

教職員の長時間過密労働

——その原因と解決の方向

小畑雅子

1 はじめに

「教員採用試験に合格し、この春から夢をふくらませて教員になりました。1か月働きましたが、はっきり言って異常です。（中略）雑務等の仕事量が多いせいで、授業や学級をよりよくしようとする試み、子ども一人一人を考える時間がまったくとれません。本当に悲しいです。（中略）早急に教育現場の人員を増やし、教員一人一人の仕事量を軽減する必要があると考えます。子どもは、本当にかわいく、やりがいのあるすてきな仕事です。続けたいと思っています。しかし、このままでは質の良い教育を提供することはおろか、教員が死にます。助けてください」

これは、私も呼びかけ人の一人となり、4月16日から開始した「せんせい ふやそう」ネット署名に寄せられた初任者の声です。

子どもたちとともに夢と希望を語り合う場であったはずの学校が、子どもたちにとっても、教職員にとっても、とても息苦しいものになっています。背景には、過度に競争主義的で、「管理と統制」によって教育を歪める教育政策があります。そうした教育政策のおしつけのもとで、長時間過密労働が加速度的にすすみ、悲鳴のような声が各地から寄せられています。

教職員のいのちと健康を守り、子どもたちにゆきとどいた教育を保障するために、長時間過密労働を解決することは、喫緊の課題です。本稿では、

現在の教職員の長時間過密労働の原因、背景と解決の方向について、論じていきます。

2 長時間過密労働の実態

教職員の仕事は、多岐にわたっています。文科学省が、2016年度に実施した教員勤務実態調査では、教員の1日の仕事を25に分けて、それぞれの時間を把握しています。例えば、小学校の教員では、授業に費やしている時間が4時間26分、授業準備に1時間17分、生徒指導に1時間5分、朝の業務に35分、成績処理に33分、職員会議等に20分などとなっています。すべてを合計すると、1日平均、小学校で11時間15分、中学校で11時間32分もの校内での勤務をしているのです。

小学校の授業1コマは45分ですから、教室移動や準備のための「休み時間」を考えたとしても、ほとんど毎日5～6コマ近くの授業を受け持っています。6時間目の授業が終わって、子どもたちを下校させたら、すでに16時近くなります。それから、職員会議や学年会、研修会等が入れば、授業準備や成績処理などを始めるのは、勤務時間を過ぎてからになってしまいます。中学校は、持ち授業時数は若干少なくなりますが、部活動の時間が加わります。こうしたことの積み重ねが、小学校では3割、中学校では5割を超える教員が過労死ラインを超えるような時間外勤務をしている実態につながっているのです。

さらに、厚生労働省の2018年度版過労死白書

に掲載されている厚生労働省・文部科学省「平成29年度過労死等に関する実態把握のための労働・社会面の調査研究事業」（委託事業）の調査結果によれば、小・中・高・障害児学校等のすべての教職員の平均勤務時間は、1日当たり11時間17分となっています。すべての学校種、職種において、時間外勤務が常態化していることを示しています。

3 長時間過密労働を引き起こしているもの

本来であれば、勤務時間内で終わるべき業務が、なぜこのように過重になっているのか。その原因、背景について考えていきます。

（1）国が教職員定数改善を怠ってきたこと

上記の厚労省・文科省調査において、「所定勤務時間を超えて業務が発生する理由」は何かとの問いに、「自身が行わなければならない業務が多いため」と答えた教職員は、69.7%、約7割にのぼっています。そして、こうした過重勤務を防止するために必要となるとりくみとして、78.5%の教職員が「教員（専科教員を含む）の増員」を挙げているのです。1人で、1日5～6コマもの授業を持たなければならない業務のあり方が反映していると言えます。

教職員の定数配置について定めている法律が、小中学校で言えば「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」（義務標準法）、高校で言えば「公立高等学校の適正配置及び教職員の定数の標準等に関する法律」（高校標準法）です。1958年に義務標準法が定められた時、法案の作成に関わった文部官僚は、教職員定数を何から割り出したかと言うと「教科の指導時数と、1教員当たりの標準指導時数の関係」であり、「1教員あたりの標準授業時数」は、「1週

24時限をもって標準とした」としています（佐藤三樹太郎「新しい法律と学校経営（2）小学校の教職員定数」、『学校経営』1958年7月号）。当時は、週6日制でしたので、1日当たりの持ち授業時数4コマを標準としていたということになります。1日4コマと想定されていた教員の持ち授業時数が、現在では、1日5～6コマになっている、これでは1人当たりの業務が過重になるのは当たり前のことです。

第198通常国会中に開催された衆議院文部科学委員会（2019.3.13）において、文科省永山賀久初等中等教育局長は、上記資料を踏まえた日本共産党の畑野君枝衆議院議員の質問に対して、「義務標準法制定当時の教職員定数の算定の考え方と現在の実際の教職員配置は大きく異なるものではない」とした上で、「学校週五日制の導入によって1日5コマ程度の授業負担となっている」ことを認めています。

つまり、教員定数増を怠ったまま学校五日制（1992年から部分実施、2002年から完全実施）に移行したことが、現在の長時間労働の原因となっていることが、国会答弁からも明らかになったのです。しかも、文科省は、その後も「学力向上」の名のもとに、授業時数の確保を強調し、学習指導要領の標準授業時数を超える授業時数の確保を現場に求めたり、2011年からは学習指導要領の改訂に合わせて標準授業時数そのものを増やしたりしてきました。

さらに、小中学校では2018年度から、高校では2019年度から改訂された学習指導要領にもとづく移行措置がおこなわれています。小学校からは、新しく加わる英語のために移行措置期間から授業時数が増やされ、「4年生からは、毎日6時間授業」「空き時間がなくなり、1週間に30コマの授業を持っている」などの実態が報告されています。

臨時・非常勤教職員の多用化・拡大に伴って引き起こされている「教育に穴があく」教職員未配置問題も深刻です。その「穴」を埋めるために、一人ひとりの教職員にさらに負担がかかっています。少なくとも、標準法のそもそもの考え方にもとづいて、正規の教職員を増やすこと、さらに標準法を改正して、教職員定数改善に踏み出すことなしには、教職員の長時間過密労働の解消につながらないことは、誰の目にも明らかです。

（２）競争主義的な教育政策が推し進められてきたこと

通常の業務をおこなうだけでも、時間外勤務を前提としなければならない教職員定数配置であることを、前項では明らかにしました。その上に、現在すすめられている安倍「教育再生」政策によって、過重な負担が教職員にかけられています。

2019年2月1日に開催された国連子どもの権利委員会は、日本政府第4・5回報告書に対する最終所見を採択しました。最終所見において、日本政府は、国連子どもの権利委員会から、「あまりにも競争的な制度を含むストレスフルな学校環境から子どもを解放することを目的とする措置を強化すること」「社会の競争的な性格により子ども時代と発達に害されることなく、子どもがその子ども時代を享受することを確保するための措置をとること」を勧告、要請されています。教職員の長時間過密労働の大きな要因も、この競争主義的な教育政策にあると言えます。

国連子どもの権利委員会が繰り返し指摘している「あまりにも競争的な学校環境」は、全国一斉学力テストや自治体独自学力テストの実施などを含めた「学力テスト」体制に端的に表れています。全教が2018年4月～6月に実施した「学力テスト」実態調査アンケートには、全国の626校から回答が寄せられました。調査では、全国学テが悉

皆調査であることと平均正答率の公表を可能としていることで、子どもも教職員も競争させられ、教育活動にゆがみをもたらしていることが明らかになりました。4割を超える学校で事前の特別指導、7割を超える学校で過去問題の指導がおこなわれています。また、学力テストを想定した宿題を出している学校も4割を超えていました。これらに関わる業務や「学力テスト」の独自採点・集計・分析などが教職員の大きな負担になっています。学力のほんの一部分を測るものでしかない「学力テスト」によって、子どもも教職員も学校もがんにがらめに管理され、競わされ、教職員の業務が増大し、教職員の長時間過密労働がすすんでいます。

さらに、安倍「教育再生」のもとですめられてきた、教員免許更新制度、人事評価制度など、教職員を管理する政策が、教職員の業務をより過重にしていることは言うまでもありません。

（３）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）が、教職員の無定量的長時間過密労働の歯止めとして機能しなくなっていること

教職員にも、労働基準法32条が適用されていますから、1日8時間、週40時間という労働時間の規制があります。しかも、都道府県の勤務時間条例では、現在、1日7時間45分、週38時間45分と定められています。このことは、本来、教職員が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ための最低基準です。

教員には、給特法が適用されていますが、給特法も労働基準法の一部の変形に過ぎません（適用されないのは労基法37条・割増し賃金）。しかも、給特法の趣旨は「教員には時間外労働はさせない」とすることにあります。仮に時間外勤務を命ずる場合も「限定4項目」に限られ、しかもその場合

であっても「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限る」と定められています。原則は、「学校長が勤務の割振りを適正に行なって教員に時間外勤務をさせない」ことであり、割振りにあたっては「適切な配慮・考慮などをすること、回復措置をとること」と定められています。

しかし、こうした給特法のもとで働いている教員の中に恒常的な長時間労働が蔓延しているわけですから、給特法が定める歯止めは機能不全におちいつていると言えます。現実には、給特法が際限のない時間外勤務を許す「法的な隠れ蓑」になってしまっています。しかも、25%以上割増の時間外勤務手当を支給する必要があるため、教職員定数増を要求する財政的な根拠を持ち得ないという結果も招いてきました。

中教審「学校における働き方改革」特別部会の中でも、現状で教職員の時間外勤務手当を出すとしたらどのくらいになるか、というやりとりがあり、その時の文科省の答えは、義務教育費国庫負担金ベースで3,000億円というものでした。現在、義務教育費の国庫負担は1/3ですから、少なくとも9,000億円の時間外勤務手当を支給すべきということになります。教員1人あたりの積算単価は660万円と言われているので、単純に計算すれば、13万人を超える教職員増を実現しなければ、現状の長時間過密労働は解消しないということになります。こうしたことを「見える化」し、教職員の長時間過密労働の歯止めとなり、教職員定数増につなげていけるものにしていくためには、時間外勤務手当を支払う規定を設けるなど、給特法を改正することが強く求められています。

「アベノミクス」のもとで、貧困と格差がいつそう拡大し、子どもたちの教育を担う教職員の職務上の課題が質的にも量的にも増大していること、社会的にも指摘されている部活動の問題なども、教職員の長時間過密労働の大きな要因となっ

ています。詳しくは、2017年11月に発表した「教職員の長時間過密労働の抜本的な解決を求める全教の提言（全教提言）」（全教ホームページに掲載）をご覧ください。

4 中教審答申「学校における働き方改革」がめざすもの

2016年に当時の松野文科大臣が、文科省自身がおこなった教員の勤務実態調査を踏まえて、長時間過密労働の実態を「看過できない」と言って、中教審での働き方改革の議論が始まったことに、全国の教職員は大きな期待を寄せてきました。全教も、文科省の求めに応じて、また、様々な要請行動の中で、解決のための意見を述べてきました。

しかし、2019年1月25日に発表された中教審「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」（以下、「学校における働き方改革」答申）と題する答申は、残念ながら、多くの教職員や父母・保護者国民が望んでいる抜本的な改善策には、ほど遠いものでした。そればかりか、1年単位の変形労働時間制の導入を可能とするための制度改正が盛り込まれました。答申と同時に出された「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（以下、「勤務時間上限ガイドライン」）とともに、その問題点を見ていきたいと思います。

（1）1年単位の変形労働時間制の問題点

1年単位の変形労働時間制は、時短を建前として導入されたものですが、導入当時から問題点が指摘されていました。それは、人間の1日の生活サイクルと矛盾すること、変形労働時間制が原則となってしまう、そもそもの原則である1日8時間、週40時間の労働規制から入れ替わってしま

う危険があること、時短を目的に掲げながら、所定労働時間を減少させたり、休日を増加させたりする制度的な保障が一切ないことです。すでに、変形労働時間制を導入した職場からは、かえって労働時間が長くなる傾向があることが報告されています。

これを学校現場に導入することは、長時間過密労働の解消につながらないばかりか、8時間労働制の原則をこわし、かえって長時間過密労働を助長するものであることは明らかです。

第1に、1年単位の変形労働時間制は、そもそも学校現場に「適用する余地のない」制度だと言うことです。変形労働時間制は、労働基準法によって、あらかじめ労協協定で労働日毎に勤務時間を設定することが必要とされています。しかし、教育現場はあらかじめ業務を想定してもその通りに進まないのが現実です。なぜなら、学校はまさに生きた子どもたちに対する教育活動をおこなっているからです。子どもたちは日々成長し、時には様々な問題を起こすこともあります。保護者との対応を含め、学校や教職員個人のペースを軸とした教育活動をすすめることには自ずと限界があります。厚労省の「1年単位の変形労働時間制」に関わるガイドラインは、「業務の性質上1日8時間、週40時間を超えて労働させる日または週の労働時間をあらかじめ定めておくことが困難な業務については、1年単位の変形労働時間制を適用する余地はないものである」と明記しています。学校現場は、「適用する余地のない」としている業務に該当する職場であり、時間外勤務の削減につながらないことは明らかです。

第2に、学校をより働きづらい職場にする制度だということです。日常の勤務時間が1年単位の変形労働時間制によって1時間延長され、8時間45分となれば当然のことながら授業や職員会議、校内研修の終了時間を1時間遅くすることも

可能になります。今でも職員会議が終わり、やっと翌日の授業準備や報告書の作成などの業務をしている実態を踏まえれば帰宅時間がますます遅くなります。また、現行の退勤時間で帰ろうとすれば、1時間の年休を取得しなければならなくなります。学校現場では育児や介護、自らの病気疾患で時間外勤務を極力控えなければ働き続けられない教職員も少なくありません。そうした教職員にとっては、学校はより働きづらいものとなってしまいます。

第3に、長時間過密労働の実態を覆い隠し、助長するものだという事です。今日の状況でも、すべての校種を通じて休日に出勤して仕事をしている教職員の姿は珍しくありません。また、勤務時間の割り振り変更によって休日に振替えられていても、実際には勤務しているという実態もあります。しかもICカードやタイムカードで勤務時間管理をしている場合でも、教育委員会や校長などの管理職が休日勤務の出退勤記録をさせない、あるいは除外して集計するなどの例も少なくありません。さらに長期休業中は、部活動や校内研修、初任者研修や10年次研修（中堅教諭等資質向上研修）、教員免許更新講習などが目白押しの上に、多くの地域や学校で長期休業期間の短縮が行われています。

こうしたもとで長期休業中の勤務時間を「圧縮」し、仮に新たに休日を設定しても、「形の上では休んでいることになっているが、実際には休日に勤務している。あるいは自宅で仕事をしている」ということになることが容易に想定されます。長時間労働の事実が「隠蔽」され、「温存」されてしまいかねません。そのような意味では、1年単位の変形労働時間制の導入は現在の長時間過密労働にさらに拍車をかける危険性を内在しています。

1年単位の変形労働時間制に対する反対や懸念の声が上がるもとで、「働き方改革」答申では「教

師の長時間勤務を見直すに当たっては、毎日の業務の在り方を徹底的に見直しその縮減を図ることを前提」「実際に学校現場に導入するに当たっては、長期休業期間中の業務量を一層縮減することが前提」としています。また、「育児や介護等の事情により以前から所定の勤務時間以上の勤務が困難な教師…に対しては、こうした制度を適用しない選択も確保できるように措置することが求められる」「職員会議や研修については、通常の所定の勤務時間内で行われるようにすることが重要」「今回提言している諸施策を総合的に実施する中で、段階的に全体としての業務量を削減し、学期中の勤務が現在より長時間化しないようにすることが必要」「所定の勤務時間を現在より延長した日に授業時間や児童生徒の活動時間も現在より延長するようなことはあってはならない」などと記述しています。制度導入前から、多くの懸念を答申に書き込まざるを得ない制度は、導入そのものをやめるべきです。

（２）「勤務時間上限ガイドライン」の問題点

「学校における働き方改革」答申は、特別部会の議論の俎上に乗っていたにもかかわらず、「中長期的課題」として、給特法の改正については触れないままとなりました。このため、答申とともに発表された文科省策定の「勤務時間上限ガイドライン」は、「原則として時間外勤務を命じない」としている給特法の原則と全く相容れず、深刻な矛盾を引き起こしています。

「勤務時間上限ガイドライン」は、①１カ月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が45時間を超えないようにすること、②１年間の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、360時間を超えないようにすること、③特定の扱いとして、１カ月100時間未満、複

数月平均80時間未満の時間外勤務を認める、とする内容となっています。在校等時間と言う概念を持ち出し、時間外手当の支給もしないまま、月45時間、年360時間、特例では月100時間の時間外勤務を容認するものとなっているのです。

まさに「勤務時間上限ガイドライン」は、時間外勤務手当を支払わずに働かせる「タダ働き上限」という性格を持つものです。しかも、「勤務時間上限ガイドライン」は、使用者側への罰則を含めた法的な効力を持つ「規制」ではなく、単なる「目安」でしかありません。子どもたちの教育を受ける権利や学校で働く教職員の権利を保障するために担保すべき歯止めが、一切示されていません。逆に「学校における働き方改革」答申では、「公立学校の教師について罰則を伴う法規とすることは慎重であるべき」とまでしているのです。

（３）中教審答申のさらなる問題点

「学校における働き方改革」答申には、「教職員定数の改善などの条件整備」などの文言はあるものの、「文部科学省が取り組むべき方策」として「部活動指導員の配置支援」「スクール・サポート・スタッフ等の配置」等を列挙するのみで、教職員定数そのものの抜本的な改善については一切触れていません。

さらに、「働き方改革」答申は自己責任論の考え方にもとづき「人事評価についても、同じような成果であればより短い在校等時間でその成果を上げた教師に高い評価を付与することとすべきである」としています。これは長時間過密労働の原因を個々の教職員の「業務処理能力」に矮小化とすりかえをおこなうもので、文科省をはじめとした教育行政の責任を放棄する論理でしかありません。これでは、学校現場における“時短ハラスメント”を増長させ、教職員が子どもたちの教育に力をあわせてとりくむことに新たな困難をもたら

します。

（４）今後の具体化の動き

「学校における働き方改革」答申の別紙として示された「学校における働き方改革に関する総合的な方策パッケージ工程表」では、2021年度からの「１年単位の変形労働時間制」実施に向け、2019年中の「制度改正」、2020年中の自治体における「条例改正等」をはかるとしています。

また「働き方改革」答申は、文科省に「学校における働き方改革の進展状況を市区町村ごとに把握し、…広く公表することにより、各地域の取組を促すこと」「様々な施策に積極的に取り組んでいる地方公共団体に対しては、一層その取組を促進できるような予算上、制度上の措置（インセンティブ）を講じる仕組みを構築すること」などを求めています。

まさに「１年単位の変形労働時間制の導入ありき」であり、「学校における働き方改革」答申に沿った具体化を文科省がトップダウンで権力的にすすめるという、幾重にも地方教育行政の自主性や独立性を蹂躪するものです。

５ 中教審答申の方向ではなく、教職員定数の改善など、抜本的な解決策を

（１）全教のすすめる３つの解決方向

全教は、先に紹介した「全教提言」において、教職員の長時間過密労働の解消のための３つの解決方向を示し、この間運動を強めてきました。

第１に、教職員の定数改善を抜本的におこなうことを柱に据えた政策を真正面から打ち出すことです。文科省の実態調査においても、小学校において、担任児童数が多いほど学内勤務時間が長い傾向にあることが明らかになっています。少数数学級を小学校から高校までのすべての学年で実現

していくことが求められています。また、教員一人当たりの持ち授業時数に上限を設定し、それに見合った定数配置をしていくことが重要であることは、本稿３－（１）で明らかにした通りです。全教は、当面、教員一人当たりの持ち授業時数の上限を小学校 20 時間、中学校 18 時間、高校 15 時間とすることを求めています。そのために、教職員定数改善につながる義務・高校標準法の改正が必要です。

第２に、教職員の長時間労働の改善のとりくみを、労働基準法、労働安全衛生法、そして給特法の「時間外勤務を命じない」とする原則に沿ったとりくみとすることです。その上で、長時間過密労働の実効ある歯止めとして機能していない給特法の改正をすることです。全教は、給特法の名称を「教育職員の労働時間の適正な管理と給与等に関する法律」に改めた上で、「原則として時間外勤務を命じない」原則の徹底、適正な勤務時間管理をしていく上で、法律に実労働時間の上限を設定し、時間外勤務手当を支払う規定を設けるなどの改正を求めています。

第３に、過度な競争主義、管理と統制の教育政策を抜本的に転換することです。先にも述べましたが、全国一斉学力テストや各県独自の学力テストは、学校や市区町村、都道府県間の競争をあい、１年間を通じて子どもたちや教職員に心理的にも大きな負担となっています。全教は、ただちに中止することを求めています。また、教職員の専門性と自主性を活かした教育課程・学校づくりを保障していくことも重要な課題です。

（２）１年単位の変形労働時間制の導入ではなく、教職員定数の抜本的改善を

残念ながら、「学校における働き方改革」答申には、以上のいずれの解決策も示されることはありませんでした。全教は、答申が出たことをもっ

て、教職員の長時間過密労働の抜本的な改善に向けた議論を終わりにさせることなく、実効ある解決を求めて広く世論に働きかけるとともに、政府・文科省を動かす運動を続けています。

3月7日には、全教・教組共闘連絡会・子ども全国センター・民主教育研究所の共催で「教職員の長時間過密労働の解消をめざす院内集会」を開催しました。また、ここでの交流・討論を踏まえて、主催4団体と全教常任弁護団の代表が呼びかけ人となる「せんせい ふやそうキャンペーン」実行委員会が結成され、4月16日から「せんせい ふやそう」ネット署名を開始しました。

ネット署名の要求項目は、①教職員を大幅にふやしてください、②「1年単位の変形労働時間制」の導入はやめてください、の2つです。署名には、6月17日現在で、1万2,000筆を超える賛同が寄せられています。冒頭に紹介した初任者の切実な声も、ネット署名に寄せられたものです。現在、中央・地方で、労働組合や民主団体、市民団体、教育関係団体、教育委員会との懇談をすすめ、さらに賛同を広げているところです。7月に予定されている参議院選挙に向けて、教職員増やそうの声を争点に押し上げていくこと、秋の臨時国会での学校現場への「1年単位の変形労働時間制」導入を可能とする法改正を許さないことを大きな目標としてとりくんでいます。

(3) 職場でのとりくみを柱として

「学校における働き方改革」答申と「勤務時間上限ガイドライン」が大きな問題を含んでいることは、すでに述べてきた通りです。しかし、今ま

で認めてこなかった時間外勤務が「看過できなくなっている」ことを認めたことは、私たちの運動と世論がつくりあげてきた大きな前進です。このため、もちろん部分的、限定的なものではありますが、答申には、職場で業務削減をすすめていく上で、「使える」内容も含まれています。また、答申を受けて文科省が発出した「平成30年度公立小中学校等における教育課程の編制・実施について（通知）」では、標準授業時数を大きく上回っている学校に対して、見直しとともに、「学校における働き方改革」の条件整備を設置者に求めました。教員1人当たりの持ち授業時数が多くなりすぎていることへの対応であると考えられます。

こうした前進面をとらえて、職場から業務削減に向けた議論を強めていくことが重要になっています。社会的に教職員の長時間労働の実態が明らかになっている今だからこそ、職場からの運動を強めていくことを全教は改めて呼びかけています。

6 おわりに

教職員が健康でいきいきと働き続けられることは、子どもたちの成長・発達を保障する教育を進めるうえで、とても重要な条件となります。教職員が専門性を発揮し、ゆとりを持って教育活動をすすめることでこそ、子どもたちとともに、笑顔輝く学校づくりをすすめられるからです。今後も、教職員、父母・保護者、多くの国民の皆さんと手をつなぎ、さらに運動を広げていきます。

(おばた まさこ・全日本教職員組合中央執行委員長)