

博士論文概要 / 令和4年度修士論文概要

原北, 祥悟
崇城大学 : 助教

鄭, 修娟
九州産業大学 : 講師

殷, 爽
愛媛大学教育学部 : 特定研究員

張, 芸穎
九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻

<https://hdl.handle.net/2324/7172564>

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 23, pp.77-96, 2024-03-18. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン :

権利関係 :



公立小・中学校における非正規教員の任用制度に関する研究 —教員の身分保障と専門性を手掛かりに—

原北 祥悟
(崇城大学／助教)
(令和4年3月取得)

【章構成】

序章 本研究の課題と方法	
第一節 本研究の目的と問題の所在	
第二節 本研究の分析枠組みと課題	
第三節 非正規教員の制度的多様性	
第一章 非正規教員問題の布置構造	
第一節 法制構造上の非正規教員の位置	
第二節 非正規教員の量的実態とその限界	
第三節 非正規教員の任用を惹起する外的要因	
第四節 小括—任用制度の曖昧さと任用実態の把握の困難さ	
第二章 80-90年代の非正規教員任用における「補完」の複線化	
第一節 80年代の労働市場と学校教育の課題	
第二節 「初任者研修」と「社会人活用」の議論にみる非正規教員への異なる「期待」	
第三節 「多様性の補完」としての非正規教員の台頭	
第四節 小括—無資格者の参入を契機とする専門職性の揺らぎ	
第三章 2001年義務標準法改正による「非常勤講師」活用の導入過程	
第一節 行政システム改革の急進による地方公務員制度への影響	
第二節 教育の論理による「非常勤講師」活用の模索	
第三節 「非常勤講師」活用の看過された問題性	
第四節 小括—非常勤講師が有する専門性への「期待」	
第四章 「総額裁量制」導入過程における非正規教員の位置	
第一節 義務教育費国庫負担制度の意義の変遷	
第二節 地方分権改革要求の論理と教育の論理の矛盾	
第三節 非正規教員の任用に対する「総額裁量制」の制度的影響	
第四節 小括—ブラックボックスとしての「総額	

裁量制」	
第五章 非正規教員の任用傾向とその「不足」に関する一考察—福岡県を事例として	
第一節 非正規教員「不足」の社会的・制度的要因	
第二節 福岡県にみる非正規教員の任用実態とその特質	
第三節 臨時免許状の発行状況にみる専門性をめぐる問題	
第四節 小括—専門性がもつ理念の後退	
終章 本研究の総括	
第一節 本研究の成果	
第二節 本研究の課題	

(1) 各章の概要

本論文は、任用制度上「例外」であるはずの非正規教員が拡大する中で、それを正当化する論理が積み重ねられていく過程の解明を目指すものである。周知の通り、公立学校に勤務する教員を含めた地方公務員は、「無期」任用が原則となっている。このことから、任期の定めのある「有期」での任用はこれまで「例外」として理解されてきたし、今もなお「例外」として理解すべきである。それにも関わらず、非正規教員の任用が拡大の一途を辿っていることに鑑みると、その任用にかかる各主体の様々な「期待」が見え隠れする。本論文は、非正規教員の任用拡大という事態を正面から受け止め、なぜ非正規教員が「期待」されてきたのかを批判的に問うものである。

序章では非正規教員を取り巻く今日状況把握した上で、先行研究の検討を行った。そこから「教育（行政）学の『教員』に対する視野の狭さ」と「非正規教員研究における理論枠組みの不在」という先行研究の限界点を示し、身分保障及び専門性の2つの視点を分析枠組みに据える意義を論じながら、非正規教員の拡大過程における制度・政策的特質を明らかにする必要性を指摘した。

第一章では、本来「例外」であるがゆえに、非正

規教員の任用制度それ自体が極めて曖昧なまま今日まで運用されてきたことに課題意識を置き、任用法制、任用実態、外的要因の3つの観点から非正規教員問題の布置構造を示した。任用法制について、「明文化された制度」と「明文化されていない制度」、「非正規であることを正当化する制度」の3つの視点からその多様性と問題性を論じた。有期任用それ自体が「例外」であるためその任用法制の整備も十分ではなく、様々な解釈のもと各自治体が運用してきた可能性を指摘した。次に非正規教員の任用実態がどのような傾向にあるのか各種統計調査を手掛かりに明らかにした。具体的には、文部科学省による「学校基本調査」、総務省による「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」、各都道府県教育委員会が文部科学省に報告している「公立小・中学校教職員実数調」（以下、実数調）から全国的な任用傾向を把握した。その際、非正規教員の任用実態把握の困難性について「非正規教員の定義の曖昧性」、「非正規教員の『職位』と『任用形態』の非対称性」の2つの視点から考察した。

第二章では、80-90年代において非正規教員の任用がどのように語られ、その結果、制度としていかに位置づけられるようになったのか明らかにすることを通じて、非正規教員の任用は何を「期待」されてきたのかという問いへの回答を目指した。非正規教員の任用増加は新自由主義的な教育改革によるものとして理解されてきたが、80-90年代の制度・政策動向における非正規教員の任用に対する眼差しを紐解くと、そこには3つの「期待」を補完していく過程を確認することができた。端的にまとめれば、非正規教員の任用は「専門性の補完」や「欠員の補完」の拡充、「多様性の補完」の3つの補完機能が複線化する中で、これまでの「例外」が拡大していったことを示した。ここで何より指摘すべき点は非正規教員を任用するのにも関わらず、その補完機能へのポジティブな期待が語られるに終始しており、彼らの身分や待遇の問題に焦点が十分に当てられてこなかったことである。例えば、特別非常勤講師として想定される社会人が有するだろう「教師とは異なる専門性」が正当化される中で、「非正規」という任用形態（＝身分の不安定性）が結果として受け入れられることとなった。

第三章では、2001年に改正された「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）において、いかにして「非常勤講師」の教職員定数活用が導入されたのか「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」（以下、協力者会議）議事録、国会議事録等を踏まえ明らかにした。当時の議論において非常勤講師を活用することに対する懸念は、①正規教員の採用逼迫の可能性、②任用制度の正当性の担保、③若手教員の不足、④不安的な身分・処遇（待遇）等が確かに取り上げられていた。しかし、非常勤講師が学校組織に参入することで組織の多様性は高まり結果として教育の質保証につながることで、また再任用教員は熟達者であるから専門性は十分であり教育の質は保たれるとする「専門性観」や、非常勤講師の処遇は都道府県の定めによって適切に処理するため待遇等は問題ないとする「身分保障観」によって、非常勤講師の定数活用に対する懸念事項は退けられたと言える。とりわけ「多様性」というある種のマジックワードが人的条件を整備することの根幹部分である持続可能な人材育成という視点を欠落させ、近視眼的な政策の推進を促した。

第四章では、「総額裁量制」導入をめぐって非正規教員の存在がどのように位置づけられたのか議事録や総額算出に関する資料の分析を通じて明らかにした。本章が対象とした資料は、主として中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会に設置された「教育条件整備に関する作業部会」（以下、作業部会）の議事録である。また、必要に応じて第159回国会文部科学委員会の議事録も用いた。総額算出に関する資料は各都道府県・政令市が文部科学省に提出している「現員現給等調書」を用いた。従来の教員人事システムの方向性は、適切な「正規」教員の配置のために教員養成—採用—研修という長期的・計画的な視点に立ち、教員の資質能力を向上させ、教育水準の維持向上に貢献するという考え方であったはずだが、総額裁量制導入の議論ではこのような長期的・計画的な視点ではなく、非常勤講師等の「多様」な教職員による「多様」な教育実践（少人数学級やティームティーチング）によって教育水準の維持向上を図ろうとする論理が立ち上がった。教員の多様性を確保することが非正規教員（総額裁量制においては主として非常勤講師や再任用教員）の任用を正当化する概念として機能したと言えるだろう。しかしながら、身分も保障されず専門性向上の機会にも恵まれない教員は、当然だが教育水準の

維持向上に資する主体にはなり得ない。その意味において、各自治体の判断で非正規教員を拡大させる余地を与えた当該制度が成立したことによって、教員の身分保障と専門性が大きく後退したと言える。

第五章では、教員の身分保障や専門性を切り崩してきたこれまでの一連の制度改正の帰結としての教員「不足」に着目した。教員「不足」の社会的・制度的な要因を俯瞰して捉えたのちに、非正規教員の「不足」がいかなる事態を生じさせたのか、非正規教員（助教諭を含む）の任用傾向の把握を通じて、その事態の特質を明らかにした。その際、具体的な事例として福岡県を取り上げた。福岡県内の小学校・中学校ともに非正規教員の換算数及び増加率は高まっている。その内訳として近年、再任用フルタイム教員が台頭しつつあるものの、臨時的任用教員の任用がその多くを占めている。また、臨時免許状を授与された助教諭が臨時的任用教員として配置されている実態が明らかになった。本章において特筆すべき「助教諭」は「職位」であるものの、その任用形態は臨時的任用が主であり有期雇用である点から非正規教員として位置づく。助教諭は臨時的任用や非常勤講師の不足を解消する手段の一つとなっており、各学校の定数欠を防ぐものとして一定程度機能しうるが、助教諭に依存する／せざるを得ない今日の任用状況は教職の専門性を支えてきた原理としての免許制度の崩壊を示唆する。以上から、非正規教員の任用傾向において、非正規教員増加による身分保障問題にとどまらず、その任用が臨時免許状への依存に伴い、専門性の理念の崩壊が生じていることにその特質を指摘することができる。

（２）本論の成果

終章では、非正規教員の拡大を可能にしたものについて考察した。端的に指摘すれば、それは「多様性」概念への誤謬である。本論文は、非正規教員の拡大状況を新自由主義的な教育政策に求めることはいささか単純な理解であることから、教員の身分保障と専門性という二軸から制度・政策動向の検討及び事例分析をしてきた。非正規教員の拡大はこの２つの軸（身分保障と専門性）が「多様性」概念によってまさに多様に解釈されたことによる。具体的には、一連の制度改正の中で、「学習指導要領の改訂」を一つの根拠として教員とは異なる専門性を有する者＝社会人の活用等を図ったり、また、「新しい教育

方法（ティームティーチングや少人数学級等）」の実現のために身分が不安定な非常勤講師の配置が積極的に検討されていた。学習指導要領の改訂に基づく多様な教育実践や新しい教育方法それ自体が教育の質を保証できるかのように語られる中で、「多様性」の確保が目的化されていた。すなわち、非正規教員の任用を正当化する過程ではあたかも「多様性」が教育の質を保証するかのように語られていた上、その「多様性」とは非正規教員の任用そのものであった。

このような非正規教員の拡大過程のメカニズムは、教員の身分保障と専門性という二軸で捉えることで初めて明らかにできるものである。教員の専門性という軸だけでは正規教員を前提視するため、非正規教員の存在を等閑視してしまう。その一方で、教員の身分保障という軸だけでは非正規教員問題がすでに存在しているものとして捉えるため、非正規教員の「正規化」や「待遇改善論」が主要論点となりやすい。つまり、どちらか一方の軸だけでは非正規教員の拡大は新自由主義的な教育政策によるもの等、単純な図式に基づく理解に留まってしまう。非正規教員の拡大は単純ではなく、学習指導要領の改訂や新しい教育方法（ティームティーチングや少人数学級等）等に対応するための身分保障・専門性はどうあるべきかが語られる中で「非正規教員の任用」という許容解が見出されたことで生じたと言える。

先の考察を踏まえ、教職の専門職性研究との接続可能性について論じた。身分保障と専門性を手掛かりにした本論文は教職の専門職性研究に寄与するものである。本論文では専門性、身分保障研究の両方の視点から非正規教員の任用制度を分析することで、非正規教員問題を「例外」や「必要悪」という結論に帰着させることを避けながら、教師の身分保障や専門性に対する語られ方を捉えることを試みた。「多様性」を鍵概念にすることで非正規教員の任用が正当化されてきたが、その帰結としての助教諭（臨時免許状）への依存は、教員の専門性を制度的・理念的に否定するだけでなく、身分保障の論理すら退ける問題性を有していた。これらの一連の成果は「教員」に対する視野の狭さという課題を抱えた教育行政学への一つの貢献であるだけでなく、教職の専門職性の再検討を促すものである。任用制度上「例外」であるはずの非正規教員の任用拡大という事態のみならず、特別非常勤講師制度や臨時免許状制度といった「無資格」の者を教師として迎え入れる仕組

みが今日まで堅持されてきたことをどのように理解すればよいだろうか。「教員は教員であるがゆえに身分が保障されるべき」（高橋2006：p.22）ことは当然だが、正規／非正規といった任用形態や相当免許主義の在り方をどう問い直すかによって、専門性を向上させるための方策も変わってくるだろう。非正規教員を教育実践や教育方法の「多様性」に従属的に合わせるのではなく、教職の果たすべき役割を内在的に検討することを通じて教職の専門職性を（再）構築し、公教育の在り方を検討しなければならない。

（3）本論の課題

非正規教員の任用の在り方をめぐっては、次の2つの方向性が考えられる。①非正規教員は「例外」であるとして今日の拡大状況を断じて許容しないような論理を構築していこうとするものと、②教職固有の専門性（専門的な力量）に閉じた狭い議論ではなく、「開かれた専門性」というように多様な参入ルートと任用形態を確保することで新しい教職の専門職性を見出すものの2つである。今後の非正規教員の任用の在り方を検討していくために、主として歴史的なアプローチと実証的なアプローチが求められるだろう。非正規教員の任用が拡大していく過程において、教員の身分保障や専門性概念はその時々で様々な解釈が付されてきたことから分かる通り、社会的背景によって身分保障や専門性の在り方は大きく揺らぐと言える。これからの教職の専門職性を検討していくにあたり、これまでの教員史における非正規教員の制度・政策的な位置づけを紐解いていく作業は欠かせない。教育史においても教員＝正規とする認識が看取されるだけでなく、教員史自体の蓄積も十分とは言えない。非正規教員の側から教員史を捉えることは、身分保障や専門性概念を問い直し、教職の専門職性研究の一助となると思われる。

また、非正規教員の任用実態に関する実証研究も今後の課題となる。非正規教員を含めた教員の任用は自治体の諸事情（人口規模、教職員年齢構成、外国人児童生徒数など）に大きく影響を受ける。本論文は、国や文科省といった中央における議論（経済界の提言や中教審議事録など含む）を中心に分析してきたが、それを地方自治体（都道府県・市町村）がどのように受け取り非正規教員の任用を選択するのか分析することはできなかった。非正規教員の任

用を選択する理由は様々であり、少人数学級など教育ニーズだけでなく正規教員の年齢構成や今後見込まれる子どもの数、教職員組合や市民団体等による要求、財政事情まで幅広く、複合的であり、多くの葛藤を抱えていると推察される。さらに、中・高等学校においては臨時免許状の発行ではなく、免許外教科担任制度の運用で対応している自治体が確認されており、そのポストに非正規教員が配置されている可能性も考えられる。免許制度にとどまらない専門性概念を総合的に捉えた上で、各都道府県における非正規教員の任用傾向の差異を分析することも教職の役割を問う専門職性研究として今後の課題になる。

【主要参考文献】

- ・市川昭午（2015）『教職研修の理論と構造—養成・免許・採用・評価—』教育開発研究所
- ・井深雄二（2020）『現代日本教育費政策史—戦後における義務教育費国庫負担政策の展開—』勁草書房
- ・内山絵美子（2013）「義務教育費国庫負担制度改革における文部科学省の対応とその論理—地方分権と教育の機会均等保障との調整—」『筑波大学教育学系論集』37号、pp.13-24
- ・神田修、土屋基規（1984）『教師の採用—開かれた教師選びへの提言』有斐閣選書
- ・上林陽治（2015）『非正規公務員の現在—深化する格差—』日本評論社
- ・高橋寛人（2006）「教育の論理に基づく教員身分保障制度構築の必要性—教育公務員特例法の制定経緯の検討から—」日本教育学会『教育学研究』第73巻第1号、pp.15-26
- ・土屋基規（2017）『戦後日本教員養成の歴史的研究』風間書房
- ・浜田博文編著（2020）『学校ガバナンス改革と危機に立つ「教職の専門性」』学文社
- ・向山浩子（1987）『教職の専門性—教員養成改革論の再検討—』明治図書