

第1章 学校運営における学校事務と事務職員の現状と課題

I 学校事務の共同実施

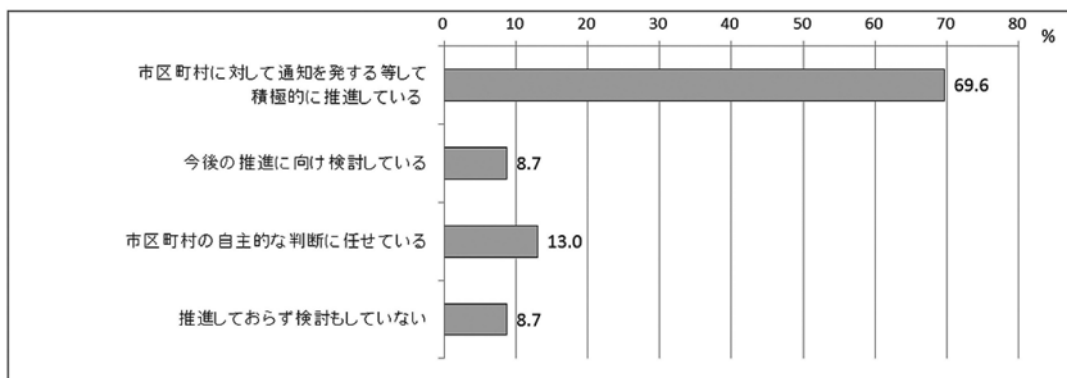
1 実施状況等

(1) 都道府県の取組状況

本調査ではまず小中学校における学校事務の共同実施（学校間連携）の推進に関する都道府県教育委員会（以下、本章では単に「県」という。）の取組姿勢について尋ねている。すなわち、事柄は市区町村教育委員会が所管する小中学校の学校事務に関するものであるから、県教育委員会の推進方策は形式的には教育長通知等を通じた間接的なものとなる。共同実施の実施要領等を県が定めるとしても通知という形式で市区町村教育委員会に示している。

調査結果によれば「市区町村に対して通知を発する等して積極的に推進している」という回答と「今後の推進に向けて検討している」という回答が大半を占め、合わせて78.3%（36県）であった（参照、図1-I-1）。

図1-I-1 都道府県における共同実施の取り組み状況(N=46)（都道府県調査A1-1）



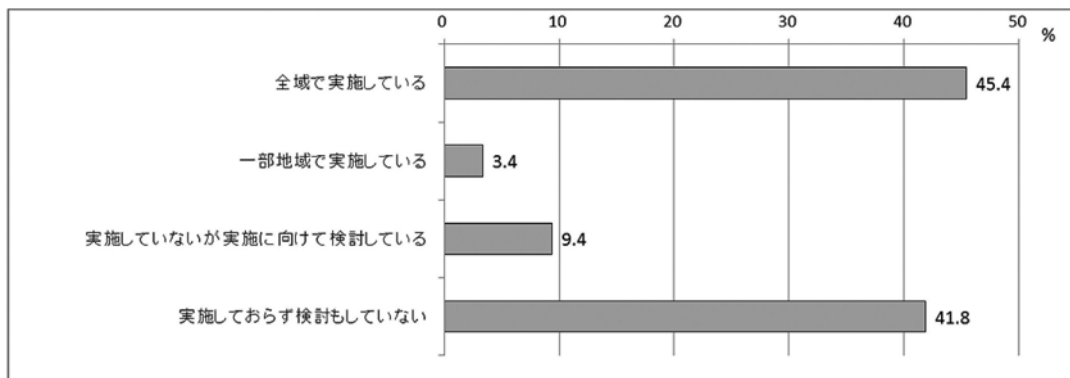
ところで、平成11年に成立した地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」平成11年7月16日法律第87号）により、地方自治法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育行政法）が改正され、両法律に、条例による事務処理特例の制度（地方自治法252条の17の2、地方教育行政法55条）が新設された。これら条例による事務処理特例の制度にもとづき、本来的に県又は県教育委員会の事務である県費負担教職員の給与に関する事務等は、市区町村の事務とする条例を制定済みの県が少なくない。いまのところ学校事務の共同実施組織で扱う事務はこれら県費負担教職員の給与等に関する事務のうち、市区町村教育委員会さらには各学校長に順次委任された権限に係る事務が多く、共同実施組織等に事務長を置く場合にはその権限が事務長に付与されることもある（本調査報告書の第2章を参照）。こうした制度環境を考えたとき、本設問について「市区町村の自主的な判断に任せている」という回答が一定数あっても不思議ではない（13.0%）。「推進しておらず検討もしていない」という回答は8.7%（4県）であった。したがって、「市区町村に対して通知を発する等して積極的に推進している」県と「今後の推進に向けて検討している」県を合わせたおよそ8割の県は、学校事務の共同実施という理念を推進すべく、県として取り得る手法に基づいて県内市区町村での導入を期待していることが分かる。

(2) 市区町村の取組状況

1) 実施状況

市区町村教育委員会における共同実施の実施状況は次の図1-I-2に見るとおり、市区町村の「全域で実施している」(45.4%)及び「一部地域で実施している」(3.4%)と回答した市区町村は合わせて48.8%(520市区町村)となった。「実施していないが実施に向けて検討している」という回答も合わせると58.2%となる。

図1-I-2 市区町村における共同実施の実施状況(N=1,066)(市区町村調査A1-1)

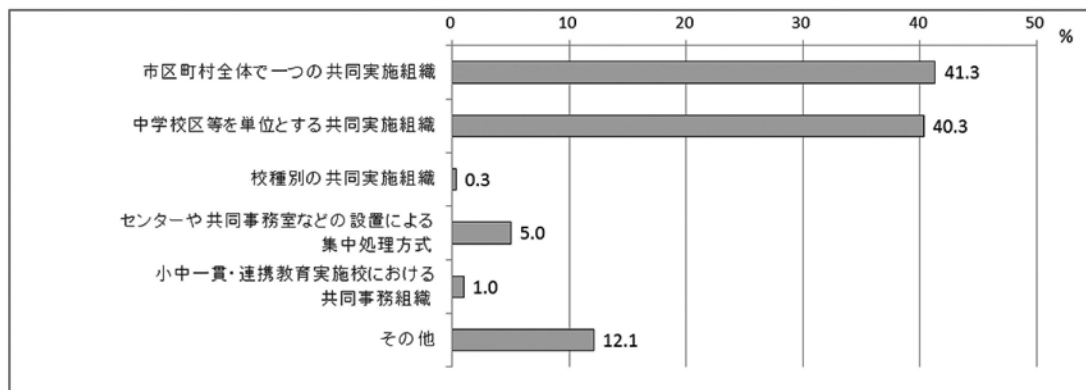


なお、参考までに本会が学校事務の共同実施を導入した市区町村の割合を調べた結果によれば、平成20年に32.8%、平成21年に33.9%、平成22年に35.5%となっており、漸次拡大傾向にあったことが分かっている。サンプル数が本調査とは異なるものの、これらの数字と合わせて考えれば拡大する傾向にあると考えることができよう。今後この共同実施の取組がどこまで普及していくか、注目されることは間違いないといえよう。

2) 実施形態

また、「全域で実施している」、「一部地域で実施している」及び「実施していないが実施に向けて検討している」と回答した市区町村において、共同実施組織がどのような範囲で設定されているかを尋ねた結果を図1-I-3に示す。ここからは「市区町村全体で一つの共同実施組織」とする場合と「中学校区等を単位とする」場合とが拮抗していることが分かった。

図1-I-3 市区町村における共同実施の実施形態(N=622)(市区町村調査A1-2)



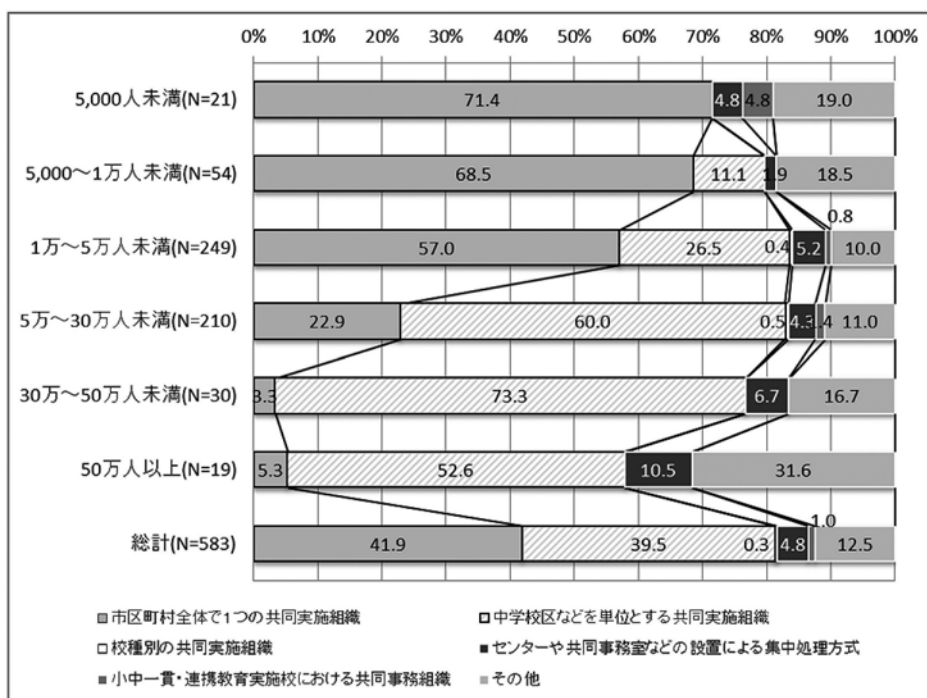
もっとも、本設問は複数回答による設問ではないため、「市区町村の全体で一つの共同実施組織」と

いう場合でも実質的には「中学校区等を単位とする」ケースになっている場合が少なくないのではないかと推察される。実際、この設問の回答を、それらの市区町村が所管する中学校数別に集計すると、「市区町村の全体で一つの共同実施組織」と回答した256市区町村のうち中学校数が1校である市区町村は71あり、中学校数2校以下(0~2校)の市区町村は136となって、256市区町村の過半数を占める結果となった。

これらの選択肢は空間的な配置のみを指標としたものであるから、実務上の共同実施の連携校となる各学校間の距離や道路状況といった地理的環境条件なども考慮しなければならないであろう。選択肢のうちの「その他」を選択した場合の具体的な記述欄には、合併前の旧町村の区域単位で実施しているという回答や、市内を地理的ブロックに分けた単位で実施しているという回答も少なくなかった。こうした慣習的な地理的区分の影響もうかがえる。また、例えば中学校区単位の共同実施組織であるからといって、当該共同実施組織の拠点校が必ず中学校でなければならないとも限らないであろうし、学校規模による事務量の違いなどが考慮されているかもしれない。少なくとも現時点では、一概にどのような設定単位がよいとは言えないであろうが、今後の状況によっては特定の類型に収れんしていく可能性もあるから、実施形態の多様性がどのような要因で決まっているかを精査する必要がある。

本設問の回答を人口区分によりクロス集計した図1-I-4を見ると、1万人未満の市区町村では市区町村全体で一つの共同実施組織とする回答が多いが、5万~30万人未満の市区町村では中学校区などを単位とする共同実施組織とした回答が比較的多い(人口規模無回答の市区町村を除く)。

図1-I-4 人口規模別の共同実施の実施形態(N=583) (市区町村調査A1-2×C1-1)



ところで、本設問の選択肢のうち、小学校同士あるいは中学校同士といった「校種別の共同実施組織」、「センターや共同事務室などの設置による集中処理方式」及び「小中一貫・連携教育実施校における共同事務組織」との回答はごくわずかであった。前述の「市区町村の全体で一つの共同実施組織」及び「中学校区等を単位とする」実施形態が空間的な設置単位を基礎としているのに対して、ここに取り上げた「校種別の共同実施組織」等の場合は、機能的・事業区分的な区割りを想定したものと言うことができる。例えば、款・項・目・節の区分からなる地方自治体の予算科目は、その項の区分において「小学校費」と「中学校費」に分かれているのが普通であるところ、項の区分相互の流用は基

本的に認められないのであるから、校種ごとに共同実施組織を設けることには共同実施組織内での予算執行上のメリットがあると考えてもよいはずである。それに対して、例えば小中一貫校を単位とする共同実施組織を設ける場合であれば、小中一貫教育の政策目標達成に対して、学校事務の共同実施がどのように寄与できたかといった評価指標を設定することもできよう。

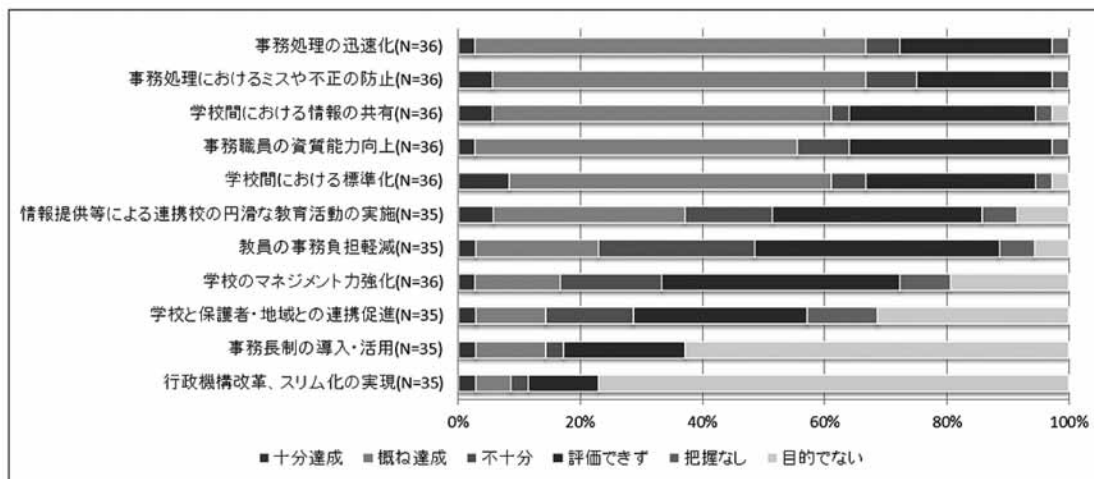
以上を要するに、学校事務の共同実施施策の多様な展開のありようを考察していく上では、センター方式による共同実施も含めて、こうした機能的な区分による実施事例についても丹念な分析や検証を蓄積していく必要があり、今後の課題であると言える。

(3) 共同実施の目的

都道府県と市区町村それぞれにおいて、共同実施を推進ないしは実施している市区町村に対して共同実施の目的及びその達成度について選択式で回答してもらった。該当する市区町村は、前掲図 1・I・1 のグラフにおいて「市区町村に対して通知を発する等して積極的に推進している」及び「今後の推進に向けて検討している」と回答した県、並びに前掲図 1・I・2 のグラフにおいて「全域で実施している」及び「一部地域で実施している」と回答した市区町村である。

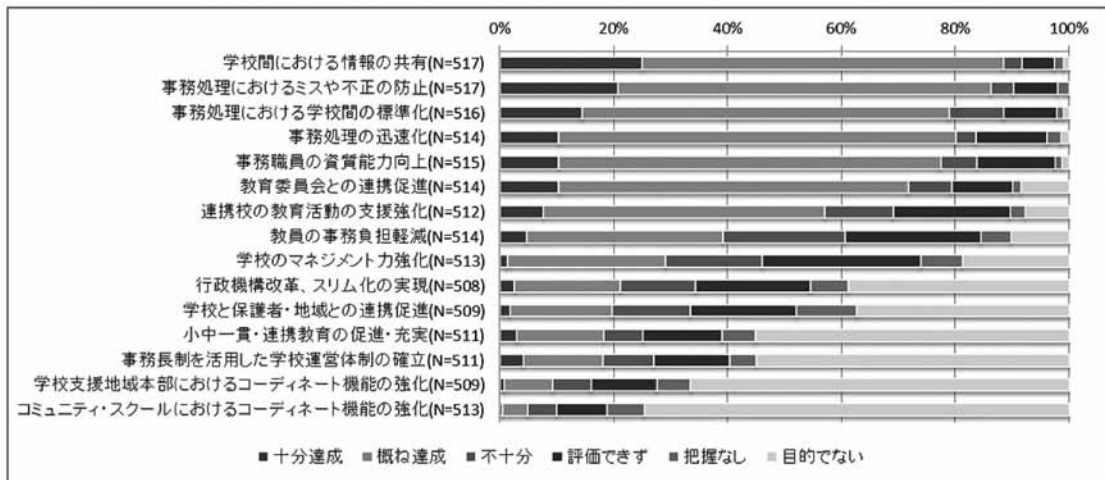
まず、「都道府県調査」の結果では「事務処理の迅速化」、「事務処理におけるミスや不正の防止」、「学校間における情報の共有」、「学校間における標準化」、「事務職員の資質能力向上」などを目的とした場合には有用感が高い結果となった（参照、図 1・I・5）。それに対して共同実施の有用感が低いのは、「教員の事務負担軽減」または「学校のマネジメント力強化」を目的とした場合であり、この場合にはその達成度を「不十分」とする回答が比較的多くなっている。

図 1-I-5 共同実施の目的と達成度（都道府県調査 A1-2）



「市区町村調査」でも県と同様の傾向が見られた。すなわち、「事務処理の迅速化」、「事務処理におけるミスや不正の防止」、「学校間における情報の共有」、「学校間における標準化」、「事務職員の資質能力向上」を目的とした場合には共同実施に対する有用感が高くなり、「教員の事務負担軽減」又は「学校のマネジメント力強化」を目的とした場合には、その達成度を「不十分」と評価する回答が多くなる点が県の場合と共通している（図 1・I・6）。

図1-I-6 共同実施の目的と達成度（市区町村調査A1-3）



いずれにしても、学校事務の共同実施を推進・導入している県・市区町村では、従来個々の学校レベルで行われてきた事務の処理能力を高めることが主たる目的とされやすく、その範囲内では有効と認識されている現状がうかがえる。

今後、学校事務の共同実施に対する教育委員会側の有用感を総合的に高めていくためには、教員の事務負担軽減及び学校のマネジメント力強化等、事務処理能力の向上以外の面で学校の管理運営といった側面で、学校事務の共同実施組織がどれほど貢献できるかが一つのポイントになるものと思われる。

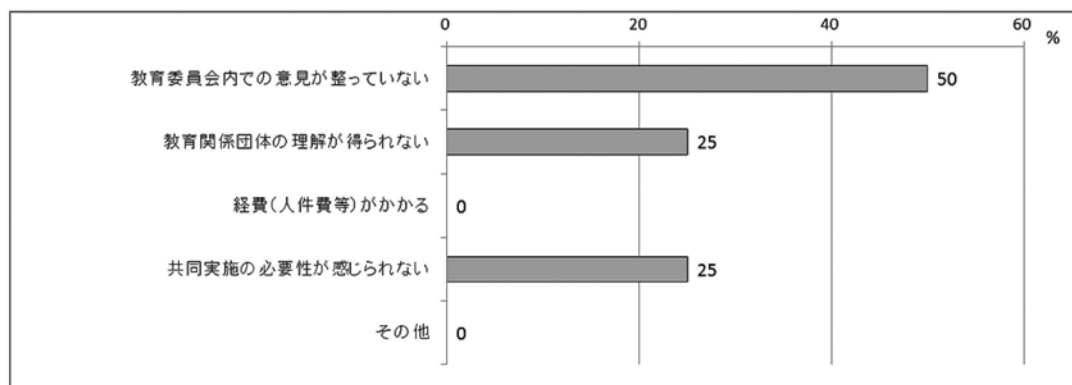
なお、「市区町村調査」の場合、「学校支援地域本部におけるコーディネート機能の強化」「コミュニティ・スクールにおけるコーディネート機能の強化」「小中一貫・連携教育の促進・充実」は、学校支援地域本部事業やコミュニティ・スクールの指定など、それぞれが個別の施策目的を持った事業として展開されていることもあるためか、共同実施の目的としていないという回答が多くなっている。ただし今後、学校支援地域本部の設置あるいはコミュニティ・スクールの指定等がさらに普及・拡大し、それぞれの施策の該当校と学校事務の共同実施との重なりが増えてくる中で、それぞれの施策の相乗的な効果が認識されるようになる可能性はある。

ところで、「都道府県調査」においても「市区町村調査」においても、「事務長制の導入・活用」及び「事務長制を活用した学校運営体制の確立」を共同実施の目的としていないとする回答が比較的多くなった。すなわち、学校事務職員が組織として一定の事務処理能力を高めていくことと特定の事務職員に責任と権限を付与することが必ずしも一体的に考えられているわけではない現状があらためて分かったと言えよう。共同実施組織において現に処理されている事務・業務の中身を再考しつつ、その責任と権限に見合う位置づけを求めていく必要があり、これに関しては第2節以降の設問によって検討してみたい。

(4) 共同実施を導入していない理由

共同実施を導入していない理由については、県（図1-I-1で「推進しておらず検討もしていない」と回答した県）の場合は、「教育委員会内での意見が整っていない」という回答が最も多かった（50.0%、2県、参照、図1-I-7）。

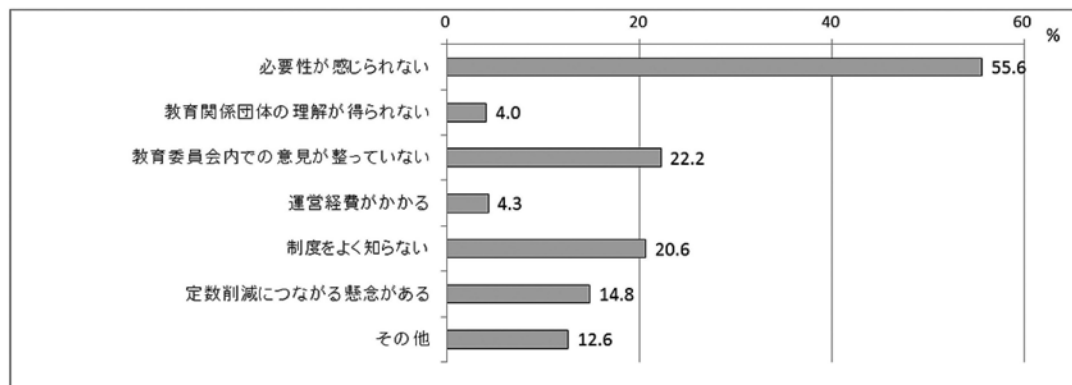
図 1-I-7 共同実施を導入していない理由（複数回答。N=4） 都道府県調査 A1-3)



市区町村（図 1-I-2 で「実施しておらず検討もしていない」と回答した市区町村）の場合は、図 1-I-8 にみるように「必要性が感じられない」とする回答が最も多くなった（55.6%、248 市区町村。）。

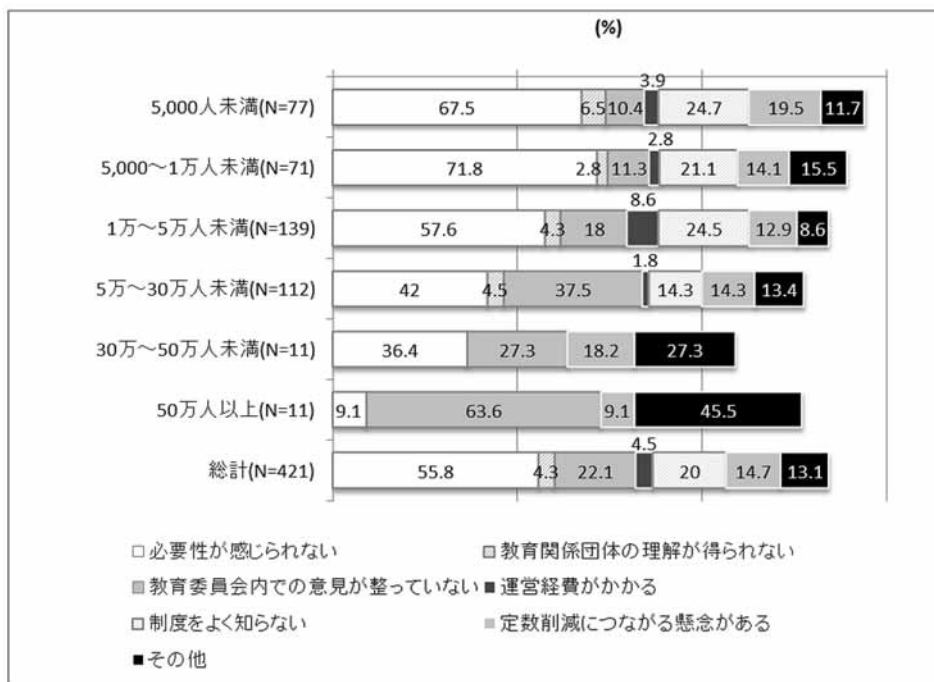
この背景として、学校事務の共同実施そのものに魅力がないという場合ももちろんあり得る。しかし、日本全体では人口規模が比較的小さい町村が多いのが実情であって、さらにごく小規模な自治体になれば、各自治体の教育委員会はその所管する全学校での事務処理状況を容易に把握できであろうし、そもそも地理的条件からいって複数の学校を連携させて共同実施をすることが不可能な場合なども考えられる。なお、選択肢「その他」として回答があった 56 件の自由記述をみると、「学校数が少ないこともあり、既に学校間の連携が図られている。」や「町内学校が小・中学校それぞれ 1 校であるため。」のように、学校数の少なさをその理由として挙げている回答が 12 件あった。

図 1-I-8 共同実施を導入していない理由（複数回答 N=446 市区町村調査 A1-4)



ここで、共同実施を導入していない理由の回答を人口規模別にみると（人口規模について無回答の市区町村を除く）、図 1-I-9 に見るように、人口 5 万人未満の人口規模が小さな市区町村で特に「必要性が感じられない」との回答が多くなっていることが分かる（複数回答のため各回答のパーセンテージの合計は 100%を超える）。

図 1-I-9 共同実施を導入していない理由の人口規模別集計（市区町村調査 A1-4×C1-1）



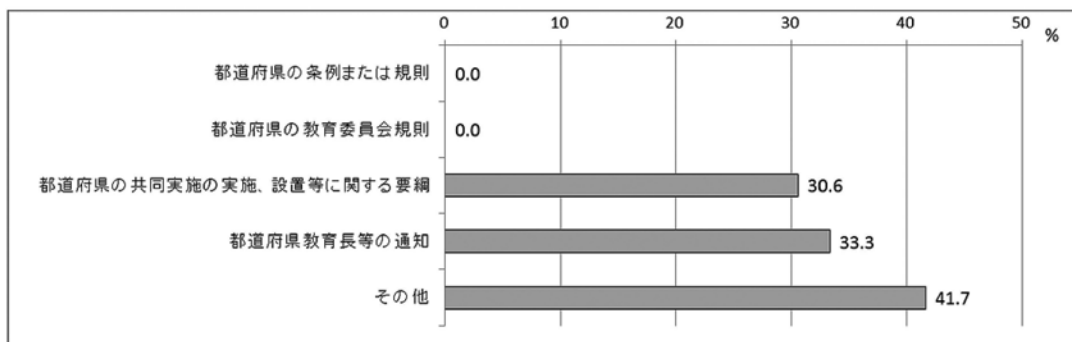
2 共同実施の推進方策

(1) 共同実施組織の設置根拠

図 1-I-10 は、共同実施を現に積極的に推進しているか今後の推進に向けて検討している県から得られた回答の結果である。

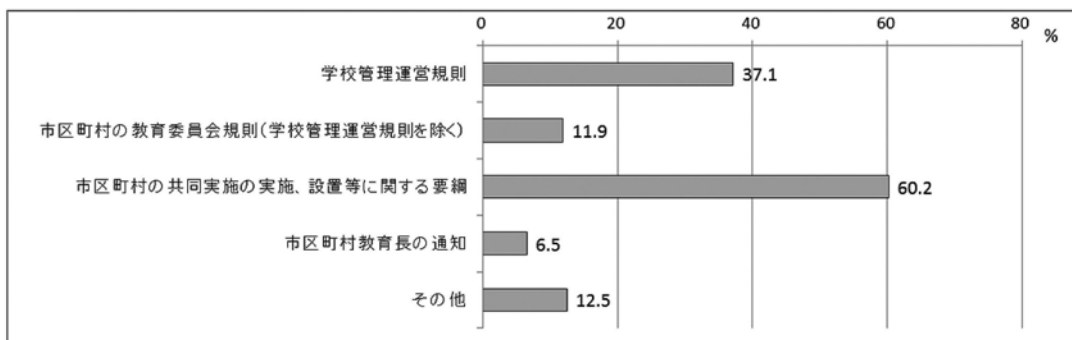
共同実施組織の設置に関する規定がどのようなレベルで設けられているか、共同実施を推進している県（A1-1 の設問で「市区町村に対して通知を発する等して積極的に推進している」「今後の推進に向け検討している」と回答した県）に共同実施の設置根拠を尋ねたところ、条例または教育委員会規則との回答はなかった。すなわち、要綱または通知において定められていることが分かった。

図 1-I-10 共同実施組織の設置に関する規定等（複数回答 N=36 都道府県調査 A2-1）



同様に、「市区町村調査」A1-1 の設問で学校事務の共同実施を「全域で実施している」「一部地域で実施している」と回答した市区町村に対して共同実施組織の設置根拠規定を尋ねたところ、「学校管理運営規則」よりも「共同実施の実施・設置等に関する要綱」の回答が多くなっている（参照、図 1-I-11）。

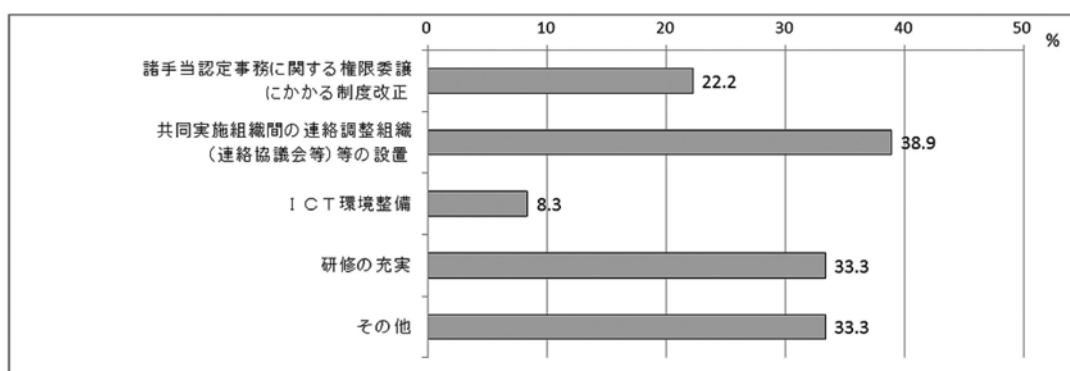
図 1-I-11 共同実施組織の根拠規定（複数回答 N=520 市区町村調査 A2-2）



(2) 共同実施の設置に伴う規則・規程の改正等

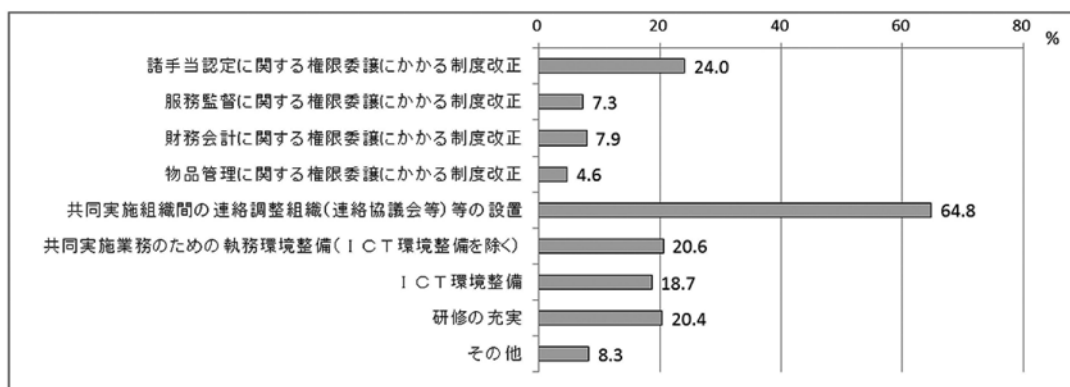
共同実施組織の設置によって行われた規則・規程の改正や条件整備の有無に関する設問では、「都道府県調査」では「共同実施組織間の連絡調整組織等の設置」(38.9%、14 県)「研修の充実」(33.3%、12 県)「諸手当認定事務に関する権限委譲にかかる制度改正」(22.2%、8 県)という回答が多くなった(参照、図 1-I-12)。

図 1-I-12 共同実施組織の設置によって行った規則・規程等の改正や条件整備（複数回答 N=36 都道府県調査 A2-2）



「市区町村調査」の同様の設問に対しては、「共同実施組織間の連絡調整組織」に回答が集中した。その一方で、「服務監督に関する権限委譲にかかる制度改正」「財務会計に関する権限委譲にかかる制度改正」「物品管理に関する権限委譲にかかる制度改正」の回答が比較的少ない(参照、図 1-I-13)。前述の 2 (1) 節で見たように、学校管理運営規則上にその設置根拠を有する共同実施組織が比較的少ないのであるから、これらのこととも併せて考えるならば、仮に学校事務の共同実施を導入したからといってその共同実施組織に学校管理運営事務上の実体的な権限と責任を付与するような規則・規程等の改正までもが一気に実現していくというわけではなく、共同実施組織間の連絡調整組織を立ち上げることを足がかりとして導入されていると言えよう。

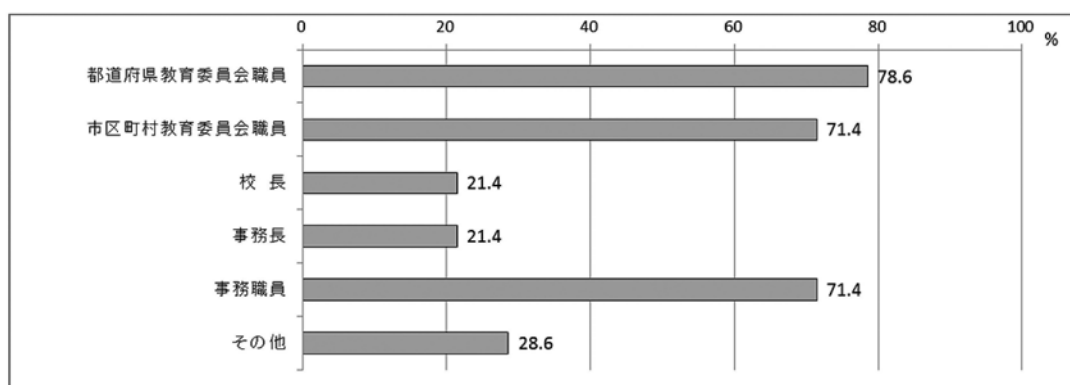
図 1-I-13 共同実施組織の設置によって行った規則・規程等の改正や条件整備（複数回答 N=520 市区町村調査 A2-2）



(3) 共同実施組織間の連絡調整組織の構成員

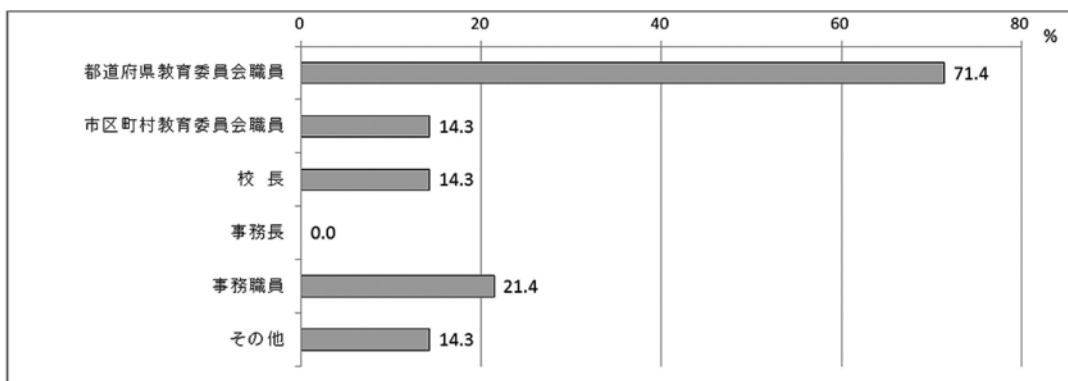
県で共同実施組織間の連絡調整組織（連絡協議会等）等を設置したところでは、都道府県教育委員会職員、市区町村教育委員会職員、学校事務職員が主要メンバーとなっていることが分かった。それに対して校長、事務長は比較的少ない結果となった（参照、図 1-I-14）。

図 1-I-14 共同実施推進のための組織（連絡協議会等）の構成メンバー（複数回答 N=14 都道府県調査 A2-3）



また、その連絡調整組織の運営責任者には都道府県教育委員会職員が充てられる場合が多い(9 県、64.3%。参照、図 1-I-15)。

図1-I-15 共同実施推進のための組織（連絡協議会等）の運営責任者（複数回答 N=14 都道府県調査 A2-4）



市区町村調査によれば、市区町村に学校事務の共同実施推進のための組織（連絡協議会等）が置かれる場合は、「市区町村単位」で設置される場合が多いことが分かった（参照、図1-I-16）。そしてその主要な構成メンバーには、教育委員会事務局職員、校長、事務職員がなっているようである（図1-I-17）。

図1-I-16 共同実施推進のための組織（連絡協議会等）の設置単位（複数回答 N=337 市区町村調査 A2-7）

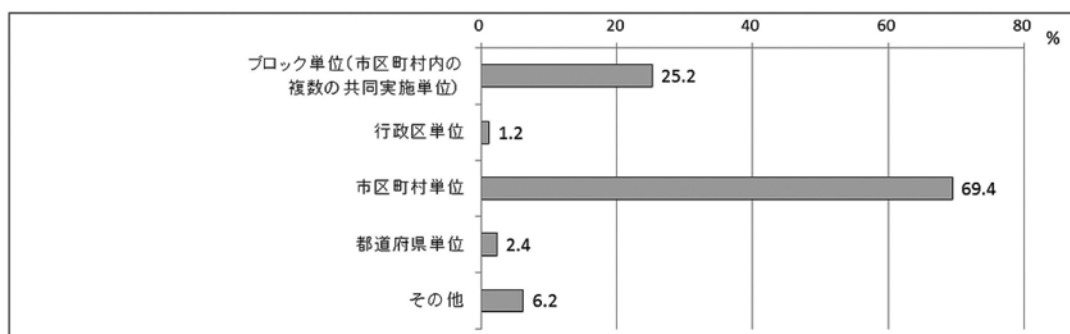
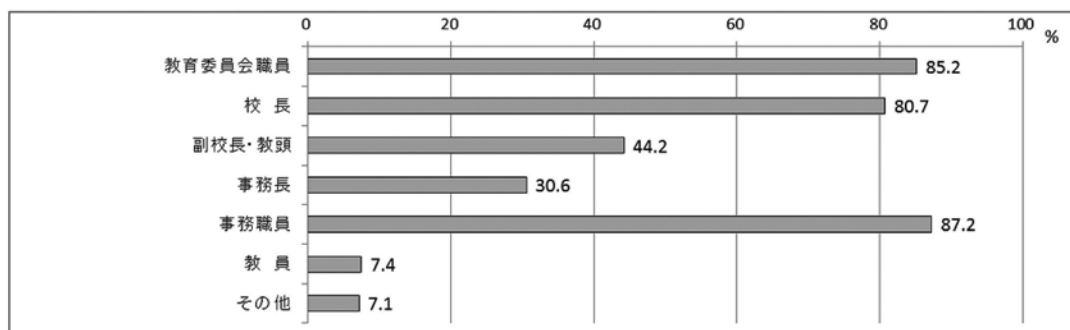
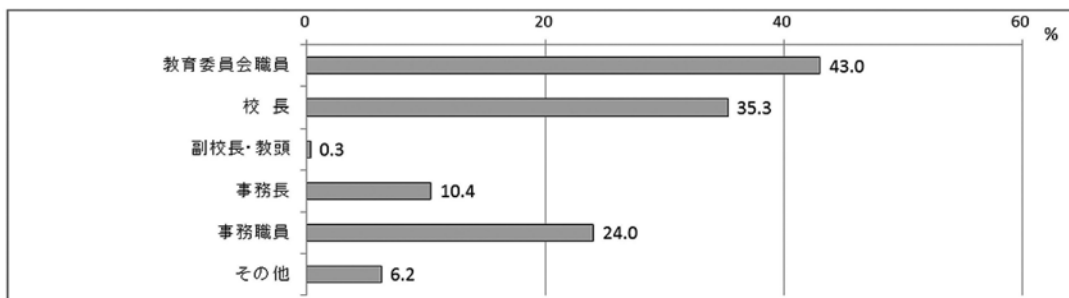


図1-I-17 共同実施推進のための組織（連絡協議会等）の構成メンバー（複数回答 N=337 市区町村調査 A2-8）



また連絡協議会等の運営責任者には教育委員会職員が充てられるという回答が43.0%でもっとも多い。それに次いで校長という回答が多くなった（35.3%）。事務長は10.4%と少ない。もっとも、本来事務長も職種としては学校事務職員であるから、事務長と事務職員を合わせると34.3%となり、校長とほぼ同じくらいの比率で共同実施推進のための組織の運営責任者となっていることが分かる（参照、図1-I-18）。

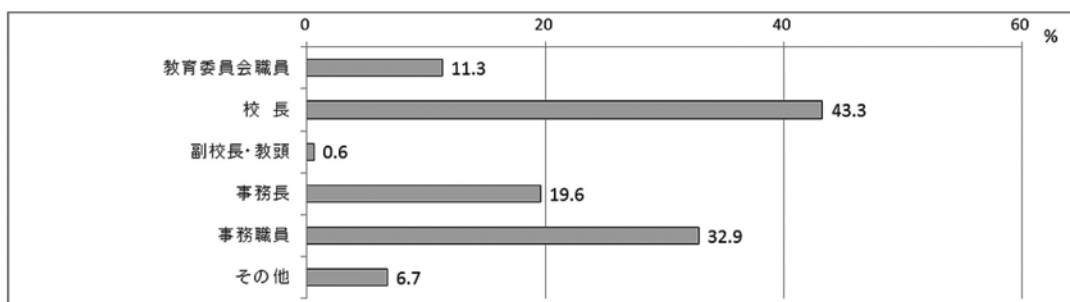
図1-I-18 共同実施推進のための組織（連絡協議会等）の運営責任者（複数回答 N=337 市区町村調査 A2-9）



(4) 共同実施組織の長

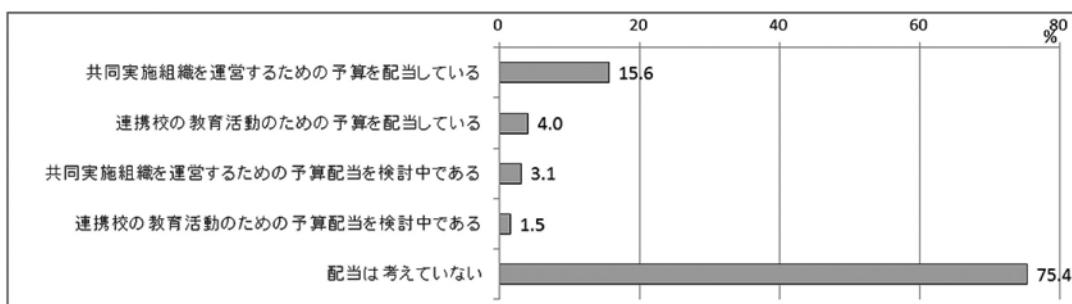
共同実施組織の長となる者の具体的な職名を見ると、事務長の19.6%と事務職員の32.9%を合わせると学校事務職員が共同実施組織の長となっている例が52.5%と最も多くなる。しかし、校長という回答も少なくないから(43.3%)、前述したような共同実施組織に付与される権限と責任に関して、校長のもつ権限に依存しなければならない場合が多いという現状を指摘できるであろう(参照、図1-I-19)。

図1-I-19 共同実施組織の長（複数回答 N=520 市区町村調査 A2-5）



なお、こうした共同実施組織の長に与えられた権限と責任の問題はとりわけ予算執行の権限に即して検討するのが分かりやすい。すなわち、学校事務の共同実施を実施していると回答した市区町村のうち、共同実施組織の長が執行できる予算を配当している市区町村(「共同実施組織を運営するための予算を配当している」及び「連携校の教育活動のための予算を配当している」と回答した市区町村)は、19.6%にすぎず、そうした予算を配当することを検討中との回答もきわめて少ない。約75%の市区町村では協同実施組織の長が執行できる予算の配当は考えられていない(参照、図1-I-20)。確かに、共同実施の連携校の教育活動のための予算ということであれば、連携校の各校に配分されている予算からそれぞれの学校において拠出ないし支出処理すればよいとの判断もあり得る。しかし、共同実施組織が主体的に活動を行う上で、その独自の予算を執行できるようにすることは制度的な条件整備においては不可欠の要素というべきところであろう。

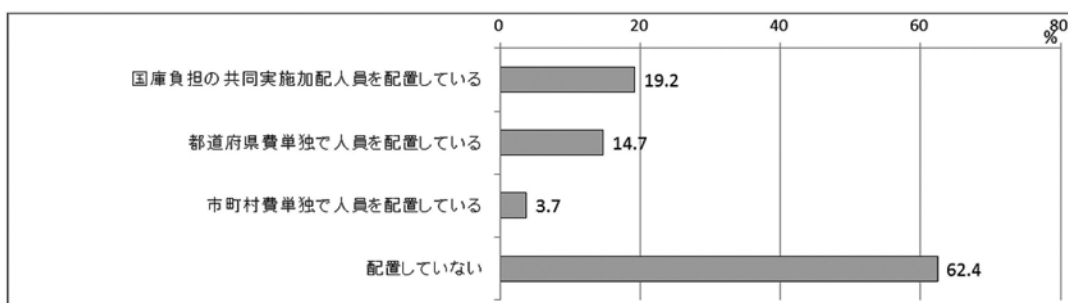
図1-I-20 共同実施組織の長が執行できる予算（複数回答 N=520 市区町村調査 A2-6）



(5) 共同実施の組織体制

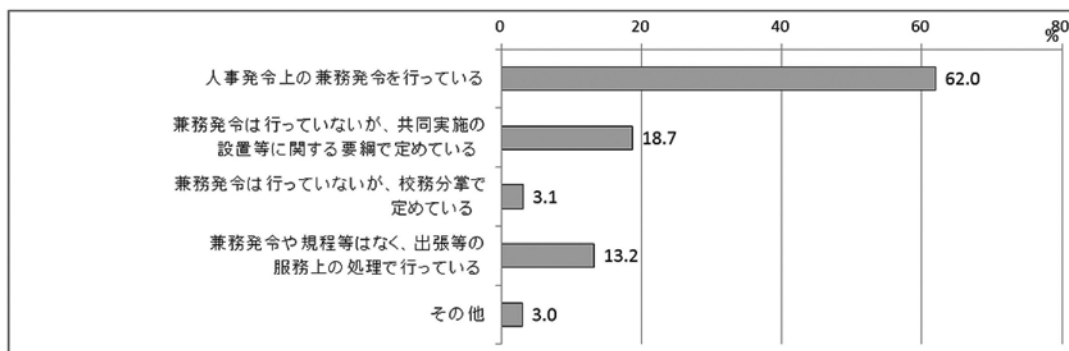
学校事務の共同実施を行うことによって、各連携校の従来の業務に加えて新たに固有の業務が発生するのであるから、共同実施を円滑に進めていくためには、共同実施組織それ自体の規模と、既存の職員による執務体制の在り方が同時に検討されておかねばならない。まず、共同実施組織運営のための体制整備について人員の配置の観点を調査したところ、非正規の臨時職員やパートタイマーを含めて、国の基礎定数以外に特に追加的な人員の配置をしていないとの回答が62.4%と過半を占めた(参照、図1-I-21)。追加的な人員配置をしているとの回答では、国庫負担の共同実施加配を活用しているのが19.2%と最も多くなった。市町村費単独で人員を配置しているという回答は最も少なく、3.7%である。

図1-I-21 共同実施組織運営のための事務職員の配置（複数回答 N=511 市区町村調査 A2-3）



次に、主に県費負担の事務職員にかかわる事柄であるが、連携校事務職員の執務体制の整備状況を調査したところ、人事発令上の兼務発令によって、共同実施に携わることができている場合が62.0%と過半を占めていることが分かった。学校事務の共同実施は学校事務職員の研修といった付随的業務ではなく、本来的業務として考えるべきところであるから、兼務発令によるところが望ましいことは改めて指摘するまでもないであろう。従って、この面での条件整備は進展が見られると評価できる(参照、図1-I-22)。

図 1-I-22 共同実施組織における事務職員の業務従事（市区町村調査 A2-4）



3 共同実施の課題

本調査の特色の一つは、学校事務の共同実施を導入している市区町村において、共同実施にどのような役割が期待されており、それが現状においてどの程度達成されたと認識されているのかを明らかにした点にある。

1（3）で述べたように、学校事務の共同実施の目的としては、一般的に学校レベルの事務処理能力の向上が目指されていると言え、その限りでは有用性が高いと認識されていることが分かった。しかし、県費負担教職員の旅費や給与に関する事務や、学校配当予算の執行に関する事務などにおける事務処理能力改善の効果が波及していく範囲としては、学校の教職員やせいぜい自治体の教育行政機関内部にとどまると言わざるを得ない。今後、学校事務の共同実施を広く導入することを目指すのであれば、児童生徒やその保護者、あるいは学校を取り巻く地域住民にまでメリットを還元できるよう構想されていくことが望ましいであろう。学校運営体制の確立や教員の事務負担軽減は、つまるところ児童生徒への対応を充実させることになり、小中一貫・連携教育の促進・充実、学校と保護者・地域との連携促進などは、それ自体が保護者・住民の教育ニーズに応えるための独自施策として展開されていく施策でもある。こうした施策と学校事務の共同実施が一体的に運用されていく段階へと移行していく必要がある。

学校事務の共同実施を導入していない県・市区町村においては、その必要性が感じられないとする回答が少なくない。確かに、市町村合併が進んだとはいえ、特に市区町村レベルでは、学校を多数有する自治体は多くない。例えば、平成 23 年度の学校基本調査（市町村別集計）から、分校を除く公立小学校数が 5 校以下を抽出してみると 762 市区町村となり、同じく中学校数 3 校以下を抽出してみると 969 市区町村となる。1（4）でも述べたように、所管する学校が少なければ個々の学校レベルでの事務処理能力を教育委員会が直接把握し対策を立てることが可能であるかもしれない。しかし、例えば学校運営体制の確立や小中一貫教育、地域連携等の新しい学校運営形態等は小規模市町村においても政策課題として十分成り立ち得るから、これらの施策と学校事務の共同実施とを一体的に運用していく余地がまだあると言えよう。

また、2（1）で見たように、学校事務の共同実施組織は共同実施のための要綱等に根拠を有する場合が多い。本報告書第 2 章の学校運営改善に係る事例の中で紹介している各県の場合のように、要綱等の中に施策の目的や理念を謳い、また共同実施組織として所管する事務として、もともと教員にゆだねられてきた事務を書き込んだり、教員への支援業務を一つの柱とすることを明示したりするのであればよいが、共同実施を行うために共同実施組織を置くという限定的な機能しか期待されないようであれば今後の進展が危惧される。

共同実施組織が相応の根拠規定により市区町村の恒常的な公式組織体系の中に位置付けられていくことが重要であろう。例えば、前述した小中一貫教育や学校と地域との連携促進などの新しい学校教

育施策の受け皿としての機能も追加的に担えるよう一定の権限や責任を付与した組織として位置付けるなど、その応用可能性を拡大させ得るように、設置根拠規定の在り方も併せて検討することが重要であろう。

そして、県レベルあるいは市区町村レベルで設置される共同実施推進のための連絡調整組織において学校事務職員はその構成メンバーの一人となっていることが多いのであり、さらにそうした連絡調整組織の運営責任者となる場合も少なくないのであるから、今後学校事務職員は、かかる連絡調整の場においても、学校事務の共同実施を有効に機能させて学校運営の改善に役立てていくための様々な提言を積極的・継続的に行っていく責務を担っていると言うべきであろう。