

ミシシッピ州ジャクソン市学校区予算の基礎分析

埴 武 郎*

Fundamental Analysis of Jackson City Public School District Budget in Mississippi

HANAWA, Takeo

キーワード：学校区、財政規律、州教育均衡交付金、最低保障、追加的補助額

はじめに

2009年8月6日夕刻、アメリカ南部ミシシッピ州にあるジャクソン市学校区（Jackson City Public School District¹）は、2010年度修正予算を成立させるため、第2回目のパブリック・ヒアリングを開催した。通常8月15日を予算承認の最終期日とするなかでの開催であった。修正予算の焦点は、起債額の増額による総額1,200万ドル分の予算増をはかったうえで、資本投資・修繕事業の拡充、債務返済スケジュールの調整、そして教職員級を含む経常的経費の縮減であった。

結局、修正予算は承認された。注目すべきは、この予算過程に垣間見る、「学校区」というアメリカの地方自治体レベルでの「分権主義」や「財政規律」というものが、彼らによる実に自生的な意識や判断をベースとしているという点である。ジャクソン市学校区は、様々な財政的制約のなかで在籍する3万人の生徒達の学習環境を整備し、2010年9月の新学期開始に向けて始動することができた。

本稿は、ジャクソン市学校区を事例にして、アメリカ初等中等教育の予算過程や財政システム全体にかかわる基礎的考察をおこなう。主として上述した2010年度修正予算を分析対象とし、学校区の自主財源となる地方財産税と、ミシシッピ州政府の州教育均衡交付金（Mississippi Adequate Education Program: MAEP）に着目し、予算分析を行うことを中心課題とする。

1. 本稿の背景と研究蓄積

本節では、冒頭で述べた本稿課題の背景にある問題と、それに係わるこれまでの研究成果とその分析視座について述べる。

1-1 背景

戦後アメリカは、建国以来堅持してきた連邦制と、それに整合した「財政連邦主義」のもと、教育をはじめ福祉、医療、道路建設など内政のジュリスディクションを州に留保している。州の中には、

* 本稿は、平成18年度財団法人日本証券奨学財団研究調査助成金（2年間）をもとに行った研究成果の一部である。また本稿執筆にあたって東京大学現代財政金融研究会（代表：渋谷博史東京大学社会科学研究所教授）での報告や討論も有益なものとなった。記して感謝の意を表します。

¹ ジャクソン市はミシシッピ州都であり、州最大の都市でもある。ミシシッピ州ではカウンティ（county）を学校区のパウンダリーとしている。ただしジャクソン市のように、市（city）が学校区のパウンダリーをなし、当該市長が市学校区の教育委員会メンバーを指名する形で教育行政に関与しているケースもある。

アメリカ国民あるいは納税者にとって最も身近な地方自治体（基礎自治体）としての市（city）、郡（county）、特別区（special district）、そして学校区（school district）が存在する。地方自治体は、我が国のそれに比べてきわめて多くの権限を州から委譲されており、とりわけて財政面での権限としての課税権が委譲されているのは、アメリカ的ともいうべき、「分権主義」を体現している。このことは、地方自治体間に財政格差を生み出す原因として理解されやすいが、しかし、中央政府による財政調整制度ないし所得再分配政策が馴染みにくいアメリカ社会では、Tibout の「足による投票」(voting with feet)²に代表されるように、権限と財源を地方自治体に委譲することで税負担と行政サービスの合理的整合が図られ、よって個々の納税者の効用が最大化（財政的な公平と効率が実現）するという理解から、圧倒的にアメリカ国民から支持されているのが現実である。連邦レベルはもちろん、州レベルでも、このような認識や価値判断が根づいている。

学校区は、そうしたアメリカ固有の価値観を反映した、義務教育を含む初等中等教育を自立的に運営する基礎自治体である。学校区は市場価値に直結した地方財産税を自主財源として教育費を賄っているため、富裕地域にある学校区と、そうではない学校区の間不動産価値つまり課税標準の差異にもとづく税収格差が顕在化しており、それが自動的に学校区間の生徒一人当たり教育費の格差を助長する税財政システムになっている。

例えば、低所得層や移民家庭の人々が集中するスラム化した大都市にある巨大学校区は、市場価値の低い家屋が集中しているため地方財産税収、つまり教育費が慢性的に不十分となるケースが散見される。巨大学校区は当然ながら、生徒数が多いために、少人数教育が成立せず、教育の質的低下というアウトプット面での重大な問題も連鎖的に引き起こしている。

アメリカ教育財政システムは、一方で「分権主義」を基本とし、税負担の地域的・合理的整合や学校区財政の均衡と規律を重視しているが、他方で、上述のように学校区間の財源格差や経済的矛盾を助長し、中長期的には個人の稼得能力や社会的な費用にも負の影響を与える国家的イシューとして扱われてきた。特に後者の「格差」や「矛盾」に係わる諸問題については、州政府という上位政府が是正する主体としての責任を負う形になっている。その典型例が、次に述べる州政府から学校区に配分される補助金、すなわち所得再分配政策としての州教育均衡交付金制度である。

1-2 教育均衡交付金制度と「最低保障」

1970年代、このように構造的な学校区間財源格差が生徒一人当たりの教育費の格差に直結しており基本的人権や平等条項に照らして違憲であるとして、州政府を相手取った訴訟が多くの州で連鎖的に起きた。その結果、州間で若干の相違はみられるが、主として州政府（州教育省）に「州教育均衡交付金」(state equalization funding)と一般に呼ばれる教育交付金制度を創設させ、財政力の弱い学校区ほど手厚く州の租税資金が配分されるような財政調整制度を確立していった。ミシシッピ州も、及び腰ながら戦後の様々な議論を経て、1997年に Mississippi Adequate Education Program (MAEP) という州教育均衡交付金制度を創設し、これにより及び腰であった州が学校区間財源格差の問題に対応することになった。

重要なのは、そうしたミシシッピ州の MAEP 交付金をはじめ、現在多くの州が運用している州教育均衡交付金は、基本的に学校区に対して「最低保障」(minimum funding)を約束した補助金ではない点である。すなわち、州は、財政力の弱い貧困学校区に対して、青天井に財政補助を行っているわけではなく、また富裕地域の学校区から余剰分を削ぎ取って交付金の原資にしているわけでもない。あくまでそれは、州政府の側で生徒一人当たり教育費の最低限の「基準値」(foundation level)を毎年度策定し、その最低基準値に満たない不足分のみを補完するという制度設計になっている。し

² Tibout (1956) 参照。

たがって、この交付金制度の下では、貧困学校区と富裕学校区の財政力格差を完全に「平準化」しているわけではなく、全体的にボトムアップする形で「縮小」という構造になっている。このことは、州レベルであっても財政調整制度が根づきにくいアメリカ社会の特質を暗示しており、言い換えれば、それだけアメリカ的な「分権主義」が深く浸透していることを物語っている。

仮に、そうした州による学校区間の財源格差に対する最低限度の財政補助や、アメリカ的「分権主義」を、州や地方自治体の納税者そして子をもつ親が「不平等」「憂うべき矛盾」と認識しているとするれば、それを是正するために、すでに何らかの形で抜本的な制度改変が成されているはずである。しかし現実には、むしろそうした「分権主義」がアメリカ初等中等教育の基本的枠組みとして維持されており、むしろ格差が結果的に生じても、それに勝るアメリカ的価値としての「分権主義」の方が圧倒的にアメリカ国民から支持されているものと考えられる方が自然であろう。

かくして、アメリカ連邦制における「州・地方財政」システムは、自立と規律を体現した内政スキームであるといえるが、とりわけて初等中等教育という行政分野にあっては、個人の将来の稼得能力の基盤を形成するだけに重要であり、それゆえに州と学校区の政府間財政関係の観点からこの分野の構造を実証的に検討する必要がある。

1-3 これまでの研究蓄積と視座

上述したような問題意識に関連して、これまで行ってきた研究蓄積として、次のものがある。

まず塙武郎（2006、2007）では、イリノイ州シカゴ市学校区（Chicago Public School District）の事例研究を詳細に行った。そこでは、次に述べるようなことを明らかにした³。第1に、シカゴ市学校区の一般基金、資本基金、債務管理基金への学校区の地方財産税（自主財源）の配分状況、第2に、イリノイ州政府による学校間の財源格差の縮小を目的とする「州一般教育交付金」⁴の算定フォーミュラと同交付金の最低保障的な制度設計、第3に、財政力の弱いシカゴ市学校区が資本改善事業に要する財政資金を賄うために発行する一般税源保証債（General Tax Dedicated Obligation Bond）の発行手続と元利払いの仕組み、第4に、そうした財政力の弱いシカゴ市学校区が発行した地方債への証券市場側の信用担保に欠かせないイリノイ州資本補助金の存在を明らかにした。

加えて塙武郎（2010）では、上記と同様の問題意識からアメリカ最大の移民都市ニューヨーク市を事例に実証的な事例研究を行った。ここでは特にニューヨーク州教育均衡交付金にみる州と学校区の協調的パートナーシップを前提とするアメリカ的な財政調整制度の特質として、富裕の学校区にも交付金が配分される制度設計になっていることを明らかにした。

以上の研究は、アメリカの中でもリベラル色の豊かな大都市やその州政府を分析対象とするものであり、現行の連邦法である「初等中等教育法」（No Child Left Behind）にもとづいて大都市の学校区への救済措置として配分される連邦教育特定補助金（Title I: low Income）も視野に入れて、教育財政における上位政府の財政的な意義やダイナミズムを強調して検討するという枠組みであった。

一方、ミシシッピ州を事例とする本稿の主たる狙いは、そうしたイリノイやニューヨークなどの事例とは異なって、保守派が支配的な勢力を保つ南部州を対象にして、より多様な視点からアメリカ教育財政を研究するための分析視座を構築することである。とくに保守派の牙城ともいべき南部ミシシッピ州に注目し⁵、州教育均衡交付金（MAEP）をめぐる議論や、その算定フォーミュラの検討

³ 塙武郎（2006）「アメリカ初等中等教育財政の自治と構造」、塙武郎（2007）「シカゴ市学校区の債券発行の枠組み」参照。

⁴ 州によって名称は様々であるが、ここでは一般的な名称として「州教育均衡交付金」（state equalization funding）と記した。なおイリノイ州では「州一般教育交付金」（General State Aid）、ニューヨーク州では「州運営交付金」（Flex Aid）と命名されている。塙武郎（2010）「大都市ニューヨークの教育財政システム」を参照されたい。

⁵ ミシシッピ州の保守的な政治土壌は、アメリカ教育史に名を残している。ミシシッピ州がいわゆる「義務教育就学法」を制定したのは1918年であるが、これは50州のなかで最も遅かった。なお最も早く制定したのはマサチュー

を通じて、「州・地方財政」の実証的な研究に資するという意義がある。

2. ジャクソン市学校区の概要

次に本節では、ジャクソン市学校区の予算分析の前に、当該学校区の概要を簡単に述べることにしたい。

ミシシッピ州は、世界的な綿花栽培の農業地帯として知られている。しかし、その地域経済の基盤はきわめて脆弱、不安定である。事実アメリカのなかでも「最貧州」と表現されるほどミシシッピ州の所得水準は低い。連邦商務省統計局のデータによれば、家計中位所得の州平均は36,424ドルで、これは全米平均の50,740ドルの約7割にとどまっている。また、連邦政府の定める貧困ラインでみると、州人口の20.7%の人々がそれを下回っている。全米平均の13.0%を大きく上回る数値である。

ジャクソン市は、ミシシッピ州の州都で、18万の人口を擁する。市内には州の政治・行政機能が集中している。都心部には、州議会議事堂、市役所、コンベンションセンター、大手金融会社など大型のビルディングが立ち並んでいる。一方、そのような政治経済の華やかな側面と地元のジャクソン市民とは、およそ無縁である。それというのも、市民の大半が貧困・低所得者層であるからである。そして、その多くが黒人のアメリカ人である⁶。ジャクソン市の全世帯のうち、連邦の貧困ラインを下回る世帯数の比率は23.5%であり、州平均の20.7%を上回っている。

2010年現在、ジャクソン市学校区には30,572人の生徒が在籍している。設置学校数は、小学校が38校、中学校が10校、高校が8校、特別支援学校が3校となっており、合計59校の運営を統括している⁷。そこでまず、ジャクソン市学校区の在籍生徒の人種別構成を、表1を用いて確認しておく。表1によれば、黒人が97.58%と、在籍生徒のほとんどを占めるなかで、白人が1.60%、ヒスパニックが0.67%、アジア系が0.14%、ネイティブ・アメリカンが0.01%という構成になっている。

表1：ジャクソン市学校区における在籍生徒の人種別構成

人 種	構 成 比
黒 人	97.6%
白 人	1.6%
そ の 他	0.8%
合 計	100.0%

資料：Jackson Public School District (2010), *Jackson Public School District School Year 2008-2009: Fast Facts*. より作成

また表2は、連邦政府の特定補助金の項目の一つである貧困家庭を対象とする給食費全額または一部補助の受給資格をもつ生徒数および比率を示したものである。これによれば、全生徒数の85.9% (26,250人) が全額補助または減額補助受給資格を有し、このうちの9割にあたる24,000人が全額補助受給資格者になっている⁸。給食費補助受給資格は、連邦の「貧困ライン」と同様、いかに貧困家庭がジャクソン市学校区に集中しているかを示している。

セッツ州で、1852年のことであった。

⁶ 連邦商務省統計局のデータによれば、ジャクソン市の人種別構成は、黒人が70.6%、白人が27.8%である。州平均では、黒人が36.3%、白人が61.4%となっており、ジャクソン市は州平均と逆転して黒人の比率が圧倒的に高いことがわかる。

⁷ ジャクソン市学校区は、アメリカ南部地区の認証評価組織 Southern Association of Colleges and Schools (SACS) による認証を受けている。

表2：ジャクソン市学校区の給食費補助受給資格を有する生徒数と比率

	生徒数	比率
全額補助	24,022人	78.58%
一部補助	2,228人	7.29%
全額補助、一部補助の合計	26,250人	85.87%
全生徒数	30,572人	100.00%

資料：表1と同じ

一方、ジャクソン市学校区の全生徒を対象とした平均出席率（Average Daily Attendance: ADA）は94%と、比較的高水準を保っている。また高校修了率も2008年度現在87%であるが、2006年度の81%、2007年度の85%と年々改善されてきている。ドロップアウトの生徒数（実数）をみても、2006年度は312人であったのが、2007年度には279人、2008年度には226人というように年々減少している⁹。

3. ジャクソン市学校区の予算構造

以上の概要を踏まえ、本節では、2010年度修正予算（以下、「修正予算」と略記する）を素材にして予算の構造を概観する。

3-1 予算過程

予算分析に入る前に、ジャクソン市学校区の予算過程に関わる組織を、予算審議スケジュールの順に整理する。主として次の4つの組織が予算過程に直接関わっている。

第1は、学校区に設置されている各小中学校および高校である。各学校は基本的に、前年度ベースでの予算案を作成するのが原則とされ、毎年12月中旬には学校区に提出することになっている。近年は各学校（学校長）に予算作成の裁量を委ねて学校経営の効率化を図るという学校改革（site-based management）が全米的に見られるが、ジャクソン市学校区に関していえば、積極的とはいえない。

第2は、各学校から提出された予算案を個々に精査する学校区予算局である。この過程は通常、教職員給与を中心とする固定的な経常的経費に係わる予算のみならず、教室の増改築費などの資本的経費を中心にチェックし、予算請求として妥当であるかを精査する。この予算過程は、年が明けて1月に実施される。

第3は、上記の学校区予算局による精査を通った学校区全体の概算要求を、財政ファイナンスの長期的な視点と方針に基づいて精査を行う学校区予算委員会（Budget Committee）である。予算委員会は、財政ファイナンスの専門家なども参画し、いわばタスクフォースとして予算案を精査するが、この過程での最大の特徴は、たんに前年度を踏襲した予算案ではなく、連邦または州からの各種補助金や起債を前提とした戦略的な資本改善事業計画を提案する、あるいは教職員給与改定に言及することである。これは「予算レコメンデーション」という形で、ジャクソン市学校区教育委員会に提示さ

⁸ アメリカの学校給食の全額または一部補助を所管しているのは、連邦農務省食糧栄養局（United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service）である。

⁹ 数値は2009年度現在、Jackson Public School District (2010), Jackson Public School District School Year 2008-2009: Fast Facts.を出所とする。ミシシッピ州は“Mississippi’s Public School Dropout Prevention Program”という政策イニシアティブをとり、全米最低の高校修了率（2007年時点における25歳以上の州人口に占める高校修了者数の比率）の改善を図っている。なおミシシッピ州のドロップアウト率は9学年を超えると急激に高くなっており、9学年が19.88%、10学年が20.11%、11学年が18.46%、そして12学年が15.50%である。

れるものである。さらに予算委員会は、公開ヒアリングを開催し、子をもつ親を含む地域住民に予算委員会案を開示し、その説明を行う義務を負う。修正予算が編まれた場合は、第2回目のパブリック・ヒアリングを実施する。これは毎年2月ないし3月に実施される。

そして第4は、予算の最終決定者である、ジャクソン市学校区教育委員会 (Board of Trustees of Jackson Public School District) である。地域住民・納税者の代表としての教育委員会のメンバーは、ジャクソン市長による指名、かつ市議会の承認をえた5名で構成されている。予算承認の最終期日は、8月15日となっている。表3は、以上に述べた予算過程に係わる組織と審議スケジュールをまとめたものである。

表3：ジャクソン市学校区の予算審議スケジュール

審議時期	予算過程における内容
12月中旬	小・中学校および高校が個別に概算要求を学校区に提出
1月	学校区予算局が概算要求を精査
2月～3月	学校区予算委員会（タスクフォース）が審議開始、予算レコメンデーションを教育委員会に提出
6月15日	学校区予算委員会が「パブリック・ヒアリング」を開催（修正案が生じた場合は追加実施）
8月15日	予算案の最終承認期日
9月	新学期開始

資料：Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget (Second Budget Hearing, August 6th, 2009)* より作成

以上に述べた一連の予算過程のすべてにおいて、学校区の運営や財政ファイナンスのプロフェッションである教育長 (superintendent) がリーダーシップを発揮し、その専門家としての説明責任を果たしている¹⁰。教育長は、学校区のアドミニストレーション組織のトップであるが、その任期の更新あるいは罷免の権限はジャクソン市学校区教育委員会、つまり納税者にある。

3-2 2010年度修正予算

次に、修正予算の概要について述べる。

表4は、2009年度予算、2010年度当初予算（以下「当初予算」と略記する）とともに、修正予算の概要を示したものである。これによると、まず当初予算では総額2億2,000万ドルを計上していたのを、修正予算で1,180万ドル増額され、総額2億3,200万ドルで編まれている。

修正予算の基本構造は、次の通りである。まず収入について、シェアの大きい順に述べていく。第1は、ミシシッピ州教育均衡交付金 (MAEP) の1億1,500万ドルであり、収入合計の49.5%を占める学校区最大の財源になっている。この州 MAEP 交付金については後で詳述する。第2は、学校区の自主財源たる地方財産税の7,464万ドルであり、32.1%のシェアを有する。第3は、借入金の3,000万ドルであり、12.9%のシェアを有する。これは学校区が債券発行を行って公債市場から調達した資金であり、当然ながら学校区はその元利払いの義務を負う。第4は学校税控除であり、283万ドルである。

¹⁰ 教育長の多くは、大学院で MBA または Ph.D (経済学、経営学、教育学など) を取得している。アメリカの大学院には “Educational Leadership” などの名称によるスクール (研究科) が設置されているが、そのミッションの一つに、教育長の養成やキャリアアップがある。

ミシシッピ州ジャクソン市学校区予算の基礎分析

表4：ジャクソン市学校区 2010年度修正予算概要(2009年度、2010年度当初予算の対比) (単位：ドル)

		2009年度予算(承認)	2010年度当初予算	2010年修正予算
収 入	地方財産税(学校区の自主財源)	74,640,000	74,640,000	74,640,000
	税代替収入	—	518,000	518,000
	授業料	240,000	240,000	240,000
	投資収入	500,000	250,000	250,000
	寄付金等	20,000	20,000	20,000
	スクールバス償還金	500,000	500,000	500,000
	学校施設使用料	25,000	25,000	25,000
	その他	60,000	60,000	60,000
	自営農地控除償還金	2,627,126	2,542,038	2,542,038
	運転者教習基金	8,000	8,000	8,000
	ミシシッピ州教育均衡交付金(MAEP)	112,575,358	114,096,074	115,033,916
	学校課税控除	2,890,228	2,608,430	2,833,438
	その他特定補助金	568,530	590,000	590,000
	Heavy Trucks	700,000	700,000	700,000
	E-RATE	1,696,371	1,771,897	1,771,897
	メディケイド払戻金	70,000	70,000	670,000
	その他連邦補助金等	—	2,828	2,828
	借入金	20,000,000	20,000,000	30,000,000
	保険料還付金	60,000	60,000	60,000
	スクールバス等売却収入	—	—	—
その他資産等売却収入	—	1,000	1,000	
間接費収入	593,745	638,880	638,880	
その他基金への資金移転	1,130,000	1,130,000	1,130,000	
収入の合計		218,904,358	220,472,147	232,234,997
支 出	人件費(教職員給与等)	119,203,918	121,996,327	120,514,833
	FRINGE・ベネフィット(年金等)	39,174,791	39,612,113	39,304,356
	教材・教育サービス契約費	4,377,493	4,066,664	3,866,664
	資本投資・修繕費	11,694,269	11,641,900	11,669,900
	その他購入費	2,028,775	1,409,455	1,409,455
	教室備品・交通燃料費等	6,794,168	6,819,497	7,316,669
	IT 機器等購入費	639,431	738,016	1,520,516
	債務管理・リース費等	22,995,694	23,125,504	33,579,832
その他	11,995,814	11,062,671	13,052,772	
支出の合計		218,904,353	220,472,147	232,234,997

資料：Jackson Public School District (2009), 2009-2010 Proposed District Maintenance Budget (Second Budget Hearing, August 6th, 2009), pp.3-4より作成

次に、支出について述べる。まず第1に、教員および職員給与の支出となる人件費の1億2,051万ドルがあり、これが支出合計の51.9%を占める。第2に、教職員の年金等を支出するためのFRINGE・ベネフィットとして3,930万ドルが計上されており、16.9%を占める。第3に債務・リース費等の3,358万ドルがあり、14.5%を占める。債務管理・リース費等は、主として債券発行に伴う元利払いのための支出である。第4に、資本投資・修繕費の1,167万ドルがあり、5.0%を占める。第5に、教室備品・交通燃料費等の732万ドルがあり、3.2%を占める。第6に、教材・教育サービス契約費の387万ドル、1.7%を占める。そして第7に、IT 機器等購入費の152万ドルがあり、0.7%を占める。

次に修正予算のポイントについて、当初予算と対比しながら述べる。まず第1に、収入面について、借入金つまり学校区による債券発行額の増額が際立っている。すなわち当初予算の50%増にあたる3,000万ドルへの増額をはかり、それを、主としてIT 機器等購入費や教室備品・交通燃料費等の支出増に充てている。当然ながら、借入金増額が債務管理・リース費に反映されて、当初予算の45.2%

増という形になっている。2009年度での借入金は、2010年度当初予算と同額の2,000万ドルが承認、執行されているが、ジャクソン市学校区の発行している債券のほとんどが租税引当短期証券(Tax Anticipation Note)という短期債である¹¹。第2に、支出において、教室備品・交通燃料費等、IT 機器等購入費、債務管理・リース費の3部門で当初予算よりも増額されているのが際立っている。資本改善事業に係わる支出部門での増額が修正予算の最大の理由となっている。

3-3 部門別の予算分析

表4を踏まえて、支出の主要部門ごとに検討をおこなう。ここでは当初予算から修正予算への編成によって予算額が増額された3部門を検討する。

(1) 教室備品・交通燃料費等

表5は、「教室備品・交通燃料費等」部門の内容を整理したものである。当該部門の合計(小計)は、表4でみた通り732万ドルである。このうち、授業に直接かかわる備品費として、小・中学校および高校(各学校)が214万ドル、校長室の備品が11万ドルとなっている。管理費(授業に関連しない部分)は219万ドルである。そして、スクールバスの運行に必要な燃料費は174万ドルである。ここでは示していないが、燃料費は当初予算では141万ドルが計上されていた。これを修正予算では23.9%増額して、174万ドルとなっている。

表5：「教室備品・交通燃料費等」の内訳 (単位：ドル)

小・中学校および高校	2,141,948
校長室	108,268
管理費(授業に関係しない部分)	2,194,176
保管関連	286,786
施設関連	715,503
交通関連	752,013
倉庫関連	201,697
IKON(事務機器ディストリビューター)	961,476
スクールバス等燃料	1,740,724
合 計	7,316,669

資料：Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget (Second Budget Hearing, August 6th, 2009)*, pp.25-28より作成

(2) IT 機器等購入費

次に、表6を使って「IT 機器等購入費」部門に立ちってみよう。当該部門の小計は152万ドルになっているが、これは当初予算では74万ドルから約2倍に増額されたものである。この増額幅はどの部門よりも大きく、この修正予算の特徴の一つをなす部門である。当該部門の内訳では、「机・椅子・棚等」の94万ドルが当該部門の最大費目であり、この部門全体の61.8%を占めている。次いでIT ハードウェアが29万ドルである。当初予算からこの修正予算への編成過程で大幅に増額されたのは、これら2つの費目である。

¹¹ 「短期債」(short-term debt)とは、償還期限が1年未満の債券をいう。これに対し、一般に償還期限が5年以上のものを「長期債」(long-term debt)といい、例えばシカゴ市学校区は、その一般財源つまり学校区の地方財産税を担保とする「一般財源保証債」(General Obligation Bond)という30年物の長期債を発行し、借入れを行っている。

表6：「IT 機器等購入費」の内訳 (単位：ドル)

机・椅子・棚等	940,322
プリンター・各種パソコン機器等	24,958
IT ハードウェア	294,721
消耗品（印刷紙）等	41,964
時計	175,000
ネットワーク接続費（E-Rate）	43,551
合 計	1,520,516

資料：Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget (Second Budget Hearing, August 6th, 2009)*, pp.25-28.より作成

(3) 債務管理・リース費

最後に、表7を使って「債務管理・リース費」部門をみる。表7によれば、租税引当短期証券 (Tax Anticipation Note) の2,028万ドルが計上されているほか、リース費の1,316万ドル、そして連邦政府 (教育省) が所管する Qualified Zone Academy 債の14万ドルがある。租税引当短期証券は、主として毎月の教職員給与の支払いに必要とされる現金を調達するための短期債の一つである。大規模な資本改善事業の資金調達のために発行される一般財源保証債 (General Obligation Bonds) とは異なって、その発行についての住民投票は必要としないため、学校区にとって機動的な資金調達手段となっている。表7では示されていないが、ジャクソン市学校区は毎年度、租税引当短期証券を発行している。

表7：「債務管理・リース費」の内訳 (単位：ドル)

Qualified Zone Academy (QZAB) 債	142,000
租税引当短期証券 (Tax Anticipation Note)	20,275,828
リース費	13,162,004
合 計	33,579,832

資料：Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget (Second Budget Hearing, August 6th, 2009)*, pp.33-34.より作成

4. ミシシッピ州 MAEP 交付金

本節は、ミシシッピ州政府 (州教育省) から学校区へ配分される州教育交付金 Mississippi Adequate Education Program (以下「MAEP 交付金」と略記する) について論じる。

表4の予算概要で明らかにしたように、MAEP 交付金は、ジャクソン市学校区の最大の収入となっており、修正予算では1億1,500万ドルが計上されている。これは学校区の自主財源たる地方財産税7,400万ドルをはるかに超える額であり、州政府はジャクソン市学校区にとって必要不可欠な財政支援者であると言える。本節では、このように重要な財源である MAEP 交付金について、その創設や目的、そして配分フォーミュラについて述べることにしたい。

4-1 交付金の目的

ミシシッピ州議会は1997年本会議において、生徒の学力低迷と、学校区間財政格差という不平等(inequalities)をめぐる問題に対処する目的で、州内の学校区に在籍するすべての生徒が、少なくとも「レベル3」の学力判定(accreditation)を得るだけの十分な財政資金を学校区に交付するための法案、すなわち MAEP 交付金制度創設法案を可決した¹²。

MAEP 交付金は、ミシシッピ州教育省が所管する包括補助金である。包括補助金とは、交付金の用途については、州は基本的に関与せず、学校区の裁量に委ねている補助金のことである。ただし後述するように、学校区の経常的経費にしか充てることができない。包括補助金という形態は、現在ミシシッピ州に限らず、多くの州で採用しているものであり、経常的経費に用途を限定している州がほとんどである¹³。上述の通り MAEP 交付金は州教育省が所管しているが、その制度や手続きの改善に関して審議する権限は、州教育委員会(State Board of Education)にあり、それを州議会が承認、可決するという流れになっている。第2に、現在における MAEP 交付金は、その用途について学校区の経常的経費に制限している。すなわち、教職員給与、年金、教科書やその他教材購入費、そして光熱費や水道料金などの維持管理費が対象である。これらに対して、通学バスの運営維持費、特殊支援教育、職業教育、障がいをもつ生徒を対象とする才能教育(gifted education)、教員用文具等、プレミアム部分の保険料、資本投資・施設修繕、教職員給与、学校区改善費は対象外である。これらは別途に設ける「追加的補助額」として積算される仕組みになっている。

4-2 導入後の問題

MAEP 交付金が導入された翌年の1998年、ミシシッピ州議会は、同交付金の効果や問題点を把握する目的で、教育分析センター(Center for Education Analysis)を新設し、MAEP 交付金の実施状況について年次報告書を毎年度、州議会および州知事に提出させることを同センターの責務とした。とくに州議会は、MAEP 交付金を受け取った個々の学校区が当時認められていた、長期債つまり借入れを前提とする資本改善事業にどれだけの額を費やしたかという情報を必ず年次報告書に開示するよう同センターに要請した。これは、学校区が MAEP 交付金を生徒の学力向上という本来の目的から外れて、債務返済能力を超えた資本改善事業を行うことがないように監視するという狙いがあった。

同センターは、1998年から2000年まで年次報告書を提出した。しかしその後、2001年度および2002年度については、州議会の保守派勢力による MAEP 交付金への根強い反発が台頭したことで MAEP 交付金が学校区に一切交付されないという事態に陥り、この間は年次報告書が一時的に途絶えてしまったという経緯がある。MAEP 交付金は、1997年の交付金制度の創設時に定めた配分フォーミュラによる「満額」での配分は2008年まで待たなくてはならない。

上述した、MAEP 交付金制度の一時的凍結にともなう年次報告書の中止を受けて、ミシシッピ州議会政策評価および歳出調査合同委員会(Performance Evaluation and Expenditure Review(以下「PEER 委員会」と略記する)が調査報告書の作成を受け継いだ。PEER 委員会は州内すべての学校区に対して、受け取った MAEP 交付金額とその用途、そして委託先が生じた場合にはその民間企業等の名称と委託支払額を詳細に報告するよう要請した。ただし PEER 委員会は学校区に対する調査を行ったが、学校区の自由な裁量による用途のあり方やその効果について否定的な見解や改善命令を

¹² MAEP 交付金の創設を目指した州法案は、1997年「ミシシッピ州議会下院法案1696」という。MAEP 法案は、次に述べる2つの内容から構成されている。一つは、ここで議論の対象としている MAEP 交付金の実施を約束するもので、もう一つは、Mississippi Accountability System という制度で総称されるもので、これは教員の指導力と生徒の学力を向上させることを政策目標とするものであった。後者は、生徒の学力向上を計測・評価するための学力テスト、“Mississippi Curriculum Test (MCT)”と“MCT 2”を実施し、学校単位で学力テストのスコアに基づいて5段階での格付けを行うものである。

¹³ このことは、埴武郎(2006)でイリノイ州(シカゴ市学校区)の事例研究で明らかにした。

下すことは原則として行わなかった。あくまで PEER 委員会は今日も、ミシシッピ州学校区監査・財務会計規則 (State Auditor's Financial Accounting Manual for Mississippi School Districts) に規定されている会計ルールに遵守しているかを監視しているに過ぎない。

4-3 配分フォーミュラ

現在ミシシッピ州教育省が運用している MAEP 交付金の配分フォーミュラ (満額) は、次の通りである。

$$\begin{aligned} & (\text{学校区の在籍生徒数} \times \text{平均出席率}) + \text{給食費全額補助対象生徒補助額} \\ & = \text{基準教育需要額} - \text{学校区の地方財産税収 (自主財源)} \\ & = \text{基本交付額} + \text{追加的補助額} \\ & = \text{MAEP 交付金} \end{aligned}$$

上記の配分フォーミュラを概説する。まず州は、学校区ごとに在籍生徒数と平均出席率を乗じた積を算出し、その積と、給食費全額補助対象生徒補助額との和を出す。その和は基準教育需要額という。次いで、その基準教育需要額と学校区の地方財産税収 (自主財源) との差を算出する。その差額は、「基本交付額」として算出される。通常、地方財産税収が基本交付額を下回る学校区がほとんどであり、ジャクソン市学校区は典型例である。逆に、地方財産税収が基本交付額を上回る富裕地域の学校区などは、これを受け取ることができない。さらに基本交付額には、特殊支援教育、職業教育、才能開発教育などを補助するための「追加的補助額」が別途加算される。以上により、最終的な MAEP 交付金額が確定する。州教育省は、全学校区に交付する分の MAEP 交付金の総額を確定すると、それを州教育省の初等中等教育予算として盛り込み、州議会に提出する。州議会で承認が得られれば、執行される。

2010年度の初等中等教育予算は総額27億ドルで編成され、州議会に提出された。この予算は、連邦のオバマ政権による大規模な経済刺激策としての財政出動によって総額3億ドルが上乘せされたため、2009年度に比べ7.3%増となった¹⁴。初等中等教育予算は、多くの州で最大の支出部門となっており、ミシシッピ州でも、それは州一般基金の約3分の2を占めている。一方、均衡財政を遵守する州財政にとって、MAEP 交付金の積算フォーミュラは重大な問題であり、州の租税資金を投入したことによる教育的効果を追求する議論、つまり人的資本論の観点から生徒の学力向上やドロップアウト率の改善策、さらにはそれを実現した場合の社会的費用の削減効果をめぐる論争が、常に州議会を取り巻いている。

4-4 ミシシッピ州議会の保守派

現在のミシシッピ州知事を務めるのは、共和党ヘアリー・バーボア (2004年1月就任、2期目) である。バーボア知事は、2008年度州予算で初めて MAEP 交付金の配分フォーミュラ通りの交付額 (満額) を州議会に承認させた知事である。1997年当時はキーク・フォーダイス知事 (1992年から2000年、共和党) であったが、彼は拒否権を発動し、満額による MAEP 交付金案を廃案にした。2期を務めたフォーダイス知事の次は、ロニー・マスグロウプ知事 (2000年から2004年、民主党) であったが、今度は州上院の多数派を占める共和党議員によって満額での MAEP 交付金案が否決された。「満額」

¹⁴ オバマ政権による経済刺激策による3億ドルの内訳は、「基礎教育プログラム」に1.52億ドル、「初等中等教育法タイトル I-X」に7,080万ドル、「特別支援教育」に6,000万ドル、「学校改善補助金」に1,950万ドルとなっている。このうち、最大規模の基礎教育プログラムは州の MAEP 交付金の追加資金に充てるものであるが、その用途は州の裁量 (配分フォーミュラ) に委ねられている。

とは、配分フォーミュラで述べた「追加的補助額」も含めた MAEP 交付金額のことである。とりわけ南部州では白人社会を中心とする保守的な政治土壌があり、教育や雇用に係わる黒人差別が公然と行われてきた歴史さえある。今日も、そうした南部州の歴史や価値観は、MAEP 交付金をめぐる州議会での議論に影を落としている。

表8は、2004年と2005年におけるミシシッピ州議会の上下両院における MAEP 交付金の満額配分をめぐる採決結果である。表8によれば、2004年、2005年いずれも、下院は、満額配分による MAEP 交付金法案に圧倒的多数の賛成票が投じられたが、上院は、反対票が支配的であった。先述したように MAEP 交付金は1997年に創設されたが、2008年ようやくその満額配分が実現している。

表8：ミシシッピ州上下両院における MAEP 法案（満額配分）採決結果

	2004年		2005年		
	下院	上院	下院	上院	
賛成	104	21	賛成	108	21
反対	18	28	反対	12	30
欠席または棄権	1	3	欠席または棄権	3	1

資料：Mississippi Parent's Campaign (2008), *Votes on Education Funding Bills in the 2004-2007 Legislative Sessions* より作成

ミシシッピ州議会保守派の「追加的補助額」に対する拒絶反応は、平均出席率の低い学区や給食費全額補助受給資格をもつ貧困家庭を、MAEP 交付金の積算項目に自動的に盛り込んでしまうことへの反発から生じている。かつて1960年代のケネディ・ジョンソン民主党政権が実施した連邦による福祉・貧困対策への保守派の批判を背景とするなかで州がどこまで貧困地域への所得再分配を担うべきなのか議論されてきたが、仮に担うとすれば、州の巨額の租税資金を使って貧困地域の学区をどの程度バックアップし、教育機会の財政保障をどのような形で実施すべきなのか。保守色の強い南部ミシシッピ州では今日でも重大な教育イシューになり続けている。

5. 結びにかえて

イリノイ州やニューヨーク州などの大都市を有し、リベラル派の影響力が強い州とは異なり、ミシシッピ州は1997年の MAEP 交付金制度の創設後も、州の租税資金投入つまり学区の財政補助を通じた所得再分配政策に対して州議会の保守派や当時の州知事から拒絶反応が強い。本稿で述べたように、今日でも、とりわけ州上院では MAEP 交付金の満額配分に対する反発が根強く、エンタイトルメント的な貧困対策とも解釈できる現行の配分フォーミュラには否定的である。とくに配分フォーミュラの追加項目である「追加的補助額」をめぐる議論はその典型例である。

州上院の保守派は、そうした貧困対策の補助枠は、主として連邦特定補助金や学区の自主財源によって賄うべきであるとし、州の補助枠については、あくまで普通教育を中心とする経常費補助に止めるべきであると認識しているのである。ただし経常費補助といっても「最低保障」を原則とし、かつ学力テスト (MCT, MCT2) のスコアによる学区の格付けシステムの創設の「条件」として MAEP 交付金が創設されたという事実は、規律と均衡を遵守する州政府の側の基本的な立場を示している。

MAEP 交付金については、例えばイリノイ州の州一般教育交付金 (General State Aid) とは異なって、学区の財政力指数を係数にして傾斜配分する制度設計になっているが、しかし、よりシンプル

な積算フォーミュラによって配分されている点に特徴がある。また決定的に異なるのは、イリノイ州では学校区が債券発行した際に生じる元利払いの一部を、州政府が肩代わりする州資本補助金 (State Financial Aid: SFA) が別途に整備されているのに対し、ミシシッピ州では全く存在しない。このように州によって教育補助金の仕組みが異なるのは、連邦制国家アメリカでは当然のことであるが、ただし、それゆえに州が学校区の財政運営を大きく左右する存在であることは、本稿によって明らかにされた。

最後に、今後の課題として、本稿が扱ったジャクソン市学校区と、富裕層が集中する他学校区との計量的な財政分析を行うためのデータを収集したうえで、MAEP 交付金の規模と学力テスト・スコアとの相関関係、生徒一人当たり教育費および地方財産税課税標準の差異、そして学校区の発行債券に対する証券市場での信用評価について検討する必要がある。

【主要参考文献】

- 市川昭午・林健久 (1972) 『教育財政』 (戦後日本の教育改革 4) 東京大学出版会。
- ゲーリー・ベッカー、佐野陽子訳 (1976) 『人的資本』 東洋経済新報社。
- 河野惟隆 (1993) 『地方財政の研究』 税務経理協会。
- 渋谷博史編 (2010) 『アメリカ・モデルとグローバル化 I』 昭和堂。
- 渋谷博史・塙武郎編 (2010) 『アメリカ・モデルとグローバル化 II』 昭和堂。
- 塙武郎 (2010) 「大都市ニューヨークの教育財政システム」 渋谷博史編 『アメリカ・モデルとグローバル化 I』 昭和堂。
- 塙武郎 (2009) 「ニューヨーク市初等中等教育の財政構造と特質」 東京大学社会科学研究所紀要 『社会科学研究』 第59巻5・6合併号、163-184頁。
- 塙武郎 (2007) 「シカゴ市学校区の債券発行の枠組」 秋山義則・渋谷博史・前田高志編 『アメリカの州・地方債』 日本経済評論社。
- 塙武郎 (2006) 「アメリカ初等中等教育財政の自治と構造」 渋谷博史・前田高志編 『アメリカの州・地方財政』 日本経済評論社。
- ミルトン・フリードマン (2002) 『選択の自由—自立社会への挑戦』 日本経済新聞社。
- Jackson Public School District (2010), *Board Meeting Agenda* (Monthly).
- Jackson Public School District (2010), *Jackson Public School District School Year 2008-2009: Fast Facts*.
- Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget* (Second Budget Hearing, August 6th, 2009).
- Jackson Public School District (2009), *2009-2010 Proposed District Maintenance Budget* (First Budget Hearing, June 15th, 2009).
- Mississippi Legislature, Joint Committee on Performance Evaluation and Expenditure Review (PEER) (2002), *A Survey of Mississippi Adequate Education Program Revenues and Selected Expenditures* (Report to the Mississippi Legislature, June 4, 2002).
- Mississippi Legislature, Joint Committee on Performance Evaluation and Expenditure Review (PEER) (2002), *A Review of the Mississippi Adequate Education Program Funding Process* (Report to the Mississippi Legislature, December 3, 2002).
- Mississippi Legislature, Joint Committee on Performance Evaluation and Expenditure Review (PEER) (2007), *A Review of the Implementation of Mississippi's Public School Dropout Prevention Program* (Report to the Mississippi Legislature, December 11, 2007).
- Mississippi Parent's Campaign (2008), *Votes on Education Funding Bills in the 2004-2007 Legislative Sessions*.
- Tibout, M. Charles (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*. 64.
- U.S. Department of Commerce, Census Bureau (2000-2008), *Statistical Abstract of the United States*, Claitors Publishing Division.
- U.S. Department of Education, National Center of Education Statistics (2008), *Characteristics of the 100 Largest Public Elementary and Secondary School Districts in the United States: 2006-2007*

(受理日: 2010年2月23日)

