



非正規教員の増加とその問題点——教育労働の特殊性と教員キャリアの視角から

金子真理子

(東京学芸大学准教授)

I 問題の設定

近年、非正規教員の実数および教員総数に占める割合は、増加傾向にある。本稿では、非正規教員の増加という現象を、教員のキャリア形成上の問題として捉えると同時に、教育労働の特殊性という観点からも問題化していく。今回は、主に小学校教員に焦点をあてて検討する。

構成は次の通りである。はじめに、近年の教員給与制度改革の動向との関連で、非正規教員が増加している現象について検討する。さらに、教員採用選考試験の状況を調べることで、教員のキャリア形成においては、身分が不安定な非正規教員としてキャリアのスタートを切る者が珍しくないという構造を把握する。ここにおいて、非正規教員の増加の問題を、教員キャリアの問題として主題化する。

次に、学校教員として働くという意味での教育労働の特殊性について、次の二つの観点から検討する。第一に、教育基本法に掲げられた教育の目的を確認した上で、教員が「崇高な使命」を自覚すること、および、「その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられる」ことが、法的に定められていることを示す。第二に、公立学校教員に課される教育公務員としての立場と制約について検討する。

最後に、非正規教員の増加という現象が、教育労働の特殊性と教員のキャリアという視角からみると、いかなる問題をはらむのかを議論する。

II 非正規教員の増加

教職員の確保と適正配置という目的を達成するために最低限確保しなければならない教職員給与費については、人材確保法¹⁾や義務教育費国庫負担制度によって、国が一貫して保障してきたが、近年、大きな制度的変化が生じている。まず、2004(平成16)年度の国立大学法人化を契機に、教職員の給料・諸手当の額は国立学校の教職員に準拠するものとした国立学校準拠制が廃止されたことにより、教職員の給料・諸手当の額を都道府県が主体的に決定できることになった。

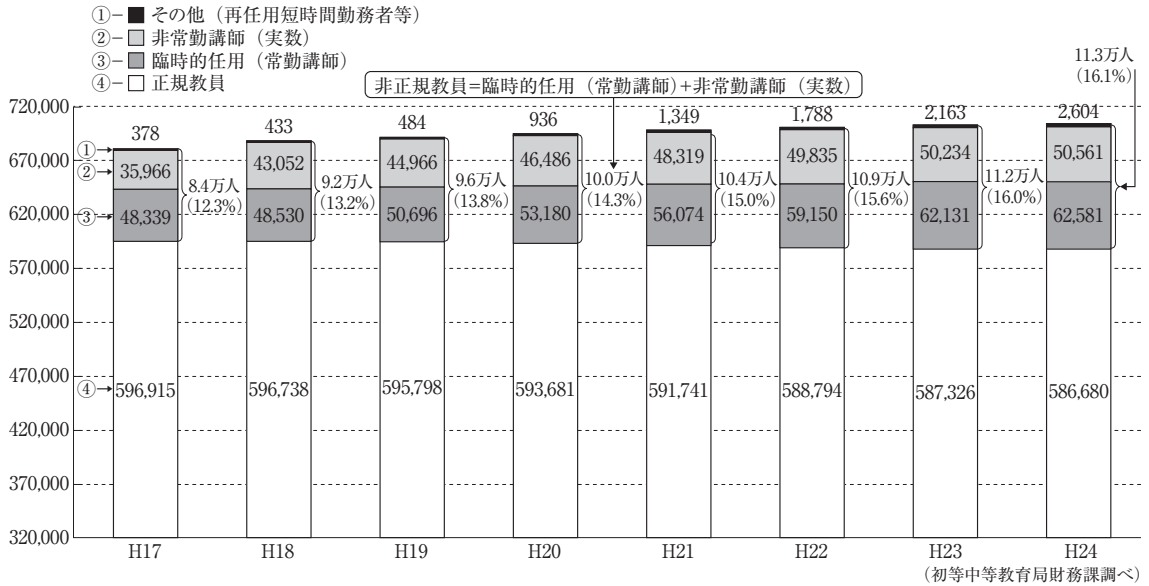
さらに同年、総額裁量制(義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組み)が導入された。これにより、給与水準の引き下げにより生じた財源で教職員数を増やすことが可能になった²⁾。

妹尾(2010)によると、総額裁量制は当時の小泉首相が打ち出した「三位一体の改革(①国から地方への補助金・負担金を削減、②地域格差是正のための地方交付税を抑制、③①と②を補うために地方へ税源移譲)」のなかで、当時、教員人件費の2分の1を賄っていた義務教育費国庫負担金が廃止の方向で検討されたことへの対抗策として、文科科学省(以下、文科省)が打ち出したものである。結果的には、2006(平成18)年度から、義務教育費国庫負担金は廃止を免れたものの、国の負担割合は2分の1から3分の1に削減されることになった。2008年度における教員人件費と財政力指数の関連を分析した妹尾によると、「財政状況の苦しい自治体ほど、教員給与を抑制する誘因が強くなる」という構造的問題が生じている。(妹尾2010:16-17.)

このような背景のもとで、図1のように、公立小・中学校における非正規教員の実数および教員総数に占める割合は増加傾向にある。非正規教員には、期限付きの採用で、フルタイムで働き、担任もできる臨時的任用教員(常勤講師)と、主に特定教科の授業を担当する時間給の非常勤講師がある。2005(平成17)年度に8.4万人(12.3%)であった非正規教員は、2012(平成24)年度には11.3万人(16.1%)にのぼり、うち臨時的任用教員が約6.3万人(8.9%)、非常勤講師が約5.1万人³⁾(7.2%)である。一方、正規教員は、割合のみならず、実数においても減少している。

次に、教員数を定数ベースで換算したデータ⁴⁾によると、2012(平成24)年度の教員定数の標準に占める非正規教員の割合は全国平均で8.3%(このうち、臨時的任用教員7.1%、非常勤講師1.2%)と報告されている。過去との推移をみると、2005(平成17)年度の教員定数の標準に占める臨時的任用教員は5.6%、非常勤講師は1.1%で、近年、臨時的任用教員の割合が高まった。文科省は、「正規の教員採用選考を経ず、

図1 公立小・中学校の正規教員と非正規教員の推移 (H17～H24)



※各年度5月1日現在の校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師、養護教諭、養護助教諭及び栄養教諭の数。
 ※市町村費で任用されている教員を含む。
 ※産休代替者及び育児休業代替者を含む。
 出所：文科省「教職員定数改善の必要性」http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2012/09/18/1325940_03.pdf

体系的な研修を受けていない非正規教員の割合が過度に大きくなることは、学校運営面や教育内容の質の維持・向上の面で問題」としている。

Ⅲ 教員のキャリア形成プロセスとしての非正規教員

それでは、だれが正規教員になるのだろうか。2012(平成24)年度に全国の教育委員会において実施された平成25年度公立学校教員採用選考試験の実施状況をもとに、採用者の内訳をみていこう⁵⁾。

公立小学校教員採用試験の受験者数は5万8703人、採用者数は1万3626人で、採用倍率は4.3倍である。中・高等学校教員の採用倍率はそれぞれ7.5倍と7.7倍である。既卒者の受験者に占める割合は、小学校68.7%、中学校69.1%、高等学校71.9%、採用者に占める割合は、小学校61.8%、中学校70.6%、高等学校73.2%である。新規学卒者よりも既卒者の割合が一貫して高い。これを採用率(採用者数を受験者数で除したものを百分率で表したもの)でみると、中学校と高校では、既卒者の採用率(それぞれ13.7%、13.2%)は、新規学卒者の採用率(それぞれ12.8%、12.4%)をわずかながら上回っているのに対し、小学校では新規学卒者の採用率は28.6%、既卒者の採用率は21.1%と逆転し、新規学卒者の採用率が既卒者の採用率を上

回っている。

過去の推移を見ると、採用者数に占める新規学卒者の割合は、小・中・高等学校ともに、1993(平成5)年度から2002(平成14)年度まで低下が続き、2003(平成15)年度に増加に転じて以降、2013(平成25)年度までほぼ増加傾向が続いている。近年では、非正規教員が増加しているにもかかわらず、採用者に占める既卒者の割合は低下しつつある。

次に、採用者に占める教職経験者の割合をみると⁶⁾、中学校で54.1%、高等学校で53.3%と5割を超える。小学校では、採用者1万3232人中(採用選考で職歴等を把握していない神奈川県データは除外)、教職経験者は6213人で全体の47.0%と、これも5割近い。このデータでは、教職経験者の内訳がわからないので、『平成22年度学校教員統計調査』の結果を参照すると、平成21年度間の公立小学校採用者1万6994名のうち、採用前の状況が「臨時的任用及び非常勤講師」が6766人で、採用者の39.8%を占める⁷⁾。すなわち、教職経験者の採用前の状況としては、マジョリティが非正規教員であるといえる。

このことから、教員のキャリア形成においては、将来へのリスクを覚悟しながら、不安定な非正規教員の身分を経て、ようやく正規教員の身分を拓くことができるという、そういうキャリアルートがけっして珍し

くないといえる。花村（2011）によれば、これは当事者たちにとっても半ば常識となっている。ただし、教員採用選考で新規学卒者が優位な傾向がすすむとすれば、増加する非正規教員のなかには、採用試験を受けながら何年も非正規教員として働き続ける者も増えるかもしれない。これは、教員の身分は安定しており、優遇されているといった世間の認識とは異なる、教員のキャリア形成の裏側である。

Ⅳ 教育の目的——教育労働に課せられた使命

以下では、非正規教員の増加という現象を、教育労働の特殊性という観点から問題化していく。はじめに、教育基本法が謳う教育の目的について確認しておこう。改正後の教育基本法（平成18年法律第120号）は、教育の目的を、「第一条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。」と謳っている。改正前の教育基本法（昭和22年法律第25号）は、この資質の中身を次のような文言で特定化していた。「第一条 教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。」同法において、「真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた」という簡潔な形容語が削除され、その解釈が時代によってゆらぎかねない表現になったことは憂慮されるが、戦後から現在に至るまで、「人格」の完成と、「平和で民主的な国家及び社会の形成者」としての国民の育成という二つの目的は掲げられている。

以上、教育の目的を考えるだけでも、教育労働は特殊な労働である。だからこそ、教育基本法は教員について次のように定めている。「第九条 法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。2 前項の教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適当が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。」

Ⅴ 教育公務員としての立場

次に、教育公務員としての教員の立場と制約について検討しよう。文科省による『平成25年度学校基本調査』によると、日本の小学校の学校数は2万1131校（うち、国立74校、公立2万836校、私立221校）、

本務教員数⁸⁾は41万7553人（うち、国立1843人、公立41万928人、私立4782人）にのぼる。小学校教員はほとんどが公立学校の教員、すなわち、教育公務員という立場にある。公立学校の臨時的任用教員も、正規教員と同じく教育公務員である。

「全体の奉仕者」（憲法15条）としての公務員は、政治的行為や労働基本権が制限されているが、特に教育公務員は「教育の政治的中立性」という名の下で、厳しく管理されている。たとえば、2013（平成25）年6月3日、文部科学事務次官名で各都道府県教育委員会教育長、各指定都市教育委員会教育長に向けて示された「教職員等の選挙運動の禁止等について（通知）」は次のような文言を含んでいる。「公務員は、全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではなく、公共の利益のために勤務すべき職責があり、その政治的中立性を確保するとともに、行政の公正な運営の確保を図る必要があることは言うまでもありません。特に、教育公務員については、教育基本法（平成18年法律第120号）等における教育の政治的中立性の原則に基づき、特定の政党の支持又は反対のために政治的活動をすることは禁止されています。さらに、教育公務員の職務と責任の特殊性により、教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）において、教育公務員の政治的行為の制限は、国家公務員の例によることとされ、人事院規則で定められた政治的行為が禁止されています。」「教育公務員が個人としての立場で行うか職員団体等の活動として行うかを問わず、これらの規定に違反する行為や教育の政治的中立性を疑わしめる行為により、学校教育に対する国民の信頼を損なうことのないよう、その服務規律の確保について徹底をお願いします。」

同時に、教育基本法では、政治教育の重要性も謳われている。「第十四条 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。2 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」ここにおいて、教員は「良識ある公民として必要な政治的教養」を児童・生徒に身につけさせることを期待されている一方で、自らは憲法が保障する市民的自由・権利を大きく制限される立場にある。この点における教師たちの立ち位置と取り組みについては、別稿を期す。

Ⅵ 結論

非正規教員の増加をもたらす背景にある雇用側の認識とは何か。教員組織の年齢構成を平準化したり、少

子化等を見据えた採用調整の意図もあるだろうが⁹⁾、教員給与制度改革の経緯を振り返れば、地方の財政状況の悪化の中で、予算を縮減しながら効率化を図ろうとする思惑が見えてくる。ここには、正規教員の仕事を非正規教員に代替させる搾取の構造が見え隠れする。

しかしながら、日本における教育労働の特殊性——教員には、教育基本法が掲げる教育目的を遂行するという「使命」が課されていること、一方で、教育公務員としての制約があること——を考えるだけでも、教員の身分は、教育基本法が定める通り、尊重され、待遇の適正が期せられるべきである。教育労働の特殊性として、さらに付言するならば、教員文化の日本の特質も考慮しなければならない。国際比較調査に基づく教員文化研究によれば、日本の教員の職務範囲は広く、教員たちの間で、児童・生徒に対する多様な営為をすべて教師本来の職務として受容し、時間を超えて献身的に働く傾向が強いことなどが明らかになっている（酒井 1997, 2000；久富編 2008）。

以上のような教育労働の特殊性からみても、優れた教員の確保と適正配置は国家、自治体、学校にとって重要な課題である。にもかかわらず、近年の非正規教員の増加という現象は、教員の身分を尊重どころか保障していない証左に見える。これは、非正規教員として働く者にとって切実な問題であるだけでなく、教員志望者のキャリア形成の見通しを不透明にさせ、優秀な人材を遠ざけかねないファクターである。正規教員の身分を尊重するのはもちろんだが、正規教員になることを望んでいる非正規教員を非正規教員のまま働かせ続けることも、非正規教員を経て正規教員になるというキャリアルートを一般化したり常識化したりすることも、自重されるべきである。

1) 1974年に公布された人材確保法は、教員の給与を一般の公務員より優遇することを定め、教員に優れた人材を確保し、義務教育水準の維持向上を図ることを目的として定められた。ただし、現在にわたって教員給与の優遇措置は次第に低下している。文部科学省（以下、文科省）のHPを参照。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07062816/006/005.htm
 （本稿が参照したウェブサイトは、すべて2014年1月30日に最終閲覧した。）

- 2) 文科省「総額裁量制の概要」参照。
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoyoku/outline/001/005.htm
- 3) 5月1日に勤務している実数。
- 4) 同データでは、「実数ベース」の数値を標準法に定める「定数ベース」に置き換えるために、臨時的任用教員については、法定数に含まない産・育休代替等を除外し、非常勤講師については地方独自措置を除外（定数の2%程度）した上で、非常勤講師を勤務時間で常勤相当数（週40h）に換算している。文科省「教職員定数改善の必要性」（http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2012/09/18/1325940_03.pdf）参照。
- 5) 文科省「平成25年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」の図表群を参照した。
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/senkou/_icsFiles/afiedfile/2014/01/22/1343166_01.pdf
- 6) ここでいう教職経験者とは、採用前の職として国公立の教員であった者（非常勤講師も含む）。教職経験者に関しては、採用者数のデータはあるが、受験者数のデータが見つからないため、採用率の算出はできなかった。
- 7) 平成22年度「学校教員統計調査」の「教員異動調査」参照。教員異動調査に関しては、調査の前年度間の異動を対象としている。
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=00001038381&cycocode=0>
- 8) 本務教員とは、当該学校の専任の教員。
- 9) 2013年10月25日に行われた、下村博文文部科学大臣の定例会見でもこの点は指摘されている。

参考文献

- 久富善之編（2008）『教師の専門性とアイデンティティ』勁草書房。
- 酒井朗（1997）「文化としての「指導/teaching」——教育研究におけるエスノグラフィーの可能性」平山満義『質的研究法による授業研究』北大路書房、pp.86-103。
- （2000）「いじめ問題と教師・生徒」荻谷剛彦・浜名陽子・木村涼子・酒井朗編『教育の社会学』有斐閣、pp.2-73。
- 妹尾渉（2010）「全国の「教員評価」実施動向から」荻谷剛彦・金子真理子編著『教員評価の社会学』岩波書店、pp.11-20。
- 花村武（2011）『臨時的任用教員に関する一社会学的研究——臨任制度の問題点を隠す意識のメカニズム』東京学芸大学大学院教育学研究科修士論文。

かねこ・まりこ 東京学芸大学教員養成カリキュラム研究開発センター准教授。最近の主な著作に『教員評価の社会学』（荻谷剛彦・金子真理子編著、岩波書店、2010年）。教育社会学、カリキュラム論専攻。