

教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき施策 (提言)

～教師の専門性の向上と持続可能な教育環境の構築を目指して～

令和5年8月28日
中央教育審議会初等中等教育分科会
質の高い教師の確保特別部会

【緊急提言】

教師を取り巻く環境整備について、直ちに取り組むべき事項として、国、都道府県、市町村、各学校など、それぞれの主体がその権限と責任に基づき、主体的に以下の各事項に取り組む必要がある。

1. 学校・教師が担う業務の適正化の一層の推進
2. 学校における働き方改革の実効性の向上等
3. 持続可能な勤務環境整備等の支援の充実

「教育は人なり」と言われるように、学校教育の成否は教師にかかっている。

教師は、子供たちの人生に大きな影響を与え、子供たちの成長を直接感じることができる素晴らしい職業であり、教師や友人との学校生活は、卒業後も子供たちの心の中に残り続けるものである。そして、これまで、我が国の学校教育が世界に誇るべき成果を上げることができたのは、高い専門性と使命感を有する教師の献身的な取組によるものであることは言うまでもない。

他方で、子供たちが抱える困難が多様化・複雑化するとともに、保護者や地域の学校や教師に対する期待が高まっていることなどから、結果として業務が積み上がり、教師を取り巻く環境は、我が国の未来を左右しかねない危機的状況にあると言っても過言ではない。

このため、平成31(2019)年1月の中央教育審議会答申¹(以下「学校における働き方改革答申」という。)を踏まえ、令和元(2019)年の給特法²改正を踏まえた勤務時間の上限等を定める「指針」³が策定されるとともに、小学校における35人学級の計画的な整備や高学年教科担任制の推進等のための教職員定数の改善、教員業務支援員をはじめとする支援スタッフの充実、部活動の見直し、教員免許更新制の発展的解消、校務のデジタル化等の学校DXの推進など、様々な取組が総合的に進められてきた。その結果、教師の時間外在校等時間の状況は一定程度改善したが、依然として、長時間勤務の教師が多いという勤務実態⁴が明らかとなっている。

¹ 「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)。

² 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法(昭和46年法律第77号)

³ 公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針(令和2年文部科学省告示)

⁴ 令和4(2022)年度実施の教員勤務実態調査速報値を参照。

また、大量退職・大量採用などの状況⁵の中で全国的に教師不足が指摘されていることも憂慮すべき状況であり、危機感を持って受け止める必要がある。

このような状況を改善し、より持続可能な学校の指導・運営体制を構築していくためには、改めて教育に関わる全ての者の総力を結集して取り組む必要がある。具体的には、

①国、都道府県、市町村、各学校など、それぞれの主体が自分事としてその権限と責任に基づき主体的に取り組むこと

②保護者や地域住民、企業など、社会全体が一丸となって上記の課題に対応していくこと

が極めて重要である。

その上で、国は、先頭に立って教師を取り巻く環境整備のための支援を充実することはもとより、広く社会全体で認識を共有しつつ、都道府県、市町村、各学校などの取組を後押しするための強力なメッセージを発信するとともに、各地方自治体の創意工夫により創出された好事例の横展開を図るなどの役割を果たすことが必要である。また、本特別部会における今後の検討を踏まえつつ、本緊急提言において掲げた各取組も含め、改革の具体的な工程を示すことを求めたい。

今般の改革の目指すべき方向性は、教師のこれまでの働き方を見直し、長時間勤務の是正を図ることで教師の健康を守ることはもとより、日々の生活の質や教職人生を豊かにするなど教師のウェルビーイング⁶を確保するとともに、自らの人間性や創造性を高め、子供たちに対してより良い教育を行うことができるようにすることにあり、そのことを常に原点としながら改革を進めていく必要がある。また、高度専門職である教師が、学校教育を取り巻く環境の変化を前向きに受け止め、働き方改革により創出した時間も活用しつつ、教職生涯を通じて新しい知識・技能等を効率的・効果的に学び続け、子供一人一人の学びを最大限に引き出す教師としての役割を果たすとともに、多様な人材の教育界内外からの確保や教師の資質能力の向上により、質の高い教職員集団を実現していくことは、我が国の学校教育の充実にとって極めて重要である。

このような中、「経済財政運営と改革の基本方針 2023」⁷（以下「骨太方針 2023」という。）に、「質の高い公教育の再生」に向け、働き方改革の更なる加速化、処遇改善、指導・運営体制の充実、育成支援を一体的に進めること、2024年度から3年間を集中改革期間とすることなどが盛り込まれたことは、今後の取組の指針として、質の高い教師の確保に向けた各施策の推進にあたり大きな意義を有する。

本特別部会としては、上記のような基本的な認識に立って、まずは、できることを

⁵ 大量退職・大量採用により若手教師が増加する中での産・育休の増加等による臨時講師の需要増加に対して、採用数の拡大により既卒受験者の多くが正規教員として採用されたことにより、臨時講師のなり手が減少。

⁶ ウェルビーイングとは身体的・精神的・社会的に良い状態にあることをいい、短期的な幸福のみならず、生きがいや人生の意義など将来にわたる持続的な幸福を含むものである。また、個人のみならず、個人を取り巻く場や地域、社会が持続的に良い状態であることを含む包括的な概念である。（教育振興基本計画（令和5年6月16日閣議決定））

⁷ 令和5(2023)年6月16日閣議決定。

直ちに行うという考え方のもと、今回、緊急的に取り組むべき施策を取りまとめたものであり、これで終わりではない。今後、骨太方針 2023 を踏まえ、制度的な対応が必要な施策の具体的な検討を含む広範多岐にわたる諮問事項について丁寧に議論を進めていく予定であり、本緊急提言に掲げた取組の進捗状況等も必要に応じて議論に反映させ、答申に盛り込んでいきたいと考えている。

各主体は、取組のスクラップアンドビルドを改めて徹底し、来年度に向けて準備が必要なものは今から計画的に取り組むとともに、今年度からできることは直ちに着手すること等を通じて、多くの教師が「変わってきた」という実感を持つことができるようにしていくことが重要である。特に、これから長い教職人生を歩む若手教師をはじめとする全ての教師はもとより、教師を志す学生等にとっても、学校が、働きやすさと働きがいと両立する職場であることは重要なことである。

教師を取り巻く厳しい状況は、ともすれば全ての学校で同様に生じているように語られることもあるが、全国には、自律的な運営を目指して努力し、成果を出している地方自治体や学校がある。取組次第で改善が可能なこともあり、好事例を積極的に取り入れ、各主体が、下記に示す施策に取り組むことが必要である。

教師を取り巻く環境をより良いものとすることは待ったなしの状況であり、国において、「3. 持続可能な勤務環境整備等の支援の充実」に掲げた取組を中心とした支援を充実させていくことは当然のことであるが、各主体においても、長時間勤務の背景や要因を考慮しつつ、従来の慣習や固定観念にとらわれることなく、試行しながら、「まずは取り組む」ことを優先し、柔軟かつ機動的に見直しを重ねていくことを期待したい。

1. 学校・教師が担う業務の適正化の一層の推進

(1) 「学校・教師が担う業務に係る3分類」を徹底するための取組

- 「学校・教師が担う業務に係る3分類」⁸については、その取組が一定程度進捗してきているものの、地方自治体・学校間の取組状況に差がある。このため、国、都道府県、市町村、各学校など、それぞれの主体がその権限と責任に応じて役割を果たすことができるよう、本特別部会として、3分類に基づく14の取組の実効性の向上のため、各主体の具体的な役割も含め整理した「対応策の例」(別添)を取りまとめた。具体的な対応策の好事例を横展開し、それぞれの主体において、「対応策の例」をもとに、3分類に基づく14の取組の徹底を図る必要がある。

例えば、教師にとって負担感が強い業務の一つである「調査・統計への回答等」⁹の改善のためには、国による調査の内容の見直しや精選の推進等のみならず、都道府県や市町村において独自に実施する調査等の見直しや学校等への一律の依頼や配布を各教育委員会の判断で控えることや、公的な機関の業務上の必要性に基づく調査以外の任意調査等については各学校の判断で回答を控えること等、そ

⁸ 学校における働き方改革答申において、「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つに整理。

⁹ 別添「対応策の例」参照。

それぞれの主体が自らの役割を積極的に果たさなければ、実感を伴う負担軽減にはつながらない点に留意が必要である。

- この点を踏まえ、特に、サービスを監督する教育委員会（以下「サービス監督教育委員会」という。）は、学校・家庭・地域に近い立場として、本提言等も活用しながら、業務の優先順位を踏まえて思い切った廃止を打ち出す等、真に必要な取組に精選することが、教育の質の向上の観点から重要であるという認識を学校・家庭・地域とも共有しつつ、業務の適正化のために必要な予算措置等も含め主体的な役割を果たす必要がある。

また、学校は、働き方改革の取組状況を把握し、更なる業務改善に活用するため、文部科学省が作成した「働き方改革チェックシート」¹⁰も活用し、校内で課題と改善のイメージを共有しつつ、取組を一層推進する必要がある。

そして、国は、それぞれの主体が令和6年度に向けて適切に対応策を講じているかどうかについて、「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」を通じて客観的にフォローアップし、教育委員会及び学校における具体的な取組の促進を図る必要がある。

(2) 各学校における授業時数や学校行事の在り方の見直し

- 全ての学校で、管理職はもちろん、教師一人一人がカリキュラム・マネジメントの充実に努めることが重要であり、標準授業時数を大きく上回って教育課程を編成・実施¹¹している学校が一定数存在する状況も踏まえ、以下の観点から、全ての学校において、授業時数について点検した上で、令和6年度以降の教育課程の編成に臨む必要がある。

- ・児童生徒の学習状況等や教職員の勤務の状況
- ・当該校における近年の休校や学級閉鎖等の状況
- ・教育課程の編成・実施における授業時数の配当や運用の工夫¹²が可能かどうか
- ・指導体制の見直し・改善が可能かどうか

なお、上記の観点を踏まえ、可能な学校においては、各学校の実情を踏まえ、令和6年度を待つことなく、今年度途中からであっても改善を進めるべきである。

¹⁰ 全国の学校における働き方改革事例集（令和5年3月改訂版）（以下「働き方改革事例集」という。）に添付。

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hatarakikata/mext_00008.html

¹¹ 標準授業時数を踏まえて教育課程を編成したものの災害や流行性疾患による学級閉鎖等の不測の事態により当該授業時数を下回った場合、下回ったことのみをもって学校教育法施行規則に反するとされるものではなく、災害や流行性疾患による学級閉鎖等の不測の事態に備えることのみを過剰に意識して標準授業時数を大幅に上回って教育課程を編成する必要はない。（「平成30年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査の結果及び平成31年度以降の教育課程の編成・実施について（平成31年3月29日付初等中等教育局長通知）」や「令和4年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査」の結果について（令和5年4月21日付事務連絡）」など。

¹² 「令和4年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査」の結果について（令和5年4月21日付事務連絡）の別紙参照。

https://www.mext.go.jp/content/20230421-mxt_kyoiku02_000029047_03.pdf

- 特に、令和5年度当初において標準授業時数を大幅に上回って（年間1,086単位時間以上¹³）いる教育課程を編成していた学校は、令和6年度以降の教育課程編成において、見直すことを前提に点検を行い、指導体制や教育課程の編成の工夫・改善等により、指導体制に見合った計画とする必要がある。当該学校を所管する教育委員会は、学校における教育課程編成の改善が適切に行われるよう指導助言する必要がある。
- 学校行事に係る負担の軽減¹⁴に関しては、運動会での開会式の簡素化や全体行進を省略することで全体での練習時間を減らしたり、入学式・卒業式における慣例的・形式的な要素を見直すことで式典時間を短縮したりする等の取組例もある。このため、学校は、これらも参考としつつ、それぞれの学校行事の教育的価値を検討し、学校としての体裁を保つためのものや前例のみにとらわれて慣例的に行っている部分をやめ、教育上真に必要とされるものに精選することや、より充実した学校行事にするため行事間の関連や統合を図ることなど、学校行事の精選・重点化を図る必要がある。また、学校行事の事前準備・運営に当たって、教員業務支援員等と連携するマネジメントを徹底することや準備の簡素化、省力化等を進める必要がある。

(3) ICTの活用による校務効率化の推進

- 個別最適な学びと協働的な学びの一体的な充実に必要不可欠なツールであるとともに、教師の長時間勤務を解消し、働き方改革を実現する上でも極めて大きな役割を果たすICTは、もはや学校現場に必須のものであり、国の支援等も活用し、教育委員会は設置する学校のICT環境整備を進めるとともに、学校は、更なる活用を図る必要がある。特に、教員勤務実態調査速報値の結果では、授業準備や成績処理に従事する時間にばらつきがあることが明らかになっていることを踏まえ、一人一台端末の積極的な活用や、汎用のクラウドツールを活用した教職員間での情報交換の励行や会議資料のペーパーレス化、民間企業向けクラウドツールの転用による校務処理の負担軽減を図るとともに、スケジュール管理のオンライン化や、学校と保護者等間の連絡手段を原則としてデジタル化するなどの取組を進める必要がある。
- 生成AIについて、国は、個人情報や機密情報の保護に細心の注意を払いながら、教員研修など準備が整った学校での実証研究を推進し、多くの学校での活用に向けた実践例を創出することを含め、業務の効率化や質の向上など、働き方改革の一環として活用を推進する必要がある。また、国は、蓄積した知見を踏まえ、生成AIの校務への活用推進に向けた方針を示す必要がある。

¹³ 学校における働き方改革答申において標準授業時数を大きく上回った授業時数と指摘

¹⁴ 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では、学校行事の準備・運営に係る取組状況は少しずつ向上しており、教員勤務実態調査速報値の結果では、行事の精選等について前向きな回答も多いものの、学校行事に係る業務に従事する時間にばらつきがあることが明らかになっている。

2. 学校における働き方改革の実効性の向上等

(1) 地域、保護者、首長部局等との連携協働

- 保護者や地域住民等の理解・協力を得ながら取組を進めていくため、学校は、業務の適正化¹⁵に向けて、学校における働き方改革について学校運営協議会等の場で積極的に議題として取り扱う必要がある。国は、こうした取組の実効性を高めるため、学校運営協議会制度¹⁶の導入の更なる加速化や、地域と学校をつなぐ地域学校協働活動推進員等の配置充実に向け、教育委員会等の取組を支援する必要がある。

- 保護者等からの過剰な苦情や不当な要求等¹⁷の学校のみでは解決が難しい事案について学校運営上の大きな課題との認識が強まっている中、保護者等との信頼関係構築に当たっては、以下の考え方に基づき対応していく必要がある。
 - ・ 教師と保護者や地域住民は、それぞれの役割を尊重した上で、信頼に基づいた対等な関係を構築し、次代を担う子供たちの育成という共通の目標のもと連携・協働して学校づくりを進めることが重要であること。
 - ・ 保護者や地域住民からの要望や提案等について、教師が個人として対応するのではなく、学校が組織として対応することが重要であること。一方で、過剰な苦情や不当な要求等の学校だけでは解決が難しい事案については、教育委員会等の行政の責任において対応することができる体制の構築が重要であること。その際、必要に応じて教育委員会が首長部局から支援を受けることも重要であること。
 - ・ 行政による対応に当たっては、所管の教育委員会の役割が重要であるほか、都道府県教育委員会においても、広域自治体として、困難を抱える学校を積極的に支援することが求められること。

- 上記に示す考え方を踏まえ、教育委員会等の行政による支援体制を構築するため、国において、全国にモデルとなる事例の創出を行うこと等を通じて、教育委員会の取組を支援していく必要がある。

- 加えて、首長部局と教育委員会が一体となって取組を推進するため、国において、働き方改革を含む教師を取り巻く環境整備について、各地方自治体が総合教育会議で積極的に取り上げるべき議題として例示する必要がある。

(2) 健康及び福祉の確保の徹底

- 教師の健康及び福祉の確保の観点からの「指針」の実効性を高めるための仕組みの在り方を含め、長時間の時間外勤務を抑制するための仕組みの在り方等については、今後、丁寧に議論を進めていく必要があるが、まずは、教師の健康及び福祉の確保に向けて以下の取組を講じる必要がある。

¹⁵ 「学校・教師が担う業務に係る3分類」に基づく取組の推進。

¹⁶ 全国の公立学校における導入率：42.9%（令和4年5月現在）

¹⁷ 学校や教師に対して保護者等からの苦情や要求が極めて多数寄せられる状況等を含む。

- ・ 教育職員の在校等時間が上限方針で定める上限時間の範囲を超えている場合などにおける服務監督教育委員会による学校の業務の検証や見直し、必要な環境整備等の取組の実施について、国において取組の改善・徹底を一層促す。
- ・ 環境整備等の一方策として、「指針」に規定されている「終業から始業までに一定時間以上の継続した休息時間を確保」する取組（勤務間インターバル）の実施¹⁸に向け、国及び服務監督教育委員会は、学校における効果的な在り方の検討を進める。
- ・ 休憩時間の設定については、放課後に設定した上で、当該時間には職員会議を開催しないこととした等の取組例もあることから、学校は、これらも参考としつつ、教師が勤務時間の途中に休憩時間を適切に確保することができるよう取り組む。

- 精神疾患による長期療養者数が過去最高となる中、国は、服務監督教育委員会において、有効なメンタルヘルス対策（予防や早期発見・対応、休職期間中における復職に向けた支援、復職後のフォローアップ等）を実施できるよう、個別の要因分析や対策の好事例を創出する必要がある。

(3) 学校における取組状況の「見える化」に向けた基盤づくり

- サービス監督教育委員会及び学校における教師の勤務時間管理について、ICT の活用やタイムカードなどによる客観的な在校等時間の把握¹⁹は当然の前提とした上で、都道府県、市町村、学校において異なるシステム等が運用されている中、公平な「見える化」に向けた基盤づくりとして、国において、在校等時間の把握方法を改めて周知・徹底するとともに、その実現に向け各教育委員会等の状況を丁寧に確認する必要がある。

教育委員会及び学校は、改めて周知された把握方法に基づき在校等時間の客観的な把握を徹底する必要がある。

¹⁸ 「過労死等の防止のための対策に関する大綱」（令和3年7月30日閣議決定）においては、公務員についても勤務間インターバルの確保に取り組むとされている。

¹⁹ 「指針」において在校等時間は以下のとおり規定。

正規の勤務時間外において超勤4項目以外の業務を行う時間も含めて教育職員が在校している時間を基本とし、当該時間に、以下に掲げるイ及びロの時間を加え、ハ及びニの時間を除いた時間を在校等時間とする。ただし、ハについては、当該教育職員の申告に基づくもの

イ 校外において職務として行う研修への参加や児童生徒等の引率等の職務に従事している時間として服務監督教育委員会が外形的に把握する時間

ロ 各地方公共団体が定める方法によるテレワーク（情報通信技術を利用して行う事業場外勤務）等の時間

ハ 正規の勤務時間外に自らの判断に基づいて自らの力量を高めるために行う自己研鑽の時間その他業務外の時間

ニ 休憩時間

3. 持続可能な勤務環境整備等の支援の充実

(1) 教職員定数の改善

- 学級編制や教職員配置の在り方等²⁰については、今後、丁寧に議論を深めていく必要があるが、まずは、国において、骨太方針 2023 に示された「小学校高学年の教科担任制の強化」などの教職員定数の改善を図る必要がある。

小学校高学年の教科担任制は、子供たちが早期から専門的な教科指導が受けられるとともに教師にとって持ちコマ数の軽減等に資するなど、教育の質の向上と学校における働き方改革の両方の観点から効果的な取組²¹であり、令和 4 年度から 4 年程度かけて段階的に取組を進めることとされている。この取組により、令和 7 年度には、計算上、小学校高学年の学級担任の週当たり授業時数は 3.5 コマ程度の軽減が図られる予定であり、国においては、この措置を令和 6 年度に前倒しして実施することなど、例年を超える教職員定数の改善を図り、教師を取り巻く環境整備を加速化する必要がある。

(2) 支援スタッフの配置充実

- 支援スタッフの配置の在り方等については、今後、丁寧に議論を深めていく必要があるが、まずは、国において、骨太方針 2023 に示された「教員業務支援員の小・中学校への配置拡大」を踏まえ、教員業務支援員を全小・中学校に配置していくことを目指すべきである。

教員業務支援員は、教師が教師でなければできない業務に集中できるようにするため、学習プリント等の準備や来客・電話対応等をサポートする業務に従事しているが、現在、予算上は 14 学級以上の小・中学校への配置規模にとどまっており、速やかに改善する必要がある。

また、教員勤務実態調査速報値によると、前回調査に引き続き、副校長・教頭の在校等時間が最も長時間となっていること²²等を踏まえ、副校長・教頭の学校マネジメント等に係る業務を専門的に支援するための人材の配置を支援し、学校全体の運営改善を図っていく必要がある。

加えて、特に急増する不登校児童生徒にきめ細かな支援を行っていくため、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーのほか、校内教育支援センターの設置促進のための学習指導員の配置充実を図る必要がある。

さらに、部活動の地域連携や地域クラブへの移行に向けた環境整備に当たって、地域の実情に応じたスポーツ・文化芸術活動の最適化を促進するため、部活動指導員の配置充実も図る必要がある。

²⁰ 骨太方針 2023 では、「35 人学級等についての小学校における多面的な効果検証等を踏まえつつ、中学校を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築していく。」とされている。

²¹ 教科担任制のほか、2 クラスを 3 人で担任するなどの「グループ担任制」によって、学級担任の業務負担削減やチームとしての生徒指導に繋げている事例（働き方改革事例集 P127～134）や、地方自治体独自の取組として小学校高学年に学級をもたない学年主任等を配置すること等により学年経営を強化している事例もある。

https://www.mext.go.jp/content/20230320-mxt_syoto01-000028353_1.pdf

²² 長時間勤務の副校長・教頭は「学校経営」「事務（その他）」に多く時間を費やしているとの現状も明らかになっている。（第 2 回質の高い教師の確保特別部会資料 1 より）

(3) 処遇改善

- 教師の処遇改善については、骨太方針 2023 に「職務の負荷に応じたメリハリある給与体系の改善を行うなど、給特法等の法制的な枠組みを含め、具体的な制度設計の検討を進め、教師の処遇を抜本的に見直す」と示されたことを踏まえ、今後、議論を深めていくことを前提としつつ、その上でなお、学校を取り巻く環境が大きく変化する中、職務の負荷や職責を踏まえ、国において、先行して、主任手当や管理職手当の額について、速やかに改善を図る必要がある。

(4) 教師のなり手の確保

- 質の高い教師を確保するためには、更なる働き方改革の推進、処遇改善、指導・運営体制の充実の一体的な推進が必要であり、今後、環境整備の在り方について丁寧な議論を深めていく必要がある。これに加え、国において、教師のなり手を新たに発掘するための教育委員会と大学・民間企業等との連携・協働による教職の魅力発信や、学校における人材需要と入職希望者のマッチングの効率化や入職前研修等を行う取組への支援、骨太方針 2023 に示された「大学と教育委員会による教員養成課程の見直しや地域枠の設定、奨学金の返還支援に係る速やかな検討」を進める必要がある。