

給特法の見直し議論に向けた「有志の会」提言

給特法のこれからを考える有志の会

先月、教員勤務実態調査（速報値）が公表されました。これに関する有志の会の受け止めは、「前回調査と比べて残業時間は減ったものの、理不尽な長時間労働が改善したとは言えない」ということです。

2019年の給特法改正以降、学校現場は「総力戦で挑む」として働き方改革に取り組んできました。しかし今回の結果を見るにつけ、今後真に働き方改革を進めるためには、給特法の廃止を含めた抜本的改善が不可欠と考えます。

先日、給特法等に関する中教審への諮問が行われたこともあり、今後各所で給特法の見直し議論が一層活発化することとします。

（1）給特法見直し議論に向けた提言

有志の会では、以下のような考え方で給特法の見直し議論を進めるべきと考え、ここに提言します。

1. 給特法見直しの目的の明確化

給特法見直しの目的は、「残業抑制」にあることを明確にする。

2. 「給特法改正案」を評価する観点

各所から出される「給特法改正案」を評価する際の観点は、以下の3点であるとする。

- ① それで学校現場の残業は減るのか
- ② それで学校現場の過労死はなくなるのか
- ③ それで若者は教員を志望するようになるのか

3. 有志の会として給特法見直し議論に求めること

給特法見直しに際し、有志の会として求める具体的事項を5点に絞りました（2023年3月に文科省へ提出した、より多岐にわたる要望事項は文末資料を参照）。

給特法を改正するか廃止するかに関わらず、以下の点が担保される必要があると考えます。

① 残業はゼロが基本

授業準備の時間を含めて、所定勤務時間（7時間45分）内で仕事を終えることが大原則であると明確にする。給特法下においても、残業を前提とした業務を管理職が課すことを禁止すること。

② 超過時間に応じた対価

残業が生じた場合には、超過時間に応じた残業代もしくはそれに相当する対価を支払う。給特法下においても、残業を余儀なくされた場合は残業代を支払うことが適切である。

③ 残業の責任の明確化

残業上限（月 45 時間・年 360 時間）を超えた場合の責任は、管理職および教育委員会にあることを明確にする。給特法下においても、上限を超えるような残業は「自発的」の範疇を超える。

④ 持ち帰り残業の是正

持ち帰り仕事もテレワークとして勤務時間に計上するとともに、持ち帰り残業は可及的速やかにゼロとなるよう管理職および教育委員会が対策を講じる。

⑤ 休憩時間の完全取得

1 日 8 時間を超える勤務が発生する場合は 60 分間以上の休憩時間を設けるとともに、休憩時間が取れない・取れていないことの責任は管理職および教育委員会にあることを明確にする。

4. 3 年後に再び教員勤務実態調査を

法改正がどのような結果になろうとも、その後の効果を検証し改善を続けるため、法改正から 3 年後に再び教員勤務実態調査を行うことを提案する。

(2) 教員勤務実態調査に関する有志の会の受け止め

1. 時間外在校等時間について

2022 年度実施の教員勤務実態調査は、表 1 の通り一定の残業削減を示しています。

一ヶ月あたり	平日				土日				一ヶ月の時間外在校等時間の合計		持ち帰りを合わせた一ヶ月合計	
	時間外在校等時間		持ち帰り時間		時間外在校等時間		持ち帰り時間		2016	2022	2016	2022
	2016	2022	2016	2022	2016	2022	2016	2022	2016	2022	2016	2022
小学校	70:00	60:00	9:40	12:20	8:56	4:48	9:04	4:48	78:56	64:48	97:40	82:16
中学校	75:40	65:20	6:40	10:40	25:56	18:24	9:20	6:32	101:36	83:44	118:44	100:56
高校		47:00		9:40		17:52		6:08		64:52		81:00

表 1：2016 年度と 2022 年度の教員勤務実態調査における時間外在校等時間の比較。10～11 月の残業時間を 4 週間換算した推計

表 1 より、授業期間中における 1 ヶ月の平均残業時間（持ち帰りを含めず）は、以下となります。

小学校：64 時間 48 分

中学校：83 時間 44 分

高校：64 時間 52 分

残業時間は減ってきているものの、月の残業上限を 45 時間とする規制を大きく上回っており、「長時間労働が改善した」とは言えない状況です。

一方、文部科学省は大臣会見（2023 年 4 月 28 日）で以下の数字を示しています。

小学校：約 41 時間

中学校：約 58 時間

これは、次の計算式に基づくものです。

$$10 \cdot 11 \text{ 月調査の時間外在校等時間} \times 10 \text{ ヶ月} + 8 \text{ 月調査の時間外在校等時間} \times 2 \text{ ヶ月} \div 12$$

ここから概算できるのは年間の時間外勤務の総量であり、その数字は以下のようになります。

小学校：約 492 時間 (41 時間×12 ヶ月)

中学校：約 696 時間 (58 時間×12 ヶ月)

年間の残業上限を 360 時間とする規制を大きく上回っており、やはり「長時間労働が改善した」とは言えない状況です。

2. 持ち帰り仕事の問題

表 1 の平日の仕事時間を見る限り、「学校内での残業は減ったが持ち帰り仕事が増えた」とみなすことができます。持ち帰り仕事を含めた 1 ヶ月の時間外勤務の推計は以下の通りです。

小学校：82 時間 16 分

中学校：100 時間 56 分

高 校：81 時間

小中高ともに平均で過労死ラインを上回っており、教員の労働負担の実際は、「いつ過労死してもおかしくない」レベルです。

一方で、2020 年の勤務時間の上限「指針（告示）」には以下のように記されており、持ち帰り仕事を前提とした勤務は速やかに是正されなくてはならないものです。

「本来、業務の持ち帰りは行わないことが原則であり、上限時間を遵守することのみを目的として自宅等に持ち帰って業務を行う時間が増加することは、厳に避けなければならない。仮に業務の持ち帰りが行われている実態がある場合には、その実態把握に努めるとともに、業務の持ち帰りの縮減に向けた取組を進めるものとする。」

(公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針)

3. 一年単位の変形労働時間制について

2019 年の給特法改正によって学校現場に導入が可能となった 1 年単位の変形労働時間制については、導入の前提として時間外在校等時間が「月 42 時間、年 320 時間」以内であることとされています。前頁の結果からは、この導入が厳しい現状が明らかとなりました。

(3) 教職調整額の増額案に対する評価

教職調整額の増額案は、給特法ができた半世紀前と比べて大幅に業務負担が増加した現在の教員の働き方に報いたいという「待遇改善」の思いから検討されているものと受け止めています。

しかしながら、私たちはこれを必ずしも肯定的に評価することができません。

1. 残業抑制の効果が得られません

前もって全教員に一律割合の教職調整額を支給する代わりに、超過時間に応じた対価を支給しないことは、管理職や教員自身の時間意識やコスト意識を失わせ、残業抑制の効果が見込めません。また、残業を「自発的」とみなし、残業の責任を一人ひとりの教員に押し付けることが続くとなると、管理職に残業削減のインセンティブをもたらしません。

2. 教職の魅力低下を生じさせるおそれがあります

教職調整額を10～11月の残業時間に見合った割合にするならまだしも（文末資料参照）、10%程度への引き上げに止まるのであれば、それは「固定残業代（みなし残業代）の劣化版」のような扱いとなります。

本来、固定残業代制度を取っている職場において、「みなし分」を超える残業が生じた場合は追加の残業代を支払わなくてはなりません。それを行わない企業は「ブラック企業」とみなされます。

そのような扱いを公立学校で認めることは、教職の魅力低下に繋がるおそれを指摘します。

3. 若手教員が不満を高めます

教職調整額の増額は、月収による支給金額の差を広げます。

月収	調整額4%のとき	調整額10%のとき
20万円	8千円	2万円
25万円	1万円	2万5千円
30万円	1万2千円	3万円
35万円	1万4千円	3万5千円
40万円	1万6千円	4万円

表2：教職調整額の概算

各種調査から、若手教員の方がベテラン教員に比べて長時間働いている傾向が示されていますが、月収の低い若手教員であればあるほど安価な教職調整額で「働かせ放題」になるとすれば、若者世代の労働意欲を一層削ぐことに繋がります。

4. 教職調整額の増額案を検討する際の提案

それでも教職調整額増額の検討を進めるのであれば、働き方改革を促すための手段として、以下の2案を提案します。

① 教職調整額を超えた残業には残業代を支払う

残業が教職調整額分を超えた場合に、時間に応じた対価を支払うこととすれば、教職調整額分までは、残業が削減されることになると考えます。

② 教職調整額の割合を年次変更する

毎年もしくは数年に一度教員勤務実態調査を行い、それに合わせて教職調整額の割合を変更することとすれば、業務削減へのインセンティブが少なからずもたらされます。

(4) 手当の増産に対する評価

担任手当等、各種手当を増産することについては、必ずしも否定的な立場を示すわけではありませんが、懸念も含め、私たちは次のように考えます。

1. 手当を増やしても残業代の代わりにはならない

手当が支給されたからと言って、それが残業代の代わりとなるわけではありません。手当が出る出ないに関わらず、勤務は所定の勤務時間内で終わるべきであり、超過勤務には時間に応じた対価が支払われるべきです。

2. 手当が出る業務と出ない業務で不公平感が生じます

手当は残業代の代わりではなく、職責の重要性に鑑みて支給されるものであると考えられますが、学校現場では担任を持たない教員が時間のかかる細々とした事務仕事を受け持つことが多々あります。

手当が出る業務と出ない業務の違いは何なのか、教員が納得できる説明がないと、職場の中に不公平感が生じることとなります。

不公平感を払拭するための手立ては、役職手当とは別に、超過時間に応じた「超過勤務手当」を作ることであると考えます。

(5) 参考資料

1. 1971年の教職調整額の算出方法と、それに基づく調整額の適正割合

教職調整額が4%となったのは、1966年の教員勤務状況調査の結果、残業が「月8時間程度」とされたからですが、その算定方法は以下の資料に記載されています。

文部省調査結果の4%の率は、次のような計算によって算定されたものである。

ア 8月を除く11ヶ月の平均週あたり超過勤務時間は次の通りである。

小学校 2時間36分

中学校 4時間3分

イ 右の時間から、次のような時間を差引きまたは相殺減する。

(ア) 勤務時間外に報酬を受けて補習を行っていた時間を差引く。

(イ) 勤務時間外まで勤務する業務がある一方において、勤務時間内において社会教育関係団体等の学校関係団体の仕事に従事した時間等があるが（中略）勤務時間外の勤務時間から相殺減することとした。

ウ 右の結果、次の時間が今後における一週平均の勤務時間外勤務時間数と想定することができる。

小学校 1時間20分

中学校 2時間30分

平均 1時間48分

エ 以上の結果に基づく一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、学年末始2週の計8週を除外）にわたって行な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%に相当したものである。

（宮地茂監修、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』第一法規、1971年）

以上の通り、1966年の「月8時間程度」の残業時間は、「8月を除く11ヶ月の平均週あたり超過勤務時間」が「1時間48分」であったことを根拠に算出したものです。その計算方法を2022年度教員勤務実態調査に当てはめるとすれば、10～11月の平均残業時間を元にしなくてはなりません。

2022年度調査による10～11月の一ヶ月平均残業時間（持ち帰りを含まず）

小学校：64時間48分

中学校：83時間44分

高校：64時間52分

ここから導き出される現在の教職調整額の適正割合は概算で、少なくとも30%以上となります。

2. 有志の会の国への要望事項（2023年3月16日に文科省へ提出）

①給特法の抜本的見直し（廃止を含む）と長時間労働改善の方策

（A-1）労基法を適用し、他の地方公務員一般職と同じルールに

「定額働かせ放題」とも揶揄される現制度を改め、労基法を適用する事で、確実に残業に歯止めがかかるような法体系への移行を求めます。

（A-2）残業を労働と認め、使用者側に厳格な労働時間管理を義務づける

現在の「在校等時間」という概念を廃止し、教員の残業を労基法上の労働時間と認めた上で、使用者側（学校長および教育委員会）に厳格な労働時間の把握と管理の徹底を求めます。

（A-3）残業代の支給

1日8時間労働を厳守し、やむを得ずそれを超えた場合は、労基法37条（時間外、休日及び深夜の割増賃金）に則った残業代の支給を求めます。

（A-4）時間外労働の罰則つき上限規制

残業の責任は学校長や教育委員会にあることを明確にし、現在の「時間外在校等時間」の上限時間について、「36協定」による時間外労働の罰則つき上限規制の規律へと移行させ、これを実効化させることを求めます。

労働時間管理においては、持ち帰り・休憩時間・土日祝日の勤務を含め厳格に行い、勤務時間の割り振り（時間調整）を含めて、教員の労働環境を守る仕組みを求めます。

（A-5）休憩時間の確保も使用者側の責任に

取得できていない休憩時間についても使用者側の責任とし、教員が法定休憩時間を確実に取得できるよう求めます。また現在、在校等時間が8時間を超える教員がほとんどの中、休憩時間は45分しか設定しないのでよいことになっています[4]。給特法の改廃いかに関わらず、「労働時間が8時間を超える場合は休憩時間を60分与えねばならない」とする労基法34条が遵守される体制の速やかな構築を求めます。

（A-6）持ち帰り仕事も使用者側の責任に

持ち帰り仕事も労働時間としてカウントされる体制を構築し、使用者側の責任として把握・管理を行い、可及的速やかに持ち帰り仕事がゼロとなるよう求めます。

（A-7）勤務間インターバル制度の導入

日々のストレスや疲労を解消して子どもと向き合うことができるよう、勤務終了から次の勤務開始までに一定時間を空ける勤務間インターバル制度の導入を求めます[5]。

（A-8）部活動の地域移行

部活動の地域移行を進め、中学校の平日部活動、小学校や高校の休日・平日部活動を含めて、部活動に関する業務を教員の職務から完全に切り離すことを求めます。

（A-9）「学校依存社会」からの脱却

放課後や学校外のことを含めて、学校が広範囲に子どもを縛ろうと行きすぎた校則を定めたり、逆に保護者や地域住民が子どもの広範な管理を学校に求めたりすることがあります。これによっても、教員の業務が肥大化してきました。こうした学校を取り巻く環境を改めるために、教員の職務を一層明確化して学校側の行き過ぎた指導や対応をなくすとともに、子どもの居場所づくり、各種専門家による支援など福祉的予算を充実させ、保護者が子どもに向き合える時間や経済的ゆとりを確保できるよう、日本社会全体のあり方を見直すための発信を求めます。

(A-10) 授業準備時間の確保

教員の本来業務は授業であると明確にし、1時間の授業に対して1時間の授業準備時間を設けるなど[6]、教員の裁量で使える十分な時間を勤務時間内に確保することを求めます。そのために、日課の中に授業準備時間の設定を義務づけたり、教員一人当たり持ちコマ数の上限を設定したり、他の業務を削減するもしくはそれを代替する専門スタッフの採用を求めます。

●給特法を廃止・改正する際の注意点

(A-11)「定額働かせ放題」の改善が肝要であり、4%の教職調整額や、残業を命じられる超勤項目を増やすだけの法改正は望みません。

(A-12) 給特法を廃止する代わりに、例えば裁量労働制のような、「定額働かせ放題」の仕組みを導入することは望みません。

これらの施策では、結局長時間労働の是正には繋がらないと考えます。

【B 残業代予算に関する要望】

(B-1) 残業時間の削減（残業代の削減）

国と地方合わせて9,000億円と言われる残業代の試算は、2016年度の教員勤務実態調査を元にしたものです。しかしこの長時間労働を放置したままの議論では意味がなく、残業を限りなくゼロに減らすことが、給特法見直しの目的です。給特法の改廃を前提とした上で、残業代の支出を減らすために、速やかに本気の残業削減に取り組むことを求めます。

(B-2) 基本的待遇の維持・向上

仮に残業代捻出のために諸手当や基本給などの待遇を下げると、若者の教職離れを一層加速させ、教育現場の更なる悪化を招きます。またこのように帳尻を合わせると、給特法改廃の目的である残業削減にも繋がりません。そうではなく、人材確保法の理念に則り、少なくとも今の待遇を維持したまま超過時間に応じた対価を支払い、残業時間を限りなくゼロに近づけるとすることが重要です。そのような形で、「実質的に教職の待遇を向上させること」こそ、教職の魅力を高めるために求められています。

(B-3) 教育予算の拡充（教育国債の発行）

そもそも日本の教育環境に課題が多いのは、国際的に見ても予算が少ないという根本的な課題があります。一方、コロナ禍や物価高騰の状況などから、増税によって教育費を今すぐ大幅に増やすことの困難さを指摘する意見もあり、他の予算から割り振ることも現実的ではないとの意見もあります。そうであれば、教育予算は本来コストではなく未来を創るための投資であるという性質に鑑み、教育国債を発行する等の対処により、教育予算を大幅に増やすことを求めます。

【C そのほかの要望】

(C-1) 管理職評価に「残業削減」を追加

給特法の改廃によって残業の責任が使用者側にあることを明確にした上で、管理職評価に「残業削減」の項目を入れ、適正な労務管理を進めてください。

(C-2) 労働基準監督行政による改善

公立学校の労基法違反については、労働基準監督署ではなく、人事委員会や市町村長等が労働基準監督機関とされています。現状として機動的な第三者機関とは言い難く、中立的な立場での十分な監督が期待できない可能性が指摘されています。公立学校教員に対しても、実効的な労働基準監督がなされるよう、環境の整備をしてください。

②教員定数の改善や専門スタッフの増加（教職員不足の改善）

現在、教頭や教務主任など、担任ではない職務の教員が学級担任を代替するなど、各地で「教員不足」による綱渡りとも言える状況が報道されています。それでも学校が崩壊せず、何とか教育環境が維持できているのは、教員が私生活を犠牲にし、身体的・精神的に無理をしてでも子どものために献身的努力を行っている現実があるからです。しかし、このまま現場の努力に依存するような労働環境を放置しているのは、教員志望学生や講師のなり手が減少し、さらなる「教員不足」「教職倍率の低下」を招くことは明白です。

教員不足が起きる原因は様々ありますが、その大きな一つとして、給特法により長時間労働に歯止めがかからず、「立場の弱い若手教員・講師こそが自発的勤務の名目で大変な仕事を残業代なしで押しつけられる」という構造が挙げられます。

教員不足や教職倍率の低下を改善するためにも、給特法を抜本的に見直し、長時間労働の確実な歯止めと、やむを得ず残業が発生したときの労働時間に見合う対価を補償すべきです。

一方で、実際に残業時間の削減が実現した場合、これまで教員が無理をしてカバーしてきた業務を専門のサポートスタッフに委ねることや、部活動など様々な業務のアウトソーシング・地域移行、また ICT を活用した業務の効率化が求められます。

教員の長時間労働を是正した上で、安定した十分な教育環境を整備するために、教員定数を改善し、正規教員を増やすとともに（非正規教員割合の改善を含む）、教員以外の専門スタッフの増員を求めます。

なお、非正規教員や専門スタッフが、正規教員に代わり過酷な働き方を強いられることがないよう、労働時間の規制や、専門性や実労働時間に見合った適正な処遇を求めます。

[4] 「公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針に係るQ&A（2021年6月時点）」において、超勤4項目に関わる残業命令が行われない限りにおいては、「「在校等時間」が8時間を超える場合に、休憩時間を直ちに1時間与えなければならないことにはなりません」とされている。

[5] 福岡市は2022年9月1日、教員を含む全ての市職員に、仕事を終えてから働き始めるまでに「11時間の休憩時間」を確保する勤務間インターバルの導入を発表した。

[6] 授業準備にかかる時間の目安として、第192回国会の衆議院文部科学委員会（2016年11月2日）において、政府参考人（文部科学省初等中等教育局長）から「一時間当たりの指導時数に対しまして、その準備等の校務にかかるものがそれと同程度ということになる計算」との認識が示されている。

3. 給特法のこれからを考える有志の会メンバー（五十音順）

- 宇恵野 珠美（うえの たまみ） 教員志望学生
- 内田 良（うちだ りょう） 名古屋大学教授
- 乙武 洋匡（おとたけ ひろただ） 作家
- 小室 淑恵（こむろ よしえ） 株式会社ワーク・ライフバランス代表取締役社長
- 嶋崎 量（しまさき ちから） 弁護士
- 嶋田 富士男（しまだ ふじお） 教員長時間労働の被害者家族
- 西村 祐二（にしむら ゆうじ） 現職教員、筆名 斉藤ひでみ
- 室橋 祐貴（むろはし ゆうき） 日本若者協議会代表理事