

多忙化問題への国の取組を検証する

●教職員の働き方改革を考える⑥

樋口修資・明星大学教授

教員の多忙化問題について、国は、2007年の中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方」において、「学校を取り巻く環境の変化に応じて、教員が対応すべき課題の複雑化・多様化が進み、これにより教員の職務負担が増大している」とし、教員の恒常的な時間外勤務の実態を認め、時間外勤務の縮減への取組に動きだした。

「調整額」の在り方焦点に

この中教審答申では、教員の職務の在り方の見直し、事務作業の軽減・効率化、学校事務体制の強化、学校の組織運営体制の整備や教員の勤務時間の弾力的運用などに総合的に取り組む中で、「メリハリを付けた教員給与の見直しを行っていくこと」が提言された。このように給特法下の多忙化問題への国の当初の取組においては、教員の時間外勤務の縮減をどう図るかという観点よりも、時間外勤務手当不支給の代替措置としての「教職調整額」の在り方をどう見直すかに焦点が当てられていた。文部科学省が、教員の多忙化問題において「教職調整額」という給与措置の問題を優先事項として取り上げた背景には、06年の「簡素で

効率的な政府を実現するための行政改革の推進に

関する法律」の成立がある。この法律では、公務員の総人件費の削減の一環として、教員給与についても、いわゆる「人材確保法」の廃止を含めた見直しなど教員給与削減の検討事項(56条3項)が盛り込まれた。これに対して、文科省は、給与削減政策が教員の処遇悪化や意欲の低下を招き、教員の人材確保上からも深刻な問題であると受け止め、中教審において、教員の給与と勤務条件の改善方策の検討に踏み出すこととなり、その検討結果が上述の答申に盛り込まれることとなったのである。中教審答申では、制度と実態との乖離が進んでいることから教員に一律に支給されている教職調整額の在り方について見直しを行う必要があるとされた。審議では、時間外勤務の在り方について、「教員は自発性、創造性に基づく勤務が期待されていることから、一般の公務員と同様に時間外勤務手当を支給することはなじまない」との意見や、「時間外勤務の時間数に応じて評価できるように、一般の公務員と同様に、時間外勤務手当を支給することを検討してはどうか」との意見も出されたが、結論的には、今後さらに専門的・

の検討——などが提言された。

以上の提言からは、現実の教員の時間外労働に対する金銭的対価の役割を喪失している「教職調整額」に代わって、時間外勤務手当制度を導入することは、「一つの有効な方策」としつつも、現実には何ら見通しの立たない「勤務時間抑制」の掛け声により対処するのみであって、教員の長時間の不払い残業を解消しようとする実効ある措置の検討はなされないままであった。次に、教員の時間外勤務の縮減の具体策として、「1年単位の変形労働時間制の導入の検討」が打ち出されたが、変形労働時間制は、教員の長時間労働や時間外勤務の実態を固定化し、恒常化するものであって、かえって、繁忙対応型の変形労働時間制の導入により、繁忙期の職務負担が非常に大きく、肉体的にも精神的にも疲労が深くなり、教員の生活設計や健康等にも影響が及ぶ事態となる恐れが強い。さらに、変形労働時間制は、所定労働時間の変形にすぎず、その下でも所定外労働時間が発生することから、教員にこの制度を導入したとしても、時間外労働が発生することとなって、これに対する「時間外勤務手当」の支給が必要となり、現行制度のままでは、「不払い労働」が発生する恐れが強いと言える。さらに、繁忙期の教員の勤務時間をあらかじめ具体的に特定することが可能かどうかなど、教員の生活設計を損なわず、教員の健康等にも配慮した制度の設計が可能かどうか懸念されるなど、問題ははらんでいいる。なお、「審議のまとめ」では、教員以外の専門的職員や支援職員を配置して

技術的な検討を行っていくことが必要とされた。

教員の多忙化問題に対し、給特法上の「教職調整額」の在り方の見直しに焦点を当てるだけで、教員の時間外勤務に何ら上限規制を設けず、「教員の自発性、創造性に基づく勤務」として事実上無定量の勤務を容認している給特法が時間外勤務の歯止め措置となっていない実態を踏まえた議論が十分なされなかった。

この後、中教審答申を受けて設けられた検討会議の「審議のまとめ」(2008年)では、「教職調整額の見直しは、単に給与の問題に留まらず、学校の組織運営、教員の勤務時間管理、教員の勤務時間内外における勤務の在り方、教員の果たすべき職務の内容や責任などにも大きく影響する問題であり、特に教員の勤務時間管理や時間外における勤務の在り方などに直接影響が及ぶものである」との認識に立って、学校や教員の職務の在り方の検討結果が取りまとめられた。この「まとめ」では、①「教職調整額制度に代えて、時間外勤務手当制度を導入することは一つの有効な方策」だが、学校業務の効率化など、その見直しに当たっては、教員の時間外勤務が抑制されるようにな仕組みとなるよう今後検討していく必要があること②学校内の教職員の適切な役割分担を図るため、校長の全体統括の下、各教職員のそれぞれの職に応じた役割を明確化し、教員以外の専門的職員や支援的職員を配置して適切な役割分担の下で学校が一つのチームとして機能を発揮するようにしていくこと③1年単位の変形労働時間制の導入

学校が一つのチームとして機能を発揮するようにしていくことを提言しており、この提言は、その後、15年12月の中教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」において具体化された。

調整業務等で負担増の恐れも

15年答申では、教員の多忙化の縮減とも関連して、教員の業務を見直し、教員が本来的に担うべき教育指導などの業務に専念できるように体制の構築を図ることが提言された。具体には、事務職員の配置充実、スクールカウンセラー、スクール・ソーシャル・ワーカー、学習支援員、学校司書や部活動指導員などの専門スタッフの導入促進が提言された。教員の負担軽減のために事務職員の職務規定を見直し、その配置を充実することは重要であり、また、スクールカウンセラーなどの専門スタッフの導入は、学校が抱えるさまざまな課題解決のためにも有効な方策である。しかし、教員の本来的な業務そのものが、「教育改革」が押し進められる中で複雑・膨大化している現状からすれば、事務職員の配置充実や部活動指導員の導入などが教員の業務負担の軽減に資するものであるとしても、これら専門スタッフの導入だけでなくに教員の多忙化を縮減できるものではない。例えば、英国の公立学校のように、教員の本来的職務の周辺の部分の業務を担う「教育補助職員」の配置がされない限り、教員の業務負担は根本的には軽減されない。また、専門スタッフとの

コーディネートを行う教員がきちんと配置されない限り、かえって、さまざまな専門スタッフとの打ち合わせ・調整等の業務負担を教員が担うこととなり、教員の負担は増大する恐れすらある。

16年、文科省は、義家弘副大臣を座長とする「次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース」を立ち上げ、教員の長時間労働の改善を図り、教員が子どもたちと向き合う時間を確保し、誇りとやりがいをもてる環境を確保するため、学校現場の業務改善の提言をまとめた。この報告では、①「教員の担うべき業務に専念できる環境を確保する」ため、教員の行う業務の明確化、給食費等徴収管理業務からの解放、統合型校務支援システムの整備等の業務改善や教職員定数の改善、専門スタッフの配置拡充②「部活動の負担を大胆に軽減する」ため、休養日の明確な設定等を通じた運営の適正化③「長時間労働という働き方を改善する」ため、勤務時間管理の適正化などを図る——など、一定の実効性ある提言がなされた。しかしながら、学校の業務改善のためには、地方や学校自身の自助努力だけでは十分な成果は期待できず、むしろ、国が学校現場に押し付けているさまざまな業務の精選・縮小の見直しが不可欠である。その上で、教員の職務負担を軽減するためには、教職員定数の改善はもとより、事務職員や専門スタッフの配置充実を押し進める必要がある。さらに、上限規制のない時間外勤務を容認する給特法の早急な見直しを抜きにしては、教員の多忙化を解決することはできない。