

## 学校における働き方改革の在り方に関する意見書

2021年（令和3年）10月20日

日本弁護士連合会

教員の長時間労働が深刻な状況の下、2017年6月に文部科学大臣からの諮問を受け、中央教育審議会（以下「中教審」という。）に設置された「学校における働き方改革特別部会」は、2019年1月25日に、「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」との答申（以下「中教審答申」という。）を公表し、その後これを踏まえ、同年12月には、「勤務」時間の上限規制の指針（その後、改正給特法に基づく業務量管理指針となる。）を定めるとともに、1年単位の変形労働時間制の導入を可能とする法改正がなされるに至っている。

しかし、この間の改革は、現状の根本的な原因を是正するものとはなっておらず、教育において求められる教員の専門性に根ざした裁量を保障し、子どもの学習権を実現していく上で十分なものにはなっていない。

そこで、憲法・教育基本法等の要請である、子どもの学習権を保障するに足る教育を実現していくという観点から、教員の働き方改革の在り方について、以下のとおり意見を述べる。

### 第1 意見の趣旨

- 1 教員の長時間労働を抜本的に改善するため、以下の具体的施策を直ちに進めるとともに、必要な予算措置を講じるべきである。
  - (1) 小学校・中学校の全学年において早急に35人学級を実現するとともに、引き続き更なる少人数化を実現するための具体的ロードマップを示すことによる学級規模（クラスサイズ）の縮小による教員絶対数の大幅な増加。
  - (2) 教員一人当たりの持ち授業時数の削減。
  - (3) 教員数の増員を非正規教員によって行わず、かつ、既存の非正規教員の正規化を図ること。
- 2 教員の勤務時間を始めとした勤務条件については、「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」という。）の下で上限なき時間外労働が放置されてきたという深刻な実態に鑑み、同法を抜本的に見直して、労働基準法の定める最低基準を厳守し、休憩時間や持ち帰り残業及び休日労働を含む労働時間の適正な把握と上限規制並びに時間外割増賃

金の支払をなすべきであり、他方で、教員の労働時間管理に当たっては教科指導・生活指導など教育の核心をなす職務についての教員の専門性に裏打ちされた裁量が確保される措置を採る等、教育の特性に配慮した速やかな条件整備がなされるべきである。

- 3 学校及び教師が担う業務の在り方について、中教審答申は、「学校及び教師が担う業務の明確化・適正化」として、授業準備、学習評価や成績処理、進路指導等の教員の本来業務ないしこれと密接に関連するものについて、サポートスタッフ等による補助をするとされているが、その具体化に当たって、教員の本来業務が一部分離されることにより、教員の職務における専門性が損なわれることのないよう、これについての教員の意見が反映されるようにすべきである。
- 4 部活動の在り方について、中教審答申が、部活動ガイドラインの遵守や部活動指導員等の積極的活用等の提言をしている点は評価できるが、部活動の改革は部活動の関係団体と協議しながら改革を進める必要があるとともに、教員への負担の現状からすると、部活動の顧問担当を教員に強制しないための制度改革も不可欠である。
- 5 2019年12月の給特法の改正により、地方自治体が条例により導入できるとされた1年単位の変形労働時間制については、それが現在の教員の長時間勤務の問題の解決につながらないばかりか、かえって現在の勤務条件を更に悪化させるおそれがあり、給特法改正時の国会附帯決議を踏まえると、現在の長時間勤務の現状の下では、実施されるべきではない。
- 6 教員の職務における専門性を確保するに足りる勤務条件を保障するため、教員の教育内容や方法にまで及ぶ管理統制や、全国一斉学力テストによる学校評価などを通じて進められている競争主義的教育手法については、その緩和に向けた是正を図るべきである。

## 第2 意見の理由

以下において、教員の勤務状況の現状と中教審答申の示す改革内容を概観した後、憲法及び教育基本法等の下で求められる教育及び教員の勤務条件の在り方を確認した上で、採られるべき方策について検討する。

- 1 教員の勤務状況の現状と中教審答申の概要（教員の勤務状況の問題点の把握・原因分析・改革方向）
  - (1) 教員の勤務状況の現状

この間、我が国の学校現場における教員の勤務に関する報道が相次いでい

る。文部科学省（以下「文科省」という。）が2016年度に実施した勤務実態調査では、中学校教員の約6割、小学校教員の約3割の教員の残業時間が、おおむね月80時間超が目安とされる「過労死ライン」を超えていたことが明らかになっている（公立中学校教員の1週間当たりの平均勤務時間は63時間18分（月当たり時間外労働時間が約93時間）、公立小学校教員でも、週平均勤務時間が57時間25分（月当たり時間外労働時間が約69時間）とされている。）。教員の採用状況を見ると、2000年度では12.5倍であった公立小学校の教員採用試験の競争率（全国平均）が、2018年度に3.2倍（前年度比0.3ポイント減）と7年連続で減少し、競争率が2倍を切る自治体も出ていることが明らかとなった（文科省調査）。このほかにも、公立学校の教員における精神疾患による病気休職者数が「ここ数年5,000人前後（全教育職員の0.5%強）で推移」し、（中教審答申23頁）高い水準で推移していることも指摘されているなど、現在の教員の勤務実態が極めて深刻な状態にあり、その在り方の抜本的改革が緊急に求められていることは明らかである。

## (2) 中教審答申の示す学校における働き方改革の目的

中教審答申は、上記のような現状を前提として、学校における働き方改革は、「教師のこれまでの働き方を見直し、教師が我が国の学校教育の蓄積と向かい合って自らの授業を磨くとともに日々の生活の質や教職人生を豊かにすることで、自らの人間性や創造性を高め、子供たちに対して効果的な教育活動を行うことができるようになることが学校における働き方改革の目的であり」、「教師が疲労や心理的負担を過度に蓄積して心身の健康を損なうことがないようにすることを通じて、自らの教職としての専門性を高め、より分かりやすい授業を展開するなど教育活動を充実することにより、より短い勤務でこれまで我が国の義務教育があげてきた高い成果を維持・向上することを目的とする」としている。

## (3) 中教審答申における問題点の原因分析と解決策

中教審答申は、学校における勤務の長時間化の要因として、10年前と比較して、全職種において勤務時間が増加しており、要因として主に3点、

- ① 若手教員の増加と年齢が若い教師ほど勤務時間が長くなっていること
- ② 総授業時間数が増加していること
- ③ 中学校での部活動の指導時間が増加していること

を挙げている（教員勤務実態調査）。

さらに、長時間勤務の要因として、

- ④ 学校や教師の担う業務範囲の拡大
- ⑤ 学校の組織運営体制の問題として、学校内の組織体制の未整理、専門人材の参画・地域連携の不十分さ
- ⑥ 勤務時間に関する問題として、給特法の存在や服務監督を行う市区町村教育委員会における勤務時間管理意識が希薄であったこと
- ⑦ 上記の②と関連する点として、教員の総授業時間数の増加に伴い教員定数改善は行われているが、それが教員一人一人の業務負担の軽減につながっていないこと

などを指摘した上、この原因分析を前提として、

- ア 勤務時間管理の徹底と勤務時間・健康管理を意識した働き方の促進
- イ 学校及び教師が担う業務の明確化・適正化
- ウ 学校の組織運営体制の在り方
- エ 教師の勤務の在り方を踏まえた勤務時間制度の改革
- オ 学校における働き方改革の実現に向けた環境整備等の項目

について解決策を提案した。

#### (4) 中教審答申を踏まえた法改正等

その後、2019年12月には、給特法が「改正」され、地方自治体の条例により1年単位の変形労働時間制の導入を可能とする制度（同法第5条）、文部科学大臣が「勤務」時間の上限規制に関する指針を定めることとする制度（同法第7条）が設けられ、これに基づき「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」（以下「業務量管理指針」という。）が定められるなど、前記の中教審答申を踏まえた働き方改革が開始されるに至っている。

## 2 憲法及び教育基本法等の下で求められる教育・教員の勤務条件の在り方から見た、学校における教員の働き方改革の在り方

- (1) 現行憲法・教育基本法の下、教育は、子どもが自立的・自主的な人格として成長発達するための学習権を確保するための営みとして位置付けられ、この子どもの学習権の保障のための教育は、基本的に教師と子どもとの直接の人格的交流を通じて実現されるべきものであって、そのため教師には専門性に裏打ちされた一定の教育の自由が保障されなければならない。

この点は、旭川学力テスト事件最高裁判決<sup>1</sup>の判旨において「子どもの教育が教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味においては、一定の範囲における教授の自由が保障される」として指摘されているとともに、教育基本法（以下「教基法」という。）第9条第1項で「法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。」とされているところからも明らかである。

(2) こうした専門性に裏打ちされた一定の教育の自由が教師に確保されるためには、教師の専門性を確保するに足りる勤務条件が保障される必要がある。この点は、教基法第9条第2項で「前項の教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。」とされているとおりであり、また、ILOユネスコ教員の地位に関する勧告<sup>2</sup>において、「教員の労働条件は、効果的な学習を最もよく促進し、教員がその職業的任務に専念することができるものでなければならない。」（指導的諸原則8）とされているところである。

(3) これら、憲法、最高裁判決、法律及び国際文書などの示すところを踏まえると、現在の教員の勤務条件については、長時間勤務という量的な面についての改善が必要であることは当然であるが、そのみでなく、教師の業務における専門性確保の観点からの質的な意味で職務の在り方についての改善の視点も不可欠と言うべきである。

(4) 以上の観点から、教員の勤務条件の改革に関し、以下の各点を検討する。

① 業務の量的削減と職務の専門性確保のための抜本的改革方向（後記3）

---

<sup>1</sup> 旭川学力テスト事件最高裁判決

最高裁昭和51年5月21日大法院判決（刑集30-5-615）。1961年の全国中学校一斉学力調査に対する公務執行妨害などが問われた事件で、教育を受ける権利の趣旨と国の教育内容介入の限界、普通教育における教師の教授の自由、学習指導要領や全国一斉学力テストの1947年教育基本法所定の「不当な支配禁止」該当性基準などが判示され多くの教育裁判判決で引用されている。

<sup>2</sup> ILOユネスコ教員の地位に関する勧告

1966年10月5日に、国連の専門機関ILOとユネスコ共同による教員に関わる諸分野の研究に基づく案文をユネスコがパリで開催し、日本政府も出席した特別政府間会議で、全会一致で採択された、教員の地位に関する指導原理、教員養成・継続教育、権利と責任、効果的な授業と学習の条件など、教員の側面から見た広範な教育に関する国際基準を定めた勧告。

- ② 中教審答申が示した改革の具体的方策のうち、
  - ア 学校及び教師が担う業務の在り方（後記4）
  - イ 部活動の在り方（後記5）
  - ウ 1年単位の変形労働時間制の導入を可とする制度について（後記6）
- ③ 職務の専門性を質的にも確保するに足りる勤務条件を実現する上で、管理統制と競争主義的傾向の緩和に向けた是正の必要性（後記7）

### 3 本来業務の量的削減と職務の専門性確保のために求められる抜本的改革方向

#### (1) 教員の絶対数を大幅に増加させること

- ① 中教審答申は、教職員定数の改善により教員を増員する必要があることを形の上では認めていながら（中教審答申2頁及び14頁）、その実現の具体的方策を提示していない。2018年版過労死白書においても、教職員調査の結果、学校における過重勤務防止に向けて必要だと感じる取組のトップに挙げられているのは「教員（専科教員を含む）の増員」（78.5%）であり、教育の質を下げることなく、教員1人当たりの業務の量的削減をしていくには、教員の増員は不可欠であり、その際には、次の3つの観点に基づく方策が求められる。
- ② 1点目に、学級規模の縮小による教職員定数の改善である。

現行法上、教員の人数は、児童・生徒数、学級数、学校数等に応じて機械的に算定される基礎定数と、いじめ対応等の政策課題に応じて毎年の予算折衝の中で措置される加配定数からなる教職員定数によって規定され、このうち、基礎定数が全体の約9割を占めている（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律。以下「義務標準法」という。）。

基礎定数の大部分は、学級数（クラス数）に応じて算定される。クラス数は、1クラスにおける児童・生徒の人数の目安となる「学級編制の標準」つまり学級規模（クラスサイズ）を基にして決定される（義務標準法第3条）。このため、例えば40人学級制から35人学級制にするなど、少人数学級化を進める（クラスサイズを小さくする）ほど、同じ児童生徒数であってもクラス数が増えることになり、クラス数をもとに算出される（教員の）基礎定数も増加する関係にある。

クラスサイズは、1958年に制定された義務標準法において1学級の上限が50人からスタートし、その後の第7次（2001～2005年度）までに至る定数改善計画により、40人学級を実現したが、第8次計画は

策定されておらず、2011年の義務標準法改正により僅か小学1年のみ35人学級が実現したという段階で止まっていた。その結果、日本の初等及び前期中等教育のクラスサイズは、世界的に見ても高止まりしており、OECD加盟国の中でも最大規模の一つとなっている。例えば、日本の初等教育における学級規模は、OECD加盟国の中で、1クラス当たり平均27人とOECD平均21人を大幅に上回る。前期中等教育では更に大きくなり、国公立及び私立教育機関ともに1クラス当たり平均32人である。これはOECD平均を9人上回る。

しかし、各種調査で、教育現場が教育改革の中で最も強く求めているのは、少人数学級編制の推進である。クラスサイズの縮小により、教職員が子どもと十分触れ合いながらきめ細かな指導を行う時間をより多く確保することができ、学習指導及び生徒指導において教師の専門性の発揮が期待できる。そして、個々の児童生徒の興味・関心、理解や習熟度に応じたきめ細かな指導を充実させていくことは、新学習指導要領が重視する主体的・対話的で深い学びの実現にも資するとともに、いじめ・不登校・障害など、特別な支援の必要な児童生徒への適切な対応も可能となる。

したがって、教員の働き方改革においては、クラスサイズの縮小により教員の基礎定数を改善し、教員の絶対数を増員することによって教員の専門性発揮の向上と教員の増員を図るという視点が欠かせない。なお、この点、2021年3月、義務標準法の改正により、同年から5年間かけて小学校の全学年でクラスサイズを35人に引き下げるものとされたことは、上記の方向性に合致するものとして評価できる。ただし、現在の教員の勤務実態が極めて深刻な状態にあり、抜本的改革が緊急に求められていることに照らせば、更なるスピードアップを図ると同時に、35人学級の対象を中学3年まで拡大することが求められる。また、少人数化により教育の充実が期待できる一方で、既述のとおり日本の学級規模はOECD平均を初等教育で6人、前期中等教育で9人上回っていることを考慮すると、35人学級から更なる少人数化の推進が求められる。そのための具体的なロードマップの策定が望ましいと言うべきである。

- ③ クラスサイズの縮小に伴う教員定数の改善を行っても、授業時間数の増大が教員の長時間労働の一因となっている現状において、教員1人当たりの持ち授業時数が変わらないままでは、長時間労働の抑制効果は限定的である。そこで、2点目に、教員の持ち授業時数の限定による教職員定数の改善が必要である。

現行法上、学習指導要領の標準授業時数をどの程度上回って教育課程を編成するかについては、「児童や地域の実態を十分に考慮して、児童の負担過重にならない限度で」、校長や学校設置者の判断に委ねられている（中教審答申35頁）。そして、教員の持ち授業時数に関する法規制は存在しない。その結果、中教審答申においても指摘されているように、学習指導要領改訂による総授業時数の増加に伴って、授業及び授業準備時間が増加したことが、教員の勤務時間が増加した要因の一つとなっている（中教審答申11頁）。現在、「1週間当たりの教科等担当授業時数」は、公立小学校で23.8時間、公立中学校で17.9時間である。しかし、義務標準法制定当時、授業時間を勤務時間の半分程度（現在の勤務時間は38時間45分であるから、その半分は19時間23分となる。）とするのが適切であると考えられていたことを考慮すると、とりわけ小学校では、担当授業時数の多さが教員にとって重い負担となっていることは明らかである。そこで、授業及び授業準備に充てる時間を十分に確保して、教育の質を維持しつつ、教員の勤務時間を抑えるためには、教員の持ち授業時数の上限を定めて、これを教職員定数と連動させることにより、教職員定数を改善し、教員の増員を図ることが有効である。

- ④ 以上のとおり、教員の絶対数の増員が必要であるが、これをいわゆる非正規教員の増員によって手当するのは、以下に述べる理由から、妥当とは言えない。そこで、3点目に、非正規教員の正規化の観点が必要である。

この間、非正規教員（常勤講師である臨時的任用及び非常勤講師（この他に期限付任用、再任用などがある。））の全教員に占める割合は、2005年に12.3%だったものが2012年には16.1%に増加し（文科省資料「非正規教員の任用状況について」「教職員定数改善の必要性」）、大きな割合を占めるに至っている。こうした増加の背景には、義務教育費の国庫負担割合の減少<sup>3</sup>による自治体における教育費の逼迫がある。

しかし、教員の専門性を確保するに足りる勤務条件の観点から見た場合、非正規教員が大きな割合を占める現状は、身分の不安定性による専門性確保の阻害という重大な問題点を抱えている。すなわち、短期間の有期雇用という勤務条件は、教員としての身分を著しく不安定にするものであ

---

<sup>3</sup> 義務教育費の国庫負担割合の減少

義務教育費国庫負担法の2006年改正により、国庫負担率が2分の1から3分の1へと引き下げられた。



り、「教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられる」べきものとする教基法第9条第2項及びILOユネスコ教員の地位に関する勧告に違反する。また、非正規教員には教務を担当させないなど、教育活動へのコミットメントの度合いが制限されることにより、学校単位での教育活動の集団性・継続性を阻害し（学校レベルでの教員専門性の阻害）、正規教員への過重な負担の発生の要因ともなっている。

このような非正規教員の増大について、当連合会は、2012年の第55回人権擁護大会において、「教育条件に関する規制が緩和されたことにより、常勤教員の削減などによって教育環境が悪化し、子どもの学習環境の地域間格差の拡大も懸念されている。国は全ての子どもが必要かつ十分な教育条件の水準における教育を受ける権利を有することを踏まえ、少人数学級や教員定数基準など、教育的な必要性から導き出された十分な教育条件を立法で整備するべきである。」旨を決議している<sup>4</sup>。今次の教員の働き方改革においても、定数改善による正規教員枠の増加と非正規教員の正規化、並びに、非正規教員の割合についての歯止め設定等の対策が講じられる必要がある。

- ⑤ 以上に対し、財政上の制約を理由とする消極意見が説かれることがある。例えば、中教審の特別部会長は、朝日新聞のインタビューにおいて、「私の試算によれば、教員の働き通りに教職調整額を支払うとすると、1年間で9千億円から1兆数千億円が必要です。しかし、財源のめどはありません。……財務省は『教員が多忙というが、部活指導などの本来的業務ではない仕事まで抱え込んでいながら多忙解消のために教員増を要求するのは筋が違ふ。要求の前に業務の仕分け、軽減を図るべきだ』という考え方です。……（時間外勤務を広く認めて教員の給与を増やすのは）追加財源を期待できない以上、実現は無理でした。」と述べて、追加財源を期待できないという前提の下での答申となっていることを示唆している。

しかし、教育が個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するために不可欠のものであることに照らせば、財政上の制約を過大視すべきではない。

ILOユネスコの教員の地位に関する勧告においても、「教育の目的、

---

<sup>4</sup> この第55回人権大会決議に至る経緯については、後述第2「7(2)①日弁連第55回人権大会決議での指摘」を参照されたい。

目標の達成は、教育に当てられる財政手段に大きくかかっているのであるから、すべての国において、国家予算のなかで、国民所得のうちの十分な割合を教育の発展に配分することをとくに優先すべきである。」とされている（教育目的と教育政策10(1)）。

実際にも日本の教育支出は世界的に低水準であり、例えば、国内総生産（GDP）に占める教育支出の割合は、初等・前期中等教育段階で見た場合、OECD平均3.5%に対し、日本は2.6%に留まっているため、改善の余地は大きいと言える。

## (2) 教員の勤務時間等に関する条件整備を速やかに行うこと

### ① 給特法体制の崩壊

ア 教員の勤務時間については、給特法により、いわゆる超勤4項目である、

(ア)生徒実習

(イ)学校行事

(ウ)職員会議

(エ)非常災害

など、やむを得ない業務以外の時間外勤務を禁止する（同法第6条）とともに、超勤4項目の時間外勤務に対しては一律基本給の4%の教職調整給が支給されてきた（同法第3条第1項・第2項）。そして、超勤4項目以外の時間外勤務の禁止を実効あるものとするための施策として、勤務時間政令により勤務時間の「割り振り」<sup>5</sup>が予定されていた。

しかし、1971年の同法制定以来、教員の業務の負担は増える一方であったにもかかわらず、これに対応するための増員が行われてこなかった結果、教育現場では、膨れ上がる業務を処理するため、超勤4項目以外にも膨大な時間外勤務が行われ、「割り振り」は機能不全に陥った。

しかも、超勤4項目以外の時間外勤務は禁止されるという建前の下で、これらの時間外勤務は「自主的・自発的」なものとなされ、時間外労働としては存在しないものとされ、超勤4項目の時間外勤務に対しても同法制定以来変わらぬ4%の教職調整給が支払われるだけであっ

---

<sup>5</sup> 勤務時間政令による勤務時間の「割り振り」

平成15年政令第484号「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」は、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を命じないものとする。例えば、あらかじめ勤務を要しない代休日を指定した上で、週休日に勤務時間を割り振ることが考えられる。

たので、時間外労働抑制のインセンティブは働かなかった。

その結果、上限なき時間外労働が放置され、勤務実態調査では6割が過労死水準という深刻な実態が明らかにされた。給特法体制が制度的に崩壊した状況にあることは明らかである。

イ こうした状況の是正を目的として、2019年に改正された給特法第7条に基づき業務量管理指針が定められ、従来「自主的・自発的」とされてきた勤務を含めて「在校等時間」として管理することとし、このような形で勤務時間の上限を定め、長時間勤務の歯止めとする制度が設けられた。これは、「在校等時間」と労働時間は異なるというダブルスタンダードにより、形式上は給特法との整合性を確保しつつ長時間勤務の是正を試みようとしたものであるが、上限を設定しても、増員が実現しない限り、教員1人当たりの必要な業務量は変わらず、抜本的な解決には程遠い。加えて、超勤4項目以外の業務に関する時間外労働の取扱いにはなおざりにされており、大幅増員の目途が立たない現状では、極めて不十分な対策というほかない。

ウ 教員の長時間労働の解消は喫緊の課題であること

労働基準法（以下「労基法」という。）は、憲法第27条に基づき労働条件の最低基準を定める法律である。労基法は、労働者の健康の確保を図るための労働時間規制を定めており、原則として時間外労働を禁じるとともに、一定の条件下で許容される時間外労働に対しては割増賃金の支払を使用者に義務付けて、労働者に補償を与える。その趣旨は、主として、健康確保に反する時間外労働を抑制する点にある。この理は、民間労働者（私立学校教員を含む）のみならず、公立学校の教員にも等しく当てはまるということができる。

加えて前記2(1)で述べたとおり、教員には、その専門性を確保するに足りる勤務条件が保障される必要がある。したがって、教員の勤務条件は、労基法の最低基準を上回るものが獲得され、又は設定されなければならない。

そうすると、実質的に労基法の最低基準をも下回る教員の長時間労働の現状は、教員の労働者としての健康を脅かすものであると同時に、子どもの教育条件にも深刻な悪影響を及ぼすものであるから、その解消は喫緊の課題である。

## ② 求められる対策

教員の長時間労働を解消するためには、前記(1)で述べた教員の大幅な

増員によることが必要であり，これに加えて様々な条件整備が必要となる。その際には，特に以下の点について改善が必要である。

ア 1点目に，憲法第27条に基づき労働条件の最低基準を定める労基法の労働時間規制は，教員にも当然に適用されなければならない，いかなる意味においても教育を同規制の埒外に置くことは許されない。教員の長時間労働の特徴として，休憩時間を適切に取得できない状況や，持ち帰り残業<sup>6</sup>及び休日労働が挙げられる。これらを含む労働時間の適正な把握を行い，労基法の最低基準を厳守すべきである。

イ 2点目に，前述のとおり，給特法改正に基づく業務量管理指針により「在校等時間」の上限規制が図られたが，そこにおいても，「在校等時間」のうち超勤4項目以外の時間外勤務については，「校務であったとしても，使用者からの指示に基づかず、・・・教師の自発的な判断により行った時間は，労働基準法上の『労働時間』には含まれない」との前提に立っていると解される（業務量管理指針に関するQ&A・問4回答）。

しかし，労基法上の労働時間（同法第32条）とは，客観的に見て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できるか否かにより決まるものとされているのであり，本来業務の準備作業などもそれが現実に不可欠である場合には，原則として使用者の指揮命令下に置かれたものと評価され，労基法上の労働時間に当たるとされている（最高裁平成12年3月9日判決等）<sup>7</sup>。この点，業務量管理指針に関するQ&Aにおいても，文科省は「『超勤4項目』以外であっても，校務として行うものについては，超過勤務命令に基づくものではないものの，学校教育活動に関する業務を行っていることに変わり」ないと指摘しているところであり（業務量管理指針に関するQ&A・問1回答），超勤4

---

<sup>6</sup> 持ち帰り残業

学校教育に必要な業務としてなされている授業準備や採点業務などであって，所定労働時間内で終了せず，かつ，教員の家庭など学校外で処理されている業務。こうした持ち帰り残業につき，2020年7月に策定された業務量管理指針は「避けなければならない」としつつ「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」としている。

<sup>7</sup> 最高裁平成12年3月9日判決（民集54-3-801）は「労働基準法32条の労働時間とは，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」として，終業を命じられた業務の準備行為等を事務所内において行うことを使用者から義務付けられ又はこれを余儀なくされた場合における当該行為に要した時間などを「労働時間」に当たると判断している。

項目以外についての教員の時間外勤務も、それが学校教育に必要な業務としてなされている以上、「自主的」なものとは言えず、客観的に見て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されるべきであり、労基法上の「(時間外)労働時間」に当たると言うべきである。

したがって、現状において給特法の枠組みが崩壊し、学校教育に必要な業務としてなされる超勤4項目以外の時間外労働が常態化している過酷な勤務実態に鑑み、給特法を抜本的に見直して、これらの時間外労働に対しては、給特法の本則として最低基準を定める労基法の関係規定を適用し、同法第37条の割増賃金の支払がなされなければならない。

ウ 3点目に、前述のとおり憲法及び教基法の下で教員には教育に関する専門的裁量が認められるべきであり、教員の勤務のうち教科指導・生活指導等の核心部分については、上司の個別・具体的な指揮命令に馴染まないものである。このことを考慮すれば、労働時間規制を遵守するという名目で教育に対する権力的な介入が行われるようなことがあってはならず、労基法の最低基準の厳守を前提としつつ、教員の専門性に裏打ちされた裁量が確保される配慮を伴う措置が講じられるべきである。

エ 4点目に、労基法の最低基準を厳守することを前提として、さらに突発性・不規則性という教員の勤務の特性に鑑みれば、長時間労働の解消のために勤務時間の割り振りを適正に行うことが欠かせない。そのためには、校務分掌や研修を教育現場の教員集団による自主的な決定に委ねる等、職員会議の位置付けや教員に対する統制が進む現状を大幅に見直す必要がある。

#### 4 学校及び教師が担う業務の在り方について

学校及び教師が担う業務の在り方について、中教審答申は、授業以外に全国の学校で共通して行われている業務の多くを分類できるものとして14項目を整理し、これを「基本的には学校以外が担うべき業務」、「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」及び「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」の3種類に分けている。

学校以外が担うべき業務及び必ずしも教師が担う必要のない業務については教師以外の担い手に業務を移管することを含めた対応を行い、残った教師の業務についても負担軽減策を講じることができるよう、教師の業務量を削減する根拠について整理がなされたこと自体は有益である。

もっとも、教師の業務量削減が自己目的化し、教師の専門性に基づく子どもの学習権の実現という教育本来の目的と整合しない形でこれまで教師が担っ

てきた業務が移管又は変容することがあってはならない。

例えば、中教審答申では「学習評価や成績処理」について、「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」に整理した上で、「補助的業務へのサポートスタッフの参画等」による対応を予定している。しかし、教師が採点により把握する子どもの習熟状況を授業に活用している場合には、授業と採点業務の担当者を切り離すことには合理性がなく、業務軽減効果には疑問があるとともに、教師の専門性に基づく子どもの学習権の実現を損なうおそれすらある。

また、「児童生徒の休み時間における対応」は、「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」として「輪番、地域ボランティア等」の導入を予定しているが、各教室の休み時間の管理を担当から移管することは現実的でない。

以上のとおり、業務の明確化、適正化の具体化に当たっては、教員の本来業務が一部分離されることにより、教員の職務における専門性が損なわれることのないよう、これについての教員の意見が反映されるようにすべきである。

## 5 部活動の在り方について

(1) 部活動について、中教審答申は「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」に当たるとして、

- ① 部活動指導員や外部人材の登用
- ② 部活動ガイドラインで示された活動時間等の基準の遵守
- ③ 部活動の指導力を過度に評価しない採用・人事配置等
- ④ 入試における部活動に対する評価の在り方の見直し
- ⑤ 地域における部活動に代わる活動機会の確保

を求め、将来的には、部活動を地域単位の取組に移していくことを提起する。

(2) 部活動の位置付けについて

教員の業務負担が過重となり教科指導やこれに不可欠な準備活動にしわ寄せが及んでいる現状を踏まえ、中教審答申が「必ずしも教師が担う必要のない業務」と位置付けた点は、部活動が抱える課題を直視し、今後の方向性について検討を加えているものと評価することができる。

しかしながら、これまで我が国ではいくつかの問題点を指摘されながらも部活動は教育活動として位置付けられ、生徒指導の重要な1分野としての役割を担ってきた。しかも、既に都会・地方を問わず全国津々浦々の学校で部活動が根付いている実情からすると、部活動を教師の担当から外し、さらに学校から地域単位に移すことは極めて大きな変革となるが、答申書には具体的な行程が検討されておらず、この点の不十分さを指摘せざるを得ない。部

活動（運動部）は、教育の場であると同時に、競技スポーツの場でもある。多くの競技は部活動を通じて競技の普及とレベルの底上げを図っており、学校も競技会への参加を部活動の重要な取組として位置付けていることからすると、公益財団法人日本中学校体育連盟や同高等学校体育連盟のほか、地方及び全国の競技団体と協議しながら進めていく必要がある。同じく文化系部活動においても、部活動に関わる地方及び全国レベルの関係団体との協議が必要である。

### (3) 部活動指導員や外部人材の活用

第2・3(1)で述べたとおり、教員の過重負担を解消する観点では、教員の絶対数を増員することによって、教員1人当たりの業務の負担を軽減することがまず優先されるべきである。

教師の数を直ちに増やせない状況においては、中教審答申の示す、部活動指導員等の外部指導者の登用は、教師の負担軽減のための現実的な方策と考えられる。

ただし、外部の指導者を登用して任用・配置を進めるとしても、教員免許、指導者資格、一定の競技経験、競技団体の推薦等の要件を課して指導者の質を上げなければならず、かつ、このために必要となる財源を確保し、災害補償の仕組みが整えられる必要がある。

### (4) 部活動ガイドライン<sup>8</sup>で示された活動時間等の基準の遵守

前述のとおり、部活動（運動部）は競技スポーツとしての一面を有していることからすると、前記(1)②の部活動における活動時間等の基準の遵守、大会開催規定や日程の見直し等は、教育機関だけで実効あらしめることは困難であり、各競技団体と調整の上、進めていく必要がある。

### (5) 部活動顧問を教員に強制しないための制度改革

現在の教育現場において、部活動の指導が、教員のやるべき職務の一つと事実上位置付けられ、部活動指導を希望しない教員も部活動の顧問となることを管理職等から求められれば応じざるを得ない状況に置かれている。このことが特に中学校の教員の多忙化の大きな要因となっていることからする

---

<sup>8</sup> 部活動ガイドライン

運動部活動については、スポーツ庁が2018年3月に「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」を策定・公表し、文化部活動については、文化庁が同年12月に「文化部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」を策定・公表しているところ、これを総称して「部活動ガイドライン」と呼んでいる。いずれも、週当たり2日以上以上の休養日を設けること、1日の活動時間は、長くとも平日では2時間程度、学校の休業日は3時間程度とすることなどの基準を設けている。

と、その早急な改善が不可欠であり、中教審答申の、部活動は「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」との位置付けからも、少なくとも部活動の顧問就任を強制しないため人事や労務、財政面からの取組が必要である。

6 1年単位の変形労働時間制の導入を可能とする改革について

(1) 2019年12月4日に成立した改正給特法は、条例において1年単位の変形労働時間制の導入を可能とした。さらに、2020年7月17日公布、2021年4月1日施行の給特法施行規則は、変形労働時間制を採用する場合の各期間における労働日及び労働日ごとの労働時間は、職員団体との交渉及び書面による協定を経ることなく、「条例」で定めることとしている（改正給特法施行規則第3条第1項）。

(2) しかし、そもそも変形労働時間制は、一定期間内における全体としての労働時間の中で、繁閑を踏まえて労働時間を調整するというもので、総労働時間を短縮する効果を持たないものであるから、現在問題となっている教員の長時間勤務の現状を改善するという観点から見た変形労働時間制は、特定の期間の超過勤務時間が見かけ上減ったように見える効果を生むにすぎず、長時間勤務の現状の解決に資するものではない。

また、教員の業務については、学校の長期休暇というごく限られた期間（1年のうちの2か月未満）に、授業が行われない日が多く、児童生徒が通学しないため「児童生徒等に係る臨時的な特別の事情により勤務せざるを得ない場合」が比較的生じにくい状況となるにすぎない（この期間にも当然授業準備、採点、成績処理等の様々な業務が存在する。）。反対に、1年のうち10か月以上は、「児童生徒等に係る臨時的な特別の事情により勤務せざるを得ない場合」が恒常的に生じ得るいわば繁忙期と言える。

このように年間に明確な繁閑があるとは言えず、1年のほとんどが繁忙期と言える業種に変形労働時間制を導入すれば、使用者が任意に設定した繁忙期に本来の法定労働時間より長時間の勤務をさせる根拠となることから、現在以上に超過勤務が過酷化し、かえって教員の勤務状況を悪化させるという弊害も明白である。

この点、業務量管理指針で定める措置を講じなければ本制度を活用することはできないと説明されているが（業務量管理指針に関するQ&A・問28回答）、形式的に措置が講じられても罰則がなければ超過勤務実態解消は担保されないから、上記懸念は何ら解消されていない。

(3) そもそも、1年単位の変形労働時間制は、公務員の勤務条件法定主義との



関係性が整理されておらず、これを認めること自体が地方公務員法による1年単位の変形労働時間制の適用除外の趣旨を没却するおそれがある。さらに、上記の教員の業務が臨時的な特別の事情により日常的に長時間勤務が生ずるという特徴を有することに照らせば、「労働時間をあらかじめ定めておくことが困難な業務又は労使協定で定めた時間が業務の都合により変更されることが通常行われるような業務については、1年単位の変形労働時間制を適用する余地はない」とする1994年1月4日付け労働省労働基準局長通知とも矛盾すると言わざるを得ない。

この点、本制度の趣旨は教師のリフレッシュの時間確保と教職の魅力向上と説明されているが（業務量管理指針に関するQ&A・問27回答）、これらは既存制度の活用により実現可能であり、地方公務員法上の疑義<sup>9</sup>を生じる本制度導入による必要はない。

(4) さらに、改正給特法可決時の衆議院文部科学委員会における付帯決議も、政府に対し、1年単位の変形労働時間制の導入の前提として、「現状の教育職員の長時間勤務の実態改善を図る」ことを求めている（同決議第4項）。

また、衆議院付帯決議は、勤務時間上限に関する「業務量管理指針」や部活動ガイドラインの遵守を含んだ遵守事項を文部科学省が省令で定めるべきとする（同決議第4項）とともに、1年単位の変形労働時間制を導入する場合に、労働基準法施行規則の水準に沿って文部科学省令を定めること（同決議第5項）を要求しているが、違反時に罰則適用がない改正給特法施行規則は労基法施行規則の水準に沿ったものとは言えないから、上記付帯決議の趣旨にも反する。

## 7 管理統制と競争主義的傾向の緩和に向けた是正の必要性

(1) 教員を疲弊させているのは「長時間勤務」だけではない

中教審答申は、献身的な長時間勤務によって「教師が疲弊していくのであれば」「子供のためにはならない」とし、「教師が日々の生活の質や教職人生

---

<sup>9</sup> 1年単位の変形労働時間制に関する「地方公務員法上の疑義」

地方公務員法第58条第3項において、1年単位の変形労働時間制は地方公務員について適用除外とされている。改正給特法第5条は、地方公務員法第58条第3項の読替えを行うことにより、条例制定による1年単位の変形労働時間制導入を可能にしている。労基法上1年単位の変形労働時間制の導入には労使協定が要求されているところ、改正給特法による読替え上、労使協定で定めるべき事項は条例上定めるべきものとされている。地方公務員法が採用する勤務条件法定主義と労使協定を前提とする1年単位の変形労働時間制が両立するものであるのか、また、勤務条件法定主義のもとで条例による1年単位の変形労働時間制の導入を行うことにつき、憲法上の権利である地方公務員の労働基本権制約との関係でこれを合憲ならしめる前提としての代償措置が存在した機能しているのかには疑問が残る。

を豊かにすることで、自らの人間性や創造性を高め」ていけることが課題となることを掲げている（中教審答申 7 頁）。これは、現状の長時間勤務が、教師の生活の質や教職人生を豊にして人間性を高めることを阻害し、疲労や心理的負担を蓄積させ心身の健康を損なうまでに至っていることを認めるものである。

中教審答申はまた、「教師が疲弊や心理的負担を過度に蓄積して心身の健康を損なうことがないようにするため、長時間勤務を是正することにとどまらず、労働安全衛生の観点から必要な環境整備」をする必要性を説き（中教審答申 22 頁）、その根拠に公立学校教員に占める精神疾患による病気休職者が「ここ数年 5,000 人前後（全教育職員の 0.5% 強）で推移」していることを挙げる（中教審答申 23 頁）。

そして、「教員勤務実態調査」の結果分析によれば、小学校・中学校では、仕事の量による心理的負荷が高く、仕事の裁量度が低いため、ストレスが高くなるとの趣旨の指摘がなされている。

このように仕事の裁量度の低さも、精神疾患による休職の背景となるメンタルヘルスの不良をもたらしている要因であることが明らかにされており、特に小学校・中学校における裁量度の低い状態が、教員を精神的に疲弊させている状況がうかがえる。

## (2) 日弁連第 55 回人権擁護大会決議での指摘とその後の状況の悪化

### ① 日弁連第 55 回人権擁護大会決議での指摘

当連合会は、2006 年の教育基本法改正に当たり、それまで表明していた<sup>10</sup>ところを踏まえ、改正後の教育法制改革について立憲主義の観点から提言を続け、不断の取組を続ける旨を改めて表明した<sup>11</sup>。これに基づき、教員免許更新制の導入は同時になされた学校教育法改正による多義的な「義務教育の目標」規定とあいまって教員への管理統制を強め萎縮効果をもたらすものであること<sup>12</sup>、悉皆調査の形で始められた全国学力調査は過度の競争をもたらし教師の自由で創造的な教育活動を妨げること<sup>13</sup>、学習指導要領への改訂で盛り込まれた国旗・国家や伝統と文化などの内容の取扱いについては、同改訂に基づく統制強化により学校現場での思想・良心の自由の侵害への懸念があるとともに、同改訂における指導方法の記述からはエリ

---

<sup>10</sup> 「教育基本法改正法案についての意見」（2006 年 9 月 15 日）

<sup>11</sup> 「改正教育基本法の成立についての会長談話」（2006 年 12 月 20 日）

<sup>12</sup> 「教育関係 3 法「改正」法案に関する意見書」（2007 年 6 月 14 日）

<sup>13</sup> 「全国学力調査に関する意見書」（2008 年 2 月 15 日）

一ト選別教育，競争教育の助長及び教育格差の拡大に傾く懸念があること<sup>14</sup>などの問題点を折に触れ指摘しその改善を求めてきた。

しかし，これらが改善されないことを踏まえて，第55回人権擁護大会（2012年10月）において「子どもの尊厳を尊重し，学習権を保障するため，教育統制と競争主義的な教育の見直しを求める決議」を採択した。そこでは，全国学力テスト，学校選択制の導入や学校統廃合などによって，学校間・教師間・子どもたちの間に過度の競争を促進する介入により子どもの学習権が危うくなっていること，業績評価，学力テスト結果や職階制などにより教員が上からの評価を気にせざるを得ず，各種調査の導入，行政等による教育内容への介入などを通じて，教師に対する厳しい統制により教育の自主性が損なわれて，教師が子どもに向き合う条件が奪われ，教師がその専門性を，子どもの学習権保障のために発揮できない状況にあることを指摘した。

これは，教育統制と競争主義的な教育が教師の職務の裁量度を低下させていることを指摘し，その改善を求めるものであった。

## ② その後の状況の更なる悪化

この教育統制と競争主義的状況については，例えば，全国学力テストの2014年度実施分から各自治体の教育委員会の判断で学校別の結果を公表することを文科省が許容し<sup>15</sup>，このことも影響したものと思われるが，学力テスト対策のために通常授業への支障が生じるなどの事態が広がり，国連子どもの権利委員会の第4回・第5回日本政府報告書審査（2019年）においても「過度に競争的なシステムを含むストレスの多い学校環境からの解放」が求められる状況が続いている。また，教育課程の「基準」を定めるとされる学習指導要領では，2017年に従来なかった「学びの充実」に向けた「主体的・対話的で深い学び」<sup>16</sup>との指導方法・指導計画の言及により，教育内容のみでなく教育方法に踏み込んだ「基準」化が進め

---

<sup>14</sup> 教育基本法改正後の2008年学習指導要領改訂に関する「新しい学習指導要領の問題点に対する意見書」（2010年3月18日）

<sup>15</sup> これに対し，当連合会は「全国学力・学習状況調査について，学校別結果公表を行わないこと等を求める会長声明」（2014年8月21日）を公表している。

<sup>16</sup> 「主体的・対話的で深い学び」（アクティブラーニング）に相当する教育実践そのものは，教育方法の一形態として従来から取り込まれ授業研究もなされているところであって，本意見書は，かかる教育方法・授業研究それ自体の評価・当否を述べるものではなく，教育の専門性と深く関わる教育の方法に関して，特定の教育方法を，国が「基準」化することの問題性を指摘している（なお，学校教育法施行規則52条「小学校の教育課程については，この節に定めるもののほか，教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする」）。

られ、さらに「生徒指導」領域での、小さな問題行動から指導基準に従った画一的な段階的指導で大きな問題行動に発展させないという発想の「ゼロ・トレランス」の指導手法が推奨され、個々の子どもたちの実情に応じて個々の教員が専門的裁量による指導が制約される状況も広がっているなど、この間一層悪化している。

- (3) 教育統制・競争主義的教育によるストレス状況の改善は喫緊の課題である
- 以上のように、教育統制・競争主義的な教育環境が拡大する中で、3か月以上の長期休職者中の精神疾患を理由とする者の割合が、2010年度以降、約6割の水準で高止まりし、2017年度以降は6割5分を超えるに至っている。これは、教員が、子どもと人格的接触を伴う教育の専門性を発揮できず、子どもの学習権保障の役割を果たせない状況であることを意味し、これこそが、まさに「看過できない」事態と言える。

教員の教育内容や方法にまで及ぶ管理統制や、全国一斉学力テストによる学校評価などを典型とする競争主義的教育手法について、その緩和に向けた是正を図る必要がある。

## 8 結論

以上のとおりであるから、意見の趣旨記載の意見を述べるものである。

以 上