

学校における働き方改革 答申素案への意見、提案

2018年12月6日

妹尾昌俊

具体的によくまとめていただいておりますが、さらに充実させるにはという観点でいくつか提案します。

■p7

- 「教師が疲弊していくのであれば、それは‘子供のため’にはならない」という指摘は非常に重要。

⇒

- ・「児童生徒のためならば、長時間労働でもいいじゃないか」と考えている教職員や教育行政関係者は多いのではないだろうか。この考え方のままだと、働き方改革は進まない。
- ・注釈などでもう少し丁寧に解説してはどうか。

AI等が便利になる時代、また人生百年時代に、子供たちに必要となる資質・能力として、思考力や創造力、問題解決力、学び続ける力等が一層必要となる。そう言うおきながら、いまの学校の長時間労働、ノンストップな過密労働のままでは、教師がクリエイティブに考える時間や、幅広い視野をもって社会課題等に関心を高める機会が少ない。この状態では子供のためにならない。

- 「我が国の様々な職場における働き方改革のリーディングケースになり得る」という意気込みは賛成。これとガイドラインでの上限目安とはリンクしてくる。

■p10 注釈17のあたり

- 土日活動が0時間の割合が減ったこと等の背景として、次の点を踏まえた記述としたほうが正確な事実認識であろう。

- ①少子化が進みそれに伴い教員数が自然減するわりには、部活動数はそれよりは減少していない¹。それに伴い、従来部活をもっていなかった教師、あるいは土日やらない軽めの部のみだった教師も、週末活動する部の顧問になっている可能性がある。
 - ②安全管理が強くなる中で、指導に顧問が立ち会う必要性が高まった。などがあると思われる。
- ・実際、「希望する教員が顧問に当たることを原則としている」のは、中学校で2.2%、高校で1.4%とわずかであり、中高とも9割以上が「全教員が顧問に当たることを原則」としている²。

¹ 内田良「拡がる教員の部活指導義務 「全員顧問制度」の拡大とその背景に迫る」2017/6/18 ヤフー記事。

² スポーツ庁「平成29年度運動部活動等に関する実態調査報告書（平成30年3月）」

- ・しかし、安全配慮は必要なことだとしても、全員顧問を原則としたままの運用は、自主的な活動である部活動の趣旨にも反するし、超勤 4 項目以外は時間外勤務命令を出せない給特法の趣旨にも反する。
- ・こうした認識に立てば、あとのページに関連するが、部活動改革では部活数の精選、見直しが必要となる。

■p11

- <学校の組織運営体制について>管理職自身の多忙や学校の組織運営体制の未整備に加えて、校長等の登用・評価として、働き方改革の取組等を十分に見てこなかったことの問題も指摘できる。あとの記述とも関連してくる。

■p13 下から2つ目の○

- 校長などの管理職，一人一人の教師がそれぞれの立場から・・・
⇒教師を教職員とするべき。教師以外のスタッフも非常に重要なので。同様の指摘は、p53の一つ目の○なども言える。全体的にチェックを。

■p13、14

- 本答申案全体は、公立小中を中心に言及することに異存はないが、高校での長時間労働や特支での過密労働（休憩時間が取れていない）、私立学校や国立附属学校における長時間労働ならびに一部に労働法制を遵守できていない体制等も非常に大きな問題である。
⇒上記の趣旨についても言及すること。また、せめて p14 のあとに、学校種や設置主体の違いによる留意は必要であるが、公立小中以外の学校においても、本答申の内容があてはまるところはしっかりと改革するべきであること、子供たちの未来を担う学校が業界(?)全体としても取り組んでいくことが重要であること、という旨を述べたい。
※とりわけ部活動改革などは、私立学校もしっかり進めないと、実効性は高まらない。

■p20 ひとつめの○

- 「早朝や夕方以降の時間帯において、児童生徒の適切な登下校時間を設定して保護者に周知する」という対応で本当にうまくいくかは疑問。
⇒当然、保護者の出勤時間等とも関係してくる話。文科省は何かキャンペーンをして世論を動かす意気込みはあるのか? そうでない限り、教委や学校だけの呼びかけでは限界もある。
・本筋からすれば、上記の周知に加えて、どうしても早朝来る児童生徒に対しては、朝の見守りスタッフを入れてその分は受益者負担を求めることなども考えていくべきでは。

※退職教職員等が朝スタッフ+印刷等のサポートスタッフ+給食・掃除等の見守りもできるようにすることなども考えられる。あとで述べる安全配慮義務とも関わるが、こうしたスタッフがいることで、相当な時間の教師（特に担任）の負担軽減にはなろう。予算措置が必要となる。

■p21、22

- 過労死等のリスクに言及した点は非常に重要。こういうことが二度と起こらないようにしたい。そのための具体策として特効薬はないと思うが、初任者研修や管理職研修等においても、過労死等の事実をしっかりと共有すること、反省点をいかすようにすることが大事だと思う。あとの箇所 p25 あたりで注釈でもよいので言及できたほうがよい。
⇒グッドプラクティスからだけでなく、これまでの反省から学ぶこと、過ちを繰り返さないということも大事³。
・6月、7月に過労死等となっている事案もある。年間変形労働時間制を検討する際に重く受け止めなければならない。

■p23、24

- メンタルヘルスは、全体的に、最低限の法令上の義務をまずはちゃんとやろうねトーン。もちろん必要なことだが、それだけで改善するほど、事態はまったく甘くない。
※精神疾患は多いままで、過労自殺まで起きているのである。
- ストレスチェックについては、個人情報観点からも本人にフィードバックして、それでおしまい、となっていることが多い。学校単位、あるいは教育委員会単位、さらには全国で、しっかり分析していけるようにしたい。
⇒個人が特定されえないように処理したうえで、分析等に使っていく、ということを述べるべきでは？文科省はこういうのこそエビデンスベーストで（EBPM）進めるべき。
- 養護教諭の負担軽減についての視点がもっとほしい。
 - ・養護教諭に余裕、時間が生まれないと、教職員への支援ができない。が、養護教諭がもっとも忙しい4月には、予算のスケジュール上サポートスタッフがつかない例なども多い。
 - ・就学時健診は法令上の義務であるが、学校で行っている例も多いようで、負担。
- 前も述べたが・・・、メンタルヘルス対策として、早期受診を徹底させるため、時間外が月80時間ないし100時間を超えた教職員には、強制的にでも医師の診察・面談を義務付

³ 詳細は拙稿「なぜ、教師の過労死は繰り返されるのか」ヤフー記事 2018/11/30

けてはどうか。

- ・「授業に穴が空くのは申し訳ない」、「子供たちにも同僚にも迷惑をかけてはいけない」と配慮する教職員は多いので、このくらいやらないと早期対策は進まない。
- ・(参考) 高度プロフェッショナル制度では、在社時間等が一定時間を超えた労働者に対して、医師による面接指導を実施する(義務・罰則付き)。

■p28～

- ・箇条書きのポチの箇所は、文末が体言止めと、～～するが混在していてやや違和感。

■p29 あたり

- 文科省がバッファ(緩衝)という表現は、分かりやすい気もするが、かなりの保護者等にとってはとっつきにくいかもしれない。もう少し説明があったほうがよい気はする。
- ・業務の精選、教師の負担軽減などを図る過程では、学校と保護者・地域との間、また学校の中での教職員の間などでも、意見や価値観の相違や対立、軋轢が生まれる可能性もある。このようなときに、本答申がひとつの方向性を示すものとなるとともに、文部科学省、教育委員会には、いわば、関係者間のバッファとなり、今後のあり方についての関係者の対話と議論を促すことを求めたい。
- ・p33 等にも関連するが、本来、学校と保護者、地域との間のバッファとなるべきは、設置者である教育委員会であろう。
- ・国の方針や通知を待つて行動するという教育委員会の姿勢が強いとすれば、それは大いに反省点だと思う。置き勉の問題やブラック校則と言われているものなどもそうだが、教委や学校には自浄作用、自己変革力があるのか、今日、疑問符が投げかけられている。
- ・とはいえ、教育委員会だけの努力では限界もあるので、文科省は、補完性の原則にそって、地方自治体だけでは難しいことを補完する役割を發揮するべき。

■p30

- 注釈 61 の例は、かなり大事な指摘であり、本文のほうに特出ししてもよいのではないか。というのも、教育課程の編成を含め、校務をつかさどる権限は校長にあるのだから、国や教育委員会に頼る姿勢ではなく、校長が主体的に学校改革、業務改善に取り組むことが極めて重要。
- ・ただし、ボトムアップに知恵やアイデアを教職員(+保護者、地域等)から集めることも重要。

- ・例えば、静岡県吉田町のある小学校では、意欲的に改善を図っている。

◎各学校でもこんなにできる！

校務の整理		
やめる	かえる	減らす
遠足	運営委員会の在り方 (委員会活動の裏で行う)	週時数 (木曜日の6時間目) ※高学年は週26コマ
家庭訪問	組体操(表現運動へ)	委員会の数(1減)
夏休みのプール指導	駐車場の誘導(業者へ)	5・6年担任の分掌業務 (業務の均等化)
P T Aのプール当番 (6年生保護者)	プール掃除(業者へ)	ステージ数 5ステージ→4ステージ
勤務時間外での教育面談 (突発的でないものに限る)	部会の在り方 (研修部と生徒指導部の 二部制に)	印刷やデータ入力等の業 務(アシスタントやSSS へ)

■p31 注釈 62、63 など

- 安全配慮義務については、今日学校の過密労働(休憩時間が取れていない問題)や部活動負担の増加などにも影響している重要な話。ポイントは本文でも言及したほうがよい。次の点が重要かと思う(法解釈や判例解釈は別途専門的チェックを)。

⇒

学校の安全配慮義務については、無限定・無制約に求められるものではなく、国家賠償法等の法令上の解釈ならびに裁判例によれば、学校側に予見可能性があり、かつ結果回避可能性がない場合に限定される。児童生徒の生命、安全が極めて大切なことは言うまでもないことであり、学校側の危機管理体制や安全対策等は一層充実が求められるが、同時に考慮しなければならないのは、学校側がすべてのことに責任を負うというわけではない、ということである。いわば「教師万能論」ではいけないということ、学校はもとより、保護者、社会とも共有していく必要がある。なお、教職員の勤務時間外での事故や児童生徒の休憩時間中の事故等についても、安全配慮義務が求められる事案はあるものの、裁判例では学校の責任の範囲は個別事案の内容に応じて判断されている。

- さらには、現状では学校の責任、役割が保護者、地域からは拡大解釈されている傾向がある。例えば、下校時間中や下校後に家庭で起きた児童・生徒間のトラブルについて、保護者同士で解決できない等の理由から学校に対応を持ち込まれるケースも少なくない。本来は学校の責任外である。
- ・SNS 上のいじめなどは、家庭で起きていることとはいえ、一概に学校は責任外とも言え

ず（学校での人間関係に起因しているし、問題は学校にも持ち込まれるし）、非常に難しい問題である。

- ・こうした事案は各地で起きていることであり、文科省としてもしっかり方針や対策を練るべきではないか。もちろん教師の負担軽減だけの観点からではなく、子供たちのためにも。

■p32 下から7行目あたり

- 部活動の地域移行については、注意を要する。地域クラブや保護者主催クラブの活動へ移行したあと、実質的には部活動と類似した体制（指導者や部員は同じまま等）で長時間の練習が続いている例もあるから。これは学校側の責任外ではあるものの、生徒の心身への負担、生徒の時間の確保という観点からは大きな問題であり、今後地域移行が増えると、もっと起きてくる可能性もある。

■p35 一番下の○

- 総合の一部夏休み等への切り出しについては、教師の負担軽減に必ずしもつながらない可能性もある。

- ・企画、調整に手間がかかるので、地域コーディネーターらの配置が必要。
- ・いくら NPO 等だけでできると言っても、教師は気になって同行する可能性が高い。評価も必要だし、教師は「じゃあ、よろしく」とはならない。こうした点を国、教委はもっとよく練った対策を講じるべき。

※現に、キャリア教育での職場体験は、教育的意義は大きいものの、地域コーディネーターがいない学校では、教師の大きな負担となっている。

■p36

- 通知表は、法令上はなんら義務づけられていない、まさに慣習の最たる例のひとつ。詳細は学習評価 WG での検討にゆずるが、通知表に記載があれば、指導要録に代えられるというのでいいのだろうか（現行よりはマシだが）。根本としては指導要録の指導欄の必要性があるのかないのか、もっと考えるべきではないか。

※指導要録は引き継ぎにもほとんど利用されていないという声多数。

- 高校については観点別評価の強化や e ポートフォリオなどで、非常に負担が増えようとしている。学習評価上の有用性はあると思うが、入試に使うとなると、話はややこしくなる（一生懸命やり過ぎる学校、教師が必ず出てくる。）高校の成績処理の負担軽減についても本腰を入れて考えてもらいたい。

⇒成績や入試関係事務の負担が重くなると、さらに個業化が進み、カリキュラムマネジメントや主体的で対話的な学びの教科横断的な推進どころでなくなる危険性もある。

■p39

- 主幹教諭については活躍を期待するが、教員勤務実態調査（2016年）の統計分析によれば、主幹教諭の配置は長時間労働是正に影響していない。おそらく、主幹の役割が不明瞭なまま配置しているケースや主幹の授業負担が重いままのケースがあるためという可能性もある。文科省・教委は、このあたりも検証し、全国に知見の共有を。

■p40

- 若手育成に文科省も熱心に頑張ってくれるのは歓迎だが、HP や SNS を通じた発信が国の仕事かは疑問。それは教委等でやればよい話であって、国はもっと全国的な制度や環境を整えることに人手と予算を使うべきでは？
 - ・初任者研修の時間数が多い、負担が重いことについて。一部は2年目に履修としても可とするなど。また、指導者役の資質・能力向上にも課題があるのでは？
 - ・初任研はないし、指導者役もつかない、臨時的任用の講師が学級づくりなどでつまづいているケースもある。この制度上の脆弱なところをどうするか。
- 事務職員の校務参画や教頭支援については、事務職員の負担軽減や業務の大きな見直しとセットで進めないといけない。
 - ・文科省、教委には、さまざまな手続きの簡素化や必要性の再検討を求めたい。例えば、教科書に関する事務や情報システムが煩雑との現場の声もよく聞く。
 - ・単独の学校で処理する必要性の薄い事務については、ひとつは共同事務室だが、もっといようと、教育委員会で対応するなど検討してほしい。
※手当の関係事務は教育委員会で処理し、各学校は行わない市もある。

■p42～

- 今回ガイドラインを通じて、超勤4項目以外についてもしっかり把握するように求めることは大きな前進だ。だが、超勤4項目以外の業務の法的な位置づけを明確化したり、勤務時間の上限について定めることの法的な根拠を明記したりする方向で、将来的には給特法の改正を検討することが必要ではないか。
 - ・p47の真ん中あたりに「制度的な工夫を行うことが必要」との文言があるが、これは年間変形労働時間制についてではなく、上記の意味で捉えられるべきであり、p44ないし45あたりに記述すべきであるし、「制度的な工夫を行う」との表現が何を指すのか不明瞭なので、なるべく丁寧な説明を検討してほしい。
 - ・というのも、今後、超勤4項目（で緊急、臨時のもの）以外については、法律（給特法）上はあいまいなまま、文科省のガイドラインで規制するという動きとなる。

- ・しかも、前々回妹尾提出資料で紹介したように、過去の裁判では、自発的業務は労働とみなされない判決が相次いでいる。
 - ・ガイドラインよりも判例のほうが効力としては強いのではないか？だとすると、当座の対応としてはガイドラインだとしても、ずっとこのままでいいとも思えない。
- p43の時間外勤務手当化への疑問として、現状の長時間労働のまま、給特法を廃止し、労基法全面適用とすると、時間外勤務手当が生活給の一部のようになり、長時間労働抑制にむしろ働かない危険性もある、という指摘をするべき。
- ・もちろん、多くの教師としては、残業代欲しさに無駄に時間外をするというのではなく、仕事があるから残業せざるを得ないという側面も強いということが、現実的であろうが。
 - ・他方、部活動手当が生活給の一部となり、長時間の部活動に歯止めがかかりにくくなっていて、という指摘もある。
 - ・なお、p44真ん中のあたり、臨機応変さが必要なのにという反論は妥当なのか疑問が残る。臨機応変な事態を管理職が観察または聞き取って、必要に応じて時間外を命じればよいし、緊急性の高い事案などは事後的な承認で足りるであろうから。

■p45～

- 年間の変型労働時間制については、制度の基礎的な説明が別紙でもよいので、ほしい。
 - ・週や月、年あたりの勤務時間は何時間まで可能になるのか。
 - ・変形労働制となったとき、ガイドラインでの勤務時間の上限目安との関係はどうなるのか。
 - ・変形労働制を導入する際の手続きはどうなるのか。労基法上は労使協定か就労規則等が必要だったと思うが、公立でもそうなるのか。
- 年間変形労働の留意点も書くべき。注意喚起しておくべき。
- ・予め決めておいた勤務時間（例えば9:45）以降業務をせざるを得ないときはどうなるのか。民間では時間外勤務手当が発生するが、公立では発生しない。
⇒変形労働にしようがしまいが、実態として、結局サービス残業となる危険性が民間でも国立学校等でも問題となっている。
 - ・個人個人でさまざまな勤務時間が導入される場合、教頭らの管理の労力、負担は大変大きくなる。いまでも年間の授業時数確保でキュウキュウとしているのが学校現場なのに、変形労働制に伴う規制を守れているか+ガイドラインで示す月・年あたり時間外の規制は守れているかなど、時間計算やチェックがすごくややこしくなるのではないか。

■p48～

- 環境整備については、何度も申し上げているように、1人あたりの授業コマ数が多い問題についても注目すべき。外国語が入ると余計問題となるが、そうでなくても深刻な問題。せめて、コマ数上限を検討すると書きたい。
- ・ p48 の最後から2つ目の○のあとに次の内容を。
学びの質を高めるためには、勤務時間内にしっかりと授業準備できる環境を整えなければならない。現在、とりわけ小学校においては空き時間が少なく、休憩が取れないほど連続労働となっていることは、疲労が蓄積する点からも問題であるし、授業準備という点からも問題がある。1人あたり持ち授業数に上限を設定することなども含めて、文部科学省は教師が授業の質向上に十分に専念できる環境を整えるべきである。

■別紙3 縮減の目安

- ・行事については地域人材の参画くらいではたいして縮減にならない。保護者向けに過剰ともいえる準備となっていることを見直すことが本筋。精選もだいぶできている学校もあるようだが、優先順位の検討はもっと必要かもしれない。
- ・採点、添削の時間負担も大きいことが教員勤務実態調査でも分かっている。参考となる原単位が見つけないが、IT 活用や授業中に完結させるなどの工夫によってかなり縮減できる。
- ・このように、別紙3で示した取組例以外にも時間捻出することを各教委、学校はよく検討するべきだ。

■上限ガイドライン

- ・例外規定である臨時的な特別な事情について、拡大解釈がなされないように釘をさしておく必要がある。たとえば、部活動の大会があるからとか、授業準備や行事の準備が終わり切らないのでといった事由は、臨時的な特別な事情には当たらない。
- ・以前の妹尾の資料に示したように、どこまでが勤務時間なのか、ある程度例示がどこかにほしい。ガイドライン本体でなくてもよいので。

以上