

第 21 分科会

教育条件確立の運動

担任外教員を増やして

ゆとりある教育を実現するために

組織名 : 奈良県教職員組合

報告者 : 山崎 洋介

1 教育条件整備なき教職員の「働き方改革」

(1) 人と予算は増やさない「働き方改革」

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た。

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。

こうした情勢の下、文科省は2017年8月31日に平成30年度予算概算要求を発表した。それは財務省に対し教職員定数改善(3415人増)を求めてはいたものの、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、まったく腰の引けた姿勢であった。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の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であった。(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ことである。

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次々と上からの施策が降りてくる状況では、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だ。

(2) 教職員の裁量拡大がカギ

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。いや意図的にごまかしているといつてよい。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とは明らかだ。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。

そればかりか、中教審の「まとめ」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。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「働き方改革」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」なのである。

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」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、これら教員の勤務の特殊性について考慮がされていた。¹

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。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とを両立することはできない。

文科省のいう「子どもに向き合う時間の確保」された「次世代の学校」では、職員会議の合意も学校行事や部活動など特別活動など無駄なことであり、ただひたすら学習指導要領の内容を効率的に教えることが重視されている。そこには、教職員の自発性や創造性による運営は存在しない。

このまま政府のいいなりに「働き方改革」を進めるならば、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、民営も含めた教育の外部委託が一層進められる結果となるだろう。教職員の「働き方改革」は、むしろそのことを狙っているのだといえる。

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だといえるだろう。

そのためにはまず管理職や教育委員会などに「やらされる（＝非裁量）」仕事を減らさなければならない。上からの「教育改革」事業の乱発をやめさせて、教育内容をゆとりあるものに変えていくことが必要だ。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する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。

2 学校に人と予算を

(1) 教職員配置のしくみ 基礎定数と国庫加配定数

学習指導要領や学力テストなど教育内容や事業の精選と適正化の問題については別の議論に待つこととして、ここでは教育条件整備について考察する。特にどうすれば教職員の数を増やして授業担当時間や業務の負担を減らし、学級の規模を縮小して教育条件を整備することができるか考えたい。そのためには、それらがどうやって決められているか、その制度のしくみと運用の実態を知り、改善を求める必要がある。

義務教育水準の維持向上のため、学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目指して、学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定める義務標準法は、「都道府県に置くべき教職員総数」である教職員標準定数の算定ルールを定めている。

教職員標準定数は、学校数や学級数に応じて公平に算定される基礎定数と、個々の教育課題に応じて配当され

る国庫加配定数により成る。その数は、10クラスあたりに直すと、基礎定数割合が16.3人、国庫加配定数割合が1.6人で、標準定数割合は合計18人となっている。(2016年度)

近年、教職員定数改善といえば、基礎定数改善ではなく、国庫加配定数の若干の改善を中心に行われてきた。第7次教職員定数改善計画(2001~2005年)が終了して以来、国の公務員削減政策により、基礎定数算定ルール改善による教職員定数改善計画の策定をストップさせられてきたからだ。

だが、国庫加配定数は、単年度予算措置として、毎年、財務省との財政折衝において決定されるため、その配当数は不安定である。都道府県にとっては、予定通り定数を確保できるかわからない不安定な国庫加配定数の増加が、非正規任用の多用を生む一原因ともなっている。

また、明確な配当基準は存在しないため、配当事務はブラックボックスとなっている。配当率が一番多い徳島県と一番少ない広島県では2倍以上の格差が生まれている。(2016年度)

その配当目的は文科省が決める。地方による少人数学級実施のためにも使われているが、習熟度別学級編制や道徳教育推進、学校事務共同実施など、国の「教育改革」関係の研究指定校への教職員加配などにも使われている。

つまり、国庫加配定数の配当は、文科省のやってほしい教育施策に、地方を巧みに誘導するためのツールとして使われているのだ。したがって、国庫加配定数は、内容を精査して、できるだけ基礎定数に振り替えていく必要があるといえるだろう。

(2) 教員増なき「少人数学級」?

多忙化と教育困難に悩む学校現場が切望しているのは、学級数等客観的な基準によって公平に算定され、配当される基礎定数の改善である。そのうち、小中学校の教頭、教諭など教員の基礎定数は、基本的に「学級数 × 乗ずる数」の積算で算定される。(図1)

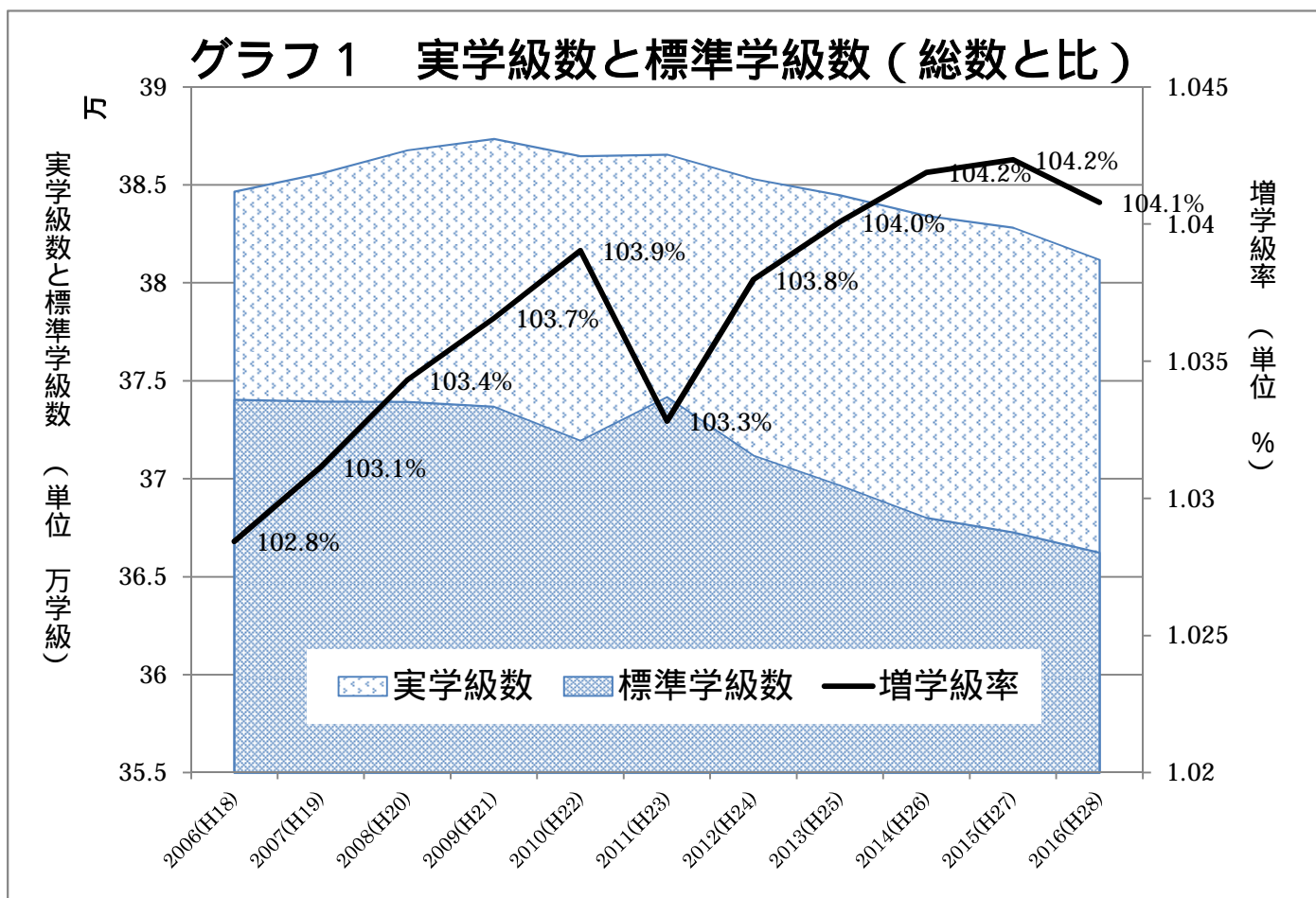
学級数を決定する児童生徒上限人数を少人数化(少人数学級制)することで学級数を増やせば、教員数を増やすことができる。そして、学校の規模(学級総数)ごとに設定されている「乗ずる数」(例:6学級規模小学校の場合は1.292)の数値を改善すれば、担任外教員数を増やすことができる。「乗ずる数」の1の数値は担任教員分を、1以上の小数值(6学級規模小学校の場合は0.292)は担任外教員分を算定するものだからだ。

図1 県の小学校教員基礎定数の算定方法	
「 県の小学校教員の基礎定数」	= 「 県全体の1、2学級規模の学級総数」 × 1.000(乗ずる数)
	+ 「 県全体の3、4学級規模の学級総数」 × 1.250(乗ずる数)
	+ 「 県全体の5学級規模の学級総数」 × 1.200(乗ずる数)
	+ 「 県全体の6学級規模の学級総数」 × 1.292(乗ずる数)
	+ 「 県全体の7学級規模の学級総数」 × 1.264(乗ずる数)
	・
	・
	・
	+ 「 県全体の40学級以上規模の学級総数」 × 1.130(乗ずる数)
「 県の教員基礎定数」 の算定モデル	
= 「 県全体の総学級数」	× 「乗ずる数(1以上の小数)」
= 「学級担任基礎数」	+ 「学級担任外基礎数」
(学級総数 × 1)	(学級総数 × 乗ずる数の1より多い分)

これまで、少人数学級制実現を望む世論と運動を背景に、その実現のための取り組みが、国でも地方でも熱心に取り組みられてきた結果、現在小学校1年は法改正により35人学級が実現し、小2は国庫加配定数を活用した実質35人以下学級が実施されている。そして、都道府県や市町村による様々なかたちの「少人数学級制」も実施されている。

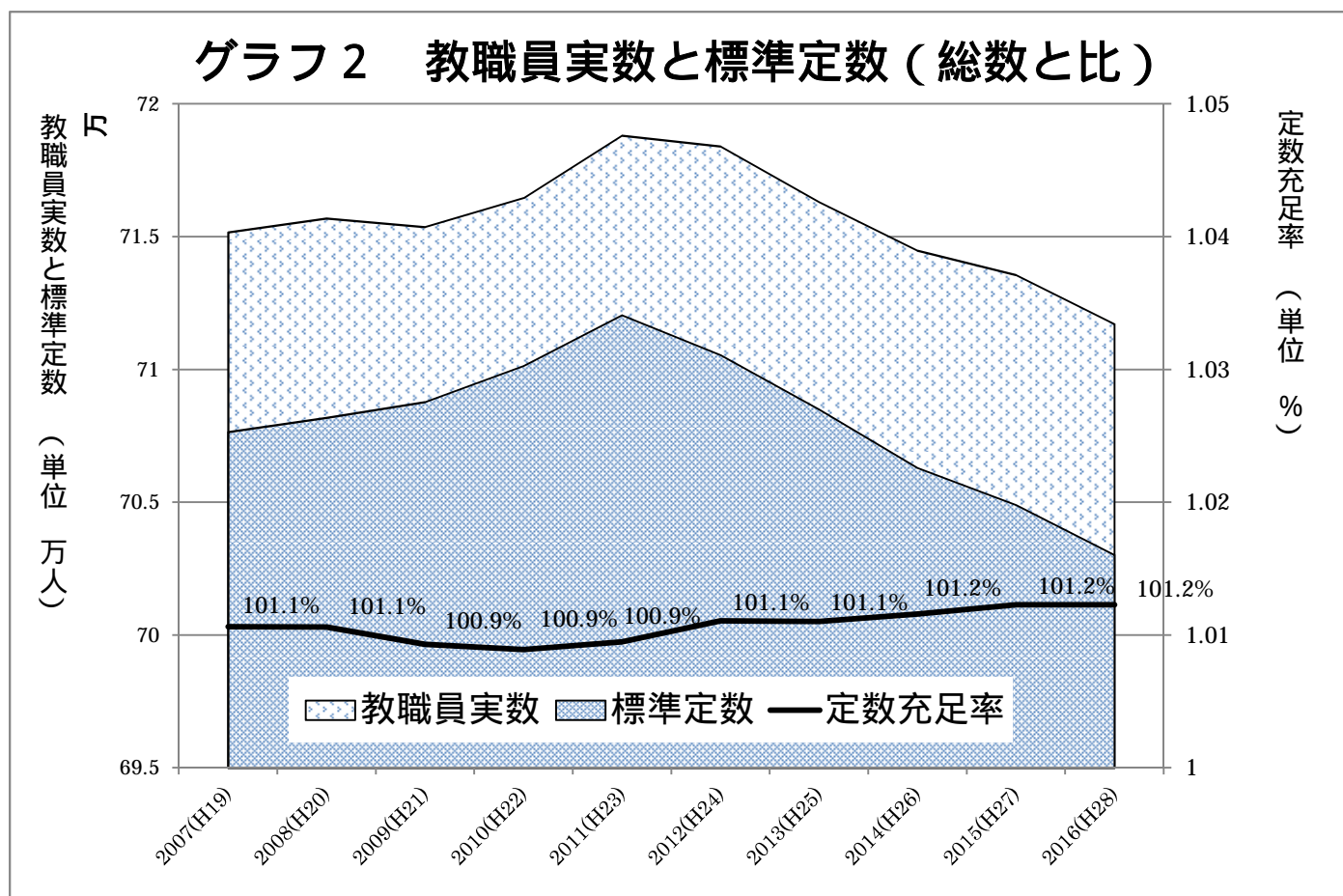
しかし、法改正による小1の35人学級制を除けば、「少人数学級」によって増やされた学級数に比べ、相応の教員数が増やされていない場合が多い。文科省は、加配定数の一部を「少人数教育」のために活用することを許したため、地方裁量「少人数学級制」実施に活用する自治体もあるが、その増学級数に相応な人数の加配定数が配当されているとは言いがたい。そのため、「乗ずる数」により担任外教員数として算定された基礎定数の一部を、増学級分の担任としているケースが多い。

すると、学校現場においては、小学校では専科教員、中学校では副担任などとして活用されてきた担任外教員が減らされることとなり、教育活動に余裕がなくなってしまう結果を生んでいる。学校教育にゆとりをもたらすと期待された少人数学級が、「安上がり」に実施されることで、逆にゆとりを奪うという矛盾に、学校現場は悩み、苦しんでいる。



グラフ1は、自治体により実際に編制された学級数（実学級数）と、法の学級編制標準どおり編制した場合の学級数（標準学級数）と、その比（増学級率）である。グラフから、増学級率が年々高くなっている様子がみられる。（2011年のややイレギュラーな数値は、年度初めに法改正された小1の35人学級化に対応できない自治体が多かったためである。）

グラフ2 教職員実数と標準定数（総数と比）



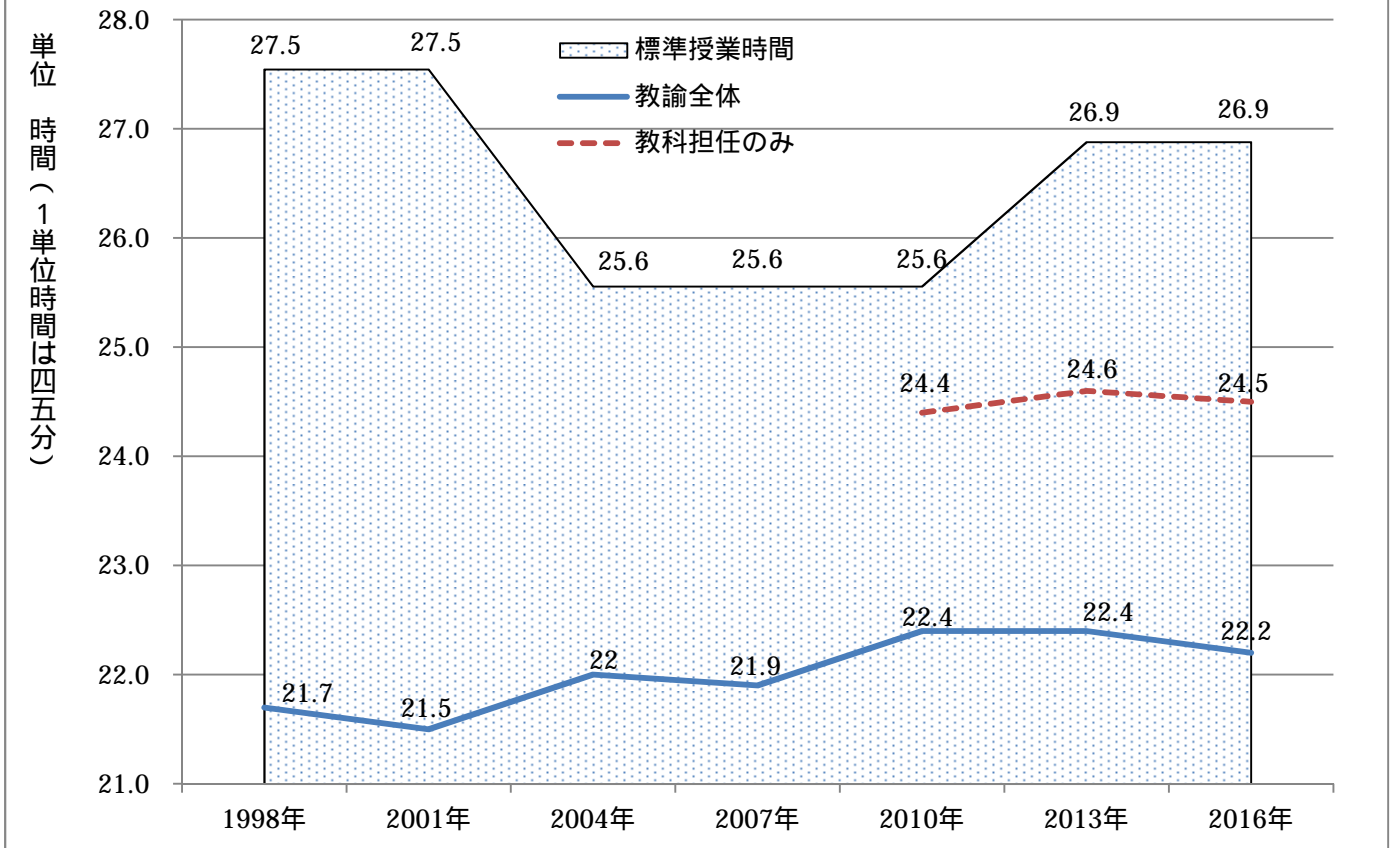
グラフ2は、自治体により実際に任用された教職員数（教職員実数）と標準定数と、その比（定数充足率）である。全国合計で教職員実数は標準定数を上回っている。（下回る都道府県も存在する）しかし、グラフ1の増学級率とグラフ2の定数充足率を比較してみると、定数充足率は増学級率に到底及ばない。

つまり、基礎定数が改善されない中、地方裁量「少人数学級制」などにより増学級されてきたが、国の加配定数によっても、自治体独自の教職員増によっても、増学級数に相応の教職員は増やされてはいないのである。増学級数による授業や学級担任業務などの仕事量増大を、不十分な教職員数のままカバーすれば、教職員の負担が増えるのは必然だ。

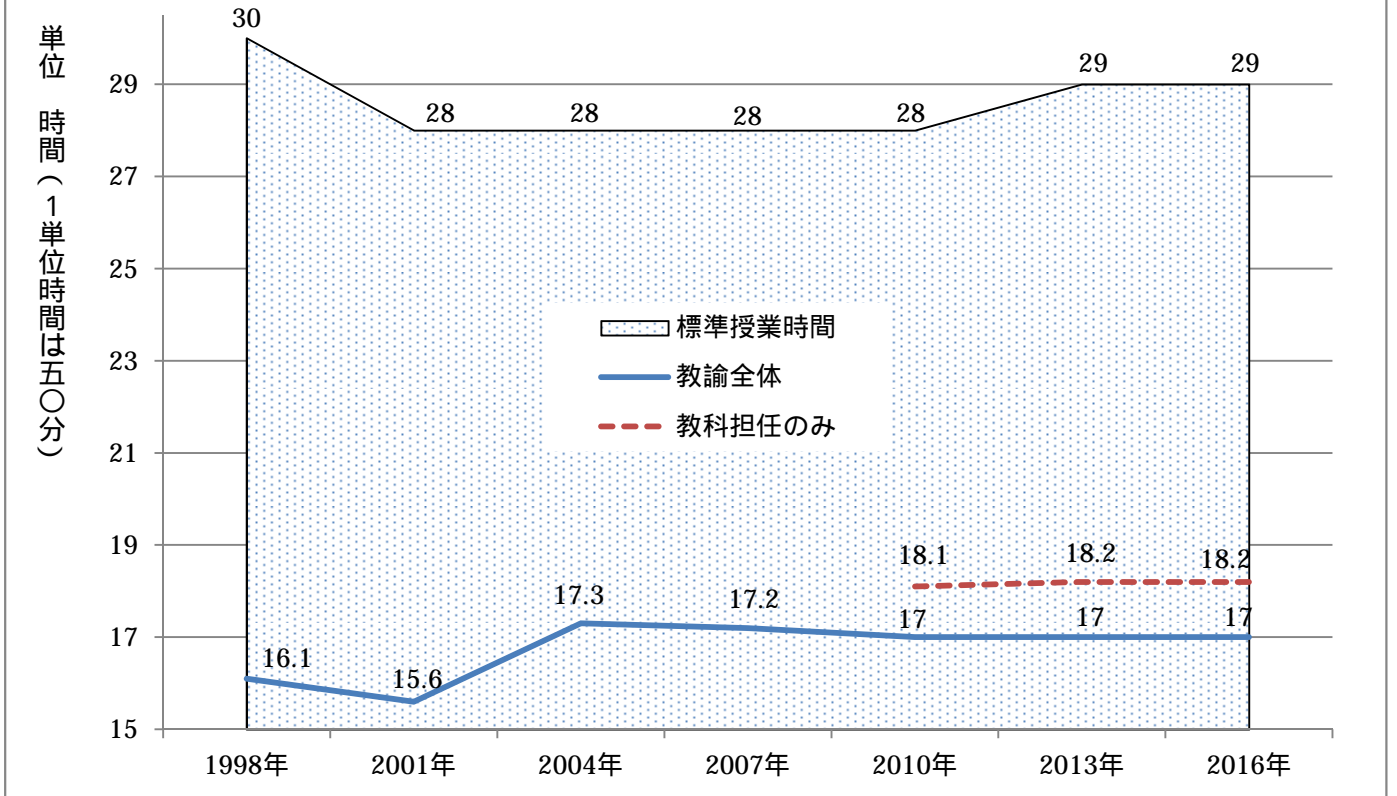
グラフ3、4は、教員統計調査ⁱⁱによる教諭の平均授業担当時間数ⁱⁱⁱと学習指導要領に示された標準授業時間数平均の推移を表したものである。なお、授業単位時間は授業コマ数（小学校45分、中学校50分）である。「教諭全体」は、教科授業担任ありの教員と、休職・産休・育休・長期研修等により授業担任なしの教員を合計した全体の平均値となっている。2010年以降は授業担当ありのみの値も発表されている。

グラフ3、4からは、学級のほとんどの教科授業を担当する小学校は、教科別担任制の中学校よりも週平均担当授業時間数がかなり多いことがわかる。そして、小学校は標準授業時間数が減少しているときにも週平均担当授業時間数が増える傾向にあったことがわかる。これは、地方裁量「少人数学級制」による増学級が主に小学校において実施されることが多いことに影響を受けているのではないかと推察される。

グラフ3 小学校教諭の週平均担当授業時間と標準授業時間



グラフ4 中学校教諭の週平均担当授業時間と標準授業時間



3 担任外教員を増やしてゆとりある教育を

(1) 「乗ずる数」の改善を

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」の数値改善が求められる。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を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や運動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、要求されてもよい。

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時間、中学校は24時間を基本として、教員定数算定が考えられてきているようだ。^v2016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(2016年)は小学校で24.5時間、中学校で18.2時間となっており、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。

「朝学習」「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)

「補習・特別授業・0限・8限」等の名称で呼ばれる授業

「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)

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

他の教員の年休、出張等による授業補充

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)

文科省の別調査「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6分、中学校で3時間5分となっている。この数値を小学校の授業単位時間45分に換算すると週27.3時間(4時間6分×5日÷45分)、中学校の授業単位時間に換算すると週18.5時間(3時間5分×5日÷50分)となるので、やや高めの数値となる。教員としての実感は、この調査の方が実態に近いと感じる。

また、文部省は、教員が1時間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るようだ。^vその考え方に立つならば、2016年度の「教員統計調査」による教諭の平均授業担当時間数は、小学校(単位時間は45分)で1日あたり4.9時間(24.5時間÷5)、中学校(単位時間は50分)で3.64時間(18.2÷5)であり、授業準備時間がそれぞれ1単位時間と計算すると小学校では授業と準備時間だけで7時間35分(4.9×45分×2=441分)、中学校では6時間4分(3.64×50分×2=364分)となり、授業と授業準備時間だけで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)の大半を使うこととなる。

「教員勤務実態調査」の方の数値を使うと、小学校では授業と準備時間だけで8時間12分、中学校では6時間10分となり、さらに時間は長くなる。

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。例えば全教は、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、高校15時間とすること」^{vi}を求めている。これは、一日の担当授

業時間数を小中とも 180 分以内にするという考え方だ。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、「教員統計調査」の数値で、少なくとも小学校で約 1.2 倍以上 ($4.9 \times 45 \text{ 分} \div 180 \text{ 分} = 1.225$) 中学校で約 1.01 倍以上 ($3.64 \times 50 \text{ 分} \div 180 \text{ 分} = 1.011\dots$) の教員が必要になる。「教員勤務実態調査」の数値なら小学校で約 1.37 倍以上 ($246 \text{ 分} \div 180 \text{ 分} = 1.366\dots$) 中学校で約 1.03 倍以上 ($185 \text{ 分} \div 180 \text{ 分} = 1.0277\dots$) 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、教員統計調査のデータでは、小学校で 1.8 倍、中学校で 1.5 倍、教員勤務実態調査のデータでは小学校で 2.1 倍、中学校で 1.5 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、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。それどころか、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だ。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請求したのだが、驚くべきことに「探したが、見当たらない」という回答だった。文科省や中教審は、現場教職員に「働き方」の改革を迫る前に、教育条件整備という任務に対する自らの「働き」を省み、大胆に「改革」してほしいものだと思う。

(2) 人と予算を増やすには

このように教職員を増やすには、やはり国の教育予算を増やすことが不可欠だ。

経済協力開発機構 (OECD) が 9 月 12 日に発表した統計によると、2014 年の加盟各国の国内総生産 (GDP) に占める小学校から大学までに相当する教育機関への公的支出の割合が、日本は 3.2% で、比較可能な 34 カ国中、最低であった。(OECD 平均は 4.4%) 教育支出の多くを家計が負担しているのだ。

公的支出割合が最も高かったのは、デンマークの 6.3% で、ノルウェー 6.1%、アイスランド 5.7%、ベルギーとフィンランドの各 5.6% と続いた。

中でも、公的支出割合の中で、高等教育を見ると、日本は 34% で、OECD 平均の 70% を大きく下回った。

政府は、財政難だからと言い訳し、「ない袖は振れない」とばかりに教育予算増を拒否する。しかし、日本の GDP は大きいので、教育機関への公的支出の割合を、OECD 平均並にするだけで、小中高校の 30 人学級も、高校までの授業料と学修費の無償化も、私学助成の組み替えによる保護者負担半減も、ほとんど実現できる計算になる。

教職員、保護者は、今こそ、子どものための教育条件整備を求め、共同して声を上げよう。そして、教育の現場に必要なヒト、モノ、カネを保障させる教育条件基準法を政府につくらせよう。

i 文科省 HP 「資料 1 教職調整額創設に当たっての考え方等について」より引用

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/042/siryo/attach/1249656.htm

ii 統計法に基づく基幹統計調査 (基幹統計である学校教員統計を作成するための調査) として、学校の教員構成並びに教員の個人属性、職務態様及び異動状況等を明らかにすることを目的に文科省で実施されている調査。3 年ごとに抽出校で実施。

iii 授業単位時間は授業コマ数 (小学校 45 分、中学校 50 分) である。授業担任ありの教員と、休職・産休・育休・長期研修等により授業担任なしの教員を合計した全体の平均値となっている。(2010 年度以降は授業担任ありだけの平均値も発表されている。)

iv 佐藤三樹太郎 『学級規模と教職員定数 その研究と法令の解説』第一法規 1965 年

v 「一時間当たりの指導時数に対しまして、その準備等の校務にかかるものがそれと同程度ということになる計算でございます」(第192回国会衆院文部科学委員会2016年11月2日)

vi 全教「教職員の長時間過密労働の抜本的な解決を求める全教の提言」2017年11月