

令和 5 年 5 月 30 日現在

機関番号：37101

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2020～2022

課題番号：20K22257

研究課題名（和文）学校予算に関する権限委譲政策のインパクト

研究課題名（英文）Impact of Devolution Policy on School Budget

研究代表者

木村 稔太（Kimura, Kanta）

九州共立大学・経済学部・講師

研究者番号：80881383

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では学校への予算に関する権限移譲の実態を分析することで、当該政策のインパクトを素描することを旨とする。その取り組みの成果として、S市における学校への予算権委譲の事例の分析を通じて、「提案型」の導入経緯、実施状況等を素描した。また、取り組みの成果として各学校に予算要望の機会等を与えられることが、経営計画の立案過程における自校の課題の検討やその結果を踏まえた目標設定に寄与しており、経営計画の質的向上に一定程度寄与している点が看守された。その一方で、学校におけるアイデア創出の営みにおいては、子どもや保護者、地域住民など教職員以外の多様な主体の参画が課題であることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

当該研究では、公費と私費によって成り立つ学校運営費の構造や関連する論点を先行研究における知見を整理しながら解明している。学校運営費は、日本国憲法が理念とする義務教育の無償性に関わる対象であり、当該研究の成果は、その議論の深化に向けた学術的・社会的意義を有するものと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to depict the impact of delegating authority over school budgets by analyzing its actual implementation. As a result of these efforts, an analysis of cases involving budget delegation to schools in City S was conducted, providing an overview of the introduction and implementation status of the "proposal-based" approach. Furthermore, it was observed that providing each school with the opportunity to make budget requests as an outcome of these efforts contributes to the examination of the school's own challenges during the process of developing management plans and facilitates goal setting based on the results, thereby enhancing the quality of the management plans to a certain extent. On the other hand, it became evident that involving diverse stakeholders such as children, parents, and local residents, apart from the teaching staff, in the generation of ideas within schools is a challenge.

研究分野：教育行政学

キーワード：学校運営費 学校予算 権限移譲

## 1. 研究開始当初の背景

2000年頃より我が国では組織の硬直性を廃し、活動目的に自覚的な学校組織の運営として「自律的学校経営」が政策的に推進されている。教育行政学等では、地方分権改革の公教育への影響として導入が進む学校運営協議会や学校評価等を対象に当該政策のインパクトが検討されてきた(佐藤 1996)。

一方、学校予算に関しては以下に示す理由から未解明の部分が大きい。例えば、予算の使途決定については、年度内での費目を越えた流用が認められない等<sup>(1)</sup>、学校が有する権限が限定的であることが問題とされているが(貞広 2008)このような限定性が一向に解消されない理由として、学校の事務職員が「一人職」であることや学校管理職等の財務・会計に関するリテラシー不足等、学校のレディネスに対する不信感を抱く教委の存在が確認されている。この実践上の停滞は、研究事例の乏しさによる研究の停滞をも併発させており、研究知の乏しさが、さらなる実践の停滞を引き起こすという負の循環構造を発生させている。

しかし、そもそも学校のレディネスの不足を克服する手段として、権限委譲政策が形成されてきた事実に鑑みれば、実践を進めるための駆動力としての研究知が必要といえる。上述の躊躇は政策の予期しえなかった結果といえ、ここから研究上の問題として導き出される問いは、なぜこのような停滞が生じてしまったのか、予算に関する権限委譲は学校に何をもたらすのかについての考察を行うことといえる。

## 2. 研究の目的と意義

以上の研究の背景に鑑み、本研究では予算に関する権限委譲のインパクトの解明を目指す。本研究は、「教育を統治するのは誰か」という教育行政学ひいては政治・行政学の関心に与するものといえる。その学術的独自性は、予算という対象を通じて教育行政のポリティクスにアプローチし、その内実の解明を試みる点にある。これまで当該領域では、教育長の人事や教育課程の観点から首長部局による地方教育行政への影響力行使等が主に対象化され、分権改革のインパクトが考究されてきた。

しかし、地方自治体の予算権限は、教育長ではなく首長が有しており、教育行政研究における独自の要素を含むものであり、当該テーマを予算の観点から捉える意義は小さくない。また本研究は、どのような条件下にある自治体がどのような権限委譲を行う傾向にあるのかを問題とし、その研究成果は、停滞傾向にある全国の教委の意思決定を促すエビデンスを提供する点で創造性を有するものといえる。

## 3. 研究の方法

当該政策のインパクトを可視化するためには、まずその全体像を描く必要がある。どのような属性を有する自治体はその制約下でどのように権限を委譲しているのかを定量的に分析し、意思決定の促進/阻害要因を解明する(作業課題A)。また、権限委譲の類型に応じた事例の検討から政策が「学校の自律性」確立に及ぼす影響を明らかにする(作業課題B)。

### 作業課題A 権限委譲の促進・阻害要因の分析(定量的研究)

仮説的に設定する要因(自治体の人口規模や財政力指数等を予定)を独立変数とし、従属変数である権限委譲の実施/不実施への影響について統計的有意差の有無を検証する。データは「住民基本台帳」等オープンなものに加え、文部科学省から入手した「教育委員会の現状に関する調査」を用いる。分析は(多項)ロジスティック回帰分析を行う。初年度は、データセットの作成および分析を行い、次年度に分析し、その結果に関する学会報告および論文投稿を行う。

### 作業課題B 権限委譲による学校の自律性確立への影響(定性的研究)

後述する先行研究を補う形で、教委に対して学校が予算要望を提出することを認め、要望に応じた特別予算を配当する「提案型」<sup>(2)</sup>が各学校の教育課題に基づいた予算執行の在り方にもたらす影響を中心に分析する。

主なデータは、教委事務局職員および学校管理職への聞き取り調査で得た音声データをテキスト化したものと調査時に収集する行政関係資料の文字情報とする。2017年より既に実施している調査を継続させる。

## 4. 研究成果

上述の通り、本研究では学校への予算に関する権限移譲の実態を分析することで、当該政策のインパクトを素描することを目指し、主に二つの作業課題を設定し、研究に取り組むこととした。しかし、初年度に取り組んだ作業課題Aについては、論文投稿の後、査読審査過程において、データセットの構築における課題が指摘されたため、当該研究期間内に成果を公開することが叶わなかった。以下では、主に論文化できた作業課題Bに関する成果として木村(2021)の概要を報告する。

本研究では、S市における取り組み事例を対象に、予算要望の承認と競争的予算によって「学校の自律性」確立を目指す「提案型」の運用状況を素描し、その役割を検討した。

S市では2008年に「提案型」が導入されている。その背景には全市的に学校運営協議会が導入される中で、校長より予算の不足が教育委員会へ訴えられるようになったことが挙げられる。これに対して教育長の主導で「思いが強ければ、増やせる予算」として学校経営ビジョンの具現化を支援する体制づくりが目指されることになった。S市において「提案型」の目的は、「学力向上や心の教育など教育的な課題解決を図り、児童生徒や保護者にとって魅力ある学校を作るため、校長先生のマネジメントを支援し、学校の独自性・主体性を生かした特色ある学校教育の推進を図る」ことにあり、地方分権の潮流に沿う形で学校の「自律」を目指す教育政策を背景に、教育長の政策選好が直接的な要因となって「提案型」が導入・継続されている。

当該事業予算は、自治体予算の教育費（款）の教育総務費（項）のうち教委事務局の裁量予算である事務局費（目）から編成され、経常経費に加え、別途学校に配当される。1,500,000円から始まった事業予算は、2012年度には2,000,000円に、2019年度より2,500,000円に増額されており、導入に当たって講じられた戦略が機能した事業展開となっている。これは近隣自治体を中心に視察が行われる等、これまで当該制度が対外的に評価されてきたことが、自治体の特色化にもつながっており、その意義が首長部局から認められたことが要因と考えられる。

各学校への事業予算の配当方法は2通りに分けられる。一つは、児童生徒数等の学校規模に応じて機械的に算定される額を配当するものである。もう一つは、後に詳述する評価機構が行う事業計画に関する校長の要望内容を査定した結果に応じて、傾斜的に配当されるものである。後者の方法で配当される予算は、その獲得に当たって限度額内でのゆるやかな競争を想定した制度設計となっている。予算に競争的な性質を持たせることは、その弊害として子どもの学習権侵害の可能性を生むが、この点、当該予算は各学校に経常的に配当される予算とは別途に追補的なものとして配当されるものである。そのため子どもの学習権保障に必要な経常経費が要望に対する評価結果等によって損なわれることはないといえる。2017年度の当該事業における各学校への配当額は下表の通り。児童数180～190名のD小学校やF小学校に比べて児童数が50名も少ないA小学校に、より多くの予算が配当されているのは、要望の評価に対する傾斜配当の結果である。

表 「提案型」における学校別配当予算額（2017年度）

|             |           |             |           |             |           |
|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| A 小学校 (130) | 185,000 円 | E 小学校 (170) | 159,000 円 | H 中学校 (270) | 327,000 円 |
| B 小学校 (110) | 154,000 円 | F 小学校 (180) | 162,000 円 | I 中学校 (350) | 204,500 円 |
| C 小学校 (420) | 226,500 円 | G 小学校 (140) | 150,000 円 | J 中学校 (50)  | 125,000 円 |
| D 小学校 (190) | 177,000 円 | K 小中学校 (30) |           | 130,000 円   |           |

1 括弧内は児童生徒数の概算（2017年5月時点）

2 配当予算は、2017年度配当予算を提示

3 K小中学校は連携校

それでは、S市では「提案型」の導入によって何が変わり、どのような成果と課題が確認されているのだろうか。以下では、複数の学校への聞き取り調査等で得た発話スクリプトや調査を通じて入手した自治体施策に関する書類の分析結果をもとにその概略を述べる。

S市では、年度が始まり各学校への事業予算の配当額が示達されると、各学校での予算執行が可能となる。各校で展開される執行戦略にはばらつきが生じている。対極的な事例として、C小学校では2019年度の事業予算246,000円のうち、38,955円（約16%）がQ-Uテストに、34,016円（約14%）が検定関係に、32,848円（約13%）が道徳の参考図書のために拠出されている。このように児童の学力向上のみならず、教職員への研修など多角的に学校の抱える課題にアプローチするために、一件当たりの拠出額を抑える戦略を採用している。一方で、H中学校では「めったに呼べないような人を呼んで講演をしてもらったり、授業を見てもらって講評してもらったり、そういうことに『ドーン』と（予算を）使いたい」とのh校長の発言があるように、H中学校では、人権同和教育において大阪から落語家を招聘し、講師に支払われる交通・宿泊費を含めた謝礼の内、6万円を当該事業予算から拠出している。これはC小学校の一活動当たりの平均額が2～3万円であることと比べると予算執行の志向性は対極的であり、そうした戦略性の違いは主に校長の考え方によって生じていると考えられる。このように学校の付置状況を抑えながら、その課題解決に紐づけた予算執行計画を組むことで、S市の校長はアイデア創出を通じた学校運営に取り組んでいることが明らかとなった。ただし、このような効果が認められる一方で留意したいことは、アイデア創出の営みが校長にある種の「きつさ」をもたらしていることには留意が必要であるようにも思われる。

以上のように、S市の「提案型」の導入事例では、各学校に予算要望の機会等を与える「提案型」が、学校経営計画の立案過程において自校の課題を検討し、その結果を踏まえた目標設定となるよう作用し、計画の質向上に寄与している点が看守された。学校ごとに異なる課題への応答として種々のアイデアが創出されるならば、それは理論的には学校間での実践の差異となって現れる。このように「提案型」は学校経営の多様化に向けた変化をもたらす役割を果たしている。

また、校長が機会の提供という側面に「提案型」の意義を見出していたように、当該制度は校長の実務内容に直接的な変化をもたらすことで、学校運営に関する力量形成に影響を及ぼしている。

成果が確認された一方で、学校におけるアイデア創出の営みに関しては、課題も見受けられた。すなわち、子ども・保護者・地域住民など教職員以外の多様な主体が当該事業に関するアイデア創出に参画することができていない点である。学校の自律性確立の観点からは、当該予算の一部を保護者会等の予算と抱き合わせて執行するといった現状から、学校運営協議会等の場を活用した多様な主体による協議や評価へとその取り組みを展開していくことが期待される。

#### 【註】

(1) 予算は主に児童生徒数等を指標とする学校規模に応じて機械的に算出され、設置主体である教委によって各学校に配分される。しかし「学校固有の状況や教育計画を考慮して配当されるわけではないこと、そもそも学校(長)の権限で契約締結、支出が認められる種類やその金額が非常に制約的であること」等が一般的であるとされる(本多 2003)。

(2) 「提案型」は、現在確認されている権限委譲の一類型である。費目を超えた予算執行を認める「総額裁量」や「一部裁量」に関しては、検討が進められているが(小川:1992)、経常経費に加配する「提案型」と「特色枠」については、学術的な考察がなされておらず、とりわけ学校の自律性確立を支援する観点から「提案型」を分析することが課題である。

#### 【参考文献】

- 小川正人(1992)「地方自治体の教育予算編成に関する一考察」『教育行政学研究』第7巻、pp.85-115。
- 貞広斎子(2008)「对学校特定補助金の功罪に関する研究」『教育制度学研究』第15号、pp.35-45。
- 佐藤博志(1996)「オーストラリア首都直轄区の学校評価に関する考察」『日本教育経営学会紀要』第38号、pp.88-99。
- 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、pp.171-185。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

|  |                     |
|--|---------------------|
| 1. 著者名<br>木村 菜太  | 4. 巻<br>11 (2)      |
| 2. 論文標題<br>予算使途に関する学校への権限委譲による「学校の自律性」確立への影響 S市における「提案型」の導入事例の検討を通して | 5. 発行年<br>2021年     |
| 3. 雑誌名<br>九州共立大学研究紀要   | 6. 最初と最後の頁<br>35-46 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし  | 査読の有無<br>無          |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難                               | 国際共著<br>-           |

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

| 氏名<br>(ローマ字氏名)<br>(研究者番号) | 所属研究機関・部局・職<br>(機関番号) | 備考 |
|---------------------------|-----------------------|----|
|---------------------------|-----------------------|----|

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

| 共同研究相手国 | 相手方研究機関 |
|---------|---------|
|---------|---------|