

「臨時教員制度の改善をもとめるシンポジウム」の基調報告

正規教員の増員で臨時教員多用からの抜本的な転換を

2010年12月04日・全日本教職員組合

はじめに

全教は今年2月に開催した第27回定期大会の方針で、学校現場での臨時教員の多用が子どもたちの学習権保障と教育活動上猶予できない影響をもたらしている実態をふまえて、正規教員を増員し、臨時教員を多用する政策の転換をもとめる社会的なアピール運動を提起しました。その後、今年3月には討議資料の作成、5月には社会的なアピール運動推進のためのピラの作成、『クレスコ』8月号での臨時教員問題の特集号の発行、「新聞全教」でのキャンペーン、11月18日の中央行動での国会議員要請行動の実施、マスコミ関係者との懇談などを実施してきました。

臨時教員の多用によって、臨時教員抜きに教育活動が一日も成り立たない事態にまで至っています。臨時教員は、基本的には有期雇用であり、多くが不安定な身分保障と人によってはダブルワーク・トリプルワークを余儀なくされる劣悪な労働条件のもとにおかれています。こうしたもとも、毎日の教育活動の充実のために力を注いでおり、多くの臨時教員が教員としての仕事に携わり続けることを願っています。

しかし、そうした臨時教員の多用に依存する教員政策は、子ども、父母の願う学校づくりや教育活動上、さまざまな弊害をもたらすことが明らかになり、マスコミもその点に大きな関心を寄せています。

こうした状況をふまえ、第1に、正規教員の増員と臨時教員の多用に依存する教員政策の抜本的な転換、第2に、学校づくり、教育活動をささえる臨時教員の願い、要求の実現をめざして、臨時教員問題の解決をめざす社会的な合意形成のとりくみを、引き続き大きくすすめることがもめられています。こうしたとりくみの結節点として今回、臨時教員問題の改善をテーマにシンポジウムを開催することとしました。

1、シンポジウム開催の目的

以上の経過をふまえた今回の「臨時教員制度の改善を求めるシンポジウム」の目的は、以下のとおりです。

- (1) 臨時教員の多用の実態と、それが教育に及ぼしている影響を明らかにすること。
- (2) 臨時教員制度の改善、臨時教員多用の施策を転換する課題を明らかにすること。
- (3) 各地の臨時教員制度改善のとりくみを交流し、その到達点にたって今後のとりくみの課題を明らかにすること。

2、学校現場における臨時教員の配置の実態

(1) 増え続ける臨時教員

学校現場で働く臨時教員の配置の実態はどうなっているのでしょうか。

その第1の特徴は臨時教員の配置の拡大＝多用化です。

文部科学省が中央教育審議会に提出した資料によれば、公立小・中学校で任用された臨時教員（常勤で任用期限の定めのある者）は56,813人、非常勤講師は17,253人、再任用短時間勤務教員は1,421人、合計約7.4万人となっています。この数には、区市町村が人件費を負担する臨時教員、非常勤講師などは含まれていません。

例えば、広島市内には県費負担の常勤・非常勤の臨時教員が761人に対して、市費負担の常勤・非常勤の臨時教員が779人配置されており、県費負担の臨時教員を上回っています（08年度）。このように、文部科学省が発表している数字に、区市町村費負担の常勤・非常勤の臨時教員、高校や障害児学校に勤務する常勤・非常勤の臨時教員を加えると、公立学校に働く臨時教員の総数は、20万人に達すると想定されます。

学校基本調査によって臨時教員数の推移をみると、小学校の非常勤講師の数は、1999年比で2008年は約3.6倍と激増しています。また、2010年5月1日時点での定数報告をもとにした公立小中学校に配置された臨時教員数の内訳は、産・育休代替の臨時教員15,241人、産・育休代替を除く臨時教員39,285人となっており、産・育休代替を除く臨時教員のほとんどは定数内臨時教員と考えられます。増え続ける臨時教員のなかでも、とりわけ非常勤教員と定数内臨時教員の拡大が、文部科学省などの学校基本調査によっても顕著な傾向となっています。こうした実態のもとで、学校によっては教員の3割以上を臨時教員が占める学校も生まれています。【資料-1】。

学校現場に配置される臨時教員の問題にマスコミも注目し、とりわけ一昨年（2009年）のNHK「クローズアップ現代」での「教育に穴が空く」の特集報道は大きな話題になりました。それ以降も、新聞などでも報道が相次ぎ、「朝日新聞」10月23日付は教員全体に占める臨時教員の比率は15%と報道しました。沖縄県では「沖縄タイムス」10月9日付が「正規教員83%全国最低」「6人に1人が臨時」と報じ、10月19日付で「先生の質向上に懸念も」との社説を掲げました。

（2）義務制職場での非常勤講師の拡大

2000年以前の臨時教員の配置事由は、産休・育休・病休の後補充の臨時教員、高校の時間講師と限定的なものでした。2000年以降、臨時教員の配置が拡大し、臨時教員の多用がすすむと同時に、臨時教員の多様化が進んでいます。その特徴として、従来は非常勤・短時間雇用の臨時教員は高校などの非常勤講師・時間講師に限定されていましたが、近年は小・中学校にも大きく広がったことです。

常勤講師

- ・定数内の欠員を補充する臨時教員（任期はおおむね1年間）、産・育休・病気休暇、長期研修などの代替教員です。
- ・学級担任、校務の分掌、教員間、保護者との連絡・調整など正規教員とまったく同じ、あるいはほぼ同じように教育活動を担っています。賃金・労働条件は正規教員に準ずるとされていますが、一時金、昇給などで様々な格差が設けられています。

非常勤講師あるいは時間講師

- ・高校などの時間（非常勤）講師、小・中学校のサポート教員などの時間講師など
- ・特別支援教育支援員、介助員などの非常勤職員
- ・教育活動上重要だが、「補助」的な活動を担う教員とみなされており、授業だけに責任をもつか、あるいは短時間勤務、職によっては年間の出勤日数も上限が設定されています。授業以外の校務は担任せず、諸会議への参加も予定されないなど学校教育活動への参加はきわめて限定的です。賃金は常勤の臨時教員よりさらに劣悪です。また、1 授業時間に対する時間単価は 2 千数百円が大半ですが、授業の準備、テストの採点、授業のあと処理に要する業務は無給であり、研修の機会も保障されていません。教員免許の取得を条件としない補助的な業務とされる非常勤職員は、時給 1000 円前後、月額 10 万円前後、年収 100 万円前後が中心です。

3、臨時教員の多用は学校教育になにをもたらしているか

個々の臨時教員は教育活動に全力をあげ、毎日の教育活動で不可欠な役割を發揮しています。今日の多用状況では、臨時教員の存在なくして、日本の教育は一日たりとも成立しないと言っても過言ではありません。また、経験豊かな臨時教員は、正規教員と同様の役割の發揮も期待されています。しかし、身分不安定で賃金・労働条件の劣悪な臨時教員の配置拡大、多用は、学校の教育活動に猶予できない影響を広げています。

その第 1 は、年度途中の病欠休暇取得者などの後補充ができない、いわゆる「教育に穴が空く」といわれる、教育活動上、異常ともいえる事態が全国的に広がっていることです。

その第 2 は、「毎年教員が大幅に交代するため、学習・生活指導をする教員の継続的な体制がとれない」、「非常勤の教員は各種会議への出席を義務付けられておらず、学習計画の立案、明日の授業の準備などを相談できない」など、学校の教育活動の集団性・継続性の確保を困難にしていることです。また、短時間勤務の非常勤教員の場合は、授業が終了した後にはアルバイトなどのために早めに帰宅したり、他校での授業と兼務していたりするために、放課後などに「質問に行ってもすでに先生がいない」など子どもと接する機会がせばめられています。

第 3 には、学校には教務主任、学年主任、障害児学校の学部長、初任者の指導教員など校務によっては正規教員が担当しなければならないものも多く、定数内への臨時教員の配置増、正規教員枠の定数くずしにより、従来以上に正規教員に仕事が集中し、その負担が増大していることも重大です。

臨時教員は、概ね 1 年以内の有期雇用となっており、採用試験の準備を必要としていること、劣悪な賃金・労働条件などその置かれた状況により、教育活動上の力を發揮するうえで、様々な制約が生まれています。

「臨時教員全国最多 - 先生の質向上に懸念も」との見出しをかかげた「沖縄タイムス」2010・10・19 付の社説では、「懸念されるのは（多数配置される臨時教員の）身分の不安定さが教育環境全体にマイナス要因をもたらさないかということだ」「限られた本務人員（正規教員）で教務、学年主任などを回す頻度が高まり、現場の多忙感が増す」と、臨時教員多用の影響を指摘しています。【資料 - 2】学校現場の実態からもきわめて妥当な指摘です。

また、子ども全国センターが11月27日に開催した「地域教育運動交流集会2010」で講演した石井拓児さん（名古屋大学助教）は、非正規教員の増加と貧困、正規教員の多忙化を特徴とする教師の貧困化は、地域に根ざす教師の教育活動の貧困化を生み出さざるを得ないことを指摘しています。

4、なぜ臨時教員が増やされてきたのか

第1には、1995年の日経連「新時代の日本的経営」を受けた政府・財界の「雇用流動化」政策により、労働者の3分の1を非正規労働者が占めるに至り、どの分野、産業においても非正規労働者の存在が当然視される社会的な背景があることです。

第2には、小泉「構造改革」以後の「公務員制度改革」、行革推進法による総額人件費削減攻撃のもとで、正規職員の削減、公務員賃金の切り下げがすすめられるとともに、業務の民間委託、給食・保育などの民営化と合わせて、国においても、地方自治体においても、臨時・非常勤職員の配置が拡大されたことです。

第3には、学級編成の標準・教職員定数の改善が長年据え置かれ、義務教育費の国庫負担率の2分の1から3分の1への切り下げ、総額裁量制の導入、定数くずしなど、教育予算の削減と、いっそう安上がりの教育を推進する予算の仕組みの導入のもとで、低賃金の臨時教職員の配置が拡大されたことです。

第4には、予算的、人的な保障がないもとで、「特色ある学校づくり」、教育課程の改訂と授業時間数の大幅増、小学校における外国語活動、特別支援教育の導入などの「教育改革」・教育政策が推進され、正規教員だけでは対応しきれない業務を臨時教職員に頼って対応してきたことす。

第5には、地方の努力による少人数学級の実施、T・T配置、過大学級、特別支援教育などへの支援員配置など、市区町村の給与負担の教職員による父母・住民の切実な教育要求に対する対応への努力がすすめられる一方、地方財政の逼迫のもとで、その配置は人件費を抑制できる臨時教職員の配置となってしまったことです。

第6には、学校現場に配置される臨時教員の賃金・労働条件は正規教員に比べると劣悪なままであり、そのことが、人件費抑制、地方財政の逼迫、正規教職員の仕事量の増大のもとで、行政が安易に臨時教員に依存する原因となりました。ヨーロッパなどでは、非正規労働者は雇用が不安定で収入が閉ざされる事態を考慮して、時間単価などは均等待遇の水準を上回る賃金・労働条件を確立しています。

さらに、臨時・非常勤多用化が、教育と教職員に対する管理・統制の強化とも関係を持ちながらすすめられてきたことも重要です。特に、非常勤講師の急増が、切実な願いである少人数学級の実現の方向ではなく、「少人数指導」に傾斜し、その多くが差別的な習熟度別指導によって具体化された経過と軌を一にしていることは軽視すべきではありません。

5、臨時教員の配置の法的な問題点と基本的な考え方

地方公務員、教育公務員の任用根拠である地方公務員法は、期限の定めのない常時必要な職については正規職員の配置を基本とし、臨時職員の配置については、きわめて限定的なケースを想定し、

制定されています。

地方公務員法 22 条 2 項

臨時教員の任用根拠とされる地方公務員法 22 条 2 項では、臨時的任用が許される条件として、「緊急の場合」「臨時の職の場合」「任用候補者名簿がない場合」の 3 つに限定しています。さらに臨時的任用の期間は基本的には 6 月以内とし、6 月以内に臨時的任用の必要が解消される場合を想定しています（一回に限定して 6 月の更新が可）。地方公務員法 22 条 2 項が、定数内の臨時教員の配置の根拠になりえないのはあきらかです。

地方公務員法 3 条 3 項 3 号

非常勤教職員の雇用根拠とされる地方公務員法 3 条 3 項 3 号では、その職の例として、臨時または非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員およびこれらのものに順ずる者と限定的に列記しています。これらの職の特徴は、終身的な雇用・被雇用の関係、「指揮・命令」で業務を遂行する関係ではなく、有期の委託・請負的な関係となっていることです。基本的には、主たる収入が別にある者を想定した職であり、労働者性がないか、あるいはきわめて弱い者を想定しているのです。

しかし、現実には、学校、自治体にはたらく非常勤の教員、給食調理員、現業職員、事務職員などは労働者であり、非常勤の職以外に主たる収入の仕事がないものがほとんどです。また学校、自治体の業務の計画にもとづいて、管理職の「指揮・命令」にもとづく業務に従事する立場であり、上記に列記されたケースとは明らかに職責を異にしています。

教育活動に必要な教員は正規で

教育基本法第 9 条（教員）には「身分尊重」「適正待遇」が明記されています。この規定は、教員の「使命と職責の重要性」に由来しており、教育活動に必要な教員については、期限の定めのない、フルタイム雇用の正規教員の配置を基本とすべきです。

地方公務員法の制定趣旨を超える解釈で多用されている臨時教員の問題を改善する基本的な施策は、この原則にたつて正規教員を増員し、臨時教員を多用する施策の抜本的な転換、希望する臨時教員の正規採用化以外にありません。

「今後の学級編成及び教職員の定数改善について」の検討を続けてきた中教審初等・中等教育分科会が 7 月 26 日に文部科学省に提出し「提言」でも、「近年、臨時的任用職員や非常勤講師など、正規に採用されていない者が増加する傾向にある」との認識を示すとともに、「教職員定数改善計画の策定・実施、加配定数の基礎定数化により、都道府県が計画的・安定的に教職員の採用・改善を行いやすく」することが必要とその改善方向を示しています。

6、臨時教員制度の改善の要求

以上の基本的な考え方をふまえた臨時教員制度の改善の要求は以下のとおりです。

（1）正規採用枠の拡大、正規教員の大幅増で臨時教員の多用を改めさせる

学級編成の標準の改善、教員の基礎定数の改善により、義務教育費国庫負担金による正規教員の増員計画の策定を求める。この施策の実施とあわせて、定数内への臨時教員の配置の速やかな解消をはかる。

同時に、県独自の少人数学級の実施、加配教員の確保のために、あらたな教育交付金制度の

創設による都道府県・区市町村独自の教育条件の整備をすすめる。

義務教育費国庫負担金を2分の1に還元し、定数くずしによる非常勤講師の配置規制、総額裁量制による臨時教員の配置拡大を解消させる。

(2) 学校での臨時・非常勤教員の配置に適切な規制をかけ、必要な制度改善をすすめる。

定数内への臨時教員の配置規制

地方公務員法22条にもとづく臨時的任用の厳格な運用・実施

定数くずしによる非常勤・短時間勤務教員の配置規制

(3) 安心して教育活動に専念できる臨時教員の賃金・労働条件を確立させる【資料-3】。

均等待遇原則にもとづく賃金・労働条件の改善

・常勤の臨時教員の教育職給料表2級適用、賃金の上限撤廃など

・一時金、諸手当の支給、休暇の付与など均等待遇原則にもとづく非常勤教員の賃金・労働条件の抜本的な改善【資料-4】

・年度末、年度始めなど辞令中断日(1日の空白)の廃止

正規採用化、継続任用(雇用)

・現行の教員採用制度を改善し、正規採用を希望する臨時教員の経験を適切に評価し、計画的な正規採用化をすすめる

(4) 教育力量形成の機会の保障

・臨時教員も正規教員に準じて子どもと教育にかかわる職責を有しており、教育公務員特例法上の研修の機会を保障させる。

・非常勤講師も校内の職員会議をはじめとする諸会議、研修会、校外での研修など、教育活動上の力量形成の機会を保障させる。辞令上定められた勤務時間外に諸会議、研修会に参加する場合は、時間単価にもとづく賃金を支給させる。

7、臨時教員制度改善を求める当面のとりくみ

学級編成の標準、教職員定数改善のとりくみをすすめる。

・次年度政府予算への文科省の概算要求の政府予算化をめざし、教育全国署名の集約集会(12月10日)、教育全国署名の提出行動(来年1月下旬または2月上旬)を節目にして、引き続き「ゆきとどいた教育を求める全国署名」の取り組みをすすめる。

・各都道府県が実施してきた少人数学級の実施の到達点のうえに、子どもたちへのきめ細かい教育活動を保証するための、教育条件の整備をすすめる。各地での宣伝行動とともに学習会、集会、懇談会を開催し、社会的な合意形成をすすめる。また自治体への要請、PTAとの共同を重視する。

次年度の正規教員採用枠の拡大を実施させる。各都道府県では、来年度に向けた予算要求期に、定数内臨時教員の計画的な解消を要求するとともに、採用人数の拡大を要求し、次年度の教員採用試験の実施要綱に反映させる。

臨時教員の正規採用化、賃金・労働条件の改善をすすめる。

・全国的な教員採用制度の見直しをふまえ、次年度の教員採用試験にむけて透明、公正な教員

採用制度への改善をさらにすすめる。その際、採用試験の受験年齢上限の撤廃、臨時教員の経験を評価した採用制度への改善をすすめ、希望する臨時教員の正規採用化をはかる。

- ・ 正規雇用、均等待遇実現、最低賃金の底上げ、公契約適正化を求める全労連・国民春闘共闘のとりくみに結集するとともに、これまでの各都道府県での臨時教員の賃金・労働条件の改善の到達点の上に、正規も臨時も安心してはたらき続けることのできる教職員の賃金・労働条件の改善をはかる。

【資料 - 1】臨時教員の多数配置の学校例

《ケース1》埼玉の県立特別支援学校高等部

教員33人中、正規教員は14人、臨時・再任用教員は19人で5割を超えています。しかも正規教員14人中、新採教員が2人います。臨時教員15人中、来年度は他校に異動予定の教員は7人います。

《ケース2》埼玉県志木市の市立小学校

教職員48人中、正規教職員は29人、臨時教職員は19人で、全体の4割を占める。また、28ある学級のうち、7学級(25%)は臨時教員が学級担任を引き受け、正規教員とまったく同じ仕事をしています。

【資料 - 2】「沖縄タイムス」2010・10・19の社説「臨時教員全国最多 - 先生の質向上に懸念も」
「(臨時教員全国最多の背景が)人件費削減をねらった財政事情にもとづく雇用調整であれば、子どもの教育にどれだけ予算を割くかという県政の基本理念が問われる。教育予算はその時々で政治が将来を見据えて人材育成をどれほど重視しているかのバロメーターにもなる。教育問題だけに無視できない。

臨時教員の資質を問うているのではない。指導力に富み、しっかり学級担任をこなしている臨時教員は多い。ただ懸念されるのは身分の不安定さが教育環境全体にマイナス要因をもたらさないかということだ。

限られた本務人員(正規教員)で教務、学年主任などを回す頻度が高まり、現場の多忙感が増す。教材研究の時間が十分に持てないという悪循環が生じるとの声も聞かれる。」

【資料 - 3】オーストラリアにおける学校ではたらく非正規職員の賃金、雇用

- ・ 賃金：同一労働同一賃金を基礎とした均等待遇で、週3日勤務ならば賃金、休暇、退職金も5分の3を保障。
- ・ 雇用：6ヶ月契約を4回繰り返した後には事実上正規雇用化。

【資料 - 4】解説「地方公務員としての臨時教員の給与について」(吉田)

1、臨時教員の分類と給与の取り扱い

臨時教員はおおむね、一般職か、特別職か、常勤職か、非常勤職か、で分類される。県費負

担が市町村負担かでも分類されるが、ここでは県費負担の臨時教員を対象にする。常勤職の臨時教員は、地方公務員法上は一般職とされ、給与は地方自治法の 204 条を根拠にして、正規教員と様々な格差はあるものの、ほぼ同等の取り扱いを受ける。

非常勤職の臨時教員は、職名では「非常勤講師」あるいは「時間講師」と呼ばれ、地方公務員法上は特別職とされ、給与は地方自治法の 203 条を根拠にして、報酬、費用弁償を支払うこととされている。

2、非常勤の臨時教員の給与について

(1) 実態

県費負担の非常勤の臨時教員は、勤務形態で 2 種類に分類される。

第 1 は、辞令では担当授業時間数だけが明記され、勤務時間は定められない場合。したがって 1 時間目と 5 時間目に授業をして、2、3、4 時間目は学校にいても、授業をしなければ、授業の準備、テストの採点をして、勤務をしたことにならない。これまでの大学や高校の非常勤講師はこれにあたる。

第 2 は、近年配置が拡大している小中学校の非常勤の臨時教員で、辞令で「1 日 時間、週日」「年間 時間」と勤務すべき時間が（担当授業時間数ではなく）定められている場合。

どちらも、給与実態は、「時間単価×担当授業時間数」あるいは「時間単価×勤務時間数」で計算される報酬と通勤手当相当分として通勤費が費用弁償として支給されている。地方自治法の 203 条を根拠に、教職調整額（基本給の 4%）、教員特別手当、期末勤勉手当を含む諸手当、退職金は通常支払われていない。

なお、休暇についても年次有給休暇の付与はすすんでいるものの、常勤教員、正規教員との格差は大きい。

(2) 諸手当の支給について

上記のとおり、非常勤の教員には諸手当、退職金は支給されていない。しかし、自治体によっては、これまで非常勤職員に諸手当、退職金を支給してきたことが、地方自治法に違反するとされ、払い戻し請求の裁判が起こされたケースもある。この点で、大阪府枚方市の非常勤職員に対する諸手当、退職金の支給を地方自治法違反とした払い戻し請求裁判で、大阪高裁は重要な判断をおこなった。判決では、職名に「非常勤」との名称が使用されていても、勤務の実態が「常勤」的であれば、常勤職員に分類され、地方自治法の 204 条にもとづく諸手当、退職金の支給は、地方自治法に違反しないとされた。ただし常勤、非常勤に分類される物差しとして「常勤の勤務時間の 4 分の 3 以上の勤務時間」が採用されている点で、問題は残る。