

ニューヨーク州学校財政の実態と問題点

— Levittown 教育委員会対 Nyquist 事件の判決から —

白 石 裕

New York State's School Funding System and Its Problems -From the New York Supreme Court Decision of Board of Education, Levittown., ETC. v. Nyquist-

SHIRAISHI Yutaka

はじめに

本稿はニューヨーク州学校財政の実態と問題点をニューヨーク州の第一審裁判所である高位裁判所 (Supreme Court) Nassau County 支所が下した Levittown 教育委員会事件の判決 (94 Misc. 2d 466, 408 N.Y. S. 2d 606 (1978)) を基にして述べようとするものである。この裁判は第一審および第二審の高位裁判所上訴部 (Appellate Division) における原告勝訴の後、ニューヨーク州の最高裁判所である上訴裁判所 (Court of Appeals) で原告敗訴となって結審した事件である。第二審ならびに最高裁での判決内容については後に簡単に触れるにとどめ、本稿ではニューヨーク州学校財政制度の実態と問題点が具体的に述べられている第一審の判決を中心にしてその内容について述べるとともに判決内容とその後の問題点についても触れることにする。この裁判は、アメリカ合衆国における学校財政改革訴訟において通常争われている学区間の財政力および教育費格差の問題だけではなく、新たに「都市の超過負担」(municipal overburden) が争われた事件として注目されるのである。

1. Levittown 教育委員会事件の経緯

この Levittown 教育委員会裁判は、2つのグループの原告によって提訴された。判決では最初の原告を「最初の原告」(original plaintiffs)、後の原告を「原告・訴訟参加人」(plaintiffs-intervenors) とよんでいる。なぜ、このような2つのグループの原告がいるかといえば、提訴の内容がそれぞれ異なる原告が時期を異にして同じ裁判に訴えたからである。最初の原告は Levittown 学区など主に田舎の学区、小都市学区であり、財政的にもあまり豊かでないニューヨーク州内の27学区ならびにその学区内の生徒の代理人である親もしくは保護者であり、1974年6月に提訴した。その数カ月後、同じくニューヨーク州内の New York, Buffalo, Rochester, Syracuse の諸都市がこの訴訟に加わった。Buffalo 市は最初の原告ともなっている。始め New York 市など諸都市は Levittown 学区などと共に原告となることも考えたが、そうすると財政的に独立している

他の学区とは異なって、大都市一般財政に組み込まれている大都市学区特有の問題が無視されると判断し、結局、それらの諸都市は原告・訴訟参加人として大都市独自の問題をもって訴訟に加わることになった¹⁾。かくて、原告・訴訟参加人は New York 市、Rochester 市、Buffalo 市、Syracuse 市の教育委員会、New York 市、四大都市の行政官、ニューヨーク統一両親連合会、当該都市学区内の生徒の代理人である親もしくは保護者である。被告はニューヨーク州教育長、ニューヨーク州立大学、ニューヨーク州会計監督官、ニューヨーク州財務長官である。

訴訟事由は、まず、最初の原告については3点ある。第1点は、学区間の財産資産 (property wealth) が不均等なことから生ずる教育費格差であり、教育条件の格差問題である。原告の申し立てによれば、「そのような格差は学区間における不均等な財産資産配分の函数である。」財産資産の貧困な学区は、法定税率 (15mill) を越える高い教育税率を住民に課しているにもかかわらず、子ども一人当たり教育費あるいは教育サービスの内容において財産資産の豊かな学区とは大きな隔たりがある。州の補助金は、学区間格差を均衡化させる機能を部分的に果たしているものの、後にも述べるような方式を取り入れているがゆえに、有効的には機能していない。むしろ、格差を温存させている。教育条件の格差は、クラスの規模、教員の質、生徒対教員数の割合、カリキュラムの内容、課外活動、施設・設備、不利な環境にいる子ども、あるいは秀でた才能を持った子どもに対するプログラムなどの面における差となって表れてくる。かくて、最初の原告は、「州の公教育財政は原告である生徒ならびに親に対して、富裕な学区の生徒に与えられているような教育資源を拒絶している」のであり、また、「原告である学区が学校、親、子どもに対して責任と義務を十分に果たすことを妨げ、大きな財産資産を持つ学区に比べて貧弱な教育を提供せざるをえないようにしている」のであり、それはニューヨーク州憲法第1条第11項に定める法の平等保護規定に違反すると訴えたのである。

最初の原告の申し立ての第2点目は、ニューヨーク州憲法第6条第1項の教育条項が州内のすべての子どもの教育のために統一的な無償のコモンスクール制度の設置を州に義務づけているにもかかわらず、州公立学校財政制度は、主に地方財産資産の学区間格差に基づき州内に700以上もの不均衡な学校キャンパスをつくり出しているという。そしてこのような不均衡な制度は、「子どもが将来、市民として労働市場に効果的に参加し、うまくやり遂げる機会」を一定の子どもから奪っていることにもなるという。かくて、原告は、「州は、子どもの教育の質の程度を、たまたま子どもが住み、あるいは子どもの親が住むことができた学区の財産資産の函数にすることによって、憲法の教育条項の土台となっている民主的かつ平等主義的意図を侵害している」のであり、そのような州の学校財政制度は同憲法の教育条項の定め違反すると訴えたのである。

最初の原告の申し立ての第3点目は、かくて、以上のような真実に基づき、そのような差別的なニューヨーク州学校財政制度は、連邦憲法の平等保護条項に違反するというものである。

このような申し立てに基づき最初の原告は、裁判所に次のような救済を求めた。すなわち、裁判所は州の公立学校財政制度に対して連邦憲法あるいは州憲法規定に違反するという判決を出すこと、裁判所は議会がいずれかの憲法の規定に違反しない新しい学校財政制度をつくるまでのある合理的な期間の間、本訴訟の管轄権を保有すること、もし議会が合理的な期間内に最初の原告によって申し立てられた違反事項を改善しなかった場合には、裁判所は現在の学校財政制度に対して差止命令を出すことである。

次に、原告・訴訟参加人の訴訟事由については2点ある。第1の申し立ては、学区に対する運営費補助を定めている州の補助金令 (state aid statute) は州憲法平等保護条項および同憲法教育条項ならびに連邦憲法保護条項に違反しているということである。すなわち、補助金令は学区に運営費を補助することについて地方学区の財政力を一方的かつ不適切な方法によって測定しているので、多大な都市サービス、多額な都市負担および学校経費負担のゆえに教育財政の財源に乏しい大都市学区はただ財産資産の評価額が高いというだけで富裕であると見なされ、もっと財源の豊かな学区よりもはるかに少ない補助金を受け取っているというものである。

第2の申し立ては、次のような理由により補助金令の違憲性を主張する。すなわち、補助金令は補償教育を必要とする子どものために学区に特別補助を交付することについて、そのような子どもが極度に集中し、それゆえに多大な補償教育の必要性を持つ大都市学区に対して一方的に、かつ不公平なやり方で少額で不適切な補助金しか交付していないというものである。

以上のような申し立てに基づき原告・訴訟参加人は、裁判所に、最初の原告と同じく州の学校財政制度についての違憲判決、州補助方式の改善を求める判決、議会がそれに従わなかった場合には学区に対する州資金の再検討および議会が補助金方式の改善をするまでの管轄権を求めた。

このような原告の訴えに対して被告は次のような反論をした。「州補助金令は議会による合理的な政策決定に基づいているのであり、議会の権限の有効的な行使である」、「初等中等教育財政の主な財源は地方財産税のみではない」、「最低基準一律補助金 (minimum flat grant) は、あらゆる学区にその教育のために一定割合の州資金を与えようとするものである」、「都市の超過負担問題は、司法的手続きではなく、政治的手続きによって決められるべき公共政策の問題である」、「原告の申し立ての救済は、裁判所ではなく、議会に対してなされるべきである」と。

この Levittown 教育委員会事件の訴訟は、最初の訴訟については Levittown 教育委員会の教育長である Robert Neidich、後に加わった訴訟については Rochester 市教育委員会の顧問弁護士である Adam Kaufman それぞれのイニシアティブによって画策された。この二人は、学校財政改革問題に深い関心と関わりをもっていた。たとえば、Neidich は、New York 市の学校教育の質と財政制度の改革を審議した1970年代初期の Fleishman 委員会の助言者を勤めた経験を有し、また全米における学校財政改革訴訟の発端となった Serrano 訴訟の法律家との親交もあった。Levittown 教育委員会事件の最初の原告側の主席弁護士として、かつて Rodrigues 事件 (SAN ANTONIO INDEPENDENT SCHOOL DISTRICT, ET AL, v. RODRIGUEZ, ET AL, 411 U.S.L. (1973)), 事件の裁判において原告のために連邦最高裁に弁論要旨を提出し、その他多くの学校財政訴訟に弁論要旨を書いた Daniel P. Levitt を依頼することができたのも Neidich 自身の学校財政改革問題への深い関わりがあったからである。

また、Kaufman は、Northwestern 大学の法学生であった時に、学校財政の法律問題について John Coons に指導を受けている。Coons は、その後カリフォルニア大学バークレー校に移り、Serrano 訴訟を始めとして多くの学校財政改革訴訟において指導的役割を果たすことになった。Kaufman は原告側の弁護士として、Levitt と共に Rodrigues 事件の裁判において Rodrigues など原告のために弁論要旨を書いた John Silard を依頼することができた。Silard は学校財政訴訟において貧困な家庭の子どもの問題や都市地域の問題について多数の著作があり、Kaufman たちが訴訟した大都市学区訴訟の弁護士としては適切な人物であったと考えられる²⁾。

大都市学区の財政問題を訴訟した原告・訴訟参加人の異議は要約すれば、「大都市学区は州の中でもはるかに多額の公教育負担をしているにもかかわらず、州から受け取る教育補助金はほとんど最低である」³⁾ということである。大都市の特性を考えると、Coons たちが唱えた財政的中立原則は大都市の学校財政訴訟に適用することは難しいと Kafman たちは判断した。というのは、財政的中立の原則が求めるのは主に学区間財政力の均衡化であり、それは多額な経費を必要とする特別な教育需要の問題、教育も含めてあらゆるサービスの提供をしなければならない中枢都市の責任問題などに応える原則ではないと考えられたからである。そしてもし裁判所の命令によって財政的中立原則が強要されると、州議会は学区間の財政力の均衡化のみに焦点を合わせ、その改善をもって学校財政制度が改革されたと表明するかもしれない。このようなことを考えると、いわゆる伝統的な学区間財政力の格差、そしてこのことから生ずる教育費格差の問題とは異なる大都市特有の財政問題を独自に提訴しなければならない。かくて New York 市など大都市が最初の原告に加わらず、別に原告・訴訟参加人として訴訟を提起することになったのである⁴⁾。そしてその理論として出されたのが「都市の超過負担」であり、「教育上の超過負担」の理論であった。

3. ニューヨーク州学校財政の実態と問題点

それでは、以上の訴えの原因となっているニューヨーク州学校財政の実態と問題点はどのようなものであったのか、それを最初の原告が問題とした学区間財産資産の格差および教育費の格差、州補助金制度の均衡化機能に関わる問題、および原告・訴訟参加人が問題とした都市の超過負担・教育上の超過負担、州補助金令のそれぞれについて具体的に見てみよう。

まず、最初の原告が問題とした学区間の財産資産の格差および教育費の格差についてであるが、訴えの内容は4点ある。第1は、学区間の財産資産の格差である。最初の原告側の証人となった Joel S. Berke の調査によれば、1974—75年度において、ニューヨーク州内の主な708学区の中で生徒一人当たり財産資産額が最高の学区が412,370ドル、最低の学区が8,884ドルであり、その比率は約46対1である。極端な比較を避けるため、上位、下位それぞれ10%の学区を除くと、最高の学区（90%目の学区）が86,000ドル、最低の学区（10%目の学区）が20,840ドルであり、その比率は約4対1である。平均は49,000ドルである。その内訳を見てみると、20,000ドル以下の学区数が58、20,000ドルから28,000ドルまでの学区数が149、60,000ドル以上の学区数は162である。この財産資産の格差は個々のカウンティの中にも見られ、たとえば、Levittown 学区が属する Nassau カウンティの場合、Manhasset, North Shore, Great Neck 学区の生徒一人当たりの財産資産額は124,000ドル以上であるのに対して、Levittown, Roosevelt, North Merrick 学区のそれは約30,000ドルである。

第2は、学区間における生徒一人当たり運営費の格差問題である。同じく J. Berke の調査によれば、生徒一人当たり運営費支出額が最高の学区で4,215ドル、最低の学区で936ドルであり、その比率は4.5対1となる。同じく上位、下位それぞれ10%の学区を除くと、最高の学区が2,051ドル、最低の学区が1,089ドルであり、その比率は約2対1となる。

以上見たように、学区の間の財産資産格差および教育費格差は相当に大きいですが、財産資産格差に比べて教育費格差が小さいのは、富裕な学区といえどもその財産資産をすべて教育費に充当し

ているわけではないことと、また教育費そのものについては州からの均衡化補助金が交付されており、その分だけ格差が縮小していることによる。ただ後にも述べるように、補助金の交付が制度的にも、また実際にもすべての学区を対象として交付されているため、格差是正のための均衡化機能は有効的に機能していないと指摘された。

最初の原告が提起した第3の問題点は、財産資産のパターンと教育費支出水準の相関関係である。Berke は調査の結果から、両者には「直接的で、明白かつかなりの相関関係がある」と指摘している。この Berke の結論は、1976年10月に行われたニューヨーク州知事のための専門家助言委員会 (Governor's Advisory Panel of Consultants) の調査などによっても確かめられている。かくて、「学区が資産評価額において豊かであればあるほど、生徒一人当たりの教育費を多く支出し、貧困学区はそれだけ少なく支出する」(提出証拠書類)ということになる。表1は、そのような相関関係を示している。

表I 生徒一人当たり教育費支出・州補助額と生徒一人当たり学区財産評価額 (1974-75)

a 生徒一人当たり 学区財産評価額	b 生徒一人当たり 州補助額	b 生徒一人当たり 運営費	b 生徒一人当たり 教育費支出総額
20,000ドル以下	1,180ドル	1,125ドル	1,508ドル
20,000—27,999	1,129	1,263	1,642
28,000—35,999	1,011	1,361	1,717
36,000—43,999	938	1,531	1,871
44,000—51,999	843	1,552	1,921
52,000—59,999	742	1,733	2,115
60,000ドル以上	617ドル	1,992ドル	2,487ドル

(出典) J.S.Berke, M.E.Goertz, R.J.Coley : "Analysis of Data Contained in School District Basic Fiscal Data, 1974-75" and "New York State Consolidated Data Base, 1974-75" in POLITICIANS, JUDGES, AND CITY SCHOOLS : Reforming School Finance in New York, 1984. p. 34,

(注) a. 実際に居住している加重された日々平均出席生徒 (Resident Weighted Average Daily Attendance)

b. 加重された日々平均出席生徒 (Weighted Average Daily Attendance)

最初の原告が提起した第4の問題点は、このような教育費支出の格差がもたらす重大な結果である。それらを列挙すると、貧困学区における高い教育税率、クラスの規模の差、教員の質(経験年数と学歴)の違い、生徒対教員数の比率の違い、ガイダンスカウンセラー・学校心理相談員などの教員外職員の配置の違い、提供されるカリキュラムの違いなどである。このような問題について、判決は、「生徒の学業達成度がクラスの規模であるとか、経験年数・学歴で表された教員の質によってどのように違うものかについては教育界に今なお多様な論争のあるところである」と断りながらも、そのような多様な論争といえども、「財産資産に富む学区に小規模クラスの授業を行い、豊富な経験とトレーニングを十分に積んだ教員を採用することを可能にし、貧困学区に同様なことをすることをほとんど不可能にしている学校財政制度が公平に運営されているという結論は下せないだろう」と述べた。

次に最初の原告によって争点とされた州補助金制度の均衡化機能に関わる問題点とは、主に一律補助金制度と「対前年度差額補償」(save-harmless) 制度に関わる問題である。

本訴訟が提起された1974年において行われていた州補助金制度は同年制定されたものであるが、同1974年補助金令によれば、州は運営費についてはどの学区にも生徒一人当たり1,200ドルを保障することが定められた。そして、各学区が15millの法定税率を課した場合、1,200ドルに対する差額が州から補助金として交付される仕組みとなっていた。したがって、この仕組みは学区間の財政力（財産資産）の各差を是正しようとする均衡化機能を担っていたが、この補助金制度の中に一律補助金制度と対前年度差額補償制度が設けられたことにより、その均衡化機能が大きく後退していることが問題とされたのである。

ここで一律補助金制度とは1974年補助金令によれば、財産資産の富裕度を問わずすべての学区に生徒一人当たり360ドルの「最低基準一律補助金」(minimum flat grant)を交付する制度である。資産の大小に関わりなく交付されるこのような一律補助金が学区間の財政力均衡化機能を弱めていることはいうまでもない。また「対前年度差額補償」制度とは、各学区に対する当該年度の州補助金額を少なくとも前年度分だけは補償しようとする制度である。この対前年度差額補償制度には、「生徒一人当たり差額補償」(per pupil save-harmless)と「総額差額補償」(total save-harmless)の2つがある。生徒一人当たり差額補償とは、前年度と同じく当該年度においても学区に対して生徒一人当たり同額の補助額を補償しようとするものである。その目的は、特に人口が増加し、財産評価が急速に上がった学区において、したがって計算の上では受け取る州補助額が相対的に少なくなる学区を救済しようとするものである。また総額差額補償とは、補助総額が前年度を下回らないように補助額を補償しようとするものである。この制度によって救済される学区は、特に生徒人口が減少しており、本来ならその生徒数の応じた補助額しか交付されない学区である。このような制度もまた、補助金の均衡化機能を弱める働きをすることは明白である。本訴訟第一審の審理過程の期間において、2つのうちいずれかの対前年度差額補償制度による補助金を州から交付された学区は、708学区の中で699学区であった。いってみれば、特別な場合に限りて交付される筈の補助金がほとんどすべての学区に与えられていたのである。

さらに、原告・訴訟参加人が問題としたニューヨーク州学校財政の問題点であるが、原告・訴訟参加人は「都市の超過負担」(municipal overburden)ならびに「教育上の超過負担」(education overburden)という理論の下に専ら州補助方式のあり方を問題とした。すなわち「州補助方式は、大都市学区の実際の財政力を適切に測定していないがゆえに問題」であるという。それでは学校財政改革訴訟の歴史において初めて提起された都市の超過負担とは何かといえば、大都市においては教育外の都市サービス（たとえば、福祉、警察、消防、衛生など）費用が大都市特有の問題（貧困者・失業者が集中していること、犯罪が多いこと、老朽施設・設備が多いこと、あらゆる経費が高いことなど）によって超過負担の状況にあるということであり、したがってその大都市の一般財政の中に組み込まれている大都市学区の教育費支出は抑制され、きわめて不十分なものにならざるをえないというものである。

そして、原告・訴訟参加人は、そのような事態に陥っている原因の1つに州補助方式を挙げるのである。すなわち、「州の補助方式は生徒一人当たりの財産評価額をもって学区の財政力指数としているが、財産評価額の高い多くの種類の財産が集中している大都市にその指標が適用されると、都市学区の財政力に関して曲解された、非現実的な像を描き出すことになる」というのである。また、原告・訴訟参加人は、州補助方式は算定基準の生徒数を在籍者数 (school enrollment)

にではなく日々平均出席者数 (average daily attendance) に置いているため、大都市に多い常習欠席者が算定から除去されている問題、あるいは補助方式は大都市の教育経費が他の地域に比べて高いことを考慮しておらず、その結果、同じ補助額でも実際の購買力は少ない問題、さらに補助方式は大都市に多い困難な学習状況にある子どもの教育の問題など、いわゆる「教育上の超過負担」を適切に考慮していない問題など、いずれも大都市学区の教育財政運営上の問題を適切に考慮しておらず、その結果、実際の必要額よりもはるかに少ない補助金を交付する仕組みになっている州補助方式そのものを問題としたのである。

要するに、原告・訴訟参加人は、大都市特有の問題としての 1. 都市サービスの超過負担、2. 都市経費の高さから生じている超過負担、3. 常習欠席者の超過負担、4. 教育上の超過負担の問題を州補助金方式が適切に考慮していないことを問題としたのである。ここではその内容が理解しにくい3と4の問題について簡単に説明しておこう。まず、3の常習欠席者 (absenteeism) の超過負担の問題についてであるが、ニューヨーク州内の大都市においては常習欠席者が多い。たとえば、日々平均出席者数として算定される生徒の割合を見ると、五大都市以外の学区では93.83%であるのに対して、五大都市学区では84%である。この常習欠席者の存在は、大都市学区にとって二重に財政超過負担を強いる。その1つは、すでに述べたように、州補助方式は日々平均出席者数を算定基準にして補助額を算出しているが、常習欠席者はその数から外されるため、常習欠席者が多いことは大都市学区の生徒一人当たりの財産資産額をそれだけ高める結果となり、補助額を少なくすることである。もう1つは、それでは常習欠席者を放置しておけばよいのかといえ、そのようなことは許されず、大都市学区においては出席督促官 (attendance officers) を他の地域の学区より多数配置し、また学習の遅れを取り戻すためのプログラムを実施するなどの対策によって出席奨励を行っており、そのための経費がさらに必要になってくることである。判決文では、大都市における常習欠席者の多い原因として貧困および貧困に原因をもつ条件 (貧困家庭、高い疾病率、家庭における年少者の世話、就学についての親の無理解、学校における成功の欠如など) を指摘している。いずれにせよ、原告・訴訟参加人は州補助方式が大都市学区にこのような超過負担を強いているというのである。

4の教育上の超過負担については、原告・訴訟参加人は、大都市には主として貧困ゆえにさまざまな不利な条件にある子どもが集中しており、「大都市がそれ自身の財源だけでは対処できない教育上の超過負担がある」が、そのような超過負担は「州補助方式では無視されている」という。そして教育上の超過負担として、学習レディネスの不足 (impaired learning progress)、精神的・情緒的健康の阻害 (impaired mental and emotional health)、身体的健康の阻害 (impaired physical health)、障害を持った子ども (handicapped children)、外国語を母国語とする子ども (foreign language children)、職業教育専攻の生徒 (occupational education students)、常習欠席生徒 (students absenteeism) の8つが挙げられた。

ここでそれぞれの内容について簡単に説明しておくと、学習レディネスの不足とは大都市には中流階層の子どもに比べると快い住宅環境、適切で十分な食料、適切な親の監督に欠け、学校に入学する前の経験としての学習レディネスに不足している多数の子どもがいるという問題である。このような子どものために学習レディネスを獲得するための補償教育はあるものの、その経費は高く大都市の財政難のために多くの子どもは補償教育を受ける機会がないか、あっても不十分な

準備教育しか提供されない。学習進歩の阻害とは、学習レディネスの問題と関連しているが、判決文によれば、貧困な生活条件にある子どもが多く、パートタイムで生活費を稼がざるえない子どもも多くおり、そのような貧困な生活が多くの子の学習の進歩を妨げているというものである。精神的・情緒的健康の阻害、身体的健康の阻害、障害を持った子ども、外国語を母国語とする子どもについては大都市にはそのような状況にある子どもが集中しているということである。職業教育専攻の生徒とは大都市学区にはハイスクールで職業教育を専攻する生徒が集中しているということである。ところが職業教育の経費は非常に高く、都市の超過負担となっているのである。常習欠席生徒についてはすでに述べたので省略する。原告・訴訟参加人は、大都市学区はこのような不利な条件を持った子どもを非常に多く抱えているにもかかわらず、これまで述べてきたような州補助方式のゆえに減額された形での補助金交付の結果、その問題点を改善する補償教育が財政的に不可能になっていると訴えたのである。

4. 判決とその後の問題点

いうまでもなく、公共政策における問題点を認めることと、それが州憲法あるいは連邦憲法の規定に違反すると裁定することは別のことである。Levittown 事件の裁判においても、第一審および第二審裁判所（83 A.D. 2d 217, 443 N.Y.S. 2d 843 (1981)）はニューヨーク州学校財政制度の問題点を認め、それに違憲判決を下したが、同州最高裁は問題点は認めたものの、同制度の違憲性は認めず、第二審の判決を棄却した（439 N.E. 2d 357, 56 N.Y. 2d 1020 (1982)）また第一審判決にしても、最初の原告および原告・訴訟参加人の主張をほぼ認め、ニューヨーク州学校財政制度について違憲判決を出したが、違憲判決の根拠となる憲法の規定は必ずしも原告が訴えたとおりのものではなかった。すなわちいずれの原告も連邦憲法改正第14条の法の平等保護規定違反を訴えたが、判決は最初の原告の訴えについては連邦最高裁による Rodriguez 判決に従い、同規定違反の訴えを斥けたのである。

このような判決の違いは、いうまでもなく判決の論理の違いからくるものであり、そしてまた、その論理を組み立てる上で重要なのは、裁判所がどのような審査基準を用いたかである。Serrano 訴訟に始まるとされる1970年代の学校財政改革訴訟において主に用いられた審査基準は、「厳重審査テスト」(strict scrutiny test) あるいは「合理性基準テスト」(rational basis test) である。裁判所が厳重審査テストを用いれば、財産資産の違いに基づく経済的不平等は違憲となりうるし、また教育を受ける権利は基本的利益あるいは権利と裁定される可能性が高い。したがって学校財政制度の問題点を訴えた原告が勝訴する可能性もまた高くなる。他方、合理性基準テストが用いられた場合には、州当局はその行為の合理性を立証すればよいことから、被告となる州に有利な判決が出る可能性が高い。

では、この Levittown 事件の第一審裁判所が用いた審査基準は何かといえば、最初の原告の訴えに対してはスライディングスケール (sliding scale) テストあるいは「中間テスト」(intermediate test) を用い、原告・訴訟参加人の訴えに対しては合理性基準テストを用いた。厳重審査テストを用いなかったということは、裁判所自体が財産資産を「差別の疑わしき分類」に該当すると判断しなかったからであり、また判決文自体が述べているように、教育は基本的権利ではないと

の判示による。スライディングスケール・テストあるいは中間テストとは、第一審の判決文によれば、「一方の極としての嚴重審査基準と他方の極としての合理性テストとの間にある」テストであって、その審査の手順は、まず始めに「申し立てられた差別待遇が相当な州の利益を満足させるものかどうか (whether the challenged discrimination satisfies a substantial State interest)」を審査する。その際、「差別待遇をしていると申し立てられた州法に基づく計画は合法的で明白な州政府の目的を促進させるものでなければならない。」そして、もしも、相当な州の利益が差別的な計画によって成し遂げられるという事実が認められた場合には、その政策によって進められる目的がもっと異議の少ない別の選択方法 (alternative) によって成し遂げられないものかどうか」を審問する。第二審の判決文によれば、差別的分類は、それは「たんなる合法的な」政府の目的に奉仕するというのではなく、「重要な」政府の目的に奉仕するものでなければならないし、その目的を「相当に」(substantially) 促進するものでなければならない。

かくて、スライディングスケール・テストを用いた第一審の判決によれば、州の利益とは、第1に、ニューヨーク州憲法第6条第11項で定められている州のすべての子どもに対して負う州の無償普通教育提供の義務であり、第2に、州のすべての子どもに初等中等学校における平等な教育の機会を与えるということであるが、これまで上で述べてきたような財産資産・教育費・教育条件の格差や州補助金制度の問題などによって引き起こされている差別的待遇問題はこのような州の利益を満足させるものではないこと、また多くの証拠によれば、もっと異議の少ない別の選択もあり得るといい、このテストによってニューヨーク州学校財政制度運営の違憲性を立論づけようとしたのである。原告・訴訟参加人の訴えに対しては裁判所は合理性基準テストを用いて審査し、裁判所は原告側の訴えた都市の超過負担の問題を生んでいる州補助方式は州の目的に合理的な関係を持たないと判示し、その違憲性を立論づけたのである。前にも述べたように、裁判所が合理性基準テストを用いた場合には通常、被告となる州当局が勝訴することが多いが、本事件の第一審裁判所はなお合理性基準テストによっても州補助方式のあり方を厳しく罰したのである。

かくて、第一審裁判所は、最初の原告が訴えた第1の訴訟事由である学区間の財産資産の不平等から生ずる教育費格差、教育条件の格差の問題に対しては州憲法の法の平等保護規定違反の判決を、また第2の訴訟事由である州憲法教育条項規定違反については州補助金が学区間の租税収入不平等格差を是正できないことから生じている問題であると判示し、訴えを認めた。ただし、判決は、「本法廷は無償公立学校制度を実施するにあたって州が地方学区を使用することを憲法上容認できないとレッテルを貼ったわけではなく、地方財産課税が憲法上認められないと決めつけたわけでもない」と述べ、地方学区および地方財産税制度そのもののあり方については議会の権限であるとの見解を示した。また原告・訴訟参加人の訴えに対しては裁判所は原告の訴えのとおり、州補助金令は州憲法の平等保護規定違反および連邦憲法の平等保護規定違反との判決を下した。このように第1審裁判所は、救済措置として原告が求めたように争われた州学校財政制度は違憲であるとの判決を下したものの、学校財政制度改革の担い手はあくまで議会であることを指摘し、救済措置についても違憲判決と一定期間の訴訟管轄権を保有するとの宣言にとどめた。

第1審判決の後に、最初の原告および原告・訴訟参加人は依然として州学校財政制度が問題点を持っていることから、ニューヨーク州高位裁判所上訴部に控訴した。この第2審においても原告勝訴となった。もっともこの間ニューヨーク州もなにもしなかったわけではなく、1980年と1981

年の兩年にわたって州補助方式の内容を改善するなど一連の学校財政改革を図った。たとえば、州補助方式を従来通りの生徒一人当たり標準運営費補助と新たに設けた生徒一人当たり総所得補助との二層の(two-tier)補助制度とによって、きめの細かい補助金交付を図った。生徒一人当たり標準運営費もそれまでの1,200ドルから、1,650ドルまで引き上げ、また地方学区が課税する法定税率をそれまでの15millから11.57millにまで引き下げるなど、補助額の増大と地方学区の税負担の軽減を図ったのである。しかしながら、このような改革にもかかわらず、一律補助金制度や前年度差額補償制度が存続し、また新たに設けられた総所得補助にしても所得設定水準が高かったり、交付総額が限られていたことから有効に機能せず、学校財政改革も学区間の財政力をさらに均衡化するまでには至らなかった⁴⁾。

これを不満として最初の原告と原告・訴訟参加人はさらにニューヨーク州最高裁である上訴裁判所に上訴したが、同最高裁は1982年6月23日に逆転判決を下し、原告敗訴となって結審した。判決は、審査基準として第1審および第2審で用いられた中間テスト基準を斥け、代りに合理性基準テストを採用し、ニューヨーク州学校財政制度は連邦憲法および州憲法に抵触していないと裁定した。同判決は、州教育委員会は質的および量的にも最低限度の水準の教育は提供しており、いずれの原告もそのような最低限度の水準を越える不均等を招いている財源の格差を攻撃しているにすぎないという。そして州段階における教育目的のための経費・財源・支出目的の決定は、実際のにも政治的にも大きな問題を含んでおり、議会と行政とに委ねられる問題であるという。したがって、「そのような意思決定に裁判所が侵入するのは、通常、妥当ではない」のである⁵⁾。

1974年6月に提訴され、その後8年の歳月を経て審理されたLevittown事件の裁判は、原告敗訴となって結審した。3つの判決文から判断すると、やはり連邦最高裁のRodrigues事件判決の影響が強く、そのことが裁判所をして学区の財政力の格差を経済的不平等の問題として取り上げることに、また教育を基本的利益あるいは権利として認めることに消極的にさせたものと考えられる。特にRodrigues判決の後、Robinson事件の判決(Robinson v. Cahill, 303 A. 2d 273, (1973))においてNew Jersey州最高裁が切り開いた州憲法の規定に即した積極的判決をニューヨーク州最高裁が受け継がなかったことは、学校財政改革訴訟における後退であるといえよう。

しかしながら、Levittown訴訟は、今後のアメリカ学校財政改革訴訟に問題点を含めていくつかの重要な示唆を与えていると考えられる。その1つは、都市の超過負担の問題が初めて提起されたことである。これまで学校財政改革訴訟の主な争点は、学区間の財政力格差の問題とそれの原因を持つ教育費格差・教育条件の格差の問題であったが、Levittown事件の裁判によって初めて大都市学区の財政問題が争われたのであった。上で見たように大都市学区には大都市特有の問題があり、州補助金のあり方にしても他の地域の学区とは異なる扱いが必要になっている。ニューヨーク州最高裁判所は、大都市学区の深刻な財政問題に答えていないが、今後おなじような問題が次々と提訴された場合に裁判所がどのような対応をするのかが注目される。Levittown事件の判決後、バージニア州およびフロリダ州などにおいて都市の超過負担問題が争われた。

その2はLevittown訴訟のように、学区間の財政力格差を争ういわば伝統的な改革訴訟と都市の財政負担問題という新しい問題とを同一に扱うことは難しいということである。裁判所にしても異なる財政状況にある学区の財政問題を同時に審理することの難しさがある。Levittown事件の第一審判決においても最初の原告は学区の財産資産に基づく学校財政制度そのものを問題とし

ているのに対して、原告・訴訟参加人は、学校財政制度ではなく、したがってそれは認めた上で補助金制度の運用を問題にしている。したがって一方の救済は、他方の妨害になる可能性がある。また、同時審理によって、かえってそれぞれ固有の問題が曖昧にされる可能性もある。たとえば、Levittown 裁判では都市の超過負担問題が脚光を浴びたが、田舎の学区にも、人口密度が希薄であること、小規模学区が多いことから、「田舎の超過負担」(rural overburden)ともいうべきものがある。そこには、文化的隔離(cultural isolation)や、規模の経済が通用しないなど田舎ゆえにさまざまな不利な教育条件に置かれている子どもがいるのであり、その克服のために特別なプログラムを提供しなければならなくなっている⁶⁾。したがって、今後の州補助方式のあり方は、どの州においてもそうであるように一元的な補助方式ではなく、特に大都市を含む州においては極端に言えば、都市の超過負担と田舎の超過負担に 대응するという二元的な方式を取らざるをえないのではないかと考えられる。

その3は、学校財政改革訴訟の審査基準に第一審および第二審裁判所がスライディングスケール・テストあるいは中間テストを用いたことである。学校財政改革訴訟にこの基準が広く用いられるようになると、アメリカ合衆国における学校財政改革訴訟をめぐる裁判所の法理も一段と複雑になる代りに、教育の保護に貢献するようになるとも考えられる。

Levittown 事件の裁判で最初の原告側の証人となった J.S.Berke たちは、Levittown 訴訟においては学校財政制度の不平等問題を改善するための具体的な改革案は示されなかったものの、訴訟の過程全体を通して以下のような4つの公平原則が導き出せるという。すなわち、1. 学区において提供される教育計画の質は、コミュニティの資産(財産、所得)に関連を持たせるべきではない、2. 教育資源は生徒の異なった教育ニーズに応じて配分されなければならない、3. すべての生徒は適切な水準の教育的援助を保障されなければならない、4. 教育財政制度は都市の高いサービスの需要(それは税率を押しあげる)と高い経費水準(それは財政供給を高める)に敏感でなければならないことである⁷⁾。この Berke の指摘からわかるように、学校財政の方向が、これまでのような生徒一人当たり運営経費を基準にして教育費支出を算定すればよいという単純な方式から、生徒の多様なニーズ、学区の状況に応じて複雑な方式へ、しかも恐らく学区の財産税依存体制は倫理的に支持を受けることが少なくなる方向へと変わり始めるかもしれない。

ニューヨーク州の学校財政制度は歴史的に、アメリカの各州学校財政制度のモデルとなってきた。現在、各州で採用されている標準教育費補助方式は初めニューヨーク州で構想され、実施に移されたものであるし、現在のパーセンティジ補助方式にしてもニューヨーク州においても始められたものである。Levittown 訴訟は原告敗訴で結審したが、それはニューヨーク州に他の州のモデルとなる改革の提示を期待するインパクトであったと考えることもできるのである。

注

- 1) Joel S.Berke, Margaret E.Goertz, Richard J.Coley : POLITICIANS, JUDGES AND CITY SCHOOLS ; Reforming School Finance in New York, p. 31, Russell Sage Foundation, 1984
- 2) ibid., pp. 30-32
- 3) ibid., p. 38
- 4) Board of Education., Levittown v. Nyquist (App. Div., 443 N.Y.S. 2d 843). pp. 848-849
- 5) Board of Education., Levittown v. Nyquist (56 N.Y. 2d 1020), pp. 647-648

京 都 大 学 教 育 学 部 紀 要 XXXVII

- 6) David H.Monk, Kenneth A. Strike, Frederick H. Stutz : Potential Effects of the Overburden Aragument on the Funding of Rural Schools (Interim Report to the New York State Special Task Force on Equity and Excellence in Education), pp. 8-14, 1981
- 7) Joel S.Berke and others, *ibid.*, pp. 50-51