

平成 21年 5月 11日現在

研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2007年度～2008年度
 課題番号：19730490
 研究課題名（和文）教育財政システムにおける学校教育費配分の研究
 日・英・スウェーデンを対象として
 研究課題名（英文）Research of Allocation of School Budget in the Educational
 Finance System; Comparative Study of Japan, U.K. and Sweden
 研究代表者 末富 芳
 （福岡教育大学・教育学部・准教授）

研究者番号：403632996

研究成果の概要：連邦制のもとにあるアメリカではなく、日本と同様に国が教育行財政に相当の役割を果たすイギリス、スウェーデンの事例は、教育財政システムの中での学校教育費配分の制度と実態をあきらかにした。人件費、学校運営経費を含んだ学校予算が学校に配分され、学校段階での柔軟な予算執行が可能なイギリス、スウェーデンに対し、日本では学校予算の範囲の限定や予算執行権限の不十分さが課題である。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	600,000	0	600,000
2008年度	200,000	60,000	260,000
年度			
年度			
年度			
総計	800,000	60,000	860,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育行政学

キーワード：教育財政、学校教育費、日本、イギリス、スウェーデン

1. 研究開始当初の背景

(1) 学校財政制度研究の充実、学校教育費の計量研究の不足

これまで日本の学校財政については、学校予算配分方式の制度面での研究[清原 2005]、「学校の自律性」を高める観点からの学校財務実態の研究[本多 2003, 竺沙 2004 等]が行われてきた。これらの研究は、日本の公立小中学校に配分される教育費（学校教育費）に対し予算立案や予算執行の段階で、学校レベルでの裁量を拡大することの有効性を示した点で意義は大きい。

しかし学校教育費の市町村格差や学校間格差については、青木[2006]の指摘にもある

ように、学校レベルでの教育費（コスト）に関する系統だった情報や研究は存在しないと言っても良い状況がある。文部科学省『地方教育費調査報告』でも都道府県レベルでの学校教育費に関するデータは公開されているが、市町村および個別学校の学校教育費配分に関するデータは公開や分析の対象とはなっていない。こうした状況に対し、文部科学省「新教育システム開発プログラム」において、実践的な視点から、学校財務実態に重点を置いたデータ収集が現在、行われている。

本研究もこれらの研究と課題意識を共有するものであるが、学校財務実態や学校教育費配分の量的データを充実させるだけでなく、

各学校の特性（地理的特性、児童生徒の特性等）のデータをあわせて整備する点で独自性が高い。これにより、現在の日本の学校教育費と学校特性との対応関係の現状を計量的に明らかにし、日本の教育財政システムにおける学校教育費配分の望ましいあり方の考察を行うことが可能になる。

2. 研究の目的

日本における地方分権の拡大は、地域の実情に応じ公立学校への望ましい資源配分が実現する可能性と同時に、自治体や学校間の教育費格差の拡大可能性が懸念される状況もつくりだす。日本の地方分権では、義務教育費国庫負担金改革に代表されるように中央-地方政府間の教育費配分のあり方が問題となってきた。

これに対し本研究が対象とするのは、地方政府-学校レベルにおける公立小中学校への学校教育費の配分のあり方（学校教育費配分）である。日本の教育改革、地方分権のモデル国であるアメリカ、イギリス、スウェーデン等の先進諸国においては、学校・地方への分権と同時に、自治体間や学校間のゆきすぎた教育費格差拡大を回避するための教育財政改革も継続されてきた。とくにイギリス、スウェーデンの市町村レベルでは、各学校の特性に応じて教育費配分を傾斜的に調整する方式（学校教育費配分調整）が波及されてきた。ローカルレベルにおける学校教育費配分については、EU やイギリスでも重要な政策的、学問的課題となっており、市町村や学校への効果的なファンディング方式が検討されている(Atkinson2005, EURYDICE2001 等多数)。

わが国においても地方分権の負の側面を回避し、学校教育において地方分権の効果が十分に発揮されるための教育財政システムが検討される必要がある。ただし、日本では市町村レベルでの学校教育費の配分調整に関する改革は、現在、発展途上にあり国内研究だけで有効な教育財政システムの検討が可能な状況にはない。ゆえに国内研究だけではなく、市町村レベルでの学校教育費配分やその調整方式に蓄積を持つイギリスやスウェーデンとの比較研究が重要となるのである。

（参考文献）

青木栄一,2006,「NPM 型教育ガバナンス改革と評価制度 政策共同体からプリンシパル・エージェント関係へ」,日本教育行政学会 2006 年度課題研究 報告資料.

Atkinson, M, 2005, School Funding: a review of existing models in European and OECD countries, National Foundation for

Educational Research, LONDON.

竺沙知章,2004,「学校財務制度の実態と問題点-全国の市教育委員会に対する調査結果の検討を中心に-」,『兵庫教育大学紀要』24 号,第 1 分冊,27-38 頁.

EURYDICE, 2001, Financial Flows in compulsory education in Europe.

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』132 号,171-185 頁.

清原正義,2005,『学校事務論の創造と展開』,学事出版.

3. 研究の方法

(1)日本国内の実態調査

訪問調査および質問紙調査から市町村レベルでの学校予算配当基準、学校運営費標準、学校財務取扱要綱の実態をあきらかにする。

(2)海外文献調査

すでにこれまでの研究の蓄積の中において主要国内文献は収集されている。ゆえに OECD 諸国とくにイギリスやスウェーデンの教育財政制度や義務教育段階の学校教育費配分 (school funding) に関する海外文献を集中的に収集、分析をする。

(3)イギリス、スウェーデンの訪問調査

イギリス、スウェーデンについてはこれまでの研究で、中央-地方-学校間の教育財政システムの概要を明らかにしている。今回は、学校教育費の配分調整の実態解明を進めるために、市町村を対象としたヒアリング調査と資料収集を行う。

4. 研究成果

教育財政システムにおける国-地方-学校の財政権限配分に注目し、イギリス、スウェーデンとの比較分析を通じて、日本の教育財政システムにおける学校教育費配分の実態と課題をあきらかにしていく。日本の教育行政財政諸権限の中でも、とりわけ教育財政において学校が明確な権限や位置づけを与えられていないという状況が存在することを、筆者は課題であると考えている。

近年、義務教育財政や学校の財政上の権限については、全国公立小中学校事務職員研究会(以下、全事研)(2007)、ベネッセ(2007)などの大規模調査においてその実態が急速に明らかにされつつある。これらの調査によれば日本の公立小中学校の約 7~8 割が予算や財政権限の不足を感じている(全事研 43 頁、ベネッセ 43、48 頁)。日本では、市町村教育委員会が予算を留保し、学校に財源や予算配分権を委譲しない場合が多い。

一方で EU 諸国やアメリカなど西欧系諸国

の教育改革の中では、政府が予算配分公式を明示し、学校に対し教員給与を含めた学校運営に必要な財源が配分され、学校が予算配分権を有するなど、教育財政システムにおける学校教育費配分が進展している例もある。本研究ではイギリスとスウェーデンを対象とし、学校分権の実態やその推進の理由を明らかにした。

比較分析の対象国としてイギリスとスウェーデンを選択したのは、筆者が現地調査を行い制度実態にもとづいた分析が可能であること、のほかに2つの理由がある。(1)教育財政システム上、イギリスが中央集権、スウェーデンが地方分権といった対比的な構造を持っており、異なる財政システムのもとでの学校分権の実態や政策的文脈を比較する上で重要であること、(2)アメリカやオーストラリアのように州が国よりも大きな教育行財政上の権限を有するケースとは異なり、イギリス、スウェーデンでは国が一定の役割を果たすという意味で、日本と共通性があること。

また両国とも、教育バウチャーの先進国と見なされていたが(文部科学省 2006)、イギリスとスウェーデンの教育予算配分は3節に後述するように単純な市場主義や競争原理にもとづくものではない。バウチャー制度が各国の政策的文脈や社会経済的背景と切り離され、過度に単純化されて理解されがちな日本の現状を考えたとき、イギリス、スウェーデンにおける教育財政システムや学校分権の現状を多角的に明らかにする必要がある。

(1) 日本、イギリス、スウェーデンの教育財政システムと学校教育費配分

表1に義務教育費の算定・配分主体、配分方式・基準についての特徴をまとめた。イギリスは、義務教育費について中央政府が強いコントロールを行う点で、中央集権型の教育財政システムといえる(末富 2006)。学校特定交付金(Dedicated Schools Grant)と言われる義務教育の用途特定交付金について、中央政府が算定公式を設定し、児童生徒数に応じて各学校に配分する。自治体レベルでは、学校特定交付金を各学校に再配分するが、その際意思決定を担うのが学校代表者会議(Schools Forum)である。ただし、学校代表者会議の予算配分機能はほとんどなく、実際には中央政府の定めた算定公式と児童生徒数に従い、学校への配分が行われている。教育再生会議では、児童生徒数に応じた配分方式と学校選択の側面だけがクローズアップされ教育バウチャーと呼ばれた。だが児童生徒数だけでなく、移民数、貧困児童生徒数等の社会経済的背景や、

特別支援教育対象の生徒数といった教育ニーズに応じた傾斜配分が行われている点は留意すべきである(末富 2006)。3節でも述べるが、イギリスで学校の権限が重視されるのは、市場主義にもとづく学校間競争という意味合いだけでなく、現在および将来の社会経済格差を縮小するための学校の役割を重視するという理由もあり、単純な競争原理にも

	義務教育費の算定・配分主体	学校教育費の算定方式	配分方式(政府・学校)	配分基準	配分調整	学校予算の範囲
イギリス	中央政府	学校特定交付金(Dedicated Schools Grant)による児童生徒数単位の算定	中央・自治体(Schools Forum) 学校	児童生徒数	移民数、貧困児童生徒数、特別支援教育の対象生徒数等の学校特性に応じた調整	教職員給与費+学校運営経費
スウェーデン	地方政府(基礎自治体)	基礎自治体毎に決定(大都市圏では児童生徒数単位の算定)	基礎自治体 学校	大都市圏では児童生徒数、小都市圏では学校単位の児童生徒数等の学校特性に応じた調整	移民数、貧困児童生徒数、特別支援教育の対象生徒数等の学校特性に応じた調整	教職員給与費+学校運営経費
日本	地方政府(市町村)	市町村毎に決定	市町村 学校	児童生徒数、学級数、学校単位数の組み合わせ	原則としてなし	学校運営経費

とづくバウチャーとして位置づけることは問題が大きい。

表1 日本、イギリス、スウェーデンの教育財政システムの概要

イギリスの教育財政システムと学校教育費配分

イギリスの学校予算の範囲には、光熱水費や施設設備費、修繕費等の学校運営経費と教職員給与費が含まれる。学校予算の配分についても、学校長が学校理事会の承認を経て計画し、執行する。学校長と学校理事会が、教職員の雇用権限や昇給権を持ち、学校運営の方針設定や責任も各学校に所在している(本図 2006)。つまり学校の人事権と運営責任に要する財源の全てが学校に委譲され、学校が主体となり配分、執行されるという意味で高度な学校分権が実現されているといえる。

スウェーデンの教育財政システムと学校教育費配分

スウェーデンについては、基礎自治体(日本の市町村に相当)が義務教育費の配分主体となる(末富 2007)。スウェーデンでは、税財源の大幅な地方分権と中央政府による財政調整とにより、国庫負担金や補助金の大半が撤廃され、基礎自治体の財源はその約9割が一般財源である。この結果、義務教育の責任主体である基礎自治体が、公立小中学校の経費の算定と配分を行う点では、地方分権型の教育財政システムといえる。

経費の算定方式は自治体毎に異なり、ストックホルム市をはじめとする都市部では、児童生徒数にもとづく予算配分が行われている(末富 2007、文部科学省 2006)。ただしスウェーデンの学校への予算配分方式も単純なバウチャーではなく、移民数や特別支援教

育の生徒数等に応じた傾斜配分が行われている。なおスウェーデンの全土で、児童生徒数に応じた予算配分が行われているわけではない。過疎地の小規模自治体では前年度実績等を基準とした予算配分が行われている。

学校の予算については、大規模自治体でも小規模自治体でも、学校運営経費と教職員給与費が学校に配分される方式を採用している。スウェーデンにおいても教職員の雇用権や昇給権は学校長および理事会にあり、また学校運営の責任も各学校が負う。そのため人件費と学校運営経費が、基礎自治体から学校に委譲され、学校が配分と執行を行うという点では、イギリスと同様に学校分権が進展しているといえる。

日本の教育財政システムと学校教育費配分の課題

これに対し日本では、学校予算の範囲に教職員人件費は含まれておらず、学校運営経費が部分的に市町村から学校に配分されるにすぎない。また、市町村毎に、学校運営経費の算定基準はまちまちである。たとえば北九州市では、従来、学校単価、学級単価、児童生徒数単価から学校あたりの予算算定と配分を行っていたが、自治体歳出削減の中で前年度比一律 4%の削減が行われ、それまでの算定方式が事実上、意味を失っている。また学校が予算要求を行う福岡県春日市の場合にも、予算要求のプロセスで 1 校あたり前年度比マイナス 3%前後のシーリングがかけられるなど、自治体の多様な学校運営経費の算定・配分の中で、学校の財源の不安定性が拡大しつつある状況がある。全国の自治体の 53.4%がマイナスシーリングを設定している中で(全事研 4 頁)、従来の予算算定方式が崩壊し、学校の財源不足を招いている事例は多いと考えられる。

また小規模市町村では、消耗品費や備品費の一部のみが学校に予算配分され、それ以外は教育委員会が留保している場合も多い。たとえば平成 17 年度に小学校への配当予算を 1 校平均「0 円」と回答した自治体が 4.2%あり、また配当している場合にも 1 校平均「200～800 万円未満」と回答した自治体が全体の 55.2%と過半数となった(全国事務研 14 頁)。学校に、予算がいくら必要であるのかは、それ自体が未だに十分な研究蓄積がなく教育行財政学上の重要な課題であるが、文部科学省『学校基本調査』と『地方教育費調査』の平成 17 年度の数値から、小学校 1 校あたりの人件費以外消費的支出(教育活動費、管理費、補助活動費、所定支払金合計)を算出すると 1 校あたり約 2900 万円の経費が費やされていることになる。実際に、学校運営に要する経費の総額を配当する「総額裁量予算」を導入し、予算決算をウェブ公開している横

浜市の場合、学校規模にもよるが小学校 1 校で 2000 万円前後の予算が配当されている。これに対し、上述のように日本の自治体の 5 割弱は 800 万円未満と実際に学校で要する経費の一部分を予算を学校に配当しているにすぎない実態があきらかになる。

すなわち日本の教育財政システムでは、運営経費部分は地方分権的であるが、予算の算定基準が設定されていても財政難の中で機能していないか、もしくは算定基準がそもそも不明確であり、配分される予算の範囲が自治体毎に異なる、学校が予算配分や執行に関する権限を持っていない等の実態がある。学校の教育財政上の位置づけや権限配分が正当に行われないうことで、学校教育財源の算定基準が曖昧で不透明となり予算不足を招きやすくなること、また予算配分や執行を学校が行わないことで学校現場の状況に即した予算の効率的効果的運用ができにくくなること、などの課題を生じさせている。

(2) 研究成果の意義とインパクトおよび今後の展望

研究成果とその意義

教育財政システムにおいて学校予算配分の範囲が拡大する方向性での改革が、分権は、財政配分の透明性、学校間資源配分基準の平等性などの実現に際して、SBM や SBF の先進地域である北米のみならず、中央集権型の教育財政システムを持つイギリス、地方分権型のスウェーデンにおいて、一定の成果をもたらしてきた、もしくは改善されるべき課題の存在を明らかにしてきた。

この点は、これまでアメリカ中心であった日本の学校予算配分に関する研究動向に対し、ヨーロッパモデルの重要性を主張するという意味でおおきな意義をもつ。

また学校分権の進展の条件として、国の義務教育費算定機能や、監査・評価権限も重要であることが指摘できる。中央集権型教育財政システムを採用しているイギリスの場合、義務教育費の算定・配分権限を国が担っている。また地方分権型教育財政システムであるスウェーデンの場合、地方間の義務教育費の格差や学校間の格差に対し、国の監査機能が平等性確保のための一定の役割を果たしている。学校への権限委譲が、放任主義的な規制緩和策の一環として行われるならば、学校分権は学校間の格差拡大の手段でしかなくなる。社会経済格差、地域格差の拡大が懸念されている日本社会において、義務教育の教育パフォーマンスを向上させつつ平等性を追求する権限は、国が有するべきであると考えられる。この際に、地方分権型の教育行財政構造を有する日本においては、スウェーデ

ンのように監査機能の向上が有力なものとなりうる可能性が高い。

今後の展望

(1)教育財政上の責任体制の比較研究

地方分権改革の中で、日本の教育財政システムは国・地方・学校間の財源・権限・責任の配分に関する混乱状況が続いている。学校教育費配分や学校の権限の拡大(学校分権)に際しては、教育財政体系における国・地方・学校間の効果的財源・権限・責任配分のトータルな検討の中で、学校の位置づけを行うことが不可欠である。ただしこの課題は国内研究のみでは不足であり、学校分権の先進国との国際比較研究が有効な手法といえる

これまで申請者は日本、イギリス、スウェーデンの比較研究から、効果的な資源配分主体としての学校の重要性をあきらかにしてきたが、次にも述べるように教育財政上の責任体制にも注目し、3カ国の比較分析をさらに進展させる必要がある。

(2)日本における教育財政主体としての学校の責任体制の不明確さの解消

日本の市町村には、学校への財源・権限移譲に際して学校の財政責任の遂行能力の低さに対する不信があり、学校分権の阻害要因となっている。すなわち学校への責任配分やその遂行の在り方も明確にすることが学校分権の推進条件の1つといえる。

国内外の研究でも、学校の責任体制に関する検討は不足している。すなわち日本、イギリス、スウェーデンの学校の責任体制の比較研究、国内先進自治体や公立学校の事例研究を通じ、財源・権限委譲にともない学校が果たすべき財政上の責任内容やその遂行のための国、地方の関与の在り方を検証する必要がある。

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2件)

1. 末富 芳, 2008a, 「教育費負担の公私関係量的拡大と変動」, 『福岡教育大学紀要』第57号第4分冊, 1-12頁.
2. 末富 芳, 2008b, 「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号, 160-178頁.

[学会発表](計6件)

1. 天笠茂・本多正人・末富芳・藤原義朗・檜山幸子・佐野朝太郎・和田浩司「学校財務に関する調査研究 1 学校裁量予算制度

を中心に」, 2007年6月, 日本教育経営学会, 第47回大会, 玉川大学.

2. 末富 芳「教育財政システムにおける学校教育費配分の研究 1」, 2007年10月, 日本教育行政学会, 第42回大会, 神戸大学.
3. 本多正人・末富 芳・足立慎一・佐野朝太郎・檜山幸子・和田浩司「学校財務制度の実態と課題 1 教育委員会を中心に-」, 2007年10月, 日本教育行政学会, 第42回大会, 神戸大学.
4. 清原正義・本岡愛実・末富芳「教員給与制度の比較研究 2 イギリスの教員給与制度を中心に」, 2008年6月, 日本教育経営学会, 第48回大会, 名城大学.
5. 末富芳・本多正人・風岡治・佐野朝太郎・檜山幸子「学校財務に関する調査研究 2 学校裁量予算制度を中心に」, 2008年6月, 日本教育経営学会, 第48回大会, 名城大学.
6. 末富芳「教育財政システムにおける学校教育費配分の研究 日・英・スウェーデンにおける義務教育費保障と学校の権限」, 2008年10月, 日本教育行政学会, 第43回大会, 東京大学.

[図書](計3件)

1. 末富 芳, 2008a, 「学校予算」, 全国公立小中学校事務職員研究会『新しい時代の学校財務運営に関する調査研究事業 報告書』38-46頁, 査読なし.
2. 末富 芳, 2008b, 「教育財政」, 河野和清・山田浩之編著『現代教育の制度と行政』福村出版, 172-185頁, 査読なし.
3. 末富 芳, 2008c, 「教育行政」, 清原正義・末富芳・本岡愛実編著『教育基本法から見る日本の教育と制度』, 協同出版, 253-272頁, 査読なし.

[産業財産権]

出願状況(計0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者
未富 芳(福岡教育大学・教育学部・准教授)

研究者番号：40363296

(2)研究分担者
()

研究者番号：

(3)連携研究者
()

研究者番号：