

公共政策学から教員の多忙化の解決策を探る

青木栄一

あおき・えいいち

東北大学大学院教育学研究科准教授。博士（教育学）。専門は教育行政学、行政学。東京大学大学院教育学研究科博士課程修了。国立教育政策研究所教育政策・評価研究部研究員、オックスフォード大学客員研究員などを経て現職。著書に『地方分権と教育行政』（勁草書房、二〇一三年）、『復旧・復興へ向かう地域と学校〈大震災に学ぶ社会科学・第6巻〉』（編著、東洋経済新報社、二〇一五年）、『地方自治論』（共著、有斐閣、二〇一七年）など。

教員の多忙化の元凶は文部科学省なのか。「ブラック」という扇情的な形容詞が安易に使われ、社会は文部科学省に抜本的改革を期待する。しかし、公共政策学の観点からすればそのような期待は誤解であるといわざるをえない。

解決策に対する社会の期待と誤解

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）に対する批判が喧しい。この給特法は、公立学校の教員に対して給料月額の上乗率の四パーセント相当の教職調整額を支給し、そのかわり時間外勤務手当、休日勤務手当を支給しない、とする法律である。つまり、労働法制のなかで公立学校の教員は企業人や一般の公務員とは異なる位置づけに置かれている。ただし、教員だけが特殊というわけではなく、たとえば、検察官もまた超過勤務手当、休日給が支給されない（検察官の俸給等に関する法律）。

いずれにせよ、現行制度に対する不満を高める動きが強まっている。しかし、制度というものは厳しい政治的行政的折衝の帰結であり、それなりの理由があって均衡を保っているとみるほうが適切である。もちろん不変の制度（不磨の大典）というものはなく、制度は漸変していくものだという「制度観」が共有されるべきである。もちろん、二十一世紀に入ってからでも、いわゆる「高校無償化」のような大きな政策転換、制度改革が行われる例はある。しかし、そのような変化はいくつかの条件がそろって初めて可能となる（「政

策の窓」)。

このように考えると、文部科学省を批判の名宛て人としても意味がないばかりか、適切な政策論議を疎外することにもなる。意図せざる結果としての政策論議の疎外ならまだ救いはあるが、意図的に文部科学省批判のための材料として教員の多忙化を使っているとするればきわめて悪質である。このような状況下においては、いわば社会総体の教育政策リテラシーの水準が問われることになる。

教員の多忙化の解決に関しては、教職員定数の大幅な増員が有効打となる可能性はある。実際、筆者が関わった二〇〇六年度の教員勤務実態調査においても、学級担任である教諭の労働時間をクラスサイズ別に集計すると、二〇人以下のクラスを受け持つ教諭の労働時間は二一人以上を受け持つ教諭と明確に差がみられる(注1)。つまり、二〇人学級が実現すれば相当程度に教員の多忙は解消するかもしれない。しかし、実際にはそう簡単なことではない。財源の調達が大きな問題となるのは当然として、仮に財源が調達できたとしても、良質な人材を確保できる見込みはきわめて低い。さらにいえば、「浮いた」時間を別の業務で埋めてしまう教員の「習性」も考慮しなければならない(注2)。

教員業務今昔

教員の多忙「化」が社会の注目を集めているが、信頼できる実証的データが蓄積されているわけではない(例外的に青木・神林、二〇一三)。二〇〇六年および二〇一六年度に実施された文部科学省調査(教員勤務実態調査)は二十一世紀になって行われたものであり、これとて、つい最近の十年間の変化を二時点で比較可能となっただけにすぎない。断片的ではあるが過去の調査データから、過去の教員業務を想像してみたい。

昭和二十年代の文部省の調査報告書によると、小学校の教員の労働時間は九時間一九分、中学校九時間一九分であった(図1)。ところが、現在では考えられないことだが、労働時間とは別に「個人研究」という授業準備とは異なるカテゴリが設けられていた(注3)。小学校で一時間三分、中学校で一時間三〇分であった。睡眠時間は小学校七時間一九分、中学校七時間二七分であった。二〇〇六年調査では持ち帰り時間を除いた労働時間が一〇時間三二分、二〇一六年調査では一一時間一五分であったから、六十年前の教員は二〇一〇年代の教員よりも労働時間は二時間ほど短く、毎日自己研鑽に一時間半も使え、たっぷりと睡眠をとれていたことがわかる。また、いわゆる「夏休み」もしっかりとれていたことが国会会議録にも記録されている(注4)。

このことから、一年を通じた変形労働時間制を教員の労働に適用することについては、過去と現在の状況の変化を考慮した議論が必要である。

法令の抜本的改正の前に既存の制度に注目を

先述したとおり、給特法悪法論はヒロイズムに酔っているようなものである。しかし、給特法の制定過程をみれば明らかなおと、この法律はいわば精妙な工芸品(ガラス細工、

寄せ木細工)である。この比喻では、給特法が労働法制と教員給与法制の交差領域に位置しており、文部科学省にくわえて、人事院、厚生労働省、財務省、総務省との調整が必要なものであることが示されている。さらに、制定時には日本教職員組合との折衝が行われていたことをふまえれば、この法律の改正論議では教育界の意向も考慮しなければならない。つまり、給特法を廃止して、教職調整額を時間外勤務手当に切り替えてしまえばよいというのは制度や公共政策のなんたるかを知らない議論である(注5)。

もちろん、文部科学省を全面的に擁護するのが本稿の意図ではない。むしろ、学校における教職員の勤務時間管理が杜撰でありつづけてきたことについては、文部科学省は社会から批判されてしかるべきだろう(注6)。このように、精妙な工芸品たる給特法の性質をふまえれば、勤務時間管理の徹底がまず求められる。その上で、既存の制度に目を向けていく必要がある。

本稿では、副校長・教頭および主幹教諭に注目してみたい。別稿でも指摘したとおり、副校長・教頭は校長や教諭と比較して、学校のなかでも最も労働時間が長い職種である。二〇一六(平成二十八)年の調査では、小学校の副校長・教頭の労働時間は平日一日平均で一二時間一二分であった。これに対して校長は一〇時間三七分、教諭は一一時間一五分であった。中学校では副校長・教頭が一二時間六分、校長一〇時間三七分、教諭一一時間三二分であった(表1)。平均で一二時間労働というのはきわめて劣悪な労働環境である。

副校長・教頭は、本来マネージャーとしての業務を本務とする。しかし、実際に時間と労力を費やしている業務の中には、マネージャーが行う必要があるか疑わしいものが含まれている。たとえば、「各種調査依頼への対応」「施設・設備管理」である。また、「保護者・P T A・地域・関係諸団体との連携」についても連携担当者が配置されていればわざわざマネージャーチームの一員である副校長・教頭がそこまで時間と労力を費やす必要はないだろう(注7)。これに対して時間と労力を費やしたいと思う業務は「職場の人間関係づくり」「児童・生徒指導上の課題への対応」「保護者・P T A・地域・関係諸団体との連携」「教職員の評価・育成」である。このうち、「職場の人間関係づくり」「教職員の評価・育成」は文字通りマネージャーの本来業務であり、かつ実際には副校長・教頭が思うようには時間をかけることができていない業務である。

つまり、副校長・教頭は現在のところ、日本全体を見回してみた場合、マネージャーに期待される業務に集中することができていない。もちろん、超・長時間労働の問題も見過ごすことはできない。とにかく副校長・教頭の超・長時間労働時間を短縮し、マネージャー業務に集中できる状態を産み出す必要がある。そのための方策としては、どうしても人員の増強に期待せざるをえない。

人員の増強の選択肢としてはいくつか考えられる。第一に、副校長・教頭の複数配置である。第二に、学校事務職員の増員である。第三に、副校長・教頭のサポート職員の配置である。第四に、学校事務職員のサポート職員の配置である。これらの選択肢を財源(注8)の面からみると、県費負担教職員として雇用するか、市町村費(設置者)による雇用かの二つがあげられる。もちろん、私費やP T A経費による雇用(広い意味での寄附金)も歴史的にみても制度的にみても不可能ではないが、ここでは公費による雇用に絞ってみ

たい。

第一に、副校長・教頭の複数配置であるが、現時点ではハードルが高そうである。その理由は、副校長・教頭の複数配置自体、施設一体型小中一貫校など特殊な条件の下で見受けられる例外的な施策だからである。たとえ多忙化解消に効果があると予測されても躊躇されるだろう。特に配置主体である都道府県教育委員会としては、ただでさえ教員配置に頭を悩ませているため、副校長・教頭の複数配置よりも一般の教員の増員を優先させるだろう。また、市町村費による副校長・教頭の増員というのは制度的に整理しなければならない論点が多く、実現可能性がさらに低くなる。

そこで、より現実的な選択肢として、主幹教諭の複数配置あるいは配置の推進（少なくとも一校に一人）が浮上する。副校長・教頭の複数配置のハードルよりも低く、かつ「管理職」的なポストが学校に増えることで、いわゆる「管理スパン」が小さくなる。このことの反射的効果として、副校長・教頭がマネージャー業務に集中できることになるだろう（注9）。

第二に、学校事務職員の増員である。学校事務職員に対する教育政策上の期待は高まっている。これは学校事務職員（団体）自身が求めてきた帰結でもある。しかし、すべての事務職員がマネージャーとしての職務に耐えられる状況ではない。それは俸給表上、管理職給の格付けを受けている職員に限られていることに典型的に現れている。よって現実的に考えられるのは、副校長・教頭が現に担っている業務のうち、多くの事務職員が「代替」できるものを選択することにあるだろう。その際、重要なことは、今度は事務職員が多忙化するのとは本末転倒だということである。そのため、事務職員の増員が具体的な選択肢となる。ただし、県費負担教職員としての事務職員の増員は期待できそうにないため、市町村費による増員に期待することになる。

この他、副校長・教頭、事務職員のサポート職員については、県費による配置あるいは市町村費による配置に期待することとなる。たとえば、岡山県では「教師業務アシスタント配置事業」として平成三十年度予算では一億二〇〇〇万円を計上している。

*

以上のように、抜本的改革（注10）に幻想を抱くのではなく、既存制度に着目してみることから政策アイデアを検討することで見えてくることがある。学校が教員にとって働きやすい職場としていくことは教育業界の持続可能性を高めることである。そしてそれは、教員個々人の努力ではなく、政策論議に基づいて対応されるべきことである。

[注]

1) 小学校の勤務日について、クラスサイズ一～一〇人の一日の労働時間（勤務日）は一〇時間四八分であり、一一～二〇人では一一時間六分である。これに対して二一～三〇人では一一時間二分、三一～四〇人では一一時間三二分である。なお全体の平均は一一時

間二二分である。中学校についても同様であり、一～一〇人（一〇時間三三分）、一一～二〇人（一〇時間三一分）、二一～三〇人（一一時間二五分）、三一～四〇人（一一時間四〇分）、全体平均（一一時間三一分）である。

2) もちろん、業務量自体の削減（適正化）・圧縮（効率化）も重要な「解決策」ではある。閉庁日・ノ一部活デー・定時退庁日の設定、留守番電話対応（対応時間の限定）はこうした適正化・効率化の文脈に位置づく方策である。しかし、依然として「浮いた」時間が別の業務に振り替えられる危険性は残る。

3) 個人研究には「上級免許状取得を意図する通信教育の勉強に要した時間」も含まれる。

4) 「(前略：引用者) 夏休みと一般にいわれておりますのは、子供の休業日、学校に登校しなくてもいいということをごさいますて、教職員は勤務に従事しておるというたてまえになっておるわけをごさいます。事実、実態におきまして、臨海とか林間学校あるいは水泳指導、クラブ活動の指導、あるいは命令による研修等、教職員がいろいろ勤務いたしております実態も出ておりますし、また一般に、いわゆる登校をして勤務をしない日につきましては、自宅研修制度というたてまえをとってきております。要するに勤務しておるといふたてまえになっておるために給与が支払われているわけをごさいます」。

第58国会会議録、衆議院・文教委員会二号、一九六八年三月六日、天城勲の発言。

5) もちろん、筆者も給特法の廃止に関する議論そのものを否定はしない。

6) 教員の労働時間の把握もまた必要な「解決策」ではあるが、労働時間の把握は多忙(化)対策にとっては、「イロハのイ」であり、大前提である。

7) この調査によると、時間と労力を費やす業務として「各種調査依頼への対応」が最も多い。次いで「保護者・PTA・地域・関係諸団体との連携」「児童・生徒指導上の課題への対応」が多い。

8) 本稿では公立小・中学校を念頭に置いている。

9) 文部科学省の仕事の比喻でいえば、学校の現状は、なんでも課長が対応しなければならないような世界である。それでは仕事が回らないわけで、文部科学省では複数人の課長補佐が課の仕事を担当している。学校も「普通の組織」並みにしてみることで、その効果を検証してはどうか。

10) 抜本的改革言説も危険であるが、コンサルテーション的言説もまた危険である。それは「現場」の改善努力に期待する点で政策論議とは次元が異なるからである。紙幅の関係でこの論点は別稿で展開したい。

[文献]

1) 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府—国民健康保険の政治学』有斐閣、二〇一一年

2) ジョン・キングダン（笠京子訳）『アジェンダ・選択肢・公共政策—政策はどのように決まるのか』勁草書房、二〇一七年（翻訳書の書誌のみ掲載）

3) 東京大学『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書〈平成18年度文部科学省委託調

査研究報告書)』東京大学、二〇〇七年、二八八頁

4) 神田真人『強い文教、強い科学技術に向けて—客観的視座からの土俵設定』学校経営研究会、二〇一二年

5) 青木栄一・神林寿幸「2006年度文部科学省『教員勤務実態調査』以後における教員の労働時間の変容」、『東北大学大学院教育学研究科研究年報』六二巻一号、二〇一三年、一七一—四二頁

6) 文部省調査局統計課『小学校中学校高等学校教員生活調査』、一九五四年

7) 文部科学省資料「昭和46年給特法制定の背景及び制定までの経緯について」

8) 青木栄一「教員の長時間労働の原因と改善策の方向」、『教育展望』二〇一八年六月号、一一—一五頁

9) 全国公立学校教頭会の調査（平成二十八年度）より。中教審資料より引用

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryu/_icsFiles/afieldfile/2018/04/19/1403579_7.pdf

10) 文部科学省報道発表「教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）について（概要）」、二〇一七年四月二十八日

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/04/1385174.html

11) 青木栄一・小入羽秀敬・山中秀幸「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析—義務教育費の財源構成にみる政府間財政関係」、『東北大学大学院教育学研究科年報』六〇巻二号、二〇一二年、一三—三六頁