
学校組織運営論からみる「チーム学校」の批判的考察と 教員のワーク・ライフ・バランスの実現

樋口修資

抄録

本論考は、平成27年12月の中教審答申において新たに提言された「チーム学校論」について、学校組織運営論の立場から、学校運営論及び教員労働環境の歴史の変遷をたどりながら批判的に考察するとともに、今日喫緊の課題となっている教員の多忙化を解消し、教員の仕事と生活の両立（ワーク・ライフ・バランス）を図るためには、学校の組織と運営はどうあるべきかを論及し、必要な改革提言を行おうとするものである。

キーワード

チーム学校 教員の専門性と協働性 教員の多忙化と長時間労働 教職給与特別措置法
ワーク・ライフ・バランス タイム・マネジメント

はじめに

平成27年12月、中央教育審議会は、「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」答申を文部科学大臣に提出した。この答申では、社会の変化と学校を取り巻く状況の変化を受けて、多様化・複雑化する児童生徒の状況への対応を図るとともに、アクティブ・ラーニングなど新たな教育課題への対応を図り学校教育を質的に充実するための新しい学校組織論として「チーム学校」の実現を提言している。答申では、「チーム学校」の実現に向けて、管理職の適材確保や主幹教諭制度の充実など「学校のマネジメント機能の強化」が柱となる施策として打ち出されている。また、この答申では、わが国の学校では、教員以外の専門スタッフの割合が諸外国と比べ低く、そのため、日本の教員が生徒指導、部活動等の授業以外の業務を多く担っており、授業に専念することができない状況にあることから、教員が本来の業務に専念できるよう、その職務を見直し、本来の業務以外については事務職員はじめ他の職員やスクールカウンセラーなど外部の専門スタッフが役割を分担することにより、一層効果的な業務遂行を図るべきとの方向性を打ち出している。このように、答申では、それぞれ多様な職種の専門性に基づく「多職種協働」によ

る学校組織論としての「チーム学校」の構築が提言されている。

中央教育審議会において提言された新たな学校組織論としての「チーム学校」構想のねらいは、上記のとおりであるが、今日の「チーム学校」に至る戦後の学校組織運営論をめぐる変遷から何が見えてくるのか、また、教員の働き方をめぐる問題として特徴的な教員の長時間労働への学校組織論的な見地からの取組はどのように推移してきたのか等を検証しつつ、今日、働く人々の「ワーク・ライフ・バランス」の実現が喫緊の課題となっている中で、教員の勤務環境を改善するためには、どのような学校組織論・運営論が求められ、それに必要な教育条件の抜本的な改善のためどのような対応が必要であるかについて提言を行うこととしたい。

I 「チーム学校」論の背景

1 戦後の「学校組織運営論」の変遷からみえてくるもの

(1) 「単層構造論」対「重層構造論」論争

学校の管理運営組織の在り方については、昭和30～40年代にかけて、「単層構造論」—「重層構造論」の論争が行われた経緯があることはよく知られている。

「単層構造論」は、学校の組織について、教員の教職専門性と教育の自由・自主性を重視し、「教師—子ども関係」における教育の本質構造として、単層組織として捉えるもので、教育機能重視の考え方に立つものであるのに対して、「重層構造論」は、一般企業体の経営構造をモデルとして、学校という組織体に、「目標設定機能（経営）」、「目標達成に努力する管理機能（管理）」、「目標達成に向けてその実践を行う作業機能（作業）」の3機能を設定し、学校の組織編制における役割分担と各職位の権限と責任を明確にし、能率的な学校経営を目指そうとするものであり、管理機能重視の考え方に立つものである⁽¹⁾。

戦後教育改革では、民主的な学校づくりを進める観点から、専門職としての教師間の平等・対等性を基軸とするフラットな学校組織論＝「単層構造論」に基づく学校運営が展開されてきたが、このような学校組織は、いわゆる「鍋蓋型組織」としての組織性・責任性に欠けるものとして、その後批判にさらされ、学校組織論にも民間企業における経営組織論をモデルとして導入しようとする動きが強まり、学校運営においても企業型組織論としての「重層構造論」の影響が強まった。

(2) 中教審46答申と「学校の管理組織の整備」提言

その後、学校組織の在り方をめぐる問題については、昭和46年6月の中央教育審議会の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」（いわゆる「46答申」）において、「初等・中等教育改革の基本構想」の中で「学校内の管理組織の整備」が提言された。

この答申では、「各学校が公教育の目的の実現に向かってまとまった活動を展開し、その結果について国民に対して責任を負うことができるような体制を整備」するため、「各学校が、校長の指導と責任のもとにいきいきとした教育活動を組織的に展開できるよう、校務を分担するため必要な職制を定めて校内管理組織を確立すること」が必要であると提言され、これを受けて、学校管理組織の整備のための法令改正が行われることとなった。

具体には、学校の管理組織の整備のため、①教頭職の法制化（昭和49年学校教育法の

一部改正)、②主任制の省令化(昭和50年学校教育法施行規則の一部改正)などが実施された。

教頭については、従前は、教諭の中から教頭に「充てる」こととされ、教頭の職務を付加するものであったが、昭和49年の学校教育法改正により、教頭は、独立した「職」として位置付けられ、校長を補佐する管理職として学校の組織管理体制の一翼を担うこととなった。

また、主任・主事については、従来から各地域や学校の実態に応じて置かれていたが、その役割の充実を図るため、昭和50年に学校教育法施行規則が改正され、主任・主事が法令上明確に位置付けられ、校長がつかさどる「校務」を分担するための必要な職制の整備が図られることとなった。主任・主事の設置は、学校内に必要な職制を敷くという観点からは、「重層構造論」に沿った中間管理職の整備を図るものであったが、主任・主事の制度化を通じて学校の組織管理体制の整備を目論んだ文部省の意図とは異なり、最終的には、主任等は「いわゆる中間管理職ではなく、それぞれの職務に係る事項についての教職員間の連絡調整及び関係教職員に対する指導、助言等に当たるもの」⁽²⁾(昭51・1・13学校教育法施行規則一部改正省令施行通知)と位置付けられ、今日に至っている。

(3) 平成10年中教審答申と学校運営組織の見直し

平成10年の中教審答申「地方教育行政の在り方について」では、「学校運営は、校長を中心としてすべての教職員がその職務と責任を十分に自覚して、一致協力して行われることが必要である」との認識に立って、「校務分掌、各種の会議、委員会など校内組織及びその運営の在り方について見直しを図ることが必要である」とされ、①主任制については、校長の学校運営を支えることができるよう、法令上の位置づけを含めて、その在り方を見直す必要、②職員会議については、法令上の位置づけも含めて、その意義・役割を明確にし、その運営の適正化を図る必要があることが提言された。なお、この答申では、「校長・教頭への適材確保」の観点から、「組織運営に関する経験や能力に着目して、幅広く人材を確保する観点から、任用資格と選考の在り方を見直す」と提言し、学校経営層に、教員免許状を保有しない民間人登用を進めることを企図するものであった。

この答申を受けて、平成12年の学校教育法施行規則改正により、①マネジメント能力のある民間人の校長への登用のため免許資格を要しない取扱いとすること、②校長の職務の円滑な執行のための「補助機関」としての職員会議の設置が制度化された。

その後、マネジメント能力があるとされる民間企業等の関係者を校長等の管理職に登用する事例が増加したが、教職専門性に欠ける民間人校長が適切な学校経営を進めることができるかどうかについては、批判的な意見も多い。

また、戦後教育改革では、「単層構造論」に基づく学校運営論が中心的地位を占めていたが、これを制度的に保障するものとして「職員会議」が置かれ、職員会議での議論の結果を受けて学校の運営方針等が定まるといふ、職員会議の「最高議決機関」としての役割が自明のものとされていた。しかしながら、国旗・国歌をめぐる問題に端的に表れているように、卒業・入学式等で国旗・国歌を掲揚し、斉唱することに反対する職員会議の意思決定に対し、校長等管理職は、国旗・国歌を強行するという事例が各地でみられたことから、文部科学省は、職員会議の法的位置づけを明らかにし、職員会議の最高議決機関性を払しょくし、校長の単なる「補助機関」として位置付けることを通して、校長を頂点とし

た学校の組織管理体制の強化を図ろうとしたのである⁽³⁾。

このように、平成12年の中央教育審議会の答申とそれを受けての学校教育法施行規則の改正は、「重層構造論」の考え方に立って、学校の組織管理体制の整備を一歩前に進めるものであったといえる。

(4) 平成17・19年の中教審答申と学校の組織管理体制の整備

平成17年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、「学校運営を支える機能の充実のため、…主任が機能するよう更にその定着を図ることが重要である。それとともに、今後、管理職を補佐して担当する校務をつかさどるなど一定の権限を持つ主幹などの職を置くことができる仕組みについて検討する必要がある」と提言された。引き続き、平成19年3月の中教審答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」では、「教員免許更新制の導入等を図るとともに、副校長（仮称）、主幹（仮称）、指導教諭（仮称）の職の設置を通じて、学校の組織運営体制の強化を図り、より充実した学校教育の実現を目指していく」ことが提言された。

これらの答申を受けて、国は、平成19年、いわゆる「教育三法の改正」により、①学校の組織運営体制の整備のため、「副校長」、「主幹教諭」、「指導教諭」を置くことができること、②教員免許更新制の導入、③指導が不適切な教員の人事管理の厳格化を図った。

平成19年の学校教育法改正では、学校における組織運営体制や指導体制の確立を図るため、小中高等学校等に新たに「副校長」、「主幹教諭」、「指導教諭」を置くことができることとする制度改正が行われた。国は、校長、教頭以外は組織的に横に並んでいる、いわゆる「鍋蓋型」の学校組織が、従来から組織的な学校運営の妨げになっているという問題意識に立って、副校長や主幹教諭といった縦系列の職制を整備し、重層的な組織を構築することにより、校長を中心とした責任あるマネジメント体制を確立することを企図した。また、主任・主事が教務や生徒指導など所掌する事項についての「連絡調整及び指導助言」の機能にとどまり、他の教諭等と同等の立場にあるのに対し、主幹教諭の設置は、校長から任された校務の一部について一定の責任をもって、取りまとめ整理する「職」であり、教諭等の「上司」に当たり、他の教諭等に対して、職務命令を出すことができるものとして位置付けられた。このことは、昭和50年の主任制度導入に際して実現できなかった「中間管理職」の制度化を、新たに「主幹教諭制度」によって実現しようとするもので、学校組織の重層構造化を一層推進するものである。

さらに、学校教育法改正に併せて改正された教育公務員特例法において、新たに教員免許更新制の導入や指導力不足教員の指導改善研修の法定化がなされ、教員への統制管理が一層進められることとなった。

以上のような学校組織運営論の歴史的変遷をたどると、今日、国は、校長を頂点とする重層構造で上意下達式の学校管理統制の組織への変容を企図していることがわかる。しかし、学校教育の質的向上を図るためには、学校と教員を上から管理統制し、教員と教育を鑄型にはめるような画一的で、そして教員を受け身的な姿勢にするような仕組みでは決して成果は望めない。学校共同体の自律性と裁量性を十全に保障して、学校と教員の主体性を生かした取り組みによってこそ真の成果を上げることが可能となる。学校教育の特性からして、教員集団の「協働性」を生かした組織的な取組を促すようにすることこそ成果を

挙げることができるのであって、教員の協働性や同僚性を重視しない重層構造的な学校組織運営論では、教員の意欲ややる気を引き出すことはできず、機能不全に陥る恐れが強いといわざるを得ない⁽⁴⁾。

2 教員の教育労働環境の変遷からみえてくるもの

(1) 戦前の教員の身分と服務

戦前、学校教育の事務はすべて「国の事務」と観念され、学校の教員は、国家の公務を担当するものとして、「官吏」の待遇と身分が与えられていた。「官吏服務規律（明治20年勅令）」により、官吏は天皇の官吏とされ、天皇及びその政府に対し「無定量の忠勤」に励むべきものとされ、教員も同様であった。ここには、「献身的教師像」がみられるといっても過言ではない。

無定量の忠勤に励むべき教員の地位と役割は、他方、給与面においては、義務教育教員を雇用する市町村に課せられ、市町村財政が十分なものでないことから、教員の給与等の処遇には大きな問題が生ずるなど齟齬を来していた。

(2) 戦後の教員の勤務と給与等の教育労働条件

昭和23年、「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、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に伴い、超過勤務手当は支給しない取扱いとされた。

公立学校教員には、原則として労働基準法が適用されることから、勤務時間を超えて勤務する場合には、労働基準法上の時間外勤務手当を支給する義務が生じるにも関わらず、教育公務員特例法（昭和24年制定）により「公立学校教員の給与の種類及びその額は、当分の間、国立学校の教育公務員の給与の種類及びその額を基準として定めるものとする」とされていたことから、公立学校教員には時間外勤務手当を不支給とする取扱いが続いた。

しかしながら、戦後の公務員給与制度の改革以降の毎年の給与改定の結果、教員給与の優位性が失われた上に、当時の文部省から各教委に対して、公立学校教員に超過勤務を命じないとの指示が出されていたにもかかわらず、各都道府県において広く教員の超過勤務が行われている実態が明らかとなり、労働基準法上の時間外勤務手当支給義務と教育公務員特例法上の教育公務員への時間外勤務手当不支給の取扱いとの矛盾が顕在化した。その結果、多くの都道府県で時間外勤務手当の支給を求める訴訟が提起され、大きな社会問題となる中で、裁判においては、「労基法第37条の立法趣旨が、使用者に対し時間外労働に対する1日8時間、週48時間の労働時間制が守られることを保障する点にあるとすれば、学校長の時間外勤務命令が違法なものであるとしても、時間外勤務に対し、時間外勤務手当の請求権を認めるべき」(昭40・12・21静岡地裁判決)と判示され、教員側の勝訴が相次ぐこととなったのである。

(3) 教員勤務実態調査（昭41）と「教職給与特別措置法」の制定（昭46）

超勤訴訟での敗訴を受けて、文部省は教育現場での混乱を収拾するとともに、教員の勤務状況を把握するため、昭和41年全国的な教員勤務状況調査を実施し、その調査結果（月平均約8時間の時間外労働）等を踏まえて、昭和46年には、国公立学校の教員に対し、俸給月額4%相当の「教職調整額」を支給する「教職給与特別措置法」を制定した。

法では、教員の職務と勤務態様の特殊性を考慮して、教員の勤務については、勤務時間の内外を問わず包括的に評価することとし、時間外勤務・休日勤務手当の制度は適用せず、これに代えて俸給相当の性格を有する給与として「教職調整額」を支給する仕組みが採られた。また、法では、「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」こととされ、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限定したが（超勤限定4項目）、この超勤限定4項目を定める場合において、「教育職員の健康と福祉を害することとならないよう勤務の実情について十分な配慮がされなければならない」と、使用者側に教員の健康と福祉に関する安全配慮義務を求めるものとなっている。

しかしながら、このような教員の時間外勤務を規制する教職給与特別措置法の制定後においても、実際には、法にいう「教員の職務と勤務態様の特殊性」の観念をもって、公立学校に勤務する教員の時間外労働は、校長の職務命令によらない「自発性、創造性に基づく勤務」とみなされ、教員の時間外労働が「超勤限定4項目」を越えて大きく増大し、長時間労働が常態化する状況に陥っている。このように、教員の時間外労働をめぐる法制度と実態が乖離し、教員の不払いの時間外労働の実態は深刻化の一途をたどっている。

（4）平成18年度教員勤務実態調査と文部科学省の改善検討の動向

平成18年度文部科学省が実施した教員勤務実態調査では、昭和41年度調査と比べ、教員の時間外労働が一層深刻化し、月平均で平日で約34時間、休日も含め42時間の残業が報告されている。

平成19年3月には中教審において「今後の教員給与の在り方について」が答申され、18年度調査の結果などを踏まえ、「公立学校の教員給与の在り方、教員の校務と学校事務の見直し、学校の組織運営体制の見直し、教員の勤務時間の弾力化等について」審議された。答申では、①教員の多忙化が指摘される中で「教員が子供たちに向き合い、きちんと指導を行えるための時間を確保すること」の重要性とそのための教員の校務の見直し及び事務負担の軽減、②「教頭の学校運営にかかる各種調整のための業務が増大し」、教頭の勤務時間が長くなっており、その業務をサポートするため、「教頭の複数配置を促進するとともに、校長を補佐し、担当する校務を自ら処理する副校長制度や校長及び教頭を補佐して担当する校務を整理するなど一定の権限を持つ主幹制度の整備を行うこと」、③「教員の時間外勤務の在り方とそれに対する評価については、・・・今後さらに専門的・技術的な検討を行っていくことが必要」としつつ、「今後の検討に際しては、教員の職務と勤務態様の特殊性も踏まえつつ、教育現場及び時間外勤務の実態に即した制度となるように留意することが重要」と提言するにとどまり、実効性のある施策の提言がなされていない。

また、平成20年、上記答申を受けて設けられた検討会議（学校の組織運営の在り方を踏まえた教職調整額の見直し等に関する検討会議）の審議のまとめでは、「教職調整額の見直しは、単に給与の問題にとどまらず、学校の組織運営、教員の勤務時間管理、教員の勤務時間の内外における勤務の在り方、教員の果たすべき職務の内容や責任などにも大きく影響する問題であり、特に教員の勤務時間管理や時間外における勤務の在り方などに直接影響が及ぶものである」との認識に立って、学校の在り方や教員の職務の在り方の検討結果が取りまとめられた。

この「まとめ」では、①「教職調整額制度に代えて、時間外勤務手当制度を導入するこ

とは一つの有効な方策」だが、「教職調整額制度の下で残業時間が増大しているという状況を踏まえ、学校業務の効率化など、その見直しに当たっては、教員の時間外勤務が抑制されるような仕組みとなるよう今後検討していく必要」、②「学校内における教職員の適切な役割分担を図るため、校長の全体統括の下、各教職員のそれぞれの職に応じた役割を明確化」し、「教員以外の専門的職員や支援的職員を配置して適切な役割分担の下で学校が一つのチームとして機能を発揮するようにしていくこと」、③「専門的な知識や技能を有する外部人材の活用」により学校における適切な役割分担の体制の構築を図ること、④1年単位の変形労働時間制及び週休日の振替の促進などが提言された。

以上の提言からは、現実の教員の長時間にわたる時間外労働に対する金銭的対価の役割を喪失している「教職調整額」に代わって、時間外勤務手当制度を導入することは「一つの有効な方策」としつつ、現実は何ら見通しの立たない「勤務時間抑制」の掛け声により対処することを指摘しており、不払い残業を解消しようとする考えがないことを吐露しているに過ぎないことは明らかである。あまつさえ、超勤限定4項目以外の自発的労働による長時間労働を強いている原因が教職調整額制度にあることを等閑視して、「教職調整額制度の下で残業時間が増大しているという状況を踏まえ」という認識にたつて、教員の長時間労働の縮減を図ろうとする意図は何ら実効性のないものといえる。

このように、今日、教員の多忙化は益々深刻な状況にある中で、教員の長時間労働を縮減して教員のワーク・ライフ・バランスの実現を図るため、実効性ある施策を講じることは喫緊の課題となっているのである。

3 諸外国の学校における専門的スタッフの活用動向からみえてくるもの

(1) 米国における専門スタッフの活用動向

米国では、1965年の「初等中等教育法」の制定を契機として、公立学校における「教育補助スタッフ」が連邦政府の教育補助金の対象となり、その後、2002年制定の「どの子ども置き去りにしない法」(NCLB法)の下において、教育補助スタッフについては、「児童等への個別指導」、「教室経営の補佐」、「コンピュータ・ラボでの補佐」、「保護者対応」、「図書館やメディア・センターでの補佐」、「通訳」、「授業での指導」がその職務と定められた。

これらの補助スタッフは、2003年度において、633,671人で、公立の小中学校の91%（平均1校当たり約8人）に配置されている。その約半数は、特別支援教育のために雇用されている。なお、初等中等教育学校の教職員総数に占める教員以外の専門スタッフの国際比較でみると、日本は、教員が82%、専門スタッフが18%であるのに対し、米国は、教員が56%、専門スタッフが44%となっており（出典：中教審答申「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」以下の英国についても同様）、米国では、専門スタッフが学校の構成員の中で大きな比重を占めていることがわかる⁽⁵⁾。

(2) 英国における専門スタッフの活用動向

英国では、学校における教員の種類は、法令上「教員給与及び勤務条件に関する文書」(STPCD)により定まっているが、職員については、「教員の教科指導補助」、「生徒指導支援」、「財務を含む事務」、「施設・設備管理、営繕や清掃担当、給食担当」の職務の種類があるとされる。

1998年には、教育雇用省は、学校における教育水準の向上を図るための条件整備の一環

として「教育を支援する職」としての学校職員を拡充することをねらいとして、「教員がしなくともよい業務」として25項目を提示し、2001年には、教育技能省は、報告書「Teacher Workload Study」において、今後取り組むべき課題として「事務的な業務を教員から学校職員に移行するための支援体制を構築すること」などを提言した。

これを受けて、2003年教育技能省、校長会、教員組合などとの間に、「教員の労働時間等の業務負担軽減と多忙化の解消に向けて～労働時間の基準設定」の全国協約が締結され、「教員が日常的に不必要な事務業務を行わない」、「教員が適切なワーク・ライフバランスを保てる」などの労働条件整備の下、「教員や子供を支援するための学校職員の制度を改革する」ことが合意された⁽⁶⁾。

今日、英国の学校における専門スタッフの割合は、教員の51%に対し、49%を占め、教員が管理的業務及び事務的業務を日常的に行わなくともよい体制が整備される方向にあるが、一方、英国の教育現場では、国からの教育改革に基づく、教員の本来業務の増大により、教員の多忙化がなかなか解消されないという指摘もなされている⁽⁷⁾。

上記のように、英国・米国では、教員以外の専門スタッフが、わが国の学校に比べて、多数配置されており、これら専門スタッフが「教員や子供支援」のために活用されている。しかし、これらの職員はあくまでも「教育支援職員」の位置付けであり、わが国の「チーム学校論」のように、教員との協働で子供の教育活動に関わる「多職種協働」の役割を果たしているわけではないことには留意しなければならない。

II 「チーム学校」提言をどう評価するか

(1) ピラミッド型の管理統制システムの構築は妥当か。

「チーム学校」論の背景にある学校組織論は、「校長の監督の下、組織として責任ある教育を提供することが必要」であり、このため、「個々の教員が個別に教育活動に取り組むのではなく、学校のマネジメントを強化し、組織として教育活動に取り組む体制を創り上げるとともに、必要な指導体制を整備すること」が必要とするものである。

この「チーム学校」の提言は、中教審46答申以来の学校の組織管理体制強化の基本的方向の延長上にあるものであって、ここには、教育の専門家としての教師集団の同僚性に基づく協働性を生かした主体的かつ組織的な取組は全く顧慮されていない、管理統制型の学校組織論が提示されているといえる。

今日、学校教育が抱える複雑化・多様化した教育課題を解決し、学校の質的向上を図るためには、学校共同体の自律性と裁量性を十全に保障した上で、教師間の協働性に基づく主体的・組織的な取組こそが促されるべきである⁽⁸⁾。

「チーム学校論」にみられるように、「教職員と多様な専門スタッフの多職種で構成される学校がチームとして機能するよう」、学校のマネジメント機能を強化するという発想では、教師間の協働性や主体性が発揮されないばかりか、チーム学校論が唱える「多職種協働」というスローガンの下で、専門スタッフを含む様々な教職員集団をチームとして束ねると称して、校長の指揮監督の下で、教員の業務がバラバラに分業化され、管理職からの上意下達により「多職種協働」が機能させられるおそれ強い。こうした「チーム学校」

論に基づく学校組織運営論は、校長の権限強化と学校マネジメント層の肥大化だけを生み出し、上意下達による学校の管理統制を促進することが強く懸念されるといわざるを得ない。

(2) 教員の業務見直しと専門スタッフ参画は、教員の多忙化を縮減できるか。

「チーム学校」論では、「我が国の教員は、授業に関する業務が大半を占めている欧米の教員と比較すると、授業に加え生徒指導、部活動など様々な業務を行っていることが明らかとなっており、勤務時間も、国際的にみて長いという結果が出ている」として、教員が「子供と向き合う時間の確保等のための体制整備」を図ることを提言している。

このため、「チーム学校」の答申では、教員の多忙化の縮減とも関連して、教員の業務を見直し、教員が本来的に担うべき教育指導などの業務に専念できるようにすることが提言され、具体には、事務職員の配置充実、スクール・カウンセラー、スクール・ソーシャル・ワーカーや部活動指導員などの専門スタッフの導入推進が指摘されている。

實際上、事務業務に携わる教員の負担軽減のために事務職員の職務規定を見直したり、その配置を充実することは重要であるといえるし、また、スクール・カウンセラー、スクール・ソーシャル・ワーカーや部活動指導者、学校司書、学習支援員、看護師などの導入は学校が抱える様々な教育課題の解決のためにも有効な方策ではある。しかし、教員の本来の業務そのものが複雑化している現状からすれば、事務職員の配置充実や部活動指導者の導入などが一部教員負担軽減に資するものであるとしても、これら専門スタッフの導入だけで、直ちに教員の多忙化を縮減・解消するものではない。また、外部専門スタッフとのコーディネートを行う教員がきちんと配置されない限り、返って、様々な外部専門スタッフとの打ち合わせ・調整等の業務負担を教員が負うこととなり、教員の負担は増大するおそれがある。

現在教員が置かれている長時間労働の状況を改善するためには、実効性のある教員業務負担の削減・見直しを行うことはもとより、何よりも教職員の時間外労働を生み出している職務負担を削減するため、教職員定数の充実を図ることこそが最重要な課題といえる。

しかるに、平成28年度予算では、「チーム学校」推進のための教職員の指導体制の充実を図るとして、①創造性を育む学校教育の推進190人（小学校専科教育の充実140人、アクティブ・ラーニングの推進50人）、②学校が抱える課題への対応235人（特別支援教育の充実50人、いじめ・不登校等への対応50人、貧困による教育格差の解消50人、外国人児童生徒への日本語指導25人、統合校・小規模校への支援60人）、③チーム学校の推進による学校の組織的な教育力の充実100人（学校マネジメント機能の強化80人、養護教諭・栄養教諭等の充実20人）の計525人の加配定数の改善がみられるものの、他方少子化等に伴う定数減は4000人に上り、学校の教職員定数は純減されてきている状況にあり、これでは、教員の長時間労働を改善するどころか、更なる多忙化を生み出すことに繋がりがかねない⁽⁹⁾。

(3)「チーム学校」は、学校組織を脆弱なもの＝「チームなき学校」とするおそれはないか。

近年の終わりなき「教育改革」の下で、学校教育の質向上のために、①授業時数の増加（学校週5日制の試行（平成4年）以来、今日に至るまで、平日の授業時数は週3時間増加）と教育内容の多様化・複雑化による教員の授業負担増と授業研究・教材研究の負担増、②指導と評価の一体化に伴う観点別学習状況評価などの評価活動の緻密化・膨大化による教員の業務負担感の増大、③教育上配慮を要する児童生徒や様々な課題を抱える児童生徒の増加に伴う教

員の学習指導業務の負担増、④児童生徒の問題行動の増加に伴う生徒・生活指導業務の負担増など、教員が本来的に担うべき業務である児童生徒に対する学習指導と生徒指導の両面において業務量が飛躍的に増大している現状を放置したままでは、教育の質的向上は決して望めない⁽¹⁰⁾。

しかるに、「チーム学校」論では、教員が本来的業務に専念できるような体制の整備を云々するものの、そうした本来的業務を遂行するためには長時間労働をせざるを得ない状況を改善するための提言には及び腰になっており、アクティブ・ラーニングなどの教育課題解決のための教員の「政策加配」や、「チーム学校」のマネジメント体制強化のための副校長や主幹教諭の配置増などの改善を図るとしているに過ぎない。

教員の業務負担感を軽減するためには何よりも教員の受け持ち授業時数の縮減を図ることが求められており、そのための教員配置の標準法上の「基礎定数」の充実が図られなければならない。児童生徒数の減少による教員定数の自然減に伴う教員数の純減が進む中で、教員の業務負担は一層増大することは必至である。教職員配置に責任を有する各都道府県の教育委員会は、義務標準法17条に基づく「教職員定数の短時間勤務の職を占める者等の数への換算」、いわゆる「定数崩し」を活用して、非正規教員を増加させることによって、教員の担う業務負担の増大に対応しようとしている。しかし、そのことが減少する正規教員の校務分掌の業務負担を一層過重なものにするだけでなく、増大する非正規教員の職務と身分を不安定なものにし、学校の教育勤務環境を一層悪化させるものとなっている⁽¹¹⁾。

また、「チーム学校」論では、「事務機能強化の推進のための事務の共同実施組織を法令上明確化」し、「事務職員の配置の更なる拡充」を提言しているが、学校事務の効率化を推進するための共同組織の整備は、いずれ共同実施組織に組み込まれる事務職員の「合理化減」や学校に置かれる事務職員の「非正規化」を招くおそれがある。さらには、「アウトソーシングが可能な業務については、専門的な能力をもった民間人等を活用して積極的にアウトソーシングしていくことも必要」(平成19年中教審答申「今後の教員給与の在り方について」)との観点から、学校の事務事業そのものの外部委託化が進められるおそれはないか懸念される。

このように、「チーム学校」論により、教職員の非正規化が一層進められたり、学校の業務が外部の請負の対象とされるなど、学校組織の脆弱化を招くおそれがないか慎重に吟味していく必要がある。

(4) 管理職に求められる「マネジメント能力」に欠けているものは何か。

「チーム学校」論では、「教職員や専門スタッフ等の多職種で構成される学校がチームとして機能するよう、管理職の処遇の改善など、管理職に優れた人材を確保するための取組を・・・推進するとともに、学校のマネジメントの在り方等について検討を行い、校長がリーダーシップを発揮できるような体制の整備や、学校内の分掌や委員会等の活動を調整して、学校の教育目標の下に学校全体を動かしていく機能の強化等を進める」と学校のマネジメント機能の強化について提言している。

ここには、学校の管理職に求められる「マネジメント」能力としては、「多様な専門スタッフを含めた学校組織全体を効果的に運営するためのマネジメントが必要である」との認識が示されており、学校の運営管理の前提にある教職員等の人的管理をどのように行うかについては何ら触れられていない。教職員の勤務環境の改善は、学校の管理運営におけ

る最重要な課題であって、教員が本来的業務に安んじて取り組むことができるようにし、教員の多忙化を解消し、教員のワーク・ライフ・バランスを実現していくような、学校の人的管理のマネジメントこそが求められているといえる。

今日、働く人々のワーク・ライフ・バランスの実現が喫緊の課題となっており、学校現場においても、教職員の働き方を不断に見直し、心身共に健康を維持できるような職場づくりを推進していくことは、校長など管理職の重要な責務である。この意味で、校長等にはタイム・マネジメントを進める責任とそのため知識と能力が求められているが、学校現場ではこれが決定的に不足している状況にある。

教職員の長時間労働を是正し、勤務時間管理の適正化を推進することは、学校におけるマネジメントの最重要な課題であり、長時間労働の縮減により教職員のワーク・ライフ・バランスを実現しない限り、教職員は子どもたちの教育指導など教育活動に生き生きと取り組み、学校教育を実りある豊かなものにしていくことはできない。

学校におけるタイム・マネジメントでは、校長等管理職が、教職員の勤務時間管理を適切に行うため、個々の教職員の勤務の状況を把握することが大きな前提となる。公立学校の教職員には、労働基準法32条などの労働時間に係る規制が当然適用されている以上、校長などは、教職員の勤務時間外における業務の内容やその時間数を適正に把握するなど、適切に管理する責務がある。教職員の始業・終業の時刻を確認・記録することは労働基準法上義務付けられているものの、少なからずの教育現場では、行われていないという深刻な状況がある⁽¹²⁾。

現行の教職給与特別措置法の下で、教員には労働基準法37条の時間外労働の割増賃金の規定が適用除外となっているだけであり、労働基準法による労働時間規制は当然適用対象である。しかし、少なからずの学校の校長など管理職が、人的管理のマネジメントにおいて、教員の時間外勤務やその時間数を把握する必要はないという誤解をしている状況にあることは由々しき問題といえよう。

また、学校の管理職には、労働安全衛生法上、事業場における業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうことがないように注意する義務（安全配慮義務）が課されていることの認識も不十分といわざるを得ない。

さらには、教職給与特別措置法は、原則として教員に時間外勤務を命じてはならないにもかかわらず、多くの教員が超勤限定4項目に該当しない業務について時間外に従事している実態があることについて、時間外労働の実態に対する管理職の取組は極めて不十分なものがあことは明らかである。

以上のことから、タイム・マネジメントについての知識・理解と能力を抜きにして教職員が安んじて児童生徒の教育活動に取り組み、成果を挙げることは期待できない。「チーム学校」の実現を云々するならば、教職員がワーク・ライフ・バランスの下、児童生徒の教育指導に安んじて取り組むことができるような勤務条件の適正な管理を行うことこそが学校管理職に求められるマネジメント能力である。

Ⅲ 学校改革としての「チーム学校」の改革

以上、中教審答申における「チーム学校」の提言について、その歴史的背景をたどりな

がら、また、教職員の勤務環境との関連について考察しながら、提言の批判的検証を行ったところである。以上のことからわかるように、今日の学校の組織運営論で求められているのは、校長を頂点とする重層構造で上意下達式の学校管理統制の組織や運営の在り方ではなく、教職の専門性に裏付けられた教師間の同僚性に基づく協働的な取組の仕組みの実現を図り、教員が子供への教育指導という本来的業務に専念し、多忙化を縮減する中で、教員のワーク・ライフ・バランスも併せて実現していくという取り組みこそが喫緊の課題となっているといえる。

教員が児童生徒への教育指導などの本来的業務に専念できるよう、事務職員はじめ多様な専門スタッフの配置充実を進め、専門スタッフは、教員と子供を支援する役割を果たし、教員との連携を図る新たな仕組みの構築を図ることが必要である。その際、教員の事務職員その他職員や外部の専門スタッフとの関係性を「多職種協働」という考えの下、校長など上からの管理統制により機能させるという仕組みでは、教育上効果を発揮するとはいえないのではないかと。むしろ、教員間の協働性構築を確かなものとしつつ、それを基礎にして、多職種の職員や専門スタッフとの連携協力の在り方を構築していくことこそが求められているといえる。

また、教職員のワーク・ライフ・バランスの実現を目指し、教職員の働き方を不断に見直すことにより、心身共に健康を維持できるような職場づくりを推進するため、管理職は、教職員の長時間労働の是正と適正な勤務時間管理を行う重要な責務があることを自覚し、学校現場におけるタイム・マネジメントの推進を図ることに意を注ぐべきであり、これこそが学校におけるマネジメントの最重要な課題なのである。

教職員の多忙化は、学校における業務改善の取組だけでは効果を発揮せず⁽¹³⁾、教員の業務負担の軽減、すなわち、教員の受け持ち授業時数（小学校教員で平均週24.5時間、中学校教員で平均週17.9時間の受け持ち授業時数）の削減のための教職員定数の改善充実を図ることがまずは最優先に取り組むべき課題である。また、教員のワーク・ライフ・バランスの実現のための中長期的な取組課題としては、教員の時間外労働に対する歯止めがかからず、教員の無定量的時間外勤務を生み出し、しかも不払いの時間外労働を強いている教職給与特別措置法の抜本的改革を図ることが真剣に希求されなければならない。

【注】

- (1) 宗像誠也著「教育行政学序説」(斐閣全書昭和48年5月増補版)では、「決定的なことは、工場の各職制は各々違った仕事をしているのに、学校では教師はすべて本質的に同じ仕事をしているのだ、ということである。この意味では、学校は本質的に単層構造なのである。もちろん学校の規模が大きくなりその機能が分化すると、授業をもたない特殊な職員が必要になる。…それは当然なのだが、しかし依然として学校職員の本隊は授業をする教師集団なのである。」と指摘し、学校組織体の特質として「単層構造」であることを論じている。これに対し、伊藤和衛「学校経営の近代化入門」(昭和38年 明治図書)では、学校組織体の「重層構造」の特質が論じられている。1960年代、学校は、「単層構造」か、あるいは「重層構造」かの一大論争に発展した経緯がある。
- (2) 主任制の実施にかかる文部省通知では、「主任等は、いわゆる中間管理職ではなく・・・」と規定し、一般の教諭の「上司」として職務命令を発する立場にはないことが規定されているが、主任制をめぐっては、文部省事務当局が「中間管理職としての主任等」の制度化を意図していたのに対し、当時の永井道雄文部大臣は、あくまでも、主任の位置づけを「連絡調整及び指導助言」の役割に絞ることを主張し、この考え方が最終的には施行通知にも反映されている。昭和50年12月16日の参議

院文教委員会の質疑において、永井文部大臣は、「従来、学校を運営していく場合に、ともすれば管理主義的になる、・・・そういう姿で学校運営を考え、そして強化とか阻止ということが言われる。しかし、こういうことだと、学校運営というものは行政官庁などときわめて類似なものと考えられるようになってしまう。しかし、学校の場合、何と申しましても重要な目的は教育である。このことをまず忘れてはいけない。そういたしますと、学校運営というものは規律正しく行っていくというような意味合いにおいて管理的な側面はありますが、他方において、教育指導というものが何といても運営をしていく場合の重要な柱である。」と答弁し、主任を中間管理職的なものではなく、主任の専門的な能力を生かして、他の教諭に対して「連絡調整及び指導助言」を行っていくべきものと位置付けたのである。ここに、学校組織運営論の重要な視点が提供されているといえる。

- (3) 宗像誠也著「教育行政学序説」(昭和48年)では、学校経営の基本方策は、校長が、全ての教師の意欲とやる気を喚起させることと全ての教師ができるだけ共通の理解と志向をもつようにすることであり、このために職員会議の役割が決定的となると指摘している。「学校重層構造論ではこれと全く反対になる。学校経営の方針は経営層とせいぜい管理層との相談で決め、作業層には結論だけが降ろされるのだから、職員会議は行われても上意下達だけの場となる」と言及し、重層構造化した学校組織における職員会議の形骸化を明らかにしている。
- (4) 今津孝次郎著「変動社会の教師教育」(名古屋大学出版会 平成10年)では、分業化・機械化・合理化の進んだ近代社会においては、不可避免的に官僚制という、組織と人間との特殊な関係が立ち現われ、「自立性を特徴とする専門職が官僚制組織で働く場合、専門職からの要求と官僚組織からの要求との間に葛藤が生まれる」と言及し、「教職を考えたときにもっとも大きな障害となるのは、やはり官僚制支配の問題であろう。官僚制支配は教師の職業活動を断片化させ、その自律性を弱体化させ、職業倫理を追求する「自己反省」の余地も奪い取ってしまうからである」と主張している。学校組織の重層構造化による官僚主義的な学校経営の構築は、教師の教育実践の劣化と子供の学びの質の低下を招きかねないことを示唆しているといえよう。
- (5) 国立教育政策研究所「Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究(外国研究班)」最終報告(平成25年)による。
- (6) 平成28年3月、連合総研「日本の教職員の働き方調査研究委員会」の樋口ら委員による英国教員労働調査におけるNUT(英国教員組合)職員ヒアリングによる。
- (7) 国立教育政策研究所前記最終報告書による。
- (8) 佐藤学著「専門家として教師を育てる」(平成27年岩波書店)では、学校が「専門家の学びの共同体」になることの必要性を力説し、「世界中の教育学者、教育行政関係者は、学校改革において「同僚性」を一義的に重視する改革を推進してきた」と指摘している。日本の学校は、「多くの中間管理職によって学校組織が官僚主義化され、・・・優秀な教師の多くが中間管理職につき、教室の授業実践から隔離されている。・・・いったん、中間管理職についての教師のほとんどは、2度と教室に戻ることはない。これは学校教育にとっても多大な損失である。さらに授業を担当しない中間管理職の増加は、学校経営の官僚主義化と分業化を促進し、教師の多忙化に拍車をかけている」と喝破している。学校を官僚主義的な行政機関の末端から解放し、教育の専門家共同体の自律的組織へと変革することを主張している。
- (9) 平成29年度文部科学省概算要求において、「チーム学校」の実現のために、「次世代の学校」指導体制実現構想と銘打って、平成29～38年度までの10か年計画で教職員定数を総計29,760名改善するとしているが、一方で、自然減として45,400名の削減を予定しており、教職員定数は今後純減される計画となっていることから、教員の多忙化解消は極めて困難な状況にあるといえる。
- (10) 学校が担うべき業務量(workload)を適切に処理するためには、必要となる要員(manpower)を配置しなければ、必然的に、要員=教職員の業務処理は長時間労働化せざるを得ない。今日の教育改革は益々学校の管理運営と教員の業務負担を増大させるとともに、教員の時間外勤務を増大させており、それゆえ学校と教員の役割の再考と業務の範囲の見直しは必須となっている。その際、業務量=要員×労働時間という枠組みをしっかりと認識して、新たな業務を教育現場に課するのであれば、その遂行に必要な要員の確保に十分な措置を講ずる必要があることを十分認識する必要がある。
- (11) 文科省の「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議」(平成24年6月開催)における配布資料では、各県での教員の年齢構成平準化などによる「採用調整」が行われていることや、平成18年度以降、国の「定数改善計画」がないことなどにより、「臨時的任用教員」

が教員定数に占める割合が全国平均で7%であり、顕著な増加傾向にあることを指摘している。臨時的任用教員を含む「非正規教員」の割合は、平成17年度の12.3%に比して平成23年度には16.0%に増加し、このことが正規教員の校務分掌業務の増大など教員の担う業務の肥大化を生み出している。

- (12) 連合総研が実施した「教職員の働き方と労働時間の実態に関する調査」(平成28年)では、学校における教職員の出退勤時刻の把握について、管理職は把握しているかどうかの設問において、「把握は行っていない」19.5%、「把握しているかどうかわからない」25.9%となっており、4割を超える教職員の学校では、管理職が出退勤時刻の把握がなされていないかあるいは不明となっている。また、管理職が実際の勤務時間を把握しているかどうか教職員の認識を尋ねたところ、52.3%の者が「そう思わない」と回答している。こうした事態は、平成13年厚生労働省通知「労働時間の適正な把握のための使用者が講ずべき措置に関する基準について」が十分に学校現場では遵守されていない状況を明らかにしている。
- (13) 公立学校に勤務する教員の時間外勤務を縮減し、ワーク・ライフ・バランスの下、健康で人間らしい生活と労働を回復するためには、①学校の役割の見直し、②教員の職務の精選・見直し、③学校運営の効率化、④教員の受け持ち授業時数の縮減と教材・授業研究の時間確保、⑤校長などによる教員の適正時間管理と教員の健康・福祉に対する配慮義務の履行などの具体的措置が講じられなければならない。しかしながら、平成28年6月の文部科学省の「次世代の学校指導体制にふさわしい教職員の在り方と業務改善のためのタスクフォース報告」では、「教員の担うべき業務に専念できる環境の確保」、「部活動の負担の大胆な軽減」、「長時間労働という働き方の改善」の提言にとどまり、教員の長時間労働という深刻な事態への抜本的かつ実効性ある取り組みが提言されているとはいえない。