

給特法をはじめとする時間外勤務抑制に向けた制度的措置の在り方に関する問題提起

2018年10月15日

妹尾昌俊

※わたしは法解釈の専門家ではないため、誤解もあるかもしれないが、さまざまな事実から見えてくることを整理する。

1. 給特法と関連する法制度の問題点

給特法ならびにこれに密接に関連する法制度（超勤4項目など）の問題として、よく指摘されることは、おおむね以下の点である。

1) 時間外手当があれば、財源も限られるなか割り増し賃金の支払いとなることから、使用者は残業抑制に動こうとする。だが、公立学校教師には「時間外勤務手当及び休日勤務手当は、支給しない」（給特法第3条）となっているため、使用者（教委、校長等）に残業抑制のインセンティブは働かない。勤務時間（労働時間）の把握・管理すら必要ない、と誤解している教委、校長等もいる。

2) いわゆる「超勤4項目（かつ臨時又は緊急の止むを得ない場合）」以外の時間外業務については、教師の「自発的」なものを見なされ、学校の業務（勤務、公務）として扱われない場合が、学校運営ならびに行政で多々あり、司法でもそれが支持されている。いわば、校長等の指揮命令のないなか、教師は「勝手に残業している」と見なされかねない。
⇒この問題は分解すると、次の3点に波及する。

2-1) 過労死等と疑われる事態となっても、公務災害認定されにくい。

2-2) 超勤4項目以外の時間外（あるいは超勤4項目かつ臨時または緊急でないとき）について、事実上何の歯止めもかからず、時間外労働を拡大しかねない。労基法第32条（1日の勤務は8時間以内）は公立学校教師にも適用されているにもかかわらず、事実上無視されてしまう。

2-3) 多大なアンペイドワーク（無賃労働）を発生させても、問題視されにくい。

【参考：判例】

○京都市立の小学校または中学校の教諭が訴えた事案（京都市事件）では、研究発表校になったことなどから発生した授業準備や新規採用者への支援・指導、テストの採点、部活動指導等が問題視された。これについて最高裁は次のように述べている（平

成 23 年 7 月 12 日、判例タイムズ 1357 号)。

校長は「個別の事柄について具体的な指示をしたこともなかった」のであり、「明示的に時間外勤務を命じてはいないことは明らかで」、「また、黙示的に時間外勤務を命じたと認めることはでき」ない。「強制によらずに各自が職務の性質や状況に応じて自主的に上記事務等に従事していたもの」と考えられる。

○北海道教組事件・札幌高裁判決（平成 19 年 9 月 27 日）

「担当するクラス、担当する校務分掌や部活動、年間教育計画などは、予め各教育職員の希望を徴したうえ、・・・教職員会議で決定されたものである」。「各教育職員は、必然的に時間外勤務等を行うことになることを前提として、教職員会議で職務分担等を決定しているというべきであるから」、「時間外勤務等は、教育職員が自らの意思に基づいて決定したところに基づくもの、すなわち自主的に行ったものと評価するのが相当である」。

○大府市事件・名古屋地裁判決（平成 11 年 10 月 29 日、判タ 1055 号）

進学に必要な調書や願書等を作成する教師に校長職印を手渡したのは「激励」である。

校長は期末テストの日程を作成・掲示しただけで、問題の作成、テストの実施、採点を命じてはいない。テストの作成、採点、今後の指導計画をまとめる作業は教師の「自発的、自主的な意思に基づいて遂行されたもの」である。

3) 給特法と政令上は公立学校の教師には「正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則として、時間外勤務は命じないもの」というのが大原則となっているが、今日の実態と大きく乖離したものとなっている。

※小学校、中学校、特別支援学校等においては、持ち授業コマ数が多いことなどもあって、割振りで対応しようとしても、限界があるし、児童生徒が教師の正規の勤務時間を超えて在校している現実があるのだから、割振りですべて調整しようとするのは非現実的。

※給特法制定当時は、土曜も勤務があり、そのぶん平日の負担が今より少なかった。また、今日ほど部活動が過熱化していないなか夏休み中等ももっとゆとりがあったのかもしれない。だが、少なくとも 2006 年の教員勤務実態調査時点で、給特法制定当時と教師の勤務状況は明かに異なってきたことは確認できていた。

4) 教職調整額の性格が曖昧であり、労働法制上、十分に整合が取れているのか、疑問が残る。

2. 考察

■問題点1) について

- 制度上、時間外抑制に向けたインセンティブが弱いのはそのとおりだとしても、公立学校教師にも労基法第32条や第109条（記録の保存）等は適用されており、かつ労働安全衛生法も適用されていること（例えば、第3条では「快適な職場環境の実現と労働条件の改善を通じて職場における労働者の安全と健康を確保するようにしなければならない」）に鑑みると、給特法があってもなくても、使用者は教師の時間外勤務（休日勤務を含む）に注意を払う必要が当然にある。
- つまり、給特法の問題もあるかもしれないが、それよりも、労基法ならびに労安法を遵守していないことにも注目すべき。
- また、給特法が適用除外となっている学校事務職員や国立大学の附属学校等の教師に対して、時間外勤務手当が残業抑制として有効に働いているかどうか、検証する必要があるのではないか。

■問題点2) ならびに3) について

- 超勤 4 項目以外の時間外勤務を教師の自発的なものとするのは、無理があるし、適切ではない、きちんと労働として認めるべきと考える。
 - ・テストの作成、採点、初任者への支援・指導、校務分掌の業務、進路指導に関する事務（調査書作成等）、業務上不可欠な研修、部活動指導等で時間外勤務となった場合。それらは細かな校長の指揮命令で行われたわけではなく、教師の創造性や自発性が発揮されるものであったとしても、学校の業務として校長も認めた上でやっているものである以上、教師が勝手にやったこととするのは、困難。
 - ・最高裁は、三菱重工長崎造船所事件において作業員の安全靴やヘルメットなど保護具の着脱等を、また大星ビル管理事件において夜間の警備員の仮眠を、使用者の指揮命令下にあったものとして「労働」と認定している。このことから、公立学校の教師の場合のみ、校長の指揮命令もとの業務を極めて限定的に解釈するのは整合がとれない、という見解もある（参考：萬井論文、小川論文）。
 - ・また、いわゆる鳥居裁判において、一審が「教育職員が所定勤務時間内に職務遂行の時間が得られなかったため、その勤務時間内に職務を終えられず、やむを得ずその職務を勤務時間外に遂行しなければならなかったときは、勤務時間外に勤務を命ずる旨の個別的な指揮命令がなかったとしても、それが社会通念上必要と認められるものである限り、包括的な職務命令に基づいた勤務時間外の職務遂行と認められ」るとし、高裁、最高裁（2015年2月26日）とも維持した。
 - ・時間外の部活動で起きた事故などにも賠償責任が問われ、認められることがある。部活動指導等を教師の自発的な活動と見たのでは、自治体が賠償責任を負うということとの整

合が取れないのではないか。(任命権者としての責任?信用失墜行為としての責任?)

- ・校務分掌で割り当てられている業務、あるいは学校の教育活動の一環として行われていると校長が認めている業務については、教師の完全な自発的な業務ではなく、校長の包括的な命令に基づく公務である、と捉えるほうが自然なのではないか。

○超勤4項目自体については、時間外勤務について、明示的な職務命令を発することができる要件を限定的に定めているものであり、これを維持するのは一定の合理性がある。

- ・超勤4項目を維持することと、超勤4項目以外の残業も公務として認めていくこととは矛盾しないのではないか。
- ・なお、超勤4項目による時間外は緊急時などのやむを得ないときに限定的に解釈されるべき。例えば、修学旅行中の引率、生徒指導などは、深夜におよぶことが当然視される学校文化も一部にあり、「臨時又は緊急の止むを得ない場合」という要件が拡大解釈(あるいは無視)されている可能性があり、問題。「教育職員の健康と福祉を害することとならないよう」(給特法第6条)との趣旨からは、無定量な時間外は認めるべきではない。本来はスタッフ(外部委託なども含めて)を増やし対応すべきである。
- ・超勤4項目を増やす(例えば、部活動を追加するなど)という案については、時間外勤務の抑制の趣旨に反するため、賛成できない。

○仮に超勤4項目以外の時間外を業務(公務)として認める場合、前述の通り、さまざまな判例の蓄積もあるなか、法的拘束力のないガイドラインで済む話なのかは疑問が残る。本来的には、給特法と関連政令を改正する話ではないか。

○公立学校の教師は、地方公務員として、その地域の住民のために仕事をする以上、勤務時間を超えて対応すべき局面もある。しかし、だからといって、超勤4項目以外の時間外勤務について規制する法制度が極めて弱いのは、問題ではないか。

①時間外勤務手当制度による抑制がない。

(前述のとおり、これにどれだけ効果があるかは分からないが。)

②労使による合意なしで校務分掌などを通じて、事実上、超勤4項目以外での業務も含めて(時間外に及ぶ可能性があっても)、割り当てられる。

※職員会議は意思決定機関ではない。労使協定はない。

③改正労基法により、時間外の上限に違反した企業等には罰則が付くが、公立学校にはそうした制裁はない。

④司法で争っても、校長は命令していない、各教師が自発的にやったことだとされ、救済される余地が極めて限定的である。

⑤労働基準監督機関が脆弱である。(東京都でさえ、人事委員会のスタッフは少ない。ま

してや通常の県ではどこまで見られるのか疑問である。さらに、人事委員会を置かない自治体では首長が監督するが、第三者が厳しく監督する制度にはなっていない。)

※上記のうち、②の労使協定がないこと、③罰則なし、⑤労基署管轄外は地方公務員の一般行政職（非現業職）にも当てはまるため、公立学校教師のみ特有なのではない。だが、これらの制約に加えて、①時間外手当による抑制なし、②事実上時間外に業務が拡大しやすいこと、④自発的とされ司法救済も弱いことについては、一般行政職と異なるものであり、教師への規制は一層ゆるいものとなっている。なお、データで確認できるかぎり、地方公務員全般よりも、教師の過労死ライン超えの多さは深刻である。

※公務員には、労働基本権が制限された代償の1つとして措置要求制度があるが、これが公立学校教師において十分機能しているかどうかは検証が必要。

- このように、公立学校においては、何重にも時間外労働に向けての規制が脆弱であることを踏まえると、文科省からガイドラインを出すくらいで、本当に教師の時間外勤務の抑制効果が十分なものとなるのかは大いに疑問。ガイドライン以外の取組も含めて総合的に勤務負担の削減を進めていかななくてはならないが、それがうまくいかないというのであればガイドライン以上に踏み込んだ措置を考えるべきではないか。

■問題点4)について

- ・文科省（旧文部省）は、教師の「職務と勤務態様の特殊性に基づいて勤務時間の内外を問わず、包括的に評価して支給される俸給相当の性格」との説明をずっとしてきたが、「包括的に評価とは曖昧で意味が不確定」との批判もある（参考：萬井論文）。
- ・休日の部活動指導には一定の条件のもと手当が支給されているが、そもそも、休日の部活動は超勤4項目外であり、建前上は校長の指揮命令のもとでの活動ではない。それなのになぜ手当が出るのか。また、教職調整額が包括的に評価して支給されているものならば、休日の部活動はその評価には入っていないということなのか。整合の取れた説明をするのは困難であり、「弥縫策」、「事実上の時間外手当」と言えるとの見解もある（参考：小川論文）。
- ・司法判断では、一切の時間外手当の支給を否定する説もあったが、残業等が「当該教職員の自由意思を極めて強く拘束するような形態でなされ」、しかも「常態化しているなど」、放置することが残業等を限定列挙する給特法等の「趣旨にもとるような事情が認められる場合」に限り、手当請求権は排除されない、と判示するものも多い。
- ・時間外手当制度に代えれば良いという話ではないとは思いますが、今のままで教職調整額制度は十分説明可能で納得性の高いものなのかは検討したい。

【参考文献】

- ・青木栄一（2018）「公共政策学から教員の多忙の解決策を探る」、『教育と医学』No783
- ・小川正人（2017）「教員の長時間労働と給特法—給特法の問題点と改廃の課題—」、『季刊教育法』No192
- ・内田良ほか（2018）『教師のブラック残業～「定額働かせ放題」を強いる給特法とは?!』
- ・教職員の働き方改革推進プロジェクト（2018）『学校をブラックから解放する—教員の長時間労働の解消とワーク・ライフ・バランスの実現』
- ・藤川伸治（2018）「教職員の超勤・多忙化解消の課題と改革への展望—給特法の廃止と教育政策の転換を—」、『労働の科学』2018年5月
- ・萬井隆令（2009）「なぜ公立学校教員に残業手当がつかないのか」、日本労働研究雑誌 No. 585

以上