

抜本的方策を欠く「学校における働き方改革（中間まとめ）【案】」に異議あり

2017年12月17日
公教育計画学会理事会

<基本的には緊急提言とは変わらない>

2017年11月28日に、中央教育審議会の学校における働き方改革特別部会が、「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）【案】」（以下、「中間まとめ【案】」と呼ぶ）を公表した。12月12日に修正案が出されているが、基本的方向性は同じである。

現政権による「働き方改革」の推進というスローガンの下、先に50年ぶりに実現した労働基準法改正に連動するかたちで、中教審が、学校の教職員の働き方についてもそれを検討の俎上に乗せようと動いている点は一定評価したい。しかし、検討されている内容と示されている方策には少なくない疑問があり、この気運を活かせるか否かが分岐点となる。

すでに、今年8月に、この特別部会は、緊急提言で「今できることは直ちにやる」として、①学校・教職員の勤務時間管理及び業務改善の促進、②「チームとしての学校」の実現に向けた専門スタッフの配置促進等、③学校の指導・運営体制の効果的な強化・充実、の3点を提言していたが、今回の「中間まとめ【案】」も、基本的にはそれらと同じ方向性の14方策にとどまっている。

<何のための改革か>

そもそも「何のための改革か」が問われなければならない。「中間まとめ【案】」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」と目的を設定した上で、「学校における働き方改革」の方策について検討する内容となっている。これでは、過剰労働が常態化し、毎年多くの精神疾患による病気休職や過労自殺などの健康被害まで出ている学校教職員の労働問題や健康問題それ自体がどこまで取り組まれるのかはじめから不透明である。また、そうした状況下で過剰な機能・役割を果たしている学校教育の在り方を抜本的に問い直すことも想定されていない。だから、結論としても、新学習指導要領の円滑な実施に向けて、ピラミッド型「チーム学校」運営体制を構築し、教員の業務効率の向上と業務・役割分担の一部他職種、外部スタッフ等への移行を主たる方策として提示することとなっている。

<本末転倒の転嫁>

学校という職場が「ブラック」であることは、文部科学省自身が、2016年度に公立学校の教員を対象に実施した「教員勤務実態調査」で、「過労死ライン」（月80時間以上の時間外労働）を超える教員が小学校で3割、中学校で6割いることで再確認している。文科省が実施した過去の全国調査（1966/2006年度）と比較しても、この間教員の週当たりの総労働時間は確実に増加している。つまり、教員総体が担っている総業務量が、現状の人員配置では所定の勤務時間内ではこなしきれないほど過剰であることを意味している。それでいわゆる「限定4項目」以外も含めた超過勤務をしながら、多くの教員が過労死ラ

インを超えて長時間労働をする今日の異常な事態が生まれているのである。

この点に関連して、「中間まとめ」【案】では、「小・中学校ともに『授業』に従事する時間が増加していることから、平成 20 年に学習指導要領を改訂して以降、教師一人一人の持ち授業時数を減らすという観点での教職員定数の改善が十分ではなかったのではないか」と指摘しているにもかかわらず、そこから基礎定数改善を重視した人員配置の強化という抜本的方策が出てこないのが不可解である。逆に、2016 年には義務制の教員の非正規率は 13.7%にもなっている。

他方で、確かに「中間まとめ」【案】が述べるように、社会変化の中で「学校が抱える課題の複雑化・多様化」が進展したことも、今日における学校教職員の多忙化の背景にあることは否定できない。そうであればこそ、安定的な人員増強を図った上で、教員のみならず学校が全体として抱え込む過剰な業務・活動に優先順位をつけながら選択的に減らしていく方策が強く望まれるのである。その中で人権・福祉課題を重点化するというメリハリは必要である。

学校マネジメントの強化を唱えながら、本採用教員の増員ではなく、単位時間の教員一人当たりの業務効率・業務遂行能力を上げたり、事務職員や不安定な非正規専門スタッフ、民間委託労働者に教員が担っている業務の一部を責任分担させるといった方策では十分ではない。教員が担う業務の改善や業務負担の軽減が、他職種の負担強化に転嫁されるのでは本末転倒である。学校が担う総業務量（負担）そのものを俯瞰的視野に立って減らしていく抜本的な方策が待たれるのである。

「中間まとめ」【案】で示された 14 項目のうち、事務職員が代替として表示されたのが半数の 7 項目に及んでいる（12 月 12 日修正案では 5 項目）。小中学校の事務職員はほとんどが 1 名配置である。多数の教員が担っている業務の半数を一人の事務職員に担わせる事態を想定すると、学校予算や教職員給与、旅費、共済などの総務事務の一部を共同事務室で処理するとしても、過労死状態を引き起こしかねない。このような特定職種を狙い撃ちするような方策は明らかに間違いである。

<論点のすり替えと抜本的方策の欠如>

「中間まとめ」【案】では、「学校における働き方改革とは、単に帰宅時間を早めれば実現するものではない。即ち、学校及び教職員の業務の総量を減らさずして、在校時間の短縮を図ろうとしても、家に持ち帰る仕事が増えることにつながり、根本的な解決にはならない。」と正しく指摘している。ところが、続けて「限られた時間の中で、教師一人一人の授業準備や自己研鑽等の時間を確保するとともに、意欲と高い専門性をもって、今まで以上に一人一人の児童生徒に丁寧に関わりながら、質の高い授業や個に応じた学習指導を実現するためには、学校が担うべき業務、教師が担うべき業務を、関係法令や通知等を勘案しながら改めて整理した上で、教師の専門性を踏まえ、各学校や地域の実情に応じて、役割分担・適正化を図っていくことが必要である。」と述べ、業務や活動の総量削減・規制ではなく、業務の分担や割り振りの適正化という「工夫」に論点がすり替わっている。

例えば、内部的に膨大になっている学校と教員の業務の範囲を限定し、限られた時間の中で協力して業務を遂行するなら、教職員の勤務時間管理の徹底や記録の客観化、部活動指導員や SC・SSW の活用、不要不急な報告・調査・会議等の精選は一方策である。それ

以外にも、登下校の見守り活動や学校徴収金のうち給食費徴収などの一部業務について、学校以外が担うべき業務と位置づけ、自治体や保護者など外部に委ねる方針を示している点は一定の評価ができる。ただ、こうした学校が担う業務の効率化や外部化だけでなく、昼休み等を利用した法定休憩時間の確保や、部活動の練習時間の上限規制と平日2日間・土日いずれかの休養日の確保、有給休暇の取得促進を図ってワークライフバランスを回復するための学校行事の精選といった学校内部における過剰な業務と活動をシフトダウンさせる方策が、それらの中でも特に重視されるべきだと考える。

<学力向上競争を激化させる危険性>

教職員の定員増を基本とし、学校が担う総業務量の削減を図る抜本的な方策がないままでは、「働き方改革」と称するこの改革案にしても、「児童生徒に向き合う時間」を確保するという前提で、教員の業務改善で空いた時間分も授業と授業準備、研修を中心に費やし、教員にとっては逆に労働強化となる帰結までが危惧される。少なくない教員の側にもそうした改革の方向性を自ら呼び込んでしまう「働き過ぎの教員文化」があり、その危惧は現実的なものである。

全国学テに象徴されるテスト学力競争のための授業に、教員の職務が偏ることにも注意が必要である。教育の「サービス化」の進展は、公立学校における塾活用をはじめそうしたテスト学力の競争に拍車をかけている。このような論点も含め、持ち帰り業務を含めた学校における過剰労働の問題解決は、単なる勤務時間管理の徹底や業務分担の見直しによっては実現困難なものであるとの基本認識が必要である。

<ガイドラインではなく「給特法」の抜本改正を>

最後に、「中間まとめ」【案】が、文部科学省に対して勤務時間の上限の目安を示したガイドラインを策定するよう求めた点について言及したい。これもガイドラインの策定という拘束力の低い方策にとどめるのではなく、「給特法（＝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）」を改廃して、労働時間の上限規制を設けるとともに、時間外勤務に対する割増賃金支払いを規定した同法第37条の適用除外をなくす方向性が明確に示されるべきではないか。私立学校でも、教員の職務からすれば公立学校と同じような現場実態がある。その私立学校における教員の労働時間と給与の制度は、労働基準法が適用されている。だから、公立学校の教員だけが職務の特殊性から「給特法」以外の制度設計がありえないとする論理はそもそも維持しがたいのである。

もともと「給特法」による教職調整額（＝給料月額の4%分上乗せ）は、1966年度に文部省が実施した「教員勤務状況調査」で1週間における時間外労働の合計が、小中学校で平均1時間48分であった事実から算出された額である。これが増加する教員の時間外勤務の現状と大きくかい離し、立法当初の想定を超えていま改廃が求められていることは間違いない。ところが、現状の時間外労働分を教職調整額といういわば「固定残業代制」から解き放ち、時間外勤務手当制度を導入した場合、1兆円規模の財政負担が新たに生じるとして、同法改廃に消極的な政府の意向を忖度するような【案】になっている。「給特法」は、これまで学校業務の総量規制と勤務時間管理の必要性の認識が希薄な教育行政と学校管理職、そして、労働時間と労働から解放された自由な時間の区別が不分明な教員自

身のアンバランスな職業・生活意識の背景ともなってきた。中教審は、【案】を取る段階で「給特法」改廃の提言にまで踏み込み、この機会に、文科省の政策転換を促すべきである。

以上、教職員の標準職務を明確化した学校管理規則のモデルを作成するといったその他細かな諸方策の羅列よりも、本学会理事会は、「中間まとめ」【案】に欠けている上記したような抜本的方策を組み合わせることの必要性を提起するものである。

【抜本的方策 4つの提言】

- ①基礎定数改善を重視した教職員配置の拡充
- ②学校及び教員が担う業務・活動の総量削減・規制の実施
- ③教員をはじめ学校教職員の完全本採用化
- ④「給特法」の改廃による時間外勤務手当制度の導入