

「学校・教員に期待される役割像」をめぐって

— 役割像のスリム化は実現可能か？ —

竹内 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 「学校・教員に期待される役割像」の膨張と教員の長時間勤務の実態
 - (1) 我が国における「学校・教員に期待される役割像」
 - (2) 「学校・教員に期待される役割像」の膨張
 - (3) 教員の長時間勤務の実態
3. 文部科学省が目指す「学校・教員に期待される役割像」のスリム化
 - (1) チーム学校
 - (2) 学校における働き方改革
 - (3) 文部科学省が目指すスリム化の方向性
4. 主な課題
 - (1) 学校・教員の担うべき役割の精選を阻む教員の意識や保護者・地域社会の高い期待
 - (2) 学校以外・教員以外の多様な担い手を確保する困難さ
 - (3) 学校以外・教員以外の多様な担い手との連携・協働に伴う新たな負担
 - (4) 給特法上の課題
 - (5) 「教育改革」がもたらす役割像の再膨張
5. おわりに

1. はじめに

近年、文部科学省は、「学校・教員に期待される役割像」¹のスリム化を試みている。

従来、我が国の学校教育においては、教員が授業以外にも「生徒指導、部活動指導等を一体的に行うことが特徴」²とされており、学校・教員には、これらを含む様々な業務を担

¹ 詳しくは2. 以下を参照のこと。

² 次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース「次世代の学校指導体制の在り方について(最終まとめ)」(平 28. 7. 29) 1 頁

うことが、その果たすべき役割として期待されていた。しかし近年、学校・教員に期待される役割内容の量的・質的な拡大、すなわち、「学校・教員に期待される役割像」の膨張が一層進んできており、また、国内外の様々な調査において、期待される役割を果たすために教員が過酷な長時間勤務を行っている実態が明らかになっている。こうした中、膨張した役割像に合わせて、学校・教員が期待される役割の全てを果たし続けるのは困難であるとの問題意識から、近年、文部科学省は、「学校・教員に期待される役割像」の見直しを、より端的に言えば「スリム化」³を目指している⁴。

本稿では、文部科学省が「学校・教員に期待される役割像」をどのようにスリム化しようとして試みているのかを概観するとともに、その実現に当たっての諸課題について論じる。

2. 「学校・教員に期待される役割像」の膨張と教員の長時間勤務の実態

本節では、まず、我が国における「学校・教員に期待される役割像」と、近年その役割像が膨張している様子を示し、その上で、膨張した役割像に合わせて、期待される役割を果たそうとする教員が、過酷な長時間勤務を行っている実態を明らかにしていく。

(1) 我が国における「学校・教員に期待される役割像」

我が国における「学校・教員に期待される役割像」は、諸外国と比較すると、学校・教員ともにその期待される役割の範囲が広いことが特徴とされる⁵。

学校に関しては、「知育」（教科等）・「徳育」（道徳・特別活動等）・「体育」（部活動等）のうち、諸外国では、学校が担う役割は「知育」に重点が置かれ、「徳育」は教会・家庭等が、「体育」は地域（スポーツクラブ等）が担うのが一般的とされるのに対し、我が国においては、「知育」・「徳育」・「体育」の全てを学校が担うことが期待されている。加えて、「学校は地域社会の中核であり、地域コミュニティの活性化に重要」とされているように、我が国の学校には、子供への教育以外の役割も期待されている⁶。

教員に関しても、「諸外国の教員の業務が主に授業に特化しているのとは異なり、日本

³ 文部科学省は、中央教育審議会（文部科学大臣の諮問機関。以下「中教審」という。）での議論に基づき、「学校及び教師が担う業務の明確化・適正化」、「業務の役割分担・適正化」などと表現している（「学校における働き方改革に関する取組の徹底について（通知）」（平成31年3月18日付け30文科初第1497号文部科学事務次官通知）6～7頁等）（中教審における議論については3. 参照）。本稿では、分かりやすさの観点から「スリム化」と表現することとする。

⁴ 1990年代のいわゆる「学校のスリム化論」（拡大する学校の負担を軽減し、家庭・地域社会との連携に基づく役割分担を目指す）に典型的に示されるように、学校・教員の役割を精選・縮小する試みは、これまでも繰り返し行われてきた。本稿では、ここ数年の議論に焦点を当てて、文部科学省が目指す「学校・教員に期待される役割像」のスリム化について論じていくが、過去数十年にわたる議論の積み重ねの上に、近年の議論が成立している点に留意する必要がある。

なお、「学校のスリム化論」については、例えば、手嶋将博・千葉聡子・加藤理・豊泉清浩「『チーム学校』導入に向けた『学校のスリム化論』再考—学校と地域の関係性に着目して—」『文教大学教育学部紀要』50集（2016年）233～241頁を参照のこと。

⁵ 中教審「『新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）』参考資料集」（平31.1.25）（以下「働き方改革答申参考資料集」という。）50頁参照

⁶ 働き方改革答申参考資料集50頁参照。なお、部活動については、「日・中・韓は学校を中心に行うが、米・英は学校と地域で、独・伊・北欧は地域を中心に行う」（同50頁）とされている。

の教員は、教科指導、生徒指導、部活動指導等を一体的に行うことが本務」とされているように⁷、学校における場合と同様、教員に期待される役割の範囲も諸外国に比べて広範なものとなっている。教員には、「学習指導のみならず、生徒指導等の面でも主要な役割を担い、様々な場面を通じて、児童生徒の状況を総合的に把握して指導を行う」うことで「『全人格的』な完成を目指す教育」、すなわち、「日本型学校教育」を実施することが、その役割として期待されている⁸。

以上のように、我が国においては、学校・教員ともにその期待される役割の範囲が幅広くイメージされており、また、こうした「学校・教員に期待される役割像」を前提に、我が国の学校教育が特徴付けられている（日本型学校教育）。

（２）「学校・教員に期待される役割像」の膨張 ～期待される役割内容の量的・質的拡大～

（１）では、我が国の「学校・教員に期待される役割像」が諸外国に比べて幅広いものであることを確認したが、近年、その量的・質的な拡大、すなわち、期待される役割像の膨張が一層進んでいる⁹。図表１は、学校・教員に期待される役割内容の量的・質的な拡大を示した概念図である。従来から学校の役割とされていた内容が拡大したのみならず、学校に、新たな役割を担うことが期待されるようになってきたことが示されている。

⁷ 働き方改革答申参考資料集 50 頁

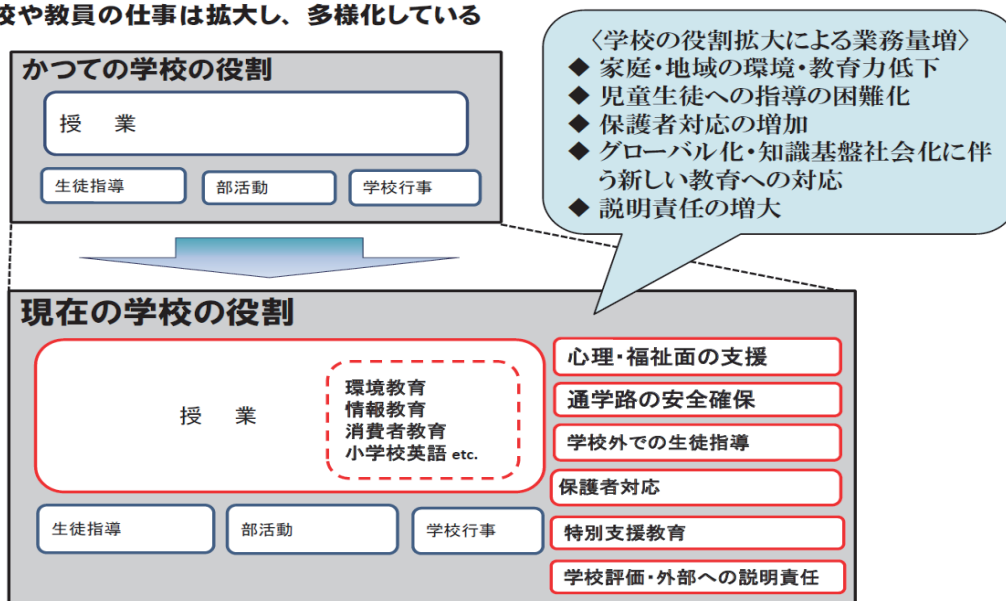
⁸ 中教審「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（平 31.1.25）5 頁脚注 11 参照

⁹ 広田照幸は、教員の業務量が増加していく起点を、臨時教育審議会（昭和 59 年発足）での議論を踏まえて打ち出された「個性重視の原則」に置いている。すなわち、従来の「集団へのアプローチという学校教育の考え方」から、「個性重視の原則」の下で、「子どもの個性を大切にするために一人ひとりに配慮をする」考え方へと転換する中で、教員に「より細かな対応」が求められるようになってきたことが、教員の業務量増加の背景にあるとしている（広田照幸「なぜ、このような働き方になってしまったのか—給特法の起源と改革の迷走」内田良ほか『迷走する教員の働き方改革 変形労働時間制を考える』（岩波書店、2020 年）22～23 頁参照）。本節では、近年における「学校・教員に期待される役割像」の膨張に焦点を当てて論じるが、こうした役割像の膨張は、近年急速に進んだのではなく、30 年以上前から徐々に進んできたものとして理解する必要がある。

なお、広田は、「『国が求める個性重視の原則を導入するためには、欧米並みの三五人、三〇人学級といったより小規模な学級編成の基準にして、一人ひとりの子どもに対応できる条件を作ることが必要である』と、大幅な予算要求をすべきだった」のに、「文部省（文科省）はそういった対応をすることができず、結果として「個々の教員の負担が増える原則で教育改革が進んで行くのに、十分な予算や人員は手当されない構図がスタートした」と批判している（同 23 頁）。後述の、文部科学省が目指す「学校・教員に期待される役割像」のスリム化（3. 参照）も、十分な予算・人員の手当ができない中、教員の長時間勤務の実態（2. 参照）などに対応するために、文部科学省が次善の策として打ち出したものとして捉えることもできよう。

図表1 学校・教員に期待される役割内容の量的・質的な拡大

◎学校や教員の仕事は拡大し、多様化している



(出所) 経済財政諮問会議 経済・財政一体改革推進委員会 非社会保障ワーキング・グループ (第3回) (平27.10.2) における文部科学省配布資料より抜粋

従来から学校の役割とされていた内容の拡大については、例えば授業に関して、近年の学習指導要領改訂により、標準授業時数が増加傾向にあることや¹⁰、道徳の「特別の教科」化、小学校における外国語教育（英語）やプログラミング教育の導入など、新たな教育内容が盛り込まれるようになってきていることがある。また、部活動についても、特に土日の活動時間の増加が指摘されている¹¹。

新たに学校に期待されるようになった役割については、例えば、深刻化するいじめ・不登校への対応や特別支援教育の充実など、学校の抱える課題が一層複雑化・多様化する中、教育以外の高い専門性に基づく心理・福祉面の支援が求められるようになってきており、また、近年、家庭・地域の教育力の低下が指摘される中、通学路の安全確保や学校外での生徒指導（補導時の対応等）などについても、学校にその役割が期待されるようになってきている（図表1参照）。加えて、図表1には明示されていないが、子どもの貧困問題¹²や増加する外国人児童生徒等への対応なども新たに求められるようになってきている。

¹⁰ 例えば、小学校1～6学年の標準授業時数の合計は、平成10年改訂：5,367→平成20年改訂：5,645→平成29年改訂：5,785と増加している（1単位時間は45分）。

¹¹ 文部科学省が行った平成18年度と平成28年度の「教員勤務実態調査」を比較すると、中学校教員の1日当たり学内勤務時間のうち部活動に従事した時間は、平成18年度では平日が約34分、土日が約1時間6分であるのに対し、平成28年度ではそれぞれ、約41分、約2時間9分に増加している（リベルタス・コンサルティング「平成29年度文部科学省委託研究『公立小学校・中学校等教員勤務実態調査研究』調査研究報告書」（平30.3）92～93頁）

¹² 子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年法律第64号）に基づき策定された「子供の貧困対策に関する大綱」（平26.8）では、「『学校』を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付けて総合的に対策を推進する」とされた。令和元年11月に策定された新たな大綱でも、「地域に開かれた子供の貧困対策のプラットフォームとしての学校指導・運営体制の構築」が掲げられている。

(3) 教員の長時間勤務の実態

「学校・教員に期待される役割像」が膨張する中、膨張した役割像に合わせて、期待される役割を果たそうとする教員が、過酷な長時間勤務を行っている実態が明らかになってきている。

文部科学省の「教員勤務実態調査（平成 28 年度）」では、前回調査（平成 18 年度）と比較して、平日・土日ともに勤務時間が増加しており、1 週間当たりの学内勤務時間（持ち帰りを含まない）の平均は、公立の小学校教諭で 57 時間 29 分（平成 18 年度：53 時間 16 分）、中学校教諭で 63 時間 20 分（平成 18 年度：58 時間 06 分）に達することが明らかになった¹³。また、1 週間当たりの学内総勤務時間数の分布から、小学校教諭の約 3 割、中学校教諭の約 6 割が、過労死の労災認定をされる労働時間の目安（いわゆる「過労死ライン」）である月 80 時間超の時間外勤務を行っている実態が明らかになった¹⁴。

国際的な調査でも、我が国の教員の勤務時間の圧倒的な長さが指摘されている。

「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS2013）」（平 26.6 公表）では、日本の中学校教員の 1 週間当たりの勤務時間が、参加 34 か国・地域で最長の 53.9 時間（参加国・地域の平均は 38.3 時間）となった¹⁵。そして、「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS2018）」（令元.6 公表、図表 2 参照）では、TALIS2013 を踏まえ、文部科学省も様々な対策を講じていたにもかかわらず¹⁶、勤務時間はかえって増加し、参加 48 か国・地域で最長の 56.0 時間（参加国・地域の平均は 38.3 時間）となった（小学校も参加 15 か国・地域で最長）¹⁷。

図表 2 は、TALIS2018 の調査結果の概要である。我が国の中学校教員は、指導（授業）や職能開発活動に充てる時間は参加国・地域の平均よりも短い一方で、課外活動の指導（部活動等）や一般的な事務業務に充てる時間は参加国・地域の平均を大幅に上回っている。諸外国の教員が主に授業に特化するのに対し、我が国の教員が授業以外にも様々な業務を行うという特徴が、本調査結果からも浮かび上がってくる。

以上のように、国内外の様々な調査において、教員の過酷な長時間勤務の実態が明らかになる中、膨張した「学校・教員に期待される役割像」に合わせて、学校・教員が期待される役割の全てを果たし続けるのは困難、持続不可能であるとの認識が広がっている。

¹³ なお、単純な比較はできないが、文部省（当時）が昭和 41 年度に実施した「教員勤務状況調査」によれば、当時の教員の時間外勤務は月平均 8 時間程度であった（中教審 初等中等教育分科会 チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会（第 11 回）（平 27.6.3）「参考資料 2」7 頁）。

¹⁴ 文部科学省「教員勤務実態調査（平成 28 年度）集計【確定値】」等

¹⁵ 国立教育政策研究所「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）のポイント」1～2 頁

¹⁶ 「学校現場における業務改善のためのガイドライン～子供と向き合う時間の確保を目指して～」(平 27.7.27) の策定、次世代の学校指導体制にふさわしい教職員の在り方と業務改善のためのタスクフォース「学校現場における業務の適正化に向けて」（平 28.6.13）の公表等

¹⁷ 国立教育政策研究所「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2018 報告書—学び続ける教員と校長—のポイント」1、3 頁

図表2 TALIS2018 が示す教員の仕事時間（中学校）

	日本	参加48か国・地域の平均
仕事時間の合計	56.0	38.3
指導（授業）	18.0	20.3
学校内外で個人で行う授業の計画や準備	8.5	6.8
学校内での同僚との共同作業や話し合い	3.6	2.8
児童生徒の課題の採点や添削	4.4	4.5
児童生徒に対する教育相談	2.3	2.4
学校運営業務への参画	2.9	1.6
一般的な事務業務	5.6	2.7
職能開発活動	0.6	2.0
保護者との連絡や連携	1.2	1.6
課外活動の指導 （例：放課後のスポーツ活動や文化活動）	7.5	1.9
その他の業務	2.8	2.1

（注）仕事時間の合計は、各項目ごとの仕事時間の総計の数値とは一致しない。

（出所）国立教育政策研究所「OECD国際教員指導環境調査（TALIS）2018報告書—学び続ける教員と校長—のポイント」より作成

3. 文部科学省が目指す「学校・教員に期待される役割像」のスリム化

2. で触れた、学校・教員が期待される役割の全てを果たし続けることの困難さなどを踏まえ、近年、文部科学省は、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を目指している。

スリム化を図る上で鍵となる概念は、関連する中教審の二つの答申において示されており、文部科学省は、これらの答申に基づき、スリム化に向けた様々な取組を推進している。そこで本節では、二つの答申の内容を概観し、次いで、文部科学省が目指す役割像のスリム化の方向性を明らかにする。

（1）チーム学校

平成27年12月21日、中教審は、「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）」（以下「チーム学校答申」という。）¹⁸を取りまとめた¹⁹。

チーム学校答申は、我が国の学校の状況について、「学校教職員に占める教員以外の専門スタッフの比率が国際的に見て低い構造で、複雑化・多様化する課題が教員に集中し、授業等の教育指導に専念しづらい状況」になっていると指摘している（チーム学校答申14頁）。そして、「子供を取り巻く状況の変化や複雑化・困難化した課題に向き合うため、教職員に加え、多様な背景を有する人材が各々の専門性に応じて、学校運営に参画することにより、学校の教育力・組織力を、より効果的に高めていくことがこれからの時代には不可欠である」として、「チーム学校」の構想を打ち出している（同1～2頁）。

¹⁸ 本稿では、「チームとしての学校」と「チーム学校」の表記が混在するが、両者の指す内容は同じである。

¹⁹ 中教審は、同日、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答申）」、「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」も取りまとめている。後者の答申は、本節で述べる学校と地域社会との組織的な連携・協働と深く関わるものである。

図表4 学校・教員が担う業務の整理

基本的には学校以外が担うべき業務	学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務	教師の業務だが、負担軽減が可能な業務
<p>①登下校に関する対応</p> <p>②放課後から夜間などにおける見回り、児童生徒が補導された時の対応</p> <p>③学校徴収金の徴収・管理</p> <p>④地域ボランティアとの連絡調整</p> <p>※その業務の内容に応じて、地方公共団体や教育委員会、保護者、地域学校協働活動推進員や地域ボランティア等が担うべき。</p>	<p>⑤調査・統計等への回答等（事務職員等）</p> <p>⑥児童生徒の休み時間における対応（輪番、地域ボランティア等）</p> <p>⑦校内清掃（輪番、地域ボランティア等）</p> <p>⑧部活動（部活動指導員等）</p> <p>※部活動の設置・運営は法令上の義務ではないが、ほとんどの中学・高校で設置。多くの教師が顧問を担わざるを得ない実態。</p>	<p>⑨給食時の対応（学級担任と栄養教諭等との連携等）</p> <p>⑩授業準備（補助的業務へのサポートスタッフの参画等）</p> <p>⑪学習評価や成績処理（補助的業務へのサポートスタッフの参画等）</p> <p>⑫学校行事の準備・運営（事務職員等との連携、一部外部委託等）</p> <p>⑬進路指導（事務職員や外部人材との連携・協力等）</p> <p>⑭支援が必要な児童生徒・家庭への対応（専門スタッフとの連携・協力等）</p>

（出所）中教審「働き方改革答申」（平31.1.25）29頁

役割像のスリム化という観点から見ると、働き方改革答申の内容は、①学校以外・教員以外が担うべきとする業務の内容をより具体的に整理し、②地域社会のみならず、地方公共団体や教育委員会、保護者を含むより多くの担い手の参画を明示的に求めるとともに、③教員が担うべきとされた業務の内容についても、更なる負担軽減が可能であるとする点で、チーム学校答申の内容を更に一步推し進めたものと理解することができる。

（3）文部科学省が目指すスリム化の方向性

ここまで概観した二つの答申の内容を踏まえ、文部科学省が目指すスリム化の方向性を、以下のようにまとめることができる。

すなわち、学校・教員に期待される役割内容が量的・質的に拡大し、教員の長時間勤務の実態が明らかになる中、期待される役割の全てを学校・教員のみが果たすのは困難になってきている。そこで、膨張した「学校・教員に期待される役割像」をスリム化するためには、真に学校・教員が担うべき役割を精選するとともに、それ以外については、学校以外・教員以外の多様な担い手の参画を求めたり廃止したりする必要がある。

役割像のスリム化に当たって鍵となる概念が、「チーム学校」と「学校における働き方改革」である。これらの理念に基づき、教員が教育指導・生徒指導等の教員にしかできない業務に専念できるようにするために、教員以外の者にも担うことが可能な業務や、心理・福祉など教育以外の高い専門性が求められる業務については、教員以外の様々な専門スタッフが担うことが、また、学校以外が担うべき業務については、地方公共団体や教育委員会、保護者、地域社会等の学校以外の多様な担い手が参画したり、業務自体を廃止したりすることが求められている²⁰。

²⁰ ただし、文部科学省は、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を目指しているものの、「日本型学校教育」の転換を目指しているわけではないと考えられることに留意する必要がある。例えば、働き方改革答申後に中教審に諮問された「新しい時代の初等中等教育の在り方について」（平31.4.17）の諮問理由にも、「子供たちの知・徳・体を一体で育む『日本型学校教育』とそれを支える明治以来150年に及ぶ教科教

4. 主な課題～「学校・教員に期待される役割像」のスリム化は実現可能か？～

3. では、文部科学省が目指す「学校・教員に期待される役割像」のスリム化の方向性を明らかにした。膨張した役割像をスリム化するという発想には一定の合理性があり、その方向性に異論を挟む者は少ないと考えられる。しかし、本当にスリム化は実現可能なのだろうか。本節では、実際に役割像のスリム化を進めるに当たって予想される諸課題を明らかにしていく。

(1) 学校・教員の担うべき役割の精選を阻む教員の意識や保護者・地域社会の高い期待

文部科学省は、働き方改革答申等を踏まえ、大臣メッセージや関連する通知を発出し、学校現場や教育委員会に対して学校・教員の担うべき役割の精選を促すとともに、保護者や地域社会に対して理解や協力を求めている²¹。しかし、以下に示す背景を踏まえると、文部科学省の狙いどおりに役割の精選が進むかについては、必ずしも明らかでない。

一つには、教員の意識の問題がある。「長時間勤務の抑制に向けて学校・教員の担うべき役割を精選する」という大きな方向性に賛同するとしても、削減・縮小の対象となる役割に意義を見いだす教員の中には、抵抗感を覚える者も存在する。

例えば、働き方改革答申に係るパブリックコメントでは、同答申で「基本的には学校以外が担うべき業務」、「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」と整理されたものについて、以下のような教員が担うことの意義を認める意見が見られた。「部活動があることで生徒指導がうまく回っている学校もある。(中略)単に部活動を削減するのではなく部活動を担当できる教師や、生徒指導ができる教師を増やすことが必要」、「給食や清掃の時間は、確かに外部人材に任せることも可能だが、生徒指導上の諸問題も起きやすく社会性を学ぶ時間であり、教師にとっても児童生徒と触れ合うために大切な時間」、「登下校に関する対応や児童生徒の補導対応については、教育上の効果があるとともに、保護者・地域からの信頼を得るために重要」などの教員の視点からと思われる意見である²²。また、同答申の中で役割分担できる業務が示されたことに対して、「教員の間では賛否両論がある」との指摘もある²³。

結局のところ、一定数以上の教員が何らかの意義を認めているからこそ、教員の役割として業務が継続されてきたのである。学校現場において、教員が担うことの意義を認める立場の教員もいる中、「学校以外・教員以外でも担えるから」といって専門スタッフ等の参画を求めたり、あるいは「必要性が低いから」といって業務を廃止したりしていくのは、

育等に関する蓄積は、全体としては着実に成果を挙げてきています」として、「日本型学校教育」を肯定的に捉える記載がある。

²¹ 文部科学大臣メッセージ「〈教育委員会・学校の教職員の皆様へ〉～学校における働き方改革の実現に向けて～」・「〈保護者・地域の皆さまへ〉～学校の働き方改革へのご理解・ご協力をお願いします～」・「〈関係府省・関係団体の皆様へ〉学校における働き方改革の推進について～学校現場の負担軽減に御理解・御協力をお願いします～」(平 31. 3. 18)、「学校における働き方改革に関する取組の徹底について(通知)」(平成 31 年 3 月 18 日付け 30 文科初第 1497 号文部科学事務次官通知)等

²² 中教審 初等中等教育分科会 学校における働き方改革特別部会(第 21 回)(平 31. 1. 11) 配付資料「『新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について(答申素案)』に関する意見募集の結果について」

²³ 『読売新聞』(令元. 5. 25)

一筋縄ではいかない。

もう一つには、保護者や地域社会の期待の高さがある。保護者や地域社会にとっては、現在の膨張した「学校・教員に期待される役割像」が、学校・教員に期待する標準的な水準となっている。そのため、学校・教員の担うべき役割の精選は、今まで学校・教員が当然に役割を担ってくれると期待していた水準からの切下げや、保護者や地域社会が担うべき役割の増大を意味する。こうした中、役割像のスリム化を進めるに当たって、保護者や地域社会の十分な理解を得ていくことは困難を伴う。

例えば、「学校教育に対する保護者の意識調査2018」によると、教員の長時間勤務の主な要因の一つとなっている部活動に関して、中学生の保護者のうち「部活動が先生の忙しさの原因になっている」と答えた割合が7割を超えた一方、「部活動の日数は減らしたほうがよい」、「保護者はもっと部活動に関わったほうがよい」と答えた割合は、いずれも3割に満たなかった²⁴。この調査結果に見られるように、保護者は、たとえ教員の長時間勤務の実態を把握していたとしても、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化や、保護者や地域社会が更なる役割を担うことに賛同するとは限らないのである²⁵。

このほか、学校行事に関しても、「なぜやめたのか」、「去年より寂しかった」等の保護者等からの意見への対応で多忙感が増すことから、一度始めた行事の中止や簡素化が困難となっている旨が指摘されている²⁶。また、登下校の見守りについても、「保護者や地域の要望がある限り、本音ではやめたいと思っても踏み切れないケースも少なくない」との声もある²⁷。

以上を踏まえると、教員、保護者、地域社会の幅広い理解を得ながら「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を進めていくことは、容易ではないと言えよう。

（２）学校以外・教員以外の多様な担い手を確保する困難さ

「学校・教員に期待される役割像」のスリム化に向けて、学校以外・教員以外の多様な担い手（専門スタッフ、保護者、地域社会など）が参画し、学校・教員が担うべきとされた役割以外の業務を担うことが期待されている。

文部科学省はこれまでも、部活動指導員、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなど専門スタッフの配置拡充の支援や²⁸、学校と地域社会との連携・協働を促す制度改正等を進めている²⁹。しかし、そもそもの問題として、地域において、学校以外・

²⁴ ベネッセ教育総合研究所「ベネッセ教育総合研究所・朝日新聞社共同調査 学校教育に対する保護者の意識調査2018 ダイジェスト版」9頁

²⁵ ただし、同調査において、6割を超える保護者が、「部活動の指導をもっと外部指導者にゆだねるべきである」と回答している点に留意する必要がある。「学校に期待される役割像」のスリム化への賛同が難しくても、専門スタッフ等の参画により「教員に期待される役割像」をスリム化することに賛意を示す保護者は、一定の割合で存在すると言える。

²⁶ 『朝日新聞』（平31.4.12）

²⁷ 『産経新聞』（平31.2.22）

²⁸ 令和2年度予算では、「専門スタッフ・外部人材の拡充」として、146億円（前年度当初予算比11億円増）を計上している（文部科学省「令和2年度予算（案）主要事項」（令2.1））。

²⁹ 学校と地域との連携・協働を一層推進するとして、平成29年3月、学校運営協議会の設置の努力義務化（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）改正）、地域学校協働活動に係る規定の

教員以外の担い手として、学校・教員が担うべきとされた役割以外の業務の多くを代わりに担うことのできる人材が十分に存在するのだろうか。

例えば、部活動指導員について、とりわけ人口の少ない自治体において、指導できる人材の不足が報じられている³⁰。部活動指導員を確保できない地域では、働き方改革答申において「必ずしも教師が担う必要のない業務」と整理された部活動指導は、教員が担い続ける以外の実質的な選択肢がないこととなる。

また、心理・福祉の専門家として「チーム学校」への参画が期待されるスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーについても、地域によっては人材の確保が困難である旨が指摘されている³¹。このほか、「基本的には学校以外が担うべき業務」と整理された登下校に関する対応についても、近年、担い手となるボランティアの高齢化や不足が指摘されている³²。

いくら「チーム学校」の実現や学校と地域との連携・協働を謳ったとしても、実際に担い手となる人材が地域に不足していれば、学校以外・教員以外の多様な担い手の参画は、実現するのが難しい。

（3）学校以外・教員以外の多様な担い手との連携・協働に伴う新たな負担

（2）で示した担い手に係る課題が解決し、専門スタッフや地域人材確保の目途が立ったとしても、実際に学校以外・教員以外の多様な担い手の参画が進むとは限らない³³。

「チーム学校」が直面しがちな困難として、多様な専門スタッフと連携する必要があるため、連絡・調整が複雑になり、かえってチームが多忙になることが指摘されている³⁴。また、専門スタッフの多くは非常勤職員であり、勤務形態の在り方（時間、回数、頻度）が多様かつ複雑である。そのため、「チーム学校」を機能させていく上で、学校には、多

整備（社会教育法（昭和24年法律第207号）改正）などが行われた（平29.4.1施行）。なお、令和元年5月1日現在、全国の公立学校約3.5万校のうち、学校運営協議会を設置した学校（コミュニティ・スクール）は、7,601校（導入率21.3%）となっている（文部科学省「地域と学校の連携・協働体制の実施・導入状況について」（令元.10.30））。

³⁰ 『日本経済新聞』夕刊（令元.10.1）、『朝日新聞』（令2.2.9）等。他方で、都市部においては、部活動指導員を確保し、組織的に紹介する仕組みが構築されつつあり、例えば東京都では、都教育委員会が令和元年7月に設立した「一般財団法人東京学校支援機構」が、部活動指導員等の人材バンクとしての機能を果たしている（『読売新聞』（令元.8.16））。

³¹ 全国都道府県教育長協議会第4部会「平成30年度研究報告書 No.4 教職員の働き方改革の推進について」（平31.3）5、10頁

³² 『読売新聞』（令元.12.5）等。なお、働き方改革答申において「基本的には学校以外が担うべき」とされた業務（図表4参照）について、「10年スパンで見た時、現在ボランティアの主な担い手である退職した団塊世代がさらに高齢化していることを考えると、学校以外が担うという方策は現実的な基盤を失っている」として、地域ボランティア等の存在を前提とした役割分担の整理に疑問を投げかける意見もある（中村文夫「多様な職種で成り立つ学校現場—改革による学校事務職員への影響など」『都市問題』110巻6号（2019年6月号）27頁）。

³³ 働き方改革答申でも、「学校運営への多様な専門人材の参画や地域との連携が十分にできておらず、『チームとしての学校』運営が十分にできていない」として、多様な担い手の参画が進んでいない課題が指摘されている（働き方改革答申12頁）。

³⁴ 安藤知子「かけ声だけの『チーム学校』になっていませんか？」『教職研修』48巻7号（2020年3月号）19頁

様な働き方となる専門スタッフのマネジメントも求められることとなり³⁵、また、適切な情報共有の手段の確保、調整役となる担当教職員の配置なども必要となる。

以上のように、「チーム学校」の実現に向けて、学校・教員には、連絡・調整やマネジメントなど新たな役割が求められる。そして、これらの新たな役割は、学校と地域との連携・協働の推進においても同様に求められる。言わば、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を目指すべく、多様な担い手の参画を進めていくこと自体が、学校・教員に新たな役割を課すこととなるのである。

こうした点を考慮した上で、それでもなお学校以外・教員以外の多様な担い手の参画を進めていくためには、学校・教員が、新たな役割として担うこととなる負担を上回るメリット（負担感の軽減など）を認識できるようにしていく必要があるだろう。学校・教員が多様な担い手の参画のメリットを認識できなければ、いくら「チーム学校」や学校と地域との連携・協働を推進しようとしても、実際に多様な担い手の参画が進むとは考えにくい。

（４）給特法上の課題

「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を目指す背景には、膨張した役割像に合わせて、期待される役割の全てを果たそうとする教員が、過酷な長時間勤務を行っている実態が明らかになったことがある（２．（３）参照）。しかし、学校現場には、教員の長時間勤務を抑制するために、役割像のスリム化を積極的に進めていく制度的な仕組みが十分に備わっているのだろうか。

時間外勤務手当の支払義務が存在する民間企業では、経費を削減するために時間外勤務の抑制が行われている。言わば、時間外勤務手当の支払義務の存在が、長時間労働の歯止めとしての機能や、業務の精選を絶えず行う動機付けとしての役割を一定程度果たしていると言える。しかし、公立学校の教員については、給特法³⁶の枠組みの下、例えば部活動指導や授業準備などを所定の勤務時間外に教員が行った場合、教員が「自発的」に勤務したものと整理されるため、時間外勤務手当等が支給されない仕組みとなっている³⁷。そのため、学校現場には、勤務時間を適正に管理し、時間外勤務を抑制したり、業務の精選を行ったりするインセンティブが働きにくいことが、従来から指摘されてきた³⁸。

こうした指摘などを受けて、働き方改革答申の取りまとめの過程では、時間外勤務手当の支給を認めない給特法の抜本的な見直しも議論された。しかし、最終的に同答申には盛

³⁵ 加藤崇英「専門職の目線でつくるチーム de 課題対応 連載の後半（第7～11回）および全体を振り返って」『教職研修』48巻7号（2020年3月号）44～45頁

³⁶ 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（昭和46年法律第77号）

³⁷ 給特法においては、「教育が特に教員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいこと」等を踏まえ、「その勤務のすべてにわたって一般の行政事務に従事する職員と同様な時間管理を行なうことは必ずしも適当でなく、とりわけ超過勤務手当制度は教員にはなじまないものと認められる」（人事院「義務教育諸学校等の教諭等に対する教職調整額の支給等に関する法律の制定についての意見の申出に関する説明」（昭46.2.8））との考えの下、教職調整額（給料月額）の4%相当額を支給する一方、時間外勤務手当等は支給しないこととされている。

³⁸ 詳しくは、川崎祥子「学校における働き方改革—教員の多忙化の現状から考える勤務時間制度の在り方—」『立法と調査』No.404（平30.9）79～80頁、内田良・斉藤ひでみ『教師のブラック残業「定額働かせ放題」を強いる給特法とは?!』（学陽書房、2018年）51～59頁等を参照のこと。

り込まれず、勤務時間の適正管理に向けた仕組みの構築等を提言するにとどまった³⁹。これに対しては、業務削減が進んでいないために長時間勤務となっている現状がある中で、勤務時間管理のみを厳しく求めても、持ち帰り業務が常態化するだけではないかとの懸念も示されており⁴⁰、実際に、持ち帰り業務が「増えている」又は「変わらない」との報告もある⁴¹。

文部科学省は、令和4年を目途に教員勤務実態調査を実施した上で、その結果を踏まえつつ、給特法などの法制的な枠組みを含めて検討するとしているが⁴²、同法等の抜本的な見直し⁴³を行うことなく、勤務時間の適正管理の仕組みだけで、実際に長時間勤務の抑制や「学校・教員に期待される役割像」のスリム化が進むのか、疑問が残る⁴⁴。

（５）「教育改革」がもたらす役割像の再膨張

「学校・教員に期待される役割像」のスリム化が一時的に達成されたとしても、その役割像がすぐに再膨張を始めるおそれがある。再膨張の要因は様々考えられるが、その主な要因として、政府・文部科学省主導の「教育改革」が挙げられる。

例えば、直近の主な「教育改革」である平成29・30年の学習指導要領改訂では、学習内容の削減は行わないとされた一方、「新しい時代に求められる資質・能力を育成」として、「主体的・対話的で深い学び」（アクティブ・ラーニング）の視点からの授業改善や、小学校における外国語教育の教科化・プログラミング教育の導入等が打ち出されており、教員はその対応を迫られている。また、令和元年末には、児童生徒1人1台のPC端末の整備等を内容とする「GIGAスクール構想」が打ち出され、公正に個別最適化された学びが目指されている。教員には、個に応じた教育への更なる対応が求められ、加えてPC端末の管理なども新たな業務として課せられる可能性がある⁴⁵。

「教育改革」には、「学校・教員に期待される役割像」を膨張させ、教員の長時間勤務を助長する側面があることは否定できない。この点の自覚が不十分であると、一時的に文部科学省の狙いどおりに「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を達成できたとし

³⁹ 従来「自発的」な勤務と整理されていた業務等も含め「在校等時間」として把握し、その上限の目安（原則超過勤務は1か月45時間以内・1年間360時間以内）を示したガイドライン（文部科学省「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（平31.1.25））を遵守すること等とされた。また、回答申を受けて、令和元年12月、ガイドラインを法的根拠のある指針に格上げすること等を内容とする給特法の改正も行われた（令2.4.1施行）。

⁴⁰ 第200回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号24頁（令元.11.13）等

⁴¹ 秋田県教職員組合が平成31年4月～令和元年5月に行った調査では、76.7%の小中学校の教員が平日に仕事の持ち帰りを行っており、そのうち7割が、昨年度に比べて持ち帰り仕事が「増えている」又は「変わらない」と回答した（『毎日新聞』（令2.3.2））。

⁴² 第200回国会参議院文教科学委員会会議録第6号12頁（令元.12.3）等

⁴³ 給特法の改正案に係る参議院文教科学委員会の参考人質疑において、西村祐二（筆名「斉藤ひでみ」）参考人は、給特法の抜本的な見直しの方向性として、①授業準備該当分は引き続き教職調整額を支給しつつ、それ以外の超過時間については残業代が発生する形にする、②給特法を廃止する、の二つの方向を示している（第200回国会参議院文教科学委員会会議録第5号7頁（令元.11.28））。

⁴⁴ 給特法の改正案に対する参議院文教科学委員会の附帯決議では、令和4年の調査を行った上で、給特法等の「抜本的な見直しに向けた検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずること」とされた（第200回国会参議院文教科学委員会会議録第6号30頁（令元.12.3））。

⁴⁵ 第200回国会参議院文教科学委員会会議録第6号7頁（令元.12.3）参照

でも、すぐにまた、政府・文部科学省が進める「教育改革」により、期待される役割像が再膨張していく事態に陥りかねない⁴⁶。

「教育改革」に関しては、学校における働き方改革に関連して教育委員会等から文部科学省に寄せられた要望事項として、①教育課程の見直し（標準授業時数の削減）、②教員免許更新制度⁴⁷の見直し、③全国学力・学習状況調査の負担軽減など、政府・文部科学省が近年推進してきた「教育改革」の見直しを求める声が多く寄せられた⁴⁸。「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を求める文部科学省に対して、教育委員会等は、累次にわたる「教育改革」のスリム化（スクラップ）を求めているとも言えよう。

5. おわりに ～今後に向けて～

本稿では、文部科学省が試みる「学校・教員に期待される役割像」のスリム化の方向性を概観するとともに、その実現に際しての諸課題を論じてきた。最後に、4. で示した諸課題を乗り越え、役割像のスリム化を進めていく上で特に重要であると筆者が考える点を二点指摘して、本稿を終えることとしたい。

一点目は、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化に関して、地域における多様な役割像の在り方を認めることである。

4.（2）で見てきたように、地域によっては、学校以外・教員以外の多様な担い手が十分に確保できない場合も存在する。そうした現状を考慮に入れずに、学校以外・教員以外の多様な担い手の存在を前提とした「学校・教員に期待される役割像」のスリム化の方向性を掲げても、担い手が確保できない地域では、実効性に乏しいものになってしまう。

また、都市部などの学校以外にも豊富な社会資源が存在する地域と、地方などの学校が地域における社会資源の中核を担う地域では、保護者や地域社会の学校に対するニーズ（期待する役割）の大きさは異なるものとなるだろう⁴⁹。そうした背景事情を無視して、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を画一的に進めようとしても、各地域における保護者や地域社会のニーズと乖離したものとなりかねない。

⁴⁶ 確かに文部科学省としても、例えば学習指導要領改訂に際し、小学校英語専科に係る教員の加配を行うなど、「教育改革」の実現に向けて一定の予算措置等を講じている。しかし、全国に約2万校の小学校がある中で、加配措置される教員は合計3,000人（平成30年度からの累計）にとどまるなど、その水準は、「教育改革」への対応を迫られる学校現場のニーズを十分に満たすレベルには達していない。

⁴⁷ 平成21年度から実施されているもので、新免許状（平21.4.1以降に初めて授与された免許状）には、10年間の有効期間が付されるとともに、有効期間を更新して免許状の有効性を維持するには、2年間で30時間以上の免許状更新講習の受講・修了が必要とされている（旧免許状（平21.3.31以前に初めて授与された免許状）所持者にも、更新制の基本的な枠組みが適用されている）。受講に当たっての金銭的・時間的な負担の大きさを指摘する意見や、他に教育委員会主催の研修の場が多々ある中で教員免許更新講習を行う意味がどこまであるのかと疑問視する意見がある。

⁴⁸ 文部科学省「令和元年度 教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】」（令元.12）49頁、中教審（第124回）（令2.1.24）配付資料「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律について」9頁

⁴⁹ 例えば、長時間勤務の是正のために、学校から部活動を完全に切り離すべき（地域のスポーツクラブ等に移行すべき）と指摘されることがあるが、校区内にスポーツクラブが数多く存在し、運動部活動の機能の多くを代替できる地域と、近隣にそうしたスポーツクラブが存在せず、学校での部活動がなくなれば実質的に当該競技を続けられなくなる地域とでは、「学校・教員が部活動を担う」ことへの期待の大きさや切実感は、違ったものとなるだろう。

以上を踏まえると、「学校・教員に期待される役割像」のスリム化を進めるに当たっては、その目指すべき役割像を一つに限定するのではなく、各地域において、地域の実情に合ったそれぞれの「学校・教員に期待される役割像」の在り方を認めていくことが望ましいと言えよう⁵⁰。

なお、地域における多様な「学校・教員に期待される役割像」の在り方を認めるのであれば、それぞれの地域における役割像に応じて、役割を果たすために必要とされる教職員数、予算、児童生徒の学び方なども、異なったものとなってしかるべきである。平成10年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、「各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現」には、「人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大する」ことが必要と指摘されたが、こうした観点から、地域における多様な在り方をより一層推し進めていく必要があるだろう。

二点目は、4. (5) で触れた内容と重なるが、政府・文部科学省が、「教育改革」の負の側面に、より自覚的になることである。

もちろん、時代の変化に合わせて「教育改革」を行っていくことは必要である。しかし、「教育改革」がどれほど理にかなったものであったとしても、「教育改革」には、「学校・教員に期待される役割像」を膨張させ、教員の長時間勤務を助長する側面があるのである。この点の自覚を欠いたまま、十分な予算や人員配置の裏付けなしに「教育改革」を進めても、学校・教員は、再膨張する役割像に合わせる形で、引き続き長時間勤務を強いられることになりかねない⁵¹。

働き方改革答申では、「‘子供のためであればどんな長時間勤務も良しとする’という働き方は、教師という職の崇高な使命感から生まれるものであるが、その中で教師が疲弊していくのであれば、それは‘子供のため’にはならない」と指摘されていたが（働き方改革答申2頁（下線は引用者））、政府・文部科学省に対しても、同様の指摘ができるだろう。

すなわち、「‘子供のためであればどんな教育改革も良しとする’という意識は、政府・文部科学省の崇高な使命感から生まれるものかもしれないが、その中で教師が疲弊していくのであれば、それは‘子供のため’にはならない」のである。

（たけうち けんた）

⁵⁰ 働き方改革答申では、文部科学省が取り組むべき方策の一つとして、「学校・教師が担うべき業務の範囲について、学校現場や地域、保護者等における共有のため、学校管理規則のモデル（学校や教師・事務職員等の標準職務を明確化）を周知」とされていた（働き方改革答申30頁）。しかし、同答申が示す工程表（同77頁）では、平成30年度末までにモデル案を策定するとされていたものの、策定作業が難航している旨が報じられており（『毎日新聞』（令元.11.21））、本稿執筆時点（令2.4.1時点）でも策定されていない。このことは、全国で統一した「学校・教員に期待される役割像」を描くことの困難さを表していると言える。

⁵¹ この点に関して、「教員という職業をブラック化させた背景には、道徳や英語の教科化やプログラミング教育など、行政が新たに追加してきた施策に、リソースの補填（ほてん）がなされてこなかったという問題がある。（中略）結果、昨今のさまざまな教育改革によって、献身的に努力しやすい教員の業務が雪だるま式に増え続け、ついに立ち行かなくなりつつある」との指摘がある（中原淳「教員の働き方改革 職業アイデンティティからの考察」『教育新聞』（令2.2.27））。