

教員の願いに背く給特法等改正案

大橋基博（所長）

1 本稿の課題

2025年2月7日、内閣は「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等の一部を改正する法律案」（以下、改正案）を閣議決定し、同日、国会に上程した。改正案の提案理由は次のように述べられている。

「教員に優れた人材を確保する必要性に鑑み、公立の義務教育諸学校等における働き方改革の一層の推進、組織的な学校運営及び指導の促進並びに教員の処遇の改善を図るため、教育委員会に対する業務量管理・健康確保措置実施計画の策定及び公表等の義務付け、主務教諭の職の新設、教職調整額の基準となる額の引上げ、義務教育等教員特別手当の内容に関する規定の整備等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

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）は、教員の「働かせ放題」を許容するもので、長時間労働の元凶ともいわれ、その根本的な見直し、ないしは廃止は多くの教員の願いであると言われてきた。今回上程された改正案は多くの教員の願いに応えるものとなっているのかどうか。結論を先に述べれば、改正案は教員の願いに背くものであるといわざるを得ない。

では、なぜ教員の願いに背く内容になったのか。以下では、ここ数年の教員の働き方改革に関する動向などを押さえ、何が論点になっていたのか、文科省の審議会・調査会、教職員組合・様々な組織・団体がどのような議論を繰り広げていたかを整理し改正案の問題点を指摘し、今後の課題を提示したい。

2 働き方改革に関する経緯と24年答申

10年ほど前から、部活動顧問の強制による長時間労働など、教員の「ブラック労働」が社会の関心を引くようになってきた。文科省が2017年4月に公表した教員勤務実態調査速報値では、時間外在校等時間（事実上の残業時間）が小学校で月約59時間程度、中学校で月約81時間程度という実態であった。中央

教育審議会（以下、中教審）は2019年1月、「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）」（以下、働き方改革答申）をとりまとめた。同答申では、「学校・教師が担う業務に係る3分類」を整理し、さらに同答申を受け、文科省は「1年単位の変形労働時間制の適用（休日のまとめ取り等）」、「業務量の適切な管理等に関する指針の策定」に関する規定を給特法に盛り込んだ。しかし、超過勤務手当の支給問題など給特法の根本的問題に踏み込むことは財源の都合でできなかった。

2019年の給特法改正時の附帯決議で、3年後を目途に勤務実態調査を行い、給特法などの根本的な見直しに向けた検討を加え、所要の措置を講ずることとされた。この附帯決議に基づき行われた調査の結果が2023年4月に公表された。勤務時間の改善はわずかな程度にとどまっていた。

同年5月、中教審に「『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」が諮問され、翌年8月27日、答申が出された（以下、24年答申）。この答申に基づいて今回の改正案が出されることになった。

24年答申は、「学校における働き方改革の更なる加速化」、「学校の指導・運営体制の充実」、「教師の処遇改善」を3本の柱としている。注目された「教師の処遇改善」では、「教師の職務等の特殊性を踏まえると、勤務時間の内外を包括的に評価し、教職調整額を支給する仕組みは、現在においても合理性を有する」とし、時間外勤務手当を支払わず教職調整額を支給する制度を存続させることにした。但し、その額を現行の4%から「少なくとも10%以上」とすることが必要だと答申した。さらに教諭と主幹教諭との間に新たな級を創設すること、学級担任手当を創設することなども盛り込まれていた。

時間外勤務手当を支給せず、教職調整額を支給することは中教審の審議が始まる前に事実上の結論が出されていた。文科省は、2022年12月に「質の高い教師の確保のための教職に魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会」を設置し、給特法等の制度など今後検討を進める事項についての情報収集、論点整理を行った。2023年4月13日に出された「論点

整理」では、時間外勤務手当の支給についてつぎのような問題点を示した。

- ・勤務時間の内外に切り分けることができる性質のものか
- ・学校管理職が時間外勤務として承認することが実務上できるのか
- ・「36」協定を締結することになると学校管理職の大きな負担になり得ること
- ・給与負担者ではない市町村教委には時間外勤務を削減するインセンティブが機能するのか

そして、「諸外国においても、背景は様々であるものの、例えば、教師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する国や、時間外勤務手当を求めることは教職を専門職でないこととみなすことになり、勤務時間内外の線引きをすることも非常に難しいという考えにより教師側から時間外勤務手当の導入が求められていないとされる国もあるなど、時間外勤務を時間により測定し、それに対して追加的な給与を支給する仕組みは必ずしも一般的ではなく、教師の職務の特殊性等を踏まえた仕組みが構築されていることについてどのように考えるか」と事実上、時間外勤務手当を支給することを否定し、現行の枠組みを維持する方針を示した。

この「諸外国」の事例は、2022年12月20日の第1回研究会で、国立教育政策研究所の藤原文雄氏が提出した「教員給与と教員の業務に関する諸外国の動向」を示していると思われるが、同資料中の「諸外国における超過勤務に対する処遇」の表では次のような事例が示されている。

同資料では、「超過勤務時間に対する給与の支払い」をしている国として韓国、ドイツ（ノルトライン・ベЕСТフアーレン州）を、「追加の授業・活動に対する給与の支払い」をしている国としてフランス、ドイツを、「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※アメリカについても特定の活動に対する給与あり」の国としてアメリカ（ワシントン州シアトル学区）、オーストリア（ニューサウスウェールズ州）を、「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」の国として、イギリス、カナダ（オンタリオ州トロント教育区）、ニュージーランドを示している。

残業代なしとされたイギリスの年間労働時間は、1,265時間であり、カナダ、ニュージーランドでは労働協約で労働時間が定められている。

この資料を見る限り「超過勤務に対する処遇なし」は少数派である。どうして「論点整理」のような結論が導かれるのか大いに疑問である。

時間外勤務手当を支給しない方針は自民党令和の教育人材確保に関する特命委員会「令和の教育人材確保実現プラン（提言）」（2023年5月16日）でも示されている。同プランでは、時間外勤務手当の支給は「取るべき選択肢とは言えない」「教師は崇高な使命を有する高度な専門性と裁量性を有する専門職であることを踏まえ、このような教師の職務の特殊性等に基づいた処遇とする必要がある」とし、教職調整額を少なくとも10%以上に増額することを提案した。

中教審が審議を開始する前に「給特法体制」（本来、給特法は超勤4項目以外の時間外勤務を想定していない。1週40時間（38時間45分）以内で、超勤4項目の勤務を含めて勤務を割り振るのが原則。しかし、職務の肥大化で時間外勤務を行わざるを得ない状況になっている。この時間外勤務を、教員による自主的・自発的な勤務と「整理」し、労基法上の労働時間として認めないという解釈を続けている体制）を維持する（残業代は支給しない）との方針は確立されていた。中教審はこの枠組みの中でしか議論を進めることができなかった。

3 24年答申のその後の経緯

文科省は、2024年8月29日、2025年度予算の概算要求を発表した。教職調整額の水準を4%から13%に改善すること、学級担任手当の加算（月額3,000円）などを求めている。文科省の要求に財務省がどう対応するかが注目された。

財務省は、11月11日に開かれた財政制度等審議会財政制度分科会で文科省案を批判し、財務省のプランを示した。財務省は、文科省がすすめている働き方改革とりわけ学校業務の縮減が進んでいないことを指摘し、教員給与を改善しても教員の不満は解消しない。文科省が要求する教職調整額13%には、学校業務削減と連動していないこと、各教員の在校時間の差に応じたメリハリがないこと、安定財源が示されていないなどの問題を指摘した。その上で、「一定の『集中改革期間（例えば5年間）』に『学校業務の抜本的な縮減』をすすめる仕組みを講じ、その上で、労基法の原則通り、やむを得ない所定外の勤務時間にはそれに見合う手当を支給することが、教職の魅力向上につながるのではないか」との考え方を示した。財源は各年度予算の見直しでまかなう、つまり文科省全体の予算の中で配分を変更することでまかなえとした。

この考え方については、一部の教員からは超過勤務手当が支給される方向性が示されたとして賛意が示された。文科省は、定数改善の改善等も行わずに勤務

時間の縮減を求めること、残業代を支給する仕組みに移行すれば、教師の裁量が著しく低下するなど問題点を指摘し反論を行った。

では財務省と文科省の論争の争点は何であったのか。

1. 教員の給与は優遇されているかどうか（一般公務員との比較、教員人材確保法、骨太方針 2006 では人材確保法に基づく優遇措置を縮減することが示されていた）
2. 残業代を出す場合、管理職がマネジメントできるのかどうか
3. 時間外勤務の承認手続きをどうするのか
4. そもそも教員の勤務は勤務時間管理になじむのか
5. 働き方改革はすすんでいるのか
6. 財務省も文科省もメリハリのある給与体系を作るという点では一致
7. 財源をどこに求めるのか（財務省は文科省の予算内で調達することを求めている）

財政制度等審議会が 11 月 29 日に行った建議では財務省案が採用された。これに対して自民党の特命委員会は、12 月 10 日に緊急決議を行い、「時間外勤務手当化は実施すべきではないこと」、教職調整額の 10%への引上げは、条件を付けることなく 2025 年度から確実に実施することを求めた。

この決着は予算編成の最終局面の 12 月 24 日、財務大臣と文部科学大臣との「教師を取り巻く環境整備に関する合意」で付けられた。この合意では、教職調整額の率を時間外在校等時間の削減を条件付けることなく 2030 年度までに 10%に引き上げること、中間段階で「働き方改革」や財源確保の状況を確認すること、将来的に教師の平均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、2029 年度までに月 30 時間程度に縮減することを目指すことが合意された。文科省は教職調整額の引き上げという「成果」を得たが、「働き方改革の推進」、教員特有の給与の見直しという重い課題を課せられることになった。

4 給特法等改正案の内容

改正案の骨子は以下の通りである。

- (1) 学校における働き方改革の一層の推進
 - ・「教育委員会における実施の確保のための措置」として、教委に対し、教員の業務量の適切な管理と健康福祉を確保するための措置を実施するための計画の策定・公表、計画の実施状況の公表を義務付ける。その計画の内容及び実施状況について、総合教育会議への報告を義務付ける。

・「学校における実施の確保のための措置」として、公立学校が、学校評価の結果に基づき講ずる学校運営の改善を図るための措置が、計画に適合するものとなることを義務付ける。

これらは働き方改革の取組状況の「見える化」による PDCA サイクルの構築を図るものである。

(2) 組織的な学校運営及び指導の促進

・児童等の教育をつかさどるとともに、学校の教育活動に関し教職員間の総合的な調整を行う「主務教諭」を置くことができることとする。

これは学校のマネジメント機能の強化を図るものである。

(3) 教員の処遇の改善

・「高度専門職にふさわしい処遇の実現」として、教職調整額を給料月額 4%から 10%まで段階的に引き上げる。

・「職務や勤務の状況に応じた処遇の実現」として、義務教育等教員特別手当を校務類型に応じて支給することとし、その困難性等を考慮して条例で支給額を定めることとする（学級担任への加算を想定）。指導改善研修を受けている教員には、教職調整額を支給しないこととする。

これは給特法の根幹とも言える「教育職員については、時間外勤務手当及び休日勤務手当は、支給しない」（同法 3 条 2 項）を固持した上で、一定の給与増を図ろうとするものである。

（改正案に基づく具体的な施策内容は「教師の『働きやすさ』と『働きがい』実現プラン」（2025 年 1 月 24 日）の資料）を参照。その「概要」を本稿の末尾で示す。

https://www.mext.go.jp/content/20250124-mxt_zaimu-000039798_3.pdf

5 改正案等に対する反応

この改正案等に対する各種団体等の反応を紹介する。

（日本教職員組合）

日教組は、2023 年 7 月 14 日に「緊急提言 持続可能な学校のための 7 つの提言」として、1. 授業の準備の時間の確保 2. 少人数学級の実現 3. 教職員の拡充とスクールカウンセラー等の専門職の配置・拡充 4. 学習指導要領の内容削減 5. 若手教職員のサポートのために人員配置の拡充も含めた業務改善 6. 「業務の役割分担・適正化」を文科省の責任においてすすめること 7. 「給特法」の廃止・抜本的見直しの 7 項目を求めた。同年、9 月 8 日付けの中教審

への「意見書」では、「働いた時間を労基法及び労働安全衛生法上の勤務（労働）時間として管理させ、給特法の廃止・抜本的見直しが必要で」との考えを示していた。

日教組は、3月14日の中央委員会で「実効ある『学校の働き方改革』を求める特別決議」を行った。同決議では、働き方改革の実行が自治体任せになっていること、部活動の地域移行や学習指導要領の精選など国の責任で行うことなど求め、「学校現場が切に求めているのは長時間労働は正である。給特法については、前回の法改正において課題は明確にされていることから、廃止・抜本的見直しの議論を加速すべきである。」としたが具体的な改正案は示されていない。一方、連合事務局長は、2月20日の記者会見で、処遇改善が行われるので基本的には成立を求めていくと述べている。

（全日本教職員組合）

全教は、2月12日の中央執行委員会で「声明 これでは学校がもたない！-第217国会に提出される給特法等改訂法案について-」を出した。教職調整額の引き上げには「一律の処遇改善として重要」としつつ、「残業代を支給する内容を盛り込み、長時間労働を抑制することが必要」とした。学級担任手当や主務教諭についても問題があると批判した。

全教弁護団は、1月19日に給特法の改正試案を示している。そこでは名称を「教育職員の勤務時間の適正な管理と給与等に関する法律」と改め、時間外手当不支給条項を削除し、正規の勤務時間を超えて勤務させた場合は労基法37条1項に基づき、時間外割増手当を支払うよう規定している。

（給特法のこれからを考える有志の会）

給特法を「定額働かせ放題」と批判し、その廃止を含めた抜本的改善を求めてきた同会は、2023年5月26日に「給特法の見直し議論に向けた『有志の会』提言」で、給特法の見直しの目的は「残業抑制」にあることなど具体的な課題・問題点を指摘してきた。改正案に関しては、2月27日に「『主務教諭』の慎重審議と導入見送りを求める要望書」を出し、「主務教諭制度のリスクを軽減するための5つの提案」を行った。

（給特法“改正”案に反対する有志）

同会は、3月7日から「子どもと教師に希望を 教員『働かせ放題』の固定化 給特法“改正”案に反対します」という署名活動を開始した。同会は、[1]給特法そのものを見直し、教員に残業代を支払うよう改めてください [2]子どものためにならない「新たな職」の法制化は見送ってください [3]教員を増やすことをまじめに考えてください、の3つの提案を行っている。

6 改正案の問題点

① 前提となる認識の問題

文科省は、働き方改革は一定の成果を上げていると評価している（2016年調査から22年調査までに残業は3割減）。しかし働き方改革を加速して、残業はゼロになるのか。給特法は本来残業ゼロを想定しているが、実現プランの目標は、今後5年間で残業を月30時間程度にするものである。働き方改革の先進事例でも残業をゼロにしたところはない。同省には働き方改革への過大評価、幻想があるといわざるを得ない。

② 見出しだけが躍る指導・運営体制の充実

実現プランでは6項目が示されている。教職員定数は5,827人の改善（過去20年で最多）と誇示している。しかし35人学級のための定数増などを差し引くと、教員の業務削減に資する定数改善にはなっていないなど、実効性に乏しいものである。

③ 教師の処遇改善の恩恵を受けるのは一部の教員のみではないか。

主務教諭、学級担任が給与増になるが、これは差別的給与体系の導入につながるのではないかと。財務省は文科省全体の予算の中で、つまり予算を増やすことなくメリハリを付けるというのが基本的な考え方である。「主務教諭」の職務は、「職員間の総合的な調整」と規定されているが、このような漠然とした「職務」内容に対して給与表で優遇していいのか。職務給の原則に反するのではないかという問題がある。

④ 「見える化」、PDCAサイクルの問題

「見える化」が強制されることで、実態が隠されるのではないかとこの恐れがある。時短ハラスメント、タイムカードの改ざん、持ち帰り残業、ファミレス残業の増大などが懸念される。

⑤ 「新たな職」の創設で学校のマネジメント機能が強化されるのか。

「新たな職」＝「主務教諭」の職務は漠然としたものである。その職務を遂行するために主務教諭の授業負担が軽減されるようなことがあれば、教員の多忙化をますます増進させることとなる。多くの教員が望んでいるのは事務作業や部活動指導の負担軽減と同時に授業負担（持ちコマ数）の軽減であり、その教員の願いと逆行することとならないか。

⑥ 指導改善研修被認定者には教職調整額を支給しないことにする改正案について、調整額は本来「本給」に相当するものであり、改善研修を受けていることを持って支給しないということは問題があるのではないかと。

給特法体制を存続させる(=教員の人件費はできるだけ抑制する)という大前提・条件のもとでは実効性のある教員の負担軽減策は打ち出すことができなかった。これは「総力戦」の限界である。タマ(財政支出)がないのに戦(長時間勤務の是正)ができるのかという問題がある。タマがないことを隠すために文科省、中教審は「総力戦」=3本の柱を打ち出していると言えよう。中教審の貞広部会長が毎回のように、中教審では給特法だけを議論しているのではない、3本の柱で議論していると発言していた理由もこの観点から「理解」できよう。

7 今後の課題

改正案をどのように評価するか、この改正案が成立した場合、教育現場でどのように対応したら良いのかなど今後の課題を示す。

【「教職調整額」のアップ】

調整額の率が4%から10%に増額されるという点だけに着目すれば「処遇の改善」と評価できる。しかし、現実の「残業時間」に相当しないという点では不十分と言える。教員の願いは長時間労働の是正である。調整額をアップしても残業時間が減るという保証はない。調整額のアップが長時間労働を是正するメカニズムと連動していないという点では改正の方向性に問題があると言えよう。

【「計画の策定・公表・実施等」】

改正案では計画が達成できなかったときの罰則・ペナルティがない。この点では不十分である。さらに今まで国、自治体レベルで長時間労働是正のための様々な計画・指針が作られてきたが、その多くが実現・達成されていない。このことへの反省が見られない。計画の実効性を担保するのは計画の実施状況の「公表」「報告」のみである。計画を達成するための国、自治体レベルでの条件整備のための財政的保障が不可欠であるが、それが欠如している。「働き方改革」への過度の期待、幻想がある。

【「主務教諭」】

今、学校で必要なひとは、授業をしなくてマネジメントをするひとはなく、授業をするひとはないか。多忙化の中で教員同士が協力して学校づくりをすすめていく余裕がなくなっている。若い教師を教職員集団で育てる機能も低下している。職場の同僚性を低め階層性を強化するこの改正は方向性に誤りがある。

それでは、教育現場ではこの改正案にどう対応したら良いのか。

第1には、教委が計画を策定する場合には必ず教員団体の代表者を参加させ、現場の意見を反映させることである。

第2には、主務教諭制度を導入しないように自治体に働きかけること、仮に自治体が制度を導入した場合は、その人数、職務内容を制限すること、一般教諭の給与水準を下げさせないことが必要である。

第3には、学校の管理職の勤務条件に関する基本的知識・理解、マネジメント能力の向上につなげることである。現場には、最低限の法令上の知識のない管理職が存在する。そのような管理職に研修を行い、「方針」を作成させることで理解を深めさせる。

第4には、旧態依然たる働き方をする教員への意識啓発の契機とすることである。卒業式の準備や体育祭の準備に過度の時間をかけようとする教員、教材研究より部活を行えといった発言を若手教員にするベテラン教員などへの啓発資料として使うことである。

第5に、給特法の再改正のための準備を今から進めることが必要である。残業代支給に関して「私立学校、国立大学附属校では労基法が適用されている」という主張がなされているが、それ以上の制度設計がない。教員の職務内容にふさわしい残業代支給の制度構想を具体化する必要がある。

8 最後に

今回の改正案の最大の問題は、教員定数の大幅な改善、残業代支給なしで現状を取り繕うとしていることにある。問題は財源の確保である。つまり、国民の間で「教員に残業代を支給せよ」「先生の数を増やせ」という世論が形成されていないという現実がある。それは教員の勤務実態が未だに国民の間で理解されていないことを反映している。

今回、なぜこのような改正案が出されたのかということを守護者、地域住民に丁寧に説明し、現在の学校の状況、教員の勤務実態を理解してもらう契機としたい。さらに今回の改正案では学校現場の窮状が解決しないこと、それにより子どもたちの教育にも深刻な影響を与えることを正面から訴えることが必要である。

教員の長時間労働を改善し教員のウェルビーイングを確保することは今日の教員不足の解消にもつながり、子どもたちに寄りそう教育実践が行われる基礎的な条件となる。世論の支持を獲得する努力が必要である。

「教師の『働きやすさ』と『働きがい』実現プラン」

(2025年1月24日質の高い教師の確保特別部会(第15回)資料)

教師の「働きやすさ」と「働きがい」実現プラン(概要)



働き方改革の更なる加速化

自治体、地域、保護者と今後5年間で平均の時間外在校等時間を約3割削減(月30時間程度)の協働による取組強化。

1. 働き方改革のスタート地点は現状の客観的な「見える化」

「働き方改革実施計画」(業務量管理・健康確保措置実施計画)の策定・公表

2. 首長部局とも連携して自治体総がかりで取組を推進

「働き方改革実施計画」の総合教育会議への報告

3. 地域や保護者とも共有し、働き方改革を一層促進

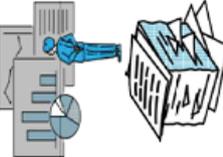
校長が学校運営協議会の承認を得て定める「基本的な方針」に働き方改革推進に関する内容を含める

4. 現場の管理職である校長のマネジメント力を強化

- ・校長の育成指針に働き方改革に向けたマネジメントの重要性を位置付け
- ・校長の人事評価に働き方改革に係る観点を導入を推進
- ・教育委員会による勤務時間モニタリングと校長への支援

5. 業務適正化の一層の推進

- ・学校評価に基づく各学校における改善措置の教育委員会の「働き方改革実施計画」との適合
- ・学校・教師が担う必要のない業務の明確化と周知
- ・標準を大きく上回る授業時数の見直し、校務DXの加速化
- ・勤務間インターバルの導入促進
- ・部活動ガイドラインの遵守



指導・運営体制の充実

R7年度5,827人の改善(過去20年で最多)
R8年度より中学校35人学級(40人学級化以来40年ぶり)

1. 小学校の持ち授業時数を軽減

- ・小学校教科担任制の拡充(4年生)
- ・35人学級の推進(6年生)

4. 支援スタッフの配置充実

- ・教員業務支援員の全小中学校配置(R7年度は補助単師増)
- ・副校長・教頭マネジメント支援員

2. 中学校の計画的な定数改善

- ・中学校生徒指導担当教師・義務標準法の改正に伴う基礎定数の増
- ・配置拡充(通融指導・日本語指導)
- ・中学校35人学級を計画的・多様化・複雑化する課題への対応(特別支援学校のセンター的機能強化等)

3. 特別支援教育など多様化・複雑化する課題への対応

- ・小学校教科担任制の拡充(専任教員の持ち授業時数を増減)
- ・学校内外との総合調整を担う「新たな職」の創設 ※令和8年4月を予定



6. 産育休代替教員の確保

産育休の代替教員に正規教員を計画的に配置できるように政令改正(令和7年4月1日施行)

教師の処遇改善



総特法改正案を令和7年通常国会に提出。年間約44万円の増(新たな職かつ学級担任の場合)
※令和6年人事院勧告を踏まえた試算(令和7年2月更新)

1. 50年ぶりの給与大幅改善

教職調整額の水準を4%から令和12年度までに10%に引き上げ。

2. 職務や業務負担に応じた処遇改善

・義務教育等特別手当の学級担任への加算
・新たな職の創設(R8.4~を予定)

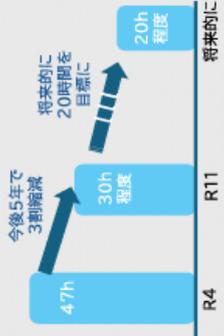
目指す 全ての子どもたちへのより良い教育の実現
学校現場の姿

○ 長時間勤務の解消(今後5年間で、平均の時間外在校等時間を約3割削減し、月30時間程度に縮減)

→ 教師の健康・福祉と、子供と向き合う時間の確保

→ 「学びの専門職」としての資質・能力の向上

○ 教職の魅力向上
→ 多様で質の高い教職員集団の形成



義務教育等特別手当の学級担任への加算
・新たな職の創設(R8.4~を予定)