

アメリカ合衆国テキサス州における学校財政制度

竺 沙 知 章*

(平成11年9月20日受理)

1. はじめに

テキサス州では、1973年のロドリゲス判決や1989年から1995年にかけての4度にわたるエジウッド判決など全米の注目を集める学校財政制度訴訟が展開され、そうした裁判を通じて学校財政制度の改革が繰り返し論議されてきた。それは、地方学区間の財政力の均等化をめぐる論議であり、その中で州補助金制度の配分のあり方や税制度の見直しが繰り返し州議会において議題として取り上げられてきた。しかも重要なことは一連の改革を通じて、学校財政制度における州と地方学区との権限関係に明らかな変容が見られることである。テキサス州の学校財政制度は、アメリカ合衆国での学校財政制度の基本的原理を考える上で、興味深い事例の1つなのである。

そこで本論文は、テキサス州における学校財政制度の変遷を追うことにより、学校財政制度の基本的な問題点を整理するとともに、学校財政制度における公正と州と地方学区との権限関係の観点からテキサス州の学校財政制度の特徴を考察することを目的とする。

2. ロドリゲス判決と学校財政制度改革

(1) ロドリゲス判決の背景

1971年にカリフォルニア州のセラノ判決によって、地方学区間の生徒1人当たりの教育費の格差に対して違憲判決が下されて以降、全米で学校財政制度をめぐる訴訟が続出することになる。そしてそうした判決に促されるように、学校財政制度改革が多くの州で展開された。1970年代は、地方学区間の教育費の格差の是正を目指した学校財政制度改革の時代であったのである⁽¹⁾。

テキサス州では、1973年にロドリゲス判決が下された。この裁判は、サンアントニオ市に住むロドリゲスをはじめとする原告らが、州の学校財政制度が過度に地方の資産に依存し、そのために貧しい学区に居住している子どもを差別し、合衆国憲法の修正第14条によって保障されている法の下での平等保護に違反しているとして、合衆国裁判所に訴えたものである⁽²⁾。

当時のテキサス州の学校財政制度は、地方の財産税に

よる地方学区レベルでの財政制度を基本としていたが、1949年にギルマー・エイキン (Gilmer-Aikin) 法が制定され、最低基準標準教育費プログラム (Minimum Foundation Program) による州の補助金制度が創設された。1940年代後半には、第2次世界大戦後の生徒数の増大と物価上昇により、当時の財政構造では拡大する教育要求に十分に答えられないという危機感が広がっていた。この最低基準標準教育費プログラムは、そうした必要性から創設されたものであり、地方の税収と地方の税収の格差を是正する州の補助金により、生徒1人1人に等しい最低限の教育機会を提供しようとするものであった。このプログラムは、教職員の給与費や学校運営費に充てられた。そしてその費用の20%が地方の資金に割り当てられ、残りの80%を州が負担する仕組みになっていた。また地方学区は、州が保障する最低限の水準を超えて自由にプログラムを充実させることができた⁽³⁾。

この最低基準標準教育費プログラムは、州の補助金を増額させ、多くの地方学区を財政的混乱から救ったと評価されたものの、必ずしも州の補助金額は十分ではなく、問題の解決につながったわけではなかった⁽⁴⁾。また地方学区が自由にその税収により最低基準を上回ることができたこともあり、地方学区間の教育費格差は著しい状況であった⁽⁵⁾。

(2) ロドリゲス判決の概要

ロドリゲス判決では、地方学区間の著しい教育費格差が問題となったのである。合衆国地方裁判所は、1971年に、セラノ判決と同様に原告の主張を認め、テキサス州の学校財政制度に対して違憲という判決を下した。しかし州当局による上訴を受けて審理を行った合衆国最高裁は、1973年に地方裁判所の判決を逆転させ、合憲判決を下した。

原告は、学区の財産の差に基づく教育費格差が差別の疑わしい分類になること、教育は基本的権利であること、裁判所の審査基準は厳重審査によるべきであることを主張し、その違憲性を訴えた。合衆国地方裁判所は原告の主張を全面的に認めたが、合衆国最高裁は、原告の主張をことごとく退けて、州の学校財政制度が、テキサス州

*兵庫教育大学第1部 (教育経営講座)

教育法に規定されている適切で最低基準の基礎教育を提供していること、教育のローカルコントロールの重要性に込んでいることを根拠として合憲判決を下したのである⁽⁶⁾。

(3) ロドリゲス判決後の学校財政制度改革

合衆国最高裁は、違憲判決を下したものの、州の学校財政制度に司法の承認を全面的に与えたわけではなく、州議会に対して、より平等な財政支援の方法を作ること強く促していた。ロドリゲス判決は、テキサス州議会が学校財政の改革に乗り出すのに必要なインパクトを与えていたのである⁽⁶⁾。

ロドリゲス判決後に開かれた第64州議会では、学校財政問題は、議会が直面している主要問題リストのトップに位置づけられたほど、緊急の重要課題として認識されていた⁽⁷⁾。そしてその審議が下院法1126として結実した。下院法1126により、最低基準標準教育費プログラムから標準教育費プログラム (Foundation School Program) にプログラムの名称が改められ、内容面でも、その補助金の対象を拡大することになった。改革点はまず第1に、地方の財政力や財産の尺度としてそれまでのカウンティの経済指標を用いることをやめて、その代わりに地方学区の財産の実際の市場価値を尺度として用いることになったこと。それは財産の市場評価価値の100ドル当たり30セントに設定された。第2に、基礎的な標準教育費プログラムの金額を増大させたこと。それは、学士号を持った教員の初任給を21%、生徒の通学輸送費を62.5%、学校の維持運営費を約3倍に増額することにより、すべての学区の支出額の最低レベルを引き上げた。これにより9億5000万ドルの新たな資金が投入されることになった。第3に、財産の市場価値100ドル当たり30セントを課税するよう要求することにより、地方への資金割当額が約2倍になったこと、つまり地方学区の負担額が増額したこと。第4に、子ども1人当たりの財産価値が州全体の財産価値の125%に満たない学区に対して、つまり相対的に財産価値が低い学区に対して、州均等化補助金 (state equalization aid) として5000万ドルが提供されたこと、という4点である⁽⁸⁾。

この下院法1126による改革は、1976-77年には州の補助金を31%も増大させ、しかも財産価値が低い学区ほどより大きな補助金を受け取っており、増大率も高くなっていた⁽⁹⁾。しかしながら、州均等化補助金の5000万ドルという額は非常に少なく、また地方学区の62.5%が均等化補助金を受け取っていたこと、また憲法の規定により財産にかかわらずすべての学区に一律に補助金が提供されていたことにより、均等化の効果は小さいものにとどまっていたと評価された⁽¹⁰⁾。

3. エジウッド判決と学校財政制度改革

(1) 1984年の学校財政制度改革とエジウッド I 判決

①下院法72の概要

1975年の下院法1126の制定以後も、学校財政制度の改革が州議会の重要な議題であり続けたが、重要な転機となったのは1984年の下院法72の制定であった。当時のテキサス州議会は厳しい財政状況に直面しており、支出を抑える必要があった。そうした財政事情に加えて、それまでの学校財政制度の均等化の努力にもかかわらず、エジウッド独立学区を含む貧しい学区のグループがロドリゲス判決と同様の訴訟を起こしたことが、学校財政制度をめぐる議論に影響を与えることになった⁽¹¹⁾。

原告は、地方学区間の支出の格差がテキサス州憲法によって保障されている権利を侵害しているとして、州の学校財政制度が違憲であると主張して訴訟を起こしたのだが、州議会での改革の成果が出るまで行動を抑えることに原告が同意したため、訴訟は中断された。1984年の州議会での審議はそうした圧力の中で行われ、学校財政制度を根本的に改革する下院法72が制定されたのである⁽¹²⁾。

下院法72は、従来の標準教育費補助金プログラムの枠組みを維持しつつ、以下の点を主に改革したものである⁽¹³⁾。

1) 基礎補助金 (basic allotment) の創設

基礎配分金が、1984-85年に平均日々出席生徒数 (average daily attendance) あたり1290ドル、1985-86年以降、1350ドルに設定された。

2) 基礎補助金に対する調整 (adjustment)

平均日々出席生徒数が1600人未満で300平方マイル未満の規模の小さな学区、日々出席生徒数が1600人未満で300平方マイルを超えるような人口密度の低い学区に対する調整方式の設定。

3) 余剰均等化補助金 (enrichment equalization allotment) の創設

余剰均等化補助金は、1975年以来続いていた州均等化補助金に代わって設けられた補助金である。それは、州全体の財産価値の110%以下の貧しい学区に対して、標準教育費補助金プログラムの資金レベル以上の資金を得ようとする際に、一定の税金を保障する追加的補助金である。

4) 補償教育、バイリンガル教育、職業教育に対する補助金の拡大

補償教育については基礎補助金の20%、バイリンガル教育については基礎補助金の10%の金額にその対象となる生徒の数を掛けた金額、職業教育については職業教育を受ける生徒1人を1.45人 (1984-85年) としてカウントすることにより補助金額が算定されるようになった。

以上が主な改正点であるが、その他の変更点を見ると、まず地方への資金割当額については、学区の財産評価価値100ドル当たり11セントに引き下げられた。また州憲法で保障されているすべての学区に対する一律補助金については、1983-83年でADAあたり480ドルであったのが230ドルに減額になった。

②エジウッド I 判決 (Edgewood Independent School District v. Kirby, 1989年)⁽¹⁴⁾

下院法72の審議の間、中断していた訴訟は、法の制定によって取り下げられることにはならなかった。原告グループは1985年に再度訴訟を起こすことになった。そして1989年にテキサス州最高裁の判決が下され、州の学校財政制度が違憲であると判断された。

州最高裁は、財産の豊かな学区と貧しい学区との間の教育費の収入の格差を問題とし、この格差のために州の学校財政制度は、「無償の公立学校の効率的制度」を規定するテキサス州憲法に違反しているとした。最高裁は、地方学区が同じ税率で同じ収入を得るという点で平等でなければならないこと、貧しい学区の子どもも豊かな学区の子どもも教育資金の面で平等な機会が提供されなければならないと述べた。そして州議会に対して、すべての学区が教育資金を獲得する上で等しい機会をもつことができるような制度の改革を行うように求めたのである。

(2) 1990年の学校財政制度改革とエジウッド II 判決

①上院法1の概要

エジウッド I 裁判での違憲判決を受け、最高裁の要求を満たすべく州議会は再び学校財政制度改革に取り組むことになる。そして1990年に上院法1が制定された。

上院法1の主な内容は以下の通りである⁽¹⁵⁾。

- 1) 1995年までに生徒の95%が財産に中立な財政システムの中に在籍できるようにすること。
- 2) 施設と設備を標準教育費プログラムの中に加えたこと。
- 3) 公正の基準を達成するために、定期的にすべての資金の要素を再構成する仕組みを創設したこと。
- 4) 基礎標準教育費プログラムの増額。
- 5) 標準教育費プログラムでの地方の分担の増額。
- 6) 第2段階の財政力均等化補助金プログラムでの保障レベルの増額。

以上の改革は、財政中立性をより強化すること、さらに標準教育費の水準を上げて十分な資金を提供すること、経済状況に制度がより適合するように定期的な見直しを制度化していることを特徴とするものであった。地方学区間の均等化をより徹底しようとしたものであったと捉えられる。

②エジウッド II 判決 (Edgewood Independent School District v. Kirby, 1990年)⁽¹⁶⁾

1991年に州最高裁は、学校財政制度について州憲法に違反しているという判断を再び下した。最高裁は、上院法1がエジウッド I 判決で指摘されたのと同じ欠点をもつ同じ資金システムについて、基本的に改革がなされていないとの判断を下した。具体的には、上院法1が、すべての学区について教育資金へのアクセスを平等にするのではなく、生徒の95%に対して財政システムを均等化するというのは、エジウッド I 判決で示された基準を満たすものではないとされた。また上院法1の基本的な欠陥は、特定の規定にあるのではなく、全体としてシステムを再構成することに失敗している点にあるとされた。つまり最高裁は根本的に制度全体を見直すことを求めていたと捉えられる。

(3) 1991年の学校財政制度改革とエジウッド III 判決

①上院法351の概要

違憲判決を受け、上院法351が制定された。上院法351による改革の中心は、カウンティ教育区 (County Education Districts, 以下CED) の創設であった。CEDとは、カウンティの課税団体で、税を徴収し、それを管轄内の学区に再配分するという役割をもつものである。このようにカウンティ全体で課税を行うことにより、学区間の財産価値の不均等を是正することが可能となる。上院法351ではCEDを創設することにより、どの学区もその財産価値が生徒1人当たり280,000ドルを超えないことを基準として規定していた。CEDの範囲は、基本的にはカウンティの範囲と同じとされたが、生徒1人当たり280,000ドル以内の財産価値という基準を満たすためには、複数のカウンティにまたがってCEDを設ける必要もあった⁽¹⁷⁾。

また上院法351の制定により、テキサス州の学校財政制度は、第1段階としての標準教育費プログラム、第2段階として学区の税収の均等化、そして第3段階として均等化されない地方の財産税、という3段階となった。また財産税は、財産評価価値100ドル当たり1.50ドルに上限が設定された。まず第1の標準教育費プログラムにおいては、標準教育費が生徒1人当たり2,200ドルに設定され、そしてCEDの課税が財産評価価値100ドル当たり0.72ドルに設定された。次に第2段階の学区税収の均等化については、財産評価価値100ドル当たり0.45ドルについて、その税収の均等化が図られることになった。そして第3段階においては、財産評価価値100ドル当たり0.33ドル (上限1.50ドルから第1段階の0.72ドル、第2段階の0.45ドルを引いた残額) が学区の均等化されない税収として認められることになった。このような各段階における学区の税率は、1994-95年までに徐々に変更

することが予定されており、1994-95年において、第2段階は0.45ドルに据え置かれるが、第1段階が1.00ドルに引き上げられ、第3段階は0.05ドルに引き下げられることが予定されていた。つまり学区の均等化されない税率を低く設定し、そのかわりにCEDが徴収する標準教育費プログラムにおける税率を高く設定することが予定されたのである。このことは課税に関する権限を学区からCEDに徐々に移行させることを意味していた。学区が標準教育費レベル以上の資金を得るための税率を厳しく制約することになった⁽¹⁸⁾。

②エジウッドⅢ判決 (Carrollton-Farmers Branch Independent School District v. Edgewood Independent School District, 1992年)⁽¹⁹⁾

上院法351も司法の審査を受けることになった。裁判で争われたのは、CEDの創設とその課税システムについてであった。テキサス州憲法は、州レベルでの従価税を課すことを禁じている⁽²⁰⁾。上院法が創設したCEDによる課税システムは、直接に州が税を徴収しているわけではないものの、州がその税について規定し、税率とその収入の配分を命令している以上、その税は州の税であるとして、最高裁はCEDによる課税は違憲であると判断した。

州議会は、テキサス州憲法の規定により、すべての学区において州議会が従価税を課す権限を有していること、また学区の境界線を変更した後も住民投票による認可がなくても税を徴収する権限を有していることを根拠として、CEDを創設した上院法351の合憲性を主張していた。テキサス州憲法第7条第3項は、無償公立学校の維持のために、すべての学区内で追加的に従価税を課すことができると規定しており⁽²¹⁾、また同じく第7条の第3項bでは、学区の境界線の変更によって税金が無効にはならないこと、そして変更後の学区は、無償公立学校の維持のために、住民投票によらなくても徴収することができることを規定している⁽²²⁾。しかしながら最高裁はこうした州議会の主張を退けた。州憲法第7条第3項については、同項は住民投票による認可を要求しているが、上院法351はそうした規定を設けていなかったこと、同第3項bについては、同項は学区全体の境界線の変更の場合を規定したもので、上院法351のように課税のためだけの学区を設ける場合には該当しないという判断を下した。エジウッドⅢ判決では、上院法351が創設したCEDによる課税基盤の統合そのものを否定したのではなく、CEDが学区の統合とは認められないことから、住民投票による認可が必要とされるという点を問題としたのである。

4. 現行のテキサス州学校財政制度

(1) エジウッドⅢ判決後の動向

エジウッドⅢ判決後、州憲法の修正の是非などを問う住民投票が提案された。その主な内容は、CEDが合憲となるような憲法条項の修正、さらに州全体での税の再配分制度の創設つまり裕福な学区から貧困な学区への税収の移転などを問うものであった。税収の移転については、約4億ドルを裕福な学区から貧困な学区へ移転させようとするものであった。投票は1993年5月1日に行われ、圧倒的多数でこの提案は否決された⁽²³⁾。

したがって、州議会は現行の憲法の規定の範囲内で、裁判所の要求に応える学校財政制度の改革を行うことになった。エジウッドの3度にわたる判決の中で、裁判所が求めてきたことは、地方学区間の財産価値の相違が教育費支出に反映するような制度の是正であり、財政中立性の徹底した実現を指示してきた。その要求に対して、州議会が1993年に制定した上院法7は、裕福な学区の財産価値を抑える措置をとることによって対応しようとした。この1993年の上院法についても訴訟が起こされた。ただし上院法7の場合には、貧しい学区だけでなく、裕福な学区もその規定に反対して起こした訴訟であった。裕福な学区は、その税収が貧困な学区に移転されることへの不満を示したものであった⁽²⁴⁾。しかし上院法7は、ようやくテキサス州最高裁によって合憲の判断が下されたのである⁽²⁵⁾。現行の制度の基本的な特徴は、この上院法7の規定によるものである。

(2) 現行の学校財政制度の概要

①地方学区の財産価値の均等化

テキサス州の学校財政制度において最も特徴的なことは、地方学区の財産価値の均等化を図ろうとしていることである。

まず地方学区が保有することができる生徒1人当たりの財産は、280,000ドルを超えることができないと規定されている (Education Code Chapter 41, Subchapter A, Sec.41.002 (a))。そしてこの生徒1人当たり280,000ドルの財産を超えてしまう学区は、その均等化レベルを達成するために、次の5つの措置をとることができる (Education Code Chapter 41, Subchapter A, Sec.41.003)。

1) 別の学区との統合 (Education Code Chapter 41, Subchapter B)

別の学区との統合は、2つ以上の学区を統合することにより、統合された学区の財産価値が280,000ドルの均等化レベルを超えないようにする措置である。統合は、2つ以上の学区の管理当局が、統合される学区内での意思決定の権限のあり方など管理計画をはじめ

とした協定を結ぶことにより実現される。

2) 学区内の地域の分離と併合 (Education Code Chapter 41, Subchapter C)

2つの学区の間で、一方の学区の地域をその学区から分離し、別の学区の地域に併合することについて協定が結ばれることにより実現する。この措置は、財産が均等化レベルを超えている学区が地域を切り離すことにより財産価値が均等化レベル以下になり、地域を併合した学区の財産価値が均等化レベルを超えないことが必要となる。

3) 平均日々出席者クレジットの購入 (Education Code Chapter 41, Subchapter D)

平均日々出席者のクレジットとは、購入されたクレジットごとに平均日々出席者数1人を増大させるものである。このクレジットを購入することにより、平均日々出席者数を増大させることになり、それがその学区の生徒1人当たりの財産価値を引き下げることにつながる。ただしこのクレジット購入による平均日々出席者数は、標準教育費プログラムでの算定には用いられないことが規定されている。またこのクレジットによって州に支払われる資金は、標準教育費プログラムの目的にのみ使われることになっている。これは住民投票による認可を必要とする。

4) 学区に居住していない生徒に対する教育の契約 (Education Code Chapter 41, Subchapter E)

これは、財産価値が均等化レベルを超えている学区が、別の学区に在籍している生徒を教育するという協定を結ぶことにより、その学区の平均日々出席者数を増大させ、生徒1人当たりの財産価値を引き下げようとする措置である。住民投票による認可を必要とする。

5) 別の学区との税基盤の統合 (Education Code Chapter 41, Subchapter F)

これは、2つ以上の学区が、それぞれの学区の維持と運営のために税に関する権限だけを行使する統合された学区の創設について、住民投票を行う協定を結ぶことを規定したものである。統合された学区の財産価値は均等化レベル以下になることが必要となる。そして投票により住民に認められると、テキサス州憲法第7条第3項によって学区に認められた税に関する権限だけを行使する統合された学区が発足することになる。

この統合された学区での課税とその収入の配分は、その学区を構成している各学区の生徒数に応じて決定される。

均等化レベルを超える財産をもつ裕福な学区は、以上の5つの措置の中からいくつかの措置を選択して、均等化レベル以下にその財産価値を引き下げなければならない。もし該当する学区が毎年7月15日までに均等化レベル以下に財産価値を引き下げることができな

ければ、州教育長がEducation Code Chapter 41, Subchapter Gの規定に従ってその学区の財産を分離し、貧困な学区に併合させることを命令し、もしその措置によっても均等化レベル以下に引き下げることができない場合には、Education Code Chapter 41, Subchapter Hの規定に従って、別の学区との統合を命令することが規定されている (Education Code Chapter 41, Subchapter A Sec.41.004(b))。

強制的に学区の財産価値を均等にする仕組みが制度化されているのである。

②標準教育費プログラム

標準教育費プログラムの目的は、各地方学区が、生徒の教育ニーズに適応した基礎的な教育プログラムと施設を生徒1人1人に提供できるような資源とある特定のサービスのために基礎的な費用を超える資金の獲得を均等化するプログラムとを受け取ることができることを保障することである (Education Code Chapter 42 Subchapter A Sec.42.002)。

その主な内容は以下の通りである。

1) 基礎配分金 (Education Code Chapter 42 Subchapter B)

各学区に配分される基礎配分金は、平均日々出席者1人当たり2,387ドルと規定されている (Sec.42.101)。この基礎配分金は、様々な要因を考慮して調整がなされる。それらの要因を列挙すると、地域による費用格差の調整 (Sec.42.102)、小・中規模の学区に対する調整 (Sec.42.103)、人口密度の低さに対する調整 (Sec.42.105) である。

2) 特別配分金 (Education Code Chapter 42 Subchapter C)

1)の基礎配分金に加えて、以下の教育の費用のための配分金が規定されている。

障害児教育配分金 (Sec.42.151)、補償教育配分金 (Sec.42.152)、バイリンガル教育配分金 (Sec.42.153)、職業技術教育配分金 (Sec.42.154)、生徒通学輸送配分金 (Sec.42.155)、英才児教育配分金 (Sec.42.156)、公教育補助金配分金⁽²⁶⁾ (Sec.42.157) が規定されている。これらの配分金額は、それぞれの教育に該当する生徒の数の算定を1人より多く数えることなどを通じて算定される。

以上の1)基礎配分金と2)特別配分金の合計が第1段階の標準教育費となる。第1段階の地方学区の分担金額は、各学区の財産評価価値に必要税率を掛けた額となる。ここでの税率は、財産評価価値100ドル当たり0.86ドルと規定されている (Education Code Chapter 42 Subchapter E Sec.42.252)。

3) 財源保障プログラム (Guaranteed Yield Program)

(Education Code Chapter 42 Subchapter F)

これは、地方学区が自らの選択で第1段階の標準教育費以上の資金を得ようとする際に、どの学区にも等しい財源を保障しようとするものである。すなわちどの学区も税率1セント当たり21ドルを獲得することができるようにするもので、学区の税収が税率1セント当たり21ドルに満たない場合に、その差額が州の補助金として提供されるものである。これが標準教育費プログラムの第2段階となる。

5. テキサス州における学校財政制度の特徴

(1) 学校財政制度における公正の特徴

1973年のロドリゲス判決以降、テキサス州における学校財政制度は、常にその改革が課題とされてきたと言える。そしてその改革の努力の中で、学校財政制度の公正の実現が一貫して追求されてきたのである。

テキサス州における学校財政制度改革の焦点は、財政中立性の実現という点にあった。財政中立性とは、生徒1人当たりの教育費支出が地方学区の生徒1人当たりの財産価値と関連づけられないことを要求するものである。すなわち地方学区の教育費支出の格差が、地方学区の財産価値の格差に起因しない制度を要求する考え方である⁽²⁷⁾。この財政中立性は、1970年代に展開された学校財政制度の訴訟の中で理論化された考え方であり、それが1990年代のエジウッド判決の中でも学校財政制度の公正の原理として追求されたのである。エジウッド判決は、1971年のカリフォルニア州でのセラノ判決と同じタイプで初期の学校財政制度訴訟を思い起こさせるものと捉えられているほどである⁽²⁸⁾。このような財政中立性の追求、財政的措置による公正の実現の追求という点に、テキサス州の特徴がある⁽²⁹⁾。

財政中立性を徹底的に追及するということは、納税者を対象として、納税者にとっての公正を考えることになる。財政中立性を実現する方法として、これまで理論的には財源保障方式など同じ税率で同じ収入を得ることができることを保障する方式が考案されてきた。それは地方学区間での税負担の均等化を追求するものである。テキサス州の学校財政制度は、納税者の負担の公正を重視したものである。そのために、子どもにとっての公正という観点からは、テキサス州の学校財政制度はきわめて平等な制度として評価されていた⁽³⁰⁾にもかかわらず、エジウッド判決において違憲判決が出され続けてきたことにもつながったと言える。教育的な配慮よりも、財政上の配慮、特に財政の憲法上の制約に配慮がなされてきたものと捉えられる。

(2) 学校財政制度における州と地方学区との権限関係

テキサス州の地方学区は、度重なる制度改革によりさまざまな規制が課せられているものの、基本的には財政上の独立性を有している。法律により税率に上限が設定されているが、地方学区がそれぞれの意思で税率を設定し、自ら税収を決定することはできる。

しかしながら財政中立性を追求し、地方学区間の財政力の均等化を図る中で、裕福な地方学区に対して半ば強制的な措置が規定されている。すなわち裕福な地方学区に、その財産評価価値を自ら引き下げることが法律により規定されているのである。もちろんその場合でも、選択肢は5つ用意され、また住民の投票で認められることが要件にされている。しかし自ら引き下げることができなければ、州教育長の命令に従わなければならない。その点に地方学区の権限が制約されている実態を見いだすことができる。

地方学区間の財政力を均等化する方策としては、州レベルでの税を拡大し、それを地方学区に配分するという方式が考えられる。日本における地方交付税交付金はそうした機能を果たしていると言える。しかしテキサス州ではそうした税の集権化に対しては非常に反発が強く、それはCEDの合憲化の是非が問われた住民投票でも圧倒的多数で州の提案が否決されたことにも表れている。

分権的税制度を維持し、地方学区の課税権を認めながら、地方学区間の財政力の均等化を図るという方針が、テキサス州では非常に複雑なシステムを生み出したと捉えられる。それは州の補助金の交付のみによってはとうてい実現できない課題であり、税制度の改革や州による権限の行使を必要とするものである。地方学区間での財産価値の遍在は避けることはできないことであり、州の責任で地方学区間の財政力の均等化を図ることは必要不可欠である。そうした州と地方学区との権限関係を学校財政制度として制度化することの難しさと重要性を、テキサス州の学校財政制度は示していると言える。

6. おわりに

テキサス州の学校財政制度の変遷を見ていくと、州補助金制度が単純な標準教育費方式から財源保障方式を加味した2段階の補助金方式へと制度の複雑化が進んでいくことがわかる。その複雑化は、教育のあり方から要請されたものではなく、財政上の公正、しかも納税者にとっての公正という観点から要請されたことであり、テキサス州ではそれが徹底的に追求されてきたのである。

しかしそのことが、ただちに学校教育の改善に結びつくという保証はない。むしろ地方学区間の財政力の均等化の追求が、教育費水準のレベルダウンによる均等化に終わってしまう危険性は否定できない⁽³¹⁾。少なくとも

テキサス州においては、学校財政制度改革の論議が学校教育の改善と結びつけて展開された形跡は見られなかった。今日の学校財政制度改革の焦点は、学校教育の改善を促すような制度の構築に向けられている。これまでの州補助金制度の方式はすでに時代遅れとして批判され、教育制度の改善につながるような新たな原理による学校財政制度再編の必要性が論じられている⁽³²⁾。

このような動向を視野に入れるとき、地方学区間の財政力の均等化というこれまでの学校財政制度の基本的な原理の意義を、教育改革との関連の中で改めて問い直すことが必要となるであろう。そのためには地方学区においていかなる学校財政の運営がなされ、学校の管理運営がなされているのか、地方学区レベルの実態を探ることが不可欠となる。地方学区レベルでの学校財政制度とその運営との関連の中で、州の学校財政制度のあり方を考察することが必要である。今後の課題としたい。

註

- (1) Patricia R. Brown and Richard F. Elmore, "Analyzing the Impact of School Finance Reform", in Nelda H. Cambron-McCabe and Allan Odden ed., *The Changing Politics of School Finance*, Ballinger Publishing Company, 1982, pp.107-138. またアメリカでの学校財政制度訴訟の展開については、白石裕『教育機会の平等と財政保障－アメリカ学校財政制度訴訟の動向と法理』多賀出版、1996年。
- (2) 白石裕同上書、56-57頁。Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "A School Finance Dilemma for Texas: Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint", *Texas Researcher* v.4, Winter 1993
- (3) Stephen B. Thomas and Billy Don Walker, "Texas Public School Finance", *Journal of Education Finance* 8,1982,pp.239-240.
- (4) Ibid.,pp.240-241.
- (5) 白石裕前掲書、56-67頁。
- (6) Stephen B.Thomas and Billy Don Walker,op.cit., p.243.
- (7) Ibid.,p.243.
- (8) Harold Sunderman and Reg Hinely, "Toward Equality of Educational Opportunity: A Case Study and Projection", *Journal of Education Finance* 4, 1979,pp.440-441.
- (9) Ibid.,p.444.
- (10) Stephen B.Thomas and Billy Don Walker,op.cit., p.244.
- (11) Billy D. Walker, "Special Report: Texas School Finance Update", *Journal of Education Finance* 10, 1985,pp.504-516.
- (12) Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "A School Finance Dilemma for Texas: Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint", *Texas Researcher* 4, 1993,P.3-4.
- (13) Billy D. Walker,op.cit.,pp.504-516.
- (14) エジウッド判決 I については、Charles S. Benson, "Definitions of Equity in School Finance in Texas, New Jersey, and Kentucky", *Harvard Journal on Legislation* 28,1991,pp.407-412, Billy D. Walker and John D. Thompson, "Special Report: Edgewood I.S.D v. Kirby", *Journal of Education Finance* 14,1989,pp.426-434, William E. Thro, "The Third Wave: The Impact of the Montana, Kentucky, and Texas Decisions on the Future of Public School Finance Reform Litigation", *Journal of Law & Education*, v. 19,n.2,1990,pp.236-238, を参照。
- (15) Billy D. Walker and John D. Thompson, "Special Report: The Texas Supreme court and Edgewood I.S. D v. Kirby", *Journal of Education Finance* 15,1990, p.428.
- (16) Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "Three Strikes and You're Out: Texas School Finance After Edgewood III", *Journal of Education Finance* 18, 1993,pp.369-370,pp.379-380.
- (17) Ibid.,p.371. また C E D については、Catherine Clark, "Reginal School Taxing Units: The Texas Experience", *Journal of Education Finance* 21, 1995, pp.87-102, を参照。
- (18) Ibid.,pp.371-374.
- (19) Ibid.,pp.374-377.
- (20) Texas Constitution Article 8 Section 1-a
- (21) Texas Constitution Article 7 Section 3
- (22) Texas Constitution Article 7 Section 3-b
- (23) Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "A School Finance Dilemma for Texas: Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint", *Texas Researcher* 4, 1993,P.5.
- (24) Lawrence O. Picus and Lawrence A. Toenjes, "Texas School Finance: Assessing the Equity Impact of Multiple Reforms", *Journal of Texas Public Education* 2,1994, p.52.
- (25) Texas Education Agency, *Manual for Districts Subject to Wealth Equalization*, 1998-99 School Year, p.2.
- (26) 公教育補助金配分金 (Public Education Grant Allotment) とは、居住している学区とは異なる学

区に通うことを選んだ生徒がいた場合に、生徒が通うことを選んだ学区に対して支払われる配分金のこと。公教育補助金 (Public Education Grant) は、Education Code Chapter 29 Subchapter G に規定されている。

- (27) Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, McGraw-Hill, 1992, p.63.
- (28) Charles S. Benson, *op.cit.*, p.412.
- (29) *Ibid.*, pp.401-421.
- (30) Deborah A. Verstegen, "Equity in State Education Finance: A Response to Rodriguez" , *Journal of Education Finance* 12,1987, pp.315-330, Lawrence A. Toenjes, "Structural Change to Texas 'School Finance Formula" , *Journal of Education Finance* 17,1991,pp.224-254, Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "A School Finance Dilemma for Texas : Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint" , *Texas Researcher* v.4, Winter 1993, pp.1-27, などの研究が明らかにしている。
- (31) 例えばカリフォルニア州ではそのような傾向が現れている。拙稿「アメリカ合衆国カリフォルニア州における学校財政制度」『兵庫教育大学研究紀要』第17巻, 第1分冊, 1997年, 49-58頁。
- (32) Allan Odden and William H. Clune, "School Finance System: Aging Structures in Need of Renovation" , *Educational Evaluation and Policy Analysis* 20,1998,pp.157-177.

The School Finance System in Texas of the United States of America

Tomoaki CHIKUSA

The purpose of this paper is to review the history of the school finance system in Texas and to consider the system concerning the equity of school finance system and the relation between the state and school districts.

The school finance system in Texas had been reformed in response to the decision of Texas Supreme Court. The aim of reform had been to equalize school funding among school districts and to meet the criterion of fiscal neutrality.

The most important part of the current system is the method to reduce wealth variation across school districts. The school districts whose property wealth exceed \$280,000 must reduce their wealth to no more than \$280,000. There are five options to reduce their wealth. They are:

1. Consolidation by Agreement
2. Detachment and Annexation by Agreement
3. Purchase of Attendance Credit
4. Contract for Education of Nonresident Students
5. Tax Base Consolidation

Texas pursues the fiscal neutrality of the school finance system and the equity for taxpayers. And the reform of the school finance system in Texas shows it has been difficult and important to maintain the good relation between the state and school districts.