

# 教員の「働き方改革」の 評価のあり方をめぐって

はやっ  
早津ひろたか  
裕貴

●金沢大学 人間社会研究域法学系 准教授

## 1. はじめに

教員の長時間労働は、社会問題としても定着しつつあり、将来豊かな若者たちの「教員離れ」・「成り手不足」も止まるところを知りません。

こういった中で、中教審は、2023（令和5）年5月22日に文部科学大臣からの諮問（『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について）を受けて、初等中等教育分科会に「質の高い教師の確保特別部会」（以下、「特別部会」）を設置し、特別部会は、2024（令和6）年5月13日に『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について（審議のまとめ）」（以下、「特別部会報告」）を发出するに至りました。

特別部会報告は、給特法（正式名称は「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）に関連して、教職調整額を現行の給料月額「4%」から「10%（以上）」に引き上げることなどを提案しています。本稿では、脱稿時期や紙幅の関係もあり、その評価のあり方に焦点を絞って論を進めることとし、引用も最小限とすることを断りさせていただきます<sup>1</sup>。

## 2. 特別部会報告の概要と生ずべき批判

特別部会報告は、「①学校における働き方改革の更なる加速化、②教師の処遇改善、③学校の指導・運営体制の充実」を改革の三本柱として掲げ（13頁）、給特法には特に「教師の処遇改善」の箇所（47頁以下）で触れています。そこでは給特法の基本構造のほか、人材確保法（正式名称は「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確保に関する特別措置法」）

1. 本稿に関連した、より詳細な内容については、季刊労働者の権利356号（2024年夏号）に掲載予定であるほか、私見については、早津裕貴「公立学校教員の労働時間規制に関する検討」季刊労働法266号（2019年）54頁以下、同「給特法における労基法37条適用除外の合憲性に関する検討」連合総合生活開発研究所編『もっと子どもたちと向きあいたい～教職員の働き方改革の促進にむけて～日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書一』（2023年）181頁以下も参照。

にも触れて、「現在においては、一般行政職との比較における教師の給与の優遇分はわずかになっている」と指摘のうえ（47頁）、「教師の職務の重要性」や「近年の教師不足への対応としての教職の魅力向上の必要性」にも言及して処遇改善を訴えています（48頁）。

もっとも、その直後では、「教師の職務と勤務態様の特殊性」に言及しており、「勤務時間の内外を包括的に評価し、その処遇として、教職調整額を本給相当として支給するという仕組みは、現在においても合理性を有している」との評価の下、時間外勤務手当化には否定的評価を与えています（48頁以下）。そのうえで、「教職調整額の率については、現在の4%を少なくとも10%以上とすることが必要」と結論付けるのです（52頁）。

この「10%」という数字についてですが、特別部会報告は別の箇所でも、「将来的には、教師の平均の時間外在校等時間を月20時間程度に縮減することを目指し、それ以降も不断の見直しを継続すべきである」としており（23頁）、この「月20時間程度」という数字は、給特法制定当時の教職調整額「4%」の背景となった「月約8時間」の「2.5倍」で、「4%」と「10%」の関係とも符合します。教職調整額の「10%（以上）」という提案については、（後述の財源の観点のほか）今後の暫定目標として示されている時間外在校等時間との連動を念頭に置いたものとみることができるでしょう。

これに対して批判が生じるのは当然といえ当然です。

そもそも、給特法廃止を強く主張する立場からすれば、時間外勤務手当化に対する消極的態度が

示された時点で批判の対象となるでしょうし、教職調整額の引上げという手法に一定の理解を示す立場においても、その引上げ幅が現実の時間外在校等時間（直近の文科省による実態調査でも月当たり「小学校で約41時間、中学校で約58時間」）に全く見合っていないためです。

なお、このほかにも、特別部会報告は、「学校における働き方改革の更なる加速化」として、従前からの取組みの更なる徹底のほか、標準授業時数を大きく上回る教育課程編成の見直し（19-20頁）、過剰な苦情や不当な要求等に対するスクールロイヤー等を一層活用した法務相談体制の整備・充実（27頁）、勤務間インターバルの取組の推進（29-30頁）などを、「学校の指導・運営体制の充実」として、持ち授業時数軽減のための教科担任制の一層の推進のための定数改善（33頁以下）、多様化・複雑化する課題に対応するための生徒指導担当教師や養護教諭・栄養教諭の配置充実（36頁以下）、学校内外との連携・調整機能の充実等のための「新たな職」の創設（39頁以下）、支援スタッフの更なる配置充実（42頁以下）などを提案しています。

こういった教員の負担軽減や増員等に関しても、たとえば、人員の抜本的かつ継続的改善につながる「基礎定数」の改善よりも、特別な課題に応じた短期的に変動しうる「加配定数」の改善が志向される点など（35頁、38頁）、いまだ「不十分」との批判は免れないでしょう。

しかし、なぜ、《教員の多忙化—教職の魅力低下—教育の「質」の低下》という負の連鎖、また、抜本的な改革の必要性を強く認識している論者を擁するはずの特別部会<sup>2</sup>が、こういった提案にし

2. 従前から文科省に関する批判的分析を展開してきた青木栄一氏（たとえば、同『文部科学省—揺らぐ日本の教育と学術』（中央公論新社、2021年））、現場目線での教員の働き方改革にも取り組んできた妹尾昌俊氏（たとえば、同『こうすれば、学校は変わる！「忙しいのは当たり前」への挑戦』（教育開発研究所、2019年））らも参画している。

か至れなかったのでしょうか。ここで問われるべきは、その背景、また、文科省や中教審あるいは特別部会に対する批判に終始してよいか、ということにあるように思われます。

### 3. 問われるべきこと（1）－文科省等をスケープゴートにすべきなのか？

結論から言えば、「予算の壁」が立ちはだかった、ということになるでしょう。

報道によれば、「現行の給料月額4%から10%に引き上げた場合、国庫負担金は少なくとも720億円増加して1200億円になり、「自治体負担金を合わせた増加額は公費全体で2160億円となる」とのことで<sup>3</sup>、特別部会報告の提案は、こういった金額を念頭に、予算の限界を視野に収めつつ策定せざるを得なかったものと推察されます。それでは、予算に縛られた発想から脱却できなかった文科省等に批判が集中して然るべきなのでしょうか。

ここで注目すべきは、2024（令和6）年4月19日に開催された第12回特別部会の参考資料2－1「財政制度等審議会 財政制度分科会（令和6年4月9日）資料についての文部科学省の見解（教職員関係）」です。そこで文科省は、児童生徒の減少傾向の中で予算増加に否定的で、教職調整額の引上げや加配定数の増加に対してすらも消極的な姿勢を示している財務省の資料「成長、人口・地域等」（2024年4月9日）に逐一反論しています<sup>4</sup>。特別部会報告は、こういった財務省の予算

制約を前にしながら、可能な限りの提案を行ったものともいえましょう。

もちろん、これに対して、予算制約を無視してでも、より大胆で強力な発信を行うべきであったとの批判は可能です。しかし、実現可能性のある政策を提言し、それに必要な予算の確保も目指さなければならない立場にあつては、困難な判断に迫られることも想像に難くありません。

ここで強調したいのは、文科省等にとっても、より力強く大胆な発信を行うためには、より一層強固な国民・住民からの支持、あるいは、財務省、国（あるいは、地方公共団体の財務部局、地方公共団体）、ひいては、政治判断を大きく動かさうとする支持、またそれにつながる運動が必要である、ということです。この点を捨象して、単に（ギリギリの情勢の中で絞り出した）提案に対する批判に終始するのみでは、まさにスケープゴートとして批判の槍玉に挙げるにとどまってしまう、提案に十分な推進力を与えない真の原因－財務省、国（あるいは、地方公共団体の財務部局、地方公共団体）、その背後にある政治判断、さらには、それを左右する国民・住民の理解・支持といった問題－を覆い隠してしまう危険性すらあるように思われるのです。

この点、公立学校教員に時間外勤務手当を支払うとすれば、その予算は、2017年に文科省が参考として示した試算でも、少なくとも9,000億円超に上るとされています<sup>5</sup>。この点に鑑みると、今回見込まれるような約2,100億円＋αの増加額の規模でも遠く及びません。

特別部会報告の提案について、現状を決定的に

3. 「教職調整額引き上げ、国庫負担金は720億円増 文科相が見通し」毎日新聞2024年5月14日付 (<https://mainichi.jp/articles/20240514/k00/00m/010/066000c>)。

4. なお、文科省の反論にもかかわらず、財政制度等審議会「我が国の財政運営の進むべき方向」（令和6年5月21日）30頁以下では、前記資料と同様の記述が維持されている。

5. 2017（平成29）年11月28日開催の第8回「学校における働き方改革特別部会」の議事録〔伊藤財務課長発言〕参照。

打開することのできる抜本的な内容のものだと、誰もが一特別部会の構成員ですら一考えていない可能性があり、そうだとすれば、単にその内容を批判するだけでは足りず、その背景分析も含めたより広い視座に基づいた批判姿勢、そして、運動の展開につなげていくことこそが、より肝要なのではないでしょうか。

#### 4. 問われるべきこと（2）－ 給特法廃止は「特効薬」か？

現場教員の真なる希望は、「金銭による補償」というより、管理者側の過干渉なく、心身の余裕や十分な自己研鑽の機会をもって、子どもたちと向き合うことのできる労働・教育環境の実現にあります。これが給特法廃止、あるいは、時間外勤務手当化によってこそ実現されるものであるのかは慎重に問われなければなりません。

給特法を廃止して残業代が発生するとしても、教員の長時間労働が決定的に解消される保証はありません。給特法の全廃を伴う場合、時間外勤務を例外として位置付ける法律上の要請も後退するのであって、超過勤務手当の支払いと定数改善が天秤にかけられ、一サービス残業などという違法状態の発生危険性を措くとしても一前者が選択されれば、(法令所定の上限までの)長時間労働そのものが温存される可能性は否定できないのです。

また、特別部会報告は、時間外勤務手当化について、「教育委員会や校長といった使用者側にはコスト意識が高まる可能性がある一方で、校長等が教師の業務内容について細かく精査・関与する

マイクロ・マネジメントが行われるようになることなど、プラス面とマイナス面の両方がある」ことに言及し(50頁)、教員の労働条件改善を強く訴える委員からも、「時間外勤務手当化は、働き方改革等を進めて時間外が少ない教員に不公平感が出るし、時間外の抑制にむしろブレーキになる側面もある」との懸念が示されていました<sup>6</sup>。各学校の教育現場の実態からして、これらが本当に杞憂と言いつけるのかも問われる必要があります。

こういった懸念を払拭するために不可欠となるのが、現場レベルでの教員間、また、学校・管理職との対話です。しかし現実には、労働基本権制約の存しない国立・私立学校においてすらも十分な対応がなされているとは言い難く、今後、個々の学校単位でもそういった対話が可能な現状にあるのか、また、その実現に向けていかなる努力・試みが必要になるのかについても真摯に問う必要があるように思われます。改革は何も「上から」なされるものだけではなく、教員／労働者側における準備もまた不可欠となるという視点は看過されてはなりません<sup>7</sup>。

#### 5. おわりに－真の「改革」に向けて

私自身、教員の「働き方改革」は、時間外勤務手当化に相応する潤沢な予算をもってなされなければならないと考えています。しかし、真に非難されるべきところに非難の矛先が向けられているか、また、改革の先を見据えた準備がなされているかは問われなければなりません。

また、真の「改革」に向けては、国民・住民の

6. 妹尾昌俊「審議まとめ素案に関する意見・提案」(2024〔令和6〕年4月19日開催の第12回特別部会の参考資料3)5頁。

7. 以上については、早津裕貴「学校現場の労働環境改善に向けて問われるべきこと－労働者としての立場と教育者としての立場の架橋に向けて」神奈川県教育文化研究所・所報2024(2024年)9頁以下も参照。

理解・支持も不可欠となります。しかし、国民・住民の側においても、(いわばフルパッケージの「日本型学校教育」の維持を志向するのか、それとも、教員の役割について一定の限定も甘受するのか、また、潤沢な教育予算の投下を支持するのか、それとも、現場教員へのしわ寄せに目を瞑り「安くて良いもの」を追い求めることに終始するのか、こういった意識・態度もまた問われている

ように思われます。

もはや「手遅れ」となってしまう前に、教育サービスの受け手である国民・住民、その担い手である教員、また、政策の担い手、そして、それに関連する様々なアクターが一丸となって、真の「改革」の実現に向けた更なる一歩が踏み出されなければなりません。