

公立学校の財務・会計と学校の自律性

本多 正人*

1. 問題の所在

中央教育審議会の答申を直接の契機として、公立学校の設置管理者には学校運営に自律性をもたせることが求められている（中央教育審議会 1998）。ある組織が組織内の下位レベルに決裁や事務の執行に関する権限を委任・委譲することで組織全体としてのパフォーマンスの向上や能率・効率の追求を図るという意味で、これを教育改革における「学校の自律性」モデルと呼ぶことができるとするならば、その自律性の具体的な内容は多様であるとしても、もっとも基礎的な側面として予算の執行等の財務面での自律的な運営がどこまで可能なのであろうか。従来の日本の公教育財政論は、政府の公財政支出に占める教育関係費の分析、あるいは義務教育費国庫負担制度に代表されるような国の教育財政制度ないしは政策のあり方を研究の主たる対象とすることが多く、本稿でとりあげるような学校の財務事務はあまり扱われてこなかった^①。つまりこれまでは教育財政政策、ないしは国を中心とした補助金等の教育財政制度の研究がメインストリームであった。教育財政にかぎったことではない。地方自治体の財務事務は従来、行政の内部管理論あるいは執行過程の領域として、基本的には官僚制内部の自主的な統制にゆだねられてきたのであり、たとえばそこには住民・納税者によるコントロールの契機を欠いていた（隅田 1998）。だが、近年の行財政構造改革にあつては、主権者・住民・納税者等への説明責任（アカウンタビリティ）を果たさせるための必要条件として、地方自治体の財務事務もまた改革論議の俎上に載せられている。同様の論理で、本来的に教育行政の内部管理に属する事象についての民主的コントロールのあり方やその可能性が議論されてもおかしくはないはずである。端的に表現するならば、教育行政のガバナンス改革として学校の自律性モデルをとらえるべきだということになるが、その前提として実態の把握をしておく必要がある。

なお、本稿にいう学校財務とは公立小中学校での財務事務を指している。ここで公的部門の財務の概念を明確にしておくために、地方自治法の「第2編普通地方公共団体 第9章財務」を参照してみたい。そこで列挙される事項は、会計年度及び会計の区分、予算、収入、支出、決算、契約、現金及び有価証券、時効、財産、住民による監査請求であつて、財政に関する事務、財の管理・運営などの一般的な用いられ方よりも広く捉えられている。学校財務の代りに「学校会計」という用語も考えられるが、これはすでに専門的な実体をもった分野として学校（法人）会計がすでに確立しており、文部大臣が定め、私学助成を受ける私立学校の設置者が会計処理の際によるべき基準たる学校法人会計基準もあり、そこでは後述するような発生主義や複式簿記など、企業会計での原則が取り入れられている。さらに会計事務なる用語には予算編成や予算管理の機能が含まれていない。また、個別の公立学校が学校財政といえるほどの制度構造をもっているとも言い難いので^②、本稿では教育委員会の予算配当をもとに行われる個別学校における予算配分とその執行ならびに決算までの一連の事務を指すという意味で学校財

* 国立教育政策研究所教育政策・評価研究部

務としておこうと思う。もっとも、教育委員会への予算要求の前提として個別学校が予算案を作成しているかどうか、または学校の予算執行について決算報告がなされているかどうかなどはそれぞれの自治体や学校によってまちまちであり、しかも学校予算はあくまでも教育委員会所管の予算の一部であって、学校では予算差引簿に支出額を記帳し整理して報告するという、いわゆる経理事務的な要素しかなしえない場合が多く、したがって学校財務の中心的内容は、学校における予算の執行（そのもとになる契約）であるといえるが、研究対象としての学校財務を想定するには教育委員会レベルの財務運営も考察対象に据え、広がりをもたせておく必要がある。

ところで、教育財務という概念について清原氏は、それが自治体財務の一環であり、上記のように地方自治法その他の法令によってどの自治体でも財務事務の構造は同じであるが、教育委員会や学校単位での財務の実態は多様であると指摘する（清原 2001：127）。しかし、一般的には次のようなことがいわれている。まず、学校に配当される予算は教育委員会所管の予算を多くの場合機械的に再配当しているにすぎず、個別の学校固有の状況や教育計画を考慮して配当されるわけではないこと、そもそも学校（長）の権限で契約締結、支出が認められる種類やその金額が非常に制約的であること、学校に配当される予算は経費の性質ごとにあらかじめ分類されており³⁾、執行の過程でそれぞれに過不足が生じても容易には調整が認められていないこと、などである。学校の自律性モデルと現実態との乖離はまさにこの点にある。学校における財務事務の領域は、前述したような教育改革・学校改革モデルの一つ、「学校の自律性」モデルの実施過程でもある。そこで本稿では、学校財務のあり方に注目してこのモデルを多面的に考察するための論点を提示したいと思う。

以下ではまず学校の自律性確立の論理を公立学校の財務事務のあり方からアプローチする本稿の観点を示したうえで、筆者が平成14年7月に全国の市および特別区の教育委員会事務局に対して行ったアンケート調査（調査対象：698教育委員会）の概略を紹介し、最後に今後の課題を指摘する。

2. 公的部門の財務・会計制度改革論と学校の自律性モデル

前述のような学校の自律性モデルのロジックから本稿が学校の財務事務を取り出す際に留意しておくべき観点は、第1にこれが文科省での政策アジェンダとなりつつあること、第2に米国の研究動向からみても無視できない共通課題であること、第3にニュー・パブリック・マネジメントとして包括的に表現されるような政府部門の行財政改革とそれに伴う公会計システム改革からの影響、などをあげることができる。

第1点目として、こうした学校の自律性確立のロジックが、単に審議会答申での提言にとどまらず文部科学省にとっても具体的政策アジェンダとして認識されるようになってきていることは、平成14年度全国市町村教育委員会教育長会議における文部科学大臣挨拶の中に次のような発言があることからあきらかである。

皆様方におかれては、こうしたことを踏まえ、地域の実態等に応じた様々な施策を主体的に推進していただきたいと思います。また、学校管理規則を見直し校長の裁量権を拡大することや、校長が自由に使える経費を措置するなど、学校を支えるための具体的な施策を進めていただくようお願いします。（文部科学省 2002。なお、下線は引用者。）

一方の地方自治体では、上記の引用文からわかるとおり校長の予算執行等に関して、従来あまりにも裁量権がなかったことに鑑みてこれを改善するための試みにとりくむ教育委員会が出始めている（朝日新聞 2001）。高校は比較的多額の予算を執行してきたことから、小中学校についていわれるほどにはこの種の問題性が指摘されることはこれまでさほどなかったが、近年のこうした動向のなかでは高校も例外ではなくなりつつある（読売新聞 2002）。いずれにしても校長の予算執行権が確立されることに寄せられている期待は大きい。

第2点目は、すでにこれが80年代後半以降のアメリカで School-Based Management として知られてきた改革モデルに近く、効果や問題を類推できると考えるからである。すなわち民間の企業経営手法を参考にして、校長をマネージャークラスとみなして予算編成や執行の裁量権を大胆に与えることで当該部門のインセンティブを高めようとしているが⁴⁾、おおまかにいえば80年代半ば、アメリカの教育改革では教員の質の管理、学習内容の拡充強化、成績基準の引き上げなど、一貫して地方の教育委員会への統制が強まる方向で各州の施策が展開されてきたことの反動として、各学校レベルを活動単位として再認識するアプローチが注目を集めたのが80年代終わりから90年代の状況であった。しかしながら、財務面（financing）での裁量やこのモデルのために特別に予算（すなわち金銭的な資源投入）が拡大されたとは言い難く、さらにいえば改革モデルとしての School-Based Management の実行にどれくらいのコストがかかったのかを把握することすらなかなか難しい状況にある（Summers & Johnson 1996）。つまり、そもそもアメリカの公立学校財務データが他州の学校区・地方自治体などと比較可能な形で提供されるようなシステムになっていないという限界がある。この点は次に述べる第3の観点にも関連している。

第3点目は、イギリス、アメリカ、オーストラリアなどの諸外国で80年代以降実施されてきたいわゆるニュー・パブリック・マネジメントの動向を踏まえる必要性、である。ニュー・パブリック・マネジメントの与件として下位組織への権限委譲が行われることが学校の自律性モデルと共通するのはもちろんのこと、行政サービス提供においても可能な限り市場化を導入しようとする試みや、国民・住民を顧客とみなしたサービス改善、官民とのコスト比較や成果重視の行政サービス評価などを中心としていて、日本でいえば、PFI 事業やエージェンシー（独立行政法人）の導入はイギリスやニュージーランド型の、地方自治体の行政評価、事務事業評価またはバランスシート作成などには行政部門の効率性・有効性を成果（アウトカム）によって図ろうとするアメリカ型の影響をみることができるといえる。イギリス・ニュージーランド型とアメリカ型との違いを詳述する余裕はないが⁵⁾、いずれの場合でもこの改革に伴って行政サービスのコストを把握するために公会計システムの改革も求められている。日本の現行公会計制度が抱える問題点としてよく指摘されるのは、それが単式簿記、現金主義（論者によっては企業並の完全な発生主義ではないという意味で修正発生主義）をベースにしている点である。アメリカについていうならば、学校区も含めた地方自治体の財務情報の公開にあたっては公的部門の会計基準たる政府会計基準審議会（GASB=Governmental Accounting Standards Board）などが作成しており、この基準に従ってストックに関するコスト情報を明示できる複式簿記によりながらも基本的には修正発生主義の原則がとられてきた。さらにはこれに発生主義会計の導入あるいは固定資産の減価償却の方法などの見直しによって、財務情報としての精度をより高める工夫にとりくんでいるところであるが⁶⁾（GASB 1999）、本稿の関心からいえば、あくまで地方自治体としての学校区が投資家や住民向けに財務状況を説明するための取り組みであって、個別学校ごとに経費を特定したうえで教育政策の有効性を計ろうとする努力が学校区においてなされているわけではなく、教育財政学研究者からはこの点のデータ収集の必要性が唱

えられているところである (Goertz & Odden 1999)。なお、これに関して日本の状況をみれば、東京都が全都立高校について平成16年度にバランスシートを作成する予定であり、試行的に8校分の平成13年度のバランスシート(行政コスト計算書, キャッシュフロー計算書を含む。)を作成・公開している。『内外教育』2002:15, 東京都教育庁 2002)。

以上述べてきたようなことから今後の日本の公立学校財務研究には次のような示唆を得ることができる。第1に、学校の自律性を中心とした学校改革が具体的にどの程度の広がりをもっているのかをまず把握することが必要である。さらには、各学校における教育コストを比較可能な形で整理することが求められる。たとえば学校給食サービスや夜間警備など教育の周辺的な部分についてのコスト算出は割合よくおこなわれているが、教育事務の本質的な部分については、現在のところ純粋な民間部門での代替可能性がないこともあって意識されることはほとんどない。後で述べるように、学校ごとの配当予算のデータや地方交付税の単位費用または学校運営費標準を用いてある程度の推計はできるが、それだけでは教職員の人件費など大きな項目での実際のコストが把握できない。まして基幹的な教職員の給与が県費負担と国庫負担とでまかなわれているために、公立小中学校の設置者たる市町村にはそうしたコスト計算をすることのインセンティブが働かない。したがって、仮に市町村がバランスシートなどを作成し納税者・住民に財務情報を提供することができたとしても、身近なところで日常的に受けているサービスについてイメージすることが難しく、行政担当者にとっても個別行政サービスの現状を他の自治体と比較検討することが容易ではないのである。前述のような都立の各学校でバランスシートが作成されたことの意義の一つとして東京都が説明しているように、従来の統計データ(たとえば文部科学省の『地方教育費調査報告書』など。)ではわからなかった高校の学科別の教育コストが、土地や校舎等のストックに関する部分を含めて推計できるという点に注目することができ、同様のことが小・中学校においてはまったくあてはまらないと断じる特段の理由はない。第3に、しかし、こうしたコスト算出の試行を必ずしもコスト削減圧力と結びつける必要はないのであって、それがどのように活用されるかはまさしく教育や学校のガバナンスのあり方として、当面のところは当該行政サービスを提供する組織機構がどのようなタイプのガバナンスを目指すのかという点にかかってくる問題と考えられる⁷⁾。

以上、いずれの課題もこれを実現するには多くの労力を要するが、まずは第1の課題、すなわち学校の自律性モデルに即した学校予算の改革がどのような広がりをもっているか、などを中心として現状分析を手がかりとすることから始めることが求められよう。よって以下では筆者が行った地方教育委員会への調査を紹介しておきたい。

3. 公立学校の財務に関するアンケート調査

(1) 調査の概要

この調査は、公立小中学校の財務事務の実状がその所管の教育委員会の取り組みによって大きく異なっているという現状をふまえ、ある程度の学校数を有していると考えられる市および特別区の教育委員会において、学校の財務事務に関してどのような運用がなされ、また学校の自律性確立を促すための施策がどのように展開されているかを明らかにするために実施したものである。なお、先行研究として同様の質問項目を含む調査がすでに実施・報告されているが(河野・千々布 2002)、サンプルのとり方が違っているため本稿ではとくに言及しない。

本調査の回収数は576、回収率は82.5%であった。回答があった自治体の種類ごとの内訳は末尾の参考資料に掲げるとおりである。また、所管する小中学校数別の分布を表1に示す。

表1 小中学校数別の回答数

	小学校数別の回答数	(%)	中学校数別の回答数	(%)
全体	570	100.0	570	100.0
5校未満	5	0.9	185	32.5
5校以上10校未満	163	28.6	237	41.6
10校以上20校未満	258	45.3	89	15.6
20校以上30校未満	57	10.0	35	6.1
30校以上50校未満	51	8.9	14	2.5
50校以上100校未満	26	4.6	7	1.2
100校以上150校未満	4	0.7	3	0.5
150校以上	6	1.1	0	0.0
不明	6		6	
n		570		570

質問事項は、末尾の参考資料に掲げたとおりである。フェイスシートについてのみ言及しておくとして、問B～Eは一般部局において近年の行政システム改革への取り組み状況をたずねている。また地方自治体の行政組織内部において上位の組織・機関から下位の組織・機関へと権限を委譲する試みは教育行政のみに固有なものではないであろうとの認識のもとに、他の出先機関等への権限委譲の実際について質問したのが問Eである（複数回答）。そこでもっとも回答数が多かったのは図書館長への権限委譲である。なおこれに関しては、具体的な数はわからないものの、全庁的に決済規程の見直しを図っている自治体が相当数含まれているはずであり、庁内分権ともいえるべきこうした傾向は、後に述べる学校長の支出負担行為の専決額との関連で再度ふれることにする。

(2) 学校の自律性確立のための予算

前述したように地方教育委員会の中には学校がその教育活動において独自性を打ち出せるように配慮した予算等の配分を行っているところがある。本調査ではこれを仮に自由裁量予算と呼ぶことにし、その実情を尋ねている。およそ3割の教育委員会でそうした予算枠がもうけられていることがわかった（問2）。事業名称は「特色ある」または「魅力ある」学校づくりを冠したものが圧倒的に多く、104件あった。ほかに、新教育課程、ふるさと学習、総合的学習の時間などへの対応事業として行われているものも57件ある。この自由裁量予算総額の分布は表2のようになった。

ところで、ここで注意を要するのが、従来配当をうけてきたその学校の予算全般について大幅な裁量を認めるのか、それとも特定の（事業）枠を設定してその該当部分を執行する場合にのみ自由な裁量を与えるのか、といった問題である。すなわち総合学習支援のための自由裁量予算ということであれば、一定枠の中だけでの自由裁量予算ということになる。この自由裁量の範囲を確定すること自体も今後の課題であるが、本調査では学校予算全体にかかる自由裁量を認める教委はまだ少ないとの判断から、特定の枠内での自律性付与についても自由裁量予算に含めることにした。

また、学校の自由裁量予算についてどの学校にも一律の金額を交付している例があり、これ

表2 学校自由裁量予算の総額（問2 SQ3）

金額	全体	190	100.0(%)
	100万円未満	10	5.3
	100万円以上300万円未満	53	27.9
	300万円以上500万円未満	36	18.9
	500万円以上1,000万円未満	40	21.1
	1,000万円以上3,000万円未満	37	19.5
	3,000万円以上5,000万円未満	6	3.2
	5,000万円以上1億円未満	2	1.1
	1億円以上5億円未満	4	2.1
	5億円以上	2	1.1
	不明	11	
n		190	

表3 一律額配賦方式の金額（問2 SQ5）

金額	全体	53	100.0(%)
	5万円未満	2	3.8
	5万円以上20万円未満	15	28.3
	20万円以上50万円未満	14	26.4
	50万円以上80万円未満	12	22.6
	80万円以上100万円未満	2	3.8
	100万円以上150万円未満	6	11.3
	150万円以上300万円未満	1	1.9
	300万円以上	1	1.9
	不明	4	
n		53	

などは特定の枠内での自由裁量の典型的な例であるといえる。

当然ながら所管する小中学校数が異なるためこの結果から一概に傾向性をいうことはできない。なお、1億円を超えるような大きな数字がでてるのは、前述のように通常の学校配当予算のあり方を見直し、これまでの学校予算そのものを自由裁量予算へと組み替えた教委があるためである。この場合は大幅な内部事務処理手続きの見直しも必要となるが、これに対し比較的容易に学校の自由裁量予算を設ける方法として、補助金の形態を活用して校長名義の個人口座に振り込み、年度末には一般の補助金事業と同様に事業終了報告（決算報告）を求めるといったことが考えられる。しかしながらこの方法でもまったくのフリーハンドが与えられるわけでは必ずしもない。自由裁量予算といっても執行にあたっては従来の配当予算と同様の手続きに従うことが求められる場合が少なくない（問2 SQ7参照）。

(3) 学校への予算配当の現状

周知のように、教育委員会がその所管する各学校で使用できる予算の配当額を算出するにはいくつかのパターンがある。学校からの予算要求を受けてそれに基づいて配当額の決定をする場合、教育委員会事務局の留保分を除いた教委所管予算に各学校の児童・生徒数、学級数、校舎面積等ごとにあらかじめ設定した比率をかけて一律に算出する場合、また教材等で公費負担

とする物品等の範囲や単価の基準をあらかじめ設けておいて学校ごとに算出する場合、などが考えられる。本調査では、問1で学校運営費標準があるかどうかを尋ねた。およそ15%の教委は学校運営費標準をもっていることがわかる。もっとも、学校運営費標準それ自体は、公教育費における教材等の私費負担を軽減するために作成されてきたという経緯があるから、これ以外に学校配当予算額を算出する際の基準となりうるものとしては、地方交付税の単位費用があり、実際これも多くの自治体で学校配当を積算するときの基準として用いられている。

学校ごとの配当額の決定を受けて各学校では当該年度の執行予算を組み物品等の購入等をおこなうわけであるが、この執行手続きもいくつかのパターンがある。まず学校には使用可能な予算額のみを示しておき、具体の物品等の購入に当たっては学校からの申請にもとづいていっさいの売買契約等を教育委員会事務局が行う場合、専決規程等で校長の専決が認められた額までなら学校で契約締結をし、支出命令書の作成もできる場合、または、専決が認められた額の範囲内であっても一定額以上の場合には教育委員会との合議を条件とする運用をしている場合、などである。いずれにしても、その額が少額であることと、軽微な施設の修繕を除いて多くの場合工事にかかるものは学校長での契約を認められていないということはよく指摘されてきた(清原 2002:139)。

今回の調査によれば、次のような実態が明らかになった。まず、問3と問4の結果から物品購入または工事契約のいずれかで校長の支出負担行為が認められているかどうかを集計すると、校長に支出負担行為を認めている教委数は339であり、認めていないという教委は226(不明11)であった。なお、物品購入については支出負担行為を認めるが、工事契約については教育委員会での執行となっているケースが多い。次に、支出負担行為が認められている一件あたりの金額をみると、物品購入、工事契約いずれにおいても20万円未満の範疇にはいる教育委員会が圧倒的に多い。物品購入については5万円未満に入る教委が8.5%になっており、別にこれを10万円で区切って集計しなおしてみると0～10万円未満は95教委、28.7%となった。およそ3割は10万円未満の金額で支出負担行為の限度額が定められているということがわかる。

表4 校長の支出負担行為可能額(問3, 問4)

		物品	(%)	工事	(%)
金 額	全体	331	100.0	130	100.0
	5万円未満	28	8.5	5	3.8
	5万円以上20万円未満	168	50.8	59	45.4
	20万円以上50万円未満	95	28.7	34	26.2
	50万円以上80万円未満	20	6.0	16	12.3
	80万円以上100万円未満	9	2.7	1	0.8
	100万円以上150万円未満	7	2.1	9	6.9
	150万円以上	4	1.2	6	4.6
	不明	20		24	
	n	331		130	

校長が行いうる支出負担行為の額(あるいは運用面での問題として学校で直接購入できる限度額)をどの程度に設定するのが妥当であるのか一概にはいえないものの、このような調査研究を蓄積していくことで、各学校、教委の実態に見合った合理的な範囲というものを明らかにすることができるものと思われる。

ところで清原正義氏は、学校財務・予算の改革の前提として、学校運営における裁量拡大が

制度的に保障される必要があるといい、具体的には(1)多くの教育委員会で行われている積算型の学校配当や配当される経費の範囲を見直し、標準的な配当予算とそれ以外の事業予算とで構成するようにし、学校からの予算要求や予算計画のしくみを機能させること、(2)現時点で学校裁量拡大の先進的な事例としてみられるような予算執行での弾力的運用（たとえば節間の流用を認めるなど。）を一步進めて、学校には予算の総枠のみを示し、予算計画を学校の裁量にゆだねる予算計画策定方式を採用すること、(3)校長の専決額を引き上げるとともに学校における予算執行の手続きを明文化するなどの諸規程の整備をすること、などを提言している（清原 2001：134-136）。本研究の趣旨とも関連する重要な指摘である。そのうち3番目の点にかかわって本調査では、一般的な財務規定（財務規則）とは別に学校での予算執行の特殊性に配慮した学校財務規定の整備状況を尋ねている。「現在はないが、策定する予定がある」を含めて学校財務規定を策定済み、または策定中の教委は2割に満たない（問6参照）。

以上のような調査結果から、学校の自律性モデルの条件として、財務に関する諸権限の拡大が求められるのは必然的な結果であることは明白である。しかしながら、これが公立学校のパフォーマンスを上げるための戦略となるのか、保護者・住民への説明責任を果たすための措置にとどまるのか、あるいは民間部門との競争を前提とした行政部門の市場化に至る道であるのか、いまだ定かではない。ただしどの場合にしても、「1：問題の所在」で述べた点と関わって共通して次のようなことがいえる。すなわち、学校の自律性モデルの財務面での表現が、たとえば総合学習など特定事業の枠内、あるいは補助金として給付された枠内での自律性であるのならば大勢はおそらく変わらないと思われる。また、個別学校の教育コストがある程度の精度で把握できれば、保護者・住民にとっても単に行政の内部管理の問題としては無視できない情報を提供することになる。この点は今後の課題であるが、以下に考え方の基本的枠組について言及しておきたい。

4. 学校の自律性モデルの課題—ガバナンス改革の視点—

筆者は、前述した清原氏が提示する課題に加えて、社会全体のガバナンス改革の方向性に即した視点も準備する必要があると考える。すなわち、政府が公的部門を独占的に運営しそれへの信頼がおかれていた近代国家システムが政府による統治であったとすれば、その非効率性や独善性が広く問題視されるようになった現代社会におけるガバナンスとは、政府以外の公共セクターや民間部門、ボランティアなどを含めたアクターによる統治である（宮川・山本編 2002：15-16）。米国のチャータースクールが注目を集めているのは、半官半民の学校が公費で運営されているといった理由にあるだけでなく、学校の管理運営ばかりか設立の過程そのものにも利害関係者すなわち、保護者や教職員が深く関与することができるという点にある（Finn 訳書 2001）。公立学校という組織体のガバナンスをどうするかという視点を抜きにして学校の自律性拡大を進めれば、行政システム内部で完結した学校管理のシステムをつくりあげるといふことにすぎない。したがって、次のような問題点を指摘できる。学校の自律性を拡大することは、確かに望ましいことには違いないが、しかし、下位組織の長に権限を付与し相対的に自由な活動を認めることは、それだけ政治システムという行政の統制を期待されたシステムからの影響を排除していくことを意味する。学校の予算執行を例にとるならば、議会の議決を経た予算を行政の裁量で変更できることになれば、すでに述べたような地方自治体の財務会計の現状に照らして住民のコントロールはますます働かなくなると予想される。もっとも、住民によるコントロールは議会を通じた関与にかぎらないので、昨今の政策評価が行政内部での

事務改善にとどまらず住民にもわかりやすい個別政策の成果・効果の説明として位置づけられるべきと考えるならば、これによってもまた住民による監視機能は高まる。ただしその場合にも、住民等の利害関係者にどのような情報が提供されるかが重要である。

以上のような観点からいえば、学校財務における自律性の拡大は、行政における裁量の余地を拡げるだけでなく保護者・住民への説明責任を伴うものとして構想される必要がある。具体的にいえば、個別の学校の財務に関する情報が開示されることであり、かかる情報には実際に教育サービス提供に要するコストに関する情報が含まれる必要があるだろう。日本の公教育費支出の統計資料においては、人件費までを含めた個別学校の教育コストのデータ、あるいは各教科ないしは活動別の総コストに関するデータはない⁽⁸⁾。また、この情報をいかに活用して教育行政の効率性、有効性を高めるかを検討していく必要がある。どのような目的や意図をもってこうした情報を活用するかは、それぞれの自治体や学校のガバナンスの態様によって異なることもあろうが、そもそも学校ごとの決算情報が当該学校内部でさえ有効に活用されているとは言い難い現状はふまえておく必要がある。以上のような観点から、さらに調査等によって具体的な計数を収集し分析していくことが本研究の今後の課題である⁽⁹⁾。

※本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)「公立学校財務に関する日米比較研究——財務データ分析のための指標開発——」研究代表者：本多正人，平成13年度～15年度，課題番号13610343）の交付を受けて行った研究成果の一部である。

<注>

- (1) 学校運営問題研究会（1988），教育開発研究所（1992）などの実務家向けのテキスト等を加えればある程度の蓄積があるとはいえるけれども、先行研究としてみればわずかに、小川（1993），清原編（2002），河野・千々布（2002）などがあるくらいである。
- (2) ただしアメリカでは school finance という用語はむしろ一般的であるし、また、財務と財政も finance が用いられる。このあたりの理解とその意義についてはいずれ改めて検討したい。
- (3) 地方自治体の歳出予算は、地方自治法の定めるところにより款（たとえば「教育費」など）、項（たとえば「小学校費」など）、目（たとえば「教育振興費」など）、節（たとえば「需用費」など）の区分がある。このうち節の区分は28種類と決められていてその区分は自治体での変更はできない。自治体によっては細節という区分を設けて節をさらにこまかく分類して運用しているところがある。なお、款、項の区分は議会での議決の対象となるが（議決科目）、目と節の区分はそうではないため（執行科目）、成立した予算を執行する過程で節の間での過不足の調整（予算の流用）は行政の裁量に委ねられているが（款相互間の流用は法禁されているが項の間での流用は予算で決めておけば可能である。）、概して厳格に運用されている。
- (4) 80年代にはフロリダ州やカリフォルニア州の事例、90年代にはケンタッキー州の事例、そして現時点ではニュージャージー州の事例などが注目されている（本多 1993，葉養 2001，Roellke & Rice (eds.) 2002）。
- (5) 行政サービスの市場化を推進し行政のパフォーマンス評価を予算編成とも連動させるニュージーランド型や業績測定中心のアメリカ型との方向性の違いなどについては、大住（1999）が詳しい。
- (6) 連邦政府については連邦会計基準諮問委員会（FASAB=Financial Accounting Standard Advisory Board）が、また学校区も含めた地方政府については政府会計基準審議会が作成しており、いずれも一般に公正妥当と認められた会計原則（GAAP）として受け入れられている。なお、アメリカの地方政府における会計単位は基金ごとに複式簿記によって経理され財務諸表が作成されるという特色があり（基金会計=fund accounting）、①政府基金（governmental fund,）、②事業会計（proprietary fund）、③受託基金（fiduciary fund）に分けられ、それぞれが複数の基金から構成されている。学校区でいえば、①一般的な教育あるいは特殊教育に費消する資金ないしは学校建設のための学校債による収入・負債の管理などが該当し、②給食サービスや書籍販売など企業的な活動に伴う資金の出入りを管理し、③では受け入れた寄付金の管理や奨学金の基金の管理などを行っている。教育という機能の内部でも機能別の基金ごとの経理が行われることにより、それぞれの活動の目的に即したアカウントビリティの確保が図られるようなシステムは、日本ではもちろんなじみのないものであるが、会計区分という点では日本の地方自治体におい

ては一般会計と特別会計または普通会計と地方公営事業会計の区分があることは周知の通りである。ところで GASB が目指すさらなる公会計システムの改革とは、当該自治体が基金ごとに修正発生主義ベースで作成する財務諸表に加えて政府全体での発生主義ベースの連結財務諸表の作成と財務業績等に関する分析などを追加するというものであるが、詳細については福島（2002）などを参照。

- (7) こうしたデータを活用した研究の方向性を示しているものとしては、たとえば Rubenstein & Iatarola（2001）などがある。
- (8) アメリカにおいても、人件費等を含めた個別学校の財務データが比較可能なフォーマットで利用できるようになっている州はきわめて少なく、かかるデータ収集が教育財政学研究的課題の一つとされている（Bush and Odden 1997）。
- (9) たとえば、今後各学校で作成される学校評価の報告書にもそうした事柄に関する事項が含まれるような工夫もされてよいのではないかと考える。

<参考文献>

- 『朝日新聞』「学校予算 広がる自由裁量」（2001年4月30日）。
- 大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社，1999年。
- 小川正人「地方自治体の教育予算編成に関する一考察」小川正人研究代表『地方自治体の効率的な教育予算編成と教育財政管理に関する比較研究—日本，アメリカ，イギリスを中心に—』（平成3～4年度文部省科学研究費補助金研究成果報告書），1993年。
- 学校運営問題研究会編『学校の人事・文書・財務』学陽書房，1988年。
- 教職研修総合特集『実践・学校財務読本』教育開発研究所，1992年。
- 清原正義『地方分権・共同実施と学校事務』学事出版，2001年。
- 清原正義編著『21世紀学校事務事典』学事出版，2002年。
- 河野和清・千々布敏弥「学校予算と自律的学校経営」河野和清研究代表『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』平成13年度科学研究費補助金・基盤研究(B)(1)研究成果報告書，2002年。
- 隅田一豊「地方分権の推進とアカウントビリティの改善」日本地方自治研究学会編『地方自治の先端理論』勁草書房，1998年。
- 中央教育審議会『今後の地方教育行政の在り方について（答申）』平成10年（1998年）9月21日。
- 東京都教育庁「学校別バランスシートの試行作成について」2002年12月19日（<http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/press/pr021219.htm>）。
- 『内外教育』「全都立高でバランスシート作成へ」（2002年10月4日）。
- 葉養正明『米国の「学校の自律性」の研究』多賀出版，2001年。
- 福島寿「米国の自治体に対する『新財務報告モデル』」『會計』第162巻第2号（2002年）。
- 本多正人「アメリカにおける School-Based Management についての一考察」『日本教育行政学会年報』第19号，教育開発研究所，1993年。
- 文部科学省「平成14年度全国市町村教育委員会教育長会議における文部科学大臣あいさつ要旨」2002年7月13日（http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/020713.htm）。
- 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社，2002年。
- 『読売新聞』「都立高『教育活動予算』2000万 校長に一任」（2002年11月14日夕刊）。
- Bush, C., and Odden, A., “Introduction to the Special Issue—Improving Educational Policy and Results with School-Level Data: A Synthesis of Multiple Perspectives”, *Journal of Education Finance*, Vol.22, No.3 (1997).
- Finn, C. E., Manno, B. V., and Vanourek, G., CHARTER SCHOOLS IN ACTION, Princeton University Press, 2000. (高野良一監訳『チャータースクールの胎動』青木書店，2001年。)
- GASB, FINANCIAL STATEMENT No.34: BASIC FINANCIAL STATEMENTS—AND MANAGEMENT'S DISCUSSION AND ANALYSIS—FOR STATE AND LOCAL GOVERNMENTS, 1999.
- Goertz, M.E., & Odden, A. (eds.), SCHOOL-BASED FINANCING, Corwin Press, 1999.
- Roellke, C., & Rice, J.K. (eds.), FISCAL POLICY IN URBAN EDUCATION, Information Age Publication, 2002.
- Rubenstein, R., & Iatarola, P., “Examining School-Level Expenditures and School Performance: The Case of New York”, Monk, D.H., Walberg, H.J., and Wang, M. C.(eds.), IMPROVING EDUCATIONAL PRODUCTIVITY, Information Age Publishing, 2001.

Summers, A.A., & Johnson, A.W., "The Effects of School-Based Management Plans", Hanushek, E. A., & Jorgenson, D. W. (eds.), *IMPROVING AMERICA'S SCHOOLS-THE ROLE OF INCENTIVES*, National Academy Press, 1996.

資料：公立学校の財務に関するアンケート調査

対象：全国の市・特別区教育委員会事務局の学校財務担当者。

方法：郵送による質問紙調査

調査実施期間：平成14年 8 月

調査対象	回答数(回収率)	内 訳				
698	576(82.5%)	政令指定都市 11	中核市 25	特例市 34	普通市485	特別区 21

Ⅰ 貴自治体の行政全般についてお尋ねします。

問A 自治体名および平成14年 5 月 1 日現在の小・中学校数及び教職員数をお教え下さい（下にお書きください）。

自治体名 _____ 市
 公立小学校数 _____ 校（分校を除く）
 同上中学校数 _____ 校（分校を除く）
 同上小・中学校教員数（本務者） _____ 名
 同上学校事務職員数（本務者） _____ 名 ↴
 （うち負担法による事務職員 _____ 名）

問B 貴自治体では政策評価（行政評価・事務事業評価などを含む）を実施していますか。

N=569
 1：実施している 187 (32.9%)
 2：実施していない 237 (41.7%)
 3：現在は実施していないが、近く実施する予定がある 145 (25.5%)

SQ 問Bで「1：実施している」と回答された方にお尋ねします。実施年度とその名称（特になければ根拠条例または要綱等の名称でも結構です。）をお教え下さい。（下にお書きください）

⇒ 昭和・平成 _____ 年度より
 ⇒ 名称： _____

問C 貴自治体では、いわゆる事業別予算※を実施していますか。次の1～3のうちあてはまるものを一つ選んでください。 N=573

※ここにいう事業別予算とは、予算科目の「節」で示される性質別予算を積み上げただけでなく、事業ごとに予算の見積要求、編成査定、執行が一貫して行われるような予算方式で、事業ごとの必要経費がわかるような様式の予算書を指します。

1：実施している 439 (76.6%)
 2：実施していない 113 (19.7%)
 3：現在は実施していないが、近く実施する予定がある 21 (3.7%)

問D 貴自治体ではバランスシートを作成していますか。次の1～3のうちあてはまるものを一つ選んでください。 N=571

1：作成している 341 (59.7%)

2：作成していない 196 (34.3%)

3：現在は作成していないが、近く作成する予定がある 34 (6.0%)

問E 貴自治体では、小・中学校以外で下記に掲げるような機関の長の予算執行に関する権限を拡大（たとえば当該機関の長の決済で支出（契約）できる金額を引き上げたことなどを意味しています）したことがありますか。次の中から該当する機関にすべて○をつけてください。

N=531(388)

(1)図書館 99

(2)公民館 78

(3)コミュニティセンター 22 (4)市（区）民センター 26

(5)保健所（保健センター） 52 (6)福祉事務所 68

(7)上記以外（具体的にお教えてください） 43

II 貴教委管下の小・中学校の財務事務に関してお尋ねします。

問1 学校への当初予算配当額や教育に要する費用の公費負担分を算出する際に用いるための「学校運営費標準」のようなものがありますか。次の1～3のうちあてはまるものを一つ選んでください。 N=575

1：ある 88 (15.3%)

2：ない 469 (81.6%)

3：現在は無いが、策定する予定がある 18 (3.1%)

SQ1 問1で「1：ある」と回答された方にお尋ねします。それが策定されたのはいつ頃ですか。

⇒ 昭和・平成_____年度

SQ2 問1で「2：ない」と回答された方にお尋ねします。その場合、学校への配当予算額の積算の根拠となっているものについてお教えてください（たとえば「地方交付税の単位費用を基準にする。」など、具体的に下にお書きください）。

⇒ _____

問2 貴教委では特色ある学校づくりのため、あるいは学校の自律性を確立するために、通常の学校配当予算よりも自由に学校が執行できるような予算枠を設けていますか。次の1～4のうちあてはまるものを一つ選んでください。 N=574

1：ある 199 (34.7%)

2：かつてあったが廃止した 8 (1.4%)

3：ない 346 (60.4%)

4：現在は無いが計画中 21 (3.7%)

SQ1 問2で「1：ある」と回答された方へお尋ねします。その名称（事業名等）があればお教えてください（お手数ですが複数ある場合は全部、下にお書きください）。

⇒ _____

SQ2 問2で「1：ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした、通常の配当予算よりも自由に学校が執行できる予算枠の導入に際して、誰がその施策の推進者でしたか。貴職の認識において強く推進していたと思う職・団体を次の①～⑩の中から導入に際しての影響が強い順に3つ選んでください。 N(1番, 2番, 3番) = (196, 175, 154)

- ①市(区)長 (24,16,12) ②教育長 (102,46,19) ③教育委員(長) (5,10,9)
 ④担当課・係 (39,58,44) ⑤議員・議会 (2,1,7) ⑥校長会・教頭会
 (18,41,57) ⑦教職員団体 (0,0,3) ⑧PTA (0,0,0) ⑨選択肢⑧以外の保護
 者・住民 (0,0,0) ⑩上記以外(具体的にお教えてください) (6,3,3)

SQ 3 問2で「1:ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした、学校の裁量で通常の配当予算よりも自由に執行できる予算枠の総額(平成14年度)をお教え下さい(事業が複数ある場合は、それぞれの事業について下にお書きください)。

⇒ _____円

SQ 4 問2で「1:ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算を配賦する対象校の決定にあたってはどのような方針をとっていますか。次の1~5の中からあてはまるものを一つ選んでください。N=197

- 1:全学校に配賦するが学校からの申請(要望)を要件とする 117 (59.4%)
 2:全学校に配賦するが学校からの申請(要望)は要件としない 38 (19.3%)
 3:全学校ではなく、自発的な申請(要望)があった学校のみに配賦する 18 (9.1%)
 4:教育委員会が特に指定した学校のみに配賦する 8 (4.1%)
 5:その他(具体的にお教えてください) 16 (8.1%)

SQ 5 問2で「1:ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算の配賦額は各学校一律の金額ですか。次の1, 2のうち一つ選んでください。N=197

- 1:一律の金額である 52 (26.4%)
 2:一律の金額ではない 145 (73.6%)

SQ 5-1 「1:一律の金額である」と回答された場合は、その金額をお教えください。またその場合、その金額に決定した理由や根拠をお教えください(たとえば、「校長の支出負担行為の限度額と同じ」など、下に具体的にお書きください)。

⇒ 一校につき一律 _____円

⇒ (根拠); _____

SQ 5-2 「2:一律の金額ではない」と回答された場合は、各学校への配賦額の決定方法をお教えください(たとえば、「学校からの申請(計画)書等を査定して個別に決定」、「学級数割、生徒数割などの積算基礎を用いて算出する」など、下に具体的にお書きください)。

⇒ _____

SQ 6 問2で「1:ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算枠の財源をお教えください(たとえば、「教委予算の純増分を充てた」、「学校給食の民間委託を進めて節減した分を充てた」など、具体的に下にお書きください)。

⇒ _____

SQ 7 問2で「1:ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算は、発注及び支出の手続(たとえば学校(長)から直接債権者へ支払いをすることができるかどうか、など)に関して通常の配当予算の場合と比較してどのような違いがあるでしょうか。次の1~5の中からあてはまるものを一つ選んでください。N=197

- 1:通常の配当予算と同一の手続で管理執行している 68 (34.5%)

- 2：通常の配当予算とは異なる手続で管理執行している 32 (16.2%)
 3：補助金として交付するので通常の配当予算と管理執行の手続は異なる 64 (32.5%)
 4：補助金として交付するが通常の配当予算と管理執行の手続は同じである 13 (6.6%)
 5：その他 20 (10.2%)

(回答が「2」または「5」の場合、できれば具体的にお教えてください。)

SQ 8 問2で「1：ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算は、歳出予算にいう目の区分上、次のうちどれに該当するものとして計上されていますか。次の中から当てはまるものにすべて○をつけてください。N=201(207)

- (1)教育委員会費 5 (2)事務局費 20
 (3)学校管理費 26 (4)教育振興費 101
 (5)学校施設費 1 (6)その他（具体的にお教えてください） 54

SQ 9 問2で「1：ある」と回答された方へお尋ねします。以下に掲げる費目のうち、問2でお尋ねした予算を各学校が使用できるものにすべて○印をつけてください。N=201(1,424)

- (1)非常勤職員報酬 23 (2)賃金 30
 (3)報償金 166 (4)旅費 91
 (5)消耗品費 181 (6)燃料費 64
 (7)食糧費 82 (8)印刷製本費 160
 (9)光熱水費 36 (10)修繕料 59
 (11)役務費 134 (12)使用料及び賃借料 133
 (13)工事請負費 26 (14)原材料費 104
 (15)備品購入費 90 (16)負担金補助及び交付金 35
 (17)その他（具体的にお教えてください） 10

SQ10 問2で「1：ある」と回答された方へお尋ねします。問2でお尋ねした予算の執行に関して、各学校の執行計画、成果報告または決算報告等はどうのような形で行われていますか。次の1～4のうちからあてはまるものを一つ選んでください。N=196

- 1：計画調書のみを徴している 6 (3.1%)
 2：成果（決算）報告書のみを徴している 57 (29.1%)
 3：計画調書と成果（決算）報告書を徴している 122 (62.2%)
 4：特に把握せず各学校に任せている 6 (3.1%)
 5：その他⇒（具体的にお教えてください） 5 (2.6%)

SQ11 問2で「2：かつてあったが廃止した」と回答された方にお尋ねします。

廃止された理由をお教えてください（下に具体的にお書きください）。

⇒ _____

問3 貴教委管下の学校において校長が行いうる支出負担行為の限度額をお教えてください（下にお書きください）。

⇒物品購入関係一件につき _____ 円まで

⇒工事契約関係一件につき _____ 円まで

その他、これ以外の区分がありましたらその限度額とともに教えてください（下にお書きください）。▽

⇒ _____

問4 貴教委管下の学校において校長が行いうる支出負担行為の限度額のうち物品購入関係分について最近5年間で変更がありましたか。次の1～4のうちあてはまるものを一つ選んでください。N=562

- 1：限度額を引き上げた 49 (8.7%)
- 2：限度額を引き下げた 1 (0.2%)
- 3：変わっていない 287 (51.1%)
- 4：校長は支出負担行為をできない 225 (40.0%)

SQ 問4で「1：限度額を引き上げた」または「2：限度額を引き下げた」と回答された方にお尋ねします。直近のものについてその金額の推移をお教えてください（下にお書き下さい）。

⇒ _____円から ⇒ _____円へ

問5 貴教委管下の学校において校長が行いうる支出負担行為の限度額のうち工事契約関係分について最近5年間で変更がありましたか。次の1～4のうちあてはまるものを一つ選んでください。N=556

- 1：限度額を引き上げた 23 (4.1%)
- 2：限度額を引き下げた 0 (0.0%)
- 3：変わっていない 112 (20.1%)
- 4：校長は支出負担行為をできない 421 (75.7%)

SQ 問5で「1：限度額を引き上げた」または「2：限度額を引き下げた」と回答された方にお尋ねします。直近のものについてその金額の推移をお教えてください（下にお書きください）。

⇒ _____円から ⇒ _____円へ

問6 貴教委には、自治体として定める財務規則のほかに、公立学校を対象とした学校財務取扱規定（または要綱、要項、要領など）のような定めがありますか。次の1～3の中からあてはまるものを一つ選んでください。N=572

- 1：ある 92 (16.1%)
- 2：ない 468 (81.8%)
- 3：現在は無いが、策定する予定がある 12 (2.1%)

SQ 問6で「1：ある」と回答された方にお尋ねします。それが策定されたのはいつ頃ですか（下にお書きください）。

⇒ 昭和・平成 _____年度

以上で質問は終わりです。

最後に、現在の学校財務のあり方や学校の自律性確立に資する予算執行・管理のあり方等について日頃感じておられる事柄、あるいはこのアンケートの内容等に関するご意見やお気づきの点などがございましたら、どんなことでも結構ですので下にお書きください。