

教職員の自己規制と多忙化研究委員会 報告書

教職員の自己規制と多忙化研究委員会

報告書

目次

はじめに	広瀬 義徳 …… 1
第1部 教職員の労働に関する法制度・政策の問題と課題 …… 3	
第1章 総論 一教職員の自己規制と多忙化という問題設定	広瀬 義徳 …… 4
第2章 平成18年文部科学省教員勤務実態調査以降の 都道府県独自の教員勤務実態調査	青木 栄一 …… 31
第3章 教員の多忙対策に関する政策過程	青木 栄一 …… 44
第4章 教職員の働き方改革を展望する ～形骸化した「給特法体制」からの脱却をはかる～	藤川 伸治 …… 58
第5章 労働基準法から考える教員の労働時間	高須 裕彦 …… 69
第2部 多忙化を生む学校状況と教職員の自己規制 一教員インタビュー調査の結果から一 …… 79	
第6章 教職員を長時間労働に追い込む多忙化の様相	藤村 裕爾 …… 80
第7章 教員の職務範囲と他職との連携について 一教員インタビュー調査より負担軽減のための試論一	長野 恭子 …… 89
第8章 教員が語る教員の多忙化 一教員インタビュー調査の概要報告一	四方 利明 …… 107
おわりに 一過剰労働がデフォルトの日常を問い直し、学校教育のシフトダウンを一	広瀬 義徳 …… 122

はじめに

本報告書は、2015年6月1日に開始された「教職員の自己規制と多忙化研究委員会」による約2年間の成果報告書である。

委員長をはじめ各委員は必ずしも教職員の労働問題を専門としないメンバーが多く、初年度は各委員の異なる実践・分野を生かした関連情報収集と問題意識の共有を図るための報告、意見交換を丁寧に行った。その後、2016年度は、本研究委員会による独自の教員インタビュー調査、具体的には、公立学校教員の労働時間と働き方に関する質的調査を実施し、その調査結果をめぐる討議に多く時間を割いた。

この報告書では、公立諸学校（小学校、中学校、高等学校、特別支援学校）の教職員の働き方をテーマに取り上げるが、国立・私立学校における労働時間管理の規則と実態などについても検討し、現行制度の下で出退勤時刻の客観的把握や管理者によるタイム・マネジメントの必要性、部活動の規制や休憩・休暇確保の取り組みなどは、公立学校と共通の課題となる面があることを確認した。

だが、国立・私立学校における教員の多忙化問題については、諸般の事情から十分な資料収集と調査が実施できなかったため、本報告書ではほとんど論及することができない。国立学校にかぎり、藤川委員がインタビュー調査をふまえた論稿を書いている。また、教育機関のうち幼稚園、そして、大学等における教職員の働き方の問題については全く取り扱っておらず課題として残った。あらかじめお断りしておきたい。

近年、「ブラック企業」「ブラック・バイト」など労働の場における劣悪な環境・条件を社会問題として批判的に捉える言葉が各種メディアに登場し、共感の輪も広がっている。国でも、電通社員の過労自死問題を契機に労働時間の上限規制設定を含んで、2017年3月以降、労働基準法改正をめぐる議論が活発化し、労使間での合意も経ていま最終調整の段階にある。

このように、1990年代以降の構造不況期から2000年代に入って、新自由主義的な統治の論理が社会全体を席卷する中で、劣化した労働世界の抑圧状況や巧妙な搾取の実態に対する異議申し立てが各方面で生起するようになった。これまで、深刻化する労働問題が、雇用される側のスキルや耐性の不足、未熟な職業観などを理由として語られる面が強かったこととは異なる動きである。

公立学校における教職員の働き方に関しても、特に教員の長時間労働の実態がOECDや文部科学省、その他団体による各調査結果によって広く認知されるようになり、改善を図るべきだとする論調は強まりを見せ、教職員組合や学校現場でのみならず教育界でその働き方改革が重要なテーマとして注目を集めるに至っている。

しかしながら、以下の三点においてこれまでの問題の捉え方には課題があると考えられる。

その第一は、公立諸学校の過剰な教員の働き方が、給特法という特定の法制度的枠組みの下で常態化していることから、上記改善は、一つには給特法を廃止し、今般の労基法改正と連動した労働時間短縮ないし労働負担軽減の方向で、この機会に進める必要があるものの、そうした連動の気配が十分には見られなかったという点である。労基法だけが改正されても、教員の場合、その残業規制の適用対象外として問題が先送りされてしまう。その点、過労死問題に始まる労基法改正の動きを受けるかたちで、2017年5月8日の参議院

決算委員会における斎藤嘉隆議員の質疑に対して「教員の働き方改革に係り中教審に諮問する」旨の答弁があり、国でも給特法の「見直し」論議を再開することとなったのは注目される。再三にわたる給特法「見直し」の断念ないし挫折を超えて、このチャンスは生かされなければならない。

第二に、長時間労働をはじめとする教員の過剰な業務実態としわ寄せを受けている私生活とのアンバランスな状況は、子どもたちの学習・生活環境と関連した問題であると同時に、教職員それ自身の健康的な職業・家庭生活や自由な生き方の確保のために改善されるべき問題だと認識がまだまだ社会で広がっていないという点である。

そして、第三に、この教員の過剰な労働の実態に関しては、労働時間規制がしっかりできない給特法体制や不十分な教職員配置政策といったマクロ要因や、教職員の勤務時間管理ができない学校管理職が多いといったことに加えて、教員が自ら「働き過ぎ」を招き入れ、受容している主体的な側面に切り込めていなかったという点である。近年におけるその主体的な「働き過ぎ」状態には、教職特有の要因だけでなく社会全体の「サービス化」や「心理主義化」といった変化が関連しているという点についてもより自覚的である必要がある。

本報告書の各章は、こうした課題意識を持ちながら執筆されている。章ごとに部分的には問題の捉え方や事象の評価に違いはあるが、全体として発するメッセージは共通している。第一部は、教員の過剰な労働実態を規定する法制度上、政策上の問題と課題について掘り下げる。第二部は、本研究委員会が2016年8月から11月にかけて実施した関東・関西圏の小学校・中学校・高等学校・特別支援学校に勤務する教員14名へのインタビュー調査（半構造化法）等に基づいて、教員自身が主体的・自発的に過剰な学校業務を引き受ける日常的な様相に切り込み、そうした働き方を相対化する視点を現場に即しながら見出すことに努めた。読者各位にはその点を読み取り、職場や家庭でも議論を深めるきっかけとしてほしい。

広瀬 義徳（教職員の自己規制と多忙化研究委員会研究委員長）

2017年5月8日

第1部

教職員の労働に関する法制度・政策の
問題と課題

第1章 総論 一教職員の自己規制と多忙化という問題設定

広瀬 義徳（関西大学）

第1章のサマリー

この総論では、本報告書の構成・内容を示しながら、各種の勤務実態調査の結果等からも明らかな公立学校教職員の過剰な働き方、その現れとしての多忙化をめぐり、どのような問題点や課題があるのかについて俯瞰している。

まず、本報告書が、全体を通して、教職員の多忙化を給特法や教育基本法などの法制度的な条件や学校組織における労働時間管理の不徹底の下で生み出されている側面に加え、社会・行政・周囲からの役割期待や教職の責任・使命を問う価値観やまなごしを教員自身が受容し、また自らのやりがい投入することで、仕事を過剰に引き受けていく構造的な問題として捉え返そうとするものであることが述べられる。

その際、教員が、なぜここまで過剰な労働を「主体的」に引き受けるのかを読み解くため、「自己規制」という概念を設定した理由が示される。この「自己規制」という用語は、「自己の主体としての在り方を規制する価値規範を内面化して自らの意思で行為している側面」を指す。「子どものため」という規範的な言説を内面化した教員は、多様な課題を抱える子どもたちを広く支えてきた一方で、「自己規制」によって労働時間等は無頓着な働き方でも正当化してしまう課題を抱えてきたのではないか。そのため、公教育の「サービス化」が進むいま、給特法の改廃に加え、こうした教員自身の価値規範をワークライフバランスの観点から相対化できるかが、多忙化問題を解決する上で一つの糸口になると提起する。

また、本章では、以下の各章で詳論される内容の前提として、公立学校教職員の労働をめぐると法制度上の問題点や減量経営政策としての教職員配置の今日的動向、その下での長時間労働やほぼ休憩なしで遂行されている過重労働の実態、さらにはそうした労働環境において発生している教員の自死や精神疾患による病気休職などの問題を取り上げ、教職員の多忙化問題に対する全体の見取り図を描いている。その上で、教員の職務内容や他職員との切り分け方をめぐる論点や人員増強の必要性を確認し、特に中学・高校における運動部活動の在り方などについて、それらが子どもにとって持つ意味とも絡めながら必要な改革の視点やシフトダウンの方向性を示す。

第1節 問題の所在

最近、「ブラック部活」や「ブラック化する学校」など、学校空間に巣食う教育と労働の劣化を問題にする批判的な言説が目立っており、社会的な問題関心も以前より高まっている。そうした中、本研究委員会は、これまで多くの議論がなされてきた教職員の多忙化について新たな視点から構造的に問題を把握しようとしてきた。具体的には、教職員の多忙化を給特法や教育基本法などの法制度的な条件や学校組織における労働時間管理の不徹底の下で生み出されている側面に加え、社会・行政・周囲からの役割期待や教職の責任・

使命を問う価値観やまなざしを教員自身が受容しながら、また自らのやりがいを投入することで、仕事を過剰に引き受けていく構造的な問題として捉え返そうとするものである。

この総論では、先に述べた本研究委員会の研究視点から公立学校教職員の働き方において何がどう問題となるのかその論点や課題の所在を確かめておきたい。まず、なぜ上述のような視点に立つ必要があるかの説明から入ることにしよう。

これまでも公立学校教員の勤務実態に関しては各種の大規模量的調査が実施され、その知見はすでに一定の蓄積がある。近年、国内では文部科学省による勤務実態調査（2006年7月3日～12月17日のうち1期を4週間とした計6期、夏季休暇を含めて平均化したもの）が重要である。海外でもOECDの国際教員指導環境調査（TALIS）が、2013年2月中旬～3月中旬のうち「通常の1週間」（休暇や休日、病気休業等によって勤務時間が短くならなかった1週間）を調査期間とするデータで、特に日本の中学校教員が調査参加国内で最長の平均53.9時間勤務であると公表し、多忙化問題が改めてクローズアップされる契機となった。最新の調査としては、2016年2月に公表された（公財）連合総合生活開発研究所による教員の働き方・労働時間に関する調査結果がある。その他教員の勤務時間に関する既存の量的調査については、青木委員の論稿に譲るとして、本研究委員会が注目したのは、次のようなことである。

すなわち、これらの各種調査において、日本の学校教員の労働時間や休憩時間、授業と授業以外の部活動指導などその他の業務に割く時間、出退勤時間と一日の業務の流れ、業務の負担感と満足度、特定業務の集中と分散の度合い、持ち帰り残業などが具体的な量的データでもって次々と明らかにされる一方で、なぜこれら教員はここまで過剰な労働に従事することを「主体的」に引き受けるのか、彼・彼女が置かれた学校の組織状況や当該教員の意識のあり方が見えてこない「もどかしさ」があるということであった。教職員の多忙（化）・多忙感研究で、教員自身の業務・意識に着目した質的研究は学校種も限定されており、その知見から全体的な改善に向けた提言までは見えていない（新谷、2012）。多忙化問題に関して、教職員の「自己規制」という問題設定をすることで、このブラック・ボックスを読み解こうとした理由がここにある。

そこで、本研究委員会は、第一部で、法制度・政策上の問題点を多面的に掘り下げる作業をした上で次のような第二部を置くこととした。第二部には、従来までの教員の勤務実態に関する量的調査の結果では「見えていなかった」ところに踏み込む目的で2016年8月から11月にかけて実施した本研究委員会による現職教員インタビュー調査に基づく論稿を配した。

この調査を通して、個々の教員が、現在どのような学校状況に置かれ、そこでどのような自己の労働意識や教育観から教員としての働き方／休み方をしているのか質的に解明することに焦点を当てた。そこから教員自身が「子どものため」とする価値観や仕事の達成感・やりがいを媒介に、自発的・主体的に過剰なまで職務に従事する姿が一定見えてきた。

ただ、今回調査対象とした教員数は、関東と関西を合わせても14名と限られるため、これら質的調査の結果は、あくまで教員の働き方とそこに孕まれる構造的な問題について考える上での参考に過ぎず、そのまま現職教員全体の働き方として一般化できるものではない。それでも、本報告書は、上記調査のデータ分析を含め、これまで必ずしも究明されてこなかった教員の多忙化問題を構成する教員自身による仕事の引き受け方に迫るもので

ある。それらがまた学校組織の人員配置・校務分掌から個々の職務範囲の持ち方、他の教職員との業務の切り分け方などどのように関連する問題なのかを示した点にも意義があると考えられる。

それぞれ関東班（高須委員がとりまとめ）と関西班（広瀬がとりまとめ）に分かれて教員インタビュー調査を実施したが、調査協力を得る教員の選定に当たっては、可能な範囲で学校種ごとに異なるタイプ・属性の教員に関するケース・スタディとなるよう一定配慮した。調査データ全体の概要報告とその検討については四方委員の論稿を、また、調査データに基づく個別論点の掘り下げについては藤村委員、長野委員の各論稿をそれぞれお読みいただきたい。

本報告書の全体を通して、教員の連続的な過剰労働としての多忙化問題を解きほぐすことが単純容易ではないことを再確認しながらも、同時にまたいくつかの点では教員の過剰な働き方を相対化してバランスのとれた労働と生活の関係を回復し、学校を教職員にとっても子どもたちにとってもゆとりのある空間としていくための方向性や視点について明確にすることができたのではないかと考える。

第2節 教員の労働をめぐる法制度（運用）の問題

(1) 「労働時間」制から逸脱し、「労働時間」の上限規定を持たない給特法体制

今日における教員の多忙化の前提となる法制上の問題として、労基法の「労働時間」対応型給与支払原則に反するいわゆる給特法（＝「公立の義務教育諸学校の教育職員の給与等に関する特別措置法」昭46法77）の存在とその例外規定について触れておきたい。労働法制の面に関しては、本報告書の藤川委員、高須委員による論稿でより詳細な検討が加えられるが、基本的な問題の所在だけあらかじめ確認しておく。日本の公立学校教員の働き方をその制定以後中期的に規定してきた給特法の特例とは、具体的に以下のものを指している。

- ① 労基法33条3項の適用により「公務のために臨時の必要がある場合においては」、教員に労働時間の延長または休日労働を命じることができる。
- ② ただし、「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ものとする」（給特法6①）
- ③ 教員には給与月額額の100分の4に相当する教職調整額を支給する（給特法3①）
- ④ 労基法37条（時間外・休日及び深夜の割増賃金）を適用除外とし時間外勤務手当及び休日勤務手当は支給しない（給特法3②）、

上記②によって具体化したのが「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」（平15政令484）である。しかしながら、当該政令が定めた労使間の協定なしに時間外勤務を命じることができる場合の「歯止め」規定と、それに基づく自治体の給特条例での運用は実際上形骸化しており、教員の労働時間に上限規制がなく無定量となることを止められていないのである。この点で、結果として教職調整額は、固定残業代制の先取りとなり、長時間労働の常態化を阻止できなかった。

この給特法をめぐる裁判動向を見ても、近年の判例の主流は、基本的に教職調整額をもつ

て教員の労働に対する包括的評価による給与等の支払いは「調整」済みと見なすものである（萬井、2005）。ただ、ケースによっては超過勤務の一切が上記のごとく「調整」済みと見なされるべきものではなく「児童又は生徒を引率して行う指導業務」「宿直扱いの夜間勤務」「休憩時間中の業務遂行」等には手当請求権を認める見解もあり、法的に争う余地はまだある。問題は、判例の中に、教員の時間外勤務について「労働」性否認説を採用するものまであり、そこでは当該の「業務（行為）」は校長の明示的あるいは黙示的な指揮命令に服したものでなく、教員自身が「自らの意思で決定した自主的・自発的な行為」であると評価されているということである（萬井、2005）。それらの「行為」は、校長の職務命令でもそれと同等に教員の「自由意志を極めて強く拘束する形態・状況」でも行われてはいない、という司法判断である。

だが、労基法上の「労働時間」概念が、「労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間」を意味するという点を踏まえるならば、「労働者が自主的自発的に行っているように見える作業であっても、それを使用者が異議なく受領している限り、当該作業が業務性を備えていれば、使用者の暗黙の指示のもとに行われた『労働』と見做される。」（萬井、2005、79頁）という指摘は重要である。

教員の時間外勤務は、教員自身による自主的・自発的行為として「労働」の範疇から排除されるべきではない。それ自体が、教員自身によって過度なまでに自主的・自発的に引き受けられている問題があるとしても、それは校長の校務掌理権限・責任の下で「割り振り」されている以上、「業務性」を備えた「労働」の一部としてまずもって位置づけられる必要がある。

そして、これを「労働」として位置づけるということは、個々の教員が、教員としての職務を自発的・創造的に遂行するという職務態様の特殊性とは、別な論理である。こうした時間外勤務を「労働」と位置づけないことが、管理職のみならず現職教員の少なからずが、所定の勤務時間（週38時間45分）を正確に理解できず、何時からが時間外勤務であるかも自覚のないような状況を許す一因となっている。また、その責任感ややりがい意識などを媒介に、過剰な労働を自ら引き受けるかたちでの多忙化を抑制できない理由の一つになっていると考える。

こうした教員の職務と職務態様の「特殊性」は、これまで教員の専門性を構成する要素だと観念されてきたが、再検討されるべき論点は、その「特殊性」なるものをひとまず認めるにしても、同時に公立学校教員の労働時間を法制度的に規制強化することは可能ではないのかという点にある。

ひるがえって教職の「特殊性」という論理をもって給特法の例外規定を正当化しようとすることは、私立学校教員に適用される労働法制の在り方、とくに勤務時間と給与等を規定するルールを参照すると論理的に維持しがたくなる。何となれば、私立学校教員は、学校法人が雇用する教育職員として労働基準法その他の労働法制の適用を受ける存在だが、同じ教職者である。同じ教職者である以上、その事実行為としての職務と職務態様には公立学校教員と同様の「特殊性」があるのもまた確かなのであり、公立学校教員だけに「特殊性」があるわけではない。それでも、私立学校教員の勤務時間と給与との関係を規定する就業・給与規則といったルールには、給特法とは異なる処理が見られるのである。

例えば、関西圏の某私立中高一貫校では、給特法のような教職調整額を設けず、また、

教員の「責任時間」ないし「標準時間」となる授業コマ数を定めた上で、それを超過する授業負担には「授業担当手当」を別に支給するかたちのルールで処理している。当該私立学校では、担当する授業、会議や校務分掌に支障がなければ、教員の出勤時刻も一律午前8時となっているわけではなく、どちらかといえば多くの大学教員の働き方に近い。私立高校の場合、就業規則上に時間外・休日労働どちらも定めがなく、月単位ないし年単位の変形労働時間制を導入しているところもそれぞれ10.2%、32.5%あり、フレックスタイム制導入についてはわずかだが2.7%あるという現状である（私学経営研究会、2014）。

私立学校の全体は、学校法人毎に異なる就業・給与規則を設けており、その教員といっても働き方のルールは一様ではなく、教職調整額を置くところもあればその額や率にも違いはある。手元の調査結果では、教職調整額（準じるものを含む）のみ一律支給は34.7%で、基本給の4%が72.2%を占め、基本給の4.1%以上10%未満は14.5%で、最高で基本給の15%以上という学校も3.4%ある（私学経営研究会、2014）。

いずれにせよ固定残業代制となっているこの教職調整額の存廃は、公立私立学校を貫く問題として議論される必要があるのである（なお、国立大学法人附属学校の勤務実態等については取り扱えるデータに限りがあるものの、藤川委員の論稿を参照されたい）。その際、先の私立一貫校の事例が示唆するように、公立学校教員の場合でも、労働時間制及び給与制度の在り方として給特法以外の選択肢が可能的に開かれているのだという点の確認が重要である。給特法を正当化しているものは、「特殊」とされる教員の職それ自体に発する論理上の問題であるというより主に国家財政上の理由であると考えられる。

(2) 給特法体制下で希薄な教員の「勤務」「労働」時間意識と不徹底な校長の時間管理

労基法は、基本的には、労働に対する報酬を生活の糧とする公立学校教員にも適用される。管理者である教育委員会・校長は、所属教員の勤務時間を適切に管理（適正な勤務・休憩時間の割り振り）する責任を負い、また、労働安全衛生法等で規定する労働時間の適正な把握とともに、その安全配慮義務も負っている「はず」のものである。

ところが、上述したように、給特法体制下では、教員が正規の勤務時間内における業務の割り振りには収まらない業務性を帯びた超過「労働」に従事していても、判例が示すように事実上それには歯止めが存在していない。また、教職調整額でその超過する「労働時間」に対応した報酬が支払われているとする推定説に立つと、超過してもしなくても報酬は同じこととなる。

そのため、労働時間に対応した報酬の支払いという労基法的な正当性原則は、管理責任を負う「はず」の校長にも意識されにくく、教職員の時間マネジメントをする動機にもつながらないのである。現状では、公立小・中学校教員の中で「1日の所定勤務時間」を知らないものが46.2%（24歳以下63.6%、29歳以下59.7%もいる（連合総研、2017））。もって所属教員の勤務時間、労働時間及び休憩時間を適正に把握・管理しようとする管理職の課題意識も希薄となっている。だから労働の「時間制約」が管理者に課せられ、それを学校経営の前提にせざるをえないような雇用ルールの厳格化こそが求められる。それとともに、一般教職員から管理職までが労安活動の組織的推進に消極的な在り方を問い直す必要がある。

管理職が所属教員の労働時間管理をどのように意識しているか、そこにどのような問題

が孕まれているかについては、藤村委員の論稿で詳しく論じられる。現場では、IC・タイムカードによって出退勤時刻の客観的な記録をしている公立学校は限定的で、私立学校も含めて出勤簿にまとめ押しで済ませている学校が少なくない¹。法定休憩時間の取得状況の把握に至ってはそれ以上に杜撰な実態がある。

こうした管理職による杜撰な労働時間管理の実態の中には、教員の時間外勤務記録簿の「虚偽」記載が疑われる労働時間の過小報告を見逃したり、勧めたりすることも含まれている。労働安全衛生法改正による長時間勤務者に対する産業医等の面接指導を実施するため、2008年3月から時間外勤務記録簿の記入が始まった。週40時間勤務する者の内で時間外労働時間が月100時間以上又は2ないし6か月間の平均時間外労働時間が80時間以上の者でかつ疲労蓄積が認められる者については、必ず産業医等の面接指導を受けなければならない。

しかし、「割り振り」される総業務量の削減がなされない多忙な状況下では、この規定に該当する時間外労働時間に達した教員にあっても、その中には、上記面接を受けに行く時間さえ惜しく、それならば実際より過小な時間報告で済ませるケースのあることが今回のインタビュー調査でも分かった。公文書の在り方としてもこれは問題である。

長時間労働は、疲労の蓄積をもたらす最も重要な要因で、脳・心臓疾患の発症との関連性が強いという医学的知見があっても、産業医の面接指導が、職場の多忙化解消につながる実質的なフィードバック効果を持ちにくいことから生じる「偽装」である。だが当該教員の個人責任を追及してもそれほど意味はないと考える。この点に関する教員の具体的な状況は、四方委員の論稿を参照してほしい。

そして、特に、現場教員が昼食時も含め（子どもの給食指導のため）、分割取得を寄せ集めても平均約10分程度の休憩しか確保できていないといった調査結果を見ると、法定休憩の趣旨に反するだけでなく教員の健康維持の面から考えて現在の学校の労働時間管理に大きな問題が孕まれていることは間違いない。例えば、女性比率の高い小学校低学年では、1ヶ月の勤務日のうち8割以上が「連続労働」（＝教員が自ら時間をコントロールできない業務に断続的に従事すること）の日となっており給食時間と昼休みにもほとんど休憩が取れていない状況が明らかにされている（小入羽、2010）。今回こうした健康問題としての側面に関しては、長野委員の論稿が触れている。また、民間企業と比較しながら労基法の観点から見た公立学校教員の労働時間規制の課題については、高須委員の論稿が詳しく論じている。

他方、教員自身の意識に即して考えてみると、当該の行為が、時間外勤務であるなら「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるもの」に限るのが現行法規の趣旨であるにもかかわらず、「子どものため」との理由づけができるものならば「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるもの」に限らず、自らの意思で無定量に行うことも厭わない教員の自画像も浮かび上がってくる。「子どものため」という言説が、教員の過剰労働を不問にする免罪

¹ 私立学校経営研究会による約1,000校対象の調査結果（2014）では、403校からの回答のうち、出勤時間の把握は、①出勤管理簿に押印（出勤時刻の記入なし）が48.9%と最も多く、②タイムカード・ICカード等の客観的な記録は14.6%にとどまっている。また、退勤時間の把握は、①確認なし、が37.7%と最も多く、②管理者・上司が確認（管理者に報告後退出含む）が14.9%、③タイムカード・ICカード等の客観的な記録が、14.6%であった。

符と化すことは避けなければならない。

本研究委員会による教員インタビュー調査の結果でも、学校化が進行する社会や保護者からの期待やまなざし、教育行政と管理職の不作为の中で、勤務時間を超えてでも自発的・主体的に仕事に取り組むことが「望ましい」か「やむをえない」とする教員の労働意識や職場文化を教員自身が内面化していると思われる事例があった。

本研究委員会が切り込むべき教職員の働き方の「自己規制」問題は、ここに関連する。教員の多忙化は、教員の人員不足や時間外勤務・超過勤務を上限規制する制度的な歯止めが存在しないという問題だけから生まれているわけではない。教員自身が、無規定・無定量な長時間労働でも許容し、あるいは積極的に肯定するような過剰な働き方に「自己規制」している側面があるという見立てである。この点に関しては、特に藤村委員と長野委員の論稿がインタビュー結果をふまえたリアルな分析を進めている。

この「自己規制」というのは耳慣れない言葉だが、本研究委員会では、これを、教員自身が「自己の主体としての在り方を規制する価値規範を内面化して自らの意思で行為している側面」を指す用語として使う²。どのような「自己規制」が作動しているかが問題となる。そこに孕まれる危うさを自覚して、教員の労働の在り方それ自体を相対化する視点を持ち得るかどうか、今日の教員の働き方改革をめぐる重要課題であると考え。それが持ち得なければ、労働法上で時間外労働の上限規制が設けられても、上限を超える労働が「持ち帰り残業」に転化し、問題の部分的な解決どころか不可視化が起きてしまいかねない。

ところで、専門性の獲得を標榜する中で、「労働時間」制の意義が後退し、人員不足の減量経営下で過剰・過重な労働に従事することとなっていく過程は、過去、看護業界でも見られたようだ。「患者のため」という言説が、病院経営の論理と結びつくことで、看護師に対する過重な負担を招き、「一人で無制限に」看護することになったことが問題とされた。患者を救うために自己の身を削って働くことを厭わない「ナイチンゲール精神」が、病院経営のための過重労働に転化するというこの問題の構造は、同じく非プロトタイプの専門職である学校教員の労働について考える際にも、極めて示唆的である（橋本鉦市編著、2015、197-198頁、参照）。

財政難を理由とする政府の減量経営政策や適正な時間管理を伴わないトップダウンの学校経営の論理が、教員の無限定・無定量な職務志向や同調圧力的な教員文化などと結びつくと、教員の過重な働き方を追認してしまう。そこでは、精神疾患による病気休職や過労自死といった健康被害までを自己責任と見なしてしまう危険性まで生じる。この点くれぐれも注意を要する。

² 30年以上も前の見解だが、教員社会の持つ特殊性が、精神疾患の発症とかなり密接な関連があるという指摘もある（勝俣他、1983）。教員社会は、職域規模が比較的小さく、しかも知的水準・社会的地位・経済状態がほぼ一定で、その上、職務上各人が責任ある独立した仕事の遂行を要請されること、日常生活でも一定の道徳的規範を要求されることが多く、対人関係の面でもかなり複雑で常に緊張を強いられる特殊性があるという。著者の一人は、「たしかに教師は、社会的にも、行動的にも、世間の一般的な常識や枠組に制約され、気苦勞の多い生活を強いられている、ともいえます。その上、自己規制が強く、想像以上に体裁を気にする教師も、多く見受けられます。」とも述べていた（51-52頁）。

第3節 教員の勤務実態とその調査結果について

(1) これまでの教員の勤務実態に関する調査結果に基づく知見

これまでの教員の勤務実態とその改善方策に関しては、国民教育文化総合研究所・教育行財政改革をすすめるための有識者会議『教員勤務の「多忙化」解消に向けた提言』（2013年8月、45頁）を参照いただければと思う。OECDのTALIS（OECD、2013年）の調査結果や2006年度文部科学省による教員勤務実態調査結果と2012年度の青木委員らによる独自の教員労働時間調査結果の検討については、青木委員と神林氏両名による論稿（青木／神林2013、神林／青木2014）が詳しい。また、特に教員の「周辺」的業務と多忙化の関連性については、神林氏の知見（神林、2015）が参考になる。各自治体レベルや教員団体による教員の勤務実態調査については、本報告書の青木委員の論稿が、その概要を整理している。

全国の公立小中学校の教諭約4,500人（小学校教諭2,835人、中学校教諭1,700人）を対象にした連合総研による最新の調査結果（回収率；小学校67%、中学校64%）では、週に60時間以上働く小中学校教員の割合は小学校で73%、中学校で87%に上り、医師や建設業、製造業など他業種に比しても格段に高い割合であることが確認されている。特に運動部の顧問教員は出勤時刻が早く午前7時前への出勤が15%もいて、その退勤時刻も午後9時以降が22%で、睡眠不足を含む私的な生活時間への圧迫が危惧される結果となっている（連合総研、2016）。

文部科学省が10年ぶりに実施した2017年4月28日発表の教員の勤務実態調査結果（速報値）でも、教諭の平日の平均勤務時間は、小学校が11時間15分で前回から43分、中学校が11時間32分で前回より32分、いずれも増加であった。土日も小学校が1時間7分で前回より49分増加した。中学校は3時間22分で前回より1時間49分増え、うち「部活動・クラブ活動」が前回の1時間6分から2時間10分に達した。小学校では33.5%、中学校では57.6%の教諭が週60時間以上勤務している実態が明らかとなった。この間、現行学習指導要領（2008年～現在）は、小中学校の授業時間を増加させ、また「生徒の自主的、自発的な参加」により行われるとした部活動については、「学校教育の一環として、教育課程との関連が図られるよう留意する」旨を明記したが、教員の過重労働は結果として増幅したことになる（文部科学省初等中等教育局「教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）について」、2017年4月28日、参照）。

ここでは、TALIS（2013年）のデータを利用した研究成果（神林、2015）に基づきいくつかの要点だけ確認しておきたい。そこでは「他の国・地域の教員とは異なり、日本の教員にとって、生徒とのカウンセリング、部活動等の課外活動の指導、同僚との打合せが長時間労働を引き起こす要因となっていることが読み取れる。さらに校務分掌をはじめとした学校運営に関する業務、書類作成などの事務処理については、日本以外の31の国・地域でも教員の長時間労働の要因であるが、それ以上に日本ではこれら2つの業務が教員の長時間労働を強く規定する要因として析出された。（中略）一方で他の31の国・地域の教員ほど日本では、授業や成績処理に費やす時間は長時間労働を規定する強い要因ではなかった」という知見が示されている。

その上で、神林氏は「他国でも教員の多忙を左右する要因として、事務処理等の周辺の

職務への従事が考えられるが、他国の教員以上に日本の教員にとって、校務分掌に付随する業務や事務処理への従事は多忙を規定する要因としてより強いことがうかがえる。」とし、「日本の教員の多忙解消にむけては、周辺の職務の負担軽減に加えて、正規の授業以外に展開されるカウンセリング、進路指導、給食・清掃指導、部活動指導といった、児童生徒に対する指導の負担を軽減することもまた重要になる。ましてや『子どもと向き合う時間』を確保させること自体が、日本の教員にさらなる多忙を引き起こす場合も考えられる。今後教員の多忙の解消を考える上で、『教員が過度に負担を感じることなく担うことができる教育活動とは何か』という視点から業務の見直しを行うことも求められよう」と指摘している（神林、2015）。

ただ、教員の負担軽減といっても、「本務」のうち校務分掌の中で生徒指導や進路指導といった学校運営／教育指導業務については単純に外部へ切り出すことが難しい面もあり、また一律に望ましいとも限らないため慎重な検討が求められる。教員の職務の「包括性・全体性」を解体するそうした機能分化＝機能システムへの移行は、「他者の個性の忘却」「生の複雑性の忘却」「関係の冗長性の衰退」といった別な問題を生み出すとの指摘もなされているためである（田中、2002）。

その一方で、部活動指導や給食・清掃指導については、他職への移行可能性が積極的に模索されていい。前者に関しては、すでに一部の自治体で先行的に実施され始めている。そして、会議・研修・行事の精選・合理化以外に、「周辺」業務と見なされる調査・評価・報告等の書類作成などの事務処理の見直し（精選・効率化、代替・移管など）や、給食費などの学校徴収金の徴収業務の負担軽減（公会計化、公金化など）は、教員の多忙感・負担感を解消し、かつ必要な休憩時間を確保するためにも小さくない取り組み課題であると言える。

2006年の教育基本法改正とそれに基づく教育振興基本計画に沿った学校経営サイクルの評価行為や指導と測定・評価の一体化を目指す教育活動の推進などが、その実質的な効果が不透明ながら、多くの事務処理負担（感）を現場教員に強いる結果を招いていることも改善が求められる。教員の多忙化解消に向けては、これら以外にも、長期（夏季・冬季）休業中の学校閉庁日をはじめノー残業デイや定時退勤日の設定、ジェンダーに配慮した勤務時間の短縮や年次有給休暇の取得促進（あるいは付与基準日を9月1日に変更するなど）といった方策が考えられる。これらを各自治体ないし学校の状態にあわせて柔軟に組み合わせながら、教員の時間外勤務や休日勤務の削減につなげていくことが実践的課題となる。

他方、上で言及されていた「子どもと向き合う時間」を確保すること自体が、日本の教員にさらなる多忙化を引き起こす場合も考えられるという重要な指摘については、改めて検討が必要である。教職員配置が増えない条件下で、教員集団に自分たちの働き方を律するためカリキュラムの自主編成権を付与し、職員会議の権限強化を図っても、必ずしも多忙化問題は解消しない可能性がある。そうした教員集団の自己決定（自主管理）によって、事務処理などの「周辺」業務が一部軽減される一方、所与の人員では授業関連業務などそれ以外の「本務」に従事する時間が延び、結果として総業務量は現状維持かより多忙化が進む可能性も否定できない。

それがなぜなのかを明らかにすることは、教員自身の職業観の意味や機能を問う作業にも重なるが、その作業は、教員の職業観に対する単純な否定を意味しない。しかし、今日、

教員の熱心な指導等が行われている現場で、年間5千人程度の教員が病気休職となり、また子どもに組体操で大ケガをさせたり、体罰で死に追いやる「指導死」の問題までが生起しており、その問い直しは避けられそうにない。

そうであれば、「教育愛」や「崇高な使命観」を負う職業として描かれる教員像の意味や機能についても、それが過剰な労働を促したり、ときに子どもへの抑圧も正当化してしまいかねないネガティブな面がありうるものとして、しっかり検討していくことが必要である。

教員のやりがいと関わる強い「使命感」や深い「教育愛」などは、無定量の労働時間や無限定な職責と一体であるわけではない。また、それらがあれば子どもや教員自身の生活や人生のリスク回避を解除していいことにはならないということが明確にされるべきだ。

ところが、2014年12月実施の「日本の教育を考える10人委員会」の調査結果でも、時間外勤務の多い教員ほど、やりがいを「強く感じている」という回答割合が高い傾向にある。そのため、両者の結合をひとまず解きほぐし、労働時間を短縮しながら、なお高い職務への矜持や満足度もそれなりに維持するということが課題となる（読売新聞、2015年4月16日付け、参照）。

(2) 教員の精神疾患による病気休職や過労自死等の問題

① 年間30件～50件の自死による「殉職」教員の存在は知られているか？

教員自身の生活や人生のリスク回避が解除されて無防備となってしまうことに関して、社会が思考停止してしまっていないか。

ほとんど知られていないが、年間100件前後から150件弱ある教員の自死の中には、「勤務問題」を原因・動機とする自死が年間30件～50件程度含まれ、公務災害補償基金の認定を受けるケースもある（下記の表1、参照）。例えば、東京都西東京市の市立小学校の新任女性教諭（当時25歳）が2006年に自殺したのは「公務に起因する」とした東京高裁判決が2017年3月9日に確定している。常にそうした最悪のケースを想定するわけではないが、教職員の時間外勤務の累積時間を正確に報告し、その客観的証拠を保存しておくことは、この意味でも一人ひとりの教員にとって、またその家族にとって身を守る上で最低限必要なことである。

表1 2000年代における教員の年間自殺数の推移

年	教員の自殺数	うち「勤務問題」を原因・動機とする教員の自殺数（※）
2006	125人	47人
2007	128人	47人
2008	144人	47人
2009	146人	52人
2010	125人	54人
2011	122人	48人
2012	108人	36人
2013	91人	29人
2014	91人	29人
2015	118人	56人
2016	101人	不明

※2007年に自殺統計原票が改正されて以降は、遺書等の自殺を裏付ける資料により明らかに推定できる原因・動機を3つまで計上した結果、「勤務問題」でカウントされた教員の自殺数（出典：警察庁『平成18年中～28年中における自殺の状況』の資料及び付録から抽出）

厚生労働省は、2016年10月7日、過労死の実態や防止策の実施状況などを報告する『過労死等防止対策白書』を初めて作成した。2014年に施行された過労死等防止対策推進法を受けた過労死状況の報告書である。企業約1万社を対象にした2015年12月から2016年1月にかけて実施した調査結果も反映されている（回答は1,743社）。当該調査の結果では、1ヶ月の残業が最長だった正社員の残業時間が「過労死ライン」とされる80時間を超えた企業は22.7%を占め、「情報通信業」「学術研究、専門・技術サービス業」では4割超であった。2015年度に過労死で労災認定されたのは96人で、過労自殺（未遂を含む）による労災認定は93人おり、近年はこうした200件前後で推移している。

岡山県教職員組合が県内の小・中学校教員を対象に行った超過勤務（残業）実態調査では、「過労死ライン」とされる月80時間以上と回答した教員の割合が中学校48.5%、小学校26.9%に達していたという（山陽新聞、2017年2月20日）。教員全体の平均も月69.28時間で、特に問題なのが、中学校教員で何と月100時間以上が31.2%（177人）を占め、平均でも81.55時間に上った点である。驚くことに最長は236.1時間だった。年代別では20代が101.18時間、30代が89.99時間で若手教員と中堅教員に長時間労働が常態化している結果が得られている。県教組の見解では、「部活動の顧問業務などが時間を押し上げた」と見ている。

② 精神疾患による病気休職者の「異常」な高止まり状態は、体制維持の「必要悪」か？

文部科学省の統計データによれば、1993年以降、精神疾患による教員の病気休職者数も増加し、高止まり状態となっている。教育職員の精神疾患による病気休職者数は、総計920,492人（2015年5月1日現在）のうち5,009人（全教育職員数の0.54%）で、2007年度以降、5,000人前後で推移している（文部科学省「平成27年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」）。病気休職者中の精神疾患による休職者の割合は、約63%である。学校管理職でも、2002年以降、多忙な教頭職の希望降任が増加傾向で、半数以上が健康問題をその理由としている。

統計上カウントされていない暗数も一定程度想定されるが、確かに教員全体のうち1%にも満たない水準で推移しているこれら精神疾患による病気休職者数を多いとみるか少ないとみるかはものの見方による。都道府県別の認定数に差があるのも気になる。それでも、5,000人規模でそうした病気休職者を抱えていくことが常態化している問題は看過できるものではない。公務起因性のある教員の自死や病気休職者については、その生物学的ないし「パーソナリティ」要因³を別にすれば、いずれも環境要因の改善は必要であり、現状の給特法体制を維持するための「必要悪」ではないはずだ。

過重な業務負担を余儀なくされながら、学校の小規模化や課題の個別化・高度化など変化する学校状況の中で、困難な問題に直面している教員は少なくない。それでも問題は当該教員個人の自己責任で対処すべきとされ、また管理職や先輩をふくむ同僚教員と分かち合う対応もできないならどうなるだろうか。今日、組合が労働強化に対する抵抗拠点であ

³ 『教員の自殺』（勝俣他、1983）は、国立栃木病院精神科の2名の医師が同院を訪れた患者のカルテをもとに、教員の精神疾患の代表的症例についての分析結果として、「小心」「まじめ」「律儀」「責任感が強い」「几帳面」「気にしやすく執着性が強い」といった「パーソナル」な性格特性を共通に見出している。

るような職場は限られている。そうした労働環境において怠けることもあたわず孤立する教員がバーンアウトしたり精神的に病むことを防ぐことは難しい。それは必ずしも若手教員にかぎった苦境ではない。

近年では、学校の組織文化として、良好な職務環境性つまり私生活への配慮や時間的ゆとりなどの働きやすさと、同僚性つまり教員同士の相互支援の価値が浸透していることが、教員ストレスの抑制効果を有しているとの実証的研究がある（露口、2008）。勤務日における休憩時間の確保のみならず、年次有給休暇の取得率を向上させる取り組みは、時間的なゆとりの創出という点では同じく重要である。

露口氏は、管理職の権限をうまく使いこなせず、地位に取りつかれて不可解で非生産的な言動を繰り返して組織成員に害を与えるリーダーを「デビルリーダー」と呼んだが、自分の利益を優先するその「デビルリーダー」は、副校長・教頭にも当てはまるとされる（高木・北神編、2016年、216）。これは管理職のみならず、いま中間管理職的な機能を期待される主幹教諭、指導教諭や法令主任といったサブリーダー層にも該当する場合は十分にある。

年齢構成が歪んで学校成員が減少する中、「中抜き」状態といわれる中堅層教員にも業務のしわ寄せがあるが、今回インタビューしたa教諭の勤務校も、こうしたスクールリーダー層が、多忙化解消に向かう職務環境性と同僚性の構築を後押しできないことで、組織レベルでの労働環境改善が進まない事例であった。

第4節 教員の働き方を「自己規制」する「子どものため」という特定の規範的言説

(1) 「対人サービス職」共通に内在する「自己実現系ワーカホリック」問題の出現

① 教員の「働き過ぎ」を抑制する歯止めはあるか？

では次に、教員が内面化している職業的使命感ないし熱心な職務遂行意欲といったものをひとまず両面価値的な意味と機能を有するものと措定して検討してみよう。そして、教員が抱く専門性の矜持や熱意を一定保持しながら、同時に無規定・無定量な業務遂行と責任の肥大化を帰結させないための歯止めとはどのようなものか考える手がかりとしてみたい。

ここまで、教員の過剰な労働を意味する多忙化が、給特法や教基法などの法制度的条件や教職員配置政策だけでなく、教員自身に内面化された価値規範によって「自己規制」されることで生じているのではないかと述べてきた。ここにいう教員自身が内面化している職業にまつわる価値規範とは、端的に言えば、「子どものため」であるならば、自主的・主体的に過剰な長時間労働にも厭わず打ち込むことが望ましいとする教職特有の職業意識である。それは、教員にとって高い職務意欲を喚起させる原動力になると同時に、超過労働の常態化を受容・是認させてしまう両刃の剣となっている。

今回の本研究委員会による教員インタビュー調査の事例からも、「子どものため」という言説をどこまで相対化できるかによって、教員の働き方に無視できない違いが生まれる個人ないし集団レベルでの可能性が示唆された。今回インタビュー調査に協力いただいた30、40代の中堅教員の中には、少数ではあるが、ある条件の下で上手に自己の労働と私生活のバランスを確保しているケース（b教諭、l教諭、m教諭）があった。例えば、組

合の先輩同僚とのかかわりの中で、自分にそうした相対化を可能とする経験や考え方を継承・共有してきた教員もいた（b教諭の事例）。彼らの場合、職場や組合の同僚とのかかわりの中で育んだ「哲学」のようなものが緩衝機能を果たすことで、自ら過剰労働に巻き込まれることに歯止めがかかっていた。それは、教員自身の働きかけによる子どもの学力向上や人間的成長の神話・幻想から脱することとも関連している。

あるいは、別のインタビュー協力者にも過剰な業務の引き受けを抑制する作法らしきものが見られた。それらの教員は、子どもの存在そのものに遠い業務から削減していくとか、事務処理であれ必ずやらなければならない義務的な業務は後回しにせず簡便に済ませ、残りの時間をこそ自らが価値を置く活動（授業準備など）に十分当てるよう動くといった対処をして、自己の仕事と私生活のバランスを成り立たせていた（l教諭、m教諭の事例）。

そうして「労働から解放された自由な時間」は、心身の休養・リフレッシュのための時間であるし、また、仕事とは離れた趣味の世界や社会的活動に費やすなど多様な過ごし方に開かれた時間である。教員によっては広義の自主研修となる読書に没頭したり、旅行などで見聞を広めること、大学等の研究機関や専門家・市民団体の講座・講演等を聴くことも可能となる。

この「労働から解放された自由な時間」の意味づけは、心身の疲労回復として当然に必要なだけでなく、仕事以外での幅広い自由な生き方、過ごし方を可能とする条件として重要なのである。余暇の充実にしてもその自由な時間の使い方は、消費社会における商品購買欲望に限定された享楽に誘導・回収されることをはみ出していい。結果として、そこで得た知見や経験が、学校における子どもとの関係を豊饒化する素材となることだってある。

子どもの学力スコア向上のために教職員の休養確保が必要なわけではないが、劣化した労働環境の中で心身を疲弊させ余裕なく苛立つ教員と毎日接する子どもたちが「幸福」かは疑わしい。本研究委員会によるインタビュー調査でも、教員が非効率な学校運営と過剰な業務負担を余儀なくされて疲弊している姿とその憤懣（a教諭）、労働環境改善への諦めや孤独な立ち位置の悩み（k教諭）、同様の過重労働を継続していくことの身体的・精神的な不安の吐露（d教諭）、といった複雑な様相が個別ケースから浮かび上がった。特に若年・中堅教員層で低下する教職の継続意欲は、公教育それ自体の持続可能性が危ぶまれる意味で問題である。

② 「働き過ぎ」社会を進行させる一般的要因と新たな「自己実現」系の労働問題

こうした教員世界の状況にしても、近年、長時間労働や過労死といった「働き過ぎ」を社会問題として一般化させた背景要因はそれとして存在する。だから、「働き過ぎ」を個人的に抑制できている個別レアケースを言祝ぐだけに終始するのではなく、全体的な背景・文脈の把握は欠かせない。その上で、教員の場合、そうした一般的な背景要因には還元されない教職特有の側面がどのようなものか考察していく必要がある。

森岡氏によれば、上記「働き過ぎ」社会を生んだマクロレベルの背景要因は、次の5つに大別されるという（森岡、2005）。具体的には、①グローバル経済競争の激化、②情報通信技術の発達、③消費社会化（＝「サービス化」）による利便性の追求、④労働の規制緩和、そして、⑤株価至上主義経営、である。教員自身の働き方の変化もこうした時代背

景と無関係ではない。

本田氏は、これに経済合理的な個人行動以外に、会社・職場という組織単位での集団圧力と、それを受け入れてしまう個人という要因を加えて従来型の説明とする（本田、2011）。そして、近年こうした理解をはみ出す新種の「働き過ぎ」が出現しつつあることに着目している。

それは「集団圧力系ワーカホリック」ではなく「自己実現系ワーカホリック」の出現である⁴。後者は、「自由闊達」な裁量的労働でありながら、むしろそうであるがために「働き過ぎ」が生じる側面があるという。これにはじめて警鐘を鳴らした阿部真大氏によれば、それは①趣味性の要素をもつとされるが、本田氏は、そこに②ゲーム性、③奉仕性、④サークル性・カルト性、という少なくとも3つの要素を追加している。

例えば、②のゲーム性とは、しばしば擬似的なものではあるが、仕事における裁量性や自律性の高さを指す。また、③の奉仕性は、顧客に対面的なサービスを提供することを職務としている仕事、その例として介護ヘルパーなどのケアワーカーや看護師、そして教員を挙げ、これら「ヒューマンサービス職」に典型的に見られるもので、職場集団への奉仕ではなく、直接に顧客に向かう奉仕だという。

しばしば専門職としての知識や技術のある「ヒューマンサービス職」で顧客への最大限の奉仕という「気高い動機」自体が、「働き過ぎ」を生み出す要因となる落とし穴になるのだと説明しているのは示唆的だ。顧客の人格や生活史にまで踏み込み、自己の情緒的資源を注ぎ込んでまでサービス提供が求められ、その結果としてバーンアウトしがちであることをA・ホックシールドの「感情労働」論⁵に言及するくだりは、そのまま教員の多忙化にも分析の手がかりを与えてくれる。

聖職者や医師、弁護士に準じて教員も、人格の高潔さや品行方正な役割期待が強く、それ自体が「感情労働」としての職務ストレス要因となっている。本田氏は、こうしたキャラクターを働かせる側の要因の重要性を言い表すために「やりがい搾取」という言葉を使っている。

ファーストフード店など飲食店の接客業に典型的に見られる④のサークル性・カルト性をそのまま教員の場合に適用することには無理があるかもしれない。それでも、このような諸要素の複合からなる「自己実現系ワーカホリック」論をふまえると、教員の場合でも、近年の特徴として、職場内の教員文化などの集団圧力があってもなくても、「子どものために」ならば、労を惜しまずその「成長発達」の援助「サービス」に自己実現の思いを仮託しながら職務に精励する教員の自己像が浮かび上がってくる。

⁴ ローズは、20世紀最後期に経営思想の新たな進展を受け、労働は、もはや個人に課された義務でも道具的理性により引き受けられるだけの活動でもなく、それ自体が自己達成のための手段となったこと、そして、企業の競争力向上と個人の「自己実現」との一体的結合が、生産的主体を統治する心理学的テクノロジーの発展と増幅を媒介にして生まれたことを系譜学的に論じている（N・ローズ、2016）。

⁵ 「感情（管理）労働」とは、自己あるいは他者の感情の抑制もしくは管理を重要な要素とする対人サービスを中核とした労働のことで、教員にもそうした側面がある。子どもたちの模範となるべき高潔な人格の持ち主であることを期待され、周囲からも厳しい目にさらされている教員は、強いストレスの中で職務を余儀なくされており、その職務内容において感情管理が大きな役割を果たしているという（水谷、2013、20-22頁）。そうした感情管理の合理化は、燃え尽き症候群やハラスメントなどの労働疎外を招く。

20世紀の最後期から個別的・多元的な教育の「サービス化」が進行する中、その浸透の素地が「やりたいこと」や「人の役に立つ」ことに主観的に憧れる若者において強い、との指摘も見逃せない。しかし、この「サービス化」が、教育問題・学校事故等における教員帰責の強化（例えば、いじめ自殺における教員の安全配慮義務や教育指導の相当因果関係の認定と過失責任追及など）動向と同期しながら、教員自身を追い詰めている。

些細なことは誤摩化したり怠けたりすること、他の教職員に依存して肩の荷を部分的に降ろしながら、互いに無理のない労働を継続する関係性の素地がないところでは、とことん仕事に打ち込み疲弊する危険性と、その抑圧を子どもたちに移譲する危険性が孕まれている。勤続年数が数年未満の病気休職者の多さは、そうしたバッファとなる素地が世代間で継承されにくくなっていることを物語る。

日本の教職員の職務内容の幅広さがその多忙化問題の主要因のように語られもするが（小川、2016）、教員の場合、この「サービス化」の進行が、朝のドリル学習の採点から通知表の仮渡しや公文書のトリプルチェック、週末一部返上で牛乳パック収集まで、細部にわたって教員の責任において遂行すべきものとされる業務の「奥行き」を際限なく拡張させている側面を看過することができない。ここに業務の量的増加に還元できない近年の教員労働の質的变化があるのである。なお、この質的側面では、義務制段階の小・中学校と高等学校及び特別支援学校の間で学校種毎に業務負担（感）の質に差のあることが、今回の教員インタビューでも示唆されており、より丁寧な分析が求められる。

また、懲戒処分を受けた教員者の数は、近年、現職教員全体のうちほぼ0.1%に満たない水準で横ばいであるにも拘らず、ごく一部のハレンチな事件（セクハラ、パワハラ、わいせつ行為など）に関与した教員のケースからその資質・能力の全体が危機的であるかのように過大視する論調も見られる。自治体によっては、日の丸・君が代指導の強制をはじめ、条例制定などによる教職員の職務・服務規律と処分基準の厳格化を通して、教職員に対する監視・管理の抑圧的なまなざしを強めているところがある。

教員は、こうして際限のない「サービス化」による個別要求を引き受けながら、他方では、改正教基法にいう「崇高な使命感」を持った高潔な「自己実現」像に近くあれというアンビバレントな要請に挟撃されている現状にある。教員の多忙化にしても、このような視野から広く「ヒューマンサービス職」共通する問題として把握した上で、そこに教職特有の管理や「自己規制」が働く中で「やりがい」が「搾取」されているものと認識することが重要である。

それでは、次に、以上のような今日的状況の出現にあわせて、その「子どものため」という教職特有の使命感ないし規範的言説についてもう少し踏み込んで考えておきたい。

(2) 教職特有の「子どものため」という規範的言説で思考停止せずに

長く学校現場で教員を経験してきた野崎氏によれば、明治期の「聖職者論」から高度経済成長期以後の「専門職論」を経て、現在の「新たな専門職論」まで、教職論の流れの底に一つの変わらない響きがある、それが「子どものため」という使命感、あるいはイデオロギーであるという（野崎、2016）。

学校という職場は、働き方については頓着されることのないところで、「子どものため」なら寝食を忘れて没頭することを教員「本人」も「周りの人間」も「誇らしいこと」で「立

派なこと」と考えてしまいがちな職場であり、職業であると述べている。「子どものため」という規範的な言説は、教員の職務上の使命感を鼓舞し、励ますものだが、それが働き方を頓着させない機能を果たし、子どもの管理に向かうかぎりイデオロギーに転化する危うさを持っているという指摘である⁶。その言説を引き受けて教員の行為レベルで駆動させるものが、これもまた肯定的な意味付与が前提にされやすい「指導」や「支援」という観念である（酒井朗、1998）。

優秀な成績獲得のみを付加価値とするような保護者が我が子を教育せんとしてかける「あなたのため」という言葉も、同じような「呪い」の言葉として、子どもを精神的に追いつめるケースは少なくない（おた、2015）。「子どものための教育」というのは、「それでも教師か」や「子どものくせに」といった言葉と並んで、教育界に浸透する「殺し文句」の一つだとする指摘もある（新堀、1985）。

野崎氏は、教員の超過勤務が減らない内在的理由を探究してみると、それは近代に成立した「労働の中の喜び」観念にまで遡行でき、現代の教員も自らの労働の中に「やりがい」や自己成就があると思込んでいるためではないかという。そうした思込込みを各時代の文脈から強調される教師論の変奏を貫いて流れる通奏低音としての「子どものため」言説が媒介して、際限のない「働き過ぎ」が生み出されている、との問題提起である。

伝統的な「集団圧力系ワーカホリック」に加えて、教員という仕事の「やりがい」が「自己実現系ワーカホリック」を出現させている現在、この点では、絞られる正規教員と増やされる非正規教員（2015年時点で、義務制教員の17.3%、高校教員の23.5%）の苦境も「地続き」であると言っている。

後者の労働が、本来的には単位時間当たりの労務提供に応じた給与支給のルールに従えば済むはずのものであるにも拘らず、正規教員の多く見られる職場への長時間拘束の肯定的評価にひっぱられているケースがあることを、それが説明してくれる。いまや教員の世界でも、正規教員だけがブラックな働き方に苦しんでいるという限定された問題を超えている。不安定で低い労働条件で働く非正規公務員は、教員のみならず他の職員でも雇用契約・派遣労働・業務委託といった様々なかたちで学校現場に増加している。具体的には、特別支援教育支援員／学校介助員、民族講師／国際クラブ支援員、図書館司書、少人数指導サポーター等といった非正規の「官製ワーキングプア」にも「やりがい搾取」の同じ構造が見られるのである。

ただ、教員の場合、「子どものため」と称して行われる多種多様な働きかけのすべてが虚偽や虚構であると言いたいわけではない。これを比喩表現としてイデオロギーと名指して批判することは、主体的な職業生活に関する認識論的な誤りという含意を読み取ってしまう可能性がある。つまり、教員が教員自身の本来的な在り方から逸脱するよう誰かによって「計画的」に意識操作されているという含意である。しかし、「子どものため」という特定の規範的な言説は、異種混交な制度や実践が集合しながら生成し、持続化してきたので

⁶ 「子どものため」という言葉について、かつて村田氏は、それを信用していない子ども自身が使うことはほとんどなく、子どもが嫌がる行為を教員が子どもに強制する場合に使われるものと述べていた。しかもその言葉を使うことによって教員は、強制している後ろめたさ、嫌がる子どもの表情を見る苦痛などから解放され、教員の自信と使命感を正当化する意味があるという。それと同時に、職員会議などでこの言葉を振りかざす教員に立ち向かうのは骨が折れ、疲れると記していた（村田他、1988、45頁）。

あって、何か一つの統治原因に帰責できるものではないから、なぜ歴史的にこうした特定の規範的な在り方だけを支持し、それ以外の在り方を思考できないのかを問うべきなのである。

例えば、戦後日本の場合、客観的に「やり過ぎ」状態の部活動指導や生徒指導であっても、それが「子どものため」であるとして長年正当化されてきた背景には、子どもの学力向上を含んだ「成長発達」や「健全育成」に関する「個人モデル」の規範的な志向が懷疑されずに、当該指導の実績を内申等で進路選択上の有利不利に結びつける仕組みが機能してきた面がある。

ところが、生産年齢人口縮小を伴う低成長経済への構造的な移行は、戦後日本の雇用・福祉システムの循環機能を多方面で劣化させ、学校においてそうした「個人モデル」の（能力）発達を志向しても、必ずしも安定した生活（雇用、所得）保障は約束されず社会的排除に遭遇する機会確率が高まっている。新自由主義経済論で強調される「雇用される能力（＝エンプロイアビリティ）」とて、かつてのように安定した基本的な生活保障を大多数の人々に約束する確実に十分な条件ではなくなっている。こうした時代診断が妥当であるならば、競争的な環境の下で個人を資質・能力の向上とシステム順応に追い立てる教育には、「機会の罫」に子どもたちを誘う作用があるといっている。教員の仕事に付与される教育的な意味づけの様々についても、こうした観点からの問い直しが求められる。

もちろん、これまで教職員との信頼関係や日常的な関わりに支えられたという子どもや保護者が少なかったわけではない。多様な人権課題への取り組みに限らず、これは繰り返し強調しておく必要がある。ただ、様々な子どもの課題に意欲的に取り組む教員であっても、働きかけを受ける子どもが「指導」に従うこと自体を目的化してしまったり、そこにも教員の側の自己満足や過信が入り込む危険性はある。教員が有する権力性からすれば、「指導死」の例にかぎらず、教員の熱意ある「指導」が子どもの他者性や主体性を篡奪し、自発的な服従や抑圧を強いていないか絶えず問うことは必要である。

そもそも公教育とは、教員個人の主観を超えて「資本制社会を土台として成立した近代国民国家のもとで、その成員と労働力の担い手を育成するために、中央－地方の公権力が義務教育を中心として関与する教育であり、形態や規模の違いはあっても今日まで続いている教育」（嶺井／国祐編、2008、11頁）である。国公立であろうが私立であろうが学校の教員は、そうした機構におけるエージェントとして位置づいている。

ところが、近年の学校は、「本来教育とは子どもに寄り添い、職場での協力関係が成立するものだ」というあるべき『労働観』をベースにした現場教員の不全感があると言われる（野崎、2016、48頁）。そして、教員が「（準）専門職」として保持するとみなされる裁量や自律性が束縛されない自由な教育活動の魅力だとされても、「現実的には教育に対する社会的なニーズも多様化し、また教員に対する考え方も一元的でなくなり、常に『アカウントビリティ（説明責任）』を問われる時代にあって、専門職だからといって教員の『自律性』を強調することは困難になってきた」（野崎、2016、43頁）。

つまり、今日では、先述したような公教育の「サービス化」が、新自由主義的な説明責任の論理と相俟って、いくら「子どものため」に寄り添う指導を志向したとしても、「専門性」を根拠とした自律性は一般教員にとって疑似化・形骸化している。また、副校長・主幹教諭・指導教諭といった「新しい職」導入による学校の組織マネジメント機能が強

化され、一般教員の職務権限は相対的に低下し、教員集団の自律性も弱化してきた。それらに学校規模の縮小化や教職員のアンバランスな年齢構成といった要素も加わって、職場同僚の協力関係によって教員の多忙化を抑止するという方途は、より困難になりつつあるのである。

その上、公立学校教員給与と教員団体加盟率の傾向的低下が、公立学校教員が「専門職」となる社会的条件を掘り崩しており、大多数の普免教員を修士号（専免）教員に転換させていけば「高度専門職業人」と呼ぶに相応しい地位確立が導かれるどうかも不透明になっている。まして養成段階でも現職研修でもその重要性は確かだが、「学び続ける教員像」に従って教職（志望）者の職能開発を進めるだけでは、この教員の労働世界の窮状を解決することは難しい。

第5節 減量経営路線における教職員配置政策と課題

(1) 減量経営路線の多様な教職員配置という「後退戦」の中で

① 「チームとしての学校」構想の文脈とレトリックを問う

こうした教員の多忙化問題を考えるとき、2015年暮れの中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」（中教審第185号、2015年12月21日）については、その基本的な考え方と実行施策をふくめ、慎重な評価と対応が必要である。

同答申によれば、「学校において子供が成長していく上で、教員に加えて、多様な価値観や経験を持った大人と接したり、議論したりすることで、より厚みのある経験を積むことができ、本当の意味での『生きる力』を定着させることにつながる。そのために、『チームとしての学校』が求められている。」という。

そのためには、「『アクティブ・ラーニング』の視点を踏まえた指導方法の不断の見直しによる授業改善や『カリキュラム・マネジメント』を通じた組織運営の改善のための組織体制の整備が必要」と述べる。このアクティブ・ラーニングや「深い学び」などパフォーマンス型教授法導入の背景には、OECDなどの国際機関が、人的投資論的な政策文脈から認知的のみならず非認知的な能力（態度、感情、人間性など）の開発を進めようとしていることがある。

また、同答申は、いじめ・不登校などの生徒指導上の課題や特別支援教育の充実への対応など学校の抱える課題が複雑化・多様化するとともに、学校に求められる役割が拡大していることから、「心理や福祉等の専門性が求められている」と導く。

そうした現状に対して「子供と向き合う時間の確保等のための体制整備」として「チームとしての学校」を位置づける流れは、教育再生実行本部からの論議と大きくは異ならない。ただ改めて強調されているのは、これまで指摘してきた「我が国の教員は、学習指導、生徒指導、部活動等、幅広い業務を担い、子供たちの状況を総合的に把握して指導している。」という点だけでなく、「我が国の学校は、欧米諸国と比較して、教員以外の専門スタッフの配置が少ない。」「我が国の教員は、国際的に見て、勤務時間が長い。」といった教職員の働き方に関する国際比較の視点である。OECDのTALIS（2013）の調査結果などを踏まえて、それを「チームとしての学校」構想の正当化に利用している。

だから、同答申は、まず、「専門性に基づくチーム体制の構築」を第一の柱に、教員が、

学校や子どもたちの実態を踏まえ、「学習指導や生徒指導等に取り組むことができるようにするため、指導体制の充実を行う」という。そして、「心理や福祉等の専門スタッフについて、学校の職員として法令に位置付け、職務内容等を明確化すること等により、質の確保と配置の充実を進める。」と、後者の周辺「専門」職種を法令上に明確に位置づけることを示す。

前者の指導体制の充実の内容は、①「アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善やいじめ、特別支援教育、帰国・外国人児童生徒等の増加、子供の貧困等に対応した必要な教職員定数の拡充」と、②「指導教諭の配置促進等による指導体制の充実」の2点である。ここにいう教職員定数の拡充は、この文脈からすれば、基礎定数の拡充よりも「専門スタッフ」という多様な周辺職種を配置するための加配定数の活用と読める。目的加配による教職員定数管理の調整は、教職員配置をめぐる「数量的フレキシビリティ」であると同時に、それが教員の一部業務を非正規職員が担う周辺労働に置き換えていく点で「機能的フレキシビリティ」の配置政策である（マイケル・J・ピオーリ他、1993）。

実際、「いじめや部活動なら、教職員よりカウンセラーやコーチを増やした方が、本来の業務がきちんとできるようになるのではないか。教職員より事務職員の方がよっぽど事務作業ができる」と、麻生太郎財務相が2015年10月10日の記者会見で公立小中学校の教職員定数削減を目指す財務省の方針に、文部科学省や中教審などから反発の声が上がっていることについて異議を唱えたとも報道される（2015.10.30 17:24更新、産経ニュース）。財務省サイドは、教員の定数改善はおろか削減を求めており、文部科学省はその「後退職」の中で「チームとしての学校」構想を妥協的に提起している文脈が見えてくる。

なお、中央教育審議会答申における「チームとしての学校」では、まず自民党の教育再生実行本部第四次提言に盛り込まれていた30万人の退職教員の活用は消えた。また、家庭・地域との連携・協働の必要性を指摘しながらも、同答申には、それも学校ボランティアとして学校へ「一体化」させて活用するといった方策は書かれなかった。

加えて、同答申では、「教員以外の専門スタッフの参画」として、心理や福祉に関する「専門スタッフ」の学校における位置付けを明確にし、配置充実につなげるため、スクールカウンセラー（SC）、スクールソーシャルワーカー（SSW）とともに、部活動の指導、顧問、単独での引率等を行うことができる職員として、「部活動指導員（仮称）」、そして「地域との連携体制の整備」として「地域連携担当教職員（仮称）」も法令に位置付けるとした。後者の2つは一定理解できるが、前2者についてはより丁寧な議論が必要である。

次に、同答申は、第二の柱で、「学校のマネジメント機能の強化」として、「専門性」に基づく「チームとしての学校」を機能させるとしている。これまでの提言内容と大きな違いは存在しないが、「優秀な管理職を確保するための取組や、主幹教諭の配置促進、事務機能の強化などにより、校長のリーダーシップ機能を強化し、これまで以上に学校のマネジメント体制を強化する。」と述べ、例えば、事務機能の強化では「事務職員について、管理職を補佐して学校運営に関わる職として、学校教育法上の職務規定を見直し」、「学校の事務機能強化を推進するため、事務の共同実施組織について、法令上明確化」する旨の具体案を示した点に特徴がある。

この点に関しては、これまでの経験から、事務の共同実施・センター方式化は教員の多忙化解消に結びつかなかったとする説得的な指摘もあり、評価が分かれるところだろう（中

村、2016)。

第三の柱が、「教員一人一人が力を発揮できる環境の整備」である。その内容は、「教職員の意欲を引き出すため、人事評価の結果を任用・給与などの処遇や研修に適切に反映」「教職員間や専門スタッフとの協働を促進するため、文部科学大臣優秀教職員表彰において、学校単位等の取組を表彰」といった具体策が示された「人材育成の推進」が一つであり、もう一つが「業務環境の改善」である。そして残り一つが「教育委員会等による学校への支援の推進」である。

2つ目の「業務環境の改善」については、①「学校現場における業務改善のためのガイドライン」等を活用した研修を実施、②「教職員が健康を維持して教育に携わることができるよう、ストレスチェック制度の活用など、教職員のメンタルヘルス対策を推進」といった具体策が挙げられている点は、それ自体として注目される。

特にこの②については、各事業所で、教職員の休暇取得や休憩時間を計画的に確保したり、快適で安全な施設・設備の下で業務分担の公平性・効率性、職務内容や意思決定の自律性・共同性などを確保していくための具体的な方策の検討を深める必要がある。

また、①の業務改善に関連しては、特にICT化の推進が想定されているものの、現状では、まず有用なICT機器の設置及びシステム導入の不足とシステム刷新に伴うその長期的なメンテナンス費用の問題がある。ICT化の推進に限らず、業務改善による長時間労働短縮効果はさほど高く見込めない。たとえICT機器等の環境整備がなされたとしても、それによって改善・効率化できる学校業務は限定的であり、教員の業務量削減効果という点でもそこまで過大な期待はできない。それ以外にも、学校現場では、個人情報・データを厳格に保護する目的から、せっかく電子化された情報でもその危機管理が過剰となって、学校組織内部での円滑な情報共有・伝達が妨げられ、結果として非効率な業務運営になっているケースも少なくない。

何よりここでの構想には、教員の多忙化問題が、教員が担う従来業務の一部切り出しと業務効率の向上、非正規職員の配置でもって対処できるかのように装うレトリックがうかがえる。前田氏は、先進諸国のうち最も一般公務員数が削減された近年の日本について「財政状況が極端に悪化した今日の日本で公共部門の果たすべき役割を積極的に定義するのは決して簡単なことではないが、少なくとも現在の制度は公務員の給与と定員の内の前者を優先的に守る仕組みになっており、その意味において公務員数を必要以上に低く抑えている可能性がある。」と述べ、人員削減に偏重した不必要な行政改革を防ぐ観点を提示している(前田、2014)。「チームとしての学校」構想についても、教職員配置政策として見た場合、この人員抑制に偏した必要以上の減量経営・行改路線というマクロ政治的な文脈は問い直す必要がある。その文脈を前提とすると、教員の基礎定数改善不可能論ともいえるべき固定観念に帰着しかねない。

民主党政権は、それまで財政難を理由に減額が続いていた国の教育予算を2010年度に8.2%増額し、予算配分を大幅に見直した。税制改革を含んだ財政収入や財源の確保問題はあるが、これが究極的には政治意思が決定する範囲に含まれる案件であることを例証している。他にも、同じく国家財政が逼迫する中で、2012年度から防衛関係費はそれまでの漸減傾向から転じて増額が続いている。

少なくとも近年における資本の集中強化や労働分配率の低下などを見れば、増やされる

非正規雇用の苦境をもって恵まれた正規雇用を引きずり下ろそうとする下方平準化言説の正当性は疑わしい。だから、国の定数改善に向けた努力として、青木委員の論稿にあるように、2017年度予算編成で、加配定数の一部が基礎定数化された点などは注目される。その内容は、研修、通級指導、外国人児童・生徒指導のための加配定数を基礎定数に組み込むものだ。今後、基礎定数改善を重視した安定的な教職員の配置策がより望まれる。

酒井一博氏にご教示いただいた「勤務医の就労実態と意識に関する調査」（労働政策研究・研修機構、2011年12月）でも、勤務医の勤務環境改善のための方策のうち、当直明けの休日・休憩時間の確保（53.4%）による疲労回復や他職種との役割分担の促進（50.8%）による業務量の削減といった方策以上に、現場医師の声として最も多い割合で望まれているのは、55.4%の医師数の増加（非常勤、研修医を含む）であった。同じくワーク・ライフ・バランスの理念に立ち、現場の声を吸い上げた教職員の人員増強が望まれる。

② 長時間労働等の削減手段としての時間外勤務手当・調整休暇制度の創設と課題

確かに、多忙化問題の解消につながる教員の労働時間短縮という課題では、現行制度の下でも、所属職員の労働時間管理責任を委託された校長の権限でもって適切に管理されることで一定程度は可能であろうが、それにも限界はある。教員の多忙化を構成する超過勤務・長時間労働の問題は、それ自体を短縮・廃棄していく基本的な方向において解決されるべきものだというのは、今日でも原理的には妥当なものと思われる。

そのため、超過勤務に対する割増賃金ないし時間外勤務手当や調整休暇制度などの創設は、超過勤務・長時間労働をできるだけ短縮していくための手段的位置にあるに過ぎない。学校運営の効率化や業務・職務の整理統合といった内部努力でも済まない。教員が、授業から教材研究、研修、成績処理、生徒指導、委員会業務、会議・打ち合わせ等の諸業務を所定の勤務時間内で適正に「割り振り」可能なだけ十分な人員配置が安定したかたちで確保される必要がある。

その点で、2004年に総額裁量制が導入されて以降、業務が集中し、広範な業務を担う学級担任制の運営形態を維持しながら、定数内に正規職と同等の労働で低待遇の講師を入れて増員する方法が自治体で採用される傾向には問題がある。2000年代の多忙対策と関連した教職員配置政策の展開とその困難については青木委員の論稿に詳しいが、今回インタビューに協力してくれた複数の教員からも、この多忙化解消には、授業を担当できるような安定した常勤教員の増員を望む声が聞こえてきた。

長年にわたり地方教育行政の仕事を経験されてきた藤村委員が述べるように、現状の人員配置ではその内部的な職種の多様化を図っても、「必要最小限の仕事で目いっぱいという中で、どう（タイム・）マネージメントしたらいいのか」という現場感覚があるという。残念ながらICT活用による業務効率の向上や、「周辺」業務を外部化して短時間勤務の非正規職員が不安定なかたちで担う手立てだけでは、教員の多忙化解消には不十分なのである。

将来的な学校組織運営の展望として、これまで以上に多様な職種の「専門的」職員が学校組織に配置促進されるとしても、当該職員の雇用安定化や常駐化・職場定着がないままでは、個別案件を超えて有機的に機能するかどうかは心許ない。それらの職員配置が教員配置を充実させないことの理由とされてもいけないだろう。また、学校という組織が、細

かな対面的コミュニケーションを業務遂行上の必要条件とするかぎり、多様な職種の配置は、上手に組まなければ、会議や打ち合わせ、連絡業務などを増加させ、教職員全体の労働時間短縮効果を相殺してしまう可能性も持っている点について自覚的であるべきだ。多様な教職員間の連携協力が円滑に実行できる体制の構築が必要である。

他方、すでに任用されている正規教員の中には、数も少なくほとんど知られていないが、外国籍教員や障がいのある教員、性的マイノリティ教員など多様な存在が含まれており、もっと増えても「自然」な存在だ。そうした教員世界の多様性を広げることは、子どもが生活する学校の環境としても、現代の変化する子どもの育ちの多様性に応答する上でも有意義である。これら教員という存在の多様化も、多種類の非正規職を制度化するかたちでしか確保できないものではない。

その他、青木委員の論稿にあるように、全国的な不均衡に留意しながら相当に踏み込んだ少人数学級編制を検討することや、標準法における教職員配置基準を改善すること（教員配置算定に当たっての学級数への一定の係数措置の改善）、教育ニーズの過剰さを抑えて学校業務量の総量規制を図ることなど、多忙対策としても検討されるべき重要な政策課題は数多くあり、現状提示されているプランだけに拘泥するのは間違いだ。

(2) 教員の「生徒指導関連の業務」は、SC／SSWにその多くを移行すべきものか？

そもそも現場の教員自体が、多忙な勤務状況だとしても、いじめや不登校の対応も含めてSCやSSWに「生徒指導関連の業務」を多く譲渡したいと望んでいる、という強固な理由や信頼される量的データがあるわけではない。

最近の連合総研による調査結果でも、教員自身は、「児童・生徒の問題行動への対応」などは、負担は大きくても教員の「本務」であり、他職種に移行すべき業務とは考えていないことが分かっている（連合総合生活開発研究所「教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査【速報】」2016年2月2日）。

近年、学校教員による「ケア的」な役割（期待）が増して負担感が高まっているとしても、学校で教員がこれまで担ってきた生活・生徒指導上の「ケア的」な役割のすべてを福祉・心理系の専門職者が担う業務としてアウトソーシングすることが無条件に良いかどうかについては検討の余地がある。

他方、2016年6月の障害者総合支援法の制定に伴う児童福祉法（1947年法律第164号）第56条の6第2項の新設で、保健、医療、障害福祉、保育、そして教育等における「医療的ケア児」への支援体制整備は、自治体の努力義務となった。この趣旨からも「医療的ケア」が必要な児童への支援が可能な環境に学校全体を改革していくことは必要である。

しかし、前者の教員による「ケア的」役割をどこまで残し、どう線引きしながらSCやSSWなど他職種と協働して取り組むのが適切かは難しい論点である。いくら社会全体の「サービス化」が進行しても、家庭での「しつけ」まで学校が請け負うのには無理があるし、それは教員はおろかSSWの本務でもない。これらの論点については長野委員の論稿が掘り下げて検討している。

ただ、中教審答申が示すSCやSSWの制度上の位置づけ強化が、日常的に一般教員が向き合う子どもを相対的に困難を抱えていない均質な生徒集団に限定することに帰結するとなれば、慎重な吟味が求められる。教員は、そうした限定された均質な生徒集団に対

して、中心的には、授業の学習指導において関係することになる。

これまで困難や混乱を含んで多様な子どもたちの課題と丸ごと向き合うことを「本務」としてきたのが日本の教員の働き方であった。学校が経営体として組織化されてくると、成員にとっては「全体的・包括的」な関係や関与の在り方から「部分的・限定的」なものに変容し、機能的に生きる個人の行動原理が有用性を重視したものとなって、他者の存在は人為的な操作に還元される道具性を帯びていく(油布、2011)。だから、こうした政策は、教員の職務内容が、組織の運營業務や授業における教授活動にとどまらず、場合によっては家庭に困難を抱えた子どもへの対応や保護者の相談調整など、領域横断的に児童・社会福祉的ないし「ケア的」な役割まで有してきたことに変更を迫る。

これで、現状の多忙な教員にとっては、自己が付き合う「子どもの複雑性・多様性」が制度的に縮減されて均質化され労働負担が軽減されるかもしれない。だが、子どもたちとの相関においてそれが良いのかは明確ではない。特に子どもたちにとって、均質性の高い集団の中で、学力スコアの向上に向けて追い込まれるような状況が強化されないか注意すべきである。

2015年暮れの中教審答申に色濃く登場したアクティブ・ラーニングという方法論は、確かに単純な知識蓄積といった記憶力依存の学習方法ではない。一見オープンエンドな問いを授業内に組み入れる方法的な画期性を有するようにも見える。ところが、アクティブ・ラーニングや「深い学び」「対話的な学び」等の方法であっても、全国学力テストの実施などを通じた現行の学習評価・成績評定システムの内部で機能するほかない。そのため、子どもたちは、教室でマニュアル化されることの想定されるアクティブ・ラーニングに主体的に参加する学習態度を有し、自立した学習主体であるか否かといった観点から相対的な到達度スコアと評定の値で序列化されていく。そして、それら教授・学習過程の外形的なスコア自体が機能的価値を高めれば、教員がテスト問題を解く順番を児童に指示したり、一部生徒の答案除外による平均点のかさ上げを図るなどの「不正」ないし「偽装」まで誘発される。

また、そうした特定の「学び」の空間が正当化されると、子どもたちが能動的でも受動的でもないような中動態的な座に身を置く余地も限られる。教員の話身をのり出して聴き入ることはしないが拒否的であるわけでもなく、何となく聴こえてくることの中で有意義に学んでいるといった経験は見えにくくなる。ここには、新しい授業論・学習方法論として着目するだけでは見えなくなってしまう学校の可能性の狭隘化、子ども同士あるいは子どもと教員との関係における多様な応答性の後退といったリスクがある。

さらに、同答申では、これまで幅広く業務を担ってきた教員の労働を授業スキルの発揮に縮減し、それを教育行政が策定した教員の育成指標に照らして業務評価することが想定されている。これでは、逆に当該指標によって教員の授業スキルの標準化・規格化が進行し、その評価枠組みにはまらない教員の自由な技法や感覚が枯渇する可能性もある。現在のような過重労働によって教員にとって自由な時間の確保ができなければ、なおさらである。

ひるがえって学校での「ケア的」役割について考えるとき、論点は、それを教員かSCやSSWのいずれが業務として引き受けるのが適切かといった点に限定されるものではない。むしろ、より厄介なのは、教職員全体に次第に浸透してきた(臨床)心理学的技術に

よる問題了解の仕方や「不健康／不健全」を指導対象の内部に見出そうとするまなざしの方である。当該技術の妥当性や信頼性の疑義をはじめ、それらは、社会関係で成り立っている日常世界の問題を脱文脈化された「個人の問題」に回収してしまう特定のパースペクティブを有するとされている（小沢／中島、2004、日本社会臨床学会、2008）。

例えば、子どもの「困り感」に寄り添う支援といった言葉を何気なく使ってはいないだろうか。そうした言葉が、問題の原因を、子どもを取り巻く環境や周囲との関係性にではなく、当該の子ども個人の側に内在するものとしてしまう危険性に敏感でなければならない。

こうした「心理主義化」する社会では、学校教職員の側が指導に困難を感じるような子どもたちをSCやSSWが向き合うべき子どもとして外部化するのを擬似アカデミックに正当化しやすい。そこから当該の子どもたちへの負のラベリングという危惧も出てくる。多様な教職員の職域・職務内容の特化・分割という方策ひとつをとってみても、このような社会変化の中での功罪まで含めて多面的な角度からの検討が望まれる。

(3) 部活動の削減・抑制はできるか？

近年、「ブラック企業」や「ブラックバイト」と同様に、「ブラック部活」という言葉がメディアに踊り、とりわけ中学・高校の運動部活動においては、子どもにも顧問教員にとっても過度な負担と疲労の蓄積、重大なケガや事故のリスク軽視、時間的ゆとりの喪失といった様々な問題があることに注目が集まるようになった。

そこから運動部活動に関しては、指導員の外部委託化が検討され、大阪などすでに一部自治体では業務委託のスキームでアウトソーシングが開始されている。ただ顧問・副顧問教員の負担軽減策として一定有効な面を有するこのアウトソーシングの方策は、部活動それ自体を学校の責任において担うという前提条件までは崩していない。

文科省は、学校教育法施行規則を改正して、2017年4月1日から単独での大会等引率業務が可能な部活動指導員を制度化することを決めた。松野文科大臣は「技術向上に資するとともに教員の業務負担軽減につながる」と語ったとも報道されている（日本経済新聞、2017年3月14日）。部活動指導を教員の負担業務から切り離して外部委託するのも魅力的な施策だが、指導時に事故やケガ等が発生した場合の責任問題は、これで複雑化する面もある。

そもそも部活動指導に自ら「やりがい」ないし「生きがい」を感じている教員が顧問である場合や大会等の競技成績で実績のある強豪校などの場合は、OB・OGもいてなかなか規制は難しいだろう。それは当該の顧問教員が組合か非組合の教員かを問わない。保護者からの期待にしても、顧問教員側にはすでに過重負担感があるにも拘わらず、それに逆行して強い（内田、2015）。何より部活動を通じて学校につながっている子どもがいたり、その活動実績を内申に記載されることが進路獲得の上で有効であるかぎり、そこには一定の求心力が発生する。

また、一方では、今回インタビュー協力してくれた若手高校教員が、課題集中校で生徒たちの「問題行動」を抑え込むために運動部活動でのエネルギー発散を促すことを示唆していた（d教諭の事例）。学校によっては、いわば目標誘導型の生徒指導的機能が運動部活動に内包されているということである。公には語られにくいものの一部現場教員のリア

ルな感覚にそれがあることは否定できない。だが、技能向上のみならずそうした「健全育成」に向けた運動部活動の指導効果なるものへの教育的意味づけは、当該活動の維持・拡大を支えてきたと同時に（中澤、2014）、体罰や暴力を伴う非合理的な指導の問題を隠蔽し、正当化もしてきた（神谷、2015）。

おそらくこうした複雑な要因・背景が集積して部活動の社会化、特に運動部活動の社会スポーツ化が提言されて久しくも、先の前提条件は大きく揺らがなかった。長時間労働が常態化している日本の中学校教員の業務負担の中で、部活動指導に割く時間が相対的に大きいことは近年の勤務実態調査で定説化している。2017年4月28日に速報値が公表された文部科学省による教員勤務実態調査の結果を見ると、この10年間でも、部活動規制の先進的な取り組みは十分な効果を発揮することがなく、全体としては部活動指導の時間が増幅していることが判明した。そうした現状で、クラブチームが活躍する一部競技を除いて社会スポーツ化の条件はまだ脆弱なため、当該業務のアウトソーシングが魅力的に映るのだ。地域に存在する外部人材を活用し、部活動を社会に開いていく契機となるならそうした方策にも意義はある。

だが考えてみると、部活動の意義を否定するものではないが、顧問教員であれ部活指導員であれ平日に長時間、しばしば休日まで返上して指導業務を行うこと、子どもたちも休養が少ないまま過剰なほど部活動を学校で行うことそれ自体が削減・抑制される方向性も別途追求されていいはずだ。

その点で、教育委員会と連携した自治体レベルでの学校の取り組みとして、ノー部活デイや一日当たりの活動時間の2時間上限の設定、インターバル休憩の確保などを全国的に実施していくことには積極的な意味がある。長期休業中の部活動連日休止や部活動オフシーズン制の導入など、この他にも指導する大人と子どもたちの負担軽減と健康維持につながる方策は想定できよう。個々の教員や学校を孤立させずに、どこまでそれらを実行できるかが課題である。

確かに、国体やオリンピック級の選手育成戦略といった見地からは、体罰の温床ともなる勝利至上主義にいかほどの人権・健康問題が含まれていようが重く考慮されることは少ないかもしれない。科学的トレーニングの浸透が一定進んできたとしても、それが「勝ちたい」という子ども自身の希望であり自己決定であるからと正当化される場合もある。だからトップアスリートを支える氷山の裾野としては、全国津々浦々の学校で、運動部活動が非合理なまでの加熱状況にあっても歓迎すべきだという考え方があっても不思議ではない。

だが、果たして本当にそうした層とは全く関係のない子どもたちや大人までもがその加熱状況に身を置かねばならないどれほど確実に合理的な理由があるのかは疑問である。この部活動をめぐる議論の高まりを機会に、そうした意味で必然性のない運動部活動については、中体連や高体連といった任意団体の協力も仰ぎながら、各自治体レベルで過剰化した状況を様々なかたちでダウンシフトする方策を模索してみる価値がある。

〈参考文献〉

- ・青木栄一／神林寿幸（2013）「2006年度文部科学省『教員勤務実態調査』以後における教員の労働時間の変容」東北大学大学院『教育学研究科研究年報』第62集・第1号

- ・内田良（2015）『教育という病—子どもと先生を苦しめる「教育リスク」—』光文社
- ・おおたとしまさ（2015）『追いつめる親—「あなたのため」は呪いの言葉』毎日新聞社
- ・小川正人（2015）「教職員に関する法律概説」『別冊法学セミナー 新基本法コメンタール教育関係法』日本評論社
- ・小沢牧子／中島浩籌（2004）『心を商品化する社会—「心のケア」の危うさを問う』洋泉社
- ・勝俣暎史他（1983）『教師の自殺—学校ではなにが起こっているのか』有斐閣
- ・神谷拓（2015）『運動部活動の教育学入門—歴史とのダイアログ』大修館書店
- ・神林寿幸／青木栄一（2014）「他国との比較から日本の教員の多忙を考察する」『教育と文化』第77号, 61-75頁
- ・神林寿幸（2015）「周辺の職務への従事が日本の教員の多忙に与える影響の再検討—TALIS2013年調査の国際比較を通じて」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第63集第2号
- ・国民教育文化総合研究所・教育行財政改革をすすめるための有識者会議（2013）『教員勤務の「多忙化」解消に向けた提言』
- ・小入羽秀敬（2010）「小学校教員の連続する労働時間に関する分析—給食時間と昼休みに着目して—」東京大学大学院教育学研究科『東京大学大学院教育学研究科紀要』第50巻
- ・酒井朗（1998）「多忙問題をめぐる教師文化の今日的様相」志水宏吉編著『教育のエスノグラフィー—学校現場のいま—』嵯峨野書院
- ・私学経営研究会（2014）「私立中学・高等学校の勤務時間管理に関するアンケート調査結果」
- ・新堀通也（1985）『「殺し文句」の研究』理想社
- ・新谷康子（2012）「教員の多忙と労働の特質—観察調査を通じて—」北海道大学『公教育システム研究』11号、1-36頁
- ・高木亮／北神正行編（2016）『教師のメンタルヘルスとキャリア』ナカニシア出版
- ・田中智志（2002）『他者の喪失から感受へ—近代の教育装置を超えて—』勁草書房
- ・露口健司（2008）『学校組織のリーダーシップ』大学教育出版
- ・中澤篤史（2014）『運動部活動の戦後と現在—なぜスポーツは学校教育に結びつけられるのか—』青弓社
- ・中村文夫（2016）『子どもの貧困と公教育』明石書店
- ・日本教職員組合（2015）『学校という職場—公務災害から学びの学校を本来あるべき姿に—』
- ・日本社会臨床学会編（2008）『心理主義化する社会』現代書館
- ・野崎康夫（2016）『教員三つのポイント—なまける・非道徳・政治化—』HIMAJIN工房出版
- ・橋本鉦市編著（2015）『専門職の報酬と職域』玉川大学出版部
- ・本田由紀（2011）『軋む社会—教育・仕事・若者の現在—』河出書房新社
- ・前田健太郎（2014）『市民を雇わない国家』東京大学出版会
- ・水谷英夫（2013）『感情労働とは何か』信山社

- ・ 嶺井正也（2008）『公教育における包摂と排除』八月書館
- ・ 村田栄一／教育工房（1988）『教育現場事典』社会評論社
- ・ 森岡孝二（2005）『働きすぎの時代』岩波書店
- ・ 油布佐和子（2011）「第2章 教職に何が起きているか？」北澤毅編『〈教育〉を社会学する』学文社
- ・ 萬井隆令（2005）「公立学校教師と時間外労働」『龍谷法学』第38巻1号、2005年
- ・ 嶺井正也／国祐道広編（2008）『公教育における包摂と排除』八月書館
- ・ 公益財団法人連合総合生活開発研究所（2016）『とりもどせ！教職員の『生活時間』—日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する研究委員会報告書—一日教組委託』2016年12月
- ・ M・J. ピオリ／チャールズ・F. セーブル（山ノ内靖他訳）（1993）『第二の産業分水嶺』筑摩書房
- ・ N・ローズ（堀之内進之介／神代健彦監訳）（2016）『魂を統治する—私的な自己の形成—』以文社

第2章 平成18年文部科学省教員勤務実態調査以降の 都道府県独自の教員勤務実態調査

青木 栄一（東北大学）

第2章のサマリー

平成18年度に文部科学省が実施した委託研究としての教員勤務実態調査（平成18年度調査）を契機として、教員の長時間労働に対する全国的な関心が高まった。筆者は平成18年度調査の調査票の設計に携わったが、その際に参考にしたのは文部省が実施した昭和41年の「教員勤務状況調査」と平成18年近辺に行われた都道府県単位の調査であった（青木2007）。その後、都道府県では平成18年度調査の調査票を流用するなどして、独自に調査を行ったところがある。この独自の教員勤務実態調査については、青木・堀内（2014）が詳しい。

そこで、本稿は、これらが扱っていない、おおむね2010年代に実施された20調査を紹介することにしたい。これらの調査項目を検討した結果、次の4つのメリットと4つのデメリットが判明した。

メリット：①都道府県調査は県立学校と小中学校を包括的に調査できるため、調査コストが節約できる。②都道府県と市町村の連携の呼び水となる可能性がある。③高い回収率が期待できる。④独自の調査項目を設定し、それぞれの都道府県の課題に即した調査ができる。

デメリット：①都道府県ごとに調査項目や様式が統一されていないため、比較ができない。②社会調査法の裏付けがないままに調査が行われている。③都道府県間で調査時期が異なっているため比較ができない。④概念や用語法が統一されていない。

第1節 2010年代の教員勤務実態調査が示す教員の多忙

2006年度に文部科学省が実施した委託研究としての教員勤務実態調査（2006年度調査）を契機として、教員の長時間労働に対する全国的な関心が高まった。筆者は2006年度調査の調査票の設計に携わったが、その際に参考にしたのは文部省が実施した1966年の「教員勤務状況調査」と2006年近辺に行われた都道府県単位の調査であった（青木2007）。その後、都道府県では2006年度調査の調査票を流用するなどして、独自に調査を行ったところがある。この独自の教員勤務実態調査については、青木・堀内（2014）が詳しい。

そこで、本稿は、これらが扱っていない、おおむね2010年代の調査を紹介することにしたい。これらの調査の学校種は、県によって多様であるが、本稿では、小学校、中学校の教諭の業務量に焦点を当てたい。すなわち、他校種、学校管理職等の教諭以外の職種、そして多忙感のような量的に測定できない項目については主たる関心を寄せない。なお、ここで取り上げる調査主体の多くは、都道府県教育委員会であるが、一部、その外郭団体や、多様な教職員組合も含まれている。しかし、それぞれの調査主体の教育政策に対する立場に相違があるにも拘わらず、調査結果が示唆するものは一様に教員が多忙であるとい

う状況である。この点を強調しておきたい。

第2節 各都道府県の教員勤務実態調査

(2)ー1 青森県

調査名

「教職員の多忙化解消に係る報告書―教師が子どもに向き合える学校づくりのために―」
(平成27年12月)

調査主体

青森県教育委員会

調査時期

2014年6月～7月

調査対象

小学校390人（栄養教諭と講師を含む）、中学校254人（同）

調査結果

勤務日1日当たり時間外勤務

小学校 残業 2時間21分 持ち帰り 36分 合計2時間31分（2時間以上 61.4%）

中学校 残業 3時間7分 持ち帰り 20分 合計3時間27分（2時間以上 81.0%）

週休日1日当たり時間外勤務

小学校 残業 1時間1分 持ち帰り 1時間30分 合計 2時間31分

中学校 残業 2時間28分 持ち帰り 1時間7分 合計 3時間35分

勤務時間外に行った業務内容（教諭・講師）

勤務日に残業で行った業務（1日当たり）

小学校 1位 授業準備（46分） 2位 成績処理（22分）

3位 学年・学級・保健室経営（14分）

中学校 1位 部活動・クラブ活動（55分） 2位 授業準備（32分）

3位 成績処理（21分）

勤務日に持ち帰りで行った業務（1日当たり）

小学校 1位 授業準備（15分） 2位 成績処理（10分）

3位 学年・学級・保健室経営（4分）

中学校 1位 成績処理（8分） 2位 授業準備（5分）

3位 部活動・クラブ活動、学年・学級・保健室経営（2分）

週休日に校内で行った業務（1日当たり）

小学校 1位 部活動・クラブ活動（21分） 2位 成績処理（13分）

3位 授業準備（7分）

中学校 1位 部活動・クラブ活動（1時間34分） 2位 成績処理（20分）

3位 授業準備（7分）

週休日に持ち帰りで行った業務（1日当たり）

- 小学校 1位 成績処理 (39分) 2位 授業準備 (19分)
 3位 部活動・クラブ活動 (12分)
 中学校 1位 成績処理 (24分) 2位 部活動・クラブ活動 (22分)
 3位 授業準備 (9分)

コメント

抽出調査であるが、抽出手続き及び勤務時間の測定方法が不明である。

(2)ー2 岩手県

調査名

「岩手県教職員の『こころの健康』に関する実態調査」(平成20年7月下旬～8月上旬)

調査主体

岩手県教育委員会

調査対象

小中学校と県立学校合わせて12,668人を対象として、9,595人が回答(回収率75.7%)。

調査時期

2008年7月下旬～8月上旬

調査結果

勤務日1日当たり時間外勤務 2時間超が44.3%

週休日1日当たり時間外勤務 2時間超が47.5%

コメント

悉皆調査(と思われる)である。校種別に集計されていない。

(2)ー3 宮城県

調査名

「学校の効率的かつ効果的な組織運営に関するアンケート調査」(平成20年9月)

調査主体

宮城県教育委員会

調査時期

2008年9月

調査結果

多忙である業務

小学校 1位「学校行事や児童・生徒会行事の準備」 2位「集金などの事務処理」

中学校 1位「学校準備や児童・生徒会行事の準備」 2位「部活動業務」

多忙の原因となっていて、かなり負担感がある業務

小学校 1位「対外的な各種調査や照会の回答」

中学校 1位「土日(週休日)の部活動や課外活動」

コメント

抽出調査(と思われる)が、抽出手続きが不明である。小中学校1,339人を対象に行い、1,216人が回答した(回収率91%)。勤務時間の測定はしておらず、多忙感についての意識調査である。

(2)－4 秋田県

調査名

「多忙化状況に係る調査」(平成18年2月)

調査主体

秋田県教育委員会

調査時期

2006年2月

調査結果

小学校 平均残業時間 1時間47分

中学校 平均残業時間 2時間26分

コメント

詳細不明である。

(2)－5 栃木県

調査名

「教員の多忙感に関するアンケート調査」(平成24年2月)

調査主体

栃木県教育委員会

調査時期

2011年9月22日～10月21日

調査対象

小学校 教員139人

中学校 教員72人

調査結果

平日の時間外勤務時間

小学校 2時間以上3時間未満 43.1%
3時間以上4時間未満 18.0% (2時間以上 77.0%)

中学校 2時間以上3時間未満 52.1%
3時間以上4時間未満 28.2% (2時間以上95.8%)

平日の勤務時間外の業務

小学校 1位 校務分掌に係る業務 2位 提出物や成績の処理
3位 教材研究・授業準備

中学校 1位 部活動の指導 2位 校務分掌に係る業務
3位 提出物や成績の処理

休日の業務

小学校 1位 校務分掌に係る業務 2位 提出物や成績の処理
3位 教材研究・授業準備

中学校 1位 部活動の指導 2位 校務分掌に係る業務

3位 提出物や成績の処理

コメント

抽出調査であるが、抽出手続きが不明である。4月から9月までのことについて質問した。

(2)ー6 東京都

調査名

「東京都で働く若い教職員の方々へ」

調査主体

東京教組青年部

調査対象

採用4年目までの127%、小学校92人、中学校33人

調査概要

調査時期等不明

調査結果

平均勤務時間（1日当たり） 11時間以上（月60時間以上の時間外労働）77%、
月80時間以上56%、100時間以上27%

休日勤務 月2回以上 6割以上 月のほとんど 1割以上

(2)ー7 神奈川県

調査名

「2012 教育実態総合調査」

調査主体

神奈川県教職員組合

調査時期

2012年11月～12月

調査概要

7地区教組に総数の10%抽出。無作為ではなく、有意抽出。

過去1年間（長期休業中を除く）について、回想法で回答。

調査結果

退勤時間が17時台（1時間未満の残業と見なしている） 10%

退勤時間が18時台（1時間以上2時間未満） 24%

退勤時間が19時台（2時間以上3時間未満） 30%

退勤時間が20時台（3時間以上4時間未満） 24%

退勤時間が21時台（4時間以上） 12%

休日出勤

月2日以上 60%

月4日以上 35%

月6日以上 15%

時間外勤務（残業と持ち帰りの合計）

2時間以上 66%

時間外勤務の業務

小学校 「教材研究・授業準備」 85.0% 「提出物や成績処理」 68.9%

「校内研究の準備」 45.5%

中学校 「教材研究・授業準備」 79.8% 「試験問題の作成・採点」 75.4%

「提出物や成績処理」 71.3%

(2)－8 新潟県

調査名

「小中学校教員の勤務に関する意識及び実態調査―多忙化を解消し教育を充実させる―
調査報告書」 第4回教育調査報告書

調査主体

(財)新潟教育会 新潟教育研究所

調査時期

2011年8月3日～8月31日

調査対象

校長・教頭を除く教員

小学校 230人中125人（54.3%）

中学校 199人中100人（50.2%）

抽出方法：小学校では7学級以上の学校から1人、中学校は3学級以上の学校から1人、
12学級以上の学校から2人を抽出し、年齢や性別を考慮したと記されている
が、抽出の説明としては正確を欠いている。

調査結果

「平日、あなたが学校を退出する時刻は、だいたい何時頃ですか」

全体（小中合計）の40%が「7時～8時頃」と回答しており、それ以降を含めると、
68%が7時以降に退出する。終業時刻を5時としても、7割の教員が2時間程度の残業を行っ
ていると推測できる。

さらに、「平日、あなたが学校に着く時刻は、勤務開始時刻のどれぐらい前ですか」に
対する回答では、全体の23%が「およそ30分前」と回答しており、それ以前に通勤する
教員の合計は71%である。

以上を要するに、教員の大部分が2時間から3時間程度の残業（早出を含む）を行って
いることが指摘できる。

さらに、週休日には、小中学校教員の9割は持ち帰り業務をしている。中学校教員につ
いては、その9割が頻繁に学校で部活動指導をしている。

(2)－9 富山県

調査名

「教育活動に関する実態調査」

調査主体

富山県教育研究所が富山市教組、高岡市教組の協力を得て実施

調査時期

2009年11月

調査対象

小学校教員349人、中学校教員184人。ただし抽出方法、回答率は不明

調査結果

退勤時刻

小学校 49%が午後7時に退勤、32%が午後8時に退勤

中学校 52%が午後7時に退勤、36%が午後8時に退勤

土日の出勤日数（1ヶ月当たり）

小学校 「4～6日」9%

中学校 「4～6日」47%、「7～8日」11%

(2)－10 福井県

調査名

「出退勤調査」

調査主体

福井県教育委員会

調査時期

2016年9月

調査対象

調査方法等不明。公立小中学校、県立学校の教員7,000人を対象。

調査結果

平均勤務時間（平日、1日当たり）

小学校 10時間28分

中学校 11時間22分

土日出勤日

中学校 10日中5.2日

主な出勤理由は部活動の指導。

全中学校で土日いずれか1日を部活動休養日に設定しているから、祝日を除けば、部活動休養日でない休日の全てに出勤している可能性を指摘できる。

(2)－11 長野県

調査名

「教育に関するアンケート調査」

調査主体

長野県教育委員会

調査時期

2011年11月28日(月)から12月4日(日)の1週間

調査方法

抽出調査。学校所在地、地域を考慮し、小学校69校、中学校40校を対象として、対象校の全ての本務教員を対象とした。

抽出率は18%で、2,204人が対象となった。回答者数は1,933人(回答率88%)。

調査結果

勤務日1日当たりの平均残業時間(持ち帰り含む)

小学校2時間19分(残業1時間50分、持ち帰り29分)

中学校2時間34分(残業2時間14分、持ち帰り20分)

全体 2時間25分(残業2時間、持ち帰り25分)

残業業務の内訳

小学校 授業準備22分、成績処理18分、学校経営15分

中学校 成績処理33分、授業準備25分、学校経営15分

持ち帰り業務の内訳

小学校 授業準備10分、成績処理8分、その他校務3分

中学校 成績処理5分、授業準備5分、学校経営2分

(2)ー12 岐阜県(1)

調査名

「岐阜県教員勤務状況調査」

調査主体

岐阜県教育委員会

調査時期

2006年

調査方法

詳細不明

(2)ー13 岐阜県(2)

調査名

「勤務実態調査」

調査主体

岐阜県教職員組合連絡会議

調査時期

2016年6月13日～19日

調査方法

1,601人が回答。抽出方法等不明

12年連続で行っており、蓄積はあるような印象を受ける。

調査結果

時間外勤務量

小学校 残業17.7時間、持ち帰り2.8時間、合計20.5時間

中学校 残業24.1時間、持ち帰り2.4時間、合計26.5時間

週20時間以上の時間外勤務者の割合

小学校 50.1%

中学校 71.9%

(2)－14 愛知県

調査名

「在校時間調査」

調査主体

愛知県教育委員会

調査時期

2015年11月

調査方法

抽出方法等不明

調査結果

在校時間（おそらく時間外における在校時間）

80時間超100時間以下 小学校7.5% 中学校 18.0%

100時間超 小学校 3.4% 中学校 20.7%

(2)－15 京都府

調査名

「平成21年度 子どもに向き合う時間の拡充に向けた支援策のための勤務状況調査」

調査主体

京都府教育委員会

調査方法

不明

調査結果

1週間の平均業務時間 71時間

平日の学校勤務 60時間 持ち帰り 6時間

中学校では部活動による土日勤務が、1週間当たり1人平均1回以上

1年目から10年目までの平均学校勤務時間は12時間を超える

(2)－16 兵庫県

調査名

「勤務実態調査」

調査主体

兵庫県教育委員会

調査時期

2012年6月4日～7月15日（1校あたり1週間）

調査方法

抽出方法不明

小学校70校、1,612人

中学校35校、981人

調査結果（県立学校含む）

残業時間（勤務日） 2時間14分

持ち帰り 26分

休憩時間内の労働時間 16分

合計 2時間57分

残業時間（休日） 32分

持ち帰り（休日） 14分

(2)－17 徳島県

調査名

「教員の多忙感に関するアンケート調査」

調査主体

徳島県教育委員会

調査期間

2012年1月～2月

調査方法

県内の公立小・中学校、県立学校に対して、校種、年齢、地域を考慮し調査対象校を抽出した。抽出率や抽出方法の詳細は不明。

小学校56校、中学校22校。

調査結果

平日の勤務時間外（持ち帰り含む）業務

小学校 「教材研究・教材の準備」「提出物や成績の処理」「校務分掌に係る業務」

中学校 「部活動の指導」「教材研究・教材の準備」「校務分掌に係る業務」

休日に行った仕事（学校外も含む）

小学校 「教材研究・教材の準備」「提出物や成績の処理」「校務分掌に係る業務」

中学校 「部活動の指導」「教材研究・教材の準備」「校務分掌に係る業務」

(2)－18 愛媛県

調査名

「勤務実態調査」

調査主体

愛媛県教育委員会

調査時期

2015年12月

調査方法

県内全教職員

調査結果

終業時刻後の勤務時間

小学校102分、中学校120分

(2)－19 福岡県

調査名

「公立学校教諭の勤務実態に関する調査」

調査時期

2014年4月1日から2015年3月31日

調査主体

福岡県教育委員会

調査方法

不明

調査結果

超過勤務時間（勤務日1日当たり）

小学校 2時間程度

中学校 2時間30分程度

休日勤務時間

中学校 2時間超

(2)－20 佐賀県

調査名

不明

調査主体

佐賀県教育委員会

調査時期

2015年度（詳細不明）

調査方法

不明（おそらく悉皆調査）

調査結果

8,300人（市町村立学校、県立学校計と思われる）のうち、月80時間以上の時間外勤務をしたことのある教員は1,012人（12%）であった。月100時間以上の時間外勤務をしたことのある教員は小学校21人、中学校205人であった。

さらに、2～6ヶ月平均で80時間以上の時間外勤務をしたのが小学校31人、中学校161

人。

休日を含めた月平均時間外勤務時間は、中学校で55時間。

(2)ー21 沖縄県

調査名

「小中学校教職員勤務実態調査」

調査時期

不明（2014年3月14日の『琉球新報』に掲載）

調査主体

沖縄県教職員組合

調査方法

不明

調査結果

調査勤務時間 月平均92時間

第3節 2010年代の教員勤務実態調査が示唆すること

以上のように、主として2010年代に実施された都道府県単位の教員勤務実態調査を概観した。都道府県調査の肯定的側面がうかがえるのは次の事柄である。

第1に、**都道府県調査の包括性**である。県が行うことの意義の一つは、県立学校と小中学校を包括的に調査できることである。さらに、調査時期を統一するのも文部科学省の調査よりも容易であることから、都道府県調査の意義を指摘できる。

第2に、**都道府県と市町村の連携の呼び水**になりうるということである。調査結果をふまえて、都道府県と市町村が協力し効果的な多忙対策を行うことができる。その具体例は兵庫県である。兵庫県では域内自治体も教員の多忙対策に取り組んでいる。

第3に、**高い回収率**である。設置者あるいは給与負担者が実施する調査であるから、文部科学省が行う調査よりも、より円滑に高い回収率を実現することができる。行政情報を徴するのと同義であるから、調査コストも圧縮できる。

第4に、**独自の調査項目**である。調査を教科書的に理解するならば、各都道府県の調査項目やスキームが統一されることが望ましい。これはデータの比較が可能となるからである。他方、独自の項目で参考になるものがあつた。休日出勤日の調査である。これはシンプルだが良い指標となるだろう。

他方、都道府県独自調査の課題も指摘できる。総じて**学術的な手続きが欠けている**。第1に、調査様式がそれぞれ異なっており、統一がなされていない。各県の調査結果の比較ができないことは学術的、政策的にも不十分な議論にとどまってしまう。第2に、抽出方法などが統計学的な裏付けがなく、信頼できる調査結果となっているかが不確かである。第3に、調査時期もまちまちである。平成18年度の文部科学省調査で明らかになったとおり、教員の労働時間は月によって変動する。調査時期を決定する際にはこのことを認識する必要があるが、現在のところ、調査時期のバイアスを意識した分析がなされていない印象を受ける。第4に、概念や用語法が不統一である。たとえば、超過勤務、時間外勤務、

残業、持ち帰り、学校外労働というように労働時間を表現するための用語法について、それらの定義が曖昧な場合が散見された。

〈参考文献〉

- ・青木栄一（2007）「先行研究と先行調査のレビュー」国立大学法人東京大学『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書』19-36頁。
- ・青木純一・堀内正志（2014）「教員の多忙化をめぐる経緯と教員勤務実態調査に関する一考察—学校における効果的な多忙化対策の基本的論点を探る—」『日本女子体育大学』44号、17-26頁。

第3章 教員の多忙対策に関する政策過程

青木 栄一（東北大学）

第3章のサマリー

文部科学省は教員の多忙に対してこれまで冷淡だったわけではない。むしろ、民主党が政権交代を果たす以前から継続的に教員の多忙対策を行ってきた。すなわち、2009年の政権交代直前の自民党政権、そして民主党政権、さらに政権復帰を果たした自民党政権と二回の政権交代を経験した期間を通じて、文部科学省は教員の多忙への対策を続けてきた。

2000年代以降、教員の多忙が政策課題となったのは、2006年度に実施された教員勤務実態調査の結果が公表されて以来である。つまり、この10年ほどの間、教員の多忙対策は文部科学省にとっては対策が求められてきた課題である。結論的には、2006年の教員勤務実態調査結果だけでは国内世論を動かすには至らず、2014年のTALIS調査結果の公表と合わせて、ようやく国内世論が追い風あるいは少なくとも逆風にはならなくなったことを指摘したい。この背景には、TALIS調査が国際調査であったこと、及びブラック企業さらには労働者に対する政府の取り組み（賃上げ、働き方改革）があった。さらに遡れば、2006年の勤務実態調査の調査設計が適切であったため、その後の文部科学省の施策の正当性を高めた。つまり、2006年の調査以降、国内で取り組まれていた多忙対策の蓄積と、TALISで喚起された世論（政治家も含む）が合流することで、現在の多忙対策へとつながっている。

第1節 教員の多忙対策が政策課題となるまで

(1) 1 多忙対策前史—2006年の教員勤務実態調査

文部科学省は教員の多忙に対して手をこまねいているわけではない。しかも、民主党が政権交代を果たす以前からである。2009年の政権交代直前の自民党政権、そして民主党政権、さらに政権復帰を果たした自民党政権と二回の政権交代を経験した期間を通じて、文部科学省は教員の多忙への対策を続けてきた（以下、多忙対策と記す）。

2016年に教員の多忙が再び政策課題となったが、これは2006年度に実施された教員勤務実態調査の結果が公表されて以来である。この10年ほどの間、教員の多忙対策は文部科学省の事業としては進められてきたものの、政治家の関与を含む国内世論の盛り上がりを見つけたのは2010年代中盤からである。本稿はそのうち、主として、中教審「チームとしての学校」答申が出された後、つまり2016年以降について扱う。結論的には、2006年の教員勤務実態調査結果だけでは国内世論を動かすには至らず、2014年のTALIS調査結果の公表と合わせて、ようやく教員の多忙対策に対する国内世論が追い風あるいは少なくとも逆風にはならなくなったことを指摘したい。この背景には、TALIS調査が国際調査であったこと、及びブラック企業さらには労働者に対する政府の取り組み（賃上げ、働き方改革）があった。さらに遡れば、2006年の勤務実態調査の調査設計が適切であった

ため、その後の文部科学省の施策の正当性を高めたことも強調しておきたい。つまり、2006年の調査以降、国内で取り組まれていた多忙対策の蓄積と、TALISで喚起された世論（政治家も含む）が合流することで、現在の多忙対策へとつながっている¹。

(1)ー2 多忙対策の契機—2014年のTALIS

TALIS (OECD国際教員指導環境調査) の調査結果が公表された2014年6月27日²以降、中教審へは「チームとしての学校」が諮問されたほか、自民党では教育再生実行本部でも「チーム学校」がテーマとなった。2006年度は、1966年度の調査との比較から、多忙化が指摘された画期となった。これに対して、2014年度は国際比較の点から、教員の多忙状況がデータで裏付けられることとなった。この二段階を経て、多忙対策に本腰を入れることが可能となった。教員の多忙対策は、ともすれば世論の反発を招きかねないイシューである。というのも、ブラック企業という言葉が書名で確認できるようになったのが2008年頃であり³、民間部門ではさらに非正規労働も問題となっていた時期に当たるからである。つまり、たとえ教員が多忙であるとはいえ、それは正規雇用され、終身雇用が保障され、手厚いフリンジベネフィットも完備されている地方公務員である。民間部門の方が厳しい状況であるから、教員の多忙を解消するのにこれ以上税金を投入する必要はないと批判されかねなかった⁴。

- 1 なお、教員の多忙については、各都道府県の人事委員会の報告書でも言及されているようである。教育委員会に対してタイムマネジメントを促す「外圧」ともなりうる動向である。たとえば、京都府人事委員会では教員を含む職員の労働時間の縮減について次のように記している。「総実勤務時間の短縮に向けて、任命権者においては、時間外勤務の縮減や業務の見直しに係るワーキングチームを立ち上げ、時短推進プランや教員の多忙化への対応策を定め、新たな取組も進められている。今後とも、これらの取組を更に浸透・定着させるとともに、全職員が総実勤務時間の短縮を課題・目標として、主体的かつ一体となって取り組んでいく必要がある。とりわけ、管理職員は、適正な勤務時間管理と業務管理の両面から、職員の始業・終業時刻、休暇取得、業務負担の度合い等の実態を適切に把握するとともに、業務内容や執行体制の見直し等による効率的な業務運営を実行していく必要がある。」（「職員の給与等に関する報告及び勧告」平成20年10月）。このことについては、本報告書に掲載された藤川氏の論考も参照のこと（第4章）。
- 2 同日に行われた下村大臣の記者会見で、「文科省としては、本調査結果も踏まえ、今後、特別支援活動、特別支援教育、いじめ、不登校などの教育課題に対応するための教職員配置の実施を行うこと、また、教育活動や学校運営を充実するとともに、教員が授業に集中できるよう多様な専門人材の学校現場への参画等を行うことによって、改善を図っていきたいと考えております」と述べた（下村大臣会見2014年6月27日）。
- 3 恵比須半蔵『就職先はブラック企業—20人のサラリーマン残酷物語—』（彩図社、2008年）がおそらくブラック企業をタイトルに含む最初の書籍である（Amazon.co.jp サイトにて確認）。
- 4 チームとしての学校作業部会の審議において、その中間まとめに対して、企業出身のある委員は「私はこれをずっと読んで、今の先生に時間が足りないから持ってきますという論調に見えてしまって、むしろ、人生経験の豊富な人たちがいたり、いろいろな観点で支えていかないと、もう生徒たちを助けられないでしょう、だからいろいろな人たちが入ってこないとだめなんですよねという方が先に来ないといけないのではないのかなと思っています」と述べた（中央教育審議会初等中等教育分科会チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会（第12回）議事録 2015年6月12日）。ここに端的に示されるように、2015年に至ってもなお、教員の多忙を解消するというロジックでは世論の納得を得られにくかったといえる。これに対するディフェンスのためのロジックが「チーム（としての）学校」であった。

(1)－3 TALIS後の国内対応—多忙対策の本格化

文部科学省は2014年11月に「教職員の業務実態調査」を実施した。全国の公立小中学校を対象として、地域規模、学校規模を考慮し451校（小学校250校、中学校201校）を抽出し、全教職員を対象とした。学校単位の回答率は100%であり、有効回答者数は9,848人であった。71に分類した業務それぞれについて、業務の従事率及び負担感率を調査した。労働時間の測定ではないものの、文部科学省が多忙対策にあらためて踏み出したことを示すものであった。この調査を踏まえて、2015年7月27日には「学校現場における業務改善のためのガイドライン」を策定し、「学校現場における業務改善の一層の推進について(通知)」と合わせて発出した。このガイドラインに示された業務改善の基本的な考え方は次の5つの柱から構成された。

- (1) 校長のリーダーシップによる学校の組織マネジメント
- (2) 教員と事務職員等との役割分担など組織としての学校づくり
- (3) 校務の効率化・情報化による仕事のしやすい環境づくり
- (4) 地域との協働の推進による学校を応援・支援する体制づくり
- (5) 教育委員会による率先した学校サポートの体制づくり

2016年4月に、文部科学省は、堂故大臣政務官を座長とする「次世代の学校指導体制にふさわしい教職員の在り方と業務改善のためのタスクフォース」を省内に設置した⁵。報告が取りまとめられた6月17日には「学校現場における業務の適正化に向けて」を通知した。報告では次の4つの柱が盛り込まれた。

1. 教員の担うべき業務に専念できる環境の確保
2. 部活動の負担を大胆に軽減
3. 長時間労働という働き方の改善
4. 国・教育委員会の支援体制の強化

多忙対策に対して世論の追い風が吹いたことを示すのが、議員連盟の発足である。2016年5月19日に「教員の長時間労働の是正に関する議員連盟」が塩谷立議員を会長として発足した。特に「ブラック部活」とまで呼ばれるに至った部活動指導の在り方が論点となった⁶。5月31日には「教員の長時間労働の是正に関する中間取りまとめ—学校での働き方改

⁵ これに先だって、2015年11月に義家文部科学副大臣を座長とする「次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース」が設置された。2016年7月29日には「次世代の学校指導体制の在り方について(最終まとめ)」をとりまとめた。これは教職員配置をはじめとする予算を必要とする施策について力点を置いたものであった。たとえば、通級指導や外国人児童生徒指導の基礎定数化、土日の部活動手当の増額である。

⁶ 馳大臣会見(2016年5月20日)では、自身の教員時代を振り返り「私のように朝6時半から夜11時まで、部活動のためにエネルギーを使うことが好きで好きでたまらなかったという先生もいれば、やはり負担に感じている先生もいると思います」と述べた上で、「我が国では、スポーツは教育的側面も持っています。知育、徳育、体育と、これを指導するのが教職員です。しかし、それが教職員の本来業務としてどうなのかという観点で、今一度、そして不断の見直しが必要だと思います。みんながみんな、私のような部活動が楽しくてしょうがないという先生ばかりではありません」と部

革を通して教員と児童生徒の健全な環境づくりを一」とりまとめ、馳大臣へ申し入れを行った。申し入れの中では、(1)教員全員の午後6時までの退校を目指し⁷、勤務時間管理と健康管理を促進する(2)部活動について、土日を休養日とする(3)給食費の徴収業務を教員に行わせないとした事柄が盛り込まれた⁸。

スポーツ庁では部活動調査結果を2016年12月15日に公表した。それによると、全国の中学校の22.4%が部活動の休養日を設けていないことが判明した。週1日が54.2%、週2日が14.1%であり、週3日となる2.9%であった。土日に休養日を設定していない学校は42.6%であった。運動部所属生徒の1週間平均活動時間は、男子では平日113分（1日当たり）、土曜207分、日曜158分であり、女子では平日（1日当たり）114分、土曜218分、日曜157分であった。これは1週間で、男子935分（15.6時間）、女子949分（15.8時間）ということになる。さらに、2017年1月6日付で「平成28年度全国体力・運動能力、運動習慣等調査の結果の取扱い及び活用について（通知）」を発出した⁹。

このことに関連して、松野大臣は年頭の記者会見において、「学校現場における業務の適正化に関する大臣メッセージ」を発表した¹⁰（2017年1月6日）。メッセージでは、(1)教員の働き方改革を行い、教員が担うべき業務に専念できる環境整備を目指す(2)部活動の適正化を推進し、部活動指導に係る教員の負担を大胆に減らす(3)学校現場における業務の適正化を実効性あるものとするべく体制強化に取り組む、という3点が示された。さらに、質疑では前年末のNHKの調査によって、過去10年に採用1年以内の教員46人が死亡退職しており、その半数近くが自殺であったことが指摘された。大臣は過労死防止を進めていくことを表明した。さらに1月17日の記者会見では、連合総研が教員の勤務実態調査結果を公表し、教員の多くが多忙であることが判明したことが質問され、6日に記者会見で表明した学校現場における業務の適正化に向けた取り組み方針を進めることを改めて強調した¹¹。

活動指導について検討することを表明した。

⁷ 小池百合子都知事が打ち出した職員の8時以降の残業禁止を想起させる（小池都知事記者会見2016年10月14日）。

⁸ 『産経新聞』（WEB版）2016年5月31日付。

⁹ 2006年の教員勤務実態調査の結果が公表された際には、部活動が中学校教員の残業の最大の要因であることが判明したにもかかわらず、さほど問題視されなかった。この時期には、依然として部活動を生徒指導の手段として「必要悪」あるいは「必要善」として捉えられることが多かった。文部科学省内部でも、部活動に対しては、学習指導要領に積極的に位置づけるべきという考え方と、社会体育に委ねるといった考え方が並存していたと思われる。ところが、その後10年を経た現在、部活動に対する社会の見方が大きく変化し、それが文部科学省内部の議論にも影響を与えたように思われる。明らかに10年前と部活動に対する潮目は変化し、その長時間活動にメスが入られようとしている。

この点で興味深いのが長野県の「朝練」廃止である。2014年2月に長野県教育委員会が県内の中学校に示した「朝練」廃止の指針をうけ、2015年3月には「原則行わない」中学校が75.9%、「縮小」した中学校が8.0%、「通年実施」が10.2%となった（『毎日新聞』WEB版2015年10月1日）。ただし、生徒の自主活動の名目で朝練が存続している中学校もあるという（『毎日新聞』WEB版2016年3月28日）。いずれにせよ、このように朝練の是非を議論するような施策が出てきたこと自体、注目されることである。

¹⁰ 松野博一文部科学大臣記者会見録（2017年1月6日）。

¹¹ 松野博一文部科学大臣記者会見録（2017年1月17日）。

(1)－4 財務省の反応

教員の多忙に関しては予算編成過程で財務省も注目する。2016年度予算編成では「教職員数と多忙の関係」と題する資料が財務省によって作成された。そこでは、以下のように、教員の増員ではなく、教員以外のスタッフやボランティアによる多忙対策が必要であることが強調されている。こうした指摘の背景には、同じ政策目的の手段として異なる種類の人材の件費が文部科学省から財務省に要求されていることがある。たとえば、いじめ対策のために教員の加配が要求される一方で、スクールカウンセラーの配置も要求されるといったことである。

いじめ、不登校に加え、論理的思考力の向上や、英語やICT教育、キャリア教育などの我が国の学校教育を取り巻く様々な課題、そして教員の多忙化に対し、これからも「授業の専門家」である教員数を増やすことが、本当に効率的・効果的な解決策なのかについては、疑問を禁じ得ない。むしろ、例えば精神科医や臨床心理士の資格を持つカウンセラー、社会福祉士などのソーシャルワーカー、外国語を教えることができる人材やICTの専門家、不登校児等を専門に扱うNPO・フリースクール、部活動指導ができるコーチ、事務作業の経験者などの学校の周りにはいる専門家や専門機関、あるいはシルバー人材や元教員等の地域ボランティアなど、多様な協力者の参画を促すべきである¹²。

(1)－5 政府・与党による議論

教育政策に関する政府や与党の会議体でも多忙対策は議論されている。まず、自民党の教育再生実行本部第七次提言（2016年11月30日）では、「教師が子供と向き合える指導体制の確立～「働き方改革」～」が提言された。そこでは「教師の献身的な努力の一方、子供と向き合う時間が不足している日本の教育の姿は、持続可能性を考えると大きな課題」と指摘されている。他方、公明党の教育改革新進本部提言（2016年11月22日）では、「我が国の教員は世界で最も長時間勤務になっており、現在の体制のままでは、長年にわたり築き上げてきた我が国の学校の『良さ』を持続することはできなくなってしまう」と指摘されている。これらをうけ、政府の教育再生実行会議でも、「学校・家庭・地域の役割分担と教育力の充実について」が新たなテーマとして設定された（第38回、第39回）。

(1)－6 文部科学省の多忙対策の構成

文部科学省による多忙対策はいくつかの施策から構成される。まず、直接的な多忙対策が取り組まれている。これは、2017年度予算でいえば「学校現場における業務の適正化の推進～教員の働き方改革～」のようなものである。この施策の概要を見ると、「教員の業務改善に向けて、学校における勤務時間管理の徹底、教員以外のスタッフとの連携分担、学校事務の機能強化等に取り組む実証研究事業を実施。」とある。このように、多忙解消を直接の目的とした施策が存在する。文部科学省の多忙対策は、メタレベルでは「学校運営支援」という名称が付けられている。「チームとしての学校」施策はこの「学校運営支援」

¹² 財務省WEBページ「教職員数と多忙の関係」。

http://www.mof.go.jp/zaisei/matome/zaiseia271124/kengi/02/04/kyoushokuin01_03.html

の下位レベルの施策に位置づけられている。

これとは別に、間接的な多忙対策として、教職員配置施策が位置づけられる。教職員定数を増やすことで、教員の業務量を縮減しようとするものである。

(1)ー7 過労死と働き方改革

政府は労働問題を成長戦略と関連させている。「一億総活躍社会」を実現するために「働き方改革」が必要だという筋立てである。経済政策との関連から浮上したとはいえ、政府が労働問題に取り組む状態は、教員の多忙対策を政府の政策体系に位置づけやすくする効果をもつ。実際、文部科学省の予算要求でも、そのような表現を採用している。政府の「働き方改革実現会議」第1回会議は2016年9月27日に官邸で開催された。経団連（日本経済団体連合会）の榊原定征会長は、働き方の改革は官民共通の課題であることを強調し、議論の対象を「公務員にまで広げることを提案したいと思います」と述べた¹³。その後、10月8日には全国紙で電通社員の長時間労働による精神障害が原因の自殺であると労働基準監督署により労災認定されたことが報道された¹⁴。NHKの「日曜討論」では自民党の茂木政調会長が、残業時間の上限規制について言及し、労働基準法の改正も視野に入れた発言を行った¹⁵。このように、残業時間の制限が一気に政治課題として取り上げられるようになった。

他方、より具体的な政策課題として認識されるようになったのが過労死である。厚生労働省には「過労死等防止対策推進協議会」が設置されている。第2回配付資料3「地方公務員に係る施策の実施状況（総務省提出資料）」には、「地方公務員の脳・心臓疾患及び精神疾患等に係る公務災害認定者の職種別構成比（平成21年度～25年度）」が掲載されている¹⁶。

第2節 教員勤務実態調査以降の教職員定数政策

(2)ー1 2006年度予算編成

2006年の教員勤務実態調査の背景には、三位一体の改革という政府全体の構造改革があった。これは小泉内閣の一連の構造改革路線に立つものであり、端的に言えば歳出抑制を基調とするものであり、教職員定数政策で言えば抑制策が採用されるものであった。給与面では歳出抑制に資するため、教員給与の優遇措置の見直しが強く求められた。2006年に教員勤務実態調査が開始されたが、この年度の義務教育費国庫負担金の支出額は1兆6,763億円であった。定数改善は329人であり、合理化減はそれと同数の329人、そして自然減1,000人であった。2006年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等

¹³ 榊原会長は「（前略：引用者）御案内のとおり、中央官庁や公立学校の教員の長時間労働も指摘されております。働き方改革は、官民共通の課題であります」と述べた（第1回 働き方改革実現会議議事録 平成28年9月27日）。

¹⁴ 『読売新聞』（2016年10月8日付朝刊）。

¹⁵ 『しんぶん赤旗』WEB版（2016年10月10日）。

¹⁶ 脳・心臓疾患では、義務教育学校職員は27.1%、義務教育学校職員以外の教育職員は11.4%、精神疾患等については、同様に19.8%、10.5%となっている。これは地方公務員に占める教育部門の職員数の割合（37.3%）と比較すると、取り立てて高率とはいえない数値である。

中等教育分野の予算のなかでこの費目は第1番目に掲載された。費目の見出しは「優れた教員の確保・配置と信頼される学校づくり」「義務教育費国庫負担制度の堅持と教職員定数の改善」であった。三位一体の改革の余韻が残る時期の予算編成であり、当該制度の堅持に文部科学省の政策資源が総動員された様子が見える。

(2)ー2 2007年度予算編成

2007年度予算では、義務教育費国庫負担金の支出額は1兆6,660億円であった。定数改善は331人、合理化減で同数の331人、そして自然減900人であった。2007年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかでこの費目は第3番目に掲載された。費目の見出しは「充実した教育を支える環境の整備」「優秀な教職員の確保及び教育課題に対応するための緊急的な教職員配置」であった。前年度同様に、緊縮傾向が続いた。この年度の政策イシューは教員勤務実態調査結果をふまえた教員給与の優遇措置の見直しの具体的検討であった。

(2)ー3 2008年度予算編成

2008年度予算では、義務教育費国庫負担金の支出額は1兆6,800億円であった。定数改善は1,195人、合理化減で195人、そして自然減1,300人であった。定数改善のうち1,000人は教育三法で導入された新しい職のうちの一つである主幹教諭に充てられた。平成20年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、2年ぶりに初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。費目の見出しは「子どもと向き合う時間の拡充及び教員の適切な処遇」「教職員定数の改善及びメリハリある教員給与体系の実現」であった。予算資料のなかで初めて「子どもと向き合う時間」なるフレーズが登場した。多義的なこのフレーズは多様な目的の手段として、使用者好みの文脈で用いられる。ここでは、教育再生という目的を実現するためには教員の「子どもと向き合う時間」が必要だという論理構成が用いられている。主幹教諭を増員することで強化されたマネジメント層に、教諭（主として学級担任）が行ってきたデスクワークを委ね、「浮いた」時間を児童生徒の指導に充当するというロジックが採用された。

教員の子どもと向き合う時間の拡充が政策課題となった背景には、2006年度に実施された教員勤務実態調査が明らかにした教員の労働の実態がある。2007年度『文部科学白書』で述べられているとおり、長時間残業（1ヶ月あたり平均34時間）と学校の運営にかかわる業務や外部対応など子どもたちと直接関わることのない業務に、一日当たり平均2時間程度割かれていることが判明したことが大きな影響を与えた¹⁷。つまり、「子どもと向き合う時間」の拡充は、それ自体が解決・実現すべき課題と認識されるようになった。

政権交代前のいわば自民党長期政権末期においては、教職員配置政策について、文部科学省にとっては非常に手詰まり感があった。定数改善は合理化減によって相殺され（2006

¹⁷ この時点では、部活動指導が中学校教員の残業の最大の要因であることが問題視されることはなかった。部活動指導は「子どもと向き合う時間」であるから、「子どもと向き合う時間」を拡充するのであれば、部活動をさらに行うという帰結となる可能性も考慮すべきはずである。しかし、実際には、「子どもと向き合う時間」の拡充という問題認識、課題設定自体に疑問が投げかけられることはなかった。

年度、2007年度)、自然減分がそのまま純減分となった。2008年度予算については、当時の内閣が進めていた教育三法の具体化とリンクして主幹教諭1,000人分の定数改善が実現したが、それ以外についてみると、前年度、前々年度と同様に、定数改善分は合理化減分によって相殺される(195人分)。このように、**教員の多忙対策が政策課題として認識されたとしても、財政構造改革を志向する政権の元では、予算を伴う多忙対策の具体化は望むべくもなかった。**

(2)ー4 2009年度予算編成

2009年度予算では、義務教育費国庫負担金の支出額は1兆6,540億円であった。定数改善は1,000人、合理化減で200人、そして自然減1,900人であった。定数改善のうち448人分は主幹教諭に充てられ、382人は特別支援教育に充てられた。2009年度版「文部科学関係予算(案)主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで3番目に掲載された。費目の見出しは「**教員が子ども一人一人に向き合う環境づくり**」「**教員の子どもと向き合う環境づくり**」であった。**教員の「子どもと向き合う時間」を拡充するには、デスクワークや管理業務を担うマネジメント層の強化が必要である**という論理構成が採用されている。これは前年度と同様であった。たとえば、教員を増やし、教員一人当たりの業務量を削減させるという方策は、少なくともこの時点での予算編成の際には具体化することはなかった。2006年度からの4年間の予算編成において、義務教育費国庫負担金と教職員配置については、縮小傾向が目立ち、教員の多忙対策については、予算面で目立った動きはなかった¹⁸。

(2)ー5 2010年度予算編成

2010年度予算は、前年9月に政権交代を果たした民主党政権が初めて取り組んだ。マニフェストに示された「**コンクリートから人へ**」のキャッチフレーズの具体化が図られ、少人数学級(35人学級)の小学校1年生への導入が実現した¹⁹。これは法令の改正を伴う「**制度化**」であった。義務教育費国庫負担金の支出額は1兆5,965億円であった。定数改善は4,200人、自然減3,900人、合理化減0人であり、純増300人であった。これは2006年度予算以降で初めてのことであった。定数改善の内訳は、理数教科の少人数指導の充実(2,052人)と特別支援教育の充実(1,778人)が主なものであった²⁰。2010年度版「文部科学関係予算(案)主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで2番目に掲載された。とりたてて費目には見出しがなく、概要として「**教員が子どもと向き合う時間を確保する**²¹と

¹⁸ もちろん、この時期、文部科学省は平成19年11月に「学校現場の負担軽減プロジェクトチーム」を立ち上げ、文部科学省の行う調査の精選や、統合・一括化を進めていった。こうした予算の必要のない多忙対策は進められていた。

¹⁹ 民主党のマニフェストで言及された主要教育政策は年によって変化した。2003年は30人学級、2004年は権限移譲、2005年は公立学校改革、2007年は記載無し、2009年は高校無償化が掲げられた(上神・堤2011、236頁)。

²⁰ 教員の事務負担の軽減(事務職員定数の充実)を目的とした定数改善も図られたが、わずか73人である。

²¹ 自民政権で使用が始められた「子どもと向き合う時間」というフレーズが民主党政権でも引き継ぎ用いられた。ただし、自民時代は教育再生という目的のための「子どもと向き合う時間」という位置づけであった。そして、具体的な定数措置としては主幹教諭の増員であった。

ともに、新学習指導要領の円滑な実施を図るため、4,200人の教職員定数の改善及び7,000人の退職教員や社会人等の活用を図り、教員が教育に集中できる環境をつくる。」と記された。定数改善人数が多く、純増となったものの、それは多忙対策と関連したものはほとんどなかった²²。

(2)－6 2011年度予算編成

2011年度予算は、民主党政権の教育関係のマニフェストの目玉の一つであった少人数学級編制（35人学級）に重点がおかれた²³。義務教育費国庫負担金の支出額は1兆5,666億円であった。定数改善は2,300人、自然減2,000人、合理化減0人であり、差引で300人の純増であった。2年連続で純増となったのは平成3年度以来20年ぶりのことであった。35人学級を小学校1年生に導入するために必要な教員数は4,000人であったが、このうち1,700人はすでに加配定数として措置されていたものを活用（転用、流用）し、2,300人分を新たな改善分として計上した。2011年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。これは3年ぶりのことである。見出しは「35人以下学級の推進による教職員定数の改善」である。概要には「新学習指導要領の本格実施や、いじめ等の学校教育上の課題に適切に対応し、教員が子ども一人一人に向き合う時間を確保することにより、子どもたちの個性に応じたきめ細やかで質の高い教育の実現が急務。このため、35人以下学級については、2011年度は、小学校1年生について制度化する。」と記された。学級編制の標準の引き下げを意味するこの制度化については、「1980年以来30年ぶり」と高らかに宣言された。

(2)－7 2012年度予算編成

2012年度予算では、前年度に引き続き35人学級の推進に多くの政策資源が投入された。義務教育費国庫負担金の支出額は1兆5,597億円であった。定数改善は3,800人、自然減は3,900人、合理化減が3年ぶりに発生し、100人であった。2012年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。見出しには「少人数学級の更なる推進等によるきめ細やかで質の高い学びの実現」と記された。少人数学級の導入については、すでに投入可能な政策資源の限界点を迎えていた。たとえば、定数改善は図られたが、純増が認められることはなかった。小学校2年生の導入については、制度化ではなく予算措置で対応することとなった（定数改善3,800人²⁴のうち900人）。

民主党政権の目玉の一つである少人数学級の実現に遮二無二進んだため、この時点で義務教育費国庫負担金あるいは教職員定数政策が予算編成上の係争地となっていた²⁵。この年度の少人数学級の拡充の結果、「財務・文部科学両省確認事項」が取り交わさ

²² 2010年度予算編成に関わって、事業仕分けが行われた。義務教育費国庫負担金という大きな争点となるようなものまで取り上げられた（朝日新聞政権取材センター2010、192頁）。

²³ もう一つの目玉のいわゆる「高校無償化」は少人数学級に先駆けて前年度の2010年度予算で実現した。

²⁴ 定数改善のなかで最も多かったのが学習支援関連の1,900人であった。また、1,000人は東日本大震災の被災地への加配であり、平成25年度以降は復興特別会計へ移管される。

²⁵ 民主党の目玉政策の多くは、巨額の財源を必要とするものであった。子ども手当はその典型であり、

れた。「今後の少人数学級の推進や個別の課題に対応するための教職員定数について、効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況を勘案し、教育の質の向上につながる教職員配置の適正化を計画的に行うことその他の方策を引き続き検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる。」と記されており、文部科学省にとっては、予算編成の上での大きな制約条件を課されることとなった。もしも、財源が潤沢に与えられ、少人数学級編制の拡充を、教員定数の純増によって対応できるとすれば、事態は変わっただろう。

しかし、民主党政権に投げかけられた疑問の一つであった財源問題は解消されることはなかった。少人数学級編制関連で純増が実現したのは2011年度予算のみであった。そこで文部科学省を中心に案出されたのが、既存の教職員定数の「転用」であった。まず、すでに少人数指導に使われていた加配定数1,700人分を活用（転用・流用）したほか、自然減分（2,000人）を越える人数を定数改善に振り向けることとした（2,300人）²⁶。2011年度予算で「転用」した加配定数（1,700人）はいわば「目一杯」であり、それ以上の余力はなかった。かりに別の目的の加配を少人数学級編制に用いるとすれば、他の目的（特別支援など）の関係者から強い反発を受ける。自然減分と同じ定数を少人数学級編制に用いることも、財政危機下においては、適切なロジックを組み立てることが非常に困難である。つまり、せいぜい小学校1年生と2年生合わせて2学年分しか財政的余力はなく、すでにこの時点でそれ以上の少人数学級編制の拡大については手詰まりとまではいかないにせよ、かなり困難な状況となっていた。そのため、教員の多忙対策もまた、正面から取り組まれることはなかった²⁷。

(2)－8 2013年度予算編成

2013年度予算は、自民党の政権奪回後はじめて編成されたものである。義務教育費国庫負担金の予算額は1兆4,912億円であった。定数改善は1,400人、自然減は3,200人、合理化減600人であった。この年度から東日本大震災の復興加配1,000人分が復興特別会計

少人数学級編制も同様の問題を抱えていた（伊藤・宮本2014、78頁）。

²⁶ 児童生徒数の急減期においては、教職員定数の「純増」はきわめて異例である。通常はスクラップアンドビルド方式が採用される。2011年度の予算編成においても、少人数指導加配を「原資」として少人数学級編制へ振り向けた。他方で、自然減2,000人を上回る2,300人を少人数学級編制のための定数改善としたのは先述の通り異例中の異例である。通常は、自然減のうちの一部を定数改善の「原資」とする。このような「原資」論については国会でも議論されている。東京都教育庁次長は次のように述べている。

問題は、その事柄についてだれがどのように実現をしていくかということだと思っておりますけれども、そういう意味でいえば、地方の立場で申し上げれば、地方が困らないように、財政負担を含めて国の責任で実施をしていただきたいというふうに考えております。

まず、人件費の原資につきましては、純増で確保していただきたいと考えております。今回は、原資の約半分は少人数指導の加配の転用で確保されておまして、この部分は定数改善効果が実質的にはないのではないかとこのように考えております。結果として少人数指導の後退ということが起きれば、これは非常に問題ではないかと考えてございます。

したがって、加配定数の削減は避けるべきだというふうに考えてございます。

「第177回国会衆議院文部科学委員会会議録第4号」（平成23年3月25日）。

²⁷ ただし、少人数学級編制が「子どもと向き合う時間の確保」のための手段として認識されていたことは間違いない。たとえば、滋賀県教育委員会資料では、少人数学級編制を行うことで、「子どもと正面から向き合うことのできる教育環境の整備」が図られるとしている。参照URL：<http://www.pref.shiga.lg.jp/yosan/yosan-26tousyo/files/s10h26kyouiku.pdf>（2017年1月22日最終アクセス）

へ移管された。2013年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。「教育再生実行の基盤となる教職員等指導体制の整備」という見出しが付けられた。いじめ問題への対応に400人（うち主幹教諭200人）、特別支援教育600人、専科指導400人であり、少人数学級編制に関しては目立った動きはなくなった。これは政権交代後の政策転換を如実に示すものであった。

なお、この年度の予算編成のうち、概算要求は政権交代前であり、民主党政権の下で行われた。その時点では「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善」が謳われ、1兆5,629億円が計上されていた。定数改善は5,500人（うち少人数学級3,900人、特別支援教育等1,700人）、自然減3,200人、合理化減100人というものであった。実際に成立した政府予算とは相当に異なるものであった。さらに12年ぶりとなる新たな教職員定数改善計画の初年度として位置づけられた（2013年度から2017年度までの5年計画で、改善総数27,800人）。前年度と同様に、政治主導の追い風で、文部科学省は少人数学級編制の推進ばかりか、教職員の定数改善計画の久々の復活まで視野に入れていた。しかし、民主党の下野とともに、この概算要求は大幅な組み替えを余儀なくされることになった。

(2)－9 2014年度予算編成

2014年度予算では、義務教育費国庫負担金の予算額は1兆5,356億円であった。定数改善は703人、自然減は3,800人、合理化減等713人であった。2014年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。見出しには「少子化時代に対応する教職員配置改善等の推進」と記された²⁸。多忙対策関連では学校運営の改善のため、養護教諭、栄養教諭、事務職員39人が改善に含まれた。

この年度は文部科学省にとって極めて深刻なダメージをうけた予算編成であった。過去、定数改善と合理化減の合計でマイナスになることはなかった。この場合、自然減は除外して考えられる。この年度は定数改善で703人が措置されたものの、統合減でマイナス313人、さらに合理化減でマイナス400人となり、マイナス分合計が713人となった。つまり、差引でマイナス10人となったのである。これは文部科学省開闢以来の出来事であり、翌年度以降の予算編成の見通しも暗いものとなった²⁹。

(2)－10 2015年度予算編成

2015年度予算では、義務教育費国庫負担金の予算額は1兆5,328億円であった。定数改善は900人、自然減は4,000人、合理化減はゼロであった。2015年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。見出しには「教員の『質』と『数』の一体的強化」が謳われ、いよいよ教員定数の量的側面にも再び光が当てられることになった³⁰。この年度から学習指導要領の改訂を見込んで、

²⁸ 要するに、文部科学省は、少子化時代に純増などのような大盤振る舞いは期待できないことを表明させられたわけである。

²⁹ 青木（2016）では、毎年度繰り返される財務省と文部科学省との予算編成過程での対立について、領域間政治という観点から説明した。小学校1年生の35人学級すら制度化されたにもかかわらず、予算折衝での争点となり得るのである。文部科学省は防戦するために、省内の政策資源を総動員しなければならず、守勢に立たされる戦略的位置にある。

³⁰ 「一体」という用語法は「社会保障と税の一体改革」を想起させるし、「強化」は「国土強靱化」を

「授業革新」と教職員定数を関連づける試みが本格化した。さらに、TALISの調査結果を受けて審議が開始された「チームとしての学校」関連として、230人の定数改善が盛り込まれた（主幹教諭、事務職員の拡充に100人）。

(2)－11 2016年度予算編成

2016年度予算では、義務教育費国庫負担金の予算額は1兆5,337億円であった。定数改善は525人、自然減は4,000人、合理化減はゼロであった。2016年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された。見出しには前年度と同じ「教員の『質』と『数』の一体的強化」が謳われた。「チームとしての学校」関連に100人（うち80人は学校マネジメント機能の強化のため主幹教諭、事務職員の拡充に充てられる）が措置された。

(2)－12 2017年度予算編成

2017年度予算では、義務教育費国庫負担金の予算額は1兆5,312億円であった。定数改善は868人、自然減は4,150人、合理化減はゼロであった。2017年度版「文部科学関係予算（案）主要事項」によれば、初等中等教育分野の予算のなかで1番目に掲載された³¹。見出しには「『次世代の学校』創生のための指導体制強化等」が謳われた。この年度の予算編成での大きな動きは、加配定数の一部の「基礎定数化」であった。研修、通級指導、外国人児童生徒指導のための加配定数の一部を基礎定数化することになった。「チームとしての学校」関連では70人が措置された。

(2)－13 10年にわたる予算編成の動きから見えるもの

過去10年ほどの義務教育費国庫負担金と教職員定数政策に関する予算編成を振り返った。ここから分かることは、多忙対策が教職員定数と関連する局面は大きく分けて2つあった。1つ目は、少人数学級編制である。担任する一クラスあたりの児童生徒数が少なくなれば、教員に「ゆとり」が生まれると想定された。たしかに一クラスあたりの負担は減るだろう。しかし、小学校で言えば、学級担任にとっては担任するクラス数は少人数学級となっても変わらない。中学校で言えば、教科担任制であるから、学級数が増えれば、コマ数が増える可能性もある。このように、多忙対策としては、少人数学級編制はやや迂遠な方策である。

教員の多忙に関する実証研究の知見によれば、最も多忙感を高める業務は生徒指導である（神林2015）。少人数学級編制にしたところで、生徒指導の業務量や負担感にはさほど影響はない。生徒指導上の問題がある場合、当該生徒に対する指導業務が生じるのは当然として、附随して当該生徒の保護者対応も生じやすい。このようなケースで当該教員一人が対応すると非常に多忙感が高まる。重要なことは、管理職をはじめとして、分担し合い

想起させる。

³¹ 義務教育費国庫負担金が初等中等教育分野の1番目に掲載されるのはこの年度で7年度連続である。民主党政権2年目からの継続である。下野前の自民政権期の緊縮財政以降、義務教育費国庫負担金に対する逆風が吹いていたが、民主党政権から自民政権への政権交代を経てもなお、義務教育費国庫負担金の重要度は高い。これは政権党が重視している場合もあるし（民主党政権期）、財務省からの攻勢に対処するためでもある（自民政権復帰後における文部科学省の戦略）。

ながら複数で対応することである。教職員定数政策でいえば、チームとしての学校関連の定数改善がまさにこのような学校のマネジメント機能を高める論理構造をとっている。

このような観点からをふまえて、過去10年ほどの教職員配置政策の変遷から次の事が指摘できる。下野直前の自民党政権末期（安倍、福田、麻生）では、そもそも教職員定数政策に強い逆風が吹いており、多忙対策は検討の俎上に上らなかった。民主党政権期（鳩山、菅、野田）には少人数学級編制に教職員定数に関する政策資源が総動員されてしまい、多忙対策を正面から取り扱う余地がなかった。自民党の政権復帰後、2013年度、2014年度と続けて教職員配置政策そのものへの逆風が吹き、2014年度に至っては、定数改善分を合理化減が上回る（純減）事態に至った。ようやく風向きが変わったのは2016年度であり、これは少人数学級編制に関する財務省との対立が一旦休止したこととも関連するのではないかと思われる。なお、2015年6月に民主党が「公立小中学校35人学級法案」をまとめ、8月27日に衆議院に提出した³²。ただし、文部科学省が予算編成で少人数学級編制を推進することはなかった。

第3節 学び続ける教員生活を取り戻すには

ここまで述べてきたとおり、2006年度の教員勤務実態調査で40年ぶりに実証的な裏付けを伴って明らかとなった教員の多忙状況は、文部科学省や教育委員会による多忙対策を促した。さらに2014年のTALISの調査結果の公表を契機として、多忙対策が本格化するとともに、世論の理解も得やすくなった。このことが教員の多忙対策にとって大きな意味をもっている。さらに追い風となったのは、教師の「働き方改革」という用語法の「発見」である。教員の多忙対策を政府全体の「働き方改革」の流れにも合流させることができた。もちろん、これは政府の働き方改革そのものに地方公務員たる公立学校教員の議論を盛り込んだという意味ではない。あくまで働き方改革という用語法を公立学校教員の定数改善や多忙対策を推進するためのメタファーとすることに成功したという意味である。

本稿執筆時点（2017年2月下旬）での筆者の認識では、教員の長時間労働問題についての世論の注目が高まっているこの時期こそ教育関係者が一致団結してこの政策課題について、その重要性を世論に訴えかける必要がある。

また、本稿は少人数学級編制を重視した予算編成のくびきから逃れたことで得られる効用も指摘した。少人数学級編制の意義についてはここでは議論しないが、少なくとも少人数学級編制を推進することは、予算編成上のハードルを引き上げる効果がある³³。民主党

³² 本稿執筆時点（2017年1月）でも衆議院で審議中である。国会会議録では次のようなやりとりが記録されている（第189国会・衆議院・文部科学委員会・18号・平成27年9月2日）。下村博文文部科学大臣は、35人以下学級の推進は望ましいこととしながらも、「限られた財源」という制約条件下においては、「追加的な財政負担を要しない範囲内」で教職員定数配置予算を計上したと答弁している。

³³ 筆者は少人数学級編制が多忙対策に何の効果も与えない、と考えているわけではない。たとえば、2006年の文部科学省の教員勤務実態調査の集計結果によれば、20人以下の学級を担任する教諭の残業時間が21人以上の学級を担任する教諭の残業時間よりも短い傾向であることがわかる。小学校の調査結果（11月）では、全体平均1時間42分の残業時間である。21人から30人までの学級だと1時間42分、31人から40人までだと1時間49分である。これに対して、11人から20人までの学級だと1時間20分、1人から10人までだと1時間22分である。中学校でもほぼ同様の傾向である。このよう

政権下で進められた少人数学級編制を重視する予算編成から、多忙対策を含む各種政策課題に対応したバランスの良い予算編成によりやがて復帰できたのが2010年代後半以降の予算編成である。

ところで、広い意味でのワークライフバランスが崩れているというのが教員の多忙対策の前提認識となっている。しかし、そこで問われるべきなのは、漠然とした幸福追求であってよいのだろうか。まずは、労務対策として、教員の力量形成に議論を集中する必要がある。連合総研の「日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する研究委員会」報告書によれば、読書時間は27分であり、名ばかり専門職であるという指摘がある（連合総合生活開発研究所2016）。他方、特に中学校教員の部活動指導をあらためて問題視する必要がある。部活動指導が生徒指導上の効用があるという言説は根強いが、教員の本務が授業や学習指導であることからすれば、このような言説は中等教育を担う教員としての矜持に欠けていると言わざるを得ない。

〈参考文献〉

- ・青木栄一（2016）「教育分野の融合型政府間財政関係」小玉重夫編著『学校のポリティクス』岩波書店、65-100頁。
- ・青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程—』勁草書房。
- ・朝日新聞政権取材センター編（2010）『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版。
- ・伊藤光利・宮本太郎（2014）『民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか—』日本経済評論社。
- ・上神貴佳・堤英敬（2011）『民主党の組織と政策—結党から政権交代まで—』東洋経済新報社。
- ・恵比須半蔵（2008）『就職先はブラック企業—20人のサラリーマン残酷物語』彩図社。
- ・神林寿幸（2015）「教員の業務負担に着目した生徒指導・特別活動—過去の実態調査の経年分析—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』64巻1号、229-246頁。
- ・連合総合生活開発研究所（2016）『とりもどせ！教職員の「生活時間」—日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書—』。

に35人のような「中途半端」な少人数学級ではなく、日本の水準からすれば相当に踏み込んだ少人数学級（といっても国際基準からすれば平均的であるが）であれば多忙対策としても効果があるだろう。

しかし、現実には少人数学級を全国的に制度化することは地方間格差を拡大させる。より正確に言えば、都市部に手厚く、地方部に薄い教職員配置となる。というのも、現在の学級編制標準を一律に引き下げるとするならば、その原資は現行の教職員定数となる。それは加配定数であろうから、地方部からそれを「引きはがして」、都市部（たとえば、首都圏）の少人数学級に「貼り付ける」ことになる。地方部ではすでに多くの市町村で一学年の児童生徒数が35人未満であるから、少人数学級の制度化の恩恵を受けるわけではない。

第4章 教職員の働き方改革を展望する ～形骸化した「給特法体制」からの脱却をはかる～

藤川 伸治

第4章のサマリー

2006年度、2016年度文科省勤務実態調査を比較すると、授業と準備時間の合計は小学校教員で1日あたり35分、中学校教員で30分増え、成績処理や学級経営などの時間も増加している。中学校教員では、部活動指導が約1時間増加している。この10年間で「子どもと向き合う時間」は大幅に増加した。2006年勤務実態調査時点でも、児童生徒が学校にいる間、ほとんどの教員は「子どもと向き合う」業務に従事し、所定勤務時間終了後にも、多くの教員が「子どもと向き合う」業務に従事していた。

教員自らが本来業務と捉えている業務は、「子どもと向き合う業務」であるが、自発的行為であると整理されていることから、2006年勤務実態調査でも所定勤務時間終了後も、「子どもと向き合う業務」が発生していた点に課題認識がもたれていなかった。

時間外勤務手当を支給する必要がないことから、教育委員会、管理職には、労働時間の適切な把握を行うインセンティブは生じない。その結果、適切な勤務時間把握が行われているのが小中学校の約1割に過ぎない、という実態になってしまった。

給特法と実態とのかい離はエビデンスで明らかとなっている。

労働三権も保障されているA大学附属小中・特別支援学校に勤務する教員のヒアリングでは、長時間労働という実態が公立学校同様にあることがわかる。インタビューからは、適正な勤務時間管理が実施されておらず、管理職が、どのような業務を時間外勤務と認めたのかは、不透明である。給特法は、同法適用除外となっているこの国立大学法人の附属学校に勤務する教職員、労使交渉にも影響を与えていると言える。

現在、70年ぶりに労基法を改正し、時間外労働の上限規制を定め、罰則を課す方向で議論が行われている。これを契機に、国は、長時間労働問題が深刻である教員について、時間外労働の上限規制に係る労基法改正と平仄を合わせ、抜本的、かつ総合的な施策を講ずる検討が必要である。

第1節 はじめに

4月28日、文科省は10年ぶりの勤務実態調査結果（速報値）を公表し、新聞各紙も、大きく報道した。

『脱ゆとり教育』で授業時間が増える一方、他の業務の負担は減っていない。教員志望者は減り続けており、国や自治体は負担軽減が急務になりそうだ。（4月29日、日経新聞）、「学園ドラマに出てくるような、「熱血先生」の情熱に頼り切る学校運営は、そろそろ限界に来ている。（5月1日、産経新聞）」、「先生が疲れ果てていては、教育の質も低下する。負担軽減は日本の将来に向けた喫緊の課題だ。（4月29日、毎日新聞）」、「教員が多忙で、子供に向き合うゆとりがなければ、授業に工夫を凝らすこともおぼつかない。学校の業務

の在り方を整理し、長時間労働を是正する契機としたい。(5月1日、読売新聞)、「教員勤務実態調査の結果は、文部科学省が重ねてきた業務改善策の限界を突きつけている。(4月29日、朝日新聞)」と伝えている。

4月28日、松野文部科学大臣は、調査結果を受け、「教員の勤務時間の短縮に向けた具体的かつ実効性のある取組を早急に進めるため、中教審において、教員の働き方改革に資する方策についての総合的な検討、結論の出たものから逐次、実行段階に移す」と述べた¹。6月末にも、中教審に諮問される。

教員の働き方改革が、国の教育施策の重点課題となっている。本稿では、教員の勤務実態と教員の勤務時間管理を定めている給特法とのかい離について検討を行い、改革の方向性について提示をしたい。

第2節 10年にわたりすすめられた「子どもと向き合う時間」の確保

2006年文科省勤務実態調査を受け、文科省は、校長会や教委団体などの委員から成る「学校現場の負担軽減プロジェクトチーム(P T)」を設置し、2007年12月に各種調査や報告書など行政事務にかかわる教員の負担を削減(業務改善)することを主な内容とした中間報告をまとめた。2008年度予算では「教員の子どもと向き合う時間の拡充」をテーマに掲げて、行財政改革のために長く削減が続いていた公立小・中学校の教員定数を1,195人(生徒減による自然減分を除くと純増は1,000人)増やした。「退職教員等外部人材活用事業」(2008年度)、全国すべての市町村に「学校支援地域本部」設置し、「学校支援ボランティア」による、部活指導、校内の施設・設備の整備、登下校時の子どもたちの安全確保、体験学習などのアシスタントなどの仕事をしてもらうことで教員の負担軽減を図るという「学校支援地域本部事業」も始まった。当時、文科省は、「これら教員定数増や各種事業を通して教員の時間外勤務を現行の半分程度に削減できる環境をつくりたい」としていた²。

日教組も『「教職員が楽をするために長時間労働を減らすと受け取られては、世論の理解と納得が得られない』という理由から、長時間労働解消の目的を『子どもと向き合う時間の確保』としてきた経緯がある。この10年間、労使ともども「子どもと向き合う時間の確保」にとりくんできた。

第3節 増加した「子どもと向き合う時間」

教員が日々行う業務は、以下の4つに分類される³。

- ① 「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務(「朝の業務」「授業」「学習指導」「生徒指導(集団・個別)」「部活動・クラブ活動」「児童会・生徒会指導」「学校行事)」
- ② 「児童生徒に間接的ににかかわる業務(「授業準備」「成績処理」「学年・学級経営)」
- ③ 「学校の運営にかかわる業務及びその他の公務(「学校経営」「会議・打合せ」「事務・

¹ 松野文部科学大臣定例記者会見(2017年4月28日、文科省HP)

² 教育トレンド 教育ウォッチ(08年内田洋行教育総合研究所)

³ 教員の業務と多様化・複雑化に対応した業務量計測手法の開発と教職員配置制度の設計報告書(08年東京大学)

報告書作成」「校内研修」「公務としての研修」「会議」「その他の公務)」

④ 「外部対応（「保護者・PTA対応」「地域対応」「行政・関係団体対応）」

「子どもに向き合う時間」とは、「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」「児童生徒に間接的にかかわる業務」に従事する時間に相当する⁴。

2016年度文科省勤務実態調査によると、小学校教員は平均で1日あたり11時間15分（06年度比43分増）、中学校教員は同11時間32分（同32分増）、学校内で勤務していた。持ち帰り仕事や生活指導など学校外での業務は含まれていないため、連合総研調査と比較すると労働時間は短くなっている。

今回の調査と2006年度を比較すると、授業と準備時間の合計は小学校教員で1日あたり35分、中学校教員で30分増え、成績処理や学級経営などの時間も増加している。中学校教員では、部活動指導が約1時間増加している。この10年間で「子どもと向き合う時間」は大幅に増加した。

その一方で、過労死ライン⁵を超えて働く教員は、小学校教員の約2割、中学校教員の約4割が100時間、小学校の約3割と中学校の約6割が80時間の基準を超えている（持ち帰り仕事は含めない）。連合総研調査（2015年）では持ち帰り仕事など学校外での仕事を含めた場合、1ヶ月あたりの時間外労働100時間を越えているのは小学校教員約5.5割、中学校教員約8割、高校教員約5割となっている。

第4節 10年前から「子どもと向き合う時間」は確保されていた

2006年度勤務実態調査の分析⁶によると、行為者率（ある集団においてある行為をした者の割合）を教員の出勤から退勤までをみると、小学校では、勤務時間前7時から8時、児童の登校にあわせて、ほとんどの教員が「子どもと向き合う」業務に従事している。15時頃、児童の下校にともない「子どもと向き合う」業務に従事する教員の比率が急に下がり、「学校の運営にかかわる業務及びその他の公務」が増えてくる。そして、所定勤務時間が終了する17時以降も多くの教員が「子どもと向き合う時間」に従事している。

中学校では、勤務時間前7時から8時、生徒の登校にあわせて、ほとんどの教員が「子どもと向き合う」業務に従事している。8時から15時頃までの授業時間中は、小学校に比べて「子どもと向き合う」業務以外の業務に従事する教員が見られる。教科担任制を採っているので、小学校とは異なり「空コマ」が発生していると考えられる。「空コマ」では、授業準備、成績処理、学年・学級経営などが多い。15時から所定勤務時間が終了する17時以降も、「子どもと向き合う」業務に従事する教員が見られる。これは、部活動指導と考えられる。

2006年勤務実態調査時点で、児童生徒が学校にいる間、ほとんどの教員は「子どもと向き合う」業務に従事し、所定勤務時間終了後にも、多くの教員が「子どもと向き合う」

⁴ 学校現場における業務改善のためのガイドライン（15年文部科学省）

⁵ 公務災害認定基準で使われる時間外労働の「過労死ライン」は、1ヶ月100時間または2～6ヶ月の月平均80時間

⁶ 教員の業務と多様化・複雑化に対応した業務量計測手法の開発と教職員配置制度の設計報告書（08年東京大学）

小学校教諭【11月平日】

小学校教諭の時間帯別行為率(業務分類別)



[7時~8時] 児童の登校にあわせて、ほとんどの教員が「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」に従事しています。

[午前中] 90%を超える教員がこの時間帯に「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」に従事しています。これは、学級担任制を採っている学校が多いため、ほとんどの教員が授業を行っているためと考えられます。

- 児童生徒の指導に直接的にかかわる業務
- 児童生徒の指導に間接的にかかわる業務
- ▨ 学校の運営にかかわる業務及びその他の校務
- 外部対応

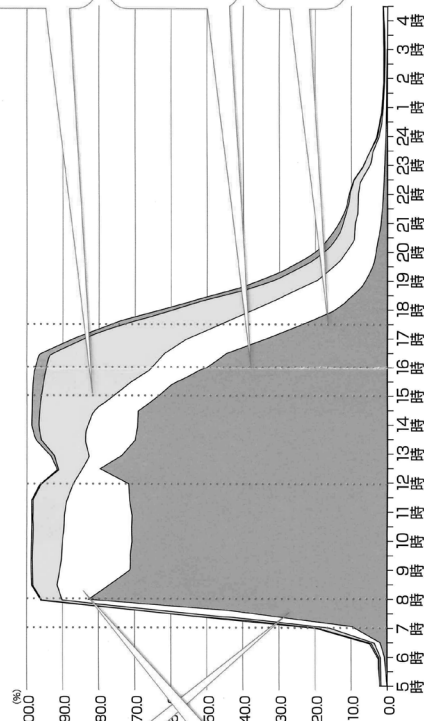
[15時頃] 児童の下校にとまない「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」に従事する教員の比率は高くなります。これは、小学校では中学校ほど部活動・クラブ活動を行わないためと考えられます。

[16時頃] 児童の下校後は、「児童生徒の指導に間接的にかかわる業務」や「学校の運営にかかわる業務及びその他の校務」といった業務が中心となります。

[17時半頃] 正期の勤務時間が終わる17時~18時の時間帯を過ぎても、多くの教員が何らかの業務に従事しています。

中学校教諭【11月平日】

中学校教諭の時間帯別行為率(業務分類別)



[7時~8時] 生徒の登校にあわせて、ほとんどの教員が「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」に従事しています。

[午前中] 小学校に比べて「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」以外の業務に従事する教員が多くなります。これは、教科担任制を採っている学校が多いので、小学校とは異なり「空きコマ」が発生しているためと考えられます。

- 児童生徒の指導に直接的にかかわる業務
- 児童生徒の指導に間接的にかかわる業務
- ▨ 学校の運営にかかわる業務及びその他の校務
- 外部対応

[15時頃] 授業時間が終わったあとの比較的短い時間まで「児童生徒の指導に直接的にかかわる業務」に従事する教員が見られます。これは、中学校では部活動・クラブ活動がよく行われているためと考えられます。

[16時頃] 小学校ほど「児童生徒の指導に間接的にかかわる業務」や「学校の運営にかかわる業務及びその他の校務」といった業務が集中してはいません。これは、星間の「空きコマ」をそれぞれの業務に活用しているためと考えられます。

[17時半頃] 正期の勤務時間が終わる17時~18時の時間帯を過ぎても、多くの教員が何らかの業務に従事しています。

業務に従事していた。

2015年、文科省「学校現場における業務改善のガイドライン」の目的は「子どもと向き合う時間」の確保であることから、そこで紹介された先進事例では業務改善による時間外勤務の長時間労働の削減効果の報告はない。業務改善は、行政施策上、長時間労働の解消ではなく、「子どもと向き合う時間」の確保と位置付けられており、長時間労働の解消につながらないばかりか、それに拍車をかけている⁷。2017年4月28日に公表された勤務実態調査について、朝日新聞は「文部科学省が重ねてきた業務改善策の限界を突き付けている」（2017年4月29日）と報道した例に見られるように、「子どもと向き合う時間の確保のための業務改善」の施策に係る政策評価が必要である。

第5節 所定勤務時間外の「子どもと向き合う時間」の制度上の整理と問題点

教員は、労基法37条が適用除外となっている。無定量な長時間労働とならないよう、時間外勤務命令を出せるのは、以下の業務（超勤4項目）で、なおかつ緊急、非常の場合に限られている。

- 一 児童、生徒の実習に関する業務
- 二 学校行事に関する業務
- 三 教職員会議に関する業務
- 四 非常災害等やむを得ない場合に必要な業務

以上のような勤務時間管理制度を「給特法体制」と呼ぶこととする。教員自らが本来業務と捉えている業務⁸は、「子どもと向き合う業務」であるが、所定勤務時間終了後にその業務に従事した場合は、本人の自発性にもとづく行為（自発的行為）と整理される。自発的行為であると整理されていることから、2006年勤務実態調査でも所定勤務時間終了後も、「子どもと向き合う業務」が発生していた点に課題認識をもたれていなかった。業務は、所定勤務時間内で終わることが原則である。給特法定時においても、この点は国会でも確認されてきた⁹。しかし、現在では、この原則は形骸化していると指摘がある¹⁰。

「子どもと向き合う」業務に相当するのは、超勤4項目の一と二にあたる。2016年度勤務実態調査で長時間労働増加の要因とされた授業準備、部活動の業務は、本来業務であっても本人の自発性による行為であり、時間外勤務手当を支給する必要がない。よって、教育委員会、管理職は、労働時間の適切な把握を行うインセンティブは生じない¹¹。その結果、適切な勤務時間把握が行われているのが小中学校との約1割に過ぎない¹²、という実態になってしまった。また、文科省が、所定勤務時間外に行った「子どもと向き合う時間」が発生していることに対して課題意識を表明しないのも、給特法上の問題が生じないからと考えられる。

しかし、このような実態に対して、労働法学者の青野は「学校は労働時間の無法地帯」

⁷ 「とりもどせ！教職員の『生活時間』」報告（2016年連合総研）

⁸ 「とりもどせ！教職員の『生活時間』」報告（2016年連合総研）

⁹ 給特法廃止に関する日教組の考え方（2017年日教組）

¹⁰ 産経新聞、東京新聞（2017年4月29日）

¹¹ Q&A教職員の勤務時間（2017年日教組、アドバンテージサーバー）

¹² 「とりもどせ！教職員の『生活時間』」報告（2016年連合総研）

と指摘した¹³。また、産業医の齊藤は「長時間残業の問題として、何よりも、在校時間が把握されていないということ自体が、異常な世界だという感じがする。特に、一般的な企業では、実態を把握していないことが一番の罪である」と述べた¹⁴。

給特法体制下の学校では、所定勤務時間と関わりなく「子どもと向き合う時間」の確保を求める行政施策の問題性が問われることもなく、一般社会では通用している労働時間法制の原則も通用しない職場となってしまった。しかし、2017年1月に連合総研が、この学校職場の異常な状態について客観的データをもとに指摘して以来、報道でも批判が見られるようになった¹⁵。

第6節 給特法制定時における教員の勤務時間管理に係る労使合意

給特法制定前の1966年度文部省勤務実態調査では、教員の時間外労働は一ヶ月あたり約8時間（勤務日・休日）であった。これをもとに教職調整額を本給の4%とした。

国会質疑（1971年4月）において、坂田道太文部大臣（当時）は「この法案が通ったからといって、それによっていままで以上にぎゅうぎゅうと先生方の労働をしいていくというようなことにはつながっていかない」と答弁した。当時は、46年後に公表されたような超勤実態はまったく想定されていなかった。

給特法成立後、日教組と文部省との間で、無定量の時間外労働の発生に歯止めをかけるために、交渉が行われた。1971年7月1日に日教組と文部省の間で「給特法実施についての日教組と文部省との確認事項」が合意され、その内容は文部政務次官と日教組書記長との間で「給特法実施について（議事録）」として確認された。これをうけて文部省は、同年7月5日に文部大臣訓令「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」、同年7月9日に文部事務次官通達を発出した。日教組は、この間の交渉経過をふまえ中央執行員会見解（1971年7月13日）を発出した。

通達第3条では「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ない、原則として時間外勤務は命じないものとする」とし、時間外勤務に関する基本的態度について、「やむを得ず長時間の時間外勤務をさせた場合は、適切な配慮をすること」としている。中央執行委員会見解では、この点の趣旨を「適切な配慮とは、超勤労働の翌日乃至（原文のママ）はこれに接近した日について、代休等の休養の措置を講ずることである」と解説している。給特法施行時には、時間外勤務後時間に見合う、回復、調整を認めていたと考えられる。

さらに通達では、「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合は、学校の運営が円滑に行なわれるよう関係教育職員の繁忙の度合い、健康状況等を勘案し、その意向を十分尊重して行なうようにすること。また、教育職員の勤務時間の管理については、教育が特に教育職員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいことおよび夏休みのように長期の学校休業期間があること等を考慮し、正規の勤務時間内であっても、業務の種類・性質

¹³ 「とりもどせ！教職員の『生活時間』」報告（2016年連合総研）

¹⁴ 「教員の多忙化解消プロジェクトチーム（第7回概要）」（2016年愛知県教育委員会）

¹⁵ 「教員の出退勤9割把握されず 労務管理なき長時間労働」（2017年4月23日 yahoo ニュース）朝日新聞社説（2017年2月3日）

によつては、承認の下に、学校外における勤務により処理しうよう運用上配慮を加えるよう、また、いわゆる夏休み等の学校休業期間については教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）第19条（研修）および第20条（研修の機会）の規定の趣旨に沿った活用を図るよう留意すること。」という基本的態度を明記している。この点の趣旨について、中央執行委員会見解では、「授業の実施のように、年間授業計画、週の受時間割り等により、時間場所が確定されている勤務（予定されている職員会議や校内研究会、学年会議等）以外の自主研修、授業の準備、整理等自主性に基づく個別的業務については原則として勤務場所を学校に拘束したいということである。したがって、ここでいう「承認」は、個別にその都度校長の許可を得るという意味ではなく、「一言ことわる」程度の意思表示で足りるものである。また常に個別の承認ではなく、包括的な承認も含まれるから、年度当初の職員会議において、校外勤務について確認しておく等による運用もこの趣旨に沿うものである。いわゆる夏休み等の長期休業中における教特法19条、20の活用についても同様に、夏季休業中前の職員会議において決定された登校勤務日以外は承認された自主研修日として活用する趣旨である。」と解説している¹⁶。

通達と中央執行委員会に基づいて、各単組は県教委交渉を行い、地公法55条に基づく協定を締結している。そして、時間による回復、夏季休業中の自主研修などは以来、各学校長の現場裁量によって運用されてきた。

しかし、1991、1994年、文部省は、「時間外勤務に相当する時間短縮も、条例等に定められた本来の勤務時間を違法に短縮するものである。また、実質的にも教職調整額で給与上評価されている」とし、適切な配慮として、代休等の時間による調整は違法と説明している。さらに、裁判所は「地公法55条9項の職員団体と教育委員会との協定に基づく、時間外勤務と同じ時間について有給休暇を付与する旨の『時間による回復措置』の完全実施等の要求を、右措置は条例の根拠に基づかない違法なものである等の理由で認めなかった教育委員会の判定の取消請求」を棄却した¹⁷。

2002年7月4日、文部科学省は「夏季休業期間等における公立学校の教育職員の勤務管理について」を各都道府県教育委員会へ通知した。自宅研修について、「職専免研修を特に自宅で行う場合には、保護者や地域住民等の誤解を招くことのないよう、研修内容の把握・確認を徹底することはもとより、自宅で行う必要性の有無等について適正に判断すること。」とし、校内研修の強化なども徹底した。

神奈川県教育委員会による調査では、神奈川県立学校教員の長期休業中の神奈川の高校教員の「勤務場所を離れての研修」一人あたりの日数は、2002年が3.5日だったものが、2015年には、0.06日となっている。このように給特法施行前に日教組と文部省とで合意した事項は、形骸化している¹⁸。

¹⁶ 給特法を中心とする現場における権利闘争（年月日不明、高橋清一日教組常駐顧問弁護士）

¹⁷ 措置要求判定取消請求上告事件〔横浜市人士委員会（市立浦島丘・鴨居中学校）事件・上告審〕（1998年4月30日最高裁）

¹⁸ 給特法廃止に関する日教組の考え方（2017年日教組）

第7節 給特法第5条と実態とのかい離

労基法33条第3項では、「公務のために臨時の必要がある場合においては、第1項の規定にかかわらず、官公署の事業（別表第一に掲げる事業を除く。）に従事する国家公務員及び地方公務員については、第32条から前条まで若しくは第40条の労働時間を延長し、又は第35条の休日に労働させることができる。」とし、労基法36条に基づく36協定を締結することなく、時間外勤務を命ずることができるとしている。同条同項では、別表第一に掲げる事業を除くとされ、第1号製造業にあたる給食調理場、第12号教育事業にあたる学校は、公務のために臨時の必要がある場合には、36協定を締結しなければならない。

給特法5条では、第33条第3項中「官公署の事業（別表第一に掲げる事業を除く。）」とあるのは「別表第一第十二号に掲げる事業」と、「労働させることができる」とあるのは「労働させることができる。この場合において、公務員の健康及び福祉を害しないように考慮しなければならない」と読み替えて同項の規定を適用するものとしている。つまり、第12号教育事業に勤務する教員については、公務のため臨時の必要がある場合においては、労働させることができるが、この場合には、公務員の健康及び福祉を害しないように考慮することを前提としているのが、給特法5条の建前である。

文科省勤務実態調査では法定労働時間40時間未満の教員は小学校0.8%、中学校0.9%、過労死ラインである月当たりの時間外勤務が60時間を超える教員は小学校が33.5%、中学校は57.6%であった。松野文部科学大臣は「教員の長時間勤務については、看過できない大変深刻な事態である」とコメントした¹⁹。

文科省自らが、「健康及び福祉を害しないよう考慮しなければならない」と定めた給特法5条の建前と実態とのかい離をエビデンスに基づいて認めたとも言える。

第8節 勤務時間管理と給特法体制の影響

国立大学法人附属小中高校、特別支援学校に勤務する教育職員には給特法は適用されず、労基法37条を含む、すべての労基法が適用となっている。また、労働三権も保障されている。

A 大学附属特別支援学校、中学校教員、小学校養護教員に話を聞いた。

附属学校に赴任して9年目になる男性教員（40代）は、付属学校に勤務するようになって勤務時間を意識して仕事をするようになったという。時間外労働も多く、20時を過ぎることも多いというが、それまでには仕事を終えるよう、コントロールしようという気持ちは、公立学校に勤務していた時は、変わってきたと話す。そして、公立学校に赴任したとしても、その働き方は変わらないだろうともいう。

6年目になる養護教員（30代）は、勤務時間に対する意識が変わったという。しかし、職場全体をみると、全員が公立学校から転勤してきており、時間は無制限にあると考えている教員が多いとも話す。一方で、この附属学校は、1年間の変形労働時間制を労使で合意しており、長期休業中の休みが多くとれるようになったことから、気持ちのリフレッシュ

¹⁹ 松野文部科学大臣定例記者会見（2017年4月28日、文科省HP）

ができるのがいいと語ってくれた。

5年目になる中学校教員（40代）は、部活動が終わってから、授業準備や成績処理を行うので、公立学校に勤務してきたときと比較してもそんなに変わらないと言う。とにかく業務量が多く、かなりの時間外労働をしなければならないのは、公立中学校と同じと語っている。ただ、公立中学校に勤務していたころと比較すると勤務時間を意識するようにはなつたと話していた。

民間労働者と同様に、労働基本権が保障され、労働基準法37条も含む労基法すべてが適用される附属学校においても、長時間労働という実態があることがわかる。

しかも、中学校は、部活動があり、公立中学校とまったく変わらない長時間労働が発生しているという。

その原因をインタビューから推察してみた。

一点目は、勤務時間の把握は出勤簿の押印、職員の自己申告によるものである。しかし、自己申告にあたっての留意点などが教職員に十分周知徹底されていないという問題点がある。厚生労働省通知等で示されたようなタイムカードなど客観的な方法での勤務時間管理がされていない。管理職は、自己申告をもとに時間外勤務手当支給の対象となる年間200時間以内となるよう勝手に調整している、という。

つまり、労基法違反にあたるサービス残業を常態化させ、厚生労働省通知で示されたルールが遵守されていない実態と言える。

二点目は、管理職に適正な勤務時間管理を把握する責任があるという認識がないという問題点がある。インタビューでは、「管理職から、先生らはいずれは公立学校に転勤するわけだから、時間外勤務手当はもらえなくなるんですよ。」と言われるという。つまり、時間外労働しても、附属学校は特別なんだから、そんなに時間外勤務手当のことを言うべきではないという認識のもとで労務管理を行っている。組合では、当局交渉では、管理職による適正な勤務時間把握を含む、労基法の遵守を求めているが、一向に改善されないという。その理由として、附属学校の管理職は、公立学校から転勤してきており、適切な勤務時間管理を行うべきだとの考えを持っていないからだという。

三点目は、この学校の36協定では、教員に対して超過勤務を命ずることができるのは、以下のように定めてあるという点である。

教員に超過勤務等を命ずる場合は、次に掲げる業務に従事する場合で臨時又は緊急やむを得ない必要があるときに限る。

- 一 児童、生徒の実習に関する業務
- 二 学校行事に関する業務
- 三 教職員会議に関する業務
- 四 非常災害等やむを得ない場合に必要な業務
- 五 その他上記に準ずる業務

超過勤務の限度及び休日勤務日数の限度については、1日8時間、一か月30時間、1年200時間、休日勤務は1年に3日となっている。時間外勤務手当と本給の4%の教職調整額が併給されている。

この協定は、給特法の限定4項目とその他上記に準ずる業務に限って超過勤務を命ずることができるという規定になっている。部活動、成績処理、授業準備はその他上記に準ず

る業務のなかに入ると整理されている。しかし、適正な勤務時間管理が実施されておらず、管理職が、どのような業務を時間外勤務と認めたのかは、不透明なまま、サービス残業となっている。

給特法は、同法適用除外となっているこの国立大学法人の附属学校に勤務する教職員の意識、管理職の労務管理と、労使交渉にも影響を与えていると言える。

なお、1年間の変形労働時間制であるが、もっとも所定勤務時間が長い場合であっても、8時間45分としている。妊娠中また産後1年以内の女子職員が請求した場合、育児を行うもの、老人等の介護を行うもの、職業訓練又は教育を受けるものその他特別の配慮を要する職員に対しては、大学側と代表者（組合）と協議し、1年間の変形労働時間の適用除外とするとなっている。

付属学校のヒアリングは一校だけであったが、給特法廃止だけでは長時間労働の是正にはつながらないといえる。同法の廃止とともに、ア. 36協定で時間外勤務を命ずることができる業務の整理、イ. タイムカード等客観的な方法による勤務時間管理、ウ. 管理職の労基法などの労働関係法令遵守の認識を高めることが必要と言える。イとウは、給特法廃止の有無にかかわらず必ず実施されなければならないことであり、この実施がなければ、長時間労働是正へのとりくみはすすまない。

第9節 終わりに

次期学習指導要領では、明らかに教職員の業務量が増加するような学習指導要領改訂を行う。なぜ、このような施策が可能となるのか。筆者は、給特法にその要因の一つがあると考え。文科省・教委が、教育政策の企画立案するにあたって、業務量＝要員マンパワー×労働時間の枠組みをしっかりと認識しつつ、新たな業務を現場に課すならば、その遂行に必要な要因マンパワーの確保について十分な措置を講ずるようにしなければならない。しかし、給特法下では、超勤4項目以外の業務は、自発的行為であり、法的には労働時間ととらえていないことから、労働時間の上限はない。よって、文科省・教委は、新たな業務を現場に課すにあたって、要員マンパワーを確保するというインセンティブが脆弱である。

教員は一般市民と比較しても疲労度が高いことは医学的なエビデンスで明かとなっている²⁰。多くの教職員は自覚的な疲労感とともに、覚醒時活動量の低下、居眠り回数の増加という疲弊した状態で勤務している可能性が高く、自覚的な疲労を感じていない教員も自律神経系の評価では急性ストレスを伴う応答が見られる。教育という仕事は、感情労働であり、子ども、同僚・管理職、保護者など、関係する人間が複雑・多岐に渡っている。長時間労働とも相まって、疲労度が高くなっていると考えられる。

将来より多くの良い成果を得る行動を取りながら、短期的にも得たい成果を得ることを「効果性の定義」という²¹。効果性は二つの要素で成り立っている。成果（P = Production）、その成果を生み出すための資産あるいは能力（PC = Production Capability）である。例

²⁰ 教職員に対する客観的疲労度評価（2015年、大川尚子他）

²¹ Stephan R.Covey 「THE SEVEN HABITS OF HIGHLY EFFECTIVE PEOPLE」（1996年）

えば、顧客第一を掲げながら、顧客に対するスタッフのことをまるでないがしろにしている企業には持続可能性はない。顧客第一が成果 (P)、それを実現するスタッフが資産 (PC) である。P と PC のバランスがとれていて初めて効果性が高い。学校教育においても、短期的な成果を追い求め、それを担っている教職員が疲弊しては、持続可能性はない。

現在、70年ぶりに労基法を改正し、時間外労働の上限規制を定め、罰則を課す方向で議論が行われている。これを契機に、国は、長時間労働問題が深刻である教員について、時間外労働の上限規制に係る労基法改正と平仄を合わせ、同様の施策を講ずる検討が必要である。

第5章 労働基準法から考える教員の労働時間

高須 裕彦（一橋大学）

第5章のサマリー

小中高校などの公立学校における教員の労働時間は異常に長時間である。その最大の原因は1972年に施行された「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（給特法）」にある。同法によって、給料月額4%の教職調整額を支給する一方、労働基準法37条に定める時間外・休日・深夜労働の割増賃金支払い義務を適用除外したのである。その結果として、時間管理がルーズになり、時間外・休日労働の管理がなされず、野放図な長時間労働の蔓延を許すこととなった。

本稿では労働基準法による労働時間規制の原則に立ち返ったときに見えてくる、公立学校教員の恒常的な長時間の時間外労働規制のあり方を考察した。蔓延する長時間労働の根本的解決は、給特法を廃止して、労基法の労働時間規制を全面適用し、36協定に基づき、職場の教職員集団が労働時間規制に関与すること、厳格に労働時間把握を行い、時間外・休日労働手当を支払うことである。

直ちに給特法を廃止できない現状においては、適用される労基法と給特法を厳格に運用し、時間外労働を4項目に限定し、それ以外の部分は、労基法36条を適用するか、否かを迫っていくべきである。法令の根拠に基づかない時間外労働については、労基法違反として、告訴・告発を進めたり、損害賠償や時間外手当の請求訴訟を提起すべきである。

そして、教員当事者が労働時間を把握し記録することを出発点に、自らの労働実態を客観化、「見える化」を進め、長時間労働を教員集団全体の問題として議論すること、教育行政のみならず、保護者を含む社会全体の問題として教員の「働き方改革」を議論する必要がある。

はじめに

小中高校などの公立学校における教員の労働時間が異常に長時間であることは、既に様々な調査がなされ、立証されている。連合総研調査によれば、授業期間中に小学校教諭の72.9%、中学校教諭の86.9%が週60時間以上働いている（連合総研2016）。過労死認定基準の1つが2カ月ないし6カ月にわたって1カ月80時間を超える時間外労働なので、週60時間労働が継続していれば基準にあてはまる。長時間労働が蔓延していると言われている勤務医でも週60時間以上働いている医師の割合は40.0%である（JILPT 2012）。さらに、週20時間以上時間外労働を行っている労働者の割合は、割合の多い順で運輸業・郵便業で13.7%、建設業で12.9%の水準である¹。このように長時間労働と言われる他産業と比較しても、小中高校教員の超長時間労働の異常さが見てとれる。

¹ 厚生労働省（2016）53頁。週20時間以上の時間外労働を行っている労働者の割合。

なぜこれほどの長時間労働が蔓延しているのか。その最大の原因は1972年に施行された「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）にある。同法によって、給料月額4%の教職調整額の支給をする一方、労働基準法37条に定める時間外・休日・深夜労働の割増賃金支払い義務を適用除外したのである。その結果として、時間管理がルーズになり、時間外・休日労働の管理がなされず、野放図な長時間労働の蔓延を許すこととなった²。

筆者は、教員の長時間労働を解消するためには、給特法を廃止して、時間外・休日労働手当の支払い義務を適用することによって、教育行政や管理者を、時間管理を行わざるを得ないところに追い込む以外に抜本的な解決の道筋はないと考える。しかし、直ちに給特法を廃止する展望が見えないので、そこに向かう道筋として、労働基準法による労働時間規制を今一度振り返り、教員の労働時間短縮の糸口を考えてみたい。

第1節 労働基準法による労働時間の規制

(1) 労働時間規制は労働者の闘いがつくりだした

産業革命以後発展する工場労働のなかで、労働者たちは長時間労働で酷使されていた。労働者たちは、資本家に対して、労働時間の短縮を求めて闘いを繰りひろげてきた。メーデーの起源となった1886年のシカゴを中心とした統一ストライキの要求は8時間労働制である。そもそも8時間労働制は8時間の労働に対して、8時間の自由な生活と8時間の休息の確保をめざしたものである。健康で文化的な生活を営むために8時間労働制の確立が労働運動の悲願であった。

第一次世界大戦後の1919年に国際労働機関（ILO）第1回総会は「労働時間は1日8時間かつ週48時間」に制限する第1号条約を定め、国際労働基準として確立した。

日本においては、第二次世界大戦後の1947年に施行された労働基準法において、1日8時間、1週48時間の労働時間原則が定められた。1987年からは、週40時間労働制が労働時間の弾力化（変形労働時間制の拡大やみなし労働時間制の導入）と引き替えに、段階的に導入されていく。今日に至るまで、労働側は労働時間規制の強化を要求し、使用者側はさらなる労働時間規制の緩和を要求する対立のなかで、労働時間規制の緩和がしだいに進んできた。

1980年代以降、全労働者の労働時間は減少を続け、総労働時間の平均は1,800時間を切っているが、その最大の要因はパートタイム労働者の増加である。フルタイム労働者の年間総労働時間の平均は2,000時間余で推移し、時間短縮はまったく進んでいない³。25歳から44歳の男性正社員の約2割は週60時間働いており、過労死水準に達している（総務省2013）。このようなフルタイム労働者の長時間労働は、過労死や過労自死を繰り返し引き起こしている。しかし、過労死遺族たちは国会に働きかけ、2014年に超党派の議員立法で過労死等防止対策推進法が制定された。

今日、安倍政権は国民の支持を維持するために「働き方改革」を掲げて、時間外労働の

² 給特法をめぐる法的問題を論じた先行研究には萬井隆令（2005、2008、2009）がある。連合総研（2016）はアンケート調査に基づき、問題の分析と長時間労働解消に向けた提言を行っている。

³ 厚生労働省「毎月勤労統計調査」。

上限の法制化を議論している。他方、「高度プロフェッショナル制度」という、一部の労働者を対象に労働時間規制を適用除外するいわゆる「ホワイトカラーエグゼンプション」を導入する労基法改正法案を国会に提出している。実効ある労働時間規制が進むのか、さらに、長時間労働が野放しになるのか見通せない。

そもそも原則論に立てば、サービス残業を許さず、時間外労働を厳格に規制し、割増賃金の増額によって、時間外労働をコストとして使用者に認識させることが重要である。同時に職場の労働者、労働組合が時間外労働を監視し、労使で時間短縮の取り組みを行い、長時間労働の職場風土を改革する、それを労働基準監督署が監督する仕組みが必要である。これらが機能すれば労働時間は短縮されるはずである。それを実現するためには、法規制の強化と労働者・労働組合の不断の取り組みが必要である。

(2) 労働基準法による労働時間規制

① 労働時間の原則

そもそも労働時間とはなにか。三菱重工長崎造船所事件の最高裁判決（最一小判平12.3.9）によれば、「労働基準法32条の労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令下に置かれている時間をいい、右の労働時間に該当するか否かは、労働者の行為が使用者の指揮命令下に置かれたものと評価することができるか否かにより客観的に定まるものであって、労働契約、就業規則、労働協約等の定めのかんにより決定されるべきものではないと解するのが相当である。」としている。すなわち、客観的に使用者の指揮命令下にある時間、例えば、具体的な残業指示がなくても黙示の残業命令と判断される場合の時間、業務に不可欠の準備時間、待機時間、必要があれば業務に従事する仮眠時間などは労働時間である。

労働時間は他の労働条件と同様に「労使で自主的に決定される」が、「この自主的な時間決定に法的な『枠』（法定時間枠）を設定すると同時に、始業・終業時刻の明確化を義務付け」⁴ている。前者は1週40時間、1日8時間を上限とする労働時間の原則（労基法第32条）である。後者は始業・終業時間をはじめとする労働時間に関する労働条件の明示（労基法15条）や始業・終業時間（労働時間）の把握（厚生労働省2017）とその記録（労基法109条）による履行を義務付けている。

休憩については、労基法34条が、労働時間が6時間を超える場合には45分以上、8時間を超える場合には少なくとも1時間の休憩の付与義務と自由利用の原則を定めている。休日については労基法35条が週1日または4週4日の休日の付与を定めている。

これらの原則はすべて公立学校の教員に適用されているが、実質的にほとんど履行されていない。

② 労働時間の例外

a. 時間外労働

労基法32条に定める労働時間の上限は罰則を持って履行を強制する絶対的な基準である。しかし、労基法36条で労働者の過半数代表者との間で時間外・休日労働協定（36協定）

⁴ 西村（2013）、285頁。

を締結すれば、協定の定める範囲内で時間外・休日労働を許容している。時間外労働の抑制を狙いに、労基法37条で時間外・休日・深夜労働に対して割増賃金の支払いを義務付けている。

時間外労働の上限は、「時間外労働の限度に関する基準」⁵で1カ月45時間、年間360時間などが定められている。しかし、36協定に、別途、特別条項を定め、臨時の必要がある場合に、年間6カ月までは、限度基準を超えて、時間外・休日労働を行わせることが可能となっている。特別条項で可能とする時間外労働の上限に関する法令の定めがない⁶ので、過半数代表者が合意すれば、何百時間でも合法的に時間外労働を行わせることが可能である。

上記のような抜け穴があるが、労基法36条は、労働時間原則の例外として時間外・休日労働を許容するにあたって、職場の労働者集団の多数意志をもって、時間外労働の総量を規制する構成をとっている点は重要である。この点は、後で触れる職場集団の意思を問う制度を欠き、総量規制の仕組みもない公立学校の教員の時間外労働制度とはまったく異なっている。

b. 労働時間原則の弾力化＝変形労働時間制、フレックスタイム制、みなし労働時間制

変形労働時間制を導入すれば、特定の日や週に法定労働時間を超える所定労働時間を定めて労働をさせても、変形期間の単位を平均して1週間あたり40時間以下であれば、時間外労働とならず割増賃金の支払い義務が生じない。1カ月単位、1年単位、1週間単位の変形労働時間制がある（労基法32条の2、4、5）。フレックスタイム制は1カ月以内の一定期間の総労働時間を予め定め、労働者が各日の始業・終業時刻を自己決定できる制度である（労基法32条の3）。

使用者には労働時間の把握が義務付けられているが、営業などで事業場外労働に従事する場合や業務の性質上その遂行や時間決定などを労働者に裁量にゆだねる場合に、ある一定の時間働いたとみなす制度が「みなし労働時間制」である。事業場外労働のみなし労働時間制（労基法38条の3）と裁量労働時間制〔専門業務型裁量労働制（労基法38条の3）と企画業務型裁量労働制（労基法38条の4）〕がある。

いずれも労働時間の原則を弾力化することを目的としているので、乱用されると様々な弊害が生じる。特に、時間外労働の総量管理を行わない裁量労働制は、仕事の進行を労働者の裁量に任せるとしても、仕事の配分、量、納期は使用者が管理し決定するため、結果として、過大な負荷がかけられ、長時間労働とサービス残業の温床となっている。これは教員の労働時間制度と大変よく似た構造をもっている。違いは、裁量労働制の導入にあたって、集団的な同意（労使協定や労使委員会の決議）や健康・福祉確保措置などの歯止め措置が盛り込まれていることである。これらのなかに教員の労働時間規制に活用可能なものもあるので、後で触れる。

⁵ 平成10年労働省告示第154号。

⁶ 2017年3月に働き方改革実現会議で、特別条項を含む時間外労働の上限を年間720時間、2カ月から6カ月の平均80時間以内、単月では休日労働を含めて100時間未満とするなどの政労使合意がなされた。これは労働政策審議会の審議を経て、2017年秋以降に労基法改正法案として国会に提出される予定である。

なお、公立学校教員については、1カ月単位の変形労働時間制（労基法32条の2）は適用され、他は適用除外されている（地方公務員法58条3、4）。

(3) 教員の労働時間規制を考える

① 給特法と教員の長時間労働

a. 公立学校教員の時間外労働制度＝給特法

教員に対しても、労働時間の原則を定めた労基法32条（1日8時間、1週40時間）、34条（休憩）、35条（休日）、労働時間把握義務、記録義務（労基法109条）は適用される。

その原則の例外となる時間外・休日労働に関しては、労基法36条と33条3項が適用される。しかし、実際の運用では36条は使われず、33条3項に基づき、「公務のために臨時の必要がある場合においては、」法定「労働時間を延長し、又は休日に労働させることができる。この場合において、公務員の健康及び福祉を害しないように考慮しなければならない」（給特法5条）を根拠に時間外・休日労働が可能とされている。その上限時間が設定されていないため、臨時の必要がある場合には、無制限の時間外・休日労働が可能となっている。

さらに、給特法6条により「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を命じない」とし、時間外労働は政令⁷に定める4項目（①「校外実習その他生徒の実習に関する業務」、②「修学旅行その他学校の行事に関する業務」、③「職員会議に関する業務」、④「非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合に必要業務」）「に従事する場合であって臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限るものと」した。

給特法3条は、給料月額⁸の100分の4に相当する教職調整額の支給を定める一方、同3条2項で、教員に対して時間外休日勤務手当を支給しないとし、さらに給特法5条で労基法37条（時間外休日深夜労働の割増賃金支払い義務）の適用除外を定めている。

② 給特法の効果—長時間労働の蔓延

a. 給特法の前提と実態の乖離

教職調整額は、文部省が1966年度に実施した「教員勤務状況調査」の結果による、1週平均の時間外労働時間数が小学校1時間20分、中学校2時間30分、平均1時間48分であったことを根拠に、時間外労働手当相当分として算定されたものである⁸。したがって、概ね1カ月に8時間程度の時間外労働が前提とされていた。

しかし、給特法の施行から40数年の月日がたった現在の状況はどうか。冒頭で触れたとおり連合総研（2016）によれば、授業期間中に、小学校で7割以上、中学校で8割以上の教員が週60時間以上働いている。すなわち、過労死基準である月に80時間以上の時間外労働を常時行っている。これは給特法の前提とした実態とは大きく乖離し、他産業の労働者には見られない異常な長時間労働の世界である。

⁷ 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（平成15年12月3日、政令第484号）。

⁸ 文科省「教職調整額の経緯等について」http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/031/siryo/07012219/007.htm（2017年2月27日アクセス）

b. 法令に根拠のない時間外労働＝労基法32条違反

時間外労働の事由である限定4項目も有名無実化している。教員が時間外・休日労働で行っている業務は、恒常的に存在している部活の指導や児童・生徒指導、授業準備や教材研究、成績管理、校務分掌の業務などであって、限定4項目に該当せず、かつ、臨時又は緊急のやむを得ない必要によるものではない。「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を命じない」という給特法6条の原則は踏みにじられ、法令に根拠がなく時間外労働が行われている。まさに、労基法32条違反である。

c. 職場集団の意思を問わない、総量規制もない時間外労働

36協定による時間外労働を行う運用を行わないため、職場の労働者集団の多数意思を問う制度を欠き、時間外・休日労働の総量規制も存在していない。これでは教員集団が時間外労働を規制する契機も枠組みもない。

d. 労働時間把握や記録が行われない＝労基法109条違反

時間外・休日労働手当を支払わないため、教育委員会や管理職が積極的に教員の労働時間の把握や管理を行う動機はなくなり、多くの学校で実質的な労働時間管理がなされず、労働時間の把握や記録が行われていない（労基法109条違反）⁹。教員自身も、所定労働時間を正確に認識していない状況となっている¹⁰。

e. 休憩・休日を取れない

多くの教員が休憩時間を取得できていない（労基法34条違反）。学校給食指導や児童・生徒対応のため、昼食時に休憩時間が設定されず、労基法上の趣旨に反して、労働時間の終了間近の15時から16時台に設定されている場合が多い。授業期間中は朝8時頃から15時・16時頃まで働き続けている。休憩時間になっても、少しでも早く帰りたいので、休憩を取らず、業務に従事する場合が多い。高校などで、昼休みに休憩が設定されている場合でも、生徒対応や授業準備のために実質的に休憩が取れていない。休憩室の整備がされていない学校も多い。この結果、個人も職場全体も休憩を取っていないため、休憩時間を自覚していない場合が多い¹¹。

休日については、中学校や高校において、部活指導などにより、休日労働が慢性化し、ほとんど休日が取れていない事例もある¹²。

⁹ 連合総研（2016、50-52頁）によれば、タイムカード等の機器によって客観的に出退勤時刻の把握を行っている割合は1割程度、管理職が自宅での仕事を含めて実際の勤務時間を把握しているのは2割弱である。

¹⁰ 連合総研（2016、48頁）によれば、1週間の所定勤務時間数について半数以上が知らないと回答した。

¹¹ 連合総研（2016、49頁）によれば、休憩時間については半数近くが知らないと回答した。本研究委員会の実施したインタビューのなかで、休憩がほとんど取っていない、休憩室もない、休憩時間を正確に認識していない事例があった。

¹² 本研究委員会が実施したインタビューのなかで、D県立E高等学校e先生の場合は、土日のほとんどを部活のために出勤し、休めるのは月1日くらい、F市立H中学校h先生の場合も部活や平日やり残した業務のために土日のほとんど出勤して、月1回も休めないときがあるとの回答であった。

f. 疲労の蓄積と心身の疾病の発症

このように平日には、休憩もなく長時間労働に従事し、さらに休日も労働している実態は異常である。この異常さは教員たちに自覚されていないのではなかろうか。これらが慢性化していると、疲労を回復できず、心身の様々な疾病を引き起こす可能性がある。実際に、教員の精神疾患による病気休職者数は、この10年5,000人前後で推移している¹³。

第2節 今一度労働基準法から考える教員の労働時間

(1) 教員の働き方に裁量性はあるのか—とくに国立学校や私立学校と比較して

教員の労働時間を議論する場合に、働き方の特殊性がことさらに強調されている。裁判例¹⁴でも、「自主性、自発性、創造性に基づく職務遂行に期待する面が大きい」とし、教員の勤務態様の具体例を挙げた上で、本来業務なのか、拘束時間なのか、「自発的、自由意志に基づいて行われているのか等を明確に割り切るとは困難であるという特殊性を有し」ているので、「一般の行政事務に従事する職員と同様な時間管理を行うことは必ずしも適当でない」と判示している。

しかし、現在の教員の働き方は、授業期間中はもちろん、夏期休暇中なども拘束されおり、自発的、自由意志に基づいて行われている部分がどの程度あるといえるのであろうか。ここでは判例の検討に深入りしないが、裁判所は労働時間に関する最高裁判例を大きく逸脱している。教員の働き方の実態に目を向けず、実態から乖離した特殊性をことさらに強調して、破綻した給特法体制を維持しようとしているとしか見えない。

さらに、国立大学法人の附属学校や私立学校の教員に関しては、労基法が完全適用されるため、時間外・休日労働を命ずるためには過半数代表者との36協定の締結が必要であり、当然に時間外・休日労働の割増賃金の支払いが義務付けられている¹⁵。これらの教員は公立学校と同様の労働に従事している。そうであれば、専門業務型裁量労働制の対象業務となってもおかしくないが、指定されていない。同じ教員であっても、研究に従事する大学教授研究の業務については対象業務となっている。厚生労働省は学校教員の働き方を裁量制の高い業務と認識していないことの証左と言える。公立学校教員も国立大学法人附属学校や私立学校の教員と同等に扱われるべきである。

(2) もう一度労基法36条に立ち返るべき

時間外労働が臨時の必要（労基法33条3項）ではなく、恒常的に長時間の時間外労働が行われている実態＝給特法体制破綻の現状を踏まえると、今一度、労基法36条の枠組みに立ち返るべきではないだろうか。すなわち、臨時の必要＝限定4項目以外の時間外労働については、労基法36条に基づく36協定で、時間外労働の事由とその総量を規制すべきではないか。これは時間外・休日労働手当を支給しなくとも可能であるはずだ。もちろん

¹³ 文部科学省（2016）。

¹⁴ 北海道事件（札幌高判平19.9.7）、京都市事件（京都地平20.4.23）。

¹⁵ 私学経営研究会（2014）によれば、私立学校においても教職調整額に相当する時間外手当のみを一律に支給している場合が34.7%で、さらに手当を付加給付している場合もあるが、時間外労働の実態に見合っていない場合もあると思われる。

給特法を廃止できるのであれば、手当を支給すべきである。

(3) 労働時間把握・記録義務を徹底すべき

公立学校においても、使用者は労働時間把握し、記録義務（労基法109条）を負っている点に留意すべきである。給特法下で時間管理が行われず、109条違反が常態化している。厚生労働省が定めるガイドライン（厚生労働省2017）に従い、タイムカードなどの可能な限り客観的な方法で、始業・終業時刻の確認及び記録を行う必要がある。そのことによって、長時間労働の実態を明らかにし、時間外労働を「見える化」すべきである。

(4) 休憩・休日の確保を

給食指導の対応要員を配置する、授業時間割の見直しを行う、休憩時間を交代で取れる体制をつくるなど対策が必要である。少なくとも週1日ないし2日の休日が確保できるよう部活のあり方の見直し、部活指導員の確保など進めるべきである。

(5) 裁量労働制から示唆されるもの

給特法5条は「公務員の健康及び福祉を害しないように考慮しなければならない」と定められ、判例上も安全配慮義務¹⁶があるが、法令上の具体的な定めがない。労働時間規制を適用除外するのであれば、せめて、裁量労働制や安倍政権が導入を目論む高度プロフェッショナル制に盛り込まれている健康・福祉確保措置や苦情処理手続きが制度化されるべきである。

企画業務型裁量労働制で労使委員会決議に盛り込むことが義務付けられている健康・福祉確保措置は、勤務状況や健康状況の把握、健康診断、代償休日又は特別な休暇の付与、連続した年次有給休暇の取得促進、心とからだの健康窓口の設置、配置転換、産業医の助言指導に基づく保健指導などが含まれている。

おわりに

以上、労働基準法に立ち戻り、教員の労働時間に関して考察を進めてきた。蔓延する長時間労働の根本的解決は、給特法を廃止して、労基法の労働時間規制を全面適用し、36協定に基づき、職場の教職員集団が労働時間規制に関与すること、厳格に労働時間把握を行い、時間外・休日労働手当を支払うことである。同時に、教員が担当する業務を削減すること、教員本来の業務ではない業務（例えば部活や徴収金の管理）を他者に分担していくことである。

直ちに給特法を廃止できない現状において、当面の対応としては、適用される労基法と給特法を厳格に運用し、時間外労働を4項目に限定し、それ以外の部分は、労基法36条を適用するのか、否かを迫っていくべきではなかろうか。法令の根拠に基づかない時間外労働については、労基法違反として、告訴・告発を進めたり、損害賠償や時間外手当の請求

¹⁶ 労働契約法5条に安全配慮義務が規定されているが、労契法そのものが教員を含む公務員は適用除外となっている。

訴訟を提起すべきである。

そしてさらに、その前段階としては、教員当事者が労働時間を把握し記録することを出発点に、自らの労働実態を客観化、見える化すべきである。その作業を通じて、長時間労働を教員集団全体の問題として議論すること、教育行政のみならず、保護者を含む社会全体の問題として教員の労働時間を議論すべきである。

今日、安倍政権は「働き方改革」を掲げ、時間外労働の上限規制を法制化しようとしているが、他産業に例を見ない水準で長時間労働が蔓延している教員について、「働き方改革」が議論されるべきである。

本研究委員会の活動のなかで複数の教員へのインタビューを行った。長時間労働に押しつぶされそうななかでなんとか仕事を続けている姿が見えてきた。ある高校の歴史教員¹⁷は、授業期間中は土日も部活で潰され、本を読んだり、博物館や美術館に行く時間はまったくないと回答されていた。教員が本業である専門性を研鑽する時間がなくて、教育の質を保てるであろうか。

〈参考文献・資料〉

- ・公益財団法人私学経営研究会（2014）「私立中学・高等学校教職員の勤務時間管理に関するアンケート調査結果」。
- ・厚生労働省（2016）『過労死等防止対策白書』。
- ・厚生労働省（2017）「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」（平成29年1月20日策定）。
- ・総務省（2013）「平成24年就業構造基本調査結果の概要」。
- ・西村敏（2013）『労働法 [第二版]』日本評論社。
- ・文部科学省（2016）「平成27年度公立学校教職員の人事行政状況調査」。
- ・萬井隆令（2005）「公立学校教師と時間外労働—給与特別措置法の解釈・運用上の問題点—」『龍谷法学』38巻1号。
- ・萬井隆令（2008）「教師の休憩時間中の労働と超過勤務手当について」『龍谷法学』41巻2号。
- ・萬井隆令（2009）「なぜ公立学校教員に残業手当が付かないのか」『日本労働研究雑誌』No.585。
- ・連合総合生活開発研究所（連合総研）（2016）『とりもどせ！教職員の「生活時間」—日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書—』。
- ・労働政策研究・研修機構（JILPT）（2012）「勤務医の就労実態と意識に関する調査」。

¹⁷ D県立E高等学校e先生へのインタビュー。

第2部

多忙化を生む学校状況と
教職員の自己規制
—教員インタビュー調査の結果から—

第6章 教職員を長時間労働に追い込む多忙化の様相

藤村 裕爾

第6章のサマリー

報告書の冒頭で、本研究の問題の所在の一つとして、「なぜ教員はここまで過剰な労働に従事することを引き受けるのか」という問いを提起した。本章では教員インタビュー調査をもとに、多忙化する学校の状況やその問題点、また、長時間労働を受け入れてしまう教員の意識の在り方等を考察した。

まず、2人の教諭と1人の校長のインタビューから、できるだけリアルに学校現場における長時間労働の状況を描きたいと考えた。多忙化が常態化している要因は、第一義的には業務量の増大とそれに見合う人員配置をしてこなかった教育行政の不作为にあることは言うまでもないが、このことを前提としながらも、学校現場における「勤務時間管理」が適切になされていないという点や、職場の「同僚性」の問題等を指摘したい。

また、多忙を引き受けてしまい、自らを多忙な状況に追い込んでいく教員の心理や働き方の背景には、他章でも触れているが、教員自身の自己実現の欲求や、「この子が、こんな状況なのに放っておけないじゃないか」という責任感や使命感など教職への強い思いがある。しかし、問題にすべきは、このような教員の働き方に依拠し、「一人でも多くの教員を配置して欲しい」という学校現場の声に耳を貸さず、何ら根本的な解決の方策を実行しない行政の不作为であり、日本の学校教育は、教員の非人間的な長時間労働の犠牲を前提に成り立っていると看做ざるを得ない。この点について、本田由紀氏が指摘している「やりがいの搾取」が見事にその仕組みを言い表しているので援用したい。

個人が自己の働き方について相対的な視点をもつこと、また、業務改善による多忙化解消の取り組みが重要であることはいうまでもないが、より本質的な問題である「やりがいの搾取」が公然と行われていることの認識をもち、制度改善が行われなければならないと考える。

第1節 教員インタビュー調査を通して見える多忙化する学校の現状

(1) F小学校 f 教諭の場合

f 教諭が勤務する F 小学校は、児童数約 400 名、1 学年あたり 2 学級、教員数約 20 名。市街地にあり、近年、児童の減少により小規模化の傾向にある小学校である。教員の年齢構成は 40 歳以上が 3 人、30 歳台は 3 人、残りは 20 歳台という、教職経験の少ない教員が大半を占めている。

● 「もう帰ろう、キリがないから…」で、一日の勤務が終了

f 教諭は、30 歳台前半、勤続年数 10 年であり、現在、高学年を担当、ミドルリーダー

的な存在である。毎日の出勤時刻は7時30分、始業の1時間前である。F小学校では、中学校では部活動にあたるスポーツ活動（サッカー、バドミントン、ミニバスケット等）が盛んであり、「朝練」と称する始業前の練習にf教諭も週に2回（放課後練習も週2回）指導にあっている。義務的ではないものの半数近くの教員が担当しているという。朝、一旦、教室に上がると、児童が下校するまで職員室に降りることはない。

週の半数は会議が入っており、その他に出張もあり、放課後に自分の仕事ができる日が週に1日程度である。多くの日は、午後7時頃まで児童の様子を話し合ったり、行事の打合せ、授業以外での書類（調査等）の作成、その後、教材研究や次の日の授業の準備を行い、1日の業務を終えて、「もう帰ろう、キリがないから…」と互いに声をかけ、退勤するのは8時か9時頃である。小規模校であり、年齢構成的にも校務分掌など引き受けなければならない仕事は多々あるという。持ち帰り仕事は、主に教材研究や授業準備であり、週の半数、1日2時間程度である。次の日のことを考えると12時過ぎには就寝したいと考えている。睡眠時間5時間30分程度である。

昨年1年間の年休の取得は、授業に支障がないよう時間単位や半日休暇で5回とった程度。土、日は極力、学校関係の仕事は入れずに、家族と過ごす等、リフレッシュに努めている。

●タイムカードの導入が活かされない杜撰な勤務時間管理

f教諭が勤めるF小学校がある市では、最近、タイムカードが導入された。出勤、退勤時刻を記録し教頭が管理しているものの、そのデータが超過勤務の指導や業務改善への活用などに使われたことはなく、どのように活用されているのかは定かではないという。「やるように言われているから義務的に従っているだけで、自分の超過勤務の状況を計算したこともなく、タイムカードの使用と勤務時間の問題とが自分でも結びついていない。管理職からも一言もない。」という。また、上記のように超過勤務が常態化しているなかで、管理職からは「早く帰るように。」「今日ぐらひは皆さん早く帰りましょう。」という声かけや、休憩時間については「一応、このように確保しているので、各自、休憩時間をとるように。」という説明があるだけで、長時間労働の解消のために積極的な取り組みがあるわけではなく、杜撰な勤務時間管理の様子が見て取れる。

●この状況が改善されるという期待感がもてない

このような状況にもかかわらず、今の職場では長時間労働の問題や職場環境について不平や愚痴はでるものの、学校として取り組もうという方向には向かっていかない。以前の職場では職場の組合も組織化され声を上げる人も多く、職場環境の改善はあったのだが。

今の仕事の内容や量、働き方について、「給与や待遇が見合っていない、このままの自分の働き方はよくない」と感じつつも、この状況が改善されるという期待感はなく、諦めている。仕事が多様化・複雑化するにもかかわらず、必要な人員が配置されない状況の中で、「勤務時間を減らせ」、「休暇をとれ」と言われても、不可能であると言う。

それでもこの仕事を続けていけるのは、「手を抜けば、多分、しなくていいこともあると思うのだが、これをやったら子どもたちが喜ぶんじゃないかと思うと、やっぱり無理をしてでもやってしまう。」という、教職に対する「使命感」や仕事の「やりがい」が支え

になっているからだと言う。

(2) A中学校 a教諭の場合の場合

a教諭が勤務するA中学校は、生徒数約400名、1学年あたり7学級、教員数約50名で、大規模な学校である。

学校の雰囲気としては、生徒は落ち着いており、教育熱心な地域ではあるが地域や保護者からの要望も強くはなく、特に学校として積極的に取り組んでいる課題もない、日常的に前例踏襲に流されている傾向にある。また、ベテラン層と経験の少ない教員との連携が乏しく、まとまりにも欠け、「前向きな学校文化」というものが感じられないと言う。

a教諭は、採用後2年目、学級担任としての持ち時間数を入れると20時間程度である。校務分掌では3つの委員会に属し、文化部の部活動を受け持っている。8時頃出勤し、退勤するのは11時半を過ぎることが多い。日をまたぐことも珍しくない。経験年数の少ない教員を中心に、9時、10時の退勤が常態化している。

●低い「同僚性」、長時間働くことが「よい教員」という意識

そんな中、一息つけるのは部活が終わり、生徒が下校した6時ごろ。「ああ、生徒が帰った。」と、やっと、職員室の椅子に座り、お茶でも飲もうかと思えるが、それも、束の間。

会議などは、勤務時間内に行うのが通例だが、その後、a教諭の所属する学年では打合せ等、夜遅くまで続く場合が多い。

A中学校では、ベテラン教員と経験の少ない教員との連携がうまく機能しておらず、a教員の所属する学年では経験の少ない教員が中心となって運営しており、一から議論・企画し、非効率な打合せが延々と続き、長時間労働の一因にもなっている。「同僚性」が低い上、長時間働くことが「よい教員」という意識が強く、定時に帰るベテラン教員に対しては、「俺たちは、めっちゃ、仕事がんばっているよな。あの人たちはすぐに帰るけれど。」という見方をしている。そんな雰囲気の中で、同調圧力は強く「早く帰りたい」という声は出しにくいと言う。部活動についても同様で、熱心に指導する教員とそうでない教員の溝は深い。熱心に指導する教員は少数ではあるが、職場では部活動指導に力を入れている教員こそががんばっている、長時間労働をしていることが熱心に仕事をしているという自負があり、発言力も強い。

●形骸化している勤務時間管理、管理職の多忙に対する意識の低さ

勤務時間管理については、出勤時に押印し、超過勤務については、自己申告で月ごとに教頭に提出し、市教委に報告されている。100時間を超えると「医師（産業医）の面談を希望するか」を問う文書が届くが、面談に行く時間も惜しいので、ほとんどが行かないという。面談に行った場合も「部活動をやめるよう」とアドバイスされるだけで、そのアドバイスには何の効力もなく、また、現実的には不可能な内容で、多くの教員は「呼ばれるだけ時間ももったいない。」と感じ、最初は真面目に申告していた教員も結局、「何の役にもたたない。」と思って、虚偽申告をすることになってしまうという。

管理職は、職場の日常的な長時間労働の実態を知ってはいるが、校長が帰るときに「帰れよ。」と声をかけるだけで、時間外勤務が100時間を超えた者には「なっとらんな。」と

いう感じで小言を言い、時間内に終わらせるよう効率的な仕事の仕方を求めるだけである。超過勤務を把握し報告する義務があるにもかかわらず有名無実のシステムと化し、具体的な改善策を検討するのでもなく、タイムマネジメントをしようという、管理職の姿勢がまったく感じられないという。

このような学校状況や勤務実態について、「多くの教員は、これは異常な状況である。」と認識しつつも、改善に向かう声にはならない。今のこの働き方については、「このままではもたない」と思っているが、個人で変えていくことは難しい。次年度には、人も入れ替わるので、状況が改善されることを期待している。

(3) C小学校c校長の場合

c校長が勤務するC小学校は、児童数約400名、1学年あたり2学級、教員数約28名。市街地にあり、近年、児童の減少により小規模化の傾向にある小学校である。教員の年齢構成は40歳以上が3人、30歳台は3人、残りは20歳台という、教職経験の少ない教員が大半を占めている。

C小学校では、生活状況が厳しい家庭が多く、いわゆる「しんどい」状況を背景にもつ児童が多い。これまでから、教育的に不利な家庭環境にある子どもたちの学力保障、進路保障を学校の重要課題として、意欲的、積極的に組んでいる。

●厳しい状況を、「同僚性」で支え合う現状

C小学校の教職員集団は、何事も教員一人で問題を抱え込むのではなく、みんなで学校をつくっていかうとするチームワークを大切に、同僚性は極めて高い。様々な取組みを進めて行くために、教職員は労を惜しまず、結果的に長時間労働が常態化している、いわゆる「提灯学校」である。教職員の出勤時間は8時前後、退勤時間は午後10時から11時頃である。出退勤の管理は、一応、出退簿で行うことになっているが、個々人の出退勤時刻は記録していない。ただ、教職員同士は、互いの個人の事情や家庭の事情を尊重し合い、長時間労働を強制することなく互いに補い合い、柔軟に対応している。校長は「こんなに温かい教職員集団というものは他にないのではないかと。教職員もそう感じていると思う。」「子どもの集団づくりに取り組んでいるのに、教員の集団づくりができていないのではダメでしょう。本校の伝統です。」と、厳しい状況にもかかわらず、質の高い教育活動を行っていけるのは、その「同僚性」の高さにあるという。これまでの取り組みの中で自然と醸成されてきた、この学校の「気風」のようなものとして根付いているという。

今、多忙化の大きな要因として、保護者対応が増えてきている。トラブルの内容によっては不測かつ緊急に対応する必要があったり支援を必要とする親も多く、「涙を流しながら相談に来られる保護者に対して、『私、用事がありますから帰ります。』とは言えないでしょう。」と言う。電話での相談で解決しないことが多く、保護者の帰宅時間に合わせて家庭訪問をすることが頻繁である。そのため、業務を一旦中断して対応に当たらねばならず、他の業務が滞り、長時間労働の大きな一因となっている。

●学校の小規模化、経験の少ない教員の増加、研修の増加が多忙化に拍車

また、学級数が縮小した上に、経験年数の少ない教員が増えてきていることに加えて、

教えることが増え、研修や教材研究が増えていることも大きな要因だという。以前であれば、先輩教員がリードし、行事や教材研究で経験を活かした提案やアドバイスを活かして分担しながら成り立っていた業務が、一から相談して始めなければならない、それも一人何役こなさなければならないことで、多くの時間を要する状況となっている。

「多忙であるのを何とかしたいと思いながら、どうしてそこまでやるのですか？」という問いに、校長は「もちろんこの状況がいいとは思わないけれども、目の前に課題を抱えて苦しんでいる子どもがいる。この子を何とかしたい、この子がこんな状況なのにほっとけないじゃないかという思いが、皆の中にあると思います。」と言い切る。

「この多忙化にどこかで歯止めをかけたい」と思い、そのためには一人でも教員を配置することが必要最低条件であり、行政の施策に期待はするが、「実現は難しいでしょうね。」と、管理職として、多忙化解消のための効果的な手立てがないことに、半ば、無力感を感じているという。

第2節 長時間労働を常態化させる学校の状況の問題点について

(1) 勤務時間が適切に管理されていない

学校現場における長時間労働の常態化の要因は、第一義的には業務量の増大とそれに見合う人員配置をしてこなかった教育行政の不作为にあることは言うまでもない。このことを前提としながらも、ここで取り上げる「勤務時間管理」が適切になされていないという問題点は、インタビューから見える多忙化する学校状況の様相の重要な一面である。

連合総研の実態調査では、民間企業に比べて小・中学校では、管理職が教員の労働時間を把握することは低調であり、「自宅での仕事を含めたあなたの実際の勤務時間を把握している」という設問に対しては、民間企業労働者の61.9%が「そう思う」と回答したが、小学校では17.5%、中学校では18.2%にとどまっている。

インタビューを実施したf小学校のように、市としてタイムカードを導入し、管理職が管理している（はずではある）ものの、そのデータが多忙化の改善に使われたことがなく、管理職から一言もないという状況が、教員の勤務時間への関心を希薄にさせ、「タイムカードに記されている勤務時間と自己の勤務状況が実感をもって結びつかない」という状況を生み出しているのではないか。また、T中学校のように超過勤務について自己申告はするが、それによって何等かの改善も期待できない中で形式的な制度になってしまっているケースもある。

これらは極端なケースであるにしても、長時間労働や多忙化を危惧する風潮の中で、タイムカードや超過勤務報告を導入するなど、勤務時間管理の制度は存在してはいるが、管理する立場にある管理職・教育委員会に、本腰を入れて超過勤務を抑制し多忙化を解消しようとする姿勢が見られず、取り組みが低調な状況が見て取れる。

このような状況が、自治体の条例で決められている所定の勤務時間数を「知らない」と回答した教員が6割近くおり、「職場の状況は異常である」「このままではもたない」と思いつつも、「長時間労働や多忙化が、改善されることは期待できない」という「諦め」を生み出している一つの要因ではないか。

(2) 管理職の果たすべき役割が徹底していない

連合総研の調査においても、「管理職が健康に気を遣っている」という質問に、「思う」という回答が小学校で72.2%、中学校で69.0%であり、民間の37.8%に比べて高い値を示しているものの、「管理職が教員の労働時間を把握することは低調である」ことや、「仕事の進め方について明確な指示をしてくれる」について「そう思わない」と回答したのは民間に比べて高く、気にはしているものの具体的な解決の手立てを講じていない実態が見て取れる。このことについて、連合総研の調査で「教員は、具体的な職務遂行の場面で一定の自由と自律性があり、他の労働者と異なる」「多くの教員は管理職の指示ではなく自らの判断と裁量にしたがって、日々の業務を行っていることがうかがえる」と教員の仕事の特殊性が指摘されているものの、**長時間労働の解消につながる学校経営改善は管理職の責務である**ことは言うまでもない。

A中学校のa教諭のインタビューに見られるように、職場の「同調性」が強い一方、「同僚性」が希薄であり、加えて経験不足のため、非合理的な学年経営が常態化しているなかで、メンバーに長時間労働が強いられているという学校がある。一方、C小学校のように、多忙化の解消に対する有効な手立てがないものの、同僚性が高く、教職員同士が互いに支え合っている職場では、「多忙感」も幾分解消されるのではないか。この点においても管理職の果たす役割は極めて大きいと言える。

その他、負担に感じる業務の上位に調査・報告業務が挙げられるが、要する時間とともに、その結果がどのように処理され何に活用されるのか、成果が見えない業務に徒労感を感じている。

また、この間、話を聞いた多くの校長が口を揃えて、最近、保護者との対応が増え、そのことに費やされる時間が増えるとともに、深刻化して教員が「疲弊」してしまうケースが多いという。小学校では、これまで中学校の生徒指導事案とし生起してきたような事案が現れるようになり、中学校のように生徒指導体制や対応のノウハウがあまりない小学校では、深刻な事態に陥り解決まで長引くものも増え、そのため、多忙感や疲弊感を抱き、本来の授業や学級経営にも支障をきたすケースも多いという。

ただ、学校がどこまで引き受けるかという議論はあるにしても、C小学校のc校長が言うように、「困っている保護者が学校を頼って訴えてくるのに、時間がないからという理由で断ることなんてできない。」「保護者の悩みが解決しないと、その子の問題が改善されないし、授業や学級経営も成り立たない場合もある。」というように、ここまでやればよいというキリのない教員の仕事の「無境界性」が多忙化に拍車をかけている。

(3) インタビューから見える多忙化解消のための職場の在り方

今、民間企業での「働き方改革」が話題となり、さまざまな提案がなされつつあるが、学校現場は「蚊帳の外」感が否めない。文科省の施策で業務改善が提案されているが、旧態依然の業務形態が連綿と続く学校現場への効果的な提案になることを期待もするが、繰り返しになるが、問題は教員の働き方に主要な問題があるのではなく、膨大な業務量とそれに見合う人員配置がなされないところにある。このことを前提としつつも、インタビューから見えてきた多忙化解消のための学校現場の在り方を列挙する。

- ・ 自校の実情や問題の可視化と、職場の共通認識
- ・ 教育行政・管理職による勤務時間管理の適正化
- ・ 管理職の積極的な対応、職場の同僚性の構築

第3節 長時間労働を引き受ける教員の意識の在り方の問題

—なぜ働きすぎるのか—

「なぜ教員はここまで過剰な労働に従事することを引き受けるのか」という問題について、総論では、「学校をとりまくさまざまな監視や管理のまなざしが教職員を追い込み、しかもこのような構造的問題を相対化できず、自ら多忙化の罫にはまり込んでしまっていないか」という「自己規制」という視点を提起した。多忙を引き受けてしまい、自らを多忙な状況に追い込んでいく教員の心理や働き方の背景には、教員自身の自己実現の欲求や、C小学校のc校長のインタビューにある「この子が、こんな状況なのに放っておけないじゃないか」という責任感や使命感など教職への強い思いがある。これら点について、インタビュー調査内容にも触れながら考えたい。

問題にすべきは、このような教員の働き方に依拠し、「一人でも多くの教員を配置して欲しい」という学校現場の声に耳を貸さず、何ら根本的な解決の方策を実行しない行政の不作为である。日本の学校教育は、教員の非人間的な長時間労働の犠牲を前提に成り立っているとわがざるを得ない。この点について、本田由紀氏が指摘している「やりがいの搾取」が見事にその仕組みを言い表しているので援用したい。

(1) 教員になるまでに、多忙化を受け入れてしまう「素地」が形成されている

① 教職への志望動機から

学生に教職への志望動機を問うと、ほとんどの学生が、「これまで出会った担任や部活動の顧問の教員から受けた指導やその生き方から影響を受け、教職に対するやりがいや魅力を感じ、そのような存在にあこがれ、一生の仕事として選ぼうと考えた。」と答える。

教職をめざす学生の多くには、めざす教員像や教職に対する仕事観が、既に形づくられている。そのめざす教員像は、「手間を厭わず、時間を惜しまず、親身になって指導してくれた理想的な教師」であり、自分の受けた影響の大きい分だけ、思い入れは深い。教育現場の実情を十分に知ることもなく、ハードワークを自ら容易に受け入れてしまう素地がこの時点で既に形成されている。

② ボランティア活動、インターンシップ、教育実習、採用試験を通して強化される『かくご』

最近の学生は、率先して学校支援のためのボランティアや野外活動のボランティアに参加している。大学でも教職をめざす学生には、できるだけ早い段階から活動に参加することを推奨している。多くの学生は、この活動の中で学校や子どもの実態にふれ、学校現場の厳しさを垣間見るが、子どもとの触れ合いに喜びを見出し、さらに志望動機を強化させていく。インターンシップや教育実習においては、指導力に長けた指導教員の働く姿に接し、さらに「めざす教員像」を強く内在化させていく。このことを岩田氏（東京学芸大学）は「教職のリアルな姿に学生が触れて『かくご』を固める機会」が深まり、「(指導にあたっ

では) 実際に『よく働く』先生方によって担われており、養成教育の時点から学生たちはそうした『よく働く』労働環境の再生産構造に自然と入っていくとも捉えられる」と指摘している。

各自治体の採用試験では、「人物重視」が標榜されており、求める教師像として、例えば、「児童・生徒に愛情を持ち、教育に情熱と使命感を持つ人」「子どもたちの夢を膨らませ、その実現に熱中して行動する先生」等々である。これらの「求める教師像」自体は、一般的に教員の理想的な資質として受け入れられるものの、教育現場のハードワークの実態に対する認識や相対化する視点を持ち得ぬまま、教員はかくあるべきであるという教員像を内在化させ、教育現場に組み込まれていく。

(2) 際限のない働きすぎに自らを追い込んでいく、教職に潜む罠

—「自己規制」と「奉仕性」—

教員の働き過ぎについて、第一義的に法制度的条件や教職員配置政策の問題であることは言うまでもないが、それだけでは説明しづらい側面を、教員自身に内面化された規範・価値観によって「自己規制」してしまう教員の意識の在り方と、本田氏が指摘する「自己実現系ワーカホリック」を成立させる「奉仕性」という2つの視点から考えてみたい。

① 「自己規制」という問題

教員像や教職に対する職業観を内面化させ、念願の職に就いた教員が、そのスタートから過剰な労働に従事することを引き受けてしまうことは、想像に難くない。そして、教員に対する社会的な要請や期待が強まるほど、その強いまなざしは、教員に対して息苦しさを感じさせることになる。

国が進める教育改革は、必ず「教員の資質能力の向上」を伴っている。「学校の信頼回復」「学校の説明責任」「教員の資質能力の向上」「教員評価制度」など、学校をとりまくさまざまな監視や管理のまなざしが、ますます自己規制を強いることになり、それらに答えようとする教職員の努力がますます多忙化を引き受けざるを得ない状況に自らを追い込んでいく。

② 教職の「奉仕性」が招く「自己実現系ワーカホリック」という問題

「なぜ教員はここまで過剰な労働に従事することを引き受けるのか」という問いに対して、好きなことを仕事にして自己実現をはかる人が陥りやすい「自己実現系ワーカホリック」(阿部真大氏)としてとらえると、理解しやすい。

本田氏は「自己実現系ワーカホリック」を成立させる要素として、阿部氏の指摘する①趣味性の他に、②ゲーム性、③奉仕性、④サークル性・カルト性をあげている。ここでは③の奉仕性に着目した、「やりがい」をキーワードに考えてみたい。

本田氏は、「奉仕性とは、顧客に対面的なサービスを提供することを職務としている仕事、たとえばヘルパーや看護師、そして教員など、いわゆる『ヒューマンサービス職』に典型的に見られるものである。ここでの奉仕性とは、職場集団への奉仕ではなく、直接に顧客に向かう奉仕である。」と位置づけ、「しばしば専門職であり、個人として高度なスキルや知識、職業倫理に基づいておこなわれる仕事である。」「顧客への最大の奉仕という気高い

動機自体が、『働き過ぎ』を生み出す要因となるという落とし穴がある。」と述べている。

日教組の「教員の働きがいに関する調査」(2011年12月)によると、「今の仕事が楽しい」という質問について、一般企業では35.8%、これに対して教員は67%が「そう思う」と回答し、「今の仕事にとっても生きがいを感じる」については、一般企業26.8%、教員67.6%となっている。つまり教員は、一般企業の従業員と比べて、かなり高い職業意欲を持っているということである。そもそも教員になる人は、教職への志望動機でも述べたように、そのスタートから仕事に高い理想と使命感を持っている。

また、インタビューで、「なぜ、そこまでして働くのか」という問いに、「手を抜けば、多分しなくてもいいこともあると思うのだが、これをやったら子どもが喜ぶんじゃないかと思うと、やっぱり無理をしてでもやってしまう。」(F小学校f教諭)、「もちろんこの状況がいいとは思わないけれども、目の前に課題を抱えて苦しんでいる子どもがいる。この子を何とかしたい、この子がこんな状況なのにほっとけないじゃないかという思いが、皆の中にあると思います。そんな思いを持っている人が教員になっているんじゃないですか。」(C小学校c校長)というように、教職の「奉仕性」や、教員の抱く「使命感」、「職業観」が自らを長時間労働に追い込み、働きすぎに陥り易いしやすいことを示している。

(3) 教員を働き過ぎに追い込み、長時間労働を放置する「やりがいの搾取」という問題

本田氏は、「『自己実現系ワーカホリック』という言葉は、個人側の動機を強調しているように見えるために、不適切な面があるかもしれない。働かせる側の要因の重要性を言いあらわすために、ただしくは『<やりがい>の搾取』と呼ぶべきであろう。」と提案している。

これまで述べてきたように、教員の働き方には、教職のもつ奉仕性や自己実現のための欲求により、自己を働き過ぎの状況に追い込んでしまう危険性を内包している。しかし、問題は、本来は多忙化の問題を解決すべき責務のある行政が、必要な人員配置や支援のための施策を怠り、教員の「やりがい」を巧妙に利用し、不作為を糊塗していると言わざるを得ない。

多忙化の解消を願ってやまないはずの教員自身が、何の手立ても講じられることなく一向に改善されないばかりか、いっそうひどくなる状況の中で、「何を言っても無駄で、しかしながら、日々起こる多忙な出来事の中で、そこに子どもが居る限り働かないわけにはいかず、改善される見通しや期待も持てず、諦め、無力感に苛まれている」というのが現実である。

〈参考文献〉

- ・『軋む社会』 本田由紀 河出書房2011
- ・「日本的教師のハードワークはどこから来るか」 岩田康之 (公開シンポジウム「教職員の労働実態と教育行政学の研究課題」)
- ・「とりもどせ！教職員の「生活時間」日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書」 連合総研 2017年1月

第7章 教員の職務範囲と他職との連携について —教員インタビュー調査より負担軽減のための試論—

長野 恭子

第7章のサマリー

「先生」という仕事は大変だ。」世間一般にそう言われることが多い。しかし、教員の負担が社会に理解されているかといえば、答えは「否」である。

「学校」「教員」について、大多数の人はメディア等を通じて間接的・断片的な情報しか得られない。私も学校・教育問題に関心がある方ではあったが、それでも、今回の調査で教員の働き方の過酷さを初めて突きつけられた気がした。そして、なぜこの実態が世の中にきちんと伝わっていないのか、伝えるべきではないか、と感じた。

そこで、本調査報告では教員の声を丁寧に聞き理解すること、それを多くの人にわかりやすく提示することを目標とした。今回、教員の負担の原因と負担軽減のヒントを探るために立てたりサーチ・クエスチョンは次の通りである。

「教員の多忙・負担感を引き起こす要因は何か?」「教員はそれをどのように受け止めているのか?」「負担を軽減するには何か必要か?」

これらを教員を対象としたインタビュー調査データに基づいて分析・整理した。その結果、職務（特に子どもの成長に寄与すると考えられること）への高い貢献意識を抱いていること、教員の「責任意識」が他職との連携をためらわせていること、職場における世代構成の偏りなどの要因が職場環境改善にネガティブに働いていることが明らかとなった。

この結果から、負担軽減の視点として①「子どものため」とは何かを問い直す ②教員・教職現場の「権利確保意識」の醸成 ③管理職の職務や「管理」という概念についての再定義を挙げた。

第1節 本章の目的

「学校」とは何をすることでいいのか。「先生」は何をすることが仕事なのか。

一般的にまず浮かぶのは「学校は授業をすること」というイメージであるが、近年の様々な調査には教員が子どもの生活のケア、保護者対応から経理処理的な仕事まで担い、多忙化・疲弊している実態が示されている。それは、仕事柄さまざまな職業について取材してきた私でも驚きを禁じ得ないほど厳しい働き方であった。また、この多忙化問題には多くの要因が絡み合っており、解決の糸口が見えにくいことも強く感じた。

本章では、本研究委員会が教員に実施したインタビュー調査をもとに、負担の要因や受け止め方、他職との連携による負担軽減の可能性について主に心理的側面から検討する。本稿では、個別の教員の声を丹念に拾いあげながら、それらを一般の人にもわかりやすい形で伝えるために普遍化する作業も行う。個別の視点と俯瞰した視点の両方を提示することでバランスよく実効的な負担軽減の議論につながればと思う。

第2節 負担感はどう生じるのか？

—先行研究からの視点、バーンアウト研究を中心に—

教員の精神的な疲弊状態に関して心理学的な分野では「バーンアウト」の側面からの研究が多い。「バーンアウト」の概念は、1970年代よりアメリカで教師・看護師など対人専門職特有のストレス症状として多く取り上げられるようになり、日本でも後を追って盛んに研究が行われるようになっていく。

「バーンアウト」という語の定義について、ここでは多くの研究において用いられている「仕事の上でエネルギーを使い果たした時に生じる疲弊・消耗の状態」として論を進める。

先行研究では、教師におけるバーンアウト状況の多さ、重症度（貝川・鈴木，2006）、バーンアウトはストレスを主な起因としており、ストレス→バーンアウト→教師の疲弊・病休・離職などへつながっていくこと（小橋，2013）が示されている。

「バーンアウト」を引き起こすストレス源については、物理的な労働時間の長さなどの多忙感（金子・佐藤，2014）、多忙（藤原，2014）が示されているが、相反する結果も出ている。一般的には多忙であるはずの部活動顧問の方がバーンアウト度が低いという結果（新井，1999）や、バーンアウトを介して離職意思へ至るストレスの影響力は、負担感の方が多忙感より大きい（小橋，2013）などから、物理的な多忙があっても充実感・やりがいが見いだされる場合には、多忙がストレス発生と直結しないとの分析もある。

その他、多忙以外のストレス源としては、教育活動にやりがいを見いだせない、やりたくない仕事をやらされていることから生じる「負担感」（小橋，2013）、「生徒・指導の困難性」、「孤立性（同僚とのコミュニケーション欠如）」（新井，1999）、「管理職」（藤原，2014）、「学校組織特性」（貝川，鈴木，2006）などが挙げられている。

以降で、先行研究の概観より得られた【多忙】【負担】【負担感】【教員の仕事特性】【同僚・管理職など職場環境】などの視点を手掛かりに教員インタビューを分析していく（※「多忙感」は「負担感」と近似した意味合いで使用されるケースが多いことから、本稿では、混同・誤解を避けるために「多忙感」という表現は使用せず、物理的な「多忙」「負担」と心理的な「負担感」で表現することとする。）。

第3節 教員たちの意識・職務範囲と負担軽減に関するインタビュー調査の分析

本研究委員会で行ったインタビューデータを用い、教員たちが負担感を持つプロセスなどについて考察を行った。データに含まれる教員の属性は様々であるが、今回は“一般的な教員の意識と内面”を明らかにすることが目的であるためデータを合わせて分析を行っ

た。分析の手法は質的研究法（佐藤）、M-GTA（木下）等を参考にし、共通する概念の抽出・分類を行った。必要な場合は上位概念のカテゴリーや概念図も作成した。

(1) 本来業務は何だと思っているのか（表1参照）

教員たちがどのような仕事を「教員として本来行うべき業務である」と思っているのかについて分類を行った。その結果、【授業・授業準備】、【やるべきことかどうか疑問】【意識・姿勢】に大別された。

《ポイント》

- ・授業が本分であると考えている。
- ・一方で、子どもの生活の周辺で起きることについては本来業務の範囲かどうか迷うものもある。

《考察》

教員としてあるべき「姿勢・意識」の語りの中に、「共に過ごす」「生活」という言葉が頻出。「子どもと共に生活する」ことを重視しており、自身の生活や生きる姿勢そのものが教師という職務の中に組み込まれているあり方が見いだされた。その一方で、子どもの周辺のこと（保護者対応、しつけ的な教育など）については、本来業務か否か迷いが見られるケースもある。どこまでが「子どものこと」なのか、教員の職務範囲のわかりにくさがうかがわれた。

世界8か国で教師文化の特徴を比較検討した調査（藤田ほか，1995）では、日本の学校では「きわめて多様な内容、活動が教師にゆだねられて」おり、「すべて指導という名の下に教育活動の一環として意味づけられている」とある。「教育」の守備範囲はどこまでなのか。

(2) 負担を感じる業務は？

次に、教員が「負担を感じる」業務やそのプロセスについて分析を行った。（表2）

《ポイント》

- ・【年齢の偏り】（若年層が多い職場年齢構成）の問題が、個々人のスキル不足や組織としての脆弱性など、様々な問題につながっていく側面をもっている。
- ・【保護者対応】【部活】については「本来業務」とまでは言い切れない逡巡があり、自分で自分に「やるべき仕事」と刷り込むようにしてそれらの仕事にあたる姿もみられた。
- ・【保護者対応】では、保護者の「お客さん化」（＝「学校にサービスを求める」）で学校に介入するケースが以前よりも増えており、教員の負担増につながっていること、社会の中で教員に対する敬意や信頼が損なわれていることを示す内容がたびたび語られた。
- ・【子どもとの関係づくり】においては、「やるべき仕事」という言及の仕方はほとんどなく、「当然行うもの」としてダイレクトに教員の意識に刻み込まれていることがうかがわれた。一方で、【戦略的に時間をかける】ことで子どもに教員側の誠意や熱意を感じてもらい関係構築に役立てよう、という意図的なものもあった。

- ・教員たちは負担を自らの内、【自分自身の要領の悪さ】【やらねばという意識】に集約して消化しようとしているケースが少なくない。

《考察》

教員たちの多忙・負担感の鍵となるのは「子ども」の存在である。教師の専門性と教職文化についての研究（藤田他，1999）では「教師の多忙は子どもにどのように関わるかという教師の構えと正の相関が強い」ことや、「(子どもに) 無定量のコミットをすることが教師という職業の核心であるという意識に支えられていた」ことが明らかにされている。そしてその構えが遂行されていれば充実感につながり、ひいては多忙に否定的でない教師文化につながると指摘されている。今回の調査でも、【子どもとの関係づくり】に注力する教師の姿勢が示されており、こうした先行研究と一致する結果が得られている。

その一方、学校を取り巻く周囲の環境は時代とともに大きく変化してきている。保護者の「お客さん化」という発言に象徴されるように、教育にサービス（見返りがわかりやすく得られるもの）を求める風潮が顕著になっている。この「教育の市場原理主義化¹」とも言うべき状況下では、サービスの効果が目に見える形で得られないと教員が責任追及されるケースが増える。もともと「子どもへの無定量なコミット」を是とする教職文化があるところへ、さらなるコミットを迫られている現状が見える。

(3) なぜ負担を受け入れるのか

「なぜ教員が様々な負担を受け入れるのか」について検討を行った。（表3）（図1）

《ポイント》

- ・【子どものため】【自分の本来業務】については、「子どものためだからやる」「目の前に困っている子どもがいたら放っておけない」など、“とにかくやる”前提での発言が目立った。なぜ子どものために負担を受け入れるのか、という部分への言及はほとんどなかった。
- ・【保護者対応】【仕事量の多さ】（＝主に事務作業や校務分掌等を指す）については、「やらねばならない理由」が比較的詳細に述べられている。
- ・【やらないとかえって大変】【他に頼む先がない】【他の教員の負担になる申し訳なさ】からは、仕事量の多さ、人的不足など物理的な事情から教員たちが自らで抱え込まざるを得ない現状がみえる。

《考察》

教員たちは【自分の要領の悪さ】【慣れ・あきらめ】に落とし込むことで、負担を受け入れている。そしてこの姿勢が教職現場に蔓延すると、次第に個人にも組織にも負担の受け入れが内面化され、悪循環を生む可能性がある。

¹ 内田樹による。「教育を全面的に市場原理にゆだねれば、最高の成果が期待でき」とし、学校は教育サービスの売り手、保護者・生徒は消費者であり、消費者の選好によって淘汰もやむなしとする考え・態度。

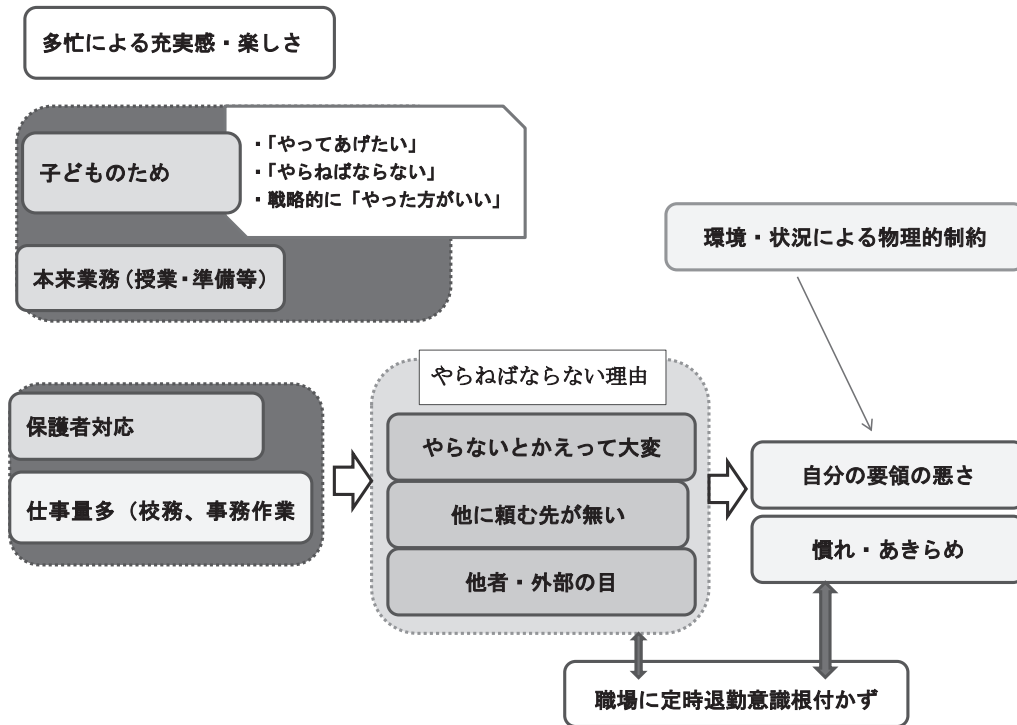


図1 負担受け入れる理由・プロセス

(4) 他職に委嘱できる業務はないか

他職に委嘱できる業務はないか、という点について検討を行った。(表4)

《ポイント》

- ・SC、SSWについては「完全にお任せではなく、教員も関わりながらの“連携”が必要」という意見が大多数であった。地域の人や学生ボランティアについても同様に、多くは用具運搬等の単純作業的なサポートを望んでおり、“「責任」は教員がとるもの・対処の主軸は教員”との思いが根底にあった。

《考察》

教員の増員があれば「責任」もセットで委嘱できるため負担軽減につながるという意見もあったが、専科担当教員の増員ではかえって連携のための時間や手間が必要となるという意見もあがった。“チーム学校”など、他職との連携プランが打ち出されてはいるが、“連携”に際しての「調整・協議・手続き・他職のマネジメント」という教員側に想定される新たな負担についても十分検討すべきである。

(5) 業務の軽減案

インタビューであげられた「他職に委嘱する以外の負担軽減案」を分類した。(表5)

《ポイント》

- ・負担軽減に関して教員個人で、あるいは学校単位できることは限られている。多くは、

国・自治体レベルで根本的な改革を行うことが必要である、と考えている。

《考察》

一般企業で多忙・負担過重の問題があれば、社員は組織の体制や上司・経営陣にその原因を追及し改善要求を行う。しかし、今回のインタビューでは国や自治体に対して不満がつぶやかれることはあっても、声をあげる・改善要求をする、という具体的な動きについて語られることはなかった。不満の矛先がどこか定まらないのか、あるいは不満を原動力にしていく余力もなくなっているのか。

(6) 学校組織の特性

① 他の教員・同僚との関係

教員に対して学校という職場環境はどのような影響を与えているのだろうか。本稿では職場環境のうち人間関係に注目し、「同僚教員」「管理職」に分けて順に検討を行っていく。

まず、同僚教員についての検討を行う。(表6) (図2)

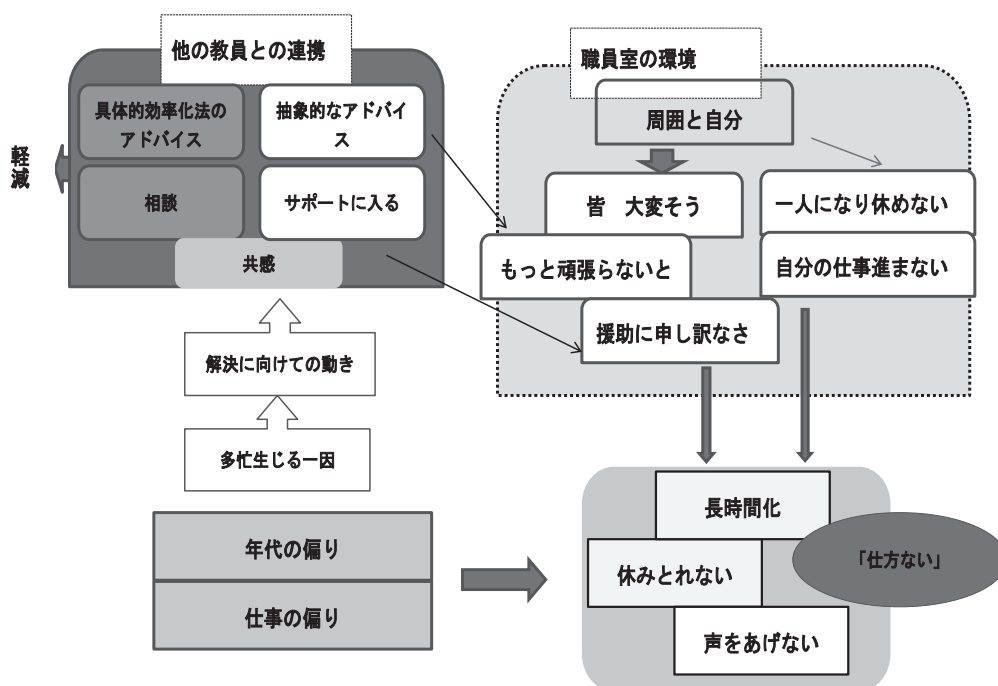


図2 他の教員との関係・連携

《ポイント》

- ・教職現場の【年代の偏り】(若年層が多い) ことが、多忙化・負担感増大においてネガティブな作用を及ぼす。若いために「早く帰りづらい」「仕事に長時間かかってしまう」「管理職や先輩に対してものを言う立場にない」などの事例が多く語られた。
- ・「他の教員との連携」が行われても、【抽象的なアドバイス】などは「もっとがんばらないと」と更なる多忙化につながる可能性がある。他の教員が【サポートに入る】のも、皆が大変な実態を見ているので申し訳なさを感じてしまう。

- ・休暇というのは本来休養が必要であればとるべきものだが、調査で聞かれたのは「何かあれば（子ども・自身の病気や冠婚葬祭など）支障なく休むことができます」であった。
- ・「職員室でお互いの様子を見ることが出来る環境」が、周囲の多忙な現状を見たり他の教員の目が気になったりして自己抑制につながる傾向がみられる。

《考察》

先行研究では同僚教員の存在について一致した見解が得られていない。教師たちのストレス軽減の要因となる（関山，2008）、（藤田他，1999）、という報告がある一方、学校では同僚教員との横の関係が作りにくい（貝川・鈴木，2006）、同僚たちとの関係がストレス源となる（藤田ほか，1996）結果も示されている。

同僚からの具体的なノウハウ伝授などは負担軽減につながるが、対話時間が満足に取れない現状では、同僚教員と相互に支えあう関係をつくることは簡単ではない。年長者に遠慮しがちな若年層にとってはなおさらである。中島（1994）は、教員同士の関係について「それぞれの独立性が強い横並びの関係で、裁量・自由度が高いというメリットはあるものの、孤立・疎外を引き起こしやすいデメリットがある」と述べている。特に若年層にとってはこうしたデメリットが出やすくなると推察され、これからの教職現場を支える若年層の育成という意味においてもこうしたデメリットの及ぼす影響が懸念される。

② 管理職のありかた

管理職について述べられている部分について分類・分析を行った。（表7）

《ポイント》

- ・早めの帰宅を促す【声かけ】の事例が多い。ただし、ほとんどの場合どうすれば早く出勤できるのか具体的なアドバイス・指示は伴わない。
- ・【時間管理】については、「会議は時間外にならないようにしてくれる」が多かったが、それ以外には長時間勤務に関して管理職がとっている対応についての言及はなかった。「管理職が一般職の時間管理、適切な勤務管理を行う」という意識が教員側にも希薄。
- ・管理職のメインの仕事は【トラブル対処】であると認識している教員がほとんど。
- ・【管理職へ相談】しても、「こちらもいろいろ言われる」など、同僚教員に比べて管理職には距離を感じている傾向にある。【管理職から求められていると感じる】等、管理職の目が気になる部分もある。

《考察》

管理職との良好な関係や管理職の適切なサポートは、教員のストレス軽減につながる（迫田，田中，測上，2004）、校長のリーダーシップが高いほど教員たちは職場の協働的雰囲気が高いと認知している（田村，石隈，2007）など、管理職の役割は組織の働きやすさを規定する重要なポイントである。

一般企業は指示系統が一本化されたタテ構造の組織であるため、管理職も社員も自分の位置・守備範囲を把握しやすいが、そうではない学校組織では管理職も一般の教員も自分の位置や守備範囲がわかりにくく、相談やサポートがしにくいのではないかと（中島，

2003)との指摘がある。今回の調査でも、管理職の守備範囲については「トラブル対処」以外は明確には語られなかった。

また、インタビューでは「管理職が支配することができないからです。」などの発言がたびたびあり、“管理”“管理職”への否定感がかなり浸透していることが観察され、その否定感是他職のものとは強さ・質ともに異なっているように思われた。

教職現場は「それぞれの独立性を保った専門職集団」であるために「管理」への負のイメージが先行し、「管理」をいまの教職現場に合った形にカスタマイズしないままきいているきらいがあるのではないか。しかし、現場は疲弊しており現在の「管理」のあり方には限界が来ていると言わざるを得ない。現場の負担軽減とスムーズな職務遂行のため新しい「管理」のあり方を探る時期が来ていると思われる。

第4節 まとめ—教員インタビュー調査の結果から注目するポイント—

(1) 「子どものため」と教員の責任意識について

今回の調査でも先行研究同様、「子どものため」が教員たちのモチベーション・責任意識の源となっていることがわかった。教員たちの献身的な姿勢を否定するものではないが、この「子どものため」になることとはどのようなことを指すのか、いま一度検討してみるべきではないだろうか。

発達心理学等の分野では、母親が社会から孤立して子育てを一人で担う“孤立育児”が育児ストレスや虐待、家族関係や子どもの育ちなど多方面に影響を与える、との知見が蓄積されてきている。また、この孤立育児の負担やそれによりもたらされるデメリットの低減にはソーシャルサポートが有効であること、ソーシャルサポートによる母親の負担軽減が子どもの成長にもポジティブな影響を与えることなどもわかってきている。母親がサポートを受けることで子どもの社会性(尾形・宮下, 2000)、「社会的スキル」(中見・桂田・石, 2012)が高くなることや、母親のネットワークの多さが、子どもの「言語(理解)」、「食事」の発達(園部ほか, 2006)、にポジティブな影響を及ぼすことが明らかになっている。これは、子どもへの認知的な刺激、役割モデルの提供など、様々な面で子どもの発達の多様な面を支えられる(松田, 2008)ためと考えられる。

こうした結果から、子育ての分野で近年盛んに言われるようになった「子育ての社会化」²は、母親の負担軽減と子どもの育ちの支援、の両面に有効であるとされる。教員の多忙化問題についても同様に、「教育の社会化=子どもは社会全体のリソースで教育されるべきである」という視点から議論ができないだろうか。

教員が子どもの教育を担う割合が大きくなりすぎると、子どもがさまざまな社会資源から多様な刺激を受け取る機会を減少させることにもつながる。「教育の社会化」は教員の負担軽減ばかりではなく、子どもの利用可能な教育機会を拡充し「子どものため」にもな

² 「社会化」は、育児力への懸念や女性の社会進出などの社会的経済的問題に絡めて使用されてきたが(1918年「母性保護論争」)、近年は公的な文書にもたびたび登場している表現である(平成17年度版「国民生活白書」等)。

るのではないか³。現代は地域・家庭の基盤が揺らぎ、社会全体が余裕を失い、ともすると子どもの教育や生活の問題が挙って学校に押し寄せてくる。そんな時代だからこそ、「教育の社会化」の意義について広く理解を促し、教育への社会資源分配について賛同・協力を広げていかななくてはならない。

「教育の社会化」過程が実現したとしても教員がエース級リソースであることには変わらないだろうが、分担してリリーフできる存在をなるべく多くつくることで、責任感の強い教員たちが「自分しかいない」と抱え込む構造から解放されいく一歩となるのではないか。

「子どものため」になることとはどんなことなのか、教員の自己犠牲的な働き方に替わる「子どものため」になる方法があるのではないか。理論的・科学的な裏付けも含め改めて検討していくことが必要であろう。

インタビューで“負担感や長時間勤務がほとんどない”と回答した教員は「しょせん他人の子どもだから、自分がすべて教えられるなんておこがましい」（1教諭）と周囲の大人のひとりとして接していることや、「自分が楽しいからやっている、教えるという感じではない」（m教諭）等、ことさらに“子どものため”ではない距離感で接していると述べていたことが印象的であった。

(2) もの言わぬ教員たち

今回のインタビューでは「職場に若年層が多い」ことが多方面に影響を与えていることがわかった。「若年ゆえに職務に慣れない」など業務の習熟度への不安についての発言の他、「若いから声をあげられない」「声をあげる層が抜けていって、ものを言う雰囲気でなくなっている」等、“もの言わぬ教員”の姿についてもたびたび語られた。

久富（2012）によれば、日本の教育界では長らく献身的教師像をもって子ども（親）との関係づくりに必要な最低限の信頼と権威を得てきた。しかしこのあり方は、教育制度のいち担い手である教師が子ども（親）への責任関係の前面に立つことにつながり、もし問題が生じ責任追及場面となれば学校・教師が矢面に立つ関係となる。この時、本来追及されるべき国家や教育官僚機構は後ろに隠れ、時に保護者・国民からの学校不信を追い風とした「学校制度の改革者」として登場する構図となることを指摘している。近年、教員たちはこのような不信の中に置かれるケースが増えており、献身の実りは見えにくくなっている。

こうした背景に加えて、現場には「子どものため」に無定量な献身を是とする教師文化が残る。他の教員との連携も難しい。インタビューにおいて多くの教員が多忙化した現状を黙って受け入れ、「やらねばならない」「自分の要領の悪さ」と自らの内に抱え込んでいたのは致し方のないことかもしれない。だが、この自罰的姿勢が常態化するとそれぞれの教員の自己効力感・精神的健康度の低下につながるばかりでなく、職場全体にもあきらめ

³ この場合「社会化」を定義するならば「教育を支えあうコミュニティの構築」。教育の外注（商業）化や新たなコーディネーター業務負担発生のおそれ等については十分に検討されなければならない。

ムードや目の前の問題を解決するだけで精一杯という雰囲気が蔓延し、ますます“もの言わぬ教員”像が固定化していく恐れがある。この連鎖を断つにはどうしたらいいのだろうか。

インタビュー中、多忙と負担感が“ほとんどない”といった教員がその要因として挙げたのは“職場の先輩たちの影響が大きい”（1教諭，m教諭）であった。この地域では「勤務時間が終わったら早く帰ろう」という声掛けや雰囲気づくりが長年続いており、若手にも引き継がれているという。また、「丸つけも1つ1つではなくまとめて大きな丸をつけると時間短縮」など小さなアイデアの共有や、こうした状況改善に向けての会話を交わすことそのものも時短の雰囲気づくりに役立っている。国・自治体レベルの改善策も大いに望まれるが、現場レベルでも「自らの生活や権利を守る働き方」のため、まずは小さな改善から「声をあげる」「動く」雰囲気をつくっていくことが多忙化解消の糸口になっていくのではないかと。

「声をあげ」て周囲に考え・思いを伝えることから「動き」は始まる。専門家集団でもすると孤立しやすい教員たちには、意識してそれぞれの声を集めて理解を深め合い、小さな連帯感を生み出していく努力を意識して行っていく必要がある。もはや個人では抱えきれないところまで来ている業務負担や外部からの圧力に向き合っていくために、地道ではあるが、教員同士のつながりをあらためて構築しなおしていくための仕組みづくりを検討すべきであろう。

“教員たちの声”を集め、関係を結びなおしていくために何ができるだろうか。職務に慣れて声をあげやすい中堅層が核となるケースがインタビュー中でも示されたが、現在は中堅層が減少している職場も少なくない。これを補うべく、他の活気ある職場の様子を見て刺激が受けられるように具体的な成功事例やそのプロセス、リアルな失敗例やそこからのリカバリー法などの情報を研修などで広く交換する機会があると望ましい。その他、“誰かに聞いてもらいたい思い”“聞いてみたい疑問”を受け止めあうようなプログラムやオフ会のようなゆるやかな連帯、しなやかな“教員コミュニティ”づくりのサポートなども有効だと思われる。

(3) 管理とマネジメント

一般企業のようにタテ構造ではなく、“管理職がいてあとは横並び”という教職現場の組織形態は教員たちの自律性を確保するには有効である。しかし、保護者等外部のまなざしや介入が厳しさを増している今、外部からの攻撃にさらされ、より一層“子どものため”の多忙化を抱え込みがちな教員たちを「守る」マネジメントのあり方についても議論が必要ではないだろうか。この場合の「マネジメント」は上からで押さえつける「管理」とは異なる。教員たちが自律性を確保しながら職務遂行できるよう環境を整え、スケジュールを把握・調整し、時に方向性について相談に乗りながら教員たちの仕事を軌道に乗せていく、そんな専門職集団ならではのマネジメントを導入していく時期に来ていると思われる。

どんな職場でも人材は宝と言われる。その大事な人的資源の心身を良好な状態に保ち、職務に邁進できる環境を整えることはマネジメントの大きな柱である。しかし、多くの学校で管理職の職務は「トラブル対応」だと認識されている。外部との緩衝材として組織を

守ることも管理職の大事な役割のひとつであるが、メンバーが力を発揮できるよう職場環境向上に努め、内から組織を守ることも管理職に欠かせない役割である。

教育界では予算や採用など人・モノ・カネの現場裁量がほとんどない。おのずと限られた人的資源をどう活かすかが現場管理職のマネジメントの基本となる。校内のメンバーへの担務の割り振りはもちろん、業務に対するモチベーションを持たせる目標設定や面談、将来を見据えた育成のステップづくりなど、「管理」にはまだ改善できる点が多々あるはずだ。教員個々人の特性や労働実態を把握して教員たちが質の高いパフォーマンスを発揮できるようなマネジメントを管理職の職務として位置づけ、管理職研修などで浸透を図っていくことも必要であろう。

今回の調査では、熱意と貢献意識を強く持ち、子どものために教育にあたる教員の姿が随所にみられた。彼らが持てる力を発揮しつづけられるようにするためには「がんばりすぎない」ように努力することが必要である。燃え尽きないように、いつも良好な状態で子どもと仕事ができるよう自らの状態をキープすることもプロフェッショナルとして必要な条件である。そしてそのための条件整備が管理職・行政・社会に求められている。

私事にわたり恐縮だが、私は小中学生のころ断続的に不登校を繰り返していた。その間「学校」「先生」と密に向き合い、子どもながらに様々な「先生」像があることを知った。それ以来、教育問題には関心を払ってきたつもりであったが、それでもインタビューで教員たちとじっくり向き合ってみると、想定よりもずっと奥行きのある「先生」像と過酷な実態があることを知った。教員の多忙化問題を含め、教育現場の問題はまだまだ外部にその厳しさの本質が理解されているとは言い難い。外部に対して様々なかたちで発信し、伝える努力を継続的に行っていくことが必要である。本稿が議論の端緒となれば幸いである。

〈参考文献〉

- ・貝川直子／鈴木眞雄（2006）「教師バーンアウトと関連する学校組織特性，教師自己効力感」『愛知教育大学研究報告．教育科学』55，61-69頁
- ・小橋繁男（2013）「小中学校教師のストレスとバーンアウト，離職意思との関係」『日本保健科学学会誌』15(4)，240-259頁
- ・金子智栄子／佐藤広崇（2014）「教育現場におけるQOLと教師が求める援助(2)：教師QOLと被援助志向性，情緒的消耗感との関連」『日本教育心理学会総会発表論文集』(56)，753
- ・藤原忠雄（2014）「教師ストレスへの支援のあり方に関する基礎的研究—性，年代，校種による差異，及び包括的なストレス構造の検討—」兵庫教育大学（学位論文）
- ・新井肇（1999）『「教師」崩壊—バーンアウト症候群克服のために』すずさわ書店
- ・佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法—原理・方法・実践』新曜社
- ・木下康仁（2003）『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践—質的研究への誘い』弘文堂
- ・木下康仁（2005）『分野別実践編 グラウンデッド・セオリー・アプローチ』弘文堂
- ・藤田英典／油布佐和子／酒井朗／秋葉昌樹／名越清家／紅林伸幸／結城恵／山田真紀／

- Wong Suk-Ying／島原宣男 (1995)「教職の専門性と教師文化に関する研究(その1)」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』(47), 66-71頁
- ・藤田英典／油布佐和子／酒井朗／秋葉昌樹／名越清家／紅林伸幸／結城恵／山田真紀／Wong Suk-Ying／島原宣男 (1996)「教職の専門性と教師文化に関する研究(その2): PACT 質問紙調査を中心にして」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』(48), 82-87頁
 - ・関山徹 (2008)「小学校教師における心理的ストレス過程」『鹿児島大学教育学部研究紀要 人文社会科学編』60, 309-319
 - ・迫田裕子／田中宏二／淵上克義 (2004)「教師が認知する校長からのソーシャル・サポートに関する研究」『教育心理学研究』52 (4), 448-457頁
 - ・田村修一／石隈利紀 (2006)「中学校教師の被援助志向性に影響を与える内的・外的要因の検討: コミュニケーション・スキル, 校長のリーダーシップ, 職場風土に焦点をあてて」『日本教育心理学会総会発表論文集』(48), 621頁
 - ・中島一憲 (2003)『先生が壊れていく—精神科医のみた教育の危機』弘文堂
 - ・尾形和男／宮下一博 (2000)「父親と家族—夫婦関係に基づく妻の精神的ストレス, 幼児の社会性の発達及び夫自身の成長発達」『千葉大学教育学部研究紀要』48, 1-14頁
 - ・中見仁美／桂田恵美子／石曉玲 (2012)「幼児子育て期における家族からのサポートの重要性」『園田学園女子大学論文集』46, 227-239頁
 - ・園部真美／白川園子／廣瀬たい子／寺本妙子／高橋泉／平松真由美／斉藤早香枝／山崎道子／三国久美／岡光基子 (2006)「母親の社会的ネットワークと母子相互作用, 子どもの発達, 育児ストレスに関する研究」『小児保健研究』65(3), 405-414頁
 - ・松田茂樹 (2008)『何が育児を支えるのか—中庸なネットワークの強さ—』勁草書房
 - ・久富善之 (2012)「学校・教師と親の〈教育と責任〉をめぐる関係構成」『教育社会学研究』Vol. 90 (2012) 43-64頁
 - ・佐藤賢治／河野麻沙美／辻野けんま (2016)「学校管理職に必要な力量はいかに定義されるのか: 大学・教育委員会・学校当事者の意識から」『上越教育大学研究紀要』36(1), 275-284頁
 - ・内田樹 ブログ記事「内田樹の研究室 tatsuru.com~教育の危機と再生~」
http://blog.tatsuru.com/2012/03/19_1142.php (2017年4月22日閲覧)
 - ・大日向雅美 平成15年 第1回 少子化社会対策大綱検討会 討議資料
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/k_1/s1_1ohinata.html
(2017年4月21日閲覧)
 - ・大豆生田啓友 (2013)「保育の場における子育て支援の課題」『保育学研究』51(1), 134-142
 - ・吉長真子 (2008) 日本における〈子育ての社会化〉の問題構造: 教育と福祉をつらぬく視点から 東京大学大学院教育学研究科教育学研究室 研究室紀要第34号1-13

表1 本来業務だととらえていること

授業準備	授業準備、本当はそこに一番時間を割かなければいけないのに、それをやっていて忙しいという気は全然ないんです (g)
	授業が本分なんですけど、他のところ時間とられちゃってこれじゃダメなんじゃないかなと、でもすいません、て感じですよ。何よりも子どもが不幸ですよ。もっといい授業してやりたいんだけど。(h)
やるべきこと?	先生の仕事は授業と…放課後にうちの子の相談とか、お迎えとか、本当は仕事じゃないなと思っていました (g)
	(保護者とか生活指導というのは) 自分の仕事だと思って引き受けてる。(めんどくさいという思いは持たない?) 持つかもわかりませんが、持った時点で崩壊していくので、今はそうならないようにしようとしています。(c)
	<ul style="list-style-type: none"> ■書類作成・報告書類 (子どもに関係ない) (f) ■しつ的なこと (g) ■健康診断の手伝い (j) ■給食費の徴収等 (h)
あるべき姿勢	24時間教員なんです。一生教員ですから、それを覚悟の上で教員にならなければならないんですよ。意識をもって私生活を送らなければなりません (e)
	私が楽しく過ごしている姿を見てもらうこと。一つの大人の例として、先生だけど、大人であり女性であり、お母さんのでもあり、お姉さんのでもあり、お父さんの役目もするけど「大人になって楽しそうだな」(k)
	<ul style="list-style-type: none"> ■いろんな先生がいた方が (子どもにも) いい (j) ■おおらかであるのが理想 (j)

表2 負担生じるわけ

職場環境・労働条件	年齢の偏り	「20代と30代がほぼ8割より上くらい。だから年上の先生たちに仕事分担が偏っている。」(k) <ul style="list-style-type: none"> ■ベテランに仕事分担が偏る (k) ■慣れない若手が多く何事にも時間がかかる (c, g)
	業務量の多さ	「やたら算数に力を入れていて、都からも区からもドリルやプリントが。正直負担でしかない。子どもにとって本当にいいならいいんですけど、それほどの意味を感じられない」(i) <ul style="list-style-type: none"> ■自治体からの要請・キャンペーン (f, i, g, j, k) ■校務分掌 (h) ■クラス人数の多さ (g) ■習熟度別のため授業展開が複数 (h) ■学級数少ないため回り持ちの仕事増加 (c)
	異動	「異動で急に養護学校へ。そういうストレスみたいなものがすごく大きいですね」(n) <ul style="list-style-type: none"> ■異動期間が早くなり、業務内容の引き継ぎ等がうまくいかない (e)
	パソコン	「学校ごとのPC台数が非常に少ないので、使おうと思ってもできないことが多いです。成績処理の時は土日どちらかに出て落ち着いた時にやっています」(f) <ul style="list-style-type: none"> ■得意な人がいればいいが… (g, h) ■チェック体制が3重 (k) ■職員室から出せないで職場滞在時間が長くなる (c, e) ■同じサーバに一齐に打ち込むのでサーバがダウン (e)
	スケジュール設定	「4時まで子どもがいて、5時にそういう通知簿関係の成績やら持って帰ってはいけません、いつまでと言ったら、結局時間外にやる前提でもう組まれてるやん。」(b) <ul style="list-style-type: none"> ■初任者は研修と重なり、年休がとれない (i)
	「やるべき仕事」	保護者
部活		「自分で部活を指導できるんだったら楽しいんです。でも指導できない人間は (学校にいることが) 単なる時間の浪費」(e) <ul style="list-style-type: none"> ■勝たねばというプレッシャー (e) ■経験ない場合は保護者につけこまれる (e)
子どもの関係		「子どもがいて、人相手だから、というか。これを売ればいいのかこれを書き終わればいいのかじゃなくて。」(g) <ul style="list-style-type: none"> ■人間相手なので終わりが無い (h) ■自分のキャラクターと指導のしかたのズレ (g)

仕事の特性	授業	毎時間授業に行きますから、私はライブ活動と呼んでますけど、ああ疲れたな、という具合にリフレッシュする時間に人がワッとたくさんいるのはうざいなと (e)
		■多数に向けて飽きさせないようにプレゼン・準備 (e) ■子どもの反応を気にする (h)
教員の仕事か疑問	アンケート	「アンケート項目がパーッとある中でひたすら1とか0とか打ち込んでいくのが学期ごとにあるのでちょっとつらい。それが子どものために最終的になればいいんですけどイマイチそんなに。」(i)
		■急におりてくる (f, g, j) ■子どものためになっているか疑問 (g, i, k)
	押し付けられる仕事	「英語検定の模擬試験をPTA中心でやるのに丸つけは教員」(g) 「やりたがり引き受けたがりの校長先生だったので、ちょっとやるが多かったです。」(g)
子どもとの関係づくり	戦略的に時間をかける	「割合体育館にいますね。そうしないといざという時、生徒が言うこと聞かないですよ。ある程度時間で付き合うっていうことが、何もできない顧問からすると必要になってくるんです」(e)
	以前より時間がかかることも像	「子どもも自分で受ける大学を選べとか、自分で受験勉強をしるとかいうのは、無理なご時世になっていますからね。」(e)
	人間関係の精神的負担	「僕は一所懸命になってるつもりなんです、生徒たちの方がめんどくせえみたいな、僕と生徒の差があったりしてやりづらくなってというのが。」(h)
	物理的負担	「子どもが問題を抱えていて、他の子に手を出してしまう。被害届まで出される。一番手を出しているときは目を離せない。そういう子が複数になると教頭も校長も張り付き、誰も張り付きという状態になる。」(c)
教員自身の受け止め	自分の要領の悪さ	「全てにおいて効率悪いかなって思っていて、仕事の仕方に対しても、生徒との接し方も、今イライラしているなというのは自分で実感したりする。それを感情のまま授業になっちゃったりして、ああよくない雰囲気ですって思いながら。」(h)
		■他の教員と比べて仕事の遅さに悩む (j) ■初任のころはノウハウがなく効率が悪い (g)
	「やらねば」という意識	「子どもにちゃんとしたものを提供しなきゃっていう変な考えとかいうか」(g) ■まじめなので「言われたことはやらねばならない」(h) ■若くても担任は自分しかいないのでやらねばならぬ (g) ■保護者・管理職から求められているような気がする (g) ■子どもが頑張っているのだから自分もやらなくては (c)

表3 負担受け入れる理由

多忙の楽しさ・充実感	給食の残りでみんなでおにぎり作ったりして。楽しんで残ってる部分もあったのかなって言う人もいますけど (g)	
	■やろうとすればするほど見えてくるものがある (f) ■充実感を感じる (i) ■部活が生きがいだから (e)	
子どものため	見てあげたい	さばれば多分なくていいことがあると思うが、これをやったら子どもも面白いじゃないかと思うと、学年の先生に「これやってみますか」と話して「これ準備しなくては」となると一瞬「ワッ」となるんだけど、やっぱりやってしまう (f)
		■子どもががんばっているから (c)
	見なくてはならない、ほっとけない	目の前に生きてる子どもがいるので、この子を何とかしたいとか、自分はもちろんこの多忙な状況がいいとは思わないけど、そこはほっとけないじゃないか (c)
		■他に頼む先がない (g, j) ■子どものことを一番見ているのは学校 (g) ■自分がクラスを落ち着かせなければ (g) ■子どものことを考えると「もっとやらないと」(f) ■部活に力を入れた生徒の方が進路実績がいい (e)
戦略的	中学生ぐらいの時期に部活が占める割合というのは大きいし、それを働き方のあれだけでカットカットと言ったら、子どもの心と学校は離れていく (b)	
	■部活で生徒との信頼関係ができる (h) ■学校に生徒の関心をつなぎとめるために部活 (e) ■担当学年が1つだけだとそこと関係が悪くなった時につらいので、他の学年ともつながりをつくる (h)	
自分の本来業務	(授業研究の方は) もっとやらなきゃいけないと思いますね (h)	

保護者 対応	やらないと かえって 大変	保護者との関係をよくしておかないと、他の保護者へ波及したり、ずっと言われ続けることでの精神的な疲労度が半端ない。子どもに問題が出ることもある (i)
		<ul style="list-style-type: none"> ■保護者の声は絶対という考え (k) ■基本的に保護者の話は聞く (h) ■保護者との関係は早めに対応しておかないと子どもや他の保護者に影響が出る (i, k)
そもそもの 仕事量の 多さ		(管理職に帰るように声かけされても) やらないで帰った方が、次の日と次の週が大変になっちゃうから (k)
		<ul style="list-style-type: none"> ■やらないと終わらない (h) ■結局効率悪いままダラダラやることに (h) ■休憩時間も仕事して早く帰りたい (i)
他に頼む 先がない		(朝子どもを迎えにいったのは、) 放っておいたら (その子が) 学校に来なくなっちゃうというのを防ぎたいという考えはあって、他に振りたかったんですけど、頼む先がなかった (g)
		<ul style="list-style-type: none"> ■事務方に「給食費は自分たちの仕事ではない」と却下される (j) ■休むと他の教員への負担が申し訳ない (i)
他者・ 外部から の求め		(アンケート) そういう時に毎回みんな文句言いながら、でも「なし」って誰も言えなくて。都から来たらやっぱりやらないと。(g)
		<ul style="list-style-type: none"> ■管理職から求められている気がしたから (g) ■評価が気になりスタンドプレーで残る教員も (e)
環境・ 状況に よる制約		1月3日に大会があるんです。(そう決まってしまう) (e)
		<ul style="list-style-type: none"> ■個人情報の枠があって持ち帰れない (c)
自分の 要領の 悪さ		持ち帰ってますね。時間内ですべて終わっていることはないという。自分がもともとそんなに仕事が早い方じゃないので。(i)
		<ul style="list-style-type: none"> ■自分の要領の悪さもあるので、自分もよくないと思ったり (j) ■もっと効率のいいやり方を自分自身が学びたい (h)
慣れ・ あきらめ		(多忙について教員たちで話をしても) 自分もそうだから仕方ないなって雰囲気になっちゃう。具体的にこの仕事は削れるから校長に言おうとかそういう話にはならないですね (g)
		<ul style="list-style-type: none"> ■多忙が身についてきた (k) ■自分よりも大変な人がいるのでここで音をあげちゃダメだ (h) ■(休憩時間がとれることは) 知っていますが、もうないものと考えています (f)
学校の 職場風土		教員の中に定時退勤をするという意識がなかなか根付いてない (i)
		<ul style="list-style-type: none"> ■職員会議の年間計画で最初から決まった状態で申し渡される (j)

表4 他職への委譲・連携

SC/SSW	結局、子どものことは見ているのが一番多いのは学校だから、まるまる委託はできないけど、一緒にやると (SC, SSW) やっぱり専門的なことは言ってくれる (g)
	<ul style="list-style-type: none"> ■専門的なことをアドバイスしてくれる (g) ■一緒にやると気が楽になる (g) ■教員側のいうことや意図をくんでくれればいいが、そうでないと困る (g) ■兼任だと短時間しか関われない (g) ■完璧にお任せよりも「連携」が大事 (h) ■よく生徒を理解している人が言わないと効かない (e) ■外部の人は学校の実態をわからないので余計に混乱する可能性も (e) ■常駐ならいいが、お金がかかる (e) ■子どもは日々変わるので、継続的に見ている教員でないと難しい (e) ■生活の中のトラブルなどはそこだけ切り出して委任しても解決しない (j) ■自分たちだけでやっているとときつくなっていく (i) ■精神的な負担は減るが、打合せ・協議も必要なので時間的には同じ (b)
地域の人・ 保護者・ 学生ボランティア	(委託するのは) 地域住民と保護者はちょっと難しい (g)
	<ul style="list-style-type: none"> ■学生ボランティア：教室から飛び出した子を追いかける・課外クラブ (h) ■責任は委託の人には押し付けられない (g) ■校外学習の時の横断の手伝いなど (g) ■任せきりにはできないので「連携」(h) ■運動会のテント張、交通整理 (h) ■保護者に任せるのはなかなかない (i) ■地域の人がゲストティーチャー (i)
部活	僕の考えとしては、もっといろいろ分担していけばいいと思うんですけど、教員が部活動を見ているので、それをもっと専門の人が見れば教員は4時から自分の仕事ができるだろうな (h)
	<ul style="list-style-type: none"> ■部活はやってもらいたいボランティアじゃダメ・謝礼は払った方がいい (e) ■外部コーチが来てくれているが、任せておけず担任はいないといけないので時間的には変わらない (b)

教員増	フリーの先生（が増えたらいい）。(j)
	<ul style="list-style-type: none"> ■専科の先生増やす (g) ■学年付きの先生がほしい (k) ■専科の先生と分担するにしても連携は必要だから協議の時間は必要 (g)
事務職員との分担	事務の方は「給食費は自分たちの仕事ではない」と (j)
	■会計は教員じゃなくてもできる、事務がやってくれた方が正確 (i)
各専門分野のスキルがある人	仕事の不満を言うようで申し訳ないんですけど、会計もそうだし、時間割のプログラミングもそうだし、専門の方がいらっしやればそれで「お願いします」で出来上がったたり、効率的によくなったりするんじゃないか。そうすれば教員は生徒の指導の方に力を入れられるだろうし。(h)
	■キャリアカウンセラーが進路担当、などその分野に詳しい人がやってもいいのでは (n)

表5 軽減案

いま軽減できてる理由	部活やらない学校の赴任期間に強烈にたくわえができるんですよ。年齢を経ると、だいたいこういう具合に微調整すればできるなどというのはだいたいわかるんですよ (e)
	<ul style="list-style-type: none"> ■仕事に慣れたから (g) ■「適当でいいか」線引きができるように (g) ■経験による教材の蓄積 (e)
国・自治体レベルでの軽減案	クラスの人数が少ないとだいたい楽になると思います (g)
	<p>割と従順なので、上からトップダウンで教員の仕事はここからここまで。そうしなさいと。多少反発は出てきますけども何年かつづけたらそういうもんかと。素直に受け入れていく人種やと思うけど (b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■時間で終わりにする (e) ■部活をほどほどのところでやめる習慣 (e) ■部活顧問を外部コーチ扱いに (e) ■不要な調査類カット (j) ■教員の増員 (b) ■事務職員の増員 (b) ■教員にかかる責任の軽減 (e) ■教員が相談できる機関の設置 (j) ■少人数学級 (g)
学校ごとの対策	校務分掌と校務分掌をくっつけて、学年ごとではなく、低学年・中学年というまとまりで一人出して (f)
	定時退校日をやっているけども、総量は変わらないから、他の日にしわ寄せがいく。それを家に持って帰るみたい。(b)
教員にできること	朝サッカーとかそういうものを時間外だから減らしてほしいとか、そういうのを校長に訴えるとか、教委との交渉とか、そういう交渉とかで根本から改善しないと職場だけの問題にならないかなと思うんですね。(i)
社会全体に対して	【近隣からの苦情で】この頃「今いてくれるのやったら、注意してください」といいます。その場で怒ってやってください、その場で怒られないとわからないからと。そんなめんどくさがってかけてこなくなった。(b)

表6 他の教員との関係

具体的な効率化の指導	うまい先生なんか、テスト、一気にばっと見てマル1個で終わらずと早いよ、っていうんですけど、でも今の自分とか1年目で終わらすの無理なんでね (g)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ベテランから「手を抜いたり余裕をもって」と心構えを (g) ■先生たちで丸つけの工夫などノウハウをシェア (c)
アドバイス	(管理職から)出張の扱いとかにして、他に午後とか(他の先生の授業を)見てこられる時があれば見てきたほうがいいと言ってくださるんですけど、時間はないですね (h)
先輩から「大変だ」と開示	教職員が自分を開く。こんなことあってしんどかったんやとか教室でこんなことあったとかいうのを自由に言える。先輩から開示を行っていくというのでもう雰囲気になっている。(c) (■先輩から大変なことを打ち明けると、若手もいいやすい)
相談	クラスでこういう子がいてとか、親がこんなこと言ってきてというのも、学年主任の先生が先に帰っちゃったりすると、そこには言えずとか。(g)
	<ul style="list-style-type: none"> ■後輩の様子をみてつらそうなら声をかける (g) ■相談ではなく報告 (j) ■どう相談していいかわからず精神的負担が長引いた (k) ■「もう疲れた」と心身の状態を吐き出せてよかった (h)

サポートに入る	<p>経験年数の浅い方だったらベテランの先生が同じ学年の時に対応してもらったり一緒に入ってもらったり (j)</p> <p>■臨採は正規の初任者でないのでサポート担当つかない (j) ■休むと他の教員がサポートに入る (i) ■管理職が子どもの遊び時間をみる、などの担当に入る (i)</p>
年代の偏り	20代と30代がほぼ8割より上くらい。だから年上の先生たちに仕事分担が偏っている。(k)
仕事の偏り	会社みたいに階級がない。皆が同じで、断る人と断らない人がいて、断る人にも誰も命令することができないので、断らない人に集中していくという。(n)
他の教員との連携	<p>定時退勤の方、大丈夫かって周りから言われていたりして、仕事がいっぱいあるけど大丈夫かあの人とは言われたりしていた (h)</p> <p>■普段遅くまで頑張るからたまに早く帰るのが許される雰囲気とを感じる (h) ■一番年下なので、まだ時間休などとれる勇気がない (h) ■高校では他の教員との連携が少なく、聞けばすぐわかることを、一人で抱えて長引く (n) ■職員間での関係でリフレッシュできるかどうかは変わる (j) ■休んだ時の他の教員への負担が大きく、申し訳ない (i) ■何かあれば休める雰囲気 (i) ■周りの目が気になるから「部活もやらなきゃ」と思う (h) ■他の先生も忙しいので代わってほもらえない (h) ■他の教員と考え方が違い、少数派なので意見は通らない (n)</p>
職員室の雰囲気	<p>いろんな先生がいてフランクな感じで。でもそれが常にみんないる。会話してるとなると、疲れるというのが出てきたりします。正直なところ、ちょっと一人になりたいなとか、感じはしますけど。(h)</p> <p>■職員室にいるといろんな対応が出てきて自分のしごとができない (e) ■授業のライブ活動的疲れをいやすのに、大勢人がいる職員室はウザい (e)</p>
愚痴をこぼす	愚痴というか、そのようなことを話すことはあります。「休み時間やはりとれないよね」とか。夏休みに出張とかで昼休みが取れると「これがやっぱり普通だよ」みたいなそんな話はします (f)
声をあげる	<p>ベテランの先生がどんどん少なくなって、意見のできる方もたくさんいらっしたのだけど、そういう方が大分抜けてなかなかそれを言いにくいし、もう決まっているというか (j)</p> <p>■超過勤務の現状について思う人もいると思うが、話題の中心として上ることはない (f) ■【多忙について】仕方ないって雰囲気になってしまい、この仕事削れるから校長に言おう、とはならない (g) ■疑問など、今はいいやすい。年齢の高い人がいるのと、自分の年齢もあると思う (j)</p>
情報を出す	生徒のケンカなど、必ず管理職には報告します。ことを矮小化しない、どっかで握りつぶさない、情報は必ず出すということを考えています (e)
要請する	相談したって管理職は何もやってくれませんよ。その場合には要請するんです。これをやってください。(e)

表7 管理職のあり方

声掛け	<p>具体的に何かに取り組んでいただいたことはない。口で「今日は皆帰れよ」って。気持ち的には違いますね。声かけてもらったら「そろそろ帰ろうかな」とか (f)</p> <p>■適当でいいのよ、とか言ってくれるけど、実際こうしなると若い人に手ほどきするまでいかないとか (g)</p> <p>■特に初任の人には言ってくれる (g) ■「各自休憩をとるように」 (f) ■長期休業中は早めに帰宅するよう言うが、平日は言わない (h) ■声をかけてもらったことはない (f)</p>
時間管理	<p>勤務時間のことで徹底できていないんですけど、あとのことについてはちゃんとやってくれている。無理な出勤とかさせないですし、ちゃんと調整時間は取ってくれるようになってるので、管理職はそここの意識はあるかなと。(i)</p> <p>■会議の時間はぜったいに時間外にならないようにする (i)</p>
トラブル対応	<p>ここは管理職がトラブルに対してかなりナイーブなので、何かあったらすぐ管理職に連絡する、管理職も入った形で管理職と相談しながら対応するという形 (i)</p> <p>■管理職が出てくるだけで保護者が落ち着くことも (e) ■管理職が入っても自分も関わらないと (i)</p>

管理職への相談	(管理職は)話が全然できないという感じではないので。ただ若干こちらの対応もいろいろ言われる可能性はある。(i)
	若い人は管理職に相談したいんです。私は信用されていませんから (e)
	■管理職への相談しやすい (h) ■相談すると問題化されることも (e)
管理職に求められていると感じること	管理職にできないと思われたくない、保護者にもクラスぐちゃぐちゃと言われると落ち込み、ついよく見せなきゃと (g)
	■仕事が早い人が有用という感じ (j) ■子どもをコントロールすることを求められている気がしてしまう (g)
仕事を増やす管理職の行動	友だちの女性の管理職同士で「どうした」って尋ねて「うちもそうしましょう」とか (k)
	■チェック・対外的なもの、体裁的なものが増える (j)
管理職との距離	準備室にこもられると管理職が支配することができないからです。だから全員職員室へ詰め込みたいんです。(e)
	■仕事を削ることを校長に言おうとかそういう話にはならない (g) ■事務ミスを管理職が秘密裏に処理したことに疑問 (j)

第8章 教員が語る教員の多忙化 —教員インタビュー調査の概要報告—

四方 利明（立命館大学）

第8章のサマリー

本章では、本研究委員会で実施した、教員に対するインタビュー調査について報告している。本研究委員会では、インタビューを実施することによって、教員自身の労働に対する意識や、そうした意識がどのような状況のもとで作りだされているのかについて明らかにすることが、教員の多忙化を解消する方途について考える上で重要なのではないかと考えた。本章では、実施したインタビューの概要について述べた後、教員の労働時間とその管理、ならびに教員の部活動指導に焦点を当て、教員が語る教員の多忙化の実態とそれに対する教員の意識について報告しながら、教員の多忙化を解消するための方途について考えている。

インタビューを通じて、教員の労働時間が長時間にわたっていることについて改めて確認しながら、その管理についてはほとんどなされていないばかりか、1ヶ月あたりの時間外労働について、面談を要する80時間以下で申告するように自己規制したり「指導」される実態も浮き彫りとなった。また、部活動指導については、教員の労働が長時間化するその大きな部分を占めており、顧問となる部活動の競技経験、活動経験がないことが教員の負担感を増すことにつながっていることが伺えた。しかし、負担感を自覚している教員でさえ、部活動指導に一定の「教育的意義」を認めており、それゆえに自主的に部活動の長時間にわたる指導を引き受けている側面もあることがわかった。

教員の多忙化を解消するためには、教員の時間外労働時間を正確に把握することが重要であり、過剰な部活動そのものを抑制する必要があるだろう。さらには、「教育的意義」を見出し「子どものため」に際限のない過剰な労働を自主的に引き受けてしまう教員の働き方を自覚し、教員を多忙化から解放することこそがむしろ子どものためであるという視点を確立しながら、際限のない労働に歯止めをかけるための手立てを積み上げて共有していくこと、そしてそのために必要なゆとりある環境を創出することが、今喫緊に求められているのではないだろうか。

はじめに

教員の多忙化が言われて久しい。すでに、教員の労働時間に関する量的な調査は積み重ねられており、教員の労働をいわゆるブラック企業における労働になぞらえる言説さえ目にするのが珍しくなくなっている。にもかかわらず、教員の多忙な状況を解消するための有効な手立てを打ち得ていないのが現状である。

本研究委員会では、教員の労働にかかわる既存の量的調査や法制度についての検討を進めるなかで、教員自身の労働に対する意識や、そうした意識がどのような状況のもとで作

りだされているのかについて、これまであまり明らかにされておらず、そこにこそ、教員の多忙化を解消するヒントが存在するのではないかと考えた。

そこで、本研究委員会では、教員に対するインタビュー調査を実施することになった。本章では、このインタビューの概要について説明するとともに、インタビューからみえてきた教員の多忙化の実態とそれに対する教員自身の意識について述べ、教員の多忙化を解消するための方途について考えてみたい。

第1節 教員インタビューの概要

本研究委員会における、教員の労働にかかわるインタビューは、2016年8月から11月にかけて、14名の教員に対して実施することができた。インタビューに応じて下さった教員の一覧を【表1】に示す。教員名、勤務校名、勤務校の位置する都道府県、市町村（東京都特別区も含む）はすべて仮名にしている。

表1 教員インタビュー対象者一覧

教員名	勤務校・肩書き	年齢	性別	勤続年数	インタビュー日 (すべて2016年)
a教諭	A県A市立A中学校教諭	26	女	2年	8月22日
b教頭	B県B市立B中学校教頭	51	男	27年（うち26年は小学校教諭）	8月25日
c校長	A県C市立C小学校校長	60	女	37年	9月1日
d教諭	C県立D工業高等学校教諭	23	男	2年	9月6日
e教諭	D県立E高等学校教諭	53	男	29年	10月17日
f教諭	A県D市立F小学校教諭	31	男	10年	10月18日
g教諭	D県E市立G小学校教諭	29	女	7年（うち6年はJ市立O小学校教諭）	10月19日
h教諭	D県F市立H中学校教諭	26	男	4年	10月25日
i教諭	D県G市立I小学校教諭	31	男	9年（うち7年はK市立小学校教諭）	10月26日
j教諭	E県H市立J小学校教諭	42	女	13年	10月29日
k教諭	E県H市立K小学校教諭	40	女	16年	10月29日
l教諭	E県H市立L中学校教諭	28	男	7年	11月15日
m教諭	E県I市立M小学校教諭	53	女	23年	11月15日
n教諭	E県立N特別支援学校教諭	46	男	6年（うち5年はE県立高等学校普通科教諭）	11月22日

14名の教員の勤務校の所在地は、A県～E県の5県にまたがっており、校種の内訳は、小学校7名、中学校4名、高等学校2名、特別支援学校1名である。14名の教員のうち、男性は8名、女性は6名であり、年齢的には、20代が5名、30代が2名、40代が3名、50代が3名、60代が1名となっている。基本的には、1名の教員に対して、研究委員会メンバー2～3名で話を伺ったが、j教諭とk教諭、l教諭とm教諭に関しては、2名同時に話を伺っている。一回のインタビューには、1時間30分～2時間30分くらいの時間をかけた。

インタビューは、おおよその質問項目を事前に定めつつも、話の展開に応じて適宜項目を端折りつつさらに詳細に尋ねるといふ、半構造化インタビューの手法で実施している。事前に定めたおおよその質問項目は、【表2】の通りである。

表2 教員インタビュー質問項目

<p>1. 教員や勤務校の基礎情報</p> <p>教員の名前、年齢、性別、勤続年数、担当教科、担当学年、担当授業時間数、担当校務分掌、担当部活動、勤務校の教職員数、勤務校の状況（研究指定校、児童・生徒や地域の状況）、など</p>
<p>2. 労働時間と働き方（職務の態様）について</p> <p>出退勤、休憩、給食時</p> <p>出退勤時間、出退勤時間の管理、休憩時間、授業の空き時間や給食時の過ごし方、など</p> <p>勤務時間・業務内容</p> <p>調査・報告の書類作成に費やす時間、負担に感じる業務、学校徴収金の徴収、SCやSSWなど外部の専門家への委託について、労働安全衛生活動、会議や打ち合わせの頻度や時間、事務処理の効率化、月あたりの平均時間外労働時間数は、時間外勤務が常態化している場合の管理職の対応、学級・学年で発生したトラブル等の相談相手、など</p> <p>放課後</p> <p>放課後の過ごし方、部活動の指導（時間、指導体制、外部指導員、休養日の設定）、など</p> <p>家庭との連携など</p> <p>家庭訪問、保護者からの相談や要望、など</p> <p>退勤後</p> <p>持ち帰り仕事、教材研究・授業準備に費やす時間、定時退勤について、振替休日・代休・年次有給休暇の取得状況、ワークライフバランスについて、授業期間中の読書量、など</p> <p>働き方</p> <p>現状の働き方へについて、教員の労働が多忙化したか否かとその理由、際限のない教員の労働について、教員の多忙化は解消方法、など</p>

第2節 教員の多忙化の実態

本節では、インタビューからみえてきた教員の多忙化の実態について述べる。紙幅の都合もあるので、そもそも教員がどれくらいの時間働いていて、その管理はどのようになされているのか、それから、教員が多忙化していると言われる際に取り上げられることの多い部活動指導にしぼって、みていくことにしたい。

(1) 労働時間とその管理

まず、学期中、教員は何時に出勤して何時に退勤しているのか、そして、その管理はどのようになされているのだろうか。この問いに対して、インタビューに応じて下さった14名の教員の勤務校における状況を一覧にしたものが【表3】である。

表3 出退勤時間とその管理

教員名（勤務先校種）	出退勤時間（学期中平均）	出退勤時間の管理
a教諭（中学校）	8時前～23時30分	出勤時押印
b教頭（中学校）	7時20分～20時、21時	出勤時押印
c校長（小学校）	8時～22時、23時	出退簿に手書き
d教諭（高等学校）	7時30分～20時、22時	出勤時押印
e教諭（高等学校）	7時前～16時55分（火、水、金曜日）、 19時（月、木曜日） ¹	出勤時タイムカード
f教諭（小学校）	7時30分～20時、21時	出退勤時タイムカード
g教諭（小学校） ²	7時15分～21時	出勤時押印
h教諭（中学校）	7時15分～21時30分、22時前	出勤時押印
i教諭（小学校）	8時～18時30分	出勤時押印
j教諭（小学校）	8時15分～21時	出勤時押印
k教諭（小学校）	7時～21時	出勤時押印
l教諭（中学校）	5時30分～18時30分、17時（冬季） ³	出勤時押印
m教諭（小学校）	8時15分～18時	出勤時押印
n教諭（特別支援学校）	8時10分～17時40分	出勤時押印

【表3】にある通り、e、i、l、m、n教諭以外は、退勤時間が20時を超えている。20時までに帰るl教諭にしても、出勤時間が5時30分と飛び抜けて早く、e教諭も7時前には出勤している。しかも後述するが、とりわけ中学校、高等学校の教員の場合は、ここに土日の部活動指導が加わるので、労働時間が長時間となっている教員が多いことがわかる。とりわけ、a教諭、c校長の退勤時間は、22時を超えることが常態化している。

c校長の退勤時間が遅いのは、勤務先のC市立C小学校が、就学援助率が4割近くに達し生活に困難を抱えている保護者も多く、その対応に時間がかかることが大きな要因のようだ。外国籍児童も一定在籍しており日本語の読み書きに不自由な保護者も多く、保護者向けの印刷物にはすべてルビをふっているほか、電話や家庭訪問、学校での懇談等をひっくるめた保護者への対応には、全教員が一日に1時間は時間を割いているという。

一方、a教諭が勤務するA市立A中学校は、C小学校のような背景は抱えていない。A中学校は、相対的に所得が高い家庭の生徒が多く、学力テストの成績もA市のなかでも高く（そもそもA市はA県のなかでも高い）、生徒指導もさほど困難を抱えている学校ではない。ただ、生徒会活動が盛んだった頃の名残で、A中学校では学校行事に力を入れているが、a教諭が担任を務める学年には若手の教員ばかりが集まっているにもかかわらず（ベテラン教員が他学年に固まっている）、前年度の引き継ぎがほとんどなされていないために、学校行事を一から作り上げざるを得ず、この学年の教員だけ膨大な労働時間になっているという。しかも、a教諭によれば、この学年の主導的な立場にある若手教員たちに

¹ e教諭の退勤時間であるが、火、水、金曜日が16時55分、月、木曜日が19時退勤となっているのは、部活動指導の有無による。部活動指導の状況については後述する。

² g教諭は、今年度から勤務している現任校（D県E市立G小学校）ではなく、新任から昨年度まで6年間勤務していた前任校（D県J市立O小学校）の状況について語ってくれた。

³ l教諭は、部活動指導が終了すると退勤しており、冬季の退勤時間が早いのは、冬季は最終下校時間が早いためである。

としては、むしろ「楽園」であり、「何時まで残っていようが、自分たちの裁量を持っていると思ったら、やりがいもあって楽しいんだろうなと思って見て」いるという。a教諭は続けて次のように語っている。「本当はもっと楽しようとしたら、普通に先輩教員に聞きに行けばいいんですよね。去年やった教諭に聞けばいいのに、やたら自分たちで背負い込まなきゃいけないみたいな感じで」。

では次に、このような長時間化している労働時間の管理について、再び【表3】で確認してみよう。出退勤時間の管理は、c教諭の勤務するC市立C小学校では、出退簿に手書き、e教諭の勤務するD県立E高等学校、f教諭の勤務するD市立F小学校では、タイムカードが導入されているが、これら以外の学校では、出勤時に押印する形を取っている。この押印であるが、退勤時間はもちろんのこと、出勤時その時間までは記録を取っていないので、単に出勤しているか否かだけを記録しているにすぎず、労働時間を管理していることにはなっていない。さらには、月末にまとめて押印する教員が一定存在することが、複数の教員から語られた。また、出退簿によって出退勤時間を管理しているように見えるC小学校であるが、出退簿に毎日きちんと書いていない教員も多く、さらにはタイムカードを導入していても、E高等学校の場合は、退勤時にはカードを通していないので、労働時間までは管理できていない。

結局、14校中、出退勤時間の記録をきちんと取っているのは、出退勤時にタイムカードを通すD市立F小学校のみということになる。ただ、労働時間の記録を取ることが、そのまま長時間労働の歯止めになっているわけではない。F小学校に勤務するf教諭の学期中の勤務時間は、平均して7時30分～20時、21時ということなので、おおよそ毎日4時間ほど、月にすると過労死ラインすれすれの80時間ほどの時間外労働をしていることになり、タイムカードを通してこのことはきちんと記録されているはずである。ところが、f教諭によれば、月末に教頭がタイムカードの記録を回収しているが、管理職から時間外労働について指摘されたこともなく、この記録がどのように使われているのかはわからないという。

タイムカードを導入している学校ですらこのような状況なので、導入していない学校における労働時間の管理、とりわけ時間外労働の管理に関しては、心許ない状況にある。先ほどの退勤時間が23時30分というa教諭の勤務するA中学校では、警備システムのセット時間によって管理職が退勤時間を把握しているはずだが、早く帰るようにという声かけをするくらいで、現状は何も変わらないという。さらには、時間外労働をエクセルシートで自己申告することになっているが、面倒なので一度時間外労働を0時間と書いて提出した際にも管理職からは何も言われなかった教員がいるなど、**時間外労働の自己申告が、その歯止めとしてはまったく機能していない状況が語られた。**

同様に、g教諭は、前任校の様子について、「超過勤務を入力するエクセルがあり、そこに自己申告制で3時間多かったとか、2時間オーバーしたっていうふうに自分で月ごとに数字を入れるというのがあり、超過勤務が月80を超すと管理職と面談と言われるので、みんな超さないように入力する」と語ってくれた。一番遅くまで学校に残っていた副校長は、多くの教員が1ヶ月80時間を超えて時間外労働に従事していることを把握していて、「早く帰りなさいとか、特に初任の人たちには体調大事だよっていう声かけはしてくれる」が、そもそも「一番働き過ぎかなっていうのは、副校長」という状況であったという。

このように、1ヶ月の時間外労働が80時間を超過すると管理職との、100時間を超過すると医師との面談をしなければならず、教員は実態としては超過していても、そうした面談こそ余計な負担とを感じるがために、自主的に過少報告しているようである。b教頭も、勤務するB県B市立の小、中学校において、「自分が時間割いて産業医行ったりとかそんなすんのがめんどくさいから、…（中略）…79時間なんぼにしとこうとか、そんな空気があるのは確か」と証言している。

過少報告するように自己規制してしまうこともあれば、過少報告するように「指導」される場合もある。一度きっちり数えてみたら、部活動指導のための休日出勤も含めて1ヶ月あたりの時間外労働が150時間を超過していたというd教諭は、管理職から、「80を超えたら面談を受けなあかん」ので、80時間より「下げなあかん、までは言われ」たという。また、j教諭とk教諭によれば、勤務するE県H市立小、中学校の場合、時間外労働の自己申告用紙の記入欄が、19時以降となっており、19時より前の時間帯は定時を過ぎていても時間外労働にはカウントしないことになっているとのことであった。

このように、自己規制、ないしは「指導」によって、1ヶ月の時間外労働を実態よりも過少報告していることが確認できたが、では、正直に申告して面談を受けた場合には、どのような面談が待っているのであろうか。a教諭は、100時間を超過した際の医師による面談を実際に受けた同僚の教員について、次のように語っている。

自分今しんどいし、受けに行ってみようと、受けに行ったら、何の、それともない面談で終わって、もしこのまま次も100時間超えたら、強制的に「部活動に行かないで下さい」みたいな感じで言われたみたいで。その先生は主顧問なので、そんなことはできないからと言うので、その面談に行った月からは、もう虚偽の申告を私はしなければならなくなってしまったという話をしている、それでまさしく、ますます職場的には、こんなあほらしいなという話になって。

しかも、この面談は、「労働時間内でないとダメという縛りがあって」、「その先生はがんばって空き時間作って」行った結果であるという。医師との面談によって、教員の多忙化に歯止めをかけることができないばかりか、面談のための時間を捻出しなければならないなど、逆に教員の負担が増すということであれば、教員が時間外労働を過少報告することもやむを得ないであろう。

以上のように、多くの教員の退勤時間が20時を超えており、20時より前に退勤する教員も7時より前に出勤しており、さらには後述するように部活動指導で土日も出勤しており、教員の労働時間が長時間にわたっていることが確認できた。さらには、長時間となっている労働時間の管理についても、タイムカードを導入している学校ですらその記録をもとに時間外労働の是正が行われるわけでもなく、出勤時に押印する形式を取る多くの学校においては労働時間までは管理されていない。時間外労働については教員に自己申告をさせる学校が多いが、1ヶ月80時間を超過すれば管理職と、100時間を超過すれば医師との面談を受けねばならず、この新たな「負担」を回避するために、80時間以下に自ら過少報告したり、そうするように管理職から「指導」されるケースさえ存在するのである。

(2) 部活動指導

次に、(1)でみたような教員の労働時間の長時間化が取り上げられる際に、よく例として出される部活動指導についてみてみたい。インタビューした教員のうち、中学校、高等学校の顧問を務める5名の教員の部活動指導の状況を一覧にしたものが、【表4】である。

表4 部活動指導の状況

教員名 (勤務先校種)	顧問をしている 部活動名	学期中指導曜日時間	教員自身の 競技経験
a教諭 (中学校)	科学部	平日：放課後～18:00 土日：なし	
d教諭 (高等学校)	サッカー部	平日：放課後～19:30 (部活動後の個別指導等を含む。冬季はもう少し早い) 土：午前 or 午後 日：試合	無
e教諭 (高等学校)	男子バスケット ボール部	月、木：放課後～19:00 (水は休養日、火、金は別の顧問が指導) 土日：4時間ずつ (ただし試合等の場合は終日。休みは月1回程度)	無
h教諭 (中学校)	バトミントン部	火、木：放課後～18:00 (体育館) 月：放課後～17:00 (外を走る) 土日：午前 or 午後 (体育館 or 他校と合同練習)	無
l教諭 (中学校)	野球部	火～金：7:00～始業前、放課後～18:30 (夏季)、～17:00 (冬季) 土日：午前中 (ただし試合の場合は終日)	有

【表4】をみると、平日の状況だけでいえば、e教諭は、部活動に休養日が一日設けられており、さらに他の顧問と分担することで、2日の指導におさえられている。また、h教諭は、学校の敷地が狭く体育館を毎日使えないという制約のおかげで、体育館での2時間の練習が2日、あとは外を1時間程度走る日が1日の、合計3日の指導におさえられている。一方で、l教諭が休養日の月曜日を除く毎日、a教諭、d教諭は毎日、部活動指導にあたっている。

しかし、部活動指導は平日にとどまらない。運動部の顧問をしている教員は、さらに土日も練習や試合で部活動指導のために出勤しており、休みがまともに取れていない状況である。e教諭は、次のように語っている。

土曜日も日曜日も全部来ます、私。下手すれば、練習試合が終わって家に帰れば8時9時なんてこともあります。朝からやって1日なんてこともあります。1か月に本当に休める日が1日あるかどうか。2日休んだらラッキーみたいな、そんな感じです。部活を真剣にやるとそうなるんです。で、これが働きすぎですよ。明らかに。我々の働きすぎの基本は部活だと思っています。

d教諭も、「いま負担に感じているのは部活で」、「これがなかったらホンマに楽ですよ、仕事」と語ってくれた。確かに、d教諭の平日の場合、毎日放課後3時間ほどの時間を部活動指導に費やし、退勤時間が20時～22時になっているので、もし部活動指導がなければ、早ければ定時退勤、遅くても19時くらいには退勤可能ということになる。しかし現状は、部活動指導の後に、教材研究や欠席した生徒への連絡等を行っているために、遅い時には退勤が22時を回ることもしばしばであるという。また、サッカー部にはd教諭以外に顧問の教員が2名いるが、1名はd教諭が休むときにメニューだけ伝えてみてもらうこともあるが、1名は完全にノータッチであり、新採2年目のd教諭に部活動指導のほとんどの負担が押しつけられている状況である。

しかも、1教諭以外は、当該部活動の競技経験がない教員が顧問を務めている。d教諭がサッカー部の顧問になったのは、「弟がサッカーをしてたから、お前にもサッカーの血が流れているやろうみたいな」、こじつけのような理由によるらしい。要は、赴任した学校において、たまたまサッカー部の顧問が空いていたというだけのことのようなのである。

一方、インタビューをした教員のなかで唯一競技経験者の部活動顧問である1教諭も、前任校では、自身に活動経験のない吹奏楽部の顧問をしていた。しかも、陸上部の副顧問に吹奏楽をやっていた教員がいたが、その教員が初任者で、当時の管理職に「初任者に自分の得意とする部活を持たせたくないという思いがあって」、このような顧問の配置になったという。このように、自身に競技経験、活動経験のない部活動の顧問をする状況が常態化していることも、部活動指導にあたる教員の負担を重くしている一因であると考えられる。

以上のように、自身の経験の有無に関係なく部活動の顧問を担当し、膨大な労働時間を費やす状況にあっても、顧問を務める教員はある種自主的にこの過剰な労働を引き受けている「自己規制」の側面もある。d教諭は、日曜日、毎週のように自ら他校に練習試合をお願いしているという。理由は、生徒指導上の課題を抱える生徒が散見されるD工業高等学校において、生徒に「エネルギーを消費させるため」であり、「問題を起こさないようにするために、へとへとにさせて、いつも帰らせて」いるとのことである。さらには、生徒が「一所懸命やって」いるところに応えたいという理由もあるようだ。d教諭は次のように語っている。

やってる子ら、いややとか言いながらもしっかりやるんで、言ったことはやりますし、それ以上のことをやってくれたらほくも嬉しい。…(中略)…やっぱり生徒も心のどっかで上手になりたいという気持ちがあるんで、そこでほくがセーブしたら、たぶんもうこんなもんでいいんかと思ってしまう子もいると思う。

このように、競技経験が無く、部活動指導が教員の業務のなかでもっとも負担感があるというd教諭ですら、自主的に部活動指導を引き受けている側面がある。その背景として、d教諭が語るように、部活動に一定の「教育的意義」があることを、多くの教員が認めていることもあると考えられる。d教諭同様に、部活動指導がなくなれば、教員の業務のかなりの部分の負担が軽減されると述べているh教諭も、「部活動を熱心に見ていらっしゃる」教員が、「部活で見てあげることで生徒との信頼関係もできる」と言うのに対して、「確

かに、とか思いながらも、でも、きついと思いながら」と語っている。

一方、負担であるという自覚もなく、部活動指導に積極的にのめり込んでいる教員も相当数存在することがインタビューでは語られた。e教諭は、そのようにのめり込んでいる教員について、次のように語っている。

変な言い方をしますが、部活動の顧問は楽しいですよ。だって王様ですから。授業じゃ聞きたくない生徒がいる、ホームルームでは行事やりたくない生徒がいる、部活はやりたくて来ているんですから。やだと言ったらクビと言えるんです。ホームルームでクビなんて言えないじゃないですか。だけど部活は言えるんですよ。…（中略）…だから部活の顧問は、こんなことを言ったら失礼ですけど楽ですよ。それで何か資格を持っている、審判だとか、コーチか何かの資格を持っている、ある程度何年かやってきたという実績があれば生徒も保護者もひれ伏すから、それは楽ですよ。

「王様」である顧問として、授業やホームルームの指導よりも「楽」で「楽しい」部活動指導に積極的にのめり込む教員が、一定存在することをe教諭は語っている。そして、教員がのめり込むだけでなく、生徒や保護者にも部活動への期待があるという。e教諭の勤務するE高等学校では、強制ではないにもかかわらず、ほとんどの生徒が部活動に参加しており、しかも、「部活に熱中して、部活に力を入れた生徒であればあるほど実は進路実績がいい」ので、「部活をやっている教諭方は、俺たちが学校を支えているという意識がある」とのことである。

a教諭の勤務するA中学校でも同様に、強制ではないにもかかわらず、ほとんどの生徒が部活動に参加しているという。その背景には、先述のごとく学力テストの成績が相対的に高いA中学校においては、保護者が生徒に対して、内申に影響するので部活動を最後まで続けるように強く言うという事情があるようだ。そして、A中学校の50名くらいの教員のうち、部活動指導に積極的な5、6名くらいの教員の「発言力」が強いという。

このように、中学校、高等学校における部活動指導においては、積極的にのめり込んでいる教員に引張られる形で、全体的に過剰な労働に陥っている印象を持つ。先ほどのサッカー部顧問のd教諭も、土曜日は毎週半日練習、日曜日にも毎週のように試合を入れていて、お盆休みも4日しかとっていないにもかかわらず、他の部活動や、他校のサッカー部と比べたら、土曜日は一日中やっていないし、お盆休みを4日「も」取っているので、練習はセーブしている方であると繰り返し語っている。

ここまで、中学校、高等学校における部活動指導の状況をみてきたが、小学校においても、部活動的なクラブ活動がある地域も存在する。A県D市では、全市的に部活動の小学校版というべき課外クラブが存在している。D市立小学校では転任してきたときに、まず課外クラブの顧問の打診があるが、顧問を持つことが強制とはなっておらず、f教諭の勤務先のD市立F小学校においても、20名ほどの教員のうち8名だけが顧問を務めているという。F小学校には、バドミントン部、サッカー部、バスケットボール部と3つのクラブがあり、それぞれのクラブに2～3名ずつ顧問がついている。f教諭は、自身に競技経験のないバドミントン部の顧問をしており、朝練（7時30分～8時15分）が週2回、放課後練習（～17時、17時30分）が週2回、毎週ではないが土日に大会、練習試合などが入る。

これでもほとんどの土日に練習や試合の入るバスケットボール部に比べたら、活動は少ない方であるという。f教諭は、「子ども自身は、クラスの中で関係がうまくいってなくても、課外クラブに来ることでまた違った様子を見て、担任に伝えたり、そういったことではプラスの面もあるのかなと」語り、上述の中学校、高等学校における部活動と同様に、課外クラブに一定の「教育的意義」を見出している。

以上のように、中学校、高等学校の教員にとっての部活動指導は、さらには一部地域の小学校の教員にとっての部活動的活動の指導は、教員の労働が長時間化するその大きな部分を占めているといえよう。平日は、放課後2～3時間の練習に時間を割いており、その分がそのまま退勤時間の後ろ倒しにつながっており、部活動指導がなければ、平日の時間外労働は相当に減らすことが可能となる。また、もし土日がオフであれば平日の激務による負担も多少は回復するかもしれないが、平日に加えて土日も練習、試合等で出勤していることが常態化しているので、それもかなわないどころか、時間外労働が際限なく増える結果となっている。そして、顧問となる部活動の競技経験、活動経験がないことしばしばであり、そのことも教員の負担感を増すことにつながっているが、自身の「専門」と顧問を務める部活動がマッチしている教員のなかには、部活動指導に積極的にのめり込んでいる教員がいて、全体がそのハードな部活動指導に引っ張られている状況にある。しかも、積極的にのめり込んでいる教員に引っ張られ部活動指導に大いなる負担を感じているはずの教員でさえ、部活動指導に一定の「教育的意義」を認めており、それゆえにある種自主的に部活動の長時間にわたる指導を引き受けている「自己規制」の側面もあるといえるだろう。

第3節 教員の多忙化を解消するために

第2節において、労働時間とその管理の実態、ならびに部活動指導の実態にしぼって、教員の労働が多忙を極めている現状をみてきた。最後に、教員の多忙化を解消する方途について考えておきたい。

(1) 労働時間、特に時間外労働時間の管理

まずは、労働時間にかかわっては、その管理を徹底し、時間外労働の時間を正確に算出すべきであると考ええる。

1980年代以降の新自由主義的な教育改革の流れにおいて、あらゆる教育活動にアカウントビリティが求められるようになった。私はこれまで、このアカウントビリティこそ教員の多忙化の元凶であると考えてきた。そもそも学校の教育活動は、時として予定調和を超える融通無碍さを備えた営みであり、アカウントビリティの枠内にとどまるものではないと思う。しかし、この間の「学力」に偏重した教育政策下の学校教育に典型的にみられるように、学校における教育活動が数値で測定可能な「成果」に追い立てられ、教員も子どもも絶えず「評価」にさらされ続けている。その延長上に、学校におろされてくる膨大な調査、報告がある。

小学校のc校長は、「何が何でもやってほしい」面倒な調査がメ切前日に学校に届くなど、調査、報告について「すごい負担」と語っている。中学校のb教頭は、学校にお

ろされてくる調査について、「7月までで…（中略）…教頭だけの調査で108あって、あとこれに各教科とかね、スポーツテスト…（中略）…、人権とか、教科の教諭に作ってもろうてぼくが出すとかいうのも含めたら、1学期だけでも150くらいある」と語っている。このように学校におけるあらゆる教育活動にアカウントビリティが求められており、このことが教員の多忙化の要因の一つとなっていることは間違いない。

ところが、第2節でみてきたように、教員の労働時間管理に関しては、こうしたアカウントビリティがまったく機能していない。第1部で詳しくみてきたように、給特法によって時間外労働の手当が本俸に上乘せされているがゆえに、時間外労働そのものが存在しないかのごとくに扱われている。まずは、時間外労働時間を正確に把握し、学校教育にかかわるあらゆる立場の人々が時間外労働の実態を共有することが、教員の多忙化に歯止めをかける第一歩となるだろう。

(2) 部活動指導、さらには部活動そのものの抑制

次に部活動指導の負担軽減について考えてみたい。部活動指導の負担が教員の多忙化の根幹をなしていることは、第2節でみたとおりである。

このような状況に対して、一斉に部活動休養日を設ける教育委員会もあるが⁴、e教諭は「絶対にやってはいけない」という。このようなやり方では、「D県民の皆さんとか生徒の皆さんとかに対する期待に応えることができない」し、「D県立高校が全部でそういうことをやるようになったら、部活やりたい子はD県立高校に来ないと思います」と語る。さらには、「部活に命を懸けている人って、D県立高校はかなり多い」といい、そのような教員にとって部活動指導は「生きがい」であり、「やりたい教諭から部活を奪うことは絶対にやってはいけないと思う」とも語っている。

では、e教諭の考える、部活動指導の改善策はどのようなものであろうか。e教諭は次のように語っている。

私はやりたい人はとことんやる、で、資格をもっていなくて無理やりやらされている人は、その人はやらなくてもいいシステムを作れないかなと思っているんです。具体的には、部活の顧問の人は全員外部コーチ扱いにすることができないかと思っているのです。…（中略）…我々も部活をやる時は全員外部コーチという扱いにすれば、勤務時間外になるんですよ。…（中略）…指導できる教諭は指導すればいいし、指導できない教諭は指導の枠から外れて単純に顧問という形だけにして、部活全体は外部コーチ…（中略）…（に） やってもらって、で、その人に土曜日日曜日の練習を見てもらい、試合があったらその人に付き添ってもらう。

e教諭の提示する案は、昨今部活動指導の多忙化の解消策としてよく取り上げられる、

⁴ たとえば、大阪府教育委員会は、2017年度より、すべての府立高等学校及び支援学校に、「部活動をしない日を週1日設けるよう義務付け」している（『毎日新聞』2016年11月19日）。

⁵ 文部科学省は、「部活動指導員」とその職務について新たに規定した「学校教育法施行規則の一部を改正する省令」を2017年3月に公布し、2017年度より「部活動指導員」が制度化された。「部活動指導員」は、中学校や高等学校等において、部活動顧問となることや、対外試合に引率することなどが可能となる。

部活動指導に外部指導者を導入するという方法を思い起こさせる⁵。異なるのは、完全に外部指導者に投げ出すのではなく、教員のなかでも部活動指導に「やりがい」を感じている教員には、「外部コーチ」という位置づけではあるが、引き続き部活動指導にあたってもらう点である。そして、部活動指導を負担に感じている教員のみ、部活動指導の負担から解放するというものである。

このような部活動指導を引き受けるか否かの選択肢がほしいという意見は、a教諭からも語られた。a教諭は、部活動指導への外部指導者導入に賛意を示し、その理由として、「みんながみんな顧問をしたいわけじゃないんで、顧問したい教諭はそのまましてもらった方がいいんですけど、ちょっとそういう選択肢がほしいですね」と語っている。

a教諭同様に、部活動指導への外部指導者導入に賛意を示した教員は多かったが、で、外部指導者にどこまで任せられるのかということを描する教員も多かった。たとえば、d教諭は、外部指導者を導入したときに、「一番怖いのが怪我したときとか、保護者からのクレームとか、そういうところが出てきたとき」で、「特に生徒に関してもいろんな背景があるので、それを知っているのはやっぱり教員なのかなと思って」るので、外部指導者はあくまでも技術的なサポートに止まるのではないかと語っている。ただ、技術的なサポートだけでも外部指導者が導入されることで、「精神的な負担はだいぶ軽くなるかなと思いますね」という。

学校に外部人材を登用するという試みは、部活動指導に限らず、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等、この間進められてきているが、教員の抱える責任について外部人材にどこまで委ねることができるかという論点は、外部人材を導入しようとする試みすべてに共通すると思う。たとえば、b教頭は次のように語っている。

外部のいろんな、たとえば、スクールカウンセラーにしても、でも担任がかかわらんわけにはいかんのですよね。結局は外部の人と打ち合わせして、外部のそんな力と担任とで協力してするので、精神的な負担は減るけども、…（中略）…時間的には同じですね。

このように、外部人材を導入しても、「精神的な負担」は軽減されるものの、結局教員が最終的な責任を引き受けざるを得ない体制になっているために、外部人材とのやり取りといった新たな負担もあって、労働時間の削減にどこまでつながるかは不透明な部分もあるようだ。ただ、インタビューのなかでは、外部人材の登用そのものへの否定的な意見はあまり聞かれなかった。先述の通り生活に困難を抱えている保護者も多いC市立C小学校のc校長は、「広い視点で外部とつないでくれたり」するスクールソーシャルワーカーを「フル活用」しているという。ただ難点は、スクールソーシャルワーカーがC市以外に2つの市をも担当しており、C小学校には1ヶ月に1回～2回しか来ることができないので、できれば常駐してほしいとのことである。

以上のインタビューの内容からは、外部人材の登用が教員の多忙化解消に寄与するためには、外部人材が教員と同様に学校に常駐することや、外部人材に教員と同様の責任が任せられることが重要であると思われる。また部活動指導の外部指導者導入にかかわっては、部活動が学校で行われる活動ではあるが、学校教育や教員の本務からは切り離しつつ、教員と同様の責任を外部指導者に委ねることがポイントになるだろう。ただ、すべての教員

を部活動指導から外すことは、部活動指導が「生きがい」の教員にとっては甘受できないことであろうから、教員も外部指導者として部活動指導に引き続き携わることができるようにするというe教諭の提案は、選択肢としてはありうるかもしれない。あるいは、d教諭は、外部指導者が、技術的な指導に加えて生徒指導、保護者対応等も可能になれば、つまり「部活動専用の教諭みたいな、そういうのがあったら、ぼくの部活動の業務が軽減され」と語っている。このような部活動指導専念教員のようなものを制度化し、部活動指導に積極的にのめり込む教員がそのままスライドするということも考えられよう。

ただ、部活動指導の現況からすれば、負担感を自覚している教員のみならず、指導に積極的にのめり込んでいる教員にとっても、本人の自覚は乏しいかもしれないが、相当な負担となっていることは間違いない。こうした教員には、(1)で述べたごとく、時間外労働時間をしっかり把握したうえで、まずは自身の過剰な部活動指導の状況を自覚してもらう必要があるだろう。

さらには、**過剰な部活動指導が、教員のみならず生徒にとっても負担となっている点も看過し得ない。**第2節でもみた通り、特に中学校では内申に影響するために、「自主的」という体裁を取りつつ、実質的には部活動に参加せざるを得ない生徒も一定存在している。教員のみならず、生徒もまた、部活動指導に積極的にのめり込む教員に引っ張られているのである。そうであれば、部活動による教員の多忙化のみならず、生徒の多忙化をも解消する必要があり、そのためには**過剰な部活動の現状そのものを見直さねばならない**のではないか。

その点で参考になるのが、部活動そのものに一定の抑制がきいているB県B市の事例である。b教頭によれば、勤務先のB市立B中学校では、部活動の放課後の練習は16時45分までで時間にして45分程度である。B市全体としても、たとえば、土日はいずれかは休みとする、あるいは第3土曜日は休みとするというような取り決めがあり、部活動は抑制的であるという。さらには、B市では学校統廃合が進行していて各学校の校区が広がったがゆえに、バス通学を余儀なくされている生徒も一定おり、バスの時刻に間に合うためには練習を早めに切り上げざるを得ないという事情もあるようだ。

第2節でみたd教諭のごとく、**部活動指導に負担を感じている教員であっても、校内の他の部活動や他校の部活動において指導に積極的にのめり込む教員に引っ張られてしまう現状がある**のであった。生徒の部活動負担を軽減する必要性も考えると、部活動指導における教員の多忙化を解消するためには、このB市のように、**地域全体で過剰な部活動そのものを抑制する**という取り組みこそが、もっとも有効なのではないだろうか。

(3) 「子どものため」の制限のない労働からの解放

最後に指摘しておきたいことは、教員は自主的に過剰な労働を引き受けてしまう側面があり、ここを問い返さない限り、教員の多忙化を根元的に解消することはできないのではないかという点である。

第2節でみたように、部活動指導に積極的にのめり込んでいる教員のみならず、部活動指導を負担に感じている教員でさえ、部活動に「教育的意義」を見出し、自主的に部活動の長時間にわたる指導を引き受けている側面もあるのであった。また、a教諭と同じ学年を担当する主導的な立場にある若手教員たちは、自分たちの裁量ですべてが決定できるこ

とに「やりがい」を感じているのであった。a教諭は、このように「やりがい」を持って教員が労働にのめり込むのは、「子どものため」という気持ちが強いからではないかという。そして、a教諭自身も、「読書感想文とかで、一生懸命書いてきたものに関してはやっぱりコメント返してあげないといけないかと思ってしま」うと述べ、「子どものため」を思うと、際限なく教員の労働が増えていく様子について語っている。

ただし、「教育的意義」を見出し「子どものため」に際限なく労働を引き受けることが、果たして子どものためになっているかといえば、むしろ逆の場合もしばしばあるのではないか。今でこそ部活動指導の終了時刻にそのまま退勤し、仕事以外の時間は趣味のサーフィンや筋トレに励んでいる1教諭も、かつては学校に遅くまで残って仕事をしていた。その1教諭が次のように語っている。

僕も夜遅くまで残っていた時の自分と、平日、自分の時間を作るようになった自分を比べてみると、子どもへの接し方が変わったのですよ。子どもに対して、よく分からない指導とかもしていたのです。なんでそんなところで怒るのって。自分に余裕がないと子どもにも余裕がないのですよ。肉体的にも精神的にも疲れ切っている状態で、子どもにちょっと変なことを言われたりすると「何だとお前」みたいな話になってしまうのですよ。でも、余裕があると、子どもの言ったことに対しても、ワンクッションおけるといいうか、「今なんでそういうことをしたの」みたいな感じでワンクッションおける自分がいる。

長時間労働で疲弊していれば子どもとのやり取りに余裕がなくなり、適度にリフレッシュした方が余裕あるやり取りが可能になるという1教諭のエピソードは、むしろ子どものためにこそ、教員は長時間労働を避けるべきであるということを端的に示している。そして、教員の長時間労働が、眼前の子どもとのやり取りに悪影響を及ぼすだけでなく、子どもが将来の労働モデルを形成していく際にも悪影響をもたらすことに留意すべきである。すなわち、土日も厭わずわずかな手当で「子どものため」に際限なく行った部活動指導が、子どもが大きくなって今度は自分が労働に従事する際に、「先生はとことんつきあってくれた」という美談にすりかわり、サービス残業を甘受しブラックな労働を自明のこととして受け入れていく…。このような悪循環に陥らないようにするためにも、教員は際限のない労働から解放される必要があるだろう。

「子どものため」の際限のない労働を避けるためには、教員が自覚的に自らの労働の範囲を限定していくことが重要ではないだろうか。b教頭は、小学校で勤務していた時に、子どもを怒りに来てほしいという電話が地域住民からかかってきた際に、「今から駆け付けますから、その場で怒ってやってください」、「その場で怒らんとわからへんから」と応えたところ、このような電話がかかってくることがなくなったという。この経験を活かして、現在もこの種の電話には同様の対応をしているという。今日では、地域において子どもがかかわるトラブルが生じた際には、すべて学校にその対応が押しつけられがちであるが、そうした対応のいくらかでも地域住民に分担してもらえれば、教員の負担軽減につながるであろう。

では、「子どものため」に自主的に長時間労働を引き受けてしまうありように自覚的に

歯止めをかけるためにはどうしたらよいか。同じくb教頭は、小学校教諭として勤務していたときのことを振り返りつつ、次のように語っている。

ある程度の経験とかね、判断というか、力だったり地位だったり、職場の中で強い意志がないとね。…(中略)…たとえば、ぼくは日記指導とかしないです。でも、代わりにこんなことでやってるからって、たとえば、学級通信出してくださいって、どここのクラスは1週間に一回ずつ出してますとか、…(中略)…ぼくはそんなこんなですからからと親にも言えたりとか。…(中略)…教諭になるって人はいろんな期待に応えたいというような思いの強い人が多いので、ついつい要望があったらとか、ええと言われたら、それにええようと一所懸命してしまうってのは大きいと思うんですけど。

続けてb教頭は、今日では、教育委員会のマニュアル的な研修の通りに何でも「素直に」こなしていく教員が育っており、これまでのような「哲学を持って、もう面倒くさい、頑固で、校長がこうと言ったって言うこと聞かへんかったりする」、そのような「自分なりの哲学をもって」いる教員が少なくなったのではないかという、かつて小学校教諭であったときの校長の話に、まったく同感であると語っている。

b教頭が語るごとく、教員が、「教育的意義」を見出した労働を、「子どものため」に際限なく引き受けてしまいがちであることについては、これまでもみてきた通りである。このような教員の世界にあって、b教頭は小学校教諭として勤務していた頃には、自覚的に自らの労働の範囲を限定していた。そして、そのためには、経験を積み重ねたり、「自分なりの哲学」が必要であるという。

ただ、今日の教員を取り巻く環境は、経験を積み重ね、「自分なりの哲学」を育むためのゆとりを喪失した極めて厳しいものであると言わざるを得ない。b教頭によれば、これまで教員の世界では、50代が学校全体を見渡し、40代が「尻ぬぐい」する代わりに、「20代30代は子どもと直接かかわってどんどんいきや」といった文化があったという。しかし、今日では40代の教員が少なく、さらには先述のごとくアカウンタビリティが厳しく求められているがゆえに、若い世代の教員が失敗を恐れずに思いきって経験を積んでいくことはなかなか困難なことであろう。さらには、「自分なりの哲学」を育むためには読書の時間も必要かと思われるが、インタビューでは、多くの教員が読書の時間すら満足に取ることができないと語っている。教材研究のためには当然読書は必須であるので、読書時間を十分に確保できないという教員の労働環境は、極めて憂慮すべきであると言わねばならない。

「教育的意義」を見出し「子どものため」に際限のない過剰な労働を自主的に引き受けってしまう教員の働き方を自覚し、教員を多忙化から解放することこそがむしろ子どものためであるという視点を確立しながら、際限のない労働に歯止めをかけるための手立てを積み上げて共有していくこと、そしてそのために必要な、経験を積み重ね、「自分なりの哲学」を育むためのゆとりある環境を、第1部で述べた法制度上の問題も踏まえて創出することが、今喫緊に求められているのではないだろうか。

おわりに

—過剰労働がデフォルトの日常を問い直し、学校教育のシフトダウンを—

本報告書は、多忙問題として知られる現在の教員の過剰な働き方が、給特法という特定の法制度や不十分な教職員配置政策、勤務時間管理ができていない学校組織状況などに規定されていると同時に、教員自身による「自己規制」によって生じている構造的な問題であることを述べてきた。

そこに「自己規制」が作動しているという意味は、第一に、一般教員や学校管理職が自らの所定の勤務時間や休憩時間それ自体を知らないで「主体的」に業務へ邁進しているということ、第二に、その自らが担っている業務は「労働時間」の中で遂行している業務であるという「労働時間意識」が欠如しており、かつまた多くの当事者がそれを問題とも認識できていない状態にある、という二重の意味が含まれていた。勤務校での夜10時や11時までの居残り仕事は、教員個人の自己責任による自主的な活動であるわけがない。

問題の多い給特法体制を抜本的に改めていくことに加えて、この二重の意味での自覚喪失から教員が脱却し、あまりにも公私のバランスを崩した教職員の過剰な働き方をシフトダウンしていくことが実践的な課題であり、そのための方策は地域や学校によって柔軟であり複合的であっていいと考える。それは、部活動指導や事務処理にとどまらず、子どもの学習指導を含めたあらゆる面で、労働・生活の場としての日常の学校空間にゆとりを創出していく課題とも言い換えられる。これは業務効率の向上策や業務のアウトソーシングだけでは済まず、労働時間の総量規制（時間外労働の上限規制を含む）と安定して働ける教職員の人員増強がまずもって必要なマクロ的条件であることを再度強調しておきたい。

そうして創出されるべき良好な労働環境への切実な要請は、何よりほとんど休憩なしの連続労働を受容しながら、それでも有給休暇取得もままならず「サービス化」が進行する教育労働に勤しむ現職教員の窮状そのものから発せられるものである。特に学力テストのスコア獲得競争は、教育の過程と効果・帰結を幻惑させるやっかいな代物だ。

学校教員が直面する窮状は、2000年代に入り、毎年約30～50名程度の現職教員の尊い命が勤務問題を理由とする自死というかたちで、あるいは年間約5,000名前後にのぼる精神疾患による病気休職教員というかたちで現前しているだけではない。その背後には、教員の日常世界における多疾患リスクとしての蓄積疲労と時間葛藤から生まれる思考停止、それら解決しがたい問題への精神的な苛立ちやキャリア継続の意欲低下と諦め、他職員との連携困難やICT化からくる高ストレスなどが控えている。これは端的に「異常」な状態といわねばならず、公教育の持続可能性までが危惧される。ところが、関連報道が増えているにもかかわらず、政府でも世間でも学校教育が置かれたこの「異常」な状態はまだまだリアルに理解されていない節がある。

本報告書は、法律や行政、組織の問題にとどまらず、可能なかぎり14名の現職教員に対するインタビュー調査から見えてきた学校現場のリアリティを大切にしながら、この「異常」な学校労働の当然性を問い直し、それを相対化しながら転換していくために必要と思われる視点と方向性を示すことに努めた。それがどこまで達成できたかは読者との交流によって確かめていきたい。約100万人の現職教員をはじめ、教育行政関係者、教育学研究者、労働法研究者など多様な方々から広くご批判と応答を賜れば幸いである。

広瀬 義徳（教職員の自己規制と多忙化研究委員会研究委員長）

教職員の自己規制と多忙化研究委員会

広瀬義徳（関西大学）

青木栄一（東北大学）

藤川伸治（日本教職員組合）

高須裕彦（一橋大学）

藤村裕爾（大阪大谷大学）

長野恭子（NHK）

四方利明（立命館大学）

（本誌掲載順）

教職員の自己規制と多忙化研究委員会 報告書

2017年6月発行

一般財団法人 教育文化総合研究所

東京都千代田区三崎町3-3-20 スカイワードビル6階

教育 総 研