

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月23日現在

機関番号：32665

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2012

課題番号：21730632

研究課題名（和文）

教育システムにおける学校分権の比較研究-財源・権限と責任の効果的配分-

研究課題名（英文）

The Comparative Study of School Based Finance System

研究代表者

末富 芳 (SUETOMI KAORI)

日本大学・文理学部・准教授

研究者番号：40363296

研究成果の概要（和文）：財政難にあえぐ日本において、限りある財政資源のもとで活力ある学校教育活動を行うためには、学校への財源・権限委譲(学校分権)が重要である。本研究では、国際比較研究から学校分権の日本における展開と定着の条件の検討を行った。

研究成果の概要（英文）：Under the critical financial condition, it is necessary to delegate budget and power to schools to manage vital compulsory schools. Importance of School Based Management and School Based Finance is considered in the abroad studies leading by studies in United States and United Kingdom. In this research how to bring in and improve School Based Finance system to Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	0	0	0
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	800,000	240,000	1,040,000
2012年度	300,000	90,000	390,000
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育財政、学校分権、予算、日本、イギリス、スウェーデン

1. 研究開始当初の背景

学校分権が効果的効率的な学校運営、児童生徒の教育パフォーマンスの向上の基礎的条件の1つであることは、アメリカを中心とした School Based Management 研究、School Based Finance 研究(Clune&White 1998,Odden 2007)、国内教育行政学、教育経営学研究でも指摘され(浜田 2007,葉養 2001)、日本の実態調査でも指摘されてきた(全国公

立小中学校事務職員研究会 2008、ベネッセ 2007)。しかし、日本において学校分権が進展しない背景には、4つの要因があると考えられる。

- (1)日本における国-地方-学校間の財源・権限と責任配分モデルの不在
- (2)教育財政主体としての学校の責任体制の不明確さ

- (3)学校分権メリットの実証の必要性
- (4)学校予算の構造分析の必要性

2. 研究の目的

この研究の具体的な研究期間内に明らかにしようとすることは、以下の通りである。

- (1)学校の財源、権限と責任の在り方の実態
- (2)中央政府・地方政府・学校各アクターの学校分権メリットへの認識
- (3)学校予算構造分析と学校運営へのインパクト
- (4)日本の学校分権の推進条件および学校への財源・権限と責任の効果的配分の考察

3. 研究の方法

本研究では、海外資料収集調査海外訪問調査と国内インタビュー調査、対象国の学校予算の構造分析を実施した。

(1)海外資料収集調査

当初の対象国である日本、イギリス、スウェーデンのほかに、州憲法で学校予算配分の原則が定められており学校分権に一定の成熟が見られるアメリカ・ワシントン州、イギリスと同様に財政面での中央集権型財政配分と学校分権が進行しているニュージーランドの資料収集を実施した。

(2)海外訪問調査

当初の対象国である、日本、イギリスのほかアメリカ・ワシントン州、ニュージーランドの訪問調査を実施した。なおスウェーデンについてはアポイントをとり調査予定であったが、予定時期が研究代表者の産休と重複することになり、やむを得ず資料収集に加え関係者とのメールによる調査にとどまった。

訪問調査における主な調査内容は下記の通りである。

- ①中央政府レベル：学校分権の意図とその成果、メリット、学校特定交付金の算定基準の変更点と見直しの基準、学校会計の責任体制の実態と課題
- ②地方政府・学校レベル：学校分権のメリットと課題、学校予算の歳入歳出構造と学校運営との関連性や予算配分上の留意点

(3)国内インタビュー調査

学校分権の進展している国内自治体において、教育委員会関係者や先駆的な取り組みを行っている学校事務職員団体などからヒアリング調査を実施した。

(4)日本、イギリス、スウェーデンにおける学校予算構造分析

歳出データと、日本および海外の校長および政府関係者インタビュー調査をふまえた学校予算構造分析を行った。分析手法としては、学校予算配分の利用費目を人件費、学校運営経費に分類し、いずれの費目が学校分権されているのかを検証した。

4. 研究成果

(1)学校の財源、権限と責任の在り方の実態
日本および各国の学校への財源、権限と責任の在り方は多様である。

日本は、イギリス、アメリカ、スウェーデン、ニュージーランドと比較して、もっとも学校への財源・権限委譲が進展していない。

イギリス、ニュージーランドのように、教育財政制度が中央的システムとなっている国では学校分権が進展しやすいという想定は安易であり、教育財政で地方政府が一定の役割を果たすアメリカ、スウェーデンでも学校分権は進展を見せている。

すなわち、学校への財源・権限委譲に対して、教育財政システムが中央集権的か、地方分権的かは大きな課題ではないことが、本研究における知見の1つである。

また日本においては、地方政府（教育委員会）を教育行政の主要単位とみなすあまり、教育の実施機関である学校へのガバナンスを中央政府が重視しない傾向にあることにも留意する必要がある。

(2)中央政府・地方政府・学校各アクターの学校分権メリットへの認識

ところで、学校分権が進展しているばあいには、どのようなメリットが認識されているのであろうか。

学校の自律性の増大が、学校のエンパワーメントにつながり教育活動を活性化させるという理念的側面を重視した、School Based Finance の理論もある。ただし、近年では、国際的に学校の教育成果（テスト得点）を重視する傾向が強まっており、学力向上という意味で学校のアカウンタビリティを遂行するためには、校長や教員の責任遂行のためのリソースを保障するという文脈から学校分権が重んじられる現実的側面もある。

海外訪問調査や、日本の先進自治体でのインタビュー調査で共通していたのは、後者の学校のアカウンタビリティ遂行とともに、実際に良好なパフォーマンスを実現している学校では学校分権により学校がエンパワーメントを実現しているという認識であった。

この場合、単純に学校予算の財源を保障されるだけでなく、学校が設置されているコミュニティや地方政府との教育ビジョンの共有やマネジメント面での支援などが付随している。学校分権のメリットを実感するためには、単純な民営化論のように学校をアクターとして切り離すという発想ではなく、地域や地方政府との協力関係を保障するガバナンス設計が行われていることが重要な条件であると指摘できる。

(3)学校予算構造分析と学校運営へのインパ

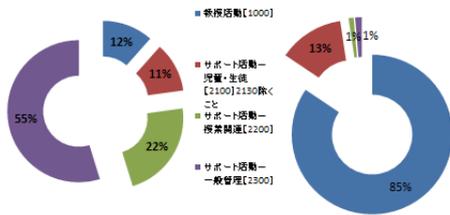
クト

国際的な教育財政の理論では、公費学校予算に焦点をあて、学校分権が進展している場合に、人件費を含めた総コストの算定をし、効果的な人的配置の在り方を検討することが主流であった。

本研究でも、日本の学校予算と各国の学校予算を人件費とそれ以外の教育活動費に区分して学校予算の構造分析を行った。日本の学校は教職員コストを含めれば、学校の総予算の8割以上を費消しており、学校単位でみれば国際水準以上に高い人件費を費やしている傾向になるといえる。

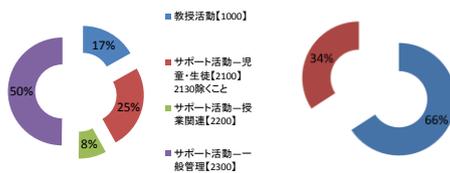
ただ一方で、日本の学校予算分析からは、他国からは得られない詳細な教育活動経費の分析が可能となった。同時に、公費予算と私費予算の分析が可能となった(下図)。

分析2-②: H小学校
(520人・16学級)平成21年度
公費¥4,089,157 私費¥6,453,832



2-③E中学校 平成22年度
生徒数453人、10学級

公費 総額14,216,566円
私費 総額8,349,598円



日本では、教育活動に要する公費予算が不足する傾向にあることが従来指摘されてきたが、学校によっては公費予算よりも私費予算のほうが、金額が大きいこと、また公費予算も教科(教授活動)に使われる部分は限定されており、学校の印刷物などの一般管理費に費やされているため「特色ある学校」を謳い文句とする文部科学省の政策とは裏腹に学校予算の支出構造では特色は認められず、学校同士の共通性の高さが浮かびあがる結果となった。

日本で、仮に今後学校分権が進展するとしても、現在の予算規模では学校毎の特色づくりに結び付かず、教育活動経費の保障や人的リソースの裁量予算を、どの程度学校に分権

していくかが有効な学校分権であるかどうかの分水嶺となると考えられる。

(4) 日本の学校分権の推進条件および学校への財源・権限と責任の効果的配分の考察

以上の分析を踏まえ、日本の学校分権の推進条件および学校への財源・権限と責任の効果的配分の考察を実施した。

まず法に学校への財源や権限の保障が位置付けられている、イギリス、ニュージーランド、アメリカとは異なり、日本では学校の財政主体、政策主体としての位置づけが法的には希薄である。教育の実施機関としての学校の役割を法的にいかに位置づけ、定位していくかは大きな課題であるといえる。

また学校分権が有効に機能する条件は、コミュニティや地方政府との協力関係であることも判明した。単純に学校に財源、権限を委譲するだけでなく、地方政府や保護者・地域住民との建設的な関係を可能とする理念の共有や制度設計が必要である。

すなわち、中央政府は理念構築や制度設計、法整備を担当し、地方政府やコミュニティが学校に支援、参画する体制を整備し、学校は関係アクターとの協力関係のもとで財源、権限を保障され自律的運営の主体として教育活動を実施するということが、財源・権限の効果的配分の理想である。

また何よりも日本の学校の予算不足は根本的に解消されなければならない問題である。私費に依存し、公費予算の使途が制限されるようでは、学校分権は良好には機能しない。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

- ①末富 芳「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」、日本教育学会『教育学研究』第79巻第2号、査読あり、2012年、156~169頁。
- ②末富 芳「イギリス学校財政への政権交代の影響」『学校事務』第62巻第6号、2011年、査読なし、学事出版、62-67頁。
- ③末富 芳「イギリスの学校分権の進展とスクールビジネスマネージャー」『学校事務』第62巻第7号、学事出版、査読なし、42-45頁、2011年。
- ④末富 芳「アメリカの公立学校財政」『学校事務』第61巻第2号、学事出版、第62巻第11号、学事出版、査読なし、2011年、56-59頁。
- ⑤末富 芳、本多 正人、他3名「学校裁量予算制度の実態と課題」、『学校事務』第61巻第2号、学事出版、査読なし、2010年、10-19頁。

⑥末富 芳「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号, 査読なし, 2010年, 208-211頁.

〔学会発表〕(計4件)

①本多 正人、末富 芳、田中真秀「学校財務会計の現状と課題(3)自治体学校予算および経費分析の展望」、日本教育行政学会第47回大会、早稲田大学、2012年10月27日

②本岡 愛実、阿内 春生、清原 正義、末富 芳、米岡 裕美、貞広 斎子「学校分権の進展と教育行財政システムの展開」、日本教育経営学会第52回大会、香川大学、2012年6月9日

③本多 正人、末富 芳、田中真秀「学校財務会計の現状と課題(2)一経費分類の事例検討を中心に」日本教育行政学会第46回大会、九州大学、2011年10月9日

④本多 正人、末富 芳、田中真秀「学校財務会計の研究-山梨県における学校財務制度のケーススタディ-」日本教育経営学会第51回大会、日本大学、2011年6月5日

〔図書〕(計2件)

①末富 芳「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』」、日本教育行政学会研究推進委員会編『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, 2012年, 164-191頁.

②末富 芳『教育費の政治経済学』勁草書, 2010年, 228頁.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

末富 芳 (SUETOMI KAORI)
日本大学・文理学部・准教授
研究者番号：40363296

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者