカの教育事業の拡大や教育への連邦政府の関心の増大に伴って、教育局は、連邦法によって上記の権限のほかいろいろな責任が賦与され、広範多岐に及ぶ業務活動を遂行する連邦教育行政機関に発展した。その結果、1953年までに、教育局の主要な機能は「①調査研究、②補助金行政と③地方、州や内外の諸機関に対する教育サービス<sup>(45)</sup>」の三機能となった。

第二に、第二モリル法によって、内務省が国有地賦与大学に対する補助金の交付とその行政を管轄することとなったが、この権限は内務長官から教育局長へ委任された。このことは教育局が高等教育ばかりでなく、教育に対する連邦補助金行政を管轄する端緒となった。

第三に、アメリカでは、高等教育行政の面でも、教育局以外の連邦行政機関が連邦高等教育事業に関与し、それらの事業の行政の実施にあたるが多かった。すなわち、リケスも指摘しているように、アメリカでは、単一の連邦機関に教育事業の集中をはかる代りに、連邦政府は多くの省庁を通じて連邦高等教育事業の推進をはかる政策を実施したのである<sup>(46)</sup>。

第四に、既述したように、高等教育部は連邦高等教育行政に深く関与し、連邦高等教育行政機関として中心的な役割を果たすと同時に、連邦高等教育政策の形成にも参加した。しかし、高等教育部は高等教育の統制になるような教育行政は行わなかった。

第五に、高等教育部は、教育行政の地方分権主義の原則を尊重しながら、それぞれの時期のアメリカ

の高等教育の政策課題や高等教育行政の重要課題に関して、調査研究、出版物、視察、会議や講演を通じて高等教育機関、州の関係機関やその他の高等教育関係機関に対して指導助言活動（カウンセリングや相談も含む）や調整活動を行いアメリカの高等教育の改善や質的向上の面で重要な役割を果たしてきた。

〔引用参考文献〕

- (1) 上原貞雄、1964、「アメリカにおける連邦教育行政組織の発展」 中国四国教育学会編、教育学研究紀要、第9巻、339-345頁  
上原貞雄、1965、「アメリカにおける連邦教育行政組織の発展」 中国四国教育学会編、教育学研究紀要、第10巻、99-101頁
- (2) Richard Wayne Lykes, 1975, Higher Education and the United States Office of Education, U.S. Government Printing Office.
- (3) Kern Alexander and Erwin S. Solomon, 1972, College and University Law, Michine Company, P. 21.
- (4) Alfred Charles True, 1929, A History of Agricultural Education in the United States, 1785-1925, U.S. Government Printing Office, P. 21.
- (5) Alice M. Rivlin, 1961, The Role of the Federal Government in Financing Higher Education, The Brookings Institution, P. 14.
- (6) Emery Stoops and Others, 1975, Handbook of Educational Administration, Allyn and Bacon, Inc., P. 4.
- (7) R. Freeman Butts, 1978, Public Education in the United States, From Revolution to Reform, Holt, Rinehart and Winston, PP. 153-157.
- (8) Americo D. Lapati, 1975, Education and Federal Government, Mason/Charter, PP. 7-8.
- (9) Harry Kursh, 1965, The United States Office of Education, A Century of Service, Chiton Books, P. 10.
- (10) ditto.
- (11) Richard Wayne Lykes, op. cit., P. 4.
- (12) Harry Kursh, op. cit., PP. 11-12.
- (13) Harry N. Rivlin and Herbert Schuler (ed.), 1943, Encyclopedia Modern Education, H. Huber & Co., Inc., P. 863.
- (14) Harry Kursh, op. cit., P. 12.
- (15) Richard Wayne Lykes, op. cit., P. 9.
- (16) ibid., P. IV. Americo D. Lapati, op. cit., PP. 9-13. Chronicle of Higher Education (May 12, 1980), P. 11.
- (17) Richard Wayne Lykes, op. cit., PP. 20-26.
- (18) ibid., P. 16.
- (19) Herbert B. Adams, 1887, The Study of History in American Colleges and Universities.  
Frank W. Blackmar, 1890, The History of Federal and State Aid to Higher Education in the United States.  
George Gary Bush, 1891, History of Higher Education in Massachusetts.

- (20) Americo D. Lapati, op. cit., P. 9, P. 143.
- (21) *ibid.*, PP. 18–19. Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 21.
- (22) Richard Wyne Lykes, op. cit., PP. 12–13.
- (23) Richard Hofstadter and C. DeWitt Hardy, 1952, *The Development and Scope of Higher Education in the United States*, Columbia University Press, P. 31.
- (24) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 34, P. 37.
- (25) *ibid.*, P. 86.
- (26) 1953年までの教育局の機構改革については Richard Wyne Lykes, op. cit., pp. 100-161 に主に基づいている。
- (27) ESMWT は Engineering, Science, and Management War Training の略称である。
- (28) これまでの Section から Branch になった。
- (29) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 166.
- (30) *ibid.*, PP. 57–62.
- (31) 教育局の調査の変遷については Richard wyne Lykes, op. cit., PP. 88–92 に主に基づいている。
- (32) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 61.
- (33) 表 2 は Richard Wyne Lykes, op. cit., PP. 168–170 の表をまとめたものである。
- (34) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 88.
- (35) Harry N. Rivlin and Herbert Schulter, op. cit., PP. 864–865.
- (36) Richard Wyne Lykes, op. cit., PP. 40–44.
- (37) 例えば、クライン高等教育部長は、1927年には、7月にミネソタ大学とウイスコンシン大学を訪問し、10月にニューイングランド諸州、中部大西洋諸州とウエスト・ヴァージニア州、11月にミズリー、イリノイとミシガンの各州と12月にオハイオ州とニューヨーク市の大学をそれぞれ訪問した。  
(Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 95)
- (38) Stephen J. Knezevich, 1975, *Administration of Public Education*, Harper & Row, Publisher, P. 401.
- (39) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 83.
- (40) *ibid.*, P. 124.
- (41) Americo D. Lapati, op. cit., PP. 65–66.
- (42) Richard Wyne Lykes, op. cit., PP. 158–160.
- (43) Americo D. Lapati, op. cit., PP. 57–58.
- (44) John S. Brubacher and Willis Rudy, 1976, *Higher Education in Transtion*, Harper & Row, Publishers, P. 257. Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 51.
- (45) Chris A. DeYoung and Richard Wynn, 1972, *American Education*, McGraw-Hill Book Company, 7th ed., P. 78.
- (46) Richard Wyne Lykes, op. cit., P. 147.

#### 〈付記〉

本稿はリケスの研究を中心としてアメリカの教育局高等教育部の成立と発展についてまとめたものである。