

学校における働き方改革

— 教員の多忙化の現状から考える勤務時間制度の在り方 —

川崎 祥子

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 教員の多忙化の現状
 - (1) 教員勤務実態調査
 - (2) OECD国際教員指導環境調査 (TALIS)
3. 文部科学省における検討状況
 - (1) 中央教育審議会への諮問
 - (2) 学校における働き方改革に係る緊急提言
 - (3) 中央教育審議会中間まとめ
4. 給特法を始めとする教員の勤務時間等に関する制度の在り方
 - (1) 給特法制定の経緯
 - (2) 給特法上の現行制度の概要
 - (3) 給特法の問題点
 - (4) 教員の勤務時間制度の見直しの方向性
5. おわりに

1. はじめに

社会の急激な変化が進む中で、学校教育において育成することが求められる資質・能力も変わりつつある。平成29年3月に小学校及び中学校の学習指導要領が改訂され、学校現場は、「カリキュラム・マネジメント」¹や「主体的・対話的で深い学び」の視点からの授業

¹ 小学校学習指導要領（平成29年告示）は、「児童や学校、地域の実態を適切に把握し、教育の目的や目標の実現に必要な教育の内容等を教科等横断的な視点で組み立てていくこと、教育課程の実施状況を評価してその改善を図っていくこと、教育課程の実施に必要な人的又は物的な体制を確保するとともにその改善を図っていくことなどを通して、教育課程に基づき組織的かつ計画的に各学校の教育活動の質の向上を図っていくこと」としている。

改善、小学校における外国語教育の充実やプログラミング教育の導入等への対応に迫られることになる。学習指導のみならず、生徒指導、部活動、保護者や地域との連携など、学校や教師に対する多様な期待もあり、学校が抱える課題はより複雑化・困難化している。

学校や教員が担う役割が拡大する中、深刻な教員の長時間労働の実態が明らかになっている。文部科学省が平成 28 年度に実施した教員勤務実態調査では、平成 18 年度の前回調査と比較して、教員の勤務時間は大幅に増加しており、この間教員の負担軽減に向けた様々な検討が行われていたにもかかわらず、教員の多忙化の抜本的な解消に至っていないことが明らかになった。教員の長時間労働は、教員のメンタルヘルス²や教育の質確保の面からも看過できない状況にあるが、この歯止め無き長時間労働の根本的な原因として、昭和 46 年に制定された「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」³（以下「給特法」という。）の存在が指摘されている。

本稿では、教員の多忙化の現状、学校における働き方改革に関する文部科学省の検討状況を概観するとともに、給特法を始めとする教員の勤務時間等に関する制度の現状と課題について考察する。

2. 教員の多忙化の現状

(1) 教員勤務実態調査

文部科学省は、平成 28 年度及び 29 年度の 2 か年にわたり、教員勤務実態調査を実施した。同調査は、教職員指導体制の充実、学校の業務改善の推進等の教育政策について、これらが教員の勤務実態に与える量的・質的な影響を明らかにし、エビデンスを活用した教育政策の推進に必要な基礎的データを得ることを目的に実施された。

平成 29 年 4 月、文部科学省は、同調査のうち、教員の勤務時間に係る部分の速報値が取りまとまったとして、「教員勤務実態調査（平成 28 年度）の集計（速報値）について」⁴を公表した。調査結果によると、前回調査（平成 18 年度）と比較して、平日・土日ともに、いずれの職種でも勤務時間が増加しており、1 週間当たりの学内総勤務時間は、小学校教諭で 57 時間 25 分、中学校教諭で 63 時間 18 分となった（図表 1 参照）。

また、1 週間当たりの学内総勤務時間数の分布から、小学校教諭の約 3 割、中学校教諭の約 6 割は、1 週間当たりの勤務時間が、厚生労働省が過労死の労災認定基準として定める「1 か月当たり 80 時間以上の時間外労働」⁵に相当する 60 時間以上に上っていることが

² 教員勤務実態調査委託事業【メンタルヘルス】研究チーム「教員勤務実態調査（平成 28 年度）『教員のストレス状況に関する分析について』」（平 29. 11. 6）

<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/fieldfile/2018/01/10/1297093_17.pdf>（以下、URL の最終アクセスの日付はいずれも平成 30 年 8 月 3 日。）33 頁では、教員のメンタルヘルス状態が、他職種と比較し不良であるとの分析結果を示している。

³ 公立の義務教育諸学校等の教育職員の職務と勤務態様の特殊性に基づき、その給与その他の勤務条件について特例を定めた法律。

⁴ 調査対象は、小学校 400 校、中学校 400 校（確率比例抽出により抽出）に勤務する教員（校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、講師、養護教諭、栄養教諭。当該校のフルタイム勤務職員全員）。

⁵ 厚生労働省都道府県労働局労働基準監督署「脳・心臓疾患の労災認定」の「労働時間の評価の目安」によると、「発症前 1 か月間におおむね 100 時間又は発症前 2 か月間ないし 6 か月間にわたって、1 か月当たりおおむね 80 時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できる」とされて

明らかになった（図表 2 参照）。

図表 1 教員の 1 週間当たりの学内総勤務時間

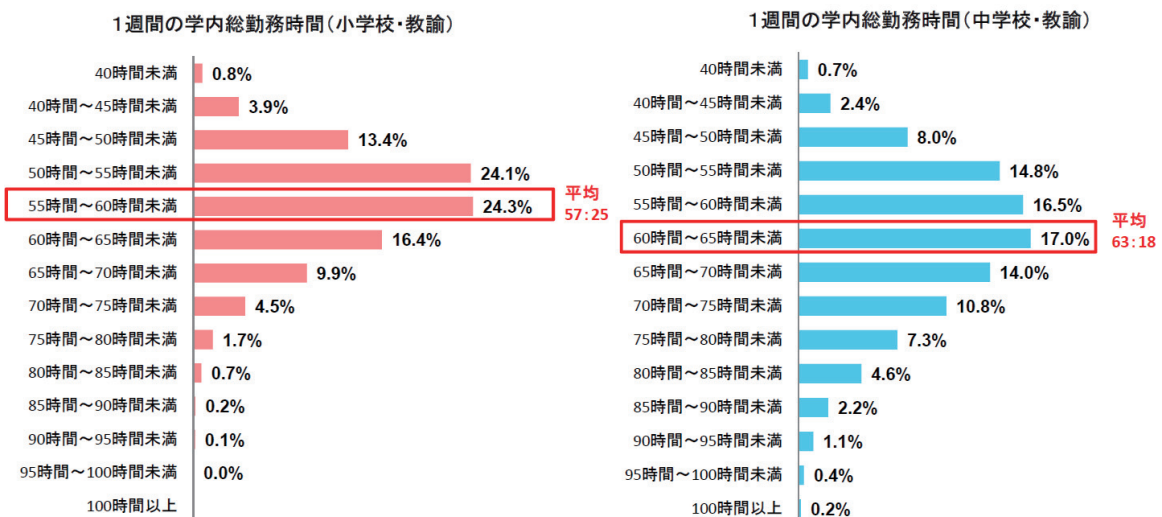
	小学校			中学校		
	28 年度	18 年度	増減	28 年度	18 年度	増減
校長	54:59	52:19	+2:40	55:57	53:23	+2:34
副校長・教頭	63:34	59:05	+4:29	63:36	61:09	+2:27
教諭	57:25	53:16	+4:09	63:18	58:06	+5:12
講師	55:18	52:59	+2:19	61:43	58:10	+3:33
養護教諭	51:03	48:24	+2:39	52:42	50:43	+1:59

時間：分

※28 年度調査では、調査の平均回答時間（1 週間につき小学校 64 分、中学校 66 分）を一律で差し引いている。

（出所）文部科学省「教員勤務実態調査（平成 28 年度）の集計（速報値）について（概要）」（平 29. 4. 28）

図表 2 教諭の 1 週間の学内総勤務時間の分布



（出所）文部科学省「教員勤務実態調査（H28）（追加集計分）」

小学校・中学校教諭の業務内容別の 1 日当たりの学内勤務時間⁶を見ると、平成 18 年度と比べ、「授業」の時間が、小学校教諭で 27 分、中学校教諭で 15 分の増となっている。また、中学校教諭の土日の「部活動・クラブ活動」の時間は、平成 18 年度は 1 時間 6 分であったのが、平成 28 年度では 2 時間 10 分と大幅に増加している⁷。

このほか、平成 18 年度の調査結果⁸によると、小学校・中学校において、夏季休業中を

いる。

⁶ 文部科学省「教員勤務実態調査（平成 28 年度）の集計（速報値）について」（平 29. 4. 28）

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/08/03/1297093_6.pdf 19～20 頁

⁷ スポーツ庁が平成 28 年度に行った「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」によると、部活動の顧問に全員が当たることを原則としている学校が 87.5%に上り、部活動は学習指導要領上、教育課程外と位置付けられているにもかかわらず、多くの教員が部活動の指導に当たっている。

⁸ 平成 28 年度の調査では、休憩時間に関する調査結果は未発表。

除き、正規の勤務時間帯と残業時間帯の中で教員が取った休憩時間は10分程度であり、教員が勤務時間中にほとんど休憩や休息を取ることができていない実態も明らかになった。

(2) OECD国際教員指導環境調査 (TALIS)

OECD国際教員指導環境調査 (TALIS) は、学校の学習環境と教員の勤務環境に焦点を当てた国際調査であり、平成20年に第1回調査、平成25年に第2回調査が実施され、日本は第2回調査から参加している。

平成26年6月に公表された第2回調査の結果によると、日本の教員の1週間当たりの勤務時間は参加国中最長(日本53.9時間、参加国平均38.3時間)であった(図表3参照)。中でも、授業に使った時間は参加国平均を下回る一方で、課外活動(スポーツ・文化活動)の指導時間が特に長い(日本7.7時間、参加国平均2.1時間)ほか、一般的事務業務(日本5.5時間、参加国平均2.9時間)等も長い傾向にあると指摘されており⁹、日本の教員が、教員の本来的業務である授業以外の業務に追われている傾向にあることを示している。

図表3 教員の仕事時間

	仕事時間の合計	指導(授業)に使った時間	学校内外で個人で行う授業の計画や準備に使った時間	学校内での同僚との共同作業や話し合いに使った時間	生徒の課題の採点や添削に使った時間	生徒に対する教育相談に使った時間
日本	53.9時間	17.7時間	8.7時間	3.9時間	4.6時間	2.7時間
参加国平均	38.3時間	19.3時間	7.1時間	2.9時間	4.9時間	2.2時間

	学校運営業務への参画に使った時間	一般的事務業務に使った時間	保護者との連絡や連携に使った時間	課外活動の指導に使った時間	その他の業務に使った時間
日本	3.0時間	5.5時間	1.3時間	7.7時間	2.9時間
参加国平均	1.6時間	2.9時間	1.6時間	2.1時間	2.0時間

※ 直近の「通常の一週間」において、各項目の仕事に従事した時間の平均。「通常の一週間」とは、休暇や休日、病気休業などによって勤務時間が短くならなかった一週間とする。週末や夜間など就業時間外に行った仕事を含む。

(出所) 国立教育政策研究所「OECD国際教員指導環境調査 (TALIS) のポイント」

3. 文部科学省における検討状況

(1) 中央教育審議会への諮問

平成29年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」(骨太の方針)において、重点課題の一つに「働き方改革と人材投資を通じた生涯現役社会の実現」が掲げられる中で、教育の質の向上等の観点から、教員の長時間労働について、「教員の厳しい勤務実態を踏まえ、適正な勤務時間管理の実施や業務の効率化・精選を進めるとともに、学校の指導・事務体制の効果的な強化・充実や勤務状況を踏まえた処遇の見直しの検討を通じ、長時間勤務の状況を早急に是正することとし、年末までに緊急対策を取りまと

⁹ 国立教育政策研究所「OECD国際教員指導環境調査 (TALIS) のポイント」
https://www.nier.go.jp/kenyukikaku/talis/imgs/talis_points.pdf 8頁

める」¹⁰こととされた。同月 22 日、松野文部科学大臣（当時）は、中央教育審議会に対し、「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方策について」を諮問し、①学校が担うべき業務の在り方、②教職員及び専門スタッフが担うべき業務の在り方及び役割分担、③教員が子供の指導に使命感を持ってより専念できる学校の組織運営体制の在り方及び勤務の在り方、といった事項を中心に検討を行うよう求めた。

同月 27 日、中央教育審議会の初等中等教育分科会は、同分科会の下に「学校における働き方改革特別部会」（以下「特別部会」という。）を設置し、本件に係る検討を行うこととした。

（２）学校における働き方改革に係る緊急提言

特別部会は、平成 29 年 8 月 29 日、「学校における働き方改革に係る緊急提言」（以下「緊急提言」という。）を取りまとめ、①校長及び教育委員会は学校において「勤務時間」を意識した働き方を進めること、②全ての教育関係者が学校・教職員の業務改善の取組を強く推進していくこと、③国として持続可能な勤務環境整備のための支援を充実させること、の 3 点を提言した。

具体的な対策として、①については、ICT やタイムカードなど勤務時間を客観的に把握・集計するシステムの構築、教職員の休憩時間の確保、留守番電話の設置等による勤務時間外の間合せ対応の体制整備、部活動の休養日や学校閉庁日の設定等を、②については、教育委員会による時間外勤務の削減に向けた業務改善方針・計画の策定、都道府県単位での統合型校務支援システム¹¹の共同調達・運用、国・地方公共団体による学校に対する依頼・指示等の精選、給食費の公会計化等を挙げるとともに、③では、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー、部活動指導員等専門スタッフの配置促進、教員 1 人当たりの担当授業時数の軽減、小学校における専科教員や中学校における生徒指導担当教員の充実等について、平成 30 年度予算において取り組むよう求めた。

緊急提言を踏まえ、平成 30 年度予算では、小学校における英語専科教員 1,000 人、中学校における生徒指導担当教員 50 人を始めとする 1,595 人の定数改善が行われた¹²。また、教員の事務作業を代行する「スクール・サポート・スタッフ」配置経費として 12 億円、部活動指導員の配置経費として 5 億 400 万円が計上された¹³。

（３）中央教育審議会中間まとめ

平成 29 年 12 月 22 日、中央教育審議会は、特別部会での議論を踏まえ、「新しい時代の

¹⁰ 『経済財政運営と改革の基本方針 2017 ～人材への投資を通じた生産性向上～』（平 29.6.9）10 頁

¹¹ 教務（成績処理、出欠管理、時数等）、保健（健康診断票、保健室管理等）、指導要録等の学籍、学校事務等の機能を統合したシステムのことをいう。

¹² なお、同予算では、少子化等による 4,456 人の定数減も行われたが、自然減の 3,000 人を差し引いた数（1,456 人）と定数改善の数（1,595 人）とを比較すると、139 人の定数増となった。

¹³ 文部科学省初等中等教育局「平成 30 年度予算（案）主要事項」

<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2018/01/16/1400423_3.pdf> 7 頁及び 9 頁

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（中間まとめ）」（以下「中間まとめ」という。）を取りまとめた。

中間まとめでは、これまで学校・教師が担ってきた14の業務について、①基本的には学校以外（地方公共団体、教育委員会、保護者、地域ボランティア等）が担うべき業務、②学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務、③教師の業務だが、負担軽減が可能な業務に分類した上で（図表4参照）、業務の役割分担・適正化を着実に実行するため、国、教育委員会等及び各学校がそれぞれ取り組むべき方策を提示した¹⁴（図表5参照）。

図表4 これまで学校・教師が担ってきた代表的な業務の在り方に関する考え方

基本的には学校以外が担うべき業務	学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務	教師の業務だが、負担軽減が可能な業務
①登下校に関する対応 ②放課後から夜間などにおける見回り、児童生徒が補導された時の対応 ③学校徴収金の徴収・管理 ④地域ボランティアとの連絡調整 ※ その業務の内容に応じて、地方公共団体や教育委員会、保護者、地域学校協働活動推進員や地域ボランティア等が担うべき。	⑤調査・統計等への回答等（事務職員等） ⑥児童生徒の休み時間における対応（輪番、地域ボランティア等） ⑦校内清掃（輪番、地域ボランティア等） ⑧部活動（部活動指導員等） ※ 部活動の設置・運営は法令上の義務ではないが、ほとんどの中学・高校で設置。多くの教師が顧問を担わざるを得ない実態。	⑨給食時の対応（学級担任と栄養教諭等との連携等） ⑩授業準備（補助的業務へのサポートスタッフの参画等） ⑪学習評価や成績処理（補助的業務へのサポートスタッフの参画等） ⑫学校行事の準備・運営（事務職員等との連携、一部外部委託等） ⑬進路指導（事務職員や外部人材との連携・協力等） ⑭支援が必要な児童生徒・家庭への対応（専門スタッフとの連携・協力等）

（出所）中間まとめ【概要】

図表5 業務の役割分担・適正化を着実に実行するための方策

国	教育委員会等	各学校
<ul style="list-style-type: none"> 学校や教師の担うべき業務範囲の明確化、学校管理規則モデル等の提示 地域や保護者の理解のための資料提供 業務改善の取組の優良事例の提供 調査・統計、依頼事項の精選 民間団体等からの出展依頼や家庭向け配布物について、学校の負担軽減に向けた協力の呼びかけ 現場に様々な業務が付加されてきた反省を踏まえ、勤務時間や人的配置、業務改善等を踏まえ、業務量を俯瞰、一元的に管理する部署を設置 等	<ul style="list-style-type: none"> 所管する学校に対する業務改善方針・計画の策定 事務職員の資質・能力・意欲向上、学校事務の共同実施の促進 独自に実施する調査・統計、依頼事項の精選 学校の業務改善の取組に対する支援 ICT等業務効率化に必要な環境整備 等	<ul style="list-style-type: none"> 学校の重点目標、経営方針の明確化 関係機関や地域住民との連携の推進 等

（出所）中間まとめ【概要】

また、「学校における働き方改革」の実現に向けた環境整備として、小学校における英語専科担当や中学校における生徒指導担当の教師の充実、平成31年度までのスクールカウ

¹⁴ 中間まとめ13～30頁

ンセラーの全公立小中学校配置、部活動指導員やサポートスタッフ等外部人材の配置促進、スクールロイヤーの活用促進、学校給食費の公会計化に向けたガイドライン作成等の取組の実施を求めた¹⁵。

同月 26 日、文部科学省は、「学校における働き方改革に関する緊急対策」を取りまとめ、中間まとめにおいて示された具体的な方策のうち、同省が中心的に実施していく取組を着実に実施することを表明するとともに、教育委員会や各学校が取り組むべき方策については、必要な指導・助言等を行う方針を示した。また、時間外勤務の抑制のための措置として、政府全体の「働き方改革実行計画」における時間外労働の限度（原則月 45 時間、年 360 時間）を参考に、勤務時間に関する数値で示した上限の目安を含むガイドラインを検討の上、提示することを表明した。

平成 30 年 2 月 9 日、文部科学省は、各都道府県及び指定都市教育委員会宛に通知を发出し、中間まとめを踏まえ、学校における業務改善及び勤務時間管理等に係る取組を進めるよう呼びかけた。

4. 給特法を始めとする教員の勤務時間等に関する制度の在り方

前節で概観したとおり、平成 29 年度の特別部会における議論では、主として業務の役割分担・適正化に関する論点が取り上げられ、給特法の在り方を含む教職員の勤務時間等に関する制度の在り方についての具体的な議論はほとんど行われず、中間まとめでは本件について「引き続き議論を進めていく必要がある」¹⁶とされた。これに対し、日本教職員組合は、「学校における働き方改革特別部会『中間まとめ』についての書記長談話」（平成 29 年 12 月 22 日）の中で、給特法下で「自主的な活動」とされている時間外労働に法的規制を設けない限り、長時間労働の是正につながらないことは明白であり、文部科学省に対し、給特法見直しなど抜本的な制度改革に向けた審議が直ちに特別部会で再開されるよう対策を強化する旨、言及している。

特別部会の部会長を務める小川正人放送大学教授も、学校における働き方改革について諮問された平成 29 年 6 月 22 日の中央教育審議会において、給特法制定当時と現在とでは教員の勤務状況は変わってきており、給特法の廃止を含めた何らかの見直しは避けて通れないとの見解を示しており、今後特別部会において、専門家を交えての具体的な議論が行われる予定である。

過去にも、教員の勤務時間制度の在り方に関する議論は文部科学省において行われているが、平成 19 年 3 月 29 日の中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について（答申）」（以下「平成 19 年答申」という。）、平成 20 年 9 月 8 日の「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会議」による「審議のまとめ」（以下「平成 20 年審議のまとめ」という。）において、給特法の見直しの必要性について触れられているものの、具体的な制度改正は実現しないまま、現在に至っている。

本節では、教員の長時間労働の原因と指摘されている給特法の制定の経緯、制度の概要

¹⁵ 中間まとめ 41～42 頁

¹⁶ 中間まとめ 40 頁

とその問題点を整理した上で、教員の勤務時間制度の見直しの方向性について触れる。

(1) 給特法制定の経緯¹⁷

教員の給与は、昭和 23 年の公務員の給与制度改革において、その勤務の特殊性から、1 週 48 時間以上勤務するものとして、一般公務員より一割程度高い俸給が支給されることとなったことに併せ、超過勤務手当は支給されないこととされた。文部省（当時）は、昭和 24 年に「教員の勤務時間について」の通達を発出し、超過勤務について、「勤務の態様が区々で学校外で勤務する場合等は学校の長が監督することは實際上困難であるので原則として超過勤務は命じない」旨、指導してきた。

しかしながら、昭和 32 年に等級別の給与体系に移り、それ以後この等級別俸給表が毎年改訂され、併せて俸給表の構成も種々改正される過程で、従前の教員給与の優位性が必ずしも明確ではなくなっていたこと、原則として超過勤務を命じないとの指導が行われていたにもかかわらず、実際には時間外勤務の実態があったことから、教員にかかる時間外勤務とそれに対する給与上の措置について理解が分かれ、超過勤務手当の支給を求める訴訟が全国で提起された。これらの訴訟の判決においては、教員に超過勤務の観念を認めることはその労働の性質と相いれないものではなく、超過勤務に対しては、超過勤務手当を支給すべきとしているものがあつた¹⁸。

こうした問題を踏まえ、人事院が教員の超過勤務手当の課題について指摘をし、文部大臣と人事院総裁との会談が行われた結果、「教員の勤務の実態を明確にする必要があり、両者協力して、調査、検討する必要がある」趣旨の確認が行われ、文部省は昭和 41 年度に「教員勤務状況調査」を実施した。同調査の結果を踏まえ、昭和 43 年に、義務教育諸学校の教員に対して、その勤務態様の特殊性に鑑み、当分の間、俸給月額 4% に相当する教職特別手当を支給すること等を内容とする「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」が国会に提出されたものの、廃案となった。

昭和 46 年 2 月、人事院は国会及び内閣に対して「義務教育諸学校の教諭等に対する教職調整額の支給等に関する法律の制定についての意見の申出」を行った。この申出及び当該申出に関する説明においては、「教員の勤務時間については、教育が特に教員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいことおよび夏休みのように長期の学校休業期間等があること等を考慮すると、その勤務のすべてにわたって一般の行政事務に従事する職員と同様な時間管理を行なうことは必ずしも適当でなく、とりわけ超過勤務手当制度は教員にはなじまないものと認められる」ので「教員の勤務は、勤務時間の内外を包括的に評価することとして、現行の超過勤務手当および休日給の制度は適用しないものとし、これに替えて新たに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」べきとされた。

この人事院の意見の申出を受けて、昭和 46 年 5 月、「国立及び公立の義務教育諸学校等

¹⁷ 本節の記述は、文部科学省「昭和 46 年給特法制定の背景及び制定までの経緯について」（平 21. 3. 16 「学校・教職員の在り方及び教職調整額の見直し等に関する作業部会」（第 8 回）配付資料）
<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/042/siryu/attach/1259040.htm>及び平成 20 年審議のまとめ<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/052/houkoku/08091011.htm>による。

¹⁸ 最判昭 47. 4. 6 民集 26 卷 3 号 397 頁、最判昭 47. 12. 26 民集 26 卷 10 号 2096 頁

の教育職員の給与等に関する特別措置法」¹⁹が制定された。

(2) 給特法上の現行制度の概要

ア 教職調整額

給特法第3条第1項は、「教育職員には、その者の給料月額を百分の四に相当する額を基準として、条例で定めるところにより、教職調整額を支給しなければならない」とするとともに、同条第2項は、「教育職員については、時間外勤務手当及び休日勤務手当は、支給しない」としている。これらの規定に基づき、公立学校の教員には、時間外勤務手当及び休日給が支給されない代わりに、給料月額の4%に相当する教職調整額が支給されている。この教職調整額は、昭和41年度の「教員勤務状況調査」の結果から想定される1週平均の超過勤務時間が1時間48分であったことを踏まえ、1週平均の超過勤務時間が年間44週²⁰にわたって行われた場合の超過勤務手当に要する金額が、超過勤務手当算定の基礎となる給与に対し、約4%に相当したことが、制度導入時の積算の根拠となっている²¹。

イ 超勤4項目

給特法第6条第1項は、「教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合は、政令で定める基準に従い条例で定める場合に限るものとする」としており、政令²²において、「教育職員については、正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則として時間外勤務を命じないものとする」と定めるとともに、時間外勤務を命ずる場合は、①校外実習その他生徒の実習に関する業務、②修学旅行その他学校の行事に関する業務、③職員会議（設置者の定めるところにより学校に置かれるものをいう。）に関する業務、④非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合に必要業務、の4項目（以下「超勤4項目」という。）に従事する場合であって臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限ることとされている。なお、給特法第6条第2項において、「前項の政令を定める場合においては、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」とされている。

ウ 労働基準法との関係

時間外勤務について、労働基準法第36条は、労働組合等との書面による協定（以下「36協定」という。）に基づき時間外勤務を命じることと定めており、同法第37条は、時間外勤務を命じた場合には割増賃金（時間外勤務手当）を支払わなければならないことを定めている。

¹⁹ 制定当初は国立学校も給特法の対象であったが、国立大学の独立行政法人化に伴い、国立学校は給特法の対象外となり、現在の法律名である「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」に改められた。

²⁰ 年間52週から、夏休み4週、年末年始2週、学年末始2週の計8週を除外。

²¹ 宮地茂監修、文部省初等中等教育局財務課内教員給与研究会編著『教育職員の給与特別措置法解説』（第一法規、昭和46年）110～112頁

²² 「公立義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」（平成15年政令第484号）

一般の地方公務員については、労働基準法第 33 条第 3 項において、公務のために臨時の必要がある場合に時間外勤務を命じることができるとされており、その場合、民間企業と同様、同法第 37 条により時間外勤務手当が支給される。

公立学校の教員については、給特法第 5 条による読替後の労働基準法第 33 条第 3 項により、公務のために臨時の必要がある場合に、健康及び福祉を害しないように考慮した上で、時間外勤務を命じることができるとされているが、労働基準法第 37 条は適用されず、時間外勤務手当は支給されない。なお、時間外勤務を命ずるに当たり、36 協定は必要とされない²³。

さらに、第 196 回国会（平成 30 年常会）において成立した「働き方改革を推進するための関連法律の整備に関する法律」により労働基準法が改正され、36 協定により定める時間外労働の上限について、臨時的な特別の事情がある場合として労使が合意した場合であっても、上回ることでできない上限²⁴が設定された。国立及び私立学校の教員は、これらの規定が適用され、時間外労働の上限規制の対象となるが、公立学校の教員には適用されない。

（3）給特法の問題点

ア 勤務時間の適正な管理

平成 28 年の教員勤務実態調査によると、教員の毎日の退勤時刻の管理について「タイムカードなどで退勤の時刻を記録している」と回答した学校は小学校で 10.3%、中学校で 13.3%、「校務支援システムなど ICT を活用して退勤の時刻を記録している」と回答した学校は小学校で 16.6%、中学校で 13.3%であり、客観的記録により退勤時刻を記録している学校は 3 割弱にとどまっている²⁵。平成 30 年 5 月に公表された自由民主党の教育再生実行本部第十次提言（以下「自民党提言」という。）は、「給特法は、教師の職務と勤務態様の特殊性に基づき制定された法律であるが、時代の変化の中で、教師の勤務の境界をあいまいにさせるとともに、学校現場における勤務時間管理の意識を希薄化させ、教師の長時間勤務の要因の一つとなっている点は否めない」としている。

また、民間企業では、経費を削減するために時間外勤務の抑制が行われることから、時間外勤務手当の支払義務の存在が長時間労働の歯止めの役割を一定程度果たしているが、学校では時間外勤務手当の支給措置がなく、教員の長時間勤務の有効な歯止め措置

²³ 前掲脚注 21、145 頁によると、「一般の官公庁の公務員については労働基準法第 33 条第 3 項によって時間外の勤務をさせることができ、同法第 36 条による必要はないとされていることにかんがみ、教育職員についても、一般公務員と同様労基法第 33 条第 3 項を適用することとした」とされている。

²⁴ 年 720 時間（＝月平均 60 時間）。かつ、年 720 時間以内において、一時的に事務量が増加する場合について、最低限、上回ることでできない上限を設ける。この上限について、① 2 か月、3 か月、4 か月、5 か月、6 か月の平均で、いずれにおいても、休日労働を含んで、80 時間以内を満たさなければならないとする。② 単月では、休日労働を含んで 100 時間未満を満たさなければならないとする。③ 加えて、時間外労働の限度の原則は、月 45 時間、かつ、年 360 時間であることに鑑み、これを上回る特例の適用は、年半分を上回らないよう、年 6 回を上限とする。

²⁵ 文部科学省「教員勤務実態調査（H28）（追加集計分）」

<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/08/03/1297093_7.pdf> 5 頁

が存在していないとの指摘がある²⁶。平成 20 年審議のまとめでも、「時間外の勤務時間がどれだけ長くなるろうとも、全員一律に給料に 4 %の定率を乗じた額の教職調整額が支給されているため、時間外勤務の抑制とならず、無定量の時間外勤務や実質的な給与の切り下げを招いているとの批判もある」とされており、給特法により、勤務時間を適正に管理し、時間外勤務を抑制するインセンティブが働きにくいことが考えられる。

イ 教員が時間外に行った業務の「自発性」

教員の時間外勤務に関し、自民党提言は、「給特法及び同政令には、公立学校の教師に時間外勤務を命ずることができる場合としていわゆる「超勤 4 項目」が規定されているが、実態として、教師の時間外勤務はこの「超勤 4 項目」以外の「自発的勤務」がその多くを占めている状況になっている」としている。

超勤 4 項目以外の時間外勤務の「自発性」について、判例²⁷は、時間外勤務が職務命令と同視できるほど教員の自由意思を強く拘束するような形態で行われたのであれば時間外勤務手当の対象になるとしつつも、例えば校長にお願いされてクラス担任や部活動の担当を引き受けた場合は、飽くまで引き受けた教員の自主的な決定であって、当該業務は教員が自主的に行ったものとして時間外勤務手当支給の対象にならない旨判断している。

一方、北神正行国土舘大学教授は、「教員の時間外勤務を形成している職務である授業準備や成績処理、部活動等は「超勤 4 項目」には該当しないものの、それらを欠いては学校の教育活動や経営が成り立たない業務である。そうした業務は、校長が自らの権限と責任の下で各教員に割り振りしているものであり、個々の教員の自由意思による自発的行為によるものとはいえず、その業務遂行は校長の指揮命令下にある労基法上の「労働」であることは明白である」旨、指摘している²⁸。

また、部活動中における事故については、「国家賠償法」に基づき学校管理者の責任を問う事例も多く、部活動の顧問である教員の業務を教員個々による任意の自発的行為とするのは無理のある説明であり、給特法のロジックと学校における教員の業務実態の間に存在する大きな断裂が、教員の長時間の時間外労働を生み出している原因となっているとの指摘もある²⁹。

さらに、超勤 4 項目以外の時間外労働が「自発的行為」とみなされることは、教員の過労死に係る公務災害認定を困難にしている。平成 18 年「教職員給与の在り方に関するワーキンググループ（第 8 回）」の文部科学省提出資料³⁰では、「勤務時間外で超勤 4 項目に該当しないような教職員の自発的行為に対しては…公務遂行性が無いことから公務災害補償の対象とならない」とされている。これに対し、校長は教員に対して時間外勤務

²⁶ 樋口修資「給特法制定以降の勤務時間管理」『内外教育』（平 29. 11. 7）15 頁

²⁷ いわゆる「北海道立学校教育職員時間外勤務手当請求事件」に対する札幌高等裁判所の判決（平 19. 9. 27）

²⁸ 北神正行「教員の労働環境と働き方改革をめぐる教育政策論的検討」『学校経営研究』第 43 巻（2018. 4）7 頁

²⁹ 小川正人「教員の長時間労働と給特法—給特法の問題点と改廃の課題—」『季刊教育法』第 192 号（2017. 3）77 頁

³⁰ 「教員の職務について」（「教職員給与の在り方に関するワーキンググループ」（第 8 回）配付資料（平 18. 11. 10））〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/031/siryu/06111414/003.htm〉

を命じることはできないという現行制度の枠組みが維持される限り、教員の過労死に係る公務災害認定は遅々として進まないという理不尽な事態を惹起しているとの指摘がある³¹。公務災害認定の申請において勤務時間を証明する責任は遺族側にあり、タイムカード等客観的な勤務時間の記録がない中、ようやく申請にこぎ着けたものの、申請どおりに時間外勤務と認められず、認定に長期間を要したといった事例も報じられている³²。

なお、平成20年審議のまとめでは、「現実には、公立学校の教員は時間外において超勤4項目に該当しない業務についても多くの時間従事しているが、命令に基づかずに業務に従事しているため当該業務についての責任の所在が曖昧となり、学校として責任ある対応がとりづらい状況となっている。また、学校として必要な業務について管理職が時間外勤務を命令することができないため、組織的、一体的な学校運営を阻害している一面があることも否定できない」として、給特法上、超勤4項目以外の時間外勤務を命じることはできないとされていることによる学校運営上の弊害を指摘している。

(4) 教員の勤務時間制度の見直しの方向性

ア 給特法の改廃

給特法により、超勤4項目以外の時間外勤務は法的に労働と認められず、一律に給料の4%の教職調整額が支払われるという現行制度は、現在の教員の勤務実態との乖離が明らかであり、労務管理上も問題が多い。また、公立学校の教員と同業種である国立や私立学校の教員は、給特法の適用除外とされていることを踏まえると、給特法の趣旨である教員の職務と勤務態様の特殊性は、今日の勤務実態に当てはまるのかという点も考慮する必要がある³³。

しかし、給特法を廃止して時間外勤務手当を支給する、若しくは給特法を改正して教職調整額を引き上げるには、財源の問題がある。文部科学省は、平成29年11月28日の特別部会において、今の教員の勤務状況を仮に教職調整額で換算した場合、現在の4%から小学校では30%近く、中学校では40%程度に引き上げる必要があり、国庫負担分³⁴で3,000億円超³⁵、全体としてその3倍の額が必要との試算を明らかにした。さらに、教職調整額を廃止し、時間外勤務手当で対応する場合には、平日の一般的な時間外勤務でも25%増の金額となり、かなりの額に上るとの見通しを示した。仮に今の時間外勤務の総時間に合わせて手当を支給した場合、総額3兆円程度に上るという試算もある³⁶。

イ 1年単位の変形労働時間制の導入

給特法の廃止や教職調整額の大幅引上げは財政支出の増加につながり、財政事情が厳しい中、実現は容易ではない。小川正人放送大学教授も、財務省の「壁」や官邸のリー

³¹ 樋口修資「給特法見直しとワーク・ライフ・バランス実現」『内外教育』（平29.12.26）13頁

³² 『毎日新聞』（平30.6.12）

³³ 中間まとめ39頁

³⁴ 義務教育費国庫負担制度により、義務教育に必要な経費のうち教職員の給与費について、その3分の1を国が負担している。

³⁵ 小・中学校教員の教職調整額1%につき、約120億円が国庫負担分。

³⁶ 『読売新聞』（平30.1.16）

ダーシップが希薄であることなどから、教職員定数の大幅増や教職調整額の廃止は現実的ではないとの見方を示しており、長時間勤務を抑制して健康被害を防止するには金銭的措置では必ずしも歯止めにならず、休暇をしっかりと取らせる「健康確保措置」がより良いアプローチであると位置付けている³⁷。

自民党提言においては、「1年単位の変形労働時間制³⁸について、現在夏休み等に行われている研修や部活動の在り方を適切に見直すなど年間を通じて業務を削減することを前提に、導入に向けた検討を積極的に進める」とされた。1年単位の変形労働時間制に関する検討は、平成19年答申や平成20年審議のまとめに際しても行われており、ここでは、長期休業時間中においても研修、部活動指導、プール指導、保護者との面談等の業務があるため、勤務時間を短くすることは困難との意見もあり、導入に当たっては長期休業期間中における業務の在り方を見直す必要があること、地方公務員には1年単位の変形労働時間制に係る労働基準法の規定³⁹は適用除外となっているため、公立学校の教員への適用の可否について法制的な観点からの検討が必要であること等の課題が挙げられている。

教員への変形労働時間制の導入に関し、小川正人放送大学教授は、1年単位の変形労働時間制は、既に国立大学法人の多くで導入されているほか、私立学校でも20～30数%（私学経営研究会調査、2017年）が導入しており、公立学校における導入は検討に値する選択肢である旨述べている。その際、現行の1年単位の変形労働時間制では勤労者の健康への配慮から、時間外勤務の上限規制等の運用上の規制が多いため、そうした規制が学校・教員の勤務態様に適合的かどうか等、検討を要する課題も多いとしている⁴⁰。

一方、樋口修資明星大学教授は、変形労働時間制は教員の長時間労働や時間外勤務の実態を固定化し、恒常化するものであること、繁忙対応型の変形労働時間制の導入は繁忙期の職務負担が非常に大きく、肉体的にも精神的にも疲労が深くなり、教員の生活設計や健康等に影響が及ぶおそれが強いこと、変形労働時間制を導入したとしても時間外労働が発生し、現行制度では時間外勤務手当の支給がされず、不払労働が発生するおそれが強いこと等の問題点を挙げている⁴¹。また、内田良名古屋大学准教授は、「変形労働時間制は繁忙期と閑散期で勤務時間の調整を行うものだが、最も勤務時間が短い8月ですら超過勤務が発生している現状では、導入は不可能」との旨述べている⁴²。

5. おわりに

現在、学校現場では、第2次ベビーブームに対応して大量採用された世代の教員が退職時期を迎える一方で、景気回復により民間企業の採用活動が活発であること等から、教員

³⁷ 「1年単位の変形労働制を軸に検討」『内外教育』（平30.3.16）8頁

³⁸ 1か月を超え1年以内の期間を平均して1週間当たりの労働時間が40時間を超えないことを条件として、業務の繁閑に応じ労働時間を配分することを認める制度。

³⁹ 「労働基準法」（昭和22年法律第49号）第32条の4

⁴⁰ 小川正人「学校における働き方改革の審議状況と今後の検討課題」『教育展望』6月号第64巻第5号（2018.6）10頁

⁴¹ 樋口修資「多忙化問題への国の取組を検証する」『内外教育』（平29.12.8）13頁

⁴² 『日本教育新聞』（平30.6.11）

採用試験受験者は減少傾向にあり、教員不足が深刻化している⁴³。週 60 時間という過労死ラインを超えて働く人の割合は、小学校、中学校は、他業種と比べて突出して高いとも指摘されている⁴⁴。教員の労働環境が改善されず、学校がいわゆる「ブラック職場」として認識されることになれば、教員を志す若者が更に減少し、学校現場の人手不足が一層進むという悪循環に陥り、公教育の質の低下につながりかねない。教員を取り巻く職場環境の早急な改善が望まれる。

学校における働き方改革の鍵を握る給特法の改廃について、教員の勤務実態と諸制度とが乖離している現状を改善するために必要との認識はあるものの、財政面のハードルは高い。給特法廃止の代替策としての変形労働時間制の導入も、現在の勤務状況を踏まえると、繁忙期の時間外労働を閑散期に完全に清算できるとは言いがたく、なおも超勤 4 項目以外の時間外労働をどのように位置付けるかという課題は残る。勤務実態に合わせる形で超勤 4 項目に必要な項目を追加することも考えられるが、そもそも、教員の時間外勤務を抑制する趣旨で設けられた超勤 4 項目の範囲を広げることになれば、その趣旨と逆行することになる。また仮に、時間外労働と認める業務範囲を拡大しつつも教職調整額の支給率は据え置き、財政負担を回避する形を取れば、時間外の勤務に対価が支払われない現在の教員の労働環境を追認することになりかねない。

他方、社会全体で働き方改革に対する気運が高まる中、この機に長年手付かずになっていた給特法の見直しを含む抜本的な制度改革を期待する声は大きい。特別部会がどのような結論を出すのか、議論の行方を注視したい。

【参考文献】

- 小川正人「政権交代と教育費政策」『日本教育行政学会年報』No. 36 (2010)
前屋毅『ブラック化する学校』(青春出版社、平成 29 年)
樋口修資「多忙化の背景と現状」『内外教育』(平 29. 8. 1)
樋口修資「多忙化の原因を探る」『内外教育』(平 29. 8. 8)
内田良、斉藤ひでみ編著『教師のブラック残業』(学陽書房、平成 30 年)

(かわさき しょうこ)

⁴³ 『教育新聞』(平 30. 5. 28)

⁴⁴ 妹尾昌俊『「先生が忙しすぎる」をあきらめない』(教育開発研究所、平成 29 年) 25 頁において、労働時間が週 60 時間以上の労働者の割合は、他業種と比べ比較的割合の高い業界である飲食店が 28.4%、運輸業・郵便業が 22.7%であるのに対し、小学校教諭 57.8%、中学校教諭 74.1%とのデータが示されている。