

1. はじめに

5 教育基本法の改悪は、教育の地方分権の流れを 180 度逆転させ、国家による教育の支配を強めるものである。「ゆとり教育」の見直しによる教育内容の増強、「いじめ」対策の名目による児童生徒への、また「不適格教員」の排除名目による教職員への管理体制強化によって、国家支配を強めようとするものである。

10 地方自治体の財政力は三位一体改革によりさらに弱体化し、これまで聖域とされてきた教育分野にも改悪となって現れる。だが、それは、50 人学級など自治体住民に見て取れる改悪ではなく、市町村合併に連動した学校の統廃合、学区の自由化という手法を用いた都市部での統廃合や、自宅から通える距離に高等学校がない地域の出現あるいは非常勤・臨時職員の大幅な活用など継続的に分析しないと評価が出ない市民サービスの低下である。

15 自治体の活性化計画に次世代への継承発展をリンクし、その地域特有の将来ビジョンと地方教育行政の展望とが一体であるような、自治労としての政策を打ち出すことが必要と思われる。そうでなければ、義務教育費国庫負担制度の有無に係わらず、市民自治の自主自立の教育を実施する裁量は発揮できない。受験体制に特化した公立学校しか構想できないのでは、裁量権の発揮と言えるだろうか。市民自治に立った学校事務を構想する場合、避けて通れない是非の課題として学校事務の共同実施が挙げられる。

20 学校事務の共同実施について、広がりを見せている中で、その実態から是非を具体的に検討する段階に来ているのではないか。人確法 義務教育費国庫負担制度の削減という大きな課題にあおられて、学校事務職員の「救済」とも一部には受け取られた共同実施・学校事務センターについて一体進行している事態はどのようなものなのか、事例を挙げて検証したい。

25 地方自治体は現業部門の委託合理化から、内部事務の集中処理 アウトソーシングへと進んでいる。さらには自治体施設を丸ごと民業化する公設民営化がはじまり、指定管理者制度の導入、市場化テストが動き出している。このような地方自治体の行政事務の再編成という全体の流れを押さえることなしには、学校事務の将来ビジョンは生まれない。内部事務の集中化 アウトソーシング という行政合理化と学校事務の共同実施・学校事務センターとがどのように関連しているのか、していないのか。しているとしても、現状の個別学校に一人配置されている小中学校事務職員の現状よりも可能性があると踏み込むのかどうか。地域ごとの可能性を厳しく吟味する段階に来ている。少子高齢・過疎化による学校の統廃合は働く職場を減少させる。地方財政の悪化から教育・警察職場も合理化の聖域ではなくなっている。三菱総合研究所は、2006 年 4 月 14 日に衝撃的なレポートを
35 発表した。趣旨は市場化テストで、中央官庁・独立行政法人で 25%に当たる 3725 万 3000 人、地方自治体の 60%に当たる 160 万 9000 人の外部化が可能となる。そして、7 兆 8000 億円に及ぶアウトソーシングの市場が生まれる、というものである。自治体労働者である学校事務職員にとっても、深刻なレポートである。

それは、共同実施・事務センターによる集中と非正規職員化、アウトソーシングに象徴される。東京の都立学校、宮崎県他の義務制への共同実施が行われている。また、地方自治体のイントラネット・一人一台パソコンの配布は、学校現場にも波及し、特に県立学校においては教職員全員に岩手、三重、鳥取、佐賀、など7県で配置済み、兵庫、広島、山口の各県で配置を計画中である。総務一般を守備範囲としてきた学校事務領域の新たな展望を自治労・学校事務協議会から描き出す必要がある。

2．先行的な実施での4論点

人確法導入によって学校の教職員集団の一体感に亀裂を感じた学校事務職員にとって、さらに大きな衝撃を与えたのが1984年12月の大蔵省による事務・栄養職員への義務教育費国庫負担制度からの除外の提案である。学校事務職員、栄養職員は自分たちの職の将来を自覚的に構想することを余儀なくされた。以下の大阪市の学校事務センター実現の動きも、この職の将来構想の一つであった。

1990年4月、大阪市では学校事務センター4ヶ所が作られ、中学校に配置されていた市費事務職員を引上げ、学校事務の集中処理が始められた。事務センターは市教育委員会の事務局の一部署であり、学校事務職員によって構成し職制も導入した。そこでは「事務職員集団による事務の完結」が、事務職員側から意図された。それは「事務職員集団として権限を求め、権限を集団内自治の原則にもとづいて再配分し、処遇改善の条件をつくること」であった。所長を課長級とし複数の係長・主査を配置して学校維持運営費の執行、学校徴収金会計、給料関係事務、旅費執行事務、物品管理など多岐にわたる業務を集中処理する学校事務の組織化が行われた。1986年に市教委事務局内部に「学校事務改善検討委員会」が設けられ、1988年3月、学校事務再編制に関する「五項目」提案が出された。これに対する学校事務職員の側からの対案の結果として市学校事務センター4ヶ所が始まったのである。当時、この事務センターの設置により「地方の教育行財政にかかわる事務執行体制の改革は、その射程に入った。」とし、「教委＝管理機関としての管理事務と、学校＝教育機関として学校事務の関係を見直し、財務を中心とした『学校管理・運営事務』として、学校において、さらに、地域的規模で学校事務を再編制し、拡充、発展させていくことが、その一つの方法となる。」(「学校事務再編制」の闘いの報告 大阪市教組事務職員部副部長神谷達夫『学校事務1990年8月号』)と将来への展望まで語られていた。

ここにみられる論点は4点である。学校事務職員集団を構想する＝学校事務としてのパッケージ。学校外に独自の拠点＝教委事務局の一部署を設ける＝中二階。内部事務の集中処理を行うことで、学校に残った業務を学校運営への参画に絞る＝運営参画。学校事務をパッケージすることで、独自の処遇改善を求める＝学校事務の職制等。

中教審の答申に基づき、文部科学省が当初事務職員の加配措置により政策的な誘導を行い、都道府県立学校の学校事務にまで及んだ、学校事務の共同実施・事務センター構想のモデルケースであった。その後、学校事務の共同実施が進められ、各地で論じられ、実践されていることの原点は大阪市の学校事務センターである。従って大阪で論じられた4点に沿って現状の分析を行うことが事態を明らかにし、今後の方向性を示すものとなると

考えられる。

その大阪市の事務センターの現状があやしくなっていることは、分析の前提として押さえておかねばならない。先駆的な学校事務センターが、関・大阪市長の「マニフェスト」(2006年1月13日)による合理化対象職場となっている。5年間で5000人の人員削減を掲げ、うち教育委員会では学校園748人。(「学校事務職員は学校事務センターの統合や配置転換の見直し」で100人。給食調理員400人、文書送達業務廃止により38人、管理作業員210人。)学校事務センター4箇所は1箇所へ統合される計画である。要旨としては「学校事務職員においては、IT環境整備に伴う事務センターの統合や学校園への配置基準の見直しにより、平成22年から27年度を目途に概ね100名の削減を行う。」とある。IT環境整備とは学校財務システムの導入などを述べていると思われる。

これに先立ち学校事務センターは2002年(平成14年)9月12日、公正取引委員会より「大阪市教育委員会が発注する語学演習機等の入札等の参加業者に対する勧告等について」を受けている。教育委員会事務局学校事務センターが入札・契約したコンピュータ及び周辺機器について不当な取引制限違反(独禁法3)があったものとして勧告を受けた。コンピュータ等納入業者26社が談合をしていたというものである。その談合の場となった学校事務センターが整理合理化の対象となったのである。学校現場でもなく、また教育委員会事務局(内局)でもなく中途半端な中二階・大阪市学校事務センターは新たな状況のなかでたやすく再編制の対象となる。大幅な人員削減のために4ヶ所からの1ヶ所への統合がおこなわれる。

3. 共同実施 中二階の現実

(1) 教員の多忙化論から「雑務排除」、勤務実態調査、文科省の研究指定項目

全国的に見ると共同実施・学校事務センターの現段階は、試行から全国的な本格実施に向う段階である。もちろん各地ごとの特殊性から進行状況のばらつきはでている。例えば、東京都では義務制については全く共同実施・学校事務センターは動きが見られず、別の形の動きが見られる。だが、文部科学省の実施に向けた思惑による諸矛盾がさまざまに出てくると考えられる。

その一つを紹介する。2006年7月31日、文部科学省は教職員配置に関する調査研究委託事業の一つとして「事務の共同実施による教職員配置の工夫に関する実践的研究」の委託を青森、大阪、鳥取、宮崎、沖縄の5ヶ所に決定した。そこに参考として示された「新たな学校事務の業務内容の具体的例示」には恐るべき項目が列挙されている。行政の内部事務の集中化による合理化の側面だけで学校事務の共同実施・学校事務センターを考えるのでは、事態を見誤る。教員の多忙化から来る「雑務」排除という古くて新しい問題の落とし所として、改めて学校事務の共同実施・学校事務センターが注目されている。

項目は「教員から移行する業務」「今後求められる業務」「比重が大きくなる業務」の三項目のうち、とくに問題なのは教員から移行する業務である。

教員から移行する業務として例えば、年間授業時数の算出、担当時数の管理、年間行

事予定作成・日程表作成・時間割編制の補助、保護者負担経費、災害募金、共同募金、学校収益金、スクールファンド、小中学校体育連盟会費、児童名簿作成、連絡網作成、出席管理、知能検査・学力検査・診断テスト・体力調査結果のデータ管理、兄弟関係情報、緊急連絡先情報、所属子ども会、などまだまだ多岐にわたっている。今まで教員が教務事務として扱っていた業務を学校事務の共同実施を行うことで可能であるとするのが文部科学省の意図であり、一つの狙いとなっている。

学校事務労働の確立は、学校事務職員の「願い」であり、先輩たちの胃の痛くなるような取り組みによってある程度の水準を作り出してきた。それが、教員の多忙化を理由としてそれぞれ本来業務に付随する事務をそこから切り離し、「教員から移行する業務」としてくり、共同実施に外部化しようとするものである。

仕事の比重が小さくなる業務として給与・旅費・福利厚生が挙げられ、代わりに教員の行っていた教務事務や法律上は公務ではない諸私会計が当然のように学校事務の業務として加わろうとしている。今後求められる業務では地域情報管理があげられ、比重が大きくなる業務としてはスクールゾーンの点検を含めた危機管理、非常勤職員やボランティアへの管理、さらに学校経営情報として学校評価の企画・データ処理・結果分析までも文部科学省は学校事務の共同実施によってその業務内容にできると例示している。この例示は地方分権の歯車を逆に回すものであるとともに、学校事務の領域を文部科学省が事実上決定することでもある。これを全事研会長は「事務職員である私たちが支援するようなシステムが必要になります。」「もっとも、今の状況、すなわち、各校一人という事務職員の配置で新しい職務を担うことは難しいと思います。システムを作り上げ、学校事務を発展させていく必要があります。5地区の成果に期待しています。」（日本教育新聞 2006年11月27日付）と諸手を挙げて期待を表明している。だが、学校事務を中二階に閉じ込め、そこに「雑務」を放り投げる状況をシステム化することが学校事務職員の発展につながることはありえない。

(2) 義務制での動き（秋田、群馬、その他）

秋田県「あきた教育新時代創成プログラム」

秋田県は総務事務センターを設置し、勤務データ管理、給与、共済、旅費事務、物品調達の集中化を行い、2006年度から5年間で50億円程度の経費削減を図る。このような内部事務のアウトソーシングとともに、これまで聖域とされてきた教育、警察行政についても合理化を行う。「あきた新教育創成プログラム」素案では財政難（今年度、地方交付税9.3%削減）を理由として、教職員を2013年度までに15%（1707名）削減、学校事務センターの一本化、道州制を前提とした北東北三県の広域連携を打ち出している。

このなかには「3学級規模以下の学校には教頭を配置しない」「任期付教員の活用」「学校事務職員の集中配置により、事務センターの複数化とセンター以外の学校の非常勤事務職員の配置」「小規模校の統廃合や中高一貫校への転換」など、総合的な合理化・リストラ案が提示されている。

今後とも地方自治体財政は厳しくなると考えられる状況から、単発的な合理化ではなく、秋田県のような長期的・総合プラン(合理化のデパート)が他の自治体でも構想されられると思われる。

5 群馬県の学校事務の共同実施

群馬県教育委員会は2006年3月8日、各市町村教育委員会委員長宛に「群馬県学校事務の共同実施要領」の制定を通知した。2006年(平成18)年度試行、2007年(19)年度本格実施である。中学校区(県内100地区前後)を単位とした5~6校程度の事務職員が週2回半日ずつを限りとして、つまり週の半分は学校から抜け、事務長の下に兼務発令を受けて、学校事務の共同作業を行う。市町村費業務、県費関係、その他を業務分担し、共同実施責任者(事務長)が決裁権を持つ。

市町村費関係は、予算編成・執行に係る事務、物品の共同購入及び共用に係る事務、学校備品、台帳等の確認に係る事務、学校の施設設備に係る事務、教科書等支給事務、就学援助費の支払い及び精算に係る事務など、県費関係では給与電算報告、諸手当認定、旅費請求及び審査、人事記録などであり、決裁権移譲のための条例・規則改正を求めた。

なお、行政職8級に群馬県事研会長他4名が格付けされているとの情報がある。

20 その他

茨城県の学校事務の共同実施では、2001年に出した茨城県教委の最終モデル案によると、「1校をセンター校とし、各共同実施校の合計配当定数の約2分の1の常勤事務職員を配置する。残りの定数で短時間勤務職員(週20時間)を、センター校以外の学校に配置する。センター校以外での直接的な事務の窓口は短時間勤務者が行い、センター校において集中的に事務を行う。」計画である。これによると2002年からはじまった共同実施では6校において中心校に加配が入り7名体制であるが、最終的には5.5名となり定数削減、短時間勤務者の活用により人件費の大幅なダウンを招く計画となっている。

必ずしも先行していなかった県においても、県全体の人員削減計画の進行に伴い、教育事務所の再編・縮小から、あおりを食うかたちで学校事務の共同実施が意図される地域が出始めている。富山県の資料などを参考に分析すると、教育事務所をすでに全廃している県は3ヶ所(和歌山県、三重県、長崎県)。縮小した県は4県(岡山県、秋田県、大分県、埼玉県)。検討している県は16県(北海道、青森県、岩手県、宮城県、栃木県、新潟県、富山県、山梨県、岐阜県、静岡県、愛媛県、高知県、佐賀県、熊本県、宮崎県、鹿児島県)でありこのうちのいくつかの県では実施されたところもあると考えられる。三重県では教育事務所の廃止に伴って全県で一斉に共同実施が始まっている。山口県でも教育事務所の廃止に伴い発生源入力システムの開発が始まっている。岡山県では旅費計算システムC/Dを各小中学校に配布している。高知県では旅費は個人口座への振込みとなっている。また、2006年度より旅費事務

は民間委託され、旅費事務センターにて取扱されている。給与もほぼ全員口座振込みで、福利課の給付関係も振込みで現在現金を扱う業務がほとんどなくなっている。旅費支払いについて兵庫県では代理受領が廃止され、個人の給与受領口座へ支払されている。岐阜県では、学校事務部門でパソコンから入力・出力するシステムが進んでいる。給与関係では通勤・住居・扶養手当は教育事務所（認定権者）に送信（別途紙ベースでも捺印等をして提出）。例月報告（主任手当等）は直接県庁の電算に送信。給与明細は県庁から学校へ配信（個人明細は本人希望により個人メールアドレスにも配信可能）。年末調整、職員調書、勤務記録カードもオンライン処理。出勤簿は2006年12月1日よりパソコン入力開始、期末勤勉手当の期間率計算に反映、ただし年次休暇、出張等は本人届（紙）を事務職員が入力処理する。旅費請求オンライン化は2007年4月より高校、義務制とも事務職員の代理入力により実施予定である。千葉県では、2000年11月から新人事給与システムを導入し、義務制の学校へオンライン用のパソコンを県教委が予算化して配置し、例月実績報告や給与明細の打ち出しをしている。

ここでのまとめ

行政内部事務の集中化による合理化は、学校事務部門にあっては、いわゆる公的な業務である給与旅費共済組合、学校予算執行等のみに限定されることなく、教員の授業活動への専念のために教務事務を含めた「雑務」排除の外部化として意図され始めている。学校事務の共同実施について、中教審の答申は少子過疎化の実態を理由の一つに挙げていた。そこでは学校も小規模化し、1校のみの公務分掌では一人当たりの事務量が多く担いきれないので、学校行事等の共同実施、例えば修学旅行の共同実施などと同じ発想で、学校事務の共同実施が主張される箇所もあった。

文部科学省による仕掛けをいくつか取り上げよう。まず、人材確保法案廃止など給与見直しに対する中教審のワーキンググループによる調査である。委託研究調査として小川正人を代表とし、業務をベネッセコーポレーション・ベネッセ教育研究開発センターがになう「教員勤務実態調査」である。これは教員給与が高いとの批判へ反論として（特に教職調整額4%）、教員の多忙化を明らかにする意図で行われている。この調査では職務命令の有無や部活動が公務であるかどうか、持ち帰り業務（風呂敷残業）も個人の判断で30分ごとの区分で記入する任意性の高い調査である。この調査は、教員の多忙化を強調することの狙いを持ち、それは学校事務職員による「雑務」下請けにたやすく連動する危険性が高い。改めて述べるが、沖縄市では2006年7月以降、文部科学省の「教職員配置に関する調査研究委託事業」の一環である「事務の共同実施による教職員配置の工夫に関する実践研究」の委託を受けた。この委託事業は沖縄市を含む全国5箇所に指定された。特徴的なのは「これまでいわゆる教員の事務仕事とい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、教員が授業活動に専念でき、学校の主体性と教育力の向上が図られる学校事務のモデルの創造を行う実践的研究を実施する」とされていることである。

学校事務の共同実施は、内部事務の集中化、アウトソーシングという行政全体の合理化の流れとともに、学校現場特有の「雑務」の外部化が合わさった特殊な要素も含んでいる。共同実施によって学校事務職員の業務とされる研究である。

公務労働になじまない業務も是非を問わず、学校事務の共同実施に外部化する古くて新しい「雑務」排除の意図が見える。1966年当時に言われた「その職務実態において、学校事務のしごとは標準化されているとはいえず、学校事務のしごとは相変わらず単純な会計的、書記的なしごとと考えられ、学校事務関係者は時として雑務処理係となっている。とくに、婦人事務職員の職務内容においてこの感がつよい、雑務係とまではいかないにしても、学校事務関係者は学校の教育と運営にとっては必ずしも本格的でないしごとによって忙殺されている現実がみられる。」「近代公教育の教育管理＝経営の現実においては、拡充された学校事務機能の内部に経営、管理、作業の分化がみられ、職制が作り出されるから学校事務は成程、教育の管理＝経営のスタッフ機能として位置づけられるとしても、個々の事務職員のしごとは「書記」的なしごととされ、校長や事務長の事務「管理」が、いふならば精神作業であるとすれば、個々の事務職員の事務「作業」はその身体作業として位置づけられる。かくて、個々の事務職員が行う学校事務は通念的にみられる卑俗な意味における機械的なもの、非本質的なものとしてとり扱われるようになり、従前における事務職員のあり方とは異なるところがないような現実が作り出されるのである。」（現代学校事務論 - 教育行財政研究会編 誠文堂新光社 昭和41年7月25日1、学校事務論（1）現代の学校と学校事務 持田栄一）の課題は学校事務の共同実施によってさらに深刻化させられようとしている。

文部科学省の委託研究調査としては、「学校の組織運営に関する調査研究」（18年度から3年間）と「新教育システム開発プログラム」（平成18、19年度 委託先学校経営支援システム研究会）があげられる。「学校の組織運営に関する調査研究」では3本の柱が立ち、機動的な学校運営のための学校組織の在り方（例えば教頭の複数配置の推進）、新たな職制の整備を含めた教員評価の在り方（例えば教員評価を給与等に反映させる評価システム）、事務処理体制の共同実施の推進（例えば学校事務の共同実施組織への事務長の配置）の研究が、61ヶ所で行われ始めている。また、学校経営支援システム研究会（清原正義代表）では、「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を研究する」としている。この調査研究では一方で教員の事務負担を軽減するために学校事務の共同実施等を検証し、他方では事務職員が「学校経営の中核を担うことによって学校経営機能を強化」することを検証する意図を持っている。具体像は明らかではないが、学校事務職員内部での分極化は必須であろう。例えば、東京の都立学校ではじまった学校事務の外部化と事務室の経営支援室への衣替えなどを連想できる。

(3) 都道府県立学校での動き（東京、岩手、愛知、大阪府）

行政内部事務としての給与、旅費、共済、物品調達などについて、業務の集中化(各

課ごとにあった庶務系の廃止・総務事務センターへの集中)とその業務のアウトソーシングは、職員に一人一台のパソコンを与え、発生源入力が可能となったLANを前提とするシステムである。地方自治体にとっては電子自治体構想から導き出されたシステムであり、職員を住民への直接的な行政サービスに投入するためには、内部事務の合理化が必須と考えられた。大阪府、愛知県、千葉県(パナソ)など先行的に始まったこのような手法は大分県、島根県、秋田県、北海道など全国に波及している。このなかには、手数のかかる旅費請求事務を丸ごと外注化する高知県、佐賀県(近畿日本ツーリスト)、秋田県(JTB)なども出てきている。

このような内部事務を事業所単位から離す傾向は、高校の事務部門へも波及している。

県立学校職員の人員削減と指定管理者制度導入の動き

愛知県では県立学校の教職員へも一人一台のパソコン導入を行っている。しかし、教職員への一人一台のパソコン配置が財政的に困難な自治体(大阪府など多数)では、結果的に学校事務職員が教職員の発生源入力を肩代わりするというシステムが計画されている。

都道府県の人員削減計画では首長部局での削減がリミットに来ている状況から、都道府県立学校の職員がターゲットの一つとなっている。骨太の方針2003を受けて文部科学省が検討してきた公立学校(高等学校)の包括的な管理運営の委託は、指定管理者制度がなじまないことを内閣法制局から指摘を受けて頓挫した。しかし、このような志向が終わったわけではない。既に多くの社会・生涯教育施設が、指定管理者制度の導入に向かっている。

埼玉県では上田知事の主導で、教育特区を申請して、この指定管理者制度を導入する案が浮上していた。埼玉県教委は指導力不足教員の判定基準の厳格化を打ち出し、また2005年4月から県立学校に校長、教頭に次ぐポストして「主幹」を設置する案(県高等学校教育振興協議会)に意欲的である。上田知事は「民間が公立学校を運営する制度を導入してもいいのでは」と県私立学校総連合会の席上で発言している(2004・9・7)。

都道府県立学校の事務職員への合理化のひとつに小中義務制学校事務職員と同様に学校事務の共同実施・事務センター構想がある。

東京都では2006年4月から都立学校経営支援センター6ヶ所が設置され、学校事務の集中処理が狙いとされている。都立学校(260校)事務職員400名が削減された。1校1～2名の削減である。支援センターでは物品契約、工事修繕契約、諸手当の認定・電算入力、地内旅費計算・電算入力、既卒者の未納催促などが業務例である。しかし、実施初年度は、物品購入は学校から移行しきれずに残っている。事務室は機能を変えて経営企画室と名称を変更した。事務長は校長秘書的役割を担い、学校の広報・PR活動、大学等就学相談など新たな領域が加わった。

岩手県では、高校において教員の「雑務」排除の下請が試行されている。

岩手県では小中義務制では共同実施が全県で本格的に実施されようとしている。18年からそのための推進研究委員が推薦され、委員会が組織された。19年度に1～2地区で試行が実施される予定である。県立学校についても学校事務の共同化について事務センター方式、拠点校方式、事務長兼務方式などの形態まで踏み込んだ検討が進められている。

また、岩手県教育委員会は、これまで教員が行っていた生徒のクラブ活動費やPTA会費などの生徒徴収金の会計処理について、事務職員が扱うよう改める意図を明らかにした。教員の本来業務外である会計処理の負担を減らし、負担の軽減と会計の適正化を図るとしている。県立高校の中からモデル校を決め、2007年度から試験的に実施する。今までは「私費会計」に該当するため、事務職員が取り扱うことはなかったが、モデル校では、私費会計を扱う事務職員を確保するため、常勤職員を1人減らし、代わりに非常勤事務職員2人を配置する。予算作成や物品の購入希望などは従来通り教員が行い、業者への支払い業務は事務職員に一本化する。発注や経理簿入力などは学校の事情に応じて、教員が行うか事務職員が行うか決める。(2006年12月11日/官庁速報)と報じられている。

愛知県での総務事務センターの稼働

愛知県では、内部管理業務プロセス改革プランによって総務事務センターを設置し、県立学校の給与、旅費、福利厚生を集中処理し、改革案によるとセンター設置による人員削減効果として学校の給与(旅費も含む)、福利関係業務で160名減。改革全般による人員削減効果約名500名(160億円)を2010年度までに達成する計画である。2006年10月から総務事務センターが稼働し始めた。県立学校の教職員にも一人一台のノートパソコンを配布し、イントラネットで総務事務センターでのオンライン処理を2008年スタート予定。

大阪府での大幅な定数削減計画

大阪府では大阪府行財政計画案により知事部局3000名、学校関係1400名の定数削減が打ち出されている。府立学校一校2名の削減に当たる。大阪府は作ったばかりの教育振興センターを解体し、府教委直轄の府学校事務センターを検討している。同時に小中学校事務職員と府立学校事務職員・知事部局職員との人事交流も出されている。

山口県等における内部庶務管理のシステム化

山口県では内部庶務管理(出勤簿等の管理、諸認定等)のシステム化が行われ、県立学校では休暇においては教職員本人、旅費請求については事務職員による代理請求が行われている。三重県においては一人一台パソコンが貸与されているが行政WAN対応ではないため給与明細の配信に止まっている。旅費請求に関しては専用パ

ソコンから教職員本人が入力をしている。石川県、埼玉県等では旅費請求は事務職員が代理請求を行っている。

4．文部科学省の長期ビジョン

義務制の地方教育行政について文部科学省が、その支配を継続強化するための長期ビジョンをどのように考えているのか。教育基本法の改悪で注目されるのは文部科学省が制定する「教育振興基本計画」である。地方は今後はこの計画に基づく履行を強く迫られる。

ここでは義務教育費国庫負担制度と人事権に絞って検討する。

「人事権を市区町村へ移譲し、国庫負担金は移譲しない」方針の狙いを文部科学省はどのように持っていたのか。中教審の委員である小川正人教授の見解が参考になる。（「市町村の教育改革が学校を変える」初出 雑誌「悠」2001年11月号～2003年1月号 岩波書店2006・9）義務教育費国庫負担制度を1/2に戻し、さらには全額国庫負担を目指すことで、市区町村の人件費負担を零にする。このように受け入れ易い財政状況を作ると共に（したがって政令市への負担金移譲はありえない）、地方自治体の再再編、特に道州制が導入され都道府県が廃止されても義務教育費国庫負担制度が維持され、また文部科学省の指導助言による支配が一層徹底される仕掛けとして100前後の「教育事務所」（政令市を含む）構想を考えている（以下のイ、ロ）。

イ、新たな国と結びつく地方の教育行政システムを提示する。「国と市区町村を直結するシステム構築の選択肢の一つには、義務教育費の確実で安定的な市区町村への交付を保障するために、義務教育費国庫負担制度の1/2国庫負担率の復活や全額国庫負担、あるいは、義務教育を対象にした包括的教育交付金などの制度構想も考えられる必要がある。」

ロ、地方自治体の合併や道州制議論を見据えて都道府県に代わるものとして教育事務所に注目する。「文部科学省が定数管理や指導行政等を適切に行うことができる全国的な基礎的教育行政単位の数は、現在の文科省の人的・物的な行政資源を前提にすると、100前後であるという指摘がある。」と述べる。この時点で既に視点は国家と対等なはずの地方自治体の自治ではなく、中央省庁の都合に合わせた「改革の枠組み」が問題解決の前提とされている。不思議なことである。「その基礎的教育行政単位の数は、政令市や中核市を含めると、現在256ある教育事務所の数を1/2程度までに再編することで可能となるが、それは決して不可能な改革構想という訳ではない。そうしたしくみを総合行政の実施主体としての基礎自治体で完結して行うというのではなく、教職員の人事・給与に関する広域的教育行政システムをつくることを想定すれば、もっと現実性のある方策であると考え。」

八、100%の財源保障と100前後の広域的教育行政システム(教育事務所)による人事・給与事務の肩代わりを前提に基礎自治体が「義務教育学校の第一義的責任者である市区

町村が、給与負担を含めた人事、学級編成等の諸権限を持つことで、はじめて、市区町村が限りある行政資源の中で地域住民や保護者等のさまざまな要求、意向を集約しながら、政策課題の優先順位と政策実施の諸方策を自己責任で決定することができる。そうした環境があつてこそはじめて地域の教育要求や課題を掘り起こし、それらを政策課題に集約しつつ具体的な手だてを決定していく『素人』教育委員会と教育長 - 事務局の役割と連携・協力による活動がその本領を發揮することができるのである。」

文部科学省独自の地方教育行政組織「教育事務所」構想は、基礎自治体とは別の独自の行政機能を持ちなおかつ義務教育費国庫負担制度の交付先となれば、アメリカ合衆国に見られる州の機関であり独自の教育税徴収権限があり独自の財源のある教育委員会制度と類似している。違う点は国の関与である。

一つは文部科学省が長期ビジョンに沿って、あらかじめの方針を進めるかどうか。二つに、東京都総務局が打ち出した学校事務職員のみ的人事権の移譲がどうなるか。文部科学省が法案の改正に応じるのか、あるいは例外として黙認するのか（教育特区等）。さらには、全国的に広がるのかどうか。それぞれ注目する必要がある。地方自治体にあつては「道州制までの見通しより、現実的な教職員人事のまわし方、人件費の財源確保と人事管理とが急務である」、と認識されている。この問題に関しては文部科学省の生き残り戦略と、地方自治体の当面の要求とがマッチングしていない。

三つに、安倍政権が9月の自民党総裁選の公約で、首相官邸主導で子どもの学力向上などを図るため打ち出した、首相直属の「教育再生会議」が設置された。内容としては 1 学力の向上 2 教員の質の確保 3 学校評価制度の導入 など。教育改革を国家戦略の最優先課題の一つと位置づけ、また先の通常国会で継続審議となった教育基本法改正案を秋の臨時国会で成立させた。このような「最優先課題」は教育への新たな国家統制に向うと考えられる。義務教育費国庫負担制度は、維持を前提として検討される可能性がある。

現状から見ると安倍政権のもとに、教育の地方分権の流れは逆転し、2006年12月16日の教育基本法改悪に示される国家による教育支配の強化に向いつつある。これは義務教育費国庫負担制度について言えば、廃止論議は難しくなっているということである。したがって学校事務職員の身分については、学校に張り付けたままであり、学校事務の共同実施・事務センターによって学校から中二階への配置転換はしにくくなっているのが現在の状況である。

学校事務の共同実施は、ある面、義務教育費国庫負担制度の廃止を先読みした、文部科学省や全事研の生き残り政策でもあつた。文部科学省の更なる先読みで言えば、道州制によって都道府県がなくなっても、バージョンアップした教育事務所を実質的な「出先」として国家管理の継続を図る布石の一つでもあつた、と推測される。市町村への人事権について予断を許さないのは、学校事務職員のみ市町村へ人事権を移すのみならず、近い将来に給与負担の移譲も検討される可能性を否定できないことである。学校事務部門の外部化は、現在構想されている学校事務の共同実施・事務センターでは所属を学校に置くしかで

きない中途半端な制度にある（大阪市の事務センターの構成は中学校にいた市費事務職員が多数であった）。これでは義務教育費国庫負担制度が総額裁量制度となっても、合理化効果には限界がある。

5 . 学校事務の在り方

(1) 職務標準・現場での意志決定のあり方

地方分権では、行政サービスの現場に意志決定権を移譲することが必須である。教育においても地方教育委員会が持っている行政サービスの権限を学校に移譲し、住民自治に即応するシステムが求められている。

学校への権限移譲には財政的な決定権も大きな柱となっている。ところが、行政サービスの中間的な機関として学校事務センターが、大阪市では市費事務職員の引き上げの受け皿としてつくられてきた。集中的な事務処理（共同実施）は、事務効率化のひとつの方法である。

学校への権限強化方針かそれとも、学校事務センターへの権限強化かは、その実態において把握される必要がある。

先に述べたように、公正取引委員会は2002年9月12日、大阪市教委発注の備品（語学演習機、パソコン）の入札をめぐって談合があったとして大阪府内の電気機器販売業者26社に排除勧告を出した。市教委に対してもパソコンの機種を特定した発注の方法が談合を容易にしたとして見直しを要請した。

大阪市立学校における物品等の調達を学校から（仕様書を添付して）事務センターへ契約を依頼するシステムである。この事件を契機として市教育委員会はその限度額を従来の50万円から10万円へと変更すると通知した。学校長の裁量が事務センターへ吸い上げられたのである。

すでに、文房具は事務センターが一括して契約する「カタログ物品」（単価契約物品）から学校が購入するシステムになっており、学校現場での物品購入は事実上形骸化している。

学校現場に限らず、地方自治体が物品の調達を各部署でおこなわず、一括して集中契約、調達する方法はスケールメリットによる「買ったたき」にその行政効果を見いだすものである。もっともオフィス物品は「アスクル」「カウネット」「スクレックス」など通販の廉価・広域迅速配送を行う、スケールメリットを活かした民間代行業務利用も始まっている。品川区では、事務用消耗品等の物品調達代行サービス業者の利用を制度化している。

特徴ある行政サービスを部署ごとに求める指向を持つ地方自治体では、共通物品以外はスケールメリットをある程度犠牲にしても部署ごとの物品調達を必須とする。全国一律の教育サービスから、特色ある学校教育サービスへ転換することを重要視する政策をとるならば、物品調達も基本的には学校の裁量でおこなうべきであると考えられる。その点、横浜市が2005年度から進めている裁量枠予算「いきいき学校づくり予算」は注目に値する。

給与の頭打ち対策として共同実施による地域事務長(共同実施長)任命を行政6級格付けとする方向が各地で現れている。共同実施長が人事評価制度の評価者になり、同僚の事務職員を「部下」として評価する新たな動きも出ている。このような現状をどのように把握するのか。しかし、義務制に関して言えば大阪市の事務センター以外では、学校事務職員が管理職となった実績がない。逆に都道府県立学校の事務長の職務権限について、学校事務の共同実施・事務センターによって削減される可能性は高い。その実施スタイルによっては事務長間での差別化、管理職ポストの削減も検討されることが考えられる。

(2) 義務教育費国庫負担制度

義務制諸学校の教職員への義務教育費国庫負担制度の問題は地方教育行政を検討する場合に避けて通れない。義務教育費国庫負担制度は、小泉政権が推し進めてきた三位一体改革の中で焦点とされてきた国による負担金・補助金の一種である。地方分権の立場からすれば負担金補助金は国による関与をもたらすもので、削除すべきものである。したがって義務教育費国庫負担制度も廃止が原則である。教育が国家によって担うものであるならば、教職員は国家公務員として身分を確保すればいいのであって、地方自治体職員のままにしておきながら一部負担金で国家主導の教育を行わせる担保にしようとする発想は貧困である。だが、103万人以上にのぼる義務教育費国庫負担教職員の人件費について現在の地方自治体で保証するには地方財政があまりに脆弱である。地方自治体の独自財源の確保を前提とする議論が必要である。当面は義務教育費国庫負担金を都道府県から政令市等へ早急に移管することが、地方分権の趣旨にかなった対応である。

しかしながら、2005年末の1/2から1/3国庫負担という政治決着により、当面の存続が決定し、それに伴い負担制度の政令市への先行的な移管も現在のところ論議がストップしている。

(3) 中核市等への人事権移譲

市町村への人事権の移譲については、教育再生会議でも論議されているところである。これに対して、地方の危惧の念は強い。2006年12月18日、全国31府県教委の教育長は「重大な懸念がある」として伊吹文部科学大臣と、教育再生会議の野依良治座長に申し入れを行った。文部科学省は中核市等への教職員人事権の移譲について、対象を中核市並みと東京23区とを検討対象としてきた。しかし、地方にあっては全県一区の人事異動を求める中小自治体の要求が強く(優秀な人材が偏ってしまう危険性)、文部科学省が人事権の移譲とともに打った布石である広域人事交流のルール作りは、打開策として受け止められなかった。また、教職員の人事権を「中核市まで下ろすべきだ」と主張している全国市長会「教育における地方分権の推進に関する研究会」は、2006年12月19日、「国は教育委員会の機能強化を図る方向で検討することとしているが、...教育委員会のみでは到底解決するものではなく」「市民の意向を的確に反映した教育行政を行うことができるよう、教育委員会の選択性導入」を求める緊急アピールを教育再生会

議等に提出した。教育委員会の設置を市民の判断に任せよという発想である。

現在はこのような地方の相反する意見が出されるなかでタイムスケジュールが描けない状況となっている。

5 (4) 東京 23 区への人事権移譲

東京 23 区の区長会からだされた権限委譲を文部科学省は課題として取り上げたために、東京都内部で新たな事態を引き起こした。東京都教育委員会は大义名分である国庫負担金の市区町村への移譲と抱き合わせで人事権の移譲があるとの見解を示した。本音の部分では、23 区への人事権の移譲には反対であるため、国庫負担金との連動を掲げたと見ることができる。

ところが、東京都教育委員会の意向を超えて、都知事部局は踏み込んだプログラムを示すに至った。2006 年 7 月 13 日発表の「行財政改革実行プログラム」において「区市町村に実情に応じた教育行政を展開するため、区市町村立学校に配置されている都費負担教職員約 4 万 5700 人の内、事務職員（約 2000 人）の任命権の移譲について、区市町村との調整を行った上で、先行的に、国への法改正を要求していきます。」と事務職員の先行実施を掲げた。なお、このプログラムの計画期間は 2008 年度までである。

東京都は既に学校事務職員の独自任用を行っていない。任用 1 本化が定着している中で、突然に打ち出された事務職員の人事権の移譲方針の狙いはどこにあるのかは別にして、これが全国的な流れとなるのかどうか。都が例年 11 月に行っている国への法改正要求に反映された。

事務職員の任命権移譲は、都が策定した「行財政改革実行プログラム」に盛り込んだ。現在約 4 万 5700 人いる都費負担教職員のうち、事務職員は 2000 人。都教委は地域の実情に応じた教育を進めるため、都道府県費負担教職員の任命権を区市町村に移譲すべきだとする見解を 6 月に文科省に提出。このうち事務職員は比較的移譲しやすい職種と判断し、法改正による先行実施を求めることにした。都教委は、教職員の任命権移譲には給与の財源移譲も不可欠との考えを打ち出しているが、法改正要求に財源移譲を盛り込むかどうかは今後区市町村などと調整する。また都教委は、法改正による事務職員の任命権移譲が実現するまでの間、定年退職した職員の再任用を進めたり、知事部局との人事交流を進めたりする。

30 (5) 教職員の職務職階制への動き

人材確保法に基づく教員給与の優遇政策（非教員の排除政策）は、現在、教員への優遇の是非をめぐる新たに議論が起き始めている（2006 年 3 月 10 日、「行政改革推進法案」閣議決定。財政制度等審議会、経済財政諮問会議で検討。中教審初中教育分科会教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）。

それは教員への一律優遇（導入時に 5 段階給与は考えないことを明記した。実際は教頭法制化、省令主任制の導入など教員組織内部の差別化は伴っていた）から、能力と働きに応じた待遇へシフトする動き（事例として東京都の主幹制度 主任教諭、統括校長。

神奈川県総括教諭の新設)である。人材確保法の成立と定着のための教員全体を対象とした優遇政策から、よりコアな部分への優遇のみとする政策へと、来るべき変更が教職員間の格差拡大を起こしている。教員優遇政策である人確法の見直しへ対抗するために、勤務時間の調査が行われている。基本的には人材確保法による優遇政策が、学校現場の教職員組織に亀裂を起こし、職種間の分断のみならず、教員内部にも職種内での分断をもたらした。中教審のワーキンググループは現行の4級の区分を細分化する検討を行っている。

また、教員優遇批判への対応の一つとして、給与の4%以上の時間外勤務の実態を明らかにすることで、対応しようとしている。これは同時に教育活動の専念に向わせる体制づくりとしての、「雑務」排除＝学校事務の共同実施を浮上させている。内部事務の集中化という行政全般の手法を学校の特種要請によって補強し、「雑務」を含めた学校事務(職員)を学校から外部化する動きが顕著となっている。2006年12月18日、文部科学省の07年度予算について、文部科学大臣と財務大臣との間の事前協議で、教員給与の優遇措置削減を08年度に先送ることに合意した。

(6) 学校事務職員の職務内容と学校財務取扱要綱

義務制の学校事務職員の職務内容は特に政令市などでは職務内容が統一され学校間でのばらつきが是正されてきている。現在、学校事務職員の業務の中心を占めているのは学校財務であり、学校財務取扱要綱によって地方財政法・市町村会計規則に基づく学校財務の具体化を図っている。学校の実情に合った予算執行を行うために、学校現場に予算執行権を付与する傾向が進んでいるが、それに伴って公正・透明な執行を可能にするシステムが作られているのである。その学校財務取扱要綱には学校事務職員の物品取扱や契約担当者などの職指定がおこなわれている。この他、公文書処理や電子情報処理に伴う職指定によって業務内容の統一化が図られている。これらは、教育委員会事務局のみではなく、学校現場特に当事者である学校事務職員からの積極的な働きかけによって整備・実現したものが多く。

財務規則に則った学校財務の執行という次元ではなく、地域住民に公開して納得が得られる執行が求められている。学校運営の新機軸は、現状の情報公開・開示である。既に文部科学省は保護者等からの外部評価の積極的な導入を図っている。しかし、そのためには評価を下すに必要な情報の提示が前提である。客観的な情報がなければ、風評による判断となってしまう。学校のホームページを活用した情報提供も有効である。その情報提供の質の向上が重要である。

地方自治体レベルの先進的な事例として、「横浜市学校情報公開指標」が上げられる。学校の教育ビジョン(教育目標、経営方針、教育課程全体計画)などのほか、具体的に学校施設の特徴、学校財務、学校納入金などの報告も指針に表されている。精度の高い情報提供こそ全ての始まりである。横浜市以外でも、ホームページを利用した学校予算の情報公開を、学校事務職員が主体的に取り組んでいる学校も出てきている。学校財務を基盤とし、総務・法務・企画など総合的な領域を踏まえるとともに、内部事務のみなら

ず、地域住民へ直接的なサービスを提供する姿勢が必要である。学校運営協議会等の事務局、さらに札幌市立資生館小学校の学校事務職員のように複合施設運営への参加などに踏み出した対応も大切である。

5 6 . まとめ

澤井勝氏は「2006 年度地方財政計画と地方自治体」(自治総研 2006 年 2 月号)において今後の地方自治体が新規事業として掲げるものを 6 本挙げている。その中では、地域就労支援事業、地域経済活性化のひとつづくりなどととも、「ふるさとを捨てない学校教育」も新規事業としての検討課題としてとらえられている。これは、地域に長く愛され役立つ学校によって可能なのではないだろうか。学校の役割の長期的な視点からその地域ごとの未来を共有することが、地域の市民自治を育むこと的前提である。学校の実践もそれに対する評価も、このような大きな政策評価から下されることが望ましい。エリート校へ生徒を、何人を入れたかという受験競争の結果が、学校評価の指標であるような情けない学校評価が一部地域でまかり通っている。これでは地域格差は拡大するしかない。学校は地域の市民自治を育てる場である。地方自治体の行政組織の減量化が、それ自体を目的化するのは誤りである。

県立学校、義務制小中学校を含めて、学校事務職員等は全国で 83000 人が存在している。地方自治に根ざした学校の長期構想は、学校事務の長期構想でもある。公務労働としての役割を学校事務領域に明示していくことが求められている。

地方教育行政の革新は、行政組織の組織管理業務のスクラップ化と組織のフラット化である。地域に密着した学校に基本的な裁量権を移し、教職員のフラットな学校運営への参加が望まれる。地域の独自の教育政策の策定とともに、学校独自の政策が必要となり、これを支える校内外のシステムが整備されることが求められる。学校裁量権の拡大は、それを支える教職員の発想の転換と新たな領域への業態変更が求められる。このような文脈のなかで、学校事務職員の将来ビジョンを描く必要がある。

学校に張り付いて学校事務の世界を構築し、学校事務職員の独自世界を築いていくのか。共同実施・事務センターという学校でもなく教育委員会事務局の本局でもない中二階に、学校事務の新たな展望を示し、「事務職員集団による事務の完結」(大阪市の事務センター)を求めるのか。学校を行政の一つとしての要素を膨らませて、行政職員として人事任用の一本化を志向し、そこに事務職員としてのビジョンを描くのか。おおよそ 3 本の方向性の中で、各地の状況を踏まえた方向性の複合化は当然である。どの方向性であっても幸福は必ずしも約束されていない。彼我の力関係の中で妥協しなくてはならない局面もあろう。厳しい選択が迫っている。

大阪市の「学校事務センター」をめぐって(学校事務誌 1990 年 8 月号)こんな期待が 16 年前に語られていた。

事務センター発足から 2 ヶ月後に 5 人の所員が座談会を開いている。そこで語られているのは「文化が違う世界」ということである。ある一人は云う。「『文化が違うところに入りこんだな』というのが第一番目の印象です。今まで、学校という文化の中で生活して

いたものが、一つは非常に組織だった環境の中で仕事をする。そこにはその文化がありまして、異文化の中に入って、うろうろしている、というのが率直なところの第一印象です。」それは「指揮、命令というような言葉が基本的にある社会というものに入ってきていることが、大きな異文化の体験であると思います。」

5 「学校はユートピアという中で、子供をはぐくんでいる世界である。それと、現実世界をしている下界がある。この間に異文化を感じるのですね。しかしながら、学校をとりまく環境は下界の人々が決定しているわけですから、あまり差が許されない。しかし、学校はユートピアでなきゃいけないと思っているわけです。・・・・その下界と対応できる場所こそがセンターじゃないか思います。」

10 教員志向の世界であった学校で学校事務職員が教える立場とは違った位置から一般社会の意向を伝えようと思っても伝えられなかった悩みから開放され、上下による指揮命令の貫徹する別の場所から、現実世界の論理を伝えようとする意向が座談会の雰囲気覆っている。学校の内側にいてユートピアと現実の仲立ちはでききれなかった。が、事務センターという外部にあれば、仲立ちは可能ではないかとの思いが「異文化の中に入った」という決意に裏打ちされて語られている。この思いは実現したのであろうか。検証はされていないのが残念である。ここにみられる教員集団へのひそかな反発と行政という外の芝生への憧れは21世紀になっても続いている。文部科学省が進めている学校事務の共同化・学校事務センターは持田栄一が述べた「書記的」な仕事をとりあえず中二階に外部化して、校内での矛盾を糊塗することが狙いである。

20 地域の豊かな発展への展望。その一環としての地方教育行政計画。その一つとしての地域の学校としての独自経営方針。その中にある学校事務の現在。学校事務職員の将来展望は地域全体のあり方とともに検討されなければ、厳しい地方財政の状況から合理化される職種となるのは必定である。レッドデータブックに載る希少品種にならないためにはどのような選択を選ぶのか。学校事務集会では厳しい状況を相互確認し、学校事務職員が楽しく職業生活を長く暮らせるための選択について論議を深めていこう。

25

(事務局政策担当)