

教育現場で増え続ける 「非正規雇用」

—教職員の誇りと尊厳を奪う「非常勤化」—

今年度の埼玉県の定数内臨時任用者と本採用者数を教員でみます。

・小学校	臨時任用	1343名	本採用	643名
・中学校	臨時任用	917名	本採用	310名
・高校	臨時任用	397名	本採用	157名
・特別支援	臨時任用	533名	本採用	99名

新自由主義は福祉、社会保障、教育を国や地方自治体の主な仕事、責務とする福祉政策に「敵意」を持つと言われます。

2000年以降、国は子どもたちに平等な教育を保障するため教育条件整備、その要となる現場で直接子どもと接する教職員を増やす努力、責任を放棄しました。ほんらい本採用で充てるべきものを「臨時・非正規」職員で埋めるという施策を全国で実施しています。「非常勤化」は現場で弊害をもたらしています。

継続的な関わり合いの中で生まれる子どもと教職員の信頼関係をそこなうこと。常に将来の生活、仕事に不安を持たざるをえない非正規雇用職員を多数増加させたことです。

教育現場にコスト削減、費用対効果、成果主義をもちこめば「荒廃」がおきます。教育の「非常勤化」の背景、実態を明らかにしながら、これからの教育条件改善のたたかいの道筋の論議に本特集が役立つことを願っています。

教職員の「非常勤化」をめぐる

政策と問題

高橋 哲

中央学院大学

1 はじめに

近年の教育政策をめぐっては、新しい教員評価制度や「日の丸・君が代」問題などのより急進的な「教員攻撃」に注目が集められてきたため、それは多くの場合、教育現場における管理主義強化の問題として位置づけられてきた。そして、これらの管理主義の流れに対抗して、教職員間の同僚性を教育現場において如何に構築するのが運動の課題として焦点化されてきたとみることができる。

しかしながら、2000年代以降に本格化するいわゆる「新自由主義」⁽¹⁾による教育改革の進展にみるならば、それらは従来の教員政策の延長としての管理主義強化にとどまらず、教師の法的地位の総体的な低下ともいえる現象をみるることができる。すなわち、新しい管理職の導入にみられる一般教諭の学校運営からの周辺化や、指導力不足教員認定制度、教員免許更新制にみられる教師の身分保障の

液状化ともいえる現実を生み出してきた政策は、教師という職そのものを貶める役割を果たしてきたといえる。そして、これらの政策は、教育における管理主義に対抗してきた意識ある教師達だけでなく、新人教師や管理職なども含めた、すべての教職員から教育者としての誇りと尊厳を奪っている点に最大の特徴をみることができるといえる。

本誌が取り上げる教職員の「非常勤化」政策は、まさにこうした教育に関わる職そのものを貶める政策の嚆矢に位置付けることができる。そして、これらの「非常勤化」の増大は、学校における教師と子どもとの相互的な人間関係を奪い、子

どもの成長・発達の権利を阻害する重大な要因となっているのである。よって以下では、これら教職員の「非常勤化」を促してきた政策的背景に着目するとともに

2 教職員の「非常勤化」を

促してきた政策的背景

に、教職員の法的地位がゆがめられることによる教育上の問題について、若干の考察を行うこととする⁽²⁾。

1958年に制定された標準法は暫時改正され、七次にわたる学級編制の改善計画を実施する法的根拠として機能し、公立義務教育学校の一学級あたり40人を標準とする全国的なナショナル・ミニマムを同定してきた。

日本の教育制度は、これまで、子どもの教育を受ける権利を充足するために必要な教育条件の基準を法律によって定め、これを国庫負担を基本として財政的に保障することにより、地域ごとの財政事情に左右されない全国的な教育水準を維持するという原則を採ってきた。しかしながら、2000年以降に本格化する日本における新自由主義教育改革の進展は、子どもの教育に直接関わる教育条件基準を切り崩す役割を果たしてきた点に大きな特徴をみることができるとともに

能してきた国庫負担制度の漸進的撤退である。

標準法の特徴は、第一に、一学級あたりの生徒数の全国的な標準を示し、各都道府県教育委員会がこの「標準」を拠り所として学級編制の「基準」を定める仕組みを形成した点にあり(第3条2項)、第二に、この学級編制の標準をもとに、学校数、学級数に応じ、都道府県ごとに置くべき教職員数の標準を定めた点にある(第7条)。また、標準法から導き出される教職員数に関して、国はその人件費等の2分の1の額を義務教育費国庫負担金によって、また、残りの額を地方交付税によって負担するという形で、この標準法によって定められたナショナル・ミニマムを財政的に保障してきたのである。

徴とされるのが、これまで学級編制と教職員定数の法的根拠として機能してきた「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、標準法)にもとづく基準の規制緩和であり、また、その財政的な裏付けとして機

能してきた国庫負担制度の漸進的撤退である。

しかしながら、2001年3月の標準法の改正は、国がナショナル・ミニマムを定め、その財政的な保障を行うという従来の方式を大きく転換させることとなる。従来の40人学級に対しては、国民的世論により、より良い教育環境を子どもに提供するために30人以下学級の実現が求められてきた。しかしながら国は、この問題に対して、全国的な標準にもとづく財政保障という従来の方式を放棄し、標準法によって定められる学級編制の標準を参考水準とすることで、40人を下回る学級編制の策定を各地方自治体の裁量と財源に委ねるという極めて無責任な形で対処したのである。

また、2001年標準法改正におけるもう一つの重要な変更点は、標準法によって導き出される教職員定数の換算において、非常勤講師職や定年退職者を主とする再雇用職もその対象とした点である(標準法17条1項・2項)。これにより、

従来、標準法によりナショナル・ミニマムとして算出される教職員定数は、雇用条件の安定した正規採用職員を前提としていたのに対して、これを「非常勤」によつてまかなうことが可能となったのである。

さらに、重大なのは、標準法を根拠として算出された国庫負担金に関して、各都道府県が人件費においてこれを自由に利用できる「総額裁量制」が2004年より導入された点である。従来、教職員の給与、諸手当等は、費目毎に国庫負担の額が定められ、費目間での流用や教職員数の削減による資金の捻出ができない厳格な負担形式が採用されていた。これに対し、総額裁量制の導入は、国庫負担の総額の範囲内でこれを人件費において自由に使用できる仕組みを形成したのである。これにより、各自治体は正規職員の代わりに非常勤職員を雇うだけでなく、教職員全体の給与水準を引き下げ、その剰余分を新たな教職員の増員に充てることも可能となったのである。

しかしながら、実際のところ、教職員給与の引き下げに関していえば、地方公務員法第24条3項に規定される勤務条件の均衡原則や教員人材確保法、教職給与

特別法の趣旨からしてその下げ幅は相当に制限されている。このため、教職員数の増加を必然的に伴う少人数学級・指導を国庫負担の枠内で達成するためには、給与の減額によつてではなく、正規職員に代わり非常勤職員を採用するという手法により財源を捻出することが求められる。このことが、40人を下回る学級編製の策定を各地方自治体の裁量と財源に委ねるといふ政策と相俟つて、教職員の「非常勤化」を促してきたのである。

その後、2005年には、義務教育費国庫負担法の改正が行われ、これまで標準法によつて算出される教職員数の給与等に関して、従来、2分の1の支給とされてきたものが、2006年以降その負担割合が3分の1へと切り下げられることとなった。また、2006年に制定さ

れた行政改革推進法55条3項に、教職員数の「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減」が規定されたことにより、教職員の人件費の削減圧力が強められる。さらに、教職員給与の財源の一翼を担っていた地方交付税自体が削減傾向にある中で、各地方自治体は教職員給与の抑制をせまられており、これらもまた教職員の「非常勤化」を促進する要因となっているのである。

このように、非常勤職員の増加は、近年の経済不況や少子化といった自然的要因によるものではなく、明確な政策的意図とその制度的誘導を伴って行われてきたのであり、現在の法的枠組みは、各自治体に教職員の非常勤化をより促す構造を示しているといえる。

3 教師の「非常勤化」をめぐる問題

(1) 子どもと教師の信頼関係を奪う「非常勤化」

教師の「非常勤化」をめぐる問題において、まず確認されなければならないの

は、それが子どもの成長発達に不可欠な教師と子どもの能動的かつ相互的な人間関係の形成を困難に導き、ひいては、子どもの成長・発達の権利、学ぶ権利の侵

害をもたらさう点である。

地方公務員法により非常勤職員については、更新期間も含めその雇用期間が一年を超えないものと定められている（地公法22条）。このため、非常勤の教師は短期間で学校を異動させられたり、2校も3校も掛け持ちさせられるという雇用形態が常態化しており、安上がりでいつでも解雇が可能な利便性の高い労働者として使用されている。文部科学省が発行する『学校基本調査報告書』によれば、全国の公立学校の教諭職において、非常勤教員を意味する「兼務者」の数は、小学校で20001年に328人であったものが、2008年には4646人へと実に約14倍増加している。中学校では2001年に199人であったものが2008年には3651人へと増加し、その倍率は18倍に達する。

こうした非常勤職員の極端な増加傾向は、学校において教師と子どもが時間をかけて人間関係を築くことを困難としている。家庭や日常生活に困難を抱える子どもが増加し、そのニーズも多様になるなかで、教師達には長い月日をかけて子どもとの信頼関係を構築することが求められている。2、3校の掛け持ちのため

同一の学校に週2、3日しか通えないことは、こうした信頼関係の構築を困難にしているといえる。また、一つの学校の受け持ちにとどまることができたとしても、ねばり強い教育活動を続け、子どもとの信頼関係を形成した先生が翌年には他の学校に移ってしまうことは、子どもたちにとって、自分の言葉を発することに等しいといえる。

教職員の「非常勤化」は、教師が子どもに人間的に応答し、相互的な関係を形成することをますます困難にしており、様々なニーズをもつ子どもたちが学校において成長・発達するための条件を奪っているといえる。

（2）教職員全体の問題としての「非常勤化」

非常勤職員の増加とその労働条件、身分保障の悪化は、非常勤職員個別の問題ではなく、学校の教職員全体の問題である点が認識されなければならない。なぜなら、非常勤職員の増加は、校務分掌や生活指導等、正規職員に対する負担を増加させ、教職員全体の労働条件の悪化を招くことになるからである。その象徴的

な事例が、近年の教職員の病気休職者数や新任教師の離職率の増加であり、実際、上記の「非常勤化」政策が導入されて以降、顕著な増加傾向を示している。

文科省の調べによると病気休職者数は、2000年に4922人であったものが、2008年には8069人へと1・6倍以上増加している。中でも注目されるのが病気休職者数のうち、精神疾患による患者数の増加である。精神疾患を理由とする休職者数は、2000年に2262人であったものが、2008年には4995人へと2・2倍増加し、全体の休職者数に占める割合も2008年度には、61・9%に達している。

また、新任教師の離職率の増加も見逃すことのできない傾向である。日本の公立学校教員は新規採用年度の一年間、条件付任用期間として初任者研修にあたることが義務づけられている（教特法12条、23条）。ところが近年、こうした厳しい条件付任用期間を経た新任教師が、正式採用を受けずに退職に至るケースが増加している。文科省の調べによれば、採用1年目に教師の側から依願退職するケースが、2000年度はわずか33名であったものが、2007年度には293名へ

と実に9倍近くも増加している。中でも深刻なのは病気を理由とする依願退職者数の増加である。2000年度に5名に過ぎなかった病気による依願退職者は、2007年に103名へと20倍に急増しているのである。

このような現職教員の病気休職者数の増大や新任教師の離職率の増加は、学校

4 おわりに——「子どもの教育条件としての教師の労働条件」の再確認——

子どもの権利条約3条に規定される「子どもの最善の利益」を教育の場面において実質化するためには、学校がそのための条件を整えていることが求められる。また、条約第12条の「子どもの意見表明権」の規定は、子どもの人間としての成長発達に必要な大人との相互的な人間関係の形成を求めるものと解されてきたが⁽³⁾、学校現場においてこれを実現するためには、日々の子どもの成長・発達を見守る学校教師の主体的な主体性とそれに見合う労働条件、身分保障が必要不可欠となる。教師の労働条件や身分保障は、教師個人の生活保障の条件であると同時

現場の異常な人事政策を如実に反映するものであり、教職員の「非常勤化」政策が果たしてきた役割は決して小さくない。そしてこうした教師達のおかれる労働条件の実態は、学校全体における教師と子どもとの人間的かつ相互的な関係性の形成を一層困難にしているといえる。

に、子どもの成長・発達の権利を保障するための教育条件でもあるとされるゆえんである⁽²⁾。

近年の教職員の「非常勤化」は、教師達の労働条件と身分保障を切り崩し、まさに子どもの成長・発達の権利を阻害する役割を果たしてきたといえる。「子どもたちの教育に臨時はない」（加藤論文）という言葉に象徴されるように、子どもの成長・発達の権利を保障する観点から、教職員の「非常勤化」を問題視する必要があるといえるだろう。そして、子どもの成長・発達の十全なる保障を求める親や地域住民との連帯を如何に構築し

うるかが、「非常勤化」問題をめぐる教育運動の課題となりつつあるといえる。

註

(1) 新自由主義の定義、理念、実態については、佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革』大月書店、2008年を参照のこと。

(2) 教職員の「非常勤化」をめぐる問題は、事務職員、学校栄養職員、図書館司書など多様な職種にわたる問題ではあるが、紙幅の関係上これらの考察については他稿にゆずり、ここでは主に「教職員の非常勤化問題を扱うこととする」。

(3) 例えば、世取山洋介「子どもの権利論の基本問題をめぐって」『人間と教育』第31号、旬報社、2001年。

(4) 兼子仁『教育法（新版）』有斐閣、1978年、327頁。