

令和7年8月19日
教師を取り巻く環境整備特別部会
(第2回)
参 考 資 料 6

業務量管理・健康確保措置に関する指針の改正案への意見・提案

2025年8月19日

一般社団法人ライフ&ワーク代表理事 妹尾昌俊

- 教職員の健康確保ならびに負担軽減に関する方策のひとつとして、今回、いわゆる「業務の3分類」の更新を含む内容が当指針へ盛り込まれるのは、重要な一歩だと考えます。
- また、指針で示すこと以上のことに各自治体や学校が取り組む余地（「横出し」、「上乘せ」）を残しつつ、あるいは奨励しつつ、国において全国的におおむね共通する重要問題に明確な方針を示すことは、地方自治（ならびに学校裁量）と国による調整・リーダーシップの両側面を重視する取組と言え、賛成します。
- しかしながら、重大な問題、課題も残っています。以下では、指針に盛り込む内容についてと、指針の改正をめぐる手続き・プロセスの両面から、問題点を述べ、改善策を提案します。

■指針改正案の内容について

- 1) これまでの反省がないままで実行性は高まるか？
- 2) 新しい3分類では重要な修正も多いが、一部抜けているものや踏み込み不足のものもある。
- 3) 教育委員会抱え込み体制では、持続可能ではない。
- 4) 業務の見直しが進まない場合の対策がほとんど用意されていない。
- 5) 時短プレッシャーが一層高まりかねないなか、教職員のメンタルヘルス対策を強化するべき。

1) これまでの反省がないままで実行性は高まるか？

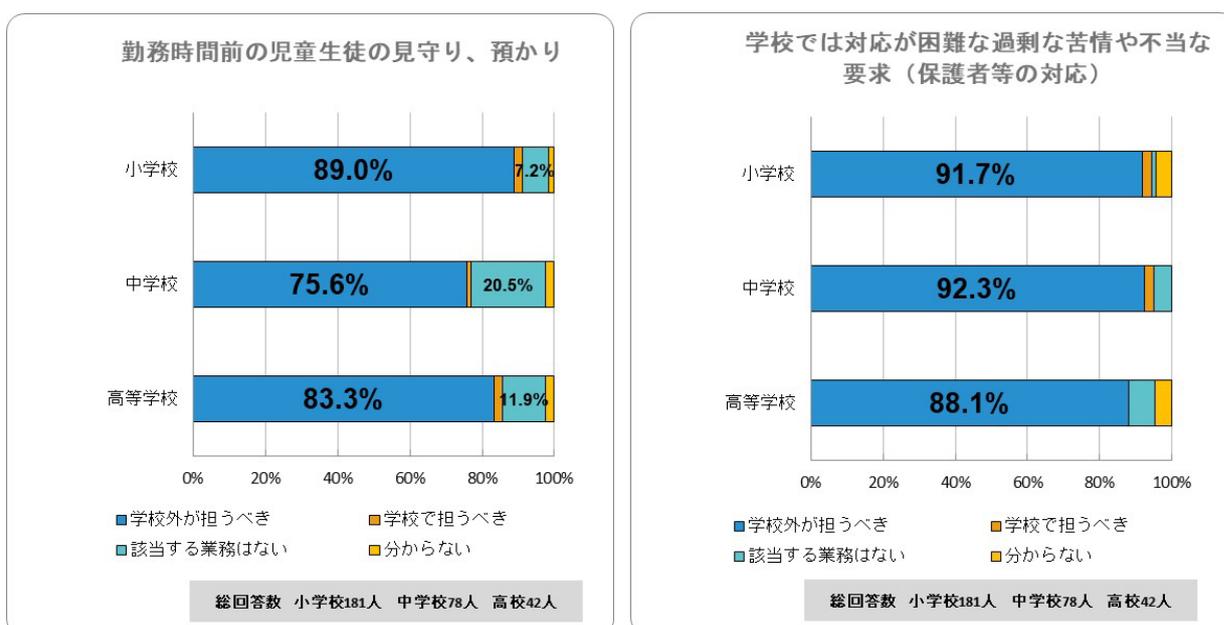
- 今回の指針案ならびに本部会での審議の最大の弱点のひとつは、これまでの政策、取組の検証が曖昧なまま、追加、修正を図ろうとしていることではないだろうか。現に、業務の3分類は、2019年の中教審答申で明記される以前の2017年からも示されていた。7年以上経過するにもかかわらず、自治体・学校に十分に浸透、活用されていないとすれば、それはなぜなのか。

- また、指針改正案は、「チーム学校」の考え方の下、「個業」型の業務遂行から、業務を他の教育職員や事務職員、支援スタッフ等と分担し「協働」していくことへのシフトチェンジが重要、と述べる(p.2)。この記述はそのとおりだと思うが、近いことは十数年以上前から言われ続けてきた¹。
- 我が国では、教員以外のスタッフ職は少数で(たとえば、小中の学校事務職員は単数配置が多い)、かつスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、さまざまな支援員、協働活動推進委員等は非常勤であることが多いため、分担しようにもしにくい現実がある。また、「地域住民等の支援を得つつ」といった文言も指針案にあるが、ボランティア任せばかりでは責任のある対応は難しいし、人数としても不足しがちである(高齢化の影響と60歳以降も働き続ける人も多くなっているため)。
- 加えて、小学校の担当授業コマ数で、週26コマ以上が約4割の状況(2022年実施の教員勤務実態調査)では、他職と連携するための会議の時間すら、なかなか取れない。教員不足・欠員のある学校なら、なおさら大変な状況である。
- そのうえ、指針では休憩時間を確保せよ、とも述べる(労基法上、確保するのは当然ではあるが)。給食指導から解放されれば、昼休憩が取れるが、アレルギー対応や子ども同士のトラブルへの対処ができる専門スタッフ職を創設して配置することなしには、分業・協業は進まない。
- こうした背景事情や阻害要因を直視しなければ、有効な解決策は打てない。医師がろくに診断も検査もせずに、薬を出してもダメなのと同じ。
- もっとも、文科省の方々の多くも、上記のことは承知済みかと思う。ところが、指針案のなかにも、これまでの検討資料のなかにも、これまでの国等の取組の不十分どころや不足していたことへの言及は非常に少ない。
- なお、中教審・働き方改革答申(2019年)では「教職員の業務量を一元的に管理する初等中等教育局財務課において、今後学校へ新たな業務を付加するような制度改正等を行う際には、スクラップ・アンド・ビルドを原則とし、事前に十分な調整を行うことを基本とする体制を徹底する」と明記されていたが、この記述は、その後、どこまで運用されているのだろうか?今回の指針にも入れたほうがよい。
- そうしたなか「指針を改正したので、しっかり読んで各々対処するように」という、江戸時代の「お触書」のようなやり方では、自治体や学校から見れば、「なんだ、国はまた通知を出して、やれ、やれと言うばかりか」「難しい事情を国は分かってくれていない」とうつる。これでは、たとえ内容がよくても、校長、教職員の納得感が高まらず、学校では参照、活用されにくいものとなろう。「#教師のバトン」でも、文科省への教員等の不信感がたまっていることを実感したはずだ。なお、X(旧Twitter)の文科省の投稿は2021年9月から更新されていない。

2) 新しい3分類では重要な修正も多いが、一部抜けているものや踏み込み不足のものもある。

○前回(第1回)、私は、業務の3分類について、教職員の意見表明などの参画がもっと必要、という指摘をした。人に言うばかりもいけないし、スピード感も大事なので、私も意見募集をおこなった(2025年7月16日~8月12日、332件の回答があった)ⁱⁱ。

○調査の結果、今回の更新で追加されることについては、肯定的な回答が多かった。以下は、公立学校のみ抜き出した結果の一部だが、「勤務時間前の児童生徒の見守り、預かり」、「学校では対応が困難な苦情等」については、約8~9割の教職員が「学校外が担うべき」と回答している。

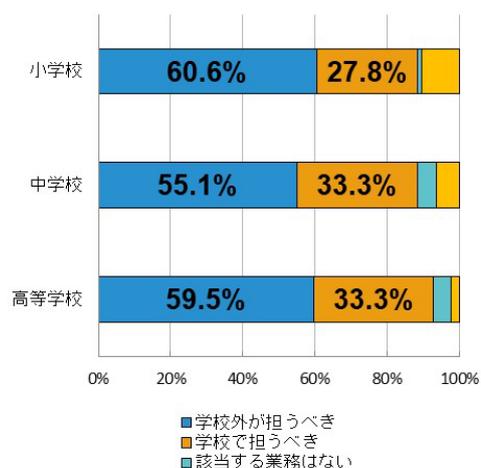


出所) #教員不足をなくそう緊急アクション「学校業務の見直しに関する調査」(以下同様)

○また、「プールの管理(水質確認、清掃など)」についても、小中学校教職員の8~9割が「学校外が担うべき」と回答している。自由記入欄でも、(プールに限らず)施設・設備の専門性のない教員が点検等をおこなうことには、質の側面でも、負担感・ストレスという意味でも問題がある、との指摘があった。「④学校プールや体育館等の学校施設・設備の管理(教師は授業等に付随して行う日常点検を担い、外部委託等も積極的に検討)」について指針案では「教師以外が積極的に参画すべき業務」となっているが、「学校以外が担うべき業務」にするほうが、教育委員会による管理やアウトソーシングが促進されやすいのではないか。

○校内清掃については、アンケートでは約6割の教職員が「学校外が担うべき」、約3割が「学校で担うべき」と回答しており、アウトソーシングするべきかどうかは賛否分かれています。教育的意義があるからといって、毎日のようにやる必要はないし、1日15分前後とかなりの時間がかかっているⁱⁱⁱ。指針案では「⑫校内清掃（児童生徒への清掃指導は、地域住民等の支援を得て、回数・範囲の合理化等を促進）」となっているが、「学校以外が担うべき業務」としたほうがよいのではないかと。県庁や市役所では、通常、職員はトイレ掃除などしない。子どもがするのは自分の机周りなど簡単な掃除にとどめ、あとは市役所等と同様、委託するべきだ。

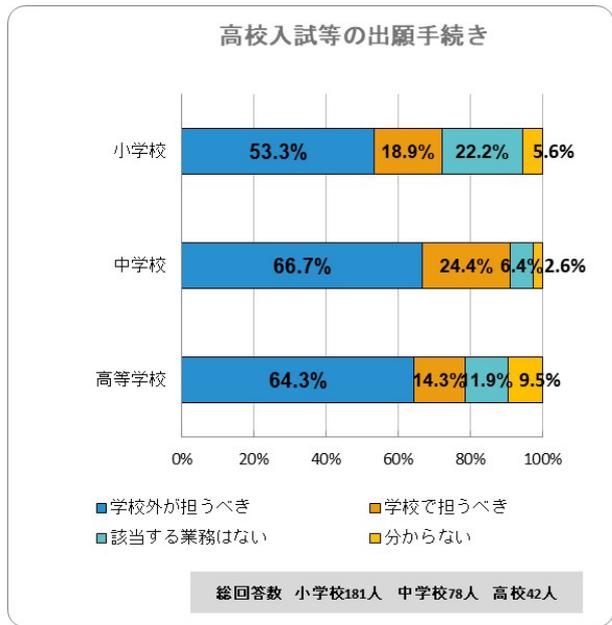
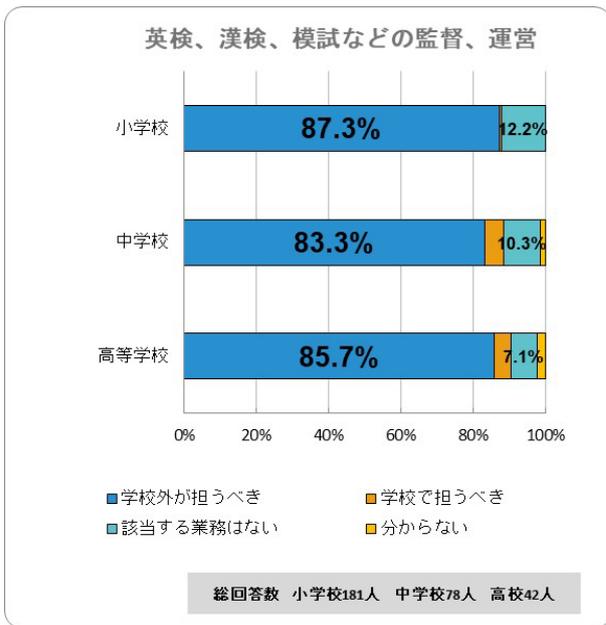
教室や廊下、トイレなどの学校内の清掃



総回答数 小学校181人 中学校78人 高校42人

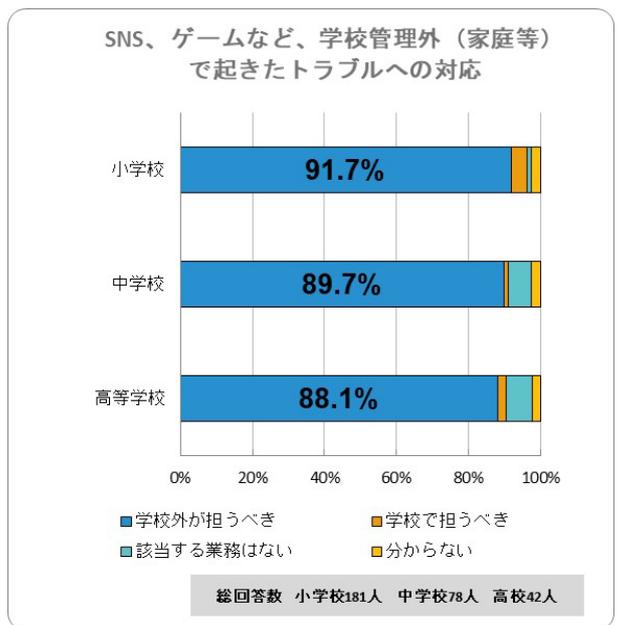
○今回の更新案ではあまり触れられていない業務や抜け落ちている業務についても、教職員からは見直したほうがよいという意見は多く寄せられている。たとえば、次ページの図のとおり、「検定試験や模試などの監督、運営」については8割以上の教職員が「学校外が担うべき」と回答、「高校入試等の出願手続き」については中高の6割以上で「学校外が担うべき」との回答がある。これらは、教員免許を必要とせず、かつ個々の家庭判断としてもよいことなのだから、「⑬進路指導の準備（事務職員や支援スタッフとの協働を促進）」の一部には、「学校以外が担うべき業務」もある。

○「⑧ICT 機器・ネットワーク設備の日常的な管理（事務職員等を中心に実施）」についても、自由記入等からは負担感を訴える声が多く寄せられている。児童生徒のID管理や機器の更新作業なども、教育委員会が一括管理・実施したほうが、セキュリティ上も効率性の観点からも望ましいのではないかと。⑧については「日常的な」との文言はカットした上で、「学校以外が担うべき業務」とするほうが、教員（ならびに学校事務職員等）の負担軽減には寄与しやすい。



○今回、触れられていないことのひとつが、学校の管理外でのトラブルへの対処である。前述のアンケートでは、「SNS、ゲームなど学校管理外(家庭等)で起きたトラブルへの対応」について、小中高ともに約9割の教職員が「学校外が担うべき」と回答している。だが、現実には、保護者同士では解決できず、学校に待ちこまれることも多い。また、「公園やコンビニで子どもがうるさい」といったクレームも、学校に寄せられることが多い。

○いじめに発展するケースもあるので、学校も無関心でよいというわけではないが、学校管理外のことの一義的な責任はどこにあるのか。いじめ防止対策推進法上の課題もあろうが、同法でも「保護者は、子の教育について第一義的責任を有するもの」(第9条)とされている以上、学校の管理外のトラブルについては、補導時の対応などと同様で、「学校以外が担うべき業務」のなかに明記したほうがよい。



3) 教育委員会抱え込み体制では、持続可能ではない。

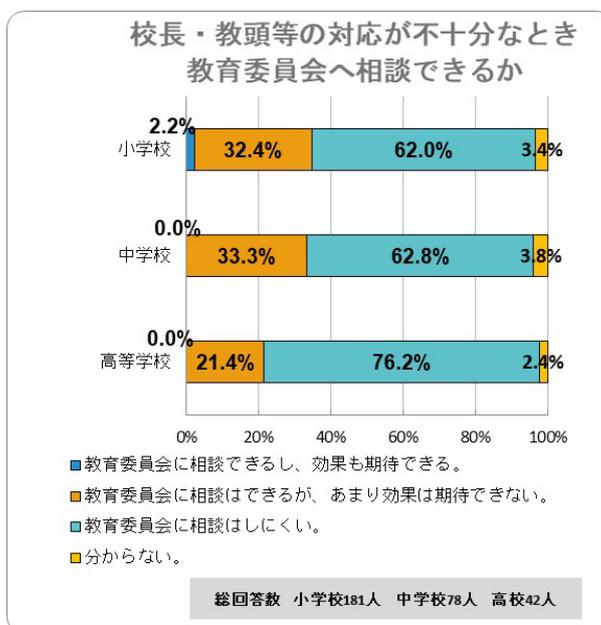
- 「⑤学校では対応困難な苦情や要求を行う保護者等への対応」について、指針案では「教育委員会の責任において当該苦情及び要求等に対応できる体制を構築すること」と明記されているが、私は反対だ。「首長部局ないし第三者機関において対応することを基本とする」とするべきではないか。なぜなら、学校等と揉めに揉めているケースでは、教育委員会が入ったところで、保護者等にとっては、教育委員会は学校の味方、身内にうつるし、事態が前進しないことも多い。むしろ教育委員会が抱え込むことで、対応をより悪化させることもある。また、関係者にはよく知られているが、教育委員会職員の過重労働ぶりも大きな問題である。
- 現状では、保護者のケア(カウンセリング的など)も学級担任等が担っていることもあるが、保護者支援は福祉の領域であろう。熊本市では、首長部局に「こどもの権利サポートセンター」を設置し、第三者性を確保しながら専門家による保護者支援等をおこなっている(子どもや教職員も相談できる)。都道府県・政令市ごとに、市区町村共同でこうした専門機関を設置するのも有効ではないだろうか。
- 似た業務は、いじめ重大事態への対応である。本指針案ではいじめ対策についてはほとんど言及がない。また、文科省が令和6年8月に改訂した「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」では、児童生徒の負担への配慮は書いているが、教職員や教育委員会職員の負担軽減については、一言も言及がない。司法機関でもない学校、教育行政に過大な負担を負わせることに、国(文科省ならびに国会)は無関心過ぎるのでは？

4) 業務の見直しが進まない場合の対策がほとんど用意されていない。

- 指針案は、業務の見直しなどの働き方改革の進捗について、総合教育会議への報告や学校運営協議会での協議、校長等の人事評価での考慮などにより、実効性を高めようとする発想である。

- こうした施策について、私もおおむね賛成だが、これらがうまくワークしない場合の対策がどこにもない。たとえば、校長が業務の見直しに消極的な学校があっても(むしろ教職員の負担を増やすケースもある)、総合教育会議はもちろん、教育委員会まで情報が上ってこない場合もあるし、校長が学校運営協議会や人事面談において、自身の評価、評判にマイナスになりかねないことを開示するとは考えにくい。

- 前述のアンケート調査では「学校業務の見直しや働き方改革について、仮に管理職(校長、教頭等)の理解や行動が十分ではないとき、教育委員会へ相談することは可能でしょうか。効果的でしょうか。」と尋ねているが、図のとおり、「教委に相談できるし、効果も期待できる」と認識している教職



員は3%にも満たない。「教委には相談しにくい」が6～7割もあるし、「相談できるが、あまり効果は期待できない」という回答も2～3割に上る。要するに、教育委員会は教職員からあまり信頼されていない。

- 「学校以外が担うべき業務」について依然として教職員の過大な負担がかかっている場合や、望まない部活動顧問等を強要される場合、学校運営上育児・介護等への配慮が不十分な場合、その他、働き方改革の進ちよくて校長等に問題がある場合には、前述の「こどもの権利サポートセンター」のような第三者性のある専門機関において、教職員からの相談を受け付け、都道府県等が市区町村を助言、指導できる体制を整えるべきではないだろうか。

5) 時短プレッシャーが一層高まりかねないなか、教職員のメンタルヘルス対策を強化するべき。

- 本指針の改正後、時間外月平均 30 時間以内といった目標達成のために、教育委員会、校長・教頭等から教職員への時短プレッシャーは一層高まるのが容易に想定される。健康管理上、時間外の縮減は重要ではあるが、いまでも、授業準備等をもっとやっておきたいという気持ちと働き方改革との間でジレンマを抱える教職員は多いのに、今後、よりストレスが高まる可能性が高い。
- 公立学校共済組合「ストレスチェックデータ分析結果報告書」^{iv)}によると、2016 年度から 2022 年度にかけて就労時間 12 時間以上の割合は低下傾向にあるものの、高ストレス者の割合は低下していない(やや高まっている)。また、文科省「人事行政状況調査」でも、精神疾患による休職者数(教員)は右肩上がりである^{v)}。「ストレスチェックデータ分析結果報告書」によると、長時間勤務の教員ほど高ストレスなので、時短は重要ではあるが、時短したからといって、必ずしも精神疾患や休職者が減るとも限らない。
- しかし、本指針案は、勤務時間の縮減におもな関心が寄せられており、メンタルヘルス対策を含む労働安全衛生については少ししか触れられていない。これまでの文言を繰り返すだけで、増加し続ける休職者を減らせるとお考えなら、その根拠をお示しいただきたい。
- 教育委員会にもメンタルヘルスの専門家はほとんどいない。文科省「教職員のメンタルヘルス対策検討会議の最終まとめ」は 2013 年に出されたきり更新されていない。科学的知見や近年の文科省のモデル事業等を活かして、更新するべきだ^{vi)}。
- 那覇市では、数年増加し続けていた精神疾患による休職者が減りはじめている(2024 年度)^{vii)}。業務の縮減や支援スタッフの増加を進めたことに加えて、休職者へのケアを校長任せばかりにせずメンタルヘルスの専門性を有する保健師と産業医が関わったこと、予防対策を充実させたこと(保健師によるオンデマンドの研修動画、産業医による校長研修)などが功を奏している可能性が高い。こうしたモデル事業の取組を検証して、他の自治体にも広める必要がある。

■指針改正をめぐるプロセス、手続きについて

- 現行の3分類も、今回の改正案も、文科省ならびに中教審で検討したものであって、教職員の参画や意見表明はほとんどないまま作られている。松本美奈氏（東京財団・元研究主幹）は「同意なき3分類見直しを」と提言している^{viii}。
- いまやネット上で簡単に意見募集は容易なのだから、今回の改正案について意見募集してはどうか。もちろん、意見を受けて一部は修正するという姿勢がないと意味はないが。
- また、特に気がかりなのは「教師以外が積極的に参画すべき業務」と「教師の業務だが負担軽減を促進すべき業務」のなかで、学校事務職員への期待が多く記述されていることだ。ところが、学校事務職員は中教審の審議に関わっていない。欠席裁判のような状況である。
- これまでも、学校徴収金などで、教育委員会が担わず、学校任せとなって、結局学校事務職員の負担は増えたというケースは多い。学校事務職員を定数上複数配置とするか、県費事務（給与、手当、旅費等）を大幅に縮減するか（総務事務センターなどを設置して委託できるようにするなど）しないかぎり、「私たちだってヒマじゃない」「教員の負担を肩代わりさせられるのか」「私たちの残業が増えるのはよいと言うのか」と反発を招くことは目に見えている。
- 私が申し上げたいのは、今回のようなやり方を続けては、文科省・中教審への教員、学校事務職員（加えて教育委員会職員もかもしれない）からの信頼が落ちる危険性があるということ。高度専門職としての教師とか、総務・財務等に通じる事務職員などと持ち上げるだけではダメで、国が自分たちの状況をよく分かってくれているという感触、あるいは政策形成への参画意識が高まらないと、信頼感も実行力（実効性）も高まらない。
- 似た問題は各教育委員会、学校でもある。

i 中教審「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（答申）」が2015年、文科省において学校組織マネジメント研修等が開発、推進されたのが2003年前後。

ii 有志の集まり「#教員不足をなくそう緊急アクション」を通じて実施した。「#教員不足をなくそう緊急アクション」は、NPO法人 School Voice Project、末富芳（日本大学文理学部教授）、妹尾昌俊による。インターネット上で回答を呼びかけたアンケート調査であるため、問題意識の高い人が回答しやすいなど、一定のバイアスがかかっている可能性は高い。

iii たとえば、理科の実験に教育的な意義があるからといって、ほぼ毎日実験する小中学校等はないだろう。

iv 令和6年7月26日質の高い教師の確保特別部会（第14回）参考資料4を参照。

v しかも、精神疾患による休職者のうち約2割が離職しており、教員不足を悪化させている。また、離職すると、休職者数の統計からは外れてしまう。

-
- vi 2013 年の報告書の有識者会議に加わった大石智・北里大学北里研究所病院精神科部長も、心の健康の専門家でもない校長任せである体制の見直しなど、報告書の修正の必要性を指摘している（「内外教育」2025 年 7 月 8 日）。
- vii 古謝玄太・那覇市副市長の琉球新報 2025 年 6 月 1 日への寄稿によると、24 年度の精神疾患による休職者は過去最大となった前年度から 14 人減の 32 人である。
- viii 松本美奈「AI 時代の先生はどう働いているか～ 同意なき『3 分類』見直しを」（2024 年 10 月 24 日）、妹尾昌俊「多忙な先生に『やる必要ない仕事』国が示す利点、『学校の業務を仕分ける 3 分類』更新へ」東洋経済オンライン（2025 年 7 月 26 日）を参照。