

◆文科省へのパブリックコメント（2018. 12. 17）

今こそ学校に人と予算を

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 山崎 洋介

教職員の長時間過密労働の異常さと学校教育のあり方が社会問題となり、その改善を求める声がようやく政府を動かし始めた。そのことを、教職員や教育関係者は大いに期待している。

教職員が今、最も望んでいることは、学校に正規教職員と教育予算を増やすことだ。10月30日に発表された「過労死白書」（厚生労働省）でも、過重労働防止のために必要な取り組みとして、教員の78.5%が「教員の増員」と回答している。日本教育新聞のアンケートでは、教育委員会の97.2%が国に定数改善を望んでいる。（1月1日、8日）

しかし、中教審の「学校における働き方改革」の議論では、教職員増とそのための教育予算増が十分に検討されているとはいえない。

中教審では、「学校における働き方改革特別部会」で議論が進められ、2017年12月22日に「中間まとめ」が公表された。それを受けて文科省は同年12月26日に「緊急対策」を発表。2018年2月9日には教育委員会においてとりくむべき方策等をまとめた通知「学校における働き方改革に関する緊急対策並びに学校における業務改善及び勤務時間管理等の取組の徹底について」を出した。

それらは「働き方改革」の言葉に象徴されるように、この問題の解決のカギが教職員の「働き方」にあるととらえ、その「業務改善」によって改善を図ろうとする提言であるといえる。

それらをうけた文科省の平成30年度予算概算要求では、教職員定数改善（3415人増）を求めているものの、教職員給与費にかかる義務教育費国庫負担金関係額では、前年度比で約60億円減という、まったく期待はずれの姿勢であった。

しかも、「チーム学校」を実現するためとして、非常勤の専門スタッフや外部人材の配置拡充を図ることに重点がおかれたものだった。

一方、財務省は、10年で約5万人の教職員定数削減という従来の方針を崩そうとせず、文科省のささやかな概算要求でさえ認めようとしなかった。

結局 2018年3月に成立した平成30年度予算は、教職員定数全体では-2861人の大幅減で、改善どころか改悪といわざるをえない内容に終わった。(文教関係予算額としては、前年比23億円減)

いずれにしても、学校現場が切望する正規教職員の抜本的増という方針は見られない。つまり、教職員の長時間過密労働解消を目指しながらも、その給与費負担は増やさないという姿勢であるといえる。

しかも、学習指導要領改訂による小学校の授業時間数増(=教員の授業担当時間数増)に必要な教員増は、わずか1000人であった。(文科省概算要求は2200人増)全国の公立小学校は約2万校あり、1000人の増では約5%の学校にしか配当できない。文科省は、2020年度の英語教科化までに4000人の改善をめざす方針としているが、その数でもまったく足りない。

このように、条件整備が不十分なままで、ゲーム「テトリス」のように次々と上から降りてくる仕事をこなす状況では、様々な「業務改善」が進められたとしても、長時間過密労働の解消など夢物語ではないか。

文科省の平成31年度概算要求も、教職員給与費にかかる義務教育費国庫負担金関係額は、30年度に対しさらに-28億円とまったくの期待外れである。

しかも「厳しい財政状況を勘案し、真に必要な性の高い事項に限定することにより、国民に追加的な財政負担を求めないように最大限つとめる。」とある。財務省に対し、なんと弱腰な姿勢であろうかと嘆きたくなる。

現在、中教審の学校における働き方改革特別部会は最終答申に向け審議中であるが、その答申素案には第7章「学校における働き方改革の実現に向けた環境整備」の「1, 教職員及び専門スタッフ等, 学校指導・運営体制の効果的な強化・充実」の中で、小学校における英語専科担当教師の充実や中学校において生徒指導担当教師の充実が触れられている程度で、正規教職員の抜本的増がまったくといっていいほど検討されていない。

その上、長時間過密労働の実態の隠蔽につながりかねない「変形労働時間制」の導入などが検討されており、これではまるで大山鳴動して「狸」一匹という、多くの期待を大きく裏切

る結果になりかねない状況だと思う。

では、「働き方改革」は、どのように教職員の長時間過密労働を解消するとしているか。

それは、調査文書等の事務負担の軽減や校長のリーダーシップによる組織的マネジメント、校務の情報化・効率化などを柱とする「業務改善」や、タイムレコーダーなどの勤務時間管理による残業規制、教師の仕事を事務職員やスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどとの役割分担、「コア」でない職務の外部委託を含めた多職種への委託などにより業務負担軽減を図ろうという内容である。

しかし、それは教職員の長時間過密労働進行の原因の分析が根本から間違っていると言わざるを得ないと思う。

なぜなら、その主な原因は、学力テスト体制や小学校英語科、道徳科など学習内容と授業時間の増、「説明責任」「PDCA サイクル」を理由とする授業時間の確保、いじめアンケートや指導の強化、数値による学校評価と改善など、文科省の学習指導要領体制の強化により本務の仕事が拡大しているからである。このことに関する反省なしに進められる「働き方改革」は、長時間過密労働を解決できるはずがない。

それどころか、中教審の「まとめ」「答申素案」や文科省の「緊急対策」「通知」等は、業務負担軽減のいろいろな提言を行いながらも、最終的には「学習指導要領の円滑な実施」「学習指導体制の強化」などがその目的とされている。

これでは、高度プロフェッショナル制度、裁量労働の拡大など政府の「働き方改革」が、企業のための「働かせ方改革」だと批判されるのと同様に、教職員の「働き方改革」もまた、その正体は文科省主導の学習指導要領体制強化のための「働かせ方改革」ではないかと思われる。もしかたがない。

日本も採択している「ILO ユネスコ 教員の地位に関する勧告」（1966年）には

「6 教職は、専門職と認められるものとする。」

「8 教員の勤務条件は、効果的な学習を最大限に促進し、かつ、教員がその職務に専念しうるようなものとする。」

「63 いかなる指導監督制度も、教員の職務の遂行に際して教員を鼓舞し、かつ、援助するように計画されるものとし、また、教員の自由、創意及び責任を減殺しないようなものとする。」

とある。

また、文科省 HP「教職調整額創設に当たっての考え方等について」（1971 年）には

○教員は、極めて複雑、困難、高度な問題を取扱い、専門的な知識、技能を必要とされるなどの職務の特殊性を有している。

○学校の業務処理に当たっては、専門職たる各教員の自発性、創造性に大いに期待された。すなわち、教育に関する専門的な知識や技術を有する教員については、管理職からの命令により勤務させるのではなく、教員の自発性、創造性によって教育の現場が運営されるのが望ましいと考えられた。

とある。

少なくとも給特法など教師の勤務時間に関する法制がつくられた際には、これら教員の専門性、自主性、創造性など勤務の特殊性を強調していた。

学校における業務改善により勤務時間を減らし業務負担を軽減することは大変重要で、そのための取組を抜本的に強めなければならないのは言うまでもないが、同時に教員の専門的な自発性、創造性をどう保障し確保していくかという問題を合わせて考えていく必要があると思う。そうでなければ、教員の長時間過密労働解消と子ども達の教育権を保障する学びを作り出すことを両立することはできないからだ。現代の学校に対する多様化し増大しつづける教育的ニーズに応えるためには、これらの専門性や自発性、創造性を発揮してあたるしかない。

ところが、このまま定数増のないまま業務改善が行われたならば、それが若干の労働時間減にはつながったとしても、教職員から専門的な自発性、創造性が奪われるだけになってしまう。

したがって、教員の長時間過密労働を解消し、子どもの学習権を保障するには、教職員の勤務時間を減らすと同時に、教職員の裁量（自分の考えで問題を判断し処理する）時間を増やしていくしかない。それは、最も教職員らしい魅力的な働きがいのある時間であり、望んでいることだ。

そのためにはまずなによりも管理職や教育委員会などに「やらされる（＝非裁量）」仕事を減らしていただきたい。教育内容を精選して授業時間数を減らし、「教育改革」事業の乱発をやめて、教育内容をゆとりあるものに変えてほしい。

現状では、非裁量の「やらされ仕事」の増大により、専門的な自発性、創造性を発揮する教職員らしい魅力的な裁量の時間を確保のためには残業せざるを得なくなっているからだ。

また、授業担当時間や業務の負担を減らして勤務時間内に裁量の時間を増やすためには、学級の規模を縮小し教職員の数を増やして、教育条件を整備する必要がある。それは単に教職員の教育や労働、生活の権利を守るだけでなく、子どもたちや保護者たちの学習権や教育権を守るという観点からも行われるべきものであると考える。

《試算》一日授業担当上限を4コマにするには小学校で2.2倍、中学校で1.7倍の教員定数改善が必要

多忙化し教育困難な現在の教員の状況を改善するには、義務標準法改正により、学級編制の児童生徒上限人数を少人数化するとともに、担任外教員数を増やす「乗ずる数」(同法7条)の数値の改善を求めたい。

担任外教員が増えれば、学級の授業を分担し教員一人当たりの授業担当時間を減らし、校務担当業務を減らすことができるからだ。

しかし、学級編制の児童生徒上限人数の少人数化に比べると、「乗ずる数」改善による担任外教員増は、今まであまり問題とされず、その改善については研究と検討が十分であったとはいえない。教員増なき少人数学級化による多忙化が進む現在の状況では、むしろ「乗ずる数」改善がもっと注目されてもよいと思う。

義務標準法制定以来、1993年までは、徐々に改善されてきていた「乗ずる数」改定の歴史を振り返れば、学習指導要領に定められた標準授業時間数に基づき、一人の教員の授業担当時間を小学校は週26コマ(1コマ45分)、中学校は24コマ(1コマ50分)を基本として、教員定数算定が考えられてきているようだ。

2016年の「教員統計調査」の結果は、「授業担当あり」教諭の平均授業時間は、小学校で24.5コマ、中学校で18.2コマとなっており、その値を下回っているように見える。

しかし、法の制定時、改正時に比して、授業以外にも多様な教育活動を担っている現在の教員の職務の実態からすれば、「乗ずる数」は改善の余地があると言わざるを得ない。

例えば、授業計画に含まれていなければ、以下のような時間は、教員統計調査には計上されていない。

①「朝学習」「〇〇タイム」などの名称で呼ばれるもの(百ます計算、音読、読書、小テスト等を内容として担任の教員等が担当している時間)

- ②「補習・特別授業・0限・8限」等の名称で呼ばれる授業
 - ③「土曜日の授業」(PTAなどの主催だが、学校の意向で教員が授業を担当しているもの)
 - ④特別な支援を要する児童生徒への支援、生徒指導等による授業応援
 - ⑤他の教員の年休、出張等による授業補充
 - ⑥それ以外に教員が児童生徒に指導している時間(「連絡会」「朝礼」「終礼」等)
- 「教員勤務実態調査」(2016年)によれば、平日の授業(主担当)時間(単位時間60分)は、小学校で4時間25分、中学校で3時間26分となっている。

この数値を小学校の授業単位時間1コマ45分に換算すると週29.4コマ(4時間25分×5日÷45分)、中学校の授業単位時間に換算すると週20.6コマ(3時間26分×5日÷50分)となるので、やや高めの数値となる。調査方法が30分単位で、その時間帯に最もしている業務を記する方法がとられているため、実際よりも多めの数値が出やすいと考えられるとはいえ、現場の実感としては、この調査結果の方は実態を反映しているように感じる。

法制定時の文部省は、教員が1コマの授業につき同程度の準備時間が必要だと考え教員定数を算定していた。

その考え方に立つならば、2016年度の「教員勤務実態調査」による教諭の平均授業担当時間数は、小学校で1日あたり4時間25分、中学校で3時間26分であり、授業準備時間が同程度必要だと計算すると、小学校では授業と準備時間だけで8時間50分、中学校では6時間52分となり、労働基準法の一日の労働時間7時間45分=465分(休憩時間45分を含む)を超過または大半を使うこととなる。

この上に休み時間、給食時間、掃除時間、部活動の指導等授業以外の教育活動や職員会議等が入るのだから、それだけでも当然労働時間に収まらない。その上、校務や特別な生徒指導、保護者への対応、より丁寧な授業や教育活動準備を行えば、時間外労働が長くなるのも当然だといえよう。

したがって、教員の多忙化を解消しつつ、その教育活動を充実させるには、リアルな勤務実態に即して、授業担当時間、担任外教員の配置数などが設定されなければならない。

教員の授業担当時間数の当面の上限を小学校20時間、中学校18時間とすると、一日の担当授業時間数を小中とも180分以内にできる。そうなれば、授業に3時間、授業準備に3時間、それ以外の仕事と休憩時間に1時間45分で7時間45分に収まるという計算になる。それは最低限必要な教育条件であろう。

そのためには、「教員勤務実態調査」の数値なら小学校で約 1.47 倍以上 ($265 \text{ 分} \div 180 = 1.472\cdots$)、中学校で約 1.14 倍以上 ($206 \text{ 分} \div 180 \text{ 分} = 1.1444\cdots$) の教員が必要となる。

この値は平均値、つまり半分の教員で実現できる値であるので、単純に五割増し ($\times 1.5$ 倍) が必要と考えて試算すると、小学校で約 2.2 倍、中学校で 1.7 倍の定数改善が必要となる。これらは、かなり大雑把な試算ではあるが、教員算定の「乗ずる数」改善のための一つの指標にならないかと思う。

同様に、教員以外の教職員定数の改善のために、その算定ルールの根拠の見直しも必要であるし、特別支援学校・学級教職員の見直しも必要だ。

ところが、残念なことに現在の文科省にはこの「乗ずる数」を改善しようとする姿勢がまったく見られない。

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会は、その数値設定根拠を記した文書の公開を文科省に請求したのだが、「探したが、見当たらない」という回答だった。現在の文科省は、現行の「乗ずる数」数値の設定根拠を説明することさえできない状況となっている。一刻も早くその根拠を明らかにし、「乗ずる数」の改善の再検討を開始してほしい。

教職員の実態を踏まえて教職員の長時間過密労働を解消するためにも、様々な教育困難を打開し、よりよい教育を子どもたちに保障するためにも、いま学校に必要なのは「人と予算」だ。抜本的な正規教職員の増と少人数学級制など教育条件の整備を強く求めたい。