

公立学校の教育力向上を目指して

校務分掌による学ぶ環境の改善

同志社大学 橋木俊詔研究会 教育分科会

藤村菜子 中村文香 長谷部貴史 井上陽介

西本結衣 島佳緒理 山村裕輔

2010年12月

公立学校の教育力向上を目指して

校務分掌による学ぶ環境の改善

2010年12月

要約

本稿の目的は学力低下阻止を目的とする教育環境の向上である。現在日本は学力低下の一途をたどっている。国土も小さく地下資源も乏しい日本は、今まで技術力で国を支えてきた。しかし少子化が進み、母体数が減少傾向にある中、今後どのように 1 人当たりの生産性を高めるかが重要になってくると考えられる。その生産性を高めるため、日本はもっと教育に力を入れるべきではないのか。

第 1 章では日本の学力低下を示す具体的なデータとして、PISA、TIMSS、刈谷教授による調査を紹介する。これらのデータから日本の学力低下だけでなく、下位層増加による全体順位の押し下げや、こどもの学習意欲の低下、教育環境が学力に大きな影響を与えることがわかった。これには様々な要因があるが、我々は教師の負担増による教育の質の低下などの教育資源の観点からこの問題のアプローチを試みる。

第 2 章では、教師のおかれている現状について分析した。それを受けて我々の問題意識を整理すると以下ようになる。団塊の世代の退職による大量退職・大量採用の流れを受けて、これら経験値の流出により、これからますます多忙化・超過勤務が増加すると予測される。そして、その超過勤務による問題の一例として、新任教員の依願退職の増加を取り上げ、その原因である教師の精神性疾患や同僚性の喪失は多忙化・超過勤務に因るものであると問題提起した。これらの諸問題は互いにリンクし、学校現場において負のスパイラルを引き起こしているのである。そして、その超過勤務を発生させている原因として、生徒指導や事務処理の問題に焦点を当てて考察を行い、具体的な問題を示した。これらの問題を解決していくことは、教師の精神性疾患や同僚性の喪失、新任教員の依願退職の改善につながるだけでなく、教師が生徒に向き合う時間や教師の働くインセンティブが増し、こどもの学習インセンティブ・学力の向上に寄与すると考えられる。

第 3 章では先行研究により本稿の位置づけを記す。教育問題が多様化・複雑化している今日、問題に対応していくためにも学校の組織化が必要である。組織化を推進するためにも学校の校務分掌組織とそのあり方を検証することが必須であるとの先行研究を受け、我々は教職員の負担を軽減するためのより狭義の校務分掌の形を分析していく。

第 4 章では教師の超過勤務を緩和する一策として事務職員について検討する。事務職員は、全国の市区町村義務制諸学校に「学校事務」を専門的に担当する行政職員として配置されており、学校全体の管理・運営補佐により、質の高い教育を展開する学校づくりを運営する役割を担っている。彼らの存在をもって教員の超過勤務を緩和することができるかどうか、またその最適な配置方法、実施経験のある事例から検討している。

第 5 章ではスクールソーシャルワーカーについて検討する。現在学校が対応している、いじめや不登校児に関する生徒指導の問題はその家庭や社会に深く根ざしているため教師だけでは対応しきれないという実情がある。そこで福祉的な観点から解決を図る機能を持つスクールソーシャルワーカーを起用して、こどもに関する問題解決を図っている導入の例を挙げ、それを全国展開する際に課題とされるであろう問題点を述べている。

第 6 章の政策提言では、教職員の超過勤務を軽減するための策として、(1) 事務職員の共同実施及び加配措置、(2) SSW r の有効活用を掲げた。

目次

はじめに

第1章 現状

- 第1節 学力低下の現状
- 第2節 進行する日本の少子化

第2章 教師の超過勤務

- 第1節 問題意識
- 第2節 教職員の年齢別構成の変化
- 第3節 生活指導と事務仕事による多忙化
 - 第1項 事務仕事の負担感
 - 第2項 生活指導の負担感

第3章 先行研究

第4章 分析1：事務職員

- 第1節 学校事務職員の存在意義
- 第2節 事務職員が抱える問題
- 第3節 共同実施導入とその成果

第5章 分析2：ソーシャルワーカー

- 第1節 スクールソーシャルワーカー導入の経緯
- 第2節 クールソーシャルワーカー導入実践
 - 第1項 香川県の例
 - 第2項 大阪府の例
 - 第3項 滋賀県の例
 - 第4項 実施例の成果
- 第3節 今後の課題

第6章 政策提言

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

学齢期の子どもたちが直面する課題は、時代や社会の状況を反映し、さまざまな形態をとって顕在化してきた。大家族制の中で緊密な地域社会の相互扶助システムが存在していた過去とは異なり、家族の単位は細分化され、核家族どころか単身家族が増加し、しかもお互いの支え合いを期待しうる地域共同体も消滅の一途を遂げている。このような家庭・地域の関係性の希薄化という変化を受け、学校の役割というのも現在変化しており、学校に対する批判と期待は高まる一方で負担も同時に強いられている。

教員の忙しさはよく話題になる。しかし、公務員への社会の風当たりが強まっている今日、「土日は必ず休みで、夏休みだってあるし、楽な仕事だ」と思い込んでいる人も少なくない。では、教員の忙しさは実際どのくらいなのであろうか。

文部科学省の2006年の教員勤務実態調査によると、時間外勤務は月平均約34時間。一方、厚生労働省の調査によると、民間の時間外労働は10.7時間、比較的残業が多いといわれる製造業でも16.5時間となっている。すなわち、公立の教員は民間の2, 3倍も残業を強いられている。残業が多くても、子どもと向き合う時間に充てられているのならば、なんら問題はないが、学校現場の教員の声やアンケートをみると、「時間外労働や持ち帰りでやっと仕事をこなしている段階で、子どもと接する時間はますます少なくなっている」という教員が圧倒的に多い。授業など子どもに直接かかわる業務以外の仕事の増加が教員の多忙化の原因とみてよいだろう。

社会のほとんどの人々は、子どものもとに見た教員像でしか教員の仕事を理解していない。教員が生徒の前で教鞭をふるっているのは、仕事のごく一部分にすぎず、保護者への対応、報告書の作成、生徒指導など教員の授業外の仕事は増え続けているのである。そして、この教師の多忙化は教育現場でのさまざまな弊害を引き起こしている。われわれはこの論文で、その超過勤務の問題の解決するための分析をおこなった。

超過勤務を軽減することは「教員が楽をすること」ではなく、「子どもの教育環境をよりよくすること」につながるのである。

我々はこの超過勤務という問題を軸に論文の組み立て、考察を行った。

第一章 現状

第1節 学力低下の現状

現在、日本の義務教育の現場ではこどもの学力低下という大きな問題に直面している。学力低下の問題は 1980 年代以降に特に顕著な問題となりはじめ、現在では様々な角度から研究がすすめられその内容が問題視されている。

学力低下を示す具体的なデータとして我々は以下の 3 つを挙げたいと思う。

まず一つ目に挙げるのは OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*: 経済協力開発機構) が実施している PISA (*Programme for International Student Assessment*: 学習到達度調査) である。PISA は OECD の各国で義務教育終了相当と考えられる 15 歳の児童を対象に、読解力、数学的リテラシー¹、科学的リテラシー²、問題解決能力の 4 項目を調査するものであり、児童の成績を国際的に比較することで、教育方法を改善し標準化することを目的としている。

この試験は 2000 年を皮切りに 3 年ごとに過去 4 回³行われており、回ごとに参加国数も調査対象となった児童も異なるが、日本の子供の全体的な学力は相対的には下降傾向にあると考えられる。一方、順位を落としてしまった日本とは対照的に、教育大国として知られており、常に PISA において上位を保持する北欧のフィンランドやスウェーデンなどの国々や近年急速な発展を続けている韓国、台湾などの東アジア地域などは、順位を落としてしまった日本とは対照的に安定した結果を残すことができている現状がある。

表 1 – 1 PISA による日本の順位の推移

年度	参加国・地域数	数学的リテラシー	読解力	化学的リテラシー	問題解決能力
2000 年	28	1 位	8 位	2 位	
2003 年	30	6 位	14 位	1 位	4 位
2006 年	56	10 位	15 位	5 位	

データ出所：文部科学省 HP [OECD 生徒の学習到達度調査](#)を基に作成

¹ 数学が世界で果たす役割を見つけ、理解し、生活において確実な数学的根拠にもとづき判断を行う能力

² 自然界および人間の活動によって起こる自然界の変化について理解し、科学的知識を基に証拠に基づく結論を導き出す能力

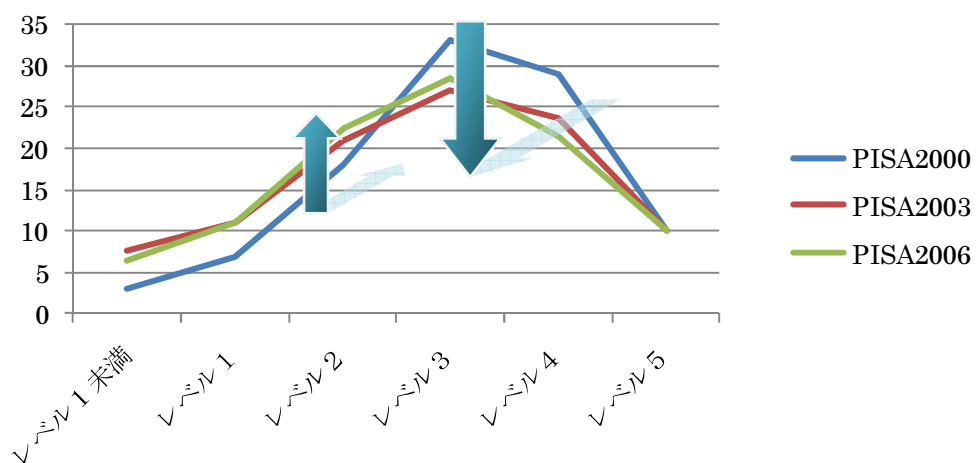
³ ただし 2009 年度のデータはまだ公開されていない

さらに、この調査では各国の順位に加えてそれぞれの国内における成績の分布についてもデータが挙がっており、児童の習熟度が高い方からレベル5～レベル1未満の6段階に分類している。図1-1のグラフは横軸にレベル、縦軸にその割合を示している。

上記のフィンランドや韓国など学力上位の国は、レベル1とレベル1未満などのきわめて低学力とされる層が少ないという特徴があり、レベル5の高学力層が多いという特徴がある。

それに対して日本の児童の習熟度レベルは中位層が減って下位層⁴が増え、表1-2のような学力層の構成の変化を招いてしまったのではないかと推測する。

図1-1 読解力における習熟度レベル別児童の割合



データ出所：文部科学省 HP [OECD 生徒の学習到達度調査](#)を基に作成

続いて成績低下を示す2つ目のデータとして IEA (*The International Association for the Evaluation of Educational Achievement* : 国際教育到達度評価学会) が行った TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study* : 国際数学・理科教育調査) の結果を紹介する。TIMSS の目的は、初等中等教育段階における児童・生徒の算数・数学及び理科の教育到達度を国際的な尺度によって測定し、児童・生徒の学習環境条件等の諸要因との関係を研究することである。この調査における母集団は、国際的定義で示された「9歳以上10歳未満の大多数が在籍している隣り合った2学年のうちの上の学年の児童」という調査対象母集団1と「13歳以上14歳未満の大多数が在籍している隣り合った2学年のうちの上の学年の生徒」という調査対象母集団2が設定された。我が国においては、調査対象の母集団1を小学校4年生の児童、母集団2を中学校2年生の生徒とした。また、この調査は母集団1に関しては1995年、2003年、2007年の計3回、母集団2に関しては1995年、1999年、2003年、2007年の計4回が行われている。

⁴ レベル1未満・・・最も基本的な知識・技能を身につけていない

レベル1・・・最小限に複雑な課題をこなすことができる

レベル2 (このレベル以下から平均より下となる)・・・基本的な課題をこなすことができる

ここで 2003 年に行われた TIMSS の結果を見てみると母集団 1, 2 共に第一回から比べて大きく点数⁵を落としていることが分かる。

先ほど述べた PISA が学校で習った知識や技能の活用能力を見るテストであるのに対し、TIMSS は学校で習う内容をどの程度習得しているかを見るアチーブメント・テストであると考えられており、この 2 つの結果から日本の児童の学力は低下の一途をたどっていると考えられよう。さらに TIMSS では学力テストと同時に学習に対する意識調査も行っているのだが、その結果も国際的には低水準となってしまっており、こどもの理系離れも深刻な問題となっている。

表 1 – 2 TIMSS における日本の小学 4 年生の平均点の変化

年度	参加国・地域数	算数	理科
1995 年		597 点	574 点
2003 年	25	565 点	543 点
2007 年	37	568 点	548 点

表 1 – 3 TIMSS における日本の中学 2 年生の平均点の変化

年度	参加国・地域数	数学	理科
1995 年		605 点	571 点
1999 年	38	579 点	550 点
2003 年	46	570 点	552 点
2007 年	50	570 点	554 点

データ出所：1 – 3、1 – 4 共に国立教育政策研究所 HP
IEA 国際数学・理科教育動向調査を基に作成

⁵ なお、ここにおける点数とは全ての参加国・地域の平均を 500 点、標準偏差を 100 点としたモデルを指す。

そして最後に3つ目としてオックスフォード大学教授の荻谷剛彦教授の調査を紹介する。
 荻谷氏の研究では1989年と2001年のデータが用いられている。この2つの年において小学5年生を対象に基本的生活習慣において上位、中位、下位の3グループに分類⁶し学力の推移について分析している。

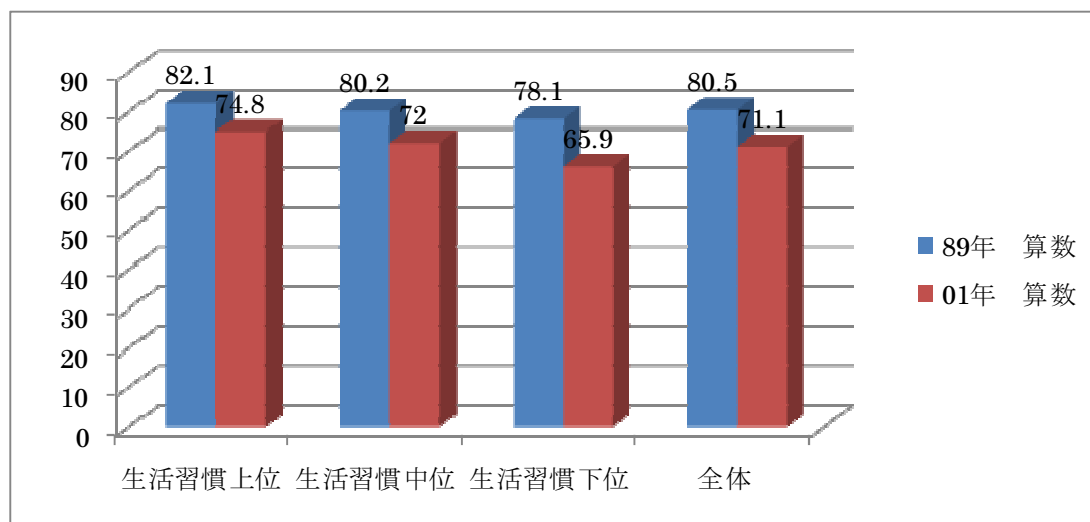
表1-4 基本的生活習慣グループの分布

(単位：%)

	1989年	2001年
基本的生活習慣上位グループ	23.3	31.0
基本的生活習慣中位グループ	35.1	33.8
基本的生活習慣下位グループ	41.6	35.2

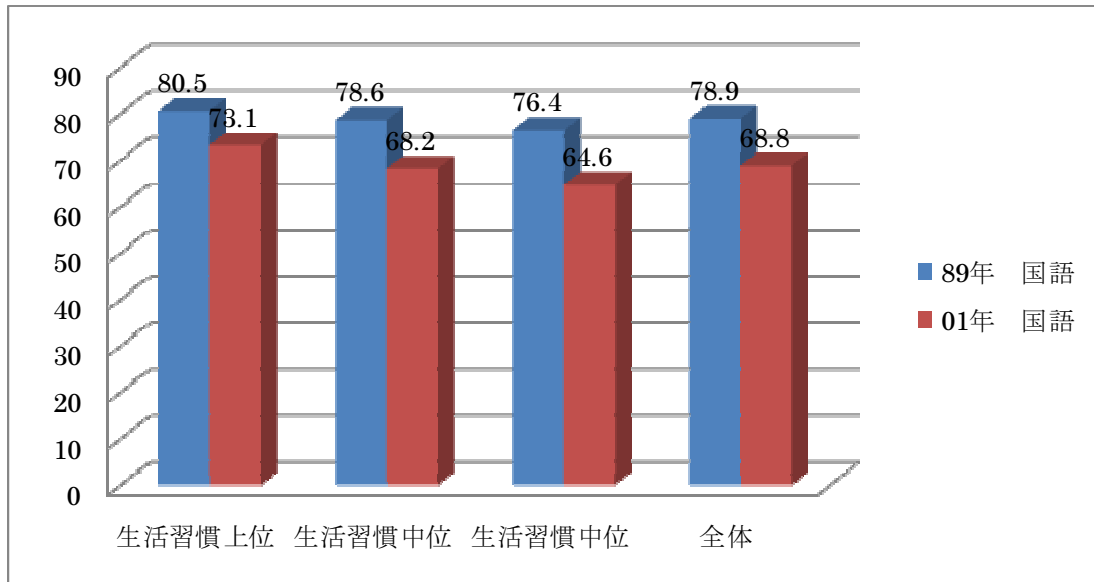
データ出所：学力の社会学（荻谷剛彦、志水宏吉 2004 岩波書店）

図1-2 基本的生活習慣別 算数・国語正答率



⁶ 「朝、自分で起きる」「朝食を食べる」「朝、歯を磨く」「いってきます、ただいまのあいさつをする」「前の日に学校の用意をする」「決まった時間に寝る」などの6つの項目について調査し5項目以上を上位、4項目を中位、それ以下を下位とグループ分けしている。

図 1 - 3 基本的生活習慣別 算数・国語正答率



データ出所：学力の社会学（荻谷剛彦、志水宏吉 2004 岩波書店）

これらの表から 89 年時点では各グループ間の得点差は 2～3 点の間に収まっていたのだが 01 年の調査ではグループ間の得点差が開いてしまっていることが分かる。このことから生まれ育つ環境による学力の階層差が拡大しているということを示している。この結果は教育の平等を目指す義務教育においては見過ごすことはできない。また、階層別の差の問題に加えて全体の正答率が大きく下がっていることも深刻な問題であるといえる。

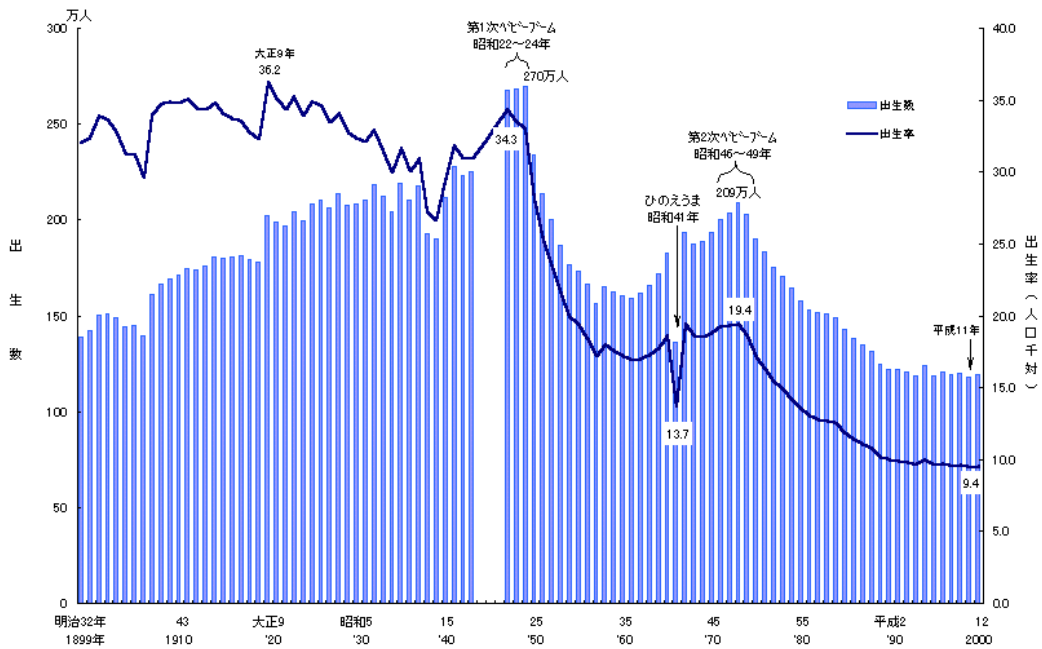
以上 3 つのデータからも示されたように日本の小学校・中学校の義務教育における児童の学力は過去と比較して低下しているということが分かった。

第2節 進行する日本の少子化

第一節で述べた学力の低下の問題に加えて、現在の日本では少子化も大きな問題となっている。前述の学力低下を質の問題とすると、少子化は量の問題といえる。

我が国は国土も小さく地下資源も乏しいため、人的資源に頼るほかなかった。そのため、基礎学力を身に付けた上で生産性を高め技術力に特化し、高度経済成長期を経験し発展をとげてきた。そういった国の背景からも質・量の両面における人的資源の能力低下の問題を看過することはできず、教育に対して抜本的な改革を行う必要がある。

図1-4 日本の出生数・出生率の変化



データ出所：厚生労働省HP 出生に関する統計より

第2章 教師の超過勤務

第1節 問題意識

第1章で述べた学力低下、すなわち人的資源における質の低下の問題を看過することはできず、義務教育に対して抜本的な改革を行う必要がある。学力低下の要因としては、1980年代後半より導入されたゆとり教育による学習指導要領の縮小・削減そして完全週休2日制の実施、核家族世帯の増加による家族形態の変化やこどもの勉強に対する意識の低下などの影響が考えられる。このようなこどもを取り巻く環境の大きな変化が学校にも影響を及ぼしているのではないだろうか。近年学級崩壊やいじめなどの問題など、学ぶ以前の問題が顕著になってきている。学力低下以前の問題として、学ぶ環境が崩壊しているのではないだろうか。そこでわれわれはこどもの学ぶ環境である義務教育課程の学校を見直す過程で、とくにこどもと身近に接する教職員の現状に焦点を当て問題を分析していこうと思う。

第2節 教職員の年齢別構成の変化

現在、わが国では少子高齢化の急速な進展に伴い、人口構造の変化がさまざまな影響を及ぼしている。労働力人口（働く意思のある15歳以上の人口）は平成10年を境にすでに減少しており、今後も減少していくことが予測されている。また、これまでわが国の経済成長を支え、社会の様々な側面に多大な影響を与えてきた団塊の世代（昭和22～24年生まれ）が定年退職の時期に差し掛かり、今後も労働市場から徐々に退出していくことが予想される。

図2-1 小学校教員の年齢別構成

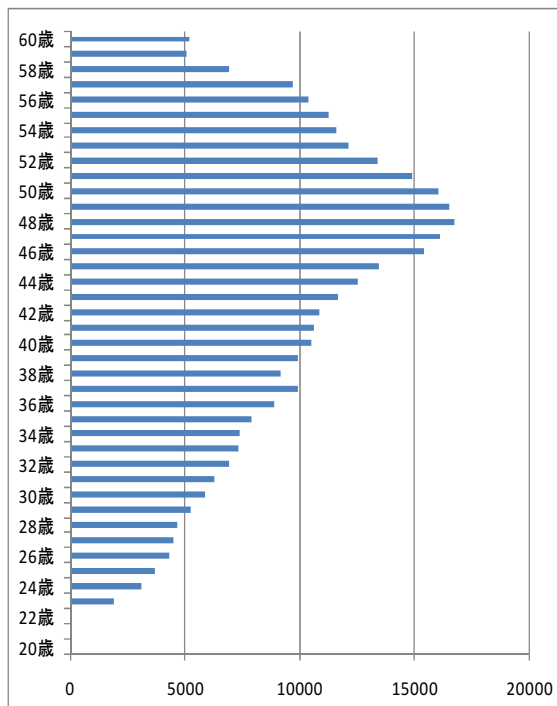
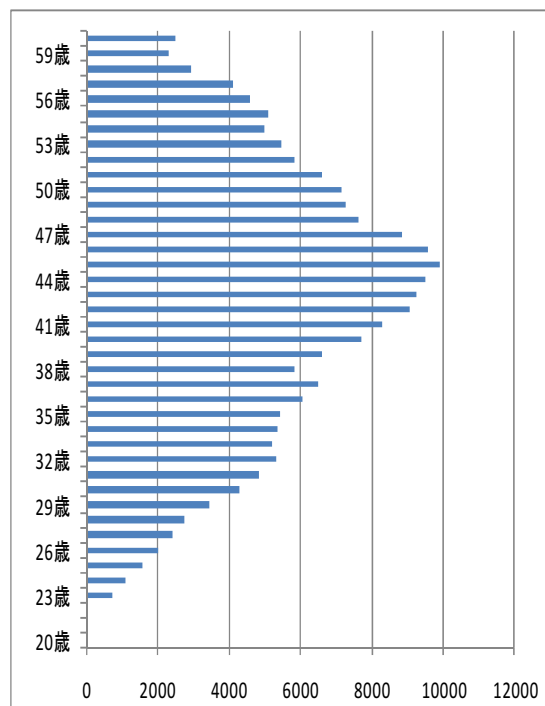


図2-2 中学校教員の年齢別構成



データ出所：文部科学省 HP (2005年3月31日付のデータ)

上の図は 2005 年時点における小中の教員の年齢別構成を表したものである。この図でみると 58 歳から 45 歳前後にかけて教員数は増えている。教員の定年は 60 歳であるので、2007 年頃から次第に退職する教員が増加していくと予測される。つまり、ベテラン教師である団塊世代の教職員の大量退職が 2007 年ごろから急増していることが見て取れる。それと同時に、新規教師採用枠も大幅に増加傾向にある。具体的な例として、兵庫県の県教育委員会の 2010 年 10 月 14 日の発表によると、神戸市立などを除く県内公立小中、高、特別支援学校の教員の 2011 年度の募集人員は合計 1120 名となる見通しである。これは 10 年度比から 71 人増で、平成に入った 1989 年以来最多となり、この新規募集人員の増加は今後も続いていく、としている。勿論、この兵庫県の例に限らず、全国的にも大量退職・大量採用の波が押し寄せているのである。

第3節 若年層教師の多忙化・依願退職

表 2-1⁷ 出勤時刻・退勤時刻・教材研究等の時間・学校にいる時間の平均 (小学校)

	全体 n=1872	教職経験年数別				
		5年目以下	6~10年目	11~20年目	21~30年目	31年目以上
出勤時刻	34.1分前	45.1分前	35.3分前	31.9分前	31.4分前	35.5分前
退勤時刻	18時53分	19時35分	19時06分	18時46分	18時44分	18時45分
教材研究の時間	93.9分	111.6分	100.4分	94.1分	85.5分	97分
学校にいる時間	11時間12分	12時間05分	11時間26分	11時間03分	11時間00分	11時間06分

表 2-2 出勤時刻・退勤時刻・教材研究等の時間・学校にいる時間の平均 (中学校)

	全体 n=2109	教職経験年数別				
		5年目以下	6~10年目	11~20年目	21~30年目	31年目以上
出勤時刻	38.4分前	44.1分前	40.0分前	36.1分前	38.4分前	30.8分前
退勤時刻	18時25分	19時50分	19時38分	19時23分	19時17分	18時44分
教材研究の時間	89.6分	103.5分	92.7分	90.5分	82.3分	86.5分
学校にいる時間	11時間48分	12時間19分	12時間03分	11時間44分	11時間40分	11時間00分

データ出所：ベネッセ教育開発研究センター (2007.8)

⁷ 「出勤時刻」では、「始業5分前を」5分前、「それ以上前」を75分前のように、「退勤時刻」では「17時以前」を16時30分、「20時半以降」を20時30分のようにおきかえて平均を算出した

表 2-1 より、教職経験年数の短い教員ほど「学校にいる時間」が長くなっていることがわかる。上記小学校教員の表では、21～30 年目の教職員は平均「出勤時刻」が 31.4

		平成 15 年	平成 16 年	平成 17 年	平成 18 年	平成 19 年
不採用		1	7	2	4	1
依願退職	総数	107	172	198	281	293
	うち 不採用決定者	(10)	(15)	(16)	(14)	(12)
	うち 病気による者	(10)	(61)	(65)	(84)	(103)
		平成 15 年	平成 16 年	平成 17 年	平成 18 年	平成 19 年
死亡退職		1	7	2	4	1
懲戒免職		2	4	3	4	2
分限免職		0	3	0	1	0
合計		111	191	209	295	301
懲戒免職		2	4	3	4	2
合計		111	191	209	295	301
全採用者数		18,107	19,565	20,862	21,702	21,734
全採用者数		18,107	19,565	20,862	21,702	21,734

データ出所：文部科学省 HP

この「条件付採用期間」を経て、正式採用されなかった教員は指導力不足や勤務態度不良が原因で解雇されたわけではない。「解雇」はごく少数であり、ほとんどの場合は「依願退職」によるものである。文部科学省の公立学校教職員人事行政状況調査（2007 年度）によると、正式採用にならなかった教員は合計 301 人で、その内訳は不採用が 1 人、死亡退職が 5 人、懲戒免職が 2 人、そして依願退職が 293 人にも上る。

正式採用にならなかった新任教員の人数を採用者に占める割合で見ると、平成 15 年度が 111 人(0.61%)、平成 16 年度が 191 人(0.98%)、平成 17 年度が 209 人(1.00%)、平成 18 年度が 295 人(1.36%)、そして平成 19 年度が 301 人(1.38%)で、人数・割合ともに増加傾向にある。増加の原因にあるのは、病気を理由の依願退職である。2007 年度は 100 人を超えている。この病気の内容は文科省の調査内容からは定かではないが、教育委

員会及び教職員関係者に対するヒアリングによると職場での精神的負担が原因ではないかと思われた。これは、生活指導や保護者への対応による多忙感、またその多忙化ゆえに新任教員を指導する余裕がないという教員集団における同僚性の喪失などが挙げられるだろう。同僚性とは、学校内の教師同士の共同関係や援助の重要性を表す言葉である。同僚教師の援助や助言がきわめて大きな役割を果たすことが改めて注目されているが、今日の教育現場では、それが喪失されているという問題がある。

表 2-4 「同僚と学校を離れても、インフォーマルに付き合う。」

	英国 教員全体	中国 教員全体	日本 教員全体
あてはまる	42.5	44.9	13.2
ややあてはまる	38.3	44.6	47.5
あまりあてはまらない	14.8	7.2	31.8
あてはまらない	4.3	1.7	5.1
無回答	0.2	1.7	2.3

表 2-5 「同僚と教育観や教育方針について語り合う」

	英国 教員全体	中国 教員全体	日本 教員全体
あてはまる	55.5	47.2	15.8
ややあてはまる	38.7	45.3	61.5
あまりあてはまらない	4.3	4.4	17.9
あてはまらない	1.1	1.1	2.8
無回答	0.4	1.9	2.0

データ出所：「教員の意識に関する国際比較調査」

上記表は、1999年から2002年にかけて行われた「教員の意識に関する国際比較調査」からの引用である。表 2-4 より、「同僚と学校を離れてもインフォーマルに付き合う」の問いに対し「あてはまる」「ややあてはまる」と回答した教師は、英国と中国では8割を超えているのに対し、日本は6割にとどまっている。特に、「あてはまる」の項目に関しては、英国、中国ともに4割を超えているが、日本の教師は13.2%に過ぎない。また、「同僚と教育観や教育方針を語り合う」教師は他国の5割前後が「あてはまる」と回答しているのに、日本の教師は15.8%と少ない。このように日本の教師は他国と比べて、互いの教育への取り組みを介した交流に消極的な教師が多いようだ。

同僚性が機能していれば、優れた教師のノウハウを学んだり、先輩教師に相談に乗ってもらったり、同僚と励まし合ったりすることによってモチベーションの保持につながると考えられる。そういった同僚性の機能が欠如することによって、教職員はやりがいが見出せなくなり、精神的に追い込まれるおそれがある。教職員関係者にヒアリングを行ったところ、この同僚性の喪失の一因は超過勤務にあるという。仕事の範囲の拡大や多忙化によって、若手の教員に目を配る余裕や職場外での交流が少なくなった現状があるようだ。

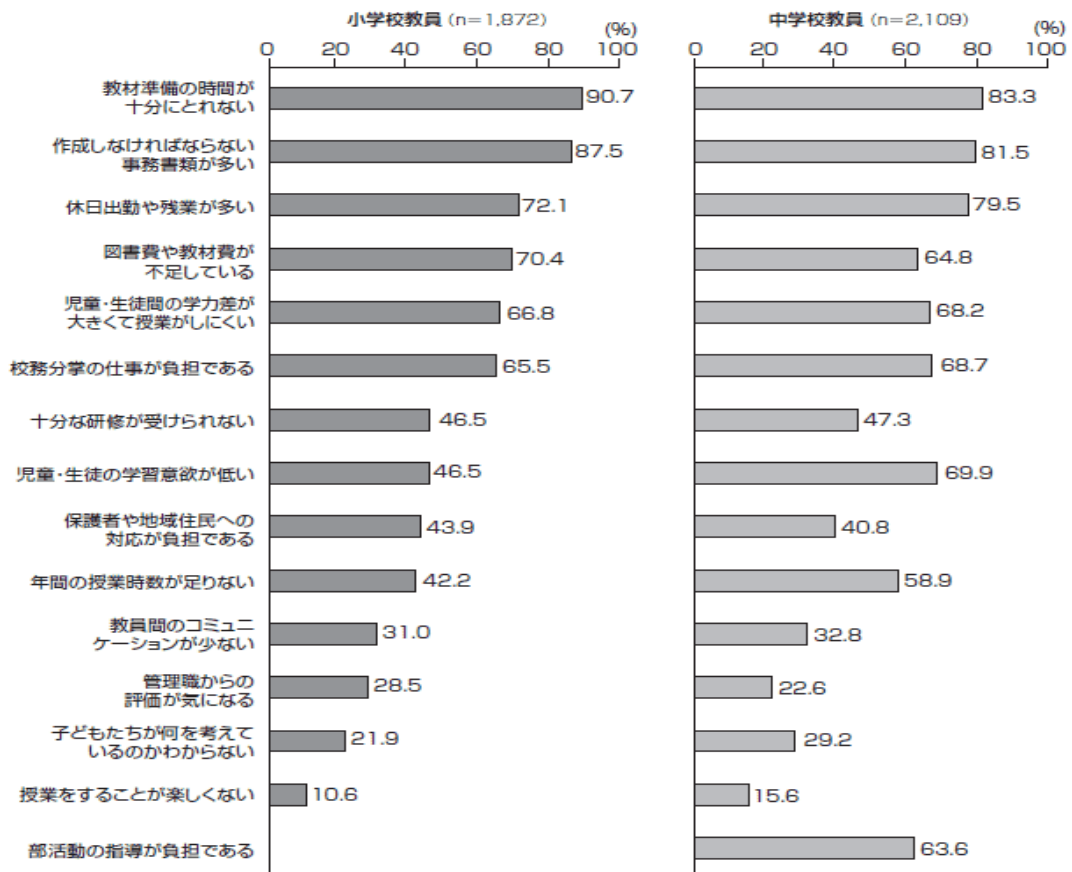
これらの諸問題は教師の多忙化・超過勤務から派生すると考えられる。次節では、この多忙化・超過勤務によって引き起こされる現状の学校問題について解説していく。

第2節 生活指導と事務仕事による多忙化

多忙化は戦後一貫して指摘されてきたが、当時は教師の勤務条件整備の課題が原因とされていた。それは60年代の教育運動に典型的にみられるように「教員の地位と身分に関する改善」の運動とともに連動してきた。これらの流れは成果をあげつつ今日にも引き継がれているが、70年代後半から80年代後半を境にして教師の多忙化の背景は大きく変化する。それは大量の「落ちこぼし」問題といわれるこどもの学習指導の問題、いじめや登校拒否の増加といった問題であった。このような問題が社会問題化し、学校と教師への社会からの批判が強まり、中学校の教師は校内暴力や非行対策に昼夜なく追われ、小学校の教師は年々増加する学力遅滞のこどもたちの指導に追われるようになった。当然これらに比例して会議や打ち合わせの時間も増加し、どの教師も勤務時間内に行うべき仕事をもち帰らざるを得ない状況が作りだされた。これが今日の多忙化のメカニズムであり、教師の大きな負担となっている。

では、実際にどのような業務に対して、負担や悩みを感じているのだろうか。

図9-2-1 教員の悩み(小・中学校教員)



注1) 数値は「とてもそう思う」+「まあそう思う」の%。
 注2) 小学校教員には「部活動の指導が負担である」はたずねていない。

図2-3 データ出所;ベネッセ教育開発研究センターより引用

小学校教員への調査では、1 位「教材準備の時間が十分にとれない」90.7%、2 位「作成しなければならない事務処理が多い」87.5%、3 位「休日出勤や残業が多い」72.1%となっている。他方、中学校教員では1 位「教材準備の時間が十分にとれない」83.3%、2 位「作成しなければならない事務処理が多い」81.5%、3 位「休日出勤や残業が多い」79.5%の順となっている。教員は主に日常的な業務の忙しさに対して負担や悩みを感じていることが読み取れる。

ここでは、図 2-3 で小学校、中学校ともに教員の 80%以上が悩みをかかえている事柄について言及する。①教材準備に十分な時間がとれない原因は何か、②現在の事務処理体制はどのようなものか、について教員の職務状況から考察していく。

第1項 事務仕事の負担感

図 2-3 から読み取れる通り、教職員の超過勤務の原因は事務処理にあると考えられる。概ねすべての教員が担当する事務を「教員事務」と呼び、教員の担当によってその内容が異なる事務を「校務分掌事務」と呼ぶ。下の図のように仕事内容は分類される。

		実施頻度 (推定)	事務名
教員事務	概ね全教員が担当	ほぼ毎日	<ul style="list-style-type: none"> ・児童・生徒の出欠記録 ・記録簿の作成
		週に一回程度	<ul style="list-style-type: none"> ・経費（消耗品代、旅費等）の精算 ・学級だよりの作成 ・学習進度確認資料の作成 ・時数管理関連資料の作成 ・体育・保健等の記録整理・集計
		月に一回程度	<ul style="list-style-type: none"> ・旅行命令簿の作成 ・復命書の作成 ・児童・生徒毎の給食個数集計・返金計算 ・出席統計の作成 ・学年会計の作成
		年に数回程度	<ul style="list-style-type: none"> ・調査書等の進路関連資料の作成 ・成績関連資料の作成（指導要録、成績会議の資料） ・児童・生徒名簿の作成・管理 ・校納金の徴収・管理 ・通知表作成（下書きから清書まで含む）

		校務分類	事務名
校務分掌事務	校務分掌により特定の教員が担当	教務	<ul style="list-style-type: none"> ・時間割作成事務 ・教科書支給関連事務（要望とりまとめ、見積、発注など） ・学級編成事務 ・ホームページ作成・更新事務 ・校内行事計画の作成

		・研修関連事務（申請書作成、参加者確認等）
	教科	・体育関連データの集計及び教委等への報告 ・保健関連データの集計及び教委等への報告
	管理	・施設整備修繕関連事務 ・備品台帳の更新 ・外部(教育委員会)からの文書受付（受付台帳への記入等） ・図書台帳の作成・更新
	事務	・学校予算の管理 ・校内書類様式の作成 ・P T A 予算の管理 ・P T A 向け文書の作成・発送 ・校納金等の未納金の督促業務
	生徒指導	・月例報告書の作成

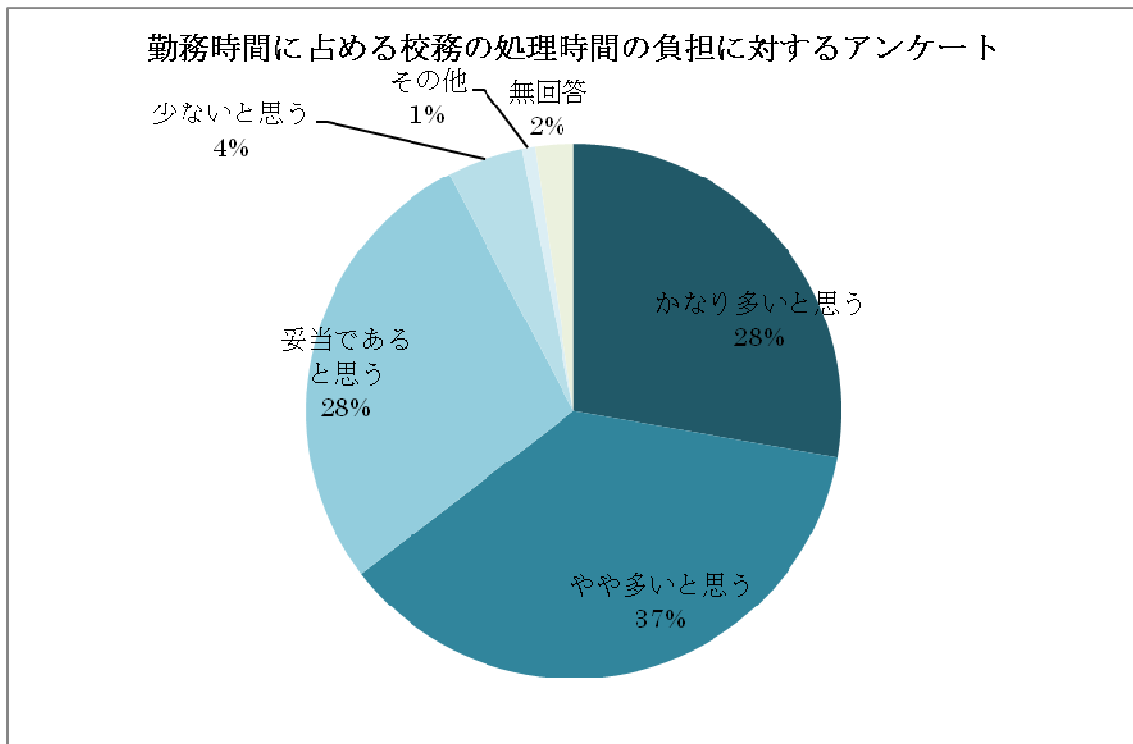


図 2 - 4 勤務時間全体に占める校務処理時間 (N=263)

データ出所；教員事務負担軽減システム用件調査より

実際の学校現場において、教職員の校務に対する負担感は大きい。これを裏付けるものとして、勤務時間全体に占める校務の処理時間に対して、「かなり多いと思う」又は「やや多いと思う」と感じている教職員が合計で約 64%に達している。特に負担感の大きい教員事務について、教員事務のなかでは、「通知表作成」「成績関連資料の作成」が挙げられており、「調査書等の進路関連資料の作成」「学級だよりの作成」「児童・生徒名簿の作成・管理」がこれに続いている。なお、小学校では中学校と比較して「学年会計の作成」「学習進度確認資料の作成」の負担感が顕著に高く、中学校では小学校と比較して「調査

書等進路関連資料の作成」「成績関連資料の作成」が顕著に高くなっている。また、校務分掌事務のなかで負担感が大きい校務としては、「ホームページ作成・更新事務」が挙げられており、「時間割作成事務」「学級編成事務」がこれに続いている。なお、「ホームページ作成・更新事務」は小学校において負担感が顕著であり、逆に「時間割作成事務」は中学校において負担感が目立った。

また、校務に充当する時間として教員事務の実施時間は、「学級だよりの作成」「通知表作成」がいずれも30時間超と最も多く、「記録簿の作成」や「成績関連資料の作成」がいずれも20～30時間程度と次に多い。なお、小学校においては、「通知表作成」（平均40.9時間）が中学校と比較して最も時間のかかる事務とされており、「学級だよりの作成」（平均39.9時間）も小学校に顕著な長時間事務と言える。逆に、中学校においては「調査書等進路関連資料の作成」（平均19.3時間）や「時数管理関連資料の作成」（平均15.6時間）が小学校と比較して時間のかかる事務とされている。

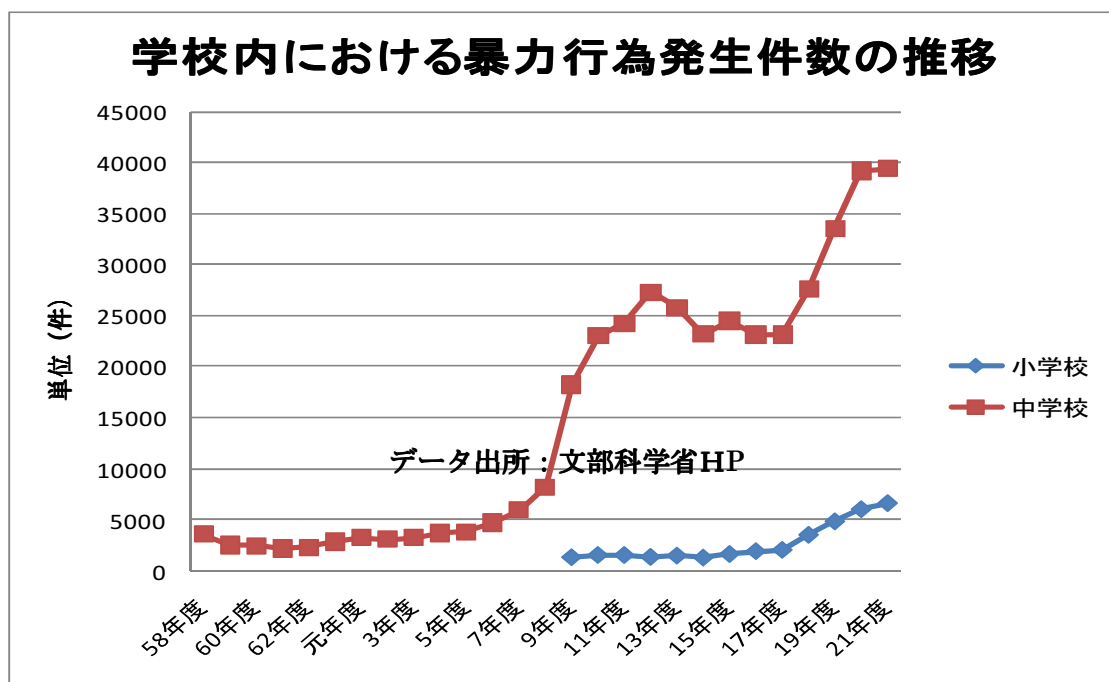
一方、教員の担当によってその内容が異なる「校務分掌事務」について、年平均事務実施時間を見ると、事務のみでも、総時間数では一人あたり年間平均約40時間程度と見ることが出来る（管理職・事務職を除く）。具体的な事務としては、「外部（教育委員会等）からの文書受付（受付台帳への記入等）」が26.4時間で最も多く、「時間割作成事務」「PTA向け文書の作成・発送」が次に多い。

このことから、教員・担当教員がそれぞれ感じている負担感は大きいことは明確である。教員の悩みに小・中80%超が事務処理問題ということを見ると、私たちが想像する以上に学習指導以外に時間を割いていることがわかる。

第2項 生活指導に対する負担

教材準備に十分な時間がとれない原因は何か、について市教委へのヒアリング調査でも分析をおこなった。はじめに、超過勤務は実在するのかという内容に関しては無論 YES の回答であった。小学校では主に次の日の授業準備、登校拒否の生徒宅への家庭訪問などがあげられ、中学校では担当科目の授業準備、部活動、生活指導の対応が挙げられた。ヒアリングで特に興味深かったものは、「予想以上に生活指導に対する時間が増加し、教員の時間を圧迫している」という発言であった。具体的な生活指導内容として、登校拒否の生徒宅への家庭訪問、暴力事件の解決にむけての保護者との対話などが挙げられた。実際の数値例は得られなかったが、生徒指導が教員の多忙化に影響を与えていることは間違いのないようである。よって、このヒアリング結果をもとに、我々は数々の多忙化の原因の中から生徒指導の問題に焦点を当てて考察を進めていく。

図 2-5 学校内における暴力行為発生件数の推移



平成 21 年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成
 (注 1) 平成 8 年度までは、公立中学校を対象として、「校内暴力」の状況について調査
 (注 2) 平成 9 年度からは、公立小学校を調査対象に加えるとともに、調査方法等を改めている。

(注 3) 平成 18 年度からは、国・私立学校も調査

文部科学省の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」によると、暴力行為の発生件数は、小学校 7,115 件(前年度より 631 件増加)、中学校 43,715 件(前年度より 961 件増加)となり、小・中学校ともに過去最高の件数となった。平成 21 年における小・中学校の発生件数の合計は「対教師暴力」7539 件、「生徒間暴力」27979 件、「対人暴力」は 1337 件となりどれも前年度より増加傾向にある。中学校において、学校内における暴力行為発生件数の推移は、ここ数年にかけて勾配が右肩上がりとなっている。

一方でいじめ問題、不登校児童数はここ数年において減少傾向にある。しかし、いじめは深くひそかに潜行するところに特徴があり、いじめの実態を把握するのは極めて難し

く、データに出ているものは氷山の一角にすぎない。加えて、不登校児童数は 10 年で 2 倍近くになっていることを考えると、まだまだ不登校問題を解決するために、教員の力、学校の力が求められてくると想定される。今日の学校は、暴力問題など解決せねばならない不登校問題、いじめ問題、授業妨害などの問題を抱えていることがデータとしてあげられていた。これらの問題行動の背景に、非常に強いストレス、不安、イライラを感じている子どもたちの存在があるのだが、そのような子どもたちに対する指導、問題行動の対処は、教師の多忙化をうながしたのではないか。

ここに、年々増え続ける生活指導時間推移と実態がある。

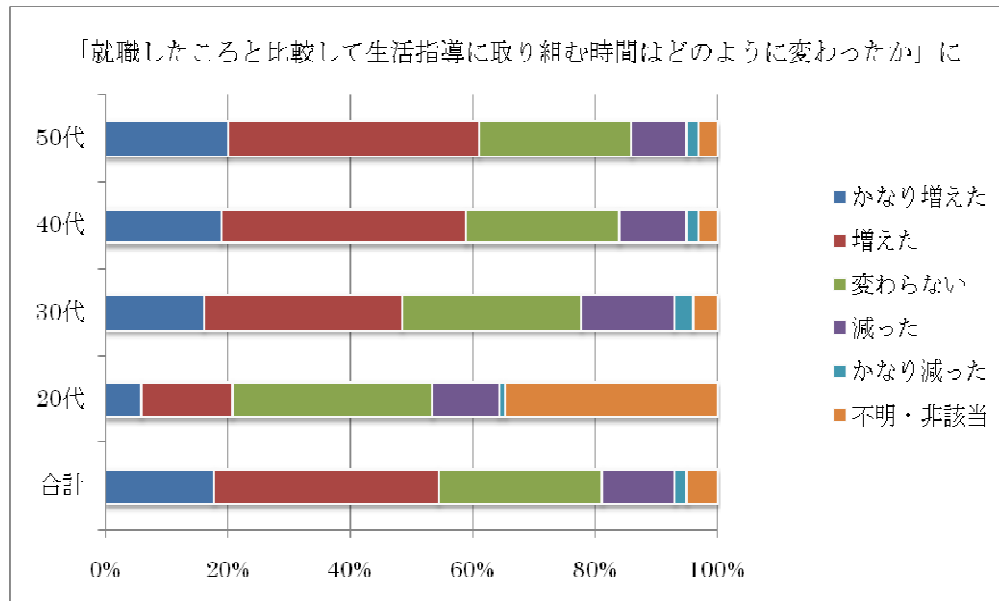


図 2-6 データ出所；大阪教育文化センター「多忙化」調査研究会(1996. 3. 31)より

「あなたが就職した頃と比較して、あなたの学校の仕事や生活はどのように変わりましたか」の中の「生活指導に取り組む時間」に対する回答を 20 代、30 代、40 代、50 代の年代別に集計したものである。「かなり増加した」「増えた」の 2 つのカテゴリーをあわせると、全体では 55%の教師が「増加した」と答えている。「増加した」と答えた内訳を見ると、20 代 21%、30 代 49%、40 代 59%、50 代 61%と、年代が上がるにつれて増加している。このことは、多くの教師が生活指導に取り組む時間が年々増加しているという実感を抱いていることを示している。ここではデータの古いものを引用しているが、近年生徒の暴力発生件数が増える中で、生活指導に取り組む時間はより一層増加していると読み取ることができる。この結果から、教師がいかに授業準備にける時間を確保しようとも、業務内容が多様化する中で授業準備をする時間が思うように確保できず、教師の悩みの種となっていることが見て取れる。

我々の問題意識を整理すると以下のようになる。団塊の世代の退職による大量退職・大量採用の現状を考慮すると、教師が抱えている多忙化・超過勤務は今後深刻化されるのではないかと予測される。そして、その超過勤務による問題の一例として、新任教員の依願退職の増加を取り上げ、その原因であると考えられる教師の精神的負担の増大や同僚性の喪失は多忙化・超過勤務に因るものであると問題提起した。そして、その超過勤務を発生させている原因として、生活指導や事務処理の問題に焦点を当てて考察を行い、具体的な問題を並べてみた。これらの問題を解決していくことは、教師の精神負担や同僚性の喪失、新任教員の依願退職の改善につながるだけでなく、教師が生徒に向き合う時間や教師の働くインセンティブが増し、子どもの学習インセンティブ・学力の向上にかなり寄与するであろう。

第3章 先行研究

そもそも教職員の「仕事」の範囲は他の職業に比べ明確ではないといわれる。教育問題が多様化・複雑化し対処すべき事柄が増加している現在、教職員の負担はますます重くなる一方にあるのだ。現状として学校は、こどもたちの学習意欲の低下、いじめや不登校への対応、基本的な生活習慣に関わる指導事項の増加、価値観の多様化による指導の困難性といったさまざまな教育課題を抱えている。同僚性の喪失など、組織が自律的に活性化するための条件に問題を抱えている場合も多々指摘されている。学校が一組織として連携し、役割を分担することによって諸問題に取り組む必要性が高まっているのではないだろうか。

松井（2008）は、学校が組織としての主体性を持ち、教育活動を活性化するために与えられた資源を最大限に活用する必要性を述べている。すなわち、与えられている人的・物的資源を活用し、校務分掌組織の編制及び運営の改善を行うことに現在の諸問題の解決を見ているのである。

学校教育に対する期待が高まる一方で、教員の資質や学校の教育力が厳しく問われている。一人一人の教員が解決困難な諸問題への対応力を高めることも重要だが、学校が組織としての機能を高めることがより一層必要だと分析している。連携のとれたチームワークをもち、問題に応じて的確な対応力を発揮できるような組織づくりとその運営を行うべきと主張する。

平成 16 年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」）において、公立学校教育は、画一的で柔軟性や多様性に乏しく、閉鎖性が強いと指摘された。松井（2008）は、学校という組織の特質によって生じる問題を、教員及び学校の校務分掌組織に問題があると述べている。この問題の第一点は、学校では学級経営と教科指導の場面において、そのすべてが実質的に教員一人一人に委ねられているため、それが閉鎖的な環境を作り出しているということだ。この閉鎖性が教職員同士の情報の収集や共有における支障となり、問題の深刻化を引き起こすケースが多くある。問題の第二点は、校務分掌組織において教員が多くの方掌を掛け持ちで担当していることが、責任の不明確さ・また校務の非効率さを起こしているということである。教員は一人で学級担任であると同時に何らかの部（教務部等）の一員であったり、児童会（生徒会）やクラブ（部）活動の指導者を受け持っていたり PTA や地域・関係機関との調整の役割を担っていることが多い。分掌を重ね合って担当する状況は、分掌本来の意を機能させず、効果を上げることにもつながらない。

松井（2008）は、日々生起する事象にチームワークで的確に対応できるような組織づくり及びその運営の必要性を説き、学校の校務分掌組織とそのあり方について論じている。本稿では、校務分掌を超過勤務削減の手段として用いるとともに、とりわけ、事務仕事や生活指導による教職員の負担に注目した上で、それらを軽減するためのより狭義の校務分掌の形を考察していく。

教育問題が多様化・複雑化している今日、問題に対応していくためにも学校の組織化が必要である。今日このような校務分掌・学校組織に関する論文・文献は少なく、その分野

における研究はいまだあまりなされていない。それは、学校を組織化する重要性が社会的に認識されていないからなのかもしれない。

先行研究に用いた論文では、組織化を推進するためにも学校の校務分掌組織とそのあり方を検証することが必須であると述べられていた。我々は教職員の負担を軽減するためのより狭義の校務分掌の形を分析していく。

第4章 分析 1 : 事務職員

第1節 学校事務職員の存在意義

教員の超過勤務を緩和する存在として注目したいのは、各学校に配置されている事務職員である。事務職員は、全国の市区町村義務制諸学校に「学校事務」を専門的に担当する行政職員として配置されており、義務標準法により以下のように定められている。

第九条 事務職員の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。

一 四学級以上の小学校及び中学校並びに中等教育学校の前期課程の数の合計数に一を乗じて得た数

二 三学級の小学校及び中学校並びに中等教育学校の前期課程の数の合計数に四分の三を乗じて得た数

三 二十七学級以上の小学校の数に一を乗じて得た数と二十一学級以上の中学校（中等教育学校の前期課程を含む。）の数に一を乗じて得た数との合計数

四 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律（昭和三十一年法律第四十号）第二条に規定する保護者（同条に規定する費用等の支給を受けるものに限る。）及びこれに準ずる程度に困窮している者で政令で定めるものの児童又は生徒の数が著しく多い小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程で政令で定めるものの数の合計数に一を乗じて得た数

事務職員の役割とは、行政職員の視点から校長を補佐し、教育サービスの提供、顧客意識、コスト感覚等を以て学校事務にあたり学校教育の発展に貢献していくことである。具体的には以下に述べるとおりである。

・総務

① 総務

諸規定等の策定

庶務・財務・学籍取扱い、校内における諸規定の整備・策定

事務業務の組織整備

学籍、教科書給与事務棟、各担当業務の相互調整及び集約

文書管理

受付・回議・起案・発送等、文書業務全般の管理

② 庶務

証明事務

各種証明書の作成・発行

調査事務

教材費や施設管理状況等、様々な調査依頼への対応

③ 学務

学籍

転出・転入等、在籍児童生徒の学籍に関すること

教科書給与

自動・生徒・教師用教科書の給与事務

就学援助費等

対象世帯への事務手続き

・人事

① 人事

職員の人事異動・表彰・公務災害時等における事務手続き

② 給与

職員の給与支給に関する事務

③ 服務

職員の休暇・休業や勤怠の管理事務

職員の旅行命令（出張）に関する管理事務

・財務

① 財務

給食・学年・学級費（私費）等の取り扱いに関する事務指導

公費予算書の策定、執行状況等の管理運営

② 財務管理

施設・備品・消耗品の管理、修繕計画の策定

・福利厚生

共済組合等による職員の福利厚生に関する事務手続き

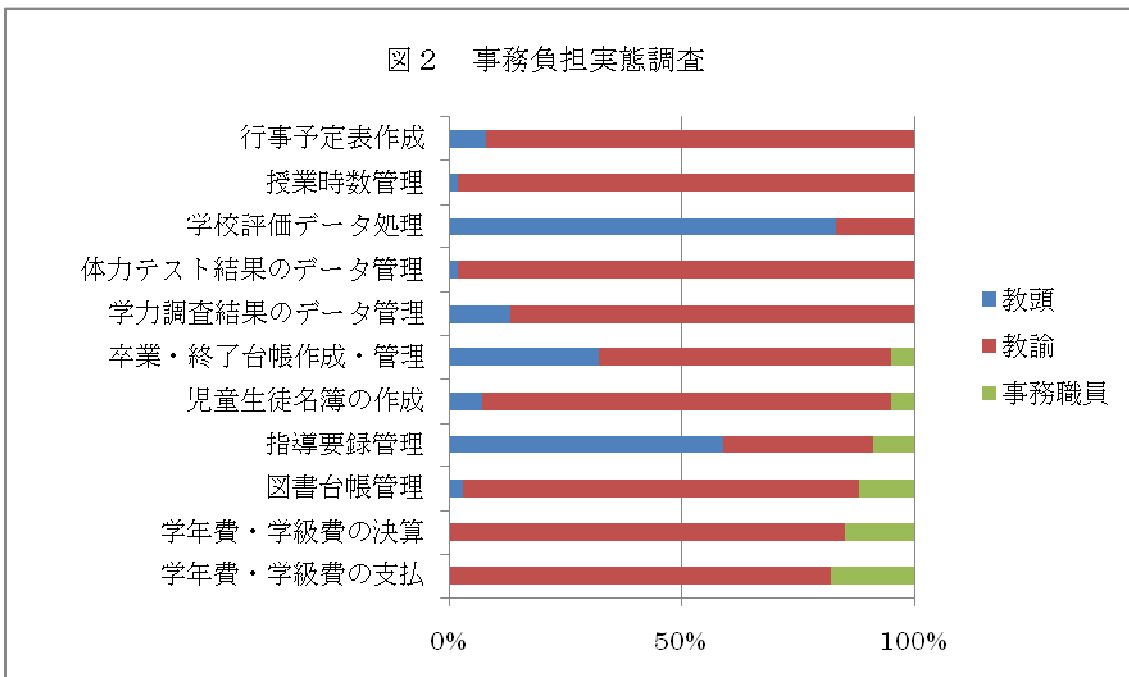
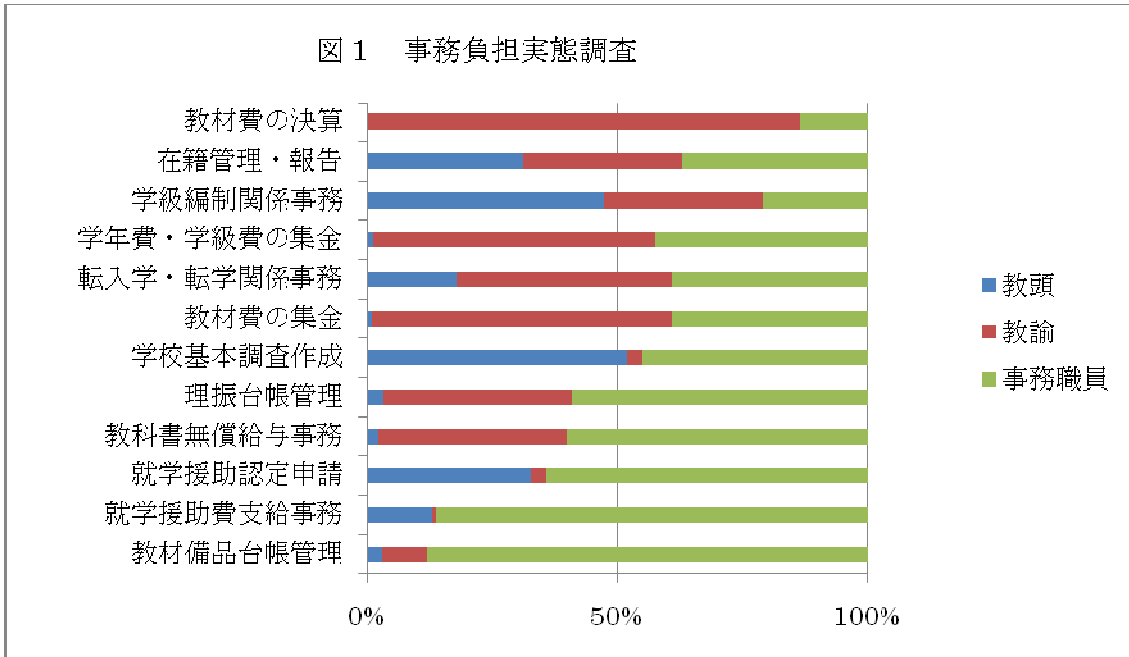
事務職員の職務は学校運営を円滑に実施するために総務、財務、管財、渉外などに言及される。たとえば、情報の収受・問い合わせの回答をはじめ、学校便りやホームページなどを通しての情報発信など、基本的に、生徒・家庭・教職員・地域・支援人材・財務など学校にあるすべての情報を管理している。また、学校予算を総合的に管理し、教育活動に即した執行も行っている。学校は「公費予算」「保護者負担経費」「支援費」の三つで運営されており、事務職員が必要な予算を確保するための予算要望を行い、同時に多様な教育活動に対応した教材教具や安全快適な施設設備の整備など、学習環境の整備を行っている。さらに、経済的に苦しい家庭のこどもの就学を保障するための就学援助手続きや、教員給与、人事事務など、多岐にわたり担当している。

学校事務の基本的機能は、学校組織の適正な意思決定のための情報処理機能であり、教育活動を実現するための諸条件の整備である。学校の総合力の向上のために、これを十分に機能させ、校長を補佐し、学校をトータルにプロデュースすることによって、質の高い教育を展開する学校づくりを運営する一役を事務職員は担っている。

第2節 事務職員が抱える問題

現在の問題点

事務職員の配置は、法律上 1 校につき 1 名の単数配置が全国でもほとんどで、未配置の小中学校も未だに存在する。現在の事務職員の問題点として、学校の事務処理体制が 1 人しかいないために非常に不安定なことが挙げられる。以下の図をご覧ください。



これは秋田県が全県 218 校にアンケート調査を行った結果である。学校内の諸々の事務については、学校事情に応じて校務分掌で分担が決められているが、このグラフをみると、学校事務職員もまた、給与・旅費、学校予算など、（事務職員だけが行うという意味での）職固有の仕事以外に様々な分掌事務を担っていることがわかる。また、図 2 で学校教諭が主に負担している仕事も結構な数があるということから、現状では学校に配置されている事務職員の数が少ないために、本来事務職員が担当すべき仕事を教諭などが補って担当しているという構図が浮かび上がってこないだろうか。最適な事務職員の配置人数は仕事量によって決まるべきである。児童生徒数や学級数などの規模と学校課題などに応じて教員数が配置されていることを考えると、教員数や仕事量に応じた事務職員の配置が望ましい。しかし現行制度では学級数に応じた配置となっており、日本の小中学校における事務職員の配置率は、外国や大学に比べて非常に低い。また、仕事量や仕事内容が学校によって異なるが、それに対応した人数設定は現状ではなされていない。

また職務管理が不明確という問題点も現在の事務職員制度は抱えている。例えば集金を例にとっても、教職員が集金を行う学校・事務職員が行う学校・または教職員が集めて事務室に持っていく学校など、管理の仕方が学校によって異なり、標準化されていない。教職員や事務職員が学校を異動した際に、その学校独自の学校事務のやり方に慣れるまでに一年ほどはかかるため、学校事務のやり方の違いがメンタルヘルスのところで負担と感じる要因になっている。

全国、同じ学校なのだから、教材費・給食費の扱いなど学校事務のやり方に差がなくてもいいはずであり、学校事務のベーシックな部分の考え方や仕組みについてはスタンダードがあるのではないかという問題がここには浮かび上がってくる。次節ではそういった問題に対する解決策として取り組まれている共同実施について述べていきたい。

第3節 共同実施導入とその成果

現在行われている共同実施の概要は平成 10 年の中央教育審議会答申「今後の地方行政教育行政の在り方について」の中で述べられており、内容は以下の通りである。

（学校の事務・業務の共同実施）

カ 地域全体の教育力の向上を図り、多様な教育活動を推進するため、地域内の小学校、中学校、高等学校が共同して学校行事や野外体験活動、部活動などの教育活動を実施するなどの工夫を講じること。

キ 地域の状況や学校の実態に応じて、第 3 章 2 の具体的改善方策クで触れた教職員の兼務を積極的に推進することにより、地域内の小学校と中学校、中学校と高等学校など学校間の連携・協力を促進することに努めること。

ク 学校の規模や実態に応じて、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の事務を共同実施するセンター的組織を設置すること等により、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。

答申では、学校の自主性・自立性を確立するためには学校の事務・業務の効率化を図る必要があり、その具体的改善方策の一つとして学校事務・業務の効率化・組織化を推進するための手段である学校事務の共同実施を検討することとしている。また、共同実施の具体的例示として、①特定の学校に複数の事務職員を集中的に配置、②複数校を兼務、③学校の事務を共同実施するセンター的組織を設置することが挙げられている。

共同実施例

現在、全国でその地域の状況に応じた最適な方法を模索しながら、学校事務の共同実施は発展している。現在、各地で共同実施がどのような方法でどこまで進んでいるのかを実践事例から明らかにしていく。

宮崎県における取組み

(1) 共同実施の基盤整備

宮崎県では、共同実施導入以前から、学校事務に関する様々な研究・実践を積み上げてきたことにより学校事務改善が実現し、共同実施の基盤整備が進んでいたといえる。平成四年に県教育委員会の積極的な姿勢によって第4次宮崎県総合長期計画における県教育委員会関連の事業「21世紀をめざす学校事務開発事業」が開始され、関係機関団体（県教育委員会、市町村教育委員会、校長会、県事研）で構成される学校事務に関して協議する改善委員会が設立され、県事研に研究委託がなされたため、この事業は事務職員自身が開発することになった。「学校事務処理ソフト」や「教育課程の研究」、「各種事務処理規模の制定」がなされた。平成8年に県教育委員会より事務処理規模案および各基準・要領案が通知され、それを受けほとんどの市町村で事務処理規模の制定と事務主任発令を実施した。それと同時に中学校区を基本とする「事務研修組織」が編成され、これを充実発展させるという形で共同実施が導入された。

(2) 共同実施の取り組み

平成11年に県事研では「中教審答申課題研究委員会」を組織し共同実施の理論的検討を始めた。同委員会では、共同実施組織を学校事務運営の支援組織として位置付けるなどの共同実施の理論整理を行うとともに、実践研究と密接に連帯協力しその支援を行っている。

具体的には平成11年11月に佐土原町で1名加配を受け共同実施が開始された。その後、宮崎県独自に共同実施の形態を、山間地域型・広域地域型・都市地域型に分け、それぞれに研究実践校および共同研究校を指定して研究実践が行われた。

平成13年度には、佐土原町立那珂小学校において「変わる授業・変わる組織」というテーマで研究発表会が行われ、県内外から数多くの参加者が訪れた。これまで個人の経験や慣例等によって処理され、効率的な事務処理システムが整理されていなかった学級・学年や校務分掌に関する事務・業務のシステムについて見直し、改善を行った。同時に共同実施組織を核とした学校間・町教委・地域との連帯等に向けて数々の試行を行い多くの改善を図ることができたとしている。

まとめると、宮崎県ではこれらの共同実施の成果として、①学校事務の組織化、②リーダーの配置、③教育委員会との連帯強化、④学校経営への参画の四点をあげ、報告している。

秋田県における取組み

県全体として、県教育委員会や共同実施地域の市町村教育委員会は協力的な姿勢を示している。連帯型拠点校方式の共同実施が多く、未配置校との連帯も含まれている。鷹巣町の実践では、未配置校1校を含む町内全域をカバーする共同実施を行っている。それを、

さらに中央ブロック、北ブロック、南ブロックの3つに分けて地域密着で共同実施を行っている。町事務部会が各ブロックの連絡調整を行って、事務改善や事務の平準化を進めている。実施方法は次の四点となっている。

- | |
|--|
| ① 各校校内における事務改善、効率化を図る方法
各校の固有の事務について効率化を図り、自校教員の事務負担軽減につながる事務改善を行う。 |
| ② 学校間連携による事務改善、効率化を図る方法
近隣校の相互支援（学校訪問）を行い、事務の平準化を図り、学校間格差を少なくする定期的に事務部会を設定し、情報交換、共同処理等を行う |
| ③ 事務職員未配置校の支援
学校訪問等を行い支援を強化する |
| ④ 研修計画に基づき、定例会を設け、事務職員の資質向上を図る |

その成果は事務の効率化や事務改善にとどまらず、以下のとおりである。

学校経営への参画	各校の学校経営参画の具体的方法や工夫を情報交換し、各校の良いところを取り入れた。特に予算面では、各校の特色に合った運用ができるようになった。
教育の情報化の支援	備品台帳のパソコン処理、児童生徒の情報の管理だけでなく、校長会、教務主任会、教育委員会と連帯して、様式の統一を図っている。
事務職員のOJT	日常の実践例を共有することで、資質の向上の成果が上がってきている。

新潟県における取組み

県全体としては様々な形態が見られる。県内で唯一兼務命令（総括責任者にのみ）がされている見附市の実践では、共同実施を推進する事務職員が、市教育委員会から学校事務合理化研究員の発令を受け、週2日市教育委員会で執務している。学校事務集中化・効率化推進協議会を設置（要領で設置を定めている）し、パソコン活用による効率化に努めている。教科書事務等を事務職員の職務にする場合には、研修会を行うなど、資質の向上と職務の遂行をセットで行っている。成果としては以下の通りである。

学校経営への参画	予算委員会の設置
教育の情報化の支援	教育委員会と各学校のダイヤルアップでの接続により、情報共有の場の設定を事務職員が積極的に行っている。
きめ細やかな学習の支援	教員の事務従事負担軽減を共同実施組織で行っている。
事務職員のOJT	教科書事務、予算執行方法、各種認定事務、旅費請求事務について研修を実施

佐賀県の取り組み

様々な共同実施の組織が存在しており、市町村教育委員会の支援も様々であり、打合会に年間 20 回出席している地区もある。県事務研教育改革課題研究班では「事務の共同実施導入マニュアル」を作成し、平成 14 年 10 月の県大会で報告している。

具体的に小城町では、平成 11 年度から事務処理作業を効率化し、職務領域を広げることが主目的に、「各校に共通する業務（事務処理等）を 1 校または少数校へ集中させ事務効率化を図る」こと、各校間の連携を深め共同実施の成果を上げるため「連絡会議を定期的で開催することの推進」等から共同実施が始まった。以降 3 年目を迎えた平成 13 年度は、二年間の実績を踏まえ、センター的組織の共同実施組織を設置し、事務処理の集中化、相互 O J T ほかの機能を充実させ、各校事務改善の基盤整備を図ることを目指して、組織設置のための条件整備に取り組み、平成 14 年度から本格的に共同実施組織がスタートした。センター的組織は、小城町教育委員会の訓令「小城町学校事務センターの設置に関する要領」により規定されており、共同実施を状態として制度化している。

これらの共同実施の狙いを「事務の共同実施実践研究推進会議資料」の中で次のように挙げている。

- ・センター的組織を設置し、組織運営による集中処理を進めて、学校経営に積極的に参画していく各校事務改善の基盤をつくる
- ・「学校経営に積極的に参画する」とは具体的には、単に企画委員会に参加するという意味だけではなく、事務実施の目標を「教育目標の実現」に定めるということ。
- ・「教育目標の実現」のためには、そのために各校で、事務職員は何をすればよいのかを考え、考えてもわからなければ校長に説明してもらい、センター的組織でどんな支援ができるか考えていくということ。

共同実施の成果

加配効果と連携・組織化効果

紹介した地方の共同実施の取り組みから得られた実践成果は次の二点に言及される。一つ目は事務職員の加配効果だ。加配措置は、共同実施推進のための人的支援といえる。加配を受けた多くの地区から、「これまで分担してきた業務のレベルを維持し、加配のプラス 1 の分で、さらにレベルアップさせ、新たなことに取り組んでいるとの報告がされている。しかし、共同実施における加配効果は、単なる複数配置の増員効果と同質ではないと考えられる。従来の複数配置においては、その成果は配置校のみで実現され、近隣校へは波及効果としての影響のみであった。共同実施における加配効果は、同じ効果が加配校にとどまらず連携校全体に及ぶのである。言い換えれば連携校においても効果があるということが、共同実施の加配効果である。さらに、共同実施に伴い、各地で教育委員会事務局職員や校長・教頭等関係者も含めた検討委員会が設立されている。そこでは、事務職員以外の他職種の人びとをも巻き込む形で、今後の学校事務の在り方が考えられている。すなわち複数配置の加配効果を 1 校から地域全体へ、事務職員から多くの関係者へ拡げ深めることが、共同実施の加配効果であると考えられる。

共同実施における実践成果の二つ目は、学校事務の組織化が促進されることである。組織体として確立すれば、組織としての責任の所在が必要になり、明確となることが求めら

れる。そして、教委等他の機関との対等な連携が可能となる。共同実施によって学校事務が組織化されることの効果は、共同実施組織が責任を持ち、常時改善を継続しながら事業遂行にあたることであり、事務改善を学校経営改善あるいは地方教育行政改善にまで拡大していくことが可能だと考えられる。

第5章 分析 2 : ス クールソーシャルワーカー

第1節 スクールソーシャルワーカー導入の経緯

学齢期の子どもたちが直面する課題は、時代や社会の状況を反映し、さまざまな形態をとって顕在化してきた。特に 1970 年代以降の高度経済成長社会においては、それまでの貧困や疫病といった課題が、行動や精神的な問題にとって代わられるようになった。

学校現場では、70 年代以前には経験することがなかった校内暴力現象やいじめ・不登校などの問題が相次いで生じようになった。それらの問題に対して 90 年代の半ばまでは、教育関係者のみによる解決が試みられ、生徒指導体制の強化や、教育相談、適応指導教室の設置など、さまざまな対応策がとられた。だが、そうした努力にもかかわらず、いずれの問題も軽減化に向かうことはなく、むしろ上昇のカーブをたどっている。

90 年代の半ば以降は、スクールカウンセラー(SC)制度が導入され学校現場に教育関係者ではない専門家が入り、問題解決にむけた取り組みがなされ始めた。しかしながらそれも、現在起こっている問題に歯止めをかけるまでの効果を発揮したとはいえない現状である。

さらに、学校において対応策を整備するペースを上回る形で、新たな課題が続出してきている。90 年代の後半ごろからは、小学生を中心として授業が成立しない学級崩壊などの現象が見られるようになり、家庭における児童虐待の増加も無視できない状況にある。さらには軽度発達障害と称されるコミュニケーションをとることが難しい子どもたちの顕在化などという問題も存在する。

加えて、子どもたちの生活の場である家族の変容が、課題の解決を困難にしている。大家族制の中で、緊密な地域社会の相互扶助システムが存在していた社会とは異なり、家族の単位は細分化され、核家族どころか単身家族が増加し、しかもお互いの支え合いを期待しうる地域共同体も存在しない。そのような社会的な支援ネットワークが乏しい環境の中で、子どもも親も生活している。

現在の社会がこのように社会的な支援ネットワークが乏しいという状況下であるため、いじめや不登校、または児童虐待などの表出している問題は、子どもたちと彼らの生活環境との相互作用によって生じており、学校や家族など特定の人や現象にのみ働きかけて解決できるほど単純な構造にはなっていない。抱えている課題が深刻であればあるほど、子どもと彼・彼女と環境との関係は複雑に絡み合っている。

したがって複雑に絡み合った関係のインターフェイスに介在して、人間同士あるいは個人と集団や組織との関係を仲介したり調整したりする機能に、当然注目すべきである。昔から、子どもたちの問題を議論する際には、家庭と学校、地域の連携の必要性が唱えられてきた。その必要性については異論を述べるものはなく、社会的な合意事項として認識さ

れてきたと言える。しかし、そうした共通理解があるにもかかわらず、三者の連携は実現されることなく、長年にわたって課題として掲げ続けられてきた。その理由は、誰が連携役を担うかという具体的な人材が不在であり続けたことである。学校も、家庭も地域社会も、連携の役割を果たす人材にイメージを呈示できずに今に至る。

第2節 スクールソーシャルワーカー導入実践

そうした間隙を埋め合わせる機能を有するスクールソーシャルワーカー（SSW_r）の存在が今日注目され、導入実践が進められている。SSW_rとは、スクールソーシャルワーク（SSW）の専門知識を所持し、その理念に基づいて、子どもの問題に生活の視点でかかわる学校という場を実践基盤とする専門職である。そのアプローチの方法とは、子どもの抱えるさまざまな問題を家庭や地域、友人関係などあらゆる視点で見極め、子どもや家庭への対応だけでなく、関係機関との連携や調整を含めながら、子どもを取り巻く環境との関係に介入するものだ。具体的な職務内容としては、以下の五項目が挙げられる。①問題を抱える児童生徒がおかれた環境への働きかけ、②関係機関等とのネットワークの構築、連携・調査、③学校内におけるチーム体制の構築、④保護者、教職員等に対する支援・相談・情報提供、⑤教職員等への研修活動など。次項ではSSW_rの導入例について述べていこうと思う。

我が国におけるSSWの始まりについては、諸説あるが、SSWの肩書きでの活動は、山下英三郎（現在、日本スクールソーシャルワーク協会会長）が昭和61年から埼玉県所沢市で行ったのが最初とされる。同氏の所沢市での活動は平成10年まで続けられ、同時にSSWについての執筆活動やカルチャーセンター等での講座を通じて普及が図られた。平成12年には、兵庫県赤穂市と関西福祉大学の共同研究という形でSSW連携事業が始まった。茨城県結城市でも12年から不登校対策要員としてSSWが市内の中学校に配置されている。14年からは、千葉大学教育学部附属小学校でSSWが配置されるなど、導入する自治体、学校は徐々に増えていった。

都道府県レベルでは、13年に香川県が導入し、17年に大阪府、18年に滋賀県、兵庫県、19年に群馬県、熊本県など徐々に広がりを見せている。山下氏や導入自治体からの情報発信を通じてSSWについての認識は深められ、理念は共有されているが、各自治体での導入の経緯や制度設計は大きく異なる。3府県におけるSSWの概要を紹介する。

第1項 香川県

香川県では、健康相談活動の一環として、主に保健室を拠点に養護教諭とチームで支援にあたる点に特色がある。子ども・保護者・教員に対する相談・支援・研修活動に加え、校内サポートチームの構築や、外部機関も含めたケース会議実施の際のパイプ役を担う等の活動も行っている。

SSW_r がゲストティーチャーとして授業に参加する取り組みも大きな特徴である。教員と共にグループワークを行い、グループでの協力、コミュニケーション能力の向上を図ることや、自尊感情のアンケートを行い、自尊感情が低かった子どもに対し、様々な場面で自尊感情を高めるアプローチをするなど予防に重点を置いた活動も行っている。派遣対象は中学校であるが、問題になる生徒は小学校段階から問題の芽を抱えている場合が多く、小・中の連携により、情報を共有することに大きな意義を認め、パイロット中学校区内の小学校にも年数回派遣されている。

第2項 大阪府

府内 7 地区 7 小学校において、SSW_r を配置し、各自週二回を基本に年間 70 回の活動を行っている。主な活動内容は次の通りである。

- ① 不登校児童や課題を抱える児童に対する状況把握
- ② 課題を抱える児童及び保護者に対するケースマネジメント
- ③ 学校・保護者・関係機関との円滑な連携のための調整連絡
- ④ 市町村教育委員会の要請による各種会議等への参加
- ⑤ 教員や地域及び保護者対象の研修会での講演

①～③は、教員と情報を共有し、役割分担しながら具体的なケースに関わり、必要に応じ機関連携のサポートを行うという本事業の根幹の活動で、④～⑤は、配置市の状況に応じて、市の虐待ネットワーク会議への定期参加や、他校での保護者対象研修会での講演など活動範囲に広がりがみられる。

また、SSW_r は配置校での活動以外に、府内七地区において、週一回を基本に年間三十五回の地区活動を行っている。地区活動は、市町村教育委員会からの要請の内容により当初に派遣回数を決めて行っている。

- ① 模擬ケース会議等参加型研修の企画・運営サポート
- ② 構内支援体制構築のための助言
- ③ 課題をかける児童及び保護者に対するケースマネジメント
- ④ 教員及び地域、保護者対象の研修における講演

当事者と専門家の中間に位置する SSW_r が、配置校での具体的なケースへの関わりを通して、社会福祉の観点から学校と地域や保護者との連携について語ることは、地域の特性を理解した現実感を持つがゆえに説得力のある内容となる。また、学校の活動の可能性と限界についても、具体的なケースを示すことで地域や保護者に対して明らかにするとともに、家庭支援の観点から一方的な保護者への押し付けに陥ることも防ぐことができる。

第3項 滋賀県

滋賀県では、不登校への対応を中心に展開されており、SSWrは、ケース会議におけるアセスメントとプランニングの助言指導を行い、また、必要に応じて、関係機関との連携役を担う。家庭支援については、SSWrが直接担う場面もあるが、通常は教員が行う。

特定の学校に配置する形を取らず、SSWrを専任指導主事とペアで教育委員会から派遣するため、当該児童に対する第三者性は高い。また、教育委員会の専門的職員である指導主事は、教員の文化を理解した立場であるゆえ、SSWrの助言等をわかりやすく説明し、SSWrの周知を図る役割を果たしている。

小学校を派遣対象としたのは、1) 担任が抱える範囲が広く組織的対応が苦手であり校内体制を構築することでの効果が大きい、2) SSWrの手法は低年齢の方が有効、3) 中学校ではSCがある程度機能している等の認識からである。以上のように、SSWrが学校に入ることによる直接的な効果よりも、「スクールソーシャルワーク的」事業であること、すなわち、SSWrが行っていることを個々の教員が身につけることを重視している点が最大の特徴である。また、教員の資質向上や、SSWrがいなくてもケース会議を実施できることを目標として打ち出しているところにも特色がある。

	事業名	SSWの資格	人数	事業内容
香川県	・文部科学省委託事業の活用 「健康相談活動支援体制整備事業」の一環（平成13～15年度） 「学校・地域保健連携推進事業」の一環（平成16～18年度）	社会福祉士 精神保健福祉士 5年以上の相談業務経験	1名	県の非常勤職員 1) パイロット校（中学校）へ派遣 週2回1日8時間：3,300円/時間 また、パイロット中学校区の3小学校に年5回ずつ派遣 2) 事例検討会・研修会へ派遣時間は状況に応じて：4,700円/時間（平成17年度は37回派遣）
大阪府	・大阪府SSW配置事業 （平成17～19年度）	社会福祉に関して高度に専門的な知識・経験を有するとともに、過去に小学校あるいは中学校において相談・援助活動をした経験を有し、社会福祉士の資格を有する者及びそれに準ずる者	SV 5名 SS W 7名	・SV SSWと連携しながら困難なケースの対応策を検討するとともに、必要に応じてケース会議に参加する等、直接的な学校支援も行う ・SSW 1) 配置市及び配置校（小学校）での活動 年間60回1回6時間×7市 2) 地区での活動（小・中学校）年間45回1回6時間×7地区

				謝金：S V、S S Wとも 3,500 円/時間
滋賀県	<ul style="list-style-type: none"> ・文部科学省の委託事業の活用 「N P O等の活用に関する実践研究事業」の活用 (平成18 年度) ・滋賀県単独事業 スクールソーシャルワーク的學校不適応支援事業 (平成19 年度) 	弁護士 臨床心理士 精神保健福祉士 社会福祉士 等の専門家	S S W 5名 専任指導主事 1名	1) S S Wと専任指導主事を指定校(40 小学校)に派遣 S S W：年間100 回1 回4 時間 ×謝金5,000 円/時間 専任指導主事：年間140 回 2) 課題の大きい小学校40 校(継続校20 校、新規校20 校)を指定し訪問継続校：S S Wと専任指導主事がペアで2 回、指導主事のみが1 回 新規校：S S Wと専任指導主事がペアで3 回、指導主事のみが1 回

第4項 実施例の成果

このようにSSWrが学校や地域に介入した成果は以下のように挙げられる。

- ① 多くの事例が改善されたこと(現在不登校児, 長欠児減)
- ② 職員のこどもの見方が「困った子」から「困っている子」へ大きく変わったこと
- ③ 「担任一人の抱え込み」から「チーム対応」へ学校の協力体制が構築されたこと
- ③ 研修によりアセスメントとプランニングのスキルがアップしたこと
- ④ 日常的にケース会議が行われるようになったこと
- ⑤ 関係機関とのつながりがスムーズになったこと
- ⑦ こどもが学習に意欲と集中力を見せ始め、学校本来の学習に取り組むようになったこと

小学校教員のアセスメントとプランニングの、福祉的な手法に関するスキルアップが達成されたことは特筆に値する。一年間のSSWrの活動により、配置校全体でアセスメントやプランニングの有効性が発揮されるケース会議の意義への共通理解が深まったのだ。学校だけの対応では限界のあるケースにSSWrが関わりチームで支援することで、状況が改善され児童や保護者に変化が現れ、チーム支援の有効性が実感される。そのことがチーム支援を機能的に行うために合理的な手段としてのケース会議の重要性への意識を向上させることとつながった。そして、ケース会議を短時間に高密度に行うための情報収集と情報管理の必要性とそのための体制づくりが理解されるようになったのだ。

第3節 今後の課題

まず、雇用形態の問題がある。現在、行われている自治体では、非常勤が多く、報酬については、SCと同じか低いレベルである。今後優秀な人材を確保し、養成制度の確立をも視野に入れるためには、雇用形態や報酬の在り方が論点となろう。

また、必要な場合に学校と連携する外部機関として、児童相談所、福祉事務所、保健・医療機関、適応指導教室、警察、家庭裁判所、保護観察所等が想定される。問題を抱える子どもにとっての最善の利益の観点から、省庁の縦割りの弊害を是正し、それぞれの機関が連携して活動できる体制を構築しておく必要がある。その際、SSWr任せにするのではないことを十分に周知することが重要である。

専門性・固有性の確立も考慮すべき課題だ。SSWr の資格は社会福祉士に限られず、各自治体で専門性を判断して採用することになるが、その際、専門性の担保をどこに置くのかが問題となる。SC や心の相談員、社会福祉の専門性が低い人材、退職教員等の登用に際しては、十分な吟味が必要であり、SSWr の専門性を明確に打ち出すことが必要である。先行自治体における SSWr の人材は、日本にわずかしかない専門家グループの人脈に依存して発掘しているという状況であった。社会福祉士等の資格だけでも、教員・相談員としての経験だけでも十分に機能しない。全国的な SSWr 養成体制整備は喫緊の課題と言えよう。

第6章 政策提言

本稿では、教職員の抱える超過勤務といった負担の軽減を目的に、専門性の高い人材を教育現場に投入することによって効率的な学校運営を達成する方法を提言する。

政策提言 1 : SSW r の有効活用による生活指導の負担減

第一に、生活指導の負担を減らすために SSW r の有効的な活用を行う。つまり、生活指導の分野に特化した人材の学校現場への投入を図るものである。

いじめや不登校など、複雑さを増す生活指導の諸問題に対し、現状のような現場の教師陣の個々の努力に任せる方法では今後一層負担が増していくことだろう。よって、負担の軽減及び諸問題への迅速な対処を目指す上で、既存の学校組織及び、生活指導に対して、福祉など専門的な見解を持ったアドバイザー的人材の投入が必要になると考える。SSW r は、福祉的な視点で学校(教職員)及び行政等の機関の連携をサポートする役割を担っている。彼らを学校教育現場でより有効に活用すれば、山積みになった生活指導の問題を解決するサポート役として重要な役割を果たしてくれることが期待できる。生活指導に関わる教職員の負担を軽減し、結果として生活指導に費やす超過勤務の割合を減らすことにつながると考えられる。

近年、都道府県及び市区町村の一部においては、広義の SSW r の活動が徐々に広がりを見せつつある。しかしながら、その SSW r という職に就く資格として求められる基準が明確な資格として制定されていないゆえ地域によって SSW r 専門の基準が曖昧であるほか、SSW r 職の社会的認知度の低さ、職務内容については職業の存在自体が浸透していないという問題がある。学校教育における SSW r の一層の活躍を目指す上で、専門性を持った SSW の数が少ないこと、SSW の社会的な認知度が低いことは課題であり、SSW r に就く資格や役割を明確にして、学校関係者及び保護者へ SSW r への理解を得ること、そして教育現場でのさらなる活動を支援することが今後必要になってくるだろう。

そこで、既存の社会福祉士という枠組みの中から教育に関する分野を取り出し、教育に特化した SSW r という職を独立させることを考える。学校教育や生活指導の分野に特化した専門家である SSW r という一つの職種を作り出すことを提案する。また、その手段として国家資格化する方法をとり上げる。国家資格と認定する目的は、SSW r の職業的、社会的地位の確立及び、SSW r の地位が浸透することによりさらなる SSW r の活躍を目指すものである。より高い専門性を持った SSW r を養成し、長期的な視点から学校現場への投入を考える。

採用・配置に関しては、各都道府県に義務を負わせることとする。教職員の採用・配置が都道府県教育委員会に一任されている所以に相当するが、各学校もしくは各市町村という小さな規模で行う採用・配置では、人材確保の面で地域間格差を引き起こすおそれが高いためである。

政策提言 2 事務職員の投入による事務作業時間の軽減

第二に、事務職員の共同実施及び加配措置の導入を挙げる。

事務作業過多に起因する多忙化、超過勤務を解消するために、事務職員という事務作業に専門性を持った存在に注目してきた。学級数に応じて事務員の配置人数を定める現行の制度を改め、事務職員配置に柔軟性を持たせた共同実施の展開を提案する。共同実施のメリットは、学校の規模・実態に応じて特定の学校に複数の事務職員を集中的に配置することや、複数校を兼務させることが認められることで、学校事務の効率化が達成される点である。問題としてとり上げてきた事務作業による超過勤務の軽減にもつながるとみられる。

また、学校の事務を共同実施するためのセンター的役割を担った組織の設置も同時に提案する。センター的機能を持った組織を設置することで、学校事務・業務の共同実施を推進する方策を検討することが可能になる。ここでのセンター的組織とは、事務職員を統合する機関を意味しており、センターに所属する事務職員を各学校に派遣するような形で配置する権限を有するものである。学校教育現場との連携を強め、センターの機能を徹底することで、個々の学校の規模や実態に即した、事務職員の投入が可能になるだろう。センター的組織の設置だが、私たちは市町村教育委員会に置くことを考えている。事務職員の採用及び配置が従来市町村単位で行われてきたこと、学校の規模・実態に応じた配置を行う上でより学校現場に近い存在が実状を判断しやすいと考えられることを理由とする。共同実施を機能させるためには、一定の人数があらかじめ必要であるため、事務職員の加配措置が前提条件にあることを明記しておく。

また共同実施を実行する上で、必然的に事務作業の標準化が必要になってくる。共同実施のようにセンター派遣型の事務職員設置を行うためには、どの学校に配置されても業務運営できるように事務職員の担当する作業がある程度統一されていなければならない。学校毎の手法があまりに異なっていれば、事務職員、教職員共に仕事に不便を感じる一方であり、校務分掌のための事務職員の投入が効果を発揮し得ない。県及び市町村単位で学校のルーティンワークをマニュアル化することで効率的な業務運営の達成が期待できる。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

松井秀史 (2008)

「校務分掌組織とその運営についての一考察」『教育実践総合センター研究紀要』
p215~220

《参考文献》

荻谷剛彦、志水宏吉 (2004) 「学力の社会学」岩波書店

荻谷剛彦、清水睦美、志水宏吉、諸田裕子 (2002) 「調査報告『学力低下』の実態」岩波ブ
ックレット

全国事務職員研究会 (2007)

「『学校経営』と学校事務職員の新たな役割」

—これからの学校事務と学校事務職員制度を考える—

山野則子・峯本耕治 (2007)

「スクールソーシャルワークの可能性 学校と福祉の協働・大阪からの発信」ミネルヴァ書房

《データ出典》

文部科学省HP

<http://www.mext.go.jp/>

2010年10月30日

・厚生労働省HP

<http://www.mhlw.go.jp/>

2010年10月30日

・国立教育政策研究所HP

<http://www.nier.go.jp/>

2010年10月30日

「神戸新聞 NEWS」

<http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0002983640.shtml>

2010年10月28日

「文部科学省調査」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/shiryu/05061101/s009.pdf

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/09/_icsFiles/afieldfile/2010/09/14/1297352_01.pdf

2010年10月28日

「ベネッセ教育開発研究センター」

http://benesse.jp/berd/center/open/report/shidou_kihon/hon/index.html

http://benesse.jp/berd/center/open/report/shidou_kihon/hon/hon_9_2_1.html

2010年10月28日

文部科学省「公立学校教職員人事行政状況調査」

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/10/08101705/001.htm

2010年10月28日

「働と同僚性としての《チーム》」

[http://ci.nii.ac.jp/els/110006343570.pdf?id=ART0008351842&type=pdf&lang=jp&host=cinii
&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1289026907&cp=](http://ci.nii.ac.jp/els/110006343570.pdf?id=ART0008351842&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1289026907&cp=)

2010 年 10 月 29 日

「教員事務負担軽減システム要件調査」

<http://www.cec.or.jp/e2a/pdf/kyouinjimu.pdf>

「学校事務センター化に対する代替案と将来展望について」

<http://www.akita-enet.or.jp/teigen/teigen/jimu/jimuteigen.pdf>

2010 年 10 月 29 日

鵜飼孝導 「クールソーシャルワーカーの導入～教育と福祉の連携の必要性～」

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2008pdf/20080401059.pdf

2010 年 11 月 3 日