

# 高等学校の自律的経営と学校予算

河野和清

(2008年10月2日受理)

School-based Management and School Budgeting in Public Senior High Schools

Kazukiyo Kohno

**Abstract:** The purpose of this paper is to investigate to what extent Prefectural Boards of Education have delegated authority or power to their jurisdictional public senior high schools in order to secure the independence and the autonomy of their public schools since the 1995 report of the Central Education Council. A questionnaire regarding school-based management was administered to 47 superintendents of Prefectural Boards of Education. Data from the questionnaire provides interesting results. First, senior high schools tend to independently and positively cope with their school tasks now faced by them by establishing their clear school visions. Second, prefectural superintendents mostly perceive that the schools' discretion when doing curriculum-making has been enlarged. Though the discretionary authority of the schools (and the school principals), in such area as curriculum-making seems to be expanding gradually, the school authority of personnel matters and school budgeting has not been delegated enough from the Prefectural Board of Education. Third, in order to expand schools' discretionary authorities in terms of the school budgeting and its execution, it is necessary to promote more flexible use of the school budget and the establishment of a school principal's discretionary budget. As these findings are the result of analyzing the opinion polls conducted among prefectural superintendents, a careful examination of how a series of educational reforms toward establishing the independence and the autonomy of public schools have been carried out must be done on the part of the school site.

Key words: school-based management, school budgeting, Prefectural Board of Education, school principal's discretionary budget

キーワード：自律的経営，学校予算，都道府県教育委員会，学校裁量予算

## I. はじめに

わが国では、1980年代後半に入ると、社会の成熟化や財政事情の悪化並びに経済成長の鈍化傾向を背景に、従来型の福祉国家観の見直しが求められ、いわば「小さな政府」の思想の下、地方分権化や規制緩和・民営化を基本原理とする行政改革が提唱されるようになった。

教育においても、このような一般行政改革の影響を受けて、1987年8月の臨時教育審議会最終答申以降、とりわけ1990年代以降、地方分権化と規制緩和等を基

本原理とする教育行政改革が強力に推進された。1998（平成10）年9月21日の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、教育行政における国、都道府県、市町村の権限配分の見直しや規制緩和とともに、学校の自主性・自律性の確立をめざした学校の裁量権の拡大という改革の方向性が明確に示された。こうした地方分権化の改革原理に則り、これまで教育委員会が有していた権限の一部を学校に委譲し、学校はその権限を活用して、自らの責任のもとに経営を行うという自律的学校経営の構築に向けた改革が始まった<sup>1)</sup>。すなわち、2000（平成12）年1月

の学校教育法施行規則一部改正等による、学校の自主性・自律性の確立に向けた職員会議の見直しや学校評議員制度の導入、2002（平成14）年3月の小・中学校の設置基準の制定による、学校の自己点検・自己評価とその公開の努力義務の明示、2004年3月の中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」による、学校運営協議会の設置の提言及びこれに伴う地教行法の一部改正（同年6月）、2005（平成17）年1月の中央教育審議会教育制度分科会（地方教育行政部会）による「地方分権時代における教育委員会の在り方」の答申、そして同年10月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」による、人事、教育課程、学校予算にかかわる学校の裁量権限の拡大や管理職の補佐機能の充実及び自己評価の実施とその公表の義務化の提言及び2007（平成19）年の学校教育法や同法施行規則の改正による法制化、などがそれである。これら一連の答申や改革は、教育現場（学校）に権限を付与し、学校自らが責任をもって自律的経営にあたらせるとともに、その活動の結果の評価に基づいて、保護者には学校の選択を、また教育行政機関には資源配分や支援を行わせるという仕組みを整えようとしたものである。このような改革状況下において、学校の自主性・自律性の確立に向けた、今日の学校経営及び教育政策上の課題は、こうした改革がどの程度学校現場に定着し、うまく機能しているかどうかを検証することにあるといえよう。

そこで、本研究では、かかる問題意識の下に、今般の一連の改革で、高等学校の自主性・自律性の確立に向けた改革がどの程度進んでいるのか、すなわち、学校への権限の委譲が実質的にどの程度進んでいるのか、その実態（定着度）と今後の高等学校の自律的経営の課題を、学校予算編成を中心に、都道府県教育長の意識調査を通して探る。

## II. 調査方法

### 1. 調査対象

調査対象は、全国都道府県教育委員会事務局に勤務する教育長47人であり、有効回答者数は、33人で、有効回収率は70.2%である。回答者の性別の割合は、97.0%（32人）が男性、女性0%（0人）、そして無回答者3.0%（1人）である。年齢別の割合は、44歳が3.0%（1人）、56歳が3.0%（1人）、57歳が9.1%（3人）、58歳が18.2%（6人）、59歳が12.1%（4人）、60歳が12.1%（4人）、61歳が12.1%（4人）、62歳が3.0%（1人）、63歳が9.1%（3人）、64歳が6.1%（2人）であり、平均年齢は59.2歳である（無回答者4人（12.1%））。

また、教育長の就任年数は、1年未満30.3%（10人）、1年以上2年未満27.3%（9人）、2年以上4年未満24.2%（8人）、4年以上6年未満9.1%（3人）、6年以上8年未満0%（0人）、8年以上10年未満6.1%（2人）、10年以上2年未満0%（0人）、そして12年以上0%（0人）である（無回答者1人（3.0%））。

2. 調査期間 2006年1月下旬～2006年2月下旬

3. 調査手続

公立高等学校の自律的経営の現状と課題を、①学校予算、②学校評議員制度、③学校評価、④人事評価、そして⑤政策評価の諸側面から総合的に明らかにするため、35項目からなる「高等学校の自律的経営に関する全国調査」（都道府県教育長版）を作成し、郵送法で、都道府県教育委員会の教育長47名を対象に調査を実施した。本稿では、①学校予算を中心に分析を行う<sup>2)</sup>。

## III. 結果及び考察

### 1. 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成10年9月）以降の諸改革とその一般的評価

#### (1) 学校の自主性・自律性に向けた改革努力とその評価

高等学校の自主性・自律性の確立に向けた今般の改革がどの程度特色ある学校づくりや学校の活性化に役立つかを探るため、都道府県教育長に対して「Q1. 中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』（平成10年9月）以降、学校の自主性・自律性の確立のために、学校管理規則の見直し、教職員人事・学校予算についての校長の裁量権の拡大、職員会議の法的性格の明確化（補助機関化）、学校評価とその結果の公表、そして学校評議員の設置などいくつかの改革点が提言されましたが、貴殿は、このような改革が、地域に開かれた特色ある学校づくりや学校の活性化にどの程度役立つと思われますか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、20人（60.6%）が「4. ある程度役立つ」、13人（39.4%）が「5. 非常に役立つ」と回答した。1と2と3の選択肢を選んだ者はいなく、大多数の都道府県教育長が今般の高等学校の自主性・自律性の確立に向けた改革に大きな期待を寄せていることが窺える。

#### (2) 学校の自主性・自律性の確立に向けた改革とその効果

高等学校の自主性・自律性の確立に向けた諸改革がどの程度成果を上げているかを明らかにするため、都道府県教育長に「Q2. 中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』（平成10年9月）以降、学校の自主性・自律性の確立を図る諸施策が講じられ

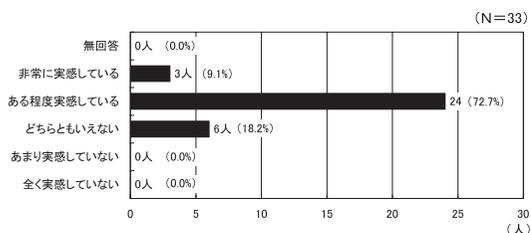


図1 学校の自主的・自律的運営

ていますが、その結果、貴殿は、現在では、以前と比べると、各高等学校が自らの判断と責任により学校を自主的・自律的に運営できるようになったと実感されていますか。」の質問に回答を求めた。その結果、図1に示されるように、「1. 全く実感していない」と「2. あまり実感していない」の選択肢を選んだ回答者はおらず、教育長33人のうち、6人(18.2%)が「3. どちらともいえない」、24人(72.7%)が「4. ある程度実感している」、そして3人(9.1%)が「5. 非常に実感している」と回答した(無回答者0人)。Q1で示した教育長の期待ほどではないが、大多数の教育長が学校の自主性・自立性の確立に向けた一連の改革努力がある程度成果を上げつつあると認識しているようである。

### (3) 学校の自主性・自律性の確立に向けた更なる改革の必要性とその領域

教育長が今後も高等学校の自主性・自律性の確立に向けた改革の必要性をどの程度認識しているかを探るため、「Q3. 貴殿は、今後、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、教育委員会の学校管理権をさらに縮減し、各学校の自主性・自律性をより強化していく必要があると思いますか。」の質問に回答を求めたところ、教育長33人のうち、「1. 全くそう思わない」と回答したものはなく、1人(3%)が「2. あまりそう思わない」、7人(21.2%)が「3. どちらともいえない」、23人(69.7%)が「4. ある程度そう思う」、そして2人(6.1%)が「5. 全くそう思う」と回答した(無回答者0人)。7割以上の都道府県教育長が、今後も、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、高等学校の自主性・自律性の確立に向けた取組をさらに強化していく必要を感じている。

また、上問で「4. ある程度そう思う」と「5. 全くそう思う」と回答した教育長25人に「学校経営のどんな領域で学校の自主性・自律性を強化していく必要がありますか。」を尋ねたところ(3つの複数選択)、図2に示されるように、13人(52%)が「1. 教育課

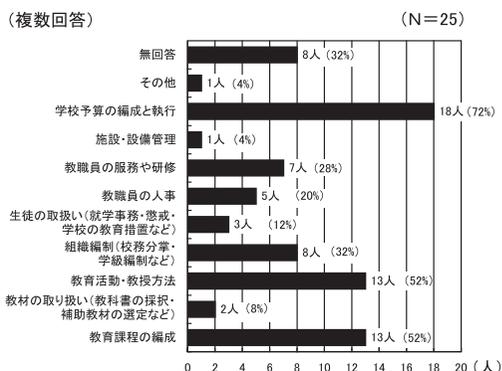


図2 高等学校の自主性・自律性を強化すべき領域

程の編成」、2人(8%)が「2. 教材の取扱い(教科書の採択・補助教材の選定など)」, 13人(52%)が「3. 教育活動・教授活動」、8人(32%)が「4. 組織編制(校務分掌・学級編制など)」, 3人(12%)が「5. 生徒の取扱い(就学事務・懲戒・学校の教育措置など)」, 5人(20%)が「6. 教職員人事」、7人(28%)が「7. 教職員の服務や研修」、1人(4%)が「8. 施設・設備管理」、18人(72%)が「9. 学校予算の編成と執行」、そして1人(4%)が「その他」<sup>3)</sup>と回答した。都道府県教育長の立場からは、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、学校の自主性・自律性を強化していくべき経営領域として、「9. 学校予算の編成と執行」と「3. 教育活動・教授活動」と「1. 教育課程の編成」をとくに挙げている。本稿では分析していないが、高等学校長が最も強化すべき領域として挙げる「6. 教職員の人事」に関しては、その評価順位がそれほど高くない<sup>4)</sup>。

### (4) 特色ある学校づくりを推進していくための方策とその有効性

高等学校が、自らの判断と責任で特色ある学校づくりを推進していくためには、どのような方策が有効であると認識しているかを探るため、「Q6. 貴殿は、高等学校が教育委員会から権限の委譲をうけ、自らの判断と責任で経営を行い、地域に開かれた、特色ある学校づくりをするためには、今後、さらにどのような方策を講ずるのが有効であると思われますか。次の各項目について、その有効性を5段階で評価して下さい。」の質問に回答を求めた。その結果、「1. 教育委員会の指導・助言体制(支援体制)の強化」については、60.6%(31人)の教育長が「有効である(「かなり有効」+「非常に有効」)、以下同じ(5段階評価平均値=3.67)、「2. 学校内の評価システムの確立」については、100%(32人)の教育長が「有効である(平均値=4.38)、「3. 学

校の情報公開の促進」については、90.9% (30人) の教育長が「有効である」(平均値=4.15), 「4. 学校選択の導入・通学区域の弾力化」については、60.6% (20人) の教育長が「有効である」(平均値=3.81), 「5. 学校評議員の設置とその効果的運用」については、90.9% (30人) の教育長が「有効である」(平均値=4.24), 「6. 教職員の資質と専門性の向上」については、93.9% (31人) の教育長が「有効である」(平均値=4.33), 「7. 教職員の人事考課・管理の充実」については、69.7% (23人) の教育長が「有効である」(平均値=3.81), 「8. 校長(学校)の権限のさらなる強化」については、84.9% (28人) の教育長が「有効である」(平均値=4.00), 「9. 外部評価(第三者機関による評価)の導入」については、90.9% (30人) の教育長が「有効である」(平均値=4.00)とそれぞれ肯定的に評価した。都道府県教育長は、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、その有効な方策として「学校内の評価システムの確立」と「教職員の資質と専門性の向上」と「学校の情報公開の促進」と「学校評議員の設置とその効果的運用」をとくに挙げ、逆に、有効性の評価において「教育委員会の指導・助言体制の強化」と「学校選択の導入・通学区域の弾力化」と「教職員の人事考課・管理の充実」の諸項目は低かった。

**(5) 中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革による、教職員人事面での高等学校の裁量権の拡大とその評価**

中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革によってどの程度高等学校の裁量権が拡大したかを探るため、「Q6. 貴殿は、中央教育審議会答申(平成10年9月)以降の一連の改革で、教職員人事の面で、高等学校の裁量権が拡大されたと実感されていますか。」の質問に回答を求めたところ、図3に示されるように、教育長33人のうち、3人(9.1%)が「1. ほとんど実感していない」、5人(15.2%)が「2. それほど実感していない」、11人(33.3%)が「3. どちらともいえない」、12人(36.4%)が「4. ある程度実感して

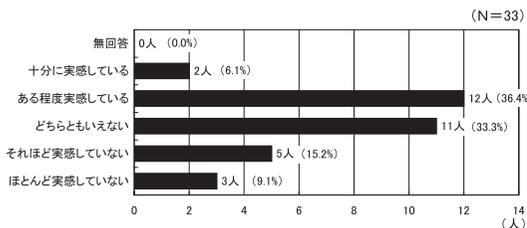


図3 教職員人事面での高等学校の裁量権の拡大

いる」、そして2人(6.1%)が「5. 十分に実感している」と回答した。教職員の人事面で、高等学校の裁量権が拡大したと実感している都道府県教育長は、約4割(「ある程度実感」+「十分に実感」)程度であり、少しずつ改革が浸透しつつあることを窺わせるものの、実感していない教育長(選択肢1と2と3)も、6割を占める。

**(6) 中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革による、教育課程編成面での高等学校の裁量権の拡大とその評価**

中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革により、教育課程編成面でのどの程度高等学校の裁量権が拡大したかを探るため、「Q7. 貴殿は、中央教育審議会答申(平成10年9月)以降の一連の改革で、教育課程の編成の面で、高等学校の裁量権が拡大されたと実感されていますか。」の質問に回答を求めたところ、図4に示されるように、教育長33人のうち、「1. ほとんど実感していない」と「2. それほど実感していない」に回答したものはおらず、教育長3人(9.1%)が「3. どちらともいえない」、26人(78.8%)が「4. ある程度実感している」、そして4人(12.1%)が「5. 十分に実感している」と回答した。教育課程の編成面で、高等学校の裁量権が拡大したと実感している教育長は、9割以上(「ある程度実感」+「十分に実感」)にも達している。

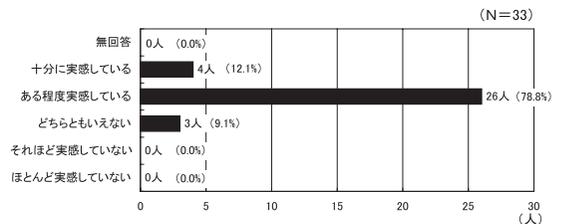


図4 教育課程編成面での高等学校の裁量権の拡大

**(7) 中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革による、教育予算・執行面での高等学校の裁量権の拡大とその評価**

中教審答申(平成10年9月)以降の諸改革により、教育予算・執行面でのどの程度高等学校の裁量権が拡大したかを探るため、「Q8. 貴殿は、中央教育審議会答申(平成10年9月)以降の一連の改革で、学校の予算編成・執行面で、高等学校の裁量権が拡大されたと実感されていますか。」の質問に回答を求めたところ、図5に示されるように、教育長33人のうち、2人(6.1%)が「1. ほとんど実感していない」、7人(21.2%)が「2. それほど実感していない」、9人(27.3%)が

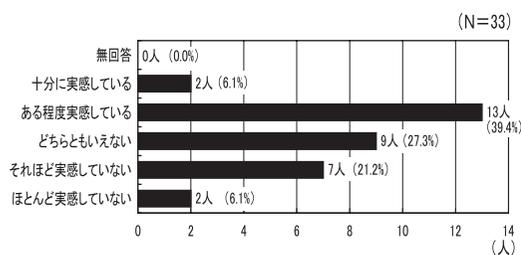


図5 予算編成・執行面での高等学校の裁量権の拡大

「3. どちらともいえない」、13人（39.4%）が「4. ある程度実感している」、そして2人（6.1%）が「5. 十分に実感している」と回答した。学校の予算編成・執行の面で、高等学校の裁量権が拡大したと実感している都道府県教育長は、約5割近く（「ある程度実感」+「十分に実感」）を占め、少しずつ改革が進行しつつあることを窺わせる。ただ、学校予算・執行面での学校の裁量権の拡大を実感していない教育長（選択肢1と2と3）も、4割強以上を占め、教育課程の場合と比べると、学校予算面での改革への動きは鈍いようである。

#### (8) 新たな人事評価システムの導入とその評価

新しい人事評価システムの導入の有無とその効果を探るため、「Q9. 貴教育委員会では、従来の勤務評定に代わる新たな人事評価（考課）システムを導入されていますか。」の質問に回答を求めたところ、都道府県教育長33人のうち、8人（24.2%）が「1. 導入している」、6人（18.2%）が「2. 導入していない」、そして19人（57.6%）が「3. その他」と回答した。「その他」と回答した教育長のうち、教育長11人が「試行中」、教育長5人が「次年度（平成18年度）から導入」、そして教育長3人が「検討中」と回答した。導入している都道府県は現在4分の1程度であるが、導入予定や、検討・試行中の都道府県も多く、今後、新しい人事評価システムがほとんどの都道府県で導入されることが予想される。

さらに、上問で「1. 導入している」と答えた教育長に「この新しい人事評価（考課）システムは、現在のところ、うまく効果をあげているとお考えでしょうか。」の質問に回答を求めたところ、教育長8人のうち、「1. 全く効果をあげていない」・「2. あまり効果をあげていない」の項目を選んだ教育長はいないものの、2人（25.0%）が「3. どちらともいえない」、4人（50.0%）が「4. ある程度効果をあげている」、2人（25.0%）が「5. 非常に効果をあげている」と回答した。7割強の教育長は新しい人事評価システムがある程度効果をあげていると判断している。

#### (9) 中教審答申（平成10年9月）以降の改革と教育ビジョンの設定に基づく学校経営

最近の教育改革を受けて、高等学校が明確な教育ビジョン等を掲げてその経営に当たるようになったかどうかを探るため、「Q10. 中央教育審議会（平成10年9月）以降、学校の自主性・自律性の確立を求める一連の改革によって、高等学校は、それ以前と比べると、明確な教育ビジョンと目標をもって、学校経営に取り組むようになったと思われませんか。」の質問に回答を求めたところ、教育長33人のうち、1と2の選択肢を選んだものはおらず、4人（12.1%）が「3. どちらともいえない」、25人（75.8%）が「4. ある程度そう思う」、そして4人（12.1%）が「5. 非常にそう思う」と回答した。約9割近くの教育長が肯定的に評価しており、改革の影響があることを窺わせている。

#### (10) 中教審答申（平成10年9月）以降の改革と教育活動及び学校運営の評価活動

最近の教育改革によって、教育委員会がどの程度各高等学校に対してその実績や評価を求めるようになったかを探るため、「Q12. 中央教育審議会答申（平成10年9月）以降、学校の自主性・自律性の確立を求める一連の改革によって、貴教育委員会は、それ以前と比べると、高等学校に対して教育活動や学校運営に係わる実績や評価を強く求めるようになりましたか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、「1. 全くそう思わない」の項目を選択した教育長はいないが、教育長1人（3.0%）が「2. それほどそう思わない」、教育長1人（3.0%）が「3. どちらともいえない」、教育長27人（81.8%）が「4. ある程度そう思う」、そして4人（12.1%）が「5. 非常にそう思う」と回答した。ほとんどの教育長が高等学校に対して教育活動等の実績や評価を求めるようになったことを認めており、学校評価の動きが活発化していることが窺える。

#### (11) 中教審答申（平成10年9月）以降の改革と高等学校による主体的な教育課題への取組み

最近の教育改革により、高等学校がどの程度主体的にその学校課題に取り組むようになったかを探るため、「Q12. 中央教育審議会（平成10年9月）以降、学校の自主性・自律性の確立を求める一連の改革によって、高等学校は、それ以前と比べると、直面する学校課題に主体的に取り組むようになったと思われませんか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、選択肢1, 2, 3を選択したものはなく、教育長29人（87.9%）が「4. ある程度そう思う」、教育長4人（12.1%）が「5. 非常にそう思う」と回答しており、全員の教育長が、最近の教育改革によって

高等学校の教育課題への主体的な取組が行われるようになったことを認めている。

### (12) 客観的なデータ等に基づく教育事業評価

教育委員会で、教育事業の評価がどの程度厳格に行われているかを探るため、「Q30. 貴教育委員会では、各種教育事業の評価が、客観的なデータや指標や手続に基づいて、厳格に行われていると思われますか。」の質問に回答を求めたところ、教育長33人のうち、3人(9.1%)が「1. 全くそう思わない」、2人(6.1%)が「2. あまりそう思わない」、3人(9.1%)が「3. なんともいえない」、22人(66.7%)が「4. ある程度そう思う」、そして3人(9.1%)が「5. 非常にそう思う」と回答した。7割強の教育長が教育事業の評価が客観的なデータ等に基づいて行われていると肯定的に評価している。

### (13) 事業評価の結果の次年度事業への活用

都道府県教育委員会において、教育事業評価の結果がどの程度次年度の事業計画や立案に生かされているかを探るため、「Q31. 貴教育委員会では、事業評価の結果は、次年度の事業の計画や立案に十分生かされていると思われますか。」の質問に回答を求めたところ、「1. 全くそう思わない」を選択したものはなく、1人(3.0%)が「2. あまりそう思わない」、2人(6.1%)が「3. なんともいえない」、23人(69.7%)が「4. ある程度そう思う」、そして7人(21.2%)が「5. 非常にそう思う」と回答した。9割の教育長が教育事業評価の結果が次年度の事業計画の立案に生かされていると認識している。

## 2. 学校予算

一般に、学校予算は、学校経営活動の財政的表現であると言われる。それは、学校が実現しようとする価値とその優先順位の財政的表現でもある。学校や地域の実態に即した、特色ある教育活動や経営活動を展開しようとするれば、学校の意向や教育計画が予算に十分に反映されなければならない。そのためには予算編成に当たって、学校の主体的な取り組みが求められている。

実際に、前節(Ⅲ-1-(3))でも検討したように、多くの都道府県教育長は、今後も、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、高等学校の自主性・自律性をより強化していくべき主な経営領域ひとつとして、「学校予算の編成と執行」を挙げている。また、中央教育審議会(平成10年9月)でも、すでに子どもの個性を生かした教育をめざす特色ある学校づくりを進める立場から、校長が学校経営の責任者としてその職責を全うできるよう、学校の予算編成における校長(学校)の権限の拡大方策について提言

している。具体的には、①学校の意向が反映される予算措置がなされること、②校長の裁量によって執行できる予算を措置すること、そして③一定金額までの執行が校長の権限で行える財務会計処理上の工夫を行うこと、などがそれである。しかし、学校予算や学校財務の実態は、自治体によって異なり、これまでこれらに関する研究は十分に行われてこなかったといわれる<sup>5)</sup>。とりわけ、高等学校を対象とし、しかも学校の権限の拡大という観点からの学校予算編成の実態と課題を明らかにした研究は、殆どないように思える。

本節では、都道府県教育委員会の教育長調査を通して、学校に配当される学校配当予算がどのように編成され、執行されているか、その実態の一端を明らかにし、裁量権拡大の観点から高等学校の予算編成の課題を探る。

### (1) 学校予算の執行における細節間・節間の流用

都道府県教育委員会では、高等学校の配当予算の執行に当たって、細節間と節間の流用をどの程度認めているかを探るため、「Q13. 貴教育委員会では、経常的運営費である学校予算の執行に当たって、細節間及び節間の流用を認めておられますか。」の質問に回答を求めた。その結果、細節間の流用については、教育長33人のうち、21人(63.6%)が「1. 認めている」、12人(36.4%)が「2. 認めていない」と回答し、また、節間の流用については、13人(39.4%)が「1. 認めている」、16人(48.5%)が「2. 認めていない」と回答した(無回答者4人(12.1%))。

### (2) 寄付金の受け入れ

教育委員会が寄付金などの受入をどのように行っているかを探るため、「Q14. 貴教育委員会では、PTAの寄付金などの私費の受入をどのように行われていますか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、「1. 教育委員会で受け入れ、所轄の学校に均等に配分する」に回答したものはいないものの、教育長3人(9.1%)が「2. 教育委員会で受け入れ、特定の学校に配分する」、教育長21人(63.6%)が「3. 学校に任せている」、そして9人(27.3%)が「4. その他」と回答した。多くの教育委員会が「学校に任せている」ようである。

なお、「その他」の内容は、以下の通りである。①「PTA等の私費については、各学校に任せているが、県への寄付金については100万円未満のみ学校長へ委任している」、②「県の歳入として学校で受け入れ、歳出予算として寄付の趣旨に合致する学校に配分している」、③「受け入れていない」、④「PTAからの寄付金はない、原則、教育委員会で受け入れる場合、均等に配分したいと考えている。物品の寄付については各学校で

対応している。], ⑤「各学校に任せているが、その一方で適正運用, 管理等を指導している。], ⑥「私費会計処理の基準を作成し, 各学校に示し, それぞれの学校で基準に従った対応を指導している。], ⑦「PTA会費はPTAが受け入れる。府に対する寄付金は会計規則に基づき処理する」, ⑧「当該校に寄付受納の申請をさせ, 教育委員会が承認している。現金は県教育委員会で受け入れ, 各学校に配分する。現金以外は各学校に任せている」, そして⑨「国立附属学校のように寄付金の受け入れは制度化されておらず, 学校として私費(現金)の受け入れもできない(あくまで県の歳入としてのみしか受け入れはできない)。財産の寄付についても, 在校生やその保護者から拠出した資金による場合には受納できない(卒業記念品を除く)。

### (3) 校長の専決権

学校の裁量権拡大の一方策として注目されるのが, 校長の専決権の問題である。そこで, 先ず, 校長の専決権が認められているかどうかを探るため, 「Q15. 貴教育委員会では, 高等学校長の専決権が認められていますか。」の質問に回答を求めた。その結果, 教育長33人のうち, 4人(12.1%)が「1. 認められていない」, 28人(84.8%)が「2. 認められている」と回答し(無回答者1人(3.0%)), ほとんどの教育委員会において校長の専決権が認められていることを示している。なお, 「認められていない」と回答した教育長4人のうち, 1人が「1. 検討中である」, 3人が「2. 現在のところ, 検討の予定なし」と回答した。

次に, 「2. 認められている」と回答した教育長に, 「物品等の購入に係わる専決額はおよそいくらまでですか。」と尋ねたところ, 教育長28人のうち, 選択肢「1. 10万円未満」, 「2. 10万円以上~30万円未満」, 「6. 100万円以上~150万円未満」を選んだものはいないものの, 1人(3.0%)が「3. 30万円以上~50万円未満」, 1人(3.0%)が「4. 50万円以上~80万円未満」, 1人(3.0%)が「5. 80万円以上~100万円未満」, 1人(3.0%)が「7. 150万円以上~200万円未満」, 23人(69.70%)が「8. 200万円以上」と回答した(無回答者6人(18.2%))。高等学校長の専決額は少なくとも200万円以上であり, この額は, 「10万円未満」とする小中学校長の専決額(市町村教育長調査)よりもかなり多い<sup>6)</sup>。

さらに, 校長の専決権が制度的に整備されているかどうかを探るため, 校長の専決権が認められていると回答した教育長28人に対して, 「校長の専決権については, 明文規定がない場合もあるようですが, 貴教育委員会では, 校長の専決権はどのように取り扱われていますか。」の質問に回答を求めた。その結果, 教育

長1人(3.0%)が「1. 校長の専決権については, とくに規定はないが運用上認めている。], 27人(81.8%)が「2. 校長の専決権は, 条例, 教育委員会規則, 規程等に規定されている。」と回答し(無回答者5人(15.2%)), 校長の専決権については明文規定のあることを示している。

なお, 校長の専決権が制度上認められている場合であっても, それが具体的にどのように法規的に示されているかを探るため, 「校長の専決権の内容は, 次のどれに明記されておりますか。」の質問に回答を求めたところ, 教育長27人のうち, 「2. 学校管理規則」・「3. 学校財務取扱要綱」の選択肢を選んだものはいないものの, 2人(7.4%)が「1. 条例」, 6人(22.2%)が「4. 教育委員会所管事務専決規程など教育委員会の内規」, 19人(70.4%)が「5. その他」であった。なお, 「その他」では, 12人が「県財務規則(例えば「茨城県財務規則」など)」, 4人が「事務委任規則(例えば, 山口県事務委任規則)」, 2人が「(取扱)通知」, そして1人が「会計規則」を挙げた。このように見ると, 高等学校長の専決権は, 「県財務規則」に規定されることが最も多く, 次いで「教育委員会所管事務専決規程など教育委員会の内規」, そして「事務委任規則」の順となる。

### (4) 校長の裁量予算

都道府県教育委員会が, どの程度高等学校長の裁量予算を設けているかを探るため, 「Q16. 貴教育委員会では, 高等学校に配当される経常的運営費である学校(配当)予算以外に, 校長裁量予算というものを設けておられますか。」の質問に回答を求めたところ, 教育長33人のうち, 16人(48.5%)が「1. 設けている」, 17人(51.5%)が「2. 設けていない」と回答した。約半数の都道府県で高等学校長の裁量予算を設けていることになる。

次に, 校長の裁量予算の配分方法を探るため, 「上問Q16で「1. 設けている」とお答えの方にお尋ねします。貴教育委員会では, この校長裁量予算をどのように学校に配分されていますか。」の質問に回答を求めたところ, 教育長16人のうち, 1人(6.3%)が「1. 各学校に一律に予算を配分する」, 6人(37.5%)が「2. 各学校より提出された計画書等を審査し, 一部の学校に配分する。], 7人(43.8%)が「3. 各学校より提出された計画書を審査し, すべての学校に配分するが, その額は異なる。], そして2人(12.5%)が「4. その他」と回答した。「その他」では, ①「試行的に3分の1の学校に配分」, ②「学校に示した年間計画の範囲内で, 節の振替要望を聞き, 予算の範囲内で決定する」が挙げられた。

さらに、校長裁量予算の額を探るため、「さらにお尋ねします。校長裁量予算の額は、高等学校の場合、平均一校当たりおよそいくらでしょうか。」の質問に回答を求めたところ、教育長16人のうち、「1. 5万円未満」・「2. 5万円以上10万円未満」・「6. 100万円以上150万円未満」・「150万円以上200万円未満」を選択したものはなく、3人(18.8%)が「3. 10万円以上30万円未満」、3人(18.8%)が「4. 30万円以上50万円未満」、9人(56.3%)が「5. 50万円以上100万円未満」、1人(6.3%)が「8. 200万円以上」と回答した。高校の場合、校長裁量予算の額は「50万円以上100万円未満」が最も多い。これは、小学校長の裁量予算額「10万円以上-30万円未満」よりもかなり多いことになる<sup>7)</sup>。

### (5) 学校配当予算の配当基準

学校予算がどのような基準に基づいて高等学校に配分されているかを探るため、「Q17. 貴教育委員会では、経常的運営費である学校配当予算は、どのような配当基準にもとづいて個々の学校に配当しておられるのでしょうか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、「1. 地方交付税の『基準財政需要額』」を選択するものはいないが、教育長1人(3.0%)が「2. 学校運営費標準」、教育長26人(78.8%)が「3. 上記1. 2以外の基準(生徒数割, 学級数割, 学校割などを組み合わせた基準)」、教育長3人(9.1%)が「4. 前年度実績」、そして教育長3人(9.1%)が「5. その他」と回答した。「その他」では、①「3及び4」、②「各学校が予算の範囲内で必要額を要求」、そして③「3及び4を勘案して配当」が指摘された。このように、約8割の都道府県教育委員会では、高等学校の配当予算を、主に生徒数や学級数等を基準にして決めていることが分かる。

### (6) 研究校の指定とその配分額

学校が教育委員会から研究校の指定と補助金の交付を受けて、学校の教育計画にそった研究開発を行い、その教育活動を充実させることは、自律的学校経営の推進の観点から重要なことである。そこで、都道府県教育委員会が研究校の指定をどの程度おこなっているかを探るため、「Q18. 貴教育委員会では、所管の高等学校に対して、いわゆる研究指定校の指定をおこなっていますか。」の質問に回答を求めた。その結果、教育長33人のうち、23人(69.7%)が「1. 指定をおこなっている」、

教育長10人(30.3%)が「2. 指定をおこなっていない」と回答した。約7割の教育委員会が研究校の指定を行っていることになる。

次に、研究指定校に配当される一校当たりの配分額を尋ねたところ、教育長33人のうち、「5. 100万円以上150万円未満」を選択したものはいないものの、6人(26.1%)が「1. 10万円未満」、7人(30.4%)が「2. 10万円以上30万円未満」、2人(8.7%)が「3. 30万円以上50万円未満」、3人(13.0%)が「4. 50万円以上100万円未満」、2人(8.7%)が「6. 150万円以上」と回答した(無回答者3人(13.0%))。

### (7) 学校の自主性・自律性の向上に向けた学校の予算措置

高等学校の自主性・自律性を高めるためにどのような予算措置を講ずるべきかを探るため、「Q19. 貴教育委員会では、高等学校の自主性・自律性を高めるためには、学校予算に関して、今後どのような措置を講ずるのが有効だとお考えですか。次の中から、有効性の最も高いと思われるものを2つ選び、○印をお付けください。」の質問に回答を求めた。その結果、図6に示されるように、教育長33人のうち、「5. PTA費や寄付金など私費を各学校でもっと積極的に受け入れるようにする。」を選んだものはいないものの、22人(66.7%)が「1. 経常的運営費以外に、校長の裁量で予算執行できる特別な予算措置(校長裁量予算)を設ける。」、12人(36.4%)が「2. 教委が予算編成する際に、学校からの予算要求を反映する仕組みにする。」、14人(42.4%)が「3. 学校に配分される予算の流用枠(節間の流用など)を拡大する。」、1人(3.0%)が「4. 校長の専決額(枠)を拡大する。」、10人(30.3%)が「6. 経常的経費である学校配当予算の額それ自体

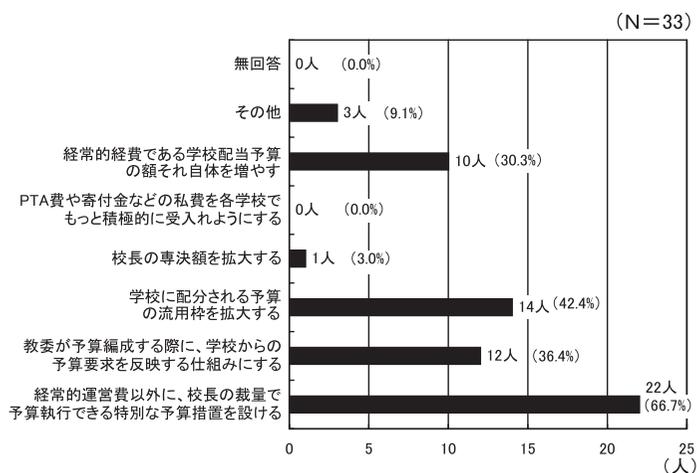


図6 高等学校の自主性・自律性を高めるために有効な予算措置

をもっと増やす。」と回答した。

このように、都道府県教育長の意識調査を見る限り、学校の自主性・自律性を高めるためには、第一に、校長裁量予算を設けること、第二に、学校に配分される予算の流用枠を広げること、第三に、学校からの予算要求を反映する仕組みを作ることが重要だと考えられる。

#### Ⅳ. 結 び

以上、本研究では、今般の一連の改革で、高等学校の自主性・自律性の確立のために、学校への権限の委譲が実質的にどの程度進んでいるのか、その実態（定着度）を、学校予算編成を中心に検討してきた。最後に、本調査結果のまとめと、高等学校の自律的経営の今後の課題を簡単に指摘しておきたい。

第一に、高等学校の自主性・自律性の確保がどの程度行われ、自律的経営が進みつつあるかどうかの評価についてである。都道府県教育長調査を見る限り、まず、教育長全員が、平成10年9月の中央教育審議会答申以降の、学校の自主性や自律性の確保に向けた一連の改革が地域に開かれた、特色ある学校づくりや学校の活性化に役立つと期待している(Ⅲ-1-(1))。そして、大多数(約8割)の教育長が、実際に、この一連の改革を通して、「各高等学校が自らの判断と責任により学校を自主的・自律的に運営できるようになったと実感」するとともに(1-(2))、全員が中教審答申以降の改革で、「高等学校は、それ以前と比べると、直面する学校課題に主体的に取り組むようになった」と評価している(1-(11))、加えて約9割の教育長が「中教審答申以降、高等学校は、それ以前と比べると、明確な教育ビジョンと目標をもって、学校経営に取り組むようになった」(1-(9))と回答し、高等学校の自主性・自律性の確立に向けた諸施策がある程度成果をあげつつあることを窺わせている。

しかし、実際に学校に権限の委譲が進んでいるのか、個別具体に検討すると、教育課程の編成面での高等学校の裁量権の拡大については、9割以上の教育長が「高等学校の裁量権が拡大したと実感している」(「4. ある程度実感している」+「5. 十分に実感している」)と回答しているものの(1-(6))、教職員人事や教育予算・執行の面では、およそ4割強の教育長が高等学校の裁量権の拡大を認めているに過ぎない(1-(5)、1-(7))。新たな人事評価システムの導入についても、今後、多くの都道府県教育委員会において導入されることが予想されるものの、現段階では約4分の1の自治体において新しい人事評価システムが導入されている

程度である。このように総合的に見ると、高等学校の自主性・自律性の確保に向けた諸改革は、一応着実に進みつつあり、ある程度の成果を生み出しつつあるように思われる。しかし、今後とも、7割以上の教育長(教育委員会)が学校管理権をさらに縮減し、各学校の自主性・自律性をより強化していく取組みの必要性を指摘するとともに、その取組みの必要な経営領域として、特に「学校予算の編成と執行」と「教育活動・教授活動」と「教育課程の編成」を挙げていることは注目される。

また、都道府県教育長は、高等学校が自らの判断と責任で、地域に開かれた、特色ある学校づくりを推進していくためには、「学校内の評価システムの確立」や「教職員の資質と専門性の向上」や「学校評議員の設置とその効果的な運用」や「外部評価(第三者機関による評価)」に関して方策を講ずることが特に有効であると見なしている一方で、「教育委員会の指導・助言体制(支援体制)の強化」や「教職員の人事考課・管理の充実」に関しての取り組みには消極的である(1-(4))。ここには、高等学校の自律的経営を推進する当局(教育委員会事務局)としての立場が反映されており興味深い。

第二に、学校予算の編成と執行についてである。まず、学校予算の執行に当たっては、細節間の流用については約6割の教育長が、節間の流用については約4割の教育長がそれぞれ「認めている」と回答する一方(Ⅲ-2-(1))、校長の専決権については、約8割強の教育長が「認められている」と回答し(2-(3))、その専決額は「200万円以上」とするものが最も多い。校長の裁量予算については、約5割の教育長のみが「認めている」と答えており、その予算額は、「50万円以上100万円未満」が最も多い(2-(4))。因みに、この額は、小学校長の裁量予算額「10万円以上30万円未満」と比べて多い。また、研究校の指定については、約7割の教育長が「指定をおこなっている」と答えており、その指定校一校当たりの配分額は「10万円以上30万円未満」が最も多く(2-(6))、これは小学校に配分される額とほぼ同額である<sup>8)</sup>。学校予算の編成については、約8割の教育長が「生徒数割、学級数などを組合せた基準」で配分していると回答しており(2-(5))、学校の意向をどの程度踏まえているかは定かではないが、ある一定の基準を設けて配分していることが窺える。このように見てくると、校長の専決権が大多数の自治体(都道府県教育委員会)で認められているものの、学校予算の編成・執行面での高等学校の裁量権の拡大に向けた今後の課題としては、節間の流用の拡大と校長の裁量予算の設置の推進を挙げることができよう。

それは、都道府県教育長自身が、今後、高等学校の自主性・自律性を高めていく上で、予算に関して講ずべき措置として、①「校長裁量予算を設けること」と②「学校に配分される予算の流用枠を広げること」を特に挙げていることから推察される（Ⅲ-2-(7)）。

以上、平成10年9月以降、高等学校の自主性・自律性の確保に向けた取組みは、都道府県教育長調査を見る限り、じょじょに進んでいるように思われる。だが、これは、飽くまでも都道府県教育長（都道府県教育委員会事務局）側から見た認識である。高等学校の自主性・自律性の確保に向けた取組みが実際にどの程度定着しているかについては、学校現場サイド（高等学校長を対象とした調査）からの分析を待たなければならない。高等学校を対象とした調査の分析は、別稿に譲ることとする。

（本論文は、平成17・18年度科学研究費補助金基盤研究（C）課題番号16530513（研究代表、河野和清）の一部を使用している。）なお、調査票の校正、調査票の郵送については、市田敏之助手（当時）、酒井研作君（当時）、その他院生の助力を得た。記して感謝を表したい。）

## 【注】

- 1) 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）, 403-404頁。
- 2) なお、本質問項目の作成に当たっては、小・中学校との比較を意識して、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）の質問項目の一部（特に、学校予算関係の部分－河野和清・千々布敏弥「学校予算と自律的学校経営」205-235頁）を使用した。関係者の方には記して謝意を表する次第である。
- 3) 「その他」では、「特色ある高校づくりの県の施策事業への取り組み」を指摘している。
- 4) 高等学校長の自律的経営についての意識調査の分析は別稿に譲るが、自主性・自律性を強化すべき学校経営の領域として、約6割（307人）の校長が「教職員の人事」を挙げている。
- 5) 清原正義『教育行政改革と学校事務』学事出版, 2000年, 159頁。
- 6) 河野編著, 前掲書, 209頁。
- 7) 同書, 212頁。
- 8) 同書, 214-215頁。