

教育改革と教員の多忙化問題

A Study of Problems about Teachers' Overwork and the Educational Reform

広瀬 隆雄

HIROSE Takao

キーワード： 多忙化、多忙感、疲労感、超過勤務、教育の質の向上、教育改革

はじめに

ゆとり教育の見直しを図った2008年中央教育審議会答申は、新教育課程の実施に関わって、はじめて教員の多忙化問題を取り上げた。その要点は、「きめの細かい指導」を行うためには、「子どもと向き合う時間」の確保が必要で、教員の多忙化問題の解消が不可欠であるということである。

中教審答申が多忙化問題に注目した点は評価すべきであるが、その取り上げ方の特徴は教育の質の向上という「教育の論理」からこの問題を扱っている点である。しかし、教育の質の向上というエンドレスな目標そのものが、教員の多忙化を生み出しているのではないかという視点はそこにはない。

近年の教育改革は、学校選択の自由、学校評価、教員評価、教員免許更新制、学校情報の公開といった施策にみられるように、新自由主義的な考え方を基調とした教育の品質保証を前面に押し出している。これらの施策は、教育の質を高めるという「正論」を掲げているため反駁しにくい、他面では教員に多忙感や疲労感をもたらす大きな一因になっているのではないだろうか。もしそうであるとすれば、教員の多忙化問題を「教育の論理」からアプローチするだけでなく、教育改革と多忙化との関係、あるいは教員の労働という観点から批判的に検討することが必要である。

以下、本稿では、教員の多忙化問題に焦点を当て、さまざまな観点から検討し、そこにおける課題について論じてみたい。なお多忙化問題は教員だけでなく、学校の職員も含めて考えねばならないが、今回は教員に焦点を当てて論じることにする。

1 新教育課程の実施と教員の多忙化問題

中教審は、2008年1月に「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）」を公表し、新しい学習指導要領にもとづく小・中・高の教育課程が2011年度から順次スタートすることになった。今回の答申の大きな特徴は、教員の多忙化問題の改善を答申に盛り込んだことであるが、それに至る経緯について簡単に触れておく。

新教育課程の内容を検討したのは、中教審の初等中等教育分科会内に設置された教育課程部会であった。2005年4月から新たな教育課程改訂に向けた審議を始め、2006年2月に「教育課程部会審議経過報告」を公表し、教育内容の改善の基本的方向を明らかにした。しかしそこでは「子どもと向き合う時間の確保」という視点はなかった。したがって、教員の多忙化問題についての言及もなかった。

大きなきっかけとなったのは、2006年7月、公立学校の教職員の給与の在り方について専門的な調査審議を行うために、同じ中教審初等中等教育分科会内に「教職員給与の在り

方に関するワーキンググループ」が設置されたことである。これは、2006年6月に「行革推進法」が公布され、構造改革の一環として教職員の優遇策の見直しが提起されたのであるが、そのような動きを牽制するために文科省がとった対抗措置であった。見直しをする前に、あるいは見直しの判断材料として、まずは教職員の勤務実態を明らかにすべきだと考え、同年に教員勤務実態調査を実施した。ワーキンググループは、2006年7月から12月にかけて行った調査の結果をまとめ、2007年1月に「教職員給与の在り方に関するワーキンググループにおける審議経過報告（案）」を作成した。この時期、中教審初等中等教育分科会内では、一方では新教育課程の検討を行い、他方では教職員の勤務実態調査を行っていたのである。

2007年1月26日の第53回教育課程部会で、この二つは合同会議を行った⁽¹⁾。ワーキンググループの委員が教育課程部会に参加し、そこで教職員の勤務実態調査の概要を明らかにした。ワーキンググループの当初のねらいは、教職員給与の検討であったが、これ以降、双方の意見交換が活発に行われ、教育課程改訂の方針の中に教員勤務実態調査の成果が反映されることになったのである。

中教審は2007年3月、ワーキンググループの調査結果をもとに「今後の教員給与の在り方について」（答申）を発表した。その中ではじめて「子どもと向き合う時間の確保」という観点が提示された。「教員に優秀な人材を確保するためには、給与以外の優遇措置をも図っていくことが重要である。このため、子どもへの教育にやりがいを見出す教員が多い実態を踏まえ、教員の事務作業の軽減を図ることなどにより、できるだけ子どもと向き合う時間が確保できるような環境整備を行うこと」。ここでは優秀な人材を確保するための環境整備として「子どもと向き合う時間の確保」の必要性を説いている。一方、教育課程部会の審議をとりまとめた中教審は、2008年1月に「学習指導要領等の改善について（答申）」を発表し、やはり同じく「子どもと向き合う時間の確保」の必要性を提起した。一方は、優秀な人材確保のために、他方は新教育課程の目的実現のために、といったそれぞれ異なる目的から導き出された方針であった。

今回の教育課程改訂では、「生きる力」という理念は継承されたが、前回の改訂の目玉であった「ゆとり教育」の理念は否定された。「ゆとり教育」のシンボルであった「総合学習」の時間は削減され、その分、国・数・理・社といった主要教科の時間数の増大が図られた。「基礎的・基本的な知識・技能の習得」に力を入れることで、「確かな学力」の形成がめざされたのである。またそれだけでなく、基礎・基本の知識・技能を身につけることで、それを活用する能力、すなわち「思考力・判断力・表現力の育成」も新教育課程の重点目標とされた。

新教育課程のベースにある社会観は「知識基盤社会」（グローバル化、技術革新、幅広い知識と柔軟な思考力）である。このような社会を担う子どもたちに必要とされるのは、自ら課題を見出し、主体的に解決できる力、すなわち「生きる力」とされた。具体的には、「自己責任を果たし、他者と切磋琢磨しつつ一定の役割を果たすためには、基礎的・基本的な知識・技能の習得やそれらを活用して課題を見だし、解決するための思考力・判断力・表

現力等が必要である」(2008年中教審答申)。これらの学力観を生み出した背景には、PISA調査や全国学力テストの結果があったことは言うまでもない。一連の学力調査は、日本の子どもの学力について、基礎的な知識・技能は身に付いているが、「読解力や記述式問題に課題があること」を明らかにした。そこで「子どもたちの思考力・判断力・表現力等をはぐくむため、教科において、基礎的・基本的な知識・技能の習得とともに、観察・実験やレポートの作成、論述といった知識・技能を活用する学習活動を行う」ことが強調された。そのためには、「個々の子どもたちの理解や習熟度等に応じたきめの細かい指導が必要となってくる」。これこそがまさに「子どもと向き合う時間の確保」の根拠とされた。教員の多忙化問題もこのような文脈の中で取り上げられたのである。

2 教員の多忙化の実態と労働基本権

それでは教員の多忙化の実態はどのようなになっているのだろうか。ここでは調査報告と現場の声の二つを取り上げてみたい。

まず調査報告による実態の紹介であるが、中教審答申「今後の教員給与の在り方について」(2007年3月)は、2006年に文科省のワーキンググループが実施した「教員勤務実態調査」をもとに、教員の超過勤務の実態を次のように指摘している。

教員勤務実態調査暫定集計によれば、7月、9月、10月、11月の通常期における1日あたりの平均残業時間は、小学校の教諭で1時間47分(7月)、1時間34分(9月)、1時間42分(10月)、1時間40分(11月)、中学校の教諭で2時間26分(7月)、2時間10分(9月)、2時間7分(10月)、2時間8分(11月)となっており、恒常的な時間外勤務の実態が明らかになっている。また、同集計によれば、7月、9月、10月、11月の通常期における1日あたりの休憩・休息時間は、小学校の教諭で9分(7月)、9分(9月)、6分(10月)、6分(11月)、中学校の教諭で10分(7月)、11分(9月)、7分(10月)、7分(11月)となっており、事前に割り振られているはずの休憩・休息時間が、子どもたちへの指導等があるため、結果として十分に取れていない現状がある⁽²⁾。

ここでは1日あたりの平均残業時間が明らかにされている。小学校では1時間40分前後、中学校では2時間10分前後である。月平均に直すと40時間ほどになる。また労働者の基本的権利である休憩・休息時間も10分以内となっており、満足にとれていない実態が指摘されている。

次は現場からの発言である。愛知県で小学校の教員をしている岡崎勝は、教員の1日を次のように描いている。

私の学校の場合、勤務の始まりは午前8時15分。終了が午後4時45分である。6時間目の授業が3時10分に終わるので、子どもを帰して、実務的な仕事をできるのが、それか

ら3時45分までの35分間である。3時45分からは45分間休憩時間とされている。普通の労働者なら、お昼の食事を含んで休憩なのだが、教員の場合、子どもをそのお昼頃放っておくことはできないし、給食も指導となる。もちろんみんなで休める休憩室もない。自分も給食を食べているが、配膳から後片付け、食事の世話などは当然に労働時間になる。したがって、休憩を取ることは不可能なので、結局、子どもが帰宅してから、休憩を取ることになる。確かに、休憩は3時45分から4時半まで(45分間)と校長も言うのだが、その間、休憩を取っている教員はいない(休憩時間を休んでいたら、仕事が終わらないし、帰る時間がドンドン遅くなる。休憩後の労働時間は、4時30分から帰宅時間の4時45分までの15分しかない。仕事が終わるはずがないからだ)。結局、休憩時間中も仕事をし、勤務時間終了後も学校に残って仕事をしている。しかし、それだけやっても、テストの採点は持ち帰っているし、学級通信や、プリントの作成は自宅でやるのがほとんどである。しかも、よくわかりやすく教えるためには、指導の研究も必要となるが、その時間は、学校にいたる間にはできるはずもない。しかも、その貴重な30分が会議や保護者との話、子どものトラブル対応に費やされると、結局、仕事は全部残っていく。あえて言えば、子どもを帰したあと「何も起きない日」などほとんどない。落ち着いた学校なら、夜の8時9時はざらである⁽³⁾。

これは、ごくありふれた小学校の1日を描いたものである。ゆっくりと休憩時間をとることもできず、終業時間になっても帰ることができず、さらに自宅に多くの仕事を持ち帰らざるを得ない教員の過酷な1日が記されている。まさに「ブラックな学校現場」⁽⁴⁾と言ってよい。中学校になれば部活指導や生徒指導の負担が大きくなり、時間外勤務はさらに増えることになる。

ここで教員の職務がなぜ多忙なのか、それがもたらす問題とは何かといった問題を考える前に、教員の基本的な労働権について述べておく。

公立学校の教員も一労働者として、当然労働基準法の適用を受ける。労働者の勤務時間について労働基準法は、「第32条 使用者は、労働者に、休憩時間を除き1週間について40時間を越えて、労働させてはならない。②使用者は、1週間の各日については、労働者に、休憩時間を除き1日について8時間を越えて、労働させてはならない」と定めている。

教員の勤務時間は、この労働基準法をもとに、具体的には都道府県の条例で定めることになっている。「〇〇県職員の勤務時間、休暇等に関する条例」(一般に「勤務時間条例」と呼ばれる)という条例がそれである。

たとえば東京都の場合、1週間の勤務時間については「第3条 職員の正規の勤務時間は、休憩時間を除き、1週間について38時間45分とする」⁽⁵⁾と定められている。また1日の勤務時間については、「第4条 教育委員会は、暦日を単位として月曜日から金曜日までの5日間において、1日につき7時間45分の正規の勤務時間を割り振るものとする」(同条例)となっている。1日の勤務時間が8時間を割っているのは、時短政策の一環として行わ

れてきた国家公務員の労働時間短縮対策の見直しの影響によるものである。いまはどの自治体も、公立学校の教員の勤務時間は、1日につき7時間45分になっている。

なお教員の勤務時間の割り振りは、教育委員会が行うのが原則であるが、実際は校長が、「勤務時間条例」等の規定にもとづいて専決（補助執行）することになっている。たとえば、横浜市の「県費負担学校職員の勤務時間の割振り等に関する規程」の第8条には、「教育委員会が行う勤務時間の割振り等は、当該職員の所属する学校の長がこれを専決する」と規定している。

時間外勤務とは、臨時または緊急のやむを得ない必要があるときに、上司の特命により提供する臨時的勤務のことである。周知のように原則として臨時的勤務は命じないことになっているが、教員の勤務の特殊性から以下の4つの業務（いわゆる超勤4項目）は認められている。

- イ 校外実習その他生徒の実習に関する業務
- ロ 修学旅行その他学校の行事に関する業務
- ハ 職員会議（設置者の定めるところにより学校に置かれるものをいう）に関する業務
- ニ 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

文科省の「教員勤務実態調査」によれば、小学校の教員の平均時間外勤務は、1日あたり2時間近くになっているが、これは上記のような上司の特命にもとづくものではない。つまり、こうした時間外勤務は、教員の自主的判断にもとづく勤労とみなされ、いわばボランティアなのである。

次に休憩時間についてみておこう。労働基準法に「第34条 使用者は、労働時間が6時間を超える場合においては少なくとも45分、8時間を超える場合においては少なくとも1時間の休憩時間を労働時間の途中に与えなければならない」と規定されており、自治体の「勤務時間条例」においても、同様の規定がなされている。この休憩時間は、勤務時間の途中に与えられるもので、労働から解放される自由な時間で、給与支給の対象にはならない。公立学校の教員の勤務時間が7時間45分のため、一般に休憩時間は45分とされている。つまり、8時15分に始業する場合、途中、45分の休憩時間があり、終業時刻は4時45分となる。しかし、「教員勤務実態調査」が明らかにしているように実際の休憩時間は10分にも満たないのが現状である。

3 多忙化の原因について

先に挙げた文科省の「教員勤務実態調査」によれば、1日あたりの平均残業時間を週あたりに換算すると小学校は9時間、中学校は12時間5分となる。文科省は40年前にも同様の調査を行っており、それによると、7月の最も多い週で小学校が5時間強、中学校が8時

間強であった⁽⁶⁾。この40年間の間に、なぜこのように超過勤務時間が増大したのか？

近年教員の仕事量が増えた大きな要因について、ある報告書⁽⁷⁾はこう分析している。ひと言でいえば、①新たな教育課題への対応と、②多様化したニーズへの対応が主な原因である。その内容を列挙すると以下のようになる。

① 新たな教育課題への対応として

- 観点別評価や到達度評価の導入により、評価のための資料収集・分析、結果の通知作成のための時間が増大
- 総合的な学習の時間の導入。2002年度から導入されたが、教材の開発や研究、外部との調整等に時間を要するようになった
- 特別支援教育への取り組み。特別支援学校との連携や小・中・高等学校との相互連携が必要となり、受け入れ体制の整備や指導のあり方の研修、連携のための打ち合わせの時間などが増えている
- 特色ある学校づくり。特色づくりのために、ボランティア体験やインターンシップを実施するための準備や関係機関との連絡調整が必要となる

② 多様化したニーズへの対応として

- 補習等への対応
- 部活動指導
- 学校情報の発信（保護者等への学校公開、保護者による学校評価実施のための情報提供、地域との協働・連携を進めるためにホームページの頻繁な更新）
- 入学者選抜・進路指導の複雑化
- 児童・生徒指導、保護者対応など
- 教育委員会からの調査や会議の開催
- 研修
- 地域とのかかわりへの取り組み
- ICT化への対応など⁽⁸⁾

教員の仕事は、児童・生徒への教科指導だけでなく、学級指導、生活指導、給食指導、部活動の指導など、さまざまな指導を行っている。こうした児童・生徒への指導を優先するため、子どもが学校にいる間は、その他の校務を処理するための時間の確保が難しいという「教職の特殊性」も指摘されている⁽⁹⁾。

おそらく教員が多忙になった原因はここに言い尽くされていると言ってよい。「新たな教育課題」について付け加えるならば、電子黒板などのICT機器による情報教育の推進も挙げられよう。2011年度からスタートした新教育課程においては、「思考力・判断力・表現力の育成」に関わる「言語活動の重視」が謳われているが、これも新たな多忙化の一因にな

るにちがいない。

このように次から次へと新たな教育改革が実施され、しかも子ども・保護者・地域のニーズに積極的に対応せねばならないことが、結果的に教員の多忙化を生み出す大きな要因になっている。なかには多忙化の原因を、校務分掌のあり方や報告書の作成、会議や打合せのあり方、部活指導や保護者対応に求める見方もあるが、なぜ校務分掌が増え、なぜ会議や報告書作成が増えたのか、その根本的な要因を見極めることが大切である。

観点別評価にせよ、総合学習にせよ、特別支援教育にせよ、改革する側は、その理念を打ち上げ、その必要性を説くだけである。しかし、それが現場に下ろされたとき、現場では、その趣旨の理解に多くの時間を費やし、さらにそれを実施するために必要な連絡調整や研修に忙殺されるのである。新学習指導要領の目玉である「言語活動の重視」も同様である。多くの教員は、これから新しい方針を取り入れた授業の組み直しに多くの労力と時間を費やし、いま以上に忙しくなるだろう。

注意すべき点は、多様化したニーズへの対応といっても、いったい誰のニーズなのか、ということである。たとえば、○補習等への対応や○部活動指導などには、子どもや保護者のニーズが含まれているかもしれない。また○教育委員会からの調査や会議の開催や○研修などは、教育委員会からのニーズといえるだろう。しかし○学校情報の発信、○入学者選抜・進路指導の複雑化、○地域とのかかわりへの取り組み、○ICT化への対応などは、一体だれのニーズなのか。保護者・地域住民がそうしたニーズを掲げたのだろうか。地域とのかかわりへの取り組みの一つとして、学校運営協議会がつくられたが、皮肉なことに保護者・地域住民のほとんどはその実態を知らない⁽¹⁰⁾。また学校評価の結果を情報公開し、それをもとに保護者が学校選択を行うというニーズは、そもそも保護者の要望だったのだろうか。

実はこれらは顧客主義の立場に立つ学校改革論の理念から生み出されたニーズに他ならない。2000年代以降台頭してきた、教育をサービスととらえ、消費者の観点から教育のあり方をとらえ返す立場の改革論である。学校の閉鎖性を打破し、地域に開かれた学校のあり方をめざし、教員評価・学校評価を行い、その結果を情報公開することで教育の質を高めるといった考えの学校改革論である。教育の質の向上を大きな目標に掲げるという点で、観点別評価や学校の特色づくりといった「新たな教育課題」にも通底している。新学習指導要領もまた、この目標に貫かれている。言ってみれば、教育の品質保証というエンドレスな目標を掲げる学校改革や教育行政の施策が、まさに学校現場の多忙化を生み出してきたのである。

とするならば、いま文科省が提唱している多忙化解消策が果たして実効性をもつのか、疑問である。質の高い教育を行うために「子どもと向き合う時間」の確保を強調し、そのために教員の多忙化解消の必要性を打ち出している。たとえば、校長を中心とした学校マネジメント機能の強化、会議・打合せの見直し、調査・報告書の精選、部活指導の見直し、校務分掌の整理、ICT機器の活用等々の提唱である。しかしこれらの見直しによって、教員

の超過勤務が改善されても、「新たな教育課題」や「多様なニーズ」そのものがなくなるわけではない。多忙化を生み出す根本的な原因、すなわち教育の質の向上を至上命題とする教育改革の基本理念そのものの見直しが必要である。

4 多忙化と多忙感と疲労感について

多忙化がもたらす大きな問題は、それが疲労感やストレスの一因になっている点である。日本教職員組合が2010年に実施した「教員の働きがいに関する意識調査」（対象は小・中・高校、特別支援学校の教員8,320人）によると、「仕事を終えたとき疲れ切っている」教員69.2%、「疲れてぐったりすることがよくある」教員67.6%となっている。ちなみに教員と同様に多忙な職業である医師の場合は、その4割が（病院での勤務医）過労死ラインとされる月80時間以上残業している⁽¹¹⁾。医師の場合、通常の勤務に加えて宿直（宿直の場合、約半数近くが4時間ほどの睡眠時間しかとれない）などがあり、こうした過酷な勤務のために医師の60.3%が疲労感を、45.5%が睡眠不足を感じているという。残業時間について見れば、医師の方が2倍ほど多い。しかし疲労感に関していえば、同じ割合、あるいは教員の方が高いのである。やや大げさに言えば、過労死ラインぎりぎりまで働く医師並みに、日本の教員は疲れているということだ。

多忙であること、また多忙であることが進行しつつある状態を「多忙化」と呼ぼう。学校の教員は月平均40時間の超過勤務時間となっているので、多忙化状態にあるといつてよい。あなたの職務は多忙ですかと聞けば、9割以上の教員が「多忙」と答えるだろう。

ところで一方では、教員の病理現象が増加しており、それと多忙化との関係を指摘する言説もある。ある新聞記事は次のように述べている。

2009年度にうつ病などの心の病で休職した公立学校の教職員は、前年度比58人増の5458人で過去最多だったことが24日、文部科学省のまとめでわかった。心の病による休職者数は17年連続の増加。

調査は全国の公立小中高校と特別支援学校の教職員91万7000人が対象。09年度中に病気休職したのは、全教員の0.94%にあたる8627人。このうち6割強にあたる5458人は心の病が原因で、調査項目に加わった1979年度（664人）から8倍に増えており、年代別では40歳代35.3%、50歳代38.8%と中高年が全体の7割を占めた。

同省では、「心の病が社会的に認知されたこともあるが、多忙化や保護者などからの期待や要求などがストレスになっていることも原因」と分析している⁽¹²⁾。

多忙化と直接関係があるかどうか分らないが、この他に、病気退職教員の半数近くがうつ病などの精神疾患を理由としていること⁽¹³⁾、さらに新任教員のうち、1年以内に依願退職した人の数が2010年度までの10年間で8.7倍に増え、心の病による退職が急増している⁽¹⁴⁾という実態がある。

一般には、多忙化→ストレスの発生→心の病といった図式で説明されることが多い。しかし、多忙であっても、多忙感を感じることなく、ストレスも生じないという時もあるはずである。たとえば多忙ではあるが、とても充実しているといったような時である（めったにないが）。逆に多忙でなくても、生徒指導や保護者対応、あるいは職場の人間関係の悩みを抱えてストレスがたまるという場合もある。これらの関係をどのように理解すればよいのか。

ここで栃木県教育委員会「教員の多忙感に関するアンケート調査」報告書（2012年2月）を取り上げてみよう。この調査の面白い点は、「多忙感を強く感じる時」、「忙しくても負担を感じないとき」という質問項目を設けている点である。前者については、①予定外の用務が入ってきたとき（71%）②ずっと多忙な状況が続くと予想されるとき（59%）③必要や意味を感じない仕事のとき（44.4%）となっている。後者については、①やりがいを感じる時（72%）②児童生徒のためになると思えるとき（60%）③終わる見通しがつくとき（42.6%）である。

ここでは多忙や、多忙感、負担という言葉が出てくるが、負担を感じる＝疲労感（負担感でもよいが）という言葉で表すことにしよう。そしてこれらの言葉を整理すると、多忙感とは忙しいと実感すること、疲労感は徒労感に近く、時にはむなしさや虚脱感を感じることにする。一部重なる部分もあるが、多忙感＝疲労感ではない。ストレスや心の病に関係するのは、多忙感ではなく、疲労感の方である。分かりやすくそれぞれの概念を図示すると以下ようになる。

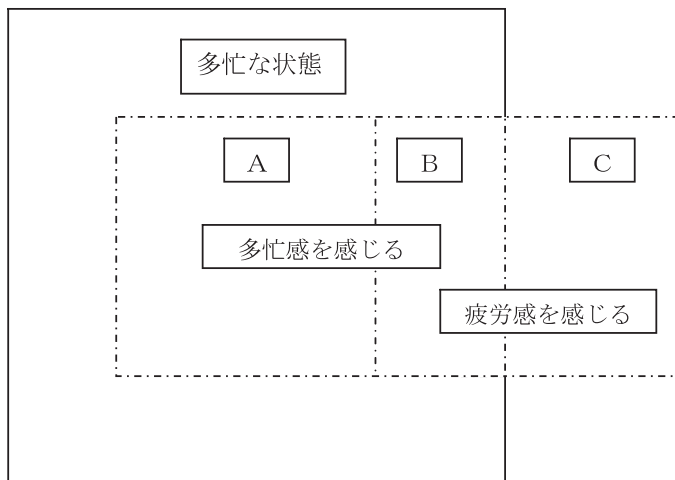


図 多忙感と疲労感の関係

Aの領域は、多忙感を感じるが疲労感（負担）を感じない領域。Bは多忙感と同時に疲労感も感じる領域。そしてCは多忙感を感じないが、疲労感を感じる領域である。

先の栃木県のアンケートで、「多忙感を強く感じる時」という質問に対して、①予定外の用務が入ってきたとき（71%）②ずっと多忙な状況が続くと予想されるとき（59%）③必要や意味を感じない仕事のとき（44.4%）という回答があったが、ここでいう多忙感の中には負担に思われる部分、すなわち疲労感に通じる部分が含まれている。上図で言うとBの領域に該当する。一方、「忙しくても負担を感じない時」という質問に対して、①やりがいを感じる時（72%）②児童生徒のためになると思える時（60%）③終わる見通しがつくとき（42.6%）と回答しているが、これは上図で言えばAの領域に該当するといえる。これは先ほど述べた「多忙であってもとても充実している」といったケースであるが、それだけでなく淡々とこなす日常的なルーティーンワークの遂行もそこに含まれるだろう。

大事なことは、多忙感が必ずしも疲労感を引き起こすものではないこと、そして疲労感の原因が必ずしも多忙感だけではないこと、である。愛知県のある小学校教員は、教職員の多忙化と精神疾患の因果関係について、「そもそもの問題は、教職員の労働時間が長すぎる点にある、と私は断言する。この問題が解決されるなら、精神的・肉体的に疲弊する教職員は激減するだろう」⁽¹⁵⁾と指摘しているが、問題はそれほど単純ではない。

栃木県のアンケートの「多忙感を強く感じる時」という質問に対する回答では、「予定外の用務、多忙化状況の長期化、必要を感じない仕事」などが上位に入っていたが、これらは日常の突発的な業務だけでなく、次から次へと生まれてくる「新たな教育課題」への対応も含まれているだろう。現場の切実な問題を解決するための課題ではなく、教育の質を高める（それとセットになった教員の質の向上）という抽象的な理念から導き出された教育課題であるがゆえに、その必要性が感じられず、まさにいつ終わるかも分からない予定外の業務という受け止め方をされ、教員に負担感や疲労感をもたらすのである。

5 多忙化と働きがいの問題

多忙であっても、「やりがい」や「働きがい」が実感できれば、多忙感や疲労感を感じることは少ない。逆に言えば、「やりがい」を見失うことが、疲労感に繋がり、ストレスに結びつくという見方も成り立つ。この教員としての「やりがい」や「働きがい」をどのように考えればよいのだろうか。

日教組の「教員の働きがいに関する意識調査」（2011年12月）によれば、教員の仕事への継続意思を年齢別にみると、年齢が高くなるほど、継続意思が低くなるという。「今の仕事を続けたい」に対し、男性、30歳未満82.9%、50歳以上56.6%、女性、30歳未満71.9%、50歳以上53.9%となっている。若年層では非常に高い意欲を示すが、その後それが次第に失われていくのである。

この現象を理解するためには、職業意識に関する教員の特殊性を踏まえておく必要がある。日教組の「教員の働きがいに関する意識調査」の結果と一般企業従業員の意識調査⁽¹⁶⁾

の結果を比較すると、その特殊性が明らかとなる⁽¹⁷⁾。

「今の仕事が好き」という質問について、一般企業は35.8%、これに対して教員は67%が「そう思う」と回答している。また「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、高い理想と使命感を持って、教職の道に入るケースが多いので、ある意味ではそれは当然の結果と言ってよい。教職の世界とはまさにこうした「教育のロマンティシズムを奉じる教員」⁽¹⁸⁾によって成り立つ世界なのである。

10年前と比べて新人の依願退職者数が9倍近く増加しているのも、これと関係しているかもしれない。新人教員の特性（耐性がない等々）を指摘する論もあるが、一番大きな原因は、やはり「理想と現実のギャップ」ではないのか。教員は教育への夢や理想を持っているがゆえに、そうした教育ができないことが大きなストレスの要因になる⁽¹⁹⁾と考えられる。

一方年齢とともに低下する労働意欲（働きがい）はどのように理解すればよいのか。広田照幸は、教員が50代以降になるとなぜモチベーションが下がるかについてこう指摘している。すなわち、教えるスキルは身につくが、なかなか夢を実現することが困難な状況があり、夢そのものがもてなくなる。それにも関わらずスキルを中心とした教員の質の向上に駆り立てられ、自分の経験を活かした新しい試みを行う自由もなく、常に「やらされている」感がつきまとう。こうしたところから働きがいやモチベーションが下がるのではないかと⁽²⁰⁾。この指摘はなかなか的を射ている。

大きな夢を持って教職の世界に飛び込んだが、子ども・保護者や学校現場の現実を前にしてそのギャップを痛感し、すぐに辞めてしまう新人の教員。一方ベテラン教員の場合は、そうした青臭さは何とか乗り越え、それなりのスキルを身につけ、教職の仕事を継続してきたが、なかなか捨てきれない「教育のロマンティシズム」への思いと多忙な現実とのジレンマに思い悩むことになる。さらにそれに追い打ちをかけるように教員の質の向上が求められ、矢継ぎ早に打ち出される新たな教育課題への対応も迫られ、「やらされる」感が強まる。年代が上がるにつれて、働きがい低下していく背景には、こうした要因があるのではないかと。もちろん体力の問題や人間関係の問題、さらには児童生徒指導の困難さや保護者対応のトラブルなど複雑な要因が絡んでいることも多いが、「夢がもてない」、「自律した労働ができない」といったことが大きな意味をもつ教職世界の特殊性に目を向けることが重要である。

6 教職の病理と教育労働

これまで教員の多忙感や疲労感、さらに働きがいの喪失といった問題をみてきた。これらすべての原因が教員の多忙化にあるわけではないが、近年における一連の教育改革の動きが教員に多忙化をもたらし、教職の病理を後押ししていることも事実である。これらの問題に対しメンタルヘルス対策の充実といった解決策もみられるが、個々人への個別的な

対応ではなく、教員の労働という視点から構造的にとらえ直すことが必要である。このような観点からみた場合、由布佐和子の教育労働論は示唆に富む。由布は教職の病理を教員のストレスやバーンアウトといった個人レベルの問題に還元せずに、教育労働の視点から構造的に解明することの必要性を主張する。以下、教育労働の視点から教職の病理や多忙化問題をみたとき何が見えてくるのか、さらにそこにおける課題とは何かを明らかにしてみよう。

教職の病理現象を考えるとときに、由布は「感情労働」の議論を持ち出す。感情労働論の意義は、「顧客を相手にした職業従事者に生起する問題を、〈労働〉という観点から検討する概念を提供したこと、そして新しい労働疎外の形を明確に描き出した点にある」⁽²¹⁾と言う。ここで由布は、感情労働の骨子を次のようにまとめている。

感情労働とは、接客サービスに携わる人が、顧客の中に適切な精神状態を作り出すことを目的として、自分の感情を抑えたりあるいは高めたりするような感情管理を行うことを示す概念である。なぜそのような感情管理を行うかといえば、労働者が顧客と向き合うサービスとその応答の現場全体が、雇用者の統制の中に置かれているからである。そこでは、労働者自身の感情が、提供されるサービスの一部となり、労働者は職務として表層演技や深層演技を行い、顧客の満足を引き出して、自らの労働対価を高めることに努めねばならない。またこのとき、労働者の感情管理は、ファーストフードの接客に顕著のように、雇主の側の感情規則に則って行使される⁽²²⁾。

現代社会では、労働が置かれた関係性は、管理者—労働者という二極関係ではなく、管理者—労働者—顧客という三極関係が中心になっていると述べ（いわゆるサービス労働が主ということ）、そこにおける労働者の複雑な位置関係が「葛藤」の原因になっていると指摘する。つまり、官僚制組織の末端で働く労働者は、「顧客に対面している自分」と「雇われている自分」の間に生まれる葛藤状況に置かれ、困難な矛盾に直面したときは、生き延びるために組織の利益を優先せざるを得なくなる。ここで重要なことは、「感情労働論が示したように、労働者と顧客が向き合う労働過程自体が管理者の統制の下に置かれ、搾取—被搾取の構造をもち、労働者の労働が搾取されるものとなっている」⁽²³⁾ ことである。こうした葛藤状況に置かれていること、またそれが管理者の統制下にあることが、教職の病理現象の大きな原因になっていると言う。

由布はこのように教職の病理現象の原因をとらえた上で、顧客と向き合う教職のサービス労働としての特質について言及する。同じサービス労働といっても、接客サービスと教職のサービスは質が異なる。つまり、教職は「毎日長時間かつ長期間にわたって顧客である子どもと向き合わねばならない」⁽²⁴⁾ からだ。ここで由布は、教職≒ケアサービスという視点を持ち出す。

ケアとは、相手の「生」の固有性を尊重しながら「気遣いをする」ことを指す。そして本

来共同体の中に含まれていた機能が、社会の発展とともに外化し、一つの職業として確立するようになる。それがケアサービスの成り立ちであり、そこには共同体での〈かかわりあい〉の特徴を残している。

教職の場合も、教員と子どもとの〈かかわりあい〉を基本とし、そこでは教員の献身的な働きかけや両者の情緒的な絆が強調される。相手の応答によってそれが喜びや生きがいになる場合もあるが、クライアントの苦悩に同調して〈共感疲労〉に陥ったり、複数のクライアントの固有性と平等性への気配りで神経をすり減らしたりして、日常的な負担と緊張を強いられることが多い。

さらに介護職や看護職との比較で、教職の特質について由布は次のように指摘する。それはクライアントの特性にかかわることがらで、①教員はクライアントのニーズに呼応するだけでなく、クライアントの未来を想定して働きかける、②働きかけられるそのニーズについて、クライアント自身は知り得ないということである。このため、ときには働きかけそのものが余計なことと感じられることがある。このとき教員の側の「気遣い」や「思いやり」は屈折する。そして教員の働きかけが無視されたとき、〈かかわりあい〉の基本は崩れ去る。またこのような〈かかわりあい〉は市場化され商品化され、搾取—被搾取という労使関係の中に置かれている。「これらのことが総体として教師の病理を引き起こしているのではないかと考えられる」⁽²⁵⁾。

もう一つ重要な点は、国家による教育労働の再編である。規制緩和と市場原理を原則とする新自由主義的な改革が、公共セクターにまで浸透し、「小さな政府」をめざした公務員制度改革が実施されている。多くが公務員である教員もその影響を受け、教員評価制度の導入、職階制の整備、学校組織の合理化など、矢継ぎ早の改革を迫られている。「もはや、顧客＝子どもと牧歌的な関係の中で教育活動を営んでいた昔の姿を、現在の教育現場に探すことは難しい。教職の病理の原因の主たる要因は、このような教師の労働が、明確に国家的管理の下で再編されているところに存在しているのではないだろうか」⁽²⁶⁾。

さらに由布が指摘するのは日本的な労使関係である。雇用者・管理者による労働の搾取という問題が根底にあるとき、感情労働の高速化（＝労働の合理化）を進展させないように、労働者側の抵抗が不可欠であるが、その主体も条件も不十分である。教育公務員である教員には労働基本権が大幅に制限されていること、労働組合の組織率が低下していることなどから、この問題に対処する抵抗主体は欠けている。また近年、学校の管理運営体制の合理化が進み、副校長、主幹などが新たに配置され、鍋蓋型の組織から官僚型の組織に変化しつつある。このように雇用者側からの急激な改革攻勢に対して十分抵抗できる条件が整っていないことも、教職の病理の一因であると由布は言う。

以上が由布の論文の要旨である。由布は、教員の病理現象を労働論の視点から読み解くというユニークな試みにチャレンジしている。しかし、由布の教育労働論がどのようなものなのか、積極的に展開されているわけではない。それはマルクス主義にもとづく労働論なのか、あるいはそうでないのか。印象としては研究の新たな視点と方法論の提起にとど

まっているといえる。たとえば、「搾取」という言葉を使っているが、誰がどのような形で教員の労働を搾取しているのか。そもそも教育労働が生み出す価値とは何か、あるいは教育労働は剰余価値を生み出すのかといった根本的な問題には触れられていない。

次に教員の労働をケア労働の観点からみるという発想について付言しておく。確かに教育は、教員と子どもとの〈かかわりあい〉を抜きには成り立たない。そして教員と子どもとの信頼関係にもとづく〈絆〉を重視するというロマンティシズムが支配する世界でもある。しかし、共同体の中に埋め込まれていた営みとしてのケア労働が、社会の発展とともに分化し、外化することで職業として確立したと由布が言うとき、ケア労働一般と教職の成立とは大きく異なる点を看過してはならない。由布にはこうした教職の特殊性への目配りが無い。

教えるということが一つの職業として成り立つ背景には、近代的な教育制度の確立が前提であり、それは国民国家の成立と深く結びついている。教職という仕事のあり方は、共同体の中から分業の発達とともに自生的に派生したものではなく、近代国家による教育の組織化（＝公教育の確立）のもとで意図的に生み出されたものである。その意味で国家の関与のあり方が大きく異なっている。

また教育労働が感情労働として、相手との〈かかわりあい〉を感情面において重視することがあるといっても、その労働の基本は、国家が必要とする一定の〈知識・技術〉を子どもたちに教え込むことにある。その教え込みのプロセスがうまく作動しなくなるときに、感情労働としての〈葛藤〉が生じるのであり、それはいわば教職の非日常性の姿といってよい。こうした非日常の世界に焦点を当てるのか、あるいは粛々と知識の伝授が行われる日常の学校の世界（こちらの方が圧倒的多数だと思う）に焦点を当てるのか、これはいわば視点の違いであり、後者の場合の感情労働論の有効性はいかに？ということが問われることになる。

由布は教職の病理の原因の一つに、国家による教育労働の再編、すなわち新自由主義による公務員制度改革の動きをあげている。この間、地方公務員としての教員は「教育公務員」として特別扱いされてきたが、国家財政の削減をめざす新自由主義によって、その聖域は打ち破られ、成果主義による教員評価の導入や学校組織の官僚制的構造の強化が図られてきた。こうした相次ぐスピーディーな改革が、労使関係における管理者の統制を強化し、労働の疎外をよりいっそう進行させ、それが教職の病理を生み出す要因の一つになっていると指摘する。しかし国家による教育労働の再編という視点それ自体は重要であるが、近年における国家の教育改革や教員管理の動きについては、もう少し緻密な検討が必要である。文科省の進めてきた教育改革は、新自由主義というステレオタイプなとらえ方では括れない側面を持っている。以下、この問題に触れてみたい。

7 教育改革と多忙化問題

周知のように教育や学校をどのように改革するかについては、1990年代の後半から

2000年代にかけて、二つの大きな潮流があった。一つは「小さな政府」を実現するために規制緩和を積極的に推進しようとする潮流、もう一つは文科省に代表される立場で、義務教育の水準の維持・向上のために国の積極的な関与を認める潮流である。前者がいわゆる新自由主義の改革論である。

ここで重要なことは、構造改革を唱えた小泉首相の登場以降（2001年4月）、教育における新自由主義の改革論が強まったが、それがストレートに文教政策に反映されたわけではないということである。規制改革派と文科省との間で教育をめぐる激しい攻防が繰り返されたのである⁽²⁷⁾。もう一つ大事なことは、文科省は基本的には新自由主義の教育改革論に対して、抵抗勢力として反対してきたが、そのすべてを否定したわけではなく、臨教審答申と同じく、使える改革論は積極的に利用しようとした。私はかつてこうした文科省のスタンスを「つまみ食いの新自由主義」とよんだ⁽²⁸⁾。

広田照幸は、規制改革派の改革論に対して、文科省がとった抵抗のパターンについて、4つにまとめている。すなわち、①全面的な対立、②換骨奪胎、③譲歩、④遅延である。①全面的な対立の例としては、義務教育費国庫負担金削減をめぐる攻防がある。文科省は最後まで抵抗し、最終的には国の1/3補助で決着。②換骨奪胎の例としては教員免許更新制がある。不適格教員排除というねらいは骨抜きにされ、教員の質の向上へ。③譲歩については、特区をめぐる攻防がある。文科省は、株式会社立学校、NPO法人立学校の成立に頑強に反対したが、最終的には公設民営学校について、義務教育段階を除外し、特区の幼稚園と高校に限定的に容認。④遅延については、学校選択の自由などがある⁽²⁹⁾。

規制改革派は、公教育に市場原理を導入し、学校どうしを競争させ、保護者の学校選択権を拡大することで、学校を活性化し、その質を高めようとした。これに対し文科省は、「教育の原理」を全面に押し立て、機会均等原則にもとづく教育水準の維持の必要性を訴えた。特に国民形成にとって重要な役割を果たす義務教育レベルについては、その規制緩和の動きを強く牽制した。このように規制改革派の露骨な「競争と選択」の論理に対しては、義務教育に責任を負うという省庁の立場から強固に反対したが、そこで見落としてはならないことは、規制改革派の民営化手法の一つである教育の品質保証というアイデアだけは、文科省が積極的に取り入れたことである。これは上述した広田の分類には当てはまらない行動類型である。

佐古秀一は、1990年代以降、公共管理のあり方について、新しい行政手法としてのNPM（New Public Management）が導入されるようになったと指摘する。「NPMは1980年代以降イギリス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなどの諸国で取り組まれた、政府部門の縮小を目指す改革から発展してきたもの」である⁽³⁰⁾。その特徴は、インプット・プロセス規制の緩和、公共サービスの供給主体の多様化、供給主体間の競争、アウトプット規制による公共サービスのクオリティ・コントロールにあるという。つまり事前規制やプロセス規制を緩和し、供給主体に責任をもたせ、その結果について厳しくチェックするという手法である。事後評価については、たとえば「全国学力調査」の結果の有効活用や、学校評価・

教育員評価を通じての活動チェックおよび説明責任の実施などがこれに該当する⁽³¹⁾。

大きな流れからみた場合、文科省の施策もNPMの路線上に位置すると言えよう。とりわけ、高等教育の分野においては、大学設置基準の大幅な弾力化により、事前規制から事後規制の施策が基本となっている。しかし、義務教育段階に目を向けた場合、事情は異なる。事前規制の緩和と言っても、教育内容の基準である学習指導要領の法的拘束性は強固に存在している。もちろん事細かに教える内容を縛っているわけではなく、現場においてある程度の自由裁量の余地はある。しかし、小学校の外国語活動や中学校におけるダンスや武道の必修化については、それを現場で拒否することはできない。「言語活動の重視」という視点もあらゆる教科において取り入れることが課せられており、その縛りはきつい。

義務教育段階の教育については、NPMの流れとは異なって、事前規制も事後規制もしっかりと存在している。さらにその上で、教育の質の向上を至上命題に、事後規制の強化が図られていると言ってよい。学校評価・教員評価を教員に課し、情報公開によって保護者・住民に説明責任を果たすことを義務づける。さらに学校のマネジメントだけでなく、教員の教育実践から評価活動まで、企業の品質管理の手法であるPDCAサイクルによって厳しくチェックすることが求められている。本来なら学校への大幅な権限委譲や学校運営の自律性が前提であるべきだが、教育の品質保証とその事後チェックのみが一人歩きし、矢継ぎ早にしかも強引に教育改革が進められていると言ってよい。規制改革派の新自由主義とは異なる、このような文科省流の教育改革の特質を押さえておくことが重要である。

おわりに

これまで学校現場における教員の過酷な労働実態、すなわち毎日超過勤務をこなし、休憩時間も満足に取れず、子どもとふれあうゆとりもないという実態を明らかにした。他方では、「心の病」を抱えた教員や早期退職者の増大、働きがいや失うベテラン教員の増大といった教職の病理現象が広がりつつあることを指摘した。これらすべての原因が多忙化にあるわけではないが、多忙化がその後押しをしていることは確かである。もちろん多忙感と疲労感との関係はシンプルではなく、多忙であっても疲労感のない場合もあるし、逆に多忙でなくても疲労感のある場合もある。問題は多忙感と疲労感が重なる場合である。

この多忙化がもたらす疲労感の大きな特徴は、先が見えない、やりがいを感じないといった業務に追われているときである。高い理想と使命感に支えられた労働の世界という教職の特殊性が、そうした現実をより一層耐えがたくする。子どもと向き合う、あるいはふれあうことを望んで教職の世界に入ったにもかかわらず、それ以外の業務に忙殺され、理想の教育と現実とのギャップを痛感する。しかも多忙化を招く業務が自らの意思とは関わりなく、新たな教育課題や多様なニーズへの対応という外在的な要因にもとづくことで、「やらされる」感はより一層強まる。

国も子どもと向き合う時間の確保を掲げ、教員の多忙化問題に取り組む姿勢をみせている。子どもとのふれあいという教育のロマンティシズムに触れる提言であるがゆえに、そ

れに期待を寄せる声も多くある。しかしその目的はあくまでも教育の質の向上にある。教育の品質保証の追求それ自体が新たな多忙化を生むという視点をもつことが重要である。

いま問われているのは、「よりよい教育」を追求する前に、基本的な労働権さえ守られていない教員の労働実態を改善することである。そのためには教員の労働という視点から、多忙化問題にアプローチすることが必要である。官僚制的な学校組織における労働のあり方や国家による教育労働の再編を問う視点が求められている。

その際に由布の言う感情労働やケア労働との比較において教育労働の特殊性を見るという視点は参考になる。子どもとのふれあいや絆を重視するケア労働という点に教育労働の独自性がある。由布は「労働の疎外」という点に着目するが、それは子どもとのふれあいができず、「夢がもてない」状態、あるいは教員としての自律性を失い、「やらされる」感の強まった状態を意味している。そのような状態がなぜ引き起こされたのか、近年における教育改革と教員管理の動向を見極め、教員の多忙化問題とのかかわりを問うことが必要である。教員が望むのは、矢継ぎ早の教育改革に急ぎ立てられながらの子どもとのふれあいではない。静かなときの流れの中でゆつくりと子どもと向き合うことである。こうしたささやかな望みを実現するためにもかかる作業は不可欠である。

註

- (1) 文部科学省中央教育審議会第53回教育課程部会 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/07022020.htm 参照
- (2) 中教審答申「今後の教員給与の在り方について」(2007年、15頁)
- (3) 岡崎勝「センセー、もう話し合うのをやめて、多数決で決めて下さい!」『現代思想』2012年4月号、136頁
- (4) 岡崎同前、136頁
- (5) 「東京都学校職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」
- (6) 「朝日新聞」2006年11月25日
- (7) 教員の勤務実態にかかる検討会「教員の勤務実態にかかる検討会報告書」(2008年3月)。この報告書は、神奈川県教育委員会および市町村教育委員会の関係者が、教員の勤務実態に関する検討を行い、その結果をまとめたものである。
- (8) 同前報告書、6頁
- (9) 同前報告書、6-7頁
- (10) 学校運営協議会(コミュニティスクール)の実態については、拙著「コミュニティ・スクールの現状と課題について—学校運営協議会の役割を中心に—」『桜美林論考 心理・教育学研究 第3号』(2012年3月)に詳しい。
- (11) 「朝日新聞」2012年9月24日
- (12) 「読売新聞」2010年12月25日
- (13) 「毎日新聞」2011年7月29日
- (14) 「朝日新聞」2011年11月8日

- (15) 井上満「休憩時間、超過勤務はどうなったか」赤田圭亮・岡崎勝編『日本の教育どうなるか』日本評論社、2009年、163頁
- (16) 国際経済労働研究所が1990年に実施した意識調査。有効回答22,628件
- (17) 日本教職員組合「月刊JTU」2012年4月号参照
- (18) 荻谷剛彦・金子真理子編著『教員評価の社会学』岩波書店、2010年、190頁
- (19) 日本教職員組合「今、教育現場に求められるもの」2011年12月、5頁
- (20) 日本教職員組合「月刊 JTU」2012年7月号、7頁
- (21) 由布佐和子「教職の病理現象にどう向き合うか」『教育社会学研究第86集』2010年、25頁
- (22) 由布同前、25-26頁
- (23) 由布同前、26頁
- (24) 由布同前、28頁
- (25) 由布同前、31頁
- (26) 由布同前、28頁
- (27) この点については、拙著「新自由主義と教育の公共性」公教育研究会編『教育をひらく』（ゆみる出版、2008年）の中で、教育に関する構造改革特区をめぐる攻防を事例として紹介した。
- (28) 同前、27頁
- (29) 広田照幸・武石典史「教育改革を誰がどう進めてきたのか」日本教育学会『教育学研究』第76巻第4号、2009年、9頁
- (30) 佐古秀一「学校の組織とマネジメント改革の動向と課題」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報・31』2005年52頁
- (31) 小玉重夫も同様な指摘をしている。1990年代の規制緩和政策によって、公的規制の代わりに、遂行性（performativity）や結果の管理によって教育の質の保証を確保するという考え方が強まったと言う。プロセスの規制を緩和し、自由化する代わりに、公的セクターは教育の遂行（performance）を評価、管理する。他方で、学校や教師などの供給側は、自身が行った教育の遂行性に関する説明責任（accountability）を公的セクターに対して負うようになったと指摘している。小玉重夫「教育改革における遂行性と遂行中断性」日本教育学会『教育学研究』第76巻第4号、2009年、15頁