

平成28年度修士論文・卒業論文概要

木村， 栞太
九州大学大学院人間環境学府

古閑， 千晶
九州大学教育学部

吉川， 健太
九州大学教育学部

西村， 直人
九州大学教育学部

<https://hdl.handle.net/2324/1932055>

出版情報：教育経営学研究紀要. 20, pp.131-142, 2018-03-29. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン：

権利関係：



自治体による公立小中学校への権限委譲に関する研究 —学校財務に着目して—

木村 栞太
(平成 29 年 3 月修了)

【章構成】

序章

第 1 節 課題設定

第 2 節 本論の構成

第 1 章 研究枠組みの設定

第 1 節 地方分権改革と学校への権限委譲の政策過程

第 1 項 地方制度改革に伴う政府間関係の変容

第 2 項 地方分権改革に伴って展開された教育政策

第 2 節 学校財務への影響を捉える枠組み

第 3 節 リサーチクエッション

第 2 章 X 市教育委員会における権限委譲の実態

第 1 節 学校予算制度に関する自治体の全国的動向について

第 2 節 教育実践の類型と分析

第 3 節 教育実践の特性と傾向

第 4 節 小括

第 3 章 X 市立小中学校における権限委譲の実態

第 1 節 調査方法

第 2 節 X 市立小中学校への面接調査の結果

第 1 項 X 市立 S 中学校における面接調査の結果

第 2 項 X 市立 T 小学校における面接調査の結果

第 3 節 X 市立小中学校の予算要求に関する資料分析

第 4 節 小括

第 4 章 X 市による学校への権限委譲の影響

第 1 節 X 市による学校への権限委譲の実態

第 2 節 X 市による学校への権限委譲の影響

終章

第 1 節 本研究の成果

第 2 節 本研究の課題

【概要】

序章

今日の公立学校の運営に関する教育政策は、集権的なシステムを転換してゆこうとする流れにあるといえる。中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(平成 10 年 9 月 1 日)では、公立小中学校の管理運営に関する学校の自主性・自律性を確立し、各校が特

色ある教育活動の展開が目指された。

学校の自主・自律というコンセプトはかならずしも、文科省による積極的な姿勢の元で進められたものではないとされる。曾我(2013)は、地方分権改革は「地方政府内部では首長や総務系部局、中央省庁の中では総務省の利益」に沿う形で進められた改革であるとし、政府間関係の総合化の流れの中で、地方分権推進委員会からの要請を受けた文科省の受動的対応として、教育分野における分権改革は把握されている。

また荻原・村上(2012)は、第一次地方分権化改革のなかで教育行政における権限の関係性に生じた変化を、「国から自治体への、および都道府県から市町村への関与機能の削減を主眼とするもの」(p. 17)として整理した。

以上のように制度改革が進展するなかで、教育行政における分権改革の領域的な特性として練り上げられたのが、学校の自主性・自律性を模索するという方向性であり、学校への裁量権限の委譲を志向する施策はこのような流れの中で生じた。

貞広(2008)は、現在の教育財政システムについて管理者である教育委員会によって配分される各学校の予算は、一部を除いてその用途が特定されており、その予算配分のあり方は、どの子どもにも少なくとも必要最低限の教育成果を獲得できるような適切な教育条件を担保するという教育合理性に優れた方式であると評価している。しかしその一方で、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自主性・自律性が発揮される状況に必ずしもあるわけではないとして、現在の学校を取り巻く予算制度の概況を整理している。加えて竺沙(2004)は、「それぞれの地方や学校の実情に応じた特色ある教育を展開していくためには、自治体や学校レベルでの独自の事業展開が必要であり、そのための財源が不可欠」であると述べている。

末富(2008)は、このような政策方針と教育財政システムに関する現状認識を引き合いに、学校への行財政に関する権限委譲の重要性に着眼するための「学校分権」概念を設定し、日本における学校への権限委譲の重要性と政策上の推進条件について検討している。全国公立小

中学校事務職員研究会やベネッセなどによる、自治体ごとの学校予算の権限の実態については、市町村教育委員会が予算を留保している実態を指摘し、学校に十分な財源や予算配分はなされていない場合が多い点を指摘している。

学校財務は学校だけで完結しない業務である。それゆえ、学校は自治体行政の出先機関として有する権限の中で、予算を運用することになる。そうした学校の運営に関する権限のあり方について、より複眼的に考察を行うためには、行政学体な観点すなわちガバナンス改革の文脈から、権限委譲のありかたについて検討（とりわけ、学校の財務は、事後的監視システムの構築において重要という指摘がある）することが必要となる。そのような観点を有した分析対象として、学校財務に着目することは有効であると考えられる。また、効果的な学校運営のためには、予算による裏付けや、適格な財務活動が必要であることが国内外で指摘されており（本多 2015、Husan2010）、学校運営のあり方を条件面において大きく規定する予算の裏付けという観点から、学校経営について示唆的な知見を見出すことができる可能性を有したテーマとして、学校財務を取り扱う。

また、教育課程に関する権限委譲の実態としては、これまでコミュニティ・スクールの研究などを筆頭になされているが、教育の条件整備における権限委譲の実態に関する考察は乏しく、こうした観点から分権改革の帰結を検討することは、政策の帰結を評価するための知見の空隙となっている。

このように学校財務に関する分権改革は、学校への権限委譲において研究課題を有していることが把握される。しかしながら、その学校財務に関する権限委譲がどのようなメカニズムのもとで進行しているのか、とりわけ学校を対象に政策のインパクトがどのように及んでいるのかという点については、その検討が十分になされていない状況にある。青木（2011）は、分権改革が学校経営に与えたインパクトに関する研究の到達点と今後必要となる分析のあり方についてレビューを行っており、その因果関係を明確にする必要があることを指摘しており、学校財務もその範疇に含まれている。この点については、小川（2009）も同様に、学校経営研究における今後の研究課題として、「法制度・しくみがどのように機能してきたのか（機能してこなかったのか）等の効果検証」を教育行政研究と同様になされてこなかったことを指摘している。

そこで本研究の目的は、学校財務という学校の条件整備に関する実務を対象に、その権限を学校に委譲するこ

とが、学校にどのような変容をもたらすものであったのか、それは教育課程に関する学校への権限委譲とは異なり学校教育の特色化をもたらすような改革たりうるものであったのか、地方分権改革という文脈にそってその実態を解き明かしていくこととする。

それは、総務省を初発とする公共サービスの提供の効率化や市民による自治を標榜する民主化の文脈と並立して、文科省を初発とする学校の自主・自律を志向する文脈との間で進められた改革であるといえる。教育行政のみならず、自治体の総合行政の論理にも影響を受けながら進められることとなった学校の条件整備に関する改革は、どのような帰結をもたらすものであったか、本論の問いはこの点にある。

なお本研究は、地方分権改革に伴う自治体からの学校への権限委譲がもたらした学校財務における変容を明らかにすることを通して、政策の学校へのインパクトに関する知見に与することができるものとする。

第1章 研究枠組みの設定

第1章では、地方分権改革の過程とその目的や政策理念について確認しつつ、本研究の分析枠組みを設定した。

パートナーシップ論やNPMをキーワードに、効率性や民主性を志向する一般行政の政策方針に対する受動的な応答として展開されることとなった教育行政分野における分権改革は、領域独自の政策理念として、学校の自主・自律すなわち、多様性を理念とした政策が展開されることとなる。

学校財務に関する学校への権限委譲は、自治体ガバナンスにおける予算の効率的な運用や、学校の特色に応じた予算執行に伴う教育活動の多様化、加えて、保護者・住民の民意に沿った学校運営とその説明責任の保証といった民主性の向上を目指すものであった。

以上より、本研究における分析枠組みとして効率性、多様性、民主性という3つの観点を提示し、この価値にもとづいて学校財務にもたらされた変容の考察を行うこととする。

また具体的なリサーチクエッションとして以下3点を設定した。①自治体では学校への権限の委譲に関する制度改正がどのような経緯で、またどのような狙いのもとで行われたのか、②学校側は、制度改正に伴う権限委譲に応じて、自校の課題解決に向けてどのように権限を活用しているのか、また、権限委譲に伴う変容をどのように捉えているのか、③権限を活用した取組に学校間での差は生じているのか。

第2章 X市教育委員会における権限委譲の実態

第2章では、X市教育委員会における権限委譲の実態把握を行った。学校予算制度に関する全国的な動向把握から、X市における権限委譲の取組に焦点化し、その実態に関する面接調査の結果を整理した。

検討の結果、学校予算に関する権限の委譲は、全国的には今日その勢いを弱めつつあることが明らかとなった。この点は、自治体財政が逼迫する過程で、学校予算に関する権限を自治体が留保するインセンティブが高まっている可能性を示唆するものである。

また、X市教育委員会担当課職員の認識からは、権限委譲に伴って、学校の予算執行における計画性の向上や、財務事務の効率化が確認された。その一方で、かかる権限委譲は自治体から学校に対する信頼関係に依存する部分もあり、説明責任に対する言及からは、自治体行政における民主性の保証という課題を浮き彫りにするものであった。ただし、こうした認識が析出された要因の一つとして、担当課職員の出自について留意しておく必要がある。すなわち、本調査で面接調査を行ったT氏は教育委員会に異動してくるまでは、下水道局や市税課での実務を経験しているのであり、とりわけ市税課というキャリアは、自治体財政の意識を醸成する上で少なからぬ影響を及ぼしているとかんがえられる。以上の考察からは、担当課の職員が一般行政アクターであるのか教育行政に関するプロパーであるのかという点が、本論を分析する上で重要な変数となる可能性を示唆するものである。

第3章 X市立小中学校における権限委譲の実態

第3章では、X市による学校への権限委譲の実態をX市立小中学校の実態に着目し検討した。S中学校ならびにT小学校の校長、学校事務職員への面接調査からは以下の点があきらかとなった。

まず、総枠での予算配当については、教員からの突然の要望にも対応することができるとような柔軟性のある予算体制を構築するために、消耗品費に予算を傾斜させた配分を心がけており、そうした工夫を行うことは、突発的な事案に対する予算執行を行う場合に有効であることがうかがわれた。すなわち、学校は突発的な予算の執行に対しては、迅速に備品を調達するために、事務手続きが公費に比べて簡易であり、また使途に関する規定も厳しくない私費に依存してしまう傾向があるとされるが、そうした私費に依存しがちな消耗品費への公費予算の配分を増やすことは、結果として保護者負担の軽減に繋がっていることがわかった。

また、教育委員会に対する調査結果との違いは、権限

委譲を通して学校予算に総枠を設けたことが自治体予算の節約につながるような機能を有する可能性が明らかとなった点である。なお権限委譲の実態について、学校種による違いは見受けられなかった。

最後に、校長の専決権については、学校財務に関する予算執行の8割を校長の権限で行うことができるようになったことで、教育委員会の事務負担が小さくなり、学校財務において発生する事務処理の合理化につながる権限委譲であったことが学校事務職員の認識から明らかとなった。学校財務事務が合理化された結果、教育委員会と学校の予算の取扱に関する意見交換や学校側の要望に寄り添った学校財務の実現に近づいているという認識も確認された。

第4章 X市による学校への権限委譲の影響

第4章では、本論の結論にあたるX市による学校への権限委譲の影響をこれまでの調査結果から総合的に考察する。

政策の実施過程を分析するにあたっては、政策が標榜する政策理念の具現化の過程として、地方自治体の行政の実態を検討することが妥当であること、その実態を検討するにあたっては、本テーマにおいては、政策が志向する価値として、効率性、多様性、民主性の3つの価値がどのように具現化されるのかを検討することを提示した。

それでは、X市における権限委譲によってどのような変容が観察されたであろうか。まず、効率性を志向する変容として顕著であったのは、消耗品費の執行に関する専決権を校長に委譲したことによって、伝票の確認に要する事務作業が大幅に解消されたことなどが確認された。また、そうした作業の合理化によって、教育委員会と学校間での協議の機会が制度改正によって増加したという当事者の認識は、学校側のニーズに基づいた予算配当につながる変化であったと考えらる。しかしながら、かかる制度改正に伴う権限を学校がどのように活用しているのか、という観点からは、学校（校長）が有している課題意識や教育目標の具現化に向けた戦略として予算を編制・執行するには至っていない実態が明らかとなった。このような実態は、制度改正が学校の自主性・自律性、ひいては、教育の多様性をもたらすような変容には繋がっていない実態として捉えられる。

また、総枠予算に関する権限の委譲にともなって現れた変容として、教育委員会担当課職員の発言からは、説明責任に関する課題意識が浮き彫りとなった。すなわち、総枠での予算配当によって、学校側の予算運用はこれま

で以上に学校の裁量として委ねられることになったが、その用途が合目的であるかどうかという観点からは、より一層学校にその責任が求められることになっているものの、伝票の精度を維持するために教育委員会がその実務の一部を請け負う形を取っており、課題を残す状況にあることが明らかとなった。この点は、裁量の拡大とトレードオフで発生する事務負担の増加を学校がどのように対処することが妥当な制度改革となるのかという問題であるだろう。

以上の考察を総括すれば、学校への権限委譲は、教育課程における分権改革と同様に学校の自主性・自律性の確立に伴う多様性のある教育実践の展開には結びつきにくい実態が明らかとなった。すなわち、文科省によって打ち出された学校の自主・自律の確立といった政策理念にもとづいた変容よりも、総務省を初発とした自治体行政の総合化のなかで推し進められる行政サービスの効率化や合理化といった価値志向性の強い変容として学校財務に影響が現れていたことが明らかとなった。

終章

本研究では、地方分権改革における政策の実施過程という切り口から、権限委譲による学校（財務）へのインパクトとして以下の3点を明らかにした。

第一に、学校財務に関する自治体による学校への権限委譲は、文科省が政策の推進において掲げた学校の自主・自律、すなわち多様な学校教育の展開にはむすびつきにくい構造的な問題があることを指摘することができた。

第二に、地方制度改革における自治体財政の効率化を志向した制度改革からの影響を明らかにすることができた。この点については、教育委員会担当課職員のキャリアが従属変数に少なからぬ影響力を有した変数であることを仮説的に導き出すことができた。

また上記の一点目の成果から派生して第三に、教育行政学における研究蓄積として、これまで教育の条件整備の面から学校への権限委譲を行うことがどのような影響力を有するのかという点に研究領域上の空隙が存在していたことを確認したが、本論では学校財務の実務に関する記述を行うことで、学校への権限委譲を総合的に考察するための知見の蓄積を行うことができた。

本研究の課題は、大きく以下の2点が指摘できる。

第一に、本論ではX市における権限委譲の実態としてX市という一つの事例からの問題の考察を行うものであった。手続き上の工夫として、事例の分節化（S中学校とT小学校）は行っているものの、本研究において析

出された知見の一般化を試みるには慎重な姿勢が必要となる。今後は、本研究で得た知見の一般化に向け、本論で取り扱った事例とは異なる属性を有する自治体の検討を行うことによって、分権改革が学校経営に与えたインパクトを総合的に解明するための知見の蓄積を行っていかねばならない。

またかかる課題から派生して第二に、分析手法のさらなる精緻化が求められる点を挙げておく。本論では、政策科学分野における「政策実施」概念に着想を得ながら分析枠組みの構築を試みた。しかしながら、そうした枠組みの構築にあたっては、教育行政分野における関連研究の方法を参照するにとどまっており、分析枠組み、並びにリサーチクエッションの設定に関する手続きにおいては、今後広く社会科学研究からの蓄積を反映しつつ、より妥当性の高い「政策実施」概念の援用方法を検討していくことが求められる。

【主要参考文献】

- ・ 佐々木信夫（2009）『自治体をどう変えるか』ちくま新書。
- ・ 末富芳編（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）「教育財政システムにおける学校分権の比較研究：日本・イギリス・スウェーデンを中心に」『日本教育行政学会年報』第34巻、pp. 160-178。
- ・ 曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣アルマ。
- ・ 日本教育行政学会研究推進委員会編（2012）『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』福村出版。
- ・ 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・青木栄一（2003）「公立学校の財務・会計システムの改革」『日本教育行政学会年報』第29巻、pp. 118-129。
- ・ 宮川公男（2004）『政策科学入門（第2版）』東洋経済新報社。