

連載  
第3回

# 質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会

国立教育政策研究所初等中等教育研究部長・教育データサイエンスセンター副センター長



藤原 文雄

## 学校における働き方改革の経緯と現在の議論

平成二九（二〇一七）年四月に公表された教員勤務実態調査速報値では、時間外勤務については、小学校で月五九時間、中学校で月八一時間程度であり、教師の厳しい勤務実態が明らかにされた。この調査を踏まえ、平成二九（二〇一七）年六月に文部科学大臣は中央教育審議会へ諮問し、平成三一（二〇一九）年一月に中央教育審議会「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（答申）」がとりまとめられた。また、あわせて文部科学省において「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」が策定された。

さらに、令和元（二〇一九）年一月には、教育公務員特例法が改正され、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」が「指針」へ格上げされた。また、休日の「まとめ取り」のため、一年単位の変形労働時間制を地方公共団体の判断により条例で選択可能とした。なお、文部科学省は、同ガイドラインや変形労働時間制等、勤務時間管理について分かりやすく解説した「公立学校の校長先生のためのやさしい！勤務時間管理講座」などを制作して



るので参照して下さい。  
その後、文部科学省は、学校における働き方改革を加速させるため、①小学校における三五人学級の計画的整備や高学年における教科担任制の推進等のための教職員

定数の改善、教員業務支援員をはじめとする支援スタッフの充実、部活動の見直し、教員免許更新制の発展的解消、校務のデジタル化等の学校DXの推進、好事例の展開など、様々な取組を総合的に推進しているところである。

こうした学校における働き方改革の経緯においては、働き方改革の進捗状況のモニタリング（監視）が文部科学省に求められた。中央教育審議会「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（答申）」においては、働き方改革の取組の進展を把握すべく、「教員勤務実態調査と比較できる形で、三年後を目途に勤務実態の調査を行うべきである。」（五七ページ）と提言された。また、給付法案に対する参議院文教科学委員会における附帯決議（令和元（二〇一九）年一月三日）においても、「三年後を目途に教育職員の勤務実態調査を行った上で、本法その他の関係法令の規定について抜本的な見直しに向けた検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずること」とされた。

これらを受け、令和四（二〇二二）年八月、十月、十一月に小学校・中学校各二千四百校程度、高等学校三百校程度を対象に、教師の勤務実態や働き方改革の進捗状況等について調査を実施した。この調査結果は、令和五（二〇二三）年春頃に速報値を公表予定であり、それを踏まえ、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、給特法と表記する。）等の法的な枠組みを含めた教師の処遇の在り方等が検討され

る予定である。

なお、令和三（二〇二二）年三月には令和三年度から七年度にかけて、公立小学校の学級編制の標準を段階的に四十人から三五人に引き下げることにした「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の一部を改正する法律」が成立、公布された。

その際、同改正法の附則において、法律の施行後速やかに、学級編制の標準となる数の引下げや外部人材の活用効果に関する実証的な研究を行うこととされ、現在、少人数学級及び外部人材活用が児童生徒の学力や社会情動的スキル等に与える効果や教員に与える影響等について実証的な調査研究が行われており、その結果も踏まえ今後の学校における望ましい指導体制の在り方について検討する予定である。

## 質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会

これまで述べた学校における働き方改革の経緯と現在の議論を背景に令和四（二〇二二）年一月二十日に、第一回の会合が開催されたのが、文部科学省「質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会」である。同調査研究会はあくまでも調査研究会であり、今後の教員勤務実態調査の結果等を踏まえた円滑な検討に資するよう、給与面、公務員法制・労働法制面の在り方、学校における働き方改革に係る取組状況や学校・教師の役割、学校組織体制の在り方等に係る諸外国の状況を含む情報収集や論点整理を進めることを目的とするものである。委員は以下のとおりであり、座長は中央教育審議会委員である千葉大学教育学部の貞広齋子教授が務めている。

- 青木 栄一 東北大学大学院教育学研究科教授
- 植村 洋司 東京都中央区立久松小学校長
- 鍵本 芳明 岡山県教育委員会教育長
- 川田 琢之 筑波大学ビジネスサイエンス系教授
- 齊藤 正富 東京都文京区立音羽中学校長
- 貞広 齋子 千葉大学教育学部教授
- 戸ヶ崎 勤 埼玉県戸田市教育委員会教育長

藤原文雄 国立教育政策研究所初等中等教育研究部長  
善積康子 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式  
会社大阪本部研究開発第一部長研究員

質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方を検討する際の論点の一つに、給特法の法的な枠組みを含めた教師の処遇の在り方がある。そこで、まず、給特法の背景、趣旨、概要について整理しておきたい。

給特法は、戦後の公務員の給与制度改革によって教員の給与が勤務の実態等を踏まえ、一般公務員より一割程度増額されたことに伴い、教員には超過勤務手当は支給されないこととされたものの、毎年の給与改定の結果、教員給与の優位性が失われたこと、また、当時の文部省が超過勤務を命じないようにと指導したにもかかわらず、超過勤務が行われている実態が多くなり全国的な社会問題となったことを背景として昭和四六（一九七二）年に制定されたものである。同法では、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、夏休みのように長期の学校休業期間があること等を考慮し、その勤務のすべてにわたって一般行政職と同様な時間管理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員にはなじまないとし、給与その他の勤務条件について特例を制定した。具体的には、教員の職務はその勤務の特殊性により、勤務時間の内外を切り分けることが適当ではないことから、勤務時間の内外を問わず包括的に評価した処遇として、教員については、時間外勤務手当は支給しない代わりに教職調整額を本給として支給し、生徒の実習に関する業務、学校行事に関する業務、教職員会議に関する業務、非常災害等のやむを得ない場合の業務など四項目かつ臨時又は緊急のやむを得ない必要がある場合を除き原則時間外勤務を命じないこととしたのである。

こうした給特法の規定に対しては、それは「定額働かせ放題」の仕組みであり、教員にも時間外勤務手当を支給するべきであるという見解もある。では果たして、諸外国においては超過勤務に対してどのような処遇を行っているのだろうか。

### 諸外国における時間外勤務手当の支給

諸外国における時間外勤務手当の支給について比較する上では、まず諸外国における勤務時間数の規定方法が違うという点を理解する必要がある。平成一九（二〇〇七）年に諸外国教育給与研究会がとりまとめた『諸外国の教育給与に関する調査研究』によれば、勤務時間数の規定方法は、(1) 授業時数として勤務時間を規定し、それ以外にも授業準備や採点は行うがどこで行ってもよい仕組み（ドイツ、フランス、フィンランド）、(2) 学期中に割り振られる学校内勤務時間等として勤務時間を規定し、授業準備や採点は割り振られた時間以外にも行う仕組み（イギリス、スウェーデン、アメリカ（州による））、(3) 勤務時間全体を勤務時間数として規定する仕組み（韓国）などの仕組みがある。

また、令和四（二〇二二）年に文部科学省から委託を受けとりまとめられたPWCコンサルティング合同会社「令和三年度諸外国の教員給与及び学校における外部人材の活用等に関する調査」では、諸外国における超過勤務に対する処遇は、四つの類型に整理されている。

一つ目の類型は、超過勤務時間に対する給与の支払いがある類型であり、韓国とドイツ（ノルトライン・ヴェストファール州）がこの類型に属する。例えば、韓国においては勤務時間を超えて勤務した場合には時間外勤務手当が支給される。時間外勤務手当は一日四時間（一か月で五七時間）を上限に、校長の決裁を受け行うことができ、予算の範囲内で手当を支給することとされている。

二つ目の類型は、追加の授業・活動に対する給与の支払いがある類型であり、フランス、フィンランドがこの類型に属する。超過勤務時間というよりも特定の活動に従事した際に給与の支払いがあるというものである。

三つ目の類型は、超過勤務に対する追加的な給与はないが、その代替措置として給与水準が高く設定されている類型であり、この類型には、アメリカ（ワシントン州シアトル学区）、オーストラリア（ニューサウスウェールズ州）が属する。例えば、アメリカにおいては、教師は専門職として公正労働基準法の適用外の職種とされ、時間外勤務手当は支給されない代わりに、一般公務員よ

りも最低賃金が高く設定されている。

四つ目の類型は、超過勤務時間や特定の活動等、超過勤務に対する処遇なしの類型であり、イギリス、カナダ（オンタリオ州トロント教育区）、ニュージーランドが属する。例えば、カナダにおいては、教員は、専門職として時間外勤務手当の支給に関する規定の適用外となっている。

OECD国際教員指導環境調査（TALIS）によれば、日本でイメージされる時間外手当が支給されている韓国は、一週間の教師の仕事時間はOECD平均よりも短い。しかし、時間外勤務手当が抑止力になって勤務時間が抑制されているかどうかは精査が必要である。日本と異なり八時三十分の教員の出勤時間に対し生徒の登校時間が九時と遅いこと、部活動の担当がないこと、日本でいう校務分掌単位に事務補佐員が配置されることがあるなど、教員の業務が日本よりも少ないといった事情が残業の必要性を無くしているとも考えられる。

上記の諸外国においては、基本的に夏休みには勤務の必要がない国が多い。韓国の教員は、長期休業期間に学校に来ることは少なく、教員は管理職に提出した計画に基づき「自律研修」を行っており、長期休業期間中も学期中と同様に給与が支給されている。こうした諸外国の教師の夏休みの勤務の在り方は我が国と大きく異なっている。

以上のように、超過勤務に対する処遇の仕組み等の在り方は唯一最善のモデルがあるわけではなく、教師像を始め、各国の文脈に対応した仕組みが取り入れられている。

### 終わりに — 多角的な議論に期待 —

質の高い教師の確保のための教職の魅力向上は教師にとつて、また、児童生徒にとつて、さらには納税者にとつても喫緊の政策課題であると認識する人は多い。

諸外国の教員の働き方と比較しても日本の教員が日々余裕なく長時間勤務をしていることは疑いがない。日本の教師が専門職としての人生が豊かに送れるよう制度をさらに充実させ、新しい働き方文化を創造すべく、多角的な議論を期待したい。