

英国の公費維持学校における事務長の雇用の拡大と
専門職化について

Expanded Employment of School Business Managers and their
Professionalization at Maintained Schools in England

藤原 文雄 *

FUGIWARA Fumio

Abstract

This paper aims to explain the expanded employment of School Business Managers and their professionalization at maintained schools in England. In Japan, School Business Managers are not yet recognized as school leaders of the same level as principals, vice-principals, and curriculum leaders. This needs to be improved in the point of human resource management.

In contrast, School Business Managers in England are recognized as school leaders definitely. However, the situation in England had been similar to that of Japan, too. Therefore, it is very useful to investigate School Business Managers in England for Japanese educational policy making. This paper is the first article that pays attention to School Business Managers in England.

Following three issues are discussed here: 1) the history of the expanded employment of School Business Managers and their professionalization, 2) School Business Management Competency Framework and School Business Management Programmes, and 3) their pay and conditions.

The first section clarifies the process of the expansion of the employment of School Business Managers and their professionalization in England, which was brought by the introductions of Local Management Schools (LMS) by the Thatcher government and Workforce Reform by the Labor Party.

The next section describes the School Business Management Competency Framework and School Business Management Programmes developed by the National College for School Leadership. School business management programmes are comprised of hierarchical programs consisting of the Certificate of School Business Management, the Diploma of School Business Management, Advanced School Business Managers, and the School Business Director Programme.

The final section illustrates the pay and working conditions of School Business Managers. There is no nationwide pay scale, and the pay level is not high enough for a professional.

It can be said that, in Japan, workforce reform that is similar to the one of England is needed, and School Business Managers should be recognized as school leaders. For this purpose, we can learn from the expanded employment of School Business Managers and their professionalization at maintained schools in England.

* 初等中等教育研究部総括研究官

はじめに

教員の質と並んで、学校教育の質を高める上での最も重要な要因の一つが「スクールリーダー」の質である。OECD加盟国、英連邦諸国、ヨーロッパなどでは、スクールリーダーの養成が進められている¹⁾。日本に目を向けても、主幹教諭の配置の促進が進められ、また校長・副校長・教頭任用前の研修の義務付けの必要性が提言されるなど政策形成上、関心が集まっている。こうしたことから、国立教育政策研究所でも校長、副校長、教頭の育成の実態と大学院活用の可能性や諸外国における養成の現状等についての調査研究を行ったところである²⁾。

ところで、日本でスクールリーダーと言えば、校長・副校長・教頭と、主幹教諭や指導教諭等の教員系のミドル・リーダーがイメージされることが多い。特に小中学校においては、通常は三役と言えば校長・教頭・教務主任がイメージされることが一般的である。あるいは、教職大学院設置以降、スクールリーダーという概念は将来の地域の教員のリーダーという意味で広く使用されることもある。いずれにせよ、日本におけるスクールリーダーには、管理事務 (School Business) を担う事務職員 (事務長) は含まれていない。なお、管理事務とは、直接の教育活動を除いた仕事のうち、教務事務を除いた仕事のことをいう。教員とは異なる知識・スキルと思考様式を有する事務職員 (事務長) がスクールリーダーとして扱われず、スクールリーダーとしての資質能力形成に向けた仕組みが整備されていない日本の現状は人的資源管理という観点からすれば改善が必要な状況にあると言えるだろう。

しかし、英国(ここではイングランドのことをいう)においては、事務長 (School Business Manager) は校長 (Head teacher)、副校長 (Deputy Head)、校長補佐 (Assistant Head teacher) 等と共にスクールリーダーとして、また学校事務の専門職として認知されており日本以上に重要な立場を占めている。もっとも、英国においても、各学校における事務長の雇用が進み専門職化したのは 2001 年前後からのことであり、それまでは日本と同じような状況にあった。

本稿で研究の対象とするのは、この英国の事務長である。かつて日本と同じような状況にあった英国の学校事務の遂行体制がなぜ、どのように変容したのかということを探求することは、日本の今後の学校事務の遂行体制を考える上で参考になるはずである。ところが、管見する限り、英国の学校事務の遂行体制に関する研究はほとんど見当たらない³⁾。

本稿では、これまで述べたように日本の学校事務の遂行体制の在り方を考える上での示唆を得るため、①スクールリーダーとしての事務長雇用の拡大と専門職化の歴史、②事務長のコンピテンシーの枠組みと育成プログラム、③事務長の給与・労働条件について述べた後、本研究の日本の教育政策への示唆について述べることにする。なお、本稿で扱う事務長は、公費維持学校 (maintained school 又は state school という) に限定する。なぜなら、公費の援助も統制も受けていない英国の私立学校 (independent school) では古くから会計責任者 (bursar) が雇用されており、公費維持学校における学校事務の在り方とは大きな違いがあり、一緒に論じることは適切ではないからである。

本稿では、会計責任者と事務長という二つの用語を使用している。公費維持学校では、当初は財務事務を担う高いレベルの仕事をする事務職員のことを会計責任者と呼称していたが、次第に財務事務以外の幅広い分野の仕事を担うようになったため、事務長と呼ばれるようになった。会計責任者で構成される専門的職能団体も、2008 年には「全国会計責任者協会 (National Bursars Association)」から「全国学校事務協会 (National Association of School Business Management)」へと名称を変更した。

このため、本稿では、基本的に事務長という表記を行うが、時期や文脈によっては会計責任者という表記も併せて使用する。ただし、事務長は学校ごとに職務規定書を作成し契約して雇われるので、各学校における具体的な職名はそれぞれ異なっている。

1. スクールリーダーとしての事務長雇用の拡大と専門職化の歴史

英国において、広く事務長が学校で雇用され、専門職としての地位を獲得するようになった歴史は大きく二つの時期に区分される。前期が、「学校分権化政策に伴う学校における事務長の雇用の拡大と専門職化運動の台頭の時期（1980年代後半から2001年頃まで）」であり、後期が「政府による事務長の雇用促進と専門職化の推進の時期（2001年頃以降）」である。

(1) 「学校分権化政策に伴う学校における事務長の雇用の拡大と専門職化運動の台頭の時期（1980年代後半から2001年頃まで）」

英国では長らく公費維持学校の中等教育学校の一部にこそ、会計責任者や秘書（Secretary）が雇用されていたが、公費維持学校の小学校においてはほとんど雇用されておらずパートタイムの秘書が雇用されているだけであった。雇用の在り方に関する両者の違いは、コンプリヘンシブ化（総合化）に伴って学校規模が拡大した中等学校に対しては学校運営費がある程度委任されていたのに対して、小学校においては教職員の賃金、運営費その他の全ての事務を地方教育当局が担当していたためである⁴⁾。

しかし、中等学校でも、全ての学校で会計責任者が雇用されていなかったという事実からわかるように、かつて英国では、事務の大部分を学校事務（学校で行う事務）としてではなく、教育行政事務（教育行政機関で行う事務）として遂行していたのである。日本においても1998年の中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』以降、政策的に進められてきた学校事務の共同実施は、学校事務と教育行政事務の間の事務の再配分を引き起こすきっかけとなった。この事実からも理解できるように、学校事務と教育行政事務との間の線引きは流動的なのである。

さて、この学校事務（教育行政）遂行体制を大きく変えたのが、サッチャー政権による1986年教育法、1988年教育改革法による大改革である。この改革の本質を大田直子は「これまで専門家の側に大きく傾いていたバランスを消費者（親、地域、産業など）の側にとることによって、学校と親との新しい関係を打ち立てたことであった。公共サービスの供給者の多様化を促進し、顧客は市場で自由に供給者を選択し、国家は品質の内容と水準を規定し、査定し、評価し、テストや査定結果を公表する」⁵⁾ ことによって国家が教育の質を保証する体制へと転換を図ったことにあると分析したが妥当な見方である。

この新しい体制の下で、LMS（Local Management of Schools）が推進され、学校には財政権と人事権を中心とした管理権限（同時に管理責任）が委譲された。学校は、管理権限を活用してまさに戦略的に学校を経営し、責任を果たすことが求められるようになったのである。学校は「学校自身の必要と優先順位の判断から資源を最大限活用することができ、そのことによって学校はその顧客一、生徒、地域社会、雇用者一に対しよりよく責任を負うことができるようになる」ことが期待されたのである⁶⁾。

これらの財政や人事、あるいはICTを活用した評価情報の管理などを含む情報管理などの学校事務の増大は、一方では自律的な学校経営の基盤となる可能性を持ちつつも、校長や校長補佐に新

たな負担とプレッシャーを与えるものであった。事務長の雇用などの学校事務体制の整備が整っていない状況の下で、分権化当初はこれらの仕事は校長と校長補佐が担わざるを得なかったのである。教員の仕事は教授と学習に関連する役割 (teaching and learning role) であるという考え方から、特に、校長補佐はこの拡張した学校事務に関する役割の遂行に強い拒否感があったとされる⁷⁾。

分権化政策が進められるにつれて、学校に与えられた財務と人事に関する権限を活用して、まずは中等学校を中心に次第に財務事務を担当する会計責任者が置かれるようになった。会計責任者の雇用により、校長・校長補佐の担当していた学校事務は彼らに移行され、校長補佐はカリキュラム、生徒指導、地域連携へと仕事のウェイトを移すこととなった。

ところで、学校事務体制の整備という変化は地域や設置主体によって多様であり、最も変化が早かったのは国庫補助学校で、財務を扱う会計責任者が早い時期から雇用された。もともと、この時期に置かれた会計責任者は校長の秘書的存在から、多くの予算規模を担当し学校の全ての資源を管理するという高いレベルの管理職的存在まで多様性を有していた。以前から雇用されていた学校秘書の職務内容が見直され事務長として雇用されたり、あるいは、元地方教育当局職員、産業界で働いている人、退役軍人など多様な職歴を持つ人たちが雇用されたりしていった⁸⁾。

一般に同じ職種の人々の数の増加は職業意識の高まりを引き起こす可能性が高いことが推測される。1980年代以降の会計責任者の増加という潮流の下で1994年には全国会計責任者協議会が発足した。これは、次第に結成された幾つかの会計責任者の団体が1992年から会合を重ね、発足したものである。この全国会計責任者協議会は労働組合としてではなく専門的職能団体として結成され、発足後直ちに政府によって認められ、活発な要請行動 (ロビイング) を実施していった。早くも、同団体は結成して4年後の1998年には、会計責任者やその職に就きたい人が専門的な成長を図る上での基盤となる『学校会計責任者のための全国基準 (National Standards for School Bursars)』を作成した。この「全国的基準」は米国の学校事務職員協議会 (Association of School Business Officials) とも連携して作られたものである。この基準は「会計責任者の主な役割」、「会計責任者の主なアウトカム」、「専門的な知識・理解」、「スキル・態度」、「会計責任者の主な仕事の領域」、「会計責任者の実践倫理」という6つの部分から構成されている。「会計責任者の主な仕事の領域」としては、以下の6つが想定されている。「a 庶務管理」、「b 財務管理」、「c 人的資源管理」、「d 施設・備品管理」、「e 情報管理」、「f 教育支援」である。

この時期に、「会計担当者」としての中核的業務である財務管理の領域を超えて、自らの職務領域を構想していることがわかる。「f 教育支援」の具体的内容は、安全で安心かつ十分に支援された環境で校長や教授スタッフが生徒の学習のプロセス支援に専念し、学習を促進できるように行う学校での全ての活動を調整することに関する職務領域である。教員の事務負担の軽減は、当時の英国政府の方針であり、こうした政府の方針と協調して全国会計責任者協議会が「全国的基準」を作成したことが推測される。

(2) 「政府による事務長の雇用促進と専門職化の推進の時期 (2001年頃以降)」

ここから述べることは、政府が事務長の雇用促進と専門職化を推進するようになった時期のことである。英国では、1997年に保守党から労働党へ政権交代が行われた。労働党政権は、1998年に緑書 (Green Paper) 『Teachers : meeting the challenge of change』を出して、取り組むべき政策課題として教育水準の向上と校長・校長補佐を含む教員の事務負担の軽減を重視し、「教職の現代化 (Modernising the teaching profession)」に取り組むことを政権獲得後直ちに明らかにした。「教職の現

代化」とは、世界有数の教育を目指すために学校におけるリーダーシップの強化、教員の事務負担の軽減、実績に基づく給与体系の導入、教員養成の拡充及び教員研修の充実、サポートスタッフの増員などによってスマートで機能的な学校組織体を作り出すことを意味している。周知のとおり、この「現代化」とは、教育政策だけではなくブレア首相が率いる労働党政権の主要なキーワードであった。

この緑書『*Teachers : meeting the challenge of change*』の「第一章 The Imperative of Modernisation」の中で、以下の通り、事務長の配置がICT活用と並んで教員の事務負担軽減にとって有効であると言及された。つまり、教員の事務負担を軽減し、学校の効果を高めるという目的のために新しいテクノロジーとともに事務長などが期待されたのである。

「専門性を持ったスタッフや新しいテクノロジーの活用は、子どもによりよく教えるという教員としての中核的な仕事に対する時間を奪うことが多い事務的な負担を軽減することに役立つ。電子計算機、評価と記録のシステム、予算管理のソフトウェア、電子化された記録の検索の装置、そして、会計責任者や事務担当者のより良い活用などは全て、教員を教えることに専念させて、学校の効果を改善する上で有効である。」

これまで、緑書や白書という政策文書で触れられることのなかった事務長がこの緑書以降頻りに言及されるようになったという意味で、教育政策上の事務長の位置づけが転換し始めた時期として理解できる。ちなみに、日本において、中教審で事務職員が言及されるようになったのも同時期の1996年の『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）』が発端であり、時期的に共通性を持つ。

政府が、事務長を専門職として認めて育成する方針を明確に示したのは、2001年である。2001年3月には、教育雇用省（当時）は民間の調査・監査法人であるプライスウォーターハウスクーパース社（Pricewaterhouse Coopers）に教員の勤務実態調査を委託した。また、当時の学校担当副大臣（schools standards minister）であった Estelle Morris は、6月1日の全国校長協会の会合で2006年度までに1000人の会計責任者を育成すると約束した（実際には、達成年度より一年早い2005年度に目標は達成された）。その後6月7日に行われた総選挙で労働党政権は勝利を収め、Estelle Morris は教育技能省（Secretary of State for Education and Skills）大臣となり、事務長の育成も含めた「教職の現代化」を進めることとなる。また、2001年12月には、プライスウォーターハウスクーパース社は最終報告書を出し、その中で、良く訓練された情熱に満ちた会計責任者又は事務長は、校長を含む教員の事務負担の軽減や、教員以外の多様なスタッフの雇用や人材育成に貢献できるという内容を提言した。2001年には、Estelle Morris の言明に基づいて、事務長向けの育成プログラムの開発が国立リーダーシップカレッジ（National College for School Leadership）と教員養成担当庁（Teacher Training Agency）の協力体制の下で始まり、プログラムは2003年からスタートした。

なお、国立リーダーシップカレッジは、2000年に National College for School Leadership として発足し、2009年に National College for Leadership of Schools and Children's Services へ、2011年に National College for School Leadership へと変更となった。教員養成担当庁は、2005年に Teacher Training Agency として発足し、2005年に Training and Development Agency for Schools へ名称変更、そして2012年からは Teaching Agency へと変更となった。そして、2013年に両者が統合されて、National College for Teaching and Leadership となった。2005年に Teacher Training Agency から Training and Development

Agency for Schools へと名称が変更になったのは、教員養成だけを担当する機関でなく、学校の全ての教職員を育成することが任務であるということを鮮明にした結果であった。この名称変更にも、労働党政権下の教職員の配置の再設計という方針が如実に表れている。

さて、既に述べた「教職の現代化」は更に進められていき、2003年1月には教育技能省を含む11の教員、職員団体、管理職団体は、歴史的と評される「教育水準の向上と業務負担軽減対策：国民的合意（Raising standard and Tackling workload : a national agreement）を結んだ。そこでは、教員の勤務時間の縮小、教員が日常的に行うことが求められない管理的事務の明確化などの労働契約の見直し、不必要な事務の縮減、教育支援スタッフの拡充、教員の事務負担軽減をサポートする変革マネジメントプログラムへの財政投入、合意のモニタリングの仕組みの確立などと並んで、ビジネス経験を有する人の雇用を含む事務長の雇用促進が合意された。この合意を受けて、教員が多数を占めていた学校から、多様な教員以外のサポートスタッフが協力して学校運営を進めるよう職員改革（workforce reform）が進められた⁹⁾。

この「国民的合意」の中では、事務長にはこれまでの経験を生かして効果的な資源活用を行うことと校長の業務負担の軽減が期待された。事務長の学校での雇用が広がるように、教育技能省は校長や理事会向けに事務長を雇用する利点や学校が雇用の際に参考となるモジュール方式（一連の機能単位 [モジュール] に分割されているシステム）のモデル職務規定書を盛り込んだパンフレット、例えば『事務長を探していますか？（looking for a bursar?）』（2003年）を作成した。ここでは、会計責任者の職務は大きく6つに区分され、それらのそれぞれの遂行する職務のレベルは、「基礎」－「中間」－「上級」という三段階として想定されている。図式化すれば図表1のようになる。6つの中で「戦略的役割」は全てのレベルの事務長が担う中核的な機能として理解し、事務長を「管理職チーム」（Senior management Team）の一員とするよう勧めている。なお、日本においては、任命権者である都道府県・政令指定都市教育委員会が、学校事務職員の標準的職務内容を出すことがあるが、その通知の内容は英国と同じように、戦略的役割と他の幾つかの領域から構成されており、類似性が高い。

【図表1 会計責任者のモジュール方式のモデル職務規定書】

セクション		基礎	中間	上級
戦略的役割	共通(中核)	戦略立案、規程作成、危機管理		
財務管理	選択			
人事管理				
資産管理				
庶務管理				
マーケット				

※戦略的役割は必須。

※他の領域は学校の必要に応じて、そのレベルとともに選択

さて、政府が事務長の雇用を促進し、専門職化を支援する背景として、もう一つの大きな要因がある。それは、2000年代半ば以降の英国の学校の機能拡大の動きである。2004年の子ども法によって学校が地域内の多様な関係者と連携協力してネットワークを組んで学校教育の質的向上と地域の活性化を促進させる「拡大学校」（今日では拡大サービスという）の取り組みが進められるようにな

った。こうした学校の機能拡大も職員改革を進めることとなった。こうしたサポートスタッフの増加は彼らを指揮する事務長の重要性を増すこととなった。2003年の「国民的合意」を挟んで、2000年から2012年度までの間の事務職員の数の推移は図表2の通りである。事務長の配置が2000年の4,700人から、2012年には1万5,200人へと大幅に増えたことがわかる。2011年度のイングランドの公費維持学校の数は21,672校（Education and Training Statistics for the United Kingdom: 2012）であるから、約7割の学校に事務長が配置されるようになるまでに至っている。

なお、こうした学校間のネットワークによる質の向上という方策の導入に伴って、学校間連携を統括する「ディレクター(Director)」というレベルの事務長の必要性が認知されるようになり、事務長の職務のレベルは、「基礎」－「中間」－「上級」－「ディレクター」という四段階として考えられるようになっていった¹⁰⁾。

【図表2 2000年度～2012年度 公費維持学校の初等中等学校 事務職員総数の推移】

単位：千人（フルタイム換算）

	2000年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
秘書	30.1	28.5	31.6	32.2	35.9	37.6	38.9	16.2	16.2
事務長	4.7	6.3	6.8	7.5	8.2	8.9	9.3	14.0	15.2
その他	8.2	24.3	24.5	27.0	26.7	26.8	27.4	49.7	51.4
計	43.1	59.1	63.0	66.8	69.8	73.1	75.6	79.9	82.9

DfE: School Workforce in England, November 2012

2. 事務長のコンピテンシーの枠組みと育成プログラム

これまで述べてきたように、2001年から政府は、事務長向けの育成プログラムの開発を開始した。事務長の研修の在り方は、2001年を転換点として、その前後では大きく異なっている。ここでは、2001年を起点とする前後でどのような違いがあるのか、そして、2001年以降に開発された事務長向けの育成プログラムの内容について述べることにする。

(1) 2001年を転換点とする事務長の研修の変化

2001年以前の事務長の研修のほとんどは地方教育行政当局が提供するか、学校内で提供されるものであり、本質的かつ技術的なものであった。また英国が資格社会であり、多くの職業資格が開発されていることから、受講料などを負担してもらい継続教育カレッジ（Further Education College）や大学で職業資格やMBAなどの資格を取得することもあった。総じて、1990年代の事務長の研修の現状は、「断片的で構造化されていない」、「地方教育行政当局、理事会、校長によって一方的に研修ニーズが特定されている」、「提供されたメニューへ参加する形になっている」、「研修への参加者は主に情熱的な任意参加の人たちに限定されている」、「学校として組織的に取り組まれていない」、「参加者が主体的に関与していない」、「研修効果に関する評価がなされていない」というものであった¹¹⁾。

こうした事務長の研修の在り方が大きく転換したのが2001年である。しかし、この研修の大きな転換は事務長だけに起こったものではなく、この時期に、教職員全体の研修の在り方が変わったと

いう理解が妥当である。既に述べたように、労働党政権は「教職の現代化」を実現しようとしたが、その実現において研修は一つの大きな柱であった。1998年に出された緑書『教員－変化への挑戦－(Teachers: meeting the challenge of change)』では、現在の研修は体系化と焦点化に欠けているという認識を示し、教員が教職生活を通じて漸進的にキャリア発達を行えるようにするため、その道標となる「教職基準 (professional standards)」を設けるとともに、業績評価 (performance review) によって給与改善が行われるような仕組みの創造が提言された。こうした考え方に沿って、2006年には、業績評価の仕組みが導入され、2007年には、教員のキャリアステージに合わせた教職基準が体系的に整理され、教職キャリア全体にわたる資質管理が総合的に行われるようになった。

こうした教員の資質・能力の向上とともに労働党政権が重視したのが、リーダー育成である。緑書『教員－変化への挑戦－』では、良い校長は学校の成功にとって決定的であり、強いリーダーを育て、十分な報酬を提供することが必要であり、専門的成長の新しい仕組みが必要であると提言した。このリーダーの専門的成長支援を所掌事項とする機関として「国立スクールリーダーシップカレッジ」の創設が提言され、2000年11月に正式に発足した。「国立」リーダーシップカレッジの創設は、中央政府がスクールリーダーの養成を直轄独占するということであり、それ自体大きな転換である。

また、国立「リーダーシップ」カレッジという名称も「教職の現代化」を進める政府の考え方を如実に示している。つまり、「ヘッドシップ (校長)」カレッジではなく、校長も含むリーダーシップの育成機関という点が特徴なのである。事務長はこのリーダーの一員として、「国立スクールリーダーシップカレッジ」で育成プログラムが開発され、実施されるようになったのである¹²⁾。事務長の育成プログラムは単独で設計されたものではなく、政府の「教職の現代化」という大きな枠組みの下で設計されたのである。なお、この事務長の育成プログラムの修了は、事務長としての雇用の必須要件ではないため、厳密な意味での資格ではないが、政府として資金を提供し受講を奨励してきたことは確かである。

(2) 事務長のコンピテンシーの枠組みと育成プログラム

2001年以降に国立スクールリーダーシップカレッジが開発してきた主要な事務長向けの育成プログラムは図3の通りである。プログラムは全部で四つであり、事務長の職能レベルに対応して階層的に体系化されている。育成プログラムはそれぞれ試行期間を経て、「Certificate of School Business Management」(2003年)、「Diploma of School Business Management」(2004年)、「Advanced school business manager」(2008年)、「School business director programme」(2010年)というように、下位のレベルから開発が始まり、順番に上位のレベルのプログラムが開発されていった。

受講料は受講生の属性によって異なるが、公費維持学校に勤務している事務職員の場合には、下位のレベルの3つの育成プログラムの自己負担額はそれぞれ500ポンド(約7万8千円程度:2013年10月15日付けのレート換算)、「School business director programme」の自己負担額は600ポンドであり、残りの1500ポンドほどは「国立リーダーシップと教職カレッジ (National Leadership and Teaching College)」が負担する。なお、国立リーダーシップと教職カレッジは、現在のような直接の育成プログラムの実施を停止し、2014年度から認可されたプロバイダーによる実施という方式への変更を決めたため、現時点では新たな参加者を募集していない。

それぞれのプログラムが相互に体系化されているだけでなく、高等教育機関でのアカデミックな資格と資格単位枠組み(QCF)の下での職業資格とも関連づけられている点が特徴である。前者に

関して言えば、「Advanced Diploma of School Business Management」を修了すれば大学卒業とみなして、修士課程に受け入れる大学院がある。また、「School business director programme」を修了すれば、Credit Accumulation and Transfer Scheme (CATS) により、60 単位分を修士学位のための単位として換算することを認める大学院がある。また、下位の三つのレベルの育成プログラムを修得することによって資格単位枠組みにおける資格を同時に取得することができる。資格社会である英国ならではの事情もあるが、アカデミックな資格と職業資格の取得に連動しているのが英国の事務長の育成プログラムの特徴である。

【図表 3 事務長の育成プログラムの体系】

プログラム名	高等教育機関に対応されたレベル	資格単位枠組み (QCF) との対応	対応する事務長の職名 (例)	受講期間
修士レベル				
School business director programme	大学院一年次レベル (60 単位分、修士学位のための単位として換算可能な大学院がある)		School Business Director	15 か月
学士レベル				
Advanced Diploma of School Business Management	大学三年次レベル(大学卒業とみなして、修士学位に受け入れる大学院もある)	IAM level 6 Diploma in School Business Management (QCF)	Advanced school business manager	12～15 か月
Diploma of School Business Management	大学二年次レベル	IAM level 5 Diploma in School Business Management (QCF)	School business manager	12～15 か月
Certificate of School Business Management	大学一年次レベル	IAM level 4 Diploma in School Business Management (QCF)	Finance admin officer/manager	12 か月、15 か月、又は 18 か月

* National College for Leadership of Schools and Children's Services "School Business Management impact and evaluation report 2007-2009" や国立リーダーシップと教職カレッジのウェブサイト (2013 年 10 月 15 日取得) などから筆者が作成

4 つのプログラムの中で入門編とも言える位置づけにあるのが、「Certificate of School Business Management」である。この育成プログラムは、2 つの「成長モジュール (必修)」と 6 つの「業務モジュール」から構成されている。前者は「学校事務の理解」と「学校におけるプロジェクトの企画と実施」である。後者は、「学校財務管理 (必修)」、「危機管理」、「学校環境管理」、「施設管理」、「総務管理」、「人事管理」から構成されている。「学校環境管理」とは、「施設管理」と異なり、持続可能な社会づくりの観点からの取り組みを指している。入門コースという性格から、学校事務の包括的理解と業務レベルの資質・能力を向上させることに力点を置いていることが特徴である。

「Diploma of School Business Management」は、5 つの段階に区分されている。つまり、「オンライン上の導入」、「自己と他者のリードと管理」、「学校事務のリードと管理」、「学校改善のリードと管理」、「プログラムの振り返りと修了」である。「Certificate of School Business Management」とは異なり、業務レベルの資質・能力の向上よりも戦略的な思考ができるようにカリキュラムが構成されている。

「Advanced Diploma of School Business Management」は、5 つの段階に区分されている。「オンライン上の導入」、「準備」、「診断」、「探究」、「計画」である。このプログラムは、大学三年次レベル(卒業)相当のプログラムという性格、そして専門職としての事務長を育成するという観点から、理論を活用し、自らリサーチできる能力の育成を目的としており、学校におけるプロジェクトや指導のもと、又は独立したリサーチ活動や自習によって構成されていることが特徴である。

修士レベルの「School business director programme」は、4 つの段階に区分されている。「評価と成長のためのワークショップ」、「中核的なモジュール: 専門的な見方の拡張」、「自己主導型学習」、「専

門職化の祝福（学習成果を確認するモジュール：筆者加筆）」である。このプログラムは大学院一年次相当という性格から、個人ごとの必要に応じた学習が進められるのが特徴である。

以上のように、4つのプログラムが高等教育機関でのアカデミックな資格と資格単位枠組み（QCF）の下での職業資格と関連づけられ、明確にプログラムごとに育成すべき資質・能力や教育方法に違いがある。学士レベルのうち、上位のレベルの育成プログラムである「Advanced Diploma of School Business Management」と修士レベルの「School business director programme」が育成しようとする事務長は、学校事務について体系的な理解ができ、学校事務に関連する研究を批判的に考察し理論やエビデンスを活用できること、自らの学校事務の概念的な理解を実践化できること、曖昧さ不確実性に対処できること、そして自らの学びをマネジメントできること、といった専門職としての事務長である。下位レベルから、事務長の役割と基本的な資質・能力の獲得⇨戦略的思考⇨理論と実践の統合ができる専門職⇨高いレベルの専門職というように漸進的にプログラムが体系化されている。

高等教育機関でのアカデミックな資格と職業資格と関連づける上で、大学卒業相当や大学院レベルに相当する育成プログラムでは、研究能力や研究活用能力の修得が重視されている。このことは、教員養成においても同様であり、大学院レベルの教員養成という場合、研究能力や研究活用能力の修得は不可欠のものとして理解されている。大学や大学院が職業能力育成に関与する場合でも大学らしさが考慮されているのが英国の特徴と言える。

なお、2008年には全国学校事務協議会と協力して、国立学校と子供対象サービスリーダーシップカレッジ（National College for Leadership of Schools and Children's Services）は「学校事務コンピテンシーフレームワーク－事務長の継続的な専門的成長のためのガイド－School Business management Competency Framework -A Guide to continuous professional development for SBMs-」を作成した。これは、事務長の望ましい行動を「自分と自分のスキルを管理することができる」、「方向性を示すことができる」、「変化を促進することができる」、「他者と協働することができる」、「資源を効果的に活用することができる」、「結果を成し遂げることができる」という6つのグループに大きく区分し、学校事務の遂行レベルに応じて具体的な望ましい行動が記述されている。この「学校事務コンピテンシーフレームワーク」は、受講するプログラムを選択する際やプログラムの中での自己診断の基準として活用されている。

3. 事務長の給与・勤務条件

ここでは、「(1)事務長の給与・勤務条件」はどのようになっているのか、「(2)労働党政権下の全国的な給与・勤務条件の枠組みの創設と新政権による自由化」の経緯について述べる。

(1) 事務長の給与・勤務条件

1988年教育改革法以降、公費維持学校は、人件費を含め、地方当局から一括配分される予算の用途を決定・支出する仕組みとなっており、教職員の雇用は、学校理事会が当該校に必要な教職員の数（どのレベルの、又はどの教科の教員が必要かなど）と予算状況を考慮して行う¹³⁾。教職員の雇用を行う際には、その給与・労働条件の水準の決定が問題となる。公費維持学校（20,086校）は、公立学校（10,952校）、有志団体立管理学校（2,536校）、有志団体立補助学校（4,074校）、地方補助学校（980校）、アカデミー（1,542校）に区分される（学校数は2012年1月現在）。上記のような種類によって給与・勤務条件の決定の在り方は違うため、ここでは半数以上を占める公立学校と有

志団体立管理学校を前提として述べる。

英国の地方自治体の雇用者には、民間労働者と同様にいわゆる労働三権が認められており、地方公務員の給与・労働条件は団体交渉を通じた労働協約に基づいて決定される。しかし、この労働協約の概要は、「ホイットレーシステム」と呼ばれる全国レベルの労使交渉で決定される。この「ホイットレーシステム」を通じた労使交渉団体は複数存在しているが、事務長も含めたサポートスタッフの給与水準などの労使交渉の場となるのが自治体職員全国合同協議会（National Joint Council for Local Government Service : NJC）である。この自治体職員全国合同協議会で合意された全国的な労働協約はグリーンブック（Green Book）と呼ばれる。ただし、このグリーンブックは包括的であり、各地方自治体においては給与改定率について組合との交渉を行わず、他の勤務条件について組合と交渉を行う。各地方自治体ではグリーンブックをもとに事務長の仕事も含めて職務評価（Job Evaluation）を行い、格付の構造を有した給料表を作成する¹⁴⁾。公立学校と有志団体立管理学校においては、最終的には学校理事会は事務長をはじめとしたサポートスタッフの雇用に関して職務規定書の作成から等級格付に至るまで裁量を有しているものの、地方当局の雇用者全体を対象とした等級表や職種間の均衡を前提として決定されることになっている¹⁵⁾。つまり、事務長の給与・労働条件には全国的な共通性が弱い。

ところが、教員の場合には、教育大臣が定める『教員給与及び勤務条件に関する文書』（School Teachers' Pay and Conditions Document : STPCD）に基づくことが義務づけられており、いわば全国的な給与・勤務条件の枠組みが存在し、一定の水準が担保される仕組みとなっている。

（2）労働党政権下の全国的な給与・勤務条件の枠組みの創設と新政権による自由化

以上のような地方公務員全体の給与・勤務条件の仕組みから離脱して、学校サポートスタッフだけの全国的な給与及び勤務条件の枠組みを設定する役割を担う交渉の仕組みを作る動きが労働党政権下で進められた。2007年7月に政府により学校サポートスタッフ団体交渉審議会（School Support Staff Negotiation Body : SSSNB）が設置され、2009年に成立した見習い訓練、技能、子ども、学習法（the Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act）に基づいて2010年1月に法的根拠を得た。つまり、教員の場合の学校教員調査委員会（School Teachers' Review Body）と同じように、アカデミー以外のすべての公費維持学校のサポートスタッフを対象として、他の地方公務員とは別の独立した交渉の仕組みを導入したのである。

この学校サポートスタッフ団体交渉審議会では、学校サポートスタッフの給与、義務と勤務時間（the remuneration of school support staff, or (b) conditions of employment relating to the duties or working time of school support staff.）について交渉し、労使で合意に至り、大臣が批准する意思決定を行えば効力を持つという仕組みであり、完全に労使間の交渉に委ねられているわけではない。また、労使は自由に議論する内容を設定することができるが、大臣は議論する内容を学校サポートスタッフ団体交渉審議会に付託することができるという仕組みである¹⁶⁾。

この学校サポートスタッフ団体交渉審議会は短命であった。学校サポートスタッフ団体交渉審議会は2010年5月の政権交代の後、政府の助言により活動を停止し、2010年10月28日には政府によって廃止の方向性が示された。その理由は、「学校サポートスタッフ団体交渉審議会は新政権の学校職員の給与と勤務条件の調整に関する規制緩和の方針に合致しない」（the SSSNB does not fit well with the Government's priorities for greater deregulation of the pay and conditions arrangements for the school workforce）というものであった。正式には、2012年2月1日に、2011年教育法によって廃止

された。

保守党・自由民主党政権は公費維持学校のアカデミー化を強く推奨している。アカデミーでは、教員、サポートスタッフの給与・勤務条件を独自に決定することができる。しかし、事業譲渡（労働者保護）規則（the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006 (TUPE)) によって、地方当局が雇用者である学校がアカデミーに転換した場合には、教職員の権利が保護されることとなっている。保護される内容は、被雇用者の職務、雇用の連続性、雇用の条件、労働協約、組合の承認などである。しかし、アカデミーで新しく採用された教職員にはこの雇用保護規定が適用されない。また、合理的な理由があれば事業譲渡（労働者保護）規則の下で移籍した被雇用者の勤務条件は変更可能であることから、アカデミー化に伴い事務長を含むサポートスタッフの給与・勤務条件が従来よりも不安定になっていくことは否定できない。こうしたことから管理職団体である National Association of Head Teachers (NAHT)、Association of School and College Leaders は事務長を『教員給与及び勤務条件に関する文書』に基づく全国的な給与・勤務条件の枠組みの中に入れることを提言している。

終わりに

これまで述べてきたように、英国においてはサッチャー政権下のLMS改革、そして労働党政権における「教職の現代化」の取り組みのもとで、学校における事務長の雇用が拡大するとともに専門職として認知されるようになった。また、政府の方針に沿い、国立リーダーシップカレッジによって、事務長の育成プログラムが開発・実施され、プログラムはアカデミックな資格や職業資格と対応させて階層的に体系化されている。上位レベルの育成プログラムで育成される専門職としての事務長は、理論と実践を統合し、学校事務について体系的な理解ができ、学校事務に関連する研究を批判的に考察し理論やエビデンスを活用できること、自らの学校事務の概念的な理解を実践化できること、曖昧さ不確実性に対処できること、そして自らの学びをマネジメントできること、といった専門職としての事務長なのである。つまり、英国においては、事務長は校長、副校長、校長補佐等とともにスクールリーダーとして、また学校事務の専門職として認知されており、日本以上に重要な立場を占めているのである。スクールリーダーとしての事務長という視点は、英国で明確に理解されており、こうした視点を日本に紹介したのは本稿が初めてである。しかし、専門職としての魅力の一つである給与・労働条件は全国的に基準が設定されている校長・副校長・校長補佐・教員などと区別され、地方での決定に委ねられており、給与・労働条件は教員に比較しても低い状態に置かれている。

上記のような英国の学校事務の遂行体制の在り方は日本のそれとは大きく異なっていることは確かである。学校事務の前提となる学校に与えられた権限・責任の大きさが違いすぎるのである。日本の校長はいまだ分権化された国の校長が実感するアカウントビリティーの重さは実感していないと言える。しかし、日本においても程度こそ違うものの、学校の自主性・自律性の確立や保護者・地域との連携の促進などに伴って学校事務の増大・複雑化が進んでいる。この増大した学校事務のうち、管理事務は事務職員だけでなく、教頭によって担われているのが実情である。

教員出身の教頭にとってこれらの管理事務への適応はかなりの負担とプレッシャーを与えており、他者への移行を望んでいる。学校経営支援システム研究会『学校経営支援システム研究会報告書』（文部科学省「新教育システム開発プログラム」委託研究、2008年）によれば、教頭にとって最も

負担が高い学校事務は「PTA」、「調査」、「連携事務」、「学校評価の企画・分析」、「学校評価のデータ処理」、「事故、公務災害」、「防犯・防災」などである。学校事務の大きな区分で言えば「戦略」、「危機管理」、「渉外」という領域である¹⁷⁾。こうした管理事務の事務長（事務職員）への移行、そして事務長（事務職員）のスクールリーダーとしての明確な位置づけを今後の教育水準の向上のための一つの選択肢として考えるべきである。他方では、英国には事務長以外の事務職員（秘書やその他の事務職員）も配置されているという点にも注意が必要である。高度や知識・スキルや思考は必要とされないが、教職員や子供をケア（心を込めて世話をし、隙間の仕事を埋めつつ事務を処理する）する事務員的事務職員の存在意義も大きい。今後は、例えば、高度や知識・スキルや思考を必要とする「学校運営職員（事務長）」とケアを中心とする「事務員」、ICT関連事務に特化した「ICT支援事務員」等へと分業化を図るといった職員間関係論的視点が日本においても必要である。

そうした管理事務の事務長（事務職員）への移行を図る上では、事務長（事務職員）の資質・能力の育成が求められるが、今日の日本における事務長（事務職員）の研修は英国の1990年代と同じような状況であり、体系的と理論的裏付けに欠けている。そもそも、日本における管理事務の研究は十分な蓄積がなく、本年（2013年）に管理事務を専門的に研究する「日本教育事務学会」が発足したばかりである。また、都道府県・政令指定都市の中には、事務長（事務職員）の職務レベルやキャリアステージに対応した研修体系の明確化を図る動きがあるが、理論的裏付けに欠けており、また全国的共通性が確保されていない。この点でも英国において政府が体系的な育成プログラムの開発・実施を、責任を持って進め、アカデミックな資格と職業資格との対応関係を明確にし、高いレベルの育成プログラムにおいては理論と実践の統合ができる専門職としての事務長を育成しようとしている点は参考になる。日本において教頭から事務長（事務職員）へ管理事務を移行する上では、高いレベルの資質・能力が求められるはずであるからである。

また、英国では、高等教育機関でのアカデミックな資格と職業資格と関連づける上で、大学卒業相当や大学院レベルに相当する育成プログラムにおいて、研究能力や研究活用能力の修得が重視されている。大学や大学院レベルという際には「大学らしさ」が考慮されているのが英国の特徴と言える。つまり、研究に基づいた教育という「大学らしさ」を踏まえた育成プログラムが高いレベルではデザインされているのである。学校現場で育成されるべき資質・能力と「大学らしさ」に基づいた教育によって育成されるべき資質・能力を切り分けた上で統合するプログラムのデザインが必要であると考えられる。こうした点でも英国から示唆を得るところは大きい。

註

- 1) 詳細は、末松裕基「ヨーロッパにおけるスクールリーダーシップ開発の動向」『上越教育大学研究紀要』31号、2012年、83-93頁を参照のこと。
- 2) 国立教育政策研究所『学校管理職育成の現状と今後の大学院活用の可能性』（研究代表者：大杉昭英初等中等教育研究部長）、2014年3月。
- 3) イギリスにおける学校事務体制の変容については、藤原文雄「イギリスにおける学校ビジョンと事務長の育成・採用—事務長を配置することは投資に値するか—」（『学校事務』61(5)、学事出版、2010年5月、52-57頁）、藤原文雄『「学びの環境デザイナー」としての学校事務職員—教職協働で学びの質を高める—』（学事出版、2011年8月）などの先行研究がある。
- 4) 大田直子「学校事務職の比較研究」小島弘道編著『事務主任・事務長の職務とリーダーシップ』東洋館出版社、1997年、172頁。大田直子「諸外国の学校事務」北島一司『学校経営・学校事務の歴史と現状（実践講座 学校事務第一巻）』、1991年、247-264頁。こうした初等学校と中等学校の財務権限の大きさの較差は日本においても

同様である。

- 5) 大田直子『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房、2010年、19頁。
- 6) 浦野東洋一『教育法と教育行政』エイデル研究所、1993年、198頁。人件費が学校予算の7～8割程度を占め影響力が大きいこと、教職員の力量が学校のパフォーマンスを左右すること、人事に関する不服申立てに対応する必要があること、教職員が労働権を有していることなどから人的資源管理（Human Resource）に関する専門性が学校に求められるようになったのである。
- 7) Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A, Reform of Education and Changing Schools: case Studies in Policy Sociology(London: Routledge,1992) 158
- 8) Fergus. O' Sullivan, Angela. Thody & Liz. Wood, From Bursar to School Business Manager: Reengineering leadership for resource management(Financial Times/ Prentice Hall,2000)13
- 9) 詳細は、藤原文雄「イギリスにおける職員改革」（前掲、藤原文雄『「学びの環境デザイナー」としての学校事務職員－教職協働で学びの質を高める－』86-103頁）、藤原文雄「教職員の多様化とダイバーシティ・マネジメント－国際的動向も踏まえて－」『日本教育経営学会紀要』第56号、2014年（近刊）参照。
- 10) 2003年に出されたパンフレットと同じ名前の、教職員育成庁（Training and Development Agency for Schools）が出した『事務長を探していますか？（looking for a bursar?）』（2009年）では、4段階に変化している。
- 11) Fergus. O' Sullivan, Angela. Thody & Liz. Wood, From Bursar to School Business Manager: Reengineering leadership for resource management(Financial Times/ Prentice Hall,2000)191
- 12) 「国立スクールリーダーシップカレッジ」については、植田みどり「イギリスの教育改革とスクールリーダー」（淵上克義・佐藤博志・北神正行・熊谷慎之輔編『スクールリーダーの原点』金子書房、2009年）71－88頁を参照。
- 13) 篠原康正「イギリス」文部科学省『諸外国の教員』2006年3月、69-108頁。渡邊恵子「イギリス」諸外国教員給与研究会『諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』2007年、38-71頁。
- 14) この「ホイットレーシステム」については出雲明子「イギリス」財団法人 自治総合センター『新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会～諸外国の地方公務員の給与決定について～報告書』2011年、9-23頁を参照。しかし、1980年代後半以降、従来の集権的な給与体系の決定から、各地方政府の事情に応じた分権的な給与決定を行う方向へ向かいつつあり、全国的な労働協約の持つ拘束力は低下してきている。単一給料表合意（the Single Status Agreement）以降各地方自治体間の違いが広がっているとされる。さらに、給与決定の分権化のひとつの表れとして、全国合意からの脱退（オプト・アウト）も広がっている。西村美香「イギリス地方公務員制度の動向」『公務研究』第2巻2号、2000年、38-62頁、砂原洋介「第6章 イギリスにおける国と地方の役割分担」財務省財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』、2006年、365-424頁。
- 15) 2009年学校人事配置規則によれば、事務長の雇用は、学校理事会がサポートスタッフのポストを充足させることを決定→採用予定者の名前と職務規定書（Job Specification）を地方当局に提出。職務規定書には、職務上の義務、労働時間、任用期間、職位の等級（grade）が掲載されなければならないが、この等級は地方当局の等級表に基づき、適切な等級を学校理事会が提案する→地方当局が職位の等級や給与に関して、書面で異議申立てをした場合には、学校理事会は再考し、仮に原案を採用しない場合には書面にて地方当局にその理由を説明しなければならない→地方当局は学校理事会が推薦した人を当該ポストに任用しなければならない。
- 16) Office of Manpower Economics, School Support Staff Negotiation Body (SSSNB) Annual Report 2009-2010, 2010 学校サポートスタッフ団体交渉審議会の設置と廃止の経緯についてはOffice of Manpower Economics, School Support Staff Negotiation Body (SSSNB) (http://www.ome.uk.com/example/School_Support_Staff_Negotiating_Body.aspx)
- 17) 詳細は、学校経営支援システム研究会『学校経営支援システム研究会報告書』（文部科学省「新教育システム開発プログラム」委託研究、2008年）、9-10頁。

（受理日：平成26年3月24日）