
教育政策からみた教員の勤務時間管理の 在り方の改善について

樋口修資

要約

今日、教員の多忙化が常態化する中で、教員の職務の在り方と勤務時間管理の在り方の見直しが求められており、本論考では、教員の勤務の現状と問題を分析検証することを通して、教育政策論の立場から、教員の勤務時間管理の改善の在り方について考察するものである。とりわけ、公立学校教員の時間外勤務の増大化の解消に向けて、子どもと向き合う時間の確保と教員自身のワーク・ライフ・バランスの実現のために、現行の給与特別措置法の抜本的改革など時間外勤務の在り方の改善を提言しようとするものである。

キーワード

教員の多忙化 給与特別措置法 ワーク・ライフ・バランス 労働時間貯蓄制度

I 教員の勤務の現状と問題をどうみるか。

① 教員は、多忙な状況にある。

平成19年の中教審答申¹⁾では、「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。」と指摘した上で、「学校を取り巻く環境の変化に応じて、教員が対応すべき課題の複雑化・多様化が進み、これにより教員の職務負荷が増大している中で、文部科学省が平成18年度に実施した教員勤務実態調査暫定集計によれば、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。

教員の勤務状況については、文部省が昭和41年に実施した「教員勤務状況調査」(以下「41年度調査」という。)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時間と報告されてい

のに対し、文部科学省が平成18年度に実施した「教員勤務実態調査」(以下、「平成18年度調査」という。)によれば、41年度調査の結果と比べ、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)していることが報告されている。

平成18年度調査における教員業務の内容を見ると、例えば7月分通常期では、「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」は、小中学校平均で6時間27分、「児童生徒の指導に間接的ににかかわる業務」(授業準備、成績処理、学級経営など)は、2時間15分であるのに対し、「学校の運営にかかわる業務及びその他の校務」は、1時間43分、その他「外部対応」は22分となっており、会議・打ち合わせ、事務・報告書作成などの学校運営にかかわる業務など児童生徒の指導にかかわる業務以外の業務の時間数が大きくなっていることがわかる。

平成18年度調査の結果からは、「教員が勤務時間内ですべての業務を処理することが現実的には非常に困難な状況となってしまっている。これは、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、学校を取り巻く環境の変化から、授業以外の様々な業務が学校に持ち込まれている現状があるためと考えられる。」(文部科学省「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」から)と総括されている。

また、平成18年10月、全国の小中学校の教員等を対象として実施された「教員意識調査」(平成18年度文部科学省委嘱調査)においても、①教職という仕事に対する充実感や満足度は一般企業と比較して高い傾向がみられるものの、②教職という仕事の質や量に対する負担感については、一般企業と比較して高い傾向がみられることがわかり、③仕事の質と量の負担感については、「仕事が忙しすぎて、ほとんど仕事だけの生活になってしまっている」と回答する割合が多く、④「休暇を取りづらい」、「勤務時間後も仕事のために残ることが多い」、「学校のなかで休憩や休息をとりづらい」など残業や休日出勤しなければならぬほど忙しいと感じている割合が多い結果となっている。また、⑤仕事や職場での負担感はその職種も高いが、校長よりも教頭・副校長、教諭にその傾向がみられ、「自宅に仕事をもち帰ることが多い」とする者では、教諭の割合が高いこと、また、「以前より忙しくなった気がする」とする者では、校長、教諭ともに高い割合を示し、学校現場における「多忙感」が広がっていることがわかる。

② 日本の教員の勤務時間は国際的にも長い。

教員の勤務状況の国際比較²⁾でみても、「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。

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、このことから、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。

③ 教員の勤務時間縮減の下で教育指導等の負担は減らない状況にある。

さらに、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～）とほぼ大きな変化が見られない状況にあり、他方、教育課程の編成実施において、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る中、授業準備や教材研究などの職務負担が増大しており、縮減された勤務時間内に処理することが困難となりつつあるといえる。

④ 休憩休息時間がなかなか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ず、また、この休憩時間は一斉に与えなければならず、自由に利用させなければならない。また、「休憩時間」は、「休息時間」とは異なり、条例規則により勤務時間中に認められた休息のための時間であるが、あくまでも勤務時間そのものに含まれ、手待ち時間的な性格のものであるとされる。

平成18年度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・休息の時間は、小学校で6分から9分、中学校で15分から17分となっており十分な時間が確保されていない。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・休息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推察される。

Ⅱ 教員の職務と勤務環境をどう見直すか。

今日、学校の教員は多忙な状況におかれ、子どもと向き合う時間を十分確保できない現実がある。

文部科学省の報告³⁾においても、「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を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。

こうしたことから、教員の職務や勤務の在り方についての見直し及び改善を図ることの重要性については、幅広い合意が形成されていると考えられるが、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考慮する必要がある。

教員の職務と勤務環境の見直しに当たっては、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・休息の確保と年次有給休暇の取得促進の方策、④労働安全衛生環境の整備、などの諸点から検討を進めるべきであろう。

① 学校の役割の明確化

平成19年の中教審答申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。

平成18年度調査によれば、「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わかるが、「外部対応」に限ってみれば、一日当たり18分程度であり、教員の勤務時間中に占める割合としてはそれほど高いものではない。

しかしながら、「部活動・クラブ活動」(第1期（通常期）の中学校で1時間6分)など児童生徒の指導にかかわる業務ではあるものの、授業時間には含まれない教育活動であって、学校と地域・家庭との役割分担を検討しうるものも考慮すると、教員の勤務時間との関係において、部活動の在り方など学校の役割の見直しを図るべき事項があるといえる。

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り、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。

特に、中学校、高等学校における部活動については、教員の勤務時間において相当の比重を占めるものであり、学校と地域の役割分担論から、「地域に返す」という見直しの方向性も考えられるが、中学校・高校の現場からは、学校活動の中で推進すべきとの意見が多いことや、新しい学習指導要領総則において「生徒の自主的、自発的な参加により行われる部活動については、スポーツや文化およ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」が新たに盛り込まれ、学校の教育活動の中に位置付けることとされたことから、今後は、教員の勤務条件とのかかわりにおいて、とりわけ中学校・高等学校における「時間外勤務」の一つの大きな要因となっていることから、過去、政府が講じた地域緊急雇用対策における取組を参照しながら、外部指導者の積極的活用などの方策を早急に講じ、部活動にかかわる教員の負担軽減を図る必要がある。

また、外部対応の業務についても、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も、こうした問題への組織的な対応を図る体制を整え、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、「教諭の主たる職務を摘示した規定と解すべきであり・・・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营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。

平成18年度調査の結果によれば、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。また、「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。

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の確保が大切である。我が国の学校教員は、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。具体には、学校は多種多様な職務を担う専門スタッフにより構成される職場であるとの理解に立って、児童生徒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、生活相談などの分野には、これらに携わる専門的職員の配置を進める必要がある。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、特別支援教育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。

その上で、教員が行うべき学校の事務処理については、①学校事務職員が、教員の事務負担を軽減できるよう(例えば学校徴収金などの徴収事務など)、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、③IT活用及びネットワーク環境の整備（教員一人1パソコンの環境と教務情報のIT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、⑤学校における各種会議・打ち合わせなどの精選・統合・縮減などを行い、教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、例えば、金融教育、法教育、交通安全教育、消費者教育などの安易な導入を抑止すること、等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、国および他の地方公共団体の職員との間に権衡を失ないように、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、県費負担教職員のそれは、都道府県の条例で定めることとされる。）こととされている。

平成18年度調査によれば、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）となっており、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終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うことになるため、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実態がある。

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、ほぼ大きな変化は見られず、今日、小学校で約22時間、中学校で約17時間、高等学校で15時間の受け持ち授業時数となっている。他方、教育課程の編成実施において、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、防災教育、キャリア教育、IT教育など多様な教育課題への対応が教員に求められる中、授業準備や教材研究などの職務負荷が増大しており、縮減された勤務時間内に処理することが益々困難となりつつある。

このように教員の勤務は近年、教員の職務の範囲が複雑・多様化し、拡大してきていることから、8時間労働制の下では、授業担当の時間負荷が多い中で、効果的な授業準備を行うための授業研究や教材研究の時間確保ができず、職務をこなせない状況に陥っており、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。

とりわけ、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化の状況にある。

したがって、教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取り組むことができるよう改革する必要がある。

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、十分に対応は可能といえよう。

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、他方、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の措置を講じることが必要であることはいままでもない。

④ 休憩時間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、平成18年度調査によれば、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、教員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役割を果たしている「休憩時間」が実際確保されていないという状況にある。

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、児童生徒への指導を行うことが求められるため、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ふことになれば、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必要があり、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。

また、労働基準法第39条では、最低10日から最高20日までの「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、職員すべてに原則として20日の「年次有給休暇」を保障している。

しかるに、教員の有給休暇取得の現状は、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。

したがって、教員の多忙化の一つの背景要因ともなっている有給休暇の取得状況の低迷を打開するためには、教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、教職員の配置改善を進める必要がある。

⑤ 労働安全衛生環境の整備

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。

Ⅲ 時間外勤務の縮減をどう図るか。

① 教員の勤務時間と給与の歴史的変遷とその評価

戦後昭和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とに伴い、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なされた。

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。

しかしながら、戦後の公務員給与制度の改革以降の毎年の給与改定の結果、教員給与の優位性が失われた上に、当時の文部省からの教育公務員に対して超過勤務を命じないとの指示にもかかわらず、各都道府県において広く教員の超過勤務が行われている実態が明らかとなり、多くの都道府県で時間外勤務手当の支給を求める訴訟が提起され、いわゆる「超勤問題」として大きな社会問題となった。

国家公務員たる教員は労働基準法の適用はないが、公立学校勤務の教員には原則として労働基準法が適用されることから、公立学校に勤務する教員が勤務時間を超えて勤務する

場合には、労働基準法上、「時間外勤務手当」を支給する義務が生ずる。しかしながら、各都道府県では、教育公務員特例法によって、「公立学校の教育公務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する」(第25条の5)とされていたことから、国立学校教員と同様に公立学校教員についても時間外勤務手当を支給しない取り扱いとされ、このため、当時、教員に対する時間外勤務手当は給与条例に定められず(したがって、時間外勤務手当の予算措置が講じられない)、公務員の給与・勤務条件の「条例主義」から、時間外勤務手当を支出できないという矛盾を生じさせていたのである。

いわゆる「超勤訴訟」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」との判断が示された⁴⁾。

このように各地での「超勤訴訟」での敗訴を受けて、文部省は、教育現場の混乱を収拾するとともに、教員の勤務状況を把握するため、昭和41年度に全国的な教員の勤務状況調査を行うとともに、その調査結果を踏まえて、昭和43年4月に、義務教育諸学校の教員に対して、その勤務の態様の特殊性にかんがみ、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」案が閣議決定され、国会に提出されたが、結局廃案となった。

昭和46年2月、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、このため、別紙要綱により法律を制定することが適当」との提言を行った。

人事院のこの申し出を踏まえて、政府は、「国立の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特別措置法」(給特法)案を国会に提出し、同年5月28日法律第77号をもって公布され、昭和47年1月1日から施行されることとなった。

この給特法の制定により、「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も有する給与として教職調整額を支給すること」とされ、「教職調整額の支給額は、昭和41年度に文部省が行った教員の勤務状況調査の結果その他を勘案して、俸給月額4%とする。教職調整額は、調整手当…等の諸手当ならびに退職手当および退職年金等の諸給付の算定基礎とする」こととされた⁵⁾。

また、現行制度の改善に関連して、「適正な勤務条件を確保するための措置として、正規の勤務時間外における命令による勤務が教員にとって過度の負担となることのないよう、文部大臣は、人事院と協議して時間外勤務を命ずる場合の基準を定めるべきものとする」⁶⁾とされ、無制限な時間外勤務を許さないための「歯止め」として、教員の時間外勤務の規制

についての基準の制定を求めた。

人事院との協議を受けて、昭和46年7月5日付け文部省訓令第28号をもって「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」が定められ、これによって、「時間外勤務に関する基本的態度」(第3条)として、「教育職員については、正規の勤務時間の割り振りを適正に行い、原則として時間外勤務は命じないものとする」こととされ、「時間外勤務を命ずる場合」(第4条)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学生の教育実習の指導に関する業務、④教職員会議に関する業務、⑤非常災害等やむを得ない場合に必要業務であって「臨時又は緊急にやむを得ない必要があるときに限るものとする」とされたのである。なお、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 management 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および夏休みのように長期の学校休業期間があること等」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拒む「教員の勤務態様の特殊性」の理由となっている。しかしながら、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」に基づくものではなく、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、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、妥当とはいえない。

給与特別措置法の制定以降、公立学校教員の勤務については、教員の勤務時間の内外を包括的に評価して俸給相当の「教職調整額」4%を支給するとともに、教員に対しては正規の勤務時間の割り振りを適正に行い、原則として時間外勤務を行わず、「臨時又は緊急にやむを得ない必要がある」場合に限って時間外勤務を命ずる（「超過4項目」に限定）仕組みが整えられたものの、この特別法の下で、平成18年度調査の結果からも見てとることができるように、教員の超過勤務の実情は、逐年増大化・常態化してきており、教員の「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なされなければならない」(給特法第6条第2項)との法制定の趣旨は空洞化の危機にあるといえよう。

② 教員の時間外勤務をどう見るか。

平成18年度調査の結果からは、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た。

労働基準法における「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諸国と、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⁷⁾。

我が国の場合、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が、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36協定の仕組みは長時間労働を抑制する実効性は乏しく、日本の労働時間規制は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⁸⁾。

労働時間規制をめぐる我が国の状況を考えると、公立学校勤務の教員については、労働時間規制の法制上の仕組みと実態が乖離し、長時間の時間外勤務が規制されることなく、また、その長時間の時間外勤務に対して、時間外手当としての性格も有する「教職調整額」は支給されるが、時間外勤務の実態とは乖離した支給実態となっており、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。

労働基準法制定当初の工場労働のような集団的な働き方の減少と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、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今日高まっていると指摘される⁹⁾。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が、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ることはユネスコ・ILO勧告の指摘を待つまでもないが、学校教育は教師集団の「協働性」に基づく、すぐれて共同的な営みであって、個々の教員の自律的な働き方によってその成果が得られるものではない点が、一般の創造的・専門的能力を発揮できる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「不払い残業」、そして、休憩や年次有給休暇も満足に取得できない教員の多忙化の状況の下で生じている「心の病」による病気休職者の著しい増加や「過労死」の増加などの厳しい教員の職場環境を改善し、教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）を実現することは急務の課題となっている。

教員の時間外勤務の改善については、「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」¹⁰⁾ というように、もっぱら「時間外勤務の実態」に即した「特別調整額」のあり方の検討など、時間外勤務の実態を固定化する方向での検討ではなく、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」(市川昭午)であろう。

③ 教員の時間外勤務をどう縮減するか。

こうした観点から、教員の時間外勤務を縮減するためにどのような改革方策が考えられるだろうか。

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。

まず、給特法で定める「教職調整額」については、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、昭和41年度調査により、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週の計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¹¹⁾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、生徒実習、学校行事、教職員会議、非常災害等のやむを得ない場合の業務の4項目に限定し、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にあっても、実際には、公立学校に勤務する教員の時間外勤務労働が増大化・常態化しており、このことは、文部科学省の平成18年度調査の結果からも明らかである。

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り、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」は、「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¹²⁾」とされる。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。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から、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・妥当性を欠くものである。

教員の「勤務時間」は、教員が上司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、判例では、「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」¹³⁾と捉えられている。判例では、作業服の着脱等の「業務の準備行為等」についてさえ、「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おり、「教育職員の職務は時間的計測になじまない」との立場に立ち、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の考え方は、判例の動向にも反するものといえる。

上記のことから、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を廃止し、労働基準法に定める「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¹⁴⁾。

その際、現下の財政事情や公務員制度改革の動向等を勘案しつつ、給特法を抜本的に改正するか新法を制定するなどの改革を行い、教員の時間外勤務について、給特法で定める「教職調整額」4%及び給与への跳ね返り分の計6%分相当額を財源として、この財源の総額を上限として、「教職調整額」に代わり、個々の教員の時間外勤務に応じた「超過勤務手当」を支給するという措置を講ずることが検討されるべきである。

教員の多忙化を解消するための取り組みとして、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り、時間外勤務手当の対象とならない時間外勤務については、「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、夏季あるいは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べきである。

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¹⁵⁾。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いる。この制度は、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えよう。

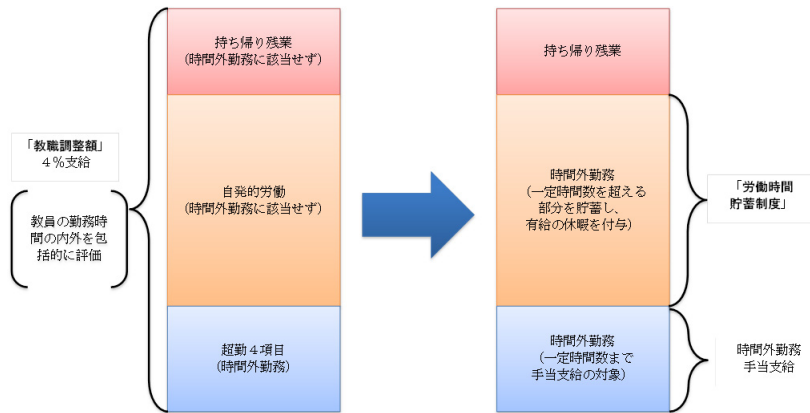
我が国でも平成22年4月1日施行の労働基準法の一部改正法により、新たに時間外労働の割増賃金率が引き上げられるとともに、「割増賃金に代えた有給の休暇の仕組み」が導入されることとなった（改正法第37条第3項）。この仕組みでは、事業場で労使協定を締結すれば、1か月に60時間を超える時間外労働を行った労働者に対して、改正法による引き上げ分（25%から50%に引き上げた差の25%分）の割増賃金の支払いに代えて、有給の休暇を付与することができるというものである（ただし、教育公務員には適用除外）。

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¹⁶⁾。こうした我が国の時間外労働の金銭補償ではなく、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必要がある。

このように、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」の総額の枠内でこれを財源として、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、教育条件の整備を図ることが求められている。

このような「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、労働時間貯蓄制度の実効ある導入を進めるべきであろう。



※この論考は、国民教育文化総合研究所に設けられた「教育行財政改革を進めるための有識者会議」において発表したもの（平成24年3月）を基に、加筆修正したものである。

【注】

- 1) 中央教育審議会答申「今後の教育給与の在り方について」(平成19年3月29日)
- 2) 経済協力開発機構「図表で見る教育」(OECDインディケータ2010年版) 明石書店(2010年10月)
- 3) 文部科学省「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」(平成20年9月)
- 4) 時間外勤務手当等請求事件判決(静岡地裁判決昭40・12・21)。この事件は、2審判決(東京高裁昭44・2・13)及び最高裁判決(昭47・4・6)においても「公立学校教員の時間外勤務に対しては、命令効力いかな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」旨の判断が示され、原告教員側が勝訴した。

教育政策からみた教員の勤務時間管理の在り方の改善について

- 5) 昭和46年2月8日付け人事院「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に関する説明」
- 6) 同上
- 7) 鶴光太郎・樋口美雄・水町雄一郎編著「労働時間改革」日本評論社（2010年3月）
- 8) 同上
- 9) 伊東雅之著「労働時間法制改革の諸課題」国立国会図書館ISSUE BRIEF570号（2007年3月）
- 10) 中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方について」(平成19年3月29日)
- 11) 文部省初等中等教育局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1法規（昭和46年9月）
- 12) 同上
- 13) 最高裁判決「三菱重工業長崎造船所事件」(平成12・3・9)
- 14) 中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方について」(平成19・3・29) では、教員の時間外勤務の改善策として、「1年間を通じて平均すれば1週間当たり40時間労働となることが可能となるよう、1年間の変形労働時間制を導入することを検討する必要がある」と提言しているが、変形労働時間制の趣旨があくまでも労働時間の短縮を目的とするものであることから、公立学校に勤務する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」するようなものであるとすれば、こうした制度の導入は問題の解決にならないばかりか、かえって繁忙対応型の変形労働時間制の導入により、繁忙期の職務負荷が非常に大きく、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も影響が及ぶ問題となるおそれが強い。また、変形労働時間制は、所定労働時間の変形に過ぎないから、その下でも所定外労働時間＝時間外労働時間は発生しうるものであり、教員に変形労働時間制を導入したとしても、時間外労働が発生することとなって、これに対する「時間外勤務手当」の支給が必要となり、現行の制度のままでは、「不払い労働」が発生するおそれが強い。さらに、繁忙期における教員の勤務時間を具体的に特定することが可能かどうか、その合理性に問題があり、教員の生活設計を損なわず、教員の健康等にも配慮した変形労働時間制の設計が可能かどうか懸念されるなど、多くの問題を孕んでいるといえる。
- 15) 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編著「労働時間改革」日本評論社（2010年3月）
- 16) 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) 有斐閣（2009年8月）