

## II 学校裁量予算制度の利点と阻害点

### 1 学校裁量予算制度の利点等について

学校裁量予算制度を導入している各自治体の実態については、今回の調査に基づき本年度実施したアンケート、ヒアリング、視察等により特徴的なものを次の章で詳細に紹介することとする。ここでは、全体的な傾向とその特長、及び今回整理した傾向について記載する。

そもそも、各自治体が他の自治体と予算制度について情報を交換することはなく、工夫された制度を取り入れていたとしても、それが良い事例であると認識されていることはほとんどない。

また、自治体の財務の管理側である財務会計担当課等と、執行側である教育委員会との関係性において、様々な工夫ができるシステムを構築できる環境が整っている場合には、その利点が容易に発揮されている場合が多いが、システム上厳格な制約を受ける場合などは、学校裁量予算制度の利点を活用できていない場合も見受けられた。

しかし、制度はあくまでも活用する手段であり、根本的に何を目的として、何をどう生かしていくかが明確になっている場合や、予算額の多寡ではなく、執行側(学校)が様々な工夫をすることで、その効果を導き出している現状は少なくない。

本調査では、学校裁量予算制度を有効な三つのシステムに分けて調査を行った。便宜上、この三つの制度に区分して表記するものの、実施形態としては、それぞれの制度を融合して活用している自治体が多く見られた。

学校の経営ビジョン実現のため、教育委員会等に予算を要求・要望し、経常経費とは別の予算を獲得して、市の施策の実現や学校の特色づくりをしている実践事例がある。また一方では、経常経費を含めて総額裁量予算の中で組織をマネジメントすることにより、より予算運営の効率と効果をあげている実践事例があり、本調査では大きく分けて二つの傾向が見られた。

以下、効果の視点から整理し、各自治体の状況を通して、学校裁量予算制度の利点に触れたい。

#### (1) 学校の特色づくり

中央教育審議会10年答申の中で、「学校の自主性・自律性の確立を図るとともに、個性や特色ある学校づくりを推進できるよう、地方公共団体において、校長の裁量によって執行できる予算を措置するなどの工夫を講じること。」が提言されている。

平成18・19年度調査と比較すると、特別枠予算は微減の状況である。今回の調査では、教育委員会が各学校に対して一律的に予算を配分するという例を見ることはできなかった。

ここで紹介するケースの通り、各学校の特色づくりのため、または、各学校の特色ある教育活動を支援するための事業に対して予算が配分されている。つまり、学校の教育目標の実現やビジョン達成のため、あるいは、課題解決のための方策を実現するために、予算委員会などの組織対応を経て、教育委員会に予算要望・要求し、教育委員会にあっては、ヒアリング等を経て査定し、予算を配当している。いわゆる提案要求に基づく予算配分である。

学校の特色づくりに予算を活用している事例としては、高知市・伊賀市・須賀川市・稚内市が挙げられる。高知市では、前年度の10月に管理職が学校の経営にかかる計画を作成し、市へ報告する。その後、教育委員会が査定し4月に学校へ配当される。配当は上限が設定され、枠内での配当となる。教育委員会の査定においては、前年度の執行状況などを確認し、必要によりヒアリングも実施される。この特色枠予算の配分により教職員の研修会を行い、教職員の資質向上に効果があったと評価している。また、地域の実態に合わせた防災教育に取り組み、特色枠予算を用いて防災ポスターを地域に持参配布し、地域とともに防災意識を高める活動を実施した。地域を巻き込んだ取組に対する予算執行となっており、学校の特色だけではなく、地域の特色を生んだ予算となっている。

## (2) 学校マネジメント

近年、学校において、校長のリーダーシップのもと、組織マネジメントの重要性が求められており、学校の組織運営についても大きく見直しが行われて来ていると言える。学校財務運営の点からも、予算委員会等を設置して、組織的に運営しようとする姿が見られる。ここでは、そういった学校マネジメントを効果的に使って「学校の企画力の向上」「効果的・効率的な学校財務運営」「教育・学校経営ビジョンの実現」の効果について触れる。

学校裁量予算制度としては、節・細説等の予算配当に拘束されず、総額の範囲内で学校が費目ごとの予算額を決定できる、総額裁量予算制度の導入自治体にその効果を見て取ることができる。春日市をはじめとして、横浜市・千葉市・前橋市・高島市・栃木市・大阪市などが「学校の特色づくりの推進」をはじめとして、学校運営面での強化に重きが置かれている。

例えば、ある特例市では、学校の経常経費を総額裁量予算として、学校割・学校規模割や前年度実績に基づき配当し、学校からの要求を調整査定し、特色枠予算を配当している。また、学校予算に関する改善の協議機関を、校長代表・教頭代表・事務職員代表・教育委員会事務局職員で構成した「学校運営費に関する検討会」を開催し、保護者負担経費の軽減などの効果を生んでいる。

## (3) 教育活動の改善

学校の自主性・自律性を高め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充実させ、より豊かなものにしていく営みでなければならない。

学校目標や課題解決のため、組織としてのマネジメントを駆使し、学校において計画する事業を設定し、その実施に必要な予算を編成して、目指すべき学校の姿を実現していくなどの活動が望ましい姿と言える。

学校裁量予算制度を活用して、特に教育活動の改善に効果が出ている自治体として、小林市・長浜市・須崎市・京都市・佐世保市・小林市・嬉野市・宮古島市の事例がある。

例えば須崎市では、独自の課題を改善し、特色ある教育内容を実現するため、特色枠予算（須崎市スクールプラン事業）を導入し、学校の声を予算に反映させるために教育委員会でヒアリングを実施し、各学校では、現状を把握し課題解決へ向けた特色予算の編成に取り組んでいる。

## (4) 地域連携

すでに記載してきたように、学校の予算についても、学校だけではなく、保護者や地域の意見を反映させることが重要である。「地域とともにある学校」の趣旨からもその重要性が伺えるとともに、学校運営に欠かせない予算執行の状況について、説明責任を十分に果たしていく必要があると言える。

さらに、小中学校一貫教育やコミュニティ・スクールなどの増加に伴い、学校運営への地域の関与は、予算の計画や執行を含めたものでなくてはならないと言える。

特に地域連携の視点から特徴が伺えるのは、宇都宮市・遠野市・湯梨浜町の事例が挙げられる。

例えば宇都宮市では、「小中一貫教育と地域学校園」を推進し、「地域学校園事務室」を設置、学校園の予算の効果的且つ効率的執行に取り組んでいる。特に予算配当においては、平成24年度から「地域学校園振興費」及び「地域学校園運営費」を新設し、学校配当予算の多くがこの科目に移行している。そして、総額裁量性予算制度である。

湯梨浜町(鳥取県)では、特色枠予算の導入とともに、学校評議員会・学校関係者評価・学校支援地域本部の事業に対して、学校の配当予算とは別枠で予算措置がされ、各学校の学校支援地域本部等に予算配分されている。

## (5) 保護者負担の軽減

義務教育において、保護者の負担が無いのが理想であると言える。また、平成18・19年度の調査において公費と私費の負担の明確な定めをしている自治体は極わずかで、各学校の状況に委ねられていた。

社会構造の変革に伴い、保護者の所得と子どもの学力に、相関関係があることが示された。また、人口減や少子化の課題からもその負担に配慮し、極力保護者の負担を減じ、自治体の施策として取り組まれているところがある。厚木市がその例である。

厚木市では、「子育て・教育環境日本一」を目指して、経常経費を学校割や児童・生徒数等の規模割により配当した上で、児童・生徒数に伴う、保護者負担軽減予算を配当している。

保護者負担軽減を目的とした予算は多くの自治体で導入されているが、教育委員会で指定した品目等に予算執行するのではなく、学校に配当され、調理実習食材やワークブック、部活動等、保護者負担軽減を目的とした支出であれば、校長裁量で執行できる。市内調査対象小学校では、保護者負担を20%程度軽減できているとのことであった。

## (6) 予算確保

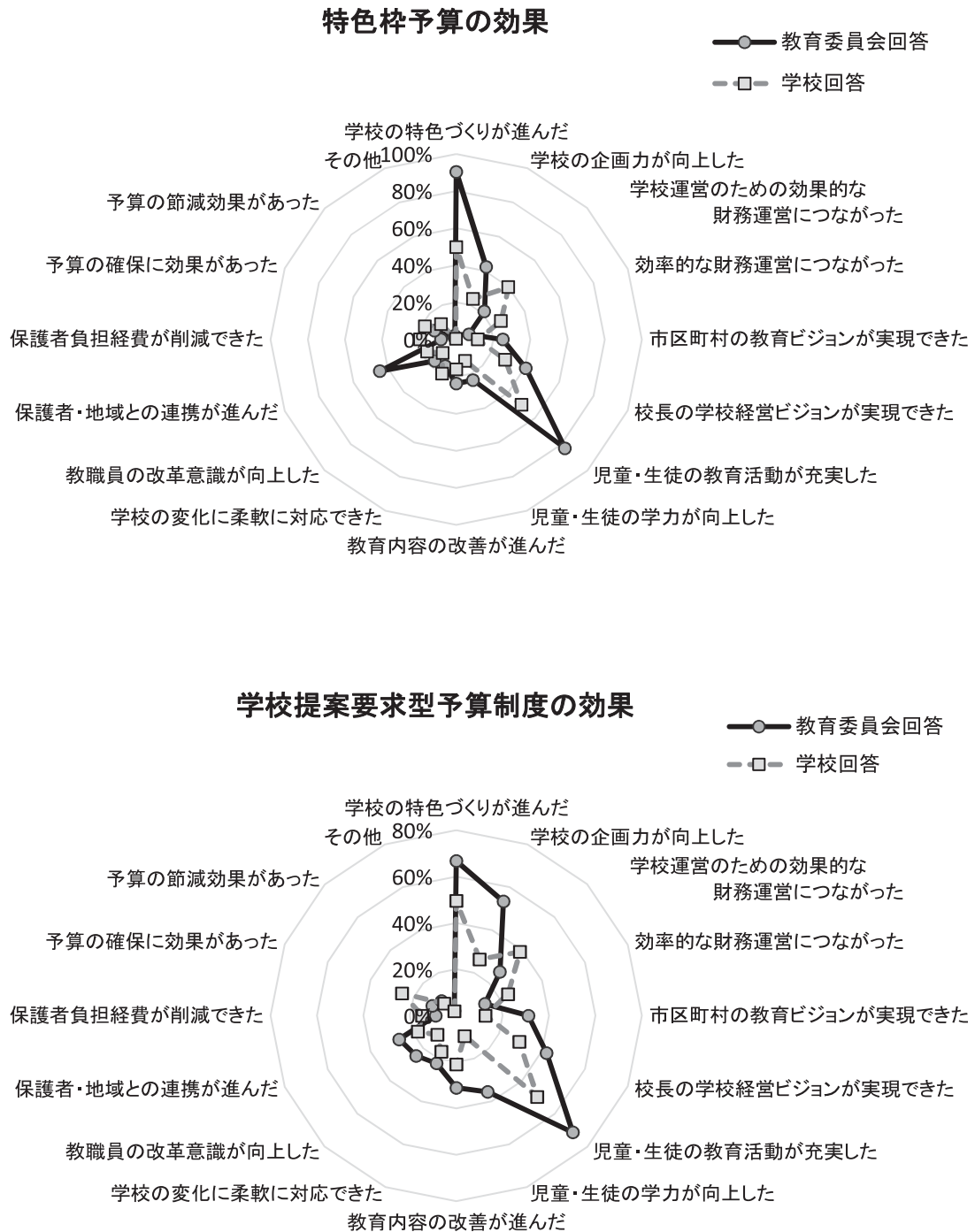
社会の変化とともに自治体の財政力にも大きな変容が見られる。また、教育関連だけではなく社会からの必要に迫られた自治体の予算編成がされ、教育に対する予算編成は自治体の施策により大きく変化してきた。市区町村教育委員会は、その財政の緊迫化の中で学校現場に対する予算確保の対応を工夫し、確保している姿が見られる。三条市・名古屋市でその事例を挙げる。

例えば、名古屋市では、運営標準費で算定された経常経費を配当し、学校の特色づくりについては、「マイスクールプラン」予算として、学校の学校規模および提案要求に応じて配当している。提案要求することで、学校の自主性・自律性を促し、提案や提案内容を実現するマネジメント力を引き出す効果が現れている。また、経常経費と「マイスクールプラン」事業の項目間で、一定範囲内で、予算の組み替えを可能としている。

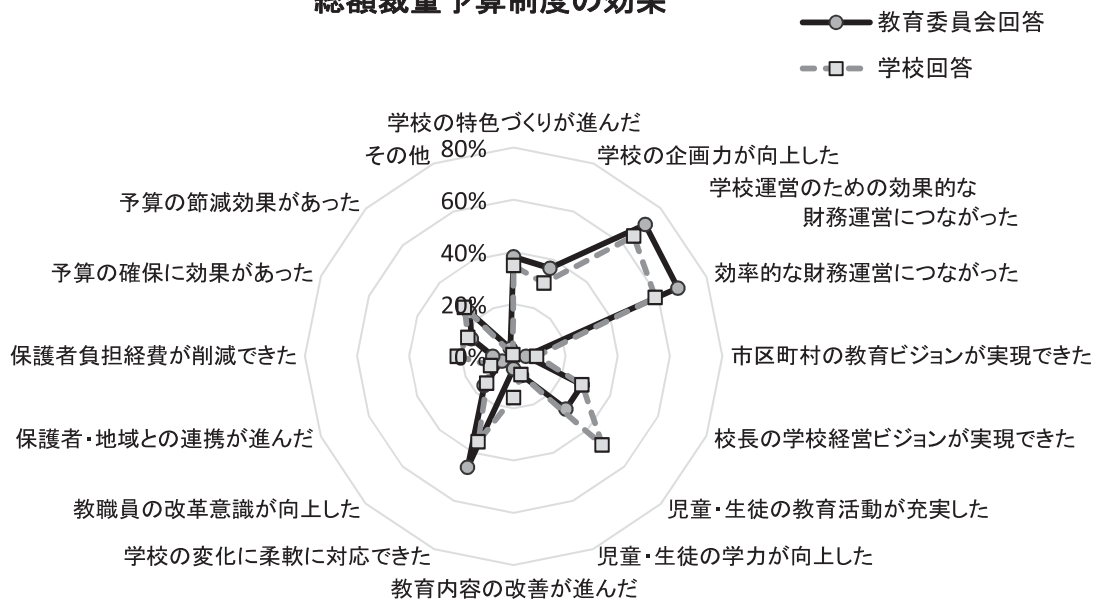
## 2 学校裁量予算制度の阻害点等について

今回の調査では、平成24年度以降、学校裁量予算制度を取りやめたという自治体はなかったが、「制度を工夫し、形態を変更させた。」という回答は受けている。学校裁量予算制度への効果の認識について、今回、教育委員会と学校とのアンケート結果を比較することで、それぞれの制度についてより具体的に見て取ることができる。

図21 それぞれの制度に対する効果認識



### 総額裁量予算制度の効果



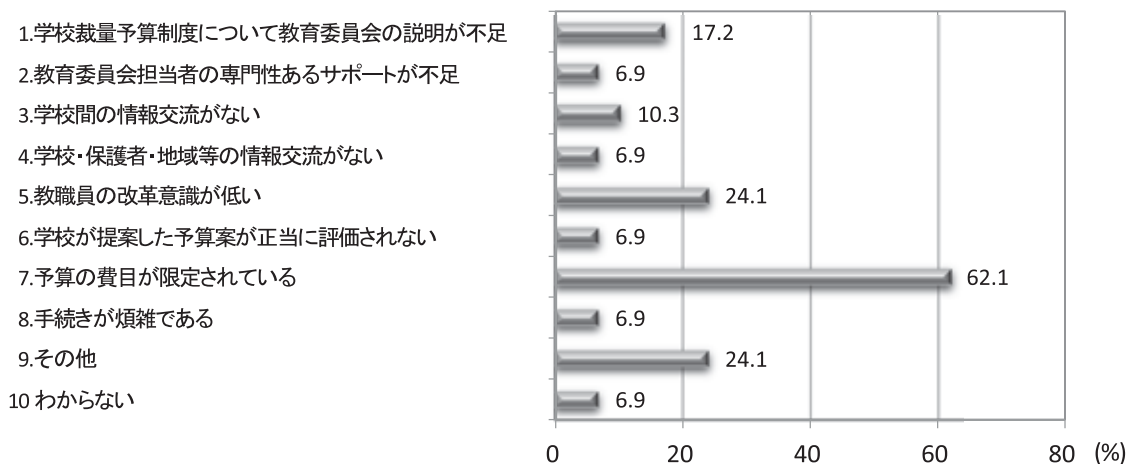
特色予算および学校提案要求型予算は、ともに教育委員会よりも学校の効果認識が全般的に低い傾向にある。しかし、「学校運営のための効果的な財務運営につながった」と「効率的な財務運営につながった」という観点で、二つの予算は教育委員会よりも学校の効果認識が20ポイントほど高い。これは、予算を執行している現場での評価の方がより身近に効果を感じ取ることができるからだと考える。

総額裁量予算制度は、前述の二つの制度とは基本的に制度の組み立て自体が異なることがこの図（総額裁量予算制度の効果）からも見て取れる。教育委員会と学校の評価はかなり類似した傾向にあり、目的に沿った効果認識があると言える。さらに、学校においては、制度をより活用することにより、「児童・生徒の教育活動が充実した」の効果認識が高い。教育委員会を20ポイント程度上回っている。

相対的に、教育委員会の効果認識よりも学校側の効果認識のほうが全体的に低いレベルにある。この効果に対する認識の差について、回答数は少ないが、次のアンケートの回答から確認することができる。「貴校に導入されている(いた)学校裁量予算制度を総合的に捉え、学校運営・教育への効果あまりなかった・全くなかった。」と回答があった理由は図22のとおりである。

図22 制度の効果に否定的な理由

n:29





阻害的な要因を整理すると、予算制度上の課題と執行・運営上の課題とに整理することができる。

まず、予算制度上の課題としては、校長の裁量権が乏しく、学校運営に即応して対応ができないことが言える。また、自治体の財務執行システムなどの制約により柔軟な対応ができないことがある。具体的には、予算制度の設計上、「学校で執行できる予算の費目が限定されている。」というように学校の様々起こり得る変化に柔軟に対応しづらいという課題が挙げられている。また、裁量予算における年度中途での費目間での流用が限定されているというケースも多くあり、阻害を認識していると言える。校長の裁量権を拡大し、学校の変化に対応できる制度や方策が必要であると考えられる。

また、特色枠予算や他の補助金など教育委員会の管轄各課によりそれぞれ配当され、さらに、教育委員会以外の関係各課の補助金なども存在し、それぞれの制約の下で執行せざるを得ないという実態もある。

執行・運営上の課題としては、教育委員会の意図が学校に十分伝わっていないことが挙げられる。事業執行の当事者である学校においては、教職員の財務に関する意識改革が課題である。本研究の課題でもあるが、予算委員会など、学校組織を有効に機能させているかどうかという点である。また、教職員の意識・認識の改善を図ることは重要な課題である。

校長の持つ学校経営ビジョン・目標を教職員全員が共通理解するとともに、保護者や地域の要望を捉えた予算を編成・確保し、明確な意図を持って事業計画に即した予算の作成・執行をしていかなければならない。

これらの課題を様々な手法や独自の工夫をして、学校の特色づくりや教育活動・学校経営活動の改善に当たっている市区町村教育委員会を次の章で紹介する。