これからの学校事務・事務職員の在り方

研究委員会報告書

「これからの学校事務と学校事務職員」

2008 年 6 月 30 日

国民教育文化総合研究所

目　　次

第１章　学校事務のシステム化 …… 1
　１．学校事務のシステム化と学校運営 …… 1
　２．学校運営の改善と学校事務 …… 3
　３．小括 …… 6

第２章　新しい学校評価を活かす学校事務職員の役割 …… 8
　１．形骸化からの脱却 …… 8
　２．「学校評価」についての見方を変える …… 9
　３．学校評価への学校事務職員の関わりのポイント …… 17

第３章　学校事務職員の職務と研修 …… 21
　１．「シシュポスの岩（果てしない徒労)」と標準的職務の通知 …… 21
　２．組織力による標準的職務の具現化 …… 23
　３．学校事務職員の研修 …… 25

第４章　学校事務職員の任用制度について …… 28
　１．制度の枠組みと現状 …… 28
　２．現行任用制度の問題点 …… 30
　３．学校事務職員制度の将来を展望する …… 31

第５章　給与制度改革と学校事務職員の給与 …… 35
　１．学校事務職員の給与に係る経過 …… 35
　２．公務員制度改革と学校事務職員給与 …… 35
　３．学校事務職員給与改善の考え方 …… 36
　４．学校事務職員の人事評価と給与 …… 38

第６章　学校事務の共同実施 …… 40
　１．共同実施の目的 …… 40
　２．共同実施の事例 …… 41
　３．共同実施と学校事務改革 …… 42
　４．共同実施の問題点と課題 …… 44
　５．小括 …… 46

第７章　学校間連携から地域学校経営へのシステム開発 …… 47
　１．近年における学校間連携政策の展開 …… 47
　２．単位（一つの）学校経営観の呪縛と「学校間連携」 …… 48
　３．学校間連携ツールとしての学校事務「外部化」―その隘路 …… 49
　４．学校事務「領域」固有論からの離陸 …… 50
　５．「攻めの学校づくり」に向かう学校事務職員の役割 …… 52

提　言 …… 57

提　言

１．学校の自主性・自律性の確立と学校評価

２．地域学校経営への展開と学校事務の共同実施

３．教育のネットワークづくりと事務長制

４．教員と共に教育を創る学校事務職員

５．教育行政職員としての学校事務職員

６．「学校事務」研究の推進－実践知と研究知の交流

第１章　学校事務のシステム化

１．学校事務のシステム化と学校運営

（１）学校事務システム化の考え方

「学校の自主性・自律性」「権限・責任の移譲」「説明責任」が強調される一方、「学校経営体制の確立」「事務長設置」「共同実施の発展」が見られる。さらに「学校評価」「教職員評価」も広がりつつある。このような状況の中で、学校間の連携を追求しながら、個々の学校運営の効果を高め、効率化を図ることが課題となっている。これに対応して、事務内容の移動と職務内容の再編、共同実施による効率的な事務処理と学校運営支援の拡大、裁量予算の拡大に伴う経営参画、さらに事務長職務の確立など様々な学校事務職員をめぐる課題が生じている。このような課題に統一的に対応するために「学校事務のシステム化」という考え方を提案したい。

ここでいうシステム化は一つの制度によって学校事務制度を構築することをいうのではない。互いに関連するいくつかの制度が、効果的につながることによって、より有効なシステムとして機能するように、全体を統一あるシステムとして働かせようという志向性に他ならない。たとえば「学校の自主性・自律性」を強めるには学校裁量の拡大が必要になる。学校裁量の拡大は学校予算にも及ぶ。また学校財務制度の改革にも関連してくる。それは学校事務職員の職務や権限に関係し、さらには研修にその影響は及ぶ。もっといえば、共同実施も学校裁量予算の編成、執行、要求と深いつながりをもつように発展する。

また、学校評価や教職員評価が導入されると、学校における事務活動や事務職員の評価が課題となる。その場合、学校における事務をどう捉え、どう位置づけるのか、これが学校評価と関連して問題となる。ここでは、学校事務をデータ・情報処理と捉える一方で、学校のビジネス・マネジメント（管理・経営、以下同じ）と捉えることが必要になる。学校事務をこの二つの機能ないしはシステムと捉えるなら、学校事務職員はデータ・情報処理システムとビジネス・マネジメントの結節点に存在するといえる。

だとすれば、学校事務職員の職務もデータ・情報処理とビジネス・マネジメントの二つのシステムにまたがって存在し、学校事務職員の評価も二つの観点から行う必要がある。近年の教職員評価が能力評価と業績評価の二つから構成されているということを踏まえるなら、学校事務職員の職務とその評価のシステムは教職員評価と制度的な整合性をもつ必要がある。ちなみに、評価は権限・責任とも密接に関係する。一定のキャリアをもち、特定の権限と責任をもった学校事務職員に対しては、より業績評価のウェイトが高まる。

以上のように、学校事務や学校事務職員に関係する制度及びシステムは互いに関連して存在するが、いつでも有効に関連しているとは限らない。データ・情報処理のシステムが制度化されず、ビジネス・マネジメントと整合的に結びついていない場合も少なくない。また、それが学校事務職員の職務内容や権限・責任のシステムと調和していないことも多い。さらに、制度やシステムを担うのは人であり、この場合は学校事務職員であるが、その学校事務職員のキャリアの形成と発展が、職務内容や権限・責任に対応する必要があるが、相互の制度・システムが羽化的に結びついている

とはいえない状況がある。したがって、より効果的な学校事務を創出するためには、学校事務や学校事務職員に関係する制度やシステムを有効にはたらくように結びつけることが必要だといえる。これが学校事務システム化の考えに他ならない。

なお、ここでは学校事務や学校事務職員の様々なシステムの内、法的な規定によって一般的な仕組みとして確定されているものを制度と呼び、制度になる以前の慣行、手順、共通理解を含む確定以前の仕組みをシステムと呼ぶ。そして、システム化とは、制度とシステムを統合的により有効に働かせようという志向性を指すものと考える。

（２）学校運営組織の改革と学校事務のシステム化

学校運営は経営及び管理機能を含む。ここで経営とは組織における基本方針の決定とその実施を指すものと考える。学校では毎年度の重点目標の設定と実施、特色あるカリキュラムの編成やそれに対応した予算編成及び予算要求とそれらの実施などが経営に含まれる。これに対して管理とは組織の効果的、効率的な維持運用を指すものと考える。学校は毎年の教育活動を円滑に推進するために、つねに変わることなく教育課程、施設設備、データ・情報及び人的な管理を効果的、効率的に行っている。学校におけるこのような経営・管理を一体的に表現するときに学校運営という。また、学校運営における事務活動は、前述のようにデータ・情報処理からそれらの管理に及び、さらには予算編成・予算要求のように経営に及ぶこともある。これらの事務活動を総称して学校におけるビジネス・マネジメントと呼ぶことにする[(1)]。

ところで、効果的で効率的な学校運営を行うには、教育活動の意思決定（重点教育目標、教育計画、重点事業等の決定）と事務活動の意思決定（予算編成、予算計画、事業予算等の決定）を効果的に組み合わすことが必要である。したがって、学校運営組織において上記二つの意思決定を行う組織的整備が必要になる。例えば企画委員会を設置し、校長は企画委員会で基本方針を決定して職員会議に提案する。企画委員会に事務職員が参画して予算案の作成提案を担当する。予算案の作成と提案に当たっては校内予算委員会と共同実施組織が関与し支援する、などが考えられる。要するに、学校運営のプロセスにビジネス・マネジメントを組み込んで、効果的・効率的な意思決定を行うことが肝要だといえる。

ただし、この問題を考えるとき以下の点をあわせて検討する必要がある。まず、第一に、意思決定組織と校務分掌の関係である。現行の校務分掌表は意思決定組織と教職員の職務分担が一体的に示されている。その中で、学校事務職員の職務は個々の単位事務によって示されることが多い。他方、意思決定組織では、企画委員会や職員会議が図示されていても、その構成メンバーは確定していないので、学校事務職員が意思決定すなわち経営・管理機能にどう関わるかは明確ではない。したがって、学校運営組織の中で学校事務職員の意思決定への関わりを示すための工夫が必要になる。

第二に、学校の経営・管理機能を担うスタッフには校長、教頭がある。さらに新たな職として主幹も設けられた。これらの職の職務はいずれも経営・管理を含むものである。しかし、学校事務職員についてはこのような経営・管理スタッフとしての職は設けられていない。そのため、キャリアをつんだ学校事務職員であっても、経営・管理機能への関わりはシステム化されておらず、きわめて属人的な関わりにとどまっている。この点を改めるには、キャリアのある学校事務職員を小中学校においても事務長として位置づける必要がある。

第三に、校務分掌の中の職務分掌図においても、学校事務職員の職務を個別に列挙するのではなく、事務部等としてまとめ、事務部の総括者（責任者）を置くようにする。この場合、総括者となるべきキャリアをもった事務職員が得られないときは、教頭が総括者となる。学校事務職員は単数配置が多いので、キャリア形成と職務配置が対応するように特別な配慮が必要になる。また、キャリアの浅い事務職員が配置されている学校においては、共同実施組織の長（事務長）が職務上の指導助言を行う必要がある。いずれにせよ、校務分掌における事務職員の職務の規定に当たっては、事務職員のキャリア、研修、支援体制が総合的に考えられ、システム化が図られる必要がある。

２．学校運営の改善と学校事務

（１）校長のリーダーシップと学校組織

学校運営の改善が必要だといわれる。確かに、「学校の自主性・自律性」が強調されるとともに、学校運営における意思決定のあり方が問われるようになった。また、同時に、校長のリーダーシップの必要性も指摘されている。さらに教職員の多忙化が深刻となり、多忙化の解消のために学校運営組織の見直しや会議の精選が進められている。ただし、学校運営を改善する目的は、より効果的で効率的な組織と機能をつくりだし、教育活動の質を向上させることにある。この目的をつねに見失わないことが重要だといえる。ここでは、学校事務そのものを取り上げる前に、まず、学校運営改善の一般的な課題について触れておきたい。

第一に、学校組織の二つの側面を区別することの重要性について指摘したい。学校組織は教育を目的としており、直接に教育活動を行う教員の教育組織としての側面を有する。例えば、学年や学級はそれ自体が教育組織であり、教科組織もまた教育組織だといえる。このような教育組織は教員の専門性を前提として成立している。したがって、そこでは教員個々人の自主性と自律性が尊重され、教員は相互に対等な関係性に基づいて組織されることが多い。学年や教科でチームリーダーがいても、その機能は連絡調整が多く、要はまとめ役という意味合いが強い。

このような教育組織の対等性に対して、学校組織のもう一つの側面である学校運営組織では、校長や教頭の存在に見られるように、指揮・命令・監督機能を含むヒエラルヒー型の組織をとっていて、明らかに教育組織の対等性とは異なった非対等性にもとづく組織となっている。これは、学校という組織の目的である教育活動からくる特殊な組織構成ともいえる。したがって、学校には構成原理を異にする二つ組織が存在すると考え、互いが調和するあり方を考えなければならない。教育組織にヒエラルヒー型の組織構造を持ち込むのが正しくないように、運営組織に対等性を必要以上に持ち込むのも誤りだといえる。

第二に、校長のリーダーシップの必要性に触れておきたい。校長にリーダーシップが必要なことはいうまでもない。ただし、現実には校長のリーダーシップには二種類がある。例えば、トップダウン型とボトムアップ型がそれである。図式的にいえば、校長が学校経営方針を示し教職員をリードしていくトップダウン型、経営方針を示すというよりは、教職員の意見を調整して合意を形成することに重点を置くボトムアップ型、この二つが存在する。現実には、多くの校長が以上の二つをあわせ持っているので、両者は程度の差にすぎない。一般的にいえば、どちらがよいという話ではなく、トップダウンとボトムアップを事柄に応じて適当に組み合わせることが重要である。ただし、

学校という組織の特殊な構成と関連して言えば、教育組織で重要なことは教職員相互の対等な関係性であり、このような組織のリーダーはボトムアップ型であることが多い。他方、学校運営組織というヒエラルヒー型の組織ではトップダウン型のリーダーが必要になる。

さらに、先にも触れたように、学校運営は経営と管理を含む。経営はより短期的な重点目標の設定とその実施である。管理は長期的なスパンで考えるべき組織の効果的で効率的な維持運用である。校長のリーダーシップはこの二つにおいて発揮される必要がある。一般に、経営はトップダウン型になじみやすく、管理はボトムアップ型になじみやすい。従来は、どちらかといえばボトムアップ型すなわち管理型の校長が多いように見える。しかし、「学校の自主性・自律性」が要求されるようになると、校長のリーダーシップはトップダウン型すなわち経営型であることも必要になる。両者のバランスが求められるのである。

学校事務職員としては、以上のような校長のリーダーシップに対して、つねに必要な情報を提供し、経営・管理上のアドバイスを行い、さらにまた校長のリーダーシップの下で、専門的に期待される諸領域のデータ・情報処理とビジネス・マネジメントを行うことになる。

（２）学校運営と中堅リーダー

学校運営においては校長のリーダーシップだけでなく、中堅リーダーの学校運営の担い手としての役割が重要である。学校運営そのものが複雑で多様な問題に対応を迫られている。例えば、福祉、情報、生活、環境、人権、総合的学習など学級、教科横断的な教育課題が増えている。それによって、従来の教育組織から運営組織的性格を持った教育組織への転化も生じることになる。また、学校評価や地域連携なども重要性を増している。このような課題の実施体制もまた、新たな運営組織的要素になっている。

このような中で効果的で効率的な学校運営を行うためには、校長、教頭だけでなく、学校運営を支える中堅リーダーの存在が欠かせなくなっている。学校の当該年度の基本方針の策定に中堅リーダーの意見をくみ上げる必要があるのは当然であるが、それだけでなく、校長が提案する重点目標が実施されるためには、中堅リーダーがそれを理解して受け入れ、責任をもって実施に当たることが必要である。したがって、経営・管理スタッフとしての役割を果たす中堅リーダーの配置や養成が課題となっている。

以上のような組織的変化を見るならば、効果的、効率的な学校運営を行うためには、中堅リーダーへの思い切った権限移譲が必要になる。中堅リーダーは教務、学年、教科、生徒指導、進路指導などの特定領域において総括的権限をもって学校運営を支える役割を果たすことになる。このような中堅リーダーは従来主任がそれに相当していたが、2007年からは主幹が新たに設置された。まさに主幹の役割は、校長、教頭を支える経営・管理スタッフに他ならない。そうだとすれば、学校予算・財務をはじめとして学校のビジネス・マネジメントを総括する中堅リーダーも必要である。

これまでも学校事務職員の標準職務表では、「学校経営への参画」と「事務各領域の総括」が示されてきた。このような職務はまさに上記の経営・管理を支える中堅リーダーの職務に他ならない。したがって、このような役割を担う学校事務職員に経営・管理権限を移譲して、効果的かつ効率的な学校事務の実現を図るべきだといえよう。

（３）事務長職の設置

学校運営の改善には学校事務のシステム化が不可欠だが、そのためには事務長の設置が望ましい。上述の中堅リーダーの内、学校事務について総括的機能を担い、同時に、ビジネス・マネジメントを通した経営参画を行うのが、事務長、事務主幹、事務主査などの一定のキャリアを持った事務職員である。このような事務職員を権限と責任を持った職に充てることが必要であり、それが職としての事務長である。事務長の職務は基本的に事務系統の総括者として企画委員会に参加し、事業計画の策定等に関与することである。もう一つの職務は共同実施組織の総括（管理）である。当然ながら事務長は、一定のキャリアないしは職務能力を前提として任命されなければならない。事務長の養成・研修についても別途考える必要がある。また、学校運営組織においては教務系統の責任者である教頭と並んでビジネス・マネジメントの責任者として校長を補佐する役割を果たす。要するに、学校事務職員の学校経営参画を代表的に担うのが事務長だといえる[(2)]。

（４）職員会議及び各種委員会

学校運営の改善には会議の精選が必要である。学校には教育組織という対等性をもつ組織があるため、会議が増えるのは避けられない。しかし、それが教職員の多忙化の原因となり、教育活動の支障となるばかりか、学校運営の非効率化をまねくとすれば、会議のあり方を根本的に見直す必要がある。一般的にいえば、会議は目的を明確にして、時間を制限し、結果を出す会議とするのが望ましい。

具体的には、以下の点に留意する必要がある。まず、職員会議は校長が主宰する。議題は企画・運営委員会で調整した上で、審議すべき事項と報告すべき事項に分け、校長が決定する。職員会議で審議する事項で各種委員会が検討した事項は、一から議論するのではなく、委員会での検討結果を踏まえて議論するのがよい。職員会議での議題はできるだけ少ない方がよく、また会議では無駄な発言がないように司会者は議事進行に注意する。すぐに結論が出ない場合は継続審議とするか、各種委員会に委ねることにする。要は、学校の組織では必要な職員会議を、いかに効果的、効率的な会議とするかの工夫が必要だということである。

学校事務職員が職員会議に参加することが望ましいことはいうまでもないが、参加の内容が重要である。たんに出席するというのではなく、審議に加わり、職務に関係する提案を行う必要がある。他方、予算委員会など職務に関係する各種委員会では、会議を主宰することも多い。一定のキャリアを持った学校事務職員は経営・管理スタッフとしての働きを要求される。その中には職員会議における提案や審議とともに、各種委員会を主宰して、関連領域の意見とりまとめ、方針の提案などマネジメントの働きが含まれるのである。

（５）教員事務負担の軽減と学校事務職員

学校における事務は多くの領域にわたっている。小中学校では学校事務職員は単数配置が多いこともあって、学校事務職員の職務とされる以外の事務を教員が分担することが多い。それだけでなく、ビジネス・マネジメントに関わることも教員が担っていることが少なくないのである。例えば、教諭は学級運営、教科関係事務、学年関係事務を担う。また、学校行事、文書処理、学籍関係事務や場合によっては徴収金事務も教諭が担うことがある。他方、前述のように教育組織の運営組織へ

の転化が進むと、そこにおけるビジネス・マネジメントが生ずるが、この種のビジネス・マネジメントはたいてい教頭や教務主任が担っている。

このような各種のデータ・情報処理とビジネス・マネジメントがシステム化されないままに学校運営の中に混然と存在することが、やはり学校運営の非効率化や教職員の多忙化をまねく原因となっている。したがって、このような状態を改善するためには、事務の内容を精査し、データ・情報処理事務をより効率的な処理方法である共同実施に移し、他方、権限移譲を進めることによって、教頭や教務主任などが担っているビジネス・マネジメントをキャリアのある学校事務職員に移すことが考えられる。

まず、データ・情報処理に関するものには学籍データの処理があるが、これは共同実施組織で一元的に管理し、個々の学校に適切な情報提供を行うシステムとすることが可能である。また、徴収金の管理についても関係事務を学校事務職員や共同実施組織が管理するシステムとできるし、すでに多くの地域では学校事務職員が扱うようになっている。成績処理や評価に関するデータ処理もかなりの部分を学校事務職員又は共同実施組織に移すことができる。さらに、学校行事でも関係機関や業者への連絡、各種の調整や経費処理は学校事務職員や共同実施組織に移した方が効率的である。他にもいくつかのデータ・情報処理は教諭から学校事務職員ないしは共同実施組織に移行して、より効率的なシステムで処理することができる。ただし、当然、学校事務職員や共同実施組織の事務量が増える場合がある。システム化による効率化でも対応できない場合は、共同実施組織に定員増を行う必要がある。

次に、ビジネス・マネジメントの部分についても、教頭や教務主任からキャリアをもった学校事務職員や共同実施組織の担当者に移行することができる。先に触れた学校行事に関するマネジメント業務のかなりの部分は移行できるし、学校評価についても実施・集計などビジネス・マネジメントに関わる部分は移行可能である。文書管理（整理保管）や調査報告の作成等についても同様に考えられる。教頭が扱うことが多い服務関係のデータ取扱い、ＰＴＡに関する業務、地域連携に関わる業務は、いずれもビジネス・マネジメントに関連するが、これらもキャリアのある学校事務職員や共同実施組織に委ねることができる。共同実施については後でも述べるが、ビジネス・マネジメントをそこに移行することによって、教頭や教務主任がより本格的に学校の経営・管理に取り組むことが可能になると思われる。

３．小括

学校事務のシステム化の意味は冒頭で述べたが、これは学校事務や学校事務職員をめぐる制度やシステムを統合し、より効果的で効率的な学校運営を創造しようという志向性を指している。したがって、既存の学校事務の整備だけを指すことばではない。より大きく学校運営全体を視野に入れ、また共同実施のような教育委員会と学校の中間的組織もあわせて、全体として学校運営を改善し、よりよい教育活動を展開するための学校事務からのアプローチだといえる。

そのような考えから、ここではいくつかの問題を取り上げた。要は、学校という組織が教育組織と運営組織の二重の組織からなること、学校運営は経営・管理の統合として理解できること、この中に存在する学校事務はデータ・情報処理からビジネス・マネジメントまで広い範囲にわたってい

ることを理解する必要がある。学校事務職員は以上のような学校事務の態様の結節点に存在する。したがって、その職務も多角的な視点から見なければならず、同時に統一的総合的に考えられる必要がある。さらに、学校事務職員のキャリア形成がこのような総合的な視野の中で考えられねばならない。これらすべてが学校事務のシステム化に含まれるのである。

（清原　正義）

【註】

(1)　拙著「学校事務論の創造と展開」学事出版、2005年、pp. 44-48参照。

(2)　ビジネス・マネジメントは広義の学校事務を指している。学校事務職員の標準職務に示された職務を狭義の学校事務だとすれば、ビジネス・マネジメントは経営機能を含むより広い範囲の学校事務だといえる。現実には、学校のビジネス・マネジメントは校長、教頭、各種主任によって担われていることが多い。したがって、学校事務職員の経営参画とは、学校事務職員がビジネス・マネジメントを担うことを意味する。

第２章　新しい学校評価を活かす学校事務職員の役割

１．形骸化からの脱却

学校評価は、今、多くの学校において混乱した状況下に置かれている。その混乱の原因は、学校評価を行おうとする人々の「学校評価」についての理解の弱さ、浅さにある。

「学校評価」を定義するのは難しい。日本では長く、「学校評価」は実際の活動や行為、あるいは仕組みを指す用語であるよりも、ある種のイメージであった。その一方で、これまでに多くの論者が、学校経営評価とか教育課程（経営）評価など、各自の論点に合わせて微妙に異なる用語を用いて必要性を説いてきた。また、日本で「学校評価」という言葉が使われ始めた昭和20年代から今日までの間に、こうした論者の影響を受けて、評価目的や評価領域・対象などに偏りや広がりが生じてもきた。

かつて大浦猛が規定したように「学校に関する評価」「学校を対象とする評価」と捉えるならば(1)、学校改善を意識しない漠然とした学校に対するイメージや評価も含めうる。つまり、評価とは価値づけることであるから、たとえば、進学校とか指導困難校といった学校へのラベリングや偏差値による学校ランキング、熱心な先生が多い学校とか、信頼できる学校とかの印象批評、これらもひとまず「学校評価」となる。こうしたかたちの「学校評価」は、広く社会に広がっているが感覚的で一方的である。

狭く解するならば、学校評価とは学校のあり方の改善を目的とする学校に対する評価である。これまでこの見方に立って、学校改善を意図した自覚的な学校評価，つまり学校の現状についての測定や診断，学校の問題点や課題の発見，種々の解決案の提示およびその結果の予測と評価，そして最善策の決定を含む「学校評価」が問われてきた。そして広く依拠されてきたのは、幸田三郎による定義である。ただ幸田の定義も、時代変化の影響を受けて変遷しているが、「一つのまとまりをもった、計画的・組織的教育を行うために設けられた個々の学校が、その機能をどの程度十分に果たしているかを、学校教育の目的・目標の達成度という観点から明らかにし、その結果に基づき、学校が行う活動全般についての改善を図ることを目的として、学校のあり方とその活動全体を対象として行う総合的評価」(2)との規定が、それまでの定義の総括として捉えられる。多くの論者の規定も、この幸田の影響が見られ、多少の言い回しの違いはあっても、基本的な捉え方はほぼ同趣旨であるといえる(3)。

たとえば、伊藤和衛もまた、「学校評価をやらないとほんとうの学校経営にはならない」と述べ(4)、「学校評価」を「経営が非合理・非能率であるならばこれを改善し、合理的・能率的である場合にはさらに高いところをめざして学校経営が発展していくための手段」と捉えていた(5)。

しかし、そのような指向性が乏しい日本の学校実態からすれば、まさに吉本二郎が「ＰＤＳの経営過程論をふりかざし、リーダーシップ論で経営の円滑化を図るだけでは、中味のない形式性に解決を求めることとなってしまう。」(6)と指摘していたように、日本の学校評価は形骸化の道を辿ってきたのである。しかもまた、学校改善を意図するにも、公教育全体のどこまでを改善の射程におさめ、何に焦点をあて、どう改めるかという課題の設定や観点によって、保護者や児童生徒による

評価を含めるなど、評価の主体、内容や方法、そして定義も異なってくる。

近年の様々な論者や政策提言における「学校評価」観の違いは、このような日本の学校経営の実態認識や課題設定、あるいは問題の焦点の違いによるものである。その違いを十分に学校の状況に照らして実施可能で実施する意義や意味を吟味しないままに、学校評価票づくりや学校評価アンケートの作成に向かっている学校や教育委員会が少なくない。

確かに、学校教育法改正（2007年）によって、それまでの学校設置基準上の問題、しかも実施努力義務であった「学校評価」が、学校にとって実施する義務を負うものとして法制化されることになった。しかし、「小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない。」（学校教育法第47条）という規定ながら、その「文部科学大臣が定めるところ」である学校教育法施行規則第66条では、「小学校は、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について、自ら評価を行い、その結果を公表するものとする。／２　前項の評価を行うに当たつては、小学校は、その実情に応じ、適切な項目を設定して行うものとする。」（学校教育法施行規則第66条）というようにきわめて包括的な規定であり、これらによって、各学校の「学校評価」が具体的に定められるわけではない。

その具体化を促すために作成された文部科学省「学校評価ガイドライン［改訂］」（2008年）でも、「本ガイドラインは、各学校や設置者における学校評価の取組の参考に資するよう、その目安となる事項を示すものである。したがって、学校評価が必ずこれに沿って実施されなければならないことを示す性質のものではない。」と拘束性のなさを示し、「各学校や設置者は、その創意工夫により進めてきた学校評価の取組の中に、本ガイドラインに示された内容を適宜取り込むことにより、学校評価の一層の改善に引き続き尽力されることを期待したい。」としているように、いかに「学校評価」を実施するかは、各学校や設置者の判断に委ねられているのである。

むしろこうした緩やかな規定に比して、各学校の自由裁量や重点化の指向を阻害しているのは、いくつかの地域で見られる旧態依然とした「学校評価」、上述したように吉本二郎が形骸化を予測した考え方に立つ「学校評価」の手引き書・実施マニュアルや解説書である。どうも「学校評価」は学校をもっとよくする道具としてではなく、相変わらず「やらされる」ものとして捉え、ともかくいかに実施するかに傾注する人たちも少なくないようである。正直言って、どこまで上述の「学校評価ガイドライン［改訂］」を読み込んでいるのだろうかとの疑問さえ抱く。

第三者評価システムが緻密化されている建築業界においても、構造設計の偽造が続出しているのは、「問題」を捉える認識が脆弱だからである。結局、自分がそのことをいかに評価し、いかに認識するかが、問題となる行為や状態への反省や改善を左右する。どんなに緻密な評価法でなされ、どんなに分析されたところで、その結果を受け止める側の自省的なまなざしと改善・改革を指向する強い意志がなければ、その評価は活かされないのである。

２.「学校評価」についての見方を変える

多くの学校では、「学校評価」の見方が旧態依然としている。従来の「学校評価」についての基本的な考え方と、それに対比した新しい考え方を整理すると、次の表にまとめうる。

	これまでの学校評価	これからの学校評価
目　　的 (Why)	学校教育目標の効果的達成 学校改善	・ビジョンの実現とミッションの遂行 ・プラス思考による学校改革 ・アカウンタビリティ（結果責任）の履行 ・学校組織開発と職能発達
対　　象 (What)	・学校における活動の全体 ・教育成果 ・総合的	・学校における様々な活動単位（焦点は授業とマネジメント） ・学校の当面する課題 ・プロセスと成果 ・満足度、達成感
主　　体 (Who)	校内教職員（教員中心）	・教職員、児童生徒、保護者、学校評議員、地域の人々、教育委員会関係者、専門家 ・第三者機関 ・相互的（互恵的）
時　　期 (When)	学期末、年度末、行事毎	・診断的（事前）、形成的、総括的 ・短期、中期、長期 ・日常的
場 (Where)	・校内 ・職員会議	・どこでも ・内（個人、集団、組織、……）と外
方　法 (How)	・協議一括 ・アンケート（自由記述方式とチェックリスト方式） ・客観化指向	・様々な方法を用いて できるところから、できるときに 人々を巻き込んで ・数値化指標と主観の尊重

（1）目　的

これまで、「学校評価は学校改善のために」といわれてきた。しかし、そもそも学校は「正しいこと」を教え、「正しく」振る舞うことが当たり前になっているところで、少なくとも外向きには「完全」を装う性向がある。それだけ、「改善を図る」というテーマが位置づきにくい。しかもまた、「改善」のための問題探しが中心となり、膨大な、あるいは羅列的な観点によるチェックリストが様々に開発されてきた。しかし、そう簡単に阻害要因が解消されるはずはなく、したがってそのようなチェックリストで評価したら、いくつもの問題がでてきて途方に暮れるか、そうなるのが分かっているから適当に処理するかのいずれかであったといえよう。

いずれにしても、問題に目をつむるしか対処のしようがなく、そんな評価結果を表沙汰にすることなどできなかった。

今、求められている学校評価は、こうした問題の反省に立って構想されねばならない。しかも、学校の正統性が揺らいでいる今日、もはや、学校が門を閉ざし抱え込むことでは事態は乗りきれない。「学校の自主性・自律性」論に上辺だけ依拠して、学校の責任や校長の権限を振りかざしても、内実が伴わなければ納得や信頼は得られない。変わらねばならないのは、校長の経営責任の引き取り方である。校長は、自らの学校が何をなすべきか（ミッション）を自覚し、そのミッションの遂

行に対して何がなしうるのかの展望（ビジョン）を明示的にし、その結果に責任を負うと観念すべきである。

そのためにも「説明すればいい」という次元に留まらず、ミッションに基づき、ビジョンの実現を目指し、自らなしうることをなしていく。自らだけではなし得ないことについて、それをなし得るだけの組織力を解発していく。それが、学校経営の責任ある展開である。これからの学校の経営責任は、外向きに、関係者を巻き込み、納得と信頼で繋がれた協働責任となっていくものである。こうした責任を果たしていく上でまず必要なことは、まずはマネジメント・サイクルに即した学校経営を設計していくことであり、そのサイクルの一部として「学校評価」を機能するように仕組んでいくことである。その意味では、「学校評価」は更新（Action）を引き出す一つの手段である。

ただし、できていないことをできるようにするのは、相当のエネルギーが必要となる。そのエネルギーが充填されているならば、改善指向の評価も可能である。しかし、あまりエネルギーが蓄えられていないのなら、改善指向はかえって防衛姿勢を強化して「問題」から眼をそらせてしまう。長所を足がかりにして、そのよさを活かす方向で取り組みを進めながら効力感を高めつつ、やがて蓄えられた元気や勇気をバネにして、マイナスにも立ち向かっていくという順序が意欲や努力を長続きさせる。そのため、まずは長所に眼が向かうようにしていくこと、弱みや脅威も、それをそのままマイナスと捉えるのではなく、プラスに転じる見方や考え方を促す評価視点の開発が重要となる。

しかし、それだけではない。学校を取り巻く内外環境を診断的に把握し、それをもとに学校経営のストラテジーを引き出し、さらに重点課題を明らかにして具体的な取り組みを確定させていく。そのプロセスには、常に評価が機能する。まさに形成的な評価の問題である。また、学校の取り組み実態に即した成果を明らかにし、その成果を、学校に対して不信感を示す人たちにはもとより、学校に協力しようとしている人々に示して、納得と信頼を得るためのツール、根拠としていくものでもある。

ただ問題は、そのような評価にしていくには、時間と手間が掛かることである。その取り組みに意欲と意志を持って関わってくる人々の協力・協働が不可欠でもある。

学校は、「組織」になりきっていない。そのような状態において学校評価を意味あるものにしていくためには、まずは学校が「組織」になっていく道筋に「学校評価」を位置づけ、しだいに人々を巻き込んで大きな改革の渦を起こしていくことなのである。めざすは学校組織開発である。そのためには、①共同（コラボレーション）の推進、②創造（クリエーション）の促進、③考究（リフレクション）する組織づくり、④外に開く（オープンマインド）学校づくりの展開、が課題となる。

学校が自律性を打ち立てて行くには、学校（組織）が、社会的な刺激を受け、その刺激に向きあいながら、自己の有様を自ら省察し、その長短得失を見定めて、自らの判断と振る舞いによって自己の組成を組み替えていく組織開発が必要となる。確かな学校組織開発を推進していくには、具体的な学校経営実践あるいは施策に即し、一定のビジョンとその実現に至る見通しをもって戦略を練っていかねばならないのであり、それを円滑化する手法を磨く必要があろう。そうした手法を駆使しながら、学校を柔軟で強靭な「組織」に育てていく学校組織開発の展開が期待される。

（２）対　象

学校評価が組織的な改善・改革の渦を持続的に解発していくには、「評価してよかった」という

効力感が不可欠である。ところが、ともすると学校ではひたすら今以上の向上を目指して努力し続けるしかない目標（向上目標）を掲げがちである。それでは、いつまで経っても達成感が得られずに疲れていくし、その評価は徒労感をいや増す。したがって、達成目標をもとに取り組みの具体化や明確化を図っていくマネジメントの仕組みが必要であり、目標準拠の学校経営システムを構築することである。

達成目標を定めるには、まずは中長期的な見通しが必要である。その見通しのもとで、自校や自己の耐力を診断して達成可能な目標と取り組みを引き出してこなければならない。したがって、あれもこれもと取り組みを広げるのではなく、どこから着手するのかの優先順序を決め、重点化を図ることが必要であり、それぞれの実態や情況に応じうる目標設定が問題の焦点となる。

いつも学校の全体を評価しようなどと考えるのではなく、力を注いでいきたいこと／注いできたこと、学校が当面している具体的な問題に絞って評価していくことが、継続できるやり方である。同様に、意見の分かれる問題に絞って、各々の考える「成果」や「課題」を対照させながら「問題」の共有を図り、論点を掘り下げて、学校としてとりうる対策を講じていくことが、協働性を高める方策になる。

学校に不可欠なのは授業である。また教職員の関心も授業に向かっている。だから、わたしは授業評価が学校評価の基盤になると考えてきた。しかし、授業評価がある教員の授業に限定されたものであり、その評価結果がその教員の授業にしか反映されないのであれば、学校評価の基盤にはなりえない。その授業評価が他の教職員（学年や教科の組織）に共有されて支援体制や教授組織の見直しに繋がっていくことによって、組織変容が惹起される。この場合にこそ、授業評価が学校評価のサブ・システムを構成し、しかも全体システムの基盤となりうる。そのためには、言いたいことが言いあえる批判的友人関係や場が必要である。それには、教職員が寄り集まって、たとえば一つの評価票、一つの授業計画案、教育課程を開発する過程が重要である。また、評価結果をもとにした相互批判、相互学習が大切である。そうした場や過程において、教職員は相互に自己を肯定的に主張し、その衝突を通じて自己の「不完全さ」に向き合い、発達への意志と希望に基づいて自己の再構成へと動き、また新たな自己の発見、主張、再構成というサイクルを繰り返していく。

その過程を支えているのは、集団や個人が衝突しあう関係（同僚性）であり、その衝突から自己省察（リフレクション）を引き出す専門職的自覚であり、さらに発達していこうとする意志である。その意志が基軸となって改革の渦を巻き起こし、その渦の中へと共鳴した人々を巻き込み、新たな事態を創る動きを生み出していく。その過程において人々の知恵が集まり、あれこれと考えがめぐり、事態に対する理解や認識が組織として深まっていく。そして、具体的な見直しの方策や活動が展開し、さらに大きな改革の渦へと発展していくのである。

こうした学校組織開発に向かうには、学校組織マネジメントの展開が重要であり、その展開の質量を評価することは欠かせない。

（3）主　体

学校評価の本体は「学校の自己評価」である。ところが、「学校の自己評価」とは、学校を組織体とし組織的な評価を擬人的に表現したものであるが、学校はそれほどのまとまりを形成しえておらず、「自己」は脆弱なのである。そもそも、学校が組織としてのまとまりを欠いているならば、

学校の自己評価は成立し得ない。

ところが、各地で実際になされている「学校の自己評価」は、教職員個々が自らの視点と基準で学校の現状を評価することが中心であり、多くの学校では、個々人の評価や各人の評価結果を集計しただけで終わることが多い。もちろん、学校によっては、実質的な「自己」評価を確立しいるところもあるが、その場合には、各人の評価結果の集計をもとに、教職員全体で最終的な評価を行うなど、組織的な営みを確立する内部システムの工夫や整備が条件となる。

学校の「自己」評価という場合の最小単位は、その学校に対して帰属意識を有する者による個人評価である。そのような個人評価は、一つの学校において複数のものが存在しうるから、個人評価の集合が次に大きな単位となる。この集合内部で、相互に評価結果をつきあわせることを通じて、個人評価のゆがみが修正されるとともに集団的な「自己」評価が形成されうる。そして、この集団的な「自己」評価が、学校の総体にまで拡張（組織化）された時に、学校の実質的な「自己」評価が確立されるのである。

したがって、学校の「自己」評価は、まずは教職員個々の自己評価から始めると考える必要がある。しかし、一人ではなかなか困難に立ち向かえない。だから、できるところから、できるときに、できる人が少しずつ動き始め、しだいにその動きに周囲の人々を巻き込んでいくという見通しや手法が有効である。そのためにも、評価結果をもとにチームを組み、試行錯誤を重ねて今の状況に変化を生み出すシステム開発が必要となる。

このように学校の実質的な「自己」評価が確立されていく過程には、現に、あるいはやがて一緒になって学校づくりを展開していく同僚や児童・生徒、保護者や学校支援ボランティアなど種々の「他者」が介在している。そうした人々からの学校評価が、その時々の他者評価となり、それがシステム化されているほど、「自己」像を相対化し更新していく働きが大きく作用し、より確かな「自己」評価になっていく。

したがって、この「他者」は、単純に「外部者」ではない。たとえば、児童・生徒は学校の内にいて直接に学校に関わってくる。保護者も同様である。ＰＴＡを通じての関わりはもとより、学級経営や生徒指導においても保護者の関わりは強い。学校支援ボランティアや学校評議員も、学校の活動の一端を担い、学校のあり方を内から規定する。

こうした人々は、学校が「自己」評価としての内実を形成する過程において、「他者」から「自己」へと転じていく存在なのである。つまり、その発端において外的存在であっても、学校経営という組織的営みを通じて内在化されていく人々であり、やがて学校の「自己」を構成することが役割づけられているのである。つまり、学校組織開発の一環として位置づく関わりを通じて、評価主体も定まってくる。

またその意味で、学校評価、とりわけ外部評価（学校関係者評価や第三者評価）の実施や学校評価結果の公表のポイントは、保護者や地域からの信頼の恢復であり、保護者をはじめ地域関係者が学校評価を通じて学校への関心や関わりを深め、自らが協力・支援しうる事柄を見いだし、協働的な学校づくりを推進する体制の確立にある。

ただし、学校評価の推進に関する調査研究協力者会議がまとめた第一次報告にも「学校関係者評価（外部評価）については、その評価者の性質上、学校の教育活動について学校の教職員を上回る専門性を評価者の多くに期待することは非常に困難であるし、学校や教職員が日常的に使用してい

る用語や概念についても、必ずしも十分な理解を持っていない。また、保護者等は当然ながら時間的な制約が大きい」ことから、「保護者等に理解しやすい内容を中心として評価することを通じて、学校に新たな気づきをもたらすとともに、共通理解を深めて連携を促し、学校運営の改善に協力してあたることを目指すこと」が期待されるとあるように、自己評価結果についての評価を求めることを基本にする必要があろう。

また、公表においては、批判や反対を避けようとする学校の防衛姿勢は、取り組みの成果を過剰に誇示しどんな期待にも応える構えを見せることになって期待水準を高め、かえって種々の弱点を露呈することになりかねない。むしろ、学校の有する持ち味や強みを活かし、それによって学校のよさを発揮し、積極的にわが校らしさをアピールしていくことが有効である。そして、人々の学校への帰属意識を高めるためにも、学校評価を通じて「こんなに素晴らしい学校なんだ」というよさを示すことが最も重要なのである。

外部からの賛辞や的を射た評価は、手応えと協力関係を実感させ、その充実感をバネに学校組織を螺旋的に開発していく動機づけとなる。したがって、さらに公表されるべきは、評価結果に表れた問題に対して何をするのかの手だてである。そして、その手だてによって、いかなる展望が開けるのかの見通しと、その根拠である。手だてと根拠が納得できるものであるならば、自ずと信頼も生まれる。求めれば協力や参画も得られよう。

確かに、学校の自己評価や学校関係者評価では評価しきれない、あるいは改善しきれない問題や実態もある。これまでの試行を通じても、そのような状況が明らかになっている。しかし、試行を担った評価者は各地のキャリア豊富な人々ではあるが、短時日の訪問調査であり、それで把握できた問題が妥当であったとしても、評価される側からすれば、一面的な、あるいは局所的・表面的なものとの印象をぬぐいきれないであろう。評価や診断は信頼性こそ核心的な問題であり、それは評価結果の信頼性に留まらず、評価方法や評価者への信頼性を根幹にしている。したがって、そうした信頼性の構築には、経験や交わりが重要であり、時間も大いに要する。

わたし自身、複数の学校に関わりを重ねているが、ここに至るには、当該校の管理職はもとより教職員との長い時間と多くの頻度を伴う親密な交流が必要であった。他方、品川区では「専門外部評価」と称する第三者評価に委員長として関わっているが、各委員は、それぞれに当該領域の専門家として確立された方たちであり、その見識に支えられて成り立っている。とは言え、対象校は限られ、時間や頻度にも縛りが大きく、方法も集団ヒアリングであり、自ずと評価可能な範囲は限られている。

こうした課題や限界を克服する大きな鍵は、我が研究科や教職大学院など専門的な機関がいっそう学校の現実にコミットする研究の開発を進め、また学校において自律的に学校改善・改革に取り組む教育専門職の育成にある。

（４）時　期

これまでの学校評価が徒労感を募らせてきたのは、一つには、年度末の慌ただしい時に、この一年間の学校活動のすべてにわたって評価し、実際に誰がその学校に残留するかも明確でない新年度に向けて改善策を立てようとしてきたからでもある。振り返っているゆとりもない時期に、そんなに深く事態を分析できるとは思えない。新年度になって、去年の評価結果をもとにした改善策が参

照されるよりも、異動にともなう引き継ぎもそこそこに新年度関係の書類づくりに追われて、結局、昨年度当初の書類が上書きされ、ほとんど同じことを繰り返してきた。評価が次の計画に活かされてこなかった。

こうした轍を再び踏まないためには、年度末とか学期末など一定の周期末に実施するだけが学校評価なのだと捉えるのではなく、できる時に実施し、その結果をファイルしていわばポートフォリオのように累積的・形成的に取り組んでいくことが大切である。むしろ慌ただしい時期には、その累積データをもとに概括的に実施することが実際的であろう。

われわれは日常、意識するしないにかかわらず、評価診断的なまなざしをもって自己の行動をコントロールしている。たとえば、車を発進させるにあたっても、余程あわててないかぎり、エンジンをチェックし、バック・ミラーを確認し、ブレーキを点検するなど、安全運転のための評価診断を欠かすことはないであろう。

ことは教室、学校においても同様である。児童・生徒の健やかな成長を願いながら、校庭や廊下、机や掲示物の傷み具合を調べ、子どもたちの顔色を見て体や心の健康を推し量り、一つひとつの発問に対する反応を見て理解の具合を確かめる。それらをもとに授業を振り返り、指導し足りなかったり補足すべきものを確かめ、次の授業へと向かっていく。指導が困難な子どもについて親や学年の同僚と相談しながら、どう指導していけばよいか、学校の協力態勢をどう整えたらよいのかといった方策を探している。学年会でも教科部会でも各種委員会でも、そして職員会議でも、常に、そうした問題はないか、どう問題を解決していったらよいかが話し合われ、改善への道筋が模索されているはずである。

これらが週、月、学期と積み重ねられて、年間の教育が営まれていくのである。このような教育的な営みの過程においては、子どもの学習・生活記録、学級懇談会の記録、種々の調査データ、研究授業の反省記録、あるいはこれまでの経験や研修によって知った他校の実践などが必要に応じて参照されている。そこには、評価診断的なまなざしがある。

一定の期間をおいて定期的になされる学校評価は、そうした日常的な評価を確認し総合する手続きであり、大事なのは、毎日の教育活動が反省的（リフレクティブ）に展開されているかどうかなのである。子どもは刻々と変容していくのであり、その変容に臨機応変に対処していくことが教師に求められる。その対処には、自己の教育行為と子どもの学習行為とのリフレクティブ（相互参照的）な関係が組み込まれていなければならない。

教師間でも同様である。学校指導者（メンター）は、自己の指導活動を具体的な教員に対して向けている。その教員の変容を機敏に捉えなくて適切な指導などありえない。日常的な評価診断的まなざしを研ぎ澄ましていくことが、教育者とりわけ学校指導者に求められるし、そのまなざしを具体的行為に結びつけていくことが期待される。その意味からも、これまでわたしは、授業評価が学校評価の基盤となると指摘してきた。

（５）場

子どもたちと話していると、必ず「先生は自分たちの気持ちを解ってくれない」とか「話を聞いてくれない」との不満を耳にする。母親たちの集まりでも、子どもから聞いた学校の話や先生の話で持ちきりである。しかし、そうした声は、なかなか学校には直接、届かない。人々は不平を飲み

込み、不信感を募らせる。それが嵩じると、学校への苦情となって、しかも直接に学校に持ち込まれるよりも教育委員会やマスコミに届けられる。

今日のような車社会となる以前、教職員が徒歩で学校に通っていた頃、そのような情報は、事前に街角で教えてくれる人がいたし機会があった。しかし、今日ではそれも途絶えがちである。しかも、密閉された空間で運転に専念しているとなると、入ってくる情報（それは教育に限った情報ではない）や他者との交流は電車通勤や徒歩の比ではない。「痛勤」者である企業人などと比べて、それが日を重ねることによってどれほどの違いとなってくるだろうか。世情に疎い教職員との批判も、あながち根拠のないものではない。

教育におけるマーケティングは、そうした声や情報を集めるところから始まる。そして各種の情報を組み立て客観的な「学校像」を描き出し、そこに自己認識による「学校像」を重ねて、あらためて何をなすべきかを考えていくことである。とりわけ、学校で担えること、学校でしかできないことに専念できる態勢づくりが必須であり、家庭や地域に委ねるべきことを明らかにし、その役割分担のもとで、子どもたちに責任を負いうる関係づくりがなされていかねばならない。当事者間で役割や責任を分かち、それぞれが子どもたちの教育によりよい貢献を果たしていけるよう調整していく。このような仕組みを浸透させることこそ、「外へと開かれた」学校経営なのである。そして、学校評価もまた、外へと開いていくことが必要なのである。

（６）方　法

まず人々が何をこの学校に期待しているかを聴き、期待内容を知ることである。「外部評価」実施の第一の意味も、ここにある。ただし、学校が担う教育課題は、聴くまでもなく種々の法令や学習指導要領などに定められているし、自ら律していくべき役割である。その役割遂行において、自らでは判断しがたい事柄について聴くのが大前提である。問題は、誰から、いかに聴くかである。聴き方には、インタビューやアンケートをはじめ色々あるが、相手や内容に応じて適切な方法は変わってこよう。

最近、各地で取り組まれてきている授業評価は、児童生徒からの声を聴く方法の一つである。また、行事後や学期末、年度末に行われている保護者アンケートも、その一つである。学校評議員などからのヒアリングもその一種である。

しかし、聴くべき内容は、相手が答えられることが最低限の条件であり、漠然とした問いや、関知していない一般的な事項や教育の専門的な事項について問うのは、間違った問い方である。むしろ、学校として知りたいこと、かつ、学校では把握できないことを、答えるにふさわしい人から聴くべきであろう。その点で、一律に配布されるアンケート方式は、回答できる人以外からも聴いてしまう危険性があることに留意すべきである。もちろん、社会調査の手法に則った質問項目作成や尺度構成であるべきことは言うまでもない。

ただし、いくらアンケート実施しても、そこから見えてくる問題を掘り下げ、いかなる手だてを講じうるのかは、依然、学校の自己解釈に委ねる以外にない。せいぜい、評価者による評定のズレを取り出して、理解の促進や指導不足・対応不足を補うという発想しか生まれてこないであろう。そもそも、アンケート回答者の認識（回答）の妥当性を検証しうるものは何も示されていない。しかも、その促進や不足を学校の努力で果たしうるのかどうかも明らかではない。

全体を緻密に捉えようとするから、細項目主義に陥り、その各項目を評価することに忙殺され、全体のプロフィールを描こうとして項目間の関係が見失われ、どの項目も同じ重みづけであるために平板な分析で終わってしまう。ほとんど誰もが「良い」あるいは「悪い」と思うことは評価する必要もなく、むしろ意見が割れる事項こそが問題となる。しかし、それらを平均値で集計し、いかにも集計した結果ようやく分かったかのように「成果」「課題」としてまとめあげられてきた。そして、評価の分かれた事項については「中程度」に平均され、かえって「問題」として見えなくなって議論の対象から除外されてしまう傾向にあった。

先にも述べたように、高邁な教育目的や抽象的な教育目標は、評価の指標として役立たない。しかし、めざす姿が明確でなければ評価もできない。そのめざす姿を評価できるように明確にするには、何ができたから、あるいはどんな認識を示したから、この水準まで達成したと捉えられる、というかたちで指標を示すことである。

それをしてこなかったから、曖昧な言葉が評定尺度として多用され、印象評定を引き起こす元になってきたのである。こうした尺度をなお用いるのなら、その根拠を具体的な数字や事象で示すことが、評価の信頼性を高めるだけでなく、徒労感を解消し達成感を味わう上でも必要となる。ただ達成をめざそうとすると、いつまで経っても達成感を味わえなくて疲労感や徒労感が溜まってしまうだろう。

個々になされている日常的評価を具体的な行為や活動、他の人々に繋げていくためには、観察記録や授業記録を残していくことが有効である[(7)]。そのような記録には確かに記録者の主観が介入しているであろうが、学年会や教科部会などで相互に紹介、検討しあうことによって相対化され、多様な見方や考え方が理解されていくことにもなる。硬直的に「客観性」を意識すると、表層的な次元でしか評価できなくしてしまう。

われわれの日常が主観的世界で構成され、われわれは情況や経験を主観的に意味づけているように、観察した事柄とその意味づけには当然、観察者の主観が入る。この観察から主観性を排除することは事柄の基底部分の洞察を放棄することになり、事実が羅列的に示されるに止まってしまう。むしろ、評価者の主観を鍛えていく（陶冶していく）ことが、洞察を深めるために必要なのである。

この教育情況に対する陶冶された主観が、教職の専門性の中軸となっていく。また、それぞれの主観を集めて結ばれる像の中に本質を見出していく思考運動が、教職の共同性を強めていく。その意味でも、自己の主観を「おもて」に表し自らそれを対象化できる観察記録は有用性が高いといえよう。そして、その観察記録を総合してまとめられた実践記録は、学校評価の基礎資料あるいは学校評価そのものとして、学校組織開発を促進していくことになる。

３．学校評価への学校事務職員の関わりのポイント

各学校に一人職として配置された事務職員は、その学校において、「学校事務」という広範な分掌を専門的に担う。しかも、扱う分野は経理や人事、福利厚生、渉外、就学援助、その他の庶務など多岐に及び、関連する法規や通知などもおびただしい。それらに精通していることが求められるし、手続き上の瑕疵や処理の遅れも許されない。単年度会計であるため、年度末ともなると、決済期限や書類の締め切りに追い立てられることになる。

ところが、教員は、教育に直接関わること以外は「雑務」として捉える傾向にあり、往々にして提出期限に無頓着であり書式にも不案内でミスや遅れを誘発しやすい。しかも、頼めば何でもしてくれると思っている教員も少なくなく、パソコンの使い方や印刷機器の不具合の調整など何かといえば手助けを求めてくるし、予算額も念頭におかず高価な教材購入や高額の旅費を請求してくる。

扱う事務の専門性が高まるにつれ、そして教員の依存性や無頓着さに配慮しない管理職のもとでは、管理職さえも依存し、事務職の憂鬱と孤独感がますます募っていく。

限られた資源のもとで最大限の効果を上げるのは、事務職だけの務めではない。とりわけ公費のもとで運営される学校の職員は皆、その責めを負っている。しかし、ともすると教員は、子どもたちへの効果性にのみ重点をおいて考えがちであり、経費についてはあまり考えようとしない傾向にある。たとえばある教員は、毎朝、学校に着くとすぐに教室に出向いて電灯を点けてから職員室に戻って、授業準備に入ることを日課にしている。朝一番に登校した子どもが薄暗い教室に入るのは可哀想だし、暖かい雰囲気で一日を始めたいからだという。教材作成や学級通信でもカラー印刷を好む。

また、教員は自分なりの教材観を有している人が多く、そうした人々が購入した剥製や顕微鏡、地図や地球儀、ＬＬ機材といった備品が、その人の転出とともに使われなくなって倉庫に埃を被っているのを見ることも多い。印刷室には、失敗した紙が大量に捨てられていることもある。夜遅くまで、一人しかいない職員室が耿々としていることもある。

その一方、せっかく利用者の利便さを考慮して購入したキャスター付きのパソコンチェアーも、子どもたちにとってはスケートボード代わりに遊ばれて、使用禁止となってしまったケースもある。反古になった紙の再利用を求めると、今度は、個人情報が記載されたものまで、メモ用紙として再利用されるということも起きてしまう。

学校事務職は、こうしたことにも目を配らせながら、教育上の必要性や重要性を考慮し効果的な資源活用を推進していく立場にある。しかし、教育効果は簡単に測れるものではなく、効率性の基準を確立するのは難しいし限界も大きい。短期思考に陥って、目先のことに揺るがされることにもなりかねない。それだけに、教員との軋轢も生まれやすく心を痛めることも少なくない。

こうした状況において、改善指向の「学校評価」を機能させようとすることは難しいし、実効性がほとんど見込めない。学校が「組織」として成熟していないからである。ところが、この状況打開を企図して「学校事務領域の評価」を確立しようとする動きがある。それは、まさに「学校事務」を領域論で位置づける指向であり、その指向の有する危険性については、すでに別章で述べたところである。さらに付言すれば、教育成果を見ずに事務の適正さを観点とする評価指向は、局所合理性を強化することになりかねないことに留意する必要がある。つまり、教育と経営の協働的な視点に立った評価こそが求められるのである。すなわち、教員との批判的友人関係の構築がまずは重要な課題となる。つまり、いかに「組織の一員」としてのポジションを確保していくかであり、自らの職能を明確にし、その発達をいかに展望するかが評価においても重要な視点になるのである。

また、学校事務職員は、扱う事務の側面からだけでなく、児童・生徒や保護者、教員、他校の事務職員、あるいは教育委員会事務局や当該自治体の関係部局の人々、出入り業者や銀行員、農協や郵便局の職員との日常的な関わりを通じて学校内外を全体的に見渡す位置にいる。専門性に加えて、学校事務職員の強みの一つはこの点にある。

しかも、子どもたちや保護者は評価権を持たない「事務の先生」には、担任などに見せない態度を示したり、教員に直接言えない悩みや不満を打ち明けたりする。教員の私生活上の問題や同僚・保護者との人間関係上のトラブルの相談に乗ったりする。電話応対を通じても、様々な情報が自然と入ってくる。自治体の動勢、他校の取り組みや問題もネットワークを介して伝わりやすい。ちょっとした対応の遅れが、自分のミスやその後の事務量の増大を招きかねないだけに、情報への感受性は高まっている。学校事務職が提供する種々の情報は、資源の効果的活用や開発に大いに有効である。ここにも強みがある。

ところが教員の多くは、自分の学級・学年や教科に関心が集まりやすく、全体のバランスや動勢、あるいは学校外での出来事には無関心である。そのため、事務職からすると、連絡や調整に悩むことも多くなる。また、保有する情報量が多いため、かえって何を基本に考えたらいいのか迷うことも多くなる。しかし、教員の判断とは異なる判断や優先順位をもって状況を認識（評価）した場合に、それを教員に向けて発信することは互いの目標や価値基準を知ることにもなり、相互に発見や理解が促進されることになる。

問題は、そうした言い合える関係が創れるかということである。だからこそ、徐々に、試行錯誤しながら関係形成に動いていくことが必要なのである。聞こえてくる話や見聞きした事柄が増大し全体が膨張するにつれ、そして情報の共有や情報管理システムが整備されていない学校では、事務職の迷いと焦点の定まらないいらだちがますます高まっていく。だからこそ、教員とのコミュニケーションの成熟度に視点を置いた評価が重要となる。

学校事務職員は、法規実務や財務のみならず、学校内外のネットワーク資源に恵まれており、それらを通じて入手できる情報も多岐に富む。こうした情報の提供によって、教員では気づけなかった資源開発の可能性も開けてくる。こうした形成的なプロセスにおいて、学校事務職員として自らの専門とする分野や得意とする問題に積極的に関わっていくことを期待したい。ただし、無理せず、関われることに、関われるときに、少しずつ関わっていくことが有効であろう。

（木岡　一明）

【註】

(1) 大浦　猛「学校評価」、辰見敏夫編『教育評価法』、協同出版　1973年　480頁。

(2) 幸田三郎「学校評価」『新教育学大事典』第一法規　1990年。

(3) 詳細は、木岡一明（研究代表）『（科学研究費補助金研究）学校評価の促進条件に関する開発的研究－最終報告書－』2003年３月を参照されたい。

(4) 伊藤和衛「都教委の『学校評価基準と手引き』に対する意見」『学校運営研究』1966年５月号　62頁。

(5) 伊藤和衛「学校経営現代化の基礎理論」『講座現代教育経営第２巻　学校経営の現代化』（持田栄一他編）1968年　明治図書　35頁。

(6) 吉本二郎「これからの校内管理機構・改善のポイントを探る」『学校運営研究』1980年２月号。

(7) ポートフォリオの考え方と共通する。その詳細は、たとえば高浦勝義『ポートフォリオ評価法入門』明治図書、2000年を参照されたい。

＜詳細は、以下の文献を参照されたい＞

・拙著『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規、2003年

・拙著『学校評価の「問題」を読み解くー学校の潜在力の解発』教育出版、2004年

・拙編著『ステップ・アップ学校組織マネジメント』第一法規、2007年

第３章　学校事務職員の職務と研修

１.「シシュポスの岩（果てしない徒労)」と標準的職務の通知

（１)「シシュポスの岩（果てしない徒労)」

学校事務職員の職業人生は、教員が多数を占める学校という職場にほとんどの場合１人で配置され、相談できる仲間もいないということ（一人職性)、そして職務内容が幅広く曖昧であり、かつ地域や職場、人によって学校事務職員に期待する職務が異なり、相互に矛盾する期待を寄せられたりするということ（職務曖昧性・職務葛藤性）との「出会いとショック」からスタートする。こうした「出会いとショック」に適応し、生き残ること、それが学校事務職員の入職直後の切実な課題である。

しかし、たとえ、１人ひとりの学校事務職員が「一人職性」という仕事の特性を活かして、自ら努力して、この入職直後の適応と生き残りに成功し、自らの学校での職務を明確化したとしても、後者の「職務曖昧性・職務葛藤性」という課題は解決されない。むしろ、１人ひとりの学校事務職員の努力の格差が「職務曖昧性・職務葛藤性」を強化するというアイロニー（皮肉）な構造があるからだ。

というのも、学校事務職員や彼らに多様な期待を寄せる校長たちにも、異動があるからである。「１人職」という特性を活かした１人ひとりの学校事務職員たちの取り組みとそのプロセスで輪郭化されてきた職務内容は、異動を契機に、前任者の取り組みの実績の前にリセットされる。異動と共に新たに積み上げなければならないという「果てしない徒労」を余儀なくされるのである。こうした学校事務職員の姿は、ゼウスに巨大な岩を山頂まで上げるよう命じられ、あと少しで山頂に届くというところまで岩を持ち上げたところで、岩がその重みで底まで転げ落ちていくという作業を永遠に繰り返すというギリシャ神話のシシュポスの岩を想起させよう。

（２）職務内容標準化の試み

こうした「シシュポスの岩（果てしない徒労)」という状態を何とかしたいと学校事務職員たちが願うのは当然のことだろう。この「シシュポスの岩（果てしない徒労)」という状態から抜け出すために、学校事務職員がまず取り組んだのは、職務内容標準化の試みであった。こうした発想の歴史は古く、既に1957年には東京都教育委員会から「事務職員の事務分掌について（通知)」が出され、標準的職務内容が示された。当初は、学校事務職員の配置が進むのに対応して、現状の職務実態を追認する形で、個々の職務をおおまかに分類して列挙するという方法がとられ、後に職務分析の手法を導入して、職務内容を個業から単位作業にまで分析し、これを再構成（分類化）して一覧表にする方法が広まったとされる。こうした職務内容を分析し、再構成（分類化）するという方法で作成した標準的職務内容のことを清原正義は「分類整理型」と名づけている(1)。こうした「分類整理型」に基づく標準的職務内容の通知は、東京都（1957年）→ 山梨県（1970年）→ 愛知県（1973年）→ 徳島、高知、群馬県（1974年）→ 香川県（1978年）→ 愛媛県（1981年）に出されてきた。この他にも市町村単位で標準的職務の通知が出されたところもあるが、都道府県レベルに焦

点づければ、1981年の愛媛県の標準的職務の通知が出された後は、1990年代までしばらく動きはなかった。いわば、1980年代は「標準的職務の通知の沈黙の時代」であったといえる。

この「標準的職務の通知の沈黙の時代」の終焉をもたらしたのは、1993年の静岡県の標準的職務の通知であった。1993年の静岡県の標準的職務の通知以降、宮崎県（1996年）→ 島根県（1998年）→ 三重県（1999年）と続き、現在は47都道府県中26県で標準的職務の通知が出されている(2)。この静岡県の標準的職務の通知は、「標準職務の通知の沈黙の時代」を終焉させるとともに、学校事務の世界に大きな転換をもたらした。

既に述べたように、静岡県の標準的職務の通知以前のそれらは、清原正義のいう「分類整理型」に基づくものであった。この「分類整理型」に基づく標準的職務の通知は、業務を水平的な観点で分類・整理したものであり、学校の経営・管理に学校事務職員がどう関わるかという垂直的な観点が組み入れられていないという弱点があった。こうした弱点を克服するために、静岡県の標準的職務の通知では、従来の職務分類に加えて「学校経営欄」を特設するとともに、それぞれの領域の事務について「学校事務職員が総括する」という文言を注記した。これまでの職務内容の水平的な領域表示に加えて、経営・管理的な機能を標準的職務の通知に織り込む工夫を行った。こうした静岡県の標準的職務の通知のようなあり方を清原正義は「経営参画型」と名づけている(3)。

この「経営参画型」の静岡県の標準的職務の通知が、学校事務職員の校内における位置づけを高め、グレードアップする上での基準として大きく寄与したことは確かであり、この静岡県の標準的職務の通知により、学校事務の世界は新しい時代に入ったと言えるだろう。静岡県の学校事務職員の中にも、この標準的職務の通知によりやりがいを感じるようになったという人は多い(4)。

（３）静岡県の標準的職務の通知の課題

しかし、この静岡県の標準的職務の通知にも、残された課題があったことも確かである。つまり、標準的職務の通知にキャリアに応じた職務内容をどう織り込むのかという課題である。新規採用者からベテランまで力量や経験に大きく差がある学校事務職員の実態を前提として、どのような水準の学校事務職員を標準として職務内容を構想すればよいのか、上位の補職名の学校事務職員固有の職務、例えば地域の学校事務の水準の向上や学校事務職員の指導などの職務はどう表現すればよいのかという課題である。

当初、静岡県の事務研究会が構想した標準的職務表は職名別に職務内容を明確化しようとするものであった。ところが、1993年に出された静岡県の標準的職務の通知は職名の違いを考慮せず、一括して全ての学校事務職員に共通する内容を示すこととなった(5)。確かに標準的職務という性格を考えれば、全ての学校事務職員に共通する職務を表現することが妥当であるのかもしれない。しかし、実際には、学校経営への参画という高いレベルを標準として設定したために、新規採用直後の学校事務職員には標準的職務というよりも、「目指すべき目標」を規定することとなったと言えるだろう。実際に、筆者が静岡県の学校事務職員を対象としたアンケート調査でも、学校経営に参画していないという自己認識を有している者は約3割に達している(6)。

また、全ての学校事務職員に共通する標準的職務を規定したために、上位の補職名の学校事務職員固有の職務はこの標準的職務の通知の中では表現されないこととなった。この点に関して静岡県では、2007年２月14日に静岡県教育委員会教育長名で各市町教育委員会教育長宛てに「市町村立小

中学校事務職員の標準的職務の一部改正について（通知)」が出され、一定の改善が見られた。

この「標準的職務の通知」での、改正の理由及び経緯は「地域のリーダーとしての役割を担って、昭和44年に事務主査が、昭和49年に事務主幹が配置され今日に至っているが、標準的職務に事務主幹等の「地域のリーダー」としての事務が明確に定められていないため、事務主幹等が地域の事務職員に対して行う指導助言等の事務を、事務主幹等の『校務』に位置づけることとする。また、市町村合併に伴う所要の改正を行う」というものである。この「『校務』に位置づける」ということの意味は各市町教育委員会が、管内小中学校の事務職員に対する指導助言等の事務を校長に委任等をした事務として位置づけ、校長が事務主幹及び事務主査にその職務を担わせるということである。つまり、この規定によれば、事務主幹等の学校という枠を超えた指導助言等の職務は事務職員の独自の権限ではなく、校長の権限と責任のもとに行う職務行為ということになる。全国的に市町村教育委員会と学校との間に「中間センター」を作り、その責任者の事務職員に権限と責任が委譲されつつある中で、こうした規定のあり方は将来的には足かせになるかもしれない。しかし、当面は、事務主幹等の職務が明確化された点を評価すべきだろう。

２．組織力による標準的職務の具現化

（１）組織力による標準的職務の具現化

既に述べたように、「職務曖昧性・職務葛藤性」という課題に対応するために、長らく職務内容標準化の試みが続けられ、その中で「経営参画型」の静岡県の標準的職務の通知により、学校事務の世界が新しい段階に入った。しかし、経験年数や補職名の違いを考慮せず、全ての学校事務職員に共通の標準的職務の通知を示すという方法には一定の弱点があることについても指摘してきた。学校経営参画という高いレベルを標準として設定することにより、若い学校事務職員や力量・意欲の低い学校事務職員たちにとって、あるいはそうした学校事務職員が配置されている学校においては、標準的職務は「目指すべき目標」ではあるが、実際に遂行している職務内容ではないということが想定される。こうしたことにより、標準的職務の通知が学校現場に浸透しないということも想定される。

こうした課題にどう対処すればよいのだろうか。この問いに答えを出したのが既に言及した2007年２月14日の静岡県教育委員会教育長「市町村立小中学校事務職員の標準的職務の一部改について（通知)」である。つまり、事務主幹、事務主査という補職名の上位の学校事務職員の職務として「地域の事務職員への指導助言等」を明確化し、全ての学校で標準的職務の通知を具現化させようという試みである。1人ひとりの学校事務職員に標準的職務の通知の具現化を委ねるのではなく、指導助言等を行う職を設定するという階層性を導入することにより、組織力で具現化しようという発想だ。

（２）三重県の標準的職務の通知と学校事務の共同実施

以上のような、組織として標準的職務の通知を具現化しようという発想を明確に打ち出しているのが三重県である。三重県の場合には、標準的職務の通知と学校事務の共同実施はワンセットのものとして位置づけられている。三重県教育委員会が2005年度に各地教委に示した「公立小中学校の

共同実施を進めるにあたっての標準的モデル（通知）」においては、共同実施組織の業務内容を「公立小中学校事務職員の標準的職務の通知」に示されている内容、市町村教育委員会から委任を受けた業務、その他共同実施を行うことが適切と認められる業務を基本として共同実施協議会等で決定するものとするとされている。このモデル案における規定からも、三重県の学校事務の共同実施における「標準的職務の通知」へのこだわりが感じられるだろう。

この学校事務の共同実施における「標準的職務の通知」へのこだわりを早い時期から強く打ち出したのが、中勢教育事務所（の関係者）である。既に2001年５月28日付で中勢教育事務所が手引きとして作成した「平成13年度　学校事務の共同実施実践研究の具体的進め方について」では、「共同実施の実践研究の目標」(7)を以下のように示している。

共同実施の実践研究の目標

学校の責任において判断することが必要となる事務・業務に対応できる学校内事務組織の構築及び学校事務職員のレベルアップを「公立小中学校事務職員の標準的職務」を踏まえて進める。

グレードアップされた学校事務組織は、「学校裁量の拡大」や「職務内容に応じた職のあり方」について早急に対応することができ、将来の学校事務の展望を広げるものとなるであろう。

これだけの表現では「標準的職務の通知」へのこだわりはわかりづらいので、もう一つ文書を紹介しよう。2003年３月18日に中勢教育事務所管内学校事務の共同実施ワーキンググループは「平成14年度　共同実施ワーキング会議まとめ」という文書を出している。この文書では「学校における学校事務職員の真の役割についての検討」という報告内容を冒頭に掲げている。

平成14年度　共同実施ワーキング会議まとめ

＜報告事項の報告＞

1.　学校における学校事務職員の真の役割についての検討

本県における学校事務職員の職務は、平成11年４月22日県教育長通知によりその標準的な職務内容が示されている。標準的職務に示された職務執行を進めるということは、学校運営（各校のめざす教育の実現）において事務職員としての役割を果たすことであり、具体的には教育施設である学校の維持管理的業務や教育条件整備等を進めることである。しかし、この事務職員の役割を果たすことが、指導内容の充実や教員が本来の職務である指導にかける時間数の確保等、よりよい学校教育の提供につなげられるという重要な事が、なかなか理解されにくい。学校現場における事務職員本来の役割と学校のスタッフの一員としての役割との区別がなされないままに勤務を行っている場合もあり、事務職員自身も本来の役割とその力量を発揮できる場面が見いだしにくい現状である。

学校事務職員としての本来の役割を十分に果たせなくては、なぜ学校に学校事務職員が必要であるのかという本質的な問題についても県民に納得のできる説明ができない。学校事務による共同実施による事務組織は、各校の事務職員が本来の職務を遂行するうえで、今まで

１人ではできなかったことをすべての学校に実現させることができる有効な事務処理方法であり、これからの学校教育の推進には欠かせないものである。

以上のことから、学校事務の共同実施でよりよい学校事務を推進していくためには、学校における学校事務職員としての役割とスタッフの一員としての役割を見極め、標準的職務に示された学校事務職員の役割を共同実施の組織力で十分に発揮することが重要である。

内容を要約すれば次の通りだ。すなわち、三重県における学校事務職員の職務は1999年に出された「標準的職務の通知」で示されており、具体的には教育施設である学校の維持管理的業務や教育条件整備などを進めることである。ところが、現実には以上のような学校事務職員本来の役割と学校にいるスタッフとしての役割（例えば電話番や気配りなど）が区別されておらず、そのため、学校事務職員が本来の役割を担うことができずにいる。こうした現実を改善するためには学校事務の共同実施を推進し、共同実施の組織力で学校事務職員本来の役割を遂行することが重要であり、そのことが学校事務職員の存在意義を高めるだろう、という考え方である。つまり、１人では成しえない「標準的職務の通知」に示された学校事務職員の役割を組織力によって高めることにより、教員の事務負担の軽減や学校長の行う学校経営の支援や教育指導充実のための支援を実現することができる「グレードアップした学校事務（組織）」を創造しようというのが三重県の学校事務の共同実施の「哲学（基本的な考え方）」だ。この三重県のように、共同実施の有する組織力を活用することなしに、標準的職務の通知の具現化は難しいと思われる。

３．学校事務職員の研修

（１）グレードアップし続ける学校事務職員

これまで見てきたように、学校事務職員の歴史は、職務内容の標準化とグレードアップの歴史である。これからも、学校事務を支える情報基盤の変化や学校のあり方の変化によって、学校事務職員の標準的職務は変化し続けるだろう。この先十年間を想定しても、大きな変化を経験することになるだろう。

ここ10年間の学校事務や学校事務職員のあり方に一定の影響力を持つと思われるものとして、2006年５月１日に文部科学省初等中等局（財務課）が地方教育委員会の関係部局に「『教職員配置に関する調査研究委託事業』事務の共同実施による教職員配置の実践的調査研究事業の実施について」という文章を送り、開始した調査委託事業があげられる。この調査は「本調査研究は、事務の共同実施など教職員配置の工夫による校務分掌の見直し等により、どのような教育効果が実現できるかを検証するもの。特に、これまでいわゆる教員の事務仕事と言われる業務について、事務職員が新たに当該業務を担うことにより、教員が教授活動に専念でき、学校の主体性と教育力の向上が図れる学校事務モデルの創造を行う実践的研究を実施するもの」ということをねらいとしている。この「調査研究を委託する条件」の中では「教育関係機関・学校にある既存の学校事務観の転換」に言及されているように、ここで前提とされている学校事務・学校事務職員像は現状のものよりはるかにグレードアップされたものと言えるだろう[(8)]。この調査研究は「文部科学省初等中等局（財務課）による新しい学校事務・学校事務職員像の提案」という性格を有している。

（２）グレードアップされる学校事務・学校事務職員と研修

以上のように、グレードアップされる学校事務・学校事務職員を前提とすれば、これまで以上に学校事務の共同実施や新任者の複数配置校への配属、学校事務担当の指導主事の設置などは不可欠のものとなっていくだろう。筆者が行った学校事務職員を対象としたアンケート調査でも、これらの対応策の有効性についての認識は高いという結果を示している[9]。

小中学校事務職員　力量向上のために望む行政施策

	男性（N=111）	女性（N=463）	全体（N=588）
他の事務職員の仕事を見る機会を増加	18.9％	33.0％	29.8％
学校事務職員担当の指導主事を配置	30.6％	25.5％	26.2％
初任者を必ず複数配置校に勤務	20.7％	24.2％	24.3％
県教委等主催の研修を改善・充実	13.5％	27.0％	24.1％
複数配置校を増加	22.5％	24.4％	23.6％
共同実施を推進	17.1％	12.1％	13.3％
一般行政との人事交流推進	24.3％	9.5％	12.8％
県総合教育センターの研修を改善・充実	7.2％	13.8％	12.4％
市町村教委主催の研修を改善・充実	12.6％	11.4％	11.7％
資格制度を導入	13.5％	10.8％	11.6％
民間企業との人事交流	10.8％	11.9％	11.4％
自己研修を奨励・支援	7.2％	12.3％	11.1％
人事考課・待遇・給与などと結びつける	21.6％	7.8％	10.5％
県教委・教育事務所と人事交流	17.1％	6.0％	8.3％
教頭との研修会を改善・充実	1.8％	10.2％	8.3％

＊性別不明者の回答結果は未表記

＊選択肢は「その他」を含めて26項目、回答者全体の結果上位15項目を掲載

しかし、以上のような対応策だけでグレードアップされる学校事務・学校事務職員の力量保障を行うのは難しいと思われる。任用制度のあり方にまで踏み込むことが必要である。大田が指摘するように、職場の同僚のほとんどが大学出身であるという特殊な職場環境において、同等にやっていくためにも、最低22歳以上という条件は必要かもしれない。

また、先に言及した文部科学省初等中等局（財務課）による調査委託研究が前提とする「新しい学校事務・学校事務職員像の提案」を前提とすれば、ＩＣＴや財務、法規などの知識に加えて、学校経営や教育課程、授業についての知識が必要とされるだろう。こうした知識を真に学校事務職員のためになるよう体系的に提供するためには、全国を幾つかのブロックにわけて、教員養成課程を置く大学の中からその研修を担当する「学校事務研修拠点大学」を設置することなどの抜本的対策が必要だろう[10]。

（藤原　文雄）

【註】

(1) 清原正義『地方分権・共同実施と学校事務』(学事出版、2001年) 78頁。

(2) 古川治「標準的職務表　現時点での課題と展望」『学校事務』(学事出版、2007年６月号) 16～26頁を参照。なお、1996年の宮崎県の場合には、標準的職務の通知ではなく、職務内容明確化のために「学校事務処理規程」を県教育委員会として示している。その趣旨については、日渡円「『通知』ではなく『規程』化することが必要」『学校事務』(学事出版、2007年６月号) 11～13頁を参照。

(3) 前掲、清原正義『地方分権・共同実施と学校事務』、78頁。

(4) 藤原文雄「学校事務職員の職務と専門的力量の研究 (4)」『学校事務』(学事出版、2004年７月号) 71～77頁。

(5) 詳細は、藤原文雄「学校事務の共同実施の可能性と課題」『静岡大学教育学部研究報告 (人文・社会科学編)』53号、2003年３月、281～297頁。

(6) 藤原文雄「学校事務職員の職務と専門的力量の研究 (8)」『学校事務』(学事出版、2004年11月号) 43～48頁。

(7) 詳細は、中勢教育事務所管内共同実施推進チーム編『三重県中勢地区の学校事務の「共同実施」』(学事出版、2003年) を参照のこと。

(8) 詳細は、「特集　教職員配置に関する調査研究委託事業『事務の共同実施』」『学校事務』(学事出版、2007年９月号) 6～43頁。

(9) 藤原文雄「学校事務職員の職務と専門的力量の研究 (10)」『学校事務』(学事出版、2005年２月号) 63～70頁。

(10) 学校事務の研究は未だ未開発である。学校事務職員の職務や力量など解明されていない点があまりにも多い。学校事務・学校事務職員の研究を行う研究者を一定数確保する上では、何らかの誘導的施策が必要であると思われる。

第４章　学校事務職員の任用制度について

１．制度の枠組みと現状

現在の学校事務職員制度は、戦後教育改革の中に明確に位置づいている。この戦後教育改革は、日本国憲法において明確にされた「民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意」の実現は「根本において教育の力にまつべきものである」（旧教育基本法前文）という自覚のもとに行われた。具体的にはそれまでの国家によって一元的に管理される学校教育ではなく、地方分権、一般行政からの分離を原則として、地方の人々の民意を表明する制度として公選制の教育委員会制度をアメリカに倣って設置し、そこが主体となって６・３制の義務教育を提供するとともに、男女共学、「修身」に代わる公共道徳心を滋養するための社会科の導入、普通高等学校など新しい学校制度を導入することとしたのである。

1947（昭和22）年３月に成立した「学校教育法」は、その第28条で「小学校には、校長、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない。但し、特別の事情のあるときは、事務職員を置かないことができる」と定めている。またその第９項で、「事務職員は、事務に従事する」と規定した。さらに第40条で、これを中学校においても準用することを定めている。また第50条では高校では学校事務職員は必置であること、第28条第９項は高校でも準用されることが規定されている。なお幼稚園と専修学校においては、学校事務職員をおくことは想定されていない。

この「学校教育法」の成立を受け、「公立中学校、小学校及び幼稚園官制」（1948年１月、政令20号）により、公立の小中学校には「地方事務官」が置かれることになった。さらに、「市町村立の小学校及び中学校並びに青年学校職員の俸給その他の給与負担に関する政令」（1948年２月、政令28号）により、給与負担を都道府県と定めた。

1948年７月に「教育委員会法」が成立し、教育の地方分権（公選制）および一般行政からの独立（独立行政委員会）という制度が、教育財源についてはその独立性を確保できなかったものの、導入された。そして学校教育のうち、義務教育を市町村教育委員会が、高校、養護学校は都道府県教育委員会がその責任において供給・管理するものとした（「設置者負担主義」）。そして「地方事務官」は事務職員への身分切り替えが行われた。また教育委員会には事務局が設置され、そこに「指導主事、教科用図書の採択、教科内容及びその取扱、学校保健、建築その他の事項に関する事務又は技術に従事する必要な事務職員及び技術職員その他の職員を置く」ことが規定されていた。これらの職員は、「教育長の推薦により、教育委員会が任命する」ものとされていた。

義務制諸学校の教職員は、したがって、市町村教育委員会職員として出発することとなった。しかしながら、市町村教育委員会は十分な財源もなく、さらには義務教育が６年から９年に延長されるなど、財政的に逼迫することになる。そこで同時に「市町村立学校職員給与負担法」が成立し、教職員の給与は都道府県負担とされた。こうして同法の成立により、市町村教育委員会事務局に配置される事務職員と、義務制諸学校に配置される事務職員とは同じ市町村教育委員会職員ではあるが、後者の給与負担者は都道府県というように制度的には分離されることになる。さらにこの時点では教育費国庫負担制度（旧制度）がまだ維持されていたために教員の給与の半額は国庫負担とさ

れた。もちろんこの国庫負担制度は、シャウプ勧告に基づいて日本の税制を全面的に見直すときに一度廃止されることになる。

こうして、義務制諸学校の教職員の人事権は市町村教育委員会に、給与負担は都道府県に、さらに教員に関しては給与の半額が国庫負担（定員定額制）という変則した形で戦後教育改革は出発したのである。

しかしながら戦後の教育改革の出発は順風満帆とはいえなかった。義務教育がそれまでの６年から９年に延長されたことにより学校建築費の負担が重く市町村にのしかかることになった。政府は当初約30億円もの予算を計上していたがこれが半額にカットされたのである。市町村はこの予算を見込んで起債をしており、また学校建築費に関する国庫負担の法律があったわけではないため、財政はさらに逼迫していくことになる。さらに国庫負担制度は税制改革のために一度全て廃止され、地方財政平衡交付金制度が導入されることになった。これは現在の地方交付税の前身である。

教育費の確保という問題は、平衡交付金制度のもとでも文部省らを中心に熱心に続けられ、地方自治庁、地方団体の反対にあいながらも、1952年に義務教育費国庫負担制度（新法）が成立する。そのときには学校事務職員も国庫負担の対象として明記された。これについては、当時の文部省は、旧法との違いのひとつにこの点を上げ、「教職員の範囲が拡大して事務職員の給与も負担の対象となったことである。終戦後の調査事務の増加、新教育に伴う教員の負担量の増加等によって、教員の勤務が過重になっていることは種々の調査が示すところである。そのため、事務職員設置の必要性は常に口にされていながら、実際は、経費の面でその実現が遅れていたというのが現状であるが、今回その給与が負担法の対象となったことは、確かに一つの進歩といえよう」(1)と述べていた。

国庫負担制度が導入された後には、学校事務職員もまた公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の適用を受けることになった。そのため、定数改善が重要なポイントとなっていく。

その後、1956年にこれまでの教育委員会法が廃止され、あらたに地方教育行政の組織及び運営に関する法律が成立した。その結果、公選制の教育委員会が任命制に変更された。さらに資格職であった教育長、校長、指導主事が資格を必要としない職とかわっていく。ここにおいて義務制諸学校職員の人事権と給与負担者とのねじれも最終的には都道府県教育委員会が任命権者となることである意味解消され、市町村教育委員会は服務監督権と人事内申権を持つことになった。もちろん、義務制諸学校職員にとっては市町村の学校が職場となっていることには変わりがなかったし、義務教育は基本的に市町村レベルで行うという理念自体には変更を加えられなかった。しかし、教職員は名実共に都道府県教育委員会の職員となることで、市町村への帰属意識はさらに薄れていくことになるのである。またこれにより市町村教育委員会事務局職員と義務制諸学校の学校事務職員との制度的違いは固定化される。

以上述べてきた通り、義務制諸学校事務職員の給与負担者は1948（昭和23）年から都道府県教育委員会であり、国庫負担の対象となることによってその定数は標準定数法によって規定されていたが、財政的に豊かな都道府県は独自財源で学校事務職員を雇うことも理論的には可能であった。また、地方交付税交付金の基準財政需要額を積算するときの単位費用において、市町村に対しては事務補助職員の人件費も算定されているため、この部分を市町村が活用することも可能であった。そのため、大都市部では複数の学校事務職員が学校に配置されていった。また、ＰＴＡもまた独自に

ＰＴＡ会計を担当する職員を雇ったりもした。こうして学校現場には、給与負担者および任命権者が異なる学校事務職員が同居するようになったところも増えていった。

２．現行任用制度の問題点

県費負担の学校事務職員の任用形態は、基本的には都道府県教育委員会採用（独立枠）であるが、一般行政職として採用するところも徐々に増えてきている。また、初級、中級、上級採用と多様であるうえ、前述の通り、市町村教育委員会の中には独自財源で学校事務職員を配置しているところもあるし、ＰＴＡ独自の職員を配置しているところもある。こういった現実が学校事務職員制度の発展にとってさまざまな弊害をもたらしてきた。

第一に、都道府県職員の学校事務職員は、他の教育職員と同様、都道府県教育委員会に所属する地方公務員であり、かつ給与の半額が国庫負担とされたにも拘らず、その給与体系は一般行政職の給与体系が援用され、教育公務員特例法の対象からは除外されているというようなことから、同一学校に勤める学校職員であるにも拘らず、教育職員との違いが明白である。

第二に、その任用形態は、基本的には教育委員会採用（独立枠）であるが、初級、中級、上級採用とバラバラであるのが現状である。日教組学校事務職員部調査（回答22県）によれば、2006年４月１日現在で、学校事務職員枠（教育委員会事務を含む）を維持しているところでは、初級採用が16県、中級が８県、上級が10県という情況である（複数級での採用あり）。他方、行政職で採用されている県では、初級採用が７県、中級採用が２県、上級が２県であった。この調査では大都市圏が未回答であるため、全体的な動向を示しているとはいい難いが、大まかな傾向は示しているのではないかと思われる。他方、教育職員は資格職であり、一般的には大学出身である。そのような中で単数配置の場合が多い学校事務職員が初級採用、22歳未満であったりすれば、学校の組織内においてどのような扱いを受けることになるのかは想像に難くない。

第三に、任命権者、給与負担者の異なる学校事務職員の間の職務内容の問題がある。すなわち県費負担職員は都道府県に関わる教育費関係しか扱わないとし、市町村費負担職員は、主に市町村費、すなわち学校の運営費関係を担当するという住み分けの論理が浸透している地域も多かった。そして、この都道府県と市町村という関係が微妙な上下関係のように機能したことも多々あった。しかし、地方自治体財政が逼迫する中、市町村費職員の引き上げなどを受けて、実際上学校の運営費関係（市町村教育費）に県費事務職員が関わらざるをえなくなってきている。そのときになって初めて、学校で一番重要な運営費予算の実態や保護者負担の問題に触れることになるが、これまで都道府県費しか扱ってこなかった学校事務職員は、市町村教育委員会との関係を日常的に作り上げてこなかったことになるため、その市町村の財政的状況や、地方教育委員会の職員を誰も知らないという状況に追い込まれる（もちろんいくつかの県においては、すでに県費学校事務職員が運営費関係事務に積極的に携わってきた経緯もあり、そういったところでは上記のような事例はみられないであろう）。

第四に、市町村負担の学校事務職員あるいは事務補助員がどのように採用されているかは不明であるが、そのほとんどが一般行政職で採用されているのではないかと思われる。また、都道府県と同様に、その採用基準は実際には年齢による区分しか考えられない。非常勤職員であればなおさら

その条件は緩和されているであろう。そのため、学校事務職員という形での任用一本化が制度的に困難となっている。

第五に、現在多くの都道府県教育委員会において定年退職後の職員の再雇用、再任用、嘱託という形が導入されている。人件費の削減を余儀なくされているためであろうが、新採の抑制は長期的に見れば、学校事務職員に必要とされる知識や経験の継承といった点で多くの問題点をもたらすものとして危惧される。

結局、学校事務職員は、採用時に何らかの必要な要件が考えられている訳ではなく、唯一、教育委員会採用の職員であるということが一般行政職とを区分する基準となっていることがわかる。しかし近年この唯一の条件自体も危うくなっている。

実際、教育委員会事務局自体が、独立行政委員会事務局として、その人事面においては整備されていないために、人材が教育委員会事務局という窓口を通って首長部局に人材が吸収されてしまうという危険性が現在の体制では存在している。この格好の事例は東京都である。東京都では主任制導入と平行して、一般行政職枠で学校事務職員採用を一本化したいという当局の要求が提出された。これに対して、「閉鎖職」打開論をとる一部学校事務職員がこの提案を受け入れたことにより、対応に分裂が生じた。結果的に任用の一本化によって、学校事務職員の中には学校現場に残ることよりも、部下をもつことを前提として給与体系が整備されている一般行政の給与体系の中で昇進・昇格を目指すものが登場し、学校現場はこういった競争的文化の中では出世をあきらめた一般行政職の最後の「のんびりやってください」的な職場となる。制度の狭間で学校事務職員が培ってきた職の面白さや、知識・経験の蓄積は、こうやって形骸化されていったのである。もちろん東京都にはこの制度導入と戦って、学校事務という職の確立に奔走してきた人々がいることについては言をまたないのであり、筆者としても彼らに最大限の敬意を表したいと思う。ただこの世代が退職の時期を迎えるにあたり、東京都の学校事務職員制度の将来については、悲観的にならざるを得ない。

教育委員会事務局との人事交流を行っているその他の県ももちろん存在している。しかしながら、この人事交流も、そもそも教育委員会に専門的な事務職員を欠いているところにさらに追い討ちをかけるように人材を知事部局に吸い上げるルートとなっていることは否定できない。一般行政職を前提としている事務体制では、二度と学校現場に戻ってくるような条件はないといってよい。

それでは、今後どのような任用制度が望ましいのだろうか。それには学校事務職員制度そのものをどのように展望するか、さらにその展望を公立学校制度改革というより大きな展望の中にきちんと位置づけないといけないということは明らかである。たんに学校事務職員制度を守るという近視眼的な、かつ既得権益を擁護するという展望では現在の行政改革の流れに抗することはできないからである。

３．学校事務職員制度の将来を展望する

現行の枠内で展望できるものとしては共同実施がひとつあげられる。学校事務職員運動はかつて独自給与表の制定に取り組んだが失敗している。そのため、今に至るまで一般行政職の給与表が援用されている。この一般行政職の給与表というのは、職階・職名とその責任が明確に、かつ序列的に決定されている組織に合致した形になっているため、単数配置のような学校事務職員に対しての

適用は矛盾を抱えている。しかしながら、独自給与表の実現が困難な現在においては、この与えられた条件で考えなければならない。つまり事務組織の確立といった問題である。現在のところ、事務の共同実施という政策が現実化されつつある。その形態は多様であるが、この共同実施は「事務の効率化」を目的として導入されたものである。「効率化」だけが主たる目的であるとすれば、この共同実施はそのままアウトソーシングの対象と十分なりうる。もちろん「効率化」そのものが悪い訳ではない。限られた人員や予算を効率的にかつ有効に使うことは、現在のように財政状況が逼迫する中ではとくに、当然のことである。問題は、「効率化」された結果生じる財政的・時間的余裕をいかに活用するのか、そしてそのことが学校教育に対していかなる貢献をすることになるのかということを理論的に提案することである。さもなければ、たんなる「合理化」になり、そこにコンピュータやインターネットが活用されることによって、学校事務職員の存在の必要性はさらに減少することになるだろう。

そこで、次に検討するのがやや理論的な問題である。理論上、学校事務職員は学校を単位として、学校のために採用され、その中でキャリアを終えることになる。そのため「閉鎖的な制度」（清原）と指摘されることになる。黒崎はこの点を指して、「「閉鎖的な制度」となっているのは、本来専門行政として独自の制度を確立すべき教育委員会事務局職員の人事・任用制度がそのようには整備されていないためである」(2)と指摘している。

教育行政を学校において担う職員として(3)学校事務職員をとらえる限り、教育委員会事務局職員との人事交流は理論的に整合性がある。しかしながら考えなければならない問題として、前述の通り、第一に、現在では教育委員会事務局の人事が、教育長も含めて首長部局とほとんど一体化している情況が一般化しているために、教育委員会独自の特殊性を自覚した教育長を含む教育行政職員の養成、および知識・経験の蓄積がほとんどなされてこなかった点が挙げられる。また第二に、都道府県教育委員会事務局の職員は国庫負担の対象とはなっていない純粋な行政職として扱われているという現状がある。第三に、市町村教育委員会の場合には事務局職員そのものが少数ということもあるうえ、彼らは市町村費職員である。そして第四に、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係は機構的につながっている訳ではない。つまり、都道府県教育委員会と市町村教育委員会とどちらの教育委員会を人事交流の相手として想定するかによってもこの問題は複雑となる（しかしながら、実際には、二つの行政機関の間の異動は想像するほど困難ではないように思われる。教職員が通常このような任用切り替えで異動しているからである）。

この問題は義務制諸学校の学校事務職員、つまり本来は市町村立学校職員であるという点をどのように考えるか、あるいはまた義務制および高校教育まで一貫したものとして考えるかどうかという点も含めて、都道府県教育委員会で考えるべきか、教育論として検討する必要があろう。ただし現行の任命権者のことを考えれば、都道府県教育委員会および都道府県教育委員会所管の教育機関（高校のみならず、生涯学習関連施設、図書館、博物館等を含めて）との人事交流は現行の枠内でも可能性があるし、整合性を持つ。

他方、現代の教育改革の動向からすれば、学校の自主性・自律性を高めるという方向性が明確に打ち出されている。この点を考慮すれば、従来の事務に加えて、学校経営に関する知識、企画力、学校予算案作成と効率的な予算執行、教育委員会予算の分析、教育行政・財政のみならず一般的な地方行財政に関する法律、都道府県・市町村の条例などに関する知識がますます必要となる。また、

情報管理のみならず、情報公開、学校を地域に開くために必要となる様々な取り組みや、たとえばすでに導入されている学校評議員制度、地域運営協議会などへの参画および責任分担などが求められるようになるだろう。こういった場合にはコミュニケーション能力、プレゼンテーション能力なども必要となる。さらに学校の自由裁量権が拡大されていくことになればさらなる責任と義務が発生する。こういった動向に対応できるためには、事務体制の確立が必要となるし、研修制度も充実させていかなければならない。こういったことを勘案するならば、大学卒業を要件としないまでも、教職課程における「教育原理」など教育行政学、学校経営・管理に関する科目、一般教育科目の経営学などの単位取得を受験資格に盛り込むということ（もしこれが可能でなければ採用後一年以内の条件とすること）も必要になってくると思われる。あるいは、教育委員会事務局職員も加えた別枠採用が可能であるならば、これに加えて「生涯学習概論」「社会教育計画論」といった科目の取得も考慮する必要があるだろう。これらの科目は、大学進学をしなくても、高校を修了したものであれば科目等履修および放送大学などによっても取得可能である。そしてこういった方向性が、共同実施で「効率化」が実現した際の時間と予算の有効利用法として結びつけて考えられるのであれば、学校事務職員制度は、大きくは教育行政職員制度として、またあるいは学校事務職員として終わるとしても、多様な経験と知見、および専門性、それにふさわしい処遇と給与体系を獲得するものへと展開できるものと考える。

（大田　直子）

【註】

(1) 文部省初等中等教育局財務課編『新しい義務教育費国庫負担制度』1952年、15頁。現代学校事務研究所・法令研究会編『ドキュメント学校事務職員の給与費等の国庫負担問題の10年』1993年、48～49頁から重引。

(2) 黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、78頁。

(3) 「教育行政」という用語は、狭義の教育政策、すなわち政府または教育委員会の教育政策を執行する機関・制度・作用をさすものとしてここでは使用している。この場合の機関には、中央の文部科学省、地方の都道府県および市町村教育委員会、そして学校も含まれる。しかしながら、国民の教育権論に依拠する場合の「教育行政」は、教育（学校：教師）と教育行政を峻別することをその中核においているため、文部科学省と都道府県および市町村教育委員会とその作用を指すことになってしまっている。これは日本独特の理論的区分であり、現在はその有効性が問われている。もちろん、それとは別個に、各機関ごとに役割や機能が異なることから（とくに学校がその中心であるが）、それぞれを対象とする用語と学問・研究領域が発達してくる。それが「文部科学省論」、「教育委員会論」、「学校経営」であったり、「学校管理」であったり、「教育経営」であったりする。「運営」と「経営」、あるいは「管理」という用語は、この分野では極めて主観的に使われているといってよい。もちろんそれぞれの学会（たとえば、日本教育行政学会、日本教育経営学会、日本教育制度学会、日本教育政策学会、その他日本教育学会や日本教育社会学会においても同様のテーマが研究されている）に所属している研究者は、それぞれの用語に独特な意義を与え、帰属意識を持って研究しているとは思われるが、その定義は依然として曖昧であり、人的にいってもかなり重なり合う。こういう現象は、しかしながら、教育行政に関わるものだけには限らないし、こういった機関別の区分が意味がないというわけではない。またとくに学校に関心が

払われることが多いが、その場合、通常は教授学習過程と管理運営過程にわけて考えることも可能であるし、全体として学校経営と呼ぶことも可能であるが、ここではこれ以上はたちいらない。

第５章　給与制度改革と学校事務職員の給与

１．学校事務職員の給与に係る経過

（１）学校事務職員の処遇改善について、旧文部省は、1957年「給与等に関する通達」を出したものの、その後、人材確保法成立によって教員賃金との格差が拡大した。国会では、こうした事態を注視し、1974年の人確法成立時等において「学校事務職員に対する給与改善については、具体的実効を伴う給与改善措置を検討すること」が決議されてきた。これを受け、旧文部省と日教組との間で、1981年４月「当面、国３等級格付けの実現に努力する」ことを確認したが、実現を見ていない。

その後、2004年度からの国立大学の法人化に伴って、公立学校教員の給与決定における「国準拠制」が廃止されたことから、中央からの格付け通達を出すということは、困難な面がある。

一方、1985年以来、義務教育費国庫負担制度から事務職員を適用除外する、との提起がされる中、歴代文科大臣より「事務職員は学校の基幹的職員である」との国会答弁が再三にわたってなされている。文科省が「基幹的職員」の中身として、職務内容の明確化や権限付与などについて、施策として打ち出すことが学校事務職員の処遇改善つながるものと言える。

２．公務員制度改革と学校事務職員給与

（１）公務員人件費の抑制が起きている。具体的な内容は、地方公務員について、①賃金について国公準拠から地場民賃との均衡への転換、②真に職務と職責に応じた給与体系への実現、③国家公務員に比較して多い課長補佐級以上の人員抑制、④級別職員構成の是正、などが提起されている。詳細は以下の通りである。

（２）総務省は、2004年10月「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」を設置して、地方自治体における給与決定の考え方、給与構造のあり方、人事委員会機能のあり方などについて検討を行ってきた。2006年３月最終報告をまとめたが、主なポイントは次の通り。

★「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」報告のポイント

① 給与制度（給料表の構造や手当の種類・内容等）については、国家公務員の給与制度を基本とすべきである。
② 給与水準については、地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべきである。
③ すなわち、給料表の構造については、国の俸給表の構造を基本にした上で、地域民間給与の水準を反映するため、給料表の各号給の額について、一定の調整を行った給料表とする等の措置をとるべきである。
④ この場合、仮に民間給与が著しく高い地域であったとしても、公務としての近似性及び財源負担の面から、それぞれの地域における国家公務員の給与水準をその地域の地方公務員の給与の水準決定の目安と考えるべきである。

⑤　生計費及び他の地方公共団体の職員の給与は以上の考え方の下で、考慮要素のひとつとして勘案されるべきものである。
⑥　年功重視から職務重視への給料表構造の転換、昇給や勤勉手当等における勤務実績のより的確な反映、という方向性を目指して、各地方公共団体がその見直しに取り組むことが必要である。
⑦　不適正な昇格運用等については、職務給の原則に反するものであり。正確な公民較差の算定という見地から、任命権者において、改めて適正化の取組を推進する必要がある。
⑧　以下の点について法改正を含めた制度整備を行う必要がある。
・　給与決定の考え方については、従来の国公準拠の考え方を刷新し、そのための、均衡の原則の適切な解釈が図られるような法整備等を検討する必要がある。
・　給与決定における説明責任を明確化するため、民間給与の調査方法の事前公表や勧告の基礎となった資料の公表について制度化する必要がある。さらに、正確な公民較差の算定や職務給の原則にのっとった給与制度・運用を確保するために、人事委員会による級別定数に関する管理機能の明確化を図る必要がある。

研究会の報告は、地方公務員給与決定に関して、事実上の現在の国公準拠方式から地域毎の民間準拠方式へと切り替えるものである。

（３）2006年８月31日、総務省は、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」を自治体に通知した。これは、７月に閣議決定された「骨太方針2006」を踏まえたものである。

特に給与に関しては次の内容が盛り込まれている。

○　級別職務分類表に適合しない級への格付けその他実質的にこれと同一の結果となる不適正な給与制度・運用については、速やかに見直しを図ること。

○　級別の職員構成については、職務給の原則に則り職務実態に応じた厳格な管理に努め、上位級の比率が過大である場合には計画的に必要な是正措置を講じること。

（４）2006年度から実施された人事院による給与構造改革や総務省の「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」により、学校事務職員の給与格付けについて、いくつかの県で最高到達級の引き下げや各級への到達スピードの鈍化・昇任・昇格基準の改悪が進められている。こうした懸念は今後も続くと言わざるを得ない。

３．学校事務職員給与改善の考え方

（１）学校事務職員賃金については、級格付けなど、一人配置の状況の中でも、経験年数等を勘案し一般行政職員との均衡を保つことから措置された面がある。しかし、上述したように、現状の厳しい公務員給与をめぐる状況の中では、これまでの学校事務職員のいわゆる「地域リーダー」という手法では、現状の６級・５級格付けの確保が極めて困難になってきている。

現状を踏まえた、現実的な対応が必要である。そのためには、給与上の原則である「職務内容」「責任の度」「組織体制」の三つの要素を確保する必要がある。

現状の６級・５級を確保していく上で、校務分掌のみに依拠しないための学校事務職員の職務内

容の規定化や決裁権付与とともに組織体制が必要となる。それは同時に、人事評価制度が導入された場合でも、評価についての「公平性」「公正性」「客観性」等を担保することにもつながっていくことになる。

（2）現状の公務員給与は「総人件費削減」の中で検討がなされている。総人件費削減のひとつの手法として、「アウトソーシング」が提起されている。学校事務も、給与・旅費、財務会計、人事管理事務等を中心とした総務的、定型的な事務処理の電子化が進行しており、一部にはアウトソーシングされている実態がある。一方、「教員の事務負担軽減」として、「アウトソーシングの推進」「ボランティアの活用」が進行しつつある。効率化最優先の民営化では公共サービスの低下を招く危険性を厳しく指摘する必要がある。また、こうした中で、子どもたちへより良い教育条件を整備するために、仮に、アウトソーシングが進行したとしても、「学校事務職員でなければできない仕事」「学校事務職員が中心となって行うべき仕事」「より広範な教育条件整備の仕事」など、学校事務職員の職務を発展的にとらえ直す必要がある。

（3）具体的に「職務内容」「責任の度」「組織体制」の三つの要素を確保し、学校事務職員の給与水準を維持向上するためには、以下の取り組みが必要と言える。

① 学校の「マネジメントスタッフ」として「企画・提言」「判断・調整」中心の業務への転換。
② 学校管理規則への規定化を含めた学校事務職員の職務内容の明確化。
③ 教育委員会・教育事務所と学校との事務の再配分。
④ 学校事務職員への権限委譲・委任（予算編成・契約・執行、出納、諸手当認定、就学援助認定、情報発信・管理、各種調整等にかかわる決裁権等）。
⑤ 共同実施や学校事務職員複数配置校への「長」の配置。
⑥ 事務の組織化（共同実施）の推進。

（4）学校事務職員の「職務標準」が27都府県で通知されているが、多くは、校長の校務分掌編成のための参考として示されているに留まっている。しかも、学校事務の機能や学校事務職員の役割などを明らかにしたものとは、なりきっていない状況もある。

学校は、保護者、地域住民に対する説明責任、学校からの情報の発信と地域住民からの意見要望の反映によって、学校を「地域コミュニテイの拠点」として「開かれた存在」にすることが求められている。こうした中にあって、学校事務職員が担っている給与・旅費をはじめとした定型的業務は、電子化の進行により簡略化され、さらには、アウトソーシングされる状況がある。

学校の自主性・自律性の拡大は、それだけ、学校で判断する業務が増大することである。これからは、「単なる処理」ではなく「入口と出口」、つまり「企画・提言」「判断・調整」中心の仕事に変革していく必要がある。同時に、より子どもたちの教育条件整備に直結する仕事、例えば総合学習や修学旅行・体験学習等学校行事のコーディネイト、ゲストティーチャーなど教育人材情報の収集、教育内容・方法などの情報収集・提供、学籍情報を基にしたソフト利用による児童生徒関連の帳票設計・管理、あるいは、今後教育課程の弾力化が進む可能性があるが、教育課程の管理的分野の担当も視野に入れる必要がある。また、「地域の要望・意見を取り入れた学校経営」が重要となっており、学校の自己評価や保護者・地域住民による学校関係者評価も推進されつつある。地域への広報・要望集約担当、関係機関との渉外担当などの仕事も事務職員集団として行っていく必要がある。

学校内外から要請のある学校事務職員が担う仕事分野を拡げて行くことも、条件づくりを図りつつ進めていくことが課題となっている。

職務標準は、個業の羅列だけではなく、学校事務職員の役割や機能、学校事務のあり方が説明でき方向づけられるものでなくてはならない。自主、自律性のある学校運営を推進するためには、学校事務の機能発揮が重要となる。そのためには、「職務標準」ではなく、より制度的に確立する学校管理規則等への職務内容の「規定化」を図る必要がある。

（５）学校事務は、管理職や教職員からはもとより、子ども、保護者・地域の要望や実情等に迅速・的確に対応することが求められている。地方分権とは、住民サービスの主体である現場に権限を移譲させ、住民の要望に応じた迅速な公共サービスを提供することである。学校においては、「学校裁量拡大」「自主性・自律性の確立」がすすめられ、学校予算の専決権拡大、学校予算編成の弾力化、諸手当認定権委譲などとして取り組まれている。迅速な住民サービス提供の観点から、就学援助（奨励）の認定も学校で行うべきである。また、教育事務所の合理化や廃止が進行しつつあるが、教育事務所が行っていた給与・旅費等の審査業務も共同実施を中心とした学校事務職員サイドが処理していくことも必要ではないか。

こうした中、予算の執行権、情報・文書（収集・発信）に係る担当責任者、扶養手当など諸手当認定権、就学援助・奨励の認定権、学校事務に係る回答・申請等の権限について、学校事務職員に付与し、事務を完結させるようにする必要がある。支出負担行為等の決裁や各種認定などの職務権限を持つ場合には、その根拠が必要となる。それは、専決規程や内部委任規定、補助執行規定、事務処理規程等によって職位毎に定められる。したがって、必要とする権限を担保するためには、その権限を行使し得る職位の者（課長級や課長補佐級などの「長」）が必要になる。

学校の教育条件・環境をよりいっそう向上させる任務を担う学校事務職員集団が学校事務を責任持って判断・処理していく体制構築のためには、共同実施等に「長」の配置が必要である。

４．学校事務職員の人事評価と給与

（１）能力・実績主義の人事管理を強化する地方公務員法の改正が予定されている。具体的には、「現行の勤務評定を廃止し、人事評価による任用を徹底する」「任命権者が職制上の段階の標準的な職とその職に必要な標準職務遂行能力を定める」「職務給原則を徹底するための『等級別基準職務表』の条例化と、等級別に職名数の公表の義務付け」を行うとしている。

特に一人職種である学校事務職員は、こうした動向に的確な対応が必要不可欠となる。

（２）学校事務にかかる業務は形式的には一般行政と同様な面があるが、例えば、知事部局職員と同様の評価項目を適用することには疑問がある。学校事務にかかる評価は、当該地域や学校の実態、教育の理念などに配慮した評価システムを確立する必要がある。

学校の運営にかかる費用の効率化についても、学校教育が人間性を含め豊かな総合的な知識、学力、生きる力などを身につけることが基本であり、これとの関連から追求されなければならない。例えば、学校予算について、どの程度節約するかということを目標を示し努力することが求められてくるが、教材・教具など直接的に子どもが使用するものもあり、効率性だけを優先するのではなく、教育効果や安全性等に配慮することが必要である。

（3）人事評価の前提として、客観性が担保される必要がある。学校事務職員の職務内容が、地方自治体としての標準的な枠組みがなく、校務分掌によって決まるのであれば、評価について恣意的なものが排除されず、人事評価制度の前提となっている客観性が担保されない可能性がある。評価項目や評価基準の設定は、その前提として「職務内容」が明確になっていなければならない。このことを盛り込んだ人事評価制度の設計でなければならない。

（4）成果（仕事の結果）のみではなく、原案の企画・立案、関係者との調整など、成果の実現のために経るべき適切な行動等も評価することが適当である。学校事務職員の実績評価にあたっては、こうしたことも重視されるシステム設計が必要である。

（5）学校事務職員に対する人事評価者であるが、第一次評価者教頭、第二次評価者校長となることが想定されるが、多くが学校事務に精通しているとは言えない現状は問題であり、ましてや授業も行う教頭が評価することは適切性に欠くので妥当性がない。また、評価の客観性を高めることから、共同実施組織のリーダーが、評価者ではない補助者的立場で学校事務職員に関わる参考資料を校長に提供することが考えられる。

（野川　孝三）

第6章 学校事務の共同実施

1．共同実施の目的

学校事務の共同実施が始まってかなりの年数が経った。共同実施については全事研の研究から始まったが、1998年の日教組全国事務研で取り上げられ、以後、その動きは全国に広がった。また、第７次教職員定数改善計画が共同実施を目的とした加配を開始したこともあって、共同実施の試みは全国に広がり、おおくの成果があがっている。この間、共同実施は段階的な発展をたどり、いくつかの形態をとるに至った。というのは、既存の学校事務職員の職務から集中処理が孤立的な部分を抽出して、組織的にデータ・情報処理を行うことから始まる例が多い。そして次第にその他の職務に共同実施が広がるという段階をたどる。

他方、形態としては、中学校区レベルで集中処理を行う例も多く見られるが、全市的規模で共同実施を行う例もある。さらに、組織体制を整備して、センター組織として制度化することもある。いずれにせよ、現段階では、共同実施の扱う職務及びその組織形態は、まだ一定していないといえる(1)。

とはいえ、共同実施の目的と意義について、繰り返し確認することが重要である。なぜなら、共同実施は学校事務の効率化や学校事務職員の職務効果の向上を目的とするだけではない。それによって、学校運営の効果を高め、広い意味でのより良い教育活動を提供することが目的だからである。これを敷衍して以下のように述べておきたい。

まず、共同実施は学校事務職員の協力・連携組織による学校事務のより効果的で効率的なシステムを構築することによって、学校運営の効果を高め、よりよい教育サービスの提供に貢献することである。つまり、共同実施の最終的な目的は学校の教育サービスの改善にある。そのための効果的で効率的な事務システムを共同実施によって追求するのである。これまで、小中学校には事務職員の単数配置が多く、その職務は地域や学校によって異なり、学校の中では、校務分掌によって個々の事務業務が事務職員の分担事務として割り当てられることが多かった。最近では、学校事務職員の標準職務を通知する府県も増えてきたが、学校事務職員の職務は必ずしも確立しているとは言えない。さらに、学校の自主性・自律性が強調されるとともに、学校運営において経営的視点が重視されるようになってきた。このような状況において、学校事務職員が学校事務を通じて学校経営に参画する必要も高まっている。しかし、個々の学校に単数で置かれているのでは、学校事務職員がより効率的な学校事務システムを構築するにも限界がある。分担する事務の範囲や量も自ずから限りがあることにならざるをえない。また、学校経営への参画も属人的な職務にとどまらざるをえない。ここに共同実施が登場する背景とその理由がある。

このように、共同実施は学校事務職員の単数配置という条件を乗り越え、それぞれの学校の事務職員を組織化し、標準的な職務をより効果的・効率的に行うとともに、さらに学校運営の改善に必要な事務を行い、個々の学校での経営参画の実現を組織的に支援するものだと言える。

２．共同実施の事例

（１）青森県鰺ヶ沢町の共同実施

鰺ヶ沢町では、１中学校３小学校及び教育委員会が連携して共同実施を行っている。毎月１回の定例会議を開き、事務処理の相互チェック及び事務処理上の諸問題について検討を重ねている。また、学校予算の共同実施組織への一括配当も考えるという。このように鰺ヶ沢町の共同実施は、現段階では事務処理を効率的に進める試みと言える。さらに、学校予算の効果的な編成に向けて教委・学校間の連携が進めば、学校経営支援が具体化すると思われる。

（２）大阪府守口市の共同実施

守口市では、１中学校２小学校及び教育委員会が連携して共同実施を行っている。共同実施組織に代表を置き、担当制をとって総務・給与・旅費・就学援助などの事務処理を行う。さらに事務室経営計画の策定、保護者宛「事務室よりお知らせ」を発行、ＰＴＡの学校担当者となるなど、地域との連携も進めている。このように守口市の共同実施は、代表者及び担当制をとることによって、共同実施の組織体制を構築し、より効率的な事務処理を行うものである。さらに、様々な学校経営支援活動を展開していこうとしている(2)。

（３）鳥取県南部町の共同実施

南部町では、中学校２校、小学校５校で共同実施を行っている。行事予定、服務データ、文書件名データ、学籍データ、その他庶務関係データの一元管理、財務関係の一括処理、諸調査の一括作成、町全体に関わる規程づくりなどを行うことで事務処理の効率化を図っている。さらに共同実施ＨＰによる学校情報の提供、学校公開バスツアーの実施、コミュニティ・スクールへの支援活動、ケーブルテレビ番組作成などを通して地域全体の学校経営支援活動を試みている。このような南部町の共同実施は全町レベルでの事務処理の効率化から、さらに教育委員会と連携して学校情報の提供、広報などで学校経営支援の活動を展開している(3)。

（４）熊本県西原村の共同実施

西原村では、中学校１校、小学校２校で共同実施を行っている。学校図書貸与システム、学校給食運営システムの構築を始めとして、総合的な学習のためのバス手配、キャリア教育のための地元商工会との折衝、会計一元化、ＰＴＡとの連携強化などに取り組んでいる。このように西原村の共同実施は、図書管理、給食実施及び給食会計管理のシステム化、ＰＴＡへの支援業務などを通じて、事務処理の効率化から学校経営支援を模索する段階に来ている。

（５）宮崎県小林市の共同実施

小林市では、教育委員会と連携して全市の学校（中学校８校、小学校11校）を対象としたスクールサポートセンター（以下、ＳＳＣ）を設置している。ＳＳＣ文庫学校間回覧システム、教育情報共有システム、文書情報共有システム、児童生徒情報管理システム、保護者負担経費総合管理システム、事業型予算要求システムなどを整備して学校で活用するようにしている。他方、ＳＳＣには

一定範囲の予算専決権を与え、学校経営支援を行うほか、パンフレット発行などＳＳＣからの情報発信を行っている。このように小林市の共同実施では、全市的な学校支援システムの整備を進めるとともに、ＳＳＣ独自の学校経営支援活動を展開している(4)。

（６）沖縄市の共同実施

沖縄市では、中頭教育事務所の下でブロックに分かれて共同実施を行っている。その内、沖縄市中央（中学校１校、小学校４校）ブロックと沖縄市東ブロック（中学校１校、小学校２校）では事務処理ソフト（文書処理、旅費、児童生徒名簿）の研修と活用、給与関係書類の事前審査、文書の一括処理、ＨＰ、メールシステムの活用、事務だよりの発行、新任職員の研修などを行っている。沖縄市の共同実施では、大規模な学校を抱え、事務処理の効率化、事務処理体制の確立に重点を置くとともに、学校支援活動を発展させることを考えている。

（７）島根県出雲市の共同実施

出雲市では、市全体の共同実施を進めるために「出雲市小中学校事務支援グループ設置要綱」を制定した。それによって市内小中学校を５つのグループに分け、各グループに「事務支援グループ長」を置いている。原則として月２回の共同実施を行うほか、学期１回の「学校事務支援連絡会」(校長会、教頭会、グループ長)、月１回の「事務支援グループ長会」を持っている。学校事務支援の活動としては、集中処理業務のほか、事務システムの標準化、新任職員などへの事務支援、実務研修の実施、事務だよりの発行などを行っている。さらに「統括支援グループ長」を置くなど、共同実施組織体制の構築に取り組んでいる。

３．共同実施と学校事務改革

（１）共同実施とビジネス・マネジメント

前述の事例を見ても分かるが、多くの場合、共同実施の目的はデータ・情報処理の効果と効率を高めることに置かれている。しかし、学校のビジネス・マネジメントを視野に入れると、共同実施の対象が広がってくる。個々の学校で行っていたデータ・情報の集中処理から、データ・情報の一元的管理へと進めば、学校マネジメントへのデータ・情報提供という管理機能を担うようになる。共同実施組織が一定の権限を付与され、学校予算の配分や各種事業を担うようになれば、共同実施組織それ自体も独自なマネジメント機能を持つようになる。前述の事例から、特に宮崎県小林市と鳥取県南部町の事例についてさらに検討を加えてみよう。

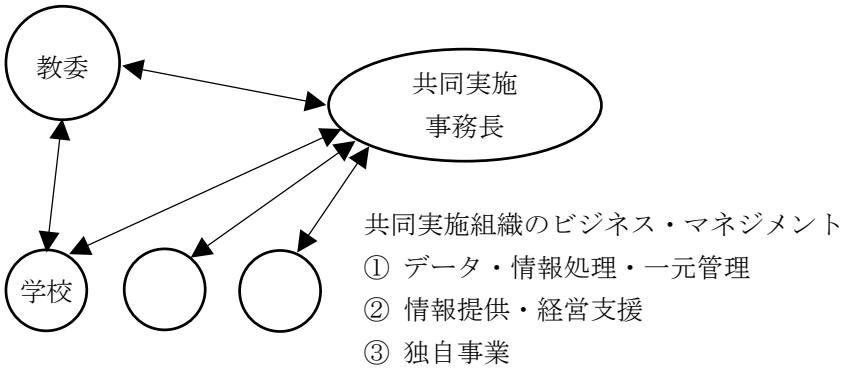
例えば、宮崎県小林市では、市全体を対象とする共同実施組織として小林市スクールサポートセンター（ＳＳＣ）を設置している。同センターでは「ＳＳＣ文庫学校間回覧システム」「教育情報共有システム」「文書情報共有システム」「児童生徒情報管理システム」「保護者負担経費総合管理システム」などのデータ・情報管理システムを構築している。また、総額裁量制予算の導入にともなって、学校予算研修を実施して各学校の重点予算の編成を支援するとともに、学校管理費の一部、印刷関連の消耗品費などを共同管理している（「ＳＳＣ通信」2008年新春特集号)。スクールサポートセンターは、もはや個々の学校のデータ・情報処理にとどまらず、データ・情報の一元的な管理

や学校経営支援の機能を持つようになっている。

また、鳥取県南部町では、やはり町全体で共同実施に取り組んでいる。予算執行における一括手続きや共同購入による経費の節約と事務の効率化、文書情報管理の標準化や徴収金に関する規程の作成、財務事務や就学援助事務マニュアルの作成、児童生徒データの取扱い一元化、予算要求資料の統一化などを実施している。さらに共同実施ＨＰを立ち上げた他、保護者向け共同実施通信を発行した。このような活動の延長で、町内一斉学校公開日への支援活動（ポスター作成等）を行ったが、当日は学校間バスツアーでガイドも務めたという（「南部町学校事務の共同実施」2008年２月、石井宏美氏作成）。このように南部町の共同実施では、データ・情報処理の効率化から出発して、教育委員会と連携した様々な情報提供や地域行事への支援・参画を行っている。

以上の二つの事例は、まだ一般的なものとはなっていないが、このような事例が増えれば、学校事務職員のビジネス・マネジメントへの参画の対象や範囲が大きく広がると予想される（**図１**参照）。なお、共同実施においては組織体制の確立は組織を総括する職の設置をともなう。第１章でも触れているが、やはり共同実施組織の長を事務長として、その権限と責任の整備を図る必要があろう。

図１：共同実施とビジネス・マネジメント



（２）共同実施と事務の移行

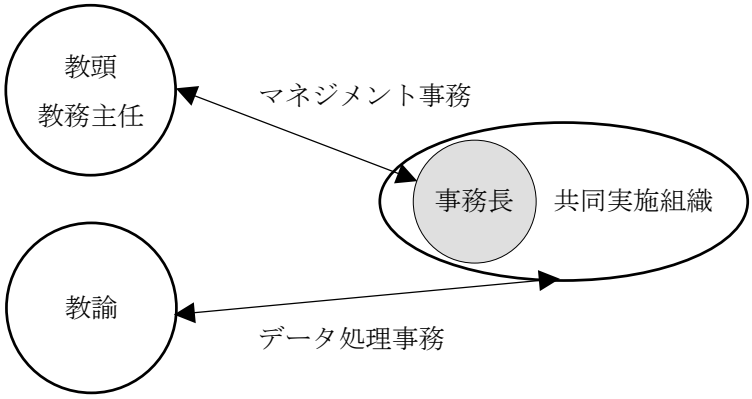
学校は多くの事務を抱えている。学校という組織を日常的に維持・運営するための事務にとどまらず、時々の新たな教育活動の展開にも多くの事務がともなう。さらに事務の範囲もデータ処理のみではなく、学校の経営・管理すなわち学校マネジメントの各分野に広がっている。小中学校では、一般に、学校事務職員の職務とされているのは文書・情報、人事・給与、財務・予算、児童・生徒関係、施設設備、福利厚生など組織の維持・運営に欠かせない基幹的な組織管理事務であるが、日常的な学級経営に関連する事務あるいは教務関連の事務は教員が分担している。

さらに学級や教科を横断する教育活動や各種委員会にともなう事務も教員が分担している。とりわけ、学校運営や教育活動のマネジメントにともなう事務を教頭や教務主任などが担当することが多い。このような事務はマネジメント活動と切り離せず、従来の学校事務の枠にはおさまらない場合が多い。教員がこのような事務負担を分担することが、多忙化と呼ばれる事態を引き起こす一因ともなっている。したがって、教員の事務負担軽減のためには、現在、教員が分担している事務

を学校マネジメントを含めて見直し、負担の再編を図る必要がある。

共同実施は、前述のように、より効果的・効率的な事務システムを構築することを通して学校運営を改善し、学校が提供する教育サービスの質を高めることへの貢献を目的とする。しかし、このような目的の達成は従来の学校事務の枠組みで考えるだけでは困難である。前述の事例が示すように、教員の事務負担を軽減すると同時に、よりよい教育活動への条件整備を行おうとすれば、学校マネジメントを含めて共同実施による事務システムの構築を考えなければならないからである。つまり、教員の事務負担軽減を考える場合は、個々の事務処理レベルで考えるにとどまらず、学校のマネジメントすなわち学校経営・管理の観点から考える必要がある。

図２：事務移行の概念図



これを言いかえると、事務の移行は二つに分けて考える必要がある。一つはデータ処理事務である。これは「児童生徒データ」「人事データ」などの処理事務であり、これにマネジメント（管理）的要素が加わったものが「文書管理」や「徴収金徴収・管理」などである。これらの事務は多かれ少なかれ集中して一元的に管理し、必要に応じてデータを利用するシステムとし、共同実施組織に移行するほうが効率的である。もう一つは、ここでマネジメント事務と呼ぶところの学校運営に関わる事務である。「学校行事」や「学校評価」、「ＰＴＡ」や「地域連携」など、データ処理を含むが企画・立案、運営管理など一連の過程として現れる事業である。このようなマネジメント事務は教頭や教務委員が分担している。このようなマネジメント事務を移行するには事務職員や共同実施組織の長への権限移譲が必要である。以上を端的に言えば、データ処理事務は一元的な管理体制の下で共同実施組織に移行し、マネジメント事務は事務職員又は共同実施組織の長（事務長）に権限移譲した上で移行するということになる（**図２**参照）。

４．共同実施の問題点と課題

（１）教育委員会との連携

最初に述べたように、共同実施の内容及び形態はまだ一定していない。そこには多くの問題点や課題も残されている。例えば、共同実施は個々の学校運営を超える取り組みであるので、教育委員会のリーダーシップないしは強力な支援が必要である。前述の事例の場合は、教育委員会の支援が

共同実施を進める上で大きな効果を発揮している。小林市のように全市規模のセンター組織をつくる場合はとくに教育委員会が規程の整備、事務職員の配置等を行わなくてはならない。

（２）共同実施組織のリーダー

共同実施組織の組織構成を整備する必要がある。代表者（リーダー）を置き、内部担当制をとっているのは守口市の例だが、これも事実上そのような体制をとっているということであって、共同実施組織の制度的な在り方として定着しているとは言えない。なお、上記の組織体制は三重県の例にならったものだと思われるが、これが一般的だとはまだ言えない。出雲市の事例が示すように、リーダー（支援グループ長）を置いて共同実施組織体制の整備を図る必要がある。今後はこのようなリーダーを事務長に充てることが課題である。

（３）共同実施組織と学校

共同実施組織の業務と個々の学校の事務分掌との関連を明確化する必要があるが、この点はまだ整理されていない。事務処理の効率化を進める上でも、学校経営支援を行う場合でも共同実施組織と学校の業務上の関係、権限・責任関係を明らかにしないといけない。同じことは兼務など事務職員の勤務体制についても言える。

（４）共同実施と学校の効果

最初に述べたように、共同実施の目的はより効果的な学校運営（教育活動）を創造することにある。他方、共同実施は多くの場合、事務処理の効率化から始まる。時間的・空間的に限られた条件の中で、最初に着手するのはデータ・情報の共同処理である。このような効率化は事務処理の内部的な効率の向上としてはおおいに意義があるが、そのような効率化が学校全体の効果を高めること、例えば教職員の負担軽減にどう貢献するかの実証はまだ不十分である。この問題は、共同実施そのものの問題と言うよりは、学校運営の在り方の影響が大きい。とはいえ、ここに問題点があり、同時にここに課題がある。

（５）共同実施と学校経営支援

この間、共同実施を基盤として学校経営支援活動が次第に成長している。このこと自体は共同実施の発展として望ましい。しかし、現段階では学校経営支援活動が共同実施に一般的にともなうとまでは言えない。今後の共同実施の発展を考えると、事務処理の効率化から学校経営支援活動の展開へと段階的に発展する必要がある。共同実施が可能な学校経営支援活動はどのようなものか、また、教育委員会、学校との連携はどうするかなどの問題がある。しかし、この点の共通理解は不十分なままとなっている。今後は、共同実施組織を生かした学校経営支援活動を開拓する必要がある。

（６）共同実施と学校事務職員の経営参画

共同実施を背景に個々の学校で学校事務職員の学校経営参画が進展することが期待される。とはいえ、学校事務職員の学校経営参画には課題も多い。例えば、どのような領域でそれが求められるか、学校事務職員にどのようなキャリア及び権限と責任が求められるべきかなどは未解決である。

このような事情は、共同実施によってただちに解決できる問題ではない。教育委員会、学校が一体となって取り組む問題である。しかし、共同実施が目的とする効果的な学校運営を創造するためには、学校事務職員の学校経営参画が必要になる。

５．小括

共同実施の今後の発展可能性は大きい。共同実施による学校運営の改善を通して、地域に学校・地域の連携を含むより良い教育活動を展開できれば、学校事務のこれまでの考え方は大きく変わる。また、教育委員会と学校の間に共同実施組織が存在することで、教育行政システムの改革にもつながると言える。共同実施の可能性をさらに追求することが求められている。

（清原　正義）

【註】

(1) 共同実施の初期の経過については、拙著「地方分権・共同実施と学校事務」学事出版、2001年、第７章参照。また、その後の状況については前掲「学校事務論の創造と展開」第Ⅲ部を参照。

(2) 守口市の共同実施については、守口市立梶小学校他「守口市立梶中学校ブロックにおける学校事務共同実施研究実践報告書」2007年参照。

(3) 南部町の共同実施については、南部町教育委員会・南部町学校事務の共同実施組織編「南部町学校事務の共同実施報告書」2008年参照。

(4) 小林市の共同実施については、小林市スクールサポートセンター「ＳＳＣ通信」新春特集号、2008年１月参照。

（付記）小論は、拙稿「教員の事務負担の軽減方策」（文科省委託研究報告書「教員の事務負担を軽減し、学校経営を確立する、効率的・効果的な事務処理体制の在り方に関する研究」2008年、第３章）、拙稿「教員の事務負担軽減と学校事務の共同実施」（同第４章）及び拙稿「学校のビジネス・マネジメントと学校事務職員」（「学校事務」2008年４月号）をもとに作成した。一部、内容が重複していることをお断りしたい。

第7章　学校間連携から地域学校経営へのシステム開発

１．近年における学校間連携政策の展開

一般に学校間連携という場合、学校段階間の「接続（アーティキュレーション）」問題と、近隣諸学校間の「協働（コラボレーション）」問題の両面がある(1)。ただし、これまで児童生徒の進学状況や就学保障を背景にして、前者の側面、とりわけ入学者選抜のあり方に偏した問題とされがちであった。

ところが、中央教育審議会答申「初等中等教育と高等学校との接続の改善について」（1999年12月）では、高まる高等教育進学を背景に、学校段階間の円滑な移行を保障するべく、「カリキュラムや教育方法などを含め、全体の接続を考えていくことが必要であり、初等中等教育から高等教育までそれぞれが果たすべき役割を踏まえて、一貫した考え方で改革を進めていくという視点が重要である」とし、学校教育を貫く内容や方法の系統性の問題でもあることを示した。

このような考え方を受けて、教育課程審議会答申（1998年７月）では、幼稚園から高等学校を通じた一貫性、系統性のある教育課程の編成を求めた。しかも、協働的な開かれた学校づくりを推進する観点から、上記２つの「連携」、つまり「校内ですべての学校運営を完結させる傾向」を批判し、「学校や地域の実態に応じて、他の学校との連携や交流を進めること」を求め、さらに異校種間・学校段階間での交流を進める必要を提起した。

この答申に基づいて1998年末に改訂された幼稚園教育要領「総則」では、「幼稚園教育が、小学校以降の生活や学習の基盤の育成につながることに配慮し、幼児期にふさわしい生活を通して、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を培うようにすること」や「幼児の社会性や豊かな人間性をはぐくむため、地域や幼稚園の実態等により、盲学校、聾学校、養護学校等の障害のある幼児との交流の機会を積極的に設けるよう配慮すること」を示した。小学校学習指導要領「総則」でも、「小学校間や幼稚園、中学校、盲学校、聾学校及び養護学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒や高齢者などとの交流の機会を設けること」を求めた（中学校学習指導要領「総則」でも同趣）。

ところが、中央教育審議会答申「今後の教員免許制度の在り方について」（2002年２月）では、「接続」の視点が強調され(2)、校種の異なる教員間の相互理解や人事交流を促進する観点から、教員免許の総合化・弾力化を打ち出し、教職経験を評価することによって現職教員が他校種の免許状を取得することを促進する制度創設を提起した（2003年６月、制度化）。そして、「小学校・中学校の９か年を連続した児童・生徒の心身発達としてとらえた教育課程を実施することや、小学校の専科担当教員と中学校の教科担当教員とのティー ム・ティーチングや合同授業、小・中学校間の連続性ある教育課程やカリキュラム編成のための連携協力といった様々な連携を積極的に展開し、地域が期待する学校教育を実施していくことが促進される」との考えを示したのである。

かくして、中央教育審議会（とりわけ初等中等教育分科会教育課程企画特別部会）では、児童・生徒の多様な状況等に対応して弾力化を図る観点から、多様な学校間連携のあり方など義務教育に係る制度のあり方についても検討が進められ、学制改革論議を背景に「協働」から「接続」へと

重心移動しつつ、答申「新しい時代の義務教育を創造する」（2005年10月）にまとめられていった。そのため、答申では、学校の組織運営については、各学校の自主性・自律性の確立、学校評価の充実、保護者・地域住民の参画の促進を求め、学校間連携の具体については、「事務の共同実施や共同実施組織に事務長を置くことを検討するなど、学校への権限移譲を更に進めるための事務処理体制の整備を進めることが必要」と提起したものの、なお「学校種間の連携・接続を改善するための仕組みについて種々の観点に配慮しつつ十分に検討する必要がある」との認識を示したに留まった。そして、教育課程部会によって「審議のまとめ」（2007年11月）が示されるに至っている。

２．単位（一つの）学校経営観の呪縛と「学校間連携」

その「審議のまとめ」では、「教育課程の改善に当たっては、発達の段階に応じた教育課程上の工夫の観点から、学校段階間の円滑な接続に留意する必要がある。」として、「いわゆる小１プロブレム」や生徒の問題行動、学習意欲の低下などの問題を背景にして、学校段階間の「接続」を重視した観点を強く打ち出したものとなっている。

特に、幼児教育と小学校教育の接続については、小学校教育への移行と適応の観点が強調されており、「教師が意見交換などを通じて幼児と児童の実態や指導の在り方について相互理解を深めたり、幼児と児童が交流する」ことを求め、小・中・高については、小学校高学年における「外部人材なども活用した専科教員による教育の充実」を提起し、中学校においては「単元に応じて小学校段階の教育内容を中学校教育の視点で再度取り上げて指導するといった工夫や教師の相互交流の一層の促進を通し、学習と生活の両面にわたる小・中学校を見渡した効果的な指導」を求め、高等学校に対しては「中学校段階から継続して語学や漢字などの各種検定に挑戦させたり、中学校での職場体験と一貫性・連続性をもったキャリア教育などにより、学習意欲を高める必要」を示し、さらに「総合的な学習の時間」における「学校段階間の取組の重複の状況」改善のために「近接する小・中・高等学校間で情報交換を行う」こと、特別支援教育に関わっては「他の特別支援学校や幼稚園、小学校、中学校及び高等学校等との連携を図ることを明確にする」ことを求めている。

しかしなお、学校経営については「学校における校長を中心としたマネジメントを確立し、学校の組織力を高めることは、①校内の役割分担と責任が明確になり、教師が子どもたちと向き合う時間が確保されるだけではなく、②地域や保護者などへの対応を学校として組織的に行い、これらとの連携により学校教育活動を充実させたり、③個々の教師が個別に子どもたちに対応するだけではなく、教師同士の連携と協力を強化したりする上でも極めて重要である」という指摘からも伺えるように、一つの学校の「組織マネジメント」理解（単位学校経営観）にとどまっている。つまり、学校間のネットワーク・マネジメントについては「小学校段階の外国語活動（仮称）の導入など新しい取組を行うに当たってもマネジメントの在り方が問われる」との指摘から伺えるように、せいぜい「新規事業展開」のマネジメントであり、「接続」マネジメントの延長上の理解でしかないのである。

３．学校間連携ツールとしての学校事務「外部化」―その隘路

周知のように、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」（1998年）において、「学校の自主性・自律性の確立」に向け、「学校の規模や事態に応じて、学校事務を効率的に執行する観点から、特定の学校に複数の事務職員を集中的に配置して複数校を兼務させることや学校事務を共同実施するセンター的組織を設置することにより、学校事務・業務の共同実施を推進するための方策を検討すること」が提言された。これを受けて、1999年度から、事務処理の効率化に関する特別な研究を行う学校に対して特別な定数措置を講ずる施策が展開されてきた。近年、各地で急速に進んでいる学校事務の共同実施は、こうした施策に基づいている。

言うまでもなく、どのような制度下であれ、学校教育を担っていく教職員の日常的な営為が教育成果を引き出すのであり、各学校において教職員のそれぞれに持てる力を最大限に引き出し、協働性を高めていく学校組織開発が学校づくりの核心的な問題である。その意味で、多忙化を解消し教職員が学校教育に専念できるシステム構築は必要である。

しかし、開発の渦が学校内部に閉塞しているならば、自ずと内部資源の限界と外部刺激の稀薄さによって動きが緩慢になっていく。だからこそ、学校外部に眼を向け、学校に関わってく（れ）る人々とのさらなる協働が求められるのである。そうしていくためには、学校と関わる場と人々を俯瞰し、その場と人々を繋いでいくネットワーク・マネジメントの展開が不可欠である(3)。

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」（2004年）において、「学校が、多様な要請に応えつつ、特色ある教育を推進していくためには、教育の様々な分野において、学校の外部にある資源の活用を積極的に進めることが有効と考えられる」と述べられていたのも、こうした考え方に基づくものと理解される。

したがって、学校事務の共同実施もまた、単に各学校の事務処理システムを統合して効率化を図ることにとどまらず、協働的な学校間連携を強靭にしていくための仕組みとして、地域に偏在する様々な教育資源を各学校が活用できるネットワークの開発を担うとともに、ネットワーク・マネジメントの中枢となるよう、自らを開発していくことが期待される。

中央教育審議会がさらに、答申「今後の教員給与の在り方について」（2007年）において、「教員が抱える事務負担を軽減するため、事務職員が学校運営に一層積極的に関わるとともに、そのサポートにより、教員の事務負担を軽減することができるよう、事務の共同実施の促進、事務職員の質の向上のための研修の充実などを行うとともに、教育委員会の判断により大規模な学校や事務の共同実施組織に事務長（仮称）を置くことができるように制度の整備を行うなど、事務処理体制の充実を図っていくことが必要である。」との提言を行い、キャリア開発を含めた事務組織開発の展望を打ち出したことは、ネットワーク・マネジメントに向かう「新しい学校事務職員像」を展望するものとして意義深い。

しかし同時に、同答申は、そうした「連携」強化によって派生する教員の事務負担軽減の観点からしか「学校事務」を捉えず、しかも、「アウトソーシングが可能な業務については、専門的な能力を持った民間人や退職教員等を活用して積極的にアウトソーシングしていくことも必要」との、学校事務「外部化」のさらなる方向を打ち出していた。

上述の「審議のまとめ」でも、「学校や教師が、授業時数の確保を図りつつ、各教科等の指導や

生徒指導をはじめとした本来の職務と使命を十分に果たすことができるようにするためには、教師の事務負担の軽減等が不可欠である」として、いわゆる「教員の本務論」に立脚した事務観と、教育委員会事務局と学校を仲介する中間的な支援機構を想定した運営システム観から、「事務職員の配置などの教職員定数の改善のほか、学校と地域との連携体制の構築により多様な形態の教員支援を可能とし、事務の外部化等を図る必要がある」との見方を示しているのである(4)。隘路はここにある。

各地の学校事務共同実施の趣旨をみると、総じて、①共同審査機能による事務処理の精度の向上（事務適正化）、②共同的な事務執行を通じた相互指導体制の確立（事務キャリア開発）、③共同処理による学校間の事務量の差の解消・均一化（事務均質化）、④事務処理の効率化による余剰時間の捻出と教員の事務代行（事務効率化と領域拡大）、⑤学校裁量権限の拡大に伴う新たな事務の分掌（未来指向）、が目的に位置づけられている(5)。

では、果たして、こうした目的でアウトソーシングへの道程を断ち切ることができるのだろうか。上記の①～③は、いずれも事務処理システムの最適化を意味しており、誰がその事務を担うにしても、こうした指向性は当然に求められる。つまり、これらはアウトソーシングを阻む要因とはならない。確かに、④と⑤は新たな価値創造の可能性を秘めている。ただし、⑤についてはまだ仮定でしかなく、④については、すでに力のある人々によってこれまでも果たされてきた一面があり、他方で誰がいかに何を代行しうるかの具体性がなく、その価値創造の可能性は変動幅が大きく不確定で未知数である。

これらの点からするならば、そして、行政改革の流れで次々と施設が指定管理者に移行している動きも踏まえるならば、こうした共同実施の単位もまた同じ道へと押しやられることになりかねないという見通しは、窮めて現実味を帯びている(6)。

４．学校事務「領域」固有論からの離陸

今、規制改革の流れに乗って、教育の専門性が揺らいでいる。教育行政というと、かつては文部省や教育委員会による行政と同義であった。しかし、今日では、内閣府や総務省、あるいは首長が直接に教育に関する行政施策を打ち出している。

教育行政の在り方についての提言も、教育行政学者よりも経済学や政治学、財政学の専門家たちから示されることが多くなっている。つまり、「教育行政」という領域は今もなお存在しているものの、その領域への出入りは自由化され、「教育事項に対する行政」という固有性は稀薄化しているのである(7)。

こうした情勢をさらに強化するのが、教育基本法改正によって、政府が「教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」に「教育振興基本計画」を策定し、「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない」ことになったこと（17条）である。つまり、教育行政がますます総合化し、国と地方の様々な政策課題との連動性を伴う政治的アリーナになったのである(8)。

そのため学校経営もまた、ニュー・パブリック・マネジメントの展開によって「教育組織の経営」

という意味づけが弱まり、組織一般の経営原則を適用するものに変質する危険をはらんでいる[9]。こうした情況の延長上に「学校事務」問題がある。

教育行政と学校経営のいずれもが教育専門性を稀薄化させるならば、「学校事務」の固有性もまた霧散することになる。そうなれば、学校事務は一般行政事務と同質のものへと変質し、経費や時間の効率性と均質で単純な処理システム確立の観点から「学校事務」領域は容易に「外部化」（アウトソーシング）の対象となり、正規職員としての学校事務職無用論が惹起されていくことになろう。すでに私立大学では、雇用期間の限定された契約職員や派遣職員の比率が高まり、期限切れで交替するたびにオリエンテーションの必要が生じるだけでなく、守秘義務問題もあり、そのしわ寄せが管理職者に及んできている。

こうした事態の推移に歯止めをかけるには、学校事務「領域」固有論から脱却して教員の仕事との機能連関（教育と切り離せない関係）を明示的にすることが必要である。

教諭には「児童の教育を掌る」という固有の責任と権限がある。その責任遂行と権限行使は直接的な教育担当者としての専門性に根ざすものであるが、しかし、複雑化し高度化している教育環境下においては、独占的・排他的にその責任遂行と権限行使をなしうるものではなく、協働的なサポートが不可欠である。学校事務職員の責任は、この協働的なサポートの一翼を、財務や法務、情報を中心とした自らの専門性に基づく判断力をもって担い、支援的助言を含む合規的・効率的な事務を遂行することにあるのである。

ところが、これまでの「学校事務」の発想が、いわば「学校における仕事」というパイから「学校事務」という部分（職域）を切り取る発想であった。また、その「部分」を一人で担うことで職分を確保することと引き替えに、独占的だけれども孤独で孤立した業務遂行に追い込まれてきた。しかも、こうした発想に立つ限り、切り取った部分の多寡が問題となり、標準化されていないと、教頭や教員との相対的な力関係や当該校の慣例を背景に、異動のたびにその拡張・縮小をせめぎ合うことになって軋轢を生み、またＩＣＴの発達とともに職域が浸食されて将来への不安感を募らせることも少なくなかったといえよう。

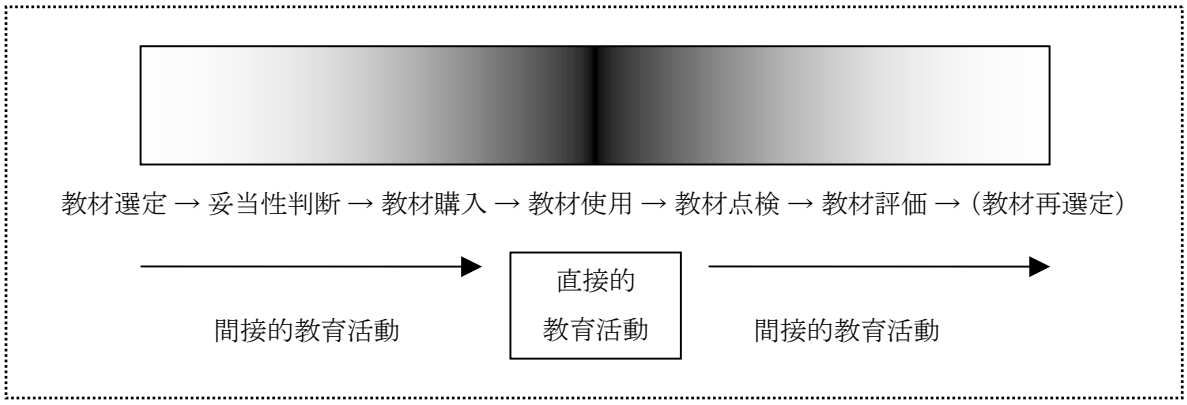
その状況に加わる新たな事態が、これまでみてきた「教員の事務負担軽減」問題であり、その「軽減」は、全国規模で、「学校事務」として切り取ってこなかった部分から「学校事務」領域に引き取る部分を切り出して（外部化して）、「学校事務」の取り分を大きくしようというものである。しかも、そのぶんどり合戦は、教員と学校事務職員との綱引きという２分法ではなく、両者のいずれでもない「外部」へも綱が渡され、三すくみである。だからこそ、軋轢が広がり深まるとともに、さらなる外部化にもさらされてしまうのである。

それに対して、教員の仕事との機能連関を図るとは、ひとつのパイを切り分けて各人の取り分を明確にするのではない。学校の仕事が様々な人々の協働的な働きによって遂行されているということを前提に、それぞれの仕事の一連の遂行過程において、パイ生地を幾層にも重ねていくことを指す。したがって、仮にパイを放射線状に切り取った（ある特定の仕事を取り出したことになる）としても、その断面は、各人の仕事で層化していることになる。別の喩えを使えば、ラグビーのトライのようである[10]。スクラムから出てきた楕円球をハーフがバックスに展開し、ウィングがトライする、という一連のプレーには、スクラムを組んでいるフォワードが協働して楕円球を最適のタイミングで掻き出す細かな働きがあり、ハーフからスタンド、そしてセンターにパスする流れにも相

手の動きを牽制しながら最適のパスやコンビネーションプレーをするための動きがあり、中央突破でセンターが創ったモールやラックの中でも、そこに居合わせたプレーヤーの働きがあり、と書き出せばきりがない綿々と連続する働きがある。途中で相手が反則をしても、レフリーはプレーの流れを優先し、すぐには笛で中断することはしない。つまり、簡単には関係を切らない。まさに、このような仕事の連続性を生み出す関わりが機能連関なのである。

具体的には、たとえば、教材購入にしても、その始まりから終わりまで特定の担当者がその事務を一人で担うのではなく、どんな教材が必要なのかの判断は直接の授業担当者が行い、その希望に添いながら教科間や学年間のバランスを考慮して教務主任や学年主任が必要性や妥当性を判断し、さらには保護者負担への配慮を管理職がなし、購入業者の選定は学校事務職員が担い、というように様々な人々が、自らの専門性や責任、権限、状況に応じて、時に一緒に、時に個別に関わり合いながら一連の遂行過程を創り上げていくことである。多くの学校の実際には、こうした遂行過程は現実のものになっていよう。それを意図的・意識的に展開してこそ協働なのである。

こうした関わりの中で、学校事務職員は、教育専門性に立脚した判断提示を行うとともに、日常的な教員との関わりにおいて学校事務全般に精通した見識に基づく振る舞いを繰り広げていくことが期待されるのである(11)。上記の教材購入に即すれば、購入した教材がいかに活用されているかを授業観察を通じて確認し、実際の使用の様子から、もっと適切な教材があるかどうかを検討することが、その一例である。このような教員と事務職との協働こそが、教育と経営の緊密な靭帯を形成するのであり、さらに両者の切り離せない関係が教育専門アリーナを固め、教育現実に規定される学校経営と社会現実に規定される教育行政との繋がりを強化するのである。



図：学校事務遂行過程のグラデーション

以上の関係をモデル的に示せば、**上図**のように、学校事務遂行過程のグラデーションとしてまとめられよう。ある学校事務は、中心は「直接的教育活動（授業など）」にあるにしても、その両端は様々な「間接的教育活動」で構成されており、その間接的教育活動は、様々な職種や役割を担う人々の協働的な働きを必要とするのである。

５.「攻めの学校づくり」に向かう学校事務職員の役割

この事態を創り上げていくには、自らの強みに眼を向け、また他者の長所にも気づきながら、そ

れらを繋げて、互いのよさによる相乗効果を引き出す「攻めの学校づくり」を展開することである。そのためには、一人で抱え込んでいた問題の根底にある「組織問題」を共有し、機能連関した手応えのある実践を重ねていくことである。すなわち、攻めの学校づくりとは、学校の強み（長所）を活かして、学校のよさを発揮し、さらに強みを強化していく働きかけと組織づくりを指す。つまり「特色ある学校づくり」に他ならない(12)。

ただし、その「特色」は、少人数教育や国際理解教育、環境教育といった取り組みのテーマや目標に位置づけられたものではなく、恵まれた条件を最大活用した連携プレーの結果として生み出されていくものである。しかも、ただ「特色」を生むのではなく、その特色は、学校としてふさわしい価値の実現でなければならない。

今、一方で少子化や過疎化によって小規模化し学校統廃合が進む教育環境の劣化状況、他方で学力や学習意欲の低下、問題行動や学校不適応が進む教育課題の混迷状況、これらが相互作用してますます顕在化する学校不信の蔓延状況が深刻なのであり、こうした状況に正対し事態の克服に協働して立ち向かっていかねばならない。

そのためには、定型的な事務処理計画ではなく、事態の克服に向け、どんな価値創造過程を組み立て、どんな価値実現を果たしていくのかの基本計画が必要となる。その計画を企画するには、①我が校のミッションを教員とともに探索し、②そのミッションを果たす中・長期ビジョンを構想した上で、③学校を取り巻く内外環境を把握・解析し、④ビジョン実現のための重点課題や重点事項を引き出し、⑤各重点項目に対して、「目指す姿」と「現状」とのギャップを診断し、⑥そのギャップを狭めるための努力事項を確定させ、⑦各努力事項についての具体的な取り組み内容を工夫し、⑧各取り組みによって生ずる変化や影響を予測し、⑨その予測に基づいて達成目標を定め、⑩各取り組みの展開過程において自己の関わりを位置づけ、⑪目標の達成度合いを教職員が相互に、そして協働的に評価していく時期や方法についての見通しを立てることである。

こうした一連の意思決定過程でも、学校事務職員が担う役割は大きい。児童生徒の実態に適合した決定を引き出すには、情報の精査に基づく情況把握と、教育効果に対する確実な見通しを必要とする。しかも、限られた資源を効果的に配分するには、戦略的な思考が必要となる。こうした判断力と思考様式は、教育についての深い理解なくして備わってこないし、その振る舞いは、財務に留まらず情報資源とネットワーク資源を直接に管理する学校事務に精通した者、つまり優れた学校事務職員こそなしうることである。

これまでも、力ある学校事務職員によって、このような働きが担われてきた。しかし、指導体制や研修システムが十分に整備されていない状況のもとで、属人的振る舞いにとどまらざるをえなかった(13)。学校事務の共同実施は、各地の設置趣旨にもあるように、この問題を克服しうる可能性を有している。しかし、教育が行われている場との親和的な関係があってこそ機能したことを看過してはならない。よく「学校に居てこそ学校事務職員である」といわれるが、この親和的関係形成が仕事の前提であることを指していると理解される。学校から物理的に離れることが常態化すれば、心理的な親和性が崩れるだけでなく、そもそも学校組織感覚は鍛えられていかない。

個々の学校が使える資源は弱体化しているし、無駄も死蔵も少なくない(14)。確かに、こうした資源を統合していくなら、新たな事業展開も可能となる。リサイクル運動の問題意識もここにある。他方、ＩＣＴの発達はめざましく、ユビキタスとモバイルの仕組みを介して、様々なネットワ

ークが機動力を発揮している。ノーマライゼーションの考え方もしだいに普及し、社会を共生可能なシステムへと改変してきている。こうした動きを支えているのは、受動的な存在から能動的な存在へと自己実現していく意思である。その動きは、組織論の観点からみれば、自己組織化を指向する営みである(15)。

学校の今後も、同じ方向で展望しうる。個々の学校に散在している資源を、地域教育資源として統合的な視点から俯瞰し、その効果的な活用と必要の視点で各学校に再配分していく見通しが、その展望である。学校事務の共同実施も、こうした展望のもとで、協働する意志と学校の実態に精通した戦略的な思考、そして企画力を高めていくことが求められる。そのためには、管轄する学校情報を共有するにとどまらず、そうした情報をもとに、各学校において、できることとできないことを探り、できることから取り組む構えと、実現可能性を高める資源獲得（外部調達と内部開発）の手だてを講じることである。こうした事態が展開していくならば、個々の学校を超えて管轄する総体を一つの学校として捉え、その組織化を開発していくことに進化する。それは、かつて永岡順が、吉本二郎の単位学校経営論を批判しつつ展望した「地域学校経営」を現実のものとすることに他ならない(16)。

ところが、先述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」では、積極的な「外部資源」を求めつつも、その「外部資源」として想定されたのが「専門的な知識・技能、経験等を有する社会教育関係団体やＮＰＯ，民間企業，ボランティア団体等」でしかない。そのため、教育委員会に対して「学校と民間団体との間の連絡調整を行う体制を整備することや、学校教育に協力してくれる人材バンクを整備することなど」を求め、各学校には「担当窓口の明確化など外部との連携・協力に関する校内の体制を整備し、どのような教育理念に基づき外部資源を活用するのか、また、教員と外部の人材との役割分担をどのように図るか等について教職員間で十分に共通理解を深めた上で実践に取り組む必要がある」ことを示唆するにとどまり、学校の内部と外部という関係認識に基づいて、依然、「単位学校経営」を基本とするマネジメント観に立脚していることがうかがえる。

教育との機能連関を図ることに加え、このマネジメント観の転換、つまり「地域学校経営」観こそが隘路を通過する重要な視点なのであり、学校事務職の強みである情報ネットワークと人的ネットワークを駆使して、共同実施の単位を地域学校経営の基地に創り上げていくことが期待されるのである。

具体的には、地域的な共生の視点から中学校区を単位として、その単位内にある各学校が、教育課程の「接続」と教育資源の「統合」を構想し、そのための協働的なシステムを開発していくことである。

すでにこうした試みを現実化する動きもある。たとえば、過疎化に伴う学校の小規模化に悩む宮崎県五ヶ瀬町では、「町全体をドーム型の義務教育一貫校」とみなし、学校間の垣根を取り払った授業展開を構想している。その点について、学校事務職のキャリアを有する日渡円教育長は、その豊富な経験とキャリアを通じて培ったセンスをもとに、「ここで、問題となるのが少人数の場合の教師の確保である。この問題を解消し、確保するのが町内を一つの学校と想定することである。例えば、小学校１年生は４つの学校でそれぞれ、10人、25人、７人、10人の授業を４人の教師で進めているが、全体を１つの授業単位、学年としてみれば、52人の児童に４人の教師がいることとなる。

教師１人当たり、児童数13人、この数は県内で進められている小学校１年生30人学級を大きく下回るのはもちろん、蠕動進行を行う場合、現有定数でも教師一人当たりの児童数は最小単位13人まではできる。同じく２年生は教師一人当たりの児童数が9.5人であるので、例えば２年生の単元を40人の単元とすれば、残りの２年生の教師３人が１年生に回ることが可能となる。その場合１年生の、教師一人当たりの児童数は、7.4人まで可能となる。このことを、全学年の全教科で最適人数を求め、極めて発達段階に左右される単元、単元の関連上動かせない単元、季節に左右される単元等を除き、単元の組み合わせを変えることによって、本来の少人数授業を進めるものである。現実的な問題である、学校間の距離の問題については、町内のスクールバス３台の利用、高機能化によって実現できる。」と、その実現可能性を述べている。ただし、「完成までにはかなりの時間を要すると思います。なぜなら、日本の教育で、単元ごとに、教える内容ごとに何人が最適かについての研究がなかったからです。」との覚悟も固めている。その試みは、まさに「学校制度の改善と授業方法の改善の両方を行おうとするもの」であり、地域学校経営構想そのものである(17)。

こうした大がかりな発想のみならず、日常的には様々な施設・設備、情報、人的資源の共同利用や相互交流など、工夫やアイデアによって多様に考えられる。必要なことは、そうした発想と意思を生み出す学校環境についての切実な改革指向なのである。そして、このようなネットワーキングを牽引する、地域情報に長けた人すなわち学校事務職によるコーディネートなのである。

（木岡　一明）

【註】

(1) こうした概念の吟味については、ジョン・I. グッドラッド、ケニス・A. シロトニック編著（中留武昭監訳）『学校と大学のパートナーシップ―理論と実践』玉川大学出版部、1994年を参照されたい。

(2) それは小中一貫教育、中高一貫教育に関心が置かれたことによる。

(3) ネットワーク・マネジメントの考え方については、南雲道朋『多元的ネットワーク社会の組織と人事』ファーストプレス、2007年を参照されたい。

(4) こうした見方の歴史的な背景については、清原正義『学校事務職員制度の研究』学事出版、1997年を参照されたい。

(5) 共同実施について、ウェッブページには多くの報告が見いだされる。たとえば、鳥取県南部町では、共同実施をする前は、「事務職員は各学校に１人配置なので、わからないときにすぐに聞ける人が職場にいない」「自分の処理は本当にこれであっているのだろうか？」「他の学校はどんな風に仕事をしてるのか」「各校の授業公開はあっても事務の仕事公開はない」「情報が集めにくい」といったことを「少しでも解消しようと平成17年４月より南部町学校事務職員共同実施を始めました!!」と説明している。

(6) たとえば秋田県では、各校配置の学校事務職員を臨時職員に移行し始めている。

(7) こうした問題に対する危惧をもって、『日本教育行政学会年報』第33号（2007年）では、「教育行政学の固有性を問う」というフォーラムを企画している。

(8) こうした認識に立つ論考として、たとえば青木栄一「領域間政治の時代の教育行政学のアイデンティティ」『日本教育行政学会年報』第33号（2007年）参照。

(9) こうした観点からの考察として、佐古秀一「学校の組織とマネジメント改革の動向と課題」『日本教育行政学会年報』第31号（2005年）がある。

(10) ラグビーと組織論の関係については、たとえば清宮克幸『究極の勝利　最強の組織とリーダーシップ論』講談社、2006年参照されたい。

(11) それはまさに、名城大学の大学・学校づくり研究科が求める、戦略思考を備えた教育プロフェッショナル人材である。

(12) 詳細は、拙編著『ステップ・アップ　学校組織マネジメント』第一法規、2007年を参照されたい。

(13) こうした属人的在り方の問題については、鎌田晶子・岡本浩一『属人思考の心理学』新曜社、2006年を参照されたい。

(14) 共同実施は、こうした事態の改善に貢献している。

(15) 自己組織化については、今田高俊「自己組織性とモダンの脱構築」(『社会の発見〈神奈川大学評論叢書第四巻〉』お茶の水書房、1994年を参照されたい。

(16) 詳細は、永岡順「教育経営組織再編の課題」永岡編『現代教育経営学』教育開発研究所、1992年を参照されたい。

(17) 引用は、木岡宛のＥメールによる。

提　言

１．学校の自主性・自律性の確立と学校評価

学校の信頼性や共同性が揺らいでいる今日、学校自らがそのあり方を見直し、教育の質保証の主体となって自主的・自律的に教育現実に立ち向かっていくことが求められている。その課題に応えていくためには、学校の組織性を高め自律性を強化していくツールとして、学校評価システムの構築を果たしていくことが重要である。

２．地域学校経営への展開と学校事務の共同実施

個々の学校の自主性・自律性の確立を果たし直接に教育課題の解決に向けて動いていくとともに、個々の学校のもてる力や資源を集結し、子どもたちの生活基盤の共通性、発達の連続性を視野に入れ、その全体にわたる教育課題に立ち向かうために、多様な学校間連携を進め、地域における共同性を確立していくことが不可欠な状況になっている。この状況において「学校事務の共同実施」の仕組みをとらえ、共同実施の組織と役割を足がかりとして地域学校経営を展望していくことが重要である。

３．教育のネットワークづくりと事務長制

学校の自主性・自律性を高めていく上で、個々の学校に配された学校事務職員が自らの職務遂行と教育活動との繋がり（校内ネットワーク）を強め学校の協働性を高める一翼を担うとともに、個々の学校に共通する課題や個々の学校では解決しがたい課題を持ち寄り、共同的に課題解決していく仕組み（地域ネットワーク）の確立が求められる。こうした仕組みを有効に機能させていくには、個々の学校事務職員の職能開発を進め、事務水準の偏差を調整し、全体を俯瞰して課題解決に必要な力や資源をコーディネートしていくリーダー的な役割が不可欠であり、事務長制導入が求められる。

４．教員と共に教育を創る学校事務職員

教育の営みは、教員のみが担って展開されているのではなく、たとえば教材の選定・購入が授業の内容や方法と結びついているように、学校事務職員の職務をはじめ様々な人々と共に展開していくものである。こうした一連の教育の過程において、個々の職種に対応して職務範囲をきっちりと裁断し分業しうるものでなく、中間の過程には相互に関わり、互いの持ち味が発揮されたり高め合いながら遂行されていく部分が存在する。こうした相互関係についての認識と実態を創り上げていくことこそが、学校の協働性の確立を導く。だからこそ、学校事務職員は自らの持ち味や専門性を明確にして固有の職務を果たしていくだけでなく、他の教職員との協働を通じてよりよい教育の創

造を担っていくことが期待される。

５．教育行政職員としての学校事務職員

今日、学校に限らず公的な機関は、いずれもコンプライアンスが問われ、健全なコスト感覚をもって職務や役割を果たしていくことが厳しく求められている。また、おびただしい情報やツールが生み出されている。こうした状況において、学校事務職員は、法務や財務、情報管理について自らの有する専門的な知識と技能をもって、一方で教育行政事務と一体的に各学校の活動に関わっていくこと、他方で学校の実態に応じた教育政策の立案に貢献していく役割が求められる。ただし、こうした役割発揮が、教育の質保証に結びついていくには、いっそう教育と発達についての深い理解が必要となる。

６．「学校事務」研究の推進－実践知と研究知の交流

「学校事務」に対する研究者の関わりは、これまであまりに限られていた。そのため、「学校事務」研究はまだ多くの課題を抱えている。たとえば、学校経営、学校管理、学校運営など、核となる用語でさえもその意味理解は多様な現状にある。また、多くの地方で共通に使われている「学校財務」という言葉についても、その実態は多岐に及んでおり、統一的な整理がなされていない現況にある。こうした事態を乗り越えていくには、各地の学校事務実践を通じて獲得されている知識や知恵と、研究から引き出されている知識との関係を整理していくことは喫緊の課題である。この課題解決には、個々の学校事務職員と研究者が交流する機会と場をいっそう生み出していくとともに、その場における実態に即した議論の活性化が不可欠である。その意味でも、日教組事務職員部をはじめ各地区ブロック、さらには大学が積極的に「学校事務」研究を推進していくことが期待される。

研究委員会日程

2007年２月27日　第１回研究委員会
2007年４月21日　第２回研究委員会
2007年６月24日　第３回研究委員会
2007年８月12日　第４回研究委員会
2007年８月26日～28日　ヒアリング
2007年11月11日　第５回研究委員会
2008年４月25日　第６回研究委員会

これからの学校事務・事務職員の在り方研究委員会名簿

委員長　　清原　正義（兵庫県立大学）
幹　事　　藤原　文雄（静岡大学）
委　員　　大田　直子（首都大学東京）
委　員　　木岡　一明（名城大学）
委　員　　日渡　　円（五ヶ瀬町教育委員会）
事務局　　野川　孝三（日教組生活局長・前事務職員部長）

2008年６月30日発行

国民教育文化総合研究所

東京都千代田区一ツ橋2-6-2　日本教育会館６階
TEL 03-3230-0564　FAX 03-3222-5416