

臨時教員制度の抜本的見直し

A Fundamental Reform on the System of Part-time Teachers

榊 達雄 *Tatsuo Sakaki*
(美術学部教養部会)

I 非正規雇用者の増加と非正規教員の増加

1 非正規雇用者の増加

非正規雇用者は、長年にわたって増加し続けており、近年では 2008 年秋のリーマン・ショックの影響が大きいといわれる。表 1¹⁾によると、非正規の職員・従業員の割合は、1960 年以後一貫して上昇しており、2003 年以後は 30% を超えるに至っている。2008 年の 34.1% から 2009 年の 33.7% に若干減少しているのは、表からは、正規の職員・従業員の増加によるものではなく、雇用者自体が減少していることによるものであることを読み取ることができる。すなわち、リーマン・ショックの影響で、2009 年に大量の派遣労働者が「派遣切り」により、解雇されているからである。同年 12 月には東京をはじめ、全国に「派遣村」ができたことは記憶に新しい。

表 1 雇用形態別雇用者数

年次	役員を除く 雇用者 (万人)	正規の 職員・ 従業員 (万人)	割合 (%)	非正規の 職員・ 従業員 (万人)	割合 (%)
1985 年	3999	3343	83.6	655	16.4
1990 年	4369	3488	79.8	881	20.2
1995 年	4780	3779	79.1	1001	20.9
2000 年	4903	3630	74.0	1273	26.0
2001 年	4999	3640	72.8	1360	27.2
2002 年	4940	3489	70.6	1451	29.4
2003 年	4948	3444	69.6	1504	30.4
2004 年	4975	3410	68.6	1564	31.4
2005 年	5007	3374	67.4	1633	32.6
2006 年	5088	3411	67.0	1677	33.0
2007 年	5174	3441	66.5	1732	33.5
2008 年	5159	3399	65.9	1760	34.1
2009 年	5102	3380	66.3	1721	33.7

厚生労働省が公表した 2010 年版「労働経済の分析」(労働経済白書)²⁾ は、バブル崩壊以降、人件費コスト抑制の改革が先行し、賃金の低下、不安定就業者の増加、労働力配置機能の低下、所得格差の拡大などの問題を引き起こしたとしている。白書は、「就業形態の動きには大企業の採用行動が大きく影響して」おり、バブル期には大企業ほど雇用の増加率が高く、大

企業による新規学卒者の採用が拡大されたことが、正規雇用の増加の大きな要因になったが、逆に、バブル崩壊後は大企業で入職が抑制されたことが、正規雇用の減少の要因となったとしている。そのうえ、景気拡張が始まった 2002 年以降には、大企業ほど非正規雇用を増やす動きを強めたとしている。こうした非正規雇用増加の背景には、「相対的に賃金の低い者を活用しようとする人件費コストの抑制志向が強かったこと」をあげている。

そのほかに、「新規学卒者を採用し、じっくりと人材を育てるよりも即戦力の確保が重視されたこと」もあげている。そして、「労働者派遣事業の規制緩和が、こうした傾向を後押しした面があったものと考えられる」としている。また、年収の低い非正規雇用者増加は、雇用者間の賃金格差を拡大させる要因になっているとしている。

要するに、大企業を中心とする人件費抑制政策が、しかもその政策を労働者派遣事業の規制緩和が後押ししたことが、非正規雇用者を増加させ、雇用者間の賃金格差を拡大させてきたのである。このことは、正規雇用者の賃金を抑制する要因になると同時に、その労働条件を厳しくする要因にもなることが考えられる。

白書は、労働者派遣事業の規制緩和を問題にしているが、その根本問題は、派遣受け入れ企業は、派遣労働者の雇用責任を負わないので、派遣会社との契約を打ち切ればいつでも「派遣切り」が可能であることである。マスコミ報道によれば、大企業は、リーマン・ショックの影響で営業損益は赤字になるが、2010年3月期決算では黒字に転換している。その特徴は、売上高は減少しているのに営業利益を増加させ、内部留保を拡大していることである。このことは、「非正規雇用切り」、工場閉鎖による人員削減、中小企業への下請け単価たたきによるコスト削減などによるとされている。

2 臨時教員の増加

臨時教員の公式の全国的な統計資料は、従来なかったために、『学校基本調査報告書』の教員の「本務」数と「兼務」数から推計されていた³⁾。表2は、2010年の文部科学省のホームページに、公表されている2005年度～2009年度の「公立小・中学校の正規教員と非正規教員数の推移」である。非正規教員は、公立小・中学校において2005年度の9.3%から2009年度には11.3%にまで増加しているのである。

表2 公立小・中学校の正規教員と非正規教員数の推移

年度		2005	2006	2007	2008	2009
非正規教員	(万人)	60,891	64,951	66,852	70,654	75,487
割合	(%)	9.3	9.8	10.1	10.6	11.3
常時勤務に服しない者 (再任用短時間勤務者等)	(万人)	378	433	44	936	1,421
常時勤務に服しない者 (非常勤講師)	(万人)	12,174	15,988	16,112	16,488	17,253
任用期限の定めのある者 (臨時的任用教員)	(万人)	48,339	48,530	50,696	53,230	56,813
正規教員	(万人)	596,915	596,738	595,798	593,631	591,002
割合	(%)	90.7	90.2	89.9	89.4	88.7
全体	(万人)	657,806	661,689	662,641	664,285	666,489

臨時教員を広義に解する場合、非正規教員は臨時教員と同義になる（以下本稿では、臨時教員を非正規教員と同義で使用する）。とすると、公立小・中学校では2009年度に8.8

人に1人は臨時教員となっているわけである。日常は正規教員と同様な職務を行っている臨時教員は、1年で任用を終了するか、その次の年度も臨時教員に採用されたとしても、多くの場合学校が変わるため、教育の継続性の点で問題がある。例えば、学年会や職員会議に出席していても、次年度自分の身分がどうなるかわからなければ、積極的な発言もしにくいことになるし、年度をまたがる委員会の委員にはなれない。1日4時間勤務の非常勤講師や週の一部の日だけ勤務の非常勤講師は、職員会議その他の会議には出席せず、校務も分掌しない。こうした臨時教員（特に後者の非常勤講師）の増加は、正規教員の負担を過重にする。

臨時教員の増加の背景には、2003年の義務教育費国庫負担法の改正により（実施は翌年から）、公立義務教育諸学校の教職員給与の国庫負担が2分の1から3分の1とされたため、逆に地方自治体の負担が増えることになり、2004年から導入された「総額裁量制」により、「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」（義務教育学校標準法）が定める教員定数分の給与総額（国庫補助がある）の範囲内で、地方自治体が給与水準や教員数を定めることができるようにしたことがある。これにより、正規教員1人を1日4時間の臨時教員2人に振り替えることができるようになったわけである。また、2006年に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行政改革推進法）55条2項が、正規教員の採用を抑制してきたことがある。他方、少人数学級実現の要求に応じて、地方自治体の財政負担の条件のもとで、40人以下の学級編制が認められるようになったことがある。

2008年の文部科学省による「教育振興基本計画」の原案では、年間教育投資額を国内総生産（GDP）比3.5%からOECD諸国平均5.0%を上回る水準を目指すこと、および教員定数を2万5千人増やすことの記述があったが、財務省などの反対で削除されている。また、日本の国と地方自治体の総支出に占める教育支出の割合⁵⁾は、9.5%でOECD諸国平均13.3%と比較しても極めて低い水準である。経済大国といわれる日本では、財政支出の姿勢を変えれば、教育支出をもっと多くすることができるはずである。要するに、教育をできるだけ安上がりに行っているといわなければならない。

以上のことは、前述のように、産業界において、大企業を中心とする一般企業が、人件費抑制戦略をとり、労働者派遣事業の規制緩和に基づき、正社員を大量に派遣労働者に置き換えることなどにより、非正規雇用者を増加させていることと、本質において共通しているといえよう。

II 臨時教員に関する裁判事例

1 裁判事例その1

ここでは、臨時教員の任用の在り方について、裁判事例に基づいて考察することにする。その一つとして、臨時教員の任用更新拒否事件名古屋地裁判決⁶⁾を取り上げる。原告Xは、

1985 年 4 月 2 日本務欠員補充の教員である臨時教員として、被告 Y (名古屋市) の教育委員会に、任期を同日から同年 9 月 30 日とする名古屋市立中学校教員に臨時的任用された。

一般に定期人事異動による転出などにより、義務教員学校標準法に規定する教員定数に欠員が生じた場合、地方公務員法 22 条 2 項の「臨時の職に関する場合」、および名古屋市の「職員の任用に関する規則」(任用規則) 39 条 2 号の「当該職が臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時のものである場合」に該当するとして、市教委は人事委員会の承認を得て、欠員補充教員を臨時的任用していた。市教委は、市教委に登録された教諭普通免許状を有する臨時的任用候補者の中から、適当な人物を欠員が生じた学校に紹介し、同校の校長が面接して任用すべきであるとの内申を市教委に提出した場合に、同候補者を 6 か月弱の期間で臨時的任用し、その際当該教員に、その任用期間を承諾する旨、およびその任用期間内でも学校運営上の必要のための解任に依存ない旨記載した承諾書に署名、捺印させていた。

通常は、市教委は、人事委員会の承認を得て、臨時的任用期間を 6 か月更新して翌年 3 月 31 日としている。X も、1983 年度以降はこの任用形式によって任用されてきていた。本件の任用の際の面接などの場でも、校長や教頭から 1 年間の勤務をしてもらおう予定である旨の説明を受けていた。本務欠員補充教員は、一般に本務教員と全く同様の職務を担当している。X も、当該校において 2 年生 4 クラスの国語計 20 時間を受け持ち、時間内のクラブ活動として X が同校で新たに始めた篆刻クラブを指導し、学年関係では 2 年生 A、B クラスの副担任、校務分掌としてベルマークと拾得物の係を担当するなど本務教員と同様な職務を行った。これらの職務は、同校の 1 年間の計画の中に組み込まれていたものであり、したがって同校の教育計画は、X が少なくとも 1 年間は同校に勤務することが予定されていた。ところが、市教委は、同年 9 月 2 日、X に対し同月 30 日で任用更新しない旨告知した。これに対して、X は、その任用更新拒否を違法であるとして、X の期待権または期待的利益を侵害したことによる損害賠償を求めた事件である。

1988 年 12 月 21 日の名古屋地裁判決は、まず本務欠員補充教員の根拠法規定を地方公務員法 (地公法) 22 条 2 項とすることの問題点を指摘している。地公法 22 条 2 項の臨時的任用は、6 月以内の期限付きの任用であるので、当該職員はその任期満了で当然に職員たる地位を失うのであり、また、更新は 1 回に限って認められるが、更新もまた臨時的任用にほかならないので、当該職員の側からこれを請求することはできないものとしてしている。本務欠員補充教員の職務内容は、本務教員と何ら変わらず、主として将来の過員の防止等人事構成適正化という政策目的のために本務欠員補充教員の職を地公法 22 条 2 項の「臨時の職」または任用規則 39 条 2 号の「当該職が臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時のもの」とみるのは相当ではなく、また本務欠員補充教員の役割からみると、任用期間を 6 月以内に制限することに合理性はなく、したがって、「本務欠員補充教員の採用を地公法 22 条 2 項による臨時的任用の形式において行ったこと

自体に無理があったと評せざるを得ず、そのことのために本来例外であるべき臨時的任用の更新を原則的なものとせざるを得なかったということが出来る」としている。

民間の臨時工が、短期契約の反復更新によって、事実上労使関係が長期にわたり継続し、労働者が労使関係の継続を期待するのが当然だと客観的に認められる状態ができていなければ、その契約は期間の定めのない労働契約に転化したとみなすか、または労働基準法（労基法）21条にいう「引き続き使用される」ことに該当し、同法20条の解雇予告制度の適用がある⁷⁾とされている。

公務員の臨時雇に対して、1984年12月21日の福井郵便局臨時職員雇止め事件福井地裁判決⁸⁾では、この労基法規定は適用されないとしている。判決は、本件臨時雇を含む現業国家公務員の任免、分限等の基本的勤務関係は、非現業国家公務員と同様、公法的規制の下にある公法関係と見るのが相当であり、福井郵便局の臨時雇である原告の雇用関係は、このように公法関係であるので、労基法の法理が適用される余地はないとし、原告の労働契約上の権利を否認している。ただし、郵便局は、臨時雇の任用の際には、その地位について誤解の無いように説明し、採用を申し出た者にあらぬ期待をもたせ、その者が他の就職の機会を放棄するなどにより不測の損害を被ることのないように、任用後もこのような点に留意して人事管理をする義務があるのに、そうした義務を果たしたもとは認められず、2か月以内の臨時雇が繰り返されたため、その雇用の当分継続すると原告が考えたのは、福井郵便局の原告に対する当初からの取扱いに対する信頼に基づくものであり、本件雇止めによるその信頼破壊を理由に、損害賠償請求を認めている（精神的損害にとどまるが）。この信頼破壊は、原告の期待権侵害ということが出来る。

前述の臨時教員についての名古屋地裁判決は、この福井地裁判決の論理を継承しているとみることが出来る。すなわち、臨時教員の雇用関係について、明示の文言ではないが、前述のように地公法22条2項の臨時的任用は、その任期満了で当然にその地位を失い、当該職員の側からその更新請求はできず、臨時的任用がさらに6か月間更新されることについて強い期待をもっていたとしても、行政的にはその期待は事実上のものにとどまらざるを得ないとしているのは、勤務関係について公法的関係を前提としているといつてよい。そのうえで、本務欠員補充教員任用の実態、臨時的任用制度の運用態様、本務欠員補充教員の処遇方法、職務内容および学校教育における位置づけ、それまでのXの本務欠員補充教員としての臨時的任用の実態ならびに経緯などを総合考慮すると、Xが、臨時的任用期間として1985年9月30日までと辞令上明示されていたけれども、少なくとも1986年3月31日までは継続勤務できるものと期待したことには無理からぬものがあり、しかも本務欠員補充教員の実態などからは、Yは、Xの継続任用に対する期待を自ら作出したといえ、「任用の更新を妨げるべき特段の事情が存するなど相当な理由がないのに任用の更新をしないことは、正当に形成されたXの期待を侵害するものとして違法な行為といわざるを得ない」としているのである。しかし、Yは、任用更新拒否のとき、その理由を明

らかにしないでだけでなく、「本件訴訟においても、本件更新拒否の実質的理由について原告の協調性の欠如と抽象的に主張し、その内容として、授業態度に関する臨時学年会開催の拒否、現場教育に関する検討会の中途退場、学年の仕事に非協力、学習進学予定表の不提出等を挙げるもののそれ以上に具体的な主張をしないし、本件任用更新拒否を相当とするような事情の存在を窺わせる証拠もない」とし、以上から、「市教委による X に対する本件更新拒否は、X の任用更新に対する期待を違法に侵害するものと評価できるから、Y は国家賠償法 1 条 1 項に基づきこれによって X が被った損害を賠償する義務がある」とする。ただし、本件は、X の任用更新の期待を侵害したことを違法行為とするものであり、侵害された利益はあくまで精神的利益と解されるので、その損害賠償は慰謝料に限られるべきであるとしている。

福井郵便局事件の福井地裁判決は、臨時雇の地位について誤解のないように説明するなどの義務を果たしていないことを問題にしていたが、2 か月以内の臨時雇自体の問題は指摘していない。臨時教員事件の名古屋地裁判決は、本務欠員補充教員（臨時教員）を「臨時の職」や「臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時のもの」とみることを問題にし、本務欠員補充教員の学校教育における役割からは、その任用期間を 6 月以内に制限することに合理性はないと指摘していたことは、重要な問題提起であると考えべきである。また、X の協調性の欠如を任用更新拒否の理由として認めていないことも、論点の一つである。もし協調性の欠如が問題であるとするならば、当該学校の教職員集団の話し合いのなかで解決すべきことである。

2 裁判事例その 2

1991 年 2 月 28 日の臨時教員任用更新拒否事件名古屋高裁判決⁹⁾は、地裁判決の損害賠償も否認しているが、その論理は、1988 年 10 月 19 日の福井郵便局臨時職員雇止め事件名古屋高裁金沢支部判決¹⁰⁾の論理を継承しているといえよう。後者の事件では、控訴人は福井郵便局、被控訴人は臨時職員（臨時雇）である。名古屋高裁金沢支部判決は、まず現業郵政職員の勤務関係は、公法上の関係と解し、臨時雇は、任命権者の定めた 2 か月以内の予定雇用期間の満了により、当然に退職するものであるとしている。このような臨時雇の任用が反復されても、期限の定めのない常勤職員の任用に転換すると解することは、任用の要件、手続の全く異なる行政処分への転換を認めることになり、到底許されないとする。本件臨時雇は、雇止めの意思表示がなくても予定雇用期間の満了によって当然に退職することが法定されており、その雇止めに解雇の法理を適用する余地はないとしている。

判決は、臨時雇は予定雇用期間の満了で当然退職するものであるから、雇止めの予告がされなかったとしても、任命権者の意思に反して任用の更新を擬制することは、国公法や人事院規則の規制に反する結果となるので相当ではなく、「労働基準法 20 条を適用して、雇止め予告手当の支給を求め得ると解する余地があるとしても、その場合でも、雇止め

の意思表示が右手当の支給を伴わなかったことを理由に任用更新の効果が生ずると解すべきではない」としている。被控訴人に対し、更新を期待させるような状況があったとしても、その常動化現象は、法の予定していないところであり、被控訴人の期待は単なる主観的予測ないしは希望であって、法的に保護された権利とはいえないとして、被控訴人の期待権侵害を否認している。任用した臨時雇に対して、適正な人事上の措置により、あらぬ期待を持たせて、就職の機会を失わせるなどの損害を被らせないように人事管理すべき義務があった点では、事務処理の不適切さが認められるが、いずれも事務処理上の過誤に過ぎず、これがあるからといって被控訴人に雇用継続の期待をさせたことにはならず、その過誤が被控訴人主張の「期待」の原因、動機になったという関係も認められないので、被控訴人の期待は事実上のものに過ぎず、控訴人に不法行為責任があるとはいえないとしている。したがって、福井地裁判決が認めた精神的損害さえ認めなかったわけである。

臨時教員事件の名古屋高裁判決は、本務欠員補充教員（臨時教員）の職務の性質からは、その教員を地公法 22 条 2 項の「臨時的の職に関する場合」、および任用規則の「当該職が臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時のものである場合」に該当するとみることには疑問がないとはいえず、控訴人（Y）が、相当数の本務欠員補充教員の採用すべてを地公法 22 条 2 項に基づく臨時的任用の形式で行ってきたことには、幾分無理があったことは否定できないとしたうえで、被控訴人（X）が、本件臨時的任用でも更新が行われるものと期待したこと自体にもそれなりの理由がなかったとはいえないとして、地裁判決の指摘を認めるかのようなのであるが、極めて弱い調子であるといわざるをえない。判決は、結論としては X の期待権を認めないのである。

判決は、本件臨時的任用は、地公法 22 条 2 項に基づき期間を 6 か月と定めるものであるので、その期間満了で X の臨時的任用職員としての地位は当然に失われるものであり、そして 1 回だけ認められている更新も臨時的任用であるので、X の側から更新を求める権利はなく、任命権者に更新すべき義務を認めることもできないとしている。したがって、X がそれまでの経緯等から臨時的任用の更新を期待していたとしても、「それは単なる希望的観測とでもいうべきものに過ぎず、法的に保護された権利又は利益とは認められない」としている。この論理は、福井郵便局事件の名古屋高裁金沢支部判決の論理と同じである。さらに、名古屋地裁判決は、更新拒否の実質的理由について、Y が主張する X の協調性の欠如は、抽象的で具体的でないとして採用しなかったが、名古屋高裁判決は、期間の更新をしないことが、諸般の事情に照らして著しく不当で、任命権者がその裁量を逸脱したと認められる特段の事情がある場合には、不法行為の成立する余地もあり得るが、「他の教員等に対する協調性の欠如等の指摘がなされており、これらの事情に鑑みると、本件任用更新拒否をもって、著しく不当であって任命権者がその裁量権を逸脱したと認められる特段の事情がある場合に当たると評価することはできない」として、X の「協調性の欠如」を実質的理由として採用しているわけである。判決は、文言は明示していないが、名古屋

高裁金沢支部判決が指摘するように X の勤務関係を「公法上の関係」であると、名古屋地裁判決よりも強く意識しているといつてよい。そのため、期待権も、そして損害賠償も認めなかったといえよう。

1992 年 10 月 6 日の臨時教員任用更新拒否事件最高裁判決¹¹⁾は、任命権者が臨時的任用を更新しなかったことについて、「裁量権を逸脱したと認められる特段の事情があるとはできず、本件任用更新拒否を違法なものとするとはできないとした原審の認定判断は、原判決挙示の証拠関係に照らし、正当として是認することができ、その過程にも所論の違法は認められない」としている。判決は、名古屋高裁判決を支持しているわけである。

裁判事例その 1、その 2 からいえることは、臨時教員を地公法 22 条 2 項の「臨時の職」として、同条項による臨時的任用の形式で採用することに問題があることは、名古屋地裁判決も名古屋高裁判決も認めていることである。名古屋地裁判決の認定によれば、市教委は、1986 年 3 月 25 日付けで、地公法 22 条 2 項による本務欠員補充教員の臨時的任用の形式をやめて、同法 17 条 1 項による期限付任用とし、任用期間を 1 年間としている。このことは、名古屋高裁判決の認定によれば、愛知県教委が公立学校の臨時的任用職員を 1986 年度から社会保険および雇用保険に加入させることにしたのに伴い、退職手当の支給など給与・福利厚生上において、従来よりも不利な扱いを受けないための配慮もあってなされた。では、地公法 17 条 1 項による期限付任用であれば問題はないかは、論点の一つである。臨時教員の勤務関係は、名古屋地裁判決も名古屋高裁判決も、明示的ではないが、福井郵便局事件の福井地裁判決や名古屋高裁金沢支部判決のように、公法上の関係と意識している。

Ⅲ 臨時教員制度の廃止に向けて

1 臨時教員制度の改善

臨時教員制度は、基本的に廃止すべきである。各地で臨時教員制度の改善のための運動が進められてきたが、廃止に至らない段階でも、待遇などの改善がより一層進められなければならない¹²⁾。臨時教員の雇用条件などについて、常勤（正規）教員と基本的に同一であるべきであると、ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」は指摘している。すなわち、直接臨時教員に関係のあることについて、まず、当局および学校に対し、「なんらかの理由で常勤で勤務することのできない有資格教員が行う非常勤の勤務の価値を認識する」(59 項) よう勧告している。「正式に非常勤で雇用された教員は」、常勤雇用教員の「報酬に比例した報酬を受け、かつ、同一の基本的な雇用条件を享受するものとし」(60 項 a)、「有給休暇、疾病休暇および出産休暇に関して」、常勤雇用教員の「権利に相当する権利を同一の資格要件にしたがつて認められるものとし、さらに」(同項 b)、「使用者による年金制度の適用範囲を含めて、十分かつ適切な社会保障の保護を受ける資格があるもの」(同

項c)としている。また、「教員は、試験的または臨時的採用期間中に行なつた勤務について昇給を認められる」(122項3号)こと、「すべての教員は、勤務する学校の種類を問わず、同一のまたは類似の社会保障の保護を受ける」(125項)ことを勧告している。そのほかの勧告も、臨時教員の地位について、参考になる。

臨時教員の身分保障、待遇、社会保障などについては、ILO・ユネスコ勧告を参考にすれば、正規教員と同じ法令が準用されるべきである。非常勤講師は、地公法3条3項の特別職とされ、地公法は適用されず(4条2項)、教育公務員特例法も適用されない(2条2項)ことになっているが、地公法は、「臨時的に任用された者」には、22条2項～6項(臨時的任用に関する規定)の規定のほか、同法を適用するとしている(22条7項)。やはり、地公法も教育公務員特例法も、原則として非常勤講師を含む臨時教員には準用されるべきである。臨時教員の給料、勤務条件、休暇、研修などは、正規教員のそれらの規定が準用されるべきである。

研修についていえば、教育の自由と同じ系に位置づけられ、臨時教員にも正規教員と同様に保障されるべきである。このことは、教育の本質が要請するものであるということができる。教育の本質とは、教育が真理・真実に基づき、芸術性に裏づけられ、発達の法則に則することであり、その教育によってこそ子ども・青年の教育を受ける権利を保障することができるからである。そのためには、正規教員であれ、臨時教員であれ、絶えざる研究が不可欠である。「教育に臨時はない」からである。教育公務員特例法21条1項は、「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」としている。研修とは、研究と修養のことであり、修養は個人的に人間として教養を積むことであると解されている。同条2項は、「教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない」とし、任命権者(教育行政当局)に、教員の研修の条件整備をすることを義務づけている。研修は、本来自主的・自発的なものであり、教員の義務であると同時に権利であり、教育行政はそれを保障するよう努めなければならないのである。なお、研修を研究と修養のことであるとすると、任命権者が研修の計画をし、その実施をすることは、文字通りに解すれば、任命権者が研究と個人的に人間として教養を積む計画を立て、実施する(任命権者自身が研究をし、個人的に人間として教養を積む)ことになり、おかしなことになる。そのため条理解釈により、2項は、任命権者が研究会等を主催(開催)するとされているわけである。当然その研究会等に出席するかどうかは、教員が自主研修権にもとづいて自主的に決めることである。

同法22条に規定される「研修」の機会は、臨時教員にも原則として保障されるべきである。同法23条1項は、「公立の小学校等の教諭等の任命権者は、当該教諭等……に対して、その採用の日から1年間の教諭の職務の遂行に必要な事項に関する実践的な研修(以下「初任者研修」という。)を実施しなければならない」としている。この「初任者研修」

は、臨時教員を対象としないとされている¹³⁾が、論理的にも問題がある。例えば、「初任者研修」は、ある年度に新卒で、採用された者は対象とするが、同じ年度に新卒で、採用されなかったが、臨時教員となった者は対象としない。すなわち、臨時教員は、新卒でも、何年も当該教員を経験していても、その対象としないのである。実際 10 年以上も臨時教員の経験をした後、したがって教員の職務遂行に必要な事項について知識を相当蓄積しているが（そうでなければ教員は勤まらないはずである）、正規教員に採用された者は、その対象としているのである。「初任者研修」制度自体、問題を抱えており、廃止すべきであると考え¹⁴⁾が、もし教員として教育にたずさわると、「初任者研修」が不可欠であるとしたら、初めての臨時教員にも「初任者研修」を保障すべきであり、その後当該教員が正規教員に採用されても、「初任者研修」を必要としないとすべきである。

全国各地の臨時教員制度改善を求める運動は、これまで「公正で開かれた教員採用」を求めて取り組み、教員採用選考制度の改善を中心に多くの成果をあげてきた。教員採用選考情報（問題、基準、結果、選考手続文書など）の公開・開示が進み、「選考結果」情報の開示拡大が可能になり、選考の実態の検証が可能になりつつあるといわれる¹⁵⁾。このことは、臨時教員にとっての改善にとどまらず、正規教員にとっての改善にもつながるものである。

I 章で述べたように、近年臨時教員が増加する政策がとられていることは、一般企業において、労働者派遣事業の規制緩和に基づき、非正規雇用者を増加させていることと本質において共通している。EU（欧州連合）では、欧州労働組合連合の運動を背景に、2008 年 11 月に派遣労働者と正社員との均等待遇を義務づける「派遣労働指令」が成立している（イギリスを除き）。日本でも、労働者派遣法の抜本改正が課題になっている。臨時教員の問題も、根底において、臨時教員が国民・市民として、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有し（憲法 25 条）、労働者として、人たるに値する生活を営むための必要を充たす労働条件を保障されるべきである（労働基準法 1 条）ことを把握すべきである。このことは、一般労働者にとっても同様である。したがって、臨時教員制度改善の運動は、一般労働者の運動と手をつないで進めていくことの必然性があり、そのことによってより強力となるといえよう。

2 臨時教員制度の廃止

II 章の裁判事例である臨時教員任用更新拒否事件の 1 審・2 審判決とも、調子の強弱はあるが、本務欠員補充教員の職務内容が本務教員と全く同様の職務を担当しているのに、本務欠員補充教員を地公法 22 条 2 項の「臨時の職」や任用規則 39 条 2 号の「当該職が臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時のもの」と見ることは相当ではなく（疑問がないとはいえず）、本務欠員補充教員の採用を地公法 22 条 2 項による臨時的任用の形式によって行ったことに無理があったと評さざるを得ない（幾分無理が

あったことは否定できない)としている。地公法 22 条 2 項は、臨時的任用を行うことができる場合として、そのほかに、緊急の場合または任用候補者名簿がない場合をあげているが、本務欠員補充教員である臨時教員は、前者の場合には当てはまらない。では後者の場合に当てはまるかといえば、教員採用選考試験の倍率は、名古屋市はもとより、他の地方でも、毎年相当に高いので、任用候補者名簿がないとしたら、それを作成するのに作成していないだけである。本務欠員教員が多いのは、名古屋地裁判決も指摘するように、現行の学級定員を前提にして、将来の過員をさけるため新規採用者を当面の必要数より少なめに押さえる政策によるものである。したがって、後者の場合にも当てはまらないといわざるを得ない。

名古屋市教委は、前述のように 1986 年 3 月 25 日付けで、本務欠員補充教員の臨時的任用の形式をやめ、地公法 17 条 1 項による期限付任用にし、任用期間を 1 年間にしている。地公法 17 条 1 項は、「職員の職に欠員を生じた場合においては、任命権者は、採用、昇任、降任又は転任のいずれかの一の方法により、職員を任命することができる」としている。本務欠員補充教員である臨時教員は、同条項による期限付任用で採用すれば問題はないか。

同条項に基づく非常勤職員である一般職非常勤職員には、行政解釈によると、①学校給食の調理業務に従事するパート職員（1976 年 12 月 3 日自治公一第 42 号）、②公民館の館長以外の非常勤職員（1951 年 3 月 30 日文部省社会教育局長、地方自治庁次長通知）、③ 1 名の医師を 2 町で採用し、週 3 日ずつ両町のそれぞれの公立病院で勤務させた場合（1961 年 7 月 6 日自治庁公発 55 号）が想定されているが、採用実態からは、これらに限らずあらゆる職に任用されているといわれる¹⁶⁾。国家公務員の場合、このような問題については、人事院規則 8 - 12（職員の任免）が具体的に規定をしている。すなわち、まず、「任命権者は、臨時的任用及び併任の場合を除き、恒常的に置く必要がある官職に充てるべき常勤の職員を任期を定めて任用してはならない」とし（15 条の 2 第 1 項）、任期を定めて採用できる官職と期間について、①「3 年以内に廃止される予定の官職」で「当該官職が廃止されるまでの期間」、②「特別の計画に基づき実施される研究事業に係る 5 年以内に終了する予定の科学技術（人文科学のみに係るものを除く。）に関する高度の専門的知識、技術等を必要とする研究業務であつて、当該研究事業の能率的運営に特に必要であると認められるものに従事することを職務内容とする官職のうち、採用以外の任用の方法（臨時的任用を除く。）により補充することが困難である官職」で「当該業務が終了するまでの期間」とし（同上 2 項）、任用の更新については、①の官職に採用された職員は 3 年、②の官職に採用された職員は 5 年に満たない場合においては、それぞれ採用した日から引き続き 3 年または 5 年を超えない範囲内で、その任用を更新することができるが、②の官職に採用された職員の任用を更新する場合には、人事院の定める基準に従う（15 条の 3 第 1 項）としている。こうした規定は、地方公務員法自体にはないが、2000 年の「地方公共団体の一般職の任期付研究員の採用等に関する法律」、2002 年の「地方公共団体の一般職の任

期付職員の採用に関する法律」、2002 年改正の「地方公務員の育児休業等に関する法律」が任期を定めた採用の制度を導入しており、これらの法律によって地公法 17 条 1 項による期限付任用が否定されることにはならないが、「制度の整備に応じて、運用がこれらの法律に基づくものに収斂していくものと思われる」とする見解もある¹⁷⁾。

以上から、地公法 17 条 1 項に基づく任期を定めた本務欠員補充教員(臨時教員)の採用は、やはり問題があるというべきである。本務欠員補充教員の職は、定数内の職であり、恒久的な職であるので、そのような職については、特別な事情があるものを除き、雇用期間を限定した職員の採用は適当でないと解されており、要するに、一般職に属する職員の期限付任用は一般に禁止されていると解されるべきである¹⁸⁾。

教育や学校運営の観点からいっても、身分の不安定な臨時教員の職は望ましくない。子どもの指導について打ち合わせをしたり、学年の教育について学年全体で協議をしたり、学校行事、あるいは次年度の学校全体の年次教育計画について、全体の職員会議で議論したりすることは、学校教育において不可欠なことであるが、1 日 4、5 時間の非常勤講師はもとより、正規教員と同様な職務を担う本務欠員教員も、基本的に 1 年で終了するか、学校を替わるので、正規教員と比較して物理的に活動が制限される。継続的な開かれた学校づくりにおいては、子ども、父母、住民の学校参加を保障することが課題となる。ここにおいても、臨時教員は、活動が制限されざるをえない。

地公法などの法制上からいっても、教育・学校運営からいっても、臨時教員制度は廃止すべきである。定数内の臨時教員については、過去の統計から推定される退職教員もみこした任用候補者名簿を作成し、順次正規教員として採用していくべきである。産休補助教員、育児休業代替教員、長期研修に対応する教員などについて、正規採用教員の「プール制」を導入する¹⁹⁾。臨時教員制度の廃止は、一挙に実施することは困難であるとしても、計画を立てて実施していくことが求められる(定数内臨時教員はすぐにでも廃止すべきである)。

注

- 1) 統計局ホームページ「労働力調査長期時系列データ」2010 年より作成。2001 年までは、2 月のデータ、2002 年以降は当該年の平均のデータ。
- 2) 厚生労働省のホームページ(2010 年)。
- 3) 例えば、山口正「新たな臨時教員配置と教員採用制度改善の課題」臨時教職員制度の改善を求める全国連絡会編『教育に臨時はない』フォーラム・A、2005 年、206-208 頁。
- 4) 文部科学省のホームページ(2010 年)。初等中等教育局財務課調べ。
- 5) 同上ホームページ。
- 6) 名古屋地裁昭和 63 年 12 月 21 日判決労働判例 531 号 14 頁。拙稿「臨時採用教師の任用更新拒否事件」兼子仁『教育判例百選(第三版)』有斐閣、1992 年、176-177 頁参照。
- 7) 宮崎鎮雄「第 21 条〔解雇の予告(二)〕」有泉亨・青木宗也編『基本法コンメンタール 労働法Ⅱ〔基

- 準法]』有斐閣、1972年、88頁。
- 8) 福井地裁昭和59年12月21日判決労働判例445号22頁。
 - 9) 名古屋高裁平成3年2月28日判決労働判例587号57頁。
 - 10) 名古屋高裁金沢支部昭和63年10月19日判決労働判例529号43頁。
 - 11) 最高裁平成4年10月6日判決労働判例616号6頁。
 - 12) 三輪定宣「国民教育運動の課題と臨時教員制度」大槻健・坂本清泉・三輪定宣編『明日の教師たち』民衆社、1977年、293-296頁参照。
 - 13) 1988年6月3日文科事務次官通達、教育公務員特例法施行令2条1号・4号。
 - 14) 拙稿「『初任者研修』制度の抜本的見直し」『教育自治研究』第23号、東海教育自治研究会、2010年、1-11頁参照。
 - 15) 注3)と同じ、213-225頁参照。
 - 16) 上林陽治「地方公務員の臨時・非常勤職員に係る法適用関係と裁判例の系譜」『自治総研』2009年7月号、38-39頁。
 - 17) 橋本勇『新版 逐条地方公務員法〈第1次改訂版〉』学陽書房、2006年、245頁。
 - 18) 間田穆「第17条〔任命の方法〕」青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール 地方公務員法』日本評論社、1978年、67-68頁。
 - 19) 注11)と同じ、296-302頁参照。