

概要□2023年度公立学校教職員の人事行政状況調査によると精神疾患で休職した公立学校教員は7,000人超である。主な原因は、児童・生徒への指導、保護者対応、職場の対人関係、長時間の事務作業が挙げられる。このような状況をどのように改善していけばいいのかを本稿で取り上げてみたい。具体的には大阪府枚方市の事例を取り上げて考察し、併せて基礎的自治体である市区町村教育委員会事務局の役割についても言及する。

公立小中学校教員の働き方改革の考察

—— 市区町村教育委員会事務局の対応と役割 ——

東京都本部／一般社団法人八王子自治研究センター 中川 和郎

1. はじめに

学校現場においても、精神疾患により病気休職を発令された教職員の人数は増加傾向にあり、教職員のメンタルヘルス対策は喫緊の課題である。学校教育は、教職員と児童生徒との人格的な触れ合いを通じて行われるものであることから教職員が心身ともに健康を維持して教育に携わることができるようにすることがきわめて重要である。また、児童生徒に対する影響だけではなく、教職員自身にとっても、意欲的に職務に取り組み、やりがいを持って教育活動を行うことが不可欠である。

公立学校教職員の人事行政状況調査によると精神疾患で休職した公立学校教員は3年連続で7,000人超であり、月単位だと10,000人を超えている状況である。教員の長時間勤務が言われている中、教員不足分の業務を2人分、3人分負わされていることもあり、過酷な労働環境の中に身を置いていることが少なくない。このことを踏まえて、教育委員会事務局は教員が生き生きと働くことができる職場環境づくりを支援することが政策の優先順位として急務ではないかと考える。

本稿では、制度的な経緯と教育委員会事務局・学校現場（大阪府枚方市）の事例を取り上げ、公立小中学校教員の働き方改革について考察し、併せて市区町村教育委員会事務局の役割についても論じる。

2. 先行研究の検討

ここ数年の先行研究の代表的なものとして、青木栄一氏、佐久間亜紀氏が挙げられる。

青木氏は教育行政学の立場で教員の多忙化をめぐる経緯と教員勤務実態調査に関する論文でも教員の勤務実態について歴史的経過も含めてきめ細かく論じている。特に堀内正志氏との「教員の多忙化をめぐる経緯と教員勤務実態調査に関する一考察—学校における効果的な多忙化対策の基本的論点を探る—」では、過去から現在に至るまでの教員勤務実態及び多忙化について詳細に論じている。

佐久間氏は教育学の立場で義務教育段階の公立小中学校の教員不足問題に焦点をあて、佐久間研究室でデータを取り続けながら恒常的な長時間労働を生み出してきたと示唆している。そして新学期に担任の先生がいらない、病休の先生の代理が見つからないなど。教員不足による職場環境の劣悪が全国の公立小中学校で絶えない。過密化する業務、増大する非正規、軽視される専門性など、問題の本質を独自調査で追究している。

このような先行研究を踏まえて、枚方市の事例を取り上げながら、教員の働き方改革について学校現場での実態及び教育委員会事務局の役割について分析していく。

3. 制度的な経過

終戦直後の1945年から1950年頃まで、各地の教育委員会を中心に教員の勤務実態調査が行われた。1950年から3年間だけをみても、埼玉、大阪、島根、山梨など少なくとも17の都道府県が実施した。

例えば、1951年に東京都教育委員会は30校890人の 教員を対象に教職活動の分析調査を実施するが、学校事務、接客、家庭訪問、会議などの本務以外の仕事に膨大な時間を費やす教員の実態を明らかにした。翌1952年には文部省も小学校教員がどのような仕事 にどの程度の時間を費やしているかを調査して、勤務負担の適正を期することを目的に教員勤務負担量調査を実施した。こうした調査が行われる背景には教師側から勤務負担過重の声が起り、労働基準法その他の関係諸法令が整備されるに従って、その声も一段と 高まってきたことが挙げられる。小学校教員1,500人を対象にした文部省の調査は、教員の仕事を授業時間などの本来業務から金銭取扱、諸帳簿の記入など周辺業務まで23項目に分けて分析した。その結果、教員の1日当たりの平均勤務時間が11.30時間で、3.58時間の超過勤務があることを明らかにした。また、この調査は教材研究、指導案の作成、授業の諸準備といった教員の本務ほど時間外に行われる傾向を示すなど勤務実態に関する重要な特徴をまとめている。

教員の超過勤務は抜本的解決を見ないまま、再び文部省は1958年に教職員勤務量調査、1966年には教員勤務状況調査を実施した。結果は教職員勤務量調査（1958年）が小中学校の週当たりの平均勤務を58時間（法定48時間）、教員勤務状況調査（1966年）が1日当たりの超過勤務を平均1時間48分とまとめたが、慢性的な超過勤務の実態に大きな変化はない。戦後、教員給与が体系的に整備されるのは1948年の官吏俸給令からである。これは教員の超過勤務に配慮した給与制度で、一般公務員よりほぼ1割程度を上乗せした給与であった。ところが経年の改定に伴って教員給与はその優位性が失われ、また改善の見込みすら立たない慢性的な超過勤務の実態を受けて、次第に超過勤務手当の支払いを求める声が高まっていく。1960年代後半になると超過勤務手当の支払いを求めて 教職員団体が各地で訴訟を起こすが、こうした動きに世論も理解を示していた。

1966年の教員勤務状況調査（超勤実態調査）は、当時の文部省が教員の時間外労働と手当支給のあり方を検討するために実施した調査であった。小中学校の週平均時間外労働は1時間48分（月約8時間程度）で、当時は手当が支払われない慢性的な長時間労働が社会問題化し、訴訟も発生していた。その結果、1971年から教職調整額が支払われるようになり一時的にせよこの問題は解決に向かう。

その後、教員の勤務実態調査は1966年から2006年までの40年間実施しなかった。その背景にあるのは公立小中学校制度の複雑さにある。全国に約3万校（小学校2万校、中学校1万校）の公立小中学校があり、約67万人の教員が勤務している。教員の雇用主は法令上、区市町村教育委員会にある。義務教育を行う学校を区市町村が設置する背景には、住民に身近な地方自治体が設置することで、住民や地域のニーズに沿った運営ができるという理念がある。これを設置者負担主義といい、学校施設の建設費や学校の運営費（コピー用紙代や教材代など）は区市町村が負担する。ただし、教員の給与は例外で、国及び都道府県が負担する。このような複雑な構造を理由に文部科学省、都道府県、区市町村とも教員の長時間勤務に対して真剣に取り組んでこなかった。1966年から2006年までの40年間、教員の勤務実態調査をしてデータを蓄積してこなかったのは、行政側の責任所在を明確にしてこなかったともいえよう1）。

その後、教員勤務実態調査は2016年度、2022年度と実施した。2022年度（速報）では長時間労働が改善傾向にあるものの、平日の在校時間は依然として小学校で約10時間45分、中学校で約11時間台と高く、過労死ラインを超える教員が多数存在していた2）。

では、区市町村教育委員会事務局では、教員の長時間労働対策でどんな施策をしてきたのか。大阪府枚方市の事例を取り上げる。

4. 枚方市の事例

（1）枚方市教育委員会事務局の取り組み

大阪府枚方市では、学校とともに良い取り組み模索したいと考えた結果、2020年度より教育委員会事務局が学校に寄り添って伴奏型支援をする業務改善推進校を立候補制により実施した。教育委員会事務局側から業務改善推進10校が立候補して、教育委員会事務局側からのアプローチで、教員の働き方の改善を進めた。事務局から一律の取り組みを指示するのではなく、学校の実情に合わせ、学校の主体性を大切に、地道に取り組むことが、全体の意識醸成となり、教員の行動を変え、組織が変化していくものと取り組んだ。

業務改善推進校には、週15時間の教員業務支援員を配置した。教員業務支援員の配置をきっかけとして、各小中学校における働き方に関する課題や改善策について話し合い、実行していく組織づくり

を目指した。さらに業務改善推進校を孤立させないために、業務改善推進校同士をつなぐ場として対面及びオンライン上で設けた。教育委員会事務局及び学校が最も大切にすることは、安心して勤務できる職場づくりであった。地道な取り組みの継続が結果的に小中学校の時間外勤務時間の削減につながった。

働き方改革に本格的に取り組み出した2019年度からは外部講師を招き、働き方改革研修やワークショップを行った。その中で、指導主事が学び深めたことで、2020年度途中からは、指導主事が講師として働き方改革研修を実施できるようになった。さらに業務改善推進校において推進リーダーとなった教員が、取り組みを通して学び深め、校内の働き方改革研修の講師として研修を実施できるようになった。

枚方市では、教員間で業務のあり方、見直しについて話し合う機会を設け、管理職はそれらの意見も参考にしながら校内の業務の適正化に努めている。推進リーダーは、業務改善推進の中心であり、対話することから生まれる職場の同僚性の高まりをつくる重要な役割も担っている。そして、教育委員会事務局からの指示型ではなく伴走型の関わりであったことも管理職はじめ教員が働き方改革を他人事ではなく、自分として職場環境を良くしていきたいという気持ちが芽生えた。そして行動に移していくことができるよう、教育委員会事務局が必要な支援を行うことで、結果的に自立した学校、特色ある学校になっていく。そして、各小中学校とも校務分掌に働き方改革を位置付け、全員で取り組んでいる。

また教員の業務をサポートすることを目的に教員業務支援員を置いている。2018年に市内市立小中学校3校にモデル校として配置し、2020年に業務改善推進校10校と順次増やし、2024年に62校に配置している。教員業務支援員は、学校の業務であるが必ずしも教員が担う必要のない業務を担い、教員が児童・生徒への指導や教材研究等に注力できる体制を整えることを目的とした人材である。主な業務は、①学習プリント、家庭への配布文書等の印刷・仕分け、②文書・備品の整理・廃棄、③教材作成のサポート、④掲示物や名前シール等の作成・張替え、⑤データ入力・集計、調査回答等への対応補助、⑥小テストやドリルの採点補助、⑦学校行事等の準備補助などである。教員からは①単純業務を業務依頼することにより、授業や教材について話し合う時間や、支援教育、児童・生徒指導に関する教育相談の話をすることができている、教材研究や学年の話し合いの時間が増えているなど、教員業務支援員に対して好意的である。実際の教員とのコミュニケーションでは教員側からお願いした仕事を快くやってくれるので、大変助かっていたとのことである。このことで、教員の時間外労働の削減や、児童生徒と向き合う時間・教材研究の時間の創出、教員の多忙感の軽減、働きやすさに大きな効果を出している。教員業務支援員の処遇等については、週15時間勤務で報酬が2026年度で時給1,347円である。フルタイムの正職員ではなく、アルバイトのようなかたちで、週に回数と時間が決められている。教員業務支援員のモチベーションを上げ、持続可能性のある職にするためにも改善していく余地が残されている。

それではなぜ枚方市教育委員会事務局が教員の業務改善及び市立小中学校の伴走型支援をスムーズに進めることができたのか。それは学校教育部次長の高山和子氏の役割が大きかった。高山氏は2017年度から枚方市教育委員会事務局に9年間着任し、そのうち8年間教職員課などで人事を担当した。特に人事を担当した6年間は、教員の働き方改革に尽力した。最後の1年は次長として組織の活性化と指導主事の人材育成に尽力した。

高山氏が学校現場の伴走型支援の旗振り役となり、学校現場との連携・協力、学校現場の労働安全衛生の視点を重視しながら、持続可能な教育現場の実現に向けた先進的な取り組みをした。高山氏が教員の働き方改革で大切にしている視点は働き方改革に取り組める原動力は楽しさである。自分の人生も豊かになることができろということであった。すなわち働き方改革は、働きがいと働きやすい環境の両立である。

実際に枚方市教育委員会事務局では、小中学校の教育活動を強化するため、学校現場への伴走支援を積極的に実施している。教育委員会事務局が学校現場を頻繁に訪問し、学校が抱える課題（困り感）に寄り添い、一緒に解決していく伴走支援を行っている。このことにより全教員が協力し合い、個別の支援が必要な子どもたちへ対応できるよう、学校ごとの課題に合わせた柔軟な支援を実施している。トップダウンで学校を管理・指導するのではなく、学校現場の課題を教育委員会事務局と学校が課題・問題意識を共有しながら、学校に寄り添い、伴走支援するのが枚方市教育委員会の役割というスタンスである。

では、学校現場ではどんな動きがあったのかについて、枚方市立蹉跎小学校の事例を取り上げる。

（２） 枚方市立蹉跎小学校

枚方市立蹉跎小学校では2019年度以降、精神疾患やうつ病などによる教員の休職者を1人も出していない。その役割を果たしたのは、主席教諭の岩渕佳宏氏の役割が大きい。当時岩渕氏は現場で教務主任しながら業務改善推進担当をしていた。また当時トップダウン方式でやっていた校長に粘り強く理解を得て、教員同士で本音を言い、風通しの良い職場づくりに尽力した。その場を設定したのが授業時間終了後での自主勉強会であった。またグループでの勉強会だけではなく、岩渕氏が悩んでいる教員に対してコーチングによる1対1の研修を実施したりなど、状況に応じたやり方をした。教員が元気になるれば職員室の風通しが良くなり、児童たちにとっても学校が楽しくなる。また、保護者からの信頼も得られる。

では、どのように進めていたのかをみると、岩渕氏が主催した自主研修会は2019年の初回がわずか4人の参加だった。しかし、自主研修会を重ね、悩んでいる教員に対しては1on1のコーチングでアドバイスするなど、状況に応じたきめ細やかな方法で進めた。2年目、3年目と進め、4年目以降になると、他の教員が講師、ファシリテーターとして自主研修会を進めた。（注1）

4年目に入ると、2022年7月に教員研修として、岩渕氏による「幸せな学校（職場）づくり」研修を行った。同僚性を高めて、自分らしく働くことのできる蹉跎小学校づくりに向けて、講義・演習を行った。社会の中で生きていくためには、共に過ごす人たちと良いコミュニケーションをとることは不可欠である。この研修では、コミュニケーションの根幹の一つである「相手に伝わる伝え方」について学んだ。「伝えたではなく、伝わった」と言えるコミュニケーションをとるために、様々な方法を試して、受け手にもなってみて、自分の伝えたい本質を伝えるための術について考えた。良質なコミュニケーションを取れる温かな職場づくりは、子どもに良質な教育を行う学校づくりにつながると考えて研修を行っていた。

同年11月には岩渕氏が講師として校内教員研修として「聴き方」について講義・演習を行った。子どもが「先生に話してよかった、また話そう」と思える聴き方とはどんなものなのか。傾聴されていない時、人はどんな気持ちになるのか。自分たちはどのように働きたいのか。ペアワークなどの演習で体験をしながら、学んだ。教員同士が互いに良きコーチとして聴いてくれることで、ペアを組んでいる教員たちとの間に絆や信頼が生まれて、集団として成長していくという姿を見ることができた。児童たちがみんな笑顔で登校してくる学校にするためには、教員がやり甲斐・充実感・達成感を持って働くことが大事であるという考えのもとである。このように教員同士の自主研修を重ねながら、教員の休職者を出さなくなった。教員同士が仲良く円滑にコミュニケーションができれば、児童にとっても学校に通うことが楽しくなり、相乗効果が生まれる。

岩渕氏のやり方の特徴はコーチングである。コーチングにおいては、自分軸と他人軸という言葉に集約されている。自分軸は自分らしく自分の価値観やビジョンに沿って、自分の中に選択肢を持って、人生を歩んでいく生き方で、コーチングが推奨している生き方・考え方である。他人軸は周囲がそうしているから自分も目立たないように周囲に合わせることである。他人軸の人の特徴なのであるが、こうしろと言ってきた上司や先輩また環境の責任にしがちなところあり、自分軸の人は選択した積み重ねが今起こっていることだと理解しているので、この現状も自分の責任と捉えて自分の選択で変えていくことである。そして理想の教育もまずは現場からであり、理想の教育を伝えるには、現場のコミュニケーションから理想の教育を形にすることであり、教員同士が対話を重ね協力し合うことである。端的に言えば1人1人の教員が当事者意識を持つことである（注2）。岩渕氏は、校長、枚方市教育委員会事務局の高山氏らと連携、相談、情報共有しながら蹉跎小学校内で対話を重ねながら教員同士のコミュニケーションを図った。コミュニケーションの質が変わると、関係の質が変わる。そして、関係の質が変わると、仕事の質まで変わるのである。

5. 今後に向けての課題

市区町村教育委員会事務局には、首長部局から配属された職員と指導課長、教職員課長、指導主事などに配属された教育系職員との意識には、目に見えない大きな壁・溝があるのが実情である。特に首長部局から配属された職員は事務分掌の範囲だけやれば良く、事務分掌からはみ出してはいけないといわれる。余計な仕事をしない、仕事の押し付け合いである。実態はまさに前例99%、オジリナリティ1%の世界なのである。融通が利かない縦割り行政組織そのものである。そして、教育系公務員

は首長部局から配属された職員の業務内容は知らず、逆に首長部局から配属された職員は教育系職員の業務内容を知らないし知ろうとしない。すなわち教育委員会事務局内の業務の見える化が進んでいないといえよう。こんなことで健全な学校教育、教員の働き方改革を進めることができるのであろうか。

新藤宗幸氏は教育委員会事務局について、文部科学省一都道府県教育庁一市区町村教育委員会事務局と縦系列であり、教育委員会事務局は文部科学省の末端の出先機関だと揶揄していた³⁾。例えば、文部科学省から都道府県教育庁を経由して市区町村教育委員会事務局宛に通知文書が送付されてくる。しかし、区市町村教育委員会事務局から学校現場に通知文書が送信されてきても学校現場は忙しく読まないことも少なくないと、約20年前にある指導主事から聞いたこともある。その現状は現在になってもあまり変わらない。

学校現場は、文部科学省、教育委員会からの教育施策や指針をただそのまま導入するのではなく、自校の児童・生徒や学校地域の実態等を十分に踏まえ適用していくことである。小中学校の実情に合わせた長所を生かしていくためにも、引き続き、児童・生徒の想いを第一に考えた学校づくりを目指し、支援していくことが教育委員会事務局の役割である。特に全国的に教員不足が課題となっており、枚方市も例外ではない。令和5年度には、教員不足の現状を明らかにし、様々な対策について検討・進行中である。どの自治体においても、教育大綱、教育振興基本計画を上位目標に掲げ、より良い教育の実現を目指していることには代わりないが、同時に、それを担う教員が健康でやりがいをもって勤務できることにも目を向けていくことがこれまで以上に求められる。その中で、教育委員会事務局の役割は、学校現場を支援していくことであり、学校現場で必要になっている施策・事業を察知し予算できるようにしていくことである。また事例を取り上げた枚方市のように学校教育に寄り添い伴走支援していくところは少数だと思われる。高山氏のように全体をみることができない管理職が不可欠である。

文部科学省出身で加賀市教育長を務めたこともある、島谷千春氏はみんなが主語の学校づくりは、学校現場で完結するのではなく、学校や教室で何が起きているのかを一緒に見つめ、成果や正解を急がず、試行錯誤が許される時間や空間を守り、うまくいったこともいかなかったことも含めて引き受けることだと説いている⁴⁾。いきなり成果主義を求めるのではなく、長い目で見つめ一緒に考えていくことがこれからの教育委員会事務局の役割であろう。教員が働きやすい職場環境づくりはまだまだ道半ばである。教員が働きがいのある職場づくりこそ、持続性のある市区町村の公立小中学校改革に求められる。

【参考文献】

- 1) 青木栄一『文部科学省一揺らぐ日本の教育と学術一』中公新書、2021年 180頁-184頁
- 2) 青木栄一、1) 前掲書、111頁
- 3) 新藤宗幸『教育委員会一何が問題か一』岩波新書、2013年
- 4) 島谷千春「「みんな」が主語の学校を支える、教育委員会のあり方」『月間 教職研修 2026. 4』教育開発研究所、2026年 36頁-37頁

- ・ 青木栄一、堀内正志氏「教員の多忙化をめぐる経緯と教員勤務実態調査に関する一考察一学校における効果的な多忙化対策の基本的論点を探る一」『日本女子体育大学紀要 第44号』、2014年
- ・ 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』岩波書店、2006年
- ・ 小国喜弘『戦後教育史一貧困・校内暴力・いじめから、不登校・発達障害問題まで一』中公新書、2023年
- ・ 佐久間亜紀『教員不足一誰が子どもを支えるのか一』岩波新書、2024年
- ・ 枚方市教育委員会事務局学校教育部教職員課ホームページ 2026年
https://www.city.hirakata.osaka.jp/soshiki/12-5-0-0-0_3.html
- ・ 文部科学省ホームページ
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1411820_00008.htm、2023年

注

- (1) 2026年5月13日、岩淵佳宏氏へのヒアリング。
- (2) 2024年6月26日、岩淵佳宏氏へのヒアリング。