

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 5 月 31 日現在

機関番号：62601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2020～2022

課題番号：20K02448

研究課題名(和文) 共同学校事務室による学校事務改善の成果検証に関する研究

研究課題名(英文) A study on an Evaluation of the effectiveness of school business by joint school office

研究代表者

藤原 文雄 (Fujiwara, Fumio)

国立教育政策研究所・初等中等教育研究部・部長

研究者番号：80324325

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：

各都道府県・政令指定都市の教育委員会に対し実施したアンケート調査では、学校事務の効果的な実施及び学校事務職員の資質向上は高い成果認識を示している一方、学校経営へのより積極的な参画は低い成果認識が示された。

どのような要因が共同学校事務室の成果に影響を及ぼしているのか解明するため学校事務職員に対し行った調査によれば、学校経営参画成果は、共同学校事務室等の組織文化、校長の学校事務職員への期待、勤務校の意思決定参画環境、学校事務職員の学校運営系知識、教育系知識が影響を及ぼしていることが分かった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、共同学校事務室等による学校事務改善の成果について初めて検証を行ったものである。

その結果、共同学校事務室等の全国的な推進状況を明らかにしたほか、共同学校事務室等による学校事務改善の成果に影響を及ぼす要因、共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感、共同学校事務室長等による組織文化構築・変革戦略、学校事務職員による教育委員会及び校長への影響方略についての新たな知見を見出すことができた。

さらに、ほかの自治体のモデルとなるグッドプラクティスを発掘し、成果を生み出している要因を明らかにすることもできた。

研究成果の概要(英文)： A questionnaire survey of boards of education in each prefecture and government-designated city showed that while the effective implementation of school administration and improvement of the quality of school administrative staff were highly recognized as achievements, more active participation in school management was not so highly recognized.

A survey of school administrative staff to elucidate what factors influence the outcomes of joint school administrative offices revealed that school management participation outcomes are influenced by the organizational culture of the joint school administrative office, the principal's expectations of school administrative staff, the decision-making participation environment of the school where they work, and the school administrative staff's knowledge of school administration and pedagogy.

研究分野：教育学

キーワード：学校事務職員 共同実施 共同学校事務室 学校事務

1. 研究開始当初の背景

2015年にとりまとめられた中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について(答申)」を受け、2017年に、学校事務職員の職務規定はそれまでの「従事する」から、より高度な職責を意味する「つかさどる」へと変更され、学校事務職員には「総務・財務等に通じる専門職」として、「その専門性を生かして学校の事務を一定の責任をもって自己の担当事項として処理し、より主体的・積極的に校務運営に参画する」(28文科初第1854号)ことが期待されることとなった。

「つかさどる」ということは、目標達成に向けて仕組みをつくり進捗状況を管理することであり、「校務運営に参画する」ことは学校経営(業務改善を含んで)やカリキュラム・マネジメント、地域連携協働などのプロセスにおいて、総務・財務等に通じる専門職としてその専門性を生かして、積極的に意見を述べ、その運営の一部を担当すること等を意味する。すなわち、学校事務職員にはこれまでと同様に事務を処理するとともに事務を管理し、更に校務運営について提案することが求められるようになったのである。

さらに、学校事務職員の職務規定の変更にあわせて、「共同学校事務室」が制度化された。共同学校事務室は、複数の学校間で共同処理することが当該事務の効果的な処理に資する事務を共同処理するための組織である。以前から都道府県立学校には複数の学校事務職員で構成される事務室が存在したが、同法改正によって通常は一人ずつ配置される小・中学校事務職員でも共同学校事務室を組織することが可能になったのである。

この共同学校事務室設置の狙いについて、法案審議の際に当時の文部科学省の藤原誠初等中等教育局長は「今回の共同学校事務室の制度化によりまして、共同実施を行う場合の服務監督に係る責任、権限関係や業務範囲の明確化が図られる次第でございます。また、この共同学校事務室の設置によりまして、先ほども御答弁申し上げましたが、複数の職員による業務遂行で、組織的な事務処理によってミス、不正の防止が図られたり、事務の負担の平準化などが図られる期待もでございます。これによりまして、学校事務の効果的な実施、それから事務職員の資質向上によりまして学校運営へのより積極的な参画が図られまして、学校のマネジメント強化に資するものと考えております。」(193回国会 参議院 文教科学委員会(2017(平成29)年3月23日))と述べている。すなわち、共同学校事務室設置の狙いは、学校事務の効果的な実施に加え、事務職員の資質向上、学校運営へのより積極的な参画を促進することである。

なお、法案審議の際には「事務職員の職務に関する規定の見直しや共同学校事務室の制度化の意義について、地方公共団体に対し周知徹底すること。その際、事務職員が一定の責任を持って主体的、積極的に学校運営に参画することにより、学校の機能強化が図られる点について理解を得るよう努めること。また、事務職員が学校運営に関わる職としてその専門性を向上するための研修の企画・実施体制を充実するとともに、共同学校事務室の設置が事務職員の人員削減につながることをないよう、基本的に一校に一人以上の事務職員の配置を確保すること。」(衆議院)という附帯決議が採決された。

共同学校事務室の前身は、地方分権並びに学校分権化を提唱した中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について(答申)」(1998)で提言された、複数校兼務やセンター的組織の設置による学校事務の共同実施である。共同学校事務室は、これら学校事務の共同実施の実践及び研究成果を踏まえ、市町村教育委員会が責任を持って設置し、職務上の指揮監督と人材育成を行う室長を配置することによって、さらなる成果の向上を目指すものである。

現在、全国の都道府県及び政令指定都市(以下、県市と表記する。)において共同学校事務室の設置が進められている。しかし、全ての県市が学校事務の共同実施から共同学校事務室へ移行を進めているわけではなく、法改正後も学校事務の共同実施や事務センターの設置を推進している県市もある。そうしたことを踏まえ、本研究では、共同学校事務室とそれを設置しない共同実施組織を併せて共同学校事務室等と表記し、共同実施組織を含めた成果検証を行う。また、共同学校事務室長と共同実施組織の責任者を併せて共同学校事務室長等と表記する。

上記の法改正後数年が経過した現在、共同学校事務室等による学校事務改善の成果を検証することが政策研究として求められている。しかし、共同学校事務室に関する研究はさほど進展していない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、法改正後五年間が経過したことを踏まえ、共同学校事務室等(共同学校事務室とそれ以外の共同実施を併せて共同学校事務室等と表記する。以下、同じ。)による学校事務改善の成果検証を行うとともに、成果に影響を及ぼす要因を解明し、教育行政関係者及び共同学校事務室長に対して、有用な実践の示唆を提示することである。

本研究において探究した研究課題は以下の三つである。

- RQ1：各都道府県・政令指定都市において、共同学校事務室等はどのように推進されているか、それを推進した主体・要因は何か。
- RQ2：共同学校事務室等はどの程度成果を収めているか、成果に影響を及ぼす要因は何か。
- RQ3：共同学校事務室等のグッドプラクティス（規範となるような優れた取組）においては、どのような文脈でどのような取組が進められているか。

3．研究の方法

本研究では、全ての都道府県・政令指定都市教育委員会及び六つの都道府県において学校事務職員に対してアンケート調査を実施した。このほか、校長及び学校事務職員に対し聞き取り調査を実施した。アンケート調査及び聞き取り調査の実施に際しては、本調査への協力は任意であり、アンケート調査の場合には、統計的に処理することを伝えた上で調査を実施した。聞き取り調査の場合には、報告書のとりまとめの段階で確認を依頼し求めに応じて修正した。

4．研究成果

(1) 第一部 共同学校事務室等の推進状況等

第一部では、共同学校事務室等の推進状況等について分析を行った。

第一章「学校事務職員の認知による共同校事務室等の推進状況等」では、各都道府県・政令指定都市（以下、県市と表記する。）の学校事務職員に共同学校事務室等の推進状況等について報告していただき、その分析を行った。その結果、域内の半数以上の自治体で共同学校事務室を設置している県市は、15(23.8%)であり、域内の半数以上の自治体で共同実施を推進している県市は、40(63.5%)であることから、域内の半数以上の自治体で共同学校事務室等を設置している県市は、55(87.3%)に達していることが分かった。また、域内の全ての自治体で共同学校事務室等を設置している県市では、その他の県市と比較して、人事交流（一般行政採用を含む。）を実施していること、学校事務に関する協議会という情報共有の場が設けられており、教育委員会と学校事務職員との距離の近さが積極的な共同学校事務室等の推進につながっていることが伺えた。

第二章「教育委員会の認知による法改正に対応した学校事務体制の見直し状況」では、各県市の教育委員会に対しアンケート調査を実施し、法改正に対応した学校事務体制の見直し状況について分析を行った。その結果、共同学校事務室は全市区町村の約4割に設置されていることが分かった。また、共同学校事務室の成果について質問したところ、学校事務の効果的な実施及び学校事務職員の資質向上は高い成果認識を示している一方、学校運営へのより積極的な参画は低い成果認識が示された。さらに、「副校長・教頭の事務負担の軽減」及び「学校事務職員の校務運営参画」と関連性を持つ県市教育委員会の取組を分析し、表1に示す結果を得た。

表1 共同学校事務室の成果認識と関連性を持つ県市教育委員会の取組

取組	副校長・教頭の事務負担の軽減	学校事務職員の校務運営参画
共同学校事務室の整備推進の取組	総括室長等を配置する、共同学校事務室長又は任命予定者を対象とした研修を実施するなどの取組を行っている県市ほど成果認識が高い。	室長へ人事評価権を付与する、室長又は任命予定者を対象とした研修を実施するなどの取組を行っている県市ほど成果認識が高い。
学校事務職員の職務見直しの取組	つかさどる職務を明確化する、校務運営により主体的・積極的に参画できるよう学校訪問等において校長に指導を行う等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。	校務運営参画する職務を明確化する、校務運営により主体的・積極的に参画できるよう学校訪問等において校長に指導を行う等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。
学校事務職員の人事見直しの取組	優秀な学校事務職員を行政機関に異動させてリーダーシップ育成を行う、異動に際して同等の職名の学校事務職員を配置し体制維持を図る等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。	優秀な学校事務職員を行政機関に異動させてリーダーシップ育成を行う、異動に際して同等の職名の学校事務職員を配置し体制維持を図る等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。
学校事務職員の人材育成見直しの取組	育成指標を作成する、学校事務職員が研修を企画する体制を整備する等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。	学校事務職員が研修を企画する体制を整備する、職名に対応した研修体系を整備する等の取組を行っている県市ほど成果認識が高い。

第三章「共同実施に係る見解を示した学校事務職員関連団体による主要な資料解題」では、学校事務職員関連団体の共同実施に係る動向を整理した。その結果、全国公立小中学校事務研究会では、共同実施の導入の意義を研究する段階から、地域共同実施組織を地域との連携を強化した地区学校事務室へ発展させていくことを提案する段階へと変容してきたことが分かった。また、

日本教職員組合事務職員部では、学校事務職員制度の確立に向け共同実施の可能性を探る段階から、事務長設置を支持する立場へ、更に「地域学校経営」という学校経営像の下での共同実施へと変容してきたことが分かった。

第四章「中央教育審議会、国会等における共同学校事務室等に係る言説分析」では、中央教育審議会、国会等における共同学校事務室等についての言説分析を行った。その結果、共同学校事務室等をめぐる言説が、国の政策変容の中で形を変えてきたことが可視化された。

(2) 第二部 共同学校事務室等の成果及び成果に影響を及ぼす要因

第二部では、アンケート調査結果分析及び聞き取り調査を併用して、共同学校事務室等の成果を検証し、成果に影響を及ぼす要因について分析を行った。

第五章「共同学校事務室等の成果」では、三つの県市に対して共同学校事務室等の成果についてのアンケート調査を実施した。この三つの県市では、共同学校事務室等による事務効率化成果が強く認められた。また、キャリアステージ別の共同学校事務室等の成果を分析した結果、事務改善成果、地域連携協働参画成果、学校事務職員としてのコミットメント向上成果、効力感向上成果といった成果は、新人及び準新人の効果認識が高いことが示された。他方、学校運営へのより積極的な参画の実現は改善の余地が残されていることが分かった。

第六章「共同学校事務室のイメージ及び共同学校事務室への移行の意味」では、共同学校事務室のイメージ及び共同学校事務室への移行の意味について探究した。調査対象の県市では、移行についての評価に対して質問したいずれの質問項目でも、否定的な評価は少なく、肯定的な評価の方が多いものの、最も回答した者が多いのは「どちらともいえない」という結果が示された。また、移行後の経過年数が多いほど、共同学校事務室長である場合、学校事務職員という職へのコミットメントが高いほど肯定的な評価が多いことなどが明らかとなった。さらに、共同学校事務室長と一般の学校事務職員では、共同学校事務室に対するイメージが違うことなどが明らかになった。

第七章「共同学校事務室等の成果に影響を及ぼす要因」では、共同学校事務室等の成果に影響を及ぼす要因について探究した。共同学校事務室等の成果に影響を及ぼす要因は、成果によって要因が異なり、また、県市によっても要因が違うことが分かった。事務効率化成果は、教育委員会の共同学校事務室等への期待、共同学校事務室等の組織文化、学校事務職員のコミットメントが影響を及ぼしていることが分かった。他方、学校経営参画成果は、共同学校事務室等の組織文化、校長の学校事務職員への期待、勤務校の意思決定参画環境、学校事務職員の学校運営系知識、教育系知識が影響を及ぼしていることが分かった。

第八章「共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感に影響を及ぼす要因」では、共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感に影響を及ぼす要因について分析を行った。今回調査した自治体では、共同学校事務室が整備されている方が、また、共同学校事務室長等に権限が付与されていると認識している方が、リーダーシップ効力感が高いことが示された。また、共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感は、教育委員会の期待が高いほど、共同学校事務室等の協働・学習文化があるほど、経験学習に取り組んでいるほど高いことも示された。さらに、共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感の構築には、共同学校事務室の制度化や室長への権限付与という条件整備が必要であり、目標に向かって共に進む同僚の存在や良好な共同学校事務室文化の醸成、管理職や教育委員会による適切な支援の有無が影響することが示唆された。

第九章「学校事務職員による教育委員会及び校長への影響方略」では、学校事務職員による教育委員会及び校長への上位方向影響方略について分析を行った。校長への影響方略は、表2に示す五つの因子が抽出された。学校事務職員は、これらの方略のうち、柔軟の方略、事前調整方略、校長尊重方略など柔らかい影響方略を頻繁に採用していることが分かった。さらに、校長の学校事務に対する期待に関連する要因や期待の形成プロセスについても探究を行ったところ、校長が、経営ビジョン実現に向けては予算が必要であり、予算は工夫と努力により獲得できるという認識を基盤として、学校財務をつかさどる学校事務職員に期待を寄せていることが明らかになった。

表2 学校事務職員による教育委員会及び校長への上位方向影響方略

方略	具体的行動
主張的方略	依頼・提案事項は、規定上、応諾が校長の義務であると訴えた
柔軟的方略	実情を理解していただいて応援していただいた
論理的方略	依頼・提案事項に係るアドバイスや提案を求めた
事前調整方略	先に入手した教育委員会などの資料を生かし意見を伝えた
校長尊重方略	校長のメンツを潰さないように気を付けて意見を伝えた

第十章「共同学校事務室長等による組織文化構築・変革ストラテジー」では、共同学校事務室長等による組織文化構築・変革ストラテジーについて分析を行った。その結果、共同学校事務室等の組織文化には、教育委員会の共同学校事務室等への期待、校長にわたる学校事務職員への期待のほか、共同学校事務室長等のリーダーシップが影響を及ぼすことが解明された。特に、互いに助け合い学び合う文化である協働・学習文化に対する共同学校事務室長等の部下支援型リーダー

ーシップの影響力は大きいことが分かった。

第十一章「共同学校事務室等による学校事務職員の多忙化軽減の方策」では、学校事務職員の多忙化軽減の方策について分析を行った。その結果、共同学校事務室等によって多忙感が増したと認識している学校事務職員は一定数存在し、また、多忙感が増したと認識している学校事務職員の割合は県市によって異なり、最もその割合が高い県では、「かなりそう思う」又は「ややそう思う」と回答した者の割合は6割を超えていることが示された。こうした学校事務職員の共同学校事務室による多忙感、校長による勤務負担配慮がなされているほど低いことが示された。

(3) 第三部 共同学校事務室のグッドプラクティス

第三部では、共同学校事務室のグッドプラクティスについて分析を行った。

第十二章「成果が高い共同学校事務室の取組」では、特定の県市に注目し、アンケート調査によって高い成果認識を示した共同学校事務室に対し聞き取り調査を実施し、その特徴の分析を行った。その結果、それぞれの共同学校事務室において、高い成果の背景として次のような要因が抽出された。X共同学校事務室の場合には、共同学校事務室の分業体制、学校事務職員の意識の高さ、Y共同学校事務室の場合には、市教育委員会や校長会又は共同学校事務室の設置校長の支援と理解、校長からの期待の高さ、Z共同学校事務室の場合には、共同学校事務室長のリーダーシップとマネジメント、共同学校事務室の雰囲気やチームワークなどが要因であることが分かった。

第十三章「共同学校事務室グッドプラクティス」では、他の県市のモデルとなるグッドプラクティスについて分析を行った。これらの共同学校事務室グッドプラクティスでは、自治体それぞれの状況を踏まえた上で、(1)共同学校事務室と教育委員会や校長との連携体制整備、(2)共同学校事務室及び総括・室長の役割や権限の明確化、(3)執務環境整備、(4)事務研究会活動の再整理、(5)全体状況のモニタリング、(6)学校事務の効果的な実施、(7)学校事務職員の人材育成、(8)連携校間で学校課題が共有される仕組みの導入などの工夫が採り入れられていることが分かった。

(4) 本研究の学術的意義と今後の展望

本研究は、共同学校事務室等による学校事務改善の成果について初めて検証を行ったものである。その結果、共同学校事務室等の全国的な推進状況を明らかにしたほか、共同学校事務室等による学校事務改善の成果に影響を及ぼす要因、共同学校事務室長等のリーダーシップ効力感、共同学校事務室長等による組織文化構築・変革ストラテジー、学校事務職員による教育委員会及び校長への影響方略についての新たな知見を見いだせた。さらに、ほかの自治体のモデルとなるグッドプラクティスを発掘し、成果を生み出している要因を明らかにすることもできた。こうした知見はこれまでの共同学校事務室等による学校事務改善の成果に関する研究を一歩前進させることができた。

他方、本研究では、調査対象の選択が幾分恣意的であったことは否めない。新型コロナウイルス感染症拡大という状況の下で調査計画を大幅に変更せざるを得なかった。また、この調査はあくまでも学校事務職員の認知に基づいた調査であり、多角的な共同学校事務室の成果検証が行われていない。今後は、校長等の認知から見た共同学校事務室の成果検証に取り組みたい。また、本研究において使用したアンケート調査項目の精緻化にも取り組みたい。

本研究では、学校事務の効果的な実施に加え、学校事務職員の資質向上、学校運営へのより積極的な参画が実現した共同学校事務室を推進する上では、教育委員会、校長、学校事務職員などの協力が不可欠であり、ジョイントアクションとして共同学校事務室は推進されるべきであることが示された。こうしたジョイントアクションを推進できるような教育委員会、校長、学校事務職員の研修プログラム開発にも取り組みたい。

本研究では、共同学校事務室における学校事務職員の加配効果についての検証は視野に入れていない。今後は、学校事務職員の加配の有無による成果の違いについても検証を行いたい。

(謝辞)新型コロナウイルス感染症拡大中という厳しい状況の下で、調査に御協力いただいた全ての方々にお礼申し上げる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計3件

1. 著者名 藤原文雄	4. 発行年 2021年
2. 出版社 学事出版	5. 総ページ数 160
3. 書名 スクールビジネスリーダーシップ 教育的素養を有した「リソースマネジャー」としての学校事務職員 -	

1. 著者名 藤原文雄ほか	4. 発行年 2021年
2. 出版社 学事出版	5. 総ページ数 224
3. 書名 スクールビジネスプロジェクト学習 子供たちの幸福な近未来を創造する学校事務職員 -	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------