

# 給特法制定以降の勤務時間管理

●教職員の働き方改革を考える⑦

## 樋口修資・明星大学教授

今回は、給特法の制定をめぐる諸問題に焦点を当て、それらを検証しつつ、給特法制定以降の教員の勤務時間管理がどう推移してきたかをたどる中で、給特法の見直しを今日改めて求められている背景を明らかにしたい。

1960年代以降各地で提起された公立学校教員の時間外勤務手当請求訴訟事件での国側の敗訴を受けて、71年制定された給特法は、国公立の義務教育諸学校等における教育職員の時間外勤務手当および休日勤務手当を支給しない代わりに、勤務時間の内外にわたる勤務を包括的に評価して、「教職調整額」(4%)を一律支給する措置を講ずるものであった。給特法は、労働者の労働条件の基準を定める「労働基準法」の適用を部分的に除外し、「教育職員の職務と勤務態様の特殊性に基つき、……特例を定める」(1条)ものであったが、国会に上程された同法案に対しては、さまざまな批判が提起された。国会審議では、教員の時間外勤務についての歯止め措置が十分でなく、教員の「無定量勤務の強制」を可能とするものであるとの厳しい意見が出されたが、これに対して政府側からは、何ら実効ある時間外勤務の抑制措

置の提案がなされぬまま、審議の結果、すべての野党・各派議員が反対する中で可決成立するという不幸な形で法律が誕生した。

給特法は、時間外勤務手当等の不支給の代替措置として、「教職調整額」の支給措置を講ずることを第一義的な法制定の趣旨とするものであったが、問題の本質は、あくまでも実効ある措置により、教員の時間外勤務をいかに縮減していくかであった。法案では、「教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合は、政令で定める基準に従い条例で定める場合に限る」(6条1項)としていたが、時間外勤務について明確な量的規制を講ずることもなく、政令等に委ねることとなった。教員についても、一般の労働者と同様、時間外・休日労働については、労働基準法に定める原則(36条・37条)に本来立ち返る必要がある。すなわち、教員の時間外労働に係る対象の業務と時間の限定は、使用者(旧文部省・教委)と、教育職員の過半数で組織する職員団体がある場合にはその職員団体、そのような職員団体がいない場合には当該教育職員の過半数を代表する者との書面による協定で定めることが基本となるべきである。また、双

方の協議によって決定した業務の時間外勤務に対しては、労働基準法37条に基づく時間外勤務手当等を支給するという措置が講じられるべきである。しかし、給特法は、一定の「教職調整額」の支給とひきかえに、勤務時間の上限規制を設けず、無定量勤務を強いるおそれのある勤務時間管理体制を構築し、教員の多忙化問題を深刻化させていく契機となったのである。

## 法の下で超過勤務が増大の一途

給特法制定以降、公立学校教員の勤務については、「正規の勤務時間の割り振りを適正に行い、原則として時間外勤務を命じない」こととされ、「超勤4項目」に係る業務に従事する場合であっても「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるとき」に限って、時間外勤務を命ずる仕組みが整えられた。しかし、この特別法の下で、教員の超過勤務の状況は、改善どころか、かえって増大化・常態化の一途をたどる。この背景には、学校を取り巻く環境の変化やこれに対応できる学校づくりを図るため文部省等が講じてきた各種の教育政策や施策により、学校と教員が対応すべき課題がますます複雑化・多様化・膨大化し、教職員の配置充実の措置が講じられないまま、教員の職務負担が大きく増大したことが挙げられよう。また、2003年の学校週5日制導入に先立って、1992年の月1回・95年の月2回の試行に当たって、授業時数の削減を行わないまま実施されたことにより、小中学校等の平日の年間授業時数は、

70単位時間増加しており、教員の法定勤務時間の縮減が進む中で、教員の業務負担が増加することとなり、教員の多忙化を一層進めることとなった。さらに、教職員定数の改善を行わないまま、98年の学習指導要領の改訂での「総合的な学習の時間」の創設以降、小学校の「外国語活動」「外国語科」の創設や「プログラミング学習」「主体的・対話的で深い学び」といった教育方法の導入、さらには、「土曜授業」の実施や「特別の教科である道徳」の創設など、授業準備、授業研究・教材研究、学習評価など、教員の業務負担はますます過大なものとなっている。

これらの業務負担のほか、見過ごしてはならない教員負担の増大としては、1980年代以降の「荒れる学校」問題の背景要因としてのいじめ、不登校、校内暴力といった児童生徒の問題行動への対応や、インクルーシブ教育が求められる中で、教育上配慮を要する児童生徒への対応をはじめ、外国につながる児童生徒への日本語教育の実施など多様な問題群への教育的対応を求められることである。学校における課外活動である部活動も、98年中教審答申「新しい時代を拓く心を育てるため」では、学校週5日制を前にして、土日の子どもたちの学校外活動の促進の文脈の中で、「学校の部活動が、ともすれば子どもたちの学校外活動への参加を抑制してしまっている」部活動については、地域で活発な活動が行われ、学校に指導者がいない場合など、地域社会にゆだねることが適切かつ可能なものはゆだねていくこ

とが提言されたが、部活動の「内部化」はとどまることなく、土日に休養日を設けず、早朝練習も含め平日も長時間にわたる部活動が行われるなど、その過熱化が進んでいる。

このような実態を見ると、教員は、超勤4項目に該当する業務については時間外勤務を行っていると思われ、授業準備や教材・授業研究などの教育指導業務や生徒指導業務などの本来的業務、あるいは、さまざまな校務分掌による業務の遂行などで時間外勤務を行っているも、それらの時間は、「教員の自発性、創造性に基づく勤務」と見なされ、校長としては、時間外勤務を命じていない業務と観念されている。こうした給特法の問題が今日まで放置されてきたのである。

## 学校の時間管理は機能不全

給特法は、時間外勤務等に関して、学校に無頓着な構造を生み出しており、校長は、時間外勤務を超過4項目以外は教員に命じられないことから、教員の勤務時間を把握・管理する勤務時間管理意識が乏しく、校長のタイムマネジメントは実質的に機能不全に陥っている。一般企業では、時間外労働手当を支払うことが義務付けられていることから、ペナルティーとして割り増しの時間外労働手当の支給が位置付けられていることで、この手当支給を抑制し経費を削減するため、社員の業務量の調整等が行われたり、時間外勤務の抑制が行われており、時間外労働手当支払い義務の存在が

長時間労働の歯止めの役割を一定程度果たしているといわれている。しかし、学校では時間外勤務手当の支給措置が講じられていないことから、教員の長時間勤務の有効な歯止め措置が存在していないのである。

給特法の下でも、時間外勤務命令の限定があるにもかかわらず教員の時間外勤務が増大、常態化していることから、教員の時間外勤務手当請求事件が提起された(2007・9・27札幌高裁判決、08・4・23京都地裁判決)。これらの裁判例では、教員のあらゆる時間外勤務が手当支給の対象にならないと断じたわけではなく、「時間外勤務に至った事情、職務内容、勤務の実情等に照らし、時間外勤務等を命じられたと同視できるほど当該教育職員の自由意思を極めて強く拘束するような形態で時間外勤務等がなされ、そのような時間外勤務等が常態化しているなど、給特法、給特条例が時間外勤務等を命じ得る場合を限定した趣旨を没却するような事情が認められる場合」には、手当支給の対象になる場合もあるという考えを示した。しかし、具体的事実認定では、教員の時間外勤務は彼らの自由意思を極めて強く拘束するような形態で行われていたと認定するに足らないと判断し、教員側は敗訴した。教職調整額を制度化している給特法は、教員の超過勤務を無制限とするものではないが、時間外勤務の上限規制も手当の支給もない中で、およそ教員の長時間労働の歯止めの機能を果たし得ず、長時間労働抑制へのインセンティブすらないことが分かる。