

質の高い教師の確保特別部会(第12回)2024年4月19日

審議まとめ素案に関する意見・提案

一般社団法人ライフ&ワーク代表理事 妹尾昌俊

■全体を通じて

○質の高い教師の確保に向けて、短期的に実行可能な施策に加えて、予算のかかる環境整備や処遇改善に踏み込んでいることは、重要。

- ・何かひとつやふたつの施策を打つことで、抜本的によくなる課題ではない。
- ・精神論や意識改革的なもの、あるいは管理強化だけでは不十分。教職員定数の改善なども含めて、国・自治体が学校を応援していく具体的な施策を打つことが、現任教職員のみならず、教職を目指そうか迷っている学生等にとっても、希望につながる。

○「質の高い教師」の意味合いは、様々だろうが、あれもこれも得意なスーパーマン的な人材を想定するのではなく、個々の教員が学び続けることで専門性等を磨きつつ、学校が様々な教職員の強みや個性を活かすチームとなっていく方向性を示していることは、重要。

- ・個人力重視より、組織力重視
- ・即戦力重視というよりは、生涯にわたって資質・能力を高めていける人材重視

○教員の負担軽減(働き方改革)と学び・教育の質を高めていくことを、トレードオフ(どちらかを重視すると、片方が犠牲になる)と捉えるのではなく、両立していくもの、あるいは教員のウェルビーイングを高めることは、子どもたちのウェルビーイングにつながることに明記している点も、重要。

- ・p13上から2つ目の○ 学び続ける教師であるためには、心身の充実や学ぶ時間の確保が重要。
- ・追加してほしいのは、睡眠の確保の重要性。睡眠不足ではメンタル不調となりやすいことに加えて、イライラしやすくなるので、子どものケアにマイナス。

■各論、働き方改革関連

・p18 働き方改革の成果と課題について。在校等時間の平均値はひとつの目安ではあるが、過労死ラインを超えるような長時間勤務の教員が減ってきたこと(同時に、一定数はいること)にも注目してほしい。健康確保の観点からは、平均値に意味があるのではなく、リスクの高い層に注目する必要がある。

・p18 教員勤務実態調査はたいへん貴重なデータであるが、コロナ禍での学校行事の削減の影響が大きく出ている可能性も示唆される。コロナが5類に移行してから、一部コロナ前に戻る動

きも起きている、との指摘もある。令和 5 年度はどうか、各教委の把握するデータなどから分かることも踏まえたい。

- ・p22 前後 教育委員会(特に服務監督権者)に必要なのは、学校や校長に対する管理や指導の強化というよりは、伴走支援。長時間勤務の人がいるなら、短くしろと言うだけでなく、それなりの背景・理由があるはず。個人要因だけでなく、組織的な問題や環境、仕組みの問題にも注目して、支援、助言してほしい。
- ・教委もすごく忙しい。教委の負担軽減や働き方改革も進めたい。時間的な制約があって各校を観察したり分析したりするヒマがないなら、民間や研究機関にも協力を依頼したり、各校で働き方改革を推進していける人材を増やしていくなどの施策を打つべき。
- ・教委の管理強化で重要なのは、持ち帰り仕事の扱い。現状は、「残業の見える化」につながっている。育児・介護、病気(感染症対策含め)など、さまざまな事情の人もいるので、セキュアな環境でのテレワークも可能とし、その時間も在校等時間に含めていくべき(p30も関連)。
- ・PC のログイン時間などから、在校等時間の過少申告がないかウォッチしていくことも要検討。
- ・なお、休憩時間をとっているものとして、在校等時間から自動的に控除している自治体は、実態把握の上、このままでいいのか検討してほしい。
- ・p23 多面的な目標設定と評価。愛媛県などの先行例が参考になる。在校等時間のモニタリングは健康確保の観点からも重要だが、そこだけを重視すると、手段(時短)の目的化、あるいは矮小化した目的の理解が広がりかねない。
- ・p23 時間外 20 時間程度を目指す、と明記することは功罪があり、私はどちらかというところと反対。20 時間程度ならいいでしょ、と国がお墨付きを与えていると、誤解する人も出てくるのではないか。
- ・しかも、労働基準法上は 1 日 8 時間以内であり、これは公立学校教員にも適用されている。在校等時間と労基法の労働時間は違うとしても、労基法と給特法の趣旨(超過勤務命令を極めて限定していること)を尊重することが大切。しかも 20 時間という数字にあまり根拠はない。
- ・書くなら、「勤務時間内で授業準備等も含めて十分できる環境を国、教育委員会等は総力をあげて構築していくことが重要だが、短期的に達成できるほど容易なことではないので、まずは 80 時間超をゼロを最優先、次に 45 時間以内、その次に 20 時間程度以内など、目標設定していくことも考えられる」。
- ・p25 教員志望者を増やす観点からも、働き方が改善していていることを示していくことは重要。サポートスタッフや部活動指導員を配置していますといった手段だけでなく、その結果、全体的な傾向はどうなのか、また、ワークライフバランスがよくなっている学校もあることを伝えてほしい。

- ・p25、26 保護者・地域との関係では、遠慮がちな校長が多いかもしれない。学校が大変だとは言いづらいと。だが、ヘルプサインを出さなければ、連携も協働も生まれない。CS でぜひ実情を話して、対策を協議してほしい。
- ・保護者等との関係づくりでは、①いじめ問題等で真に緊急性を要する場合を除いて、面談や電話は勤務時間内で行う、②面談や電話は30分以内（ひとりに多大な時間を使うと他のことが犠牲になるし、メンタル上もよくない）、③家庭訪問は原則行わない（不登校支援の場合は除く）、④理不尽なクレームや過度な要求に発展した場合は、教育委員会ないし第三者機関が対応する、といった原則を文科省ならびに教委で打ち出すべきではないか。そうでもない限り、この問題は、ずっと尾を引く。
- ・p26、27 メンタルヘルス対策と労働安全衛生は、これまでの施策とほぼ同じ記述、あるいは延長線上だけで十分だろうか。今後も休職者や離職者が増えていくのではないか。これまでの取組で何が不足していたのか、国も教委も、しっかり検証してほしい。たとえば、産業医がいますよ、と言われても、教員の業務に詳しくない、面談等まで行く時間が取れないなどの問題があるならば、オンラインで相談できる体制をつくるなど。
- ・学校での人間関係や校長等に問題があった場合、産業医やカウンセラーに相談して多少回復はできて、問題の根は解決しない。教職員が安心して相談でき、問題解決に動いてくれる方法はあるのだろうか。教委に言っても、校長等に確認して「問題ないと聞いてます」程度で、深く調査、対応しない例もある。
- ・p28 休憩確保の重要性への言及は重要。労基法上当たり前のことだが。ただし、小学校や特別支援学校では、教員定数上、授業等に出ずっぱりであることに問題の根がある。国と任命権者の役割も言及してほしい。
- ・給食指導、見守りを業務支援員や地域の方にお問い合わせするのは、かなり難しい可能性がある。事故防止の責任重大なので。国と教委で、事故防止などに知識を有したスタッフ職を育成し、配置することが必要。
- ・p28 勤務間インターバルは、やってもいいよね程度の書きぶりではなく、「導入を強く求める」という文言にしてほしい。主な根拠、理由は2点。
- ・第一に、過労死等の健康リスクの高い働き方を余儀なくされている教職員本人、ならびにその管理職に対して、健康確保上、かなり強制力をもった時間キャップをはめることにつながる。残業代や罰則による抑制策を導入しない選択をするならば、一層、こうしたキャップは重要である（後述）。
- ・第二に、教員の場合、翌朝遅く来るとするのは学活や授業もあって難しいよ、というのはその通りだ

が、教育活動の遂行よりも健康確保を優先させるという考え方もあってよいと思う。コロナ休校で実感したと思うが、少々自習になっても、自律的に学び続けられる子どもを増やしていく必要がある。なお、数日間は猶予して、翌週に回復措置をとるなど、柔軟な運用は認めてよいと思う。ただし、夏休みまで持ち越すのは健康確保、睡眠確保上意味が薄いのでNG。

■指導・運営体制、教職員定数等について

- ・p31 勤務の半分は授業時間で、残り半分は準備を含めた校務という前提で、現在でもおおむね法制定当時と同水準、という根拠をお示しいただきたい。
- ・勤務実態調査(22年実施)では、平均値であっても、小学校教諭は授業(主担当+補助)で4時間33分、学習指導で21分で合計約5時間。7時間45分の勤務時間で割ると、約63%。これは半分ではない。朝の業務(朝学習などにも活用)と学校行事を加えると、指導時間の比率は約75%になる。しかも、平均よりも授業時間が多い人なら一層高くなる。
- ・文部科学省が財務省等と折衝して定数改善を図ってきたことには敬意を表しつつも、授業をはじめとする教育活動が勤務時間をひっ迫している事実に目を背けるべきではない。

- ・p32 持ち授業時間数は、平均だけで見るべきではない。0コマの人を除くと、小学校では26コマ以上が約37%もいる。健康確保策や十分な授業準備をして質の高い教育活動をしていく観点に立つならば、重要なのは、負担が重い人をどうするかである。
- ・小学校高学年の教科担任制でどの程度持ち授業時間が減ったのかも、データをお示しいただけると、参考になります。

- ・p33 持ち授業時間数だけで勤務負担を測ることは十分ではないのは、そのとおりだが、児童生徒数が多く、かつ授業時間数も多い人は、どの程度の勤務時間なのか。前述のとおり、負担の重い人に配慮した政策を考えるべきなので。
- ・校長等のマネジメントの裁量が重要なのは確かだが、持ち授業時間にキャップをはめることがなぜ、裁量を狭くすることになり、そこまで深刻な問題になるのか。むしろ、授業をしない時間が増えることで、その時間に授業準備や校務処理を進めてもらえる人が増えたほうが、校長等の裁量は増えるのではないか。
- ・小学校等では担任は授業に出ずっぱりで、放課後は休憩時間もとってほしいし、勤務時間も長くなってほしくないのが、校長や教頭は、なかなか仕事をお願いしづらい、というほうが実情に近いと思う。持ち授業時間の上限に慎重になるなら、ロジックと根拠を明確にお示しいただきたい。

- ・p33 乗ずる数の改善よりも加配定数での措置をまずは進めるべき、というのは、ひとつの現実的な考え方なのかもしれないが、持ち授業時間数の削減に必ずしも用いられないから、加配を優先すべき、という理由付けは、疑問。

- ・第一に、そもそも総額裁量制なのだから、各自治体の判断で教員配置するのが原則。
- ・第二に、加配定数は毎年の予算折衝で決まるため、各任命権者の教委にとっては安定的に獲得できるかどうか不明。そのため、非正規雇用で加配分を配置するという行動になりやすい。これは教員不足を加速させやすい。基礎定数で拡充を図れるよう教職員定数改善計画を文科省が作って、中長期的に正規職を増やしていけるようにすることが必要。
- ・p37 支援学級の最大 8 人という標準も少なくできるよう、検討してほしい。特定の子に付きっきりで、ほかの子たちが放置ぎみにならざるを得ない状況があったり、複数学年分を学習指導するのに困難を抱えていたり、ぜひ現場の声を聞いて、検討していただきたい。
- ・p39 学校事務職員について。こうした記述は過去に何度もあったが、十分に経営参画や教頭の負担軽減が進まない例も多いのは、なぜか。事務職員の負担軽減（総務事務の集約とアウトソーシング等）も進めないと、「もっと頑張らね」だけでは、十分でない。

■ 処遇改善について

- ・p47 自主的な業務と、指揮命令による業務を峻別することは極めて困難、との記述は、そういう側面もあるが、そうではないケースもかなりあることに留意する必要がある。たとえば、時間外に保護者との電話で長い時間要している。これは、自主的なのか？管理職も見ているなら、命令はしていないとしても、業務の状況等は十分把握はできるし、マネジメントしていける話である。部活動指導なども活動計画を出しているし、勤務時間管理や業務量の把握、調整は可能。
- ・教材研究などは確かにどこまでが業務、公務なのか線引きが難しいところもあるが、だからといって、管理職による勤務状況の把握や業務量の調整などを進めることを放棄してはならない。「難しいので、管理しません」では、校長等の安全配慮義務違反となる可能性もある。
- ・p48 マイクロ・マネジメントについては私も指摘したが、そういう危険性もある、というくらいの記述がよいと思う。実際どうなるかは、先行例である国立附属学校などで実態調査する必要がある。また、時間外勤務手当化は、働き方改革等を進めて時間外が少ない教員に不公平感が出るし、時間外の抑制にむしろブレーキになる側面もある、といった指摘も検討いただきたい。
- ・p50 調整額 10%以上については、その政策目的が処遇改善であり、教員の負担軽減策の一環とは違う、というところを明確にしたほうがよい。負担軽減策は別的手段で講じる。
- ・p51 新たな職と級について。それに伴って、教諭の給与カーブが現行よりも下がるなどして、教諭にとどまる人のモチベーションが下がることがないように留意いただきたい。

- ・学級担任の手当増については、私はどちらかというと反対。理由は2点。
- ・第一に、担任に過度に依存しない、担任が抱え込み過ぎない体制や仕組みを構築することが重要。たとえば、小学校でのチーム担任制だったり、中高で副担任と担任が連携協働したり。担任のみ手当増では、チームワーキングにむしろマイナスにならないか（例、副担任が担任任せになりやすくなる等）。
- ・第二に、小学校等でも級外の教員を増やして、特にケアが必要な学級などを支援しやすい体制をつくることが重要。現状でも級外の教員もすごく尽力しているケースは多いのに、不公平感が強まる可能性がある。

■残された課題

- 今回のまとめで前進することも多々あることを願いつつも、積み残し課題も多くあると考える。大きくは2点。ひとつは、教員不足の多くを占めている非正規職教員向けの支援策や処遇改善が弱いことⁱⁱ。人材確保に直結する話だし、「質の高い」と言うなら、非正規職の研修の充実等も必須。
- もうひとつは、給特法を維持する場合、労務管理が機能しづらい構造的、制度的な問題にはほとんど手付かずとなる問題(図)ⁱⁱⁱ。

公立学校で労務管理が機能しない、しづらい制度的な欠陥がある。

①労働ではない。

- ・ 給特法の下、ほとんどの時間外の仕事（超勤4項目を除く）が労働基準法上の労働時間ではないとされている（判例でも教員の自主的自発的なもの）。

②コスト意識が高まらない。

- ・ 残業代はないし、かつ業務量に応じて教職員定数が増える仕組みでもないため、学校や教員の業務を増やしても、行政はコスト高とならない。そのため、使用者（教育委員会、校長）のコスト意識は低くなりやすい。

③責任が問われない。

- ・ 時間外勤務がひどい状態でも、使用者側に罰則はない。
- ・ 校長等の安全配慮義務が問われる訴訟になる場合など、ごく一部を除いて、だれの責任も問われない。
- ・ 過労死等が起きても、だれも謝らないし、責任追及されない。

④仕事の範囲が定まっていない。

- ・ 労使間の交渉による協定・協約はない。

⑤労働基準監督署（労基署）は来ない。

- ・ 正規の教職員は労基署の管轄外。人事委員会等が担当だが、機能していない。

○仮に給特法を維持する場合であっても、以下のような対策を講じることを検討してほしい（一部前述したと重なる）。

①持ち帰り仕事も含めて在校等時間をモニタリングし、それを校長等の労務管理、マネジメント業務として位置付ける。実際、近年の地裁の裁判例では、在校等時間を把握していたことで、校長の安全配慮義務が考慮されている。

②残業代などの手段でキャップをはめるのではないなら、勤務間インターバル制度などで、健康確保のための一定の規制をかけるようにしてほしい。

③今後も定期的に勤務実態調査を行い、その状況に応じて、基本給ないし教職調整額の水準、もしくは給特法のあり方を見直すことにする。罰則ではないが、行政のコスト意識を高めることに多量なりうる。

④サービス監督権者の単位、もしくは各校において、衛生委員会を設置し、在校等時間が長い人や健康リスクの高い人への支援やケアについて協議し、対策を講じる。たとえば、ある教委の設置する衛生委員会において、労働者（教職員）側の代表も参加しつつ、業務の見直しなどを検討する。労使間の協定ではないとはいえ、それに近いすり合わせ、合意形成、政策立案ができるようにする。

⑤労働基準監督機関のあり方を検討する。現行でも公立病院や公営企業職員は労基署の管轄であることに鑑みると、県費教職員を含め公立学校教職員を労基署管轄にする、というのも考えられる。もしくは、別途独立した労働基準監督機関を設置することも選択肢。

ⁱ 第7回会議で参考資料を提出。

ⁱⁱ 第10回会議で参考資料を提出したので、ここでは繰り返さない。

ⁱⁱⁱ 詳しくは妹尾が最近投稿したネット記事「公立学校は労務管理できているのか？（1）だれも責任をとらない制度上の欠陥」などを参照いただきたい。