

学校財務に関する権限委譲政策の分析枠組みの検討 ：「状況重視アプローチ」に着目して

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/10.15017/2230981>

出版情報：教育経営学研究紀要. 21, pp.19-28, 2019-03-29. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン：

権利関係：

学校財務に関する権限委譲政策の分析枠組みの検討 —「状況重視アプローチ」に着目して—

木村 葉太
(九州大学／大学院生)

- I はじめに
- II 方法
- III 考察
- IV おわりに

I はじめに

1. 本論の目的

本論の目的は、学校財務に関する学校への権限委譲が「学校の自律性」確立に結びつく/つかない状況を明らかにしていくための、分析枠組みとして「状況重視アプローチ」の可能性を検討することである。

ここでは、A市の取り組みを事例に後述する「学校の自律性」の確立を目指す権限委譲政策の実施過程を検討する。具体的には、公共政策学における政策実施概念を援用しながら、政策の執行主体であるA市教育委員会事務局職員（以下、教育委員会を「教委」と略記）ならびにA市小中学校校長、学校事務職員への聞き取り調査の結果等を分析材料とし、当該政策目的の実現を阻害する要因分析の視点について考察を行う。

考察の前に分析に関わる諸概念について確認しておく。まず「権限委譲」についてである。本論では権限を所有する主体に焦点化するための手段として当該概念を用いる⁽¹⁾。

また「学校の自律性」については「個々の学校が、委ねられた裁量権限に基づいて、当該学校として教育目標を独自に設定し、その効果的実現のための方策を自ら選択して実施し、その実現状況を自ら把握・診断しつつ教育活動を継続的に改善していく組織内作用」という浜田(2007)の定義を参照したい。ここでは、学校目標の実現過程が、委ねられた裁量権限に基づくものであるという理解がある。

そこで本論では、学校に委譲された権限が学校目標の実現過程に結びついているかどうかを立脚点として、当該政策の実施過程を「学校の自律性」

獲得に関わる地方教育行政実践として考察したい。

また、本論では、政策を国によって認められ推進が求められる理念や目的とし、政策過程を決定、実施、評価というサイクルで捉える。政策に関する意思決定がなされた後、そこで設定された目的の実現がどう目指されるのかに着目するうえで、「政策実施」概念を用いる。

2. 問題背景

財務に関する学校への権限委譲の問題は、政策実施の段階にあるように思われる。

その理由は、第一に当該政策の決定段階はすでに喉元をすぎたものになっており、イシューとしての重要性を矮小化させつつあるからだ⁽²⁾。

当該政策は、1998年の中央教育審議会答申（平成10年9月1日「今後の地方教育行政の在り方について」）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」との提言がなされたことがその端緒となる。

学校財務の在り方を見直す具体的な内容としては、「学校関係予算の編成に際して、ヒアリングを実施したり要望する予算の内容を一定の書式で各学校から提出させるなど、学校の意向が反映される予算措置がなされるよう工夫を講じること」「個性や特色ある学校づくりを推進できるよう、地方公共団体において校長の裁量によって執行できる予算を措置するなどの工夫を講じること」などが示された。

このような政策の方針転換から既に20年が経過した現在、地方自治体による国策への応答とし

て、政策実施の段階が到来していると考えられる。

また、こうした政策の決定に関する考察については一定の蓄積がなされている。例えば、末富（2008）は、海外における議論を紹介しながら、「財政配分の透明性」「学校間資源配分基準の平等性」「学校の教育パフォーマンスへの有効性」の3点から権限委譲が重要であることの理論的根拠を示している。

また、本多・青木（2003）は、校長の意思決定に関する裁量を拡大することは、複雑かつ多様な教育ニーズへの対応を可能にすること（多様性）、それと同時に決定にともなう責任の所在を明確化すること（民主性）、学校の抱える実情に応じた効率的な資源の利活用を可能にすること（効率性）を政策的に目指すものであるとして、その価値を整理している。

足立（2017）においても学校財務事務取扱要綱の分析を通して、その学校財務マネジメントへの効用が言及されている。

これらの議論では、必ずしも権限移譲を無批判に肯定しているわけではないが、政策が目指す価値の実現過程、すなわち政策実施の在り方を規範的に検討するものであると言えよう。

以上から財務に関する学校への権限委譲は、政策導入の経緯や期待される効用等の検討から具体的なプログラムのもとで、主体の相互作用がどのように変容していると考えられるのか、すなわち政策実施を模索する段階にあると言える。

この点、本多（2015）は、学校の予算執行上の裁量権の拡大を目指す学校財務改革に取り組んだ前橋市を事例に、その改革の特徴である短期間での包括的・網羅的な取り組みが、「学校の負担軽減という教育財政上の課題が顕在化したこと」「既に群馬県教委が給食費の公会計化を県内自治体に促していたこと」によってもたらされたとして基礎自治体における政策導入を促す要因を実証的に検討した数少ない政策実施研究であり、今後も比較的手法などを用いた知見の蓄積が待たれている状態である（青木 2011）。

また第二に、当該政策の推進は政策的文脈に依存するという仮説が存在することが挙げられる。

末富（2008）は、EU 諸国のデータ比較から、財務に関する学校への権限委譲は、「教育財政システムが分権的か集権的かということやパイの大きさ

に規定されるとはいえないことを指摘している。この指摘は非常に重要である。というのも、権限移譲政策を実施していく上での影響要因として予算の多寡以外の変数を日本の実情に応じて明らかにしていかなければならないからだ。

日本では財務に関する学校への権限委譲は一時的に進行したが、今日ではその割合が低下していることが下記の統計で明らかになっている。

文科省が毎年実施する「教育委員会の現状に関する調査」では、「学校提案型による予算措置」を行っている市町村の割合が2011年で37.6%とピークを迎えるも、2014年には16.4%とその割合を大きく低下させている。同調査によれば、教育課程の編成、副教材の使用、宿泊を伴う学校行事の決定については、ほとんどの自治体で学校管理規則が見直され、学校の各種取組に対する許認可制が廃止され、権限移譲が進展しているのに対して、学校財務に関する権限委譲は十分に実施されていないのである。

この点、本多（2015）は、「自治体の財務規則の制約」を権限委譲の阻害要因として示しているが、経年変化ではなく平成23年度時点で総額裁量予算の普及度合いに偏りが生じていることを根拠としており、過去に権限移譲が一定程度進んだことに対する十分な説明にはなりえない。

すなわち当該政策の実施にあたっては、一般的な通説とされる財政逼迫という事態に原因を求めるとはならず、教育委員会一学校間での意思決定において何らかのポリティカルな問題が生じていると考えなければならないのである。

この点、末富（2016）では、学校予算・財務制度に関する制度整備が比較的進展している中核市以上の規模の自治体を対象に予算・財務マネジメントの事態を分析することを目的とした学校マネジメント調査が実施されている。分析の結果、学校経営の計画段階において、目標実現のための予算額に関する管理職—事務職員間での認識のズレが生じていることや、学校経営の評価・改善段階における次年度の引継ぎが実施されていないことなどが明らかになっており、先進自治体においても、教委—学校間での学校予算制度の条件整備に関する問題が確認されており、その動態把握によって、より望ましい制度設計の在り方が問われている。

以上2点より、当該政策の問題の所在が政策決定から政策実施の段階に移行していることの根拠を示した。

そこで、本論では以上の問題意識に基づいた研究に着手するため、学校への権限委譲の問題を財務に着目しながら、その実施過程を考察するために、執行主体を取り巻く環境構造の解明ならびに、政策実施における阻害要因を析出するための分析枠組みの検討を行うこととする。

以下、第2節では政策実施の状況を明らかにするための理論的枠組みの構築にあたっては、公共政策学や政治学における成果として「状況重視アプローチ」が参考になるので、その内実を学校財務における権限委譲の観点から検討する。第3節では、調査概要について説明し、第4節では、A市における具体的な政策実施過程から、執行主体を取り巻く状況の検討を行う。第5節では、前節における検討を基に政策目的の実現を阻害する要因の検討を行う。

II 方法

1. 理論的枠組み

本節では、公共政策学において蓄積が進められている政策実施概念を分析枠組みとして用いた分析方法について論じる。そこで、まず当該研究領域における問題関心について説明する。次に、本論で援用する枠組み「状況重視アプローチ」が当該領域においてどのようにして理論化されたのかについて説明する。最後に、本論において「状況重視アプローチ」に依拠した分析を行う積極的な意義を述べる。

そもそも政策の決定や評価とは異なり、その実施に関する研究は、政策過程の中でもそれが執行される最前線の行政現場を念頭に置きつつ、政策目的が実現されるプロセスや目的の実現を阻害する要因の検討を行うものであるとされる⁽³⁾。

公共政策学研究領域における問題関心の一つは、その対象を国による政策決定から始まり、政策に関わる執行主体の何らかの行動選択にたどり着くまでを一体的に捉えるフレームワークをいかに構築するかという点にある。

政策目的の実現を阻害する要因を検討すること

が難しいのは、政策目的を実現するまでの道のりが（法律—政省令—条例—要綱・審査基準—行政行為といった具合に）長いことにあり、そうした特質は分析枠組みの開発をも難航させる要因となっている。

こうした研究の発展を促したのは、アメリカのジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権による福祉政策「偉大な社会」プログラムだといわれている。当該プログラムでは、社会学者が積極的に登用されたにもかかわらず、期待された結果を得ることができず、そのことが政策決定に関する科学的知見の限界を露呈し、実施過程におけるメカニズムの解明という課題の発見につながったとされる（宮川 2004：9-17）。これまで事例研究を蓄積することで政策実施の成否に影響を与える説明変数がいくつも列挙されてきたが、そうした取り組みは、次第にどのような状況下で、何が決定的な要因となるのかという視点が問題となり、従前の研究によって示された知見の類型や構造化が図られるようになった。

本論では、以上のような研究動向から生まれた政策実施研究における分析枠組みとして「状況重視アプローチ」に依拠しながら、財務に関する学校への権限委譲を推進する政策の実施状況を考察する。「状況重視アプローチ」とは嶋田（2010）が、構造化を重視する当該研究領域における一連の動向を整理することで名付けたものである。「状況重視アプローチ」にもとづく分析では、政策を取り巻く状況がどのような状態であるのかという点の考察に重きを置くもので、政策目的の実現に向けた執行主体への要請が理論化されている。

執行主体への要請は大きく2つに類別される。

一つは、「プログラムに忠実な執行」と呼ばれる。ここでは対応すべき状況が単純かつ不確実性が低いもので、比較的、政治的な対立を惹起するような争点が含まれない政策の執行において、政策の規定（プログラム）に対する忠実さが求められる。

執行主体の行動を規定するプログラムが良質であれば、それに従うことで、政策目的は比較的問題なく実現される。なお、ここでいうプログラムとは、「何らかの政策目的を実現するための執行活動に関する客観的なルール・準則」を意味する（p. 196）。

もう一方の「適応的執行」が要請される場合に

は、政策目的が大綱的なものになるため、現場の状況判断に依存した政策の執行が求められる。ここでは、執行主体の個人的・組織的利益が市民利益にそぐわないことが問題となる場合が考えられる。

また、意思決定過程におけるアクターの参加を適正化することで諸価値・諸視点を注入し、状況の改善が目指される。

こうした理論は、法規や準則が執行主体の行動を規定する度合に応じて政策実施の改善のための戦略デザインが異なるという前提に立つものであるといえる。

本論ではこのような視点から、自治体における権限委譲が、執行主体である校長や学校事務職員に何を要請するものであるのかを検討する。また、執行主体への要請と実態との乖離が生じているとすれば、それはなぜなのか、以上の視点を得ることで、より説得的に政策実施における問題にアプローチできると考えた。

政策が実施される環境を捉える視点は、下表 1 の通り示される。

表 1 政策が実施される状況を捉える視点

視点	Yes	No
執行主体の行動変更の幅が制限されている		
政策の技術もしくは理論の妥当性が確固としたものである		
執行主体が政策目的や手段について合意している		
実施システムの調整構造がタイトに結びついている		
実施システムの環境が相対的に安定している		

注：嶋田の論述より筆者が表として作成（嶋田 2010：214-215）

以上、5つの条件に対する答えが総じて「イエス」ならば「プログラムに忠実な執行」が好ましく、逆に「ノー」の場合には「適応的執行」アプローチが好ましいとされる。2つの要請において問題とされる政策実施上の大まかな課題は下表 2 の通り。

表 2 両執行要請に対する政策実施上の問題

プログラムに忠実な執行	適応的執行
<ul style="list-style-type: none"> ・ ミスリーディング、混乱、価値の対立につながるような政策目標の曖昧さ ・ 権限の重複を伴う過剰なアクターの参加 ・ 執行主体の消極姿勢 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目標の過度の特定・厳格化 ・ 適正な意思決定に必要なアクター数の不足 ・ 執行主体に対する過度な統制

注：嶋田の論述より筆者が表として作成（嶋田 2010：214-215）

それでは、本論が対象とする政策目的の実現に影響を与えるのはどのような要因であろうか。この点を検討するためには、当該政策における執行主体の行動を規定するプログラム内容が自治体によって異なるため、具体的な事例を選定しなければならない。

また、プログラムの導入を起点に、その前後の実態を記述したうえで考察する必要がある、本論になぞらえていえば、学校への権限委譲によって執行主体の行動がどのように変容したのかを検討する必要がある。

そこで、上記の視点から、当該政策の特性を位置づけたうえで、当該政策の実施上の問題点について考察したい。以下では、A市における権限委譲の経緯を素描しながら、プログラムの様相を確認する。

2. 事例の選定と調査概要

本節では、本論における事例の位置づけやその選定理由、取り扱うデータの紹介を行う。A市の概要は表 3 の通りである。

表 3 A市の概要

人口	約 10 万人
面積	約 27km
世帯数	約 4 万世帯
学校数	小学校 10 校、中学校 5 校
児童生徒数	小学生 6,058 名、中学生 2,900 名、合計 8,958 名
財政	財政力指数 0.77
備考	国道や高速道路、都市高速に加え複数の鉄道や航空がなど交通の便に

	恵まれた地域。近隣都市のベッドタウンとして現在も人口は微増している。
--	------------------------------------

M 小学校事務職員 f 氏 2016 年 11 月 30 日（校長室にて）
--

A 市の選定理由は、以下の 2 点である。

第一に A 市では平成 15 年度より、首長部局を推進主体とした財政改革により学校への権限委譲が進行していたことである。先述したように、全国的には学校財務に関する権限委譲は低調であるが、A 市ではその実施過程が観測可能な状況にあった。

第二に、A 市は学校財務を中核業務とする学校事務職員の力量形成がある程度成功している自治体と考えられたことである。権限委譲政策においては、執行主体が委譲された権限を十分に活用する能力を有していることが前提となる。そうでなければ、権限委譲は形式的なものとなり、実質的な政策目的は実現不可能となる。

後述するように、A 市では学校事務職員が組織的に動き、教委に対して職務改善要求を行うなど、当該政策に関する問題意識を有しているだけでなく、その改善に向けた組織化および問題解決に向けた行動をとっている。

この点から政策実施上の問題を執行主体の能力不足に求めるという表層的な結論に矮小化される危険を回避できると考えた。

また、聞き取り調査を実施するにあたっては、学校側からの現状を捉えるために、A 市事務職員研究会に調査協力を得、予算制度や財務に明るい事務職員を紹介いただき、その所属先の校長を交えた聞き取りを行うという手続きをとった。

表 4 聞き取り調査の概要

教委事務局職員 a 氏 2016 年 11 月 11 日（担当課にて）
L 中学校校長 b 氏 2016 年 10 月 4 日（校長室にて）
M 小学校校長 c 氏 2016 年 11 月 30 日（校長室にて）
L 中学校事務職員 d 氏 2016 年 5 月 27 日（事務室にて） 2016 年 10 月 4 日（事務室にて）
M 小学校事務職員 e 氏 2016 年 11 月 30 日（校長室にて）

III 結果・考察

1. A 市における権限委譲の経緯と政策の特性

本節では、第 2 節で示した枠組みにそって当該政策の特性を確認する。また、A 市におけるプログラムの内容とその下で観測される執行主体の行動から政策実施の実態を捉え、政策目的を阻害する要因の検討を行う。なお本論では、A 市における権限委譲をターニングポイントとして当該政策の特性を判断する。

先述したように、A 市では自治体の全体的な動向として財政改革が進められており、財務に関する学校への権限委譲も具体的には 2 点実施されている。

それは第一に、消耗品費など予算区分の「節」をまたぎ総枠で予算を要求する権限⁽⁴⁾である（学校裁量予算制度）。

第二に、消耗品費における予算執行を学校（校長）に認めるもの（校長の専決権）である。学校裁量予算制度については、特に平成 15 年に行われた首長部局での予算執行方式の変更が大きく影響している。

A 市では財政課によってそれぞれの費目に応じた査定を行う方式が採用されていたが、そこでの手続きを費目ごとに制限を設けない方式へと変更している。

こうした流れのなかで、平成 18 年度に学校の予算執行に関わる学校裁量予算制度が導入された。教委が裁量予算制度の導入に踏み切ったことに関して、制度の導入に大きく関わった教委事務局職員 a 氏は下記のように発言している。

それまで（権限が委譲されるまで）は、なかなか学校は毎年ですね、来年はこれがあるんだ。例えば、理科の実験の用具がほしいんだとか、結構（金額が）高めの備品（を購入したい）ということを、単年度ごとに、あの、まあ 5 年スパンとか 20 年スパンとかいうことを考えずに挙げていた部分があるんですが、学校（予算）に枠を設けたことで、（備品など

の購入に関する) 計画性が芽生えたんじゃないかということはありません。

以上の発言からは、学校が予算を建設的に運用することを期待するなかで制度の導入が検討されており、「学校の自律性」確立が狙いとして含まれていることがうかがわれる。これは「執行主体が政策目的や手段について合意している」ことの証左といえよう。

また、教委から校長への専決権の委譲については、校長会とA市立小中学校事務研究会の連名のもと、教委に対して要望書が提出されたことが発端となっている。これまでA市では、学校予算の執行過程において、教委事務局における担当課の課長、係長、係役員の三役で学校から提出される伝票の確認などを行っており、そのような非効率的な事務体制が問題視されたのである。

校長への専決権の委譲はボトムアップでの制度改正であった。学校事務職員を中心に、教育条件の整備をより迅速に行うことを目的に、校長会と事務職員研究会の連名での要望書が提出されたことで権限委譲が達成されたのである。

ここからは、実施システムが執行主体のニーズに応じて調整されていることがうかがわれる。つまり、「実施システムの調整構造がタイトに結びついている」ことの証左といえるだろう。

ただし、「学校の自律性」確立に向けた政策的介入の方途は多様であり、調整の方向性が必ずしも政策目的の実現に結びついているかどうかは不明であることには留意が必要であろう。つまり、「政策技術や理論の妥当性」は固まっていないものとして理解される。

以上、2つの権限委譲は首長部局を初発とする財政改革と学校事務職員を初発とする業務の効率化の文脈から、政策実施が進んだことが明らかとなった。

また以上2点の制度改正は、規則として明文化されるまでには至っていない。この理由は、あえて明文化しないことによって、規則に縛られず状況に応じた柔軟な対応が可能となるからである。すなわち、「執行主体の行動変更の幅」を制限せず、執行主体の適応的執行が尊重されているといえる。ただし、学校に配当される予算規模や人事権など、海外における当該制度と比較した場合、日本の学

校に委譲されている権限は相対的に小さい。

最後に、上記において判断することができていない「実施システムの環境が相対的に安定している」かどうかの視点についてである。この点については、政策目的が実現されない場合においても、そのことに対するサンクション（社会的制裁）は規定されていないという点から、執行主体は、安定的な環境のもとで、政策目的の実現をめざすことができるといえよう。

以上より、当該政策の実施過程における状況は下表5のように整理できる。

表5 A市における政策実施上の特質

視点	YES	NO
執行主体の行動変更の幅が制限されている		○
政策の技術もしくは理論の妥当性が確固としたものである		○
執行主体が政策目的や手段について合意している	○	
実施システムの調整構造がタイトに結びついている	○	
実施システムの環境が相対的に安定している	○	

2. 考察

本項では、前項で確認した政策実施上の特質にもとづいて、政策目的の実現を阻害する主な要因として以下3点を指摘する。

前節における政策実施の状況として、執行主体としての教職員の行動の幅は広がっていると理解された。しかしながら、学校の特色化という政策目的が、何をもって学校が特色化されたかを明示できておらず、あくまで大綱的な目標や理念であることを考えれば、目的実現のためのアプローチ方法は無限にあり、執行主体にとっては戸惑いが生じることが予測される。こうした状況は、「適応的執行」が要請されるような政策実施上の特性を有しているといえよう。

一方で、教育政策という理念が規範的である政策において、その目的を真っ向から否定することは難しく、執行主体の政策目的への合意はある程度調達されているものと判断される。また、A市

では権限委譲の一部がボトムアップで実施されたことから、現場のニーズに応じたシステムの調整は可能である。

加えて、行政サービスの対象は、被教育者である子ども、あるいは子どもの学習を教師に信託する保護者であるものの、政策によって統制されるのは、政策の執行主体である教委事務局職員や校長、学校事務職員である。この点に関わって、当該政策目的の実現や達成度に関する評価は実施されておらず、執行主体への明示的なサンクションは存在しない。無論、目的の達成度を可視化するための指標や基準を設定することも難しい。

以上の点は、「プログラムに忠実な執行」が要請される政策実施上の特質を備えている事例として理解された。こうした状況下において、政策実施上の問題として考えられる要因について以下で論じていく。

(1) 執行主体に対する過度なコントロール

当該政策目的の実現を阻害する要因としてまず想起されるのは、リソースの乏しさによる問題であろう。A市では学校への権限委譲に伴って執行主体の行動変更の幅は広がったが、それでもなお学校に委譲されている裁量の乏しさゆえに、政策目的の実現が阻害される場合が想起されるからである。

当該事例に即して考えるならば、学校が教委に対して予算区分の「節」を超えて予算要求を行なう権限や、消耗品に関する専決権が校長に付与されたとしても、そうした権限が与えられたところで、権限を学校目標の効果的な実現に結び付けることができない場合が考えられる。

この点、「学校の自律性」獲得において直接的な権限を有する校長（b氏）への聞き取りからは、「専門性を有する学校事務職員との綿密な意思疎通を行いつつも、概ね教職員の判断を尊重することで現状に即した条件整備が可能となる」といった認識が確認され、学校目標や重点課題に結び付けて戦略的に財務・会計に関する権限を活用しているなどの実態は観察されなかった。

A市に限らず、多くの学校では自律性の獲得という、非常に抽象的な政策目的のもと、その実現が求められている。本来的には、政策目的を達成するための方途が多様でその達成度が不明確である場合、執行主体には裁量が付与されるはずであ

るが、当該領域では目的の実現するための裁量が不十分である可能性が指摘されよう。

このような状況が生まれるのはなぜであろうか。その理由としてまず教育実践が必ずしも予算を必要としないという特質が考えられる。そのため、一見厳格にみえるプログラムであっても、柔軟な対応を期待しているという解釈も可能である。

また自治体は、財源が縮減されているなかで、総合的な行政サービスを行っていかねばならない状況にある。予算は様々な部局間で政治的な問題を惹起するものであり、教育効果の遅効性・潜在性からその成果を可視化することも難しく、教育行政が首長部局に対して予算を要求する際のエビデンスの提示が難しい。このような実態の中で、教育行政が予算を獲得していくことが困難であることはいうまでもない。

なおリソースがあることは無論望ましいことではあるが、必ずしも学校の自律性獲得に結び付くともかぎらない。

(2) ミスリーディング、混乱、価値の対立につながるような政策目標の曖昧さ

先述した権限委譲が学校目標達成のための効果的な方略に結び付いていないという実態は、執行主体間のコミュニケーションの問題としても捉えることができる。

「学校の自律性」獲得にむけて、どのように権限を活用するのか、どのような目的で権限委譲を行うのかといった意図が執行主体に正確に伝達されなければ、政策目的の実現がうまく達成されないのは当然のことである。会議による説明や、研修の場を通しての目標伝達が十分に機能していないこと、またそうした伝達の難易度を高める政策目標の曖昧さが阻害要因として指摘されよう。

この点については、そもそも政策目的の妥当性が問われなければならないという指摘も考えられよう。なぜ「学校の自律性」獲得という政策目的がプログラムの形成過程において立ち現れてくるのかという視点からの分析が求められるが、その分析は本論の限界として稿を改めたい。

(3) 執行主体の消極姿勢と意思決定への適切なアクター参加の欠如

執行主体の積極性をいかに喚起するかという問題も存在するだろう。前例踏襲的な予算運用は、作業負担の増大を抑えることを可能にする。また、

教職員間でのその職責を明示化し、職位に応じた役割期待を組織内に醸成していくことも求められる。とりわけ、学校組織において「一人職」として存在している学校事務職員等は、学校財務をその中心的業務としているため、当該政策の実施においてキーパーソンであるが、当該職員の学校経営への参画は、経験年数にも大きく左右され、その能力に応じて、組織内での連携が図られていかなければならない。

そのため政策執行を担当する教職員の個人的利益と政策目的とをつなげ、インセンティブをもたらす方法をプログラムに組み込むこと、すなわち「学校の自律性」獲得に寄与した教職員の働きをいかに可視化するかという視点でのプログラムの検討も重要な論点となる。

この点に関しては、ガバナンスに関わる問題として、学校と保護者・地域の連携あるいは学校参加を促し「外部の目」を刺激策とする場合や、自律性を有した多様な主体として、NPO等の外部組織とのネットワーク化・協働の有効性が指摘されている。

日本の事例ではないが、シカゴの「学校レベルで展開される政策決定過程について、その構造と特質」についての分析を行った山下(2002)は、間接的な評価によってもたらされる素人一校長一教師の権力関係の微妙な均衡が、各アクターの行動の正統性を保証することを指摘しており、当該政策のコロラリーとして位置づけられるアメリカの政策を考察したものとして示唆的である。

本事例において学校を支援するような外部機関との連携は観察されなかったが、この点は連携を可能とする人的資源や財源、裁量など行政リソースによって限定される部分もあり、3つの要因は独立して存在するのではなく、相補的な関係にあるように思われる。

IV おわりに

本論では、政策実施研究における「状況重視アプローチ」に基づく理論的視座から、財務・会計に関する学校への権限委譲政策における政策目的の実現に影響を及ぼす諸要因について検討した。その結果、「執行主体に対する過度なコントロール」

「ミスリーディング、混乱、価値の対立につながるような政策目標の曖昧さ」「執行主体の消極姿勢と意思決定への適切なアクター参加の欠如」の3点を指摘した。

しかし、当該政策の実施過程の分析にあたっては、国による政策がどう地方自治体に降りているのか、自治体内における首長部局は教育行政の意思決定にどう影響しているのかといったよりマクロな視点から政策執行主体の行動やプログラムの影響下にある主体の相互作用を一体的に捉えたいという考察が求められる。

かかる視点から導出される問題と本論における主張との関係性などについては、検討の対象として除外されていたため、今後の検討課題としたい。

【注】

- (1) 権限は、「集団行動の組織編成において、その上位者より与えられるもの」「仕事を遂行する責任に対応して、それを実施するに必要なもろもろの権利ないし権能」(海後他監 1973: 422) または、「公法上は、国、地方公共団体、公法人または機関(大臣、知事、市町村長など独任制の機関や、教育委員会、労働委員会などの合議制機関)が、法律上定められた一定の職務を行うにあたり、そのなしうる、またはなすべき行為や処分効力を生ずる範囲と、必要な場合それを貫徹しうる法的強制力に裏付けられた職務の限界を示す言葉」(安彦他編 2002: 524) と定義される。
- (2) 雪丸・青木(2010)は、教育の分権政策の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、政策実施の在り方を展望する研究の必要性に言及している。
- (3) 政策実施における最前線の行政現場で働く職員について、マイケル・リプスキーは第一線職員と呼んだが、本論では、そうした存在を政策の「執行主体」として表現している。
- (4) 予算要求の過程は以下の通り。まず当該

前年度の9月末から10月初旬にかけて、教委から学校に予算要求のための額面が通知される。その際、教委からは当該前年度予算に応じた総枠での予算（学校管理費、教育振興費、学校保健費の合算）が示され、公立小中学校はその予算内で要求を行う。

10月中旬から下旬になると、財政課から当該年度の予算案が教委に通知される。この際に、前年度との比較から当該年度の予算水準が明らかとなる。その総額の枠内で、各学校への該当予算が算出される。

【参考文献】

- ・ 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編成の政策過程—』勁草書房。
- ・ 青木栄一（2011）「分権改革と学校組織の変容—研究動向レビューにもとづいて—」『日本教育経営学会紀要』第53号、pp. 148-153。
- ・ 青木栄一（2011）「方法としての比較を用いた教育行政学のリノベーション」『教育学研究』第78巻、第4号、pp. 40-51。
- ・ 秋吉貴雄（2017）『入門 公共政策学—社会問題を解決する「新しい知」—』中公新書。
- ・ 足立慎一（2017）「学校財務の学校経営合理化モデル—「学校財務事務取扱要綱」の分析を通して—」岐阜大学教育学部編『岐阜大学教育学部研究報告. 人文科学』第65巻第2号、pp. 177-185
- ・ 安彦忠彦他編（2002）『新版現代学校教育大辞典』ぎょうせい、p. 524。
- ・ 小川正人（2006）『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性—』岩波書店。
- ・ 海後宗臣他監（1973）『教育経営辞典第2巻』帝国地方行政学会、p. 422。
- ・ 木村葉太（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—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、pp. 87-94。
- ・ 現代学校事務研究会編（2012）『学校マネジメント研修テキスト3 学校財務』学事出版。
- ・ 佐々木信夫（1999）『地方分権と地方自治』勁草書房。
- ・ 嶋田暁文（2010）「第9章 政策実施とプログラム」大橋洋一編著『BASIC 公共政策学第6巻 政策実施』ミネルヴァ書房、pp. 191-212。
- ・ 嶋田暁文（2010）「第10章 執行過程の諸相」大橋洋一編著『BASIC 公共政策学第6巻 政策実施』ミネルヴァ書房、pp. 213-240。
- ・ 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（2016）「学校財務の現状と課題—学校マネジメント調査の分析を通じて—」『季刊教育法』第188号、pp. 48-53。
- ・ 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、pp. 208-211。
- ・ 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。
- ・ 日本教育経営学会実践推進委員会（2015）『次世代スクールリーダーのための「校長の専門職基準」』花書院。
- ・ 林寛平（2013）「地方自治体の教育政策動向」『日本教育政策学会年報』第21号、pp. 213-220。
- ・ 本多正人（2015）「政策変容としての学校財務の再構築：前橋市の事例を中心に」『国立教育政策研究所紀要』第144号、pp. 93-109。
- ・ 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号、pp. 118-129。
- ・ マイケル・リップスキー（1989）『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社。
- ・ 真山達志（2016）『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。
- ・ 宮川公男（2004）『政策科学入門（第2

版)』東洋経済新報社。

- ・ 村松岐夫・稲継裕昭（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社。
- ・ 山下晃一（2002）『学校評議員会制度における政策決定—現代アメリカ教育改革・シカゴの試み—』多賀出版。
- ・ 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、pp. 240-249。