

**学校段階を超えた連携における予算財務管理の意義
と課題：「共同実施組織」に焦点を当てて（特集
学校段階間の連携による学校改革の意義と課題）**

著者	眞弓（田中） 真秀
雑誌名	学校経営研究
巻	44
ページ	32-40
発行年	2019-05-01
URL	http://hdl.handle.net/2241/00156503

学校段階を超えた連携における予算財務管理の意義と課題

— 「共同実施組織」に焦点を当てて—

大阪教育大学 眞弓(田中) 眞秀

1. はじめに

本研究の目的は、学校段階を超えた連携における予算財務管理の意義と課題について学校マネジメントの視点から明らかにすることである。ここでの「学校段階を超えた連携」とは、小中連携や中高連携・幼小連携といったように、学校種の異なる組織が連携体制を構築することとする。

学校段階を超えた連携の意義は¹、例えば、「中1ギャップ」のように新しい環境において学習や生活が移行する段階に対する「つまずき」による不登校等の生徒指導上の諸問題に対して、小学校から中学校への接続を円滑に行うことにより、教職員といった関係者において目的が共有され、学校単位を超えた組織全体で取り組むことで問題が解決することがあげられる。また、小学校から中学校、中学校から高等学校のように学校間の移行には連続性があり、発達の段階に応じた継続的かつ体系的な教育の充実を図ることも大切である²。生徒にとつての効果は、異なる学年の児童生徒と交流をもつことで、より良い人間関係の育成や進学する学校について情報を得ることで進学に対する不安が少しでも解消されることがある。学校や教職員にとつての効果は、生徒の発達段階を考慮した見通しのある指導の一貫性や系統性が図れること、計画的・継続的な学習指導や生徒指導が可能なこと、学校間を超えた授業交流を行うことで各教科や領域の学習を通じて指導内容や指導方法を共有し、教職員の意識改革にもつながることがあげられる。

このように学校段階を超えた連携の必要性はこれまでも主張されてきたが、実際に連携を行う上での課題を学校マネジメントの観点から捉えた際、特に学校段階を超えた予算財務管理からの検証は発展段階にある。予算財務管理からの検証の必要性については、学校段階を超えた「組織」として活動を行う際に、費用の有無が実行可能性を左右するからである。そこで、上記の目的を明らかにするために、以下のリサーチクエスチョン2点を挙げる。

1点目は、学校段階を超えて予算財務管理を行う組織としては、小中連携が現状では運用に適した諸条件を備えていることから、小中連携以外は予算財務管理をする上で課題が多いのではないか。2点目は、学校段階を超えた予算財務管理を行っていると思われる先進的事例は、小中連携による「共同実施組織」ではないか。

これら2点のリサーチクエスチョンを明らかにした上で、今後の検討課題として、幼稚園・小学校・中学校・高等学校・大学における予算財務管理の課題、そもそも財務接続は可能なのかということについて検証を行う。最後に、学校段階間の財務視点での「連携」や接続に関しての今

後の可能性・展望について言及する。

2. 異なる学校段階における「連携」や「一貫」の取組状況

(1) 異なる学校段階における連携の方向性

異なる学校段階における「連携」や「一貫」の取組の必要性は存在が知られるようになってきたものの、実態においては、「一部の事例」としての取組がなされているにすぎず、全国的な流れとまでは至っていない。また、連携や一貫の取組がなされているとしながらも、名実ともに異なる学校段階での連携・一貫教育を行っているケースや、限定的に焦点化された項目や課題においてのみ連携の取組がなされている場合もあり、形態は一律ではない。

また、学校段階としての6・3・3・4制自体が1999年からの中等教育学校、2016年からの義務教育学校の設置により様相に変化が生じている。これまでの「連携」と異なり、中等教育学校や義務教育学校は学校段階を超えて1つの学校としてのまとまりがあり、組織化されたところに特徴がある。特に、学校が1つとしてまとまっていることは、学校マネジメントの観点から見ても、校長が1人である場合は、校長がリーダーシップをもって小中や中高段階における学校マネジメントをすることが可能である。

学校段階を超えた連携には、学校における児童生徒の学習指導や生徒指導上での課題対応について各学校単位での解決にとどまらず複数の学校段階で連携を行うことで長期的な視点や地域全体で課題解決にあたる場合もある。これらの連携は「各学校段階内において解決するのではなく、学校間連携を推進することにより、教職員が異なる学校段階にわたって教育を見通し、学校が直面している課題の解決に資するとともに、学校教育の質的向上を図る」³ことが望まれている。

実際に、学校間連携の活動例⁴としては、①学校訪問（特に上級学校への説明会・見学会・体験入学への参加）、②職場体験学習、③中学生を対象とした授業や部活動などを通じた高校生との交流、④中学校教員による小学校への出前授業など体験学習、⑤小学生の中学校体験入学、⑥学習状況や生活状況、人間関係などの情報交換や教育計画の情報交換による連絡協議会・教職員の連携等がある。

「学校訪問」は、小学生が中学校の説明会や見学会、場合によっては部活動に参加することで、小学生自身が中学生になった際のイメージがつきやすい等のメリットがある。このことは、中高連携・高大連携とどの接続においても、上級学校に訪問することでイメージがつきやすくなるが、義務教育である小中連携と異なり、高等学校や大学は入試試験を受験することで入学が許可されることから、ほとんどの生徒が連携校に入学するわけではないといった課題が残る。この点においては、私立学校や地理的に通う範囲に制約があり学校数が限られている地区の場合は連携がしやすい環境にある。また、教職員が勉強会や研修等を一緒に行う「連携」の方法もあり、特に異なる学校段階の教員との授業研究においては、指導の側面で学ぶことが多いといったこともある。

このように、連携には、児童生徒を含めた「連携」の方法と、教職員が一緒になって何かの課

題に取り組むといった「連携」の方法がある。

(2) 異なる学校段階における連携や取組の実態

異なる学校段階の連携や取組の課題については、例えば、小中連携においては、不登校支援等の学校が地域として抱える課題についての連携はなされているが、学校間を超えたビジョンの共有や学校全体での連携はなされていないといった学校マネジメントの視点での連携に課題がある。また、学校マネジメントの連携は校長の意識によるところが大きく、小学校・中学校の校長の意識が同じ方向に向いているのか否かが重要である。つまり、小学校と中学校の校長が、その地区の子供の抱える課題を共有し、長い視点をもって教育を行うといった意志統一ができていることが大切である。また、教育委員会が「連携」について全市をあげて進めているといったサポート体制も同時に必要となる。一方で、全市をあげて「連携」の取組をしている自治体においても、小学校から中学校への進学において、私立学校を選択する児童が多いといった場合には、せっかく連携を行ったとしても、「連携」の意図が見えにくいといったことにより、特に中学校教員が「連携」の意義を見出しにくいといった課題も生じている。

上記と同じ指摘となるが、中高連携や高大連携については生徒が全て「連携校」に進学するわけではないことから、生徒に関する「課題」を連携組織の教員間で共有しづらい。一方で、長い視点で子どもを教育することは地域とともにある学校づくりや社会全体で教育を行うことにつながる。

本論では、ある課題に対する「連携」ではなく、学校間を超えた組織を構築する上での土台となる予算財務に焦点を当てて検証を行う。

3. 学校段階を超えた予算財務管理の実態

学校段階を超えたマネジメントを行う際、様々な取り組みを行う上で、予算財務は欠かせないものである。しかし、自治体を超えた財務制度の構築はいまだ厳しい状況にある。つまり、学校設置者が市町村教育委員会である小学校・中学校の場合は節間流用や財務管理においては、自治体での決定が可能となることから、連携を行うことは制度上可能である。一方で、設置者が都道府県である（ことが多い）高等学校の場合、市町村設置の中学校とは異なる自治体となり、財務面での連携は制度上、極めて厳しいこととなる。実際に、中高連携となると、中等教育学校として1つの学校として一貫教育がなされていた場合においても財務面の連携には課題が生じている場合もある。このような実態を解消するためには、設置者である教育委員会同士が主体となり、「制度」構築を行う必要がある。

このように、中高連携や高大連携は設置者が異なることから、予算管理を一緒に行うということについてはきわめて難しい状況である。学校間を超えた「実際の連携」となると、教育内容やカリキュラム面での「連携」が中心となり、予算管理やそれに伴うマネジメントを「連携」することは厳しい現状がある。また、自治体ごとに異なるが、義務教育における予算担当部署と高等

学校の子算配当部署は設置者負担主義の原則から異なる。教育委員会における異なる組織の連携ということを解消しなければ、予算財務における連携は進まないのではないだろうか。

4. 小中連携における共同実施組織と連携における予算財務の意義

そこで、学校段階を超えた財務管理面の実態として、小中連携の共同実施組織について着目する。小学校・中学校単位での財務面での予算財務管理の「接続」の1つとして「共同実施組織」を挙げることができよう。

(1) 学校事務の共同実施組織

そもそも、学校事務の共同実施は、学校事務の効率化と事務処理の標準化、学校事務職員といった職員の資質向上のため推進されてきた。特に、学校事務の共同実施を行うことで、教員の多忙化により子どもに向き合う時間が少ないことに対して、事務処理を学校事務職員が中心に行うことで時間の確保ができ、教育活動の支援ができることが目的とされた。学校事務の共同実施は、複数の近隣学校に属する学校事務職員が学校事務連携組織等の組織体を構成し、個々の学校の事務を効率的に処理するシステムであり、学校経営支援機能を高める効果が期待されている。

実際に共同実施グループ⁵としては、1つから3つの中学校区単位を基本とし、市町村内の学校数や学校規模、事務職員の配置状況、地理的状况等を総合的に勘案し、事務支援室等のセンタ一的組織の設置を行っている場合もある。

学校事務処理の実施形態については、集中方式、巡回方式、分業方式等がある⁶。集中方式では、複数の学校の事務職員が拠点校に集まり、共同して業務や連絡を行う。実施の回数は週1回ないし2回、月1回等様々である。巡回方式は、特定の業務に精通した事務職員（総括事務主幹等）が連携組織内の学校を訪問し、事務職員を指導し業務を処理する。特に、若年層や臨時的任用職員事務職員に対しての指導の側面で効果的である。分業方式は、各校のデータを1つの学校に送付し、集中して処理をすることで作業的な業務において効率的である。

(2) 共同実施組織における財務管理

共同実施組織による業務内容の計画例としては、無駄のない計画的な執行のために、学校の年間行事予定の把握、管理職や教員への予算額の周知、各校の取り組みの情報収集や市町村教育委員会との連携、管理職に対する「〇〇費」執行計画の作成などがある。旅費の執行については、支給誤りを防止するとともに、多くの研修・派遣の機会を確保できるように計画的な執行をするため、共同実施組織により旅費等に関する制度改正の研修及び請求書類の相互確認や学校の年間行事予定を把握したうえで旅費執行計画を作成することがある。

学校の財務管理機能⁷については、公費に関すること（予算の要求・編成・執行計画の策定・執行管理等）、学校預り金に関すること、就学支援に関すること、教育関係団体の費用に関すること（体育連盟会費等）、助成金・補助金に関すること、施設設備に関すること、教材・物品に関すること、教科書に関することがある。他に予算・財務と関わる内容としては、人事管理機能とし

て給与等に関することや旅費に関すること、福利厚生に関すること等があげられる。

(3) 共同実施組織における効果

学校事務の共同実施により期待される効果⁸として、校長を支える学校経営スタッフとして学校事務職員を活用できることに加えて、適正・厳正・効果的な事務執行がある。特に、効率的、効果的な予算執行として、スケールメリットを生かした予算支出の抑制として「物品の共同購入、共同廃棄による支出削減、物品データの共有による物品貸借の活用」、「連携組織」への予算配当による組織内での適正配分により効果的予算執行の実現の可能性があげられる。このように共同実施により、複数の近隣校で組織体を構成し、個々の学校の事務を効率的に処理し、「学校事務を自校でのみ処理」する概念を変革することで、学校経営機能を高める効果が期待できる。

特に共同実施組織のメリットとしては、「予算執行に係るコスト削減の効果」がある⁹。本多によると、校舎清掃などを「共同事務室」として関連学校分を一括して締結することはボリュームディスカウントとしての節約効果がある。ボリュームディスカウントの点でいうと、教育委員会において締結することが最も効果的であるが、各学校のニーズを満たす合理性と自治体予算の効率的な執行という全体的なバランスの合理性を加味すると「共同事務室」での締結が妥当である。

各学校単位で配分予算の執行残額や不足が生じた場合に、共同実施組織内で調整が可能になることもメリットである。予算科目上の制約から通常は異なる学校種においては流用が難しい。しかし、自治体によっては共同実施組織に独自の権限を与えている場合もあり、学校間を超えた予算・財務執行が可能となる。旅費の流用や、物品のやり取り、残金を共同実施組織で合同して活用できる自治体とそうでない自治体がある。小中を超えた財務管理においても、節間流用が可能か、学校単位を超えた執行が可能かといったことが焦点になる。特に、小学校と中学校の財務連携をするにあたり、予算配当額の積算単価等が異なることによる困難もある。例えば、学校運営費として学校割、学級割、児童割・生徒割の単価が小学校と中学校では異なる。しかし、共同実施組織として、財務を含めた連携を行うことで、共通のビジョンをもった活用も可能となる。例えば、計画的な教材購入・管理を行うことで、小中連携を意識した教育課程編成が可能となるほか、小中連携において旅費を執行した研修派遣者による小中連携の合同研修を行うこともできる。

効率的・効果的な予算・財務執行としての小中連携における共同実施組織であるが、事務の効率化に留まることなく小中が共通のビジョンを持つことができるなど可能性を秘めている。

5. 展望と課題

(1) まとめ

本論を通して、リサーチクエストの1点目である予算財務管理として学校段階を超えて行うには、小中連携が現状では運用に適した諸条件を備えていることから適しているのではないかとこの点については、設置者を超えた対応は非常に難しいという状況にあり、複数の自治体が教育を連携して進めていくことが可能なのかという点にもつながる。つまり、現状においては、設

置者が同じである小中連携が適していることとなる。

リサーチクエスションの2点目としては、学校段階を超えた予算財務管理の先進的事例は小中による共同実施組織ではないかという点については、意識的に予算財務管理を共同実施組織で行う実態において、学校事務職員の育成や学校マネジメントに予算財務の視点を取り入れることが可能であることから、先進事例として捉えることができる。

このように、学校段階を超えた予算財務管理やマネジメント条件の整備が不十分である現実がある。一方で、文部科学省や政策としては学校段階を超えた「連携」の必要性を重視し「連携」の推進を行っている。本論の中でも、学校段階を超えた「連携」は、「内容面」や「共通の課題」においては推進される一方で、予算管理や財務マネジメントにおいては行われていない、または不十分であることが示された。特に、設置者が異なる「連携」においては、学校制度を超えた予算制度そのものの見直しや、教育予算を執行する際の節間流用可能有無といった自治体の予算制度に起因することが大きい。

(2) 展望と課題

最後に本論文を通して得られた課題4点について以下に指摘する。

第一に、学校段階を超えた連携の課題の1つには学校段階を超えた「つながり」の醸成は人に起因するだけでなく、「制度」として長く続くものであることが必要なのではないだろうか。例えば、連携を推進する校長や研究主任といったリーダーの存在も重要であるが、リーダーの異動等により連携の「つながり」が薄れてしまい、結果として「連携」することの効果よりも「負担感」の方が高くなる場合がある。教員にとっては学校組織を超えた「連携」をすることは、メリットとともに負担感ややりにくさ、ビジョンの共有のしにくさといった課題がある。「制度化」することで、「負担感」が減少するのかが検討の余地が残されるが、「特定の人」に起因することなく共通のビジョンと「制度」として確立することで、「何のためにやっているのかわからない」といった問題は解消されるのではないだろうか。つまり、学校マネジメントの視点での連携が大切であり、「特定の人」によらない「つながる組織」の醸成が必要となる。同時に、児童生徒の様々な問題や課題の解消の取組については、「特別感」をもつだけでなく、一般化も重要となる。個々の事例に対応していくことも必要な一方で、「あの地域だからできていること」「あの先生だからできていること」という視点ではない課題解決の連携が必要となる。

第二に、「連携」組織への児童生徒の進学率による「連携」の濃淡における課題について言及する。中学校単位で鑑みると、1小・1中は共通のビジョンを持ちやすく連携を行いやすいが、1つの中学校に複数の小学校から進学する場合、「連携」を行えている小学校と「連携」が不十分である小学校との差が生じてしまう。中学校の教員にとっては、中学校に進学してきた際に「連携」の濃淡によって指導のしにくさも生じることとなる。また、中高連携のように進学による「連携」の濃淡に加え、設置者が異なることによる「連携」のしにくさはカリキュラム面での「連携」を阻害する要因になっているのではないだろうか。カリキュラムを「連携」する際にも、設置者が

異なることにより、提供できる教育委員会からの支援や仕組みが異なる場合がある。共同実施組織での小中連携における予算財務管理は少しずつだが進んでいる。一方で、中高連携や幼小連携等の段階における予算財務管理については多くの課題が残されており、現状のところ自治体を超えた学校財務管理は極めて難しい状況にあるといえる。しかし、より効果的な教育を子どもたちに提供するためには、学校財務管理を通して教育課程編成を行う等の視点が必要になるのではないか。例えば、教材購入等の学校予算計画を立てる際に、教育課程編成を同時に行うことにより、学校予算を通して異なる学校種が必要な物品やそれを用いて行う教育内容について議論できるのではないだろうか。

第三に、多くの政策においては「理念」は示されるものの、「実態」としては「制度」や「政策」に追いついてない、「制度」や「政策」は構築されたが「実態」はないといったことがある。特に学校段階を超えた連携においてこのようなことが生じる原因の1つに政策や制度を考える文部科学省や教育委員会が縦割り行政として異なる専門性をもった部署・組織で制度設計をしていることがあるのではないだろうか。特に、初等中等教育は初等中等教育局、高等教育は高等教育局で政策が考えられてきた。また、幼稚園・小学校・中学校・高等学校・大学における予算財務管理を実際に行う際の「課題」や、何故進展しないのかという点については、地方分権と地域間格差の問題があるからだと説明できよう。地方分権については、学校の費用は設置者負担主義によるところがあり、設置者である市町村や都道府県に権限が移譲されるほど、地域の独自色が強くなる。地域の独自色が濃くなることは場合によっては地域間の差が生じることである。自治体独自の観点で教育をいかに進めていくのかについて、マクロ的な視点とミクロ的な視点が必要となるであろう。マクロ的な視点としては、長い視点での「連携」や自治体を超えた「連携」、つまり学校段階を超えた「連携」が重視される一方で、ミクロ的な視点としては各発達段階に合わせた教育が必要となる。

異なる組織の連携や連携におけるマネジメントについて、何かの「課題」に対応するための「連携」に留まることなく、「課題」が解決、または収束すると「連携」が終焉に向かうような仕組みではない組織体制が必要なのではないだろうか。

第四に、予算・財務を通じた学校経営ビジョンの実現について言及する。これは大野が主張する「自治体の学校予算制度や各学校における予算・財務体制の態様が、学校構成員のマネジメントの範囲（学校課題や資源の認識）・時系列認識を狭めること」である「学校マネジメント空間認識の矮小化」の視点が重要である¹⁰。大野は、「学校経営ビジョンの消極的実践」の要因の1つとして「学校予算・財務面の裁量や校内財務システムの未確立による、関係者の『学校マネジメント空間認識の矮小化』」を指摘している。そのうえで、「関係者が学校予算・財務を含む形で学校マネジメント空間の認知を拡張・身体化できる」ことに力点を置く必要性を示唆している。この学校マネジメント空間の「矮小化」という指摘は、学校段階を超えた連携におけるマネジメントにおいても共有の課題となるのではないだろうか。財務の取り組みが関係者の認識を「拡張

する可能性を鑑みると、学校間を超えた豊かな経営ビジョンの策定を「共同実施」組織などの財務システムの連携を通して行うことができるのではないかと。特に、学校予算・財務の視点を活かした学校マネジメントは費日間の流用や権限委譲といった自治体の差にも起因していることから、自治体レベルの学校予算制度の整備として教育委員会の関わりも強い。

同時に、末富¹¹が述べる「学校のための学校改善ではなく、子どもたちにより豊かな学びを保障していくための、学校改善であり、そのためのリソースとしての学校予算」という認識の共有が学校マネジメント空間の拡張を生むという指摘も重要である。それらを実現するためには、計画段階においてビジョンを共有すること、学校経営ビジョンに基づいた計画的で的確な予算執行が必要となり、この視点を共同実施組織等の学校を超えた組織でも共通に持つ必要がある。

つまり、学校段階を超えた連携における予算財務管理システムは不十分な実態がある一方、予算財務管理システムを確立することにより、円滑なマネジメント意識を関係者に構築する可能性を秘めているのではないだろうか。

注

- ¹ 文部科学省「2. 小中連携、一貫教育の推進について」（初等中等教育分科会第80回）配布資料2 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1325898.htm（2019年1月22日最終確認）。
- ² 文部科学省「第2章 中学校におけるキャリア教育 4 学校間（異校種間）連携」『中学校キャリア教育の手引き』
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1306832_07.pdf（2019年1月22日最終確認）。
- ³ 中央教育審議会初等中等教育分科会（第80回）資料2「1 小・中学校間の連携・接続に関する現状、課題認識」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1325896.htm（2019年1月22日最終確認）。
- ⁴ 上掲、「4 学校間（異校種間）連携」。
- ⁵ 青森県「学校事務の共同実施（Q&A）」
<https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kyoiku/e-kyoin/files/kyuu-anndo-e-naiyou-kyoudoujishshi.pdf>（2019年1月22日最終確認）等参照。
- ⁶ 横浜市教育委員会「学校事務の共同実施～取組状況と今後期待される効果」平成17年6月「学校事務連絡組織・運営責任者連絡会」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/shingikai/kyoikukaikaku/bukai/pdf/170826s07.pdf>（2019年1月22日最終確認）等参照。
- ⁷ 中央教育審議会チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会（平成27年2月3日）新潟県学校事務研究協議会 佐野公則「学校事務職員の現状について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/siryo/_icsFiles/afieldfile/2015/03/20/1355945_1.pdf（2019年1月22日最終確認）等参照。
- ⁸ 上掲、「学校事務の共同実施～取組状況と今後期待される効果」。

- ⁹ 本多正人編著『公立学校財務の制度・政策と実務』学事出版、2015年、44頁。
- ¹⁰ 大野裕己「予算・財務を通じた学校経営ビジョンの共有と実現」末富芳編著『予算・財務で学校マネジメントが変わる』学事出版、2016年、123-131頁。
- ¹¹ 末富芳「総合考察」末富芳編著『予算・財務で学校マネジメントが変わる』学事出版、2016年、142-149頁。