

# 学校事務共同実施に関する基礎的研究

福島 正行

## 1. 研究課題と問題意識

本稿では、X県の事務長へのヒアリングを通じて、学校事務共同実施（以下、共同実施）の組織に関する基礎的な事項やその効果、課題を明らかにする。本稿の目的は、これを通じて、共同実施の発展的継続の組織的要因を検討する基礎的知見を得ることである。「共同実施」については、「学校事務を学校間の連携や共同組織によって運営する事業」としておく。その具体的な方法や形態は定義されてはいないが、おおそ地域に設けられた学校事務拠点校を中心に「数校のグループをつくり、グループ内で事務の共同処理や相互支援を行うか、あるいは指導助言体制をつくる」（清原 2005）というものである。

中央教育審議会答申（以下、中教審答申）（1998）「今後の地方教育行政の在り方について」以降、学校の自主性、自律性の確立が求められている。複雑化、価値多様化する社会に耐えうる柔軟で強靱な学校組織を構築することが、目下の学校における課題となっている。その中で、学校事務職員に焦点が当てられ、また共同実施による学校事務や学校経営のあり方が論じられることも増えてきた。中教審での提言でいえば、共同実施は、学校事務を組織的に行っていくことを通じて、その効率化を促し学校の自律性を支えていくことを期待されていた（中教審 1998）。中教審答申「今後の教員給与の在り方について」（2007年）においては、共同実施を通じた「効率化」に加え、学校事務の「標準化」や「職員の資質向上」にも言及された。中教審答申「今後の教員給与の在り方について」（2007年）においては「教員が抱える事務負担」の軽減のため事務職員が「学校運営に一層積極的に関わる」ことにも触れられた。そして、中

教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」（2015年）においては、学校管理職の補佐や、共同実施を通じた教員の事務作業の負担軽減、学校間連携の推進を射程に入れた上、学校事務職員を学校運営スタッフの一人として位置づけた。このように学校事務職員は共同実施を通じて、学校経営の担い手の一人として位置づけることが期待されているのである。

翻って、共同実施の導入、定着にあたっては、問題点も指摘されている。たとえば、中島・川上（2014）では、共同実施の取り組みの導入段階において、①教育支援にまで手が回らないこと、②共同実施の長の負担増加、事務処理の煩雑化、③必要な研修が未整備、④事務職員の意識の違いなどの問題が起こっていることなどが報告されている。他方で、共同実施が導入されたとしても、教師の負担軽減にまでは至っていないという報告もある（神林・青木 2014）。こうした報告を踏まえながらも、共同実施がいかなるシステムのもと、いかなる工夫のもとで進められているのか、という点を本稿の問いとして設定した。

なお、本稿では、調査の対象を公立小中学校に限定する。

## 2. 事例の選定と調査概要

### (1) 事例の選定

上記研究課題に迫るために、ヒアリング調査を実施した。本稿はヒアリングによって得られた定性的データを分析する事例研究である。

調査対象者は、X県における公立小中学校事務長とした。その理由は、第一に、X県は共同実施のシステムを全県に導入して10年<sup>(1)</sup>という、比較的長い時間を経過しており、その間の

実践の蓄積が比較的多いと考えられた点がある。第二に、調査年度（2016年度）において、事務長制度が導入された点がある。これに伴って教職員の諸手当認定に関する権限が事務長などの学校事務職員に移譲されることになった。権限（と責任）が付与されることになった事務長が、共同実施に対しどのような認識を持ち、いかなる打ち手を打ちながら業務を行っているかを明らかにできれば、共同実施の実態を把握し、今後の方向性を考察する材料になると判断した。

(2) 調査の枠組み

清原（2001）は、黎明期の共同実施のあり方について「学校事務が効率的に処理されるだけでなく、（中略）学校改革につながるという視点がどうしても欠かせない」とし、共同実施組織の「学校支援機能」を充実させることが重要であると述べている。また、藤原（2008）

は、教育委員会にとって共同実施のメリットは大きいとしても「校長にとってメリットは何かということを考えないと彼らの理解や支持は得られないという結果」になると指摘している。こうした事態は、共同実施を形骸化させず発展的に継続させることを考える上では見過ごせない。本稿では、共同実施が学校事務の業務改善だけでなく、学校支援にどうつなげているのかという視点から実態を把握する。

その組織的要因を捉えていく枠組みとして、前述の研究課題と問題意識、先行研究の状況を踏まえながら、藤原（2008）のモデルを採用した（図1）。すなわち、学校支援を促進していくための学校事務職員（共同実施の体制）と地教委、学校（学校管理職）との関係を射程に入れた。

(3) 調査概要

調査対象者は、X県内で事務長の職にある7

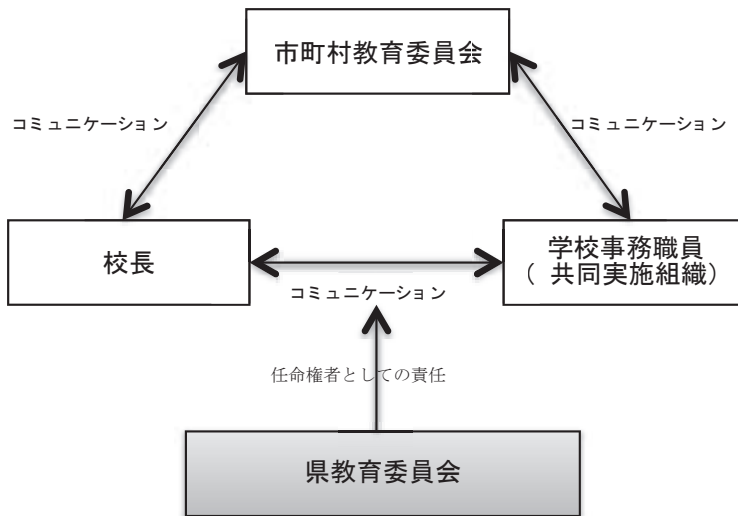


図1 学校事務の共同実施の当事者 藤原（2008）より引用

表1 調査対象者のプロフィール

	性別	年齢	勤続	学校種	採用	職歴
A	男性	50代後半	40年	中学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員
B	男性	50代後半	42年	中学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員
C	男性	50代後半	42年	小学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員
D	男性	50代後半	41年	小学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員
E	男性	50代後半	42年	中学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員
F	男性	50代後半	40年	小学校	地方公務員枠	小学校事務職員・中学校事務職員

名のうち、調査の了解が得られた6名とした(表1)。AからFは、全員が勤務経験40年以上のベテラン学校事務職員である。また、全員が地方公務員枠で採用されているが、職にある間、継続して公立義務教育学校の事務職員であった者である。この6名に対し、ヒアリングを実施した(一人、約60分)。ヒアリングの内容は、調査対象者の了解を得て全て録音し、後に文字起こすかたちで記録した。

ヒアリングまでの手順であるが、あらかじめ研究課題に関する質問紙を作成し、調査依頼をすると同時に配布し、後に回収した。ヒアリングでは、筆者が質問紙への回答を整理した後、回答の不備や質問紙では十分に読み取れない内容を中心に聞き取りをした(2016年11月)。

この質問紙では、主に調査対象者の年齢、性別、在職年数などの基本的情報に関するもの、各自治体で作成する共同実施の要綱(以下、「要綱」)の内容、自由記述の他、共同実施の効果に関する認識を尋ねた(後述)。

### 3. 共同実施の概要

本節では、各自治体で作成した「要綱」と、筆者が作成した前述の質問紙への調査対象者の回答をもとに、X県における共同実施に関して、その概要(組織と成果)を整理する。

#### (1) 共同実施の組織

X県の共同実施は、県が示したモデル案を各自治体が参照した上で、それぞれの自治体が整備している。それゆえ、①目的(「効率化」「学校運営への参画」「教員の負担軽減」)、②組織(複数の学校で構成される共同実施グループ、共同実施リーダー・副リーダーの設置、所掌など)、③連携(共同実施当事者による共同実施の運営組織の設置)など、「要綱」としてまとめられている内容はほぼ共通している。

各自治体の共同実施組織は、具体的には図のようになっている(図2)。

##### ① 共同実施グループ

共同実施グループは、複数の学校の事務職員がグループ内の学校事務を共同で処理する組織である。概要は表2の通りである。

共同実施グループには、共同実施リーダー<sup>(2)</sup>と副リーダー<sup>(3)</sup>が置かれることが各自治体で共通している。共同実施の所掌についてもほぼ共通の内容である。所掌は、「要綱」上、概して、①給与・手当、旅費に関する事務、②財務・管財、③研修などについて共同で行う、と整理することができる。

他方で、共同実施グループの名称については、各自治体に委ねられているようで、「〇〇連絡会」(Aが所属する自治体、本節のAからF

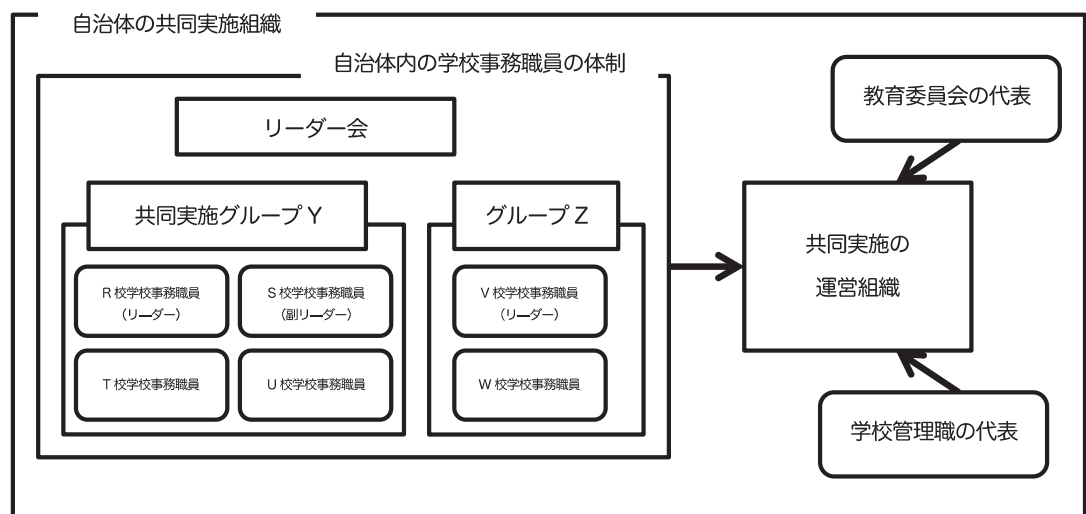


図2 自治体の共同実施組織の概略

表2 調査対象者が所属する自治体の共同実施グループの概要

	人口	学校数	グループ数	会議頻度	所掌
A	約9.8万人	30	4	月に1度 年に13回	<ul style="list-style-type: none"> <li>給与・手当に関する事務</li> <li>旅費に関する事務</li> <li>学校財務・管財に関する事務</li> <li>新採用職員等の支援に関する事務</li> <li>その他共同実施により効率化が図られる事務</li> </ul>
B	約2.7万人	14	1	月に2回 年に24回	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育長から委任された事務</li> <li>学校事務の適正化に関すること</li> <li>安定した学校事務機能の提供に関すること</li> <li>学校事務の支援に関すること</li> <li>学校事務の研修に関すること</li> <li>その他学校経営の支援に関すること</li> </ul>
C	約5.5万人	29	3	月に3回 年に36回	<ul style="list-style-type: none"> <li>給与、手当及び旅費に関する事務</li> <li>学校財務に関する事務</li> <li>情報管理に関する事務</li> <li>新採用職員等の支援に関する事務</li> <li>その他共同実施により効率化が図られる事務</li> </ul>
D	約2.8万人	12	1	月に2回 年に20回	(特に記載なし)
E	約12.1万人	50	8	月に2回 年に18回	<ul style="list-style-type: none"> <li>給与、手当及び旅費に関する事務</li> <li>学校財務に関する事務</li> <li>情報管理に関する事務</li> <li>新採用職員等の支援に関する事務</li> <li>その他共同実施により効率化が図られる事務</li> </ul>
F	約3.8万人	20	4	月に2回 年に20回	<ul style="list-style-type: none"> <li>給与に関する事務</li> <li>旅費に関する事務</li> <li>各種会計に関する事務</li> <li>新採用職員等の支援に関する事務</li> <li>その他共同実施により効率化が図れる事務</li> </ul>

【表注】

- ・ 本表でアルファベットは、それぞれが所属する自治体を指す。
- ・ 自治体人口は2016年11月現在で概数。
- ・ 「学校数」は自治体内における公立小中学校数。
- ・ 「グループ数」は自治体内における共同実施グループ数。
- ・ 「会議頻度」について、月の頻度については「要綱」を、年の頻度については調査対象者からの提供資料である「学校事務共同実施の実施計画」を主に参照した。
- ・ 「所掌」は、「要綱」を参照した。

は以下同様)、「〇〇事務室」(B、C、D)、「〇〇共同実施グループ」(E、F)というように様々である。また、一自治体におけるグループ数やグループ規模についても同様に各自治体で異なる。グループ数でいえば、B、Dにおいては1つのグループで自治体内の全ての学校をカバーしているのに対し、Eにおいては自治体内の学校数が多いため8つのグループが置かれている。

共同実施リーダーの役割については、「要綱」上、共同実施グループの「総括」であることが共通している。チームづくりやグループ内の役割分担などは、共同実施リーダーの役割である。なお、X県においては2015年度より、事務長が設置されている自治体に限定して、共同実施リーダーがグループ内の教職員に関わる書類の

収集、審査、決裁の一連の流れの最終決裁者として位置づいている。ゆえに、調査時現在において、このプロセスを円滑に運ぶ手だてを打っていくことが、共同実施リーダーの役割のうち大きなウェイトを占めている<sup>(4)</sup>。

② リーダー会

リーダー会は、共同実施リーダーなどが中心となって構成される組織である。主に、自治体内の共同実施について、前述した目的を達成するための意見集約、連絡調整などが行われる。また、後述の共同実施の運営組織に対する提案について取りまとめられる場でもある。

ただし、設置やその構成員などは各自治体に委ねられているようである。Aでは共同実施リーダーによって構成される。Cでは共同実施

表3 調査対象者が所属する自治体の運営組織の概要

会議頻度	構成員	協議題
A 年1回	【教委】 地教委担当者 【学校】 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 事務長	・ 共同実施による事務の効率化に関すること ・ 共同実施による学校の管理運営の支援に関すること ・ その他事務処理の効率化に関すること
B 年1回	【教委】 地教委担当者 【学校】 拠点校の校長 拠点校の副校長 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 事務長 事務長を補佐する者	・ 共同実施の運営計画、実施報告及び評価に関すること ・ 共同実施にかかる推進体制に関すること ・ その他共同実施に関すること
C 年2回	【教委】 地教委担当者 【学校】 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 事務長 事務長を補佐する者 共同実施リーダー 共同実施副リーダー	記載なし ※運営組織の目的として、「共同実施の円滑な実施と連絡調整を行い、成果や課題等を共有し、質の高い共同事務処理の推進及び支援」が掲げられている。
D 年1回	【教委】 地教委担当者 【学校】 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 事務長 事務長を補佐する者	・ 共同実施による事務の効率化に関すること ・ 共同実施による学校の管理運営に関すること ・ その他事務処理の効率化に関すること
E 年3回	【教委】 地教委担当者 【学校】 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 共同実施リーダー	・ 共同実施による事務の効率化に関すること ・ 共同実施による学校の管理運営の支援に関すること ・ その他学校事務の処理の効率化に関すること
F 年2回	【教委】 地教委担当者 【学校】 校長の代表者 副校長の代表者 【事務】 共同実施リーダー 共同実施副リーダー	・ 共同実施による事務の効率化に関すること ・ 共同実施による学校の管理運営の支援に関すること ・ その他事務処理の効率化に関すること

## 【表注】

- ・ 本表でアルファベットは、それぞれが所属する自治体を指す。
- ・ 「会議頻度」、「構成員」、「協議題」は「要綱」を参照。

リーダー・副リーダー、共同実施リーダーを束ねるリーダー長、副リーダー長に加え教育委員会事務局の担当者によって構成される。Eでは共同実施リーダーと教育委員会事務局の担当者によって構成される。C、Eには、教育委員会事務局の担当者が加わっているのが特徴である。他方で、自治体内に共同実施グループが1つであるB、Dには設置されていない他、Fにも設置されていない。

## ③ 運営組織

運営組織は、学校事務職員の代表者、学校管理職の代表者、教育委員会事務局の代表者によって構成される組織である。概要は表3の通りである。概して、共同事務の管理運営や評価に関することについて報告や提案が行われる場である。くわえてこの場合は、共同実施グループのリーダーにとっては、教育委員会事務局の担当者や学校管理職の代表者とのコミュニケーションの経路となっている。運営組織は調査を

行った全ての自治体で確認できた。

## (2) 共同実施の効果

共同実施の効果に関する認識については、前述の質問紙で次の項目について尋ねた。「①事務効率を高めるのに効果がある」「②各学校の学校事務における書類等のミスを防ぐのに効果がある」「③若手学校事務職員の力量形成に効果がある」「④各学校に学校経営上の質的な改善の支援を行うのに効果がある」「⑤教員や学校管理職の負担軽減に効果がある」「⑥学校事務職員の学校経営参画を促すのに効果がある」、以上の6項目である。④以外については1998年以降の中教審答申（前述）で共同実施に言及があった答申をベースに作成した。④については、X県学校事務研究協議会が、共同実施の目指すところとして挙げた項目である。質問紙では、これらの項目について「非常にそう思う」から「全くそう思わない」の4段階で尋ねた。質問紙への回答は表4の通りである。



表 4 共同実施の効果

質問項目	1	2	3	4
①事務効率を高めるのに効果がある			2	4
②各学校の学校事務における書類等のミスを防ぐのに効果がある				6
③若手学校事務職員の力量形成に効果がある			2	4
④各学校に学校経営上の質的な改善の支援を行うのに効果がある		1	4	1
⑤教員や学校管理職の負担軽減に効果がある			5	1
⑥学校事務職員の学校経営参画を促すのに効果がある		1	3	2

【表注】

- ・ 「質問項目」の横の数字は、共同実施の効果についての選択肢である。  
 1：全くそう思わない      2：どちらかといえばそう思わない  
 3：どちらかといえばそう思う      4：非常にそう思う
- ・ ①～⑥の各項目の横の数字は、回答があった度数で、単位は「人」。

共同実施の効果は、全般的に高いと認識されている。「事務効率を高める」、「書類上のミスを防ぐ」、「若手学校事務職員の力量形成」の項目については、特に効果が高いと認識されているといえる。

他方で、効果が認められながらも、比較的效果が薄いと認識されている項目もある。「学校経営上の質的な改善の支援」や「学校事務職員の学校経営参画」の項目については、特にそのことが目立っている。

(3) 小括

以上のように、共同実施組織の全般的状況を見てきたが、次のことが考えられる。

- ① 共同実施組織は、①共同実施グループ、②リーダー会、③運営組織の3つのレベルで捉えられる。③については学校管理職や教育委員会事務局の担当者など、直接的に教育活動を行う教員に影響を与えるアクターを組み込んだ組織である。
- ② 共同実施は、決して小さくない、貴重な成果を上げているといえる。他方で、学校経営上の質的な支援や学校経営参画を促すことに関しては、相対的に低い効果にとどまっていると認識されている。

4. 共同実施組織運営に関する認識

X県が共同実施に求めているのは「手当認定の諸手続きに関すること」と学校事務職員には認識されている。実際に、共同実施の効果について、調査対象者全員が共通して真っ先に挙げたのは、これである。こうした点に効果がある

というのは、本稿の前提である<sup>(5)</sup>。

とはいえ、前述の通り、共同実施は学校事務職員の学校経営参画を促すものと期待されているし（中教審の諸答申）、学校経営の質的な改善を支援する役割も期待されている（X県研究協議会（2004年））ものでもある。事務長は、これらに対し、どのような現状認識を持っているのであろうか。以下では、ヒアリング調査結果のうち、共同実施や学校事務職員と学校（管理職・教職員）との関係、あるいは学校支援との関係について語られた部分を参考に、共同実施組織運営に関する事務長としての認識について整理する。以下、ヒアリングからの引用はゴシック体で表記する。

(1) Aの事例

Aは、共同実施や学校事務職員と学校（教職員）との関係において、最も重要な存在として「〈運営組織〉」（運営組織の具体的な名称は伏せる。その時、「〈 〉」で表現する。以下同じ。）を挙げた。それは、学校事務職員同士が話し合い、リーダー会で議論が尽くされても、運営組織がなければ事務職員としての「意見を聞いてくれる場所がない」ことになるからである<sup>(6)</sup>。実際、Aは、運営組織を通じて、給食センターへの事務職員配置や、学校事務に関する市のルール改正に取り組んできた。

さらに、年1回の運営組織の会合では「不十分」とし、「教育委員会や学校に食い込んでいかなければなりません」と共同実施グループや学校事務職員の問題意識を多くの学校管理職に浸透させていくことの重要性について踏み込ん

でいる。Aは「校長先生30人のうち、11人が今年定年を迎え」という所属する自治体の現状を踏まえて、「〈運営組織〉の内容は、校長先生全体の話にはなっていなかったんです。それを持って帰って（校長会や個々の学校で）検討するということになっていなかったんです」という状況でとどまるのではなく、「今回、（市内の校長）全体場で話をする機会をいただいて、みなさんにきていただいた。みなさんに聞いていただいたというのは大きかったと思います。話を継続しないといけませんからね」というところまで踏み込んだ。事務長として事務職員が感じている問題を学校管理職全体と共有すること、このことが、共同実施を通じた学校事務の肝と認識していることがうかがえる。

ただ、個々の学校事務職員とその学校との関係については、課題としてこう付け加えた。「共同実施で取り組んできた内容を、各学校にフィードバックできているかと言うと、個人差はあると思います<sup>7)</sup>。また、教育委員会や学校に対して意見ができるほど「指針や目標をこっち（＝学校事務職員）がきちんと意識できていないんです。もっと意識するべきですね、我々は」とも付け加えていた。

## (2) Bの事例

Bは、共同実施の意義について、同一自治体内の「歩調を合わせる」こととしている。Bが所属する自治体は、旧3町村が合併（2005年）してできた自治体である。それゆえに、自治体内で「ある書類（フォーム）について全く別のものを個々の学校で使っている」ということがあり、個々の学校同士、統一的なルールを確立していくことを第一の課題としている。そのため、B氏が中心となり、旧町村単位で3つあったグループを統一していくこととなった（調査時の3年前）。他方で、グループ内にあっては事務職員の間関係性に配慮した役割分担、チーム形成を行っている。「学校事務職員が学校の仕事で行き詰まっているのに、共同実施の体制の中でも行き詰まらせるようなことはしたくない」という回答から、共同実施グループ内の組織づくりに注力している状況がうかがえる。

新体制になってから間もないこともあり、学校支援に関しては、「まだそこまでいっていないというのが実際のところですね」と率直に話した。新体制になって「（手当の審査や認定に）間違いのないようにしようという段階ですので次のところにいけないですよ。まず人が足りないかなあ。（共同実施リーダー）もやって自分の学校の仕事もしてとなると、やっぱり人が必要になりますよね」。Bの学校には、事務長に対する加配がなく、そうした状況を踏まえてのことである。

なお、Bは学校管理に関する教育委員会規則改正の「私案」を筆者に示した。副校長が担っている事務処理の一部を自身が引き受ける内容である。管理職の負担軽減を制度上からサポートする考えを披瀝した。

## (3) Cの事例

Cが所属する自治体は、他の調査対象者から共同実施による教育支援の取り組みについて「最も進んでいる事例」と捉えられている。共同実施グループの各手当担当者たちが集まる「手当担当者会議」<sup>8)</sup>や、業務改善について教職員にアンケートをとりながら検討する「業務改善担当者会議」など、手当認定の処理や業務改善に当たって、より効果を高めるためのグループ横断的な独自組織が構築されている。X県内における「先進事例」と捉えられている一例である。

Cの自治体では、対学校、対学校管理職に対するコミュニケーションが、公式、非公式を問わず積極的である。たとえば「共同実施だより」を各グループ内の学校事務職員とその校長に執筆させるなどして、共同実施における活動を広報している。また、前述の「業務改善担当者会議」が主導して実施する学校管理職アンケートで、各学校のニーズを把握したり、評価をしたりして以降の共同実施の活動に活かす試みもある。Cによれば、「コミュニケーションをとれる事務職員は問題がなく、教員に気軽に声をかけて要望を聞いてそれをやれば満点なのですが、こちらから（教員に対して）アプローチできない事務職員もいますから。たよりを書きな

から教員の理解を深めている人もいます。（教職員との）コミュニケーション作りに役立っているという話も聞きます」という。

また、共同実施における活動の「見える化」にも取り組んでいる。「校長連絡会議という場では、校長の意見を聞いたりこちらの意見を言ったりする場があります。その中で『学校事務職員は何でもしますので何でも言ってください』ということはよく言っています。本来はその学校の学校事務職員で解決しなければならないことを、やりきれていないところがありますのでそういう所については（グループとして）お手伝いしますということです」。具体的には、教材室の整理、備品の配置の手伝い、文書の整理・廃棄、学校公開の手伝いとしての駐車場係・案内係などの取り組みである。こうした取り組みを、学校経営の質的な改善や教育支援と位置づけている。

#### (4) D の事例

D は共同実施における業務改善に深く取り組んできた。「電子会議」（事前審査）がその例である。D が所属する共同実施グループは全市をカバーしており、グループ内の学校数は12と比較的多い。そのため、書類の審査から最終決裁まで多くの時間がかかる。グループ内でウェブ上にファイルを共有し、個々の学校事務職員が回収した事務書類を各諸手当の担当者が閲覧できるようにしている。あらかじめ担当者は、ウェブ上に上がった書類を審査し、グループで集まる際には審査を終えている状況にしておくという仕組みである。業務改善に当たってD は共同実施の「組織的体制を整備する」ことを重要視している。

他方で、D は教育支援や学校経営の質的な改善への支援という点については、「目指していないし、やっていません」という。その理由として、「事務職員が（本来の）仕事ができなくなることにもなります」というように、学校事務職員がこれ以上の仕事を抱えることが難しいという、事務長としての判断がある。教員の負担軽減のために、D 自身の手により「給食費」の集金を学校事務職員が行うように、自治体の

規則改正を運営組織に働きかけ、規則改正を実現させた<sup>9)</sup>。しかしそれを「学級費、教材費まで広げること」までカバーすること、すなわち現状以上の教員の負担軽減に事務職員として取り組むことが難しい状況であるという。その背景には「どうすれば教員の負担軽減になるかというところをまず掘り下げないといけない」という回答からも分かるように、共同実施や職としての方向性が不明瞭であるという実態があるものと思われる。

#### (5) E の事例

E の自治体においては、事務長制度が導入されたことを受けて、組織がリニューアルされている。リーダー会の設置や事務事業検討チーム（「ソフトウェア開発チーム」、「法規・規則・条例検討チーム」、「特別支援教育就学奨励費マニュアル検討チーム」）のグループ横断的な3チーム）の設置などがその例である。

学校支援との関わりという点では、「いままでは事務職員だけで自分たちの改善をしていたわけですが、これからは学校という大きくなりて考えていかなければならないと思いますので、その辺を（取り組もうとしている）。たとえばグループ内の校長先生のご意見を聞く機会を設けるとか、（共同実施グループと学校管理職が）タイアップして、ということまで持っていければ、各学校の業務改善が進んでいくのではないかと思うんですが」としたが、進められないでいる様子もうかがえる。

その背景については、第一に地理的条件がある。E が所属する自治体は、7市町村合併(2005年)によりできた新自治体であり、面積は広大である。都市部もあれば、過疎地もあり、共同実施で取り組むべき内容に差異がある。仕事量にも差異がある。また、共同実施については、旧自治体ごとに取り組まれてきた経緯があり、「共同実施の歴史が積み上がっている中で、どう変えていったらいいのかというのは悩みの種」という。第二に、共同実施の組織上の問題がある。「共同実施の成果、事務職員からの要望を校長や教員に伝える機会は、（運営組織）のほかはないんですよ。これまでもなかったし、



今もありません」。その結果、学校を巻き込めずにいる状況もうかがえた<sup>10)</sup>。

またEは、事務長という職を振り返り次のように語った。「私は、事務長といえどもこの〈共同実施グループ〉の長であるだけです。特に〈共同実施グループ〉の長たちの上に立っているわけではありませんので。どこまでやっているのか戸惑いはあります。(中略)事務長の立ち位置はどこなんだろう、理解が難しいところがあって。(「要綱」には)「共同実施を総括する」とあるだけです」。自身の組織上の位置付けを模索しながら試行錯誤している様子うかがえる。

#### (6) Fの事例

Fは、共同実施にあたって、教育事務所単位(Fが所属する自治体を含めた4自治体)で「同じ歩調」で進むことを重要と考えている。それゆえ、教育事務所単位の会合も年に2回開催し、自治体を超えた共同実施の評価活動を行うという、独特のシステムを重視している。自治体を超えた活動には、「刺激」があり、他自治体の取り組みを導入したり、広域的に学校事務の統一ルールについて検討できたりと様々な利点が挙げられた。

学校に対しては、「共回事務室だより」を発行するなど、その活動のPRなどを行っている。「教員にも活動を知ってほしい、協力してほしい」という意図があるのだという。また、比較的若い学校事務職員の職務をカバーするための「よりどころとしての共同実施」という面も強調された。

他方で、学校支援という点では、「職務で手一杯というのが本音」ともいっている。「学校が経営系スタッフと教育系スタッフに分かれるとするならば、学校では経営系スタッフが少ないんです。(中略)事務職員で限って言えば一人職ですから、(事務長であっても、共同実施リーダーであっても、そうでなくても)事務職員がやらなくてはならないことは同じです。本当は(加配等の措置があれば)事務長として各〈共同実施グループ〉を回ったり、様子を見ながら様々なことを考えて、どこかに提案すると

いう時間が作れるんです。どこの〈共同実施リーダー〉も頑張っているんですが、共同実施をより活かして支援していくという点では(措置が必要)」。

#### (7) 小括

事例の記述を通じて、X県の共同実施について次のことが考えられる。

- ① 学校経営の質的改善への支援については、取り組みの途上あるいは試行錯誤の段階といえる。しかしながら、それに組み込んでいく意識は強い。
- ② 共同実施組織として、学校経営の質的改善に関わろうとすると、教育委員会や学校、教職員との関係をより強固にしていくことが重要という認識を看取できる。
- ③ 取り組まれるか否かは、学校事務職員の負担過重の度合い、実践蓄積や地理的要因、学校の受容的態度などの変数によって規定されていると考えられる。
- ④ 何が「支援」、「改善」かについての認識が、自治体によりバラバラであるように思われる。あるいは職としての統一的な見解を持っていないまま進められている。

## 5. 結論

本稿の目的は、学校事務共同実施の発展的継続の組織的要因に関して検討する基礎的知見を得ることであった。簡潔に結論を述べるならば、共同実施の発展的な継続のためには、システムを形骸化させないよう、学校事務職員や共同実施グループが学校・教員や教育委員会とかわりを持ち、学校経営の質的改善にかかわり、あるいは学校経営に参画することが重要といえる。そして、そのためのなんらかの支援が必要であることが示唆される。第一には人的な支援であろうが、第二に挙げたいのは組織に対する知的な支援、あるいは取り組みを方向付ける指針である<sup>11)</sup>。

本稿の調査では明確に描けなかったことの中に、「個々の」学校に対して共同実施がどのように機能しているのか、ということがある。今後の課題としたい。

【注】

- (1) X県における共同実施の導入経緯について簡単に触れておく。X県における共同実施のあり方について主導したのはX県教委であるが、そのベースとなる考え方やシステムのアイデアを案としてかたちにしてきたのは、全県にわたる学校事務研究組織であるX県学校事務研究協議会（以下、研究協議会）である。たとえば、X県研究協議会は、1996年には「X県職務確立論」（X県教委課長通知として施行は2000年）を、2004年には「学校事務の共同実施の在り方について」を、2006年には「これからの学校事務をどのように構築するか」をそれぞれ答申として示している。こうした答申に通底するのは、学校事務職員としての職務確立と、学校経営参画への志向である。共同実施については、研究協議会の答申をベースとして、X県教委がモデル案を作成（2015年）したことからはじまっている。
- (2) 名称としては「総括」、「事務室長」、「事務長」など。
- (3) 名称としては「副総括」、「事務室長補佐」など。
- (4) 本稿では共同実施グループ内のコミュニケーションの状況については触れていない。しかし、〈共同実施グループ〉の長としてチームづくりに様々な工夫があった。〈共同実施グループ〉内のマネジメントについては、他稿を期したい。
- (5) 共同実施導入以前においては、諸手当の認定に関しては、学校単位で学校事務職員が審査し、副校長のチェックを経て、校長が最終決裁するという手順で行われてきた。共同実施導入後は、グループ内で各種手当の担当者を決め、担当者主導でグループ内の教職員に対して書類の周知、回収、審査を実施する、その後、共同実施グループの副リーダーとリーダーのチェックを経るため、多くの目によって書類が審査されるという厳重な体制が構築することが可能になった。さらに、2015年度より事務長が設置されている自治体においては、チェックを経た書類を各学校の校長にまわすことなく、グループのリーダーが最終決裁をできることになった。これにより、手続きの煩雑さを一定程度解消することになった。つまり共同実施は、諸手続き書類のチェック機能の強化と、手続きの煩雑さの解消に効果があると認識されているということである。
- (6) Aのこの意見は、他自治体においては、組織はあっても会議を「開いてくれない」というように、組織が機能していないところもあることを意識しているものである。
- (7) それは、臨時職員が少なからずいるという現実や、

学校の環境にも影響しているからである。

- (8) 「手当担当者会議」とは、共同実施グループのある手当担当者が集まる会議のことである。この会議の段階で、手当審査場の問題を解決する機能を持つ。また、会議の場で担当者同士が意思統一を行うことにより、自治体内における事務手続きの統一化を図った。従来では個々の学校がバラバラの対応をしていた。
- (9) 周知の通り、給食費等の「学校徴収金」の集金作業は、教員の事務負担を過重にしている。
- (10) Eからは、次のようなコメントもあった。「学校を巻き込めない。共同実施も10年経って、形骸化している部分もあるのかなと思います。学校（教員）サイドは、「事務職員がなんかやってる」という感じなんだと思います。もちろん、若い事務職員が配置されている学校では「共同実施、ありがたい」をいう話はありません。でもそれだけではダメなんだろうな。やっぱりもっと、教員を巻き込まないと、何も進まないぞと。私たちが求めている業務改善、経営参画と、学校（教員）サイドが求めているものがマッチしなかったら、何の意味もありません。」（アンケート自由記述）
- (11) この点は、藤原（2008）における「共同実施の哲学（基本的な考え方）」に符合している。それを生成するのは、県（教委）、各市町村（教委）、運営組織、リーダー会、共同実施グループと様々な考えられる。私見であるが、それを誰に委ねるかを考えるのは県教委であるように思われる。

【参考文献】

- ・ 神林寿幸・青木栄一（2014）「学校事務の共同実施導入県における公立小・中学校事務職員の勤務実態」（『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第63集（1）、263-278頁）。
- ・ 清原正義（2001）『地方分権・共同実施と学校事務』学事出版。
- ・ 清原正義（2005）『学校事務論の創造と展開』学事出版。
- ・ 中島秀明・川上泰彦（2014）「佐賀県における公立小中学校事務の共同実施」（『佐賀大学文化教育学部研究論文集』（19）（1）、11-20頁）。
- ・ 藤原文雄（2008）『学校事務の共同実施—ケース・スタディで学ぶその課題と展望—』学事出版。