

学校経営に求められる新任教員の 資質・能力の開発に関する一考察

A Case Study on the Development of Newteachers' Quality and Ability Necessary for School Management

桑野 裕文
Hirofumi Kuwano

はじめに

今我が国は、国内外の社会情勢、自然災害からの復興、情報化、少子高齢化など、多くの課題に直面している。教育現場に目を転じてみると、道徳の教科化や小学校への英語教育の導入などを盛り込んだ新学習指導要領に沿った教育活動が推し進められている。さらに、子どもたちを取り巻く現状には、いじめ・不登校の問題や子どもたちに対する保護者のネグレクト（育児放棄）や家庭・地域の教育力の低下など、様々な問題があり、課題が山積している。今まさに、教職に携わる者一人ひとりが、現状を十分に踏まえ、日々の教育活動を地道に重ねていく必要がある。また、教職員一人ひとりがそれぞれに教育実践を進めるだけでなく、教職員がチーム学校として、組織的な教育活動を推進していくことが求められている。

今回、教職をめざす学生を指導支援していくにあたって、私自身の中・高等学校での12年間及び大学での36年間の教員生活をもとに、教育現場が果たすべき役割や配慮すべき事項について、まず、次の3つの視点（①教員としての心構え、②教員の役割と職務、③学校としての組織マネジメント）から述べ、最後に、学校を取り巻く動向（1）小学校高学年での教科担任制の導入、（2）働き方改革として部活動改革、（3）不登校と第3の居場所、について私見を述べる。

まず、福岡県公立学校教員採用候補者選考試験の志願状況は、今年度は小学校教員、中学校教員、養護教員、栄養教員の計1,883名（前年度2,162名）で、前年度より279名減（6月17日発表）である。実質倍率は2.7倍で、2012年実質倍率6.5

倍以降、低倍率傾向が続いている。この教員志望者減少の大きな要因のひとつは、教員の超過勤務であり、超過勤務の最大の要因は、部活動指導時間と言われている。その超過勤務解消のため、働き方改革は急務を要する。2020年9月国が示した「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」は、まさに教員の超過勤務の減少を図る狙いがあった。部活動は教員のボランティア精神と献身的な勤務に支えられている側面があり、部活動の運営主体を学校・教員から地域の指導者に委ねるこの部活動改革は、教師の職務や役割分担の見直しの中で必須となった。そこで、社会や教育界に起きた変化を振り返り、子どもと学校の現状を明らかにし、教員の負担を減らす具体的な手立てや進め方を提案し、部活動改革の方向性を示す。

次に不登校問題を取り上げる。教育機会確保法（文科省2019年施行）に学校以外の第3の居場所として、「適応指導教室・フリースクール・特例校」が明記された。筆者はここ数年間の間に、適応指導教室・フリースクール・特例校を視察したので、その中からフリースクール視察についての報告を行う。

1. 教員としての心構え

新任者は、新規採用教職員辞令交付式での辞令交付の後、宣誓文を読み上げる。この時、教育機関チーム学校の新任教員¹⁾として、第一歩を踏み出す。宣誓文の内容は地方公務員法²⁾に書かれている。市町村立学校に採用される新規採用教職員は市町村民に対して、県立学校に採用される新規採用教職員は県民に対して、一部の奉仕者ではな

く、全体の奉仕者であるということを宣誓する。このサービスの宣誓は、新規採用教職員となった者に対し、民間企業等の勤労者とは異なった服務義務が課されていることなどを自覚してもらうためでもある。また、教育環境の変化はめまぐるしいものがあり、教員は子どもに学びを教えるだけでなく、教員自らが学び続けなければならない。そのため研修は職務と同時に責務であることも自覚しなければならない。

(1) 法に定められた宣誓義務

公務員の宣誓は、地方公務員法に定められている。まず地方公務員である公立学校の教職員は、地方公地方公務員法で定められており、国民に対し宣誓しなければならないという法律である。次に「日本国憲法第99条³⁾を尊重し、且つ、擁護する」と憲法を守るという考え方もある。法律のつくりは、日本国憲法を最高位として、教育に関しては次が教育基本法、そして細かなことが定められている教育公務員特例法である。この教育公務員特例法は、一般法である地方公務員法と国家公務員法をベースにし、教育公務員のみに適応される特例事項を定めている。尚、特別法は一般法より優先されるので、教育公務員特例法(特別法)⁴⁾は地方公務員法(一般法)よりも優先する。いずれにしても、公立学校教員は、「国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」ことを宣誓しなければならない。

(2) 服務上の義務

公立学校の教員には法律で定められた服務規程がある。その法律は地方公務員法と教育公務員特例法で、他に地方自治体や教育委員会が定める条例や規則がある。

教職員が勤務するうえで基本的に守らなければならない服務⁵⁾は、地方公務員法⁶⁾に定められている。第30条に、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とある。そして、職務上の3つの

義務と、身分上の5つの義務が定められている。

職務上の3つの義務は次の通りである。

- ①宣誓の義務(第31条)
- ②法令・職務命令に従う義務(第32条)
- ③職務専念義務(第35条)

※職務上の義務は①を除き②・③の2つとする意見がある。

身分上の5つの義務は次の通りである。

- ①信用失墜行為の禁止(第33条)
- ②秘密を守る義務(第34条)
- ③政治的行為の制限(第36条)
- ④争議行為の禁止(第37条)
- ⑤営利企業等の従事制限(第38条)

※「⑤」には教育公務員特例法に例外規定がある。「第2章 教員の役割と仕事(3) 公立学校教員の兼職兼業」の項で説明する。

(3) 教職の専門性

(a) デモシカ教師・サラリーマン教師の登場

高度経済成長を経て、1970年台には教員不足が深刻な社会問題となっていった。とりわけ教員の待遇が民間企業より低く抑えられる傾向は、教職を積極的に志望する者の減少へと拍車をかけた。さらに、教師としての仕事よりも私生活に重きを置く教師が増え、使命感に乏しく熱意に欠け、勤務時間だけは消化する「サラリーマン教師」の存在が批判を受けるようになった。このような「教師にでも」なるか、あるいは「教師にしか」なれないという、いわゆる「デモシカ教師」と称される教師の登場は大きな問題となり、教師が将来を担う子供を教育する特別の使命の職であるという「教師=聖職者論」を根底から覆し始めていった。

(b) 教師聖職者論・教師労働者論から専門職者論

1966(昭和41)年10月のILO・ユネスコ共同発表「教員の地位向上」が特別政府協議会において採決されたのを一つの契機に、教員は聖職者(教師聖職者論)かそれとも労働者(労働者論)かなど様々な議論がなされた。この2つの対立する教師像を克服するものとして期待されたのが、「教師専門職論」である。

①聖職者論

聖職者論教育という崇高な使命に人生を捧げ、

ひたすら献身的に職務を遂行する教師のことを、「聖職者」と呼び、「教師聖職者論」と称される。

②労働者論

教師は学校を職場として働く労働者であり、他の労働者と同じように衣食住の安定を図る必要があるとする「労働者」と呼び、「教師労働者論」と称される。

③専門職者論

専門的な知識や技術を持つ専門家として理解する「専門職者」と呼び、「教師専門職者」と称される。

現在では、「教師にとっての専門性とは何か」を明らかにしようとするが議論がなされている。その議論は、次の3要件を満たしているかに終始している。

- (i) 他の仕事にはない独特の領域と方法を支える知識と技術＝専門性
- (ii) 社会から必要不可欠とされる独自の役割＝公共性
- (iii) 仕事に対する判断が他領域から干渉されない自律的な地位＝自律性

ただし、この3つの要件は教員側の議論であり、児童生徒、家庭、地域に目を向けた議論とはかみ合わないところがある。今後、児童・生徒側の立場より児童・生徒の実態に応じた、児童・生徒の学力向上、不登校問題、人権・いじめ問題等に向かい合った議論が必要である。

(4) 教員の研修

研修には、任命権者（都道府県教育委員会）が実施する研修、服務監督者（市町村教育委員会）が実施する研修、本所属長が実施する研修がある。教員の研修は、職務の特殊性から鑑み、特段の配慮が必要であり、教員の研修は次のように法律で定められている。

①教育基本法

(教員) 第9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地方公務員法

(研修) 第39条 職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられな

ければならない。

③教育公務員特例法

(研修) 第21条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

また、一般公務員と教育公務員には違いがある。その違いは次の3点である。教育公務員は、①自主的な研修、職場を離れての研修が可能である。②現職のまま長期の研修や大学院等の履修が可能である。③任命権者に初任者・中堅教諭等資質向上研修等の体系的な研修の実施を義務づけている。

2. 教員の役割と仕事

(1) 教師の呼び方

もともと「教員」と「教師」には区別があった。1872(明治5)年の学制によって近代教育制度がスタートした際に外国人教職者を「教師」、日本人教育者を「教員」と呼んで区別化しており、そのまま現在まで両者が混在したまま残存したと考えられる。現在は「教員」は、法律で定義された用語と規定されており、「教育職員」の略称である。教育職員免許法第2条は、「教員」を学校教育法第1条に規定する学校と、幼保連携型認定こども園の「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、主幹保育教諭、指導保育教諭、保育教諭、助保育教諭及び講師」と定めている。

教師の呼び方に「教員・教諭・教師」などある。教員とは教育職員の略であり、学校で児童生徒の教育に当たる職員を指す。教諭とは職名で、課長とか主査とかいう肩書と同じようなもので、履歴書に記載する時には、教諭と書く。教諭とは校長、副校長、主幹教諭、助教諭など、法律で定められた職位を示す語である。教師は学校の先生全体を漠然と指す言葉で、法制上の用語ではなく、厳密な定義もない。「広辞苑」では、①学術・技芸を教授する人、②公認された資格をもって児童・生徒・学生を教育する人、③宗教上の教化をつかさどる人、と定義されている。

(2) 役割と仕事

教師の仕事は、「服務・業務・執務・公務・校務」と呼ばれ、学校の教員の部屋は一般的に「職員室・執務室・教官室」と呼ばれている。

業務とは、日常的に行われる職務上の行いのことである。公務とは、国家や公共団体が行っている仕事で、そこで働く公務員の日常的な職務のことを意味する。学校における業務は「学校事務」、「事務以外の実務」、「授業」に分類され、広義ではすべてが「校務」、狭義では、「学校事務」のことを指すことが多い。

校務は、学校の中の業務だけではなく、教育委員会と学校間の連携、教育委員会間での連携、教育委員会と首長部局間の連携のような連携事務も対象範囲に含める。広義には、学校の仕事全体を指す。学校の仕事全体とは、学校がその目的である教育事業を遂行するため必要とされるすべての仕事であって、その具体的な範囲は、①教育課程に基づく学習指導などの教育活動に関する面、②学校の施設設備、教材教具に関する面、③文書作成処理や人事管理事務や会計事務などの学校の内部事務に関する面、④教育委員会などの行政機関やPTA、社会教育団体など各種団体との連絡調整などの渉外に関する面、である。これらの仕事を組織体(学校)のすべての教職員が分担して行うことを校務分掌という。

(3) 公立学校教員の兼職兼業

兼業は、本職以外に他の職を兼ねることであり、兼業は、本業以外に他の事業を行うことである。公務員は、国や国民のために働く奉仕者であり、その職務を全うする必要があるため、営利目的で副業をすることは認められていない。ただし公立学校教職員は、教育公務員特例法において、「本務の遂行に支障がないと任命権者又は教育委員会が認めれば、給与を受け又は受けずに兼職兼業することができる」と認められている。後で述べる(4. 学校を取り巻く動向 (2) 働き方改革としての部活動改革⁷⁾)が教員にとって、兼職兼業で得た知見や体験談は授業に生かすことができる。このように兼職兼業で得た豊かな人生を営む教員は、次世代を開く子どもたちを教えるに

ふさわしいといえる人材といえる。

3. 学校としての組織マネジメント

(1) 教育制度

日本の学校制度(体系)は、戦前の複線型から、戦後の教育改革により単線型に転換した。単線型とは、小学校や中学校の段階では修業年限や学習内容は共通で、高等学校においても修業年限では他に選択肢がない学校制度である。初等教育学校と中等教育学校が単線型として接続し、小学校—中学校—高等学校の6—3—3制の学校制度である。複線型とは、小学校や中学校の段階から、異なる修業年限、学校種が併存している学校制度である。

(a) 初等教育・中等教育・高等教育

日本では、学校教育を発達段階(年齢)に応じて初等・中等・高等に分類している。就学前教育に始まり、初等教育6年間、中等教育6年間(前期中等教育3年間、後期中等教育3年間)を経て、多様な高等教育段階へと接続する。このうち、初等教育と前期中等教育にあたる9年間の学校教育は、義務教育である。

①「初等教育」

文部省設置法による第2条2「初等教育」は小学校及び幼稚園における教育。

②「中等教育」

中学校(前期中等教育)と高等学校(後期中等教育)の合わせて6年間の教育。

③「高等教育」

大学、高等専門学校、専門学校などで行われている教育。

(b) 中等教育学校と義務教育学校

中等教育の多様化を図る目的で、1998(平成10)年6月「学校教育法等の一部を改正する法律」(以下「改正法」という)が公布、同年7月施行、翌年1999(平成11)年4月1日より、中等教育学校の設置及び併設型の中学校・高等学校における中高一貫教育が可能となった。

- ・中等教育学校…全員が6年間一貫の教育を受ける。
- ・併設型一貫校…一貫教育を行いながら、高校時

にも生徒募集を行う。

- ・連携型一貫校…既存の中学と高校が連携を図り、教育を行う。

さらに、2016（平成28年）改正法が公布され、同年4月1日より施行、義務教育学校（小学校～中学校の義務教育を一貫して行う学校）が設立された。義務教育学校は、小学校・中学校の区切りがない就業年数9年間で、小中一貫校で取られている6 - 3制度に縛られる必要がなく、柔軟に学年制を変更することができ、先を見据えた学習計画が可能となった。

（c）公立学校、国立学校、私立学校

学校は、公立、国立、私立の3つに分類される。公立と国立と私立では運営母体が異なる。学校教育法で公立学校とは地方公共団体の設置する学校で、国立学校とは国の設置する学校で、多くの場合、税金によって運営されている。別に法律⁸⁾で定める法人の設置する学校を私立学校と呼ぶ。無試験で入学できる公立小・中学に対し、国立小・中学と私立小・中学は入学者選抜試験による判定を経て入学する。いずれも修業年数は6年・3年であり、国公立の小・中学校については授業料が無償と定められている。公立の学校は越境入学を禁止している地域が多く、特別な事情がない限り、地域で決められた学校への入学することになるが、私立の学校は、広く門戸を開けており、入学試験で合格した児童や生徒はその居住地を問わず入学できる。授業内容は、公立は文部科学省が定める教育課程に準じるが、私立は独自のカリキュラムを組んでいる。

（d）学校

学校教育法では、第1条「学校とは、小学校、中学校、高等学校、大学、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする。」、第2条「学校は、国、地方公共団体及び別に法律で定める法人のみが、これを設置することができる。」とある。尚、専門学校は学校教育法の第1条校ではないものの、専門課程を置く専修学校として位置づけがされており、学校法人以外の私人によっても設立される教育施設とされている。ほか学校以外の教育施設としては、幼稚園と同等の教育を行う保育所、公民館や青年の家等の社会教育施設、教育センター

や職業訓練所等の公的な施設なども含まれると解される。

（2）学校運営から学校経営へ

従来から日常的な活動は学校に委ねられていたものの、学校は教育委員会の関与が強く、その細かな指示を受けて行われていた。このように学校の権限が限られ、教育委員会の指示のもとに学校が運営されるのであれば、組織マネジメント（組織運営能力）は必ずしも求められるものではない。しかし、主体的な特色ある学校づくりが求められる今日では、学校が自らその責任を持って組織的に適切に行使していかなければならない。

そのためには、教職員個々の活動をより機能的にまとめ上げ、ひとつのチームとして組織的な学校運営を行う体制を整えることが必要である。以下5つの視点から述べる。1点目は、教員の仕事はビジネス社会の一般職とは異なり、専門性の高い教科担当者とクラス担任であり、そのための体制づくりや役割分担の整備を行わなければならない点。2点目は、学校組織にはリーダーとしての校長、管理職、校務分掌、委員会があり、職務内容や権限等を明確に位置付ける必要がある。そのためには、専門能力スタッフ等の位置付けや役割分担を検討しなければならない点。3点目は、学校としての伝統・校風、地域に根差した学校や学校独自の組織文化があり、学校目標に沿った、組織文化の検討、そのための人材育成、業務改善の取り組みが必要である点。4点目は、家庭、地域との連携である。「チームとしての学校」を実現するためには、学校と家庭、地域社会との関係を整理し、学校が何をどこまで担うのか、精選することが必要である点。5点目は、学校週5日制の定着した今日、家庭や地域社会の教育力の低下が指摘されており、家庭や地域社会での教育機関としての公立学校は学校と家庭、地域社会との関係を整理し、学校が何をどこまで担うのか、整理することが必要である点。以上の5つの視点より学校の組織マネジメントを考え、学校社会の幅広い教育機能が活性化する学校経営を実践していくことが喫緊の課題である。

4. 学校を取り巻く動向

(1) 小学校高学年での教科担任制

今の学校現場では、STEAM教育の強化のための理数学習の充実や、グローバル化対応として外国語学習の強化、ITデジタルを活用した深い学びの実践への対応等避けては通れない。小学校高学年は、心身の発達に伴い抽象的な思考力が高まる時期で、教科の学習内容は高度化する時期である。その解決策として期待されているのが教科指導における教科担任制の導入である。

文部科学省では、2022(令和4)年4月から小学校高学年に「教科担任制」を導入し、外国語・算数・体育・理科の4教科を優先的に、加配定員の950人増を決定している。教科担任制とは、学級担任制のように、ひとりの教員がクラスを相手に全教科教えるのではなく、教員が特定の教科を担当し教科の専門性を生かした授業を行う指導形態のことである。ただ教科担任制といってもその形式は目的や学級数などによってさまざまで、「中学校並みの完全教科担任制」、「特定教科における教科担任制」、「学級担任間の授業交換」、「学級担任とのチームティーチング」、などが挙げられる。

教科担任制導入のメリットとして次の4つを挙げる。①教科専門性・授業の質向上。②小・中学間の円滑な接続(中1ギャップの解消)。③多くの教員が関わることで多面的な児童理解につながる。④教員の負担軽減(教科担任制によって持ちコマ数の軽減や授業準備の効率化につなげることができれば、その分を行事などの教育活動準備や教材研究・授業研究に充て、時間外勤務を減らすことにもつながる)。一方、デメリットとして、日々の時間割調整が複雑になる点が挙げられる。今後、さらなる余裕をもった加配教員の配置が望まれる。

(2) 働き方改革としての部活動改革

(a) 時間外勤務

時間外労働とは、労働基準法において定められた「法定労働時間」を超えた労働、またはその時間のことである。公立学校の教員が時間外勤務をしなければならないのは、「超勤4項目」と呼ば

れる業務のみであり、その超勤4項目は次のとおりである。①生徒の実習。②学校行事。③職員会議。④非常災害・児童生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合。以上の4項目の勤務は、勤務をしなければならない勤務であり、労働の対価としての時間外勤務手当が支払われる。一方、勤務時間外に4項目には該当しない、テスト採点、学級通信の作成、部活動の指導などを行っても時間外勤務手当は支払われない。

(b) 部活動改革は誰のための改革なのか

部活動というのは、教員にとっても生徒にとっても、義務的な活動ではない。教育課程に示されている9教科の授業とは異なるが、教育的意義が高い教育的活動として認められた活動である。ここ数年、部活動改革の議論は、急激な盛り上がりを見せてきている。

しかしながら、明るい前向きの議論ではなく、部活動を指導する教員の超過勤務を是正するための議論である。部活動指導という業務があまりにも負担が大きい、という教員の切実な声による改革議論である。また部活動の実際の場面では、生徒にとってみれば、教員から参加を強制されたり、自主的な活動が阻害されたりするなどは正ししなければならない事例が多々ある。この議論は別途レポートで行うことし、今回は働き方改革の視点より広げていく。

(c) 部活動改革の経緯

2019(平成31)年・2020(令和2)年に中央教育審議会や国会は、学校の働き方改革等の観点を含め、部活動を学校単位から地域単位の取組とするべきことを指摘した。さらに、国は2020(令和2)年9月に「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」において、休日の部活動の段階的な地域移行を示した。その後、2023(令和5)年度～2025(令和7)年度までを改革集中期間とし、まずは「休日の部活動を段階的に地域に移行する」とした。しかし、その後のパブリックコメント(意見募集)で、教員の負担軽減を歓迎する声は多かったが、一方では「過疎地域では部活動を指導する人材不足」や「3年間での移行達成は現実的に厳しい」などの意見が多数寄せられた。さらに自治体や中学校現場から、移行後の「受け皿不

足」の声が相次いで寄せられた。

そこでスポーツ庁・文化庁は、2022（令和4）年12月に、3年間の改革集中期間中の目標達成は見送り、3年間の改革推進期間と位置づけながら、「地域の実情等に応じて可能な限り早期の実現を目指す」と目標を緩めることとした。

（d）部活動における超過勤務の現状

①全般的に教師のボランティア精神に支えられている。

②部活動は平日の放課後だけではなく、休日などの活動が多く、勤務時間外の指導が多い。

③中体連関連の出張が多く、負担感が大きい。

④教員の待遇が明確ではない。

（e）部活動改革の将来像

部活動改革に関する議論は、①部活動を特別活動としてとらえる、②スポーツ活動・文化活動の場としてとらえる、③児童生徒の居場所としてとらえるかによって論点が異なる。今回はいずれでもない働き方改革の施策としての部活動改革その将来像を探ってみた。

少しずつであるが部活動改革議論が始まっている。また、委嘱を受け運営主体を地域に移している地方自治体もある。しかしながら、国が設置を促している推進協議会すら未設置の自治体もある。

まさに温度差が激しい部活動改革である。筆者自身は、国、県、市、スポーツ協会、学会等の主催する研修会等に可能な限り参加しているが、未だ明確な将来像を描き切れてなく、模索している段階である。土日だけではなく平日も移行する完全移行なのか、経費について保護者負担は増えないか、大会への参加資格はどうなるのか、私学はどうするのか、競技力向上、等々問題山積である。働き方改革の原点である教師の負担に絞って論じていかなければ、改革は前には進まない。

（f）部活動改革の方向性

①部活動改革に係る推進計画の策定と改革に向けた推進委員会の設置

②人的資源の再構築

③指導者確保のための改善策

i) 教員の兼業・兼職での休日指導を認める。

ii) 教員志望の学生を活用する。

iii) 資格制度を改善する。

iv) 中学・高校・地域での部活動経験者の掘り起こし。

v) 退職教員や教員免許状有資格者の掘り起こし。

④ハラスメントや事故が発生した場合の責任のあり方（所在）及び保険制度の検討

（g）県・市・高校の取り組み

<福岡県の取り組み>

福岡県は、2018年（平成30年）12月に「福岡県運動部活動の在り方に関する指針」<2020年（令和2年）2月に「福岡県文化部活動の在り方に関する指針」を策定し、学校教育の一環として行われる部活動が適切に運営されるように努め、2023年（令和5年）3月に「福岡県における地域クラブ活動の構築に向けたガイドライン」を策定し、ガイドラインの対象期間を2023（令和5）年度～2025（令和7）年度としている。このガイドラインは、県内の中学の現状として、①1運動部当たりの参加人数は近年減少傾向にあり、令和4年度の参加人数は12.9人、②指導者の実態調査、③部活動に関する実態アンケート（生徒、保護者、教職員に対する）調査、をもとに策定されたものである。また、地域移行モデルとして、①体育・スポーツ協会と保護者スタッフの共同による地域移行モデル、②地域学校協働本部が運営していく地域移行モデル、③総合型地域スポーツクラブが運営していく地域移行モデル、④地域クラブ活動推進協議会による中高連携地域移行モデル、⑤近隣都市との合同で実施する段階的な地域移行モデル、⑥地域クラブが運営団体となる地域移行モデル、が示されている。

<太宰府市の取り組み>

太宰府市教育委員会の改革指針にある「部活動の負担軽減」⁹⁾を紹介する。

①練習時間について、平日は2時間程度、休業日は3時間程度までとする。

②休養日について、週当たり2日以上（平日の少なくとも1日、土曜日及び日曜日の少なくとも1日）設ける。

③教職員や生徒の負担過重にならないよう、参加する大会や練習試合等を精選し、外部指導者を

活用する。

- ④市教育委員会は、部活動の外部指導者を配置することで、生徒に専門的な指導を行うとともに、教職員の負担を軽減する。
- ⑤太宰府市が実施する「太宰府市中学校部活動外部指導者派遣事業」により、指導者を派遣して学校のニーズに応えたり、顧問教職員を補助したりする。

<熊本市の取り組み>

熊本市立中学校における部活動改革中間報告(2023年11月29日)より

- ①受け皿の確保が難しいことから、継続を決定。
- ②教職員を含めた社会人を指導者とする人材バンクを設け報酬を支払う。
- ③来年度から近隣校で合同の部活動を作ることを検討する。

<福岡県私立高等学校(2023年11月28日)>

- ①2023年6月、働き方改革を推進するために、一般社団法人「UNITED FUKUOKA」を設立。
- ②教職員は、部活と教科のどちらに重点を置きたいかなど、それぞれのニーズに応じて適材適所を見据える。
- ③ほぼ全てとなる計30の部に部活動指導員の導入を目指す。指導員は教職員顧問が練習に立ち会えない時や休日の指導を担当する。

(3) 不登校

1999(令和11)年に文部科学省が、学校にいけない児童をすべて「不登校」と定義したため、登校拒否から不登校と呼び名が変わった。

不登校児童生徒は「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるために年間30日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」と定義している。さらに、不登校の指導生徒を7つのタイプ¹⁰⁾に分けている。

また、ひきこもりとは「家から出ない状態で、家族以外との交流がなく、6ヶ月以上家にいる状態」としている。

(a) 不登校の現状

2020(令和2)年新型コロナウイルス大流行を

機に、不登校・ひきこもりの子どもたちは増えてきた。2023(令和5)年5月に5類になりコロナ前の社会に戻りつつあるが、オンライン授業に加え保護者・家庭ごとのコロナ対策もあって、学校に行かないことが自然となり、ずるずると不登校になってしまったケースは稀ではない。国・県・市町村はその実態を把握しきれておらず、統計データを慎重に読み解く必要がある。新型コロナ感染症という隠れ蓑で、不登校・ひきこもりの実態が見えなくなっているのが現状である。

| | 小学校 | | 中学校 | |
|-------|------|-------|------|--------|
| | 出現率 | 不登校者数 | 出現率 | 不登校者数 |
| 平成 24 | 0.31 | 21243 | 2.56 | 91446 |
| 25 | 0.36 | 24175 | 2.69 | 95422 |
| 26 | 0.39 | 25864 | 2.69 | 97033 |
| 27 | 0.42 | 27583 | 2.83 | 98408 |
| 28 | 0.47 | 30448 | 3.01 | 103235 |
| 29 | 0.54 | 35032 | 3.25 | 108999 |
| 30 | 0.7 | 44841 | 3.65 | 119687 |
| 令和元年 | 0.83 | 53350 | 3.94 | 127922 |
| 2 | 1.0 | 63350 | 4.09 | 132777 |
| 3 | 1.3 | 81498 | 5.0 | 163442 |

表：不登校の現状
(令和4年文部科学省初等中等教育局児童生徒課)

(b) 不登校を取り巻く環境

2019(平成31)年に教育機会確保法が施行された。この法律により、不登校の生徒には「休む権利」が付与され、行政には不登校支援が義務化となった。また、この法律の中には、不登校対応方針から学校復帰が削除され、学校以外の第3の居場所として「適応指導教室、特例校・フリースクール」¹¹⁾が示された。尚、文部科学省は2023(令和5)年8月に、不登校児童・生徒を対象に特別な教育課程を編成して教育する「不登校特例校」の名称を「学びの多様化学校」¹²⁾とすることを決めている。

(c) 「出席扱い制度」

文部科学省は2019(令和元)年に「出席扱い制度」を発表した。出席扱い制度は、登校しなくても出席扱いとして認められる制度である。制度を利用するためには、子どもが学校外の施設または家庭で学習等をしていることを保護者が申請して、学校長に認めてもらう必要がある。小学校・中学校の児童生徒は、一定の条件を満たしICT等

を使ったオンライン学習を行うことで、学校の出席扱いになる。この制度は、近年の不登校児童・生徒の増加傾向を受け、文部科学省が「学校に復帰する」ことをゴールとせず、子どもそれぞれの社会的自立のサポートを求めていることから認知されはじめています。学校以外の第3の居場所として「適応指導教室・フリースクール・特例校」が示されたことにより、不登校を積極的に選択する児童・生徒が増えたといわれています。しかしながら、「学習指導要領」を踏まえたうえでの児童・生徒に合った指導カリキュラムが必要となり、壁は高いと言わざるを得ない。令和3年度の実績を見てみると、小学校では不登校児童数81,498人の内4,752人、中学校では登校生徒数163,442人の内、6,768人が本制度で出席扱いとなっているようだ。この数字は、全体数から見ると約4～5%にとどまっており、まだまだ浸透しているとは言えない。

出席扱い制度を利用できるのは、小学校・中学校の児童生徒のみで、高等学校の不登校生徒は対象外となる。出席扱いとなる条件は次の7項目である。

- ①保護者と学校の関係が十分に緊密であること。
- ②学習活動がITなどを活用することによって提供されていること。
- ③対面指導が適切に行われること。
- ④計画的な学習プログラムであり、学習の理解に基づいていること。
- ⑤校長が対面指導や学習活動を十分に把握していること。
- ⑥学校外の機関や施設で相談や指導ができない場合に行う学習活動であること。
- ⑦学習活動の評価は、学校の教育カリキュラムに基づいて判断すること。

ただし、該当生徒を出席扱い制度の対象にするかどうかを判断するのは、あくまでも該当の教育委員会や学校である。

(d) フリースクール

最近、勉強についていけない、いじめられている、集団行動が嫌い、先生が嫌い、学校に行くのが嫌だ、などさまざまな理由で学校に行かなくなったり、家にひきこもりになったりする子どもたちが話題になる。統計的にも、そのような不

登校の児童生徒は増加している。特に、新型コロナウイルス感染症により学校が休校になり、またIT機器の普及によりリモート学習形態に拍車がかかり、学校での生活に魅力を欠き、子どもたちが学校生活に戻ることが難しい現状は、「不登校問題」として大きな社会問題となっている。このような世相を反映した不登校生やひきこもりの子どもたちをサポートしてくれる教育機関がある。それは、民間が経営するフリースクールである。文部科学省はフリースクールを、「一般に、不登校の子供に対し、学習活動、教育相談、体験活動などの活動を行っている民間の施設」と定義している。筆者は開校したばかりの「小中学生の学びの場フリースクール」を視察し、今回その報告を行う。

<子どもの居場所グローバル（大野城市）>

①活動日

火・木・金 10:00～16:00。

②経費

入学費（無料）。

週1回（8000円/月）

2～3回（15000円/月）。

③指導者・スタッフ

実質1名。

団体・個人のサポーター 募集中。

④ポイント

自動車学校のスクールバスで通える。

<トライ式中等部（福岡市）>

①通学回数

週1～5回で自由設定。9:00～15:00。

②経費

入学金（55000円）。

月額（44000円/月）。

システム費・行事運営費・他（84700/年程度）。

③スタッフ、指導者

先生は外部者。教室は通信制高校「トライ式高等学院」の建物内にあり、スタッフは兼職。

④全日制高校受験・大学受験へのサポート体制が充実している。

⑤生徒に合ったカリキュラムを設定し、完全個別指導で実施する。

<ナチュラル湖畔の杜 (飯塚市) >

※2024.4.1開校。

①活動日

月～金 9:00～15:30。

②経費

月額40000円～50000円程度

③指導者・スタッフ:

数名(教員免許有資格者含む)。

④自然との共生。一部自給自足。動物の世話。

<フリースクールを視察しての感想>

学校には、人が集まらなければならないことをする場所として良さがある。しかも同質集団ではなく、異質集団としての集団である。このように大勢の人との関わりでたくさんの体験ができることは、学校生活の魅力である。しかし、今回視察したフリースクールは少人数であり、集団としての機能はあまりなかった。

おわりに

書棚の本の整理をしていると、「1979年教師となって」という一冊の本が目に入った。その冊子は、私自身1979(昭和54)年新任教員時の研修用テキスト本であった。懐かしさもあり読み始めると、古き良き学校が蘇ってきた。

一方で、来年度福岡県教員採用候補者試験、大学3年生チャレンジ特別選考のニュースを耳にした。教員不足の状態が続いている福岡県の教員確保のための試験制度の見直しである。そこで今回、教員を目指す人や新任教員の人に、教員の役割や仕事などを説き、教員志望者の掘り起こしの期待を込め報告としてまとめた。

まず第1章で、教員の心構えとして「教員の自覚と責務」を説いた。常に児童生徒と対峙している教員は、教職の意義を見出し、日々研修を重ね、より良い授業、クラス運営に努めなければならない。児童生徒の成長とともに学校、家庭、地域、社会が連携し互いに知恵を出し、汗をかき地道に前に進むことが必要であることを自覚してほしい。

第2章では、「教員の役割と仕事」について理解してもらいたい。学校が行う教育事業を遂行し、子どもへの愛に満ちた教員になってほしい。

第3章では、「学校としての組織マネジメント」について触れている。業務については、①現在の教員数で勤務時間内に現在の業務量をこなすのは不可能であること、②学力の保障として学力調査の順位を気にする風潮があること、③社会は学校に対して過度に期待し依存している状態にあること、など難題が山積している。その解決のためには、教職員はチーム学校の一員としての職務をこなしていかなければならない。日々の教職員は、書類仕事に追われ、事務処理・報告に喘いでいる現状がある。例えば、国・都道府県・市区町村が、同じ内容でアンケート調査を学校現場に降ろしてくる。教職員は、回答の為のデータ収集・分析・報告作業に翻弄される。このアンケート調査は果たして日々の教育活動に必要なのか、少し精選できるのではないだろうか。また、報告はオンライン化により削減できるのではないだろうか。アンケートの調査は精選し、報告義務は簡素化することはすぐにでもできるのではないか。

第4章では、国が制度改革を推し進めている中で、学校現場にプラスになるであろう「教科担任制」、相当なエネルギーを要する働き方改革として「部活動改革」、学校現場だけでは論ずることは不可能である「不登校」の3例を取り上げた。

教科担任制は、教員の専門性を生かし、よりわかりやすく質の高い授業を行い、児童の学力向上を目指すことを目的として導入することが考えられているのであり、学力の保障の観点より早急な完全実施が望まれる。また、中学での教科担任制に慣れることや、複数の教員の視線で見守ることで、中学1年生ギャップなど不登校の原因を抑制するものとして期待が寄せられている。

次に、部活動改革を取り上げた。現在のある一定教員の犠牲の上に成り立つ部活動は、学校教育活動として不適當な活動かもしれない。さらに、超過勤務の主たる要因でもある部活動を地域に移行する働き方改革は理解できる。しかし、世界に類を見ない日本の学校教育の貴重な財産を、働き方改革の視点だけから、地域移行を唱えるには無理がある。部活動を教育的活動と位置付けておきながら、土日の地域移行に留まらず全面移行、さらには高等学校の部活動の、私学の部活動までの

全面移行をめざすには、失うもののほうが大きいといわざるをえない。国の本気度が問われている。法律、条令、通達といった縛りをかけ、学習指導要領におけるクラブ活動・部活動の位置づけを明確にしなければ、現場の混乱は解消しない。尚、部活動について、大学教員として残念なことがある。それは中学・高校と部活動を続けていた学生が、大学で部活動を続けない点である。これは高校で燃え尽きてしまったのか、大学のサークル活動に魅力がないのかさまざまな原因があるかもしれない。ただ、今日の大学サークル活動は学生中心に運営されている。この点は評価してほしい。

不登校の対策は、未然防止、早期発見・早期対応、不登校生への支援がある。しかしながら、不登校は難しい問題を数多く抱えている。急がず、地道な対応が求められる。

現在の学校教育は、教職員の無償労働に頼りすぎている。保護者や地域が教育を学校に丸投げせず、自分に何ができるかを考えると同時に、学校や教育委員会もこれまでの「あたりまえ」を問い直し、知恵を出していく必要がある。学校現場は、学力問題、不登校問題、働き方問題に向けて、PDCAサイクルによる変革が求められる。いまこそ学校現場を社会全体で支え、変えていくことが必要である。

注

1) 「教員」は、小学校、中学校、高等学校、大学といった教育機関で児童・生徒・学生を教育する立場の人を指し、様々な科目の授業をしたり、担任を受け持ったりするだけではなく、非常勤で働く講師、保健室の養護の先生、図書館の司書なども教員である。大学であれば、教授、准教授、講師、助教、助手などが教員にあたる。「教諭」は、教育職員免許法に基づく普通免許状または特別免許状をもつ、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等学校、特別支援学校の教員の職名。「教師」は、教え導く人という意味があり様々な立場でものを教える人のことをいう。家庭教師を含む言葉。

- 2) 地方公務員法 施行年月日昭和26年2月1日最終改正平成7年3月31日法律第54号（サービスの根本基準）第30条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。（サービスの宣誓）第31条 職員は、条例の定めるところにより、サービスの宣誓をしなければならない。

私は、ここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、かつ、これを擁護することを固く誓います。

私は、全体の奉仕者として、市民の信託による公務を民主的にかつ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、誠実に構成に職務を執行する

年 月

- 3) 日本国憲法第99条
天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。
- 4) 教育公務員特例法（改正法）とは、教育を担当する公務員（教育や教育関係者）の特別な法的地位と権限を定めた法律 令和4年5月公布
- 5) 教職員が勤務するうえで基本的に守らなければならない事項（サービス）は、地方公務員法に定められている。第30条には、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とある。
- 6) 地方公務員法第35条（職務に専念する義務）
職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。
- 7) 「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革について」を受けた公立学校の教師等の兼職兼業について（通知）令和3年2月17日文部科学省地域部活動と兼職兼業の関係について部活

動改革事務連絡において送付した「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革について」においては、令和5年度以降、休日の部活動の段階的な地域移行を図るとともに、休日の部活動の指導を望まない教師が休日の部活動に従事しないこととしている。また、地域の活動として行われる部活動を「地域部活動」とし、その運営主体としては、総合型地域スポーツクラブ、民間のスポーツクラブ、芸術文化団体等の団体（以下「地域団体」という。）が担うことが考えられるとしている。休日の地域部活動に従事することを希望する教師については、学校以外の主体である地域団体の業務に従事することとなるため、サービスを監督する教育委員会の兼職兼業の許可が必要となり、許可を得た場合には、地域団体の業務に従事することが可能であること。

なお、許可を行う根拠法令としては地方公務員法第38条又は教育公務員特例法第17条が考えられるところ、例えば、スポーツ振興のために地方公共団体により配置される指導者であって地域住民等に対しスポーツに関する指導等を行う者や、社会教育施設の職員であってスポーツを担当し又はスポーツ事務に従事する者などは教育公務員特例法第17条の教育に関する職等に該当し、一方で、地域団体が営利を目的とする企業である場合は地方公務員法第38条を根拠とすると一般的には考えられるが、具体的にどの法令を根拠にして許可を行うべきかについては、当該地域団体の性質や地域団体の業務内容、態様等を総合的に勘案し、各教育委員会において適切に判断を行うことが必要であること。

- 8) 私立学校法（昭和24年12月15日法律第270号）とは、私立学校に関する教育行政と、学校法人について定めた日本の法律。
- 9) 太宰府市教育委員会は、教職員の働き方改革を推進のため、平成30年4月に「太宰府市教職員の改革指針」を出し、さらに令和3年4月改定を行っている。この改革指針は、一層推進するために、次の4つの観点で具体的な取組を示している。

- ①教職員の意識改革
- ②業務改善の推進
- ③部活動の負担軽減
- ④教職員の役割の見直しと専門スタッフの活用

- 10) タイプ1：母子分離不安定型
（旧分離不安定型）
タイプ2：情緒混乱型（旧良い子息切れ型）
タイプ3：混合型（旧甘え依存型）
タイプ4：無気力型（旧無気力型）
タイプ5：人間関係型
（旧学校生活に起因する型）
タイプ6：ストレスによる神経症を伴う型
（神経症等を伴う型）
タイプ7：発達障害・学習障害を伴う型
（発達・学力遅滞を伴う型）
- 11) 適応指導教室（教育支援センター）は、各市町村の教育委員会が設置の運営主体・施設で無料。職員は、学校から異動、定年退職、カウンセラー。自治体の中には、適応指導教室の運営を外部に委託しているところもある。フリースクールは、NPO法人、一般社団法人、私企業など、いろいろな法人格が運営しているものや、市民団体として立ち上がったもの、個人経営されているものもあり、規模感も運営主体も様々である。活動や運営の方針も、運営されている方々の価値観が強く反映されている。
- 12) 文部科学省は2023年8月に、不登校児童・生徒を対象に特別な教育課程を編成できる「不登校特例校」の新たな名称を「学びの多様化学校」と決定する。

参考文献

- 1) 埼玉県教育委員会埼玉県教育センター「教師となって」1979年。
- 2) 全国市町村教育委員会連合会『教育委員会必携』第一法規株式会社、2015年。
- 3) 勝田守一・中内敏夫『日本の学校』岩波新書1974年。
- 4) 内海和雄『部活動改革』不味堂出版、2001年。

- 5) 日本体育科教育学会『日本体育科教育学研究』第34巻第2号、2018年。
- 6) 佐藤秀夫『学校ことはじめ事典』小学館1987年。
- 7) 牛島淳「書評久保富三夫著『戦後日本教員研修制度成立過程の研究』」『教育学研究』第73巻第2号2006年6月。
- 8) 内田良『学校ハラスメント』朝日新聞出版、2019年。
- 9) 杉浦孝宜・NPO法人高卒支援会『不登校・ひきこもり急増』光文社、2021年。
- 10) 藤原和博『学校がウソくさい』朝日新聞出版、2023年。
- 11) 加藤一「部活動研究の成果と今後の展望 — 特別活動，スポーツの場，居場所 —」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）』第65巻第1号、2018年。