

とりもどせ！教職員の「生活時間」

「日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する研究委員会」報告書（概要）

小中学校等で勤務する教員の長時間勤務の実態については、これまでOECDによる調査をはじめ多くの調査によって明らかにされています。その中では事務処理や部活等の課外活動による時間外勤務が多いこと等々がその要因として指摘されています。

このような教員の長時間勤務と働き方をめぐるこれまでの議論を踏まえ、本研究委員会では、そもそも教員の労働時間管理は適切に行われてきたのか、また長時間労働を克服するためどのように生活時間を確保するか、という視点から研究を進めてきました。

本研究委員会は、小中学校・高等学校・特別支援学校の教員5000名を対象としたアンケート調査を行うとともに、ドイツ、イギリスなどの海外の現状も現地調査を含めて実施してきました。

また、今後の新たな労働時間規制のあり方として、調整休暇制度の可能性について調査を行うとともに、導入する場合に必要な勤務時間の把握の方法、調整期間のあり方についても把握を試みています。

本稿では、2年にわたって進めてきた調査研究の上にもとめた本報告書の概要について紹介します。

（文責：連合総研事務局）

1. 本研究にあたっての課題設定

本研究委員会では、今回の調査研究を進めるにうえて、3つの課題を設定した。

第1に、教員の長時間勤務が、教員を肉体的精神的に疲弊させ健康障害をもたらしている現実をみると、そもそも教員の勤務時間管理が適正に行われているのか。教員には、時間外勤務・休日勤務手当が支給されず定率の教職調整給が支給されることになっている（給特法3条）が、このことは無定量の時間外勤務を認めているわけではなく、また勤務時間管理を行わないことを認めているものでもない。使用者（管理者）は、法定労働時間をこえて勤務させてはならないのはもちろん、教育職員の勤務時間が所定労働時間に収まるべく時間管理する責務をおっている。本研究委員会では、教員の長時間勤務問題を解決するためには、なによりも勤務時間管理が適正に行われることが不可欠ではないかとの認識のもとに、今回の調査に際しては、学校現場で行われている勤務時間管理の実情を明らかにするとともに、教員の職務の特性を前提にした時間管理のあり方を求めることに重点をおくこととした。

第2に、長時間労働は教育職員だけの問題ではなく、日本の労働者全体の問題であるということである。労働時間規制は、労働者の肉体的精神的負荷の軽減をはかることを目的にしているが、今日、私たちが直面している社会問題をみれば、家庭生活や社会生活に関与するための時間、つまり、生活時間を確保するためにもあることを国民が共有することが何よりも必要ではないか。生活時間の観点からすれば、法定労働時間を超える超過勤務は、個人の自己啓発にあてる時

間を奪うだけでなく、家庭生活をともにする人たちとの時間を奪い、社会生活をともにすべき人たちとの時間を奪うことに他ならない。生活時間の侵害は超過勤務手当の支給によっては賄えないからである。とすれば、超過勤務がおこなわれた場合、賃金による精算ではなく時間による精算が基本となるべきことになる。

今回の調査に関しては、とくに、教員が、個人生活、家庭生活、社会生活の時間がどの程度確保できているのか生活時間の実情を明らかにすることに重点をおくとともに、所定時間を超える超過勤務があった場合には、時間による精算、つまり代替休暇による調整を基本とすべきではないかとの考えのもと、調整休暇制度を設計するうえで必要となる勤務時間の把握の方法、調整期間のあり方についての教員の意識を明らかにすることにも焦点をあてた。

第3に勤務時間管理や労働時間の意識を変えることだけで、教員の長時間勤務にかかる問題が解決するわけではないことから、業務量の軽減をはかることも不可欠である。教職員の業務の中には、その本来的業務といえるか疑問と思われる業務が含まれることから、現場の教職員がどう考えているのか、業務の精選に関する教員の意識を明らかにすることとした。

2. 長時間勤務の実情

出退勤時刻と在校時間（学校にいる時間）をみると、小学校教諭は出勤時刻7時31分、退勤時刻19時4分、在校時間11時間33分、中学校教諭が、出勤時刻7時25分、退勤時刻19時37分、在校時間12時間12分となっている。5年前のベネッセ調査結果と比べると、在

校時間が少し長くなっているが大きな変化はない。ただ、民間の労働者の平均出勤時刻9時00分、平均退勤時刻18時15分、在社時間（職場にいる時間）9時間15分（連合総研2007年調査）に比べ、かなり長いことが読みとれる。

勤務日の労働時間と休日の労働時間を合わせた週の実労働時間数をみると、週60時間以上の割合が小学校教諭の72.9%、中学校教諭の86.9%もある。民間の雇用労働者の中で週労働時間をもっとも長い金融保険業でも8.9%にとどまること、同じくヒューマンサービス従事者である医者で週労働時間60時間以上は40%であるのに比べても、教育職員がきわだって長時間労働であるといえる。

3. 調整休暇制度の受容可能性

長時間勤務への対応策として、本研究会が志向する調整休暇制度については、「要員数を増やすのが先決」（24.6%）、「超過勤務手当を支給させるようにすべき」（15.5%）として、反対するものも少なくないが、「積極的に導入を考えるべき」（10.6%）、「導入を検討してみるべき」（26.8%）、「休業中の業務見直しなどで対応ができれば望ましい」（13.2%）と、導入に賛意を示すものが計50.6%と多数を占めたことは、これまで経験のないなかでの調査だけに、注目に値する。さらに調整休暇制度導入への賛否を規定する分析を行った。その結果、調整休暇制度導入への賛否は、年配の教諭と就学前の子どもがいる教諭の間で分かれていた。このことは、これらの教諭が調整休暇制度導入かあるいは要員増のどちらかを求めており、現状の教員の働き方に対して何らかの改善の必要性を感じていることを意味するといえる。他方、生活満足度の低い教員ほど時間外勤務手当の支給を求める傾向が読み取れた。また、若手の教諭については、そもそも調整休暇制度導入の賛否に対してわからないと回答しており、制度の趣旨理解をもとめていく必要性がうかがえた。

4. 教員の勤務時間と給与の歴史の変遷と問題の所在

「教員の勤務時間と給与の歴史の変遷」を辿った第1章は、昭和41年の教員勤務調査結果を基礎に、超過勤務や休日勤務について手当を支給せず、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とともに、無制限の時間外勤務を許さないための「歯止め」として、教員には、原則として時間外勤務を命じないこととされた（ただし、「超勤限定4項目」を除く）。

しかし、給特法の制定以後も、教員の超過勤務の実情は逐年増大化・常態化して、長時間の時間外勤務が規制されることなく、また、時間外勤務の手当てが支給されないという、不払い残業の実態が横行することを容認する法律になったとする。したがって、労働時間規制の法制上の仕組みと実態が乖離している給特法は抜本改正が不可欠としている。

5. 長時間勤務の背景と多忙化対策

今回、明らかになったのは、学校管理者の労働時間管理の欠落と労働者の労働時間意識の欠落である。「4割を超える教職員の現場では、管理職の出退勤時刻の把握がなされているかいないか不明」であるとともに、教職員のなかで「1日の所定勤務時間数を知らないものが46.2%（24歳以下63.6%、29歳以下59.7%）」もいる現状では、長時間勤務を改善する取り組みは期待できないであろう。

教員の多忙化対策の現状に関しては、学校が優先すべき課題について「校内会議の精選・会議時間の短縮」61.3%、「学校行事の精選」が50.2%、「校務の複数担当制の導入」46.5%、「支援スタッフの活用」40.2%などの結果から、学校では校内会議や学校行事の精選を、国や都道府県市町村には、「少人数学級編成の推進」や「研修・調査紹介の精選」などの要望が多いことを指摘するとともに、「授業時間数の削減」がわずか3割強であることについて、その勤務時間の縮減効果に関する教員側の認識が不十分ではないかとしている。

6. 生活時間の貧困とジェンダーバイアス

第3章「教師の生活時間の貧困とジェンダーバイアスをどう克服するか」は、教師の生活時間に焦点をあて、その貧困とジェンダーバイアスの問題点を明確にしている。

長時間勤務からくる生活時間の貧困は、小学校男性教師の例でいえば、在宅時間11時間弱から、睡眠時間6時間9分、読書時間27分、他の調査例から推定された食事時間と入浴等身の回り時間各1時間、持ち帰り仕事30分を差し引くと、残る時間は2時間では文化的・体育的な活動はする余地はなく、「長時間労働が一般的になっている教師には、ゆったりと家庭生活を楽しんだり、見聞を広める教養を高める時間が皆無」で「『専門職としての教師』は名ばかり」と指摘している。

ジェンダーバイアスに関しては、まず、女性教師は、どの校種においても、男性より、出勤時刻は遅く、退

勤時刻は早いものの、睡眠時間が男性より短いとし、女性教師が家庭責任を事実上多く引き受けていることを指摘する。また、「学校業務における性差」として、すべての校種で「クラブの引率や職業体験の打合せ」「PTAや地域への対応など学外での活動や交渉」で、さらに、「中高校では、成績処理や進学・入学にかかわる評価・判定業務」について、男性教員の方が多く担当しているとしている。そして、担任、部活担当か否かは勤務時間の長短に直結しているが、このことは、女性教師が生活時間においてゆとりあることを意味するものではなく、全体として女性教員の睡眠時間が短いことから、「女性教員にドメスティックな役割が振られて」いるとしている。

第3章補論のなかで、本件調査が対象にしていなかった育休取得者は、厚労省の調査で男性の取得者は女性37052人に対して男性407人と偏っていること、校長に占める女性の割合は小学校で18.4%、中学校で5.4%、高校で5.7%と著しく低いことを指摘し、性差別が少ない職場環境とされてきた公務員であっても、ジェンダー格差の深刻さを改めて強調するとともに、この30年間、小中学校教師の担当授業数は変化していないにもかかわらず長時間勤務が蔓延している背景には、観点別評価の導入や総合的学習の開設、情報機器による教育方法等、「労働密度」が変化していることが考えられるとして、「教える」行為の質的変化を実証的に明らかにすることが今後の課題としている。

7. 教職員の多忙化の現状・要因と多忙化対策の課題

「小人数学級の編成」や「授業時間数の縮減」は、国の財政支出を伴う「ハードルの高い要求」であるとともに、「研修・研修会の削減」や「各種調査・照会の精選」は、2008年以降毎年行われているが、その効果はいまだ表れていないとする。「校内会議の精選・会議時間の短縮」のために「資料の事前準備」、「会議ルールの明確化」、「協議内容の重点化」は必要な取り組みだが、「『会議』や『話し合い』を重視する学校の在り方も併せた見直しが必要」と、多忙化対策には業務改善とともに学校文化や教員文化を見直す作業が大切であることを指摘する。それは、これまでの業務改善中心の多忙化対策には大きな成果がみられていないことを踏まえ、「効果なき対策の原因をさぐる新たな段階」との認識に支えられている。

学校における多忙化対策に関しては、教職の特性である「無限定性」「多元性」「複線性」などの「業務間のしくみに着目した対策」が少ないことを指摘し、必要なら「『改善』から『削減』へ」という大胆な切り込み」と、学校の規模、課題、環境、力量は多様であるから、それぞれの「学校サイズに合った」無理のない多忙化対策が求められるとしている。

8. 教職員労働時間実態の法的評価と給特法の法的問題点

第6章では、現行の教育職員の労働時間規制をめぐる法的紛争を検討している。近時の判例が不法行為における注意義務や労働契約における安全配慮義務の一環として労働時間管理義務を認めていることを確認したうえで、給特法の構造的特徴を、①法定時間外労働の免責根拠規定を「公務のための臨時の必要」に求めていること、②時間外労働命令権の発生要件をいわゆる超勤4項目に限定していること、③「勤務時間の割振り・調整制度」と④一律支給の教職調整給にあることにみる。

同時に、給特法は、限定4項目に該当する職務に「臨時または緊急にやむを得ない必要」がある場合に時間外勤務を認めるものであるから、「法定の要件を充足しない校長等による時間外労働命令は同法に違反する違法なものと解さざるを得ない」「機能的限界」があることを指摘する。

また、これまで問題となった給特法の裁判例には、①人事委員会の措置要求判定取消訴訟、②時間外労働手当請求、③違法な職務命令や安全配慮義務違反等を理由とする損害賠償請求事案の三類型があったとす。たう。て、時間外手当の支払いを求める措置要求と時間外手当請求事案に関しては、「法・条例の限定事項を超えて職務命令が発せられ、教員が当該職務に従事した場合に、時間外勤務手当の支払いを定めた給与条例規定の適用が当然に排除」できないが、「時間外勤務を行うに至った事情、従事した職務の内容、勤務の実情に照らし、時間外勤務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強く拘束するような形態」で、「常態化」している場合に、「労基法37条の適用除外を認めた趣旨を没却している」として、給与条例の適用可能性を認める法理が典型的であるとしている。しかしこのような法理は、労基法上の労働時間を「使用者の指揮命令に置かれている時間」とみる場合でも、「明示黙示の命令だけでなく、客観的に当該職務の遂行に不可欠・不可分の行為とする時間」と捉え、また、「待機を義務づけられている不活動時間をも労働から解放されていない指揮命令下にある」とみている一般判例法理と大きく乖離していると批判する。

他方、損害賠償請求事案では、給特法・条例違反の違法な職務命令を理由とするものについては、違法な強制がないことを理由に斥けるものの、安全配慮義務違反を理由にする請求では、「生命・健康保持の観点から労働時間を管理し、業務が過重にならないように健康を配慮する勤務管理義務を負う」として、「時間外勤務が常態化している」と推定できるものにもかかわらず「事務の分配等を適正にする等」「勤務が加重にならないように管理する義務があったにもかかわらず、

必要な措置をとったとは認められない」として慰謝料請求を認容した下級審判決（京都市事件大阪高判平21・10・1労判993号25頁）は注目されてよいとするとともに、給特法が「教員の職務・勤務の特殊性をふまえて制定された特例法であって、『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』を本則としたものと解する点からの解釈論的試みにとっては、校長が給特条例の割振基準による休日指定をしてこなかったことは職務上の義務の懈怠であり、国賠法1条1項の違法行為を構成するとして、損害賠償請求を認容した広島県高校事件（広島地判平17・6・30労判906号79頁）が参照されてよいとしている。

9. 調整休暇制度の可能性と課題

第7章では、労基法上の労働時間管理義務に先立ち労働契約上も労働時間管理義務を負うことを説いている。労働契約上も労働時間管理義務の存在を確認しておくことは、労働時間数に関して労使間で争いがあるときに使用者が証明責任を負うことを意味する。ついで、今後の労働時間規制のあり方として、公共的性格をもつ生活時間を確保する観点から、時間外労働に対して割増賃金ではなく、時間調整を原則とすべきことを提言する。そのうえで、教育職員の勤務時間と給与に関する特別法である給特法が、教育職員の職務と勤務態様の特性から限定4項目以外は「勤務時間の割振り」によって対応するとの考えは、賃金時間に関しては教職調整給4%で対応し、負荷時間に関しては勤務時間の割振り＝時間調整で対応することと理解すれば、それなりに合理性をもちえらるとする。

もちろん、これまで、「勤務時間の割振り」とは一般には勤務時間の画一的な週日への配分（特定）であって、事後的な調整を含むものは実務上も理論上も捉えられてこなかった。本調査で過半数の教育職員が導入検討の必要性を認めた調整休暇制度を実現するためには、給特法における「勤務時間の割振り」は事後的調整をも含むこと、換言すれば学校管理者の勤務時間の管理義務には、数量管理・配置管理のほかに、調整管理の義務があること法令上明確にすることが必要とする。そのうえで、調整休暇制度の運用に必要な勤務時間の数量管理については、在校時には記録方式をとるものの、自宅における勤務についてはみなし時間等で対応することが検討されてよいこと、また、調整期間については、教育職員の場合は夏期休業期間等がある「勤務態様の特性」から、3か月ないし6か月の調整期間を望むものが多いことを前提に、教育職員代表との協議で決めることが検討されてよいとしている。

なお、第3章では「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」とともに、「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、…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」という、時間外勤務について超過勤務手当と調整休暇の併存方式を提言している。

日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する研究委員会

主 査：	毛塚 勝利	（法政大学大学院 客員教授）
委 員：	青木 純一	（日本女子体育大学 体育学部教授）
〃	青野 覚	（明治大学 法学部教授）
〃	樋口 修資	（明星大学 教育学部教授）
〃	油布佐和子	（早稲田大学 教育・総合科学学術院教授）
オブザーバー：	神林 寿幸	（東北大学大学院教育学研究科）
〃	西原 礼奈	（明治大学大学院法学研究科）
〃	松井 良和	（中央大学大学院法学研究科）
〃	鈴鹿 麻菜	（日本労働組合総連合会総合労働局労働法制対策局）
〃	野川 孝三	（日本教職員組合 総合政策局長）
〃	藤川 伸治	（日本教職員組合 組織労働局長）
〃	山木 正博	（日本教職員組合 教育研究部長）
〃	堀 とも子	（日本教職員組合 組織・労働局）
事務局：	小島 茂	（副所長）
	柳 宏志	（研究員）
	前田 藍	（研究員）
	杉山 豊治	（主任研究員） 主担当