

# 米国ミシガン州の自治体財政と財政的連邦主義（下）

—— 1990年代の地方財政改革を中心に ——

山 田 誠

## 目 次

### 一 序

### 二 考察環境の確定と財政的連邦主義

### 三 住民自治とワシュテナウ郡の自治体編成

- 1) アナバー公立図書館の赤字問題と財政秩序
- 2) 自治体の構成と事例自治体

### 四 一般サービス自治体の財政活動事例

- 1) 町村の事例
- 2) 小市の事例
- 3) 市の事例
- 4) 郡の事例

### 五 一般サービス自治体の課税と州一般歳入分与

- 1) 地方財政改革と分析視角
- 2) 財産税の公平課税と住民コントロール
- 3) 州一般歳入分与の性格と算定事例

以下、本号

### 六 学校自治体の財政運営と州教育交付金

- 1) 教育サービスの特質と学校教育の制度編成
- 2) アナバー学区の総合的サービスと資金構成
- 3) 学校教育税と州教育交付金

### 七 学校財政改革の政策コンプレックスと改革評価

- 1) 中間階層と改革推進の論理
- 2) 財政力平準化と州教育交付金の算定方式
- 3) 課税の政府間相殺と州教育交付金の財源
- 4) 改革路線の欠陥と政府間財政移転の理論
- 5) 小 括

### 八 結 び

《付録》 ミシガン州における州一般歳入分与の概観  
参考文献

## 六 学校自治体の財政運営と州教育交付金

### 1) 教育サービスの特色と学校教育の制度編成

本稿前半の課題は、自治体活動に対する住民コントロールの回復と現代的な公共サービス整備の要請を一つの改革に組み込む州政府の路線解明にあった。この改革局面は、人々の目には長く慣れ親しんできた住民自治の維持に映るため、あまり強く世論の関心を引かないように見える。後半は学校財政改革および財政的連邦主義の性格がテーマとなる。

前者は衆目が一致して、ミシガン州地方財政改革の主役と見なす。問題は、なぜ後者がここに登場するかである。財政的連邦主義が学校財政改革を扱っている、あるいは、その理論の規範母体といえる中間階層が全国的な改革運動の担い手である、という分析対象側の要因も重要ではある。しかしながら、より重要なのは次の点である。日本におけるこの理論の研究は、その分析手法を用いて今後の分権社会にふさわしい合理的な国・地方の政府間財政関係を構想することに関心を向ける。けれども、この理論を制度改革につなげるのは、本来的に無理なのはなかろうか。

というのは、経済合理性を論証できる抽象度の高いフレームワークと実践的な改革が解決すべき現実の枠組みの間には、いくつもの媒介されるべき改革の論理が存在する。この媒介論理を無視していきなり原理的な理論を現実改革に当てはめれば、改革目的と背反する作用をもたらしかねない。従来日本の研究では、この危険についてあまり検討されてこなかったように思われる。ミシガン州の学校財政改革は、経済合理性を基礎に据える財政的連邦主義と経済合

理性に基づいて行動する性向をもつ人々の組み合わせのもとで、この理論が実践的な課題にどう向き合うかを吟味できる事例になっている。

ここで結論を先回りして言えば、実践的な改革は社会内の特定の人々に、効用のあり様や構成を変更するよう求める。また、本格的な改革は一つの手段で複数の目的の達成を意図する。財政的連邦主義はかくの如き主題を適切に扱う理論構造を用意しておらず、経済理論が厳密に論証できるフレームワークの中からは現実を分析しない。実際には狭義の財政的連邦主義の側も現実の財政関係および社会関心の変化に対応して、新しい枠組みを築く努力を重ねている。それにもかかわらず、この理論は本質的に、対立する利害を克服するための変革方策を打ち出すというポジションをとれない理論ではなかろうか。

この理論よるミシガン州の学校財政改革に対する評価を手がかりにして、理論の性格を少しずつ探っていけば、こうした見解にたどり着く。本稿が改革評価と理論分析の結節点にミシガン州立大学教授ロナルド・フィシャーという人物を見いだせるのは、幸運である。新旧の財政的連邦主義の立場から著作を刊行している彼は、学校財政改革に対する見解をも表明しているからである。

(i)

ミシガン州の学校財政改革は、全国的に展開されている学校財政改革の運動潮流との絡みで実施された。この改革背景の脈絡から見れば、全国的な動向に呼応する取り組みといえる。けれども、実施された改革内容を取り上げれば、学校の経常的な資金調達管理責任を学区から州政府に移すという画期的な性格の改革とい

える。しかるに、合理的な制度編成を研究しているはずの財政的連邦主義は、全国的な学校財政の改革運動の渦中において戦略理論という実践的な役割を演じられない。それだけではなく、画期的な方式転換を遂げたミシガン州の改革をも、適切に評価できていない。

学校財政の全体編成を吟味する前に、ここで財政的連邦主義の研究者フィシャーと本稿の見方の相違を、予備知識として簡潔に提示しておこう。一言でいえば、フィシャーの改革吟味は、教育サービスの財政平準化を求める全国的な動きを追認する。その上で、ミシガン州における改革が低い資金配備レベルでの平準化に終わることに対する懸念表明にとどまる。これに対して、本稿は州の実施した方策が本格的な改革だと主張する。その見解によれば、州政府の打ち出した方式転換は、教育サービスの性格づけの変更を伴う本格的な改革であるが、採用された方式は高い資金水準での平準化を達成しても、改革運動の背後にある教育の荒廃にとって効果的な方式にならない可能性が高いと見る。

本稿の主張を導きだす分析は、前半と同じ理由から地元のアナバー学区が中心となる。この学区は改革の分類に従えば、富裕な学区に属する。富裕な学区は今次の改革において、もっとも冷遇されているグループである。そこから見た場合に改革がどう見えてくるかは、一つの興味ある論点といえる。その一方、財政状況が目立って改善した大半の学区や教育の荒廃が深刻な学区の詳しい分析を欠くという本稿の弱点は、周辺の関連記述で補われる。

米国全体で展開されている学校財政の再編・改革は、いくつものタイプがある。州間におけ

る方式のばらつきは、アメリカの州政府が有する政策選択の幅広さという政策主体側の要因と、提供される教育サービスの特性という対象側の要因が絡み合っているからだと思われる。この点に関して、フィシャーは教育サービスの複合的な性格に着目しつつも、社会環境の変化が引き起こす性格づけの変更を視野の外におく。財政的連邦主義のテキスト『州・自治体財政』で教育サービスを取り出してみよう。

彼のテキストは州・自治体サービスの供給とコストの章で、教育サービスの提供が民間と公共のどちらにより適するかを、論じる。彼は教育の外部性（ここでは、多様な社会層の混在状態から生じる）を本質的な要素として指摘し、政府による供給を主張する。けれども、その路線の上で生じている資金調達権限の所在が州によりまちまちである事態の究明には向かわない。他方、ミシガン州の学校財政改革を扱う段になると、教育サービスの外部性との関連は全然取り上げられない<sup>27)</sup>。この狭い視角から改革にアプローチするからか、まったく異質な理念を掲げる政権が登場しないにもかかわらず、ミシガン州のような大転換が生起する事態への説明関心はほとんど見られない。それに対して本稿の場合には、教育サービスの特質と幅広い政策選択の極端な結び付き事例と見る。この分析視角の妥当性を裏付けるために、学校財政改革の分析は、まず教育サービスの特質と米国の政策特色の吟味から着手しよう。

財政的連邦主義の理論モデルやテキストにおいて、教育サービスはそれなりに位置づけられている。政府部門の提供する諸公共サービスは、サービスの到達範囲に応じてそれぞれの政府レベルに配置される。フィシャーのテキストは測定技術的な観点から教育サービスを分析してい

27) Fisher, Ronald C., 1996, p.169, pp.514~517.

る。教育にあつては、数量表現できる一義的な目的設定が困難である。その成果は性格の異なる諸要因（施設・教育条件、教師、家庭、コミュニティ）の相互作用から生み出される。さらに、実証研究によれば資金投入はテストの成績と結びついていないことなどが指摘される<sup>28)</sup>。

この時、フィシャーは産出測定に偏った検討に終始し、彼が公教育の本質と位置づける外部性の分析を深化させない。けれども、教育システムの多様性は、外部性を含むサービスの特性に由来している。外部性に着目すれば、教育サービスはローカルな財の側面とナショナルな財の側面を合わせもっている。しかも、このサービスは個人にとって、長期投資という性格が強く意識される。そして、社会システムとしての提供方式を主導するファクターは、サービスの産出技術的な性格にあるのではない。学校教育はその決定構造の多重性のゆえに、最終的な政治の選択幅は広くなる。したがって、経済社会の要求に対する政策合意をとりつけるプロセスに大きなイニシアティブが生じるという事実を見ようとしな。この点を少し補って説明しよう。

本人・家族から見れば、教育サービスは社会生活に適合できる価値観および諸活動の基礎能力を獲得する機会に他ならない。その結果、教育は長期投資という性格づけが市民の間では広く普及している。地域社会の側にすれば、その維持のために次世代の者を一人前のメンバーに育てる必要がある。このレベルで教育サービスをとらえる限り、負担・便益の関係もハッキリしており、ローカルな財の性質が前面に出る。その一方、教育制度は近代的な国民国家のもと

で整備される。この時の基本的な課題は、徴兵制度や工業化された経済社会の求める人材の確保である。これらはナショナルな財の性質といえる。このサービス特性を反映して、現実の教育サービスは、国ごとで両側面に対するウエートの置き方の相違に応じて違った方式を見いだせる。強いて一般的な傾向を見いだせば、近代国家が福祉国家に変貌するのと並行して、教育サービスはしだいにナショナルな財の性格を強めていると言えよう。

これに対して、米国は例外をなしている。今日でも、ほとんどの州が学校教育を基本的にローカルな財と位置づけて、自治体の管理に委ねてきた。この方式の保持には次のような事情が影響している。客観的な条件として、コミュニティを形成する区画が広大であり、歴史的に見て、豊かな農業が長く主産業であった。半面、移民の国・米国にあつては教育は、建国の初期の段階から移民をアメリカ化するための最も大切な装置であった。もっとも、アメリカ化教育の内実は、新入りがコミュニティにとけ込めるに必要な程度の教育であったから、ローカルな財として提供されたといえる。その上に、公共サービスは一般的に、住民の必要に応じて地域ごとにバラバラに整備されてきたという歴史的事実が重なる。

ところで、ローカルな財として運営している教育サービスをナショナルな財に切り替えようとする運動が自立心の強い中間階層によって推進されるのは、アメリカ社会における教育の特殊な位置づけと深く絡み合っている。無償教育の普及要求は競争のスタートラインに立つ機会の平等として、アメリカ的理念の核心をなしてきたと言われる<sup>29)</sup>。この伝統的な価値観を強く受け継ぐのが他ならぬ中間階層である。全国的

28) Fisher, Ronald C., 1996, pp.517~525.

29) 斎藤真, 1995年, 40~54ページ。

な学校財政改革の運動は、活動目標に即している。例えば、中間階層が学校区の財政を平準化させる運動である。米国社会の主流派を自認する中間階層は、自国の法秩序を支える価値理念が自分たちに味方すると確信して、法廷に訴える。財政平準化は、現実的には資金調達面で上位政府の関与を質的に強める方式に落ち着く。その際、連邦憲法の制約を反映して、中間階層の要求の受け手として登場するのは、連邦政府ではなく中間階層の利害を反映しやすい州政府である。つまり、改革運動の政治的な帰結は、資金調達における州管理権限の著しい強化である。より強力な州を登場させる運動が、まさにレーガンやブッシュの小さな政府（＝連邦政府）の路線と並行して展開されていた。

ローカルな財をナショナルな財に組み替えるのは、政治的に重大な変化である。それだけに、一般的には社会から見て放置できない事態が進行し、その対策として提起されるケースが多い。深刻な問題はさまざまな角度から扱われ、教育サービスのあり方論議が深まる。教育によるアメリカ化の焦点は大都市の旧市街地域である。移民の多くが集住して英語の通じない世界の点在、青少年が引き起こす犯罪の急増、学校の荒廃、著しく低い就学率・修了率などが社会の重大なテーマとなっている。しかるに、改革運動を主導した議論にあっては、目標とすべき問題地域のアメリカ社会への統合や内容面での教育改革などは目立たず、もっぱら平等なサービス受給を論拠にして、学校区間の財政力格差に絞っている<sup>30)</sup>。ここに、今次の改革を牽引する中間階層に特徴的といえる路線が現れている。

ミシガン州の改革は、画期的な方式転換を果

たしたものの、めざす目標とその絞り込み方に関しては全国共通である。教育における公平な扱いという表現を用いながら、その実、教育財政の平準化という1点に絞り込んで、平等な競争条件の実現だけを追求する。各州に見られるスタイルとしては、底上げ方式あるいはかなり低い水準での平準化が多い。ミシガン州のケースは富裕な学校区の支出水準の抑制をも組み込んでいる。

その内容検討に入るには、いくつかの準備作業を要する。この時に注意を要するのは、画期的な方式転換が複数の会計からなる学校財政のうち、一般会計の資金調達に限定されている点である。一般会計の資金使途の側面あるいはその他の会計は、依然として学校区自治体が決定権を保持している。したがって、普通の住民の目には教育サービスは、以前と変わらずローカルな財として映る。とすれば、この改革された学校財政を学校教育システム全体のなかで確かめる作業が必要となろう。

(ii)

今次の財政改革では、学校制度と運営システムは基本的に与件とされている。その与件を一瞥しようとするれば、2つの制度局面に分けられる。1つは個別学校区の内部における組織編成などであり、もう一つは個別学校区をとりまく制度や地域構造である。この小節はまず後者について紹介し、つぎの小節でアナバー学校区を取りだして財政編成の特質を概観する。

米国の学校区自治体は学校運営という単一機能に特化した自治体であるが、その活動規模は大きい。雇用者数を指標にとれば、パートを含む職員数が3,000人を超えるアナバー学校区自

30) 小泉和重, 1999年, 243ページ。

治体は、郡域内の事業所規模が9位のワシュテナウ郡よりも上位の7位にいる。1998年度に郡域内で徴収された税は、28カ所の市町村合わせて8,263万ドル、郡4,614万ドル。これに対し、郡域に近い学校区自治体10カ所の総計は、軽減されたとはいえ、1億8,543万ドルに達する。

10カ所の学校区自治体を包摂する圏域にワシュテナウ中域学校自治体が配置されている（前出の図2参照）。この中域圏の登録生徒数（幼稚園生や成人教育参加者などを含む）については、1957年からの推移が分かる。それによると、3万2,465人からスタートして、70年代の半ばに4年間だけ5万人を少し上回っている。その後、1989年の4万2,124人まで低下してから再び増え、1997年は4万7,089人となっている。学校区自治体の規模は、アナバー学校区の1万5,848人から1,200人台（2カ所）まで大きな格差がある。アナバー学校区の次は4,000人規模（3カ所）だから、アナバー学校区は突出している。

こうした事情から、学校区自治体の財政吟味は、富裕な学校区であるアナバー学校区に重点を置くとはいえ、必要に応じてアナバーの東側に位置するイプシランテ学校区、ウイローラン学校区と対比する。あらかじめ3学校区の生徒推移を1966年から一瞥してこう。アナバー学校区は1万7,357人からはじまり、1970年の最高値2万0,150人を経て1988年の1万3,858人まで低下した後、1万5,848人まで回復している。ウイローラン学校区は4,200～4,300人台を長く維持していたが、1989年に4000人水準を割り、その後も低減気味で1997年には3,336人である。イプシランテ学校区は1970年の7,936人から一貫して減少して1997年には4,835人である。

ところで、これら公立学校区自治体の登録生

徒数は私立学校の生徒を含まない。一方、近年注目されているチャーター学校は認可を得た事業者が経営責任を引き受け、学校運営から利益を上げてよい。データ上ではこの学校に通う生徒も公立学校の生徒登録数に含まれていて、一人当たり定額の公的資金を得ている。

ワシュテナウ中域学校自治体は1976年に設立されている。この自治体とそれぞれの学校区自治体は制度的な上下の関係にあるわけではない。この自治体はもっぱら障害児の教育に特化した組織といえる。圏域内には普通クラス登録とは別個に数えられている1,137人を含めて、5,741人の対象者がいる。総生徒数の1割を超える比率は高いように思われる。そのうち、この自治体が自己の施設で教育するのは障害の度合いの重い259人のみで、残りの障害者は地元の学校に通っている。彼らに対する教育プログラム作成、必要な資金管理が中域学校自治体の主要な任務である。

公立学校の運営に際しては、州の法律がいくつかの会計設置を定めている。列举すれば、通常の運営に要する資金を扱う一般会計。決められた目的向けの資金を管理する特別歳入会計（Special Revenue Fund）。この部門は学校生活関連サービス会計（給食サービスと運動部支援事業）とレクリエーション会計に分かれる。すでに発行された学校債の諸費用や返済を処理する地方債会計。教育に必要な土地の入手・建物の建設などを扱う資本会計（Building and Site Fund）。資本会計は、当然、建設投資のプロジェクトが実行される際は著しく大規模な会計となるが、それは断続的に発生するにすぎない。組織として金銭を保管し経理する機関委託会計（クラブ活動に関連した資金、寄付などによる奨学金制度）。

これらのうち、経常的な運営における中心は一般会計と特別歳入会計である。両者の大きさを較べると、学校区自治体は一般会計のウエイトがかなり高い。しかるに、ワシユテナウ中域学校自治体にあつては（資料は1999年6月末に終了する会計を1999年度呼んでいるが、本稿の時期区分と一致させれば1998年度）、一般会計の支出399万ドル、特別歳入会計3,699万ドルと、後者に圧倒的な比重がかかっている。これは資金の大部分が政府間移転やその他の項目で、障害者の通う学校に配分されるためである。この年度に集められた資金4,488万ドルのうち、地元から納められた資金2,981万ドル、州政府639万ドル、連邦政府655万ドルである。この分野に対する連邦政府の積極的な姿勢を見て取れる（その補助金報告書によれば、補助金の経路は錯綜していて、340万ドルは各学校区自治体を通じて中域学校区に一度流入し、そこから再び配分される）。これらの補助金による支援はあるものの、障害者教育コストの大半は直接に住民の肩に掛かっている。障害者教育の6割を担う住民税（2,800万ドル）は、すべての資産保有者から3.1568ミルの賦課率で徴収される。

ここから分かるように、障害者教育のための独立した管理組織は存在するものの、そのサービス提供の現場は学校区自治体だといえる。なによりも改革後の運営吟味は、障害者教育ではなく、一般生徒を対象とした教育サービスに置かれる。

## 2) アナバー学校区の総合的サービスと資金構成

### (i)

アナバー学校区は1万5,000人を超える生徒に教育サービスを提供する特定自治体である。教育サービスの提供現場である小・中・高の学

校は30校を上回っている。それぞれの学校に予算枠が割り当てられ、校長は限られた範囲ではあれ、裁量権が認められている。ミクロレベルの運営を見ようとすれば、学校のタイプや規模によって定められている職員の種類・人数の分析まで踏み込むべきであろう。しかしながら、学校財政改革の分析が主題の本稿は、改革の作用を明示的に取り出せる学校区レベルの財政管理を考察対象とする。

アナバー学校区自治体は、州内52カ所の富裕な学校区の一つであり、生徒数も多い。1999年度予算を補正後の規模でみれば、一般会計1億5,179万ドル、特別歳入会計や資本会計などの諸会計を合わせると、総額は1億9,198万ドルに達する。規模の点からは、ワシユテナウ郡やアナバー市の予算に匹敵する。学校区自治体は対象を教育サービスに特定化しているものの、その枠内では総合的なサービスを直接に管理する。これは個別の学校に配置されている多様な職員構成に現れる。

簡略に例示すれば、中・高校となるにつれて管理職はふえ、多様化する（高校には、校長、体育部長、学年主任を配置）。個別学校の職員構成にあつては、実験助手や補手に当たる人たちも大勢いるが、特徴的なのは多数の専門職の配置であろう。図書係、コンピューター専門家、看護婦、ソーシャルワーカー、カウンセラー、心理療法士などである。そして、多様な選択を認める単位制が基本であるため、必然的に教務事項のまとめ役、カリキュラム編成役、教員の資質向上役などが良好な教育の要に位置する。これら直接の教育担当者の総合的な編成とは別に、システムとしての学校を支えるスタッフの数も少なくない。

全体の職員構成に関しては、複雑な雇用条件と就業形態のために実人員は分からない。手元の予算定員を見れば、正式の教員1,145人、教育の支援者198人、調整役37人、管理職74名、各種の事務職163名、技術要員39名、守衛・清掃など施設維持要員187名、バス運転手115名で、これらを合わせても2,000名に達しない。けれども、バス運転手および施設維持要員は1人の定員を多くのパート・タイマーに分けるから、紹介パンフレットにあるごとく、総勢は3,000人を超えるのであろう。

総合的な教育サービスは、活動分野ごとの会計運営からも見て取れる。運動部には外部からコーチやトレーナーが招かれたりする。文化クラブにもさまざまな支援が提供される。これらは公的な学校教育の一環と位置づけられ、基本的に無料である。例外的に給食サービスとレクリエーション活動（夏期休暇中のサマーキャンプが中心）がほぼ実費に見合う料金を徴収している。財政報告書により、特別歳入会計を構成する3会計の内容を少し具体的に挙げてみよう。

まず、独立採算性をとっている給食会計である。サービスの性質上、総支出330万ドルの半分172万ドルが資材・物品・サービスの購入に充てられる。注目されるのは収入側で、230万ドルの料金収入とは別に州資金24万ドル、連邦資金92万ドルと、多額の補助金が投入されている（1998年度<sup>31)</sup>。1999年度のレクリエーション会計は412万ドルであるが、人件費は半分強にとどまり、プログラム関連の物品・サービスの購入が多い。運動部会計は、給食会計と対照

的である。177万ドルの支出のうち物品・サービスの購入は37万ドルで、後は人件費である（大部分が2カ所の公立高校に投入される。高校の運動部はそれだけ専門家を必要としている）。そして、163万ドルが一般会計から投入されている。

これらの経常的なサービスと性質は異なるものの、質の高い教育サービスにとって重要なファクターが諸施設の整備である。この整備は資金管理の面では、土地・施設整備会計（Capital Projects）と地方債会計（Dept Service）の2つの会計に分かれている。1998年度の財政報告書を用いて両会計を吟味しよう。

土地取得や建物建設・大規模修繕などの事業は、当然、年度のバラつきが大きい。土地・施設整備会計は97年度の支出が2,972万ドル、98年度は1,816万ドルである。それぞれの年の収入は、843万ドルと760万ドルであり、相違の主要な要因は投資からの収益の差である。この会計が徴収した財産税は、両年度ともほぼ等しい（644万ドル、652万ドル）ことからして、同一の賦課率だと推測される。支出と収入の差を埋めるのは、予め蓄積された準備金の利用である。準備金の残高は1999年6月末で965万ドルに過ぎず、今後大きなプロジェクトに充当できる額ではない。大規模なプロジェクトは、税資金の追加徴収となり、住民投票にかけねばならない。大規模投資は学校債を発行して資金を調達する。この学校区では、1990年と1995年に整備プロジェクトを投票にかけて賛成を得ている。それらの返済を管理する会計が地方債会計である。返済計画は住民投票にかけられる段階ですでに提示されている。したがって、年々の返済額の変動は利子率の要因を除けば少ない。1998年度は933万ドルが元本の返済に、380万ドルが利子・手数

31) 自治体国際化協会のレポート『アメリカの学校給食』1994年、第88号、は州資金・連邦資金の実態を含め、給食サービスの詳しい事例報告である。



料などに支出されている。その収入1,320万ドルのうち、1,293万ドルは財産税である。それゆえ、両会計を合わせれば学校区の住民は、2,000万ドルほどを經常運営費と別個に納付している。

これらの活動と会計は、学校区自治体が教育サービスと関連する活動を全体として管理している様子を示すとはいえ、学校財政の中心は一般会計である。学校財政改革による変化がハッキリ現れる一般会計の検討に移ろう。

(ii)

一般会計は、学校財政改革の直接の対象である。その際、州が実質的に管理するのは資金調達の側面だけであるから、裁量権が保障されている支出面は学校区ごとに構成が違っているはずである。周辺部の関連した活動を分離して別

会計で処理するため、どの学校区も一般会計は著しく人的サービスに特化した会計になる。アナバー学校区にあつては、予算書、財政報告書とも簡便な収支一覧表を付していない。幸いに、父兄向けに1999年度の補正後予算を説明した案内書が作成されている。これを用いて、財政収支を概括的に整理しよう<sup>32)</sup>。

補正後予算の支出構造は、予想に違わず、各種の保険など雇用関連のコストまで含めれば支出の8～9割までが人件費である。それをいくつかの大項目に区分して簡単な説明を加えよう(表6)。まずは直接的な教育サービスと学校システム支援サービスに大別される。直接的な教育サービスとは、それぞれの学校単位が生徒に対して直接に提供する諸サービスである。その大半を占めるのは、普通クラス向け教師・障害者教育向け教師の給与7,988万ドルである。生

表6 アナバー学校区の一般会計の支出予算 (1999年度補正後)

(単位：万ドル)

・直接的な教育サービス	
普通・特別教育サービス	7,987
学校生活サービス	1,286
現場管理・事務処理サービス	1,548
バス輸送	471
その他サービス	369
小計	11,611
・学校システム支援サービス	
一般管理事務	170
代理教員賠償	1,300
事業サービス	241
施設運営維持コスト	1,358
本部サービス・その他給付	329
コミュニティー連携費	120
合計	1,5179

(出所) Ann Arbor Public Schools, *FY 1999/2000 Revised Budget - Understanding the School Budget*, 2000, P.22を独自に加工。

32) Ann Arbor Schools, *FY 1999/2000 Revised Budget - Understanding the School Budget*, 2000.

徒が学校生活で問題を抱えた場合に対応する専門家（カウンセラー、看護婦など）の配置のために学校生活サービス1,286万ドル。学校システムに不可欠だが、教える活動を側面から援助する現場管理・事務処理サービス（図書係、各種の事務）1,548万ドル。生徒の通学や学外活動への参加などに用いられるバス輸送471万ドル。成人教育の費用、運動部のコーチ・トレーナーの人件費や消耗品購入などへの補助、職員向けの雑多な福利厚生費など369万ドル。

目につきやすい直接的な教育サービスに比して、学校システム支援サービスはあまり住民の目に触れない項目である。この部門で特異なのは、1,300万ドルを占める代理教員訴訟への賠償である。学校区の不適切な人事政策に約300人の代用教師が訴訟を起こし、1997年12月の判決により学校区が敗れた。その結果、1998年から10年間について総額3,000万ドルの支払い義務が発生した。米国社会の一断面といえる。これに応じる特定の資金はなく、基金の準備金を中心にあちこちの資金項目からかき集めて調達している。これを除けば、施設運営・維持コス

ト1,358万ドルが大きい。この分野でも広義の人件費が大半で、電話・電気・水道・下水、その他のサービス購入などは500万ドル強に過ぎない。また、レクリエーションや各種行事に対するコミュニティとの緊密な連携に120万ドルを充てるのも、アメリカ的な特色といえよう。

後述するごとく、資金調達は実質的に州のコントロールの下にある。だが、それは収入構造が学校区の間ではほぼ均質になることを意味しない。ある年度の収入だけを学校区相互に比較すれば、全然コントロールなどないと見えるほど、ばらつきがある。そんな収入構成から、いくつかの点で改革の作用を読みとろう。

表7の収入構成は資金の出所別に整理している。学校区が住民から徴収した資金は3分の1ほどでしかない。しかも、これは富裕な学校区に認められた特別な既得権である。ところが、用途を特定されない普通教育一般財源（State Foundation Allowance＝この学校区が特別に徴収した財産税と州教育交付金の合計）を取りだせば、1億3,035万ドルに達する。代用教員訴

表7 アナバー学校区の一般会計の収入予算（1999年度補正予算後）

（単位：万ドル）

・学校区から得る収入	5,335
（内訳：特別教育充実税 投資収益	5,215 120）
・州資金	8,159
（内訳：州教育交付金 特定目的補助金	7,820 339）
・連邦資金	64
・他組織からの移転収入	658
・代員教員賠償充当金	1,030
合 計	15,246

（出所）Ann Arbor Public Schools, FY 1999/2000 Revised Budget — Understanding the School Budget 99/00 Budget, 2000, P.19を独自に加工。

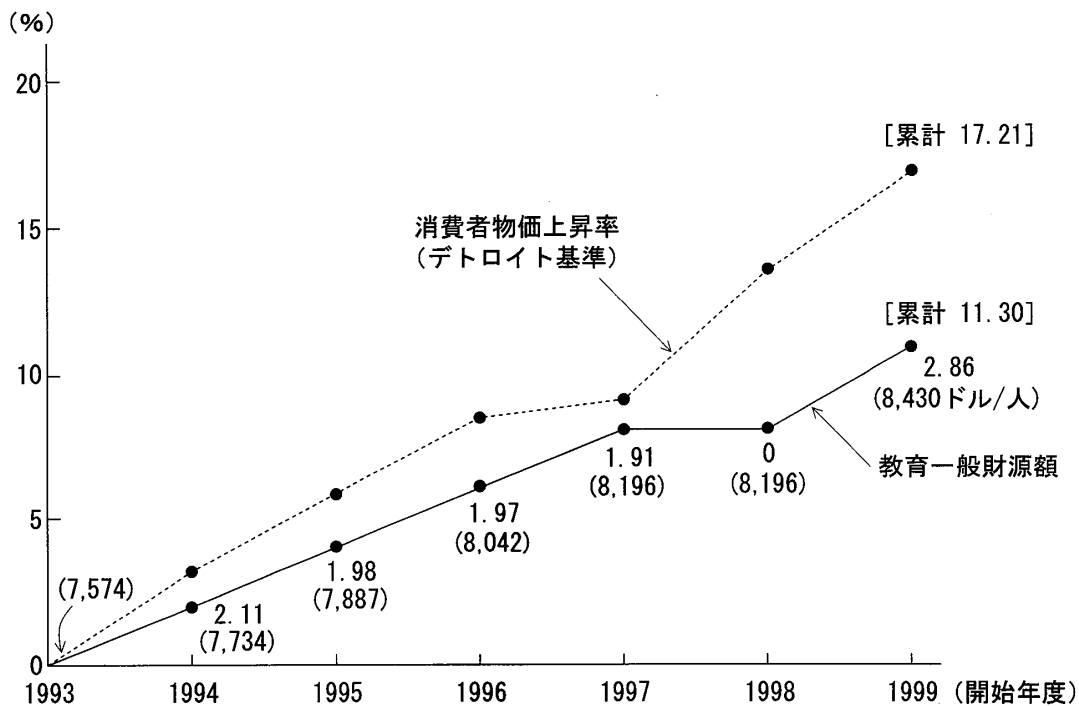
訟に対する賠償資金を通常の運営費に組み込むことの是非はあろうから、それを除外した規模で見れば全体の85パーセントをこの一般財源が占める。一般会計に対する連邦の補助は、低所得者の医療費をカバーするメディケイド向けがあるに過ぎない。また、州の特定目的補助金348万ドルのうち、280万ドルは障害者教育への補助であり、残りの補助金はわずかでしかない。それゆえ、収入は普通教育一般財源が決定的な役割を演じていると言える。

普通教育一般財源の大きさは、生徒当たり単価と在籍の生徒数の積算値で決まる。したがって、生徒数当たりの単価が問題である。学校区が住民から特別に徴収してよい財産税（特別教育充実税）は、1995年の算定金額に固定されている。州教育交付金の配分額は、前年の配分実績に統一的な配分額がプラスされる。この決め方だと、すべての学校区が同じ増加額を得るか

ら、増加率は出発点における支出水準が高い学校区ほど低くなる。富裕な学校区のアナバーの場合、この普通教育一般財源がどう推移したかを見たのが図4である。プロポーザルAが導入される前年の1993年を起点にとれば、その増加率は基準となる消費者物価の上昇率を下回っている。つまり、この間に普通教育一般財源は実質的に目減りしている。これは改革作用の一つである。

もう一つは、学校区間での教員給与の平準化である。ワシュテナウ中域学校の域内に関しては、各レベルの教師ごとに給与の最低・最高額の比較が可能である。資料は1992～96年度の推移を掲載している。それによれば、92年度では中域学校が雇用する障害者教育向け教師をも含めて、最低額・最高額ともアナバーの水準を超えるのは3学区であった。96年度になると該当するケースが6学区まで増大し、どちらか一方

図4 アナバー学校区の教育一般財源の推移



(出所) Ann Arbor Public Schools, FY 1999/2000 Revised Budget - Understanding the School Budget, 2000, P.21を独自に加工。

が超えるケースもある。この短期間の間に給与水準は著しい接近を示している<sup>33)</sup>。

改革がもたらした作用は、アナバー学校区の相対的なポジション悪化を明示的に示す。いずれも改革の意図に沿う変化である。アナバー学校区をみるかぎり、学校財政は意図された軌道を歩んでいるように見える。つぎに、この事態を招来させた普通教育一般財源の決まり方を調べよう。

### 3) 学校教育税と州教育交付金

#### (i)

学校財政改革の核心は、すべての学校区の普通教育一般財源の額を州政府が確定する方式への転換にある。この小節の課題は、それが個別の学校区にもたらす作用を解明することである。改革の狙いは、財産税の形態で徴収される負担を大幅に軽減し、学校区の種々の提案に対して学校区の住民が賛否を柔軟に決定できる状態を回復することにある。それゆえ、考察の手始めは住民の税負担の実態を明らかにする作業となる。

再び、S氏の納税通知書を取り出そう。彼の所有する2区画は、自己居住用と非自己居住用に分かれている。この時、両区画にかかる教育向け税には違いが存在する。どちらも州教育税6.0000ミル、地方債税2.4922ミルを等しく負担する。しかしながら、非自己居住用の資産（庭だけの区画）は、学校運営税17.9766ミル（これはHeadlee率〔前号の67ページ参照〕を掛け

ているため、学校区の態度決定としては18ミル)を課される。その一方、自己居住用は特別教育充実税8.2444ミルがかかる。この税はアナバー学校区の住民が担う独自の負担である。S氏の納税額は、自己居住用813ドル、非自己居住用201ドルで、これらを合わせれば1,014ドルとなる。

改革後にすべての学校区を通じて共通に負担するのは、非自己居住用の資産が負担する学校運営税である。この税は、ほとんどの学校区の賦課率が18ミルのはずである。というのは、住民投票で賦課率を決定する決まりになっているが、この値よりも低いと、州教育交付金を全額受けられないからである。52学校区を除けば、地元の学校の経常的な運営を支える住民負担は、この税のみである。この税は別荘・貸家や商工業の資産に課される。それは改革を契機に挙に増大する州教育交付金の財源の大半を、従来の売上税に対する一定の取り分、および売上税の引き上げ（4パーセントから6パーセントへ）分によって賄う点と関係している。売上税は最終消費者への転嫁を予定している。このため事業用資産の所有者が、売上税を負担する一般の住民に比して軽課される事態を考慮してバランスを保つ措置だとされる<sup>34)</sup>。

特別教育充実税は、プロポーザルAを法制化した直後に、生徒当たり普通教育一般財源が6,500ドル（富裕な学校区に分類される下限）を超えていた52学校区だけに課税が認められる特例である。ただし、課税には徴税の是非を3年ごとに住民投票にかける必要がある。その充実税は、生徒一人当たりの徴収額が固定されている。アナバー学校区の場合、基準となった1994年度の生徒当たり普通教育一般財源額が7,734ドルであった。その支出実績と州教育交

33) Washtenaw Intermediate School District, Summary Information Reports, 1998, pp.19~21.

34) ワシユテナウ中域自治体の財政部 Brian Marcel 氏の説明, 2000年4月3日。

付金の算定上限である6,500ドルとの差額分1,234ドルが住民投票にかけられる税額である。この額固定の課税だと、生徒数が目立って増えないで課税評価額が上昇すれば、それにつれて賦課率は次第に下がる（アナバー学区の1995年の値は、11.36ミルであった）。

これ以外に学校教育の関係で負担する税としては、建設や大規模な修繕などのプロジェクト実施に伴う土地・施設整備税と地方債税がある。両税とも負担そのものは、改革の前後で変わりはない。しかし、地方債税の経年変化を見ると、1995年に大きな事業がなされて、翌年の96年度に3.18ミルを課した後は順次下がっている。この時、同一規模のプロジェクトであっても、地区の規模が大きくて資産評価額の高い学区は、他よりも低いミルとなる。とはいえ、アナバー学区はその後に新規プロジェクトを実施する余裕はないようで、パンフレットは32カ所の建物の平均年数が43年に達していて、1960年以前の建物が18棟もあると、建て替えの必要を強調している。これと対照的な動きを見せるのは、どちらかといえば従来の弱体な学区である。改革により学校教育関連の税が大幅に下がった結果であろう。住民に新規負担を求めやすくなったようで、新規プロジェクトが相次いでいる。その結果、ウイローランやイプシランテ学区の賦課率は7.50ミル、7.00ミルと著しく高い水準を示す。

このように、改革による財産税の軽減をどう測るかは容易ではない。しかしながら、アナバー学区でいえば、改革前の1994年に賦課された普通の学校教育税は、28.73ミルであったから、特別教育充実税を含めても非自己居住用の資産で5ミル弱、自己居住用の資産だと10ミル以上

の軽減が実現している。富裕な学区に住んでいない自己居住用の資産の所有者だと、6ミルがかかるだけだから、負担は数分の一に激減した。このケースにあっては財産税の評価額は、1995年の実質購買力の水準に固定されているから、実際の課税は金額面でも大きく減少している（前述の算定事例を参照）。学校財政の負担に関しては目立った変化が起きている。そして、改革後の住民は学区の提案に、全体としてみれば積極的に応えている。改革の意図に沿った住民の態度決定といえよう。それでは、学区の資金調達に生じた作用はどのようなものであろうか。

(ii)

学校財政改革は、学区の住民にとって直接的な負担の軽減をもたらした。その際、軽減がすべての地域にとって一様でない場合、どのような事態が出現するか。富裕な学区に分類されるアナバー学区の資金管理について、生じた変化を取り出してみよう。

住民は地域により軽減の度合いが異なる税改革を2通りの尺度で評価する。1つは同じ地区における改革前後の負担比較である。もう1つは、周辺地域との負担比較である。ここではワシュテナウ中域学校圏におけるアナバー学区の位置を確認することから始めよう。

州教育交付金の支給にあっては、1993・94年の支出額が算定の出発点となる。年々の引き上げも絶対額で決まる。実際にはもっと複雑であるが、1994年度の支給パターンを取り出そう（後出の図6を参照）。最も支出の低い第4グループは、4,200ドルが最低保障の水準となった。最も富裕な第1グループに関しては、6,500ド

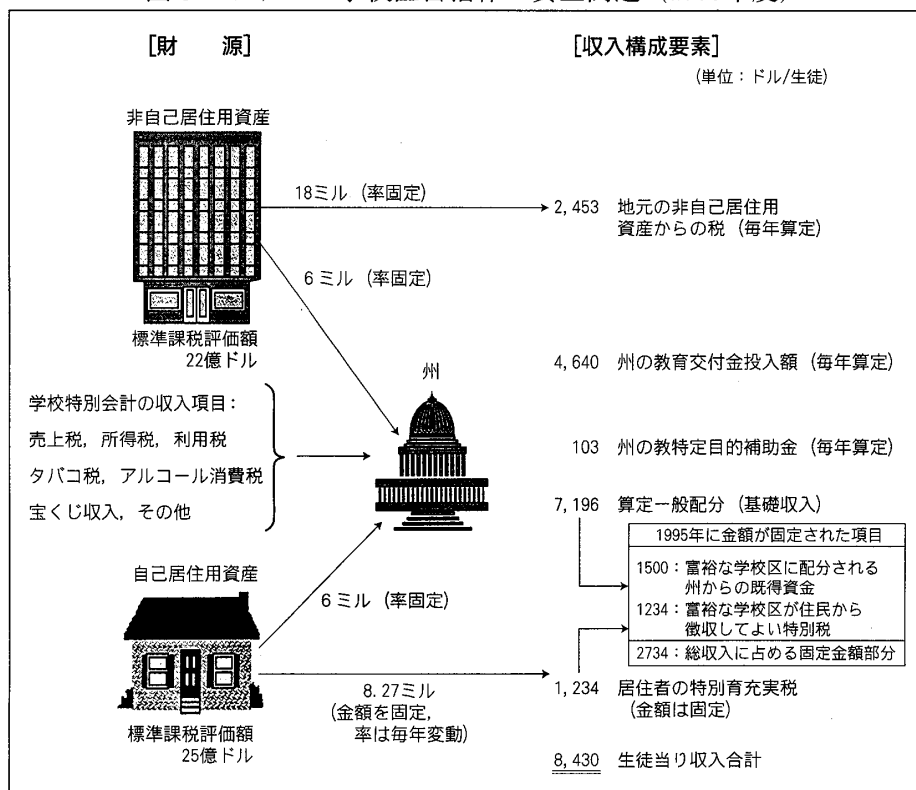
ルを交付金支給の上限とした。それを超える支出の部分は、学校区が期間3年の特別教育充実税を住民投票にかける権利を認めた（投票にかける際の課税額は、アナバー学校区の例のように、1994年度における支出実績と6,500ドルの差額分に固定される）。その中間に位置するグループに対する増分は、前年の支出実績が上昇するにつれて、250ドルから160ドルへと累退的に引き上げられた。翌年の95年度には、5,000ドルの標準教育基準額という基準が設定されて、それより上は第2グループ、それより下は第3グループと、より細かい分類が採用された。そして、第3と第4グループは、州が決定する年々の一般教育引き上げ増分を上回る額が支給される。このに対し、第1・第2グループは、その年の引き上げ増分だけしか増えない。

経済的に発展しているワシユテナウ郡は1学

校区だけが第3グループに属している。アナバー学校区は第1グループなので、圧倒的多数が第2グループという構成になる。興味深いことに、なぜか第1と第3グループ（アナバーの北に位置するウイトモア・レイク学校区）は直接に境界を接する。

ともあれ、このグループ配置のもとで、アナバー学校区における普通教育一般財源の構成を吟味しよう。検討素材は、アナバー学校区の父兄向け予算ガイドにある普通教育一般財源の構成図を使おう（図5）。この図は下から見ていく方が分かりやすい。アナバー学校区の場合、一般教育財源の算定額は、1994年の実績に、州政府が決める年々の引き上げ増分が加算されるだけの単純なものである。1999年度については総額が8,430ドルになる。この値から、まずアナバー区が自己居住用の資産を保有する住民か

図5 アナバー学校区自治体の資金関連（1999年度）



(出所) Ann Arbor Public Schools, FY 1999/2000 Revised Budget — Understanding the School Budget, January 2000, P.14.

ら徴収している特別教育充実税1,234ドルが引き去られる。その後の数値7,196ドルが教育交付金の算定ベースとなる。州政府はアナバー学区のようにかつて支出レベルの高かった52学区に対しては、標準教育基準額の水準を上回る1,500ドルの特別加算分が支給される。これを控除した5,696ドルは、全ての学区について毎年引き上げられる資金需要額となる。

この資金需要額がどのようにして満たされるかが、改革された方式の性格を左右する。その手順は、非自己居住用の資産から徴収される18ミルの税がまず用いられる（この年は2,453ドル）。教育交付金はそれで足りない部分を補填する（この年は4,640ドル）。しかしながら、法律で定められた教育交付金の全体に共通する算定方式で、原則的に5,696ドルを賄う。付加的に、障害教育関連や給食補助などの各種の特定目的補助金加わる。補助金の資金源は州教育交付金会計の一般源資とは別個の州一般会計資金である（この年は103ドル）。形式の上では非自己居住用の資産に対して学区が課税しているが、それらは州が責任を負う財源額の枠内で第一番目に充填されるべき元資となる。これを含めて6,500ドルまでは、州政府の側が調達責任を有している。また、特例的に特別教育充実税の徴収が認められているとはいえ、その額は州の算出方式で一方向的に固定されている。つまり、自己裁量で追加的な資金を獲得できる余地はまったくないのだから、資金調達の額を最終的に決定する権限は州に移ったといえる。

この方式は改革時の格差実績を容認している点で、富裕な学区の既得権を慎重に配慮しているかに見える。けれども、その学区の運営資金は、実際には質的な悪化を招来している。

事態の根本的な悪化ぶりは、改革の前と後の運営資金を比較すれば明らかとなる。まずは、改革前の資金調達を概観しよう。

入手した資料には、1981年度以降の学校教育税が生徒当たり額で記載されている。財政改革期には、資金調達の凍結規制がかかっていたのか、収入額は1993年度が0.2パーセント、翌年1994年度も2.1パーセントで頭打ち状態である。この両年を除いて推移を見れば、ときおり1割を超える増加率が現れる（1982年、1989年）ものの、多くの年度の収入増は5～8パーセントの水準にある。この増加率は改革後と較べれば3倍を超える水準である。ところで、収入の増加率は弾力的な財政運営かどうかの判断に際しての一指標に過ぎない。先進的な教育を提供する学校運営にとっての鍵は、教育計画に必要な資金をスムーズに確保できるかどうかである。それを追求する富裕な学区は、税賦課率をたびたび引き上げているだろうか。アナバー学区を調べてみよう。

住民投票で承認をとりつけている賦課率について、手元の資料の記述は1987年まで遡って見いだせるが、常に32.36ミルのままである。それ以前になると承認賦課率の記述がない。しかし、実際の徴収に適用される賦課率は一度もこの値を超えない。おそらく承認賦課率はかなり以前に決まった値を変更せずにきたのであろう。この想定のもとに実際の賦課率の動きを追跡すると、80年代の中頃は高い水準で推移し、1986・87年度は徴収率が承認賦課率に一致している。その後、実際の賦課率は89年度の31.64ミルから低下していき、91年度28.93ミル、それに続く2年間も29.07ミルであった。この間、実際の賦課率を下げながら7パーセント前後の普通教育一般財源の増加を実現しており、学区と

しては同一の賦課率だと教育計画に必要な資金を上回る状態にあったわけである。つまり、富裕な学校区の特徴は、賦課率のスムーズな引き上げにあるのではなくて、減税を喧伝しながら増大する資金を調達できる点にある。もちろん、この学校区に対して州からの一般財源の助成はなされていない。

改革後の資金管理は一変する。教育水準を落とさないためには特別教育充実税の維持は欠かせない。そのためには、3年に一度大キャンペーンを展開しなければならない。維持に成功しても、消費者物価の上昇率に追いつかない率でしか運営資金は増えない（前出の図4を参照）。その影響はすでに教育サービスに現れはじめている。アナバー学校区は専門性が高く多様に富んだ授業プログラムを次第に維持できなくなっている。また、高校ではついに大教室を使った授業、しかも、抽選で受講者を決める授業が登場したと、地元紙は報道する。

財政運営が悪化しているもとの、学校区に対する住民の見方は格段に厳しくなっている。この学校区の住民も改革前と較べれば、いくらかは財産税軽減の恩恵を受けている。けれども、財産税の軽減は一度きりの体験で、時間の経過とともに改革のメリット評価は弱まっていく。その一方、周辺学校区との格差は絶えず意識させられる。とりわけ税負担での立場の逆転は、誰の目にも際だって映っているに違いない。改革前に、この学校区は周囲よりも低い賦課率であった。今やこの学校区だけが周囲に比して10ミル前後の突出した重課状態にある。しかも、境界を接するウイトモア・レイク学校区は、1994～97年度に生徒当たり財源増分を756ドルも増やし、より充実した教育計画を実施できている。アナバー学校区の増加は462ドルにとど

まる。父兄向けの予算ガイドは苦しい制度環境のもと、困難な状態に陥っている学校経営に対する住民理解を少しでも得ようとする試みであろう。

ここでは、改革による財政力平準化の作用が富裕な学校区を苦しい財政運営に追い込んでいく実態を考察した。その事例検討を踏まえて、学校財政改革の全体構造と改革評価に取り組む段階である。

## 七 学校財政改革の政策コンプレックスと改革評価

### 1) 中間階層と改革推進の論理

複雑な政治的な動きと連動して提起される現実改革について、高度に抽象的な経済理論が改革の基本アイデアを準備したり、改革を全面的に評価できると考えるのは、一般に非現実的であろう。そうではあるが、ミシガン州の学校財政改革と財政的連邦主義のケースは、経済合理的に振る舞う中間階層が理論モデルの登場人物に近く、他方において改革運動の主力部隊でもあるという特殊な事情がある。このため、財政的連邦主義は改革の戦略理論たる地位を占める、あるいは、実施された改革の性格を的確に解明するとの期待を抱いても、あまり不自然ではなかろう。しかしながら、この期待は見事に裏切られる。何故であろうか。学校財政改革の全体構造を吟味する本節は、この疑問についても順次解き明かしていく。

ここで学校改革をあつかう研究者の個人的な資質は視野の外におこう。そうすれば、考えられる原因として次の3点が浮上する。1つには、行動主体である中間階層のとり行動戦略が重要



な点で、理論の分析枠組みと合致しない。2つ目には、財政的連邦主義の理論体系において教育を扱う分野が改革全体を評価するのに適していない。最後に、財政的連邦主義が本来の意味で分権的な政府間関係を分析するには不向きなモデル構造になっている。

現実の制度改革の分析と対比させながら、これらの諸側面から財政的連邦主義の性格を探っていこう。そのうち中間階層の行動戦略は、改革の性格づけを大きく左右すると同時に理論の基礎と深く絡み合っている。したがって、第1の可能性の吟味から着手しよう。

(i)

既述のごとく、教育サービスはローカルな財とナショナルな財の性格を合わせもつ。そして、多くの国々は国家主導でナショナルな財として効果的に配備する努力を重ねてきた。住民自治により順次、公共サービスを整えてきた米国のミシガン州にあっては、国際的な状況とは逆に、中間階層の要求を受けとめて教育サービスをナショナルな財に転換した。ここで次の疑問が持ち出されよう。「競争と選択の自由」にこだわる中間階層は、なぜサービス便益が個人に帰着する度合いの大きい教育サービスをナショナルな財に切り替えるよう求めるのであろうか。彼らの一見奇異に感じられる要求は、米国における独特な「機会の倫理」観と現代の社会関係が結びついて提起されてくる。

建国以来、特権を否定する平等な国アメリカにおいて、無月謝の教育サービスこそが機会の平等と移民のアメリカ化をいう理念を裏付ける支柱の一つとされてきた。競争との関係でいえば、教育を等しく受ける条件の整備は公平な競争社会に欠かせない前提条件という位置づけに

なっている<sup>35)</sup>。この教育機会の整備は近年までローカルな政府・自治体の責任であった。そして、この関係をつき崩す現代社会の動因を取り出せば、教育サービスの高度化、つまり、絶えず引き上げられる教育コストに求められよう。この動因が地域間の格差を拡大し、他方で人々はますますローカルな空間単位を越えて移動する。したがって、歴史的な存在としてのアメリカ社会という観点に立てば、中間階層は同じ価値理念を保持してはいるが、生産の社会化が地域的に拡大した現代に照応して、教育の財政運営に責任を負う空間単位を変えるよう求めたに過ぎない、といえる。

その一方、同じ事態は財政的連邦主義から見れば、重層構造の政府間関係における管理権限の上方移動となる。それが実現すると、同一政府レベルにおけるサービス提供と資金管理の一致は崩れて、需要に見合っただけで資金調達するローカルなサービスの方式は放棄される。要するに、教育サービスはローカルな財ではなくなる。けれども、中間階層は経済合理的な行動倫理を捨てたわけでも、要求行動に際して価値基準を変えたわけでもない。

財政的連邦主義は原則的にあるサービスを特定の政府レベルに配置する。そのサービス配備では、サービスの客観的な到達範囲と一元的なサービス提供による経済合理性が重視される。かくの如き理論モデルにとって、ある時点で同じサービスが資金調達の面だけローカルな財からナショナルな財に転換する事態は、新しい状況といえる。その場合にも、いくつもバリエーションがある補助金分析を応用すれば、必ずしも扱えない分析モデルではなからう。

35) 斎藤真, 1995年, 51~54ページ。

もっとも、財政的連邦主義が改革要求をどのように分析できるかは、要求実現の運動にとってどうでも良いことである。実践的には、改革戦略の論理と州側の対応の絡みこそ改革の性格を方向づける。

(ii)

伝統的な価値に高い優先順位をおく州政府といえども、普通、子弟が教育年齢にある世代だけの要求をストレートにかなえる態度はとらない。ミシガン州のように、自治体負担が財産税だけの単一税制をとっている場合に、この種の要求は同じ中間階層内の利害対立をますます激しくする。それを熟知するミシガン州は、中間階層の若い世代による学校教育財政の平準化要求に、長期を要する、そして広い範囲におよぶ地方財政改革で対処した<sup>36)</sup>。

相互に重なり合っている地方財政改革を強引に3区分すれば、次のように整理できよう。

1つは、フローの収入にかかわりなしに課税される財産税を軽減し、自治体レベルでもっとも資金需要の大きい学校財政に大量の州資金を投入する。

2つには、全ての市町村が現代的な公共サービスの一定水準を確保できるように、地方財政調整を強化する。

3つ目として、学校教育の質向上を促進する。

これらのうち第2のプログラムは、学校教育を超えるより一般的な課題である。第1のプログラムは、学校教育財政の平準化という改革要求に直接かかわっている。このプログラムの内容と有効性の評価が本節の主要なテーマである。だが、それは州内の学校教育の水準を向上させるための物質的な条件整備に過ぎない。教育のレベルアップを直接に掲げる第3プログラムこ

そは改革の最終目標である。第3プログラムが適切な内容であり、それと第1のプログラムが有機的に連動する場合には、学校教育に関する改革は目的・手段の適合的な関係を採用できたと言える。したがって、財政的な側面に立ち入る前に、第3プログラムとそれに関連した施策の実情を調べよう。

若い世代の中間層が持ちだす学校教育財政の平準化に対して、州政府は以下で検討するように、大筋を受け入れる改革で応えた。それは一面で、経済発展をめぐる州間競争における州の利害と合致する。半面、選ばれた関与スタイルは学校教育が強い分権システムのもとにあるという制約の反映でもある。分権システムに支えられた学校区に州政府が関与できるのは、学校運営の共通ルール、運営資金の配分方法と配分額などの側面に限定される。当然、新たな資金負担を背負い込む州政府の側としては、改革を機に許される範囲内で州の期待する学校教育の向上をより確実なものにしようと狙う。

だが、この意図の具体化は、現実運営の深刻な事態を調査改善するプロジェクトに基づいて打ち出されてはいない。自己の政治的な支持基盤である中間階層の一般的な価値観「競争と選

36) ミシガン州財務省が出したプロポーザルAの検証報告書は、学校財政に関連した住民投票の動向を記載している。そのデータは中間階層内の緊張関係の動態を見事に描き出す。教育サービスの高コスト化の進展は住民投票の回数を大きく増やし、改革の実施により大幅に減少していく。それと並行するように、投票への賛同率は高くなる。州内の555学校区についての具体的な数値は列記すれば次の通りである。住民投票が1992年407件、93年756件、94年395件、95年265件、96年177件、97年119件である。これら投票の賛同率は、それぞれ76.4, 56.7, 79.7, 64.5, 87.6, 85.7パーセントという推移を示す (State of Michigan Department of Treasury, *Proposal A - A Retrospective*, 1998, p.13.)。

択の自由」を不動の基準として方策が選択される。このため、社会的に放置が許されない学校教育の実態（ナショナルな財としての扱いが求められる事態）と採用された改革方策との間に、運用次第で、現場の教育サービスをより悪化させる危険が生じている。その典型的な事例は、教育サービスの選択拡大と大都市部における学校運営の絡みで見出される。

州政府が用意したのは、「公的な」学校教育の選択肢を広げて、それぞれの学校に生徒獲得の競争状態を生み出す路線である。一つには、既存の公立学校の仕組みのままで広い通学範囲を設定する方策であり、もう一つは、公設民営とも呼ぶべき新タイプの学校を大々的に普及させる方策である。前者について見れば、中域学校圏の内部であればどの学校区に通ってもよくなった。後者については少し説明が必要であろう。チャーター学校と呼ばれる特別認可の学校は、大学もしくは中域学校自治体から開設許可を得る（ミシガン州では1994年度14校であったものが1999年度には173校に増えている。そのうち150校の許可は大学から出されている）。設立が認められると、その学校は州平均よりもやや低い生徒当たり資金を州政府から受け取り、それでもって一切の学校運営のコストを賄う。私企業も学校運営に当たる事業体を設立して、参入している。新しいタイプの学校に通う生徒の学業成績は良いという評判が定着しつつある。ミシガン州政府は、公立学校の半数程度までチャーター学校を普及させる目標を掲げている。

州政府の提起する施策は「競争と選択の自由」の行動倫理がしみこんでいる都市部の中間階層

と結びつくと、いかなる帰結をもたらすだろうか。まず選択の出発点となる子弟の実情が取り出されねばならない。デトロイトに代表される大都市部の教育・生活環境は日本と較べてなお質的な相違がある。関連データを入手できたデトロイトは、1980～90年頃は全米一の犯罪率を記録していたが、その犯罪件数のうち青少年による殺人・放火などが大きな割合を占める。最近、公的なレポートが1996年の高校生の卒業率は3割と発表して大きな政治問題となり、再調査により88パーセントの数値に修正された<sup>37)</sup>。1998年度にも、全生徒の3分の1に当たる約6万3,000人が一ヶ月以上、学校を無断欠席している。

中間階層の親たちは、荒れた地元の学校を避けて、より安全で評判の高い学校に子供を通わせる。あるいは、新設されるチャーター学校を希望する。親たちの行動は、既存の公立学校および学校区自治体の経営条件をますます悪化させる。というのは、州政府の資金は、調査日の出席生徒数に応じて配分されるからである。つまり、生徒数の減少は、固定費の割合が極端に高い学校教育の運営をただちに苦しめる。こうした事態に直面して学校区自治体は北風政策を採用する。つまり、無断欠勤している生徒の親を法処分の場に引き出す。具体的にいえば、デトロイトの学校区理事会は当該の親の名簿を検察に提出し、検察が親に警告する。それで事態が改善されなければ、親に対して生活保護の打ち切り、罰金、禁固の措置が採られる<sup>38)</sup>。

話はここで終わらない。その後も荒廃地区の中間階層が中心となって選択の幅を広げる要求運動を推進し、ついにコストの高い私立学校に通学する際の奨励金の給付を制度化する住民投票が、2000年11月の大統領選挙に合わせて実施

37) Bell, Dawson and Peggy Walsh-Sarnecki, *Detroit Free Press*, 2000, May 13.

38) 「米でも深刻『不登校問題』」『読売新聞』1999年12月15日号を参照。

されるまでになった<sup>39)</sup>。この中間階層と学校区の双方の対応からは、地域全体の教育環境をどう変えていくか、という方向は見えてこない。投入資金を増やしても、分権的な学校制度のもとでは必ずしも州の政策意図を実現できる保障はない。ミシガンの学校財政改革の場合は、大量の州資金を投入する改革を実施しても、まさしくナショナルミニマムの重要な一側面において負のスパイラルに落ち込みかねない事態が生まれている。

つまり、第3プログラムと結びついた改革方策は、社会の重要な目標に関して危険な一面を含んでいる。ここで、財政的連邦主義の想定との関連に着目すれば、基本的な主体である中間階層は合理的な行動に終始している。むしろ、自己利害を重視した保守的な学校区自治体の存在がクローズアップされてくる。

## 2) 財政力平準化と州教育交付金の算定方式

### (i)

ミシガン州における学校財政改革の特質を究明する本稿は、解明の手助けとして、この改革を分析しているフィシャー、さらには彼が依拠する財政的連邦主義の主張や論理構成を利用する。

学校財政改革の主要な改革局面といえる学校区の財政平準化は、資金配分と資金確保の側面に大きく分けられる。州政府にとって最大の政治決断は必要となる資金の確保だが、改革を要求する中間階層にすれば平準化の方式と程度に強い関心を寄せる。財政的連邦主義のフィシャーも、中間階層に合わせるように、資金配分の方式と程度の側面に分析の重点を置く。だが、経済学者として掲げるべきテーマは、その側面よりも改革目標と実施された方策の整合性や州と

学校区の政府間関係の変質などであろう。観察者として改革の評価に踏みこむ際には、改革の特質を制約する諸事情、とりわけ政治的な環境条件を明らかにして、選択された方式と平準化の程度に価値判断を下すべきであろう。

フィシャーは、評価の枠組みや視角を明言しないまま、懸念—ある角度からの態度表明を提示する。その懸念は改革の現実展開において基本的にハズれてしまった。とはいえ、彼の懸念表明はこの改革の画期的な性格を明らかにする手掛かりとなるので、彼の評価から見ていこう。

フィシャーは、一方で学校財政の資金調達をタイプ分けしてみせた後で、ミシガン州の改革に先行するカリフォルニア州の事例と対比する。その際、両州における資金調達の権限異同にはほとんど着目せず、運営財源にしめる州資金の比重と平準化レベルに論点を集中させる。現実改革に対する評価であるにもかかわらず、ナショナルな財として教育サービスを提供する上で留意すべき側面は視野に入らず、制度の機能的な形式が評価の基準になっている。その半面、長年の研究蓄積を踏まえたタイプ整理や評価は明快である。

米国の諸州はそれぞれ特徴のある資金調達の方式を採用しているが、フィシャーによれば、教育サービスの平等化を実現するタイプとしては3つの方式が考えられる。州が直接に教育サービスを供給するケース、支出の最低水準を義務づけるケース、満たすべき教育条件の最低限を義務づけるケースである。ほとんどの州は、大なり小なり州からの財政移転を伴っていて第2のタイプに属する。その移転のありようから見

39) 『学校券』導入巡り論争『読売新聞』2000年4月21日号を参照。

た場合、基礎経費補助金 (foundation aid=標準教育費と算定税率による財産税の大きさの差額を補填する)、課税ベース同等化補助金 (guaranteed tax base, district power equalizing=学校区が賦課率を引き上げるのに応じて補助金が増える) の2つの方式が区別される。ところが、ミシガン州の今次改革の方式に関するタイプ区分は明示的に扱われない。

新方式では州がすべての学校区の支出額を決める。それは彼も明記するが、他方で学校区の財源としての財産税の地位が著しく低下しているとも書く。その記述は、大多数の学校区が裁量的に財産税を管理できるかのような印象を与える<sup>40)</sup>。だが、新旧の方式を対比するだけで、新しい方式が学校財政の収入額を全面的に州の管理に移したのは明らかである。改革前に用いられていた課税ベース同等化補助金の式はつぎのように表記される。

$$\text{学校区の補助金額} = \text{基礎助成額} + (\text{州の保障課税ベース} - \text{当学校区の課税ベース}) \times \text{当学校区の賦課率}$$

この方式にあつては、財産税の賦課率を設定する権限は学校区にある。学校区は州が決める補助金の大きさに自己の態度決定を反映させられる。なによりも補助金を受けない学校区は、資金調達権限を完全に保持している。つぎに、それと対比して新方式を簡略に表現すれば、

$$\text{学校区の収入額} = \text{当学校区の基礎額} + \text{修正}$$

された基準需要増分

となる。この式の右辺における両要素は、後述のごとく複雑な手続きで決まるとはいえ、州が一方的に決めるから、収入金額の管理は全面的に州に移っている。

法律の規定に照応して州資金と学校区の資金を区分するフィシャーにとっての主たる関心は、域内の住民が学校区にどれだけ直接の負担をするか、である。資金管理の権限の所在は評価に際しての重要なポイントにならない。別などころでは彼も、学校区と父兄・地域との密接な関係が最終的な改革目標である教育の向上に寄与する重要な要因であることを認めている。その関係が今次の権限の移転により、大きく変更された。州が一方的に資金量を決めるやり方は、学校区を受け身の立場に立たせる。これまで賦課率を十分に引き上げられなかった多くの弱体な学校区は、タナボタ式に潤沢な資金を得る。それは学校区が地元の顔色を窺わなくとも、自己の立てた支出計画を実行できることを意味する。逆に、財政運営が次第に苦しくなる富裕な学校区は、地元のより強力な支援を必要とする。そのため、密接な関係を築かないと円滑な運営が維持できない。とすれば、資金管理の権限移転は、最終的な改革目標に向けた学校区の活動に関しては、目標に反した行動を育む潜在的な危険を組み込んだわけである。けれども、フィシャーの分析アプローチは、これを浪費の発生としてしかとらえない。

(ii)

フィシャーが扱うのは、もっぱら学校区の一般会計である。彼の考察によれば、今次改革の長期的な効果は、標準教育基準額より支出の低い学校区は徐々に平準化が進み、この学校区群

40) Fisher, Ronald C., 1996, pp.503~507, pp.513~517. Fisher, Ronald C. & Robert W. Wassmer, "Centralizing Educational Responsibility in Michigan and Other States — New Constraints on State and Localities" in: *National Tax Journal*. Vol.48, No.3, 1995. 後者の論文名は州が教育権限を掌握したとの見解のようにもとれるが、その場合には、カリフォルニア州の事例を同じに扱って良いか疑問が残る。

とそのレベルより支出が大きい学校区との間では、相対的に格差が縮小することにある<sup>41)</sup>。その際、フィシャーは導入当初の制度が最終的な構造と思ひ込み、そこに予定されている変動因子だけに着目して長期の作用結果を引き出した。けれども、現実改革は最初の新制度に対するフィシャーの見通しをこえて平準化を推進した。州政府はすべての学校区に関係する毎年の引き上げ増分の大きさ操作と、割り増しされた額を受け取る学校区をより早くキャッチアップさせるという二段組で平準化を推進する戦略をとった。フィシャーの見通しは後者がまったく眼中に入っていない。強い投入資金の制約を受けながら、中間階層の要求に積極的に応えようとして、州政府が編みだした二段組の配分方式を吟味しよう。

一般財源の算定方式は、1994・95年度の2年度かけて切り替えられた。したがって、方式の定着は95年度からだ。が、過渡的な94年度方式の説明からはじめる。

最初に94年度の算定方式を図示すれば、図6のようになる。これを順次説明しよう。1994年度の制度切り替えに際して、学校区は1993年度の支出水準に応じて3つのグループに分けられ、異なる対応策がとられた。もっとも低い支出グループについては、4,200ドルに設定された最低保障額まで、州教育交付金が支給される。もう一方の端にいる支出額の高いグループに関しては、6,500ドルの境界水準が設定された（この時、52学校区が特定された）。この水準を超えるグループへの対応はやや複雑である。州教育交付金の支給対象となるのは6,500ドル分で、1995年度に予定される収入見込み額と6,500ドルの差額については、それぞれの学校区が住民

投票による賛同を条件として自己居住用の資産に課税するのを認めた（それ以降、毎年の課税額は95年度の差額分に固定される）。そして、94年度には、一律160ドルの増分を支給する。

残るのは中間の支出水準にある学校区である。この中間グループには、3,950ドルの学校区に対する250ドルから、6,500ドルの学校区の160ドルまで、当年度の増分が逡減的に割り当てられた。それぞれの学校区の収入を算出する定式は、つぎのように書ける（算式中のドル表示はいずれも生徒一人当たり額である）。

$$\text{ある学校区の収入額} = a + b - \{c \times (a - d) / (e - d)\}$$

ここに、

- a: ある学校区の93年度の支出額
- b: 94年度の最大引き上げ額
- c: 94年度の最大引き上げ額 - 94年度の基準需要増分
- d: 教育交付金の最低保障額 (4,200ドル)
- e: 教育交付金の算定に組み入れる上限の金額 (6,500ドルに固定)

この式に、どの学校区にも共通する数値を代入すれば、

$$\begin{aligned} \text{94年度の収入額} = & \text{93年度の支出額} + 250 \text{ドル} \\ & - \{90 \text{ドル} \times (\text{93年度の支出額} - 4,200 \text{ドル}) / \\ & 2,300 \text{ドル}\} \end{aligned}$$

と書き直せる<sup>42)</sup>。

カーニイは1994年時点で、1995年度についても、法律が予定する変更に沿って同様な算定式を提示している。しかし、実際の運用が当初予定された手法から変更されたためであろうか、うまく適合しない部分がある（当初、その年の

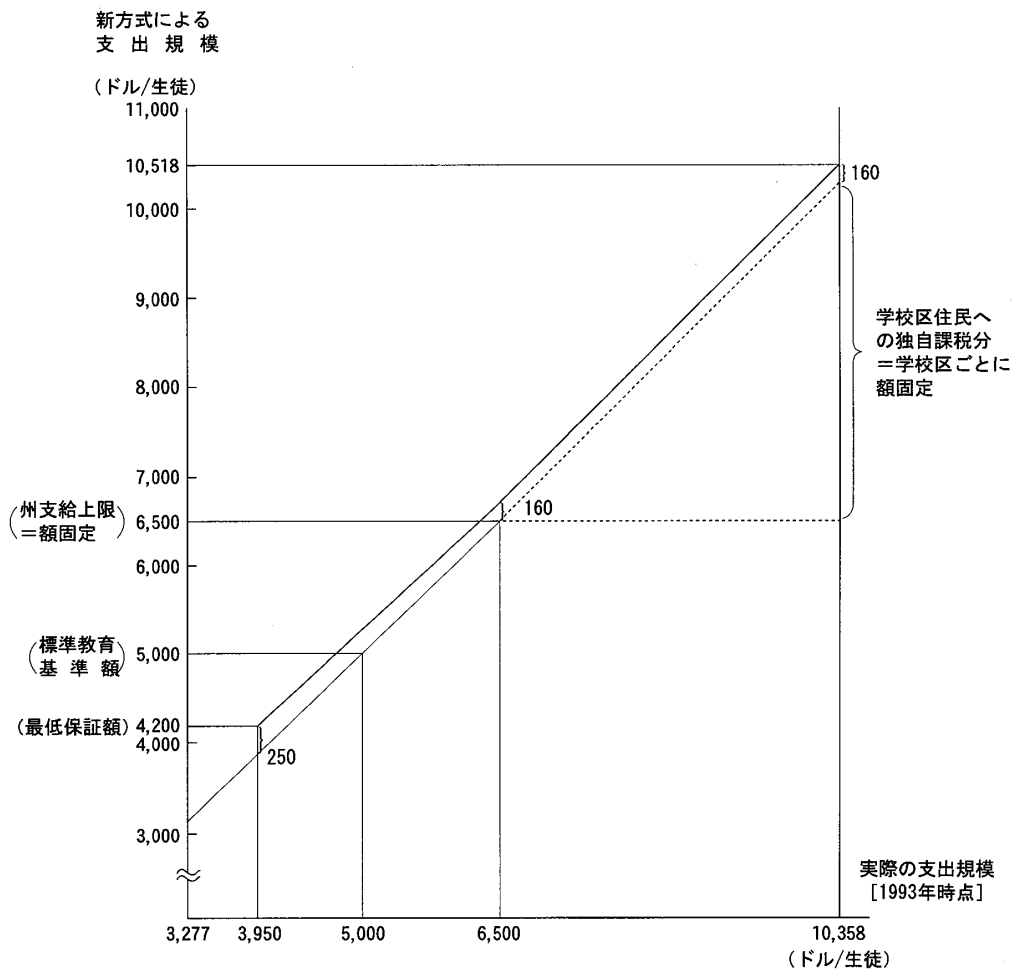
41) Fisher, Ronald C., 1996, pp.503~507, p.516.

42) Kearney, Philip C., 1994, p.18.

引き上げ増分は定率とする予定だったようである)。実際の変更点を列記する方が分かりやすい。引き上げ増分だけ収入の増える学校区は6,500ドルから標準教育基準額(95年度は5,000ドル)にまで下げられた。他方、最低保障額の学校区はその年の基準需要増分の2倍を受け取る。それゆえ、最低保障額の水準から標準教育基準額までの区間に位置する学校区は割り増しの増分を割り当てられるが、その割り増し額は学校区の支出額が増えるにつれて逡減していく。ここで図に示した構造の概説を終え、この配分構造を使って2段階の平準化を追求する手法の説明に移ろう。

アナバーの事例で見たごとく、毎年の引き上げ増分が一律に定額だと、富裕な学校区の収入増加率を低める(増分が100ドルの時、支出が1万ドルの学校区にとっては1パーセント、5,000ドルの学校区だと2パーセントの増加率となる)。財政力の低い学校区は、この相対的な格差縮小とは別に割り増しされた底上げ方式で、急速な平準化を実現する。まず最低保障額を優先的に大きく引き上げる。標準教育基準額の水準は、少しずつ富裕な学校区の境界(6,500ドルに固定されている)に近づける。こうすれば、限られた投入財源の枠内で、より財政力の弱い学校区を優先しながら、全体の平準

図6 プロポーザルAに基づく学校区の収入算定(1994年度)



(出所) 算定式資料から独自に作成。

化をも平行して推進できる。改革4年後の時点で、この方式による平準化の効果をみたものが、表8である。最低保障額と標準教育基準額の間には大半の学校区が集中し、この部分に急速な底上げが起きているのが分かる。

その路線を保持し続けた結果、2001年度州予算(2000年10月開始)のパンフレットによれば、2001年度に最低保障額は標準教育基準額に追いつき(5,896ドル)、両者は2003年度に富裕な学校区の境界=6,500ドルにキャッチアップする<sup>43)</sup>。これから後の格差は52学校区との間にのみ残る。実現される平準化の水準は高いといえる。同時に、平準化のプロセスが資金制約に配慮しながら、支出水準のより低い学校区を優先している点で、合理的な平準化の進め方と言える。

ミシガン州内の学校区は、52ヶ所の富裕な学校区を除いて、一般財源が同一レベルになる段

階を迎えようとしている。この到達度は当初の資金配分の構造を静態的に吟味するだけでは予測できない。運用過程を追跡してはじめて見えてくる仕組みである。そこには、形式合理的な運営をなし遂げた州政府の改革面における工夫と同時に、なんとでも高いレベルでの平準化を実現させようとする強い政治の意志を見出せる。

(iii)

これまでは、財政力の平準化を基準にして州資金の定式配分を取り上げてきた。ところで、学校区の一般会計に流入する連邦・州資金には、定式配分の資金に加えて特定目的補助金がある。学校財政の改革を評価するに当たっては、特定目的補助金も加える必要がある。

特定目的補助金は、一般に対象学生の要件に合わせて支給されるから、富裕な学校区にも配分される。特定目的とはいうものの、支給項目の多くが自立したプロジェクトになっていない

表8 教育一般財源の標準化(1993~97開始年度)

(単位:ドル/生徒,%)

学校区の支出区分	1993年度		1995年度		1997年度	
	学校区数	百分比	学校区数	百分比	学校区数	百分比
3,500ドル以下	5	0.9	0	0.0	0	0.0
3,501~4,200ドル	100	18.0	0	0.0	0	0.0
4,201~4,500ドル	108	19.5	0	0.0	0	0.0
4,501~5,000ドル	149	26.8	224	40.2	0	0.0
5,001~5,500ドル	80	14.4	171	30.7	322	58.0
5,501~6,000ドル	37	6.7	64	11.5	96	17.3
6,001~6,500ドル	29	5.2	36	6.5	54	9.7
6,501~7,000ドル	16	2.9	20	3.6	32	5.8
超7,000ドル	31	5.6	42	7.5	51	9.2
最低保証額	なし		4,506ドル		5,124ドル	

注) 1993年度に6501ドル以上の支出水準にある学校区は47ヶ所である。実際に特別教育充実税を課している52学校区は、1994年度の支出額で決められた。

(出所) State of Michigan Michigan Department of Treasury, *Proposal A — A Retrospective*, August 1998, P.12

43) Office of the State Budget, p.5.



ため、追加的な一般財源として処理されている。その事情を踏まえて、以前から特定目的補助金は平準化の政策努力に水をかける要素だと批判されてきた。今次改革に際して、特定目的補助金のいくつかの項目は整理されたが、1994年度の金額で7億8,203万ドルが引き継がれて、2億6,039万ドルが新規項目として付け加わった。合計10億0,424万ドルは、大幅に増額された定式配分が71億7,276万ドルであることからして少ない額ではない。

新規措置の目玉は落ちこぼれ対策費2億3,000万ドルで、資金面からみて主要な項目となっている。また、この対策の重視は教育サービスをナショナルな財として扱う観点から見て適切だといえる。しかるに、この補助金も具体的な対策プログラム、あるいは特定の成果指標にしたがって支給されるのではなく、ある種の一般的な資金積み増しに過ぎない。ただし、支給の適格条件を設けて6,500ドルを超える富裕な学区を除外している。そして、貧困な生活環境の地区から通学していて無料給食を受ける生徒が対象とされ、その対象生徒当たり普通教育一般財源が11.5パーセントだけ積み増しされる。したがって、この援助は支出水準の高い学区ほど一人当たり給付額が大きくなる。カーニイはフィシャーと同じく、この補助金を財政の平準化を後退させる事例と批判する<sup>44)</sup>。

だが、彼等は学校財政の改革目標を狭くとらえ過ぎている。この補助金は教育サービスをナショナルな財と位置付ける改革の性格に照らせば重点項目となろう。批判されるべきは、適切な事項を設定しながら、誤った資金配分の手法を用いる点であろう。これら特定目的補助金の

多くは、連邦予算の変動に柔軟に対応する必要がある。このため、州予算の枠組みの上では定式配分する資金源とは別建てになって、一般会計の資金が搬入される。

この小節の最後に、他州に例を見ないドラスティックな学校財政改革を成し遂げた強い政治の現実的な根拠をいくつか取り出しておこう。さまざまな要素が合成されて改革に政治上の高い優先度を与えたわけであるが、明瞭に指摘できる根拠の一つは、それまでの資金支給の運営規則が州予算の執行にとって深刻な攪乱要因となっていた事実である。

1981～92年度の間、州の学校教育に関連した資金の総額は17億ドルから34億ドルに増えている。その増大の過程で、州の政策運用の中心である一般会計からの資金が比重を高めてきた(財源の2～3割)。しかも、教育関係の資金支給は、学区の側に何らかの条件変更が生じると、年度途中に一般会計の補正予算を組んでそれに応える必要があった。この運用規定は州の予算運営を著しく制約した。州側からすれば、これは何としても除去する必要があった。改革後における規則にあつては、州教育交付金に割り当てられた税からの収入でもって、定式配分の資金を満たす仕組みになっている。したがって、定式配分の形式の上では、州は一般会計と州教育交付金の直接的な絡み合いを切断しえた。しかしながら、先ほど言及した特定目的補助金は、依然として多くが一般会計から支出されていて、問題は完全に解消していない。

この制度改善は一度きりの変更で対応できる。現実政治は経済社会の情勢に応じてひんぱんに路線変更するのが通常である。その政治が10年という期間をかけて高いレベルの平準化を実現

44) Kearney, Philip C., 1994, p.38.

するというのは、並み大抵の事業でない。それを遂行する原動力は何であろうか。保守的な政府が政治基盤である中間階層の要求を全面的に受け入れたという説明だけだと、不十分ではなからうか。

繰り返しになるが、抽象理論が現実改革を全面的に分析できるわけではない。とはいえ、分析で改革の核心を突けるかどうかは理論の試金石でもある。フィッシャーらは主として学校財政の資金配分を評価分析の対象にした。そして、カリフォルニア州の先例と対比して、ミシガン州の新しい配分方式が低位平準化に行きつく危惧を表明している。本稿の分析が明らかにしたように、新方式はより弱体な学校区を優先した形式合理的な構造になっている。その構造自体は平準化のレベルについて何も語らない。とすれば、危惧が杞憂に終わった原因は、州社会に占める教育の位置の違いに求められよう。ここで両州の条件に注目すれば、直ちに対照的な経済展開が取りだせる。これが異なる改革戦略を採らせた基本的要因ではなからうか。

カリフォルニアの事例では、70年代初頭に州裁判所が学校財政の平準化を求める判決を出した後、州政府は学校区間での財産税の再配分に力点を置いた改革を実施した。その方式は住民の財産税支払い意欲を著しく減退させて、財産税への厳しい課税制限をかけるプロポジション13への通路を開いた。さらに、その後の州政府は、全国レベルと対比した学校財政の支出水準を大きく後退させてきた、とされる<sup>45</sup>。カリフォルニア州の学校財政をめぐる事態の推移の基礎には、好調な経済に対する社会の自信がある。そこでの学校教育は州のかかえる諸課題の一つ

45) Evans, William N. & Sheila E. Murray, Robert M. Schwab, 1997, p.153.

にすぎないと、みなされていた様に思われる。これに対し、ミシガン州にあっては、経済の不振とそれを打破する開発戦略は共通の課題であり、教育サービスの戦略的な重要性が共通の認識になっていた。ここから、カリフォルニア州が選んだ道はなんとしても回避する、という政治意志が形成されたのではなからうか。その事情を少し補って説明しておこう。

1980年代には錆びた北部から輝く南部への産業重心の移動は、誰の目にも明らかになる。ミシガン州は自動車産業が中心であるだけに、経済の落ち込みは著しかった。しかも、賃金コストは高く労働組合の影響力も強いから、南部に流出する企業はあっても、新規立地する事業はなかなか見出せない。事態の打開に向けて立地条件を改善する必要がある。州政府は即効性のある政策として、一連の減税政策を遂行する(他の州との比較上で重税感のある単一事業税、所得税、財産税の減税)。そして、長期的に見て効果を発揮する政策が、質の高い労働力の育成である。この要素は、情報関連を中心に産業の高度化が加速化しつつある今日、遅れが許されない。この一般的な経済政策上の位置づけがあればこそ、長期の改革プログラムを貫徹できたと言えよう。

### 3) 課税の政府間相殺と州教育交付金の財源

#### (i)

中間階層の求める学校財政の平準化に応えるには、教育サービスをローカルな財からナショナルな財に転換する必要がある。この転換により形式合理的な配分方式の導入は実現できる。この時、新しい資金配分の方式採用は、改革の片面に過ぎない。現実改革はもう片面である財源面の改革を取り上げなければ、その基本構造

をとらえたとは言えない。財源のあり様の吟味に際しては、新しい財源の徴集方式がもたらす住民負担の変化と並んで、政府間の資金的な絡み合いが一つの焦点をなす。

後者は近年の研究で注目されている支出面の政府間財政関係と対をなす収入面の相互関係である。そこでは住民が直接的に感知する税負担とトータルな政策効果の間に生じうる乖離が問題となる。複雑さの度を高めている政府間財政関係は、住民の政策選択を誤らせかねない。経済学の作用分析としては重要な領域といえる。

改革による住民の税負担の変化は二通りの経路をもつ。一つは、教育サービス・費用負担の主要な関係を取りむすぶ空間単位の変化という意味で、横方向の広がりである。もう一つは、自治体・州・連邦政府という重層的な政府編成が原因となって生じる税負担の変動である。先の横方向と対照させて縦方向の絡みあいと呼ぼう。この縦方向の絡み合いは、表面上の作用と政策実効の乖離次第で見かけと違った改革の性格が生じる場合も起きるので、改革評価に際しては欠かせない検討事項である。

ミシガン州は学校財政改革を、包括的な州・自治体の財政改革に組み込んでいる。既存の学校財政の方式を存続させるかぎり、重税負担に苦しむ退職世代の抵抗が激しくなるため、全体としての教育財政を充実させられないからである（改革後でも税負担にたえられずに住宅を手放す退職世代は少なくない。アナバー市には、彼らに対するアドバイスを中心的な活動に据えている NPO・高齢者住居相談ビューローが存在している）。この点からして、教育サービスの充実には要する資金は、収入とかかわりのなく課税される財産税への依存度を低めて、フロー収

入の多い層、一般に子供を抱える勤労世代に負担重心を置いた租税でもって調達されるのが望ましいように思われる。

しかるに、今次の改革は1994年時点で財産税の大幅軽減を実現させたものの、所得税の引き上げは求めていない。売上税の引き上げ（4から6パーセントへ）はあるにしても、自治体の最大の給付サービスを格段に充実させるプログラムと中間階層に対する減税策を同時に打ち出せるほど、ミシガン州の財政力は豊かなのであろうか。州の経済的な地位からして、それは無いはずである。ここで、住民が政府に対して直接に納付する税の全体額に着目しよう。

米国の場合、連邦および州税はそれぞれ、より下位の政府に支払った租税を税控除の対象にするシステムを採っている。したがって、自治体・州の減税分がそのまま支払い税総額の軽減にはならない。ミシガン州の自治体税は、所得基準でみれば逆進的になりやすい財産税に著しく偏っていた。この欠点を緩和するために、州は1973年に他州よりも規模の大きい財産税控除制度を導入している。低所得層を優遇する構造をもつ州の税控除制度の作用を吟味しよう。

まず州の控除制度は、所得の3.5パーセントを超える財産税がかかっている家計に対して、財産税の課税額との差額分の6割を控除する仕組みである。カーニイは経済的な基盤の異なる家計にとっての効果を、所得の増大に応じてより高額な住宅に住むという想定に基づいてモデル算定している。彼の算定によれば、正味の税負担の軽減割合は、資産価値の低い住宅に住む低所得者がより高い。しかも、その制度規定は高齢者と障害者について、控除の割合を差額の10割と定めている<sup>46)</sup>。とすれば、退職世代は事実上、州所得税に関して軽減税率を適用されて

いた。そして、比較的所得の高い勤労世代もかなりの所得税控除を引き出していたわけである。改革によって財産税が大幅に軽減されると、大半の退職世代はもともとの所得税負担に変化がないから、財産税の軽減はそのまま納付する総税額の減少となる。それに対して、所得の高い勤労世代だと財産税が軽減されても、減少した税額の大半は所得税の増大となつてはね返ってくる。それにより、改革前には10億ドル近かった税の控除額が大幅に減るのに伴って、州の所得税は5億8,900万ドル分だけ増える（1995年度）と推計されている。

財産税は賦課率の決定に意志表示する機会がある。この分野で税を引き下げたつもりでも、所得税で大半を州に取り返されるわけである（実際には、この上に連邦所得税の作用が加わる）。こうして見ると、州所得税は改革により目に見えない大幅な自然増収が生じている。これを主に負担するのは、相対的に勤労所得が高い中間階層だといえる。とすれば、学校教育の財政は全体として、ナショナルな財に照応した財源構成に重点を移動させたと言えそうである。（後述するごとく、改革後に州所得税が州教育交付金の大きな資金源の1つになっている）

政策の直接的に感知できる部分と実際作用の乖離は、政府間の財政関係が深くなればなるほど拡大し、錯綜する傾向にある。とりわけ住民参加型の社会にあっては、住民の政策選択を誤らせないために両者の関係を明示する工夫が重要となる。

(ii)

フィシャーは州教育交付金の配分面に比して財源構成の作用を重要視しない。財源の規模と

その伸張性は、財政力平準化の程度と水準を実質的に決める。彼もこの点は十分に承知している。実際、彼の改革分析で提起される疑問や懸念は、将来に向けた投入資金の制約に関するものばかりといえる<sup>47)</sup>。彼は財源編成の論点を意識的に避けているかに見える。というのも、事実問題としていえば、財源編成の選択こそセンセーショナルな改革の焦点であつて住民投票にかけられたからである。また、ある政府レベルに割り当てられる特定のサービスと対応する税の適性は、財政的連邦主義の理論体系で然るべき位置を占めている。

取り上げてしかるべき論点の回避は、そこに理論の適用上からは困った事態が発生しているからではないか、との疑問を抱かせる。サービスの到達範囲という客観的な基準に固執する財政的連邦主義の公共サービス配置では、ある時点で同一のサービスがローカルな財からナショナルな財に転換する事態を説明できない。それに対して、本稿は教育サービスの性格転換を学校財政改革の核心と見なす。したがって、財源編成も照応する転換が取りだせるかどうかは、欠落させられない考察事項である。これは、先の区分にしたがえば、横の変化に着目することになる。

ローカルな財であった場合の学校教育の財政は、学校区単位で財産税を徴収する。まず経済活動の主体である企業から見て、学校区ごとのまちまちな負担は、立地行動にとって大きな攪乱要因である。ある地域における立地場所の選定次第で、固定的な必要経費を大きく増減させる。この変動要因の除去のため、財産税から派

46) Kearney, Philip C., 1994, pp.42~43.

47) Fisher, Ronald C., 1996, pp.503~507, p.517.

生している教育財政向けの租税は、特別教育充実税を除き、州内一本の賦課率とした。この立地政策面における同一条件の整備は、現実政策として重要であっても、ナショナルな財に切り替えることの副次的な効果であろう。主要な問いはナショナルな財にふさわしい財源構成がどうなるか、であろう。

少なくとも州域レベルの広い範囲で絡み合っている経済の生産・流通・消費の、それぞれの場面から徴収するというのが一般原則であろう。この時、教育サービスは特定個人に帰着する便益が大きい。さらに、サービスの受け手は大多数が勤労世代の中間階層の子弟である。この組み合わせからは、勤労所得および消費に関連した租税を中心に編成するという方向性が出てくるように思われる。この基準に照らすと、改革が引き起こした財源構成の変化はいかに評価しうるであろうか。

特定税を財源に割り当てる特別会計の方式は改革前から採られているから、着目すべきは税目変更および税率の変動である。改革の前後を較べると、大規模な資金需要を満たす必要から多くの税種が追加して加えられている（表9）。でき上がった編成は、寄せ集めの性格が強い。州教育税（6ミル）は新設された財産税であり、形式的に学区の財源に分類されている非自己居住用の財産税（18ミル）も、実質的には特別会計財源を構成している。アナバー学区のように事業用資産が多い区では、学校教育に投入する財源の半分以上を企業負担の財産税から入手している。あまり適切ではない負担構造といえよう。

他方、売上税は改革前には大半を賄う財源であり、改革後も増税されて主要財源の地位を保持している。この他にも消費関連の税がいくつも財源に組み込まれている。これらは広域的な

表9 改革前後における学校財政投入用の財源

財源	改革前の財源構成	実現された財源構成
売上税	4%税率による税入のうち60%	4%の税率による税収のうち60%
利用税		付加2%税率による税収の全額
州教育資産税		付加2%税率による税収の全額
不動産移転税		賦課率6ミルによる税収の全額
所得税		0.75%税率による税収の全額
箱入り煙草税	1箱25セントの賦課率のうち2セント分の額	4.4%に引き下げた税率による税収の14.4%
その他の煙草製品		1箱75セントの賦課率による税収の63.4%
富くじ収益金	全収益	各種煙草の卸価格への16%税率による税収の全額
商工業施設税	補助金を受けている学区内にある資産からの税収は特別会計に繰り入れ	全収益
商業用植林	同上	52の特別な学区を除いて、学区の受け取る税収は、特別会計に繰り入れ
アルコール消費税	4%税率からの税収額	同上
		4%税率分からの税収額

注1) 一般会計からの繰り入れ分は除外されている。

注2) 非自己居住用資産に課す18ミルは、形式上、学区の資金に分類されているために、この表の財源には含まれない。

注3) 所得税の算入率は、1995年の法改正により23.0%に引き上げられている。

(出所) The House and Senate Fiscal Agencies, *School Finance in Michigan before and after the Implementation of Proposal A*, 1995, p.4.

経済活動と結びついている財源である。さらに、所得税も新たな財源構成に加えられていて、その税収の大きな割合が投入されている。上記の基準に照らして、適切な処置といえる。ここに見られるごとき処置の混在は、大転換に伴う現実政治的な妥協策のように見える。

ところで、何が改革をめぐる州住民投票で問われたのであろうか。現在の財源構成と、それがダメになった場合に自動的に実施される代替案との選択である。プロポーザルAとの主要な違いを対比して代替案の特徴を簡略に描いてみよう。売上税・利用税の税率を引き上げない。財産税の年間引き上げに上限を被せない。自己居住用資産に対する財産税をより重課する（12ミル）。単一事業税（Single Business Tax）を2.35パーセントから2.75パーセントに引き上げる。そして、所得税については、プロポーザルAが0.2パーセント・ポイント引き下げるとは逆に、4.6から6.0パーセントに引き上げる。

この対比をみれば、プロポーザルAは代替案よりも納税者がより明確に痛税を感知する直接税を軽課し、必要な資金の多くを消費に関連した税に課す路線だと分かる。収入が発生した源泉を問わずに支出機会をとらえる課税方式への重点移行は、経済的な絡みあいが複雑化している現代において、ナショナルな財の財源にふさわしいと言えないだろうか。そして、子弟をもつ勤労世代は自己にとってより有利なプロポーザルAを選択した。その選択は間違いないのであるが、州政府がこの案を推薦した理由の一つは、別なところにあった。他州の課税構造とのバランスである。

従来から州政府は、全国の州平均と較べてミシガン州の財産税と所得税が高い水準にあることを強く懸念していた<sup>48)</sup>。その解消がプロポー

ザルAの提案内容に込められている。単一事業税の増税を避けた点を含めて、課税面での他州とのバランスを優先する州政府の動機が、結果として現代のナショナルな財にふさわしい財源構成に導いたといえる。

学校財政をナショナルな財として扱う政府レベルが連邦か州かは、資金の配分方式の考察に直接の影響を及ぼさなかった。しかるに、資金の財源構成の面では連邦だと出てこない課税に関する州間競争が強い制約要因となっている。ここに連邦体制に特有な分析ファクターが姿を見せる。

(iii)

学校教育の財源編成の分析は、改革がもたらした新方式の特質を明らかにした。改革は住民間での税負担の軸足を移動させると同時に、空間単位で見れば州域を画一的に取り扱う租税からより多くの収入をあげる財源体系を作り上げている。残されている課題は、州政府が意図したごとく、この特質を備える学校財政特別会計が自己に割り当てられた租税で必要な資金を確保できて、州一般会計を攪乱させない運用が実現できるかどうかの検討である。それは特別会計の設計において、運営面での州政治の利害と財政力の平準化目標との相互関連を問うことにほかならない。

州は特別会計の改革に際して、学校財政の安定的な資金確保と州予算の執行を混乱させない

48) 改革前の1993年について、ミシガン州の一人当たり税負担を他州と比較すれば、財産税は第7位、所得税は14位であった。その一方、売上税は41位であった（State of Michigan Michigan Department of Treasury, 1998, の巻末付表から引用）。

仕組みという両立が難しい目的を設定した。教育サービスの費用は、非弾力的で、着実に上昇していく傾向がある。他方の税・財源は構成項目を多様化して年々の収入変動を小さくする組み合わせにしても、通常、種々の要因からかなりの収入振幅は避けられない。そして、州による資金管理の引き受けは、必要資金の量的な確保とそれぞれの年ごとに生じる収入額の振幅に対する調整責任を州が全面的に負うことを意味する。それを特別会計が自力で果たせるであろうか。

まず、改革は特別会計にどのような変化をもたらしたか。特別会計の資金推移を示すデータを用いて、変化の特徴を整理しよう（表10）。1992年度を基準にとれば、特別会計の資金額は改革の前後に2倍をはるかに超える規模にまで拡大した。売上税は一貫して主要な財源であるのは変わらないが、この間に比重は低下傾向を示している。改革前に売上税を補完していたのは、一般会計繰入と富くじ収益金である。改革後にこの2項目の比重低下を補っているのは、州教育税と所得税である。煙草関連税は課税が強化されたにもかかわらず、完全に頭打ち状態である。調達資金を安定的に増やすという観点からは、財産税を自治体から横取りした州教育税、それと所得税の採用は良い効果を発揮している。単一事業税を組み入れていたならば、これら2税目よりも景気動向に対してずっと敏感な資金源になっていたであろう。

もう一つの目的である特別会計の自立的な運営は、どうであろう。この点をめぐる州レベルの議論は、2つの側面が十分に区別されなかったように思われる。特別会計の技術的運営と政治責任の側面である。そして、技術的な側面は、制度改革により対処できても、政治責任はなく

ならない。しかるに、自立的な運営の議論はもっぱら一般会計繰入という技術的運営の側面に目を奪われてきた。

改革前における資金推移に着目しよう。改革前に投入資金の総額が停滞・減少しているケースでは、一般会計繰入も同じ展開となっている。規定の上で特別会計の財源が不足すれば自動的に一般会計から補填するとなっても、現実の州予算に弾力性がなければ金額的には停滞せざるをえない。とはいえ、その都度、州が何らかの対応を余儀なくされたであろう。改革直前になると、繰入の規模が増大して総資金の3割水準に達している。特別会計への繰り入れが一般会計の硬直化原因の一つであったことは疑いない。

改革は何を変えることができるか。議決を要する頻繁な調整対応は、規定を改めて年度1回きりにすれば片づく。連邦補助金是对應する州資金の付加を要求する（マッチング補助金）から、ある程度の一般会計繰入は避けられない。その点を除けば、制度改革は一般会計繰入を適切に切り離せるはずである。この切り離しでもって、特別会計は自立的な運営を果せるだろうか。実際、一般会計繰入は改革後に著しく減少する。けれども、州が資金を提供して政策関与すれば、その効果に対する政策責任は免れない。すでに改革前にも学校財政の資金責任は州と学校区が共有する仕組みになっていた。増加した資金需要の調達イニシアティブは学校区にあるとはいえ、州も照応して補助金の支給増大に応じる規定だったからである。その制度においてさえ、州は政策的な責任のみならず資金管理の責任をも問われ、ついに改革へと追い込まれていった。資金調達の管理を全面的に引き受ければ、州はこれまで以上に両責任を負う。改革は制度形式

表10 学校教育特別会計の

会計年度	売上税	所得税	州教育税	煙草関連税	アルコール税	商工施設税
1981	9億4,235 56.8	.	.	2,440 1.4	1,966 1.2	2,409 1.5
1985	13億6,983 56.1	.	.	2,271 0.9	2,068 0.9	5,131 2.1
1990	16億0,314 50.4	.	.	2,073 0.7	2,131 0.7	6,243 2.0
1991	16億4,288 52.5	.	.	1,968 0.6	2,140 0.7	6,535 2.1
1992	17億4,339 51.1	.	.	1,949 0.6	2,190 0.6	5,210 1.5
1993	26億6,150 56.9	4億4,686 9.6	.	1億6,312 3.5	2,178 0.5	8,683 1.9
1994	38億8,347 50.2	10億6,453 13.8	8億8,254 11.4	3億9,721 5.1	2,194 0.3	1億0,664 1.4
1995	41億2,042 49.9	11億1,056 13.5	9億1,818 11.1	3億7,142 4.5	2,264 0.3	1億2,135 1.5
1996	42億9,556 49.4	11億5,533 13.3	15億8,291 18.7	3億5,052 4.0	2,243 0.3	1億1,701 1.4
1997	44億8,061 47.2	12億5,687 13.3	16億9,937 17.9	3億6,297 3.8	2,392 0.3	1億1,534 1.2
1998	47億2,896 48.2	12億7,346 13.0	18億4,812 18.8	3億9,437 4.0	2,543 0.3	1億3,645 1.4
1999	49億6,730 48.5	13億5,000 13.2	19億5,620 19.1	3億8,660 3.8	2,600 0.3	1億3,500 1.3

注) 1999年度は推計値

(出所) 州政府のホームページ ([http://www.state.mi.us/mde/off/stateaid/index.htm#school fin](http://www.state.mi.us/mde/off/stateaid/index.htm#school%20fin)) のデータと Connie Ross 氏から2000年8月31日に送られたファックスをもとに独自加工。

における自立性では片付かない政治責任を強めたといえる。

具体的に事例を2つ挙げておこう。1つは政治が外部から特別会計に干渉するケースである。好調な州経済を背景にして、州税を全国レベルに平準化しようとする州知事は、2000年1月から所得税を4.4から4.2パーセントへ引き下げることを提案する。財政力平準化の最終的な達成を3カ年計画で約束する一方で、伸張性のある財源の税率を引き下げれば、州は特別会計に対して何らかの収入対策を避けられないであろう。

もう1つは、逆に特別会計の資金不足が特別会計の外で処理されるケースである。1998年度には各種財源からの収入が伸びずに、規定によれば基準引き上げ増分はゼロになる。しかしながら、経常経費の増大という実情を持ちだす学校区側の要求を州は認めざるをえなかった。この時は、1回かぎりの例外措置として一般会計で処理している。モデル上の形式はどうあれ、学校区から自主的な調達手段を奪ってしまえば、州が学校区の資金需要と特別会計の収入との調整活動を担うほかはない。結局、州教育交付金



資金推移 (1981～1998年)

(単位：万ドル, %)

不動産移転税	一般会計繰入	富くじ収益	連邦資金	その他収入	収入総計
.	4億1,058 24.7	2億0,543 12.4	3,165 1.9	159 0.1	16億5,978
.	5億2,203 21.4	4億1,504 17.0	3,859 1.6	86 0.0	24億4,411
.	9億5,756 30.1	4億5,662 14.4	4,693 1.5	1,050 0.3	31億7,923
.	8億4,733 27.1	4億7,404 15.2	5,458 1.7	352 0.1	31億2,878
.	10億8,622 31.8	4億2,764 12.5	5,722 1.7	319 0.1	34億1,116
.	7億0,956 15.2	5億1,068 10.9	6,261 1.3	1,319 0.3	46億7,613
9,107 1.2	6億6,491 8.6	5億4,778 7.1	6,311 0.8	1,537	77億3,857
1億6,122 2.0	6億2,097 7.5	5億4,832 6.6	6,969 0.8	1億9,431	82億5,908
1億9,278 2.2	2億7,795 3.2	5億8,773 6.8	7,022 0.8	3,762	86億9,005
2億2,785 2.4	3億6,770 3.9	6億1,611 6.5	8,467 0.9	2億5,077	94億8,620
2億2,167 2.7	4億2,074 4.3	6億2,113 6.3	1億0,682 1.0	1億3,249 1.3	99億4,967
2億6,400 2.6	4億2,060 4.1	6億1,600 6.0	1億2,000 1.1	1億1,810 1.1	103億5,980

についての制度改革が成し遂げたのは、技術的運営の煩雑さを整理して、その時々、政治が対応する焦点をスッキリさせたことである。

ここまでの分析からは次の結果が導かれよう。ミシガン州における学校財政改革は、教育サービスをローカルな財からナショナルな財に切り替えた。改革の内容は資金配分の側面および財源構成の側面とも、大筋として転換にふさわしい体系合理性を備えていて、現実運営も高い水準の財政力平準化に向けて着実に前進している。

改革された財政制度の構造分析を終えた後は、最終的な目標である教育サービスの質的な向上に照らして、今次の改革がいかに関与できるか、の考察がくる。この評価に際しては、財政的連邦主義の評価アプローチの有効性も取り上げられる。

4) 改革路線の欠陥と政府間財政移転の理論

(i)

教育サービスがローカルな財の段階では、支出計画に見合って区域内の住民から資金を調達

する。財産税の引き上げに見合う成果を期待する住民との緊張関係をバネに、教育者たちは教育サービスの向上を追求する。この身近な住民によるコントロールが成長過程にある子弟の教育という総合的なサービス活動にとって要石となってきた。ここで、米国における学校財政の支出引き上げと（テストの成績で測った）教育実績の向上に関する実証研究に目を転じよう。フィッシャーによれば、おびただしい数の研究の大半は、長年にわたる財政資金の改善努力が教育実績の向上に結びついていないとの分析結果を提示してきた<sup>49)</sup>。直接の関係者が対話し、影響を及ぼすことが比較的容易なローカルな関係のもとでも、必ずしも金銭面での条件改善は教育サービスの向上を引き出すのに成功していない。

今次の改革は教育計画と資金計画をローカルな空間単位で一体的に扱うのをやめにして、後者を州政府の手に移した。改革により、学校管理者は資金調達に対してまったく受け身の立場に置かれる一方で、与えられた資金の支出計画に関する自立性を格段に強める。この学校自治体のあり様変化と改革の最終目標までふくめた学校財政改革の相互関係を問う考察は、改革の多角的な評価となる。

強固な政治意志を堅持する州政府は、体系合理的な制度をつくり、学区の財政力を平準化するプロセスを完成させようとしている。そこに想定されている回路は、財政的な条件整備→平等な経済条件のもとでの競争→質的に改善された個性的な教育サービスの提供、であろう。この回路の実現にとって財政力の平準化は、本

質的な要件ではあるが、その一つに過ぎない。この資金的な基盤の上に、教員の教育能力を中心とする学区自治体の取り組み、父兄・地元からの緊密な協力などが一体的に統合される必要がある。これらの諸要素を結合して教育現場のエネルギーに転換する役割を演じるのは、管理組織としての学区である。この組織は専門家の集団として高度な自立性を認められているから、強い外部コントロールがなければ潜在的に組織内の融和を優先する性向を備えている。

改革後の学区の運営を見れば、大幅な人材の入れ替えは起きていない。基本的に同じメンバー構成で、給与の平準化は財政的に弱体であった学区を中心に、目立って進展している。上述したごとく、深刻な荒廃を経験している学区が、改革を契機に新しい運営方式を導入しているわけでもない。観察される事態からは、間接的な教育支援のためだけに巨額の税金を注ぎ込んでいるように見える。いかに政治上の最優先課題に据えても、学区自治体の教育計画権までは奪えないという社会的制約を前にして、州政府の役割は間接支援に甘んじることであろうか。

州政府は今次改革の一環として、自己に許される権限内で公立学区の運営のあり様を変革する手段を投入している。チャーター学校の積極的な普及である。大半が民間企業によって管理されていて、事実上は利益も獲得できるチャーター学校は、外部の者にとって内部運営が不透明である。州政府から支給される標準教育基準額に相当する額でもって、学校運営に必要な経費をすべて賄わなければならない。当然、そこに働く職員たちの給与は対応する公立学校の職員よりも低い。それにもかかわらず、年齢構成の若さと業績重視の給与方式により、スタッフ

49) Fisher, Ronald C., 1996, pp. 517~525.

の意欲的な取り組みを引き出すのに成功している事例が多いようである。目下のところ、テスト成績のみならず、広い意味での教育の質でも父兄の評価はかなり高い。

チャーター学校が設立されると、地元の学校区自治体はその学校と直接に生徒をめぐる競争となる。そして、生徒の増減は財政収入に直結する。異質な経営を参入させて学校区を競争関係に巻き込む。それを通じて既存の学校の教育変革を誘発する。ここに、教育サービス面における州政府の改革戦略が読み取れる。この競争圧力がどのように作用するかは、かなりの観察期間を経なければ分からない。ところで、個人主義的な選択行動をとる中間階層を理論モデルに想定している財政的連邦主義は、この州政府の二本建て戦略を適切に評価する理論構造を備えているだろうか。この理論が戦略理論の位置につけない事態の基礎には、この種の戦略を提起できない限界が内在しているのではなかろうか。学校財政改革を素材にして、財政的連邦主義の理論的な性格を抽出することを試みよう。

(ii)

その社会にとって代表的な理論と現実政策の位置関係を探ろうとすれば、対象の特定からが困難な作業となる。本稿に即していえば、ミシガン州の学校財政改革は米国の諸州が実施した改革のうちで極端な事例である。また、財政的連邦主義は、ミクロ経済学の分析理論を用いて公共選択のあり様を分析する研究者グループの総称であり、その内部には多様な潮流が存在する。したがって、ある論文を取り上げて、それで財政的連邦主義を代表させられるかどうか、の疑問が生じる。幸運にも、フィシャー編『政府間財政関係』は具体的な事態を例示しながら、

研究動向と研究対象の関連について言及している。この著書の執筆者たちは広範囲にわたり膨大な文献を渉猟している。本稿で取り上げる研究が財政的連邦主義に占める位置、および考察対象の位置を確定するという労苦の多い作業は、この著書の研究成果の利用で済まそう。

ペッチイらは『政府間財政関係』に発表した論文において、財政的連邦主義に基づく研究には国ごとの特質があることを指摘する。政府間の財政移転の根拠についてみれば、オーストラリアとカナダでは公平性と効率性がたいへん重視される。米国の研究者は公共財の外部性を考察基準にして適切なマッチング補助率に分析焦点を据えてきたが、財政格差や公平性にはあまり関心を示さなかった<sup>50)</sup>。実は、そこでの米国研究者の特徴づけは、従来の研究をリードしてきた通説派を指して、米国には通説派と違った研究関心およびアプローチをもつ新世代グループと呼ぶべき人々が大勢いる。

このグループは、政府部門のうちではこの間に財政比重を高めてきた州レベルの活動に注目し、政策領域としては分配問題に相対的な重点を置く。彼らによれば、個別政策問題に対する通説派の主張は、多くの場合に欠陥のある論拠を含んでいたり、見当違いな内容となっている。それゆえ、自分達を意識的に通説派と区別している。彼らの基準に従えば、フィシャーは通説派の研究者となろう。彼の学校財政改革に対する評価態度を例にとって新世代グループの分析態度を吟味しよう。

ミシガン州の学校財政改革に対するフィシャーの評価関心は、集権化した資金調達的方式がも

50) Petchey, Jeffrey & Perry Shapiro, Cliff Walsh, 1997, p.100.

たらず効率インパクトと財政力の平準化作用に収斂していく。財政と深く絡みあった改革の評価視角としては他にも、教育サービスの特性と資金提供のタイプとの整合性や、そのタイプと最終目標との親和性などが取りだせる。それらが強い評価関心に上がらないのは、研究者として彼の個性によるものか、それとも、彼が依拠する理論基盤と結びついた態度であろうか。

イヴァンズらによれば、近年における学校財政の集権化の進展は、公共政策の分野でもっともホットな話題となってきた。世論を揺り動かす論点は、分権制がもたらす効率性と集権制による公平性のトレードオフにいかに対処するか、であった。資金調達側面から引き出される通説派の見解としては、2つの理論的な根拠と2つの現実政治上の論拠を勘案すれば、集権的な資金調達が低位平準化に行き着くことになる。理論的な根拠としては次の2つが指摘されている。州域で租税（財産税）を再配分する方式への移行は、財産税支払いの限界便益を大幅に引き下げる。資金調達の分権システムは学校区ごとの中位投票で決まる。この方式を採用した際の州全体の支出水準は、州所得の平均レベルになる。この水準は一般に、集権的な方式が実現する州レベルでの中位投票の水準よりも高い。現実政治上の論拠は相反する作用を持つ。一方において、州レベルになると教育サービスは他の諸課題との激しい資金配分の闘争にさらされる。他方では、その時々々の社会の動きがストレートに影響する<sup>51)</sup>。結局、集権制の採用は効率性を断念して公平性を選ぶことを意味するが、それが低位の平準化しかもたらさないで、良くない選択となる。フィシャーが効率性と平準化の程度に懸念をくり返すのは、通説派の立場からして当然である。

つぎに、サービス特質の側面から通説派の見解と実際の改革をつき合わせてみよう。通説派はローカルな財に対する資金移転の根拠を財が有する外部性に求める。この立場からは、マッチング補助金である課税ベース同等化補助金を投入して、教育サービスの過少供給を回避するのが望ましいという主張になる<sup>52)</sup>。しかるに、ミシガン州の学校財政改革は、課税ベース同等化補助金から集権的な資金移転に転換したのだから、まったく逆の歩みをする。

州政府はなぜ課税ベース同等化補助金を止めにしたのであろうか。フィシャー自身がこの点を検討している。州資金が不足したために対象となる学校区が当初の9割から6割5分まで減ったり、より豊かな学校区はより早いスピードで運営資金を引き上げるなどの問題が生じていた。しかしながら、最大の問題点は、財政力の弱い学校区がより多くの州資金を獲得しようとして財産税の賦課率の引き上げを提起しても、住民の賛同を得るのが困難だったことである。その結果、この方式のもとで学校間の格差はむしろ拡大してしまう<sup>53)</sup>。現実の改革はこの事態を前にして、通説派から見れば、よりまずい方式を選ぶ。理論的に優れているはずの方式において、学校区が期待したプロセスをたどれない事態に対して、通説派は有効な対策を提出できない。通説派の弱点を意識するフィシャーは、改革評価に際してもこの側面を意識的に避けているように思われる。

51) Evans, William N., & Sheila E. Murray, Robert M. Schwab, 1997, pp.154~155.

52) Petchey, Jeffrey & Perry Shapiro, Cliff Walsh, 1997, p.104.

53) Fisher, Ronald C. & Robert W. Wassmer, 1995, pp.418~419.

新世代グループの改革評価は、通説派とどこが、どう異なるのであろうか。このグループは、ミシガン州の改革を独自の検討対象とはしていない。しかしながら、全体としての学校財政改革のとりあげ方を吟味すれば、この理論グループが中間階層の運動に対する戦略理論の地位に立てるかどうかは、はっきりするであろう。新世代グループは学校財政改革の運動を突き動かしている公平性の要求を受け入れ、それから導かれる資金調達集権化をも是認する。財産税はもっとも不公平な税と位置づけるので、財源の重心が所得税や売上税に移ることも肯定的にとらえる。この価値態度を明示したうえで、彼らはもっぱら実証分析に携わる。

通説派が低位の平準化に終わると主張した資金調達については、いずれも集権化が進展していることを確認する。けれども、改革後の支出水準の動向は、改革の契機や実施期の制約条件に強く影響されて、まちまちである。少なくとも一律に低位の平準化になるという事態は生じていない。長期（1972-92年）におよぶ多数の事例観察からは、州の肯定的な関与の仕方により、全体として学校区間の不公平さは減少している。そして、支出水準の引き上げと教育効果の関係というより重大なテーマについても、通説派とは逆の見解を打ち出す。多数の実証研究があるにもかかわらず、見解を逆転させるカギは、教育サービス向上を測る基準にある。財政支出の増大は教師の教育活動を高め、教育の成果として問題児が学校に在籍する期間はこれまでよりも長くなる。これはテストの平均点を押し下げる効果をもつ。つまり、テスト成績を基準にすれば事態は悪化したように見えても、教育サービスとしては向上していると主張する<sup>54)</sup>。

かくのごとく実施された改革を肯定する新グ

ループは、改革運動の戦略理論となれるであろうか。戦略理論の役割は現実の改革への追従ではなくて、運動の路線提示にあるとすれば、新グループは自己の理論基盤に基づいた方向提示をする必要がある。提出されているのは、個別的な評価側面についての異なる価値判断と解釈に過ぎない。例えば、上記の教育効果に関する見解でいえば、学校区の管理システム、職員は同一であっても、提供資金さえ増えれば、それに見合っただけで教育の質向上が推進される、と想定している。しかしながら、この想定を裏付ける理論説明は何もない。

新グループが通説派との相違を価値態度や再解釈にとどめずに、理論を用いて説明するのは財政移転の根拠である。このグループの理解によれば、通説派はマッチング補助金も平等化移転も効率性から説明する。それに対して、新世代グループは、連合して連邦関係を取り結ぶ政府レベルの安定性を根拠に据える。連邦体制をとることで、それぞれの行政区域は利得もあれば、コストをも被る。それらは一様でないため、利得が上回る区域もコストが上回る区域も生じる。もし全区域が協力すれば、全体として大きな利得を取得できる。この時、より大きな利得をえる区域はコストが大きい区域に喜んで補償をする。平等化移転を導入すれば、地域間の利害が一致しない政策であろうとも、連合体制を危険にさらさずに全国的に実施できるわけである。上位政府はより大きな利得をえる区域に代わって平等化移転を提供しているに過ぎない。この種の政策例として、成長・安定政策や環境保全が挙げられている<sup>55)</sup>。

54) Evans, William N., & Sheila E. Murray, Robert M. Schwab, 1997, pp.154~160.

55) Petchey, Jeffrey & Perry Shapiro, Cliff Walsh, 1997, pp.107~114.

通説派と新世代のモデルにおいて財政移転が演じる役割を比較しよう。通説派の描く世界は、奇妙にも理論の名称に反して、単一国家モデルになっている。しかも、上位政府は下位政府の選好に関する情報をすべて得ていて、効率的に行動する。つまり、パレート最適な成果を追求する。財政移転はこのモデルにおいて上位政府の決定を末端の政府部門まで知らせる経済的なシグナルである。そこから検討の焦点は、いかにすれば下位政府を上位政府の合理的な政策にスムーズに従わせることができるかにあった。一方、新世代グループの設定する世界では、他者の選好について完全情報を得ていない政府同士が準最適な集団選択を行う。非効率な世界においてではあるが、共同してより大きな利得を獲得するために自発的な財政移転が生じる<sup>56)</sup>。

新世代の論拠づけは、財政移転を連邦体制の形成と結び付ける点で、通説派との相違を際立たせるのに成功している。とはいえ、この論拠は本稿の対象とする学校教育の財政移転に当てはめられるであろうか。教育サービスの特性に着目すれば、そのサービスの便益は、一般に個人および学校区によって内部化されやすい。さらに、紐のつかない教育交付金は、その使用のあり次第で成果に雲泥の差が起きるにもかかわらず、使用については不問に付している。それでは荒廃した学校区は再生できないと、中間階層は主張している。この肝心な点について、新世代の理論も財政移転の受取り手および地域住民の選好は侵すことができないという価値原理を保持する。それゆえ、財政移転を違った理論モデルで説明する新世代派といえども、学校財政を改革する運動の戦略理論の位置にはつけ

56) Petchey, Jeffrey & Perry Shapiro, Cliff Walsh, 1997, pp.130~131.

ない、といえよう。

(iii)

本小節が問うのは、狭義の財政的連邦主義が学校財政改革を的確に評価し、改革をリードする理論指針を提示できるか、である。まずは、この理論の分析枠組みに沿って、財政移転の理論的な論拠、方式選択の基準および政策効果の測定を取りあげた。そして、合理的なモデル世界に固執する通説派も、現実には起きている現象を追認する新世代グループも、戦略理論としての資格を備えていなかった。

ところで、学校財政改革を最終目標に照らして評価するには、狭義の財政的連邦主義が設定する視角は狭くて一面的である。というのは、この理論が教育サービスの提供組織であって、州と生徒・父兄をむすぶ結節環に位置する学校区をブラック・ボックスにして、財政移転の作用に分析焦点を据えているからである。学校区は改革により運営面における自立性を以前よりも格段に高めた。運営に必要な資金は自己努力とは無関係に、算定式に基づいて自動的に流入してくる。この編成構造になっている組織体が州の掲げる改革目標に自己の行動を合致させるかどうかは、簡単に応えられない。過去を振り返れば、州政府による追加的な財政資金の投入が功を奏しないから本格的な改革が必要とされてきた。その歴史的な事実、いかなる理論上の意味をもつのか。手がかりは、広義の財政的連邦主義に属するブキャナの利他主義 (altruism) 研究に求められる。

財政的連邦主義を代表する研究者の一人であるブキャナンはさまざまな分野で業績を発表していて、彼の研究はペッチイらの論文でも言及

がなされている。しかしながら、本稿にとって必要なのは、一見、狭義の財政的連邦主義とは違った分野に見える利他主義研究の論文「サマリタズ・ジレンマ」である。利他主義の研究は、もともと米国で盛んな各種の寄付 (charity, donation) について経済学的に分析していた。現在では社会保障などに対象分野を拡大しているが、今のところ、利他主義研究は教育サービスや連邦体制までは考察対象を拡大していないらしい。

この研究に登場する資金の与え手、受け手はともに経済合理的に行動する。この時、受け手の効用関数は自己の消費からなる通常の関数型式を備えているが、与え手の効用関数は、自己の消費と受け手の効用関数 (通常は受け手の消費で代表される) を組み合わせたタイプになっている。理論経済学が表現する利他主義とはこの効用関数の担い手を指す。ここで、与え手の効用関数の一部を構成する部分が受け手の効用関数からナショナルな財である教育サービスの水準向上に代わっても、内容として受け手のサービス消費が含まれているから、議論の本質にはなんらの修正も生じない。この配役を本稿の登場人物に当てはめれば、資金の与え手が州政府、受け手が学校区になる点に異論は出ない。

疑問が出るのは、対等な立場同士の設定になっているブキャナン・モデルを政府間の財政関係に適用することの是非であろう。これまでの慣習的な扱いから、政府間財政関係は垂直的なモデル構造を想像させる。かといって、通説派のように連邦体制の政府間関係を単一国家モデルで処理するのは、明らかに誤りであろう。学校区は資金以外でも教育サービス提供の基本骨格を州政府に規制されている。この側面から見るかぎり、両者は対等な立場にない。けれども、

資金の使い方、学校管理のスタイル、生徒・父兄とのコミュニケーションのもち方など、具体的な運営については大きな裁量を有している。日常的な運営に州政府の権限はほとんど及ばない。とすれば、教育実績に結びつく活動に関する州・学校区の制度構造は、垂直よりも水平的な関係に近いのではなからうか。それでは、資金の与え手と受け手を適宜に州政府と学校区に読み替えて、ブキャナン論文を概観しよう<sup>57)</sup>。

ブキャナンは資金の与え手と受け手の相互作用を考察するのに、2行2列の利得表で表現される連続ゲームの手法を用いる。一般性の高い議論にするべく、両者が所得を生産し、消費を行う場所はそれぞれ別だと想定される。ある事象に対する双方の効用の大きさも、相対順位も違っている。この条件設定のもとで双方が順次に意志決定を行えば、与え手は自己の効用を最大にするチャンスがほとんどない。この帰結に到達する道すじを明らかにしよう。

特定の事象にそれぞれ違った効用の大きさを有する2人が連続ゲームをする場合、相手の対応行動に影響される。このため、双方とも自己の最大効用を実現しようとするれば、短期的に効用損失を被ろうとも耐えて、長期の最大効用を引き出す戦略的な行動をとる必要がある。それを実行に移す際に双方の置かれる立場が非対称的だと、ブキャナンは主張する。受け手は長期的な効用に向けた行動をとりやすいが、与え手はもっとも望ましい選択を断念する事態に追いやられる。というのは、与え手が戦略的な行動

57) Buchanan, James M., 1975. ブキャナン・モデルの詳しい説明は、山田誠 1999年、を参照。付言すると、モデルの類似性の点では、金持ちの与え手を代表する国家を導入しているコート論文が新世代グループにより近い。コート・モデルの説明に関しては、同上の論文98~100ページを参照。

をとるに当たっては、目的倫理を貫く意志の強さと効用の時間割引率を算定する正確さという2つのハードルを越えねばならない。しかし、与え手にはそれを冷静に追い続けられるだけの自己コントロール力が備わっていないからである。ハードルの1つは、自己の効用を切り替えて与え手の最大効用に合致させようとしない受け手に対して、相手がいかに困ろうが餓死しようが放置して、目的適合性を保持する態度である。2つ目は、与え手が目の苦痛から受ける効用損失を過大に評価し、ずっと後になって得られる長期の効用を過小評価するという誤りを犯さないことである。両ハードルの克服は容易なことではない。ブキャナン・モデルの論理を学校教育に当てはめてみよう。

州は財政移転でもって学校区、とりわけ貧困な学校区の教育サービスを質的に改善する目標を立てる。その一方、外部監視の弱い自治組織は本質的に保守体質を備えていると仮定しよう。この場合には、当該の学校区はいままで運営スタイルを続けていても収入を増やせる状態が最大効用といえる。この状況下にあっては、体質を変えない学校区に対しては教師の給料が減ろうとも、学校内がどれ程荒廃しようとも放置して、彼らを取り組みの態度を変えるまで待つのが目的倫理に適う態度となろう。だが、放置は地元の親および世間の強い批判や非難を招く。そこで、将来に予想される悪影響には目を向けず、当面の苦痛回避を優先させるべく追加的な資金を提供する。これが現代の財政移転を増やさせる一般的な回路ではないかと、ブキャナン論文は迫る。

財政面における州の集権化が強まっている米国の学校財政改革について、経済学理論がどの

ような処方箋を描けるかを、簡潔にまとめてみよう。狭義の財政的連邦主義のうち通説派の主張としては、単一国家モデルと完全情報という土俵のうえで効率性を価値基準に据えるため、特定目的補助金が引き出される。新世代グループは、共通する利害を有する者同士での集団選択モデルと不完全情報という組み合わせの世界で、価値基準を公平性に置く。ここから包括的な補助金が推奨される。両グループは、こうした違いはあっても、資金の与え手と受け手は財政移転に込められた政策目標の実現に関して利害が一致すると前提している。そうだとしたら、長年にわたり財政移転を引き上げてきたにもかかわらず、大掛かりな改革が必要になるのは、どう説明するのか。ブキャナン論文はこの根本的な疑問に、裏側から答えを提示する。

米国の政府活動の伝統において、教育サービスはローカルな政府が提供する最大の公共サービスの地位を占めてきた。州政府は学校運営を直接にコントロールする権限をもたない。州から学校区への財政移転が学校運営を誘導する唯一の手段である。その際、水平的な組織関係に近い両者を見れば、財政移転は資金の受け手ではあっても自立性の強い組織に対してどの程度、政策目標に向けて誘導するパワーを発揮できるであろうか。その投入効果は全体としてみれば、学校区の側の体質に左右されよう。しかるに、ミシガン州の学校財政改革は、資金配分に際して政策目標と関連づけた指標を排除しているから、学校区にとって自己の効用関数を組み替える資金的インセンティブが存在しない仕組みになっている。これがブキャナン論文から見たミシガン州の改革評価となろう。

現実の問題として、与え手が2つのハードルを乗り越えるのは容易ではない。そして、時間



が経つにつれて財政移転の規模は膨れていき、ついには社会全体をスポイルさせるに至る、とブキャナンは主張する。この陰鬱な結論は一つの極論である。実際の相互作用は、財政移転に対する狭義の財政的連邦主義の楽天的な想定とブキャナンのベシミスティックな見通しの中間であろう。とはいえ、学校区が州の改革目的に沿わないのは、それなりに合理的な態度決定であり、体質を変えさせるのはとても困難な課題だという指摘は、狭義の財政的連邦主義から出てこない。ブキャナン論文は中間階層の改革運動や州政府の改革路線にとって鋭い警鐘となっている。ミシガン州の改革に即していえば、深刻な問題を抱える学校区の事態が抜本的な向上を見ないどころか、場合によれば全然改善されない危険性を暗示している。

ところで、州政府はチャーター学校の普及に積極的に取り組んでいる。教育事業を実施する組織体として、あまり良い実績をあげられない学校区の内部改革を座して待つのではなく、民間の経営スタイルをもった組織を同じ土俵に上げている。州政府はさまざまな条件変化に見舞われて円滑に機能しなくなった住民コントロールに替えて、異なる経営組織を相互に競争させる路線を採用したことになる。この時、参入する学校数を大きく見込むことに加えて、州教育交付金の配分基準に学校に登校する学生実数を用いることで、新規参入が両者の平和的な棲み分けに終わらないよう工夫している。要するに、州政府はブキャナンが到達した陰鬱な結論を打開する戦略として、チャーター学校を普及させているといえる。以上の考察からして、ミシガン州の現実政治が打ちだす路線は、事態の変革のために経済学理論の描く世界・論理構造を超えて、新しい方策を模索しているといえる。

最後に、チャーター学校を普及する路線がはらむ問題点を指摘しておこう。目下のチャーター学校の認可は、最小の教育単位である小・中・高校の設立に対して付与されている。この方式は学校区自治体を、その区域内に進出したチャーター学校と直接の競争関係に立たせる。この競争において、チャーター学校が優位に立てば立つほど学校区に属する残りの小・中・高校は、より劣悪な教育環境に落ち込む。公立学校の保守性の程度如何により、マイナスの循環が生じる危険を指摘できよう。学校教育をナショナルな財に切り替える論拠の一つは、荒廃した学校区の教育の底上げにある。現下のチャーター学校を普及させる路線からは、マイナスの循環に対処する有効な方策は見えてこない。

この困難の打開策として考えられるのは、よい実績を上げるチャーター学校がその学校区にある程度普及すれば、学校区の管理運営そのものをチャーター学校の管理組織に移すことであろう。この方策は学校区の管理組織にとって自己の存在否定を意味するから、スムーズに実現するかどうかは疑問である。また、現在の権限関係のもとでは地方財政改革の領域を越えている。そうではあるが、新聞報道によれば該当する事例が現れはじめている<sup>58)</sup>。

## 5) 小 括

ミシガン州の地方財政改革は広範囲な制度改革を含む。一つ一つの制度改革はバラバラに切り離された事業ではない。しかるに、研究論文も政府の刊行資料も改革の全体像を描きだしていない。本稿の最後の作業として、学校財政改革を地方財政改革のフレームワークに組み入れることを試みよう。

この州の地方財政改革をつらぬく基調は、単

一の自治体税である財産税の軽減である。この側面に関しては共通しているものの、資金調達側面を取りだせば、一般サービス自治体と最大の給付サービスを担う学校区自治体とは改革アプローチが対照的である。一般サービス自治体に向けては、運営コストの引き上げは住民の同意が必要だという住民コントロール強化の方向を指し示す。ところが、学校区の経常的な運営資金になると、学校区から資金調達の決定権を奪い、州の全面的な管理下に置く。米国の研究者は好対照な改革アプローチをほとんど取り上げないが、一つの大改革内に異方向のアプローチが採用された論拠を問わねばならない。

今日、アメリカの自治体は歴史的な転換期を迎えているように思われる。今次の大がかりな転換の特徴は、伝統的な統治システムを否定する勢力ではなくて、主要な担い手層がシステムの革新を求めている点にある。このタイプの転換は、公的な活動を代表する政府と住民の伝統的な相互関係のあり方を尊重して行われるよりほかはない。その基本的な形態は、責任ある市民としての税負担と政府活動に対するコントロールである。歴史をさかのぼれば、負担の段階的相違を意味する市町村の区別とその管轄区域も、住民が自己決定により確定するという手続きを

取ってきた（町村、小市、市の区別）。

米国社会は自治体活動についての負担を一般的にこの統治スタイルで正当化する。そのなかでもミシガン州は伝統的なスタイルを墨守してきた。ミシガン州は、自治体税を基本的に財産税だけに絞ってきたために、自治体間および内部における住民間に発生する負担上の困難は、複数税システムをとる州の自治体よりも深刻である。それだけに、大がかりな手術が必要であったといえる。と同時に、保守的な州は自治体に複数税制を導入するよりも、財産税と住民コントロールの結び付き存続に最優先の価値を見出す。この価値判断に基づいて転換の方向が選択される。

その選択の上に、これまでの自治体サービスをローカルな財とナショナルな財に分けるといふ大胆な変革を採用する。そして、ローカルな財である一般の公共サービスに関しては、自治体に、活動の種類と量についての住民了解を取り付けながらサービスを拡充する路線をとらせる。他方、サービスの高度化が進展しつつあり、かつ学校区間の財政力を高いレベルで平準化しようとする教育サービスの分野は、学校区ごとに住民負担に任せるやり方では対処できない。そこで、教育サービスはナショナルな財に切り替えて、資金調達の責任を州に移す。このサービス分割により、思い切った手術が可能になった。

学校財政改革で財産税は、より高い負担力を有する非自己居住用資産に対して相対的に重課し、自己居住用資産に対しては5分の1前後の水準にまで引き下げ、教育サービスを賄う税は原則的に州内一本の税率とする（52の富裕な学校区は除く）。これにより、単一の自治体税である財産税は、住民がフレキシブルに意志表示

58) アナバーニュース紙の報道によれば、デトロイト郊外のインクスター学校区の理事会は、全国的にチャーター学校網を拡げている民間企業のエジソン社と5年間の契約を交わして、学校区内にあるすべての学校の運営を委託した。この場合、学校区の理事会は依然として存続する。このケースは、アメリカ全体で第3番目に当たる (*The Ann Arbor News*, August 29, 2000.)。また、ブッシュ新大統領は、テスト成績の悪い学校に通う生徒には転校補助金（「学校券」と呼ばれる）を支給する教育改革案を公表している。ミシガン州の中間階層が持ち出す要求は、いまや連邦政府の重要政策として採用されそうな雲行きである（「教育改革案を公表」『朝日新聞』2001年1月25日号）。

できる水準に復帰したと州政府は主張する。この軽減された水準から再びどの程度引き上げるかは、住民の意向次第である。一般サービス分野および学校の施設整備などの拡充に際して、その都度、住民投票を義務づけることは、伝統的なコミュニティ社会が変容した現代に、住民コントロールを再確立しようとする手法と見なせよう。

もちろん、現代社会における給付サービスの普及はローカルな財といえども、あらゆる自治体に一定の整備水準を要求する。これに対しては、州一般歳入分与が都市部を重視する配分方式から非都市部に対する再分配機能を強める方向に改革される。それを考慮に入れても、改革された後のローカルな財の分野に関しては、自治体政府が住民との結び付きを強めなければ円滑な運営は、今後しだいに困難になるように思われる。

他方、学校財政改革は一般サービス自治体の改革や地方税制改革と較べると一段とドラステックな改革であり、そして、いくつかの独自の課題を抱えている。まず、その改革を引き起こした理論的な論拠を探れば、ローカルな財とナショナルな財の性質を合わせもつという教育サービスの特性にまで行き着く。米国の場合は、近年まで教育サービスを原則的にローカルな財として扱い、運営してきた。ミシガン州は学校区の運営コストを典型的に、応益税の財産税から調達してきた。この伝統的な方式で現代的な教育サービスの水準を州内にくまなく行き渡らせるのは困難となり、学校財政の改革が求められた。

この改革は、経常運営の資金を高い水準で平準化するという点で、全国の改革運動にとっての理念型に位置する。支出面の裁量権は学校区

が保持しているとはいえ、教育サービスの平準化を目的として支出水準の決定権を州に移したのは、ローカルな財であった教育サービスがナショナルな財に切り替わったことを意味する。この改革の実施は、富裕な学校区と荒廃が深刻な学校区という両端に位置する学校区への適切な対応が打ち出せていない。とはいえ、低い支出レベルにあった学校区では、大幅な財産税軽減と目立った学校財政の改善がもたらされた。この環境変化を受けて、この財政ランクに属する学校区の多くは、地方債の発行を住民に提起して教育施設の充実に取り組んでいる。

学校財政改革に際して、州には学校財政特別会計が州の予算運営を攪乱させる事態を解消させたいという独自の制度上の要求があった。両者の予算を制度的にスッキリと分離させる工夫は、予算執行の局面に関してはある程度成功しているようであるが、学校財政の運営資金を州が決めている以上、予算運営に対する影響はより大きくなるわけで、政治責任については無理な注文であったといえる。

## 八 結 び

本格的な制度改革は総合的な事業である。それに対する学問のかかわり方は、いくつかのレベルが考えられる。それらの内でも戦略理論と評価理論のいずれのポジションを取るかで、理論の備えるべき方向は逆向きになるように思われる。評価理論であれば、対象を限定された特定の基準から扱えば、それはそれなりの有効性を発揮できる。戦略理論は、対象とその処方が有機的な社会にはめ込まれた際の相互作用を必ず考察に組み込まなければならない。本稿が取り上げたミシガン州の地方財政改革に即して、この点をもう一度整理しておこう。

改革の中心的なテーマは学校財政の改革である。この改革においては高い水準の平準化を意図しているため、学校教育の資金量を引き上げる必要がある。この時、学校財政の充実を妨げている要因が重い財産税に対する住民の抵抗であったため、財産税の大幅な軽減が同時的な改革課題となる。したがって、学校財政改革はたんなる資金管理の移動だけでは済まず、州・地方の税制改革を伴わざるをえない。ミシガン州政府は、さらに州一般歳入分与までこの改革に連動させる。

これだけ多方面におよぶ改革を相互に関連づける方式は、細かい違いまで問題にすれば無数に存在する。いかなる理論であろうとも、そのうちのどれが最も合理的な組み合わせかに、一義的に答えることはできない。これを選択するのは政策主体の価値理念である。ミシガン州の地方財政改革に際して、保守的な州政府は、伝統的な自治体税制度である財産税を維持することを通じて、現代的な住民コントロールを再建するという路線を選択する。この価値理念のもと、それぞれの制度改革は、相互に深く絡み合っている。本格的な制度改革と呼ぶゆえである。

狭義の財政的連邦主義をミシガン州の地方財政改革にかかわらせて検討すれば、その実践的および理論的な性格がかなりの程度明らかになると思われる。まず学校財政の改革を求める運動との関連で、この理論は客観的な条件だけを見れば戦略理論の地位について良いように見える。この改革運動は、経済合理的な行動性向をもつとされる中間階層による法廷闘争の形態をとっている。財政的連邦主義の表象モデルともいべき中間階層が、経済的成功をめぐる競争の出発点と位置づける学校教育に関して、平等な条件整備を主張している。つまり、担い手も

改革の方向もこの理論のフレームワークと合致する。しかるに、この理論と実践運動の要求はうまく噛み合わず、この理論は運動を理論的に先導する役割を演じていない。

目標が比較的簡明な改革運動でも戦略理論の地位に就けない財政的連邦主義は、ミシガン州の本格的な制度改革に対して方針を提起できるだけの実践的な理論装備を備えていない。それを傍証するのは、州政府にかなり近いポジションにいるフィシャー教授の『州・自治体財政』改訂版（1996年）である。ミシガン州の地方財政改革のさなかに刊行された著書で扱われているのは、学校財政改革だけである。結局のところ、財政的連邦主義は総合的な観点からの路線提示が必要な戦略理論とは切れたところで、あるいは、意識的にその方向提示を断念した世界で、厳密な論証を引き出しているように思われる。

それでは、厳密な論証に従事するこの理論は、対象を特定の視角から切り取ってもよい評価理論として、実際に優れた成果を上げるであろうか。学校財政改革に関する具体的な適用事例に見るかぎり、狭義の財政的連邦主義は、一方で論証可能な枠組みに縛られ、他方で経済的インセンティブの有効性を過信するために、誤った評価を生み出す危険性が高い。ミシガン州の学校財政改革でいえば、この理論の評価枠組みからは州政府が資金調達面だけを管理する方式にひそむ重大な問題点は見えてこない。分権的なサービス管理になっている学校区の場合、ブキャナンの利他主義モデルの方が改革によっても解決できない困難をより適切に取り出せる。そのブキャナン論文さえも、打開の方策を提示する内容ではない。これに対して、州政府の改革路線は曲がりなりにも困難への処方箋を打ち出し

ている。したがって、改革評価の側面に限定した場合にも、狭義の財政的連邦主義は、理論に内在する欠点とはいえないにしても、分析装置の整備という観点で見れば、適切な評価用具を十分に備えていないのが実情ではなかろうか。

結局、抽象度の高い理論が保持する厳密な論証手続き、そこから引き出される明快な主張と現実の制度改革は、幾層もの論理的な媒介を経なければうまく結び付けられない、というのが本稿の結論である。

本稿は海外研修先で思いがけずに出合ったテーマを取りあげた。アメリカの財政に関しては山なす研究蓄積が存在するが、本稿はそれらを踏まえていない。滞在の地で入手しえた素材だけを基に、初めて接する難解な制度と格闘しながらまとめた。自己の能力の及ぶかぎり正確さを期すようにしたが、出来上がった研究は専門家の目に触れると、あちこちで馬脚を現すのではないかと危惧している。数々の誤りや粗雑さは、諸賢の指摘をえて少しずつ改めていきたい。

(2000年9月21日脱稿、在ミシガン大学)

#### 〔付記〕

本稿はミシガン州の地方財政改革を主対象にしており、事例素材はワシュテナウ郡内にある自治体である。この種の研究は、数多くの専門家や現場の方々からの支援を必要とする。とりわけ、The Ann Arbor News 紙のジャーナリスト Marianne Rzepka 氏は、調査の契機となる記事を執筆されたのみならず、貴重なアドバイスと関連資料を提供してくれた。記して感謝する。

#### 《付録》 ミシガン州における州一般歳入分与の概観

この概観は州財務省の歳入・租税分析局 Connie Ross 氏から2000年4月18日と9月11日に送付された文章と資料に基づいて作成された。

ミシガン州の州一般歳入分与の源をたどっていけば、大恐慌で自治体の財政が深刻な困難に遭遇した1930年代初頭に、州政府から市町村に提供された一般財政援助にたどり着く。その財源はアルコール小売り免許税の一部が充てられた。当初は税の徴収された地域に一定割合が分与される方式であった。1939年からは一人当たりの定額を基準に配分する方式に変わり、財政調整の機能を備えるようになる。その後、財源はしだいに拡充されていく。すでに1946年に売上税の6分の1が財源となり、1967年には、個人所得税の一定比率も加えられた。1971年の州一般歳入分与法の制定に際しても財源の拡張が図られた。1972年になると所得税の配分に際して、自治体の財産税に対する賦課率の高さを指標にする相対徴税努力が基準として採用され、1975年には単一事業税の配分にもこの方式が適用された。

この制度内容は実質的な変化を被らないで1994年まで維持された。1980年代初頭と1990年代前半に、州教育交付金とは対照的に、一般歳入分与に配分される税の比率は繰り返し引き下げられたり、あるいは省令による減額措置がとられたりしている。州の抑制的な態度にもかかわらず、1980～95年の配分額の増大は、この間の消費者物価の上昇率および州支出の増加率を上回っている。1991年まで財源であった無形財産税が財源から除外されて後は、売上税、所得税、単一事業税が配分財源を構成している。

1995年度の構成比率は、それぞれ41, 33, 26パーセントである（手元の文書は、郡への配分が何時からはじまったかを記載していない）。

1998年までの配分は、3種の異なる基準（一人当たり定額の要素、徴税の相対努力の要素、地元から徴収される企業棚卸し税の要素）によってそれぞれに算出される額を合計するやり方であった。1995年度について見れば、この3つの要素基準はそれぞれ38, 53, 9パーセントの割合を占めていた。一人当たり定額配分は、それぞれの自治体の人口そのまま、人口規模などによる指数化は見られない。徴税の相対努力は、それぞれの自治体が徴収にあたる諸税の合計額を算定された州平均の基準値で割って得られる。この努力値の構成対象は、まちまちの賦課率を

課した財産税、所得税、（公益事業利用税を含む）消費税の徴収額である。この構成と基準から判断すると、自治体ごとの徴収率にあまり大きな差は現れないから、事実上、財産税の賦課率の違いが配分額を変動させる決定的な要素になる。企業棚卸し税は、1975年に自治体税であったものを州政府が召し上げたことに対する補償として支給される。その配分基準は75年の企業棚卸しの課税評価額に配分前年の財産税賦課率を掛けて算出する。

1998年の法改正により、財源は旧売上税（4パーセント課税分）の36.3パーセントと企業棚卸し税の一定割合（後者は郡だけが配分対象）になった。ただし、自治体に対する補足的な交付の必要が生じた場合には一般会計からの資金

付録・表1 州一般歳入分与の推移（1979～1992年開始年度）

（単位：万ドル）

開始年度	市 町 村						郡		総計
	売上税	所得税	無形財産税	単一事業所税	一般会計他	小計	所得税	企業棚卸し税	
1979	2億3,000	1億1,210	—	6,090	500	4億0,800	6,020	1億0,370	5億7,190
1980	2億3,100	1億0,170	0	5,660	—	3億8,930	4,830	1億0,450	5億4,210
1981	2億3,740	8,780	240	4,930	—	3億7,690	4,460	1億0,370	5億2,520
1982	2億4,360	1億2,080	0	6,090	—	4億2,530	6,720	1億0,260	5億9,510
1983	2億7,630	1億3,820	950	7,210	310	4億9,920	7,440	1億0,080	6億7,440
1984	3億0,510	1億5,690	950	9,990	310	5億7,450	8,410	1億0,170	7億6,030
1985	3億3,540	1億7,000	950	1億2,160	190	6億3,840	9,150	1億0,240	8億3,230
1986	3億4,540	1億8,260	950	1億3,620	290	6億7,660	9,830	1億0,280	8億7,770
1987	3億6,520	1億9,810	950	1億4,360	370	7億2,010	1億0,500	1億0,440	9億2,960
1988	3億8,530	2億1,400	950	1億6,060	400	7億7,340	1億1,350	1億0,660	9億9,350
1989	4億0,000	2億2,200	950	1億7,140	400	8億0,700	1億1,780	1億0,800	10億3,280
1990	4億0,050	2億1,800	950	1億6,580	—	7億9,370	1億1,550	1億0,710	10億1,630
1991	4億0,790	2億3,460	950	1億5,850	—	8億1,050	1億2,440	1億0,660	10億4,150
1992	4億2,420	2億2,400	0	1億5,350	—	8億0,170	1億2,160	1億0,920	10億3,250

注1) 原資料は、10万ドルの位までの数値が記入されている。

注2) 1979, 1980, 1981, 1982, 1990, 1991開始年度は、省令による財源削減がなされており、1992開始年度には納付方法の変更により、3,600万ドルだけ削減効果が生じている。

（出所）2000年9月11日に州財務省 Connie Ross 氏から入手した資料を一部加工。

付録・表2 州一般歳入分与（1989～1998年開始年度）

（単位：万ドル）

開始年度	売 上 税	所 得 税	無 形 財 産 税	単 一 事 業 所 税	一 般 会 計 他	総 計
1989	4億0,000	3億4,000	950	2億7,980	400	10億3,320
1990	4億0,060	3億3,380	950	2億7,340	—	10億1,730
1991	4億0,440	2億8,630	950	2億2,610	—	9億2,640
1992	4億2,420	3億4,560	—	2億6,260	—	10億3,240
1993	4億7,760	3億6,220	—	2億7,170	—	11億1,150
1994	4億7,700	3億9,280	—	2億9,930	40	11億6,950
1995	5億2,450	4億0,280	—	3億3,280	50	12億6,050
1996	13億0,040	—	—	—	930	13億0,970
1997	13億6,390	—	—	—	690	13億7,080
1998	13億8,070	—	—	—	760	13億8,840

注1) 原資料は、10万ドルの位までの数値が記入されている。

注2) 1990、1991開始年度は、省令による財源削減が実施された。納付方法の変更により、1991開始年度に1億1,210万ドル、1992開始年度に3,600万ドルだけ削減効果が生じている。

（出所）2000年9月11日に州財務省 Connie Ross 氏から入手した資料を一部加工。

投入も認められている。法律を改正した後の配分基準は、98年度の一般歳入分与の受給シェア値、行政制度上の区分と人口規模、納税者当たりの資産評価額の州平均からの乖離度、課税評価額が著しく低い市町村の評価額、という4つの要素である。改正に際して、徴税の相対努力は第4要素のなかに組み込まれた。配分額は、以前と同じく、それぞれの要素ごとに算定される金額を合計したものである。

最後に、最近20年間の州一般歳入分与における財源構成の変化と金額の推移を付表として掲載しておこう（付録・表1、表2）。2つの表は、連続していない。その食い違いについては、Ross氏も説明できないとのことである。そうした欠陥はあるものの、2つの表をつなげてみれば、複合的な財源構成であったものが、事実上、売上税だけに依存した州一般歳入分与に置き換わってきた推移が読みとれる。また、90年代の配分額が80年代と較べてより抑制的に推移していることも分かる。

#### 参考文献

- 秋本福雄『パートナーシップによるまちづくり』学芸出版社、1997年。
- 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社、1999年。
- 自治体国際化協会『米国の地方公共団体の種類と機能』29号、1991年。
- 自治体国際化協会『アメリカの学校給食』88号、1994年。
- 自治体国際化協会『タウンミーティング——住民自治の原型』174号、1998年。
- 小泉和重「アメリカにおける教育財政をめぐる政府間財政関係」坂本忠次・和田八東・伊東弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』敬文堂、1999年。
- 斎藤真「アメリカとは何か」平凡社、1995年。
- 山田誠「現代の社会保障と規範論アプローチ——社会契約主義、国家中心主義と効用主義——」『立命館経済学』48巻4号、1999年10月号。
- The Ann Arbor Board of Education, Public Schools of the City of Ann Arbor, *General Purpose: Financial Statements and Additional Financial Information for the Year Ended June 30, 1999 and Independent Auditor's*

- Report*, October 15, 1999.
- Bell, Dawson and Peggy Walsh-Sarnecki, "Detroit graduation rate elusive", *Detroit Free Press*, 2000, May 13.
- Board of Education, Willow Run Community Schools, *1999-2000 General Operating Budget*, June 24, 1999.
- Board of Trustees Michigan State University East Lansing and Michigan Townships Association Lansing, *Managing the Modern Michigan Township* (2nd edition), Kenneth Ver Burg, 1990.
- Buchanan, James M., "The Samaritan's Dilemma," Edmund S. Phelps, ed., *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- City of Ann Arbor, *Guide to City Services*.
- City of Ann Arbor, *1999/2000 Budget - City of Ann Arbor*.
- Evans, William N. & Sheila E. Murray, Robert M. Schwab, "Toward Increased Centralization in Public School Finance," in: Fisher, Ronald C. ed.: *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Fisher, Ronald C. & Robert W. Wassmer, "Centralizing Educational Responsibility in Michigan and Other State -- New Constraints on State and Localities.," in : *National Tax Journal*. Vol.48,1995.
- Fisher, Ronald C., *State and Local Public Finance*, Richard D. Irwin, Inc. Chicago, 1996.
- Fisher, Ronald C.: "Intergovernmental Fiscal Relations -- Policy Development and Research Prospect.," in: Fisher, Ronald C. ed.: *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, 1997.
- The House and Senate Fiscal Agencies, *School Finance in Michigan before and after the Implementation of Proposal A: A Comparison of FY 1993-94 and FY 1994-95 Approaches to K-12 School Funding in Michigan*, December 1995.
- Kearney, Philip C., *A Primer on Michigan School Finance*, Third Edition 1994, School of Education, the University of Michigan, 1994.
- Mathis, Jo Collins, "Public library raises millage," *The Ann Arbor News*, 2000, March 14.
- Michigan Municipal League, *Organization of City and Village Government in Michigan*, March, 1994.
- Michigan Municipal League, *Impact of Changing from a Village to a City*, April, 1994.
- Mulcahy, John, "Special Report: Proposal A -- Proposal A Crimps Ann Arbor Schools," *The Ann Arbor News*, 2000, March 14.
- Petchey, Jeffrey & Perry Shapiro, Cliff Walsh, "Transfer in Federal Systems - A Critical Survey," in: Fisher, Ronald C. ed.: *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Office of the State Budget. *Governor Engler's Fiscal Year 2001 Budget Recommendation - Overview*, [HTTP://www.state.mi.us/dmb/budget/](http://www.state.mi.us/dmb/budget/)
- Pittsfield Charter Township, *Year 1999 Budget*.
- Pittsfield Charter Township, *Year 2000 Budget*.
- Pittsfield Charter Township, Pittsfield Profile, Volume 6.
- Planning & Business Services, Ann Arbor Public Schools, *FY 1999/00 Revised Budget - Understanding the School Budget*, January 2000.
- Rzepka, Marianne, "Special Report: Proposal A -- A Promise fulfilled?," *The Ann Arbor News*, 2000, March 13.
- Rzepka, Marianne & Mulcahy, John, "Special Report: Proposal A -- A Taxpayer's Savior?," *The Ann Arbor News*, 2000, March 12.
- State of Michigan, *Proposal A - A Retrospective*, State of Michigan, Michigan Department of Treasury, August 1998.
- Village of Chelsea, *2000/2001 Budget*.
- Village of Dexter, *2000/2001 Fiscal Year Budget Funds and Services*.
- Washtenaw County Michigan, Single Audit, For the Year Ended December 31, 1999/2000.
- Washtenaw County, Michigan, Washtenaw County Employment Training and Community Services Fund, *Annual Financial Statements and Supplementary Information, December 31, 1999/2000*.



- Washtenaw County Michigan, *2000/2001 Budget Summary*.
- Washtenaw County Michigan, *Comprehensive Annual Financial Report*, Year Ended December 31, 1998.
- Washtenaw County Michigan, *1999 Equalization Report*, April 1999.
- Washtenaw Intermediate School District, *Summary Information Reports*, Fall 1998.
- Washtenaw Intermediate School District, *Federal Awards Supplemental Information*, June 30, 1999.
- Washtenaw Intermediate School District's, *Financial Report with Additional Information*, June 30, 1999.
- Wortley, Jay & Towne, George, *Tax Changes in Michigan 1991 through 1995*, [www.state.mi.us/sfa/pubs/ISSUE/TAXCHANGE/Taxchan1.htm](http://www.state.mi.us/sfa/pubs/ISSUE/TAXCHANGE/Taxchan1.htm)
- Ypsilanti Public Schools, *Ypsilanti Public Schools Preliminary Budget 1999-2000*.
- Ypsilanti Public Schools Office of Information Services, *Ypsilanti Public Schools 1998-99 District Annual Report*.