

# 公立学校教員の長時間労働と給特法

## ―法の理念と趣旨に立ち返る―

新岡 昌 幸  
國 岡 健

### 1 はじめに

現在、安倍政権は、政府をあげて、「働き方改革」を進めようとしている。このような中、公立学校教員（以下、「教員」という）の過酷な長時間労働が問題となっている。その対策として、文部科学省（以下、「文科省」という）は、ICTやタイムカードなど勤務時間を客観的に把握するシステムの導入を急いでいる。

そこで本稿は、教員の勤務時間をタイムカード等によって時間的に計測することが現行法との関係で整合するのか否かについて検討するとともに、教員の長時間労働の大きな要因とされる「部活動」を取り上げ、「過酷」「多忙」とされる労働の内実を精査して、教員の「働き方改革」のあるべき方向性を見定めることにしたい。

### 2 教員の時間外勤務に関する法制度とタイムカード

#### (1) 法の趣旨

教員の時間外勤務及び休日勤務（以下、「時間

外勤務」という）については、「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」（以下、「給特法」という）が、教員の職務と勤務態様の特殊性に基づき、特例を定めている（一条）。同法は、時間外勤務に対する割増賃金の支払いを義務づけた労働基準法三七条を適用せず、これに代えて、給料月額額の四％に相当する「教職調整額」を支給するものとしている（三条一項、二項）。これにより、教員には、時間外勤務手当を支給することなく、正規の勤務時間を超えて勤務させることが可能となっている。

こうした法制度の下で、教員の長時間労働が無制限に行われることを防止するため、給特法六条一項及びこれに基づく政令などにおいて、教員には「原則として時間外勤務…を命じない」とした上で、①校外実習等の生徒の実習、②修学旅行等の学校行事、③職員会議、④非常災害等やむを得ない場合に必要業務（以下、「限定四項目」という）であつて、かつ、これらの業務が「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限り」、例外的に時間外勤務を命ずることができるとして

いる。<sup>3</sup>このように給特法は、たとえ業務上の必要に迫

られたとしても、限定四項目以外の業務にかかる時間外勤務そのものを、三六協定を条件に容認するという態度をとることなく、禁止している。<sup>5</sup>

#### (2) 給特法の合理性を支える根拠―教員の職務と勤務態様の特殊性

このような給特法における教員の時間外勤務とその手当に関する特例的な取扱いは、如何なる根拠によつて合理性を有するとされるのか。それは、教員の職務と勤務態様の「特殊性」であると解されている。<sup>6</sup>

すなわち、高度に文化的精神的な営為である「教育の仕事に従事する教員の職務はきわめて複雑、困難、かつ、高度な問題を取り扱うもの」であつて、「一般の労働者や一般の公務員とは異なる特殊性」があるとともに、その勤務態様もまた、学校内での授業や、家庭訪問などの学校外での様々な活動のほか、勤務時間内あるいは夏休み等の長期休業期間における自主的な校外研修（教育公務員特例法二二条二項）への従事など多種多様であつて、「管理・監督者が教員の勤務の実態を直接把握することが困難である」という特殊性が認められる、というのである。

以上のような「特殊性」の故に、教員の勤務のすべてについて一般の行政事務に従事する職員と同様な「ストップウォッチを握つたような形式での時間の計測あるいは時間管理」は必ずしも適当でない<sup>7</sup>とされ、その結果、正規の勤務時間の内外を問わず、教員の勤務を包括的に評価し算定した教職調整額を支給することが妥当とされたのである。

### (3) 給特法の下でのタイムカード等による勤務時間管理？

教員のブラックな労働の背景には、給特法があるとする見解がある<sup>55</sup>。これによれば、給特法の下で、実際に存在する長時間労働が無いものとされることや、時間外勤務手当を払う必要がないため、使用者に残業を削減しようとする動機が生まれないことなどが長時間労働を招いているとし、教員の日常を「見える化」する必要を説く。そして、日本教職員組合（以下、「日教組」という）は、公務災害認定に役立てることを念頭に、タイムカード等の導入を求めている<sup>56</sup>。

しかしながら、本稿は、次の理由から、学校現場へのタイムカード等の導入に対して、反対の立場に立つ。第一に、給特法は、すでに確認したように、教員の職務と勤務態様の特殊性を理由に、その勤務管理につき、一般の公務員と同様の時間的計測を行うことを前提としていない。したがって、給特法を維持したまま、時間的計測による勤務管理を行うタイムカード等を導入することは制度的に整合しない、ということである。

第二に、定刻で打刻した後のサービス残業が行われる民間企業の状態を考えれば明らかかなように、タイムカード等を導入したとしても、教員の勤務時間を客観的に把握できるとは全く限らない、ということである。そうだとすれば、タイムカード等の導入は、教員の公務災害認定に役立つどころか、阻害要因になりかねない。

第三に、タイムカードが導入されている民間企業において、過労死や過労自殺が後を絶たないように、タイムカード等に長時間労働を抑制する効果はなく、それに過大な期待を寄せることは妥当

ではない、ということである。

### (4) 給特法から見た課題

日教組は、「給特法が、その規定どおりに機能していれば、現在のような超勤・多忙化の状況にはならなかった」と述べて、教員の長時間労働の「大きな要因」は「給特法の形骸化」であるという<sup>57</sup>。そうだとすれば、問題の解決にとって不可欠なことは、第一に、タイムカード等の導入や給特法の廃止を拙速に求めるのではなく、「教職調整額」の支給率の引き上げと教員定数の大幅な改善を前提とし、法定外の時間外勤務を一切許容しない給特法に則った学校運営を徹底することである。

そのためには、定刻で学校を閉鎖するなどして、違法ないし法外な時間外勤務を排除するとともに、給特法の合理性を支える教員の職務と勤務態様の特殊性の最たるものである、夏休みなどの長期休業期間における校外研修の取得に対する文科省の制約を即座に改める必要がある。とりわけ、北海道では、北海道教職員組合による政治資金規正法違反事件を口実とした、北海道教育委員会（以下、「道教委」という）による服務規律実態調査（二〇一〇年）を契機として、長期休業期間ごとに校外研修の取得状況調査を行うなどの「手法」によって、校外研修の取得を著しく制限している<sup>58</sup>。こうした教育行政実務は、給特法の合理性を支える前提条件を没却するだけでなく、教育が不当な支配に服することなく、給特法を含む法律に基づいて行われなければならないとする教育基本法一六条一項にも違反するものであると言わねばならない。

第二に、学校や教員が現在抱えている業務を大胆に削減することである。その際、重要なことは、

「子どものため」という観点からではなく、「これを削減したら学校でなくなるか」「教員免許がなくてもできる仕事か」という観点から、削減すべき業務をあぶり出し即刻やめることである<sup>59</sup>。「子どものため」になることがらは、「部活動」に限らず、この世の中にあふれている。しかし、それらは、学校以外の領域において担われるべきものであって、教員が学校教育に名を借りて行うべき性格のものではない。というのも、学校や教員が「子どものため」に担うべき最優先の役割は、教育課程で定められた授業その他の教育活動を行うことだからである。

しかし、学校現場では、教育課程外の「部活動」にかかる指導が、教員の長時間労働の大きな要因となり、授業の準備等の時間が奪われるなど、主客が転倒した異常な事態となっている。そこで、以下では、給特法の観点から、「部活動」に焦点をあて検討する。（以上、新岡）

## 3 給特法と部活動

### (1) 部活動の実態と給特法

第2項の(1)で確認したように、教員が部活動に従事することは、給特法の限定四項目で許容されている時間外勤務の項目には入っておらず、違法ないしは法外なものである。

しかし、文科省の「教員勤務実態調査」をはじめとする各種調査において、部活動は時間外勤務の主たるものとなっている。それでは実際に教員は部活動にどれくらい時間従事しているのか。文科省「教員勤務実態調査」（二〇一六年）では、一〇年前の調査とくらべて平日・土日ともに増加、

特に土日の週休日は二時間一〇分も従事し、倍増している。また、経済協力開発機構（OECD）の国際教員指導環境調査（二〇一三年）では、日本の中学校教員の勤務時間は週当たり五三・九時間と最長で、参加三四カ国・地域の平均三八・三時間を大きく上回る。特徴的なのは、部活動などの課外活動の指導に要する時間が七・七時間と、平日の授業やその準備のために要する時間には大差がないことから、日本の教員は部活動などの課外活動により多くの時間を割いていることがわかる。

## (2) 部活動をめぐる経過と情勢

部活動が「ブラック部活」として社会問題化したのは、「部活問題対策プロジェクト」が、「教師に部活の顧問をする・しないの選択権を下さい！」と部活顧問を強制されている教員の実態を明らかにしたからである。しかしながら、部活動の問題は今に始まったことではなく、二〇年も前からそのあり方について議論がなされてきた。文科省は、一九九七年の「部活動の在り方に関する調査研究報告書」以来、休養日の設定などを、道教委も「ノー部活デー」の設定を通知してきた。

一方日教組は、「部活動の社会教育への移行」を方針としているが、実際には休養日の設定や活動時間の縮減から始めることを提唱してきた。これらの取り組みにもかかわらず縮減効果は上がらないまま、年々活動日数・時間ともに増大し続けた。

こうした事態を受け、文科省は二〇一七年十二月に教員の働き方改革に関する「緊急対策」とし

て、将来的には環境が整った上で学校以外が担うことも検討するとした。スポーツ庁の検討会議は中学校の運動部活動について、学期中は週二日以上を休養日とし、一日の活動時間を平日二時間、休日は三時間程度までに抑えるガイドラインを二〇一七年度内にまとめるとしている。

札幌市教育委員会は、週二日以上は休み、平日の練習を二時間程度とする基準を設け、道教委も週一日程度は休むよう通知している。こうした動きは、「緊急対策」と称しているものの、「将来的には」「環境が整った上で」と二重に留保がついていることや、ガイドラインや通知も依然として総量規制に留まっていることから、これまで同様実効性に乏しいものとなるであろう。

## (3) 「ブラック部活」がなくならない背景

社会教育への移行はもちろん、これまで様々な取り組みが実効あるものとならなかったのは、元々「子どものため」「学校のため」「地域のため」という献身的な姿勢を持つことが当然とされやすい教員の職業的な特質に加えて、部活動を積極的にやりたい教員が相当数存在するからである。そうした教員は、自らの特技や競技経験などを生かせる充実感に加えて、学級経営や生徒指導の役に立つことから部活動を学校教育の中に位置づけ、教員が部活動に関わることを当然と考えている。例えば、夏期にグラウンドで活動している部などは、冬期間になると降雪や日没が早くなるため、外での練習が十分にできなくなる。ところが、体育館での練習には使用割り当てがあり、他の部との兼ね合いで夏期のようにフル活動することができない。

したがって練習時間を確保するため、廊下や玄関ホールを使ったり、果ては早朝の真つ暗な時間に生徒を登校させ、グラウンドや使用割り当てのない時間帯に体育館で朝練を行ったりする。テスト期間前の部活動禁止期間でも、「大会が近い」として「特例」で練習を行なうなど、様々な方法を見出し、もしくは理由をつけて部活動を優先させる。

また、生徒、管理職、保護者や地域の中に、部活動に熱心な教員を支える層が強固に存在することも「ブラック部活」がなくならない要因の一つである。本来であれば月謝を支払うべき「習い事」を、学校で教員に無料で指導してもらうことを当然視する生徒や保護者、部活動が盛んであることを学校の特色とし、全道大会や全国大会出場の垂れ幕を校舎に掲げPRする学校、「部活動の顧問もできてこそ一人前の教員」と公言する管理職、教科科目の指導よりも部活動の成績を評価する保護者や地域がそれである。そして、顧問をつとめる部の生徒への指導の徹底が、生徒指導のできる教員として学校の中で発言力を増す。こうした学校内外の根強い慣習や実態、風潮から、部活動顧問をやりたくない教員もやらざるを得なくなるのである。

## (4) 部活動は学校外に—社会教育への移行

文科省や道教委の長年にわたる部活動の縮減への取り組みの結果や、教員という職の特質性、現在の学校内外の実態を考え合わせると、教員や学校が自ら部活動による時間外勤務を縮減させることは困難と考える。また、部活動を学校の中に位置づけたまま部分的に外部指導員や部活動指導

員制度などを導入しても、顧問をやりたくないとする教員がすぎま部活動から完全に解放されるとは考えにくい。そもそも全ての部活動に外部指導員などを導入することは現実的ではない。

それでは、どのようにしたらよいのか。その解決策としては、部活動を学校から完全に切り離し、全くの別組織として、生徒とその保護者、スポーツクラブなどの社会教育関係者、地域の指導者が学校外で設立し運営する、社会教育への移行を今こそ実施することである。そうすることで、給特法の趣旨に合致しない部活動による時間外勤務がなくなり、法と教育現場との乖離は解消されることになるだろう。(以上、國岡)

#### 4 むすびにかえて

部活動の例からもわかるように、教員の時間外勤務をタイムカード等で抑止または解消することは極めて困難であり、まずは給特法に則った学校運営を徹底することが必要である。部活動に限らず、教員の長時間労働は、教育委員会等への調査報告業務など、「教える」ことに直接関連しない雑務の存在も無視できないが、紙幅も尽きたので、これらの検討については他日を期すことにし、本稿が教員の「働き方改革」を活発に議論するための誘発剤となれば幸いである。(以上、新岡 國岡)

へにおか まさゆき 公立高等学校教諭  
へくにおか たけし 公立高等学校教諭

#### 【注】

(1) 一九六六年、文部省(当時)が行った「教員勤務状況調査」の結果(二週当たり小学校で一時間

二〇分、中学校で二時間三〇分の時間外勤務)に基づいて算出されたもの。

(2) 公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令(二〇〇〇年一月三日政令第四八四号)。

(3) 加えて、文部事務次官通達(一九七一年七月九日・文初財第三三七七号)において、限定四項目の内容等が拡大的に解釈されないよう限定を付している。

(4) 宮地茂監修・教員給与研究会編著『教育職員の給与特別措置法解説』(第一法規出版、一九七一年)一四五頁。

(5) 萬井隆令「公立学校教師の超勤問題について」労働法律旬報一六一〇号三三頁〜三四頁。ただし、宮地・前掲註4・一二七頁参照。

(6) 宮地・前掲註4・八九頁〜一〇一頁。人事院「義務教育諸学校等の教諭等に対する教職調整額の支給等に関する法律の制定についての意見の申出に關する説明」(一九七一年二月八日付)。

(7) 一九七一年五月二〇日・参議院文教委員会における佐藤達夫人事院総裁答弁。

(8) 内田良『ブラック部活動』(東洋館、二〇一七年)一四頁〜一四八頁。

(9) 日教組教育新聞(号外二〇一七年九月八日など)。

(10) 日本教職員組合『Q&A 教職員の勤務時間』(アドバンテージサーバー、二〇一七年)一二頁〜一四頁。

(11) 日本教職員組合・前掲註10・八二頁。

(12) この点、新岡昌幸「教員研修を巡る現代的課題」日本教育法学会年報四六号(有斐閣、二〇一七年)一四七頁〜一四八頁参照。

(13) 妹尾昌俊「教育の多忙はこう解決せよ」週刊東

洋経済二〇一七年九月一六日号六一頁。

(14) やめようと思えばやめられる好例として、「いま先生たちは四」朝日新聞(二〇一八年一月二十九日付)。

(15) 北海道教育庁企画総務部長通知(二〇〇五年三月三十一日付)。

(16) 「部活動を地域社会に」日教組教育新聞(号外)二〇〇一年一月一〇日。

(17) 内田・前掲註8・一四九頁。地域総合スポーツクラブの設立、外部指導員の導入によって、一定の成果をあげている自治体や地域もあるが、限定的なものに留まっている。外部指導員を「学校職員」として雇う部活動指導員制度も社会教育への移行の一環と考えられるが、定着しているとは言いがたい。

(18) 北海道新聞(二〇一八年一月一八日付)。

(19) 「働き方を見直し、ゆとりある生活を 教職員の超勤多忙化解消に向けてとりくむために」『北教組「勤務実態調査報告書」作成委員会』(二〇〇四年)四九〜五二頁において、現状分析、今後の方向性が提起されているが、その後進捗した形跡はない。

(20) 中澤篤史『そろそろ、部活のこれからを話しませんか』(大月書店、二〇一七年)一一〇頁。

(21) スポーツ庁の運動部活動に関する実態調査(二〇一七年)で「持続可能な部活動に向けたあり方に関する考え方で近いものは」という質問に対して、できる限り今まで通り学校・教員が担う、とする回答が四三%と一番多かった。