

## 《研究論文》

## 非正規教員の任用をめぐる研究動向に関する一考察

— 「個」から「組織」としての研究への展開動向に着目して —

九州大学大学院・院生 原北祥悟

## ABSTRACT

A Study on the Research Trends over the Appointment System of non-Regular Teachers:  
Focusing on the Expansion Trend toward Organization from Individual

Shogo HARAKITA

Graduate student, Kyushu University

This paper is a review articles about non-Regular teachers. It also highlights the workforce trends with using macro-level data of prefectures. The primary goal of this study for non-Regular teachers is to provide the literature review's characteristics and appointment trends.

An Expansion from an 'individual' to an 'Organization' perspective has emerged in terms of the primary goal of the literature review, but little attention has been paid to the employment and allocation of non-Regular teachers. 'Organization' studies also tend not to take its employment process into consideration.

However, 'individual' approaches as well as 'Organization' approaches are needed in the personnel administration studies. Considering the decentralization and its financial difficulties of the local governments, employment system of non-Regular teachers should be articulated in the context of a balance between freedom and equality or an effective tool for the personnel administration.

## I はじめに

## (1) 問題の所在

今日の学校現場において、一般的に教員採用試験の合格を経て新規採用される者の他にいわゆる常勤講師や非常勤講師と呼称される非正規の教員として任用される者がいる。近年、財政縮減戦略等の1つとして教員採用試験を不合格となった者を「非正規教員」として任用する自治体が存在する<sup>1</sup>。なお、「非正規教員」というワードが公的に使用されるようになったのは、管見の限り文科省「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第14回）」より配付された資料が初出である。最近では上林陽治による著書『非正規公務員』（日本評論社、2012年）等を中心に、「非正規」公務員の存在が知られるようになってきた。

さて、文科省初等中等教育局財務課（2012）が公表した下図データによると、平成17年度には全国教職員全体の12.3%の8.4万人であった非正規教員<sup>ii</sup>の割合、実数は、毎年増加を続け、平成24年度には全体の16.1%、11.3万人と増加の一途を辿っている。

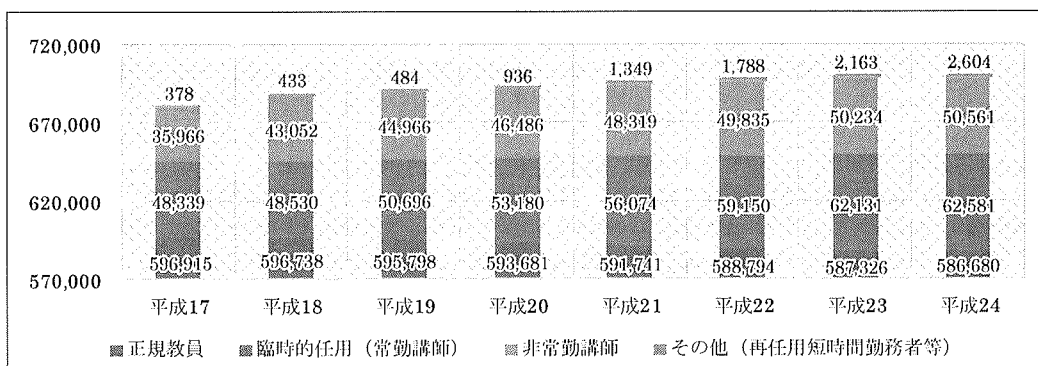


図1 非正規教員の現状(実数ベース)

非正規教員の任用増加は制度的な背景との強い連関がみられる。具体的には、2001年に「非常勤講師」が国庫負担の対象になったことを皮切りに、2004年には都道府県による教職員給料・手当の主体的な決定が可能になり、義務教育費国庫負担金の総額裁量制が組み込まれた。つまり、自治体の裁量によって本来正規教員が任用されるポストの非正規化が可能になったのである。さらに2017年度から政令指定都市権限移譲<sup>iii</sup>が行われ、政令市が教職員の給与負担者となることで教育現場にいつその地方分権の波が訪れることになる。政令市は以前から委譲されていた任命権に加えて給与負担や定数決定権をも担うことになり、県費負担教職員制度の「ねじれ」解消が見込まれる。しかしながら、政令指定都市自体、要件緩和で増えているのが実態であり、それに伴い政令市の財政事情は千差万別の様相を呈していることは周知の事実であろう。つまり、財政状況の苦しい自治体、とりわけそのような政令市において2001年以降可能になったいわゆる「定数崩し」の運用等による非正規教員の任用問題が深刻化するとと思われる。

しかしながら、教育学関連先行研究の多くは、非正規教員を主な研究対象としてこなかった背景を指摘できる。今後の非正規教員の任用展開を見据えると、まず非正規教員に関わる関連先行研究の動向を整理し、その到達点とそこに見られる特質を明らかにする必要があると考える。

## (2) 研究の目的と方法

本研究は非正規教員の任用の是非を問うものではなく、非正規教員が事実上教育現場を担う重要な存在であると捉える。そのような前提に立ち、本稿では彼らを取り扱う研究動向を可能な限り包括的に捉える。また、非正規教員に関するマクロデータを利用し、彼らの量的な動向を都道府県別に追う。そのうえで、今日の非正規教員研究の到達点とその特質および非正規教員の任用動向の一端を明らかにする。

本稿の研究方法は文献調査である。より具体的には、非正規教員にかかる先行研究を可能な限り広い分野領域から渉猟し、非正規教員研究を整理する。なお、必要に応じて一般公務員にかか

る研究も取り入れ、教員と比較しながら論じることとする。そのうえで、文科省が公表する「学校基本調査」を活用し非正規教員が各自治体で多様な活用がなされていることを量的に確認する。最後に、両者の検討を通して今後の非正規教員研究の方向性を見出す。

## II 非正規教員研究の到達点と課題

以下では非正規教員に関連する先行研究を可能な限り包括的に捉え検討する。その上で、今日の非正規教員研究の到達点と課題を整理することを通して、今後、非正規教員に着目する場合、人事行政システムの観点から研究を蓄積していく必要性を論じる。結論を先取りすると、非正規教員に関連する研究は主に以下の4つの観点からアプローチされており多角的に研究されていると言える。しかしながら、その研究の多くが個別的な議論に留まっている。また、従来は非正規教員のキャリアや法的弱者としての捉え方が主流であったが、2000年以降、後述の通り青木・神林（2013）や川上（2015）等、教育経営分野から非正規教員を含めた教職員という「組織」研究の蓄積がなされていることが言える。「組織」研究では非正規教員の存在は前提となっており彼らの任用プロセスは不問とされている。教育現場を担う重要な存在である彼らの任用プロセスやその規定要因を分析することは、いわゆる教育の質保証の観点において重要な問いである。

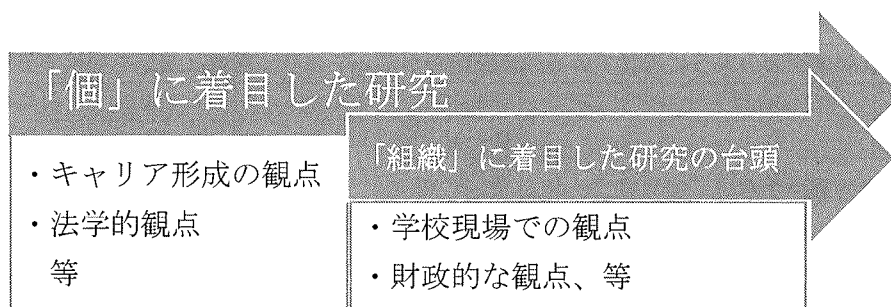


図2 非正規教員研究の動向

さて、自治体の裁量権の拡大に伴い、近年非正規教員への関心が高まっているのは既述の通りである。そこで非正規教員に関連する研究がどのような観点からアプローチしているのか以下のように類型化した。

### 1. キャリア形成の観点から

そもそも「非正規」を取り巻く諸問題は教育現場だけでなく、むしろ日本の労働市場全体において深刻である。80年代末には20%を切っていた非正規雇用の比率はすでに30%を超えるまで高まっていることに加え、「今日において家計を支える者が非正規雇用であることが珍しくなくなっている」（鶴光ほか2011）のが現状である。このように日本の労働市場や若者を対象とする研究は「非正規雇用」をキーワードに蓄積されている。それが近年、「公務員」や「教職員」といった職種まで拡大しており、「官製ワーキングプア」をキーワード（例えば上林2012）にその実態に切り込む等、公務員を主な対象として徐々に研究が蓄積されている段階にある。

具体的に非正規教員を対象を限定した研究に金子（2014）がある。金子（2014）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ている。つまり、教員を志す者にとって「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」ことを述べている。また、地方の財政状況の悪化や教員組織の年齢平準化を目指す雇用側の認識を推察したうえで、非正規教員に正規教員の業務等を代替させる「搾取の構造」（金子2014;p.45）を指摘している。しかし一方で、常勤講師を経験した若年層はその仕事に満足していることや、臨時的任用制度自体は必要であるとする当事者（非正規教員）が多いという実態の一面を井上・松村（2007）が明らかにしている。特に、ワークライフバランスの観点から主に女性の多くが臨時的任用制度に対して肯定的な意見を持っていることを踏まえると、非正規教員の存在やその増加傾向が教員志望学生の入職意欲を下げ、ひいては教職に優秀な人材の確保が困難になるというネガティブな懸念（金子2014）はあくまで一側面であると捉える必要がある。つまり、キャリアルートとして非正規を経験することを肯定的に評価する当事者の存在も一定数確認できることから、非正規教員制度が当事者にとって表裏一体な制度であり、現段階では正確に評価できていない点が本領域における限界点であると言えるだろう。

ただし、このようにキャリア形成の観点からアプローチした研究は、当事者の置かれている立場を制度や理念と対比していかにそれらが乖離しているのかを明確にするだけでなく、彼らがそのような制度をどのように感じているのかを明らかにしており、重要な知見を提供するものである。

## 2. 法学的観点から

鵜養（2012）は「非正規な『公務員』」を対象に制度の観点からその問題点を示しており、非正規教員への示唆も大いにあると考える。具体的に、非常勤職員（一般公務員）をめぐる諸問題の1つである賃金や手当、更新などの身分上の問題を制度の観点で問題化しており、これらは「非正規教員」における問題点とも共通する部分である。さらに上林（2012；pp.1-4）はそれら諸問題群を4つの偽装（偽装「非常勤」、偽装「非正規」、偽装「有期雇用」、偽装「雇止め」）に整理している。非正規教員の特徴は他の職種より職員数が多く、置換率が高いことである。上林（2012；p.23）によるデータ（2005年から2008年までの臨時・常勤講師数10,797、置換率<sup>iv</sup>63.9%）から、教員は他の職種と比較して保育士等の87.8%に次ぐ高さである。

つまり、非正規化のマジョリティーとして教員は捉えることができ、今日において量的にも顕著な増加率である。総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」（平成24年4月1日現在）や文科省「学校基本調査」の公表したデータにもその増加率は取り上げられている。ただし、文科省は「学校基本調査」において講師の量的動向を把握していたものの、非正規教員やその増加の問題を認知したのは平成24年の「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第14回）」より配付された資料からであると言える。

この点に関連して三宅（2013）は、非正規の待遇面での問題点が多く存在するにも関わらず、その問題自体があまり認知されておらず、臨時教員の増加と労働条件に対して、行政・司法そして学問研究のいずれの分野においても、有効な規制や改善があまり検討されていない点を指摘す

る。これらから、従来から現場レベルでは起きていたと思われる非正規教員の問題を学問研究が認知していなかった点は反省すべき課題であると言えるだろう。三宅（2013）はそのような問題に対する具体的改善として、「有期任用の例外化」、「同一労働同一待遇原則の確立」、「財源保障の必要性」等を挙げている。しかしながら、少なくとも若年層においては同一労働同一待遇の原則に則っている部分も少なからず存在し、「財源保障の必要性」は昨今の国レベルでの財政事情・地方分権志向に鑑みると非現実的と言わざるを得ず、実現可能性に欠ける具体的改善であることが指摘できる。

表 1 常勤講師から臨時・非常勤職員への置換（上林2012；p. 23より一部修正）

職 種	常 勤 職 員 数				臨時・非常勤職員数 対2005年 増 減 数	置換率(%)
	2005年4月	2008年4月	増減員数	減少率(%)		
一般事務職員	829,587	783,085	-46,502	-5.9%	7,495	16.1%
技術職員	252,165	236,722	-15,443	-6.5%	241	1.6%
医師	28,803	26,333	-2,470	-9.4%	-620	—
医療技術員	58,496	54,583	-3,913	-7.2%	1,421	36.3%
看護師等	183,088	174,970	-8,118	-4.6%	2,165	26.7%
保育士等	120,210	108,836	-11,374	-10.5%	9,983	87.8%
給食調理員	57,191	46,141	-11,050	-23.9%	1,992	18.0%
技能労務職員	181,648	148,009	-33,639	-22.7%	-3,908	—
教員・講師	877,087	860,184	-16,903	-2.0%	10,797	63.9%
その他	453,847	460,043	6,196	1.3%	13,896	—
合計	3,042,122	2,898,906	-143,216	-4.9%	43,462	30.3%

このように非正規教員へスポットが当てられるようになってきた点は評価できるものの、本観点で取り上げた研究の多くは一般公務員に関する制度などを研究関心としている。つまり、非正規教員の多様性に伴う登用のメリット・可能性などの学校教育の質に関する議論までは射程に入れていない点から一概に上記改善を評価することはできないだろう。ただし先にも述べた通り、非正規教員の置かれている法的立場の弱さが改めて明確になったと言える。

### 3. 学校現場での観点から

前述までの「個」に焦点を当てた研究と異なり以下は、学校現場レベル（「組織」）の視点となる。近年、非正規教員の採用や配置によって教員組織や教員業務が受ける影響に関する研究が徐々に蓄積されている。例えば、青木・神林（2013）は非常勤講師の配置が教員業務に与える影響を実証的に分析している。文科省「公立小・中学校の教員定数の標準に占める正規教員の割合（平成21年度）」のデータの検討を通して、任命権者が非常勤講師を雇用しているからといって、正規教員の雇用を控え、ひいては教員人件費の縮減を目指すとは限らないことを指摘している。例えば沖縄では正規教員率は全国最下位であるものの、非常勤講師は非常に少ないか皆無であるし、東京都では、標準定数に対して4%程度の非常勤講師も雇用していることがデータから読み取れるからである。

また、川上（2015）は非正規教員に留まらず学校現場で拡大傾向にある教員以外のスタッフも射程に入れ、その教職員構成の変動を追っている。そこでは教員の非正規化だけでなく、学校に関わるスタッフ<sup>v</sup>の多くが非正規化している実情を明らかにし、新たな学校組織マネジメント上の課題を見出している。まず、佐賀県教育委員会の協力から得られたデータの検討を通して示唆されることとして、「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」を挙げている。教務に限らず非教務のスタッフも同様に増加している点や非正規化は主に市町村費負担スタッフである点から、組織の安定化の問題、当該市町村の財政力が人事戦略に直結する点を実践的な課題として挙げている。学校組織マネジメントの観点から、教職員の多様性への対応が今後重要な課題となることを指摘している。本稿が着目する非正規教員に限定すると川上（2015）が指摘する組織マネジメントに関する課題だけでなく、教科指導や児童生徒指導等の個人の力量差にも視野を広げる必要があるだろう。つまり、組織マネジメントだけでなく彼らの養成から採用、配置といった一連のプロセスの様相を捉える必要があるのではないだろうか。この点については既述した通り「組織」に着目するがゆえに、彼らがどのような存在で、何を基準に当該校に配置されているのかといった人事行政プロセスが不問となっており、それはひいては彼らの資質や力量に関する議論を棚上げすることに繋がる懸念がある。

さて、先の青木・神林（2013）は非常勤講師の増加という観点で限定的ではあるが、非常勤講師が加配されることによって、教諭が子どもと向き合う時間を大幅に確保できるようになったり、あるいは逆に非常勤講師の配置によって管理職の管理業務量が増大するといった想定は必ずしも妥当ではないことを実証している。ただし、本論の非常勤講師は「上乘せ」非常勤講師と「定数崩し」非常勤講師を区別できていない（青木・神林2013；p.166）。つまり、当該非常勤講師が教科等を担当するのか、あるいはチームティーチング等のT2で配置されるのかによって、教諭の時間確保や管理職の業務量増大が異なることが想定される。しかしながら、そのような課題を考慮しても非常勤講師の加配や配置の変化が正規教員の業務負担に影響を与え得ないことについては非常に興味深く、川上（2015）が指摘するように、より多くの観点・変数を扱うことで正確な実証分析を行う必要が言えるだろう。

#### 4. 財政的な観点から

地方への裁量権の拡大に伴い注目されているものとして市町村費負担教職員（制度）がある。そもそも独自に市町村費負担で教職員を任用できるようになったのは、2002年10月11日に構造改革特別地域推進本部が決定した「構造改革推進のためのプログラム」において、810市町村費負担教職員任用事業として特別措置が認められてからである。ここから2003年度から構造改革特区において独自採用が可能になり、2006年度からは全国展開へと移った。その背景には、地域の実情に応じた、きめ細かい教育に対するニーズに答えるためであり、その手段の1つとして市町村費負担教職員制度が導入された。しかしながら、押田（2008）や阿内（2010）も指摘している通り、当該制度はあくまでも「補完的な制度（＝サブシステム）」と捉える必要がある。市町村独自の任用であるため採用される教員は安定的な身分とは限らない。市町村の財政状況に左右されることが懸念され、ひいては教育格差につながるものが危惧されている。

他方、阿内（2010）は、市町村費負担教職員がその制度が施行される前から雇用されている事例を取り上げ、その自治体の教育政策の意図を明らかにしている。ここで特筆すべきは、市町費負担教職員の雇用には教員間の「ネットワーク」が活用されていることを明らかにした点である。代替教員を探す際に、校長同士のネットワークが重要な役割を果たしているのである。また、事例先であるA町（B市）において、町費負担として勤務を続ける間に、都道府県費の臨時教員として雇用した事例もあることから、都道府県費の臨時教員と町費負担教員を一体として柔軟に運用していた様子の一端を明らかにしている。これは、個別学校のニーズに柔軟に対応できうるシステムである一方で、雇用できる学校・自治体とそうでない場合とで格差が生じる恐れがあるのは、従来から指摘され続けてきた。阿内（2010）の研究は、県費・町費問わず当事者（非正規教員）がいかなる採用・配置・継続しているのかという人事システムの一端を捉えた研究であると言える。ただし、本研究は町費負担教職員の採用が教員間の「ネットワーク」によって運用されていた一側面を明らかにしたものであり、配置に至るまでの一連のプロセスは依然としてブラックボックスであると言える。採用できる学校とそうでない学校とで生じる格差は推察できるものの、どのような人材がいかなるルートをたどり配置されているのか、さらに彼らの採用・任用を誰が決定しているのか等の人事行政の実相を捉えなければ、教育格差や財政問題等に深い分析を提供できないと考える。なお、自治体によっては「臨時教員（講師等）採用候補者選考試験」を実施するなど「ネットワーク」に依らない採用手段を採っており、任用プロセスが他の自治体より相対的に明示されている場合も存在することには留意が必要だろう。

## 5. 小 括

どの領域の先行研究においても非正規教員（の雇用・任用）に対してネガティブなイメージに偏っていることが看取される。この点は青木・神林（2013）も同様の指摘をしている。また、非正規教員のキャリア形成や身分保障など「個」に着目する研究と、非正規教員が与える学校経営や教員組織への影響など「組織」に着目する研究に大別できる。先にも述べた通り、「個」から「組織」への展開動向を確認できた。しかしながら、彼らがどのような存在で、何を基準に各学校に採用・配置されているのかといった任用プロセスに迫った研究は管見の限りない。教育格差を是正・調整する1つの機能として人事行政が存在しているとすれば、非正規教員という力量や身分に大きなばらつきがあると考えうる存在に対して人事行政システムがどのように機能しているのか、またその機能は何に規定されているのかを明らかにする必要がある。つまり、「個」や「組織」研究だけでなく、人事行政システムに着目した研究が今後求められると言える。

次に人事プロセスを把握する前段階として、どの自治体がどの程度の非正規教員を任用・運用しているのかマクロデータから量的に把握したい。

## Ⅲ マクロデータに見る非正規教員の推移

以下では主に学校基本調査<sup>vi</sup>において公表されている非正規教員の量的推移を概観する。その際、都道府県別にデータを分割することで地方への裁量権の委譲がどのように作用しているのかも同時に明らかにする。ただし、本稿は公刊・公表されているマクロデータのみを扱うためあくまで基礎的な分析に留まることをあらかじめ断っておく。

さて、具体的に量的推移を概観する前に、現状として非正規教員がどの程度任用されているのか都道府県別に確認する。下図は文科省「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第14回）」配付資料より一部抜粋したものである。また、縦軸の数値は教員定数の標準に占める割合を示している。

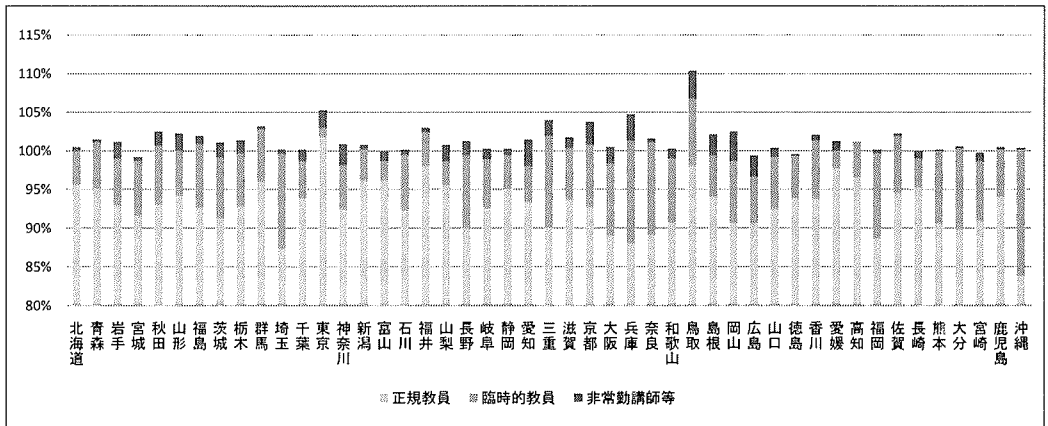


図3 都道府県別非正規教員依存率（平成24年度）

上図をみて明らかなように都道府県ごとに大きなばらつきが確認できる。文科省も指摘しているように過度に臨時的任用教員に依存している県も見られる。非正規教員への依存率が都道府県によって大きなばらつきが発生する背景に、義務教育費国庫負担金制度やいわゆる義務標準法の改正が挙げられる。法制度の弾力化によって財政力の乏しい自治体においても少人数学級等の編制が可能になったのであるが、少人数学級等のために任用される多くの教員が「非正規」という見方がある。小川・山下（2007）は総額裁量の運用実態を都道府県別に明らかにしている。ここでは財政力の乏しい自治体においても総額裁量制を活用することで、多様なニーズにあった教育活動を実施可能になっている自治体が存在しているという実態を明らかにしている。つまり、財政難の自治体においても「地方の事情に応じたきめ細やかな教育活動の実施や教科活動等の充実」という総額裁量制の機能が発揮されているということである。小川・山下（2007）は総額裁量制が有効に機能しているものとして捉えているが、総額裁量制が導入されて10年以上が経った今日、ネガティブな面で機能している可能性も十分指摘でき、今一度非正規教員の量的動向を追うべきだと考える。

そこで以下では紙幅の関係上、非正規教員依存率の高い<sup>vii</sup>（正規教員の割合の低い）上位4県に絞ってその動向を確認する。その4県とは依存率の高い順に沖縄県、埼玉県、兵庫県、福岡県である。なお、下図は平成19年度から25年度までの小・中学校に勤務する兼務者（講師）≒非常勤講師と財政力指数の推移を表したものである。棒グラフが非常勤講師数（右軸）、線グラフが財政力指数（左軸）となっている。



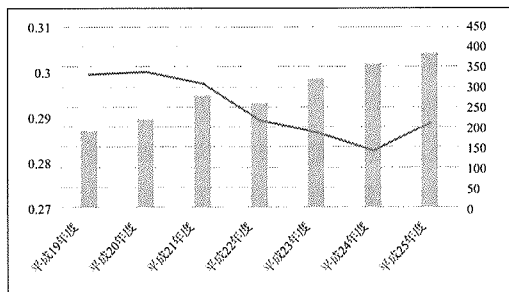


図 4 沖縄県

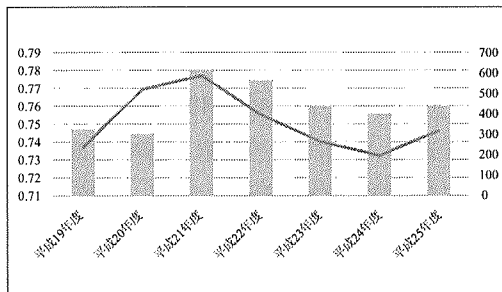


図 5 埼玉県

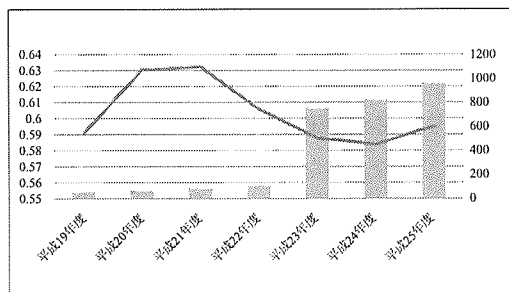


図 6 兵庫県

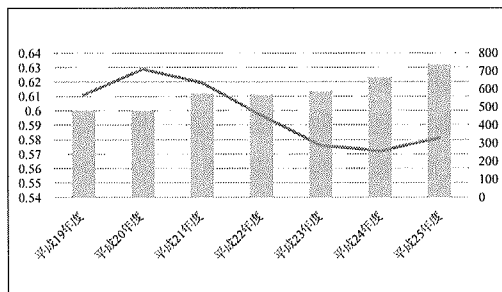


図 7 福岡県

ここから確認できることは、全県の財政力指数が下降傾向にある点、非常勤講師の任用が上昇傾向にある点である。平成21年度から24年度まで財政力指数は下降しているが、その理由として平成20年のリーマンショックや平成21年の民主党への政権交代等、様々な社会変動によるものであると推測できる。また、非常勤講師の任用は自治体の財政力に大きく関連することが推察される。その理由として、先に述べた通り、2001年義務標準法改正等により自治体裁量で、いわゆる「定数崩し」や「上乘せ」が可能になったからである。なお、各自治体は「標準定数」以上に非常勤講師等を採用する場合や「標準定数」への非常勤講師等の採用を必要に応じて実施している。つまり、自治体によっては、標準定数以上に採用することで少人数学級等の実現を目指す場合や、常勤教職員で配置すべき標準定数内で非常勤講師等によって振り替える場合がある。一般的に前者を「上乘せ」非常勤講師、後者を「定数崩し」非常勤講師と呼ぶ。

さて、ここから指摘すべき点は2点ある。まず1点目に「定数崩し」の可能性の低さについてである。一般的に「定数崩し」は先述の通り、本来正規教員で任用すべきポストを非正規教員で代替させる運用方法を指し、財政力の乏しい自治体が人件費縮減戦略の一環で行われることが多いとされている。しかし、埼玉県のデータでは財政力指数の下降に伴い非常勤講師も減少していることが窺える。つまり、財政力が低下しているからと言って非常勤講師を多く任用しているわけではないことが可能性として指摘できる。一方、沖縄県、兵庫県、福岡県は財政力指数の低下に伴い、正規教員任用率を下げ、非常勤講師を多く任用している傾向が確認でき「定数崩し」の可能性を否定できない。「定数崩し」が行われる要因として、少人数指導やチームティーチング、あるいは少人数学級の編制等、教員の加配が求められる近年の教育政策の展開が推察される。た

だし、兵庫県は教員定数の標準に占める全体の割合が104.8%となっており（図3）一概に「定数崩し」とは言い切れず、「非常勤講師の雇用が正規雇用教員率を押し下げる効果を持つとは限らない」（青木・神林2013；p. 127）ことが指摘できるだろう。

2点目に、上図のような財政力の低下に伴い非正規教員の任用が進展しているといったネガティブな認識に立った研究や報告への懸念である。とりわけ「個」に焦点を当てた研究の多くは、非正規教員の待遇や身分の不安定さを問題視するがゆえに、正規教員との量的関係性や学校現場での位置づけを看過しており、彼らの任用を強く否定していた。たしかに4県のデータを分析すると、「定数崩し」の可能性は否めず、正規教員の代替をする「搾取の構造」（金子2014；p. 45）に対する議論は今後も求められる。しかしながら、兵庫県をはじめ図3では東京都や鳥取県が教員定数の標準に占める割合が100%を超えていることを踏まえると、一概に自治体による非正規教員の任用それ自体が否定的に語られるべきではなく、まずもって非正規教員の任用に関する実態の正確な把握や彼らの任用に至るまでの過程を詳らかにする必要があるだろう。なぜならば、当事者である彼らが非正規教員という職や任用制度に対してどのような認識を抱いているのか、また任命権者は彼らをどのように捉えて、何を基準にして採用・配置しているのか等を実証的に明らかにしなければ、実態に即した研究ができないからである。このような点から、人事行政システムやそれを取り巻く当事者や任命権者の認識に着目した研究の蓄積が今後求められる。

#### IV まとめにかえて

本稿では非正規教員を取り扱う研究の到達点とそこに見られる特質を明らかにすることを目的に先行研究の動向とマクロデータから見る非正規教員の数的概要を分析した。

非正規教員研究の到達点として、「個」としての研究から「組織」としての研究へ展開していることである。またそこに見られる特質として、1点目に、非正規教員やその採用・配置等の任用は総じて否定的に語られてきたこと、2点目に「組織」研究では非正規教員の存在は前提として取り扱われており彼らの任用プロセスが不問となっている傾向である。その理由として、彼らの身分が不安定であることや、彼らが学校教員組織の年齢平準化あるいは自治体の財政上の要請によって調整的に雇用されている等が挙げられる。このような「個」としての問題だけでなく、今後、「チーム学校」としての文脈や、団塊の世代の大量退職に伴う新規採用枠の拡大終了「後」の教員採用の在り方等の「組織」としての検討も喫緊の課題である。

しかしながら、「個」や「組織」研究と同様にあるいはそれ以上に「人事行政」としての研究の蓄積が今後求められると考える。特に任用プロセスに関する研究は管見の限りない。もちろん任用プロセス自体、実務家にとってみればブラックボックスではなく、常識として捉えられていると思われる。しかし、市町村・都道府県・国など各レベルで教育の質を捉える際、その教育水準の維持・向上に影響を与えうる人事、とりわけ非正規教員の任用システムを明らかにする必要があると考える。なぜならば、今後の学校教育の観点に立つてみると、非正規教員は再雇用も含め幅広い年齢層にわたり任用されており、非正規教員を勤務校長が正規採用に向けて推薦するシステムを用意・検討している自治体もみられ、この点について川上（2013）が、「個別の学校や自

治体の自由が重視される「分権『後』の時代」の学校教育を考える上で、「人材の配置をどうするか」（個別学校・自治体の「自由」と学校間・自治体間の「平等」のバランスをどう取るか）という配分の問題は、「どういう人材を教職に迎えるか」というリクルーティングの問題と並んで、公教育の質や成果に影響を及ぼすと指摘している。つまり、地方分権の進展、自治体の財政状況に鑑みると、非正規教員の任用システムは人材配置の「自由」と「平等」のバランスや人材採用の問題に対して重要な変数であるだけでなく、人事行政が広く効果的に機能するための1つの装置となりえ、そのシステム解明は人事行政研究において残された課題の1つと言えるだろう。

## 参考文献

- ・阿内春夫（2010）「県費負担教職員制度下における市町村費負担教職員制度の前史的事例に関する検討—旧A町の複式解消を目的とする町費負担教員雇用の実践—」『日本教育経営学会紀要』第52号、pp.50-64。
- ・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。
- ・青木栄一、神林寿幸（2013）「第6章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響」最終報告書『Co-teachingスタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究』（研究代表者 葉養正明）。
- ・井上いずみ、村松泰子（2007）「臨時的任用教員の就業意識とその実態」『東京学芸大学紀要・総合教育科学系』58号、pp.515-531。
- ・鶴養幸雄（2012）「『非正規』な公務員という存在」立命館大学政策科学会『政策科学』19巻3号、pp.197-224。
- ・小川正人、山下絢（2007）「義務教育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号、pp.471-489。
- ・金子真理子（2014）「非正規教員の増加と問題点—教育労働の特殊性と教員キャリアの視角から—」『日本労働研究雑誌』645号、pp.42-45。
- ・川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会。
- ・川上泰彦（2015）「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—」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』第19巻2号、pp.53-64。
- ・上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社。
- ・上林陽治（2013）「非正規公務員と間接差別—東京都内自治体の非正規化の現状を踏まえて—」『自治総研通巻』420号、pp.1-26。
- ・鶴光太郎、樋口美雄、水町勇一郎（2011）『非正規雇用改革—日本の働き方をいかに変えるか—』日本評論社。
- ・原北祥悟（2016）「非正規教員の任用に関する検討—若年常勤講師への聞き取り調査を手掛かりに—」『教育経営学研究紀要』第18号、pp.49-56。
- ・三宅愛未（2013）「教員の有期雇用についての批判的検討—公立義務教育諸学校および高等学校の場合を中心に—」龍谷大学大学院法学研究『法学研究』15号、pp.99-115。

- 文部科学省「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第14回）」配付資料  
[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afiedfile/2012/09/18/1325940\\_03.pdf#search='%E9%9D%9E%E6%AD%A3%E8%A6%8F%E6%95%99%E5%93%A1+%E6%96%87%E7%A7%91%E7%9C%81'](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2012/09/18/1325940_03.pdf#search='%E9%9D%9E%E6%AD%A3%E8%A6%8F%E6%95%99%E5%93%A1+%E6%96%87%E7%A7%91%E7%9C%81')（最終アクセス2016年1月4日）
- 渡辺恵子（2005）「義務教育費国庫負担制度の『総額裁量制』への移行についての考察」『国立教育政策研究所紀要』第134集、pp.129-142。

【付記】 本稿は、平成27年度西日本教育行政学会研究助成事業の成果の一部である。

- 
- i 例えば福岡市では臨時教員（講師等）採用候補者選考試験を実施している。教員採用試験の成績次第では、その試験内容の一部または全部を免除する特例を準備している。
  - ii 本稿では特に断らない限り「非正規教員」は「臨時的任用職員」及び「非常勤講師」を含んだ概念として定義する。
  - iii 指定都市市長会は2013年11月14日、道府県が負担している政令市立学校の教職員給与を2017年度から政令市負担とすることで、関係する15道府県と20政令市が合意したと正式発表している。また12月20日には閣議決定され、2014年5月28日に参議院で「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第4次一括法案）」として成立した。
  - iv 置換率は、（臨時・非常勤職員数の対2005年増減数）／（常勤職員数の増減数）＊100で算出している。
  - v 例えばスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、生活指導員、学習支援員、ICT支援員等、周辺のスタッフはその種類自体拡大傾向と言える（川上2015）。
  - vi 青木・神林（2013）も指摘しているように公刊・公表された資料のうち、最もアクセスが容易で、かつ確実なデータソースとして「学校基本調査」があるため、本稿ではこれを活用する。
  - vii 文科省「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第14回）」配付資料より平成24年度現在での非正規教員依存率である。