

# 1930年代アメリカ合衆国 公立学校財政改革に関する考察

東亜大学 上 寺 康 司

## ABSTRACT

### Some Considerations on American Public School Finance Reform during the 1930's

**Koji KAMIDERA**  
University of East Asia

The 1930's was the beginning period of the centralizing tendencies on American State Public Finance and the period when the base of that system was established.

My article considered the 1930's American State Public Finance Reform which had the significance of the history about that public school finance.

My article clarified the characteristics of the 1930's American State Public Finance Reform with making use of the studies of Timon Covert's, W.W.Keesecker's, and W.S. Deffenbaugh's, with referring especially to some examples in the three states of North Carolina which enacted the Public School Machinery Act of 1933(PSMA), West Virginia which enacted the County School District Law of 1933(CSDL) and Ohio which enacted the School Foundation Act of 1935(SFA).

These characteristics were the followings.

- 1 The introduce of the state public funds to public school finance and the development of non-property tax system.
- 2 The progression of the equalization of the allocation of public school funds.
- 3 The progression of the efficiency of the allocation of public school funds.
  - 1) The reorganization of local public school administration units (local school districts) as the prior conditions.
  - 2) The allocation for the enhancement of the quality of education.

In conclusion, my article pointed out the followings.

- 1 States introduced state general funds and equalization funds as public funds to public school finance and developed the non-property tax system in order to reduce inequalization of taxation and inequalization of education (inequalization of quality of education) among local school districts, and progressed the equalization of public school funds and equalization of education.
- 2 States allocated limited State fund efficiently and to enhance the quality of educational services, considering the reorganization of local school districts and making use of grant allocation unit including the teaching experiences and teacher training experiences.

## 1 はじめに

1930年代にアメリカ合衆国の各州で実施された公立学校財政改革は、同国公立学校財政における州の集権化の端緒であり、この同公立学校財政改革が実施された1930年代は、同国州公立学校財政制度の基盤が確立した時期である。同年代における公立学校財政の州集権化は、州の公立学校財政負担割合の大幅な増大、地方公立学校行政単位の再編・統廃合の推進、地方公立学校財政に対する州の監督・統制の強化という3つの態様としてとらえられる<sup>1)</sup>。この集権化の背景は、大きく2つある。第1の背景は、州が学区財政の救済のために州公的資金を大幅に導入したことである。従来、公立学校財政運営は、地方学区が地方財産税を主たる財源としておこなってきた。しかし1929年の大恐慌によって学区による財産税徴収が困難となった。それに対して、売上税を主たる源泉とする州が、自らの財政も逼迫した状況下、州公的資金の公立学校財政への大幅な導入を図り、学区財政の救済に乗り出したのである。第2の背景は、児童・生徒及び保護者の教育ニーズの増大にともなう、州の公立学校財政支出額の増大である。1900年代から1920年代までは、公立学校教育の量的拡大が図られていたが、1930年までに量的拡大は義務教育関係法規の整備により落ち着きをみた。それにともなう1930年代からは、児童生徒及び保護者の教育ニーズに応じた教育サービスの提供が求められるようになった。州内各学区においては、1930年までは毎年教育費支出額を増大させ、教育施設設備等の外的物的条件整備を進めていた。しかし教育内容を含めて不十分な公立学校教育サービスしか提供されていなかった。たとえば、1929-30年には、公立学校の開校期間は全米平均で6か月間(172日)<sup>2)</sup>であったし、公立学校に配置されている教員の多くが、教員としての準備教育を十分に受けていなかった<sup>3)</sup>。このような教育の実態が大恐慌によって露呈し、結果として、児童生徒及び保護者の教育ニーズの充足要求に応じるために、州が教育の質的向上を目指した公立学校財政のための財源の配分を行うようになったのである<sup>4)</sup>。これが第2の背景である。もちろんここには学区間による教育サービスの質の均衡化も含まれていた。

これらの背景から、上記3つの態様にみる州集権化の端緒をなした1930年代アメリカ合衆国公立学校財政改革は、財産税以外の州の税源によって確保した稀少な州の公的資金(教育財源)を、地方学区及び公立学校に均衡かつ効率的に配分し、大恐慌によって露呈した公立学校教育の現状を改善すべく、教育サービスの質の向上を企図していたことが推察される。

つまり、1930年代アメリカ合衆国公立学校財政改革の企図したものは、国家・地方の厳しい財政環境の中で、教育機会の均等化を進めるとともに、教育の質的向上を図るための財源調達と配分はいかにあるべきかという、今日におけるアメリカ公立学校財政の課題、わが国における教育財政の課題と共通のものであり、したがって同公立学校財政改革の実態解明は、今日におけるアメリカ合衆国、ひいてはわが国における教育財政の課題解決に示唆を与えるものと考えられる。

本稿では、1930年代アメリカ合衆国の公立学校財政改革について、特に公立学校財政運営の中核を担う州による、公立学校財政の財源の確保(財政の収入)と公立学校財政の財源の配分(財政の支出)に焦点をあてて、まずその全般的な特徴をおさえ、次に同年代に公立学校財政改革が積極的におこなわれた州を具体的な事例として取り上げ、上記した財政改革の特徴にかかわる推察を具体的に明らかにすることを目的とする。本来、アメリカ公立学校財政の研究は、教育財源の確保(財政の収入)の問題と教育財源の配分(財政の支出)の問題の両面に焦点をあてるべきである。しかしわが国の先行

研究では、公立学校財源の確保の問題に関しては、概略的になされ、主要には公立学校財政の教育財源の配分に焦点があてられてきた。特にアメリカ合衆国州公立学校財政制度が確立した時期とみられる1930年代の同国公立学校財政研究として、財源の確保と財源の配分の両面にわたって、具体的かつ事例州を用いた研究は散見されない<sup>9)</sup>。ここにおいても本稿の研究の意義が見いだされると思われる。

## 2 1930年代公立学校財政改革の特徴

1930年代アメリカ合衆国公立学校財政の財源は、一般財源からの充当金、公立学校目的のために徴収された税による収入、永久基金から生じる利子、学校土地の貸付料収入、雑収入、及び連邦補助金からなるが、一般財源からの充当金及び公立学校目的のために徴収された税による収入を合わせたものが、9割以上を占めることから、公立学校の主要財源が、一般財源及び公立学校目的の税収であることは明らかである<sup>9)</sup>。

この公立学校の主要財源（一般財源及び公立学校目的の税収）は、州とカウンティ及び地方から調達されている。1930年代の公立学校財源の州・カウンティ・地方の負担割合を各州別に具体的に示すと〔表1〕<sup>9)</sup>のようになる。この〔表1〕から、州の負担割合は、全米平均で1930年の16.7%から1938年の29.8%へと13.1ポイントの増大を示したこと、コロラド州、ネバダ州、オレゴン州等を別とすれば、たいていの州が、同年代に州の公立学校財政負担割合を増大させたこと等を指摘できる。この州の公立学校財政負担割合の増大は、同年代の州公立学校財政改革の結果と考えられる。以下においては州の公立学校財政改革に焦点をあてて、その特徴を概観する。

1930年代州公立学校財政改革の内容については、同年代の合衆国連邦教育局が実施した州公立学校財政関係法規・制度、及び実態に関する一連の調査研究の成果をもとに把握することができる。合衆国連邦教育局が実施したこれらの公立学校財政関係の調査研究成果は、同教育局発行のブレットイン(Bulletin)の1936年度版、1937年度版に所収されている。この同教育局発行のブレットインは、同教育局が毎年実施する全米教育調査研究成果(全米教育統計を含む)の公刊書であり毎年数次発行されている。1936年度のブレットインには、同教育局学校財政専門官コヴァート(Timon Covert)をチーフとしてまとめられた「公教育の経費を均衡化するための州財政援助」が、1937年度のブレットインには、同教育局学校法規専門官キーセッカー(Ward W. Keesecker)をチーフとしてまとめられた「1935-1936年教育法規レビュー」と同教育局アメリカ学校制度課のデフベンバウ(W.S. Deffenbaugh)をチーフとしてまとめられた「公立初等中等学校及びカレッジ・大学に及ぼした大恐慌の影響」が所収されている<sup>9)</sup>。

これら3つの調査研究成果の内容からは、1930年代州公立学校財政改革の3つの特徴を導き出すことができる。すなわち州公的資金の積極的導入及び非財産税の導入、公立学校財源配分の均衡化の推進、公立学校財源配分の効率化の推進(効率化の前提としての学区の再編、教育の質的充実のための財源の配分)である。以下それぞれの特徴の内容について述べていく。

[表1] 州・カウンティ・地方学区の公立学校財政負担割合

(単位：パーセント)

州	州				カウンティ				地方			
	1930	1934	1936	1938	1930	1934	1936	1938	1930	1934	1936	1938
アラバマ	43.7	39.3	49.5	55.5	29.7	34.5	38.6	25.0	26.6	26.2	11.9	19.5
アリゾナ	17.4	28.7	74.4	19.2	38.4	37.1	2.3	35.0	44.2	34.2	23.3	45.8
アーカンソー	33.6	16.2	34.9	46.6	2.9	.....	1.7	2.8	63.5	83.8	63.4	50.6
カリフォルニア	25.1	49.6	48.2	43.2	36.9	4.5	1.2	1.5	38.0	45.9	50.6	55.3
コロラド	0.1	0.1	.....	0.2	26.5	26.2	26.0	25.2	73.4	73.7	74.0	74.6
コネティカット	7.5	9.0	8.7	7.3	.....	.....	.....	.....	92.5	91.0	91.3	92.7
デラウェア	88.1	92.9	92.3	92.8	.....	.....	.....	.....	11.9	7.1	7.7	7.2
フロリダ	21.6	31.0	50.2	52.1	29.6	50.1	19.2	17.4	48.8	18.9	30.6	30.5
ジョージア	36.5	34.1	42.6	53.8	30.1	31.0	48.1	23.1	33.4	34.9	9.3	23.1
アイダホ	0.6	2.3	6.7	4.6	27.9	32.9	33.7	33.2	71.5	64.8	59.6	62.2
インディアナ	4.5	6.9	10.0	8.4	.....	0.1	.....	0.1	95.5	93.0	90.0	91.5
アイオワ	1.7	25.7	26.5	32.9	.....	.....	.....	0.6	98.3	74.3	73.5	66.5
カンザス	3.3	1.4	1.1	1.0	.....	2.1	2.3	3.7	96.7	96.5	96.6	95.3
ケンタッキー	0.1	.....	0.3	8.6	.....	12.6	14.9	13.7	99.9	87.4	84.8	77.7
ルイジアナ	26.3	24.9	40.0	40.1	29.0	31.5	25.1	25.9	44.7	43.6	34.9	34.0
メリーランド	25.2	35.7	47.8	53.6	54.5	46.2	38.9	32.2	20.3	18.1	13.3	14.2
マサチューセッツ	29.0	34.5	30.5	18.6	.....	.....	.....	.....	71.0	65.5	69.5	81.4
ミシシッピ	17.3	24.4	23.6	24.0	34.3	28.2	30.4	31.7	48.4	47.4	46.0	44.3
ミネソタ	9.0	11.7	10.7	10.6	.....	.....	.....	.....	91.0	88.3	89.3	89.4
ミシシッピ	19.9	29.5	44.5	46.9	.....	.....	0.3	0.2	80.1	70.5	55.2	52.9
ミズーリ	17.3	22.9	29.2	36.3	5.0	5.3	4.2	0.9	77.7	71.8	66.6	62.8
モンタナ	32.9	45.3	41.8	40.2	23.1	29.3	18.8	26.9	44.0	25.4	39.4	32.9
ネブラスカ	10.7	8.0	23.0	29.7	4.2	2.1	5.1	5.1	85.1	89.9	71.9	65.2
ネバダ	3.7	2.1	2.5	4.0	43.2	50.8	22.6	22.1	53.1	47.1	74.9	73.9
ニューハンプシャー	0.7	0.8	1.0	0.9	.....	.....	.....	.....	99.3	99.2	99.0	99.1
ニュージャージー	13.2	13.0	16.5	21.4	58.6	77.1	33.9	36.9	28.2	9.9	49.6	41.7
ニューメキシコ	8.8	9.2	7.6	5.9	.....	.....	.....	.....	91.2	90.8	92.4	94.1
ニューヨーク	21.0	2.0	2.0	4.8	0.8	19.3	19.3	15.8	78.2	78.7	78.7	79.4
ノースカロライナ	3.5	4.2	51.7	74.5	74.7	72.9	23.9	12.8	21.8	22.9	24.4	12.7
ノースダコタ	28.6	28.6	37.2	35.3	.....	.....	.....	.....	71.4	71.4	62.8	64.7
オハイオ	1.4	64.9	86.2	70.7	61.2	21.3	.....	21.1	37.4	13.8	13.8	8.2
オクラホマ	2.8	4.2	24.3	16.7	7.8	12.0	11.7	7.0	89.4	83.8	64.0	76.3
オレゴン	3.6	15.4	37.4	34.4	32.4	21.4	1.2	1.8	64.0	63.2	61.4	63.8
ペンシルバニア	5.9	28.5	30.2	40.2	8.5	2.8	.....	6.4	85.6	68.7	69.8	53.4
ロードアイランド	.....	.....	.....	0.2	18.5	23.8	30.5	29.9	81.5	76.2	69.5	69.9
サウスカロライナ	14.0	20.3	21.2	20.7	.....	.....	.....	.....	86.0	79.7	78.8	79.3
サウスダコタ	8.3	5.6	5.8	6.4	.....	.....	.....	.....	91.7	94.4	94.2	93.6
テネシ	26.9	29.6	49.8	52.4	27.0	5.8	4.8	5.6	46.1	64.6	45.4	42.0
テキサス	.....	1.6	2.5	9.7	.....	.....	.....	3.1	99.5	98.4	97.5	87.2
ユタ	23.7	44.4	23.6	32.2	35.6	41.5	56.4	50.1	40.7	14.1	20.0	17.7
ヴァージニア	35.9	51.1	54.3	49.1	.....	10.0	10.1	.....	64.1	38.9	35.6	50.9
ワシントン	32.1	41.6	43.7	40.0	.....	34.0	.....	35.2	67.9	24.4	56.3	24.8
ウエストヴァージニア	12.4	14.2	17.9	15.9	.....	.....	.....	.....	87.6	85.8	82.1	84.1
ワイオミング	28.5	29.2	32.7	33.0	31.5	33.6	37.7	34.0	40.0	37.2	29.6	33.0
アイオワ	26.2	34.4	48.0	56.7	16.1	13.3	10.8	6.6	57.7	52.3	41.2	36.7
アイオワ	7.7	53.8	50.8	57.5	.....	46.2	49.2	42.5	92.3	.....	.....	.....
アイオワ	16.2	19.5	16.2	19.1	8.6	10.7	10.5	8.9	75.2	69.8	73.3	72.0
アイオワ	1.3	0.1	7.6	10.8	25.7	29.0	26.0	26.2	73.0	70.9	66.4	63.0
全米平均	16.7	23.4	29.4	29.8	10.6	9.4	7.1	6.5	72.7	67.2	63.5	63.7

[出所] David T. Blöse and Henry F. Alves, "Statistics of State School Systems 1937-38,"

Bulletin 1940, No. 2 • Chapter 6, pp. 31-32のTableをもとに筆者が作成した。

### (1) 州公的資金の積極的導入及び非財産税の導入

1930年代公立学校財政改革の収入面の特徴の一つには、公立学校財政のための公的資金として州一般財源及び均衡化財源を積極的に導入した州が多くみられることがあげられる。州一般財源は、主要には州所得税、免許税、及び相続税等の源泉からの収入である。州均衡化財源は、各州によってその源泉が異なる。州一般財源及び州均衡化財源を含めた公的資金の公立学校財政への積極的導入は、多くの州で教育財政関係法規の中に規定されることとなった。それらの州としては、オクラホマ州、カリフォルニア州、ワシントン州、インディアナ州、フロリダ州、ミシガン州、ノースダコタ州、アーカンソー州、オハイオ州、ノースカロライナ州、ウエストヴァージニア州などがあげられる<sup>9)</sup>。

特徴の2つには公立学校特定財源である財産税の税率を引き下げたことと、新たな公立学校特定財源として非財産税を導入したことがあげられる。州も公立学校教育の目的のために財産税を徴収しており、1933-34年には州公立学校財政収入の9%を占めていたが、その財産税率を引き下げ、その一方で財産税に代わる税を教育財源の源泉として求めるようになった。財産税に代わる税としては、酒税及び売上税、売上税、事業税、サービス税、営業税、鉱物及び分離税などが導入された。それらの中で、売上税を主たる公立学校財源として導入した州としては、アーカンソー州、アイダホ州、ノースダコタ州、オハイオ州、オクラホマ州、テキサス州、ユタ州、ワシントン州、ウエストヴァージニア州、ワイオミング州、ミズリー州などがあげられる<sup>10)</sup>。

### (2) 公立学校財源配分の均衡化の推進：財源配分方式の改訂・改変

大恐慌以後の時期には、地方税の救済及び公立学校経費の均衡化を目的として、最小限教育プログラムの形態で、学区の財政力の指標に基づく均衡化補助金配分方式が、従来の一律補助金配分方式に組み合わされて採用された。その結果として地方公立学校財源である地方財産税の救済とともに学区間の公立学校財源配分（公立学校経費）の均衡化が、より一層推進されることになった<sup>11)</sup>。一律補助金は、学区の財政力にかかわらずに配分される補助金であり、均衡化補助金<sup>12)</sup>は、学区の財政力に応じた配分が行われる補助金である。州によっては、州一般財源と均衡化財源を設けて、州一般財源は一律補助金方式で、均衡化財源は均衡化補助金配分方式で、それぞれ配分する州がみられるようになった。このような州には、メリーランド州があげられる。また、州一般財源を一律補助金配分方式と均衡化補助金配分方式の組み合わせによって配分する州もみられるようになった。このような州にはニューヨーク州、オハイオ州などがあげられる。また州一般財源のみを導入し、一律補助金配分方式のみで配分する州もみられるようになった。このような州にはノースカロライナ州、デラウェア州、ウエストヴァージニア州があげられる。

いずれにしても、大恐慌以後、従来、学校センサス及び日々出席者数を配分基準として、均衡化補助金としての機能を有してきた一律補助金の配分基準に、教員単位、教室単位が加えて用いられるようになり、学区の公立学校の実状に合わせた財源配分、すなわち公立学校財源配分の均衡化を推進することになった<sup>13)</sup>。

### (3) 公立学校財源配分の効率化の推進：教育の質的充実をめざす財源の配分

#### 1) 効率化の前提としての学区の再編

公立学校財源配分の効率化及び公立学校財政運営の効率化・経済化を推進するための前提として、1930年代には、各州において学区の再編、すなわち学区の領域の変更や学区の統廃合が実施

されたことがあげられる。学区の再編は公立学校の統廃合を伴い、ハイスクール等、教育の規模が適切で、行き届いた教育サービスを提供しうる学校が、設置されやすい状況となった。また学区の再編によって、公立学校教育機会の均等化も進み、地理的条件等による公立学校へのアクセスの格差を是正するために、児童生徒のバス輸送も活発に行われるようになった。このように学区の再編は、教育サービスの効率的提供に加えて、教育サービスの質を高める上においても有効であったといえる。学区の再編を積極的に推進した州としては、ノースカロライナ州、ウエストヴァージニア州、オハイオ州などがあげられる<sup>14)</sup>。

## 2) 教育の質的充実のための財源の配分

先にも述べたように、1930年代は、限られた州の財源を有効に利用し、教育サービスの質の向上を図る努力がなされるようになった時期である。各州が大恐慌の影響を最も受けた1932年から1934年には、教員給与の全般的削減が行われていたが、1935年には、教員給与も大恐慌以前の状態に回復され、増額を行う州もみられた。また、教育の質的向上のための教育財源配分の前提として、免許状取得のための教員養成期間の延長、教員免許状取得要件の増加、教員免許状の段階化、教員養成機関の設置認可の厳格化及び教員養成機関の査察等が法律で規定された。このような規定を法律に盛り込んだ州にはオレゴン州、オハイオ州、ミシガン州、メイン州、ニューメキシコ州、テキサス州、ヴァーモント州、ウイスコンシン州、などがあげられる<sup>15)</sup>。

州による教育の質的向上のための教育財源配分の具体的なものとしては、教員養成機関の充実化のための財源配分額の増加や、教員養成段階の学生の財政援助への財源配分等があげられる。そのような州にはミズリー州やニュージャージー州があげられる<sup>16)</sup>。

1935年に教員給与が増額した州にみられる増額の要因としては、教員養成訓練年数に基づく給与の決定や取得教員免許の段階に応じた給与の決定、教職経験に応じた給与の決定等の導入があげられる。このような州としては、ミネソタ州、インディアナ州、ニュージャージー州、ノースカロライナ州、ヴァーモント州、ウイスコンシン州などがあげられる<sup>17)</sup>。

またウエストヴァージニア州のように公立学校財源配分の算定に、教員の教員養成訓練歴、教職経験、取得免許状の状況等を組み込んだ州もみられた<sup>18)</sup>。

このように、教育の質的向上を意図した財源の配分は、質の高い教員の確保を目的とした教員給与の増額のために、質の高い教員の養成を目的とした教員養成機関の充実のために、そして優秀な学生を教職に就かせることを目的とした奨学金の支給額の確保のために、行われたことが指摘できる。

## 3 改革の具体的事例

以上のように、1930年代の公立学校財政改革の特徴を概観した。次に、それらの特徴を最も顕著に示し、かつ同年代の公立学校財政の集権化を図った州を具体的な事例としてあげる。それらの州は、ノースカロライナ州、ウエストヴァージニア州、オハイオ州である。

### (1) ノースカロライナ州：州が唯一の公立学校財政単位となった事例

#### 1) 州公的資金の積極的導入及び非財産税の導入

ノースカロライナ州は、1931年法と1933年学校機構法 (Public School Machinery Act of 1933,

以下PSMAと記す)によって、州公的資金の積極的導入と非財産税の導入を行った。1931年法によっては、土地による評価基準を廃止し、財産税以外の収入によって公立学校を6ヶ月間財政維持すること<sup>19)</sup>を規定し、間接的な財源としての州一般財源の積極的導入を図った。そして州の公立学校特定財源には、従来の財産税に代わり売上税が導入されることになった。PSMAは、いかなる従価税(ad valorem tax)も徴収せずに、公立学校を8ヶ月間財政維持するための財源を確保するとともに、公立学校財政運営の効率化及び経済化を図ることを目的として制定された。同法によっては、地方財産税に依拠した地方税を廃止し、地方学区を廃止するとともに、州による公立学校財政維持のための一般財源として16,000,000ドルを配分すること、州売上税に代わる緊急的な税として、消費税を導入することになった<sup>20)</sup>。

## 2) 公立学校財源配分の均衡化の推進：財源配分方式の改訂・改変

ノースカロライナ州は、8か月の期間、全州にわたり公立学校を開校させるために、州公立学校財政経常費全面維持方式を導入した。すなわち、8か月間の公立学校の管理運営にともなう経常経費について、州が全面支弁するものである。これによって公立学校の財政権限の大部分が地方から州に移ることになり、公立学校財源の用途の決定は州にゆだねられることになった。州は、公立学校の経常経費に関して「全般的管理」、「教授活動サービス」、「施設運営」、「補助的機関(Agencies)」からなる大項目を設定するとともに、それぞれの項目についても細かく費目を設定し、それらの費目に基づいて公立学校に対して財源を配分し、全州レベルでの教育の均衡化を推進した<sup>21)</sup>。

## 3) 公立学校財源配分の効率化の推進：教育の質的充実をめざす支出

### ①効率化の前提としての学区の統廃合

ノースカロライナ州では、PSMA制定以前には、100のカウンティと95の市に加えて、それぞれのカウンティに多くの学区を有していたが、同法によって地方学校課税を徴収する学区が廃止され、それに代わる公立学校管理運営単位を再編成することがカウンティに命令された。課税権限のある学校行政単位は市とカウンティのみとなった。州は自らがすべての公立学校経常経費を財政維持することにより、市及びカウンティの境界を考慮することなく、学校を再編成することが可能となり、児童生徒の輸送も促進され、ハイスクール等の教育効果のすぐれたタイプの学校が設置可能となった<sup>22)</sup>。

### ②教育の質的充実のための財源の配分

州が8か月の公立学校開校のための経常費を支弁するために、州公的資金として一般財源を導入したが、財政運営は当然にしてその一般財源の範囲内で行われる必要があり、結果として州が財源の用途についても、上述したように公立学校経常経費の項目を規制するとともに、限られた財源の範囲内で、教育の成果を上げるために、教育の質的充実を図るための配分の努力がなされるようになった。

公立学校財政改革を推進したのは、州教育委員会とは別に、PSMAにより新たに設定された州学校評議会(the State School Commission)であり、州の公立学校財源配分の効率化・経済化を図るすべての権限を付与されていた。各地方学校行政単位は、州が決定した運営予算形式に基づいて予算を編成し、それを州教育長及び州学校評議会に提出し、チェックを受ける必要があった<sup>23)</sup>。これによって、公立学校経常経費の中の冗費が省かれ、教育の質を高めるための財源の効率的・重点的配分が推進されることになった。

## (2) ウェストヴァージニア州

### 1) 州公的資金の積極的導入及び非財産税の導入

ウェストヴァージニア州は、従来は、450存在する地方学区が、地方財産税を公立学校財源として徴収する課税単位として、公立学校財政負担の中心を担ってきた。しかし1933年のカウンティ学区法 (the County School District Law of 1933, 以下CSDLと記す) の制定により、その地方学区に代わって、55のカウンティが公立学校財源調達のための課税単位となり、加えてカウンティ学区への財政援助のために州が一般売上税から5,500,000ドルを配分することが規定され、公立学校開校期間のうちの4か月間に相当する公立学校教員給与の支弁を州が行うこととなった。1934年には、州による公立学校教員給与の支弁が、公立学校開校期間である8か月間へと延長されることになった<sup>24)</sup>。結果として同州では、1930年には7.7%であった州の公立学校財政負担割合が、1938年には57.5%へと増大した<sup>25)</sup>。

州公立学校財源には、公立学校特定財源である「一般学校財源」と州一般財源からの充当金があった。「一般学校財源」は、非財産税からの収入、すなわち種々の免許税からの収入、人頭税からの収入、公立学校基金からの所得、州に帰属する罰金・科料収入、自動車以外の免許税等を源泉とし、州教育長の給与及び旅費の支弁、各カウンティ教育長給与の一部の支弁、カウンティへの州補助金にあてられた。しかしその配分額は、カウンティに配分される州公立学校財源の約3.5パーセントを占めるのみであった<sup>26)</sup>。公立学校財源配分額の9割以上に相当する残りの額は、州一般財源からカウンティへの充当金 (State General Revenue Receipts)、すなわち、州一般財源の中から州議会の議決によって、カウンティの実施する公共サービスの財源のために予算化された充当金であった。公立学校財源へは、州一般財源からカウンティへの充当金の全額が配分されるのではないが、〔表2〕<sup>27)</sup>に示したように、1937-38年の州からカウンティへの一般財源充当金30,042,868.93ドルの内訳をみると、財産税が80,506.98ドル (0.27%)、酒税が3,250,000ドル (10.81%)、事業税が12,880,402.76ドル (42.87%)、小売り売り上げ税が8,484,640.37ドル (28.24%)となっていた。すなわち州による公立学校財源として非財産税の割合が約70%を占め、その一方で従来の公立学校財源であった財産税の割合が0.27%と極めて少なくなっていることに注目しなければならない。

〔表2〕 1937-38年ウェストヴァージニア州からカウンティへの一般財源充当金財源別金額及び割合

		金額 (ドル)	割合 (%)
州一般財源充当金 (State General Revenue Receipts)		30,042,868.93	100.00
財源別内訳*	財産税 (property tax)	80,506.98	0.27
	酒税 (liquor tax)	3,250,000.00	10.81
	事業税 (business occupations tax)	12,880,402.76	42.87
	小売り売上税 (consumers' sales tax)	8,484,640.37	28.24

\*財産税以外は、主要な財源のみ掲載した。

〔出所〕 Edward A. Bolling, "Financing the Public-School Program of West Virginia", *School Board Journal*, December, 1939, p. 45より筆者が作成した。



## 2) 公立学校財源配分の均衡化の推進：財源配分方式の改訂・改変

ウエストヴァージニア州によるカウンティへの公立学校財源の配分は、租税の均衡化（公立学校を財政維持するための財政力の均衡化）と教育の均衡化（教育の質の均衡化）とを達成するために実施に移された。具体的には、既に述べたように、州によるカウンティへの公立学校財源の配分は、主要には、公立学校を8か月開校し、そこで教育活動が展開するために必要とされる公立学校教員の給与総額を州の給与表によって、州が完全負担するという形態で行われた。教員給与は公立学校財政の最大の支出項目であり、これを州が完全負担することにより、従来の財産税に依存した地方学区による公立学校財政維持では困難であった教育機会の均衡化が達成されることになった。

さて、8か月の公立学校開校のための、州公立学校教員給与財源を主とする州公立学校財源のカウンティ間への配分は、当然のごとく各カウンティ内の教員数を算定基準としておこなわれたが、その算定基準は2つの段階を踏まえて決定された。第1の段階は、各カウンティ内の初等、中等の各段階の学校に配置する適正教員数の算定であった。同数の算定は、カウンティ内の各段階の学校数と各学校の児童生徒の平均日々出席者数（Average Daily Attendance 以下ADAと記す。）を考慮して算定された<sup>29)</sup>。これにより、財政力の弱いカウンティでも、各学校規模に適正な教員数の配置を実現することが可能な公立学校財源を確保することになり、公立学校財政維持のための財政力の均衡化、教育の機会の均衡化を推進することになった。第2の段階は、第1段階で算定した教員配置数に、配置される教員個人々の有する資格要件及び教育経験年数に応じた加重値（the Weighting）を付加することによる、州公立学校財源配分基準の決定であった。第2段階における加重値の付加の算定については、教育サービスの質的充実を考慮に入れたものであるので、次の項で言及する。

第1の段階、第2の段階を経て算定された公立学校財源配分基準をもとに、州公立学校財源が、各カウンティに対して配分されることになった。

## 3) 公立学校財源配分の効率化の推進：教育の質的充実をめざす支出

### ① 効率化の前提としての学区の統廃合

すでに述べたように、ウエストヴァージニア州では、CSDLの制定によって、既存の全学区の廃止と、それらに代わる55のカウンティそれぞれによる1学区構成が規定され、カウンティはそれ自体、公立学校行政財政（課税）単位となった。その結果、カウンティ内の子どもたちには、居住する地域の地理的・経済的条件にかかわらず均等な教育機会が与えられることになり、加えて公立学校のための租税収入が追加的に2,000,000ドル増額することとなった<sup>29)</sup>。

### ② 教育の質的充実のための財源の配分

ウエストヴァージニア州では、2)で既に述べたように、8か月の公立学校開校を維持するための、教員給与と財源を主とする州の公立学校財源配分の算定基準決定の第2段階では、カウンティ教育委員会に雇用される各教員の教職経験年数及び教員資格要件（取得免許状）を、教授活動に従事する教員の名目的な資質（教員の実質的な資質とは当然異なるであろうが）としてとらえて、教員一人あたりに、名目的な資質に応じた加重値が付加された<sup>30)</sup>。

これによって、名目的な資質ではあるが、資質の高い教員を多く雇用するカウンティでは、公立学校財源配分の算定数値が増大し、結果として、公立学校財源配分額が増大することになった。ここに、同州による教育の質的充実のための財源配分の特徴が見い出される。

また、州は、1935年に州の教員給与財源以外の公立学校財源配分の効率化を企図して、州内に公立学校関係購買局を創設し、同局を通じて教育関係教材・備品を集中的に購入することを規定する法規を制定した。それによって調達すべき商品及びサービスの質、規模、種類の管理基準を制定し、加えて同局サービス及び施設のカウンティ、各公立学校による利用を可能にした。その結果、カウンティ、公立学校による質の高い備品のより安価な購入、質の高いサービスの購入が可能となった<sup>31)</sup>。

### (3) オハイオ州

#### 1) 州公的資金の積極的導入及び非財産税の導入

オハイオ州は、1935年に制定した公立学校財政維持資金法（the School Foundation Act of 1935, 以下SFAと記す）によって、公立学校に対して州の公的資金である公立学校財政維持資金を導入した。SFAの前文では「州の財源の中に公立学校財政維持資金を創設し、州全体にわたる普通公立学校の周到かつ効率的なシステム（thorough and efficient system）を提供することを目的として、その資金を配分し、その普通公立学校の運営における経済性及び効率性（economy and efficiency）を高め、もって教育機会の均等を提供する」ことを公立学校財政維持資金導入の目的として明記していた<sup>32)</sup>。

同州は、州公的資金である公立学校財政維持資金を導入したことによって、州公立学校財政負担割合を1930年の3.6%から1936年の37.4%へと大幅に増大させた。同州は、また州公立学校の源泉として、従来の財産税に代わり、非財産税としてたばこ税、液体燃料税、一般売上税を導入した<sup>33)</sup>。

#### 2) 公立学校財源配分の均衡化の推進：財源配分方式の改訂・改変

オハイオ州は、SFAのもとに積極的に導入した州公的資金としての州公立学校財政維持資金の配分のために、標準教育費プログラムを採用した。オハイオ州が導入した標準教育費は、州が設定する標準教育費を、州が学区の平均日々出席者数（ADA）を配分基準として、学区の財政力にかかわらず全学区に対して学校段階に応じて一律の額を配分する一律補助金と、地方学区が3ミル（mill）<sup>34)</sup>の税を徴収するという地方学区の財政努力を併せて確保するものであった。均衡化補助金は、一律補助金と学区の財政努力の総額によって標準教育費総額を確保できない場合に限り、その不足額を補填するために配分された<sup>35)</sup>。従って同州が導入した標準教育費プログラムは、一律補助金配分方式と均衡化補助金配分方式とを組み合わせた配分方式であり、特に後者の均衡化補助金配分方式は、ストレイヤー（G.D.Strayer）とヘイグ（R.M.Haig）が提唱した標準教育費補助方式と理論上同等のものであった<sup>36)</sup>。

#### 3) 公立学校財源配分の効率化の推進：教育の質的充実をめざす支出

##### ①効率化の前提としての学区の統廃合

オハイオ州では、公立学校財政維持資金法の目的である「普通公立学校の運営における経済性及び効率性を」高めるために、学区の再編による統廃合を促進し、それによって教育の質的改善を含めた公立学校財政運営の効率化を進めていった。学区の再編は「経済（economy）」、「効率（efficiency）」、「利便（convenience）」の原則に基づき、学区の境界領域の変更や学区の統廃合及び新しい学区の創設などによって行われた<sup>37)</sup>。学区の再編によって、教育内容の充実したより魅力のある学校が創設可能となり、また、児童生徒の輸送を積極的におこなうため

の規定<sup>38)</sup>も、SFAの中に盛り込まれた。

## ②教育の質的充実のための財源の配分

オハイオ州では、教育の質的向上のために、1935年に、教員免許状を管理運営する規定を改訂し、幼稚園教員と小学校1・2年教員、小学校教員、ハイスクール教員、特殊学校教員、小学校長、ハイスクール校長、指導主事、教育長、職業教育担当教諭のそれぞれに、段階に応じた免許状、すなわち仮免許状、臨時免許状、正式免許状、永久免許状を発行することにした。この法律は、州教育長による教員養成基準の確立、教員養成コースの確立、教員養成機関の査察の実施、適切な教員養成カリキュラムをもつ機関の教員養成機関としての認可、認可を受けた教員養成機関及びコースの卒業生への免許状授与、等を規定した<sup>39)</sup>。この法律によって、各初等・中等学校での教員の質が確保されることになり、結果として児童生徒に提供される教育サービスの質的向上が図られることになった。標準教育費確保を目指すSFAによる教育財源の配分がその財政的裏づけをすることになった。

## 4 おわりに

以上のように、本小論は、アメリカ合衆国公立学校財政の州集権化が顕著にみられた1930年代の公立学校財政改革について、その特徴を、公立学校財源の確保（公立学校財政収入）と公立学校財源の配分（公立学校財政支出）の2つの面からとらえた上で、公立学校財源の確保の面からみた特徴としては、州一般財源の積極的導入（州公的資金の積極的導入）及び非財産税の導入を指摘し、公立学校財源の配分の面からみた特徴としては、公立学校財源配分の均衡化の推進（財源配分方式の改訂・改変）と公立学校財源配分の効率化の推進の2つを指摘した。そしてそれら3つの特徴を全米レベルで概観した上で、1930年代に公立学校財政改革が特に顕著に進行したノースカロライナ州、ウェストヴァージニア州、オハイオ州の3州を具体的な事例州として取り上げ、それぞれの州の公立学校財政改革の実態を3つの特徴をもとに明きらかにした。

以上の小論の展開から、小論の冒頭で推察したこと、すなわち1930年代のアメリカ合衆国公立学校財政改革は、大恐慌による財政破綻によって露呈した地方財産税を主たる財源とする地方学区の公立学校財政運営による地方学区間の財政力の不均衡と、学区間で提供される教育の不均衡（教育サービスの質の不均衡）を是正するために、州が公的資金として州一般財源や均衡化財源の導入及び非財産税システムの導入を推進し、公立学校財源配分の均衡化による教育サービス提供の均衡化を図るとともに、加えて、限られた州の財源の配分を、学区の再編と教員の教職経験、教育訓練経験等を加味した算定単位を用いることにより、効率的に配分し、かつ教育サービスの質的向上につながるように行ったものであったことが具体的にあらわになったといえよう。

## 5 注及び引用文献

- 1) 拙稿「1930年代アメリカ合衆国公立学校財政の州集権化」『教育制度学研究』第5号、日本教育制度学会、1998年、157頁－160頁。
- 2) W.S.Deffenbaugh, “Effects of the Depression upon Public Elementary and Secondary

- Schools and upon Colleges and Universities”, *Bulletin* 1937, No.2, United States Government Printing Office, p.16. 大恐慌の前後の公立学校教育の全米レベルの実態については、この文献によって詳細を知ることができる。本文と注で以下に再度触れるが、本小論の考察の展開にとって重要な文献である。
- 3) *Ibid.*, p.3.
  - 4) Charles S. Benson, “State Government Contributions to the Public Schools”, John Augenblic ed., *Public Schools—issues in budgeting and financial management—*, Transaction Inc., 1985, p.11.
  - 5) 1930年代の公立学校財政については、市川昭午「アメリカにおける理念と現実」(市川昭午, 林健久著『教育財政(戦後日本の教育改革4)』(第1章第3節) 東京大学出版会, 1972年), 下村哲夫「アメリカにおける教育財政の中央集権化—地方から州へ, 州から連邦へ—」(梅根悟監修世界教育史研究会編『教育財政史(世界教育史体系 第29巻)』(第3章第2節) 講談社, 昭和52年), 神山正弘「アメリカにおける教育財政研究の成立と展開」(東京大学教育学部『教育行政学研究室紀要』第1号, 1980年)に言及されているが、財源の確保と財源の配分の両面について、いずれも総括的に記述されているか概略的に記述されているに過ぎない。白石裕「米国地方教育財政論」(『京都大学教育学部紀要』XIX, 1973年)は、1920年代から1930年代を対象とし、時代状況の説明と教育税及び1920年代にニューヨークで採用された州補助金配分方式を取り上げているが、理論の説明が中心であり、具体的な州を事例として取り上げての解明はおこなわれていない。
  - 6) David T. Blose and Henry F. Alves, “Statistics of State School Systems 1937—38”, *Bulletin* 1940, No.2 • Chapter 6, p.30.
  - 7) David T. Blose and Henry F. Alves, *op.cit.*, p.31—32の表をもとに筆者が作成した。
  - 8) Timon Covert, “State Provisions for Equalizing the Cost of Public Education”, *Bulletin* 1936, No.4, United States Government Printing Office. Ward W. Keesecker, “A Review of Educational Legislation 1935 and 1936”, *Bulletin* 1937, No.2, United States Government Printing Office. W.S. Deffenbaugh, “Effects of the Depression upon Public Elementary and Secondary Schools and upon Colleges and Universities”, *Bulletin* 1937, No.2, United States Government Printing Office.
  - 9) Timon Covert, *op.cit.*, pp.15—39, Ward W. Keesecker, pp.7—13.
  - 10) Timon Covert, *op.cit.*, pp.7—11, Ward W. Keesecker, *op.cit.*, pp.6—7.
  - 11) W.S. Deffenbaugh, *op.cit.*, p.40.
  - 12) 1900年代の初期のころには、教育財源の配分は、学校センサス及び日々出席者数等の教育ニーズを指標とする一律補助金配分方式が中心であった。1920年代になり、産業発展の地域間格差等によって地方公共サービスのニーズの格差が生じ、学区間の財政力の格差の解消に関する一般住民の関心が高まっていた。そのような中で、学区間の不均衡を是正するという目的のために均衡化財源が設けられるようになった。(W.S. Deffenbaugh, *op.cit.*, p.40.)
  - 13) W.S. Deffenbaugh, *op.cit.*, p.40.
  - 14) Timon Covert, *op.cit.*, pp.15—21, pp.37—40. Ward W. Keesecker, *op.cit.*, pp.10—11. W.S. Deffenbaugh, *op.cit.*, pp.41—42.

- 15) W.Keesecker,op.cit.,pp.20—23.
- 16) Ibid,p.21.
- 17) Ibid.,p.22.
- 18) Edward A.Bolling,“Financing the Public—School Program of West Virginia”,*School Board Journal*,December,1939,p.46.
- 19) 公立学校を6か月間財政維持するとは、すなわち、公立学校を6か月間開校し、そこで教育活動が展開されるように、管理運営するために必要とされる経常経費を中心とした学校経費総額を支弁することである。
- 20) Timon Covert,op.cit,pp.15—18.
- 21) Ibid.
- 22) Ibid.,p.17.
- 23) J.Henry Highsmith,“North Carolina’s State—Supported Public—School System”,*School Board Journal*, November,1935,pp.18—19.
- 24) Timon Covert,op.cit,pp.18—21.
- 25) David T.Blose and Henry F.Alves,op.cit.,p.32.
- 26) Edward A.Bolling,op.cit.,p.45.
- 27) Edward A.Bolling,op.cit.,p.45より筆者が作成した。
- 28) 各カウンティに配置される教員数は、初等学校では、まず、学校数に50/3を乗じて、その数値に学校規模としての終了したばかりの学校年のADAを加えて修正ADAを算出し、この修正ADAに3パーセントを乗じて得た数値が次年度の教員配置数となった。ハイスクールの場合には算定に際して乗ずる数値が異なっていた。(Edward A. Bolling,op.cit.,p.46.)
- 29) Timon Covert,op.cit,p.20.
- 30) 教員の教職経験年数によって加重される数値は、教職年数1年から5年の教員には教職年数に3/5が、同6年から9年の教員には教職年数に(2+1/5)が、10年以上の教員には教職年数に4が、それぞれ乗じられた。取得免許状によって加重される数値は、第2段階免許状(second—grade certificate)取得教員には13、第1段階免許状(First—grade certificate)取得教員には17、短期師範学校(Short Nomal certificate)免許状取得教員には18、標準師範学校(Standard Nomal certificate)免許状取得教員には20、学士号取得(Bachelor’s Degree)教員には22、修士号(Master’s Degree)取得教員には24が、それぞれ加重された。(Edward A.Bolling,op.cit.,p.46.)
- 31) W.Keesecker,op.cit.,p.6.
- 32) *The School Foundation Act of 1935* (以下、SFAと記す)の前文。  
以下SFA.の記述内容に関しては、筆者がオハイオ州立大学から取り寄せた原文を中心とする。なお、SFAの規定内容に関する詳細な分析については、拙稿「1935年オハイオ州公立学校財政維持資金法の規定内容に関する考察—1930年代アメリカ合衆国公立学校財政の特徴に関連させて—」(『教育行政学研究』(第19号,西日本教育行政学会,1998年)を参照されたい。
- 33) Ward W.Keesecker,op.cit.,p.6.
- 34) ミルとは、1ドルにつき1/1000の割合で課せられる、財産税に用いられる税率の単位である。

- 35) S.F.A., Sec. 7595-1~7595-1c.
- 36) 拙稿「1930年代アメリカ合衆国公立学校財政の州集権化」164頁, 同じく拙稿「1935年オハイオ州公立学校財政維持資金法の規定内容に関する考察-1930年代アメリカ合衆国公立学校財政の特徴に関連させて-」41頁。
- 37) S.F.A., Sec. 7600-1~7600-5.
- 38) Sec. 7959-5c.
- 39) Ward W. Keesecker, op. cit., pp. 20-21.