

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意見  
全国国公立幼稚園長会

## はじめに

子どもたちを取り巻く環境の変化を受けて、教育基本法の改正以降の学校教育に関する様々な法令改正を含めた教育改革の中で、幼児教育の重要性がクローズアップされた。このことは、幼稚園教育を担うものとして大きな喜びであり、その役割の重要性を改めて認識しているところである。

幼稚園は、子どもにとって初めて学校教育と出会う場であるばかりでなく、保護者にとっても親として初めて学校組織と出会う場でもある。その意味で、幼稚園が地域の幼児教育のセンターとして期待されていることは、本年 3 月に改訂された幼稚園教育要領に、子育ての支援についての記載が詳細にわたっていることから分かる。

幼稚園は、これまでも子育ての支援を行ってきたが、更なる充実を目指して実践し成果を挙げるためには、学校運営上の課題が大きい。とりわけ、小規模な学校組織である幼稚園は、教職員数には限りがあることに配慮し、取組の内容を検討する必要がある。今回の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が、実効性のある取組となるよう切に願うものである。

以下に全国国公立幼稚園長会としての意見を述べる。

## I 学校の組織運営について

- 幼稚園は、小規模で教職員数が少なく、専門の事務職は、ほとんど配置されていない。しかし、学校組織としての事務は、大規模な小学校等と同じようにある。事務的な仕事は園の運営に関するものと学級に関するものがあるが、一人の教員がいくつも事務を担当している。このことは、教育内容充実に向けた業務に携わる時間を勤務時間内に確保することを難しくしており、学級担任の負担は大きい。
- 幼稚園においては、子育ての支援の役割が求められており、未就園児の親子登園や保護者の子育て相談、預かり保育などを実施している幼稚園も多い。この預かり保育を教員が中心に担当すると、本来の教育にかかわる業務である保育室の清掃、環境整備、日々の教育計画立案、教材準備等を行う時間が十分とれない。
- 幼稚園においては、子どもと向き合うことはもとより、保護者と子どもの成長や発達の見通しについて具体的に話し合い、丁寧に対応することが必要である。教育活動の後（降園後）その時間を確保することも重要である。
- 教育に専念しつつこうした業務に携わる時間を確保するためには、学級担任の補佐的な職員・事務補助の職員の配置が是非とも必要である。
- 預かり保育や未就園児の親子登園等にかかわる業務は、外部の専門家や地域ボランティアを要

請し、補助的な役割を担っていただくことは有効と思われる。

## II 教員の勤務とその処遇について

★勤務時間管理と教員の職務遂行への意識のバランス管理が重要と考える。

●勤務時間管理を円滑に行うためには、充実した教育内容の推進と効率よい事務処理が求められ管理職のリーダーシップが必要である。

●しかし幼稚園の場合、教育時間終了は14時前後であり、その後に休憩時間をとると、残りの業

務時間は、2時間程度である。その2時間に保育室の清掃、環境整備、日々の教育計画立案など、

毎日行う教育内容にかかわる業務に加え、職員会議などの諸会議への参加や教材準備等を行っており、さらに分掌事務や研修を行っているのが現状である。

●教員は、子どもの成長発達を願って常によりよい教育活動を目指して、日々努力している。教員の中には、より充実した保育内容や指導力の向上を自らに求め、勤務時間を過ぎても教材開発にいそしむ者も多い。しかし、時間管理を優先させると、これらの努力をしているものに対して勤務時間外の業務と認定して退勤を促すことになり、おのずと質の低下につながる懸念される。管理職としても、一生懸命に頑張っている教員を日々目にしているが、その内容が真に職務遂行に必要な不可欠な業務であるか否かの判断ができにくい現状がある。

●一人一人の能力実績に応じた給与体系については、必要であると考えており、検討の趣旨は理解できるが、今後下記のような点も踏まえ、実態に即した実施案を策定していく必要があると考える。

① 教育活動は、幼稚園全体で行うものであり、教育活動の計画、指導の方針、一人一人異なる子どもへの対応方法等について、教員同士で共通理解が必要であり、そのための時間確保が必要である。

2 個人情報の観点からも、業務はできる限り職場で行うように職員に指導しているが、教員の中にはその家庭環境の中で家事を中心的に担っている職員も多い。ワークシェアの発想を浸透させることが是非必要と考えるが、現状では、勤務時間を終えると直ちに退勤し、残った業務を持ち帰ってこなしている状況も受け入れざるを得ない点がある。

③教育にはここまでということはなかなか難しい。たとえば、若い職員はまだ仕事が効率的にはできず時間がかかる。中堅は納得がいくまで環境整備することができる。子育て中の人は遅くまで残れない。朝早く来ることがあったり、土曜日、日曜日に自宅で仕事をしたりする。その時々ライフステージがある。教育には時間管理も大事であるが、教員としての使命感をもっている人材を大事にすべきではないか。

## III 教職調整額の見直しについて

●教育職員の職務・勤務の特殊性から教職調整額が措置された経緯を踏まえ、一定程度の一律支給は必要と考える。

●しかし、教員の時間外勤務は、個人によって大きな差が出ている実情はある。そこで以下のような観点を踏まえ、実効性のある改善案を策定されるよう望むものである。

①全くあるいはほとんど時間外勤務をしていない人にも一律に4%を支払う処遇は、適当でないと考える。例えば、病休等、実際に職務についていない場合や、指導力不足と認定されている場合などについて見直すことに異論はない。

②しかし、実際に職務についている職員が時間外に業務を行っている状況について、どこまでを時間外勤務とみなすか、判断が難しく、有効な実施は難しいと考える。

③教材研究など、教育を充実させるためには際限なく時間が必要であり、これで十分ということとはなかなか難しい。その努力は教員の指導力向上につながるものであり、学校長としては

望ましいものである。この時間は、時間外勤務に相当するのかなど、職員に納得のいく基準が必要となると考える。

- ④行事の準備のために全体で準備する場合には、時間外勤務の命令を出しやすい。また、災害や事故等が発生して対応の必要性がある場合には、教員に命令を出せる。しかし、学級通信の作成や保育室等の環境を向上させることを職務目標に掲げて遂行しようとしている職員に対し、どこまで時間外勤務と認めて命令を発し、どこまでは自主的な自己研鑽とするか、判断が難しい。また、時間外勤務手当の予算との関係で、一概に判断基準を当てはめることもできないことが予想される。

## IV その他

- 変形労働時間制を導入し長期休業中の労働時間を学期中に振り分けることについては、現実的な対応のように思われる。しかし、幼稚園においては、夏季保育やプール指導を行っている幼稚園もある。また、認定こども園の実施推進が中教審答申「教育振興基本計画について」にも示されており、長期休業中に預かり保育を実施する幼稚園も漸増している現状から、職員の勤務に支障をきたすことが考えられる。



平成 20 年 11 月 18 日 No.2

<文部科学省「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」におけるヒアリング>

## 今後の就学指導の在り方に関する意見

### はじめに

子どもたちを取り巻く環境の変化が著しい中で、幼児期からの教育の重要性が様々な分野で指摘されている。とりわけ特別支援教育については、発達に及ぼす影響が大きく早期からの教育支援の重要性が指摘されており、幼児期の教育に携わる者として、果たすべき役割を改めて認識している。

国公立幼稚園は、これまでも障害のある子どもを受け入れ、指導の充実を目指して教育活動を展開してきた。近年の特別支援教育に関する制度改革を受けて、障害のある子どもの受け入れや教育的ニーズへの対応について、設置市町村によって差が大きい現状であるが、より質の高い指導の充実を目指して活動を展開しているところである。

就学指導の在り方の検討に当たっては、具体化のための人的配置・予算措置についても十分に検討されることを願い、以下に全国国公立幼稚園長会としての意見を述べる。

### I 適切な就学につなげるための早期からの教育相談や支援をどのように充実させるか

- 適切な就学につなげるための早期からの教育相談や支援の重要性については、論を待たない。しかし、どのように充実させるかについては、いくつか乗り越えるべき課題があるように思われる。
- 幼稚園段階では、特別支援教育の範囲を判断しにくい状況がある。例えば、軽度の発達障害があると思われる幼児については、指導上の細やかな配慮が必要であるが、その配慮によって、幼稚園の学級集団の中うまく位置付いている場合には、保護者は安心し特別支援の必要性を特に感じない場合もある。
- 教育相談や支援を必要とするか否かの判断について、幼稚園と保護者が共通認識をもつことが、大きな課題である。障害があると思われる子どもの保護者の中には、自分の子どもに対し丁寧な対応を望むが、特別支援を必要とする障害のある子どもとしての判断を望まない場合もある。
- 特別支援が必要と考える子どもについて、幼稚園と保護者が発達状況を把握し、共通理解して個別の指導計画を作成することは可能であり、多くの幼稚園で教育相談の機会や場を設定したり、専門機関との連携を行ったりするなどの実践が始まっている。

- しかし、長期見通しを持った個別の教育支援計画については、幼児期に将来の発達までを見通すことは難しく、保護者の作成への同意・共通理解は難しい現状があると考えます。
- したがって、特別支援教育の仕組みを一括りに考えず、幼稚園における特別支援教育体制の整備については、個別の指導計画の作成・実施を充実させるとともに、個別の教育支援計画については必要に応じて作成することとするなど、柔軟な仕組みが必要と考えます。

## II 一人一人の教育的ニーズに応じた就学先決定手続きをどのようにすべきか

- 幼稚園生活においては、軽度の発達障害の場合、特別な配慮や支援によって学級集団の中に位置付き、学級経営を円滑に進められる実践例も多い。それによって保護者は安心し、小学校生活も同じようにできると考えがちである。
- しかし、幼稚園生活と小学校生活では、時間の区切りや学習のスタイルが異なり、学級経営に大きく影響する場合も考えられる。こうした、子どもたちへの支援について、個別・具体的に検討される機会が確保される仕組みが構築されることを期待する。
- 就学校の決定については、教育相談等の機会によって、一人一人の教育的ニーズをきめ細かく把握した上で、就学基準に該当するか否かに加えて、専門家や保護者の意見、地域の状況等を市町村教育委員会が総合的に勘案して、本人の教育的ニーズに最も適切に対応できる学校を就学先として決定する仕組みとすることがふさわしいと思われる。
- 障害のある子どもの保護者の中には、特別な配慮がある方が子どもの学習を円滑にすると認識している場合も多い。しかし、特別支援学級の学習の状況を参観して「自分の子どもの障害の状況と差があり、この学習集団の中では、自分の子どもは学習レベルを上げることはできない。」と感じることも多い様子である。様々な障害種別による学級が設置されているが、通学できる範囲にないなど、就学についての課題を抱えている保護者もいる現状である。そこで、境界線の状況の子どもに対応するような学級の設置や適切な就学先への通学支援についても考慮する必要がある。
- 一人一人の教育的ニーズについての判断について、学校・専門家と保護者が共有することができない場合も多いと考えられる。この場合に、共通認識を得るために時間がかかることが予想されるが、子どもの将来の発達についての見通しや自立に向けての展望について、十分検討して決定する実効性のある仕組みが望まれる。

## III その他就学指導のあり方について

- 様々な仕組みが考えられ、一人一人の教育的なニーズに応じる努力は貴重であると考えます。現在市町村によっては、就学支援シートの試みが始められているが、学級経営上の課題も大きく特別支援が必要な障害と考えるか否か迷うような境界線にある子どもの就学について、保護者と共通認識を持つことができない場合、記載内容・方法についてどのように考えていけばよいか現場として迷うところも多く、事務量も大変多くなる。
- 就学支援シートについては、各自治体で様式や作成手続きが工夫されているが、対象を障害のある子どもと明示しない例もあり、目的があいまいになると危惧される点もある。就学支援シートの作成について、対象者をどのようにするかなど、明確にしていきたい。

#### IV 上記のほか、特別支援教育全般に関する意見

- 乳幼児期から学校卒業後までの一貫した支援については、特別支援が必要な子どもについては是非とも必要なことと考える。しかし、学校卒業まで特別支援が必要か否かを幼児期に判断することが難しい場合もある。
- 教育者の側からすると個別の教育支援計画は有効な手段であると考えているが、保護者の側から「今、少し手のかかる子どもが、一生ラベリングされることになる」と懸念を訴えられたことがある。このことを考えると、幼稚園段階においては、個別の指導計画作成は有効と考えるが、教育支援計画の作成については、一考を要する場合もあると想定される。
- 新しい仕組みを構築する際には、個別の指導計画、個別の支援計画、個別の教育支援計画、就学支援シートなどのように、新しい言葉が提示されるが、解釈が多様になり現場が誤解・混乱することのないよう、できるだけ用語の定義をわかりやすく明示していただくことを期待する。
- 特別支援を必要とする子どもが普通学級の中で共に育ち合う仕組みは意義深いものであり、充実させていく必要がある。しかし、集団での学習を推進するに当たっては、学級経営上の課題も考慮する必要がある。すなわち、学級集団の規模と特別支援を必要とする子どもの人数や障害の状況との関連と学級のグループダイナミクス・活力・学習推進力などに配慮した学級編制ができるような仕組みを考える必要がある。
- これらのことを実践するに当たっては、相当の予算措置が必要である。例えば、カウンセラー、障害のある子どもに特別支援をする人員、特別支援コーディネーター等の幼稚園への配置や大幅に増加する事務量に見合う補助的な人員の配置など、必要経費の計上が強く望まれる。



平成 21 年 3 月 3 日 NO.3

＜文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」におけるヒアリング＞  
幼児教育の無償化に関する意見

はじめに

近年の子供を取り巻く環境は必ずしも望ましいものとは言えず、安全・安心な教育環境は、多くの国民の願いでもある。また、少子化の進行や両親の就労状況の変化は、幼児期の教育の在り方に大きな影響を与えている。

本会は、幼稚園教育の充実・発展に尽くしてきた立場から、幼児教育の無償化が真に子供の最善の利益につながることを願うものであり、国の財政的裏づけとともに、この国の人材育成に関する考え方の基なるものであってほしいと切に願い、以下に意見を述べる。

記

無償化になることの意義・メリット

○幼稚園教育の重要性に対する国民の意識の高まりが期待できる

- ・ 教育基本法に幼児期の教育の重要性が示され、学校教育法改正によって幼稚園が学校の最初に規定された
- ・ 依然として社会的評価が高いとはいえない
- ・ 「無償化されること」は、幼稚園教育の重要性の認識の広がり・深まりにつながる

○義務教育ではなく、無償化であることの意味・妥当性

- ・ 全ての子供が幼児教育を受けられるように、3～5歳児の無償化を
- ・ 義務教育では、発達の個人差の大きさが課題
- ・ 地域環境の違い・集団生活の必要度により、保護者による入園時期の選択が可能

○国家の危機である超少子化への有効な対策として（求められている幼児教育の無償化）

- ・ 保護者は、経済的負担の軽減ができるため、無償化に大きな期待を寄せている  
保護者の声は「一日も早く無償化を…」実現してほしい
- ・ 次代を担う人づくりの根本的な対策として  
子供が子供らしく生きる環境【教育的環境】の必要性  
子供が子供らしく生きることの大切さを親に伝え、具現化する必要性

無償化による幼児教育への期待の増大を受けて、今後の幼稚園の課題

### ○無償化による幼児教育への期待の大きさを受けて、幼稚園は

- ・ 幼稚園教育要領の趣旨に沿った教育活動の充実
- ・ すべての幼児教育施設が、教育の質を高めるための組織や研修の重要性  
子育ての外注化を防ぎ、子供の心身の発達にとって最もふさわしい教育環境をつくるための子育て支援（親教育）の充実
- ・ 教育活動の質と教員の力量の高さという教育財産をもつ国公幼は、幼児教育に関する情報発信を積極的にする役割認識

### ○無償化が質の向上につながるように

- ・ 多様化する幼児教育施設の中で、幼稚園・保育所いずれの施設でも確実に教育活動が展開されるような仕組みづくり
- ・ 教科学習的な方法ではなく、幼児期にふさわしい教育活動のあり方についての周知

### 幼児期の「学び」のスタイルの確保

- ・ 親の子育てに対する意識や責任感が低下することのないような取組の必要性

### ○就労支援に偏る子育て支援の現状 —— 子供が子供らしく生きるために

- ・ 望ましい教育環境の論議より、母親の就労支援が先行する現状
- ・ 経済性・効率性優先の施策
- ・ 超少子化による子供の育ちの危機を回避する必要性  
切磋琢磨の機会の減少、親の過保護・過干渉・放任・虐待等の危惧

## 無償化によって高まる幼児教育への評価を 真の人づくりにつなげるために

### ○子育てと仕事の両立を可能にする社会・環境づくり

- ・ いずれかの選択ではなく、両立できる社会に
- ・ 父親が子育てにかかわれる就労環境づくり、ワークライフバランスを大切にする国民の意識の醸成などについて、関連する省庁が連携して有機的に機能する施策に
- ・ 収入やライフスタイルに応じて自らが選択できる人材の育成
- ・ 子育てへの共感的理解や子育てを支える社会の機運の醸成、

### ○教師の資質向上を図る研修制度の重視

- ・ 子供の友達関係に悩む保護者、放任しがちな保護者にも対応できる研修制度の確立

### ○財政の課題

- ・ 地域・公私格差の出ないような制度設計、予算の確保を

一般財源では、自治体の財政事情によって 無償化のねらいが達成されない恐れ や地域格差が出る恐れ

- ・ 今後の財政を見据え、国と地方の役割について慎重な検討が必要
- ・ 多様化する教育ニーズ、保護者への対応のための人的配置

※なおヒアリングの最後に、地方財政の逼迫の中で、無償化によって地方財政にさらなる負担がかかることで、公立幼稚園廃止が促進されることのないよう、特段のご配慮をお願いしたい旨を述べた。