

# 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州公立学校財政の特徴に関連させて —

東亜大学 上寺康司

## ABSTRACT

Some Considerations of the Ohio School Foundation Act of 1935  
— With Reference to the characteristics of the state public school finance during the  
1930's in the United States of America —

Koji KAMIDERA  
University of East Asia

My article considered the contents of the School Foundation Act of 1935 (SFA) which was acted by Ohio as legislation affecting public school finance reform during the 1930's.

As a result of considering SFA, my article pointed out three characteristics of SFA as follows.

1. SFA regulated the establishment of the foundation programs financed by state public school funds, and this caused the significant increase of the percentages of the state burden of public school finance.
2. SFA regulated the reorganization of local school districts for the purpose of the enhancement of efficient operation of public school finance by state.
3. SFA regulated the strengthening of state control over public school finance, directly by means of transmitting to the director of education a copy of the budget of expenditures adopted by the school district board for the next succeeding school year, indirectly by means of obliging the school districts participating in the foundation programs (the state public school fund) to conform with requirements of the law and the rules and regulations pursuant thereto, including the annual plans of reorganization of school districts.

It follows from these characteristics of SFA that the increase of the percentages of the burden of public school finance by Ohio State during the 1930's resulted from the increase of state grants with strengthening fiscal control over the school districts, and it meant centralizing tendencies in Ohio State public school finance. In addition, these tendencies in Ohio State can be regarded as the general characteristics of state public school finance across the United States of America during the same time.

## I. はじめに

1930年代のアメリカ合衆国公立学校財政の特徴は、周知のごとく、大恐慌の影響を受けて、財産税を主たる財源としていた地方学区の財政的破綻を救済するために、売上税を主たる財源とする州が、主要には州から地方学区への補助金という形態で、公立学校財政の負担割合を大幅に増大したことにみられる<sup>1)</sup>。

州の公立学校財政負担割合の増大を具体的な数値で示せば、大恐慌の影響が顕在化していなかった

1930年と多くの州が公立学校財政改革に着手したのちの1936年とを比較すると、全米平均では16.7パーセントから29.4パーセントへと12.7パーセントポイントの増大を示した<sup>2)</sup>。この1930年から1936年にかけて、州の公立学校財政負担割合を20パーセントポイント以上も大幅に増大させた州は23州にも及んでいた<sup>3)</sup>。

この1930年代における多くの州の公立学校財政負担割合の増大は、主要には、州学校法の公立学校財政関係規定の改正や、新たな公立学校財政改革関連法規の制定<sup>4)</sup>と施行による、公立学校財政改革の結果である。

特に、1935年と1936年の2年間<sup>5)</sup>には、このような公立学校財政改革関連法規が数多く制定された。これらの法規にみられる特徴として、キーセッカー (Ward W. Keesecker) は、次の3つを指摘している<sup>6)</sup>。すなわち、(1)公教育の財政維持 (support) に対する州の責任の増大、(2)教育に関する州による統制手段の強化、(3)全州に適用される最小限州財政援助標準教育費プログラム (minimum State-aid foundation programs) の確立、の3つである。

加えて、彼は、これらの特徴に関連する具体的な特徴として、学校予算、支出及び負債に関する州の統制の拡大、学校の財政維持のための、非財産税システムからの州の収入の大幅な使用、教育のビジネス関係 (business affairs) における経済及び効率 (economies and efficiency) に対する努力の増大、等を指摘している<sup>7)</sup>。

このキーセッカーの指摘している1930年代公立学校財政関連法規にみられる特徴は、同年代の公立学校財政負担割合の増大として現れた州公立学校財政の特徴の具体的内容の一端を示していると推論できる。

本稿では、1930年代アメリカ合衆国における州公立学校財政の特徴をなす、州公立学校財政負担割合の大幅な増大の直接的要因となった公立学校財政改革関連法規の特徴を具体的に明らかにするとともに、それをもって同年代の州公立学校財政の具体的特徴の一端として指摘するために、同年代にオハイオ州<sup>8)</sup>で制定された公立学校財政関連改革法規を具体的な事例をなす法規として取り上げ、その規定内容を検討する。

本稿でオハイオ州を一事例として取り上げる理由は、同州が、1935年に制定した緊急法 (an emergency act) としての公立学校財政維持資金法 (the School Foundation Act of 1935, 以下SFAと記す) に基づく公立学校財政制度改革<sup>9)</sup>によって、同州の公立学校財政負担割合を1930年の3.6パーセントから1936年の37.4パーセントへと10倍以上も増大させたからである<sup>10)</sup>。

以下において、SFA<sup>11)</sup>の規定内容を検討し、同法の特徴について明きらかにしていく。

## II. SFAの全体概要

SFAは、前文の目的規定に加えて12の節 (SECTION) からなる簡単なものである。第1節から第12節までの概要は以下の通りである。

第1節 (SECTION 1) : 既存の一般法 (オハイオ州学校法) の節の修正, 追加

- 第2節 (SECTION 2) : SFAの施行の時期, 1935年度における州公立学校財政維持資金の管理, 配分
- 第3節 (SECTION 3) : 公立学校財政維持資金の追加的補助金 (均衡化補助金) 充当額の決定
- 第4節 (SECTION 4) : 学区教育委員会による州公立学校財政維持資金配分額の前借りと学区の手形 (notes) の発行
- 第5節 (SECTION 5) : 学区の手形の発行
- 第6節 (SECTION 6) : 学区の手形の満期, 利子, 手形の形式
- 第7節 (SECTION 7) : 学区の手形の収入, 及びその使い方
- 第8節 (SECTION 8) : 手形の償却
- 第9節 (SECTION 9) : 手形の売却
- 第10節 (SECTION 10) : 手形の元本及び利子の支払いのために必要とされる額の配分
- 第11節 (SECTION 11) : 既存の一般法 (オハイオ州学校法) の節の廃止
- 第12節 (SECTION 12) : SFAの緊急法としての宣言

上述のように第1節 (SECTION 1) には, 既存のオハイオ州学校法 (一般法 (the General Code)) の修正, 追加が規定されている。この第1節の修正, 追加の内容が, 1930年代オハイオ州公立学校財政改革の基盤となるSFAの主要な内容となるものである。この第1節で規定されている, 既存のオハイオ州学校法の節の修正及び追加される節の概要は以下の通りである。

- ・カウンティ学区<sup>12)</sup>の会計検査官 (auditor) の義務 : 州予算委員会への学区<sup>13)</sup>の年間予算の提出 (Sec. 5625-23)
- ・州公立学校財政維持資金の創設, 創設の目的, 同資金の運営 (Sec. 7595)
- ・州公立学校財政維持資金の学区への配分 (Sec. 7595- I)
- ・州公立学校財政維持資金の配分基準としての平均日々出席者数 (Sec. 7595- I a)
- ・追加的な州公立学校財政維持資金配分の権利を得る学区, 配分される時期, 追加配分額, 配分方法 (Sec. 7595- I b)
- ・公立学校の最小限運営経費の規定, 標準教育費プログラム運営経費の規定, 児童生徒輸送経費の規定 (Sec. 7595- I c)
- ・居住学区外の学区の公立学校に通学する児童生徒の授業料の算定及び負担 (Sec. 7595- I d)
- ・標準教育費プログラムへの学区の参加要件 (Sec. 7595- I e)
- ・州教育長による州公立学校財政維持資金の学区への配分, 配分額の州会計担当官への明示 (Sec. 7595- I f)
- ・州公立学校財政維持資金の配分の時期 (Sec. 7595- I g)
- ・州教育長による州公立学校財政維持資金再配分の実施 (Sec. 7595- I h)
- ・カウンティ学区教育委員会によるカウンティ学区運営費予算の準備 (Sec. 7595- I i)
- ・カウンティ学区会計担当官による州公立学校財政維持資金の学区への配分, カウンティ学区の調査の実施 (Sec. 7600)
- ・学区の再編成を目的としたカウンティ学区教育委員会によるカウンティ学区内の地図の準備 (Sec. 7600- I)

- ・ カウンティ学区教育委員会によるカウンティ学区内の学区の調査が完了した後の新しい地図の準備, 採用 (Sec.7600-2)
- ・ カウンティ学区教育委員会による学区再編成の計画を採用するための手続き: 公開ヒアリング (Sec.7600-3)
- ・ カウンティ学区教育委員会による学区再編成プランの変更・修正のための公開ヒアリング (Sec.7600-4)
- ・ カウンティ学区内の学区再編成プラン実施権限の州教育長への移行  
: カウンティ学区教育委員会が学区再編成を同意しない場合 (Sec.7600-5)
- ・ 州教育長によるカウンティ学区内の調査及び学区再編成プランの採用 (Sec.7600-6)
- ・ カウンティ学区教育委員会による学区再編成プランの州教育長への提出と同プランの実施 (Sec.7600-7)
- ・ カウンティ学区教育委員会作成の学区再編成プランの修正・変更 (Sec.7600-8)
- ・ 学区予算及び報告書等の州教育長への提出 (Sec.7600-9)
- ・ カウンティ学区から学区への州公立学校財政維持資金配分額の内容証明 (Sec.7603)
- ・ 州公立学校財政維持資金から州教員退職者年金システムへの優先配分 (Sec.7896-53a)

第1節にみられるSFAの規定内容の中で, その特徴をあらわしている規定としては, 州公立学校財政制度の基盤をなす州公立学校財政維持資金の配分方式に関する規定, 学区再編成の実施, 学区予算及び報告書等の州教育長への提出, があげられる。

以下においてはSFAの規定内容について, 目的規定(前文の目的規定と第12節の緊急法としての宣言の内容)をおさえた上で, 第1節にみられるオハイオ州学校法の修正・追加の規定内容の中の州公立学校財政維持資金の配分方式に関する規定, 学区再編成の実施に関する規定, 州教育長への学区予算書のコピー及び報告書の提出, 情報提供に関する規定, に焦点をあてて, それらの内容を検討する。

### III. SFAの規定内容の検討

#### 1. SFAの目的規定

この法律の前文には, 「州の財源 (state treasury) の中に公立学校財政維持資金 (public school fund) を創設し, 州全体にわたるコモンズスクール (common schools) 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, そのコモンズスクールの運営における経済性及び効率性 (economy and efficiency) を高め, そして教育機会均等を提供し, 緊急事態を宣言するために」と規定されている。すなわちこの法律の目的は, オハイオ州憲法第6条2節<sup>14)</sup>に規定されているような「州全体にわたるコモンズスクールの周到かつ効率的なシステムを提供する」ために「州の財源の中に公立学校財政維持資金を創設」し, 「その資金を配分」するとともに, 「コモンズスクールの運営における経済性及び効率性を高め」, 「教育の機会均等を提供」することであった。

この目的規定からも, SFAが, 公立学校財政維持に対する州の責任の増大と, 公立学校の運営の効率性及び経済性の向上のための州の努力をその特徴の一部としていることが看取できる。

加えて、第12節には「この法は緊急法（an emergency act）になることをここに宣言する。法律の制定は、オハイオ州の住民の公共の平和と安全のために必要である。それゆえにその必要性は、租税制限の引き下げ、州教育資金への参加の資格を与えるための学区の財政力に損害を与えるという事実にある。そしてさらには、教育上の均衡化の目的のための資金が、利用可能でないという事実に基づいている。何らかの規定が教育上の均衡化のための財源の調達・配分のためになされなければ、州の数多くの学校は、閉鎖を余儀なくされ、オハイオ州憲法及び法律で意図された教育を、われわれの州の若者から奪うことになる。」と規定されている。この第12節は、学区の財政力の均衡化を是正すべく十分に調達配分されてこなかった従来の教育均衡化資金プログラムを改善することのためにも、オハイオ州民として生活していくのに必要な基礎的教育を提供する公立学校を管理運営する学区を、大恐慌の影響による財政的困窮から救済することのためにも、SFAが緊急に制定施行されるべきことを規定していることが看取できるであろう。

## 2. 州公立学校財政維持資金の配分方式に関する規定

SFAによって創設された州公立学校財政維持資金は、「公立学校システムの財政援助及び維持」と「州全体にわたる教育上の有利さ（advantage）の均衡化」（Sec.7595）を目的として、州の財源に創設されたものである。換言すれば、この州公立学校財政維持資金は、学区間の公立学校財政の均衡化を目的として創設されたものである。この州公立学校財政維持資金は、州統制委員会（the state controlling board）の承認と法律の制限の下、州教育長が運営する（Sec.7595）。また、この州公立学校財政維持資金は、学区の経常運営費のみの支出のために配分されるものである（Sec.7595-1 b）。

さて、この州公立学校財政維持資金の配分方式としては、州が最小限の教育費を標準教育費として設定し、各学区がその最小限の教育費による教育を提供することが可能なように、各学区に対して補助金が配分される標準教育費プログラムが採用されていた。

この標準教育プログラムを前もって略述しておく次のようになる。まず州は各学校段階ごとに一人あたりの1日に必要な標準教育費を設定する。次に平均日々出席者数を配分基準として、各学校段階ごとに児童生徒一人あたりに設定した一定の金額を、基礎的補助金としてすべての学区に配分する。学区はその基礎的補助金と自らが学区内において学校税を徴収することによる財政努力によって、標準教育費を確保すべく努力する。学区はその基礎的補助金と地方の努力によって標準教育費を確保できればそれでよいが、確保できない場合には、州公立学校財政維持資金から、その差額を補填するために、追加的補助金が配分される。

以下において、公立学校財政維持資金配分方式である標準教育費プログラムについて、SFAの規定内容を通して具体的にみていく。

### (1) 標準教育費プログラム最小限運営経費（標準教育費）に関する規定

標準教育費プログラムの最小限の運営経費（標準教育費）に関しては、Sec.7595-1 cには「(a) 1学年から8学年における平均日々出席者数に該当する児童生徒に対しては、児童生徒一人につき1日あたり25セント」、「(a-1) 幼稚園クラスにおける平均日々出席者数に該当する5歳以上の幼児に対しては、幼児一人につき1日あたり12.5セント」、「(b) 9学年から12学年における平均日々出席者数に該当する生徒に対しては、生徒一人につき1日あたり37.5セント」と規定されている。加えて、補助金を配分する期間として、「180日を上回らない期間」であることがそれぞれ

れの学校段階に共通して規定されている。また、「(c)180名程度の平均日々出席者数をもつ初等学校及び中等学校における児童生徒一人についての1日あたりの額は、小規模クラスに起因する児童生徒一人あたりの増大する経費を支弁するのに十分な額」と規定されている。このことから、標準教育費プログラムにおいて、標準的な学校の規模が180名であることが理解できる。また、この180名程度の学校の児童生徒一人につき1日あたりの標準教育費は、「180名程度の児童生徒の平均日々出席者数を有する各学校あるいはいかなる学校を1校あるいはそれ以上維持している学区の教育委員会が、そのような学校が州学校制度の必須かつ効率的なシステムを有していることを州教育長及び州統制委員会に納得してもらえるように設立している場合には、標準教育費プログラムの最小限運営費を決定するために児童生徒一人あたりに認定される額は、このような学区が教育効率の合理的な水準で運営することが可能となる額」(Sec.7595- I c)と追加的に規定されている。この規定から、標準教育費は、各学校段階における公立学校を「学区が教育効率の合理的な水準で運営することが可能となる額」であることが理解できるだろう。地理的な関係から児童生徒輸送サービスを必要とする学校の各段階における標準教育費については、輸送に要する経費が追加されて算定された額となることもSec.7595- I cに規定されている。

(2) 州公立学校財政維持資金の配分基準：平均日々出席者数

Sec.7595- I aには、「州公立学校財政維持資金を配分する基準」として「平均日々出席者数 (average daily attendance)」を用いることが規定されている。この「平均日々出席者数」には、学区に居住している児童生徒である「居住児童生徒 (resident pupils)」のみならず、学区外から通学している児童生徒で、居住学区から授業料を負担されている「授業料負担児童生徒」(tuition pupils) も含まれている。

(3) 基礎的補助金としての州公立学校財政維持資金の配分：一律補助金配分方式

基礎的補助金としての州公立学校財政維持資金の配分については、平均日々出席者数を配分基準として、「パートタイム学校、継続学校及び夜間の学校に平均日々出席している児童生徒一人に対して1日につき20セントの相当額が、全日制の学校への出席者に対しては、1学年から8学年で、平均日々出席している児童一人に対して1日につき17セントに相当する額が、幼稚園クラスで、平均日々出席している5歳以上の幼児一人に対して1日につき8.5セントに相当する額が、9学年から12学年で平均日々出席している生徒一人に対しては1日につき25.5セントに相当する額」が「当該学校年の間」配分されることが規定されている。(Sec.7595- I)これらの額は、学区の財政力いかにかわらず標準教育費プログラムに参加する各学区に対して一律に配分される。すなわち、州公立学校財政維持資金の配分には、平均日々出席者数を配分基準とした一律補助金配分方式が採用されていたのである。

(4) 追加的補助金としての州公立学校財政維持資金の配分：標準教育費補助方式

追加的補助金としての州公立学校財政維持資金の配分については、Sec.7595- I bに規定されている。まず、追加的な配分の対象となる学区は、「経常学校経営のために少なくとも10ミルの税を徴収しているいかなる学区の中でも、学区の収入源が、当該教育委員会によって法律に準拠して規定あるいは設定された標準教育費プログラムの最小限運営費に基づいて学校を運営するのに不十分な」学区である。この場合、追加的援助額は、標準教育費と「当該学区の課税台帳による課税対象財産の各ドルに対して3ミルの課税で計算される税収と同等の額」に「職業教育に

対する連邦援助及び特別クラスに対する州援助以外のその他の州のすべての源泉から受領した当該学区の総所得」を加えた額から「カウンティ学区会計担当官によってなされる控除額」を差引いた額との差額である。「当該学区の課税台帳による課税対象財産の各ドルに対して3ミルの税率と同等額」とは、すなわち標準教育費プログラムに参加するために要求される地方の財政努力であるといえる。学区に対して公立学校財政維持資金の追加的配分がなされるかどうか、あるいは追加的に配分される公立学校財政維持資金の額は、地方学区の財政努力、換言すれば地方学区の財政力によっていたのであり、このことから公立学校財政維持資金の追加的配分は、地方学区の財政力を配分基準とする均衡化補助金配分方式をとっていたことが理解できる。また、この追加的補助金配分方式が、ストレイヤー (Strayer, G. D.) とヘイグ (Haig, R. M.) によって開発された標準教育費補助方式である<sup>15)</sup> ことは、あらためて指摘するまでもなく明きらかであり、同補助方式が1930年代公立学校財政における州の財源負担割合の増大に関係した補助金配分方式であることが、オハイオ州の事例からも確認できるであろう。

#### (5) 公立学校財政維持資金への学区の参加要件に関する規定

この公立学校財政維持資金のための標準教育費プログラムに参加するためには、参加希望する学区は、州の法律及びその法律に準拠した規則の要件に従うことが義務づけられていた。

Sec. 7595-1 eには、「カウンティ学区教育委員会によって採用され州教育長によって承認されるカウンティ学区の再編成の年間計画……を含む、その法律及びその法律に準拠した規則の要件に従わない学区、その教育委員会は、州公立学校財政維持資金のいかなる部分にも参加することができない」と規定されている。加えて、同節には「当該学区の教員に支払われる年間給与の総額が、輸送及び授業料費用を除いて、このような学区の標準教育費プログラムの総費用の75パーセントより少ない学区は、州公立学校財政維持資金のいかなる部分にも参加することが認められない」と規定されている。

このように、標準教育費プログラムを通して参加学区に補助金を配分する一方で、州が学区の財政統制を強化していったことが伺える。

以上のように、SFAには、州公立学校財政維持資金を創設すること、そしてその資金の名学区への配分プログラムには、標準教育費プログラムを採用し、各学区が各学年段階で設定された標準教育費 (最小限運営経費) を調達できるように、学区の平均日々出席者数を配分基準とした一律補助金配分方式と地方学区の財政力 (地方学区の財政努力) を配分基準とした均衡化補助金方式である標準教育費補助方式によって、各学区に配分されることが規定されていた。SFAには、いうまでもなく、キーセッカーが指摘した1930年代公立学校財政関係法規の特徴の1つである、州全体に適用される最小限州財政援助標準教育費プログラムの確立が、規定されていたことが指摘できるであろう。

SFAに規定された標準教育費プログラムをまとめると以下のようなになる。

#### ○標準教育費 (最小限運営経費)

：学区が (管轄する公立学校を) 教育効率の合理的な水準で運営することが可能な額

・初等学校 (1学年から8学年まで) の児童生徒

一人あたり1日25セント 1年 (25セント×180日) 45ドル

- ・中等学校（9学年から12学年まで）の生徒  
一人あたり1日37.5セント 1年（37.5セント×180日）67.5ドル
- ・幼稚園クラス（5歳以上）の園児  
一人あたり1日12.5セント 1年（8.5セント×180日）22.5ドル

○基礎的補助金としての配分

：一律補助金

配分方式＝一律補助金配分方式

配分基準＝平均日々出席者数

一律補助金配分額

- ・初等学校（1学年から8学年まで）の児童生徒  
一人あたり1日17セント 1年（17セント×180日）30.60ドル
- ・中等学校（9学年から12学年まで）の生徒  
一人あたり1日25.5セント 1年（25.5セント×180日）45.90ドル
- ・幼稚園クラス（5歳以上）の園児  
一人あたり1日8.5セント 1年（8.5セント×180日）15.3ドル
- ・パートタイム学校，継続学校，夜間の学校の児童生徒  
一人あたり1日20セント 1年（20セント×180日）36ドル

○追加的補助金としての配分：標準教育費補助金

：標準教育費補助金

配分方式＝標準教育費補助方式

配分基準＝地方学区の財政努力（地方学区財政力）

標準教育費補助金配分額

＝標準教育費（最小限運営経費）

－ 《〈地方学区の財政努力〉＋〈一律補助金〉－〈カウンティ学区控除額〉》

地方学区の努力：地方学校税の徴収

学区財産評価額に対して3ミル以上の地方学校財産税を徴収

学区財産評価額×（3／1000以上）

3. 学区の再編成に関する規定

SFAは、目的規定のところで既述したように、公立学校の周到かつ効率的なシステムを提供することの一環として「コモンスクールの運営における経済性及び効率性を高め」ることも目的としていた。これは、具体的には、公立学校を管理運営する地方行政単位である学区の再編成による統廃合をはか



り、よって教育改善をも含めた公立学校財政運営の効率化を図ることを企図しているものである<sup>16)</sup>。

学区の再編成に関する規定は、Sec.7600-1, Sec.7600-2, Sec.7600-3, Sec.7600-5, Sec.7600-6, Sec.7600-7, Sec.7600-8に規定されている。

Sec.7600-1には、カウンティ学区教育委員会による学区再編成のために、カウンティ学区内の新しい地図を作成する準備段階としての調査について規定されている。そこでは、「州の各カウンティ学区教育委員会は、当該カウンティ学区のダイアグラム (diagram) あるいは地図を準備」し、その地図に、「カウンティ学区内のすべての学区の立地 (location) と位置 (position)、道路の位置と状況、小川 (streams) 及び自然の障害物 (natural barriers) の位置、児童生徒が輸送される各ルート」の位置」を記し、「各学校の建物 (school building) の規模や状態及びその同じ学校の建物に出席している児童生徒の人数及び年齢」をも明きらかにしていくことが規定されている。加えて、カウンティ学区教育委員会は「経済性、効率性、及び利便性の目的のために」、統合すべきあるいは分離すべき学区を、作成する地図に示していくことになる。そしてカウンティ学区内に全体あるいは部分的に位置しているすべての学区の教育委員会には、「カウンティ学区教育委員会の要求に応じて、即座に、カウンティ学区教育委員会に対して、このようなダイアグラム及び地図の準備あるいは一連の修正において要求されるような情報を提供」することを要求している。

Sec.7600-3には、カウンティ学区教育委員会が、カウンティ学区内の調査に基づいて、具体的に「領域の移転、学区の削減、カウンティ学区内の学校に対してより経済的効率的なシステムを提供する新しい学区の創設を規定したカウンティ学区内の新しいダイアグラム及び地図を作成」することが規定されている。これによってカウンティ学区段階での学区の再編成の計画が完成する。

カウンティ学区が学区の再編成の計画を実行するためには、カウンティ学区は、再編成の対象となる学区の教育委員会の委員に加えて利害関係のある人を召集して会議を開き、その席上において意見等を聴取するとともに、学区再編成計画を彼らに提示して同意を得ることが必要である。また対象となる住民に対してはヒアリングを実施し、彼らにも再編成計画の実施に同意を得ることが必要である。このヒアリングの開催が住民に対して熟知されるために、ヒアリングの開始60日前から新聞等において予告をすくなくとも週1回の間隔で実施する (Sec.7600-3)。また学区再編成の計画を修正したり、変更したりする際にも同様のヒアリングを開催することも規定されている (Sec.7600-3)。

カウンティ学区は、自ら作成した学区再編成計画に対して関係学区及び関係住民からの同意を得た場合には、その計画を州教育長に提出し、州教育長からその計画を実施するための承認を得ることになる。州教育長は、カウンティ学区から提出された学区再編成計画を、自らの判断でのぞましいように修正追加した上で、カウンティ学区に対して、その計画の実施を承認することになる (Sec.7600-7)。

このように、SFAにより、学区再編成の権限がカウンティ学区に付与され、カウンティ学区が、カウンティ学区内及び必要な場合には隣接する学区の再編成を実施する機能を、有することになった。このことは、SFAの制定によって、カウンティ学区による学校税の徴収権限<sup>17)</sup>がなくなったものの、カウンティ学区の教育行政機能が強化されることになったことは、明きらかであったといえるだろう。

州は、このように、SFAによって、カウンティ学区に学区再編成実施の権限を委譲したが、カウンティ学区が自らの領域にある学区を再編成することに同意しない場合も当然考えられ、その場合には、学区再編成計画の策定・実施の権限は、州教育長に直接ゆだねられることが規定されている。すなわ

ち、Sec.7600-5には「カウンティ学区教育委員会が……領域の変更に同意することができない場合には、そこに関するすべての手続きの完全な写し (transcript) が、州教育長に移行する。州教育長は、その後、自らが経済性、効率性、利便性の原理に調和すると考えるような領域の変更あるいは新しい学区の創設を命令する」と規定されている。また、Sec.7600-6には、「いかなるカウンティ学区及び他の学区の教育委員会が、行動することができない場合には、州教育長自らが、……学区再編成の計画策定のためのいかなる段階をも実施する。その際、州教育長は、調査に着手し、カウンティ学区に対してカウンティ学区組織の計画策定とその実施を行う。このような目的のためにも、州教育長に対して、カウンティ学区教育委員会に付与されていたすべての権利 (rights)、権限 (powers)、及び義務が付与されるとともに、州教育長自らが必要とみなす情報を入手し、それを提供することができるような追加的な権限が付与される。」と規定されている。このように、Sec.7600-5、Sec.7600-6の規定から、カウンティ学区教育委員会が、学区の再編成を実行できない場合には、その権限が州に移管され、州教育長の主導のもとに、学区再編成のための調査、計画の実施がなされていくことが看取できる。このことは、州による学区再編成に関する権限の強化、ひいていえば州による公立学校行政に関しての統制の強化を意味しているといえよう。

州による学区の再編成は、公立学校における教育の改善と、公立学校経費の節約のための公立学校財政運営の効率性、経済性の向上を意図してたものであったことに加えて、既述したSec.7595-1eの規定にみくらかなように、学区が州の公立学校財政維持資金配分プログラムに参加するための要件となっていたのである。したがって、SFAにみられる学区の再編成の規定は、州による公立学校財政に関する統制の強化をも意味していたことがみらからであろう。

SFAによる、学区再編成の規定にみられる州による公立学校行政に関する統制の強化は、キーセッカーが指摘した1930年代公立学校財政関連法規の特徴の1つである、教育に関する州による統制手段の強化をあらわしているとみることができるであろう。

#### 4. 州教育長への学区予算書のコピー及び報告書の提出、情報の提供に関する規定

SFAには、州が、管轄学区に関してはカウンティ学区を通じて、管轄外学区については直接的に、予算書及び報告書を提出させる権限、情報を提供させる権限を有していることが規定されている。

Sec.7600-9には、「いかなる年においても8月15日より前に（おそらく8月15日に）各市、免除された村、村およびいなかの学区の教育委員会は、それぞれ、次に続く学校年のために、それぞれの教育委員会によって採用される支出予算 (the budget expenditures) のコピーを州教育長に提出することと、「同様にこのような教育委員会のそれぞれは、州教育長に対して、法律によってあるいは教育長によって規定された規則 (rules and regulation) に基づいて要求されるような報告書の提出及び情報の提供を行うこと」が規定されている。より具体的には、予算書に関しては、カウンティ学区に依存している学区については、カウンティ学区の予算委員会を通じて州教育長に予算書のコピーを提出し、その他の管轄外学区については直接、州教育長に対して予算書のコピーを提出することになる。また、記録及び報告書等に関しては、カウンティ学区に依存している学区については、カウンティ学区教育長を通じて州教育長に対して、カウンティ学区から独立している学区については直接、州教育長に対して提出することになる。

この州教育長が学区の予算書及び記録・報告書等を提出させるという規定は、州による学区財政の

管理統制を強化することを意味していることは疑いないが、この規定を実効性あるものとするためには、既述した、学区が州公立学校財政維持資金配分プログラムに参加するための要件としての Sec.7595-I eの規定が大いに関わっていることを指摘しておく必要がある。

SFAにみられる、州による学区予算及び記録及び報告書等の提出に関する規定は、キーセッカーが指摘した、1930年代公立学校財政関係法規の具体的特徴である学校予算、支出及び負債に関する州の統制の拡大をあらわしているとみることができるであろう。

#### IV. お わ り に

以上のように、本稿では、1930年代アメリカ合衆国州公立学校財政の特徴をなす、州公立学校財政負担割合の大幅な増大の直接的な要因となる公立学校財政関連法規の特徴を、キーセッカーの指摘をふまえた上で、オハイオ州を事例として、同州が1935年に制定した公立学校財政関連法規であるSFAの規定内容の検討を通して、具体的に明きらかにしてきた。

オハイオ州のSFAが、キーセッカーの指摘した1930年代州公立学校財政関連法規の特徴を十分に含んでいたことはすでに確認したので、ここではSFAの規定内容の特徴をSFAの文脈でまとめることにより、同州の1930年代における州公立学校財政の特徴をまとめることとしたい。

SFAの規定内容の検討により明らかにしたSFAの特徴は3つにまとめることができる。

その特徴の一つには、SFAには、公立学校財政維持資金の配分プログラムとして、標準教育費プログラムが規定されていたことがあげられる。この標準教育費プログラムの導入が、同年代におけるオハイオ州の公立学校財政負担割合を大幅に増大させたことは、いうまでもないことであろう。この標準教育費プログラムとは、「周到かつ効率的な教育システム」を提供しうる児童生徒一人あたりの学区最小限運営費を、標準教育費として年齢区分による各学校段階ごとに設定し、その標準教育費を各学区が調達できるように公立学校財政維持資金を各学区に配分するものであった。この標準教育費プログラムの補助金配分方式として規定されているのが、平均日々出席者数を配分基準として各学校段階ごとに設定した一人あたり一定金額を各学区に一律に配分する一律補助金配分方式と、地方学区の財政努力（財政力）を配分基準とする均衡化補助金配分方式を組み合わせた配分方式であった。後者の均衡化補助金配分方式が、ストレイヤーとヘイグが1920年代末に開発した標準教育費補助方式であったことも指摘しておく必要があるだろう。

この標準教育費プログラムは、SFAの目的規定にみられる「教育の機会均等」を実現するための財政手段として、換言すれば公立学校財政の公平性を高めるべく機能するものであったことも追認できるであろう。

その特徴の2つには、SFAには学区の再編成が規定されていることである。学区の再編成は、上記と同様に、「周到かつ効率的な教育システム」を公立学校において提供するために、学区の統廃合をすすめることにより、教育の改善をはかるとともに、より効率的な公立学校行財政運営を行っていくことを意図しているものである。学区の再編成を徹底するために、学区の再編成の権限が最終的には州にゆだねられている点も重要であろう。

この学区の再編成は、SFAの目的規定にみられる「コモンスクールの運営における経済性及び効率

性を高め」るための手段として、換言すれば公立学校財政の効率性を高めるべく機能するものであったことも追認できるであろう。

その特徴の3つには、SFAには、州の学区財政に対する規制の強化が規定されていることである。このSFAによる学区財政に対する規制の強化の規定は、直接的には、州教育長が学区に対して予算書のコピー及び報告書の提出、情報の提供を要求する規定にみられるが、間接的には、州公立学校財政維持資金の配分プログラムである標準教育費プログラムに参加し補助金の配分を希望する学区に対して、その要件として学区の再編成計画を含む州の法律及び法律に準ずる規則に依拠することを求められている規定にみられる。

以上のように、SFAの特徴として、公立学校財政維持資金補助金配分プログラムとしての標準教育費プログラムの規定、学区の再編成の規定、州の学区財政に対する規制の強化の規定の3つをあげた。

オハイオ州の1930年代における公立学校財政負担割合の増大は、公立学校財政維持資金補助金配分プログラムとしての標準教育費プログラムによる学区に対する補助金の増大によることは、明きらかである。第3の特徴として指摘したように、学区が標準教育費プログラムに参加し補助金を受領するためには、必然的に学区が州による学区の再編成の計画を含む法律やそれに準ずる規則に従うことをともなっていたのである。すなわち同州における補助金の増大は、学区の再編成を含む州の学区に対する規制の強化を伴っていたことが指摘できるだろう<sup>18)</sup>。

以上のSFAの規定内容の特徴から、1930年代オハイオ州公立学校財政の特徴である州公立学校財政負担割合の増大は、州の学区財政に対する規制の強化を伴った州補助金の増大であり、公立学校財政の州集権化として換言することができるであろう。また、この一事例州の特徴から導きだした公立学校財政の州集権化は、同年代のアメリカ合衆国における州公立学校財政の全般的特徴としても換言できるであろう。

## V. 注及び引用文献

- 1) 1930年代の州公立学校財政負担割合の増大については、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節の2)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)、上原貞雄「両大戦間アメリカにおける州教育行政集権化の動向—若干事例の検討を通して—」(『広島大学教育学部紀要』第1部第39号、1991年)に論及されている。
- 2) David T. Blose and Henry F. Alves, "Statistics of State School Systems 1937-38", Bulletin 1940, No. 2, United States Government Printing Office, p. 31.
- 3) *ibid.*
- 4) Ward W. Keesecker, "A Review of Educational Legislation 1935 and 1936", Bulletin 1937, No. 2, United States Government Printing Office, pp. 1-13.

- 5) この時期に、数多くの公立学校財政改革関連法規が制定されたのは、公立学校等の教育機関を含む公的機関が、1929年に発生した大恐慌の影響を受け始めたのが1932年と1934年の間であったことが関係している。(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.1.)
- 6) Ward W.Keesecker, op.cit., p.1.
- 7) ibid.
- 8) オハイオ州は、周知のごとく、連邦政府による教育のための国有地交付の先鞭をつけた州であり、その土地を教育財源として活用し、州公立学校基金制度を早期のうちに創設した州である。(連邦政府による教育のための国有地付与及びオハイオ州学校基金制度については、上原貞雄著『アメリカ教育行政の研究—その中央集権化の傾向—』東海大学出版、1971年、及び上原貞雄著『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房、昭和56年、に詳しい。)また、同州は、地方学区による公立学校収入と公立学校経費負担の均衡化が州の果たすべき公立学校財政上の役割として重要視されるようになった1920年代の早期のうちに、すなわち1921年の学校法によって、学区間の財政負担の均衡化政策を積極的に推進するために均衡化財政資金を確立し、1926年には同州公立学校財政の歳出の約75パーセントを均衡化財政資金に充当し、それらを学区に配分していた州である。(Fletcher Harper Swift and Bruce Lewis Zimmerman, 'Chapter X X X III Ohio', "State School Taxes and School Funds and Their Apportionment", Bulletin 1928, No.29, United States Government Printing Office, pp.307-313.) オハイオ州は、アメリカ合衆国における公立学校財政の走趨勢を顕著に示してきた州の1つであるといえるだろう。
- 9) Ward W.Keesecker, op.cit., pp.10-11. W.S.Deffenbaugh, op.cit., pp.41-42.  
またオハイオ州は、この公立学校財政維持資金法によって、州自らも、公立学校財政維持のための財源を従来の州財産税及び学校土地の収入から、3パーセントの州売上税( retail sales tax)へと変更し、加えて州公立学校教育の約半額にあたる経費を負担することになったのである。(State of Ohio Department of Education, The Ohio Law For State Support of Public Schools Biennium 1979-1981, p.2.)
- 10) David T.Blose and Henry F.Alves, op.cit., p.31.
- 11) 以下の規定内容の検討は、筆者がオハイオ州立大学図書館の政府関係資料部局より入手した 'The School Foundation Act of 1935' の原文に基づくものである。
- 12) カウンティ学区 (county district) は、カウンティ学区内にある管轄学区(dependent district) をまとめる中間単位である。カウンティ学区の管轄学区としては、いなかの学区 (the rural district) と村の学区 (the village district) があげられる。管轄学区に対してのカウンティ学区の直接的権限は、従来ほとんどなかったが、1935年に制定されたSFAにより、カウンティの管轄学区に対する権限は強化された。(Henry F.Alves, Archiblad W.Anderson, John Guy Fowlkes, 'Status and Operation of Local School Units in Ohio', "Local School Unit Organization In Ten States", Bulletin 1938, No.10, United States Government Printing Office, 1939, p.131)
- 13) オハイオ州の学区は、公立学校の管理運営のための基礎行政単位 (the Basic administrative units) であり、カウンティ学区の一般的指導監督を受ける管轄学区とカウンティ学区の監督を受けない管轄外学区 (independent district) に分類される。しかし、管轄学区も管轄外学区も、基

礎行政単位として、公立学校行政に関して同等の権限と義務を有している。管轄学区は、学区の有する財産評価額と人口によって、いなかの学区と村の学区とに分類されている。管轄外学区は、免除された村学区 (the exempted village district) と市学区 (the city district) に分類されている。免除された村学区とは、人口が3,000人以上であり、学区教育委員会が、カウンティ学区教育委員会による監督から免除されることを投票で決めた学区である。(ibid., pp.132-133.)

- 14) オハイオ州憲法第6条(教育条項)第2節は、コモンスクール学校財政資金(Common School fund)の調達とその管理運営について規定しており、その中に「州議会は、課税、さもなくば学校信託基金(the school trust fund)から生じる利子を用いて、州全体にわたるコモンスクールの周到かつ効率的なシステムを保障するための規定をつくる」という規定がなされている。ちなみに第6条のその他の節について、項目のみ付言するならば、第1節には、教育及び宗教上の目的のための基金の確立について、第3節には、公立学校システムについて、第4節には、州教育長について、それぞれ規定されている。(The Constitution of the State of Ohio, Amendments and Annotations to January 1, 1937)
- 15) 標準教育費補助方式は、現在のアメリカ合衆国公立学校財政制度の根幹をなす教育補助金配分方式として、多くの州で採用されているものである。オハイオ州は、州の公立学校財政負担が増大した1930年代に、早い時期に標準教育費補助方式を採用し、州公立学校財政制度を確立した州の一つといえるであろう。ストレイヤー、ヘイグが開発した標準教育費補助方式に関しては、白石裕「アメリカ合衆国における州教育補助金方式の推移と基本原理」(京都大学教育学部教育行政研究室『教育行財政論叢』第3号、1994年3月)に詳しい。
- 16) 1920年当時、オハイオ州では1教師学校(one-teacher schools)が189,227校存在していた。1教師学校において、教師が1日に1クラスあたりに費やす時間は、平均してわずか11分であり、しかもその11分の中に、教師が授業をする時間、児童生徒が教師の指示により学習する時間、さらに教師が他のクラスへ移動する時間が含まれていた。(Henry F. Alves, Archiblad W. Anderson, John Guy Fowlkes, 'Formulation of Plans for the Improvement of Public-School Organization', "Local School Unit Organization In Ten States", Bulletin 1938, No.10, United States Government Printing Office, 1939, p.290)このことから、その当時の1教師学校では時間的にも質的にも十分な教育が行われていなかったことが看取できる。
- 17) 従来、オハイオ州では、カウンティ学区に強制カウンティ税(compulsory county tax)という形態で2.65ミルの学校税を徴収する権限が付与されていた。この税収は、当該カウンティに留保され、当該カウンティに属する管轄学区間に配分されていた。
- 18) バッツ(Butts, R. F.)とクレミン(Cremin, R. A.)は、1930年から1948年までにみられたアメリカ合衆国における州の学区に対する補助金の増大による公立学校財政負担割合の増大を、公立学校財政の文脈における、州の公立学校権限の集権化の証拠の一つであると指摘している。  
(R. Freeman Butts, Lawrence A. Cremin, "A History of Education in American Culture", Henry Hold and Company, 1955, p.574) また、ストレイヤー(Jr.) (Strayer, G. D., Jr.)も、ノースカロライナ州、メリーランド州、ニューヨーク州の3州を事例として分析した1900年から1930年代前半の州教育行政の集権化の特徴の1つに、学区再編(統廃合)等の規制のともなった州補助金の増大をあげている。(George D. Strayer, Jr., "Centralizing Tendencies in the Administration

of Public Education” ,Teachers College,Columbia University Contributions to Education, No.618,1934,pp.114-115) なおこのストレイヤー (Jr.) による州教育行政の集権化の論点を要領よく整理している論文として、上原貞雄前掲論文 (1991年) がある。同論文は、第一次世界大戦後から第二次世界大戦前まで、すなわち、1910年代後半から1930年代末までの、アメリカ合衆国における州教育行政の集権化の動向を、同国におけるその時代の教育的背景のみならず社会的文化的背景を十分にふまえて、丹念に論及している。