

## 学校財務に関する公立小中学校への権限委譲の動向 ： 政令指定都市における制度改革を手掛かりに

木村, 栞太  
九州大学大学院人間環境学府 : 博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/1932043>

---

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 20, pp.25-31, 2018-03-29. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

# 学校財務に関する公立小中学校への権限委譲の動向 —政令指定都市における制度改正を手掛かりに—

木村 葉太  
(九州大学／大学院生)

## I 問題と目的 II 方法 III 結果と考察 IV 成果と課題

### I 問題と目的

#### 1. 学校財務に関する制度の今日的動向と問題

2017年4月1日より「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律」が施行された。この度の法改正では、義務教育諸学校等の事務職員（以下、学校事務職員と表記する）の職務規定が、「事務に従事する」ことから「事務をつかさどる」ことへと変化した。このような学校事務職員の権限拡大傾向が意味するのは、「ヒト」「モノ」「情報」といった資源と同等か、場合によってはそれ以上に学校経営のありようを規定する「カネ」すなわち学校予算に関する運用のあり方が今日的な教育政策における重要課題の一つとなっているということの証左であるだろう<sup>(1)</sup>。

また、こうした法改正は、教育再生実行会議において「学校が多様な課題を抱えるようになった」<sup>(2)</sup>という認識にもとづき、教師に加え、多様な専門人材を配置することで組織力・教育力の向上を図る「チーム学校」という政策アイデアの台頭がその要因となっている。また、さらに元をたどれば1990年代後半から進められた地方分権改革に伴い、権力を国家から地方へと委譲する方向へと舵が切られたことがそのターニングポイントとなっているように思われる<sup>(3)</sup>。

以上のような動向把握から、1990年代以降進められてきた分権改革によって、公立小中学校の学校財務<sup>(4)</sup>に関する諸権限は、そのあり方が問われ続けていると言える。

このような動向に関して、貞広（2008）も「各学校の予算は、設置主体の教育委員会によって配

付され、一部を除いてその用途が特定されているため、各学校が自校の教育課題を検証し、能動的に教育活動を計画し、その予算を獲得するという予算面からみた自主性・自律性が発揮される状況にはない」（132頁）としており、公立小中学校の学校財務に関する諸権限のあり方には検討の余地が残されていることが指摘されている。

学校財務に関する権限委譲は、政策決定、政策実施、政策評価という一連の政策プロセスのうち（宮川 2004：210）、意思決定の是非を問う政策決定の段階から、どのような制度設計のもとで、学校に権限を委譲していくのかという政策実施の段階に移行しているように思われる<sup>(5)</sup>。1990年代以降の教育改革の中で「自律的学校経営」という政策アイデアの実現が目指されていることは上述したとおりであり、その実態把握は、今日の政策研究において必要不可欠の作業であるだろう。

また、国際比較の分析結果から、政策的文脈が当該政策の推進を促進/疎外するという仮説が存在するが（末富 2008）、その仮説検証のためにも情報の収集が必要と考えられる。

### 2. 先行研究の検討

上述したように本論における問題意識は、公立小中学校の財政的な条件整備のあり方が問い直される必要性にある。かかる問題意識に関わって学校財務に関する権限委譲を取り扱った先行研究については、田中（2016）が「経営の1つの要素である『カネ』という要素に着目した研究が少なく、学校財政・学校財務研究が乏しい状況にある」と指摘している通りではあるが、その内容を大まかに分けると、学校財務の規範的な在り方について理論的に考察をおこなうものと学校財務に関する

実態把握を通してその特質と課題を論じるものに分けることができるだろう。前者については、白石（2008）、末富（2008）、笠沙（2004）などが、学校財務に関する権限委譲は、学校経営のパフォーマンスの向上に可能性を有していることや学校が自主性を発現する際の必要条件として制度改正を行っていくメリットを論じている。また、清原（2000）は、学校財務・予算における学校の権限拡大を阻害する要因として、「標準的な制度が存在しないという点」「学校専決の範囲、予算執行手続きのあり方、教委―学校間調整方式の形成、学校内予算編成・執行体制の整備など、そのいずれをとっても望ましいモデルが確立されていない」点を指摘している（201頁）。

また後者については、河野（2004）や全国公立小中学校事務職員研究会（2008）（以下、全事研とする）、PHP（2012）、ベネッセ（2007）などが全国的な調査を実施している。河野（2004）は全国道府県・市町村教育長および全国公立小中学校校長を対象とした大規模調査の結果から、人口規模や学校規模等の条件と学校の意思が反映される方途の間には関係性が明確には見受けられないことを指摘している。また、制度改正における課題として、厳格な予算区分にもとづいた予算執行に伴う事務負担の増大を論じるもの（木村 2017）や競争的予算をあくまで追加的措置とするなどして学校間格差が過剰にならないように配慮することの必要性などを政策実施上の課題として指摘するものがある（貞広 2008）。

以上の先行研究ではその限界点として以下に示す通り2点指摘することができる。

第一に、学校財務における権限委譲の理論的な有効性や実施上の課題が明らかにされてきたが、管見の限りベネッセ（2007）や全事研（2008）以降、学校予算の運用規定に関する全国公立小中学校の現状と課題を実証的に取り扱った論考が存在していない点である<sup>(6)</sup>。最後に全国調査が実施された2008年から今日までの学校運営費の運用規定に関する改正の動向については、河野（2004）がその研究課題として指摘したように、学校運営の多様化が予測されるなかで継続した調査が必要である。その後の動向を明らかにするなかで、教育委員会と学校の間にある権限がどのようなメカニズムのもとで委譲されるのかといった問いの解

明には、いまだ現状を捉えるための情報に乏しい状況がある。

第二に、学校裁量予算制度と提案型予算制度の導入と廃止に関する教育委員会の意思決定には、どのような要因が影響しているのかが不明な点である。木村（2017）は、学校裁量予算制度の導入に関しあつてある中規模自治体の事例分析をもとに、その効果を考察しているが、教育委員会の制度の導入/廃止という意味決定に影響をもたらす要因の考察については未着手となっている。

そこで本論では、入手可能であつた政令指定都市に限られた情報ではあるが、実態把握の基礎的な作業として、学校財務に関する権限委譲の動向を検討する。本稿で政令指定都市を対象として取り扱うことは以下の点で積極的な意義がある。すなわち、本稿では後に詳述するように予算運用に関する規制を緩和するもの（学校裁量予算制度）と具体的な予算措置を行うもの（提案型予算制度）の2つに関する制度の導入状況を取り扱う。後者の具体的な予算を措置する方式に関しては、財政状況の厳しい小規模自治体がそうした方式を採用する可能性に乏しいことが予測される。そこで、予算措置を行う方式での権限委譲の動向についても、その把握が行いやすい自治体として、財政状況が比較的好ましいと考えられる政令指定都市をその対象とすることにした<sup>(7)</sup>。

## II 方法

前節で確認した目的から、本論では以下2つのリサーチクエッションを設定した。

第一に、政令指定都市における学校への権限委譲は、この5年間で進行しているのか、それとも後退しているのかである。第二に、政令指定都市が権限委譲に関する制度を廃止したのであれば、それはどのような理由によるのかである。

上記リサーチクエッションを明らかにするために、本論では文部科学省が毎年実施している「教育委員会の現状に関する調査」を取り扱う。分析にあたっては、筆者が文部科学省に資料請求することで得られた過去5年分（平成23-27年度）のデータを用いる。当該調査は、「教育委員会の仕組みや取組に関すること等を紹介」<sup>(8)</sup>することを目

的として行われており、上記の目的から、全都道府県・政令指定都市、市町村教育委員会（特別区、広域連合及び共同設置の教育委員会を含み、一部事務組合を含まない）を対象に、以下の調査項目から質問紙が用意されている。すなわち、（１）教育委員会の会議の運営状況、保護者や地域住民への情報発信、（２）教育委員の選任、（３）教育委員の研修、（４）教育委員会と首長との連携、（５）教育委員会の事務処理体制、（６）教育委員会の活動状況についての点検・評価、（７）学校の裁量拡大である。本論が着目する（７）学校の裁量拡大の下位項目は、①学校管理規則の見直し状況、②学校裁量予算についての取組状況からなり、本論では、②の調査項目として「総額裁量予算制度の導入」を行っているかどうか、および「学校の企画提案した独自の取組について、特別の予算を別途措置」（以下、かかる措置を提案型予算制度として表記する）しているかどうかを、学校財務に関する権限委譲の動向を示す情報として取り扱う。ただし、総額裁量予算制度は、「学校配当予算の総額が予算項目ごとではなく、総枠として学校に」予算配当を行うものとし、各自治体に質問が実施されたのが平成 24 年度以降であるため、それ以降のデータの集約を行うこととする。

また、2017 年 10 月から 12 月にかけて全国の政令指定都市の教育委員会担当課に電話での聞き取り調査を依頼し、調査対象となる平成 23 年ないしは 24 年から平成 27 年の間に、当該制度を導入していたのにも関わらず、制度を廃止した市に該当した、北九州市の担当職員に対して制度を廃止した理由やその経緯について尋ねた。

以上より本論では以下の作業課題を設定した。

第一に、質問項目に対する政令指定都市の 5 年分の回答結果から、学校財務における権限を拡大する 2 つの制度を導入している自治体が増加傾向にあるのか、減少傾向にあるのかを確認する。

第二に、平成 22 年度時において当該制度を導入していた政令指定都市に関して、そうした制度を後に廃止した自治体があるならば、その理由を自治体への電話調査を通して明らかにする。

### Ⅲ 結果と考察

#### 1. 政令指定都市における権限委譲の実施状況

調査の結果、政令指定都市 20 市における制度の導入状況は表 3-1、表 3-2 の通りであった。なお、各表では新たに制度を導入した自治体には「↑」の記号を、制度を廃止した自治体には「↓」の記号でその動向を示すようにした。

表 3-1 からわかることとして、まず平成 24 年度から平成 27 年度の 4 年間で一貫して総額裁量予算制度を導入していたのは 20 市中、横浜市、新潟市、京都市、大阪市、福岡市の 5 市であり、反対にこの間一貫して制度が未導入であったのは、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、静岡市、名古屋市、広島市、北九州市、熊本市の 10 市であった。

次に、平成 24 年度から平成 27 年度の間、当該制度を新たに導入したのは、相模原市、浜松市、堺市、神戸市、岡山市の 5 市、反対に廃止した市は存在しなかった。

以上の結果から、総額裁量予算制度を導入している自治体の動向としては、増加傾向にあることが明らかとなった。

また、表 3-2 からわかることとして、まず平成 23 年度から平成 27 年度において一貫して提案型予算制度を導入していたのは 20 市中、川崎市、新潟市、京都市の 3 市であり、反対にこの間一貫して制度が未導入であったのは、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、相模原市、静岡市、浜松市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、熊本市の 12 市であった。

次に、平成 23 年度から平成 27 年度の間、当該制度を新たに導入した自治体は、名古屋市、大阪市の 2 市であり、反対に廃止したのは、北九州市の 1 市のみであった。

最後に、残る横浜市は、平成 24 年度に制度を導入したにもかかわらず、平成 26 年度以降に廃止、福岡市は平成 23 年度、平成 26 年度のみ導入となっているが、両市がなぜそのような回答をおこなっているのか、また当該年度における制度の導入状況について電話調査でも明らかにすることができなかった。

以上の結果から、そもそも提案型予算制度を導入している自治体は少数であり、その動向として

増加/減少の傾向をうかがうことができるような変化はこの間発生していないことが明らかとなった。

次に、提案型予算制度を実施していたが、当該期間内に廃止した北九州市に関して、廃止の理由やその経緯について電話調査を実施したところ、予算削減のためであることが少なからぬ要因であるとの回答を得ることができた。

平成 21 年度に北九州市では、市の基本構想・基本計画に対応する子どもの教育に関する基本構想・基本計画として「北九州市子どもの未来をひらく教育プラン」<sup>(9)</sup>が北九州市教育委員会によっ

て策定されている。当該構想・計画では、「『心の育ち』、『学力』、『体力』の課題に対応した学校教育の充実」および「子どもの『意欲』や『生活習慣』の課題に対して、学校、家庭、地域が総がかりで取り組むこと」がその「ねらい」とされている。その新規事業の一つが、「未来をひらく学校づくり支援事業」である。この事業では、「子どもたちの学ぶ意欲を高めるための取組みとして」「小・中学校」「が独自に企画・実施しようとする事業に対し、重点的に予算配分をすることにより」「創意工夫による自主的・自立的な『特色ある学校づくり』を推進」することが目指され、平成 22 年度か

表 3-1 各政令指定都市における総額裁量予算制度の導入状況

番号	自治体名	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	動向
1	札幌市	×	×	×	×	
2	仙台市	×	×	×	×	
3	さいたま市	×	×	×	×	
4	千葉市	×	×	×	×	
5	川崎市	×	×	×	×	
6	横浜市	○	○	○	○	
7	相模原市	×	○	○	○	↑
8	新潟市	○	○	○	○	
9	静岡市	×	×	×	×	
10	浜松市	×	○	○	○	↑
11	名古屋市	×	×	×	×	
12	京都市	○	○	○	○	
13	大阪市	○	○	○	○	
14	堺市	×	×	○	○	↑
15	神戸市	×	×	○	○	↑
16	岡山市	×	×	×	○	↑
17	広島市	×	×	×	×	
18	北九州市	×	×	×	×	
19	福岡市	○	○	○	○	
20	熊本市	×	×	×	×	

※川崎市については、電話調査から得られた回答に基づき一部修正を施している。



表3-2 各政令指定都市における提案型予算制度の導入状況

番号	自治体名	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	動向
1	札幌市	×	×	×	×	×	
2	仙台市	×	×	×	×	×	
3	さいたま市	×	×	×	×	×	
4	千葉市	×	×	×	×	×	
5	川崎市	○	○	○	○	○	
6	横浜市	×	○	○	×	×	
7	相模原市	×	×	×	×	×	
8	新潟市	○	○	○	○	○	
9	静岡市	×	×	×	×	×	
10	浜松市	×	×	×	×	×	
11	名古屋市	×	×	×	×	○	↑
12	京都市	○	○	○	○	○	
13	大阪市	×	○	○	○	○	↑
14	堺市	×	×	×	×	×	
15	神戸市	×	×	×	×	×	
16	岡山市	×	×	×	×	×	
17	広島市	×	×	×	×	×	
18	北九州市	○	○	○	×	×	↓
19	福岡市	×	×	×	×	×	
20	熊本市	-	×	×	×	×	

※札幌市、横浜市、福岡市については、電話調査から得られた回答に基づき一部修正を施している。

ら平成25年度まで実施された（平成21年度は事業内容が検討された）。なお、対象事業として明示されているのは、各小・中学校が独自に企画・実施する事業、教科等教育に関する事業の他に、「本計画における重点的な取組み（あいさつ運動、読書活動、健康な体づくり）を推進する事業」も含まれている。

当該事業は、新規事業であったにもかかわらず、平成26年度に改訂された「プラン」では予算化されておらず、市の事業仕分けのなかでその重要性が認められなかったことがわかる。この点については、末富（2016）において、「学校配当予算額や予算編成等の組織・体制についての認識の一致度」（66-73頁）や学校事務職員に加え、校長の予算獲得に対する意識の高低（74-83頁）が学校の特色化を左右する変数となりうることが指摘されており、北九州市の事例においても制度改正におけ

る一つの要因となっているのではないかとと思われる。

また、文科省の「新教育委員会制度への移行に関する調査」（2016年9月実施）で明らかにされているように、都道府県・政令指定都市の約82%が改正法施行後に「新教育長」体制に移行したことから、地教行法改正による少なからぬ影響があることに留意する必要があるだろう。堀内（2015）が文科省が「地方教育行政の基軸とされることによる教育委員会による画一的な学校管理とそれを枠組みとする学校経営は維持されなくなるであろう」（11頁）と予測したように、今後も権限委譲の動向については、継続した観測が求められる。

#### IV 成果と課題

本論では、まず過去5年間の政令指定都市における学校財務の権限拡大について、2つの制度の導入実態から検討し、学校裁量予算制度についてはその増加傾向を、提案型予算制度については増加/減少に関する傾向が生じていないことを明らかにした。

次に、政令指定都市が学校への権限を委譲する制度を廃止する理由としては、予算削減が理由となっていたことが明らかになった。

この点については、「未来をひらく学校づくり支援事業」における学校の提案企画や具体的な配当予算額など綿密な調査を実施するなかで、その背景となっている要因の検討が必要である。

また本研究では、引き続き全国の市町村教育委員会を対象に学校財務に関する権限委譲の実態把握を行うなかでその傾向を整理していく必要があるため、今後、データの収集を行っていくなかで、より実態に即した動向把握を行っていくことを今後の課題としたい。

#### 【注】

- (1) 今回の法改正の意図は、「学校におけるマネジメント機能を十分に発揮できるようにするため、学校組織における唯一の総務・財務等に通じる専門職である事務職員の職務を見直すこと」にあったとされる（文部科学省 2017）。また、藤原（2017）は、学校事務職員の学校組織における位置づけに一定の決着を与えるものとして、こうした変化を画期的であったと評価している。
- (2) 平成27年7月8日教育再生実行会議「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について（第八次提言）」7頁。
- (3) 教育政策においては、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方」（平成10年9月1日）において、「各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のためには、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの改

革が必要である」との提言が打ち出されており、教育機会を保証するという課題を留保しながらも、各学校が有する独自の課題への対応によって教育の質的な向上が目指され、学校への権限委譲が進められるようになったと考えられる。

- (4) 学校財務については、「学校運営に関わる金銭や物品等の出入管理」（清原 2011）や「教育委員会の予算配当をもとに行われる個別学校における予算配分とその執行ならびに決算までの一連の事務」（本多 2003）といった定義が存在する。本論では上記の定義に依拠しながら、その職務の主体には、校長や学校事務職員のみならず、教育委員会事務局職員を想定していることを確認しておく。
- (5) なお、雪丸・青木（2010）においても政策決定から一定程度の時間が経過したことで政策実施過程を対象化することができるようになりつつあること、これまでの研究動向が政策決定過程に偏重していることから、政策実施のあり方を展望する研究の必要性に言及している。
- (6) 一部、福岡県下の自治体を対象に実態調査を行った PHP 研究所（2012）などは存在するが、対象が部分的である点に課題が残されている。
- (7) 政令指定都市は、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市の20市である。また、熊本市は平成24年4月より政令指定都市に指定されたため、本稿では指定後のデータを取り扱うこととする。政令指定都市は、かねてから「同一分野の政策や事業を、異なる主体、つまり政令指定都市と道府県が、同一目的で実施する現象」が「二重行政」という名の下に課題とされている（松井 2012）。地方教育行政においては、2017年に給与費負担、学級編成の基準の設定、教職員定数の決定、教職員の勤務条件、分限や懲戒制度の設定に関する権限が政令指定都市所在道府県から政令指定都市へと移されることとなった。本論文に関しては、学校事務職員の職務内容に

少なからぬ変化をもたらす制度改正であるため、政令指定都市特有の問題が観測される可能性には今後留意が必要であるように思われる。

- (8) 文部科学省「地方教育行政」  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_j.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_j.htm)、最終アクセス日：2018年1月25日)より。調査結果の概要は文部科学省のウェブサイトにて公開されているものの、自治体ごとの質問事項に対する回答結果は開示されていないことから、資料の開示請求を行い、入手可能であったデータの範囲内で、この間の政令指定都市の制度改正の動向把握を試みる。
- (9) 北九州市「北九州市子どもの未来をひらく教育プラン(平成26年2月改訂)について」  
([http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kyouiku/file\\_0016.html](http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kyouiku/file_0016.html)、最終アクセス日：2017年12月18日)より。

## 【参考文献】

- ・ 木村栞太(2017)「学校裁量予算制度がもたらす学校財務への影響に関する一考察—A市の事例分析を中心として—」『九州教育学会研究紀要』第44巻、87-94頁。
- ・ 清原正義(2011)『地方分権・共同実施と学校事務』学事出版。
- ・ 清原正義(2000)『教育行政改革と学校事務』学事出版。
- ・ 河野和清(2004)『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版。
- ・ 貞広斎子(2008)「对学校特定補助金(categorical fund)の功罪に関する研究—米国ニューヨーク州における低学年学級規模縮小政策の運用実態分析を通じて—」『教育制度学研究』第15号、132-145頁。
- ・ 白石裕(2008)『分権・生涯学習時代の教育財政—価値相対主義を超えた教育資源配分システム—』京都大学学術出版会。
- ・ 末富芳(2016)『予算・財務で学校マネジメントが変わる』学事出版。
- ・ 末富芳(2008)「義務教育財政の比較分析—国—地方—学校の権限・財源配分と「分権論」—」『日本教育行政学会年報』第36巻、208-211頁。
- ・ 笠沙知章(2004)「学校の自律性確立と財政的条件」『日本教育経営学会紀要』第46巻、14-24頁。
- ・ 藤原文雄(2017)『事務職員の職務が「従事する」から「つかさどる」へ—学校教育法第37条第14項「事務所行員は、事務をつかさどる」とはどういくことか—』学事出版。
- ・ 本多正人(2015)『公立学校財務の制度・政策と実務』学事出版。
- ・ 本多正人(2003)「公立学校の財務・会計と学校の自律性」『国立教育政策研究所紀要』第132号、171-185頁。
- ・ 松尾望(2012)「大都市制度をめぐる諸問題—「二重行政」という問題とその解—」『都市とガバナンス』第16号、36-41頁。
- ・ 宮川公男(2004)『第2版 政策科学入門』東洋経済新聞社。
- ・ 文部科学省(2017)「文部科学広報」第210号、3-5頁。
- ・ 雪丸武彦・青木栄一(2010)「教育経営学研究動向レビュー—分権改革が学校経営に与えたインパクト—」『日本教育経営学会紀要』第52号、240-249頁。