

# 学校スタッフの量的拡大と非正規雇用化

—市町村費負担職員に着目して—

川 上 泰 彦<sup>1</sup>

Quantitative Expansion and Non-Regular Employment of the School Staff:  
Focusing on Staff to Be Employed in Municipal Expenses

Yasuhiko KAWAKAMI

## 要 旨

分権改革の進展は、地方（都道府県及び市町村）に教員の追加的採用・配置の余地をもたらした。この状況変化に着目した研究も蓄積されてきたが、その多くは従来型の「県費負担」および「正規雇用」の「教員」のみを対象としてきた。一方、近年では「市町村費負担」や「非正規雇用」による「職員」や「補助的教務スタッフ」についても、一定規模で任用が行われていることが知られているものの、その現状や時系列的な変遷を把握する資料はなく、十分な検討は行われてこなかった。

そこで本稿では、まず佐賀県教育委員会の協力によって得たデータを用いて、学校基本調査等では把握されていない、市町村費雇用による補助的な非常勤スタッフが既に多数存在し、学校組織に定着していることを示した。そして次に、学校基本調査のデータと佐賀県の『教育関係職員録』（佐賀県学校生活協同組合刊）の整理によって得たデータをそれぞれ10年分比較し、上記の市町村費雇用による非常勤スタッフについては「教務スタッフ」「非教務スタッフ」のいずれにおいても増加傾向にあることを明らかにした。

これらの変化は、学校組織におけるスタッフ構成の多様化を含意しており、教職員の雇用にかかる問題を提起するのみならず、新たな学校組織マネジメント上の課題も提起していた。

## 1. はじめに

教員の追加的採用による少人数学級・少人数指導の実現は、都道府県・市町村のそれぞれにおいて「学級編制の分権措置」（青木（2013））として議論と政策化が進められてきた。

地方分権一括法（第一次分権改革）での機関委任事務の廃止を端緒として、都道府県レベルでは2001年から国の標準を下回る数の学級編制基準を定めることが可能になった。続いて2004年には、加配定数の少人数学級編制への流用が認められると同時に、義務教育費国庫負担金にかかる総額裁量制も導入され、教

<sup>1</sup> 佐賀大学 文化教育学部 教育学・教育心理学講座

員の雇用・配置に関する裁量性が高められてきた。また市町村レベルにおいても、2003年からは構造改革特区制度を活用した市町村費負担教職員の導入が可能となり、市町村立学校職員給与負担法の改正後、2006年以降についてはどの市町村においても独自裁量（独自財源）による常勤教員の採用が可能となった。

こうした裁量性の活用に関して、山下（2006, 2008）は市町村の財政要因の影響と政治（首長）要因の影響を析出しているほか、雪丸（2008）は福岡県内の市町村のデータをもとに、市町村費での教員雇用について自治体の財政力が影響する可能性を指摘している。また押田（2009）は静岡県磐田市の例を用いて、市費負担教員の導入による少人数学級実現のプロセスを記述している。しかし、こうした学級編制の分権化が進む過程では、阿内（2009）が指摘するように、いわゆる「定数崩し」による非常勤講師の雇用のほか、再任用教員の雇用も可能になった。その結果、一盛（2004）山崎他（2010）山崎（2011）が指摘するように、各学校には大量の臨時的任用教員が導入されることとなった。

上記の諸研究は、学校組織を構成する教職員のうち常勤の教員を扱ったものであるが、これ以外にも、2007年から地方財政措置が行われるようになった「特別支援教育支援員」（「介助員」や「学習支援員」などの呼称でも任用されている）のような市町村費負担・非正規雇用による補助的スタッフの活用も進んでいる<sup>2</sup>。また、こうした授業等の場面を想定した補助的スタッフのみならず、安藤（2008, 2012）が学校図書館について、また姉歯（2007）が学校給食について雇用の非正規化を指摘している。

このように、学校組織においてはいわゆる「教員」以外の各種職員に関しても雇用の非正規化が進展しており、このことは勤務形態の多様化をもたらしingと考えられる。さらに一部教員の任用や、上述の補助的スタッフの任用においては、県費負担ではなく市町村費負担が行われており、費用負担においても多様化が進んでいると考えられる。しかし、実はこうした学校組織の構成員全体をカバーするような基礎的データは整えられておらず、市町村費負担による非正規雇用職員については、その実情も十分把握されていない。

そこで本稿では、佐賀県のデータを用いて公立小中学校における教職員構成の変動を整理する<sup>3</sup>。まず佐賀県教育委員会が県内市町教委から収集したデータを用いて、2014年時点での学校組織における市町村費雇用や非正規雇用のスタッフに関する状況を整理する。次いでこの10年の変化について、2004年から2013年までの「学校基本調査」と佐賀県学校生活協同組合の刊行する「佐賀県教育関係職員録」のデータから状況を整理する。前者のデータは信頼性の高い公式データだが、一定範囲の教職員のみを集計の対象としている一方、後者は学校事務職員、給食調理員、学校図書館関係職員のほか、特別支援教育支援員などの市町村による裁量性の高いスタッフの配置も記載している。学校基本調査ほどの正確さは期待できない一方で、学校の組織活動に関与するスタッフ全般をカバーしていることから、公式統計と併用する形で分析に利用した。

<sup>2</sup> たとえば佐賀県教育委員会では、2012年度以降の教員採用試験（2011年実施以降）において、市町教委等で任用する学習支援員や養護教諭補助員としての勤務経験を、常勤講師や非常勤講師としての勤務経験と同等にみなし、過去6年間で通算36ヶ月以上の勤務経験者に対して第一次試験における一般・教職教養試験を免除している。このことは、学習支援員や養護教諭補助員の勤務経験者が一定数おり、その経験が常勤講師や非常勤講師に匹敵すると佐賀県教委が判断している証左であるとともに、これらの職員の活用が県内で一定程度定着していることを示している。

<sup>3</sup> 教育公務員特例法第2条で教員は「教授、准教授、助教、副校長（副園長を含む。以下同じ。）、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭及び講師（常時勤務の者及び地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める者に限る。第二十三条第二項を除き、以下同じ。）をいう」と規定され、校長や非常勤講師は含まれていない。しかし本稿では、教室における教務活動に携わるスタッフおよび管理職を指す用語として「教員」を用いるため、校長・教頭・副校長・主幹教諭・指導教諭・教諭・助教諭・講師（常勤及び非常勤）をその基本的な範囲として扱う。ただし雇用の状況を論じる際には、ここからさらに講師（常勤・非常勤）を分けて取り扱う。

【図1】市内小・中学校の児童数・学級数・スタッフ構成の変化（2000年—2014年）

|      |      |            |           |                  |            |           |            |            |           |            |                   |             |            |
|------|------|------------|-----------|------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|-------------------|-------------|------------|
| A小学校 | 2000 | 児童数<br>589 | 学級数<br>19 | 校長<br>1          | 教頭<br>1    | 教諭<br>22  |            |            | 養護教諭<br>1 |            | 主任学校<br>栄養職員<br>1 |             |            |
|      | 2014 | 児童数<br>604 | 学級数<br>22 | 校長<br>1          | 教頭<br>1    | 主幹教諭<br>1 | 指導教諭<br>1  | 教諭<br>25   | 講師<br>2   | 非常勤講師<br>1 | 養護教諭<br>1         | 養護助教諭<br>1  | 栄養教諭<br>1  |
|      | 2000 | 事務長<br>1   | 主査<br>1   | 事務<br>1          | 嘱託<br>1    | 用務員<br>3  |            |            |           | 学校医<br>1   | 学校歯科医<br>1        | 学校薬剤師<br>1  |            |
|      | 2014 |            | 主査<br>1   | 事務嘱託<br>2        | 図書嘱託<br>1  | 図書日々<br>1 | 生活指導員<br>3 | ICT支援<br>1 | 学校医<br>1  | 学校歯科医<br>1 | 学校眼科医<br>1        | 学校耳鼻科医<br>1 | 学校薬剤師<br>1 |
| B中学校 | 2000 | 生徒数<br>504 | 学級数<br>14 | 校長<br>1          | 教頭<br>1    | 教諭<br>25  | 講師<br>1    | 養護教諭<br>1  | 事務長<br>1  | 主査<br>1    | 事務<br>1           |             |            |
|      | 2014 | 生徒数<br>390 | 学級数<br>13 | 校長<br>1          | 教頭<br>1    | 教諭<br>24  | 講師<br>2    | 非常勤講師<br>1 | 養護教諭<br>1 | 事務主幹<br>1  | 主査<br>1           | 事務嘱託<br>2   |            |
|      | 2000 | 司書<br>1    | 司書補<br>1  |                  |            |           |            |            |           | 学校医<br>1   | 学校歯科医<br>1        | 学校薬剤師<br>1  |            |
|      | 2014 | 司書<br>1    | 司書補<br>1  | サポート<br>相談員<br>1 | 学習支援員<br>1 | SC<br>1   | ALT<br>1   | ICT支援<br>1 | 学校医<br>1  | 学校歯科医<br>1 | 学校眼科医<br>1        | 学校耳鼻科医<br>1 | 学校薬剤師<br>1 |

## 2. 学校組織における構成員「多様化」の現状

まず一例として、佐賀市内にある小学校と中学校それぞれの職員構成の変化を、名簿の記載をもとに整理したものが【図1】である。小・中ともわずか1校ずつを抽出したものであるため、当然解釈には留保が伴うが、いずれの校区も大幅な人口変動や学区変更がない中で、学校組織にかかわる者の職種・呼称が多様化している（＝スタッフの種類が増えている）ことが読み取れる。

加えて、児童数・生徒数とスタッフ総数の比率が「手厚く」なっている様子が見て取れる。たとえばA小学校は児童数が微増（589人→604人）にもかかわらず教諭は3名増（22人→25人）となっており、主幹教諭・指導教諭・講師・非常勤講師を含めた「教員」としては8名増（24人→32人）ということになる。またB中学校は生徒数が2割程度減っている（504人→390人）にもかかわらず、「教員」は1名増（28人→29人）となっている（教諭が1名減の代わりに講師・非常勤講師が1名ずつ増えている）。また生活指導員、学習支援員、ICT支援員といった周辺のスタッフが新たに出現しており、学校組織の構成が多様化しつつある様子を読み取ることができる。

では、こうした現状を県全体で把握しようとするとうどうなるのか、佐賀県教委の協力で得られた資料（2014年）と、学校基本調査（2013年度確定値<sup>4</sup>）のデータを整理したものが【図2】である。このうち「教務関係」をみると、2013年度においては、いわゆる「県費・正規雇用」の教員（校長、教頭・副校長、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭）4642名に対して「県費・非正規雇用」の講師（本務及び兼務）が818名、2014年度においては「市町村費・非正規雇用」の常勤講師や各種職員（学習指導に関する任用、生徒指導に関する任用、特別支援教育に関する任用、外国語指導助手）587名となっていた。このうち「市町村費・非正規雇用」の教職員は学校基本調査の対象とはなっておらず、公式統計を通じて学校組織の構成員を把握しようとする限りはその数に含まれない。しかしその規模は決して小さくなく、看過できない規模にあることが指摘できるのである。

また給食関係については、学校基本調査で把握されている市町村費負担の関係職員数と、県教委によって把握された市町村費負担の関係職員数に大きな乖離があった。これは学校基本調査における「職員」のデータが「本務者（専任の教職員）」に限られているからであり、この大きな乖離の背景には、給食関係

<sup>4</sup> 本来であれば2014年度の学校基本調査データと比較するべきであるが、本稿執筆時点で2014年度については「速報値」のみの公表にとどまっていた【図2】に対応させることができなかったため、2013年度データを使用した。

における雇用の非正規化が指摘できる。同様の現象は、学校事務や学校図書館に関連する市町村費の雇用についても指摘できた。これらのことは、教員に限らず各種職員においても（市町村費による）雇用の非正規化が進んでいることを意味しているほか、学校基本調査と県教委データとの乖離の程度からは、雇用の非正規化が「教務関係」以上に進んでいることも指摘できるのである。

また、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーについては、学校基本調査上にも項目が設定されておらず、現状では配置状況の把握が難しくなっていた。同様のことは県での配置を進めているICT支援員についても指摘できよう。

このように県教委の集計で把握されたスタッフ（教務に関するスタッフ600名弱、非教務スタッフ1500名弱）は、通常の学校基本調査等では集計の対象とならない。佐賀県の公立学校に勤務する本務教員数が5500名程度（平成26年度速報値で5467名）であることを考えると、この数は決して小さくない。なお県教委によれば、こうした市町村費負担の（かつ非正規雇用の）教職員の状況は、通常から把握しているわけではないという。というのも、県教委にとっては（一部でも）県費の入った教職員の把握こそ第一の責任があり、市町村教委が学校設置管理の一貫として単独で雇用するスタッフについては把握の対象となりにくいからである。またこれらのスタッフについては費用負担や勤務形態が多様であるため、実務上の問題として、そうした実情を適切に把握するための基準の設定と運用が容易ではないことも指摘できる。こうした状況は、おそらく他県においても同様と考えられ、市町村費負担による非正規雇用の各種スタッフがどのような状況になっているのかについて、それほど十分な把握がおこなわれてはいないものと想定されるのである。

【図2】 佐賀県における県費・市町村費負担職員の状況

| 費用負担   |                        | 2013<br>基本調査            | 2014<br>県教委集計 |
|--------|------------------------|-------------------------|---------------|
| 教務関係   | 校長                     | 238                     |               |
|        | 教頭・副校長                 | 270                     |               |
|        | 主幹教諭                   | 46                      |               |
|        | 指導教諭                   | 30                      |               |
|        | 教諭                     | 4056                    |               |
|        | 助教諭                    | 2                       |               |
|        | 講師(本務)                 | 510                     |               |
|        | 講師(兼務)                 | 308                     | 297           |
|        | 常勤講師(学習指導に関する任用)       |                         | 17            |
|        | 学習支援員等(学習指導に関する任用)     |                         | 140           |
| 市町村費   | スクールサポーター等(生徒指導に関する任用) |                         | 19            |
|        | 介助員等(特別支援教育に関する任用)     |                         | 314           |
|        | 外国語指導助手(ALT)           |                         | 97            |
|        | 栄養教諭(本務)               | 43                      |               |
| 給食関係   | 栄養教諭(兼務)               | 132                     |               |
|        | 学校栄養職員(負担法による者)        | 42                      |               |
|        | 学校栄養職員(その他の者)          | 11                      |               |
|        | 学校給食調理従事員              | 168                     |               |
| 市町村費   | (179)                  |                         |               |
| 市町村費   | 給食に関する任用(合計)           |                         | 558           |
| 事務関係   | 県費                     | 294                     |               |
|        | 事務職員(負担法による者)          | 34                      |               |
|        | 事務職員(その他の者)            | 147                     |               |
|        | 市町村費                   | (181)                   |               |
| 市町村費   | 学校事務関係に関する任用(事務補、用務員等) |                         | 327           |
| 学校図書館  | 市町村費                   | 57                      |               |
|        | 市町村費                   | 図書館関係に関する任用(司書補等)       | 276           |
| ICT支援  | 市町村費                   |                         | 143           |
|        | 市町村費                   | ICT教育に関する任用(ICT支援員等)    |               |
| SC・SSW | 県費                     |                         | 113           |
|        | 市町村費                   | カウンセリング等に関する任用(SC、SSW等) | 34            |

※1 県教委集計は、平成26年5月1日現在において市町村費負担で任用している職員を対象とした。

※2 任用の期間、週当たりの時間数については考慮していない(すべて「1人」で集計)。

※3 同一人物が複数校で勤務する場合は、勤務校数分カウントされる。



しかし先に示した【図1】でもわかるように、そうしたスタッフの学校組織における位置づけは、この15年で無視できないようになった。以前の学校組織であれば、県費負担・常勤の教職員を中心とする構成員の把握で十分だったと言えるが、【図1】における変化や【図2】の現状を見る限り、学校基本調査をベースとする学校組織の把握は決して十分とは言えないことが指摘できるのである。

ちなみに学校給食や学校事務で非常勤職員が増えた経緯としては、小泉政権下の2005年11月に経済財政諮問会議が出した「総人件費改革基本方針」が挙げられる<sup>5</sup>。全般的な公務員削減に向けた圧力が学校教育領域にも及んだ結果、非正規雇用のスタッフが増え、見かけ上の従事者増につながった、という説明であり、前川（2011）はこの文脈から教員に関する非正規雇用の増加を指摘している<sup>6</sup>。

この「総人件費改革基本方針」は、10年間をかけて国家公務員の総人件費を対GDP比で半減させることを掲げ、教職員についても地方公務員のうち国基準関連分野として「特に人員の多い教職員については、児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保するよう検討する」ことが記載された。これを受けた予算編成の基本方針（平成17年12月6日閣議決定「平成18年度予算編成の基本方針」）には「公務員の定員の大幅な純減と給与制度改革の強力な推進等により、総人件費改革に強力に取り組む。このため「総人件費改革基本指針」を受けて政府としての実行計画を年内に策定し、平成18年度の予算や地方財政計画から順次反映させる。」ことが記載された。いっぽう文部科学大臣は財務大臣との事前協議を行い、その結果「①現下の総人件費改革を巡る議論の状況に鑑み、平成18年度において、第8次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画の策定を行わない。」「②他方、今日的な教育課題である特別支援教育の充実・食育の充実への対応のため、平成18年度において、義務教育教職員につき、同数の合理化減を行うことを条件に、329人の定数改善を認める。」「③また、今後の義務教育教職員の定数管理の在り方、給与カーブのフラット化等の給与構造改革について、平成19年度予算編成過程においても引き続き議論させていただくので、文部科学省においてその具体的な考え方につき検討されたい。」という内容の合意が得られた（12月16日発表）。これに先んじて、内閣官房の行革推進事務局との間では、給食調理員や用務員など教員以外の職員を民間委託などの積極的な推進によって削減し、これをもって教員については自然減にとどめる旨の合意が行われ（12月15日）、これらが非教務スタッフの雇用変化を導いた、と説明できる。

このような経緯を経て、学校組織では正規雇用に該当しない各種雇用が行われるようになり、現在ではその比率が決して無視できる水準にないことが明らかになった。ここで新たに生じてくるのが、上記のような経緯が実際の雇用状況の変化にどの程度影響してきたのか、こうした傾向がどのように進化したのかという疑問だが、この検証を単年度のデータで行うのは不可能である。そこで次節は、佐賀県の教職員名簿から得たデータと学校基本調査のデータのそれぞれを整理して、学校組織における構成員の多様化がどのように進展したのかを検討する。

### 3. 学校組織における構成員「多様化」の進展（2004年－2013年）

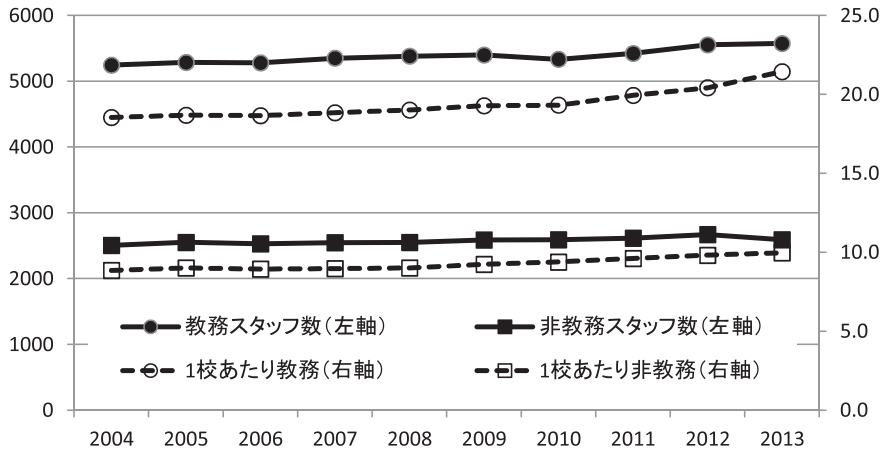
#### 3-1. 全体的な変動

次に、2004年度から2013年度までの学校基本調査データに加え、「佐賀県教育関係職員録」（以下「職員名簿」）に記載される教員構成のデータを整理して、学校組織における構成員の多様化を検討する。

<sup>5</sup> 県教委による市町村費負担職員の登用状況取りまとめに際し、担当者にインタビューを行った（2014年7月）。

<sup>6</sup> 前川（2011）は非正規教員の増加について、2005年3月の総務省「集中改革プラン」をきっかけに地方で公務員の削減圧力がかかり、2006年の行政改革推進法が「公立学校の教職員その他の職員の総数について、児童および生徒の減少に見合う数を上回る数の純減」を法的に正当化し、さらに義務教育費国庫負担制度の負担率引き下げが給与費総額引き下げのインセンティブを与えた、と説明している。

図3 教務／非教務スタッフの変動（名簿）



学校基本調査によれば、佐賀県では児童生徒数がこの10年で14%減少した（2004年度：84153人、2013年度：73043人）一方で、学校数は8%強の減少傾向（2004年度：287校、2013年度：263校）にある。

一方、職員名簿に記載されている職員総数（「休職中」等の者を除く）は全体的に増加傾向にあった（2003年度：7644人、2014年度：8018人）。全体で5%程度の増員であり、1校あたり平均値を算出すると2004年度には27.4人であった職員数は2013年度には31.4人となっていた。職員名簿上は10年で各校4名程度の職員が増員している結果であり、少子化をふまえて「児童生徒一人あたり職員数」や「職員一人あたり児童生徒数」を考慮した場合、その増加傾向はより強調できる。

この傾向を「教務スタッフ」（正規・非正規の教員、学習・生活支援、特別支援教育関係など、授業に直接関係するスタッフ）と「非教務スタッフ」（学校事務・学校給食・学校図書館・医療スタッフ・カウンセリング・ソーシャルワークなど、授業に直接関係しないスタッフ）に分けて比較すると、【図3】のようになった。非教務スタッフ（2004年度：8.9人/1校、2013年度：10.0人/1校）の増加よりも教務スタッフ（2004年度：18.5人/1校、2013年度：21.4人/1校）の増加が目立つ結果となった。

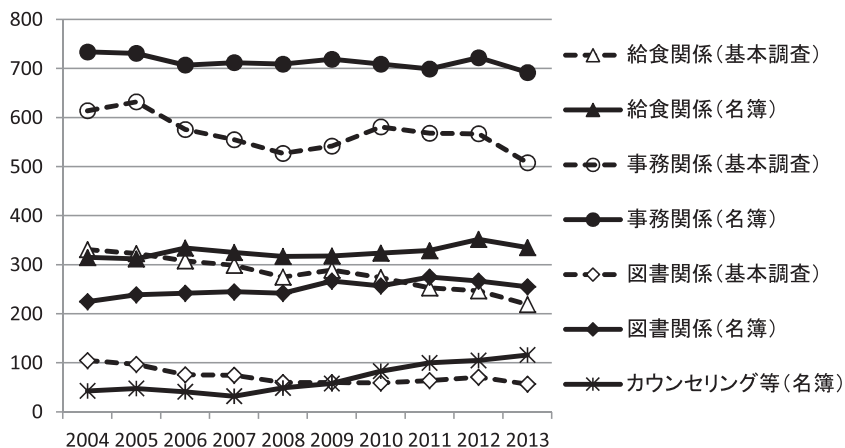
### 3-2. 非教務スタッフの変動

次に、非教務スタッフについて、各職種でどのような変動があったのかを整理した。

非教務スタッフ全体の傾向としては、学校基本調査と名簿データとの間に乖離があることと、10年でこれが拡大していたことが指摘できる。また職員名簿データでの動向（2004年度：2507人、2013年度：2592人）と学校基本調査上の動向（2004年度：2131人、2013年度：1858人）を比べてみると、その数値に大きな差があることと、10年間での増減傾向が逆になっていることが指摘できる。

この原因としては、職員名簿には雇用の条件（「正規雇用」「嘱託」「日々雇用」「臨時」等）を問わず、スタッフとして勤務する者がすべて記載されている一方、学校基本調査では本務者（当該学校の専任の教職員）のみが計上されている点が挙げられる。また、職員名簿には記載されているが学校基本調査では扱われていないスタッフ（例えばスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーのほか、これに類する職員（「心の相談員」「心の支援員」等）があるという点も指摘できる。こうした性質をふまえて、二種類のデータから導き出される動向を比較すると、非正規・臨時の職員を含んだ形では非教務スタッフの総数は増えているものの、一方で正規雇用者は大幅に数を減らしているという全体的な傾向が指摘できるのである。

図4 非教務スタッフの変動（内訳）



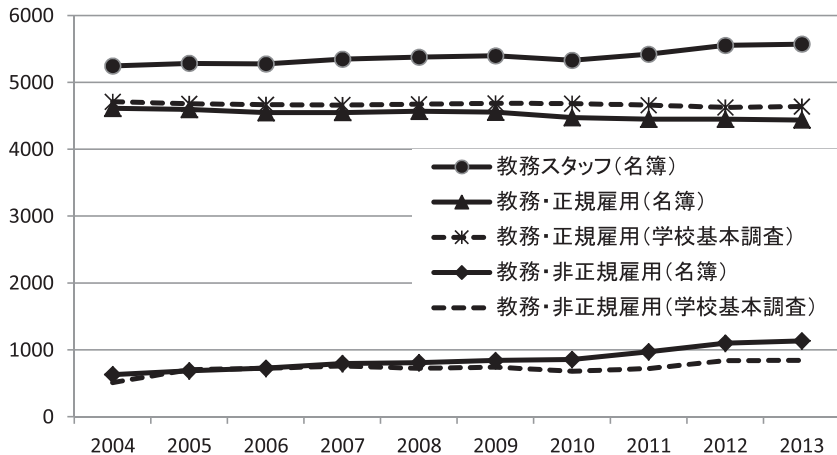
そして、これら非教務スタッフのうち、医療関係（学校医・学校歯科医・学校薬剤師など）を除いた者について、その変動傾向を【図4】に示した。「給食関係」（学校栄養職員、栄養教諭、学校給食調理従事員など）「事務関係」（事務職員、用務員、警備員など）「図書関係」（学校図書館事務職員など）については、職員名簿と学校基本調査のそれぞれから収集・整理した数値の変動を示し、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー等の変動については、職員名簿のみから収集・整理した数値の変動を示した。

事務関係のスタッフについては、職員名簿では学校数の減少ペースよりもやや緩やかな減少傾向（2004年度：734人、2013年度：692人）となっている一方、学校基本調査で把握される本務職員についてはより強い減少傾向（2004年度：614人、2013年度：508人）となっていた。一方、給食関係のスタッフや図書関係のスタッフについては、職員名簿では従事者が増加傾向にある（給食関係は2004年度：315人、2013年度335人、図書関係は2004年度：225人、2013年度：255人）一方で、学校基本調査で把握される本務職員については減少傾向を示しており（給食関係は2004年度：331人、2013年度219人、図書関係は2004年度：105人、2013年度：57人）、特に給食関係スタッフにおいてこの傾向は顕著であった。

こうした傾向は、職員の雇用が非正規化して労働時間が細分化された結果と説明できる。すなわち、従来一人の正規雇用職員が担っていた業務を二人ないし三人の非正規雇用職員に分担させるような事態が進展した結果、名簿上の職員数（増加）と学校基本調査上の本務職員数（減少）との間の乖離が拡大したと考えられるのである<sup>7</sup>。事務関係スタッフについては、学校減に伴う職員減と雇用の非正規化に伴う職員増がバランスしていると説明できよう。加えて、カウンセリングや不登校支援関連のスタッフについては、学校数の減少にも関わらず、従事者の増加傾向が指摘できる（2004年度：43人、2013年度：116人）。ただし、これらのスタッフは導入当初より正規雇用を想定していないと考えられるため、他の職種のように雇用の非正規化による影響は考えられない。単純に現場でのニーズ増がスタッフ増（ただし非正規雇用）となって反映されていると指摘できるだろう。

<sup>7</sup> 職員名簿における記載状況にも年々「嘱託」「日々雇用」「非常勤」といった表記が増える傾向は指摘できたが、職員名簿上の表記がそれほど統一されていないこともあり、実態については別途検証が必要であろう。

図5 教務スタッフの変動（正規・非正規別）



### 3-3. 教務スタッフの変動

教務スタッフについては、学校基本調査に集計されない、さまざまな職員（「生活指導」「学習指導」「学習支援」等の名称を冠した補助的教務スタッフ）の配置が拡大傾向にあることが判明した。また常勤講師や非常勤講師といった非正規雇用教員に加え、正規雇用教員による学校間の「掛け持ち」兼務が拡大している状況も明らかになった。

以下、それぞれの職員について検討するが、まず職員名簿の記載内容を概観して気づくのは、スタッフの呼称が多様化したという点である。県費負担教職員の範疇においては「副校長」「主幹教諭」「指導教諭」といった新しい職がこの期間に誕生しており、これらが職員名簿にも反映されているが、これに加えて「生活指導」「学習指導」「学習支援」「学習サポート」等々の名称を冠した多様な職員が配置され、教育活動に周辺的に従事している様子が確認できた。

これらスタッフは基本的に市町村単位で裁量的に募集される非正規雇用であるため、職員名簿上の呼称や勤務内容が多様化して詳細の把握が難しくなっているほか、学校基本調査で把握される「(本務・兼務)教員」「(本務)職員」にも含まれない(本務職員のうち「職名別教員数(本務者)」以外の教員)に該当する者が若干いる程度である)。つまり教務スタッフについても、学校基本調査のデータだけでは実際の教育活動に従事する者の全体像を把握するのが難しくなっていることが指摘できるのである。

そこで職員名簿データを整理すると、県費で雇用される常勤・非常勤の教員に加え、市町村費等で雇用される補助的な者(ALT(外国語指導助手)や「特別支援教育支援員」「生活指導員」「ICT支援員」「学習支援員」等)を含めた教務スタッフ数は、この10年で300名程度増加している(2004年度:5246人、2013年度:5574人)。先に挙げた非教務スタッフの増加幅が100名程度あったことと比べると、顕著な増加傾向であることが指摘できる。いっぽう【図5】に整理したように、このうち正規雇用の教員(校長・教頭・副校長・主幹教諭・指導教諭・教諭)の占める数は職員名簿上も(2004年度:4614人、2013年度:4439人)学校基本調査上も(2004年度:4711人、2013年度:4642人)微減傾向であり、教務スタッフの増加は正規雇用のスタッフ増を意味していないことが読み取れる<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> この2つのデータには100-200名程度の差があるが、特に「教諭」の人数について差が目立つ。学校基本調査上の減少傾向(2004年度:4178人、2013年度:4056人)よりも職員名簿上の減少傾向(2004年度:4059人、2013年度:3853人)の方が顕著であるが、こうした実数と減少傾向の差異がどのようにして生じているのかについては明らかにならなかった。別途検討が必要である。



図6 正規教員による「掛け持ち」(兼務)の変動

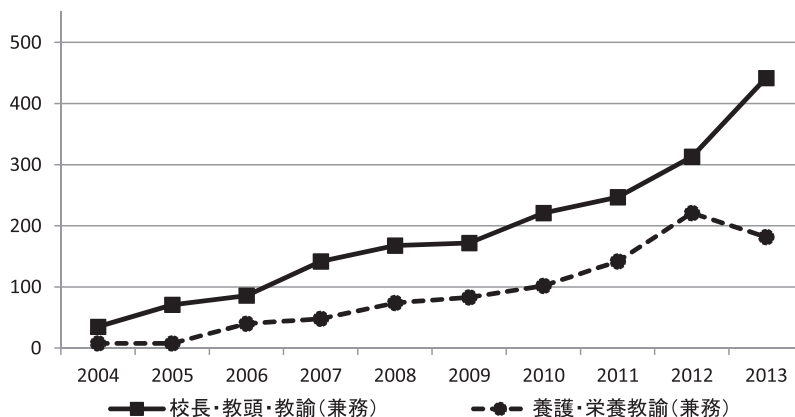
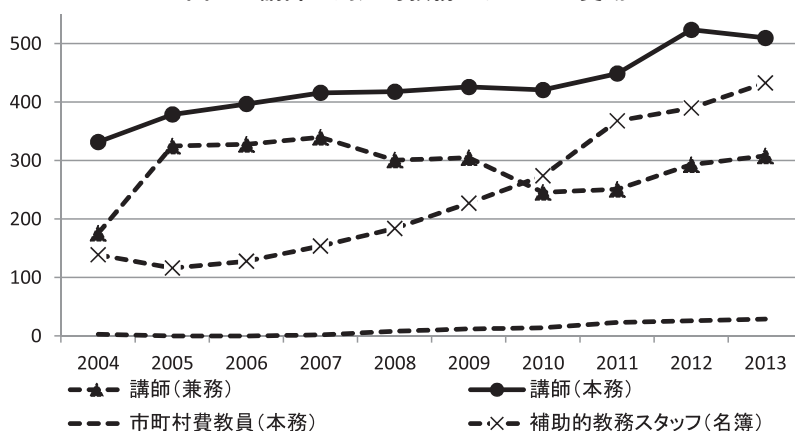


図7 講師と周辺の教務スタッフの変動



したがって、教務スタッフの総数と正規雇用教員数のギャップを構成しているのは、学校基本調査における「講師(本務)」「兼務教員」「市町村費教員」のほか、職員名簿データからのみ収集できる「補助的教務スタッフ」ということになる。その増加傾向は【図5】に示した通りで、職員名簿データ(2004年度:632人、2013年度:1135人)の方が学校基本調査(2004年:511人、2013年度:845人)によって示される傾向よりも顕著であった。これらの数値と増員幅の違いも、2つの資料がカバーするスタッフの種類に起因する。というのも、非教務スタッフ同様、教務スタッフについても職員名簿には雇用形態等に関係なくすべてのスタッフを記載しているが、学校基本調査では比較的厳密にスタッフを定義づけているため、収録対象となった者については一定程度の信頼が置けるが、該当する項目の設定されていないスタッフについてはデータ収集の対象にならないからである。

そこで双方のデータから教務スタッフの変動を【図6】と【図7】に整理した。これらからは、正規雇用教員による「掛け持ち」の増加と、常勤講師や補助的教務スタッフの増加が指摘できる。

正規雇用教員による「掛け持ち」の増加は、学校基本調査における「兼務教員」の内訳から指摘できる。調査の集計表には兼務教員として校長・副校長・教頭・主幹教諭・指導教諭・教諭・助教諭・養護教諭・養護助教諭・栄養教諭・講師の各欄が用意されているが、このうち講師の数値はいわゆる「非常勤講師」に近いものと考えられる一方、それ以外については本務教員として所属校を持ち、そこに勤務する傍ら別の学校にも兼務者として出向している状況として解釈できる<sup>9</sup>。【図6】で示した「校長・教頭・教諭(兼

務)」の推移（2004年度：35人、2013年度：442人）と「養護・栄養教諭（兼務）」の推移（2004年度：8人、2013年度：182人）は、こうした本務者の「掛け持ち」状況であり、年々増加していることが指摘できる。

一方、【図7】には従来から非正規雇用教員として関心を持たれてきた常勤講師（学校基本調査では本務者の「講師」に該当）と非常勤講師（兼務者の「講師」に該当）の推移を示したが、前者はこの10年で180名ほど増加（2004年度：332人、2013年度：510人）している一方、後者については単調な増加傾向ではなく、むしろ横這いの状況であった（2004年度：176人、2005年度：325人、2013年度：308人）。

また【図7】には、職員名簿から収集した補助的教務スタッフの変動を示したが、講師以上の顕著な増加傾向（2004年度：139人、2013年度：433人）を指摘できる。具体的に対象としたのは「教諭補助」「ALT（外国語指導助手）」「特別支援教育支援員」「生活指導員」「ICT支援員」等の表記で記載されるスタッフであり、学校基本調査ではどこにも記載されない。先述の通り、これらのスタッフは市町村費で人件費が支弁されている者が多く、特別支援教育支援員のように財政措置がある場合とそうでない場合が混在しており、勤務形態も多様である。にもかかわらず、職員名簿に記載があるということからは、各学校においてそれらのスタッフが、教育活動等に貢献する構成員として認識されている状況がうかがえるのである。

このように【図7】の結果は、学校基本調査では把握の難しい周辺的な職員が学校組織内で増加傾向にあることを示している。なお、こうした補助的教務スタッフではなく市町村費負担による常勤の「教員」については、学校基本調査でも「職名別教員数（本務者）」における「うち市町村費負担」の人数や「職員数（本務者）」において「負担法による者」ではない「『職名別教員数（本務者）』以外の教員」<sup>9</sup>（文部科学省『平成26年度 学校基本調査の手引』）の人数から類推することができる。しかし【図7】に示したように、こうした市町村費負担教員の数はわずかであり、市町村費負担による教務スタッフの配置は、もっぱら非正規雇用で行われている様子が指摘できるのである。

以上、学校基本調査と職員名簿のデータを用いた検討からは、2004年から2013年までの間、児童・生徒数や学校数が減少する一方で、学校に勤務するスタッフの総数は増加傾向にあるということが指摘できた。このうち非教務スタッフの増員幅は教務スタッフに比べてわずかであり、主に「横這い」傾向を示していた。より詳しく見ると、カウンセリング・不登校支援のように現場ニーズを反映したものと思われる増員がみられる一方で、学校事務・学校給食・学校図書館関係については雇用の非正規化（＝一人あたり従事時間の短時間化）の影響が看取され、公務員人件費の圧縮を「教員以外」で追求したことの帰結を示していた。これに比べ、教務スタッフは全体的に増員傾向にあったものの、従来型の県費負担・正規雇用によるスタッフの増加を意味するものではなかった。従来型の雇用によるスタッフは横這いからやや減少傾向にある一方で、講師（常勤・非常勤）はゆるやかに増加し、正規雇用者による兼務すなわち「掛け持ち」の増加と、市町村費による非正規雇用の（周辺的）教務スタッフの増加が反映されていた。市町村費の教務スタッフは増えつつあるものの、常勤教員はごくわずかであり、多くは非正規雇用による補助的な教務スタッフとなっていた。

<sup>9</sup> たとえば小中一貫校を設置する場合がこれにあたり、小学校所属の教員に対しては中学校教員を、中学校所属の教員に対しては小学校教員を兼務発令している。この際、兼務校種の教員免許を持っていないケースについては臨時免許状の取得で対応しているという。

<sup>10</sup> 市町村立学校で市町村が給与を負担して任用している本務の教員のうち（中略）「法令に定める条件」（＝給与を条例で定め、人材確保法の趣旨をふまえた（一般公務員よりも優遇された）教育職の給与表を適用し、教職調整額・義務教育等教員特別手当を支給している）。

#### 4. まとめ

以上の検討結果が示すものは、財政制約下における教育環境整備を地方政府の裁量性向上によって進めた帰結が、雇用の非正規化とセットになった学校スタッフの量的拡大であった、ということである。そしてこの結果からは、近年の地方教育行財政における政策的課題とそれを受けた学校管理上の経営課題、さらには教育行政研究上の課題がそれぞれ指摘できる。

まず、地方教育行財政上の研究・検討課題としては、学校現場スタッフの非正規雇用化と量的拡大の進展が全国でも同様なのか、地域間で違いはないのかといった点が挙げられる。本稿で使用した佐賀県のデータは、国内都道府県の規模としては小規模の部類に入るが、もし同様の傾向が全国的に見られるとすれば既に相当の規模で非正規化が進んでいるということになる。その場合、正規雇用教員のみで構成される（従来の）学校組織イメージ以上にスタッフの流動性が高くなる可能性が指摘できる。組織の安定化の観点からは、この流動性をどのように下げるといった検討（離職を減らす工夫）が求められる一方で、これが叶わないときの対応（離職が多いなりの対応策）を検討することも求められる。いずれのケースにおいても、長期的・継続的な学校教育の質向上を検討する上で、どのように教務スタッフ・非教務スタッフの育成を図るのかについて、政策を再検討すべき余地が指摘できるのである。

加えて、教職員の非正規化が特に市町村費負担のスタッフにおいて進行しているという状況からは、当該市町村の財政力や政策志向が人材戦略に直結するという可能性が指摘できる。分権化の進展は教育政策やそれに伴う人材戦略の多様化をもたらすため、教育行財政研究上は分析可能な変数の充実を意味するものの、一方では首長・議会の動向や自治体の財政的制約による変動の余地を拡大させており、上述の質保証の問題を考慮すべきであるという点についても指摘しておきたい。

そしてこれらの変化は、各学校での組織運営にも影響を及ぼすと考えられる。スタッフ雇用の非正規化は勤務形態・勤務時間の多様化を招いていると考えられるが、そうした中であっても、学校には多方面での機能充実が求められている。食育の充実、学校図書館の利活用促進、事務職員との連携強化による教員の多忙解消と組織効率化、児童生徒の心と生活の支援、特別支援教育の充実など、これらはいずれも教員と他のスタッフとの連携が求められる。学校組織のコアとされてきた教員についても雇用の非正規化や補助的教務スタッフの増加が指摘され、雇用状況と勤務状況が多様化する中で、他の非教務スタッフとの連携を適切に進めるのは容易でない。企業組織等で指摘されている、多様性への対応（ダイバーシティ・マネジメント）が学校組織においても看過できなくなることを意味しているのであり、組織協働に向けたモデル構築が急務である。

以上のような政策的・実践的課題に加え、実証的に教育行政研究を進める上でのデータ活用についても成果と課題が指摘できる。すなわち、学校基本調査はこれまで市町村・都道府県単位での教育条件を検討する上で重要なデータとされてきたが、本稿の分析はこのデータでは捕捉できない職員が存在し、その数は近年増加傾向にあることを示していた。このうち特別支援教育支援員、スクールカウンセラー、外国語指導助手といったスタッフは、呼称・役割や財政措置の統一性により普及状況の把握をそれぞれ進めることができるものの、それ以外の多様な雇用形態・費用負担の職員も含めた横断的な実態を学校組織単位で把握することは難しく、この点において職員名簿データの活用は有効であった。

そして、今後市町村レベルでの教職員雇用がさらに進んだ場合を考えると、政府統計の示す学校組織の状況は、非正規雇用を多く含む現状からますます乖離する危険も指摘できる。その意味でも職員名簿データの活用は今後の研究可能性を広げるものと言えるが、職員名簿データは政府統計ほどの厳密さを持って作成されていないため、分析には一定の限界を伴うことも指摘しなくてはならない。今後は両者の併用や、

より実情に迫った政府統計の改善などを通じて、学校組織や自治体教育政策の把握を進める必要があるだろう。

### 【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』
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房
- 姉齒暁（2007）「自校方式による学校給食の意義と地域・行政・協同組合の連携」『農村研究 105号』
- 安藤友張（2008）「公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査」『日本図書館情報学会誌 第54巻 第4号』
- 安藤友張（2012）「戦後日本の学校図書館史における非正規職員問題」『九州国際大学 教養研究 第18巻 第3号』
- 一盛真（2004）「教員就職率は本当にあがっているのか？—増えつつける『臨時的任用』」『クレスコ4（8）』
- 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』
- 押田貴久（2009）「市費負担教員制度による少人数学級の導入と課題」『教育制度学研究（16）』
- 前川喜平（2011）「非正規教員問題」『週間教育資料 No.1152（2011年2月28日号）』
- 山下絢（2008）「地方分権改革下における自治体教育政策過程—少人数教育を事例としたイベント・ヒストリー分析」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢 第27号』
- 山下絢（2006）「新しい教育政策採用に及ぼす財政要因の影響力—全国自治体データに基づく計量分析—」『東京大学大学院教育学研究科紀要 第46巻』
- 山崎博敏（2011）「非正規教員急増の背景と今後の展望」『教職研修』2011年3月号
- 山崎洋介他（2010）『本当の30人学級は実現したのか？』自治体研究社
- 雪丸武彦（2008）「市町村費負担による少人数指導加配教員の任用に関する考察」『教育経営学研究紀要 第11号』

### 【付記】

本研究は、科学研究費補助金「教員の勤務環境とその変化が職能形成に及ぼす諸影響の解明と実践的対応策の検討（基盤研究C、課題番号26381087）の助成を受けた。