

学校事務の将来を拓く11の提言

はじめに

「学校に存在価値を見出すから学校事務がある。」この理念を共有しながら自治労学校事務協議会に結集する学校事務職員は、方針を立て、実践を積み重ねてきた。学校には様々な職種・職域の人々が働き、集っている。学校事務職員は、学校における一職種としてどんな存在価値があるのでしょうか。だからと言って発生源的な論議をここでするつもりはない。現状の地方教育行政は、地方分権そして地方主権の推進により、直接的な業務提供の場である学校に、実際的な業務が拡充し、また課題解決の判断が強く求められるようになってきている。この傾向を歓迎し、学校事務の領域の拡充を進めていきたい。

21世紀前半の公教育における課題は、貧困の世代間連鎖を断ち切ること、つまり公教育無償化の推進である。それとともに、無償化で行なわれる公教育の内容についても、市民が参画し、地域でともに助け合って生きていく共生・共育を目標として構想していく。

20世紀後半から21世紀初頭までの新自由主義的政策は、子どもたち、働く世代、そして高齢者に生活の不安定化と将来への絶望とを与えた。公教育の現場でも自民党と文部（科学）省が競争原理と新保守イデオロギーに満ちた教育政策を展開する一方で公教育経費の削減を行い、結果的に一部の裕福な家庭環境にある子どもと、多数の貧しい家庭環境にある子どもとの学習意欲、学習環境の複線化に向けた「教育システムによる進路の分岐」が政策的に実施されてきた。

地域主権を掲げる民主党政権の公教育政策は、その支持基盤の多様性を反映して、ごちゃ混ぜの政策と、それらの実現過程でダッチロールを繰り返している。新自由主義的教育政策からの転換でも、イギリスのブレア流の新自由主義の修正の流れと市民自治の基づいた公教育政策への展開とが混在し、文部官僚や教育関連利益団体の強い意向に影響されて、国家（文部科学省あるいは総務省の主導）による統制へも傾きかける状況も存在している。

地域での共生・共育を実現し、貧困の世代間連鎖を断ち切り、公教育の無償化を掲げた運動を進める中で、学校に事務職員がいるという存在価値を高めていくことを、学校事務協議会の共同理念として、学校事務集会の前提とし、以下に提案する個別的な課題について論議を深めたい。

キーワードは

- ① 地域主権に立った共生・共育の公教育の再構築
- ② 公教育の無償化に向けた取り組み

③ 学校事務職員の経験的専門性を①、②の理念にたって編成し継承を図る

提言の趣旨

5 第13回学校事務集会の基調案は、5年から、課題によっては10年程度の将来を展望して、取り組みが必要な11の課題について現況・課題・提言に分けた構成になっている。公教育の再編成を市民自治から構想すること、その中での学校事務職員の社会的任務を公教育の無償化を進めることに置いて、自治労学校事務協議会事務局（政策担当）が提案したものである。本集会での活発な討議をお願いしたい。

10

A 地域での共生・共育の実現と公教育の無償化を進める取り組み

A1 地域主権に立った公教育の推進

5 【現況】

近代公教育は国民国家の成立とともに始まった制度であり、それ以前は僧侶や貴族・武士階級などの特権階級のみのものであった。日本でも明治5年の学制にはじまる中央集権的な臣民教育として続き、開発独裁型の国家運営の一環として公教育が実施された。敗戦後の日本国憲法、教育基本法体制のなかで民主的な地方自治として再出発をおこなった。

10 しかし戦後復興から高度成長期まで、経済界からの強い圧力の下、時代の要請にあった労働力をつくるため再び中央集権的な公教育体制が進められてきた。公選制教育委員会から任命制教育委員会への転換が象徴的である。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」と言う）」による、国が地方を実質的に支配する体制である。この中央集権的な国家運営による一国規模での経済強化は、資本主義化が民主化と一体のものであるという幻想を、剥ぎ取っていた。

15 1990年代からはじまった地方分権は、一国規模での国家運営が不可能になるような危機的状況が、経済のグローバル化によって引き起こされた先進諸国の共通の状況下での政治的な転換であった。しかし、教育による地方分権は他国に比べても程度が低く、指導助言の地教行法体制を、地方自治の観点から根本的な転換をすることができないばかりか、2006年
20 年の教育基本法改悪という最悪の事態で今日を迎えている。このような強権的非民主的な自民党と経済界との国家運営への反発として、2009年の民主党への政権交代があったことを改めて確認する必要がある。地域主権は、このような経緯を踏まえて「スローガン化された地方自治の徹底」を意味している。2000年からはじまる地方分権は、国家が持っていた主権の一部を地方自治体へ移譲するものであり、権力の分担という団体自治としての限界
25 があった。次のステップとしての地域主権は、団体自治から住民・市民自治への展望を政策的に打ち出すはずのものであったが、今、地域は貧富の差により分裂状況になっている。この状況を打開するためには、諸課題の市民の自発的な改善運動で合意を積み重ね、地域的な総意を作り上げる取り組みが必要である。しかし、「新たな公共」政策の現状は、「協働」を強制して地方自治体
30 が持つ権限の一部を、住民の組織する団体へ分担するという「安上がり行政」的な内容が色濃く打ち出され、住民の市民的な自治への転換は、なお遠い状況ではある。

公教育においても、PISA 調査に見られるように自由貿易推進の OECD の教育目標である「知識や技能を実生活の様々な場面で直面する課題にどの程度活用できるのか」の評価で

の改善が進まないのが現況である。2011年度から始まる新学習指導要領は、教育基本法改悪の趣旨を受けて、愛国教育と「ゆとりでも詰め込みでもない」中途半端な教育方法での教育政策を始めようとしているものである。地域主権にたった教育への取り組みは、全体的な状況を変更させ、政策を転換させるまでには至っていない。

- 5 制度的には、教職員定数の改善は基本定数での改善に向かっているものの、小規模なものとなった。また中間管理職の強化によって、不満の高まる中途半端な教育方法と児童生徒管理（生徒指導、ゼロ・トレランス）で押さえ込むことで学校現場を維持しようとしている。この維持に地域を巻き込もうとするのが「地域コミュニティ学校」である。これは自治労が提言する、市民自治からの学校の運営参加である地域教育改革構想の学校評議会
- 10 とは、アプローチの手法が相違している。貧困の世代間連鎖の問題など子どもを取り巻く地域の課題の解決にこそ、地域主権の本領が発揮されるべきである。教育の分権化を進めるためには、団体自治から住民自治への転換を安上がり行政と対峙しつつ実現することである。

15 **【課題】**

- 2010年の参議員選挙による民主党の敗北以来、地域主権は全体的な構想として進められない状況にある。分権自治は、このままでは後退局面に入ってしまうとの危機感がある。教育内容も教育制度も国家（文部科学省）の厳しい規制のなかで運営されている。このような中では学校の多様化が進み、保護者も子どもたちも孤立して「国家の求める鋳型」に
- 20 はめ込まれるばかりである。

- しかも、受験競争で勝ち抜いても、無論脱落しても、待っているのは非正規労働者が全体の1/3にもなるという崩壊した経済社会であり、福祉の放棄された社会である。教員の7人に一人は非正規職員であることを、文部科学省も認めている。学校に勤めるすべての労働者にとっては、実態は更に悪化しており、非正規労働者は1/3以上を占める状況である。学校職場の非民主的な状況を改善する現場労働者としての体力も急速に失われている。
- 25 このような危機的状況だからこそ、地域主権に立った公教育の推進をおこなう立場を学校事務職員として具体的に設定することが望まれる。

- 地域における教育政策の決定権を大幅に地方自治体へ分権することを求める必要がある。その上で、市民が社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の形成者として、直接自治
- 30 の主体となるための、自治条例を定め、教育を含めた制度設計を行うことが求められている。学校や教育機関は地域の一機関として地域コミュニティの再構築へかかわる視点を強く持つことが大切である。

【提言】

1. 地域主権に立って、地域コミュニティの再構築をおこなうこと。
2. 団体自治から住民・市民自治へ地域主権を進めること。
3. 公教育における権限を国家から地方自治体へ移譲すること。
- 5 4. 教育基本法の再改正を行い、地方自治を徹底させること。
5. 地教行法（中央集権体制の根幹）の根本的な改正をおこなうこと。

A2 まちづくり(子ども・地域教育)条例の推進

【現況】

地域は少子高齢化や、雇用状況の非正規労働者の拡大、社会福祉の切り下げ、これらの経済のグローバル化を目論む新自由主義的な政策によって、貧富の地域間格差、地域内における世帯間格差が増大し、地域社会は分裂状況となっている。高度成長期以来、都市化した地域社会はその共同性を失い、居住区としてしか機能しなくなってしまった。居住区では小規模化し孤立した家族や個人が極限まで分断されている。この厳しい状況から地域の人々の連帯を作り出していくことが大切であり、この過程の中に、子どもたちが結びつきを大切にして地域社会を生きる教育条件づくりがある。

全県一区であろうとも学区により成り立っている公立学校は、地域とのかかわりなしには存在しない。地域の現況と分ちがたく個別学校の現況があるといってもよい。学校の設置・管理が自治事務であれば当然の事柄であるが、教育の機会均等の趣旨と、自治事務であることから、自由裁量を踏まえたアプローチが求められている。義務教育段階では基礎自治体での教育の理念を明らかにするまちづくりと学校の改革との結合が必要である。高校では、地域の経済状況、地勢的な背景を把握した上で、就職・進学を考慮した地域目標、学校目標の設定が求められる。

2000年地方分権一括法に伴う地教行法改正を受けて、都道府県から教育に関する条例を例示する基準制定権が廃止され、基礎自治体が自主的な判断で教育に関する条例を制定することができるようになった。学校設置条例や学校管理規則についても独自の理念にたって作ることができるようになった今日において、国の教育振興基本計画に準拠した地域での計画を踏襲しているばかりでは、地域の活性化はおぼつかない。

人間は地域という場で生まれ、育ち、学び、働き、そして老後を過ごすのである。地域とのかかわりなしに、人生を送ることができないことを考えれば、自分たちの地域をより住みよい環境に変えていくことは第1に考えなくてはならないことである。また、地域は

世代を超えてつながれていくことで、ひとつの世代のそれぞれの人生のステージが保障される。共生・共育を進めるには教育や人権にかかわる条例や宣言が、地域の総意として作り出すことが大切である。

すでに、兵庫県川西市の「子どもの人権オンブズパーソン条例」、川崎市の「子ども権利条例」など、優れた実践もあるが、自主的・自律的な条例作りは全国的には広がっていない。また、個別家庭や個人的な学力の向上・立身出世主義ではなく、地域としての地域教育の考え、学校目標の設定、学校職員の労働環境を作り出す「学校憲章」等の取り組みも検討するべきである。

10 【課題】

地域の分裂状況という困難な様相のなかで、個別利害の追求に走る傾向が新自由主義の根深い流れのなかで続いている。新自由主義が社会を壊してきたことは現実をみれば論を待たない。分裂した地域にあって社会的排除を起こさせないソーシャルインクルージョンの視点を立てることが大切である。市民としての自覚を持った運動を積み上げて地域の教育や学校のあり方を、任命制教育委員会の枠組みを超えたところで、条例や「まちの宣言」として形を作り上げることが必要である。公教育の再編成の地域的な指標となる市民マニフェストによって、地域教育行政そして学校運営を推進する構図を引くことが望まれる。

学校に働くひとりとして地域との結びつきを強め、現場からの問題提起を日常的にできるような、例えば地域の自治研究事業に積極的に関わることが課題である。川崎市の子ども権利条例の作成に係る市民運動には教職員のみならず自治体職員も多数関わっていた。さらに、地域と離れた同業者間や、あるいは地域の名士(学校評議員など)としか関わりを持たない学校の現状では、子どもたちの将来を見据えた教育を行うことはできない。地域の階層それぞれの意見を受け止めることで、連携を深める視点が課題である。民主主義が学校の校門の前で立ち止まってしまうことのないように取り組みを地道にすることが重要である。まちづくり条例を作り出す市民の運動には地方教育行政にかかわる経験的専門性の発揮が望まれる。

厳しい地域状況を考えるとソーシャルインクルージョンは、自然発生的な要素ばかりでは、困難であると考えられる。意図的組織的な関わりには、自治労という地域密着型の労働組合の役割も大きい。地域福祉、地域医療と連携した地域教育の模索が求められる。

【提言】

1. まちづくり(子ども、地域教育)条例を推進すること。
2. ソーシャルインクルージョンの立場に立った、組織的な働きかけをおこなうこと。

3. 地域の自治研等に積極的にかわり地域教育政策を推進すること。

A3 分離別学化(多様化)教育から包摂の教育への転換

5

【現況】

自民党政権によって進められた新自由主義政策は、経済・労働政策において意図的に不安定雇用と貧困層の拡大を図り、貧困の世代間連鎖・拡大をもたらし、教育機会の均衡から実質的に排除される子どもたちが増大していった。貧富の差が学力格差へ直結する構造は増幅されたままである。文部科学省も「世帯年収が高いほど、正答率が高い傾向が見られます」（平成21年度文部科学白書 P11）と貧富の格差が、子どもたちの学習に現れた社会的分裂状況を認めている。自民党の文教政策は、公教育の自由選択を旗印にした学区の自由化、小中・中高一貫校、民間人校長、公設民営、学校運営協議会の導入など、教育機会の均衡から、「自己責任」論を前面に出した競争・排除への転換を強力に展開してきた。社会的な貧富の拡大の反映である教育要求の多様化が1990年代以降の教育行財政・学校現場で進められてきたことである。義務教育段階では、学級規模の縮減から特定教科の複数教員制や少人数学級制が進められ、能力別学級編成への志向を高めていった。2007年以来、全国学力・学習状況調査を導入して地域間あるいは学校間での学力競争をあおり、高校段階ではスーパーサイエンススクールなど、一層の多様化（分離別学化志向）した教育体制を強化してきた。このように優遇される子どもたちがいる一方で、定時制高校の統廃合は強行され、教育機会を奪われる子どもたちが政策的に現れた。また、文部科学省の定める指導要領そして教科書検定制度によって、教育内容、教材、教具の自主的な判断権が奪われた状態が明治以来続いてきたために、学校現場では教育内容や教育方法について学習指導要領の解釈適用しかできない状態であり、教育関連職員の専門的力は「解釈論」に終始している。

子ども権利条約の批准では、国内法の整備は行うことなく、そのため子どもたちの基本的な人権は不十分なままであった。障害者権利条約の批准においては、しっかりとした国内法の整備が必要であり、教育関係においても厳しく問われている。2007年以降、特別支援教育が実施され、学区の学校の普通学級での就学ではなく、特別支援学校や特別支援学級への「特別支援」の教育が政策的に進められている。これは社会のノーマライゼーションが問われるときに、逆の施策である分離別学教育を「特別なニーズへの手厚い保障」を理由として進めていることであると認識しなくてはならない。普通学級は、きわめて均一な層の子どもたちを選び出して、一斉授業をすることがすすめられてきた。再度、繰り返

すが障害による貧困，日本人でないためによる貧困、失業や非正規労働者であるための貧困などがある一方で、グローバル経済に乗った電子的な商取引で富裕層が現れ、その格差は、社会の分裂状況を作り出している。そして、この格差を次の世代にわたっても拡大していこうとする政策として公教育の新自由主義的な政策展開があり、公教育の選択の自由というスローガンにあわせた分離別学に向かう教育が実施・定着してきたのである。この方向性は戦後教育の出発点である単線型教育制度を複線型に転換させるに至る危険性を帯びている。

このような社会的排除を推進する自民党政権への反発としての民主党政権への政権交代であったが、「競争」から「友愛」に向かうことを願い交代した政権の政策も、グローバル資本の意向を汲んだ保守勢力の巻き返しなどによって、状況は不安定さを増してきている。

【課題】

貧富の差が、学力格差に結びつくことを誘導するような公教育制度の政策は転換していかなくてはならない。学校に学校事務職員が存在する価値はここに存在するのである。教育内容や分離別学制度を改めるとともに、世代間連鎖につながらないような財政的な制度、すなわち公教育の無償化はさらに進めていく必要がある。学校事務職員は自らの労働内容の柱の一つとして学校財務を持っている。この公教育の無償化への中心的な役割をになうことが重要な課題である。それと同時に新自由主義政策によって進行した分離別学による教育の複線化への動きを転換する必要がある。複線化への志向性は、貧富の階層分裂による公教育への指向性の相違が拡大したことによる教育機会の均等論からの転換現象である。

人を押しつけて生きるのではなく、手を結んで生きていくことを、改めて地域主権に立った共生・共育の公教育政策において追求していくことが重要である。保護者・子どもの多様な教育欲求に応じた教育サービスの多様化をメニュー提供するというロジックには、その多様さを吟味する論議が前提としてなくてはならない。子どもへの社会的な排除の選別機関としての役割から脱却し、社会的な包摂のための公的な機関として立ち上げていくことが基本的な課題である。

学習進度による分離授業を基本とした教職員定数も民主党政権となってからは学級規模を基本とする政策に転換した。次の指標は、障害者基本法にインクルーシブ教育への視点を盛り込み、原則分離の特別支援教育からの転換を行うことである。子どもの学習権は、子どもが自分自身のことについて判断する権利からはじまる。専門家や受け入れ機関の判断が優先する発想は、人権を奪っていることでもある。インクルーシブ教育は障害のある子どもへの問題だけではなく、貧困や階層を理由とする社会的排除の問題である。包摂と

排除の問題は公教育における最大の課題である。

そのためにも、自律的学校経営、特に学習内容の自主決定権への視点を課題として設定していく必要がある。その財政的基盤の確立を、学校事務職員が中心的となって担っていくことが求められている。

5

【提言】

1. 貧困等の社会的背景とする学力格差、それを助長する複線化に結びつく別学分離教育の廃止を求めること。
2. 選択の自由論に同調せず、社会的包摂に向けた公教育を進めること。
3. 包摂を進めるための条件整備、財政的措置を進めること。

10

A4 自律的学校運営への転換を

【現況】

15

国民国家の権力を地方に分権した程度が低いことから、現在の日本の公教育制度は世界的に見ても中央集権的色彩を脱却できずにいる。戦後の公教育は、戦前の国家主義的な中央集権体制の反省に立って、1948年7月に教育委員会法が制定され、地方自治の理念に立った地方教育行財政が進められた。しかし、1956年の地教行法制定によって、教育委員会は公選制から任命制へ変更となり中央集権型の公教育行政が進められてきた。2000年からの地方分権に立った地方教育行政は教育長の任命承認制の廃止、文部大臣の措置要求等の廃止、都道府県の基準設定の廃止等が進められたが、国が指導・助言により実質的に地方を支配する地教行法の抜本的な改正は行うことができなかった。脱中央集権の試みは、中心部にまで手が届かなかったのである。

20

国が主で地方が従の役割分担論を概括すると以下の内容になる。公教育目的・目標や教育課程の編成基準は国が責任を持つ。地方はそれぞれの実情と特性を生かして最善の状態を作り出す。国は必要な財源を確保し、また現状を点検、評価する仕組みを作る。この役割を担うのが任命制教育委員会である。2006年の改正教育基本法では、「国民全体に対して直接に責任を負って」（旧教育基本法第10条）を削除した。現行任命制教育委員会制度は一部の階層の代表しか任命されていない。レイマンコントロール(素人による支配)は地域の階層状況を反映し、貧困層やマイノリティまでもを構成員とする構想がなければ、活性化は不可能であろう。

30

不徹底な地方分権は、学校経営の日本型「自律的学校経営」についても見て取れる。2000

年1月学校教育法規則一部改正で職員会議の補助機関化、学校評議員制度の導入が行われたのに続き、小中学校設置規準の制定に伴う学校の自己点検・評価、公開の努力義務化や、学校評価制度、教員評価制度、民間校長導入、学区の自由化、小中あるいは中高一貫校の導入など新たな政策が打ち出され、他方では2006年の教育基本法の改悪が実施されるに至った。また、全国学力学習状況調査が導入されるなど、学校現場は新自由主義・新保守主義的な改革の中でめまぐるしい変化にさらされてきた。

「校長は、校務を職制や組織を通して分掌させる（学校管理規則）」としているが、これは主に正規採用教職員の役割分担であり、校内業務全体を網羅しているわけではなく、上位下達の組織経営となっている。

10 教職員評価は、校長が設定した学校経営目標に照らして、自己の目標を設定する仕組みである。目標管理、給与への反映が始まっている。課題は、校長に自律的な学校運営の裁量が乏しい中で、創造的な学校経営の基盤が十分でないことであり、一般的で当り障りのない学校経営目標以外に立てようがなく、校長の設定する目標にあわせて職員が自己の目標設定をしても、自律的な業務遂行は不可能である。

15 さらに、管理職と学校職員との間での日常的な信頼関係が乏しいと、パワーハラスメントの発生土壌ともなる。例えば、埼玉県庁職員の評価制度のように、管理職への評価も含めた相互評価制度の導入も、ひとつの改善の手法である。また、このような評価制度が正規教職員のみ限定している地域もあり、多様な学校職員が存在する現状に合わない制度設計となっている。

20 保護者や地域との関わりも「開かれた学校」（学校運営協議会、学校評議員制度）として政策展開された。全国の公立学校の82.3%に学校評議員制度がある（2007年8月、文科省調査）。学校運営協議会には、当該指定学校の校長が作成する「教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項についての基本的な方針」を承認する役割があり、当該指定学校の運営に関する事項について教育委員会又は校長に対して意見を述べることができる。通称、
25 「コミュニティ・スクール」と呼ばれ、英国風の学校理事会とも呼ばれている。2010年4月現在629校が指定されている。新自由主義的な教育政策からすれば学校運営協議会（学校理事会）の仕掛けも、多様な保護者・子どもの教育要求に応える仕組みのひとつである。この多様な教育サービスへの供給は、地域住民の階層分化が、均一の教育システムではなく、複線化を求めるまでに乖離していることを背景としている。そのような仕組みの推進
30 母体として学校運営協議会が構想されているのであれば、学校においても社会的排除が深刻化するであろう。

総じて日本型の「自律的学校経営」は、これまでは文部科学省が定めた教育目標を、地

域の特性を考慮しながら最適な状況を実現することが目的とされ、その実現のために鍋ブタ型の教職員組織であったものを、校長を頂点とするピラミッド型組織として法規的・官僚的に管理する学校経営である。そしてこのような体制を補完するのが学校評議員制度、学校運営協議会（学校理事会）、学校地域支援本部である。裏づけとなる法律は、改正教育基本法第13条の学校、家庭、地域の連携協力の条項である。

そして、現在、学校理事会の設置を全国化しようとする動きが民主党によって始まっている。公設民営を含むコミュニティ・スクールが指向されている。また、中教審は2010年12月に教員の免許に関して修士課程卒業を本教員とし、大学卒業者は補助・見習教員とする案をまとめた。

高校進学率が98%となる現状で、高校は「義務教育と高等教育のはざまに位置付けざるを得ない状況に陥っている」（全国普通科高等学校長会第60回総会2010年10月28日青山彰理事長発言）。「高校段階の学力の質を保証することが改革の糸口」として「高大接続テスト（仮称）」を掲げている。これまで、高校段階でも改革は、中高一貫教育校、総合学科、単位制高校、そして高校と大学の連携を項目として取り上げてきた。都市部では私立学校との競合（大阪府では7対3の枠撤廃）があり、地方では過疎化や進学先の限定、就職機会の減少に悩まされている。現在、学力の質の保証を指標とする自覚が叫ばれ、それに向けた日本独自の「自律的学校経営」を打ち出すことが要請されている。これでは学力を唯一の指標とする能力別教育が強化されるだけであるが、現実的に学校の置かれている社会経済状況そのものまで含めた改革の視点が必要である。学力格差の根本原因は、地域社会の経済状況に規定された地域や家庭での貧困の世代間連鎖と拡大の問題なのである。

【課題】

地域内の均質性を仮想することはできない。地域での階層間の教育欲求の相違を前提として、多様性を固定化するのではなく、論議し合意を作り出していく学校評議会が望まれる。

地方分権一括法案の審議過程でも、文部科学省の指導・助言体制への固執はすさまじく、結局、地教行法の改正でもこの体制は温存された。教育分野においても、国の関与は、基準設定と技術的助言（地方自治法第245条の4）に限定すべきである。そしてそれは法律主義をもっておこない、政省令を持つてする手法は排除すべきである。地教行法の抜本的な改正あるいは廃止が必要である。特に、教育委員会のあり方、そして指導・助言・援助に当たる48条から50条の削除は必須である。自治事務としての義務教育・高校教育が、市民自治で運営できるような仕組みを整えることが必要である。

文部科学省が学習指導要領に沿った教育内容への事実上の強制と教材費等の予算措置、人的配置を行なう中では、自律的学校経営は他律的・特殊日本的な「自律的学校経営」の体制でしかない。1978年以来の学習指導要領の法的拘束力を解除することなしには、教育内容の自律性は望めない。文部科学省の「解説」や教育委員会の「手引」は即刻中止すべきである。市民自治に立って人と人との絆を学ぶ共生共育の学校であるために、地域主権に立った自律的学校経営が必要なのである。学校現場に教育内容の選択、財政を付与した制度への改変が必要である。権限委譲は、市民自治と民主的な組織運営とが結びつかなければ、効力を発揮しないからである。

自治労自治研地域教育政策作業委員会の「教育を地域に取り戻すために 15 の提言」（1998年12月8日）は市民の学校運営への参加の視点から学校協議会の設置を提言している。活動を「学校憲章の作成」や「教育課程の編成」、「教科書の選択」、「学校予算の策定と執行」、「サービプログラム決定」などとする市民自治からの提言である。既に、日本でも戦後間もなく、公選制教育委員会の実施と同じくして、教職員、父母、子どもの三者による学校の自主運営の経験はあるのである。例えば東京都新宿区四谷第6小学校では三者が学校運営委員会を例月開催し、教育内容・方法について話し合いを持っていた。

学校協議会構想では、地域に根ざした学校経営の概要を決定し、その権限と責任において学校職員に経営の実務を委任することを役割とする。その構成では、学習する当事者である児童・生徒を含めることとし、学校職員、地域教育行政職員、保護者、地域住民、有識者等からなる。地域住民の代表は、選挙制度を導入する。地域教育行政組織は学校協議会の支援をするネットワーク型の役割に縮小することも検討の一方向である。それが行政委員会であるのか、首長部局の一つであるのかは前提的な問題ではない。ニュージーランドでは、学校理事会の選挙制度の導入と教育委員会制度の廃止を一体的に実施した。

学校には多様な職務、任用、勤務形態の職員が存在している。最高意思決定機関と見なすのか、補助機関と見なすのかの論議より以前に、自律的・民主的な学校経営のためには、職員会議を全員参加型に切り換える必要があると考える。

【提言】

1. 市民自治の学校を作り出すこと。
2. 学習する当事者が参加する学校協議会を設置すること。
3. 現場の裁量権を優先する自律的学校経営をつくること。
4. 民主的な地方教育行政組織をつくること。
5. 学校事務職員は、貧富の差が学力格差に直結する現状を改めるために、自律的学校

経営に積極的に参加すること。

A5 公教育の無償化の推進

5

【現況】

日本の公教育への公的な財政支出は「平成 21 年度 文部科学白書」(副題「我が国の教育水準と教育費」)にあるように諸外国に比べて極めて低く、私費負担に支えられている状況があり、これが貧富の差による教育水準の乖離を生んでいることは、文部科学省も認めるとおりである。2009 年度の OECD 調査によると対 GDP 比で公私費合計が平均 5.7%であるのに対して日本は 5.0%、公的支出は平均 4.9%であるのに対して 3.3%という現実があり、特に就学前と高等教育段階で公的支出が低いというデータが出ている。公的支出は教職員人件費が最大の項目である。義務制では「義務教育費国庫負担制度」が根幹となっている。人件費以外は、学校施設の建設・維持管理があり、これの国庫補助によって耐震工事を中心に進められている。2011 年度には耐震率は 85%となり、一定の目途がついてきた。その他には教材・教具の項目があり、主たる教材である教科書が検定とセットになった国庫補助によって支出されている。

文部科学省が実施した「平成 20 年度 子どもの学習費調査」は、対 GDP 比 1.7%の私費負担内容を調査したものである。小中高校 15 年間で、全て公立の場合と私立に通った場合の経費は、551 万円に対して 1663 万円である。私費負担の内容を個別に見ると、公立の小学校で学校教育費 56,019 円、中学校が 138,042 円、高校は 356,937 円。学校給食費は、小学校では 41,536 円、中学校では 37,430 円である。塾や予備校等にかかる学校外活動費は小学校 210,168 円、中学校 305,009 円、高校 159,249 円という数値である。この数値を見てわかることは塾や予備校にかかる経費が高いことである。公教育が私教育である塾や予備校なしには成り立たないことの問題性(受験競争の是非)を追求する必要がある。次に義務教育段階では学校給食費の占める割合が高く、この徴収方法が改めて課題であることが明らかである。また、高校の学校教育費の中にあつた授業料 116,628 円は 2010 年度より公費化されたので学校教育費の 32.7%は削減されている。民主党政権となって公教育の無償化に向けた画期的な改善である。この他に、就学・修学援助制度に伴う学校財務領域などもある。

年収は年々下がり、教育費の世帯年収に占める割合は約 37%と過去 10 年で最高となったとの調査を日本政策金融公庫が発表した。2010 年 7 月のアンケート調査では世帯平均年収が 572.5 万円と前年度から 20.1 万円マイナスのところ、小学校以上の在学費用は 37.6%

である。年収200万円から400万円未満の世帯の在学費用は166.7万円で、年収への負担割合は56.5%にあがる。このデータから改めて貧困・低所得者層への教育費負担が耐えがたい状況となっていることが読み取れる。

現在、子ども手当による学校給食費の未納金徴収が政府によって打ち出されている。保育所の保育料は今後自動的に子ども手当からの自動徴収が可能となる。これに対して学校給食費を公費化してこなかった地方自治体が多く、そのため一般債務扱いの給食費を強制徴収する規定が作られてこなかった。これにより未納者に限定した上で、保護者の同意を得た場合のみに限定した「天引き」の仕組みが検討されている。効果が限定的な上に、膨大な事務量が地方自治体窓口や学校事務にかかると予想される。

【課題】

教育を受けるのに費用がかかりすぎるのが分かる。それは公的支出の少なさに起因する。そのために、保護者の貧富の差が子どもたちの学力格差につながり、貧富の世代間連鎖を呼び起こしている。進学志向の私立学校が少数の富民のため、公立学校や一般の私立学校が多数の貧民のための学校となっていることは経費の格差によって明らかになっている。法律的な整備が必要である。「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）第13条-2」には「(a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。こと。(b) 種々の形態の中等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。」と記されている。公教育の原理として無償であることは国際的に常に目指すところのものである。ところが、日本の中では、義務教育の無償は叫ばれても、公教育の無償は主張されることが少なかった。日本国憲法第26条によって義務教育の無償を述べ、教育基本法では義務教育段階の授業料の無償にのみ言及している。このことが、公教育の無償化について世界から立ち遅れた原因のひとつであると考えられ、A規約第13条の批准こそが早急に求められる。

私学助成のあり方も今後の重要な課題のひとつである。そして、低年層からの過度の進学競争の派生物としての塾や予備校への私費支出の占める割合の高さの克服が重要となっている。このような全体の構図を押さえて課題の設定をする必要がある。公教育の制度設計そのものを改革することなしには、根本的な財政面の解決もできない。

同様なことは別の角度からすれば、主たる教材である教科書とそれに沿った副教材、教具等を利用した教授活動にあっては、自主的自立的な学習を子どもたちに行わせることはできない。他律的な学習内容と教材教具の利用は、やがてデジタル化による一層の画一化

＝デジタル教科書、電子黒板への依存となって現れようとしている。学校教育は社会や地域から隔絶した純粋注入装置の傾向があったが、デジタル化は教員層の合理化という側面のみならず、子どもたちの現実離れ、バーチャル化を進行させると考えられる。このような情報化・電子化に膨大な国家財政が投入されようとしている。

- 5 学校建築では耐震工事に一定のめどが立ち、今後の学校建築のあり方について、長期展望に立った提案が必要である。それは老朽化・耐震化のみならずインクルーシブ教育の拡充のためにもユニバーサルデザインに立った街づくりの一環としての視点である。また建築費の扱いについても一括交付金となった場合の総額確保への取り組みが出てくる。

10 教育財面に限定した課題解決は、公教育の無償化に向けた取り組みにある。OECD平均5%を担保するものとして期待された教育振興基本計画も数値目標が欠けたために、実効性のない計画案となっている。その中で2009年に民主党政権が成立したことによって高校授業料の無償化は実現した。高校や大学生への給付型奨学金制度と、学校徴収金の削減が次のステップとして求められる。

15 学校徴収金の削減のためには、徴収金を民法上の私会計としている現状を改め、地方自治法210条、地方自治第235条4-2による公金処理、そして公費負担への展望を開くことが課題である。当面の焦点課題である学校給食費の子ども手当からの充当に関しては、全国的な運動を展開する必要がある。少なくとも、公費扱いを早急に実施し、未納者のみならず全ての給食費について保育料と同様に子ども手当からの自動徴収が可能となる制度設計を進めることである。

20

【提言】

1. 国際規約A13条-2の批准と国内法の整備を実施すること。
2. 学校施設のユニバーサルデザイン化を推進すること。
3. 自主的な教材教具の活用を広げる財政措置を実現すること。
- 25 4. 高校授業料無償化の拡充、給付型奨学金の改善を進めること。
5. 学校徴収金、特に学校給食費の公金処理、公費化を進めること。
6. 子ども手当からの学校給食費の自動徴収を早急に実施すること。

30

B 学校事務職員の経験的専門性の再編と継承を図る取り組み

B1 経験的専門性の確保と継承

5 【現況】

学校事務の多くの業務が情報化されるまで、義務制学校においては、給与事務の占めるウェイトが高かった。給与は手書き計算であり、差額支給と年末調整の重なる時期には教育委員会あるいは教育事務所職員とともに、泊り込み業務を行った。当初の大きな業務はこの給与支給をめぐるものであり、給与電算化と銀行振り込み導入によって業務量は
10 軽減された。これに対して、戦後当初の（特に東京はじめ大都市以外の）学校配当予算は、小規模であり、教育委員会事務局で一括して処理できる範囲であった。それが、経済成長期に地方財政も規模を増し、学校令達予算も拡充して、現在のように学校財務処理が学校事務の領域の大きなウェイトを占める状態となってきた。また、学校財務をめぐるても公
15 的な財政規模が少ない時代は、現在以上に保護者や地域からの私的な財政支援を持って維持されてきた。

このような学校事務領域を担う義務制の学校事務職員は、現在はほとんどが都道府県費事務職員1人である。都道府県立高校は事務長を入れて3人体制が多い。学校事務職員生え抜きで、職人芸的に学校事務に精通する人々が学校事務の柱となってこれまで、学校事務領域が成り立ってきたのである。

20 学校事務の様々な領域は、それぞれに対応する教育委員会部署との緊密な連携をとって形成されてきた。不幸にも教職員は教育委員会を敵対するものだと任命制教育委員会制度に切り替わってからの歴史的に作られた感情的な反発があり、緊密な連携は、それ以上の制度的なシステムを作ることは至らなかった。官製の事務研修会もほとんどない状況で、このような柱となる人物の周りに私的な学校事務研究会が生まれ、そこで質の確保が
25 地域的に維持改善されてきたのである。経験的な専門性とその継承は、その多くがこれまでは個人的な努力（職務命令による公務としてではなく）によって維持してきたのである。

近年、公的な研修機会も徐々に拡大し、また様々な情報がインターネットやイントラネットを介して蓄積されるようにはなっている。学校事務の職務内容を定める取り組みも一定の成果を挙げ、学校事務取扱要領などで事務標準化もおこなわれた地域も存在する。
30 学校事務の共同実施も、当初は、「学校を容易く出られて、地域のOJTができる」と喜んだ学校事務職員も多かった。

学校事務職員の世代交代が進んでいる。戦後学校事務職員制度ができてから半世紀以上が経ち、団塊世代の学校事務職員も定年期を過ぎている。また、学校事務職員が学校に張

り付いて業務をするばかりではなく、義務制では共同で処理する学校事務の共同実施も半数ほどの府県で実施され、高校では学校事務センターに集約して業務処理する都県も生まれ、また義務制でも共同実施からさらに進んで事務センターが実施されている府県も出てきている。

5 また一方では、自治体職員との任用一本化や、交流人事の拡大などにより、学校事務職員として、学校に長期間配置され難い都道府県も増えてきており、財政執行の事実上の意思決定も学校事務職員出身ではない管理職層がおこない、指示命令通りの単純業務に従事する学校事務職員や教員の多忙化解消のための手伝い要員となっている学校事務職員も始めている。

10 学校事務の領域やそれを実施する学校事務組織体制が、全国一律ではなく様々に変容してきているのが現況である。そこには先行世代が職人的に勝ち得てきた学校事務領域の水準の確保や、労働条件等の広い範囲の専門性を持った職種としての存在が危うくなってきているのである。

15 時代は、経済のグローバル化の影響を受けた地域での貧富の拡大と世代間継承が地方自治の中心課題となっている。このような新たな状況に的確に対応できるのは、学校現場を知り尽くしたスペシャリストとしての学校事務職員の存在とその経験的な専門性が継承されることにある。そのためには、学校事務の経験的専門性を、再構築するための意識的な取り組みが必要であり、研究者との連携をとること、また自治研活動、全国的な学校事務職員への働きかけが必要となっている。

20

【課題】

25 学校事務領域は時代とともに変化している。その変化の中で、学校の改善に沿った学校事務領域の形成を、主体的に担い続けていく必要がある。「自治労の地域教育改革 16 の提言」（2009年8月）の3には「地域の特色を生かした教育行政の専門家集団の確立を」が掲げられている。市民自治による共生共育の学校運営の一翼を担う姿勢を明らかにし、学校に在る存在価値を示すことが主要な課題である。その柱は公教育の無償化である。自治労学校事務協議会のメインテーマとして公教育の無償化に向けた取り組みは、学校事務労働への市民からの幅広い支持を得ることにつながる。経験的専門性は公教育の無償化の基に再構築する必要がある。

30 学校財務を中心に、教育法務、福利厚生などベーシックな業務に加えて、地域と学校との接点に関する業務、例えば現行の学校運営協議会（学校理事会）や自治労が構想する学校評議会の事務局や地域福祉とのコーディネーターなど、拡大する領域がある。学校を地

域の総合的な自治施設として、子育てや高齢者施設、社会教育との複合化など、積み重ねてきた領域をこれまで以上に広げる取り組みも必要である。学校建築に関しては市民参加による基本設計作り、特にユニバーサルデザインを取り入れたノーマライゼーションの徹底など新たな施設機能の拡充が求められている。また、学校財務にあっても、長きに渡って公金処理されていない不明瞭な経費が、学校徴収金として存在している。この不都合な現実を、早急に改善することが望まれている。

現場で蓄積された経験は、物言わぬ蓄積であり、その具体化を図るには実践知、暗黙知を言語化することから始めなくてはならない。次にこれまでの知識を正しいものとして伝えるのではなく、社会構成主義に立った協調学習の視点から、状況や他者を媒介とする学習を基本とした継承を制度として定着させる取り組みが必要となっている。

学校事務領域の新たな経験的な専門性を学校事務協議会として保障する一つの取り組みとして「21世紀研究」を立ち上げたが、十分な蓄積活動ができなかったことは反省したい。学校事務協議会として学校事務領域の自治研活動を拡充する取り組みが課題であり、これとともに全国の学校事務職員への経験的専門性の確保と継承について再構築に向けた積極的な働きかけをする必要がある。研究者との連携を深めた、学校事務労働の再構築が求められている。

労働組合の存在性の一つは、「労働過程の決定権を持つこと」である。これは今現場でも進んでいるピラミッド型教職員組織で、すべてを上意下達で行う非民主的な体制を、打破の一つの取り組みでもある。

【提言】

1. 経験的専門性を公教育の無償化に向けて再構築し、継承を図ること。
2. 高校授業料の無償化の整備と学校徴収金の解消、その前段としての公金化への取り組みを強化すること。
3. 労働過程の決定権を労働組合が確保すること。
4. 教育委員会事務局との交流強化を行うこと。
5. 労働協約事項のみならず管理運営事項も交渉あるいは労使協議を行うこと。
6. 官製研修の在り方については労働組合の交渉事項とし、学校事務領域の改善と継承を主体的に実施すること。
7. 学校事務領域における自治研活動を活発化し、研究者との連携を深め、学校事務職員の経験的専門性の確保と継承を全国的に働きかけること。

B2 学校事務職員の賃金・給与のあり方

【現況】

第1の要素として、学校事務職員の賃金・給与は、地方自治体職員として、国の人事院
 5 勧告、都道府県・政令市の人事委員会、その他基礎自治体の公平委員会のもとで賃金労働
 条件が規定され、そのなかでいわば配分をめぐるって当局と職員団体との交渉がおこなわれ
 る図式の中にある。加えて、総務省による賃金抑圧攻撃を受けて、賃金一律カットや昇給
 昇格基準の改悪がおこなわれてきた。

第2の要素は、2000年からの地方分権によって国家権力の一部が地方へ委譲されたが、
 10 その事務量に応じた地方交付税等措置は行われなばかりか、減額される事態も起こり、
 基礎自治体は減量経営・公共サービスの低下を余儀なくされた。同時に、地方公務員の非
 正規労働者が増大し官製ワーキングプアと呼ばれる社会現象さえ起きている。同時に正規
 労働者には、情報化による労働密度増大や時間外勤務の常態化という労働強化がもたらさ
 15 された。学校事務職員の労働環境についても教育委員会事務局の合理化の一環としての「学
 校事務の共同実施」や「学校事務センター化」が実施され、退職不補充や共同実施加配の
 臨時職員配置などによって定数内欠員のみならず、非正規労働者が増大し、賃金の全般的
 な低下を招いている。

第3の要素として、義務制の都道府県費学校事務職員にかかわる義務教育費国庫負担制
 度の適用の問題である。現在、1/3 国庫負担と総額裁量制によって、国は安上がりな地方
 20 教育行財政支配を実現している。残り 2/3 は地方交付税措置されているが、地方交付税の
 基準財政需要額の算定は総務省の一存に懸かっているため、地方との協議体制への改善が
 望まれる。義務教育費国庫負担制度は、1/3 であっても国庫負担が残っている限り、他の
 職員の給与費等に流用されることはないという制度であり、これをもって教育の全国的な
 機会均等を保障しているとの論理付けがなされてきた。文部科学省も教育諸団体の大半も
 25 義務教育費国庫負担制度堅持・改善の主張である。地方分権では、義務教育費国庫負担金
 を都道府県費に交付するには根拠が薄いため、30万～50万人程度の新たな教育行政組織
 （一部事務組合など）を新設し、そこに人事・任用そして財政的な支出先を確保する論議
 も起こってきている。自治労学校事務協議会は当面、国庫負担金の基礎自治体への支出先
 変更も射程に入れながら、政令市等への支出先変更を強く求めてきた。現在、国庫負担・
 30 補助金は一括交付金化の議論の渦中にあり、文部科学省は省益を優先した教育一括交付金
 制度を対案として持ち出している。一括交付金が国の財政支出の2割カットを目的とする
 のではなく、地方自治体の財政力アップと自由度を高めることを目的としている限り、賛
 成である。

学校事務職員の賃金・給与は他の自治体職員とともに賃下げにあっている。また、非正規職員の増大にも悩まされている。そして昇給カーブが引き下げられる中で、義務制にあつては一部事務長制度実施（2009年度から文部科学省がお墨付きを与えた）による賃金改善を求めざるを得なくされる状況である。後退局面を利用して職種内分断が始まろうとしている。それは文部科学省の進める「自律的学校経営」に必要なミドルクラスの人材登用路線の一環でもある。

【課題】

すべての根源は地方自治体の業務量の拡大（元々は、国から移譲されてきている）と自治体の財政悪化にある。総体として改善すること無しには、学校事務職員の賃金・給与改善の道はない。第1の課題については労働法制の見直し作業が進んでいる。労働基本権付与と2割賃金カットがバーターでない限りは、この作業に賛成である。何故なら、戦う多数派の形成がこの労働基本権付与を基盤として早急に求められている今、人勧体制がなくなるか機能を減少するかが迫っている中で、自律的な労使関係でしか賃金は上がらないのである。

第2の課題については、国民からの税金と借金のあり方について、その歳出を含めて政府と地方自治体とでの対等の立場に立った協議が必要である。一括交付金問題についても、地方も「どのくらい国からの財源分割の割合が高まるか」という受動的な姿勢ではなく、構造的な公的財政状況の改善の一翼を担うことで、地方自治の実質化を得る努力が必要となっている。官製ワーキングプアの対策も産業構造のあり方、特に派遣法の改善が重要であり、それと同時に公契約条例の制定を広げることである。同質労働同一賃金を実現することが課題である。

第3の要素に関しては、政府と地方自治体とで国家を共同統治する志向を持ち、税財源についても調整する機能を持つ必要がある。国家によって一方的に使い道が定められた国庫負担金・補助金を廃止することや、地方交付税措置に関しても調整機能に地方自治体を参画させること、自主財源の拡充など、国と地方とで対等の立場に立って新たな制度設計を行うことが必要である。

福祉や教育などのナショナルミニマムについても、政府と地方自治体で協議を介して法制化することが重要である。「義務教育費国庫負担制度堅持かあるいは地方交付税措置か」の二者択一に限定してしまう論議では、結果的には、「文部科学省の手の内か総務省の手の内か」という次元から抜け出すことは出来ない。「ナショナルミニマム＝文部科学省」では、自治事務としての公教育を担う地方公務員としての教職員の存在がなくなってしまう。

給与体系を、ゼネラリストを前提とした体系から、スペシャリストの要素も加味した給

与体系へ発展させ、学校事務職員の専門性を高めることで、国の現況の支出状況に左右される論議を終わりにして、公教育の無償化に向けた業務の水準向上の努力とそれに対応した賃金体系を構築する方向性での課題の整理としたい。

5 【提言】

1. 義務教育費国庫負担制度でも、地方交付税措置でもない第3の道をめざすこと。
 2. 同質労働同一賃金を実現すること。
 3. 官製ワーキングプアを解消すること。
 4. 公教育の無償化を任務とする学校事務職員の専門性に対応した賃金の保障をす
- 10 と。

B3 ネットワーク型の学校組織

15 【現状】

戦後、学校に働く労働者は、管理職は校長のみであり、民主的な学校運営を重んじた鍋
ブタ型の組織であった。それは、戦前の臣民教育を行った上位下達型への反省から、学校
職員の自立的な教育活動を尊重する意図があったからである。当時の文部省は「小学校経
営の手引き」（1949年）や「中学校・高等学校仮の手引き」（1950年）等の解説書で、民主
20 的な管理運営を強調した指導を行っていた。しかし、地教行法の実施に伴い、「文部省－教
育委員会」という縦系列の末端管理職としての校長の権限が強化されるようになった。教
頭法制化、主任制度実施が次のステップとして始まり、さらに2008年の学校教育法改正に
よる副校長、主幹教諭制度等の導入により、中間管理職層の強化によるピラミッド型の学
校教職員組織として現在に至っている。

25 他方では、教員は授業に専念することが求められ、保護者や地域、問題を抱える子ども
たちとの関わりから除外する方向の中で、さまざまなスタッフ職が生まれてきている。校
長の意図する目標に沿って幹部教員が構成する意思決定会議と常勤の教職員への伝達会議
である職員会議、そして非正規労働者については指示命令を管理職が行う体制が作られつ
つある。このような世界に類を見ないまでに徹底したピラミッド体制によって進められる
30 学校での教育は、普通学級では効率的な学習ができるような均一の子どもたちが望ましく、
それ以外の子どもたちは「特別支援」への分離別学として現れている。

文部科学省も、教員の多忙化による子どもたちへの学習指導時間の確保を名目として、
多様な学校職員の導入を積極的に進めてきた。たとえば、教授労働に関しても、チーム

ティーチング(複数指導)や、理科支援員等の導入を進め、非教授労働では養護教員、栄養士、学校事務職員、学校用務員、学校調理員以外にもスクールカウンセラーなど多様な非正規労働者、無償のボランティアの活用を政策的に進めてきた。これは世界的な傾向でもあり、たとえばイギリスでは公立学校の常勤教員数が43万人に対して補助教員が10万人弱にまで増加している。(ジェフ・ウィッテ著「教育の新たな専門性に向けて」p194『批判的教育学と公教育の再生』第9章 明石書店 2009年)。日本でも「学校基本調査」によると2009年度には非正規教員は約7万4千人(11.1%)と報告されている。だが、学校現場での実感からすれば、さらに割合は高い。学校事務職員に関しても、定数内不補充、欠員、臨時非常勤職員の割合が高まっている。

10 「平成21年度 文部科学白書」でも「日本の学校では、教員が学習指導はもとより生徒指導や部活動、学校運営に関する業務、外部対応など幅広い業務を担当する一方、教員を支える専門スタッフの配置が諸外国と比べて遅れている状況にあります P35」と述べ、教員以外の専門スタッフが日本では20%であるのに対してアメリカ、イギリスでは43%であることが図表で示している。しかし、実感からすると30~60%の非正規・委託労働者が日本でも学校に働いていると感じられる。今後も、さらに学校職員の多様化が進められると考えられる。

【課題】

20 学校職員の階層化と運営組織のピラミッド型の定着が多様化の実態である。しかも、貧富の格差を積極的に進めた新自由主義的な経済・社会運営の反映である分離別学=排除を志向する日本型「自律的学校経営」によって、自己責任と対外的評価により労働密度は高められ、それは管理職層、常勤、非常勤の学校職員を問わず、慢性的な疲労感にとらわれた職場環境となってしまう。新たな業務を付加する学校経営の要請のもとで常勤の教職員の多忙化は解消されていけない。

25 子どもたちは数値化された学力向上を強いられ、「人を押しつけて生きることが求められ、手を結んで助け合うことが軽視される」中で人間的な感情を失いつつあり、それは、いじめや「問題行動」が多発している現状に表れている。このような中、ピラミッド型組織で、指示命令で受動的に働く学校職員は、横のつながりが欠けたままに、それぞれの専門的力を養う環境が欠落し、モチベーションが失われている。文部科学省は、ミドルクラスの育成に政策を重点化している。

30 管理職からの希望降任は、3年間で2.7倍の223人に及んでいる。他方では時間講師では年収が80万円程度で、生活保護を受けている事態も現れてきている。官製ワーキングプ

アの解消は喫緊の課題である。

市民としての友愛を学ぶ子どもたちと共に生きる学校職員が、職種や雇用形態を問わず、相互に専門性を尊重し、また意思決定に参画できることが、「職場のノーマライゼーション」である。学校事務職員についても、専門性を高める努力と共に、ネットワーク型への切り替えに積極的に関わることを求められている。労働過程の決定権を当事者に委ねる信頼と相互扶助が、民主的な職場形成への再構築への鍵である。

【提言】

1. 貧困の世代間継承を断ち切り、分離別学体制を転換し、インクルーシブ（包摂）教育を進める学校目標に沿った学校職員の配置を計画的に実施すること。
2. 学校職員の雇用に当たっては、原則、正規職員とすること。定数内での不補充、欠員、臨時非常勤化を早急に解消すること。他方で、中間管理職の拡充は見直しを行うこと。
3. 職員会議を補助機関（学校教育法施行規則第48条）から、全員参加型経営会議に変更し、学校職員であれば、非正規・正規を問わず参加し、意思決定に関与できるシステムに変更すること。
4. 経験的専門性を養い、蓄積し、公教育の無償化を軸とした再構成をして、継承できることが、重要である。ジョブローテーションを軸とする現在の人事任用制度を改め、OJT(On-the-Job-Training)や人事交流による計画的な専門性の養成を行うこと。

B4 学校職員の定数配置のあり方

【現況】

義務教育段階では1959年から7次まで、高校段階では1962年から6次まで定数改善計画が実施されてきた。義務制では第6次改善以降は40人学級以下への改善が止まり、指導方法改善への加配措置へと変更され、その中で学校事務職員の学校事務の共同実施加配も進められてきた。現在教職員約70万人のうち、加配人数は6万505人に及び、その内学校事務職員加配は872人である。高校教職員の定数改善は第5次改善で40人学級を実現し、第6次では少人数による授業等、特色ある高校への加配へと転換した。現在加配は6,052人で、学校事務職員加配は0人である。

民主党は、学級規模の縮小という基本定数での改善に立ち戻り、現在義務制では35人以下学級実現に向けた8年計画（2018年までの少人数学級8年計画で改善増5万1,800人、

自然減 32,400 人、差し引き 19,400 人増。小学校は 2011 年度、中学校は 2014 年度からの実施が予定されている。学校事務職員 1,570 人）の初年度分 8,300 人（内学校事務職員 220 人）が概算要求され、2011 年度当初予算政府原案では小学校 1 学年のみの 35 人学級分（2,300 人、純増 300 人、内学校事務職員分 100 人）が決定した。原則に戻った歴史的瞬間である。

また、この学級規模縮小に伴う計画とは別に 2014 年度から 5 カ年計画で新学習指導要領への対応 4 万人計画があり、これに 6 万人の加配措置分を振り分ける意図があると考えられる。高校では習熟度別少人数指導の充実、生徒指導担当教員の充実など 2011 年度から 5 カ年計画で 2,600 人の改善（自然減 2,600 人、増減なし）を計画している。高校学校事務職員への改善措置は計画にない。

定数の配置は、弾力化が進められてきた。義務教育段階では標準定数法が厳密に適用されてきたが、2000 年度適用の地方分権の流れによって 2001 年度標準法改正、2003 年度運用の弾力化、2004 年度少人数学級の実施について加配定数の活用が可能などが進められてきた。2010 年度には、現在の学級編制の弾力化が進み、30 人学級編制は 13 県に及んでいる（文科省調査）。民主党は標準定数法の改正によって、さらに基礎自治体の権限を拡張させる方向で配置の弾力化を打ち出し、義務標準法を改正して「市町村教育委員会が都道府県教育委員会の事前協議を経ずして 40 人学級以下の少人数学級を実現できる」という内容で 2011 年度からの改善する方針を明らかにした。

義務教育費国庫負担制度においても総額裁量制が導入され給与水準と教職員数の弾力化がもたらされている。

高校では「やむを得ない事情がある場合は国基準（40 人）とは異なった学級編制が可能」との考えが示されており、義務教育費国庫負担制度の縛りが無いせいでより弾力的な実施が可能である。

【課題】

義務制における定数改善計画について、民主党政権は実施時期をずらした二つの計画案を出している。学級規模と新学習指導要領実施に伴う改善である。学校事務職員に関しては、前者の計画には 1,570 人が存在するが、後者には 0 である。高校では、今回の計画においては双方 0 要求である。子どもたちの自然減を考えると学校事務職員数も減少していくと考えられる。加配措置として存在する義務制教職員の約 6 万人、高校教職員の約 6 千人の扱いは注目点である。義務制では、学級規模の縮減とインクルーシブ教育等の推進のために 6 万人の加配措置からの早期転換が望まれる。

教職員の配置に関しては意思決定を基礎自治体に置くことが地方自治の基本的な考え方である。義務制における地方教育行財政は、義務教育費国庫負担制度に見られるように、設置者である基礎自治体と、中間的な都道府県との二重行政となっている。国と地方との上下関係のみならず、都道府県と市町村との上下関係が、任命制教育委員会制度によって長年にわたって培われてきた。義務制教職員の人事権は、基礎自治体へ権限委譲をする方針が決定したことは前進である。ただし、基礎自治体の規模等も考慮して進めることが重要であり、次の段階としては、給与費等の財源問題と一体となった検討が必要である。義務制においては、政令市等の大規模自治体への配置と財源を一体とした権限移譲を速やかに行うことが期待されている。

地方教育行政単位の再編制論も抑えておく必要がある。堀内孜は、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の中間的な存在である教育事務所を入れて三層構造と分析し、この教育事務所に一層化することを唱えている（「学級編制と地方分権・学校の自律性」多賀出版2005年）。この発想に近い意見として、小川正人も政令市と中核市そして教育事務所を1/5に再編した教職員人事・給与負担等に関する広域的教育行政システム構想を述べている（「市町村の教育改革が学校を変える」p124.125 岩波書店 2006年）。また、鈴木寛文科副大臣は、2009年10月22日の記者会見で「適正教育行政単位」という発想を持って「大体30万人から50万人、人口規模でいうと。」と述べている。地方教育行政単位の再編制も含んだ論議が進んでいる。

このような中で、大阪府や神奈川県で検討されている権限移譲の問題は注視していく必要がある。特に大阪府では、具体的には北摂地域にある豊中・池田・箕面・豊能・能勢の市町(人口約65万人)を広域連携して、教員(学校事務職員は含まれない)人事権の移譲の受け皿を作るものである。制度的には法改正せず、大阪府が特例条例を作って、2011年度実施を目指している。移譲が実現すると、政令市並に採用から人事異動まで市町村教育委員会が権限を持つようになる。なお、大阪府の検討では給与負担制度については、法律改正が必要なため従来どおりに都道府県が負担する。この動きは全国的に注目され、宮崎県と栃木県でも検討会が発足し、栃木県では7つの教育事務所ごとへの整理が検討されている(日本教育新聞 2010年7月26日)。もうひとつは神奈川県と文部省との上述の給与負担制度についての協議である。神奈川県には政令市が横浜市、川崎市、相模原市と県内に三つもあり、県内の県費負担教職員数、約42,000人。政令市分は約24,500人で約6割を占める。また、人件費で見ると約2,300億円で、県全体の人件費の3割を占め、県財政の圧迫の一因になっている。2010年5月14日、松沢成文知事と鈴木寛文部科学副大臣が、給与負担を財源とともに県から政令市に移譲する認識で一致し、県、文科省で具体的な移譲

方法を共同研究していくことで合意している。

【提案】

1. 義務教育での35人以下学級の早期実現を行うこと。そのために加配措置の人員6
5 万人の転用を図ること
2. 貧困が子どもたちの就学を困難にしている現状を打開するための教職員配置を進め
ること。
3. 義務教育の就学援助加配改善、高校の修学援助の改善加配措置新設を学校事務職員
に行うこと
- 10 4. 急速な過疎化、子どもの減少地域への教職員配置の弾力措置を行うこと
5. 高校の次期定数改善計画に学校事務職員を加えること

【参考；定数基準】

15 義務教育

- ①4学級以上の学校に1人、3学級の小中学校に3/4人。
- ②複数配置は小学校27学級以上、中学校は21学級以上に+1人。
- ③就学援助加配100人以上かつ25%以上について+1人

高校教育

- 20 ①原則学校に1人
 - ②複数配置 収容定数441人以上に+1人。
- これ以外に開設する学科等を考慮して定数加算がある。

25 **B5 学校事務組織のあり方**

【現況】

学校事務組織は学校に配置された学校職員の一職種として、義務制ではほぼ1人、高校
では事務長含めて概ね3人以上の体制である。学校職場では、校長や教頭、養護教諭、栄
30 養職員など一職種一名や少人数が基本である職種も多く、一般教員と比すれば少数職種の
悲哀という言葉も出てきそうだが、必ずしも学校事務職員に限った現象ではない。少人数
であるかどうかは、学校運営においてどのような役割を担うかという基本的なことに付随
した問題であり、それ自体を取り上げても堂々巡りの論議となる。

学校は地方教育行政組織の重要な施設である。それ自体の役割は、地方教育行政機関の

組織運営をどのように構想するのかに係っている。学校に関わる行政事務をすべて学校以外の地方教育行政機関で集中的に行うことも、その構想如何に関わっていた。

日本の戦後における地方教育行政は、地方自治の指標であった教育委員会制度によって始められる。戦前には義務制にはほとんど行政事務を扱う職員が配置されていなかったことからも、学校事務職員の配置はこの戦後の地方自治に立った教育行政という視点と無関係ではない。改正前の教育基本法第10条は「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に直接責任を負って行われるべきものである。2、教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならない。」と述べている。直接責任を負うという言葉の解釈をめぐって、学校自体で自己完結するために任命制教育行政組織は目的遂行を阻害する要因として把握されることもあり、行政職員である学校事務職員は常に不安定な存在であった。

改めて、教育行政組織の一環として学校があり、公教育の民主化は教育行政全体で検討することが必要との立場に立つとき、学校事務職員の業務は校内の分掌事務として規定するのではなく、地方教育行政組織の任務分担の課題であると考えられる必要がある。

他方では、地方教育行政組織は、文部省・文部科学省の直轄行政であり、地方自治に立った独自の教育政策立案と行政能力の向上を行うことができないまま、多くの地方自治体では行政内部でも従属的な部署としての扱いに甘んじてきた。学校事務組織のあり方を検討するには、このようなこれまでの歴史とそれに規定された現状とを考察して行うことが必要である。

総務省による地方自治体への数次にわたる合理化は、教育行政においても情報化による行政密度の高まりとともに人員削減による慢性的な時間外労働を生み出してきた。学校事務の共同実施の直接的な誘引は、都道府県の教育事務所の再編縮小である。教育事務所で行っていった人事給与事務を学校事務職員へ下請けさせることが認定権の委譲等の形で実施され、次に教員の多忙化対策の下請け組織として脚光を浴びて全国的な広がりを作り出した。2008年現在、680市町村、1900ブロックで事務の共同実施が行われていると文部科学省の担当部署は述べている（全事研第40回大会行政説明 給与企画係長尾川正洋氏発言）。

共同実施の形はそれぞれの市町村によって違うが、その詳細をここでは分析しない。根本的な課題は、地方教育行政組織に学校事務をどのように位置づけるのかである。それなくして、様々な業務を受け入れても、それは機能的には「中二階」の発想であり、はしごが何時外されても不思議ではない状況にあるのである。

既に、さらに一步進んだ学校事務センターは高校事務の再編として東京都、神奈川県で実施され、また義務制でも市費事務職員の合理化とセットとなった大阪市、広島市で実施

され、変則的な形では出雲市でも実施されている。その内、大阪市は更なる再編合理化によって事務センターの縮小が打ち出され、危惧が現実のものとなっている。逆に、秋田県では臨時非常勤職員導入とセットとなった強引な事務の共同実施が反対にあって見直しに入っている。

- 5 このように学校事務の共同実施と事務センター問題は第2段階に来ている。その背景としては、文部科学省が加配措置によって強力に進めてきた学校事務の共同実施が、2009年末の行政刷新会議において学校事務の共同実施にかかわる人員削減等の合理化を求められて、方向転換を行い、加配措置による教職員定数改善路線から基礎定数の改善に、2011年度予算において舵を切ったこととも重なって頓挫したことが大きい。特に義務制にあつては、加配によって誘導されてきた学校事務の共同実施が、定数改善計画全体の路線転換によって行き場を失っているのが現況である。少なくとも定数加配についてははしごを下ろされたと考えざるを得ない。今後事務職員の加配率が極端に多い県では、過剰人員問題が生じる事態も検討しておかねばならない。

- 15 30万～50万人程度の連合自治体あるいは教育事務所ごとの「教育行政組織」が出現する可能性もあり、その中で教育行政組織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整理されるかも注視していく必要がある。

- 20 他方では、行政全体や教育行政との人事交流も行われている。東京都や宮崎県、三重県などで実施されている。行政職員の能力向上策として何でも屋・ゼネラリストの養成が主流であるが、改めて専門性に特化した職員・スペシャリストの養成と尊重に転換する必要がある。その養成の一環として人事交流を検討することは意義があるが、このような構想を持たない人事交流は、専門的力量を総体として失うとともに、人員削減合理化の一政策に過ぎない。教育行政全体の専門性の強化に向けた行政組織のあり方の検討が必要である。

- 25 岩手県で提案されている、一定年数を区切って県教育局、県立学校、義務制小中学校に学校事務職員を強制的に人事交流する案は、その意図を含めて慎重に対応する必要がある。

【課題】

- 30 学校事務組織のあり方は、現況で言及したように地方教育行政組織の再編成を伴う課題として突きつけられている。校内学校事務の分掌も、政府の日本型「自律的学校経営」路線をどのように評価するかにも関わり、市民自治に立った地方教育行政と共生共育の自律的学校運営を構想するかによって、学校事務職員の将来も変わってくる。

 そのためには第1に、地方教育行政組織（地方教育委員会事務局の行政スタッフ）と連携強化が必要であり、指導主事のみが地方教育行政の専門性を体現している様な風潮には

厳しく対峙する必要がある。教育委員会事務局職員の専門性強化と一体となった学校事務職員の専門性の強化を制度的に図りつつ展望を図る必要がある。

第2に、学校において分掌事務として形づけている学校事務領域のうちの学校事務職員が専門性を発揮して担う固有の領域を確定することが大切である。学校事務領域は、地方自治体全体でもまた学校現場でも一職種が担いきれる範囲を超えている。協働的な領域として学校事務領域がある以上、どのような理念に立った組織形態によって分担処理を行うのが課題である。都道府県レベル、あるいは地方自治体にあっても横浜市のようにいくつもの県を超えるような人口規模と100人程度の基礎自治体もあり、その学校事務組織の作り方はそれぞれの自治体ごとの全体計画による。市民自治に立った教育のあり方とそれを主体的に担う学校事務の領域を明かにすることが、学校事務組織のあり方の基本である。

義務制の学校事務の共同実施は、加配人員という兵糧が尽きたところで680/1700自治体で止まっている。ただし、埼玉県のように新規に学校事務の共同実施の全県実施を構想している地方自治体もある。学校事務職員も含めた教職員人事の配置が基礎自治体に決定権を移す法案が2011年2月にかけてられる中では、このような都道府県レベルでの学校事務の共同実施は、基礎自治体の独自配置に抵触するものとなろう。

今後は、教職員全体として6万人の加配人員を基礎定数に転換していくことを文部科学省は明言している。OJTや事務長による行政6級措置など学校事務職員からの「希望」を叶えるためには、労働基本権を確立して労働運動として獲得するという原則に立ち返るべきであり、学校事務の共同実施は、学校事務を含めた地方教育行政組織の再編成とどのように位置取りをするものなのか、しないものなのか整理する段階に来ている。

【提言】

1. 地方教育行政の市民自治に立った改革を行うこと。
2. 市民に近い行政組織としての学校に行政権限を委譲する自律的な学校経営を進めること。
3. 学校協議会構想にたって学校事務の組織形成を行うこと。
4. 地方教育行政組織に学校事務組織の位置づけを行うこと。
5. 学校事務の共同実施・学校事務センターの見直しを行うこと。
6. 学校事務の共同実施、学校事務センターによる合理化攻撃は阻止を行うこと。
7. 地域教育行政（教育委員会事務局）の専門性拡充と連携強化を図ること。

B6 労働法制度の改善

【現況】

5 教職員は、戦後の労働法制では地方公務員として団結権のみを付与され、労働組合を作
 ることを許されず、かつ政治的中立を厳しく問われてきた。更に、職員団体の登録によっ
 て始めて、当局は交渉に応じる義務が生じ、それも狭い範囲の勤務条件に限られ、管理運
 営事項が幅広く当局側の裁量として法定される不当で苛酷な労使関係にある。この苛酷な
 状況を覆い隠してきたのが人事院・委員会による「中立的な」勧告体制であった。ところ
 10 が、近年、当局以上に労働者の労働条件を引き下げる役割を露骨ににやうに至っているの
 が人事院・委員会である。

労働者は争議（スト）権を持つ事で、団体交渉による対等な関係を築くことができる。
 働く以外に食べるすべを持たない労働者である地方公務員である私達は、生活できる賃金
 を求めて集団的な取り組みをする事以外に保障を得る術は無い。しかし、この様な日本国
 憲法第 28 条で保障されている権利が剥奪された苛酷な労働法制にあって現状の職員団体
 15 が労働者の生活と権利とを守れない事も益々明らかとなり、職員団体への加入率も激変し
 てきている。特に若年層と非正規労働者である。

民主党政権となって、「自律的労使関係」の構築として公務員への労働権の拡大が課題と
 して検討されている。労働契約の締結権がまず、取り上げられ、現在、争議権の付与につ
 いて民主党政調では付与する見解を出している。2010年12月「国家公務員の「労働基本
 20 権」付与に関する基本的考え方（案）」（民主党公務員制度改革・総人件費改革PT三役）で
 は労働協約の事項は賃金、時間、昇任、時間外勤務、安全保持など勤務条件に関わる事項
 である。また、争議権以外の管理運営事項についても労使協議の場を設けることが、考え
 方に現れている。政府は人件費削減をにらんだ人事院勧告制度の廃止と、労使交渉による
 給与決定を2012年度から実施し、争議権付与は今後の課題とする「2段階」で制度改革を
 25 進める方針。与党との調整後、来年の通常国会に関連法案を提出する予定である。ただし、
 自律的労使関係では、政府・民主党の狙いの一つが公務員賃金の2割削減であり、この政
 府目標の実現のための制度整備との色彩もあり、状況は単純ではない。

少数組合は、想定されている労働条件の維持向上に関する制度での権利制限がかかる惧
 れが多大にある。すでに自治労では自治体職場の27.6%が臨時・非常勤等職員、非組合員
 30 が16.8%、管理職員が9.8%である。また日教組は2007年に28.7%の組織率である。学校
 事務職員の組織率もおおよそ日教組平均程度であろう。労働法制が改善しても、少数組合
 への労働契約の締結や就労規則などで、その効果がマイナスに作用する可能性も出てくる。

【課題】

労働争議権を含めた労働基本権の確立は、基本路線である。しかし、争議権については政府が今後の課題とするという先送りを動いていることは許されることではない。また、基本方針の中で課題としては、労使協定で締結した賃金等の予算措置を必要とする事項について5の保障である。民主党PTでは「交渉による勤務条件の変更がもとで予算上の差異が発生せしめた場合、政府はその旨、決算書に明記する。併せて、予備費支出なども検討する。」と書かれている。

具体的な課題としては、過半数条項が大きい。既に自治労にあっても、臨時・非常勤職員を総数にカウントした場合以外でも、職場レベル、単組レベルでも、都府県レベルでも10過半数を維持できていない職員団体は少なくない。使用者は過半数から選ばれた労働者代表と労使協定を締結する義務を負う。時間外労働・休日労働の実施に必要な36協定などである。過半数に満たない職員団体である場合は、使用者は36協定を結ぶために別に過半数から選出された代表と労働契約を結ぶ事となる。就労規則を定めるには職場単位での過半数代表との協議が必須となってくる。

【提起】

1. 労働争議権を含めた労働基本権を確立すること
2. 現状が過半数組合にあっては、臨時・非常勤、名ばかり管理職も含めた過半数維持の取り組みを行うこと
- 20 3. 少数組合は、競合組合との関係の整理など早急に過半数組織への展望を開くこと。
4. 職場での職員団体主導の過半数体制を組織し、就業規則等の改善を図ること。

【参考；労働組合法第14条（労働協約）による要件】

- 25 ①形式；書面に作成し、労使の代表者が署名または記名押印する
- ②有効期間；有効期間を定める場合は最長3年。
- ③適用；労使協約を締結した労働組合の組合員に適用（ただし非組合員にも適用される場合がある） ※1
- ④効力；ア、就業規則は労働協約に反してはならない
30 イ、労働協約に違反する労働契約の部分は無効。無効となった部分は労働協約が適用。
- ⑤解約；有効期限を定めない場合は、当事者の一方が解約しようとする日の90日以上前に文書で予告して解約。
- ⑥拘束力；法令＞労働協約＞就労規則 ※2＞労働契約

⑦労働協定は労働基準法上、「その事業場の過半数を代表する労働組合」または「その事業場の労働者の過半数を代表する者」と書面により協定したもの。

※1 労働協約の一般的拘束力；一つの工場・事業場に常時使用される同種の労働者の4分の3以上の数の労働者が同じ労働協約の適用を受けるに至ったときは、当該工場事業場に使用される他の同種の労働者に関しても、当該労働協約が適用される。ただし、その工場・事業場に複数の労働組合が存在しているときには、たとえA組合の労働協約の適用を受ける労働者の数が4分の3を超えたとしても、他の組合の組合員に対してはその労働協約は適用されない（労組法第17条）

※2 就労規則は常時10人以上の労働者を使用する使用者は、所管の労働基準監督署に届け出ることが義務付けられている（労基法第89条）。使用者は就労規則の作成又は変更について、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合にはその労働組合、労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表するものの意見を聴かなければならず、届出の際、労働者の意見を記した書面を添付しなければならない（労基法第90条）。