

## 第1章 学校財務制度の現状と課題

### I 学校財務制度の現状

#### 1 学校マネジメントの強化を図る学校裁量予算の制度について

中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について」（平成10年9月、以下10年答申）及び「新しい時代の義務教育を創造する」（平成17年10月）の答申を受け、学校は、自主性・自律性を確立し、保護者・住民の参画と評価で透明性を高め、説明責任を果たすシステムを確立することが提言された。とりわけ、学校財務においては、教育環境整備に必要な経費が確保されるとともに、学校経営ビジョンを実現し、創意工夫を生かした特色ある学校づくりを可能とする学校財務運営が求められている。

平成18・19年度新教育システム開発プログラムの研究委託「新しい時代の学校財務運営に関する調査研究」において、全国の市区町村教育委員会及び小・中学校への調査を実施し、全国の学校財務の実態には、大きな差異があることが明らかとなった。各市区町村の予算額の多寡ばかりではなく運営体制においても同様であった。

このような実態が明らかになったなか、平成24年には、実効性の高い学校評価の推移及び学校マネジメントの体制整備に関する調査研究「学校マネジメントの役割を担う学校事務」の中で、経年変化から学校裁量権の拡がり等について明らかにした。また、学校裁量予算など、財務と学校のマネジメントシステムの関連性と学校運営改善における有効性を明らかにしてきた。

今回の調査研究では、平成24年度の調査において、特徴が見られた市区町村及び当該市区町村の学校の実態を明らかにし、その効果を分析し、課題を整理し、提示していくとともに今後の指針となるよう提言したい。

学校に関わる予算の編成の課題としては、教育委員会事務局内での編成と財務当局との折衝の問題、教育委員会から学校への配当の問題、学校内での予算編成に関する問題の三つが課題であった。

学校づくりを活性化するためには、学校の予算編成と執行が、その学校の教育活動をより豊かなものにしていく営みでなければならない。つまり、学校において計画する事業を想定して、その実施に必要な予算を編成していく。何を目指して、何を実施するかを明らかにし、必要な予算を編成・執行していくことである。それは、予算を核として学校財務システムを構築していくことの重要性を示している。つまり、予算編成・執行を学校の判断で行うことができるようにすることである。さらに、目指すべき学校の姿を実現すべく予算の編成・執行において、学校の目標と事業の計画を常に意識していかなければならない。そのためにも、学校全体の組織マネジメントが確立していることが不可欠である。マネジメントの確立により有効であるシステムとして、学校裁量予算制度を三つの形態に整理した。

表1 学校裁量予算制度の定義・主な特徴

名称	特色枠予算	学校提案要求型予算制度	総額裁量予算制度
定義	経常経費とは別に特定の事業目的を持って予算措置をするもの	経常経費とは別に学校の企画案を市区町村教育委員会が査定等し、予算措置をする制度	節・細節等の予算配当に拘束されず、総額の範囲内で学校が予算額を決定できる制度
費目	少ない	少ない	多い
柔軟性・裁量権限	中	中	大

平成18・19年の調査と平成24年度の調査とを比較すると、特色枠予算は微減しているが、学校提案要求型予算制度は、1.6倍(9.4%から15.3%へ)に、総額裁量予算制度は、1.8倍(6.1%から

11.2%へ)に増加している。このことから、学校が教育目標を達成するためには、自らの裁量で予算を編成し、執行するという制度の必要性の認知度が高まっているという現状が見て取れる。

## 2 学校裁量予算制度の現状について 【教育委員会調査から】

結論から述べると、それぞれの自治体で様々な工夫がなされている現状が確認できる。また、前述の三つの制度を複合的に実施している自治体も増えてきている。

今回の調査の目的（ねらい）は、全国的な状況を把握するためではなく、それぞれの自治体において、従来から工夫されている状況内容等をより鮮明にし、その方策等を共有することである。

また、近年、学校教育の中で注目すべき内容として、学校が地域と連携・協働することが掲げられており、この内容について、財務との関わりがどのようになっているのかも確認する必要がある。

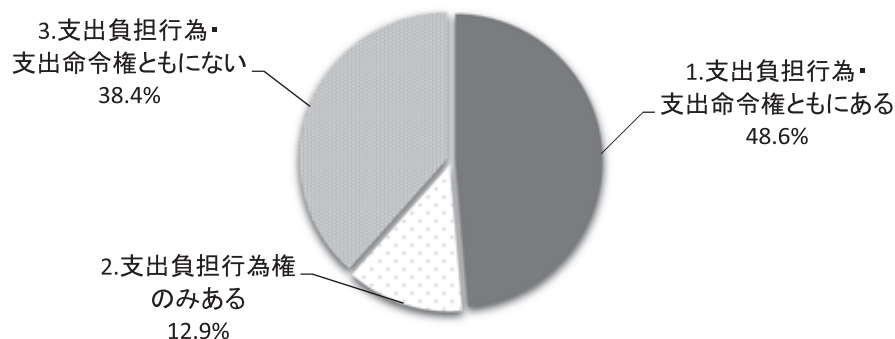
### (1) 予算執行に関する学校(長)の権限の状況

平成 18・19 年度の調査から、学校(長)の予算執行に関する権限が不足していることが明らかとなった。本調査は、平成 24 年度の調査で、学校裁量予算制度が導入されていると回答した市区町村教育委員会に対して調査を行った。その中から、学校(長)裁量についての状況をまずは確認しておきたい。

図1にあるとおり、学校(長)に支出負担行為・支出命令権が共にある自治体は、48.6%と半数近くになっており、支出負担行為権のみある自治体とあわせると 61.5%になる。平成 24 年度調査と比較すると、共に 18 ポイント程度上回っている。

図1 予算執行に関する学校(長)の権限

n:255

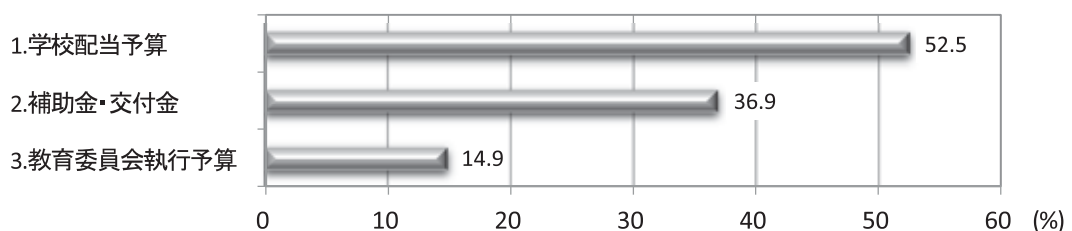


### (2) 特色枠予算の状況

特色枠予算は、学校や地域の特性を生かし、教育活動の充実や特色ある学校づくりの推進のため、通常の経費とは別に措置される予算のことである。図2のとおり、この予算を導入している自治体のほぼ半数(52.5%)は学校配当予算であり、補助金・交付金としては 36.9%、教育委員会執行が 14.9%である。

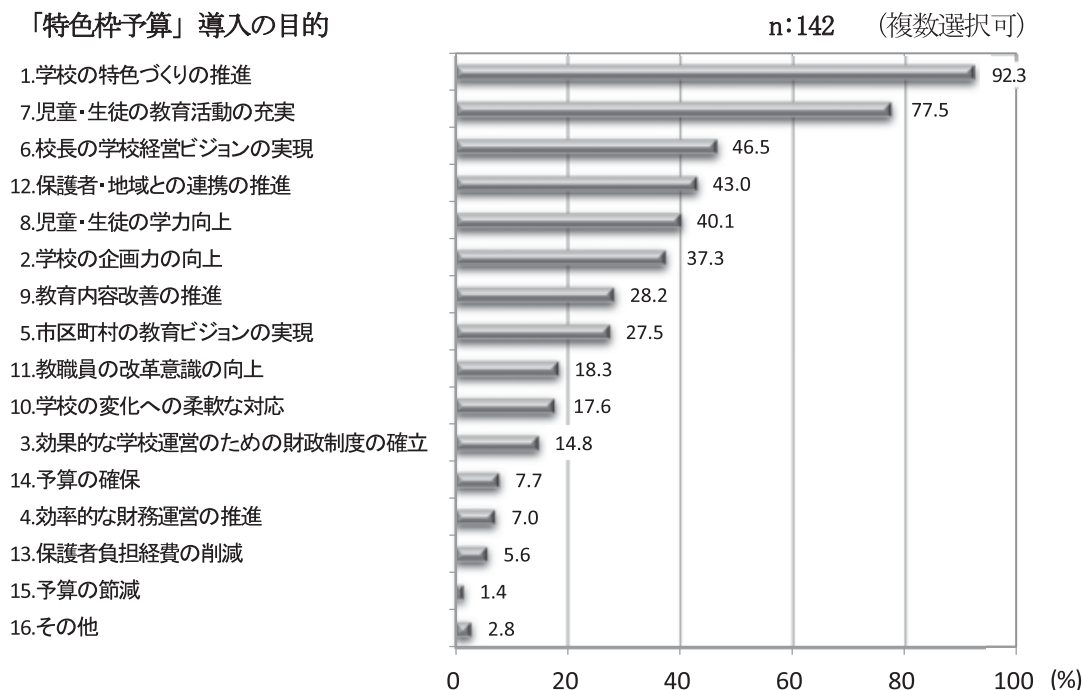
図2 「特色枠予算」の予算の種類

n:141 (複数選択可)



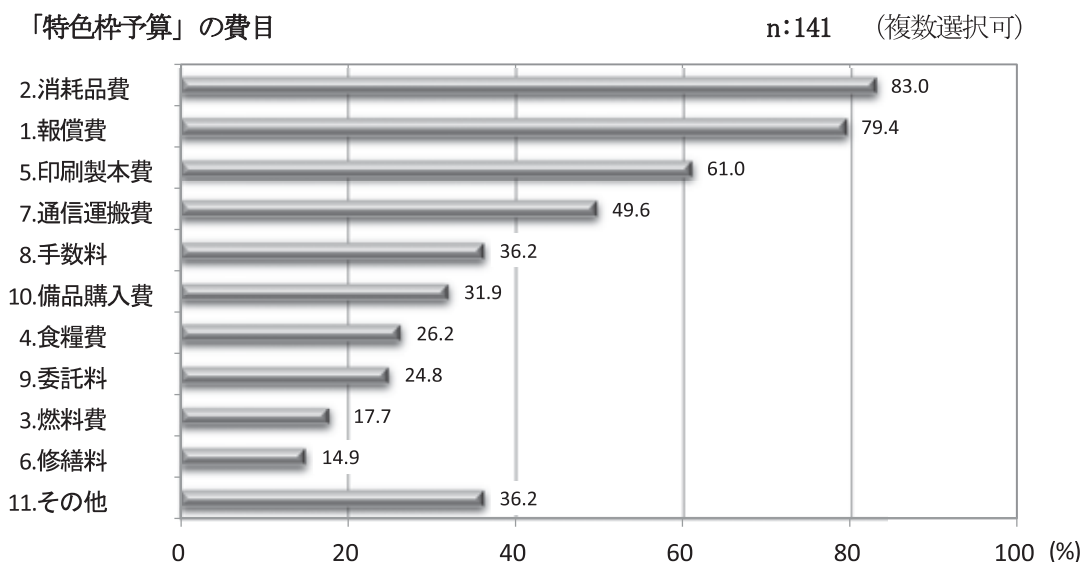
導入の目的（図3）は、ほぼどこの自治体(92.3%)も学校の特色づくりのためとしている。次には、児童・生徒の教育活動の充実、校長の学校経営ビジョンの実現、保護者・地域との連携の推進、となっており、目的が明確に見て取れる。

図3 「特色予算」導入の目的



特色予算の該当費目（図4）は、消耗品費、報償費、印刷製本費、通信運搬費などがほぼ半数を超えている。また、年度途中で随時に費目間の組み換えができるのは50%を超えている。（詳細は調査結果を参照）

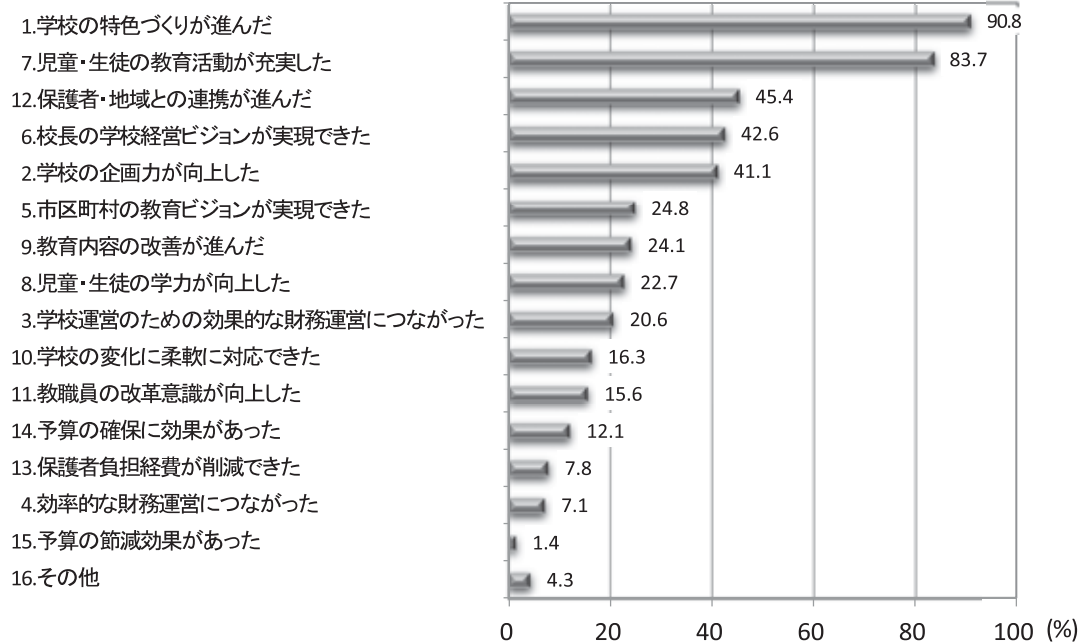
図4 「特色予算」の費目



効果として認識している内容(図5)では、ほとんどの学校(90.8%)で学校の特色づくりが進んだとしている。児童・生徒の教育活動が充実した(83.7%)、保護者・地域との連携が進んだ(45.4%)校長の学校経営ビジョンが実現できた(42.6%)、学校の企画力が向上した(41.1%)となっている。

図5 「特色予算」の効果

n:141 (複数選択可)



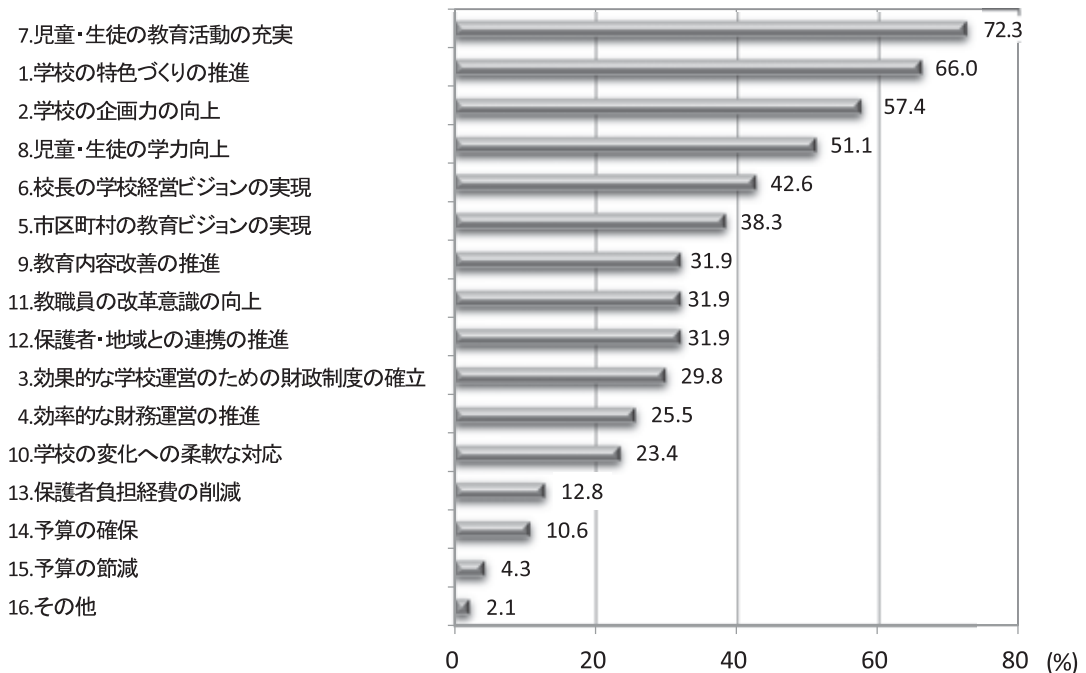
(3) 学校提案要求型予算制度の状況

学校提案要求型予算制度は、通常の学校の維持管理や教育活動に要する消耗品購入費・備品購入費・印刷製本費・修繕費・使用料等の経常経費とは別の予算であり、学校が教育委員会に企画を提案し、それに対して教育委員会が査定を行い配当する予算制度のことである。

これを取り入れている教育委員会における導入の目的(図6)は、児童・生徒の教育活動の充実(72.3%)、学校の特色づくりの推進(66.0%)、学校の企画力の向上(57.4%)、児童・生徒の学力の向上(51.1%)、校長の学校経営ビジョンの実現(42.6%)、となっており、学校の企画力の向上や円滑な運営の実施を目指していることが見て取れる。

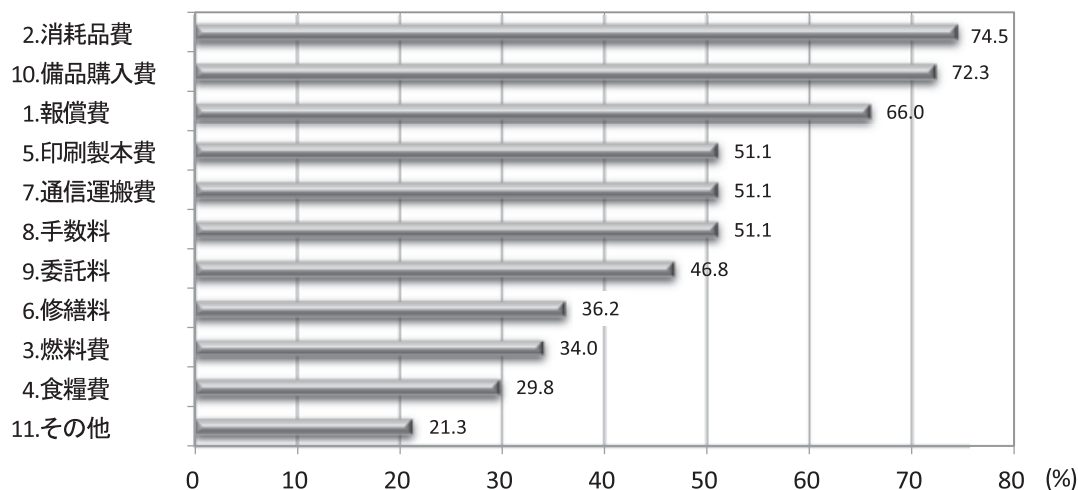
図6 「学校提案要求型予算制度」導入の目的

n:47 (複数選択可)



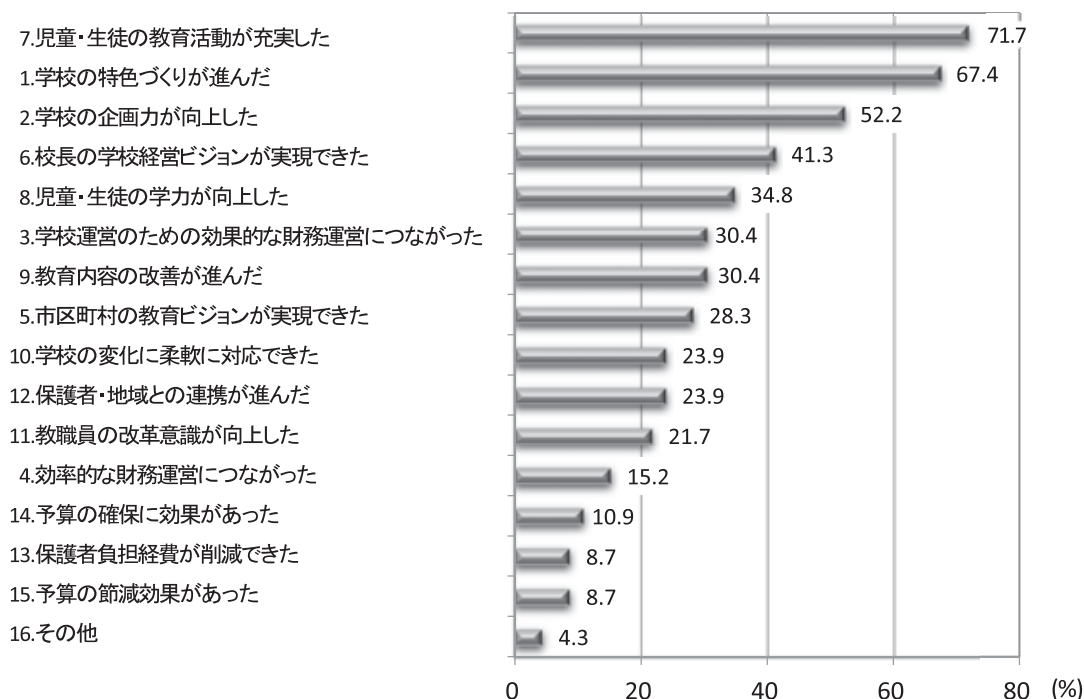
要求できる費目(図7)として、消耗品費、備品購入費、報償費、印刷製本費、通信運搬費、手数料と多くの項目で、50%を超える値を示している。しかし、年度途中での費目間の組み換えができるのは35%程度であった。(詳細は調査結果を参照)

図7 学校提案要求が可能な費目 n:47 (複数選択可)



効果として認識している内容(図8)では、児童・生徒の教育活動が充実した(71.7%)、学校の特色づくりが進んだ(67.4%)、学校の企画力が向上した(52.2%)、校長の学校経営ビジョンが実現できた(41.3%)、児童生徒の学力が向上した(34.8%)となっている。

図8 「学校提案要求型予算制度」の効果 n:46 (複数選択可)

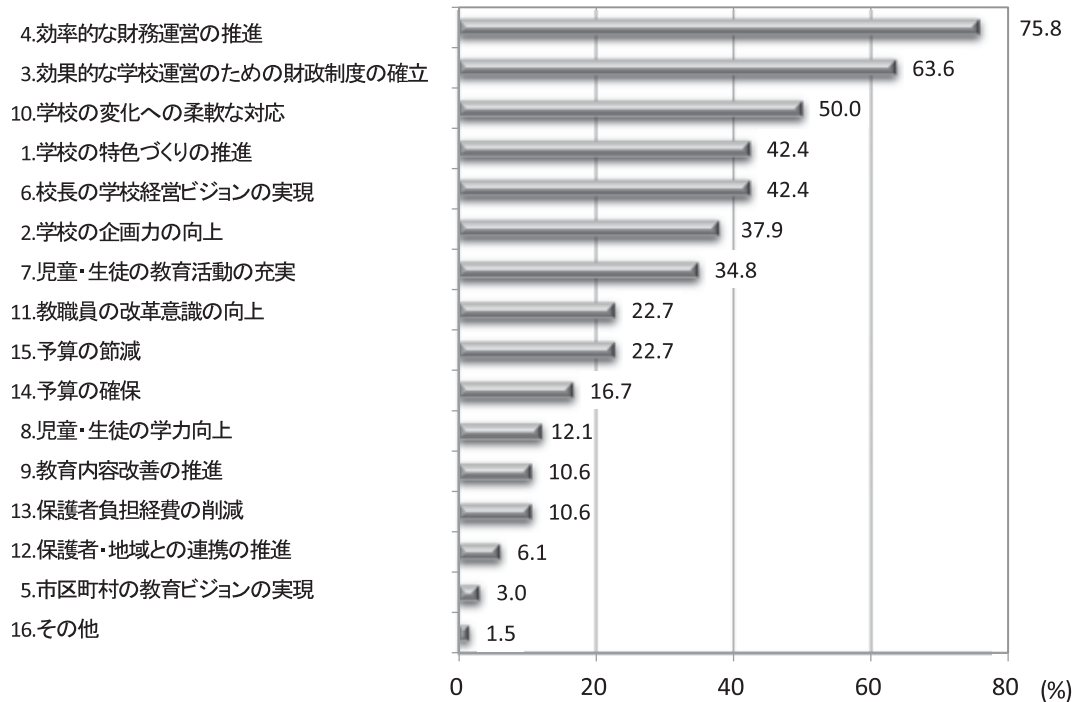


### (3) 総額裁量予算制度の状況

総額裁量予算制度は、学校配当予算の総額が予算費目ごとではなく、総枠予算として学校に配置される制度である。あるいは、予算費目を定めた学校配当予算として配当され、学校が事業計画に基づいて予算総額の範囲内で各費目へ予算を再配分することができる制度である。

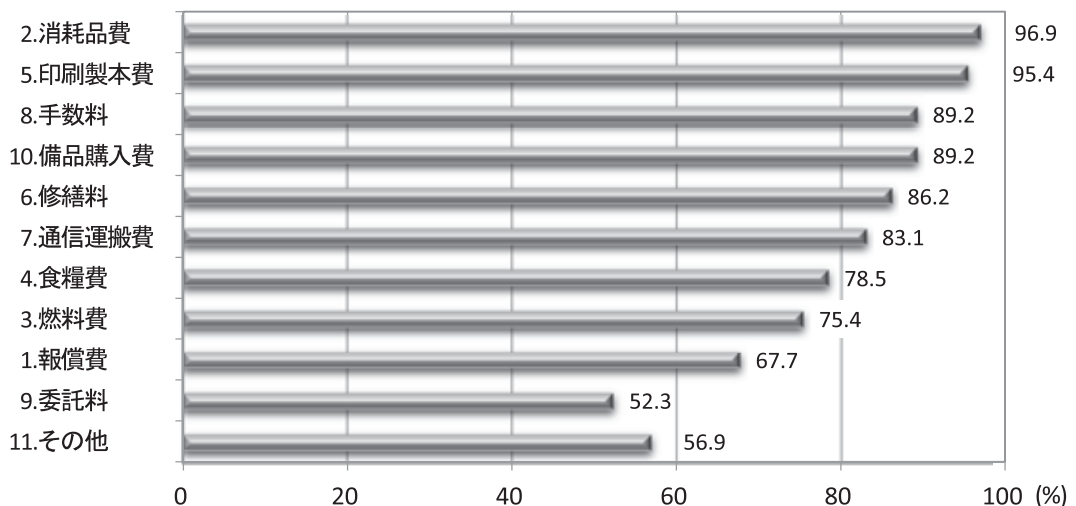
これを取り入れている教育委員会の導入の目的(図9)は、効率的な財務運営の推進(75.8%)、効果的な学校運営のための財政制度の確立(63.6%)、学校の変化への柔軟な対応(50.0%)、校長の学校経営ビジョンの実現・学校の特色づくりの推進(42.4%)と続く。この制度では、予算執行の効率化や効果性を重視している現状が見て取れる。

図9 「総額裁量予算制度」導入の目的 n:66 (複数選択可)



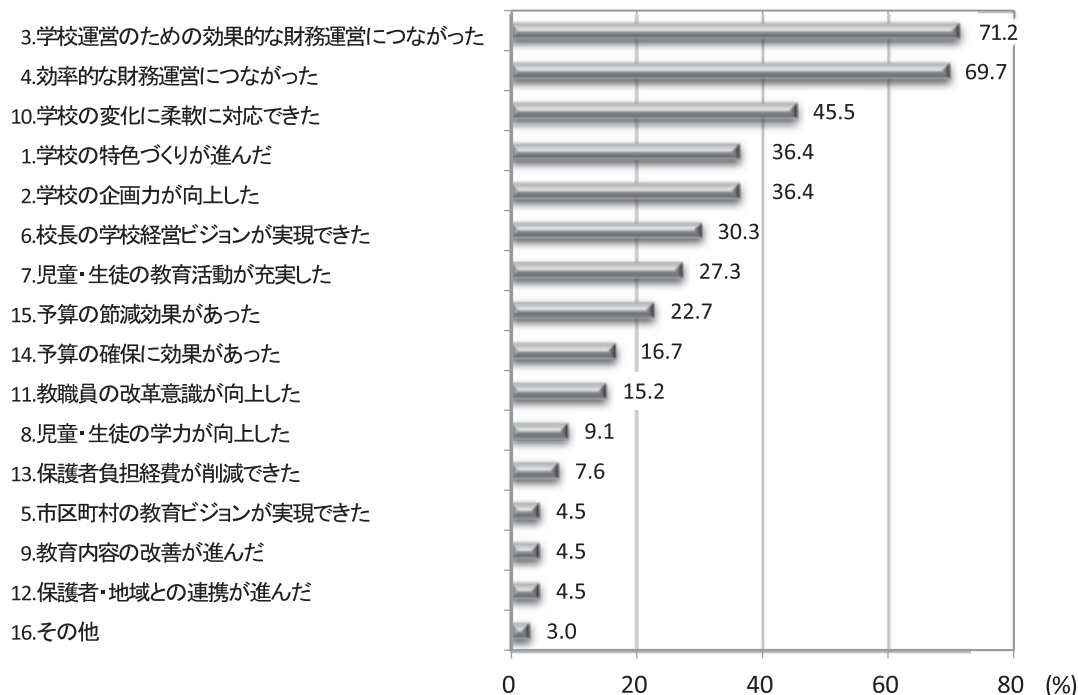
学校で設定できる費目(図10)は、消耗品費、備品購入費、報償費、印刷製本費、通信運搬費、手数料などほぼ全項目となっており、50%を超える値を示している。ある意味当然のことと考える。また、費目間の組み替え、「随時できる」が64.4%を占め、時期としては、11月以降の該当月の回答が多く見られる。また、年度途中での組み替えが27.3%の自治体では「できない」としているのも特徴的である。(詳細は調査結果を参照)

図10 学校で設定できる費目 n:65 (複数選択可)



効果として認識している内容(図11)では、学校運営のための効果的な財務運営につながった(71.2%)、効率的な財務運営につながった(69.7%)、学校の変化への柔軟な対応ができた(45.5%)となっている。

図11 「総額裁量予算制度」の効果 n:66 (複数選択可)

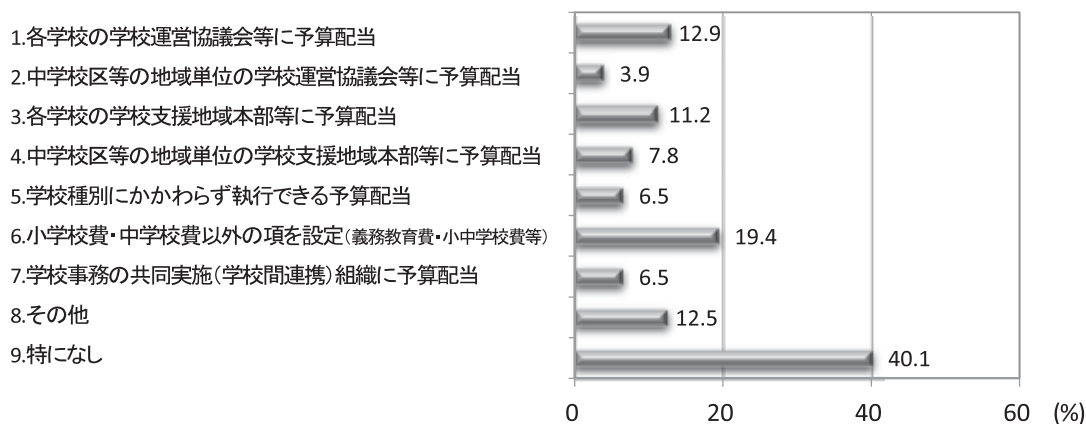


#### (4) 学校の地域連携における予算の状況

教育委員会の管轄下において導入している地域連携に関する教育施策は、学校評議員制度(62.2%)、学校事務の共同実施(51.4%)、小中連携・一貫教育(42.1%)となっており、導入していない教育委員会が6.9%ある。これらに対して、通常の学校配当とは別枠で予算措置をしている自治体が56.0%、予算措置をしていないのが18.7%となっている。(調査結果：教育委員会調査設問5-2参照)

また、予算の工夫(図12)としては、「その他」として、小学校費・中学校費以外の項を設定し、学校運営協議会や学校支援地域本部等に直接予算配当しているという回答が見られるものの、40%程度が、「特になし」であった。

図12 地域連携に関する教育施策の実現のために予算で工夫している点 n:232 (複数選択可)



### 3 学校運営組織の現状について 【学校調査から】

平成18・19年の調査研究報告では、自治体の一般会計において、学校に関わる財務の独自性を尊重することが必要であると提言した。その実現のためには、教育委員会と学校との関係性、学校間の連携組織の構築、学校運営組織の在り方などについて言及している。そして、学校財務組織を考える際に、最も重要なのは、予算を執行・管理する現場である各学校における運営組織の在り方であるとしている。

この運営組織の在り方の見直しに必要となる四つの視点を挙げる。第一に、業務の効率化、一元化、共有化が図られること。第二に、教員の業務負担軽減がなされること。学校財務にかかる学校運営組織（例えば予算委員会など）において事務職員が中核となり、予算要求や執行管理などを的確に担うことで教員の負担軽減につなげることができると考える。第三に、教育課程、授業に焦点を当てた組織マネジメントが機能するような運営組織とすること。教員の授業計画に対応した事務運営を展開できるような組織づくりが必要である。第四に、中長期のビジョン実現のための企画戦略を展開できる組織づくりが重要であると考えられる。

#### (1) 校内組織について

予算委員会を設置しているのは41.3%であり、設置していない学校(58.7%)を下回っている(図13)。ほとんどの学校の予算委員会は、副校長・教頭・事務職員・校長で構成されており、そこに主幹教諭・教務主任や学年主任、教科・領域主任などが加わって構成されている場合がある。

図13 予算委員会の設置について

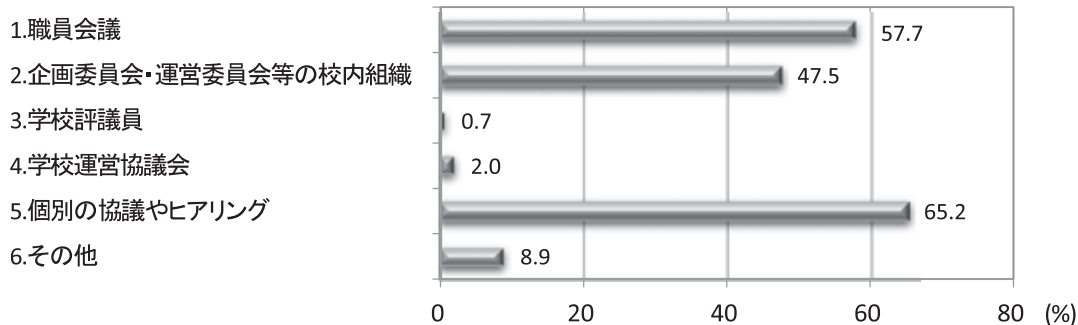
回答校数:530



予算委員会の設置が無い学校においては、個別の協議やヒアリング(65.2%)、職員会議(57.7%)、企画委員会・運営委員会等の校内組織(47.5%)で協議されている。また、わずかではあるが、学校運営協議会や学校評議員会での協議も見受けられる(図14)。

図14 学校予算に関する協議の場

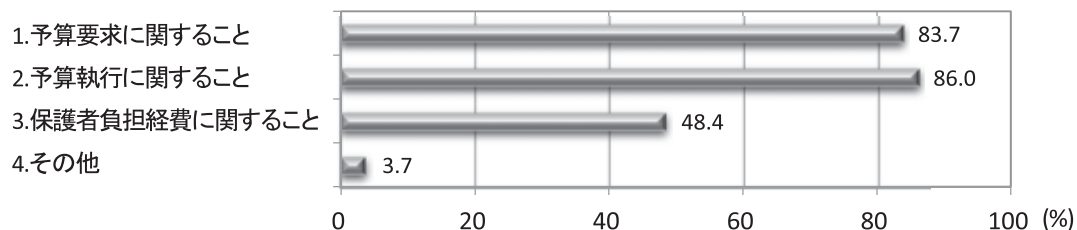
回答校数:339 (複数選択可)





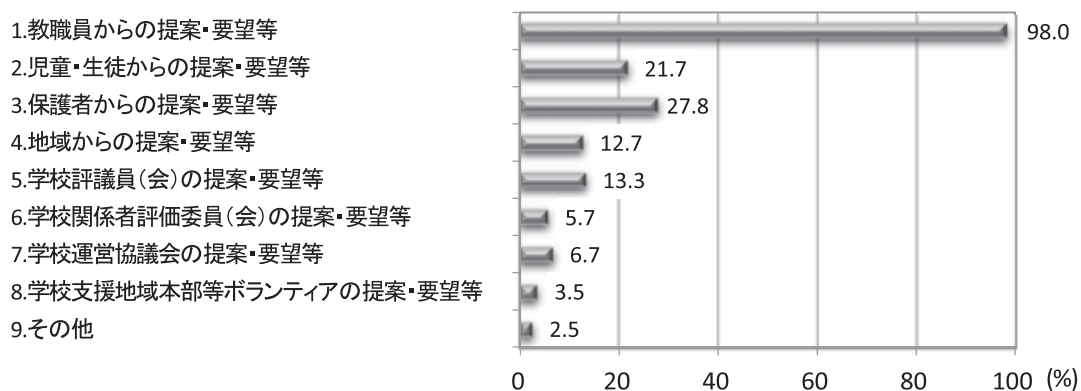
予算委員会で協議されている内容(図 15)は、予算執行に関すること(86.0%)、予算要求に関すること(83.7%)、保護者負担経費に関すること(48.4%)が主である。

図 15 予算委員会で協議する事項 回答校数:215 (複数選択可)



予算委員会の協議で重視しているのは、教職員からの提案要望等(98.0%)、保護者からの提案要望等(27.8%)、児童・生徒からの提案・要望事項等(21.7%)となっている(図 16)。

図 16 学校予算で重要視している事項 回答校数:511 (複数選択可)



これまでの調査内容から、各学校において形態はそれぞれ違うものの、校内組織の中で、予算執行計画や予算要望書の検討が行われている状況が確認できる。しかし、地域や保護者との連携・協働と学校財務との関係では、未だ、課題を多く含んでいる。学校が目標を持って財務運営を組織的に遂行するためには、校内における組織づくりが必須であると同時に、学校財務に関わる情報の発信や学校評価について確認していく必要がある。学校予算に関する情報の発信対象については、「発信していない」が77.5%で最も多く、発信している場合(図 17-1)は、保護者(14.1%)、学校評議員(10.5%)に対してが多く、その方法としては、学校通信などの文書によるものが6割を超える(図 17-2)。

図 17-1 学校予算に関する情報の発信対象 回答校数:524 (複数選択可)

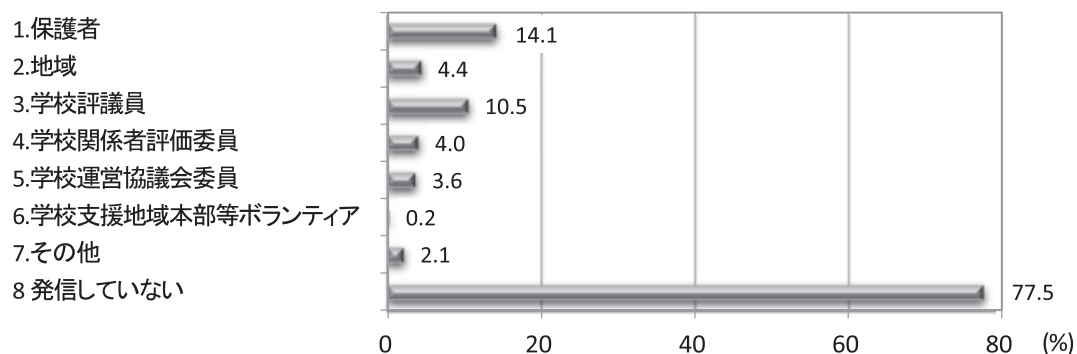
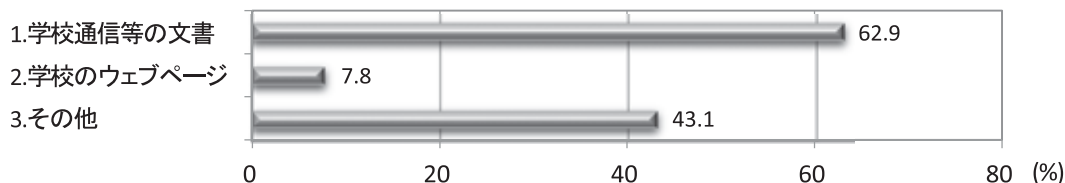


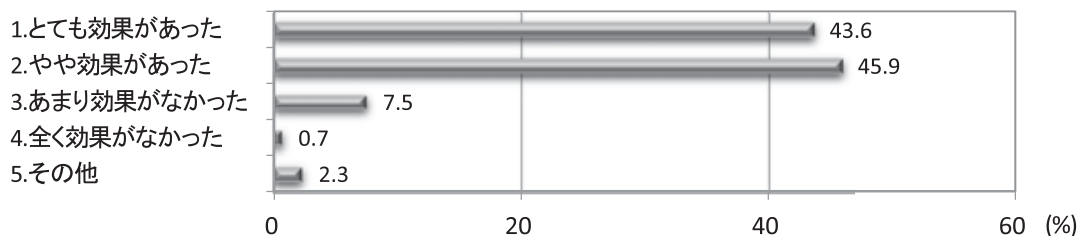
図 17-2 学校予算に関する情報の発信方法 回答校数:116 (複数選択可)



(2) 学校裁量予算制度の効果について

学校に導入されている(されていた)学校裁量予算制度を総合的に捉えると、とても効果があった、やや効果があった、を合わせると89.5%となり、ほとんどの学校で効果があったと解することができる。また、あまり効果がなかった、全く効果がなかった、を合わせると8.2%である。

図 18 学校裁量予算制度における学校運営・教育への効果 回答校数:307 (複数選択可)



学校における効果の認識としては、特色枠予算では、学校の特色づくりが進んだ(49.6%)、児童・生徒の教育活動が充実した(49.6%)、学校運営のための効果的な財務運営につながった(40.4%)が上位三つである。学校提案要求型予算制度も同様の効果が得られた。

一方、総額裁量予算制度では、学校運営のための効果的な財務運営につながったが最も多く(63.4%)、効率的な財務運営につながった(57.9%)、児童・生徒の教育活動が充実した(46.3%)とつづく。総額裁量予算制度では、効率的な財務運営への効果が他の制度と比べて特徴的であると言える(図 19-1・2・3)。

図 19-1 効果の認識(特色枠予算) 回答校数:250 (複数選択可)

特色枠予算の効果

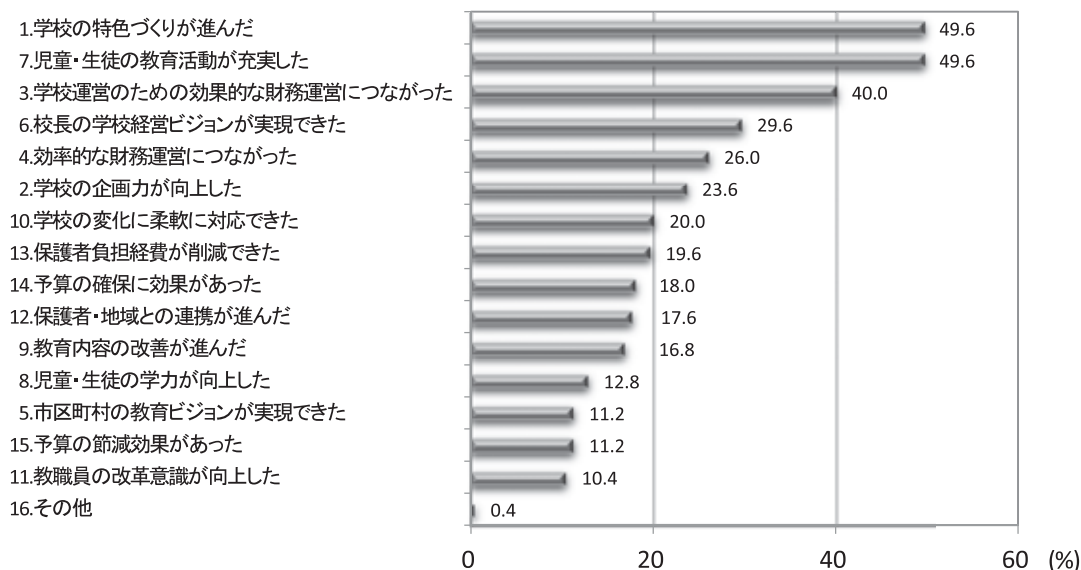


図 19-2 効果の認識(学校提案要求型予算制度)

回答校数:99 (複数選択可)

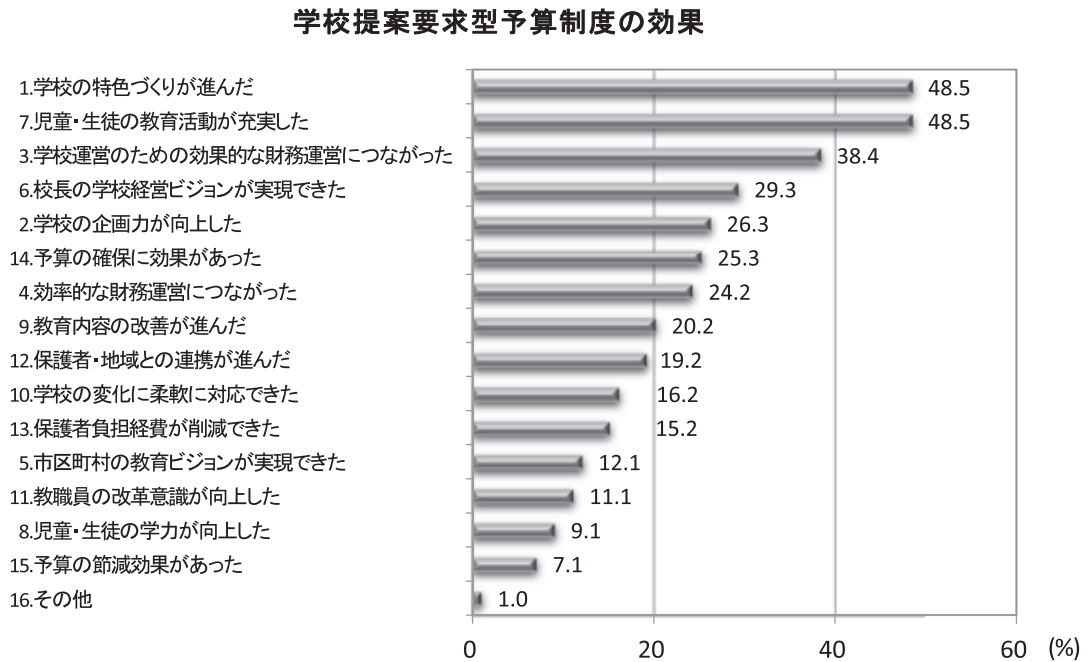
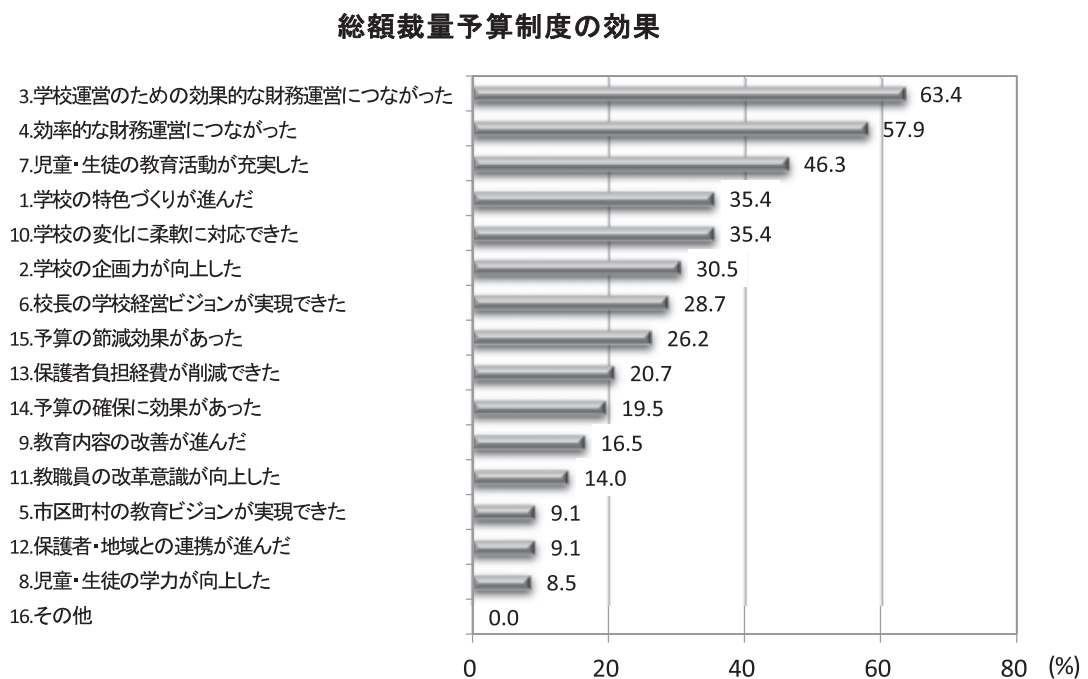


図 19-3 効果の認識(総額裁量予算制度)

回答校数:164 (複数選択可)



### (3) 学校の地域連携における予算について

学校において導入している地域連携に関する教育施策については、学校事務の共同実施(56.7%)、学校評議員制度(60.8%)、小中連携・一貫教育(41.9%)で導入が無いのが6.5%ある。今回の調査からは多くの学校で地域連携が進んでいる。しかし、これらの教育施策に対し

て、通常の学校配当とは別枠で予算措置をされている学校が 33.5%、予算措置をされていない学校が 46.3%となっている。

多くの学校で、地域連携に関する教育施策を導入しているものの、それに伴う予算措置や配分の工夫などは少ない。やはり、こういった施策に対応するための予算措置がされるべきであり、その執行においても、学校の裁量拡大が望まれる。

図 20 地域連携に関する教育施策予算

n:475 (複数選択可)

