学校事務の定義の類型化の研究

A study on classification of definitons for school business

藤　原　文　雄
Fumio FUJIWARA

（平成16年9月29日受理）

はじめに―学校事務とは何かという問い―

われわれは平成14年度から平成15年度にかけて『ライフコースアプローチに基づく学校事務職員の職務と専門的力量に関する実態調査研究（研究代表者：山崎準二）』に取り組んだ。この二年間の調査研究では(1)学校事務職員は、どのような職務をどのように遂行しており、どのような職務態度を有しているのだろうか、(2)学校事務職員は、どのような専門的力量を有し、どのようにそれを形成しているのだろうか、という問いを探究するものであった(1)。

このような問いを探究する中で、われわれは、そもそも学校事務とは何かという根本的な問いに直面することとなった。この問いに直面した理由は二つある。まず、われわれの調査研究活動で出会った校長や教頭、さらに学校事務職員ですら共通の学校事務とは何かという定義を共有していないという事実に直面し、われわれ自身の学校事務とは何かという定義を持つ必要があったためである。二つ目の理由は、筆者らの調査研究のフィールドであった静岡県の学校事務職員によりしばしば言及された「学校事務とは、児童生徒の直接的指導を除いた仕事を言う」という定義に違和感を感じ、より「しっくりする」定義を探究する必要性を感じたというものである。

静岡県では県教育委員会教育長が1993年に市町村立学校に勤務する学校事務職員の標準的職務について市町村教育委員会宛てに通知（いわゆる「標準的職務の通知」）が出された。この通知は学校事務職員の職務として学校経営に関することを明記したという点で全国的に注目を集めた。この通知で、先に述べた「学校事務とは、児童生徒の直接的指導を除いた仕事を言う」と定義がなされた。しかし、この定義によれば、校長の行う経営活動や用務員の行う環境整備活動も全て学校事務ということになり、あまりにもその定義は広すぎるのではないか、さらにこの定義では学校事務という仕事が組織全体に果たす機能（働き）について何も言及されておらず曖昧さは拭えないとわれわれは感じたのである。

この学校事務とは何かという定義が異なれば学校事務の専門家たる学校事務職員の果たすべき職務や専門的力量の内実も異なってくる。清原正義は「どのような学校事務観に立つかによって、学校事務職員制度についての考え方も異なってくるのであって、この意味で学校事務観を確立することは重要である」(2)と述べているがわれわれも同感である。

本稿では、第一章で学校事務を定義する方法が二種類存在し、それぞれの方法を取り入れるかどう

かで類型化が可能であることを指摘する。その上で第二章で、その類型化にしたがい、多様な定義の間の論争点などを整理する。そして、さらに、第三章で筆者が妥当であると考える定義に基づいた場合、学校事務職員、ことに事務主任の仕事はどのように構想できるかということを考えることとする。

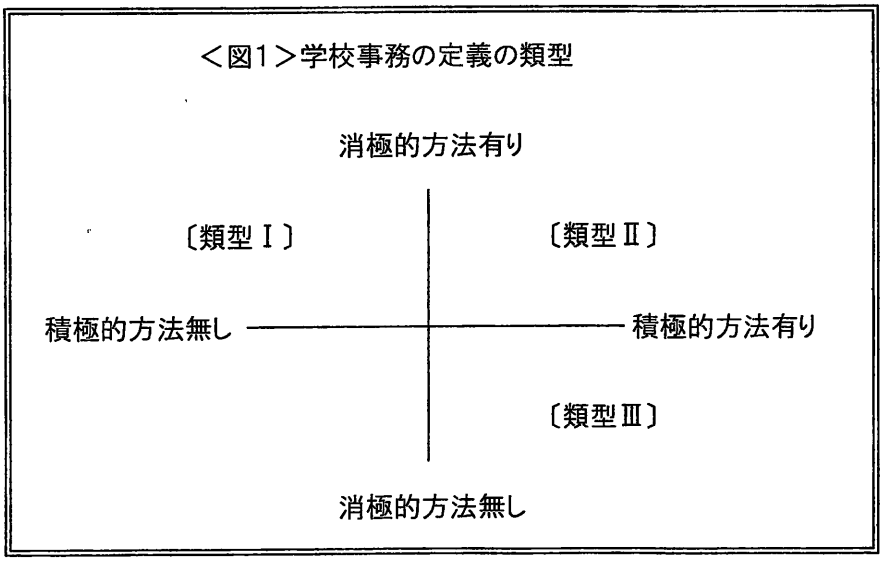
1．学校事務を定義する二つの方法

学校事務は誰が担当しているものであれ、学校で行われるすべての仕事の一部分を占めるものである。もっとも、1998年に出された中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』の中で提唱された学校事務の共同実施は、学校事務が学校から離れたセンターで行われるという新しい可能性を提言している。また、古くから学校で行われている事務は学校事務というよりも本来教育委員会が対処すべき教育行政事務が学校に下ろされており、学校事務ではないという見解も出されてきた(3)。こうしたことを踏まえれば、学校事務は学校という場で行われるという定義は再検討の必要があるかもしれない。しかし、本稿ではあくまで学校内における学校事務という前提で論じることとしよう。

さて、学校事務を定義するということは、学校で行われるすべての仕事の中から一定の基準で学校事務という仕事を抽出し、学校事務と他のものと区別することをいう。この基準の違いにより学校事務という概念により周りから浮き出される部分が違ってくる。この学校事務／学校事務でないという区別を行う方法として、これまで大きく二つの方法が採られてきた。つまり、(1)他の概念を活用して範囲を画するという形で学校事務を定義するという方法と、(2)学校事務そのものの機能を定義するという方法である。本稿では前者を消極的方法として、後者を積極的方法と名付けよう。この一方のみで定義する研究者もいれば、二つの方法を両方使って定義を行う研究者もいる。

これまでの学校事務の定義に関する先行研究を整理したものとして清原正義「学校事務論の諸相」があるが、この論文は後者の観点のみに注目して先行研究を整理したものである。清原は学校事務の定義に注目して、「教育機能論的学校事務論」と「経営機能論的学校事務論」に分類しているが、筆者はそれだけでは不十分だと思う(4)。学校事務の定義に関しては機能のみならず、範囲も重要な論点であったからである。さて、この二つの方法を図示すれば〈図1〉のようになる。

＜図1＞学校事務の定義の類型



より具体的に両者の違いを説明しよう。消極的方法とは例えば、先に引用した静岡県の「標準的職務の通知」、つまり、「学校事務とは、児童生徒の直接的指導を除いた仕事を言う」のように児童生徒の直接的指導という概念を活用して、学校事務を定義する方法のことをいう。この消極的方法とは領域によって定義する方法とも言えよう。

これに対して積極的方法とは例えば、「学校事務における事務は、いうまでもないことだがその事務が本来それ自身で重要だというのでなく、その学校の教育方針を実現するための教授活動に奉仕することである。アメリカの学校管理の権威者でJ・B・シアーズが、学校事務は教授活動のサービスをする機能であるといっているのはこのことを意味している」[5]というような定義の仕方のことをいう。この定義は、清原の分類に従えば「教育機能論的学校事務論」として区分できよう。もっとも、積極的方法で定義するという立場に立っても、どのように学校事務の機能を定義するかは多様であり、次章で述べるが、どのように機能を把握するかは優れて論争的な事柄であった。

これらの積極的方法で定義を行っているかどうかを横軸に、消極的に定義を行っているかどうかを縦軸にとれば、四つの象限からなる類型化が可能である。積極的定義、消極的定義ともに欠いた定義はあり得ないので、次章では三つの類型別に、より詳細に定義をみていくこととしよう。

2．類型毎の定義の分析

〔類型Ⅰ〕

この類型に属するのは積極的方法による定義はなく、消極的方法のみで学校事務の定義を行う立場である。この類型に属するものは少ない。管見する限り、先に引用した静岡県のいわゆる「標準的職務の通知」の「学校事務とは、児童生徒の直接的指導を除いた仕事を言う」以外に見あたらない。この通知は「学校運営の重要な一翼を担っている学校事務の重要性を認識するとともに、学校運営組織が円滑に機能するよう努めること」と述べているが、なぜ重要なのかという機能について踏み込んでいない。このため、学校事務とは何かという点で曖昧さを否定できないと思う。

このいわゆる「標準的職務の通知」が1993年に出されるまでには静岡県公立小中学校事務研究会（以下事務研究会という）の働きかけが大きかったことが推測される。事務研究会とは「県立小中学校の学校事務に関する研究、調査並びに会員の資質及び社会的地位の向上を図る」ことを目的とする団体であり、県費負担学校事務職員は全員加入している。1992年に県教育委員会は、この事務研究会からの代表12名を含む34名の委員で、「市町村立小中学校事務職員の職務内容標準化作成委員会」を設置し、いわゆる「標準的職務の通知」の内容検討を行ったという経緯がある。

また、事務研究会は、これに先立ち1987年に全国レベルの事務研究会で「職務内容の明確化をめざして一職名による段階的目標の設定一」と題する報告をしている[6]。この報告は後に出されたいわゆる「標準的職務の通知」とは異なり、消極的方法による定義とともに、積極的方法による定義も行っている。この報告の中で特筆すべきは、職務内容が標準化されない一つの理由として、学校事務職員自身の学校事務観に統一性がないのではないかという立場に立って学校事務観の統一を主張した点にある。また、従来学校事務職員が考えてきた学校事務とは「事務職員が担当する分野」という捉え方であったが、今後は教員が児童生徒に対して行う直接教育指導業務及びそれに付随する事務以外の領域はすべて」学校事務ととらえるべきだと主張した。

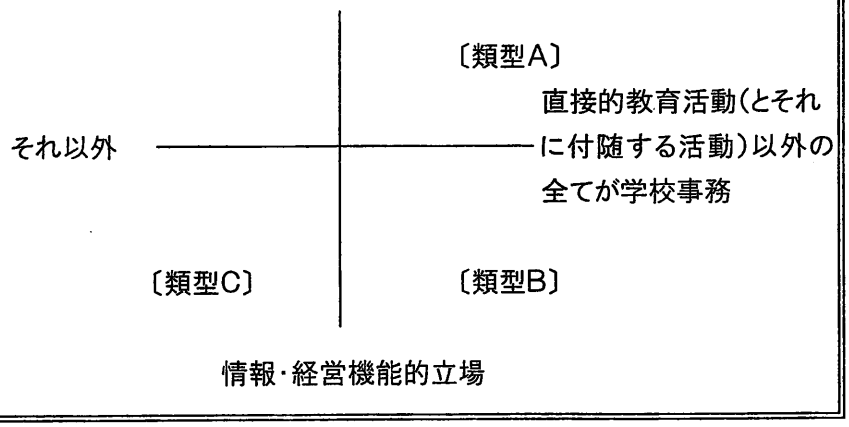
従来の考え方に立てばどうしても教員と学校事務職員の仕事の分野をどうするかという線引きの発想に陥りやすい。後者の立場に立てば、学校事務は学校事務職員のみが担当するものではなく校長、教頭、教諭など多様な職種の人が行っているのであり、教育目標達成のために多職種が協働して仕事

をするという発想に立てるのではないかという考え方に基づいた主張であった。しかし、この定義によれば、校長の行う経営活動も用務員の行う環境整備活動も給食調理員の行う給食調理活動も全て学校事務ということになる。これでは、あまりにも広すぎて学校事務のイメージを掴むことができないという弱点を持つ。さらに敢えていえば、こうした他の職種にも影響力を持つ定義を検討する際に、用務員や給食調理員などの意見をきちんと聴取し、彼・彼女らの合意を得たのかというプロセス上の問題も指摘できよう。

〔類型Ⅱ〕

この類型Ⅱに属するのは消極的方法と積極的方法の双方で定義を行う立場である。いわば、学校事務の領域と機能で定義する立場と言えよう。この類型にこれまでなされてきたかなりの定義が分類されるが、それらを更に分類すれば、⑴教育補助機能的立場－情報・経営機能的立場という軸と⑵直接的教育活動（とそれに付随する活動）以外の全てが学校事務－それ以外、という軸で区分できる。後者の軸についての説明は必要ないと思われるので、前者の軸について説明しよう。

＜図2＞学校事務〔類型Ⅱ〕の定義の類型



教育補助機能的立場とは「学校事務は、学校本来の機能である教育活動を効果的に遂行するための補助または手段」[7]というように学校事務を教育活動の補助機能として捉える立場のことをいう。これに対して情報･経営機能的立場とは、学校事務の機能を情報処理機能として捉え、「経営管理の手段」[8]としてみなす立場をいう。経営管理とは学校全体の方針を定めたり、その方針に従って更に詳細な方針を決めたり、組織をつくり、調整し、評価するなどの活動のことをいう。こうした経営管理活動を適切に行う上では正確で的確な情報が必要とされる。ここでいう、情報・経営機能的立場とは経営管理と情報との密接な関係を前提にして学校事務を情報処理機能として捉える立場のことをいう。一般企業を含めた事務研究の分野ではこの立場を「経営事務論」[9]という。

わが国の戦後の学校事務の研究史で最初に登場し、長らく大きな影響力を持ったのは類型Ａの立場であった。すなわち、学校における全ての業務を直接業務である教育活動とそれ以外の間接業務の学校事務に区分し、学校事務を教育活動への補助機能として把握する立場である。この類型Ａには以下

に引用するいわゆる「車の両輪」説も区分することができよう。

「一般に現代の学校教育の目的の達成は二つの領域の活動に依存する。一つは直接に児童生徒を指導する教授活動(teaching activities)であり、他の一つはその背景としての非教授活動(non-teaching activities)である。この二つは車の両輪のように、相まってはじめて学校の教育活動は展開することができる。前者はいうまでもなく教師の任務であり、後者は学校事務であって、事務職員の仕事である。学校事務は教師が児童生徒を教育するに必要なあらゆる背景的活動をなすのが本質である」[10]

この類型Aに対して批判を加える中で登場したのが類型Bであった。類型Aに対する批判はその領域に対してというよりも、その機能に対してなされたものがほとんどであった。類型Aの機能についての理解に対する批判は既に触れた企業経営の分野を対象とした事務研究分野での「経営事務論」の台頭の影響を受けて1960年代に伊藤和衛・佐々木渡[11]、持田栄一[12]、渡辺孝三[13]らによってなされた。これらの批判は学校事務は教育活動の補助機能として捉えられるべきものではなく、その本質は情報処理であり、組織における仕事をつなぎ合わせたり、経営管理の手段として把握されるべきであり、学校事務観の転換が必要であるという主張であった。こうした新しい学校事務観の登場により、1960年代から1970年代にかけて、学校事務研究の黄金期と評価できる時期が生まれることとなった。

筆者も実際の観察可能な形態では、文字を書いたり、計算したり、コミュニケーションをしたりという形態をとる学校事務の本質は情報処理であると思う。また、そうした学校事務の持つ情報処理機能は経営管理にとって重要だと思う。今日のように説明責任が求められる時代には学校事務の重要性は増している。しかし、他方では学校事務の中には直接的に教育活動に役立つ事務もあること、また最終的に学校事務は学校の教育活動に資するものであるべきであるという意味で完全に教育補助機能論的立場も否定はできないと思う。

さらに付け加えれば、学校における仕事は一人ひとりの教師に相当の裁量が委ねられており、自己完結する仕事が多いため、事務＝情報処理によって他の部署につなぐ必要性が相対的に低いということ、また教職員数が少ないため口頭によるコミュニケーションが主流であり、大企業のように文書による事務＝情報処理の必要性は低いといった学校事務の特殊性についての認識も必要だろう[14]。

また、冒頭にも簡単に触れたが、学校で行われる学校事務の中には本来は教育委員会で行われるべき教育行政事務も含まれており、学校事務の全てが学校経営に役立つ情報を産出するわけではない。県費負担学校事務職員が主として担当する県費関係の事務はあまり学校経営の意思決定に役立つとは思われない。むしろ、町村費関連の事務の方が学校経営にとって重要な情報を提供していれるだろう。

さて、情報処理・経営管理機能的見方の台頭により、成立したのが「学校の一切の仕事、つまり校務のうちから、直接的教育活動およびこれに直結した活動を除いた仕事」として領域を確定した上で、「結合機能であり、情報処理機能」[15]として機能的に把握する類型Bであった。今日の学校事務研究をリードしてきた清原正義もこの類型Bに区分できる[16]。

さて、学校事務の機能を教育補助機能的立場に立つ定義を批判するという立場では類型Bと同じ立場に立つものの、「直接的教育活動とそれに付随する活動以外の全てが学校事務」という領域について批判を加えて独自の領域を主張したのが類型Cである。

学校事務の定義に関わってその領域について早い時期に明確に問題にしたのは持田栄一であった。持田栄一は「筆者も、だいたい上記佐々木説と同様の立場に立って「学校事務」を考えているが、さらに厳密にいうならば、学校の仕事のうち教授活動以外の仕事、すなわち学校経営活動がイコール学

校事務なのではなく、学校事務はそれにかかわり、それを構成する一つの機能というべきだろう」[17]と指摘し、領域について問題にした。この持田の指摘を受けてかどうかはわからないが、佐々木自身、学校事務の範囲について「たしかに、間接業務の全体を事務と観念することもできるが、しかしそうすると、その中には用務員や警備員、さらに給食調理人などの単純な労務活動なども含まれることになり、事務についてのわれわれの通念的な理解とは若干ズレてくる。そこでここでは、先にあげた事務の第三の意味と一致させて、労務活動を除いて考えることとする」[18]という考え方を示した。さらに佐々木は校長の行う「意思決定をすることを事務と呼ぶのはどうであろうか」[19]という疑問も示している。

また、岡崎公典は学校事務を領域と機能という二つの方法で定義している。岡崎は学校事務を情報処理機能として把握した上で、「学校内における全活動は、大別して教育活動とそれ以外の教育の条件整備にかかわる活動とに類別できる。後者のうち校長の指導・助言活動等の一部を除く活動は、「学校における事務」と一般にいわれる」[20]という定義を行っている。経営管理活動と学校事務を区分する立場だろう。

これらの類型Cの論者が指摘した問題は冒頭に指摘した筆者の静岡県のいわゆる「標準的職務の通知」に対して感じた違和感に通じるものがあり、非常に興味深い。学校で行われる全ての仕事から直接的教育活動を除いた全ての領域を学校事務として把握すると経営管理活動そのものも含まれてしまう。経営管理そのものの存在が薄くなってしまうため、筆者もそうした定義には反対である。伊藤和衛が言うように「経営管理も事務ではない」[21]のであり、事務は経営管理の手段であると理解すべきだろう。では、岡崎の主張するように、学校で行われる全ての仕事から直接的教育活動を除いた全ての領域からさらに経営管理を除くという領域で定義すればいいのだろうか。

これもおかしい。それでも、学校事務に括られた領域の仕事の中には情報処理機能という観点ではとらえられない業務が含まれてしまう。別段に用務員などの人が担当する仕事以外にも情報処理機能とはみなせない仕事は学校の中に存在するだろう。学校事務職員も情報処理＝学校事務以外の仕事をすることも当然有る。例えば朝校舎内の草花に水をやるのは業務であっても事務ではない。そうした事務＝情報処理というイメージで捉えられない仕事を全部抜き出して領域設定を行うということは不可能だろう。領域と機能の二つで定義することをやめ、機能だけで定義すればどうだろうか。それが類型Ⅲである。

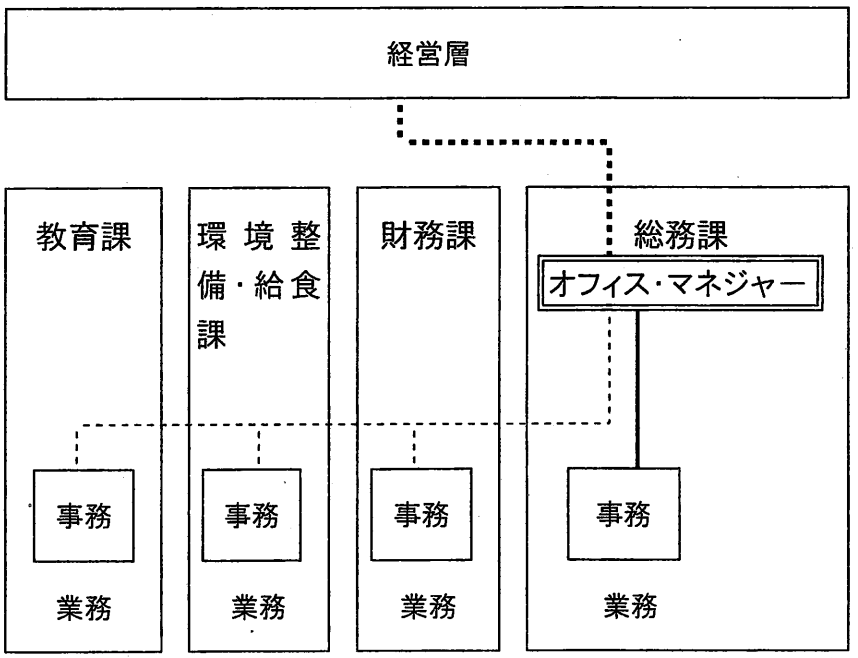
〔類型Ⅲ〕

この類型Ⅲとは、積極的方法のみによって学校事務を定義する方法のことをいう。この類型Ⅲに属する定義を学校事務の研究の中で見出すのは難しい。既に述べたように、学校事務の定義を行う際には範囲と機能による定義が主流だからである。管見する限りにおいては、企業経営を対象とした「経営事務論」では機能やどのような観察可能な姿をとるかという実態のみの定義が多く見られる。例えば、小野寛徳は『経営事務論』[22]の中で事務を機能という側面で把握する立場を示している。筆者も、この小野の立場と同じように、機能のみで定義すればよいと思う。学校事務とは主として文書を書いたり、記録をしたり、計算したりという実態として、情報処理機能を果たすものと定義すればよいと考える。この情報処理機能は経営管理に役立つこともあれば、直接に教育活動に役立つこともあろう。

3．類型Ⅲの立場に立った際の学校事務職員の職務

類型Ⅲのように学校事務を主として文書を書いたり、記録をしたり、計算したりという実態として、情報処理機能を果たすものとして把握した際に学校事務職員、ことに事務主任の仕事はどのように構想できるだろうか。

＜図3＞事務主任の組織上の位置



▪▪▪▪ は経営層に対する指導・助言　　---- は他の課に対する指導・助言

―― 自分の部下に対する指揮・監督、指導・助言など

＊組織の全ての業務は垂直的には経営・管理・作業機能に分かれ、水平的には教育、環境整備・給食、財務、総務機能に区部される。事務はそれぞれの機能に付随する情報処理機能のことをいう。

下村哲夫は学校事務＝情報処理機能という立場に立った上で、「これからの事務室は情報センターの役割を担うべきであり、事務主任はあわせて情報主任の役割を果たすべきである」[23]という主張を行っているが妥当な見解だろう。

民間企業を対象とした事務に関する研究において「経営事務論」が台頭した際に、自らも事務を行いながら、組織全体の事務＝情報処理の在り方について分析し、標準化し、指導・助言を行う事務管理課（日本の会社でいえば総務課となろう）とその責任者の「オフィス・マネジャー」という管理職の存在に大きな関心が寄せられた。〈図3〉は学校を念頭に「オフィス・マネジャー」の組織上の位置を示したものである。この「オフィス・マネジャー」を念頭に岩下新太郎は「事務職員は単に書記的な仕事を命じられるがままに行うのではなく、専門的職員として教務をも含めた学校事務の全体を見渡して、その合理的、能率的処理について校長のスタッフとしての役割を果たすことにその職務の専門性を見出すべきである」[24]と主張したが、これも下村の主張と同じものとして評価できよう。

冒頭で言及した静岡県のいわゆる「標準的職務の通知」では、学校事務職員の標準的な職務として学校経営に参画することを明記したが、学校事務職員が学校経営に参画する理由の一つとして組織全体の情報管理を行う「オフィス・マネジャー」だからという理由が挙げられよう。早い時期から渡辺孝三[25]は「職員会議・企画委員会等は、学校の重要事項を審議する機関であるがゆえに、学校の事務管理者は、これに参加するのが職務」と主張していたが慧眼であったと言えよう。

事務主任は「オフィス・マネジャー」であるとともに財務機能の管理を行う「財務マネジャー」であるとみなすことも可能だろう。元校長でもあった宮前貢は学校事務職員は財務関係の仕事に関わりながらカリキュラム経営のスタッフとして位置付けられるべきだと主張する[26]。おそらくこの構想は学校経営の実態を踏まえれば現実的であろう。

もちろん、学校事務職員は事務主任として情報管理や財務管理を行うとともに、学校全体の経営的判断に影響力を発揮するという意味で学校経営に参画し、同時に自ら事務作業や事務以外の業務も行うことになろう。学校事務職員は経営－管理－作業という三つの層に渡って仕事を行うのである。

〈註〉

(1) この問いについての研究成果は『ライフコースアプローチに基づく学校事務職員の職務と専門的力量に関する実態調査研究（研究代表者：山崎準二）』科研費報告書を参照のこと。

(2) 清原正義「学校事務論の諸相」『学校事務職員制度の研究』学事出版、1997年、23頁。

(3) こうした主張として岩下新太郎「教育事務組織の合理化」持田栄一・河野重男・宮田丈夫・伊藤和衛編『教育事務の現代化』明治図書、1968年など。

(4) 清原正義「学校事務論の諸相」『学校事務職員制度の研究』学事出版、1997年。この他に学校事務研究の学説を整理したものとして渡辺孝三「学校事務経営論」（日本教育経営学会編『教育経営研究の軌跡と展望（講座日本の教育経営9）』ぎょうせい、1986年）があるが、学校事務の定義についての考察はない。

(5) 海後宗臣・村上俊亮監修『教育管理学』誠信書房、1961年、196～197頁。

(6) この事務研究会の報告では学校事務を情報処理機能として積極的方法によっても定義している。例えば用務員の仕事は果たして情報処理機能としてその輪郭を把握できるだろうか。尚、この報告書といわゆる「標準的職務の通知」の違いについては、藤原文雄「学校事務職員の職務と専門的力量の研究(7)」『月刊　学校事務』2004年10月号を参照のこと。

(7) 岩下新太郎「教育事務組織の合理化」持田栄一他編著『教育事務の現代化（講座　現代教育経営4）』明治図書、1968年。

(8) 伊藤和衛・佐々木渡『学校の経営管理』高陵社、1964年、340頁。

(9) 山城章『経営事務（経営学全集11）』青林書店、1960年、古川栄一・高宮晋編『事務管理の理論と方式（現代経営学講座7）』有斐閣、1964年、小野寛徳『経営事務論』丸善、1970年などを参照のこと。

(10) 教員養成研究会編『学校管理』1953年、394頁。このいわゆる「車の両輪」説に対する直接的な批判として清原正義「学校事務論の検討」同『地方分権・共同実施と学校事務』学事出版、2001年がある。

(11) 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書、1963年、伊藤和衛・佐々木渡・中村安喜雄編著『学校事務詳典』世界書院、1966年など。

(12) 持田栄一「現代学校における学校と学校運営」『学校（現代教育学17)』岩波書店、1961年など。持田栄一の学校事務論については北島一司『学校事務と学校の自主管理』東京都公立学校事務職員組合、1989年を参照のこと。

(13) 渡辺孝三『新しい学校事務管理のすすめ方』世界書院、1968年など。

(14) 大企業では一つひとつの仕事を自分で完結することはほとんどない。書類（パソコン・ネットワーク上の処理も含む）を通じて他のセクションに仕事をつなげていくのがほとんどであり、また各セクションの仕事の進み具合や実績もほとんど書類で経営管理層は把握することになる。

(15) 牧昌見『学校の組織運営・事務』ぎょうせい、1983年、275～277頁。

(16) 前掲、清原正義『学校事務職員制度の研究』14～24頁。

(17) 前掲、持田栄一「現代学校における学校と学校運営」26頁。

(18) 佐々木渡「教育行政事務と学校事務」持田栄一他編著『教育事務の現代化（講座　現代教育経営4)』明治図書、1968年、227頁。

(19) 佐々木渡「学校事務とはなにか」『学校事務事典』1975年、学事出版、53頁。

(20) 岡崎公典「学校事務の役割と機能」小島弘道・中留武昭『学校経営』日本教育図書センター、1987年、岡崎公典「学校事務とその機能」小島弘道編著『事務主任・事務長の職務とリーダーシップ』東洋館出版社、1997年。

(21) 佐々木とともに研究を行った伊藤和衛は事務を情報処理機能として理解した上で、「作業がすなわち事務でないように教育することそのものは事務ではない。同様に経営管理も事務ではない。けれども、総じて近代経営とは事務なしにはありえない」（前掲、伊藤和衛『学校経営の近代化入門』72頁。）と述べ、経営管理と事務を区別した。

(22) 前掲、小野寛徳『経営事務論』30頁。この他に小野は具体的に学校事務が遂行される形である実態を問題としているが事務の捉え方のメインは機能的把握である。

(23) 下村哲夫編著『学校情報運営マニュアル』明治図書、1996年、16頁。

(24) 前掲、岩下新太郎「教育事務組織の合理化」306～307頁。

(25) 前掲、渡辺孝三『新しい学校事務管理のすすめ方』125頁。

(26) 宮前貢「カリキュラム経営のスタッフをめざそう」『学校事務』（学事出版）2003年4月号～2004年3月号に連載。