

学校の働き方改革における 教員の「業務の明確化・適正化」に関する研究

教育学研究科 教育実践創成専攻 教育実践開発コース 学校マネジメント分野 望月 宏紀

1. 課題設定

2024年4月4日、文部科学省は「『教員勤務実態調査』（令和4年度）の集計（確定値）について」を公表した。それによれば、平日1日当たりの在校等時間の平均は、小学校教員は10時間45分、中学校教員は11時間1分である。2018年に公表された「『教員勤務実態調査』（平成28年度）（確定値）について」と比べると、小学校教員および中学校教員ともに約30分減少しているが、依然として正規の勤務時間を大きく上回っている¹。

日本の教員の長時間労働は、国際調査の結果からも突出していることが確認される。2013年のOECD国際教員指導環境調査（TALIS）の結果によれば、日本の中学校教員1週間当たりの仕事時間は53.9時間に達し、参加国（34か国）の平均である38.3時間を大きく上回るとともに、参加国中で最長である。これらの結果から、教員の長時間労働が常態化していることは明らかである²。

こうした状況をふまえ、2010年代半ば以降、教員の働き方改革が推進され、さまざまな政策が講じられてきた。2017年12月22日、中央教育審議会は、「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（中間まとめ）」を策定し、「学校が担うべき業務、教師が担うべき業務」を整理し、「役割分担・適正化を図っていくことが必要である」と提起した。「中間まとめ」を経て、中央教育審議会は、2019年1月25日、「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）」（以下「新しい時代」答申）において、これまで学校・教師が担ってきた14の業務を「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」の3つに分類した（以下「3分類」）。14の業務には、「学校徴収金の徴収・管理」「児童生徒の休み時間における対応」「校内清掃」「部活動」「進路指導」などこれまで学校・教師が担ってきた「代表的な業務」が含まれている。

従来、日本の教師の仕事には際限がなく「無境界性」という特徴を有すると指摘されてきた（佐藤1997）。さらに、「無境界性」により、「職域と責任の無制限な拡大と同時に、専門性の空洞化を導いている」ことや、「恒常的な多忙を引き起こすだけでなく、神経を摩滅させる疲労とストレスを招いている」ことなどが指摘されてきた（佐藤1997、p.98）。また、川上（2019）は、「学校に追加的な資源投入を行って多忙対策や勤務適正化を行おうとしても、従来通りの『仕事のやり方』を前提としてはその効果が期待できない」と指摘している（p.188）。さらに、川上は、「個々の自律性に基礎を置く献身的・無限定的な教職観に踏み込むような形で業務の捉え方を改める（教員の業務の『守備範囲』をよりはっきりさせる）ことや、雇用の条件を抜本的に改めることといった、働き方の前提にあたる部分を再考することが求められている」と指摘している（p.188）。

上記の先行研究をふまえると、「3分類」は、教員の多忙化改善に寄与しうる可能性を有していると考えられる。しかし、「3分類」の形成過程については、先行研究では十分に検討されていない。さらに、自治体における「3分類」の取組状況に関する先行研究も依然として少ない。

そこで本稿は、中央政府における「3分類」の政策形成過程、および都道府県における「3分類」14業

務の取組状況を検討することを目的とする。

そのために、教育再生実行会議、中央教育審議会初等中等教育分科会「学校における働き方改革特別部会」の議事録および資料、文部科学省が公表している「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】」などの資料を基に検討する。

2. 学校の働き方改革における政策動向

表1にみるように、2013年のOECD国際教員指導環境調査（TALIS）の結果が公表されてから、学校の働き方改革に向けた政策が本格的に講じられるようになった。

2015年12月21日、中央教育審議会は、「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）において、心理や福祉等の専門性を有する外部人材・専門スタッフの配置を拡充し、教職員との連携・協働を促進するよう提起した。これは、教員が「子供と向き合う時間」を確保するための体制整備の必要性を示すものである。続く2017年12月22日の「中間まとめ」を経て、2019年1月25日の「新しい時代」答申で、「3分類」14業務が示された。学校・教師が担う業務を明確化し、役割分担や適正化を推進することが求められたのである。さらに、2019年1月25日の「新

表1 働き方改革に関する政策動向(2010年代半ば～2020年代半ば)

月日	政策動向	内容
2014年 6月	OECD国際教員指導環境調査（TALIS2013）結果公表	日本の中学校教員1週間当たりの仕事時間は53.9時間。
2015年 12月	中央教育審議会「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）」	専門スタッフの配置拡充を促進し、「教員が子供と向き合う時間」を確保するための体制整備を提起。
2016年 7月	文部科学省「教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査」結果公表	平成27年度の結果を公表。
2017年 6月	文部科学大臣「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」（諮問）	今後検討すべき事項として、「学校が担うべき業務の在り方」「教職員及び専門スタッフが担うべき業務の在り方及び役割分担」などを挙げた。
2017年 12月	中央教育審議会「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（中間まとめ）」	「学校が担うべき業務、教師が担うべき業務」を整理し、「役割分担・適正化を図っていくことが必要である」と提起。
2018年 9月	文部科学省「『教員勤務実態調査』（平成28年度）（確定値）について」公表	日本の中学校教員の1日当たりの勤務時間11時間32分。 日本の小学校教員の1日当たりの勤務時間11時間15分。
2019年 1月	中央教育審議会「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）」	「3分類」14業務を整理。
2019年 1月	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」策定	1か月の時間外在校等時間45時間以内。 1年間の時間外在校等時間360時間以内。
2019年 6月	OECD国際教員指導環境調査（TALIS2018）結果公表	日本の中学校教員の1週間当たりの仕事時間は56.0時間。
2019年 12月	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」結果公表	2019年1月の中央教育審議会「新しい時代」答申をふまえ、2016年から公表している「教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査」を見直したものである。
2020年 2月	文部科学省「学校における働き方改革～取組事例集～」	2019年1月の中央教育審議会「新しい時代」答申をふまえた具体的な実践例の紹介。
2024年 4月	文部科学省「『教員勤務実態調査』（令和4年度）の集計（確定値）について」公表	日本の中学校教員の1日当たりの勤務時間11時間1分。 日本の小学校教員の1日当たりの勤務時間10時間45分。
2024年 8月	中央教育審議会「『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について～全ての子供たちへのよりよい教育の実現を目指した、学びの専門職としての『働きやすさ』と『働きがい』の両立に向けて～（答申）」	学校における働き方改革および処遇改善の一層の推進を提起。

（出典）筆者作成

しい時代」答申の中では、「中心となる担い手を学校・教師以外に積極的に移していくとともに、そもそもの必要性が低下し、慣習的に行われている業務は、業務の優先順位をつける中で思い切って廃止していく」という方針が明確に示された。

2024年8月27日、中央教育審議会は、『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について～全ての子供たちへのよりよい教育の実現を目指した、学びの専門職としての『働きやすさ』と『働きがい』の両立に向けて～（答申）」において、学校における働き方改革を一層加速させる必要があると提起した。

以上のように、2010年代半ば以降、教員の働き方改革に関する政策は継続的に展開されてきた。しかし、長時間労働の常態化は解消されておらず、今後、働き方改革に関する諸政策が、学校において実効性をもって運用されるかどうかは依然として不透明である。

こうした状況の中で、「3分類」は教員の業務負担軽減に寄与することが期待されるが、その政策形成過程については先行研究で十分に検討されていない。次節では、中央政府における「3分類」政策形成過程を検討する。

3. 中央政府における「3分類」政策形成過程

2013年5月23日、自由民主党に設置されている教育再生実行本部は、第二次提言を取りまとめた。同提言では、「チーム学校」の実現や外部人材の活用を通じて、教師が児童生徒の教育に専念できる体制の構築を目指すとされた。

2015年6月30日、内閣府の経済財政諮問会議において取りまとめられた「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」(いわゆる骨太の方針)が閣議決定された。同基本方針において、「組織的に教育力を向上させる『チーム学校』の考え方」の下、多様な専門人材の活用、関係機関との連携」などが提起された。

2015年12月21日、中央教育審議会は「チーム学校」答申において、心理や福祉等の専門性を有する外部人材、専門スタッフの活用を提起した。これらの政策動向をふまえると、教育再生実行本部および経済財政諮問会議が提起した「チーム学校」の方針が、中央教育審議会の「チーム学校」答申に影響を及ぼしたと考えられる。

2016年6月13日、文部科学省の「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」は、「学校現場における業務の適正化に向けて」において、「学校および教員の業務の大胆な見直しを着実に推進し、教員の業務の適正化を促進することを通じ、教員が担うべき業務に専念でき、子供たちと向き合える環境整備を推進する」必要があるとの考え方を示した。

同年10月28日、官邸に設置されている教育再生実行会議で、安倍内閣総理大臣(当時)は「事務の負担、効率性の問題もあって、事務的な作業であれば、これは果たして先生が担わなければいけないかどうかということも含めて、配置の問題等についてもよく検討していくべき課題なのだろうと思います」と述べた。また、12月5日の同会議では、「学校への期待や教師の長時間勤務の実態を踏まえ、専門人材も加わるチーム学校の構築など、学校現場の教育力の強化を図ることが必要であります」と発言している。さらに、2017年5月24日の同会議においては、「教師が子供と向き合う時間をしっかりと確保することも極めて重要」であると述べ、「今後、教師が担うべき業務の精選・明確化を図り、学校事務の効率化や部活動指導員の配置などにより、教師が担うべき業務に集中できる環境づくりを進め」、「チーム学校による指導体制の充実を図ります」と述べている。

2017年6月1日、教育再生実行会議は「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」(第十次提言)を取りまとめ、「教師が担うべき業務を精選・明確化」し、働き方改革を着実に推進することを提起した。また、6月9日に閣議決定さ

れた「経済財政運営と改革の基本方針 2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(いわゆる骨太の方針)は、「教員の厳しい勤務実態を踏まえ、適正な勤務時間管理の実施や業務の効率化・精選を進めるとともに、学校の指導・事務体制の効果的な強化・充実や勤務状況を踏まえた処遇の見直しの検討を通じ、長時間勤務の状況を早急に是正することとし、年末までに緊急対策を取りまとめる」よう提起した。

こうした動向を受け、当時の松野文部科学大臣は、6月22日、「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」を中央教育審議会に諮問し、今後検討すべき事項として、「学校が担うべき業務の在り方」「教職員及び専門スタッフが担うべき業務の在り方及び役割分担」などを審議することを求めた。

7月11日、中央教育審議会初等中等教育分科会の第1回「学校における働き方改革特別部会」(以下「特別部会」)が開催され、主な検討事項として、「学校が担うべき業務の在り方」「教職員が担うべき業務の在り方」「学校の組織運営体制の在り方」「教員の勤務の在り方」が挙げられた。第3回「特別部会」(8月29日)では、「基本的に教員のみが担える業務(教員が担わなければならない業務)」「教員が担う必要があるが、教員以外の者の参画により教員の業務量を軽減できる業務」という業務に加え、「他にふさわしい者がいる場合には必ずしも教員が担う必要がない業務」「学校において教員以外の者が担うべき業務(教員が担うべきではない業務)」「学校以外が担うべき業務」について検討された。

第6回「特別部会」(10月20日)では、矢野初等中等教育企画課長は、「今年の6月9日のいわゆる骨太の方針では、年末まで長時間勤務の状況を早急に是正するといった、緊急対策を取りまとめるということになっておりますので(中略)年末までに何らかの中間報告的な成果物を頂戴したいと考えております」と述べ、2017年内に「中間まとめ」を取りまとめることが改めて確認された。第8回「特別部会」(11月28日)では、「中間まとめ」案についての検討が行われた。特別部会の審議を経て、「中間まとめ」が取りまとめられ(中央教育審議会、2017年12月22日)、「学校が担うべき業務、教師が担うべき業務」を整理し、「役割分担・適正化を図っていくことが必要である」と提起された。

さらに、図1にみるように、2019年1月25日「新しい時代」答申において、「3分類」が提示された。

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
①登下校に関する対応 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 ③学校徴収金の徴収・管理 ④地域ボランティアとの連絡調整 ※ 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。	⑤調査・統計等への回答等(事務職員等) 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) ⑦校内清掃(輪番、地域ボランティア等) ⑧部活動(部活動指導員等) ※ 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。	⑨給食時の対応(学級担任と栄養教諭等との連携等) ⑩授業準備(補助的業務へのサポートスタッフの参画等) 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) 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) ⑬進路指導(事務職員や外部人材との連携・協力等) 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)

図1 「3分類」14業務

(出典)中央教育審議会(2019)「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)」p.29より転載

4. 都道府県における「3分類」の取組状況

図2および図3は、2023年度および2024年度における「3分類」14業務に関する都道府県の取組状況を示したものである³。これによれば、各業務における取組の進捗には顕著な差異が認められた。

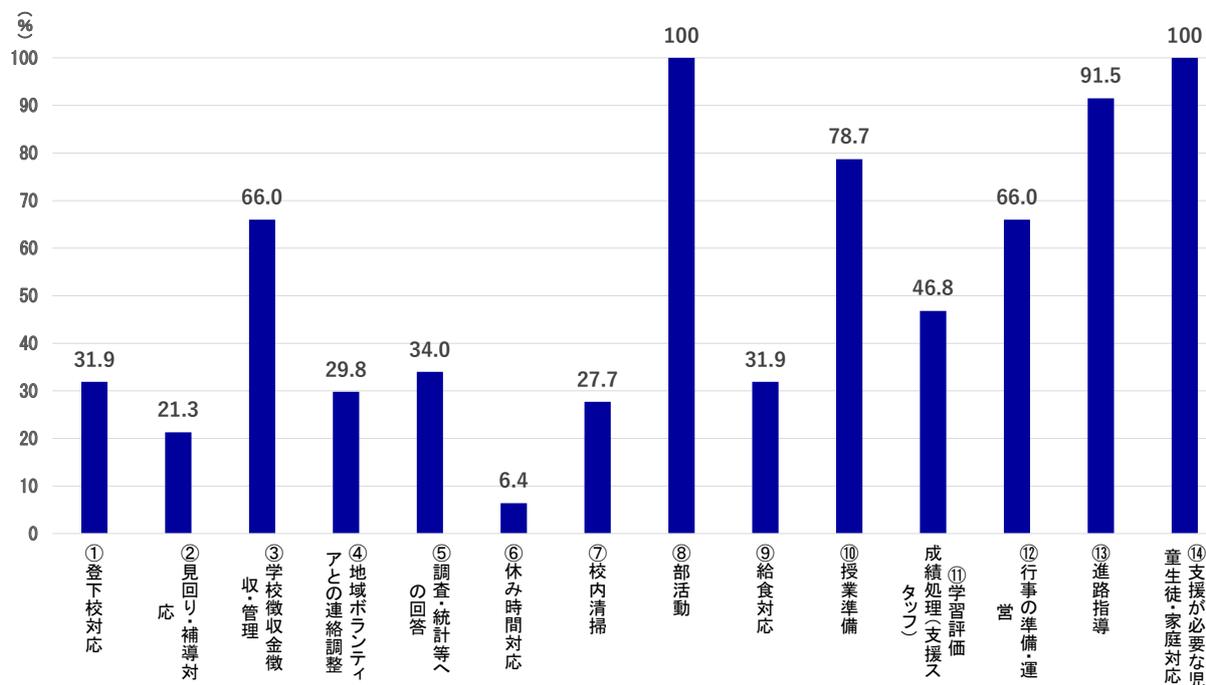


図2 2023年度の「3分類」14業務の取組状況(都道府県 n=47)

(出典)文部科学省(2023)「令和5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】」を基に筆者作成

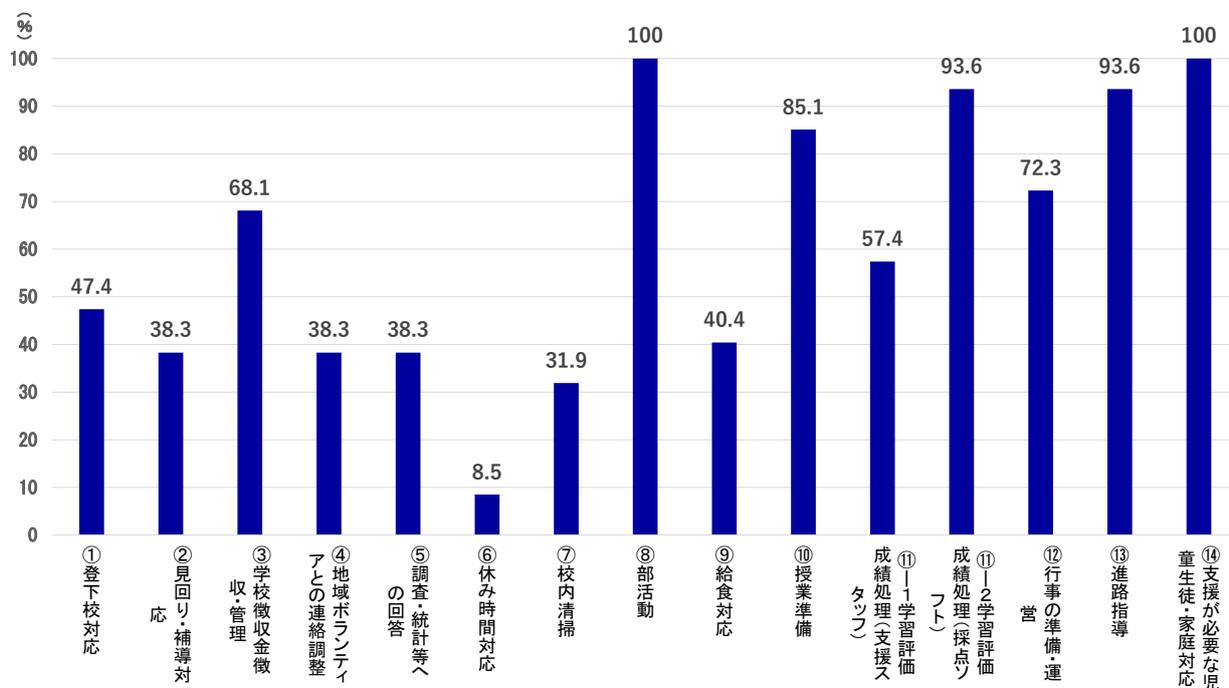


図3 2024年度の「3分類」14業務の取組状況(都道府県 n=47)

(出典)文部科学省(2024)「令和6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】」を基に筆者作成

2023年度と2024年度における各業務の進捗状況を見ても、「⑧部活動」および「⑭支援が必要な児童生徒・家庭対応」は100%の実施率を維持している。また、「⑩授業準備」は78.7%から85.1%、「⑬進路指導」は91.5%から93.6%といずれも実施率が向上しており、他業務と比べ高い実施率を示している。

一方で、2024年度時点でも取組率が50%に満たない業務が7項目存在している。特に、「⑥休み時間対応」および「⑦校内清掃」はそれぞれ、6.4%から8.5%、27.7%から31.9%という推移を示しており、最も取組が停滞していることが分かる。

5. 考察と今後の課題

本稿で検討した結果、次の2点を指摘する。

第1に、教員の長時間労働が深刻化する中、中央政府は「チーム学校」構想を基盤として、学校業務の見直し、改善を急速に進めてきたことが分かった。特に、2016～2017年にかけて、教育再生実行会議や経済財政諮問会議が示した方向性が中央教育審議会の議論に影響し、2017年末までに「中間まとめ」を作成するというスケジュールの下、「中間まとめ」を経て「新しい時代」答申が策定され、「3分類」が短期間で提言されたことは注目に値する。

「3分類」は、従来から指摘されてきた教員業務の「無境界性」（佐藤 1997）を是正し、教員業務の「明確化」に資するものとして一定の意義を有すると考えられる。

一方で、第2に、図2・図3で見たように都道府県における「3分類」14業務の取組状況には、差異が生じていることが分かった。したがって、「3分類」を実効性のあるものとして進めていくためには、学校に必要とされる適切な人的配置や効果的な運用体制を整備することが求められる。上述したように、日本の教員の長時間労働が常態化している実態に鑑みれば、「3分類」を進めることは喫緊の課題であるといえるだろう。

最後に今後の課題について述べる。

第1に、2025年7月9日から開催されている中央教育審議会初等中等教育分科会「教師を取り巻く環境整備特別部会」において、「3分類」の「アップデート」に向けた議論が始まった。8月19日に開催された同特別部会では「『学校と教師の業務の3分類』の指針への位置付け（案）」が示された。今後は、「3分類」の見直しの政策過程を明らかにする必要があると考えられる。

第2に、都道府県において「3分類」14業務の取組状況に差異が生じている要因を明らかにする必要がある。また、「3分類」14業務の先進自治体を検証し、地域や外部人材等との連携・協働がどのように進められているのかについても今後の検討課題としたい。

第3に、「3分類」が教員の業務改善につながっているのかを検討していく必要がある。特に、この点を把握するためには、教員や管理職を対象にアンケート調査やインタビュー調査等を実施し、「3分類」の運用実態を明らかにするとともに、今後の改善に向けた具体的方策について、考察を深めていきたいと考える。

注

¹ 公立学校教員の勤務時間は、都道府県及び政令市の条例等によって定められている。具体的には、「都道府県及び政令市において、1日当たりの勤務時間は7時間45分とされている」（学校における働き方改革特別部会「資料5-1 公立学校の教育公務員の勤務時間等について」2017年11月6日）。

² 2018年のOECD国際教員指導環境調査（TALIS）の結果、日本の中学校教員の1週間当たりの仕事時間は56.0時間に達していた（国立教育政策研究所、2020）。

- ³ 図2・図3では、文部科学省が公表している「令和5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】」および「令和6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】」に示された「3分類」14業務を簡略化して明記している。

参考・引用文献

- ・「学校における働き方改革特別部会（第1回）議事録」2017年7月11日。
- ・「学校における働き方改革特別部会（第3回）議事録」2017年8月29日。
- ・「学校における働き方改革特別部会（第6回）議事録」2017年10月20日。
- ・「学校における働き方改革特別部会（第8回）議事録」2017年11月28日。
- ・川上泰彦(2019)「学校組織や教員キャリアにおける『多忙問題』」『日本教育行政学会年報』第45号、pp.186-189。
- ・「教育再生実行会議（第38回）議事録」2016年10月28日。
- ・「教育再生実行会議（第39回）議事録」2016年12月5日。
- ・「教育再生実行会議（第40回）議事録」2017年5月24日。
- ・教育再生実行会議「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」（第十次提言）2017年6月1日。
- ・教育再生実行本部「第二次提言」2013年5月23日。
- ・「教師を取り巻く環境整備特別部会（第1回）議事録」2025年7月9日。
- ・「教師を取り巻く環境整備特別部会（第2回）議事録」2025年8月19日。
- ・「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」2015年6月30日閣議決定。
- ・「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」2017年6月9日閣議決定。
- ・国立教育政策研究所『教員環境の国際比較 OECD 国際教員指導環境調査(TALIS)2013年調査結果報告書』明石書店、2014年。
- ・国立教育政策研究所『教員環境の国際比較 OECD 国際教員指導環境調査(TALIS)2018報告書[第2巻]一専門職としての教員と校長』明石書店、2020年。
- ・佐藤学『教師というアポリアー反省的实践へー』世織書房、1997年。
- ・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」2016年6月13日。
- ・中央教育審議会「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（中間まとめ）」2017年12月22日。
- ・中央教育審議会「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）」2019年1月25日。
- ・中央教育審議会「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）」2015年12月21日。
- ・中央教育審議会『『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について～全ての子供たちへのよりよい教育の実現を目指した、学びの専門職としての『働きやすさ』と『働きがい』の両立に向けて～（答申）』2024年8月27日。
- ・文部科学省「学校における働き方改革学校における働き方改革～取組事例集～」2020年。
- ・文部科学省「教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査（平成27年度）結果」2016

年。

- ・文部科学省『『教員勤務実態調査』（平成28年度）（確定値）について』2018年9月27日。
- ・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」2019年1月25日。
- ・文部科学省初等中等教育局『『教員勤務実態調査』（令和4年度）の集計（確定値）について』2024年4月4日。
- ・文部科学省「令和5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】」2023年。
- ・文部科学省「令和6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】」2024年。
- ・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」2019年。
- ・文部科学大臣「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」（諮問）（29文科初第493号）2017年6月22日。