

# 米国カリフォルニア州における 学級規模縮小プログラムの財政構造

星野 真澄\*

## 1. はじめに

### (1) 問題の所在と研究目的

本稿は米国カリフォルニア州における学級規模縮小プログラムを財政的側面に着目して分析し、その財政構造、とりわけ資金の財源や配分の仕組みに見られる同プログラムの財政措置を明らかにすることを目的とする<sup>1)</sup>。

学級規模縮小の取り組みは、教員定数の増員を伴う政策であるため、人件費等の財源確保が大きな課題となる。今日の日本では、2011年4月に義務教育標準法が改正され、公立小学校第1学年における国の標準を40人から35人へと引き下げることになった<sup>2)</sup>。この学級規模縮小の取り組みは教職員や保護者の願いを叶えたものであり高く評価されるが、一方で、財政的根拠に基づいて算出された第1学年の「35人学級」<sup>3)</sup>は、学校現場のニーズに十分対応できているとは言えず、さらなる縮小が求められている。財政的理由に左右されがちである日本の現状を踏まえれば、大胆にも学級規模を縮小し多額の予算を投じている外国の事例を分析対象として、その財政的基盤を明らかにすることも必要ではないかと考え、米国カリフォルニア州の事例を取り上げることとした。

米国ではカリフォルニア州が連邦政策に先駆けて、大規模な学級規模縮小政策を実施している<sup>4)</sup>。カリフォルニア州は1989年にハイスクール段階、1996年に就学前教育から第3学年まで（以下、「K-3」と略記）に焦点をあてた学級規模縮小プログラムを州の教育法典の中に制定し、成立から15年以上経過した今日まで、継続的に実施している。中でもカリフォルニア州のK-3の学級規模縮小

---

\* 教育基礎学専攻 大学院生／日本学術振興会特別研究員

プログラムは、カリフォルニア州全域に及ぶ大規模な取り組みであり、なおかつ当時30人以上であった1クラスあたりの児童数を一挙に20人以下へと縮小するために膨大な費用を投入した、無謀ともいえる政策であった。カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、巨額の予算を要するプログラムであったが、一過性のプログラムとして終わることなく、財政危機の現在もなお継続して実施されている。

カリフォルニア州では、なぜこのようなプログラムに合意が得られ、財政事情が厳しい中でも今日に至るまで、継続的にプログラムを実施できているのだろうか。この問いに答えるためには、少なくとも次の4つの視点から分析する必要があると考える。すなわち、①同プログラムが求められた社会的背景を探る社会的側面、②同プログラムを法制化する時の政治的側面、③同プログラムの教育的利点を最大限にする仕組みとしての制度的側面、④同プログラムの財政構造を明らかにする財政的側面である。本稿は、これらの側面のうち、④財政的側面に焦点をあてる<sup>5)</sup>。教育財政制度は各国・各州により異なるものであるので、その基盤となる財政制度の分析を行うことは、研究の基礎的な部分として欠かせない視点である。とくに、学級規模縮小政策を実施するには財源確保が不可避の課題となるので、財政的側面に焦点をあてて学級規模縮小プログラムを分析することは、同プログラムの継続的実施の要因を解明するために重要な側面となる。学級規模縮小プログラムに多額の予算が必要であることはビドルとバーリナー (Biddle and Berliner, 2002) の研究<sup>6)</sup>をはじめ、他の先行研究においても言及されているが、カリフォルニア州でなぜ巨額の予算に合意が得られ、なおかつ継続的に実施できているのか、その財政構造を解明した論文は見当たらない。また学級規模縮小に関する先行研究は、主として学級規模縮小プログラムの実施過程に焦点をあてた研究が多く、なぜ学級規模縮小政策が実現できたか、という視点で学級規模縮小プログラムの成立過程を分析する研究はほとんどない。そこで本稿では、カリフォルニア州教育法典に制定された学級規模縮小プログラム、すなわち K-3 の学級規模縮小プログラムとハイスクール段階の学級規模縮小プログラムを財政的側面に着目して分析し、その財政構造、とりわけ資金の財源や配分の仕組みに見られる財政措置を明らかにしようとする。

## (2) 研究の課題と方法

研究目的を達成するために3つの研究課題を設定する。第一に全米に影響を与えたカリフォルニア州の教育財政制度改革を取り上げ、カリフォルニア州において州が負担する公教育費が拡大した背景を明らかにする。第二にカリフォルニア州の学級規模縮小の財源確保の背景を明らかにする。第三に学級規模縮小資金の財源と、その配分の仕組みを明らかにする。

分析に用いる資料は、課題一では先行研究に加えて全米教育統計センターのデータ、課題二ではカリフォルニア州憲法とカリフォルニア州教育法典に基づきながら、州議会の法案、法案に対する各団体の見解文書・書簡、州議会の議事要旨を主とし、課題三では学級規模縮小プログラム、州教育省が提示しているプログラムの申請書、州教育省が示した学区の参加状況、学級規模縮小資金の統計データを用いる。

## 2. カリフォルニア州の教育財政制度改革

本節ではカリフォルニア州の教育財政制度改革を取り上げ、カリフォルニア州において州が負担する公教育費が拡大した背景を明らかにする。具体的にはまず、公教育費の政府間負担割合の変化を分析し、教育費の確保が重要な課題となった背景を探る。そして次に、教育費確保のためにカリフォルニア州が実施した法整備を明らかにする。

### (1) 公教育費の政府間負担割合の変化

アメリカ合衆国憲法修正第10条は、「合衆国憲法によって連邦に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される」ことを規定している<sup>7)</sup>。教育の権限は合衆国憲法において連邦に委任していないので、州の専管事項になっている。それゆえ各州では、州憲法や州教育法で教育に関する事項を定めており、州独自の教育制度を構築している。

米国における公教育費の財源は、連邦補助金、州補助金、地方の自主財源で賄っており、全米における公教育費の政府間負担割合の変遷を見ると、1970年以前は地方の負担割合が高いことがわかる（図1参照）。伝統的に地方分権的な財政構造を持つ米国では、地方自治が尊重されてきた。しかしこの財政構造は、1970年

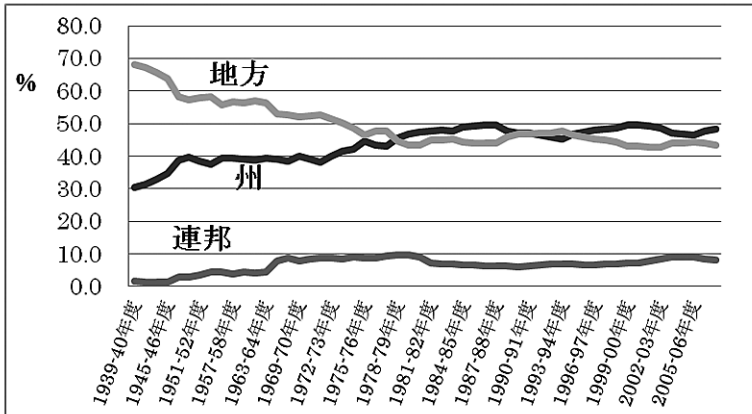


図1 公教育費の政府間負担割合 (全米の平均値) 8)

以降変化していく。

全米における公教育費の政府間負担割合の変貌に影響を与えたのは、カリフォルニア州の教育財政制度改革である<sup>9)</sup>。カリフォルニア州では、1970年代に州民による課税制限運動が起こり、教育財政制度改革がなされた。その改革の発端は、地方の財産税に基づく教育費の負担方法が、地方学区間における財産評価価値や財産税率の差異によって、教育費の学区間格差を生じさせることが問題となり、学区間の教育費格差は違憲であると法廷で争われたことにある（1971年セラノ判決<sup>10)</sup>）。その後カリフォルニア州では、学区間の均等化を図る手段として、地方の税収入に制限をかけることが検討され、1978年には州民がカリフォルニア州憲法で規定されている財産税の条項の修正を求めたのである。カリフォルニア州にはプロポジションと呼ばれる州民提案制度があり、カリフォルニア州の有権者が提案した案件を州民投票によって民意を問い、提案が可決すればそれに従って州憲法を修正したり、新たに条項を設けたりすることができる。この州民提案制度を利用して地方の税収入に制限をかけることを求めたのが、提案13 (Proposition 13)である。提案13は1978年6月に賛成64.8% (反対35.2%)で可決し、州憲法の財産税の条項を修正した。その結果、地方の財産税の上昇を抑えて地方学区間の税率の差を縮めることができたのである。しかし提案13の規定は財産税

を財源とする地方学区の収入を著しく減少させ、1977-78年度に約57億ドルあった地方の税収入が<sup>11)</sup>、翌年には約34億ドルにまで減少した<sup>12)</sup>。それゆえ地方の財産税を財源とする教育費も減ってしまったのである。カリフォルニア州における公教育費の政府間負担割合の変遷をみると、1978-79年度を境に地方の負担割合が減り、その代わりに州の負担割合が高くなっている（図2参照）。

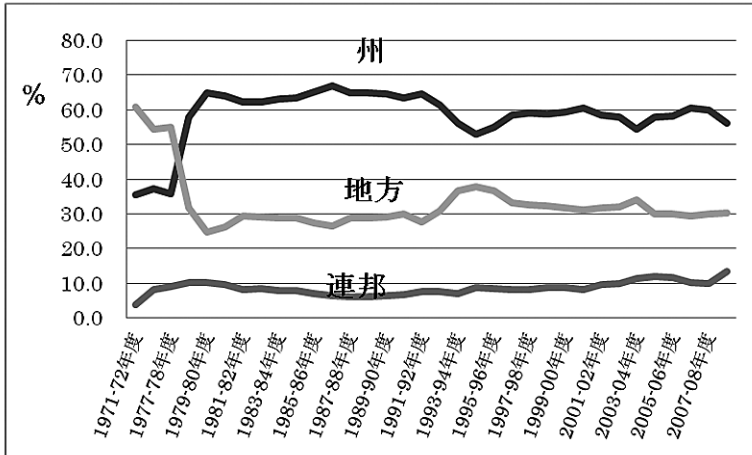


図2 カリフォルニア州における公教育費の政府間負担割合<sup>13)</sup>

さらにカリフォルニア州における公教育費の政府間負担金額の推移を見てみると、州が負担する公教育費の伸び率が、連邦、地方の伸び率に比べて高いことがわかる（図3参照）。

## （2）教育費確保のための法整備

カリフォルニア州では提案13の成立後、教育費の確保が重要な課題となったのである<sup>15)</sup>。そこでカリフォルニア州の州民は、州が最低限の教育費を保証することを州憲法で規定しようと州民提案制度を利用して、提案98を要求した。具体的に述べると提案98とは、就学前教育から第12学年までの学校とコミュニティカレッジに充当する教育費を州が確実に確保することを州憲法で規定しようとするものである。この提案98は1988年11月に賛成50.7%（反対49.3%）で可決し、カリフォルニア州憲法を修正するに至ったのである<sup>16)</sup>。カリフォルニア州憲法（第

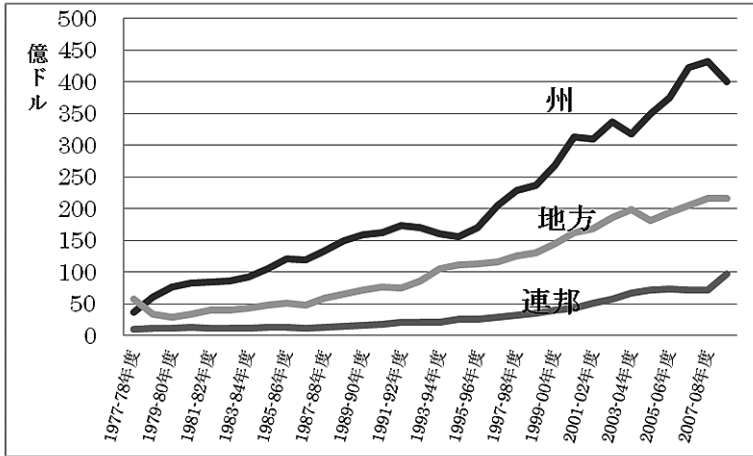


図3 カリフォルニア州における公教育費の政府間負担金額の推移<sup>14)</sup>

16条第8項)では州が負担する教育費の最低基準を3つ示しており、これらのうち最も高額になる基準を最低基準としなければならないことを定めた<sup>17)</sup>。その基準とは以下の3点である。

- ①1986-87年度における州の一般財源 (general fund) の歳入に占める K-12とコミュニティカレッジに配分する教育費の割合と、同じ比率で算出された資金額。
- ②州の税収入と地方の税収入を組み合わせた資金を財源とする。金額は少なくとも前年度と同じ金額であり、その年の在籍児童生徒数の増減と生計費調整 (cost of living) によって算出された額とする。この基準を採用するのは、1人あたりの個人収入の成長率が、一般財源の歳入の成長率に0.5%を加えた額以下になる場合である。
- ③州の税収入と地方の税収入を組み合わせた資金を財源とする。金額は前年度と同じ金額にその年の在籍児童数の増減と1人あたりの一般財源の歳入における変化に応じて算出された額に、前年度の資金額に0.5%を加えた額とする。この基準を採用するのは、1人あたりの個人収入の成長率が、一般歳入の成長率

に0.5%を加えた額以上になる場合である。

提案98が成立した初年度である1988-89年度は①の基準を適用し、州の一般財源のうち少なくとも39%をK-12とコミュニティカレッジに充当した<sup>18)</sup>。この基準①は1988-89年度のみ採用されたが、1989-90年度以降は基準②と基準③を適用して算出している。

2009-10年度におけるカリフォルニア州の予算案によれば、州の資金の総額は約1192億ドルであり、そのうち約846億ドルが一般財源である。K-12の公教育予算は、一般財源である約846億ドルのうち約350億ドルであり、この額は一般財源の41.3%にあたる。

すなわち提案98可決の意義は、州の一般財源の一部を教育費へと用途を限定する規定を州憲法で定めたことにある。この規定によりカリフォルニア州では、経済状況に左右されずに最低限の教育費を州が確保できるようになったのである。

### 3. 学級規模縮小プログラムの財源確保の背景

本節では、カリフォルニア州教育法典に制定されているハイスクール段階の学級規模縮小プログラムとK-3の学級規模縮小プログラムの成立過程を財政に着目して分析し、その財源確保の背景を明らかにしていく。

#### (1) ハイスクール段階の学級規模縮小プログラム

カリフォルニア州議会では1984年から1987年まで毎年、ハイスクール段階の学級規模縮小に関する法案を審議していた<sup>19)</sup>。1984年の法案(SB786)では、ライティングプログラム(英語を母語としない移民子弟の英語力向上策)の1つとして英語クラスの生徒教員比率(PTR = pupil-teacher ratio 以下、PTR)を20にすることが審議され、1985年(SB1210)、1986年(SB1604)、1987年(SB436)の各法案では、ハイスクールの主要教科におけるPTRを20にすることが審議された。これら4つの法案は、すべて上院議員であるゲーリー・ハート(Gary Hart)によって提出された類似法案であり、4つの法案はすべて州議会において可決していた。しかしながらカリフォルニア州知事がこれらの法案をすべて拒否したため、この時点では学級規模縮小プログラムは成立しなかった。

この状況を一変させたのが、提案98の可決である。カリフォルニア州の州民は、提案98を要求した目的と意図を次の7点宣言している<sup>20)</sup>。

- ①カリフォルニア州の学校は急速に拡大しており、その成長は全米一である。毎年増加している13万人の児童生徒のために教室を増設しなければならない。
- ②カリフォルニア州の学校における学級規模は、1988年現在、全米において最も大規模であり、非常に深刻な過密状態である。
- ③カリフォルニア州の州民は、この法律によって全米において最も良い公立学校システムの1つを取り戻すことができる。
- ④この法律は税金を上げる規定ではない。
- ⑤カリフォルニア州の州民は、学校が最も必要としていることに資金を費やすことを保証するよう望んでいる。したがってこの規定ではすべての学区教育委員会に対して、資金の使途を報告するアカウントビリティーレポートカードの提出を求める。
- ⑥この法律は、超過した州の資金を追加の教材や学級規模縮小を提供することによって、教室における指導上の改善のために直接用いることを要求している。
- ⑦この法律は、カリフォルニア州の経済が良好の時に資金を確保しておくことによって、非常事態の時に予算削減あるいは増税を防ぐことを可能にする。

この宣言に見られるように、カリフォルニア州の州民は、州内の児童生徒数の急上昇を指摘し、州の責任に基づいて教育環境条件を整備し、教育の質を向上させることを望んでいる。とくに②で具体的に示しているように学級規模縮小を急務の課題と捉えていることがわかる。

カリフォルニア州知事は、このような州民の宣言や、一連の教育財政制度改革の流れを踏まえて、学級規模縮小資金の予算化に対するこれまでの否定的な態度を改めることになったのである。そして州知事は、自ら提案した次年度（1989-90年度）の予算案の中に学級規模縮小のための予算を盛り込んだ。こうした経緯で、1989年に上院議員であるレベッカ・モーガン（Rebecca Morgan）が改めて、第9学年から第12学年までの学級規模縮小に関する法案（SB666）を提出した<sup>21)</sup>。



レベッカ・モーガンの法案に対して財務省は、次の3点を理由に法案を支持するに至った<sup>22)</sup>。1点目は、カリフォルニア州知事が提案した1989-90年度の予算案を実行するためには、この法案の成立が必要であるという理由である。2点目は、州政府自身も「提案98可決の主要な意図は、州民が学級規模縮小資金を要求したことと同等である」と認識していたからである。3点目は、この法案は以前、州議会で可決していたゲーリー・ハートの法案と同様の内容であり、一貫して学級規模縮小の優先事項が高いからである。

ハイスクールの学級規模縮小法案は1989年9月に成立し、カリフォルニア州教育法典第6.8章に制定された。初年度にはPTR20以下にした学区に対して在籍する生徒1人につき250ドルの資金を配分することになった。

## (2) 就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラム

前項で取り上げたレベッカ・モーガンの法案(SB666)には、ハイスクール段階の学級規模縮小だけではなく、第1学年から第3学年までを対象とする言語運用科目の強化プログラムが付随していた。言語運用科目とはリーディング、ライティング、スペリング、スピーキング、リスニングのことであり、英語を母語としない児童生徒が多いカリフォルニア州では重要な科目である。これらの科目を強化するために提案された言語運用科目の強化プログラムは、PTRの改善に直接焦点をあてるものではないが、教員が児童に直接指導する機会を増やすことを目的として資金を配分するプログラムである。同プログラムも1989年9月に成立し、カリフォルニア州教育法典第6.9章に制定された。成立当初の予算配分額は、児童1人につき30ドルであったが、資金配分が十分ではないという課題が残されていた。

そこで上院議員であるリーロイ・グリーン(Leroy Greene)は、1989年に実現できなかった低学年の学級規模縮小を求めて、1996年2月に低学年の学級規模縮小法案(SB1414)<sup>23)</sup>を提出したのである。この法案は、第1-3学年における1クラスあたりの児童数を20人以下にした学区に対して、児童1人につき500ドルの予算配分を要求するものである。リーロイ・グリーン(1996)の法案では、言語運用科目の強化プログラムを削除して、その代わりに学級規模縮小プログラムを制定しようとしていた。しかしその後、州議会で繰り返し審議した結果、1996年7月に

上院議員であるジャック・オーコネル（Jack O'Connell）が提出した法案（SB1777）の中では、第1－3学年の言語運用科目の強化プログラムをそのまま残し、新たに別の章として就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラムを要求している<sup>24)</sup>。

ジャック・オーコネルが提出した法案は1996年7月に成立し、K－3の学級規模縮小プログラムはカリフォルニア州教育法典第6.10章に制定された。初年度の運用資金は、提案98基金から7億7100万ドルを確保して実施され、1クラスあたりの児童数を20人以下にした学区に対して児童1人につき650ドルの予算を割り当てた。児童1人あたりの配分額は、年々上昇しており、2009-10年度時点の児童1人あたりの配分額は、1071ドルである。

#### 4. 学級規模縮小資金の財源とその配分の仕組み

本節ではまずカリフォルニア州における学級規模縮小資金の財源を明らかにし、次に州の学級規模縮小資金が学区にどのように配分されるか、その仕組みを明らかにする。

##### （1）学級規模縮小資金の財源

学級規模縮小プログラムは、州の特定補助金プログラムとして位置付けられており、州の特定補助金を活用して実施している。カリフォルニア州の2009-10年度におけるK－12の公教育費の総額は、連邦補助金、州の補助金、地方の財産税などをあわせて約667億ドルである（表1参照）。このうち約3分の2は用途を定めない一般補助金として配分され、約3分の1は用途を定める特定補助金として配分している（図4参照）。特定補助金プログラムには約50項目のプログラムがあり、K－3の学級規模縮小プログラムは、約50項目ある州の特定補助金プログラムのうち2番目に大きい配分額である<sup>25)</sup>。

2009-10年度におけるこれらの学級規模縮小プログラムの配分額をみると、ハイスクール段階の学級規模縮小プログラムには年間約7890万ドルが充当され、K－3の学級規模縮小プログラムには約18億ドルが充当された。これらの学級規模縮小資金は、プログラム制定後から今日に至るまで継続的に配分されている。K－3の学級規模縮小プログラムの配分額は、年間約15億ドル以上配分され続け

表1 カリフォルニア州の就学前教育から第12学年までの公教育費<sup>26)</sup>  
(2009-10年度)

| 資金源      | 資金          |    | 負担割合               |
|----------|-------------|----|--------------------|
| 連邦資金     | 93億5800万ドル  | 連邦 | 93億5800万ドル 14.0%   |
| 州の一般会計   | 350億4700万ドル | 州  | 360億2800万ドル 54.0%  |
| 州の宝くじ    | 8億600万ドル    |    |                    |
| その他、州資金  | 1億7500万ドル   |    |                    |
| 地方の財産税   | 138億4300万ドル | 地方 | 213億3800万ドル 32.0%  |
| その他、地方資金 | 74億9500万ドル  |    |                    |
| 総額       | 667億2400万ドル |    | 667億2400万ドル 100.0% |

(表は筆者作成)

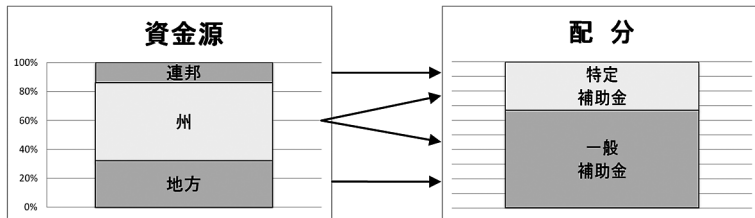


図4 K-12の公教育費配分の仕組み<sup>27)</sup>

ていることがわかる (図5参照)。

このように特定補助金プログラムとして予算化された学級規模縮小資金は、用途を学級規模縮小に限定して、州から学区へ資金を配分している。つまり、学級規模縮小プログラムが州の特定補助金プログラムとして位置づいている限り、確実に州の補助金を財源として確保することができるのである。

## (2) 学級規模縮小資金の配分の仕組み

前項において、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、州の特定補助金プログラムとして州がその資金を確保していることがわかった。この州の資金を学区に対してどのように配分しているのか、本項で論じていく。

カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、州レベルの法律としてカリフォルニア州全域に適用している制度であるが、プログラムへの参加は学区の任意事項になっている。学級規模縮小プログラムは、申請方式を用いており、カリ

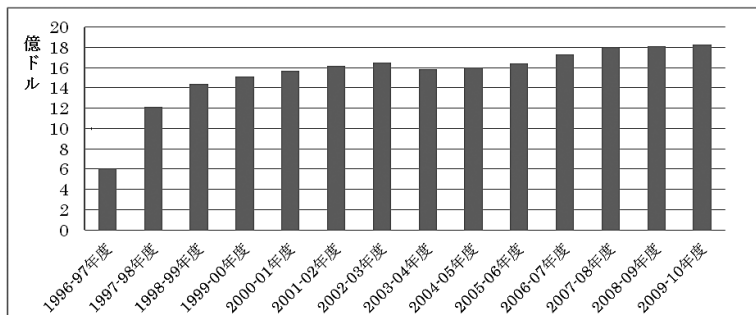


図5 K-3の学級規模縮小資金の配分額の推移<sup>28)</sup>

フォルニア州教育省が州の規定に基づいて申請書の要件を規定している<sup>29)</sup>。申請を希望した学区が申請書の要件を満たした場合、州が学区に対して資金を配分する仕組みである。

学級規模縮小資金の算出方法は、プログラムに参加しているクラスに在籍する児童数と、州が定めた児童1人あたりの配分額に応じて定められる。学級規模縮小プログラムの中でもK-3の学級規模縮小プログラムは、フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション1と半日に限定して実施するオプション2が存在しており、どちらに参加するかは各学校の裁量に委ねられている。またK-3の学級規模縮小プログラムは2004年と2009年の法改正によって、1クラスあたりの児童数を20人まで縮小することができなかった学区に対しても、条件付きで州の資金の一部を配分することができるようになった。このように学区・学校現場の要求に応じてオプションの選択やクラスの人数を柔軟に設定できるようになった。その結果、学級規模縮小プログラムへの参加率は高い水準を維持している。各学区におけるK-3の学級規模縮小プログラムの実施率は、初年度が93.7%、次年度が97.7%、3年目が98.5%であり、その後も98%以上の学区が学級規模縮小プログラムに参加し続けており、州内全域で学級規模縮小に取り組んでいることがわかる<sup>30)</sup>。

学級規模縮小資金の配分額は、学区が負担する教員の給与などの財政状況を考慮した金額になっている。学区が負担する教員給与の平均額の推移を見てみると、1999-00年度の教員の平均給与は年間5万ドルを下回る金額であったが、徐々

に上昇し、2009-10年度における教員の平均給与は年間約6万8000ドルに達している。この10年間に於ける教員の平均給与の伸び率を計算すると、136%の上昇である。また教員給与の一部になる学級規模縮小資金の児童1人あたりの配分額も法律制定当時から年々上昇している。学級規模縮小プログラムの初年度である1996-97年度には児童1人あたり650ドルの配分額であったものが、1999-00年度には840ドルになり、2009-10年度には1071ドルに上昇した（図6参照）。この10年間の配分額の伸び率を計算すると、128%の上昇である。学級規模縮小資金は各学区において主に教員の給与として用いられているので、教員給与の増減に応じた州からの学級規模縮小資金の配分額の設定は、学区・学校の負担を減らす支援となる。

以上のようにカリフォルニア州では、申請方式を用いて学級規模縮小プログラムを実施し、州の学級規模縮小資金を各学区に配分している。学級規模縮小の運営に関しては、学区を中心とする地方自治を尊重していることがわかった。

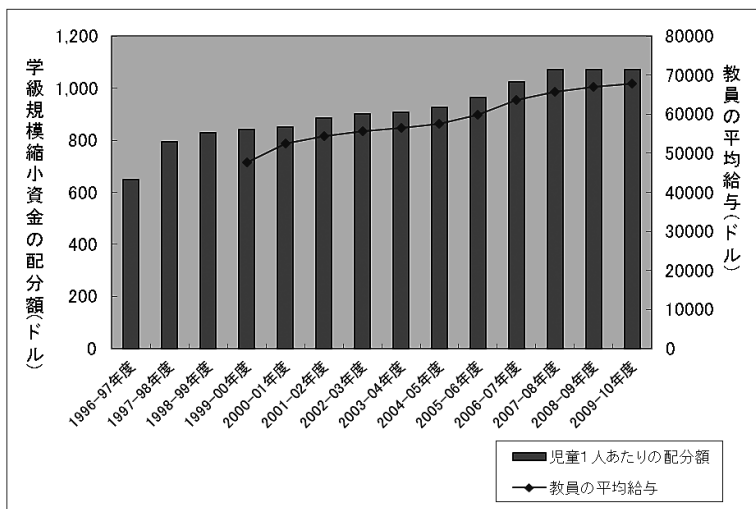


図6 教員の平均給与と学級規模縮小資金配分額の推移<sup>31)</sup>

## 5. おわりに

以上、本稿では米国カリフォルニア州における学級規模縮小プログラムを財政的側面に着目して、その財政構造を明らかにしてきた。その結果、カリフォルニア州において学級規模縮小プログラムを継続的に実施できている財政措置として以下の3点を特記する。

第一は、州が教育費を確実に確保するために、州の一般財源の一部を教育費に用途を限定する規定を州憲法に設けたことである。米国では伝統的に公教育費に占める地方の負担割合が高かったが、カリフォルニア州の教育財政制度改革以降、公教育費に占める州の負担割合が高くなったのである。州民が州民提案制度を利用して提案13を可決し、州憲法を修正することによって地方の財産税の上昇を抑えて地方学区間の格差を生じさせない仕組みを構築した。一方で州民は、州が確実に教育費を確保することができるよう、州民提案制度を利用して提案98を可決し、K-12の学校とコミュニティカレッジに充当する教育費を州が確実に確保する規定を州憲法に設けた。この規定によりカリフォルニア州では、経済状況に左右されずに最低限の教育費を州が確保できるようになったのである。

第二は、学級規模縮小を要求する州民が、州民提案制度を利用して民意を示すことにより、学級規模縮小資金の財源確保を可能にしたことである。州が教育費を確実に確保する規定を州憲法に盛り込む提案をした提案98は、その意図として、州が確保した教育費を学級規模縮小に費やすことを州民は求めている。このような州民の積極的な働きかけにより、州知事は学級規模縮小資金の予算化に対するこれまでの否定的な態度を改めるに至ったのである。また学級規模縮小プログラムの法制化においては、多額の予算を要する2つのプログラム、すなわちハイスクール段階の学級規模縮小プログラムとK-3の学級規模縮小プログラムを段階的に法制化した。まずは少ない予算で実施できるハイスクール段階の学級規模縮小プログラムを実施し、その後、同プログラムとは別のプログラムとしてK-3の学級規模縮小プログラムを成立させたのである。別のプログラムとして2つの学級規模縮小プログラムを制定し、それぞれ学級規模縮小資金が予算化されている。

第三は、州の学級規模縮小資金を一般補助金として学区に配分するのではなく、

用途を学級規模縮小プログラムに特定する特定補助金プログラムとして確保したことである。用途を特定することにより、学区は学級規模縮小プログラムを実施するための財源を確実に確保できている。学級規模縮小資金の学区への配分方法は、参加申請方式を用いることによって、学区の裁量権を最大限に活かし、縮小を希望しない学区には資金を配分しなくてよい仕組みを構築している。学区の実施状況に基づいて、州が必要な分だけ資金を配分する無駄のない仕組みであることがわかる。また州は申請書の要件を規定しているが、オプションの選択やクラスの人数の設定は学区・学校現場の裁量に委ねた柔軟性ある仕組みであることもわかった。

以上のようにカリフォルニア州では、学級規模縮小を要求する州民が積極的に教育財政制度改革を成し遂げていた。州民は単に学級規模縮小資金を要求するだけでなく、学級規模縮小資金を確保するために、その財源となる州の総教育費そのものを確実に確保できるよう州憲法を修正したのである。このような財政措置によって、カリフォルニア州では財政状況が厳しい中でも、州民の願いを叶えて学級規模縮小の取り組みを継続的に実施してきている。

本稿で取り上げたカリフォルニア州の事例は、州の法律の中で学級規模縮小プログラムを制定し、学級規模縮小を希望する学区には州が財政負担の責任を持って学区に資金を配分する仕組みの下、プログラムを継続的に実施できている。冒頭で述べた通り、今日の日本では国の定める学級編制の標準を更に引き下げることが求められている。日本においても学級規模縮小を検討する際には、プログラムを継続的に実施できるような学級規模縮小の財源や配分の仕組みを検討することが必要であろう。その点を念頭におきながら、今後はさらに、カリフォルニア州の学級規模縮小資金が学区・学校現場でどのように活用されているのか、その運用実態を明らかにしていくことが課題である。

## 注

- 1) 「カリフォルニア州の学級規模縮小プログラム」とは、カリフォルニア州教育法典に制定されている学級規模縮小プログラムのことを指している。カリフォルニア州教育法典には2つの学級規模縮小プログラムが制定されており、1つが1989年に制定され

たカリフォルニア州教育法典第6.8章「ハイスクール段階の学級規模縮小プログラム (Morgan-Hart Class Size Reduction Program, California Education Code Section 52080-52090, Chapter 6. 8)」、もう一つが1996年に制定された第6.10章「就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラム (K-3 Class Size Reduction Program, California Education Code Section 52120-52128. 5, Chapter 6. 10)」である。本稿では、教育法典に制定された“Class Size Reduction Program”を「学級規模縮小プログラム」と訳して用いている。ただしハイスクールの class は1 コマの授業における生徒集団を意味し、エレメンタリースクールの class は一人の classroom teacher が担任する児童集団を指している。

- 2) 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律が成立。2011年4月22日公布・同日施行。
- 3) 文部科学省は公立義務教育諸段階の学級編制の標準を30人あるいは35人に引き下げることを要求したが、財政的理由により第1学年のみ35人に引き下げるようになった。
- 4) 米国では1999年に連邦政策として低学年段階の学級規模縮小プログラムを実施した。
- 5) 制度的側面に関しては、星野 (2011) が論じている。  
星野真澄「米国カリフォルニア州における学級規模縮小プログラムの制度的意義と課題 - 教員の職能開発の視点から -」『関東教育学会紀要』第38号、関東教育学会、2011年、pp.53-64
- 6) Bruce J. Biddle, David C. Berliner, *What research says about small classes and their effects*, Arizona State University Education Policy Studies Laboratory, 2002
- 7) U.S. Constitution, Amendment X
- 8) Thomas D. Snyder and Sally A. Dillow, CHAPTER 2: Elementary and Secondary Education Revenues and Expenditures, Table 172 Revenues for public elementary and secondary schools, by source of funds: Selected years, 1919-20 through 2006-07, *Digest of Education Statistics 2009*, NCES, 2010, p.247に基づいて筆者が図を作成した。
- 9) 小泉和重「アメリカ連邦制財政システムと州財政の変貌 - 財政連邦主義理論の現実との乖離 -」『岡山大学経済学会雑誌』30 (4)、岡山大学、1999年、pp.1-33
- 10) 笹沙知章「アメリカ合衆国カリフォルニア州における学校財政制度」『兵庫教育大学研究紀要、第1分冊、学校教育・幼児教育・障害児教育』17、兵庫教育大学、1997年、pp.49-58
- 11) Bureau of the Census, Table3 General revenue of public school systems, by source, by state: 1977-78, *Finances of public school systems in 1977-78*, U.S. Department of Commerce, 1980.3, p.9
- 12) Bureau of the Census, Table 3 General revenue of public school systems, by source,



- by state: 1978-79, *Finances of public school systems in 1978-79*, U.S. Department of Commerce, 1980.10, p.8
- 13) Bureau of the Census, Table 5 Percentage distribution of elementary-secondary public school system revenue by source and state, *Public Education Finances:2009*, U.S. Department of Commerce, 2011, p.5、1971-72年度から2008-09年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。
  - 14) Bureau of the Census, Table 1 Summary of public school system finances for elementary-secondary education by state: 2008-09, *Public Education Finances:2009*, U.S. Department of Commerce, 2011, p.1、1977-78年度から2007-08年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。
  - 15) 坂本忠次「連邦制下の財産税問題 —プロポジション13以降のカリフォルニアの地方財政の動向—」『岡山大学経済学会雑誌』26 (3・4)、岡山大学、1995年、pp.1-24
  - 16) California Department of Education Website, Proposition 98, <http://www.cde.ca.gov/ta/ac/sa/prop98.asp> (2011年6月17日アクセス)
  - 17) California Constitution, Article 16 Public Finance, Section 8 [http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article\\_16](http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_16) (2011年9月7日アクセス)
  - 18) Legislative Analyst's Office Website, Proposition 98 Primer, 2005 [http://www.lao.ca.gov/2005/prop\\_98\\_primer/prop\\_98\\_primer\\_020805.htm](http://www.lao.ca.gov/2005/prop_98_primer/prop_98_primer_020805.htm) (2011年9月7日アクセス)
  - 19) Senate Committee on Education, Staff analysis of SB666 (Morgan) as introduced, February 27 1989
  - 20) California Department of Education Website, Proposition98, op.cit
  - 21) Senate Committee on Education, op.cit.
  - 22) Senate Committee on Appropriation, Class size reduction, April 19 1989
  - 23) Senate Bill No.1414, 1996: Leroy Greene, Class size reduction
  - 24) カリフォルニア州教育法典は、第6.8章にハイスクール段階の学級規模縮小プログラム、第6.9章に第1-3学年の言語運用科目の強化プログラム、第6.10章に就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラムを規定している。
  - 25) 1位は特殊教育 (special education) プログラムへの配分である。
  - 26) California Department of Education Website, Education Budget <http://www.cde.ca.gov/fg/fr/eb/> (2011年2月10日アクセス)
  - 27) Ed-Data Website, A guide to California's school finance system, 2011 [http://www.ed-data.k12.ca.us/App\\_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/\\_layouts/EdDataClassic/articles/article.asp?title=Guide to California School Finance System](http://www.ed-data.k12.ca.us/App_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/_layouts/EdDataClassic/articles/article.asp?title=Guide to California School Finance System) (2011年9月10日アクセス)

- 28) California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data, <http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/participationdata.asp> (2011年 8 月31日 アクセス) 1996-97年度から2009-10年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。
- 29) ハイスクールの学級規模縮小プログラムの申請書の要件項目は、対象学年、対象教科、クラスサイズの上限など6項目を確認している。K-3のプログラムは、学級規模、在籍者数の算出方法、教員の職能開発の提供、プログラム評価のためのデータ収集、学級規模縮小の優先学年の順番など9項目の要件を確認している。
- 30) California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data, op.cit
- 31) California Department of Education Website, Certificated Salaries & Benefits, <http://www.cde.ca.gov/ds/fd/cs/> (2011年 9 月 2 日アクセス) と California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data, Ibid. に基づいて筆者が図を作成した。

## **Financial system of Class Size Reduction in California**

Masumi HOSHINO

California State established the Morgan-Hart Class Size Reduction Act in 1989 (that reduced class size in high school level) and the K-3 Class Size Reduction Act in 1996. Class Size Reduction in California costs over \$1.5 billion per year. But in spite of this fact, these programs are continuing even during the present financial crisis. How did the California state government reach the agreement to use a huge amount of funding to reduce class size?

The purpose of this paper is to reveal the financial system of Class Size Reduction Program in California. There are three assignments in the analysis; (1) to reveal the California financial system of education; (2) to reveal the background of financial resources dealing with Class Size Reduction in California; (3) to reveal the financial resources and distribution of Class Size Reduction in California.

This study analyzed the following data: the California Assembly and Senate bills, the Assembly and Senate Committee meeting minutes, application for Class Size Reduction Program, and funding report.

The study findings can be summarized with the following three characteristics of the financial system in California:

(1)The People of the State of California approved Proposition 98. As the result, California Constitution provided the K-14 funding using a part of general funds of the state.

(2)The People of the State of California declared about the intent of Proposition 98. They desired to reduce class size. As the result, the state governor who had rejected the Class Size Reduction Act for four times finally showed his agreement with the enactment of the Act.

(3)The Class Size Reduction funds are state categorical funds. The money are assigned to participating school district as special financial support program with the purpose to reduce class size to twenty or fewer pupils per teacher in K-3 and at high school levels.