



学校教育の質を維持しながらN Y州住民の財産税を軽減するために
～ディビッド・A・パターソン州知事への最終報告書～

2008年12月1日

トーマス・R・スオッジ委員長

キャシー・M・プルー 事務局長

まえがき

本書はニューヨーク州財産税軽減委員会が 2008 年 12 月 1 日にデビッド・A・パターソン・ニューヨーク州知事に提言した最終報告書を州政府の了解を得て翻訳したものである。

米国においては一部例外を除き、学区と呼ばれる特定目的地方公共団体が市民参加のもといわゆる K-12（幼稚園から高校まで）の学校教育を担い、その経費の大部分は財産税（地域の土地家屋等の評価額に一定割合の税率をかけたもの）で賄われている。

ここ数十年、学校教育費用の増大に従い、それを賄うための財産税が高騰し、地域住民の怒りの限界に達し、カリフォルニア等一部地域を始めとして財産課税の制限を設ける動きがある。

本事務所が所在するニューヨーク州でも例外に漏れず、膨張する教育費の抑制と住民負担の限界に達しつつある財産税の見直しを求める当該委員会が州内の政界・財界・学会・行政の代表者を集めて結成され、1 年に渡って審議し本報告がなされたものである。

提言内容については財産税の上限を設けつつ、事務事業やサービスの効率化、州の支援の充実、州の規制や労働協約等による強制実施事項の減免等を組み合わせるというオーソドックスなものであるが、この結論に至るまでの緻密な現状分析と質の高い政策評価は広く市民に説明責任を果たす、市民に対し政策選択を示すという意味で大いに見習うべき物があると思う。

本格的な少子高齢化を迎え、社会のバイタリティーを維持するための教育サービスの向上とコストの抑制という相反する課題に直面する我が国の地方自治体にとっても大いに参考になると考えられる。

最後に、当事務所の通常業務をこなしながら、本書の監訳作業にあたってくれた川崎穂高上席調査役（総務省派遣）及び田辺晶子所長補佐（鳥取県派遣）に感謝したい。

2010 年 10 月 25 日

財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所長 赤木正明

財産税軽減委員会 委員

トーマス・R・スオッジ、ナッソーカウンティー長官
シャーリー・ストラム・ケニー、ストーニー ブルック大学総長
ニコラス・ピロ、前オノンダガカウンティー長官
マイケル・ソロモン、メリル・リンチ取締役
メリル・ティッシュュ*、ニューヨーク州理事会副会長
ポール・トカサ、ニューヨーク州議会の前多数党院内総務

特別顧問**

リサ・ドナー、勤労世帯センター (Center for Working Families) 共同責任者
エリザベス・ライナム、市民予算委員会 (Citizens Budget Commission) 調査担当副責任者
サンドラ・パーカー、ロチェスター・ビジネス・アライアンス (Rochester Business Alliance) 社長兼最高経営責任者
カレン・シャーフ、ニューヨーク市民運動 (Citizen Action of New York) 事務局長
ロバート・ウォード、ロックフェラー政治学研究所次長兼財政研究部長

スタッフ

スタッフは全員州及び地方の他の事業体から非常勤の形態で出向した。

キャシー・M・プルー、事務局長、2008年8月～12月

ジョン・C・リード、事務局長、2008年1月～8月

リー・キリアコウ、政策担当責任者

ディーノ・アモレーゾ

キャッシー・ベネット

パトリシア・ビレン

ウエンディ・バーンズ

ジム・ダン

ステイシー・ト・エピフェーン

ジョセフ・ガーバーグ

ジェフリー・グローク

ナンシー・ゲーターマン

フィリップ・ヘムト

シャノン・ヒット

ダイアン・マローン

シビル・マクファーソン

モーリス・ピーターズ

ジェニファー・リチャードソン

アメリア・スターン

クラリッサ・ワートマン

インターン

レイチェル・アインスパン

キャサリン・ダスコリ

コナー・マクスウィーニー

グレン・ピチャルド

* ティッシュュ委員は本報告書における提言を差し控えることを選択している。

** 特別顧問は委員会の全会議に列席し、各人の専門分野に関する貴重な助言を行った。本報告書には本委員会による政策に関する提言のみが記載されている。

2008 年 12 月 1 日

The Honorable David A. Paterson
Governor of New York
State Capitol
Albany, New York 12224

パターソン知事 殿

財産税軽減委員会作成の本最終報告書は、ニューヨーク州の財産税の問題に対する具体的な解決法を示すものである。論点は、問題の存否、或いは問題の原因が何であるかということではない。州が直面している学校区の財産税負担に関する対策である。

特に本委員会が本報告書の素案を提出した直後に課税上限を定める法案を提出された知事のリーダーシップは深謝すべきものだが、財産税は地方のジレンマであるのみならず、州全域の制度的問題であるとの認識から、知事のさらなるリーダーシップが問題解決には欠かせない。

今日我々が直面している財政危機下では、州の支出削減に一同が協力して取り組むという知事の提案を州議会が受け入れることが求められている。学校区も支出を削減する必要があるが、そのためには州が過去においてもなかなか達成することができなかった変革を州法及びマンドイト（義務付けのある事務）において実現させる必要がある。よって、知事の財産税の上限設定の取組みに、マンドイトを軽減して州全域の学校区に支出削減の権限を付与する取組みを盛り込むことを要請するものである。本委員会では、州議会に議決を働きかける知事の取組みを支持する。

大変な時代を迎えていることに疑いの余地はない。ニューヨーク住民の財産税を軽減すると同時に、教育の質を向上させることも必要である。この両方を実現するためには、学校に柔軟性を与え資金を教育の質の向上のために活用できるようにする必要がある。そのためにはマンドイトの改革が不可避である。

本委員会では、ニューヨーク住民を代表して解決策を構築することを名誉に思うと同時に、N Y 州が直面している財産税の問題に対する知事の取組みを支援するものである。より高く！（N Y 州標語）



トーマス・R・スオッジ 委員長

目次

要旨	1
序文	7
概要	10
第1部	
質の高い公教育を確約するニューヨーク州の責任	14
第2部 問題	
高すぎる財産税	20
財産税が極めて高い理由	26
財産税の急増がニューヨーク州にもたらす悪影響	48
第3部 提言	
財産税の上限設定	53
財産税の上限設定	59
STARの改善策である「STAR サーキットブレーカー（高額課税遮断措置）」	61
STARサーキットブレーカー	65
州法の変更及びマンデイトの緩和	66
新しいマンデイトに伴うコスト評価	67
人件費その他の運営費	69
特別支援教育	73
規模の経済の利益の追求及び教育機会の向上	84
学校区の併合	85
サービスの共同提供	86
4大都市の学校区	88
その他の提言	90
特別な配慮	
農村地域の学校区	92
付録	
付録A：執行命令	94
付録B：提言のまとめ	97
付録C：ニューヨーク市外における学校区の調達資金および経費、生徒数	101
* 付録D～Gは割愛した。	

要旨

ニューヨーク州財産税軽減委員会は、2008 年 1 月にエリオット・スピッツァー州知事の知事命令第 22 号によって設立され、2008 年 3 月にディビッド・A・パターソン州知事の知事命令第 1 号によって存続が決定された。本委員会では、優秀なスタッフの尽力により、14 回の住民集会を開催し、数百人もの人々から公式の証言を聴取し、第三者から 45 種類の白書を収集し、24 件の主要な調査結果報告書を作成し、9 回の地域討論会のほかに、各分野の専門家、公選職者、利害関係者、一般住民などとの多数の公式及び非公式の会議を行った。また本委員会は、2008 年 6 月 3 日に中間報告書を発表した。この最終報告書では、こうした活動を踏まえて、持続不可能な州の財産税負担に対する解決策を提言する。

本報告書の内容は以下のとおりである。

第1部：質の高い公教育のためのニューヨーク州のコミットメント

第2部：問題

高すぎる財産税

財産税が極めて高い理由

- ニューヨーク州の生徒1人当たりの支出は全米一
 - 高い人件費
 - コストのかさむマンドイトへの対応
 - ニューヨークの特別支援教育に伴う多額のコスト
 - 多すぎる学校区

- 歳入に占める州補助金の割合が全国平均未満

財産税の急増がニューヨーク州にもたらす悪影響

第3部：提言

財産税の上限設定

STAR (School Tax Relief, 学校税軽減措置) の改善策である「STARサーキットブレーカー（高額課税遮断措置）」

州法の変更及びマンドイトの緩和

- ・ 新しいマンドイトに伴うコスト評価
- ・ 人件費その他の運営費
- ・ 特別支援教育の代替案
- ・ 学校区の併合
- ・ サービスの共同提供
- ・ 4 大都市

第1部：質の高い公教育のためのニューヨーク州のコミットメント

本委員会では、子ども達の教育について妥協すべきでないと考えている。ニューヨーク州は、過去2回の成立予算において、学校にかつてない巨額の資金を投じている。判決や州の新しい政策などに基づいて、学校資金への拠出は、「健全な基本的教育」の保証と、1学級当たりの生徒数の減少、全日制の幼児教育、その他生徒の学力向上に向けた教育プログラムなどの推進を対象としている。本委員会のあらゆる審議において最も重視された点は、ニューヨーク州、中でも州知事と州議会が質の高い教育を確保するための関与を継続するという点である。同時に、本委員会では、学校区財産税に対する有権者の怒りが和らげば、ニューヨーク州住民の関心が教育の質の維持及び向上に向かうものと考えている。最後に、昨今の財政危機においては協力して解決法を考案し、協調的、創造的な精神をもって、あらゆるレベルの政府の支出を抑える方策を検討していくことが極めて重要である。本委員会では、学校区に対しては手持ちの資金を学力向上に最大の効果が見込まれる分野に費やすよう重点的に取り組むこと、また州議会に対しては本報告書に記載の提言に沿ってマンデイトの緩和に一層努力することを要請する。

第2部：問題

高すぎる財産税： ニューヨーク州の地方税は全米で最も高く、全国平均を78パーセント上回っている。財産税はニューヨーク市以外で課税される地方税の大半を占め、ニューヨーク州住民は全国でも最高レベルの財産税を支払っているが、これは学校区財産税で特に顕著である。全国規模の比較では、世帯ごとの財産税納付額で上位10カウンティの3つ、住宅価値に対する財産税額の割合で上位10カウンティの8つ、個人所得に対する財産税額の割合で上位10カウンティの4つがニューヨーク州のカウンティである。

高額な財産税によって最も大きな影響を被るのは、低・中所得の勤労者世帯、定額所得で生活する高齢者、中小企業の経営者であり、こうした人々は支払能力に関係なく負担を余儀なくされている。各々が抱く懸念は、教育費の削減、教育支出の増大、学校への不平等な資金、プログラムの改善など様々ながら、財産税を現行のペースで増加させ続けたところでこれらの問題の解決にはならないことについては疑問の余地がない。近年の財産税の増大は、持続不可能なものであり、支払能力のない人々に対して明らかに不公平なものである。

財産税が極めて高い理由： ニューヨーク州の財産税が極めて高い主な原因は次の2点である。

高額な支出 ニューヨーク市を除くニューヨーク州の学校の生徒1人当たりの支出は全米であり、2008-09年度は18,768ドルと見積もられている。¹ ニューヨークの生徒1人当たりの支出は全国平均を50パーセント以上上回っているが、これは、人件費が高額であること、複雑なマンデイトが多くその順守に費用が掛かること（特に特別支援教育に関する規定）、学校区の数が多くその大半が小規模であること、などに起因する。

ニューヨークは、その先進的な歴史的経緯と、住民の生活の質の向上を重視する社会契約を

¹ 2008-09 New York State Education Department Property Tax Report Card.

誇りとしている。

社会的責任の遂行において全国でも模範となる地位の維持に尽力してきたニューヨークの歴代の指導者は、地方の学校区及び自治体に対して、一定の機能を一定の方法で実施するよう義務付ける法令を採択してきた。その予期せぬ結果が、莫大な支出のかかる政府である。現在直面している課題は、社会契約に忠実であり続けながら、学校区及びその他の自治体の経費削減を促進することである。

歳入に占める州補助金の割合が全国平均未満 ニューヨーク州は公教育に、全国平均を大きく上回る多額の支出を投じていることに留意する必要がある。実際、州の拠出額は過去数年の間に大幅に増えている。しかし、総支出に占める州の分担率はわずか 44 パーセントで、全国平均の 47 パーセントを下回っている。現在米国及びニューヨーク州に財政的な難局を突きつけている深刻な経済危機を考えれば、州の教育補助金の大幅な増加は期待できない。従って、支出削減に向けた措置を講じることが不可欠となる。

全国でも最も経費の掛かる学校を維持するための支出が州補助金で賄われない以上、地方財産税の納税者が支払うよりほかはない。本報告書では、学校区の支出が極めて高い理由及びニューヨーク州の資金援助について他州と比較しながら検証する。

第3部：提言

本報告書の後半では、ニューヨーク州の財産税の問題に対する解決案について検討する。ニューヨーク州の教育制度に掛かる支出の負担増大に対する対応策は、1) 経費削減（又は少なくとも増加率の抑制）、2) 州補助金の増額、3) 財産税の増税、の3通りしかない。厳しい選択ながら、本委員会では、他の要因はさておき、上限額を超える財産税の増加に対する制限を最優先にする必要があるという結論に至った。

数か月に及ぶ一般市民からの証言聴取と徹底調査を実施した結果、本委員会では、財産税の増大への上限設定を基本の提言とする包括的なアプローチを決定した。まずこの最重要事項に取り組み、続いて「STAR サーキットブレーカー」という個人の困窮度に基づく減税対策と州法及びマンデイトの改革という2つの主要な提言で補完するものである。この改革の対象となるのは、順守することで支出の不当な増大を招く州法及びマンデイトであり、財政危機のこの時期には極めて深刻な懸念材料となるものである。

財産税の上限設定： 本委員会では、財産税課税の年間増加率の上限を、4 パーセントあるいは消費者物価指数（CPI）の 120 パーセントのいずれか低い方とすることを提案する。課税対象となる新たな建造物が建設され、税基盤に追加されれば、上限額は上昇する。課税額のうち未使用の部分は「貯蓄」され、翌年度以降に前年度の課税額の 1.5 パーセント以内で使用することができる。課税額が上限以下の学校区は、予算を毎年の住民投票に付すことを不要とする。学

校区が上限を超える課税を希望する場合、上限を上げるには、55 パーセント以上の賛成票を必要とする。学校区への州補助金が 5 パーセント以上増額された場合は、上限を無効にするには 60 パーセントの賛成票を必要とする。この 5 パーセントという数字は、困窮度の高い学校区に対して州補助金を 5 パーセント増加すれば十分であることを示唆するものではない。本委員会による 2008 年 6 月 3 日の中間報告書の提出を受けて、パターンソン州知事は財産税に上限を設ける法案を提出した。この法案は当委員会の上限設定の提案と大筋で一致しているが、州知事の法案では、課税増加額が上限未満の場合でも学校予算に対する投票義務が維持されている。本委員会はこの法案を支持している。

STAR サーキットブレーカー： 本委員会では、財産税の課税上限の採択後に、州に STAR プログラムの見直しを提案する。STAR プログラムは納税者の担税力が考慮されず支払能力に関係なく学校区への資金給付を規定するもので、このプログラムでは財産税の増大率が効果的に抑制されていない。新たな STAR サーキットブレーカーは、個々の納税者の所得及び支払能力に応じて税負担を減免することを目標とし、個人の財産税の負担がはるかに公正な方法で軽減される。課税の上限設定は、事業者を含むあらゆる納税者に対する財産税の増加を抑制するために必要である。上限設定の制定後にサーキットブレーカーが導入されれば、財産税の増加が制限されたうえで、最も困窮している人々を対象とした軽減対策が実施されることになる。州が直面する財政難を認識したうえで、本委員会では、うまく機能していない STAR プログラムの少なくとも 20 億ドルを、より効果的なサーキットブレーカーに移行するよう提言する。

州法の変更及びマンデイトの減免： 本委員会では、州に対して、給与、年金、医療保険、一般運営費、設備投資などのコストを抑制する学校区の取組みを支援するように提言する。これらの提言は、次の解決案の採択によって、高額な財産税の根本的な原因に対処するものである。

膨大なマンデイトによる負担の軽減

- **法律又は規制による新たなマンデイトの禁止** マンデイトを新たに課す場合は、地方自治体に与える財政的影響を明確にし、地方自治体の意見、マンデイトに必要な財源の提案を含む、情報を全て開示することを必要とする。
- **マンデイトに係る説明責任** 州会計監査局が発行する年間報告書に、法律又は規制による新しいマンデイトを実施するための地方自治体のコストの累積額を記載するものとする。

学校区の人件費の削減

- **広域又は州全体の団体交渉の導入**
- **健康保険料の職員拠出金の引き上げ** 健康保険給付信託の利用の拡大などにより、他の

公務員や学校区と共同で健康保険を提供する。

- **年金制度の第5階層の創設に係る調査の開始** 新規職員を対象とする年金制度
- **「トライボロ」条項の改正** 団体協約で新しい契約を締結するまで教員の縦横方式の昇給制度の継続を排除する。また学校区の団体交渉の結果報告を一元化する。

学校区のその他の運営費の制限

- **ウィックス法の撤廃** あるいは建設事業において分割発注を義務付ける基準額を大幅に引き上げる。
- **購入基準額の引き上げ** 競争入札に義務付けられる購入の基準額を引き上げる。
- **州全体の省エネルギープログラムへの参加拡大** 州の事業体の共同努力により行う。
- **学校区の報告制度の集中化及び合理化** 場合によっては重複する或いは不要となる報告及びその他の申告義務に付随する人件費その他の支出を削減する。
- **その他の個別の教育に係るマンデイトの簡素化又は廃止**

特別支援教育の改善

- **州教育省の着眼点を規制の施行から結果重視の説明責任に移行** 学校区の最善な教育実務の推進を目的とする明確な指導を行う。
- **特別支援教育と一般教育の統合の迅速化** 特別な援助を必要とする生徒が一般の教育環境で成果を得られる機会を拡充する。
- **特別支援教育への分類率の減少** 州教育省に対して、分類率が州平均を 20%以上上回る学校区を審査し、支援が必要かどうかを判断するよう義務付ける。
- **訴訟費用の削減** その手段として、代替的な紛争解決法の推進、聴聞担当官の一貫性及び効率性の改善、家族が法廷弁護士を雇えない場合を除いて立証の義務を原告に戻すこと、などが挙げられる。
- **関係機関の連携強化** 地方及び広域での生徒へのサービス実施を充実させる。

- **連邦政府の資金の増額を確保** 財産税の負担を軽減する。

規模の経済の利益の追求及び教育機会の向上

学校区の併合

- **生徒数が 1,000 人未満の学校区には併合を義務付け、生徒数が 2,000 人未満の学校区については教育省長官に併合を命令する権限を付与** これにより、規模の経済が実現され、各学校区で実施する科目数が増えるために教育機会が拡大する。
- **州の再編補助金の見直し** この補助金が主に再編費用の支払又は必要なサービスの提供に費やされていることを確認する。併合が進行中の学校区については建設補助金を一時保留にする。
- **州法の改正による、労組なしの学校区、中央学校区、市学校区など時代錯誤な区別の排除、併合の簡素化**

サービスの共同提供

- **他の自治体との協定に基づいて BOCES (Boards of Cooperative Educational Services) による学習指導以外のサービスの実施に参加する場合の州教育省の承認の廃止** また、BOCES の地区教育長の報酬の上限を撤廃して、この指導的な地位に相応しい候補者を確保する。

市長への管理権の付与及び「4 大」都市の資金調達における柔軟性の確保

- **4 大都市の学校区については財産税の上限設定案の対象外。**
- **生徒数の減少に応じて財政努力維持の義務を調整。**
- **4 大都市の学校区については市長にサンセット条項付きの管理権を付与。**

社会福祉サービスの効率的な実施の奨励

- **学校内で生徒への社会福祉サービスを実施** 適切な機関に学校区との協力及び連携を指示

財産税納税者の公平上の問題点への対処

- **カウンティーごとの財産税評価の実施** さらに州全体の評価基準を統一する。

序文

本報告書の背景

エリオット・スピッツァー州知事による執行命令第 22 号及びディビッド・A・パターソン州知事による執行命令第 1 号に従って、ニューヨーク州財産税軽減委員会では、ニューヨーク州の地方財産税の負担を精査し、財産税の減税対策について検討した。本委員会では、州史以来の財産税軽減対策を検証し、また、財産税の制限を採択している他州の実態についても調査した。

州全域での会議及び地域討論会

本委員会及びその特別顧問は、ニューヨーク州の全域を巡回した。バッファローからミネオラ、ニューヨーク市からプラッツバーグまで、14 回の住民集会を開き、9 回の地域討論会を主催した。委員らは、発言者全員の声に耳を傾け、委員会の任務に関連する分野の識者から積極的にその見識を伺った。

その結果、幅広い視点から多様な意見が収集された。公聴会では 260 名を超える人々が証言し、州内及び国内から 45 件を超える白書が収集された。委員会のスタッフは、その任務に含まれる各事項の詳細分析に基づいて、24 件の主要な調査結果報告書を作成した。私達委員は、これらの提案事項について慎重に検証し、各報告書の作成者の多くと協議を重ねた。

さらに委員は、この複雑な問題の多側面を理解することを明確な目的として、各分野の専門家、利害関係者、公選職者との何十回にも及ぶ公式及び非公式の会議、電話会談、電子メールのやりとりを実施した。こうした情報提供者の多くは、委員会が中間報告書を発表後に設立した作業部会の任務にも関わった。中間報告書を発表してから最終報告書を発表するまでは、特別支援教育、マンデイトの緩和、学校区の併合、4 大都市の学校区について重点的に検討した。

過去の委員会による提言を基盤とする提言の構築

本委員会では、外部の情報源から得た豊富な意見に加え、これまでの州委員会の提言を基盤として提言を構築した。2007 年 4 月の執行命令により、ニューヨーク州自治体の効率性及び競争力に関する委員会（New York State Commission on Local Government Efficiency and Competitiveness : LGEC）が設立されている。これは、「自治体（学校区を含む）の強化及び合理化、コストの削減と効率性の向上、十分な情報提供を受けた有権者による地方選挙の投票参加の最大化、サービスの共同提供、併合、広域行政の促進に向けた方策の検証」を目的とした。LGEC は、12 か月にわたって、公聴会、政府文書、学術研究、コンサルタントによる調査から情報を収集分析し、自治体の合理化を目的とする 200 件の地域施策を検証した。こうした取り組みを基に、ニューヨーク州の自治体がより効率的かつ効果的に機能できるよう 70 件超の提言が作

成された。

2008 年 4 月 30 日に発表されたLGECの最終報告書については、共通する懸案事項について本委員会で慎重に検証している。² マンデイトの緩和やサービスを効率的に提供する制度によって学校区のコストが削減される可能性があることから、本委員会ではLGECのいくつかの提言を支持している。これらの提言が実施されれば、財産税を押し上げている圧力の減免につながるものと思われる。

本委員会はまた、1993 年 12 月に発表されたニューヨーク州の教育の構造・政策・実践に関する特別委員会（New York State Special Commission on Educational Structure, Policies and Practices）による『子ども優先（Putting Children First）』という題の報告書も検証した。モアランド法に従ってクオモ州知事によって任命された同委員会は、幅広い権限をもって学校区の運営に関する調査を行っている。その当時において既に委員は高騰する財産税に対する一般住民の怒りを耳にし、「居住用財産の財産税納税者は、学校目的の財産税が上昇する一方で収入は頭打ちとなり、反発心を強めている」と結論付けている。³

『子ども優先』に掲載された提言のいくつかは州の政策に採択されている。注目すべき点は、この 1993 年委員会の調査において、ニューヨークには「教育の二重構造」が存在し、中流層が主流の地区にある学校は低所得者層の子どもが通う学校よりもプログラムがはるかに充実しているとされていることである。同報告書の発行から 15 年の間に、州の政策は学校区間の財政の公平性において著しい改善をみせている。現在では、困窮度が上位 10 パーセントの学校区の生徒 1 人当たりの平均支出額は、富裕度に応じ学校区を 10 段階に区分した場合の第 6 区分の学校区と同額となっている。つまり、州議会と州知事の支持があれば、州委員会の提言によって顕著な改善をもたらすことが可能なのである。

他方、1993 年委員会の報告書にある提言の中には全く実行されていないものもある。ウィックス法の撤廃やマンデイトの減免による学校区の柔軟性の拡大など、そのいくつかは本報告書で再度提言する。本委員会では、これらの問題を次の委員会が検証するまでさらに 15 年間放置することなど到底選択肢にはなりえないものと考えている。

比較対象とする同種の 5 州

本委員会では、成功を模倣し、失敗を回避する目的で、初期段階から他州の実態の情報収集に取り組んだ。委員会のスタッフは全 50 州を分析し、規模、複雑性、多様性の点からそのうち 5 州がニューヨークに匹敵する「同種の州」であるとする見解を示した。5 州に挙げられたマサ

² New York State Commission on Local Government Efficiency and Competitiveness. 21st Century Local Government. Albany: 30 April 2008.

³ New York State Special Commission on Educational Structure, Policies and Practices. Putting Children First. Albany: 25 December 1993..

チューセッツ、イリノイ、カリフォルニア、ニュージャージー、ミシガンの各州が財産税軽減対策を実施しているが、このことは重要で詳しく検証することとなった。この5州以外でも専門家によって検討する価値があると見なされた州については、これも詳しく調査した。

低所得世帯及び高齢者の特殊事情の考察

本委員会では平均というのが誤った考えであることに留意した。平均的な住民向けの解決法を策定したところで平均的な住民など存在しない。このため、本委員会では、州を地域ごとに検討しただけでなく、財産税が引き上げられれば生活必需品の購入においても厳しい選択を迫られる低所得世帯や、財産税が引き上げられれば計画的なやりくりを支障を来す定額所得の高齢者の視点から様々な事項を検証した。こうした幅広い視野に立つことで、財産税サーキットブレーカーの仕組みを改良することでこうした住民に対してどのような援助が可能となるかなどについての理解が深まった。また、あらゆる学校区にとって州補助金がいかに重要であるかということや、中でも財産税基盤が限られている学校区では、ニューヨークの子ども全員の権利である質の高い教育に資金を提供することが不可能であるため、州補助金がどれほど肝要であるかということについて十分に理解することができた。

富裕から困窮まで学校区の格差の考察

本委員会はスタッフに学校区の複雑性に関するあらゆる側面を検証するよう指示した。学校区の収入支出データを分類し、州の全学校区を困窮から富裕の十分位数に分類することで、州補助金政策の影響の評価などにおいて極めて有益な情報が得られることが判明した。本報告書では州の平均を引き合いに出すことが多々あるが、本委員会では、生徒1人当たりの支出額などの実際の金額は、州の地域や学校区の富裕度によって大きく異なる可能性があることに注意している。

4大都市及びその「財政的依存関係」という法的地位の考察

本委員会は、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカースの4大都市の独特な法的地位に留意した。これらの都市の学校区は、財政的に市に依存している。こうした学校区では独自に課税することができず、財産税は市が市政事業全般を目的として課税している。

私達が直面する課題

上記の諸問題に関する調査結果から呈された課題は気が遠くなるようなものであった。本報告書は、こうした複雑な課題のあらゆる面に対処するものであるが、特に、万人が望む質の高い学校教育及び財産税納税者の負担への対応の必要性の2点を重視する。

「就任宣誓の署名に続いて私が行ったことはこの委員会を存続させるための執行命令への署名です。この州の財産税を何とかしたいと思っただけのことです。」

ディビッド・A・パターソン州知事
2008年3月20日

概要

ニューヨークは州の学校を誇りに思っているが、その学校を支える財産税は持続不可能なペースで増大している

本委員会は、州の北部でも南部でも、ロングアイランドでもバッファローでも、「ニューヨークには問題がある」という声を幾度となく耳にした。ニューヨークは、州の学校を誇りに思っているものの、その学校を支える財産税が持続不可能なペースで増大している。

ニューヨークには問題がある。学校を支える財産税が持続不可能なペースで増大している。

論点は、何が問題かということでも、なぜ問題が存在するかということでもない。その問題に具体的にどう対処すべきかということである。

本委員会は、州全域を巡回しながら14回の住民会議と9回の地域討論会を開催して、証言を聴取し、白書を収集し、これらの複雑な問題について、市長、上院議員、下院議員、教育長、教育委員会の委員、地域の指導者などと協議してきた。

そして何よりも、地域の納税者の声に耳を傾けてきた。納税者は現状を憂慮し、時には怒りを顕わにした。

例えば、本委員会で証言するためにマルタから2人の子どもを連れてやって来て、1時間以上も待っていた若い母親がいた。この母親の話は他の多くの人々と共通していた。自宅の財産税が1年間に2,100ドルも引き上げられ、夫のささやかな収入では、家の修理支出さえ払うことができなくなったのである。財産税がこのまま上昇し続ければ、家を失いかねない恐怖を伝えたかったと彼女は述べていた。

こうした悪夢ともいえる話が、この他にも州全域の自宅所有者から手紙や電子メールで寄せられた。ある高齢者は、財産税の納付額は2倍以上になったのに、その間の民間企業の年金は7パーセントしか増えていないと報告した。サラナックレークで公益事業の配線作業員をしていたというある退職者は、1994年の退職当時は財産税が定額所得の8パーセントであったが、昨年はSTAR控除が適用されたにもかかわらず、税額が12,274ドルになり、所得の22パーセントを占めたと報告した。

ウッドストックの 80 歳の未亡人は、夫と家を建てたときは、学校、タウン、カウンティの財産税の合計が 500 ドルであったのに、今では 10 倍の 5,000 ドルまで上昇し、この支払のために夫が残してくれた年金と社会保障の半分がなくなってしまうと述べた。彼女の手紙には、「家を持つということはいつの時代もアメリカンドリームとされていたが、今では、家が人間を所有するようになってしまった。我慢にも限界があり、今やその限界に達していると思う」と、綴られていた。

10 月に開催したヨンカースでの公聴会では、マウントバーノンのロニー・コックス氏が、税金と州補助金に頼るだけでなく、その他の方法によっても生徒の機会を拡大しようとする自身の取組みについて語った。ウェストチェスターカウンティは財産税の負担が極めて大きいいため、学校区では納税者が学校予算を否決し、その結果すべてのスポーツを始めとする多数のプログラムが取り止めになった。マウントバーノン教育財団（Mount Vernon Educational Foundation）の理事長を務めるコックス氏は、こうしたプログラムを復活させるため資金集めに奔走し、75 万ドル近くを収集したが、「確かに、今年の問題は解決しましたが、これは単発的な処置にすぎません。もう一度一般の人々を訪ねて回っても同じ支援を得ることはできません。問題は、来年はどうすればいいのか、その翌年、さらにその翌年はどうすればいいのかということです。ここで、私達が選んだ議員や公職者に陳情し、何らかの救済策を講じるよう積極的に要請していく必要があるのです」と、述べている。

…高額な財産税の負担は州最大の緊急課題の 1 つであり、しかも悪化の一途をたどっている。

多数の人々が証言で、我慢の限界に達したという同様の意見を表明した。自宅所有者は、「州から去ることで反対の意思表示」をしている。つまり、高額な財産税の負担から逃れるために持ち家を売却して引っ越していくのである。実際、国勢調査のデータによると、ニューヨークは他州に流出する住民数が常に第 1 位となっている。ほぼどの地域でも一様に、高額な財産税の負担は州最大の緊急課題の 1 つであり、しかも悪化の一途をたどっているという意見であった。

これこそが、パターソン知事が財産税軽減委員会にこの問題の善処を要請した理由である。従来は地域の問題であったが、今日では明らかに州全体の問題となっている。実際、知事の執行命令は、本委員会に、この問題の州全域に及ぶ体系的な本質を検証し、州の指導者が検討すべき適切な政策を提言するよう求めている。

では、どのように対処すべきか？この質問に対する大半のニューヨーク住民の率直な反応は、地域社会が極限まで課税されるのであれば、所得税によって資金を調達する州もさらに努力する必要があるというものである。本委員会では、ここ最近州が一層の努力を行っていることに注目している。わずか 2 年前、学校区への州補助金は 180 億ドルであった。それが現在では 222 億ドルとなり、わずか 2 年間で 42 億ドル、23 パーセント増加している。これは明らかな進歩である。

では、さらに何をすべきか？ 多くの人々は、増大する支出を止めるか、若しくは減速させるべきだと返答するだろう。好調な年でも州の経済成長率は 5 パーセントであるため、多くの評論家は、支出の増加率が 5 パーセントを超えれば一様に持続不可能と考える。経済が低調な年には、増加率は 5 パーセントよりはるかに低くなければならない。こうした現実を踏まえたうえで、評論家の多くが持続不可能とする学校区の支出の増大を阻止する方法はあるのだろうか？ この質問への返答は、どの観点に立つかによって違ってくる。

教育委員会の委員や教育長であれば、本委員会で繰り返し聴取したとおり、「自分達のことは自分達に任せてくれれば、支出の増加を阻止できるだろう」という返答になる。学校区には上司が多すぎるというのが彼らの言い分である。学校区では、何千ページにも及ぶ規則に準拠する必要がある。学校区の側は、「マンドイト（義務付けのある事務）」、特に「財源手当てを伴わないマンドイト」が、支出の負担を強要して学校区の権限を奪っていると指摘し、こうしたマンドイトに伴う支出が支出の増加の主な原因となっていると主張している。

なんとかやりくりしながら生活している住民であれば、これも何度となく耳にしたとおり、「せめて年間の生活費が 5～7 パーセント多ければ。それだけあれば、生活はこんなに苦しくないのに」と言うだろう。この点に関して、本委員会では、野放し状態の支出の増大の原因とみなされている法外な昇給や福利厚生費の度の超えた増幅に対する批判を相次いで聴取している。

国立研究所やシンクタンク、大学などの研究者であれば、明らかに効率性が疑問視される学校区の特定の基本的事項を指摘するであろう。例えば、ニューヨーク州には学校区が 700 近くあるが、このうちの約 200 は在籍する生徒数が 1,000 人未満である。ニューヨーク市を除くと、ニューヨーク州の学校区の平均生徒数は 2,500 人で、これはアラスカに次ぐ第 32 位であり、全国平均の 3,400 人を大きく下回る。

本委員会ではこれらのすべての意見に真摯に耳を傾けてきた。そして、

州の体制を検証したほうがよいのかもしれない。
- ロバート・ベネット、ニューヨーク州理事会総長

州は納税者の怒りに対処する解決策を導入し、その怒りを教育の質の向上への支援に向かわせるようにする必要があるという結論に至った。さらに、学校区に対しては、支出や運営に関してこれまで以上の権限を有する運営管理職を設置して、学校区自体は教育の質の向上に集中できるように支援する必要がある。本委員会では、子どもの教育機会を引き続き充実させていくことと、財産税納税者には実質的な減税を実施することの 2 つを両立させる方法があるものと確信している。

これが本報告書の主旨である。

第 1 部

質の高い公教育を確約するニューヨーク州の責任

「州議会は、州のすべての子どもが適切な教育を受けることができるように、無償の公立学校制度を維持及び支持するものとする。」

ニューヨーク州憲法

質の高い公教育を確約するニューヨーク州の責任

子ども達の教育は妥協すべきでない

本委員会では、子ども達の教育は妥協すべきでないと考えている。さらに、この点については、州のすべての住人及び指導者の総意であると確信している。

パターソン知事は公教育の強力な支持者であり、知事の政権は昨今の教育における進歩の継続に支持を表明している。多数党のスケロス院内総務及びシルバー議長もまた、共和民主両党の議員らと共に、パターソン知事の確約に賛同することを明言している。

その実践において、指導者達は、州が誇りとする伝統的な慣習を重視している。1884 年以来、ニューヨーク州憲法では、「州議会は、州のすべての子どもが適切な教育を受けることができるように、無償の公立学校制度を維持及び支持するものとする。」と規定している。(ニューヨーク市 Constitution, Art. XI Sec. 1).

州が誇る先進的な取組みは次のとおりである。

- **州の学校補助金** ここ最近の予算において、州は教育への資金拠出を大幅に増やしている。2006-07 年度予算⁴では学校補助金に 180 億ドルが計上された。2007-08 年度予算では 23 億ドルの増加が成立し、2008-09 年度予算ではさらに 19 億ドルが増加されている。つまり、州はわずか 2 年の間に学校への資金拠出を 42 億ドル増やし、23 パーセント増の 222 億ドル超としている。これは紛れもなく顕著な進歩といえる。
- **最も困窮している学校への財源手当て** 本委員会が州内でも最も困窮している学校区及び最も豊かな学校区における学校補助金による資金調達について調査したところ、困窮している学校区に多額の資金を投入する州の政策が機能していることが判明した。標準補助金の算定式では、最も困窮している学校区に投入される資金の増加率が最高となる。こうした政策は学校や子どもへの支援を目的とするものであるが、同時に最も困窮している納税者を支援することにもなる。一般に、困窮している学校区では財産税の税基盤

⁴ 1995 年に控訴裁判所はニューヨークの生徒への健全な基本的教育の実施を義務付けていると判決している。州憲法は Campaign for Fiscal Equity vs. State of New York, 86 NY2d 307 (1995) 及び Campaign for Fiscal Equity, Inc. vs. State of New York, 100 NY2d 893 (2003) . を参照。同裁判所は、ニューヨーク市で健全な基本的教育を保証するために必要な実費を計算するよう規定している。Campaign for Fiscal Equity, Inc. vs. State of New York, 8 NY3d 14 (2006) を参照。

に限界があり、既に過剰な負担が課されているためである。困窮している学校区で学校の支出が増大した場合には、州補助金の投入によって大幅かつ重要な財産税の軽減が実現される。

- **対象の特定と説明責任** 州の政策では、学校補助金の搬出は、「健全な基本的教育」の保証、学校間の貧富の差への対応、生徒の学力向上が実証されているプログラムの奨励を目的としている。これらのプログラムには、1 学級当たりの生徒数の縮小、業務にかける時間の増大、教員及び校長による質の高い取組み、全日制の幼児教育、英語学習者の支援、中学・高校の構造改革、その他教育の質の向上などを目的とするものが含まれている。

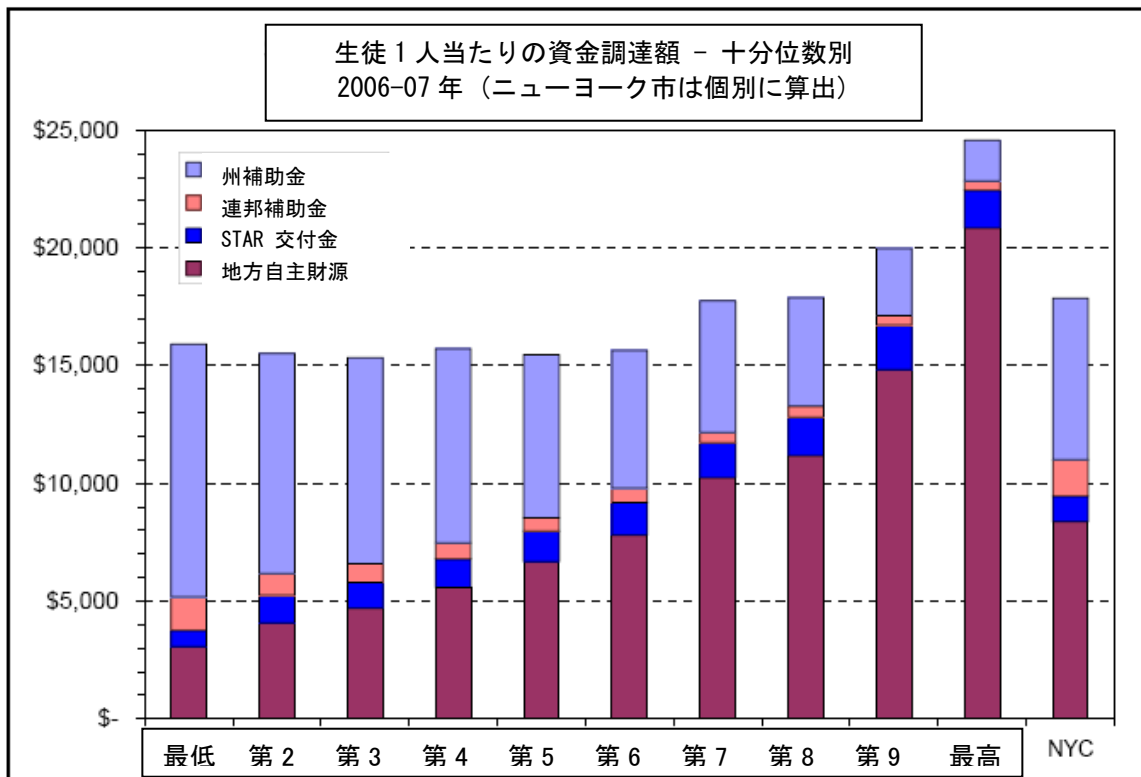
これらの政策により、州の教育資金配分は衡平化の方向に進んでおり、このことは富裕度別に比較した生徒 1 人当たりの資金額によって確認できる。州の 700 近くの学校区を富裕度によって十分位数に分類した結果、すべての財源からの生徒 1 人当たりの平均収入は、困窮度が第 1 十分位数から第 6 十分位数までは本質的に均等であることが示された。⁵

次の図をみると、困窮度が上位 10 パーセント（第 1 十分位数）の学校区の生徒 1 人当たりの総収入は、概して第 6 十分位数の学校区とほぼ同額である。⁶ ニューヨーク市の学校では、生徒 1 人当たり、困窮度が第 7 及び第 8 十分位数とほぼ同額の収入を得ている。

さらに、同図からは、最も豊かな学校区では学校資金の大半を財産税の税基盤から得ていること、及び、生徒 1 人当たりの州補助金は財産税などによる地方自主財源が不十分な学校区で比重が高くなっていることがわかる。困窮度が最も高い上位 10 パーセントの学校区は、地域の財源からの調達額が最少で、州補助金への依存度が最大となっている。他方、富裕度が最も高い上位 10 パーセントの学校区は、地域の財源からの調達額が著しく多く、州補助金への依存度ははるかに少なくなっている。

⁵ 州には学校区が 700 近くある。「最低」十分位数には、生徒 1 人当たりの財産及び収入の富裕度が最も低い約 70 の学校区が含まれ、「第 2」十分位数には、生徒 1 人当たりの財産及び収入の富裕度が次に低い約 70 の学校区が含まれる。以後も同様に分類される。ニューヨーク市については別途処理した。富裕度は、財産と収入の富裕度を州平均との比較で測定し、その両者を同等の比重で評価する混合富裕率に基づいている。

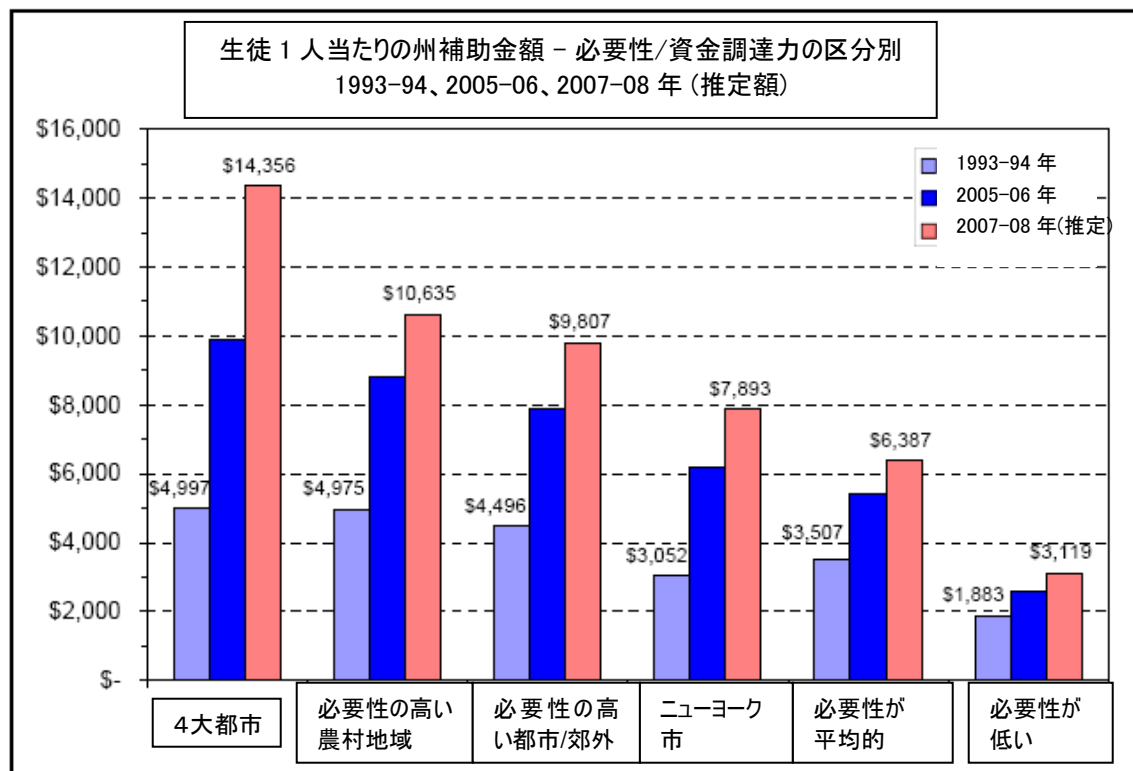
⁶ 生徒の援助の必要性は、生徒数ではなく、生徒の総合富裕度単位（Total Wealth Pupil Units TWPU）を使用して調整している。この方法の「平準化」により、生徒 1 人当たりの収入は、学校区の富裕度の差に関係なく、富裕度の十分位数及び援助の必要性和資金の調達力による区分の両方において正確なものである。



出典: State Education Department ST-3 filings.

ニューヨークでは州補助金を累進的に分配することで資金の均等化を図っているが、収入が同等になったからといって必ずしも同様の結果がもたらされるわけではない。富裕度の低い学校区では、援助の必要性の高い生徒が多く、教育に費用が掛かる。州教育省では、各学校区を援助の必要性和資金の調達力によって、ニューヨーク市、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカースの「4大都市」の市依存型学校区、援助の必要性の高い都市／郊外の学校区、援助の必要性の高い農村地域の学校区、援助の必要性が平均的な学校区、援助の必要性の低い学校区、の6つに区分している。これらの区分には、学校区の地域からの資金調達力と、学校区の援助の必要度の両方が反映されている。

次表は、州補助金が、1993-94年度以降援助の必要性和資金の調達力による区分に応じて累進的に分配されていることを示している。1993-94年度から、州補助金は、「4大都市」の学校区のほか、ニューヨーク市、援助の必要性の高い都市／郊外の学校区、援助の必要性の高い農村地域の学校区で増加率が高くなっている。ニューヨークにおける州補助金の必要性和地域からの資金調達力の関係については、過去15年間で大幅に改善されている。



出典: State Education Department ST-3 filings.

本委員会では、子どもに質の高い教育を実施するという州の決意が、昨今の学校への補助金の割当額に反映されていることを認識している。また、中間報告書の提出以来、州の、そして国家の、財政事情及びその見通しが著しく悪化していることも認めている。本委員会は、州から資金提供されない部分を地域の納税者が提供するという、州補助金と地域の財産税課税の本質的な関係をこれまでは承認していた。地方財産税の税率への懸念を抱えたまま、地方の納税者は、今では、食費、医療保険費、光熱費、ガソリン代など、個人の生活必需品に掛かる様々な支出の上昇によってさらなる金銭的負担を強いられており、さらには失業や差し押さえといった問題に直面していることもある。こうした地方財産税の納税者が州政府にも税金を納めていることを忘れてはならない。州政府は、予算の実態を踏まえ、現行及び将来の支出計画を見直す必要に迫られている。

本報告書で指摘するとおり、ニューヨーク州の生徒1人当たりの支出額は他のどの州よりも多い。ここ数年の支出総額は年間平均6~7パーセントの増加率で増加している。その同時期に、生徒数は減少し続けている。この増加傾向は、持続可能なものではない。

財政的に逼迫したこの時期には、当事者一同が協力して解決法を考案し、協調的、創造的な精神をもって、大小問わずあらゆる政府の支出を抑える方策を評価していくことが極めて重要で

ある。生徒に質の高い教育を実施する必要性は、依然として最優先事項である。本委員会では、学校区に対しては手持ちの資金を学力向上に最大の効果が見込まれる分野に費やすよう重点的に取り組むこと、また州議会に対しては本報告書に記載の提言の施行及びマンデイトの緩和に一層努力することを要請する。

本報告書では、支出の増大を抑制する必要性への対応策としていくつかの提案を示している。こうした対策は財産税の長期的な軽減対策として欠かせないものである。現在の逼迫した財政状況に呼応して節減や効率化を促進する対策が導入されれば、財政的な見通しが改善したときに、学校区は以前よりも安定した基盤の上に立って財産税納税者の関心に対応することができる。このため、学校区の負担の軽減方法に関する本報告書の提言の重要性は以前にも増しており、本委員会ではこれらの提言の採択を強く要請する。

第 2 部

問題

高すぎる財産税

ニューヨーク州の地方税は全米一高額で、全国平均を78パーセント上回っている。⁷ ニューヨークの地方税は、他の大規模な州の地方税と比較してもはるかに高い。例えば、ニュージャージーは地方税の水準が第2位であるが、全国平均を18パーセント上回っているだけである。下図に示すとおり、ニューヨーク住民は個人所得1,000ドル当たり84ドルの地方税を支払っているが、全国平均は47ドルである。地方税と州税

ニューヨーク州の地方税は全米一高額で、全国平均を78%上回っている。

を合算すると、ニューヨークの税負担はどの大きい州よりも多く、全米平均を35パーセント上回る。⁸ ここで重要な点は、この高額な税負担の主原因が州税ではないことである。ニューヨークの州税は、全国平均をわずか5パーセント上回っているにすぎない（個人所得1,000ドル当たり73ドル）。飛び抜けて高いのは、ニューヨークの地方税である。

州税及び地方税の負担 ニューヨーク及び全米平均（2005-06年度）

個人所得1,000ドル当たりの税金	全米平均	NYの平均	米平均との差(%)
州税及び地方税	\$116	\$157	35%
州	\$69	\$73	5%
地方税	\$47	\$84	78%

出典：U.S. Bureau of the Census and Bureau of Economic Analysis

ここオノンダガカウンティーでは全国一高額な財産税を払っています。家売って他州に移らざるを得なくなる人々が後を絶ちません。

- ニューヨーク州中部の住宅所有者

次表に示すとおり、国内の他の地域の住民とニューヨーク州（ニューヨーク市を除く）の住民の納税額には大きな開きがある。

⁷ 鉱物関連の採掘税を除くと、ニューヨーク州の地方税は全米一高額である。採掘税を含めると、ワイオミングの地方税が最高となる。出典：Local Taxes in New York State: Easing the Burden. Citizens Budget Commission December 2007（米国国勢調査局のデータ（2004-05年度）に基づく）。

⁸ 同上

地方税及び財産税の負担 ニューヨーク州(ニューヨーク市を除く)と全米の比較(2005-06年度)

個人所得1,000ドル当たりの税金	全米平均	ニューヨーク州 (ニューヨーク市を除く)	全米平均を上回る 比率
地方税	\$47	\$71	52%
財産税	\$35	\$54	56%

出典: Citizens Budget Commission based on data from
U.S. Bureau of the Census and Bureau of Economic Analysis

財産税は、ニューヨーク市を除いた州の全地方税の76パーセントを占めている。ニューヨーク市を除き、住民は個人所得1,000ドル当たり54ドルの財産税を納付しており、これは全国平均の35ドルを56パーセント上回る。

財産税額、財産税率及び所得に占める財産税の割合のいずれをとっても、ニューヨーク市を除く住民が収めている財産税は米国でも最高である。

財産税の納付額でみると、ニューヨークのいくつかのカウンティー（ウェストチェスター、ナッソー、ロックランド）が自らの居住の用に供する家屋に対する財産税で2007年の全米上位10位以内にランクされている。⁹

カウンティー別の世帯当たりの税額の中央値（2007年）

カウンティー及び順位	州	税額の中央値
1. Westchester	ニューヨーク	\$8,422
2. Hunterdon	ニュージャージー	\$8,224
3. Nassau	ニューヨーク	\$8,153
4. Bergen	ニュージャージー	\$7,797
5. Somerset	ニュージャージー	\$7,597
6. Essex	ニュージャージー	\$7,535
6. Rockland	ニューヨーク	\$7,535
8. Morris	ニュージャージー	\$7,281
9. Union	ニュージャージー	\$7,007
10. Passaic	ニュージャージー	\$6,928

出典: U.S. Bureau of the Census, American Community Survey, 2007

⁹ The Tax Foundation based upon U.S. Bureau of the Census, American Community Survey, 2007.

住宅価値に対する財産税の比率で示すと、上位10カウンティのうちの8つがニューヨーク州にある。特に注目すべき点は、ニューヨーク州の8つのカウンティのすべてが州の北部にあり、人口が減少しているか、人口増加率が低下していることである。さらに、これらのカウンティのいくつかはニューヨークの農村地域にあり、概して住宅価値が比較的低く、他の地域と同額の税金を課税するためには税率の引き上げが必要となる。

カウンティ別の住宅価値に対する財産税の比率（2007年）

カウンティ及び順位	州	税率
1. Niagara	ニューヨーク	2.9%
2. Monroe	ニューヨーク	2.8%
3. Chautauqua	ニューヨーク	2.8%
4. Wayne	ニューヨーク	2.6%
5. Oswego	ニューヨーク	2.6%
6. Onondaga	ニューヨーク	2.5%
7. Erie	ニューヨーク	2.5%
8. Fort Bend	テキサス	2.5%
9. Steuben	ニューヨーク	2.5%
10. Camden	ニュージャージー	2.4%

出典：U.S. Bureau of the Census, American Community Survey, 2007

所得に占める財産税の割合でみると、全米上位10カウンティのうちの4つがニューヨークのカウンティである。これらはすべてニューヨーク市周辺の都心部にあり、平均所得と財産税の両方が他州よりも高額である。

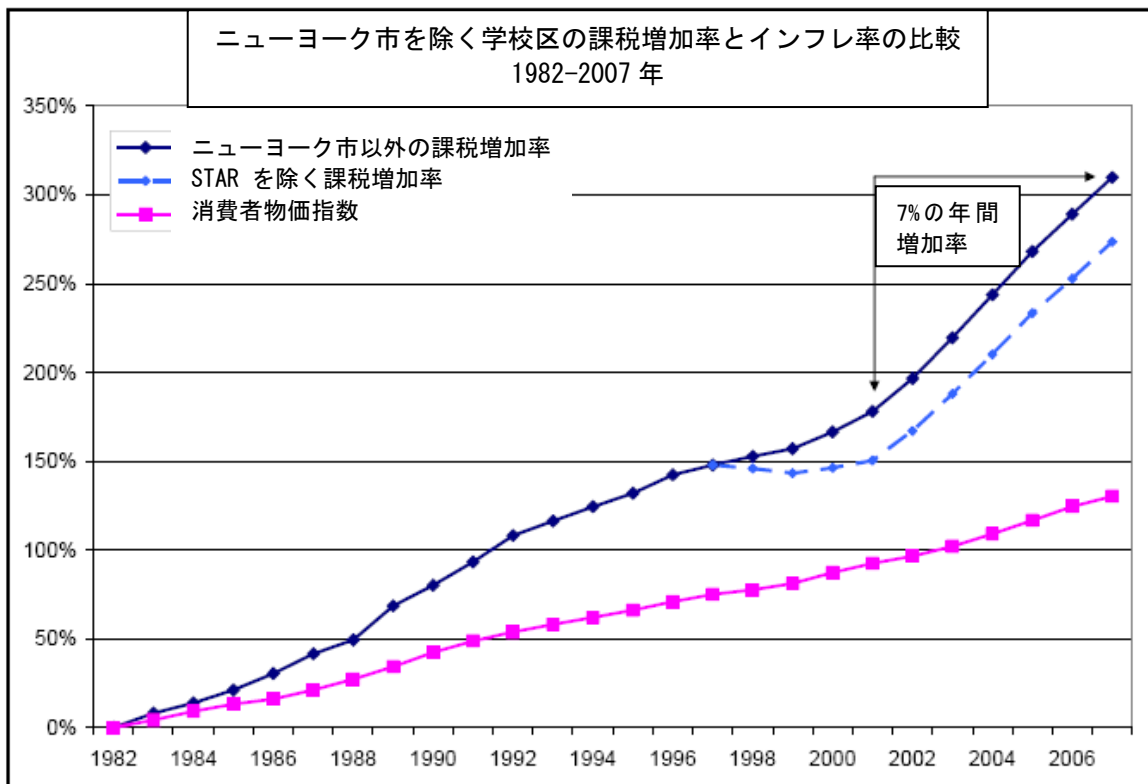
カウンティ別の世帯所得に占める財産税の割合（2007年）

カウンティ及び順位*	州	所得に占める税金の割合
1. Passaic	ニュージャージー	8.5%
2. Union	ニュージャージー	8.1%
3. Essex	ニュージャージー	8.1%
4. Nassau	ニューヨーク	8.0%
5. Westchester	ニューヨーク	7.8%
6. Bergen	ニュージャージー	7.8%
7. Rockland	ニューヨーク	7.7%
8. Putnam	ニューヨーク	7.7%
9. Hunterdon	ニュージャージー	7.5%
10. Hudson	ニュージャージー	7.5%

* ニューヨーク州のサフォークカウンティは11位、オレンジカウンティは24位である。

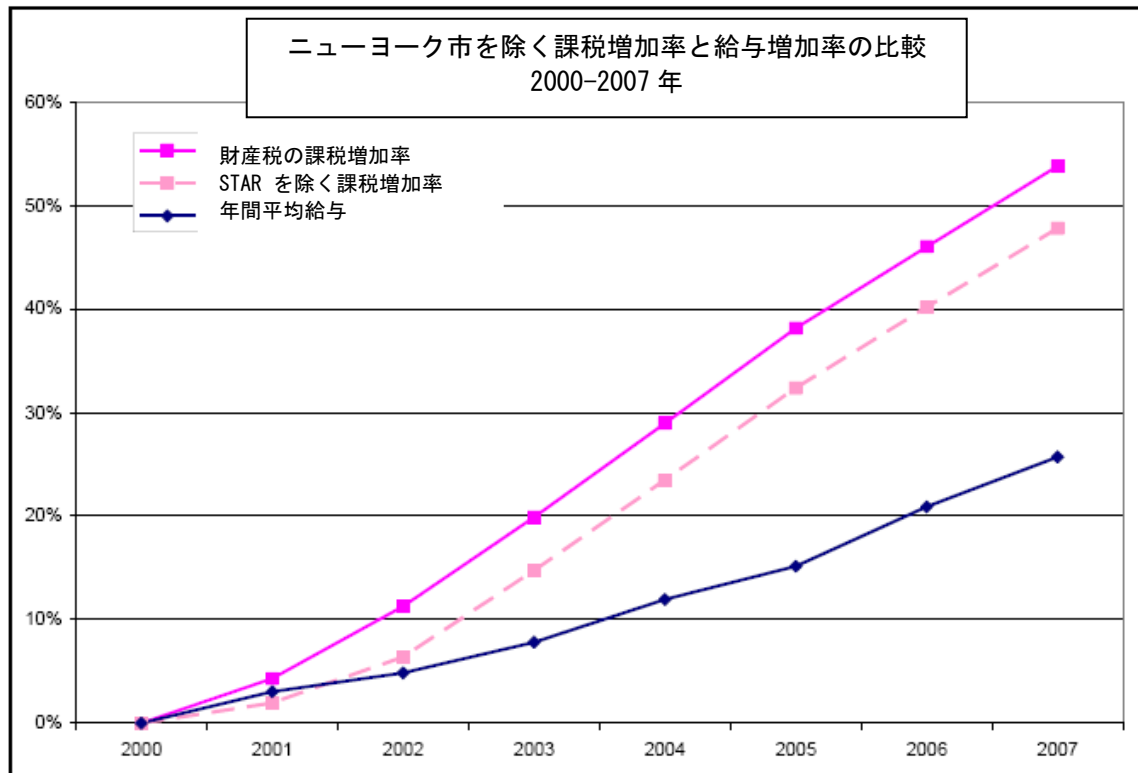
出典：U.S. Bureau of the Census, American Community Survey, 2007

どのような方法で測定しても、ニューヨークの財産税は全国でも最上位にランクされる。そしてこの問題は、財産税の増加率とインフレ率の差の拡大によって悪化している。下図は、ニューヨークの財産税課税の増加率が、特に2001年以降インフレ率を大幅に上回っていることを示している。



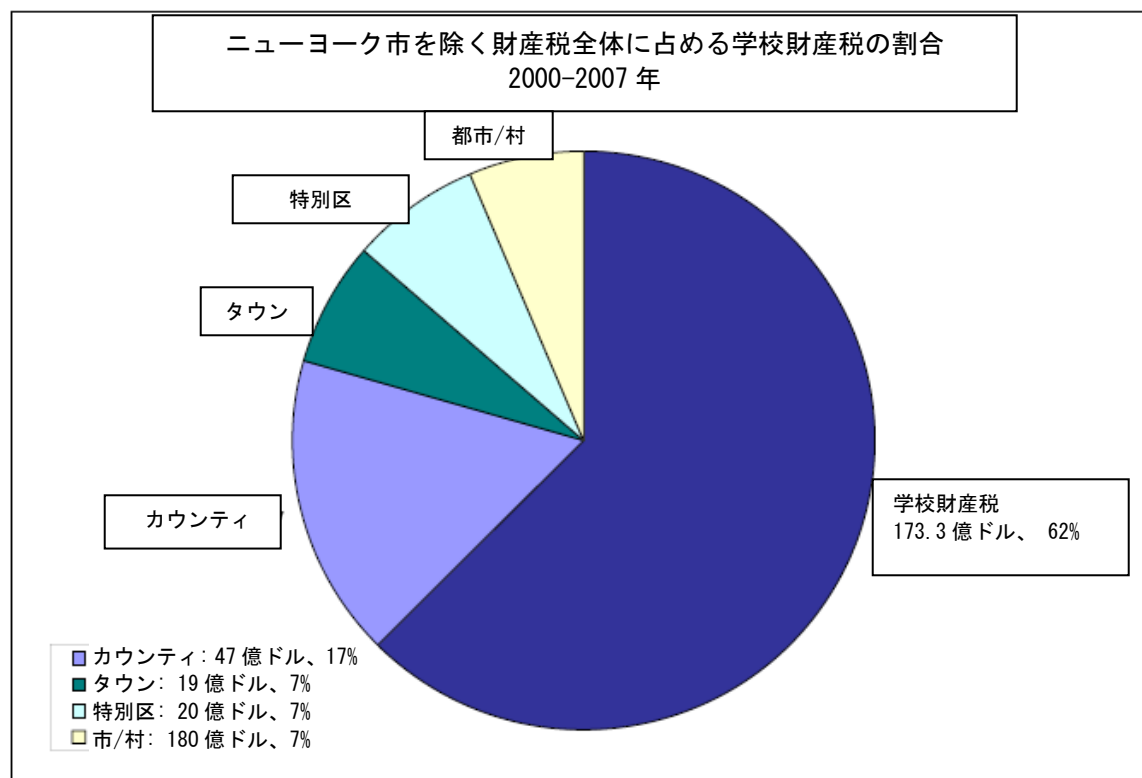
出典: Nelson A. Rockefeller Institute of Government
CPI data from U.S. Bureau of Labor Statistics, Northeast Urban Consumer Price Index

ニューヨークでは、課税の増加率が賃金の増加率をはるかに上回っている。下図は、2000年以降、財産税が合計54パーセント近く増加しているのに対し、賃金が26パーセントしか伸びていないことを示している。この図からも、ニューヨークの一般世帯にとって財産税の納税通知額が高すぎ、この州で暮らすには極めて費用が掛かることが分かる。また、こうした高額な支出によって、ニューヨーク内に事業所を置こうという誘因効果が損われ、ニューヨークを競争上不利な立場に追い込んでいる。



出典: Nelson A. Rockefeller Institute of Government
 Salary data from U.S. Bureau of Labor Statistics,
 Property Tax Levy Data from New York State Office of Real Property Services

本委員会では、財産税の負担の大部分を占めているのが学校財産税であることに注目している。ニューヨーク市外では、下図に示すとおり、学校財産税は財産税全体の62パーセントを占めている。



出典: New York State Office of Real Property Services

どの観点からみてもニューヨーク州の財産税の負担が全米一となっているのはこのためである。よって、この問題を軽減する方法を見つけないといけない。

財産税が極めて高い理由

学校税が高額で、かつ急激に上昇している理由として、(1) ニューヨークは初等及び中等教育に他のどの州よりも多くの金額を費やしている、(2) 年間支出の増加率が4パーセントから6パーセントに急増し、さらに上昇している、(3) 学校の調達資金のニューヨーク州の分担（州補助金及びSTAR交付金）が、金額にすると全国平均を著しく上回るが、割合にすると全国平均を若干下回る。(4) 2007年まで州の資金の増加率が支出の増加率に見合っていなかったことが挙げられる。

本項では、学校区の支出及び調達資金、個別の支出区分（給与、福利厚生費など）の詳細、全区分の支出を押し上げている要因（マンドイト、特別支援教育など）について検証する。

学校区の支出及び資金調達

1. ニューヨークは初等及び中等教育に他のどの州よりも多くの金額を費やしている

**結論：教育のために支出を行うかではなく、
教育のために賢明な支出を行うかである。**

**-アラン・ルービン、
ニューヨーク教職員連合副会長**

2008-09年度のニューヨーク（ニューヨーク市及び4大都市の市依存型学校区を除く）の生徒1人当たり支出額は、18,768ドルである。学校区の予算の分析によると、生徒1人当たりの支出額は学校区ごとに大きく異なる。ニュー

ヨーク州の生徒1人当たりの支出は、一貫して他のどの州よりも高額である（注：コロンビア特別区の支出のほうが高額である）。

次表は、州全体（ニューヨーク市を含む）の生徒1人当たりの支出額（総支出ではない）を示している。¹⁰ 同表から、ニューヨークの生徒1人当たりの支出額が過去6年の間6.6パーセントの年間平均増加率で伸びていることがわかる。この率は全国平均の4.8パーセントを大きく上回っている。¹¹

¹⁰ 生徒1人当たりの支出額は支出総額を1日の平均出席生徒数で割った金額で、州教育省の生徒1人当たりの支出額に最も近い数値を用いた州間の比較方法である。

¹¹ “Quality Counts,” Education Week, 2008. 地域ごとに生活費が異なる点を考慮しても、ニューヨークは生徒1人当たりの支出額は全国平均を32.7パーセント上回る。この支出率を上回るのはニュージャージーのみである。

債務返済を除く生徒1人当たりの支出額（1999-00年度から2005-06年度の偶数年度）

州	1999-00	2001-02	2003-04	2005-06	6年間の年間 平均増加率
米国	\$7,394	\$8,259	\$8,900	\$9,788	4.8%
コロンビア特別区	11,935	14,557	15,414	17,877	7.0%
ニューヨーク	10,957	12,343	13,926	16,095	6.6%
ニュージャージー	10,903	12,197	13,776	15,362	5.9%
ロードアイランド	9,646	10,552	12,279	13,917	6.3%
コネティカット	10,122	11,022	11,755	13,461	4.9%
バーモント	8,799	10,229	11,675	13,377	7.2%
マサチューセッツ	9,375	10,808	11,583	13,128	5.8%
カリフォルニア	6,401	7,439	7,708	8,416	4.7%

出典: U.S. Department of Education, National Center for Educational Statistics

次表のデータは、過去36年間の生徒1人当たりの支出額を他州と比較した場合のニューヨークの順位を示している。ニューヨークの生徒1人当たりの支出額は1969-70年度は第1位であるが、1989-90年度には第4位に下がっている。2000年以降は、ニューヨークは他州より支出の増加率が高くなり、再び第1～2位になっている。2006-07年度については現時点では全国的に比較可能なデータで確認できないが、近年の動向からニューヨークが第1位若しくは上位になる可能性が高く、また2008-09年度でもこの順位が維持されるものと予測される。

生徒1人当たりの支出額の州の順位（1970年から現在）

州	1969-70	1979-80	1989-90	1999-00	2005-06
コロンビア特別区	3	4	1	1	1
ニューヨーク	1	2	4	2	2
ニュージャージー	4	3	3	3	3
ロードアイランド	15	11	6	5	4
コネティカット	5	20	5	4	5
バーモント	22	26	7	9	6
マサチューセッツ	20	6	8	6	7
カリフォルニア	11	18	24	37	39

出典: U.S. Department of Education, National Center for Educational Statistics

2. 学校教育費の年間増加率が4パーセントから6パーセントに急増し、さらに上昇している。

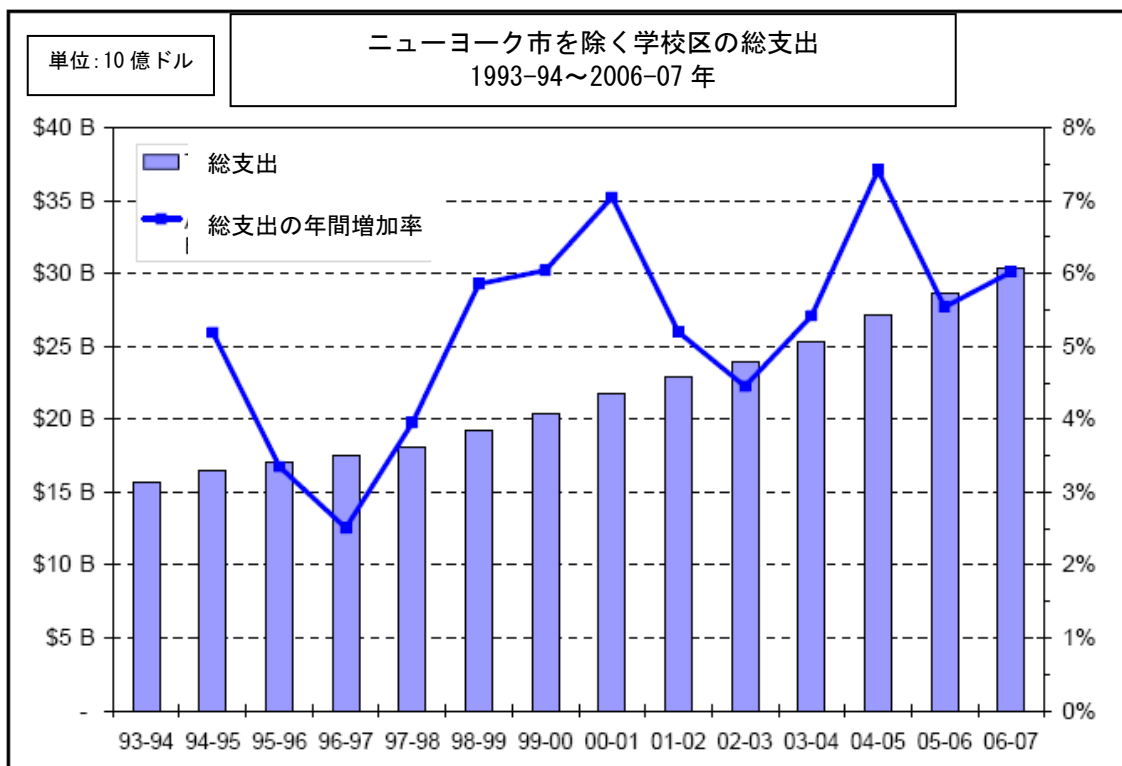
ニューヨークの学校教育費は、ここ最近6パーセント又はそれ以上の年間平均増加率で上昇している。本委員会では、以下に示すとおり、最初の4年間の増加率はわずか4パーセント程度であったことに注目している。その後、支出の増加率は6パーセントに急増し、ここ最近はさらに上昇して、2007-08年度には7パーセントに達するものと見込まれている。

ニューヨークの学校教育費の増加率

	年間平均増加率			年間増加率	
	1993-94年度 から 1997-98年度	1997-98年度 から 2001-02年度	2001-02年度 から 2005-06年度	2006-2007年度	2007-2008年度 (見込額)
支出	4%	6%	6%	6%	7%

出典: State Education Department ST-3 filings, U.S. Bureau of Labor Statistics

下図は、1993年から2007年の年間支出の増加を示している。1994年から1998年までは、支出の増加率が2.5パーセントから5.2パーセントの範囲で比較的穏やかである。ところが、1997-98年度からは支出の増加率が上向きになっている。その後は、支出の増加率が5.2パーセントから7.4パーセントの範囲で移行している。地方財産税の一部を州の資金で肩代わりするSTAR財産税軽減プログラムが導入されたのがこの時期である。



出典: New York State Education Department, ST-3 filings

2007-08年度の学校区の総支出は、ニューヨーク市の学校区を除いて330億ドルを上回るものと見込まれる。

ニューヨーク市を除く学校区の2006-07年度の総支出は、304億ドル（ニューヨーク市を含めると486億ドル）で、1993-94年度の支出の156億ドル（ニューヨーク市を含めると238億ドル）のほぼ2倍である。2007-08年度の学校区の総支出は、ニューヨーク市を除く学校区で330億ドル（ニューヨーク市を

含めると537億ドル）を上回るものと見込まれる。2007-08年度については総支出の最終データが確認できないが、調達する総資金の見込額から判断して、支出の増加率は年間6～7パーセントになるものと見込まれる。

3. 学校の調達資金のニューヨーク州の分担（州補助金及びSTAR交付金）が、金額にすると全国平均を著しく上回るが、割合にすると全国平均を若干下回っている。

学校が調達する資金の主な財源は、地方自主財源と州の資金で、地方自主財源の大半は財産税である。州の資金は2種類あり、1つは学校の支出の援助を目的とする州補助金で、もう1つは住宅所有者が支払うはずであった財産税軽減額を肩代わりするSTAR交付金である。3つめに連邦補助金もあるが、学校の調達資金に占める割合は極めて少ない。

州補助金は、生徒数、生徒への援助の必要性、特定のプログラム（BOCESのサービス、新規建設など）、そして何よりも地区の富裕度などを考慮した一定の算定式に従って分配される。各学校区が様々な形態で一般の資金を受領する基準はあるものの、州補助金の大半は学校区の富裕度に応じて極めて累進的に分配される。対照的に、基本型と拡大型の2種類からなる学校区へのSTAR交付金は、学校区の富裕度に応じてどちらかと言えば逆進的に分配され、地域の財産価値に大きく左右される。

次表から分かるとおり、地方自主財源は、ニューヨーク市を除く学校区の調達資金の53パーセントを占める。州補助金とSTAR交付金を含めた州の資金は、調達資金の44パーセントを占めている。そのうちの37パーセントが州補助金で、7パーセントが住宅所有者の財産税軽減額に相当するSTAR交付金である。

学校の資金調達源（2006-07年度）

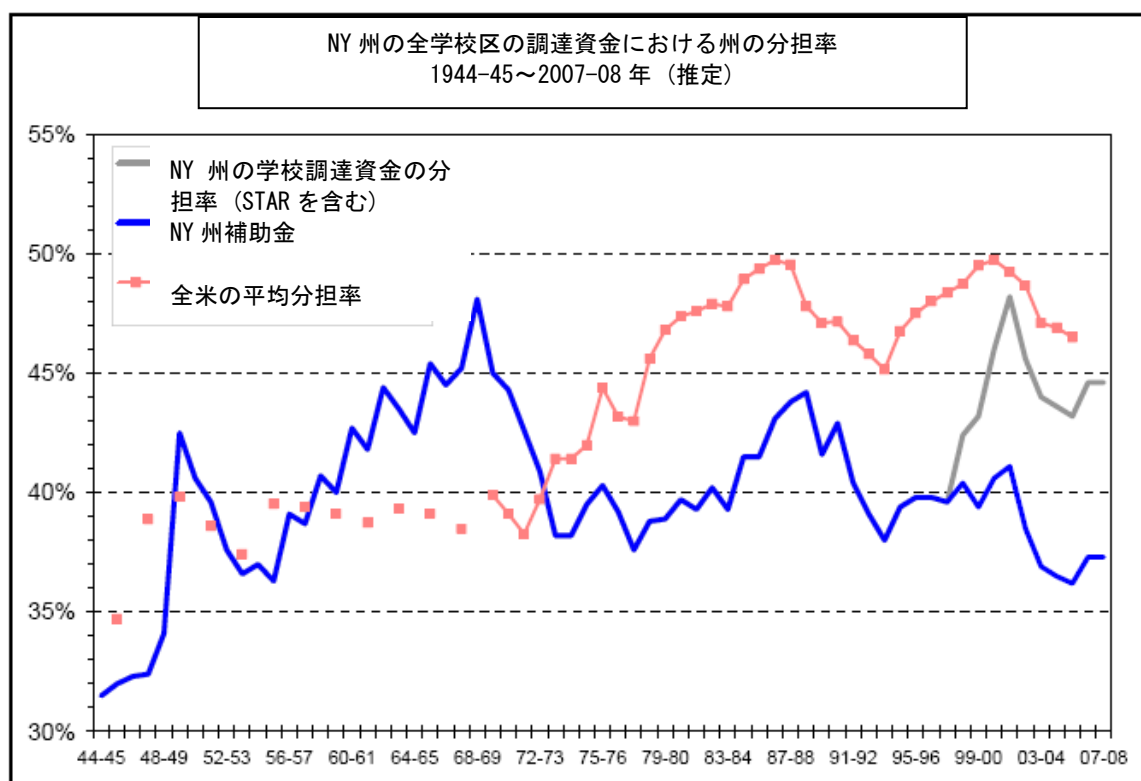
2006-07年度の資金調達	ニューヨーク州 (ニューヨーク市を除く)	全体に占める割合	ニューヨーク州	全体に占める割合
地方自主財源	164億ドル	53%	250億ドル	51%
州補助金	110億ドル	36%	180億ドル	37%
STAR交付金	25億ドル	8%	36億ドル	7%
州の資金援助合計	135億ドル	44%	216億ドル	44%
連邦補助金	12億ドル	4%	27億ドル	6%
合計	311億ドル	100%	493億ドル	100%

出典：New York State Education Department, ST-3 filings

学校の調達資金におけるニューヨーク州の分担率は、一貫して全国平均を下回っている。

本委員会が 1940 年代に遡る記録から学校の調達資金におけるニューヨークの州の分担率を経時的に検証したところ、一貫し

て全国平均を下回っていることが判明した。次のグラフは、1944-45 年度以降各年度の学校の調達資金におけるニューヨークの分担率を全国平均と比較したものである。長期的には州の分担率に変動がみられるが、1970 年代中盤以降は全国平均を下回っている。州の資金の分担率は 1993-94 年度には 38 パーセントに減少しているが、ここ数年は、STAR 交付金を含めた州の資金が 2001-02 年度に 48 パーセントを超える新たなピークを形成している。2007-08 年度及び 2008-09 年度の州の予算では学校補助金の歴史的な増額が計上されたが、財産税も上昇したために、相対的な分担率は比較的安定している。



出典: New York State Education Department ST-3 filings, 2007-2008 revenue estimates by Commission Staff using data from SED, Office of Real Property Services and Division of Budget.

学校の調達資金全体における州の分担率は全国平均を下回るが、州の分担を金額で示すと相対的にむしろ高くなる。

学校の調達資金全体における州の分担率は全国平均を下回るが、州の分担を金額で示すと相対的にむしろ高くなる。2005-06 年度のニ

ューヨーク州の生徒 1 人当たりの支出は 7,241

ドルで、全国平均の生徒 1 人当たりの支出の

5,018 ドルを 44 パーセント上回る。¹² ニューヨーク州よりも生徒 1 人当たりの支出額が高い州はハワイ、バーモント、デラウェア、ミネソタのみであるが、これらの州は規模が小さいか、学校が地域の資金に依存する割合が比較的少ないかのいずれかである。ニューヨークによる生徒 1 人当たりの学校への資金額は第 5 位であるのに、学校の調達資金全体における分担率は順位が低いから、この結果は矛盾しているように思われる。

言い換えれば、学校区による生徒 1 人当たりの支出が高額であるために、地方と州の双方の納税者に負担が回ってきているのである。州は教育に相当額の搬出を行っているが、それでも地方財産税の納税者に学校の資金調達の負担が過度にのしかかっている。州間を比較する最新データがないため、過去 2 年間にニューヨーク州の補助金が 23 パーセント増加していることは考慮に入れられないが、こうした州の取組みにより、州の資金額が増加し、併せて学校資金における州の分担率もある程度増加している。

4. 2007年まで州の資金の増加率が支出の増加率に見合っていなかった。

州の資金の伸び率が学校区の支出の伸び率と同じペースでない場合、一般にはこの差を埋めるために財産税が、時には大幅に、増大する。こうした関連は、次表の 2005-06 年度までの 4 年間の増加率及び 2007-08 年度の年間増加率からも見てとることができる。

次表は、前掲の支出の増加率のデータに、州の資金、地方の資金、消費者物価指数（CPI）、在籍生徒の増加率のデータを追加したものである。

ニューヨークの学校の調達資金及び支出の増加率

	年間平均増加率			年間増加率	
	1994-95年度から 1997-98年度	1998-99年度から 2001-02年度	2002-03年度から 2005-06年度	2006-07年度	2007-08年度 (見込額)
支出	3.7%	6.0%	5.7%	6.0%	6.6%
州の資金	4.0%	11.6%	3.5%	7.3%	10.0%
地方の資金	4.0%	1.1%	7.8%	7.7%	4.3%
CPI	2.7%	2.5%	2.5%	3.2%	4.2%
生徒数	1.1%	0.8%	-0.3%	-0.5%	-0.4%

出典：State Education Department ST-3 filings, U.S. Bureau of Labor Statistics, 2007-08
Commission on Property Tax Relief Staff estimate

1994-95 年度から 1997-98 年度の最初の 4 年間は、学校教育費の全般的な増加率が 3.7 パーセントに留まっている一方で、州と地方の資金はともに 4 パーセントの伸びを示している。この

¹² State comparison data from the U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics.

4 年間は CPI も 2.7 パーセントと穏やかな増加率で、生徒の増加率も約 1 パーセントと極めて安定している。しかし、1998-99 年度から 2001-02 年度の次の 4 年間は、学校教育費の全体的な増加率は平均 6 パーセントに急増している。州の資金が年間 11.6 パーセントと急増する一方で、地方の資金は年間約 1 パーセントとごくわずかの伸びである。

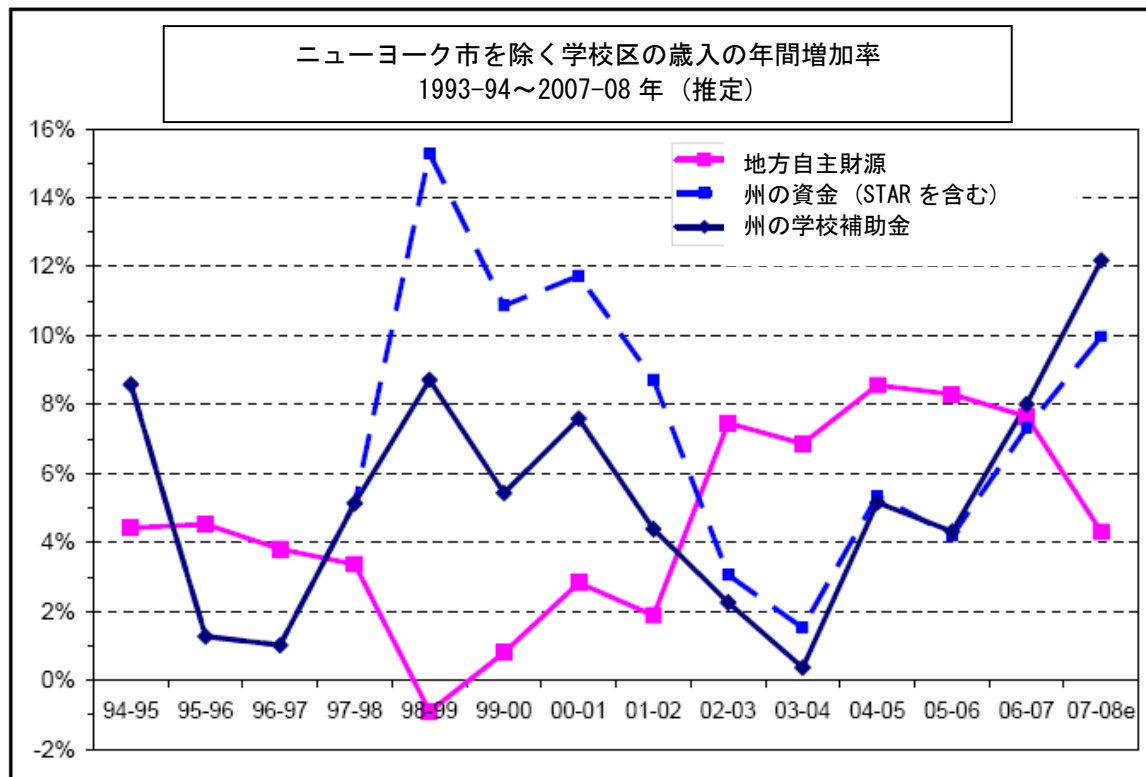
2002-03 年度から 2005-06 年度の次の 4 年間は、全体的な支出は再び 6 パーセント近くまで増加しているが、この期間の州の資金の増加率は年間わずか 3.5 パーセントと著しく減少している。支出の増加率は 6 パーセントであるため、この不足分を穴埋めするために、財産税を財源とする地方の資金が年間平均 8 パーセント近くまで増大している。

この後、支出の増加率は年間 6.6 パーセントまで上昇している。ここで注意すべき点は、生徒の増加率が完全に止まり、わずかに減少しつつあることである。

本委員会では、州の資金が 4 年間で 11.6 パーセント増加している時期が、STAR プログラムの導入時期と一致していることに注目している。STAR には、住宅所有者に対して学校区の財産税を減額する控除項目が設けられている。この措置では、住宅所有者に対する控除による収入減を補うために、州は控除相当額を学校区に支払っている。

1998 年の STAR 導入当初は、地方の資金増加率が 4 年間、毎年わずか年 1 パーセント程度という穏やかな増加で、このプログラムの貢献が確認できるが、この地方税の軽減効果は極めて短命であったように思われる。2002-03 年度以降の最後の 4 年間は、STAR 交付金が年 6 パーセント増えているが、地方資金も年 8 パーセント近く増加している。支出全体の増加率が従来の年平均 4 パーセント前後であれば、地方資金の増加率がこれほど高くはならなかったものと考えられる。最後の 2 年間（2006-07 年度及び 2007-08 年度の見込額）では、支出の増加率が減少することなく、州の資金の増加率が再び上昇している。

下図は、学校区の歳入の年間増加率を示している。各グラフは、州の資金（STAR を含む）の合計、州補助金のみ地方の資金を表し、州の資金と地方の資金の関係を年間ベースで確認できる。



出典: State Education Department ST-3 filings.

このように、支出の増加率と地方及び州の財源からの資金の増加率の相互作用によって、近年の財産税の増加率がなぜ高いのが説明される。本委員会では、過去 2 年間は州補助金の増加に伴い、財産税の増加率が減少していることに注目しているが、財産税の増加率を管理する鍵は、支出の増加率の低下であると考えている。根幹的な支出が抑制されない限り、長期的な視点に立った恒久的な減税はありえない。学校への適切かつ一貫した資金拠出（富裕度が最低の地域や援助の必要性が最高の地域への累進的な交付金のほか、すべての学校への基準交付金）を行う州の取組みにより、財産税を減免するためのその他の要素がもたらされる。

本委員会では、財産税の増加率を管理する鍵は、支出の増加率の低下であると考えている。根幹的な支出が管理されない限り、長期的な視点に立った恒久的な減税はありえない。

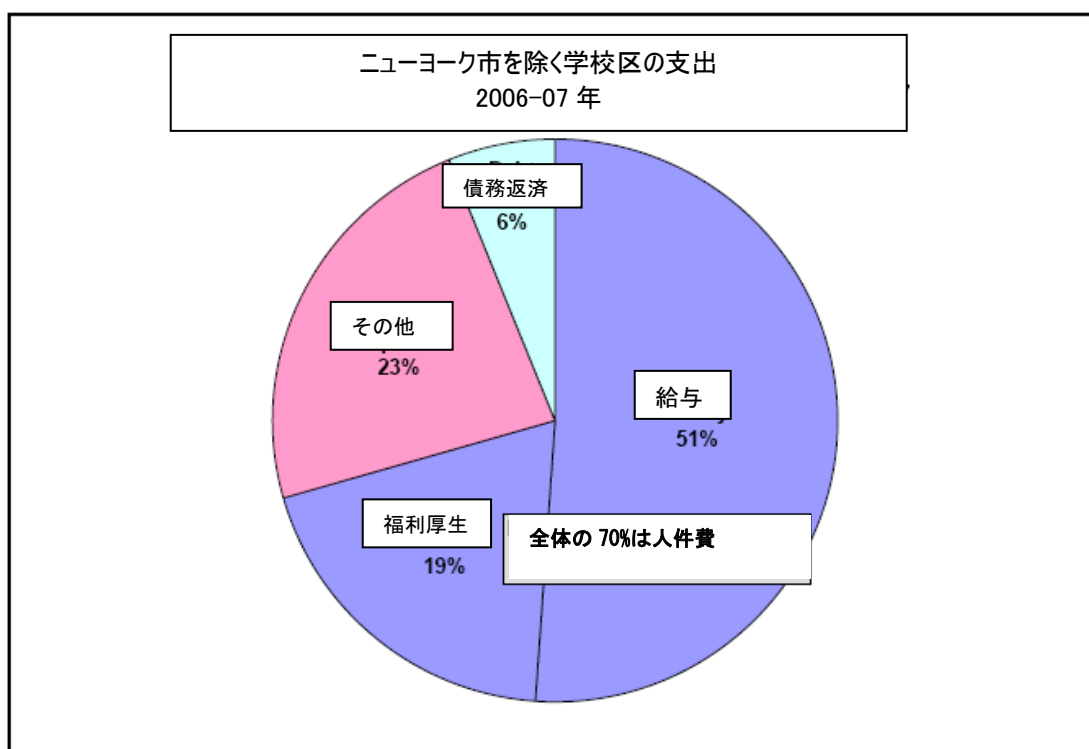
学校教育費を押し上げる主な要因

支出区分

学校区には支出を押し上げている周知の要因があるが、このうちのいくつかは証明することが極めて難しいという証言を州のあらゆる地域で耳にした。最大の要因は、もちろん、給与と福利厚生費であるが、交通、光熱費、特別支援教育、BOCES、その他の運営費など、その他にも主要な支出区分がある。

下図は、ニューヨーク市を除く学校区の 2006-07 年度の主な支出区分を示している。「その他の支出」の区分には、契約した又は購入した物品及びサービス、授業料、BOCES、設備投資及び機器などが含まれる。本委員会では、給与と福利厚生費が学校区の支出の 70 パーセントを占めていることに注目している。直接的な給与及び福利厚生費の区分に加え、BOCES への参加支出の支払など、その他の支出区分にも相当額の給与及び福利厚生費が含まれていると思われる。

本項では、これらの支出を押し上げている要因に関する調査結果について検討する。



出典: State Education Department ST-3 filings.

ニューヨークの学校区の支出の増加率¹³

	年間平均増加率			年間増加率	
	1994-1995年度 から 1997-1998年度	1998-1999年度 から 2001-2002年度	2002-2003年度 から 2005-2006年度	2006-2007年度	2007-2008年度 (見込額)
総支出	3.7%	6.0%	5.7%	6.0%	6.6%
給与 ¹⁴	4.0%	5.6%	3.5%	4.3%	データなし
医療保険	4.5%	10.4%	11.4%	7.2%	データなし
年金	(16.2)%	(18.3)%	65.4%	10.1%	データなし
債務返済	7.7%	12.7%	3.7%	8.6%	データなし
その他	4.7%	5.8%	5.4%	7.7%	データなし
特別支援教育 ¹⁵	該当なし	3.3%	11.2%	7.7%	データなし
生徒数	1.1%	0.8%	(0.3)%	(0.5)%	(0.4)%
生徒1人当たりの支出	2.7%	5.2%	6.0%	6.6%	7.0%

出典: State Education Department ST-3 filings; 2007-08 CPTR Staff estimate

給与

教育は多大な労力を要する職務で、その中核は人材である。各学級に有資格の教員と補助員が必要となる。教師とは非常に重要かつ困難な任務である。従って、他分野の高学歴の専門家と同様に、働きに見合う給与を受けるに値する。

本委員会は、過去 25 年間の教員給与の増加に注目しているが、これは州及び地方の資金の増額によって可能になったものである。1980 年代には、州議会は、教職への応募者数を増やし、教師の水準を高める目的で、教員給与を引き上げる政策決定を行った。教員（ニューヨーク市を除く）は、かつては薄給とされていたが、今では特に手厚い諸手当も含めれば、労働市場でも恵まれた待遇を受けている。

さらに、バスの運転手、給食調理員、用務員、特別支援教育の指導員、看護師、校長、事務員など、その他の職員によって相当の職務がサポートされている。すべての職務にそれぞれの役割があり、そのすべてに極めて高額な費用が掛かる。前述のとおり、給与と福利厚生費は学校区の支出の 70 パーセントを占めている。従って、人件費を変えれば、学校区の総支出に最大のインパクトを与えることができる。

¹³ NYS School Districts excluding New York City, except Special Education.

¹⁴ 給与費は、個人の給与の増加率を反映するものではない。後出の説明参照。

¹⁵ 特別支援教育は学習指導支出に限られ、ニューヨーク市を含む。

本委員会が職員の配属水準（学校区に雇用されてる職員数）を分析したところ、在籍生徒数が横ばい状態であることを考えると、職員数の増加率が予想よりも高いことが判明した。

生徒の在籍数が減少しているにも関わらず、ニューヨーク市外の職員の配属水準は増加している。2000-01 年度から 2006-07 年度に教員数は約 5,000 人増えている。¹⁶ 教員以外の職員は約 2,400 人増加している。この期間に、生徒数は約 18,000 人（1 パーセント）減少している。従って、生徒の在籍数が減少する一方で、職員の配属水準は、教員が年間約 0.6 パーセント、職員全体では年間 0.8 パーセント増加している。

州教育省のデータを分析したところ、個々の教員の一般的な給与の年間増加率は 5.5～11.0 パーセントの範囲であることが示された。1993-94 年度以来、給与の支払総額は年間 4.4 パーセント（年間平均増加率）上昇している。こうした給与の平均増加率には、年功序列及び教員の学位の変化が反映される。本委員会は、若手とベテランが混在する教員構成の給与費に定年退職が与える影響について検証した。その結果、学校区の教員の平均給与費は、ここ最近減少していることが判明した。これは、大勢の高給のベテラン教師が定年を迎え、その後任に給与の安い教師が採用されているためである。定年退職者数が平均を上回る昨今のような影響がなければ、学校区の教員給与の増加率は約 2 パーセント高くなるものと見込まれる。将来的には教員の定年退職数は徐々に減少するため、学校区の給与費は増加するものと考えられる。

全国教育統計センターの調査によると、ニューヨーク州の教員の給与は他州よりも高額である。¹⁷ ニューヨークの平均的な教員は、2005-06 年度（ニューヨークと他州を比較できる最新のデータ）で 58,873 ドルの収入を得ている。本委員会ではニューヨークの高い生活費が高額な給与の要因であることを認識しているが、この平均給与は全国平均の 50,379 ドルを 17 パーセント上回っている。ニューヨーク内の給与を比較すると、ニューヨーク市を除く地域の 2006-07 年度の教員給与の中央値は 59,594 ドルであった。主な地域の中央値は、ロングアイランドが 77,298 ドル、ミッドハドソンが 73,731 ドル、ニューヨーク市が 59,094 ドルであった。

教員には、団体交渉によって制定された給与表に従って給与が支払われる。次表に示すとおり、給与表は、経験年数による縦方向の昇給と、学位による横方向の昇給の縦横方式で構成されている。

¹⁶ New York State Department of Education BEDS data.

¹⁷ National Education Association, Estimates of School Statistics.

ニューヨーク州の教員給与の中央値

経験年数	2000-01 給与の中央値				2006-07 給与の中央値			
	学士	修士	博士	合計	学士	修士	博士	合計
1年	\$31,910	\$36,045	\$40,180	\$32,549	\$41,172	\$45,586	\$51,834	\$41,172
2年	\$32,549	\$36,684	\$40,819	\$34,000	\$43,799	\$49,130	\$54,461	\$43,799
3年	\$33,187	\$37,322	\$41,457	\$36,045	\$44,161	\$49,492	\$54,823	\$47,604
4年	\$33,825	\$37,960	\$42,095	\$37,925	\$44,802	\$50,133	\$55,464	\$50,133
5年	\$34,463	\$38,823	\$43,016	\$38,598	\$44,802	\$50,683	\$56,610	\$50,683
6年	\$34,742	\$39,890	\$45,336	\$39,890	\$45,352	\$51,279	\$58,473	\$51,279
7年	\$35,755	\$41,749	\$49,760	\$42,638	\$45,948	\$51,279	\$63,808	\$53,375
8年	\$36,178	\$43,329	\$52,287	\$44,280	\$46,791	\$52,245	\$67,637	\$56,201
9年	\$35,480	\$43,828	\$52,287	\$45,625	\$48,044	\$53,375	\$67,637	\$59,049
10年	\$35,929	\$45,344	\$52,287	\$47,740	\$45,948	\$53,375	\$67,637	\$62,306
11～15年	\$37,118	\$48,152	\$55,155	\$51,020	\$50,974	\$55,180	\$72,305	\$64,786
16～20年	\$43,924	\$52,290	\$59,743	\$56,425	\$56,975	\$61,888	\$77,249	\$71,000
21～25年	\$50,795	\$57,661	\$70,000	\$62,887	\$62,606	\$66,909	\$86,089	\$77,249
26～30年	\$57,199	\$64,000	\$70,000	\$69,525	\$70,681	\$71,830	\$90,472	\$81,220
31～35年	\$61,730	\$67,932	\$70,000	\$70,000	\$67,374	\$75,411	\$90,472	\$82,777
36～40年	\$63,389	\$69,381	\$70,200	\$70,000	\$79,810	\$80,188	\$90,472	\$87,315
40年超	\$61,123	\$67,291	\$70,200	\$70,000	\$74,564	\$83,917	\$90,472	\$87,818
平均	\$33,453	\$48,152	\$66,600	\$51,020	\$43,799	\$55,356	\$ 77,249	\$59,554

出典： New York State Education Department

教員の給与は、一般に、最高レベルに到達するまで経験年数が増えるごとに上昇する。修士などの学位を取得すれば、さらに給与が高くなる。このため、教員は、縦方向と横方向に同時に移行することができ、給与の大幅な増加が可能になる。さらに、縦方向と横方向の金額は、協約に従って通常は毎年増加する。ここ最近では、毎年2～3パーセントの範囲で増加している。

経験年数と学位による個々の教員給与の差は上表のとおりである。例えば、学士を有する新卒教員の2000-01年度の初任給は平均31,390ドルであった。この教員が2年以内に修士（認定の必須条件）を取得し、経験年数も上がれば、2006-07年度の給与は51,279ドルになる。

福利厚生費

福利厚生費は支出区分の中で最大の増加要因である。1993-94 年度の福利厚生費は給与費の 29 パーセントであったが、2006-07 年度には平均で給与費の 38 パーセントを占めている。

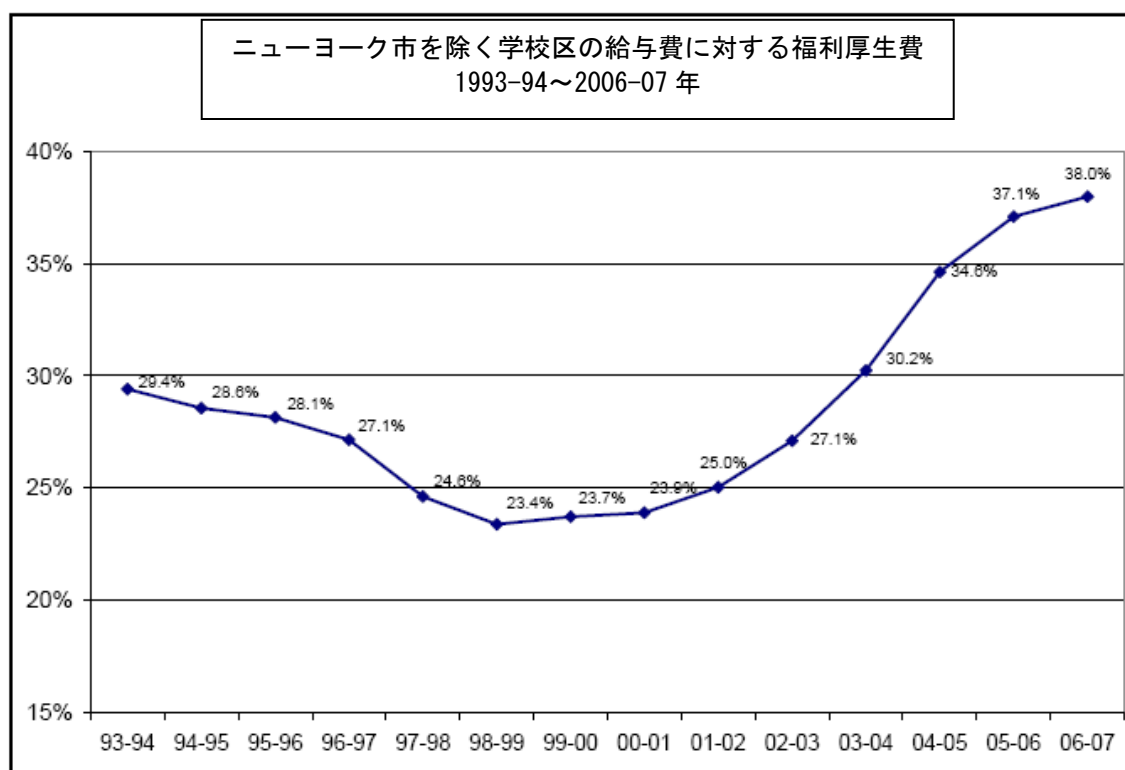
本項では、ここ数年で福利厚生費がその他の支出を上回るペースで増大した経緯について検討する。

主に医療保険と年金からなる福利厚生費は、支出区分の中でも最大の増加要因である。福利厚生費

を給与費との比で示すと分かりやすい。1993-94 年度の福利厚生費は給与費の 29 パーセントであったが、2006-07 年度には平均で給与費に対して 38 パーセントとなっている。

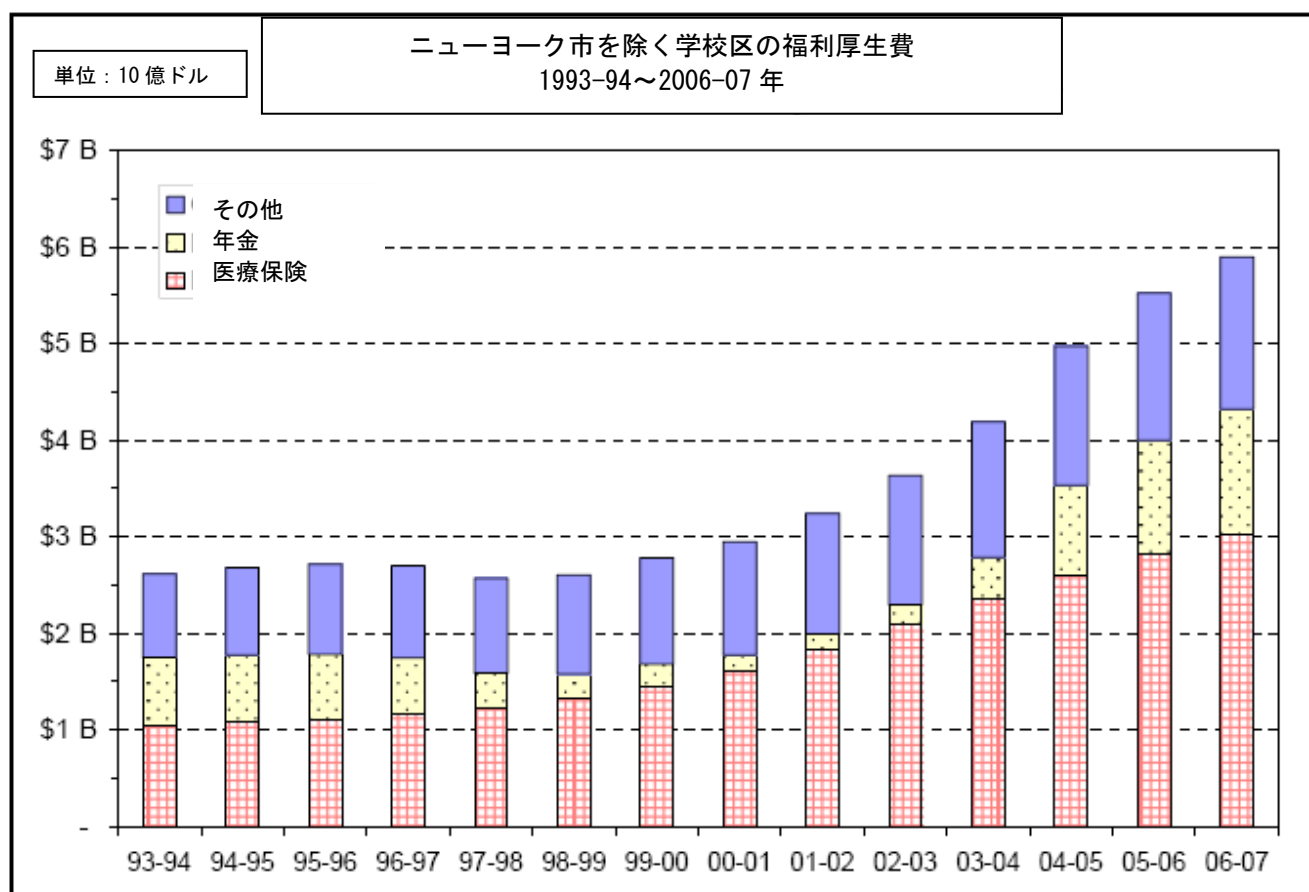
つまり、学区が 5 万ドルの給与で職員を採用した場合、この職員に付随する総支出は、さらに 19,000 ドルを加算した 69,000 ドルを計上する必要がある。

全国的な傾向と同様に、ニューヨークでも医療保険費の増大が最も高く、1993 年以降毎年平均 9 パーセント増加している。ニューヨーク州の福利厚生費は高額である。2006-07 年度の学区（ニューヨーク市を除く）の福利厚生費の総額は 59 億ドルで、学区の総支出の 19 パーセントに達している。同年の福利厚生費の 51 パーセントが医療保険で、22 パーセントが年金、27 パーセントがその他の福利厚生費（主に社会保障と労災補償）であった。



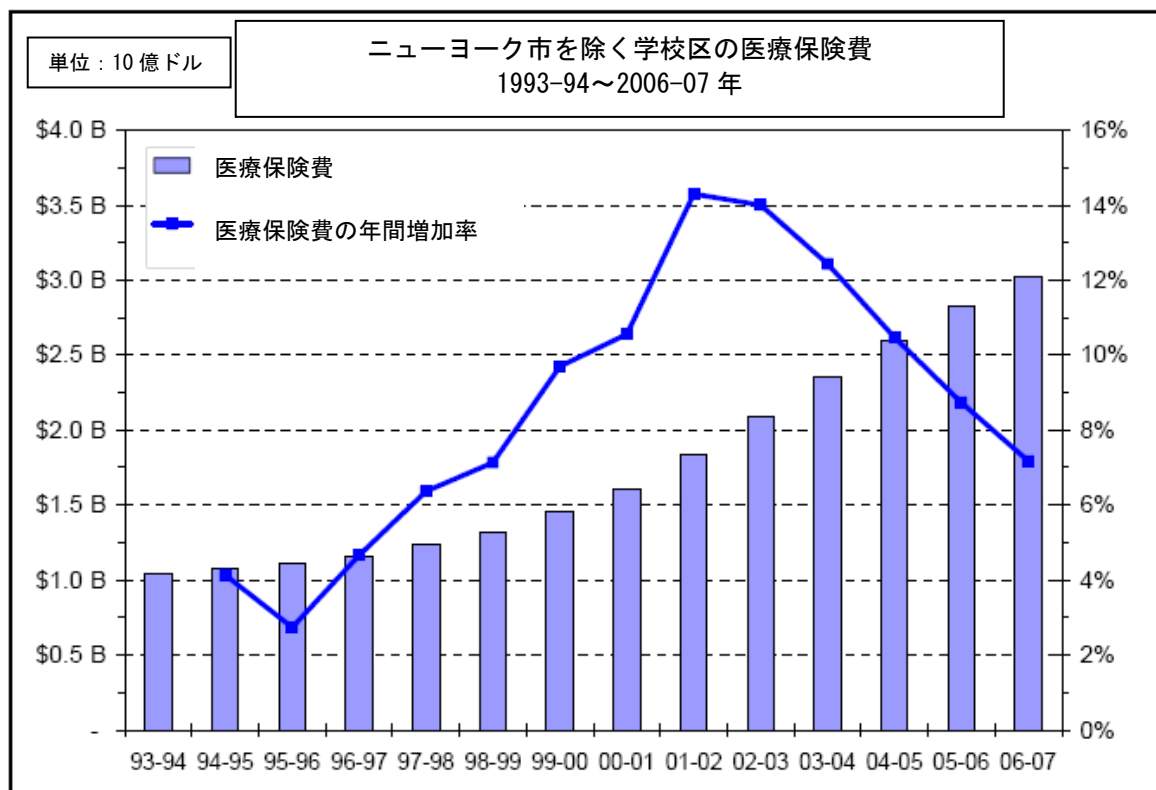
出典: State Education Department ST-3 filings.

下図に示すとおり、福利厚生費はすべての区分で支出が徐々に増加しているが、ここ数年は曲線がより急になっている傾向がある。



出典：State Education Department ST-3 filings.

福利厚生費の中で最も増加率が高いのが医療保険費である。ニューヨーク市外の学校区では、1993-94 年度から 2006-07 年度の間に医療保険費が 192 パーセント（ほぼ 9 パーセントの年間平均増加率）増加している。年金支出は 81 パーセント（年間約 5 パーセント）、その他の福利厚生費は 82 パーセント（年間約 5 パーセント）増加している。下図は、医療保険費の増大を示している。



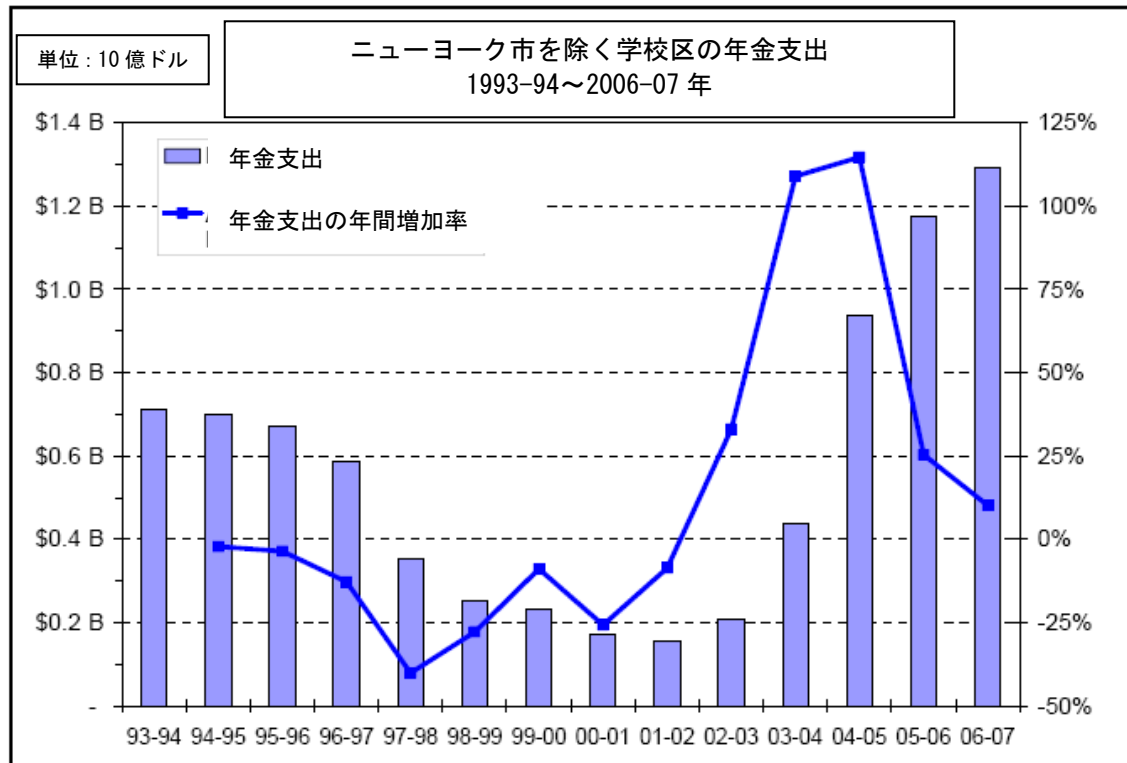
出典：New York State Education Department ST-3 filings.

医薬品支出の大幅な増加など、医療保険費全般を押し上げている要因はいくつかある。2006 年、民間団体の雇用者向け健康保険は、全国で報酬総額の 7.2 パーセントであったが、ニューヨークの学校区の医療関連の福利厚生費の支払は報酬総額の 11.4 パーセントであった。¹⁸ 本委員会では、ニューヨークの公的雇用者が支払う医療保険費の総額計算に退職者の医療保険費が含まれていることに注目している。

学校区の支出の相当額を占めているもう一つの区分は年金である。ニューヨーク市を除き、教員以外の学校区の職員の年金はニューヨーク州及び地方自治体職員退職年金基金で管理され、教員の年金はニューヨーク州教員退職年金基金で管理されている。学校区の年金拠出金は、1990

¹⁸ Kaiser Family Foundation, Wages and Benefits: A long-term View, Snapshots: Health Care Costs, February 2008.

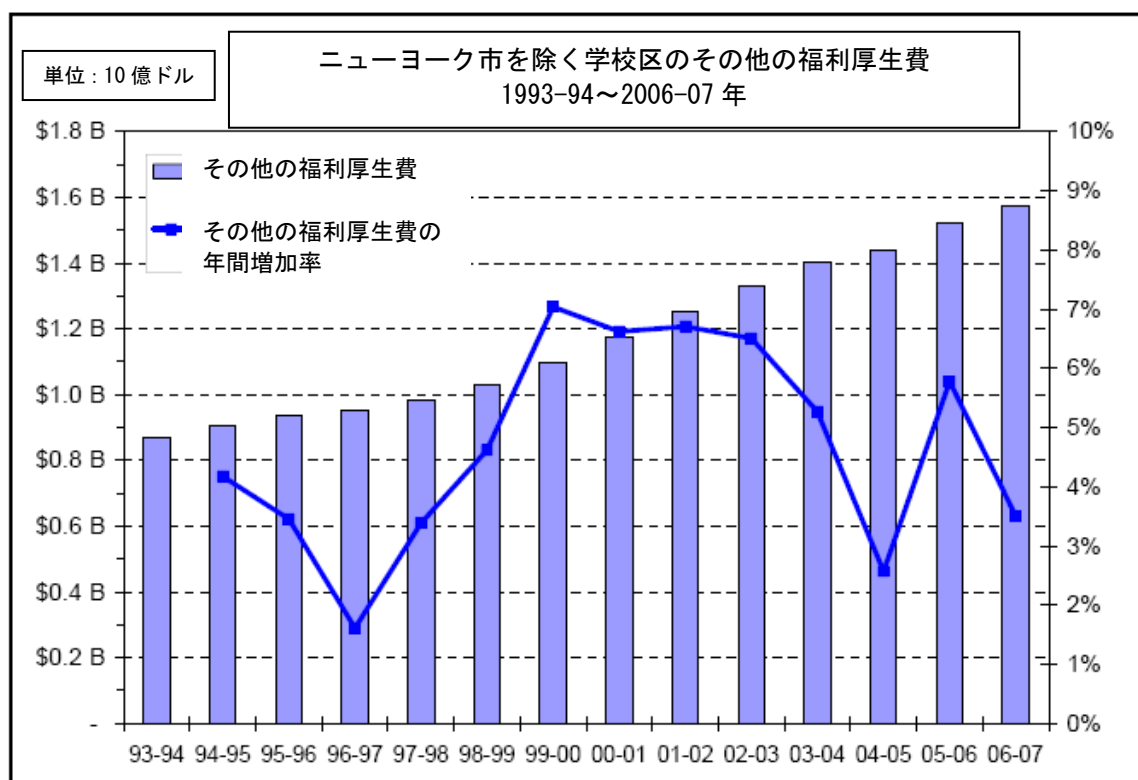
年代後半に激減している。この時期に、一部の年金制度加入者の拠出金が撤廃されている。ここ 10 年をみると、ニューヨーク市を除く学校区の年金拠出額は、2001-02 年度の 1 億 5,700 万ドルが最低で、2006-07 年度の 13 億ドルが最高となっている。これは 5 年間の増加率が年平均 52%であることを意味する。しかし、本委員会では、1993-94 年度から 2006-07 年度の全期間の年金の年間増加率は平均して 4.7 パーセントであり、給与の 4.4 パーセントの増加率とほぼ一致していることに注目している。



出典：New York State Education Department ST-3 filings.

年金支出の激しい増減は、主に株式市場の変動によって説明される。1990 年代後半は投資の利回りが高かったため、学校区の年金制度への拠出金は少なくて済んだ。2002 年からは、市場の動向の著しい悪化を補うために年金拠出金が急激に増えている。職員の配属水準や昇給幅の増大も、拠出金の増加率に影響している。特に、多数の職員負担拠出金の撤廃など、2000 年に施行された福利厚生費の拡張が大きなインパクトを与えている。

社会保障費や労災保険などのその他の福利厚生費は、2006-07 年度の福利厚生費全体の 27 パーセントを占めている。この支出区分も増えており、1993-94 年度から 2006-07 年度の年間平均増加率は 4.7 パーセントで、この期間に合計 82 パーセント増加している。



出典：New York State Education Department ST-3 filings.

特別支援教育

本委員会に証言した学校区の代表者や学校区の管理職のほぼ全員及び学术界の専門家の多くが、障害者教育法（the Individuals with Disabilities Education Act, IDEA）並びに米国障害者法（the Americans with Disabilities Act, ADA）に基づく膨大な連邦マンドイトと、連邦規定を上回る州の規定を順守するためのコストの増大を指摘している。

特別支援教育の生徒 1 人当たりの学習指導費は、一般の生徒よりもはるかに高い。州教育省の最新データによると、2006-07 年度の生徒 1 人当たりの学習指導支出は、一般教育が 9,494 ドルで、特別支援教育が 23,898 ドルであった。学習指導関連支出の総額は、一般教育全体では生徒 270 万人に対して 261 億ドルであるが、特別支援教育では 405,309 人に対して 97 億ドルであった。

その他の学校教育費及び債務返済

本項では、人件費以外の支出、すなわち「その他の支出」及び債務返済について検証する。これらの支出には、運営費、設備投資、BOCES の参加費、生徒が学校区外で教育を受ける場合の授業料が含まれる。債務返済を含むその他の支出は、2006-07 年度の学校区の支出の 30 パーセントを占め、1993 年以降毎年平均 6.1 パーセントの年間平均増加率で推移している。

運営費

運営費には、教科書、機器、ソフトウェア、教材、消耗品のほか、契約したその他のサービスに掛かる支出が含まれる。1993-94 年度から 2006-07 年度までに運営費は毎年平均 5.4 パーセントの増加で、98 パーセント増加している。2006-07 年度までに、これらの運営費は、債務返済を除くその他の支出区分の 65 パーセント、総支出の 15 パーセントを占めている。

交通費及び光熱費

すべての学校区は、法律により生徒に一定水準の交通サービスを提供することが義務付けられている。2006-07 年度のニューヨークの全学校区の交通費は合計 250 億ドルであった。1993-94 年度から 2006-07 年度までに、ニューヨーク市を除く学校区の交通費は年間 5.1 パーセントで上昇している。ニューヨーク州内には交通サービスを個別に提供する学校区が多数あり、これらの学校区がこうした交通費を増幅させている。これら学校区の一部（特に小規模な学校区）では、規模の経済による利益や効率的な順路設定によるメリットが見込めない。

BOCES

農村地域に効率的かつ効果的に教育サービスを提供する必要性から、1940 年代後半に協同教育サービス委員会（Boards of Cooperative Educational Services : BOCES）が設立された。現在 37 の BOCES があり、ニューヨーク州の 9 つを除くすべての学校区を対象に、広域で教育サービス及び学習指導以外のサービスを提供している。ニューヨーク市、ヨンカース、シラキュース、ロチェスター、バッファローの市依存型学校区には BOCES への加入資格がない。BOCES の提供するサービスは地区ごとに異なるが、一般に、職業及び技術教育、障害のある生徒向けのサービス、特定のテーマの巡回授業、成人向けプログラムのほか、給与支払事務、人事及び福利厚生調整、共同購入、運営事務などの「事務処理サービス」を行っている。

BOCES に係る支出には、間接的な給与及び福利厚生費の支払も含まれ、2006-07 年度の総支出の 6 パーセントを占めている。BOCES に係る支出は、1993-94 年度の 9 億 400 万ドルから 2006-07 年度には 18 億ドルに増えている。これは、毎年平均 5.6 パーセントの増加で、全体では 104 パーセントの増加となっている。

設備投資費

米国国勢調査局の地方財政に関する年次調査によると、ニューヨークの公立学校区は 2005-06 年度、設備投資及びその他の支出に 40 億ドル近くも費やしている。その大半の 34 億ドルは建設事業、約 8,400 万ドルが土地及び既存の構造物に関連する事業に費やされ、機器や備品は約 5 億 700 万ドルを占めている。ニューヨークの学校区は建設費の上昇に直面している。2000 年から 2007 年までに、全国で建設資材のコストが 40 パーセント以上上昇し、構造用鋼やコンクリートなどの重要資材は価格が上がり続けている。

さらに、5 大都市の学校区を含むニューヨークの多くの学校区では、いくつかの施設がその寿命の終わりに近づいている。ニューヨーク州会計監査官の報告書である『ニューヨークの「5 大都市」の教育財政（Financing Education in New York’s “Big Five” Cities）』（2005 年 5 月）には、これらの学校区は州内でも特に古い校舎を使用し、建物の平均築年数は 55 年を超えている（校舎の適切な最大寿命は 50 年とされている）と記されている。

債務返済

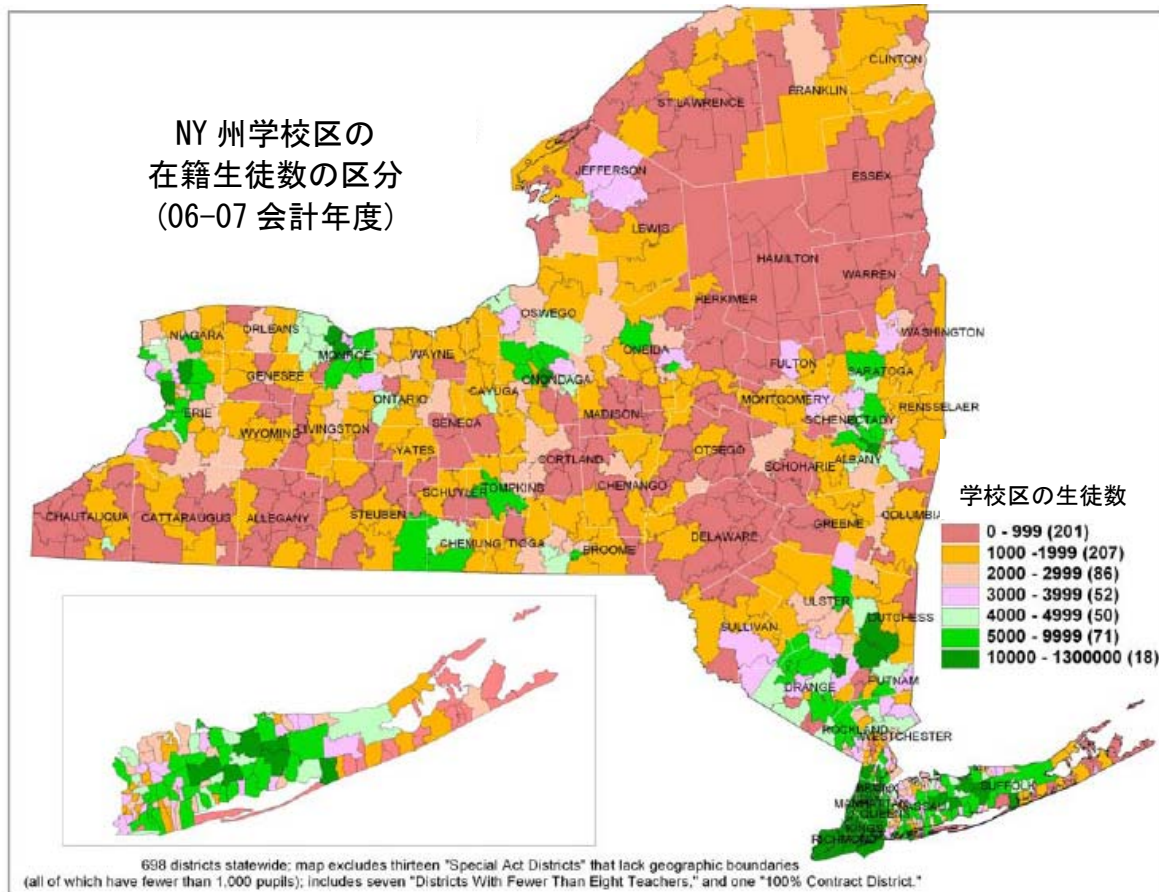
地方政府及び学校区は、建設事業の資金調達や車両及び機器の購入費を賄い、また学校区運営のキャッシュフローを適切な状態に維持するため借金をしている。ニューヨーク市を除く学校区では、元金と利息を含めた債務返済額が、1993-94 年度の 6 億 8400 万ドルから 2006-07 年度には 19 億ドルに増大している。これは年 8 % の増加率に当る。これは毎年平均 8 % の増加率である。ニューヨーク州会計監査局によると、2005-06 年度にニューヨークの 5 大都市のうちの 4 つが憲法上の債務限度額の 70 パーセント超を使い果たしている。

公立学校の建設、改築、近代化、拡張には、ニューヨーク州教育省の建設補助金が重要な役割を果たす。2008-09 年度には、ニューヨーク市の EXCEL 支援プログラムの資金搬出のため州が発行した債券の返済費として追加計上された 1 億 900 万ドルを含め、20 億ドル超の予算が組まれている。

学校教育費を押し上げる様々な要因

多数の小規模な学校区

ニューヨーク州には学校区が約 700 存在し、最大のニューヨーク市から教員数が 8 人未満の学校区まで規模は様々である。問題は、規模が極めて小さな学校区が多過ぎることである。全体の 28 パーセントに相当する約 200 の学校区は 2006-07 年度の生徒数が 1,000 人未満で、500 の学校区は生徒数が 3,000 人未満である。小規模な学校区は農村地域にあるとは限らない。生徒数が 50 万人近くのロングアイランドでは、120 超の学校区のうちの 5 分の 1 以上は生徒数が 1,500 人を下回り、学校区の平均規模は生徒数 800 人未満である。



出典: New York State Office of Real Property Services, 2008.

ニューヨーク州の初等及び中等教育の制度は、カリフォルニア、テキサス、イリノイなどの他の大規模な州の教育制度とよく似ている。ニューヨークは大規模な州の中でも学校区の平均規模が特に小さい州の 1 つであるが、上記の州も学校区の総数及び生徒数が 1,000 人未満の学校区の数で高位にランクされている。対照的に、1 カウンティー 1 学校区制度を採用しているフロリダでは学校区の数はずか 67 である。同州及び 1 カウンティー 1 学校区制度又それに近い制

度であるメリーランド、ノースカロライナ、バージニアは、平均生徒数がそれぞれ約 4 万人、3 万 6,000 人、1 万 2,000 人、9,000 人となっている。

ニューヨークの 70 パーセントの学校区で、在籍生徒数が減少しているか、横ばい状態が続いている。

2005-06 年度から 2006-07 年度にかけて、ニューヨークの 70 パーセントの学校区で、在籍生徒数が減少しているか、横ばい状態が続いている。最近の流れから、在籍生徒数の減少傾向は続くものと見込まれる。

本委員会では、本報告書の提言どおり、生徒数が 1,000 人未満の学校区を併合すれば、学校区の数を中心に減らすことができるものと考えている。学校区の規模が大きくなれば、規模の経済による利益を得て、効率的に運営管理することができる。こうした財政的なメリットのほか、ニューヨーク州教育省の学校区の再編成の指針では、小規模な学校区を併合して大規模な学校区にすれば、「生徒数及び財政基盤が拡大」し、大規模な学校区では科目数（様々な語学や選抜コースなど）を増やしたり、生徒のニーズに応じて特定の科目を分割したりすることができる」と提案している。また、大規模な学校区では、教員が各人の専門科目のみを指導することや、教科ごとに専門設備が整った特別教室を設置することが可能になる。

1 つお尋ねしますが、もしも州内に学校区が 62 しかなかったら、どうなと思いますか？

**－ ロバート・ベネット、
ニューヨーク州理事会総長**

無駄、不正、濫用

最後に、不正、浪費、濫用によっても支出が増加している。大多数の学校の管理職及び評議会が真剣に責務を遂行していることについては疑いの余地はない。しかしながら、会計監査局 (the Office of State Comptroller, OSC) による査察や州の各地のメディアによって、無駄な慣行や、不正や濫用事例が確認されている。こうした事例のために、学校区の管理運営に対する州民の信頼が損なわれるだけでなく、学校区の最終損益に支出として計上され、場合によっては納税者による数百万ドルの納税額に相当することもある。

中でも悪質な例として、経営管理を担当していた教育長と副教育長が通常の手続きから逸脱した方法で支払を処理していたロングアイランドのケースが挙げられる。この結果、学校区の資金の 1,100 万ドル以上が学校職員及びその他の 26 人の個人的な出費に流用された。ロングアイランドの別の学校区では、資金が適切に管理されていなかったために合計 300 万ドル以上の問題ある支出が州会計監査 (OSC) によって発見されている。

ニューヨーク北部の事例では、ある学校区の前運営部長が 10 万ドル超を自分自身に贈与していた。また、別件では学校区の 2 人の職員が不審な給与関連支払金と休業給付として 20 万ドル以上を受け取っていた。これらの事例によって、管理者の学校区及び納税者の価値ある財源の管理体制について疑問が呈された。さらに、教育委員や経営陣は、その大半は善意ながら、広範

に及ぶ内部の管理体制や受託者責任について完全に理解していないことも少なくない。2005 年に導入された、州会計監査局の学校区説明責任施策（School District Accountability Initiative）では、各学校区の財務運営及び財政上の責任説明を改善させるための明確な指針を示している。この施策では、内部の管理体制の強化を中心に、次の 5 つの事項が規定されている。

- 内部請求監査官の機能を強化し、内部請求監査官は教育委員会の責任者に報告することを義務付ける。
- 2005 年 7 月 1 日以降に選出又は指名された教育委員会の全委員に財務監視研修を義務付ける。
- 厳格な外部の監査基準を導入し、教育委員会に毎年直接監査報告を行うこと、同委員会にはそれに対する是正措置案を作成することを義務付ける。
- 学校区の運営に関するリスク評価の作成及び毎年の更新・報告などを盛り込んだ新たな内部監査規定を採用する。
- 外部並びに内部の監査人の選定及び監督、必要な是正措置の実施など、財務監視責任に関して教育委員会を補佐する監査委員会の設置を義務付ける。

州会計監査局のこの施策は、学校区の重要な改革の実施や事業運営の強化において既に効果を上げている。多数の学校区が、新しい法律の成立を待たずに、自発的にこの 5 項目計画を全面的に導入している。また、多くの学校区では、監査委員会の委員を現在の教育委員以外にも拡大して、地域の財務専門家を含めている。他の学校区もこの制度の導入が望まれる。

今後検討するに値するその他の措置として、教育委員会と監査委員会は内部監査人と定期的に会合を開いて内部の管理対策を継続的に見直し強化する制度を設けること、学校区の運営職員の資質に関する詳細な審査を実施すること（必要に応じて、会計及び事業経営の分野の専門職の経験を必須とする）、購入、給与、特別支援教育サービスの契約、その他の各種の購入契約に関連する事項において内部管理の強化を重視する企業モデルの採用を学校区に奨励すること、などが挙げられる。

財産税の急増がニューヨーク州にもたらす悪影響

本委員会では、あらゆる税金は悪であるという考えは受け入れていない。税金は子ども達の教育資金を提供するだけでなく、公園、橋梁、病院、大学など、文明社会に欠かせない設備や事業に資金を供給する。さらに本委員会では、あらゆる財産税の増加は悪であるという考えも受け入れていない。どの分野であれ時間の経過とともに物品やサービスのコストは上昇し、学校もその例外ではない。

本委員会の懸念は、税金の増加率が納税者の支払能力の増加率を上回る場合である。ニューヨークではこのような状況が余りにも長い間続いている。前述のとおり、ニューヨーク住民は全国でも最高レベルの財産税を納めている。本委員会が重視している点は、10年の間に2倍或いはそれ以上に上昇した財産税の急増である。私達はこうした現象が当たり前となっている州で暮らしている。

実際、収集された一連の情報から、財産税が住民の担税力の限界に達するのも時間の問題であることが伺える。私達は全米の大規模な州の中で最高額の財産税を納めている。ロングアイランドの住民を対象にした最近の調査では、「ロングアイランドの高額な財産税はどのくらい深刻な問題ですか？」という問いに、81パーセントが「深刻」又は「極めて深刻」と回答している。

私には、増大し続ける学校予算をコントロールする手段は何もなく、私の所得をコントロールする手段も皆無です。私にできることは副業を得ることだけです。でも、それもできません。既に副業があるので、私は3つめの仕事を見つけるべきですか？

-アディロンダックの住宅所有者

¹⁹ 住民の我慢が限界に達していることは明らかである。これまでも増して、何らかの手を打つ必要に迫られている。現在の財政情勢は、政府にとってばかりでなく、家計に不安を抱いている納税者にとっても深刻な問題となっている。財産税の増大は、こうした人々が既に直面している苦しみを拡大するものである。

財産税の急増は、住宅所有者とその地域社会との契約に違反する。住宅所有者は、住居を購入する前に、財産税などの一定の支出を支払う必要があることについては了解している。しかし、10年間で税金が2倍になることなど認識できたであろうか？このような増加は公平といえるのであろうか？本委員会は、そうは考えない。

財産税の急増により、地域社会の様々な人々が被害を被っている。

- 低所得世帯への悪影響：3人の子どもの抱えてサービス業又は補助業務で働くシングルマザーを例にとれば、財産税の逆進的な構造は、こうした母親にとって最も不公平なものである。中でも最低所得の人々は、収入に対して財産税の占める割合が最大になる可

¹⁹ 2008: Long Island Looks to the Future: Housing Alternatives and Downtown Development. Long Island Index. http://longislandindex.org/looking_future.html.

能性が高い。

- 固定収入及び固定予算で生活する高齢者への悪影響：こうした人々は恐らく何年も前に財産税の納付義務を認識したうえで住宅の購入を決めている。10 年ごとに倍増する税金を高齢者がどうやって支払うことができるのだろうか？ 本委員会では、高齢者にこうした負担を求めることは理不尽である、と考えている。
- 事業（特に中小企業）への悪影響：中小企業では、直接又は賃借料によって間接的に支払う財産税の支出など、間接費の増大によって業績が影響を受けやすい。また、大企業でも中小企業でも多くの事業にとって財産税は最も高額な事業税である。法人所得税とは異なり、事業者は例え赤字でも財産税を納付する義務がある。
- 中流層の賃金労働者への悪影響：社会に貢献する看護師や建設作業員などが該当するこうした世帯では、10 年間に所得が 2 倍になることなどほぼあり得ない。これらの労働者の場合、毎年 3～4 パーセントの昇給があれば恵まれているほうであるが、その一方で税金の増加率が年間 7 パーセント以上になることもある。
- 未成年者のいる世帯への悪影響：こうした世帯では、希望の学区に念願の自宅を購入するために懸命に節約している。子どものいる世帯は、余りにも多くの学区で余りにも多くの住宅が手の届かないものになっているために諦めざるを得なくなっている。
- 最後に、財産税の急増による教師への悪影響：財産税は学校及びそこで働く教師を支えている一方で、可処分所得に占める財産税の割合が増大し続ければ、教師自身も家を所有することや家計をやりくりしていくことが困難になる。

財産税の急増により被害を受けることになるのは地域社会や州である。なぜなら結局のところ人々には選択肢があるからである。人々には、より良い仕事や低い生活費或いはその両方を備えた場所を求めて、ニューヨーク州を去るという選択肢がある。他の多くのニューヨーク住民と同様に、本委員会の委員も、遠い昔にこの州こそ家族を育て、キャリアを積み、家庭を築いていくに相応しい場所と心に決めたものであるが、ニューヨーク州の人口が減少し、一部の地域で経済状況が悪化していくのを危惧の念を抱きながら見つめている。

余りにも多くの知人が、まともな暮らしをし、家族の将来のために貯金できるようにと、家売って他州に逃れていきました。

実際、州の各地から寄せられた証言から、家族世帯も事業者も財産税の納付通知の金額に危機感を募らせて、こうした負担から逃れるために州から去ることで反対の意思表示をしていることが極めて明白になっている。本委員会では、財産税は高い生活費の唯一の原因

因ではないと確認しているものの、重要な要素である。

財産税の増加という難題を検討する場合、州の所得構成に留意する必要がある。ニューヨークは、長年の間1人当たりの所得が最も高い州にランクされてきた。しかし、この事実によって、より複雑な経済的及び人口統計的な現実がわかりにくくなっている。

実際ニューヨーク州には、ニューヨーク市の都市圏、ハドソンバレーの下流域、ロングアイランドなどの「南部」と、「北部」の2つのニューヨークが存在する。所得の比較で州が上位にランクされるのは、主に南部の状況による。対照的に、北部の都市及びその周辺地域では、何十年もの間産業、雇用、人口が衰退し続け、2006年の1年で25万人近くがニューヨークから他州に流出している。全学区の70パーセントで在籍生徒数が減少している。恒常的な移民の流入がなければ、極端な人口減少は避けられないものであったらと思うられる。しかしながら、こうした移民の大半は雇用機会の多い南部に定住し、北部への移住を決める人は比較的限られている。

恐らく、地域的な格差を示す最も適切な総合指標の1つは、住宅価値の中央値である。ニューヨーク市の都市部周辺にあるカウntyの住宅価値の中央値は40万ドルを上回っているが、対照的に、北部の50カウntyのうちの25カウntyで住宅価値の中央値が10万ドルを下回っている。

税金の支払額が全米一の南部

財産税の急増によって、南部は悪影響を被っている。平均所得は高いものの、極度の富裕層と極度の貧困層が隣り合わせに暮らしている。そして、中流は優勢ではあるが、「平均」という言葉から連想される豊かさはない。要するに所得に幅があるということである。

本委員会では、10年間に財産税が2倍になったと訴える南部の住民から多数の証言を聴取した。つまり、9,000ドルであった財産税の通知額が10年余りの間に1万8,000ドルに跳ね上がったのである。ニューヨーク郊外に暮らす年収40万ドルの投資銀行家ならば、こうした上昇にも対応できるかもしれない。しかし、年収8万ドルの教師や看護師にとって、9,000ドルの税金は総所得の11パーセントを占める厳しい負担である。税金が1万8,000ドルになれば、総所得の22パーセントを占め、合理的な範囲を超えている。

税率が全米一の北部

財産税の急増によって、北部も悪影響を被っている。北部の場合、住宅価値の中央値が南部の住宅価値の中央値よりもはるかに低い。アレゲーニーなどの一部のカウntyでは、価値の中央値が5万ドル前後である。

北部で財産税の税率が高いのは、資産の価値が低く、税基盤が縮小しているためである。本委

員会は、税率が高いために資産の価値が押し下げられるという証言を聴取した。²⁰ 例えば、税金の合計が資産の市場価値の 2 パーセントを超えれば、資産の鑑定額が少なくとも年間 2 パーセント減少する可能性がある。税率が高ければ、事業誘致の阻害要因となり、新たな雇用の創出が難しくなる。北部の地域社会の中には、非居住用資産の財産税率を増加させる手段をとり、雇用の創出をさらに困難しているところもある。ただし、財産税の負担を他に転嫁したところで、増加率を抑制しない限り、真の進展は望めない。

まとめ

財産税の急増により州は害を被っている。固定収入で生活する高齢者であれ、賃借料を工面する中小企業であれ、或いは家計をやりくりしようと節約する共働き世帯であれ、財産税の急増は、州民にとっても州民が暮らす地域社会にとっても大きな不安定要素となる。北部では資産価値の伸び率が停滞しているが、これは財産税の増加によって抑制されているものと考えられる。同時に、財産税の増加によって、人々が選んだ家で生活する可能性が制限されることがある。資産の価値が急騰している南部では、その結果財産税が上昇し、人々が家を追われている。

²⁰ McMahon, E. J. Director, Empire Center for New York State Policy. Testimony before the New York State Commission on Property Tax Relief. 12 Feb. 2008

第 3 部

提言

「どんな場合でも、何かを変えることは現状を維持することよりも難しい。しかし、ニューヨークが直面している経済問題を考えれば、もはや何もしないわけにはいかない。効率性を優先しながら情勢を変化させる手段を模索する必要がある。」

－ スタン・ランダイン、ニューヨーク州前副知事、
ニューヨーク州自治体の効率性及び競争力に関する委員会委員長

財産税の上限設定

ニューヨーク州の財産税は高すぎる。特にここ最近の上昇により、ニューヨーク州のすべての財産税納税者にとって理不尽な負担となっている。高額な財産税によって中でも窮地に立たされるのは、ニューヨークの貧困層の住民や、生徒に適切な教育を受けさせることが困難になる学校区の住民である。

学校区の予算の増加に対処する選択肢は、1) 支出の削減、2) 州の教育補助金の増額、3) 財産税の継続的な引き上げ、の3つしかない。本委員会では、財産税の上昇は抑制する必要があるという結論に至った。そのために、最優先の是正措置として、学校財産税に課税の上限を設定する必要がある。

私達は、学校区による財産税の課税増加を抑制するためには、苦渋の決断を強いられることを認識している。教育の質に妥協することなく財産税の増加を制限する方法を模索するためには、本委員会が州知事の執行命令によって与えられた中核的な責務と整合性を保ち、州と学校区の両方の支出決定を見直し、調整するための規律が必要となる。学校財産税の名目で課税される税金の年間増加額の上限設定について、本委員会では絶対不可欠であると確信しているが、これは課税の増加を排除するものでない。正確には、課税の増加が上限を超過する場合に必要とされる有権者の承認のレベルを引き上げるものである。

ニューヨークの財産税

ニューヨークの財産税の歴史は極めて古く、ニューヨークがオランダ植民地であった1654年にまで遡る。この時代に端を発する財産税は、今日においても、全米の何千もの自治体の最も重要な資金調達手段であり続けている。自治体の2007年に終了する予算年度における財産税収入は412億ドルを超え、そのうちの263億ドルが学校財産税であった。²¹

財産税の顕著な特徴は、法律によって一定税率が制定されていない点である。つまり、自治体

²¹ New York State Office of the State Comptroller. 2007 Overall Property Tax Levies and Assessments.

は最初に必要な支出を決定し、必要な額が課税されるように税率を設定する。所得税や売上税などの他の税金は、法令によって定率が定められている。このような定率税の場合は、景気によって課税額が変動するため、政府は経済情勢に応じて支出を調整する必要がある。他方、定率でない財産税は、課税に自動的に適用される「財政上の歯止め」がない。そのため、景気が低迷すれば、人々の納付が困難な時期に課税額を上昇させることが可能であり、実際に上昇していることが多い。

財産税の納税義務によって大勢の人々が経済的負担を強いられるという現象は、目新しいことではない。財産税の理論的基盤は、資産価値が支払能力を示すことであった。確かに昔はこれが公平な概念であったが、今日ではそれほど単純ではない。しかも、税金は資産価値からではなく所得から支払われる。そのため、本税の導入以来、ある程度の減免が必要とみなされる一定の納税者には、納税者負担が軽減されてきた。

最も一般的な減免の方法は、一区画の評価額の一部又は全部について課税対象から除外する財産税控除である。この方法では、実質的に、控除の対象とならない財産税納税者に税の負担が転嫁される。控除の基準は、資産の使用状況、所有者の担税力、一定の経済活動又は社会活動に対する政府の奨励策など様々である。資産には、教会など全体が免除の対象になるものもあれば、退役軍人の住居など一部が控除の対象になるものもある。同様に、控除にも、タウン税などのように一定の税金に適用されるものもあれば、学校税のように適用されないものもある。

二つめの比較的最近の租税転嫁策は、州の所得税や事業税など、州レベルの資金源に負担を課して、一定の納税者を保護する方法である。STAR (School Tax Relief 学校税減税) プログラムはこうした税の減免方法に該当する。税負担を転嫁するこうした取組みは、財産税の課税総額を減少させることにも、増加に歯止めをかけることにもならない。実際には、個々の納税者が負うべき分担が調整され、その結果減少した負担分が州の他の納税者に転嫁されることになる。

ニューヨーク及び他州の財産税の上限

前述のような種類の減免措置とは対照的に、財産税の上限は、課税される租税総額を制限するものである。1884 年の憲法改正によりニューヨーク州で財産税上初の上限が制定され、カウnty及び市の財産税の税率が不動産及び動産の課税評価額の 2 パーセントに制限されると同時に、債務も制限された。

1953 年の憲法改正により、ニューヨーク市(同市は市であると同時にカウntyでもある)の財産税の税率が合計 2.5 パーセントに設定され、有権者が学区の税金を年間 0.25 パーセントを上限として増加できるようになった。1985 年憲法改正により、住民数が 12 万 5,000 人未満の市にある学区については課税上限が撤廃された。こうした上限は大半の自治体には関係なく、また、本報告書に別途記載のとおり、財産税の引き上げを制限する効果的な手法とはなっていない。

他州で制定されている課税上限は、(1) 評価額の上限、(2) 支出額の上限、(3) 税率の上限、(4) 課税額の上限、の 4 種類に大別される。州知事の執行命令により本委員会に与えられた責務を踏まえ、本委員会では課税額の上限が最も望ましいと判断した。

評価額の上限は、住宅の評価額の増加を制限するものであるが、その評価額に適用される税率は制限されない。一部の州ではこの評価額の上限を採用しているが、税率の上限と併用しない限り、税金の増加を効果的に制限することはできない。例えば、ナッソーカウntyでは、資産の評価額の変動率に上限を設定しているが、財産税は全米で最高レベルである。

支出額の上限設定は、財源に関係なく、自治体単位の総支出を制限するものである。支出額の上限は、学校にも適用され、州又は連邦政府の財源から資金が提供される場合でも、支出全般の増加を制限するものであるが、必ずしも学校財産税の増加が制限されるわけではない。あらゆる生徒に質の高い教育を実施するという本委員会を設立する州知事執行命令の趣旨を考えると、支出額の上限設定は適切ではない。

税率の上限設定は、財産税を資産の評価額の一定比率に制限するものである。現在、ニューヨーク州の学校区の税率は、資産の時価の最高 3.9 パーセントから最低 0.2 パーセントまで大きな開きがある。富裕度の低い層が大半を占め、税率の上限を上回る可能性の高い学校区に対して、州が資金を増やして税率の幅を是正しない限り、こうした上限はニューヨークでは機能しない。

課税額の上限は、財産税総額の前年比の増加額を制限するものである。この方法は、地方自治体又は学校区ごとの財産税総額の増加を制限する効果的な手法である。このことは執行命令に言明されており、本委員会の協議の焦点でもあった。

学校税及び財産税の増大に効果的な上限を設定することは、我々の税負担を最高額まで急騰させた制御不能な増税に終止符を打つために絶対不可欠である。

—ディビッド・デュール、
シラキュース広域圏商工会議所副会頭

『ナショナル・タックス・ジャーナル』誌が 2006 年に本土の 48 州を対象に実施した調査によると、43 州が何らかの方法で財産税を制限しており、その多くが複数の上限を採用している。地方財産税

に制限を設けていないのは、メイン、ニューハンプシャー、テネシー、バーモント（バーモントには州財産税しか存在しない）と、バージニアのみである。29 州は地方財産税に課税額の上限を設定しており、そのうちの少なくとも 15 州では有権者がこの上限を引き上げ又は無効にすることができる。ニューヨークを含む 34 州が税率の上限を採用している。ニューヨークを含む 20 州が何らかの方法による評価額の上限を採用している。ニューヨーク州内でこうした上限を適用しているのはニューヨーク市とナッソーカウntyのみである。

マサチューセッツとカリフォルニア - 明暗を分けた事例

本委員会は、ニューヨークと同種の州であるマサチューセッツ、イリノイ、カリフォルニア、ニュージャージー、ミシガンを始めとするいくつかの州の事例を慎重に分析した。初期審査の後、本委員会では、地理的にニューヨークに近いこと、長期にわたり上限設定が実施されていること（その間の豊富なデータが蓄積されていること）、学校の資金調達に関する規制が似ていることを理由に、マサチューセッツに注目した。

マサチューセッツでは財産税の課税水準が全米一であることを受けて、1980年に住民提案 2.5 が成立した。住民提案 2.5 は、課税額の上限と税率の上限の両方を対象としている。財産税の課税額の増加については年間 2.5 パーセントに加え新規建設により新たに課税台帳に追加された額を超えることができない。課税額が課税限度額を下回る場合は、次年度に繰越すことができる。課税の上限に加えて、住民提案 2.5 では税率の上限も 2.5 パーセントに制限しているため、多くの自治体では導入年度に減税して、その分を州の資金で補う必要があった。（税率の上限については、本委員会では重視していない）

住民提案 2.5 では住民参加も重要な特徴である。地域住民は、住民投票によって法令を上書きすれば課税の上限を引き上げることも引き下げることもできる。22 年間の間に、マサチューセッツの市や町は、上限引き上げのために 3,583 回の住民投票を行っている。投票のうちの約 39 パーセントで、過半数を得て達成している。過半数を得て上限を引き下げたのは数十回のみである。

マサチューセッツでは、住民提案 2.5 が財産税の負担軽減に効を奏している。住民提案 2.5 を可決後 20 年間は、インフレ調整後の 1 人当たりの居住用財産税の課税額が 1.6 パーセント減少した。州税及び地方税の負担において、マサチューセッツは 1977 年には全国第 3 位であったが住民提案 2.5 の成立以降の 2005 年には第 33 位になっている。

1993 年、マサチューセッツでは、州の学校への資金搬出に「標準予算」算定式を導入した。この算定式は、学校区の適切な教育に必要な金額を算出し、その金額に対する地方の分担額を決定するものであり、ニューヨークが 2007 年に採択したものと極めてよく似ている。マサチューセッツでは、1993 年以降、州の学校補助金は、年間平均 8.6 パーセントの増加率（インフレ調整後の 1 人当たりの金額）で上昇している。

マサチューセッツの生徒 1 人当たりの支出額の相対的な全国順位は、住民提案 2.5 の成立前から変わりはない。マサチューセッツは、生徒 1 人当たりの支出額においては常に第 5 位から第 7 位の間でランクされており、比較可能な最新データである 2006 年には、マサチューセッツの生徒 1 人当たりの支出額は 1 万 2,656 ドルで、全国第 7 位となっている。この同時期に、学校の支出に占める州の分担は増えている。

生徒の学力の比較データでは、住民提案 2.5 及び州の標準補助金によって、マサチューセッツの生徒の学力に悪影響が及んでいないことが示されている。生徒の学力の州間の標準比較には、4 年生と 8 年生の読解力と数学（算数）の全国テストが用いられる。2007 年、4 つのすべてのテスト（4 年生の算数、4 年生の読解力、8 年生の数学、8 年生の読解力）で、マサチューセッツは全国の最高位にランクされている。²² 対照的に、ニューヨークのこれらのテスト結果は、生徒 1 人当たりの支出額が第 1 位か第 2 位であるにも関わらず 50 州の中間であった。別の比較では、SAT を受験した生徒の割合が 40 パーセント以上の州の中でマサチューセッツは第 3 位であったが、ニューヨークは第 12 位であった。

マサチューセッツの事例は、課税の上限を設定することで、教育の実施機能を損なうことなく財産税を軽減することが可能であることを示しているが、カリフォルニアの事例は上限設定の不備により深刻な悪影響が生じ得ることを示している。

カリフォルニアの事例は、マサチューセッツとは対照的である。カリフォルニアの有権者は、急騰する財産税を受けて、1978 年に圧倒的多数で住民提案 13 を承認した。住民提案 13 は、税率の上限と評価額の上限の両方を対象とした。財産税は評価額の 1 パーセントに制限された。これは、全国でも最も厳しい税率制限で、評論家の大半がこれほど低いと財産税を財源とする政府の公的サービスを維持することが不可能であるという見解で一致している。資産の評価額は 1976 年の水準に戻され、資産の評価額の上昇率は年間 2 パーセントに制限された（資産の売却時には市場価値で評価可）。カリフォルニアの財産税は、1978 年は全国平均を 51 パーセント上回っていたが、1981 年までには平均を 22 パーセント下回るまでに減少した。

カリフォルニアでは、財産税収入によって自治体サービスの資金を賄うことができなくなった。自治体は、州補助金への依存を強めると同時に、各種の使用料を大幅に値上げした。それにも関わらず、カリフォルニアでは、住民提案 13 の成立以来、特に教育を始めとする公的サービスの広範かつ大幅な悪化に見舞われた。カリフォルニアの生徒 1 人当たりの支出額は、1970 年は全国第 11 位であったが、2006 年には第 38 位まで後退した。さらに、生徒の学力においては、1970 年にはカリフォルニアの学校は全国でも最高レベルにランクされていたが、現在では最低レベルになっている。2007 年の 4 年生と 8 年生の読解力と数学の全国テストでは、カリフォルニアは 4 つのすべてのテスト（4 年生の算数、4 年生の読解力、8 年生の数学、8 年生の読解力）で第 46 位から第 49 位であった。²³

²² United States, Department of Education, National Center for Education Statistics. National Assessment of Educational Progress State Comparisons, 2008. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/nde/statecomp/>

²³ 同前.

住民参加

ニューヨークでは、5大都市の学校区を除いて、学校区の予算に対して地方有権者の承認を義務付けている。有権者によって予算が2度否決されると、法律により、教育委員会による臨時予算が採択され、教師への給与及び臨時支出がそこから支払われる。

学校予算の可決率は高いものの、世論調査及び本委員会への証言には高額な財産税に対する不満が反映されている。ニューヨーク州自治体の効率性及び競争力に関する委員会の推計によると、選挙名簿に登録された有権者のうち2006年5月の学校予算に投票した人の割合は14.2パーセントで、有権者投票率はサフォークカウンティの20パーセントから、サリバンカウンティ及びニューヨーク州南西部の約10.4パーセントの範囲となっている。さらに、統一予算投票日とSTARプログラムが導入された1998年以降は、予算の可決率は90パーセントを超えている。2007年には、可決率が過去最高の95パーセントに達した。

ニューヨークの学校に関する投票制度は、学校区の予算によって大幅な増税がもたらされる場合には有権者にその予算を却下する権限があるため、学校の支出に対する有効な上限となっているとみる人もいる。しかし、本報告書の第2部の調査結果に加えて、上記の数値からも、学校予算投票制度は実際には学校の支出に影響を与えていないことがわかる。本委員会では、学校予算の投票を予算についての投票から課税についての投票に転換すれば、学校の支出と財産税の相互のつながりが明確になるものと考えている。

さらに、低い投票率に現れている有権者の無関心についても、増税幅に焦点を当てることで投票への参加を喚起することが可能となる。学校区の課税の増加が上限を下回っている場合は、投票を実施する必要はないというのが本委員会の見解である。上限を超える場合にのみ教育委員会が上限を引き上げる投票を実施するようにすれば、こうした投票の実施そのものによってその重要性が強調される。

財産税の上限設定

本委員会では、学校財産税の持続不可能な増大を制限するために、学校財産税の課税上限の導入を提言する。この提言の要点は次のとおりである。

- **課税上限は、CPI の 120 パーセントか 4 パーセントの増加率のいずれか低い方とする。**
これは、学校予算が否決された場合に臨時予算に適用される現行の算定式と同じである。この算定式は、法律によって 2.5 パーセントに設定されているマサチューセッツの課税上限よりも若干高く、インフレに応じてある程度柔軟に対応させることができる。
- **新規建設による増加分を課税上限額に追加する。**住宅や事業所が新築されたり、既存の建物に大幅な増築や改築が行われたりすれば、従来の納税者に影響なく、学区の税基盤が拡大される。こうした新たな増加分を、毎年課税の上限額に加算する。2007 年までの 3 年間については、ニューヨークの正味の新規建設による年間増加率の中央値は、州全体で 1 パーセントを上回っている。
- **未使用の課税上限を「備蓄」する。**ある年度の税率が上限設定によって許容される最高税率に達しなかった場合、未使用の部分については「備蓄」して、その後の任意の年度に 1.5 パーセントを上限に増税することができる。この制度により、将来のための担税力の温存が推進される。
- **資本的支出及び債務返済の投票を分離する。**一括支出として処理するか分割返済する債務として処理するかを問わず、資本的支出については引き続き住民投票による承認を必要とし、課税上限の対象には含まれないものとする。有権者が承認した場合は、この例外措置を資本的支出が完了するまで継続する。
- **予算投票は課税上限を引き上げる場合のみとする。**現行の学校予算投票制度を変更して、課税上限を引き上げるかどうかの投票とする。学区は、増税額が課税上限を超えていない年は、予算を住民投票にかけする必要はない。増税額が課税上限を上回る場合は、住民投票での承認を必要とする。増税が上限以内のときは投票が不要になることで、投票が実施される場合の投票の重要性が強調される。
- **州補助金の増額によって上限引き上げに必要な投票数を変える。**学区への州補助金の増額によって、課税の上限を引き上げるために必要な投票数を変える。現行年度において、特定の学区への州補助金プログラムの年間増加率が 5 パーセント以上の場合は、課税の上限を引き上げるために必要な投票数は 60 パーセントとなる。州補助金の年間増加率が 5 パーセント未満の場合は、課税の上限を無効にするために必要な投票数は 55 パーセントとする。²⁴ この制度は、学校予算の決定及び現在 5 月に実施されている

²⁴ これは、州補助金を 5 パーセント増加すれば、援助の必要性の高い学区で健全な基本的教育を実施できるということを示唆するものではない。

- **上限を引き下げる。**有権者は、課税の増加額を算定された上限より更に引き下げる住民投票を行うことができる。
- **依存型学校区は例外とする。**5大都市（ニューヨーク、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカース）には、市の予算に「依存」する学校区が存在する。そのため、5大都市の財産税は使途が特に教育に指定されていない。従って、これらの都市では財産税の上限を適用しない。

中間報告書において、本委員会はこの財産税の課税上限の導入を提言した。それに応じて、パターソン州知事は、この提言を制定する法律を提案した。州知事による法案は、提案された増税が4パーセントの上限を下回る場合も学校区の住民が投票権を持つ点で本委員会の提言とは異なり、あらゆる増税が住民投票の対象となっている。

結論

本委員会の見解では、学校区の支出の増大への対応策は、支出の削減、州の教育補助金の増額、学校財産税の引き上げ、の3つしかない。本委員会では、ここ最近の財産税の持続不可能な増大による納税者全般の負担及び低・中所得世帯の納税者の負担を認識し、財産税を現在のペースで引き上げることは不可能であると確信している。

ニューヨーク住民の3分の2以上が、財産税の増加への上限設定に賛成している。²⁵ 本委員会の提言に基づいてパターソン州知事が提案した課税の上限により、学校財産税の増加への抑制効果が見込まれる。その一方で、学校への一切の悪影響を回避するために必要な支出とは何かについて難しい選択が迫られる。本委員会が提案する上限は、学校教育費の合理的な増加を許容し、経済情勢及び課税基盤の増大に応じて調整可能なように設定されている。

上限を設定することで、支出を効率的かつ創造的な方法で管理することが促進され、厳しくも必要な選択を迫るための「てこ入れ」となる。学校区の有権者が、増大する学校税から逃れられることはない。課税の引き上げが提案されれば、上限の引き上げと同様に投票の対象となる。これは、州補助金の増加額にも結び付けられている。この提案には、課税上限引き下げの請願手続も含まれる。財産税の課税に対するこの規制によって、ニューヨークが徐々に住みやすく、働きやすく、家族を育て、事業を運営するのに適した場所になるものと思われる。

²⁵ シエナ研究所は、2008年6月、7月、8月に行われた3回の全州的な世論調査で、財産税の増加を年間4パーセント以下とする上限設定を支持するかどうかを調査している。有権者は、3対1から5対1の圧倒的多数で上限設定を支持している。

STAR の改善策である「STAR サーキットブレーカー（高額課税遮断措置）」

サーキットブレーカーとは？

前項に記載のとおり、課税上限を設定して財産税の増税を抑制することは不可欠である。財産税増税の抑制措置が実行されれば、納税額を支払うことが困難な納税者への対応が可能になる。本委員会では、「サーキットブレーカー（高額課税遮断措置）」プログラムを改正することで、対象者を特定した軽減対策が実施されるものと考えているが、この措置が、支出の抑制を促すような厳しい選択を迫るものでもなければ、昨今の経済情勢に苦しむ中小企業など救済されるべき特定の納税者層の税を軽減するものでもないことを認識している。こうした対策（サーキットブレーカーの改善）は、問題の症状に対処するものであり、問題自体に対処するものではないため、本委員会では、このような措置による恩典は、財産税の上限が設定されるまでは実施すべきではないと考えている。

概念的に、サーキットブレーカーとは、特定の納税者の所得に占める財産税が一定の比率を超えた部分については課税を遮断するものである。本項では、既存のプログラムを見直しながら個別の課税軽減措置を分析し、これらのプログラムの問題点を検証し、州の減税対策の包括的な再構築を検討するための要綱を州議会議員に提案する。具体的には、本委員会では、STAR を始めとする現行の財産税軽減対策にサーキットブレーカーによる税額控除を組み合わせ、再構築するよう提言する。つまり、中流層の納税者及び貧困層に対する課税軽減については現行の水準を維持し、所得に基づく「STAR サーキットブレーカー」によって恩典を一定の納税者に拡大するものである。

現行のサーキットブレーカー

財産税への反発が最高潮に達していた 1978 年に、ニューヨークは現行のサーキットブレーカー（州税法第 606 条（e））を施行した。この法令では、所得が 1 万 8,000 ドル未満（単身申告者の場合）の居住者（賃借人を含む）が還付の対象となった。このプログラムは、地方財産税に控除を設定する代わりに、各納税者の個人所得税の還付金に上乗せする形で税金を払い戻すものであった。この措置による恩典の最高額は高齢者で 375 ドル、65 歳未満の居住者で 75 ドルである。このサーキットブレーカーは所得税の還付金として還元されるため、納税者にそれが実際には財産税の軽減策であることが明確に認識されていない可能性がある。

ニューヨークのサーキットブレーカーによる恩典は、同法の成立以来 30 年間変わっていない。対象となる所得の上限は、現在実施されている各州のサーキットブレーカーの中では最低額である（住宅所有者の場合は 25 万ドルのニュージャージー州の所得の上限が最高額である）。ニューヨークの最高還付額は全国でも最低レベルである（例えば、メイン州の還付金は最高 2,000 ドルである）。州税務財務省（Department of Taxation and Finance）によると、2005 年のニ

ニューヨークのサーキットブレーカーによる還付金の受領者は約 27 万 9,000 人に上り、その大部分（91 パーセント）が住宅所有者ではなく賃借人であった。還付金の総額は 2,960 万ドルであるが、各人の平均額はわずか 106 ドルであった。

STAR プログラム

1990 年代までに、ニューヨークの限定的なサーキットブレーカープログラムは大幅に縮小された。増大する財産税に対する世間の不満を発端に、1997 年に学校税軽減（STAR = School Tax Relief）プログラムが成立した。STAR は、2007 年までに何度か拡張及び改正され、現在ではニューヨークの財産税軽減対策の中でも最も広範に及ぶ措置となっている。

元来の STAR の恩典（基本型 STAR と拡大型 STAR の両方とも）は住宅所有者に対する課税控除であり、この控除額が州の資金によって補填される。基本型・拡大型のどちらも、学校財産税から住宅の評価額の一部が控除される。

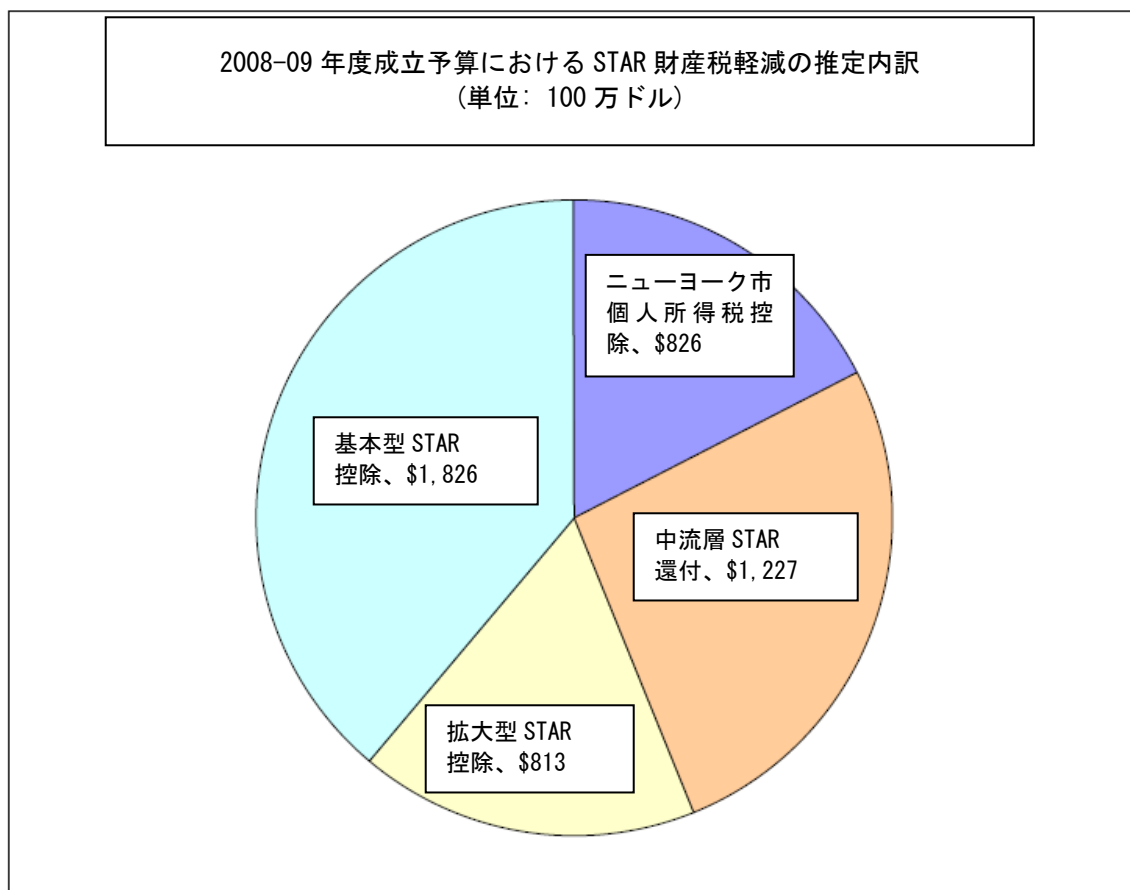
- 基本型 STAR の控除はあらゆる住宅所有者が対象で、自らの居住の用に供する家屋の資産価値のうち 3 万ドル（価値の上昇や地域性を反映して毎年調整される）が学校税の課税対象から控除される。
- 拡大型 STAR は一定の所得以下（2007 年の所得の上限は 6 万 7,850 ドル）の高齢者（65 歳以上）のみが対象で、自らの居住の用に供している家屋の資産価値のうち 5 万 6,800 ドル（同様に毎年調整される）が学校税の課税対象から控除される。
- ニューヨーク市の学校は市の所得税及び財産税を財源としているため、ニューヨーク市の納税者は基本型及び拡大型の STAR により州の所得税の税額控除還付を受けることができる。

一般的な財産税控除では、控除額に相当する負担が租税管轄地区内の残りの資産所有者に転嫁される。一方 STAR の控除の場合は、個々の対象者の減税額は、州の一般財源から学校区に直接支払う形で州が負担する。学校区は毎年課税額を設定し、納税者は STAR 控除によって減額された金額を支払い、州がその差額を STAR 交付金として直接学校区に支払うのである。

2006 年の 1 年間に限り、STAR が拡張され、地方財産税還付プログラム (STAR 還付) が創設された。このプログラムは、STAR の対象となる住宅所有者が財産税を地元の学校区に納付し、州が税金の一部を小切手で還付するものであった。還付額は、所得を基準にするのではなく、STAR 控除の規模に基づいて算定された。この恩典の対象者は 340 万人で、平均還付額は約 200 ドルであった。

この STAR 還付は、2007 年に、同様に還付形式の**中流層 STAR** に取って代わられた。ただし、中流層 STAR の場合は、先行する 2006 年のプログラムと違って所得を基準とし、所得が増えるごとに恩典が段階的に減少する。この段階的な恩典の減少が始まる所得は地域によって異なり、北部では 9 万ドル、南部では 12 万ドルである。中流層 STAR は、所得に基づいて財産税が軽減される点でサーキットブレーカーと似ている。

今日では、州全体で 560 万区画の資産基盤を対象に、350 万人に STAR の基本型及び拡大型の控除が適用されている。STAR プログラムについては、2008-09 年度の成立予算で、2007-08 年度より 3,500 万ドル多い総額 47 億ドルが計上されている。次表に示すように、この内訳は、18 億ドルが基本型 STAR 控除（ニューヨーク市以外の非高齢者）、8 億 1,300 万ドルが拡大型 STAR 控除（ニューヨーク市以外の高齢者）、8 億 2600 万ドルがニューヨーク市の所得税額控除（ニューヨーク市の所得税の STAR 控除部分）で、12 億ドルが中流層 STAR の還付となっている。



出典: New York State 2008-09 Enacted Budget Financial Plan

STAR の問題

本委員会では、軽減対象者選定の非効率、意図していなかった結果的な増税、不十分な貧困者層への援助、予想に反する学校への資金拠出、増大する複雑さなど、現行の財産税軽減プログラムのいくつかの根本的な問題点に気が付いている。

最初に、現行の STAR プログラムは、財産税の軽減対策が個人の担税力に適切に応じて絞り込まれていない。基本型と拡大型（及びニューヨーク市の所得税還付金）の元来の STAR プログラムでは、すべての恩恵の約 70 パーセントが基本型の対象者に向けられている。基本型プログラムには所得又は資産価値の制限がない。ある自治体では、住宅所有者の全員が住宅の価値、所得、課税額、その他の控除などに関係なく、一律の控除を受けている。

高齢者向けの拡大型プログラムは所得に基づいており、恩恵が大きい。しかし、拡大型 STAR は実質的に基本型プログラムに上乘せする追加的な恩恵であるため、所得によって受給資格を得た高齢者が、基本型プログラムに関係なく、拡大型の恩恵の半分以上（又は全体の 15 パーセント以上）を受けていることになる。最後に、最新の中流層 STAR の還付は、受給資格は所得に基づいているが、受ける恩恵が所得に基づいていないため、必ずしも本来対象とすべき人々にねらいが定められていない。

第 2 に、これらのプログラムは学校財産税の増加の制限に効を奏していない。STAR に対する批判では、STAR の恩恵を得ている納税者は学校区の予算が高額なほど承認する傾向が高いため、学校区が高額な予算案を提出する傾向にあるとしている。²⁶ 上記の第 2 部で指摘したとおり、学校教育費は最初の STAR プログラムが創設されると同時に加速度的に増大し、その増加率は衰えていない。こうした影響が、学校税を制限するというプログラムの基本的な目標を突き崩している。

第 3 に、学校への STAR 交付金は、一般に、州補助金の目標に相反するものである。州補助金は学校区の富裕度に応じて累進的に分配され、富裕度の低い学校区ほど生徒 1 人当たりの補助金が多くなる。反対に、STAR 交付金はどちらかといえば逆累進的で、学校区の富裕度が高いほど交付金が概してやや高めになる。

最後に、何とんでもプログラムの数が多すぎる。最初のプログラムの制定以来複雑性を増しているが、学校税の増大が適切にコントロールされていると納税者が納得しなければ今後さらに増える可能性がある。このため、STAR プログラムには大幅な改革が必要である。

²⁶ Eom, Tae Ho, William Duncombe, and John Yinger. Unintended Consequences of New York's STAR Program. School, Syracuse University, October 2005.

STAR サーキットブレーカー

本委員会では、ニューヨークの現行の財産税軽減プログラム（基本型及び拡大型のSTAR、中流層STAR、サーキットブレーカーによる税額控除）を一体化し、主に所得を基準とする「STARサーキットブレーカー」として再編することを提言する。²⁷ 本委員会では、大半の納税者に対するSTARの恩恵はそのまま維持すべきであると考えており、特に、資産価値が極めて低いためにSTARによって補われる財産税の割合が高い地域について関心をもっている。ただし、プログラムは簡素化し、最も困窮している人々を対象とするよう再調整する必要がある。

本委員会では、こうしたプログラムを考案する場合は、次の原則を踏まえたうえで、個別の課税軽減を実施する必要があると考えている。

- 財産税の軽減は、個人（住宅所有者及び賃借人）が自ら居住の用に供している家屋に限定する。
- 適用資格（軽減額）は、所得及び資産価値が高くなるほど段階的に減少するようにする。
- 軽減額は広義の定義による所得を基準とする。
- 軽減額は、過度の税負担を全面的に免除するものではなく（軽減措置創設の意図に反する動機を排除するため）上限を超えないものとする。

本委員会への証言では、リトル上院議員とガレフ下院議員によって導入された法律（S. 1053A/A. 1575A）について言及した人が多数いた。本委員会は、州知事及び州議会に、既存のSTARプログラムへの資金のうちの少なくとも20億ドルを所得を基準とする軽減対策に移行するよう提案する。その際には、既存のあらゆる個別の財産税控除を見直して、それらが依然として意味をなし、公平なものであるかどうかを確認する必要がある。こうした再編によって、中流層の納税者及び貧困層の恩恵が犠牲になってはならない。

結論

本委員会の見解は、課税上限によって財産税の増税が抑制されたら、個々の中流層及び貧困層の住民を対象とするさらなる財産税軽減対策を実施するというものである。大半の納税者に対するSTARの恩恵は維持すべきであるが、ニューヨークの現行の制度を簡素化し、再構築する必要がある。すべての財産税軽減プログラムの適用資格（軽減額）は、所得及び資産価値が高くなるほど段階的に減少するようにすべきである。また、再編されるSTARサーキットブレーカーでは、負担の最も重い納税者に軽減が実施されるようにする。

²⁷ 本委員会では、STARサーキットブレーカーは学校税に限らず財産税全般を軽減するものであると認識している。

州法の変更及びマンデイトの緩和

子ども達への教育の質を向上させる継続的な取組みにおいて、ニューヨークの指導者達は、数々の州の規則や法律によって、学校区に様々な規制を課してきた。本委員会では、実際多くの規制は適切な政策判断を表すもので、重要な原則を推進するものであると認識している。しかし、財産税の増税を抑制すべきという本委員会の提言を実践するためには、今後の支出の増加を管理することが求められる。本委員会では、地方財産税の負担を軽減するためには、(1) ニューヨーク州は、公教育のコストの上昇を阻止するために学校区と協力関係を結ぶ必要がある、(2) 学校区は、節減に向けて創造的になり、規律を保ち、学校区の併合を含む協調的な取組みに前向きに参加する必要があると考えている。

州のマンデイトは、特別支援教育の実施及びサービス、適法性についての報告、給与及び福利厚生費、生徒の学力検査など、学校区の運営の様々な側面に及んでいる。適切な意図をもって実施された規制が時間の経過とともに蓄積され、学校区の実行能力の限界とも相まって、過剰な監視体制を作り出している。こうした現状について、負担が大きく複雑すぎると考える人もいれば、中には、時代遅れ或いは無駄が多く経費が掛かり過ぎとみる人もいる。学校区の支出は、過去 10 年間、インフレ率の 2 倍のペースで増大している。本委員会では、多数の証言者が述べたとおり、州のマンデイトがこの重要な要因であると考えている。

適切な意図をもって実施された規制が時間の経過とともに蓄積され、過剰な監視体制を作り出している。こうした現状について、負担が大きく複雑すぎると考える人もいれば、中には、時代遅れ或いは無駄が多く経費が掛かり過ぎとみる人もいる。

以下の提言は、既存のマンデイトの変更又は新しいマンデイトの提案の両方を目的とするものである。どちらの場合においても、コストを削減しつつも、教育者が子どもの教育により集中して取り組めるようにするものである。

提言の対象領域は次のとおりである。

- 新しいマンデイトに伴うコスト評価
- 人件費その他の運営費
- 特別支援教育の代替案
- 学校区の併合
- サービスの共同提供
- 4 大学校区

新しいマンドイトに伴うコスト評価

自治体には、州議会や行政機関から常に新しいマンドイトや規制条項が課せられている。各自治体が順守するために必要なコストを含めて十分に評価された上でこうしたマンドイトや規制が提案されるように、本委員会では、(1) 州議会が財政的影響についての付随文書を作成する際に実施する分析や、州教育省が規則を制定する際に実施する分析において、自治体及びその関連機関が提供する情報を考慮すること、(2) 州議会によって或いは州教育省の規制の策定において強いられる新たなコストの総額を州会計監査官が毎年算定し、一般公開すること、の二点を提言する。

本委員会の以下の提言は、地域の財政実情に即した検討事項を効率的に取り入れ、公開審査を促進するものである。

1. **立法府による新しいマンドイトを発令する場合は、完全な文書、自治体の意見、新しいマンドイトに必要な財源の提案を含む、自治体への財政的な影響についての詳細な説明を必要とする。**具体的には、財政的影響についての付随文書を求める現行の規制を強化

必要がある。立法法第 51 条は、若干の限定的な例外はあるものの、「いずれかの行政区域の収入或いは支出又はその両方に著しい影響を与える」と推定される法案を議会に提出する場合は、財政的な影響についての付随文書を作成することを義務付けている。両院の共同規則では、財政についての付随文書の内容、手続、適用される場合を明確に規定している。ただし、共同規則では、必要な財政分析の水準の指針が示されていない。そのため、法案ごとに財政についての付随文書の質にばらつきが生じたり、根本的なデータ及び分析が説明されなかったりする可能性がある。さらに、財政についての付随文書で、当該法案によって生じるある行政機関から別の行政機関へのコストの移行が十分に検討されない可能性がある。

すべての選択には結果を伴い、
学校区のマンドイトもその例外ではない。学校区では、生徒を教育するという最も重要な目的から他の用途に資金を転用するようマンドイトによって強いられることがある。

—トム・シェラー、
ジェノバ教育委員会委員長

財政的影響についての付随文書に関する既存の規定を拡大して、より厳密な費用対効果分析を含める必要がある。財政についての付随文書を作成する際には、学校区の代表者など自治体の意見を盛り込むことが求められる。財政についての付随文書が作成された時点で、ニューヨーク州カウンティー協議会 (New York Association of Counties)、市長協議会 (Conference of Mayors)、タウン協議会 (Association of Towns)、教育委員会協議会 (School Boards Association)、教育長委員会 (Council of School Superintendents) などの自治体の協議会の意見を求め、法案の採決に先立って議員が

参照できるようにする必要がある。最後に、財政についての付随文書では、提案を施行するために全コストの財源（州から自治体或いは自治体間でのコストの移転を含む）を明確化する必要がある。

2. **州教育省が規則によるマンデイトを新たに発令する場合は、完全な文書、自治体の意見、新しいマンデイトに必要な財源の提案を含む、自治体への財政的な影響についての詳細な説明を必要とする。**州のマンデイトはすべて法律で規定されているわけではない。規制の多くは州の機関による規則として提出され、提案によっても異なるが、詳細な財政分析の対象とならない場合もある。州のほぼすべての機関は、規則の提案に先駆けて、潜在的な財政的影響の分析を義務付ける規制審査の対象となる。この規定は、独立して行政をつかさどる州教育省には適用されない。州教育省による本委員会への説明によると、規則が制定された場合に影響を受ける可能性のある当事者の見解を確認する非公式の情報収集は実施しているが、この手順を示す公式な文書はないとのことである。本委員会では、財政的影響に関する分析を義務付けるなど、書面による手順を作成して導入することを提言する。
3. **州会計監査局が発行する年間報告書に、法律又は規制による新しいマンデイトを順守するために地方自治体に掛かる累積支出を記載することを含め、マンデイトの説明責任を義務付ける。**法律及び州教育省による規則制定の財政的分析を毎年集計して、州の新しいマンデイトを順守するために地方自治体に掛かる累積支出を算定するものとする。現在、新たに制定されたマンデイト及びそれらのマンデイトによる自治体（学校区を含む）への年間の財政的影響についての情報を1つにまとめたものがない。そのため、州の新規定による地方自治体への総合的な影響の分析を確認することができない。本委員会では、州会計監査局或いは別の適切な機関が、財政的な影響についての付随文書及び州教育省の規則制定に伴うコストの分析情報を統合し、一般に公開すべきであると考え。このことは、州の規定による地方への影響に関する政策決定の透明性を確保するうえで不可欠な手順である。

人件費その他の運営費

人件費

人件費は、学校区の支出を押し上げている主な要因である。本委員会への証言から、法的規定及び州マンドイトの中に、学校区のコストに著しい影響を与え、速やかな対応を要する区分がいくつか存在することが明らかになった。

人件費に関する提言は次のとおりである。

4. **BOCES が交渉を担当し、学校区が任意で採択可能な広域的な団体協約を設定する。**現在では、それぞれの学校区が個別に団体交渉を行い協約を締結しているが、学校によってはこうした交渉に対応するだけの態勢が整っていない場合がある。この重複的な活動には費用が掛かり、また、近隣の学校区同士で給与表が異なるために学校区の併合が阻まれている可能性もある。LGEC(自治体の効率性及び競争力に関する委員会)では、学校区が任意で参加でき、交渉時には州の援助を受けたり、情報を共有したりすることのできる広域的な団体協約を提案している。この提案により、学校区は交渉時に教員組合と対等な立場に立つことができ、また、統合の対象となる2つの学校区の給与表及び福利厚生制度を高い水準に揃える場合の影響を制限又は排除することで併合への道が開かれる。教師が学校区間で転任しやすくなれば、教師がキャリアを築いていくうえでの柔軟性が向上する。こうした広域の協約は、現行の協約の終了に伴って段階的に導入し、また、当面は新規採用者のみに適用し、既存の被雇用者には一定期間適用を除外することが考えられる。本委員会ではまた、州に対して、地域格差に配慮し、学校区ごとに採用を選択可能な州全体の協約交渉を検討するよう提言する。
5. **自治体及び学校区の教職員に、州職員と同様の健康保険支出の負担を義務付ける。**この提言は、学校区及び自治体で最も急速に増えている支出の1つに対処するもので、学校区及び自治体の教職員の医療保険費の負担義務を、エンパイアプラン(州の健康保険制度で、本人は保険適用の10パーセント、扶養家族は保険適用の25パーセントを自己負担する)に加入している州の職員と横並びにする。LGECでは、この提言によって、自治体及び学校区(ニューヨーク市を除く)が年間約4億7,500万ドルを節約できるものと見積もっている。

自治体の多くは、ニューヨーク州健康保険制度(NYSHIP)に加盟している。さらに、州では、自治体職員向けにコストの安いエクセルシアプランも用意している。このプランには、自己負担や一定の給付金の上限など、医療費を抑制する措置が設けられている。こうした措置のために、このプランでは保険料率の増加が緩やかになるものと見込まれる。本委員会では、学校区に対し、コスト管理の手段として、この集中管理型の代替法を検討するよう要請する。また、どの種類の健康保険を提供するかに関わらず、本委員

会では、学校区に、団体交渉の際に職員の拠出金の増加及びその他のコスト節減措置について交渉するよう要請する。

6. **健康保険信託を奨励する。**本委員会では、いくつかの学校区が教職員の健康保険を購入する際に資金を共同出資して節約したという証言を聴取した。これは、オレンジ/アルスターBOCES 地区の協同健康保険制度で実施された例である。自ら資金を調達するこうした自治体の協同組合は、保険法第 47 条に規定されている。本委員会では、パターンソン州知事が、LGEC の提言を受けて、州の全域で健康保険組合へのさらなる共同加盟を促進するために第 47 条の条項を緩和する法案を提出したことに注目している。
7. **年金制度での新たな第 5 階層の設定を検討する調査を開始する。**LGEC は、現行の年金制度を変更して、比較的給付金の多いプランを公務員が利用できるようにする必要があると結論付け、州に選択肢の検討に取り組むよう提言している。本委員会では、個人の勤続期間にわたる教職員の拠出を復活させ、確定拠出型制度又は確定拠出型給付のオプションのいずれかを提供する、第 5 階層を設定した場合について評価することを支持している。第 5 階層への移行の緊要性を強調するために、この調査では、さらなる階層を、導入するかどうかではなく、導入する前提でその最善な方法について検証すべきである。
8. **団体交渉の結果報告を学校区に義務づける。**現在では、学校区と教職員組合の団体交渉の結果に関する情報が 1 つにまとめられていない。本委員会では、このために学校区の運営の重要な側面である透明性が著しく制限されていると考えている。本委員会では、学校区に対して、団体交渉の結果を知事府労使関係局（Governor's Office of Employee Relations: GOER）に報告するよう義務付けることを提言する。交渉結果については、GOER が州知事及び州議会に提出する年間報告書にまとめるものとする。さらに、本委員会では、学校区に対して、有権者向けの学校予算の発表において、団体交渉の結果及びその付随コストについて住民に明確かつ透明な方法で報告するよう義務付けることを提言する。
9. **テイラー法のトライボロ条項を改正して、新しい契約を締結するまで教員の縦横方式の昇給制度の継続を排除する。**ニューヨークの公務員組合と公的雇用者間の団体交渉を規制するテイラー法にはトライボロ修正条項と呼ばれる条項がある。トライボロ修正条項により、公的雇用者が「新しい団体協約が締結されるまで、期限が終了した団体協約のすべての条件の継続を拒否する」ことは不適切な行為とされている。

本委員会への証言者は、トライボロ修正条項が教師の昇給の主たる原因であり、また交渉を教員組合にとって有利なものにしていると述べている。学校区の支出に対するトライボロ条項の財政的な影響を正確に推定することは極めて困難であるが、本報告書に記載のとおり、人件費は学校区の支出の主要な部分であり、長年の間インフレを上回るペ

ースで増加している。

本委員会では、トライボロ条項を改正して、給与の縦横方式の昇給に例外を設けることを提言する。この改正では、学校区に、期限の終了した協約に設定されているランクの給与を維持するが、協約が中断している期間は縦横方式の昇給(P. 37 参照)によるさらなる増額をしないよう義務付ける。この提案においては、トライボロ条項の根本的な目的が契約交渉中は現状維持とすることで、学校区が、新しい協約の締結時に、中断中に生じた縦横方式の昇給額の支払交渉を排除するものではないことを認識している。

その他の運営費

10. **ウィックス法を撤廃するか、その基準額を大幅に引き上げる。**本委員会は、ウィックス法（一般地方自治体法第 101 条）の撤廃を強く主張する。建設事業の公平な入札を促進するために 1912 年に成立したウィックス法は、州及び自治体に、基準額に従ってあらゆる公共事業に対して複数の元請建設契約（分割発注）を義務付けている。元来の基準額である 5 万ドルは 1960 年代に設定されたもので、2008-09 年度まで変更されなかったが、同年度の成立予算においてその基準額がニューヨーク市で 300 万ドル、ナッソー、サフォーク、ウェストチェスターカウntyの事業で 150 万ドル、その他のすべてのカウntyで 50 万ドルに引き上げられた。

多数の自治体の担当官や教育長によると、現在ではニューヨーク都市圏外のカウntyのほとんどの建設事業が 50 万ドルを超えるため、依然として複数の契約締結が必要となる。基準額の変更に先立つニューヨーク市の見積りによると、ウィックス法による規定を全面的に排除すれば、10 年間の資本投資計画で 37 億ドルが節減できるとされている。ウィックス法を全面的に排除した場合に学校区でどの程度の節減が可能か直接的な数値を見積もることはできないが、2005-06 年度には学校区で 40 億ドルの出費があったことから相当の節約が見込まれる。大半の資金（34 億ドル）は建設事業に費やされている。残額は、土地及び既存の建物に関する事業（約 8,400 万ドル）と設備（約 5 億 700 万ドル）に費やされている。

11. **競争入札要件の基準額を引き上げて、費用効率の高い購入を促進する。**自治体の調達において購入費用が一定の基準額を超える場合は競争入札を行う必要がある。現行の競争入札の基準額は、物品の場合は 1 万ドル、公共事業の場合は 2 万ドルである。2008-09 年度執行予算案では、基準額がそれぞれ 2 万ドルと 5 万ドルに引き上げられたが、この改革案は採択されなかった。
12. **州の省エネルギープログラムへの参加を奨励する。**光熱費の上昇は学校区の教育行政官にとって差し迫った問題である。すべての学校区は、ニューヨーク電力局（the New York

Power Authority, NYPA) が実施する州全体の省エネルギープログラムへの参加資格がある。NYPA は各事業を考案・構成して資金を調達し、州教育省が義務付けるあらゆる認可及び申告の準備をする。この事業の支出は NYPA が前払いし、学校区はエネルギーの節減分から長期にわたって返済する。さらに、ニューヨーク州エネルギー研究開発局 (New York State Energy and Research Development Agency, NYSERDA) は、ガス排出削減技術に資金を提供するスクールバス排ガス規制プログラム (Clean Air School Bus Program) を主催している。本委員会では、学校区によるこれらのプログラムの利用の増加を提言し、NYPA、NYSERDA、及び適切な場合にはロングアイランド電力局に対して、BOCES や州全域の学校区協会と積極的に協力して、こうした省エネルギープログラムの利用を拡張していくよう要請する。

- 13. 学校区の適法性についての報告制度を集中化及び合理化する。**州と連邦の規定の重複により、学校区は膨大な数の、時には不要な、報告書を作成する必要がある。学校区の担当官は、本委員会に対して、州及び連邦政府によって義務付けられている適法性に関する報告制度が、プログラムの効率性とは関係ないことが少なくないという見解を繰り返し証言した。2004 年以降、州教育省は既存の規則による報告に係るマンデイトの多くを変更する法案を提出しているが、州議会で審理中のままになっている。この法案は学校区の代表者が強く支持するもので、本委員会では両院に対してこの法案を遅滞なく採決するよう要請する。

本委員会では、あらゆる報告制度の合理化及び統合化を担当し、全学校区からの報告を受理する部署を州教育省に設けるべきであると考えている。この部署では、新たな報告規定の導入及び統合方法についても決定するものとする。本委員会では、州教育省に対して、この部署の設定においては学校区の代表者も参加させるよう提言する。

- 14. その他の個別の教育に係るマンデイトを簡素化又は削除する。**本委員会は、学校区から、業務の重荷になっているその他のマンデイトについての多数の証言及び資料を得ている。教育に係るマンデイトの中でも最も多くの意見が寄せられたのは、特別支援教育に関連するもので、これについては以下で別途検討する。本委員会では、頻繁に言及されたその他のマンデイトのいくつかを列挙し、それらの簡素化又は廃止を検討するよう提言する。

- 落ちこぼれゼロ運動 (No Child Left Behind) / 学習介入サービス (Academic Intervention Services) については実施するサービスを連邦法によって必須とされるレベルに限定するか、学校区がより柔軟に実施できるようにする。
- 教育法第 3020 条 (a) に基づく教師の懲戒の手続を改正して、個々の聴聞をすべて行うために必要な極めて高額な支出及び期間を削減する。

- 新任教員向けの 1 年間の指導などの人事研修や、バスの運転手及び添乗員向けの特別安全研修などの詳細を規定する州のマンドイトを指針にする。
- 癌検診や献血のために仕事を休んだ場合など、有給休暇を伴う教職員の健康及び安全に関するマンドイトを撤廃し、こうした恩恵を団体交渉での協議の対象とする。
- 学校区を含むあらゆる自治体に課される健康及び安全に関するマンドイト（除細動器、環境規制の順守など）については、導入時期及び導入方法について学校区が柔軟に対応できるようにする。
- 特定の学習指導に関するマンドイト（グラフ計算機の使用義務、アイルランドのジャガイモ飢饉に関する指導など）を指針にする。

特別支援教育

ニューヨーク州の社会契約 特別支援教育について検討する場合、特に現在のような財政的に厳しい時代においては、ニューヨーク州はこれまでも、そしてこれからも、支援を最も必要としている

学校教育長委員会は、財産税軽減委員会の委員及びスタッフ、中立の立場から、ニューヨークの特別支援教育政策について、現行の基本的な構造が整備されて以来 30 年以上の間で最も徹底した見直しを行っていることを高く評価している。

- ニューヨーク州学校教育長委員会

人々に手を差し伸べるという社会契約への責任を果たしていくことを強調する必要がある。本委員会が支出、特に特別支援教育に関する支出の削減という任務を全うできるとすれば、コスト節減を達成するだけでなく、生徒及びその家族へのサービス及び結果を向上させるための道筋を示すことができた場合である。

特別支援教育についての理解 「特別支援教育」という言葉が専門用語であることを理解することが大切である。教育分野の専門家以外は、特別支援教育のプログラムが精神的又は身体的に重度の障害があると診断された生徒のみを対象にしているという認識を抱いていることがある。現実には、ニューヨーク州の特別支援教育に在籍する 40 万人の生徒・児童は、精神的又は身体的な障害が複数ある生徒から比較的軽度の生徒まで、障害の幅は広範に及んでいる。実際、特別支援教育に分類される生徒の 50 パーセントは、1 日の 80 パーセントを一般学級で過ごしている。こうした生徒は、軽度の障害のため、或いは、特定の診断を受けていないケースの多くで単に習得度が同級生ほどではないために、言語療法を必要としたり、読みや計算、その他の領域で特別なサポートを必要とすることがある。

親、生徒、教育制度 本委員会は、証言を求めて、この任務のあらゆる段階で何十人もの専門

家と協議した。障害が比較的軽度の生徒の親は、子どもに学校や生活でうまくやっていくための「特別サポート」やサービスを受けさせることを希望し、特別支援教育への分類を求めることが少なくない。こうした親は、子どもが特別支援教育の生徒として分類されなければ、教育制度において必要なサポートを受けることができないと考えている。

州は、親が望み、子どもが必要とする「特別サポート」やその他の支援的サービスを一般教育の環境で提供するように努める必要がある。生徒を特別支援教育に分類すれば、コストが掛かるだけではなく、生徒の向上が制限されたり、場合によっては生徒に不向きな場合もある。この目標を達成するためには、一般教育の環境で子どもにより良い指導を受けさせられることを親に確信させる必要がある。従って、障害が比較的軽度の生徒への一般教育サービスを充実させる必要がある。

問題 コストが掛かりすぎること、特別学校その他のより制限的な環境に在籍する特別支援教育の生徒が多すぎることで、そして、主な教育成果が全国平均を大きく下回っていることである。

ニューヨーク州（ニューヨーク市を含む）と他州の特別支援教育の比較（2005-06年度）

	ニューヨーク 総額	順位	全米平均
生徒1人当たりの特別支援教育の給与支出	\$10,466	1位	\$3,428
分類率 ²⁸	15.9%	13位	13.8%
卒業（又は卒業に相当する）率 ²⁹	47.0%	38位	52.5%

出典：U. S. Department of Education, NCIS

特別支援教育に関するマンデイトは、本委員会への証言において、教育支出の主要原因として学校担当官が最も頻繁に言及したものの1つである。教育委員会の代表者や学区の管理職のほぼ全員及び学術界の専門家の多くが、規定の順守に伴うコストの増大と、2007年の時点でニューヨークには連邦の規定を明確にする或いはそれを上回る個別の教育マンデイトが200以上もあることを指摘している。

ニューヨークは生徒1人当たりの特別支援教育の支出において大差をつけて第1位となっている。

給与（全州の支出を比較可能な唯一のデータ）に基づけば、ニューヨークは2005年に生徒1人当たり1万466ドルを費やし、全国平均の3,428ドルを3倍以上上回っている。

²⁸ ニューヨーク州内の分類率は12.4%で、本報告書ではこの数値を使用しているが、他州との比較においては15.9%を使用した。この比率は、公立学校の生徒数に占める特別支援教育の生徒数の割合である。ニューヨーク州内で使用している比率は、公立学校と私立学校の生徒数に占める特別支援教育の生徒数の割合である。

²⁹ 州毎の卒業要件の基準の違いにより、ばらつきのある場合がある。

ニューヨークははるかに多くの支出を注ぎ込みながら、2005 年の主な教育成果（特別支援教育の生徒が卒業証書或いは証明書を得てプログラムを終了した、又は一般教育に移行した比率）は第 38 位であった。³⁰ こうした生徒の卒業率は州全体では 50 パーセントであるが、大都市ではわずか 20 パーセント程度である。

州教育省によると、特別支援教育の対象となる生徒は全体のわずか 12.4 パーセントながら、教育指導の総支出の 27.1 パーセントを占めるという。次表に示すとおり、特別支援教育は、過去 10 年間における学校教育費全般の急増の主要な要素である。特別支援教育の生徒 1 人当たりの学習指導支出は一般の生徒よりも大幅に高い。2006-07 年度の特別支援教育の生徒 1 人当たりの学習指導支出は 2 万 3,898 ドルで、一般教育の 9,494 ドルを 2.5 倍上回っている。

特別支援教育及び一般教育の概要 ニューヨーク州（2006-07年度）

	特別支援教育	一般教育	合計
学習指導費	97億ドル	261億ドル	358億ドル
学習指導支出の割合	27.1%	72.9%	100%
生徒数	405,309	2,747,663	3,152,972
生徒数の割合 ³¹	12.4%	87.6%	100%
生徒1人当たりの学習指導費	\$23,898	\$9,494	\$11,345

出典：State Education Department ST-3 filings

過去 5 年の間、特別支援教育費は 9.0 パーセントの年間平均増加率で増加しているが、一般教育の支出は 5.7 パーセントのペースで増加している。

³⁰ 卒業要件の基準の違いにより、成果にばらつきのある場合がある。

³¹ この割合は、学校区の障害があると分類される学齢期の住民数を、学齢期の全住民数（公立学校の生徒、公立以外の学校の生徒、在宅教育の生徒を含む）で割ったものである。

特別支援教育及び一般教育の年間増加率 ニューヨーク州（2006-07年度）

	特別支援教育	一般教育	総合
学習指導費	9.0%	5.7%	6.6%
生徒数	0.2%	- 0.6%	- 0.5%
生徒1人当たりの学習指導費	8.7%	6.4%	7.1%

出典：State Education Department ST-3 filings

2006-07 年度の特別支援教育の資金調達の内訳は、7 パーセントが連邦資金、32 パーセントが州の特定補助金で、60 パーセントが地方の自主財源その他である。州の特定補助金の中で最も多いのが標準補助金であり、学校区が特別支援教育の生徒 1 人当たり受領する金額は他の生徒 1 人当たりの金額を 2.41 倍上回る。学校区は、学区外の学校に入学・転校させた場合や学区内の高度なサポートを必要とする生徒を対象にした超過費補助金も受領している。

本委員会では、特別支援教育への分類を求める主な動機は、生徒に充実したサービスを受けさせたいという親や教育者の希望であると確信している。その一方で、多数の子どもが障害があると分類されれば、実際には通常学級で受けることができるより高度な教育機会を逸する可能性があるという州教育評議委員会の懸念にも共感している。

特別支援教育への分類

特別支援教育では、障害のある各生徒のニーズに合わせて設定された個別或いは集団指導又は特別サービスを実施する。連邦 IDEA 法では、それぞれの子どもが、「無償かつ適切な教育」を「極力制限の少ない環境」で受けられるようにすることを義務付けているが、この「極力制限の少ない環境」とは適切な場合には通常学級を意味する。一部の特別支援教育の生徒は分離した教室で教育を受けているが、ほぼすべての障害区分について一日の多くを通常学級で過ごす生徒が増えている。

各学校区は、学校区の政策に基づいて独自の特別支援教育サービスの制度を実施している。特別支援教育サービスを受けるためには、各生徒は評価を受けた後、特別支援教育委員会（Committee on Special Education, CSE、幼児教育の場合は Committee on Preschool Special Education, CPSE）がその障害の種類を判定する。州法では、重症度の異なる様々な状態を対象に 13 種類の区分が設けられている。次表に示すとおり、2006-07 年度の特別支援教育の分類の 3 分の 2 近くが、学習障害（42.7 パーセント）と言語障害（21.7 パーセント）に該当している。自閉症、精神遅滞、情緒障害など、その他のよく知られた障害のある生徒が占める割合は、それぞれ 3.7 パーセント、3.3 パーセント、8.9 パーセントとわずかである。

4～21歳の生徒の全環境における学習障害の割合（2006-07年度）

学習障害	42.7%
言語障害	21.7%
その他の健康上の障害	12.4%
情緒障害	8.9%
複数の障害	5.2%
自閉症	3.7%
精神遅滞	3.3%
聴覚障害	0.7%
整形外科的障害	0.5%
難聴	0.3%
視覚障害	0.3%
外傷性脳損傷	0.2%
視覚聴覚障害	0.0%
合計	100.0%

出典：New York State Education Department

親は、子どもにとって最善を尽くしたいという無理からぬ強い希望に駆られる。本委員会では、自分の子どもは特別サポートがなければ学業を習得することができず、そのサポートは特別支援教育に在籍しなければ利用できないと認識している親の証言を聴取した。子どもに特別支援教育が必要と分類されると、学校区の特別支援教育委員会がその生徒向けの個別教育計画（IEP）を毎年作成し、適切なレベルのサービスを指定して目標を設定する。子ども向けに作成された IEP に親が同意しない場合は、計画を再考するよう適正手続による聴聞を要請することができる。

分類率は、州の地域ごとに大きく異なり、似通った学校区間にも違いがある。援助の必要性が低い学校区は分類率が 4.7～17.6 パーセントであるが、援助の必要性が平均的な学校区では最低 2.2 パーセントから最高 23.1 パーセントまでの開きがある。

現在では、州の公立及び私立の学校を併せて 40 万人超の生徒・児童が、特別支援教育サービスを必要とすると分類されており、これは生徒 8 人中 1 人に相当する。この 12.4 パーセントの分類率³²は、5 年前の 11.8 パーセントという割合から微増している。

分類率は、州の地域ごとに大きく異なり、似通った学校区間にも違いがある。例えば、次表に示すとおり、援助の必要性が低い学校区では分類率が 4.7～17.6 パーセントであるが、援助の必要性が平均的な 337 の学校区では最低 2.2 パーセントから最高 23.1 パーセントまでの開きが

³² ニューヨーク州内の分類率は12.4%で、本報告書ではこの数値を使用しているが、他州との比較においては15.9%を使用した。この比率は、公立学校の生徒数に占める特別支援教育の生徒数の割合である。ニューヨーク州内で使用している比率は、公立学校と私立学校の生徒数に占める特別支援教育の生徒数の割合である。

ある。ニューヨーク州の全体的な生徒数は減少しているが、特別支援教育への分類件数は依然として横ばい状態である。

援助の必要性と資金の調達力別の特別支援教育への分類率の範囲及び一般教育と
特別支援教育の生徒1人当たりの学習指導支出（2006-07年度）

援助の必要性と資金の調達力	学校区数	分類率		生徒1人当たりの 学習指導支出	
		平均	範囲	特別支援教育	一般教育
ニューヨーク市	1	12.3%	NA	\$27,212	\$9,861
4大都市	4	12.2%	7.0%-15.75%	\$20,548	\$8,915
必要性の高い都市・郊外	46	13.2%	9.0% - 19.7%	\$24,442	\$9,679
必要性の高い農村地域	156	13.6%	6.8% - 19.5%	\$19,166	\$8,381
必要性が平均的	337	12.9%	2.2% - 23.1%	\$23,956	\$8,696
必要性が低い	133	11.1%	4.7% - 17.6%	\$30,054	\$10,797
合計	677	12.4%	2.2% - 23.1%	\$25,458	\$9,494

出典：New York State Education Department

学校区間の格差の広がりとは、1) 特別支援教育に関する委員会が適用する客観的な基準が学校区によって異なる、2) 特別サポートを必要とする生徒に一般教育の環境で対応する機能に差がある、という2つの要素が直接的に関係している。

（私達の目標は）特別支援教育への不必要な分類を阻止し、障害のある生徒が一般教育プログラムに戻る場合又は一般教育プログラムを継続する場合にこうした生徒が必要とするより高い水準のサポートを受けられるようにすることです。

－ 州教育省のリチャード・ミルズ長官が評議会に提出した1996年12月付の報告書

州教育評議会では、ここ数年、不適切な分類に対する懸念を度々表明しており、州教育省は特別支援教育への不適切な推薦の回避に取り組んできた。同省では、実態評価で改善の必要が極めて高いと指摘された学校に対して、実務を刷新するよう奨励、場合によっては義務付けている。³³

³³ New York State Board of Regents, P-16 A Plan For Action. November 2006.

特別支援教育の聴聞会の規定

ニューヨーク州では 2007-08 年度に 6,157 件の聴聞会が申請された。その大半は当事者間で解決されたか取り下げられ、決定が下されたのはわずか 820 件であった。ニューヨーク州紛争解決協会（New York State Dispute Resolution Association : NYSDRA）によると、公平な聴聞会を実施するためには平均 75,000 ドルの支出が掛かる。34 ロングアイランドの公聴会では、ロングアイランドのある教育長が、学校区に 30 万ドルの支出負担が見込まれる事例について言及した。ニューヨーク特別支援教育行政官委員会（Council of New York Special Education Administrators : CNYSEA）が実施した調査の結果からは、聴聞会の支出は約 25,000 ドルから 10 万ドル超に及ぶことが判明している。これらの支出には、公平な聴聞会の決定に対する州教育省による審議に伴うコストは含まれていない。つまり、学校区では、本来ならば教育成果を向上させるプログラム又はサービスに注ぐことができたはずの何百万ドルもの資金を、特別支援教育の紛争解決に費やしているのである。

特別支援教育の交通サービス

障害のある生徒は、各自の個別教育計画で指定されている適切な交通サービスを利用する権利がある。州法では、子どもが特別支援教育のサービス又はプログラムを受けている場合、自宅から 50 マイル（約 80 キロ）以内にある公立学校及び公立以外の学校への送迎サービスの提供を義務付けている。適切な特別サービス又はプログラムがない場合は、50 マイル以上離れた学校に通うことを教育省長官が認可する場合もある。

各学校区は、交通サービスの提供方法について各自の裁量で決定することができる。学校区は独自の交通サービスを整備することも、民間業者や BOCES と契約することも、或いは各方法を組み合わせることもできる。障害のある生徒の交通支出は、州補助金から払戻される。

学校教育長は、本委員会に対して、特別支援教育はただでさえ高額なのに、公立以外の学校や遠隔地の特別支援教育プログラムへの生徒の送迎によって、学校区の支出がさらに増大していると証言した。例として、ウェストチェスターの 9 つの学校区³⁴では、交通費の総額のうち、公立学校の生徒の送迎に 30 パーセント、公立以外の学校の生徒に 23 パーセント、特別支援教育（学校区外を含む）の送迎に 47 パーセントが費やされていると報告している。

³⁴ ニューヨーク州紛争解決協会（NYSDRA）は、2005 年に、ニューヨーク州の特別支援教育の擁護者及び親の弁護士の数人を対象に平均支出及びその内訳（聴聞会の準備、聴聞会の支出、専門家など）についての面接調査を行った。また、聴聞会側が負担する支出を判定するために聴聞担当官の数人にも面接をしてこの数値を算定した。

³⁵ Regional Educational Advocacy Group. Written Testimony submitted to CPTR. June 2008.

特別支援教育の提言

結果重視の説明責任

15. 州教育省は、とりわけ特別支援教育において、その取組みの着眼点を規制の施行から実績基準に移行し、最善な教育実務の推進を目的とする研修及び専門家による援助を利用して生徒への教育の向上をサポートする。規制への対応についてのこうした移行は、特別支援教育の分野で特に重要であるが、一般教育にも適用すべきである。

こうした対応と一貫して、州教育省では、教育実務が基準に達していない学校に技術的援助や支援の申し出をして積極的に関与していく必要がある。連邦政府の特別支援教育に関する規定を実施或いは明確化する又はそれを上回る州マンドイトは 204 件に上る。教育実績重視の運営管理に向けた最初のステップとして、本委員会では、連邦法を上回るこうした州のマンドイトを、適切な場合は、指針として施行するよう提言する。この提言を達成するためには、州教育省は、2010-11 年度までに、できるだけ多くの州マンドイトを指針に変更することを目標に、教育委員会、教育長、校長、教員、親などの代表を含む一連の利害関係者を招集する必要がある。

差し当たって、2009-10 年度までに次のマンドイトを改正及び簡素化するものとする。

- a. **職員配属の指針**：本委員会では、様々な区分及び環境における生徒対教員対補助員の割合を規定する職員配属マンドイトには融通性がなく、特別支援教育の支出の主要因になっていると考える。
- b. **CSE の指針**：特別支援教育委員会（Committees on Special Education：CSE）の構成、手続、各種の締切に関する規定は、連邦 IDEA 法規定のレベルまで削除するものとする。
- c. **IEP(Individualized Education Program)の指針**：個別教育計画（IEP）チームの構成に関する様々な規定は、連邦 IDEA 法の規定のレベルまで削減するか、指針に変えるか、或いはその両方を行うものとする。IEP の内容に関する規定についても同様である。
- d. **学級規模の規定の廃止**：学級規模のマンドイトを廃止し、学校が生徒のニーズに応じて学級規模を設定できるようにするものとする。
- e. **サービスの最低基準の排除**：例えば、現行の最低週 2 時間の言語療法など、特別支援教育サービスに最低必須基準を設定すべきではない。各生徒にどの程度のサービスが必要であるかは、CSE が判定するようにすべきである。
- f. **自閉症の生徒を対象とした義務規定が規範的すぎる**：自閉症を対象とした規定が、旧来のより重篤な障害の定義に則り、今日適用されている広義の定義に即していない。その結果、既存の規定が独特なものであるために、CSE が各生徒に必要な適切

なレベルのサポート及びサービスを判断できなくなっている。

- g. **居住学区の責任の拡大**：連邦法を改正して、親が学校区外への入学・転校を決定した場合にも生徒の居住学校区が IEP に対する責任を維持又は少なくとも分担できるよう提唱する。
- h. **交通**：連邦法を改正して、50 マイル（約 80 キロ）以内の私立学校への送迎に提供される交通サービスの義務を削減するよう提唱する。

特別支援教育と一般教育の統合

16. 特別支援教育と一般教育の統合を大幅に迅速化する。

障害が比較的軽度の子どもについては、子どもにサービスを受けさせるために親に特別支援教育への分類を求めさせるべきではない。また、学校区は、必要なサポートが軽度の生徒に対して、基礎的な特別サポートを提供するために公式の分類手続を経るよう強要されるべきではない。本委員会では、特別

障害のある生徒への適切な教育の実施は、障害のない生徒へのサービスと比べて常に支出が掛かる。これは、障害のある生徒のニーズが、明らかに高度で、より個別化したものであるためである。ここで私達がすべきことは、こうした高額な支出が、障害のある生徒に良好な成果をもたらす、かつ納税者及び州の経済に長期的な利益と節減をもたらす効率的な方法で使用されていることを保証することである。

－ レベッカ・コート、ニューヨーク州教育省
障害者向け職業教育サービス担当副長官

支援教育と一般教育の統合を大幅に迅速化する必要があると考えている。さらに、各障害区分の中でも軽度な区分でサポートを必要とする大多数の生徒については、一般教育と特別支援教育間の実態に即さない時代遅れの「分類」を排除するものとする。特別支援教育と一般教育の完全統合は、親の懐疑心を取り除かない限り達成されることはない。本委員会では、学校の担当官と親とのコミュニケーションにより、生徒のニーズが確実に満たされる協力関係が構築されて初めて統合の目標が実現されるものと考えている。

本委員会では、一般教育の教育サービスを強化し、比較的軽度なサポートを必要とする生徒が特別支援教育に分類されることなく適切なサービスを受けることができるよう提案する。

- a. **実証に基づく教育実務によって一般教育を充実させ、すべての生徒に適切なサービスを実施する。** 介入への反応（RTI）など「実証に基づく」テクニックを活用して、個々の生徒のニーズを特定し、そのニーズを満たす指導法を採用する。RTI などのテクニックは、教育成果の向上を目的に、必要なサポートが軽度の生徒を特別支援教育に分類することなく、早期の段階から、一般教育のすべての生徒に実施できる

- b. **全教員を対象とした事前研修を強化し、一般教育環境で障害のある生徒のニーズを満たすことができるようにする。**通常学級に障害のある生徒を最大限まで包括すること及び人材不足に対応するために、すべての教員は一般教育の環境で障害のある生徒のニーズを満たすための研修を受けるものとする。
- c. **分類率が減少した学校には、余剰資金を投資するよう奨励する。**分類率が減少した学校に対しては、通常「多額の支出を回避する」代償として標準補助金が増額される。これらの学校には、こうした余剰資金を一般教育プログラムに投資して、ニーズが軽度の生徒へのサービスを増進することが求められる。

特別支援教育の分類率の低下

- 17. **分類率が州平均を 20 パーセント以上上回る学校区（およそ 130 の学校区）は、州教育省が審査を実施し、分類率を減少させるために援助が必要かどうかを判断する。**州教育省は BOCES と協力して専門チームの活動を拡大し、分類率が高い学校区の特別支援教育委員会に対して、州の分類基準への準拠、一般教育機能の弱点の特定、最善の教育実務の導入を援助するものとする。また、学校の成績表に、新たに特別支援教育に分類された比率のほかに特別支援教育の分類の対象外となった比率を記載し、生徒のニーズを再評価する必要性を強調する。

訴訟費用の削減

- 18. **訴訟費用を削減する。**訴訟費用は減少させる必要がある。訴訟がなければその額を特別支援教育の生徒向けのプログラムの向上又は拡大に費やすことができるからである。
 - a. **代替的な紛争解決法の推進：**特別支援教育の既存の調停プログラムを拡大する一方で、IEP（個別教育計画）作成の円滑化など、紛争の早期解決を促すその他の方法を推進する。紛争及びそれに伴うコストを減少させるためには、親と学校区間における協力及び信頼関係の構築が欠かせない。
 - b. **紛争処理における重複する聴聞会の排除：**現行の聴聞手続では、学校区による聴聞会の後に州教育省による聴聞会が行われるが、そのいずれかを排除する。また、紛

争の件数及び期間を減少させるための措置を講じ、聴聞担当官の一貫性及び効率性についても評価する必要がある。

- c. **聴聞における立証義務の移行**：2007 年制定法第 583 章により、学校区に立証義務が課された。同法を改正し、立証義務は、家族が弁護人を雇えない場合にのみ学校区に課すようにする。
- d. **非認可私立学校の払戻事案の出訴期限の短縮**：個別教育計画チームの承認を受けずに子どもを非認可の私立学校に在籍させている親は、入学又は転校に伴う支出の払戻しを 2 年以内に適正手続によって申し立てれば、違反行為とみなされることはない。(州教育法第 4404 (1) (a)) 親が私立学校への入学・転校の数年後に学費の払戻しを求めた場合、学校区の予算に悪影響が及ぶ可能性があるため、申し立てを行う期間を 90 日に短縮する。例えば、バーモントでは、こうした払戻事案の出訴期限の短縮が採択されている。

サービス提供における協力強化

- 19. **サービス提供における協力を強化する**。多数の教育家が、学校区外の学校への入学・転校に掛かる高額な支出について証言し、10 万ドルを超える学費、高額な交通費、適切な協力関係の推進とはならない払戻しの方針などの事例について言及している。
 - a. **学校区外の学校に入学・転校する代わりに地域内で対応できるようにする学校区共同体の構築を促進する**。学校区は、他の学校区も利用できる特化プログラムを設置したり、利用者の少ない特別支援教育プログラムを近隣の学校区の生徒も利用できるよう連携したりする共同計画を検討すべきである。こうした戦略によって、生徒を私立のプログラムに送る必要性を限定できる可能性がある。
 - b. **学校区外の特別支援教育への交通サービスを共有する**。BOCES 又は地方の学校区共同体を通してより幅広い学習指導以外のサービス活動の共有の一貫として行うことが望ましい。
 - c. **関係機関の提携を強化して、情緒的及び精神科的治療を効率的に広域で実施できるようにする**。学費及び交通費の節減になると判断される場合には、学校区、州教育省、ニューヨーク州精神衛生局 (New York State Office of Mental Health)、BOCES 間の提携によって、重度の情緒障害のある生徒に対する広域での治療を確立する。地域に根ざしたサービスを実施することで、生徒には家庭や地元の学校に可能な限り留まることができるというメリットがある。

連邦政府の資金拠出及び支出削減の確保

20. **連邦政府の資金拠出及び支出削減の確保** 特別支援教育の資金が、加速する学校の支出及び財産税納税者の著しい負担の大きな要因であり続けているため、本委員会では次のとおり提言する。

- a. **州知事と州議会は、ニューヨーク州の連邦議会議員団を結集し、特別支援教育に対する連邦政府の確約を取り付ける。** 米連邦議会は、障害のある子どもの特別支援教育に係る超過費用見積額の 40 パーセント相当を連邦政府が負担するという目標を掲げている。2006-07 年度には、IDEA 法に基づく連邦資金援助では、ニューヨークの障害のある子どもの超過教育費用の見積額の 7 パーセントしか負担されていない。IDEA 法助成金の不足分は、州及び地方の学校区が補わなければならない、地方の学校予算及び学校財産税の負担が増大している。
さらに、州は、低所得世帯の障害のある子どもが特別支援教育を受けるための支出を補うために連邦政府のメディケイド払戻しを最大限利用すべきである。³⁶
- b. **調整時間を短縮して支払利息額を削減する。** 数百もの学校（特別法に基づく学校区及び VESID（州教育省障害者向け職業教育サービス）が認可した特別支援教育の私立学校）は、州教育省の料率設定基準に基づいて授業料を設定し、超過費用については州からの払い戻しを受けている。州が授業料設定基準を定め、学校区の支出の払い戻しを行うまでの間に学校区が負担する借入金利息も、州の払い戻しの対象に含まれている。迅速な料率設定手順が確立され、州から早期の払い戻しが行われれば、借入金の支払利息が減少するため州は節約することができる。

規模の経済の利益の追求及び教育機会の向上

ニューヨーク州は学校区の数が多すぎる。（ニューヨーク市を除いて 697 ある）これらの学校区の平均生徒数は 2,540 人で、全国平均の 3,400 人を大きく下回る。ニューヨーク州の学校区の多くは規模が小さく、ほぼ 200 の学校区（28 パーセント）は生徒数が 1,000 人に満たない。他の多くの州は、学校区の平均生徒数ははるかに多い。例えば、メリーランド、ノースカロライナ、バージニアは、平均生徒数がそれぞれ 36,000 人、12,000 人、9,000 人である。

学校区が小規模な場合、1) 大規模な学校区と比較して生徒 1 人当たりの支出が増大する、2) 生徒に提供する教育機会が大規模な学校区よりも限定される、という 2 つの根本的な弱点がある。

³⁶ メディケイドでは、障害のある子どもへの教育に関連する医療保険サービスに対して、連邦が50%、州が25%負担金、地方が25%負担する。

支出： 生徒が1,000人未満の学校区は、大規模な学校区よりも学習指導以外のサービスの支出が高額になる。2006-07年度では、これらの学校区は学習指導以外のサービスに生徒1人当たり5,345ドル費やしており、これはニューヨーク市を除くすべての学校区の平均支出額を859ドル（19パーセント）上回る。本委員会のスタッフは、回帰分析により、生徒1人当たりの支出額と生徒数の間に統計的に有意な関係があることを突き止めた。生徒が1,000人以内の場合は、生徒数が多いほど生徒1人当たりの支出額が減少する。

小規模な学校区は、生徒1人当たりの間接費や教育以外の諸経費が高くつくだけでなく、生徒1人当たりの学習指導費も高額になる。本委員会による分析では、小規模な学校区（生徒数1,000人未満）を併合すれば、生徒が1人増えるごとに最大7ドルの節約が見込まれる。つまり、生徒が1,000人未満の学校区に100人の生徒が増えれば、生徒1人当たりの支出が総額700ドル削減される。

こうした節減は些細なものではない。シラキュース大学マクスウェルスクールの調査でも同様な結果が示されている。³⁷ この研究者によると、生徒数900人の2つの学校区を併合した場合は7～9パーセント、生徒数300人の2つの学校区を併合した場合は約20パーセントの節約になるとされている。LGEC（自治体の効率性及び競争力に関する委員会）の最終報告書では、マクスウェルスクールの調査結果を参考に、ニューヨーク州の生徒が900人未満の学校区を合併することで1億5,900万ドル～1億8,900万ドルを削減できるものと見積もっている。こうして節約された資金は、教育機会の拡大と地方の学校財産税の減額の両方に利用できる。

教育機会： 本委員会の調査により、生徒数が多いほど教育機会が増すことが判明した。例えば、生徒が1,000人未満の学校区に関する分析では、研究対象に含まれている生徒数がより多い学校区は10～12年生の選抜コースへの参加の可能性が高いことが判明した。主な提言は、1) 生徒数1,000人未満の学校区の併合と、2) 学校区間又はより広範な自治体とのサービスの共同実施、により、規模の経済と運営の効率性を実現することである。

学校区の併合

本委員会では、学校区の併合について次のとおり提言する。

- 21. 生徒数が1,000人未満の学校区には併合を義務付ける。また、生徒数が2,000人未満の学校区については、教育省長官に併合を命令する権限を付与する。** 提言どおりの併合を実施する対象と方法を決定する最初のステップとして、州教育省は、生徒数の動向、地理的条件、教育プログラムの範囲、財政的な節減の見込み、税負担の程度などに基づく

³⁷ Duncombe, William, and John Yinger. Does School District Consolidation Cut Costs? Syracuse: Center for Policy Research, 2001.

客観的な基準に従って対象となる学校区の審査に着手する必要がある。本委員会では、こうした審査によって、学校区の併合に適さない特殊なケースを特定できるものと認識している。さらに、学校区の再編機会の可能性を評価するために、BOCESの地区ごとに各種の委員会を設定することも考えられる。本委員会では、校舎が閉鎖され、あるいはスポーツチームが解散されれば、地域社会はそのアイデンティティを失うと不安を抱いていることも理解している。そのため、新たに創設される大規模な学校区で管理運営業務を集中するようにすれば、校舎の閉鎖や、あるいはスポーツチームの解散のような措置をとらずに効率化が実現されるものと考えている。実際、一部の地域（特に地理的に離れているために併合が実現不可能な場合）では、管理運営のみを併合することが実際的な方法となる。

22. **州の学校再編補助金を見直し、この補助金が主に再編支出の支払又は必要なサービスの提供に費やされていることを確認する。また、再編が可能とされた学校区については新規事業の建設補助金を一時保留する。**現在、再編する学校区に対する補助金は5年間40パーセント増加されるが、次の9年間で年間4パーセント減少する。こうした州の奨励金は、通常直接的な再編費用及び利益を上回る。学校再編補助金は、再編費用の支払又は必要なサービスの拡充のみを対象とするように削減する必要がある。給与及び福利厚生費を高い水準に揃えるために補助金を使用すれば、合併による節減額が減少することになるため、団体交渉によって決定され、有権者によって承認されている場合を除いて、防止すべきである。併合が検討されている学校区は、教育省長官が決断の検討材料にできるように、再編に伴う直接的な費用の見積額を提出する必要がある。

23. **州法を改正して、労組なしの学校区、中央学校区、市学校区など時代錯誤な区別を排除し、併合を簡素化する。**ニューヨーク州教育法では、学校区の区分によって様々な再編方法が規定されている。例えば、労組のない小規模な市の学校区の場合は教育省長官の承認を得て地元の発議で併合を進めることができるが、その他の学校区の場合は教育省長官の発議によって合併を開始する必要がある。合理化を促進するためには、こうした差異を排除する必要がある。さらに、「5大都市」の学校区については他の学校区との合併を承認する規定がなく、また、他の都市の学校区間は互いに併合することができない。併合に対するこうした制定法上の障壁はすべて排除されるべきである。

サービスの共同提供

学習指導以外の支援サービスの支出を学校区同士で分担する相互協定により、規模に関係なくすべての学校区で支出の削減が可能になる。サービスを共同提供すれば、学校区は個別の運営単位として維持されながら、人事関連事務、保守や構内の維持管理、生徒送迎の交通サービス、予算編成及び監査などの重複するサービスの負担を軽減することができる。協同教育サービス委員会（BOCES）には、学習指導と学習指導以外の両方の共同サービスを提供する権限が与えら

れており、そのうちの一部は州補助金による払戻しの対象となる。2006-07 年度の学習指導以外のサービスの BOCES の支出は合計 24 億ドルで、総支出の 16 パーセントを占めている。5 大都市及びその他の 4 大都市を除くすべての学校区が BOCES に加入している。BOCES を利用して学習指導以外の機能を併合した事例は多数ある。例えば、長期的な協定に基づく、ニューヨーク学校・自治体エネルギー共同体（New York School and Municipal Energy Consortium）があるが、

BOCES が現在法的に提供可能な範囲を超えてサービスの共同提供を拡大し、コストの削減を図るために、BOCES の膨大な潜在能力を解放して州全域に行き渡らしめるよう提案する。

－ ロナルド・D・バレンティ、
ブラインドブルック学校区教育長

これは、オノンダガ／コートランド／マディソン地区の BOCES が州北部の学校区及び自治体で利用するエネルギーを共同購入するものである。エリー1 地区及びエリー2 地区の BOCES でも同様のプログラムが実施されている。クエスターIII（QUESTAR III）の BOCES では州全域の学校区を対象に州補助金の分析及び内部監査を行っており、11 地区の BOCES では「事務処理」サービスを提供している。先頃、ナッソーカウンティのトーマス・R・スオッジ長官が、ナッソーカウンティ政府と、地元の地方自治体、BOCES、学校区が連携して幅広いサービスを共同提供する計画を発表した。

本委員会は、サービスの共同提供について次のとおり提言する。

24. 教育法第 1950 条及び一般地方自治法第 5 条（G）を改正して、BOCES の活動を妨げる障害を除去し、学習指導以外のサービスについて他の自治体と協定を締結する権利を BOCES に付与する。一般地方自治法第 5 条（G）では、ニューヨーク市を除くカウンティ、市、タウン、村、BOCES、消防区、学校区に対して、機能の実施又はサービスの提供において「自治体間で協力」することを広範に認めている。ただし、他の公共団体とは異なり、BOCES の場合は、こうした協定を締結する前に州教育省の承認が義務付けられている。こうしたイニシアチブの導入を幅広く推進するためには、学習指導以外の共同サービスの協定締結に義務付けられている事前承認を排除し、共同事業の参加又は推進において BOCES も他の公共団体と同じ条件とすることが適切であると思われる。ただし、州補助金による払戻しの対象となる学習指導その他の活動を伴う BOCES のサービスについては、州教育省が全面的な権限を維持する必要がある。第 5 条（G）についてはさらに、コミュニティカレッジなどの公共高等教育機関が自治体間の協定に参加できるように改正する必要がある。

25. BOCES の教育長の法定の報酬上限の廃止 BOCES の地区教育長には 2 つの役割がある。1 つには、BOCES の最高執行責任者であり、BOCES の理事会に雇用され、同会に対する報告義務がある。もう 1 つは、教育省長官の被雇用者で、同長官に関する事項については同長官の職務を代行する。BOCES の地区教育長の報酬は、一部は BOCES の地区から、一部は州教育省から支払われる。

現在、地区教育長の報酬は、教育省長官と横並びにするために長官の報酬に連動している。学校区教育長の報酬が BOCES の地区教育長の報酬と同程度或いはそれよりも高い州内の富裕な地域では、BOCES の地区教育長を採用又は維持するうえで、この報酬水準が障害となっていることが判明している。本委員会に示された証言でも、この極めて重要な指導的地位の 25 パーセントが空席なのは報酬が不十分であるためと指摘されている。本委員会では、BOCES の各地区がこの激務に適した有能な人材を採用して維持できるように、BOCES の報酬の上限を撤廃することを提言する。

4 大都市の学校区

バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカース（「4 大都市」）には、財政的にこれらの都市に依存している学校区がある。4 大都市の学校区のための地方収入は市税の一部として課税される。市税は市政の他の事業にも資金を提供しているが、これらの市の市長には学校の運営管理上の役割は何もない。代わりに、4 大都市の学校区は独立した教育委員会によって管理されている。これらの教育委員会は、毎年予算を住民投票にかけなければならない。こうした統治制度は、ニューヨーク市の市長による管理体制とも、教育委員会が税金を課税して学校を管理する独立した学校区の体制とも異なっている。4 大都市はこの中間になるが、学校区の運営と財政の間を調整する仕組みがない。

政府の指導者として、今やあらゆる業務及びその遂行方法を精査する必要がある。サービスを削減したり縮小したりするだけでは不十分であり、サービスの実施方法を変えて、サービスを改善させる必要がある。

ロバート・ダフィ、ロチェスター市長

4 大都市では、学校の資金調達のために地方収入を大幅に増加させてはいない。1993-94 年度から 2007-08 年度まで、学校の地方収入の年間平均増加率は 1 パーセント未満（0.2 パーセント）である。学校の地方自主財源のこうしたゆるやかな増加率は、主として州補助金の大幅な増加によって可能になった。

本委員会では、次のとおり提言する。

- 26. 4 大都市については、財産税の上限設定案の対象外とする。**州憲法により、4 大都市を含むすべての自治体は、カウnty及び市を目的とする財産税において、既に不動産の平均評価額の 2 パーセントを上限とする税率上限の対象となっている。4 大都市は学校と一般的な市政事業の両方に資金を提供する必要があるため、現行の制限は、独立した学校区よりもはるかに厳しい。³⁸ また、学校の地方自主財源の増加率は、4 大都市

³⁸ 2005-06年度に、バッファローは同市の憲法上の課税上限の81.2パーセント、ロチェスターは75.7パーセント、シラキュースは72.4パーセント、ヨンカースは58.9パーセントを使い果たしている。

の学校区では概して１パーセント未満であるため、４パーセント未満又は消費者物価指数の１２０パーセント未満という課税の上限設定は不必要と思われる。さらに、財産税が学校だけに使用されるわけではないため、財産税に課税上限を設定すれば、これらの都市の他の市政事業への資金配分にも制限を加えることになる。４大都市は多数の財源から資金を調達しているため、財産税に上限を設定すれば、その負担が単に他の財源に転嫁されることになりかねない。

27. 努力維持（Maintenance of Effort : MOE）義務の計算方法を、定額から生徒１人当たりの額に変更する。昨今の学校補助金の増大に伴って、州の資金が確実に学校の資金を増加させるために使用され、これまで教育に費やされてきた地方自主財源の置き換えにならないようにすることを目的に、現行の MOE 義務が制定された。過去６年間のように今後も生徒数が減り続けた場合、現行の MOE 義務では、学校教育費への地方の分担割合は現状維持ではなく、増加することが示唆されている。ただし、生徒が減り続けても固定費の部分は変わらないため、MOE の金額を減少させる場合は、その減額幅は生徒１人当たりの総額を下回る必要がある。MOE 義務を現状で維持するならば、継続的に人口が減少することを考えれば、いずれは財産税を押し上げることになる。

28. ４大都市の学校区については市長にサンセット条項付きの管理権を付与する。本委員会では、市長が教育を管理することで、学校の教育実績に対する説明責任が向上し、学校財務と運営管理の連係が強化されると考えている。依存型の学校区の財務構造を考えれば、学校の統治体制を既存の政治機構に連携させることで、公園やレクリエーション、社会福祉事業など、市が提供する公共サービスとの連携が可能になる。最も重要なことは、市長による管理によって学校の教育実績の向上に効果があれば、経済発展、中流層家庭の維持、財産税の税基盤の保持又は拡大などへのプラス効果が期待できる点である。統治体制は、市長の任命により市長の意によって任務にあたる複数の委員からなる教育委員会を介する形か、又はニューヨーク市の体制と同じように市長に報告義務のある教育長を置くかのいずれかによるべきである。

その他の提言

社会福祉サービスの効率的な実施の奨励

29. 州知事は、適切な州機関に対して、相互及び地方の学校区と協力及び連携し、学校内で生徒に社会福祉サービスを実施できるよう指示するものとする。既存の州及び地方のリソースを使用すれば、サポートを必要とする子ども達に各自の学校で社会福祉サービスを効率的かつ効果的に提供することができる。

財産税の評価

30. 財産税の評価及び課税業務をカウンティーに移管し、合理的な段階的導入の規定を設ける。ニューヨーク州の評価制度は全国でも細分化が著しく、個別の評価機関が1,128あり、そのほぼすべてがタウン、市、村レベルの政府である。課税の細分化も著しく、これもほとんどが自治体レベルである。資産の評価及び財産税の課税は、カウンティーレベルの政府に統合すべきである。カウンティーレベルで評価するメリットには、(1) 均等化レート（税額算出に用いる資産の評価率が自治体によって異なるため州補助金の交付に当たってこれを調整するためのレート）をカウンティーで変更することで租税転嫁が排除される、(2) 地域のデータを基に分析を行い、地域の市場を監視することで評価の正確性が向上する、(3) 特定の種類の資産を専門とする担当者を配置できる、などが挙げられる。本委員会ではさらに、カウンティー政府に移管されたサービスについて、これらのサービスへの資金提供という形で自治体に負担を求める制度を確立することを提言する。
31. 機能的な統合を妨げる学校区の課税の法的規定を排除する。学校区の境界は、他の自治体の境界とは一致してしない。実際、700の学校区には、異なるタウン、市、村、カウンティーを横断する2,900余りの区分がある。その結果、学校区の課税は、学校区の区画が第1級タウンに属するか、第2級タウンに属するか、或いは市に属するかによって処理が異なる。課税には3種類の異なる制定法上の取決めがあるため、業務運営の統合化、近代化の障壁となっている。学校税の課税の効率性を阻害するこれらの制定法上の問題を排除する必要がある。
32. 州の統一評価基準を設定する。ニューヨークは、州全体の明確な統一評価基準のない3州の1つであると同時に、全資産の定期的な再評価を実施していない数少ない州の1つである。評価権限を有する機関が無数にあること及び州の統一基準がないことから、ニューヨークの財産税評価制度の実務は、納税者の公平な待遇という点において全国でも最悪であることはほぼ間違いない。

本委員会では、定期的又は毎年の再評価を含む州の統一評価基準の必要性和、一部の納税者を優遇して、その負担を他の納税者に押し付ける過剰な控除についての証言を資産評価官から繰り返し聴聞した。多数の公選職者及び資産評価官が、州は評価の共通基準を構築し直す必要があると明言した。州に統一基準があれば、課税上限やサーキットブレーカーの詳細な計算など、財産税軽減策の一定の処理が大幅に促進される。

本委員会では、州の統一全価値基準の採用を提言する。この基準により、全区画を推定市場価値（全体価値の 100 パーセント）で評価することが義務付けられる。この評価額は、評価権限を有するすべての機関が毎年又は最低 3 年の周期で調整する。大規模な再評価を要する地域では段階的な実施が適当と思われる。また、現在主にニューヨーク市及びナッソーカウンティーに影響を及ぼしている評価額の上昇の制限を撤廃する必要がある。このプログラムの導入を支援するために、州は不動産サービス局（New York State Office of Real Property Services : ORPS）を通じて、再評価を実施する際に地方の評価機関を継続的に支援していくものとする。

学校区の支出に影響する提言による節減の見積額

本委員会のスタッフは、上記の州法の変更及びマンデイトの減免に関する提言を実施した場合の潜在的な支出節減の綿密な見積額を算定した。この分析によれば、本報告書の提言を全面的に実施した場合、州全体で約 30 億～45 億ドル（ニューヨーク市を除くすべての学校区で 20 億～30 億ドル）の支出削減が見込まれる。本委員会では、スタッフの見積額を検証していない。

特別な配慮

農村地域の学校区

本委員会では、証言に基づいて、農村地域の学校区はその独自の特性により特別な配慮に値するという結論に至った。ニューヨークの約 700 の学校区のうち、300 以上が規模が小さく、農村地域に存在する。こうした学校区の多くは、小規模であるだけでなく貧困であるが、税基盤が極めて脆弱であるために財産税率が高くなっている。本委員会では、農村地域にある学校区の多くに生じている特定の問題を、州が必ずしも適切に認識していない可能性があることに気が付いた。

農村地域の学校区のうち、158 は援助の必要性が高い学校区に分類される。つまり、これらの学校区は他に比べて歳入が少なく、資産価値が低い。これは税基盤の弱体化に伴う現象である。

例えば、本委員会では、ニューヨーク中部の 50 の小規模な学校区を代表する中部ニューヨーク教育委員会協会（Central New York School Board Association）の事務局長であるラリー・カミングス氏から話を聞いた。同氏は、シラキューズのすぐ北にあるオスウィーゴカウンティの低所得層のハンニバル学校区について語った。生徒数は 1,600 人で、その 60 パーセント以上が落ちこぼれる恐れがあるという。ハンニバルの富裕度は、平均的な学校区の 3 分の 1 である。学校区の資産の総価値は 2 億ドルをわずかに上回る程度で、生徒 1 人当たりの課税対象資産は約 125,000 ドルである。

ニューヨーク州農村地域学校協会（Rural Schools Association of New York State）の事務局長であるローレンス・カイリー氏は、本委員会に対して、州北部のほとんどが援助の必要性が高い学校区に該当し、これらの農村地域の学校区が純人口の流出や経済の遅滞によってどれほどの影響を受けているかについて説明した。具体的には、農村地域の援助の必要性が高い 158 の学校区では、過去 12 年間に生徒の総数が年間 1 パーセント超の割合で減少し、1993-94 年度の 196,000 人から 2005-06 年度には 167,000 人まで減少している。これらの学校区では、実際に減少率が高くなってきており、2000-01 年度から 2005-06 年度までは毎年 1.5 パーセントで減少し、結果として税基盤も減少している。

州補助金の増加率は、いくつかの要因により学校区ごとに異なるが、概して人口減少に苦しむこうした学校区は優遇される傾向にある。生徒数が減少している学校区は、生徒 1 人当たりの州補助金の増加額が、生徒数が一定又は増加している学校区よりも高いことが多い。

現行の標準補助金の算定式では、援助の必要性が高い農村地域の学校区への生徒 1 人当たりの州補助金の増加額は、都市部や郊外の学校区よりも大きくなるようになっている。1993-94 年

度から 2006-07 年度までの援助の必要性が高い農村地域の学校区に対する生徒 1 人当たりの州補助金の平均増加率は毎年 5.9 パーセントである。ニューヨーク市を除くすべての学校区の同期間の平均増加率は毎年 5.0 パーセントであった。生徒 1 人当たりの州補助金の増加率においても、援助の必要性が高い農村地域の学校区は、援助の必要性が高い都市部や郊外の学校区よりも優遇されている。

本委員会の提言によって、重要かつ有益な効果がもたらされるものと考えている。これらの学校区の平均的な住民は、個別に課税を軽減する逆行的な財産税サーキットブレーカーによって多大な恩典を受ける可能性が高い。マンデイトの減免によっても、援助の必要性が高い農村地域には相当の効果がもたらされるものと思われる。これらの学校区は基本的な学習指導の他にはサービスを提供できない可能性があるため、マンデイトの緩和や本報告書に記載のその他のコスト削減措置によって、こうした学校区には特に有意義な効果があるものと考えられる。

付録

付録 A : 執行命令

第 22 号 : ニューヨーク州財産税軽減委員会の設置

2008 年 1 月 23 日

高額な地方財産税は、高齢者が自宅を追われる、若年層が州外に流出する、事業の設立及び拡張を妨げるなど、ニューヨークの納税者の多大な負担となっている。

ニューヨークの地方税の 1 人当たりの負担額は全国一であり、全国平均の 2 倍以上である。

学校区財産税はニューヨーク市外のニューヨーク州住民が納付する財産税の 61%を占め、これらの税金は毎年平均 7.3%で増加している。

昨年の州の教育資金の歴史的な増加及び財産税の負担を軽減するための州の数々の取組みにも関わらず、地方財産税は上昇し続けている。

学校区と自治体の両方に対するマンデイトで資金を伴わないものの検証を筆頭に、財産税を引き上げている根本的な原因を解明する必要がある。

財産税の影響の減免を目的とした学校税軽減 (STAR) プログラムによる州の年間 50 億ドルの搬出によっても、過去数年間学校区の増税の必要性が低下していない。

教育の質を維持しながら、学校区財産税への公平かつ効果的な上限の導入を検討する必要がある。

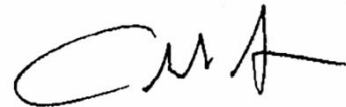
従って、私、ニューヨーク州知事エリオット・スピッツァーは、執行部法第 6 条を始めとするニューヨーク州の憲法及び法令によって与えられた権限に基づいて、以下の委員、責務、権限を有するニューヨーク州財産税軽減委員会を設置する。

1. 委員会は、委員長となるトーマス・R・スオッジ、シャーリー・ストラム・ケニー、バジル・A・パターソン、ニコラス・J・ピロ、マイケル・A・ソロモン、メルル・H・ティッシュ、ポール・A・トカサの 7 名で構成される。
2. 委員会は、以下を含むがそれに限定されない地方財産税の問題について、ニューヨーク州のあらゆる省庁、理事会、部局、委員会の運営管理及び事態を検証並びに調査するものとする。
 - (a) 自治体及び学校区の支出、州の資金手当を伴わないマンデイト、財産税の増税をもたらすその他の要因など、ニューヨークの財産税の多大な負担の根本的な原因
 - (b) 州の財政支援の増加及び州の納税者への軽減対策並びに還付プログラムによる学校区の予算及び課税への効果
 - (c) 学校区及びその他の自治体の予算の編成及び承認への住民参加の程度
 - (d) 納税者の層別に財産税軽減を実施する様々な州の手法の有効性
 - (e) 学校区の増税を管理する手段としての財産税の上限設定の有効性、こうした上限を導入している他州の実態、及びこうした上限設定による学業成績への潜在的な影響

- (f) あらゆる生徒に質の高い教育を実施する学校区の機能に悪影響を及ぼすことなく、ニューヨーク州内の学校財産税の増加を制限する最も効果的なアプローチ
3. 委員会には、証人を召喚し、出席を強制する権限、宣誓又は誓約を行わせたうえで証人を審問する権限、関連性のある或いは重要と見なされる帳簿、記録、文書の提出を命じる権限、その他委員会の職務及び責任を遂行するために必要或いは適切である権限を与え、執行部法第 6 条の権限に基づいて係る目的において私が任命した人物に対して付与されるあらゆる権利及び権限を委員に与える。
 4. 州知事に指名されたその他のスタッフは事務局長及び委員会を補佐するものとする。スタッフには、不動産サービス局 (Office of Real Property Services)、州規制審査局 (Governor's Office of Regulatory Review)、予算局 (Division of the Budget)、州務省 (Department of State) の職員を含むがこれに限定されない。
 5. 委員会の全委員の過半数をもって定足数とし、委員会のすべての提言は委員会の全委員の過半数の承認を必要とする。委員会の委員は、無償で任務にあたるが、任務の実施上発生したすべての必要経費は払い戻されるものとする。委員会の委員は、公職若しくは雇用の資格を失うことはなく、本命令による指名を理由に公職若しくは雇用を剥奪されることもない。
 6. 州のあらゆる機関、省庁、部局、部署、公共企業体、地方自治体は委員会に協力し、委員会がその目的の達成のために合理的に必要と判断したときは係る情報又は援助を提供するものとする。
 7. 委員会は、2008 年 12 月 1 日までに最終報告書を発表し、その中で調査結果及び結論を示し、必要かつ適切とみなされる場合には提言を行うものとする。さらに、委員会は必要とみなされる場合には中間報告書を発表するものとする。2008 年 5 月 15 日までに発表する中間報告書においては、法令による学校財産税の上限設定に関する委員会の提言について説明するものとする。

2008 年 1 月 23 日

私の署名及び州の公印をもって発効



エリオット・スピッツァー、州知事



リチャード・バーム、州知事秘書官

第1号：先行する執行命令の延長及び見直し

2008年3月20日

州政府の効果的な運営には、秩序ある政権移行が不可欠である。

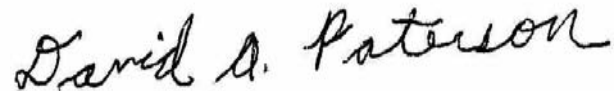
係る以降を促進するためには、既存の執行命令を慎重に見直し、それが有効かつ望ましいものであれば継続する必要がある。

従って、私、ニューヨーク州知事ディビッド・A・パターソンは、ニューヨーク州の憲法及び法令によって与えられた権限に基づいて、以下の事項を命令する。

1. 州知事の法律顧問は、州知事秘書官、予算局長、州運営局長（「審査委員会」）と協力して、これまでに発効された現在有効なすべての執行命令を審査するものとする。
2. この審査は今後90日以内に実施され、係る評価に続いて審査委員会は係るすべての執行命令の継続、修正、又は廃止について適切とみなされる提言を行うものとする。
3. 州のあらゆる機関、省庁、部局、部署、公共企業体はこの審査に協力し、審査委員会が要求したときは係る情報又は援助を提供するものとする。
4. これまでに発効された現在有効なすべての執行命令は、修正、又は廃止されるまで引き続き効力を有するものとする。

2008年3月20日

私の署名及び州の公印をもって発効



ディビッド・A・パターソン、州知事



チャールズ・オバーン、州知事秘書官

付録 B：提言のまとめ

主な提言：学校財産税の増税を制限するために学校財産税の上限を導入する。

上限には以下の要素が含まれる。

- **課税上限は、CPI の 120 パーセントか 4 パーセントの増加率のいずれか低い方とする。**
これは、学校予算が否決された場合に臨時予算に適用される現行の算定式と同じである。法律によって 2.5 パーセントに設定されているマサチューセッツの課税上限とは異なり、この算定式は若干高く、インフレに応じてある程度柔軟に対応させることができる。
- **新規建設分を課税上限額に追加する。**住宅や事業所が新築されたり、既存の建物に大幅な増築や改築が行われたりすれば、従来の納税者に影響なく、学校区の税基盤が拡大される。こうした新たな増加分は、毎年課税上限額に追加される。2007 年までの 3 年間については、ニューヨークの正味の新規建設による年間増加率の中央値は、州全体で 1 パーセントを上回っている。
- **未使用の課税上限額を「備蓄」する。**ある年度の課税額が上限設定によって許容される最大額に達しなかった場合、未使用の部分については「備蓄」して、その後の任意の年度に 1.5 パーセントを上限に増税することができる。この制度により、将来のための担税力の温存が推進される。
- **資本投資・債務返済の投票を分離する。**一括支出として処理するか債務として処理するかを問わず、資産項目については引き続き住民投票による承認を必要とし、課税上限の対象には含まれないものとする。有権者が承認した場合は、この例外措置を資本項目の返済が完了するまで継続する。
- **予算の住民投票は課税上限額を引き上げる場合のみとする。**現行の学校予算投票制度を変更して、上限引き上げの可否の投票とする。学校区は、増税が課税上限を超えていない年は、予算を住民投票にかける必要はない。増税が課税上限を上回る場合は、有権者の承認を必要とする。増税が上限以内のときは投票が不要になることで、投票が実施される場合の投票の重要性が強調される。
- **州補助金の増額によって課税上限引き上げ必要な投票数を変える。**学校区への州補助金の増額によって、課税の上限を引き上げるために必要な投票数を変える。現行年度において、特定の学校区への州補助金プログラムの年間増加率が 5 パーセント以上の場合は、課税の上限を無効にするために必要な投票数は 60 パーセントとする。州補助金の年間増加率が 5 パーセント未満の場合は、課税の上限を無効にするために必要な投票数は 55 パーセントとする。学校予算の決定及び現在 5 月に実施される住民投票よりもかな

り前に、学校補助金の金額が決定がされるようになる事が前提である。

- **課税上限の引き下げ。**有権者は、課税の増大を算定された課税の上限内より低く制限するための住民投票を行うことができる。
- **依存型学校区は例外とする。**5大都市（ニューヨーク、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカース）には、市の予算に「依存」する学校区が存在する。そのため、5大都市の財産税は使途が特に教育に指定されていない。従って、これらの都市では財産税の上限を適用しない。

その他の提言

サーキットブレーカー（高額課税遮断措置）

- STAR（学校税軽減措置）を再構築して、個々人の税負担軽減を目的とする新たな「STAR サーキットブレーカー」に資金を供給する。

州法の変更及びマンデイトの減免

本委員会では、州に対して、給与、年金、医療保険、一般運営費、設備投資などのコストを抑制する学校区の取組みを支援するように提言する。これらの提言は、次の解決案の採択によって、高額な財産税の根本的な原因に対処するものである。

膨大なマンデイトによる負担の軽減

- **法律又は規制による新しいマンデイトを原則禁止する。**マンデイトを発効する場合は、完全な文書、自治体の意見、新たなマンデイトに必要な資金財源の提案を含む、自治体への財政的な影響についての詳細な説明を必要とする。
- **マンデイトに対する説明責任を義務付ける。**州会計監査局が発行する年間報告書に、法律又は規制による新しいマンデイトを順守するために地方自治体に掛かる累積支出を記載するものとする。

学校区の人件費の削減

- **広域又は州全体の団体交渉を導入する。**
- **健康保険料の職員拠出金を引き上げる。**健康保険給付信託の利用の拡大などにより、他

の公的雇用者や学校区と共同で健康保険を提供する。

- 新規職員を対象とする年金制度への**第 5 階層の設定を検討する調査を開始する。**
- **「トライボロ」条項を改正して**、団体交渉で新しい協約を締結するまで教員の昇給制度の継続を排除する。また、学校区の団体交渉の結果報告を一元化する。

学校区のその他の運営費の制限

- **ウィックス法を撤廃する**、又は建設事業において分割発注義務付ける基準額を大幅に引き上げる。
- **競争入札が義務付けられる購入の基準額を引き上げる。**
- 州の事業体の共同努力により、**州全体の省エネルギープログラムへの参加を拡大する。**
- **学校区の報告制度を集中化及び合理化して**、重複する或いは不必要な報告及びその他の申告義務に付随する人件費その他の支出を削減する。
- **その他の個別の教育に関するマンドイトを簡素化又は廃止する。**

特別支援教育の改善

- **州教育省の着眼点を規制の施行から実績重視の説明責任に移行して**、学校区の最良の教育実務の推進を目的とする的を絞った介入を行う。
- **特別支援教育と一般教育の統合を迅速化して**、特別な援助を必要とする生徒が一般の教育環境で成果を得られる機会を拡充する。
- **特別支援教育への分類率を減少させる。**州教育省に対して、分類率が州平均を 20%以上上回る学校区を審査し、支援が必要かどうかを判断するよう義務付ける。
- **訴訟費用を削減する。**その手段として、代替的な紛争解決方法の推進、聴聞担当官の一貫性及び効率性の改善、家族が弁護人を雇えない場合を除いて立証の義務を原告に戻すこと、などが挙げられる。
- **関係機関の連携を強化して**、地域及び広域での生徒へのサービス実施を充実させる。

- 連邦政府の資金の増額を確保して、財産税の負担を軽減する。

規模の経済の利益の追求及び教育機会の向上

学校区の併合

- 生徒数が 1,000 人未満の学校区には併合を義務付け、生徒数が 2,000 人未満の学校区については教育省長官に併合を命令する権限を付与する。これにより、規模の経済による利益が達成され、各学校区で実施する科目数が増えるために教育機会が拡大する。
- 州の再編補助金を見直し、この補助金が主に再編支出の支払又は必要なサービスの提供に費やされていることを確認する。併合進行中の学校区については建設補助金を一時保留する。
- 州法を改正して、労組なしの学校区、中央学校区、市学校区など時代錯誤な区別を排除し、併合を簡素化する。

サービスの共同提供

- 他の自治体との協定に基づいて BOCES による学習指導以外のサービスの実施に参加する場合の州教育省の承認を制度を廃止する。また、BOCES の地区教育長の報酬の上限を撤廃して、この指導的な地位に相応しい候補者を確保する。

市長への管理権の付与及び「4 大」都市の資金調達における柔軟性の確保

- 4 大都市の学校区については財産税の上限設定案の対象外とする。
- 生徒数の減少に応じて財政努力維持の義務を調整する。
- 4 大都市の学校区については市長にサンセット条項付きの管理権を付与する。

社会福祉サービスの効率的な実施の奨励

- 適切な機関に相互及び学校区との協力及び連携を指示し、学校内で生徒への社会福祉サービスを実施する。

財産税納税者のその他の懸念への対処

- カウンティーごとの財産税評価を行うとともに、州全体の評価基準を統一する。

付録 C : ニューヨーク市外における学校区の調達資金および経費、生徒数

School District Funding, Expense & Pupil Counts, 1993-94 to 2007-08e, NYS School Districts Outside New York City																4-yr CAGR %			1-yr % chg	
(\$ mil)	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08e	93-94 to 97-98	97-98 to 01-02	01-02 to 05-06	05-06 to 06-07	06-07 to 07-08e
Funding																				
State Aid	6,047	6,566	6,650	6,718	7,063	7,679	8,096	8,711	9,093	9,298	9,332	9,814	10,238	11,058	12,405	4.0%	6.5%	3.0%	8.0%	12.2%
STAR Payments	0	0	0	0	0	464	932	1,377	1,875	2,004	2,142	2,275	2,358	2,460	2,461	-	25.0%	5.9%	4.4%	0.0%
State Funding	6,047	6,566	6,650	6,718	7,063	8,143	9,028	10,087	10,967	11,302	11,475	12,089	12,596	13,518	14,866	4.0%	11.6%	3.5%	7.3%	10.0%
Local Funding	9,220	9,629	10,065	10,448	10,800	10,702	10,788	11,094	11,303	12,146	12,980	14,091	15,261	16,429	17,137	4.0%	1.1%	7.8%	7.7%	4.3%
Federal Aid	382	415	434	429	487	559	644	740	861	983	1,157	1,196	1,189	1,154	1,154	6.2%	15.3%	8.4%	-3.0%	0.0%
Total Funding	15,650	16,610	17,148	17,595	18,350	19,404	20,460	21,920	23,131	24,432	25,612	27,376	29,046	31,101	33,156	4.1%	6.0%	5.9%	7.1%	6.6%
Funding Mix																				
State Aid	39%	40%	39%	38%	38%	40%	40%	40%	39%	38%	36%	36%	35%	36%	37%					
STAR Payments	0%	0%	0%	0%	0%	2%	5%	6%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	7%					
State Funding	39%	40%	39%	38%	38%	42%	44%	46%	47%	46%	45%	44%	43%	43%	45%					
Local Funding	59%	58%	59%	59%	59%	55%	53%	51%	49%	50%	51%	51%	53%	53%	52%					
Federal Aid	2%	2%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	3%					
Total Revenue	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%					
Expense																				
Salary	8,902	9,387	9,654	9,939	10,434	11,141	11,732	12,342	12,951	13,401	13,853	14,357	14,876	15,515		4.0%	5.6%	3.5%	4.3%	
Healthcare	1,037	1,079	1,109	1,161	1,235	1,323	1,451	1,604	1,834	2,091	2,351	2,597	2,823	3,026		4.5%	10.4%	11.4%	7.2%	
Pension	714	698	673	587	362	254	231	172	157	209	436	937	1,174	1,293		-16.2%	-18.3%	65.4%	10.1%	
Other Benefits	858	904	935	950	982	1,028	1,100	1,173	1,251	1,333	1,403	1,439	1,522	1,576		3.2%	6.2%	5.0%	3.5%	
Benefits	2,618	2,682	2,717	2,698	2,569	2,604	2,782	2,949	3,242	3,632	4,190	4,972	5,520	5,895		-0.5%	6.0%	14.2%	6.8%	
Tuition	214	231	237	246	274	294	315	356	416	449	478	529	553	615		6.4%	11.0%	7.4%	11.2%	
BOGES Services	904	970	1,019	1,073	1,156	1,246	1,325	1,413	1,483	1,519	1,550	1,655	1,754	1,846		6.3%	6.4%	4.3%	5.2%	
Other Operating Exp	2,347	2,423	2,564	2,672	2,800	2,895	3,088	3,372	3,373	3,619	3,780	4,025	4,227	4,637		4.5%	4.8%	5.8%	9.7%	
Debt Service	584	730	848	836	920	1,035	1,135	1,382	1,482	1,348	1,418	1,604	1,715	1,853		7.7%	12.7%	3.7%	8.6%	
Other Expense	4,149	4,414	4,668	4,825	5,150	5,470	5,863	6,522	6,754	6,936	7,225	7,813	8,250	8,961		5.6%	7.0%	5.1%	8.6%	
Total Expense	15,669	16,483	17,039	17,462	18,152	19,216	20,377	21,813	22,947	23,968	25,268	27,142	28,646	30,371		3.7%	6.0%	5.7%	6.0%	6.6%
Expense Growth (%)		5.2%	3.4%	2.5%	4.0%	5.9%	6.0%	7.0%	5.2%	4.5%	5.4%	7.4%	5.5%	6.0%						
Expense Mix																				
Salary	57%	57%	57%	57%	57%	58%	58%	57%	58%	58%	55%	53%	52%	51%						
Benefits	17%	16%	16%	15%	14%	14%	14%	14%	14%	15%	17%	18%	19%	19%						
Other Expense	26%	27%	27%	28%	28%	28%	29%	30%	29%	29%	29%	29%	29%	30%						
Total Expense	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Benefits as % of Salary	29%	29%	28%	27%	25%	23%	24%	24%	25%	27%	30%	35%	37%	38%						
Pupils																				
DCAADM (000s)	1,683	1,706	1,728	1,747	1,756	1,776	1,790	1,802	1,815	1,816	1,813	1,805	1,793	1,783	1,776	1.1%	0.8%	-0.3%	-0.5%	-0.4%
Revenue / Pupil	9,300	9,738	9,923	10,071	10,461	10,925	11,428	12,167	12,742	13,450	14,125	15,171	16,203	17,439	18,665	3.0%	5.1%	6.2%	7.6%	7.0%
Expense / Pupil	9,311	9,663	9,860	9,995	10,338	10,820	11,382	12,107	12,641	13,195	13,935	15,041	15,980	17,029		2.7%	5.2%	6.0%	6.6%	7.0%

Data for 677 districts (excludes districts Less Than Eight Teachers (7), Special Act (13), 100% Contract (1)), from three major funds (General, Special Aid, Debt Service)

Source: SED ST-3 1993-94 to 2006-07, 2007-08e estimated by GPRP with ORPS, DOB & SED data

Data for 677 districts (excludes districts Less Than Eight Teachers (7), Special Act (13), 100% Contract (1)), from three major funds (General, Special Aid, Debt Service)
Source: SED ST-3 1993-94 to 2006-07; 2007-08e estimated by CTR with ORPS, DOB & SED data