

# 教員勤務の「多忙化」解消 に向けた提言

国民教育文化総合研究所  
教育行財政改革をすすめるための有識者会議

2013年（平成25年）8月

# 目 次

はじめに	3
<b>I 教職員、特に教員の時間外勤務（多忙化）の現状と問題点</b>	4
◎教員勤務の実態調査から	4
1. 2006（平成18）年 文科省調査及びその後に行なわれた 各県や教育団体による教員実態調査から	4
2. 2012年、東北大学調査から見た問題点と課題	4
<b>II 多忙化解消に向けての提言</b>	9
<b>III 提言を出すに至った教員勤務の現状と法的仕組み等その背景</b>	10
<教員の時間外勤務の法的取り扱いとその構造>	10
1. 民間企業、一般公務員の場合	10
(1) 時間外勤務の制限—労働基準法第32条	10
(2) 割増し賃金の支給と「36協定」の締結 —労働基準法第37条、第36条	10
2. 公立学校の教員の場合	11
(1) 時間外勤務手当に代え教職調整額を支給	11
(2) 労働基準法37条適用除外が大きく影響する給特法	13
3. 給特法下の教職員に対する勤務時間管理の問題点と課題	13
(1) 法的に勤務時間縮減が進められる中で、増大する学校業務	13
(2) 労働基準法に定める休憩時間も取れない状況にある	15
(3) 判例から見た給特法	15
(4) 日本の教員の勤務時間は国際的にみても長い	16
(5) 「時間外勤務が常態化している」と中教審等からの指摘	17
<行政改革等による教員給与をめぐる見直し問題>	17
1. 労働時間の短縮	17
2. 国立学校の法人化	18
3. 行革による人件費の抑制と定数の弾力化	18
(1) 小泉内閣による教員給与の削減策	18
(2) 文科省、中教審への働きかけと教員勤務実態調査実施による対案提示	19
(3) 時間外勤務手当化の検討から政権交代によって論議は振り出しに	20
こうした現状から教職員の時間外勤務をどう見るか	20

労働基準法から見た給特法の問題点と課題	23
1. 給特法の特質	23
(1) 勤務時間管理より勤務の特性を重視する給特法	23
2. 時間外勤務手当相当部分としての「教職調整額」の限界	25
3. 教職調整額は教員の自発性、創造性に基づく勤務の特性を評価	25
4. 労基法における時間外労働と割増賃金の考え方	26
(1) 判例により確定した労働時間に対する考え方	26
(2) 校長の指揮命令下に置かれる教員の活動時間は勤務時間である	26
5. 公立学校教員の多忙化解消＝時間外勤務手当実現に向けての課題	27
教職員の職務と多忙化解消に向けた基本的な考え方と必要な施策	27
①学校の役割の明確化	28
②教職員の職務の精選・見直しと学校運営の効率化	29
③教職員配置の基準改善	30
④休憩時間等の確保と年次有給休暇の取得促進の方策	32
⑤労働安全環境の整備	33
教育労働にも法的妥当性がある時間外勤務手当制度	33
時間外勤務手当の対象にならない時間外勤務は「労働時間貯蓄制度」の導入を	34
「多忙化」解消に向け法的措置の実現を	36
<b>資 料 集</b>	38
資料－1 学校・教職員を多忙化させている主な要因	38
資料－2 給特法以前並びに給特法制定後の教員給与	38
(1) 教職の特性を重視し、給与本体を嵩上げし時間外勤務を抑制	38
(2) 時間外勤務手当に代わる教職調整額を制度化	40
資料－3 人材確保法	42
資料－4 給特法に関わる裁判例	42
資料－5 労働基準法に関わる裁判例	45
資料－6 労働基準法が定める裁量労働制、変形労働時間制	46
<裁量労働制>	46
<変形労働時間制>	47

## はじめに

家庭や地域の教育力が低下する中、子どもたちをめぐる生活、教育環境は時代や社会の状況を反映してますます複雑化している。かつて教育や福祉は、大家族制のもとで相互扶助システムが機能してきたが、現在は、家族関係が細分化され、核家族化し、地域社会も共同体としての機能が希薄になっている。そうしたことも影響し、学校には、子どもへのしつけや生活習慣の指導が求められるなど様々な要求や負担が強いられている。学校の役割・機能は、子どもたちの学力問題、不登校・いじめの増加への対応が求められているにも拘らず、教職員の勤務環境は「教員勤務の実態調査」（2006年の文科省調査）でも明らかなように悪化の一途をたどり、「多忙化問題」として顕在化している。そして、この問題は、その後の地方公共団体等の各団体等が調査したデータによっても裏付けられ、教員の過密な勤務や多忙化の実情が明らかにされ、今や、これらが影響し様々な教育課題の解決を遅らせる事態に至っているほど深刻になっている。

多くの教職員は、学校の負担や業務量が増大する中で、時間外労働や仕事の持ち帰りで業務をこなしているのが現状であり、子どもと接し、向き合う時間はますます少なくなっている。このため、学校では子どもたちが抱えている様々な悩みや問題を見逃しかねない状況を作りだしており、このまま推移すれば教育の役割が崩壊し社会問題化しかねない。

たしかに、教職員、学校の多忙化は様々な要因によって生みだされているが、その中で多忙化を結果的に許容している一つに現行の勤務時間管理が大きく影響していることは間違いない。同時にそうした体制のもとで行なわれている学校マネジメントの在り方にも問題をかかえているだけにその改善が急がれている。そうした視点から、本提言は教職員の勤務時間体制などの制度的な在り方を検討し、多忙化解消への道すじを明らかにするものである。

最初に教員勤務、特に時間外勤務や部活動の実情を調査から明らかにし、そうした実態をふまえ「多忙化」解消に向けた「提言」を提示したい。

そして、提言を出すに至った現行の教員の勤務時間体制の問題点を述べながら、「法的措置」などによる解決策を説明したい。

# I 教職員、特に教員の時間外勤務（多忙化）の現状と問題点

## 1. 教員勤務の実態調査から

### (1) 2006（平成 18）年 文科省調査及びその後に行なわれた各県や教育団体による教員実態調査から

- 教員の勤務状況については、文部省が 1966（昭和 41）年に実施した「教員勤務状況調査」では、1 週間平均で、小学校では、1 時間 20 分、中学校では、2 時間 30 分、平均で 1 時間 48 分の残業時間、1 か月平均の残業時間は約 8 時間となっている。

これに対し、文部科学省が 2006（平成 18）年度に実施した「教員勤務実態調査」によれば、1966 年度の調査結果と比べ、通常期（7, 9, 10, 11 月）の小中学校の教諭の残業時間が一日当たり平均約 2 時間、1 か月当たり残業時間が約 34 時間となるなど、教員の残業時間の平均が大きく増加（約 4 倍）している。一方、民間の時間外労働は厚生労働省の調査（事業規模 5 人以上—2012 年 5 月確認）によると、10.2 時間（事業規模 30 人以上は 12.1 時間）、比較的残業が多いといわれる製造業でも 13.9 時間（事業規模 30 人以上は 15.3 時間）、となっている。

- 2006 年度教員勤務実態調査における業務内容の結果を見ると、小中学校の教諭の一日当たりの勤務時間は約 10 時間となるなど、約 2 時間の残業時間が報告されており、こうした教員の職務内容を見ると、授業、補習指導、生徒指導、学校行事、部活動・クラブ活動など「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」（第 1 期（7 月分）で 6 時間 27 分）、授業準備、成績処理、連絡帳の確認、学年・学級通信の作成など「児童生徒の指導に間接的にかかわる業務」（2 時間 24 分）、会議・打ち合わせ、事務・報告書作成、研修、その他の校務など「学校の運営にかかわる業務及びその他の校務」（1 時間 43 分）、保護者・PTA 対応、地域対応、行政・関係団体対応など「外部対応」（22 分）となっており、児童生徒の教育指導に関わらない業務に多くの時間が割かれていることがわかる。「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」においても、部活動や給食・栄養指導、清掃指導、登下校指導・安全指導、生活相談、カウンセリングなど直接的な教育指導には当たらないものが含まれている。

### (2) 2012 年、東北大学調査から見た問題点と課題

#### < 2006 年の文科省調査時より増加している残業時間 >

- 2012 年に東北大学大学院教育学研究科教育行政学研究室が実施した調査は、教員の勤務実態に関する最新の知見を提供するものである。この調査の柱は大きく分けて二つある。第 1 に、2006 年の文部科学省調査の質問紙を再利用した教員勤務実態調査である（以下 2012 年調査）。第 2 に、夏期休業中の教員業務調査である。これまでこの点に関する実証的調査はほとんどなされてこなかったものであり、非常に有益な情報を提供してくれる。いずれも調査結果の数値は速報値であり、今後精査することで多少の変動の可能性はあるが、本提言にとって不可欠のものであることから、盛り込むことにした。
- 2012 年調査は関東圏の小中学校各 5 校（合計 10 校）に配布し、合計 155 人から回答を得た。調査対象の選定に当たっては、都市部と地方部にわけたうえで、学校規模の大小を考慮した。秋

期の学校行事のない時期の連続した1週間の業務を測定した。なお、各校の回収率にはばらつきがあること、学校規模を十分にコントロールしきれていないこと等の課題があり、調査結果の解釈も一定の留保が必要である。そのため、調査結果の読み取りにあたっては、確定的なものではないことを十分に考慮した上で、今後の教職員の勤務実態に関する政策論議のための一つの素材であることをご理解いただきたい。

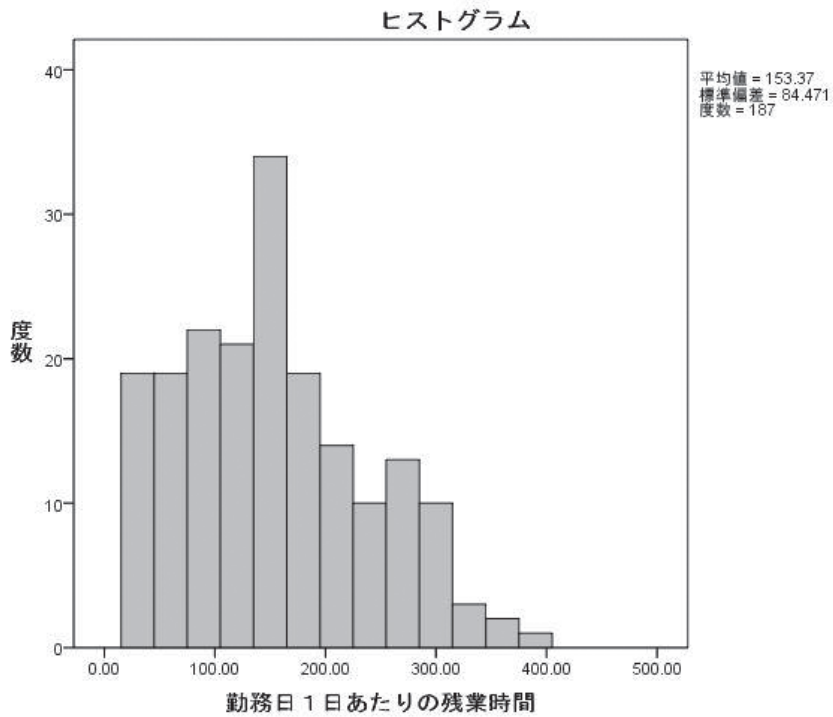
- 2012年調査の結果は次の二点にまとめられる。第1に、残業時間が2006年調査よりも長時間化した可能性がある。小学校教員の勤務日について集計したところ、平均で153分（2006年は101分）であった。中学校教員の勤務日については、平均で184分（2006年は128分）であった。統計的な検定を行うと、中学校の方が小学校に比べて残業時間が長いことが指摘できることから、部活動指導の有無がその結果に影響を与えている可能性が高いことが推測できる。第2に、持ち帰り業務については、小学校では2006年調査よりもやや短い結果が得られたこと、中学校ではやや長い結果が得られたことが指摘できる（小学校：2012年31分、2006年33分；中学校：2012年28分、2006年20分）。

しかし、分布を精査すると、次の点が指摘できる。持ち帰り業務を全くしない教員が増加した可能性がある。2006年調査と比較すると、「0」というカテゴリが今回の方が多い。小学校教員では、2006年調査は「0」が15.7%、「1分から30分まで」が46.7%であった。2012年調査では「0」カテゴリが59.4%、「1分から30分まで」が15.0%となった。中学校教員では、2006年調査は「0」が26.4%、「1分から30分まで」が52.3%であったのに対して、2012年調査では「0」カテゴリが62.0%、「1分から30分まで」が15.0%であった。

これは教員の仕事の仕方のトレンドが変わったことを反映しているかもしれない。すなわち、個人情報保護を重視するようになったり、持ち帰りに対する抵抗感が増えたりしたからかもしれない（特にマネジメント側に）。そうなると、残業時間が若干増えたことと持ち帰り「0」が増えたことに何らかの関係があるかもしれない。ただし、今回は長時間の持ち帰りをする教員が少数ながら存在したことで、平均値を引き上げている。これは2012年調査のサンプル数が少ないために、こうした「外れ値」による影響を受けやすいからである。

- 教員が勤務日に10分未満の休憩しかとれないことが2006年調査で明らかになった。2012年調査でも8.9分しか休憩時間を確保できないことが判明した。この休憩時間に関する問題は依然として根深いと指摘せざるをえない。

図1 小学校の勤務日1日あたりの残業時間



※ヒストグラム（度数分布図）は、ある指標のカテゴリ別の度数を表示した図のことである。たとえば、この図では横軸に指標として「勤務日1日あたりの残業時間」を設定している。30分間隔でカテゴリ化しているから、31分から60分の残業時間のカテゴリは19度数（人）を示している。

図2 中学校の勤務日1日あたりの残業時間

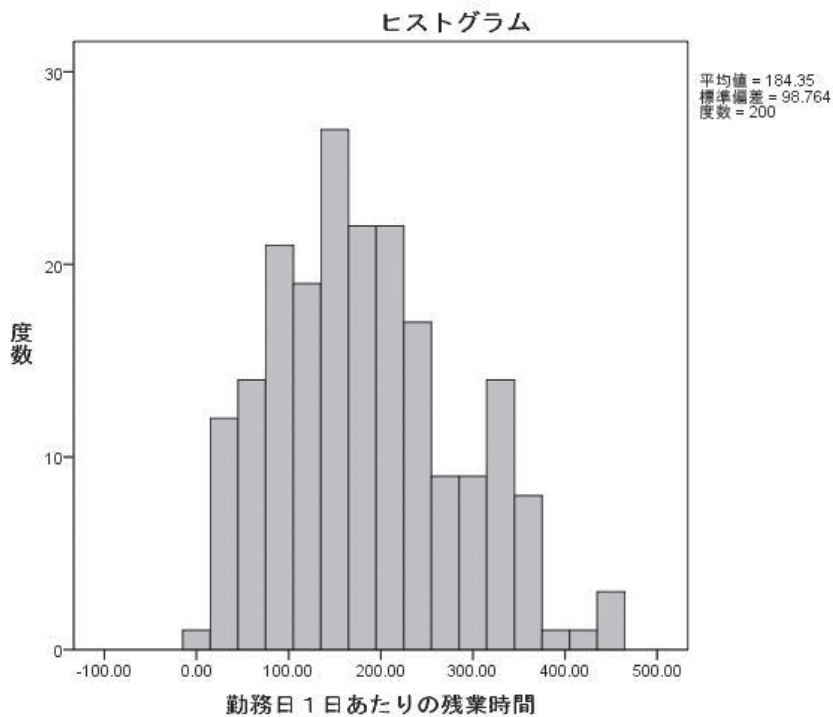


図3 小学校の勤務日1日あたりの持帰り業務時間

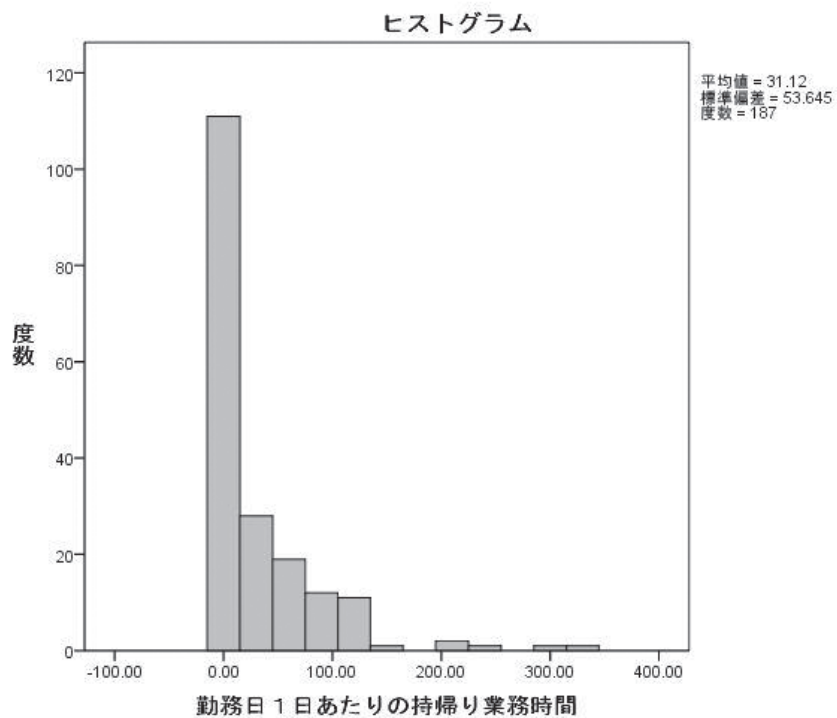
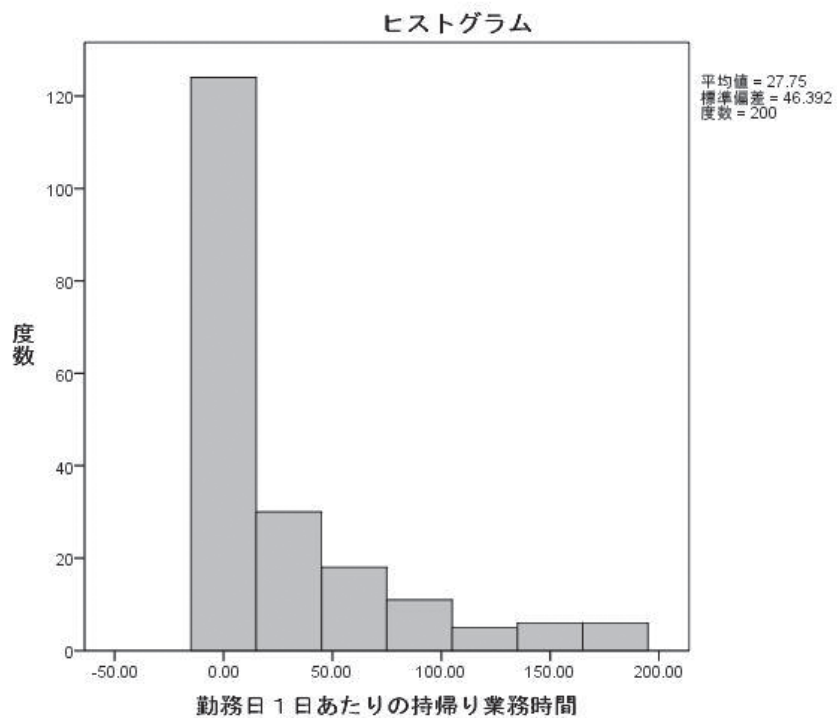


図4 中学校の勤務日1日あたりの持帰り業務時間



### <夏期休業中の勤務⇒ほぼ毎日、長時間にわたる部活動指導業務>

- 夏期休業調査結果については、一般的な認識と合致すると思われる点がある一方で、それを覆す可能性のある点もあった。前者については、部活動指導業務がきわめて深刻な程度に至っていることが指摘できる。後者については、会議や研修会といった業務負担は従来想定されているほどには深刻ではないことが指摘できる。調査結果からその要因が推測できる。すなわち、部活動指導は、「多くの教員」が、「休業期間中継続的に（ほぼ毎日、長時間）」従事するが、他方、部活動指導以外の業務は、「一部の教員」が、「特定の日」に従事するが、校内の会議、研修会については、「ほぼ全員」が参加し、「2～3時間」従事するからである。
- 正規の勤務時間に占めるこれらの業務の割合を算定すると、中学校では20%から40%というきわめて高い割合となっている。もちろん、小学校では部活動指導業務の割合は0%であり、その他の義務的業務（会議、研修等）の割合もせいぜい10%代後半でしかない。中学校では義務的業務に占める部活動指導業務の割合が60%台後半から80%代後半である。この数字からは、夏期休業中の中学校では、義務的業務として部活動指導業務が集中していることがわかる。このように特定業務に教職員の負担が集中していることは改善課題であるといわざるをえない。一方で会議や研修は時間という指標からは従来の「思い込み」とは全く異なり、夏期休業中の教員に負担を与えるものではないと結論づけられる。夏期休業期間は教員の本務である授業準備、自主的研修による授業技術等の向上に充てるべき時期である。これを前提にこの調査結果から指摘できるのは、特に中学校では教員の力量向上の機会が、義務的な業務として行わざるをえない部活動指導によって、十分確保されていないおそれがあるということである。
- 夏期休業期間中の年休取得についての調査結果：この点についても従来、会議や研修といった外在的な要因によって年休を取得しにくくなっていると考えられてきた。しかし、結果からは学校による取得率の差が大きいことが明らかになった。終日年休についていえば、ほとんどの教員が取得しない学校もある一方で、所属教員平均で夏期休業期間中9日程度取得できた学校もあった。このことから、学校長のマネジメントあるいは教育委員会の教員の労務管理に対する方針次第で年休取得が促進もされるし、阻害もされることが推測できる。たとえば、調査対象となったある自治体では、4校中3校が夏期休業期間中、会議や研修会を校内で全く実施していないことがわかった。

補足説明1：なお、公立学校の教職員の夏季特別休暇の対象時期は一般に7月から9月である。

補足説明2：年休取得日数をたずねているが、回答の日数に夏季特別休暇の日数(3日ないし5日)を含めている可能性がある。ここで強調したいのは、学校間で年休取得日数に大きな差があるということである。



時間外勤務の縮減に必要な勤務環境の改善と法的措置の整備

## Ⅱ 多忙化解消に向けての提言

- ◎ 多忙化解消には、教職員の職務と勤務環境の見直しが必要である。そのため
  - ① 学校の役割の明確化、
  - ② 教員の職務の精選・見直しと学校運営の効率化、
  - ③ 教職員配置の基準改善、
  - ④ 休憩時間の確保と年次有給休暇の取得促進の方策、
  - ⑤ 労働安全環境の整備などを  
積極的にすすめる。
- ◎ 「時間外勤務手当」制度の教育労働への適用
- ◎ 「労働時間貯蓄制度」の創設



### 提言実現に向けて必要な学校マネジメントとしての教職員の勤務時間改善措置

- 2006（平成 18）年の文科省調査及び 2012 年の東北大学教育行政学研究室による教員実態調査をふまえ、以下のことが提言実現に必要であり検討課題として提起したい。
  - （1）残業が発生する要因を明らかにすること。持ち帰り業務との関係にも留意すること。
  - （2）夏期休業期間中の部活動指導の在り方を見直すこと。年休取得率向上に向けて具体的な取り組みを学校マネジメント、教育行政としても行うこと。
  - （3）法令上定められた休憩時間を確保するような取り組みを行うこと。
- 持ち帰り業務を避けなければならない傾向が強まっているのは確かである。しかし、持ち帰りで処理していた業務を棚上げすることは不可能であり、必然的に残業による処理を余儀なくされている可能性が高い。従来、子育てや介護を担う世代の（特に女性）教員が、持ち帰り業務により（かろうじて）業務をこなしていたけれども、持ち帰り業務が不可能となりつつある現在、残業せざるをえないことで、ワーク・ライフ・バランスがよりいっそう損なわれている。在宅で処理できる業務を ICT の活用等により増やすことを早急に検討すべきである。
- 夏期休業中の部活動指導を見直すことは喫緊の課題である。現実的な対応策として、一日当たりの部活動指導の時間に上限を設定することは、熱中症対策などの視点からも必要である。また、「ノー部活デー」等を定期的に設けるとともに夏期休業中にも設定することも強く求めたい。
- 夏期休業中の年休取得は、マネジメント上の工夫で促進できる可能性が十分ある。年休取得率向上を意識した学校長などのマネジメントを強く求めたい。
- 授業期間中の休憩時間の確保は非常に困難な課題である。構造的な要因が横たわっているからである。教職員の勤務の在り方に関わる重要な課題として認識し、教職員配置とも関連させた検討を求めたい。

### Ⅲ 提言を出すに至った教員勤務の現状と法的仕組み等その背景

#### <教員の時間外勤務の法的取り扱いとその構造>

「Ⅰ 教職員、特に教員の時間外勤務（多忙化）の現状と問題点」で述べているように教員の超過勤務は、「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」（以下給特法と略す）体制の下、増大するなど「多忙化」が常態化している。

給特法は、1971年に成立し、公立学校の教員には、この法律により時間外勤務手当に代わるものとして「教職調整額」が支給されるようになっている。そして給特法は、時間外勤務を原則禁止し、時間外勤務を命ずる場合には限定規定があり制限されている。それにも拘らず今日の教員の時間外勤務は、前述の調査からも明らかなように授業以外の業務を含めその処理のため恒常的になっている（巻末資料－1「学校・教職員を多忙化させている主な要因」参照）。

「はじめに」でも述べているように教職員が多忙化している現状を変え、教員の時間外勤務を減らして授業を中心に子どもたちと直接関わるができるような体制づくりや、教員の資質向上や職能開発に向けた時間が保障できるようにすることが、喫緊の解決すべき課題として今の学校に求められている。

#### 1. 民間企業、一般公務員の場合

##### (1) 時間外勤務の制限—労働基準法第32条

一般に、使用者は労働者に法定労働時間を超えて時間外労働をさせることはできない。

##### (2) 割増し賃金の支給と「36協定」の締結—労働基準法第37条、第36条

時間外労働をさせる場合や法定の休日に労働をさせる場合には、労働基準法（以下労基法と略す）37条の時間外、休日等の勤務に対する割増賃金の支払いに関する規定に基づき、法定労働時間を超える時間外勤務や休日労働等を行った場合には、通常の給与に加えて時間外勤務手当を支給する（平日25%増、休日35%増）。また、時間外労働をさせる場合や法定の休日に労働をさせる場合には、予め、労使で書面による協定をし、これを行政官庁（所轄の労働基準監督署）に届け出ることが求められている（＝通称「36協定」と呼ばれている）。

※ 労基法第37条—使用者が、第33条又は前条第1項の規定により労働時間を延長し、又は休日に労働させた場合においては、その時間又はその日の労働については、通常の労働時間又は労働日の賃金の計算額の2割5分以上5割以下の範囲内でそれぞれ政令で定める率以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならない。ただし、当該延長して労働させた時間が1箇月について60時間を超えた場合においては、その超えた時間の労働については、通常の労働時間の賃金の計算額の5割以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならない。

2 前項の政令は、労働者の福祉、時間外又は休日の労働の動向その他の事情を考慮して定めるものとする。

- 3 使用者が、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合があるときはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がないときは労働者の過半数を代表する者との書面による協定により、第1項ただし書の規定により割増賃金を支払うべき労働者に対して、当該割増賃金の支払に代えて、通常の労働時間の賃金が支払われる休暇（第39条の規定による有給休暇を除く。）を厚生労働省令で定めるところにより与えることを定めた場合において、当該労働者が当該休暇を取得したときは、当該労働者の同項ただし書に規定する時間を超えた時間の労働のうち当該取得した休暇に対応するものとして厚生労働省令で定める時間の労働については、同項ただし書の規定による割増賃金を支払うことを要しない。
- 4 使用者が、午後10時から午前5時まで（厚生労働大臣が必要であると認める場合においては、その定める地域又は期間については午後11時から午前6時まで）の間において労働させた場合においては、その時間の労働については、通常の労働時間の賃金の計算額の2割5分以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならない。
- 5 第1項及び前項の割増賃金の基礎となる賃金には、家族手当、通勤手当その他厚生労働省令で定める賃金は算入しない。

## 2. 公立学校の教員の場合

### (1) 時間外勤務手当に代え教職調整額を支給

公立学校の教員には、労基法第37条が適用されていない。その代わりに、教職の専門的・自律的な職務と勤務の特殊性に応じ教職調整額（本俸の4%に相当する調整額、本給やボーナスへのはね返し分を含めると当時は実質6%相当が支給される）しくみとなっている。

教職調整額の支給に伴い、公立学校教員には時間外勤務手当を支給しなくても時間外勤務を命じることが出来ることになっている。ただ、そのことによって、教員に対する無定量な時間外勤務を課して教員の正規の業務を損なったり生活・健康を害することのないよう時間外勤務を命じることのできる業務を法律によって厳しく限定している。

具体的には、「給特法」の第6条1項で「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」と規定し、また、同条2項で「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」と規定されている。そして、第6条1項の政令で定める基準として、教育職員に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ことを明記した上で、時間外勤務を命ずる場合には、①生徒の実習に関する業務、②学校行事に関する業務、③教職員会議に関する業務、④非常災害等やむを得ない場合に必要業務、等に従事する場合で臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限り認められると規定している。

※ 4項目の業務の内容は、平18・6・30教職第238号「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に関する条例等の運用について」により以下のようになっている。

① 生徒の実習に関する業務

生徒の実習とは、水産系高校における船舶を利用した実習及び農業系高校における家畜の分娩時の実習を指すものである。なお、これらのほか、農業系高校における果菜類の受粉、病虫害の異常発生時の実習については、学校の自主性に委ねられているものと理解されている。

② 学校行事に関する業務

学校行事とは、学芸的行事、体育的行事及び修学旅行的行事（宿泊を伴うものに限る。）を指し、いずれも当該学校における学年度当初に計画され、その学校の実施する教育課程に組み入れられた当日の行事をいうものである。この場合における学校種別ごとの学校行事とは、それぞれの学習指導要領に定める前記学校行事に相当するものである。なお、修学旅行的行事には、林間、臨海学校等が含まれるものである。

③ 職員会議に関する業務

職員会議とは、いわゆる全体会議を指すものであり、この場合における全体会議には、分校又は教場を有する学校における本校、分校又は教場を単位とした会議並びに高等学校におけるそれぞれの課程（全日制課程、定時制課程又は通信制課程）を単位とした会議が含まれるものである。

④ 非常災害等やむを得ない場合に必要業務

非常災害等やむを得ない場合に必要業務とは、非常災害の場合に必要な業務のほか、児童・生徒の負傷疾病等人命にかかわる場合における必要業務及び非行防止に関する児童・生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする業務を指すものである。

「非行防止に関する児童・生徒の指導業務」は緊急の措置を必要とする業務に限られるため、日常的な校外巡視、生活指導や対策会議は含まれないものである。

なお、「臨時又は緊急にやむを得ない必要があるとき」とは、外的条件による不測の状態を生じ、緊急の措置を必要とする場合をいうものである。ただし、修学旅行的行事については、その業務の性格上「臨時にやむを得ない必要があるもの」として取り扱うこととされている。

教育職員の時間外勤務については、以上のとおりであるので、時間外勤務の必要性があらかじめ予測でき、かつ、学校運営上支障が生じない場合においては、従前のおり、勤務時間の割振り変更や週休日の振替えにより処理することとなる。

- 給特法の成立は、この間の懸案でありかつ学校の管理・運営上の大きな問題であったいわゆる教員の超勤問題の一応の解決が図られるとともに、教職の専門性・特性が認められたことにより教員の給与制度の抜本的改善に向けた第一歩が踏み出されることになった。なお、この間、1966年I

LO・ユネスコでは「教員の地位に関する勧告」が出され、教員は「専門職」であることと、「教員の給与は他の専門職と同等であるべき」との提言が行われている。

その後、教員給与の一層の改善について、1971（昭和46）年9月に中央教育審議会答申「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」では、「教職の専門性の確立」などが提言された。この答申の中で教員の給与改善について「初等・中等教育の教員の初任給は、教職への人材誘致の見地から、一般公務員に対して30～40%高いものとする必要がある」としている。

これを受け1974（昭和49）年2月「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（以下人材確保法と略す）が制定され、教員給与の改善の実現につながっていった。なお、給特法以前の教員給与の法的側面と給特法、人材確保法までの教員給与の流れは一般職の公務員給与との関連を含め巻末資料で詳細に説明する（巻末資料－2、3参照）。

## (2) 労働基準法 37 条適用除外が大きく影響する給特法

給特法により教員には教職調整額が支給されたが、法構造そのものは労働法体系との関連で以下のような欠点を抱えたままスタートした。

- ① 使用者側が部下の勤務時間管理に敏感でなくなる。任命権者である都道府県教委、服務監督者である市町村教委、学校の管理職である校長等が時間外勤務管理をしなくて済むため、労働時間の制限に関する労働基準法第32条の規定が無視され易く、教職員を働かすことについてコスト意識も生まれなくなる。これは、労働基準法第37条 時間外労働に対する割増賃金の支払義務の適用除外が大きく影響している。

※ 労働基準法第32条—使用者は、労働者に、休憩時間を除き一週間について40時間を超えて、労働させてはならない。

2 使用者は、1週間の各日については、労働者に、休憩時間を除き1日について8時間を超えて、労働させてはならない

- ② その結果、時間外労働に歯止めがかからなくなりがちで、無定量の時間外勤務が生じ、実質的な給与切り下げとなる。
- ③ 逆に超勤4項目以外は命令することが禁じられているために必要ある場合にも時間外勤務を命じることができない。
- ④ 残業時間に大差があるにもかかわらず、勤務時間に関係なく教職調整額が一律支給であるため教員の間勤務時間に関して著しく不公平が生まれている。

## 3. 給特法下の教職員に対する勤務時間管理の問題点と課題

### (1) 法的に勤務時間縮減が進められる中で、増大する学校業務

- ① 日本の教員の授業時数については、公立学校教員の法定勤務時間が戦後週48時間から44時間、そして40時間へと縮減される中でも、教員の週平均担任授業時数は、小学校で約23時間（昭和

40年代)～22時間(平成10年代)、中学校で約19時間(昭和40年代)～約17時間(平成10年代)、高等学校で15時間(昭和50年代～)と大きな変化が見られない。他方、教育課程の編成実施においては、新たに「総合的な学習の時間」、「外国語活動」といった領域の付加をはじめ、国際理解教育、環境教育、ものづくり教育、金融・消費者教育、法教育、防災教育、キャリア教育、IT教育、特別支援教育など多様な教育課題への対応が教員に求められている。さらに、いじめ・不登校など問題行動の未然防止や、特別な支援を要する児童生徒への対応等も必要になっている。

- ② そして、2012(平成24)年度から実施されている新中学校学習指導要領の総則第4の2(13)には、「生徒の自主的、自発的な参加により行なわれる部活動については、スポーツや文化及び科学等に親しませ、学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養等に資するものであり、学校教育の一環として、教育課程との関連が図られるよう留意すること。その際、地域や学校の実態に応じ、地域の人々との協力、社会教育施設や社会教育関係団体等の各種団体との連携などの運営上の工夫を行なうようにすること」が規定され、部活動が学校教育の一環であることが明示された。平成25年度から実施が予定されている新高等学校学習指導要領の総則第5款の5(13)にも同様に記載されている。

このように学習指導要領において、部活動を教育課程との関連が図られるよう留意することが明記されたのは初めてであるが、実施に必要な条件整備などの措置が曖昧なまま先行させようとしている。それだけでなく、学校の教員には授業準備や教材研究などの職務負担が増大しており、こうした部活動による位置づけがますます多忙化問題に拍車をかけるおそれがある。

むしろこれらの教育課題を円滑に実施するには、教職員定数の在り方、教科書・教材、学校の施設・整備など教育を支える条件整備を一体的にすすめる教育振興計画を策定・実施することが求められているといえる。

- ③ 特に、部活動については、『教員勤務実態調査』によれば、通常期(7月3日～7月30日)における中学校教員の平均値であるが、平日の残業時間2時間26分のうち、「部活動・クラブ活動」が26分を占めている。こうしたこともあり、第169回通常国会の参議院文教科学委員会では、質疑の中で教育現場からの私信が紹介され、「中学校で部活の担当に就くと、平日は毎日6時半まで部活動、7時になってようやく職員室の机に向かって教材研究とか、ほかの事務の仕事が始められる。土曜、日曜は練習かあるいは練習試合。夏休みもない。クラブ活動から解放されるのは試験期間中だけ、その間は試験の問題づくり。試験が終われば部活がスタートして、採点、成績評価もある」と、部活動が教職員の多忙化に更に拍車を掛けているなど厳しい環境にあることが述べられている。部活動における教職員の負担が、多忙化問題解決を困難にしている一つの大きな要因であるといえる。2ページ以下の「2012年東北大学の調査」でも明らかのように、特に夏期休業中の部活動指導は大幅な見直しが迫られている。

学習指導要領に謳われている部活動は、学校の管理下において行なわれているが「生徒の自主的、自発的な参加により行なわれる」ところに存在意義があることをふまえ、「社会教育」へ移行を図る必要がある。当面、次のことに留意して運用されなければならない。「部活動の指導者については、外部指導者や教職員のOBなどを含めた学校ボランティアを制度化により活用する。また、部活動時間の厳格な運用と、特に週休日や休日の部活動は地域の活動として位置付け実施することを検討

する」などにより教職員が本務に専念できる教育環境整備に向け、部活動の在り方を全国的な課題として議論し、学校の負担軽減を実現させることが必要である。

## (2) 労働基準法に定める休憩時間も取れない状況にある

労働基準法第34条の規定によれば、労働時間が6時間を越えて8時間以下である場合には少なくとも45分、8時間を越える場合には少なくとも1時間の「休憩時間」を労働時間の途中に与えなければならないこととされている。この休憩時間は一斉に与えなければならないと、かつ、自由に利用させなければならないこととされている。こうした「休憩時間」の取得状況をみると、2006年教員勤務実態調査の結果によれば、夏季休業期間を除く通常期における休憩時間は、小学校で6分から9分、中学校で15分から17分となっている。これでは労基法の定める休憩時間が十分確保されているとは言えない。このことも教員の多忙感を醸成する一つの要因となっている。教員が十分な休憩時間を取れない理由としては、給食指導や生活生徒指導等に時間を割かざるを得ない状況があると思われる。

## (3) 判例から見た給特法

「給特法」下でも、時間外勤務命令の限定規定があるにも拘わらず教員の超過勤務が増え常態化していることから裁判が起こされている。その原因の一端を、公立学校教員の時間外勤務手当請求事件の札幌高裁判決（平成19年9月27日）と京都地裁判決（平成20年4月23日）裁判判例からも見てとることができる。

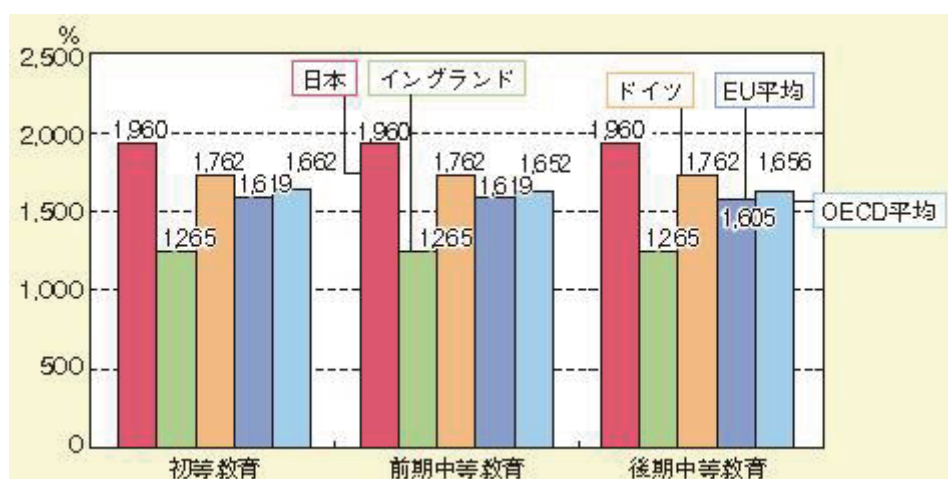
これらの裁判例では、教員のあらゆる時間外勤務が時間外勤務手当支給の対象にならないと断じている訳ではなく、時間外勤務に至った事情、職務内容、勤務の実情等によっては手当支給の対象になる場合もあるという考え方も示している。その点について、札幌高裁判決では、「時間外勤務等を行うに至った事情、従事した職務の内容、勤務の実情等に照らし、時間外勤務等を命じられたと同視できるほど当該教育職員の自由意思を極めて強く拘束するような形態で時間外勤務等がなされ、そのような時間外勤務等が常態化しているなど、給特法、給特条例が時間外勤務等を命じ得る場合を限定した趣旨を没却するような事情が認められる場合には、給与条例14条、15条、労働基準法37条の適用除外を定めた趣旨も没却しているとして、その適用を認めるのが相当である」と指摘している。即ち、校長等の具体的な職務命令があった場合や、無くてもそれと同じように教員の自由意思を強く拘束するような状況の下で時間外勤務が行われ常態化しているような場合で、しかも安全配慮も十分なされていない場合には時間外勤務手当支給は認められるべきであるとしている。

しかし、具体的な事実認定では、原告教員らの時間外勤務は彼らの自由意思を極めて強く拘束するような形態で行われていたと認めるに足る証拠はない、と判断している。このように教職調整額を制度化している「給特法」は、教員の超過勤務を無制限とするものではないが、長時間超過勤務に対する歯止めを図るインセンティブも有していない（判例の内容は巻末資料－4 給特法に関する裁判例参照）。

#### (4) 日本の教員の勤務時間は国際的にみても長い

教員の勤務状況についての国際比較でも、「図表で見る教育」(OECD インディケータ (2010年版))によれば、「教員の授業時数及び勤務時間数(2008年)」について、OECD 各国平均の「法定勤務時間」が初等教育では1659時間、前期中等教育では1662時間、後期中等教育では1657時間であるのに対し、日本は、初等中等教育ともに1899時間と各国平均を大きく上回っており、米国(初等教育1913時間、前期中等教育1977時間、後期中等教育1998時間)に次いで勤務時間が長いことが報告されており、「法定外の勤務時間」の実態を勘案すれば、日本の教員の勤務時間の長さは特徴的である。

##### <教員の法定勤務時間>



(出典) 図表で見る教育 2009 より OECD 事務局が作成

また、この OECD 調査では、各国の初等中等教育の授業時間数について、各国平均が初等教育では786時間、前期中等教育では703時間、後期中等教育では661時間であるのに対し、日本は初等教育では709時間、前期中等教育では603時間、後期中等教育では500時間であり、日本の教員の授業時数が少ないことが明らかとされているが、日本の教員は、授業以外の「児童生徒の指導に間接的にかかわる業務」や「学校の運営にかかわる業務及びその他の校務」の比重が他国に比して大きいことがわかる。

※ ・ 諸外国では、多数の専門的・補助的スタッフが配置されている。

全教職員における校長・教員以外の専門的・補助的スタッフの割合は、

アメリカ：46パーセント ⇔ 日本：24パーセント

(注：アメリカでは進路指導、特別支援教育、外国人児童生徒に対する指導、生徒指導の一部を教員以外のスタッフが担当するのが通例。)

・ 専門的・補助的スタッフを含めた教職員一人当たり児童数(小学校)

アメリカ：8.0人 ⇔ 日本：14.2人

・ 日本の教員(中学校教諭)の一日当たりの勤務時間は、

生徒指導：約1時間30分、部活動指導：約1時間

(教員勤務実態調査より)

## (5) 「時間外勤務が常態化している」と中教審等からの指摘

文科省に設置された「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」（2008年）では、教員の勤務時間管理は以下のような問題があるとしている。

- ①恒常的な残業の実態については、時間外の勤務時間がどれだけ長くなろうとも、全員一律に給料に4パーセント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を招いている。
- ②このような時間外の勤務時間数の長短にかかわらず一律支給の教職調整額制度の下では、特に学校が外部からの様々な要望に対応しようとする際に、管理職や教育委員会の中には、教員を働かせることについてのコスト意識が働かず、学校や教員への期待や依存を無定量に増幅させている。
- ③教職調整額制度の導入時において無制限な時間外勤務の拡大という懸念に対する歯止めとして創設された、いわゆる超勤4項目が機能していない。

この点、2007（平成19）年3月の中教審答申「今後の教員給与の在り方について」においても、学校を取り巻く社会的状況について同様の指摘をして、2006（平成18）年度に実施した実施した教員勤務実態調査暫定集計を根拠に「恒常的な時間外勤務の実態が明らかになっている」と教育行政当局自身が学校教育における教員の多忙な状況を認めている。

### <行政改革等による教員給与をめぐる見直し問題>

#### 1. 労働時間の短縮

日本は、1980年代対外貿易黒字が広がり貿易摩擦が発生し、欧米諸国からの批判が相次ぎその中で「日本人の働きすぎ」が大きな社会問題として挙げられた。国内においても過労死が社会問題と化し、過労などによるうつ病などの精神疾患にかかる労働者も増加の一途にある。豊かさの指標においてGDPだけでなく「ゆとり」の必要性にも目が向けられ、こうした社会状況の中で、労働時間の短縮が行なわれた。ちなみに、1995年、5年の時限立法で制定された地方分権推進法の第1条では、「国民にゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊急性に鑑み、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」と地方分権の目的を規定している。日本は、福祉国家と言われてきたが、社会全体が「ゆとりと豊かさ」を実感できないしくみになっており、「ゆとりと豊かさ」の実現が労働の分野でも課題になっていた。

1994年には労働基準法が改正され、第32条で法定労働時間が週40時間、一日8時間労働になった。

しかし、その後不況が長引く中、1990年代後半には多くの企業がリストラを断行し、正社員の数も急減した。そのため一人当たりの仕事量は増加し、過労問題はむしろ深刻化した。またサービス残業が広く行われるようになった。

公務員の完全週休二日制は、1992年5月に導入された。2001年「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」が改正され、一週40時間→38時間45分、一日8時間→7時間45分に勤務時間は縮減された。しかし、一般的に勤務時間が削減された部分の仕事量がそのまま据え置かれてい

れば、多忙化はかえって促進されることとなる状況を生みだす。

## 2. 国立学校の法人化

2003年7月国立学校の法人化に伴い、公立学校教員給与の国立準拠規定（教特法第25条の5）が削除され、これに伴い産業教育手当、定時制通信制教育手当、義務教育特別手当の内容は条例で定められることになった。産業教育手当、定時制通信制教育手当は俸給月額の十分の一という基準がなくなり、また、人材確保法第4条が削除され義務教育諸学校教育職員の優遇措置に関する人事院勧告もなくなった。

これまで一般の地方公務員の時間外勤務については、公務上必要な場合は時間外勤務命令が、また、私立学校教員に関しては労使協定に基づく時間外勤務命令が出され、それに対する時間外勤務手当が支給されてきた。今回の法改正により国立学校も私立学校と同じ扱いになった結果、職務内容が同じであるにもかかわらず、公立学校教員だけが別扱いとなった。法体系からすれば国家公務員である国立学校の教員の身分が変更されたのであるから、地方公務員である公立学校の教員の勤務等についても勤務時間の基本原則に立ち返り労働基準法に根拠をおくべきであることは論を待たない。

### ※ 附属学校の法人化に関連して「教職調整額の見直し等に関する検討会議」での議論一

この会議で文科省は、「国立大学が法人化されたときに、基本的に非公務員、職員はすべて公務員ではないという形になりましたので、労務管理等についても民間と同じ形ということで制度改正がなされまして、そのときから労働基準法が基本的に全面的に適用されております。ですから、民間企業、あるいは私立学校と同じような形に制度上はなっております。附属学校は、かつて何校かにお聞きした範囲では、制度上は労働基準法が適用されて時間外勤務手当という形になっておりますが、実際としては公立との人事交流もありますので、公立学校教員との均衡も考慮した上で、4パーセントの教職調整額的な定額の手当的なものを出して、それで残業時間はそれ以下の時間に抑える対応をしているところが多いと聞いております。勤務時間管理についても、非常に厳しい形での勤務時間管理というような形ではなくて、制度改正前のものと同様な状況にあるところがまだあるようです。しかし、制度上はすべて民間企業と同じような形の対応になるということになっております。」と答えている。

## 3. 行革による人件費の抑制と定数の弾力化

### (1) 小泉内閣による教員給与の削減策

小泉内閣（2001年4月～2006年9月）が進める構造改革の下、公立学校教員給与の削減を促す政治圧力が格段に強まり、2006年6月「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行革推進法）が制定された。また、2006（平成18年）7月7日には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（骨太方針2006）が閣議決定された。

給与削減では、骨太方針2006において、人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともにメリハリを付けた教員給与体系を検討し、その結果を退職手当等にも反映させるとされ、それを受けて、

具体的に優遇分 2.76%の給与水準引き下げを閣議決定した。財務省は、優遇分 2.76%の引き下げを本給の減額で実施することを求めたが、文部科学省は、2008 年度予算編成では本給分を守るため人材確保法で措置されている教員特別手当の削減で対応した。

## (2) 文科省、中教審への働きかけと教員勤務実態調査実施による対案提示

こうした情勢の中で文部科学省は、政府や財務省からの一方的な教員給与削減策を甘受するだけでは、教員の処遇悪化、モチベーションの低下を招き、教職に優秀な人材を確保できない事態を招来することを危惧して、教員の勤務条件と給与の改善方策を検討することに踏み出した。先ず、中教審に「今後の教員給与の在り方について」を諮問するとともに、審議に資するデータ収集のために教員勤務実態調査（2006 年 7～12 月）を実施した（1 ページ以下の「I 教職員、特に教員の時間外勤務（多忙化）の現状と問題点」参照）。

政府や財務省が強く求める教員の優遇措置の縮減とメリハリある給与体系の構築にどう対処すべきかをめぐって文科科学省は苦慮することになるが、当初、文部科学省が考えた方策は以下のようなものであったと推察される。

国際学力調査結果の公表等を契機に学力「低下」・「格差」問題が社会的に広く論議され耳目を集める中で、学力向上策と学習指導要領改訂作業に国民的関心が高まり、教員が子どもと向き合う時間を確保するための学校支援策を強く打ち出せる状況が生まれてきたことを背景に、「実態調査」で明確になった超過勤務の解消とそれへの対応を給与改善の打開策とする考えである。

具体的には、2008（平成 20）年度予算編成時に、文科省は一律 4%で本給・ボーナスに跳ね返る教職調整額を以下のように見直しする案を提案した。

- ① 現行の教職調整額の本給・ボーナスへの跳ね返り分を廃止するために教職調整手当に変える。
- ② 教員勤務実態調査で明らかになった月平均 34 時間の調査勤務時間については、当面、17 時間分を事務合理化や定数改善、外部人材の活用等で縮減させ、残り 17 時間分の超過勤務時間に対する支給率に換算する教職調整手当 12%に改善する—この手当増額を 2009 年 1 月から 2011 年 4 月までの 4 年間かけて実施するが、初年度の 2009 年 1 月には 10%程度の支給率で実施する。

教職調整手当の一律支給を廃止し休職者等の減額や職務の負荷に応じた傾斜支給を検討する等。

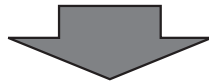
政府や財務省から求められた教員給与の優遇措置の縮減とメリハリある給与支払いという見直しに対して、減額される分を教職調整手当での増額分で相殺しつつ手当の一律支給を廃止していくという方略であった。しかし、内閣法制局からは、教職調整という考え方を残しながら、それを手当化し職務負荷に応じた傾斜配分を行うことは難しいとして了解を得られなかった。また、財務省と財政制度等審議会からは、「教員給与が一般行政職を上回る水準であるにもかかわらず、その差を更に拡大す

ることになること」から適切な措置ではないと反論されている（「平成 20 年度予算の編成等に関する建議」平成 19 年 11 月 19 日）。

### (3) 時間外勤務手当化の検討から政権交代によって論議は振り出しに

以上のような経緯から浮上した教職調整手当案であったが、その実現が不可能であると分かると、文部科学省は次に教職調整額を廃止して一般公務員と同様に時間外勤務手当化する方向に舵を切ることになった。その意図は、教職調整額を手当化し職務負荷（超過勤務時間の長短）で手当を傾斜配分できないのであれば、教職調整額を廃止して時間外勤務手当化した方が現行一律 4% 支給の教職調整額より多額の時間外勤務手当を確保することができ、政府や財務省から強く求められていた優遇分 2.76% の引き下げ分を差し引いても全体の給与アップを図れると踏んだからであったと思われる。

しかし、教職調整額廃止の方針は、教育・教育行政関係諸団体からの反対だけではなく文科省内の考えも二分したようである。そのため担当部局である初等中等教育局（教職員課・財務課）は、省内外での合意形成を目指して中教審と研究協力者会議等で多くの時間をかけて審議を進めることとなった。ただ、教職調整額廃止を前提にして時間外勤務手当化した場合の具体的な運用上の諸課題を検討する段階に至って、財務省から時間外勤務手当化は現行より関係経費が拡大する案であるとして、検討作業に難色を示す意向も担当局課に伝えられ、事態が膠着状態化していた。※ その後、政権交代による民主党政権の誕生で上記の教員給与改革と教職調整額見直しをめぐる論議は行なわれていない。



#### こうした現状から教職員の時間外勤務をどう見るか

- 2006（平成 18）年度実施した教員の勤務実態調査の結果からは、教員の多忙化の状況と勤務時間を越えた超過勤務の実態ならびにそれに伴ういわゆる「不払い残業」の実態が明らかとなっている。
- 労基法における「労働時間規制」は、労働者の健康確保を目的として長時間労働に対する「歯止め」の措置を講じている。

労働時間規制については、米国のように労働時間を直接規制しないが法定労働時間を越える時間外労働には割増賃金を義務付けるなどいわば間接的に労働時間を規制するアプローチをとる国、これに対し欧州諸国のように、法定労働時間以上の時間外労働を基本的に禁止するなど、労働時間自体を直接規制するアプローチをとる諸国があるといわれる（「労働時間改革」鶴光太郎・樋口美雄・水町雄一郎編著）。

日本の場合、労働時間規制は、法定労働時間を越えた労働を罰則をもって原則として禁止しているという意味で、労働時間に直接的な規制のない米国とは異なり、大陸ヨーロッパ型の規制に近い。ただ、法定労働時間を越えて労働させる場合、「36 協定」という過半数代表者との集団的な合意が必要となるものの、この協定の仕組みは長時間労働を抑制する実効性は乏しいとも言え

る。

日本の労働時間規制はこのように形式的にはヨーロッパ型に近いが、実態的にはむしろ、長時間労働の歯止めは主として割増賃金に依存するという米国型に近いとされる（上記「労働時間改革」）。

- 労働時間規制をめぐるこうした日本の状況を考えても、公立学校勤務の教員については、長時間の時間外勤務に対して、時間外手当ではなく「教職調整額」が支給されている。しかし、その内容は、時間外勤務の実態とは乖離した支給実態となっており、労働時間規制の法制上の仕組みに対して実態が乖離している。その結果、長時間の時間外勤務が規制されることなく、事実上の「不払い残業」の実態が横行しているという深刻な問題状況にあるといえる。

- 今日、労働者の働き方について、労基法制定当初の工場労働のような集団的な働き方が減少している。そして、情報技術の発達等に伴う労働者の就業意識の変化や働き方の多様化が促進され、さらには、仕事の成果が必ずしも労働時間の長短に比例しないホワイトカラーの増加に対応して、労働者の生産性を高め、創造的・専門的能力を発揮できる自律的な労働時間法制を求める声が高まっていると指摘される（「労働時間法制改革の諸課題」国立国会図書館 ISSUE BRIEF570号）。

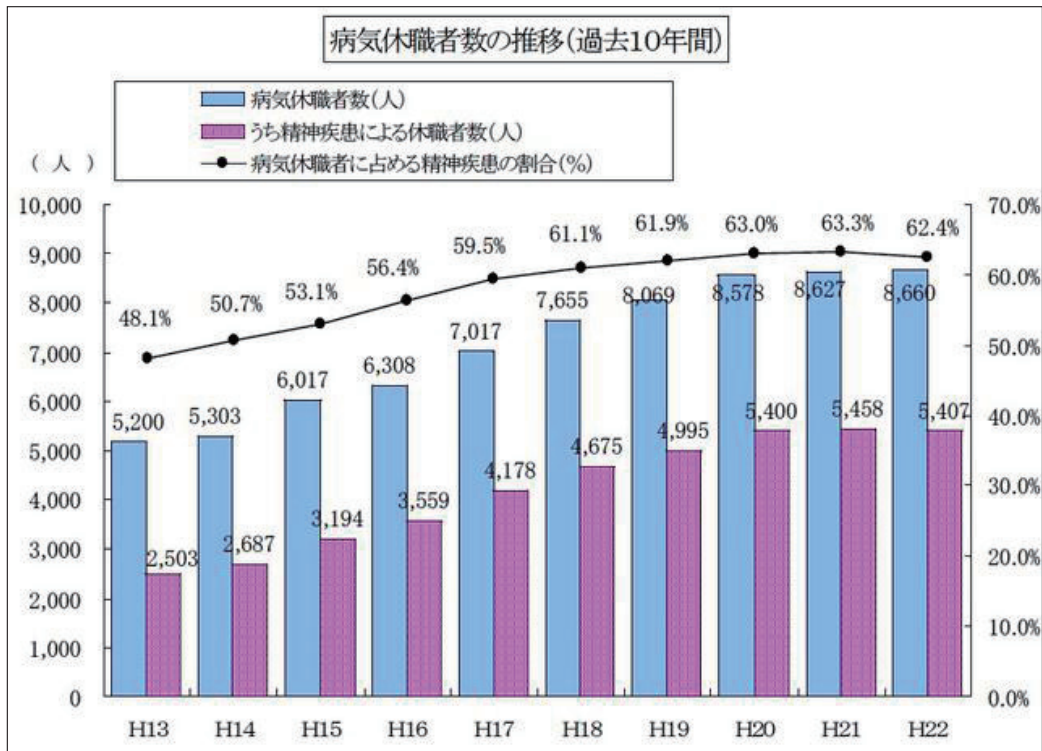
こうした労働者の多様な働き方に適応するため、「変形労働時間制」、「フレックス・タイム制」、「裁量労働制」等が創設されてきた（巻末資料6参照）。しかし、公立学校に勤務する教員の勤務のあり方は、ホワイトカラー層のように「創造的・専門的能力を発揮できる自律的な労働時間法制」になじむものであろうか。

教員は高度な専門職であり、学校教育は教職員集団の「協働性」「同僚性」に基づくすぐれた共同的な営みであって、個々の教職員の自律的働き方によってその成果が得られるものではない点が、ホワイトカラー層の働き方とは異なる点であろう。

- こうした教員の職務のあり方からして、現下の教員の置かれている「長時間労働」や「サービス残業」、休憩や年次有給休暇も満足に取得できない教職員の多忙化の状況の下で様々な問題が生じている。例えば、以下のように長時間労働による「心の病」などの病気休職者の著しい増加、「過労死」の増加などの厳しい教職員の職場環境が指摘されている。こうした状況を改善する中で、教職員の心身の健康を確保し、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を実現することが急務となっており、とりわけ教員の時間外勤務のあり方については早急な改善が求められている。

#### ※ 精神疾患による病気休職者数等の状況

この点に関し文科省は、精神疾患により休職している教員の推移を平成4年度から平成21年度にかけて17年連続して増加している、と報告している。また、表にない平成23年度は、5,274人と若干減少したものの、依然として高水準にあり、深刻な状況としている。そして、精神疾患による休職者の休職発令後の状況は、平成24年4月1日現在:2,244人（精神疾患による休職者の42.5%）が休職を継続していることを明らかにしている。



※ 対象は公立の小・中・高等学校、中等教育学校及び特別支援学校の教員。

出典：文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課「教員のメンタルヘルスの現状」より

- 教員の時間外勤務の改善について文科省は、中教審「今後の教員給与のあり方について」（平成19・3・29）が提言し、「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である」との趣旨に沿った「特別調整額」のあり方を検討してきた。

しかし、時間外勤務の実態を固定化する方向での検討では、今日の学校・教職員が抱えている多忙化という問題を解決することは困難である。そうではなく、教員の多忙化を解消し、子どもと向き合う時間を確保するなどにより、教育の質向上を図るという目的の下に、教員の時間外勤務の実態を見直し、時間外勤務を抜本的に縮減する方策を検討することこそが要請されているといえる。

「教職調整額」のあり方の見直しは、教員の時間外勤務のあり方の見直しにおける「第二義的な問題」であることを確認する必要がある。

- こうした観点をふまえつつ、教職員を長時間労働から解放する中で心身の健康を確保するため、労基法の視点から教職員の時間外勤務縮減に向けどのような改革方策が考えられるか、以下検討することとする。

## 1. 給特法の特質

### (1) 勤務時間管理より勤務の特性を重視する給特法

- 給特法は一方において、この法により「教職調整額」が支給されているので給与の問題である。他方、「教職調整額」の支給により時間外手当が支給されない。労働基準法が時間外労働について割増賃金の請求権を労働者に付与する構造をとっていることから、給特法の問題は労働時間の問題とリンクしている。給特法制定前の教員給与は、戦後公立学校教員が一般職の地方公務員より高い給与を受給しつつ、時間外労働に対して対価を支給しない措置がとられ（巻末資料—3参照）、これが問題視されて訴訟提起をもたらししたことから、そうした問題の解決を図ることを中心的な目的として制定されたものである。その具体的な経緯と特徴は以下のように整理できる。

地方公務員法 24 条は、地方公務員の給与に関しては条例に基づく支給を前提として固有の規定を置いているが、労働時間については国家公務員と異なり労基法の適用があることを明記しており（58 条 3 項）、時間外労働、休日労働、深夜労働のそれぞれについて割増賃金の支給を使用者に命じている。これにもとづき、地方公務員の場合には割増賃金請求権が法定債権として発生することになる。

※ 第 24 条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。

3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。

5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。

6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

この点、地方公務員たる教員は、もともと一般職公務員に比べ高い給与が支給されており、そのことが「超過勤務に対して特別な賃金上の対応はしない」という考え方と表裏一体となっていたという点を踏まえると、給与の優遇は不問に付したうえで割増賃金の請求権を別途認めることは均衡を失する措置となるとの評価が可能となっていた。

昭和 40 年代、教員の時間外勤務に対する割増賃金を請求する訴訟が続出し、その多くで教員側が勝訴することとなった。具体的には、クラブ活動や生徒指導をはじめ従来の考え方では給与外の賃金対応をする必要がないと考えられていた多くの教員の対応時間が労基法上の労働時間とみなされ、これには割増賃金が支給されるべきとの一般民間労働者に対するのと同様の判断がなされたのである。

- こうした事態を踏まえて 1971（昭和 46）年に給特法が制定され、4%の教職調整額が本給の中に含まれることとなった。

## 教員と一般公務員（行政職）との給与比較

東京都の「教員の給与制度検討委員会」2005年7月の第2次報告によれば「人材確保法に基づく優遇措置もあり、教員の初任給は、大卒行政職の初任給よりも約10%高い水準に設定されており、採用後10年程度まではその格差は拡大していく構造となっている。また、2級職の教員の給料月額の水準は、行政系職員が大卒新規採用から退職までに行政系課長補佐に至るモデル給料（大卒新規採用、主任、係長、課長補佐にそれぞれ最年少で到達し、課長補佐で退職する場合の給料）と同等かこれを上回る水準となっている。

給特法制定過程における議論をみると、重要なポイントが3点ほどみられる。

第一に、給特法の制定過程において教員の労働形態は一般労働者とは本質的に異なるとの認識が貫かれていたことであり、それが昭和40年代初頭の裁判例に対する違和感となっていた。司法は訴訟において争われた教員の勤務に費やされた時間は、それが一般労働者であれば当然労働時間とみなされるものであることを前提としていた。

第二に、調整額が「割増賃金を不支給とすることの代償」という意義を法形式上は与えられていないことである。すなわち、民間においても裁量性の高い労働形態については、労使の間で給特法に類似した対応がなされており、定額の手当を支給することと引き換えに時間外労働に対する割増賃金を支払わない措置が普及している。これは、当該手当を「割増賃金額の代償」とするものであって、実際に計算された割増賃金額が支給されている定額の手当より高いことが立証されれば差額は別途支払うことが前提とされている。しかし、給特法における調整額は、「教員には時間外勤務はありえない」という前提で本給を引き上げるものであり（国会における人事院総裁答弁参照—市川昭午「給特法の諸問題」より）、時間外勤務の割増賃金を算定した額と見合う事を想定したものと位置付けることが適切ではない構造となっている。この点は、実質的な目的と制度上の仕組みが必ずしも一致していないことを意味する。

第三に、第二の点と対応して、教員の労働時間について賃金との関連性が失われ、管理者の労働時間の管理体制が適切さを欠く傾向をもたらすとともに、熱心な教員とそうでない教員との間に合理的な待遇上の差を設けることが困難になった。

- その後、①労基法の労働時間部分に関する度重なる改正、②ワーク・ライフ・バランス重視の政策の普及、③国立大学の法人化による国立学校教員への労基法の適用などによって地方公務員たる公立学校教員に対する対応の特殊性が浮き彫りとなり、2008年には中央教育審議会で検討会議が開かれるまでに至った。しかし、そこで検討された内容は、一方では教職調整学の不合理な面の点検とともに、教員の勤務の特殊性の再確認であった。

以上のように給特法による教職調整額制度は、日本における教員の労働形態に対する伝統的な認識を背景として、教員の賃金をどうするかという問題と、労働時間管理をどう適切なものとするかという問題との交錯するテーマとして解決がされないまま現在に至っている。

## 2. 時間外勤務手当相当部分としての「教職調整額」の限界

- 昭和46年制定の給特法は、教員の時間外勤務が社会的な問題となる中で、①教育職員に対しその職務と勤務態様の特殊性に基づき新たに「教職調整額」を支給することを中心とする給与措置を講ずること、②教育職員の勤務時間制度に関し、超過勤務を命ずる場合について、文部大臣が人事院と協議して定める場合に限る等の制限を設けることを内容とするものであった。
- 給特法で定める「教職調整額」については、1971（昭和46）年2月8日の人事院の意見の申出の説明にみられるように、「教員の勤務は、勤務時間の内外を問わず、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こととする」ものであった。しかしながら、1966（昭和41）年の教員勤務状況調査により、教員の1週平均の勤務時間外勤務時間数は、小学校1時間20分、中学校2時間30分、平均1時間48分であったことから、「以上の結果に基づく1週平均の超過勤務時間が年間44週（年間52週から、夏休み4週、年末年始2週、学年末2週のうち8週を除外）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」（「教育職員の給与特別措置法解説」文部省初等中等教育局内教員給与研究会編著）するものが支給される性格のものであり、教員の時間外勤務については、給特法の制定過程をみれば、俸給相当の「教職調整額」が時間外勤務手当相当部分として措置されているものといえる。
- 次に、給特法では、教員について原則として時間外勤務を命じないこととし、命じる場合には、いわゆる「超勤4項目」（12ページ参照）に限定するとともに、臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限るとされている。

しかしながら、このような教員の時間外勤務を規制する給特法の下であっても、実際には、公立学校に勤務する教員の長時間労働・時間外勤務労働が増大化・常態化しており、このことは、文部科学省が平成18年度に実施した教員勤務実態調査の結果からも明らかである（1ページ以下参照）。

## 3. 教職調整額は教員の自発性、創造性に基づく勤務の特性を評価

- 給特法では、「教育職員の職務と勤務態様の特殊性」（第1条）に基づき、給与等の勤務条件について特例を定めるとしているが、この「教員の職務の特殊性について」は、「教育の仕事に従事する教員の職務はきわめて複雑、困難、かつ、高度な問題を取り扱うものである。このように教員の職務は一般の労働者や一般の公務員とは異なる特殊性をもつ職務である」とされるとともに、「教員の勤務態様の特殊性について」次のように指摘されている。つまり、「教員の勤務態様は直接児童生徒の教育を行う場合でも通常の教科授業のように学校内で行われるもののほか、野外観察等や修学旅行、遠足等の学校行事のように学校外で行われるものもある。また、家庭訪問のように教員個人の独特の勤務があり、さらに自己の研修においても必要に応じて学校外で行われるものがある。このように、勤務の場所からみても学校内のほか、学校を離れて行われる場合も少なくないが、このような場合は管理・監督者が教員の勤務の実態を直接把握す

ることが困難である。さらに夏休みのように長期の学校休業期間中の勤務は児童生徒の直接指導よりも研修その他の勤務が多い等、一般の公務員とは違った勤務態様の特殊性がある」としている（「教育職員の給与特別措置法解説」）。

このように給特法では、教員の職務と勤務態様の特殊性については、教員は一般行政職と同じような勤務時間管理を行うことは必ずしも適当ではなく、とりわけ超過勤務手当制度は教育にはなじまないとの前提に立って、教員の職務の特殊性に即した給与等の勤務条件の特例を定めている。（なお、人事院の意見の申出においては、「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」が超過勤務手当制度は教育にはなじまないことの大きな背景理由となっている。）

- しかし、給特法制定時の「教員労働の特殊性」の観念をもって、教員が勤務時間内に到底処理することのできない業務が常態化し、それゆえ、教員の時間外労働が「超勤限定4項目」を超えて大きく増大化しているにもかかわらず、教員の時間外労働が教員自身の「自発性、創造性に基づく勤務」であり、校長は個々の教員に対して明示的あるいは黙示的な時間外勤務命令を下していないことを理由に、教員の時間外勤務に対して手当を支給する必要がないとすることは、明らかに合理性・妥当性を欠くものといわざるを得ない。

#### 4. 労基法における時間外労働と割増賃金の考え方

##### (1) 判例により確定した労働時間に対する考え方

- 公立学校教員にも労基法上の時間外労働と割増賃金の規定が適用されるという道筋を検討していく上で、労基法上の「労働時間」について司法がどのように解釈しているかは重要なポイントとなる。

労基法上の労働時間については、労基法上の賃金とは異なり法自体には定義がなく、もっぱら「使用者は労働者に…（一日）8時間を超えて労働させてはならない」という32条の文言の解釈にゆだねられていた。この点、長い間裁判例は定着した見解を持ちえなかったが、2000（平成12）年以降、最高裁判例は、「労働基準法…32条の労働時間（以下「労働基準法上の労働時間」という。）とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、右の労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約等の定めのかんにより決定されるべきものではないと解するのが相当である。」としている。

三菱重工長崎造船所事件、大星ビル管理事件の判決では、以上のような解釈が一貫してとられるに至っている（巻末資料—5参照）。

##### (2) 校長の指揮命令下に置かれる教員の活動時間は勤務時間である

- 以上のように最高裁判決により判例は、たとえ所定の業務に直接関連していなくても、当該労働者が使用者の指揮命令の下に「置かれていた」と評価できれば労働時間であると判断しており、その具体的基準として、業務との関連において「事実上せざるを得ない」行為を行っている時間

は広く労働時間と認めるとともに、休息时间であっても「労働からの解放が保障されて」いない場合は、たとえ結果的に労働から解放されていても労働時間とみなしている。そして、このような判例の対応からは、使用者が労働者の行動について「労働時間ではない」と主張できるためには「指揮命令関係を断ち切る」ことが必要であると一般に解釈されている。

こうした観点からみると、教育公務員には労基法の時間外勤務などに関する規定の適用はなされていないものの、教員が行っている多様な行為はほとんどが業務に関連してせざるを得ない活動であり、管理者もこれを黙認している以上、労働時間ではないと言える活動はほとんどないと言ってよく、時間外勤務手当の問題が当然に生じることとなる。

この判例をふまれば、労基法 37 条は 1 日 8 時間を超える労働時間については自動的に割増賃金支払い請求権を労働者に認めているので、給特法で超勤 4 項目以外の時間外勤務を命令することはできない制度上の仕組みとなっているとはいえ、教員についても、校務分掌等で部・クラブ活動、家庭訪問、研修などに従事・参加することが、校長の明示もしくは黙示の指揮命令の下にあると認められる場合については、労基法の原則からは割増賃金請求権の対象となることとなる。

## 5. 公立学校教員の多忙化解消＝時間外勤務手当実現に向けての課題

- 給特法が正当化される前提については、これまでも妥当とは言えないとの意見が多く出されている。教員の職務の特殊性は、例えば、医師や看護師、保育士、児童福祉関係業務、研究開発業務、企画業務、介護・相談・家庭サービス業務などに比して全く別の対応が正当化されるほど特殊なものではない。職務と任意の行動との仕分けも、それが管理者により容認されているか否か、業務と関連するものであるか否かによって十分に可能である。また、4%の調整額は実質的に時間外割増賃金請求権をはく奪する代償というのであれば低額すぎるし、また実際に計算された額との清算の可能性を完封している点で妥当ではない。さらにその法形式も教員の職務の特殊性を前提としている以上不適切である。公務員であるという特殊性については、一般職地方公務員との整合性が確保されていない点は妥当性を欠く。
- 教員が労基法の所定の規定が適用される労働者であることが明らかであるにも関わらず、これを排除する特別な法的対応が正当化されるには、特段の合理的理由が必要であり、それを欠いている現状は早晩改善されるべきである。また、国際標準に合わせて教職員の団交権、協約締結権を認め、労使ともにコスト面と労働条件の改善とを互いに検討しながら交渉によって適切な解決をはかる方向が日本においても認められるべきである。



### 教職員の職務と多忙化解消に向けた基本的な考え方と必要な施策

今日、学校の教職員は多忙な状況におかれ時間外勤務が増大化・常態化している。このため子どもと向き合う時間を十分確保できない現実がある。

こうした状況で文部科学省の「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」は、「審議のまとめ」において、「学校が子どもたちにより充実した教育を提供することを可能とするためには、学校教育を担う教員の資質向上を図るとともに、教員に優秀な人材を確保することが求められる」とした上で、「そのため、教員の勤務状況を改善し、教員が担当する教科や児童生徒への指導方法などに関して幅広い知識や技能を習得するなどの自己研鑽に励むことができるようにすることや、一人の社会人として公私ともに充実した生活を送る余裕もてるようにして教職の魅力を高めることが求められている」とし、多忙な学校の現状の下における教員の職務と勤務環境の見直し及び改善が急務の課題であるとの認識を示している。

学校の質の向上と子どもたちの学びの充実を図っていくためには、教職員の職務の在り方と勤務の在り方についての見直し及び改善を図ることが重要であることについての幅広い合意が形成されているものと考えられるが、他方今日の厳しい財政事情の中で、教員の職務の在り方と勤務環境の改善についての実現可能性ある方策の検討が切実に求められていることも押さえておかなければならない。

「Ⅱ多忙化解消に向けての提言」(9ページ)で示した①～⑤の課題項目や教育労働への時間外勤務手当制度の適用、労働時間貯蓄制度の導入に向け、以下のような検討を進めるべきである。

### ①学校の役割の明確化

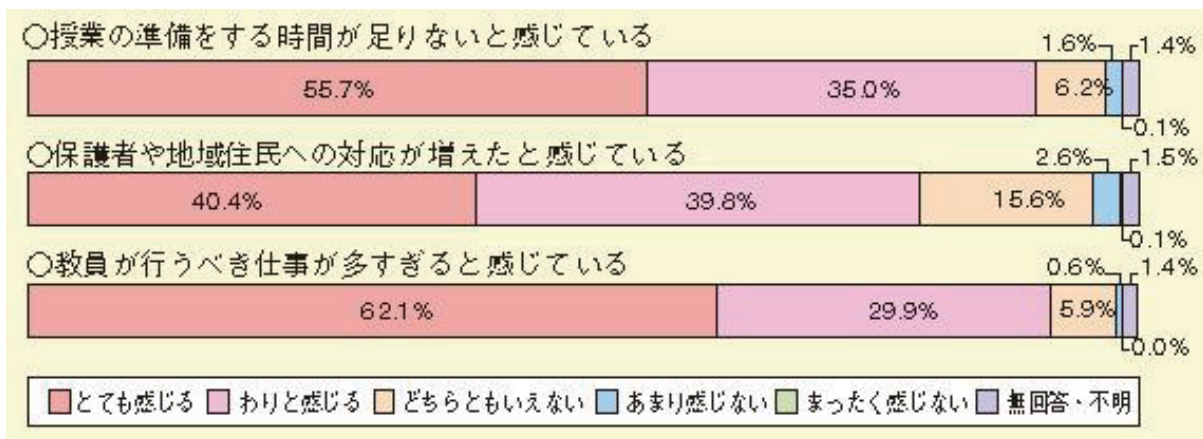
- 中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方について」においても指摘されているように、「社会の価値観の多様化や地域や家庭の教育力の低下など、近年の学校を取り巻く環境の変化の中で、学校教育に対する過度な期待や学校教育が抱える課題の一層の複雑化・多様化が進んできている。このような中、学校の管理運営や外部対応にかかわる業務が増えてきており、結果として教員に子どもたちの指導の時間の余裕がなくなってきている」状況の下で、学校と家庭・地域との役割分担を明確にし、学校が本来担うべき教育活動に専念できるようにすることが重要な課題である。
- 2006(平成18)年度教員勤務実態調査によれば、「学校の運営にかかわる業務」及び「外部対応」の業務については、教員一日当たり、2時間程度(第1期(通常期))費やしていることが明らかになっているが、子どもと接する時間はますます少なくなっている。このため、一部に子どもたちが抱えている様々な悩みや問題を見逃しかねない状況を作り出していることも指摘されている。教員が児童生徒への教育指導に専念できるようにするためには、児童生徒の指導に関わらない業務のあり方を見直すことが必須である。この観点から、外部対応の業務について、家庭や地域との役割分担や連携をどう図っていくべきか検討を行い、学校の外部対応業務の精選・縮減を図る必要がある。
- 部活動については、14ページ以下に記述しているように地域の役割を重視しながら、外部指導者の積極的活用などの方策を早急に進めることが重要である。
- また、いじめ、不登校などの児童生徒の問題行動への対応や保護者の学校教育への苦情処理などについても、個々の教員にその対応をゆだねるのではなく、教員の負担軽減を図るために、こうした問題への組織的に対応する体制を整え、教育委員会や学校長・教頭などが支援協力する仕組みを

構築することが必要であろう。

## ②教職員の職務の精選・見直しと学校運営の効率化

- 教員の職務については、学校教育法第 37 条第 11 項において、「教諭は、児童の教育をつかさどる」と規定されているが、この規定は、「教員の主たる職務を摘示した規定と解すべきである。もとより教員は、児童生徒の教育を掌ることをその職務の特質とするのであるが、その職務はこれのみに限定されるものではなく、教育活動以外の学校営造物の管理運営に必要な校務も学校の所属職員たる教諭の職務に属する」（昭和 42・9・29 東京高裁判決）とされている。
- 学校教育の質の向上と子どもたちの学びの充実を図っていくためには、子どもたちへの教育の直接的な担い手である教員が子どもたちに向き合い、しっかりと教育指導を行える時間を確保することが大切である。

### <教員の勤務実態調査結果>

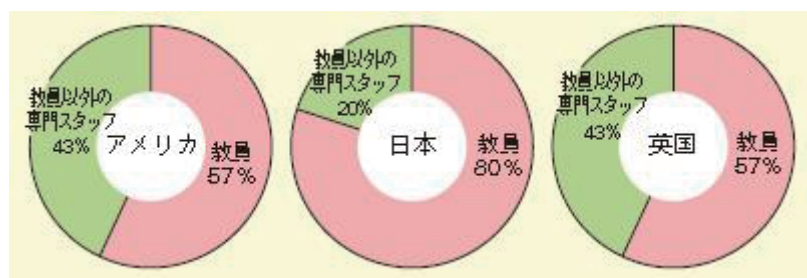


(出典) 文部科学省委託調査研究「教員勤務実態調査(小・中学校)報告書(平成18年度)」より作成

- しかし、日本の学校の教員は、文科省の「教員の勤務実態調査結果」でも明らかなように、児童生徒への教育指導のみならず多種多様な業務に携わり、勤務時間内に処理できないほどの業務を抱えている状況にあり、この点は、教員が授業にかかわることのみに専念できる体制となっている他の主要先進国の学校教育の教員像とは大いに異なる特徴となっている。
- このため、教職員の職務についての見直しを行い、教員が子どもたちへの教育指導にできる限り専念できるよう、校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭などのそれぞれの職に応じた役割分担・責任分担の明確化を図ることが不可欠である。
- 教員がこれまでのように一人で教科指導、生活指導、部活指導、地域連携などのすべてをこなすのは、不可能である。教職員の「勤務時間の管理」を重視して、教職員が子どもと向き合う時間が保障される施策を最優先にすすめるべきである。例えば、教職員の構成について学校は、多種多様な職務を担う専門スタッフが必要であるとの理解に立って、子どもたちへの教育指導に当たる教員を中心にして、生徒指導や進路指導、給食・栄養指導、健康・保健指導、図書指導、カウンセリン

グ、生活相談などに携わる専門的職員の配置を進めることが必要である。

### <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割合>



(出典)平成20年度学校基本調査, "Digest of Education Statistics 2008", "School Workforce in England January 2009" ※日本は小・中学校に関するデータ

- また、専任の専門的スタッフだけではなく、部活動や登下校等の安全指導、給食指導、教育上配慮を要する児童生徒への指導などには外部人材を活用するなど、教員が児童生徒への教育指導に専念できるよう改善を図ることが重要である。特に、部活動等については7ページでも指摘したように「ノー部活デー」などの導入とともに、「オフシーズン」を設定することの必要性を学ぶべきである。
- 教員が行っている学校事務の処理については、
  - ① 学校に配置されている事務職員が処理し、教員の事務負担を軽減できるよう（例えば就学関係の事務や学校徴収金などの徴収事務など）事務職員の増員など必要な措置を行なうとともに、学校事務の共同実施の推進など事務処理体制の整備を図ること。
  - ② 学校外の行政機関等からの調査業務の縮減・統合・簡素化などを図るよう国・教育委員会の取り組みを進めること。
  - ③ ICT活用及びネットワーク環境の整備（教職員一人1台のパソコン環境と教務情報のICT化と教職員間の共有化の推進）を通じた学校の事務処理（教務事務も含め。）の効率化ができるよう管理の適正化を図ること。
  - ④ 「全国の3分の1もの学校で行われている研究指定校等のモデル事業の精選」（平成19・11・19財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」）を図り、教員の負担を軽減すること（代わりに「校内研修の充実」を。）。
  - ⑤ 学校における校務分掌を見直すとともに、各種会議・打ち合わせなどの精選・統合・縮減（スクラップ・アンド・ビルド方式の導入）、効率化などを行い、教職員の勤務負担を軽減すること。
  - ⑥ 学校への様々な社会的な要請を受けて行われる〇〇教育、△△教育、××教育などの安易な導入を抑止すること、などの具体化を図るべきである。

### ③教職員配置の基準改善

- 公立学校の教職員の勤務時間その他の勤務条件は、労働基準法の制約の範囲内において、（例えば、労基法第32条では、労働時間は、休憩時間を除いて、1日について8時間、1週間について

40 時間を越えてはならない規定)、国および他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように、当該地方公共団体の条例で定められる(地公法第 24 条。ただし、県費負担教職員の勤務条件は、都道府県の条例で定める)こととされている。

- 2006(平成 18)年度教員勤務実態調査によれば、7、9、10、11月の通常期における一日当たりの平均残業時間は、小学校の教諭で1時間47分(7月)、1時間34分(9月)、1時間42分(10月)、1時間40分(11月)、中学校の教諭で2時間26分(7月)、2時間10分(9月)、2時間7分(10月)、2時間8分(11月)となっている。このように教員の勤務は、恒常的な時間外勤務の実態が明らかになっており、通常期においては、授業の始業時間から就業時間まではもとより、放課後においても子どもたちが学校にいる間は、子どもたちの教育指導や安全管理の責任などを負っている。これらに対応するためには、事務の軽減措置や勤務時間の適正な管理の取り組みだけでは対応しきれず、8時間の正規の勤務時間を超えてしまうことがどうしても多くなってしまう(「今後の教員給与のあり方について」中教審答申)。
- 近年、社会情勢の急激な変化や地域社会から学校教育への期待等の高まり、そうした課題に適切に対応するため、教職員の勤務は複雑・多様化し、拡大してきている。8時間労働制の下では、授業担当の時間負荷が多い中で、教員には時間外勤務の慢性化と多忙化の状況が広がっている実態にある。学校教員統計調査報告書(2007年—平成 19年度)で見れば、「教諭」の週平均担任授業時数は、小学校で21.9時間(86%の者が20時間以上30時間未満勤務)、中学校で17.2時間(54.1%の者が10時間以上20時間未満勤務)、高等学校で14.8時間(90.3%の者が10時間以上20時間未満勤務)となっている。小学校教諭の勤務時間週38時間45分において、週平均授業担当時数が過半を超えている状況にあることがわかる。
- 小学校は新しい学習指導要領の下で、授業時数の増加とともに、各教科・道徳・特別活動・総合的な学習の時間に加え新たに「外国語活動」の領域が追加され、全教科担任制の小学校教育における教員の授業負担は質量ともに増大している状況にある。また、中学校等においても前述したように部活動への対応などが教員の勤務に大きく影響している。



- したがって、教職員の勤務条件の改善を図るためには、とりわけ、小学校教員の授業負担を軽減し、授業準備や教材研究にさらに取り組むことができるよう改革を行う必要がある。
- このため、義務標準法における小学校の教員配置基準の改善(教員配置算定に当たっての学級数への一定の係数措置の改善)を行い、小学校教員の週平均授業時数の持ち時間が少なくとも18時間程度に改善されるようにする必要がある。
- これによって、公立小学校の教職員数の増加が行われることとなるが、児童生徒数の自然減や学校規模の適正化の取り組みなどを進めることにより対応することが検討されてよい。

なお、中学校・高等学校では、週平均の担当の授業時数は、中学校で17時間程度、高等学校で15時間程度と小学校に比べ少なく、教材研究や授業準備への特段の支障はないと思われるが、部活動の業務負担は大きいものがあるので、外部指導者の確保等制度的な措置を講じることが必要で

あることはいうまでもない。

- 子どもをめぐる教育・生活環境が複雑になり悪化し、学校においていじめや「子どもの貧困」などとなって顕在化するケースが増えている。専門家であるスクール・カウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の増員をすすめるべきである。1990年代以降安定した雇用機会が縮小し、非正規やワーキングプアと言われている雇用者が増え、「働くこと」によって支えられるしくみが衰退し、その結果「生活保護」の増大など経済的格差の世代をまたがる固定化によって「子どもの貧困」が顕著となってきた。こうした問題を重視し、現役世代に対する「働くことを支えられる」社会保障機能の強化、例えば厚労省や一部地方自治体が推進している生活保護者等に対する「就労支援」などを併せて行なうことも必要である。

#### ④休憩時間等の確保と年次有給休暇の取得促進の方策

- 労働基準法第34条によれば、労働時間が6時間をこえて8時間以下である場合には少なくとも45分の休憩時間を労働時間の「途中に与え」なければならず、この休憩時間は、行政官庁の許可を受けた場合以外は「いっせいに与え」なければならず、また、「自由に利用させ」なければならないこととされている。
- しかるに、2006年度の教員勤務実態調査によれば、小中学校教員の勤務日1日当たりの平均休憩時間は、第1期（7月分）では9分、第3期（9月分）では10分、第4期（10月分）では7分、第5期（11月分）では7分、第6期（12月分）では6分と10分未満となっており、「休憩時間」が確保されていないという状況にある。休憩時間は、教職員は勿論のこと働く者の精神的肉体的な疲労を回復させ、勤務能率の増進などを図る重要な役割を果たしていることから法によって定められたものである。教育委員会、管理者・監督者である校長等は、こうした措置が確保できるよう早急に取り組むべきである。
- 教員の場合には、児童生徒が在籍している時間帯は、授業時間以外にも、例えば昼食時における給食指導や昼食・放課時間中の生活・生徒指導など、児童生徒に対する指導を行うことが求められるため、在校時間内の勤務時間の「途中に」、「一斉に」休憩時間を「自由に利用」させることは学校教育の特性からいって困難な状況にあるといえる。
- しかしながら、休憩時間を一括してとることが困難だからといって、細切れの短い時間を休憩時間として分割して取らせるということになれば、休憩時間の制度趣旨に反するものとなるといわざるを得ない。
- 教員が休憩時間をしっかりと取ることができるようにするためには、給食指導や生徒指導等に当たる教員などの補充の職員が確保されることが必要であり、このためにも教職員配置の改善が図られる必要があるといえる。当面、休憩時間帯である給食時には外部ボランティアの配置などを行ないつつ、休憩時間の確保を行なうべきである。
- また、労働基準法第39条では、最低10日（6か月勤務した者）から最高20日（10年6か月以上継続勤務した者）までの「年次有給休暇」の付与義務を規定しているが、教育公務員については、条例・規則上は、職員すべてに20日（年次途中に採用された職員については、採用月による逡減

方法に基づく日数)の「年次有給休暇」を保障している。

- 教員の有給取得の現状は、時間外勤務や休日勤務などの長時間勤務に追われ、また、教職員の労働からの解放と疲労回復の目的にとどまらず、人間らしい生活の確保に必要な物的基礎を保障するため、制度上の権利として認められている有給休暇を取得するための職場・勤務環境が十分整っていないこともあって、実際の取得率は極めて低い状況におかれているといえる。

※ 総務省の「平成22年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」によれば、2009年に地方公務員が取得した年次有給休暇は、全体で11.1日となっており、民間の8.5日、国家公務員の12.8日と我が国労働者の全体の取得状況は先進各国と比べ見劣りするものとなっている。

- 教職員の年次休暇の取得状況は明らかになっていないが、一般の地方公務員より少ないことが推察される。したがって、教職員の多忙化の一つの背景要因ともなっている年次有給休暇の取得状況の低迷を打開するためには、教職員が有給休暇を取得しやすい職場環境づくりが必要であり、有給休暇取得に伴う代替教員の確保など、学校の教職員の配置改善をすすめる必要があるといえよう。

#### ⑤労働安全環境の整備

- 学校においては、「職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な職場環境の形成を促進することを目的」とする労働安全衛生法が適用されている（同法第1条）。
- 学校における労働安全衛生の管理体制については、教職員が50人以上の学校において選任・設置を要するものとして、①衛生管理者の選任、②産業医の選任、③衛生委員会の設置が挙げられる。また、教職員が50人未満10人以上の学校において選任を要するものとして、①衛生推進者が挙げられる。

また、全ての事業場において、事業者は労働者の週40時間を超える労働が1月当たり100時間を超え、かつ、疲労の蓄積が認められるときは、労働者の申出を受けて、医師による面接指導を行わなければならないこととされている（同法第66条の8）。

- 学校における労働安全衛生管理の体制については、未だ不十分な状況にあり、労働安全衛生法に基づく体制整備を各学校で推進するよう、各教育委員会の積極的な取り組みが強く要請されている。

※平成2・4・23京都地裁判決では、「教育委員会や校長を通じて教育職員の健康の保持、確保の観点から労働時間を管理し、同管理の中でその勤務内容、態様が生命や健康を害するような状態であることを認識、予見した場合、又はそれを認識、予見でき得たような場合にはその事務の分配等を適正にする等して当該教育職員の勤務により健康を害しないように配慮（管理）すべき義務を負っていると解するのが相当というべきである。そのような場合で、教育職員が従事した職務の内容、勤務の実情等に照らして、週休日の振り替え等の配慮がなされず、時間外勤務が常態化しているとみられる場合は、本件勤務管理義務を尽くしていないものとして、国家賠償法上の責任が生じる余地がある」としている。

#### 教育労働にも法的妥当性がある時間外勤務手当制度

- 教員の「勤務時間」は、教員が校長等の監督の下にその職に従事することを拘束される時間であり、

公立学校教員にも適用される労働基準法上の「労働時間」は、「労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下におかれるものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約等の定めのかんにより決定されるべきものではない」(三菱重工業長崎造船所事件 巻末資料—5 参照)と捉えられている。この最高裁判決では、作業服の着脱等の「業務の準備行為等」について、「使用者から義務付けられ、又はこれを余儀なくされたとき」には特段の事情がない限り、また社会通念上必要と認められるものであるかぎり、「労働時間」に該当すると判示している。「教育職員の職務は時間的計測になじまない」との立場に立って教員の職務には時間的計測に基づく時間外勤務の観念を入れる余地はないとする教育行政当局の考え方は、判例の動向にも反するものといえる。

- なお、教員の時間外労働については、上司たる校長の指揮命令下にあつて、教員がその職務に従事する限り、これを時間外勤務の時間と捉えることができる。ただ、「持ち帰り残業」などは、校長等の管理が行き届かない場合が多く、この場合には該当しないととらえることが合理的である、との意見があるが、前述の最高裁の判例を見れば「持ち帰り残業」に至った経緯を見て判断すべきであろう。
- 教員の時間外勤務を縮減し、健康で人間らしい生活と労働を回復するためには、公立学校に勤務する教員の長時間労働や時間外勤務の増大化・常態化に対し何ら「歯止め」の機能を果たし得ない給特法は抜本的に改正するか、或いは廃止すべきである。

それに代わるものとして、労基法に定める「労働時間規制」による勤務時間管理と「時間外勤務手当」の支給をまず実施すべきである。そして、時間外勤務手当の財源については、現状の教員の時間外勤務の実態や、一般行政職等に対する時間外勤務手当の財源措置を考慮した措置を講じるべきである。その際、個々の教員には時間外勤務に応じて「時間外勤務手当」を支給するようにすべきである。

#### 時間外勤務手当の対象にならない時間外勤務は「労働時間貯蓄制度」の導入を

- 教員の多忙化を解消するための取り組みにおいては、時間外勤務に対する不払い残業を解消することを通して、教員の増大化する時間外勤務の縮減を図ることが必要である。ただし、時間外勤務手当の対象とならない時間外勤務（公務員の時間外勤務手当では予算上の制約があるので、必ずしも時間外勤務をしても支給されないこともある）については、「時間外勤務手当」という性格の金銭補償や金銭給付に代えて、夏季休業期間や冬季休業期間などの業務閑散期にまとめて有給の休暇を取得できるようにする新たな仕組みを導入することを検討することが期待される。
- こうした「労働時間貯蓄制度」については、ドイツで導入されたのを皮切りに（1994年）、オランダ（1995年）、ベルギー（2002年）、フランス（2005年）などが導入しているといわれている（「労働時間改革」第1章「労働時間改革～鳥瞰図としての視点～」鶴光太郎）。OECD（2004年）もこの制度の導入を加盟国に提言しており、時間外労働を金銭補償ではなく休日代替で保障する考え方が欧州では強まっており、ワーク・ライフ・バランス促進とも整合性のある制度であるといわれている。

※ドイツでは 94 年の新たな労働時間改革により、時間外労働での割増賃金による保障の義務付けが法律上撤廃されたのを契機として、労働者が「銀行口座」のような労働時間口座に所定外労働時間を貯蓄し、休暇などで使えるような仕組みである労働時間貯蓄制度が普及していった（「労働時間改革」より）。

- 下の図表のように我が国でも平成 22 年 4 月 1 日施行の労働基準法の一部改正法により、新たに時間外労働の割増賃金率が引き上げられるとともに、「割増賃金に代えた有給の休暇の仕組み」が導入されることとなった（改正法第 37 条第 3 項—2 参照）。この仕組みでは、事業場で労使協定を締結すれば、1 か月に 60 時間を超える時間外労働を行った労働者に対して、改正法による引き上げ分（25%から 50%に引き上げた差の 25%分）の割増賃金の支払いに代えて、有給の休暇を付与することができるというものである。

### 【一部改正された労基法の内容】

#### (1) 時間外労働の削減

##### 限度時間を超える時間外労働の労使による削減

特別条項付きの時間外労働協定で、限度基準告示上の限度時間（注）を超える時間外労働に対する割増賃金率を法定（25%）を超える率で定める努力義務

##### 法定割増賃金率の引上げ

※ 中小企業は、当分の間、適用猶予

1 ヶ月 60 時間を超える時間外労働について、割り増し賃金率を 50%以上に引上げ（現行 25%）

##### 代替休暇制度の創設

※ 中小企業は、当分の間、適用猶予

労使協定により改正法による法定割増賃金率の引上げ分の割増賃金の支払いに代えて、有給の休暇を付与することが可能に

#### (2) 年次有給休暇の有効活用

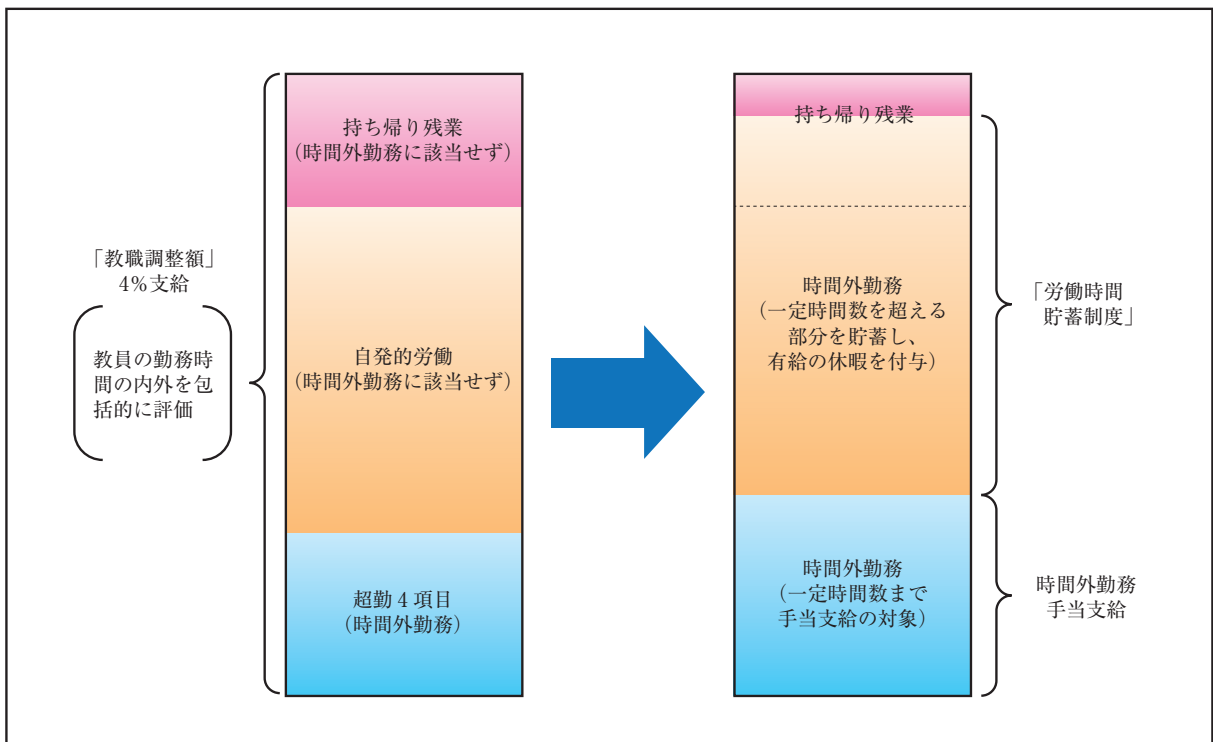
##### 時間単位年休制度の創設

労使協定により、1 年に 5 日分を限度として年次有給休暇を時間単位で取得することが可能に

- この新しい制度は、ドイツなどで導入されている「労働時間貯蓄制度」にはいまだ及ばないものであるが、有給の代償休暇を付与することで、改正法で引き上げられた分の割増賃金の支払いに代えられるという制度は、時間外労働に対し、後日実際に休ませることで働きすぎを防ごうというものであり、休暇の取得を通じて労働時間全体を縮減させようという点に意義が認められるといわれている（原昌登「ワーク・ライフ・バランスと労働時間」ジュリスト 1383 号）。
- こうした我が国の時間外労働を金銭補償ではなく、新しい有給の代償休暇を付与するという仕組みをさらに発展させ、欧州で導入されている「労働時間貯蓄制度」をわが国でも創設することが必要である。
- 教育条件の整備を図ることが何よりも求められている。公立学校に勤務する教員の勤務の在り方については、長時間労働や時間外勤務の縮減を目指して、給特法で措置されている「教職調整額」

を含めた総額を財源として、教員の時間外勤務に対する時間外勤務手当の支給でもって補償する。但し、支給対象を超える時間外勤務については、それらの時間外勤務の時間を貯蓄し、業務閑散期において有給の代償的な休暇として付与するという仕組みを整備する。こうした制度を補完することにより、教員が「ワーク・ライフ・バランス」のもと、仕事と生活を調和させ、生き生きと教職に専念することができるようになる。

- 「労働時間貯蓄制度」の導入に当たっては、長期休業期間中において教員が有給の休暇を容易に取得できるよう、条件整備を進めることが不可欠であろう。長期休業期間は、勤務時間に余裕があるとはいうものの、研修、教材・授業研究、補習、部活動等の多様な業務があるという教育現場からの指摘を踏まえて、これらの業務の精選・縮減を図ることが求められる。また、教員の年次有給休暇の取得状況が芳しくない状況も速やかに解消する取り組みと併せ、労働貯蓄時間制度の実効ある導入をめざして様々な工夫をして進めるべきであろう。そのためには、労働において「休む」ことの意義や「貯蓄」制度を含め有給の休暇が円滑に「使う」ことができるシステム、例えば代替教職員の配置なども必要である。また、「貯蓄」した労働時間を、休日もしくは休暇として実際に教員に消化させることを学校長に義務付け、教員が消化に至らなかった場合には、給与を時給換算した額に貯蓄労働時間数を乗じ、これに50%を割増した額を支払うこととするなどの措置も考えられる。また、教職員の過半数を代表する者との書面による協定により、合理的な理由がある場合にはあらかじめ右の額の支払いをもって貯蓄労働時間の消化とみなす措置を認めることも一つの代替案となりえよう。
- これらの考え方を図式化すると以下ようになる。



**「多忙化」解消に向け法的措置の実現を**

- 先進諸国では公務員にも広範な労働基本権が与えられており、自主的な労使の交渉によって労働

条件を決定する仕組みが国全体として法定化されており、国際労働機構（ILO）においては日本の公務員の労働基本権問題が大きく取り上げられてきた。こうした中で、2002年11月、ILO理事会は「公務労働者に労働基本権を付与すべき」と日本政府に勧告し、以降このことが公務員制度改革の中心テーマの一つになってきた。2008年6月には、「国家公務員制度改革基本法」が成立し、同法の第12条は、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と規定している。国家公務員の労働基本権付与・拡大の方向性が、はじめて法律によって明確にされた。

- 政府は2010（平成22）年度の国家公務員の給与改定に関連し、「次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る」ことを閣議決定して、国家公務員制度改革基本法第12条の「国民に開かれた自律的労使関係制度」の措置のための法案を次期通常国会に提出することを明記した。また、政府は、6月3日、「国家公務員制度改革関連4法案」と「給与削減法案」を国会に提出した。主な内容は、①現在、協約締結権や争議権が制限されている非現業の国家公務員に労働協約締結権を付与し、主要な労働条件については人事院勧告制度に抛らず労使の交渉によって決められるシステムに変更する。②この自律的労使関係による労働条件決定システムを支える行政機構として公務員庁を新設し、人事院は廃止する。③懸案事項であった公務員の適正な退職管理や幹部職員人事の一元管理を行う。④震災復興費などに充てるために、国家公務員の給与を2013年度まで5～10%（平均7・8%）引き下げるなどである。このうち国家公務員の給与の引き下げだけが先行して実施されたが、あくまでもこの問題は労働協約締結権の付与と一体のものである。
- 公務員に労働基本権の一部を付与し、自律的労使関係によって公務員自らの労働条件を決定することは教職員の労働時間を考える上でも欠かせないものであり、焦眉の課題である。しかし、平成23年の第177回国会に国家公務員制度改革関連4法案が提出されたが、会期中に議決されず継続審査となり、平成23～24年に開かれたいずれの国会でも議決されず、平成24年11月の衆議院の解散に伴い廃案となった。

教職員の多忙化という状況は、本人は勿論学校教育全体にとっても自主的・自律的な問題解決処理能力を遠ざけることになり計り知れない悪影響を与えている。労使ともに「知恵を出し合い」コスト面と労働条件の改善を互いに検討しながら交渉によって適切な解決をはかることができる制度確立が今日においても喫緊の課題であり、その実現が迫られている。

- 参考資料 萬井 隆令 「公立学校教師と時間外労働」  
—給与特別措置法の解釈・運用上の問題点—  
（『龍谷法学』2005年38巻1号）
- 同 「施設寄宿舍指導員の宿直勤務の法的意義」  
—大阪市盲学校等寄宿舍指導員事件についての鑑定意見書—  
（『龍谷法学』2008年40巻4号）

## 資料集

### 資料—1 学校・教職員を多忙化させている主な要因

- 教員の授業以外に多くなっている仕事の主なものは、次の通りである。
  - ① 生活指導、個別指導、補習、家庭・保護者への対応
  - ② 部活動
  - ③ 野外活動・体験活動
  - ④ 運動会・記録会・コンクール＝これらは「学校内」の他に「市町単位」「県単位」「外部団体主催」のものがああり、参加に向けた準備体制に時間が費やされる。
  - ⑤ 研究活動＝「学校内研究」の他に「文科省・教育委員会・校長会等からの研究指定」のものもある。
  - ⑥ 初任者研修、10年研修、行政主催の研修会
  - ⑦ 事務＝「子どもに関係する事務」と「学校運営・管理的な事務」に分類できるが、両者とも増えてきている。教育委員会等からの調査（報告）。また、子どもに関係する事務などICT化するにしたいが、その事務が学校での処理を義務付けられる。
  - ⑧ 学校施設の安全対策と点検
  - ⑨ 学校の防犯対策、給食時の安全衛生確認、登下校時の通学路の安全指導。
  - ⑩ 地域の様々な活動への関わり
  - ⑪ 給食時の対応のため、休憩時間が取得できない。
  - ⑫ 教職員定数に非正規雇用の教職員が増えることにより、校務分掌の割り振りが正規雇用の教職員への負担が増える。

### 資料—2 給特法以前並びに給特法制定後の教員給与

#### (1) 教職の特性を重視し、給与本体を嵩上げし時間外勤務を抑制

- ① 戦後の1948（昭和23）年、従来の「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が行われた際、教員については、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、給与については、一般の公務員よりもほぼ1割増額した給与額に切り替えられた。これに伴い教員に対しては、超過勤務手当を支給しないこととする取り扱いがされた。
- ② 1949（昭和24）年2月5日付けの「教員の勤務時間について」（各都道府県教育委員会教育長あて文部事務次官通達）によれば、教員の勤務時間については、教育の特殊性にかんがみ教員の勤務については一律に同令第1項の勤務時間（「政府職員の勤務時間に関する総理庁令」に基づく政府職員の勤務時間の規定のこと）に拘束するときは、かえって教育の能率低下をきたす虞ある場合も多いと考えられるので、特に教員の勤務時間については文部省告示を制定したから、一般職員の勤務時間が厳正に実施せられる事情を照らし、その運用に当たってはあくまで教育的効果を上げ、教員の素質低下をきたさないよう万遺憾なきを期せられたい」とし、勤務時間1週48時間の割り振りについて「学校全体を一律に定めることを要せず、教員個人についてこれを

定め得ること」とするよう運用上の留意点を明らかにしている。したがって、教育公務員の勤務時間については、時間外勤務が生じないよう正規の勤務時間の割り振りを適正に行うこととされた。文部省では、超過勤務を命じないよう指導してきた。「教員の勤務時間について」（昭和24年2月5日発学第46号文部事務次官通達）

- ③ 1954（昭和29）年、一般職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律が施行され、教育職員については3本立て（大学、高等学校、小・中学校）俸給表が新設され、時間外勤務手当ては支給されないものの、給与面での行政職員に対する優位性は堅持されていた。

なお、教員の俸給表が一般行政職と別建てになった要因は、1949（昭和24）年制定された教育公務員特例法に由来する。この法律は、教育公務員の職務と責任の特殊性から一部特例を設け制定されたものであるが、旧教育基本法第6条（新教育基本法は第9条）の「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であって、自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない。このためには、教員の身分は、尊重され、その待遇の適正が期せられなければならない」との規定を根拠にしていた。

公立学校の教員は一般職の地方公務員に位置付けられるとともに、教育公務員特例法についての所要の改正が行われ、公立学校の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された。

公立学校教員の給与は、経済的要因に基づいて直接決定されるわけではなく、このように給与の水準、体系及び形態のいずれもが地方公務員、特に行政職の公務員を基準に定められている。地方公務員の給与は生計費、国家公務員及び類似の地域の地方公務員並びに民間企業の給与を勘案して決められるが、なかでも国家公務員の給与が基本となる。

- ④ 地方公務員法第24条第3項「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定めなければならない」と定め、これらを根拠に「地方公務員の給与制度は国家公務員の給与制度を基本として決定すべきものである」との行政指導を強めてきた（「地方公務員の給与制度に関する取扱いについて」2009. 8. 25. 総行給93）。

地方公務員の中でも教育、警察、消防、福祉関係は国が定数に関する基準を幅広く定めていることから「国基準関連分野」と呼ばれて、特に教員の場合には旧教育公務員特例法の国立学校準拠規定並びに義務教育費国庫負担法の規定によって規制されてきた。国家公務員の給与は法律で、地方公務員の給与は条例で定められるが（国公法第63条、地公法第24条第6項）、前者に関しては人事院勧告が、また後者に関しては人事委員会の勧告が行われる（国公法第28条、地公法第26条）。そのため国公法第67条、一般職の職員の給与に関する法律第2条第3号、地公法第8条第2号の規定に従い、人事院と都道府県及び指定都市の人事委員会は毎年5月に共同で事業所規模50人以上、企業規模50人以上の4月分給与を対象に「職種別民間給与実態調査」（民調）を実施し、その結果に基づいて給与勧告を行っている。

公務員の給与が民間準拠となったのは戦後のことであり、戦前は原則として民間とは無関係に決定されていた。戦後間もなく給与水準は民間の賃金水準に準ずるようになったが、給与体系等

はなお戦前からの伝統を引き継いでいるところが少なくない。

- ⑤ その後等級別の給与体系による給与制度が定着していく中で、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、従前の教員給与の有利性が必ずしも明確ではなくなっており、人材確保等のため、教員給与について待遇の改善が求められていた。
- ⑥ 教員の超過勤務については、原則としてこれを命じない指導方針がとられてきたが、この指導にもかかわらず、実態においては、なお教員が時間外にわたって仕事を行うことが認められること、また一方教員の給与制度はその後幾多の変遷を経ることとなったことから、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、その結果、超過勤務手当の支給を求めるいわゆる「超勤訴訟」が全国一斉に提起された。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容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多数出された。

※ いわゆる「超勤訴訟」としては、例えば「時間外勤務手当等請求事件（静岡県）」の第一審判決（静岡地裁昭和40・12・21）では、「教職員は、その勤務につき所属学校長の指示・命令に服従する義務があり、したがって、原告ら教職員の職員会議への参加が所属学校長の指示に基づくものである限り、これを時間外勤務といわざるをえない」、「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一日8時間、週48時間の労働時間制が守られることを保証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であり、給与条例についても同様の解釈をとるべきである」旨判示し、「予算措置を講じていないからといって、時間外勤務手当の支給を拒みえない」との判断を明らかにした。

第2審判決（東京高裁昭和44・2・13）においても、「公立学校教員が、正規の勤務時間を越えて勤務した場合は、労働基準法第37条に規定する割増賃金を支払わねばならない」と判示された。この事案は、最高裁に持ち込まれ、昭和47年4月6日の判決において「公立学校教員の時間外勤務に対しては、命令効力いかんは別として時間外勤務手当の支給を拒むことはできない」旨判示され、上告が棄却され判決が確定することとなった。

最高裁判決（昭和47・4・6）では、「校長の時間外勤務命令に基づき、教職員が正規の勤務時間以外の時間にわたって本来の職務の範囲に属することがらについて勤務した場合には、校長に右命令の権限がなかったとしても、それが教職員に対して事実上の拘束力をもつものであるかぎり、上告人としては、右命令の行政法上の効力のいかんは別として、その瑕疵を主張して右勤務時間に対する所定の時間外勤務手当の支給を拒むことは許されないものと解するのが相当である」旨明らかにし、校長の時間外の職務命令の効力がどうであれ、すでになされた時間外の勤務に対して、時間外勤務手当を支給すべきか否かが問題とされる場合には、それが校長の職務命令に基づくものであるかどうかを確認することができれば足りるとするものである。

## (2) 時間外勤務手当に代わる教職調整額を制度化

- ① 人事院は、この問題を直視し、文部大臣と人事院総裁との会談が行われ、「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、1966（昭和 41）年度間の教職員の勤務状況の実態調査が行われた。この調査結果に基づき、超過勤務手当に代えて勤務時間の内外を評価した教職特別手当を支給すべく「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」を国会へ提出したが、廃案となる。

- ② 1971（昭和 46）年、人事院は、衆参両院の議長及び内閣総理大臣に対して、「義務教育諸学校等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」を行い、教員については、「その職務と勤務の態様の特殊性に基づき、新たに教職調整額を支給する制度を設け、超過勤務手当は適用しないこととする等の必要があると認め、法律を制定することが適当である」旨提言を行った。

※ 人事院の「意見の申出」の説明では、教員の勤務態様の特殊性に照らし、「一般行政事務に従事する職員と同様な時間的管理を行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育にはなじまない」との意向を示しているが、教員の勤務態様の「特殊性」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、①夏休みのように長期の学校休業期間がある、②家庭訪問、学校外自己研修など個人での活動がある、③修学旅行や遠足など学校外の教育活動がある、④教育活動の自発性・創造性 生徒指導・個別面談・部活動などがある、⑤時間外勤務命令に馴染まないこと」を挙げており、これが今日まで、教員の時間外勤務手当の支給を否定する「教員の勤務態様の特殊性」となっている。

しかし、教員の勤務の中心を占める学習指導の場面である授業の時数等は定量的に計測が可能であるし、授業の準備のための教材研究や授業研究などの時間の確保は「教員の自発性、創造性」ではなく、専門職としての教員の「当然の職務内容」を構成するものであり、これらの時間は「持ち帰り残業」は別としても、十分に計測可能な勤務時間であって（生徒指導等についても「教員の自発性」の問題ではなく、生徒指導の「必要性」の問題であり、教員の職務として対応せざるを得ないものである）、人事院の「意見の申出の説明」から、直ちに教員の勤務時間の管理が困難であるとの結論を導き出すことは、適切とはいえない。

- ③ 人事院の意見の申出を受けて文部省は、教員の勤務について勤務時間内外を区別せず、包括的に再評価する教職調整額を支給し、超過勤務手当制度を適用しないこととする「国立及び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案」を提出し同年 5 月成立した。
- ④ 1971（昭和 46）年 9 月に中央教育審議会答申「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」では、「教職の専門性の確立」などが提言された。この答申の中で教員の給与改善については次のように説明している。

「初等・中等教育の教員の初任給は、大学卒業者の職業選択の動向に関する現状分析の結果によれば、教職への人材誘致の見地から、一般公務員に対して 30～40% 高いものとする必要がある。なお、校長の最高給は一般行政職の最高給まで到達できる道を開く必要がある」「初等・中等教育の教員給与には学校種別による差を設けない。教頭及び大学院等で再教育を受けた教諭には別種の等級を用意する。教頭以外の校内の管理上、指導上の職務に従事する者には特別の手当を

支給する。研修休暇、住宅、税制上の特典などについても考慮する」。

- ⑤ 1974（昭和49）年2月「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」が制定され、教員の給与水準について、他の一般職地方公務員に比して優遇措置が講じられることとなった。

### 資料—3 人材確保法

1. 「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」  
（人確法）の成立 1974年2月25日 法律第2号

第1条 「学校教育が次代を担う青少年の人間形成の基本をなすものであることにかんがみ（中略）

優れた人材を確保し、以って学校教育の水準の維持向上に資することを目的とする」

第一次改善 74年 平均9.0%の俸給表改善

第二次改善 75年 平均3.0%の俸給表改善

教頭法制化に伴う特一等級の創設

義務教育等教員特別手当の創設（俸給月額の4%相当）

第三次改善（前半）76年 義務教育等教員特別手当の改善（4%相当→6%相当）

教育業務連絡指導手当（主任手当）の創設

校長・教頭の等級格上げ

部活動指導業務に対し教員特殊業務手当を支給

第三次改善（後半）78年 校長・教頭の管理職手当の改善

主任手当の支給対象の拡大（研究主任・教育実習主任）

義務教育等教員特別手当の改善（ベア相当分）

中堅以上の教員に対する俸給表上の配慮

※ 小中学校教員への人材確保が目的に掲げられたが、高校を含めた優遇策となり、他の公務員との均衡も考慮されたことから給与改善の一部は俸給の引き上げではなく、義務教育等教員特別手当の創設となった。同時に校長・教頭の優遇と主任制度の導入など学校管理体制の確立が図られた。

### 資料—4 給特法に関わる裁判例

① 近年の裁判判例として、札幌高裁判決（平成19年9月27日）と京都地裁判決（平成20年4月23日）がある。前者は、北海道の公立学校教員が時間外勤務に対する時間外勤務手当支給を求めて提訴した事件（北海道立学校教育職員時間外勤務手当請求）であり、第一審の札幌地裁判決（平成16年7月）の原告請求棄却後に原告側控訴によって行われたもので一審支持の判決を出している。後者は、平成16年に京都市の公立学校教員9名により「損害賠償等請求事件」として提訴されたもので原告敗訴の判決を出している。二つの判決は、ほとんど同じような論理の構成と展開を採っている。

② 両判決は、まず、給特法の趣旨を確認する作業を行っている。給特法は、「教育職員の職務と

勤務の特殊性に応じた給与体系を定める必要」から制定されたもので、特に、教員の職務は「本来的に教育職員の自発性、創造性に期待するところが大きいという面で、いわゆるプロフェッションの一員として、一般的な職業とは異なった特質を持つ」（札幌高裁判決）ことが強調されている。その上で、教員の勤務時間は以下のような特徴をもつことから他の行政職公務員と同様の時間管理は適切ではないと論じる（両判決とも同様の内容であるため、以下では京都地裁判決の内容を紹介する）。

「教育職員の労働時間は、……同職員の自主性、自発性、創造性に基づく職務遂行に期待する面が大きいこと、また、勤務形態が春季、夏期、冬季の学校休業期間における勤務実態が通常の行政職員とは大きく異なった形態であること、職務の内容も授業活動のように教育職員の本来の職務であることが明らかなものから教職員会議への出席や研修への参加等本来の職務に付随するもの、部活動の指導等必ずしも本来の職務か否か明確でないもの、PTA活動等広義では教育活動といえるものの直ちには本来の業務ないし職務行為と言い難いものまで千差万別であり、また、時間管理ができるものと、それが困難なもの（例えば、自宅でのテストの採点や授業の準備等本来の職務であることは明らかであるが、勤務時間中に比して職務遂行の密度は高くはなく、仮に同時間を自己申告させたとしてもそのまま使用者の指揮監督下にある労働時間として扱うことはできない。）等、教育職員の仕事のうちどこからどこまでが本来の業務ないし職務であるのか、拘束されるべき時間ないし勤務なのか、単に教育職員の自発的、自由意思に基づいて行われているのか等明確に割り切ることが困難であるという特殊性を有していることを踏まえると、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うことは必ずしも適当でない」（京都地裁判決）

- ③ そうした教員の勤務の特殊性や職務内容の不明確性、時間管理の困難さ故に、「時間外勤務を命ずることができる場合を例外的な場合に限定して、原則としてこれを禁止するとともに、労働基準法 37 条の適用を排除して（超過勤務手当制度に替わるものとして）、勤務時間の内外を問わず、包括的に評価することとして……教育職員に対して支払われるべき給与の金額として、適切な水準が定められているかどうかという観点から従前の俸給体系に再検討を加え、同職務等の特殊性を踏まえて給与の約 4% に相当する教職調整額という俸給相当の性格を持つ給与」が支給されていると教職調整額の正当性を確認している（京都地裁判決）。そのため、教員が正規の勤務時間を超えて勤務した場合でも、時間外勤務等手当は支給されないと解するのが相当である、と結論づけている。
- ④ しかし、あらゆる時間外勤務が時間外勤務手当支給の対象にならないと断じている訳ではなく、時間外勤務に至った事情、職務内容、勤務の実情等では手当支給の対象になる場合もあるという考え方も示している。

札幌高裁判決では、「時間外勤務等を行うに至った事情、従事した職務の内容、勤務の実情等に照らし、時間外勤務等を命じられたと同視できるほど当該教育職員の自由意思を極めて強く拘束するような形態で時間外勤務等がなされ、そのような時間外勤務等が常態化しているなど、給特法、給特条例が時間外勤務等を命じ得る場合を限定した趣旨を没却するような事情が認められ

る場合には、給与条例 14 条, 15 条, 労働基準法 37 条の適用除外を定めた趣旨も没却しているとして、その適用を認めるのが相当である」と指摘している。即ち、校長等の具体的な職務命令があった場合や、なくてもそれと同じように教員の自由意思を強く拘束するような状況の下で時間外勤務が行われ常態化しているような場合で、しかも安全配慮も十分なされていない場合には時間外勤務手当支給は認められるべきであるとしている。

- ⑤ そうした立論の上に、両判決は、原告の教員一人一人が、どのような状況の下で時間外勤務に至ったかの事実認定を行っている。

札幌高裁判決では、その認定を以下のように行っている。

「控訴人ら教育職員の担任するクラス、担当する校務分掌や部活動、年間教育計画などは、予め各教育職員の希望を徴したうえ、プロフェッションの集団である校長以下の全教育職員が出席する教職員会議で決定されるのであるが、各教育職員の割り当てられた職務を全て勤務時間内に処理してしまうことは極めて困難である。してみると、各教育職員は、必然的に時間外勤務等を行うことになることを前提として、教職員会議で職務分担等を決定しているというべきであるから、各教育職員が教職員会議の決定で割り振られた職務を行う必要上時間外勤務等に及んだとしても、そのような時間外勤務等は、教育職員が自らの意思に基づいて決定したところに基づくもの、すなわち自主的に行ったものと評価するのが相当である。なお、校長が教育職員にひたすらお願いしてクラス担任や部活動の担当を引き受けてもらうことがあるが、このような場合も、教育職員がプロフェッションの一員であるとの自覚のもとにやむを得ず引き受けたものと考えることができるから、引き受けた教育職員の自主的な決定というべきである・・・(控訴人らの上記期間中の時間外勤務等が時間外勤務等を命じられたと同視できるほど控訴人らの自由意思を極めて強く拘束するような形態でなされたことを認めるに足りる的確な証拠はない。)」

- ⑥ 京都地裁判決でも、原告の教員 9 名それぞれについて個別の事実認定を行っているが、そこに共通する判断として、1) 校長は、口頭及び書面で時間外勤務命令をしたことはなかった(判決の中では、例えば、原告の一人が、「職員会議の中で、教育職員が午前 8 時 25 分以前の登校指導、下校指導、土日の部活動の指導等をするのは時間外勤務ではないかと質問したことがあったが、登・下校指導に対して当時の当該中学校の生徒指導部長から当該中学校では平成 9 年、10 年以降の生徒指導の困難さの中で、安定した教育活動、学習活動を成立させていくために登校指導、下校指導を行っている旨それに協力して欲しい旨の説明があり、土日の部活動の指導についても校長から特に強制ではない旨の説明があった」という説明をしている)、2) 教員は一生懸命教育実践に取り組んでいたがそれらの行為は自主的自発的取り組みであり、校長が、授業の内容や進め方、学級の運営等も含めて個別の個々具体的な事柄について具体的な指示をしたことはなかった、3) 部活動顧問は原告の希望どおりであった、4) 校長もしくは教頭等の管理職が最後に退校することになっていた、等を指摘しながら、原告教員らの時間外勤務は彼らの自由意思を極めて強く拘束するような形態で行われていたと認めるに足りる証拠はない、と判断している。

## 資料—5 労働基準法に関わる裁判例

### <始終業時刻の起算点> 三菱重工長崎造船所事件（最一小判平12・3・9）

「労働基準法…32条の労働時間（以下「労働基準法上の労働時間」という。）とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、右の労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約等の定めのかんにより決定されるべきものではないと解するのが相当である。」

「原審の確定したところによれば、（一）昭和60年6月当時、被上告人らは、上告人に雇用され、長崎造船所において就業していた、（二）右当時、上告人の長崎造船所の就業規則は、被上告人らの所属する一般部門の労働時間を午前八時から正午まで及び午後一時から午後五時まで、休憩時間を正午から午後一時までと定めるとともに、始終業基準として、始業に間に合うよう更衣等を完了して作業場に到着し、所定の始業時刻に作業場において実作業を開始するものと定め、さらに、始終業の勤怠把握基準として、始業の勤怠は更衣を済ませ始業時に体操をすべく所定の場所にいるか否かを基準として判断する旨定めていた、（三）右当時、被上告人らは、上告人から、実作業に当たり、作業服及び保護具等を装着するよう義務付けられ、右装着を所定の更衣所、控所又は現場控所（以下「更衣所等」という。）において行うものとされており、これを怠ると、就業規則に定められた懲戒処分を受けたり就労を拒絶されたりし、また、成績考課に反映されて賃金の減収にもつながる場合があった、（四）被上告人らは、昭和60年6月1日から同月30日までの間、就業規則所定の始業時刻に作業服及び保護具等の装着を開始して準備体操場に赴いた、というのであり、右事実認定は、原判決挙示の証拠関係に照らして首肯するに足りる。三. 右事実関係によれば、被上告人らは、上告人から、実作業に当たり、作業服及び保護具等を装着するよう義務付けられ、右装着を事業所内の所定の更衣所等において行うものとされていたというのであるから、右二（四）の行為は、上告人の指揮命令下に置かれたものと評価することができる。そして、各被上告人が右二（四）の行為に要した時間がいずれも労働基準法上の労働時間に該当するとした原審の判断は、正当として是認することができる。」

### <休憩・休息時間と労働時間> 大星ビル管理事件（最一小判平14・2・28）

「労基法32条の労働時間（以下「労基法上の労働時間」という。）とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、実作業に従事していない仮眠時間（以下「不活動仮眠時間」という。）が労基法上の労働時間に該当するか否かは、労働者が不活動仮眠時間において使用者の指揮命令下に置かれていたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものというべきである（最高裁平成7年（オ）第2029号同12年3月9日第一小法廷判決・民集54巻3号801頁参照）。そして、不活動仮眠時間において、労働者が実作業に従事していないというだけでは、使用者の指揮命令下から離脱しているということはできず、当該時間に労働者が労働から離れることを保障されていて初めて、労働者が使用者の指揮命令下に置かれていないものと評価することができる。

したがって、【要旨1】不活動仮眠時間であっても労働からの解放が保障されていない場合には労働基準法上の労働時間に当たるといえるべきである。そして、当該時間において労働契約上の役務の提供

が義務付けられていると評価される場合には、労働からの解放が保障されているとはいえ、労働者は使用者の指揮命令下に置かれているというのが相当である。」

#### <私的時間と労働時間>

「(マンションの住込み管理員は) …午前7時から午後10時までの時間は、住民等が管理員による対応を期待し、被上告人らとしても、住民等からの要望に随時対応できるようにするため、事実上待機せざるを得ない状態に置かれていたものというべきである。さらに、本件会社は、被上告人らから管理日報等の提出を受けるなどして定期的に業務の報告を受け、適宜業務についての指示をしていたというのであるから、被上告人らが所定労働時間外においても住民等からの要望に対応していた事実を認識していたものといわざるを得ず、このことをも併せ考慮すると、住民等からの要望への対応について本件会社による黙示の指示があったものというべきである。そうすると、平日の午前7時から午後10時までの時間(正午から午後1時までの休憩時間を除く。)については、被上告人らは、管理員室の隣の居室における不活動時間も含めて、本件会社の指揮命令下に置かれていたものであり、上記時間は、労基法上の労働時間に当たるといえるべきである。」

### 資料—6 労働基準法が定める裁量労働制、変形労働時間制

#### <裁量労働制>

その遂行に裁量性のある業務について、実労働時間ではなく成果で報酬を決めるため、一定の時間数だけ労働したものとみなす制度。

労働時間は、法律上、上限が定められており、それを超えて働いた場合には、割増賃金の支払いが必要になる。そして、どれだけの時間働いたかは、原則として、実際に労働した時間数によって算定される。しかし、労働時間の長短と成果がかならずしも対応しない労働もあり、成果と報酬とを対応させるための制度として、1987年(昭和62)の労働基準法(昭和22年法律第49号)の改正により初めて導入されたのが裁量労働制である(38条の3)。この制度では、業務の性質上、その遂行の方法を大幅に労働者の裁量にゆだねる必要があるため、業務の遂行の手段や時間配分の決定などに関し、使用者が具体的な指示をすることが困難な業務の場合、所定の時間労働したものとみなすことができる。

当初、この制度の対象は、研究開発の業務等に限定されていた(この制度は一般に「専門業務型裁量労働制」とよばれる)。しかしその後、1998年(平成10)の労働基準法改正の際、「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務」も対象に含まれた(38条の4)。この制度は一般に「企画業務型裁量労働制」とよばれる。「専門業務型裁量労働制」の場合、対象業務は厚生労働省令で定められ、職場の労働者の過半数代表と使用者との間の協定により導入できる。他方、「企画業務型裁量労働制」の場合、職場の労働条件に関して調査審議し、使用者に提言するための労使同数の委員からなる委員会(一般に「労使委員会」とよばれる)が一定の法定事項を決議し、それを行政官庁に届け出ることにより導入できる。

裁量労働制は、仕事の量や完成の時期までを労働者の裁量にゆだねるものではないので、割り当てられた仕事を消化するために過労に陥る危険がある。そこで、使用者には、労働者の健康および福祉

を確保するための措置ならびに労働者からの苦情処理に関する措置を講ずることが義務づけられている。

#### <変形労働時間制>

1日8時間、1週40時間を超えて労働させてはならないというように、労働基準法（労基法）は1日と1週の最長労働時間を定めている。変形労働時間制とはこの例外処置で、1987年（昭和62）の労基法の改正によって、特定時期に業務が集中したり、季節によって業務の繁閑に大きな差がある場合、4週間単位、3か月単位の変形労働時間制、1週間単位の非定型的変形労働時間制が認められるようになった。1993年の労基法改正では、4週間単位の変形労働時間制は1か月単位に、3か月単位の変形

労働時間制は1年単位に改正された（1994年4月より施行）。

変形労働時間制においては、1か月、あるいは1年の一定の変形期間（変形労働時間の対象期間）を平均して、1週間の労働時間が40時間を超えなければ、特定の日や週に法定労働時間を超えて労働させることができる。1か月単位の変形労働時間制においては就業規則において、1年単位の変形労働時間制においては労使協定において定めることをその要件としている。なお従業員30人未満の小売業、旅館、料理店、飲食店においては、労使協定の締結を条件に、1日10時間を上限に非定型的変形労働時間制が認められている。なお、変形労働時間制の一種として、1週間の労働時間が法定労働時間を超えない範囲内で、労働者が始業および終業時間を自由に決定することができるフレックス・タイム制が、1987年の労基法の改正によって認められるようになり、適用労働者が拡大してきた。

教 育 総 研