

教員の教育の自由と時間外勤務

榊 達 雄

はじめに

- I 憲法・教育基本法と教育の自由
- II 時間外勤務命令の原則禁止と「不当な支配」禁止
- III 時間外勤務と学校運営

はじめに

本稿（以下のI～III）は、愛知県の公立中学校時間外勤務事件の弁護団から依頼されて、高裁に提出した意見書「教育の自由と時間外勤務について」をほぼそのまま収録したものである。

当該事件は、愛知県の高校入試において複数受験と推薦入試をとりいれた複合選抜が開始された年度に、文部省からの研究指定校も引き受けていたO中学校において、学年主任であった原告F教諭が、度重なる時間外勤務をせざるを得なかったことの精神的苦痛に対して、損害賠償を請求したものである。第1審の名古屋地裁判決（1999年10月29日）は、時間外勤務の存在を認めながら、F教諭が「自発的、自主的意思に基づいて」行ったものであると、被告（校長、愛知県）に過失（「管理義務違反」「管理義務懈怠」）はなかったとして、原告の主張を退けている。

県の条例（1971年の文部省訓令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」と同内容）の限定4項目以外での時間外勤務は、違法（被告の過失）であり、F教諭の時間外勤務はこれに当たるので、当然損害賠償は認められるものと期待された。しかし、上記のような判決が出されたため、違法な時間外勤務命令である論理を強化するとともに、教育の自由の観点からも、原

告主張を補強することになったわけである。

学校における時間外勤務は、校長の職務命令に基づくものである。校長が必ずしも明確に職務命令を出しているとはいえない場合、そのときの時間外勤務はどう考えるかが問題になる。職員会議への出席は、形式上は校長の職務命令に基づくが、校長も教職員もいつもそのことを意識しているわけではない。旅費（交通費）が支給される出張も、同様なことがいえる。時間外勤務が現実に存在し、たとえそれが自発的、自主的にみえても、校長がそれをやめさせない場合は、職務命令に基づくと考えべきであろう。

勤務時間の割り振りは、勤務条件にはかならないが、別の角度からみれば、その多くは教育条件整備である。例えば、研究全体会に出席することは、勤務時間の割り振りとして勤務条件であるが、教師が担当の授業を自習にしてその研究全体会に出席することは、生徒からみれば教育条件の問題である。時間外勤務をしない勤務時間の割り振りをすることは、教育基本法10条にいう校長の教育条件整備でもあるわけである。

国立及び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、教職給与法）は、教員に一律に給与の4%に相当する額の教職調整額を支給することによって、たとえ時間外勤務があっても超過勤務手当は支給しないとしてい

る（3条1項）。この法律に対しては、教員の労働者性を形骸化するものであるとか、時間外勤務を無定量に強いる危険がある、といった批判もあった。こうした批判に一定に応えるものとして、上記の文部省訓令が出されたといえよう。したがって、教職給与法や文部省訓令の解釈は、当時の批判も踏まえて、教育条理に基づくべきである。訓令3条「教育職員については、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する」の趣旨は、文字通り時間外勤務を命じないようにすることはもとより、時間外勤務が教員に対して「不当な支配」をし、教育の自由を侵害することを戒めているとも解すべきであろう。教員は、勤務時間後も生徒や父母の相談にのったり、研修をしたりしているからである。

教育裁判の意義を検討するには、当該裁判の総過程を問題としなければならぬが、ここでは第1審判決をめぐる問題についてのみ2、3指摘しておこう。まず判決も、時間外勤務の存在は認めていることの意義がある。時間外勤務をなくすことは、教育行政、そしてその一端を担う校長の責務である。またこの時間外勤務の要因の一つは、研究指定校の在り方がある。この問題については、1998年の中教審答申の指摘するところでもある。時間外勤務の要因のいま一つは、進学関連業務の処理方法である。進学業務は、勤務時間内に処理すべきであり、通常の授業を妨げるものとなってもならないことである。こうしたことの配慮も、教育行政、校長の責務なのである。さしあたり本件裁判は、以上のようなことを示唆しているといえよう。

I 憲法・教育基本法と教育の自由

1 憲法と教育の自由

戦前大日本帝国憲法には、教育に関する規定はなく、教育の在り方の根幹は、教育勅語によって定められ、教育は、勅令によって規定された。教育は天皇（「オカミ」）のものであり、国民（臣民）にとっては三大義務の一つであった。教職員の勤務関係および児童生徒の在学関係は、特別権力関

係とされ、教職員および児童生徒は、校長の包括的支配権の下に置かれた。教職員の労働者としての権利、教師の教育の自由の保障はなく、教職員には無定量の忠誠義務が課せられた。

戦後日本国憲法と教育基本法の制定により、教育は国家（天皇）から解放されて国民の手に移された。憲法26条は、教育は国民の権利であるという近代的教育思想を背景に、国民の教育権を定めたものであると解されているが、国民の「教育を受ける権利」、とりわけ発達の可能態としての子どもの教育を受ける権利を保障したものである。この教育を受ける権利は、単なる受け身の権利ではなく、積極的な教育への権利、子ども自ら要求する権利（学習権・発達権）であるとされている。子どもの学習権を保障する第一次的義務を負うのは、親である（親の教育権）。教師は、親の信託（委託）を受けて子どもの教育にあたり、教育の自由を享受することになる。親が信託するのは、教師が教育の専門職であるからであるが、子どもの教育は教師の独占的権能ではない。この点最高裁判決（1976年5月21日）は、子どもの教育は、「子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属する」としている。

教育の自由の理論的根拠としては、教育の本質があげられる。すなわち、教育の本質とは、真理・真実に基づき、芸術性に裏打ちされ、子どもの発達段階に則する教育によって、子どもの学習権を保障することである。その教育は、教師と子どもとの人間的接触（人格的接触）を通して行われる。したがって、教師の研究と教育の自由が要請され、その研究と教育の自由は憲法23条の学問の自由の保障を受けるのである。かつて判例（最高裁1963年5月22日判決）は、初等・中等教育の教師には学問の自由に基づく教授の自由を認めていなかったが、前述の最高裁判決は、「一定範囲における教授の自由が保障される」としている。

2 教育基本法と教育の自由

教育基本法10条1項は、「教育は、不当な支配

に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである」としている。同条項の趣旨を、「教育は……教育者自身が不覇独立の精神を以て自主的に遂行せられるべきものである」と把握する見解がある（田中耕太郎『新憲法と文化』1948年，104頁）。また、同条項には、教師の教育権限の独立保障の原理が含まれると解する見解がある（兼子仁『教育法〔旧版〕』1963年，126-7頁）。言い換えれば、教育に対する「不当な支配」を禁ずることは、教育の自由を保障することでもあるわけである。

この「不当な支配」の主体としては、「政党のほか、官僚、財閥、組合等の、国民全体でない、一部の勢力が考えられ」ていた（辻田力・田中二郎監修『教育基本法の解説』1947年，130頁）。この点で、「教育の関与のしかた」を問題にせず、「不当な支配」の主体論だけを切り離して論ずべきでないとする指摘がある（兼子仁『教育法〔新版〕』1978年，293頁）。教育行政の拘束力をもつ教育支配が、まず「不当な支配」として戒められるべきである、というのが教育法学の通説であるといつてよい。条理解釈に基づけば、校長が事前に教師の了解もなく、無断で授業中の教室に入って監視することは、「不当な支配」になるのである。

教育基本法2条は、教育の方針を定めたものであるが、教育の自由と密接なつながりがあり、次のように規定する。

「教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない。この目的を達成するためには、学問の自由を尊重し、實際生活に即し、自発的精神を養い、自他の敬愛と協力によつて、文化の創造と発展に貢献するように努めなければならない。」

ここにいう「あらゆる機会」「あらゆる場所」は、一生を通じ、学校だけでなく、家庭・職場・地域等においても、ということである。後段の「学問の自由を尊重し」は、戦前の教育の反省の上に規定されていることに注意しなければならない。学問の自由は、研究の自由、発表の自由、教

育の自由から成り立つが、ここでとくに問題になるのは、研究の自由と教育の自由である。研究の自由は、教育の自由があつてはじめて生きてくる関係にある。また、教育の自由は、子どもの学習の自由と不可分の関係にある。教師の教育の自由の保障のないところには、子どもの学習の自由の保障はありえないからである。

憲法・教育基本法は、以上のように教師の教育の自由、学問の自由を保障し、別の表現で教育に対する「不当な支配」を禁じている。なぜこれらが保障されなければならないかといえば、子どもの学習権・発達権保障のために不可欠だからである。

3 ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」（1966年）と教育の自由

教師の教育の自由に関する国際的動向を示すものとして、ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」があるが、この会議には日本国政府代表も参加し、一部留保はしたが勧告の採択に賛成している。教師には、教育研究、子どもの発達に関する研究が不可避免的に要請される。この点、勧告は、次のように述べる。

「教育の仕事は、専門職とみなされるものとする。教育の仕事は、きびしい不断の研究を通じて獲得され、かつ、維持される専門的知識および特別の技能を教員に要求する公共の役務の一形態であり、また、教員が受け持つ児童・生徒の教育および福祉に対する個人および共同の責任感を要求するものである。」（6項）

教師には学問の自由の保障が不可欠であり、学校においては、校長はこうしたことを念頭に置き、教師の教育の自由を保障するための条件整備に努めることが要請される。この点について、勧告は次のように述べている。

「教職にある者は、専門的職務の遂行にあつて学問の自由を享受するものとする。教員は、生徒に最も適した教具および方法を判断する資格を特に有しているので、承認された計画の枠内で、かつ、教育当局の援助を受けて、教材の選択およ

び使用，教科書の選択ならびに教育方法の適用にあたって，不可欠の役割を与えられるものとする。」(63項)

「いかなる監視または監督の制度も，教員の専門的な職務の遂行にあたって教員を励まし，かつ，援助するように計画されるものとし，また，教員の自由，創意および責任を減じないようなものとする。」(63項)

以上のような勧告は，今日では国際常識であると考えべきである。

II 時間外勤務命令の原則禁止と「不当な支配」禁止

1 放課後・勤務時間外における子どもの指導等

教育においては，憲法・教育基本法にもとづき，生徒1人ひとりが大切にされるべきこと，父母の要求を尊重することが求められる。教育基本法前文に「個人の尊厳」という文言があるが，それは，「個人の尊厳を重んずるという基礎の上に，教育が行わなければならないとするのであり，「憲法のたてまえが，人間ひとりひとりというものにうちを認めなければならないというにある」ことと結びついているといわれる。そして「人間は人間たる資格において『品位』を備えているのであって，何か他のものと代えられるような『価格』を有する物件とは本質的に区別せられる。いかなる境遇，身分にあらうともすべての個人が人間として持っているこの品位が，個人の尊厳なのである」(辻田・田中監修，前掲書，54-5頁)といわれる。すなわち，教育においてはすべての個人が，すなわち一人ひとりの人間としての品位が重んぜられ，また同法1条(教育の目的)にいう「個人の価値」，すなわち「人間が有するそれぞれの特色ある価値，いわば個性」(同前，65頁)が尊ばなければならないのである。一人ひとりの子どもの教育への権利を保障するために，「教育上および職業上の情報ならびに指導を，すべての子どもが利用可能でありかつアクセスできる」(子どもの権利条約28条1項b)ようにしなければならない

ない。

以上のような一人ひとりの生徒の品位を重んじ，個性を尊ぶこと，さらに前述の教師と子どもとの人間的接触(人格的接触)や子ども自ら要求する権利の保障は，一斉授業中においても追求されなければならないが，むしろ放課後や勤務時間外にわたる個別指導における方が，ときによりリアリティをもつ。子どもにとっても，個人的に教師に質問したり，相談したりするには，放課後さらには勤務時間外の方がし易い。また，父母が教師に相談する場合は，むしろ放課後や勤務時間外にならざるをえない。子どもや父母の相談に応ずることは，専門職である教師の責務である。教師にとって，放課後や勤務時間外，とくに後者は，これらの活動以外に，教材研究，それにつながる独自の研究，研修として研究会に参加することなどに使うことができる，すなわち自分で自分の時間管理ができる自由な時間でありえてよいはずである。

2 時間外勤務命令と「不当な支配」

給特法・給特条例の目的・趣旨等は，第1審原告準備書面(六)で指摘しているが，補足的に述べることにする。教師の職務には，勤務時間外において行っているもののうち，客観的に時間を明確に測定できないものもあることは確かである。例えば，帰宅途上子どもや父母に会い，あるいは自宅に電話で相談をもちかけられたときとか，自分の研究をする場合教材研究につながるものがあるときとかなどは，客観的に時間を明確に測定できないことが多い。そのため教職調整額を支給し，労働基準法37条の適用を除外し，超過勤務手当を支給しないことになったが，無定量の時間外勤務命令または時間外勤務の存在の放任を認めたわけではない。「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」ことは，根本である。やむをえず時間外勤務を命ずる場合は，文部事務次官通達(1971年7月9日文初財377号)が指摘するように，教師の忙しさ，健康状況等に十分な配慮が不可欠である。

前述の最高裁判決が，教育関係「法律を運用す

る場合においても、当該法律規定が特定の命じていることを執行する場合を除き、教基法10条1項にいう『不当な支配』とならないように配慮しなければならない」としているように、給特法の解釈・運用においても、この趣旨は生かされるべきである。原則として時間外勤務を命じないとは、前述のような勤務時間外に「不当な支配」をしないようにすべきであること、言い換えれば、いろいろ活動を予定している勤務時間外に時間外勤務を命ずることは、「不当な支配」になるおそれがあると解すべきである。

Ⅲ 時間外勤務と学校運営

1 学校運営と教育条件整備

学校の主人公は、子どもであるといわれる。とするならば、子どもが主人公である学校では、学校運営はどのようにあるべきか。子どもの学習権・発達権を保障し、教育の目的を達成することが、学校運営の中心にすえられなければならないであろう。子どもの権利条約も、「子どもにかかわるすべての活動において」「子どもの最善の利益が第1次的に考慮される」（3条1項）と述べているのである。

前述の教育基本法2条の「あらゆる機会」「あらゆる場所」は、学校だけでなく、学校以外の場でもということであったが、学校1か所の場合は、授業時間でも放課後・勤務時間外でも、教室の中でも外でもということであり、教育の目的達成のためには、研究の自由および教育の自由が尊重されなければならないわけである。

教育基本法10条2項は、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならない」としている。この「諸条件の整備確立」は、教育行政は「教育内容に介入すべきものでなく、教育の外にあつて、教育を守り育てるための諸条件を整えること」であるとされている（辻田・田中監修、前掲書、131頁）。この趣旨は、校長の学校運営においても生かされるべきである。とすると、学校運営は、教育の目的達成のため、子どもの学

習権・発達権保障を中心にすえ、授業でも放課後・勤務時間外でも、研究の自由および教育の自由を保障するように、そしてとりわけ教師が放課後・勤務時間外に個別指導をしたり、生徒や父母の相談に応じたり、研究等ができたりするように、「不当な支配」を排除する条件整備をすることが求められる。いいかえれば、とくに勤務時間外に時間外勤務命令を出さなくてすむよう、または時間外勤務が存在しないよう、勤務時間の割り振りを適正に行うことが、校長の学校運営に求められるわけである。

さらに将来展望を述べれば、学校運営は欧米諸国では（韓国や台湾でも）すでに法制化を伴って実現している生徒・父母・住民の学校参加をめざすべきである（2000年の学校教育法施行規則改正で実現が可能になった学校評議員制度は、ここでいう学校参加にはまだほど遠い）。学校参加の場は、学校協議会、学校理事会等である。それらは多くは勤務時間外に開かれるので、教職員の時間外勤務の存在は望ましくないであろうし、学校経営の最高機関である学校協議会等じしんがその存在を問題にするであろう。わが国では、学校参加へ向けた実践が各地で試みられているが、まだその数も極めて少ない段階である。

2 子どもの問題行動と時間外勤務

本件中学校において、時間外勤務が常態化していたといってもよいほどであることは、まずは時間外勤務を存在しないようにすべき、校長の学校運営の条件整備が不十分であることを示すといえよう。道徳教育研究、道徳研究会の進め方は、時間外勤務の存在の大きな原因の一つであった。

いじめ、非行等の子どもの問題行動は、まさに教育基本法前文にいう「個人の尊厳」が重んぜられず、同法1条にいう「個人の価値」が尊ばれていないことの現れであり、子ども一人ひとりの人間の尊厳が、そして人権が尊重されるべきであるという意識を育てることの必要性を示すものである。道徳教育研究は、このことを根本にすえたものでなければならない。道徳教育研究の委嘱や研

究指定を受けて、研究を推進していたとき、むしろ生徒の問題行動件数が急増していることは、本末転倒である。

戦後道徳教育は、戦前の教育の反省のうえに、「修身科」のように特定の時間を設けず、学校教育全体で進められたが、その方針が1958年に突然変更になり、「道徳」時間が特設されることになった。特設道徳は、結局徳目主義に陥ることになるとして各方面から批判されたが、すでにそれ以前から徳目主義を批判する見解があった（上田薫『知られざる教育』1958年、240頁）。

「徳目は……おしなべて変化をきらう。このことは、たとえば民主的と目される徳目の場合もまた、決して例外ではありえないのである。そしてこの変化への抵抗は、変化せずにはいない現実から必然的に遊離する結果を招き、その矛盾をまた一方的に強引に糊塗してかたづけようとするれば、生きた子どもたちをばらばらに切断せずにはいないのである。徳目をもってする道徳教育は、子どもを表裏ある人間に育てる。これは……徳目主義の笑うべき悲劇といえよう。」

また、論者は、特設道徳を次のように批判する（上田薫『人間形成の論理』1964年、328頁）。

「わたくしは特設道徳の弊害のもっとも大きいものを、…無内容ということだと考える。内容のないものを内容があるように思わせるということ、そのような指導に馴らされた子どもは知らず知らずのうちに同じ過誤をおかすようになるのである。特設道徳の教師がとくとして結論づけるように、現実の問題は解決しない。いや解決どころか、むしろそれは出発点であり、矛盾の指摘される段階にすぎないのである。」

道徳教育研究は、現実には起こっている子どもの問題行動を真っ正面にすえて、その解決を図る研究であってこそ、現実には生きてくるのではないかと。

実際本件期間中に、深刻ないじめ事件が起きている。一般に、いじめられている子どもからは、必ずSOSのサインが送られるが、それを教師が見逃したり、教師がとらえても一人で抱え込んで悩み、学年全体、学校全体の問題とならず、ある

いは多くの教師が知っても学校全体で取り組もうとせず、問題を深刻化させてしまう場合が多い。1994年の大河内清輝君事件では、事件後学校が公表した指導記録によれば、例えば問題グループ内で同君が使い走りをしてきたこと、プロセスをまねて同君がいじめられていたことを教師がみつけたとき、それらをSOSのサインとは認識せず、グループ内での行動、遊びとみていた。同君が10数回も壊れた自転車の修理を依頼した自転車店主が、教師にいじめではないかと伝えたとき、および自転車窃盗容疑を警察にかけられたため、父親が生徒指導担当教師に調査を依頼したときも、学校全体で問題にするということではなかった。

本件中学校の場合、例えば被害生徒と加害生徒が誤りにきたとき、SOSのサインであったかもしれないが、学校において最重点とされた道徳教育研究による多忙、度重なる時間外勤務のために、原告は当該生徒からじっくり話しを聞いてやることができなかった。I証人の場合も、同様なことがいえよう。

いじめ事件で生徒が警察に逮捕されたことは、学校全体で取り上げて議論すべき問題であり、道徳教育研究会でも取り上げてしかるべき問題である。また、「いじめ問題を克服していく最後の鍵は、子どもの荒れや問題行動の裏にある、生きるとはどういうことかをつかむことへの渴望を、行動の事実のなかに読みとり、教師・親がまず勇気をもって、子どもとともに生きる意味を探っていくことである」（折出健二「いじめ問題と管理主義教育」『エデュカス』No.8、1994年、65頁）といわれるが、教師・親が、さらに子どもと一緒に話し合うのは、放課後・勤務時間外になるであろう。

本件中学校では、道徳教育研究による多忙さが、また同研究および進学関連業務等による時間外勤務が、いじめなどの問題行動を学校全体で取り上げて議論すること、放課後・勤務時間外に問題生徒とじっくり話し合うこと、さらには教師・父母および子どもがともに話し合うことを妨げているといわざるをえない。