

高等学校の自律的学校経営と学校予算に関する研究

— Y県教育委員会及びS高等学校を事例として —

古賀 一博・酒井 研作

(2004年9月30日受理)

School Autonomy and Financial Management in Public High School;
A Case study of 'Y' Prefectural Board of Education and 'S' High School

Kazuhiro Koga and Kensaku Sakai

The purpose of this paper is to identify the process and constitution of funding for a public high school and point out issues in term of the expansion of the school autonomy in a case of. 'Y' Prefectural Board of Education and 'S' High School.

The findings of this paper are as follows; (1) The system receive a school opinion in budget compilation is not constructed practically. (2) In 'Y' Prefecture, there is not the fund based on principal discretion in the framework of budget. Consequently, (3) in the case of 'S' High School, the subvention from supporter's organization is only fund that principal can use with his own discretionary power.

Key words : School Autonomy, Financial Management, Public High school

キーワード：自律的学校経営，学校予算，高等学校

1 はじめに

本稿は、公立高等学校における学校予算に関して、Y県教育委員会とS高等学校を事例に、その編成および執行過程の実態を明らかにした上で、自律的学校経営における裁量権の拡大という観点から、その現状と課題を考察することを目的とする。

1998年9月の第16期中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方』において、学校の自主性・自律性の確立が重要視され、予算・人事における学校裁量権の拡大が提言されている。本稿が主題とする学校予算に関しては、具体的改善方策として、ヒアリング等を実施し学校の意向が反映される予算措置を講ずること、校長の裁量によって執行できる予算を措置すること、一定金額までの予算の執行については、校長限りの権限で行なえるよう財務会計処理上の工夫を講じることが求められている。

ところで、「学校予算」という場合、通常は以下の2通りに理解される。第1は、地方公共団体の教育関係予算において、教育総務費、社会教育費、保健体育

費を除いた学校種別の歳出予算（広義の学校予算）であり、第2は、教育委員会から各学校に配当される学校配賦予算（狭義の学校予算）である¹。本稿では、自律的学校経営との観点から考察を加えるため、主として、後者の学校予算を対象とする。しかしながら、学校経営のために執行される予算は、教育委員会からの学校配賦予算に留まらない。施設設備費や高額の備品等は、この枠外からの支出である。また、学校徴収金やPTA会費等の、いわゆる私費教育費も学校運営費に含まれているのが現状である。本稿ではこれらについても若干の検討を加えることとする。

2 Y県教育委員会における学校予算編成

(1) Y県における学校予算の構成

Y県は、人口約240万人で、県内には高等学校102校（分校6校、市立高等学校3校）がある。「平成16年度予算説明書」によると、平成16年度の歳出予算の総額は、およそ1兆2,139億円であり、その内、教

育費は2,417億円である。歳出予算総額に占める教育費の割合は、約19.9%である。

学校予算は、一般に、学校(校長)→教育委員会→首長部局→議会といった予算要求とそのプロセスを経て成立するが、その際の予算編成における科目区分の基準は、地方自治法施行規則第15条により法定されている。歳出の目的により、歳出予算科目は13の「款」(衛生費、土木費、教育費等)に分けられる。「款」は「項」(小学校費、中学校費等)に区分され、「項」は「目」(学校管理費、教育振興費等)に分けられる。「目」を一般的な使途に区分するのが「節」(給料、需用費、役務費等)である。「節」の下には「説明(細節)」がある。

図1は、Y県における予算科目構成を示している。平成16年度歳出予算においては、高等学校費(第3項)に約650億円計上されている。

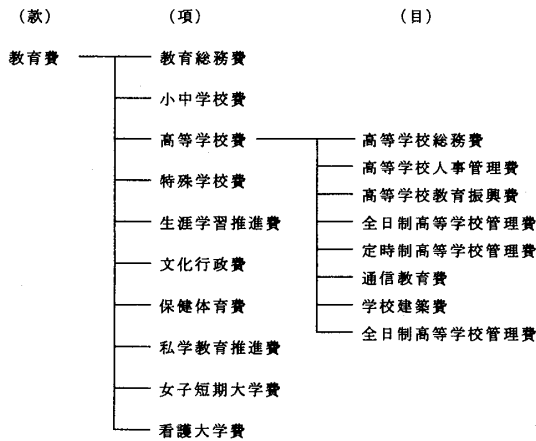


図1 Y県予算科目構成

(2) 学校予算の編成

Y県における学校予算の編成は、表1に示すとおりである。予算編成にあたっては、10月中旬に首長部局総務部財政課(以下、「首長部局予算担当課」)から示される予算編成方針の通知から開始されるが、Y県教育委員会では、予算編成にかかわる日程の過密さから、10月初旬に総務課予算係長(以下、「教委予算担

表1 Y県における平成16年度予算編成スケジュール

経常経費	
①予算編成方針の通知	平成15年10月中旬
②予算見積関係書類の提出	平成15年10月末
③財政課担当ヒアリング	平成15年度11月上旬～
政策経費	
①予算編成方針の通知	平成15年10月下旬
②予算見積関係書類の提出	平成15年11月下旬
③財政課ヒアリング	平成15年11月下旬～
④財政課長要求内容聴取	平成15年11月下旬～

当課)より各課の予算担当係長に対し、事前準備を進めるよう通知が行なわれる。その後、10月中旬に、首長部局予算担当課より、「平成16年度当初予算の編成について(通知)」が示される。

この通知においては、予算関係の日程および予算編成方針が示される。Y県においては、県の財政状況が、平成16年度から20年度の5年間で各年度平均して約410億円の収支不足が見込まれることや、地方交付税の抑制の見通しなどにより非常に切迫した状況にあることが前提として示されている。その上で、予算要求上限額を設けるなど厳しい措置が採られている。また一方で、21世紀の重点課題である「Y県未来戦略事業」、「雇用の場の確保と地域セーフティネットの整備」、「新しい観光の推進と交流型産業の育成」といった戦略重点課題、その他緊急かつ優先的に取り組むべき「重点課題」にかかわる施策に関しては、十分な吟味の上で積極的に取り組むよう示されている。

各部局から首長部局への予算要求は、給与費、経常経費(管理費、運営費、行事事務費)、政策経費に区分してあり、これに基づいて要求するようになっている。

教育委員会事務局における予算要求の編成は、首長部局予算担当課長からの予算編成方針の提示を受けた後、財務課が中心となって行なわれる。平成16年度予算の編成では、県の予算編成方針に則り、前年度実績の95%を基準に作成されるというマイナス・シーリング方式を採用している。また、予算要求上限枠に関しては、教育委員会経費として4,666,922千円が設定されている。高等学校に配当する予算(学校運営費)に関しては、高等学校教育課が中心となって編成する。各学校の予算の見積もりには、ある一定の積算基準が用いられる。積算基準としては、前年度経費の実績、学校運営費標準、あるいは、地方交付税の単位数費用などが採用されるが、Y県においては、前年度経費の実績を用いることとされている。

(3) 予算編成時における学校の要望の受付

学校の自律性という観点から学校予算を検討する際には、予算編成時における学校(校長)の要望をいかに反映するかが重要になる。予算編成における教育委員会-学校間の要求・調整の形態に着目すると、以下の3種に類型される²⁾。第1が、非調整型予算編成である。これは、教育委員会の配当基準に則り配当予算を決定するものであり、学校からの予算要求や調整は行なわない。市町村レベルでは、所管する学校数が多い中規模以上の自治体で一般的な事例である。第2が、調整型予算編成である。これは、小規模自治体で

教育委員会事務局のスタッフが少ないため、予算計画作成を各学校に委ねる事例である。第3は、部分調整型予算編成である。これは、学校配当予算は教育委員会の配当基準に則って行なわれるものの、配当枠内で一定の修正率を設け部分的に調整を行なうものである。

Y県における予算編成の場合、予算編成が本格的に開始される10月に先立って、8月に校長会が開催される。この校長会で協議された事項を教育委員会に提出することが、学校の意向を予算編成に反映させ得る唯一の方法となっている。このため、個別の学校が単独でその意向を反映させる場合は担保されていない。また、校長会の意向は必ずしも反映されるとは限らず、学校の意向を十分に反映させることは極めて困難との認識である。

(4) 配当予算外で学校に配分される予算

教育委員会から各学校に配当される予算（学校運営費）以外にも、Y県教育委員会が推進するいくつかの事業を通じて、各学校に配当される予算も存在する。

Y県教育委員会が推進する事業のうち、高等学校に関係する事業としては以下のものがある。

①高等学校教育改革推進費

生徒の多様化、高校教育に対する需要の変化、生徒数の減少などの状況に適切に対応した高校教育の整備を推進するものである。具体的には、図書整備、入試改善推進事業、特色ある学科の専門分野指導のための講師派遣等の費用に当てられる。所管は高等学校教育課であり、平成16年度は48,000千円が計上されている。

②高校改革施設設備費

財務課の所管事業であり、Y県の高校再編整備計画に基づく再編に要する施設・設備の整備を行なうものである。平成16年度は36,936千円が計上されている。

③やる気！元気！総合的学習支援事業費

自ら学び、自ら考え主体的に判断し、的確に表現して行動する資質や能力など、児童生徒の「生きる力」の育成を図るため、「総合的な学習の時間」の実施に要する経費に対して助成を行なう。総務課が所管しており、平成16年度の計上額は、24,482千円である。

④少人数学習教育等推進費

義務教育課、高等学校教育課が所管し、小中学校においては、習熟度に応じた少人数学習等の実施のため、非常勤講師（免許外の非常勤講師も含む）を配置するために当てられる。高等学校においては、小規模高校においても多様な授業活動を展開できるよう非常勤講師を配置するために用いられる。平成16年度に

おける計上額は、全体で247,496千円、高等学校に関しては26,747千円である。

⑤進路希望達成・学力向上対策費

平成16年度から開始される新規事業であり、大学等進学推進費（進学支援）と学校生活推進費（意識形成・就職支援）から構成され、高校入学時の早い段階から、確かな学力と進路意識、職業観を育てることにより、生徒の自己実現を支援していくものである。具体的には、講演会の開催や学習習慣形成支援等を含む高校生活ブリッジング事業、企業見学やインターシップ等を支援する進路意識啓発事業、学力支援調査・テスト、教員の指導力向上、大学ガイダンスセミナー等を行なう学力向上対策事業からなる。高等学校教育課が所管しており、初年度（平成16年度）は、59,741千円計上された。

⑥高校生活適応支援費

進路希望達成・学力向上対策費と同様、平成16年度からの新規事業である。これは、多様な生徒が入学してくる単位制高校を対象とし、指導員（各校1名）を配置することにより、生徒個々の悩みや問題解決を早い段階で支援し、生徒の自己実現を支援していくものである。具体的には、指導員を配置すると同時にガイダンスルームの開設、サポートチーム協議会の設置が行なわれる。初年度（平成16年度）は12,819千円が計上された。

このように、各学校に配分される予算には、学校配当予算以外にも教育委員会が所管する各事業の事業費が存在する。このような事業費は、事業対象校になると相応の額が配分され、学校としては事業費を活用した教育活動を行なうことができるようになる。しかしながら、このような事業費は教育委員会によって目的が設定されており、その目的に沿った教育活動を展開しなければならない。その意味においては、これらの事業費を県の教育政策を誘導する政策経費的な性格を有すると見なされる。

3 高等学校における予算編成と執行 — S高等学校を事例として —

(1) 予算編成・執行における校内組織

前節で述べたとおり、学校予算の編成には、学校（校長）から教育委員会への予算要求、教育委員会から首長部局への予算要求（見積書の提出）、首長部局（知事）による予算原案の作成と議会への提出、議会での審議・修正・可決というプロセスを経る。本節では、Y県下S高等学校を事例として、校内における予算編成とその執行について概観する。S高等学校は、

県内でも有数の進学校であり、全日制課程と通信制過程を有する。全日制過程の生徒数は1,200人で、学級数は30学級であり、比較的大規模校である。

校内における学校予算の編成手順に関しては、一般に、①教育課程や学校経営計画にもとづく予算編成方針の提示（校長）、②予算編成方針の検討・決定、③予算編成資料の収集・整理（各教科・学年・部・係）、④各部からの予算要求提出、⑤要求の集計・検討・請求予算の原案作成、⑥予算要求原案の検討・決定、⑦予算請求調書（教委への説明資料）の作成、⑧教育委員会への提出、といったプロセスを採る。この際、一連の作業の中心を担う組織として、予算委員会を設置する場合もある。予算委員会は、校内における予算編成・執行に関して教職員の意見を調整し、了解を得るための協議機関である。予算委員会の設置は、学校規模が拡大するにつれ多くみられる³。また、特別に予算委員会を設置していない場合には、職員会議や運営委員会等で、その機能を代行させている。

S高等学校においては、大規模校であるため事務部のスタッフが充実している。したがって、特別に予算委員会を設置しておらず事務部が中心となりその機能を果たしている。

表2 S高等学校における校内予算編成スケジュール

①各教科主任・公務分掌部長への予算編成の依頼	4月下旬
②教委から学校への令達予算の通知	5月下旬
③予算要望書の提出	5月下旬
④予算配分の通知	6月下旬

S高等学校における校内予算編成は、表2に示すとおりである。S高等学校では、4月下旬に、事務長が、各教科主任および公務分掌部長に対して、物品購入等

の要望をするよう依頼する。これを受けて、各教科主任および公務分掌部長は、受け持ちの部の要望一覧表を作成し、5月下旬までに庶務係長に提出することになる。ここでの要望における区分は、備品、消耗品、印刷物、物品修繕等に分けられる。事務部は、要望一覧表を受けて当該年度の予算配分一覧表を作成する。その後、校長・教頭・事務長の承認を得て決定し、6月下旬、事務長より各教科主任および公務分掌部長に予算配分の通知を行なうことになる。

(2) 学校配当予算

S高等学校における平成15年度学校管理運営費は表3に示すとおりである。これは、教育庁財務課長より5月下旬に通知される。表3に示す学校管理運営費の内、需要費のなかに、維持補修費が789,000円含まれ、使用賃借料に、特定運営費としてタクシー借上料が20,000円含まれる。また、高熱水費・燃料費は他の経費に流用できないものとされ、年間配分額を超える分に関しては一般運営費として執行するものとされる。

学校配当予算は、5月下旬に通知された後、6月上旬、10月上旬に再配当が行なわれる。また、年度内に支出行為を行なっても、決済が年度内になされなかった場合は、次年度分の配当予算として再配当されることになる。

最後に、配当予算内における節間流用についてであるが、Y県では、予算執行上、運営費配分額の各節ごと金額に過不足が生じる場合には、各学校の執行実態に合わせて予算の節間流用を行なうことができる。その場合は、各学校で節間更正要望を教育庁財務課に提出するものとされる。

表3 S高等学校における平成15年度配当予算

区分	配分額	節別内訳				
		需用費	役務費	使用賃借料	備品購入費	負担金
管理費	高熱水費	22,520,000	22,520,000			
	燃料費	220,000	220,000			
	小計	22,740,000	22,740,000			
運営費	一般運営費	11,311,000	7,665,800	1,844,000	466,200	1,335,000
	特別配分	610,000	238,000			372,000
	OA機器消耗品費	255,000	255,000			
	図書整備費	1,377,000	1,377,000			
	理科実験費	592,000	592,000			
	家庭実習費	616,000	616,000			
	課題研究推進費					
小計	14,761,000	10,743,800	1,844,000	466,200	1,707,000	
合計	37,501,000	33,483,800	1,844,000	466,200	1,707,000	

(単位：円)

(3) 学校裁量予算・校長専決権

Y県において、学校が独自の裁量で執行できる予算の枠は設定されていない。しかしながら、ある程度の裁量権を発揮できる予算として、先述の教育委員会が所管する各事業費が存在する。S高等学校においては、平成15年度の段階ではどの事業の対象校にもなっておらず、平成16年度から、「進路希望達成・学力向上対策費」の対象校なり、その事業費が配分されている。

次に、校長専決権に関してであるが、現行制度化では予算執行権は自治体の長が有している。しかしながら、予算執行事務の合理化・効率化の観点から、教育委員会および教育長、校長は、事務委任で一定の範囲内で権限を与えられている。この事務委任に関する規定は各自治体で多様であり、一般的な財務事務委任規定のほか、教育委員会規則や内部規定の形式など標準的の制度は存在しない。Y県の場合は、Y県財務規則第3条にその規定があり校長の専決額としては、備品購入費として500万円未満と規定されている。また、校長に委任されている範囲内で、校長が不在である場合の事務処理のため一部が事務長に与えられている。

(4) 私費教育費

実際の学校現場における会計事務としては、公費会計と私費会計が存在する。公費会計は、既述の学校配当予算等に関係する会計事務であり、その取り扱いや手続きが法定されている。これに対し、私費会計では、法定された徴収権に基づいておらず、各学校において様々な処理が行なわれている。学校で取り扱われる私費会計は、以下の3つに大別される。まず、①教職員からの徴収金である。これには、組合費、親睦会費、各種団体費、各種積立金等が含まれる。次に、②PTA会費、最後に、③学校徴収金である。学校徴収金には、給食費、教材費、学級費、行事費、児童・生徒会費、クラブ活動費、各種積立金等が含まれる。

先述したとおり、S高等学校は、県内有数の進学校であると同時に旧制中学の流れを汲む伝統校でもある。このため、卒業生や在学生の保護者からなる後援会的組織が存在する。校長に対するインタビュー調査によると、この後援会的組織が、S高等学校の教育活動に対して、実質的な助成金を支出しているとのことであった。自律的学校経営の観点から、純粋に校長の権限のみで執行できる予算として、S高等学校の場合、かかる組織からの助成金が占める割合は高いと推測された。

4 おわりに

最後に、自律的学校経営の観点から見た場合のY県の高専学校予算編成の特質と課題について考察する。

第1に、学校予算編成時における学校の意向の反映度についてであるが、Y県の学校予算編成において、学校（校長）の意向を反映させる機会は、8月に開催される校長会で協議された事項を教育委員会に提出する際のみである。しかし、ここでは校長会の総意としての意向の述べるに留まり、個別学校の意向ではない。したがって、予算枠内での調整に終始し、個別学校において新規事業を立ち上げるための経費の要求は出来ないのが現状である。すなわち、Y県においては、予算編成に個別学校の意向を反映させるような制度的措置は事実上整備されていないといえるであろう。

第2に、学校の裁量予算に関してであるが、Y県では学校裁量予算としての特別な措置はなく、教育委員会が所管する各事業費が特色ある教育活動を展開していくための経費として活用されている。しかしながら、この事業費は教育委員会が進める政策方針に則った事業であり、学校自らが自発的に教育活動を計画し、そのために要求できる経費とは異なっている。

第3点目として、私費教育費の問題がある。これまで述べてきたとおり、Y県においては、学校裁量権を担保するような制度的措置は整備されておらず、各学校は教育委員会からの配当予算で運営していくことになる。この際、限られた配当予算の補填的役割を果たすのがPTA会費や学校徴収金などの私費教育費である。S高等学校の場合、伝統校というもあり、後援会的組織からの助成金が学校運営に関わる経費として組み込まれているとのことであった。一般に、私費教育費に関しては、その処理のあり方に曖昧な部分が多く、様々な問題を孕んではいる点が指摘されているが、Y県の状況下では、S高等学校の校長が純粋に自らの権限で執行できる唯一の予算であるといえる。

以上を踏まえて、自律的学校経営という観点からY県の学校予算を顧みると、学校の自律性を担保するような財政的条件の整備はさほど進捗していないようである。したがって、今後は、各学校の意向を予算編成に反映させるようなヒアリング等の整備や学校が独自の裁量で執行できる予算枠組の設定などの措置を講じることが喫緊の課題であろう。しかし、その際、問題となるのが県の財政状況である。現状では、学校にゆとりある予算を配当することは極めて困難である。したがって、限られた財源の中、いかに効果的に予算を配分していくかが重要になるが、そのためには、ま

ず、教育委員会と学校が明確なビジョンを持って行政活動や教育活動を精選していくこと、そしてその結果をいかに的確に評価（事業評価）していくかが大きな課題となる。

（なお、本稿の執筆に関しては酒井研作が、資料収集・インタビュー調査に関しては古賀一博が担当した。なお、資料の分析および考察は、両者の協同作業によっている。）

註

- ¹ 堀内孜「第六章 学校財政と学校教育費」神田修・河野重雄・高野圭一編著『必携 学校経営』エイデル研究所、1986年、565頁。
- ² 清原正義『教育行政改革と学校事務』学事出版、2000年、179-196頁。
- ³ 河野和清・千々布敏弥「学校予算と自律的学校経

営」河野和清編著『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』多賀出版、2004年、228頁。

参考資料

- ・「平成16年度当初予算編成について（通知）」
- ・「平成16年度当初予算編成方針」
- ・Y県教育委員会『平成16年度 教育施策の概要』
- ・Y県議会定例会提出『平成16年度予算説明書』
- ・「Y県立学校管理運営に関する規則」
- ・「Y県財務規則」
- ・「S高等学校 学校要覧（平成16年度）」
- ・「歳出予算配当書（S高等学校）」

（なお、本論文は、平成16年度科学研究費補助金基盤研究(C)(2)課題番号16530513（研究代表 河野和清）の一部を使用している。）