

Co-teachingスタッフや外部人材を生かした学校組織開発と  
教職員組織の在り方に関する総合的研究  
最終報告書

平成 25 年（2013 年）3 月

研究代表者 葉養 正明  
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部)

## まえがき

臨時教育審議会（昭和 59 年設置）第三次答申で「開かれた学校の推進」が提言されて以降、学校教育における外部の人材や資源の活用の動きは全国各地に見られるようになった。さらには、学校ガバナンスの領域にもその動きは波及し、学校評議員制や学校運営協議会の制度化、学校支援地域本部事業の拡大と、保護者、地域住民協働型の学校づくりは着実に進展してきた。その背後には、知識基盤社会、グローバル化、少子高齢化、そして市民社会の成熟など、子育て・教育を取り巻く社会環境の激しい変容が潜んでおり、わが国の学校はその「学校力」の高度化を目指し、使命や守備範囲、組織構造を含め、抜本的な改革を迫られている。

本プロジェクト研究は、以上の趣旨から出発しているが、焦点は「学校教育と外部セクターの連携協力」の現状と課題を解明することに置かれる。2011 年 3 月に発生した東日本大震災を機に、改めて学校と地域との協働関係が問われている。それは、上述した「開かれた学校の推進」とは異なった文脈の中での動きであるが、学校と地域の協働関係をどう整備していくか、という課題を抱えているという点では、ここ数十年間一貫して問われ続けてきたテーマに重なるものと言ってよい。その際には、学校組織や教職員組織、あるいは学校事務の現状と課題など、学校教育と外部セクターの連携協用に直接間接影響を及ぼす状況の分析も必要になるので、本稿には、所外委員の専門分野を生かしたいいくつかの視点からの論考もおさめている。

なお、本プロジェクトの一環として進められた調査分析のうち、Co-teaching スタッフに関連する諸外国の実態調査と「学校と外部セクターの連携協力」調査については、データが膨大なため、報告書を別冊としている。

なお、本報告書を作成するにあたっては、全国の都道府県教育委員会、市区町村教育委員会、あるいは、学校長、文部科学省など、多方面の援助、資料提供などを得た。毎度のことであるが、極めて多忙な状況にありながら誠心誠意対応していただいたことに心より感謝申し上げます。

細々とした記述はできるだけ避け、各学校の運営や、教育委員会、文部科学省などの政策形成に活用されるよう意を用いた。それでもわかりにくさ、煩雑さなどが残ったことは率直に認めざるをえないが、各方面に活用していただければこのうえない幸いである。

平成 25 年 3 月

研究代表者 葉養 正明

○研究組織（平成 24 年 4 月 1 日現在）

	氏名	所属・職名	備考
研究代表者	葉養 正明	教育政策・評価研究部 部長	
研究分担者（所内）	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	藤原 文雄	初等中等教育研究部 総括研究官	
	小松 明希子	生涯学習政策研究部 総括研究官	
	植田 みどり	教育政策・評価研究部 主任研究官	事務局
	妹尾 涉	教育政策・評価研究部 主任研究官	事務局
	西村 吉弘	研究補助者	
	山中 秀幸	研究補助者	
研究分担者（所外） 五十音順	青木 栄一	東北大学 准教授	
	赤石 欣弥	市川市教育委員会義務教育課 課長	
	上原 秀一	宇都宮大学 准教授	
	牛渡 淳	仙台白百合大学 教授	
	亀井 浩明	帝京大学 名誉教授	
	小入羽 秀敬	広島大学 研究員	
	陣内 靖彦	聖徳大学 教授	
	平沢 茂	文教大学 教授	
	藤井 穂高	東京学芸大学 教授	
	山崎 博敏	広島大学大学院 教授	
	山元 幸恵	市川市教育委員会学校教育部教育センター	
執筆分担者	高谷 亜由子	文部科学省生涯学習政策局調査企画課 外国調査第二係長	
	新井 聡	文部科学省生涯学習政策局調査企画課専門職	
	松本 麻人	文部科学省生涯学習政策局調査企画課専門職	
	合 計	24 名	

## 目 次

まえがき

目次

### 【第Ⅰ部】外部セクターの活用

- 第 1 章 市区町村教育委員会や中学校長における「学校と外部セクターとの連携協力」に関する意識と実態—平成 6 年のふたつの調査と平成 23, 24 年の調査の対比を通じての考察—  
..... 葉養正明 ..... 1
- 第 2 章 ミドル層を活かした学校組織開発の在り方 —主幹教諭を中心に—  
..... 植田みどり ..... 17
- 第 3 章 公立学校管理運営実務再考  
..... 本多正人 ..... 33
- 第 4 章 座談会：学校管理運営組織の再設計  
..... 本多正人（司会）・古川治・横山泉・米満裕・和田俊彦 ..... 63

### 【第Ⅱ部】教員の業務負担

- 第 5 章 授業準備・研修時間に着目した教員の労働時間分析  
..... 小入羽秀敬 ..... 109
- 第 6 章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響  
..... 青木栄一・神林寿幸 ..... 121

### 【第Ⅲ部】社会変動下の外部セクター

- 第 7 章 2016 年までの公立小学校教員需要将来推計  
—2 変数回帰法による PT 比の推計をもとに—  
..... 山崎博敏・妹尾渉 ..... 173



第8章 小中併設校の組織・運営と学校組織開発	
.....	屋敷和佳・・・187
第9章 学校教育の外的条件整備に関する予備的考察	
—合併市町村の諸施策について—	
.....	西村吉弘・山中秀幸・・・205
第10章 地域との協働性に関する教員の意識 - 学校と地域の連携組織に着目して -	
.....	西村吉弘・・・223
論文要旨	
.....	233

## 【第 I 部】 外部セクターの活用



**第1章 市区町村教育委員会や中学校長における  
「学校と外部セクターとの連携協力」に関する意識と実態**  
—平成6年のふたつの調査と平成23、24年の調査の対比を通じての考察—

**I-1 調査全体の設計**

**① 平成23年市区町村教育委員会対象調査**

平成23年6～8月実施（研究代表者：葉養正明、学校組織開発プロジェクト＜平成22～24年度＞）

調査対象：1751市区町村教育委員会教育長（悉皆調査）

回収数（率）：982（56.0%）

調査方法：質問紙郵送法

**② 平成24年公私立中学校長対象調査**

平成24年8月1日～8月末実施（研究代表者：葉養正明、学校組織開発プロジェクト＜平成22～24年度＞）

- ・公立中学校校長1000、私立中学校校長381を対象とする郵送質問紙調査。  
公立中学校校長は等間隔抽出調査、私立中学校校長は悉皆調査。
- ・回答は全体で895件（回収率64.8%）。公私別では公立69.1%（691件）、私立53.5%（204件）と公立が上回る。
- ・質問紙は別冊報告書添付。

**③ 平成6年市区町村教育委員会対象調査**

平成6年11月実施（研究代表者：市川昭午＜元国立教育研究所次長＞、科学研究費補助金）

調査対象：485市区町村教育委員会

回収数（率）：393（81.3%）

調査方法：質問紙郵送法

**④ 平成6年公私立中学校長対象調査**

平成6年11月実施（研究代表者：市川昭午＜元国立教育研究所次長＞、科学研究費補助金）

- ・公立中学校校長600、私立中学校校長300を対象とする郵送質問紙調査。
- ・回答は全体で722件（回収率80.2%）。公私別では公立83.0%、私立73.7%と公立が上回る。

## I-2 「学校と外部セクターとの連携・協力」に関する調査のねらい

本章は、「学校と外部セクターとの連携・協力」に関する調査（平成6年実施調査2本と平成23, 24年の2本の調査）の結果を紹介し、分析することに主眼を置いている。ところで、平成24年に実施した公私立中学校対象調査の単純集計やクロス集計、質問紙などについては、別冊に掲載し、本章では、網羅的詳細な紹介や分析は行わず、「開かれた学校づくり」に係わる特徴的な側面に限定して記述することにする。

上記のように、平成24年に実施した調査は、平成6年に実施された調査と質問文をできるだけそろえ、18年間の変化を知ることのねらいを置いているが、調査結果を見ると、事項によってはこの18年間に大きな変化が生じていることが分かる。

調査依頼に記載されるように、平成6年の校長対象調査は「個人の多様な教育ニーズに対応して学校教育をいかに多様化し弾力化するか」という教育改革課題に対応して設計されている。昭和59年総理府に設置された臨時教育審議会答申後の教育改革の流れを受けてである。

平成24年の調査の場合、教育改革の社会的な文脈は以前とはかなり異なっており、「社会総がかりの教育を」というキャッチフレーズや学校力の底上げに焦点が置かれる。しかし、このふたつの時期に共通する点もある。学校と外部セクターとの関係を深め、学校社会の構造を組み替えようとする視点である。

以下では、順次、いくつかの項目について、考察を加えることにしよう。

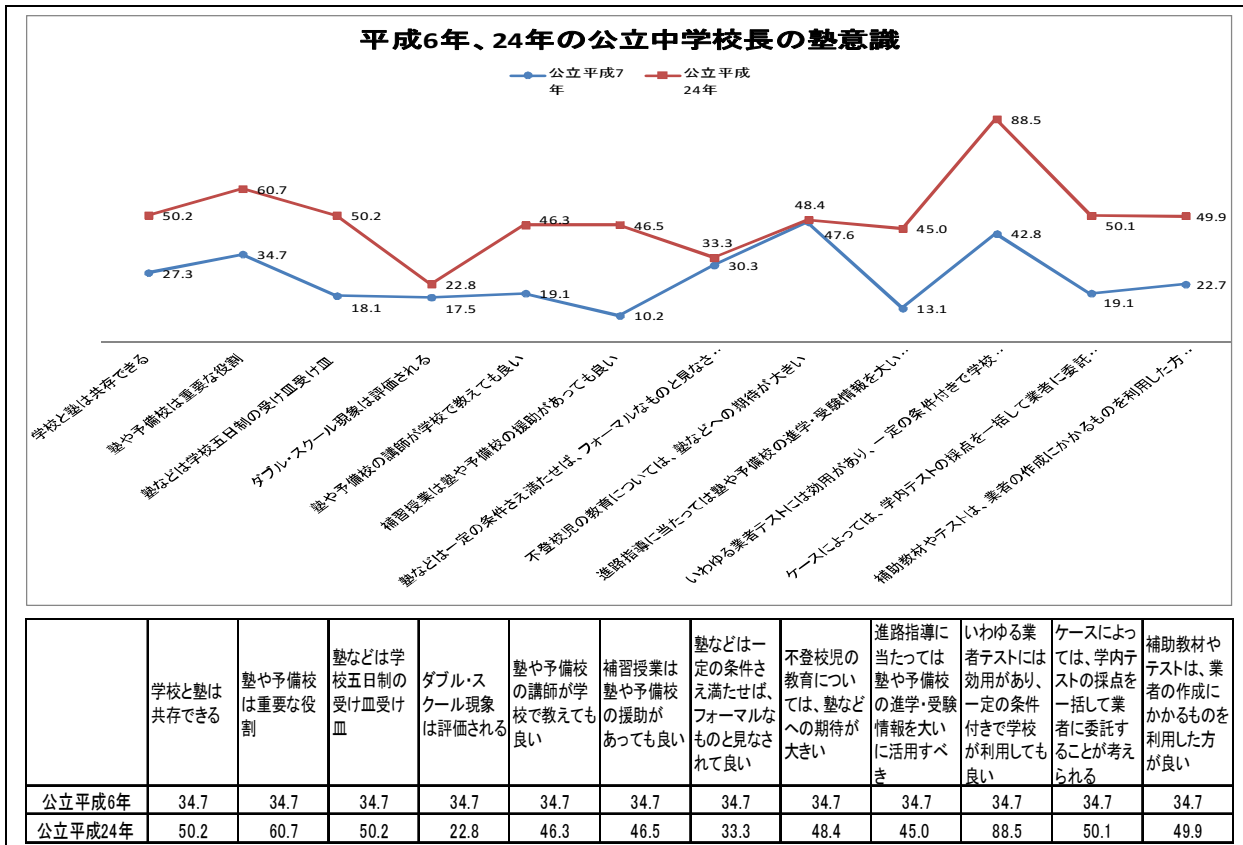
## I-3 公私立中学校長対象調査から見た18年間の変化

### ○学校と塾

学校と塾とがどのような関係に立つべきものと考えべきかを巡っては、塾は学校教育の本来の姿を歪めるもの、学校教育にとっては無用とみなされるべきもの、という見方が横行した時期もあった。しかし、その間も、塾が子どもたちの放課後を引き受ける事態は弱まることはなく、むしろ強まる傾向に置かれてきた。では、公私立中学校長の意識状況から見た場合、平成6年と24年との間にはどのような変化が生じたのだろうか。ふたつの図を見よう。

図1は、公立中学校長の塾意識の変化を示したもの、図2は、私立中学校長の意識変化を示したものである。

<図1 公立中学校長の塾意識の変化～平成6年と24年>



<図2 私立中学校長の塾意識の変化～平成6年と24年>

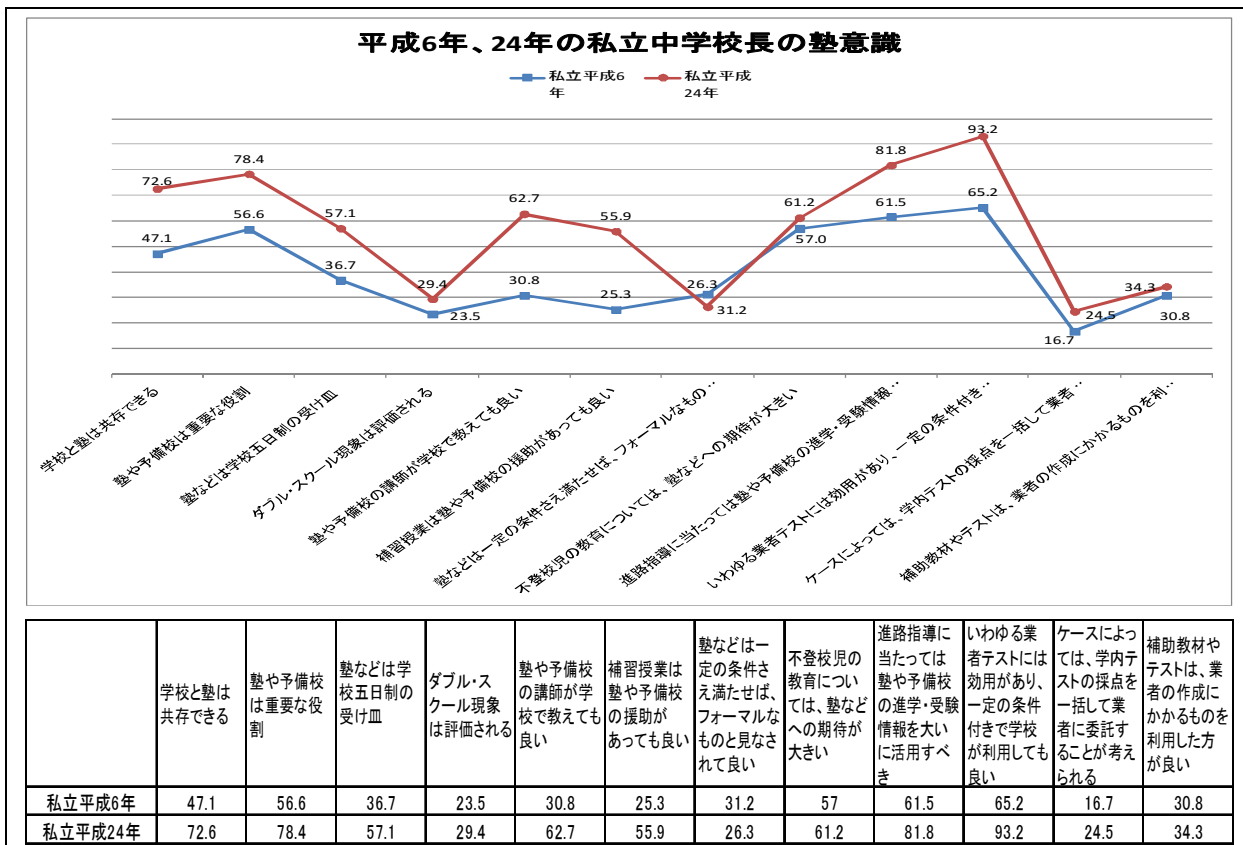


図1と2を対比すると、平成6年と24年の公立中学校長の意識変化は、類似したトレンドを示していることが分かる。平成6年と24年とで、特に大きな変化を示しているのは、次の項目である。

<表1 学校と塾は協働できる面があると思う。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	27.3%	71.7
平成24年	50.2	49.5
私立中学校長		
平成6年	47.1	52.0
平成24年	72.6	25.5

<表2 塾や予備校はわが国の教育において、きわめて大きな役割を果たしていると思う。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	34.7%	64.7
平成24年	60.7	39.0
私立中学校長		
平成6年	56.6	42.1
平成24年	78.4	21.0

<表3 場合によっては、塾や予備校の講師が学校で教えることがあっても良い。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	19.1%	80.7
平成24年	46.3	53.4
私立中学校長		
平成6年	30.8	68.3
平成24年	62.7	36.3

<表4、補習授業に際しては、塾や予備校の援助をうけることがあってよい。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	10.2%	89.0
平成24年	46.5	53.0
私立中学校長		
平成6年	25.3	73.8
平成24年	55.9	43.6

<表 5、進路指導にあたっては、塾や予備校の進学・受験情報を大いに活用するべきである。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成 6 年	13.1%	86.6
平成 24 年	45.0	54.6
私立中学校長		
平成 6 年	61.5	37.1
平成 24 年	81.8	18.1

<表 6、いわゆる業者テストには効用があり、一定の条件付きで、学校が利用するのは構わないと思う。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成 6 年	42.8%	56.6
平成 24 年	88.5	11.3
私立中学校長		
平成 6 年	65.2	33.9
平成 24 年	93.2	6.4

### 〇ゆとり教育は機能したか

これまで「学校と外部セクターの連携・協力」をテーマに、ふたつの学校校長対象の調査（平成 6 年と平成 24 年）結果を用い、塾・予備校に対する意識状況がどのように変化したかに触れた。その結果、公立、私立を問わず、中学校長の塾意識に大きな変化が発生していることがわかった。ではそれは、どのような背景から発生しているのか。

平成 6 年と平成 24 年の調査結果を対比し、意識状況の変化を説明するには時間的スパンが大きすぎるため、こと細かな要因と絡めて分析するのは困難である。したがって、ここでの記述は印象的な記述にならざるを得ないが、しかし、何点か指摘できる。

第一は、ゆとり教育路線との関連である。

いわゆる「ゆとり教育」路線が登場したのは、平成 10 年告示の学習指導要領においてであり、総授業時数の削減、教育内容の削減の下での学習指導要領は平成 20 年告示学習指導要領まで、およそ 10 年間続く。その意味で、平成 6 年と平成 24 年の調査の間の文教政策としては、「ゆとり教育」路線が横たわる。中学校長が塾・予備校との共存意識を強めているのは、学校の守備範囲の縮小の流れの中で、かえって塾・予備校依存意識が強まった結果とも見える。その視点からすると、「ゆとり教育」は子どもたちの「ゆとり」に結実していない、とも読める。

人口減少が深まった地域での教職員数の減少を補う手法には外部セクターの活用があることは、さまざまな自治体での取り組みで明らかであるが、では、塾・予備校活用への中学校長の意識変化の流れをどう判断したら良いだろうか。



## ○地域人材活用等の「開かれた学校づくり」の流れは

ところで、現在取り上げている二つの調査は、学校教育と外部セクターとの連携・協力に関するもので、塾・予備校のみを焦点にしたものではない。では、地域人材等の活用については、どのような状況が見られるだろうか。以下では、地域人材等の学校教育への連携・協力の実態について見ることにしよう。

まず、学校の役割や任務に関連して、いわゆる「守備範囲」の縮小についての意識を見ると、公立中学校長は平成6年も平成24年についても、肯定的な評価をしている（表7）。

<表7 わが国の学校は、多くの役割・任務を引き受けすぎており、「守備範囲」を縮小すべきである、に対する意識>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	95.0%	4.6
平成24年	94.4	5.5
私立中学校長		
平成6年	75.1	24.4
平成24年	71.6	27.0

公立中学校に比して、私立中学校が肯定的な評価が低いが、それでも、70%を超える校長が肯定している。公立中学校は、通学区域を介して地域社会に直接向き合っており、その結果、私立中学校よりも公立中学校の方が肯定傾向が強い、と読むことができそうである。半面、私立中学校についても70%を超える校長が肯定していることが重要である。

では、中学校長は役割・任務の縮小をどのような方策で実現しようとしているか。学校教育への民間人活用について肯定的な評価が70%を超える項目を取り上げると次のようになる。

<表8 校外ボランティアを教育委員会に登録し、学校教育の領域でも積極的に活用すべきである、に対する意識>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成6年	84.9%	15.1
平成24年	91.6	8.1
私立中学校長		
平成6年	75.6	24.0
平成24年	74.5	23.5

表8を見ると、校外ボランティア活用に対する期待は高い。しかし、細かく見ると、項目によって否定的な評価が高い項目もある。次はその一例である。

<表 9 「プール指導」は原則として民間の水泳教室やスイミング・クラブに委託した方が良い。>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成 6 年	45.6%	54.0
平成 24 年	44.3	55.0
私立中学校長		
平成 6 年	55.2	43.9
平成 24 年	52.4	44.7

他の項目は、おおむね肯定的な評価が否定的な評価を上回るが、不登校児の教育の民間教育施設への委託については、賛否が拮抗している。

<表 10 不登校児の教育を民間教育施設に委託>

公立中学校長	肯定的な評価	否定的な評価
平成 6 年	47.6%	52.0
平成 24 年	48.4	50.8
私立中学校長		
平成 6 年	57.0	41.6
平成 24 年	61.2	36.3

80%以上の公立中学校長が肯定的に評価しているのは、次のような項目である。

- ・公立学校における外国人姉弟の教育に際しては、民間の教育機関やスタッフの協力が不可欠である。
- ・民間の機関や施設と連携して、勤労体験学習を積極的に推進すべきである。
- ・セカンド・スクール（移動学校・移動教室）の実施にあたっては、民間の教育機関や施設との提携も望まれる。
- ・高校と専修学校・各種学校との単位の互換制度はさらに拡充される必要がある。
- ・中学校についても、学校外における学習成果（英検・漢字検定など）が教科活動の一部として認定されて良い。
- ・学校掃除には教育的な意味があり、業者に委託することは望ましくない。

#### ○市区町村教育委員会は連携・協力の実態をどうとらえているか

これまで「開かれた学校づくり」の進展に関連し、平成 6 年調査と平成 24 年調査を対比しながら公私立中学校長の意識の変化を見た。では、実態そのものについては、どのような変化が生じているだろうか。

それに関連して実施されたのが、市区町村教育委員会を対象にした、平成 23 年の「学校における外部人材等の活用に関するアンケート調査」（平成 23 年 6 月から 8 月にかけて実施）であった。そこで、今回は、この実態調査結果を取り上げよう。

では、平成 6 年と平成 23 年を対比した場合、中学校における民間業者への委託の状況はどう変化しているか。なお、この問いに関連した設問は、平成 6 年調査では実施されな

かったものもある。まず、委託状況の概要を示す表を何枚か提示しよう。

＜表 11 教室・廊下・トイレ等の掃除の委託＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	80.9%	17.8
平成 23 年	87.0	11.3

\*なお、不詳・無記入もあるため、合計は 100%にならない。

\*「ない」「実施」については、次のような注釈を付して質問している。

「全くない」・・・該当校がない場合

「あまりない」・・・該当校が全校数の 2 割に達しない場合

「ある程度の学校で実施」・・・同じく 2 割から 8 割程度の場合

「ほとんどの学校で実施」・・・該当校が 8 割を超える場合

＜表 12 学校給食の委託＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	74.1%	24.7
平成 23 年	58.7	39.3

＜表 13 学校専用の通学バスの運行の委託＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	90.9%	8.1
平成 23 年	73.9	24.3

＜表 14 複写機やコンピュータなどの教育機器のリース＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	37.7%	61.1
平成 23 年	14.5	84.3

＜表 15 通常の授業における補助者としてのボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	89.8%	8.9
平成 23 年	63.6	34.4

＜表 16 総合的学習の時間におけるボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	調査なし	調査なし
平成 23 年	30.1%	67.8

＜表 17 特別活動におけるボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	調査なし	調査なし
平成 23 年	51.4%	46.5

＜表 18 道徳教育におけるボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	93.7%	5.1
平成 23 年	73.8	24.0

平成 6 年と平成 23 年を対比し、多数の表を提示してきたが、以上の 8 枚を見ると、平成 23 年には、表 11 の学校の掃除を除いておしなべて外部セクターの活用が進んでいることが分かる。しかし、領域によっては異なった傾向が見られるものもある。次に掲げる臨海学校等やプール指導でのボランティア等の活用がそうである。

＜表 19 臨海学校や林間学校、セミナー合宿におけるボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	86.5%	10.7
平成 23 年	85.8	11.7

＜表 20 プール指導におけるボランティアや民間人の活用＞

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	87.0%	11.2
平成 23 年	89.5	8.1

表 19 については、教職員の負担との関係で学校行事としては縮小する傾向もある領域であり、また表 20 は、学校事故との関係が強い領域である。

最後に、平成 6 年と平成 24 年との間の公立中学校長の意識に大きな変化が見られた塾の活用について取り上げると、表 21、22 のようになっている。

<表 21 希望者を対象にした補習授業での塾業者の活用>

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	調査なし	調査なし
平成 23 年	95.1%	2.7

<表 22 進路指導に際して塾や予備校からの講師派遣>

	ない（全くない＋あまりない）	実施（ほとんどの学校で実施＋ある程度の学校で実施）
平成 6 年	99.0%	0.3
平成 23 年	98.3	0.6

表 21、22 を見ると、公立中学校長の意識の高まりに比して、塾・予備校等の活用の実態としては、それほど進んでいないことが分かる。

### ○部活動の役割

教職員の多忙感が課題になり、子どもと向き合う時間がとりにくくなった状況を打開するため、中央教育審議会等でもさまざまな方策が検討されてきた。学校外部の力を活用し、学校教職員の多忙感の緩和を図ろうとするのもその一つである。

今回は「部活動」を取り上げることにする。

「部活動」については、教職員の業務負担調査（平成 20 年度重点配分経費報告書「教員業務軽減・効率化に関する調査研究」＜研究代表者：青木栄一＞、平成 21 年 3 月＜[http://www.nier.go.jp/04\\_kenkyu\\_annai/pdf/seisaku\\_07.pdf](http://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annai/pdf/seisaku_07.pdf)>）をはじめとする分析結果で、「外部委託」が教職員の業務負担軽減の方策の一つになるという知見が示される。しかし、半面、部活動が学校教育上不可欠な領域であることは、教育界で繰り返し論じられてきた。では、公立中学校長は、部活動における外部セクターとの連携協力についてどう見ているか。また、市区町村教育委員会の意識はどうか。

まず、学校教育における部活動の意義がどうとらえられているか、という問いに答えることから始めよう。

表 23 は、「学校教育上、部活動はきわめて重要な役割を果たしており、今後も存続させるべきである」に対する、公立中学校の意識を示している。

<表 23 学校教育の役割に関する校長の意識>

	肯定的な評価	否定的な評価
公立中学校長		
平成 6 年	65.1%	34.3
平成 24 年	81.3	18.4
私立中学校長		
平成 6 年	81.9	16.7
平成 24 年	84.8	15.2

表 23 によると、平成 24 年の公立中学校校長の意識は、部活動の役割を肯定的に評価する傾向にあることがわかる。なかでも公立中学校長は、平成 6 年に対比して平成 24 年には、肯定意識を一段と高めていることが見て取れる。対比的に、私立中学校長は平成 6 年と 24 年との意識に大きな変化を示していないが、平成 6 年の時点で部活動への肯定的な意識はすでに 80%を超えている。

では、実態はどうであったのだろうか。この点を探るために、表 24 では、平成 6 年と平成 23 年の市区町村教育委員会による「中学校部活動の活動状況」調査結果を示している。すでに、平成 6 年時点で、「総じて、非常に活発である」と「総じて、活発な方である」の合計が 96%を超えていることがわかる。この数字は平成 23 年でもほとんど変化していない。つまり、校長の考え方如何にかかわりなく、学校では部活動が不可欠な領域になってきた、ということである。

<表 24 中学校の部活動の活動状況についての教育委員会の現状認識>

	「総じて、非常に活発である」 + 「総じて、活発な方である」	「総じて、あまり活発ではない」
平成 6 年	96.0%	1.0
平成 23 年	97.0	0.8

それは、「部活動は本来学校の役割とは言えず、徐々に縮小すべきだと思う」や「学校における部活動は原則として廃止し、地域や民間の団体に委ねた方がよい」に対する公私立校長の否定的な評価の増加に如実に現れている（表 25、26）。

<表 25 「部活動は本来学校の役割とは言えず、徐々に縮小すべきだと思う」への校長の意識>

	肯定的な評価	否定的な評価
公立中学校長		
平成 6 年	57.8%	41.6
平成 24 年	34.3	65.7
私立中学校長		
平成 6 年	26.2	72.4
平成 24 年	17.2	82.3

<表 26 「学校における部活動は原則として廃止し、地域や民間の団体に委ねた方がよい」への校長の意識>

	肯定的な評価	否定的な評価
公立中学校長		
平成 6 年	44.6%	54.6
平成 24 年	29.0	71.1
私立中学校長		
平成 6 年	15.4	82.8
平成 24 年	14.2	85.8

## ○部活動への外部セクターの連携協力

では、部活動が学校教育として不可欠である半面、教職員の多忙感の原因になっている事態をどう打開したら良いか。ここで、外部セクターの活用の意識と実態を見てみよう。

表 27 で「部活動の指導者として、地域や民間の専門家を積極的に活用すべきである」に対する回答を見ると、平成 6 年と 24 年とで大きな変化はなく、肯定的な評価が強い。

＜表 27 「部活動の指導者として、地域や民間の専門家を積極的に活用すべきである」への校長の意識＞

	肯定的な評価	否定的な評価
公立中学校長		
平成 6 年	84.7%	14.9
平成 24 年	82.2	16.4
私立中学校長		
平成 6 年	76.5	22.6
平成 24 年	75.8	22.3

市区町村教育委員会調査結果から実態の変化を見ると（表 28）、平成 6 年に比して 23 年には急激に広がってきたことが分かる。

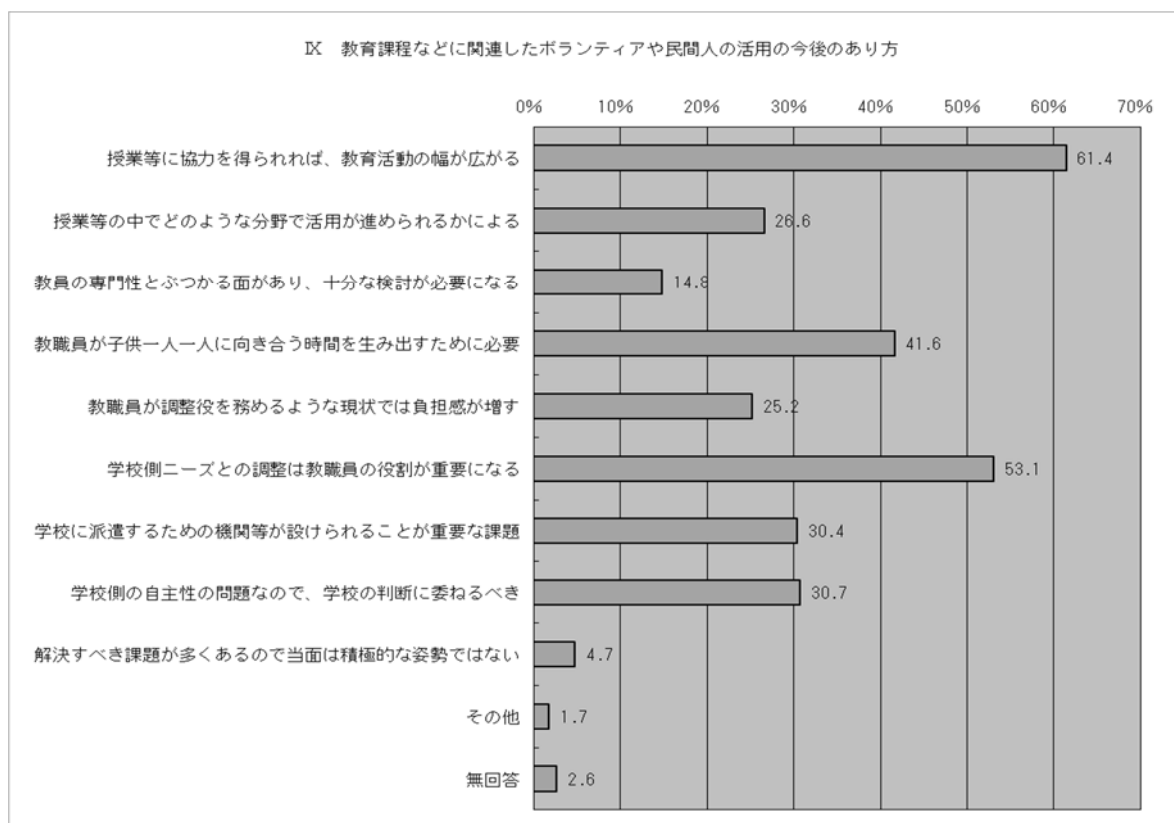
＜表 28 「部活動の指導者として、地域や民間の専門家を積極的に活用すべきである」に対する教育委員会の現状認識＞

	「全くない」＋「あまりない」	「ある程度の学校で実施」＋「ほとんどの学校で実施」
平成 6 年	63.6%	35.6
平成 24 年	28.1	71.0

### I-4 学校と外部セクターの協働を担保するには

これまで 4 つの調査から見てきた「学校と地域との協働関係」の実態や動向を見てきたが、学校教育の中核となる教育課程などに関連したボランティアや民間人の活用の今後のあり方については、どのように考えられているだろうか。平成 23 年の市区町村教育委員会調査を見ると、図 3 がその集計結果である。

<図 3 教育課程などに関連したボランティアや民間人の活用の今後のあり方についての市区町村教育委員会の意識>



「授業等に協力を得られれば、教育活動の幅が広がる」がもっとも多くの支持を集めている（61.4%）ことに加え、「教職員が子ども一人一人に向き合う時間を生み出すために必要」という回答も多い（41.6%）。しかし、「学校側ニーズとの調整は教職員の役割が重要になる」（53.1%）、「学校側の自主性の問題なので、学校の判断に委ねるべき」（30.7%）、「学校に派遣するための機関等が設けられることが重要な課題」（30.4%）、などの回答も多く、学校と地域との協働性構築の鍵は、学校と外部セクターとの橋渡しにある、と言えそうである。

### I-5 人口減少社会の中で

ところで、本報告書では、わが国の社会が向き合う人口減少問題に言及した論攷を何本かそろえている。そこで、解題として、人口減少に対応するための学校統合戦略やその際の課題などに触れることにしたい。

わが国のこれまでの動向を見ると、「学校の適正規模」、「適正配置」をキーワードに、小さな学校の統合再編を進める方策が一般的であったことは、国研特集でも取り上げている（国研紀要第141集 特集「人口減少下の学校の規模と配置」、平成24年3月）。

しかし、その戦略に陰りが生じ始めていることは、児童生徒の通学距離の増大や統合校の児童生徒数規模の実態によく現れている。

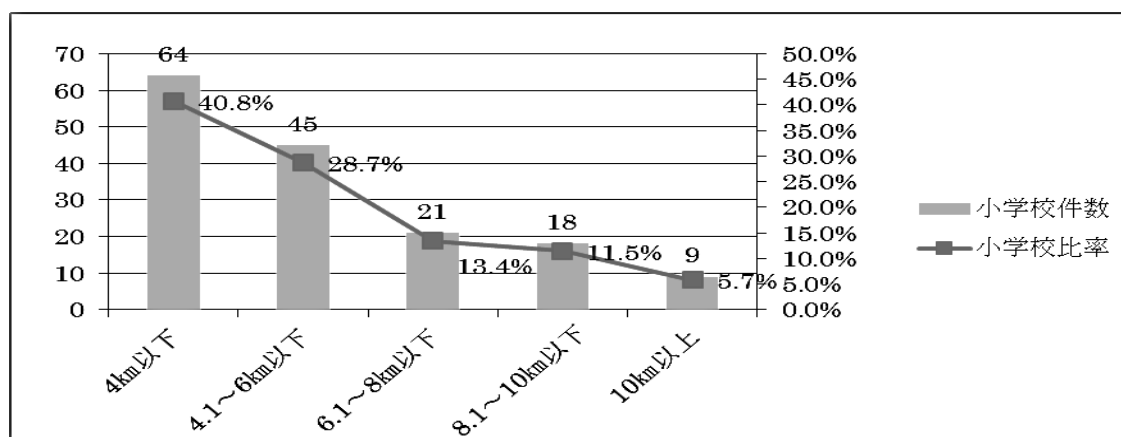
次のデータを見よう。



<図4 統合後の北海道、東京都、長野県の新校規模の分布>

	件数	100人未満	100人以上、 200人未満	200人以上、 300人未満	300人以上、 400人未満	400人以上、 500人未満	500人以上、 600人未満	600人以上	無回答
北海道	54	19	21	10	2	1	-	1	-
	100.00%	35.20%	38.90%	18.50%	3.70%	1.90%		1.90%	
東京都	16	2	3	2	3	3	2	1	-
	100.00%	12.50%	18.80%	12.50%	18.80%	18.80%	12.50%	6.30%	
長野県	6	-	4	1	-	1	-	-	-
	100.00%		66.70%	16.70%		16.70%			
合計	333	85	103	53	39	19	17	16	1
	100.00%	25.50%	30.90%	15.90%	11.70%	5.70%	5.10%	4.80%	0.30%

<図5 町村内の小学校が1校（157事例）の児童の通学距離分布>



\*なお、通学距離は、町村が円形をなし、学校が中心に立地すると仮定して計算。  
（市区町村の面積等は総務省の公表データによる。）

以上を見ると、人口減少期にも学校間距離が比較的小さい場合には、学校統合による対応策も可能であるが、全国一律にそれを方策とするには無理があることが分かる。

### ○小規模校の残存と公教育の質確保の問題

では、学校間距離が大きく学校統合が困難な事例や島嶼部や山岳部の「小さな学校」については、どのような方策が考えられるだろうか。いわゆる「学校の適正規模とは何か」という問いは、それに向き合う趣旨を含んでいるが、仮に「適正規模」が確定できたとしても万能薬でないことがここでの問題となる。

筆者が実施した全国の市区町村教育委員会が作成している学校統合答申類の分析<sup>i</sup>でも、「小学校の適正規模基準」を見ると、学校教育法施行規則で規定される標準規模「12～18学級」は21.1%で、自治体独自の基準は、23.1%に達する。なお、明記されていない場合が47.3%等のため、合計は100%にはなっていない。この数字の読み方としては、学校間距離の大きさなどの要因以外に、集落に学校1つという、いわば「村の論理」なども強く働いていると推測できる。いずれにしても、しかし、学校間距離が大きいため適正規模維持が困難、というのは例外的な地域だけ、というのではないことが問題である。しかも、人口動態の中長期的な推計からすれば、以上の状況はますます深刻化することが考えられる。

ここで出発点にすべきなのは、日本のどこに居住していても、一定の水準、質の担保された教育を受けられるための条件整備の課題である。しかし、教職員配置基準制度からすれば、児童生徒数規模が小さくなれば教職員配置は悪化する。そこで、学校を統合して児童生徒数を確保しようという話になるが、それが無理な場合、教職員配置の悪化、児童生徒数の減少のもとで、どのように公教育の質保持を図ったらよいか。

### ○学校と外部セクターとの連携協力という課題

ここで容易に思い浮かぶのは、学校外部の力、資源を活用し、教職員の減少、児童生徒数の減少を補えないか、というテーマである。

本稿冒頭に掲げたように、わが国の社会は、知識基盤社会、グローバル化、市民社会の成熟など、大きく変化しつつある。そこで、学校教育に対する要求、要望も増大し、かつ高度化している。しかし、教職員配置が悪化した状況下では、多様な要求、要望に応えることには明らかに限界がある。

「学校と外部セクター」の連携協力という課題はそこからも発生する。本プロジェクト研究を出発させた所以である。

\* 関連報告書：平成 22～24 年度プロジェクト研究「Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究」成果報告書 「学校教育における外部セクターとの連携・協力に関する市区町村教育委員会の意識～ふたつの調査の結果の対比による 17 年間の変化（速報）」、平成 24 年 3 月

\* 平成 22～24 年度プロジェクト研究「Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究」成果報告書 「学校教育における外部セクターとの連携・協力に関する公私立中学校長の意識～ふたつの調査の対比による 17 年間の変化～」、平成 25 年 3 月

### 注

i 国立教育政策研究所：全国市区町村教育委員会における小中学校の適正規模や適正配置等に関する政策動向－学校統廃合答申類の分析、平成 24 年（研究代表者：葉養正明）  
([http://www.nier.go.jp/04\\_kenkyu\\_annai/pdf/seisaku\\_22\\_ver02.pdf](http://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annai/pdf/seisaku_22_ver02.pdf))

葉養 正明（国立教育政策研究所）



## 第2章 ミドル層を活かした学校組織開発の在り方 —主幹教諭を中心に—

### 1. 本稿の目的

2007年の学校教育法改正により、新しい職として、副校長、主幹教諭、指導教諭が制度化された。人数的には増加傾向にあるが、その職務実態は多様である。また一方で、新しい職を制度化せずに、既存の制度を改編しながら学校経営改革に取り組んでいる自治体もある。しかし両者に共通する点は、迅速でかつ効果的な学校経営を組織的に行うための管理職のリーダーシップと、管理職と一般教員をつなぐミドル層を重視する学校組織開発を目指している点である。

そこで本稿では、学校経営におけるミドル層の機能に着目する<sup>(1)</sup>。ミドル層がどのような機能をどのように果たすことにより、迅速でかつ効果的で組織的な学校経営が行われるのかについて解明することを目的としている。

本稿では第1に、先行研究<sup>(2)</sup>においてその職務実態が最も多様であると指摘されている主幹教諭に焦点を当て、その職務実態等をアンケート調査から解明する。第2に、組織的な学校運営を行うためにはミドル層の教員をどのように学校組織に位置づけ、活用すればよいのかについて、主幹教諭を導入している自治体での実践から解明する。

### 2. 主幹教諭に関する法制度

新しい職は、2008年4月より導入が可能となった。そこで意図された目的は次の3点である。

- ・一定の権限を有した職を新しく設けることにより、機動的でかつ円滑な学校運営が実現できるようにすること
- ・地方や学校の置かれている多様な実態を考慮した柔軟な制度とすることにより、学校現場のニーズや課題に対応した実効性ある制度とすること
- ・校長や教頭の補佐的な職を設けることで学校運営面において、また教諭等への指導的な立場の職を設けることで教授学習面において、活動の成果を高める仕組みを導入し、学校の質的向上を図り、保護者や地域に信頼される学校づくりを目指すこと

このうち、本稿が対象とする主幹教諭は、「校長（及び副校長）、教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の教育をつかさどる」（学校教育法第37条9項）職であるとし、「学校の実情に照らし必要があると認めるときは、校長、副校長及び教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の養護又は栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭を置くことができる」（同19項）と規定されている。

法制度化される以前から、類似する職として主任がある。文部科学省は主幹教諭と主任の違いについて「学校教育法等の一部を改正する法律について（通知）」の留意事項の中で次のように指摘している<sup>(3)</sup>。

主幹教諭の職務が、命を受けて担当する校務について一定の責任を持ってとりまとめ、整理し、他の教諭等に対して指示することができるものであること。一方、主任は、教諭等をもって当てるものであり、その職務は、校長の監督を受け、担当する校務に関する事項について連絡調整及び指導、助言に当たるものであること

すなわち、従来の主任とは権限も職務も学校組織内における位置づけが異なる職であることを明示していると言える。

主幹教諭の機能を活用するために、2008年度予算から、主幹教諭の設置に伴う加配措置がとられている。これは、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」の第15条「教職員定数の算定に関する特例」の条項として「主幹教諭を置く小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程の運営体制の整備について特別の配慮を必要とする事情として政令で定めるもの」と規定されていることを根拠としている。政令では必要とする事情として、「(前略)当該主幹教諭の職務の内容並びに当該学校の規模、教職員の配置の状況その他の組織及び運営の状況を勘案し、当該学校の効果的かつ効率的な運営を図るため、当該主幹教諭がその校務の整理に係る職責を十分に果たすことができるよう、当該学校の人的体制の整備を行うことが特に必要であると認められることとし、同条の規定により教職員の数を加える場合においては、当該整備を行うことが特に必要であると認められる学校の数等を考慮して文部科学大臣が定める数を法第7条の規定により算定した数に加えるものとする」(公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令第5条4項)と規定している。2008年度においては1000人規模で実施された。2012年度では、「主幹教諭の配置に伴うマネジメント機能の強化への対応」として1448人分の予算が計上された。2013年予算案には、200人の改善増に係る経費が計上されている。

### 3. 主幹教諭の現状

平成23年度における主幹教諭の人数は、表1に示す通りである。小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校、特別支援学校全体では18631名で、前年度(17741人)より890人増加している。

都道府県別の配置状況を見ると、47都道府県の内、12県(青森県、秋田県、福島県、茨城県、群馬県、富山県、福井県、長野県、三重県、和歌山県、山口県、鹿児島県)が未配置である。政令指定都市は全て配置している。12県の内、8県が東日本である。

学校種別の配置人数では、小学校が8377人(45.0%)、中学校が6033人(32.3%)、高等学校及び中等教育学校が3259人(17.5%)、特別支援学校が962人(5.2%)となっている。

＜表1＞ 県市別の主幹教諭の配置人数 (単位:人)

県市名	主幹教諭	小学校	中学校	高等学校 中等教育学校	特別支援学校
北海道	33	19	14	0	0
青森県	0	0	0	0	0
岩手県	59	34	25	0	22
宮城県	185	50	39	74	0
秋田県	0	0	0	0	0
山形県	16	10	6	0	0
福島県	0	0	0	0	0
茨城県	0	0	0	0	0
栃木県	75	18	14	33	10
群馬県	0	0	0	0	0
埼玉県	447	192	162	76	17
千葉県	38	12	21	0	5
東京都	5188	2109	1745	1057	277
神奈川県	3292	1256	880	962	194
新潟県	16	8	6	0	2
富山県	0	0	0	0	0
石川県	59	24	21	14	0
福井県	0	0	0	0	0
山梨県	26	12	10	4	0
長野県	0	0	0	0	0
岐阜県	35	12	23	0	0
静岡県	88	66	22	0	0
愛知県	40	12	28	0	0
三重県	0	0	0	0	0
滋賀県	47	15	15	9	8
京都府	38	12	19	6	1
大阪府	989	389	252	270	78
兵庫県	1851	963	501	304	83
奈良県	15	5	10	0	0
和歌山県	0	0	0	0	0
鳥取県	13	0	0	10	3
島根県	45	25	13	3	4
岡山県	107	34	34	31	8
広島県	156	53	24	31	48
山口県	0	0	0	0	0
徳島県	38	18	18	4	0
香川県	22	10	5	7	0
愛媛県	70	29	41	0	0
高知県	37	9	22	4	2
福岡県	691	271	251	152	17
佐賀県	41	22	19	0	0
長崎県	84	26	18	0	40
熊本県	66	19	21	22	4
大分県	9	3	6	0	0
宮崎県	102	32	20	42	8
鹿児島県	0	0	0	0	0
沖縄県	18	6	7	2	3
札幌市	13	6	7	0	0
仙台市	56	35	21	0	0
さいたま市	49	26	22	0	1
千葉市	11	5	6	0	0
川崎市	763	449	257	40	17
横浜市	1909	1119	670	58	62
相模原市	445	268	177	0	0
新潟市	5	4	1	0	0
静岡市	31	23	8	0	0
浜松市	37	25	12	0	0
名古屋市	10	4	6	0	0
京都市	26	12	10	4	0
大阪市	167	39	78	30	20
堺市	99	59	37	3	0
神戸市	558	311	230	0	17
岡山市	12	6	6	0	0
広島市	95	58	31	3	3
北九州市	140	64	74	0	2
福岡市	162	87	65	4	6
熊本市	7	4	3	0	0
合計	18631 (17741)	8377 (7940)	6033 (5743)	3259 (3134)	962 (924)

(出典) 平成 23 年度公立教職員の人事行政状況調査より作成

#### 4. 主幹教諭の活用状況に関する調査

本研究では、各自治体での主幹教諭の活用状況とその基盤としての教育委員会の条件整備及び支援の状況を把握するために、全都道府県(47自治体)及び全政令指定都市(20自治体)を対象にアンケートを実施した。回収率は85%(57自治体)であった。

##### (1) 主幹教諭の配置について

###### ① 法制度化前の配置状況

2008年度以前から主幹教諭に類似する制度(主幹制など)を実施していた自治体は7自治体であった。名称としては、副教頭、総括教諭、主幹教諭、首席、主幹というもので多様な名称が使われていた。

###### ② 主幹教諭の配置状況

2008年度以降に主幹教諭を配置している自治体が46自治体、配置していない自治体が11自治体であった。

配置していない理由としては、第1は、現状で十分対応できているなど、必要性がないというものである。第2は、主幹教諭に採用すると一般教諭に戻せない、大規模校に配置すると人事配置上融通がきかないなど、人事配置上の理由である。第3は、国の加配措置が不透明など、財政的理由である。

###### ③ 配置の方針及び基準

36カ所の自治体において教育委員会の方針で配置が決定されていた。その一方で、学校の希望で配置というところも2自治体あった。また、全校配置というところも6自治体あった。

配置の基準としては、大規模校への配置(16自治体)、困難や問題を抱えている学校への配置(16自治体)が最も多かった。しかしその他の回答(26自治体)の具体的な内容をみると、学校や地域の状況を見て教育委員会が判断するや、学力向上など教育委員会の重点施策に取り

組む学校や研究開発校の指定を受けている学校に配置するという基準もあった。また、具体的に学級数を決めたり、複数教頭配置校などの基準を持っている自治体もあった。

#### ④1校あたりの配置人数

ほとんどの自治体で1校、1名配置の傾向が見られる。学校種別に見ると、9自治体において小学校では1名配置であっても、高等学校及び特別支援学校において2名～3名の複数配置を行っており、学校種間の違いが見られる。

#### ⑤配置の時期と目的

主幹教諭を初めて配置した年度については、2009年度が最も多く26自治体であった。次が2008年度9自治体、2010年度4自治体であった（法制度化以前から配置している7自治体については、2007年度が5自治体、2006年度が2自治体であった）。

配置の目的（表2）については、組織的な学校運営体制を確立するためという回答が最も多く（46自治体）、校務分掌や学年間の円滑な調整を行うため（41自治体）、各学校の教育課題の改善を図るため（40自治体）が続いている。副校長の職務軽減を図るためという回答は7自治体にとどまっていた。

<表2> 主幹教諭の配置の目的 n: 46

目的	自治体数
各学校の教育課題の改善を図るため	40(86.9%)
組織的な学校運営体制を確立するため	46(100%)
校務分掌や学年間の円滑な調整を行うため	41(89.1%)
人材育成を推進するため	27(58.7%)
副校長の職務軽減を図るため	7(15.2%)
その他	0(0%)

<表3> 主幹教諭の職務内容 n: 41

職務内容	自治体数
副校長及び教頭の補佐	33(80.5%)
学校運営への参画	40(97.6%)
校務分掌や学年間の調整	38(92.7%)
教職員への指導、育成	38(92.7%)
校務分掌の管理	30(73.2%)
保護者や地域住民への対応	33(80.5%)
その他	7(17.1%)

### （2）主幹教諭の職務について

#### ①職務の規程

職務内容について、教育委員会が規定している自治体は29自治体、各学校が規定している自治体が12自治体、規程のない自治体が5自治体であった。

職務内容（教育委員会及び各学校が規定している内容）については、学校運営への参画が最も多く（40自治体）で、続いて校務分掌や学年間の調整（38自治体）、教職員への指導、育成（38自治体）が次に多かった。ただし、表3が示すように、いずれの回答も30～40自治体前後であり、主幹教諭はこれら6つの活動を包括的に実施していると言える。

その他（7自治体）の具体的な回答としては、学校評価や教員評価の集計及び分析や生徒指導への対応などがあった。

＜表 4＞ 主幹教諭の兼務の主任  
n : 31

職名	自治体数
教務主任	28 (90.3%)
生徒指導主任	17 (54.8%)
研修主任	9 (29.0%)
学年主任	11 (35.4%)
進路指導主任	15 (48.3%)
保健主事	2 (6.4%)
学科長/学科主任	3 (9.6%)
農場長	2 (6.4%)
寮務主任	1 (3.2%)
舎監	1 (3.2%)
幼稚部、小学部、中 学部、高等部主事	7 (22.5%)
その他	11 (35.4%)

## ②兼務

主幹教諭と主任職との兼業の有無については、31自治体で兼業しており、14自治体で兼業していなかった。

兼業の職種（表 4）としては、教務主任が最も多く 28自治体、続いて生徒指導主任が 17自治体、進路指導主任が 15自治体であった。その他の回答としては、特別支援教育コーディネーターや防災主任との兼務があった。

## ③授業時数の軽減

授業時数の軽減を行っている自治体は、37自治体であった。一方で、5自治体が軽減を行っていなかった。また、小学校及び中学校と高等学校及び特別支援学校によって判断が異なる自治体も 3自治体あった。

軽減される時間数については、10時間と回答した自治体が 11自治体と最も多かった。最大で 22時間、最小で 3時間であった。また時間数についても小学校及び中学校と高等学校及び特別支援学校によって異なるところも 6自治体あった。

## （3）主幹教諭の選考及び研修

### ①選考

主幹教諭の選考基準としては、ほとんどのところが年齢や勤務年数の基準を設けている。勤務年数を設けている場合は 10年以上が最も多い（13自治体）。

また選考に当たって求める資質能力としては、企画力、調整力、管理経営能力（マネジメント力）、指導力、判断力、補佐力、意欲などが掲げられている。

選考のプロセスでは、21自治体の自治体において校長及び市区町村教育委員会からの推薦状や調書などが盛り込まれている。その上で、書類審査、筆記試験、論文、面談などが実施されている。

### ②研修

主幹教諭に対する研修の頻度については、多くの自治体（30自治体）がその他と回答した。その内容は、回数は自治体により異なるが、採用時及び毎年複数回の研修の機会を提供しているというものであった。一方で、年 1回という自治体も 9自治体、採用時のみという自治体も 5自治体あった。また実施していないという自治体も 1自治体あった。

研修の内容（表 5）としては、学校経営や組織マネジメント等に関する講義が最も多く 40自治体であった。次に多いものが主幹教諭同士の意見交換が 37自治体であった。その他の内容としては、退職校長や管理職による講話、実践発表、コーチングなどの人材育成研修、法令やコンプライアンスに関する研修、リスクマネジメントに関する研修、メンタルヘルスなどで多岐にわたっている。



<表 5> 主幹教諭の研修内容 n : 44

研修内容	自治体数
法令に関する講義	28 (63. 6%)
学校経営や組織マネジメント等に関する講義	40 (90. 9%)
学校経営や組織マネジメント等に関する演習	27 (61. 4%)
主幹教諭同士の意見交換	37 (84. 1%)
先進校等への訪問	1 (2. 3%)
その他	12 (27. 3%)

#### (4) 教育委員会からの支援

主幹教諭に対する教育委員会からの支援としては、主幹教諭の配置校に加配措置をしているところ (31 自治体) が最も多かった。次に多かったものが、定期的に主幹教諭に対する研修を実施している (29 自治体) ところである。

表 6 からわかるように、前述した 2 つの支援活動以外は 2 つに比べて実施する自治体数が少ないことがわかる。また特に支援していない自治体も 2 自治体ある。

その他の内容としては、加配措置ではなく、非常勤講師の配置をしている自治体が 6 自治体あった。また実践事例集を配布しているという自治体もあった。

<表 6> 主幹教諭に対する教育委員会からの支援 n : 43

支援内容	自治体数
主幹教諭の配置校に加配措置をしている	31 (72. 1%)
指導主事が定期的に訪問している	6 (13. 9%)
定期的に主幹教諭に対する研修を実施している	29 (67. 4)
定期的に一般教職員に対する主幹教諭の理解を図るための研修を実施している	1 (2. 3)
定期的に校長及び副校長、教頭に対する主幹教諭の理解と活用を図るための研修を実施している	10 (23. 2%)
教育委員会内に専用の相談窓口を設けている	1 (2. 3%)
特に支援していない	2 (4. 6%)
その他	9 (20. 9%)

#### (5) 主幹教諭の成果と課題

##### ①変化

主幹教諭を配置した学校の変化 (表 7) としては、校務分掌や学年間の連絡調整がスムーズにいくようになった (43 自治体)、組織的な学校運営がなされるようになった (42 自治体)、円滑な校務分掌の運営がなされるようになった (39 自治体) という回答が上位 3 つである。これらから判断すると、主幹教諭を含む新しい職が法制度化された際に意図された「一定の権限を有した職を新しく設けることにより、機動的でかつ円滑な学校運営が実現できるようにする」という目的は達成されていると言える。

その他の回答としては、以下の内容があった。

- ・課題、突発的な事象に対する迅速な対応が促進された。
- ・教職員評価、育成制度における評価者の客観性、妥当性が増すことで評価制度が高まり、教職員の人材育成が充実した。
- ・地域への情報発信ができるようになった。
- ・児童生徒への素早い対応ができるようになった。
- ・職員間のコミュニケーションが向上した。

<表 7> 主幹教諭を配置した学校の変化

n : 45

変化	自治体数
副校長及び教頭の職務負担が軽減した	36 (80.0%)
校務分掌や学年間の連絡調整がスムーズにいくようになった	43 (95.5%)
教職員の指導力が向上した	26 (57.8%)
円滑な校務分掌の運営がなされるようになった	39 (86.7%)
保護者や地域住民の不満やクレームが減った	15 (39.3%)
組織的な学校運営がなされるようになった	42 (93.3%)
その他	3 (6.7%)

## ②成果と課題

成果や課題については、組織運営、教職員、保護者・地域、主幹教諭本人、教育委員会の5つの側面から整理すると表8となる。

組織運営に関する成果としては、第1に主幹教諭を媒介とすることで、校務分掌間の連絡、調整、連携等が円滑に行われるようになったこと、第2に主幹教諭がパイプ役となり、管理職と一般教職員との意思疎通や情報交換がスムーズに行くようになり、校長の学校経営方針が学校全体に浸透し、徹底されたこと、第3に学校が抱える課題や緊急事案等に迅速に対応でき、課題解決が図られたこと、第4に生徒指導上の体制整備ができ、児童生徒や保護者への対応が円滑に行えるようになったことなどが指摘されている。その一方で課題としては、主幹教諭の役割が不明確で、主任との連携など校内組織体制が十分機能できていないことや主幹教諭の異動による継続性の問題などが指摘されている。

教職員に関する成果としては、第1に学校経営や教科経営などについて積極的な指導助言が行われたことにより教職員の職能成長が図られていること、第2に管理職との意思疎通が出来ることにより学校経営への参画意識が高まっていること、第3に主幹教諭による指導助言や校務が整理されたことで一般教員の負担が軽減され、児童生徒や保護者と向き合う時間が出来たこと、第4に教頭の業務負担が軽減され、教頭本来の職務に充てる時間が増えたことが指摘されている。その一方で課題としては、管理職及び一般教職員の主幹教諭の職務に対する理解不足が指摘されている。

保護者・地域に関する成果としては、第1に保護者や地域住民への円滑な対応ができるようになったこと、第2に保護者や地域住民の要望や意見等へ対応できるようになったことが指摘されている。その一方で課題としては、保護者や地域住民の主幹教諭の職務に対する理解不足が指摘されている。

<表 8> 主幹教諭の成果と課題

	成果	課題
組織運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校運営上の課題解決、学校改革の取り組みの推進、学校の組織マネジメントの向上</li> <li>・校務運営の効率化。職務が円滑に遂行され、組織のまとまりを作り出している</li> <li>・校務分掌間、各学年間の意見の調整、集約、連携強化がより図られ、円滑な校務運営がなされている</li> <li>・課長、主任会議の運営や分掌間の連絡調整を行うことで、校務の効率化が図られるとともに、組織的な取り組みが充実した</li> <li>・校長、教頭だけでは見えなかった課題や改善策が、主幹教諭が企画委員会等に加わることでより広く、深く提起できるようになった</li> <li>・主幹教諭が各主任を指導、助言することで、学年や各分掌の取り組みに継続性ができるようになった</li> <li>・担当する校務分掌組織が、より機能するようになった。また分掌間の連携がスムーズになった</li> <li>・常に学校全体の状況を把握し、課題解決のための方策、手段を工夫し、幅広い視点から具体策を示してくれることが学校経営の安定につながっている</li> <li>・管理職と教職員とのパイプ役となり、マネジメント機能が高まっている</li> <li>・管理職と教職員の間中に位置することで、双方向の情報伝達が活性化し、学校経営計画等、管理職の意向が教職員に一層浸透しやすくなった</li> <li>・教職員の情報を的確に収集、把握し、管理職に伝えることができた</li> <li>・主幹教諭が、各部会の横断的、統括的な調整や指導を行うことにより、管理職と教職員の意思疎通がスムーズになり、学校経営ビジョンが徹底できるようになった</li> <li>・職員とのコミュニケーションが図られ、校務が円滑になり校長の考えが反映されるようになった</li> <li>・校長の学校経営方針の推進</li> <li>・校長の経営ビジョンに基づいた学校経営の具現化が図られた</li> <li>・管理職の企画立案を補佐することで、学校運営の充実が図られている</li> <li>・一定の校務を整理し、教員のリーダーとして各校務分掌、教員間の連絡調整を行うことで、個人の能力に過度に依存しない、組織的な対応が可能となっている</li> <li>・学校全体の連絡調整力が向上している</li> <li>・校長からの指示が主幹教諭を通すことで効果的に学校全体で共有することができた</li> <li>・教頭の負担が軽減されるとともに、様々な業務が円滑に進められるようになった</li> <li>・学力向上、生徒指導など、各学校の教育課題の解決</li> <li>・直面する課題に対して、対応や意思決定が迅速に行える</li> <li>・各学校が抱える課題解決に向け、各主幹教諭は、リーダー的役割、あるいは学校外部との調整役など、各学校の実績に応じた役割を果たしている</li> <li>・地域や児童生徒の指導に対して迅速に対応できるようになった</li> <li>・副校長、教頭との連携により緊急事態への迅速な対応ができた</li> <li>・生徒指導体制の強化が図られた</li> <li>・生徒指導上の多様化、複雑化する問題に対して、学校の要として、縦横の連携をはかり、指導の徹底が図られた</li> <li>・主幹教諭が教務部と研究部を所掌し、業務の進行が迅速化したことで、教頭が生徒指導上の案件を一元的に整理することになり、保護者への対応等がスムーズに行われている</li> <li>・児童生徒の様子や他の教諭からの相談内容を校長等と共有し、校長の方針を踏まえた対応をフィードバックすることで校内の意思疎通の円滑化に貢献している</li> <li>・教頭との連携による学校組織の強化</li> <li>・校内環境、地域美化に学校で取り組めるようになった</li> <li>・転任者、新任者、臨時的任用者、非常勤講師への指導や連絡を適切に行えるようになった</li> <li>・教諭は、起案前に主幹教諭に相談することにより、留意点等を示され、決裁の迅速化につながっている</li> <li>・校長の指示により、特色ある学校づくりの中心的な役割を果たすことができた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主幹教諭の役割分担を明確にし、課題解決に向けた校内組織の構築に努める必要がある</li> <li>・各主任との連携</li> <li>・主幹教諭の異動により、担当する職務が変わった場合、校内の体制が整うまで時間を要する</li> <li>・校内の文書事務について、専決の活用が十分に行われていない学校がある</li> </ul>

教職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教職員への積極的な指導、助言</li> <li>・学校経営、教科経営についても、積極的に指導し、教師の力を高めることができた</li> <li>・学校、校内研修の取り組みの支援、指導助言により職員の職能成長 <ul style="list-style-type: none"> <li>・授業改善への取り組み</li> <li>・主幹教諭の指導助言により、個々の教員の問題解決能力が育つとともに組織力の向上につながっている</li> <li>・人材育成機能の高まり</li> <li>・人材育成の推進役として校内研修を企画実施し、一人一人が校務に対して意欲的になった</li> <li>・校務のパイプ役として連絡調整することにより、主任層の役割の明確化や職務内容の連絡調整が円滑になり職員の意欲が向上している</li> <li>・職員の学校経営に対する思いが校長まで届きやすくなることから個々の学校経営参画意識を高めることができた</li> <li>・教諭等のリーダーとしてきめ細かな指導助言がなされ、人材育成が図られると共に、教諭の負担軽減が図られ、児童生徒に向き合う時間の拡充につながった</li> <li>・主幹教諭が学級担任と一緒に関わることで、問題の早期解決につながり、学級担任の時間的精神的負担が軽減された</li> <li>・校務が整理されたことにより、教員が子どもと向き合う教育が進んだ</li> <li>・一般教職員の負担軽減 <ul style="list-style-type: none"> <li>・担任が児童生徒とかかわる時間が増加した</li> <li>・主任の業務の一部を主幹教諭が担当することで主任の業務が軽減された。その結果、主任は各教員へより適切に指示ができ、校務分掌の時間が短縮され、補充学習や面談など児童生徒に対応できる時間が増えた</li> <li>・教頭がゆとりを持って地域との連携にあたるようになり、開かれた学校づくり、信頼される学校づくりが進んだ</li> <li>・教頭の業務量が軽減され、より組織的な学校運営がなされるようになった</li> <li>・対外的な窓口となることで教頭の負担軽減につながった</li> <li>・主幹教諭が教頭の担当業務の一部を担うことにより、教頭の負担が軽減され、その分、教頭は教諭の学習指導や生徒指導への指導助言に専念できるようになった</li> <li>・主幹教諭への教頭の業務、権限等の委譲が進み、教頭に校長を補佐する時間的なゆとりが生まれている</li> <li>・副校長及び教頭の職負担が軽減し、その分副校長、教頭が学校管理に集中することができるようになった</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職務内容の不明確さと管理職の認識不足が見られる</li> <li>・配置の意義に対する管理職の理解度差による活用の学校間格差</li> <li>・主幹教諭がその機能を十分果たすためには、校長によるマネジメントが不可欠である</li> <li>・校長からの指示が不明確な場合、主幹教諭が効率的に動くことが困難な学校が一部あった</li> <li>・主幹教諭が教務主任もしくは生徒指導主任を兼ねていることから、業務が多くなる傾向があり、主幹教諭のメンタルヘルスなど管理職がサポートする必要がある</li> <li>・配置の意義について教職員全体への理解</li> <li>・主幹教諭と教務主任の職務上の違いが、職員には十分浸透していない</li> <li>・主幹教諭の役割が一般教員に十分理解されていない場合、主幹教諭が機能的に役割を果たすことが困難な学校が一部であった</li> </ul>
保護者・地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保護者や地域住民への円滑な対応</li> <li>・保護者、住民からの意見、要望等への対応</li> <li>・外部機関、保護者等との対応を組織として行う</li> <li>・学校運営に積極的に参画するようになり、校内での連絡調整役として地域や保護者対応にも機動性や多面性が発揮された</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保護者、地域、関係機関等の認知度不足</li> </ul>
主幹教諭本人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自覚及び責任感</li> <li>・一定の権限と責任をもって学校運営にも参画することにより意欲が向上している</li> <li>・本人のモチベーションが高まった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「主幹教諭とはどのようなことをする人か」という基本的に問いに答えられるように継続的な研究が必要である</li> <li>・職務内容等が各学校の状況に応じて異なることから、一般化が難しい</li> <li>・教頭との役割の違いの明確化</li> <li>・各学校の状況に応じ、主幹教諭が所掌する校務の範囲や役割、教頭や主任等との機能分担をより明確にすること</li> <li>・主任を兼ねている場合、主任業務に多くの時間がとられ、主幹教諭本来の機能が果たせないことがある</li> <li>・管理職ではないという立場上、一般教員への対応の在り方に苦慮している</li> <li>・仕事量が増えた（文書の点検、事務作業、会議への出席など）</li> <li>・過重負担または遂に何をすればいいのかわからないという状況が起こっている</li> <li>・主幹教諭に業務が集中する傾向がある</li> <li>・授業時数が多く、校務分掌間の連絡調整をタイムリーに行えないことがある</li> <li>・授業を通じて教諭に指導、助言できる反面、負担感がある</li> <li>・業務量の調整</li> <li>・有能な教員の授業時間数を軽減することとなり、教科指導等の面でマイナス</li> <li>・主幹教諭間の連携が不十分</li> <li>・主幹教諭としての研修</li> </ul>

教育委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定規模以上の小中学校すべてに配置したいが、財源がないため、現状の人数にとどまっている</li> <li>・都道府県の財政状況に影響され、現在は配置が少ない</li> <li>・主幹教諭の役割に期待する声大きいがそれに応えるだけの増員が見込めない</li> <li>・配置拡大の要望はあるが、加配との関係で対応せざるを得ない</li> <li>・国の定数措置が増えず、配置計画が進まない</li> <li>・人事異動における適正配置</li> <li>・主幹教諭を大規模校を中心に配置しているため、中規模校以下の多い地域のうち配置していない地域があることから地域的バランスを欠いている</li> <li>・主幹教諭等の人事異動が硬直化しやすい</li> <li>・配置校に限られるため、人事異動が行いにくい</li> <li>・主幹教諭の教頭登用がない場合、人事異動や年齢に課題が出てしまう</li> <li>・主幹教諭を、各学校の教務主任から選ぶことが多く、結果として異動が困難になってしまう</li> <li>・教頭候補者を配置しているため、在任期間が1~2年と短くなっている</li> <li>・計画的な研修</li> <li>・安定した人材の発掘</li> <li>・後任の人材育成</li> <li>・加配する非常勤講師の学習等の指導力の向上</li> </ul>
-------	---

主幹教諭本人に関する成果としては、第1に学校経営への参画に対する自覚や責任感が高まっていること、第2に職務に対するモチベーションが高まっていることが指摘されている。その一方で課題としては、第1に職務内容が不明確であること、第2に業務負担の増加、第3に管理職でない立場での一般教職員への対応の難しさ、第4に授業を担当をすることによる負担感とタイムリーな対応や指導助言が出来ないこと、第5に主幹教諭間の連携などが指摘されている。

教育委員会に関する成果の指摘はなかった。その一方で課題については、第1に学校からの要望に対応できるだけの予算が確保できないこと、第2に国の加配措置等が不透明なこと、第3に人事異動の困難さ、硬直性、第4に人材確保及び育成などが指摘されている。

上記の課題に対する対応策に関する回答として最も多かったことが、研修の充実である。主幹教諭だけでなく、管理職や一般教職員に対しても主幹教諭の職務や主幹教諭を活用するためのマネジメント等に関する研修の充実を図ることが重要であると指摘されている。また人材育成、発掘という点については、校長や市区町村教育委員会との密な連携や人事情報の交換、共有を図ることが重要であると指摘されている。人事の硬直性については、主幹教諭の自主降格制度を取り入れるや学校規模にこだわらない配置をするなどが指摘されている。財政面については、加配教員や非常勤講師の確保を図る安定した財政基盤の確立が重要であると指摘されている。

## 5. ミドル層を活かした学校経営の取り組み

前述の調査結果からも主幹教諭は、組織的な学校経営を行っていく上で要となる重要な職であることが明らかとなった。しかしその一方で主幹教諭を配置すればうまくいくというものでもないことが課題からも把握できる。すなわち、主幹教諭を活かすための校内組織や管理職のマネジメント能力等の条件整備が重要である。

そこで本稿では、主幹教諭というミドル層を活かした学校経営を行うための条件整備の

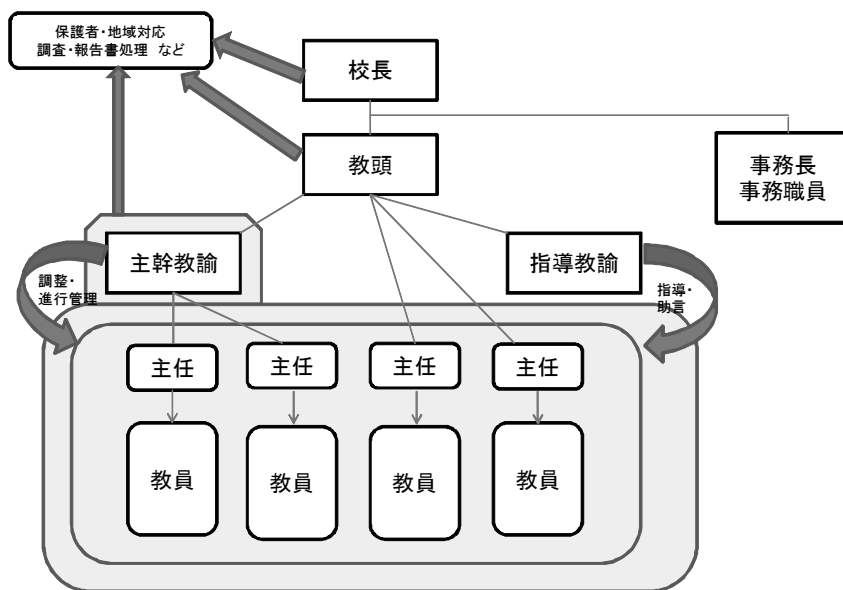
在り方について考察をするために、主幹教諭が法制度化される以前から「主幹」という職を配置し、法制度化後は主幹教諭を制度化し、ミドル層を活かした学校経営に取り組んでいるA県を取り上げる。

### (1) 制度化の目的

A県では、法制度化まえの2004年度より「主幹」を配置し、従来の主任を機能させ、学校運営の強化を図ることを目指していた。法制度化後は、給与制度の改定等の準備を行い、2009年度より主幹教諭を制度化した。

A県では主幹教諭は「教頭のように校務全般を整理するものではなく、校務運営を組織的、機動的に行うため、校務の一部を整理する職」として導入された。A県においては、図1に示すような図を示し、特定の校務＝“ライン”を担当する職として、教頭との棲み分けの明確化を図っている。これは各学校が課題としていることや重点化を図りたい事項について強化をすることを可能にするためである。すなわち、教頭は全体を担当し、主幹教諭は特定の課題を担当するという形での棲み分けを図ろうとしているのである。

<図1> A県における「新しい職」配置の場合の学校運営（イメージ図）



(出典) A県教育委員会教育長「学校における組織運営体制及び指導体制の充実について(通知)」、平成22年3月30日、4頁より作成

また、法制度化以前の「主幹」との違いについても整理している。「主幹」は上司の命を受け、所定の校務を整理するものとして、学校においてあらかじめ定めた校務に当たるものであったが、主幹教諭は、校務の一部を整理する職として次の4点に当たるとしている職として従来の「主幹」との違いを明示している<sup>(4)</sup>。

- ・校務に関する企画立案や意思決定への参画
- ・校務整理、校務分掌間の調整、進行管理

- ・ 調査、報告書の作成、処理
- ・ 保護者、地域など外部への対応

## (2) 配置の現状

A 県では、下記に示す学校規模を基準として原則各校 1 名の主幹教諭を配置している。

- ・ 小学校：18 学級以上
- ・ 中学校：15 学級以上
- ・ 高等学校：18 学級以上
- ・ 特別支援学校：部主事に主幹教諭を充てるため部の数の配置（複数配置）

主幹教諭の選考は、教頭選考とあわせて実施されている。教頭の候補者の中から主幹教諭が任用される。平成 23 年度現在の A 県の配置人数は 156 名で、学校種ごとの内訳は次の通りである。

- 小学校：53 名
- 中学校：24 名
- 高等学校及び中等教育学校：31 名
- 特別支援学校：48 名（部主事として）

<表 9> A 県の主幹教諭の専決事項（県立学校）

項目	具体的な専決事項
教務関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教科指導に係る生徒・保護者への案内</li> <li>・ 教科指導関係上の案内</li> <li>・ 週単位時間割の決定、作成（臨時時間割を含む）</li> <li>・ 考査時間割の決定</li> <li>・ ノーチャイムデーの設定</li> <li>・ 日課変更の決定</li> <li>・ 定期考査の決定、作成</li> <li>・ 成績処理日程の確定</li> <li>・ 成績会議資料の承認</li> <li>・ インターシッポの指導内容の承認</li> </ul>
部活動関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 部費等納入、遠征等に係る保護者宛文書</li> <li>・ 部活動に係る本校生徒の校内施設使用の許可</li> <li>・ クラブの大会への出場申し込み</li> <li>・ 各部活動公式戦における出場者登録</li> <li>・ 各部活動に係る保護者宛文書</li> <li>・ 部活動に関する生徒及び保護者宛て文書の配布（HP への掲載を含む）</li> <li>・ 考査期間中の部活動の許可</li> <li>・ 「部だより」発行</li> <li>・ 体育館利用クラブの活動日調整</li> </ul>
生徒指導関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生徒指導関係文書の作成（休業中の過ごし方など）</li> <li>・ 生徒指導上の諸問題等月例報告</li> <li>・ 生徒の委員会活動</li> <li>・ 生徒集会</li> <li>・ 自転車通学許可</li> <li>・ マナーアップ通信発行の承認</li> </ul>
進路指導関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 進路関係通信の発行</li> <li>・ 外部アンケートへの回答</li> <li>・ 進路指導関係の通信の発行</li> <li>・ 進路診断会議資料作成</li> <li>・ 実力テスト等分析会資料作成</li> <li>・ 大学等の一般入学における出願先</li> <li>・ 生徒集会（難関大学集会等）の実施、案内</li> <li>・ 業者模試の時間割及び案内</li> <li>・ 校内模試の時間割作成</li> <li>・ 就職内定状況等月例報告</li> <li>・ 大学等公開講座の受講申し込み</li> <li>・ 進路選考会議の企画、立案、調整の承認</li> <li>・ 中高大連携に係る企画の承認</li> <li>・ 総合的な学習の時間の内容調整</li> </ul>
保健関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保健便りの発砲</li> <li>・ 生徒保健委員会の通信の発行</li> <li>・ 生徒健康診断の計画及び実施</li> <li>・ 生徒の委員会活動（保健委員会、環境美化委員会）の指導</li> <li>・ 清掃分担表の作成</li> <li>・ 体力テスト及びアンケートの実施</li> <li>・ 校内美化に係る活動の承認</li> </ul>

(出典) A 県教育委員会教育長「学校における組織運営体制及び指導体制の充実について（通知）」、平成 22 年 3 月 30 日、11 頁

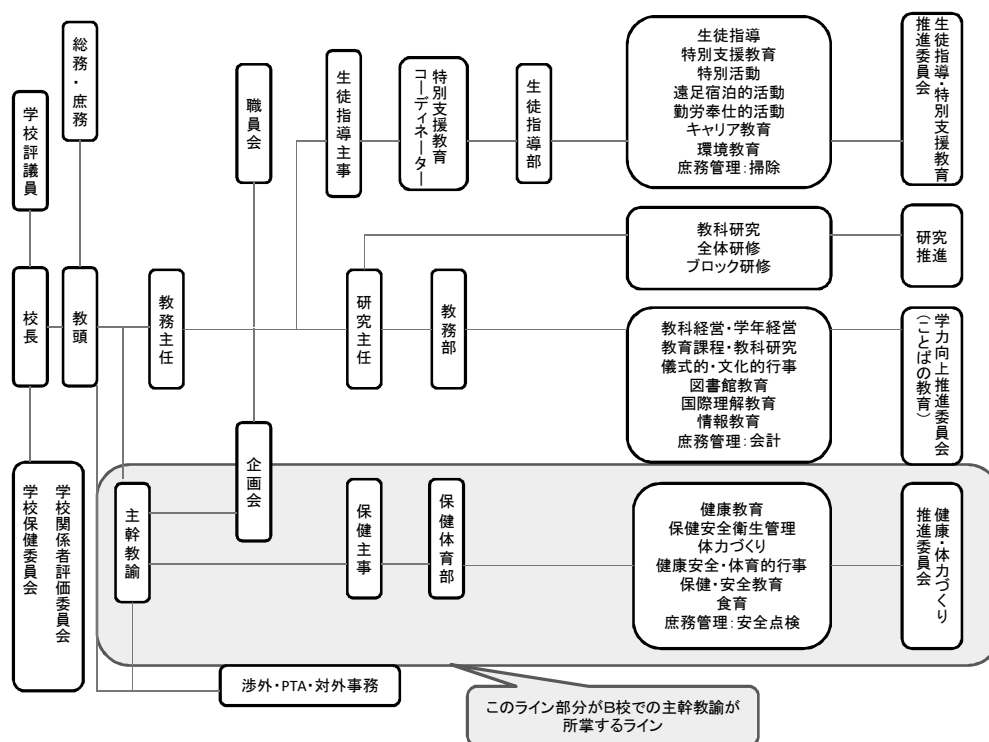
## (3) 職務内容

主幹教諭の職務は、学校の状況により各学校の校長の判断で決められる。A 県教育委員会では、職務の明確化を図るため、校長が自らの権限に属する事務の一部について主幹教諭に専決させることができると規定し、各学校において校長が何を専決事項とするかを決定することとしている。専決事項は、軽易な又は定期的な調査、報告、通知、照会、回答、届出等のうち校長が指定するものと規定している<sup>(5)</sup>。具体的には、導入校での取り組みを参考に具体的な専決事項（表 9）を示している。

例えば、B 小学校では、主幹教諭の所掌を保健体育部として、図 2 のような校内組織を設置している。主幹教諭が自らの職務内容を見直し、今年度の職務内容として表 10 に示す事項を掲げている。そして、年度当初に全教職員に伝達した。

A 県では、組織的な学校運営を進めために校長の権限を強化しており、それを支え、教職員との間の“パイプ役”となる存在として主幹教

<図 2> B小学校における校内組織



(出典) B小学校『平成 24 年度学校要覧』より作成

論の役割に期待している。そのために、従来の「主幹」とは違い、各学校の特定の課題に応じて設定された事項について所掌するという意味で“ライン”という考え方を示し、そのラインに沿った校務の一部をつかさどる役割が期待されている。

このような役割を果たすためにA県では、求められる教職員像とそれに対応した期待される役割と具体的な行動例を提示している<sup>(6)</sup>。主幹教諭に期待される役割としては、学校経営目標の達成に向けて、担当する校務に関する企画・立案に参画し、組織的かつ効率的な校務運営を推進するとともに、教育指導上の課題に対して、他の教職員への指導助言や機動的な対応をすることができることと規定されている。その上で、求められる教職員像としては、普遍的な事項として、第1に高い倫理観と豊かな人間性をもっている、第2に子どもに対する教育的愛情と教育に対する使命感をもっている、第3に専門性を発揮し、的確に職務を遂行できる、第4に社会や子どもの変化に柔軟に対応できるという4点を掲げている。また、新たな「教育県A県」の創造に向けて特に求められる事項に対応した教職員像として、第1に確かな授業力を身に付けている、第2に豊かなコミュニケーション能力を有している、第3に新たなものに積極的に挑戦する意欲をもっている、第4に他の教職員と連携・協働し、組織的に職務を遂行できるという4点を掲げている。それぞれに対応して具体的な行動例が示されている。具体的には、下記のような内容である。

<専門性を発揮し、的確に職務を遂行できる>

- ・教科指導、生徒指導等に関して専門的な知識、技能を有し教科指導等に活かしている
- ・担当する校務に関して専門的な知識、技能を有し、企画、立案を行い関係者間の調整、



進行管理を行うとともに、関係教職員に指導助言を行っている

- ・学校経営目標や幼児児童生徒の実態等を踏まえ、校務分掌等の計画を作成し指導するよう、関係教職員に指導助言を行っている
- ・計画性をもって正確、迅速、効率的に職務を遂行している

<表 10> B小学校の主幹教諭の職務内容

校務の一部	平成23年度	平成24年度
校務に関する企画立案や意思決定への参画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企画委員会、職員会議、職朝・暮会の運営（議事の調整、進行）</li> <li>・決定事項の周知（企画委員会報告など）</li> <li>・学校評価、不祥事対策委員会の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企画委員会、職員会議、職朝・暮会の運営（議事の調整、進行）</li> <li>・決定事項の周知（企画委員会報告など）→可視化</li> <li>・学校評価、不祥事対策委員会の推進（一人一人が自ら取り組む）</li> </ul>
校務の整理、校務分掌間の調整、進行管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・校務分掌の校務停滞の改善、代理（特に教務部）</li> <li>・起案文書全てのチェック</li> <li>・教育委員会等の文書の整理→事務への返却、担当者・児童への配布</li> <li>・旅行の根拠文書づくり</li> <li>・学級、学年、保健だよりのチェック→先行専決</li> <li>・職員室の板書（予定の可視化）</li> <li>・職員室、印刷室の環境づくり</li> <li>・来客者への対応（立て看、駐車場の整理）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・校務分掌間の調整（分掌が取り組まない校務の明確化、一時的代理）</li> <li>・起案文書のチェック（所掌する校務分掌中心）</li> <li>・教育委員会等の文書整理→事務への返却、担当者・児童への配布</li> <li>・旅行の根拠文書づくり</li> <li>・学級、学年、保健だよりのチェック→先行専決</li> <li>・職員室の板書（予定の可視化）</li> <li>・年間行事の把握、調整→周知 提出期限の把握→周知</li> <li>・職員室、印刷室の環境づくり</li> </ul>
調査、報告書の作成、処理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下校予定時刻書の作成</li> <li>・学校だよりの一部作成</li> <li>・学年、学級会計の監査</li> <li>・全国、基礎基本、町内学力テスト</li> <li>・学校日誌の記録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・月別行事予定、下校時刻予定の調整→作成→周知</li> <li>・学校だよりの一部作成</li> <li>・学年、学級会計の監査</li> <li>・学校日誌の記録</li> <li>・全国等の学力調査の処理</li> </ul>
保護者、地域名d外部への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PTAの幹事（常任委員会の案内、レジュメ、報告書の作成、配布）</li> <li>・セクハラ、体罰相談室窓口</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PTAの幹事（常任委員会の案内、レジュメ、報告書の作成、配布）</li> <li>・セクハラ、体罰相談室窓口</li> </ul>
児童の教育をつかさどる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5、6年理科（週12時間） （5年理科：週3、5年書写：週1、2年国語：週1）*主幹補充が当てる</li> <li>・一時期、5年理科3時間追加、生徒指導主事兼務（道徳など）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6年理科（週9時間） （教務主任の授業週5時間：主幹補助が当てる）</li> </ul>

（出典）B小学校、「主幹教諭の校務を見つめ直す」、平成24年4月4日より作成

#### （4）成果と課題

A県における成果としては、第1に管理職と教員との間の中間管理職としての“パイプ役”となり、学校全体での意思疎通がしやすくなったこと、第2に事前の相談が出来ることにより主任の職が楽になったこと、第3に管理職の人材育成につながっていること、第4に学校の危機管理体制が骨太になったことなどがあげられる<sup>(7)</sup>。

その一方で課題としては、第1に任期の問題である。教頭職の候補者であることから、1年くらいで異動してしまう。そのため、本人も管理職も“教頭見習い”的な意識で扱ってしまい、人材育成という点では機能しても、組織的な活用が十分出来ていないという課

題がある。第2に“ライン”制という位置づけが十分に学校現場では浸透していないと言うことである。学校や町教育委員会においてもこの点は課題として指摘された<sup>(8)</sup>。今後、“ライン”制という形で主幹教諭をどのように組織内に位置づけ、実際の学校経営において機能させていくための管理職及び主幹教諭自身の意識啓発及び経営能力の開発が課題である。第3に継続的かつ安定的な配置の問題である。現在A県では、前述したような配置の基準を持っている。また教員定数の中で配置される。基準を下回った場合は配置されないため、校内組織体制を作り上げるのに対応が困難となる。

## 6. まとめ

都道府県及び政令指定都市へのアンケートから明らかとなった組織運営上の課題に対する対応策として、A県が実施している“ライン”制という考え方は1つの方向性を示していると考えられる。すなわち、専決事項等により職務内容を明確化した上で、校務分掌上における主幹教諭の位置づけが明確となり、関係者同士の役割分担等の関係性を学校全体で把握することが出来るからである。

管理職と一般教職員との間の中間的な機能を果たすというミドル層としての主幹教諭の機能は、組織的な学校経営を行っていく上で重要である。末松裕基氏は「主幹教諭は、あくまで本務校を足場にしたプレーイング・マネジャーである」<sup>(9)</sup>と指摘している。また、菱村幸彦氏は「主幹教諭は、経営層である校長・副校長・教頭と実践層である教諭等との調整的役割を担い、教諭等をリードしていく中間層と位置づけられる」として、「校長（副校長）・教頭に対する補佐機能、担当校務の調整機能、一般教員に対する指導・監督機能」等を具体的な機能として提示している<sup>(10)</sup>。B小学校の教頭は「主幹教諭は“学校のセンター”である。授業も担当し、かつ教職員を常に見ているので管理職だけでは気付かない情報を届けてくれる重要な存在である」と述べた<sup>(11)</sup>。

このようなミドル層としての機能を果たすためには、学校内の組織体制、管理職の経営能力、一般教職員及び保護者、地域の理解、そして主幹教諭自身の“フォロアー”としての経営能力の育成が重要であると考えられる。そして今後は、管理職のリーダーシップとミドル層のフォロアーシップの機能がバランスよく円滑に機能していく学校の組織開発が必要であると言える。

### <注>

(1) 拙稿「『新しい職』を活用した学校組織マネジメント改革—先進自治体の取り組みを参考に—」、『学校組織開発と教職員配置の在り方に関する総合的研究 第一年次報告書』、2011年、55-83頁

新しい職の導入に関する政策動向や新しい職の実践例についてはこちらを参照

(2) 主要なものとしては、下記のもものが代表的である。また、『週刊教育資料』では、2008年4月から6月にかけて「主幹教諭、指導教諭、主任の「しごと」という連載（11回）をもうけ、様々な自治体での実践事例を紹介している。

浜田博文編著、『「新しい職」をいかす校長の学校経営』、教育開発研究所、2010年  
水本徳明、「『新しい職』制度化の意義と課題—主幹教諭を中心に—」、『現代学校経

営論集』28号、2010年、1-9頁

川口有美子、「『新しい職』をめぐる議論と実態に関する一考察—教育委員会の多様な対応と課題に着目して—」、大塚学校経営研究会、『学校経営研究』第35巻、2010年、36-50頁

加藤崇英、「『主幹教諭』の機能を活かす学校経営の推進」、『教職研修』38(3)、2009年、34-37頁

(3) 文部科学省「学校教育法等の一部を改正する法律について（通知）」、2007年

(4) A県教育委員会「学校における組織運営体制及び指導体制の充実について（通知）」、平成22年3月30日、1頁

(5) 前掲書、5頁

(6) A県教育委員会「主幹教諭及び指導教諭に係る勤務評定の取扱い等について（通知）」、平成21年3月31日、別紙2

(7) 成果と課題については、A県教育委員会教育部学校経営課関係者、同県B町教育委員会教育長、B町立B小学校教頭及び同校主幹教諭へのヒアリング調査（平成24年12月5日、6日実施）とヒアリング調査時の収集資料を基に作成

(8) B町教育委員会教育長は、主幹教諭の位置づけの課題を次のように指摘した。管理職とは、①組織上の管理職（職務命令が出せるか）、②給与上の管理職（管理職手当が支給されているか）、③勤務時間上の管理職（労働基準法上の管理の地位にあるか）、④労使関係上の管理職（地方公務員法上の使用者としての地方公共団体の利益を代表する管理職員等）という4つの側面があるが、主幹教諭は所掌する校務の整理に当たって教諭等に職務命令を発することができるという意味で、①の組織上の管理職にあたるが、他の3つの側面は該当しないため「4分の1管理職」という中途半端な立場にある。しかし、4分の1であっても管理職として位置づけられ、全体を把握すべき立場にあるにもかかわらず、所掌する“ライン”のみを担当すればよいという大きな矛盾を感じているということである。

(9) 末松裕基「主幹教諭に期待する役割・職務・機能—副校長・教頭・主任・一般教諭との役割関係」、浜田博文編集『「新しい職」をいかす校長の学校経営』、教育開発研究所、2010年、30頁

(10) 菱村幸彦「“主幹教諭”のための加配措置」、『教職研修資料 教育情報板』、教育開発研究所、2008年

(11) B町立B小学校教頭へのヒアリング調査（平成24年12月6日実施）

植田 みどり（国立教育政策研究所）

## 第3章 公立学校管理運営実務再考

### はじめに

日常的な行政事務としての教育事務は、具体的には学校の管理運営業務の中で執行されている。しかし、国レベルであれ地方レベルであれ、いったん立案・決定された教育政策が実施されるのはまさに個々の学校や教室の中であって、この政策実施（policy implementation）過程の重要性に関していえば、これまでの日本の教育政策研究・教育行政研究においてこれが十分に考慮されてきたとは言い難い。いわゆる「現場」レベルの判断が常に正しいわけではないが、本稿は学校という組織の特性を踏まえた日本の学校管理運営について、従来とは少し異なった観点からの見方を示す。

まず、1990年代以降の教育改革の方向性を確認し、その背景にある公的組織の管理運営理論を概観する。次に、公的組織の中でも公立学校組織の特殊性と、教育政策の実施はそのような組織にゆだねられてきたことを確認する。これまで多様なアプローチから、学校組織の特殊性を説明した理論が種々提起されている。その中から代表的なものを紹介する。そこで学校、あるいは学校という組織の中核業務を特定することの困難さと必要性に言及する。

最後に、筆者のいう学校管理運営手法において学校事務職員に期待される役割について私見を述べる。

### 1 出口管理型の教育行政手法

#### 1.1 教育改革と学校運営

小川・勝野（2012）は、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」と、2005年の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」を引用して、今日の教育行政手法が「出口管理型の教育行政手法」に転換していることを以下のように指摘する。

1990年代以降の教育改革は、学校の自主性・自立（律）性の確立が基調になる。学校の自主性・自立（律）性の確立が唱えられた背景には、「外的」要因と「内的」要因がある。「外的」要因は、1990年代以降に本格的に展開される政府主導の分権・規制改革等の構造改革である。…（中略）… 他方、「内的」要因としては、2002年度から実施された学校完全週5日制と「ゆとり」教育を謳った新教育課程の実施等がある。…（中略）… 臨教審等の1980年代改革が、教育行政と学校の間における既存の権限配分やシステムを前提に学校の自己革新能力の向上を期待したものとは違い、1990年代以降の改革は、出口管理型教育行政手法への転換に伴う学校の権限拡大を担保した学校の自主・自立（律）化の指向を持つ。そうした改革の方向は、教育行政と学校の新たな関係構築を図り、地域づくりと結びついた教育・学校の刷新をもたらすのか、あるいは、教育行政主導による評価を通じた新たな学校管理の方略になるのか、その捉え方は多様である。

【小川 勝野, 2012, p.17】

さらに、出口管理型の教育行政手法が浸透するにつれて、「学校が明確な教育方針と目標（一部には具体的な数値目標を掲げることも推奨）を設定し、その目標を効率的に達成していくために学校内組織

の系列化を図って機動的な学校運営を推し進める」のが、近年の学校経営改革の特徴であるという【小川 勝野, 2012, p.23】。

具体的には、学校評価や教員の人事評価、教育委員会の自己点検評価などの施策を想起すればわかりやすい。より顕著な形態の出口管理型教育行政手法は、後述するようなアメリカにみることができる。

## 1.2 政治主導の政策決定と首長中心主義

近年の日本の教育行政手法にはほかにも注目すべき変化がある。第1に国の政策決定過程における政治主導の理念からの影響である。そして制度的にもこのことを補強したのが、2001（平成13）年1月の中央省庁再編と、そこでの内閣機能の強化であった【小川 勝野, 2012, p.37】。もっとも、これ以前にも、文部大臣（当時）の諮問機関として政令で設置されてきた各種審議会（たとえば中央教育審議会など）があるにも関わらず、総理大臣のもとに、たとえば臨時教育審議会（1984（昭和59）年9月～1987（昭和62）8月）や教育改革国民会議（2000（平成12）年3月～2001（平成13）年4月）が置かれたことはあった。しかし、2001年の中央省庁等改革では、内閣機能の強化を目的として内閣府が新設されたこと、また、内閣府に置かれる「重要政策に関する会議」としての経済財政諮問会議のほか、各種審議会等<sup>i</sup>が、「国と地方及び官と民の役割が錯綜する分野である教育行財政改革の課題を共通して取り上げた」ことをもって、「内閣主導のトップダウン型政策決定」がかたちづくられていった【小川 勝野, 2012, p.38】。

第2に、地方レベルでの政治主導の動向も無視できない。従来、公教育サービスの分野においては、教員をはじめとした教育専門家や、地方自治体の教育行政のガバナンスの主体としての教育委員会に多くの事項・領域に関する決定権が委ねられていた。これに対して一部の自治体首長から問題提起がなされている。具体的には「大阪府教育行政基本条例」・「大阪府立学校条例」・「大阪府職員基本条例」（いずれも平成24年3月23日可決）、また大阪市の、「大阪市教育行政基本条例」・「大阪市職員基本条例」（いずれも平成24年5月25日可決）、「大阪市立学校活性化条例案」（平成24年7月27日可決）を想起できよう。もっとも、以前にも教育委員会制度そのものに対して地方自治体の首長経験者などからの批判はあった（たとえば【穂坂, 2005】など）。しかし前述の各条例は、現場レベルへの一定権限の付与とその業績ベースによる評価・報酬のしくみを鮮明にした点で、ここでいう「出口管理型」の教育行政手法にさらに近いものとなった。

このような、地方自治体の首長が教育委員会制度あるいは学校教育の質保証について直接的に干渉しようとする動きは、米国では首長中心主義（mayor-centrism）といわれ（Henig & Rich, 2004）、前述した日本での動向にやや先行して米国内の主要な大都市で見られ、いまなお続いている。教育行政が一般行政から相対的に独立している日・米の教育行政・教育政策環境において、首長のリーダーシップと教育行政の独立性との関係が相次いで注目されている点が興味深い。そしてまた米国では、学力テストの成績などをもとに、公立学校教育の達成度や成果を測定し、次なる施策の展開やさらなる資源投入の合理的な根拠として活用すべく、出口管理型の教育行政手法がこの数十年採用されてきた。そのうち最近の枠組みが、No Child Left Behind法に代表される連邦政府の教育補助金プログラムであり、この補助金を受ける各州政府は州統一学力テストを実施して、基本的にすべての児童生徒が州の定める一定水準に達するよう努力し、毎年のテスト結果でこれを証明しなければならない<sup>ii</sup>。

### 1.3 ハイステイクスな評価

出口管理型の教育行政手法と政治主導の意味づけを考える前に、評価結果の活用の側面について補足しておきたい。出口管理型の教育行政手法では組織があらかじめ定めた目標の達成度を測る必要が生じる。このような業績（パフォーマンス）に依拠した評価の枠組みは、組織全体あるいは個人の業績改善を促すために動機づけ（インセンティブ）や制裁（サンクション）のしくみがセットされやすい。この場合、業績達成度などの評価結果が、ある社会での利益・価値・資源を配分する際の合理的な配分基準となりうる。たとえば学力テストが、進学に際しての入学者選抜に用いられ、当該学校への予算配分や教員の給与額や身分保障に反映されたりする可能性がある。こうした場合の業績評価手法は一般的に業績測定（performance measurement）が導入されやすい（McDermott, 2011, p. 18）。すなわち、評価結果が客観的であればあるほどそれに即した資源配分の結果についても、容易に社会全体の合意を得ることができることと認識されやすい。それに伴って学力テストもハイステイクス（high stakes）化していくから（McDonnell, 2004）、成果や目標達成度の評価結果が希少資源の配分に結びつくことになる。

学力テストのハイステイクス化は、日本では入学試験制度以外では、まだ一般的とはいえないし、まれに実施されることがあっても多くの批判にさらされることになる。たとえば、東京都足立区では、2007年度の学校配分予算の一部（「特色ある学校づくり予算」）の算定において、区独自の学力テストの成績をもとに学校を4段階にランク付けして配分する方針を打ち出したことがある<sup>iii</sup>。この方針はほどなく撤回され、ランク付けをしたうえでの配分方法にはしなかったものの、特色づくり予算の配分で成績伸び率は考慮されることとなった。しかしその後、テスト実施中の不正が発覚したこともあって、翌年には予算配分とリンクさせる方法も廃止している<sup>iv</sup>。

また、資源配分との結びつきはなかったまでも、全国学力テストの結果公表をめぐって、市町村別・学校別の結果の開示請求に対する開示決定の是非をめぐる議論があったことも想起できよう。市町村別、学校別の結果開示・公表を自治体の首長の側が肯定し、教育委員会側が否定するといった構図になったのであるから、こうした事例により従来からくすぶっていた、自治体首長と教育委員会あるいは学校教育関係者との対抗関係が顕在化されたともいえる。

ところで、このような出口管理型の行政手法は教育に限ったことではなく、各地方自治体の首長部局では毎年、行政評価（事務事業評価）を実施して、各部局が担当する事業の成果をさまざまな評価指標に基づいて自己評価している。事務事業評価の場合、教育委員会事務局もその例外ではないが、各学校レベルにまで行政の事務事業評価が貫徹しているわけではないことは周知のとおりである。むしろ学校には、学校評価の枠組みが教育業界の中から独自に用意されている。そこで次に、学校という組織と一般行政組織との違いを念頭に置きながら、出口管理型の行政手法がどちらに対しても要請されてくる必然性を検討してみたい。

### 1.4 アカウンタビリティ・システムの類型

公的部門（パブリック・セクター）の組織と私的部門（プライベート・セクター）の組織の特性の違いは行政学の長年の関心事項であった（Radin, 2012）。ただし、民間企業でも大規模な組織となってしまうものは、行政機関となら変わらない官僚制的組織運営がなされている。本研究課題の関心からは、公的機関の中でも公立学校という組織はどういうものかを考えてみる必要がある。はじめに、公的機関がどのような役割を期待され、どのようにそれに応えようとするかについて見ておく。

近年、公立学校実務の世界でも広く使われるようになった「アカウンタビリティ」は、組織や個人の行為が問われた際にそれに応答する責務（answerability）と理解できる（Romzek & Dubnick, 1987, p.

228)。一般的には、組織や個人に期待されている役割に対してその問責の程度に応じて説明できればそれでよいが、公的機関の場合、期待を寄せてくる源泉が一つではない。以下の表に示すマトリクスでは、期待を寄せてくる源泉が組織内部か組織外部か、そのコントロールの程度が強いか弱いかによって、公的機関でのアカウントビリティ追求のシステムが表1に示すように、4つのタイプに区分されている。

表1 アカウタビリティ・システムの4類型

		公的機関に対するコントロールの源泉	
		内部	外部
公的機関の行為へのコントロールの程度	高い	官僚制的アカウントビリティ	法的アカウントビリティ
	低い	専門職的アカウントビリティ	政治的アカウントビリティ

(Romzek & Dubnick, 1987, p. 229)

この表のうち、官僚制的アカウントビリティは公的機関にもっとも普通に見られるアカウントビリティ・システムであり、組織・職員に対する期待はその行政組織内部のトップレベルが決めた優先度の高い目標を達成できたかどうかになるから、コントロールの源泉は内部にある。しかも行政組織・職員に対してはヒエラルキーのシステムを通じた広範囲で強い統制を伴う。首長部局の執務体制を想起すればわかるように、組織の責任者と部下の担当職員との関係は緊密な監督関係となる。

組織・職員に対するコントロール（統制）の強さという点では法的アカウントビリティも似ている。ただし法的アカウントビリティの場合、組織・職員は当該組織外部の、立法や司法の領域に属する組織・個人からの統制を受けることになる。したがって組織の責任者と担当者との関係は立法権者と法の執行者との関係になる。

政治的アカウントビリティ・システムは、公選職の者とその支持者たる有権者との関係に似て、行政官が誰の利益を代表しているかが統制の源泉となる。一言でいえば「応答性」(responsiveness)が重視されるアカウントビリティといえ、その応答する相手とは、組織外部の、一般市民、政治家などの公選職、政治的に任命される行政組織の長や、利益団体である場合もありうる。

最後に、専門職的アカウントビリティ・システムは、公的組織が技術的に難しい課題、複雑な課題に対処する場合にとられる形態であって、学校のアカウントビリティもこれに該当する。

専門職的アカウントビリティ・システムの場合、組織は専門的スキルをもった職員を雇用し職務遂行のために必要な自由裁量を付与するので、統制の程度は相対的に低い。その一方で成果について責任を問うことになる。このため組織の活動に対するコントロールの源泉が組織内の専門的職員自身にあるという意味で内部的ではあるが、まれに、それぞれの専門的職能団体が設定する専門家としての行動規範や規律が影響を与えることもある。

専門職アカウントビリティ・システムでの組織の責任者と実務担当者との関係は素人と専門家との関係になる。すなわち、政治的アカウントビリティ・システムが「応答性」を特色としていたのに対して、専門職アカウントビリティは「敬意」(deference)を特色としている(Romzek & Dubnick, 1987)。もとより公立学校の責任者たる校長も、もともとは教員としての専門性をもつ者が大半なのではあるが、

所属の教員個々人の職務は各教室空間内での教育活動を中心として果たされているわけだから、官僚制的アカウントビリティ・システムのような緊密な監督関係は成り立たない。おおむね責任者は事後的に指導監督することになる。逆に、日本で言えば教育委員会事務局レベルの組織であれば、そこに官僚制的アカウントビリティ・システムがとられたとしてもなんら不都合はなく、一般行政部局と同等の組織運営原理が作用している。

これらの4つのアカウントビリティ・システムは、いずれも、現代社会の中で変容を迫られており、旧来のようなアカウントビリティの果たし方だけではすまされなくなりつつある。専門職アカウントビリティだけを取り出してみても、前述した専門職への「敬意」を前提としたアカウントビリティ・システムに対して、一般市民は必ずしも納得しているとはいえず、むしろ不信感さえ抱かれる場合がある。

この点を【小川 勝野, 2012】は、「教育活動の技術的特徴に対する理解を前提として、教師の専門的裁量を尊重することが学校組織の有効性をもたらすはずだという『信頼の論理』」が通用しなくなり、信頼モデルから効率性モデルへの移行が進んでいるとして（図1, 参照）、今日の学校組織改革の方向性を批判的にとらえる【小川 勝野, 2012, p.180】。

図1 学校組織運営の信頼モデルと効率性モデル [資料：【小川 勝野, 2012, ページ: 181】の図より]

信頼モデル	→	効率性モデル
＝信頼に基づく裁量		＝仕事、関係、結果の監督
曖昧な目標、不確実な技術・方法		明確な目標・技術・方法
測定・評価困難な成果		測定・評価容易な成果

いずれにしても、学校という、一般市民にとってはまだまだ閉鎖的な空間の中で行われている活動に対して、客観的な業績測定手法を活用する例の一つが次に示す組織別カルテ（組織別レポートカード）である。

### 1.5 組織別カルテ (organization report cards)

“組織別カルテ（組織別レポート・カード）”についての定訳はないが、他の組織との比較可能性をもたらす組織ごとの状況・業績報告書のことということが出来る。全く同じものを指すものではないが、都市別カルテ（国土交通省）、自治体カルテ（都市行政評価ネットワーク会議）などの用語にならって、“組織別カルテ”と呼んでおく。

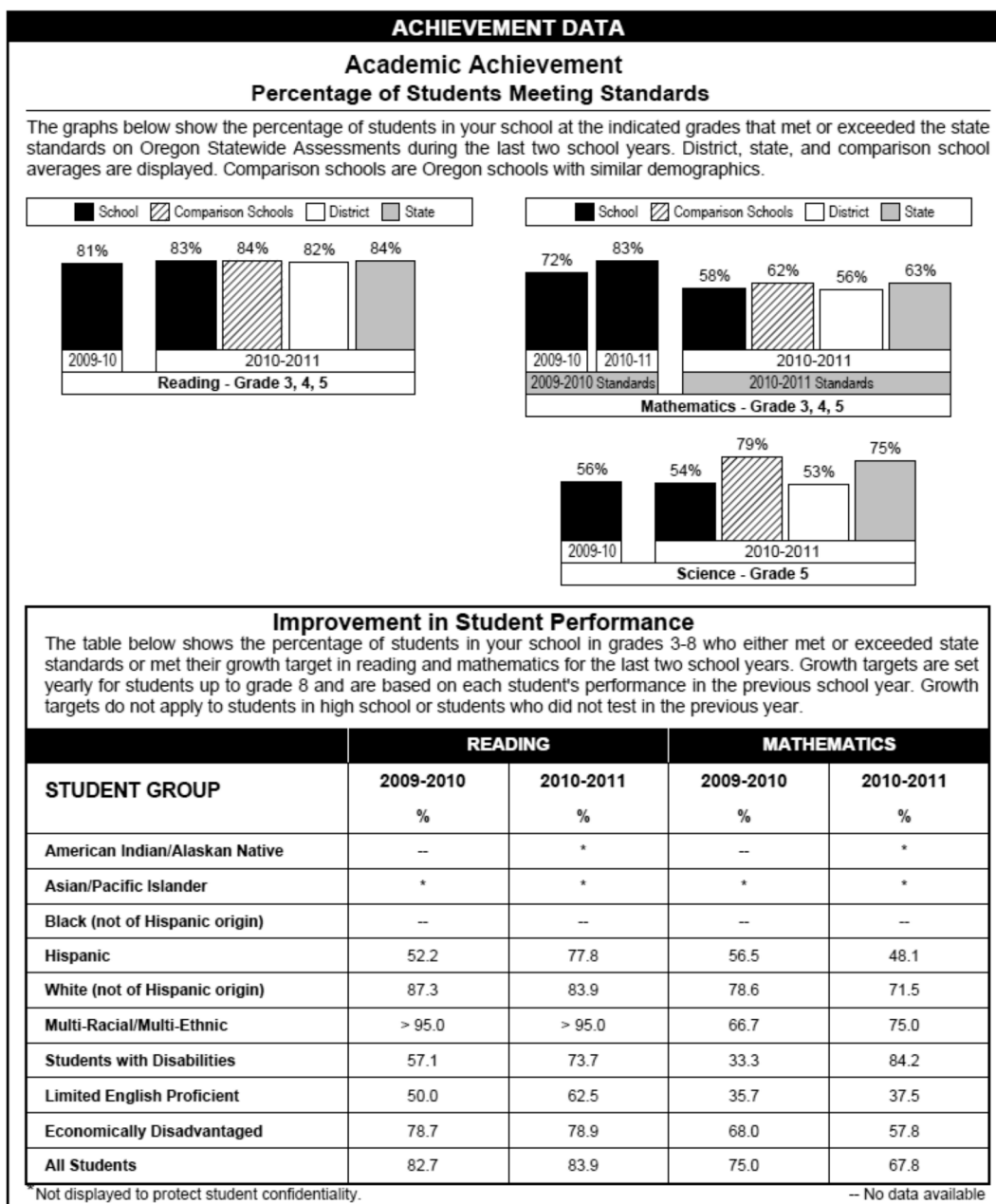
組織単位でカルテ（学校カルテ）の作成・公表が普及するのは他の行政分野よりも教育・公立学校のほうがむしろ早かったといわれる（McDermott, 2011, p. 3）。現在は、NCLB法により、連邦補助金を受ける州では、州学力テストの成績を、地方教育行政単位である学校区毎に（学校区カルテ）、さらに学校毎（学校カルテ）でも作成・公表することになっている。そのため、概ねどの州でも教育委員会事務局で州全体の公立学校の学校カルテを見ることが出来る。下の図はオレゴン州のある学校の学校カルテの一部である。前述のNCLB法はこうした学校ごとのテスト結果の公表と、そうした客観的なデータに基づいた（data-driven）、実証的な学校管理運営の改善（school improvement）手法の分析・策定を求めている。

こうした比較可能性に重点を置いた組織評価の考え方は、公的組織（たとえば学校現場）とその利用者（一般市民）との間に情報の非対称性が存在することを根拠としており、少なくともこうした組織別カルテを作成・公表することでこの情報の非対称性に対処できると考えられている（Gormley, Jr. &



Weimer, 1999, p. 27)。ともすると現場担当者のみが政策実施プロセスで生成される情報を独占することができ、こうした情報の優位性を用いて交渉を優位に進めることになりがちであり、「現場主義」的感覚のネガティブな機能であろう。専門的職種がその構成メンバーとして優勢であるような組織（たとえば病院、学校等）では、依頼人（患者、児童生徒やその保護者等のいわゆるクライアント）からの信頼を背景にアカウンタビリティを果たすという関係がこれまで維持されてきたが、そうした専門職種への信頼がゆらぐとき、情報の非対称性は大きな問題となる。これを解消するために、このような組織別カルテなどを通して、組織活動の成果を比較可能な形式で公表することが求められることになる。図2はオレゴン州アミティ郡学区の1小学校における学校別カルテ（school report card）の例である。

図2 オレゴン州アミティ郡学区アミティ小学校 amity county school dsitric, amity elementary school の学校カルテ（2011年度）



For more information, contact the Oregon Department of Education at 503-947-5715.

Amity Elementary School (1208)

## 2 公立学校という組織

### 2.1 ストリートレベルの官僚制(street level bureaucracy)

次に、公立学校という組織の職務遂行の実際を踏まえた考え方をとるに際して「ストリートレベルの官僚制」論を取り上げる[マイケル・リプスキー, 1986]。すなわち公共政策の分野では、福祉や警察、そして義務教育といった、対人サービスを実施する行政組織で勤務する公務員は「ストリートレベルの官僚」と呼ばれる。第1線職員(front liner)論ともいい、市民と直接対峙する職種の公務員が抱える固有の問題を明らかにすることで、行政とは何かを説いたものである。現場レベルの公務員の日常はその場で判断して処理される仕事の積み重ねである。ストリートレベルの官僚とその所属組織とは、慢性的に資源不足にある。それは予算が限られているという理由だけでなく、サービス対象者のニーズをあらかじめ予測したり、ニーズの急激な増加に対して柔軟に対応したりできるような資源配分メカニズムが、そもそも行政組織には備わっていないことも要因となる。こうしたストリートレベルの官僚たちが、その限られた人員・予算・時間の中で効率的に事案をさばっていくためには現場レベル(たとえば各学校・各教室、福祉事務所やケースワーカーの訪問先、警察署・派出所や事件現場など)で職務に当たるそれぞれの職員に、相当程度自由裁量の余地を与える必要があるし、現にそのように対応されてきた。

本来この理論は次のような問題意識を出発点としている。ストリートレベルの官僚たちが、自らの都合に合わせてその自由裁量的な執行権限を行使することは、法によらない市民への統制となっているのではないか、またそうした恣意性を管理者や一般市民はコントロールすることが可能かどうか。しかし、こうした研究が逆にストリートレベルの官僚の職務遂行実態を明らかにし、彼らの自由裁量を制約することを考えることだけが必ずしも有効な解決策になるわけではないとの「ジレンマ」を抱えた状況が指摘され、むしろこちらの貢献の方がしばしば参照される。すなわち、現場レベルで奮闘する第1線職員は、どのような事案がどのくらいの数、いつ持ち込まれてくるのかを予測できない。トップレベルの管理者は、決定した計画通りに施策を進めるために第1線職員の管理監督を強化しようとして、画一的な職務遂行マニュアルのようなものの遵守を強制したり、すべての第1線職員を絶えず監督したりすることは、およそ現実的ではないし効果的でもない[真淵, 2010]。第1線職員がマニュアル通りに行動することで、真にサービスを必要としている市民を切り捨ててしまう可能性もあることは、昨今の生活保護申請・認定に関わる報道などをみれば理解できよう。たとえば、2012年3月、宇治市のケースワーカーが生活保護申請者に対して法的根拠のない誓約書を提出させていたことが問題となったことがある<sup>v</sup>。対応の不適切さはいうまでもないが、しかしその社会的背景として、生活保護受給世帯の増加(宇治市で1996年度812世帯→2011年末1,827世帯へ。)による審査業務の多忙化や、不正受給の防止(宇治市で2011年度、賃金・収入の未申告等を主な理由とする不正受給は100件以上、3,700万円。)という職務上のプレッシャーもあったことが指摘されている<sup>vi</sup>。

学校もまた第1線で児童生徒と向き合う教育機関・教育組織なのであって[小川 勝野, 2012, p.9]、組織の主体となるのは免許資格を有した教育の専門家としての活動を要請される個々の教員である。

ところで、これまでたびたび引用してきた出口管理型の行政手法が普及していくに際して、その論理的な支柱にもなった英米流の行政経営スタイルである「ニュー・パブリック・マネジメント」の考え方によれば、政策実施部門に一定の裁量権を与えるとともに、目標達成度によってその職務規律を維持しようとするようになる。

ここにおいて、学校の自主性・自律性と出口管理型の教育行政手法とは論理的にも両立しうるものとなった。学校組織の本来的な姿として、教員には相変わらず一定程度の裁量の余地が求められることに

変わりはないことから、こうした出口管理型の行政手法を容認してしまう素地はむしろ学校レベルにこそあったと見ることもできる。

## 2.2 対処型組織 (coping organization)

次に、行政の各組織が活動実績として示す成果・業績は組織によって多様であることを明らかにしたい。ここで参照しようとする「対処型組織」の理論もまた、職員の勤務の仕方の特徴に応じて行政組織の類型を考えたもので、管理者がどのように所属職員を監視できるかに焦点を当てている。

さて、管理者が組織を管理するという観点からは、政府機関は大きく2つの観点に着目して分けることができる。まず、職員の活動を観察することができるかどうか。これは組織・機関の活動を示すもので、アウトプットという。次に、職員の活動の結果を観察することができるかどうか。これは組織・機関の仕事がもたらした結果・成果を示すもので、アウトカムという。そこで管理者 (manager) が組織の仕事をどのような点で観察・評価できるかに基づき、政府機関は次の4つのタイプ、すなわち生産型組織、手続型組織、技能型組織、そして対処型組織分類できる (Wilson, 1989, pp. 158-171)。

これらの評価すべき活動・成果のタイプと、それを評価することが可能かどうかによって、表2に示すように、公的組織に4つの区分が設定される。

### 2.2.1 アウトプットとアウトカムの観察・評価の不可能性

仮に職員 (たとえば公立病院の医師) の活動が専門家以外には難解なもの (たとえば、病気に対する診断) であったり、職員の活動が機関の所在地とは離れた場所で行われていたりすると (たとえば、米国の森林保護官 (ranger) が森に入って仕事をする場合)、一般に管理者はアウトプットを観察 (評価) できない。

また組織の活動がもたらした結果・成果に関する情報を集める方法をその組織が持ち合わせていなかったり、職員が成果をもたらしたことを証明する手法をもっていなかったり、職員の活動とそれ以外の要因 (たとえば児童生徒のテスト成績は教師の活動の成果か、本人の知的能力の影響か、保護者の影響か) を厳密に区分できない場合は、アウトカムを観察・評価しにくい (もっとも、森林保護官のアウトカムは森の木の生育状況をアウトカムとして認識できるかもしれないが、木の生育期間は途方もなく長いので事実上アウトカムの観察は不可能に近い)。

同様に、公立学校もまた、アウトプットとアウトカムともに評価不可能なタイプの組織とされる。そのため、前述した学校別カルテ (school report cards) でも、州政府による統一学力テストの結果といったアウトプット指標が中心にならざるをえない (Gormley, Jr. & Weimer, 1999, p. 8)。

表 2 政府機関の4つのタイプ

	アウトカム評価可能	アウトカム評価不能
アウトプット評価可能	<p><b>生産型組織 PRODUCTION ORGANIZATIONS</b></p> <p>○米国郵政庁(United States Postal Service; USPS): 職員の活動状況の把握が容易であり, 職員の活動によって達成される成果(例: 目標とする送達日数内に届いた郵便物の割合)も把握可能。</p> <p>○ほかに米国内国歳入庁(The Internal Revenue Service; IRS), 米国社会保険庁(Social Security Administration; SSA), など。</p>	<p><b>手続型組織 PROCEDURAL ORGANIZATIONS</b></p> <p>○米国労働省労働安全衛生庁(Department of Labor, Occupational Safety and Health Administration; OSHA): 労働安全についての査察を行った回数などは把握できるがその成果(例: 査察した工場の労働安全状態が改善したことなど)を示すのは難しい。</p> <p>○ほかに, 平常時のアメリカ軍(United States Armed Force), など</p>
アウトプット評価不能	<p><b>技能型組織 CRAFT ORGANIZATIONS</b></p> <p>○米国労働省雇用基準局賃金・労働時間部(Department of Labor, Employment Standards Administration, Wage and Hour Division; WHD): この職員である遵守監督官(compliance officer)の仕事はほとんど庁舎外(賃金や労働時間の違反申立をされた事業所への立入検査や申立てをした被用者の自宅での事情聴取など)でなされるため, 職員の活動は勤務時間で把握されず, 活動の成果はどのような形式の紛争解決がなされたかによって把握することになっている。</p> <p>○警察の捜査員(police detectives), 戦時のアメリカ軍(United States Armed Force), などは専門職ではないので, 彼らの職業倫理は職場集団内での職業経験(tradecraft)の積み重ねから生じたもの。</p> <p>○専門資格職の組織の例として, 陸軍工兵隊(United States Army Corps of Engineers, USACE)のエンジニア(例: 米軍基地を転々として基地内施設の建設・維持管理を行うので日常の活動の把握は困難だが, 予定工期限内に完成させたか, 予算オーバーしなかったか, などのアウトカムでの把握は可能), 司法省反トラスト局(Department of Justice, Antitrust Division)の弁護士など。</p>	<p><b>対処型組織 COPING ORGANIZATIONS</b></p> <p>○公立学校: 校長または教育長は教員の授業活動をいちいち指図することはできず, 授業の結果として生徒がどれだけ習得できたかを示すことができない(ただし授業観察をしたり, 標準化学力テストを実施したりすればある程度可能)。</p> <p>○ほかに, 警察官, 外交官, など。</p> <p>○こうした組織の管理者は困難な状況に対処(cope with)しなければならない。政府組織の場合でも民間組織の場合でも同じ対処型組織であるから管理者はアウトプットもアウトカムもどちらも把握できないという点では違わない。しかし民間の場合, 顧客を失うという現象を何かが悪くなっている兆候として認知できる。また, 民間の場合は資本や労働力を使ったり配分したりすることに関して政府機関よりも制約が少ない。</p>

(資料, (Wilson, 1989, pp. 158-171)より)

## 2.2.2 対処型組織における管理者と職員の葛藤

政府組織としての対処型組織の管理者が職員のアウトプットもアウトカムもともに評価する手段がないところで、政府組織であるが故に自らが選んだ顧客ではない人たちからのクレームに対処しようとすると、管理者と職員との間に次のような葛藤が生じることになる。

対処型組織の職員は自らが直面している差し迫った事態に対応すべく行動している（たとえば教員がクラス内の規律を保とうとする場合や、警官が渋滞を解消しようとして交通整理をしたり家族の喧嘩を止めに入ったりする場合など）。それに対して組織の管理者は、管理者として自らが直面している制約条件、とりわけ政治的な影響力を持っている住民・有権者(constituencies)からのクレームに対応すべく行動する。このとき管理者は、そのクレーマーに対して、職員らのアウトプットかアウトカムを示すことができれば、そうしたクレームには間違いがあるとしてこれを拒絶できるかもしれない。しかしそれを示すことができない中で、必然的に管理者は自分なりのやり方で対処していかざるをえないが、その場合、次のような均衡を図る必要が生じる。すなわち、クレームをまともに取り上げてしまった場合、職員たちからは、自分たちの後ろ盾にはなってくれない管理職だと思われてしまうであろう。逆にクレームを軽くあしらってしまうと、市民から、この機関・組織は鈍感な(Insensitive)機関・組織だと思われてしまうであろう。教員は生徒や保護者と対立関係になったときに自分たちのことを援護してくれない校長には好意をもてないし、同じことは警察官が市民や弁護士と対立関係になったときに自分を援護してくれない警察署長との関係についてもいえる (Wilson, 1989, p. 170)。

一般に現場レベルで職務をする職員には相応の裁量権が与えられることはさきほどの「ストリートレベルの官僚制」論で見たとおりである。しかし、これも現代社会においては変容する可能性はある。たとえば、日本の警察が使用する捜査費はこれまで比較的自由的な裁量のもとに使われてきたが、捜査費の具体的な使途に対しては各地で情報公開請求が出されるようになった。また、警察活動に対する市民のニーズが変化し、重要事件の犯罪捜査や犯人逮捕よりも日常生活に密着した安全確保・社会の規律維持（違法駐車車両の排除、口論の仲裁、たむろする若者の排除など）への要請が大きくなると、組織の管理者からの現場職員への指示は、定型的な一定量の業務をこなすことを要請するようになるであろう。こうして、一般に対処型組織の管理者は、アウトプットやアウトカムなどで容易に計測できるようなものを評価の根拠に取り入れようとする動機付けがはたらくことになる。しかし、市民が警察官の活動に満足するかどうか、不満をもつかどうかはその市民が受けた対応と市民が求める水準によって左右されるものなので、市民からのクレームはおそらく止むことはない。

公的組織への批判に対して、その測定しやすいものから手をつけるという構図は、公立学校（教育行政）という組織でも同様といえよう（たとえば、授業時間数の増加、初任者研修・教員の資質向上・免許更新制・教員養成期間の延長、など。）

## 2.3 学校の中核業務

米国で、「教師がいったん教室のドアを閉めてしまえば、中で何が行われているかは想像することしかできない」といわれたような教員の自律性に対するアカウントビリティの追求は、1980年代の教育改革以降連邦政府の施策となり、現在の No Child Left Behind 法へと結実している (Manna, 2011, p. 34)。この NCLB 法に代表されるアカウントビリティ確保の手法は、第1に学業成績を測定しその透明性を確保すること、第2に学業成績についての結果責任を求めることを要素としている。前者によって、州ごとに統一の学力テストが実施され、その結果を学校ごとに公表していることはすでに述べたとおりである。後者によれば、学校は学力テストでの目標達成が不十分な場合に改善計画を作成させられたり、

在籍児童に他校への転校の権利を保障したりするなどの一定の責任を負わせられる。日本においても大きな流れとして出口管理型の教育行政手法を確認できるとする議論は前述の小川・勝野（2012）が指摘するとおりである。

ところで、こうした改革を志向する見解からはしばしば、組織の目標を明確にし、職員がそれを共有することが重要だと主張されやすい。しかし、ウィルソン（1989）が指摘するように、対処型組織である学校では管理者がすべての教室に指示を出していくことはできないし、そもそも政府機関の組織目標はさまざまな制約条件からあいまいになりがちで、時には相互に矛盾したものを含む可能性もある。そこで、対処型組織においては組織の共通目標といったものではなく、むしろ、職員が日々抱えている課業（task）であって、それをしっかりこなすことで組織が変わっていきけるような中核的業務（core task, or critical task）に焦点を当てること、そしていかにしてそれら中核業務を遂行するかについての共通理解を組織の構成メンバー内で了解・合意していくことが重要となる（Wilson, 1989, pp. 24-27）。

ところで日本における学校管理運営に携わるとされる教職員の職務について、以下に引用するように法律では概括的な規定だけが置かれている。

#### ○学校教育法

第37条 小学校には、校長、教頭、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない。

2 小学校には、前項に規定するもののほか、副校長、主幹教諭、指導教諭、栄養教諭その他必要な職員を置くことができる。

3 第一項の規定にかかわらず、副校長を置くときその他特別の事情のあるときは教頭を、養護をつかさどる主幹教諭を置くときは養護教諭を、特別の事情のあるときは事務職員を、それぞれ置かないことができる。

4 校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。

5 副校長は、校長を助け、命を受けて校務をつかさどる。

6 副校長は、校長に事故があるときはその職務を代理し、校長が欠けたときはその職務を行う。この場合において、副校長が二人以上あるときは、あらかじめ校長が定めた順序で、その職務を代理し、又は行う。

7 教頭は、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）を助け、校務を整理し、及び必要に応じ児童の教育をつかさどる。

8 教頭は、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）に事故があるときは校長の職務を代理し、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）が欠けたときは校長の職務を行う。この場合において、教頭が二人以上あるときは、あらかじめ校長が定めた順序で、校長の職務を代理し、又は行う。

9 主幹教諭は、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）及び教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の教育をつかさどる。

10 指導教諭は、児童の教育をつかさどり、並びに教諭その他の職員に対して、教育指導の改善及び充実のために必要な指導及び助言を行う。

11 教諭は、児童の教育をつかさどる。

12 養護教諭は、児童の養護をつかさどる。

13 栄養教諭は、児童の栄養の指導及び管理をつかさどる。

- 1 4 事務職員は、事務に従事する。
- 1 5 助教諭は、教諭の職務を助ける。
- 1 6 講師は、教諭又は助教諭に準ずる職務に従事する。
- 1 7 養護助教諭は、養護教諭の職務を助ける。
- 1 8 特別の事情のあるときは、第一項の規定にかかわらず、教諭に代えて助教諭又は講師を、養護教諭に代えて養護助教諭を置くことができる。
- 1 9 学校の実情に照らし必要があると認めるときは、第九項の規定にかかわらず、校長（副校長を置く小学校にあつては、校長及び副校長）及び教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の養護又は栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭を置くことができる。

（※下線は引用者。）

たとえば、本条にいう「校務」（第4項、5項、7項などを参照。）の概念のあいまいさはかねてから指摘されてきた。また、学校事務管理というものが取り出せたとしても、それらが主として校長、教頭、副校長、及び学校事務職員によって担われることになるという想像ができるくらいで、具体的に誰にとっての本来的な課業であるのかは、判然としない。学校内部の職種の細分化が極端ではない日本の学校組織において、学校の中核業務を特定していくことは難しい課題である。

## 2.4 学校事務の中核業務

### 2.4.1 学校事務の共同実施

各教員の具体的な業務はその学校の管理運営実務の中で決まってくる。教員がいわゆる事務处理的作業に該当する業務の全部または一部を担う時、それは「雑務」として認識されやすい。これらは前述したウィルソンの分類にいう生産型組織（production organization）であると対処型組織（coping organization）であるとを問わず、およそ組織体に共通して要請される仕事（たとえば申請書類、報告書類などのペーパーワーク）といえ、定量的に把握可能（処理期限内に完了できたか、記入ミスがないか、分量は足りているかなど）な業務である。本稿での関心は、特定の中核業務を有しそれに即した組織目標をもった対処型組織における、「雑務」的または処務的・総務的な事務を統括するいわゆるバックオフィスの組織・部門の在り方と、バックオフィス部門本来の中核業務との距離感にある。

まず、個別学校の中でかなりの程度にまで自己完結的に遂行できればその距離感が近いものになるとは限らないであろう。たとえば、県費負担教職員の給与支給に関する事務を現場（出先）レベルで処理できていた時代に、学校事務の中核業務が学校管理運営にあるとの意識が形成されていたかどうかは疑わしい。このような業務は、現在のたとえば教職員給与の口座振込方式の普及や旅費事務処理の外部委託化、集中処理化をみればわかるように、容易に現場レベルから業務を切り出していくことができる。

一方、物理的な距離が個別の組織から遠のくとしてもそれがただちに現場レベルと総務部門とのかい離をもたらすかどうか、今のところ定かでない。いわゆる学校事務の共同実施は、一定範囲内の学校に分散した学校事務職員とその業務の一部を定期的に個別の学校から切り離れたうえで遂行しているものといえる。そこで学校事務の共同実施を素材にこの点を検討してみたい。

## 2.4.2 共同実施の枠組みと地方分権

ところで、学校事務の共同実施には、各学校1名を基本とする県費負担学校事務職員の標準定数の限界を補うものもとして、まさに現場レベルでは複数の学校事務職員による業務の相互チェックや職員同士の研鑽が期待されてきた。しかし、実体的な組織として機能するためには、一定の権限と責任の配分をすることが必要になる。そしてその実現に際しては、地方分権改革という外的要因がじゅうようであった。この点を中心に学校事務の共同実施をめぐる事務処理体制の変化を確認しておく。

### 2.4.2.1 条例による事務処理の特例（地方自治法）

学校事務職員がこれまで担ってきた事務のうち、教職員の給与負担者たる都道府県の事務が共同実施組織あるいはその組織の長に権限移譲されることが先行している。具体的には、県費負担教職員の諸手当に関する認定事務であり、これは従来、教育事務所等において都道府県の事務として都道府県の権限として処理されるのが一般的であった。この事務を権限移譲するにあたって、簡略化していえば、都道府県（教育委員会）から市町村（教育委員会）へ、さらに市町村内の学校事務共同実施組織へと移譲されていく。共同実施組織自体に一定の権限が与えられていない場合にはその宛先が関係学校の校長となるにとどまる。

都道府県の権限に属する事務を移譲するにあたっては、地方自治法上の事務処理特例、および地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育行政法）上の事務処理特例が活用される。関係規定を参照すれば、次のとおりとなる。

#### ○地方自治法

##### （条例による事務処理の特例）

第二百五十二条の十七の二 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2 前項の条例（同項の規定により都道府県の規則に基づく事務を市町村が処理することとする場合で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。）を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。

3 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。

4 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない。

#### ○地方教育行政法

##### （条例による事務処理の特例）

第五十五条 都道府県は、都道府県委員会の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当



該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の教育委員会が管理し及び執行するものとする。

2 前項の条例を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、当該都道府県委員会の権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。

3 市町村長は、前項の規定による協議を受けたときは、当該市町村委員会に通知するとともに、その意見を踏まえて当該協議に応じなければならない。ただし、第二十四条の二第一項の条例の定めるところにより、当該市町村委員会が、当該市町村が処理し又は処理することとする事務のすべてを管理し、及び執行しない場合は、この限りでない。

4 都道府県の議会は、第一項の条例の制定又は改廃の議決をする前に、当該都道府県委員会の意見を聴かなければならない。

5 第一項の規定により都道府県委員会の権限に属する事務（都道府県の教育委員会規則に基づくものに限る。）の一部を市町村が処理し又は処理することとする場合であって、同項の条例の定めるところにより教育委員会規則に委任して当該事務の範囲を定める場合には、都道府県委員会は、当該教育委員会規則を制定し又は改廃しようとするときは、あらかじめ、当該事務を処理し又は処理することとなる市町村委員会に協議しなければならない。この場合において、当該事務が第二十四条の二第一項の条例の定めるところにより当該市町村の長が処理し又は処理することとなるものであるときは、当該協議を受けた市町村委員会は、当該市町村長に通知するとともに、その意見を踏まえて当該協議に応じなければならない。

6 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定により当該都道府県委員会の権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。

7 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該都道府県委員会に通知するとともに、その意見を踏まえて当該市町村の長と協議しなければならない。

8 市町村の議会は、第六項の議決をする前に、当該市町村委員会の意見を聴かなければならない。ただし、第二十四条の二第一項の条例の定めるところにより、当該市町村委員会が、第六項の要請に係る事務のすべてを管理し、及び執行しない場合は、この限りでない。

9 地方自治法第二百五十二条の十七の三 並びに第二百五十二条の十七の四第一項及び第三項の規定は、第一項の条例の定めるところにより、都道府県委員会の権限に属する事務の一部を市町村が処理する場合について準用する。この場合において、これらの規定中「規則」とあるのは「教育委員会規則」と、「都道府県知事」とあるのは「都道府県教育委員会」と、「市町村長」とあるのは「市町村教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）第二十四条の二第一項の条例の定めるところにより当該市町村の長が管理し、及び執行する事務については、市町村長）」と読み替えるものとする。

10 第二十四条の二第一項の条例の定めるところにより都道府県知事が管理し、及び執行する事務については、当該事務を都道府県委員会が管理し、及び執行する事務とみなして、第一項から第三項まで及び第六項から前項までの規定を適用する。この場合において、第七項中「速やかに、当該都道府県委員会に通知するとともに、その意見を踏まえて」とあるのは「速やかに、」と、前項中「これらの規定中「規則」とあるのは「教育委員会規則」と、「都道府県知事」とあるのは「都道府県教育委員会」と、とあるのは「同条第三項中」とする。

この地方自治法の事務処理の特例の規定は地方分権一括法（平成12年4月施行）により設けられたものであり、地方教育行政法55条も同法により追加された。たとえば旅券発行の申請受理や旅券交付の事務を市町村で行う例が増えている。上記引用の地方自治法では都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村に委譲することが書かれており、都道府県のその他の執行機関である各種の委員会のうち、こうした権限の委譲が法律に規定されているのはいまのところ教育委員会の事務について定めた地方教育行政法しかない。この条例による事務処理の特例によって都道府県（教育委員会）から市町村（教育委員会）に配分された事務は市町村（教育委員会）の事務となり、都道府県（教育委員会）は包括的な指揮監督権等を有せず、市町村が配分された事務に関して条例を制定することができるという点で、かつての機関委任事務とは異なる【松本, 2011, pp.1202-1212】。

#### 2.4.2.2 各自治体の事務処理特例条例等

佐賀県の場合、包括的な事務処理特例の条例ではなく、佐賀県公立学校職員給与条例に事務処理の特例に関する次のような規定を置いている。「佐賀県公立学校職員給与条例 第23条の3 県費負担教職員に係る扶養手当、住居手当及び通勤手当の支給に関する事務のうち、人事委員会規則に基づく事務であって別に教育委員会規則で定めるものは、市町が処理することとする」。ここでいう教育委員会規則には、たとえば扶養手当の届出に係る事実及び扶養手当の月額を認定すること等の事務が挙げられている（「佐賀県公立学校職員給与条例に基づき市町が処理する事務の範囲を定める規則」平成22年3月25日佐賀県教育委員会規則第1号）。これを受けて、たとえば佐賀市教育委員会の場合は、佐賀県公立学校職員給与条例に基づき佐賀市が処理することとなった扶養手当等の支給に関する事務を、佐賀市における共同実施組織の長である学校運営支援室長に委任することを定める事務委任規程を設けている（「佐賀市教育委員会教育長事務委任規程」平成22年3月25日佐賀市教育委員会訓令第1号）。

岡山県の場合は、岡山県教育委員会の権限に属する事務の処理の特例に関する条例（平成12年3月21日岡山県条例第70号）第2条別表において扶養親族に係る届出の受理、その他条例の施行のための人事委員会規則に基づく事務であって別に教育委員会規則で定めるものが各市町村の事務とされている（岡山市を除く）。

三重県の場合は、三重県事務処理の特例に関する条例（平成12年3月24日三重県条例第2号）第2条で三重県知事及び三重県教育委員会の権限に属する事務の一部ですべての市町が処理することとする事務を列挙している。教育委員会関係では（イ）公立学校職員の給与に関する条例第十五条の規定による扶養手当の支給に関する事務で別に教育委員会規則で定めるもの、（ロ）同条例第十五条の三の規定による住居手当の支給に関する事務で別に教育委員会規則で定めるもの、（ハ）同条例第十六条の規定による通勤手当の支給に関する事務で別に教育委員会規則で定めるものがある。同県教育委員会規則

は市町の事務の範囲を上記諸手当の認定、証拠書類の提出の請求、確認等と定める（三重県の事務処理の特例に関する条例に基づき市町が処理する教育委員会の権限に属する事務の範囲を定める規則）。

以上の3つのケースをまとめると以下の表のようになる。

表3 小中学校事務の共同実施に関する自治制度的基盤

	県条例	県教委規則	市町村例規等
三重県	三重県の事務処理の特例に関する条例	三重県の事務処理の特例に関する条例に基づき市町が処理する教育委員会の権限に属する事務の範囲を定める規則	(例) 四日市市教育委員会教育長所管事務専決規程
(内容)	すべての市町が処理	扶養手当の支給に関する事務、住居手当の支給に関する事務、通勤手当の支給に関する事務	事務長の専決あり。
佐賀県	佐賀県公立学校職員給与条例	佐賀県公立学校職員給与条例に基づき市町が処理する事務の範囲を定める規則	(例) 佐賀市教育委員会教育長事務委任規程、佐賀市立小中学校の管理運営に関する規則、佐賀市教育委員会事務専決規則
(内容)	すべての市町が処理	扶養手当の支給に関する事務（届出に係る事実及び扶養手当の月額認定等）、住居手当の支給に関する事務（届出に係る事実の確認、月額の決定、改定等）、通勤手当の支給に関する事務（届出に係る事実の確認、通勤手当の額の決定、改定等。）	支援室長の専決あり（1件5万円未満の支出負担行為、支出命令及び工事の検査に関すること等）。
岡山県	岡山県教育委員会の権限に属する事務の処理の特例に関する条例	岡山県教育委員会の権限に属する事務の処理の特例に関する条例に基づき市町村が処理する事務の範囲を定める規則	(例) 津山市学校管理規則
(内容)	すべての市町村（岡山市を除く）が処理	扶養手当の支給に関する事務（扶養親族の認定・証拠書類の提出請求）、通勤手当の支給に関する事務（届出の受理、事実の認定等）、住居手当の支給に関する事務（届出の受理、事実の認定等）、単身赴任手当の支給に関する事務（届出の受理、事実の認定等）。	事務長は共同実施組織の総括及び調整を行う。

こうした県費負担教職員給与の諸手当の認定等に関する事務は、地方分権改革以前にも個別に市町村さらには学校長に委任されていたところもある。地方分権改革のインパクトは、そうした事務について

も都道府県の包括的な監督下に置かれるのではなく、市町村の主体的な処理体制を構築できるところにあるといえる。ただし、共同実施組織に一定の存立根拠が与えられ、それを統括する事務長が置かれた上で一定の権限が付与されなければ、事務掌理特例により市町村へ移譲された事務も実質的には学校長の権限で処理されるにとどまる<sup>vi</sup>。

#### 2.4.2.3 学校管理規則

したがって、共同実施組織あるいはその長の権限と責任で処理するためには、共同実施組織あるいはその組織の長としての事務長が自治体法規上の組織として、具体的には学校管理規則に位置づけられておくことが前提となる。すでに述べたように、そうでなければ一般的には校長の事務を補佐しているにすぎないという関係になる。

たとえば、佐賀市、四日市市、津山市の例を以下に掲げる。

##### ○佐賀市立小中学校の管理運営に関する規則

(学校運営支援室等)

第37条の2 学校事務を共同で実施することにより、事務の効率化を図り、及び学校運営に関する支援を行うため、その共同実施組織として学校運営支援室を置く。

2 学校運営支援室に室長を置く。

3 学校運営支援室の組織、運営等に関し必要な事項は、教育委員会が別に定める。

##### ○四日市市立小中学校管理規則

(事務長)

第34条 学校に、事務長を置く。

2 事務長は、当該学校の事務職員をもってこれに充てる。

3 事務長は、校長の監督を受け、その他規程に定めるもののほか学校の事務を掌理する。

##### ○津山市立学校管理規則

(共同実施組織)

第30条の2 小学校及び中学校における事務処理体制の整備、事務の高度化及び効率化並びに学校運営に関する支援を行うため、おおむね1中学校区を単位として共同実施組織を設置する。

2 共同実施組織の業務の総括及び調整を行うため、各共同実施組織に事務長を置く。

3 事務長は、事務職員の中から教育委員会が命免する。

4 共同実施組織の組織及び運営に関し必要な事項は、教育委員会が別に定める。

#### 2.4.2.4 本来的市町村の事務

学校事務の共同実施組織を一定の責任能力ある組織として位置づける場合、これまで述べてきたような都道府県の事務としての諸手当の認定等に関する事務が先行する傾向にある。本来的な市町村の事務である、学校配当予算の執行や教職員の服務監督等についてはいまのところ進展しているとは言い難い。

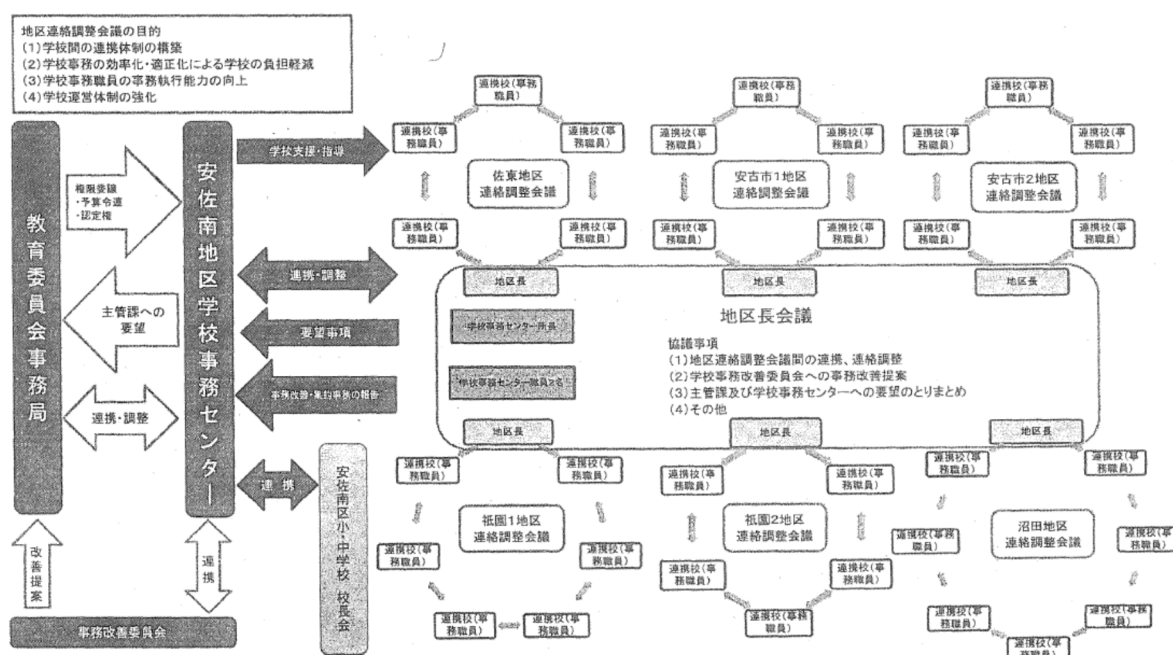
佐賀市は例外的に1件5万円未満までの事務長専決による予算の執行が認められている(上記表3の佐賀市教育委員会事務専決規則第5条)。

学校給食費や学校徴収金等は本来的な市町村（教育委員会）の事務としてではなく、慣例的に各学校で個別に処理されてきた事務である。当面はこれらを手掛かりとしつつ、本来的な市町村の事務に関して一定の権限と責任をもった処理をなすような位置づけが目指されることになる。

### 2.4.3 学校事務センター

常時、特定の事務のみを個別学校レベルから切り出すものとしては、学校事務センターを教育委員会事務局の組織として設置する例を指摘できる。近年の事例として広島市の学校事務センター(図3参照)をあげることができよう(安佐南区所在の市立小中学校39校を対象に平成22年9月から安佐南区役所内に開設。なお平成24年には中区及び南区の市立用中学校を対象とした中央地区学校事務センターが中区役所内に開設されている)。都道府県の事務である教職員給与等に関する事務が県費負担教職員たる学校事務職員で組織される共同実施で処理されるのに対し、これは市町村レベルの教育委員会内の組織として設置されるものであるから、基本的にすべて市町村費負担の職員によって担われる。本来的な市町村事務を共同実施的形態で実施しがたいものであるとすれば、こうしたセンター的な組織を活用するしかないであろう。

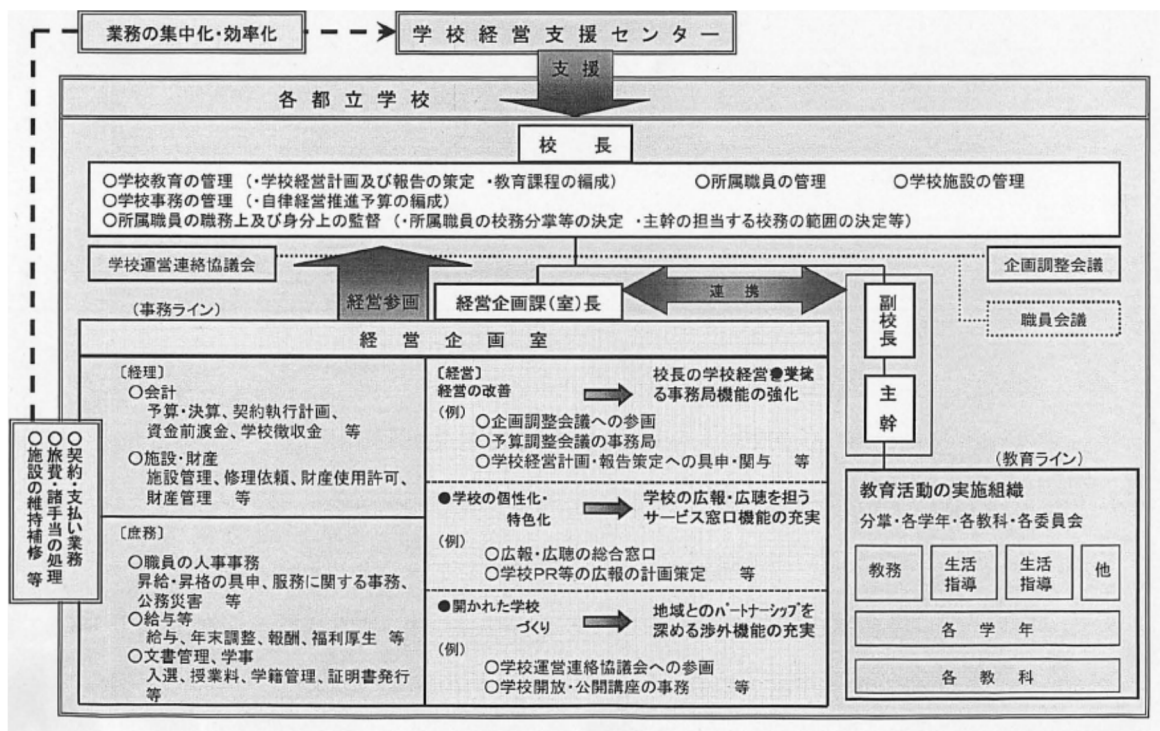
図3 広島市安佐南地区学校事務センターと各学校との関係(出典:広島市教育委員会総務課(安佐南地区学校事務センター開設準備担当)資料より)



なお、すでに東京都立学校では「校長がリーダーシップを発揮し、より自律的な学校経営を行っていくために、教育庁業務の一部を移行し、学校の身近な地域で、学校の実態に応じた機動的できめ細かい支援を行っていくことを目的とし」「また、契約等の事務の集中化により学校の事務量を軽減し、事務室の経営面の機能強化を図る」(東京都教育委員会『東京都学校経営支援センターの概要』より)ために平成18年から都内に6つの学校経営支援センターを設け、各学校の事務室は「経営企画室」となっている(図4参照)。

もっとも、高等学校の場合は法律および省令で、「…事務職員を置かなければならない」（学校教育法第60条第1項）、「…、全日制の課程及び定時制の課程の設置の状況、生徒数等に応じ、相当数の事務職員を置かなければならない」（高等学校設置基準第7条）とされているから、職員や組織としての事務部は存在しうる。小中学校の場合、周知のように、特別の事情のあるときは事務職員を置かないことができる（学校教育法第37条第2項）とされるから、小中学校事務職員・組織の存続は実質的に国庫負担制度という財政上の措置に依存しているともいえる。その分、学校事務の中核業務のとらえ方と連動させやすいであろう。

図4 東京都立学校の経営企画型事務室（平成24年11月現在。出典：東京都教育委員会資料より。）



#### 2.4.4 小中学校事務の中核業務

以上のように、学校事務の中核業務のイメージは、学校という組織の特性、とりわけ専門的職種としての教員との関係、さらに業務の遂行とその処理がなされるレベルと意思決定がなされるレベルとの距離感など、多様な要因に左右されるものであるから、とりわけ小中学校事務の中核業務を特定することは容易ではない。とはいえ、多くの県で、いわゆる学校事務職員の標準職務表<sup>77</sup>が策定されているから、当面はこれを参酌するしかないであろう。

たとえば、学校事務の共同実施を導入する前と後でどのような変化があったのかを示すのが次の表3である。ここに引用した佐賀県では平成12年に市町村立小中学校事務職員の標準職務表を制定したが、学校事務の共同実施を全面的に実施した後に、この標準職務表の改正を行っている。

表 4 佐賀県小・中学校事務職員の標準的職務一覧表の変遷

(左欄) (佐賀県教育長通知「市町村立小・中学校事務職員の標準的職務について」平成12年4月1日教委教001号)			(右欄) (佐賀県教育長通知「市町立小・中学校事務職員の標準的職務について」平成22年3月31日教委教011081号)		
区分	職務内容	職務内容関係事務 (例示)	区分	職務内容	職務内容関係事務 (例示)
			学校運営	企画運営に関する こと	企画運営委員会等への参画
				諸規定に関する こと	校内諸規定の制定, 改廃関係事務
				危機管理に関する こと	学校安全, 緊急事態対応にかかる 事務
				学校事務全般に 関すること	学校事務全般にかかる指導, 助言
総務	文書及び情報に 関すること	文書関係事務 学校備付表簿等の管理・保存事 務 情報の処理管理事務	総務	文書に関するこ と	文書関係事務 学校備付表簿等の管理・保存事務
	各種証明に関す ること	児童生徒及び教職員の証明関係 事務		情報に関するこ と	学校が保有する個人情報保護の推 進, 情報公開の推進及び連絡調整 人材育成の蓄積及び活用推進
	調査統計に関す ること	学校基本調査関係事務 その他調査統計関係事務		各種証明に関す ること	児童生徒及び教職員の証明関係事 務
	渉外に関するこ と	官公庁, PTA, その他団体等と の渉外関係事務		調査統計に関す ること	学校基本調査, その他調査統計関 係事務
	諸規定に関する こと	校内諸規定の制定・改廃関係事 務		渉外に関するこ と	官公庁, PTA, その他団体との渉 外関係事務
	任免に関するこ と	採用, 異動, 退職等関係事務 昇給昇格関係事務 人事記録(履歴書等) 関係事務 その他人事関係事務		任免に関するこ と	採用, 異動, 退職関係事務 昇給昇格関係事務 人事記録(履歴書等) 関係事務 その他人事関係事務
	服務に関するこ と	出勤簿等諸帳簿の整理保管関係 事務 その他服務関係事務		服務に関するこ と	出勤簿等諸帳簿の整理保管関係事 務 その他服務関係事務
	福利厚生に関す ること	公立学校共済組合・教職員互助 会関係事務 公務災害関係事務 その他福利厚生関係事務		施設・設備に関す ること	施設・設備の維持・管理関係事務 その他施設・設備関係事務
	学校事務全般に 関すること	学校事務全般に係る指導・助言		福利厚生に関す ること	公立学校共済組合, 教育職員互助 会関係事務 公務災害関係事務 その他福利厚生関係事務
財務	予算・決算に関す ること	予算編成, 執行, 決算関係事務	財務	予算決算に関す ること	予算編成, 予算管理, 決算関係事 務, 予算執行・契約
	部品に関するこ と	物品の維持・管理関係事務 その他物品関係事務		物品に関するこ と	物品の維持・管理関係事務 その他物品関係事務
	施設・設備に関す ること	施設・設備の維持・管理関係事 務 その他施設・設備関係事務		監査・検査に関す ること	監査・検査関係事務
	監査・検査に関す ること	監査・検査関係事務		学校徴収金に関 すること	計画, 執行, 決算関係事務
経理	給与に関するこ と	給与関係事務 年末調整・県市町村民税関係事 務	給与	給与に関するこ と	給与関係及び諸手当認定事務 年末調整・県市町村民税関係事務 その他給与関係事務
	旅費に関するこ と	予算管理, 請求及び支給等関係 事務 その他旅費関係事務		旅費に関するこ と	旅費の予算管理, 請求及び支給等 関係事務 その他旅費関係事務
	学校徴収金に関 すること	計画, 執行, 決算関係事務			
学務	就学援助に関す ること	就学援助関係事務	学務	就学援助に関す ること	就学援助関係事務
	学籍に関するこ と	児童生徒の転出転入等学籍関係 事務		学籍に関するこ と	児童生徒の転出転入等学籍事務

	教科書等に関すること	教科書給与関係事務		教科書等に関すること	教科書給与関係事務
その他	所属長の指示する職務		その他	所属長の指示する職務	<b>市町職員との連絡調整</b>

表中の太字が平成 22 年の改正で新たに追加された業務である。企画運営に関する業務と、情報管理の業務、契約に関する業務、そして市町職員との連絡調整業務などが加わっている。

また広島市の学校事務センター設立の場合、次のような 3 つの目的が設定されていた。

<p>[目的]</p> <p><b>I</b> 学校事務の集約や事務改善による事務処理の効率化・適正化を進め、学校の負担軽減を図る。</p> <p>ステップ 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校事務センターへの事務集約・事務改善により、学校事務の負担を軽減</li> </ul> <p>ステップ 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教員が処理している事務を事務職員や事務センターで集約</li> </ul> <p><b>II</b> 学校の自主性・自律性を確立するため、学校裁量権の拡大につながる事務執行体制を構築する。</p> <p>ステップ 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校配分予算の総枠配分</li> <li>・物品購入、施設修繕について、学校が定める執行計画に基づき、学校事務センターが調整のうえ事務処理</li> </ul> <p>ステップ 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校予算に学校の意向がより反映できる予算の仕組みづくり</li> </ul> <p><b>III</b> 学校事務職員の事務執行能力の向上を図る。</p>
---

いずれにしても、学校の自主性・自律性確立が求められる中、学校事務の中核業務を想定するにあたって、学校という組織の特性を踏まえつつ、授業・生徒指導といった学校の本来的な業務をも包含できるようなものとなることが要請されるであろう。次節ではそうした視点から、対処型組織（coping organization）としての組織文化をもつ学校において生産型組織（production organization）とは異なる手法でどのように管理運営事務を整理できるか、そしてこのことが学校組織の管理運営にどのように貢献するかを具体的に検討しながら、学校管理運営実務の再考を試みてみたい。具体的には、時間管理、員数管理、空間管理、財務管理、情報管理である。

### 3 学校管理運営の領域

#### 3.1 ヒト・モノ・カネ

学校経営論と言われる分野では、「学校経営とは学校教育目標を効果的に達成するために必要な諸条件を整備し、これを能率的に運営することである。」【牧, 1986, ページ: 1】というときの、諸条件を、人（men）、物（materials）、金（money）の 3 つの M か、あるいは、これらを効果的に組み合わせ実践に移すための組織・運営（management）の 4 つの M と表現するのが一般的であった。3 つの M の部分は経営資源と呼ばれることの方が多いであろう。具体的には次のような説明が参考になる。

人的条件とは、子どもと教師が軸となるが、“わが校”で行う学校教育に影響を及ぼす一切の人的リソースが関係する。事務職員や養護教諭や給食関係職員等の学校内部のみならず、教育委員会、PTA や地域が含まれる。



物的条件とは、教材・教具・機器・メディア，施設・設備，学校建築を含む。主たる教材としての教科書，これを基礎づける学習指導要領，これに基づいて編成する“わが校”の教育課程はここに分類する。

財政的条件とは，主として学校運営費を意味するが，学校徴収金等も含む。

組織・運営的条件とは，以上の3条件をよくよく見定めたいうえで，適切な内部組織を設け，運営の実をあげることである。マネージメントというのは4Mの全体をいうから，この点ではこの第4の条件は狭義の意味で用いている。要するに学校経営は真空の中で行っているのではない。さまざまな制約条件の中で行っていることを直視することが大切である。

【牧，1986，pp.4-5】

また，学校教育法の解釈からは学校管理との表現もされ，人的管理，物的管理，金銭的管理といった管理機能が次のように提示されることもある。

学校の「管理」とは，学校教育という事業を経営する作用をいう。その内容を具体的に区分すれば，人的管理，物的管理，運営管理に大別できる。

(1)人的管理 学校の人的構成要素である教職員に関する作用—人事管理… (中略)

…

(2)物的管理 学校の物的構成要素である施設，設備等に関する作用—財産管理

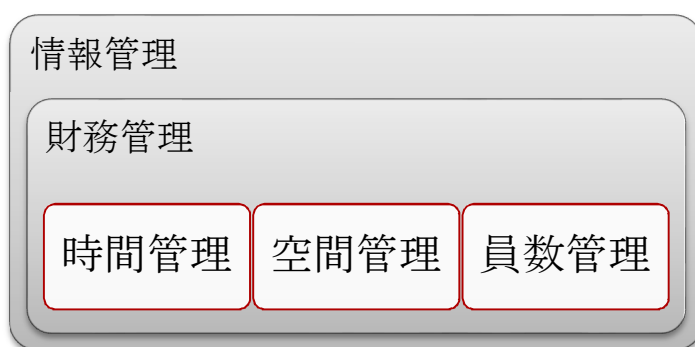
(3)運営管理 学校の教育活動を効果的に実現するための(1)及び(2)以外の作用—児童生徒管理と運営管理

【鈴木，2009，pp.54-55】

しかし，これら経営資源の管理は公立学校の場合，それぞれの領域が個別の管理の作用として完結するかのように受け止められ，相互の関連性に言及されることは少なかったように思われる。

ここでは管理の作用する領域に注目した管理手法として，時間管理，員数管理，空間管理，財務管理，そして情報管理を想定してみたい。この区分の意味するところは2つある。まず，前述のようにそれぞれの管理作用の関係性において，図3に示したように，財務管理によって概ね他の三つの管理作用を表現できると考える点である。もう一つは，いずれの領域においても，様々な情報が生成されてくるため，その情報を一元的に管理する作用が求められるとした点である。こうした情報は，一元的に集約されることで組織としての意思決定に活用されるし，また，事後的には学校の意思決定の経過を示す資料でもある。それは同時に対外的な説明を求められる際の手がかりともなる。

図5 学校管理運営の作用領域 (資料：筆者作成)



そして、次の表4では、時間管理、空間管理、員数管理のそれぞれの管理作用における相互の関連性を中心に、具体的な業務をあてはめて示してみたい。

表5 5つの管理運営領域と具体的な管理業務との関係

<b>情報管理</b>		
<b>財務管理</b>		
<b>時間管理</b>	<b>空間管理</b>	<b>員数管理</b>
<p><b>【基本要素】</b>            教育課程編成・時間割編成            出欠席日数            学校給食実施日数・提供時間・保存時間            プール実施日数            勤務時間・日数            休暇日数</p>	<p><b>【基本要素】</b>            各教室・学習空間（備品、照度、必要換気量）            教職員用休養室・更衣室            学校施設空間（衛生、清掃、修繕、防犯対策）            社会教育・社会体育施設空間、避難場所・避難所空間            給食調理室空間            校地・通学区域空間            学校の空間放射線量            サイバー空間</p>	<p><b>【基本要素】</b>            児童生徒数            教職員数            保護者数・PTA 会員数            給食数            教科書給与児童生徒数・受領数            学校備品点数・備品管理台帳整備            児童生徒用コンピュータ数            図書冊数</p>
時間管理	<p><b>【時間管理∩空間管理】</b>            中学校必修武道×武道場整備、通学距離×通学時間、教員の通勤圏×通勤時間、通学路安全管理×通学時間（帯）            電気・ガス・水道等の使用量×施設稼働・プール実施日数、施設・校地の緑化×植栽日数</p>	<p><b>【時間管理∩員数管理】</b>            児童生徒出欠席日数×員数、時間講師勤務日数×員数、学校ボランティア勤務日数×員数、備品耐用年数×児童生徒用コンピュータ数            図書の廃棄・更新数×児童生徒あたり図書冊数</p>
空間管理	<p><b>【空間管理∩員数管理】</b>            学級×教員数（担任・副担任）            + α            所属学校×充て指導主事数            余裕教室数×児童生徒数、保健室×利用者人数、コンピュータ設置場所×コンピュータ数×児童生徒数、学校図書館空間×児童生徒数（利用者数）×図書冊数            防犯パトロール実施計画学区域×参加者数</p>	

## 3.2 時間管理

### 3.2.1 時間管理の考え方

時間管理の単位には分、時、日、週、月、年などがある。教育課程の管理はつまるところ時間管理の世界になっているといえるのではなかろうか。学校には45分又は50分を1単位時間とした年間授業時数という独自の時間単位があるし、それを積み重ねていった授業時数の確保に教務主任等は日々頭を悩ませている。1単位時間を細かくして授業時数を確保する工夫もあれば[たとえば15分のドリル学習や漢字書取×3回＝1単位時間、15分の朝学習＋1時時限目の授業＝60分授業]、週時程をA週・B週に分類し、家庭科や図工などを2コマ続きで実施できるような工夫もある。最近では、保護者等への学校公開日とすることを前提に土曜日に「正規授業」を入れるところも珍しくない。

特別活動にしても、一つの活動が複数の「時間枠」に位置づけられる可能性がある[たとえば、「修学旅行の中で、訪問調査などを行う場合、そのねらいが『総合的な学習の時間』に合致する場合には、当該旅行全体を特別活動としての修学旅行とするのではなく、総合的な学習の時間としての訪問調査については総合的な学習の時間として位置付け、その他の時間については、特別活動として位置付ける」(引用は文部科学省「小・中学校新学習指導要領Q&A(教師向け)」より)など]。

### 3.2.2 財務管理との関係

ところで、正規教員の給与は受け持ち時間数とは関係なく支給される。実際に学校で提供される教科の授業時数をそれぞれの教科に係わった教職員の総人件費で割れば、教科ごとの授業にかかるコストが仮にも把握できるかもしれない。時間管理と財務管理の、より直接的な関係をみるには時間単位で給与が支給される時間講師の賃金が便利であろう。

ここ数年は、教員の勤務負担軽減が教育界の関心事となり、この場合は教員の勤務時間管理が問題となっているといえる。

ところで、教員の勤務時間に関して、次のような指摘がある。

教職調整額を制度化している「給特法」は、教員の超過勤務を無制限とするものではないが、実態は勤務時間管理の意識を希薄化し長時間超過勤務を常態化してきたことは否めないし、長時間超過勤務に対する歯止めを図るインセンティブも有していない。その結果、あたかも学校には「無限」の時間的資源があるかのようにみられ、様々な教育的要請から学校の仕事は肥大化してきた。今後、教員の勤務を法定労働時間の枠内で考えることを原則として、その勤務時間の枠内で学校・教員が実際担えるのはどこまでの業務かを優先順位を設けて整理すべきであり、そこからはみ出した業務は外部・他職種に移行させることや、それを教員に担わせるのであればそれに相当する時間外勤務手当支給や教職員増員を真剣に考えるべきである。【小川 勝野, 2012, p.134】

教員の超過勤務に対して金銭的な補償を基本に据えるというアイデアによれば、まちがいで時間管理と財務管理が直接的に結び付いていくことになる。それと同時に、学校の中核的な業務の構成要素の一つと理解されてきたであろう「教育課程」の実施が、実は時間管理の範疇でおおむね把握することができることをも示したものだといえるのではなかろうか。

なお、上記引用の日本の教員の勤務時間管理の視点は教育課程管理との関係がやや希薄であり、「教員勤務実態調査」(国立大学法人東京大学『教員勤務実態調査(小・中学校)報告書』平成19年)においても、実際に費やされた時間がどのような教科・活動であるのかはわからない。逆に教育課程の基準が定められているため、教科別の授業時間数などは全国的な把握が容易である。それに対してたとえ

ば、米国の場合、教員の勤務時間は労働協約事項であるから、日本に比べればその実態は可視化しやすいといえるが、逆に地方ごとの多様性があり全米規模での正確な数値を把握できない。また全米統一的な教育課程の基準もないため、教科別の授業時数などの把握は容易ではない。しかし、どのような教科にどのような時間が費やされているのかを推計するための統計調査は継続的に行われている(表5参照)。

教員の勤務時間と教育課程の時間(教科別・活動別時間数)の2つの要素を組み合わせれば、たとえば、非常勤講師等も含めて教員の時間当たり給料額は計算可能であるので、各教科の時間当たり人件費コストが試算できる。学校配当予算のうち、どのくらいの費用が各教科に費やされているかは、学校事務職員であれば容易に把握できるから、各教科・各活動別の年間総費用も産出可能になる。学校管理運営実務を再考するにあたって、学校財務領域での今後の課題であろう。

表6 第1学年から第4学年までの標準的な学級において常勤教諭が費やした時間の活動別時間数と割合  
(出典: u. s. department of education, national center for education statistics)

Activity	1987-88		1990-91		1993-94		1999-2000		2003-04		2007-08	
	Average number of hours	Percentage of student school week	Average number of hours	Percentage of student school week	Average number of hours	Percentage of student school week	Average number of hours	Percentage of student school week	Average number of hours	Percentage of student school week	Average number of hours	Percentage of student school week
Hours spent delivering instruction	27.9	88.4	—	—	—	—	—	—	29.6	90.6	31.2	94.7
Core subjects	21.2	67.1	21.0	65.8	22.1	69.2	22.1	68.0	21.8	66.7	21.9	66.8
English, reading, or language arts	11.0	35.0	10.5	32.9	10.9	34.0	10.9	33.6	11.6	35.5	11.7	35.6
Arithmetic or mathematics	4.9	15.4	4.9	15.3	5.3	16.4	5.7	17.4	5.4	16.5	5.6	16.9
Social studies or history	2.8	8.7	2.9	9.1	3.0	9.5	2.9	8.9	2.5	7.6	2.3	7.1
Science	2.6	8.1	2.7	8.4	3.0	9.2	2.6	8.1	2.3	7.1	2.3	7.1
Other subjects <sup>1</sup>	6.7	21.2	—	—	—	—	—	—	7.8	24.0	9.2	27.9
Hours spent on non-instructional activities <sup>2</sup>	3.7	11.6	—	—	—	—	—	—	3.1	9.4	1.8	5.3
Hours available beyond core subjects <sup>3</sup>	10.4	32.9	10.9	34.2	9.9	30.8	10.4	32.0	10.9	33.3	11.0	33.2
Hours in a student school week <sup>4</sup>	31.6	100.0	31.9	100.0	32.1	100.0	32.6	100.0	32.6	100.0	33.0	100.0

— Not available; data were not collected.  
<sup>1</sup>Hours in "other subjects" was calculated by subtracting "core subjects" from "hours spent delivering instruction."  
<sup>2</sup>Hours spent on non-instructional activities" was calculated by subtracting "hours spent delivering instruction" from "hours in a student school week."  
<sup>3</sup>Hours available beyond core subjects" was calculated by subtracting "core subjects" from "hours in a student school week."  
<sup>4</sup>Hours in a student school week" was not collected from teachers, but from schools. Because of school non-response, "hours in a student school week" was based on between 90 and 97 percent of the teachers, depending on the year.  
 NOTE: Includes teachers who teach students in any of grades 1 through 4, regardless of whether they teach students in additional grades. Detail may not sum to totals because of rounding.  
 SOURCE: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Schools and Staffing Survey (SASS), "Public School and Public School Teacher Data Files," 1987-88, 1990-91, 1993-94, 1999-2000, 2003-04, and 2007-08; and "Charter School and Charter School Teacher Data Files" 1999-2000.

### 3.2.3 時間管理としての教育課程

ところで、教育課程を時間の範疇でとらえなおすことに関して若干補足をしておく。教育課程には基本的に制度官庁がない。ここにいう制度官庁の説明には以下の引用文献がわかりやすい。

「制度官庁」とは法制上の用語でもなければ、講学上の用語でもなく、実務上の用語である。そのため明確な概念規定はない。あえていえば、「制度官庁」とは、「政策官庁」「事業官庁」との対比で、国民・社会などを直接の対象として行政活動(政策展開・事業実施など)を行うのではなく、行政組織・機関自体を対象とし、かつ、そのうち、対象となる行政機関の個々の活動・運営そのものではなく、対象となる複数の行政組織・機関の活動・運営に共通する前提となる総括管理的な事項を「制度」の名のもとに括りだして対象として、行政活動を展開する官庁である、とでも呼べよう。例えば、行政組織制度、公務員・人事制度、予算・財政制度、法制度・司法制度・行政法制度などであろう。

それぞれの「制度」に関わって「制度」を主宰する「制度官庁」が存在する。そしてそれぞれの「制度」の対象となる個々の行政機関・組織が、通常は複数、存在する。つ

まり、「制度」を介して、「制度官庁」と、個々の行政機関・組織とが、対峙している  
のである。

[金井, 2007, p.4]

ところで仮に、ある種の教育改革が教職員定数増を伴うものであったり、国庫負担金に係る教職員給与の増加を伴うものであったりするとき、総務省や財務省が、公務員制度（公務員定数の管理、地方公務員の給与管理）や財政制度の制度官庁としてたちはだかるであろう。それに対し、教育課程の骨格としての「時間」は、勤務時間として管理される以外には、教育公務員個人が普遍的に利用可能なリソースである。しかも、教育課程の改訂時にどのような教科に何時間の授業時数を割り当てるかに関して規制力となるような制度官庁は存在しない。前述の引用のような「無限の時間的資源があるかのような」[小川 勝野, 2012, p.134]錯覚が生じやすい原因をこの点に求めることができるといえよう。

### 3.3 空間管理

#### 3.3.1 空間管理の考え方

空間管理はこれまでは物的管理、とりわけ施設管理として考えられてきた領域とおおむね重なるといえる。さらに細かくみていけば、設備備品の維持管理以外にも、学校施設空間の維持管理には次のようなトピックを考えることもできる。たとえば、インフルエンザなどの感染症予防を目的とした空間管理があるし、また、本来は教育空間である学校を災害時には避難所空間として管理することになる。後者の例は今回の東日本大震災でも改めて認識されたことであろう。

1 学校の教育空間は1校地内にあるとはかぎらない。地震に伴う原発事故によって移転を余儀なくされた高校もあった。たとえば、福島県立双葉翔陽高は5月から、坂下高、小野高など県内各地の4高校の教室で授業を行う「サテライト方式」を採用した学校もあった（「原発事故で一日2百km移動する福島の高校教諭」『読売新聞』インターネット版, 2011年6月8日）

生徒指導との関連から見れば、いわゆる学校裏サイト（サイバー空間）にも注意を要するところであろうし（この場合、熊本県教育委員会のように、学校裏サイトの監視業務を業者委託している教育委員会・学校もあるであろう。「学校裏サイト、中学生で悪化傾向」『読売新聞』インターネット版, 2012年4月19日 [http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news/20120419-OYT8T00505.htm]），適応指導教室の例を考えれば、学校という建物の中ではなくとも教育空間としての空間設定が可能である。

また、学校の敷地を垂直上方に延長した空間を考えれば、騒音や校庭の土埃などが学校空間から学校周辺地域に向けて放出されている。また、校庭の放射線量を測定する作業も空間管理といえそうであるし、その情報がどのようなタイミングで公表されるのかが保護者にとっての関心事となっている<sup>3</sup>。さらに、校庭空間を教職員通勤用の自家用車駐車場として認めるべきかどうかは、公の施設の目的外使用のケースにもあたると考えられている自治体もある。

通学区域空間まで範囲を広げるならば、通学路上の安全確保のための日常的な情報収集・状況把握と道路等の所管課との連絡・連携も重要となる。公立学校の自由選択制は児童生徒の通学区域を市町村境にまで拡大しかねず、学校として認知可能な空間範囲を超えてしまいかねない。この点に関して、学校の空間管理の範囲を教職員の通勤圏にまで拡大する必要があるかどうかとの問題も生じうる。東日本大震災からの教訓としては、教職員（とりわけ管理職）の参集態勢を取るうえで通勤距離の長さの問題が指摘されている<sup>4</sup>。ちなみに、地方議員（都道府県議会議員・市町村議会議員）には住所要件（被選挙権を持つにはその自治体の選挙権が必要なため）があるが、知事、市町村長には住所要件はない。

### 3.3.2 財務管理との関係

空間管理と財務管理との関係を簡単に説明しておく。空間管理の情報記録単位は、校、棟、階、室、箇所、m、m<sup>2</sup>、m<sup>3</sup>、などであったり、教室内の照度の確保を問題とする場合にはルクスが用いられたりする。学校施設台帳や備品台帳ではこれらの単位が並ぶことになるが、それぞれがばらばらの物を表現する。しかし、それらが自治体の財産である以上は、そこに何らかの予算（学校設置者の予算）が使われ、それが形を変えているにすぎないとみることもできる。地方自治体の財務会計事務上は、金銭的価値で示すことには現在のところなっていないが、今後、地方財務会計制度の見直しが進めば、学校で保有するこうした財産も金銭的に表現されることになるだろう。

## 3.4 員数管理

### 3.4.1 員数管理の考え方

品質管理論などでは、計量値（連続量のような数字）と計数値（個数、人数のような分断的な数字）をともに使う。たとえば学力テストの平均点などは計量値といえるし、出口管理型の行政手法が採られる近年では、これも重視されている。しかし、学校・教育委員会にとって、また財務管理の視点にとつては、物・人の有無を示す計数値管理の方が重要であろう。

たとえば、義務教育教科書は児童生徒個人に無償で給与されるため、厳密な支給冊数の管理をしているはずである。児童生徒用コンピュータの設置台数も、これを政策として表現するときには、1学校あたりのコンピュータ台数xx台、コンピュータ1台あたり児童生徒数y.y人、という表現となる。なお、この場合は整数でなくとも、計数値の扱いである。

公的機関であるから員数管理には厳密性・正確性が要請される。しかし、学校としての中核業務に関わっては、必ずしも厳密な員数管理が常に可能であるわけでもなく、また厳密な員数管理をすることが弊害となりかねない場合もありうる。たとえば、学校基本調査では「不就学学齢児童生徒調査」で「1年以上居所不明者数」の数值が報告される。その数值の把握には、本来、当該児童生徒が通うはずだった学校で確認作業を行っているであろう。しかし、中には借金取りや配偶者による家庭内暴力から逃れるために住民票を移さないまま転居する例も少なくないというから、実務上は住民票がなくても転入児童生徒を受け入れている。そこで員数管理を厳密に行うことは在籍情報や転出先学校名等の情報が学校において収集・記録されることでもあるから、児童生徒の教育・指導上はむしろマイナスに作用しうる活動にもなりかねない（「埼玉、消えた子ども38人…外国人親と海外？」『読売新聞』電子版、2012年5月17日、<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20120517-OYT1T00540.htm>）

### 3.4.2 財務管理との関係

いうまでもなく、個数、人数などは、金銭の出し入れに直接影響しやすい。総額的に最も大きいのは教職員定数管理という員数管理であろう。なんらかの改革を実施するためにはかならず財源の裏付けが必要になるから、この場合は、前述した制度官庁としての総務省、財務省の同意が必要になる。たとえば地方公務員の定員管理と給与水準管理は総務省が所管している。公務員給与水準は、給与条例主義の原則（地方自治法204条3項）、国家公務員給与との均衡原則（地方公務員法24条3項）があることから、比較可能性のある情報を住民に対して示すことが可能であった。これに対して各自治体の適正職員数の情報は一般にはわかりづらかった。しかし、これについても総務省は、各自治体の規模や行政水準にふさわしい職員数を統一的なフォームで公表させる手法を開発している（総務省地方公共団体定員

管理研究会『地方公共団体における適正な定員管理の推進について～参考指標の活用に向けて～』平成23年3月)

さて、国の少人数学級政策を例にとれば、2011年に小学校1年生の35人学級が義務標準法の改正により成立した。しかし、すでに事実上はほとんどの学級が35人以下で編制されている。2012年度からは小学校2年生でも同様の法改正による35人学級を文部科学省は目指していたが、小2の場合は予算措置で実施することになっている。

### 3.5 財務管理

このように各管理作用はいずれも財務管理に直接・間接に結びつく。従来のようにヒト・モノ・カネの断片的な報告となるよりも財務管理を媒介にして一元的な貨幣単位で金銭的に表現することができれば一般的にもわかりやすい。これを学校財務の管理機能ということができようし、この部分は主として学校事務職員の専管事項となるであろうが、地域によっては副校長・教頭の仕事とされているところもあるかもしれない。

これまで、学校管理職や教育委員会事務局職員は、こうした管理作用を、最終的には、あるいは文書上は財務的な表現に変換して仕事をしてきたのであるが、あまりに当然すぎて意識化されてこなかったのではないかと考える。今後は、保護者から学年費や学級費などの名目で徴収する学校徴収金も含めて、学校における財務管理そのものの手法のバージョンアップが期待される。具体的には、学校組織の中で学校財務組織が形成され、地方自治体における支出命令系統と出納系統との分立が図られるか、少なくとも同一人に支出の決定と現金の出納を完結させないことが望ましいが、詳しくは【小川 勝野, 2012】に譲る。

### 3.6 情報管理

これらの一連の管理作用領域の中で生成される諸情報をどこかで一元的に管理することが望ましいであろう。学校の中ではともすると分掌ごとに情報・文書の蓄積がなされがちである。しかし、アカウントビリティ確保に必要な作用と考えることが肝要であろう。また学校から発出する対外的な文書にも公文書としての性格付けを持たせるために、学校内部での公文書の作成から保存、廃棄ないし移管という文書管理のサイクルを考えておくことも重要になると考える。

なお、国の場合、2009年に公文書等の管理に関する法律が制定されている。これによって、公文書管理の「制度官庁」は内閣府に一元化され、現用文書の統一的管理ルールが法令で定められることになっている。もっとも、現用文書を第1義的に管理しているのは、それぞれの事務・事業の担当課であることには変わらない。

地方自治体の場合も同様に、各課単位で管理していることであろう。(公)文書管理規則などに基づいて、各課の長を文書管理者として、その下に文書主任などの職を指定して、受領した文書や作成した文書の分類整理、保管などを行わせている。これを文書管理組織というところもある。学校の場合は、副校長・教頭と学校事務職員のどちらかで文書主任となることであろう<sup>34</sup>。

## おわりに

以上、出口管理型の教育行政手法の下での学校管理運営の実態と課題を述べてきた。これまでのべてきたことから少なくとも次のようなことを指摘できる。

第1に、公立学校へのアカウンタビリティの要請はおそらくなくならないであろうし、一方で、公立学校がもつ固有の組織特性もしばらく持続するであろう。そこでは、明確な組織目標を画定することや、それに向かって組織が一丸となって進むという企業モデル的な組織改革が簡単には移入できにくい文化のあることも理解しておく必要がある。その上でなお、専門職アカウンタビリティの在り方に対して向けられている一般市民からの懐疑的な視線に答え得るよう、教育専門的判断に裏打ちされた的確な情報提供が求められるであろうから、学校事務の中核業務をそれを見据えたものとして構想される必要がある。

第2に、学校の中での役割分担、事務手続きに関する権限の配分として、学校事務職員との関係を再構築しておくことは、無駄ではないと考える。戦後、義務教育費国庫負担制度の復活と依頼置かれてきた学校事務職員が、各自治体で多様な位置づけはなされているものの、歴史的な経緯の中ではたしてきた役割を踏まえながら、学校改善に資するような教員集団（中でも副校長・教頭）との役割分担を検討してもよい時期に来ているのではないかと考える。

第3に、授業時数だけでなく教員の勤務時間も含めて、学校という空間の時間管理は副校長・教頭職に適したタスクであるといえるのではないかと考える。ただし、教員の勤務時間の実態分析や、前述したような教科別の総コストを把握する上に置いて必要な時間管理は、学校事務職員がよくなしうところであろう。そして財務管理に関しては、一般的な金銭管理と同様、そこに教育の専門性による情報優位・情報独占を認める余地は少ないと思われ、学校事務職員のような行政職のリソースを活かすべきと考える。

## 引用文献

Gormley, Jr., W. T., & Weimer, D. L. (1999). *Organizational report cards*. Harvard University Press.

Henig, J. R., & Rich, W. C. (Eds.). (2004). *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools*. Princeton University Press.

Manna, P. (2011). *Collision Course: Federal Education Policy Meets State and Local Realities*. CQ Press.

McDermott, K. A. (2011). *High-stakes reform: The politics of educational accountability*. Georgetown University Press.

McDonnell, L. M. (2004). *Politics, persuasion, and educational testing*. Harvard University Press.

Radin, B. A. (2012). *Federal management reform in a world of contradictions*. Georgetown University Press.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.  
マイケル・リプスキー. (1986). 『行政サービスのジレンマーストリート・レベルの官僚制』.(田尾雅夫, 北大路信郷, 訳) 木鐸社.

金井利之. (2007). 『自治制度』. 東京大学出版会.

小川正人, 勝野正章 (共同編集). (2012). 『教育行政と学校経営』. 放送大学教育振興会.

真淵勝. (2010). 『官僚—社会科学の理論とモデル 8』. 東京大学出版会.



- 穂坂邦夫.(2005). 『教育委員会廃止論』. 弘文堂.
- 牧昌見 (編).(1986). 『学校経営事務全書』 (第 1 巻). 第一法規.
- 鈴木勲.(2009). 逐条 学校教育法 (第 7 次改訂 版). 学陽書房.

## 注

- i たとえば総合規制改革会議 (平成 13 年 4 月～平成 16 年 3 月) , のちに, 規制改革・民間開放推進会議 (平成 16 年 4 月～平成 19 年 1 月) , さらにのちに規制改革会議 (平成 19 年 1 月～平成 22 年 3 月) となる。
- ii この点に関しては, 小川・勝野 (2012) が否定的な評価をしている点を参照[小川 勝野, 2012, p.215-217]。
- iii 時事通信社「小中校予算に学力テスト反映＝来年度、配分に 4 段階—東京都足立区教委」『iJAMP 官庁速報版』2006 年 11 月 4 日付。
- iv 時事通信社「成績伸び率による予算配分廃止＝テスト不正受け報告書—東京・足立区」『iJAMP 官庁速報版』2007 年 7 月 9 日付。
- v 「生活保護申請時の誓約書 ケースワーカーの負担減を」『京都新聞』電子版, 2012 年 5 月 2 日, <http://www.kyoto-np.co.jp/kp/rensai/syuzainote/2012/120502.html>。
- vi 同上。また, 「受給が始まり, 違反行為や必要な手続きについて, 『聞いていない』『知らなかった』と問答になるケースは実際に多く, 文書として残したくなる気持ちもわかる」との声もあるという。
- vii たとえば神奈川県の場合, 「神奈川県教育委員会の事務処理の特例に関する条例」及び「神奈川県教育委員会の事務処理の特例に関する条例に基づき市町村が処理する事務の範囲を定める規則」により通勤手当, 扶養手当, 住居手当, 単身赴任手当の支給に関する事務は例として挙げた 3 県と同様に市町村が処理する事務となっている。たとえば小田原市では「小田原市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則」に共同実施の規定も事務長の規定もなく, 県費負担教職員の通勤手当, 住居手当, 扶養手当, 単身赴任手当及び子ども手当に係る事務は学校長の専決事項とされている (「小田原市教育委員会事務決裁規程」別表第一(2)) 。
- viii 全国公立小中学校事務職員研究会の調べによれば, 29 都府県がその市町村が設置する小中学校に勤務する学校事務職員の標準的な職務を定めているといわれる。
- ix 「郡山の学校に『ホットスポット』 情報公開で判明」『東京新聞』インターネット版, 2012 年 5 月 6 日 [<http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2012050601001633.html>] 。
- x 「管理職はどこに住むべきか」『日本教育新聞』2012 年 3 月 26 日。
- xi なお, 詳しくは, 本多正人「学校事務最前線 学校財務会計と公文書管理事務の在り方・下」『日本教育新聞』2012 年 3 月 19 日, 参照。

本多 正人 (国立教育政策研究所)

## 第4章 座談会：学校管理運営組織の再設計

### 1. はじめに

【本多】 本日はお忙しい中をお集まりいただきまして誠にありがとうございます。まずこのような座談会を企画した背景と私の問題関心からご説明させていただきたいと思えます。本調査研究の研究計画書には次のように書かれています。

中央教育審議会答申にうたわれるように、新学習指導要領の本格実施や「新しい公共」型学校づくりに向けた審議検討などの政策動向に各学校が的確に対応するためには、教職員配置の改善や外部人材の活用等の教育条件整備の推進とともに、それを有効に生かすための学校組織開発や学校マネジメントの在り方が問われてくる。

学校評価の法制化やガイドラインの公表など、各学校におけるPDCAサイクル構築を指向した国の取り組みは進展しており、学校教育に対する保護者等の信頼感を高める制度的方策はすでに整備されている。また、各学校には副校長や主幹教諭、指導教諭などが配置可能になっており、教育委員会によっては、学校の組織力を高めるための制度的条件を生かした取り組みを進めている。

にもかかわらず、保護者や地域住民の学校に対する信頼等については、依然として課題も指摘される。また、学校評価の全国的な進展や副校長制等の導入、あるいは学校と地域との連携促進の進捗状況などには、教育委員会による地域差も見られる。さらには、人口減少社会下で学校規模の縮小等に対応するための、学校システムの再構築の在り方が問われている。

以上のような実情に基づいて、①全国各地における学校組織の重層化の進捗状況を規定する要因や阻害要因の解明(教育委員会による条件整備上の課題の解明)や各種の教育改革(とくに、学校支援地域本部事業を取り上げる)が及ぼしている学校に対する効果や波及過程の解明(地域協働学校が成果を上げるための条件の解明)、②教員の業務負担の分析や学校における教員の職務分析(学校内発型の学校改革の条件の分析)、③国際比較の視点からの co-teaching staff の在り方の研究(わが国の取り組みの国際的な文脈での位置づけ)、④各学校と外部セクター(塾等を含む)との連携協力の実態や校長等の意識の状況の分析(学校支援策の構築に係わる条件の解明)、⑤学校の再編統合、学校事務の共同化、などを焦点にした、教育委員会の施策動向や直面している課題、および、教職員配置の有り様の分析(地域特性を踏まえた全国各地の取り組みの分析)、⑥中長期的視点からの教職員需給の全国的、あるいは、都道府県等別の動向の解明および人口減少社会下での教職員配置や構成のシミュレーション(学校の機能や教職員組織の課題を規定する構造的な側面の実証的検討)、⑦以上の作業を基礎にした「多様な教職員集団等による学校組織開発の在り方」の検討(全体的な総括)を進める。

さて、この座談会は主として上記引用文中の⑤に該当するものとして企画しましたが、

議論の中で①や④に関する論点にも言及していただくこともありますので、学校現場での実態やそれぞれの団体としての意見なども教えていただけると大変ありがたいです。また、この調査研究の一貫として、公立中学校長を対象とした学校教育における外部セクターの活用に関する調査も実施されていますので、その調査結果も少し参照してみたいと思います。



写真 1 座談会風景

## 2. 公立学校という組織について

### 2.1 近年の公立学校組織の再構築をめぐって

【本多】平成 19 年の学校教育法改正で副校長・主幹教諭・指導教諭（いわゆる新しい職）の設置ができるようになり、また平成 21 年の学校教育法施行規則改正で小中学校に事務長を設置できるようにするなど、学校の中に複数の職層ができるようになっています。

従来、「なべぶた型組織」といわれてきたところに、ある種の「階統制組織」・「階層制組織」、つまりピラミッド型構造に近い組織体系を実現しようという方向性を見ることができ、後者の組織体系図は行政機関によくみられることから、官僚制組織のエッセンスの一つとされてきたところで、組織体系図には縦の分業体制と横の分業体制が示され、責任と権限が適宜下位レベルの職に配分されていきます。

かつて県庁や市役所の中には、こうしたタテの分業関係が縦割り行政の弊害をもたらしている、あるいはスピーディな対応ができないという反省もあって、「部」→「課」→「係」という体系的な組織編成をやめ、課や係を大きくくりにした「グループ制」などのフラットな組織にする例が見られました<sup>1</sup>。もっともそうした組織再編をかつて行った自治体の中から近年では、もとのような「部」→「課」→「係」に戻すような例が出始めているのは興味深いところだ<sup>2</sup>。つまり、ライン系列にしたほうが外部からも事務の流れがわかりやすいこと、比較的若い職員にも部下を配置して組織を統率するキャリアを積ませることができること、複数のグループを統括する立場になる課長や部長に業務や権限が集中しすぎてしまい負担過重になったことなど、理由は様々のようですが、ここでの問題設定に関していえば、学校のフラットな「なべぶた型組織」では、校務分掌組織とはいいながらも権限や責任の所在が不明確なため結局は教頭などに負担が集中してしまうといった、新しい職の必要性の根拠にも共通した問題を見ることができると思うからです。

ところで、学校のフラットな組織形態を変革しようとする試みは今に始まったことではなく、主任制を導入した頃の「単層構造 vs. 重層構造」論争もそうでした。こうした階層

制組織編成原理を学校に持ち込むことには今でもまだ多くの批判があることはよく知られています<sup>3</sup>。

こうした批判にもうなずける部分ではありますが、指揮命令系統の一元化を志向する軍隊のような階統的組織のイメージからの影響を多分に受けているような気がします。実際には、公式的な権限の体系や命令・指示の関係を組織体系図として示せばピラミッド型になる、ということなのであって、官僚機構としての役所でさえ、実際の仕事つまり課業、タスクはせいぜい課・課長のレベルまでの権限を例規類で明示しておき、あとは課単位で具体的な業務を自律的にこなしていくような組織運営がなされています。しかも役所では単独の課だけで専制的に決定できず、複数の課との協議や合意形成をしなければならない業務、たとえば予算編成や人事案件などが典型ですが、こうした業務も少なくありませんから、その場合は個々の職員はその直属の上司以外ともやり取りをし、直属の上司以外からの指示に従うこともあるでしょう。

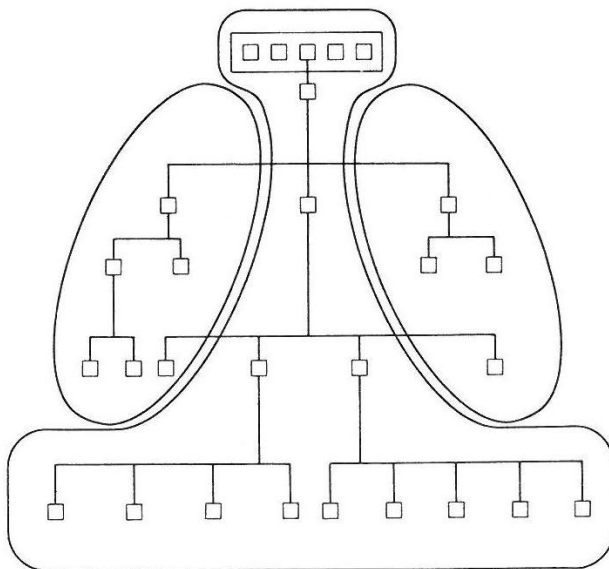


図 1 公式権限の体系としての組織 (資料 : Mintzberg, 1993, p. 20。)

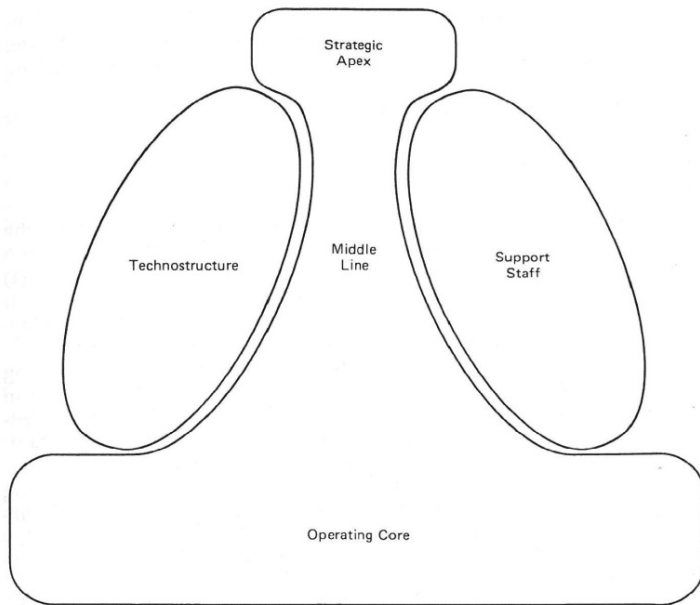


図 2 組織の5つのパート (資料: Mintzberg, 1993, p. 11.)

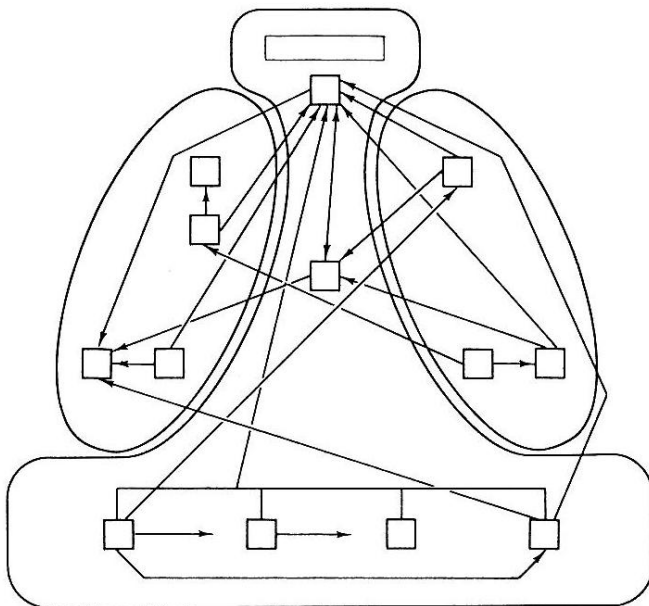


図 3 非公式コミュニケーションの流れ (資料: 図 1 に同じ。)

これを学校にたとえると、仮に副校長や主幹教諭を置いて階統的な組織になったとしても命令・監督のタテの系統以外にも横方向や斜め方向など、複数の情報伝達経路は従来どおりなのではないかと思えます。

さて、古典的組織論で「ラインとスタッフ(line v. staff)」と表現されてきた考え方があります。ライン系統組織は組織経営上の命令権や決裁権限を有する指揮命令の系列関係であり、スタッフ組織(職)は自ら命令したり決裁したりする権限のないアドバイスの機能のみを担う組織(職)である<sup>4</sup>、ということになりますが、この古典的組織論でいうライン系統組織のイメージは今でもかなり強く残っているように思えます。それに対しては、

教頭職はここでいうスタッフ組織としてとらえることができるという議論もありました<sup>5</sup>。

ただし、現在では必ずしもスタッフ組織（職）には一切権限がないというわけでもなく、逆にスタッフ組織（職）はアドバイスのみを行うのではないということ、またスタッフ組織（職）も固有の業務・タスクとそれに伴う権限を持っており、ライン組織との違いはその組織にとっての中核的な業務を遂行する組織をライン組織といい、それらを統括したりサポートしたりする組織がスタッフ組織（職）であるということなどが指摘されるようになってきました。図1と図2の両サイドの部分がスタッフ組織であり、学校でいえばまさに事務部門が該当すると思います。ところで、いろんな指示や情報は、図3にみるようにライン系統の上から下へのタテ方向だけでなく、下から上にも、あるいは横方向にも、スタッフ組織からはクロス方向でも飛び交っているというのが実際の組織運営だろうと思います。

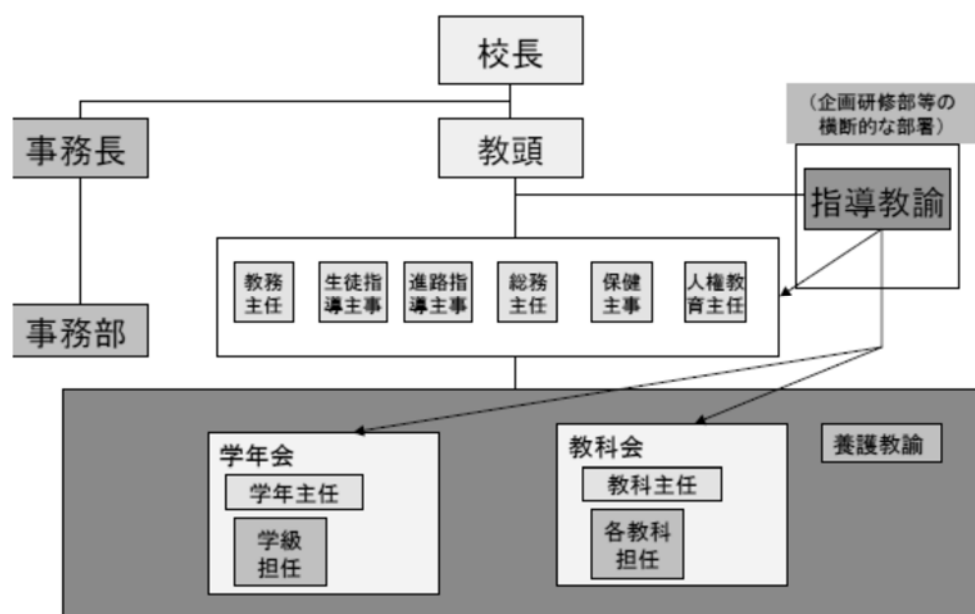


図4 高知県の指導教諭の設置イメージ（普通高校） 資料：学校組織の見直しに関する検討委員会(2008), p. 36。

図4と図5は高知県教育委員会高知県が新しい職の設置を検討した際の報告書から引用しています。平成19年3月の中央教育審議会答申『今後の教員給与の在り方について』に出てくる学校組織運営のイメージ図よりも見やすそうなので、こちらを引用しました。図4は高校での学校組織体系図のイメージです。事務部と指導教諭がスタッフ的な位置づけだと認識できますし、ライン系統もある程度ははっきり見えます。そして小中学校の場合ですと図5のように、新しい職を設置したとしても、ライン系統とスタッフ系統はやや不分明な感じで描かれています。

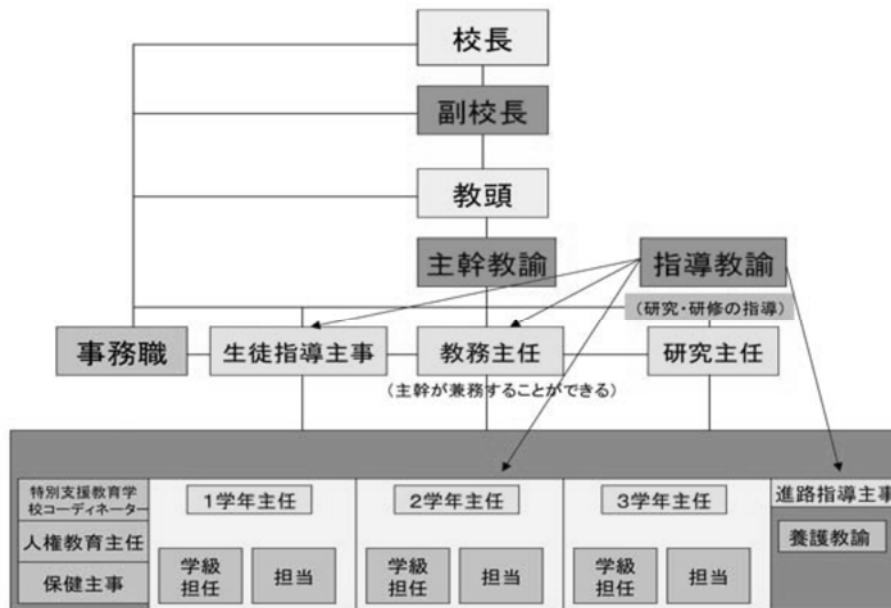


図 5 高知県の新しい職の設置イメージ（中学校の例）（全て設置した場合） 資料：学校組織の見直しに関する検討委員会（2008）, p. 23。

こうしてみると、学校に階統的な組織体系が持ち込まれると上意下達の軍隊のような有様になったり、教員同士の人間関係が壊れたりするのではないかという危惧があるとすれば、やや短絡的な感じがします。もっとも、新しい職の導入当初には職に応じた役割分担が不明確であるという課題もあったようです<sup>6</sup>。

では、先生方の学校では、どうなっているのでしょうか？まず、先生方の学校全体をご紹介いただくことも兼ねて、各学校の組織系統などをかいつまんでご説明いただけないでしょうか。

とくに副校長、主幹教諭などの新しい職が設けられているかどうか、またそのことによって何がどのように変わったとお考えか、お話しください。

【米満】 副校長と主幹教諭のを中心にして、事務のことは今は触れないでお話しします。私の学校は典型的な「なべぶた」でございます。主幹教諭もいませんし、旧来然とした組織でやっています。ですから、やってみてこうだったということは言えないのですけれども、管理職の立場から考えていくと、私はやっぱりもう「なべぶた」ではだめだと思っています。なぜかという、今、学校現場と言うのは非常に複雑かつ多様な問題に対応していかなくちゃいけない、それが「なべぶた」ですとどうしても教頭のところに集約してしまう。そうすると、一つは教頭の職務多忙ということもありますし、対応しきれないという現状もございます。もっと困るのは、対応が遅くなることです。職務が多くなってしまうので、レスポンスが悪くなる。そうすると後手後手に回っていく。それは多忙だからしょうがない、というわけにはいかない。それには組織力を生かしていくことが求められます。学校では子どもへの対応でも保護者、地域への対応でも、もう個としてはやりきれない、組織として機能していかないとなかなか難しい。きちんとした組織力をつけなきゃいけない。これが大きな課題だと思います。そうすると、組織と言うのは「なべぶた」

では限界がある。そこで少しでもピラミッド型のように振り分けることによって責任と役割を明確にして、その中で、たとえば大きなざるの下に小さなざるがあって、ざるの目がだんだん小さくなっていくように、下からそれぞれの責任の中でどんどん処理していく、そして無理な場合には上にあげていく、そういう組織にしていけばそれぞれのやる気も、専門性も生かされるし、また早く対応できる。学校現場には対応にある程度のスピードが求められることも多いです。そういう面では主幹教諭等の設置はもっとやってほしいなと



写真 2 米満裕氏

思います。同時にそれが機能しないというのは、デメリットばかりに目が行って、機能させることを真剣に考えていないということもあるでしょう。組織という意識が芽生えてくれば必ずそこにはきちんとしたラインとスタッフという位置づけが当然できてこなければいけない。学校の職員というのは今までそういう中で働いていないですね。教員となつてずっと学校現場にいるかたが多いので、なかなか理解できない部分もあると思います。教頭になったら理解できて、これは大変だなと思うようになるんでしょう。もう一つ言えることは、ラインとスタッフの考え方にしても地域事情はあると思います。小規模校と大規模校では、考え方が違ってきます。そういう意味では一つのくくりで、全部これでいいというわけにはいかない。ある程度柔軟性に富んだやり方が求められるのかなという気がします。

【和田】 今の米満先生のお話は私もそう考えておりました。ある程度の規模があればピラミッド状のものの方が動きやすいということはあると思います。ただ、全国的に見ますと、職員数が5名とか6名とか、小さなところがございます。小さなところ、分校程度のところにまでラインをつくったりピラミッド型にしたりすることはできないので、場合によっては「なべぶた」もありうる、それは学校規模による、ということだろうと思います。学校規模が大きいにも関わらず某県のように全部の学校が「なべぶた」型、ということになると、直接確認したわけではありませんがかなり動きにくくなるのではないかと思います。それから、ピラミッド状の組織が作ればいいのですが、実は、事務、用務、養護などがない学校があります。そういうところでは、すべて教頭・副校長がその代役をやらなければならない。組織としては分担ができていようでありながら実際には全部やらなければならない。こういうかたちの学校もあるのが現実です。



平成24年度 北区立赤羽岩淵中学校運営組織

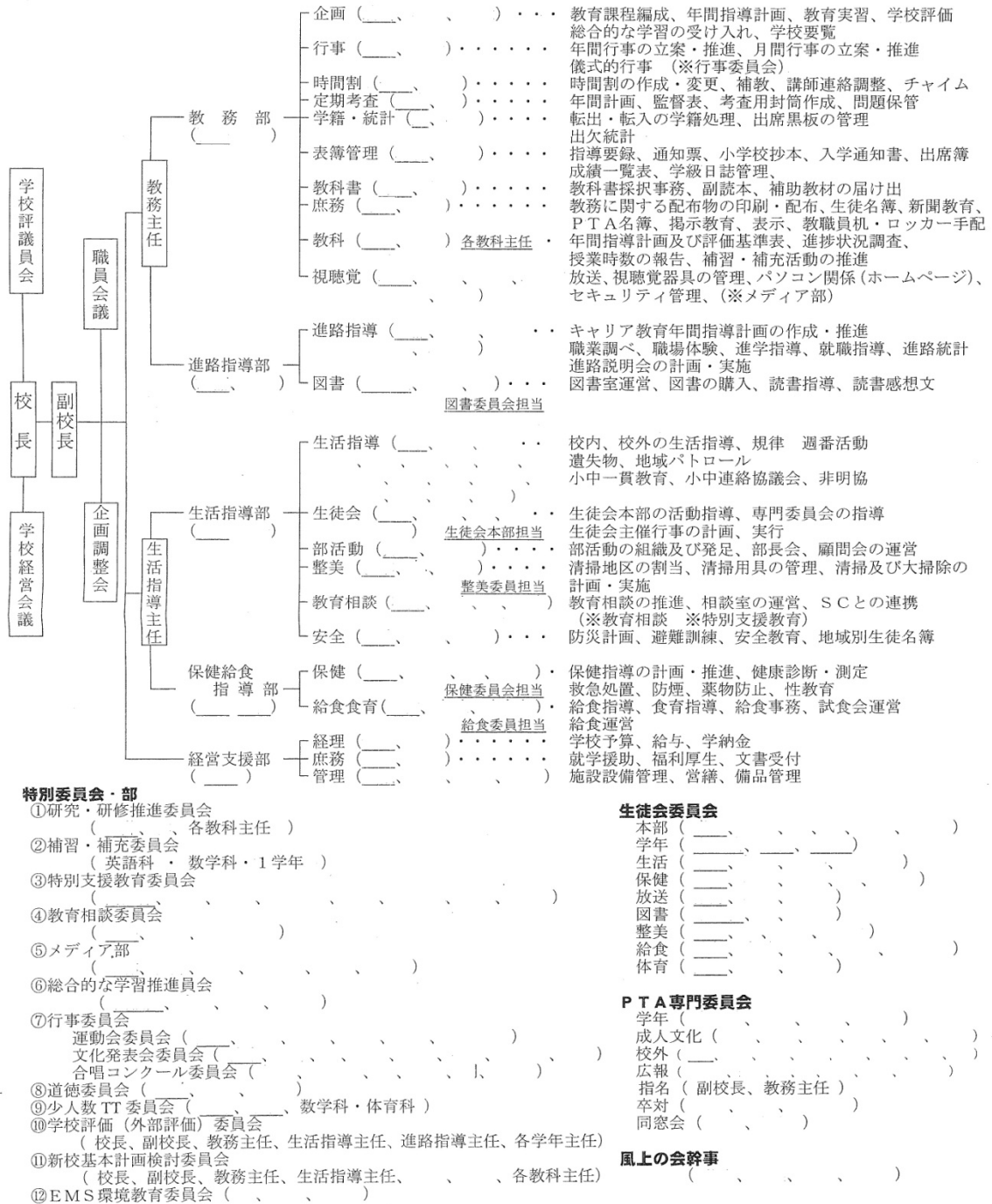


図 6 赤羽岩淵中学校運営組織図<sup>7</sup>

ラインの引き方なのですが、資料(図6)はうちの学校運営組織図です。教務、生活、それから経営支援部の大きく3本立てで、経営支援部というのが従来の事務室や用務さんです。実はそこに現れないグループというのがあります。図の左下にある「特別委員会・部」というのがそれです。何かあったときに学年や分掌を超えて集まってそこで話し合う、というものです。たとえば文化祭や運動会や合唱コンクールや遠足があるときには、その

分野の人だけが集まって学年や、生活、教務といった分掌を超えたところでチームを作っ  
て一つの原案を出します。ですから、グループ制なんだかピラミッド型なんだかよくわからない状況になっているのが学校の中だと思います。私は、学年と分掌組織はタテ糸とヨコ糸みたいなものですよと職員には言いますが、実際に動いている現場はそうでもないようです。



写真 3 和田俊彦氏

集まって企画会というのを開きます。そういうところである程度決まっています。職員会議というのは、ある程度決まっている中で、確認し進めていくという会になっています。

【本多】 では、古川先生お願いします。

【古川】 私の中学校では小学校との連携教育をやっていますので、資料（図 7）の組織図には「豊夢学園」と書いてあります。中学校部分は①の一点鎖線で囲ってある範囲になります。今まで米満先生、和田先生のお話と同感のところが多いのですが、本校は校長・



写真 4 古川治氏

教頭・教諭・講師など教育職が 36 名（休職中も含む）、そして non-teaching staff、ここでは co-teaching staff と言われているけれども、事務長の私も含めて、県費、市費、非常勤も含めて何らかの形で学校に関わっている者が 13 名います。本校は校長を中心として教頭、事務長、主幹教諭、教務主任の 5 人が経営グループ的に全体的な学校の方針を決めることになっています。35 年この仕事をしていいますが、米満先生がおっしゃるように、私も「なべぶた」組織というものでやっていける時代ではないと思います。それは前時代の遺物でありまして、早く組織化しなければいけないという考えです。業務遂行をする上で実感として思うのは教頭、事務長、主幹教諭、教務主任の 4 人で校長を担ぐわけですが、4 人ぐらいいはないとやっていけないと思っています。上意下達といいますか、軍隊式なやりかたに反対という考え方を主張される内容はきわめて古い。あるいは学校現場を本当に知らない方の机上の論理ではないかと思っています。

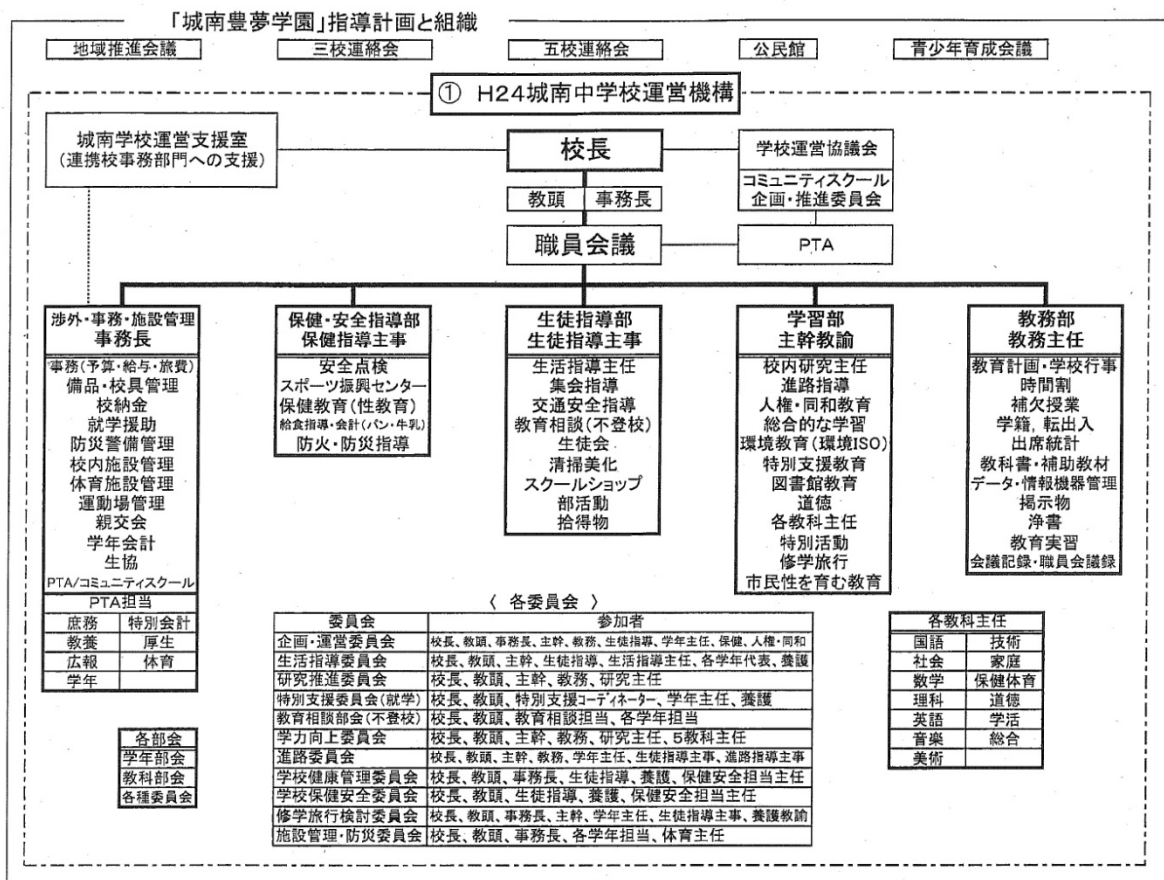


図 7 城南中学校運営組織図

今まで7～8校の学校を経験しましたが小規模校の経験は2回だけでほかはある程度大きい学校でした。当時はまだ主幹教諭がいませんで、事務長も管理職としての事務長ではありませんでしたが、大きい学校になりますと校長、教頭、教務主任、事務長という4人体制で運営しておりました。あるときに校長が病休をとることがあったのですが、校長不在の校長室で教頭、教務主任、事務長の3人の合議で常にものごとをきめていく、どうしても判断がつかないときには教育委員会に行ったり、隣の学校の校長先生に相談したりすることもありました。佐賀では管理職事務長というのが2年前に誕生しまして私はよかったなと思います。やっと学校の体制というものが整ってきたし、本当に学校を支える状況になってきたなと思っています。児童数60人くらいの単学級の小規模校に2回ほど勤務したことが2回ほどございまして、20代の後半と40代の後半です。そこでの実感を言えば、大規模校と小規模校の運営組織を同じように論じるのは意味がない。こういうことを言うとお叱りをうけるかもしれないけれども、校長、教頭、教務主任という3者を考えた場合、単学級の小規模校で言うと、教務主任はいらないんじゃないかと思います。仮にですけど校長と教頭兼教務主任でいいのではないか、あるいは校長兼教頭と教務主任、おそらく3分の2でも十分回るような感じがしていました。米満先生、和田先生がおっしゃるように、規模によって違うし、それに時代が変わってきているから組織論でいくべきだと思います。ここでお二方が言われたキーワードである「スピード感」ということにも全く

同感です。スピード感を持って仕事をしないと対応できません。

【本多】なるほど、スピード感というのがキーワードですね。横山先生のところはいかがでしょうか。

【横山】実は私は中学校から小学校に異動してきたところです。小学校と中学校の文化の違いというものが多少あるなど感じております。以前の学校は大規模な中学校で、主任の役割というものが非常にうまく回っている学校でした。つまり、事務職員はスタッフとして、そして主任は各分掌をうまくまとめて、私のほうから主任に色々な話を持ちかけますと、だいたいそれがきちんと伝わって、組織的に動いてもらうことができました。ところが小学校にまいりますと、主任を使って組織を動かそうとしても、主任自身も学級を受け持っておられるので、大規模校なのですが、それは非常に難しいなと思いました。ただ、



写真 5 横山泉氏

スタッフといえますか、さきほどの図3で示されたようにクロスラインでみなさんが集まって何かを発想していくというのは小学校の方がうまくいく。やっぱり同じスタンスでものごとを見るのができるのかなと思います。中学校ですとどうしても教科で集まりやすいという感じです。クロスラインでものを見るには小学校の方が面白いのかなと思いますし、小・中の文化の違いと規模の違いは、やはり実感として持っています。

基本的に、組織化ということには私自身も大賛成です。大規模であれば、という条件が付いてしまうかもしれませんが、人を動かすよりも組織を動かしたいというのが私たちのスタンスですので、スピード感のこともありますし、きちんと決定できるといいますか、意向が全体的に把握できるためにはミドルリーダーの動きというのが大きなポイントになるのではないかと理解しています。

また静岡の場合も主幹教諭はいますが、教務主任兼務という形で置かれていますので、私自身の職場の状況はここで問題とされているような主幹教諭の活用とはやや状況が違うのだらうと思います。

## 2.2 公立学校の組織目標の在り方について

【本多】さきほどからスピード感という言葉がでております。これにも関連すると思うのですが、次に組織目標の在り方についてご議論いただきたいと思います。

PDCA サイクルという考え方が一般的になり、制度としての学校評価もできて、各学校では組織目標に対応させて組織（機関）としての成果を評価するのが普通のことになっていると思います。しかし私立学校と違って、公立学校は市民・保護者からの多様なニーズに応えなければならないという公的機関固有の役割を負っています。

そうした組織では、職員が共有すべき組織目標そのものもあいまいになりがちであり、その点では近代的な企業経営モデルがあてはまりにくいともいわれます。一方で、そのような特性をもつ公的機関にとっては、目標や目的から出発するよりも、個別の業務（タスク）、日ごろこなしている業務の持つ意味を明確にすることの方が重要という見解もありま

す 8。また一方で、近年では、学校教育の目標や成果に関して、首長部局、もっと端的に言えば自治体の長からのプレッシャーを強く受けるようになった地域もあるようです。自治体の長にとっては次の選挙というものがありますから、教育関係者に対しても当然にスピード感のある対応を求めてくることになるかと思います。

そこで、学校教育目標や組織目標を立てる上ではどのような点に配慮されたり苦心されたりしているのかお伺いしたいと思います。

**【米満】** いろんな学校の先生に「お宅の学校の学校教育目標は何ですか」と質問すると、はっきりいってわからない、理解していない人が結構いると思うんです。どうしてもお題目になりがちなんです。そして学校教育目標は抽象的で、理念みたいな形で上がってくるからそれはしょうがないと思うんですね。ただ、学校教育目標があって具体目標がある、そしてその具体目標に対して組織のそれぞれの立場の人間が咀嚼して考えて、具体目標の達成に向かっていくことによって最終的には広義の教育目標にたどりつくわけです。けれども、だいたい4月の最初の職員会議で校長が話をしてそれで終わってしまう。そうではなくて具体的な説明をして、そのあとの実践なんですね、学校現場は。実践をしながら振り返っていくというプロセスがないとどうしてもボケてきてしまう。実践をしてその中でもう一度具体目標に振り返って見直しをしていく、実践を通してお互いに学校教育目標を共有していくという繰り返しがないと学校教育目標はただのお題目に終わってしまう。

学校教育目標というのは授業でも研究でも生徒指導でも、つまり学校生活すべてに、教育活動全体にかかわってくるものです。そこで、教育目標を具現化したものに振り返っていくためには、学校教育目標だけではなく具体目標を自分たちで設定することによってさらに見えてくる部分があるので、ワンクッションおかなければいけないわけです。実践を通してそれが達成できたかどうかを見ていくというのが配慮する点だとも思います。

もう一つ、うちの学校では学校教育目標を立てるときに、学校評価等で保護者・地域の学校に対するニーズもあれば批判もありますから、そういうものを全部集約して子どもたちの実態をみて学校教育目標を立てます。私の学校でいえば、4つある目標のうちの一つに「前に踏み出す子」というのがあって、普通の学校では見られないような目標なんですね。ちょっと消極的な子が多いという思いを、地域もそうだし、保護者も教員も持っています。そこで「積極的な子」と言うよりも、職員にわかりやすいように「前に踏み出そう」「一歩進もうよ」と、子どもたちにも、現状ではなくてさらに一歩踏み出そうよ、ということの一つのキャッチフレーズにして見ていく。だから、何かを提案するときでも今までと同じ提案ではなくて自分はここを改善したと、授業でも、同じことを繰り返すのではなくて去年やった反省をもとにして改善したものをやっていこう、ということにしています。これを一つのキャッチフレーズに保護者にも求めていく。そうすると相手から改善することが出てくるんですね。地域からも、「こうした方がいいよ」と。これをやっていると感じ入れる態勢もできてくる。そうするとそれが新たな改善に向かっていく。だから教育目標を決めたら、それが実践の中でどう生きているかというのを反復するための配慮をしないといけないのではないかと思います。それには実践を通して共有していくのが大切ではないかなと思って私はやっています。

**【本多】** 目標の共有は、保護者に向けてもわかりやすくというご指摘は次の話題にも関わってくると思います。和田先生のところではいかがですか。

【和田】 本校の校長が職員に示した学校経営計画の資料を持ってまいりました（図 8）。これで見ると「目指す学校」のところに学校教育目標があります。各教室にいくとこれが貼ってありますが、みんな本当に覚えているのかなとも思います。（笑）さきほどあまり浸透していないんじゃないかというお話がありましたが、本校は統合して 4 年目ですが、統合新校をつくる時にはみんなで一生けん命考え、「こういうビジョンでこういう教育目標で新しい学校を作ろう」とします。たぶんこの目標はこれから 10 年、20 年、このまま変わらないと思います。これが学校教育目標の実態だと思います。これに対して、「北区教育ビジョン 2010」の目標がありますが、これは区の方針です。これはおおむね 5 年ごとに変わります。そのあとに「目指す学校像」というのがあります。ここからさらに具体的になっていきます。さきほどお題目という話でしたが、要するにどちらの方向を向いているのか、ということで「目指す学校像、目指す生徒像、目指す教職員像」を示します。組織目標を立てる上で一番重要なのは具体的であることです。さらにその具体性がどのあたりに出てくるかと言うと、「今年度の取り組み目標と方策」の項を見ていただくとわかります。たとえば「重点目標」の欄の「学習指導」のところ、「『赤羽岩淵中学校の授業は分かりやすい授業が多い』と感じる生徒を 70%以上にする。」とあるようにとても具体的です。お分かりのように、70%とか 30%とか、みなパーセンテージで示しています。こうやって具体的なものを示していくことが重要です。そして、いま学校評価の時期ですが、生徒向け、保護者向け、地域向け、教員向けにどの部分が到達されたかアンケートをとります。「わかりやすい授業」というのは 70%になっていました。どれが到達できてどれが到達できていないかを、次の資料（図 9）に示すような形で、職員なり保護者なり生徒なり地域なりに示します。こういう具体的なものを見せていくことによって次の年度の学校目標が決まってくる。こういうことを繰り返さないと、先ほどのお話で出たように、「なんだ、お題目だけで終わってしまうのか」ということになってしまいます。前年度の年度末評価を基にして変えていくものです。

1 目指す学校

<p style="text-align: center;"><b>学校教育目標</b></p> <p>豊かな心と、たくましい体を持ち、確かな知性と主体的に生きることのできる人間を育てる。</p> <p>① 自ら学び、心身ともに健康な生徒 ② 自他の生命を尊重する生徒 ③ 自己責任をそなえ、すすんで社会貢献できる生徒</p>	<p style="text-align: center;"><b>北区教育ビジョン2010</b></p> <p>教育先進都市北区の教育が目指す子どもの姿 地域社会の一員としての自覚をもち 自らの力で人生を切り拓き 広く国際社会に貢献する人間の育成こそ 「教育先進都市・北区」の教育が目指すところである。</p>
<p><b>目指す学校像</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・常に熱意をもって前進する教師・保護者・地域が一体となって、生徒に豊かな心と確かな学力を身に付けさせ自己実現させる学校</li> <li>・生徒が楽しく登校する学校・・・生徒ひとりひとりの居場所がある</li> <li>・活気あふれる学校・・・行事や部活、何事にも熱く取り組む</li> <li>・礼儀正しく、挨拶あふれる学校・・・オアシス運動に取り組む</li> <li>・地域に開かれ、信頼される学校・・・地域と連携したキャリア教育の実現</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>目指す生徒像</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自ら進んで学ぶ生徒</li> <li>・他人を思いやり、豊かな心をもつ生徒</li> <li>・よく考え、主体的に判断し、行動できる生徒</li> <li>・心身ともに健康な生徒</li> <li>・赤羽岩淵中学校と北区に誇りをもつ生徒</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>目指す教職員像</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒ひとりひとりに愛情をもち、真剣に向き合う教職員</li> <li>・生徒の良さを引き出せる教職員</li> <li>・思いやりと誠実さのある教職員</li> <li>・研修意欲と向上心があり、実践力のある教職員</li> </ul>

2 中期的目標と方策

中期的目標	方 策	
	目標達成の方策	目標達成のために、教職員が一層の向上を目指す、指導力の構成要素
<p>「北区学校ファミリー」を活用して、小学校4校との小中一貫教育を充実させる。</p>	<p>赤羽小学校、岩淵小学校、なでしこ小学校、第四岩淵小学校と、年10回の協議等を行い、学習指導、生活指導、特別活動で小中一貫教育を進める。</p>	<p>小学校の教育課程についての理解を深め、小中の円滑な接続のための手だてを講じるなど、小中一貫教育の趣旨を踏まえた指導を行うことができる力</p>
<p>赤羽岩淵中学校を地区の小中学生にとって「一番行きたい中学校」にする。</p>	<p>熱意に満ちた教職員や、確立された授業規律や、熱く行事に燃える生徒など、本校の美点を一層伸ばしていく。</p>	<p>学校ファミリーの取組や各種広報活動を通して、入学から卒業までの本校の指導上の美点について、小学生・保護者・地域に分かりやすく説明できる力</p>

(次頁に続く)

3 今年度の取組目標と方策

	教育活動の目標	重点目標	方 策	
			目標達成の方策	目標達成のために、教職員が一層の向上を目指す、指導力の構成要素
学習指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>・確かな学力を身に付けさせるための「分かる授業」を一層推進する。</li> <li>・もっと伸びたいと願う生徒への指導を充実する。</li> <li>・課題意識をもって授業に臨ませたり、学習事項を定着させたりするための家庭学習を充実させる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「赤羽岩淵中の授業は分かりやすい授業が多い」と感じる生徒を70%以上にする。</li> <li>・発展的な課題に対しても積極的に取り組む生徒を30%以上にする。</li> <li>・「家庭学習が身に付いている生徒」を70%以上にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・授業中の生徒の反応の分析や各種学力調査や定期考査の誤答分析等を行い、個に応じた指導に活用する。</li> <li>・家庭学習に関する個人目標を立てさせ、達成度を自己評価させるなどする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒一人一人の学習理解度を分析的に把握し、発問等に反映させる力</li> <li>・常により良い指導法を模索し、実践に生かす力</li> <li>・授業(指導)と家庭学習(自己学習能力)との連携を図り、学習効果を高めることができる力</li> <li>・特別な支援を必要とする生徒への理解を深め、学習指導に生かせる力</li> <li>・より良い学習環境を滞りなく整備できる力</li> </ul>
生活指導・進路指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>・礼儀正しい生徒を育成する。</li> <li>・思いやりの心をもった生徒を育成する。</li> <li>・生徒が夢をもち、主体的に将来の生き方を考え、進路選択・進路決定ができるようにする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人権に配慮した言葉づかいや行動ができる生徒を90%以上にする。</li> <li>・将来への夢をもち、その実現に向かって努力する生徒が70%以上になるようにする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「人権教育プログラム」等を活用して、全校集会、学年だよりなどで繰り返し指導する。</li> <li>・職場訪問、職場体験、高等学校訪問を実施し、生徒にキャリアプランを立てさせるなどの指導を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全体に対しては厳しく、個人に対してはカウンセリングマインドで指導できる力</li> <li>・キャリア教育についての理解を深め、人間としての在り方生き方の視点から進路選択を指導できる力</li> <li>・特別な支援を必要とする生徒への理解を深め、生活指導、進路指導に生かせる力</li> </ul>
特別活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒の自主性や実践的な態度を育て、自己有用感(自己効力感)や自尊感情を高める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学級活動、学校行事、生徒会活動、部活動等で成就感や達成感を味わう生徒を70%以上にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒が運動会、文化発表会、部活動等の中で、「私も皆に貢献できた」という意識をもつことができる機会を充実する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・集団指導の中でも生徒一人一人に着目し、社会性や人間性を向上させる力</li> <li>・生き生きとした姿で指導に臨み、生徒に活力を与えることができる力</li> </ul>
学校運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・OJTの活性化による、教職員組織としての指導力の向上</li> <li>※OJT:校外で受講する研修ではなく、日常の職務を通じて指導力を向上させる研修</li> <li>・サブファミリーにおいて、小中一貫教育の趣旨を踏まえた教育活動を昨年度以上に意図的、組織的に推進する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒アンケートで「赤羽岩淵中学校で学校生活を送って良かった」生徒が90%以上。</li> <li>・教員アンケートで、「小学校の教育課程を踏まえた指導を行っている。」との回答が80%以上。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本校教職員が、各人がもつ「強み」を出し合って、組織としての指導力を一層向上させる取組を行う。</li> <li>・サブファミリー教科別分科会で、小中の教員が相互の指導内容を情報交換するなどして、小中の円滑な接続を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・どれほど経験を積んだ教職員でも得手・不得手がある。ある分野で強みをもっている教職員から、そうではない教職員が情報提供を受けたり、ペアになって生徒指導に臨んだりして高める指導力</li> <li>・昨年度作成された北区小中一貫教育カリキュラムを踏まえ、指導に効果的に生かすことができる力</li> </ul>

図 8 赤羽岩淵中学校学校経営計画(前頁からのつづき)



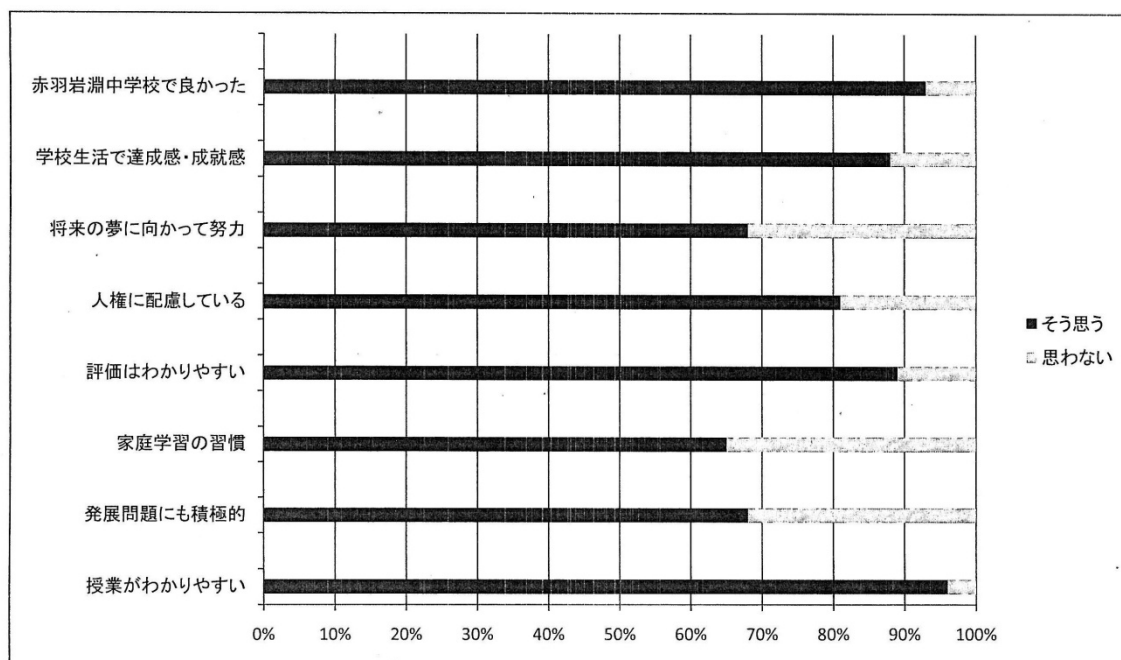


図 9 赤羽岩淵中学校学校評価アンケート結果

具体的であること、前年度末評価をいかすということ、そして3つ目が教員のモチベーションを高めるものでないといけない、ということです。目標があっても「なんだこれ、やれないよ」という声が聞こえてくるような目標は教員が無視します。そうではなく、教員が目標を見ることによって、「よし、じゃあ自分もやろう」というように、モチベーションが高まってくるような目標を示さないと教員はついてきません。教育目標は都民への公約であるということで、ホームページにも出しますし公開はしますが、見る人はほとんどいません（笑）。しかし年度末評価のときには、「今年はこの目標でここまで達成しています」ということを見せていきます。そういう取組みを苦勞して積み重ねなければ、これは絵に描いた餅で終わってしまいます。

【本多】モチベーションという点ですが、教員の場合は専門性がありますので、専門職としての価値基準に照らして自分のやっていることを日頃から振り返りながら、ある程度自分でモチベーションを上げていくこともできると思うのですが、学校事務の場合の行政事務は、ルーティン的な事務が多いこともあって、学校事務の先生方はモチベーションを上げていく上でいろんな苦勞をなさっていると思います。そこで、次のテーマでは、教員主体の組織の中における学校事務職員、ということを考えていただきたいと思います。

### 2.3 教員主体の組織の特性について

【本多】すでに米満先生と和田先生のお話から、具体的にイメージできるものであることという、学校組織目標を設定する際のポイントが提示されたわけですが、今度は教員以外のスタッフが組織目標を共有していくためのポイントを伺いたいと思います。つまり、学校は専門職集団としての教員が多数を占める組織であり、そうした組織では、組織全体としての運営に関する目標と個々の職員の専門職的判断にもとづく行動準則・行動目標とを調和させることに苦勞しがちであると考えられます。

ところで、学校の中には教員以外の職員がいます。学校における教員は、学校という組織の機能(=教育)の本質的な部分を体現している職員とイメージされているという点で、病院における医師、裁判所における裁判官の関係と同様に考えることができます。しかし、病院には看護師など医師以外にも多くの医療スタッフがいて、その員数は医師よりも多いはずですが、学校の場合は員数的にも教員の方が多数を占めているのが一般的といえます<sup>9</sup>。

本研究のタイトルにある“co-teaching staff”という言葉の意味は、実はあまりはつきりしていませんが、これを“教員と協働して教育活動を支えるスタッフ”のことを指す(たとえば、養護教諭、栄養教諭、学校事務職員、学校栄養職員、学校司書、ほかにも AET などが考えられかもしれません。)という意味で理解すれば、医療の世界で“paramedical staff”，あるいは“co-medical staff”と呼ばれているような、医師を補助したり、医師と協働したりして医療に従事するスタッフ(たとえば、薬剤師、看護師、臨床検査技師、診療放射線技師など)を想像するとよいのかもしれませんが。しかしそれでもなお、通常の日本の学校の中でここにいうような意味での“co-teaching staff”の活用を十分に展開している例というのがなかなか実感しにくい状況にあるのではないかと考えます。医療でいう“co-medical staff”はそれら自体が専門資格を有する職種であって、それぞれの業務はかなり専門化しているため、病院内での地位体系の中では医師の下位にあるのかもしれませんが、医師と“co-medical staff”の関係は技術的相互依存(interdependence)の関係<sup>10</sup>、つまりどちらが欠けてもお互いに困ってしまうような関係にあります。

そこで、先生方の学校では教員以外の職員の力を総動員して学校運営にあたるという点でどのような工夫をされ、どのような課題や問題があるとお考えでしょうか？

今回は学校事務職員の方々にお集まりいただいていますので、まず、専門職が多数を占める組織の特性をどう見ておられるか、また、学校の管理運営の責任者としての校長のリーダーシップは、教員ではない行政職としての学校事務職員に対してはどのように発揮されているか、お話いただけるでしょうか？

【古川】私は昭和 53 年にこの職に就きまして、22 歳から 35 年間この仕事をしていません。昭和 50 年代後半あたりは、圧倒的に教諭ばかりで、用務員さんなどの若干の市費職員は別にして、県費職員で言えば教諭以外にあとは養護教諭と事務、という感じでした。そこで疎外感のようなものを感じたこともあります。その後 30 数年たって、特別支援教育なり、不登校対策なり、社会的ニーズが高まっていますのでそういうニーズの下に世の中が動いているんだと時代の変化を感じています。ここに来る前に、うちの学校の教諭以外の職員がどれくらいいるのか、カウントしなおしました。事務長、事務主事、市費の事務職員、用務員。生活指導員が 2 名います。そして学習支援員、ITC 支援員、スクール

カウンセラー、スクールソーシャルワーカー、など、計 13 人います。全職員数の 37%にあたります。これらのスタッフ抜きにしてはやっていけない時代ですから、昭和 50 年代後半みたいに事務と養護教諭以外はみな教員(教諭)という時代ではないということです。そのように増えたスタッフをどのように統率していくか、ある意味では管理なのですが、いわゆるガバナンスしていくかというところが課題でしょう。今や校長一人では無理だと、私は思っています。まずモチベーションを上げることに言え、意思決定の各段階でいろんな会議がありますが、職員会議にはなるべく広く入ってもらい、生徒指導協議会や不登校対策委員の会議などには関係者は必ず入ってもらいたいと思います。

今お話しに出たように、学校事務はルーティンの仕事でモチベーションが上がらないだろうという発想はたしかにあります。ルーティンワークだけで満足していると、なかなかモチベーションは上がらないかもしれない。私も 20 代からこの点についてはいろんな思いがありまして、20 代から 30 代では部活の指導ばかりやってみたり、いろいろと事務職員として挑戦してきました。今では、学校事務職員は庶務的職員だと考えるのではやっていけない、学校経営スタッフとして学校経営職員だという意識になってもらわないと、時代の要請についていけないと考えています。

“co-teaching staff”に対する校長のリーダーシップというのはなかなか難しいと思います。サービス監督的指導や一般的指導というのはできるでしょうが、微に入り細にわたる指導、たとえば教諭に対してやっているように指導案に即して「こういう授業をどうだ」といった指導を、事務職員にも同様にするのは極めて困難だろうと思っています。私は資料(図 10)にもありますように 6 校を兼務している事務長なんです。また共同実施の主任もしておりますので、辞令上は 11 校兼務になっています。そういう個別の業務に関しては、将来は管理職事務長を目指して、そういう方々が事務スタッフの指導をしていくほうがよろしいのではないかと考えています。

**【本多】** ありがとうございます。いまのところ、庶務的な仕事というものをどう考えるかについてのお話もありましたが、それはまた後程お聞きしたいと思います。横山先生はいかがでしょう。

平成24年度共同実施組織

共同実施協議会の役割

佐賀市の共同実施の推進に関すること。  
 (佐賀市の共同実施の計画・実践・検証に関すること)  
 (学校運営支援室協議会等の調整に関すること。)  
 (学校運営支援室の運営に関すること。)

佐賀市小中学校事務共同実施協議会

校長  
 職員  
 主任  
 代表者  
 長  
 長  
 長  
 長  
 長  
 長  
 長

学校運営支援室協議会の役割

学校運営支援室の運営に関すること  
 (支援室の共同実施の計画・実践・検証に関すること)  
 (支援室内の事務処理の標準化に関すること。)  
 (学校において共同実施の成果の定着化を図ること。)

平成24年4月1日

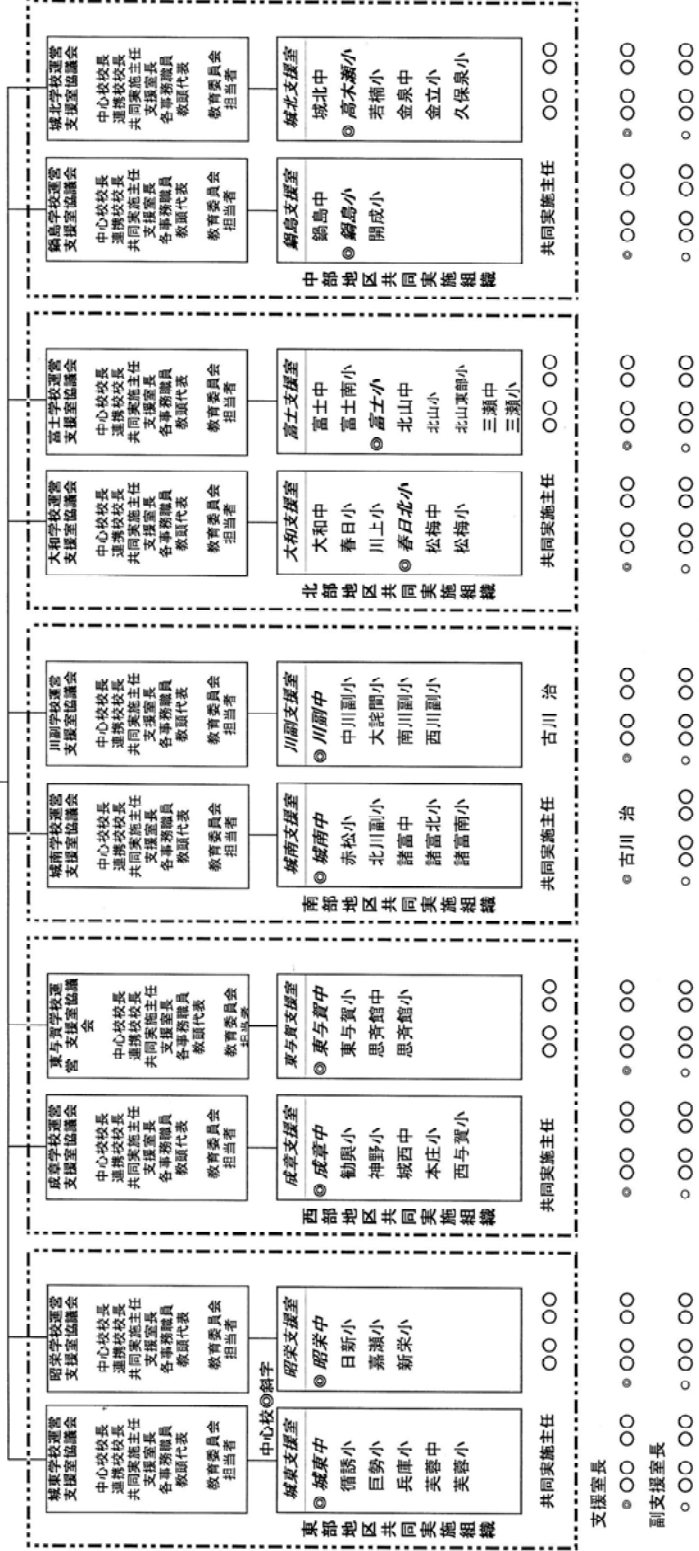


図 10 佐賀市立小中学校の学校事務共同実施組織

学校教育目標	ゆめいだき共に高め合う子	
学校教育重点目標	<b>と</b> 問いの解決 自分から！ <b>も</b> 燃えて取り組み 感動を！ <b>え</b> 笑顔の声掛け 自分から！	
事務部経営目標	事務室に課題解決機能を持たせ、円滑な学校運営を支える	
目標達成への課題	業務改善を意識的に取り組む（問いをもつ子） 的確な情報を提供し、速やかな対応をする（燃える子） 地域との連携を強く意識する（笑顔の子）	
具 体 的 な 取 り 組 み		
問いをもつ子	燃える子	笑顔の子
・事務職員異動に伴い、事務処理の手法について検証を行い、無駄を省いていっそうの効率化を目指す。（改善案毎月1件以上） ・提出期限は事務室に関連したものとどまらず、公文書に全てについて把握し期限内提出100%を目指す。 ・学校運営についての問い合わせに可能な限り対応できるように、常に事務室で学校の動きを把握する。（毎日）	・研修を意欲的に行い、学校経営参画のための力量形成に努める。（実践報告作成） ・教育課程への理解を深め、学校で行われていることに常に意識してタイムリーな予算執行・事務処理に努める。（随時） ・将来を見据え、先進的な研修の機会にふれる機会を持つ。	・地域とともに歩む学校を意識し、気持ちの良い対応を心掛ける。（通年） ・来訪者や電話による外部からの情報を的確に伝える方法を考え、行き違いや誤解による問題の発生を未然に防ぐ。（通年）

図 11 袋井市立袋井北小学校事務部経営案

【横山】 ちょっと前の話題に戻ってしまうかもしれませんが、学校教育目標のところにも関連する、事務部経営案の資料（図 11）をお持ちしました。私自身が学校教育目標をどうとらえて、事務部としてどうとらえて実行していくのかをこういう形で職員に示していません。学校経営に携わっている中で事務組織としてこういう風に対応しますよという中身をおもてに出すということが大事だと思っています。事務職員であるからこそその視点をこういう部分で出せたらいいなと思っています。今の話題に関していいますと、私自身は、教員との価値観の違いといえますか、コスト意識の違いというのを非常に感じるわけです。

我々の価値観と教員サイドの価値観がどうしても違う部分はあると思うんですね。ここをいかに詰めるかという問題が、事務長なり事務部の責任者としての役割だろうと思っています。

それは、お金にからむこと、つまり子どものためという部分もあるけれどもそれだけで学校は回らないよ、という部分も我々の視点からの確に管理職に進言していく、あるいは、地域としてはこういう考え方を持っているかもしれないという視点を伝えていけたらいいかなと考えています。その価値観の違いをいかに摺合せるかが自分自身でも課題だと考えています。

【本多】 米満先生や和田先生のところでもこのような事務部経営案といったものは作成されているのでしょうか。

【米満】 こういう具体的なものはありませんが、コスト意識ということで思い出したことをいえば、教頭時代に、学校で使うゴミ袋の、より安いものを事務さんが見つめてきてくれました。その事務さんからは、「ゴミ袋に年間これだけ費用がかかっている、しかし、ゴミを出すときに満杯にして出していない、満杯にして出した上でこの値段のものにすれば半分の経費ですむ」という具体的な提案が上がってきたんです。そこで教員にその考えを示すのは私です。繰り返し、繰り返し、教員に示しますが簡単にはできません。そして「ゴミ袋代がこれだけに減った、その減った分をこっちに回すことができた」というところまで連携することによって、職員のごみを出すときの意識が変わるんですね。事務さんから見ると教員はコスト意識が甘いところがあるんです。「無駄遣いじゃないのか」、「こんな使い方はないだろう」、「買って見たのはいいけどこんなに余らせているじゃないか」ということがたくさんあります。やっぱりそういうことにもきちんと数値を出して、こういう改善をしたらこうなるというのが、一番説得力があります。どこでも通用すると思います。些細なことですけれども、年間を通してみたらある程度の金額にはなりますし、それに、そこまで事務の方は気を遣いながらお金を使っているんだということを、活動を通して教員に理解させていったほうが効果的だと思います。コスト意識という言葉に反応して余分な話をしてしまいました。

【本多】 引き続き米満先生のお話を伺いたいのですが、米満先生は教職研修の連載で、学校の管理運営を担っていくうえで学校事務職員との協働関係の重要性を強調されておられますし<sup>11</sup>、また、栄養教諭、栄養職員といった、まさに“co-teaching staff”との協働が求められると思われる食育について多くの実績を挙げておられます。こうしたご経験からはどのような示唆が得られるのでしょうか。

【米満】 組織と言うのはいろいろな立場の者が集まってそれらが関係することによって組織として機能すると思います。一つのいい例が自衛隊の皆さんだと思うのですが、東日本大震災の災害派遣を見ていると、戦う人たちだけではなくて、物資を供給する人たちもいれば、保健衛生に携わる人たち、食事を提供する人たちもいる。そういう側面の人たちが機能することによってはじめて、最前線で働く人たちが生きてくることがわかります。これは学校でも同じだと思っています。職員にもこれを意識させるようにしています。

教員が1年生から6年生までを担当するのに対して、教員以外の職員を「7年生の皆さん」という言い方をしているのですが、「7年生の皆さん」のように表には出ないけれども下支えしてくれる人がいないと教育ができないわけです。ちょっとしたことで「ありが

とうございます」という感謝の一言があることで、いい人間関係が作れると思っています。その中で核になる人がやはり必要です。教員以外で核になってやってくださる方、教員以外のスタッフをまとめてくれる人、それは我々の経験でいうと、教頭でも校長でもないです。新採の若いかたでは無理かもしれないけれども、やっぱり学校事務職員さんなのです。教員の様子、授業の様子は見えないけれども、それ以外の人の動きは事務職員さんが一番見える立場にあります。私はそういう人たちから情報をもらうし、相談もするし、こちらの意図も事務職員さんを通じて伝えてもらう。一つのラインを作る、つまり「7年生」の中での一つのラインの中心になってもらう、ということを私はやっています。今まででそれが一番効果がありましたね。電話も全部入ってきますし、事務室を経由していろんな情報が入ってくるからです。「窓口」というだけではなく、業務の集約、情報収集の場という機能もありますね。

【本多】 たとえば、「〇〇サポーター」「△△支援員」等の人員が配置されるような場合も“co-teaching staff”として考えることができると思いますが、そのための予算支出や出勤簿管理等の仕事が発生します。そうした正規の所属職員以外の人員の活用の際して、総務部門としての事務室・事務職員と教務部門・教員との連絡調整が必要になる時の調整窓口は、副校長・教頭になるのではないかと思います。現職の副校長のお立場から、現状や課題などをお話してください。

【和田】 近頃は非正規雇用というかたちで、行政のほうで考え出した色々なシステムによる人員が学校にも入ってきています。たとえば部活動支援員にもお金が出ています。また子どもと家庭支援員、これは文部科学省の委託事業で区が引き受けたものですが、不登校の生徒の家を「私は教員ではありませんよ」といって訪問することで、本人も安心して話をしてくれる、そういうシステムです。様々な可能性を秘めた人たちが学校に入ってきています。そのための予算支出とか出勤簿の管理は、ほかに誰もやる人がいなければ全部副校長がやらなければいけない仕事になります。しかし、副校長が全部やることはできませんので、モノを買ったりお金の管理をしたりという仕事は事務のかたに「お願いします」といって振り分けをすることはあります。仮に、スクールカウンセラーさんのお金を出すことがあるとしてお願いした時に、「これは事務の仕事ではありません」と言われてしまう場合もあるかもしれませんが、「そこをなんとか」と頭を下げるとやってくださるでしょう。(笑)

【古川】 それは事務の仕事ですよ。(笑)

【和田】 役所との窓口になって対応しなければいけないこともありますから、そういうときは副校長がやります。事務部門と教務部門との連絡調整が副校長の役割ではないかとお考えのようですが、この部分は直接教員が事務にお願いしに行っています。実はここがトラブルの元になることがあります。さきほど事務と教員の価値観の違いという話ができました。教員は欲しいモノはすぐ買えると思っています。たとえば教員が「色画用紙をください」と言ったときに、「これは買えません」と事務室のほうが言う。「じゃあ自分たちで買うからいいよ」などと言ってケンカ腰になってしまう。そういう時に副校長が出て行って、「いやここは別の予算があるからそちらから出しましょうよ」という工夫をするわけです。そうしないと人間関係が崩れてしまいます。うまく回っていない学校は人間関係が崩れたところが多いです。職員と用務主事さんの関係がうまくいかなかった経験がありま

す。それは、職場体験で自分の学校の用務主事さんに生徒をお願いしておきながら一度も見に来なかったということで主事さんが怒ってしまったケースです。先生方の中には、まわりにいろいろと気を遣うということが得意でない人もいますので、そうした部分の空白を埋めるのは副校長の役目です。たとえばお茶とかスリッパとかを来客に出してもらったら、「昨日はありがとうございました」と言う。この一言が重要です。栄養士さんに「カレー、おいしかったですよ」と言うと、「実はカレーには命を懸けていたんです」と言われま（笑）。

組織の形でいけばなんとかうまくいくというのではなくて、その潤滑油は副校長であり、副校長が組織に魂を入れるなり、気を遣うことで心を入れているという部分があります。仕事をしてもらったらそれを認める。それは尺の長さではなくて回数です。足しげく行く。たとえば一日一回は用務主事室に行ったり特別支援学級に行ったり事務室に行ったり、必ず回ります。長い時間ではなくていいです。そこで冗談か何か言ってにこやかに出てくる、こうしたことが非常に重要です。人間関係が課題で、どんなに組織がしっかりできていても、最後は人と人とのつながりだと思います。

#### 2.4 バックオフィス部門（総務部門、事務管理部門）としての学校事務室の在り方

【本多】 和田先生のお話の中に、教員はなんでもすぐモノを買えてすぐ届くものだと思っているというお話がありました。ここからはそうした物品を調達する業務を行う事務室の在り方を検討していただきたいと思います。

教員という専門職主体の学校において、教員の中核業務である授業＝教育活動との対比でいえば、事務部門の中核業務はバックオフィス部門的な業務と考えられます。さきほどは米満先生が自衛隊にたとえてお話しされたのですが、同じようなたとえで言えば、軍事組織でいう後方支援とか兵站(ロジスティック)と呼ばれる分野に相当すると思います<sup>12</sup>。

そのように考えたときに、学校事務職員の学校経営参画といわれるものの現状はどのように評価できるでしょうか？たとえば、学校の「経営企画会議」のようなメンバーに学校事務職員が入っている例が増えてきたと思いますが、しかしまだ経営企画会議どころか職員会議にも参加していない（させてもらえない）という話も聞きます。こうした現状をどう評価しておられるでしょうか？

また「co-teaching staff」に学校事務職員を含めて考えるとしますと、学校事務職員が授業中の教室で直接授業のサポート活動をするということは通常考えにくいとしても、かといって書類と向き合っの行政事務だけを処理していればよいというわけではないということは、さきほど古川先生もお話されたとおりでと思います。現に児童生徒またはその保護者と日常的に接しつつ仕事をしている学校事務職員は多いようです。

そこで、学校事務職員の研究団体では、今後の学校事務職員は教育課程の進行状況を理解しながら学校管理運営事務を企画立案し実行していけるようになることを目指していくつもりだと理解していますが、それでもやはりそれを予算執行の面で実行するとか、員数管理の面で実行するという面が中心になるだろうと、個人的には思っていますが、そこからさらに学校事務職員の出番が広がるにはどういう環境や条件が必要でしょうか？

【横山】 現実として事務職員が職員会議に出ることができないでいる、それにはいろんな課題もあって、たとえば自分が出たくないものだから出ないでいるという人もいます。



逆に、会議に出たいんだけどその間の留守番をお願いされて出してもらえないということもあります。私たちは少なくとも経営スタッフという立場になって欲しいというスタンスでありますから、ここでいう経営企画会議あるいは運営委員会とか企画委員会といったものに事務職員もぜひ入っていただいて、発言をしてほしいと思っています。そのためには先ほど来申し上げております価値観の差というものが埋められないと、その辺の整理ができないだろうなと思いますし、価値観の差といっても、例えば、事務職員はこうだからこうなんだ、と突っぱねてしまうようでは学校がうまくいくわけがないです。

私のところの事務室は私を含めて3人おりますので、「少なくとも教頭さんから頼まれること、あるいは教員からでも、なんでも受けますよ。その代わり組織として受けるので、事務室としての発想とか考え方とかはきちんと出します。そういう条件の中で組織としてきちんと対応しましょう。」と言っています。個人と個人でぶつかるということは避けたいので、組織化することが大事なのではないかなという考えでおります。

地域連携としての事務職員という考え方といいましょうか、私の場合ですと、16校プラス8校の24校のブロックを統括しなさいという職務が出ております。各学校へお邪魔させていただいて事務職員の支援をしたり、校長や教頭に対して事務職員をどういうふうに使ってほしいとか、あるいは私が行って解決できるような課題が何かあれば解決をしますよ、といった、いわば指導主事的な役割があったり、相談員的な活動もしたりしています。事務長制という視点からは古川さんからお話しただけだと思います。そういう視点で地域、市町村、地区、どんな形でもいいと思うのですが、われわれは共同実施というとらえ方をしていますが、地域の統括をする役割が事務職員の中のリーダー層に必要になってくるのではないかと考えています。個々の学校だけではなくて学校の中の課題を解決するのに地域として対応できるということが求められているんだろうと私自身はとらえています。それと同時に、コミュニティ・スクール等の地域との連携の役はこれからもどんどん出てくるだろうと思いますので、そういう視点も含めて、地域との接点というものが事務職員にも広がっていくと良いのではないかと思います。

【古川】 最前申し上げましたように、庶務的職員といったときに、一番ひどいのは、電話番、お茶出し、窓口での受付、これで学校事務は終わりと認識されている方がたまにいます。とんでもない話で、事務職員として新採でこられるかたにも一時そういう方がおられたりして、それはおかしいと教え込むのに時間がかかるんですよ。それだったら本採の必要もないし、佐賀県の小中学校事務は全員、大卒・上級採用なんですけど、上級職で採用する意味もないです。昔、私が若い頃は校長先生が、「君は給与と旅費を間違いなくやってくればそれでいいから」と言っておりました。今は全然時代が違っていると思います。学校運営、学校経営の職員であり、本当に校長を支えきれんかどうか、学校事務職員の存在価値はここにかかっていると思っております。和田先生が言われたような、「色画用紙をください」と教員が言っているのに言下に「だめですよ」と言ってしまうような事務職員は、確かにいます。大変恥ずかしいです。そういう事務職員は退場する時代になってきておまして、知恵を絞ってなんとかする事務職員を今後育てていきたいと、横山先生ともども思っております。同い年ですから。(笑) 一般公務員も、市役所の窓口なんかはそうですけど、国民・市民にサービスするためのコミュニケーション能力などというのが必要とされてきているわけですよ。学校事務職員にそのことを言われていないのがちょっと

問題なので、「学校事務職員にコミュニケーション能力が必要だ」ということをもっと広げていきたいなと思っています。

【本多】　そこでいうコミュニケーションというのは、教員とのコミュニケーションに限らず、対市民とのコミュニケーションも含むんですね？

【古川】　もちろんです。児童生徒とのコミュニケーションもそうです。人に求めるばかりではなく自分も率先してやらないといけないなと思っていて、今日は9時15分に学校を出てきたのですが、8時15分から生徒総会をやっておりまして生徒総会に1時間ばかり出ておりました。私は生徒総会には必ず出ますし、予算に関すること、「あれを取り付けてくれ、これを取り付けてくれ」というようなことを生徒が直接私に言うてくるんです。私は校長、教頭と一緒に管理職席に座っています。私が中心になって予算を動かしていることは生徒も知っていますので、「あれ買ってください」と私に直接言うてくる生徒もいるくらいです。つまり先生方とだけではなくて児童生徒、国民、市民とのコミュニケーション能力は学校事務職員に絶対必要だと思います。

ちょっと話が外れますが、私は若い職員相手の研修会でいつも3つのことを言っているんです。一つはスピード感のある仕事をしなさい、そしてアウトプットの質と量をだしなさい、それからコミュニケーション能力を磨きなさい、ということです。ここら辺のスキルがないとやっていけない時代なんだと思っています。

それから管理職事務長として事務職員を育てるときに思っていることは、みなさん多分お笑いになると思うのですが、佐賀では管理職事務長制ができてからそう時間が経っていないものですから、今だにわけのわからないことをいう人がいます。平成20年から、県の教育方針の中で「学校事務の共同実施をやる」ということになっているにも関わらず「私は共同実施に賛成していません」などと言う方がいます。私は定年まであと3年なのですが3年の間に絶対にやろうと思っていることは、『事務長の指示を守る事務職員にする』ということです。当たり前ですけど。事務長の指示を守れない事務職員を抱えていると管理職としての責任が取れないですよ。私の指示を守れない職員の分まで責任を取れと言われても困ります。それは校長先生、教頭先生が一番よくお分かりのことで、同じような気持ちになりました。“co-teaching staff”を育ててこれを活用するというのを、文部省や中教審答申の中に書いてもらえないかをつくづく思います。そうすることで私が遠吠えで言うのではなくて全国の校長先生、教育委員会にもご理解いただける。中教審答申に共同実施のことが初めて登場したのは平成10年9月21日の答申なんですね。平成10年から14年かけて一定の形を見せてきているわけです。“co-teaching staff”の活用というのがどこまで、スピード感あるものとして成果が出るのかわかりませんが、中教審の中できちんと出して説明していただくと、真摯に中教審答申を読んでいる方にはちゃんと受け止めてもらえますから。何度も申しますが、教諭と講師だけでやっていける学校というのはとくに昔のものになっています。そういう現代的な、校長を中心とした組織体制を早く構築したいものです。

【本多】　教育政策の中でいま学校事務職員が注目されるようになっているのは、教員の業務負担軽減に寄与できる、という文脈であったろうと思っています。ご出席の先生方には改めて申し上げる必要もありませんが、確認だけさせていただくと、平成19年3月の中央教育審議会答申『今後の教員給与の在り方について』以降、地方自治体レベルで教員

の業務負担軽減に関する様々な検証や調査研究が行われてきました。そこでは事務負担軽減がメインテーマであり、「業務改善」「校務改善」「事務改善」という用語をたびたび目にしましたし、そこでとられていた論法は、つまり、事務改善を進めて教員の負担を軽減できる、学校事務職員は学校事務処理の専門家である、だから学校事務職員の協力が不可欠、というものだったと思います。さきほどから話題にしている学校事務の共同実施にも一定の期待、すなわち複数校の学校事務職員が共同して業務を行い、あるいは相互に研鑽をすることで学校事務処理の効率化がすすみ、その効果が関係各学校の教員にも波及していく、という期待をしたところもあるようです<sup>13</sup>。もっともこれがその期待通りになったかどうかは、いま、全国公立小中学校学校事務職員研究会のほうでいま全国調査をやっておられますので、3月中に結果が公表されると思いますし、のちほど横山先生から中間段階まででわかかってきたことを少しご紹介いただこうかと思えます。

ところで、学校事務職員にそうした役割を期待することに個人的に賛同するかどうかは別にして、事実としてそういう側面はあると思いますが、教員の業務負担軽減に寄与することを目的とするだけではなくて、学校事務の在り方そのものを次の段階に高めるというか、それまでは事務職員に割り振られていなかった責任と権限を積極的に引き取っていく、という方向性で学校事務職員の役割の見直しを議論する方向にシフトしつつあるかなと未定します。

そこでまず、教員と学校管理職の業務負担軽減をテーマに議論していただきたいと思えます。

### 3. 教員・学校管理職の業務負担について

#### 3.1 現場レベルで見る業務負担軽減施策の効果

【本多】 公務員の中で警察官、教員、福祉ケースワーカーなどのように、市民と日常的に直接向き合って行政サービスを提供する職員のことを行政学や社会学などでは第一線公務員（職員）とっていいいます<sup>14</sup>。これにどのような学問的意味があるかといいますが、第一線公務員は市民（クライアント）側からどのようなニーズが寄せられるか、それに対応するのがどのくらいの業務量となるかを自ら予測したりコントロールしたりすることができません。そのため、常に時間や予算の欠乏感を抱えることになります。そのため彼らには行政活動の執行にあたって相当の裁量権をもちながら限られた資源、つまり時間や予算をうまく配分しながら業務の遂行をしていることになります。なおかつ専門的職種としての教員は、専門職としての使命感から手を抜くことを忌避しがちになりますので、公立学校教員の多忙感は宿命のようなものかもしれません。

さて、「校務の情報化」「校務の効率化」による教員の負担軽減などが提起されています。しかしそうした事務处理的業務以外の部分では、さきに述べたような特質をもつ公立学校教員の業務負担軽減策としてはどのようなものを考えればよいでしょうか？また、今のところ教員には金銭的報酬で補うことができませんし、判例でも、明示的な職務命令として校長から命じられたような場合以外は、「各自が職務の性質や状況に応じて自主的に」従事していたものとみなされています<sup>15</sup>。

そこで先生方は教職員の勤務時間管理において日頃どのように配慮をなされているでし

ようか。また、教員はどのように自己防衛をすることが可能なのでしょうか？

【米満】 勤務時間の管理と事務職員のみなさんとの関係ですか？

【本多】 あるいは日頃、教員の長時間勤務を少しでもなくすため先生が配慮しておられるようなことがらでも結構ですが。

【米満】 事務職員さんの仕事と勤務時間の削減と言うのは直接には関係ないと思います。あくまでも間接的だと思うんです。実際に都市部ではいま若い教員が増えて、勤務時間が長すぎますから、早く帰りなさいと言うことでノー残業デーなどがありますが、出退勤をきちんとつけて、管理職はそれを管理して、それで多いようだったら管理職が助言をしたり指導したりしています。それを事務職員に任せることは可能です。しかしそうすると、教頭の下請けみたいなことになってしまいますので、専門性を考えたときに、学校経営スタッフとしての学校事務職員にはもっとほかのやり方があるんじゃないかなと、いま考えていたところなんです。

勤務時間が多い教員の場合は医師との面接をしたり医師の診断を受けたりすることもあるわけですが<sup>16</sup>、いまここでの話題ではありませんので、実際に多忙感といっても学校に残って職員が何をやっているかが大切だという話をします。つまり、残っていてもおしゃべりしているのではないか、本当に効率的な仕事をしているのかどうか、教頭が見て回る必要があるのではないかと思っているんです。そういう意味では、勤務時間の管理に関わるような傾向とか分析とかいうものを出してもらおうような役割であれば学校事務職員にお願いしたいなと思いました。一緒になって勤務時間の削減を考えてもらう。積み重ねていけば数値的に出てくると思うんですよ。それで教頭をサポートすることによって、教頭が放課後に教室を回る時間ができる、そうすると教頭が一人一人の職員を見ることができるようになります。そこでアドバイスをしたり指導したりすることによって勤務時間の管理ができる。それによって、学校事務職員には数値でもって管理していく、教頭は自分の目で見て指導していく、そういう二本柱ができるのではないかと、今のお話を聞いていて考えたところなんです。

【本多】 副校長の業務負担の軽減については後でまた伺うとして、所属職員の勤務時間管理について副校長として工夫されているような点も含めてお話いただけますか。

【和田】 事務の方は職種が違いますので、超勤はきちんと書いてもらわないといけない、ということがあります。それから教員の場合は授業だけをやっているわけではなく、そのあと部活動を7時頃までやって、それから自分の仕事をするともう10時くらいになってしまいます。それでも、やりたいことをやっているときはどんなに量が多くても教員はやっていきます。やりたくないことの場合は一秒たりとも許してくれません。例えば職員会議が5分伸びると、「勤務時間、どうなっているんですか」と質問が出ます。(笑)中には帰ってしまう職員もいました。(笑)

仕事は量だけではないということです。気持ちの問題もあります。例えば土日に私立学校の推薦入試があるようなときは何かあったときのために学校に来ます。こちらのスタンスとして、ただ待機しているだけだからといって「そういうのは自由に来てもらって構わないけども一銭も出さないし、時間的にも何もやれませんよ」などと言ってしまうと、職員はやる気がなくなっていくんです。そういうときに、たとえば「春休みとかに調整して休みをとってくださいね」と言いますと、実際にはみんなとれないのですが、そういうことを言われた時、先生方はモチベーションが上がります。「そこまで考えてくれるだけで十分

です」と先生方は言います。そうやってモチベーションを上げるためにこちらは一生懸命教員に対して声掛けをしていきます。モチベーションさえ高まればどんなに時間の尺の長さがあっても、仕事は質の問題です。やる気があって、部活動をみて、子どもたちの目がみんな輝いていたということになればそれだけで先生は救われます。多忙感とよく言うんですが、多忙感というのは質の問題だと思います。感じ方ですから、我々の中では「多忙である」とか「多忙さ」という言葉に変えています。

【本多】 事務室としても教員の勤務時間管理に関与する場合がありますと思いますが、事務の立場からは教員の実質的な勤務時間の削減に貢献することは実際に可能でしょうか。

【横山】 あまり意識したことはないですね。勤務時間管理ということまではなかなか踏み込めないなと思っています。ただ、負担を軽減させるという点に関していえば少し考えを持っていることがあります。ごく単純な話ですが、外からかかってきた電話は極力事務室で受けて、校長、教頭、担任に回さなくても事務室でこたえられるものはきちんと応答できるくらいにしておく、そうすることで本務に集中してもらう時間を確保するようにしなければいけないという捉えかたはしています。時間管理という視点では難しいと思います。

【本多】 古川先生は管理職ですので所属の事務職員の勤務時間管理をしておられるでしょうから、そこも含めてお話いただくとして、教員の勤務時間管理についてはどういうご意見でしょうか。

【古川】 まず事務職員の時間外勤務などは私が印を押します。共同実施組織内の事務職員の時間外勤務などもある程度はみています。実は佐賀市の業務改善検討委員をやっておりまして、京都、大阪などいろんなところを見に行ったりもしたのですが、さきほどゴミ袋に対するコスト意識の話が出ていましたが、あれと似た点があります。教員の場合、無定量にものごとを考えるんですよ。一般には、学校に来るときの車の中で、「今日はこれとこれをやって、校長にこの事案を上げて」といった一定のスケジュールを考えながら来るわけです。これだと今日は6時に終わるなという具合でスケジュールを考えているんですよ。教員が同じことを考えているのかな？と思うんですね。うちの学校で教頭と一緒に教員の時間管理をやっていたりすると、部活も含めて月に100時間以上の方が十数人いるんですね。異常に多いんですよ。なんとか減らしたいと思うけれども、先生方を見ていると、何時に終わろうという目標時間を決めて仕事に入っていませんね。「人が相手だからしょうがないだろう」と言われると、それはそうかもしれない。急に生徒指導の事案が入ったりするといったことは、小学校中学校関係なくあります。そうかもしれないけれども、もし私が先生方にタイムマネジメントを含めた研修の講師をさせていただくのであれば、まず、「目標時間を決めて仕事にはいりましょう」と言うでしょう。一種の目標管理です。自己目標管理というのを校長に出したりしますけれども、毎日毎日の、自分に対する指導案みたいなものです。タイムマネジメントを考えながら仕事に入ってもらえないかなと思います。でも、「日常茶飯事でトラブルがあるじゃないか」と言われるかもしれませんし、そのために10時や11時まで残るのは仕方ないことだと思います。それでも、先生方を見ていると時間のコスト意識がないように思います。私の娘が小学校の教員をしています。娘の発想を見ていると、はじめから無定量に頑張ろうと思ってしまっている。

目標なく無定量にやろうとすると、それはもう際限なくいくでしょう。「今日はノー残業

デー」と書いてあるのはいいことだと思いますよ。そう書いてあっても 5 時に帰る人はだれもいません。教頭先生が「ノー残業デーだし、次の用事もあるので、7 時には閉められるようになんとかしてくれないか」と言えばいいと思うのです。そうすると 7 時には無理だとしても 8 時頃には施錠することができるんじゃないでしょうか。教員にはもっと時間的なコスト意識をもってもらえないかなと思いますね。

【本多】 行政職員の立場や視点としてはそうなのでしょうね。ただし教員は専門職のプライドというか、仕事の質を上げようとしているいろいろな背負いこんでいくわけで、難しいところですね。

### 3.2 教頭・副校長と学校事務職員の役割分担

【本多】 次に学校管理職の業務負担軽減についてお話を伺いますが、その前提として、学校管理職が担っている業務の実際と校長、副校長と学校事務職員との役割分担ということを伺います。

「全国公立学校教頭会の調査」（平成 24 年度）によれば、事務職員が学校に配置されていないことにより、副校長・教頭が事務職の兼務をしている学校数が小学校で 1.2%、中学校で 1.9%となっています（広島県を除く）。もっとも、事務職員が配置されたとしても、教頭と学校事務職員との役割分担（職務分担）はかねてから注目されてきたところでありますし<sup>17</sup>、地方自治体によっては、副校長・教頭と事務職員の職務を明示する例もあります<sup>18</sup>。

そこで、授業以外の学校管理運営に関して教員以外の職員の役割をどのように活用していくことが可能か、検討しておく必要があるのではないのでしょうか？たとえばさきほどの「全国公立学校教頭会の調査」では、副校長・教頭が実際に費やしている職務内容と費やしたいと思う職務内容にずれがあることや、学校給食費の未納者に対する督促は副校長・教頭と同じくらいの割合で事務職員も担当していることなどが明らかになっています。

この点も含めて、副校長・教頭と学校事務職員との役割分担についての示唆を和田先生にお願いします。

【和田】 まず、教員の仕事の内容なのですけれども、時間給であるという側面と、職人としてこの仕事が終わらなければ困るよという側面とがあります。たとえば、運動会の企画とか、採点のマル付けとか、成績を出すとかいったことは、終わらないとみんなに迷惑がかかるから困るわけです。時間なのでここで切ってしまいたいとは言えない部分があります。職人技と時間管理とのバランスをとりにくい仕事だというのは確かです。それに仕事は忙しい人に集中するという現実があります。パレートの法則というのがありますが、2 割の先生が全体の 8 割の仕事をしているわけです。（笑）ものごとを頼むときにも、暇な人に頼むとやっぱりうまくいかないの忙しい人に頼んでしまいます。そうすると死にそうになりながらも一生懸命にやってくれます。先生方は、「今日できることを明日に延ばすな」と日ごろ子どもたちに言っているものですから、自分もそうしなければいけないと思って、夜 12 時過ぎまで学校に残ってやっつけてしまいます。しかも、たとえば行政からの仕事を一生懸命、12 時過ぎまでかかってやっていると、議員さんが、「なんで学校の灯りがついているんだ」と役所に電話をかける、そうするとまた役所から調査がくる、といった悪循環が生じているような地域もあるようです。

「時間の管理ができない教師が多い」というお話でしたが、それは確かにいます。要するに仕事の順位付けができないのです。採点をさきにやってそのあとから部活動をやればいいのに、と思うことがあります。「先に試験問題をつくらないと明日から困りますよ」と言いたくなるくらい順序付けが間違っている人もいます。頭の中が整理されていない人は机の中も乱雑なわけですから、モノは出てこない、書類は失くす、自分の出張も忘れてしまっている、という人もいます。

話をもとに戻しますと、教頭会の調査では資料にあるように「自分が費やしたい職務内容と実際に費やしている職務内容にはズレがある」ことがわかりました。要するにやりたいなと思う仕事と、やりたくないのにやらなければならない仕事があります。たとえば、夜7時からPTAの会議があるような場合、これは先生方はいやがります。「管理職だけ出るから先生方は出なくてもかまわないです」と言いますが、何人かは「そんなわけにはいかないでしょう」と言って残ります。サービスとしてやっていることだけれど、時に会議中つるしあげ状態になったりすることもありますから、そういう仕事は特にいやがります。自分では気がつかないまま身体症状にあらわれて学校に来られなくなってしまう教員もいます。そういう人はこちらのほうでじーっと見ていて、たとえば「先生、顔が赤いから今日はもうお帰りくださいよ、大丈夫ですから」と、言葉掛けだけなんですけれど、言います。

**【本多】** いま和田先生からは、教員出身の管理職が持っている視点をお話ししていただきました。教員出身だからこそ教員の行動様式や心理が理解できるという部分があるのでしょうかね。では、学校事務職員の管理職的な位置づけでの活用にはどのような長所・短所が考えられるのでしょうか？具体的には、たとえば、学校事務職員を事務長とすることで、副校長・教頭と並立させ、校長の事務の一部を副校長・教頭と事務長とで分担して専決させる、あるいは再委任するということは、図3にもあるように高校レベルではありうると思います。たとえば、東京都立高校ではトップマネジメントの強化を図るために教頭の権限を拡充してきており、現在はすべて副校長という職名になっています。東京都立学校の管理運営に関する規則第8条では副校長が校長の命を受けて行う所属職員の監督は経営企画室、従前の事務室ですが、その職員には及ばないことが明示されています。

では、小中学校レベルではどのように構想すればよいかというのがここでの問題だろうと思います。この点に関して複数学校の事務室を共同実施というかたちで束ねることで、高校のような複数名の職員を有する事務組織が各地で形成されています。これをどのように活用することができるかが注目されます。

そこで、全国公立小中学校事務職員研究会では文部科学省の委託<sup>19</sup>を受けて、「都道府県教育委員会調査」と「市区町村教育委員会調査」の2つの全国調査を実施しておられます。その中では学校事務職員に今後期待される役割や学校事務の共同実施の成果に対する評価を尋ねた質問項目もありますので、この点、横山先生から少しご紹介いただきながら、小・中学校内の責任と権限の配分はどのような在り方が望ましいかお話しください。

**【横山】** その前に袋井市の小中学校処務規定<sup>20</sup>をご覧くださいと思います。平成17年となっています。つまり静岡県準則として示されたものをベースに制定されたもので、ほぼすべての市町村がこれと同様に処務規定を策定しています。別表第1に教頭と事務主任の専決規定が掲げられています。平成17年以降は、いくつかの市町がさらに細分化し

て専決を明確にした規定を作ったりしています。

教頭（専決）
1 教育課程の編成の資料の収集に関すること。
2 補欠授業者の割当てに関すること。
3 指導要録の整理に関すること。
4 児童、生徒の出欠に関すること。
5 児童、生徒の保健、安全、給食に係る定例的事項に関すること。
6 教材、教具の取扱いに関する軽易な事項に関すること。
7 児童、生徒の学習指導に関する軽易な事項に関すること。
8 児童、生徒の生徒指導に関する定例的事項に関すること。
9 児童、生徒の進学、就職指導に関する軽易な事項に関すること。
10 職員会議の事前準備に関すること。
11 教務に関する文書の整理保管に関すること。
12 職員の服務に関する書類の受理に関すること。
13 児童、生徒及び職員に係る軽易な報告に関すること。
14 その他教務事務に関する定例かつ軽易な事項に関すること。
事務主任（専決）
1 職員の諸願、諸届等(職員の服務に関することを除く。)の受理に関すること。
2 職員の身分証明その他の事実証明に関すること。
3 出勤簿の整理に関すること。
4 児童、生徒の証明(教務に関することを除く。)の発行に関すること。
5 指導要録(在学生に係るものを除く。)その他の表簿の保存に関すること。
6 文書の收受、発送に関すること。
7 文書の整理に関すること。
8 計画された予算の執行事務に関すること。
9 会計経理に係る軽易な報告に関すること。
10 備品台帳の管理及び財産に係る軽易な報告に関すること。
11 その他事務に関する定例かつ軽易な調査報告に関すること。

表 1 袋井市立小中学校処務規定別表第 1（第 3 条関係）

また全事研の今回の調査では、「市区町村教育委員会に対し、副校長・教頭と事務職員との職務分担を明確にした通知等を出していますか。」という問いに対して「出している」と回答した都道府県は一つだけでしたが<sup>21</sup>、市区町村では、「校長・教頭と事務職員との職務分担を明確化していますか。」という質問に対して「通知等により明確化している」と回答した自治体が 115（10.8%）という数値がでています<sup>22</sup>。問題の根っこにあるのは、事務職員に専決権と責任をもたせて、事務スタッフとして、すべてのものに校長の決裁をもらわなくてもスタッフとしての権限で処理ができないだろうか、そうすると教頭先生の職務上の負担を事務職員に持っていける部分が多分にあるのではないか、それをきちんと明



文化すると事務長という明確な役割も見えてくるのではないかと、ということです。事務主任にどれだけの専決権があるのかといったことなど細かいところまではまだまだ検討できていませんが、会計上の専決権の在り方も含めて、教頭・副校長までの決裁権あるいは事務長の決裁権といったことを明文化してもっと組織化していけば、スピード感のある事務ができるのではないかと考えているところです。

**【本多】** 今日はその調査研究の委託元である文部科学省初等中教育局参事官付の風岡係長がオブザーバー参加されていますので、風岡先生にもご発言いただきたいと思います。

**【風岡】** この委託事業の目的ですけれども、私たちの課の仕事の一つに、学校運営支援の観点から学校のマネジメント力強化を進めるという仕事があります。その中で学校事務職員がどういう役割を果たしていけるのか、これが今回の委託研究のテーマになっています。今話題とされているような、教頭と事務職員、教頭と事務長との間での分業と申しますか、責任と権限はどうあるべきか、あるいは業務についてどう見直していくかといった観点から明らかにしていくことも必要だと考えています。同様に、学校事務の機能の問題もあるかと思います。庶務的な機能を学校事務の機能としてこれまでとらえていた部分があると思いますが、これから先、企画であるとか調整であるとかいった機能を果たしていくことが重要になります。学校事務とはもともとそういう機能ではあるんですけれども、これを事務職員が担っていくことができるかどうか、文部科学省的に言うと、教員が子どもと向き合う時間を確保するための有効な手段にこれになりうるのかどうかという観点もあります。今日のこの座談会での話も踏まえて、こうしたことを明らかにしていただけないかと期待しています。

**【本多】** ありがとうございます。副校長と学校事務職員の職務分担の資料として袋井市の小中学校処務規定のほかに、それよりももっと細かいところまで規定している横浜市の職務分担表<sup>23</sup>もお手元に用意しております。同じくオブザーバーでご参加の小林先生にもコメントをいただきたいと思います。

標準職務分担表1

大項目	小項目	副校長	事務職員	備考
総務	情報の管理、 整理活用等	情報公開指標に基づく管理・運営 ○情報公開、情報発信等、情報の管理の指導・助言 ○個人情報管理の指導・助言(名簿、評価関係等)	情報公開指標に基づく管理・運営 ○情報公開、情報発信等、情報の管理 ○個人情報管理(名簿、評価関係等)	ホームページの管理維持運営 (YY-Net)は情報教育担当教員
		ネットワーク管理上の点検	ネットワークにかかる機器の保守管理	
	○YCAN補助者 ・ネットワークの運用管理に関すること ・セキュリティ対策に関すること ・教職員の指導及び連絡事項の周知に関すること等	○YCAN実務担当者 ・YCANネットワーク基本台帳の管理 ・各種申請書の作成等	ケースに応じ、情報教育担当教員等知識を有する教職員を活用し、行っていく。	
調査統計に関すること	○各種調査統計に関すること  ○学級編制関係事務	○各種調査統計の作成 ・学校基本調査関係事務(教育職員が作成した方が効率的なものを除く。) ・その他調査統計関係事務		

表 2 横浜市教育委員会 標準職務分担表 1 (抄)

標準職務分担表2

学年(学級費)、副教材費、卒業関連費、校外活動費(口座振替により徴収する場合)

	副校長	事務職員	左記以外の職員	備考
学年(学級)費 副教材費			1 必要な教材や経費の検討	(学年会計又は学年主任等教育職員)
	2 公費予算との調整	2 公費予算との調整	2 公費予算との調整	(学年会計又は学年主任等教育職員)
			3 複数の業者から見積もり徴収	(学年会計又は学年主任等教育職員)
			4 「執行計画書」の作成	(学年会計又は学年主任等教育職員)
	5 「執行計画書」の確認	5 「執行計画書」の確認	5 決裁	(校長)
			6 徴収金額の設定	(学年会計又は学年主任等教育職員)
	7 徴収金額の確認	7 徴収金額の確認		
		8 保護者宛通知文書の作成		
	9 保護者宛通知文書の確認	10 保護者宛通知文書の配布	9 決裁	(校長)
		11 承諾書の受領・保管		
		12 金融機関での口座振替手続き		
		13 口座振替による入金の確認		
		14 徴収台帳、金銭出納簿へ記入		
	15 未納者へ督促、集金(2回目以降)	15 未納者へ督促、集金(1回目)		
				12~18毎月繰り返し

表 3 横浜市教育委員会 標準職務分担表 2 (抄)

【小林】 横浜市の標準職務分担表ですが、「職務分担表 1」の方は「総務，人事，労務管理，管財，経理」という分類ごとに中身もわりとざっくりとした内容で提示してあります。とはいえこの部分でもいろいろと異見のある事務職員はいるようですが，問題は「職務分担表 2」の方で，これは学校徴収金などに特化した内容になっています。そもそも事務職員の側から標準職務を明確化していきたいという運動があったのですが，今回の職務分担表は，副校長の負担軽減の検討会のようなものがありまして，そこを経由して出てきたという背景があります。そこで副校長が一番負担に感じているものの一つが学校徴収金の事務であるということから，やはりここを明確化しておきたいという意図がこの通知からも見て取れると思います。教育委員会は，あくまでこれは例示であって，各学校の規模や，事務職員の人数，経験に鑑みて学校の中で分担を決めなさいと言っていたのですが，もともとは副校長の負担軽減という背景があったものですから，自分の学校の事務職員のキャリアなどを考慮せずこういう風を書いてあるからということそのまま押しつけてしまったという地域もあったようです。もちろん，これができる事務職員はやればいいですし，和田先生のお話にでてきたような，教頭がお願いしないとやらないというものもどうかとは思いますが。しかしほとんどの学校事務職員が単数配置でありますし，できるものもできないものもあります。横浜市は全国的に見ても学校事務職員の業務量が多いところではないかなと思っていますから，むしろ分担表がないときのほうがうまく回っていたのにこれが出たためにかえって仕事が回らなくなったというところもあるようです。ですからこれをどのようにうまく機能させていくかは，あくまで人に係わる部分だと思います。たとえば新採用の事務職員に，「今はまだ狭い視野でしか見えないかもしれないけれど学校の中ではこういう仕事があるのでいずれはそれも視野に入れておきましょうね」ということを示すのには有効かと思っています。この通知の趣旨を踏まえて各学校に適合させていくことが大事だなと思っています。

【本多】 学校事務職員の経験の差といいますか，学校間での違いを考慮しておかないと，教頭・副校長と事務職員との役割分担と言っても一律には決まってこないんだなということがわかりました。それでは次に，端的に言って学校管理職の業務負担軽減のポイントは何かを伺いたいと思います。

### 3.3 学校管理職の業務負担軽減

【本多】 学校に自主性・自律性が付与される動向・施策が進展するにつれて，学校管理職の業務も負担過重になりつつあるとすれば，学校管理職の業務負担軽減方策をどうすればよいのでしょうか？ さきほどから教頭・副校長と学校事務職員との役割分担について学校事務職員のお立場からご意見をいただいたのですが，学校長・副校長のお立場から，米満先生と和田先生にお伺いしたいと思います。まず，米満先生に伺いますが，校長の業務負担は従来と比べて増えてきているという感じをお持ちでしょうか？

【米満】 校長は，そんなには変わらないような気がしますけどね。トラブルのようなことへの対応などは増えてきていると思いますけども，それを業務というかどうか。まあ業務といえばそうかもしれませんね。

事務職員さんはお金に関してもそうですけれど，人事に関しても，他の人には相談できないもの，校長とのやりとりだけになることというのが結構あると思うのです。教頭にも

同じようなことがあると思います。そこで私は、どっちがやるの?というグレーゾーンがあると思っているんですよ。私はそれを「のりしろ」という言い方をしています。

さっき話にでた、教頭がお願いしないとやらないという例ではないですが、「私はここしかやらないよ」というように「のりしろ」が狭い学校というのはやっぱりうまく機能しない、切れてしまう、はがれてしまう。「のりしろ」がしっかりとってあること、つまり気持ちだけではなくお互いの職務に関して理解し尊重しあっているというのが大切だと思います。それによって「のりしろ」が拡大する。そうするとお互いの立場を尊重しながら、「これは私がやるので、私がやります」という関係ができます。一概に「これに関してはこういう風にして部分的に業務を減らす」ということではなく、お互いに相談する部分、あるいは記録を残しておく、書類を提出する、そういう部分で学校事務職員に助けてもらうことはいっぱいあると思います。ですから、校長の場合には、教頭さんほど具体的にこれとこれは負担軽減してもらえるとといったことは出てこないかもしれません。

私の場合でいうと、4月は特に提出書類が多いのですが、ワードやエクセルを駆使して書くものをお願いできますね。それは、人事関係の書類など、ほかの人に見せられないものが学校事務職員さんからあがってくるので、それをお互いに共有しているからですね。そういう仕事ですとお互いにわかっているから、それに他の人に見せるわけにはいかなから事務職員さんをお願いして分担してもらえる。エクセルなどの操作も慣れていますから僕らよりもはるかに速い。ですから4月は特に助かっています。あとは、今度の駆け込み退職の問題のようなことがあった場合、その対象職員と正対してお話するときには情報を持っていないときちんとしたアドバイスなり指導ができませんから、事務職員さんが計算して、損得はどうなっているとか、勸奨だとどういうふうになるのかといったことを情報としてもらうということも考えられます。そういう部分は目に見えない部分で、数値としては表わせない部分ですが、このグレーゾーンがしっかりとあれば、私としては精神的にすごく楽です。

**【本多】** ありがとうございます。おっしゃるように、管理職と事務職員との分担関係でいえば一番忙しくなっている教頭・副校長との関係のほうが課題とすべき点がたくさんあるんでしょうね。和田先生のご意見をお願いします。

**【和田】** 事務のかたの仕事にはルーティンワークがあるとは思いますが、ルーティンワーク以外の仕事が8割くらいではないかと思っています。ちょっと言いすぎかもしれませんが実際多いでしょう。こちらからお願いするような仕事、たとえば学校便りの印刷をするとか、それを全校に配布するとか、来賓に発送するとかいった仕事を全部副校長がやるようになっていまして他の仕事ができなくなってしまう。そういうところをお願いできればこちらはすごく楽です。また、全校生徒に配布しなさいという資料が役所から来ますが、それを、「すみませんがクラスごとに分けて棚に入れてください」とお願いしたときに「わかりましたよ」と言ってくださるとこちらはすごく楽になります。楽になった分なにをしているかといえば、たとえば今日は、「家の前で雪を投げている生徒がいるから謝罪に来い」という苦情があったので、午前中に生活指導主任と一緒に謝罪に行ってきました。それから「学校の木の枝を切れ」とか、生徒たちが教室で大きな声をあげていると近隣から、「うるさいから謝罪に来い」と言われます。それに対応しなければいけないのでそちらに時間をかけることができます。保護者も、細かいことでも納得がいかなければすぐに電

話をかけてきたり学校に来たりします。そういうのを「担任で全部やってくださいよ」と言うと担任が大変ですので、「まずは副校長に回してもいいから」と言うことができれば、担任は授業をしながら私のほうで保護者に対応するということもできます。もっといえば、子どもが暴れて授業にならないといった子どもにも対応しなければならないわけですが、それを副校長がやるのが可能になる。できるだけ学校事務職員さんに仕事を分担してもらおうことでとても助かる部分があります。

また、入学式、卒業式、文化祭などでの役割の中に事務職員さんにも入ってもらいます。その中で率先して予算のこと、物品を購入すること、来賓の受付とかを意欲的にやってもらいます。これらはルーティンワークではないのですが、それ以外の部分でやっていただくことですごく助かることがあります。たぶん民間委託される部分があるとすればルーティンワークの部分だけだろうと思います。学校の中でどうしてもやってもらいたいことが出てきたときに、委託業者であれば、それは委託契約上の仕事内容とは違いますとおっしゃるでしょうね。

【本多】 ちょうど民間委託のお話ができました。次の論点に移ってみようと思います。

#### 4. 外部人材の活用・地域連携について

##### 4.1 教育・指導面での外部人材（外部セクター）の活用について

【本多】 学校の外部人材（外部セクター）を活用する方策が各種講じられていますが、現状はどうなっているかお伺いし、現状をどのように評価することができるか、また、教員と学校事務職員とでは、その見方に違いがあるかどうかもお聞かせいただきたいと思います。

少し補足をしますと、公的機関の特性として、また官僚制組織一般の特性として外部環境の変化への対応の遅さや硬直性、非効率性などが指摘されてきました<sup>24</sup>。こうした批判は公立学校にも向けられるところではあります。一方、2000年代以降、地方分権改革や地方自治体の行財政改革が進められてくる中で、市民やNPO団体などが積極的に行政サービスを担う例が増えてきました（たとえば、いろいろな自治体で行政サービスを有志の市民が補完する“市民サポーター”という事業が各種見られます）。すなわち行政機関が職員（＝公務員）以外の人材からの協力を得て、市民ニーズに柔軟に対応していこうと模索しており、こうした行政への住民参加、行政と住民とのパートナーシップが進展していけば官僚制組織としての行政機関も多様な団体とネットワーク化していくものと期待されています。

また、本研究の一貫で実施された公・私立小中学校長へのアンケート調査<sup>25</sup>では、学校と塾との協力関係への肯定的な意見が意外と多くなっています。学校と塾の協力関係は、これも外部セクターの活用といえます。

こうしてみると、外部セクターの活用は、従来その組織がもっていた機能や業務を根源的に見直すこと、つまり学校とは何か、学校事務職員とは何をする職員か、といった問題提起にもつながるのではないかと考えているところです。では、こういう状況を先生方はどのようにお考えか伺いますが、まず従来は教員が担っていた領域での外部セクターの活用という側面ではどのようにお考えでしょうか？

【米満】 私は、教育活動というものはいろいろとリンクしているものだと思います。外部委託というのでは、それが切れてしまうんですよ。それが一番大きいと思いますね。ここをこうすることによってこういう結果が出るといった、これまで携わってきた人たちがないと見えないことというのはあると思うんです。教育活動というものはタテ糸とヨコ糸がからまっていると思うんですよ。だから数値的な部分でいえば、つまり形だけでいえばたしかに外部委託は可能かもしれません。

学校というのは専門職が集まっているところです。栄養士の方々も栄養教諭として専門家だと意識しています。免許をみんな持っているわけです。しかし学校事務の免許というものがないわけですね。そういう意味では、失礼な言い方ですが、不利なのかもしれませんね。だからこそ、民間委託の動向を目の前にして仕事の在り方を考え直してみるということにもなるんでしょうね。だから学校にどうやって参画していくかを模索していると思うのですが、やはりこれも関わりあいでしょうね。

学校事務職員と組織としての学校の動きがうまくいっていないところであれば、当然民間委託にしたほうがいいよ、という話になるでしょうね。ある学校の校長さんの話ですが、掃除の時間に学校中で掃除をしているときに事務の人は、私は子どもの指導は関係ない、掃除はしない、というので机に座っている。校長も教頭もみんな一緒に雑巾で拭いたり、掃いたりしているわけです。教頭が指導しても、これは私の仕事ではありませんと言われて困ってしまったんだよと話していました。自分から一步踏み込んで、関わっていこうとする気持ちを持つ人が学校事務になるようでないと、厳しいのかなという気がします。

習志野市には市費の事務職員さんもいるんです。パートですけど、週 15 時間来てくれます。配布物の印刷や給食費の計算などの仕事はその事務職員さんがやってくれています。うちの学校は事務職員さんが 2 人いるのでうまくいっている部分がすごくあると思います。事務職員さんにその分余裕ができますのでその分他の仕事ができます。事務職員さんが恵まれているだけではなくてその波及効果でみんなも恵まれてくるわけです。ピラミッド型組織のタテのライン系統ではなく斜面にあたるスタッフ的な部分をつかさどっているのかなと先ほどから考えていたところです。学校には、事務的にパッパッと解決できて処理していける部分だけでなく、見えない部分もあるんだということを明らかにして、見えないところでどう対応していくかというのを考えていかないと、この調査結果にあるような民間委託に賛同的な回答数というのは減っていかないのではないのでしょうか。

【和田】 この調査は意識調査になっていますから、感覚的に一般論で答えてしまうと思います。具体的に「この分野を外に出すことについてどう思うか」というように聞いた方がよかったのではないのでしょうか。たとえば給食の調理員さんを公務員としてお願いしますと、給食実施日数がだいたい年間 180 日弱ですから、それ以外の日は何の仕事をしているのかということになります。春、夏、冬の休みには仕事はないわけですから毎日きてお掃除してもらおうことになります。そういうところが外部委託になることはありうると思います。

同じように、こちらが必要としているところに外部委託をしてくれると助かります。たとえば、あるところでは役所が学校施設の夜間開放を決めたので、小学校では副校長が 10 時くらいまで、お金ももらわずに残ることになります。中学校の方はうるさく要望したので外部の開放委員のかたが時給いくらで来ているわけです。こちらが外部委託をしてほし

いと思うところを外部委託にしてくれると非常に助かります。国立市だと用務主事さんも一年単位の雇用契約になっています。図書司書のかたもそうです。あるいは警備員さんも、たとえば夜 10 時までいてドアを閉めて帰るといった仕事を契約にしているようです。私の学校では、地元の管理団体を NPO のような形で組織してその人たちに管理をしてもらうという形をとっています。地元の人が鍵の開け閉めをする係になって、自分たちで管理をするという形です。こういうふうになることで地域も育ちます。

学校ではたとえば杉並区のように放課後とか土曜日の学習支援を外部に出してしまうところがありますが、そういうことは先生たちができる部分です。先生方はたとえば試験前などに自分たちで子どもの勉強をみてあげたいという気持ちがあります。そうしたところにアウトソーシングをかけてしまうと、「自分たちでもできるのに」という気持ちになります。先生たちが外部委託をお願いしたいと思うものとしては、プール指導などがあります。中学校の先生では、60 歳になっても再雇用、再任用の希望をする人が結構いますが、小学校ではあまりいないと聞いています。「60 過ぎてまでプールに入らなきゃいけないのか」というのが理由の一つだそうです。中学校で夏休みのプール指導の際にはプール指導員をお願いして学校の先生は記録をつけるだけという自治体もありますが、小学校ではそれが無いところも多いようです。また、小学校では、道路で旗を挙げてもらう交通指導員をお願いしたり、トイレ掃除を児童にやらせると保護者から文句が来るのでトイレ掃除だけ清掃業者をお願いしたりするところもあります。ですから何をアウトソーシングに出すのか、その仕分けは、小学校と中学校でももちろん違いますし、各地域によっても違うので、一律ではなく実態にあわせたものが必要であろうと思います。

#### 4.2 バックオフィス部門（事務管理部門）の外部セクターの活用・アウトソーシング

【本多】 次に、バックオフィス部門での外部セクターの活用、もっと端的に言いますと、アウトソーシングあるいは外部委託の側面についてお伺いします。

いま和田先生からは一律に教育活動に関する外部委託の是非を論じるのではなく、具体的な事項や学校の現状、現場のニーズに即して検討すべきではないかのご意見がありました。事務部門の場合はまさにかなり具体的・個別的な業務・領域ごとに仕分けされて外部委託されているように思います。また現実的にも外部セクターの活用という点でもっとも進んでいる分野といえば、従来は役所の各課にある総務担当部門で処理されてきた職員の旅費・給与・諸手当等の計算事務などであろうと思いますし、実際にも総務事務の民間委託はいろいろな自治体の首長部局で盛んにすすめられています。

実はこれは学校事務職員の在り方と無縁ではなく、遅かれ早かれ小中学校での旅費・給与・諸手当に関する事務にも波及するものと思われます。さきほどの当プロジェクトの校長意識調査でも、「学校事務職を教職員の中の不可欠な人材として重視する立場から、民間（外部）委託の可能な分野については積極的に委託し、教務事務的な役割を拡大すべきである」と思うかどうかを尋ねている項目があり、公立私立いずれも 6 割以上の校長が肯定的な回答（「そう思う」または「どちらかといえばそう思う」）をしています。

つまり、さきほどの教育・指導面での外部セクターの活用という文脈とはまた違った様相になっておりまして、しかしながら、これを契機に学校事務職員の中核業務（コア・タスク）とは何かを改めて問い直すことができるという見方も可能だと思えます。

そこでお伺いしたいのですが、学校の中にバックオフィス部門が存在することに意義があるという主張をどのように展開していくことができるのでしょうか？また、こうしたバックオフィス部門としての事務室（事務職員）はどのようにして学校組織全体の業績に貢献できる（貢献したことを示せる）のでしょうか？

まず、「わかる！学校事務のむかし・いま・これから」<sup>26</sup>というタイトルの連載の中でこのようなアウトソーシングなど社会の変化にともなって学校事務の仕事内容が変化してきていることを指摘されている古川先生はどうお考えでしょうか。

**【古川】** 学校事務職員の存在のために学校事務という仕事があるという論理はおかしいと思っていて、学校は教育をやる場所ですから、学校教育において学校事務職員は要らないといわれたら、もう要らないというでしょう。要るなら要る、では要るというだけの仕事をしているのかどうか、それだけだと思います。和田先生はさすがによくわかっておられて、私も同じ意見です。何をアウトソーシングするのか一つ一つ精査するのは学校事務でも同じことです。「外部に出すのは OK か否か」をすべていっぺんに議論するのは違うと思います。10 数年間私が野球部の監督をやりましたが、それはやれる人がいなかったからです。じゃあ外部の人に頼むとなると、生徒に対する教育上の配慮ができない人が監督になって好ましくない指導をする可能性もあります。校長の管理下にある教育活動ですから、学校事務職員ならば学校の方針、校長の方針の下に動くことができますので、「だったら私がやります」といって引き受けたわけです。

うちの学校も教育活動の一部を外部委託しているといえばしているわけですし、たとえば、土曜日に勉強会をやるときに、教員が土曜日だから来ないというわけではなく、教員も来ているんですが、佐賀大学の教育学部の学生にも頼んできてもらうわけです。教員と大学生が一緒になって勉強会をやっていく中で、大学生もきちんとした答え方ができないことがあるから、自信がないときには、「どういう教え方をしましょうか」と教員に聞いたたりしているわけです。こうしてうまくコラボできています。

学校事務も同じだと思います。佐賀県でいうと、昔の旅費事務は手書きで大変でしたが、いま私の机のパソコンは、市のホストコンピュータに接続していて学校予算の支出負担行為をやれますし、接続先を切り替えて県の旅費事務センターにつなぐこともできます。県の旅費事務センターは近畿日本ツーリストが請け負っていて、県庁の旅費事務センターの部屋には近畿日本ツーリストの従業員やパートの職員さんがいて、そこですべて処理していますが、すごく処理が速いですしうまいです。私はそれでいいと思っています。絶対に正規職員でなければならぬということはないと思います。

**【横山】** 学校事務職員が学校にいる意味や意義が問われるというのがここでの議題と考えると少なくとも、アウトソーシングが進んで行ったときに我々が何を学校事務としてとらえ、学校事務職員の存在意義を示すか、これに関しては5年前に学校事務のグランドデザインというものを団体として作らせていただいています。そこで考えたことは、専門性のある職員の判断業務というものは必ず残るのではないかということです。専門性のある職員というのは、教員もそうでしょうし、事務職員には行政の視点としての専門性もあるでしょう。その場にいないと判断できない部分というものは当然あるんじゃないかと思うのです。そこを強調して自分としては整理させていただきました。市役所にいる職員がそれを判断すればいいのかということですが、たとえば学校で、もう紙がありません、で



もほかのところから何とかやりくりしてみましよう、こういうことをできるのが学校現場にいることの意味だと思うのです。先生が授業で使うものにしても、こっちのものであれば何とかありますよ、とか、この教材でやってみませんかとかいったことは、市町村の教育委員会の職員では即座に判断や工夫ができないと思います。だから現場でそれを判断できる職員が必要だろうということです。

**【古川】** 誤解をされがちなのですが、私もプライドをもってこの仕事をしておりますから、臨時職員でも十分だというつもりではありません。学校事務の共同実施を一か所に集めて事務センター的に運用しているところもありますが、私はそれではだめだと思っています。佐賀県は現場に足をつけて、中心校として複数の職員をつけてもらってエリア全体を見ているわけです。これは校長、教頭に評判がいいわけです。さきほどの私の意見は、いい加減な事務職員を想定して言った発言で、本来は正規の事務職員で校長、教頭にきちんとアドバイスできる職員でなければならないという基本スタンスは横山会長の意見とまったく変わりません。

**【本多】** そうですね。学校に正規職員としていることの意義を主張するというのでいえば、たとえばその自治体の財務会計ルールなどをきちんと身につけて、判断業務として法令の知識や執務知識を使いこなしていく、それはやはり、定められた契約内容の範囲でしか行動できない民間委託などでは無理ですよ、そういう主張になるのかなと個人的には思っています。

## 5. コミュニティ・スクールと学校事務職員

**【本多】** これまでは、部分的な各業務を外部人材にゆだねるという意味で、正規職員の立場から見ればネガティブな意味での外部セクターの活用方策について伺いましたが、今度は学校の管理運営や意思決定そのものに外部人材が積極的に関与するという意味での外部セクターの活用について伺います。すなわち、公立学校の学校支援地域本部事業やコミュニティ・スクールなども、前に述べた行政機関と市民とのパートナーシップ、住民参加という文脈に位置づけることが可能だと思うのです<sup>27</sup>。先ほど和田先生のお話にてできたような、ハコモノの管理を地元住民による NPO 団体が引き受けている例というのがこれに近いと思います。

そうしたときに、学校組織のメンバーの中では、どのような職員がこうした外部人材・外部団体とのネットワーク形成における結節点となりうるのでしょうか？教頭・副校長は具体的にどのような役割を担っているのでしょうか？学校事務職員はどうでしょうか？さらに、そのような場合の、教頭・副校長と学校事務職員との役割分担はどうなっているのでしょうか？まず学校管理職の立場からはどうでしょうか？

**【米満】** 実際にうちでもやっている部分はあるんですが、その前提として、私が文部科学省から学校に戻ってきた平成 14 年からはもう学校事務の先生方は企画委員会にも加わっていました。学校経営に参画し、すべてわかって仕事をしていました。そういう前提のもとに話をしますと、外部人材とのコーディネート部分はやはり校長・副校長だと思います。学校事務職員は事務局長的な位置になるでしょう。そういう場合にはきちんとした事務局が必要です。そこを窓口として教員の要望とか子どもたちの要求とかとすり合わせ

てやっていくための調整とか連携、情報の橋渡しや事務的な処理といったものは学校事務の先生方にお願いしています。最終的にお願いをしに行くようなコーディネートの役目は教頭や副校長だと思います。事務室は地域や保護者との窓口ですから非常に、連絡がとりやすいんです。同時に、こういう理由で先生や子どもたちは要求を出しているということも分かっていますし、そうした要望に対してこの人たちが本当にふさわしい人なのかどうかも分かり、学校側の要求はきちんと伝えられる、そういう事務局長の役割は学校の職員がやらなければならないと思います。だから私は学校事務の先生にお願いしています。

それを1年、2年と繰り返すと、今度は地域と学校事務職員さんとの連携が生まれたり人間関係ができたりしてさらにまた充実していきます。いつも全面に教頭が出ていくのではなく、その隣にはかならずいつも学校事務の先生がいて事務局長として補足し、さきほどの専決事項の話ではないけれども決められるものは決めていく、そういうことをやると地域との連携も非常にうまくいきましたね。

**【本多】** 常に学校事務職員が経営参画をしている、という前提が必要だということですね。

**【米満】** そうでないとうまく機能しないと思います。学校事務職員に学校全体の流れがちゃんと見えているということが必要だと思います。

**【本多】** 和田先生はどうお考えですか。

**【和田】** コミュニティ・スクールの批判をするわけではありませんが、コミュニティ・スクール先にありき、ではありません。校長先生が学校の経営方針を出したときに、各学校現場でこれは教員だけではできないから外部の力を入れようじゃないかというようなときに外部の力をお願いするわけです。それが本末転倒になって、「地域のお祭りに出てこい」とか、「生徒を参加させろ」とか、やみくもにやたくさん言うてくる地域もあります。校長としては、「学校の先生とか親とかではない外部の人に認められると自己有用感が高まる」などといった、一つの教育論によって外部人材を入れようと考えている場合があります。まず外部の人材を入れるということが最初にあるわけではありません。そう考えたときに、学校の中に学校地域支援本部の別室を設けて人員がいるというところがあります。さらに役所から係長クラスの人が副校長として来ているところもあります。よく聞いてみると、副校長先生が知らないところで有名人がどんどんやってくるけれども、今日誰が来たのか副校長は知らないということもあるらしいのです。地域支援本部の人は関わらないといけないから知っている。そうするとここのすみ分けというのが非常にあいまいな状態になってしまいます。そういう形は果たしてよかったのかどうかと思うことがあります。

それからコミュニティ・スクールには教育委員会がある程度権限を与えます。その権限の中に予算の承認権とか人事権を与えてしまうと、本来校長先生に予算の執行権などはあると思うのですが、それをいちいち細かいことまで言われることがあります。例えば「この本を買うのはいかがなものか」というので図書室に入れる本の1冊1冊にチェックがはいっていたり、人事権では、「あの先生は指導力がないので飛ばしたらどうですか」なんていうこともあります。人事権や予算の承認権などをコミュニティ・スクール運営委員会に持たせるのはいかがかと思います。あくまで学校長が、「こういう学校をつくりたい、ついでに地域の力をこういう部分でお借りしたいけどどうだろうか」という話になるのが流れではないかなと思います。

副校長が窓口になってやるべき場面は確かに多いです。賀詞交換会を 10 回ほどこなしたことがありました。校長先生と私で半々くらい受け持つわけですが、そのたびに何千円か持って行きます。同じメンバーが場所を変えて会っているだけということもありますので、これで本当に地域のために役だっているのかなと思うこともあります。でも学校側からは参加をやめるとはいいいにくいです。

【本多】 賀詞交換会に学校関係者が来なくなったのはこの先生のと時からだったと、各団体の関係者に言われるのはつらいでしょうね。外部の人間ではなかなか想像もできなかった視点をありがとうございます。

【和田】 あくまでも校長先生が必要としているかどうかを主にしてコミュニティ・スクールを考えていただきたいと考えています。

【本多】 ではたとえばコミュニティ・スクールの運営について、本来はバックオフィス部門である学校事務職員が積極的に関与していこうとする場合、どのような役割を担うことができるでしょうか。また、どのような点に留意する必要があるでしょうか。教員、すなわちフロントオフィス部門) でなされる対外的な業務を学校事務職員はどのようにサポートするのが有効でしょうか？

【横山】 静岡にはコミュニティ・スクールはまだありません。米満先生が事務局長としての役割とおっしゃったのはしっくりくる感じでした。その前提として学校経営の全体を事務職員が見渡せるようでないといけないという指摘もよくわかります。外との連結をするところという面で、事務部門にはきちんとした役割を持たせていいのではないかと思います。課題はいっぱいあるはずで、まず事務職員のやる気から始まって、勤務時間の問題もありますのでわりと難しい面があるかもしれませんね。私も PTA には夜 9 時でも 10 時でもおつきあいしていますけど、関わっていると面白いですよ。私の学校の PTA は友好的ですので、非難をされるということはありません。(笑) しかし、保護者からの課題に対しては事務職員としてきちんと答えをだしなさい、という指示を校長先生から受けます。そういうことも含めて地域の人たちの意見を聞くということからまずは飛びこまなければいけないかなと思いました。繰り返しになりますが、事務局長という例えはいいなと思いました。事務局長というのは我々のイメージからすると裏で何でもやれてしまうというイメージですよ。(笑) 意思を操作するのも可能ですよね。そういうところまで事務局長の力を発揮できるのであればこれは面白いなと思ってしまいます。

【本多】 古川先生は学校のコミュニティ・スクール関係事業の予算要望のとりまとめを担当されているようですので、そうした経験などをもとにお話してください。

【古川】 私は今年からコミュニティ・スクールの委員になってしまいました。今年の 4 月に出したコミュニティ・スクールの推進計画の資料 (図 12) にはコミュニティ・スクールのメンバーが載っています。城南中学校と小学校 2 校を一体的なものとして運営している「豊夢学園」といいます。その中の中学校ブランチがこれにあたります。去年までは私も事務局的な位置づけでした。事務局のコミュニティ・スクール担当は主幹教諭です。佐賀市では他の学校でもなぜか主幹教諭がコミュニティ・スクール担当になっています。事務局ではどこまでが誰の担当かということを確認には決めていませんでした。

○運営協議会のメンバー

	分野		氏名	備考
1	学識経験者	文化・社会教育	稲田 繁生	敬徳高校理事長 元城南中PTA会長
2		文化・社会教育	坪上 忠正	全国健康保険協会佐賀支部
3		文化・社会教育	横尾 浩明	県農業試験研究センター
4	地域代表	赤松校区	永石 亀	元赤松小PTA
5		北川副校区	日吉 照彦	青少年健全育成会 副会長
6	ボランティア団体	読み語りボランティア	川原 ルミ	赤松校区
7	保護者代表	PTA役員	古賀 和久	赤松校区
8		PTA役員	彌富 佳宏	赤松校区
9	学校	校長	秀島 正文	城南中学校長
10		事務長	古川 治	城南中事務長
	事務局	城南中CS担当	江頭 義彦	城南中学校職員

○コミュニティ・スクールの組織

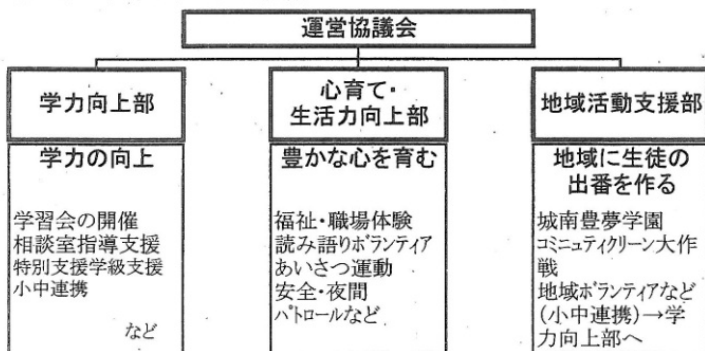


図 12 「城南中学校コミュニティ・スクール推進計画」(平成 24 年 4 月 1 日)(抜粋)

コミュニティ・スクールもほとんど夜になりますので、一部の教員からは評判が悪いのは確かです。しかし「ここでうまくやっておかないと」という職員の意識もあります。「人事権を地域の人に委ねると大変なことになるのではないか」という批判があるのですが、1,183 校あるコミュニティ・スクールの中で実際にそういう例はほとんどないのではないかと私は考えています。田舎だからかもしれませんが、校長の学校経営権を冒すような発言は私の学校ではまずないですね。それよりも、年間 6 回の会議に出てくるだけの形骸化した委員になってしまうことの方が、いま何かと批判されている教育委員会と同じようにむしろ問題なのではないかと考えています。学校としては年間数回、日曜日の朝にやる「花いっぱい運動」のボランティア活動とか、父親委員による学校の塗装の手伝いとかネットの補修の手伝いとか、オープンスクールの際の手伝いとか、そういった活動の方が会議よりも多いと思います。私はその中に常に参加していますので、委員とはいいいながらもいわば便利屋になっています。学校の前にホームセンターがあるんですが、鋏を使って作業をしているときに「鋏が足りないぞ」という声が上がると、すぐに私が自転車に乗って鋏を買い足しに行くわけです。そういうので随分重宝がられました。あいつは便利だからというぐらいのことで委員にされたんでしょう。(笑)

はじめに「コミュニティ・スクールありき」ではいけない、それは確かにそう思います。しかし、外部との接触の機会はやはりたくさんあったほうがいいし、やり方はいろいろあると思います。うちの学校はコミュニティ・スクールがうまく回っているなと思います。

ありがたいことに100万円の文科省の補助金をもらっていますので、私のコンピュータの中に会計管理用のデータが入っていますから、私が支出を行いますし、支出が妥当かどうかの判断も私たちがしています。コミュニティ・スクールをやっている学校は校長、副校長、事務長が一体的に活動しないといけないはずで、校長や事務が知らないうちに活動が行われているというのは、おかしいのではないのでしょうか。それはコミュニティ・スクールに限らずそうだと思うんです。常に横の連携をしながら、たとえば専決事項はあるにしても重要なことは校長にあげるといったこと、当たり前のことを当たり前のこととしてやっていくことが重要で、コミュニティ・スクールだからといって特別なことをやっているわけではないと思っています。

【本多】 私の問題設定が、組織としての在り方やそれぞれの役割分担における権限、責任といった側面に傾斜してしまった嫌いがあったかもしれません。与えられた権限を行使して、その求められる役割に見合う責任を果たしつつ、組織内での情報共有やコミュニケーションが重要であることがよくわかりました。本日はどうもありがとうございました。

(平成25(2013)年1月30日 国立教育政策研究所にて収録)

## 文献目録

Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: designing effective organizations*. Prentice-Hall.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.

クレフェルト Martin van Creveld. (2006). 『補給戦一何が勝敗を決定するのかー』。(佐藤佐三郎, 訳) 中央公論新社(中公文庫)。

トンプソン A.V. (1971). 『洞察する組織—組織一般理論—』。(大友立也, 訳) 好学社。

マートン Robert K. Merton. (1962). 『社会理論と社会構造』。(森東吾, 森好夫, 金沢実, 中島竜太郎, 訳) みすず書房。

マイケル・リップスキー. (1986). 『行政サービスのジレンマ—ストリート・レベルの官僚制』。(田尾雅夫, 北大路信郷, 訳) 木鐸社。

学校組織の見直しに関する検討委員会. (2008). 『高知県の教育課題を解決する学校組織の確立に向けて(報告)』。高知県。

小川正人, 勝野正章(共同編集). (2012). 『教育行政と学校経営』。放送大学教育振興会。

真淵勝. (2009). 行政学. 有斐閣。

西尾勝. (2001). 『行政学[新版]』。有斐閣。

中留武昭. (1986年11月). 中留武昭「教頭の職務明確化がなければ学校事務職員の職務明確化もない」. 『学校事務』, 50-69.

長谷浩之. (2012). 「行政判例研究[588] 公立学校教員の時間外勤務に関する国家賠償請求」. 『自治研究』, 123-138.

入江容子. (2002). 「地方自治体における組織構造のフラット化に関する一考察: 2つのジレンマとインセンティブ欠落の危険性」. 『同志社政策科学研究』, 3(1), 257-276.

船橋晴俊(編). (2006). 『官僚制化とネットワーク社会』。ミネルヴァ書房。

## 注

- 1 参照, [入江, 2002]
- 2 たとえば, さいたま市など(「係制と係長職を復活=さいたま市」『時事通信 iJAMP 官庁速報版』2007年1月29日。)
- 3 参照, [小川 勝野, 2012, ページ: 179-180]
- 4 参照, (Mintzberg, 1993, pp. 10-11), [西尾, 2001, ページ: 186-187]
- 5 たとえば, [中留, 1986, ページ: 59-60]
- 6 「『副校長』『主幹教諭』…『肩書先生』2年目の宿題」『朝日新聞』インターネット版 2009年11月2日 (<http://www.asahi.com/edu/tokuho/TKY200911020156.html>)
- 7 元の資料にはかっこ内に個人名が入っている。
- 8 (Wilson, 1989)
- 9 たとえば裁判所職員の場合, 下級裁判所裁判官(高等裁判所長官~簡易裁判所判事まで)の定数の合計は3,671人であるのに対し, 裁判官以外の職員(非常勤等を除く)は22,059人と定められている(裁判所職員定員法第1条及び第2条)。
- 10 [トンプソン, 1971, ページ: 66-67]
- 11 米満裕「事務職員とは二人三脚で」『教職研修』2012年8月号。
- 12 [クレフェルト, 2006]
- 13 たとえば, 福岡市教育委員会「教職員の校務の負担軽減に向けた事務改善の推進に関する方針」(平成22年3月30日 各学校(園)長宛て教育長通知)には,  
「(3)学校事務職員の役割の重要性  
○学校事務職員は、学校事務の処理に関する専門的な知識や経験を有するプロフェッショナルであり、学校における事務改善を推進するにあたって、中心的な役割が期待される。  
○また、学校事務職員は、平成18年より学校事務の共同実施を試行してきており、共同実施グループを核とする組織的な取組が、グループ内各校における事務改善に大きな役割を果たすものと期待される。」  
とある。
- 14 [真淵, 2009, ページ: 502-511]。なお原語では street level bureaucrats [マイケル・リップスキー, 1986]であるが, 同様の職種の公務員を operator 又は front line workers と表現する文献もある (Wilson, 1989, p. 33)。
- 15 平成23年7月12日最高裁判所第三小法廷判決(平成22年(受)第9号 損害賠償等請求事件)。なお, この判例評釈については, [長谷, 2012], 参照。
- 16 労働安全衛生法の一部改正(平成18年4月1日施行)により, 月100時間超の時間外・休日労働を行い, かつ疲労の蓄積等が認められるときは, 労働者の申し出を受けて医師による面接指導を行うことが事業者には義務付けられた(労働安全衛生法第66条の8第1項。なお, 平成20年3月31日までは常時50人以上の労働者を使用する事業場のみ適用されていたので, 教職員数50人以上の学校が対象となっていたが, 平成20年4月1日以降はすべての事業場に適用されているので, 学校もすべての学校が対象となっている。)
- 17 参照, 米満裕「事務職員とは二人三脚で」『教職研修』2012年8月号, [中留, 1986]

など。

- 18 たとえば、袋井市では「袋井市立小中学校処務規定」（平成 17 年 4 月 1 日教育委員会訓令第 6 号）の中で教頭と事務主任それぞれがなしうる専決の範囲が規定されている。また、横浜市はさらに細かく副校長と事務職員の職務分担を例示している（横浜市教育委員会事務局総務部長通知「標準職務分担表の制定について」（平成 21 年 3 月 11 日））。
- 19 全国公立小中学校事務職員研究会「実効性の高い学校評価の推進及び学校マネジメントの体制整備に関する調査研究」（平成 24 年度文部科学省委託事業「学校運営の改善の在り方に関する取組」）
- 20 袋井市立小中学校処務規程（平成 17 年 4 月 1 日教育委員会訓令第 6 号）
- 21 同上、「都道府県教育委員会調査」の設問「B-1-2」の中間集計値より。
- 22 同上、「市区町村教育委員会調査」の設問「B-1-2」の中間集計値より。
- 23 「標準職務分担表の制定について」（小・中・特別支援学校長あて 横浜市教育委員会事務局総務部長通知 平成 21 年 3 月 11 日）
- 24 [マートン, 1962]
- 25 この調査については、別冊の『学校教育における外部セクターとの連携・協力に関する公私立中学校長の意識～ふたつの調査の対比による 17 年間の変化～』を参照。
- 26 参照、古川治「わかる！学校事務のむかし・いま・これから」『学校事務』連載，2008 年 4 月～2009 年 3 月。
- 27 たとえば、[舩橋, 2006]など参照。

<参加者（アイウエオ順）>

古川 治〔佐賀市立城南中学校事務長，佐賀県公立小中学校事務研究会会長〕

横山 泉〔袋井市立袋井北小学校統括事務主幹，

全国公立小中学校事務職員研究会会長〕

米満 裕〔習志野市立鷺沼小学校長，全国公立学校教頭会顧問会幹事長〕

和田 俊彦〔北区立赤羽岩淵中学校副校長，全国公立学校教頭会会長〕

<オブザーバー参加>

風岡 治〔文部科学省初等中等教育局参事官（学校運営支援担当）付

運営支援推進係長〕

小林 円〔横浜市立根岸中学校事務職員，

全国公立小中学校事務職員研究会副会長〕

<司会>

本多 正人（国立教育政策研究所）

## 【第Ⅱ部】教員の業務負担





## 第5章 授業準備・研修時間に着目した教員の労働時間分析

### 1. 課題意識

教員は学習指導要領改訂に伴う授業準備だけではなく、防災教育等東日本大震災以降新たに出てきた課題への対応が求められている。これらは教員が日々の実践などでは獲得できない知識であり、時間を取った上で座学や研修などを通じて獲得していく類のものである。ここで問題となるのは次の2点となる。第1に教員は授業準備や研修の時間を確保できているのか、第2に確保できていないとしたら、教員の授業準備や研修を阻害する業務は何か。

上記の問いに関しては中学校教員に限定的ではあるが検討されている。前者に関しては、東京大学（2007、2008）や国立教育政策研究所（2009、2010）などによって教員の業務の中で残業時間の大半が部活動であることが示されており、後者に関しては小入羽（2011）によって長時間の部活動顧問としての活動が授業準備等の阻害要因の一つとなっていることが示されている。

しかし、これらは部活動顧問担当の有無や部活動従事時間の長さを分析対象とした分析であったため、教員の年齢などの属性を分析対象としていないこと、教員が所属する学校規模を統制していないという課題があった。また、中学校のみを対象としていたため、小学校教員については分析がなされてきていなかった。

そこで、本稿では小中学校教員を対象として、教員の授業準備時間や研修時間の多寡によって教員の勤務実態はどう異なるのかを分析することによって、授業準備時間や研修時間を多く確保するために何が必要かを明らかにすることを目的とする。

特に本研究プロジェクトにおいて外部人材などを活かした効果的な学校運営について分析を行ってきたことから、教員勤務実態調査の再分析から「どのような教員の、どの業務に資源（外部人材等）を投下すべきか」について検討する。外部人材や Co-teaching スタッフを学校運営に活かすことを考えた際、外部人材の登用が求められている業務や教員に対して集中的に措置することが求められてくる。特に外部人材の活用が求められる層を検討するに当たって、学校属性や教員属性を考慮し、それぞれの業務の内訳をみることで授業準備や研修時間の確保が困難な層を明らかにし、どの業務が大きな割合を占めているのかを検討する。

### 2. データの概要と分析の枠組

本分析では平成18年度に実施された文部科学省委託調査『教員勤務実態調査（小・中学校）』のデータを扱う。同調査は28日間を「期」とし、7月から12月まで全6期にわたって行われた。教員の業務を22項目<sup>1</sup>に分類し、毎日30分ごとに従事していた業務を記録している。対象とする期は第5期（10月23日～11月19日）とする。その理由としては次の2点を挙げるができる。第1に長期休業期が含まれていないこと、第2に中

間考査、期末考査や学校行事等が他の期と比較しても含まれない可能性が高い点である(小入羽 2011)。

分析を行う上で 22 項目に分類された教員勤務実態調査の業務を集約する。具体的には変数を次のように定義した。

- ①授業準備：授業準備に従事した時間
- ②研修：校内研修、校務としての研修に従事した時間の和
- ③部活動：部活動に従事した時間を「部活動」とした。
- ④教科指導：学習指導、成績処理に従事した時間の和
- ⑤生徒指導（除部活動）：生徒指導（集団）、生徒指導（個人）、生徒会指導、学校行事に従事した時間の和
- ⑥学校運営：学年・学級経営、学校経営、会議・打ち合わせ、事務・報告書作成
- ⑦外部対応：保護者・PTA 対応、地域対応、行政・関係団体対応
- ⑧会議：校外での会議
- ⑨その他業務

調査項目の中で、「朝の業務」と「授業」については、一年間を通じて固定的に行われている業務であり、授業時間を減らすことや外部人材の活用が現行制度上望めない業務なので分析対象からは省略している<sup>2</sup>。

分析は業務従事時間の平均値の比較による推定を行う。平均値の比較は小入羽（2011）のように授業準備や研修時間を四分位に分けて上位と下位の平均値の比較を行う。本分析では「授業準備時間＋研修時間」が確保できている教員とできていない教員に着目する。分析対象とした職位は教諭である。また、中学校では先行研究の結果から部活動の影響が大きいことが確認できているため、「部活動」顧問に限定している。

まず、授業準備や研修の時間を確保できている教員、できていない教員の間での業務の実態<sup>3</sup>について検討する。「授業準備時間＋研修時間」の四分位を取り、それぞれ分位の業務時間平均を算出し、比較を行った。

統制変数となる学校レベルデータと教員属性データについては次のように操作化した。学校レベルデータの学校規模については児童生徒数を変数として利用した。学校教育法施行規則第 41 条および第 79 条で小中学校の標準学級数について「12 学級以上 18 学級以下」とであると定義している。また、公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律では 1 学級あたりの児童生徒数が 40 名となっている<sup>4</sup>。そこで本分析では学校規模を示すデータとして、各学校の児童生徒数を 40 で除した数を「学級数」として扱い、12 学級より少ない学校を小規模校、12 学級以上 18 学級以下の学校を中規模校、18 学級より大きい学校を大規模校として分類する。

教員属性データについては年齢データ、担当教科（中学のみ）、学級規模、担当している主任の有無に着目して分析を行う。年齢データは 5 歳ごとに、学級規模は 10 人ごとに分類して分析を行う。

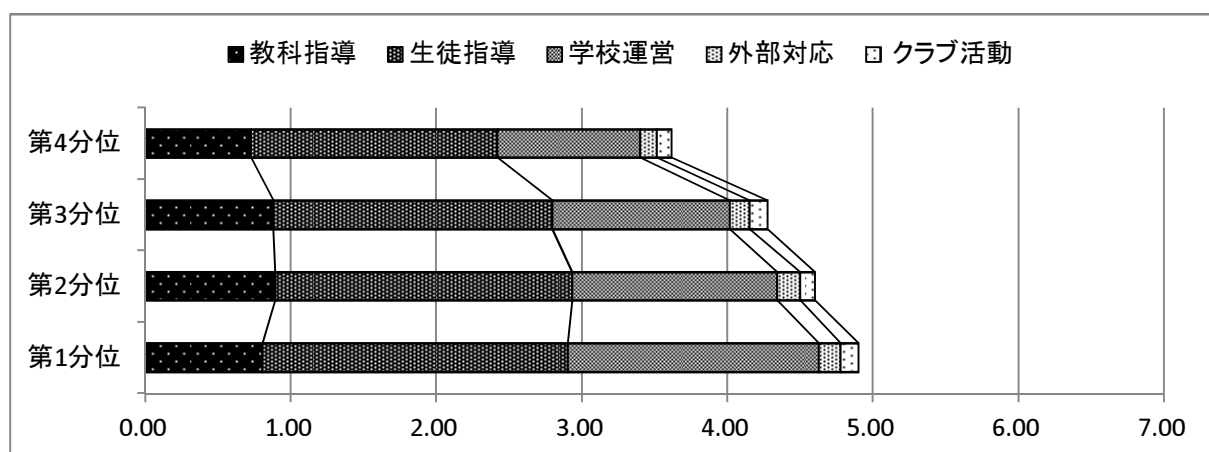
### 3. 分析

#### ①分位ごとの業務時間平均

図1は小学校の分位ごとの業務時間平均である。第1分位（授業準備＋研修時間短時間群）が「授業準備時間＋研修時間」が最も少ない群、第4分位（授業準備＋研修時間長時間群）が最も大きい群である。小学校では外部対応とクラブ活動の時間が少ない。第1分位（授業準備＋研修時間短時間群）と第4分位（授業準備＋研修時間長時間群）の間で時間の差となって現れているのは生徒指導と学校運営であることが読み取れる。授業準備と研修時間を確保できていない教員の学校運営時間や生徒指導時間は確保できている教員と比較すると多い。

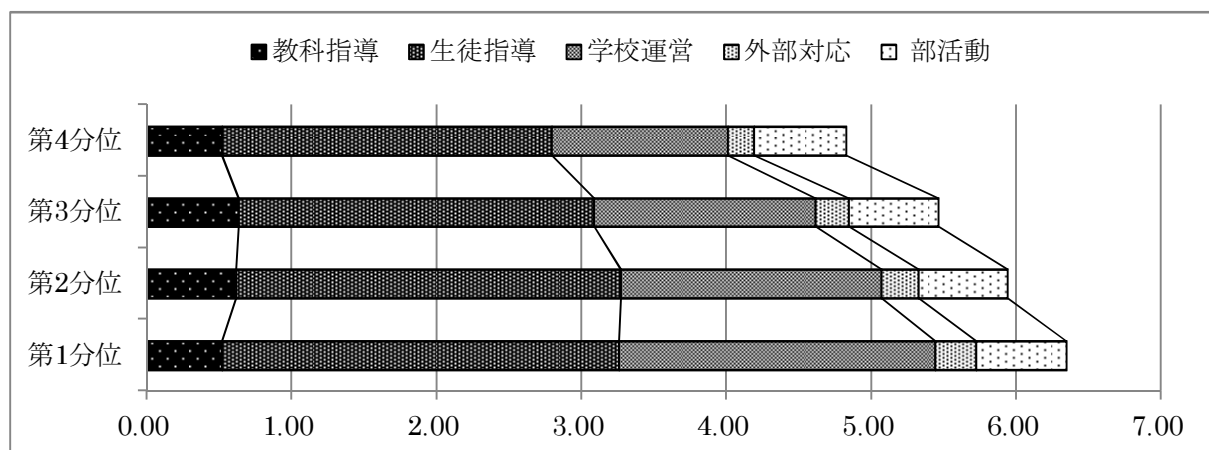
図2は中学校の分位ごとの業務時間平均である。顧問であるため、部活動に従事している時間は各分位ではほぼ同じである。小学校教員と同様に生徒指導と学校運営の時間が分位間の時間差の大半となっていることが読み取れる。また、教科指導は第1分位（授業準備＋研修時間短時間群）や第4分位（授業準備＋研修時間長時間群）よりも中間である第2、第3分位の方が長い。

図1：小学校



出所：教員勤務実態調査より筆者作成（以下同じ）

図2：中学校



## ②学校規模による差異

次に、学校規模別の業務時間平均について検討する。図3～5は小学校、図6～8は中学校の学校規模別の業務時間平均である。まず小学校を概観すると、小規模校では全体としての業務時間平均が少ないのに対して、中規模校と大規模校ではほぼ同じ時間であること

図3：小学校（小規模校）

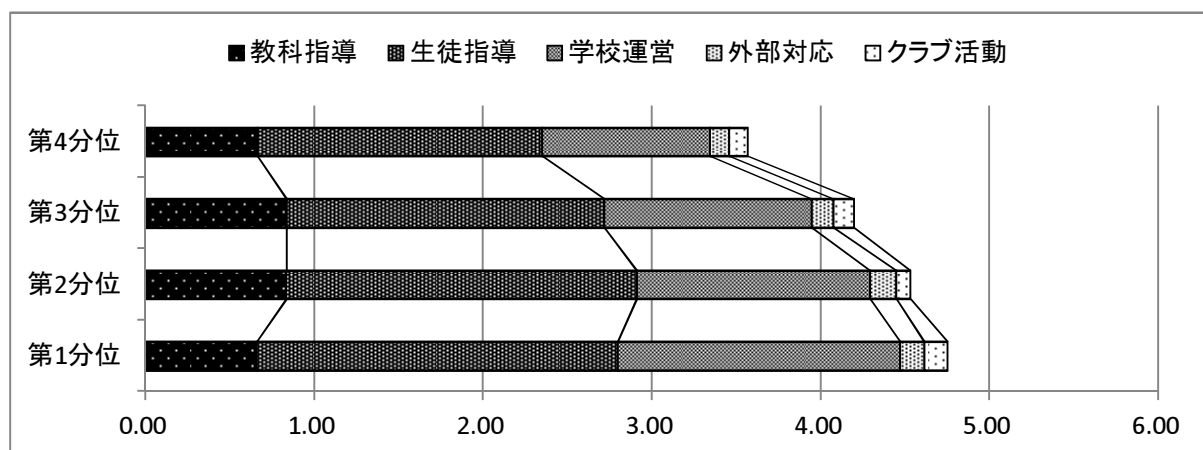


図4：小学校（中規模校）

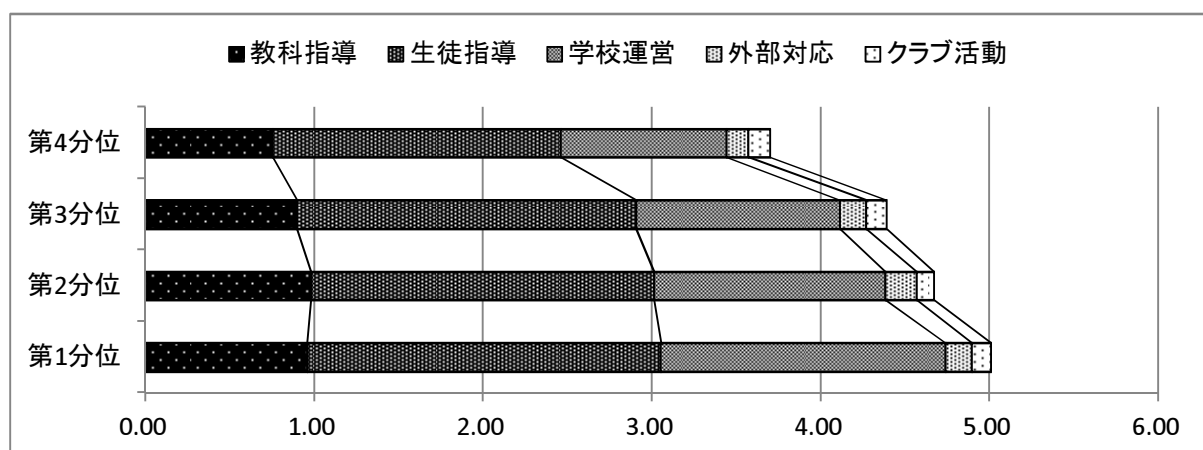
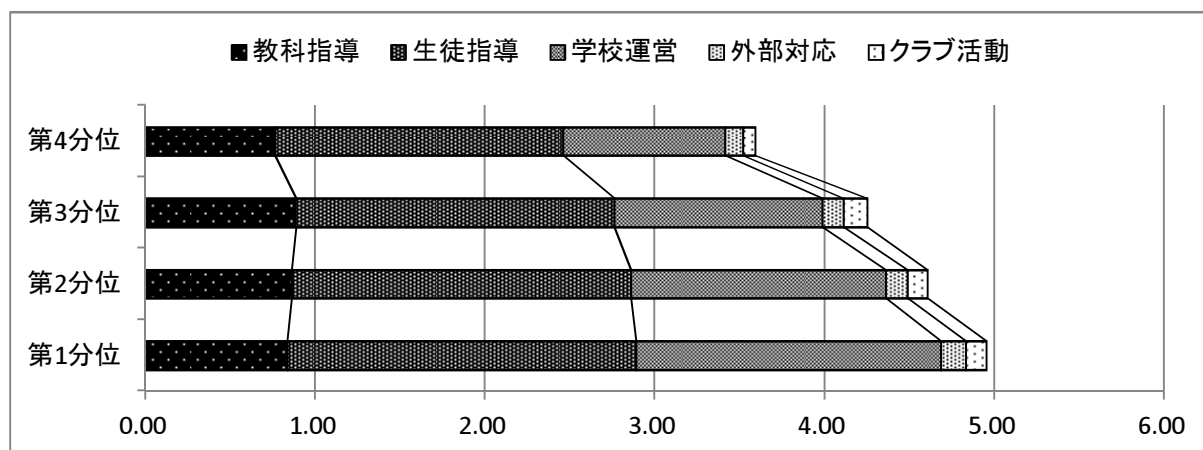


図5：小学校（大規模校）



が読み取れる。業務別にみると、生徒指導時間が学校規模に関係なく約2時間前後、学校運営時間も学校規模に関係なくほぼ同じ従事時間となっており、特に小規模校では生徒指導時間や学校運営時間の占める割合が多くなっていることが読み取れる。

次に、中学校（図6～図8）を概観する。学校規模にかかわらず業務時間平均の差は少

図6：中学校（小規模校）

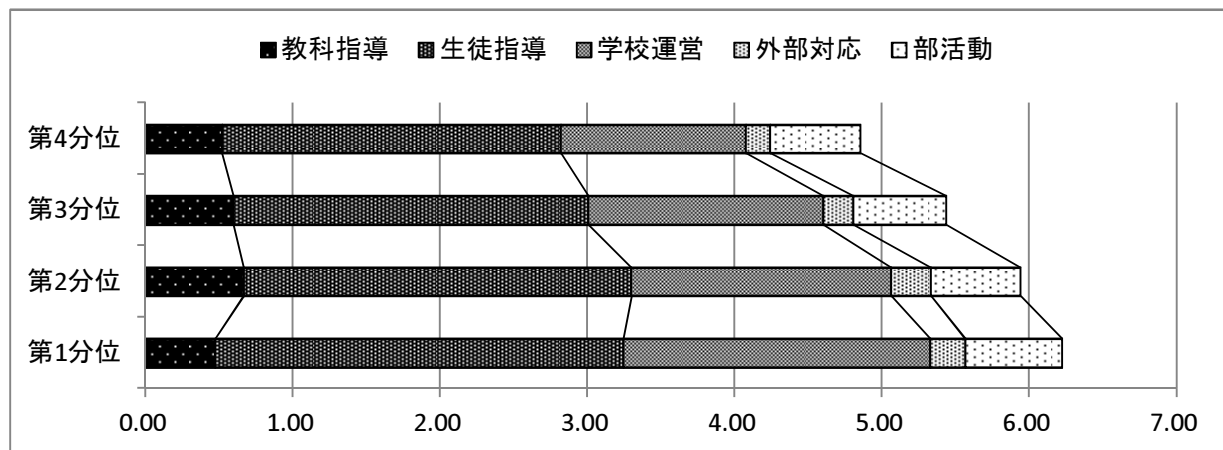


図7：中学校（中規模校）

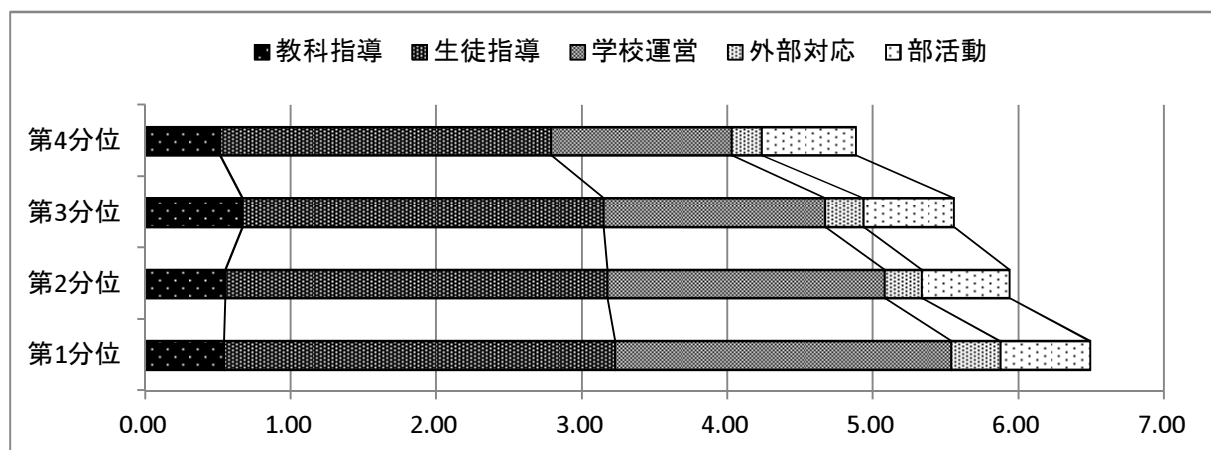
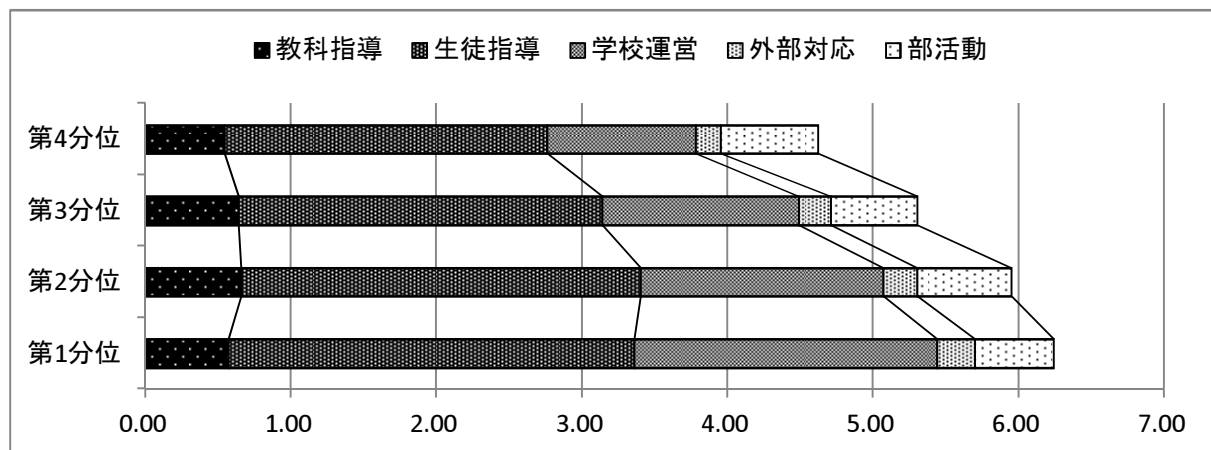


図8：中学校（大規模校）



ないことが読み取れる。顧問のみを対象としていることから、学校規模に関係なく部活動  
 従事時間は一定時間確保されている。業務の内訳をみると、生徒指導および学校運営が大  
 きな割合を占めていることがわかる。これらは学校規模に関係なく各分位での従事時間が  
 ほとんど変わらない。

分位間での比較をすると、分位間で時間差を発生させている業務は生徒指導と学校運営  
 時間の差であり、特に学校運営時間の方が第1分位から第4分位にかけての差が大きくな  
 っている。

### ③年齢層別による差異

本項では年齢に着目する。図9は小学校教員の第1分位(授業準備+研修時間短時間群)

図9：小学校（第1分位（授業準備+研修時間短時間群））

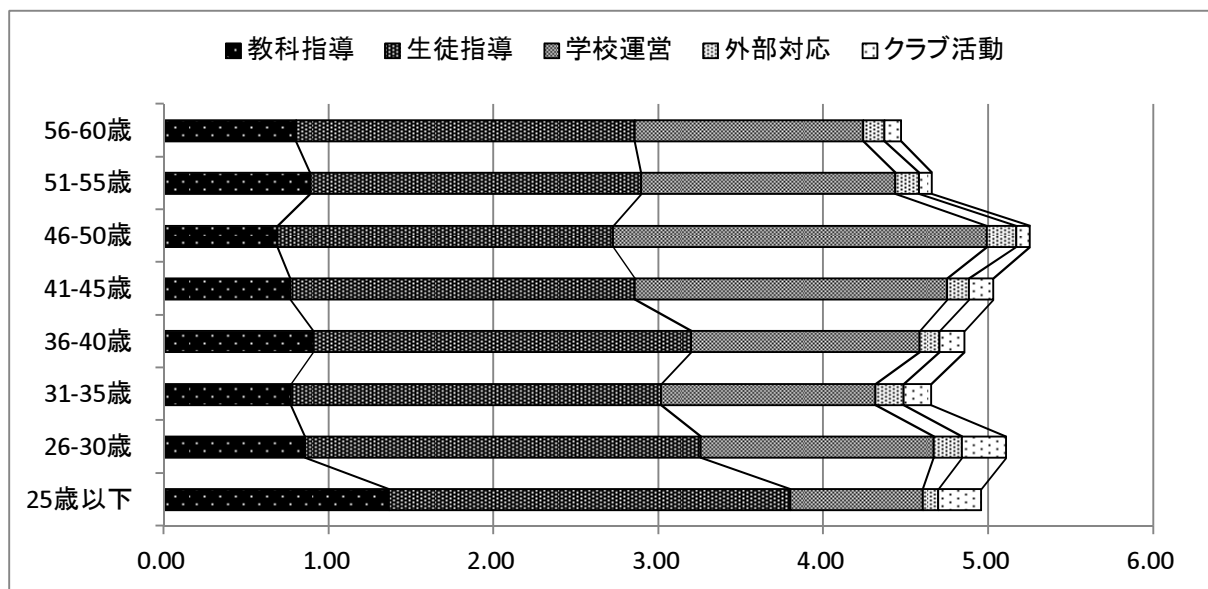
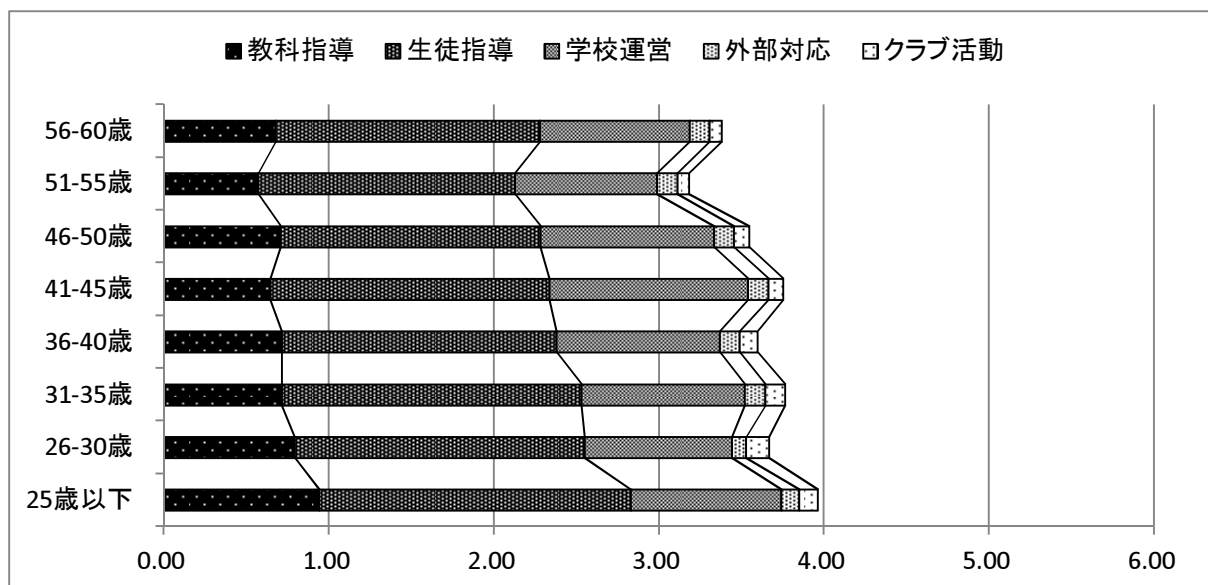


図10：小学校（第4分位（授業準備+研修時間長時間群））



の年齢別業務時間平均、図 10 は第 4 分位（授業準備＋研修時間長時間群）の年齢別業務時間平均である。第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）では年齢層の若い教員は生徒指導時間が長く、年齢層の高い教員（40～50 代）は学校運営時間が長いことが読み取れる。第 4 分位（授業準備＋研修時間長時間群）でも同様の傾向であるが、各業務の従事時間や年齢層による差は第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）よりも小さい。

次に、中学校について検討する。図 11 は中学校教員の第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）の年齢別業務時間平均、図 12 は第 4 分位（授業準備＋研修時間長時間群）の年齢別業務時間平均である。小学校教員と同様に生徒指導と学校運営で年齢層による負担時間の差異が発生していることが読み取れる。また、中学校教員特有の特徴として、部活動を挙げることができる。全年齢層で固定的に部活動に従事する時間が存在する。

図 11：中学校（第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群））

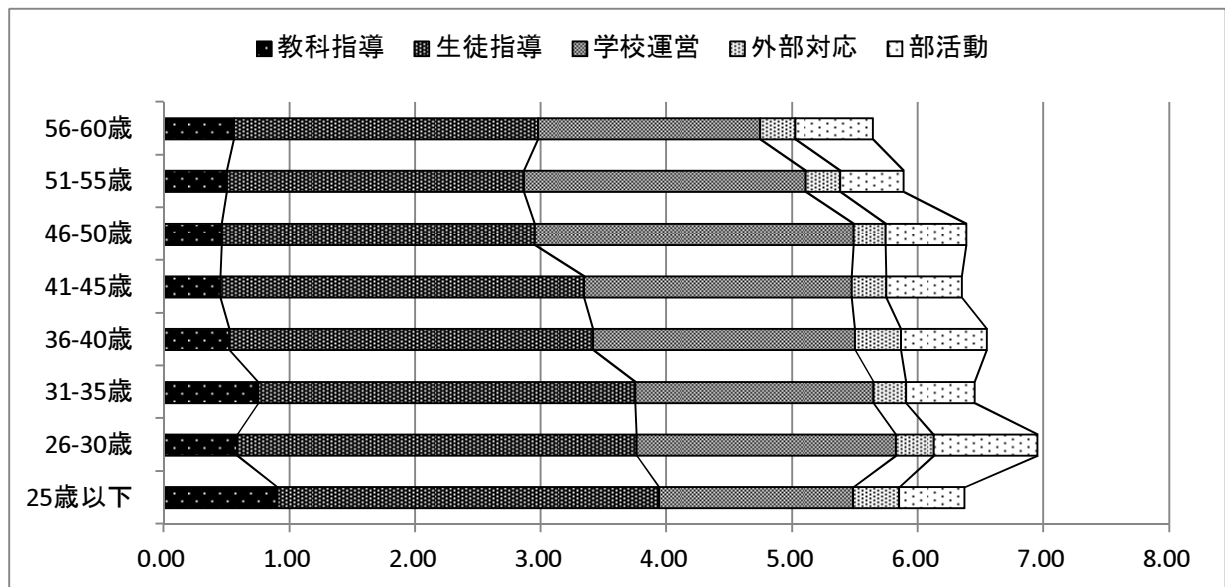
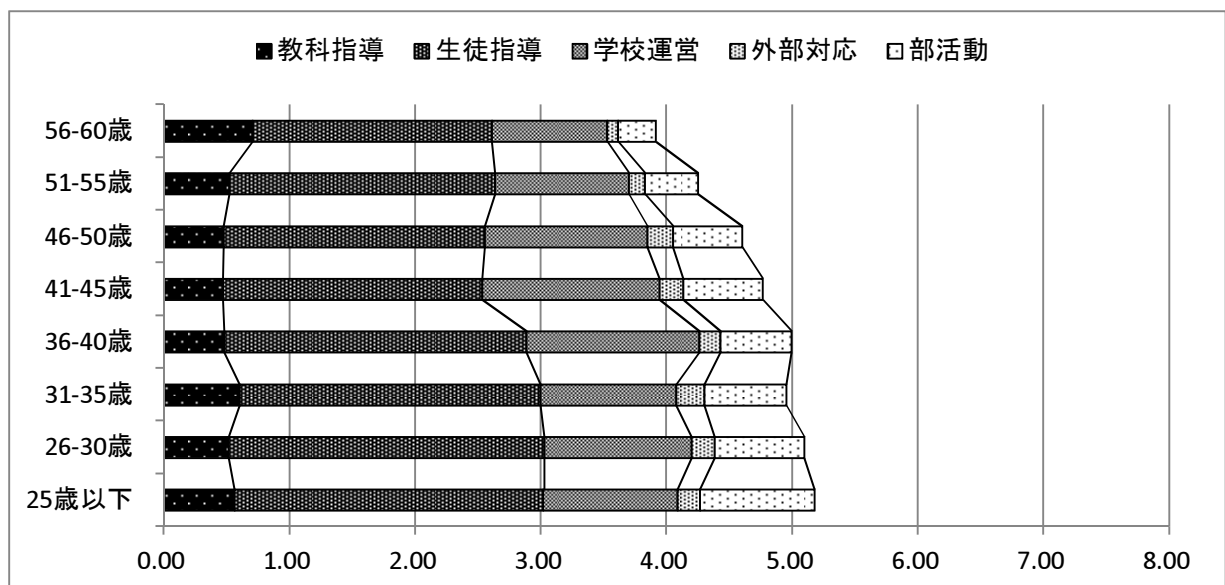


図 12：中学校（第 4 分位（授業準備＋研修時間長時間群））





#### ④担当教科による差異

中学校教員の担当教科別の業務時間平均を概観する。ここでは、授業準備・研修時間が最も短い第1分位（授業準備＋研修時間短時間群）と最も長い第4分位（授業準備＋研修時間長時間群）に着目する。図13は最も短い第1分位（授業準備＋研修時間短時間群）の担当教科別の業務時間平均である。総体としての業務従事時間が長い科目は外国語、保健体育、理科、数学、社会、国語であり、6時間を大幅に上回っている。特に社会科は7時間弱となっている。一方で比較的短いのは技術家庭、美術、音楽であり、これらの教科は音楽以外6時間を下回っている。

業務ごとにみると、保健体育と音楽担当教員の他教科と比較して部活動従事時間が長くなっており、その分授業準備等の教科指導の時間が短くなっている。全教科において生徒

図13：中学校担当科目別（第1分位（授業準備＋研修時間短時間群））

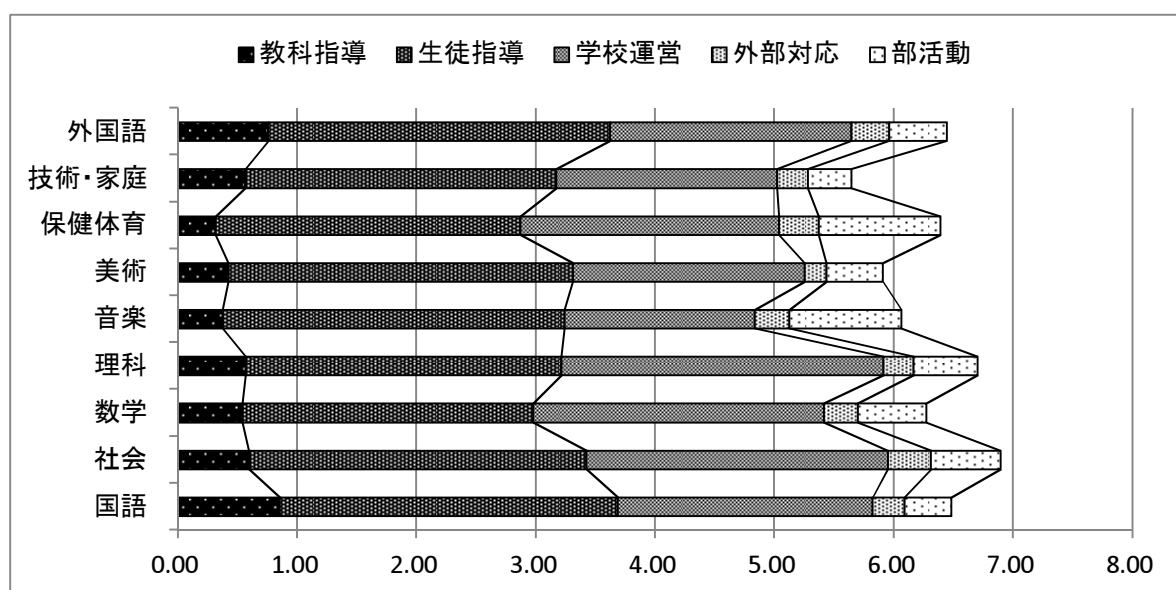
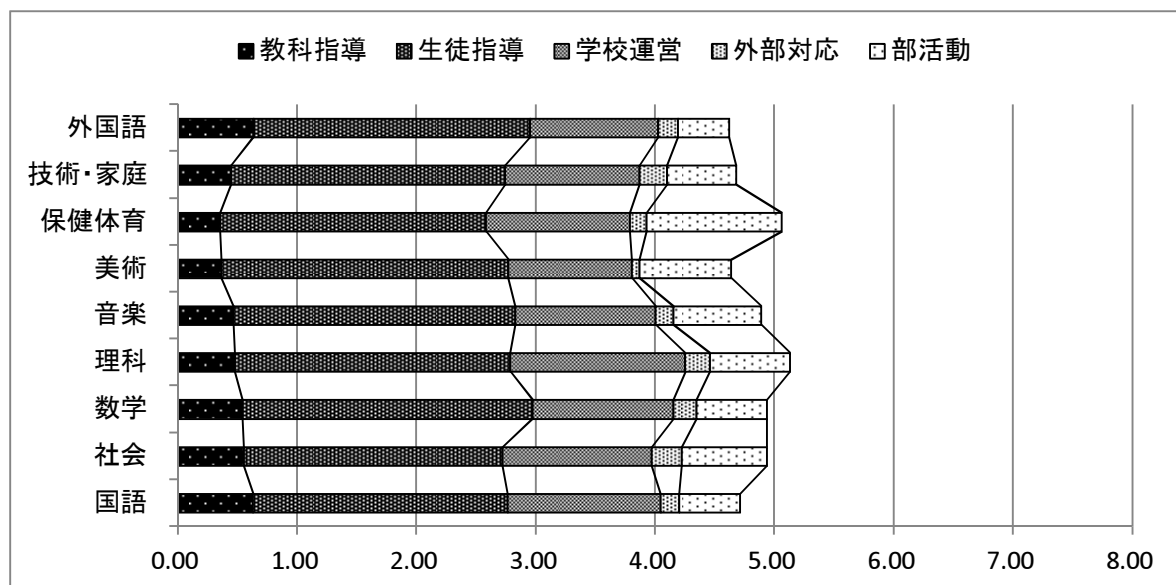


図14：中学校担当科目別（第4分位（授業準備＋研修時間長時間群））



指導と学校運営に大きな時間が割かれており、中でも社会、数学、理科教員は学校運営業務時間が生徒指導時間と同じくらい長くなっている。

図 14 は最も長い第 4 分位（授業準備＋研修時間長時間群）の担当教科別の業務時間平均である。総体としての業務従事時間は第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）と比較すると 2 時間近く差がある。基本的にはほぼ全業務で第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）を下回っているが、部活動従事時間は第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）よりも多い教科教員が多い。部活動従事時間の長い教科は保健体育であり、美術、音楽、社会と続いている。また、大きな割合を占めている生徒指導と学校運営は第 1 分位（授業準備＋研修時間短時間群）と比較すると、生徒指導が業務時間全体に占める割合が高く、学校運営の割合が低くなっている。授業準備・研修時間の長短に関係なく部活動と生徒指導の時間は固定的に多いことが読み取れる。

#### 4. 重回帰分析による推定

前節の分析により、学校属性や教員個人の属性が教員の授業準備時間や研修時間確保に差異を生み出していることが示されている。そこで、本節では重回帰分析によって授業準備時間や研修時間確保に影響を与えうる要因について推定する。下記の分析はすべて「授業準備時間＋研修時間」の和を従属変数としている。

##### ①小学校

小学校について概観する。表 1 は本分析の記述統計量である。表 2 が分析結果となる。まず、業務変数としては、教科指導、生徒指導、学校運営、外部対応が有意となっており、すべてが負の影響を与えている。特に生徒指導と学校運営の係数が大きい。属性変数としては、有意となったのは年齢変数のみで、これも授業準備時間や研修時間確保に負の影響を与えている。

小学校では学校規模や学級規模は授業準備時間や研修時間の確保について有意となっていないが、係数も 0 であることからいずれにしても両者の相関性は無いと言える。また、年齢変数が負となっていることから、年齢が上がることで授業準備時間や研修時間の確保が難しくなっていることが読み取れる。

表 1：記述統計量（小学校）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
児童生徒数	2698	12	1257	587.23	263.785
年齢	2704	1	9	4.99	1.980
担任学級の児童生徒数	2237	1	41	28.38	9.691
教科指導	2713	.00	5.47	.8219	.72345
生徒指導	2713	.00	5.46	1.9397	.75443
学校運営	2713	.00	9.24	1.3315	1.12714
外部対応	2713	.00	2.25	.1392	.20483
準備と研修	2713	.00	8.56	1.9348	1.11776
クラブ活動	2713	.000	2.594	.11340	.220735

表 2 : 重回帰分析結果 (小学校)

	B	標準誤差	t 値	有意確率
(定数)	3.821	.115	33.114	.000
教科指導	-.171	.030	-5.634	.000
生徒指導	-.289	.030	-9.769	.000
学校運営	-.234	.028	-8.366	.000
外部対応	-.092	.104	-.881	.379
クラブ活動	-.181	.097	-1.864	.062
児童生徒数	.000	.000	1.154	.249
担任学級の児童生徒数	.000	.002	-.044	.965
年齢	-.189	.010	-18.158	.000

調整済R二乗:0.192、F値:66.939(有意確率0.00)

N=2219

## ②中学校

次に中学校について概観する。表 3 は本分析の記述統計量である。表 4 は分析結果となっている。まず、業務変数では全ての業務が有意となっており、係数は全て負となっている。小学校と同様に生徒指導と学校運営の係数が高くなっているが、中学校であることから部活動の係数も高いことが特徴である。属性変数もすべて有意となっている。学校規模

表 3 : 記述統計量 (中学校)

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
学校の児童生徒数	3021	1	902	519.89	205.253
年齢	3012	1	9	4.68	1.820
担任学級の児童生徒数	1843	1	41	31.43	9.993
教科指導	3021	.00	6.05	.5705	.60387
生徒指導	3021	.00	8.17	2.5296	1.09366
学校運営	3021	.00	11.66	1.6810	1.25553
外部対応	3021	.00	3.24	.2389	.34637
準備と研修	3021	.00	8.09	1.5804	.97811
部活動	3021	.000	4.575	.62139	.666069

表 4 : 重回帰分析結果 (中学校)

	B	標準誤差	t 値	有意確率
(定数)	3.384	.123	27.427	.000
教科指導	-.191	.034	-5.606	.000
生徒指導	-.258	.020	-12.837	.000
学校運営	-.286	.021	-13.557	.000
外部対応	-.194	.055	-3.520	.000
部活動	-.223	.031	-7.215	.000
学校の児童生徒数	.000	.000	-2.668	.008
担任学級の児童生徒数	.010	.002	4.644	.000
年齢	-.129	.012	-10.879	.000

調整済R二乗:0.187、F値:53.989(有意確率0.00)

N=1839

を示す児童生徒数<sup>5</sup>は係数が 0、学級規模を示す担任学級の児童生徒数は係数が 0.1 となっており、特に学級規模がわずかであるが正の影響を及ぼしている。また、年齢は負の係数となっている。

## 5. 考察と政策提言

以上、分析から以下の点が明らかになった。第 1 に、4 分位に分けた校種別の分析からは、小学校よりも中学校の方が業務時間平均の和が多く、生徒指導と学校経営の割合が両者で高かった。各学校種の分位間の差は主にこの二つの業務の差によって発生している。第 2 に、分位別の属性分析から、学校規模による業務時間平均の差は大きくなく、年齢別にみると授業・研修時間の短時間群は若い層では生徒指導、40～50 歳の教員は学校運営の時間が長く、年齢によって従事時間の多い業務が異なることが示された。第 3 に重回帰分析より、小学校では生徒指導時間と学校運営時間、年齢が負の授業準備時間等確保に負の影響力が強く、中学校では前者に加えて部活動が大きな影響力を持っていることが示されている。全ての業務変数が授業準備時間や研修時間確保に対して負の影響となっているが、特に生徒指導や学校運営、中学校であれば部活動従事時間の見直しを図ることによって授業準備時間や研修時間の確保が可能となると考えられる。また、年齢も負の影響を与えており、年齢が高くなると授業準備時間や研修時間が減少する結果となっている。これは一つには年齢が上がることで学校運営業務などに多くの時間を割かざるを得ない組織的な性質を浮き彫りにしている。

本分析では、学年・学級経営、学校経営、会議・打ち合わせ、事務・報告書作成を以て「学校運営」と定義しており、年齢層の高い教員の学校運営業務負担を減らすことが重要となると考えられる。また、中学校では全年齢において固定的に部活動に従事している時間が長いことから、部活動負担の軽減も今後の課題として求められると考えられる。例えば部活動顧問が研修に参加する機会は現状では少なく（小入羽 2011）、部活動を実施しない日を設けるなど制度設計によっても参加機会は増加するのではないだろうか。

現状では教員の授業準備等の時間を、勤務時間を増加させることで確保するという方向性を採るのではなく、既存の業務への従事時間を減少させることで確保するということが求められているのではないか。本分析によって、どの層の教員のどの業務が授業準備等の時間に影響を与えうるのかを推定することができた。これらの業務をどのように外部人材へのアウトソースなどによって効率化することが次の課題となる。

### 参考文献

- ・国立教育政策研究所（2009）『教員業務の軽減・効率化に関する調査研究報告書（平成 20 年度重点配分経費報告書）』
- ・国立教育政策研究所（2010）『教員の業務と校務運営の実態に関する研究報告書（平成 21 年度重点配分経費報告書）』
- ・小入羽秀敬（2011）「教員の業務負担と学校組織開発に関する分析一部活動に着目して」『国立教育政策研究所紀要』国立教育政策研究所
- ・東京大学（2007）『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書（平成 18 年度文部科学省委

託調査研究報告書)』

- ・東京大学(2008)『教員の業務の多様化・複雑化に対応した業務量計測手法の開発と教職員配置制度の設計(平成19年度文部科学省新教育システム開発プログラム報告書)』

#### 注

- 1 (朝の業務、授業、授業準備、学習指導、成績処理、生徒指導(集団)、生徒指導(個別)、部活動・クラブ活動、児童会・生徒会指導、学校行事、学年・学級経営、学校経営、会議・打ち合わせ、事務・報告書作成、校内研修、保護者・PTA対応、地域対応、行政・関係団体対応、校務としての研修、会議・打ち合わせ、その他の校務、休憩・休息)に分類
- 2 もちろん、TTや非常勤講師の活用などによる授業負担の軽減はあるが、本分析では非常勤講師の活用を対象としていないため、扱わないこととしている。
- 3 本分析では、持ち帰り時間も含めた労働時間を分析の対象としている。
- 4 現行(2013年時点)での同法では第1学年の児童で編制する学級にあっては35人とされているが、調査実施当時は1学級40人の規定であった。
- 5 中学校は教科担任制のため、学級規模変数を投入するとサンプル数が減少してしまう。しかし、授業時のクラスサイズの影響を考慮するために担任学級の児童生徒数を変数として投入している。

小入羽 秀敬(広島大学)

## 第6章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響

### 1 課題設定

本稿の目的は、公立小中学校における非常勤講師の配置が教員業務に与える影響を、主として平成18年度に実施された文部科学省委託調査「教員勤務実態調査」のデータ再分析を通じて、実証的に明らかにすることである。

近年、多様な教育ニーズに対応するため、市町村においては、独自財源を使用して非常勤講師をはじめとする独自の教員雇用施策を採用するようになってきている。一方、都道府県についていえば、いわゆる「定数崩し」が可能となって以来、義務標準法上の定数についても「フルタイム教員」を雇用する代わりに、非常勤講師を雇用することも一般的となっている。もちろん、こうした政策動向の背景には、厳しい財政状況が存在する。教員人件費を圧縮するための地方公共団体の財政運用策の一つが、このような非常勤講師の雇用である。

非常勤講師の雇用の当否は本稿の関心外であり、本稿が分析の対象とするのは、非常勤講師が配置される学校での教員業務への影響である。一般に、非常勤講師の配置が学校運営や教員業務に与える影響については、次のような指摘がある。第1に、時間単位で雇用されているため、児童生徒の指導が途中でも打ち切られてしまい、継続的・安定的な指導が困難である。第2に、これもまた時間単位での雇用が原因となり、十分な打ち合わせ時間をとることができない。一般に、非常勤講師の給与の対象となるのは指導を行う時間であるから、打ち合わせ時間を正規の勤務時間内に確保することは困難である。第3に、結果的に、「フルタイム」教員が非常勤講師の指導の「肩代わり」や「フォロー」を行うことを余儀なくされる。第4に、それでもやはり必要な打ち合わせ時間の確保のため、「フルタイム」教員が別の業務の途中であっても、非常勤講師の勤務の開始前や終了後に打ち合わせの時間を設定する必要があるが、業務の効率性が損なわれる。これらは、非常勤講師本人や直接に協力関係にある教員の業務に対する影響である。

このことを敷衍すると、学校管理職や学校運営全体への影響も予測できる。学校管理職は非常勤講師の確保のために、自ら人材を探す必要がある。また、非常勤講師を雇用した後には、そのサービス監督を行う必要もあるほか、非常勤講師の雇用を前提とした全校的な時間割策定も行わなければならない。さらに、必要に応じて非常勤講師との打ち合わせも必要となるだろう。このように非常勤講師の雇用に伴っては、学校管理職の業務にも影響が生じる可能性が指摘できる。さらに、一般の「フルタイム」教員や学校管理職への影響が複合し、学校運営全体に支障を生じさせる可能性もあるだろう。

しかし、非常勤講師の雇用がここまで記したようなネガティブな影響しか想定できないわけではない。非常勤講師の雇用によって、多様な教育ニーズへの対応が可能となることは十分想定できる。「フルタイム」教員の業務と非常勤講師の業務が適切に分担されるならば、それぞれの業務が効率的に遂行されることになるだろう。そのことは、学校管理職の（生徒指導上の個別対応や保護者対応、あるいは行政、地域対応といった）あるいは学校

全体の業務の軽減にもつながる可能性もある。

このように、非常勤講師の雇用が学校運営に与える影響を、業務の観点から検討するならば、その影響をネガティブなものとして捉えることは、少なくとも実証的な検討をふまえない時点では慎重になる必要がある。非常勤講師の配置と学校運営や教員業務との関連にかぎらず、非常勤講師に関する分析が低調である背景には、非常勤講師（の雇用）に対する一般的なネガティブな認識があると考えられる。

以下では、2で非常勤講師に関する制度と現状をまとめる。3で非常勤講師の配置状況について教員勤務実態調査データを用いて記述的分析を行う。4で教員勤務実態調査データを用いて、非常勤講師の配置が教員業務に与える影響を統計的に分析する。5で分析結果をまとめ、「フルタイム」教員以外の教務・校務スタッフが雇用されることの、学校運営や教員業務に与える影響について検討する。

## 2 非常勤講師に関する制度と現状

### (1) 非常勤講師に関する法制度

非常勤講師に関する法制度のうち、最も重要と思われるのが、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下、義務標準法）の第17条第2項である<sup>1</sup>。これは2001年度に本法が改正された際に新たに設けられた条文である（阿内 2009）。これにより、いわゆる「定数崩し」と呼ばれる、義務標準法上の標準定数で配当された人件費を非常勤講師へも活用することが可能となった。この措置は総額裁量制の一環として機能している。

「特別非常勤講師」制度は、1988年の教育職員免許法改正により創設された（第3条の2）<sup>2</sup>。これは教員免許を有しない者を非常勤講師に充てることを可能にする制度である。なお、平成10年の法改正によって、対象教科が拡大されるとともに、登用の際の手続の簡素化が行われた<sup>3</sup>。

非常勤講師の人件費の負担主体は、都道府県と市町村に区分される。すなわち、県費負担の非常勤講師と市町村費負担の非常勤講師が存在する。県費負担の非常勤講師には、前述した「定数崩し」すなわち定数の枠内で雇用された非常勤講師と、標準定数とは別に雇用される、いわば「上乘せ・横出し」的に雇用される非常勤講師が存在する<sup>4</sup>。市町村費負担の非常勤講師は、標準定数の仕組みからみれば、全て「上乘せ・横出し」であるといえることができる。

### (2) 非常勤講師の現状

非常勤講師の現状を把握するためには、公刊・公表された資料のうち、最もアクセスの容易で、かつ確実なデータソースとして「学校基本調査」がある<sup>5</sup>。

以下の図6-1は「学校基本調査」における小中学校の兼務教員数の推移を示したものである（平成年間）。この数値は、県費と市町村費雇用の非常勤講師の合計数とほぼ一致するものとみなせる<sup>6</sup>。図からは、小学校では平成元年の7,187人から減少傾向を示し、平成8年には4,107人となっていることと、その後、急増傾向を示し、平成23年度には18,353人となっていることがわかる。中学校については、平成元年度から翌年度にかけて急増

(5,891 人から 9,639 人へ) したのを除けば、緩やかな増加を続けていることが分かる。平成元年度を除き、平成 14 年度までは中学校の非常勤講師数が小学校の非常勤講師数を上回っていたが、小学校の非常勤講師数の急増によって、平成 15 年度以降は一貫して小学校の非常勤講師数が中学校の数値を上回っている。

なお、註 5 で指摘したとおり、「学校基本調査」では市町村費負担により雇用された者の合計数が掲載されている。平成 23 年度の数値では、小学校 539 人、中学校 412 人である。本稿執筆途中に公表された平成 24 年度の数値では、小学校 679 人、中学校 690 人である。これらの数値には、市町村費負担の教諭、常勤講師、非常勤講師が含まれている。そのため、「学校基本調査」の公表された調査結果からは、「(定数崩し)を含む) 県費負担の非常勤講師数と市町村費負担の非常勤講師数を区別することはできない。さらにいえば、「学校基本調査」で示されている、兼務教諭や講師について、県費負担なのか市町村費負担なのかも厳密には把握できない。ただ、平成 24 年度の小学校の結果を例にすると、公立小学校の兼務者 28,885 人のうち、教諭が 8,198 人、(非常勤)講師が 18,703 人であり、また先述のように市町村費兼務者の数が全体の数に比して少ないことからみて、兼務者の多く(そして非常勤講師の多く)が県費負担により雇用されていると推測はできる。

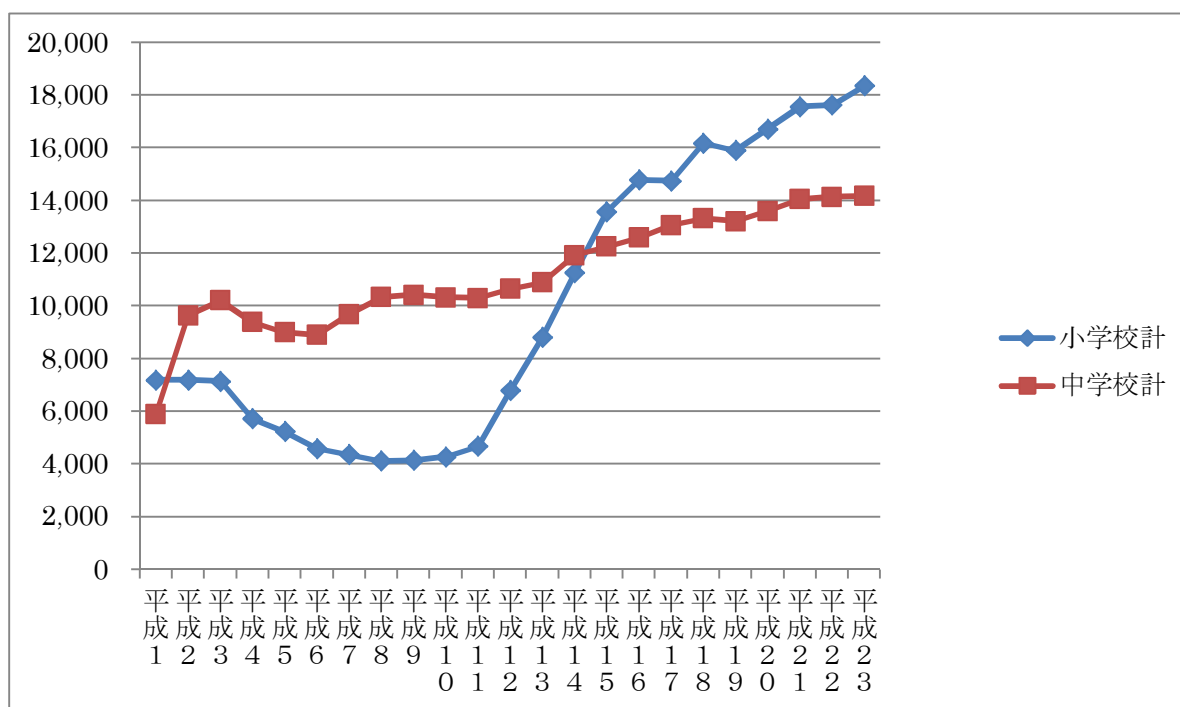


図 6-1 兼務教員数の推移

〔出典〕 「学校基本調査」各年版より筆者作成。

ところで、図 6-1 は特別非常勤講師の届出件数の推移について、公立学校の校種別にまとめたものである。小学校では平成 17 年度まで急増していたものの、その後急減した。中学校も小学校と同様に平成 17 年度をピークとした推移を示している。これらに対して、高等学校ではほぼコンスタントに増加している。特別支援学校では、平成 15 年度頃から徐々に届出件数が増加しつつあるが、全校種のなかでは最も事例数が少ない。

なお、この特別非常勤講師の配置に対しては、かつて文部科学省による補助金事業が存



在していた。文部科学省初等中等教育局長通知「教員研修事業費等補助金（都道府県教員研修省令事業（健康教育研修を除く））交付要綱の一部改正について」（平成15年4月30日）によると、「学校と社会の相互交流事業」の一部として「特別非常勤講師配置事業費補助」が含まれていた。その目的は、「小学校、中学校、中等教育学校前期課程及び特殊教育諸学校(小学部及び中学部)において、外部から人材を特別非常勤講師として受入れる事業(市町村が行う事業に対して、都道府県が助成する事業を含む。）」というものであり、特別非常勤講師を配置するために要する経費の三分の一以内の定額が補助されるものであった。その経費は「ア 道德教育に係る著名人の特別非常勤講師」の報酬、交通費、旅費、「イ 上記以外の特別非常勤講師」の報酬、交通費であった。なお、『補助金総覧』では「教員研修事業費等補助金」のうち一部の補助項目しか確認できなかった。具体的には、平成12年度は「新規採用教員等研修」「教育研究団体」「非常勤講師配置調査研究」、平成13年度は「新規採用教員等研修」「非常勤講師配置調査研究」、平成14年度から16年度は「新規採用教員等研修」であった。この「都道府県教員研修奨励事業」を含む「教員研修事業費等補助金」は平成12年度から16年度に存在が確認され、平成17年度に廃止（予算額がゼロ）が確認された。

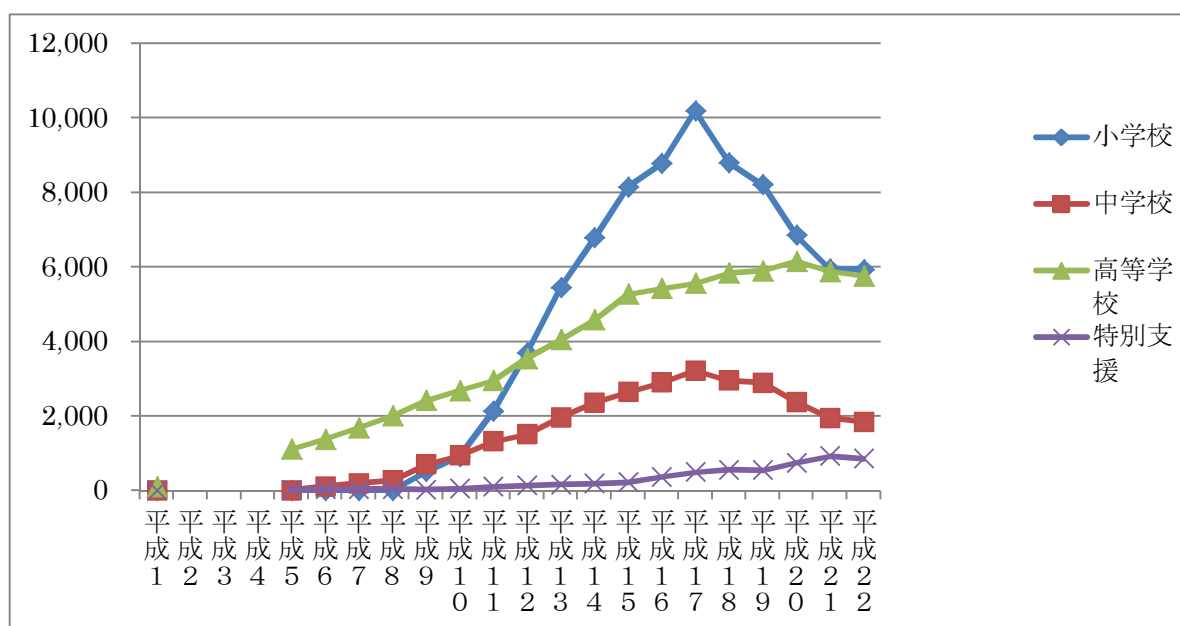


図6—2 特別非常勤講師の届出件数の推移（公立学校）

〔出典〕 『教育委員会月報』平成24年5月号、59頁より筆者作成。

（注）平成5年度の数値は文部科学省より提供された「特別非常勤講師の届出件数の推移」（教職員課調べ）より作成。平成2年度から4年度の数値は入手した資料には掲載されていなかったため、欠損値扱いとした。

次に、非常勤講師に関する文部科学省初等中等教育局財務課による調査結果を紹介する<sup>7</sup>。

「公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移(平成17年度～21年度)」によれば、非正規教員のうち、「常時勤務に服しない者(非常勤講師)」の人数は、平成21年度で17,253人である。調査対象となった期間中（平成17年度から21年度）、この非常勤講師の数は

増加を続けている。平成17年度の非常勤講師数が12,174人であるから、この5年間で非常勤講師数は約4割（42%）増加したことになる。この間、正規教員数は596,915人から591,002人まで減少しているが、正規教員数と非正規教員数の合計人数はこの間増加しているから、非正規教員の存在は、教職員配置上は必要不可欠となっていることがわかる。

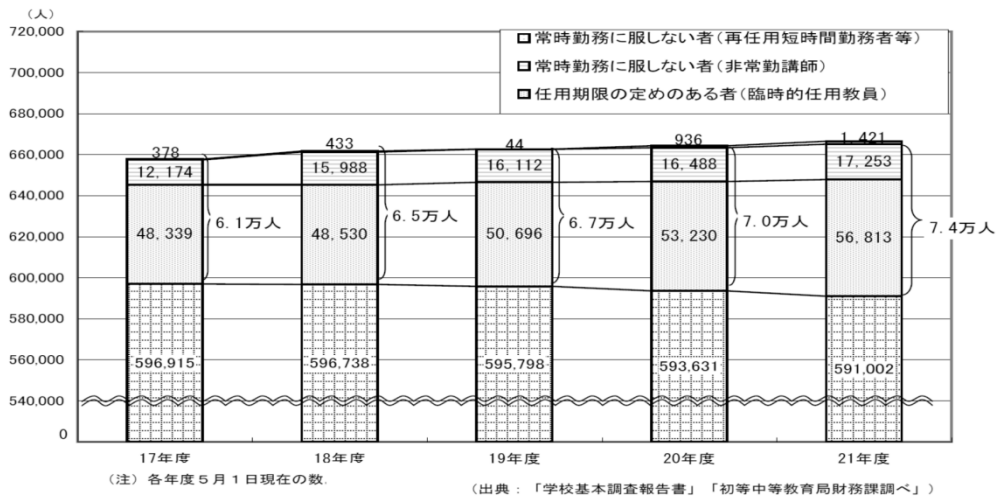


図6—3 公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移（平成17年度～21年度）  
〔出典〕 文部科学省ホームページより転載。

「公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移（割合）（平成17年度～21年度）」によれば、非常勤講師の人数が正規教員と非正規教員数の合計人数に占める割合は、平成21年度で2.6%である。調査対象期間中、この割合は上昇している。

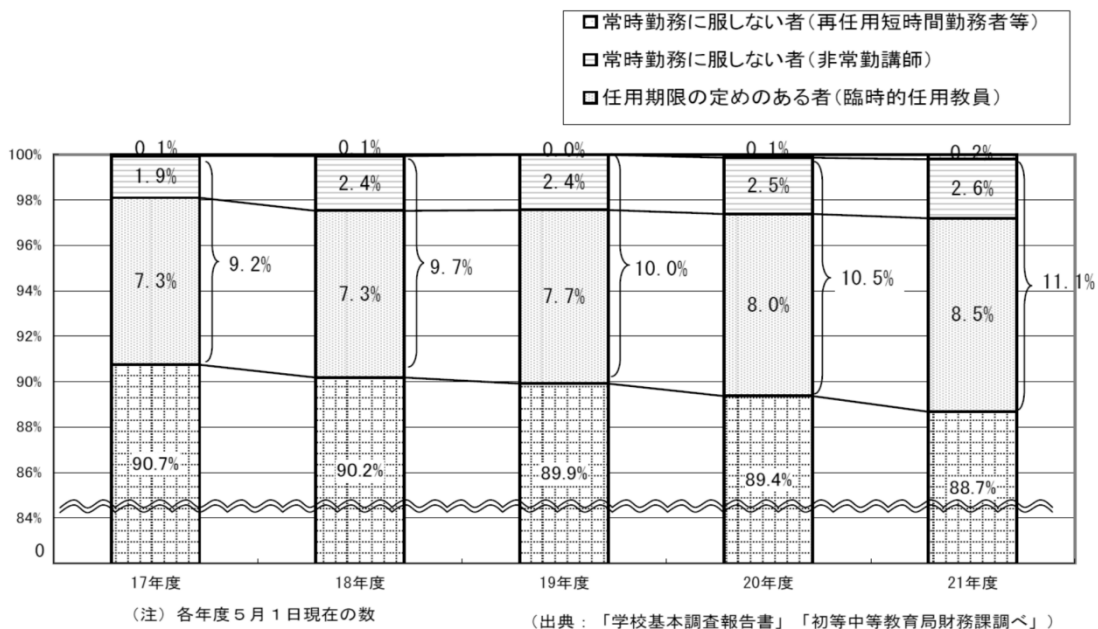


図6—4 公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移（割合）  
（平成17年度～21年度）

〔出典〕 文部科学省ホームページより転載。



「公立小・中学校の教員定数の標準に占める正規教員の割合（平成 21 年度）」によれば、教員定数の標準に占める正規教員の割合の全国平均値は、93.7%である。最も低い県は沖縄県であり、83.1%となっている。正規教員が標準定数を上回るのは、東京都（102.2%）、福井県（100.0%）である。これに続くのが、新潟県（97.1%）、鳥取県（97.2%）、愛媛県（97.2%）、佐賀県（97.0%）である。非常勤講師の雇用が正規教員率を押し下げているかどうかはこの図からは直ちには判明しない。たとえば、沖縄県についてみると、正規教員率は全国最下位であるけれども、非常勤講師は非常に少ないか皆無であることが読み取れる。一方で、東京都では、標準定数に対して4%程度の非常勤講師も雇用している。非常勤講師を雇用しているからといって、正規教員の雇用を控え、ひいては教員人件費の縮減を目指すとは限らない。

なお、この図から非常勤講師が占める割合が低いのは、青森県、秋田県、新潟県、富山県、奈良県、徳島県、高知県、佐賀県、熊本県である。新潟県や佐賀県のように正規教員率が97%台と効率的な県がある一方で、徳島県、熊本県のように92%台にとどまる県もある。一方で、非常勤講師が占める割合が高いのは、山形県、栃木県、東京都、神奈川県、福井県、愛知県、兵庫県、鳥取県、広島県、香川県である。山形県は「さんさんプラン」と称する県独自の少人数学級編制施策を全国でもいち早く採用している。その実現のため、教員人件費の効率的運用を目指して「定数崩し」が行われている可能性が指摘できる。しかし、一方で正規雇用教員の割合は93.3%となっているから、それ未満の府県も存在していることを考え合わせると、一概に非常勤講師の雇用が正規雇用教員率を押し下げる効果を持つとは限らない。典型的なのは、東京都と福井県である。教員定数に対する正規教員、臨時的教員及び非常勤講師等の合計数の割合をみれば明らかなおおりに、東京都（106.4%）、福井県（105.3%）の数値はいずれも全国1位と2位である。東京都も福井県も正規教員率が全国1位、2位であるように、標準定数を正規教員で満たしつつ、なお非常勤講師も雇用していることがわかる。

このような都道府県単位の非常勤講師の雇用状況は、市町村単位の非常勤講師をはじめとする教員雇用戦略に影響を与えると思われる。以下の表は、2008年時点で全国市区が独自に雇用した公立小中学校の非常勤講師数を都道府県別にまとめたものである<sup>8</sup>。この表から読み取れることを示す。

第1に、県庁所在都市が必ずしもそれぞれの県内の最大の非常勤雇用都市ではない、ということである。小中の非常勤講師雇用数が県内で最大となる県庁所在都市は、さいたま市、京都市、大阪市、広島市、松山市、高知市、福岡市、大分市、宮崎市である。この他、仙台市が小学校のみ、山形市が中学校のみ、栃木県が中学校のみ、横浜市が小学校のみ、名古屋市が小学校のみ、高松市が小学校のみ、熊本市が小学校のみ、県内都市で最大の非常勤講師雇用数となっている。

第2に、第1の点と関連するが、県庁所在都市のような（少なくとも当該県では）規模の大きな、あるいは行政能力の高いと思われる都市であっても、必ずしも非常勤講師を雇用しているとは限らない、ということである。小中学校いずれでも非常勤講師を雇用していなかった県庁所在都市は、札幌市、青森市、秋田市、福島市、新潟市、富山市、金沢市、福井市、長野市、岐阜市、静岡市、大津市、神戸市、奈良市、鳥取市、松江市、岡山市、徳島市、佐賀市、長崎市、鹿児島市、那覇市の22市である。これらの都市のなかには、

札幌市、静岡市、神戸市という政令指定都市も含まれている。ちなみに、小学校の非常勤雇用者数がゼロである県庁所在都市は 22 市、中学校での雇用者数がゼロであるのは 32 都市である。

このことの裏返しとして、人口規模の大きいとはいえない都市が、かえって県庁所在都市等よりも多い人数の非常勤講師を雇用する事例も確認できる。たとえば、青森県の平川市、秋田県の男鹿市、千葉県の松戸市、新潟県の村上市、福井県の敦賀市、山梨県の南アルプス市、が該当する。なお、福島県の郡山市、群馬県の太田市、長野県の松本市、三重県の四日市市、兵庫県の尼崎市、奈良県の生駒市、長崎県の佐世保市のような都市は、県庁所在都市との「ライバル都市」であったり、人口や産業集積度の点でむしろ県庁所在都市よりも存在感があったりすることから、上記の例とはいいがたい点がある。

第 3 に、第 2 の点とは逆に、政令と指定都市のような大都市である県庁所在都市で、圧倒的な数の非常勤講師を雇用する例も見受けられる。小中学校いずれでも非常勤講師の雇用数が最多である政令指定都市は、さいたま市<sup>9</sup>、京都市<sup>10</sup>、大阪市<sup>11</sup>、広島市<sup>12</sup>、福岡市<sup>13</sup>である。注で示したように、それぞれの府県の非常勤講師雇用数 2 位の都市との人数差も大きい<sup>14</sup>。

第 4 に、県庁所在都市を含めて、全ての都市で非常勤講師の雇用例がない県もある。具体的には、鳥取県、島根県である。なお、徳島県では、小学校では全都市で雇用例がない。香川県では中学校での雇用例が全都市で確認できない。鹿児島県では中学校で全都市の雇用例がない。

第 5 に、全体的に、小学校の方が非常勤講師の雇用例が目立つことである。たとえば、県庁所在都市については、非常勤講師の雇用例のない都市数が、小学校では 22 市であるのに対して、中学校では 32 市である。また、県内最多の非常勤講師の雇用都市における雇用数の全国平均値では、小学校で 47.5 人、中学校で 20.1 人である。

表 6 - 1 都道府県別非常勤講師雇用数 (2008 年)

	県庁所在地	小学校	中学校	県内最多雇用	小学校	県内最多雇用	中学校
北海道	札幌	0	0	石狩	28	北見、北広島、北斗	6
青森県	青森	0	0	平川	11	平川	5
岩手県	盛岡	4	0	奥州	6	なし	0
宮城県	仙台	29	0	仙台	29	登米	6
秋田県	秋田	0	0	男鹿	6	男鹿	1
山形県	山形	6	2	鶴岡	7	山形	2
福島県	福島	0	0	郡山	43	郡山	22
茨城県	水戸	12	0	龍ヶ崎	25	鹿嶋	17
栃木県	宇都宮	11	40	那須塩原	63	宇都宮	40
群馬県	前橋	63	0	太田	98	太田	22
埼玉県	さいたま	101	57	さいたま	101	さいたま	57
千葉県	千葉	7	2	松戸	48	松戸、浦安	23
東京都	東京 (新宿区)	34	17	足立	197	世田谷	89

神奈川	横浜	100	0	横浜	100	相模原、綾瀬	6
新潟県	新潟	0	0	村上	11	村上	9
富山県	富山	0	0	高岡	8	黒部	2
石川県	金沢	0	0	白山	19	小松	1
福井県	福井	0	0	敦賀	13	敦賀	4
山梨県	甲府	5	0	南アルプス	27	南アルプス	6
長野県	長野	0	0	松本	15	松本	24
岐阜県	岐阜	0	0	大垣	61	中津川、可児	15
静岡県	静岡	0	0	浜松	43	裾野	15
愛知県	名古屋	264	0	名古屋	264	豊田	29
三重県	津	15	5	四日市	96	四日市	57
滋賀県	大津	0	0	栗東	14	長浜	9
京都府	京都	138	77	京都	138	京都	77
大阪府	大阪	140	140	大阪	140	大阪	140
兵庫県	神戸	0	0	尼崎	20	尼崎	16
奈良県	奈良	0	0	生駒	9	生駒	1
和歌山	和歌山	16	0	和歌山	16	海南、橋本	4
鳥取県	鳥取	0	0	なし	0	なし	0
島根県	松江	0	0	なし	0	なし	0
岡山県	岡山	0	0	新見	13	美作	4
広島県	広島	62	30	広島	62	広島	62
山口県	山口	61	24	山口	61	下関	28
徳島県	徳島	0	0	なし	0	阿波	4
香川県	高松	2	0	高松	2	なし	0
愛媛県	松山	110	20	松山	110	松山	20
高知県	高知	5	20	高知	5	高知	20
福岡県	福岡	145	38	福岡	145	福岡	38
佐賀県	佐賀	0	0	嬉野	12	嬉野	7
長崎県	長崎	0	0	佐世保	29	佐世保	6
熊本県	熊本	52	0	熊本	52	合志	6
大分県	大分	8	12	大分、由布	8	大分	12
宮崎県	宮崎	14	25	宮崎	14	宮崎	25
鹿児島	鹿児島	0	0	南九州	5	なし	0
沖縄県	那覇	0	0	浦添	59	糸満	6

〔出典〕日本経済新聞社産業地域研究所（2009）

### 3 公立小・中学校における非常勤講師配置の背景

#### (1) 近年の非常勤講師活用の動きと本節の目的

本節では平成 18 年度文部科学省委託調査「教員勤務実態調査」のデータを用いて、公立小・中学校で非常勤講師が配置される背景について考察を行う。先述のとおり、近年公立小・中学校では非常勤講師の数が増加傾向にあるが、こうした非常勤講師の増大に対して次のような批判がある。まず、非常勤講師の増大に伴う教育サービス水準の低下である。具体的には、期限付きの雇用形態をとる非常勤講師では子どもと向き合う時間が十分に確保できない、非常勤講師には研修が義務づけられていないことから教育水準が担保できないといったものである（『週刊朝日』（2012 年 11 月 30 日付）：122 など）。さらに、たとえ非正規教員が正規教諭と同一労働を行ったとしても、正規教諭に比べて給与が低いという正規と非正規との間の給与格差についても論じられている（布施 2008）。

しかし、このような批判があるのにもかかわらず、なぜ非常勤講師の数や割合が増大しているのだろうか。これについては、先行研究の知見を踏まえると、まず地方自治体の財政状況によって説明することができるであろう。周知のとおり、三位一体改革によって義務教育費の国庫負担率が 2 分の 1 から 3 分の 1 へ引き下げられた。つまり、都道府県財政で義務教育教職員給与の都道府県負担率が 3 分の 2 に引き上げられたことを意味する（小川・山下 2007；青木 2012）。このような義務教育教職員給与負担の地方負担の増大は、財政状況が逼迫している都道府県（小林 2008）にとっては深刻な問題である。そのため、このような都道府県には教職員給与の人員費削減が事実上強いられることになる。そこで前項でも言及したように、教職員給与を削減するために正規教員に代わって非正規雇用教員を雇用するといういわゆる「定数崩し」（南部 2005：12；阿内 2009：288）<sup>15</sup>が都道府県によって行われるようになる。さらに、2004 年には義務教育費国庫負担法の改正に伴い総額裁量制が導入された（荻原・村上 2012）。この総額裁量制によって正規教員の給与水準を引き下げることによって教職員数を増大させることが可能となった<sup>16</sup>。そして、これら 2 つの制度を活用しながら、特に財政的な逼迫している都道府県では非常勤講師を採用する傾向があることが確認されている（小川・山下 2007）。

この小川・山下（2007）の指摘のとおり、確かに非常勤講師の配置には都道府県の厳しい財政制約が影響しているものと思われる。しかし、このような点は都道府県の視点にたった非常勤講師を活用することへの誘因にすぎないともいえる。すなわち、個々の学校が有するニーズに応じた非常勤講師の配置という点については十分な考察が行われていないと考えられる。実際に、先に述べた「定数崩し」を可能にした 2001 年の義務標準法の改正においても、2002 年度改訂の学習指導要領への対応が意識されている。2000 年に教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議による「今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」では、「非常勤講師の配置と高齢者再任用制度（いわゆる「新再任用制度」）による短時間勤務教員の活用」のなかで次のような提案がなされている<sup>17</sup>。

今後、総合的な学習の時間をはじめとする多様な教育活動を展開するのに対応して専門分野、得意分野を異にする幅広い指導スタッフを整備することが求められるため、地域や学校の実態等や教育上の必要性に応じて、都道府県の判断により、義務標準法

による教員定数を活用して非常勤講師を任用することができるようにする必要がある。〔中略〕このような点を考慮し、非常勤講師の数については、常勤教員の勤務時間を分割して、それぞれを勤務時間とする非常勤講師を任用（いわゆる「定数崩し」）できることとする。このため、必要な法令上の措置を講ずるものとする（下線部筆者）。

このように 2001 年の義務標準法改正によって可能となった「定数崩し」というのは地域・学校の実態および教育ニーズに応じて「地域教育リソース」（佐藤 1999：31）としての非常勤講師の活用が議論されていたことがうかがえる。実際に、2012（平成 24）年度では不登校対策として非常勤講師の募集がなされている事例<sup>18</sup>も確認でき、児童生徒指導の人員として非常勤講師の活用が求められているといえる（なお児童生徒指導という用語法は一般的ではないが、本稿の分析が小学校と中学校を区別する場合があるため、それぞれの校種における生徒指導を区分しつつ包括的に表現するためにこのような用語法とした）。

さらには、以上のように「地域教育リソース」として非常勤講師を活用するにあたっては、そもそも学校が外部人材との間に密接な信頼・協力関係がなければ成立しないであろう。ソーシャル・キャピタルと市民活動との関係で指摘されるように、一般に市民活動への参加を考えている者ほど、他者への信頼が高く、また近所とのつきあいが多くといわれている（西出 2004）。同様の傾向は、学校と地域との連携関係についても指摘されており、学校支援ボランティア活動が実施されている学校では、校長自身が地域活動に積極的である（三浦 2005）ということが示されている。このように学校教育に対して外部人材を活用するためには、学校と外部資源を提供する者（具体的には、家庭や地域）との間に密接な協力関係が構築されている必要があるだろう。

以上の点を踏まえて、本分析では従来のような都道府県の財政的な要因ではなく、学校や学校を取り巻く地域の状況から、公立小・中学校教員における非常勤講師の配置の背景について考察する。

## （２）非常勤講師配置の背景に関する分析の枠組

前項を踏まえて、本項では本節で行う分析の枠組について記述する。本節では、学校が抱える教育上の課題への対応から非常勤講師が増員されることを想定する。また、学校が学校外から外部人材を選任して活用するためには、学校と外部資源の供給先となりうる家庭ならびに地域との関係が密接であることが条件になると仮定する。

以下では上記について詳述する。教育上の課題への対応から非常勤講師増員の要請を決定しうる要因としては、学校規模と児童生徒指導の 2 点から考えることができよう。まず、学校規模については以前に行われた調査結果から、学校規模の大きいものほど加配教員がいるという回答する学校が多い（水本 2004）ということが指摘されている。また都道府県に対する調査では、少人数指導等加配の決定要因として「学校・学級規模等の環境」という回答が最多であった（大谷 2005）。このような先行調査の結果を踏まえると、学校規模は加配教員として非常勤講師を活用するといった場合には、重要な要因となりうる。以上を踏まえて「学校規模の大きい学校ほど、非常勤講師の数が多い」という仮説を設定する。

また、児童生徒指導のための非常勤講師加配の要請については、先行研究で都道府県・



政令指定都市で加配を望む教員の種類として小学校ではティームティーチングを、中学校では生徒指導の専任教員という回答が最も多かった（中田 2002）ことから推測される。これらの背景には特に「小1プロブレム」「中1ギャップ」への対応があるように思われる。実際に「小1プロブレム」の対策として学級補助員を派遣<sup>19</sup>し、また「中1ギャップ」といわれるような不登校の増大に対して教員加配の施策を導入する事例<sup>20</sup>もある。したがって、「児童生徒指導上の課題を有している学校ほど非常勤講師が配置される傾向がある」という仮説をたてる。

次に、学校と外部人材（家庭・地域）との協力関係については「家庭・地域と密接な関係を有しているという学校ほど、非常勤講師の数が多い」と想定する。これは先述したようなソーシャル・キャピタルと市民活動との関係について論じた西出（2004）や、学校と地域との交流機会が多いほど地域による学校支援ボランティア活動が積極的であることを示した三浦（2005）を踏まえたものである。

### （3）分析に使用するデータと変数

本分析では平成 18 年度文部科学省委託調査研究「教員勤務実態調査」（以下、本調査と記す）で調査対象となった小学校 984 校、中学校 989 校を対象に行う。本調査は第 1 期（2006 年 7 月 3 日～30 日）、第 2 期（2006 年 7 月 31 日～8 月 27 日）、第 3 期（2006 年 8 月 28 日～9 月 24 日）、第 4 期（2006 年 9 月 25 日～10 月 22 日）、第 5 期（2006 年 10 月 23 日～11 月 19 日）、第 6 期（2006 年 11 月 20 日～12 月 17 日）について、各期小・中学校 180 校ずつ調査対象となった。そして、以下の表 6—2 のような回収状況であった。本節ではこれら 6 期のいずれかで調査対象となった小・中学校に対して分析を行う。

次に、変数について記述する。まず本分析では従属変数として「各学校の非常勤講師の数」を設定する。これは本調査の「学校調査票」問 5 を用いる。図 6—6 および図 6—7 はそれぞれ回答のあった小学校、中学校における非常勤講師の数に関する分布を示したものである。

表 6—2 「教員勤務実態調査」各期の回答状況

	第1期 (7/3~7/30)	第2期 (7/31~8/27)	第3期 (8/28~9/24)
小学校	3,556 人 / 4,133 部 (164 校 / 180 校) 86.0%	3,540 人 / 4,104 部 (168 校 / 180 校) 86.3%	3,446 人 / 4,069 部 (162 校 / 180 校) 84.7%
中学校	4,174 人 / 4,843 部 (168 校 / 180 校) 86.2%	4,226 人 / 4,709 部 (171 校 / 180 校) 89.7%	3,934 人 / 4,752 部 (157 校 / 180 校) 82.8%
全体	7,730 人 / 8,976 部 (332 校 / 360 校) 86.1%	7,766 人 / 8,813 部 (339 校 / 360 校) 88.1%	7,380 人 / 8,821 部 (319 校 / 360 校) 83.7%
	第4期 (9/25~10/22)	第5期 (10/23~11/19)	第6期 (11/20~12/17)
小学校	3,327 人 / 4,029 部 (151 校 / 180 校) 82.6%	3,715 人 / 4,310 部 (171 校 / 180 校) 86.2%	3,654 人 / 4,099 部 (168 校 / 180 校) 89.1%
中学校	3,915 人 / 4,781 部 (158 校 / 180 校) 81.9%	4,372 人 / 4,915 部 (172 校 / 180 校) 89.0%	4,186 人 / 4,753 部 (163 校 / 180 校) 88.1%
全体	7,242 人 / 8,810 部 (309 校 / 360 校) 82.2%	8,087 人 / 9,225 部 (343 校 / 360 校) 87.7%	7,840 人 / 8,852 部 (331 校 / 360 校) 88.6%

回収人数 / 発送部数  
協力学校数 / 依頼学校数  
有効回収率 (%)

〔出典〕 国立大学法人東京大学（2007：50）より転載。

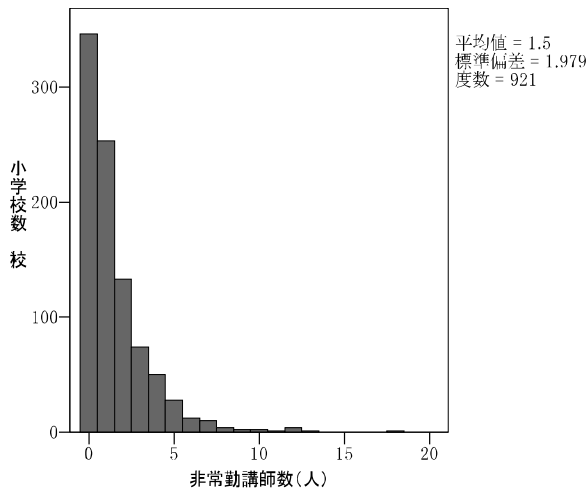


図 6—6 小学校における非常勤講師数  
〔出典〕筆者作成。

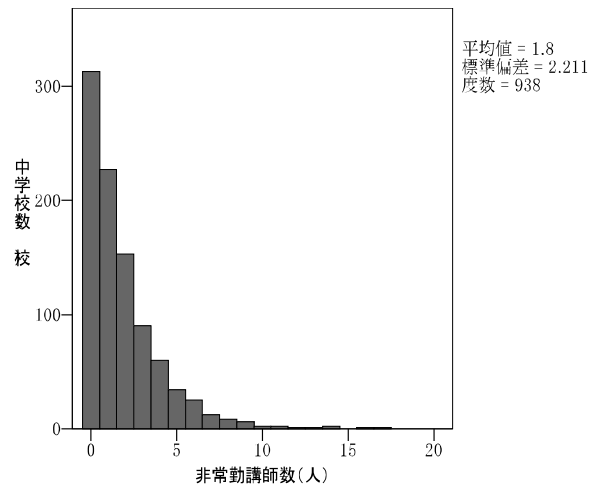


図 6—7 中学校における非常勤講師数  
〔出典〕筆者作成。

図 6—6 および図 6—7 より、小・中学校ともに非常勤講師数が 0 人、すなわち非常勤講師を全く置かないという学校が多いということが注目される。なお、図 6—6 で記した小学校における非常勤講師数（分析有効校数：921 校）については、平均値が 1.50、標準偏差は 1.979 であった。また図 6—7 で表した中学校における非常勤講師数（有効回答：938 校）については、平均値が 1.80 であり標準偏差が 2.211 であった。

続いて、独立変数について説明する。前節で設定した仮説のうち、まず「学校規模の大きい学校ほど、非常勤講師の数が多い」というものについては、独立変数を「当該学校の児童生徒数」とする。これは本調査の「学校調査票」問 5 を用いる。

次に「児童生徒指導上の課題を有している学校ほど、非常勤講師が配置される傾向がある」という仮説を検証するにあたって、独立変数に以下の 3 つを設定する。すなわち、「学級運営が困難なクラスの存在」「不登校の子どもの多さ」「外国人の子どもの多さ」の 3 つである。これら 3 つについては本調査の「学校調査票」問 9 を用いる。まず「学級運営が困難なクラスの存在」については、「学校調査票」問 9 の項目 7 で「学級崩壊のような、学校運営に困難をきたすクラスが存在する」と問うており、これに対して「1. とてもあてはまる」…「4. まったくあてはまらない」の 4 つのなかから 1 つの回答を求めている。本分析ではこの質問項目を反転させたものを使用する。すなわち、「1. まったくあてはまらない」…「4. とてもあてはまる」とする。「不登校の子どもの多さ」「外国人の子どもの多さ」については、それぞれ「学校調査票」問 9 の 8 「不登校の子どもの多い」および「学校調査票」問 9 の 10 「外国人の子どもの多い」の反転項目を利用する。

最後に「家庭・地域と密接な関係を有しているという学校ほど、非常勤講師の数が多い」を検証するために、独立変数として「PTA 活動の活発度」「地域交流の活発度」の 2 つを設定する。前者については本調査の「学校調査票」問 9 の 4 「PTA 活動がさかんである」を用いる。後者については「学校調査票」問 9 の 5 「地域との交流がさかんである」を使用する。両質問項目に対する回答は、それぞれ「1. とてもあてはまる」…「4. まったくあてはまらない」の 4 つの選択肢から 1 つ選ぶというものである。なお、これら 2 つの変数については先述した変数と同様に、変数の値を反転させる。すなわち、変数の値が大き

くなるほど各項目に対して回答が肯定的になるようにする。

最後に、以上の仮説を検証するにあたって設定した統制変数について説明する。回帰分析を行う際に、独立変数以外に従属変数と強い相関を有すると考えられる変数を無視した場合、仮に独立変数と従属変数との間に相関が出たとしても、それは推定結果にバイアスを伴ったものである可能性が高いとされる。いわゆる変数無視のバイアス（omitted valuable bias；キング・コヘイン・ヴァーバ 2004）のことである。これを踏まえて、本分析では統制変数として、以下の2つを設定する。すなわち「研究校指定の有無」「当該学校の属する都道府県が前年に行った教員採用試験の競争倍率」の2つ<sup>21</sup>である。

まず、「研究校指定の有無」について言及する。統制変数として「研究指定校の有無」を設定する背景には、研究指定校を中心に少人数学級や少人数指導が導入されている可能性が高いからである。横浜教育改革会議第9回教育行財政部会（2005年9月22日開催）の会議資料に「学級編制の弾力化を実施する都道府県の状況について」<sup>22</sup>というものがある。当該資料には、2005（平成17）年度に特定の学年に対して少人数学級を実施する45道府県の事例が紹介されている。その中で、岩手県、神奈川県、愛知県、兵庫県、奈良県、和歌山県、高知県、福岡県、長崎県、鹿児島県において研究指定校で少人数学級を導入しているとまとめられている。このことから、研究校の指定を受けている学校では少人数学級を行うために、非常勤講師が多く配置されている可能性が示唆される。そこで本分析では「研究指定校ダミー」を作成し、これを統制変数として投入する。「研究指定校ダミー」は本調査の「学校調査票」問9の2を用いる。具体的には「今年度、研究校指定を受けている」に対して「あてはまる」と回答した場合には1、「あてはまらない」と回答した場合には0を割合当てるダミー変数を設定する。

最後に統制変数「当該学校の属する都道府県が前年に行った教員採用試験の競争倍率」について説明する。これを統制変数にする理由としては、教員採用試験の競争倍率が高い都道府県ほど、非常勤講師となりうる人材が豊富である可能性が考えられるからである。実際に、非常勤講師として学校に勤務する者の一部には、教員採用試験不合格者になる場合がある<sup>23</sup>。このようなことから、前年度の教員採用試験の競争倍率が高い都道府県では、教員志願者が多いもののその多くが不合格者であり、そしてこの不合格者は非常勤講師として勤務することも考えられる。したがって、本分析では「教員勤務実態調査」が行われた2006年の前年、すなわち2005年に行われた都道府県および政令指定都市が行った教員採用試験の倍率を統制変数として用いる。

教員採用試験の競争倍率を算定するにあたって、時事通信社『教員養成セミナー』（2006年7月号）を参照した。具体的には、以下のような手続を踏まえて教員採用試験の競争倍率が算定されている。まず、小・中学校教員採用試験受験者数のそれぞれの受験者数を整理した。これは当該雑誌に記載されている各都道府県および各政令市の「受験者」をもとにした数字である。ただし政令指定都市を有する都道府県については、都道府県が行う採用試験受験者数と政令指定都市が行う試験のそれとを合算した。次に各都道府県および政令市の「登録者」および「2次合格者」、すなわち試験最終合格者の数を整理した。ここでも都道府県が行う採用試験登録・2次合格者数と政令指定都市が行う試験のそれとを合算している。最後に、以上の2つの過程で求めた「受験者数」を「登録・2次合格者数」で割る。これによって、試験の競争倍率を算定した。なお、富山県、石川県、福井県、およ

び名古屋市、神戸市については中学校採用試験単独の情報はなく、中学校と高等学校の教員採用試験の結果を合わせた数字が公表されていた。そのため、これらの県・市については中学校教員採用試験と高等学校教員採用試験の合算値を使用した。

以上の 2005 年に実施された都道府県ごとの小・中学校教員採用試験の受験者数、最終合格者数、競争倍率をまとめると表 2 のようになる。まず、小学校教員採用試験については、高知県（倍率 32.4 倍）が最も高く、これに次いで秋田県（22.3 倍）、青森県（19.9 倍）となっており、概して四国・東北地方の県で競争倍率が高かった。他方で、最も採用倍率が低かったのは千葉県の 2.2 倍で、これについて神奈川県（2.3 倍）、大阪府（2.5 倍）が低く、おおむね大都市を擁する都府県では競争倍率が低い傾向がうかがえる。次に、中学校教員採用試験の倍率については、高知県（46.8 倍）で小学校と同様に全国で最も競争倍率が高かった。これについて香川県（33.7 倍）、徳島県（31.0 倍）と四国 3 県が上位 3 位を占めていた。他方で競争倍率が最も低かったのは、これも小学校と同様に千葉県の 5.7 倍であった。次いで、岐阜県の 5.9 倍、茨城県の 6.4 倍が位置する。中学校教員採用試験の競争倍率は、小学校教員採用試験のそれに比べて一貫した傾向は見出しにくいといえる。

以上が本分析で使用する変数の概要であった。これらの変数の記述統計量は以下の表 6-4 および表 6-5 のとおりである。前者は小学校のものを、そして後者は中学校のものを表す。

表6—3 2005年実施小学校・中学校教員採用試験競争倍率

都道府県	2005年実施小学校 教員採用試験受験者 数 (A)	2005年実施小学校 教員採用試験 最終合格者数 (B)	2005年実施小学校 校教員採用試験 競争倍率 (A) / (B)	2005年実施中学 校教員採用試験 受験者数(合計:C)	2005年実施中学校 教員採用試験 最終合格者数(合計:D)	2005年度実施小学校 教員採用試験 競争倍率(C) / (D)
北海道	2375	571	4.159	2828	353	8.011
青森県	735	37	19.865	880	72	12.222
岩手県	759	48	15.813	711	41	17.341
宮城県	1045	180	5.806	995	55	18.091
秋田県	535	24	22.292	587	26	22.577
山形県	431	35	12.314	527	30	17.567
福島県	1024	102	10.039	1347	60	22.450
茨城県	831	108	7.694	1008	158	6.380
栃木県	742	117	6.342	823	100	8.230
群馬県	534	60	8.900	1031	90	11.456
埼玉県	2389	740	3.228	2612	290	9.007
千葉県	1642	751	2.186	2835	496	5.716
東京都	3667	1213	3.023	615	47	13.085
神奈川県	4009	1765	2.271	4226	519	8.143
新潟県	694	161	4.311	913	109	8.376
富山県	443	64	6.922	650	27	24.074
石川県	551	97	5.680	891	47	18.957
福井県	1074	118	9.102	1074	118	9.102
山梨県	332	60	5.533	428	45	9.511
長野県	871	172	5.064	1050	112	9.375
岐阜県	769	219	3.511	752	127	5.921
静岡県	1173	293	4.003	1332	149	8.940
愛知県	2566	892	2.877	3432	418	8.211
三重県	856	171	5.006	1008	116	8.690
滋賀県	463	130	3.562	309	20	15.450

## (前頁からつづく)

京都府	1382	428	3.229	1021	119	8.580
大阪府	4618	1877	2.460	4874	672	7.253
兵庫県	2271	491	4.625	2381	178	13.376
奈良県	394	100	3.940	449	30	14.967
和歌山県	347	53	6.547	435	38	11.447
鳥取県	323	60	5.383	373	45	8.289
島根県	375	25	15.000	343	19	18.053
岡山県	989	210	4.710	1130	89	12.697
広島県	1020	220	4.636	1265	81	15.617
山口県	514	91	5.648	671	43	15.605
徳島県	366	24	15.250	217	7	31.000
香川県	376	25	15.040	337	10	33.700
愛媛県	463	31	14.935	450	20	22.500
高知県	324	10	32.400	421	9	46.778
福岡県	1858	381	4.877	2159	124	17.411
佐賀県	384	59	6.508	501	29	17.276
長崎県	631	57	11.070	714	46	15.522
熊本県	820	84	9.762	803	62	12.952
大分県	517	40	12.925	569	31	18.355
宮崎県	462	54	8.556	393	36	10.917
鹿児島県	1003	130	7.715	1010	97	10.412
沖縄県	1501	165	9.097	1071	44	24.341

〔出典〕『教員養成セミナー』(2006年7月号：62・77)をもとに筆者作成。

(注) 中学校教員採用試験の受験者数および最終合格者数は、各教科の数値の合計で算定している。

表6—4 分析に使用する変数の記述統計量（小学校）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
非常勤講師数	921	0	18	1.502	1.979
児童生徒数	980	4	1366	457.989	263.453
学校運営が困難なクラスが存在	974	1	4	1.612	.721
不登校の子どもの多さ	972	1	4	1.721	.673
外国人の子どもの多さ	973	1	4	1.659	.743
PTA 活動の活発度	974	1	4	3.055	.624
地域との交流の活発度	961	1	4	3.076	.630
研究校指定ダミー	950	0	1	.328	.470
2005 年実施教員採用試験競争倍率	984 <sup>24</sup>	2.186	32.400	5.931	4.707

〔出典〕筆者作成。

表6—5 分析に使用する変数の記述統計量（中学校）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
非常勤講師数	938	0	17	1.805	2.211
児童生徒数	985	1	1215	427.103	217.158
学校運営が困難なクラスが存在	981	1	4	1.429	.652
不登校の子どもの多さ	982	1	4	2.478	.787
外国人の子どもの多さ	976	1	4	1.620	.746
PTA 活動の活発度	979	1	4	2.904	.580
地域との交流の活発度	967	1	4	2.913	.619
研究校指定ダミー	959	0	1	.332	.471
2005 年実施教員採用試験競争倍率	985	5.716	46.778	12.344	6.365

〔出典〕筆者作成。

#### （4）非常勤講師配置の背景に関する分析結果

本節では、第3節で説明した変数をもとにして、第3節で設定した仮説の検証を行う。本分析では、マルチレベル分析を適用する<sup>25</sup>。マルチレベル分析とは、異なるレベルの変数間の因果を同時に考えるうえで有効な分析方法（上川 2006）とされている。本節では、都道府県ごとの教員採用試験の競争倍率を独立変数に、そして従属変数に各学校に配置されている非常勤講師の数を設定している。これは都道府県という上位のレベルの変数と、学校という下位のレベルの変数間の関係について分析を行うものである。したがって、本分析ではマルチレベル分析を適用するのが望ましいといえる。

また、「教員勤務実態調査」は調査対象となる教員が無作為抽出される調査設計がとられていない。本調査は確率比例抽出<sup>26</sup>によって抽出された調査協力校の教員全員に対する調査である（国立大学法人東京大学 2007）。そのため、標本である教員間で、通常の最小二乗法推定による回帰分析が想定する標本間の独立が成立しない（Snijders & Bosker 1999）。すなわち、学校ごとに級内相関が存在する可能性が考えられる。このような級内相関を無視して通常のOLS（最小二乗法）による回帰分析を用いた場合、回帰係数の標準誤差を過小に見積もり第1種の過誤を生じさせて、ひいては回帰係数の推定結果の検定が甘くなる可能性が高まる（宮崎 2007）。そのため、本分析ではマルチレベル分析し従属変数に対する学校ごとの級内相関による影響についても考察する必要があるといえる。

次に、分析結果について記述する。まず小学校における非常勤講師配置の背景について

述べる。分析結果は表6—6のとおりである。まず、モデル1は独立変数および統制変数を投入していない null model といわれるものである。これは、後のモデルの適合度と比較する際に用いるモデルである。本分析では適合度を表す指標に「-2対数尤度」を用いている。モデルの適合度が向上した場合、この数値が小さくなる。したがって、このモデル1に比べて-2対数尤度の値が減少したモデルについては、モデルが改善した可能性があるということになる。概して、モデル2からモデル6を設定した。モデル2では先述した分析枠組の1点目に設定した学校規模と非常勤講師の数との関係について検証するために設定した独立変数、すなわち児童生徒数のみを独立変数として投入したモデルである。モデル3はモデル2に2つ目の仮説検証に関わる「学校が有する児童生徒指導上の課題」に関する変数を加えたものである。モデル4はモデル3に、3つ目の仮説を検証するために「学校・家庭・地域の協力関係」に関する変数を独立変数として投入したモデルである。モデル5は、モデル4に統制変数である「研究指定校ダミー」のみを加えたモデル、モデル6はモデル5にさらに統制変数である「2005年小学校教員採用試験倍率」を投入したものである。

以上のような手続きを経て、各モデルに変数を投入するにしたがって、-2対数尤度が減少しており、モデルの改善がうかがえる。仮説検証のためのモデルであるモデル6については-2対数尤度の値が最も低く、最も適合度がよいモデルであると考えられる。また、同一都道府県に属する小学校の間で非常勤講師の数についてどの程度類似性があるのか、という都道府県ごとのまとまりを表す級内相関係数は、モデル全体をとおして0.14~0.17の間で推移していた。すなわち、小学校における非常勤講師の数の分散のうち、14~17%は都道府県の違いによって説明されうることを示している。

続いて、モデル6から得られる結果をまとめる。まず「不登校の子どもの多さ」が従属変数である「小学校における非常勤講師の数」に対して有意確率5%水準で、「児童生徒数」「外国人の子どもの多さ」は有意確率1%水準で従属変数に対して統計的に有意な効果を与えていることが確認された。「児童生徒数」については、「他の条件をコントロールしたうえで、児童生徒数が1人増大した場合小学校における非常勤講師の数が0.001人増える傾向がある」という結果が得られた。このことから、他の条件が一定であるという条件では、非常勤講師が1人配置されるか否かの境界は小学校の児童生徒数が1000人程度という学校規模が目安になることが考えられる。前節でも確認したように非常勤講師をおかない小学校が多かった。今回の分析を踏まえると、非常勤講師を配置する小学校の多くは、大規模校である可能性が示唆される。したがって、「学校規模の大きい学校ほど、非常勤講師の数が多い」という先述したような仮説はおおよそ支持されたといえる。

「不登校の子どもの多さ」ならびに「外国人の子どもの多さ」については、いずれも4件法の質問項目を変数として用いた。したがって、表中の該当する数字は、他の小学校に比べて1項目分、上記の質問に対して積極的な回答をした小学校では、非常勤講師の数がどれだけ多いのかということを表す。すなわち「不登校の子どもの多さ」については、この質問項目以外の条件がまったく同一であるならば、「まったくあてはまらない」と回答した小学校に比べて、「とてもあてはまる」と回答した小学校では非常勤講師の数が $0.226 \times (4-1) = 0.226 \times 3 = 0.678$  (人) 多くなる傾向があると示唆される。同様に、「外国人の子どもの多さ」については、「まったくあてはまらない」と回答した小学校に比べて、「とてもあ



てはまる」と回答したところでは、 $0.363 \times (4-1) = 0.363 \times 3 = 1.089$  (人) だけ非常勤講師の数が多いう傾向がうかがわれる。したがって、これらを児童性指導上の問題として考えた場合に、前述の「児童生徒指導上の課題を有している学校ほど、非常勤講師が配置される傾向がある」という仮説は支持されたと考えられる。

他方で、「PTA 活動の活発度」「地域との交流の活発度」については、有意確率 5%水準で従属変数に対して統計的に有意な影響を及ぼしていないということが確認された。すなわち、PTA 活動が活発な学校と回答した小学校とそうでないと回答したところの間には、非常勤講師の数の大きな違いがないということが読み取れる。同様に、地域との交流についてさかんであるといった学校とそうでないところの間にも、配置されている非常勤講師の数の差はないといえる。したがって、これらの独立変数を用いて検証しようとした「家庭・地域と密接な関係を有しているという学校ほど、非常勤講師の数が多いう」という仮説は支持されなかった。

最後に、統制変数として設定した変数については、いずれも有意確率 5%水準で小学校に配置される非常勤講師の数を説明する要因としては析出されなかった。したがって、統制変数を設定する際に想定した「研究校指定を受けている小学校ほど非常勤講師の数が多いう」「2005 年実施の小学校教員採用試験倍率が高い都道府県に位置する小学校ほど、非常勤講師の数が多いう傾向がある」という想定については、支持されなかった。また本分析では、切片が統計的に有意でなかったが、これは「切片の値が 0 である」という帰無仮説が棄却されなかったことを意味する。繰り返しになるが、小学校で非常勤講師を配置しないところが一定数確認でき、先の図 6-6 の分布よりそれは全体の 3 分の 1 程度にまで及ぶと考えられる。このようなことから、本分析では小学校において「非常勤講師の数の切片の値が 0 である」という帰無仮説が棄却されなかったと思われる。

以上の小学校の分析結果に引き続き、中学校における非常勤講師配置の背景に関する分析結果について記述する。分析結果は表 6-7 のとおりである。モデル 1 からモデル 6 は先述してきた小学校の場合と同じである。-2 対数尤度の比較から、仮説検証のために必要な変数をすべて投入したモデル 6 が最もモデルの適合がよいといえる。また、級内相関係数は設定したすべてモデルで 0.3 前後であった。したがって、中学校に配置される非常勤講師の数の分散の約 30% が都道府県間の分散によって説明されることを意味する。これは小学校の場合に比べて級内相関係数の値が大きい。すなわち、中学校への非常勤講師の増員は小学校の場合に比べて、特定の都道府県で行われている可能性がある。

次に、モデル 6 をもとに仮説検証を行う。まず「学校規模の大きい学校ほど、非常勤講師の数が多いう」という仮説は本分析から支持されなかった。中学校の場合、学校規模を表すと設定した生徒数は、従属変数である非常勤講師の数に対して統計的に有意効果を有していなかった。このことから学校規模に関係なく、中学校では非常勤講師が増員される可能性があるということがうかがえる。次に「児童生徒指導上の課題を有している学校ほど、非常勤講師が配置される傾向がある」という仮説について言及する。本分析からは「不登校の多さ」については従属変数に対する統計的に有意な効果は確認されなかった。しかし、「外国人の子どもの多さ」については統計的に有意であった。すなわち、本調査で外国人の多さに対して「まったくあてはまらない」と回答した中学校に比べて、「とてもあてはまる」と回答した中学校では、非常勤講師の数が平均して  $0.185 \times (4-1) = 0.185 \times 3 = 0.555$  人

表 6—6 小学校における非常勤講師配置の背景

固定効果	モデル 1		モデル 2		モデル 3		モデル 4		モデル 5		モデル 6	
	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
切片	1.443**	0.136	0.530**	0.164	-0.340	0.229	-0.186	0.435	-0.111	0.448	0.141	0.488
児童生徒数			0.002**	0.000	0.001**	0.000	0.002**	0.000	0.002**	0.000	0.001**	0.000
学校運営が困難な クラスの存在			0.097	0.086	0.097	0.086	0.685	0.087	0.059	0.090	0.054	0.090
不登校の子どもの 多さ			0.180 <sup>†</sup>	0.097	0.210*	0.098	0.223*	0.100	0.226*	0.100	0.226*	0.100
外国人の子どもの 多さ			0.369**	0.090	0.341**	0.090	0.378**	0.092	0.363**	0.092	0.363**	0.093
PTA 活動の活発度					-0.043	0.103	-0.059	0.105	-0.057	0.105	-0.057	0.105
地域との交流の活 発度					-0.008	0.102	-0.040	0.104	-0.044	0.104	-0.044	0.104
研究校指定ダミー					0.099	0.130	0.099	0.130	0.103	0.130	0.103	0.130
2005 年教員採用 試験競争倍率												0.022
変量効果	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
都道府県レベルの 分散	0.645**	0.155	0.595**	0.159	0.499**	0.139	0.489**	0.137	0.471**	0.135	0.459**	0.130
学校レベルの分散	3.242**	0.173	2.975**	0.142	2.893**	0.139	2.886**	0.140	2.917**	0.144	2.913**	0.144
級内相関係数 <sup>27</sup>	0.166		0.167		0.147		0.145		0.139		0.139	
— 2 対数尤度	3765		3674		3592		3535		3412		3411	
学校数 (都道府県数)	921(47)		918(47)		905(47)		891(47)		858(47)		858(47)	

[出典] 筆者作成。  
(注) \*\*: p<0.01, \* : p<0.05, † : <0.10

表6—7 中学校における非常勤講師配置の背景

固定効果	モデル1		モデル2		モデル3		モデル4		モデル5		モデル6	
	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
切片	1.537**	0.183	1.186**	0.213	0.621*	0.279	0.914*	0.445	0.910*	0.443	1.238*	0.552
生徒数			0.001**	0.000	0.000†	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
学校運営が困難なクラス存在					0.127	0.092	0.128	0.932	0.117	0.092	0.119	0.924
不登校の子どもの多さ					0.096	0.080	0.112	0.081	0.787	0.081	0.078	0.081
外国人の子どもの多さ					0.192*	0.873	0.180*	0.088	0.191*	0.088	0.185*	0.088
PTA 活動の活発度					-0.070	0.110	-0.070	0.110	-0.039	0.108	-0.038	0.108
地域との交流の活発度					-0.034	0.104	-0.034	0.104	-0.040	0.105	-0.039	0.105
研究校指定									0.033	0.122	0.032	0.122
ダミー											-0.022	0.023
2005 年教員採用試験競争倍率												
変量効果	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
都道府県レベルの分散	1.359**	0.138	1.354**	0.307	1.284**	0.293	1.310**	0.137	1.220**	0.281	1.197**	0.275
学校レベルの分散	2.916**	0.308	2.884**	0.136	2.860**	0.136	2.855**	0.299	2.752**	0.134	2.754**	0.134
級内相関係数	0.318		0.322		0.310		0.315		0.307		0.303	
— 2 対数尤度	3767		3757		3704		3640		3504		3500	
学校数 (都道府県数)	938(47)		938(47)		927(47)		911(47)		885(47)		884(47)	

〔出典〕筆者作成。  
 (注) \*\*: p<0.01, \* : p<0.05, † : <0.10

多い傾向が確認された。すなわち、外国籍の子どもが一定数通っている中学校については、非常勤講師が多く加配されている可能性が読み取れる。この点において、「児童生徒指導上の課題を有している学校ほど、非常勤講師が配置される傾向がある」という仮説は支持されたといえる。

「家庭・地域と密接な関係を有しているという学校ほど、非常勤講師の数が多い」という仮説については、「PTA 活動の活発度」「地域との交流の活発度」がいずれも従属変数に対して統計的に有意な効果を有してなかった。そのため、当該仮説は支持されなかった。すなわち、PTA 活動が活発であるという中学校とそうでない中学校、あるいは地域との交流がさかんであるという中学校とそうでないところの間には、非常勤講師の数に大きな差はないという可能性が析出された。また、統制変数についても同様に「研究指定校ダミー」「2005 年実施の中学校教員採用試験倍率」も従属変数と統計的に有意な関係を有していなかった。

以上の結果を、小学校、中学校それぞれについて整理すると次のようになる。まず小学校については、以下の3点のようになる。第1に、学校規模が大きいほど非常勤講師の数が増大する傾向がある。第2に、不登校や外国国籍の児童生徒への対応といった児童生徒指導上の課題解決に対して非常勤講師を加配している可能性がある。そして第3に、小学校における非常勤講師の数は、学校・家庭・地域の関係の強度によって規定されるとは必ずしもいえない。

他方で、中学校への非常勤講師の配置の背景については、次の3点のような結果が得られた。第1に、中学校では学校規模と関係なく非常勤講師が配置されている可能性がある。第2に、中学校では生徒指導上の問題、特に外国籍の子どもに対する対応という課題から非常勤講師が加配されている傾向がうかがえる。第3に、中学校においても小学校と同様に、配置される非常勤講師の数は学校・家庭・地域との協力関係の強さによって決定されるとは限らない。

#### (5) 本節のまとめと今後の非常勤講師配置の規定要因に関する研究課題

本節では、2006（平成 18）年度文部科学省委託調査「教員勤務実態調査」より、公立小・中学校で非常勤講師が配置される背景について探索した。本節では以上のような結果が得られたことについてさらに考察したい。そして、最後に本分析の限界と今後の課題について論じる。

まず本分析によって得られた結果を踏まえると、次の2点の含意が指摘できるであろう。第1に、小学校と中学校の間には非常勤講師配置の背景に異なる点があるということである。前節の分析結果で記したように、小学校に比べて中学校では、配置されている非常勤講師の数の級内相関係数が大きくなっていった。このことから、中学校における非常勤講師の配置には小学校のそれに比べて、特定の都道府県が当該都道府県内の多くの学校に非常勤講師を派遣する傾向がうかがえる。本分析では中学校において外国籍を有する生徒が多いという学校に対して非常勤講師が多く加配されている可能性が示唆された。このこととあわせて考えると、比較的外国人の多い主に大都市を擁する都道府県では中学校に幅広く非常勤講師を加配する傾向がうかがえる。

また、小学校では不登校や外国人児童生徒の多さといった児童生徒指導上の問題への対

応から、非常勤講師を加配していることに加えて、大規模校で非常勤講師が多く加配されている可能性が示唆された。このことから、小学校では児童生徒指導上の課題への対応が特別な教育ニーズを有する児童生徒への対応という質的な問題にとどまらなると考えられる。すなわち、「小1プロブレム」についてさきに触れたが、このように小学校教員が特に授業中において複数の児童生徒に注意をむけなければならない場面があると思われる。小学校では中学校とは異なり、児童生徒指導のうち学級集団に関するものに対して教員が負担を強いられる場合があるのかもしれない。以上のような点が小学校の児童生徒指導の特徴として、学校規模と非常勤講師との間に統計的に有意な関係が確認されなかった中学校との比較から指摘される。このようなことから、小学校と中学校の間には非常勤講師の配置の背景には異なる点があると考えられる。

含意の2点目としては、以上のような特別なニーズをもった児童生徒への対応のための外部人材は、当該学校に通う児童生徒の保護者ならびに学校周辺の地域から調達されているわけではない可能性があるというものである。本分析では学校のPTA活動度合い、また学校と地域との交流の強度によって、学校に配置される非常勤講師の数が必ずしも決定されているわけではなかった。加えて、本分析では、教員採用試験の不合格者が多いからといって、必ずしも試験不合格者が非常勤講師として学校に派遣されるわけではないということが示された。確かに、非常勤講師として派遣される者の中には保護者、地域住民、そして教員採用試験不合格者が含まれているであろう。しかし、外国籍を有する児童生徒への対応といった対応が難しいと考えられる児童生徒指導に対しては、専門的なノウハウを有した、例えばNPO職員やボランティアなどが非常勤講師として加配されているのかもしれない。

以上のようなことから、本節の当初の目的、すなわち非常勤講師の配置の背景には学校からの児童生徒指導上の課題への対応という側面があることを示すということは一定程度達成されたであろう。最後に本分析の限界と今後の課題について言及する。まず本分析の限界は、先述したように学校の位置する自治体・地域特性を加味できなかったことである。さきに特定の都道府県で外国人の子どもに対する児童生徒指導上への対応のため非常勤講師が加配されている可能性があることを述べた。そして、外国人は大都市を擁する都道府県に多く生活していることが予想される。以上のことから、今後自治体規模と非常勤講師加配との関係について検討する必要がある。

また、前注のとおり、筆者が本稿執筆途中で「教員勤務実態調査」の「学校調査票」問2、すなわち学校の位置する自治体規模（例：政令市、中核市、特例市）に関する回答の一部が誤回答である可能性がうかがえた。「教員勤務実態調査」データを用いた従来の分析では自治体変数を用いたものは管見の限り皆無に等しく、従来の分析結果に影響を及ぼすことはないものの、今後、自治体変数と教員の労働時間との関係を検証する際には修正したうえで分析する必要があると思われる。

さらに、非常勤講師といっても一括りに論じることは困難であろう。冒頭で記したような国庫負担分を「定数崩し」という形で増員される非常勤講師もあるであろうし、都道府県費や市区町村費によって非常勤講師が加配される場合がある。本分析の結果についてはこのような給与負担主体ごとに分類可能な非常勤講師が、それぞれどのようなニーズに応じて活用されているのかについて再分析が必要になる。そのためにも、まず手始めとし

て以上のような分析が実行可能なデータの構築が求められよう。

#### 4 公立小学校における非常勤講師割合と正規教員の業務負担との関係

##### (1) 教員の負担軽減にむけた非常勤講師活用と本節の目的

本節の目的は、公立小学校において非常勤講師の加配により正規教員の労働時間に変化が生じるか否かについて検討することにある。

2000年代に入り、義務教育学校において非正規教員が増加傾向にあり、とりわけ非正規教員の中でも非常勤講師を活用する動きが見られる。例えば、先述したような少人数学級・少人数指導のための加配（入江 2005）である。さらには非常勤講師の活用による教職員の負担軽減を志向する取組も散見される。すなわち、児童生徒の教科指導に直接関係のない周辺の業務（高木 2001）による教職員の負担を軽減し、子どもたちと向き合う時間を拡充しようというものである（『平成 19 年度文部科学省白書』<sup>28</sup>）。実際に、学級担任教員の教務事務に起因する負担は学級の児童生徒数に応じて増大する（堀内・大林・田中・浅田・国祐 2009）ことが指摘されている。また山形県の事例研究から、教員の負担軽減という観点から非常勤講師活用の成果として、正規教員の子どもと向き合う時間が増加し、精神的にゆとりをもって採点が行えるようになった（八尾坂 2005）ことが見出された。

しかし、以上のような非常勤講師活用の成果は広く確認されうるものなのであろうか。先の山形県で確認された成果と同様のものが多くの事例から得られるのであろうか<sup>29</sup>。筆者はこのような課題設定から、拙稿で公立中学校教員を対象として、非常勤講師の増員により正規教員の業務負担が軽減される可能性があるのかについて検討した。分析結果から得られた含意を整理すると、次の 3 点があげられる（神林 2012）。第 1 に、特に児童生徒指導をしなければならない教諭が子どもと向き合う時間を拡充する際に、非常勤講師の活用は有効である可能性が示唆された。ここでは、分析結果から、手厚い指導が必要な児童生徒がいる場合に、非常勤講師が正規教員の業務を支援することで教員間の当該児童生徒に関する打合せ時間を行い、そして実際に子どもたちと向き合う時間も拡充されていると考察したものであった。ただし他方で、含意の 2 点目として、非常勤講師の加配によって正規教員の事務に対する負担が増大し児童生徒指導の時間が奪われかねないということもあわせて確認された。第 3 に、非常勤講師を加配するだけでは正規教員の業務負担を解消することが困難であることが析出された。すなわち、正規教員の授業時数は非常勤講師の加配によって減少する可能性は小さいという川上（2012）の考察をあらためて支持するものとなった。非常勤講師はあくまでもティームティーチングの枠内でしか活用されていない可能性が示唆された。したがって、教員の業務負担を解消するためには、単に非常勤講師を加配すれば足りるものではない。旧来から指摘されている周辺の業務（例えば、事務や部活動指導など）の負担軽減を必要になるということが示唆された。

以上が、公立中学校の非常勤講師割合と正規教員の業務負担との関係について検討した拙稿の要約であった。そして本節では、拙稿で検討できなかった公立小学校の非常勤講師割合と正規教員の業務負担との関係について考察を行う。次項では本分析の枠組を設定し、仮説を立てる。

## (2) 本節で行う分析の枠組

本分析では、基本的には拙稿と同様の分析枠組を設定する。ただし、本節で検討する小学校教員と中学校教員とは業務に対する負担が異なることが予想される。特に拙稿で検証を行った部活動指導（小学校ではクラブ活動）に対する業務負担については、小学校ではそれほどまでに過重ではないことがうかがえる。例えば、栃木県教育委員会が2009（平成21）年に行った調査<sup>30</sup>では、平日の勤務時間外に行った業務を複数回答で調べている。その結果は、表6—8のとおりである。中学校については、授業準備に関する業務、採点などの成績処理に関する業務に次いで、部活動の指導に従事した教諭が多かったことが確認できる。他方で、小学校については、たしかに中学校教諭と同様に成績処理、授業準備などの業務に勤務時間外に従事している。しかし、クラブ活動の指導については平日の勤務時間外ではほとんど行われていないことがうかがえる。中学校教諭の部活動指導に代わって、小学校教諭の相当数は残業・持帰り業務として、校務分掌に関する業務に従事していることが読み取れる。

表6—8 小中学校教諭が勤務時間外に行った業務内訳（平日）

	小学校	割合	中学校	割合
1	提出物や成績の処理	83.3	教材研究・授業準備	72.0
2	教材研究・授業準備	80.5	提出物や成績の処理	69.5
3	校務分掌に係る業務	75.6	部活動の指導	67.9
4	資料や報告書の作成	50.6	試験問題の作成及び採点	56.8
5	学年・学級経営	39.9	校務分掌に係る業務	49.0
6	学校行事の準備	39.1	児童・生徒指導	40.3
7	試験問題の作成及び採点	30.7	学校行事の準備	39.9
8	保護者・PTA対応	24.7	資料や報告書の作成	38.3
9	集金等の事務処理	18.1	学年・学級経営	31.7
10	児童・生徒指導	17.0	保護者・PTA対応	27.2

〔出典〕栃木県教育委員会『「教員の多忙感に関するアンケート」報告書』5頁より転載。

また、徳島県教育委員会が2012（平成24）年に行った「教員の多忙感に関するアンケート調査」<sup>31</sup>では、2011年9月～12月の期間において、平日の勤務時間外（退勤後も含む）に行った業務内容を上位3つ選択するよう求めている。その結果は表6—9のとおりである。これは前述の栃木県教育委員会調査と同様に、中学校教諭に比べて小学校のそれでは、平日の勤務時間外に校務分掌関連の業務に従事しているという回答が多かった。前註のとおり、調査対象となった小学校教諭は239名、中学校教諭は129名であった。当該業務内容に関する質問に対しては各教諭が3つまで業務をあげることができるため、回答数のべ数は小学校では $3 \times 239 = 717$ 、中学校では387となる。したがって、小学校では「校務分掌に係る業務」という回答が計146あったが、これは小学校回答のべ数717のうちの約20.4%を占める。他方で、中学校では「校務分掌に係る業務」という回答は44であり、これはのべ回答数387のうちの約11.4%を占める。このように中学校教諭に比べて小学校教諭では、平日の勤務時間外に校務分掌に関する業務にあたる者が多いと考えられる。

表6—9 小中学校教諭が勤務時間外に行った業務内訳（平日）

小学校			中学校			
1	教材研究・授業準備	193	26.9%	部活動の指導	83	21.4%
2	提出物や成績の処理	154	21.5%	教材研究・授業準備	67	17.3%
3	校務分掌に係る業務	146	20.4%	校務分掌に係る業務	44	11.4%

〔出典〕徳島県教育委員会『教員の多忙感に関するアンケート調査』をもとに筆者作成。

以上の点から、拙稿で考察を行った各学校における全教員に占める非常勤講師の割合（以下、非常勤講師割合と記す）と正規教諭の部活動指導の時間との関係については、本分析では行わないこととした。したがって、本分析では以下の4点について検討する。第1に、各小学校における非常勤講師割合と正規教員の授業に対する負担との関係である。これによって非常勤講師の活用によって、正規教員の授業自体に対する業務負担が軽減するののかについて検討を行う。これについては拙稿の分析結果を踏まえると、非常勤講師の配置状況に応じて、正規教員の授業自体に対する負担は増減しないと予想される。すなわち、小学校においても中学校と同様に、非常勤講師は単独で授業を行うことは少なく、チームティーチングといった正規教員との協働という範囲内での活用にとどまると本節では仮定する。

第2に、各小学校の非常勤講師割合と教諭の授業準備、成績処理、授業外の学習指導への従事時間との関係について分析を行う。「教員勤務実態調査」の「教員調査票」問15の3には「授業の準備をする時間が足りない」という項目がある（国立大学法人東京大学2007：205）。これに対しては、いずれの期においても小学校では回答者の8割前後、中学校では回答者の7割前後が「とても感じる」「わりと感じる」のいずれかに回答している<sup>32</sup>。このような状況に対しては、教員の本務が授業であるという点から、教材研究をはじめとした授業準備に十分な時間が確保できるよう教員の業務改善が求められることを意味する。このような業務改善に対して非常勤講師の加配が寄与できる可能性はあるのかについて検討を行う。これについても拙稿で中学校を対象に分析を行ったところ、非常勤講師が比較的多く配置されている学校はそうでない学校に比べて、必ずしも正規の教諭が教材研究や補習といった授業外の学習指導などに従事する時間が多いというわけではなかった。したがって、非常勤講師の加配によって、正規教員は加配前に比べて授業準備等に時間を確保できるようになるわけではないことが示唆された。したがって、本節でも拙稿の分析結果と同様に、小学校でも非常勤講師の加配によって、正規教諭は教材研究、採点、補習といった業務にあてる時間が増大するというわけではないと想定する。

第3に、各小学校の非常勤講師割合と正規教諭が児童生徒指導に従事した時間との関係を検討する。先に述べたとおり、拙稿の分析結果からは特別な指導が必要な児童生徒がいる中学校では、非常勤講師が活用される余地があることがうかがえた。すなわち、非常勤講師が比較的多く配置されている中学校では、正規教員が児童生徒指導に関する会議や打合せを行い、そして実際に生徒指導に従事している時間が長い傾向にあることが析出された。また、前節の分析では、不登校や外国籍を有する児童生徒が多い小・中学校では、非常勤講師が多く配置されている傾向があることが示唆された。このことから、特別な指導を要する児童生徒がいる学校は、非常勤講師の加配によって、正規教諭が上記のような特



別なニーズを有する児童生徒と向き合う時間を確保しようと試みていることが予想される。本節では拙稿と同様に、非常勤講師が比較的多い小学校では正規教諭の児童生徒指導に関する会議・打合せがなされ、そのような会議・打合せに従事した時間が長い教諭ほど児童生徒指導にあたった時間が長いということを本節では仮定する。

最後に、非常勤講師の増員によって小学校管理職の校務分掌に関する業務負担に変化が生じるのかについて考察する。企業労働者の労働時間に関する先行研究では、非正規労働者が増加することで、正規労働者の職責や負担が増大することが指摘されている（渡部 2003）。特に「勤務形態の多様化は要員配置のための管理業務を増やす」（佐藤 2011:208）といわれるように、非正規雇用労働者の多い企業では管理者の負担が大きいとされている。これらの指摘を踏まえると、非常勤講師の多い学校では校長や教頭・副校長の学校運営上の負担は過重になる傾向があるということが推測される。このような傾向が析出されるか否か検証について行う。さきに、本分析で対象とする小学校の教諭は、校務分掌に関する業務負担が過重である可能性について論じた。仮に、非常勤講師の増員によって正規教員の校務分掌に関する業務負担が増大するような傾向が確認された場合、非常勤講師の加配は小学校教員の業務負担を一層強まることが予想される。以上より、非常勤講師の配置と正規教員の校務分掌に係る業務負担との関係について分析することが求められるといえる。これに関する分析については、拙稿の分析結果を踏まえて、次のような仮説を設定する。それは、非常勤講師の加配により、管理職の学校運営に関する業務負担は必ずしも増大しないというものである。

### （3）データと変数

本分析では、平成 18 年度文部科学省委託調査「教員勤務実態調査」（以下、本調査と記す）の第 5 期（2006 年 10 月 23 日～11 月 19 日）における勤務日 1 日の平均について、小学校教諭を対象にした分析と、小学校管理職（校長、教頭、副校長をまとめたもの）を対象にした分析を行う。まず、第 5 期データを用いるのは、村上（2010）や小入羽（2011）と同様に、第 5 期では比較的行事が少なく、また長期休業期や定期考査の時期ではないことから、平常時の学校の勤務状況を捉えるのに適切であると判断したためである。

さらに、分析対象について説明する。前項で設定した 4 つの分析枠組のうち、最後に言及した非常勤講師の増員と小学校管理職の校務分掌に関する業務負担との関係以外の 3 つについて、すなわち、各小学校の非常勤講師の割合と正規教員の授業に対する負担、非常勤講師割合と正規教員の授業準備等の教科指導に関する業務時間、そして各小学校の非常勤講師割合と正規教員の児童生徒指導に従事した時間の 3 つについては、小学校教諭に限定して分析を行う。

次に、分析に使用する変数について詳述する。まず、上記の 4 つの分析のいずれにおいても使用する「各小学校の非常勤講師の割合」について説明する。これは本調査の「学校調査票」問 5 を用いる。具体的には、各小学校の非常勤講師数を当該学校の全教員数で割ったものである。本分析が対象とする第 5 期データについて、「各小学校の非常勤講師の割合」についての分布は下記の図 6—8 のとおりである。さらに本分析では後述するマルチレベル分析においては、非常勤講師割合を標準化したものを用いる<sup>33</sup>。それ以外については非常勤講師割合の実数（単位：小数）を用いる。

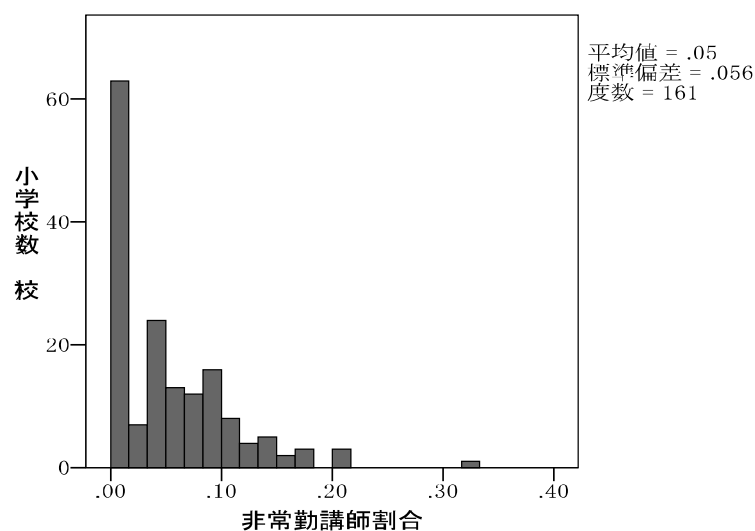


図6—8 小学校における非常勤講師割合（実数・教員勤務実態調査・第5期）  
〔出典〕筆者作成。

続いて、先述した4つの分析枠組それぞれについて、分析に用いる変数を説明する。第1に、各小学校における非常勤講師割合と教諭の週あたりの授業コマ数との関係に関する分析である。ここでは、従属変数に「週あたりの授業コマ数」を設定する。これは本調査の「教員調査票」問10を用いる。そして、独立変数には先述した「各小学校の非常勤講師割合」を設定する。さらに統制変数として、以下の10個の変数を設定する。すなわち、「女性ダミー」「教諭の年齢」「小学校の児童生徒数」「教務主任ダミー」「小学1年担任ダミー」「小学2年担任ダミー」「小学3年担任ダミー」「小学4年担任ダミー」「小学5年担任ダミー」「小学6年担任ダミー」「それ以外の担任ダミー」の11個である。「女性ダミー」は本調査の「教員調査票」問1をもとに作成した。これは、当該質問で「1.男性」と回答した者が「0.非該当」、「2.女性」と回答した者が「1.該当」となるようなダミー変数である。「教諭の年齢」は「教員調査票」問2を用いた。本問では「1.25歳以下」「2.26～30歳」…「9.56～60歳」「10.61歳以上」の10件法で、各カテゴリが5歳ずつの幅を有している。これら「女性ダミー」「教諭の年齢」は教諭の属性を考慮するために設定したものである。

「小学校の児童生徒数」は本調査の「学校調査票」問4を用い、「教務主任ダミー」については当該調査の「教員調査票」問9で「2.教務主任」を選択した者が「1.該当」、選択していない者は「0.非該当」となるような変数として設定する。これら2つの変数は大谷（2001）を踏まえて設定した。大谷（2001）によれば、大規模校ほど教員の授業時間数が少なく、さらに教務主任を担当している教員ほど全体平均授業時数に比べて短い時間授業をうけもつことが指摘されている。この知見を踏まえると、学校規模（児童生徒数）および分析対象とする教諭が教務主任を担当しているか否かは、本分析の従属変数である週あたりの授業時数に影響を及ぼすことが予想される。したがってこれら2つの変数を統制変数として設定した。

「小学1年担任ダミー」「小学2年担任ダミー」「小学3年担任ダミー」「小学4年担任ダミー」「小学5年担任ダミー」「小学6年担任ダミー」「それ以外の担任ダミー」<sup>34</sup>について

は、本調査の「教員調査票」問5をもとに、「担任はしていない」教諭を参照カテゴリとして、それぞれの学級担任についてダミー変数を作成した。すなわち、小学2年の学級担任を務めている者は「小学2年ダミー」の変数の値が「1.該当」をとるような変数を作成した。これと同様の手続きを経て、「小学3年担任ダミー」「小学4年担任ダミー」「小学5年担任ダミー」「小学6年担任ダミー」の各変数を作成した。これは、学習指導要領の定める授業時数を念頭にして統制変数として考慮した者である。本調査が行われた2006（平成18）年の時点では、小学校には1998（平成10）年12月に告示（2003（平成15）年12月に一部改正）された小学校学習指導要領が適用されている。当該学習指導要領の下で定められた授業時数は、下記の表6—10のとおりである（当時の学校教育法施行規則第54条）。表6—10から明らかなおと、法定された総授業時数は学年が上がるにつれて大きいことが読み取れる。したがって、本分析では学年ごとの学級担任に関する変数の影響を統制することにした。

表6—10 小学校学習指導要領（平成10年12月告示）の下での授業時数

区分	各教科の授業時数									道徳の 授業時数	特別活動の 授業時数	総合的な学習の 時間の授業時数	総授業時数
	国語	社会	算数	理科	生活	音楽	図工	家庭	体育				
1年	272		114		102	68	68		90	34	34		782
2年	280		155		105	70	70		90	35	35		840
3年	235	70	150	70		60	60		90	35	35	105	910
4年	235	85	150	90		60	60		90	35	35	105	945
5年	180	90	150	95		50	50	60	90	35	35	110	945
6年	175	100	150	95		50	50	55	90	35	35	110	945

〔出典〕 文部科学省ホームページ<sup>35</sup>をもとに筆者一部加筆・修正。

2つ目の分析では、前記のとおり、各小学校の非常勤講師割合と教諭の授業準備、成績処理、授業外の学習指導への従事時間との関係について検討を行う。この分析では、従属変数に「教科指導時間」を設定する。これは、小入羽（2011）にならったものであり、上記の生徒学力向上のための教科指導時間として、授業準備（本調査「業務記録」業務の分類c）、成績処理（本調査「業務記録」業務の分類e）、学習指導（本調査「業務記録」業務の分類d）に従事した時間の合計によって算定されるものである。なお、これらの業務時間は勤務日1日あたりのものを言い、かつ残業および持帰りで行われたものも含める。また、以下で示す業務時間に関する変数についても、勤務日1日あたりの残業・持帰りを含めた業務時間とする。

そして、統制変数は以下の5つの変数を設定する。すなわち「教職歴」「教務主任ダミー」「学級規模」「校務分掌関連業務に従事した時間」「事務や報告書作成に従事した時間」の5変数である。さきに述べたとおり、「教職歴」は本調査の「教員調査票」問4の小学校教職歴を用いる。当該変数を設定するのは、経験の豊かな教諭ほど、教材研究や採点といった授業に付随する業務を短時間に行うことができると想定したためである。「教務主任ダミー」は「教員調査票」問9を用いる。前記のとおり、教務主任を務める教諭ほど授業時

数が少ない（大谷 2001）ことが指摘されている。したがって、授業に付随する成績処理や授業準備といった業務時間についても教務主任では短くなる傾向が予想される。「学級規模」については本調査の「教員調査票」問5の受け持つクラスの児童生徒数を用いる。先述のとおり、受け持つ児童生徒数が多い担任ほど教務に対する負担が増大する（堀内・大林・田中・浅田・国祐 2009）とされている。このことから、学級規模は本分析で設定する従属変数に影響を与える要因として考えられる。

「校務分掌関連業務に従事した時間」「事務や報告書作成に従事した時間」については、それぞれ本調査の「業務記録」の業務の分類「l.学校経営」、「n.事務・報告書作成」を用いる。さきに言及したように、これらの業務については、小学校教諭の場合、成績処理や教材研究といった授業準備と同様に勤務時間外に行われている場合が多い。したがって、勤務時間外に校務分掌関連の業務や事務に費やす時間が長くなれば、その分だけ成績処理や授業準備にかけることのできる時間が少なくなることが予想される。そのため、本分析ではこれら2つの業務時間を統制変数に用いる。

第3の分析は、小学校における非常勤講師割合と正規教諭の児童生徒指導にあてる時間の長さとの関係についてである。ここでは従属変数には「児童生徒指導時間」を設定する。この「児童生徒指導時間」は本調査「業務記録」の業務の分類「f.生徒指導（集団）」および「g.生徒指導（個別）」に分類される業務時間の合計をとったものである。統制変数については、次の7つを設定する。すなわち、「学級規模」「校務分掌関連業務に従事した時間」「会議・打合せ時間」「事務や報告書作成に従事した時間」、および「学級運営が困難なクラスの存在」「不登校の児童生徒の多さ」「外国籍の児童生徒の多さ」という勤務校に関する変数の計7つである。「学級規模」については、先述のとおり本調査「教員調査票」問5を用いる。「学級規模」を統制変数として考慮する理由は、やはり受け持つ児童生徒数が多いほど学級担任の教務に対する負担が大きくなることが予想されるためである。「校務分掌関連業務に従事した時間」「会議・打合せ時間」「事務や報告書作成に従事した時間」は、それぞれ本調査「業務記録」の業務分類「l.学校経営」「m.会議・打合せ」「n.事務・報告書作成」の業務時間に対応する。これら3つの業務時間は子どもと向き合う時間の確保のために、業務改善が求められている業務である<sup>36</sup>。以上を踏まえると、校務分掌に係る業務、会議や打合せの時間、事務といった業務に費やす時間が多くなるにつれて、児童生徒指導にあてる時間が確保することが困難になっていることがうかがえる。

「学級運営が困難なクラスの存在」「不登校の児童生徒の多さ」「外国籍の児童生徒の多さ」については、前節の分析と同様に、本調査「学校調査票」問9の項目7、8、9を用いる。これらの項目は各小学校の校長あるいは教頭、副校長が回答したものである。すると、上記の3項目について当該学校の管理職が肯定的な回答を示した学校では次のようなことが考えられる。すなわち、管理職が学校運営上の課題として学級崩壊対策、不登校あるいは外国籍の児童生徒に対して何らかの対応の必要性を感じ、それが教諭の間にも周知されているというものである。このような学校では、教諭は児童生徒指導に比較的時間をかけていることが想定される。したがって、以上の3つの教諭の勤務校における変数を、児童生徒指導時間を従属変数とする分析の統制変数として考慮する。

第4の分析では、小学校の校長、教頭・副校長といった管理職の学校運営に関する業務時間と非常勤講師割合との関係について考察する。この分析では上記の小学校管理職に対

象を限定し、従属変数には「学校経営関係業務時間」を設定する。これは本調査「業務記録」業務の分類で「学校の運営にかかわる業務」に分類されている「l.学校経営」「m.会議・打合せ」「n.事務・報告書作成」「o.校内研修」の4業務に従事した時間を和したものとす。統制変数については、勤務校の「学校規模」、保護者（「業務記録」の業務分類 p に対応）や地域住民（「業務記録」の業務分類 q に対応）、さらに教育委員会関係者の対応（「業務記録」の業務分類 r に対応）の各業務に従事した時間を合計した「外部対応時間」、校外の出張（「業務記録」の業務分類 s に対応）や校外での会議（「業務記録」の業務分類 t に対応）に費やした時間を和した「校外の業務に従事する時間」の3つを設定する。「学校規模」「校外の業務に従事する時間」の2つは、小林（2001）の知見を踏まえたものである。小林（2001）では、大規模校ほど管理職の退勤時刻が遅いこと、また校長の校外の出張の多さが指摘されている。前者については、大規模校の管理職の業務時間が比較的長いことを示唆するものである。管理職の役割を踏まえると、学校運営に関する業務時間が児童生徒数の多い学校では長時間化する傾向にあると考えられる。後者については、小学校校長は週2回、週1回以上、教頭も週1回の程度で何らかの出張があり、校務に専念できていないと小林（2001）は考察する。これを踏まえると、校長は出張によって学校運営に関する業務時間が減少することが予想される。以上の点から、「学校規模」「校外の業務に従事する時間」を統制変数として設定する。

また、「外部対応時間」については、特に近年保護者対応が注目されている。例えば山形県教育センターが作成した研修テキスト<sup>37</sup>には、保護者対応を管理者研修の項目として掲載されている。このような事例から、管理職研修に保護者対応がとりあげられる以上、実務において学校管理職が保護者対応に従事している現状がうかがえる。そして、このような保護者の対応に学校管理職が時間を費やすにつれて、学校運営に関する業務に従事する時間が少なくなる傾向が予想される。したがって、「外部対応時間」も本分析の統制変数として考慮する。

以上が本分析で使用する変数について記述である。最後に、本分析で使用する手法について説明する。本分析では2種類の回帰分析を行う。まず、小学校の非常勤講師割合と正規教諭の週あたりの授業時数、教科指導時間、児童生徒指導時間のそれぞれの関係についてはマルチレベル分析を用いる。マルチレベル分析を適用する理由については、前節の分析と同様に、本節でも異なるレベルの変数間の関係を分析するためである。具体的には、先述した3つの教諭の業務時間が各小学校の非常勤講師の割合によって規定されるのかについて考察を行うためである。そして小学校管理職の学校運営関連業務時間と勤務校の非常勤講師割合との関係については、通常の重回帰分析を用いる。先に述べた小学校教諭の場合と異なり、この分析で設定する変数はすべて校長、教頭、副校長のいずれかが回答しているものである<sup>38</sup>。よって、先の場合に比べて変数間に存在するレベルの違いが小さいため、小学校管理職の学校運営に関する業務時間については重回帰分析を行う。

#### （4） 分析

##### ① 小学校の非常勤講師割合と正規教諭の週あたりの授業時数との関係

まず、小学校の非常勤講師割合と正規教諭の週あたりの授業時数との関係について分析を行う。まず、小学校の非常勤講師割合と正規教諭の授業時数、すなわち本分析の独立変

数と従属変数について散布図を作成したものが図6—9である。図6—9より、非常勤講師割合が高い小学校に勤務するからといって、正規教諭の授業時数が大幅に減少するといった傾向をうかがうことはできなかった。実際に両変数について Pearson の相関係数をとると、 $-0.005$  ( $p<.798$ ) であった。したがって、非常勤講師が多い学校であるからといって、正規教諭の週あたりの授業時数が多いとは必ずしもいえないと指摘できる。

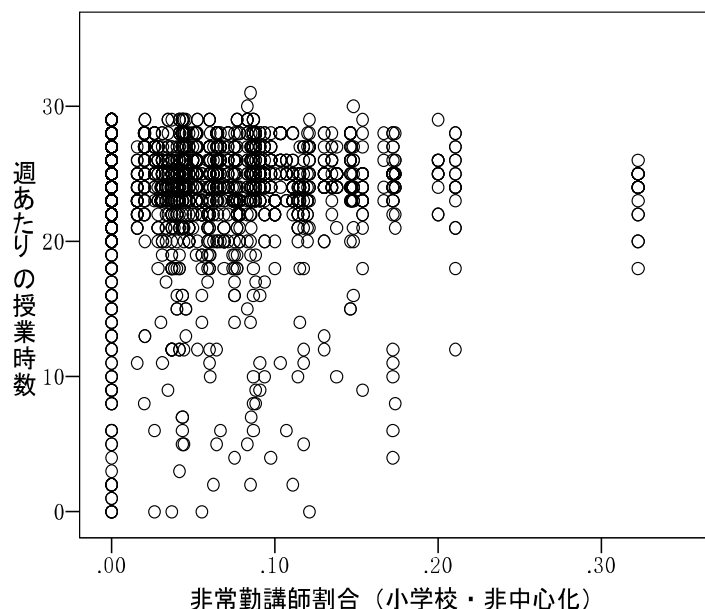


図6—9 小学校非常勤講師割合(非標準化)と週あたり授業時数との相関(N=2608(161))  
〔出典〕筆者作成。

表6—11 記述統計量(非常勤講師割合と週あたりの授業時数との関係の分析)

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
週あたりの授業コマ数	2604	0	31	23.733	4.185
女性ダミー	2705	0	1	.653	.476
年齢	2704	1	9	4.992	1.980
教務主任ダミー	2713	0	1	.053	.225
小学1年担任ダミー	2654	0	1	.134	.341
小学2年担任ダミー	2654	0	1	.133	.340
小学3年担任ダミー	2654	0	1	.122	.327
小学4年担任ダミー	2654	0	1	.123	.329
小学5年担任ダミー	2654	0	1	.131	.338
小学6年担任ダミー	2654	0	1	.133	.340
それ以外担任ダミー	2654	0	1	.075	.263
学校規模	2698 (170)	12	1257	587.231	263.785
非常勤講師割合(標準化)	2608 (161)	-.928	5.052	.000	1.000

〔出典〕筆者作成。

N=2429 (160)

(注) 度数の( )内は本分析の対象となる学校数を表す。以下同様。

以上、小学校の非常勤講師の割合と正規教諭の授業時数との関係について、記述統計量を用いて検証を行った。続いて、統制変数を考慮したマルチレベル分析を用いて両者の関

係について分析する。まず、本分析で用いる変数の記述統計量は表6—11のとおりであり、また分析結果は表6—12のとおりである<sup>39</sup>。本分析にあたっては、モデル1からモデル6の計6つのモデルを作成した。まず、モデル1は独立変数を投入していない **null model** といわれるものである。この **null model** は、モデルの適合度指標、すなわち「モデルとデータとの間の適合の欠如に関する指標」(Snijders & Bosker 1999: 88)である逸脱度 (deviance) を比較する際の基準となるものである。この逸脱度とは、表6—12の-2対数尤度によって表され、数値が小さくなるにつれてモデルの適合度がよいことを表す。後のモデル2からモデル6では、従属変数を規定しうる独立変数および統制変数を投入する。この投入した変数が従属変数をどの程度説明するのかを判断する際に、**null model** が基準となる。

モデル2では教員の属性に関する「女性ダミー」「年齢」の2つの変数を投入したモデルである。モデル2の-2対数尤度は14673なのでモデル1のそれに比べて $|14673-14832|=159$ だけ減少している。同様にモデル2に「教務主任ダミー」を加えたモデル3では、モデル2に比べて逸脱度が523だけ改善している。モデル3に各学年の学級担任の該当非該当を表す7つのダミー変数を加えたモデル4では、モデル3と比較して逸脱度が1131減少しモデルの改善がうかがえる。さらにモデル4に「児童生徒数」を加えたモデル5は、モデル4に比べて65だけ-2対数尤度が減少している。そして、独立変数である「非常勤講師割合(標準化)」が投入されたモデル6は、モデル5に比べて507だけ逸脱度が小さくなっており、モデル1に比べてモデルが改善したと判断することができる。

以下では、本分析の主たる目的である小学校の非常勤講師割合と正規教諭の週あたり授業時数との関係を検討するために、モデル6の結果を解釈する。まず小学校の正規教諭の授業時数の大小に対して、当該教諭が勤務する小学校の非常勤講師割合の大きさは有意な関係を有していないことが読み取れる。すなわち、教員のうち非常勤講師が占める割合が平均よりも大きい小学校であっても、そうでない学校であっても正規教諭の週あたりの授業時数に大きな差がないことが示唆される。したがって、小学校においても拙稿で検討した中学校の場合と同様に、非常勤講師の加配によって、正規教諭の授業に対する負担が減少できると判断するのは難しいといえる。以上の分析結果より、中学校の場合と同様に、小学校でも非常勤講師はあくまでもティームティーチングの一環として活用されているのにとどまり、非常勤講師単独で授業を受け持つというのはあまり普及していないことが予想される。

モデル6において「非常勤講師割合」以外の変数の結果は次のとおりであった。まず、「女性ダミー」は有意確率1%水準で統計的に有意であり、係数は0.640であった。このことから、男性教諭に比べて女性教諭の方が、平均的に授業時数が多いという傾向がうかがえる<sup>40</sup>。また、「年齢」については有意確率5%水準で統計的に有意ではなかった。したがって、教諭の年齢によって受けもつ授業時数が大きく変わるとは考えられないであろう。教務主任を務めているか否かを表す「教務主任ダミー」については、想定された通り教諭の週あたりの授業時数に影響を及ぼしうるという結果が得られた。分析結果より、教務主任を担当する教諭はそうでない教諭に比べて、平均して約5時間(係数:-4.819、 $p<.01$ )程度授業時数が少ない傾向が析出された。学級担任を務めるか否かについても、予想され

た通りの結果が得られた。小学校の教諭については、学級担任を務める教諭のほうがそうでない者に比べて担当する授業時数が多いという傾向があると読み取れる。先に言及したように、授業時数が比較的多い小学4～6年の担任を受けもつ教諭は、小学1～3年の担任を受けもつ者に比べて授業時数が大きいことが確認できる。

最後に、級内相関係数（ICC）について言及する。級内相関係数とは「グループごとのまとまり」（筒井・不破 2008：139）を表す指標であり、全体の誤差分散（ $\tau^2 + \sigma^2$ ）のうちグループ間分散（ $\tau^2$ ）が占める割合、すなわち、

$$ICC = \tau^2 / (\tau^2 + \sigma^2)$$

によって与えられる（筒井・不破 2008）。本分析では、同一学校内で勤務する正規教諭の間で授業時数がどの程度類似性を有しているのかを表す。

実際にモデル6では級内相関係数が0.062であり、小学校の正規教諭の週あたり授業時数の全分散のうち、約6%が勤務する小学校の違いによって説明されることを意味する。このことから、学校間で教諭の受持つ授業時数における違いは相対的に小さいということを表している。先に見たように授業時数は学校教育法施行規則によって定められているため、小学校間で教諭の授業時数に違いが生じないのは当然の結果ともいえる。したがって、小学校教諭の週あたりの授業時数は教諭レベルの要因、すなわち学級担任をうけもっているか否か、教務主任を担当しているか否かといったものによって大きく規定されると考えられる。



表 6—12 分析結果① (非常勤講師割合と正規教諭の週あたりの授業時数との関係)

固定効果	モデル1		モデル2		モデル3		モデル4		モデル5		モデル6	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
切片	23.726**	.098	23.920**	.244	24.237**	.225	18.708**	.276	18.883**	.335	18.942**	.347
女性ダミー			1.507**	.170	.668**	.157	.645**	.139	.649**	.139	.640**	.142
年齢			-.236*	.041	-.097*	.038	.058†	.033	.059†	.033	.057†	.034
教務主任ダミー					-8.041**	.333	-4.715**	.315	-4.706**	.318	-4.819**	.328
小学1年担任ダミー							3.827**	.250	3.814**	.251	3.743**	.257
小学2年担任ダミー							4.681**	.248	4.676**	.249	4.607**	.255
小学3年担任ダミー							5.590**	.252	5.583**	.253	5.518**	.259
小学4年担任ダミー							6.112**	.252	6.108**	.253	6.047**	.259
小学5年担任ダミー							5.961**	.250	5.956**	.252	5.882**	.258
小学6年担任ダミー							5.754**	.248	5.749**	.250	5.718**	.255
それ以外担任ダミー							6.126**	.290	6.110**	.292	5.981**	.299
学校規模							.000	.000	.000	.000	.000	.000
非常勤講師割合 (標準化)											.044	.090
変量効果	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
学校レベルの分散	.433**	.164	.454**	.166	.682**	.180	.595**	.139	.603**	.140	.620**	.144
教員レベルの分散	17.070**	.487	16.457**	.471	13.262**	.381	9.367**	.271	9.406**	.273	9.422**	.279
級内相関係数 (ICC)	.025		.027		.049		.060		.060		.062	
-2 対数尤度	14832		14673		14150		13019		12954		12447	
N	2604		2592		2592		2544		2529		2429	

[出典] 筆者作成 (注) \*\*: p<.01, \* : p<.05, † : p<.10

## ② 小学校の非常勤講師割合と正規教諭の教科指導時間との関係

次に、小学校の非常勤講師割合と、正規教諭の成績処理、授業準備、そして授業外の学習指導といった業務より構成される教科指導の時間との関係について考察する。まず、本分析の独立変数と従属変数との散布図は図6—10のようになった。ここでも上記の両変数について Pearson の相関係数を算定すると 0.042 であり、これは有意確率 5% 水準で統計的に有意であった。したがって、単純に 2 変数の相関をとった場合、非常勤講師割合の高い小学校では、正規教諭の教科指導時間が長い傾向があるということが析出された。

以上が 2 変数の相関に関する分析結果である。続いて、マルチレベル分析を用いた結果を記す。本分析で使用する変数の記述統計量は表 6—13、分析結果は表 6—14 に記すとおりであった。モデル 1 は独立変数および統制変数を投入していない null model であり、以下モデル 2 ではモデル 1 に「教職歴（小学校）」および「教務主任ダミー」を、そしてモデル 3 はモデル 2 に「学級規模」を、モデル 4 はモデル 3 に「校務分掌に関連する業務時間」「事務・報告書作成時間」を、最後にモデル 5 はモデル 4 に本分析の独立変数である「非常勤講師割合（標準化）」を加えたものである。まず、逸脱度を表す $\chi^2$  対数尤度については、モデル 1 からモデル 5 まで一貫して減少しており、モデル 5 が最も適合度のよいものであると考えられる。

次に、モデル 5 の推定結果を解釈する。はじめに本分析の独立変数である「非常勤講師割合（標準化）」の回帰係数は 0.066 であり、これは有意確率 10% で統計的に有意傾向にあった。したがって、非常勤講師割合が平均値より 1 標準偏差分だけ大きい小学校<sup>41</sup>では、正規の教諭が教材研究、採点や提出物の確認、そして授業以外の補習等の学習指導に平均して 0.066 時間（約 4 分）を費やすことができている可能性が示唆される。しかし、仮に非常勤講師を加配し、そして約 4 分程度長く教科指導関連業務に従事できるようになったとしても、それによって教諭が授業準備等を十分に行えるようになったという認識を有するかは定かではない。教材研究、採点、さらには補習には一定のまとまった時間が要すると考えられるので、教諭が教科指導時間を確保できるようになるために非常勤講師を多く配置するのはそれほど大きな誘因があるとは必ずしもいえないであろう。

他方で、校務分掌に関連する業務時間、事務・報告書作成時間はともに正規教諭の教科指導時間を減少させうる要因として析出された。表 6—14 より、校務分掌に係る業務を 1 時間費やすほど平均して教科指導時間が 0.245 時間（約 15 分）だけ短くなる傾向がうかがえる。また、事務・報告書作成時間については教諭が 1 時間費やすにつき、平均して 0.482 時間（約 29 分）だけ短縮されうる。以上を踏まえると、小学校教諭が教材研究、採点や児童生徒の提出物の確認、さらには補習などの学習指導に十分な時間を費やすことができるようにするためには、非常勤講師の加配よりも旧来から指摘されている業務負担を軽減するほうが効率的である可能性が示唆される。

最後に、残りの変数の効果および級内相関係数について記述する。まず統制変数の効果であるが、教職歴が長い教諭ほど教科指導時間が短くなる傾向が確認された（係数： $-0.022$ 、 $p < .01$ ）。これは、予想されたとおり、教職歴がある教諭ほど教材研究や採点をより短時間で行っていることがうかがえる。しかし、他方でやはり係数の絶対値が小さいため、教職歴によって教科指導時間の長さが大きく規定されるとも言い難い点もある。「1.25 歳以下」である教諭に比べて、「6.46～50 歳」の教諭は平均的に教科指導時間が

$|-0.022| \times (6-1) \times 60 \approx 7$ 分だけ短いことが推測される。確かに7分あれば仕事の一休みができるかもしれないが、この時間を補習などに費やすことができるかということになると、難しいと考えられる。

「教務主任ダミー」の従属変数に対する効果については、有意確率5%水準では統計的に有意でなかったものの、10%水準で有意であった。これも先述したような想定のように、教務主任を担当するものは授業を担当する時間が少ないため、これに付随する教科指導業務の時間が短くなる傾向があると考えられる。また、学級規模が大きくなることについては、正規教諭の教科指導時間を増大させうる要因として析出された(係数:0.024、 $p<.01$ )。これについては、学級の児童生徒が1人多くなるごとに教科指導時間、特に採点であると思われるが、こうした業務が0.024時間(約1.4分)だけ長くなりうることが読み取れる。1人の増減はさほど大きな業務時間の変動にはつながらないと考えられるが、10人あるいは20人単位で学級規模の変動があった場合に、上記のような教科指導時間は15~30分程度増減しうる。この点で、学級規模の縮小は教諭の採点などの業務負担を軽減することに寄与しうるといえるであろう。

最後に、級内相関係数について述べる。先の授業時数に比べて学校間の違いはあるといえる。しかし、やはり教諭の教科指導時間の多くは教諭自身の校務分掌で担当する業務等に依存すると考えられる。

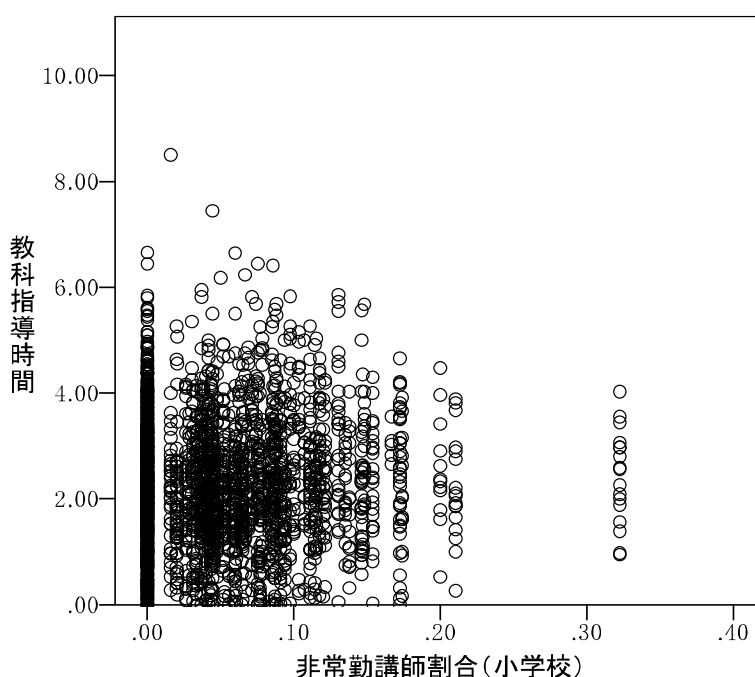


図6—10 小学校の非常勤講師割合(実数)と教科指導時間との相関(N=2608(161))  
〔出典〕筆者作成。

表 6—13 記述統計量（非常勤講師割合と教科指導時間との関係の分析）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
教科指導時間	2713	.000	8.500	2.272	1.196
教職歴（小学校）	2593	0	42	.18	.10
教務主任ダミー	2713	0	1	.0534	.2250
学級規模	2237	1	41	.28	.10
校務分掌に関連する業務時間（勤務日全体）	2713	.000	8.211	.276	.767
事務・報告書作成時間（勤務日全体）	2713	.000	6.375	.229	.520
非常勤講師割合（標準化）	2608(161)	-.928	5.052	.000	1.000

N=2060 (161)

(出典) 筆者作成。

表 6—14 分析結果②（非常勤講師割合と正規教諭の教科指導時間との関係）

固定効果	モデル1			モデル2			モデル3			モデル4			モデル5			
	推定値	標準誤差	係数	推定値	標準誤差	係数	推定値	標準誤差	係数	推定値	標準誤差	係数	推定値	標準誤差	係数	
切片	2.245**	.036	2.736**	.052	1.953**	.090	2.135**	.094	2.145**	.095						
教職歴（小学校）			-.025**	.002	-.022**	.002	-.022**	.002	-.022**	.002						
教務主任ダミー			-.928**	.096	.129	.202	.272	.201	.405 <sup>†</sup>	.216						
担任学級の子童生徒数					.027**	.002	.024**	.003	.024**	.003						
校務分掌に関連する業務時間（勤務日全体）							-.235**	.067	-.245**	.068						
事務・報告書作成時間（勤務日全体）							-.446**	.085	-.482**	.086						
非常勤講師割合（標準化）									.066 <sup>†</sup>	.035						
変量効果	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差	推定値	標準誤差
学校レベルの分散	.119**	.024	.116**	.023	.133**	.026	.140**	.026	.113**	.023						
教員レベルの分散	1.318**	.037	1.183**	.034	1.051**	.034	1.028**	.033	1.026**	.033						
級内相関係数（ICC）	.083	.089	.112	.120	.089	.120	.089	.120	.089	.120						
—2 対数尤度	8592	7942	6347	6308	6034	6034	6034	6034	6034	6034						
N	2713	2593	2145	2145	2060	2060	2060	2060	2060	2060						

(注) \*\* : p<.01, \* : p<.05, <sup>†</sup> : p<.10

(出典) 筆者作成。

### ③ 小学校の非常勤講師割合と正規教諭の児童生徒指導時間との関係

本分析では、小学校の非常勤講師割合と正規教諭が生活指導等の児童生徒指導に従事する時間との関係について分析を行う。先の2つの分析と同様に、まず記述統計を用いた考察を行い、それに続いてマルチレベル分析による検討を行う。

まず、小学校の非常勤講師割合と正規教諭の児童生徒指導時間との関係を示した散布図は、下記の図6—11のとおりである。両変数の Pearson の相関係数を算定すると 0.037 ( $p<.10$ ) であり、有意確率 10%水準で、小学校の非常勤講師割合と正規教諭の児童生徒指導時間との間には正の相関があることが確認された。したがって、勤務校の非常勤講師の割合が大きい教諭ほど、児童生徒指導に費やす時間が確保できる傾向がある可能性が示唆される。

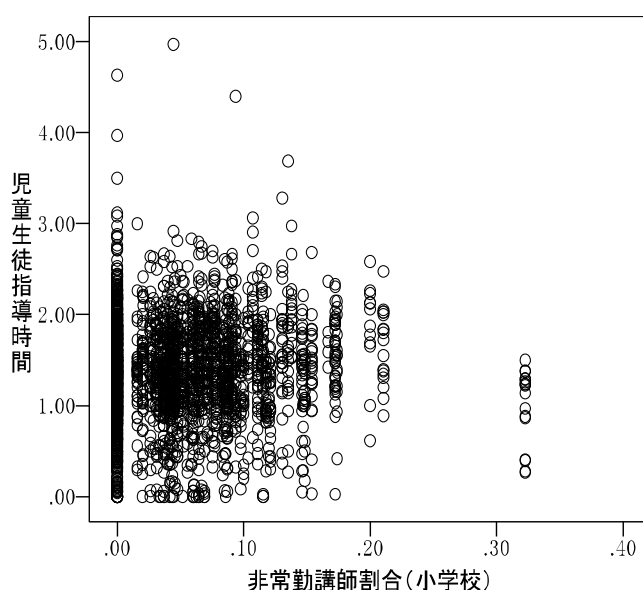


図6—11 小学校の非常勤講師割合(実数)と児童生徒指導時間との相関(N=2608(161))  
〔出典〕筆者作成。

次に、マルチレベル分析を用いて両者の関係の分析を行う。当該分析に用いる変数の記述統計量は表6—15、そしてマルチレベル分析の結果は表6—16のようになった。本分析ではモデル1からモデル5の4つのモデルを設定する。モデル1は null model であり、モデル2はモデル1に「学級規模」を投入したものである。モデル3はモデル2に「校務分掌に関連する業務時間(勤務日全体)」「会議・打合せ時間(勤務日全体)」「事務・報告書作成時間(勤務日全体)」の3つを考慮したものである。モデル4は、モデル3に「学級運営困難クラスの多さ」「不登校の子どもの多さ」「外国籍の子どもの多さ」という教諭の勤務校に関する変数を加えたものである。モデル5はモデル4に独立変数である「非常勤講師割合」を投入したものである。これら設定した5つのモデルの-2対数尤度の数値によれば、独立変数が加わっているモデル5が最もその値が小さく、モデルの適合度がよい。

以下では、モデル5の推定結果を記す。まず「非常勤講師割合」は従属変数である正規教諭の児童生徒指導時間に対する効果は、有意確率5%水準で統計的に有意ではなかった。したがって、各小学校の非常勤講師割合の大小によって、当該学校に勤務する正規の教諭

が費やす児童生徒指導の時間が必ずしも規定されるわけではないことがうかがえる。このことから、非常勤講師の加配により正規教諭が児童生徒指導に従事する時間、すなわち子どもと向き合う時間を拡充できるようになる可能性は小さいということが予想される。

本分析では、従属変数に対して5%水準で統計的に有意な関係が析出されたのは、「学級規模」と「会議・打合せ時間」の2つであった。「学級規模」については、学期規模が大きいクラスの担任を務める教諭ほど児童生徒指導時間が短くなる傾向があることが析出された(係数: -0.002、 $p < .05$ )。このことから、学級の児童生徒数を1人縮小した場合に、教諭の児童生徒指導に従事する時間が平均して0.002時間(約0.12分≒7.2秒)長くなることが推定される。これは仮に学級規模を20人削減した場合には、0.002時間×20=0.04時間、すなわち2.4分だけ教諭の児童生徒指導時間が大きいということになる。このことから、1学級あたりの児童生徒数を縮小したとしても、正規の教諭が児童生徒指導に費やす時間が顕著に増大するとは必ずしもいえないことがうかがえる。「会議・打合せ時間」については、会議・打合せ時間が他の教諭よりも1時間長い者は、平均して児童生徒指導にあてる時間は0.117時間(約7分)長いという傾向が析出された。同様の傾向は、拙稿で分析した中学校教諭でも確認された。これについては次のような可能性が示唆される。すなわち、ここでいう会議・打合せというものには、具体的には児童生徒に関する教員間の話し合いが含まれており、そうした話し合いを踏まえて実際に児童生徒に対する指導が成されているというものである。換言すれば、児童生徒に対する何らかの課題を有している教諭は、それについて教員間で意思疎通がなされており、そして以上のような課題解決のために児童生徒指導に相対的により多くの時間を費やしているというものである。ただし、本分析では「学級運営困難クラスの存在」「不登校の子どもの多さ」「外国籍の子どもの多さ」という変数を加味しているため、ここでいう児童生徒に対する課題というのはこれら3つ以外のもの(例えば、いじめなど)であると考えられる。あるいは、以上の3つの変数については、学校管理職が回答したものであるため、管理職には認識されていない児童生徒指導上の課題があるとも予想される。

最後に、モデル5の級内相関係数について言及する。モデル5の級内相関係数は0.267とこれまで行ってきた2つの分析に比べて、その値が大きい。したがって、小学校の教諭が児童生徒指導に費やす時間の分散は、週あたり従業時数および教材研究、採点、補習といった教科指導に費やす時間のそれに比べて、各学校で多様であるということがうかがえる。各小学校で児童生徒に関する課題は異なっており、それぞれの学校が有する課題に応じて、児童生徒指導がなされていることが示唆される。

表 6—15 記述統計量（非常勤講師割合と児童生徒指導時間との関係の分析）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
児童生徒指導時間	2713	.00	4.97	1.372	.555
学級規模	2237	1	41	28.378	9.691
校務分掌に関連する業務時間（勤務日全体）	2713	.000	8.211	.276	.767
会議・打合せ時間（勤務日全体）	2713	.000	3.676	.527	.400
事務・報告書作成時間（勤務日全体）	2713	.000	6.375	.229	.520
学級運営困難クラスが存在	2679(169)	1	4	1.701	.743
不登校の子どもの多さ	2679(169)	1	4	1.855	.696
外国籍の子どもの多さ	2686(170)	1	4	1.813	.775
非常勤講師割合（標準化）	2608(161)	-.928	5.052	.000	1.000

〔出典〕筆者作成。 N=2127(169)

表 6—16 分析結果③（非常勤講師割合と正規教諭の児童生徒指導時間との関係）

固定効果	モデル1			モデル2			モデル3			モデル4			モデル5		
	係数	標準誤差	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差
切片	1.359**	0.023		1.508**	0.036		1.441**	0.039		1.435**	0.084		1.494**	0.083	
学級規模				-0.002*	0.001		-0.002†	0.001		-0.002†	0.001		-0.002*	0.001	
校務分掌に関連する業務時間（勤務日全体）							0.016	0.027		0.016	0.028		0.015	0.028	
会議・打合せ時間（勤務日全体）							0.117**	0.026		0.121**	0.027		.117**	0.027	
事務・報告書作成時間（勤務日全体）							0.029	0.035		0.028	0.035		.027	0.036	
学級運営困難クラスが存在										0.034	0.033		.018	0.031	
不登校の子どもの多さ										-0.002	0.035		-.003	0.033	
外国籍の子どもの多さ										-0.026	0.032		-.033	0.030	
非常勤講師割合（標準化）													.033	0.022	
変量効果	推定値	標準誤差	標準誤差	推定値	標準誤差	標準誤差	推定値	標準誤差	標準誤差	推定値	標準誤差	標準誤差	推定値	標準誤差	標準誤差
学校レベルの分散	0.067**	0.010		0.074**	0.010		0.074**	0.010		0.073**	0.010		0.062**	0.009	
教員レベルの分散	0.248**	0.007		0.173**	0.005		0.171**	0.005		0.171**	0.005		0.170**	0.005	
級内相関係数（ICC）	0.211			0.299			0.303			0.298			0.267		
-2 対数尤度	4185			2724			2702			2672			2540		
N	2713			2237			2237			2209			2127		

〔出典〕筆者作成。

（注）\*\*：p<.01、\*：p<.05、†：p<.10

#### ④ 小学校の非常勤講師割合と管理職の学校運営に関連する業務時間との関係

最後に、各小学校の非常勤講師割合と当該学校の管理職が学校運営に関連する業務に費やす時間との関係について分析する。まず、小学校の非常勤講師割合と管理職の学校運営に関する業務時間との散布図を作成すると、図6—12のようになった。図6—12より、両変数間には少なくとも強い相関があるとはいえないであろう。実際に両変数についてPearsonの相関係数を算定すると0.006であったが、これは有意確率5%水準で有意なものではなかった。したがって、単純に各小学校の非常勤講師割合と管理職の学校運営に関する業務に従事した時間との相関を求めた場合、両者の間には相関関係は確認されないと考えられる。

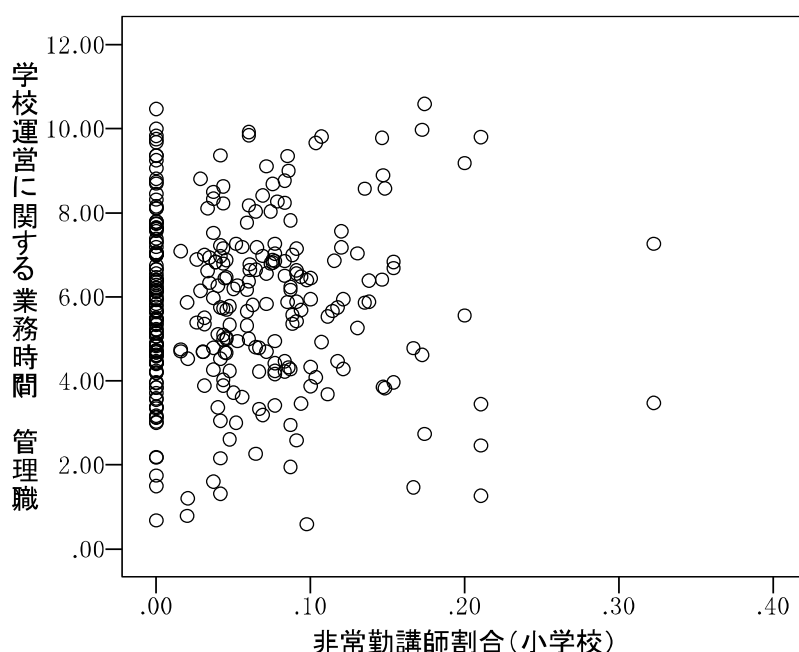


図6—12 非常勤講師割合(実数)と管理職の学校運営関連業務時間との相関(N=305(161))  
〔出典〕筆者作成。

次に、統制変数を考慮した上で上記の変数間の関係を検討する。分析結果は表6—18のようになった。表6—18においても、「非常勤講師割合」は「管理職の学校運営に関する業務時間」に対する効果は、有意確率5%水準で有意でなかった。したがって、各小学校の非常勤講師の割合が高くなるにつれて、当該学校の管理職の学校運営に関する業務時間が長時間化するといったことは必ずしも成立しないと考えられる。これと同様の結果は拙稿で検証した中学校の管理職についても得られている。そのため、先に述べたような非正規雇用労働者の増大によって管理者の管理業務の負担が増えるといったことは、小中学校においてはあてはまらないということがうかがえる。

最後に、統制変数について解釈を行う。設定した3つの統制変数のうち、「外部対応時間」「校外での勤務時間」の2つの変数は、いずれも有意確率1%水準で従属変数に対して負の効果をもたらしていることが確認された。表6—18の $\beta$ とは標準偏回帰係数であるため、例えば「外部対応時間」については、当該業務時間が1標準偏差分増大したときに、従属変数である「学校運営関連業務時間」が $0.167 \times$ 標準偏差だけ減少するということを表す



ものである。同様に、「校外での業務時間」が1標準偏差分増大したときに、「学校運営関連業務時間」が0.305×標準偏差分減少するというものである。したがって、 $\beta$ の比較から、同時間の業務であっても校外での業務時間に費やす管理職の方が、平均して学校運営に関する業務に従事する時間は短いという傾向が確認できる。

表6—17 記述統計量(非常勤講師割合と管理職の学校運営関連業務時間との関係の分析)

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
学校運営に関する業務時間	325	.000	10.589	5.803	2.015
学校規模	323 (170)	12.000	1257.000	468.864	270.937
外部対応時間	325	.000	5.806	1.063	.738
校外での業務時間	325	.000	3.139	.987	.624
非常勤講師割合(実数)	307(161)	.000	.323	.050	.056

[出典] 筆者作成。

N=305(161)

表6—18 分析結果④(非常勤講師割合と管理職の学校運営業務時間との関係)

	$\beta$	t 値
児童生徒数	.062	(1.132)
外部対応時間	-.167**	(-3.051)
校外での業務時間	-.305**	(-5.595)
非常勤講師割合(小学校)	.020	(.358)
R <sup>2</sup>		.116
Adj. R <sup>2</sup>		.105
N		305(161)

[出典] 筆者作成。

(注) \*\* : p<.01

#### (5) 本節のまとめと今後の課題

本分析では、小学校に勤務する教員のうち非常勤講師が占める割合の大きさが、正規教員における次の4つの業務時間に対していかなる影響を及ぼしうることについて検討を行った。ここで検討した4つの業務とは、まず教諭については週あたりの授業時数、教材研究や採点といった授業に付随する教科指導時間、そして児童生徒指導に従事する時間の3業務である。これに加えて、校長・教頭・副校長といった管理職の学校運営に関する業務時間についても検討を行った。検証の結果、拙稿で行った中学校の正規教員に関する分析と同様に、概して相対的に非常勤講師が多く配置されている小学校であるからといって、他の学校に比べて、上記の4つの業務時間に大きく増減するわけではないという含意が得られた。したがって、非常勤講師が加配されることによって、教諭が子どもと向き合う時間を大幅に確保できるようになったり、あるいは逆に非常勤講師の配置によって管理職の管理業務量が増大するといった想定は、必ずしも妥当なものであるとはいえないであろう。そして、非常勤講師の加配によって教員の勤務負担を軽減したり、子どもと向き合う時間を拡充するということを志向するよりは、分析結果でも示された通り、従来の先行研究や先行調査の報告によって指摘されてきた業務自体の負担(例えば、校務分掌に係る業務、事務などによる負担)を軽減することが肝要であることがうかがえる。

この点を踏まえると、第1の研究課題として、これまでも教員の長時間労働や超過勤務の決定因とされてきた校務分掌や事務といった業務に対する負担をいかに軽減することが

できるのかについて明瞭にすることがあろう。特に、これらの業務がどのような経緯を経て、教員の間で行われるようになったのかという観点が重要になろう。すなわち、現在教員が行っている業務の起源を探ることである。例えば、今回の分析対象ではないが、中学校の部活動は、1969（昭和 44）年の学習指導要領改訂によって必修化された<sup>42</sup>。そして、当該学習指導要領改訂時に、指導書や解説に教員の負担を懸念する記述が多かった（小林 2012）という指摘がある。このような指摘を踏まえると、今日中学校教員の超過勤務の背景とされている部活動指導に対する負担は、近年になってみられるようになったわけではないことがうかがえる。したがって、教員の業務負担については過去と現在で共通点を有する可能性がある。そのため、近年の教員の勤務実態のみならず、過去の教員の労働あるいは業務についてもあわせて考慮することによって、今日の教員の業務負担軽減の糸口が析出できるかもしれない。

研究課題の 2 点目としては、前節で述べた点と重複するが、非常勤講師を一括りで捉えるのではなく、多様な形態があることを念頭においた検討が求められることがあげられる。非常勤講師には少人数指導やティームティーチングのための加配のためのものから、先述した特別非常勤講師のように外部人材を授業や部活動等に活用するものまで含まれる。本分析では以上の両者を区別することができないため、それぞれの非常勤講師が具体的にどのような教育の場面で活用されているのかを把握することができなかった。今後の分析では、教科指導のために積極的に活用されている非常勤講師と、総合的な学習の時間や部活動の指導のように特別なノウハウを有する地域人材を非常勤講師として活用する場合とを明確に区別したうえで、それぞれの非常勤講師の加配が正規教員の業務にどのような影響を及ぼしうるのかについてさらに検証を行う必要がある。

## 5 考察

本稿が目的としたのは、公立小中学校における非常勤講師の配置が教員業務に与える影響を、主として平成 18 年度に実施された文部科学省委託調査「教員勤務実態調査」のデータ再分析を通じて、実証的に明らかにすることであった。

第 2 節では非常勤講師に関する制度や都市部における非常勤講師雇用の実態についてまとめた。第 3 節では非常勤講師配置の実態について、「教員勤務実態調査」のデータ分析を通じて、どのような学校で非常勤講師がより多く配置されるかを統計的に明らかにした。第 4 節では、再び「教員勤務実態調査」のデータを分析し、非常勤講師の配置状況が学校における教職員の労働時間にどのような影響を与えるかを統計的に明らかにした。

本稿の知見をあらためてまとめると以下の通りとなる。

### 非常勤講師配置の決定要因

#### 小学校：

規模の大きな小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。

生徒指導上の課題が集中する小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。

\* 学校・家庭・地域の関係が、小学校の非常勤講師の配置に影響を与えるとはいえ

ない。

中学校：

非常勤講師の配置数と中学校規模には、関連があるとはいえない。

生徒指導上の課題（特に外国籍生徒対応）が、非常勤講師の配置数を増やす傾向がある。

\*学校・家庭・地域の関係が、小学校の非常勤講師の配置に影響を与えないとはいえない。

非常勤講師の配置状況と学校・教員の業務の関連

非常勤講師の配置状況が学校・教員の業務に影響を与えないとはいえない。

\*非常勤講師の配置によって教諭の子どもと向き合う時間が増加するとはいえない。

\*非常勤講師の配置によって学校管理職の管理業務が増大するとはいえない。

ただし、本文中でも留意点としてあげたとおり、本稿ではデータの制約上、非常勤講師の種別を区分することはできなかった。つまり、非常勤講師の配置が、法令上定められた児童生徒数等に応じた正規教諭の配置に「上乘せ」されている場合と、そうではない、いわゆる「定数崩し」による場合とを区別していない。そのため、都道府県教育委員会の教職員配置基準に追加して市町村教育委員会が独自に雇用する非常勤講師が配置されているのがどのような学校であるか、あるいはそうした学校における業務がどのようなものであるかという問題関心には実証的に回答を与えることはできない。本文中の分析において、非常勤講師の配置状況が学校の業務に影響を与えないことが指摘されたが、この背景には、「上乘せ」非常勤講師と、「定数崩し」非常勤講師を区別できず、そのため、前者であれば本来、学校の業務を軽減する要因であるにもかかわらず、後者の「負の効果」と相殺されてしまったという可能性は否定できない。

ただ、第3節で明らかにしたとおり、小学校、中学校を通じて生徒指導上の課題が非常勤講師の配置数を増加させる傾向があることをふまえると、今後も児童生徒数に応じた基盤的な教職員配置だけでなく、個別の学校の事情に応じた追加的教職員配置も必要であると指摘することができる。

今後の分析課題としては、非常勤講師については、「上乘せ」された非常勤講師が配置された学校における業務への影響を分析することがあげられる。さらに、公費によって雇用・委嘱されている、Co-teaching スタッフや外部人材の学校業務への影響分析が必要となる。

政策への含意としては、教員が子どもと向き合う時間を確保するという観点から、非常勤講師の配置状況を精査する必要があることを指摘しておきたい。財政制約等、何らかの要因によって「定数崩し」が行われた結果、本来配置されるべきフルタイムの教員配置が十分でない学校では、たとえ一定数の非常勤講師が配置されたとしても、学校全体の十全な業務遂行が期待しえない可能性がある。非常勤講師を追加的に雇用することについては、「定数崩し」による配置よりは業務改善につながる可能性は予測されるものの、さらなる検証の必要がある。もう一点の政策への含意としては、かりに非常勤講師の追加的配置が一定程度、学校業務へのメリットをもたらす可能性があるとはいえず、よりダイレクトな業

務の負担軽減策の導入も図る必要がある。すなわち、従来教員の長時間労働の原因とされてきた、校務分掌のドラスティックな見直しやデスクワークの負担軽減策の採用である。

註：

- 1 同条第1項は再任用教員についての規定である。
- 2 「次に掲げる事項の教授又は実習を担当する非常勤の講師については、前条の規定にかかわらず、各相当学校の教員の相当免許状を有しない者を充てることができる。」(同条第1項)。
- 3 改正前は以下の対象教科の領域の一部で担当可能だったが(小学校(音楽、図画工作、家庭、体育)、中学校(全教科)、高等学校(全教科))、改正後は、小学校、中学校、高等学校、特殊教育の各校種の全教科で担当可能となった。なお、総合的な学習の時間、道徳、クラブ活動(小学校)についても同様に担当が可能である。手続簡素化については、従前は都道府県教育委員会の許可を必要としていたものが、任命権者から都道府県教育委員会への届出となった。
- 4 市町村費負担の、つまるところ、標準定数とは別に独自に雇用される非常勤講師については、近年、その存在が一般化しつつある。そのことで、さらに新たな現象が観察されるようになってきている。たとえば、那須塩原市(栃木県)では、「市採用教師等の応募者登録制度」がある。これは、市採用教師の欠員補充のための、代替が必要な期間についてのみ雇用される者の登録制度である。なお、本市の市採用教師等とは、小・中学校市採用教師、生活支援員、図書支援員、生徒相談員、英語支援員であり、このうち小中学校の教員免許状を必要とするのは、小・中学校市採用教師である(那須塩原市ホームページ「市採用教師等の応募者登録制度について」(<http://www.city.nasushiobara.lg.jp/28/87/004103.html>、最終アクセス日：2013年1月21日)。  
また、この登録制度については、市教育委員会の「点検・評価」の対象ともなっており、好意的な評価を受けている(那須塩原市教育委員会『平成24年度 教育委員会点検・評価報告書』[http://www.city.nasushiobara.lg.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/000/592/h24tenken.pdf](http://www.city.nasushiobara.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/000/592/h24tenken.pdf)、最終アクセス日：2013年1月21日)。
- 5 学校基本調査の手引きでは、教員数について、「非常勤の講師は兼務者として扱います」とあり、「市町村立学校においては、給与が県費で負担されているもののほか、市町村費負担の者も含めて記入し、市町村費負担の者について、『(再掲)市町村費負担の者』に再掲で記入します」とある。
- 6 注4のとおり、「学校基本調査」の回答にあたっては、県費と市町村費の兼務者は区別されている。しかし、公表された資料では、「職名別教員数(兼務者)」の項目には、『計』のうち市町村費負担の者」という欄があるにとどまる。つまり、市町村費で雇用された非常勤講師以外の常勤講師等も含まれた数値であり、厳密な非常勤講師数は把握できない。
- 7 「公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移(平成17年度～21年度)」「公立小・中学校の正規教員と非正規教員等の推移(割合)(平成17年度～21年度)」「公立小・中学校の教員定数の標準に占める正規教員の割合(平成21年度)」([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/005/\\_icsFiles/afieldfile/2010/07/29/1296296\\_6.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/_icsFiles/afieldfile/2010/07/29/1296296_6.pdf)、最終アクセス日2013年1月20日)。
- 8 この調査は2008年9月1日現在で回答を求めた。質問文は「市(区)立小中学校の少人数学級や少人数学習(チームティーチングを含む)のために貴自治体独自で非常勤講師等を採用していますか。」である。なお、回答する自治体が全額人件費を負担する場合は該当するため、有償ボランティアも含む。また都道府県が負担する加配教員や、体が不自由な児童向けの補助員などは除かれることから、主たる業務が教科指導である場合を想定していると思われる。
- 9 県内2位は小学校で所沢市の45人、中学校で行田市の18人である。
- 10 府内2位は小学校で南丹市の10人、中学校で南丹市の10人である。なお、京都府内で

- 独自に非常勤講師を雇用する市町村は、この南丹市のみであった。
- 11 府内 2 位は小学校で高槻市の 40 人、中学校で豊中市の 45 人である。
  - 12 県内 2 位は小学校で福山市の 35 人、中学校で福山市の 15 人である。
  - 13 県内 2 位は小学校で北九州市の 44 人、中学校で久留米市の 38 人である。
  - 14 なお、府県内 2 位の都市が、小中学校で異なるなど、非常勤講師の雇用の要因は児童生徒数に比例するものではなく、各都市、あるいは各学校の教職員配置や児童生徒数の状況に応じたものであり、非常に状況依存的なものだと推測できる。
  - 15 「定数崩し」とは「義務標準法による教員定数を活用して非常勤講師を任用可能にすること」(南部 2005:12) である。
  - 16 文部科学省ホームページ「総額裁量制の概要」(入手先 URL: [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gimukyoku/outline/001/005.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoku/outline/001/005.htm)、2013 年 1 月 30 日最終アクセス) を参照。
  - 17 文部科学省ホームページ「今後の学級編制及び教職員配置について(報告)」(入手先 URL: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/012/toushin/000501a.htm#CA](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/012/toushin/000501a.htm#CA)、2013 年 1 月 30 日最終アクセス) を参照。
  - 18 例えば、愛媛県教育委員会ホームページ「非常勤講師希望者について」(<http://chuyo-kj.esnet.ed.jp/modules/tiny4/index.php?id=10>、2013 年 1 月 30 日最終アクセス) 等で確認される。
  - 19 福岡県古賀市「小 1 プробレム対策学級補助員の配置」(入手先 URL: <http://www.city.koga.fukuoka.jp/cityhall/work/gakkokyoiku/037.php>、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日) など。
  - 20 東京都教育委員会「小 1 問題・中 1 ギャップの予防・解決のための教員加配について」(<http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/press/pr091217.htm>、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日) など。
  - 21 筆者は当初「当該学校が位置する自治体の規模」「当該学校の位置する地域の特性」の 2 つも統制変数として分析モデルに組み込むことを予定した。なぜならば、これら 2 つの変数は学校規模・学級規模とかかわりを有する可能性があるからである。この「当該学校が位置する自治体の規模」については本調査の「学校調査票」問 2 を用いた変数である。本調査では回答者である校長(教頭・副校長)に対して、次の 6 つから回答を選ぶよう求めている。すなわち「1. 政令市」「2. 中核市」「3. 特例市」「4. その他の市」「5. 特別区」「6. 町村」の 6 つである。  
しかし、本稿執筆の途中で、この質問事項に対して誤って回答している可能性があるものが一部見受けられた。自治体変数については、一部修正を要すると判断したため本分析では自治体規模に関する変数については使用しないこととした。ただし、これまでの「教員勤務実態調査」を用いた研究では自治体変数を用いたものはほとんどないといえ、そのため、以上の点については、本調査の再分析によって得られた従来の研究によって明らかにされた知見の信頼性を損なうものではない。  
また「当該学校の位置する地域の特性」については本調査の「学校調査票」問 7 を用いるつもりであった。当該質問項目では「1. 農林漁業地域」「2. 工業地域」「3. 都市郊外の住宅地域」「4. 都市中心部の住宅地域」「5. 都市中心部の商業地域」の 5 つから回答が求められている。しかし、これはあくまでも回答者の主観的な判断に委ねられているため、やはり客観的に当該学校の周辺の地域特性が回答に反映されているかは難しい。以上のような理由から、これら 2 つの変数については今回の分析では考慮しないこととした。
  - 22 横浜市教育委員会「横浜教育改革会議第 9 回教育行財政部会 会議資料 7 学級編制の弾力化を実施する都道府県の状況について」(入手先 URL: <http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/shingikai/kyoikukaikaku/bukai/gaiyou9-3.html>、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日) を参照。
  - 23 『朝日新聞』(2008 年 7 月 20 日付朝刊) を参照。また同記事には、複数年講師経験がある者は 1 次試験の一部の科目が試験免除になることにも触れている。
  - 24 この数値は、同一都道府県に属する学校では、この数値は同一となる。
  - 25 マルチレベルモデルにはいくつかの種類があるが、本分析ではランダム切片モデルという

グループごとに切片の値が異なるモデル (Snijders & Bosker 1999) を使用する。すなわち、都道府県ごとにとりうる切片の変動を許容するモデルを用いる。

26 確率比例抽出とは、標本が抽出される確率をその標本が属する地点の規模に比例させた多段抽出のことである (盛山 2004)。

27 同じ学校に通う生徒同士を比較すると、異なる学校に通う生徒同士を比較するとき比べて類似点が多いことがある (Kreft & Leeuw 1998=2006)。このような「グループごとのまとまり」(筒井・不破 2008:139)を級内相関 (Intra-class correlation, ICC) という。また、級内相関の大きさを表す指標である級内相関係数は以下の式(\*)で定義される (Snijders & Bosker 1999)。すなわち全体の誤差分散 ( $\tau^2 + \sigma^2$ ) のうちグループ間分散 ( $\tau^2$ ) が占める割合を表す (筒井・不破 2008)。

$$ICC = \tau^2 / (\tau^2 + \sigma^2) \quad (*)$$

なお、級内相関係数が高いほど、グループごとのまとまりは強い (筒井・不破 2008)。

28 文部科学省「平成 19 年度 文部科学白書 第 2 部 第 2 章 初等中等教育の一層の充実のために トピックス 教員の子どもと向き合う時間の拡充」(入手先 URL: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab200701/002/002/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200701/002/002/001.htm)、2013 年 1 月 22 日最終アクセス)を参照。

29 実際に時間外勤務の解消には人員増が有効であるという教員の意見が多いという調査報告もある。札幌市教育委員会は、2006 年 4 月から 2007 年 1 月にかけて、全札幌市立学校・幼稚園の教職員 (期限付及び再任用短時間勤務職員を除く教頭、教諭、養護教諭) を対象に、「教育職員の勤務実態調査」を行った。本調査では本調査では時間外勤務等の縮減方法について有効であると思われるものを回答者にたずねている (複数回答可)。その結果、回答総数 7,421 のうち、2,026 が「人員増」に回答していた。当該調査の詳細については、札幌市教育委員会学校教育部教職員課『教育職員の勤務実態調査結果 (概要版)』(入手先 URL: [http://www.city.sapporo.jp/kyoiku/kyoshokuin/documents/kinmujittai\\_chosa.pdf](http://www.city.sapporo.jp/kyoiku/kyoshokuin/documents/kinmujittai_chosa.pdf)、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日)を参照されたい。

30 本調査は、県内の公立小・中学校、高等学校、特別支援学校の中から抽出された学校に勤務する教諭を対象にした調査である。小学校については抽出された学校数が 22 校、抽出教員数が 395 名であった。そのうち、393 名の回答があった。中学校については 12 校が抽出された (調査対象教員数は 273 名)。回答数は 267 であった。高等学校については、8 校 (274 名) が対象となり、271 名から回答があった。最後に、特別支援学校は 2 校が抽出され、対象教諭数は 64 名であり回答は全員からあった。

調査の詳細については、栃木県教育委員会『「教員の多忙感に関するアンケート」報告書』(入手先 URL: [http://www.pref.tochigi.lg.jp/m01/education/kyouikuzenpan/kyouikuin\\_kai/documents/houkokusyo\\_all.pdf](http://www.pref.tochigi.lg.jp/m01/education/kyouikuzenpan/kyouikuin_kai/documents/houkokusyo_all.pdf)、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日)を参照。

31 本調査は 2012 (平成 24) 年 1 月～2 月にかけて、地域等を考慮して抽出された徳島県内の公立小学校 56 校、中学校 22 校、高等学校 9 校、特別支援学校 4 校の主幹教諭、指導教諭、そして教諭を対象に行われた。調査対象教諭数は小学校では計 239 名、中学校では 129 名、高等学校では 108 名、特別支援学校では 40 名であった。本調査の詳細は徳島県教育委員会『教員の多忙感に関するアンケート調査』(入手先 URL: [http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012122800015/files/03\\_kyousyokuin.pdf](http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012122800015/files/03_kyousyokuin.pdf)、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日)を参照されたい。

32 詳細な回答状況は国立大学法人東京大学 (2007: 218、221) を参照。

33 これは分析結果の解釈をやすくするために行う。非標準化の状態の非常勤講師割合では、割合の単位 (例えば、小数で表すのか、百分率で表すのか) を何にするかによって回帰係数の大きさが変動してしまう。こうした単位の問題を克服し解釈を平易にするために、マルチレベル分析では非常勤講師割合を標準化したものを独立変数とし、また後の小学校の管理職に対する重回帰分析では標準偏回帰係数を推定結果として記す。

34 「それ以外の学級担任」には、例えば特別支援学級などの担任が考えられる。

35 文部科学省『小学校学習指導要領 (平成 10 年 12 月告示、15 年 12 月一部改正)』(入手先 URL: [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/cs/1320008.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/cs/1320008.htm)、最終アクセス日: 2013 年 1 月 31 日)を参照。

- 36 栃木県教育委員会『子どもと向き合う時間の確保を目指して ～「教員の多忙感に関するアンケート」分析より～』（入手先 URL : <http://www.pref.tochigi.lg.jp/m01/education/kyouikuzenpan/kyouikuiinkai/documents/1255918135814.pdf>、最終アクセス日 : 2013 年 1 月 31 日)、石川県教育委員会『子どもと向き合う時間の充実を図るために～学校マネジメント支援会議～』（入手先 URL : <http://www.pref.ishikawa.lg.jp/kyoiku/kyousyoku/documents/koumukaizen-etsuran.pdf>、最終アクセス日 : 2013 年 1 月 31 日)を参照。
- 37 山形県教育センター『研修テキスト—保護者との信頼関係に基づく安心・安全な学校づくりのために—』（入手先 URL : [http://www.yamagata-c.ed.jp/%E7%A0%94%E4%BF%AE%E3%83%BB%E7%A0%94%E7%A9%B6%E7%AD%89%E6%A1%88%E5%86%85/cab?action=cabinet\\_action\\_main\\_download&block\\_id=327&room\\_id=18&cabinet\\_id=34&file\\_id=1022&upload\\_id=1405](http://www.yamagata-c.ed.jp/%E7%A0%94%E4%BF%AE%E3%83%BB%E7%A0%94%E7%A9%B6%E7%AD%89%E6%A1%88%E5%86%85/cab?action=cabinet_action_main_download&block_id=327&room_id=18&cabinet_id=34&file_id=1022&upload_id=1405)、最終アクセス日 : 2013 年 1 月 31 日)を参照。
- 38 「教員勤務実態調査」の「学校調査票」への回答者は調査対象校の校長、教頭、副校長となっている。
- 39 事前に独立変数および統制変数間の多重共線性の診断を行ったところ、VIF が 2.0 以上になった変数はなく、多重共線性は確認されなかった。以下の 3 つの分析についても同様である。
- 40 女性教諭の方が、授業時数が多い背景については明確な解釈をすることができなかった。
- 41 小学校における非常勤講師割合に対して標準正規分布を仮定した場合、当該割合の値が平均から標準偏差±1 の範囲に含まれる割合は、おおよそ  $0.341 \times 2 = 0.682$  である。ゆえに、平均から 1 標準偏差分だけ非常勤講師割合が大きい小学校とは、非常勤講師割合の大きい小学校を上位から並べた時に  $(1 - 0.682) / 2 = 0.159 \approx 16\%$  に位置する学校になる。
- 42 国立教育政策研究所「学習指導要領データベース 昭和 44 年度 中学校学習指導要領(昭和 47 年 4 月施行)」(入手先 URL : <http://www.nier.go.jp/guideline/s44j/index.htm>、2013 年 1 月 29 日最終アクセス)を参照。

引用・参考文献：

- 阿内春生 (2009) 「2001 年義務教育標準法改正の経緯とその意義に関する一考察」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』17 号-1、285-295 頁。
- 青木栄一 (2012) 「第 5 章 首長による教育政策への影響力行使の態様変化—教育行政学のセレクション・バイアス問題」日本教育行政学会研究推進委員会 [編] 『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』福村出版、105-120 頁。
- 入江彰 (2005) 「第 1 章 教職員定数改善・学級編制に関する政策動向 第 2 節 地方分権一括法、定数法改正」堀内孜 [編著] 『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、16-23 頁。
- 大谷奨 (2001) 「第 10 章 教職員の勤務時間」堀内孜 [編著] 『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』多賀出版、197-215 頁。
- 大谷奨 (2005) 「第 2 章 学級編制・教職員配置に関する全国概要」堀内孜 [編著] 『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、35-57 頁。
- 小川正人・山下絢 (2007) 「義務教育費国庫負担金総額裁量制の運用実態」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第 47 巻、471-489 頁。
- 荻原克男・村上祐介 (2012) 「序章 地方教育行財政の改革と変容」日本教育行政学会研究推進委員会 [編] 『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』福村出版、11-28 頁。
- 上川一秋 (2006) 「2-5 社会的不平等と学校 異なる分析レベルの因果を同時に考える—階層線形モデル (HLM) —」与謝野有紀・栗田宣義・高田寛・間淵領吾・安田雪 [編] 『社会の見方、測り方—計量社会学への招待—』勁草書房、121-130 頁。

- 川上泰彦（2012）『『改革』は制度運用に何をもたらしたか』日本教育行政学会研究推進委員会〔編〕『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか』福村出版、121-141頁。
- 神林寿幸（2012）「第5章 公立中学校における非常勤講師割合と正規教員の業務負担との関係」『教員の業務負担軽減等に資するための学校のタイム・マネジメントの開発研究』（平成23年度 財団法人文教協会調査・研究助成金報告書）、46-61頁。
- 国立大学法人東京大学（2007）『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書』（平成18年度文部科学省委託調査研究報告書）。
- 小入羽秀敬（2011）「教員の業務負担と学校組織開発に関する分析一部活動に着目して」『国立教育政策研究所紀要』第140集、181-193頁。
- 小林正幸（2001）「第11章 管理職の勤務の実態」堀内孜〔編著〕『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』多賀出版、217-228頁。
- 小林誠（2012）「学習指導要領からみる部活動に関する一考察—一部活動における教師の役割の歴史的変遷—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』19号-2、191-201頁。
- 小林良彰（2008）「第1章 地方分権時代の市民社会」小林良彰・中谷美穂・金宗郁『地方分権時代の市民社会』、慶應義塾大学出版会 1-20頁。
- 佐藤晴雄（1999）「地域における教育リソースの活用と学校支援体制—新しい学校・地域連携の課題を探る—」『日本教育経営学会紀要』41号、31-43頁。
- 佐藤博樹（2011）「第6章 労働時間管理」佐藤博樹・藤村博之・八代充史〔編著〕『新しい人事労務管理』有斐閣、143-164頁。
- 盛山和夫（2004）『社会調査法入門』有斐閣。
- 高木亮（2001）「教師の職務ストレスから見た学校改善に関する研究」『日本教育経営学会紀要』第43号、66-78頁。
- 筒井淳也・不破麻紀子（2008）「計量社会学ワンステップアップ講座（1）マルチレベル・モデルの考え方と実践」『理論と方法』第23巻 第2号、139-149頁。
- 中田康彦（2002）「第6章 自治体における学級編制・教職員配置政策—教育委員会調査から—」桑原敏明〔編〕『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、85-109頁。
- 南部初世（2005）「第1章 教職員定数改善・学級編制に関する政策動向 第1節 中央教育審議会答申、教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議報告」堀内孜〔編著〕『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、9-15頁。
- 西出優子（2004）「第5章 ソーシャル・キャピタルと市民活動」山内直人〔編〕『NPO 白書』大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター、23-29頁。
- 日本経済新聞社産業地域研究所（2009）『2008年度（第6回）全国市区の行政比較調査データ集（行政革新度・行政サービス度）』日本経済新聞出版社。
- 浜田博文（2008）『小・中学校における学校教職員の多様化の進展と協働の実態に関する基礎的研究』（平成19年度(財)文教協会調査・研究助成金報告書）。
- 浜田博文（2009）『小・中学校の課題多様化に対応した学校組織の協働のあり方に関する調査研究』（平成20年度(財)文教協会調査・研究助成金報告書）。
- 布施哲也（2008）『官製ワーキングプア—自治体の非正規雇用と民間委託—』七つ森書館。
- 堀内孜・大林正史・田中真秀・浅田昇平・国祐道広（2009）「教員の職務実態からする『少人数学級』の意義と効果—参与観察調査、質問紙調査による『少人数教育』の検討（1）』『京都教育大学紀要』No. 115、63-80頁。
- 三浦智子（2005）「学校と地域との関係についての考察—学校参加システムと保護者等及び



- 校長の行動に着目して一」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第45巻、345-353頁。
- 水本徳明（2004）「第18章 教職員配置と自律的な学校経営」河野和清〔編著〕『地方分権化における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版、375-387頁。
- 宮崎康夫（2007）「階層線形モデル（HLM）の教育研究への応用と分析結果の教育政策への利点の観点」『日本テスト学会誌』第3巻 第1号、123-146頁。
- 村上祐介（2010）「第3章 『残業しない教員』の特徴を探る」国立教育政策研究所『教員の業務と校務運営の実態に関する研究報告書』、37-51頁。
- 八尾坂修（2005）「第4章 事例府県における府県と市町村の関係 第1節 山形県」堀内孜〔編著〕『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、85-92頁。
- 渡部あさみ（2009）「長時間労働と人事労務管理」『Informatics（明治大学情報基盤本部）』第2巻第2号、81-92頁。
- G. キング・R. O. コヘイン・S. ヴァーバ（真淵勝〔監訳〕）（2004）『社会科学のリサーチ・デザイン—定性的研究における科学的推論—』勁草書房。
- Kreft, Ita & Leeuw, Jan de. (1998) *Introducing Multilevel Modeling*, London: Sage Publications
- <＝小野寺孝義〔編訳〕（2006）『基礎から学ぶマルチレベルモデル—入り組んだ文脈から新たな理論を創出するための統計手法—』ナカニシヤ出版>。
- Snijders, Tom A. B. & Bosker, Roel J. (1999) *Multilevel Analysis: An introduction to basic and advanced multilevel modeling*, Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications.

付記：

本稿の執筆分担は、第1節（青木・神林）、第2節（青木）、第3・4節（神林）、第5節（青木・神林）である。

青木 栄一（東北大学）  
神林 寿幸（東北大学大学院生）

## 【第Ⅲ部】 社会変動下の外部セクター



## 第7章 2016年までの公立小学校教員需要将来推計 — 2変数回帰法によるPT比の推計をもとに—

### 1 本研究の目的

過去、教員需要の推計では、将来PT比（教員一人当たり児童生徒数）が将来も一定であると仮定した研究や外挿法による推計を用いた研究がおこなわれてきた。本論文では、将来PT比を児童生徒数の変化を含む2変数回帰モデルで推計する新しい方法を提示し、2016年までの公立小学校教員需要の推計を行う。

### 2 PT比の設定方法

#### （1）PT比の低下とその要因

まず、過去、PT比がどのように変化してきたかを検討しておこう。図1は1980年から2012年までの公立の小学校と中学校のPT比（児童生徒数／本務教員数）の推移を示している。表1は、その数値である。小学校の場合、1980年の25.3から2012年の16.1まで一貫して減少してきた。1980年代は減少幅が大きく最近では微減の傾向にあるが、この32年間の1年あたりの平均減少幅は0.288である。中学校は1980年前半にPT比は増加し1986年にピーク（21.04）を迎えた後、急減したが、最近では減少幅は小さくなっている。1986年から2012年までの26年間の年平均減少幅は小学校と同じく0.288である。

このように、小学校も中学校とも、少なくとも1990年代以降今日まで、毎年0.3弱のペースでPT比は減少している。とすれば、近い将来における教員需要推計において、将来PT比を現在よりも小さく設定しておくことが合理的なのではないかと思われる。

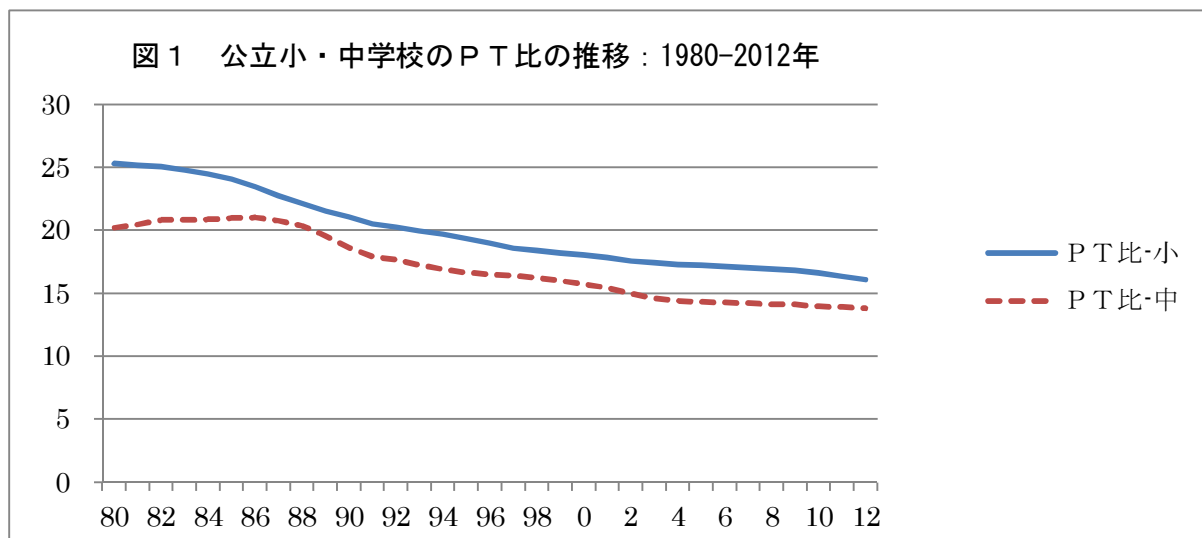


表1 公立小・中学校のPT比の推移

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
小学校	25.3	24.1	21.1	19.4	18.0	17.2	16.6	16.4	16.1
中学校	20.2	21.0	18.7	16.7	15.7	14.3	13.9	13.9	13.8

## (2) なぜ、PT比は減少してきたか

なぜ、過去PT比は減少してきたのだろうか。PT比＝児童生徒／教員であるから、単純には、PT比の減少は、分子の児童生徒数が減少してきたこと、そして分母の教員数が児童生徒数ほど減少していないことから生まれている。

確かに、図2（小学校）と図3（中学校）を見ると、過去のPT比は、児童生徒数と密接な関連があることがわかる。PT比の減少は、児童生徒数の減少が原因であるといえよう。

次に、教員数が児童生徒数よりも減少しない（すなわち、教員数の相対的上昇の）要因は複雑である。それは教育政策と密接な関係があり、教員定数と学級編成の2つが大きな影響を与えていると考えられる。

教員数の相対的増加の第1の要因は、「加配教員」定数の増加である。学校教員の定数は、単級学級上限を40人などとする学級編成標準から算定される「基礎定数」と、何らかの教育上の目的を達成するために国から措置される「加配定数」の2つからなる。教職員の加配制度は、第3次教職員配置改善計画（1969-73年度）で、専科教員の加配が措置されたことに始まる。その後、生徒指導、研修、大規模校での教頭複数配置、養護教員、栄養職員などが加わり、第6次（1993-2000年度）と第7次（2001-05年度）の教職員定数改善計画では、個に応じた多様な教育推進のためにティーム・ティーチング（TT）や基本3教科の少人数学習指導のために大規模に教員定数が措置された（表3）。平成21年度現在、公立義務教育学校で約6万人に上っている（表4）。これは約70万人の義務教育学校の本務教員の8パーセント以上にもなる。

教員数の相対的増加の第2は学級数の増大である（図3）。一般に児童生徒数が減少しても、小規模な学級が増えるだけで学級数は減らないことが十分にありうる。学校組織の下方硬直性とでも言えよう。重要なのは、1998年度ころから、多くの都道府県で40人を下回る小人数学級編成が実施されるようになったことである。国では民主党政権下の平成23年度より小学校35人学級が始まり、24年度には小学校第2学年でも実施された。

さらに重要なことは、表2からも明らかなように、2000年度以降、特別支援学級が急増しており、これが学級数の非減少や増加の要因となっていることである。特別支援教育の振興方策の一つとして、ノーマライゼーションの理念のもとで通常学級の中での特別支援教育が推進された。軽度な障害を有する児童生徒は、特別支援学校ではなく、通常学校の通常の学級で教科の授業をうけつつ、特別支援学級で障害の状態に応じて特別な指導を受ける（通級指導）。軽度の障害児童生徒数が増加する中で、通常学校の中に特別支援学級が数多く設置されるようになったのである。

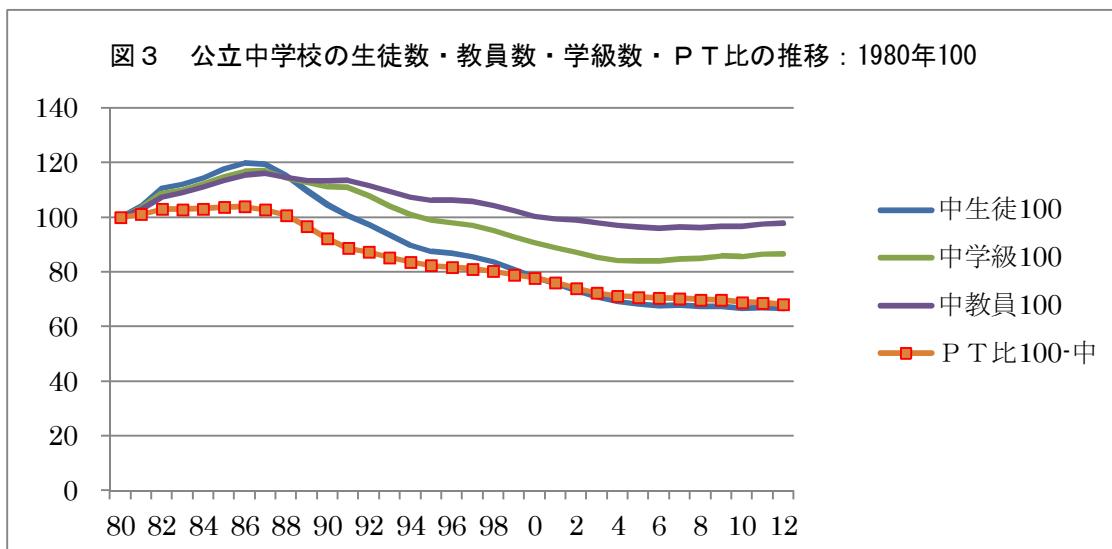
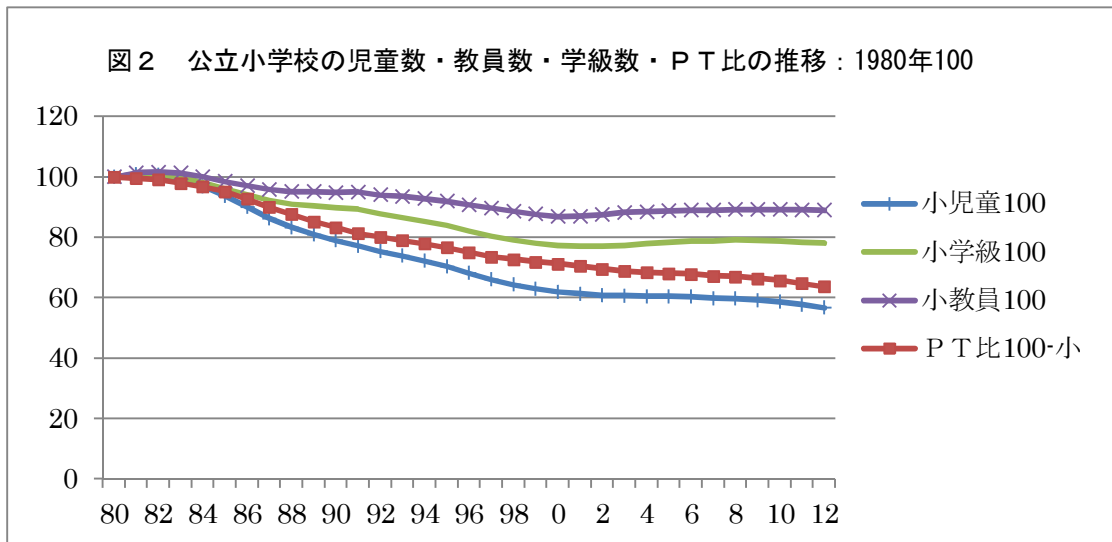


表2 公立小・中学校の児童数・学校数・学級数・教員数の推移

	年	児童生徒数 (千)	学校数	学級数 合計	うち 単式学級	うち 複式学級	うち特別 支援学級	教員数
小学校	1980	11,721	24,707	347,860	324,759	8,806	14,295	463,565
	1985	10,988	24,799	334,267	311,115	8,104	15,048	456,695
	1990	9,262	24,586	312,337	290,561	7,427	14,349	439,542
	1995	8,255	24,302	292,023	270,119	6,818	15,086	426,003
	2000	7,251	23,861	268,447	243,385	7,093	17,969	402,579
	2005	7,080	22,856	272,661	242,581	6,414	23,666	411,472
	2010	6,869	21,713	273,659	237,526	5,804	30,329	413,473
	2011	6,764	21,431	272,551	235,491	5,591	31,469	413,024
	2012	6,643	21,166	271,243	233,124	5,385	32,734	412,131
中学校	1980	4,909	10,156	131,695	124,671	322	6,702	242,623
	1985	5,778	10,472	151,247	144,026	312	6,909	275,403
	1990	5,131	10,588	146,535	139,364	304	6,867	275,012
	1995	4,301	10,551	130,257	122,886	234	7,137	257,870
	2000	3,835	10,453	119,480	111,026	233	8,221	243,680
	2005	3,351	10,238	110,522	100,018	223	10,281	233,782
	2010	3,271	9,982	112,815	98,999	200	13,616	234,471
	2011	3,287	9,915	114,001	99,539	189	14,273	236,433
	2012	3,270	9,860	114,137	99,104	187	14,846	237,130

表3 公立小中学校の学級編制標準と教職員配置の改善の経緯

	単式学級	複式学級				特別支援学級	特色と改善事項	定数改善総数 自然減 差引
	小・中	小学校		中学校		小・中		
第1次 1959-63	50	2学年編成 35 3学年編成 35 4・5学年編成 30 全学年編成 20	2学年編成 35 全学年編成 30	2学年編成 35 全学年編成 30	15	15	学級編制と教職員定数明定。 すし詰め学級解消	34,000 ▲18,000 16,000
第2次 1964-68	45 49<1>	2学年編成 25 3学年編成 25 4・5学年編成 25 全学年編成 15	2学年編成 25	2学年編成 25	15	15	45人学級。複式学級改善（中学校単級学級解消）、養護学校教員定数化、事務職員の配置	61,683 ▲77,960 ▲16,277
第3次 1969-73	45	2学年編成 22 3学年編成 15	2学年編成 15	2学年編成 15	15	13	複式学級改善（小学校単級学級解消）、加配制度の創設、専科教員加配、教育困難校加配	28,532 ▲11,801 16,731
第4次 1974-78	45	2学年編成 20 12<2>	2学年編成 12	2学年編成 12	12	12	複式学級改善。 教頭・栄養職員定数化、研修等定数創設	24,378 38,610 62,988
第5次 1980-91	40	2学年編成 18 10<2>	2学年編成 10	2学年編成 10	10	10	40人学級。 大規模校教頭複数配置 栄養職員等創設	79,380 ▲57,932 21,448
第6次 1993-2000	40	2学年編成 16 8<2>	2学年編成 8	2学年編成 8	8	8	個に応じた多様な教育：チーム・ティーチング・通級指導・不登校対応加配、生徒指導・専科教員改善等	30,400 ▲78,600 ▲48,200
第7次 2001-05	40	2学年編成 16 8<2>	2学年編成 8	2学年編成 8	8	8	個に応じた多様な教育：基本3教科少人数学習。教頭複数配置、養護教諭・学校栄養教諭・事務職員定数改善	26,900 ▲26,900 0
教育課題対応 緊急3か年計画 2007-09	40	2学年編成 16 8<2>	2学年編成 8	2学年編成 8	8	8	特別支援教育 食育	1,510
2011-12	40 35<3>	2学年編成 16 8<2>	2学年編成 8	2学年編成 8	8	8		

注 <1> 1学級編成の場合 <2> 第1学年を含むもの <3> 小学校第1学年（H23）, 第2学年まで（H24）  
このほか1979年度に改善数3,254人、1992年度に1,054人を単年度措置。

表4 平成22年度予算(案)における加配教職員定数一覧

加配事項	内容	予算定数
指導方法工夫改善 (法7条2項)	少人数指導、習熟度別指導、チーム・ティーチングなどきめ細かな指導方法改善	(+2,052人) 41,123人
通級指導対応 (法15条2号)	比較的軽度の障害のある児童生徒のためのいわゆる通級指導対応	(+1,418人) 4,340人
児童生徒支援 (法15条2号)	いじめ、不登校や問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒対応	(+250人) 6,677人
主幹教諭の配置 (法15条3号)	主幹教諭の配置に伴うマネジメント機能の強化への対応	(±0人) 1,448人
研修等定数 (法15条5号)	資質向上のための教員研修、初任者研修、教育指導の改善研究対応	(+313人) 5,484人
養護教諭 (法15条2号)	いじめ、保健室登校など心身の健康への対応	(+47人) 282人
栄養教諭等 (法15条2号)	肥満、偏食など食の指導への対応	(+47人) 279人
事務職員 (法15条4号)	事務処理の効率化など事務の共同実施対応	(+73人) 872人
合計		(+4,200人) 60,505人

(\* 上段 ( ) 書きは対前年度増減。出所：文部科学省「加配教職員定数について(義務)」平成21年)

### (3) 児童生徒数変化を加味した推計法の検討

山崎(2012)は、PT比の変化の要因分解を試み、PT比が児童生徒数と教員数だけでなく、学校数や学級数によってどのような影響を受けたかを分析した。だが、その知見を応用して将来PT比を推計するのは、将来の学校数や学級数を推計しなければならず、このこと自体が困難である。

そこで、本教員需要推計では、最も正確な推計値が得られる児童生徒数を持ちいて、将来PT比を推計することにしたい。先に図2で確認したように、過去のPT比と児童数は密接に関連していた。ここでは、児童生徒数を考慮して将来PT比を推計する方法を含めて、次の4つのモデルを考えた。

#### A. 児童生徒数比例法

直近年(2007年)を基準にした当該年の児童生徒数の増減率でPT比を増減させる。すなわち2008年児童生徒数が5%減少すれば2008年PT比は5%減少すると仮定する。

$$X \text{年PT比} = \text{PT}2007 * (X \text{年児童生徒数}/2007 \text{年児童生徒数})$$

#### B. 児童生徒数回帰法

将来PT比を児童生徒数の次の単回帰直線で外挿推定する。

$$\text{各年PT} = a + b \text{各年児童生徒数}$$

#### C. 過去PT比外挿法

将来PT比を過去のPT比の次の単回帰直線で外挿推定する

$$\text{各年PT} = a + b \text{年}$$

#### D. PT比固定

直近年のPT比が将来も継続すると仮定する

なお、過去の先行研究でのPT比設定をこの4つに当てはめると、潮木(1985,2005,2012)ではPT比固定法を採用している。浦田・加野(1996)では過去PT比外挿法を用いている。山崎(1996)ではPT比固定法をベースにしつつ、分母の教員数として直近年の教員数に将来見込まれる加配教員数を加えた値を用いて将来PT比を算出した。山崎(1998)では、その方法に加えて過去PT比外挿法を併用した(中学校のみ)。

さて、この4つの方法の妥当性を全国公立小学校の2000-12年の実際の時系列データを用いて検証しよう。2000-2007年を既知の数値、2008-12年を推計値として、PT比推計値を算出した結果は、図3と表5に示している。4つの方法のうち、最も適合度が高いのは、A(児童生徒数比例法)とC(過去PT比外挿法)であり、B(児童生徒数回帰法)は過少推計、D(P T比固定)は過大推計となっている。



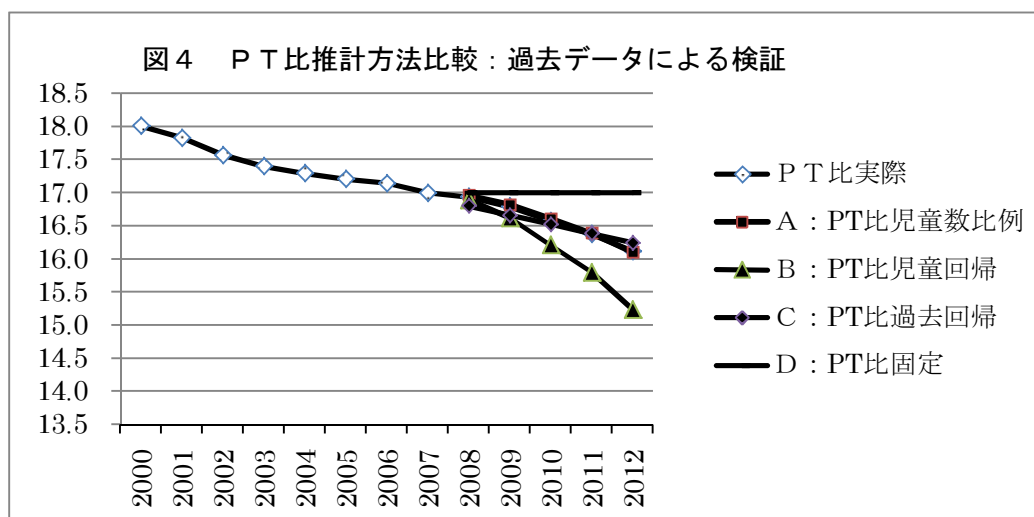


表5 推計値の誤差（実際-推計値）の比較

年度	A 児童数比例	B 児童数回帰	C 過去PT比回帰	D PT比固定
2008	0.032	-0.040	-0.133	0.063
2009	0.033	-0.170	-0.128	0.207
2010	0.039	-0.361	-0.048	0.427
2011	0.020	-0.576	0.007	0.622
2012	-0.015	-0.881	0.125	0.880
誤差二乗和	0.004	1.270	0.052	1.391
誤差小さい順	1	3	2	4

以上の結果から、A（児童生徒数比例法）とC（過去PT比外挿法）のいずれかを使用することが望ましいことになる。しかし、細かくみれば、この2つの方法にも問題がある。

このうち、A（児童生徒数比例法）を使用した場合、将来の教員数推定値は、毎年、最近直近年の教員数推定値と等しくなる。それは、教員数＝児童生徒数／PT比の関係があるから、将来児童生徒数の減少と同率でPT比が減少すれば、将来教員数は必ず直近年と同じ値になるからである。全国データで4つの推定方法のうち、Aがベストであるという結果が得られたとしても、すべての都道府県で、将来数年間の教員数が一定の値になるという前提は現実的ではない。児童生徒数やPT比が大幅に減少している県もあれば、微減の県もある。中には、東京都のように児童生徒数が近年増大しているところもある。

C（過去PT比外挿法）は、47都道府県の過去数年のPT比の推移が将来も継続するとの仮定に立つ。各県の過去のPT比の推移図をみると、多くの都道府県では数年間の趨勢は一本の直線で首尾良く表現できるが、中には数年前まではPT比が減少を続けたが近年は停滞している県／あるいはその逆の県など、複雑である。全国データで分析した限りはこの方法の精度が高いが、各47都道府県の児童生徒数やPT比の変化には多様性がみられるから、将来PT比を1本の直線で推計するのではその多様性が無視されてしまう。

#### (4) 本研究で使用するPT比推計の方法：2変数回帰法

そこで、児童数と年を組み合わせた2変数による直線回帰による方法を採用することにした。これを方法E（2変数回帰法）と称することにする。先の記号を使えば、BとCを合わせたものである。この2変数回帰法は、都道府県によって過去のPT比の変化の趨勢が大きく異なる事実を考慮し、将来の各県の児童生徒数の変化を考慮したモデルである。文字式で表現すると、下のようになる。

$$\text{将来PT比} = \text{過去PT比}(\text{年}) + \text{生徒数}$$

各都道府県について、2002年から2012年のPT比と児童生徒数で2013年から2016年までのPT比を重回帰推計する。推計された将来PT比の値は表6に示している。ほとんどの都道府県でPT比は低下するが、長野、広島、高知、大分、鹿児島、沖縄など数県で一定または微増している。

表6 公立小学校PT比の将来推計値

PT比	実際	推計値				PT比	実際	推計			
	2012	13	14	15	16		2012	13	14	15	16
全国	16.12	15.95	15.76	15.60	15.45	三重	14.30	14.13	13.94	13.72	13.54
北海道	13.50	13.26	13.07	12.87	12.68	滋賀	15.76	15.50	15.22	14.95	15.76
青森	13.52	13.40	13.26	13.13	13.01	京都	15.14	14.92	14.71	14.51	15.14
岩手	12.76	12.72	12.57	12.49	12.42	大阪	16.94	16.54	16.17	15.84	16.94
宮城	15.25	14.93	14.76	14.60	14.42	兵庫	16.38	16.13	15.87	15.63	16.38
秋田	13.23	13.35	13.34	13.34	13.33	奈良	14.97	14.71	14.44	14.13	14.97
山形	13.70	13.61	13.54	13.46	13.37	和歌山	13.11	12.85	12.79	12.69	13.11
福島	14.05	13.80	13.61	13.45	13.32	鳥取	12.44	12.36	12.32	12.22	12.44
茨城	15.68	15.47	15.21	14.96	14.71	島根	11.17	11.10	11.06	11.06	11.17
栃木	15.53	15.30	14.96	14.68	14.32	岡山	14.59	14.35	14.14	13.96	14.59
群馬	15.92	15.52	15.19	14.90	14.56	広島	16.58	16.55	16.61	16.66	16.58
埼玉	19.13	19.03	18.79	18.57	18.34	山口	14.00	13.82	13.66	13.50	14.00
千葉	17.99	17.96	17.84	17.72	17.60	徳島	11.81	11.59	11.42	11.25	11.81
東京	18.13	18.01	17.89	17.85	17.87	香川	14.17	13.77	13.28	12.94	14.17
神奈川	19.23	19.16	18.94	18.75	18.56	愛媛	13.84	13.71	13.56	13.42	13.84
新潟	13.95	13.86	13.68	13.56	13.42	高知	11.50	11.52	11.52	11.52	11.50
富山	15.69	15.17	14.74	14.39	13.97	福岡	16.91	16.76	16.71	16.73	16.91
石川	15.08	14.86	14.62	14.45	14.16	佐賀	14.50	14.26	14.05	13.84	14.50
福井	14.11	13.99	13.82	13.65	13.49	長崎	13.77	13.63	13.52	13.42	13.77
山梨	14.26	14.18	14.03	13.87	13.71	熊本	13.90	13.80	13.73	13.66	13.90
長野	15.87	15.92	15.94	15.96	15.97	大分	13.72	13.74	13.95	14.12	13.72
岐阜	15.82	15.56	15.34	15.10	14.85	宮崎	14.85	14.62	14.35	14.04	14.85
静岡	17.93	17.75	17.55	17.33	17.13	鹿児島	12.16	12.15	12.18	12.22	12.16
愛知	18.44	18.18	17.95	17.73	17.53	沖縄	17.02	16.87	16.86	16.95	17.02

### 3 推計方法

本研究における小学校教員需要推計の手順は下の図5の通りである。

$$\begin{array}{rcl}
 \text{教員需要 (各県各年)} & = & \text{教員数増減} & + & \text{教員退職者数} \\
 & & \uparrow & & \uparrow \quad \uparrow \\
 & & \text{各年教員数} = \text{児童数} * \text{P T比} & & \text{定年前退職者数} + \text{定年退職者数} \\
 & & \uparrow & & \uparrow \quad \uparrow \\
 & & \text{各年児童数} & & \text{年齢別退職率} * \text{教員数} \quad \text{満60歳教員数} \\
 & & \uparrow & & \\
 & & \text{各年新入生数} & & 
 \end{array}$$

図5 教員需要の推計モデル

#### (1) 児童数と教員数の推計

まず、将来各年の児童数の推計は、次のように行った。国勢調査(2010)から、2010年度から2016年度までの新入生数を予測した。次に、2010年度と2011年度について、文部科学省『学校基本調査』各都道府県別小学校学年別児童数(公立、各年5月1日現在)の「第1学年の児童数」を新入生予測値で除した値を2年分について平均した値を「新1年生補正值」とした。次に、2012年度以降各年の新入生予測値に「新1年生補正值」を乗じた値を各年の新入生予測値とした。これに「小学校進級率」(1学年→2学年、2学年→3学年...)を乗じることにより、2012年度から2016年度までの各年度の第1学年から第6学年までの各都道府県別児童数予測値を算出し、各年度の小学校児童数を算出した。2016年度までの各年度の各都道府県別児童数推計値は、表7に示している。なお、2012年度については、『学校基本調査』平成24年度の確定値が文部科学省より同年12月に発表されたので、実測値を用いることにした。

P T比の推定方法は、前節に述べた通りである。2016年度までの各年度の各都道府県別P T比推計値は、先の表6に示している。児童数推計値をこのP T比で除すことにより、各年度各都道府県別の教員数が推計される。そして本年度教員数から前年度教員数を差し引いたものが各年の教員増減である。

以下、児童数と教員数、教員増減の推計値を全国11ブロック別に示すことにしたい。ここでの地域ブロック区分は、北関東は茨城、栃木、群馬の3県、南関東は埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県、甲信越は新潟、山梨、長野の3県、北陸は富山、石川、福井の3県、東海は岐阜、静岡、愛知、三重の4県であり、九州には沖縄県を含んでいる。

表8は児童数、表9は教員数、表10は教員増減の推計値である。

表7 将来児童数推計値

	実際	推計			
	2012	2013	2014	2015	2016
北海道	263,132	259,099	254,605	249,852	245,409
東北	470,180	457,936	446,187	435,911	425,916
北関東	379,425	373,524	366,721	360,603	353,728
南関東	1,727,139	1,723,091	1,716,315	1,712,970	1,711,319
甲信越	282,508	277,296	271,226	265,951	260,587
北陸	165,442	162,869	159,866	157,505	154,629
東海	841,907	832,584	823,774	815,600	808,555
近畿	1,102,426	1,085,841	1,069,836	1,055,932	1,043,974
中国	399,722	394,537	388,868	384,685	380,794
四国	202,432	198,365	194,451	191,003	187,765
九州	808,427	799,282	792,428	788,562	786,036
全国	6,642,740	6,564,425	6,484,277	6,418,571	6,358,711

表8 将来教員数推計値

	実際	推計			
	2012	2013	2014	2015	2016
北海道	19,495	19,537	19,483	19,413	19,360
東北	33,783	33,252	32,718	32,225	31,742
北関東	24,161	24,199	24,236	24,266	24,308
南関東	92,830	93,067	93,547	94,058	94,569
甲信越	19,161	18,852	18,573	18,310	18,060
北陸	11,026	11,065	11,076	11,088	11,117
東海	48,609	48,687	48,787	48,919	49,083
近畿	66,991	67,382	67,662	67,985	68,399
中国	27,411	27,120	26,955	26,804	26,653
四国	15,260	15,226	15,129	15,101	15,039
九州	53,404	53,386	53,325	53,220	53,121
全国計	412,131	411,773	411,491	411,389	411,451

表9 教員増減推計値

	実際	推計			
	2012	2013	2014	2015	2016
北海道	-142	42	-53	-70	-54
東北	-700	-529	-536	-492	-483
北関東	-48	38	37	30	42
南関東	784	237	480	510	512
甲信越	-205	-309	-279	-263	-250
北陸	-48	39	11	13	28
東海	-43	78	100	132	164
近畿	-116	391	281	322	414
中国	35	-290	-164	-152	-150
四国	-236	-32	-98	-28	-62
九州	-174	-18	-62	-104	-99
全国計	-893	-354	-282	-103	62

## (2) 退職者数の推計

次に、退職者数の推計は、次のように行った。まず、『学校教員調査』の各都道府県別県本務教員年齢数は、10月1日現在の人数であるから、半年ずらした。すなわち、平成22(2010)年度の60歳教員は、2010年度末に定年退職する教員の1/2に過ぎず、59歳教員の1/2も、2010年度末に定年退職する。従って、2010年度末に60歳となる教員は、60歳教員全員と59歳教員の1/2となる。また、2010年度末に59歳となる教員は、59歳教員数と58歳教員数の合計の1/2となる。58歳以下についても、同様に隣接する2つの年齢教員数の平均値となる。以上の準備的な作業を経て算出された「都道府県別・各年齢別教員数」をこれ以後の退職者推計に使用する。

次に年齢別退職率である。本研究では、教員需給調査研究会による教員需給プロジェクト(2008)で使用された「年齢別教員数調」と「退職者調」(文科省調べ。H17.3.31,H18.3.31,H19.3.31 現在)を利用した。次の式(各3年間合計)によって各都道府県別年齢別退職率を算出した。

各県の年齢別退職率 = 年齢別退職者数合計 / 年齢別教員数

この退職率が将来も継続すると仮定した。また満60歳の者の退職率は全員が定年退職すると仮定し1とした。これが定年退職者数となる。なお、退職者数データが欠損していた4県については、隣県の退職率を使用した。山形県は秋田県、茨城県は栃木県、神奈川県は東京都、兵庫県は大阪府の数字を使用した。年齢別退職率の表は膨大な表のため、ここでは掲載を割愛する。

以後、59歳までの将来各年度の各都道府県別年齢別退職者数は、次の式で算出した。

各年度退職者数(各県各年齢) = (学校教員調査)年齢別教員数 \* 年齢別退職率

さらに、次年度の各年齢別教員数は、前年度の各年齢から1年ずれた年齢の教員数から退職者の発生分を差し引いた値になる。ただし、将来各年の新規採用者の中で退職する者の数の計算は無視した。すなわち、次年度の年齢別教員数は次のようになる。

次年度の年齢別教員数 = 前年度プラス1歳の年齢の教員数 - 退職者数

前年度の退職者数が次年度の教員補充数となる。将来各年度の各11ブロック別退職者(補充)数は、表10に示している。

表10 将来退職者数推計値

	推計値				
	2012	2013	2014	2015	2016
北海道	546	582	610	637	652
東北	963	1,166	1,269	1,393	1,500
北関東	849	1,009	1,081	1,148	1,168
南関東	4,669	4,960	4,647	4,382	4,077
甲信越	616	701	775	825	827
北陸	442	503	532	542	532
東海	2,159	2,409	2,394	2,371	2,310
近畿	3,604	4,054	3,804	3,617	3,234
中国	1,151	1,320	1,380	1,412	1,441
四国	577	688	726	806	863
九州	1,640	1,902	2,000	2,154	2,268
全国計	17,214	19,294	19,220	19,288	18,873

#### 4 公立小学校教員需要の推計結果

以上の各推計値をもとに、将来教員需要は、次の式で算出される。

$$\text{教員需要} = \text{教員増減} + \text{退職者（補充）数}$$

以下、公立小学校教員の将来需要の推計結果を示す。全国（47都道府県合計値）の推計結果は、表11に示している。

まず、各構成要素から説明する。将来児童数は、全国では2012年の664万2740人から一貫して微減し、2016年には635万8711人になる。各地域ブロック別の数値は表7に示しており、推計期間に児童数が大きく減少しないのは南関東である。

全国の将来教員数は、2012年の41万2131人から微減して2015年に41万1389人になったあと、2016年には41万1451人に微増する。教員増減数は、全国では2012年から2015年まではマイナスだが、2016年にはプラスに転じる。地域ブロック別には（表9）、北関東、南関東、北陸、東海、近畿では微増し、それ以外の地域は微減の見込みである。

将来退職者の補充数は、2012年が17,214人（2111年度退職者数）で、内訳は、定年退職者分が8631人、定年前退職者数分が8583人である。その後、定年退職者数が増加し、2016年には1万1千人を超える。定年前退職者数は2014年以後減少の見込みであるが、退職者の推計で、2012年以降の新規採用者のうち退職する者を無視しているから、実際はこの数値よりもやや多くなる。

以上の教員増減と退職者補充分の合計から将来教員需要数が計算される。全国合計の教員需要は、2012年が16,321人と推計され、以後2013年18,940人、2014年18,937人、2015年19,184人、2016年18,935人となる。2013年には需要が増加し、その後2015年まで微増し、2016年は微減という結果である。2016年までの推移図は図5に示している。全体として、2013年以後数年間の公立小学校教員需要はおおよそ1万9千人前後の高原状を呈している。

なお、教員需要の大部分は退職者の補充で占められ、児童数の増減による教員増減分は無視できるほど小さい。なお、繰り返しになるが退職者の推計で新規採用者がその後退職する者が無視されているから、この部分を加味すれば退職者数は増加し、したがって将来教員需要数もこの推計値より多くなる。

表11 全国（47都道府県合計）の公立小学校教員需要の推計結果

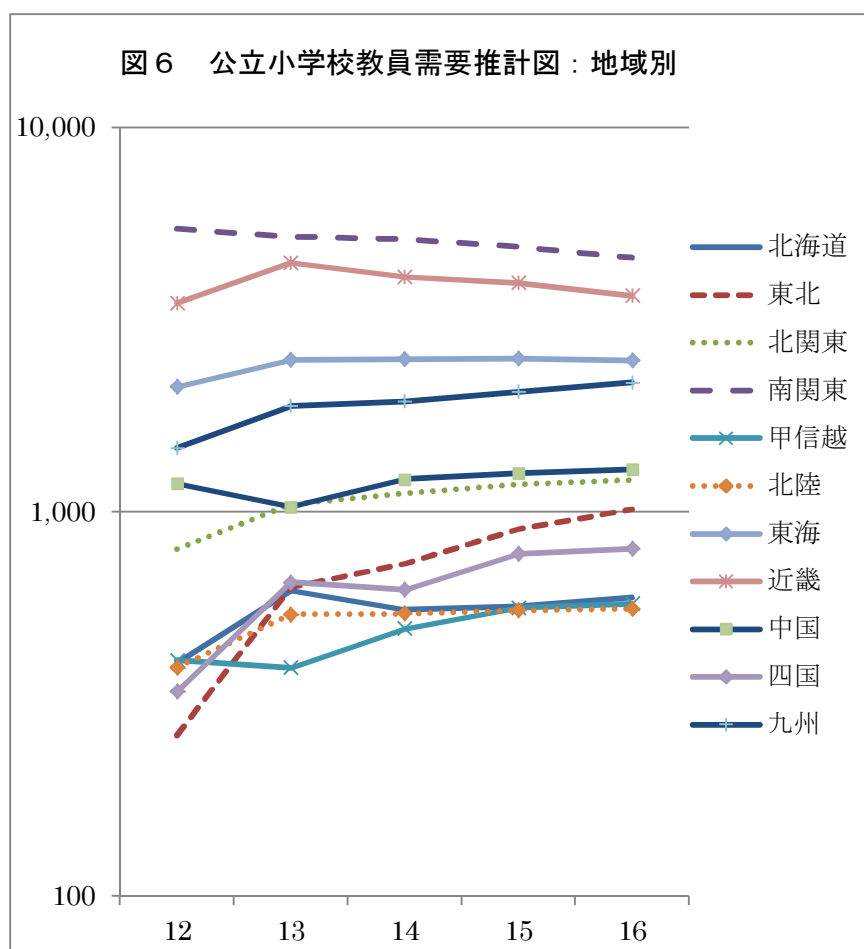
年度	2012	2013	2014	2015	2016
児童数	6,642,740	6,564,425	6,484,277	6,418,571	6,358,711
必要教員数	412,131	411,773	411,491	411,389	411,451
教員増減分	-893	-354	-282	-103	62
退職者補充分	17,214	19,294	19,220	19,288	18,873
（うち定年退職）	(8,631)	(10,441)	(10,746)	(11,309)	(11,446)
（うち定年前退職）	(8,583)	( 8,853)	( 8,473)	( 7,979)	( 7,428)
教員需要	16,321	18,940	18,937	19,184	18,935

次に、地域別に将来の動向を分析してみよう。表12と図6をみると、2016年までに教

員需要の減少が見込まれるのは、南関東（埼玉、千葉、東京、神奈川の計）と近畿（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の計）である。これらの地域は 21 世紀に入るとともに教員採用が急増を続け、現在ピークを迎えているが、間もなく沈静化するようである。東海（静岡、愛知、岐阜、三重）は現在の状況が今後も推移することが見込まれる。しかし、それ以外の地域は増加が見込まれる。特に 21 世紀に入っても採用数の低迷が続いてきた東北では、顕著な増加が見込まれる。

表 12 公立小学校教員の教員需要推計結果：地域別

	推計値				
	2012	2013	2014	2015	2016
北海道	404	624	557	567	599
東北	263	636	733	900	1,017
北関東	801	1,048	1,118	1,178	1,210
南関東	5,453	5,197	5,127	4,892	4,589
甲信越	411	393	496	562	577
北陸	394	541	544	555	560
東海	2,116	2,487	2,494	2,503	2,474
近畿	3,488	4,445	4,085	3,939	3,648
中国	1,186	1,030	1,216	1,260	1,291
四国	341	655	628	778	801
九州	1,466	1,884	1,938	2,050	2,169
全国計	16,321	18,940	18,937	19,184	18,935



## 5 考察

以上、推計の結果、2012年度から2016年度までの全国の公立小学校教員需要は、2012年度は約1万6000人であるが、2013年度から2016年度までは1万9千人前後となった。

潮木（2012）は、2012（平成24）年から2022（平成34）年までの小学校教員需要を約8,900人から16,000人程度と推計している。本推計と潮木推計は、将来PT比の設定に大きな違いにある。潮木は、将来PT比を直近年の値が将来も不変である（PT比固定）と仮定している。先に述べたように、PT比固定法を採用すると、児童生徒数が減少する局面においては将来教員数は過去の比率に応じて減少し、その結果、教員増減は過剰にマイナスの値になり、教員需要推計値は過小推計となると思われる。

本論文では、将来PT比の推計にあたり、将来児童数と過去のPT比の推移を加味した2変数回帰法を考案し推計した。推計されたPT比と教員需要がどの程度妥当しているかは、数年後のPT比の実際の値によって検証されるであろう。

なお、平成24（2012）年度公立学校教員採用試験での小学校教員採用数は1万3598人であった。本推計の教員需要値は、この数字の1.2倍となっており、推計値は過大推計のように思える。しかし、教員需要推計値と採用試験を経て採用された正規採用者の数には乖離があることを指摘しておく。2つの数字がある程度異なっているのは当然であるが、しかし近年はその違いはますます大きくなっている。

それは、正規教員の定数を非常勤講師や短時間勤務者で使えるようになったからである。2001年度の義務標準法改正で、同法第17条は、算定した教職員の数は、校長、教頭、教諭、講師等で「短時間勤務の職を占める者等に換算することができる」、その第2項は「算定した教頭及び教諭の数は、非常勤講師の数に換算することができる」となった。この改正は非常に大きな変更であった。さらに2004年度には、義務教育費国庫負担金の算定方法として総額裁量制が導入され、総額の枠内で少人数学級や指導方法改善等による地方増員分の教員給与費も国庫負担の対象となった。これにより、正規教員枠を使った非常勤講師の配置が可能となり、多くの都道府県で40人を下回る「少人数学級」が加速した。21世紀初頭の2つの法令改正は、規制緩和の中で少人数学級や少人数学習指導を後押しするものであったが、非正規教員の数を増大させることとなった。

これらの結果、近年、正規教員採用数は実際の教員需要を大きく下回るようになった。教員需要の推計値は、あくまでも理論上の数値であり、実際の正規採用者数よりもかなり大きいことを断っておく。将来の公立学校教員採用試験を経て採用される正規採用者の数は、2012年度の数字を比較すれば、教員需要推計値の8割程度となるのではなかろうか。

<謝辞>本論文を作成するにあたり、アドバイスをいただいた潮木守一氏（名古屋大学名誉教授）、吉田和文氏（前国立教育政策研究所次長）にお礼を申し上げます。



## 引用・参考文献

- 潮木守一（1985）『教員需要の将来展望』福村出版
- （2005）「国立大学法人の教育養成機能」『名古屋高等教育研究』第5号
- （2012）「公立小・中学校教員採用数の将来推計『学校教員統計調査平成22年度版』を基礎とする」（2012年11月08日）
- 浦田広朗・加野芳正（1996）「2010年までの教員需要予測－P T比の変化を考慮したシミュレーション」『香川大学教育学部研究報告』第I部第97号
- 教員需給調査研究会（代表：明治大学）（2008）『今後の公立小中学校教員供給必要数の予測』文部科学省委託新教育システム開発プログラム報告書
- 山崎博敏（1996）「21世紀初頭までの都道府県別学校教員需要数推計」『広島大学教育学部紀要』第一部第44号
- （1998）『教員採用の過去と未来』玉川大学出版部
- （2012）「小中高校のP T比（教員一人あたり児童生徒数）の要因分解—戦後における学校・学級規模との関連の動態」『広島大学大学院教育学研究科紀要』第三部第61号

山崎 博敏（広島大学大学院）  
妹尾 渉（国立教育政策研究所）

## 第8章 小中併設校の組織・運営と学校組織開発

### 1. はじめに

児童生徒の減少が引き続き進行している中、全国各地で小・中学校の統廃合が活発に行われるようになった。しかし、へき地や過疎地等の非都市部では、学校間距離が相当あるため小・中学校の統廃合が進めにくい地域を中心に、小規模な小学校と中学校を併設することにより、学校全体としての児童生徒数の人数をまとめ、何とか学校教育環境を維持しようとする動きがある。また実際、学校改築や改修の機会に小中併設校を整備する自治体も散見されるようになってきた。

平成24年1月に公表された人口推計（中位推計）によると、平成42（2030）年のわが国の年少人口は基準年である平成22（2010）年の71.5%、平成72（2060）では47.0%になるとされている<sup>1)</sup>。このような児童生徒の減少を示す予測結果を踏まえると、小中併設校の整備は今後注目を集める有力な方策になる可能性がある。

しかし、小規模校の学校運営に関する研究は、全国へき地教育研究連盟の事例研究を始めとし数々の研究蓄積はあるが、小中併設校の実態に迫る本格的な研究は未だ行われていない<sup>2)</sup>。

そこで本章では、全国の小中併設校<sup>3)</sup>を対象に郵送による質問紙調査を行い、小中併設校の組織と運営の実態を明らかにするとともに、調査結果をもとに、小中併設校における学校組織開発の特質と課題を検討し、今後の小中併設校の整備と改善に向けた知見を得ることを目的とする。

### 2. 「小中併設校の学校組織と運営に関する調査」の概要

#### (1) 調査対象

全国の小中併設校を「全国学校総覧2012年版」（2011年12月刊行、原書房）から抽出し、これに平成24年度に新たに小中併設校となったことが都道府県教育委員会ホームページ等で確認された学校を加え、全234校（小学校と中学校を合わせて1校と数えている）を調査対象とした。

ただし、病院や児童福祉施設内の学校、さらに児童の自立支援を目的とする全寮制の学校は対象外とした。また近年、小中一貫した教育をめざして整備される、いわゆる小中一貫教育校が増えているが、このうち、校長が1名であっても標準的な規模の学校（中学校の生徒数が120名を超える）については対象外とした。さらに、平成24年度現在、小学校ないし中学校の一方に児童ないし生徒が在籍しない学校も、調査対象から除いている。

#### (2) 調査の実施と回収率

調査は、郵送による質問紙調査である。平成24年9月から10月にかけて学校長に対して依頼した。有効調査回答数は165校、回収率は70.5%であった。

### (3) 主要調査項目等

主な調査項目は以下の通りである<sup>4)</sup>。また、調査票の回収に際しては、合わせて学校要覧、研究報告書、学校経営（教育計画）書の寄贈を求めた。

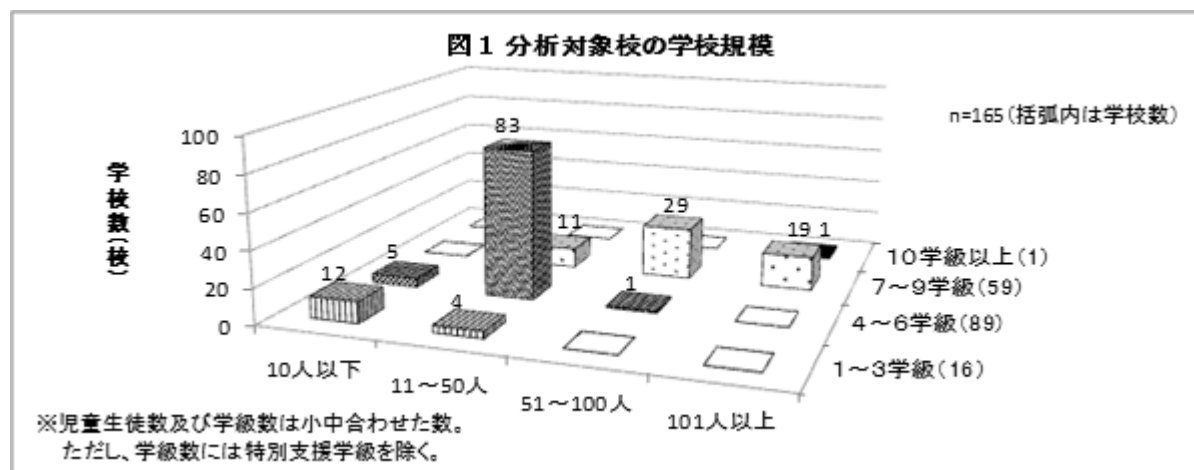
- ① 学校規模やへき地校の指定等
- ② 児童生徒数及び学級数
- ③ 教職員配置と組織
- ④ 教育活動の方針等
- ⑤ 授業の実施等
- ⑥ 小中合同の行事や活動
- ⑦ クラブ活動や部活動
- ⑧ 学校と地域の連携・協力
- ⑨ キャリア教育の取組
- ⑩ 生徒指導計画
- ⑪ 組織・運営や教育活動の成果と課題

## 3. 調査結果

### (1) 分析対象校の概要

#### 1) 学校規模

図1に、分析対象校165校の学校規模を示す。特別支援学級を除いた学級数（ここでは小学校と中学校の学級数を合わせた数）別の学校数は、1～3学級16校（9.7%）、4～6学級89校（53.9%）、7～9学級59校（35.8%）、10学級以上1校（0.6%）である。1～3学級の学校では児童生徒数10人以下が最も多く、また、4～6学級では11～50人、7～9学級では51～100人がそれぞれ最も多い。このように、学級数と児童生徒数の分布には広がりがある。また、児童生徒数合わせて50人以下の学校においても9学級の学校、つまり複式学級を設けない学校も存在する。ここからは、国の複式学級の編制基準を超えて教員の配置を行い、自治体独自で複式学級の解消を図っているケースがあることが読み取れる。

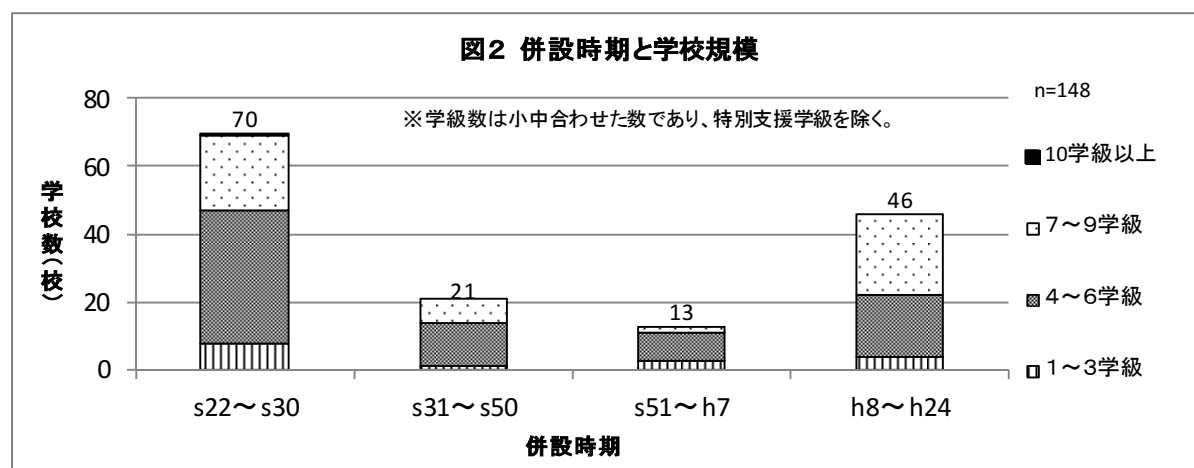


全国で最少ない学級数は小学校1学級、中学校1学級の計2学級（5校）で、最少児童

生徒数は4名（2校）である<sup>5)</sup>。

## 2) 併設時期

併設校となった時期については、「昭和30年度まで」70校（47.3%）、「昭和31～50年度」21校（14.2%）、「昭和51年～平成7年度」13校（8.8%）、「平成8年から24年度」46校（31.1%）であり、戦後新制中学校として中学校が設置されてしばらくの時期と、児童生徒数の減少が大きく進行した最近の十数年間に集中する。図2には学校規模との関係を示すが、古くから併設校である学校群と近年併設校となった学校群では、前者の方が、学校規模が小さい学校の割合が高い。

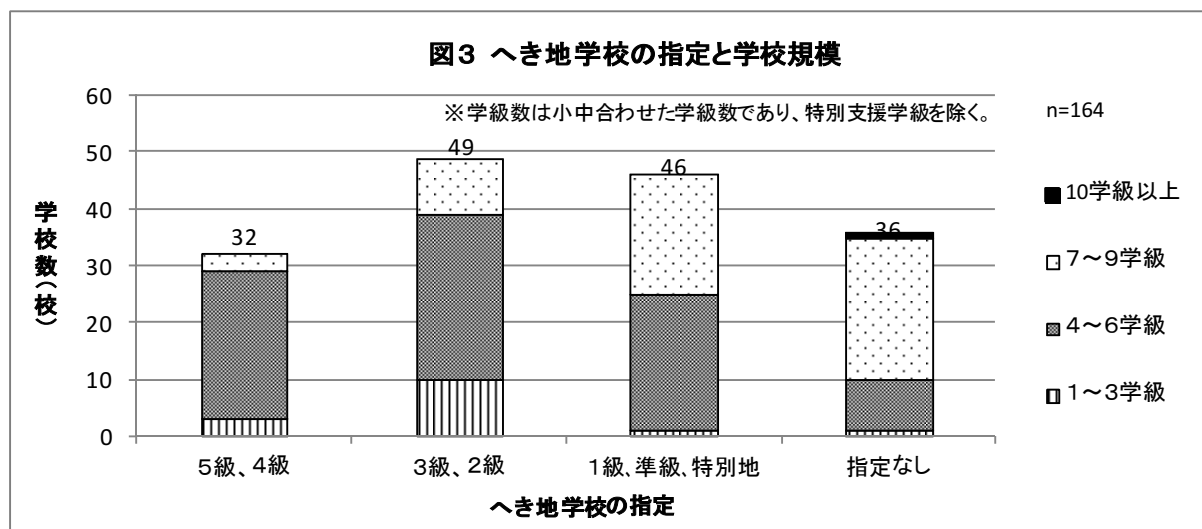


## 3) へき地学校の指定

へき地教育振興法では、交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、離島その他の地域に所在する公立の小学校及び中学校等を「へき地学校」と呼び、国及び地方公共団体がへき地学校に対して実施しなくてはならない諸施策を明らかにしている。この諸施策は、へき地学校の基準（5級～特別地）に応じて実施内容が異なり、へき地の程度（以下、へき地度）が高い学校ほど（5級が最もへき地度が高い）、手厚く措置される仕組みである。

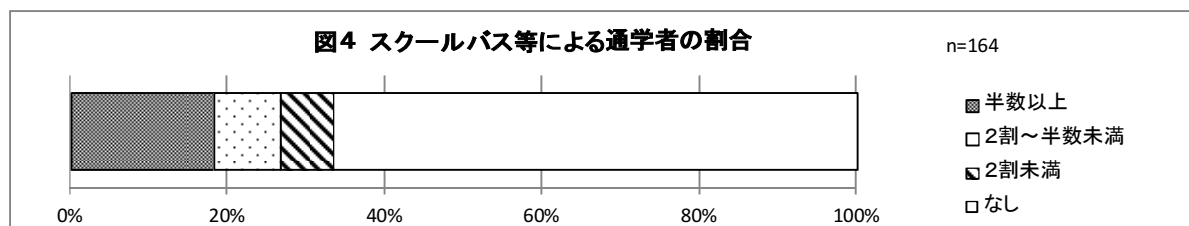
分析対象とする小中併設校のうち、へき地学校として指定されているのは8割弱であり、最も多いのは「3級と2級」49校（30.1%）、次いで「1級、準級、特別地」46校（28.2%）である。へき地度が特に高い「5級、4級」は、32校（19.6%）ある。図3では、小中併設校における学校規模（小中合わせた、特別支援学級を除く学級数）とへき地度の関係を示しているが、へき地度が高くなるほど、学校規模は小さくなることが読みとれる。

なお、学校基本調査報告書によると平成24年度現在、へき地学校の指定が行われている中学校は、全国で1,101校となっている。本調査の小中併設校のうちへき地学校として指定を受けている127校は、その11.5%に当たることから判断すると、へき地学校の指定を受けている全国の中学校のうち小中併設校の割合はほぼ1割前半であると推定される。同様に小学校の場合を推計すれば、小中併設校は数%となる。



#### 4) スクールバス等による通学者の割合

図4は、スクールバスやスクールボート等によって通学する児童生徒数の割合を示したものである。分析対象校のうちスクールバス等による通学者のいる学校は3割強であり、そのうち「半数以上」に及ぶ学校は全体の2割弱に達する。次いで、「2割から半数まで」と「2割未満」はともに数%である。このスクールバス等による通学者は遠距離通学者を表すことから、小中併設校の約3割は通学範囲が広い学校であると推測できる。



#### 5) 分析対象校の道府県別分布

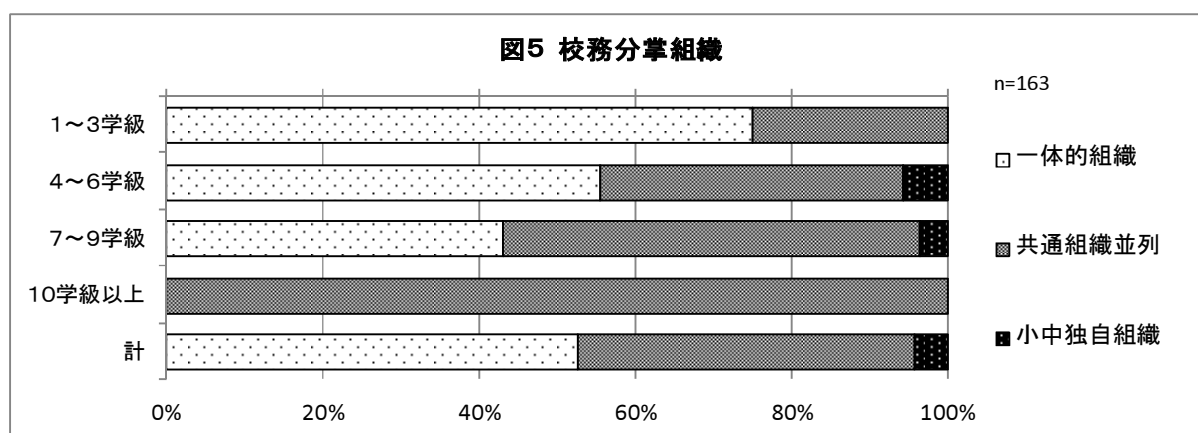
学校の所在地は、北海道の31校、次いで鹿児島県の18校、さらに沖縄県の16校、そして長崎県10校、高知県8校と続く。この順は、小学校及び中学校のへき地学校の級地の順と一致しており、小中併設校はへき地学校の指定と強い関連があるといえる。

### (2) 学校組織

#### 1) 校務分掌

小中併設校における校務分掌については、「一体的組織」つまり小学校と中学校の教員が分担して行う体制であるか、あるいは小学校と中学校がほぼ共通した校務分掌組織をそれぞれが設けて各分掌で連絡調整を行う「共通組織並列」か、さらには小中別々の校務分掌組織を設けて校長等が連絡調整を行う「小中独自組織」かについて尋ねた。その結果は図5のように、最も多いのが「一体的組織」であり、半数を超える。次いで「共通組織並列」が4割台、小学校と中学校がそれぞれ独自に校務分掌組織を設けている「小中独自組織」は数%にとどまる。図5では学校規模別（学級数別）に示しているが、学校規模が小さいほど「一体的組織」の学校の割合が高く、一方で、大きいほど「共通組織並列」の学

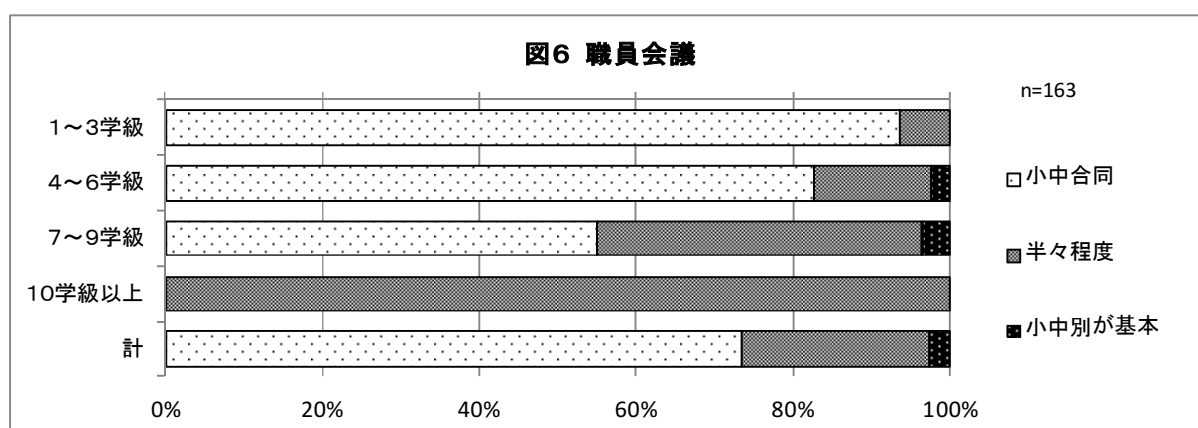
校の割合が高くなることが分かる。



## 2) 職員会議

職員会議については、小中合同が基本であるか（「小中合同」）、小中別々に行うことが基本であるか（「小中別が基本」）、合同で行うことと小中別が半々程度であるか（「半々程度」）について回答を求めた。「小中合同」は小中併設校全体の7割を超え、「半々程度」が2割強、「小中別が基本」はわずかである。学校規模別には、図6のように、学校規模が小さいほど「小中合同」の割合が高くなり、「1～3学級」では大半が「小中合同」である。これに対して、学級規模が大きくなるほど「半々程度」が増える。といっても「7～9学級」においては4割強であって、この規模においても半数は「小中合同」である。「小中別が基本」はごくわずかである。

職員会議と校務分掌の関係についてみると、校務分掌が「一体的組織」の学校では職員会議が「小中合同」である場合が6割強、「共通組織並列」の学校では職員会議は「半々程度」が3分の2であって、校務分掌が一体的である方が、職員会議が小中合同である割合は高い。ただし、校務分掌が「小中独自組織」の場合でも、職員会議については「小中別が基本」よりも「小中合同」や「半々程度」の学校の方が多い。この結果から、職員会議を合同で行うことが、小中の教員の連携を担保する上で、極めて重要なポイントであることが窺える。なお、校務分掌が「一体的組織」で職員会議が「小中別が基本」という学校はない。



### 3) 職員室の配置

職員室は、全体の9割強で小中合同の職員室となっており、小中別々に職員室を設置している学校はわずかに十数校である。小中別々の配置の学校は、校舎が別棟であるなど校舎の造りが反映していることが多い。しかし、小中別々の職員室の学校で、「小中独自組織」の校務分掌が多いかというところではなく、「共通組織並列」が6割強であり、「小中独自組織」は2割強に過ぎない。しかも、職員会議については「小中合同」が半数を超えており、「小中別が基本」の学校は1割台（若干数）に過ぎない。

#### 4) 校内研究に関わる小中合同の校務分掌や特別委員会の設置

学校・学級経営や学習指導・生活指導に関わる研究組織の設置については、「現在設けている」という学校は8割台半ば（85.3%）であり、小中併設校全体として見れば、研究体制はかなりできているといえる。

### (3) 教育活動の方針等

#### 1) 小中共通の教育目標や方針

全体の9割近くが「共通の目標や方針を設定」しており、残り1割強では「小中別々に設定し一部共通化」している。共通化を図らない「小中別々に設定」は皆無であった。

#### 2) 指導の区分（ステージ）の設定

小中一貫教育校（研究開発指定校や教育課程特例校）においては、小学校と中学校の6-3の指導の区分とは別に、9年間を4-3-2や3-4-2などに学年を区分して、指導の区分を強く意識した教育活動を展開する先進的試みが見られるが、小中併設校ではどうか。本調査では、調査回答校の1割強に当たる19校から、6-3とは異なる指導の区分を行っているとの回答があった。1校のみが4-2-3としており、他は全て4-3-2である。これらの学校は、全国でも小中併設校として特色ある教育を展開する学校であり、特に小学校高学年における一部教科担任制の実施と、区分を生かした総合的な学習の時間の指導に共通点が見られる。

#### 3) 小中併設校に関わる校内研究の取組

過去5年間に実施した校内研究のうち、小中併設校であるからこそ取り組んだ研究はあるかについて尋ねたところ、「ある」と答えた学校は4割台半ばであった。この回答には、学校規模によって違いがあり、「1~3学級」と「7~9学級」では「ある」とするのは5割台半ばであるが、「4~6学級」では3割台半ばにとどまる。

具体的な研究テーマには広がりがある。比較的多いのは、言語活動や表現力、学習意欲、確かな学力、豊かな人間力、学力向上（基礎基本の定着）などをめざす研究である。研究テーマのうち6割には、「小中連携を生かして」、「小中併設校の良さを生かして」、「9年間を見通して」などの文言が含まれ、併設校の研究であることが強調されている。

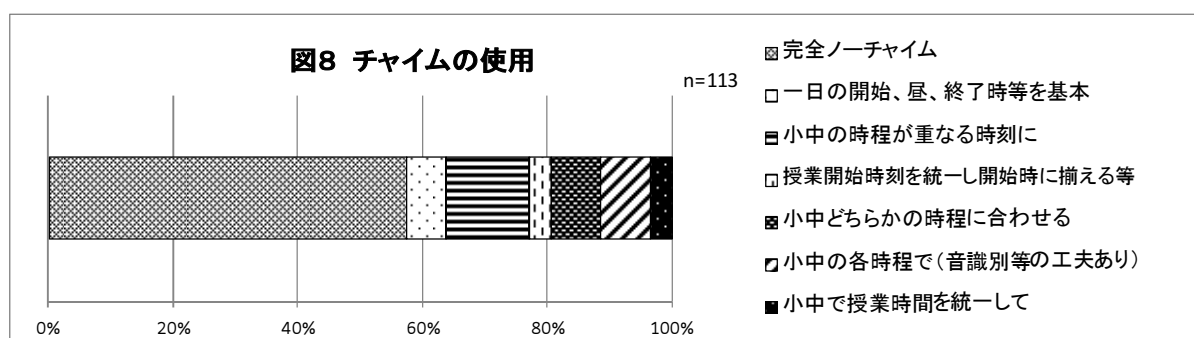
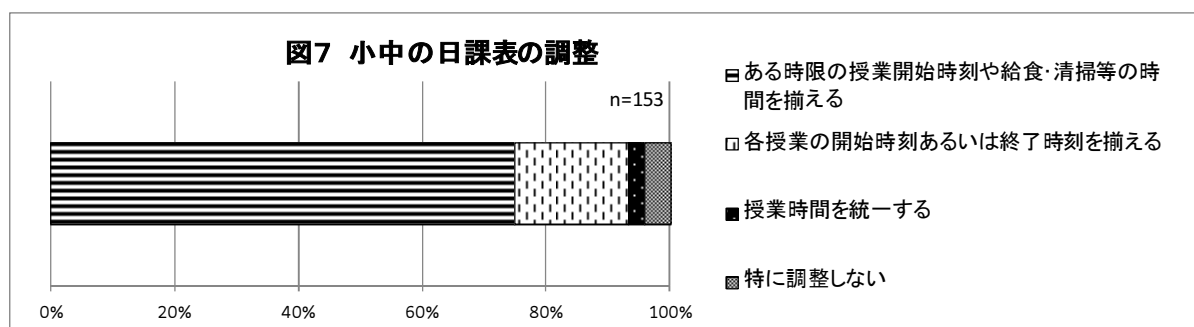
### (4) 授業の実施等

#### 1) 日課表の編成

わが国では通常、小学校の授業は45分、中学校は50分で行われており、休憩時間や昼

食の時間なども含めて、生活のリズムは小学校と中学校と大きな違いがある。小中併設校の場合には、このズレを一日の中でどう調整するかが大きな課題となっている。小中の生活時程を揃える配慮や工夫について尋ね、自由記述の回答を整理した結果が図7である。

小中の日課表の調整において最も多いのは、「ある時限の授業開始時刻や給食・清掃等の時間を揃える」の7割台。次いで、「各授業の開始時刻あるいは終了時刻を揃える」で2割弱であるが、「授業時間を小中統一する」（小学校の45分に合わせ、中学校の年間時間数の不足分は朝の「短学習の時間」や午後の6時限を増やす等で補うケースがほとんど）という方法もごく一部の学校で行われている。小中間の調整をしない学校は、わずかであるが存在する。



次に、このような小中の時程調整のもとで、チャイムはどのように鳴らしているのかについて、自由記述を整理した結果が図8である。図では鳴らす回数の少ない順に掲げているが、「完全ノーチャイム」が6割近くを占め、最も多い。次いで、「小中の時程が重なる時刻」に鳴らす学校が1割台半ば。さらに、「小中どちらかの時程に合わせる」並びに「小中の各時程で」が続く（それぞれ1割に達しない）。「小中どちらかの時程に合わせる」では、例えば、中学校の時程でチャイムを鳴らし小学校ではチャイムの5分前に授業を終了する、小学校の時程でチャイムを鳴らし中学校は授業終了5分前のチャイムを聞いて授業のまとめに入る、などの工夫がなされている。また、「小中の各時程で」鳴らす場合は、小学校と中学校の音の大きさを変更したり、チャイムの音色を変えるなどの工夫が見られる。

## 2) 授業の乗り入れ

小中併設校では、小学校の教員が中学生に授業を行ったり中学校の教員が小学生に授業を行う、いわゆる授業の乗り入れ（交流授業とも呼ぶ）が行われることが少なくない。教員の急な出張等によって、やむを得ず急遽、乗り入れる場合もあるが、年間の教育計画に



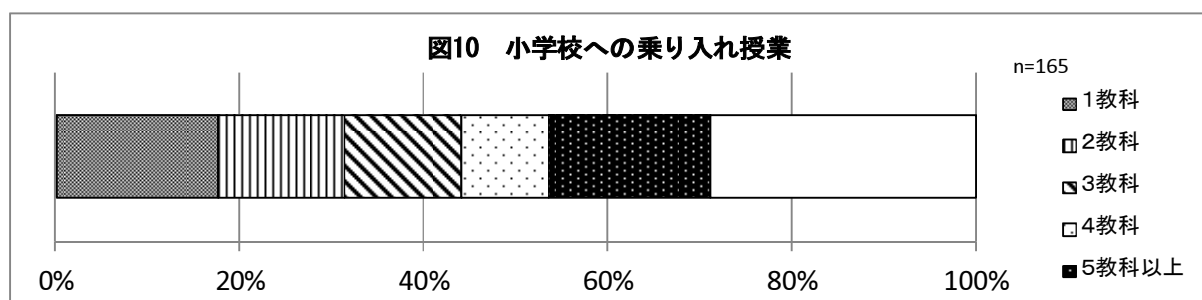
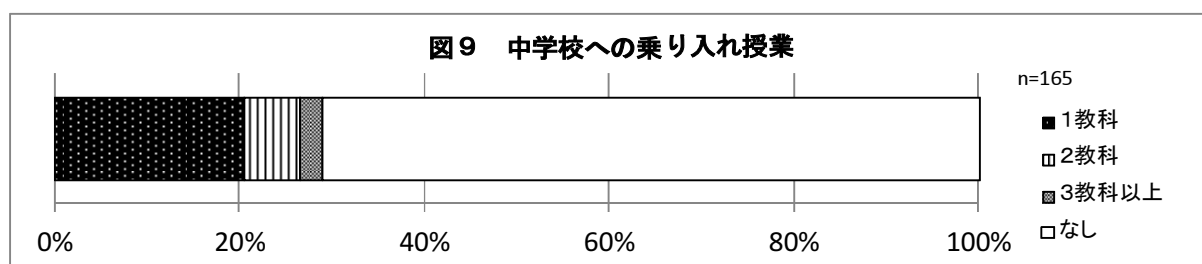
組み込み、計画的に行われる乗り入れ授業は、小中併設校の大きな特色の一つである。

図9は、計画的に行われる乗り入れ授業の乗り入れ教科数別の実施状況を掲げている。全体の3割弱の学校で中学校への乗り入れ授業を行っており、1教科の乗り入れを行っている学校は約2割である。次いで2教科で乗り入れは数%である。3教科以上の学校はわずかに過ぎないが、最も多い乗り入れ教科数は5教科となっている。乗り入れる教科については、音楽、数学、理科、体育、社会の順に多い。音楽は、中学校へ乗り入れを行っている学校の4割台で、次いで数学は2割弱で行われている。

乗り入れ授業の形態について、調査では小学校の教員の単独で授業を実施、あるいは中学校の教員とのチーム・ティーチングかを尋ねているが、単独による授業を行っている学校は、乗り入れ授業を実施している学校の7割弱に達している。乗り入れ授業を行うことにより免許外の教科の指導の解消につながった学校（1教科でも該当する場合）も同じ割合である。

これに対して、中学校から小学校への乗り入れ授業は、もっと活発に行われている。図10のように、中学校から小学校へ乗り入れ授業を行っている学校の割合は7割を超える。図では5教科以上の乗り入れ学校をまとめているが、乗り入れ教科数の最多は8教科に及ぶ。乗り入れ教科数別には、1教科乗り入れが最も多く2割に近い。乗り入れしている教科では、小学校から中学校への乗り入れと同様に音楽が最多であり、乗り入れ授業を行う学校の過半を占める。次いで、理科の4割半ばと続き、保健体育、外国語活動、算数はいずれも4割弱となっている。

小学校への乗り入れ授業の形態を見ると、中学校の教員が単独で授業を行っている学校の割合は9割近くに達しており、小学校の教員が乗り入れ授業を行うよりも場合よりも10ポイント以上高くなっている。また、中学校の教員が単独で小学校で授業を行っている学校のうちの4割は、中学校教員の乗り入れ授業により複式授業が解消した教科があると回答している。



### 3) クラブ活動や部活動の指導

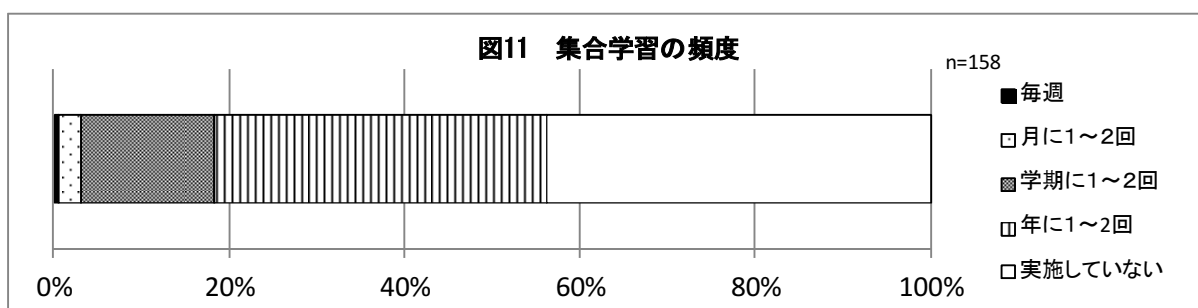
中学校の教員が小学校のクラブ活動を指導する学校の割合は1割程度であるが、小学校

の教員が中学生に部活動を指導する学校は1割台半ばであり、後者の方がやや割合が高いが、ともに校種を超えた指導は低調であるといえる。

#### 4) 他校との集合学習

小規模校では、自校での児童生徒が少ないことから集団による教育効果が得にくいいため、集合学習と呼ばれる周辺の学校との合同授業がしばしば行われる。小中併設校の集合学習の頻度は、図11の通りである。実施している学校は半数を超えるが、「年に1~2回」が4割弱、「学期に1~2回」が1割台半ばである。「月に1~2回」と「毎週」は合わせてもわずか数%にとどまり、頻繁に実施している学校は多いとは言えない。実施教科を自由記述から整理すれば、少なくとも、体育（スポーツ大会等を含む）が、集合学習を行っている学校の約半数で、音楽と総合的な学習については約2割の学校で行われている。

なお、例外的に、標準規模の学校に出かけ、それぞれの学年のクラスに入って丸一日授業を受けるユニークな取組を行っている学校も全国には数校存在する。



#### (5) 小中合同の活動

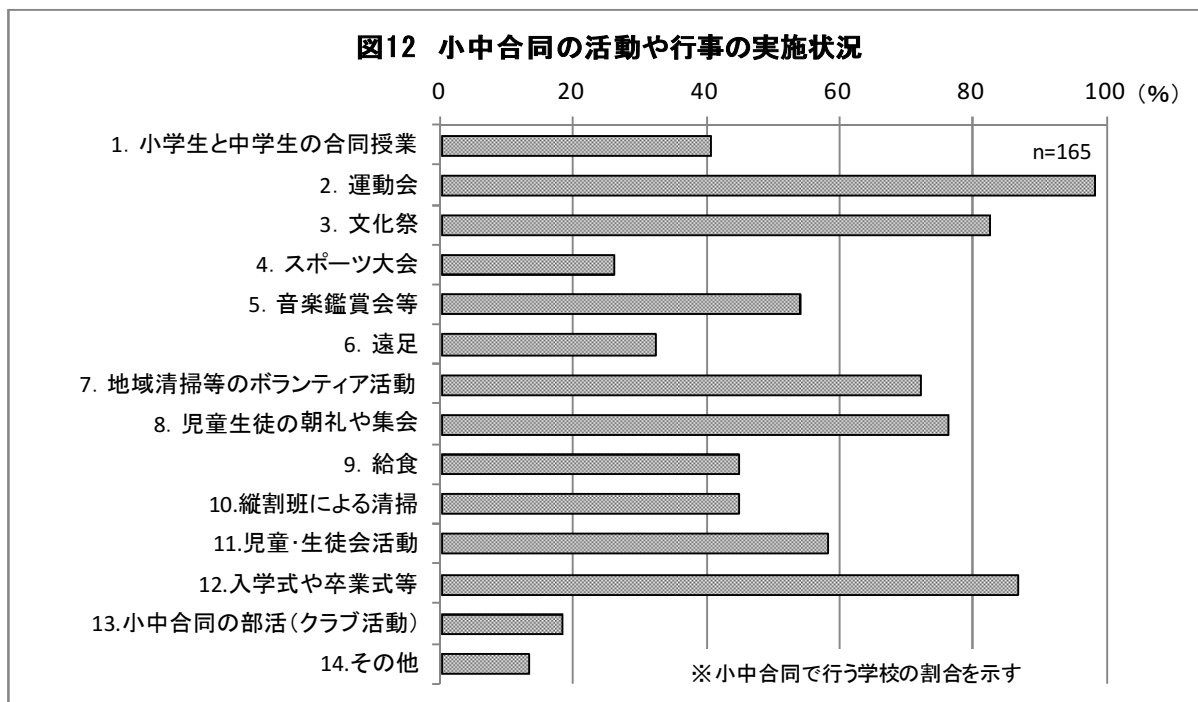


図12には、小中合同の活動の実施率を示している。特に「2.運動会」は、小中合同での実施率がきわめて高く、むしろ合同で行わない学校の方が例外である。また、「入学式や

卒業式等」や「3.文化祭」は8割を超える学校で小中合同で実施されている。「8.児童生徒の朝礼や集会」や「7.地域清掃のボランティア」は7割を超える学校で、「11.児童生徒会活動」、「5.音楽鑑賞会等」「10.縦割り班による清掃」、「9.給食」は半数を超える学校で実施されている。次いで「1.小中合同の授業」の実施率が高く、4割の学校で実施されている。

このように、小中合同の行事は非常に多い。

## (6) 学校と地域の連携・協力

### 1) 学校と地域の合同行事

小中併設校の立地上の特色は、保護者とのつながりが9年間続くと同時に、小学校と中学校の通学区域が重なっていることから、総じて地域との結びつきはきわめて強いことにある。そのため、学校の行事が実質的に地域の行事にもなっていたり、その逆で、本来は地域の行事であるが学校の行事にもなっているケースもある。学校と地域の合同行事の有無を尋ねた結果、8割を超える学校で地域との合同の行事が行われている。広く行われているのは、運動会、地域清掃、文化祭、地域の祭りである。運動会が圧倒的に多く、合同行事を行っている学校の8割に達するが、他の3つの行事は2割強にとどまる。

### 2) 保護者や地域住民など外部からの協力や支援

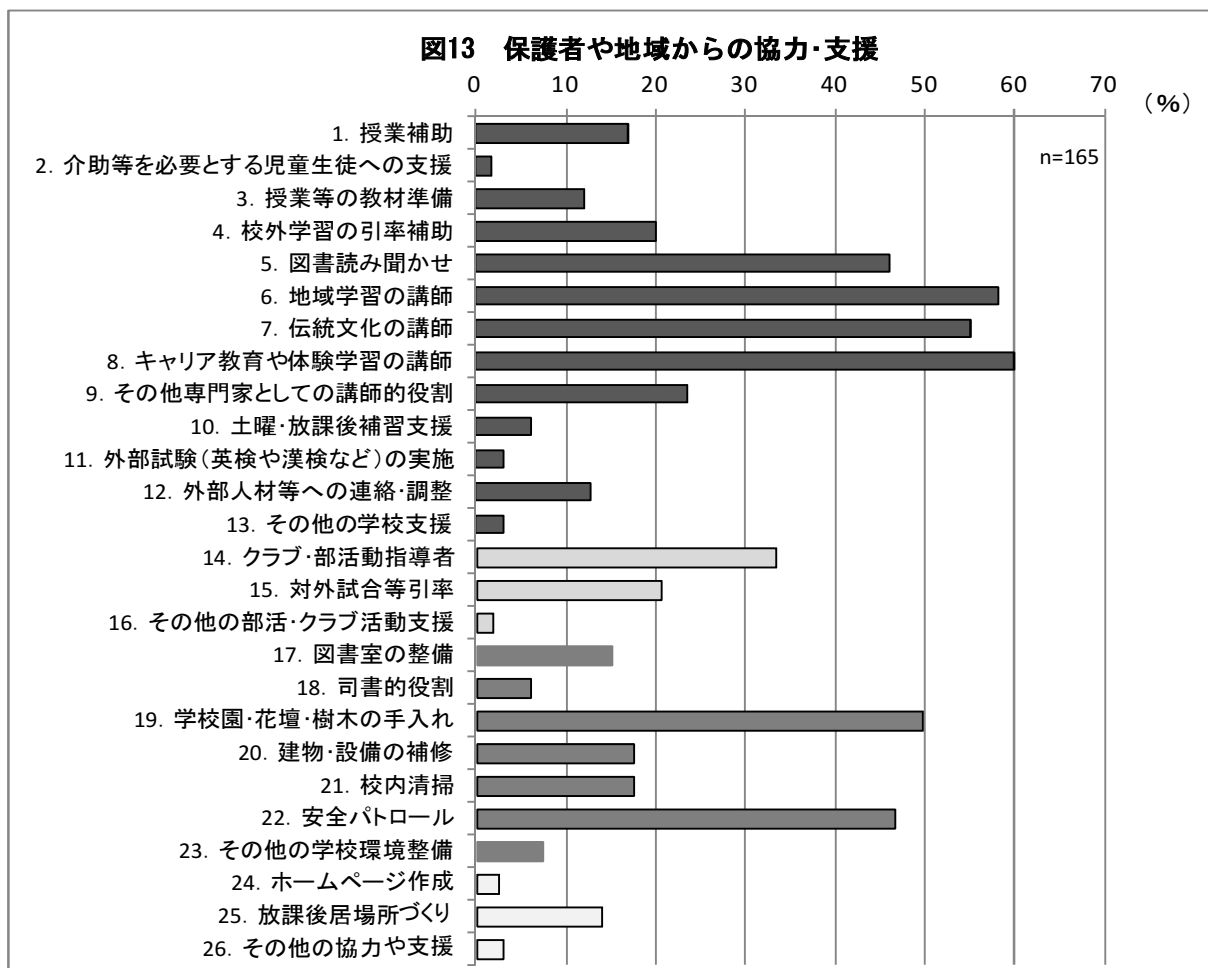


図13に、どのような協力や支援を受けているかを示している。項目の1~13は「学習

支援」関連、14～16は「部活・クラブ活動支援」関連、17～23は「学校環境整備」関連、24～26が「その他」である。

半数を超える学校で受けている協力・支援には、「8. キャリア教育や体験学習の講師」、「6. 地域学習の講師」、「7. 伝統文化の講師」があり、次いで4割を超えるものとして「19. 学校園・花壇・樹木の手入れ」、「22. 安全パトロール」、「5. 図書読み聞かせ」が挙げられている。また、「部活・クラブ活動支援」のうち、「14. 部活・クラブ活動指導者」としての支援が3割を超える学校で行われており、「15. 対外試合等引率」については2割の学校で支援があることは注目に値する。また、「1. 授業補助」を受けている学校は1割台後半となっている。

## (7) 生徒指導

### 1) 小中の生徒指導の接続・連携のための取組

本調査では、小中併設校であることを生かした生徒指導に関しても尋ねている。具体的には、小中の接続・連携のための工夫や配慮である。表1はその自由記述の回答を整理したものであるが、内容は大きく、「指導計画」、「指導体制」、そして「指導内容や方法」に関わるものに分類できる。

表1 生徒指導の接続や連携のための取組

			n=130	
指導計画	1. 9年間を見通した目標や計画、及び指導	23	(17.7)	
	2. 小中共通の生徒指導目標の設定	26	(20.0)	
指導体制	3. 校務分掌の一元化	8	(6.2)	
	4. 毎朝の打合せにおける児童生徒の情報交換	10	(7.7)	
	5. 職員会議や委員会等での情報交換や共通理解	47	(36.2)	
	6. 事例研究や生徒指導に関する研修会	7	(5.4)	
	7. 小中学校全教員による丁寧な指導	14	(10.8)	
	8. 小学校から中学校への指導情報の確実な伝達	4	(3.1)	
	9. 小中連携した教育相談	6	(4.6)	
	10. 家庭や地域との連携の強化	6	(4.6)	
	指導内容や方法	11. 基本的な生活習慣の指導	6	(4.6)
		12. 小中合同の「児童生徒会」設置	5	(3.8)
13. 縦割り班活動等小中合同の活動		8	(6.2)	

※130校から回答された自由記述を整理。括弧内は130校に対する回答割合(%)。

第一に、「指導計画」に関しては2つの内容が挙げられている。一つは、「2.小中共通の生徒指導目標の設定」であり、その数はこの項目の回答校の2割に当たる。もう一つは、それよりも回答がやや下回る「1. 9年間を見通した目標や計画、及び指導」であり、9年というスパンが強く意識されている。

第二に、指導体制に関わる内容で最も多いのは、「5. 職員会議や委員会等での情報交換や共通理解」であり、回答校の3分の1が挙げている。次に多いのは、約1割の学校が回答した「小中学校全教員による丁寧な指導」である。小学校と中学校別々に児童生徒の

みを指導するのではなく、学校全体で見守り指導する体制を組んで丁寧な指導に当たるという内容である。指導の前提になるのが、児童生徒についての情報交換であるが、「4. 毎朝の打ち合わせにおける児童生徒の情報交換」のように毎日十分な情報交換を行う体制ができている学校もある。

第三は、具体的な指導内容や指導方法であり、「13. 縦割り班活動等の小中合同の活動」、「11. 基本的な生活習慣の指導」、「12. 小中合同の『児童生徒会』設置」がある。

## (8) 小中併設校の成果と課題

### 1) 組織・運営の利点や教育活動の効果

以上、小中併設校の学校組織と運営の実態を明らかにした。では、学校では小中併設校であることによる成果と課題をどう捉えているのであろうか。

小中併設校の組織・運営の利点や教育活動の効果についての回答（自由記述）を整理したものが表2である。利点や効果は、大きく「学校組織」、「教育計画」、「指導体制」、「教科指導」、「児童生徒」に関わる内容に分類できる。

「学校組織」に関わって最も多く挙げられているのは、「複式授業の解消や免外指導の解消につながる」という点である。上記(4)で述べた乗り入れ授業が大きな意味を持っていることが理解できる。また、「校務分掌等の負担軽減につながる」は、教員の絶対数が増える効果である。小学校あるいは中学校の単独校であった場合は、小規模校のため教員配置が少ない中、教員の負担は当然のことながら大きい。しかし小中併設校では、例えば校務分掌においては、単独校の場合には幾つかの分掌を掛け持ちすることになり、役割分担することにより担当の分掌数を減らすことができ、負担が軽減される。さらに、「小中の教員の連携・協力により学校の総合力が増す」ことにつながる。

「教育計画」に関しては、もはや説明は不要とも思われるが、小学校と中学校をつなぎ、「9年間を見通した教育ができる」というものである。利点や効果の回答の中では最も多く、回答数は4割強に達する。

「指導体制」に関わる利点や効果も多く挙げられている。「教員の指導力の向上が図れる」は、小学校と中学校の教員がお互いの指導方法を学び、自らの指導力、さらには組織の一員としての指導力の向上を図ることができるというものである。また、他校種の児童生徒と日常的に関わることになるので、「児童生徒の共通理解(他校種の発達段階)が進む」。このほか指導に関しては、小規模の学校で9年間を通じた教育が可能なことから、「個々の成長に合わせた細かな指導ができる」や「全教員で指導ができる(多くの目で指導ができる)」という利点が挙げられている。

「教科指導」に関しては、乗り入れ授業やその他の指導により、「小学校段階で中学校教員による専門性の高い指導が得られる」、小規模で9年間を通じて丁寧な指導が可能なことから、「学力の向上や定着が図れる」となどが挙げられている。

「児童生徒」に関わっては、重要な成果が二つ挙げられている。一つは、「あこがれや目標(小)、責任感や思いやり(中)が醸成される」こと、つまり、小学生は間近に中学生がいることであこがれや目標ができ、一方で中学生は、小学生に接することで責任感や思いやりが育成されるという。もう一つは、「小中の接続が円滑で中一ギャップがない」ことである。これらの児童生徒に関する効果は、ともに回答校の2割が答えており、「9年間を

表2 小中併設校であることによる組織・運営の利点や教育活動の効果

n=157		
1. 学校組織		
小中の教員の連携・協力により学校の総合力が増す	18	(11.5)
校務分掌等の負担軽減につながる	17	(10.8)
複式授業の解消や免外指導の解消につながる	22	(14.0)
2. 教育計画		
9年間を見通した教育ができる	67	(42.7)
3. 指導体制		
児童生徒の共通理解（他校種の発達段階）が進む	20	(12.7)
教員の指導力の向上が図れる	23	(14.6)
個々の成長に合わせたきめ細かな指導ができる	14	(8.9)
全教員で指導ができる(多くの目で指導ができる)	7	(4.5)
4. 教科指導		
小学校段階で中学校教員による専門性の高い指導が得られる	8	(5.1)
学力の向上や定着が図れる	6	(3.8)
小中の教科の系統性について理解が進む	3	(1.9)
5. 児童生徒		
小から中への円滑な接続ができるので中一ギャップがない	30	(19.1)
日常的な異学年交流や学び合いができる	6	(3.8)
あこがれや目標(小)、責任感や思いやり(中)が醸成される	33	(21.0)

※157校から回答された自由記述を整理。括弧内は157校に対する割合(%)。

表3 小中併設校であることによる組織・運営上の課題

n=118		
1. 学校組織と勤務		
小と中の会議等の時間調整が難しい	16	(13.6)
教員の多忙化、時間不足	12	(10.2)
兼務教員の負担過多	4	(3.4)
小中の教員の持ち時間数の較差	3	(2.5)
異動が早いため継続した指導が難しい、成長を見届けられない	3	(2.5)
2. 指導体制		
小と中の教員の意識の違い、相互理解や連携協力の不足	21	(17.8)
小と中の教育活動の調整	4	(3.4)
校長のリーダーシップ	1	(0.8)
3. 教育計画・教育課程		
行事等において発達段階に応じた内容設定が難しい	13	(11.0)
小と中の行事をやるため行事が増える	3	(2.5)
小学生のリーダー性、主体性の育成	17	(14.4)
小中併設校であることを生かした教育計画の検討	7	(5.9)
教室や体育館等の利用調整	2	(1.7)
4. 児童生徒		
人間関係の固定化、馴れ合い、切磋琢磨のしにくさ	26	(22.0)
中学生の自立性やリーダー性の育成	4	(3.4)
中学生から小学生への悪影響	2	(1.7)

※118校の回答(自由記述)を整理。括弧内は118校に対する割合(%)。

見通した教育ができる」に次ぐ件数である。このほか、若干ではあるが、小中にまたがる「日常的な異学年交流や学び合いができる」という回答がある。

## 2) 組織・運営や教育活動の課題

小中併設校であることによる課題に関しては、自由記述の回答を表3のように整理している。課題は大きく、「学校組織と勤務」、「指導体制」、「教育計画・教育課程」、「児童生徒」に分類できる。

「学校組織と勤務」に関して、最も多く挙がっている課題は、「小と中の会議等の時間調整が難しい」である。先述のように小学校と中学校の日課表の調整は一定程度なされてはいるが、それでも共通の時間帯を確保することは容易ではない。中学校では放課後に部活動に携わることも一因である。また、「教員の多忙化、時間不足」も指摘されている。他校種の分も含めた校務分掌を担当したり、小学校と中学校の行事を実施するため、多忙になり、時間も不足がちになるとの回答が多い。関連して「兼務教員の負担が過多」となる課題もある。この他、小学校の学級担任制と中学校教科担任制の違いに起因する「小中の教員の持ち時間数の較差」や「異動が早いため継続した指導が難しい、成長を見届けられない」という課題も挙がっている。

「指導体制」に関しては、「小と中の教員の意識の違い、相互理解や連携協力の不足」が大きな課題である。小学校と中学校の協働で取り組む体制ができないと小中併設校の運営はむずかしいことを表している。そのような体制づくりには、「校長のリーダーシップ」が大事であるとの意見がある。なお、「小と中の教育活動の調整」は、活動内容の調整である。

続いて「教育計画・教育課程」には、次のような課題がある。一つは、9年間を見通して小学校と中学校の連続性を高めた指導を行う場合、小学生高学年がリーダーシップを発揮する機会が少なくなり、「小学生のリーダー性、主体性の育成」が課題となることである。一方、行事等では合同行事が中心となるために、9学年が一緒に取り組める内容が設定されるため、例えば、中学生にとって物足りない行事にもなりかねない。ひいては「行事等において発達段階に応じた内容設定が難しい」という課題が生まれている。さらには、「小と中の行事をやるために行事が増える」、「教室や体育館等の利用調整」という課題もあり、「小中併設校であることを生かした教育計画の検討」が必要とされているのである。

さて、上記の課題を差し置いて最も多く指摘されている課題は、「児童生徒」への影響に関わる「人間関係の固定化、馴れ合い、切磋琢磨のしにくさ」である。これには2割強の学校が指摘している。この課題は小学校あるいは中学校の小規模校でもよく課題といわれているが、小中併設校という9年間一緒に学校生活であれば、さらに問題状況は深くなると考えられる。また、「中学生の自立性やリーダー性の育成」に対しても指摘がある。学校行事の多くが小学生と一緒にいるため、本来の中学校行事に求められる達成度に届かない、加えて生徒は、教員に依存しがちな体質からなかなか抜けきれず自立性やリーダー性が伸びないという問題が背後にある。このほか若干ではあるが、中学生の言動がもたらす「中学生から小学生への悪影響」についても言及がある。

#### 4. 小中併設校における学校組織開発の特質と課題

##### (1) 小中併設校の学校組織と運営の特徴

前節の(7)までの実態分析によると、小中併設校としての学校組織と運営の際だった特徴は、次の3点にあると考えられる。

第一は、小学校と中学校の教員の協働体制である。校務分掌や職員会議の開催状況からは、学校規模が小さいほど一体化（一元化）されているという傾向が明確に読み取れる。また、小学校と中学校の乗り入れ授業も行われている。特に中学校から小学校への乗り入れ授業が盛んで、乗り入れ教科数が数教科に及ぶ学校もある。他方で、学級担任制の小学校から中学校への乗り入れも珍しいことではない。乗り入れ授業を行っている学校の中には、複式授業の解消や免許外指導の解消を果たしている学校もある。さらには、他校種の児童生徒を理解するとともに、発達状況に合わせた指導の重要性を学ぶ機会にもなっている。

第二は、小中併設校としての研究の推進である。まず、校内に委員会等の研究推進組織をおいている小中併設校は、本調査では85.3%である。これに対して全国の研究推進組織の設置率は小学校で90.5%、中学校で79.1%であり<sup>6)</sup>、この数値からみれば、ほぼ全国並みといえる<sup>7)</sup>。ただし注目すべきは、過去5年間において小中併設校であるからこそ校内研究に取り組んだ小中併設校は45.1%に達していることである。校内研究のほぼ半数は、小中併設校であることが背景ないし積極的な推進要因になっていることが分かる。

第三は、保護者や地域との連携・協力の進展である。地域との合同行事が多いことは、繰り返すまでもないが、一方で、保護者や地域による協力・支援が一般的な学校よりも活発である。全国における学校支援状況を示す適切なデータがないため、青森県の「平成23年度学校と地域の連携に関する調査」<sup>8)</sup>の結果と比較する。青森県教育委員会は、学校と地域の連携の推進を政策目標に掲げ、毎年度調査を行い事業評価につなげている。その意味では、全国の中でも学校と地域の連携に熱心な県である。表4は、青森県調査の協力・支援区分に従って図13の項目を学校毎に組み直し、実施率を比較したものである。「施設面メンテナー」を除いて、小中併設校は青森県の小中計よりも実施率が高いことが分かる。特に「ゲストティーチャー」は小中併設校が10ポイントも上回っている。

表4 保護者や地域からの協力・支援 (％)

	学習 アシスタント	ゲスト ティーチャー	環境 サポーター	施設 メンテナー
青森県調査（小中計）	32.4	78.9	64.2	20.1
小中併設校（本調査）	37.6	89.7	77.6	17.6

※数字は、協力・支援を受けている学校の割合（％）を示す。「学習アシスタント」は授業補助や特別な配慮を必要とする児童生徒への指導補助など、「ゲストティーチャー」は各教科や総合的な学習の時間等における講師、部活動の指導者、読み聞かせ等の実演者など、「環境サポーター」は学区内のパトロール、図書室の整理、花壇の整備など、「施設メンテナー」は校舎の補修、飼育小屋づくり、パソコン管理、植木の剪定など



## (2) 小中併設校における学校組織開発の特質

次に、本プロジェクト研究のテーマに即して、学校組織開発という視点から本調査結果を捉えてみたい。

### 1) 学校組織開発の目標としての「小中の教員の協働体制」

学校組織開発を学校全体の総合力を高めて、教育活動の成果を上げるための組織的努力と解釈するならば、先述の特徴の一つである「小中の教員の協働体制」は、まさに小中併設校が学校組織開発においてめざす目標であり、そして、二つ目の特徴「小中併設校としての研究の推進」は、学校組織開発にとって欠くべからざる方策といえる。したがって、本調査研究は小中併設校で展開される学校組織開発の諸相を多角的に把握したことになる。

ここで、組織・運営の利点と教育活動の効果（表 2）を振り返れば、表に整理された「学校組織」、「教育計画」、「指導体制」の内容は、およそ小中併設校における学校組織開発がめざす具体的なテーマと見ることができる。そして、「教科指導」や「児童生徒」に掲げた内容は、学校組織開発による成果ということができる。

さらには、「小中の教員の協働体制」の構築が、小中併設校の学校組織開発の中心テーマであることは、組織・運営上の課題（表 3）の内容からも確認できる。表に掲げる課題の大半が、小中併設校における協働体制や協働体制づくりがもたらす成果を前提として指摘されているからである。

### 2) 継続的学校組織開発の必要性

ところで、目標である十分な協働体制は必ずしも直ちに実現できるとは考えられない。その理由は、表 3 の組織・運営の課題に掲げられた内容は解決に時間を要するものが少なくないからである。もう一つは、小中併設校の教員人事異動にある。小中併設校は小学校、中学校ともに小規模校で教員が少ない。その上、へき地学校の指定も多い。このような学校では通常人事異動が激しい、つまり一つの学校に勤務する年数が短いため教員の入れ替わりが早い。したがって、多くの小中併設校は、新しい教員構成のもとで、常に小中の協働体制づくりの努力が必要になるという宿命にある。

### (3) 学校組織開発の課題

学校における学校組織開発の目標を「小中の教員の協働体制」とするならば、協働体制づくりにとって乗り越えるべき課題は、およそ組織・運営上の課題（表 3）の「学校組織と勤務」と「指導体制」に重なる。

その中でも最大の課題は、「指導体制」の「小と中の教員の意識の違い、相互理解や連携協力の不足」であり、次いで「学校組織と勤務」の「小と中の会議等の時間調整が難しい」であろう。後者については、週時程等でやりくりすることの他、前節で述べた日課表の編成の工夫も解決策の一つである。「学校組織と勤務」の内容は基本的には時間の調整という物理的な問題であるから、可能な範囲で対処することになる。

これに対して前者に関しては、解決のために「校長のリーダーシップ」が必要であるとの指摘があることは既に述べた。校長あるいは学校の幹部教員が小中併設校として、どのような学校像を描き、小と中の協働体制を築くか手腕が問われている。一方、教員にとっては、異なる学種の教員と直接一緒に児童生徒を指導するという、小中併設校以外では得られない貴重な経験を積む機会として捉え、自らの教員としてのキャリア形成に資する姿勢が必要となっている。

もちろん、協働体制の構築には学校の努力だけでは限界があり、教育委員会の政策の姿勢や方針が重要な鍵となる。本調査結果及び学校経営書や研究報告書をよく読むと、教育委員会が小中連携や小中一貫教育の推進方針を打ち出している自治体の学校においては、間違いなく協働体制づくりが進んでいることが分かる。調査対象校の中には、広く兼務発令を教員に出して積極的に乗り入れ授業を行い、本格的な小中一貫教育の研究を進める学校もある。学校の協働体制づくりをどのように支援していくかは、学校組織開発に関わる行政の大きな課題として指摘できる<sup>9)</sup>。

<注>

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計(平成 24 年 1 月推計)』15 頁  
<http://www.jpss.go.jp>
- 2) 全国へき地教育研究連盟は、現在進めている第7次長期5か年研究推進計画の計画方針の中で、6次5か年計画の課題の一つとして、「小・中学校の連携・協力を推進し、9年間を見通した継続的・系統的な学習指導体制を構築していく必要がある」(全国へき地教育研究所連盟編『へき地教育 60 年－へき地教育 50 年追録－』2011、10 頁)と述べており、現在、小中併設校も含めた小学校と中学校の連携協力が重要な実践研究のテーマであることを示している。なお、同連盟が毎年度刊行している実践事例集には、小中併設校の実践事例報告が散見される。参考文献 3)でも小中併設校の事例調査を実施し、収載している。
- 3) 北海道では「小中併設校」ではなく、「小中併置校」と呼んでいる。
- 4) 本稿では、学校の組織と運営にとって特に重要と考えられる調査項目の結果を掲げており、全調査項目の結果を示しているわけではない。
- 5) この数字は図表に示していない。これ以外でも指数の関係上、図表を省略し本文に直接集計結果を示すことがある。
- 6) 千々布敏弥「校内研究等の実施状況に関する調査の結果」国立教育政策研究所『教員の質の向上に関する調査研究報告書』研究代表：大槻達也、48 頁
- 7) 本来であれば、小中併設校と同じ規模の小学校及び中学校との比較をすべきであるが、6)の調査では学校規模別の集計はなされていない。小中併設校と同じ規模の学校との比較は今後の研究課題としたい。
- 8) 青森県教育委員会生涯学習課「平成 23 年度 学校と地域の連携に関するアンケート調査」2012
- 9) もし、兼務発令が限定されていることが小中の協働体制づくりに支障を来し、引いては小中併設校全体の円滑な教育活動の足かせになっているようなことがあれば、小中併設校への兼務発令の拡大を積極的に検討する余地があると考えられる。また、既に大学の教員養成課程では進められているが、小学校と中学校の教職免許をともに取得することを一層促すことも大事であろう。

<参考文献>

- 1)『へき地教育の特性に関する総合的研究 ―子どもの教育環境としてのへき地性・小規模性の測定を中心に―』国立教育政策研究所紀要第116集、1988
- 2)北海道教育大学へき地教育研究施設『へき地教育の未来と北海道教育大学の役割』2001
- 3)屋敷和佳『少子化・過疎化が進む地域における最適な学校教育システムの開発に関する研究』科学研究費報告書（研究代表：屋敷和佳）、2005

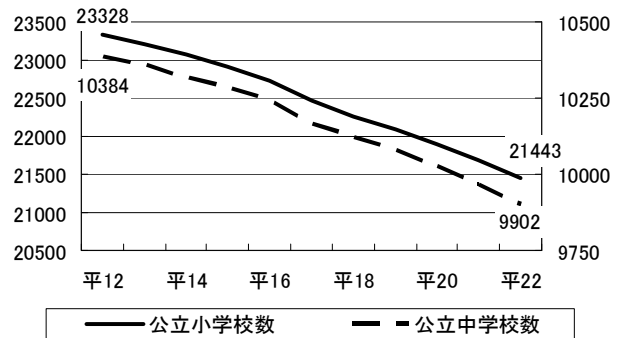
屋敷 和佳（国立教育政策研究所）

## 第9章 学校教育の外的条件整備に関する予備的考察 —合併市町村の諸施策について—

### 1 はじめに

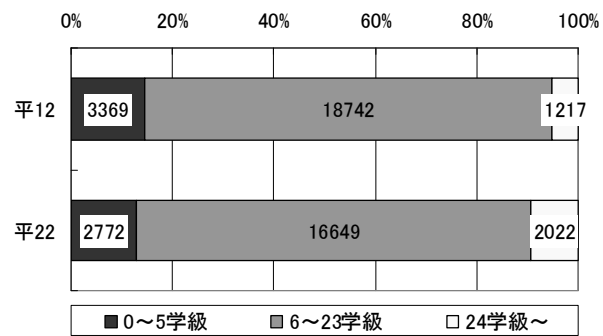
現代の日本における「少子化」現象が学校教育のあり方に大きな影響を与えていることは、疑いようのない事実である。国勢調査によると、平成12(2000)年から平成22年(2010)年までの10年間に、日本の総人口は1億2692万5843人から1億2805万7352人へと113万人増加しているが、0歳から14歳までの年少人口は1847万2499人から1680万3444人へと167万人減少し、総人口に占める年少人口割合は14.6%から13.1%へと推移している。この人口動態が学校教育にどのような影響を与えているのか。全国の公立小・中学校本校の数の推移を示したのが図表1のグラフである。平成12年度から平成22年度までの10年間に、公立小学校本校は2万3328校から2万1443校へと1885校(8.1%)、公立中学校本校は1万384校から9902校へと482校(4.6%)減少しており、少子化が学校数の減少に影響を及ぼしているのは明らかである。

図表1 公立小・中学校(本校)数の推移



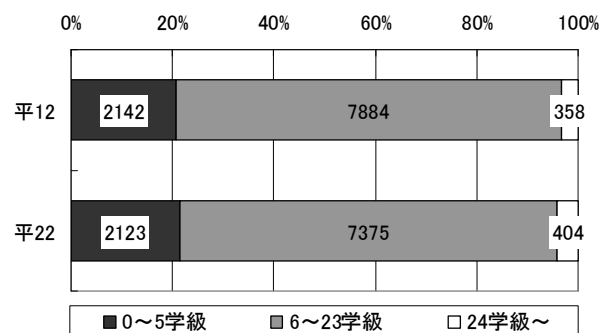
また、この10年間に起きた現象は単なる学校数の減少のみではない。図表2に示しているのは、文部科学省による学校基本調査のデータを元にした「0学級～5学級(1学年平均1学級未満)」「6学級～23学級(1学年平均1学級以上4学級未満)」「24学級以上(1学年平均4学級以上)」の3区分による全国の公立小学校(本校)数を示したグラフである。平成12年度と平成22年度を比較すると、「24学級以上」の区分のみ実数が増加し、その割合も5.2%から9.4%へと推移している。

図表2 公立小学校(本校)の学級数別学校数



図表3に示しているのは公立中学校の状況である。「0学級～5学級(1学年平均2学級未満)」では実数は減少

図表3 公立中学校(本校)の学級数別学校数



しつつも割合は 20.6%から 21.4%へと増加、「6 学級～23 学級（1 学年平均 1 学級以上 8 学級未満）」では実数・割合ともに減少、「24 学級以上（1 学年平均 8 学級以上）」では実数が増加し、その割合は 3.4%から 4.1%へと推移している。

すなわち、少子化が進んだこの 10 年間に、公立小・中学校に関して「学校数の減少」と「総数に占める大規模校数の実数・割合の増加」という 2 つの現象が確認されたことになる。国立社会保障・人口問題研究所が平成 24（2012）年 1 月に公表した「日本の将来推計人口」によると、50 年後の平成 72（2060）年には、最も人口が維持される「出生高位・死亡低位仮定」において 1088 万人に、最も人口が減少する「出生低位・死亡高位仮定」において 561 万人にまで落ち込むと予測されており、上記の現象がさらに進行することが予測される。

本稿は、上記の状況をふまえ、公立小・中学校を設置する市町村が学校の設置や規模に関する諸施策をどのように実施しているのかを把握することをねらいとするものである。特に、調査対象の選定にあたり「平成の大合併」を経験した市町村に着目している。

1) 学校教育法第 38 条により小学校について定められ、同法第 49 条により中学校に準用されている「市町村の小・中学校設置義務」の規定が、規模の小さい旧「町村」地域において市町村合併により影響力を失う可能性が指摘されること。

2) 市町村合併以前に 1 小学校 1 中学校のみ設置していた旧「町村」地域において、市町村合併により教育行政が広域化し、通学区域の弾力化に関わる諸施策実施の可能性が広がること。

3) 上記 1)とは逆に、市町村合併により行財政基盤が強化されたことを受け、旧「町村」地域における小規模校に対して、維持・存続に関わる支援がより一層行われるようになった可能性が指摘されること。

特に上に挙げた 3 つの視点により、「学校の設置や規模に関する諸施策の実施が活発化しているのではないか」という考えのもと合併市町村に着目し、その施策動向を確認することによって、将来の議論に資することを目的とするものである。

なお、本稿において取り扱う質問紙調査及びヒアリング調査はいずれも、プロジェクト研究「人口減少社会における学校制度の設計と教育形態の開発のための総合的研究」の一環として行ったものである。

質問紙調査は、第 2 節に挙げる 4 道県の 61 市町村教育委員会に対して行ったものであり、回収期間を 2012 年 9 月 13 日～10 月 12 日の 1 ヶ月間と定め、回答の督促は行っていない。最終的に 10 月末日までに回答のあったデータを集計対象としている。

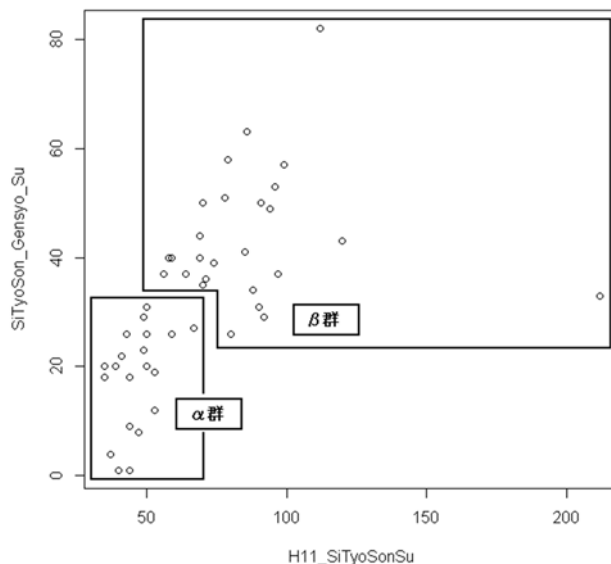
第 3 節で取り扱うヒアリング調査は、上記 61 市町村のうち 3 市町の教育委員会に対して、質問紙調査の回答の詳細確認を主たる目的として、2012 年 10 月～11 月に行ったものである。

## 2 合併市町村における諸施策の実施状況 ——質問紙による調査の結果より——

### 2 - 1 「平成の大合併」の実態

そもそも、「平成の大合併」とはどのようなものであったのか。図表 4 は、各都道府県について、X 軸を平成 11 (1999) 年 3 月 31 日時点の市町村自治体数、Y 軸を平成 11 年 3 月 31 日から平成 25 (2013) 年 1 月 1 日までの間に市町村合併によって減少した自治体数として描いた散布図である。上記の 2 変数を標準化して、ウォード法・ユークリッド距離による階層的クラスタリングを行い、2 区分に分類した結果が図表 4 に示されている  $\alpha$  群 (21 都府県) と  $\beta$  群 (26 道県) である。 $\alpha$  群の特徴は平成 11 年 3 月時点の自治体数が少なく (67 市町村以下)、その

図表 4 各都道府県における市町村合併の実態



後の市町村合併による自治体減少数も少ない (31 市町村以下)、すなわち「市町村合併の必要性が低く、実態としても合併が比較的行われなかった都府県」であり、 $\beta$  群は「 $\alpha$  群に含まれない道県」であるということになる。本節で以下に取り扱う「合併市町村における公立小・中学校のあり方に関するアンケート調査」は、 $\alpha$  群に属する 2 県 (青森県・奈良県) と  $\beta$  群に属する 2 道県 (北海道・長野県) 内に存在する「平成の大合併」を行った計 61 市町村に対して行われたものである。

合併市町村に対する質問紙調査の結果を集計するにあたり、前節に示した問題関心から、「合併前の旧自治体間の規模差」に着目する必要がある。本稿では「合併前の旧自治体に『市』が含まれているか」を指標として採用している。すなわち、「合併前の旧自治体に『市』が含まれている」I 群と、「旧『町村』のみで合併を行った」II 群である。全国的な傾向を確認すると、平成 11 年 4 月 1 日の兵庫県篠山市の新設合併から平成 23 年 10 月 11 日の埼玉県川口市の編入合併までの計 648 件の市町村合併について、I 群に分類されるのは 351 件、II 群に分類されるのは 297 件である。質問紙調査の対象であった 4 道県の 61 市町村については図表 5 の通り I 群 26 自治体、II 群 35 自治体となり、I 群から 22 自治体、II 群から 14 自治体、計 36 自治体から回答を得た。

図表 5 合併市町村の 2 区分 (I 群・II 群)

I 群		II 群		
函館市	むつ市	北斗市	新ひだか町	南部町
釧路市	長野市	森町	幕別町	東御市
北見市	松本市	八雲町	つがる市	安曇野市
岩見沢市	上田市	せたな町	平川市	佐久穂町
士別市	飯田市	枝幸町	外ヶ浜町	長和町
名寄市	伊那市	遠軽町	深浦町	阿智村
伊達市	中野市	湧別町	藤崎町	木曾町
石狩市	大町市	大空町	中泊町	筑北村
青森市	塩尻市	洞爺湖町	七戸町	飯綱町
弘前市	佐久市	安平町	東北町	葛城市
八戸市	千曲市	むかわ町	おいらせ町	宇陀市
五所川原市	奈良市	日高町	五戸町	
十和田市	五條市			

## 2 - 2 小・中学校の適正配置基準

小・中学校の適正配置について、平成 24 年 5 月の時点で、自治体独自の基準を定めているかを尋ねた結果をまとめたものが図表 6 である。

回答自治体全体では 11 自治体 (30.6%) が「独自の適正配置基準を定めている」と回答している。

各群の回答状況を確認すると、I 群では 7 自治体 (31.8%)、II 群では 4 自治体 (28.6%) が「独自の適正配置基準を定めている」と回答していた。

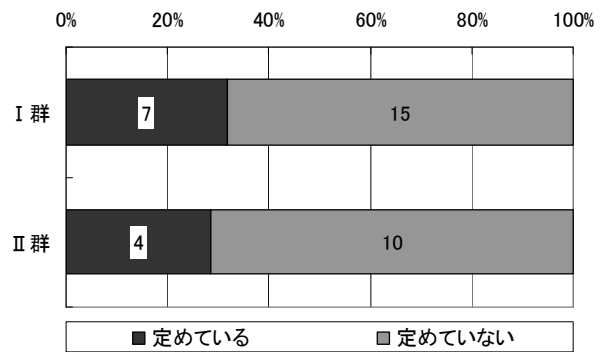
フィッシャーの正確検定を行った場合に  $p$  値 = 1.0000 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において独自の適正配置基準の設定に積極的な状況が指摘される。

さらに、平成 13 年度から平成 24 年度への「独自の適正配置基準」の設定状況の変化をまとめたものが図表 7 である。

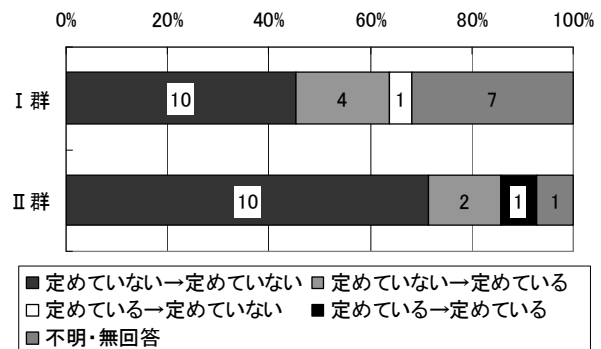
回答自治体全体では「平成 13 年度に定めておらず、平成 24 年度も定めていない」のは 20 自治体 (55.6%) である。「平成 13 年度には定めていなかったが、平成 24 年度には定めている」のは 6 自治体 (16.7%)、

「平成 13 年度には定めていたが、平成 24 年度には定めていない」のは 1 自治体 (2.8%)、「平成 13 年度に定めていて、平成 24 年度も定めている」のは 1 自治体 (2.8%) であった。「不明・無回答」である 8 自治体を除きフィッシャーの正確検定を行った場合には  $p$  値 = 0.7219 となり、両群の差は統計的に有意とは言えない。また、「不明・無回答」である自治体を含めてフィッシャーの正確検定を行った場合にも  $p$  値 = 0.1929 となり、同様に統計的に有意な差は見出されない。しかしながら、I 群において現れている「平成 13 年度には定めていたが、平成 24 年度には定めていない」1 自治体 (4.5%)、II 群において現れている「平成 13 年度に定めていて、平成 24 年度も定めている」1 自治体 (7.1%) は、それぞれ他の群では見られない特徴的なケースであると指摘される。

図表 6 小・中学校の適正配置基準



図表 7 適正配置基準の設定状況の変化



## 2 - 3 学校選択制

### 2 - 3 - 1 小学校の学校選択制

平成 24 年度の小学校の学校選択制の実施状況についてまとめたものが図表 8 である。

全体では 12 自治体 (33.3%) が「小学校の学校選択制を導入している」と回答している。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 9 自治体 (40.9%)、II 群の 3 自治体 (21.4%) が「小学校の学校選択制を導入している」と回答している。フィッシャーの正確検定を行った場合に p

値=0.2925 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において小学校段階での学校選択制に積極的な状況が指摘される。

それでは、小学校の学校選択制を導入している自治体は具体的にどのような学校選択制を実施しているのか。文部科学省による類型をふまえ、

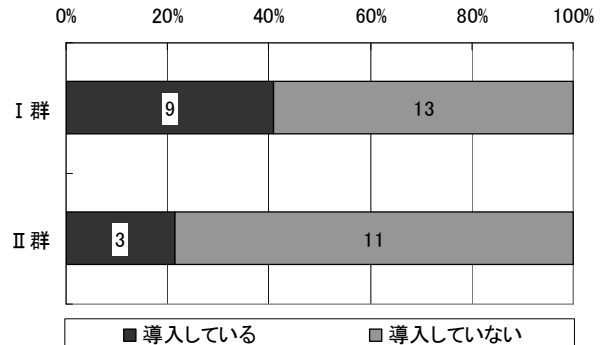
- A) 自由選択制
- B) ブロック選択制
- C) 隣接区域選択制
- D) 特認校制
- E) 特定地域選択制

の 5 類型について実施状況を尋ねた結果をまとめたものが図表 9 である。

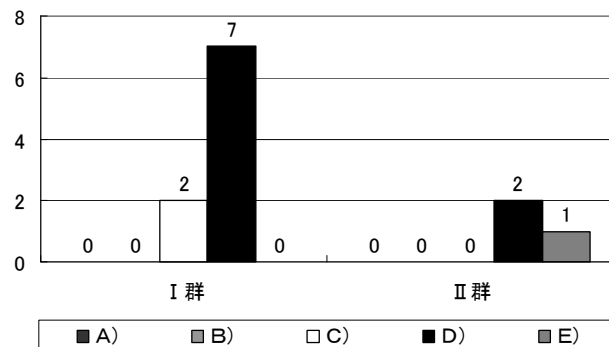
小学校段階における学校選択制度を導入している自治体全体では、「隣接区域選択制」が 2 自治体 (16.7%)、「特認校制」が 9 自治体 (75.0%)、「特定地域選択制」が 1 自治体 (8.3%) となっている。なお、複数選択が可能な設問であったが、複数選択によって回答した自治体は無かった。

各群の回答状況を確認すると、I 群は「隣接区域選択制」が 2 自治体 (22.2%)、「特認校制」が 7 自治体 (77.8%) となっている。II 群は 2 自治体 (66.7%) が「特認校制」を、I 自治体 (33.3%) が「特定地域選択制」を導入している。複数選択によって回答した自治体がなかったことをふまえてフィッシャーの正確検定を行った場合、p 値=0.2909 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において現れている「隣接区域選択制」、II 群において現れている「特定地域選択制」は、それぞれ他の群では見られない特徴的なケースであると指摘される。

図表 8 小学校の学校選択制



図表 9 導入されている学校選択制の類型





## 2 - 3 - 2 中学校の学校選択制

平成 24 年度の中学校の学校選択制の実施状況についてまとめたものが図表 10 である。

全体では 7 自治体 (19.4%) が「中学校の学校選択制を導入している」と回答している。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 5 自治体 (22.7%)、II 群の 2 自治体 (14.3%) が「小学校の学校選択制を導入している」と回答している。フィッシャーの正確検定を行った場合に p

値=0.6810 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において中学校段階での学校選択制に積極的な状況が指摘される。

それでは、小学校の学校選択制を導入している自治体は具体的にどのような学校選択制を実施しているのか。文部科学省による類型をふまえ、

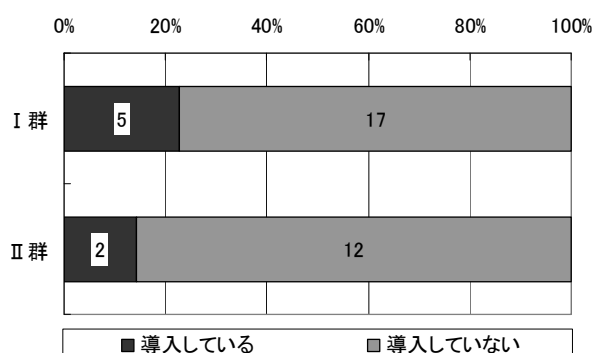
- A) 自由選択制
- B) ブロック選択制
- C) 隣接区域選択制
- D) 特認校制
- E) 特定地域選択制

の 5 類型について実施状況を尋ねた結果をまとめたものが図表 11 である。

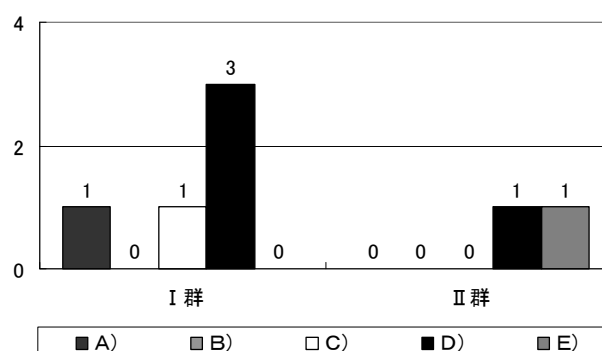
中学校段階における学校選択制度を導入している自治体全体では、「自由選択制」が 1 自治体 (14.3%)、「隣接区域選択制」が 1 自治体 (14.3%)、「特認校制」が 4 自治体 (57.1%)、「特定地域選択制」が 1 自治体 (14.3%) となっている。なお、複数選択が可能な設問であったが、複数選択によって回答した自治体は無かった。

各群の回答状況を確認すると、I 群は「自由選択制」が 1 自治体 (20.0%)、「隣接区域選択制」が 1 自治体 (20.0%)、「特認校制」が 3 自治体 (60.0%) となっている。II 群は 1 自治体 (50.0%) が「特認校制」を、1 自治体 (50.0%) が「特定地域選択制」を導入している。複数選択によって回答した自治体が無かったことをふまえてフィッシャーの正確検定を行った場合、p 値=0.7143 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において現れている「自由選択制」と「隣接区域選択制」、II 群において現れている「特定地域選択制」は、それぞれ他の群では見られない特徴的なケースであると指摘される。

図表 10 中学校の学校選択制



図表 11 導入されている学校選択制の類型



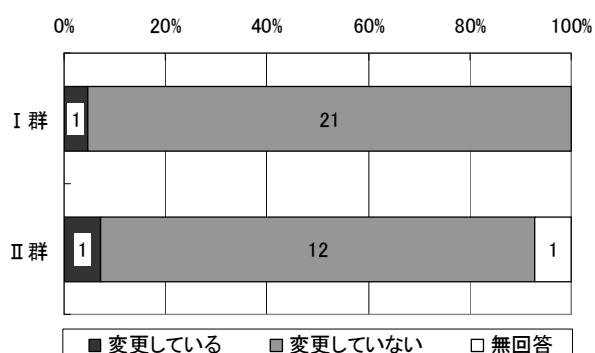
## 2 - 4 通学区域の変更

市町村合併後に公立小・中学校の通学区域の変更を行ったかを尋ねた結果をまとめているのが図表 12 である。なお、この設問については「統廃合校については、統廃合前の各校の通学区域をそのまま引き継いだ場合には『変更していない』とご判断ください」との但し書きを付していた。

全体では 2 自治体 (5.6%) が「通学区域の変更を行った」と回答している。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 1 自治体 (4.5%)、II 群の 1 自治体 (7.1%) が通学区域の変更を行っていた。「無回答」である 1 自治体を除きフィッシャーの正確検定を行った場合には  $p$  値 = 1.0000 となり、両群の差は統計的に有意とは言えない。また、「無回答」である自治体を含めてフィッシャーの正確検定を行った場合にも  $p$  値 = 0.4824 となり、同様に統計的に有意な差は見出されない。

図表 12 通学区域の変更



## 2 - 5 学校統廃合

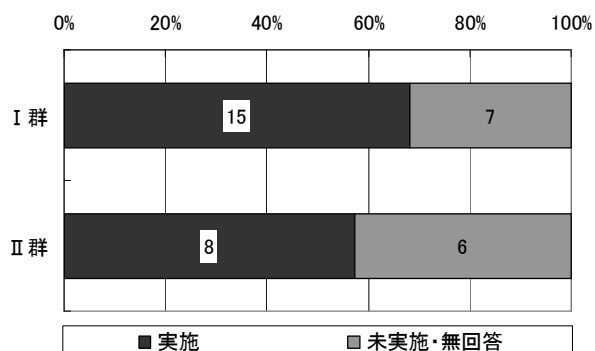
### 2 - 5 - 1 学校統廃合の実施状況

平成 13 年度以降に小・中学校の統廃合を行ったかを尋ねた結果をまとめているのが図表 13 である。

全体では 23 自治体 (63.9%) が学校の統廃合を行っている。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 15 自治体 (68.2%)、II 群の 8 自治体 (57.1%) が学校の統廃合を行っている。フィッシャーの正確検定を行った場合には  $p$  値 = 0.7230 となり、両群の差は統計的に有意とは言えないが、I 群において小・中学校の統廃合がより実施してされている状況が指摘される。

図表 13 学校統廃合の実施状況



## 2 - 5 - 2 統廃合の検討要因

小・中学校の統廃合を実施した自治体において、統廃合の検討要因を尋ねた結果をまとめたものが図表 14 である。質問にあたっては

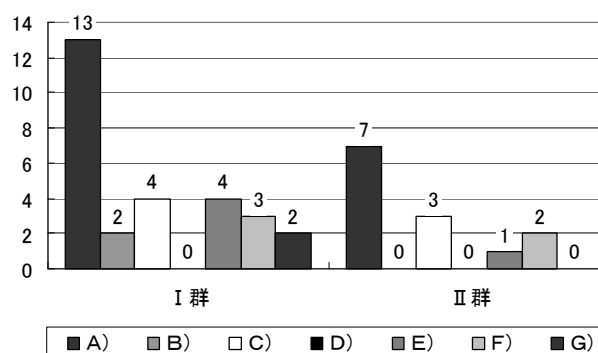
- A) 少子化により集団教育の維持が難しくなったため
- B) 貴自治体の学校配置の見直し基準に該当したため
- C) 校舎等学校施設の老朽化が進んだため
- D) 「都市計画」「まちづくり」によって学校の移設・立替が必要になったため
- E) 保護者からの学校統廃合の要望があったため
- F) 地域住民からの学校統廃合の要望があったため
- G) その他

の 7 項目から複数回答可の形式で尋ねていた。

小・中学校の統廃合を実施した自治体全体としては、「少子化」が 20 自治体（87.0%）と最も多く、「学校配置見直し基準」が 2 自治体（8.7%）、「老朽化」が 7 自治体（30.4%）、「まちづくり」が 0 自治体（0.0%）、「保護者からの要望」が 5 自治体（21.7%）、「地域住民からの要望」が 5 自治体（21.7%）、「その他」が 2 自治体（8.7%）となっている。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 13 自治体（86.7%）、II 群の 7 自治体（87.5%）が「少子化」を統廃合の検討要因として挙げている。次いで、I 群においては「老朽化」と「保護者からの要望」がそれぞれ 4 自治体（26.7%）、II 群において「老朽化」が 3 自治体（37.5%）となっている。両群を比較すると、I 群において「学校配置見直し基準」の回答が 2 自治体（13.3%）、「その他」の回答が 2 自治体（13.3%）見られるのが特徴的である。なお、「その他」の回答の内訳は「通学区域の再編に関わる基本計画に基づいて、統廃合を実施した」「市町村合併前の自治体において協議決定された学校統廃合の方針を、市町村合併後においても尊重し、統廃合を実施した」というものであった。

図表 14 学校統廃合の検討要因



### 2 - 5 - 3 統廃合検討時の調査研究

小・中学校の統廃合を実施した自治体において、統廃合検討時に独自の調査・研究を行ったかを尋ねた結果をまとめたものが図表 15 である。質問にあたっては

- A) 学校統廃合を行った他の自治体への視察を行った
- B) 学校統廃合を行った他の自治体の事例についての資料収集を行った
- C) アンケートによる意識調査（保護者・地域住民）を行った
- D) 大学・コンサルタント等への研究委託を行った
- E) 実施していない
- F) その他

の 6 項目から複数回答可の形式で尋ねていた。

小・中学校の統廃合を実施した自治体全体としては、「視察」が 4 自治体（17.4%）、「資料収集」が 13 自治体（56.5%）、「意識調査」が 7 自治体（30.4%）、「研究委託」が 0 自治体（0.0%）、「未実施」が 3 自治体（13.0%）、「その他」が 4 自治体（17.4%）となっている。

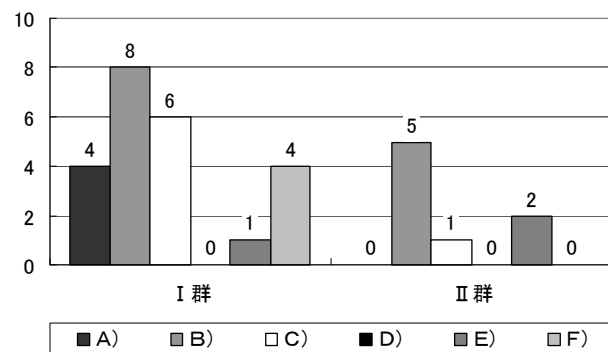
各群の回答状況を確認すると、I 群の 8 自治体（53.3%）、II 群の 5 自治体（62.5%）が「資料収集」を検討時の調査研究として挙げている。次いで、I 群においては「意識調査」が 6 自治体（40.0%）、II 群においては「未実施」が 2 自治体（25.0%）となっている。両群を比較すると、I 群において「視察」の回答が 4 自治体（26.7%）、「その他」の回答が 4 自治体（26.7%）見られるのが特徴的である。なお、「その他」の回答の詳細では「有識者の外部委員による検討委員会の立ち上げ」「保護者・地域住民を対象とした意見交換会・説明会の実施」というものであった。

さらに、C)の「意識調査」を行ったと回答した自治体について、保護者と地域住民のどちらに意識調査を行ったのかについて尋ねた結果をまとめたのが図表 16 である。

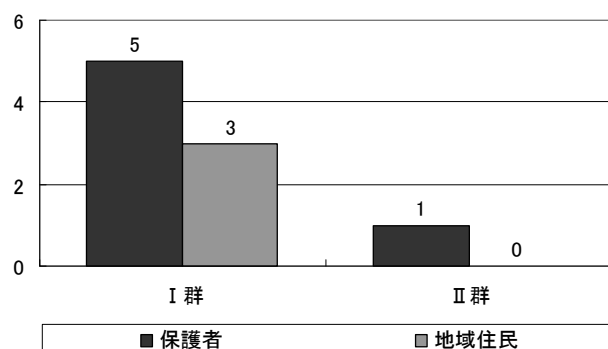
意識調査実施自治体全体として、「保護者対象の調査」が 6 自治体（85.7%）、「地域住民対象の調査」が 3 自治体（42.9%）となっている。

各群の回答状況を確認すると I 群の 5 自治体（83.3%）、II 群の 1 自治体（100.0%）が「保護者」に対して、I 群の 3 自治体（50.0%）が「地域住民」に対して意識調査を行ったと回答している。

図表 15 学校統廃合検討時の調査研究



図表 16 意識調査の対象



## 2 - 5 - 4 統廃合校・地域への施策

小・中学校の統廃合を実施した自治体において、統廃合を行った学校及び地域に対して何らかの施策を行っているかを尋ねた結果をまとめたものが図表 17 である。質問にあたっては

A) スクールバス等による通学保障

B) 県費負担教職員の加配を都道府県教育委員会に要望し、当該校に配置

C) 市町村費により雇用した教職員を当該校に配置

D) 統廃合前の各校の通学区域ごとに、住民交流を促す施策を実施

E) 統廃合後の新しい通学区域全体の住民交流を促す施策を実施

F) 新しい通学区域全体を対象とした「まちづくり」の取り組みを実施

の 6 項目から複数回答可の形式で尋ねていた。

小・中学校の統廃合を実施した自治体全体としては、「通学保障」が 21 自治体 (91.3%)、「県費負担教職員加配配置」が 3 自治体 (13.0%)、「市町村費雇用教職員配置」が 3 自治体 (13.0%) となっており、「統廃合前の各校通学区域の住民交流」「統廃合後の通学区域全体の住民交流」「統廃合後の通学区域全体のまちづくり」は 0 自治体 (0.0%) であった。

各群の回答状況を確認すると、I 群の 13 自治体 (86.7%)、II 群の 8 自治体 (100.0%) が「通学保障」と回答している。また、I 群においては「県費負担教職員加配配置」「市町村費雇用教職員配置」をそれぞれ 3 自治体 (20.0%) が回答している点が特徴的である。

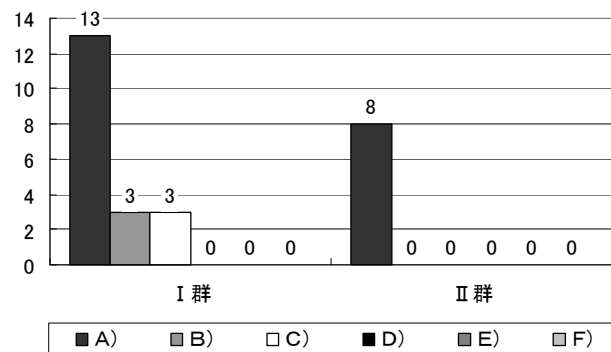
## 2 - 6 まとめ

以上概観したように、全体の傾向として、「学校統廃合」を実施した自治体が 36 自治体中 23 自治体と、半数以上の自治体で実施されていることが確認された一方、「通学区域の変更」は両群においてそれぞれ 1 自治体ずつが実施しているのみと、ほぼ実施されていない施策であることが指摘される。

また、「学校の適正配置基準」「学校選択制」「学校統廃合」の各施策において、必ずしも統計的に有意な差は確認されなかったものの、I 群の方が II 群に比較してより積極的に施策を実施している状況が確認された。さらに、例えば学校統廃合を行った学校・地域に対する施策として、I 群のみが「県費負担教職員加配配置」「市町村費雇用教職員配置」を行っていたり、中学校の学校選択制の類型では I 群のみに「自由選択制」「隣接区域選択制」、II 群のみに「特定地域選択制」が見出されるなど、施策の詳細を確認すると、特徴的なケースが存在することが指摘される。

そこで次節では、I 群に属する 2 つの自治体 (A 市・B 市)、II 群に属する 1 つの自治体 (C 町) を取り上げ、学校の設置や規模に関する諸施策の実施状況について、より詳細・具体的に確認することとする。

図表 17 統廃合校・地域への施策



### 3 各教育委員会に見られる合併による教育行政への影響

#### - 3 自治体を事例として -

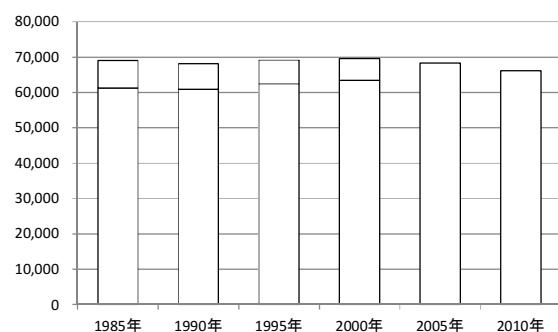
本節では、2 節で分類した I 群, II 群の中から抽出された自治体を対象として、公立中学校の諸施設に関してヒアリング調査を行った結果をまとめることとする。分析観点は、①学区変更に関するもの、②小規模校支援の在り方に関するもの、③統廃合に関するもの、の 3 点を設定した。

#### 3 - 1 青森県 A 市の事例 - I 群の自治体 -

##### 3 - 1 - 1 地域概要

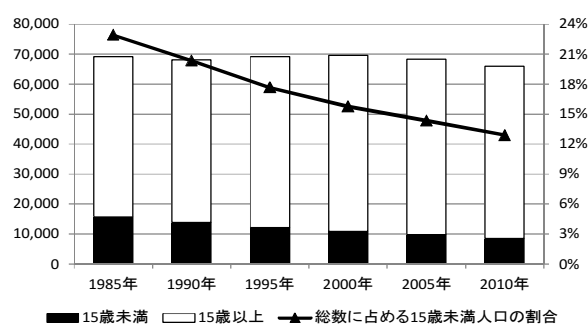
A 市は、2005 年 1 月 1 日に 1 市 1 町の合併が行われ市制を施行した。青森県南部地方内陸部に位置し、人口 65,148 人、面積 689 km<sup>2</sup>、世帯数 26,983 の市である。A 市は東西に隣接した旧市町が合併した自治体であるが、主に旧町に位置する西側は山地と原野が広がっており、国立公園にも指定されている。また、一部地域は特別豪雪地帯に指定されている。旧市に位置する東側は、台地となっており農地と市街地で形成されている。市内の小学校は 20 校あり、児童数 3,474 人である。中学校は、9 校あり生徒数 1,831 人である。人口総数に占める 15 歳未満人口の割合は、14%であり 2005 年と比べ 1 ポイント減となっている。

図表 18 A 市の人口総数



※出典：国勢調査

図表 19 総数に占める 15 歳未満人口の割合



※出典：国勢調査

基幹産業は農業であり、にんにくの生産量が日本一である。また、裂織（さきおり）といった織物等の伝統工芸品や、観光産業に力を入れている自治体である。

2004 年 7 月に合併協議会で策定した「新市まちづくり計画」を、基本構想と位置付けている。この中では、行政組織の効率化・合理化や公共施設の統合整備の推進が挙げられると共に、観光や、産業を踏まえたまちづくりが掲げられた。

##### 3 - 1 - 2 ヒアリング結果<sup>1</sup>

###### 学区変更に関する意識

①学区は合併して変更した所はないです。ただ、本市の場合、(旧市立の)特任校(中学校)が 1 校あります。特任校に入れる条件としては、本市に在籍している子どもというのが条件です

ので、合併したことで、旧町の子ども達も希望すれば、(旧市立だった)特認校の学校に入れる。と言うことになりましたけども、特に学区が変わったということではないです。

- ②本市の今後のグランドデザインを考える時は、旧町と旧市と、今は学区が分かれていますけども、括って大きな学区というグランドデザインを考える事はあり得るかもしれないです。現在のところは、市町村合併との因果関係がはっきりあるとは言えないと思います。

### 小規模校支援に関する意識

- ①小規模校の教師の加配というのは、特にないです。市内の中では、特別支援教育の方で支援員さんの支援はしていますが、合併になった個所が他と比べて特に必要だと思われる場合は加配はありますけども、特に合併したからということはないです。市教委として、小規模校に強烈にやっているということは、特にないです。
- ②本当は、人的な支援ができれば一番良いと思います。学校は、(校長面談をしていると)実は人的な支援をかなり求めているように思います。しかし、予算が絡むので、教育委員会が配置したいと思っても、なかなかうまくいかない。現在、課題になっている所です。学校の先生は、県費で人数も決まっていますので、市町村費で雇うのは財政的に弱い自治体では難しく、なかなかできていない状態です。一概にこれというものは、見付けられない状態です。

### 統廃合に関する意識

- ①今、耐震化の方が先に進めたい課題としてあります。国が示している平成27年度までに整備したいんですが、なかなかそこまで全部と言うのは(財政的に)無理だと思いますが、そちらを終えてからその次の段階で、市全体として統廃合をどのように考えていくのかという段階が、いずれ遠くないうちに来るんじゃないかと思っていました。
- ②1ヶ所、(統廃合の検討のため)地域の声を聞きたい場所があります。これから、何年か先の市のグランドデザインのような計画の時まで待てないだろう、という(判断)がありましたので。
- 保護者が自分の子どもが(小規模の)学校に入っても、同級生がいないという状況になると、本当にそこに子どもを通わせて良いのか悩んでることが現にあります。それで、早めに動きたいなと思っていました。
- ③1つは児童生徒数の減少というのがありますので、効率化ではないですが、集団での学びができなくなるという状況を回避するという意味で、統廃合するというのが1つあると思います。
- ④主ではないですけど、ハード面ですね。施設の老朽化というのも、側面では統廃合を考える条件にはなるのかもしれないです。

### 3 - 1 - 3 小考察

「学区変更に関する意識」では、合併後の学区変更の措置は行われず、合併との因果関係も示されていない。今後、A市の検討の中で学区再編の可能性あることを示唆しているが、現状では旧市町の学区を踏襲していることが確認された。

ただし、合併前の旧市に設置されていた特認校が1校あるが、合併によって自治体の境界が無くなったことにより、旧町の児童が通うことが可能となったため学校選択が行える

環境となっている<sup>2</sup>。そのため、旧町立小学校の児童にとっては、進学先の中学校の選択肢が増加したと言え、合併後の変化から旧町立中学校は影響を受けていると推察される。

「小規模校支援に関する意識」では、教員の加配等の支援は行っておらず、合併との因果関係についても示されていない。このような中で、校長の意識面からは人的支援の必要性を把握しているが、財政的な面での壁があり現状では小規模校支援に至っていない状態にあることが確認された。

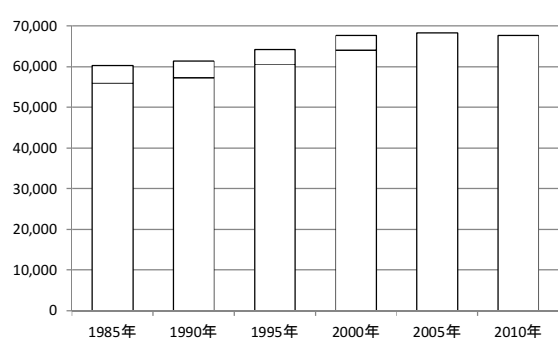
「統廃合に関する意識」では、耐震化優先の方針にあることが挙げられている。そのため、全市的な統廃合政策の立案については、耐震化後の教育条件整備として考えられており、現状では具体的な方針は示されていない。今後の検討の観点として、学校教育における児童生徒の集団性の維持や施設の老朽化といった側面は今後の統廃合を検討する際の検討事項として挙げられている。ただし、統廃合の検討に関して小規模校の中には保護者からの要望が表出している箇所もあり、A市全体の政策立案とは別個に検討が始められている。

### 3 - 2 長野県B市の事例 - I群の自治体 -

#### 3 - 2 - 1 地域概要

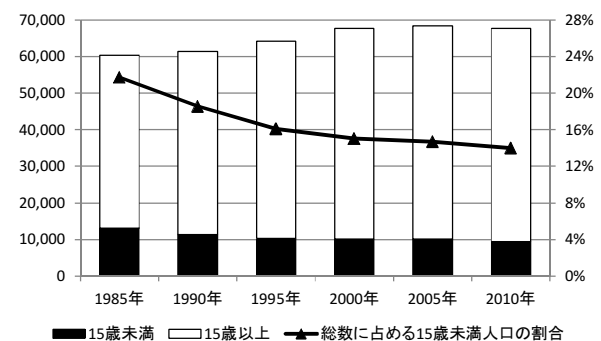
B市は、1959年に1町4村の合併により市制を施行した。その後1961年に1村を編入合併し、更に2005年に1村を編入合併しており、これまで3度の合併を行ってきた自治体である。長野県の中央部に位置し、2012年度時点で人口67,493人、25,628世帯であり、面積はおよそ290.18km<sup>2</sup>(東西17.7km、南北37.8km)である。市内の小学校は、10校(組合立学校1校含む)あり、児童数3,706人である。中学校は、6校(組合立学校1校含む)あり、生徒数2,041人である。人口総数に占める15歳未満人口の割合は、14%であり2005年と比べ1ポイント減となっている。

図表 20 B市の人口総数



※出典：国勢調査

図表 21 総数に占める15歳未満人口の割合



※出典：国勢調査

交通は、JR中央東線・西線及び篠ノ井線が通り、主要幹線道路は長野自動車道のほか、国道19号、20号及び153号が通っており、交通網が発達している。産業は、都市近郊型農業を展開しており、野菜や果樹の生産団地を形成し、特にぶどうを原料とするワインの醸造は地場産業となっている。また、森林資源に恵まれており、漆器づくりもまた、地場産業となっている。その他、登山、ハイキング、リゾートといった観光産業も豊かな自治



体である。

### 3 - 2 - 2 ヒアリング結果<sup>3</sup>

#### 学区変更に関する意識

- ①隣の市が、「自宅から近い学校であれば認める」ということを柔軟にやっています。しかし、児童生徒が集中する学校とそうでない学校に分かれてしまうことと、地域コミュニティが崩れるということが発生し、地域から猛反対が起き今見直しをしています。そのため、教育的な配慮ですとか、特殊な事情等は考慮しますけれども、B市では弾力化については、比較的厳格にやっています。
- ②市内の離れたような地域では(旧村立の小規模校の場合)、伝統工芸の特産品がありまして。それを授業でもやったりしてるんです。自分たちで作った工芸品を、地域のお祭りで売ったりですとか。そこに(旧市立の学校の)子どもたちが一緒に行って、その工芸品を買ったりですとか。

#### 小規模校支援に関する意識

- ①教員の加配については、ティームティーチングを配置していますが、小規模校も大規模校も同じく1人ずつ配置しています。
- ②予算配分など、なるべく人数比(で学校間の差)が出ないように均等割りの制度を設けたりしています。また、学校改修事業なども各学校平等に実施しています。
- ③小規模校の子ども達は、高校進学後に大きな集団に入ると委縮するという傾向にありますので、早いうちから交流を図っていこうと考えました。そこで、市内の全校から子どもを集め、リーダー研修というものを定期的に行っています。
- ④県の事業で、有名なアスリートを派遣する交流事業<sup>4</sup>というのがありまして、そういうものを活用して小規模校で体育の授業に力を入れる取り組みをしています。

#### 統廃合に関する意識

- ①今後の学級数の試算をやっています。子どもの数が横ばいもしくは増える学校があります。教室数が不足してくるような学校も出てくる。その反面、わずかに10年も経たないうちに、急激に子どもが減る学校もあります。そうすると小規模校のデメリットというのが浮上してきてしまっただけで、例えば、多様性のなかで揉まれていくとかですとか。そういうことがなかなか難しくなってくる。そうすると、小規模校のデメリットというのが浮上してくることになります。
- ②学校規模が二極化しているため、B市としての一体的な教育行政の方針が立てられない現状にあります。ですから、両方に合わせてそれぞれ考えないと、難しいです。

### 3 - 2 - 3 小考察

「学区変更に関する意識」では、B市と同様の事情を抱える隣接自治体の現状を踏まえ、学区変更に対して厳格に対応する姿勢で臨んでいる。そのため、通学上の利便性等の理由は考慮されておらず、学校選択による学校間格差の抑制や地域性の維持といった点に配慮した方針であることが伺える。

このように、制度上の変更は行われていないが、他方で制度外での児童生徒の交流を図

る措置は講じられている。特に、伝統工芸や祭りのように地域に馴染みのある素材や機会を授業に取り入れることを通して、学校間交流や他校の児童生徒同士の関係性の構築を目指している。

「小規模校支援に関する意識」では、教職員配置や予算配分などの面では学校規模に関わらず均等な配分措置を講じている。そのため、学校規模による格差が生じないような配慮が見受けられる。

教育実践の面では、B市独自に設けた「リーダー研修」や、「トップアスリート派遣指導事業」を通して小規模校支援を行っていることが確認された。これらを通して、限定的ではあるものの、児童生徒の交流の促進の機会の創出や、教科に対する支援を行っていることが確認された。

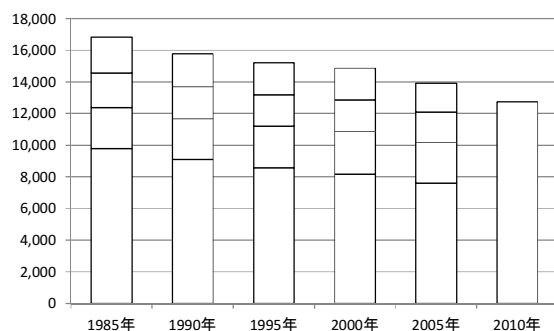
「統廃合に関する意識」では、現状では統廃合は検討されていないことが伺える。しかし、合併後のB市の試算では学校規模が現状維持又は増加する学校と、小規模化する学校に二極化することが判明している。そのための打開策を、現時点では打ち出すことができない状態にあり、特に小規模化する学校に対する方針が急務の課題になっていることが伺える。

### 3 - 3 長野県C町の事例 - II群の自治体 -

#### 3 - 3 - 1 地域概要

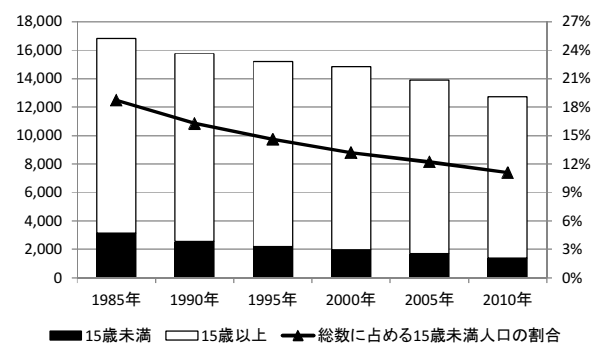
C町は、2005年に4町村の合併により町制を施行した自治体である。長野県の南西部に位置し、2012年度時点で人口12,488人、5,113世帯である。面積はおよそ476.06km<sup>2</sup>であり総面積の95.4%を山林が占める山間の町である。C町は、4つの地域で構成されているが、そのうち3地域は面積の80%以上が山林・原野で占められている。町内の小学校は、4校あり児童数576人、中学校は4校あり生徒数307人である。人口総数に占める15歳未満人口の割合11%であり、2005年と比べ1ポイントの減少となっている。

図表 22 C町の人口総数



※出典：国勢調査

図表 23 総数に占める15歳未満人口の割合



※出典：国勢調査

交通は、南北に国道19号が縦貫し、並行してJRが走っており、東西には国道361号が走っている。産業は、高原野菜等の農業や檜を使った漆器等の伝統工芸が盛んである。また、豊かな自然を活かした観光関連業が中心となっている。「まちづくり条例」が制定されており、地域自治組織と行政が一体となるまちづくりを目指している自治体である。

### 3 - 3 - 2 ヒアリング結果<sup>5</sup>

#### 学区変更に関する意識

- ①就学校指定変更はありますが、区域外就学は全くありません。町の中のみ、移動ということになります。
- ②合併の数年前、町村の担当者が集まって、その時点で「旧(町村の)エリアを維持していこう」という決定をしました。ですから、それを超えてということは、よほどの事情が無い限りは認められないです。
- ③小学校同士、中学校同士が連携して何かをしようとか、そういうことは進んでいません。合併前の状況のままです。やはり、校風のこともありますので。
- ④月1回のペースで、定期的に校長会や教頭会を開きながら、お互いの学校の情報交換はしています。会を開かないと、(町として)足並みが揃わないです。
- ⑤(旧町村の)エリアごとに、まだ独立している感じがします。そうかといって、学校を自由にということになると、無くなってくる学校が出てくると(地域から)思われるんです。

#### 小規模校支援に関する意識

- ①人数(学校規模)に関して、合併当時のまま教員配置もしてまして、特別少ないからといって手当をしているわけではないです。
- ②今問題なのは、小規模校の維持です。児童数で教員配置が決まるので、その部分をどう補っていくか。今は、小学校も複式が無いですが、今後の対応は困っています。できるだけ、先生を確保したいと(思っています)。

#### 統廃合に関する意識

- ①旧村立小規模中学校について、人数が非常に少ないということもあって、「統合があるのか、或いは耐震化があるのか」を模索中です。地域に投げかけた程度で今とどまっているんですけど。まず、地域の方から話が持ち上がってこない、先へ進めない。

### 3 - 3 - 3 小考察

「学区変更に関する意識」では、合併後の学区変更の措置は行われず、区域外就学も行われていない現状が述べられている。その背景として、合併前の協議の段階で旧町村自治体の維持が決定されており、そのため教育行政における学区の変更についても同様に旧町村単位で継続されている。C町は、旧町村それぞれで1小学校、1中学校となっているため、学区は小中学校共に旧町村全域ということになる。

他方、B町内の学校間連携といった新たな学校運営上の取り組みも進んでいない。定期的な校長会や教頭会を通じた情報の交換・共有を図っているものの、C町の教育行政として一本化した政策は打ち出すことが困難な状況にあることが伺える。

「小規模校支援に関する意識」では、教員の加配等の支援は行っておらず、合併後も支援策を講じていない現状が述べられている。このような中で、小規模校の維持を課題として挙げており、教員の確保といった人的支援について検討している点が伺える。

「統廃合に関する意識」では、統廃合を進めるか、耐震化を進め小規模校の維持を進め

るか、検討している段階にあることが述べられている。ただし、保護者や地域住民への問いを発信した段階であり、C町の教育行政として一本化した提案は行っていない。現時点では、検討中の段階にとどまっており、合併と統廃合の因果関係は見受けられない。今後、少子化による児童生徒数の減少や、保護者や地域住民の意向次第では、統廃合の検討が進められる可能性が潜在化されていると言える。

#### 4 まとめ

「通学区域の変更」については、2節で確認したように変更自治体は少数であり、合併を経験した自治体では旧自治体の通学区域を踏襲していると言える。その要因としては、3節の事例で確認してきたように、隣接自治体の先行例を踏まえた検討や、旧自治体単位での方針といった点が挙げられている。だが、A市に見られたように、旧自治体に特認校がある場合、自治体の境界が無くなったことで、合併後に、学校選択制の適用範囲が拡大されるようになった事例も見え、間接的ではあるが通学区域に対して市町村合併の影響を受けている実態も確認された。

「学校の適正配置基準」、「学校統廃合」の各施策においては、I群の方がII群に比較してより積極的に施策を実施している状況が確認された。本稿で取り上げた公立中学校に関する事例では、両群のいずれも統廃合には踏み切っておらず、合併後の新自治体の統廃合政策は進んでいない。だが、小規模校の今後の方針はいずれも課題として認識しており、合併後の自治体に潜在化された問題であると言える。更に、耐震化との両面の検討を行っている自治体や、耐震化後に統廃合の検討を位置づけている自治体など、耐震化と統廃合との関連性を意識している点も見受けられる。2節の「統廃合の検討要因」でも確認したように、「老朽化」はI群とII群共に、「少子化」に次ぐ要因として挙げられており、耐震化へと繋がる要因を含んでいるものと指摘される。これらへの対応策が、今後課題として浮上してくる可能性を孕んでいると言えよう。

また、「小規模校支援」に関してはいずれの自治体も新自治体での教育環境を同水準で整備していくことに主眼が置かれている。そのため、小規模校に対する加配等の支援は行っておらず、教育実践に関しては支援が散見されるが、政策的支援には至っていない。一方で、より小規模校化した場合の学校への教職員配置等の課題が含まれており、中長期的な視点からの小規模校支援については今後の課題として各自自治体に課せられている現状にあることが確認された。

今回は、1道3県の予備的な調査にとどまった。今後、調査対象の拡大を図り、全国の合併自治体の諸施策の実施状況の把握だけではなく、学校教育への影響、教職員組織のあり方の検討、等についてもより詳細な検討を行うことが課題である。

本稿の文責は、次の通りである。

1節、2節…山中秀幸

3節、4節…西村吉弘

#### 引用・参考文献

A市「A市の概要」(2012)

B市「B市の概要」(2012)

C町「町勢要覧」(2010)

C町「町総合計画基本構想」(2008)

#### 注

- 1 ヒアリング調査は、2012年11月16日にA市教育委員会対象者1名に実施した。インタビュー内容は、対象者の了解のもと、全て逐語記録としてまとめている。
- 2 この特認校は、1学年50人を定員としており、特認校の中学校区内の小学校(計2校)の児童を優先的に進学させることになっている。だが、中学校区内の児童数が50名に満たない場合、市内の小学校から受け入れることとなっている。
- 3 ヒアリング調査は、2012年10月10日にB市教育委員会対象者1名に実施した。インタビュー内容は、対象者の了解のもと、全て逐語記録としてまとめている。
- 4 文部科学省・(財)日本体育協会の派遣指導事業「トップアスリート派遣指導事業」のことを指し、B市では小規模校の体育の授業時に行われたものである。
- 5 ヒアリング調査は、2012年10月10日にA町教育委員会対象者1名に実施した。インタビュー内容は、対象者の了解のもと、全て逐語記録としてまとめている。

西村 吉弘 (国立教育政策研究所)

山中 秀幸 (国立教育政策研究所)

## 第10章 地域との協働性に関する教員の意識 —学校と地域の連携組織に着目して—

### 1 はじめに

近年、学校と地域の連携の重要性が指摘されており、TT 指導補助、校内の緑化作業、部活動指導等の学校の教育活動に関わってきている。また、2008年度から実施されている「学校支援地域本部事業」に見られるように、学校支援活動を組織化し、体系的な連携を進めることで学校と地域の活動を通して子どもの教育環境整備を目指す動きが見られる。

このような中で、学校と地域の関係づくりにおいて、効率的で双発的な活動に繋がり相乗効果が期待される<sup>1</sup>との指摘が見られ(佐藤,2009)、学校と地域の良好な連携は新たな学校組織の活性化や地域の発展性に寄与する可能性を含んでいる。また、活動がその時々为学校運営の中で一過性のものとして終わることなく、継続的な活動へと発展させるために学校支援組織を設置することで「学校とボランティアの関係が維持できるだけでなく、学校のニーズに合致したボランティアが見つかる可能性が高くなる」と指摘されている(佐藤,2005)。

このような取り組みは、地域の集団性の構築や組織化だけではなく、学校組織や運営にも影響を与えるものであるが、教員や子どもに与える教育効果は自然発生的にもたらされるものでない。また、活動に携わる地域住民に向き合う教員の意識を踏まえることは、学校と地域が相互作用をもたらす上で重要となってくる。そのため、活動に参加する地域住民から受ける影響に対する教員の意識を整理することが、学校と地域の連携における協働性の構築への一助となるのではないだろうか。

よって、本稿では神奈川県内の小中学校と地域で構成する連携の取り組みを対象として、それに関わる教員の意識を検討することで、連携に対する教員の意識を分析することを第1の目的とする。そして、教員の意識面から見られる協働性への視座について言及することを第2の目的とする。

### 2 地域概要と分析手法

#### 2-1 概要と対象者の選定

神奈川県にあるA小学校及びB中学校は、2012年度現在、児童数13人、生徒数5人(第1学年は欠学年)、の学校である。学区内の戸数は226戸、580名であり、県内で唯一準限界集落に指定された地域である。地域内に所在する学校は、小中学校共に1校であり、小中学校の校区が重複しており、10の地区で構成されている。2004年からは、小中学校と地域で合同の運動会が開催され、現在も毎年10月に行われている。2005年4月からは、小中学校合同のPTA組織も発足し、連合PTAが始まった。2009年度からは、小学校、中学校の教職員と、保護者、地域団体に所属する地域住民の4者の連携によって「地域のこどもと保護者と先生の会」を設立し、持続的な連携活動を行うこととなった。

今回、インタビュー対象とした教員2名(以後、教員a、教員bと称す)は、「地域のこどもと保護者と先生の会」発足前からA小学校に勤務しており、会の立ち上げ時点から立ち上げ後まで関わっていた経験を持っている。特に、教員aは会の設立前から地域との連携の窓口となっていた。

## 2-2 分析手法

本稿では、PAC 分析を用い、検討を行う。PAC 分析は、個人別に態度構造を測定するために開発された研究手法である。この分析法の手順は、①当該テーマに関する自由連想(アクセス)、②連想項目間の類似度評定、③類似度距離行列によるクラスター分析、④対象者<sup>2</sup>によるクラスター構造のイメージや解釈の報告、⑤実験者による総合的解釈、を通じて、個人ごとに態度やイメージの構造を測定・分析する方法である(内藤,2009)。

各手順において、対象者と共に分類しクラスター分析からその分析結果の解釈までを行う。それにより、筆者自身の解釈で結果を分析するのではなく、あくまでも対象者の考えに基づいた分析を行っている。調査結果自体の信頼性・妥当性を担保することに主眼を置き、そのための手法として PAC 分析を用いることとする。

本稿では、分析手順を次の通りとする。第 1 に、対象者(教員 2 名)に刺激文を提示し、説明を行った。刺激文は、「地域の方との協働性の在り方についてどのようなお考えを持っていますか?」である。第 2 に、連想項目間の類似評定を行ったが、7 段階尺度で 2 つの連想項目がイメージとして直感的に互いにどの程度近いかを対象者自身が評定した(尺度は、近い場合:7,遠い場合:0、である)。評定に関しては、PAC 分析支援ツール「PAC-assist」(土田,2008)を用い<sup>3</sup>、連想項目の評定を総当たりで行った。第 3 に、項目間の評定結果については、非類似度行列を「R」を用いてクラスター分析(ワード法)にかけ、デンドログラム(樹形図)を作成した<sup>4</sup>。第 4 に、デンドログラムをもとに、対象者が各クラスターの解釈を述べ、その解釈に対し筆者は補助的に質問し、クラスター同士の関係、全体的な見解を得た。この対象者の見解に基づき、総合的な解釈を筆者が行った。これらの作業を、対象者に対し個々に行った。

## 3 「地域の子どもと保護者と先生の会」の連携組織

### 3-1 組織の構成と運営活動方針

図 1 を見ると、「総会・全体委員会」の中で本部役員会が設置され会長 1 名(保護者)、副会長 3 名(保護者 1 名、小中学校教頭各 1 名)、書記 1 名(教員)、会計 2 名(保護者、教員、各 1 名)の計 7 名で構成されており、会全体の運営を担う機関として位置づけられている。会長は保護者の代表が務めることとされており、小中学校の校長は顧問として関わるため、直接組織の構成員とはなっていない。本部役員会の下部組織として、「育成委員会」と「環境委員会」が設置されており、これらの 2 つの委員会でも保護者と教員が中心となって運営を行う構成になっている。また、役員会や各委員会とは別に、「広報班」も設置されており、保護者、教員の計 5 名で編成され、年間で 3 回発行することを目標として広報の企画を行っている。

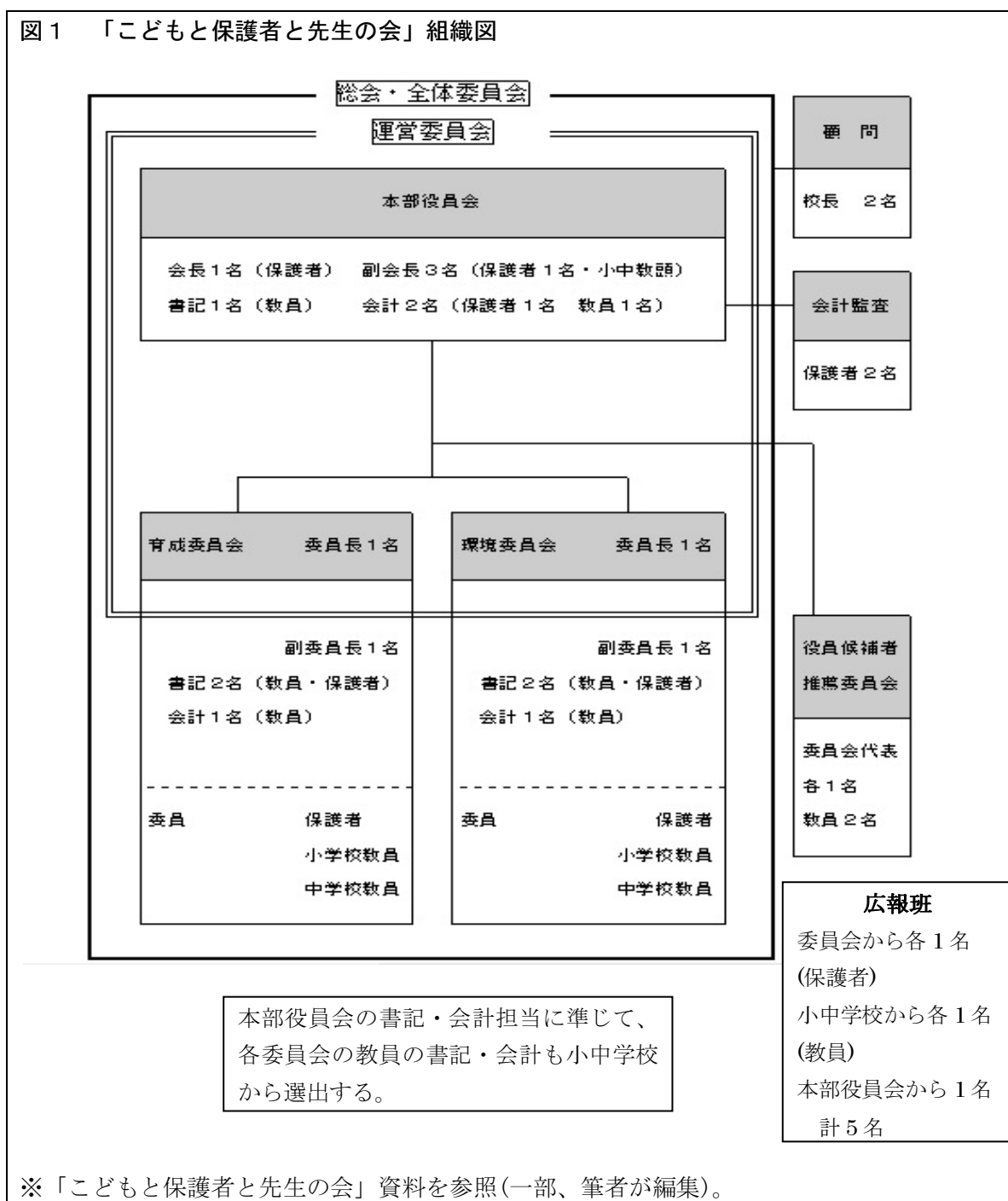
このように、小中学校の校長を除く各教員と保護者が役員会や委員会の主要メンバーになっており、組織編成に関して万遍なく教員と保護者が共に配置されている。

運営活動は、「保護者と小中学校の先生及び地域住民が協力して学校と家庭・社会における子どもの健全な成長を図る」ことが目的とされ、①こどもの育成・教育の福祉増進のため、各種団体と協力する、②地域の発展と、会員の教養を高めることに努める、ことの 2 点が方針として掲げられている。また、②については活動範囲を、「地域及び学校の教育環境の改善」、「こどもの校外生活」、「会員の研修」、「会員の親睦及び地域との交流」、「その他目的達成に必要なこと」と、定めている。

本部役員会を含む「本部・全体委員会」は、年間で計 5 回あり、2 ヶ月に一度のペースで会議が開催されている。

### 3-2 活動内容

活動内容は、図2に示すように、本部役員会、育成委員会、環境委員会の3つに分けられている。以下では、それぞれの活動内容について、概観することとする。



#### 本部役員会

事務局は、保護者(3名)、小学校教員(2名)、中学校教員(2名)の計7名が充てられている。活動内容を見ると、PTA全体の運営が第一に掲げられており、この運営に関する委員会や総会、歓送迎会等の計画や運営が挙げられている。本部役員会の中では、「地域振興会」や「体育振興協議会」といった地域団体との連携活動も見られ、本部役員会の活動を通して社会教育や社会体育活動も



踏まえたものとなっている。

### 育成委員会

事務局は、保護者(8名)、小学校教員(2名)、中学校教員(4名)の計14名が充てられている。活動内容を見ると、地域の文化祭、合唱祭といった地域行事の開催・運営にあたっており、地域行事に関する活動が見られる。また、PTA 会員研修会は社会教育講座の要素を含んでおり、育成委員会は社会教育活動を推進する役割も担っている。

図2 会の活動内容

委員会名	構成人数	主な活動
本部役員会	保護者3名 小学校2名 中学校2名 計7名	①PTA全体運営…全体委員会・運営委員会・定期総会・歓送迎式・歓送迎会等の計画と運営 ②役員、教職員の親睦会…計画と運営 ③通学路危険個所要望書作成(通学路危険個所確認を受けて) ④歓送迎式・歓送迎会の計画と運営 ⑤地域振興会…総会1回、役員会5回 ⑥体育振興協議会(地区大運動会)…役員会3回、前日準備 ⑦小学校新学校林連絡協議会…役員会2回 ⑧合唱祭前夜祭…役員会1回、当日受付、準備、送迎3名 ⑨防犯ベストの配布と配布名簿管理・運営 (小学校本部職員が対応) ⑩各委員会の担当
育成委員会	保護者8名 小学校2名 中学校4名 計14名	①合唱祭…役員会3回 当日受付2名 ②地区文化祭…実行委員会2回 最終日片付け1回、事前準備1回 全会員参加活動 ③地区文化祭特別講演会…企画と運営 ④PTA会員研修会(例 ヨガ、AED教室)…計画と運営 ⑤キャンプ…企画と運営 全会員参加活動
環境委員会	保護者8名 小学校3名 中学校3名 計14名	①地域センター及びB中学校開放施設運営委員会…総会1回、役員会4回、天体観測会準備、受付2名 ②小・中学校環境整備作業…計画と運営 全会員参加活動 ③通学路パトロール…危険個所確認とマップ作り、看板の調査と整理(子ども会のものは撤去) ④お別れ会…企画と運営 ⑤お楽しみ会…企画と運営
広報班	各委員会1名 小中学校各1名 計4名	広報の企画・発行…基本的に年3回発行 (ex.1号と3号:A4表裏、2号:A3表裏)

※「第1回全体委員会 資料2」に基づき、筆者が作成。

### 環境委員会

事務局は、保護者(8名)、小学校教員(3名)、中学校教員(3名)の計14名が充てられている。活動内容を見ると、「地域センター及び中学校開放施設運営委員会」や「小・中学校環境整備作業」、「通学路パトロール」、「お別れ会」、「お楽しみ会」等の企画・運営が主となっている。これらの活動に見られるように、環境委員会では小中学校との連携活動に比重を置いた取り組み内容となっている。

各役員会や委員会の活動を見ると、「本部役員会」は前節で確認した運営理念の達成のための全体運営を担っており、また、運営の中に地域団体との連携の窓口を設置し、会と地域団体を繋ぐ場として位置づけられている。育成委員会は、主に地域行事に関する活動を展開しており、社会教育活動に関連した位置づけである。環境委員会は、主に学校行事に関連した活動内容となっており、学校との連携を推進するための位置づけである。だが、授業に参画することは無く、授業以外の学校行事に関する領域の中で連携を推進する内容となっている。

#### 4 地域との協働性に関する教員の意識-教員 a の意識-

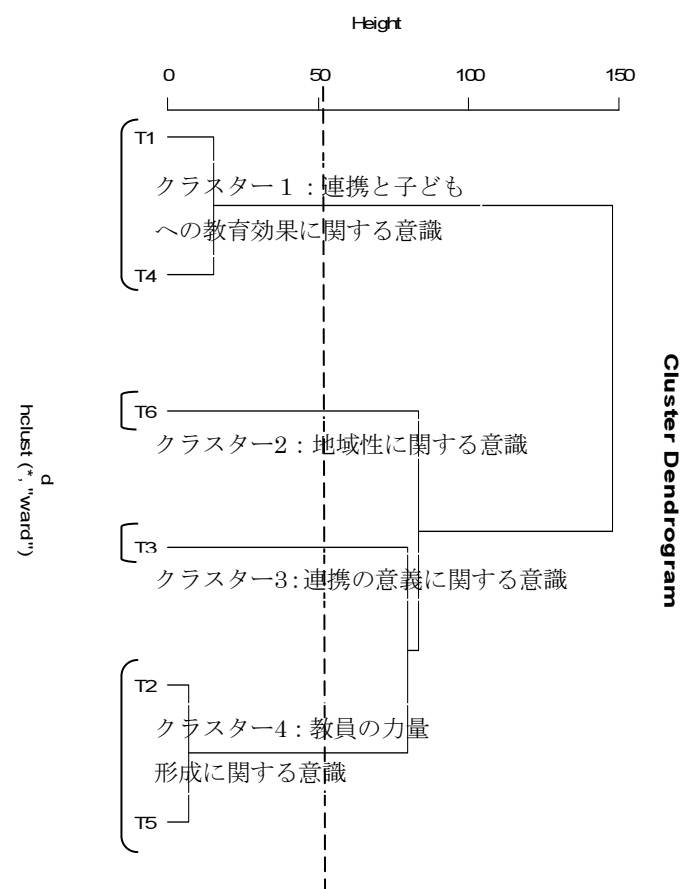
##### 4-1 分析結果

教員 a の連想項目及びクラスター分析の結果は、図 3 の通りである。連想項目数は 6 であり、自由連想文は図 3 中の「T1」から「T6」までとなっている。

クラスター数の決定については、Height50 のラインで分割し、4 分割となった。(クラスター1：T1,T4、クラスター2：T6、クラスター3：T3、クラスター4：T2,T5)。6 個の連想項目を見ると、プラスイメージは 2、マイナスイメージは 2、どちらも言えないものは 2 であり、それぞれの意識が混在していると言える。

クラスター1 は、「地域の方と活動すると、子どもは自分自身を切り替えられるチャンスだと思う(T1)」、「社会性の育成の面から、人に対する敬意を払うことを子ども達に伝えている(T4)」の 2 点である。ここでは、「(T1 について)「ここ(小規模校)のような学校では、クラスでも 3 人とか 4 人しかいないので、何か子どもに投げかけた時、想像できる範囲が凄く限られています。発想が、ある一定の所で止まってしまう。そういう(現状)の中で、地域の人と関わりながら同じ活動をしていくと、固定化された考えとは、違ったものに触れることができます。子ども達は自分を切り替えられるチャンスだと思います。」「(T4 について)子ども自身の先、心、頭、心を耕すというイメージなんです。人との関わりは、双方向で出てくるので。地域

図 3 教員 a のデンドログラム



自由連想語(文)	
T1	地域の方と活動すると、子どもは自分自身を切り替えられるチャンスだと思う。(+)
T2	地域の人達が、学校に対し意識して関わってくれる状態を保つことが大事だと思う。(0)
T3	子どもの人数が少ないので、学校行事に関しては子ども達一人ひとりの負担が大きいです。(-)
T4	社会性の育成の面から、人に対する敬意を払うことを子ども達に伝えている。(+)
T5	連携活動に意欲が強過ぎる方もいるため、学校として舵取りが難しい時がある。(-)
T6	地域の外から来る先生への期待感が強いように感じる。(0)

※表中の小括弧は、連想項目単独でのイメージを表す。肯定：+、否定：-、どちらも言えない：0、の 3 段階で示してある。

の人と会ったら、必ず挨拶をすとか、酷い態度を相手にとれば、回りまわってそういう態度で相手からもされてしまうんだよ、とか、そういうことを活動する中で、教えています。社会性の部分ですね。」これらの発言からは、直接地域住民との関係性を述べてはならず、教員と地域住民が連携する中で、子どもの想像力の向上や社会性の向上へと繋げるための機会に関する意識が見受けられる。

クラスター2は、「地域の外から来る先生への期待感が強いように感じる(T6)」の1点である。これについては、「この地域の方々は、新しい先生が赴任してくると、地域全体の新しい力に繋がっていくという意識があるように感じます。もちろん、良し悪しは色々な思いがあるでしょうけど、保護者の中にも子どもを伸ばすために持つてる力を注いで欲しいという熱意が伝わってきます。こういう考えが、根底にあるようで、それが先生や学校の信頼に繋がっているのかなって思います。」このように述べており、地域性について意識していることが見受けられる。

クラスター3は、「子どもの人数が少ないので、学校行事に関しては子ども達一人ひとりの負荷が大きい(T3)」の1点である。これについて、「この子ども達は、(人数が少ないため)学校行事や委員会活動をやる時の仕事があり過ぎて、負荷が大きいと感じています。地域の行事については大人も子どもも役割を分かっているの、出過ぎず引き過ぎずという、良好な関係にあると思います。ただ、そういう活動が子どものためになることであれば良いんですが、小規模校を盛り上げるためにやるというのであれば、ちょっと趣旨としてはおかしいと思います。」このように述べており、学校と地域の連携に対する関係性を考えつつ、連携の本質的な意義について懸念していることが挙げられている。

クラスター4は、「地域の人達が、学校に対し意識して関わってくれる状態を保つことが大事だと思う(T2)」、「連携活動に意欲が強過ぎる方もいるため、学校として舵取りが難しい時がある(T5)」の2点である。「(T2について)地域の人達が学校に意識して関わってくれないと、私達(教員)と地域の方の間で、やっぱり活動に溝ができます。そうすると、何のために一緒に活動するのか、たぶん方向性のようなものが分からなくなる。そういうものは、学校の態度次第かなと思うところもありますが、自然に良いお付き合いができていくという程簡単ではないです。昔から地域との関係が良かった学校と言われてますが、高齢化も進みますし今の若い世代の保護者は昔とは違いますからね。」「(T5について)地域の人達が助けてくれるのは有難いことなんですが、『あれも、これもできるわよ』という意欲的な方がいると、『学校の都合で遠慮します』とは言いづらい。ただ、こういう活動を通して、自分のクラスの子だけじゃなく学校全体の広い視野で、経営と言いますか、そういうものを見る視点は養われている感じがします。」これらの発言に見られるように、連携に対する目的意識の共有化や連携を通じた教員の力量形成に関する内容が意識されていることが伺える。

#### 4-2 小考察

クラスター1は、連携による活動を通じて子どもの想像力の向上や社会性の向上に関する意識が表れている群である。連携の内容が子どもへの教育効果へと繋げていることが確認され、様々な活動を通して、子どもの考えの固定化や対人関係の構築の仕方を学ぶ機会といった、小規模校の学校内では指導やそのための機会が不足している部分に関するプラスの側面が示されている。ここでは、連携の活動に対して子どもの教育効果を見据えた意義について意識していると考えられる。

クラスター2は、「こういう考えが…先生や学校の信頼に繋がっている」との発言に見られるように、地域との連携に関する背景要因について触れている群である。地域との活動を通して、教

員に対する地域の思いを踏まえており、活動の基盤となる地域住民の意識が示されている。

クラスター3 は、連携活動の意義について意識されている群である。学校行事に関する子どもの負担、地域との関係性に対する見解が示されているが、他方で連携の意義について述べられている。連携による教育効果が、子どもに回帰される活動へと繋がることを求めており、連携の本質的な意義や目的が子どもの教育上の発展から逸脱する可能性について懸念を示していることが伺える。運営活動は、「保護者と小中学校の先生及び地域住民が協力して学校と家庭・社会における子どもの健全な成長を図る」ことが目的とされているが、子どもに対する効果的な支援の在り方を模索していると言える。

クラスター4 は、教員自身の力量形成に関して意識している群である。活動の目的意識を念頭に置きつつ、地域住民の活動への意欲と学校側の立場のすり合わせの難しさが示されている。ただ、これらの経験が教員 a 自身の視野の広がりや学校経営に向き合う機会となっていることが伺える。活動を通して、地域住民との合意形成の在り方や学校経営上の役割について検討することを契機として、教員 a 自身の力量形成へと繋がっていった点が示されていると言える。

教員 a の意識は、クラスター1 に見られる子どもの教育効果に対する意識が、クラスター2,3,4 に見られる「地域性」、「連携の意義」、「教員の力量形成」を補完する構造となっていることが確認された。

## 5 地域との協働性に関する教員の意識-教員 b の意識-

### 5-1 分析結果

教員 b の連想項目及びクラスター分析の結果は、図4の通りである。連想項目数は6であり、自由連想文は図4中の「t1」から「t6」までとなっている。

クラスター数の決定については、Height65のラインで分割し3分割となった。(クラスター1:t6、クラスター2:t4,t5、クラスター3:t1,t2,t3)。6個の連想項目を見ると、プラスイメージは3、マイナスイメージは0、どちらも言えないものは3であり、マイナスイメージは無く中立もしくは肯定的な見解が比重を占めるものとなっている。

クラスター1は、「子ども達は、地域に対して必ずしも温かくは無い(t6)」の1点である。「子ども達は、全体的にはすごく良い子達です。でも、色々な行事をするうえで、感謝の気持ちはそれぞれ持っていても、全部良しとはなりません。ですから、私達(教員)が地域の方とお話していくうえで、目上の方との接し方や、学年の下の子をどうやって引っ張っていくかとか、そういうことを活動を通して子どもにどう伝えていくかということに気を配っています。」このように述べており、連携活動を通した子どもの状態について意識していることが伺える。

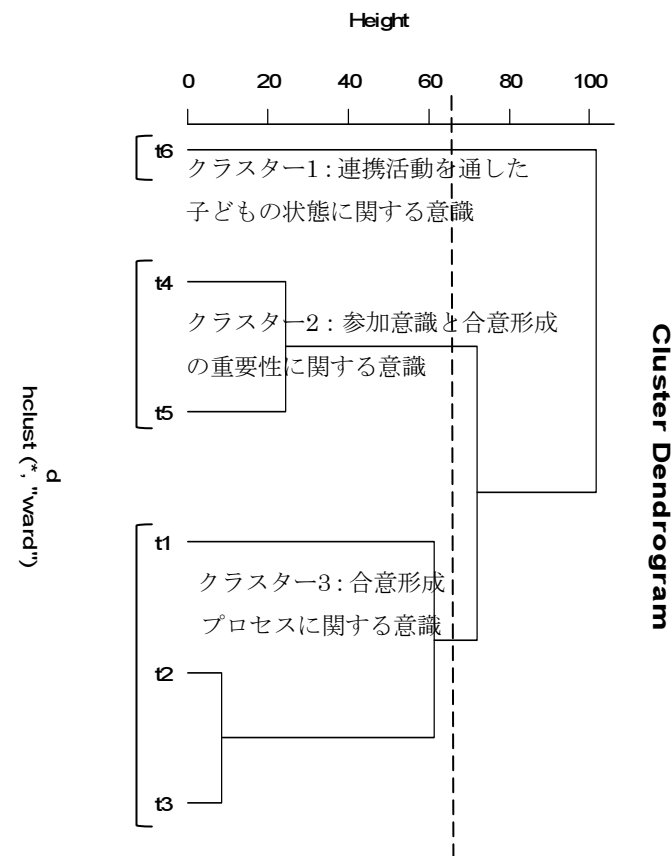
クラスター2は、「人間関係が固定化しないような配慮をしている(t4)」、「保護者と密な取り組みをし、信頼関係を作ることが必要(t5)」の2点である。「(t4について)子どもの人数が少ないので、普段の遊びや学習でも、いつも、同じ友だち同士でくっついてしまって、人間関係が固定化しちゃうんです。だから、(活動を通して)普段自分からは関わらない人と接することで、新しいことができる。大人の人とも考えを合わせるとか、他の子ども同士の関係でも合わせてあげるとか。そういうことを通して、皆が本当の参加意識を持てるようにしていくことが必要になってくると思います。」「(t5について)日常的に、ある程度親とも密に関わっていく。親がそれぞれ違うので、『構わないでくれ』っていう人もいますが、話ができる範囲で、『(子どもが)今日は、こういう風に頑張ってたんですよ』と話したり。お互いに、子どもの変化を見合うとか、子どもの努力の姿を見合えるようにする、という。地域の方とも、心を向き合わせるということが大事になってく

ると思います。」これらの発言から見られるように、参加意識と合意形成の重要性について意識していることが示されている。また、その際教員と地域住民を繋ぐ核となるのは子どもの存在であり、子どもへの教育効果や様々な関わりや、日常の言動を通して子どもの変化等を共有する点が伺える。

クラスター3は、「子ども1人ひとりの活動を保障してもらえる(t1)」、「活動を通して、教員と地域との相乗効果が期待できる(t2)」、「地域の良さを理解して、子どもを伸ばそうとする目を養うことが大事(t3)」の3点である。「(t1について)活動を通して、体験学習が進めやすいです。小回りがきくという感じ。地域の方との話し合いで、活動を進める時に私達の考えにあるねらいと地域の方の考えが合致するように計画していき、その中で特に子ども達の関心や要望も踏まえて進めていく。でも、私達だけでは人数的にも細かい所に全部は手がかかけられないですから、そういう時に地域の方の支援があると偶っこでぽーっとしちゃうような子どもにもちゃんと手がかけられる。」「(t2について)一緒に活動していく中で、地域の方から色んな意見をもらいます。子どもの様子だとか、地域の方同士で話してる内容だとか。そういうことを聞いてるうちに、私達も新しい発見をすることがあって。『〇〇君は、だんだん自分の考えを伝えることができるようになったね』とか言ってもらうと、『ああ、そういう部分を細かく見てくれるんだな』と気づくことがあって、

お互いに直接活動をしていない時の私達の指導や子どもの成長も踏まえて、受け止めてもらって、理解し合っていくことが徐々にできてくる。そういう相乗効果が出てくるように感じています。そうすると、私達の子どもに対する支援の仕方も色々と工夫できるんですが、地域の方々も子どもに対する支援の形が変わってきます。今回は子どもの反応がいまいちだったから、今度はもっと別のアイデアを盛り込もう、とか。そういう支援の仕方を考え合える関係になっていくことが、重要だと思います。」「(t3について)地域の人達の魅力は、地域ごとに違いますが、そこを理解して子ども達を伸ばそうとする目をしっかり持って、私達も地域の方もしっかり手を差し伸べ

図4 教員bのデンドログラム



自由連想語(文)	
t1	子ども1人ひとりの活動を保障してもらえる。(+)
t2	活動を通して、教員と地域との相乗効果が期待できる。(+)
t3	地域の良さを理解して、子どもを伸ばそうとする目を養うことが大事。(0)
t4	人間関係が固定化しないような配慮をしている。(0)
t5	保護者と密な取り組みをし、信頼関係を作ることが必要。(+)
t6	子ども達は、地域に対して必ずしも温かくは無い。(0)

※表中の小括弧は、連想項目単独でのイメージを表す。肯定：+、否定：-、どちらとも言えない：0、の3段階で示してある。

ていけば子ども達は伸びると思います。学校の特徴や地域性をマッチさせていくことが、大事だと思います。」これらの発言からは、合意形成のプロセスについて意識されていることが伺える。活動におけるねらいの設定(t1)や、活動の省察の際に検討される教員と地域住民の相互評価(t2)、教員自身の地域特性に対する理解(t3)という様々な場面での合意形成プロセスが、活動の中の子どもの現状を通して認識されていることが示されている。

## 5-2 小考察

クラスター2 は、参加意識と合意形成の重要性が表れている群である。連携活動を通して、子どもと大人との関係性や子ども同士の異学年による関係性から、そのような環境形成を行っていくにあたって教員や地域住民が参加意識を持つ重要性について意識している。また、保護者を含めた地域住民と教員の関係性に関する指摘も見られるが、この点に関しても合意形成を構築していく上で子どもを主体とした観点を設定することへの意識が表れている。

クラスター3 は、合意形成プロセスについて意識されている群である。活動における子どもへの支援や教員と地域住民の相互評価からそれぞれ自己理解や他者理解を行っており、活動への取り組みを通して教員と地域住民との合意形成過程を辿ることで、子どもに対する支援を深めていくための機会へと発展させていく意識が含まれている。また、連携活動に対して教員 b にとって地域性を理解するための場としても機能していることが示されている。

このように、クラスター1, 2 では参加意識と合意形成、合意形成過程といった地域との協働性を構築する上での鍵となる認識が示されているが、これを補完するようにクラスター1 は子どもから見た地域住民や活動に対する見解が示されている。連想項目単独のイメージは中立を示しており、必ずしも否定的に示されているわけではないが、ここからは連携を通じた活動自体が子どもに肯定されるものではないことを表していると考えられる。そのため、行事の中での一つひとつの事柄に対して、子どもの連携に対する理解を促進するよう下支えしていると考えられ、クラスター1, 2 に示された見解を下支えした構造になっていると考えられる。

## 6 考察

学校と地域の連携に関して、教員の意識から次の2点が挙げられる。

第1は、連携に対して活動や運営組織面の良し悪しよりも、子どもの教育効果について意識している点である。活動に関して、小規模校の子どもの固定化した対人関係等を打開していく点で連携の意義を意識しており、それを達成させるために合意形成の重要性や教員と地域住民の相互の参加意識を強く持っている。この点から連携における協働性を構築する上で、子どもの成長を鍵とした教員と地域住民との双方の目的意識の共有が図られていった。つまり、「学校と家庭・社会におけるこどもの健全な成長を図る」ことが連携活動の目的とされているが、そのような理念を子どもに当てはめたとしても効果が自然発生的にもたらされるものではない。そのため、目的を具現化させるための基盤整備を教員は意識していたと考えられる。

第2は、地域との連携を通して教員が力量形成の機会と意識している点である。教員 a, b 共に保護者を含む地域住民との関わりの中で、世代間による温度差や地域住民の熱意と学校経営のすり合わせの難しさ等の課題に直面しているが、そのような葛藤を通して教員 b に見られるように、日常的な保護者や地域住民との交流を通して地域性を理解するための機会となっていることで、学校外の地域に対する理解の促進に繋がっている。また、教員 a に見られるように、連携を通して自身の視野の広がりや学校経営に向き合う姿勢へと発展していることが実感されている。連携

に関するプラスの効果だけではなく、地域住民との葛藤を認めつつも、教員個人の力量形成を育む機会と捉えていることによって、協働的な活動が保たれていったと考えられる。

他方、子どもの地域に対する姿勢が必ずしも肯定的ではない現状や、連携の目的が子どもの成長の促進といった観点から逸脱するのではないかと懸念していることが確認された。これらの点については、教員個々の努力に委ねられている状態あり、運営組織全体での見解や対応について検討する課題であると考えられる。これらの潜在化する懸念事項に対してもまた、運営組織の課題として協働的な取り組みを行えるよう組織自体の環境を整備していくことが求められよう。

今回は、小学校の教員の意識を取り上げたが、今後は中学校の教員の意識も踏まえることで、より多角的な視点から地域との連携における協働性の意義をより詳細に検討していくことが課題である。

### 引用・参考文献

佐藤晴雄『学校支援ボランティア 特色づくりの秘けつと課題』教育出版(2005), pp.38-39。

佐藤晴雄「“双方向”の連携・協力をどうすすめるか」『教職研修』(2009)pp.26-29。

A 小学校「A 小学校の概要・沿革」(2012)。

B 中学校「B 中学校の概要・沿革」(2012)。

こどもと保護者と先生の会「各委員会事業報告」(2010)。

こどもと保護者と先生の会「組織図」(2010)。

こどもと保護者と先生の会「第1回全体委員会 資料2」(2010)。

こどもと保護者と先生の会「第1回全体委員会 運営活動方針 資料5」(2010)。

こどもと保護者と先生の会「定期総会 資料」(2010)。

### 注

1 佐藤(2009)は、学校が地域との関係をつくるうえで「対等性」、「恒常性」、「互酬性」の3つの要素が必要であると指摘している。

2 内藤は、調査対象者を「被験者」と表記しているが、本稿では「対象者」に統一して表記する。

3 土田義郎「PAC 分析支援ツール ver.20080324」(2008)。尚、土田からは支援ツールの使用許可を得ている。

<http://wwwr.kanazawa-it.ac.jp/~tsuchida/lecture/pac-assist.htm>(2013年1月現在)

4 The R project for Statistical Computing, 本稿では、「R・2.14.0」を使用した。

### 謝辞

事例調査に関して、資料提供及びインタビュー調査に協力して下さったA小学校と「こどもと保護者と先生の会」の関係者の方々にお礼申し上げます。

西村 吉弘 (国立教育政策研究所)

## 論文要旨





## 論文要旨

### 【第 I 部】外部セクターの活用

#### 第 1 章 市区町村教育委員会や中学校長における「学校と外部セクターとの連携協力」に関する意識と実態—平成 6 年のふたつの調査と平成 23, 24 年の調査の対比を通じての考察—

葉養正明（国立教育政策研究所）

学校と外部セクターとの協働関係をどう整備するか、という問いに関連して、旧国立教育研究所時代に科学研究費補助金を活用し実施された調査の追跡を行っている。平成 6 年と 23 年の調査は、市区町村教育委員会を対象に、そして平成 6 年と 24 年の調査は、公私立中学校長を対象に実施している。全般的には、「開かれた学校づくり」は着実に進行しているが、項目によっては肯定的な回答が減っているものやほとんど変化していないものもある。市区町村教育委員会には「開かれた学校づくり」の進捗状況を聞いているが、中学校長の意識と実態とは必ずしも合致しない。なお、塾や予備校の学校教育活用については、公私立中学校長ともに肯定的意識を強めている。

#### 第 2 章 ミドル層を活かした学校組織開発の在り方—主幹教諭を中心に—

植田みどり（国立教育政策研究所）

2007 年の学校教育法の改正により導入された新しい職の内、特に主幹教諭は管理職と一般教員を結ぶ重要な役割を果たすミドルリーダーとして、学校の組織的な運営においては重要な役割が期待されている。しかし、本調査で行った都道府県及び政令指定都市へのアンケート調査からその職務や処遇等は多様であり、活用する上では配置や人事上の課題があることが明らかとなった。そこで、主幹教諭を導入している自治体と未導入の自治体の事例調査から得た知見を基に、日本の学校組織におけるミドル層を活用した学校組織開発の在り方を検討した。

#### 第 3 章 公立学校管理運営実務再考

本多正人（国立教育政策研究所）

これまで多様なアプローチから、学校組織の特殊性を説明した理論が種々提起されている。公的組織の中でも公立学校組織の特殊性と、教育政策の実施はそのような組織にゆだねられてきたことから、学校組織の中核業務を特定することが必要である。そうした観点から現状の学校管理運営事務を、時間管理、空間管理、員数管理、財務管理、情報管理の 5 つの類型に区分し、それぞれにおいて管理組織が形成されていることを明らかにする。

## 第4章 座談会：学校管理運営組織の再設計

本多正人（国立教育政策研究所）

学校事務の位置づけは教員の業務負担軽減施策の中で再評価される傾向がある。しかし、今後公立小中学校の管理運営における事務部門の役割を、とりわけ財務管理や情報管理の領域を中心として積極的に構築していくことが可能である。実務の視点からいえば、学校事務の共同実施組織をはじめ、事務組織に一定の責任と権限が与えられることにより、副校長や主幹教諭等との連携が可能となるため、効果的な学校組織の再設計が望まれる。

### 【第Ⅱ部】教員の業務負担

## 第5章 授業準備・研修時間に着目した教員の労働時間分析

小入羽秀敬（広島大学）

本稿は小中学校教員が授業準備時間や研修時間を多く確保するために何が必要かを検討する。分析結果より、次の3点が明らかになった。第1に、小中学校で生徒指導と学校運営時間が大きな割合を占めており、授業準備等の時間が短い群ほどその時間が長い。第2に、年齢によって従事時間の多い業務が異なることが示され、若い層は生徒指導時間が長く、中堅層は学校運営時間が長い。第3に生徒指導、学校運営、部活動従事時間や年齢の増加が授業準備時間等を減少させている。

## 第6章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響

青木栄一（東北大学）

神林寿幸（東北大学大学院 博士前期課程）

非常勤講師配置の決定要因は、以下のとおりである。（1）規模の大きな小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。（2）生徒指導上の課題が集中する小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。（3）非常勤講師の配置数と中学校規模には、関連があるとはいえない。（4）生徒指導上の課題（特に外国籍生徒対応）が、中学校の非常勤講師の配置数を増やす傾向がある。なお学校・家庭・地域の関係が、小学校の非常勤講師の配置に影響を与えない。非常勤講師の配置状況と学校・教員の業務の関連については、非常勤講師の配置状況が学校・教員の業務に影響を与えない。すなわち、非常勤講師の配置によって教諭の子どもと向き合う時間が増加するとはいえないとともに、非常勤講師の配置によって学校管理職の管理業務が増大するともいえない。

## 【第Ⅲ部】社会変動下の外部セクター

### 第7章 2016年までの公立小学校教員需要将来推計

#### — 2変数回帰法によるPT比の推計をもとに—

山崎博敏（広島大学大学院）

妹尾渉（国立教育政策研究所）

過去、教員需要の推計では、将来PT比（教員一人当たり児童生徒数）が将来も一定であると仮定したり、外挿法による推計を用いた研究がおこなわれてきた。本論文では、将来PT比を児童生徒数と過去のPT比の趨勢からなる2変数回帰モデルで推計し、2016年までの公立小学校教員需要の推計を行った。その結果、将来PT比はほとんどの都道府県で低下したが、数県で一定ないし微増した。全国の将来教員数は、2012年から2015年まで微減した後、2016年に微増する。地域別には、首都圏と関西圏を中心とする都道府県で増大する。その結果、教員増減数は、全国では2012年から2015年まではマイナスであるが、2016年にはプラスに転じる。退職者数は、この期間、約1万9千人程度と見込まれる。

### 第8章 小中併設校の組織・運営と学校組織開発

屋敷和佳（国立教育政策研究所）

児童生徒の減少に伴い学校教育環境をどのように整備するかが、大きな課題となっている。そのような中、非都市部を中心に小中併設校が有力な整備方策の一つとして注目されており、実際に整備が進んでいる。本章では、全国の小中併設校を対象に郵送による質問紙調査を行って学校組織と運営の実態を明らかにするとともに、調査結果をもとに、小中併設校における学校組織開発の特質と課題を検討した。小中併設校の学校組織及び運営の最大の特徴は、小中の教員の協働体制にあるが、他方で、いかに協働体制づくりを図るかが学校組織開発の課題となっている。また、外部セクターの活用に関わり、保護者や地域からの協力支援は、一般的な学校よりも活発であることが明らかとなった。

### 第9章 学校教育の外的条件整備に関する予備的考察

#### — 合併市町村の諸施策について—

西村吉弘（国立教育政策研究所 研究補助者）

山中秀幸（国立教育政策研究所 研究補助者）

現代の日本における「少子化」現象が、学校教育のあり方に大きな影響を与えている。本稿は、公立小・中学校を設置する市町村が外的条件整備に関する施策をどのように実施しているのか把握することをねらいとする。具体的には、質問紙調査及びヒアリング調査を通して、「平成の大合併」を経験した市町村における学校の設置や規模に関する諸施策の実施状況及びその背景を明らかにすることによって、少子化時代の学校教育のあり方に関

する議論に資することを目的とするものである。

## 第10章 地域との協働性に関する教員の意識—学校と地域の連携組織に着目して—

西村吉弘（国立教育政策研究所 研究補助者）

近年、学校と地域の連携の重要性が指摘されており、TT 指導補助、校内の緑化作業、部活動指導等の学校の教育活動に関わってきている。本稿では、神奈川県内の小中学校と地域で構成する連携の取り組みを対象として、それに関わる教員に対し、ヒアリング調査を実施した。調査結果を通して、学校と地域の連携に対する教員の意識を分析することを第1の目的とする。そして、教員の意識面から見られる協働性への視座について言及することを第2の目的とする。

Co-teachingスタッフや外部人材を活かした学校組織開発と  
教職員組織の在り方に関する総合的研究  
最終報告書

平成 25 年（2013 年）3 月

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951

東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 2 号

印 刷 株式会社進英プリント