

アメリカ合衆国における 1990 年代州学校財政制度改革

キーワード：アメリカ合衆国，州学校財政制度改革，学校財政制度訴訟，公正，適切性

竺 沙 知 章*

(平成12年 9 月20日受理)

1. はじめに

わが国では地方分権化，規制緩和を理念として教育行政改革が実施に移されようとしている。しかし学校財政制度の地方分権化の必要性が叫ばれながら，財政制度改革については十分な議論も展開されず，財政制度改革を伴わない教育改革が進行している。教育改革を支える財政制度のあり方を検討する必要があると言える。

アメリカ合衆国では，特に 1990 年代に入り，教育成果の向上という教育改革の目標と密接に関連しながら学校財政制度改革が展開されている。つまり教育改革と連動して学校財政制度のあり方が議論され，制度改革が展開されているのである。この点が 1990 年代のアメリカ合衆国での学校財政制度改革の特徴であり，注目すべき点である。

これまでアメリカ合衆国の学校財政制度は，地方学区レベルでの財産税を財源とする財政運営を基本としてきたために，地方学区間の貧富の格差が著しく，それが学校教育費の格差を生み，子どもたちの教育を受ける条件に不平等をもたらすという問題点を常に抱えてきた。したがって州レベルでの補助金制度の整備などを通じて，地方学区間の教育費支出の格差，あるいは税負担の格差のは正が図られてきた。そこでは支出や税負担といった財政制度のインプットに関心が向けられていた。ところが 1990 年代での議論は，教育成果というアウトプットにも関心を向けて，学校財政制度のあり方が議論されているのである。つまり教育の機会が平等であるかどうかを問うだけでなく，その質の問題，すなわちすべての子どもが十分な教育の水準に達することができるような資源が投入されているかどうか，財政運営がなされているかどうか問われるようになってきたのである。教育改革の理念における日米の相違はあるものの，学校教育の改革を促進する財政制度のあり方の議論は，わが国での学校財政のあり方を考える際にも重要な視点を提供するものと言えよう。

そこで本論文では，アメリカ合衆国における 1990 年代の学校財政制度改革に注目し，財政制度をめぐる新たな議論の特徴を整理するとともに，実際に各州においていかなる制度改革が展開されているのか，その実態を明らかにし，教育改革と連動した学校財政制度のあり方を

探ることを目的としている。

2. 学校財政制度訴訟の第 3 の波と学校財政制度改革

(1) 学校財政制度訴訟の展開

アメリカ合衆国では，学校財政制度のあり方をめぐり，多くの州で訴訟が展開されてきた。最初の波は，1960 年代後半から 1970 年代はじめにかけての時期に生じたものであった。この時期の訴訟は連邦裁判所が舞台となり，地方学区間の財産が起因する教育費の格差が，連邦憲法の修正第 14 条すなわち平等保護条項に違反するかどうか争点となっていた⁽¹⁾。

1971 年のカリフォルニア州でのセラノ判決では，子どもの教育を受ける機会が，子どもたちがたまたま居住している地域の財産の寡多と相関関係があることが問題として認識され，基本的権利である教育を受けることにおいて平等が保障されていないとして，原告の訴えを認めてカリフォルニア州の学校財政制度が連邦憲法修正第 14 条に違反するという判決が下された。これに対してテキサス州のロドリゲス判決（1973 年）では，地方学区間の教育費格差の問題性を認めたものの，連邦憲法修正第 14 条の平等保護条項によって保障されるべき事項ではないとして，連邦憲法には反しないという判決が下された。このロドリゲス判決により連邦裁判所での訴訟の道が断たれることになり，以後は州裁判所で州憲法や州法に基づく訴訟が展開されていくことになる。

州憲法，州法に基づく訴訟が第 2 の波の時期となる。その発端となったのがロドリゲス判決と同じ 1973 年のニュージャージー州でのロビンソン判決であった。ロビンソン判決は，地方学区間の不平等な教育費の実態が，無償の学校教育に対する「ゆきとどいた，効率的」という条件に反しているという判断を下し，そしてすべての子どもに平等な教育機会を提供する点において教育についての責任を州に課したのである。このような州憲法，州法に基づく訴訟が 1980 年代はじめまで多くの州で展開された。

以上のように，特に 1970 年代には多くの州で学校財政制度をめぐる訴訟が展開され，合憲判決，違憲判決に判断は分かれ，その根拠法にも相違はあったものの，いずれの場合でも生徒 1 人当たりの教育費の地方学区間の

*兵庫教育大学 第 1 部（教育経営講座）

著しい格差が問題とされており、判決に促されるかたちで、州レベルでの学校財政制度改革が活発に展開された。違憲判決が出された州では、裁判所の命令に合致する制度改革が模索されたが、合憲判決が出された州においても、例えばロドリゲス判決のテキサス州においても、学校財政制度のあり方が支持されたわけではなく、地方学区間の格差是正のための改革が行われていた。また訴訟が提起されていない州でも、裁判を回避するために改革が行われた州もあった。このため1970年代には多くの州で学校財政制度改革が行われることになり、その数は1971年から1979年の間に27の州にも上った⁽²⁾。

この時期の学校財政制度に対する問題関心は、各地方学区の生徒1人当たりの教育費、及び税負担であり、それらの地方学区間の著しい格差に向けられていた。その是正が改革の目的であり、貧しい地方学区に対する州補助金制度の整備、裕福な地方学区に対する財政コントロールの設定などを通じて均等化が図られ、教育費や税負担の平等の観点からの学校財政制度の公正(equity)が追求された。また地方学区の財産価値と教育費との間の相関関係が問題となり、両者の連鎖を断ち切ることを要求する「財産(財政)中立性(wealth (fiscal) neutrality)」の原則が提唱され、各州の学校財政制度の公正を検討する重要な視点となった。

こうした州学校財政制度改革により、州の教育費負担割合が急増したことが最も大きな転換点となった。1970年には公立の初等中等学校の教育費負担の割合は、地方学区が52.1%、州が39.9%であったのが、1980年には州と地方学区の負担割合が逆転し、州が46.8%、地方学区が43.4%となった。これはこの時期に州から貧しい地方学区への補助金が増大したことを示している⁽³⁾。

ところが1983年に「危機に立つ国家」が公表され、全米で教育改革の気運が一気に高まると、平等、公正への関心よりも、優秀性への関心が高まることになり、教育の質を高める教育制度の改革に関心が移ることになった。このため1970年代に課題とされた学校財政制度における公正の実現、平等の保障の理念は後退し、地方学区間の格差是正においては見るべき進展がなかったといわれている⁽⁴⁾。また学校財政制度訴訟についても1980年代半ばから後半にかけては空白期であった。こうした公正への関心の減退が、学校財政制度訴訟の第3の波を招く一因になったのである。

(2) 学校財政制度訴訟の第3の波－1990年代の学校財政制度をめぐる議論⁽⁵⁾

1989年にケンタッキー州、テキサス州、モンタナ州においていずれも州の学校財政制度を違憲とする州最高裁の判決が下された。これらの判決がきっかけとなり、多くの州において訴訟が相次ぎ、訴訟を経験しなかった州

がわずかに7州だけという活発に訴訟が展開された時期となった⁽⁶⁾。訴訟で争われたのは、これまでの訴訟と同様に、裕福な地方学区と貧しい地方学区との間の教育費の格差であった。違憲判決は、州憲法の教育条項を根拠に、その規定が州に求めている要件を州学校財政制度が満たしていないという判断が下されたものであった。

こうした訴訟の動向により、1980年代には優秀性を求める教育改革の展開により関心が薄らいでいた財政上の不平等、学校財政制度改革が再び各州での主要な議題として取り上げられる傾向が強まった。しかもこの時期の学校財政制度をめぐる議論は新たな展開を見せることになった。

1989年にケンタッキー州最高裁での判決(Rose v. Council for Better Education, Inc.)は、学校財政制度にとどまらず、州の教育制度全体を憲法に反するという判断が下された点で、重要なものと捉えられている。しかも単に憲法の規定する条件が満たされていないことを指摘するだけでなく、州教育制度が満たすべき基準を具体的に示した点が重要であった。

ケンタッキー州憲法第183条は、議会は適切な法によって、州の至る所でコモンスクールの効率的なシステムを提供すること、と規定している。州最高裁はこの規定に基づき、州議会が州憲法が要求している効率的なシステムを提供することに失敗しているとの判断から、州の学校教育システム全体を憲法違反と宣告したのである⁽⁷⁾。さらに州最高裁は、教育はすべての子どもに与えられる基礎的、基本的な憲法上の権利と捉え、州議会に対して、初等中等学校の新しいシステムを再構築するように命じた。しかも重要なことは、判決の中で効率的なシステムが満たすべき最低限の条件が具体的に示されたことである。中でも「適切な教育(adequate education)」の定義が示された点が特筆される。それらは以下の通りである。

1. コモンスクールの設立、維持、財政は、州議会が一手に引き受ける責任である。
2. すべての者に対して無償である。
3. すべてのケンタッキー州の子どもに利用できる。
4. 州全体を通じて実質的に統一的である。
5. すべてのケンタッキー州の子どもたちに対して、居住している場所や経済的環境に関わらず、平等な教育機会を提供する。
6. 浪費、重複、誤った管理運営、政治的影響を受けないことを保証するために、州議会によって監視される。
7. 適切な教育が憲法上の権利であるという前提で運営される。
8. 州議会からの財政支出は、適切な教育を子ども1人1人に提供できるように十分なものでなければならない。

9. 適切な教育は、以下のような7つの能力を発展させるものとして定義される。

- 複雑で急速に変化する文明社会で生活することを可能とする話す・書くという十分なコミュニケーション技能
- 選択を可能とする経済的、社会的、政治的システムについての十分な知識
- コミュニティ、州、国に影響を与えるような問題の理解を可能とする政治過程についての十分な理解
- 十分な自己認識、自らの心身の健康についての知識
- 文化的、歴史的遺産を鑑賞できるほどの十分な芸術における基礎
- 生涯の仕事を知的に選択し、追求することができるように、学問や職業の領域での十分な訓練あるいは上級の訓練のための予備訓練
- 周辺の州において、学問の世界で、労働市場において有利に競争することを可能とするような十分なレベルの学問上の、職業上の技能

以上の定義は、他の州の判決でも引用されるほど大きな影響を及ぼしたものとなった。

このケンタッキー州の最高裁判決の翌年、1990年にニュージャージー州において画期的な判決（Abbott v. Burke）が下されている。ニュージャージー州最高裁は、州憲法で保証されている「ゆきとどいた、効率的な」教育制度の規定を貧しい大都市学区に適用されるときに、当時の制度が憲法に反するという判断を下した⁽⁸⁾。つまり大都市地方学区の状況を違憲と判断したものであり、貧しい大都市地方学区の条件の改善を求めたものであった。

ニュージャージー州最高裁も、州議会に対して財政制度の改善を命令し、その基準を明示していた。

1. より貧しい大都市地方学区と財産の豊かな地方学区との間の通常教育プログラムのための支出を均等化すること。
2. 大都市地方学区の不利な条件を改善するために、大都市地方学区の特別な教育ニーズを満たすための追加的資金を提供すること
3. 貧しい大都市地方学区に対する資金提供が毎年確実であり、地方教育委員会の予算や課税の決定に依存しなくてもよいことを保証すること。
4. 最低限の補助金を廃止すること。
5. 1991-92年には新しい補助金方式をスタートさせること。

以上のように、ケンタッキー州でもニュージャージー州でも裁判所は具体的に制度改革の条件を明示していた。

このことは州議会に即座に制度改革を行うよう促すものであった。これらの判決の新しい側面を指摘するならば、まず第一に、貧しい地方学区と裕福な地方学区とのギャップを解消することを強く求めたことである。特にニュージャージー州の判決で特徴的であるように、貧しい大都市の地方学区に焦点を当て、それらの地方学区が最も裕福な地方学区と同じ条件となるような制度改革を求めたのである。ケンタッキー州の判決でも、地方学区の80%の子どもたちが残り20%の地方学区の子どもたちと同じように良い教育を受けていないということの問題としていた⁽⁹⁾。

第2に、ケンタッキー州の判決で明らかのように、「適切な教育」を提供することが必要であるとし、判決の中でその定義を明示したことである。この「適切な教育」は、教育改革の展開と密接に連動しており、高いレベルでの教育成果の達成を意味するものである。しかもここで重要なことは、この「適切な教育」の水準をすべての子どもに保証することが求められていることである。つまり子どもたち1人1人の教育ニーズに対応し、特に教育を受ける上で不利な立場にある子どもたちへの補償教育を充実させることが求められる。

1990年代の学校財政制度訴訟では、従来と同様に地方学区間の不平等を問題とする公正の実現を目指したものであるが、これまでの訴訟では貧しい地方学区に対しても標準教育費レベルを保証するという考え方、あるいは地方学区の財産価値と教育費水準との関係を断ち切るという考え方に基づいていたのが、1990年代では上述したように貧しい地方学区と裕福な地方学区との格差を実質的に解消することを要求している点が新しい特徴である。そして単に地方学区間の均等化を追求するだけでなく、教育のあり方にまで関心を深め、すべての子どもが高いレベルの教育水準に到達することができるように、「適切な教育」の実現を支援するように学校財政制度改革を求めている。このように財政制度と教育のあり方を結びつけて論じられるようになった点が新しい方向性として捉えることができる。

3. 「公正」概念と「適切性」概念

アメリカ合衆国における学校財政制度に関しては、常にその制度が公正であるかどうか、いかなる制度が公正であるのかが重要な論点であったと言える。それは地方学区間での生徒1人当たりの教育費支出の著しい格差に対して、貧しい地方学区に居住する子どもの教育を受ける機会を不平等にしているとして、その是正を求めてきた。

公正の概念は、学校財政研究の中心テーマであったが、各地方学区の教育費支出、税率などを基に、各地方学区間の格差や財産価値との相関係数などを測定し、どの程

度の格差があるのか、教育費支出と財産価値との相関がどの程度強いのかといった分析により、量的に公正の程度を測定するという研究が積み重ねられてきた。ベルンとシュティーヘル¹⁰⁰の著作『学校財政における公正の測定』(1984年)は、学校財政における公正概念の枠組みを総合的に示し、その様々な測定方法をまとめたものである。この著作において、公正は、すべての子どもが平等であることを規定する水平的公正 (horizontal equity)、子どものニーズに応じた資源配分の相違を認識した垂直的公正 (vertical equity)、資源配分と財産価値などの変数との関連があってはならないとする機会均等 (equal opportunity) という定義がなされていた¹⁰⁰。これらはいずれも教育費や税負担などインプットに焦点を当てた公正概念であり、それらを量的に程度を測定することにより公正であるかどうかを判断しようとするものであった。

以上の公正概念と研究関心は、1990年代に入り、根本的に転換しようとする方向に向かってきた。オッデンは、学校財政の公正についての分析のために、学校財政の公正の指標を一般的な教育的指標として発展してきたものに結びつける必要があること、その分析枠組みは、教育費の支出や収入の枠を超えて、資金が投入されるカリキュラムや教授上の教育資源に目を向ける必要がある、ということなどを指摘していた¹⁰¹。そしてオッデンとパイカスは、『学校財政：政策展望』(1992年)の中で、ベルンとシュティーヘルの分析枠組みを発展させ、水平的公正、垂直的公正、財政中立性 (fiscal neutrality、ベルンとシュティーヘルの枠組みの機会均等と同様の定義)に加えて、教育効果 (effectiveness) の公正をつけ加えている。教育効果の公正は、教育の効果を上げるように資源が用いられているかどうかの程度を評価するものである¹⁰²。このことはインプットだけでなく、アウトプットにも焦点を当てて、公正について捉えようとしていることを示している。この点に1990年代の公正概念の新たな側面を見ることができる。

このような公正概念の拡充とともに、学校財政制度の新たな基本原理として「適切性 (adequacy)」の概念が主張されるようになる。この概念は、ケンタッキー州での判決に典型的に見られたように、学校財政制度訴訟の中で裁判所によって唱えられた考え方でもあった。「適切性」の概念は、相対的ではなく絶対的なアウトプット基準を十分に満たす資源のレベルと定義される¹⁰³。「適切性」の議論をリードしているクルーンは、「適切性は、州到達度テストの最低合格成績というような何らかの教育成果を達成するのに十分な (あるいは適切な) 資源をいう」と定義している¹⁰⁴。このように適切性概念はアウトプットに関連づけた概念であり、しかもそれは相対的に定義されるのではなく、絶対的な基準を満たすことを

求める考え方であると捉えることができる。

クルーンは、公正概念と適切性概念について、実践上は必ずしもはっきり区別できるわけではないとしつつも、両者を明確に区別し、公正から適切性への転換を主張している。クルーンは、以下の3つの状況において、適切性は、公正によって要求されるものとは異なる結果あるいは救済策を命じることができると述べている。その状況とは、①実践上、ある州のすべての学校が不十分であり、その救済策が教育のための新しい資源を保証しなければならないとき、②生徒、学校、地方学区のある特定グループが、最低限の達成基準を満たすために余分の資源を必要とし、その救済策が何らかの補償教育補助金を含まなければならないとき、③最低限の達成レベルに到達するために、学校がもっと効果的で、効率的であることを必要とし、その救済策が教育改革やアカウントビリティの要素を含まなければならないところ、というものである¹⁰⁵。

この適切性の概念と公正の概念との関係をいかに考えるかは、議論の分かれるところである。クルーンは区別して捉えているが、オッデンとパイカスの分析枠組みで明らかのように、公正概念の中で教育の成果などアウトプットの要素を含めることは可能である。公正概念の1つである垂直的公正として適切性概念を捉える見方もある¹⁰⁶。両者を区別して捉えるにしても、公正概念の中に入れて適切性を捉えるにしても、両者の関係を明確にしていくことが重要であろう。

これまででは、たとえ公正の概念によって妥当な制度と判断された場合でも、カリフォルニア州において典型的に見られたように¹⁰⁷、低い水準での公正ということもあったのであり、それが必ずしも子どもの利益に結びつくわけではない場合もあった。また子どものニーズに対応することを要求する垂直的公正であっても、それにより高い水準が保証されるわけではない。これに対して適切性の概念は、高い水準での教育目標をすべての子どもが達成するのに必要な資源を保証することを求めるものである。したがって、適切性概念は公正概念がもっていた問題点を補うものと捉えることができる。他方、適切性概念が伝統的な公正概念の要素と全く無関係であったとすれば、不当な格差が生じることを意味するのであり、それはすべての子どもにとっての利益とはならないであろう。このように考えると、伝統的な公正概念と適切性概念の両方を含む視点で学校財政制度を捉えていくことが必要であろう。

4. 学校財政制度改革の実態

1970年代と同じように、1990年代には学校財政制度訴訟の判決に促されるかたちで、多くの州で学校財政制度の改革が行われている。特に違憲判決が出された州で

は、州議会が即座に判決に反応し、裁判所が要求する基準に合致した制度改革を規定する法律を制定してきた。州議会の判決に対する対応は様々であるが、主な手段としては、1つには裕福でない学校や地方学区に利用できる資源レベルを引き上げること、2つにはより平等にするように学校財政方式を修正することであった⁽¹⁸⁾。

また納税者への対応から税制度改革の動向もみられる⁽¹⁹⁾。これは古くは、1978年にカリフォルニア州でプロポジション13が可決され、地方財産税の税率を1%に制限する憲法改正がなされたことにさかのぼる。地方の財源を低く抑えようとする動きは根強く、1990年代には、後述するように、ミシガン州では教育のための地方財産税を廃止しようとする動きも見られるほどになった。今日の学校財政制度改革の目標である適切性の考え方は、十分な資金を必要とすることから、その財源の問題は重要となる。

ここではいくつかの州での学校財政制度改革の展開を取り上げ、その特徴を整理することにする。

(1) ケンタッキー州

1989年の判決の翌年、1990年4月に、ケンタッキー州教育改革法(Kentucky Education Reform Act of 1990, KERA)が成立した。これはカリキュラム改革、学校の管理機構の改革、そして財政改革を規定するものであり、財政制度改革を含む総合的な教育改革を推進しようとするものであった。ここでは財政制度改革についてみておく。

KERAの制定により、新しい財政方式が採用された。それは3つの段階からなるものである。第1は、基礎保証額が設定され(1993-94年で2429ドル)、この保証額から地方学区の最低課税(1993-94年で100ドル当たり30セント)による収入額との差額が、州補助金として交付される標準教育費補助金方式(foundation program)である。この基礎保証額は、貧困家庭の子ども、バス通学を必要とする子ども、ハンディキャップをもつ子どもを抱える地方学区により多くの保証額が交付されるように調整がなされる。第2は、基礎保証額以上の収入を獲得することを地方学区に対して認めるものである。基礎保証額の15%までその収入を増額させることを認めるものである。そして財産価値が州平均の150%に満たない地方学区に対して州補助金が交付される。第3は、基礎保証額と第2の方式によって保証される資金額の30%までその収入を増額させることを認めるものである。この方式では州による補助金は交付されず、またこの方式での収入を得ようとする際には、有権者の承認を得なければならない⁽²⁰⁾。

このケンタッキー州の学校財政制度改革は、貧しい地方学区への均等化補助金を交付すると共に、第3の方式

のように裕福な地方学区の収入に上限を設けるものである。また第2、第3の方式において地方学区の判断で基礎レベル以上の収入を獲得すること可能とし、しかも第2方式では貧しい地方学区への補助金を設けて、貧しい地方学区でも基礎レベル以上の収入獲得を容易にしている点が特徴的である。

(2) マサチューセッツ州

マサチューセッツ州では、1993年に州最高裁によって州学校財政制度に対する違憲判決(McDuffy v. Secretary of Executive Office of Education)が出された。この判決は、1989年のケンタッキー州での判決を引用し、適切性の考え方に基づくものであった。それにより新しい学校財政方式の創設が実現することになった⁽²¹⁾。

1993年に制定された教育改革法(Education Reform Act)により、学校財政制度が大きく改革されることになった。改革の中心は、「標準予算(foundation budget)」の設定である。これは、教職員の給与、施設費、さまざまな教育活動費、図書などの設備費など項目ごとに標準費が計算され、その合計が標準予算額となる。そして地方学区の収入額との差額が標準教育費補助金として交付される。地方学区の収入額は、前年の地方学区の収入額を基に算定されることになっている。

その他、必要とされる収入額以上の収入を得ている地方学区に対して交付される公正補助金(equity aid)、標準予算額以上の収入を獲得できる地方学区に対する最低補助金(minimum aid, 1993-94年で生徒1人あたり25ドル、2001年度で生徒1人あたり150ドル)、学校選択制により生徒数が減少した地方学区に対する補助金(school choice aid)などの補助金が交付されている(General Laws of Massachusetts Chapter 70)。

以上のような州の補助金制度の整備により、州の初等中等教育費は拡充することになったが、州学校財政制度のあり方については議論が続けられている。例えば、同じ様な状況下にある地方学区間での財政支出の格差をどのように縮小すればよいのか、というように地方学区間の水平的公正に関する議論や、標準予算のレベルについて、果たしてそれが適切なレベルなのか、また州の財政制度の目標はすべての地方学区に同じ支出額を保証すべきなのか、すべての地方学区に少なくとも最低限のレベルを保証すべきなのか、という基本的な考え方をめぐる議論がなされていた⁽²²⁾。これは公正と適切性をめぐる基本的議論と言えよう。

(3) ニュージャージー州

州最高裁による違憲判決(アボット判決)が出された1990年に州議会は、教育の質改善法(Quality Education Act, QEA)を制定し、学校財政制度改革を行ってい

る。この法律により、州補助金制度の方式が税基盤保証補助金 (guaranteed tax base) 方式から標準教育費補助金 (foundation aid) 方式に変更となり、州レベルで一定の教育費水準が保証されるようになった。そして注目すべきは、Q E A は特別なニーズを抱える地方学区を定義し、その地方学区に基礎標準教育費を5%増額することを規定している点である。アボット判決は、貧困な大都市学区の状況を取り上げて、違憲状態にあるという判断を下していたのであり、そうした大都市学区への補助金を増額することにより均等化を図り、判決に 대응しようとしていたのである。しかしQ E A の制定によっても問題が解決したわけではなく、その後もアボット地方学区による訴えは続いていくことになる⁽²³⁾。

州教育庁は、1996年に「コアカリキュラム内容基準 (Core Curriculum Content Standards)」を制定し、カリキュラムの基準を明確にした。これは、州憲法で規定されている「ゆきとどいた、効率的な」無償の公立学校制度において、すべての子どもが教育を受けることができることを保証するために、13年間の公教育の修了までに知っておくべき、そして身につけるべきことを規定したものである⁽²⁴⁾。翌1997年に州最高裁はこのコアカリキュラム内容基準を合理的な基礎として支持した。しかし生徒がこの基準を達成するためのモデルは受け入れられないとして、財政制度について違憲の判決を下した⁽²⁵⁾。

この判決に対して州教育庁は、アボットプランを設定し、アボット地方学区に対して2億4610万ドルを計上すると共に、補助対象となる26の地方学区に対して、コアカリキュラム基準を満たすためにこの補助金をどのように効果的に、効率的に用いるか、計画を提出するよう要求した。また「総合教育改善財政法 (Comprehensive Educational Improvement and Financing Act CEIFA)」を制定し、地方学区の運営を変更させるために州教育長が地方学区に関与することを可能とした⁽²⁶⁾。このように州の監視下で、貧困で教育条件の厳しい地方学区がすべての生徒が州の設定したカリキュラム基準を達成できるように、財政支援が行われるという制度が設けられることになったのである。

州補助金の算定においても、アボット地方学区については特別な規定がなされ、そのニーズに適応した地方学区の支出額の設定がされたり、コアカリキュラム内容基準のための補助金の設定もなされている。達成すべき教育内容に対応した資金額の算定、貧しい地方学区のニーズへの配慮が規定されている (18A:7F-13, 18A:7F-14, 18A:7F-15)。ここに貧しい地域の貧しい家庭の子どもなど、教育を受ける上で不利な立場の子どもを含むすべての子どもが、高いレベルの教育水準を達成するのに必要な資源を確保するという適切性の考え方が具体化され

ている。

(4) ミシガン州⁽²⁷⁾

ミシガン州では1993年7月に、州議会が地方の教育財産税を廃止し、1994-95年度の州の公立学校の資金を約70億ドル減少させる決議を行った。そして同年12月に州補助金の配分方法を規定する新しい法律を成立させた。そこでは税制度については住民投票による決定に委ね、1994年5月に新しい学校財政制度が成立した。

この学校財政制度改革の目的は、地方財産税への依存を縮小させることであった。これにより地方財産税が全廃されたわけではないが、著しくその税収を減少させることになった。そのかわりに州レベルでの税収が、売上税や利用税の増税などで増大し、それにより初等中等教育費の州と地方学区との負担割合を大きく逆転させることになった。すなわち1993-94年度では地方学区の割合が63.0%、州の割合が37.0%であったのが、1994-95年には州の割合が80%、地方学区の割合が20.0%となり、きわめて急激な転換がなされた。

こうした税制度の転換と共に、州補助金制度の方式も、地方学区財政力均等化補助金 (district power equalizing program) から標準教育費補助金に転換となった。このことは、州レベルですべての地方学区に保証する教育費支出額を定めることになる。つまり補助金方式においても、州の責任が明確となり、重要となったことを意味している。

ミシガン州での学校財政制度改革は、財産税の納税者にとっての利益を踏まえたものであり、学校財政制度における納税者の視点の重要性を示していると言えよう。

(5) ニューハンプシャー州

ニューハンプシャー州は全米の州の中で初等中等教育費の負担割合が最も低い州であった。1995-96年度においても、連邦からの資金が3.3%、州からはわずかに7.0%、そして地方学区から87.1%という割合であった。この割合は極端に低い数値であり、学校財政において州はほとんど役割を果たしてこなかったと言ってもよいであろう⁽²⁸⁾。

ところがニューハンプシャー州においても、適切性の考え方に基づく訴訟が展開されることになる。1997年に州最高裁は、州のすべての生徒に適切な教育を提供するのに失敗しているとして、学校財政制度が州憲法に反しているという判決を下した。この判決においても1989年のケンタッキー州でのローズ判決が引用されていた⁽²⁹⁾。

1999年に再び違憲判決が出されたのをうけて、1999年に州の学校財政制度を修正する法律が制定された。そこでの主要な目的は州の新しい税制度を構築することであり、適切な教育を支援するのに必要な財源を得るため

に、州の統一的財産税制度の創設を規定していた。州補助金の基礎となる適切な教育のための費用は、生徒数を基礎に算定される。生徒数は、初等学校の生徒が1.0、ハイスクールの生徒が1.2として算定される。また障害を持った生徒は1.0の追加算定、低所得家庭の生徒の割合が高い都市やタウンも追加的な算定を受けることになる⁽⁶⁰⁾。これは子どものニーズに配慮した補助金額の決定となるが、教育内容に応じた教育費の算定とはなっていない。ニューハンプシャー州の場合、適切な教育の費用を支援するためには、まず州の財源を十分に確保することが先決であり、教育内容にまで踏み込んで適切な教育の費用を算定するところまでは進むことはできていないと言えるであろう。ニュージャージー州と比較すると、適切な教育のための費用の捉え方に相違を見ることができる。

(6) テキサス州⁽⁶¹⁾

テキサス州は1970年代にロドリゲス判決を経験し、以来学校財政制度改革に長らく取り組んできた州である。特に1989年にエジウッド判決により違憲の判断が下されて以降、裁判所の示した合憲の基準を満たす制度改革が繰り返されてきた。テキサス州では地方学区間の財産価値の徹底した均等化が図られ、別の地方学区との統合、地方学区内の地域の分離や併合、クレジットの購入、居住していない生徒に対する教育の契約、別の地方学区との税基盤の統合といった措置をとることにより、生徒1人あたりの財産価値を280,000ドル以内に抑えることが必要となっている。

このような制度改革は、地方学区間の財政力の均等化を目指したものであり、財政中立性の原則の追求であったと言える。また納税者にとっての公正でもあった。しかしこのことは、教育の必要性、子どもにとっての必要性の観点からの制度改革ではなかったといえることができる。地方学区に対してどの程度の教育費レベルを保証することが必要なのかの議論からの制度改革も必要となるであろう。

テキサス州教育委員会が1995年にまとめた「公教育の長期計画1996-2000」において、2000年までにテキサス州公教育の財政が、適切で、平等で、効率的になるようにする、公教育費の州の負担割合を増大させると述べていた⁽⁶²⁾。適切な教育のための財政制度の構築が政策課題として意識されている。今後どのように実現されるのかが注目される。

(7) ヴァーモント州⁽⁶³⁾

ヴァーモント州では、1997年2月に州最高裁により学校財政制度の違憲判決が下され、それに応じて同年6月に教育機会均等法(Equal Educational Opportunity Act)が

制定された。問題となったのは、地方学区間の教育費格差、税負担の格差であり、そうした格差を是正し、子どもの教育を受ける機会の均等化を図ることが求められた。

ヴァーモント州では、地方学区が財政的に独立し、毎年タウンミーティングで投票によって税率や税収等を決定するという分権的制度であった。地方学区の教育費負担割合も約7割を占めていたほどであった。しかし教育機会均等法の制定により、財産税の税率や税収が州レベルで決定され、財産税が州の税と言えるような制度となり、州の権限が強まることになる。集権的制度への移行を通じて地方学区間の均等化を図ろうとしていたと捉えられる。ヴァーモント州においても、税制度の改革を通じた地方学区間の均等化が図られたと言えよう。

5. おわりに

7つの州での1990年代における学校財政制度改革の実態を概観してきた。それらを見ると、ケンタッキー州、マサチューセッツ州、ニュージャージー州では、適切性の考え方を具体化しようとした改革であったのに対して、残りのニューハンプシャー州、ミシガン州、テキサス州、ヴァーモント州では、適切な教育のあり方よりも地方学区間の均等化、地方学区に対する財産税の負担の軽減といった従来の学校財政制度における公正の考え方に基づく改革であったと言えよう。しかもそれは納税者の観点からの公正の考え方であった。

ただ後者の州であっても、テキサス州の州教育委員会のレポートに見られたように、またニューハンプシャー州でも適切な教育のための費用を提供することが改革の目的となっていたように、適切性の考え方と全く無関係に改革が進められていたわけではない。このことは逆に、適切性を実現しようとする際には、納税者の視点も必要であるという認識の重要性を示していると言えよう。

また適切性の実現には十分な資金が必要となり、その財源確保のために州の教育費支出の増大、州の責任の増大が見られた州が目立つ。特にニューハンプシャー州、ミシガン州は飛躍的な増大を見せていた。ケンタッキー州でも地方学区の自由裁量の余地を残しつつも地方学区が獲得できる収入に州が上限を設定していた。ニュージャージー州では、地方学区が効果的に、効率的に資金を運用するように、その計画を提出させて監視をし、場合によっては地方学区の決定を変更させるような関与をする規定も設けられていた。財源の確保、均等化のための規制、効果的、効率的資金運用を促す監視といった役割を州が担っている、またその役割が増大しているといえることができる。

他方で教育改革を進める上では、地方学区レベル、学校レベルに意思決定を委ねることも必要となる。オッデンは、スクールベストマネージメントへの転換の必要性を主張している⁽⁶⁴⁾。ケンタッキー州教育改革法は、学校レベルで

の意思決定を基礎とする学校管理制度へと改革するものでもあったのである。このことは、州、地方学区、そして学校との関係を再構築する必要性を示している。適切性、すなわち高い教育効果を達成するには十分な資金を必要とするが、それは地方学区だけで、学校だけで確保することは不可能であり、州の責任により保証されなければならないであろう。補償教育補助金や障害児教育、バイリンガル教育などについては連邦の補助金も重要であり、連邦との関係も再検討する必要性も出てくるであろう。

アメリカ合衆国における学校財政制度が、今後いかなる方向に進んでいくのか、まだ不確定さを残している。適切な教育にはどの程度の費用を必要とするのか、誰がどのようにその財源を確保し、またどのように運用するのか、そしてアウトプットに基づく学校財政制度の構築、アウトプットを支援する学校財政制度の構築は、どのように実現されるのか、今後の動向が注目される。

注

- (1) アメリカ合衆国における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、参照。
- (2) Patricia R. Brown, Richard F. Elmore, ed., "Analyzing the Impact of School Finance Reform" in Nelda H. Cambron-McCabe, Allan Odden, *The Changing Politics of School Finance*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1982, p.108.
- (3) National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988, p.124.
- (4) Allan Odden, "School Finance in the 1990s" *Phi Delta Kappan*, Vol.73, No.6, February 1992, p.456.
- (5) 第3の波を扱った論文としては、本多正人「80年代アメリカ教育財政改革訴訟の意義と問題」『教育行政学研究』第8号（九州大学教育行政学研究室）1993年、59-76頁、小川正人「アメリカの1980年代教育財政訴訟と州教育財政改革」『教育行政学研究』第8号（九州大学教育行政学研究室）1993年、77-93頁。ただし両論文とも1990年代の動向には触れられていない。
- (6) Paul A. Minorini, Stephen D. Sugarman, "School Finance Litigation in the Name of Educational Equity: Its Evolution, Impact, and Future" in Helen F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, ed., *Equity and Adequacy in Educational Finance: Issues and Perspectives*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999, pp.41-47.
- (7) ケンタッキー州での最高裁判決については、Jacob E. Adams, Jr., "School Finance Reform and Systemic School Change: Reconstituting Kentucky's Public Schools" *Journal of Education Finance* Vol.18, No.4, Spring 1993, pp.318-320, を参照。以下の記述も同様。
- (8) ニュージャージー州での最高裁判決については、Margaret E. Goertz, "School Finance Reform in New Jersey: The Saga Continues" *Journal of Education Finance* Vol.18, No.4, Spring 1993, pp.346-348, を参照。以下の記述も同様。
- (9) Deborah A. Verstegen, "The New Wave of School Finance Litigation" *Phi Delta Kappan*, November 1994, p.245.
- (10) Robert Bern, Leanna Stiefel, *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*, Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press, 1984, pp.12-17.
- (11) Allan Odden, "School Finance and Education Reform: An Overview" in Allan Odden ed., *Rethinking School Finance: An Agenda for the 1990s*, San Francisco CA: Jossey-Bass Publishers, 1992, pp.29-31.
- (12) Allan Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York: McGraw-Hill, 1992, p.52.
- (13) Robert Bern, Leanna Stiefel, "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present" Helen F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., op.cit., p.22.
- (14) William H. Clune, "Educational Adequacy: A Theory and Its Remedies" *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.28, No.3, Spring 1995, p.481.
- (15) Ibid., p.481.
- (16) Juli K. Underwood, "School Finance Adequacy as Vertical Equity" *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.28, No.3, Spring 1995, pp.493-519.
- (17) カリフォルニア州の学校財政制度については、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、1997年、49-58頁、参照。
- (18) Deborah A. Verstegen, op. cit., p.249.
- (19) Chris Piphon, "The New Climate for School Finance", *Phi Delta Kappan*, April 1994, p.583.
- (20) Tom Willis, "Kentucky" in Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., *Public School*

- Finance Programs of the United States and Canada 1993-94*, New York NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995, pp. 281-282.
- ②1 Patricia G. Anthony, "Massachusetts" in Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., pp
- ②2 1999年12月に、州教育委員会主催のフォーラムが開かれ、州補助金の修正について議論がなされていた。Massachusetts Department of Education, "Forum on Proposed Revisions to Chapter 70 Education Aid Sponsored by the Board of Education, December 7 1999" <http://finacel.doe.mass.edu/chapter70/chapter-forum.html>
- ②3 Melvin L. Wyns, "New Jersey" in Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., op.cit., pp.427-430.
- ②4 New Jersey Department of Education, "New Jersey Core Curriculum Content Standards", <http://www.state.nj.us/njded/cccs>.
- ②5 New Jersey Department of Education, "Report to the Legislature on the Progress of Abbott School Districts", October 1997, <http://www.state.nj.us/njded/abbotts/abbreport.htm#sect2>.
- ②6 Ibid.
- ②7 Michigan Department of Education, "School Finance in Michigan before and after the Implementation of Proposal A: A Comparison of FY1993-94 and FY 1994-95 Approaches to K-12 School Funding in Michigan" December 1995, <http://www.state.mi.us/sfa/pubs/JOINTREP/FINPROPA/95comp.htm>.
- ②8 National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 1998.
- ②9 Education Commission of the States, "Determining the Cost of a Basic or Core Education" 1999, <http://www.esc.org/ecs>.
- ③0 New Hampshire Department of Education, "Cost of an Adequate Education Fiscal Year 2002 June 2000, <http://www.ed.state.nh.us>.
- ③1 拙稿「アメリカ合衆国テキサス州における学校財政制度」『兵庫教育大学研究紀要』第20巻第1分冊, 2000年2月, 33-41頁。
- ③2 Texas State Board of Education, "Long-Range Plan for Public Education 1996-2000" pp.18-19.
- ③3 拙稿「アメリカ合衆国ヴァーモント州における学校財政制度－1997年教育機会均等法に注目して－」『兵庫教育大学研究紀要』第20巻第1分冊, 71-78頁。
- ③4 Allan Odden, op.cit., pp16-18.

The Reforms of State School Finance Systems in the 1990s in U.S.A.

Key words : United States of America, state school finance systems,
litigation over school finance systems, equity, adequacy

Tomoaki CHIKUSA

The Purpose of this paper is to review the reforms of state school finance in 1990s in U.S.A. and to consider the linkage between a school finance system and encouraging higher performance.

School finance litigation in Kentucky, Montana, Texas in 1989 and New Jersey in 1990, which ruled their systems unconstitutional, led to third wave of school finance litigation. School finance litigation have been filed in many states and have promoted school finance reforms in 1990s. The theory of third wave litigation is adequacy. Adequacy refers to resources that are sufficient (or adequate) to achieve some educational result(Clune 1995). Equity is equal resources. It is important to consider school finance systems in terms of both adequacy and equity.

This Paper reviews reforms of school finance systems in Kentucky, Massachusetts, Michigan, New Jersey, New Hampshire, Texas and Vermont. They can be classified into two types. The one type is reforms in Kentucky, Massachusetts and New Jersey. The reforms were to aim at restructuring the school finance system so as to enhance student performance. The other type is reforms in Michigan, New Hampshire, Texas and Vermont. The reforms were to aim at revising tax systems in order to increase state revenue or to diminish the state's reliance on local school property taxes. Their aim is targeted at taxpayers.

Adequacy needs sufficient resources and so states need to support school districts and schools. It is important to balance local control and state responsibility.