

米国地方教育財政論

—州との関係を中心にして—

白石 裕

はじめに

本論のテーマをとりあげるにあたって筆者の問題関心は、今後のわが国の地方教育財政のあり方を探求する上で、地方分権制が最も発達しているといわれている米国のそれを研究することによって、そこから何んらかの手掛りが得られるのではないかと、ということにあった。したがって、地方分権制に経済的基盤を提供している地方教育税制度と、それを補填している州教育補助金制度とに焦点をあてて論究したのである。結論を先にいえば、そこで得られた米国地方教育財政の基本的方向は、財産税依存の地方教育税制度の崩壊過程と、その対応策としての州教育補助金制度の整備の過程であった。

この小論は、以上のような問題関心と研究作業とを背景にしつつ、したがって第1節においては、なぜ地方教育税制度が崩壊の過程を辿るのか、その制度上の問題を探り、次いで第2節においては、その対応策としての州補助金制度の整備の過程に論究、それが地方教育財政とどのようにかかわるかを追究した。そして結語として、わが国の地方教育財政がそこから学ぶべき点を若干、指摘した。なお、米国における教育実践は、州の間において、また州内においても非常に異なっており、多様性に富むが、本稿では全州に共通する一般的事柄について言及した。

1. 地方教育税

米国合衆国憲法修正第10条の留保事項⁽¹⁾によれば、教育は州の機能であるとされている。したがって法制的には州教育当局は州内のすべての公教育に対して責任を負わなければならない。しかしながら、実際的には州は地方教育行財政に関する事項を当該地方教育当局—多くの場合、基礎行政単位である地方学区⁽²⁾—に大幅に権限の委任をしている。このことから米国の教育行財政は、地方分権制にもとづくものといわれているのである。

(1) 「この憲法によって合衆国に委ねられない、あるいはこの憲法によって州に禁止されていない権能は、州あるいは州民に留保される」(Tenth Amendment: The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people)。この規定によって教育は、「合衆国に委ねられない」、また合衆国「憲法によって州に禁止されていない権能」となり、したがって「州あるいは州民に留保される」わけである。

(2) 地方学区 (local school district) : 学区とは、一般に州法によって1公立学校または初等・中等を通じ

さて、基礎行政単位である地方学区は、「準公法人」quasi-corporation としての資格を与えられ、また教育目的のための課税権限—教育税—をも賦与されているのである。このように公法人格たる地方学区が強制獲得経済行為をなし得る事⁽³⁾は、米国の地方教育財政が言葉の厳密な意味において財政と呼ぶに値するものである事を示すものといえよう。そしてこの地方教育税制度は19世紀後半に創設されて以来⁽⁴⁾、その収入の膨大さと安定性によって、地方の教育需要充足財源として独占的な地位を獲得しているが、その事によってまた米国の公教育行政の地方分権制をより一層実質的に、経済的に保障してきた事は論を俟たない。ところが1920年前後を分節点として、以後の地方教育税制度は、緩慢ではあるが次第に問題的状况を露呈しつつ、それを契機として、一方ではその崩壊過程にともなって中央集権化といわれるもの—例えば、州補助金の増大化—の方向を、他方では地方教育財政の再編成、あるいは再組織—例えば、学区統廃合—⁽⁵⁾の問題を生ぜしめたのである。

では、地方教育税制度の崩壊の契機となっている問題とは一体、何であろうか。さまざまな理由、あるいは問題点の指摘を行うことが可能であるが、根本的なものとして教育税がその主な税種を財産税 property tax⁽⁶⁾ に依存している体制にあるものといわねばならない。すなわち、財産課税は以下のような問題点を有するのである。(1) 財産税収入は景気変動に対して非弾力的である⁽⁷⁾。したがって、物価騰貴が急速に進む現代社会においては税収入の伸では停滞し勝ちである。これに反して教育需要の伸びは加速度的に増大しているのである。この増大化する教育需要と固定的な教育税収入との乖離は、次第に財産税依存の地方教育税体制を揺がし、遂に1920年前後

ての公立学校制度を経営、管理する権限を与えられ設立された準自治権 (quasi corporate powers) を持つ政治的単位の一つである。これは一般に、教育委員会 (board of education, school board, board of trustees) またはそれと同じような団体のいずれか一つによってコントロールされる。それらは普通、教育税を課する権限をもち、各種の契約を行う権限を与えられている。したがってその契約に関して提訴や応訴する権能も有している。合衆国における学区制度の類型は、多種多様であるが次のように分けられる。

- ① 普通学区 (common school district) ② 地域社会学区 (community school district) ③ 市または独立学区 (city or independent school district) ④ タウンまたはタウンシップ学区 (town or township school district) ⑤ 郡学区 (county school district-county unit) ⑥ 独立中等学校学区 (separate high school district)
- 永岡順「アメリカ合衆国の地方教育行政」(国立教育研究所『所報』第38号)。ハワイ州のように学区が存在しないところもある。
- (3) 高倉翔「教育財政制度」(伊藤・吉本編「改訂教育制度論序説」p.137)
- (4) 阿部重孝「欧米学校制度発達史」p.456~464
- (5) 学区統廃合問題を教育財政から扱った好著に以下のものがある。
C.P. HooKer and V.D. Mueller "Patterns of School District Organization" National Educational Finance Project. Special Study No. 11.
- (6) 財産税 (Property tax): 不動産 (real property) および動産にかけられる税であるが、後者はさらに触知できる財産 (tangible property……自動車, 家具等の有形物) と解知できない財産 (intangible property……銀行預金, 株, 債券等の無形物) とに分けられる。不動産が税収入の中で占める割合が最も大きく全体の9割にあたる。(1966年)。
- (7) 財産税の所得弾力性は次の式で示される。

$$E = \frac{\text{財産税収入のパーセンティジ変化}}{\text{国民所得のパーセンティジ変化}}$$

を分節点にして、以後、州補助金を着実に増大せしめ、その結果、中央集権化といわれる方向への傾斜を促したのであった。(2) 財産課税は逆進的 regressive な性格を有する。換言すれば、富の所有割合に逆比例して租税負担が重くかかるのである⁽⁸⁾。このことは、租税負担能力の観点からすれば、公平 equity を欠くということである。したがって教育という重要なパブリック・サービスが公平を欠く財源によって賄われてよいのか、という疑問が生ずる。米国においてもこの意味において財産課税は不人気 unpopular であるといわれている⁽⁹⁾。(3) 財産評価が不均等である。通常、財産評価は二段階に分けて行なわれる。すなわち、第1段階は課税対象となる財産の市場価格 market value、あるいは真の価格 true value を査定することから始まる。次いで市場価格を基にして実際に課税対象額となる評価価格 assessed valuation を定める。問題は、この財産評価が正確に行なわれ難いということである。その根本的な理由としては財産の態様が一樣でなく、統一的な評価が困難なことがあげられるが、このことは結果として評価に関する不公平をもたらすことは言うまでもない。通常、評価は郡吏 county officer によって行なわれるが、現実的に学区間、あるいは学区内における財産評価が如何に統一性に欠けるか、したがってまた不均等であるかが統計的に実証されている⁽¹⁰⁾。(4) 財産課税率 (=教育税率) が不均等である。

教育税率は、通常、ミル率 mill rate (1ドルにつき $\frac{1}{1000}$ 割合) で表わされるが、学区間でそれが異なるのは当然であろう。しかしながら、学区の財政力貧国のために最低教育水準さえ満たすのにかなりの高率課税を余儀なくされている地方学区が多数存在する。地方学区の財政力格差は、1920年以後の産業集中化現象にとまなう富の地域的偏在によってさらに増幅されたといわれるが⁽¹¹⁾、このような財政的要因による地域格差は、さらに、富裕階層学区と貧困階層学区との、いわゆる社会的な階層別学区定着化傾向—その最も端的な表われは、富裕階層の効外移住化と貧困階層の都市部集中化である—によって、より一層拍車をかけられている。このことは、同質・同量な教育サービスを提供する場合において富裕学区が低率課税で目的を達し得るのに対して、貧困学区は高率課税を要求されることを意味しており、この点で教育税率のいちじるしい不均等が存在するものといわねばならない。

以上の如き問題点に対して、財産税にはその利点ともいふべき、またそれゆえに現在まで存続してきた理由がある。教育税関係に限っていえば、以下の如きものがあげられる⁽¹²⁾。(1) 財産税は何世紀もの間、課税されており、その理由ゆえに期待され、受け入れられる。(2) 富の多様性

(8) この場合、上のように単純に考える訳にはいかないだろう。例えば租税原則に関する最小社会価値(犠牲)説によれば財産使用形態が問題なのであって、もしその財産の社会価値が小であれば、たとえ租税負担能力が小であっても、重課すべきであるという理論が成立する。しかしながら実際の傾向としては租税負担能力が大となるにたがって、社会価値が小である使途に財産を使用すると考えられるから、上述の財産税の逆進性も十分成り立つ。

(9) Charles S. Benson; *The Economics of Public Education*, second edition p.118

(10) 例えばペンシルバニア州の場合、評価価値/市場価値比の州内最高は69.9であり、最低は16.4である—Ability and Effort to Finance Public Schools in the 50 States. 1967-68

(11) 市川昭牛, 林健久「教育財政」p.175

にもかかわらず、財産は、今なお正確に富のおおよその測定を表わす。(3) 財産税の代わりに、可能な代替的なものはあるだろうか。年に110億ドル以上も産出する税の代わりが、容易にかつすばやく見出し得るだろうか。(4) すべての税のなかで財産税のみが、支出されるべき金額が決定された後にその支出需要に適合するための税を徴収できる。いわゆる財政の「量出制入」の原則を可能にするのである。(5) 財産税は、物価上昇に対して対応が遅いが、また一方、「下降的变化に対しても対応が遅い。このように産出に関して安定しているので、長期財政計画を可能ならしめる等々である。

このような利点理由にもかかわらず、財産税依存の教育税制度は、上に述べた問題点を起爆剤として、理論的、実践的にもその存立の意義、あるいは存立そのものが問われているのである。ベンソン C. Benson なども、財産税はもはや理論的正当性を有しなく、ただ便宜上、あるいは伝統的に擁護されているにすぎない、と述べている⁽¹²⁾。

2. 州教育補助金

前節においては、増大する教育需要と固定化傾向の教育税収入との乖離が、州補助金額の増大化を要請するに至ったこと、そして、その結果として、教育財政の中央集権化といわれる傾向が強くなってきたことを指摘しておいた。本節においては、まず第1の追究課題は、前節を受けて、地方教育税の衰退に対して州補助金制度は如何に対応していったか、その具体的な整備過程を論究することである。第2の追究課題は、教育財政の中央集権化そのものを究明することである。すなわち、地方教育財政とのかかわりの中で中央集権化といわれているものの実態は何なのか、中央集権化＝地方分権の衰退なのか、の問題意識を第1の課題を追跡する中で考察し、本節のおわりにおいて総括した。なお論述の便宜上、以下のベンソン C. Benson の補助金形態分類を借用した。各用語の説明は、必要に応じて本文中においてなされている⁽¹³⁾。

補助金形態分類

- I 使途方法に関して
 - 1. 一般目的補助
 - 2. 特別目的補助
- II 地方学区財政測定に関して
 - 1. 均衡化補助
 - 2. 一律補助
- III 教育需要算定方法に関して
 - 1. 単位費用

(12) P. R. Mort, W. C. Reusser, J. W. Polley; Public School Finance. Third Edition p.130

(13) C. Benson; *ibid*, p.116

(14) C. Benson; State Aid Patterns (J. Burkhead, Public School Finance) p209

(1) 固定単位補助

(2) 可変単位補助

2. 地方支出パーセンティジ補助

さて、州教育補助金とは何かを定義づければ、それは「州政府が地方学区に対して、ある目的・ある方法で与える金銭給付である」といえるだろう。この場合、ある目的、すなわち分配目的は、時代によってそのウェイトの置き方が異なるが、米国においては究極的には教育の機会均等¹⁵⁾と租税(=教育税)負担の均衡化¹⁶⁾を図ることである。また、ある方法、すなわち分配方法に関しては、地方学区間の財政力格差を均衡化させる、あるいは縮小させる目的で財政力に逆比例して補助金を交付する「均衡化原理」に立脚しつつ、その中心課題は、均衡化を求める具体的方策の精選化 refinement を図ることにある。かくて米国の州教育補助金理論と実践の基本的課題は、如何にすれば教育の機会均等と租税負担の均衡化が達成されるか、その具体的方策をめぐる「均衡化理論」を軸として展開されているのである。では、その均衡化のための具体的精選過程を歴史的に概観してみよう。

現在の米国各州教育補助方式の鑄型が創成されたといわれる 1890 年代から¹⁷⁾、1910 年代までの州補助方式は、パーク A. J. Burke によれば¹⁸⁾、初期均衡化補助方式 early equalization grant と命名される。初期といわれる理由は、それが現在の方式と異なるからである。すなわち、追求課題に即して言えば、「均衡化原理」を達成する方法が未熟であったことである。すなわち、当時は、一定額を対象学区に一律に分配する一律補助金方式 flat grant の形態しか発展しておらず、したがってこの方式による均衡化原理達成の方策は、教育需要算定の単位(数式ではない)の精選化 refinement に向けられた。その結果、算定単位は、「人口」に始まり、「学区」、「学校数」を経て、さらには「教員数」、「生徒数」へと変遷、発展した。この時期の補助金理論の指導

(15) 教育の機会均等の定義は多様であるが、リンドマン教授 (Erick L. Lindman, Prfessor of education, University of California, Los Angels) は、その内容を次のように整理している。① 教育の機会均等は、もしもすべての生徒が同一の教育プログラムにさらされる exposed ならば達成されるという説 ② 教育の機会均等は、同一学年段階のすべての学校が生徒輸送費を除いて生徒 1 人あたり経帯費を毎年、同額支出する場合、達成されるという説 ③ 教育の機会均等は、同一学年段階のすべての学校が教職員あたり同数の生徒数を有し、そしてまた教職員の給料は、統一した給料表にしたがっている場合、達成されるという説 ④ 教育の機会均等は、もしも州の資金がそのアチーブメントテストの点数が設定された基準よりもかなり低い生徒のために追加的な教育上の資源を与えるような仕方ですべての学校に分配されるならば達成されるという説 ⑤ 教育の機会均等は、もしもすべての生徒が自己の必要と能力に適した教育プログラムに対する均等な接近の機会 access を持つならば達成されるという説。リンドマン教授は上の①から⑤までを検討、⑤が定義としては最も難しいが将来の教育計画を導くものだと述べている。—Erick L. Lindman; "The Conat Plan—Shall the States Take Over the Financing of Schools? The School Administrator, AASA. NEA February 1970.

(16) 租税負担の均衡化とは、何らかの方策によって間接に租税の負担の軽減を図る場合と、ストレイヤー、ヘイグ理論にみられるように直接、教育税率を引き下げることによって租税負担の軽減を図る場合との2通りある。

(17) P.R. Mort et al, Ibid, p. 196~197

(18) A.J. Burke; Financing Public Schools in the United States Revised Edition p. 435

者であったカバレー E.P.Cubberley などは、「教員数」と「日々出席生徒総数」との分配単位の併用が、均衡化目的を果たすための最善の方法であるとさえ言っている¹⁹。現在の補助方式には、この成果が継承されている。ただし、現在の均衡化補助方式は、後に見る如く、この分配単位を基礎として数式を組み立て、均衡化目的に、よりアプローチし得ている点にまた大きな相異があるのである。さらに相異なる点は、この時期は、教育税収入が比較的潤沢であったため²⁰、初期均衡化補助方式は、貧困学区に対してのみ適用されることが多かったことである。現在の均衡化補助金は、州内の全学区が対象とされている。また、カバレーによれば、当時の均衡化補助金はその基本的原理として、「均衡化原理」だけではなく、さらに「努力報償の原理」Principle of Reward for Effort も働いていたという²¹。すなわち後者の原理は、地方学校組織の発展と改善とを奨励するために補助金を交付する原理である。かくてこの原理に立脚し、特に教育サービスの提供を奨励するために、当時、使途方法に関して教育費支出を義務づける特別目的補助方式 special purpose grant が盛んに用いられたのである。

初期方式に代わる現在の均衡化理論の礎石は、ストレイヤーとヘイグによって構築されたものであるが、それを論述する前に、彼らの理論を生んだ時代的背景について言及しなければならないだろう。

第1次大戦後の1918年から1920年代の後半にかけては米国資本主義がさらに高度に発展した時期であったが、しかしそれはまた同時に産業集中化現象にともなう地域経済の不均等発展を生み、富の地域的偏在を現出した。この事は当然の如く地方学区間財政力の格差を、そしてその結果たる教育サービスの地域間格差を拡大させたのであった²²。格差は経済恐慌時(1929年—1934年)にもっともいちじるしく現われた。このような時代的背景を下にして、この時期を分節点にして、カバレー理論に代表される従来の一律補助方式に代わって、租税負担の均衡化をその狙いとする新補助方式の方策と理論化の探求が各州で試みられ始めたのである²³。

(19) カバレーは教育補助金研究の先鞭をつけたといわれるが、彼の理論はこの時期の先導的役割を果たした。9つの州(オハイオ、メリーランド、ワイオミング、アリゾナ、コロラド、サウスダコタ、アラバマ、デラウェア、ヴァージニア)がその学校財政勧告書の中に直接彼の理論をとり入れ、また間接的には数10年にわたって各州の学校財政当局者および立法者の考え方に大きな影響を与えた。カバレーの理論の構成は特別目的補助金と一律補助金の方式の組み合わせより成る。カバレーがこの補助方式に依ったのは、彼自身が教育プログラムの拡充(特に中等教育、職業教育、幼稚園、工芸、体育、夜間学級、特別学級等)に強い関心を抱いたからにはほかならない。カバレーの主要な関心は教育の機会均等にあり、租税負担の均衡化にはなかつたのである。彼は教育の機会均等化を達成するための州補助金分配方法として教員数と日々出席生徒総数の併用が最善であると考えた——C. Benson *Ibid.*, p. 154~161

(20) 例えば当時の政府段階別公教育費(初等・中等)支出状況を見てみると、1905年には連邦1.2%、州6.6%、地方92.2%であり、1913年には連邦0.8%、州9.5%、地方89.7%となっている。

(21) Ellwood P. Cubberley; *School Funds and Their Apportionment.*

(22) 例えば生徒1人あたり平均経常費を比較すると、1934年当時、州の間における最高/最低の比率は、5.4:1であった。しかし地域格差は州の間よりは、むしろ州内学区間において大きい。例えば1940年当時、最高/最低の比率が20:1以上であった州が12州あった。

(23) デラウェア州(1921年)を始めとして各州均衡化法の制定が続出した。例えばメリーランド州(1922年)、ペンシルバニア州(1922年)、カルフォルニア州(1922年)等。

ストレイヤー・ヘイグ補助金理論は、このような問題的状况を背景にかかえ、1921年～1924年に実施された全国教育財政調査を基にして構築されたものである²⁴。彼らの理論の中核は、1. 最低教育水準の設定、それを標準教育費 Foundation Program として経費化し、補助方式の中に数式化したこと、2. 州内等率課税を設定したことである。ここに標準教育費とは生徒1人あたり「適切な水準」の固定単位費用を意味する。この事から、ストレイヤー・ヘイグ理論は、標準教育費構想 Foundation program plan, あるいは固定単位均衡化理論 fixed unit equalizing grant ともいわれる。2の州内等率課税とは、最も富裕な学区の課税率—理論的には最も低い税率—を基準とするのである。したがってその意義は、租税負担の均衡化を、教育税率の統一引き下げによって図ろうとするものである。かくて、各学区等率課税後の教育経費不足額は、州補助金によって補填されるのである。ストレイヤー・ヘイグ補助方式は以下の如く数式化される。

$$A_i = N_i u - r Y_i$$

ここで

- A_i = 当核学区に対する補助額
- N_i = 当核学区児童・生徒数
- u = 州決定の固定単位費用（標準教育費）
- r = 全学区等率教育税率
- Y_i = 当核学区財産評価額

ここに至って始めて地方学区財政力に逆比例して補助金を交付する「均衡化原理」が現実形態を与えられ、補助方式の中に数式化されたのである。換言すれば、教育需要算定の精選化が、初期均衡化補助理論のそれにおける単位から、数式へと発展したのであった。この方式によれば、地方学区が受ける補助額は、教育需要額 $N_i u$ と地方負担額 $r Y_i$ との差額である。貧困学区は、 Y_i が少額と見込まれるので、それだけ補助額が多くなり、均衡化効果が期待できるわけである。なおここで一言すべきことは、「地方の努力」local effort, すなわち、カバレーのいう「努力報償の原理」が、従来のように特別援助の概念を意味するものではなく、1920年代以後においては一般的な地方負担を意味するものへと変わったことである。すなわち、地方学区は、州補助金を受けるためには「地方の努力」—多くの場合、一定の教育税率—を要求されたのである。ストレイヤー・ヘイグ理論においては、理論上、州内最低税率を課する「地方の努力」を要求されているわけである。

以上のように算定単位から数式への精選化の発展は成し遂げられたが、標準教育費補助方式はいくつかの問題点を有していた²⁵。その第1は、地方学区の教育支出を促す刺激 stimulation に欠けるということである。すなわち、この方式によれば標準教育費を超える支出については地方負担に帰する。この結果、地方学区は自己財源による超過支出を控え、教育費水準は、最低教育

²⁴ G.D. Strayer and Haig; The Financing of Education in the State of New York.

²⁵ C. Benson, State Aid Patterns. p.217～218

水準、つまり標準教育費に収斂する。米国のように地方分権制教育財政制度の下では、地方学区に支出を促す刺激を与えることは、地方の教育に対する積極性、自主性を涵養するために必要な事だとされている。第2の問題点は、単位費用が固定しているので、急激に経費が膨張する地域、特に大都市における教育需要に追いつけないことである。さらにこの方式では単位費用を州当局が定めるので、地方の実情を反映しない恐れがある。モート R. R. Mort は、ストレイヤー・ヘイグ方式が実践の過程で露呈した問題に対処すべく、いくつかの修正をこの方式につけ加えた²⁶⁾。すなわち、1. 鍵学区概念²⁷⁾、2. 適合性の原理²⁸⁾、3. 加重生徒測定法²⁹⁾、4. 地方税の余裕³⁰⁾である。現在、各州で使われている標準教育費補助方式は、モートの上の修正を含んでいるが、これはまた教育需要算定単位のより一層の精選化の試みであるといえるだろう。現在、この補助方式を採用している州はニューイングランド地方、中西部の諸州、五大湖付近の諸州、および極西部の諸州である。

以上のような固定単位均衡化補助方式 fixed unit equalizing grant が持つ非弾力性を克服せんがために創出された補助方式は、可変単位均衡化補助方式 variable unit equalizing grant である。この方式の分配法原理は、ストレイヤー・ヘイグ理論のそれと同一である。すなわち地方学区に対する州の補助額は厳密に測定された教育需要額と合理的な地方負担額との差額である。ではストレイヤー・ヘイグ方式と可変単位均衡化方式との違いは何かといえ、標準教育費の取扱い方にある。すなわち、前者においては標準教育費単位あたり費用は全学区同額である。これに対して後者の場合においてはある制限内（例、学区教員給料表は州教員給料表に準拠すること、州が定めた教員定数に関する基準に従うこと）においてではあるが、地方学区は購入を望む教員資源に応じて単位あたり費用を変更することができるのである。このことによる実益は、教員の取扱いにある。すなわち新規教員採用にあたって、学歴、経験年数に応じた給料面での待遇を可能とするわけである。したがってこの方式は、地方学区に対して教育支出を刺激 stimulation することになるだろう。しかしながら、教員に関して言えば、実際の傾向として、より良く訓練された教員は、富裕学区が提供する「非金銭的利益」non-monetary advantage を求めて富裕学区に集中する。したがって富裕学区は「無償の贈物」free gift を受けることになるが³¹⁾、この問題は、教育財政政策のみでは解決できるものではない。現在、可変単位均衡化補助方式を主な補助

²⁶⁾ Robert J. Garvue, Modern Public School Finance p. 228

²⁷⁾ 鍵学区概念 (Key-district concept)：州内等率税率を決定する際にストレイヤー、ヘイグ理論のように最も富裕な学区を基準とするのではなく、最大規模の富裕学区を鍵 (=基準) 学区と設定した。生徒数が極端に少ない最も富裕な存在すれば、その税率は異常に低くなるからである。

²⁸⁾ 適合性の原理 (adaptability principle)：経済・社会情勢に応じて標準教育費を調節すること。

²⁹⁾ 加重生徒測定法 (weighted pupil)：教育段階毎に基礎単位を加重すること (例、初等 $1 \times x$ 、中等 $1.2 \times y$)

³⁰⁾ 地方税の余裕 (local tax leeway)：すべての学区が州補助金の交付を受けることが可能なように地方税率を低く設定すること、さらに地方学区が州の設定した最低水準を超える教育計画、あるいは教育の質の改善を行うにあたって等率を超えても、なおかつ課税できる税余地を残すこと

³¹⁾ C. Benson, State Aid Patterns, p. 218~220

方式として採用している州は、コロラドを始め 14 州である。

最近、注目を浴びている補助方式は、パーセンテージ均衡化補助方式 percentage equalizing grant である。ベンソンの分類でいうところの地方支出パーセンテージ percentage of local expenditure であるが、これは地方が単位あたり費用を決定するのである。

この方式の基本的数式は以下の如く示される。

$$A_i = \left(1 - x \cdot \frac{y_i}{y}\right) E_i$$

ここで

A_i = i 学区に対する補助額

x = 通常、0 から 1 の間の任意の数値を持つ定数

y_i = i 学区における生徒 1 人あたりの財産評価額

y = 州平均生徒 1 人あたり財産評価額

E_i = i 学区における教育費 (生徒数 × 生徒 1 人あたり費用)

この方式の特徴は、州は地方学区が定めた教育費を一部負担するという点、また州の分担は貧困学区において大きいということである。上式において x は地方分担率、したがっては州負担比率を表わす。 x は学区によって異なる。現在、この補助方式を導入している州はきわめて数少ない。これはウイスコンシン州が、1949 年にその先駆けをつくったのが始まりであるが、そのほかにロードアイランド州、ニューヨーク州、およびメリーランド州がこの補助方式を試みている⁶²⁾。

ここで、パーセンテージ均衡化補助方式を、現在導入しているニューヨーク州の例を述べてみたい⁶³⁾。

ニューヨーク州補助方式は、通常の学区に関する限り、一般補助 general aid と特別補助 special aid の 2 種より成る。均衡化補助方式が適用される一般補助は、さらにその内容によって以下の如く分かれる。すなわち 1. 経常費補助 operating expenses aid, 2. 人口増加補助 growth aid (growth in attendance), 3. 規模修正補助 modified size correction aid, 4. 建築費補助 building expenses aid, 5. 生徒輸送費補助 transportation expenses aid, 6. 学区再組織奨励補助 reorganization incentive aid, 7. 高率課税学区補助 high tax rate aid である。1 の経常費補助は、教員給与、教材、その他幼稚園から第 12 学年に至る正規の学校において必要とされる経常費を補助することである。2 の人口増加補助は、さらに (1) 生徒増加補助 pupil growth と (2) 予算補助 budget aid とに分かれる。いずれも急激な生徒増加に対処するための補助であるが、その特徴は、1 の経常費補助が前年の支出額を基礎としているのに対し、

⁶²⁾ R. J. Garvue, *ibid.*, p. 237~245

⁶³⁾ The University of the State of New York;

The State Education Department:

Bureau of Educational Finance Research: Albany, New York

A Guide to Programs of State Aid. 1971-72

Understanding Financial Support of Public Schools. 1970-71

人口増加補助は当該年度の需要を算定するのである。3の規模修正補助は、人口の過密 density、過疎 sparsity に応じて補助金を与えるものである。過密修正はニューヨーク州の六大都市 (Albany, Buffalo, New York, Rochester, Syracuse, Yonkers) の学校に対する追加経費として、また過疎修正は小学区 (小学級, 高い教職員数比, 非経済的組織) に対する同じく追加経費として与えられる。7の高率課税学区補助は、上に述べた6つの補助のほかに、特に高率課税を実施している学区に対して、一般追加補助 additional general aidを与えるものである。ここに「努力報償の原理」が存続しているのを見る。

パーセンティジ均衡化補助方式は、特に1の経常費補助を算定する際に適用されるが、その原理は以下の数式で示される。

$$\text{補助率} = 1.000 - \frac{\text{当該学区, RWADA あたり実価格 (不動産)}}{\text{州, WADA あたり平均実価格 (不動産)}} \times 0.51$$

註

WADA：加重日々出席平均生徒数 Weighted Average Daily Attendance.

加重は以下の如く行なわれる。

半日幼稚園	0.50
全日制幼稚園	1.00
第1学年～第6学年	1.00
第7学年～第12学年	1.25

RWADA：加重日々出席平均居住生徒数 Resident Weighted Average Daily Attendance

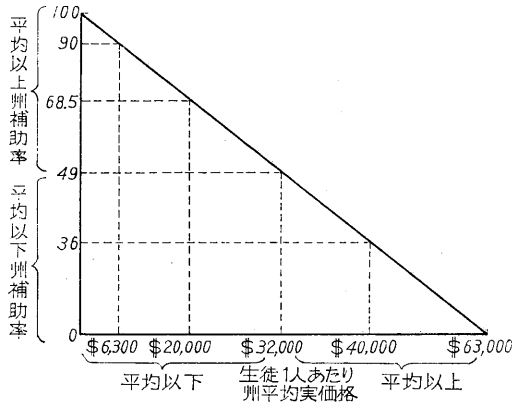
これは以下の如く算出される

WADA—WADA 中の非居住生徒数+当該学区以外の委員会運営による全日制学校に通学している WADA 居住生徒数

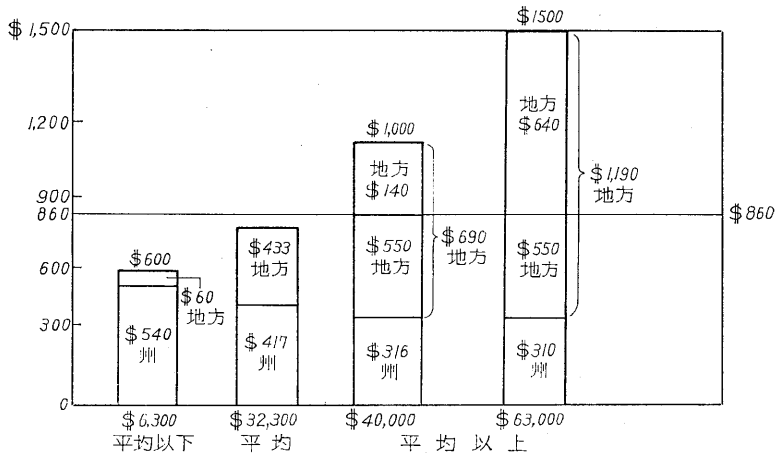
この方式によれば、RWADA あたりの財産実査定価格が州平均の WADA あたりの同価格に等しい学区は、0.490の補助率を適用されることになる。この事は、州が当該学区経常費の49パーセントを負担することを意味する。なお補助率の最高は、90パーセントと定められている。最低は、0.000もあり得るが、その場合は一律補助 flat grant として生徒1人あたり310ドルが与えられる。ただし、これは実質的には還付税である。このようにすべての学区が補助を受けるシステムになっている。富裕のため一律補助の適用を受ける学区を「一律補助学区」flat grant districts, また均衡化補助の適用を受ける学区を均衡化学区, equalization districts としている。ただし州は当該学区の生徒1人あたり経費負担能力が、860ドル以内の場合のみ、均衡化補助を与える。この額は経常費最高限界 operating expense ceiling といわれる。なお、上式の理解のために次表を掲げてある。

さて、以上のように、地方教育税の衰退化に対して、州補助金制度はどのような対応を展開していったか、その整備過程を概略的にはあるが追究した。次にもう1つの追究課題である中央

京都大学教育教部紀要 XIX



第1表 州補助率と生徒1人あたり課税対象不動産実価格との関係
(均衡化が完全に実施された場合) (1970年—1971年)



第2表 経常費、課税対象不動産実価格、および州補助との関係

集権化に関する問題はどうかであろうか。州補助金制度の対応策としての整備過程の中にその基本的観点とでもいべきものが貫かれていると思われる。それは何かというと地方分権制教育財政の維持の姿勢である。すなわち、具体的には、(1) 州補助金交付に際して「地方の努力」が要求されていること、(2) 州補助金は、その交付によって地方の教育費支出を促すような刺激 stimulation を与える意図を有すること、(3) 可変単位均衡化補助方式、あるいはパーセンテージ均衡化補助方式に見られる如く、標準教育費の内容を、州が定めるよりは、むしろ地方学区が定めることによって、今日の教育の多様化に応えようとしていること、(4) 州補助金は、地方学区の財政基盤の強化、あるいは財政救済 tax relief をもその狙いとしていること等がその理由としてあげられる。すなわち、一般的に中央集権化の方向を辿っているといわれる米国地方教育財政が、実は中央集権化のテコともいべき補助金によって、むしろその自立、積極性を助長・奨励されているのである。したがって財政支出に関しては中央集権化が進行しているが、内実は地方

分権制が強化されていると言えるのではないか。この一見、相矛盾することの説明は、教育財政の特質にあるものと思われる。すなわち、ますます複雑化し、多様化する教育に対しては、中央政府による基準行財政ではキメ細かい配慮が期待できない。したがって地域の教育事情に通曉し、地域の教育必要を身近かに感じとる機関が、財政的保障を与えることが最も望ましいと認識されているのではないか。またここに教育財政の今後のあり方が求められるものと思われる。

結 語

この小論は、米国において地方分権制は教育的要請ではないか、という問題提起をもっておわった。もとよりこの仮説ともいうべき問題提起は実証的研究による綿密な検証を必要とするが、それは次稿に期したい。

最後に、要約を含めてわが国の参考とすべきいくつかの点を列挙して本論を閉じたい。

1. 米国州教育補助金分配における算定方法の絶えまない精選化への志向は、学ぶべき第1の点である。例えばわが国の均衡化補助金である地方交付税交付金は、基準財政需要額と基準財政収入額との差額を交付する、いわば米国の標準教育費構想（＝固定単位均衡化補助）と同一であるが、この方式を1920年代において最も推奨したニューヨーク州は、すでに1960年にパーセンテージ補助方式へ移行しているのである。わが国においては、算定方法があまりにも固定的に捉えられているのではないか。
2. 米国において単位あたりの費用は、適切な水準を基礎として算出されるが、わが国の補助金においては、実勢、つまり平均的水準を基礎としている。前者の方法が望ましいことは申すまでもない。特に教育補助金は、それが教育という人間の価値形成にかかわるものである以上、たんに物に対する補助金とは異なり、常に適切なものへの志向が求められなければならないだろう。
3. 基準設定方式は再検討を必要とするのではないか。その第1は、基準単価の問題である。わが国の場合、基準そのものが非常に低い。そのために、地方は多額の補助金不足分を超過支出しなければならない。基準設定方式のもう1つの問題点は、すべての地方の教育サービスが基準に収斂する傾向があることである。したがって低い基準の算定は、低い行政サービスを呼びおこす。
4. 本論の問題提起に関連する。すなわち、米国においては一般的に教育財政の中央集権化（むしろ中央化と呼ぶべきであろう）が進行しているといわれるが、実はそうではなく、補助金支出の増加を通じて地方分権制が維持・強化されているのではないか、そしてそれは教育の多様化、複雑化に対応する方策としてそうならざるを得ないのではないか、ということであるが、わが国の地方教育財政の今後の方向としてこのような基本的視点を設定できないものか。