

教員の過剰労働の現状と今後の課題

大内 裕和

(中京大学教授)

本論文では、近年大きな社会問題となっている教員の過剰労働を取り上げる。現在における教員の過剰労働が、どのように形成されてきたのかを明らかにし、過剰労働を是正するための今後の方策を論じる。教員の過剰労働を生み出した要因は、主として次の3点である。第1に1972年の給特法（教員に超過勤務手当を支給しない法律）施行によって、教員に超過勤務手当を支給しないシステムがつくられた。第2に、部活動の過熱化によって部活顧問の教員の長時間労働化が進んだ。第3に、教育の新自由主義改革によって、教育予算や教員の増員を行うことなく、顧客志向の改革が実行されたことである。教育の過剰労働を是正するためには、第1に給特法の廃止または抜本的見直しを行い、教員に超過勤務手当を支給するシステムをつくる。そのためには職場で三六協定を締結することから始めるべきである。第2に部活動の総量規制によって、活動日数や活動時間を減らすことで、教員の負担を減らす。第3に1クラス人数や教員の持ち授業数を削減することによって、教員の数を増やすことが重要である。

目次

- I はじめに
- II 給特法の成立とその影響
- III 部活動の過熱化
- IV 教育の新自由主義改革
- V 今後の課題——教員の過剰労働の是正へ向けて

II 給特法の成立とその影響

教育の過剰労働を考える際に、まずは教員労働を規制している法律についての考察を外すことはできない。戦後、公立学校の教員についても、一部の規定を除き労働基準法が適用されることになった（地方公務員法58条）。しかし、公立学校の教員については、1948（昭和23）年に「官吏俸給令」による給与から職務給を加味した15級制の給与に切り替えられた際、教員にはその勤務時間を単純に測定することは困難であること等を踏まえて、一般の公務員よりも約1割増額した給与額への切り替えが行われた。この切り替えに伴い、教員に対しては超過勤務手当を支給しないこととする取扱いがなされた¹⁾。

1960年代、労働条件の改善を求める動きのな

I はじめに

本論文では、近年大きな社会問題となっている教員の過剰労働を取り上げる。現在における教員の過剰労働が、どのように形成されてきたのかを明らかにし、過剰労働を是正するための今後の方策を論じる。

かで、多くの都道府県で教員の超過勤務に対して残業代の支払いを求める裁判が数多く行われた。教員も労働基準法の考え方にとらえるべき労働者であるという当時の裁判所の判断から、教員側の勝訴が続いたことで、政府の側も事態への対応を迫られることとなった。

文部省（当時）は1966年、教員の労働状況を明らかにするために「教員勤務状況調査」を行った。そこでは1週間平均の超過勤務時間が、小・中学校平均で1時間48分であった。この結果を受けて文部省は超勤手当支給の方向で予算編成に入ったが、自民党文教部会から教員は一般労働者とは異なり、超勤を支給することには問題があると反対意見が出された。

この経緯から、一律に給与総額の4%を加算する「教職調整額」を支払う代わりに、「時間外業務手当及び休日勤務手当は、支給しない」（給特法第3条第2項）ことを明記した「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」（以下：給特法と略）が制定され、1972年1月施行された。この法律の制定に合わせて、時間外勤務を規制するために「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」（昭和46年7月5日付文部省訓令第28号）が策定され、「教育職員については、正規の勤務時間の割り振りを適正に行い、原則として時間外勤務は命じないものとする」（第3条）こととされた。また、校長が例外的に時間外勤務を命じることができる場合を4つに限定するということが規程上、明記されていた（第4条）。

この4つの業務は「超勤4項目」（あるいは「限定4項目」と呼ばれる。具体的には「校外実習その他生徒の実習に関する業務」「修学旅行その他学校の行事に関する業務」「職員会議に関する業務」「非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合に必要業務」である。

給特法の「教職調整額」として月額4%の上乗せという規程は、教員の時間外勤務が1966年の「教員勤務実態調査」時の程度であれば、一定の合理性をもってたと判断できる²⁾。しかし、現在は教員の労働実態とかけ離れてしまい、合理性

を完全に欠いている。

第一の問題は、教員の時間外労働が増えたことにより、「教職調整額」として月額4%の上乗せという規程が、教員の労働実態から大きく乖離してしまっている点である。たとえば、文部科学省が行った2016年度の「教員勤務実態調査」によると、1日の平均労働時間が小学校教員で11時間15分、中学校教員は11時間32分であった。1日に3時間以上の超過勤務、1週間で少なくとも15時間以上の超過勤務をしていることになる。1966年の「教員勤務実態調査」の超過勤務時間（1時間48分）をはるかに上回っていることが分かる。

第二の問題は、給特法の超勤4項目以外の「時間外勤務は命じないものとする」という原則が、超勤4項目以外の時間外勤務は「自主的、自発的な意思に基づいて遂行」したものであり、「労働」ではないという解釈を生み出したという点である。

中央教育審議会の資料「教員の職務について」（2006年11月10日、教職員給与の在り方に関するワーキンググループ（第8回）配付資料）には、教育の時間外勤務について次のように記述されている。

そもそも、教職員は、勤務時間の割振り等により、時間外勤務が生じないようにする必要があり、勤務時間外に業務を命ずる時には、超勤4項目に限定される。

現行制度上では、超勤4項目以外の勤務時間外の業務は、超勤4項目の変更をしない限り、業務内容の内容にかかわらず、教員の自発的行為として整理せざるをえない。

このため、勤務時間外で超勤4項目に該当しないような教職員の自発的行為に対しては、公費支給はなじまない。また、公務遂行性が無いことから公務災害補償の対象とならないため、別途、必要に応じて事故等に備えた保険が必要。

この記述によれば、公立校の教員は1972年1月の給特法施行以降、超勤4項目以外については、残業はないことになっている。しかし、実際には勤務時間以後も部活動の指導、事務書類の作成、生徒や親との対応、授業の準備など教員は膨大な業務を行っている。このすべてが「自発的行為」とされ、労働とはみなされないのである。裁判例でも学年末テストの採点等すら勤務時間外に

行くと教員が自主的に行ったと判断されている(名古屋高裁 2002 年 1 月 23 日判決)。

学年末テストの採点が教員の労働ではないというのは、余りにも現実離れした解釈と言わざるを得ない。給特法の超勤 4 項目以外の「時間外勤務は命じないものとする」という原則が、超勤 4 項目以外の「時間外勤務はないことにする」へと変容し、超過勤務の現実を隠蔽してしまっている。

第三の問題は、給特法が超勤 4 項目以外の業務を「自発的行為」とすることで、現場の管理職、教育行政(文部科学省、教育委員会)さらには教員自身までもが教員の勤務時間を把握する必要がなくなり、教員の過剰労働を促進したという点である。

給特法が時間外勤務手当の不支給を規定しているため、管理職は日々の教育活動において、財政面から教員の時間外勤務を減らそうとする意識をもたなくなる。管理職として教員の勤務時間を把握するという意識すら希薄となっていることも少なくない。

教育行政(文部科学省、教育委員会)は、給特法によって教員労働のコスト増を意識することなしに、さまざまな教育政策を実行する。一つの政策を新たに実行すれば、それまで行っていた業務を減らさない限り、教育現場の業務量は増え、教員の労働時間がより長くなる。コスト増の意識があれば、新たな政策を実行する代わりに、これまで行っていた業務を減らすか、新たな予算や人員を用意するはずである。しかし、後に述べる部活動や教育改革に見られるように、新たな政策を従来の業務を減らすことなく、かつ予算や人員の増加抜きに進めてきたことが、現場の多忙化と教員の過剰労働を促進してきた。

そして教員自身も給特法の影響を強く受けてきた。時間外勤務手当が出ないことによって、教員も自らの労働時間を把握する意識が希薄となった。労働時間を把握することなしに、「子どものために」を第一のスローガンとして日々の教育実践が行われるようになる。「子どものために」という献身性を際限なく発揮することが「あるべき教員像」として価値をもてば、労働時間内に仕事を終わらせようとする意識は学校現場からかき消

されていく。教員の過剰労働をもたらした第一の要因は、教員の労働時間管理を適切に行ってこなかった管理職や教育行政の側にあるが、1972 年以降 50 年近く「給特法」体制が続くことによって、教員の側の労働時間についての意識が鈍磨してきたことも、過剰労働を生み出す要因の一つとなっていると考える。

III 部活動の過熱化

教員の過剰労働を考える際に、部活動は重要な位置をもつ。部活動は学校生活の日常に深く浸透している。しかし、部活動は教育課程内の活動ではない。部活動は学習指導要領において教育課程外に位置づけられ、あくまでも生徒の自主的・自発的な活動となっている。

ところが、この点について部活動顧問を担っている教員の多くが、正しい認識をもっていない。2017 年度に内田良らが行った部活動についての全国調査³⁾によれば、部活動が「教育課程外」の活動であると正しく回答できた教員は、全体の 57%にとどまっている。教育課程外の活動であると正しく回答した割合を年代別でみると、20 代で 44.3%、30 代で 59.6%、40 代で 56.1%、50 代で 63.4%となっており、特に 20 代の若手教員が正しい認識をもっていないことが分かる。

同調査における部活動の一週間当たりの立会時間の各年代の平均値は、20 代の教員は 12.11 時間、30 代の教員は 11.73 時間、40 代の教員は 9.64 時間、50 代以上の教員は 8.67 時間となっており、20 代の若手教員が最も長くなっている。

若手教員に体力的負担の重い運動部の顧問が割り当てられる傾向があることに加え、部活動を教育課程外の活動であると正しく認識していないことが、立会時間の長さにも影響を与えている可能性がある。

また、20 代の教員の部活動立会時間の長さは、教員の初期社会化にも強い影響を与えている。教員という職業をスタートしたばかりのところで、長時間に及ぶ部活動の顧問を担当すれば、教員生活のなかで部活動顧問が大きな比重を占めることが、「当然のこと」として教員自身に受け入れら

れていく可能性が高いからである。部活動顧問については「若手教員の負担が重い」という視点に加えて、教員の初期社会化にも強い影響を与えているという視点をもつことが、重要であると考えられる。

同調査においては、部活動が教育課程内の活動であるという誤った回答をした教員が、24.3%と全体の4分の1近くに達している。部活動について、ここまで初歩的な誤解が広がっていることには驚きを禁じ得ない。部活動が教育課程内の活動であると誤解している教員は、部活動顧問をすることを教員の当然の職務であると考え、自ら部活動に熱心に取り組むだけでなく、他の教員にも部活動に熱心に取り組むことを当然のこととして要求する可能性が高いだろう。この構造が部活動の過熱化を促進している。部活動の過熱化を是正するためには、部活動についての初歩的な誤解を正し、すべての教員が正しい認識をもつことがその出発点として必要であると考えられる。

近年、部活動が過熱化していることについては、多数の先行研究（たとえば内田 2017；中澤 2014）がある。中澤篤史は運動部活動の戦後について次のように整理している。

終戦直後から1950年代前半において、すでに加入率は一定規模に達しており、地域住民に加えて一部の教師が部分的にかかわっていた。だが1950年代後半から1960年代前半にかけて、とくに女子の加入率が減少したことで、運動部活動の規模は縮小した。だが1960年代以降、加入率は一転して増加傾向を示し、その規模は拡大していった。それに合わせて、地域住民のかかわりは減り、教師のかかわりが増えていき、その教師のかかわり方も、顧問教師が指導から引率まで引き受けるという、現在と同じ教師のかかわり方が1970年代後半には一般化した。こうした運動部活動の拡大の背景の一つには、1970年代に、学校体育施設が急速に増え始め、運動部活動を支える施設面での基盤が整備されたことがあった。ただし、公共スポーツ施設や民間スポーツ施設の整備も進み、スポーツ少年団も展開を始め、1970年代以降、運動部活動のオルタナティブとしての学校外スポーツ活動が、少なくとも選択肢としては用

意された。しかし、運動部活動が全面的に学校から離れることはなかった。1970年代から2000年代に至るまで、運動部活動への加入率と活動日数は増加し続け、半数以上の教師が全面的にかかわるようになった。その反面で、2000年代には、地域住民のかかわりがふたたび増え、運動部活動と地域社会の関係が強まり始めている⁴⁾。

この整理から、運動部活動は戦後のさまざまな変遷を経て、特に1970年代以降は加入率と活動日数は増加し続け、半数以上の教師が全面的に関わるようになったことが分かる。

1970年代以降の部活動の過熱化に重要な役割を果たしたのが、学習指導要領における部活動の位置づけの変化である。特に1989年の改訂は注目される⁵⁾。当時、クラブ活動が正規の教育課程として存在していたものの、教育課程外の部活動に参加する生徒については、それをクラブ活動の履修とみなす方針が採用された。これは「部活動代替措置」と呼ばれる。

この部活動代替措置は、臨時教育審議会（以下：臨教審と略）答申が打ち出した「個性重視の原則」を踏まえたものであり、このことによって部活動は学校教育において明確な存在意義をもつこととなった。個性重視の原則は、それまでの学力試験が教育の画一性をもたらしていることへの批判から生まれている。子どもの個性を重視するためには、学力試験以外の評価軸が求められる。そこでの候補となったのが部活動であった。個性重視の原則の観点から、推薦入試の規模も拡大していった⁶⁾。部活動が入試における評価の対象となることによって、学校生活における部活動の位置づけは大きく変化した。「部活動で活躍することは進学にも有利になる」という事実は、子ども、保護者、教員それぞれが部活動に一層熱心に取り組む志向を促進した。

臨教審以降の教育の新自由主義改革である「ゆとり」教育路線も、部活動の過熱化に貢献した。1992年から始まり、2002年に完全に実施されることとなった「学校週5日制」は、土曜日を休業日とする。授業が新たに休みになった土曜日は、1989年の学習指導要領において明確な位置づけをもった部活動にとって、長時間の練習や対外試

合（あるいはコンクールなど）を実施する上で絶好の曜日となった⁷⁾。

すでに言及した2017年度の部活動調査において、部活動顧問の土・日の休日における立会時間の平均値は、平日よりも長くなっており、休日の部活動が盛んに行われていることが分かる。また神奈川県の中学校と高校の教員を対象にした調査⁸⁾では、1998年度、2007年度、そして2013年度と指導日数が着実に増加していることが分かる。部活動指導が週6日以上割合は、1998年度の21.7%から、2013年度の33.0%へと増加している⁹⁾。この点からも学校週5日制が、部活動の過熱化に一定の役割を果たしたことが予想できる。

近年においても部活動の過熱化は続いている。2016年に実施された文科省による「教員勤務実態調査」において、2006年の調査と比較して突出して増加したのが、中学校の休日における「部活動・クラブ活動」であり、休日の1日あたりで64分も増加している。教員の過剰労働を是正するために、部活動のあり方を改善することの重要性は明らかだろう。

IV 教育の新自由主義改革

1970年代後半からの、いじめ、不登校、校内暴力などの教育問題の噴出に対応して推進された教育の新自由主義改革も、教員の過剰労働を促進することにつながった。

1984年に発足した臨教審は、それまでの教育問題の要因を教育の「画一性」にあると位置づけた。特に第一部会は「教育の自由化」によって、教育の画一性を打破する必要性を強調した。第三部会からの強い反対もあり、臨教審の答申では「個性重視の原則」という表現となった¹⁰⁾。この個性重視の原則が、1990年代以降の教育の新自由主義改革を推進するスローガンとなる。新自由主義改革とは企業の経営手法を公的領域に適用し、競争や評価を通じて国家財政支出を抑制する政策を意味する。この新自由主義改革が教員の過剰労働を促進した。

第1に学校週5日制の影響である。1990年代には「ゆとり」の教育改革が進められた。画一的で

知識を詰め込む教育が子どもたちに問題を引き起こしているとして、学校週5日制実施とともに学習内容や授業時間を削減する方向で改革が進められた。1992年に第2土曜日の休業から始まった学校週5日制は、2002年には完全実施されることとなった。授業時間も削減されたのだから、学習内容の削減がそのまま生徒にとって、ゆとりある学習となったのかは疑わしい。また、すでに述べたように学校週5日制は休日の部活動を長時間化させた可能性が高いから、その点を考えると生徒にとって学校生活のゆとりが拡大したとはいえないだろう。また、教員にとっても土曜日の休みによって部活動顧問としての立会時間が増えれば、労働時間はむしろ増える可能性もある。

学校週5日制導入の背景には、1980年代に欧米諸国と比較して日本の労働時間の長さが国際問題となり、年間総労働時間を1800時間程度まで削減することが日本政府に課されるという政治的状況が存在した。労働時間削減のために公務員の週休2日が進められることとなり、そのなかで公立学校教員の労働時間削減のために、学校週5日制が推進された。この経緯を考えれば、「ゆとり」の教育改革とは後付けの理由に他ならない¹¹⁾。教員の労働時間削減を実現するのが本来の目的であれば、学校週6日制のままでも教員を増員することによって、教員の週休2日制や労働時間削減は可能である。それを行わなかったということは、「ゆとり」の教育改革は、教員を増やすことなく教員の労働時間の削減を目指すという点で、「公教育の縮減」を意味している。現実には学校5日制によって、教員の労働時間は減らなかった。経済協力開発機構(OECD)が2013年に行った「OECD国際教員指導環境調査」(TALIS)において、日本の教員の1週間あたりの勤務時間は53.9時間で、34カ国・地域でもっとも長いことが分かった。学校週5日制が、教員の労働時間削減につながらなかったことは明らかである。

第2に、新学力観の影響である。臨教審の個性重視の原則をきっかけとし、1989年の学習指導要領に採用された新学力観も教員の過剰労働につながった。これはそれまでの知識・技能を重視してきた旧来の学力観に対して、生徒の個性を重視

し、一人ひとりの子どもの意欲・関心・態度を評価するという考え方である¹²⁾。授業内容について試験を行い、一律の基準で評価することができたそれまでのやり方と違い、子どもの関心・意欲・態度を評価するためには、教員がより時間をかけて子どもと接し、丁寧に子どもの様子を観察する必要がある。新学力観に基づく教育は、それを可能にするだけの1クラス人数の削減、教員の増員とセットで行われなければならない。しかし、諸外国よりもはるかに生徒の数の多い「1クラス40人」で、教員が一人ひとりの子どもにじっくりと向かい合うことは極めて困難である。新学力観は、教員の評価に関わる労働強化を促進することとなった。

2007年の学校教育法改定では、新しい学力として「思考力・判断力・表現力等の能力」や「主体的に学習に取り組む態度」が定義された。「思考力・判断力・表現力等の能力」をはぐくむためには、各教員がそれを達成するための十分な授業準備を行うことが必要不可欠である。そのためには教員に時間の余裕が必要だ。「主体的に学習に取り組む態度」を育て、観察するためには、1クラス人数の削減がなければ難しいだろう。しかし、ここでも教員に時間の余裕を生み出すための予算増や教員の増員は十分には行われなかった。学校週5日制に見られるように、「公教育の縮減」の方向はここでも貫かれている。公教育の拡充がない状態で、こうしたきめ細やかな指導が求められれば、教員の過剰労働を促進することは明らかである。

第3に教育評価システムの整備による事務作業増加の影響である。教育の新自由主義は「公教育の縮減」を基調とし、公教育機関を評価することによって、予算を不平等に配分する施策を実行する。2006年の教育基本法改定とその翌年の2007年に行われた学校教育法・地方教育行政法の改定によって、教育に関係する者全員が互いに評価し、評価される教育評価システムが生み出された¹³⁾。

日々の教育におけるパフォーマンスの評価が教員の身分や処遇、学校の配分予算、教育委員会の教育予算に反映する可能性のある競争的な教育システムが整備された。学校も教育委員会も、評価

を得るための「計画書」や「評価書」の作成に追われることとなった。学校運営費が競争的に配分されるようになったため、各学校は予算獲得のための「教育プロジェクト」を立案し、その度に申請書を作成し、実施後には報告書の作成をしなければならない。こうして教員は膨大な事務作業に追われるようになった。事務作業の増加も教員の過剰労働を促進することとなった。

第4に「格差と貧困」が深刻化するなかで、子どもや保護者への対応が困難さを増していることの影響である。1990年代以降の新自由主義は、雇用の規制緩和を推進することによって、派遣、契約、パートなどの非正規雇用を増加させた。不安定で低賃金の非正規雇用の増加は、日本社会の格差と貧困を深刻化させた。2018年の子どもの貧困率（17歳以下）は13.5%に達し、約7人に1人が貧困状態にある。

臨教審以降の教育の新自由主義改革は、保護者を「顧客」として設定し、その満足度を高めることを目的としている。1990年代以降の「特色ある学校づくり」や学校選択制度、学校評価制度は、保護者＝「顧客」に選ばれる学校となることが評価の基準となる。こうした構造のなかで、自らの教育への主体的意志よりも、学校が保護者の評価やまなざしに振り回されやすい状況が生み出されてきた。

格差社会化が進むなかで、「顧客」＝「消費者」意識をもった保護者が、学校や教員に対して「個別的な要求」を行うようになると、学校や教員の対応は容易ではない。日本の学校は1クラス人数の多さからも分かるように、集団主義とその効率性を特徴としている。保護者からの個別的な要求は、学校の日常と強い摩擦を引き起こすことになる。特に階層間格差が拡大し、学校への個別的な要求が多様化するとその対応は一層困難となる。

具体的な例を一つ挙げてみよう。ある学校で豊かな階層の保護者グループが、子どもの自主性や自由をもっと認める学校運営をしてほしいという要求を出してきたとする。しかし、同じ学校で貧しい階層の保護者グループは、子どもをもっと厳しく指導し、規律を高める学校運営をしてほしいという要求を出してきたとしよう。この両者の要

求に学校や教員はどのように応えればよいだろうか。子どもたちを集団として捉え、一斉指導を特徴とする日本の学校では、この二グループの要求を同時に満たすことは難しい。格差の拡大にともなう親からの要求の多様化は、学校や教員の対応を困難とし、教育の過剰労働を促進することとなった。

また、子どもの貧困率の上昇も教員の過剰労働を促進する可能性が高い。授業、学校行事などへの取り組みが経済的に困難な子どもや、家庭内での虐待やネグレクトをはじめ、精神的に危機を抱える子どもが増加している¹⁴⁾。貧困状態にある子どもの増加は、教員の労働や精神的負担を増やす可能性が高いだろう。

第5に、1990年代以降における加配政策によって非常勤講師が増加するなど¹⁵⁾、教員集団の多様化が進んだことの影響である。

「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下：義務教育標準法と略）の1993年改定の際に新設されたのは、下記の第7条第2項である。

第7条

2 小学校又は中学校において児童又は生徒の心身の発達に配慮し個性に応じた教育を行うため、複数の教頭及び教諭等の協力による指導が行われ、又は教育課程（中学校の教育課程に限る。）の編成において多様な選択教科が開設される場合には、前項の規定により算定した数に政令で定める数を加えた数を教頭及び教諭等の数とする。

この改定がなされた時期、少人数学級（30人学級ないし35人学級）が大きな関心を集めていた。しかし、文部省は学級編成の標準を変更することには反対し、個に応じた多様な教育を推進するための学級編成の弾力化と上記の改定による加配措置で対応することとした。これは非常勤講師の活用を想定している。

次に、2001年に行われた義務教育標準法改定によって、常勤職員を非常勤職員に換算可能とする措置が取られた。改定に際して加えられた条文は第17条であり、その2は下記の通りである。

第17条

2 第七条又は第十一条に定めるところにより算定した教頭及び教諭等の数は、政令で定めるところにより、公立の義務教育諸学校に置く非常勤の講師（地方公務員法第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める者及びその配置の目的等を考慮して政令で定める者を除く。）の数に換算することができる。

上記の第2項が、非常勤講師の増加につながった「定数くずし」の規定である。教頭及び教諭等について、常勤職員を一定の比率で非常勤に換算することで、予算増なしに職員数を増やすことが可能となる。

そして、非常勤講師の増加に拍車をかけたのが、「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」の2004年改定による「総額裁量制」の導入である。総額裁量制は、各都道府県内における県費負担職員の給与額と教職員数についてのそれまでの縛りをなくし、各都道府県が自由に定めることが可能となる。しかし、ここで注目すべき点は、給与水準の高さと教職員の人数はトレードオフの関係にあるということである。給与水準を引き上げれば教職員数は減少し、逆に教職員数を増加させれば給与水準は低下することになる。保護者・市民の少人数クラスへの要求やティーム・ティーチングの拡大を求める教育改革の動きは、各自治体に給与水準を低下させてでも、教職員数を増加させる政策を選択させた。このことによって非常勤教員は増加した¹⁶⁾。

非常勤教員の増加は正規教員の労働を増加させる。また、非常勤教員以外にも、「特色ある学校づくり」が進められるなかで、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、各種の相談員、ALT（外国語指導助手）、部活の外部指導員など学校現場に多様な働き手が集まるようになった。こうした多様な働き手の登場による教員集団の多様化は、授業や生徒指導における事前の打ち合わせや頻繁なコミュニケーションを必要とし、

教員の過剰労働を促進することが多い。

V 今後の課題——教員の過剰労働の是正へ向けて

これまで述べたように、現在の教員の過剰労働は時間外勤務手当が支給されない給特法体制を基盤とし、部活動の過熱化と教育の新自由主義改革によって促進されたとみることができる。

教員の過剰労働を是正するためには第一に、超過勤務への対価を支払わせることである。給特法の廃止または抜本的な見直しへ向けての動きを始めなければならない。具体的には、超勤4項目以外の業務について、労基法36条の対象として三六協定を結ぶという対応をすべきである。そのためには、超勤4項目以外の業務については、三六協定を結ぶことなしには超勤はさせないという原則によって、三六協定の締結を迫る必要がある。教員の労働組合である日本教職員組合（日教組）や全日本教職員組合（全教）においても現場での三六協定締結の運動提起は今のところなされていない。

2019年の中央教育審議会（以下：中教審と略）の答申「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」では、次のように記述されている。

時間外勤務を命ずるに当たっては、労働組合等との書面による協定（いわゆる「36協定」）を必要としない。時間外勤務手当及び休日給を支給せず、勤務時間の内外を問わず包括的に評価して教職調整額が支給される。

このように中教審答申では、給特法のもとでは三六協定を必要としないという解釈がなされているが、現行給特法のもとでも労基法36条は適用されており、三六協定締結は可能であり、むしろ必須であるという解釈をすべきである¹⁷⁾。三六協定締結の試みは、管理職だけでなく教員自身の労働時間や給特法についての意識を覚醒させる効果をもち、給特法の廃止または抜本的な見直しへの動きにつながるだろう。

第二に、過熱化した部活動の改善である。部活

動について教員の負担を軽減するために、部活動指導員など外部指導者に全面的に委ねようとする考え方や、地域スポーツに移行することで学校から切り離そうする考え方がある。しかし、すべての部活動を外部指導者に委ねるとすれば、全国すべての学校で適任者を確保することができるかという課題がある。また、地域スポーツへの移行についても、全国すべての地域にその受け皿をつくることは短期的には容易ではないだろう。

「部活動を学校から切り離すか否か」という根本的な議論に結論が出るまでの期間、教員の過剰労働を生み出している部活動について、すぐにも取り組める改善策を実行すべきである。内田良が提起している部活動の「総量規制」は有効な提案であると考えられる。活動日は週に3日まで、全国大会など「競争」の論理に基づく部活動から、「居場所」の論理に基づく部活動への転換¹⁸⁾は、部活顧問の教員の過剰労働を抑制することにつながるだろう。

私としては、平日よりも立会時間が長い休日（土曜日と日曜日）の部活動を規制することを強く求めたい。最低でも土曜日と日曜日に連続して部活顧問教員が出勤することは避ける、または休日1日当たりの活動時間の上限を設定することも有効な試みだろう。

もう一つは「新任3年目までの教員を部活顧問から外す」という提案である。部活調査からも分かるように20代の若手教員の部活立会時間は他の世代の教員よりも長い。しかし、新任の教員にとって最初の数年間は、自らの担当科目の授業の基盤を作り上げる貴重な時期である。この貴重な時期に部活顧問に多大な時間を費やすということは、自らの担当科目の授業にも悪影響を与える危険性が高い。また、すでに述べたように、教員としての初期社会化の過程で、部活動に多大なエネルギーを費やすことを「当然のこと」として受け入れがちな現状を考えると、新任3年目までの教員が部活顧問を外れるということは、担当科目の授業を確立するという点に加えて、部活動を冷静かつ客観的に捉える視点を育てる上でも有効だと考える。部活動の指導に「全教員が当たることを原則」としている中学校が、1996年度の57.0%か

ら2016年度の87.5%へと大幅に増加している¹⁹⁾ことを考えると、新任3年目までの教員が部活動顧問を外れる政策を実施するのは容易ではないが、後に述べる教員数の増員とセットで実施されるべきであると考えられる。

第三に、過剰労働をなくすための教職員の増員である。一学級当たりの人数は義務教育標準法により、小学校第1学年は35人、小学校第2学年から中学校第3学年までは40人である²⁰⁾。OECD調査(2016年)による学級規模の平均は小学校段階で1クラス当たり21人、中学校段階で23人となっている。「定数くずし」をただちに廃止し、正規教員の配置政策に転換することに加えて、すべての学校の学級規模をOECD平均に近づくように見直すこと、具体的には1クラス「20人」を目指すべきだと考える。1クラス当たりの人数を減らし、教職員数を増加させることが重要である。

また、授業時数についての改善も必要である。文科省による2016年度の「学校教員統計調査」によれば、1週間当たりに教員が担当する授業時数(以下:持ち授業数と略)は、小学校で23.7時間、中学校で17.5時間となっている。質の高い授業を行うためには、そのための準備時間が必要であり、持ち授業数が多いことは教員の過剰労働を生み出す。教員の持ち授業数には現在規定がない。持ち授業数の上限を設定し、それに見合った教員定数増を実現することが求められる。

持ち授業時数の削減に加えて、新自由主義改革によって増加した事務作業への対応も重要である。事務作業の膨大化に歯止めをかけると同時に、教員の事務作業負担を軽減するために、事務職員を増員するなど学校事務職員体制を拡充することが望ましい。

教員の過剰労働は、1972年の給特法施行以降50年近くの歴史の積み重ねによって形成されたものであり、その是正は容易なことではない。過剰労働が形成されてきたプロセスとメカニズムを冷静に検証し、一つひとつの課題を解決していく地道な取り組みが必要であると考えられる。

- 1) この点については北神(2018)を参照。
- 2) 「教職調整額」の4%という数字は、1966年度の勤務状況調査における小学校では1時間半、中学校では2時間半の超過勤務分から算出されている。しかし、実際に調査で挙げられた数字は、小学校で週平均は2時間半、中学校は3時間56分で、本来の数字から下方修正されたという問題点も持っている。この点については広田(2020)を参照。
- 3) この調査については内田ら(2018)を参照。
- 4) この点については中澤(2011)を参照。
- 5) 学習指導要領における部活動の位置づけの変化については内田(2017)を参照。
- 6) 部活動と入試の関係については神谷(2015)を参照。
- 7) 土曜日と日曜日が連続で休みとなったことが、生徒が遠方に出かけての対外試合やコンクールを行いやすくなった可能性も予想される。学校5日制が部活動の過熱化に与えた影響について、実証的研究が求められるところだろう。
- 8) 神奈川県教育委員会「中学校・高等学校生徒のスポーツ活動に関する調査報告書」。
- 9) この点については内田(2017)を参照。
- 10) このプロセスについては大内(2020)を参照。
- 11) この点については藤田・大内(2008)を参照。
- 12) 子どもの意欲・関心・態度を評価することの問題性については、大内(2020)を参照。本論文では、教員の負担増につながる点にのみ焦点を当てている。
- 13) この評価システムを石井拓児は「連続的教育評価システム」と呼んでいる。この点については石井(2020)を参照。
- 14) 厚生労働省によれば、2019年度18歳未満の子どもが親などの保護者から虐待を受けたとして児童相談所が対応した件数は全国で19万3780件にのぼり、過去最多を更新した。
- 15) 加配政策による非常勤教員の増加については井深(2020)を参照。
- 16) 文科省の調査によれば、非正規教員は2005年の8.4万人(12.3%)から、2011年には11.2万人(16.0%)へと増加した。
- 17) この点については萬井(2018)や高橋(2020b)を参照のこと。
- 18) この点については内田(2017)を参照。
- 19) 1996年度は文部省「中学校・高校生のスポーツ活動に関する調査」、2016年度はスポーツ庁「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」を参照。
- 20) 2020年、「コロナ災害」が広がるなか少人数学級を求める世論が広がった。世論の広がりを受けて、公立小学校の学級編成を35人に引き下げる「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の一部を改正する法律」が2021年3月31日、参議院本会議で可決・成立した。

参考文献

- 石井拓児(2020)「新自由主義教育改革下の教育政策と学校教職員の多忙化問題」雪丸武彦・石井拓児編『教職員の多忙化と教育行政——問題の構造と働き方改革に向けた展望』福村出版。
- 井深雄二(2020)「教員の多忙化と教育財政」雪丸武彦・石井拓児編『教職員の多忙化と教育行政——問題の構造と働き方改革に向けた展望』福村出版。
- 内田良(2017)『ブラック部活動——子どもと先生の苦しみに向き合う』東洋館出版社。
- (2018)「置き去りにされた『教育』の世界から——不払い残業が「合法」とされる給特法もとの長時間労働」『労働法律旬報』No.1926。
- 内田良・上地香社・加藤一晃・野村駿・太田知彩(2018)『調査報告 学校の部活動と働き方改革——教師の意識と実態から

- 考える』岩波書店。
- 内田良・広田照幸・高橋哲・嶋崎量・斉藤ひでみ (2020)『迷走する教員の働き方改革——変形労働時間制を考える』岩波書店。
- 大内裕和 (2020)『教育・権力・社会——ゆとり教育から入試改革問題まで』青土社。
- 大貫耕一編 (2020)『学校と教師を壊す「働き方改革」——学校に変形労働時間制はいらない』花伝社。
- 神谷拓 (2015)『運動部活動の教育学入門——歴史とのダイアログ』大修館書店。
- 北神正行 (2018)「教員の労働環境と働き方改革をめぐる教育政策的検討」『学校経営研究』43巻, 大塚学校経営研究会。
- 高橋哲 (2019)「教職員の『多忙化』をめぐる法的問題——給特法の構造, 解釈, 運用の問題」『法学セミナー』773号, 日本評論社。
- (2020a)「全貌をみせた一年単位変形労働時間制——改正給特法の法的特徴と教育運動の課題」『教育』No.899。
- (2020b)「教員の『多忙化』をめぐる法的要因分析——給特法の法構造にみる諸問題」雪丸武彦・石井拓児編『教職員の多忙化と教育行政——問題の構造と働き方改革に向けた展望』福村出版。
- 中澤篤史 (2011)「学校運動部活動の戦後史 (上) ——実態と政策の変遷」『一橋社会科学』一橋大学社会科学研究所。
- (2014)『運動部活動の戦後と現在——なぜスポーツは学校教育に結び付けられるのか』青弓社。
- (2017)「部活動顧問教師の労働問題——勤務時間・手当支給・災害補償の検討」『日本労働研究雑誌』No.688, pp.85-94。
- 広田照幸 (2020)「なぜ, このような働き方になってしまったのか——給特法の起源と改革の迷走」内田良・広田照幸・高橋哲・嶋崎量・斉藤ひでみ『迷走する教員の働き方改革——変形労働時間制を考える』岩波書店。
- 藤田英典・大内裕和 (2008)「学力とゆとりの構造的矛盾——変わりゆく教育現場」『現代思想』Vol.36-4, pp.76-102。
- 雪丸武彦・石井拓児 (2020)『教職員の多忙化と教育行政——問題の構造と働き方改革に向けた展望』福村出版。
- 油布佐和子 (2018)「教員の勤務実態——現状と課題」『労働法律旬報』No.1925。
- 萬井隆令 (2018)「教員の労働と給特法——運用の実態と問題点」『労働法律旬報』No.1926。

おおうち・ひろかず 中京大学教養教育研究院教授。主著に『教育・権力・社会——ゆとり教育から入試改革問題まで』(青土社, 2020年)。教育社会学専攻。