

アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園の導入と財源調達 フィラデルフィア市の事例

谷 達 彦

＜要 旨＞

アメリカの一部の都市では、所得水準に関わらず対象年齢に該当するすべての子どもの参加を認める普遍的プレ幼稚園が導入されている。本稿では2017年に砂糖入り飲料税（ソーダ税）を財源とする普遍的プレ幼稚園を導入したフィラデルフィア市を事例として、アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程を検討した。

フィラデルフィア市では貧困対策や教育達成の改善などの観点から就学前教育が重視された。連邦や州のプレ幼稚園が貧困層を対象に無償で提供されていたが、参加できる子どもは限られており、市の普遍的プレ幼稚園が必要とされた。ソーダ税に対する強い反発があったが、ソーダ税を公衆衛生的介入ではなく普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けることによって、導入に対する合意が形成された。この事例から、税への合意形成において、その税を財源とする公共サービスが人々のニーズに応じていることが重要な要因であることが示された。

はじめに

アメリカの就学前教育は、教育内容や教諭の資格、教育日数・時間、参加要件、財源などの様々なプログラムが公的部門と民間部門の双方を通じて展開されている⁽¹⁾。多様なプログラムをその対象の所得階層で大別すると、一方で民間部門のプログラムは料金収入を財源として中・高所得層を対象に提供されており、他方で公的資金を財源とするプログラム

の多くは選別主義に基づいており、その対象が低所得層の子どもに限定されている⁽²⁾。連邦政府のヘッドスタートプログラムは主に貧困世帯の子どもを対象としている⁽³⁾。州政府によるプレ幼稚園（Pre-kindergarten）プログラムの多くも、学業不振になるリスクの高い子どもを対象としており、リスク要因として一般的に利用されているのは世帯所得である⁽⁴⁾。地方政府のプレ幼稚園プログラムにおいてもオースティン市やヒューストン市、サンアントニオ市などでは参加要件に所得要件が設けられて

（１） 本稿では幼稚園入園前段階の子どもを対象とする教育を就学前教育としている。Kamerman and Gatenio-Gabel (2007)、Rose (2010)、Witte and Trowbridge (2005)では、アメリカの就学前教育制度の特徴として、多様なプログラムのパッチワークであるという点が指摘されている。米村（2007）ではアメリカの就学前教育制度の特徴としてプログラムの多様性が明らかにされている。

（２） Barnett (2010)、Kamerman and Gatenio-Gabel (2007)、Rose (2010)。

（３） ヘッドスタートは連邦貧困線以下の所得の世帯の3～5歳の子どもを対象として無償で提供されている（早期ヘッドスタートは0～2歳の子どもと妊産婦も対象としている）。ただし、里親に養育されている子どもやホームレス状態の子ども、貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families）、補足的所得保障（Supplemental Security Income）、補足的栄養支援（Supplemental Nutrition Assistance Program）のいずれかを受給している世帯の子どもは所得水準に関わらず参加することができる。なお、連邦貧困線を上回る所得の世帯の子どもが一定数参加することも認められている。

（４） 谷（2019）243頁、Epstein and Barnett (2012), p. 7、Hustedt and Barnett (2011), p. 175。

いる。

アメリカの公的就学前教育は全体として選別主義が強いが、一部の州や都市では対象年齢に該当するすべての子どもの参加が認められる普遍的プレ幼稚園（Universal Pre-kindergarten）が導入されている⁽⁵⁾。女性労働力率の上昇による保育需要の増大や、高所得層に比べて低・中所得層の参加率が低いという就学前教育機会の不平等に加えて、学力の改善や就業率の上昇、逮捕率や公的扶助受給率の低下など、子どもの発達や生涯に大きな便益をもたらす就学前教育の重要性が広く認識されるようになったことを背景として、1980年代から州によるプレ幼稚園が拡充されるなか、普遍的プレ幼稚園は1990年代にジョージア州やニューヨーク州、オクラホマ州で導入され、その後ウェストバージニア州やフロリダ州などでも導入されている⁽⁶⁾。2000年代以降は地方政府レベルにおいてもボストン市、ニューヨーク市、フィラデルフィア市、シカゴ市などで導入されている。

アメリカにおける普遍的プレ幼稚園の展開について、先行研究では州の普遍的プレ幼稚園が検討されている⁽⁷⁾。特にジョージア州の事例が検討され、プレ幼稚園に対する住民の幅広い支持を調達する観点から普遍的プレ幼稚園が導入されたことや、宝くじ事業収益による財源調達では普遍的プレ幼稚園を安定的かつ十分に支えることができていることが明らかにされている⁽⁸⁾。

先行研究では地方政府の普遍的プレ幼稚園についてはほとんど検討されていない。そこで本稿では、フィラデルフィア市を事例として、アメリカの大都市における普遍的プレ幼稚園を検討する。具体的には、普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程を検討し、導入をめぐる背景や議論を明らかにする。さらに、

普遍的プレ幼稚園の運営においては財源確保が課題になるため、普遍的プレ幼稚園の財源調達をめぐる議論を検討し、財源調達への合意がどのように形成されたのかを明らかにする。

フィラデルフィア市では2017年に普遍的プレ幼稚園が導入され、市内に居住する3～4歳の子どもを対象として無償で提供されている。その財源には普遍的プレ幼稚園と同時に導入された砂糖入り飲料税（Philadelphia Beverage Tax）の税収が充てられている。この税は炭酸飲料やスポーツドリンクなどの砂糖入り飲料に課税される、いわゆるソーダ税である（以下、ソーダ税とする）。プレ幼稚園の財源がどのように調達されているかは都市によって様々であり、財産税や売上税の増税、市の一般財源の投入、州補助金、授業料などで調達されている⁽⁹⁾。そのなかでフィラデルフィア市の特徴として、新しい税目が導入されている点、それが導入されている都市の少ないソーダ税である点を指摘できる。アメリカの地方レベルにおいてソーダ税が最初に導入されたのは2015年のパークレー市であり、2番目に導入されたのがフィラデルフィア市であった⁽¹⁰⁾。2024年1月現在、ソーダ税が導入されている都市はフィラデルフィア市を含めて7都市に限られている⁽¹¹⁾。ソーダ税を財源として普遍的プレ幼稚園を提供するフィラデルフィア市の事例は、貴重な政策実験の事例として注目に値する。

本稿ではまず、フィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が導入された背景を明らかにする。次に、フィラデルフィア市における普遍的プレ幼稚園導入の政策決定過程に焦点を当て、所得要件とソーダ税をめぐる議論を検討する。最後に、本稿のまとめと今後の課題を示す。

（5） 本稿では年齢の他に参加要件を設けていないプレ幼稚園を普遍的プレ幼稚園としている。普遍的プレ幼稚園事業は対象年齢に該当するすべての子どもにプレ幼稚園の参加機会を提供することを目指しているが、実際には受入定員の不足により参加を希望するすべての子どもが参加できているとは限らない。

（6） 谷（2019）245～247頁を参照。

（7） 谷（2019）、本多（2015）、米村（2010）などを参照。アメリカの就学前教育・保育に関する先行研究として片山（2009）、加藤（2011）、加藤（2013）、塚谷（2016）、深堀（2008）、米村（2007）などがある。

（8） 谷（2019）、米村（2010）を参照。

（9） Garver（2021）。

（10） Hill and Davis（2016）, pp. 7-8.

（11） Tax Policy Center（2024）. フィラデルフィア市の他にカリフォルニア州のオールバニー市、パークレー市、オークランド市、サンフランシスコ市、コロラド州のボルダー市、ワシントン州のシアトル市でソーダ税が導入されている。

1. フィラデルフィア市における 普遍的プレ幼稚園導入の背景

フィラデルフィア市においては、ケニー市長（2016～2023年在任、民主党）の下、2017年から市の財源による普遍的プレ幼稚園プログラム（Philadelphia PreK Program : PHLpreK）が導入されている。参加資格を有するのはフィラデルフィア市に居住している3～4歳の子どもであり、所得要件は設けられていない。このプログラムは無償で提供されている。

このプログラムの財源は、普遍的プレ幼稚園とともに2017年から導入されたソーダ税によって賄われている。この税は炭酸飲料、果実飲料（果汁100%でないもの）、スポーツドリンク、栄養ドリンク、加糖のコーヒーや紅茶などの砂糖入り飲料に、1オンス当たり1.5セントの税率で課税される。

フィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が導入された背景として、深刻な貧困、教育達成の低さ、質の高いプレ幼稚園プログラムの不足⁽¹²⁾、普遍的プレ幼稚園に対する住民の広い支持がある。

フィラデルフィア市の貧困についてみると⁽¹³⁾、1970年以降、市の貧困率は上昇傾向が続いていた⁽¹⁴⁾。2014年における貧困率は、10大都市のなか

で最も高い26%であり、貧困対策は市の中心的課題として位置付けられた⁽¹⁵⁾。特に貧困率が高いのは女性世帯主の世帯である。2016年における女性世帯主の世帯の貧困率は32%、子どものいる女性世帯主の貧困率は40.6%であり、市の貧困率25.7%を大きく上回っている⁽¹⁶⁾。貧困層には学歴の低い者が多く、2015年における貧困層の31%を高卒未満の者が占めている⁽¹⁷⁾。貧困率は学歴が低いほど高くなる傾向があり、2016年における学歴別の貧困率は高卒未満36%、高卒26%、カレッジ学位18%、学士9%である⁽¹⁸⁾。

フィラデルフィア市の所得水準は低い。2014年における中位世帯所得は10大都市のなかで最も低い3万9,043ドルである⁽¹⁹⁾。所得階級別に世帯数の分布をみると、3万5,000ドル未満が46%、3万5,000ドル～7万4,999ドルが30%、7万5,000ドル～9万9,999ドルが9%、10万ドル以上が15%であり、3万5,000ドル未満に最も多くの世帯が分布している⁽²⁰⁾。

深刻な貧困を抱えているフィラデルフィア市では、ケニー市長の前任であるナッター市長（2008～2015年在任、民主党）の下、子どもたちに質の高い就学前教育を提供することが市の包括的な貧困対策（Shared Prosperity Philadelphia）の一環として位置

(12) 以下、フィラデルフィア市における質の高いプレ幼稚園プログラムは、教諭の資格やプログラムの質などの観点で一定の基準を満たすプレ幼稚園プログラムのことである。具体的には連邦政府のヘッドスタートやペンシルベニア州のプレ幼稚園プログラム（Pre-K Counts）、ペンシルベニア州における早期教育・保育の質評価改善システムである「Keystone STARS (Standards, Training / Professional Development, Assistance, Resources, and Support)」において4段階評価のうち3段階（STAR 3）や4段階（STAR 4）の高い評価スコアを認定されたプログラムなどが該当する。

(13) 市の貧困の状況とその対策についてCity of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013), City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016), City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017)を参照。

(14) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013), p. 9.

(15) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 24. 10大都市（人口上位10都市）の貧困率は次の通りである。フィラデルフィア市26%、ダラス市24.5%、フェニックス市23.3%、ロサンゼルス市22.4%、ヒューストン市22.4%、シカゴ市22%、サンアントニオ市21%、ニューヨーク市20.9%、サンディエゴ市15.7%、サンノゼ市9.4%。

(16) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017), p. 11.

(17) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016), p. 5.

(18) City Council of Philadelphia (2017), p. 8.

(19) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 25. 10大都市（人口上位10都市）の中位世帯所得は次の通りである。サンノゼ市8万7,210ドル、サンディエゴ市6万7,799ドル、ニューヨーク市5万2,996ドル、ロサンゼルス市5万544ドル、シカゴ市4万8,734ドル、フェニックス市4万7,929ドル、ヒューストン市4万5,460ドル、サンアントニオ市4万5,339ドル、ダラス市4万3,003ドル、フィラデルフィア市3万9,043ドル。

(20) The Pew Charitable Trusts (2016), p. 3.

付けられた⁽²¹⁾。ケニー市長も多くの子どもに質の高い就学前教育を提供することによって市の抱える貧困問題の解決を目指した⁽²²⁾。さらに、2015年6月に設置され、普遍的プレ幼稚園の導入とその具体案を勧告する役割を担うフィラデルフィア普遍的プレ幼稚園委員会（Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten）（以下、普遍的プレ幼稚園委員会とする）の共同議長を務めたイースターリング（デラウェア・バレー幼児教育協会事務局長）は「貧困から抜け出すたしかな道は教育である」と述べている⁽²³⁾。このように貧困対策の観点から就学前教育が重視されている。

就学前教育は教育達成を改善する観点からも重視された。フィラデルフィア市の教育達成は他の大都市に比べて低い。住民に占める学士号以上の学位取得者の割合は26%であり、アメリカの10大都市のなかで2番目に低い⁽²⁴⁾。ケニー市長は、教育達成の改善を最優先課題の一つとして位置付けており⁽²⁵⁾、市内の8割の学校がペンシルベニア州における学力の最下層に位置していること、幼稚園児の46%は就学準備が整っていないこと、学力が低いために家計を支えられるだけの所得を得られる仕事に就けない住民が多いことを問題視している⁽²⁶⁾。

しかし、フィラデルフィア市において質の高いプレ幼稚園プログラムを利用できる機会は不足していた。フィラデルフィア市では連邦政府のヘッドスタートプログラムやペンシルベニア州のプレ幼稚園プログラム（Pre-K Counts）も提供されている。Pre-K Countsは低所得層の子ども（3～4歳）の就

学準備性を高めることを目的として無償で提供されるプログラムであり、参加要件に所得要件（世帯所得が連邦貧困線の300%未満）が設けられている。さらにペンシルベニア州では、ヘッドスタートプログラムの拡大を図るため、その実施団体に対して州が助成金を支給している（Head Start Supplemental Assistance Program）。このように連邦や州のプレ幼稚園プログラムが無償で提供されているが、その規模は十分ではなく、これらのプログラムを利用できる子どもは限られていた。普遍的プレ幼稚園委員会によれば、連邦や州のプレ幼稚園プログラムを利用している子ども（3～4歳）は、世帯所得が連邦貧困線の300%未満の子ども（3～4歳）の47%であり、市内の子ども（3～4歳）全体の36%であった⁽²⁷⁾。

こうした状況において多くの住民が普遍的プレ幼稚園の導入を支持していた。普遍的プレ幼稚園委員会は、市議会議員の発案によって2015年5月に実施された住民投票（ballot initiative）によって設置された委員会である。この住民投票では、普遍的プレ幼稚園の導入案の勧告を行う委員会の設置の可否が問われ、投票者の80%以上が設置を支持した⁽²⁸⁾。また、2016年4月に行われた世論調査によれば、「すべての子どもがプレ幼稚園を利用できることはどのくらい重要であるか」という質問に対して、回答者の84%が「とても重要である」と回答している⁽²⁹⁾。

以上を背景として、ケニー市長は、就任して初めて提案した2017年度予算と財政五か年計画（2017～2021年度）において普遍的プレ幼稚園の導入を提

(21) City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2015).

(22) Williams (2015).

(23) Leach (2015).

(24) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 26. 10大都市（人口上位10都市）の住民に占める学士号以上の学位取得者の割合は次の通りである。サンディエゴ市44.4%、サンノゼ市39.7%、シカゴ市36%、ニューヨーク市35.9%、ロサンゼルス市32.3%、ヒューストン市30.4%、ダラス市29.9%、フェニックス市27.4%、フィラデルフィア市26%、サンアントニオ市25%。

(25) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 15.

(26) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a), pp.6-7, Slusser (2016), p. 2.

(27) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 13, Table 1より算出。

(28) Ibid., p. 7.

(29) Shepelavy (2016).

案した⁽³⁰⁾。また、ソーダ税（税率は1オンス当たり3セント）を導入し、その税収を①普遍的プレ幼稚園、②コミュニティスクールの創設、③インフラ整備（公園、レクリエーション施設、図書館など）、④市施設のエネルギー効率化事業、⑤職員年金基金の財源に充てることも提案した⁽³¹⁾。ソーダ税の税収は普遍的プレ幼稚園のみに用いられるわけではないが、税収の使途として最も大きいのは普遍的プレ幼稚園である⁽³²⁾。このように、ケニー市長の提案はソーダ税を財源として普遍的プレ幼稚園を導入するものであった。

2. フィラデルフィア市における普遍的プレ幼稚園導入をめぐる議論

（1）所得要件をめぐる議論

プレ幼稚園の参加要件に所得要件を設けるか否か、すなわちプレ幼稚園を選別的な制度にするか普遍的な制度にするかは、プレ幼稚園の制度設計における重要な論点として議論されている⁽³³⁾。ケニー市長は、プレ幼稚園の整備においては低所得の子どもや移民の子どもなど、ニーズの高い子どもの参加を高めることに重点を置くとしたが⁽³⁴⁾、参加要件に所得要件を設けなかった。ここではフィラデルフィア市において普遍的プレ幼稚園が選択された論拠を明らかにするため、普遍的プレ幼稚園委員会の勧告に注目する⁽³⁵⁾。

普遍的プレ幼稚園委員会は最終勧告書において、プレ幼稚園への貧困層の参加を確保する観点から、貧困地区や学業成果が低下するリスクの高い子どもの多い地区などから優先的にプレ幼稚園を整備することを提言している⁽³⁶⁾。同時に、普遍的な制度は広範な住民の支持を確保できること、多様性のある学習環境が子どもの利益になることの二点を指摘し、所得要件を設けない普遍的な制度にすることを提言している⁽³⁷⁾。

さらに普遍的プレ幼稚園委員会は、所得要件を設けないことの合理的根拠として、所得要件を設けると（普遍的プレ幼稚園委員会は所得要件として連邦貧困線300%の所得水準を想定している）、所得要件を上回るもののそれに近い所得を得ている世帯は就学前教育の費用を負担する経済的余裕がないため、すべての子どもに質の高い就学前教育を提供できないと指摘している⁽³⁸⁾。この点について普遍的プレ幼稚園委員会は、両親共稼ぎで二人の子どもがいる世帯（その所得は連邦貧困線330%の水準をやや上回る8万813ドル）を想定し、具体的に示している⁽³⁹⁾。すなわち、二人の子どもをプレ幼稚園に参加させるには所得の35%に当たる2万8,000ドルの費用がかかり⁽⁴⁰⁾、これを全額自己負担で賄うのは経済的に困難であるため、二人目の子どもはプレ幼稚園に参加できなくなると指摘している。貧困が広がり所得水準の低いフィラデルフィア市では、連邦貧困線300%を超える所得階層の子どもが市内の子どもの23.6%を占めるにとどまり、多くの子どもは連邦貧

(30) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a). フィラデルフィア市の財政年度は7月～翌年6月であり、年度末の属する暦年で年度が示される。

(31) City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b), p. 38. City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a).

(32) 財政五か年計画（2017～2021年度）では、ソーダ税の税収は5年間で総額4億3,100万ドルが見込まれており、その59%になる2億5,600万ドルが普遍的プレ幼稚園に充てられている。

(33) Barnett (2010), Blau (2022a), Blau (2022b), Yavorsky and Ruppanner (2022a), Yavorsky and Ruppanner (2022b)を参照。

(34) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016c), pp. 2-3.

(35) 普遍的プレ幼稚園委員会の勧告は2016年2月に草案が発表され、4月に最終勧告書（Final Recommendations Report）が公表された。ここでは最終勧告書の議論をとりあげる。なお、委員会は市長任命の委員、市議会任命の委員、市行政官の17名で構成されている。

(36) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), pp. 25-26.

(37) Ibid., p. 26.

(38) Ibid., pp. 27-28.

(39) Ibid., p. 27.

(40) 最終勧告書では二人の子どものプレ幼稚園の費用2万8,000ドルが所得8万813ドルに占める割合を36%と算出しているが、正しくは35%である。本文ではこの点を修正した。

困線300%を下回っている⁽⁴¹⁾。しかし普遍的プレ幼稚園委員会は所得要件を上回るもののそれに近い所得階層の世帯についても、育児のために仕事を辞めることや子どもたちが質の低い就学前教育を受けることのないように、普遍的な制度によって就学前教育の経済的負担を緩和するべきだとしている⁽⁴²⁾。このように普遍的プレ幼稚園委員会は、選別的な制度ではすべての子どもがプレ幼稚園に参加することはできないとして、普遍的プレ幼稚園の導入を正当化した。

他方、民主党が多数派（17議員中14議員）の市議会では、所得要件を設けないことが全面的に肯定されたわけではなかった。たとえば2016年4月5日の全院委員会（committee of the whole）においては、自ら支払う余裕のある人々に無償で提供することは政府の行うことではないとする見解、財源のソーダ税は貧困層に大きな負担になるため貧困層の利益を確保するには所得要件が必要であるという見解が出された⁽⁴³⁾。

市議会ではこのような懐疑的な見解が出されたが、最終的にはケニー市長の提案が支持され、所得要件を設けない普遍的プレ幼稚園が導入されることになった。

（２）ソーダ税をめぐる議論

前述のように、普遍的プレ幼稚園の導入には住民の広い支持があった。他方で、ソーダ税の導入に対しては強い反発があった。ナッター市長は2011年度予算と2012年度予算において、肥満予防や市およびフィラデルフィア学区の財源補填の観点からソーダ税の導入を提案したが、飲料業界を中心に強い反発があり導入できなかった⁽⁴⁴⁾。こうした経緯がある

にもかかわらず、普遍的プレ幼稚園の財源としてソーダ税が選択されたのはなぜだろうか。

フィラデルフィア市では不動産税（Real Estate Tax）のみならず、地方所得税（Wage and Earnings Tax）や事業認可税（Business Privilege Tax）、売上税などの様々な税目が課税されている。これらの税目を増税して普遍的プレ幼稚園の財源を調達しない理由としてケニー市長は、地方所得税と事業認可税は1990年代後半から続けられている税率の引き下げを継続すること⁽⁴⁵⁾、不動産税は過去5年間に税率を4回引き上げていること、大手炭酸飲料企業が驚くほどの高い利益を得ているにもかかわらず住民により多くの負担を求めるのは公平でないことを挙げている⁽⁴⁶⁾。

普遍的プレ幼稚園委員会もソーダ税の導入を勧告した。表1に示しているように、普遍的プレ幼稚園委員会は普遍的プレ幼稚園の財源として不動産税、地方所得税、売上税、ソーダ税などを、必要になる増税幅、財源調達力（1%の増税により得られる税収）、税率等の変更に係る州の承認の必要性、フィラデルフィア学区財源としての利用の有無の観点から検討している⁽⁴⁷⁾。その際、普遍的プレ幼稚園委員会が特に意識しているのは学区収入を減少させない財源案を示すことである⁽⁴⁸⁾。また、普遍的プレ幼稚園委員会は他州や他市におけるプレ幼稚園の財源にたばこ税やビール税などのいわゆる罪悪税（sin tax）が利用されていることに注目している⁽⁴⁹⁾。そして普遍的プレ幼稚園委員会は、ソーダ税（税率は1オンス当たり1セント）を勧告した。

ソーダ税の導入案に対して、アメリカ飲料協会をはじめとする業界団体や労働組合などは、課税による売上減少や商品価格への転嫁による低所得層の負

(41) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 27.

(42) Ibid., pp. 27-28.

(43) City Council of Philadelphia, Committee of the Whole (2016), pp. 114, 175-176, Terruso (2016).

(44) Nutter (2018), pp. 115-117.

(45) フィラデルフィア市では市経済の活性化を目的とする地方所得税と事業認可税の減税が1990年代半ばから一時的な中断を挟みながらも継続して行われている。フィラデルフィア市における地方所得税の減税については谷（2009）を参照。

(46) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a).

(47) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), pp. 43-45.

(48) Ibid., p. 7.

(49) Ibid., pp. 45-46.

表 1 普遍的プレ幼稚園委員会が検討した普遍的プレ幼稚園の財源

	年間6,000万ドルを調達するために 必要な増税幅	1%の増税により 得られる税収	州の承認	フィラデルフィア学区 財源としての利用
不動産税	5.0% (税率1.3998%→1.4704%)	1,190万ドル	不要	有
地方所得税	—*	0.5%=1,400万ドル	不要	無
売上税	20% (税率〔市〕: 2%→2.4%) (税率〔市・州〕: 8%→8.4%)	300万ドル	必要	有
利用・占有税	46% (税率: 不動産評価額100ドル当たり 1.21ドル→1.77ドル)	130万ドル	不要	有
たばこ税	増税はたばこ消費を減らし、学区収入の引き下げになる可能性が 大きい		必要	有
酒税	108% (税率: 10%→20.8%)	560万ドル	必要	有
駐車場税	64% (税率: 22.5%→37%)	420万ドル	不要	無
ソーダ税	新税 (税率: 1オンス当たり1セント)	1オンス当たり1セント =5,780万ドル	不要	無

*: 税率を居住者3.93%、非居住者3.5%より高くすると、州が負担する所得税軽減措置8,600万ドルを受けられなくなる。

2016年度の税率は居住者3.9102%、非居住者3.4828%である。

注: 1) 普遍的プレ幼稚園の財源として年間6,000万ドルを調達することが想定されている。

: 2) 増税幅は税率の増加率を示している。売上税は市の税率の増税幅を示している。

: 3) 税率は2016年度現在。

(出所) Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016), p. 44, Table 12 (一部修正改変)。

担増加を指摘し、強く反発した⁽⁵⁰⁾。

ケニー市長は、ソーダ税を公衆衛生的介入としてではなく普遍的プレ幼稚園の財源として導入することを強調した⁽⁵¹⁾。こうしたケニー市長の手法は、ソーダ税の導入に対する合意を調達するうえで有効であったと考えられる⁽⁵²⁾。ナッター市長によるソーダ税の導入案に反対論を展開した The Philadelphia Inquirer紙は⁽⁵³⁾、ケニー市長の導入案に対しては「就学前教育に充てることがケニー市長のソーダ税を正当化する」というタイトルの社説を掲載し、その導入を支持した⁽⁵⁴⁾。また、保健業界や

教育業界なども、ソーダ税の税収が充てられる普遍的プレ幼稚園などの事業が市の貧困を緩和するために重要だとして、その導入を支持した⁽⁵⁵⁾。さらに、多くの住民もソーダ税の導入を支持した。2016年4月に行われた世論調査によれば、回答者の59%がソーダ税の導入に賛成している⁽⁵⁶⁾。

市議会においては、ソーダ税に代わる財源として5年間で不動産税を7%近く増税する案の提示を試みようとする議員もいた⁽⁵⁷⁾。しかし、クラーク市議会議長（民主党）や民主党院内総務などの有力議員は、普遍的プレ幼稚園の導入などは市の貧困問題

(50) Nadolny and Terruso (2016a), Terruso and Nadolny (2016), Terruso, et al. (2016), Vargas, et al. (2016a).

(51) フィラデルフィア市におけるソーダ税導入の政策決定過程を分析したPurtle, et al.(2018)は、その特徴として、ソーダ税が個人の行動への政府による公衆衛生的介入としてではなく、広く支持されている普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けられた点を明らかにしている。

(52) Ibid., p. 7.

(53) The Philadelphia Inquirer (2010).

(54) City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016b), The Philadelphia Inquirer (2016).

(55) Nadolny (2016b), Terruso, et al. (2016).

(56) Shepelavy (2016).「反対」の割合は31%、「どちらでもない」の割合は10%である。

(57) Nadolny and Terruso (2016b).

の解決に資するものだとして、ソーダ税の導入を支持した⁽⁵⁸⁾。

最終的に市議会では、低所得層に限らず幅広い層に負担を求めることを意図して課税ベースにダイエット飲料を追加し⁽⁵⁹⁾、税率は1オンス当たり1.5セントに引き下げるというかたちでソーダ税を導入することが賛成多数（17票中13票）で可決された⁽⁶⁰⁾。ただし、ケニー市長が提案した税収の用途には変更が加えられ、市施設のエネルギー効率化事業や職員年金基金の財源には充てられない一方、職員給付（employee benefits）や保健・ヒューマンサービス関連事業などにも充てられることになった⁽⁶¹⁾。

ソーダ税導入決定後の2016年8月に行われた世論調査では、回答者の54%がソーダ税を支持している⁽⁶²⁾。年齢層別にみると、支持すると回答した者の割合が最も高いのは18～34歳の年齢層であり、その64%が支持している⁽⁶³⁾。ソーダ税の用途を普遍的プレ幼稚園に充てるかたちで導入したことは、若い世代の支持を得るうえで特に有効であったと考えられる。

おわりに

アメリカの就学前教育は選別主義が強く、その対象は低所得層の子どもに限定されているが、いくつかの都市では参加要件に所得要件を設けない普遍的プレ幼稚園が導入されている。本稿では2017年にソーダ税を財源とする普遍的プレ幼稚園が導入されたフィラデルフィア市を事例として、その政策決定過程を検討した。

フィラデルフィア市は深刻な貧困や低い教育達成という課題を抱えており、その対策として就学前教育が重視された。連邦や州のプレ幼稚園プログラムが貧困層を対象として無償で提供されていたが、これらのプログラムに参加できる子どもは限られており、市のプレ幼稚園が必要とされた。その参加資格に所得要件を設けないことは、普遍的な制度では広範な住民の支持が得られることや多様性のある学習環境が子どもの利益になることに加えて、選別的な制度ではすべての子どもがプレ幼稚園に参加することはできないとして正当化された。

フィラデルフィア市では、不動産税や地方所得税などの既存の税目の増税ではなく新たにソーダ税を導入して普遍的プレ幼稚園の財源が調達された。ソーダ税に対する強い反発があったが、ソーダ税を公衆衛生的介入としてではなく、住民に広く支持されている普遍的プレ幼稚園の財源として位置付けることによって、導入に対する合意が形成された。この事例は、税への合意が形成されるには、その税を財源とする公共サービスが人々のニーズに応じていることが重要な要因であることを示唆している。

今後の課題は、導入後の普遍的プレ幼稚園およびソーダ税の受益と負担の実態を所得階層の観点から明らかにし、ソーダ税を財源とする普遍的プレ幼稚園の意義と可能性を検討することである。

本稿では都市レベルの政策決定過程に焦点を当てている。州レベルの視点から検討し、フィラデルフィア市の普遍的プレ幼稚園がペンシルベニア州ではどのように議論されているのか、州のプレ幼稚園プログラムはどのように展開されているのかを明らかにすることも今後の課題である。

（たに たつひこ 東北学院大学経済学部経済学科准教授）

(58) Clarke, et al. (2016).

(59) Ibid., Nadolny (2016a).

(60) Nadolny (2016b).

(61) Vargas, et al. (2016b).

(62) Eichel (2016). 「支持する」は「強く支持する」と「支持する」を含む。「支持しない」（「強く支持しない」と「支持しない」を含む）の割合は41%、「どちらでもない」の割合は4%である。

(63) 「支持する」の割合は35～49歳で52%、50～64歳で47%、65歳以上で48%である（Ibid.）。

キーワード：就学前教育／普遍的プレ幼稚園／所得要件／砂糖入り飲料税（ソーダ税）

【参考文献】

- 片山紀子（2009）「NCLB法下に見るアメリカの幼児教育」『京都教育大学紀要』第114号、63～75頁。
- 加藤美穂子（2011）「保育政策の日米比較 — 認可保育所と市場ベースのメカニズム —」『国学院経済学』第60巻第1・2合併号、157～201頁。
- 加藤美穂子（2013）「保育支援の包括補助金と市場ベース」『アメリカの分権的財政システム』日本経済評論社、第6章、229～267頁。
- 岸本睦久（2015）「アメリカ — 就学前教育・保育制度の概要 —」渡邊恵子（研究代表者）『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』国立教育政策研究所、第1章、3～26頁。
- 谷達彦（2009）「フィラデルフィア市の地方所得税 — 1990年代後半以降の減税を中心として」『地方財政』第48巻第10号、226～249頁。
- 谷達彦（2019）「アメリカの州における就学前教育の拡充と財源調達 — ジョージア州の普遍的プレ幼稚園を事例として」『東北学院大学経済学論集』第191巻、239～259頁。
- 塚谷文武（2016）「アメリカの子育て支援制度における分権的財政システム — カリフォルニア州アラメダカウンティを事例として —」『大阪経大論集』第67巻第2号、47～65頁。
- 深堀聡子（2008）「アメリカ 学力の底上げを目指すユニバーサルな政策へ」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、130～153頁。
- 本多正人（2015）「アメリカ — ユニバーサル・プレスクール政策 —」渡邊恵子（研究代表者）『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』国立教育政策研究所、第2章、27～56頁。
- 米村佳樹（2007）「アメリカ合衆国における就学前教育制度 — その現状と特色 —」『四国大学紀要』第27号、135～154頁。
- 米村佳樹（2010）「アメリカ合衆国におけるプレ幼稚園プログラムの展開 — ジョージア州を事例に —」『保育の研究』第23号、55～65頁。
- Barnett, Steven W. (2010) “Universal and Targeted Approaches to Preschool Education in the United States”, *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-12.
- Blau, David M. (2022a) “The Case for Targeted Preschool and Childcare Subsidies”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 929-937.
- Blau, David M. (2022b) “Response to Jill Yavorsky and Leah Ruppanner”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 940-943.
- City Council of Philadelphia, Committee of the Whole (2016) *FY 2017 Budget Hearing Transcript*, April 5.
- City Council of Philadelphia (2017) “Trend Analysis of Changes to Population and Income in Philadelphia, using 2010-2016 American Community Survey (ACS) Data”, Office of the President-Finance and Budget Team, September 22.
- City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016a) *The Mayor’s Operating Budget in Brief for Fiscal Year 2017*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, James F. Kenney (Mayor) (2016b) *Five Year Financial and Strategic Plan for Fiscal Years 2017-2021*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2013) *Shared Prosperity: Our Plan to Fight Poverty*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2015) *A Running Start Philadelphia for every child, birth to 5*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2016) *Shared Prosperity 2016*. City of Philadelphia.

- City of Philadelphia, Office of Community Empowerment and Opportunity (2017) *One City. One Future: Shared Prosperity 2017*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016a) *Budget Address*. City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016b) “Inquirer Publishes Editorial in Support of Sugary Drink Tax”, March 21, City of Philadelphia.
- City of Philadelphia, Office of the Mayor (2016c) “Pre-K Implementation Plan”, April 5. [<https://phlcouncil.com/wp-content/uploads/2016/04/Pre-k-Implementation-Plan-FINAL.pdf>] 2025年3月6日閲覧。
- Clarke, Darrell L, Bobby Henon, Blondell Reynolds Brown, and Bill Greenlee (2016) “Thursday’s Vote for the Soda Tax”, *The Philadelphia Inquirer*, June 14.
- Eichel, Larry (2016) “Pew Poll Shows Philadelphians Feeling Good About Their City: Residents Proud to Have Hosted Big Events, Approving of New Mayor”, The Pew Charitable Trusts, October 5. [<https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2016/10/05/pew-poll-shows-philadelphians-feeling-good-about-their-city>] 2025年3月7日閲覧。
- Epstein, Dale J. and W. Steven Barnett (2012) “Early Education in the United States: Programs and Access,” in Robert C. Pianta (ed.), *Handbook of Early Childhood Education*, New York: The Guilford Press, pp. 3-21.
- Garver, K (2021) *City Funding Strategy to Support Public Preschool Program*. New Brunswick: National Institute for Early Education Research. [<https://nieer.org/research-library/city-funding-strategies-support-public-pre-k-programs>] 2025年3月4日閲覧。
- Hill, Misha E. and Carl Davis (2016) *The Short and Sweet on Taxing Soda*, Washington, D.C.; Institute on Taxation and Economic Policy.
- Hustedt, Jason T. and W. Steven Barnett (2011) “Financing Early Childhood Education Programs: State, Federal, and Local Issues,” *Educational Policy*, Vol.25, No.1, pp. 167-192.
- Kamerman, Sheila B. and Shirley Gatenio-Gabel (2007) “Early Childhood Education and Care in the United States: An Overview of the Current Policy Picture”, *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 1, No. 1, pp. 23-34.
- Leach, Solomon (2015) “City Launches Pre-K Improvement Plan”, *The Philadelphia Daily News*, July 1.
- Nadolny, Tricia L. (2016a) “Diet Soda Joins List of Taxing Options”, *The Philadelphia Inquirer*, June 3.
- Nadolny, Tricia L. (2016b) “Soda Tax Makes History”, *The Philadelphia Inquirer*, June 17.
- Nadolny, Tricia L. and Julia Terruso (2016a) “Big Bucks Battling Tax Plan”, *The Philadelphia Inquirer*, May 4.
- Nadolny, Tricia L. and Julia Terruso (2016b) “Kenney Has the Votes on Drink Tax, Bass Says”, *The Philadelphia Inquirer*, June 8.
- Nutter, Michael A. (2018) *Mayor: The Best Job in Politics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Philadelphia Commission on Universal Pre-Kindergarten (2016) *Final Recommendations Report*, April 15.
- Purtle, Jonathan, Brent Langellier and Félice Lê-Scherban (2018) “A Case Study of the Philadelphia Sugar-Sweetened Beverage Tax Policymaking Process: Implications for Policy Development and Advocacy”, *Journal of Public Health Management and Practice*, Vol. 24, No. 1, pp. 4-8.
- Rose, Elizabeth (2010) *The Promise of Preschool: From Head Start to Universal Pre-Kindergarten*, Oxford: Oxford University Press.
- Shepelavy, Roxanne Patel (2016) “Philly Poll: Yes to Soda Tax”, *The Philadelphia Citizen*, May 5. [<https://thephiladelphiacitizen.org/beheard-philly-soda-tax-poll/#>] 2025年3月3日閲覧。
- Slusser, Jane (City of Philadelphia, Chief of Staff, Office of the Mayor) (2016) “FY17 Operating Budget and FY17-FY21 Five Year Plan Testimony”, presented before the City Council Committee of the Whole, March 29.
- Tax Policy Center (2024) “How Do State and Local Soda Taxes Work?”, *The Tax Policy Briefing Book*, Washington, DC: Urban-Brookings Tax Policy Center. [<https://taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-state-and-local-soda-taxes-work>] 2025年3月4日閲覧。
- Terruso, Julia (2016) “Some Council Members Want Pre-K Income Cap”, *The Philadelphia Inquirer*, April 6.
- Terruso, Julia and Tricia L. Nadolny (2016) “Soft Drinks, Hard Lobbying”, *The Philadelphia Inquirer*, March 6.
- Terruso, Julia, Tricia Nadolny, and Claudia Vargas (2016) “Kenney Promotes Soda-Tax Benefits”, *The Philadelphia Inquirer*, March 1.
- The Pew Charitable Trusts (2016) *Philadelphia: The State of the City, A 2016 Update*. The Pew Charitable Trusts. [https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2016/03/philadelphia_the_state_of_the_city_2016.pdf] 2025年3月8日閲覧。
- The Philadelphia Inquirer (2010) “More Fizzle Than Pop”, *The Philadelphia Inquirer*, March 14, Editorial.
- The Philadelphia Inquirer (2016) “Paying for Preschool Justifies Kenney’s Soda Tax”, *The Philadelphia Inquirer*, March 20. [http://www.philly.com/philly/opinion/20160320_Paying_for_preschool_justifies_Kenney_s_soda_tax.html] 2025年3月3日閲覧。
- Vargas, Claudia, Julia Terruso, and Tricia L. Nadolny (2016a) “Kenney to Seek a Tax on Soda”, *The Philadelphia Inquirer*, February 29.
- Vargas, Claudia, Julia Terruso, and Tricia L. Nadolny (2016b) “Big Chunk of Soda Tax Money Not Going to Pre-K”, *The Philadelphia Inquirer*, June 16. [https://www.philly.com/philly/news/politics/20160614_Drink_tax_proposal_had_some_sweetners.html] 2019年5月19日閲覧。

- Williams, Damon (2015) “Candidates Make Their Case for Mayor’ s Office [3]”, *Philadelphia Tribune*, May 12.
- Witte, Ann Dryden and Marisol Trowbridge (2005) “The Structure of Early Care and Education in the United States: Historical Evolution and International Comparison”, James M. Poterba (ed.), *Tax Policy and Economy*, Vol. 19, pp. 1-37.
- Yavorsky, Jill E. and Leah Ruppanner (2022a) “An Argument for Universal Preschool and Childcare in the U.S.”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 922-929.
- Yavorsky, Jill E. and Leah Ruppanner (2022b) “Response to David Blau’ s Essay”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41, No. 3, pp. 937-940.