

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 10 日現在

機関番号：32665

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285222

研究課題名(和文)効果的な学校運営のための学校財務の実証的研究

研究課題名(英文)The Empirical Study of School Finance for Effective School

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 8,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は、(1)日本の学校マネジメントに関する調査からは意外なことに学校に予算権限を拡大した先進自治体では、予算額に関わらず学校は予算不足を認識するケースは50%未満であり、学校への予算や執行権限の拡大は経費不足認識を改善する傾向にあることを明らかにした点である。(2)イギリス・オーストラリアにおいて児童生徒数と社会経済的背景に重点を置いた予算配分が行われており、政府によるパフォーマンス管理を除いては、学校に予算・財務上のマネジメント権限が大幅に委譲されており日本への示唆が大きいことも明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The results of this study are summarized in two points. (1) From the survey on Japan of school management, in developed municipalities, delegation of budget and authority to school improved the recognition about the budget shortfall. Less than 50% of teachers and school financial manager answered "This school is under insufficient budget". (2) Through comparative studies to United Kingdom and Australia, financial delegation and empowerment of self-management skill of each school brings school improvement.

研究分野：教育行政学

キーワード：学校予算 教育財政 学校財務 効果的な学校 日本 イギリス オーストラリア

1. 研究開始当初の背景

本研究でいう効果的な学校運営とは、児童生徒にもっとも近い学校現場に自律的運営を保障することにより、学校マネジメントに創意・工夫が発揮されることで、児童生徒の教育成果の向上が達成される状態のことを指す(Bush1999, Coldwell and Spinks1994)。

教育のアウトプットを重視し学力格差の小さい学校を「効果的な学校」(effective school)とみなす教育社会的アプローチとは異なり(Edmonds1979, 志水 2005)、教育のインプットプロセスである学校運営を重視し、自律的運営が確保されることにより学校教育活動が活性化され、それが児童生徒の教育成果向上の必要条件となるという立場を採用している(末富 2008)。日本では、カリキュラムマネジメントに関する権限委譲は進展しており、公立小中学校がそれぞれの特性に応じた教育活動を展開する基盤を形成している。いっぽうで人的リソース(教職員やサポートスタッフ等の配置)や学校運営に要する予算の不足は慢性的である(末富 2012)。

学校の予算および財務権限の不足は、教職員や児童生徒のニーズと乖離した不十分な条件での学校運営を余儀なくし、多くの公立小中学校では教育委員会に要望を出すものの必要な予算やサポートスタッフの手配もままならない状況にある。

それゆえに、学校に適切な財源と権限を確保することは、効果的な学校運営の必要条件であり、日本における実現の方策が理論と実証の両面から取り込まれるべき状況にあるといえる。

研究代表者である末富と研究分担者である本多、貞廣は、すでに日本の国内の学校コスト分析の基礎的手法を開発している(「学校財務会計構造の実証的研究」基盤(B), 2009-11年度)。この研究では、学校運営(教授活動、サポート活動)に要する経費を、自治体や学校を超えて検証するために、地方自治法にもとづく形式的分類ではなく、学校教育活動ベース(教科、活動別)に分類し、学校間のコスト構造の格差と共通性を明確にする手法を開発した。

一方で、課題は3点ある。(1)人的リソースを含めた総コストの算定手法の開発、(2)効果的な学校運営に十分な予算額の検証、(3)学校のマネジメントサイクルの中で、学校財務を機能させるための組織やリーダーシップの在り方に関する理論および実証研究。これらの課題に取り組むためには、従来、教育財政研究として行われてきた学校コスト研究だけでは不十分であり、学校経営研究の中に学校予算・財務の研究を位置付けていく必要がある。たとえば、イギリス、アメリカ、オーストラリアなどでは、学校財務に関する研究と学校経営に関する研究はしばしば一体化して行われており、そうした研究の必要性は日本の教育経営研究者からも発信されてきた経緯が存在する(Odden2009, 佐藤

2009等)。

2. 研究の目的

効果的な学校運営のためには、学校の予算・財務面での自律性の拡大が不可欠である。本研究では以下のように研究目的を整理した。

(1)公立小中学校における効果的な学校運営のための学校予算の運用手法と組織体制の在り方を明らかにする。

(2)学校運営に要するフルコスト(教職員給与やサポートスタッフ、運営経費を含めた総予算額)を算出し、学校へ委譲されるべき予算額や財務権限、アカウントビリティの遂行体制について検討を行う。

(3)スクールリーダーや学校事務職員の専門性の向上について国内外の理論や専門職養成・研修の先進事例を検証する。これらの手続きによって、学校に適切な財源と権限が確保され、各学校の児童生徒の実態やカリキュラムに応じて必要なスタッフや物品が迅速に調達され、児童生徒の教育成果向上に結びつく効果的な学校運営の在り方を検討する。

3. 研究の方法

本研究では以下の4つの研究方法を採用する。

(1)効果的な学校運営のための学校財務の組織体制や予算額、予算活用手法の検証。

学校教育目標や、重点活動、また学校の教育成果等のトータルな学校マネジメントに照らし合わせて、学校予算がどの程度、効果を有しているのかを検証する。とくに学校のマネジメントサイクルの中で、予算委員会やリーダーミーティング等の学校財務の組織体制がどのように機能したのか、学校の教育活動に対し予算の活用がどのように行われたのかを明らかにしていく。加えて学校の予算額がそもそも学校教育活動に対して十分な金額であったのかも検証する。

(2)人件費も含めた学校の総コストの検証。すでに研究代表・分担者らにより、公費私費あわせた学校運営に要するコスト(人件費・光熱水費・給食費等以外)を学校教育活動ベースで算出する手法を確立しており、学校規模・地域別の傾向を分析している(末富・本多 2010)。この蓄積に加え、教職員数と俸給表から人件費データを算出し、教育委員会が学校に派遣するサポートスタッフ等の報酬等を時給算定することで、人件費も含めた学校の総コストを算出し、自治体や学校規模別の財務構造の違いや学校の児童生徒特性や教育活動の特徴との関連性を検証する。また(1)に示したように、学校教育活動に十分な予算額を、人件費の側面からも検証していく。(3)スクールリーダーや学校事務職員の財務面での専門性の検証およびその向上策の検討。

学校事務職員のコストデータ入力とヒア

リング調査に加え、学校長にヒアリングを実施することで、学校マネジメントの一部門という視点から、効果的な予算立案や執行が行われていたのかという学校財務運営の検証も実施する。

この際、スクールリーダー（校長）や学校事務職員が学校財務においてどのような専門性を発揮したのか、グッドプラクティスからその特性を把握していく。これにより自治体研修や教職大学院でのトレーニング、また今後予定される学校経営専門職免許等のカリキュラム開発等において、学校財務面での専門性を向上させていく方途についても検討していく。

(4)日本の学校運営、学校財務の課題・改善策を明確化するための国際比較分析。学校への財源や権限委譲、評価や保護者・地域住民等に対するアカウントビリティ遂行の在り方などにおいて、日本の効果的な学校運営の課題を明らかにし、改善策を考えようとするときに、国内研究だけではその発想に限界がある。学校への財源、権限委譲が進展し、学校マネジメントの専門職養成等の点においても実績のあるイギリス、オーストラリア、アメリカとの比較分析を実施することで、日本の課題と改善策を明確化する。

イギリスの国立教員養成機関における学校財務専門職（School Business Manager）の養成、オーストラリアの教職員配置基準と学校単位でのスタッフ増員権限、アメリカにおける学校への権限・財源委譲（School Based Management）など、個別の視点において研究協力・分担者の比較分析の実績はある（佐藤 2012, 大野 2011, 末富 2011, 貞廣 2008）。本研究では、教育経営と学校財務の包括的フレームワークを形成することで、国際比較分析を通じて研究課題を達成する。

4. 研究成果

まず理論面では日本の学校マネジメントにおける学校財務の理論と現状について、学校裁量の拡大に焦点をあてながら、分析を行った。教育活動を下支えする学校予算確保は、長年実際の学校経営および教育経営学研究的課題とされつつも、「カネ」という要素に着目した研究が少ない状況が指摘された。いっぽうで複数年度にわたる大きな目標や計画（学校経営ビジョン）の実現の方策として教育財政・学校予算を確保していく必要性も明らかとなった。

また国際的な学校マネジメント研究の中で、学校財務に焦点を当てた同行分析が行われた。とくに生徒の教育達成（achievement）やパフォーマンス重視の政策動向の中で学校改善（School Improvement）研究や効果のある学校（Effective School）研究の進展の中で、学校が自立的改善を行う“self-management school”への変革を促すことがスクールリーダーの使命ととらえられている。学校財務面では、校長が学校経営計画の策定と予算配分

をどのように効果的におこなっているのかについての解明も進みはじめている状況を明らかにした。

学校コスト調査についてはご協力いただいた6校（小学校5校、中学校1校）の学校財務データからは、先進自治体の小学校間でも2倍程度の公費予算格差が発生していること、私費負担は高学年ほど大きくなる傾向だけでなく中学年でも大きくなるケースが明らかとなるなど、興味深いファクトの指摘がある。また公費と私費の関係は、児童一人あたり公費金額が大きければ私費負担が軽減される可能性も見出されている。教科別や教育活動ベースでのより詳細な分析も重要といえる。

学校マネジメント調査からは意外なことに先進自治体では学校は予算不足を認識するケースは半数を下回っており、学校への予算や執行権限の拡大は経費不足認識を改善する傾向にある可能性も指摘できる。いっぽうで、スタッフ不足や時間不足、また予算・財務に関する研修実施やスキル向上などの支援ニーズが調査対象となった校長、教頭、学校事務職員などからは指摘されている。また学校マネジメント調査から得られたインプリケーションをPDCAサイクルにまとめたが、とくに日本の学校の予算・財務は評価（Check）および改善（Action）において課題を有しており、それは今回の調査対象となった先進自治体に所在する公立小中学校でも例外ではなかった。

海外調査からはイギリス・オーストラリアを対象とした学校予算・財務の実態について述べられた。両国とも児童生徒の社会経済状況や保護者の職業などを財政配分で重視し、児童生徒数と社会経済的背景に重点を置いた予算配分が行われている。イギリスでは学校改善のための学校予算・財務の位置づけが重視されており、とくに本書では学校予算・財務と学校事務長の専門性に焦点をあてた実態をあきらかにした。

オーストラリアの事例は、ビクトリア州を主たる検討対象としており、1990年代以降、学校への予算・権限委譲が展開された経緯をあきらかにするとともに、カリキュラム・人事・財務が一体的に学校裁量に位置づけられている仕組みが示唆的である。

2. 先進自治体における学校予算・財務と学校マネジメントの到達点と課題

本研究の分析対象とした先進自治体（A市～E市）においては、学校予算・財務についてどのような制度設計を実施し、また学校マネジメントにいかなる効果や課題が認識されているのだろうか。

まず各自治体の公費予算や校内体制や研修体制と学校徴収金に関する状況を表1にまとめた。

とくに国内の先進自治体（A市～E市）における学校予算・財務の制度設計が他自治体に

とても示唆が大きいことは本研究での知見の1つである。

各市における学校への予算配当や権限委譲の効果と課題を以下の表のようにまとめた。

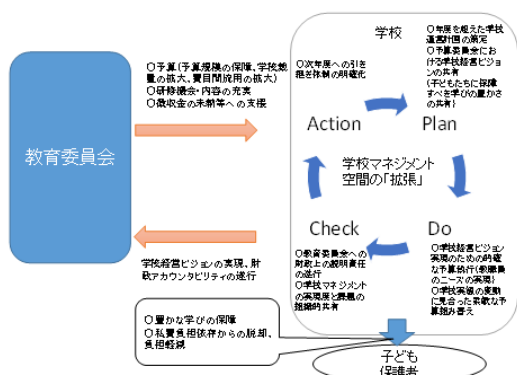
自治体名	学校への予算配当や権限委譲の効果	学校への予算配当や権限委譲の課題
A市	節間流用の制限	前年度の予算策定における学校全体の意思決定と情報の共有化
B市	予算額の不足 節間流用の制限	各校共通で予算PDCAサイクルが機能 学校予算のマネジメントがどの学校でも一定レベル以上で確保
C市	少額の公費予算 教育委員会内部局で担当予算が複雑に分化 学校事務職員の高い専門性ゆえの管理職の「おまかせ」意識の懸念	学校経営ビジョンの見直しによる予算配分の見直し 教職員の要望を精選した効果的な物品購入
D市	公費予算額や校長専決額が比較的少額 学校によって異なる予算委員会の活性化	「特色づくり事業」への学校提案による予算委員会の体制の工夫 教育委員会による学校マネジメント支援(情報提供、研修、備品調達システム、共同実施)の充実
E市	公費予算額の不足	年度初頭の予算組み替えの柔軟性による適切な予算執行計画の策定

A市からE市いずれも公費予算額の不足や節間流用が教育委員会レベルでも課題としては認識されているが、学校マネジメント調査の結果からは校長・教頭・学校事務職員との実際の経費について深刻な不足という認識にある状況のほうが少数例という傾向もあきらかになっている。

効果については、学校への予算配当により、今日学校経営ビジョンや予算委員会内での職間の連携や協働の向上などが、学校マネジメント改善につながる効果といえるだろう。ただし費目間流用の縛りの強いA市やB市では学校の状況変化に対応しづらいという課題もかかえており、E市のような年度内組み替えを柔軟に認めていく仕組みをいかに実現していくかが学校改善に学校予算・財務を活用していくうえでの焦点となるだろう。

さて、本研究の出発点となるリサーチクエションは、学校マネジメントの改善(School Improvement)に学校予算・財務を活かすには、どうすれば良いかということである。

研究の知見を突き詰めて、あらためてPDCAサイクルに落としこむならば次のようなモデルが描けるのではないだろうか。



まず重要なのは学校改善とは何か、ということである。学校のための学校改善ではなく、子どもたちにより豊かな学びを保障していくための、学校改善であり、そのためのリソースとしての学校予算という認識が重要である。この認識の共有こそが、学校マネジメント空間の拡張を生み出す基盤となる。

それゆえに学校内のPDCAサイクルにおいては、まず計画段階の予算委員会において学校経営ビジョンを共有することや、子どもたちにどのように学びの豊かさを保障していくかという教育活動のビジョンについて教職員が共有していく必要がある。単年度の計画も重要であるが、複数年度にまたがる中期的な見通しの中での年度計画を意識することも重要であろう。

執行段階では、学校経営ビジョンにもとづいた計画的かつ的確な予算執行をとくに教職員のニーズを反映しながら行う必要がある。単に教員のみではなく、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、学習支援員、学校支援に関わる地域住民など、学校マネジメントに関わる多様なメンバーのニーズを反映させることが重要である。予算委員会や予算・財務に関して、校長 副校長・教頭 学校事務職員のそれぞれのリーダーシップ発揮や協働も重要である。

本研究の分析を通じ、国内先進自治体における学校マネジメントにおいてすら評価(Check)と改善(Action)には大きな課題があることが見出された。理想的にはB市のように、評価と改善に関する校内体制を整備していくことで、年度の到達点と課題が次年度に引き継がれ継続性のある学校運営となっていくといえる。

こうした学校マネジメントの改善を継続的に支えるためには、教育委員会は公費予算の拡大や費目間流用といった「カネ」の下支えは無論のこと、管理職層やミドルリーダーに対する研修機会の増加や充実、また学校現場の多忙化につながっている徴収金の支援等も重要と考えられる。あわせて公費が不足する中で保護者への私費徴収金に依存する実態が慢性化しているが、そこから脱却し、私費負担が軽減されることも条件整備として重要である。

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9件)

末富 芳, 2016, 子どもの貧困対策のプラットフォームとしての学校の役割, 日本大学文理学部人文科学研究紀要, 第91号, pp.25-44, 査読有。

末富 芳, 2016, 学校改善のための学校予算・財務の制度設計 イギリス教育改革からの検討, 教育学雑誌, 第52号, 日本大学教育

学会, pp.29-43, 査読有.

末富 芳, 2015, キャメロン連立政権下におけるイギリス教育財政改革の特質: Pupil Premium による学校改善と子どもの貧困への対応を中心に, 日本大学文理学部人文科学研究紀要, 第 90 号, pp.63-77, 査読有.

大野 裕己, 2015, 学年・学校種間接続の意義と役割, 教育調査研究所, 教育展望, 第 61 巻第 7 号, pp.36-40, 査読無.

貞廣 齋子, 2015, 人口減少社会における学校再配置と学校規模に応じたマネジメント, 学校教育研究所年報, 第 59 号, pp.15-20, 査読無.

佐藤 博志, 2015 オーストラリア・ビクトリア州の学校裁量予算制度に関する研究 生徒のための包括予算(Student Resource Package)を中心に, オセアニア教育学会オセアニア教育研究, 第 21 号, pp.83-100, 査読有.

佐藤 博志, 2014, スクールリーダーの資質向上に関する国際的検討: オーストラリアの教育改革と専門職スタンダード, 日本教育経営学会紀要, 第 56 号, pp.35-50, 査読有.

本多 正人, 2014, 人口減少下の教育行政: 条件不利地域の補完, 教育調査研究所, 教育展望, 第 60 巻第 1 号, pp.34-38, 査読無.

末富 芳, 2013, 拡大する学習の社会保障と「自閉化する学校」の行方: 福祉への教育経営からのクロスボーダーの可能性, 日本教育経営学会紀要, 第 55 号, pp.39-46, 査読無.

〔学会発表〕(計 3 件)

末富 芳・大野 裕己・貞廣 齋子・佐藤 博志・本多 正人・内山 絵美子・田中 真秀, 2015, 効果的な学校運営のための学校財務の実証的研究(2)-国内外の自治体・政府による学校支援体制を中心に-, 日本教育経営学会第 55 回大会, 東京大学, 2015 年 6 月 20 日.

末富 芳・大野 裕己・貞廣 齋子・佐藤 博志・本多 正人・内山 絵美子・田中 真秀, 2014, 効果的な学校運営のための学校財務の実証的研究(1)-学校レベルでの予算・財務の実態と課題を中心に-, 日本教育経営学会第 54 回大会, 北海道教育大学, 2014 年 6 月 7 日.

末富 芳・本多 正人・田中 真秀, 2013, 学校裁量の拡大は進展したのか 平成 18、24 年度における教育委員会財務調査の検証, 日本教育経営学会大会第 53 回大会, 早稲田大学, 2013 年 6 月 8 日.

〔図書〕(計 3 件)

末富 芳・大野 裕己・貞廣 齋子・佐藤 博志・本多 正人・内山 絵美子・田中 真秀, 2016, 『予算・財務で学校マネジメントが変わる』学事出版, 151 頁.

本多 正人, 2015, 『公立学校財務の制度・政策と実務』学事出版, 168 頁.

佐藤 博志・青木麻衣子編著, 2013, 『オー

ストラリア・ニュージーランドの教育 グローバル社会を生き抜く力の育成に向けて』東信堂, 180 頁.

〔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

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

貞廣 齋子(SADAHIRO, Saiko)
千葉大学・教育学部・教授
研究者番号: 80361400

佐藤 博志(SATO, Hiroshi)
筑波大学・人間総合科学研究科・准教授
研究者番号: 80323228

大野 裕己(OHNO, Yasuki)
兵庫教育大学・学校教育研究科・准教授
研究者番号: 60335403

本多 正人(HONDA, Masato)
国立教育政策研究所・教育政策評価研究部・
総括研究官
研究者番号: 90282623

本図 愛実(HONZU, Manami)
宮城教育大学・教育学研究科・教授
研究者番号: 70293850