

## なぜ公立学校教員に残業手当がつかないのか

萬井 隆令

(龍谷大学教授)

現在、約100万人の公立学校教師（以下、教師という）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」——旧法制定時は国立学校も適用対象であったが、独立行政法人化され対象から外された——（略称、給特法）の下で、「教職調整額」が支給される代わりに、何時間残業をしても全く手当を払われていない。

給特法のそのような運用が適正か、については問題があり、裁判が相次いでいる。

### 1 給特法制定の経緯

戦後に労働法関連の諸法規が制定された際、教師も労働者の一員として基本的には労働基準法が適用されることになり、8時間労働制を定める労基法32条のほか、時間外労働のしるしや残業手当について定める36、37条も適用され、残業に対しては手当が支払われるべきものとされた（地方公務員法58条3項）。

ところが、文部省、労働省、人事院が度々指導したにもかかわらず、現実には残業手当が支払われなかったり曖昧にされたため、残業手当請求訴訟が繰り返され、裁判所は当然、認定された残業について法律の規定に従って手当の支払いを命じた<sup>1)</sup>。

そのような事態に対応し、将来の紛糾を防ぐため、文部省は教師の勤務状況を調査し残業の実態を把握し、それを踏まえて平均的時間数（月間8時間程度）に見合うものとして「教職調整額」を基本給の4%とした旧給特法が1971（昭和46）年5月に成立し、翌年1月施行された。

### 2 給特法等が定めること

#### (1) 給特法

給特法上、教師にも労基法32条、34条、36条など労働時間制は原則として適用される（5条）。ただ、残業については別に次のように規定している。

- ① 「正規の勤務時間をこえて勤務させる場合は、文部大臣が人事院と協議して定める場合に限る」（6条1項）
- ② 地公法58条3項を読み替え、教師には労基法33条3項を適用し、「公務のために臨時に必要な場合は時間外・休日労働を命じ得る（5条）
- ③ 「俸給月額百分の四に相当する額の教職調整額を支給する」（3条1項）
- ④ 時間外勤務手当および休日勤務手当は支給しない（3条2項）。労基法37条の適用を除外する（5条）

(2) 文部省訓令28号「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」

旧給特法7条1項に基づく協議の結果、1971年7月5日、「規程」が定められた<sup>2)</sup>。同「規程」によれば、原則として「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」（3条）、例外として残業を命じ得るのは、生徒の実習、学校行事、教育実習の指導、教職員会議、非常災害等やむを得ない場合の5項目のいずれかに該当し、かつ「臨時又は緊急にやむを得ない必要があるときに限る」（4条）。

(3) 文部事務次官通達文初財377号

施行にあたって文部省は、法律および「規程」の濫用を防ぐために、文部事務次官通達を出した（同月9日）。

同通達は、具体的にたとえば、「学校行事」とは学習指導要領に定めるものに相当する「学芸的行事、体育的行事および修学旅行的行事」、「非常災害等」の「等」とは「児童・生徒の負傷疾病等人命にかかわる場合」と「非行防止に関する児童・生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする」場合である、としている。

#### (4) 各地方自治体における給特条例

地方自治体は、旧給特法に基づき、訓令 28 号および通達 377 号にそって給特条例を制定した。その際、文部省はモデル条例案を作成して教育委員会を指導し、各自治体の教育委員会と教職員組合の間で交渉が行われた結果、上記 5 項目のうち教育実習の指導は除外され、結局、学校長が残業を命じ得るのは限定された 4 項目で「臨時又は緊急にやむを得ない必要があるとき」に限られる、と二重の歯止めを受けることになった。

#### (5) 要約

要するに給特法等によれば、教師は労基法の労働時間制が適用され、授業準備、テスト問題の作成・採点、クラブ活動の指導、家庭訪問などはすべて「勤務時間の割振り」によって時間内に処理すべきで、自治体(校長)は原則として残業を行わせてはならないが、限定 4 項目に該当し「臨時又は緊急にやむを得ない必要」がある場合に限り 36 協定なしに残業を命じられる、その場合にも、残業時間数に見合った割増賃金は支払われず、その代わりとして「教職調整額」が支払われる、ということである。

そもそも、「割振り」の名で校長による日々の始業・終業の時刻の変更を安易に認めるのは労働時間制としては異例である。また、担当する科目、役職によって、また同一人でも時季によって、残業の有無や時間数はまったく異なるにもかかわらず、「教職調整額」は教師全員に一律に、残業してもしなくても支払われる点で、労働時間制や残業手当の趣旨から外れた特異な制度である。さらに、給特法上、限定 4 項目に限られるとはいえ残業の時間数の上限が定められておらず、無定量の労働義務が課せられている点で労働時間制と相容れないという重大な欠陥がある。その意味で、給特法は憲法 27 条違反の疑いがあるが、かりに違憲でないとしても、同法は厳密に解釈され、運用される必要がある。

### 3 行政の解釈と運用

ところが、行政の解釈と運用はその要請と相反するものであった。

法施行にあたって文部省は、教職調整額は残業手当の「一律支給という性格」ではなく、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」をもつ

と、経緯を無視した説明を行い、人事院は、一般職公務員と同じ時間管理、「とりわけ超過勤務手当制度は教員にはなじまない」と述べていた<sup>3)</sup>。

「包括的に評価し……」は曖昧で意味が不確定であるが、後の運用実態から、労基法 37 条の適用が排除されるので、限定 4 項目以外の業務に関して校長の指示に従って労働したとしても、教職調整額以外の手当の類は一切支給されない、という含意である(一切不要説)、ということが明らかになった。つまり実務上は、勤務の内容・性格、時間数に関わりなく、残業手当を一切支払わない扱いになっている。

多くの教師がそのような扱いは給特法の規定に反するとして人事委員会に対して地公法 46 条に基づき、措置要求を行った。だが、人事委員会も一切不要説をとり、職員の給与は「条例に基づかずには……支給してはならない」と定める地公法 25 条 1 項や同趣旨の地方自治法 204 条の 2 をも援用して、同措置要求を認めない判定を下したため、その取消を求める行政訴訟が続々と提起された。多くは日常的な残業に係る訴訟であるが、施設付属寄宿舎指導員の夜間勤務の宿直扱い(労基法 41 条 3 号適用)および休憩時間中の業務遂行に係る訴訟もある<sup>4)</sup>。

### 4 裁判の動向

すでに 9 件について 17 の判決がある。文部省の解釈をそのまま引き写した一切不要説もあったが<sup>5)</sup>、続く支持はなく、現在では「調整」推定説に収斂している。

「調整」推定説とは、給特法は教師の労働を包括的に評価し、基本給与と教職調整額によって残業手当問題は「調整済み」と一応は推定しつつ、限定 4 項目以外の業務については、特別の事情がある場合には残業手当を支給すべきである、とする見解である。他に、「調整」推定説に加えて、問題の業務は教師の自主的自発的な行為であって「労働」ではないから、残業手当は支払われない、という「労働」性否認説をとる判決もある。

#### (1) 「調整」推定説をとった判決

(ア) 「調整」推定説を最初に展開したのは、将棋大会への生徒引率に関わる愛知県松蔭高校事件・名古屋地裁判決であった。

裁判所はまず、給特法等は教師の「職務の重要性、

特殊性、勤務の実態に対し再評価を加え、給与の上で優遇措置を講ずるとともに……時間の管理の面でも実態に適した合理的なものにするため、「事由のいかんを問わず時間外勤務手当等を支給しない」とする趣旨であった、として、一切不要説に理解を見せる。

しかし、①「時間外勤務を命じる場合を……限定列举」している以上、調整額により残業等が「総て包括的に評価されている」とは解されず、「休日、時間外勤務を抑制しようとの趣旨以外には考えられない」②給特法制定に伴って制定された特殊勤務手当に関する人事院規則等が、対外試合等の際「児童又は生徒を引率して行う指導業務」等、「限定四項目以外の事項」に手当を支給することにしているから、いわゆる調整が「教職員の総ての教育活動」に対する「必要にして十分な代償措置（対価）としてなされた」とは認め難い、として一切不要説を退ける。当然の疑問と指摘である。

ただ、残業に対して手当が当然に支払われるのではなく、残業等が「命ぜられるに至った経緯、従事した職務の内容、勤務の実状等に照らして、それ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举する給特法等の「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、と判示した<sup>6)</sup>。

(イ) 同判決を踏襲する判決は多く、判例上の通説であるが<sup>7)</sup>、結論として人事委員会の判定を取り消したのは名古屋市中区賀中事件判決1件だけで<sup>8)</sup>、他の判決は当該事件の事実関係においては「自由意思を極めて強く拘束」してはいないと判断し、請求を退けている。ただ、その根拠を、校長の明示の指示がないことに求めたり<sup>9)</sup>、当該業務を教職員会議で同意を得て決めたことに求める<sup>10)</sup>等、細部にわたる点では必ずしも一致していない。

(ウ) 問題は、残業を限定4項目に限定し、それに対しては残業手当は払わず「教職調整額」が支払われることとした以上、それ以外の業務についての残業については残業手当が支払われるのが当然ではないのか、である。つまり、何故に、明文の規定に反し、限定4項目以外の業務についてまで「調整」されたものと推定し、「自由意思を極めて強く拘束」し、「常態化している」時間外労働についてののみ割増賃金が支払われる、と狭く制限するのかがである。だが労働時間法制の原則

に反するそのような例外扱いを合理的だと納得せしめる充分な理由は示されていない。

(2) 「労働」性（校長の勤務命令）否認説

(ア) 校長の勤務命令がなく教師が自主的自発的に行ったものだから「労働」とは評価し得ない、という理由で手当請求を棄却する判決もある。

例えば大府市事件では、①進学に必要な調査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、②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、③卒業修了認定会議・生徒指導会議等を案内はしたが、出席を命じてはいない、いずれも教師が「自発的、自主的な意思に基づいて遂行」したもので、「労働」にはあたらない、とする<sup>11)</sup>。

(イ) 当該業務遂行を教師の自発的な行為で、「労働」ではないとする評価は適切ではない。大府市事件で、①「進学関連業務は生徒の進路に関する重要な事務であり遅滞や過誤は許されない」から、校長職印を預けるのは「後は任せるから、間違いなくやりなさい」という指示、②試験日程を定めることは個々の教師に日程に合わせた問題作成・実施・採点の指示、③会議の「案内」は会議出席の指示をそれぞれ含むと解すべきであろう。入学願書の作成が期限に間に合わず生徒が受験できなかったとか、テストの問題作成が間に合わないで試験が実施できなかった、欠席して会議における決定内容を知らない等となれば、教師は責任を問われないでは済まされまい。そのような背景で行われるものを自主的自発的なもので「労働」ではない、とは言えまい。

それは、一般の民間企業における就業についての判例と比較すれば明白である。日常的に上司がその都度就労に関わり具体的に指示するとは限らない。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」と認定したが<sup>12)</sup>、日々の保護具の着脱等や仮眠について上司が一々指示をするわけがない。労働時間にあたるか否かは客観的に判断されるが、本来の作業の準備や後始末として必要不可欠であれば、また、必要となれば直ちに本来業務に復帰できる状況にある手待ち時間であれば、包括的ないし暗黙の指示があったものとして、労働時間法

上は「労働」と解される。「労働」性否認説は常識外れであり、判例・学説ともかけ離れている。

## 5 まとめ

「調整」推定説は、法の全体構造を無視する一切不要説を批判し、給特法の構造と融合し得る解釈を試みた。だが、付された条件は給特法の制定趣旨から導かれるものとは言えないし、その条件についての具体的判断には無理がある。「労働」性否認説は、「自主性、自発性」という言葉に幻惑されたものか、法律概念としての「労働」の捉え方に関して最高裁判決を含め先例をすべて失念するのか、と疑わしめるほどに常軌を逸している。

労基法 32 条（法定労働時間制）の適用があるということは、原則として時間外労働を認めないことを意味する。それを「職務と勤務態様の特殊性に基づいて……包括的に評価」といった、曖昧な基準で拡張解釈するのもあっての外であり、その例外を定める給特法は限定的に解釈されなければならない。

教師に精神障害が多発しているが、長時間労働も一因と考えられる<sup>13)</sup>。なお文部科学省は、新たな職制の創設、給与区分の細分化等と併せ、教職調整額を廃止し、超勤手当に切り替える意図で、前提として残業実態調査を 2006 年 6 月から行った。だが、持帰り残業を含めると平均 60 時間と、予想を超えて多かったためか、その問題は沙汰止みになった<sup>14)</sup>。その後、再度検討に入ったと伝えられるが<sup>15)</sup>、教師の労働時間制については抜本的な改革が不可欠であろう。

- 1) 最初の京都市翔鷲小学校事件・京都地判昭 25・11・9 労民集 1 巻 6 号 1043 頁から静岡県教組事件・最一小判昭 47・4・6 判タ 277 号 143 頁、静岡市教組事件・最一小判昭 47・12・26 判タ 288 号 206 頁まで多数。
- 2) 法改正に伴い、ほぼ同文が、平成 15 年政令 484 号（「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」として規定された。

- 3) 宮地茂監修・文部省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，1971 年）92 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関する説明」（1971 年 2 月 8 日）。
- 4) 大阪盲学校等寄宿舎指導員事件・大阪地判平 19・5・9，同事件・大阪高判平 20・5・14，高槻市（休憩）事件・大阪地判平 20・1・9（いずれも判例集未掲載）。
- 5) 名古屋市志賀中事件・名古屋高判平 6・1・26 労判 626 号 74 頁，北海道教組事件・札幌地判平 16・7・29（判例集未掲載）。後者は、「学問的な修練」，仕事に対する「自発性，創意，創造性」の必要性や，長期の休業期間の存在，授業とそれ以外の時間の「勤務密度」の差異を指摘し職務の特殊性を強調して，同説の合理性を説こうとするが，結局，文部省解釈の解説という範囲を超えない。
- 6) 愛知県松蔭高校事件・名古屋地判昭 63・1・29 労判 512 号 40 頁。
- 7) 広島県高校教員事件・広島地判平 17・6・30 労判 906 号 79 頁，北海道教組事件・札幌高判平 19・9・27（判例集未掲載），東京都立立川第七中学校事件・東京地判平 17・1・13 判時 1892 号 137 頁，同事件・東京高判平 17・6・9（判例集未掲載），京都市教組事件・京都地判平 20・4・23 労判 961 号 13 頁，前掲注 4) の 2 判決等。
- 8) 名古屋市志賀中事件・名古屋地判平 5・2・12 労判 626 号 74 頁。
- 9) 前掲注 6)。
- 10) 前掲注 7) 札幌高裁判決等。
- 11) 大府市事件・名古屋地判平 11・10・29 判タ 1055 号 142 頁。
- 12) 三菱重工長崎造船所事件・最一小判平 12・3・9 労判 778 号 8 頁，大星ビル管理事件・最一小判平 14・2・28 労判 822 号 5 頁。
- 13) 朝日新聞 08 年 12 月 26 日参照。
- 14) 朝日新聞 06 年 6 月 11 日，同 11 月 25 日，『週刊金曜日』07 年 1 月 19 日号等参照。
- 15) <http://www.jiji.com/jc/c/?=soc&k=2008020900046> 参照

\* 追記・詳しくは，萬井「公立学校教師の残業問題について」労旬 1610 号，萬井「施設寄宿舎指導員の宿直勤務の法的意義」龍谷法学 40 巻 4 号，萬井「教師の休憩時間中の労働と超勤手当について」龍谷法学 40 巻 4 号参照。

よろい・たかよし 龍谷大学法科大学院教授。最近の論文に「出向の概念について——労働者供給，派遣概念との関連性を視野に」龍谷法学 41 巻 4 号。労働法専攻。