

序 章 調査研究にあたり

I 研究の背景と調査研究の内容について

1 研究の背景と目的

平成10年9月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」の中で、審議会の目指した改革の方向として「各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のためには、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの改革が必要である。また、学校の自主性・自律性を確立するためには、それに対応した学校の運営体制と責任の明確化が必要である。」とされている。この答申の「第3章 学校の自主性・自律性の確立について」の「5 学校の事務・業務の効率化」に具体的改善方策として、学校の事務・業務の共同実施が提言されている。

さらに、平成17年10月26日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」では、総論として「義務教育の目的・理念」「新しい義務教育の姿」「義務教育の改革」などの6つのテーマで改革の要旨を示している。総論を踏まえた各論では、①教育の目標を明確にして結果を検証し質を保証する、②教師に対する揺るぎない信頼を確立する、③地方・学校の主体性と創意工夫で教育の質を高める、④確固とした教育条件を整備する、という義務教育の質の保証・向上のための4つの国家戦略を提言した。

また、平成18年に改正された教育基本法では、教育の目的や理念、教育の実施に関する基本を定めるとともに、実行計画となる「教育振興基本計画」を定めることなどについて規定した。

また、義務教育の質を保証・向上させるために、教育の実施を支える財源やその制度などの教育条件を一定水準で整備する必要があるとした。

さらに同法では、「政府は、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、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない」としている。また、地方公共団体においても、同様な基本的計画を定めるよう努めなければならないとしている。

平成10年の中央教育審議会答申で「学校事務・業務の共同実施」が提言され、その必要性が盛り込まれた。以降、事務処理体制の整備・事務の効率化については、平成19年3月の「今後の教員給与の在り方について」（中教審答申）や、平成20年3月の文部科学省による学校現場の負担軽減プロジェクトの「学校現場の負担軽減のための取組について」の中で、重ねて提言されている。

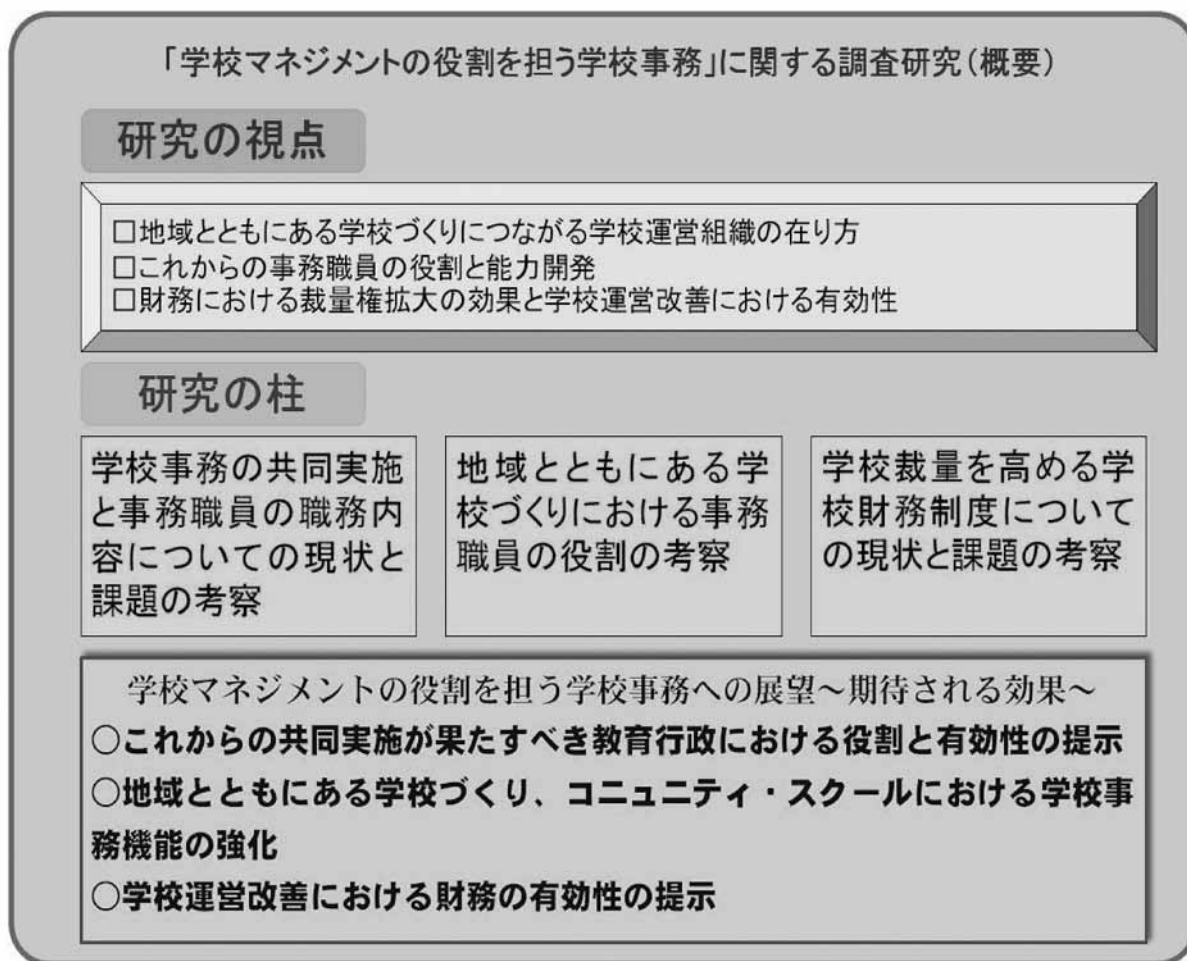
近年、様々な社会的要因に起因する学校の多忙化、教員の事務負担軽減、地域とともにある学校づくりの推進など、学校のマネジメント体制の改善、変革を必要とする課題が時代の要請となる中、学校の運営組織の在り方や学校事務・業務の共同実施の有効性が問われ、学校づくりや地域教育支援という次の段階への移行が求められていると言える。

そして、平成21年の学校教育法施行規則改正により、小・中学校においても事務長を置くことができるようになった。事務長は、校長の監督を受け、事務職員その他の職員が行う事務を総括し、その他の事務をつかさどるとしている。

学校経営ビジョンの実現や学校の経営戦略として、学校マネジメントの発想が重要となっている。この中で、学校の裁量権拡大、説明責任、保護者・地域との関係、学校財務などの学校事務への期待が高まってきている。と同時に、その中核的な役割を担う事務職員の責任もさらに重くなってきていると言える。

全国公立小中学校事務職員研究会（以下、本会という）では、従前から学校事務の現状について、事務職員の視点から調査をしてきた。また、本会の活動の中心としている研究大会などにおいても情報交換や研究協議を進め、全国の状況を把握してきた。こうした問題意識のもと、各都道府県・市区町村教育委員会に対して調査を行い、学校の自主性・自律性の確立を目指した学校運営組織の在り方や、学校マネジメントを担う事務職員の役割と資質能力について現状を把握し、課題の整理のための調査研究を進めることとした

2 調査研究の内容



(1) 研究の視点について

新しい時代の義務教育を創造するとき、地域とともにある学校づくりが重要である。そのための学校運営組織の在り方が一つ目の視点である。その学校運営組織を中核的に担う、事務職員の役割と能力開発が二つ目の視点である。そして、学校財務において、学校の裁量権拡大の効果と学校運営改善における有効性を三つ目の視点として調査・研究をすすめた。

(2) 研究の柱について

研究の視点を受けて、学校事務の共同実施と事務職員の職務内容についての現状と課題の考察をすること。地域とともにある学校づくりにおける事務職員の役割について考察すること。学校裁量権を高める学校財務制度についての現状と課題について考察することを研究の柱とした。

(3) 具体的内容について

以上の内容を考察するにあたり、現状と課題を整理するため、全国すべての都道府県教育委員会及び市区町村教育委員会へのアンケートを実施した。できるだけ細部にわたり学校事務を明らかにする必要があるものの、それを行うには、膨大な質問量が必要となった。しかし、全国からの回答をできる限り多く短時間に実施・回収することは不可能であった。そこで、この調査結果をこれからの学校マネジメントの体制整備に効果的な事務機能の在り方についての検討、研究につなげていくため、調査項目を、①学校事務・業務の共同実施(学校間連携を含んで、以下、共同実施とする。)、②事務職員の職務内容と事務長の役割、③学校の裁量権の拡大、④事務職員の資質向上を図る研修、⑤地域とともにある学校づくり、コミュニティ・スクールにおける事務職員の役割などから絞りこんだ。

① 全国各地で推進されている共同実施について、実施の有無、運営の形態や方法、業務内容、行政組織上の位置づけ等の実態を明らかにする。また、これまでの成果と課題を検証し、これからの共同実施が果たすべき教育行政や学校運営における役割と有効性を明確にする。

② 事務職員の職務内容については、多くの都道府県で、標準職務表が通知されている。しかし、平成21年度から小・中学校にも置くことができるようになった事務長については、その役割等について、どのように規定されているのか。また、全国的にどの程度の配置状況となっているのか。など、事務長の職務や事務職員の標準的な職務の在り方について現状を明らかにし、これからの事務職員が担うべき職務内容と事務長の役割について考察しなければならない。一方、各地で学校業務改善の推進の取組が進む中、学校の組織運営体制や指導体制の充実を図るため設置された副校長・主幹教諭・指導教諭などの新しい職種を含めた教職員との協働と分業、業務の再配分について現状を明確にする。

③ 学校裁量権の拡大については、平成18・19年度文部科学省「新教育システム開発プログラム」の委託を受け本会が取り組んだ「新しい時代の学校財務運営に関する調査研究」の全国調査から、一部項目について、その後の経年変化を見るため調査を実施し、財務における学校裁量権の広がり等の実態を明らかにする必要がある。総額裁量予算制度など財務における学校裁量権拡大の効果を検証し、財務と学校のマネジメントシステムとの関連性と学校運営改善における有効性を明らかにする。

④ 学校マネジメント機能を向上させるためには、教職員の資質向上は不可欠である。事務職員についてはそのキャリア形成を含めて、人材育成のための研修について、状況が明確になっていない。全国の事務職員を対象とした研修は、独立行政法人教員研修センターで実施されている「学校組織マネジメント 小中学校事務職員」の一講座のみである。都道府県及び政令市の研修実態について整理し、研修内容や実施状況について明確にする。

⑤ 地域とともにある学校づくりの推進、地域との連携、協働の観点から、学校の総合的なマネジメント体制の構築に有効な事務機能強化の事例や、急速に広がりを見せているコミュニティ・スクールにおける事務職員の役割について明らかにする必要がある。特に、平成24年度から事務職員が加配措置されたコミュニティ・スクールへの取組や加配の効果について事例調査をあわせて行い有効性を明らかにする。

4 調査研究の体制

本調査研究を実施するにあたっては、全国各都道府県に学校事務研究のネットワークを持つ本会の強みを生かし、また、平成8・9年度文部省委託事業「教育方法の改善に関する調査研究」や平成18・19年度文部科学省「新教育システム開発プログラム」の委託を受けて実施した「新しい時代の学校財務運営に関する調査研究」の経験と手法を生かして、多様で効果的な調査結果が得られるよう企画、実施、分析体制を構築した。本多正人 国立教育政策研究所総括研究官、末富 芳 日本大学准教授及び本会常任理事を中心に、調査研究委員会を組織するとともに、必要な部会等を設置し、より実働的な組織体制のもと、調査研究を推進した。