

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—

On the transition of teachers' workload and the surveys of their working conditions

—With the focus on more effective strategies for reducing their overwork—

青木 純¹⁾ 堀内 正志²⁾

Junichi AOKI and Masashi HORIUCHI

Abstract

This paper mainly discusses three aspects of the transition of teachers' workload and the surveys of their working conditions.

The first part deals with the transition and features of teachers' workload in the postwar period. Particularly intriguing is the fact that the 1990s saw the quality shift of their work from overwork conditions to feelings of stresses and strains.

The second part discusses the newly conspicuous features in the 1990s from three points of view with reference to the previous studies; marketing of education, an increasing emphasis on students' individuality and diversity, and disclosure of information and accountability in education.

The last part makes clear the features and issues of the surveys of teachers' working conditions conducted by boards of education, claiming that higher quality field surveys be needed.

Keywords : teachers' overwork, the surveys of working conditions

1. 問題の所在

文部科学省（以後、文科省）や教育委員会が教員の多忙化を強く問題視するようになったのはごく最近である。特に2006年に文科省が教員勤務実態調査を実施して以降、道府県教育委員会レベルでも本格的な実態調査とその対策が進められるようになる。教員の多忙化は改善にむけてようやく動き始めたところである。そこで本稿は教員の多忙化対策をめぐる歴史と教員勤務実態調査の中身を中心に以下の3点を明らかにし、今後の多忙化対策の基本的論点を示すことを目的とする。

第1は、戦後教育における教員の多忙化を歴史的に整理する。教員の多忙化は戦後一貫して指摘された慢性的な課題である。そこで、いつ頃どのような形で問題化し、その特徴はどこにあるか、また、いつ頃から

多忙化の質が変化したか、その時期を明らかにする。

第2は、第1の指摘を受けて90年代以降に顕在化したと思われる多忙化（以後「新たな多忙化」と呼ぶ）の質的变化を検証する。一般に新たな多忙化は新自由主義的な改革に起因するといわれるが、本稿はそれ以外の要因も加味しながら背景や特徴を探る。

第3は、新たな多忙化対策のために各地の教育委員会が行った実態調査や対策がある。これらの調査を比較検討するなかで教員の多忙化問題の具体的な特徴や課題を明らかにする。

多忙化に関するこれまでの研究をみると、教員の勤務実態調査から多忙化の事実や特徴を分析したものや、教職の質的調査や最近の教育改革と関連させて多忙化を考察したものが多い（久富1988、油布1995、落合2009）。こうした研究は教職の特殊性やその時々が多忙化の実態を把握する上で意義がある。一方で、本稿のように戦後教育という大きな流れから多忙化の質的变化を比較し、その上に新たな多忙化の特徴や実態調

1) 日本女子体育大学（教授）

2) 横須賀市立馬堀中学校（統括事務主査）

査の課題を整理する研究は、より広い視野から多忙化を論ずるという点で別の意味があると考え。

ところで、本稿が使う「多忙化」の意味について確認しておきたい。「教員の多忙化」という言葉はその解釈によって多義である。一般に「…化」とは「形や性質が変わること」(広辞苑第6版)を意味する。よって、教員の多忙化を言葉のままに解釈すれば「教員が忙しくなること」である。つまり、教職という仕事が増えず多忙な仕事に変化したことを意味する。ところが、戦前のみならず戦後教育においても教員は一貫して多忙であったと主張する論者もいる。よって、本稿は以下の3つのレベルをまとめて教員の多忙化と呼ぶことにする。その第1が、慢性的に超過勤務が存在する状態、第2が、様々な要因によって超過勤務が増加傾向にある状態、そして第3が、超過勤務が増加するとともに、ストレスのある仕事が増えた状態である。以下、まずは教員の多忙化をその歴史から検討する。

2. 多忙化の変遷とその特徴

社会学的手法を使って教員文化を研究した久富善之は、1950年代に実施された様々な教員調査を挙げて、「日本の教員の『多忙』ということは、戦後一貫して言われてきたし、それは仕事量の実態としても、教員じしんの『多忙感』としても、(中略)いくつもの調査で確認されている」(久富1988, 48頁)と指摘した。しかし、先に挙げた多忙化の定義からすると、その意味するところは超過勤務=多忙化であった。それが、しだいに教員の仕事量そのものが増大し、さらにストレスを生む仕事が増えるようになる。そこで、まず教員の多忙化の戦後史における変化をまとめてみた。

(1) 超過勤務=多忙化という時代

終戦から5年を経た1950年頃、各地の教育委員会を中心に教員の勤務実態調査が行われる。1950年から3年間だけを見ても、埼玉、大阪、島根、山梨など少なくとも17の都道府県が実施した(全国教育調査研究会1952, 10頁)。

たとえば、1951年に東京都教育委員会は30校890人の教員を対象に「教職活動の分析」調査を実施するが、学校事務、接客、家庭訪問、会議などの本務以外の仕事に膨大な時間を費やす教員の実態を明らかにした。翌1952年には文部省も「小学校教員がどのような仕事にどの程度の時間を費やしているかを調査して、勤務負担の適正を期する」ことを目的に教員勤務負担量調

査を実施した。こうした調査が行われる背景には「教師側から勤務負担過重の声が起り、労働基準法その他の関係諸法令が整備されるに従って、その声も一段と高まってきた」(文部省1952, 1頁)ことが挙げられる。

小学校教員1500人を対象にした文部省の調査は、教員の仕事を「授業時間」などの本来業務から「金銭取扱」「諸帳簿の記入」など周辺業務まで23項目に分けて分析した。その結果、教員の1日当たりの平均勤務時間が11.30時間で、3.58時間の超過勤務があることを明らかにした。また、この調査は「教材研究、指導案の作成、授業の諸準備」といった教員の本務ほど時間外に行われる傾向を示すなど、勤務実態に関する重要な特徴をまとめている(同前報告, 2頁)。

教員の超過勤務は抜本的解決を見ないまま、再び文部省は1958年に教職員勤務量調査、1966年には教員勤務状況調査を実施した。結果は教職員勤務量調査(1958)が小・中学校の週当たりの平均勤務を58時間(法定48時間)、教員勤務状況調査(1966)が1日当たりの超過勤務を平均1時間48分とまとめたが、慢性的な超過勤務の実態に大きな変化はない。

戦後、教員給与が体系的に整備されるのは1948年の官吏俸給令からである。これは教員の超過勤務に配慮した給与制度で、一般公務員よりほぼ1割程度を上乗せした給与であった。ところが、経年の改定に伴って教員給与はその優位性が失われ、また改善の見込みすら立たない慢性的な超過勤務の実態を受けて、しだいに超過勤務手当の支払いを求める声が高まっていく。

60年代後半になると超過勤務手当の支払いを求めて教職員団体が各地で訴訟を起こすが、こうした動きに世論も理解を示していた。

たとえば1969年2月13日、静岡県高等学校教職員組合が「時間外手当請求訴訟」に勝訴すると、翌日の新聞は「こうなっては、文部省としても“意地を捨てて”教師に対する超過勤務手当問題に決着をつけなければならぬ時がきている」(『読売新聞』1969年2月14日)と論評し、手当を支給し問題の決着を図ることを政府に求めていた。最終的にこの問題は1971年の教職調整額引の実現によって決着するが、慢性的な超過勤務の実態が教員の多忙化の中身であったことがわかる。

興味深いのは、1966年の文部省による教員勤務状況調査は超過勤務に対する手当の支給を検討するための調査だが、40年を経て2006年に文科省が実施した教員勤務実態調査は逆にその縮減を目的とするもので、同じ調査でありながら役割は対照的であった。

(2) 新たな多忙化への着目

戦後直後から続く教員の慢性的な超過勤務の実態とその保障を求める各地の教職員団体による訴訟、こうした事態を解決するために教職調整額の支給は一定の効果があった。事実、1970年代は教職調整額をさらに増額する要求や時間外勤務の中身を限定する取組みはあるが²⁾、教員の仕事を超過勤務＝多忙化として問題視する動きは少ない。その後、教員の多忙化が質を変えて再登場するのは1980年代以降だと思われる。ここでは神奈川県教職員組合（以下、神教組）の定期大会議案書を中心に教員の多忙化に関する記述の変化を追ってみたい。

1947年に発足した神教組は、2013年6月には第85回定期大会を開催した長い歴史をもつ組織である。例年、定期大会議案書の活動方針には「国内外情勢」「県内情勢」「子どもをとりまく情勢」「職場をとりまく情勢」の4つの観点からそれぞれ情勢分析が示される。この中に初めて教員の多忙化が現れるのは1955年の第8回定期大会議案書であった。すなわち「教師は授業時間数の多い上に雑務にとりかこまれて“いそがしさ”に埋められている。（中略）二百数十種にのぼる仕事の種類があるのを数えあげた人々もあるが、これらの仕事や行事には、教職活動の中核といえる学習活動、生徒指導とは関係の少ない行事や雑務がたくさんある」（第8回大会議案書、以下大会数のみ）と分析した。先に挙げた「教職活動の分析」調査も「周遍的教育活動が他の職種に比して大きい」（宮地1951、46頁）ことが多忙化の原因だと指摘したが、教職に関わる雑務は大きな要因である。

定期大会議案書があらためて多忙化に言及するのは、それから26年を経た1981年の定期大会（第47回）である。慢性的な超過勤務のなかで「職場の多忙化は、年休すら十分に行使できない状況に教職員を追い込み、過労が積み重なりこの結果在職中の死亡や疾病異常者が増加」（第47回）したと訴える。以後、多忙化に関する記述は常態化し、80年代は83年、85年、86年、87年、88年と合計5回、90年代も91年、92年、94年、95年、96年の計5回あった。

たとえば1987年の議案書は「神教組が行った八六年度教育実態調査によると、多くの教職員が現在多忙であると答え、その多忙化は年毎に進行してきている」（第54回）と分析、翌88年議案書は「所定の勤務時間をはるかに越えた時間外労働、休日出勤、十分にとれない休憩・休息時間・年休、次々と押し寄せる本務外業

務」（第55回）があると訴えていた。同様に95年議案書も「神教組が93年2月に実施した『教育実態総合調査』によると（中略）65.1%の教職員が『忙しくなった』と回答し、その要因には『諸会議』『事務処理』『研究会（校内研・研究授業）』などが増えたこと」（第65回）だと述べている。ところが具体的な多忙化対策として示す内容は「四〇人学級の早期完結と三五人学級の実現、過大規模校を解消し、施設・設備を充実すること」など教育環境の整備・充実を挙げるにとどまっていた。

議案書を見る限り80年代から90年代の多忙化の要因は50年代のそれと大きく違わない³⁾。しかし、同じ神教組が80年代、90年代に実施した教育実態総合調査で教職員の多くが「忙しくなった」と回答した事実を加味すると、この時期に仕事の絶対量が増えたと予想できるが、この検証は別の機会とする。

教員の多忙化について神教組議案書が大きく内容を変えるのは2000年代に入ってからである。2000年議案書を見ると、「個々の教職員の健康、特に精神的健康を損なう原因について（中略）『家に仕事を持ち帰る』『休憩時間も気が休まらない』など、さまざまな職務がストレスと大きく関係している」と分析、多忙化という言葉はないが、初めて教員のストレス（疲労感）に言及する（第69回）。翌2001年議案書は「日常化している超過勤務や持ち帰り仕事など、学校現場の多忙化は一向に改善されません」（第70回）と訴え、併せて社会問題化する病气休職者の急増を指摘する。また2004年議案書になると「職場の多忙化などによる教職員の精神的・肉体的負担はますます増え、教職員の健康問題は深刻な課題」（第74回）だと指摘する一方、メンタルヘルス事業の拡充を通して改善を図ることを提案する。以後、2013年の今日に至るまで、神教組は教員の多忙化を訴え続けている。

このように21世紀に入った頃から教員の多忙化は、仕事の質的变化による精神的なストレスと深く関連して検討されるようになった。そこで次節では新たな多忙化の要因をまとめてみたい。

3. 新たな多忙化の特徴

社会問題化する教員の病气休職者は、2011年が8544人でその中に精神疾患による者が5274人いた。ここ数年は高止まりの傾向を見せている。そこで教員の病理的現象が生じる要因について探ってみた。

油布佐和子（2010）は多忙化の原因となる教職の特

徴を4つにまとめている。第1が教職という感情労働の複雑さである。教職は「管理者－労働者－顧客という三極関係を基盤にした労働過程」（油布2010, 26頁）であり、三者がそれぞれお互いを統制しようとする心理的な葛藤が働く。第2に新自由主義的改革・成果主義の導入によって、当事者である学校や教員の理解を越える様々な改革が進められたこと、第3に人間関係にもとづくケア・ワーク、ケア・サービスが教職の特色であること、加えて、第4に通常のケア・ワーク、ケア・サービス以上の複雑さが教職にはある。つまり、子どもの未来を予想して取り組む教育活動だが、子どもが教師の意図を十分に理解してくれるわけではない。そのために教師と生徒の間にはズレや齟齬が生じ易いのである。

これら4つの特徴をまとめ直してみると、教職活動に内在する特徴⁴⁾と社会状況の変化によって教職活動に外部から加わった特徴の2つに分けることができる。こうした特徴が複合的に絡み合うことで教員のストレスが強まると思われるが、ここでは野平慎二(2008)や加野芳正(2010)が示した知見を参考に後者の特徴を3つにまとめ直してみた。

(1) 教育の市場化

90年代以降、いわゆる新自由主義的な改革が教育分野でも進化した。学校を一市場と捉え、教員はサービスの提供者、児童生徒や保護者を利用者として捉えた上で、提供者間には競争を、利用者には自己責任を強いることが市場化の大きな特徴である。その具体例を挙げると、学校選択制、教員評価制度、構造改革特区による教育課程の弾力化、教育課程特例校制度、民間校長の採用、開かれた学校づくり(コミュニティ・スクール・学校評議員制度)、補習授業の塾・予備校への委託、非正規教職員の増加などがある。

こうした新自由主義的改革の結果、教員はどのように変わったのか、ここでは人事考課制度という教員評価を例に考えてみたい。

教員の勤務評価は年度当初の自己申告書の作成から始まる。教員は申告書に「学習指導」「生徒指導・進路指導」「学校運営、特別活動」「研究・研修」に関するそれぞれの目標と達成に必要な方法を記入する。さらに、この申告書を参考に年間を通して数回の校長面接が行われる。この一連の手続きだけでも多忙化の原因となるが、むしろ問題はその先にある。

新自由主義的な改革の指針となるシステムにPDCAサイクルがある。これはもともと生産管理や品

質管理を円滑に進める手法のひとつで、Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善)を継続的に繰り返すことで業務の改善をめざすシステムである。この手法が授業評価だけでなく学校評価や教員評価など様々な分野に導入された。しかし、生産管理や品質管理は商品や効率性を発揮できる計量可能な対象において際立つ効果が期待できる。反面、人を対象とする教育活動においてどれほど効果的かその検証さえ困難だと思えるが、それ以上にPDCAサイクルが教員のストレスに強い影響を与えるとすれば、それはこのシステムが有するもうひとつの特徴にある。

PDCAサイクルには、生産管理や商品管理と同様に教員も継続的な取組みを通して「品質改良」できるという前提がある。ちょうど人を完成可能態と措定し現在から未来に至るすじみちをリニアに描き出す「発達論」のように、人に対する楽観主義や人間関係のリアリティーに対するある種の単純さがPDCAサイクルにもあるのではないか。

PDCAサイクルの対象が商品であれば、消費者の飽きや変化に対応して新たな計画の修正も可能だが、教職は感情労働である上にその一面において不易な活動でもある。こうした教育活動の複雑さから故意に目をそらし、1年に1回必ずステップアップした目標や評価を演出し続けようとするとき、教員が抱え込むストレスは少なくないと思われる。これが真面目な教員であればあるほどその可能性は高い。

(2) 教育の個性化と多様化

戦後教育があまりにも画一的になったとする批判が70年代後半から登場する(経済同友会1979)。こうした主張はすでに1971年中教審答申から見られたが、1984年から始まる臨時教育審議会とその答申(85年～87年)、さらに1997年の中教審答申を通して、画一主義批判は教育の個性化と多様化へと結実した。

とくに97年の中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」は、教育の個性化や多様化を明確に打ち出したことで知られ、「一人一人の能力・適性に応じた教育」という観点から「教員や保護者をはじめ、社会全体が、子どもたちの多様な個性を認め、それぞれの差異を尊重するという意識や価値観を持ち、教育にかかわっていくということが最も重要」とであると強調した。以後、教育の個性化や多様化は、特色ある学校づくり、学校選択制、観点別評価、習熟度別学級、教育課程の弾力化(中高一貫教育や小中一貫教育)、特別支援教育といった各種の取組みを通して具

体化した。

たとえば観点別評価の導入過程をみると、2000年12月に教育課程審議会が「学習指導要領に示す目標に照らしてその実現状況（いわゆる絶対評価）を一層重視する」と答申、学習の評価は各単元のまとめとして形式的に使うのではなく、子ども一人一人の改善に繋がる評価であること、また子どもや保護者にも十分に説明しお互いに共有することを提唱する。さらに評価を学期末、学年末、各単元、1時間ごとに行うこと、また評価手段も通常のペーパーテストにくわえ、観察、面接、質問紙、作品、ノートなど同じように多様な方法を勧める。こうした評価が「きめ細かな指導」とセットで繰り返し行われるようになった。むしろ評価の個性化や多様化といえるこうした傾向は、前項のPDCAサイクルや次項でふれる学校の情報公開や説明責任という特徴が複合的に絡み合っている。

2007年から始まった特別支援教育も「一人一人の教育ニーズに応じた支援」を合言葉に、教育の個性化と多様化を進めた取組みである。とくに通常学校に在籍するLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥多動性障害）、高機能自閉症といわれる児童生徒を対象にきめ細かな支援が必要になる。同時に特別支援教育に関する様々な研修やコーディネーターの配属など大きな変化を学校に求めたが、これに見合うだけの教員や設備の充実はない。結局は内部人材による運用と外部ボランティアの協力を頼っている現状がある。

観点別評価や特別支援教育を例に挙げるまでもなく、児童生徒一人一人に応じたきめ細かな教育は重要であるが、必要な条件整備がないと教員の多忙化を強めるだけになりかねない。また教育の個性化や多様化が教員にとって否定しがたい理念や目標である分、多忙化を進行させる大きな要因となることも付け加えておきたい。

(3) 情報公開と説明責任

最近の学校は保護者や地域住民に対する情報公開や説明責任を強く求められるようになった。1998年中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、「より一層地域に開かれた学校づくり」を推進するために教育目標や教育計画を地域住民に説明すること、また学校評議員などを通して地域住民、保護者の学校運営への参画を推進することを提言する。さらに2000年の教育改革国民会議は「地域の信頼に応える学校づくり」として学校評価の在り方を検討した。以後、情報公開や説明責任という名のもとに行われた取組みを挙げる

と、学校評議員制度、学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）、学校公開、学校評価（自己評価と外部評価）などがある。

ここでは学校公開を例にその変化を考えてみる。かつては保護者会や授業参観また運動会や学芸会など年数回の行事が、保護者や地域住民が学校の教育活動に参加する機会であった。ところが最近では、たとえば授業参観とは別に年間4、5回、学校によっては毎月1回程度、授業を含む学校公開を行うところもある。このほか学校評議員制度や学校評価を通して学校はかなりの「ガラス張り」を強いられる状況に変化したといわれる。

学校の説明責任という名目で様々な取組みも行われた。先に挙げた観点別評価も同じだが、学校は保護者や地域住民の疑問や要望に対して丁寧に説明し対処する責任があるが、そのためには周到な準備も必要になる。たとえば、学校によっては1週間の授業計画（週案）の提出を義務付けたり、トラブルや不祥事が起きた場合を想定して責任の所在を明確にするために様々な書類を事前準備するようになった。

ところが、そのさじ加減を間違えると、学校はデスクワークや会議ばかりが増え外部の評価や表面的な結果だけを気にする多忙で落ち着きのない空間になりかねない。どこまで情報公開が必要か、またどこまで説明責任を果たすべきか、その判断を教育の効果や教員の多忙化という観点から見直すことが必要だし、同時に保護者や地域住民においても疑問や要望を出すだけでなく学校に参画するという積極的な意識が望まれる。

こうした3つの特徴以外にも、たとえば同僚性の衰退、学級崩壊やモンスター・ペアレントに代表される子ども、親、地域の変化、さらに総合的な学習の時間、外国語活動、国際理解教育、キャリア教育、防災教育、IT教育など、次々と投げかけられる多様な教育課題も教員の大きな負担となっている（樋口2013）。

さて、教員の多忙化を改善するために各地の自治体は教員勤務実態調査を実施した。そこで次節では調査の特徴や対策の中身を検討し今後の課題を明らかにする。

4. 最近の教員調査からみる多忙化

1) 教員勤務実態調査の最近の動向

小泉内閣の進める構造改革により公立学校教員の給

与の見直し（削減）を迫られた文科省は、2006年中教審に教職員給与の在り方に関するワーキンググループを設置し、「人材確保法や教職員給与の在り方」について検討した。その結果を中教審は2007年3月に「今後の教員給与の在り方について」として答申した。この審議のために委託研究調査として全国規模で2006年7月～12月に行われたのが「教員勤務実態調査」（以下、文科省勤務実態調査）である。同時に、同じ小・中学校に「教員意識調査」や「保護者意識調査」（以下、文科省意識調査）も実施した。また、この調査には、教員の職務や給与・評価制度、多忙感・負担感に関する質問項目も含まれている。

当初は教員給与の見直しのための調査であったが、調査結果が公表されて以降、論議の焦点は教員業務の軽減・効率化へと移り、「教員が子どもと向き合う時間の確保」のフレーズとともに学校マネジメントが大きな政策課題となった。その結果、2008年の中教審答申「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の改善について」では、学習指導要領の理念を実現するための具体的な手立てとして教員の子どもと向き合う時間の確保、負担軽減が明確に打ち出された。

文科省は2009年度以降、学校運営支援として、学校マネジメント支援(2009年度)、学校運営の推進に資する取組の推進（教員の勤務負担軽減等）事業（2010年度）など教員の勤務負担軽減の取組みを都道府県教育委員会（以下、県教委）に対する調査研究事業として推進している。文科省の調査研究事業と相まって県教委でも勤務実態調査や意識調査が行われた。

東京大学（2008）は、2007年12月から2008年1月にかけて47都道府県（以下、県）を対象に「小学校・中学校の教員の勤務時間・業務量に係わる都道府県の取り組みに関する調査」を行っている（回収数41、回収率87.2%）。これによると、教員の勤務実態調査を実施した県は26県（63.4%）、未実施は15県（36.6%）であった。全国都道府県教育長協議会（2009）によると、教員の勤務実態調査を47県中22県が「実施」、3県が「実施予定」、19県が「予定なし」、3県が「無回答」である。「実施予定」を含めると半数を超える県が教員の勤務実態調査を行っていた。

2013年8月20日現在、県がホームページに公開している、あるいは県議会議事録などのインターネット情報から明らかになる教員の勤務実態調査は23県であった。表1は、このうち調査結果や質問紙の内容まで公

開している12県と文科省調査の概要をまとめたものである。

2) 都道府県調査の概要

これら12県について、文科省勤務実態調査及び文科省意識調査と比較しながら若干の分析を試みる。多くの調査が、勤務の実態、多忙感・負担感に関する意識調査、さらに対応策の3部から構成されている。この中の3県（栃木・兵庫・熊本）は、調査結果をもとに実施した対応策とその効果に関する検証も公開しているが、本稿は対応策実施前の調査までを分析対象とする。また調査に関する12県の特徴は、文科省に準じた調査を行っている県が4県（長野・静岡・福井・兵庫）、他県の調査を参考にしたと推測される県が1県（徳島）、調査を外部に委託している県が2県（群馬・静岡）である。

(1) 勤務の実態について

勤務の実態に関する調査については文科省勤務実態調査に準じているか否かで大別される。2006年7月～12月にかけて行われた同調査の特徴は、教員の仕事を1期4週間で6期に分け、1日24時間を30分単位で記録・分析したところにある。ほかの調査は、一定期間を指定して平日と休日に分けて残業（持ち帰り）時間数とその内容、1ヶ月当たりの休日出勤日数等について選択項目から選ぶ方式である。文科省勤務実態調査は煩雑ではあるが、より詳細で正確な実態把握ができるといえる。文科省に準じた調査を行った県は4県（長野・静岡・福井・兵庫）ある。このほかに群馬が1週間の業務量調査という類似した調査を行っている。勤務の実態に関する調査を行っていない3県についても過去に勤務実態についての調査を行っている。

(2) 多忙感・負担感について

意識調査についても文科省の調査に準じているか否かで大別される。文科省意識調査は、仕事や職場での満足感や負担感を5件法で調査しており、仕事の質と量からの負担感や休暇の取りにくさ、仕事量の多さについての質問項目で構成されている。福井・長野・静岡は、これに準じた調査票で調査を行っている。他県の調査は、多忙感の内容（仕事の質や量など）に立ち入ることなく直截に仕事に対する多忙感の有無（程度）を尋ねている。

若手を除く各県や文科省意識調査では、学校における業務を列挙し多忙や負担を感じる業務を複数選択する調査を行っている。また文科省意識調査に準じた県

表1 都道府県等 教員勤務実態調査

県名	発行年月	調査年月	タイトル	特記事項	調査(質問紙)の内容	
					業務量、時間外勤務の時間数、休日勤務の日数などの実態調査	多忙感等の意識調査 対応策
北海道	2010年1月	2008年度	教育職員の時間外勤務等の縮減について(報告)	平成20年度抽出による「教育職員の時間外勤務等に係わる実態調査」の調査結果のまとめが記載	○	○
岩手県	2007年3月	2006年5月～6月	提言―教員が心身共に健康で、児童生徒と向き合う時間を生み出し、教育活動をさらに充実させるために	平成18年度教員の勤務実態調査 参考資料として調査結果	○	○
宮城県	2010年3月	2009年9月	「学校マネジメント支援に関する調査研究―学校の業務・組織運営の改善を目指して―報告書」	資料篇として調査結果、超過勤務の時間数、休日勤務の日数など実態調査項目はない、2001年(小・中)2002年(県立)に勤務実態調査を行っている。	×	○
栃木県	2009年3月	2009年1月	「教員の多忙感に関するアンケート」報告書	次年度(2010)からの学習指導要領の改訂(授業時間の増)により多忙感が増すと予想、そのことも踏まえた調査。	○	○
栃木県	2012年2月	2011年9月～10月	「教員の多忙感に関するアンケート調査(検証)」報告書	前回の検証調査	○	○
群馬県	2006年3月	2006年2月	「教員のゆとり確保」のための調査研究 定量調査報告書(モテル校調査) 報告書	委託調査(財団法人社会経済生産性本部コンサルティング部)	1週間の業務量(時間)調査	○
福井県	2008年1月	2007年12月	福井県教員意識調査の結果	教育・文化ふくいき創造会議(第二次会議)第2回提出の参考資料。	×	○
長野県	2012年5月	2011年11月～2012年1月	教育に関するアンケート調査結果	第2次長野県教育振興基本計画策定の基礎資料、県内の公立小・中学校教員の勤務実態及び、教員・保護者の教育に関する意識等について調査。	文科省調査に準じた業務量調査 11月末～12月初の1週間	○
静岡県	2007年9月	2007年6月～9月	平成19年度 学校を取り巻く実態状況調査 中間報告	委託調査(財団法人 静岡総合研究機構) 勤務実態状況調査は第1期(6月)、第II期(8月)、第III期(9月)の各1週間	文科省調査に準じた業務量調査 3期各1週間	○
兵庫県	2009年3月	実態調査2008年6月～7月 聞き取り調査9月～10月	教職員の勤務時間適正化対策プラン	勤務実態調査を実施した学校から抽出して聞き取り調査(意識調査)を行った。	文科省調査に準じた業務量調査 6月～7月初の1週間	○
兵庫県	2013年2月	実態調査2012年6月～7月 聞き取り調査9月～10月	教職員の勤務時間適正化新対策プラン	「勤務時間適正化プラン」後の検証調査、前回と同様の調査	文科省調査に準じた業務量調査 6月～7月初の1週間	○
徳島県	2012年12月	2012年1月～2月	教員の多忙感の解消に係わる業務改善(会議の精選等)について	教員の多忙感に関するアンケート調査、栃木調査類似	○	○
熊本県	2012年3月	2011年12月～2012年1月	教職員等の負担軽減に関する実態アンケート調査報告書 公立小学校・中学校版(速報版)	文科省勤務実態調査、県立学校に対する調査をもとに、2008年12月に負担軽減に向けた「実行計画」を策定、その後の2回目の調査、教職員用Webメールによる調査	×	○
熊本県	2013年3月	2012年12月～2013年1月	教職員等の負担軽減に関する実態アンケート調査報告書 公立小学校・中学校版(第3回)	前回の検証調査	×	○
宮崎県	2005年8月	2005年2月	教職員の勤務に関するアンケート結果の概要	2005年第5回教育委員会(2005.8.9)報告資料	○	○
文部科学省	2007年3月	2006年7月～12月	教員勤務実態調査(小・中学校)	委託調査(国立大学法人 東京大学)	1期4週間、6期にわたり30分 単位で業務内容を測定	○
文部科学省	2007年2月	2006年10月	「教員意識調査」[保護者意識調査] 報告書	委託調査(株式会社マナジェメントソリューションズ)	×	○

以外にも3県（宮城・栃木・徳島）で仕事や職場の満足感・負担感について調査している。

（3）対応策について

多忙化軽減や勤務の効率化にむけて有効な対応策、改善の余地、取組み状況のいずれかについて質問項目を挙げて調査している。この中には取り組む主体を学校と教育委員会とで明確に区分し調査した県（岩手）もあった。

対応策について尋ねた8県は、文科省意識調査の調査項目をベースにした3県を含めタイムマネジメント、適切な業務の分担と効率化、外部人材の活用などの観点からその有効性・必要性について尋ねている。改善の余地について調査した3県は、前の設問で列挙した多忙や負担を感じる業務について、その改善の余地を尋ねている（栃木、群馬、徳島）。すでに取り組んでいる項目についてその実感や進行状況を尋ねている県は、2県（宮城、熊本）である。

対応策に関する調査については、対応策の実施後や改善の取り組み後の実態を検証する必要がある。

3）多忙感に関する意識調査

多忙感に関する過去の調査では、次のような結果が報告されている。

深谷（1986）による1985年の小学校教員に対する調査では、93.0%が「忙しすぎて、学級の子どもと接する時間がない」と答えている。また「『小学校の先生』という仕事は、社会的にどのような評価を受けているとお感じですか」に対して45.8%が「時間的なゆとりのある仕事だと評価されている」と回答、26.1%が「そう評価されていない」と回答している。

同じ深谷（1991）による1991年の中学校教員に対する調査では、84.7%が「教師は勤務時間が長すぎる」とし、否定的な回答は17.3%であった。また「校務や会議の時間が長すぎて子どもと接する時間がない」という質問にも肯定的な回答が81.1%、否定的な回答はわずかに18.9%であった。

また、高旗・北神・平井（1992）による1991年の調査では、「教職は他の職業と比べて多忙な職業だと思うか」に対して幼稚園・小学校・中学校・高等学校の教員のじつに78.8%が肯定している。

深谷（2001）による2000年の中学校教員に対する調査では、「『中学校の先生』という仕事は、社会的にどのような評価を受けているとお感じですか」という質問に「時間的なゆとりのある仕事だ」とする回答は

25.8%で、44.6%が否定的な回答をしている。

これらの調査や先行研究が指摘するように、教員の多忙感は以前から変わっていない。先の表1に挙げた県調査においても、「多忙を感じている」とする割合が80%を超える県が2県、90%を超える県が6県となっている。また、先の調査から明らかのように、1985年には45.8%が「教員の仕事はゆとりがあると社会的に評価されている」と回答していたが、2000年にはそれが25.8%に減った。社会的にも教員の仕事は忙しい仕事と思われるようになったと感じているのである。

多忙・負担を感じる業務とはなにか、10県で調査を行っている。回答数の多かった第4位までの業務を見ると、中学校の部活動を除くとほとんど校種の差はない。児童生徒に直接関わる業務についてみると、部活動を除くと個別の児童生徒指導、大会・コンクール参加（小学校）が挙がるのみである。多忙・負担を感じる業務の主な項目は、報告書作成、調査・照会の回答、集金会計処理、校務分掌に係わる業務、提出物・成績処理、会議・研修、授業準備・教材研究などである。

文科省意識調査では、成績処理、授業準備、生徒指導（個別）、学校行事の順となっており「子どもに直接かかわる業務に負担を感じている傾向が見られる」と分析しているが、成績処理、授業準備は、厳密には子どもに直接係わる業務とはいえない。群馬調査ではこの点を明確にし、「児童・生徒を対象とする間接業務」に分類している。各県の調査を合わせてみると、教員の多くは直接児童生徒に接しないデスクワークに多忙を感じているといえる。群馬調査では「集金などの事務処理、資料や報告書の作成・提出等」は45%が教員にとって「重要でない」業務だとし、92%が負担を感じている。

栃木調査では、「教材研究や授業準備に必要な時間がとれていたか」に対して62.6%が否定的に答えている。静岡調査では、「教材研究や授業準備が十分にできていない」という問いに、小学校41.1%、中学校37.5%が肯定し、小学校74.8%、中学校75.5%が「教材研究や授業準備が勤務時間内にできていない」と回答した。群馬調査では「教材研究や授業準備に、必要な時間がとれていない」とする回答が79%ある中、「教材研究、週案等の作成、通信簿の作成、提出物や成績の処理などについて、重要だと思う」教員が98%に上っている。つまり、重要ではあるが十分時間がとれていないということである。

また、栃木調査・徳島調査で「多忙感を強く感じる」ときの上位3項目は、「予定外の用務が入ってきたとき」「ずっと多忙な状況が続くと予想されるとき」「必要や意味を感じない仕事のとき」であり「忙しくても負担を感じないとき」の上位3項目は、「やりがいを感じる」「児童生徒のためになると思われるとき」「終わる見通しがつくとき」となっている。

授業準備・教材研究は、児童生徒のためになる仕事(忙しくても負担を感じない仕事)だが、同時に終わりの見通しがつきにくい仕事(負担を感じる仕事)でもあるという両義性をもつ。久富(1988)の指摘する「無限定的教職観」による未達成感のある仕事である。これは教員が負担を感じる仕事というよりも、多忙の中で十分に取り組むことができないが故に負担を感じる仕事となっていると見るべきである。もっとも「教材研究や授業準備に必要な時間をとれていましたか」(栃木)や「教材研究や授業の準備は、十分にできていますか」(静岡)という設問自体が教材研究・授業準備が教員の仕事にとってコアであることを前提にしているといえる。

さらに、どんなに重要な仕事であっても、その内容が合理的でない場合や意義を感じない場合、あるいは煩瑣な処理を要求される場合には多忙(負担)を感じることがあるといえる。たとえば成績処理といった仕事は教員の仕事としては学習指導に対する評価という最もコアの部分である。しかし、絶対評価の導入や保護者への説明責任が強く叫ばれるようになって、多忙(負担)感の募る仕事となっている。

多忙感とその仕事に対する当事者の意識との関係は以下のように分類できる。

重要な仕事については、十分に果たせないことによる多忙感(教材研究・授業準備など)と煩瑣な処理を要求されることによる多忙感(成績処理など)。重要な仕事については、その量の多さや費やす時間の長さによる多忙感(報告書作成、調査・照会の回答、集金会計処理)である。

これらを踏まえると、群馬調査のように重要であると思う仕事についても調査を行ない、多忙(負担)を感じる仕事について、その仕事そのものに多忙(負担)を感じるのか、重要な仕事であるにもかかわらず十分に果たせないが故に多忙(負担)を感じるのかを精査しないと多忙感の原因を明確にすることができない。また、的確な対応策を講ずるためには教員の仕事の中でいずれが重要なのかについても、教員の意識と教育

委員会の認識に不一致がないかどうか調査する必要がある。

5. まとめと今後の課題

教員の多忙化について以下の3点を明らかにした。

第1は、教員の多忙化の特徴を歴史的にみると2つに区分できる。教員の多忙化が問題化するのは1950年代であるが、当初その関心は多忙化=超過勤務の解消にあった。1960年代に入ると教職員団体を中心に超過勤務手当の支給を求める動きが強まるが、文部省も教員の勤務実態調査をして対策を検討した。その結果、1971年から教職調整額が支払われるようになり一時的にせよこの問題は解決に向かう。ところが、1980年代に入った頃から教員の多忙化は新たな展開をみせる。すでに教育の仕事は増加傾向にあったが、90年代後半頃からさらにはストレスのかかる仕事が多くなる。いわゆる教職の病理現象といわれる病気休職者の増加など、新たな多忙化の時代が到来した。

第2に、90年代以降に顕著となる新たな多忙化の特徴として3点を指摘した。第1が教育の市場化、第2が教育の個性化と多様化、第3が情報公開と説明責任である。これらの特徴が複合的に絡み合うところに問題の深刻さがある。

第3に、各地で実施した教員勤務実態調査を比較すると、多忙感といわれるその中身も多義であることがわかった。よってこの観点から、それまでの教員の仕事が具体的にはどのようなものであったか、新たな多忙化によりそれがどう変化しているか、さらに、その仕事の変化を教員はどう受け止めているのか(冒頭に述べた多忙化の第3のレベルの内実)をフィールドワークなどの質的調査により詳細に整理し、多忙化と多忙感の関係を検討する必要がある。

以上、教員の多忙化を改善するための基本的論点を若干であるが示すことができた。今後は、ワーク・ライフ・バランスという観点から、たとえば労働時間貯蓄制度や勤務間インターバル規制といった具体的な取組みも視野に入れながら改善の途を探りたいと考える。

註

- 1) 正式には「国立の義務教育諸学校等の教諭等に対する教職調整額の支給等に関する特別措置法」(給特法)と呼ぶこの法律は、1966年の勤務状況調査を受けて超過勤務

手当相当額を俸給に上乘せるもので、その額を4%とした。

- 2) 「教職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」(1971年7月1日, 文部省訓令第28号)は、時間外勤務の中身を生徒の実習, 学校行事, 教職員会議, 非常災害時の4項目とした。
- 3) 1994年に日本教職員組合が実施した「教員の勤務実態調査」も同様であった。この報告書は最終章で「多忙化解消のために必要な事」として「教職員の定数増, 持ち時間の減」「学習指導要領の見直し, 教育内容の精選をはかる」「一学級当たりの児童・生徒数の縮小をすすめる」など、教育の条件整備に関する事項を挙げた(日本教職員組合1994)。
- 4) ストレスを誘引する教職の特徴として、無限定性(仕事の終わりや責任に限定がない)、多元性(多様な種類の仕事を同時並行的に行う)、複線性(仕事の優先順位が絶えず変化する)、再帰性(努力や手抜きの結果が教師自身に帰ってくる)、感情労働(自分の感情を押し殺す労働)の5点を指摘したい。

引用・参考文献

- ・落合美貴子(2009)『バーンアウトのエスノグラフィー』ミネルヴァ書房
- ・加野芳正(2010)「新自由主義=市場化の進行と教職の変容」『教育社会学研究』第86集
- ・(株)クルートマネジメントソリューションズ(2007)「教員意識調査」「保護者意識調査」報告書 平成18年度文部科学省委嘱調査
- ・久富善之(1988)『教員文化の社会学的研究』多賀出版
- ・経済同友会(1979)「多様化への挑戦」経済同友会
- ・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』国民教育文化総合研究所
- ・柴田秀樹(2012)「働く人の生活時間と長時間労働への対応」『立法と調査』No. 335
- ・全国教育調査研究会(1952)「教職活動の調査—これまでとこれから」『教育調査I—2』
- ・全国都道府県教育長協議会第3部会第4部会(2009)『教員が子ども一人一人に向き合える環境づくりに向けて(平成20年度研究報告 No. 2)』全国都道府県教育委員会連合会
- ・高旗正人・北神正行・平井安久(1992)「教師の『多忙』に関する調査研究」『教育実習研究年報』3号, 岡山大学教育学部附属教育実習センター
- ・東京大学(2007)『教員勤務実態調査(小・中学校)報告書(平成18年度文部科学省委託調査研究報告書)』
- ・東京大学(2008)「教員の業務の多様化・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(第1分冊)(平成19年度文部科学省新教育システム開発プログラム報告書)
- ・日本教職員組合(1994)『教員の勤務実態調査報告書』
- ・野平慎二(2008)「学校教育の公共性と教職の専門性」『教育学研究』第75巻第4号
- ・樋口修資(2013)「教育政策からみた教員の勤務時間管理の在り方の改善について」『明星大学研究紀要—教育学部—』第3号
- ・広瀬隆雄(2008)「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—公教育研究会論集—』ゆみる出版
- ・深谷昌志(1981)「中学教師の生活と意見」『モノグラフ 中学生の世界』第7巻
- ・深谷昌志(1986)「教師の生活と意見」『モノグラフ 小学生ナウ』第6巻第3号
- ・深谷昌志(1991)「教師たちの生活と意見」『モノグラフ 中学生の世界』第40巻
- ・深谷昌志(2001)「中学教師は訴える」『モノグラフ 中学生の世界』第68巻
- ・宮地誠哉(1951)「教職活動の分析」『教育統計』10月号
- ・文部省(1952)『小学校 中学校 高等学校 教員勤務負担量調査報告』
- ・文部省(1958)『教職員勤務の態様—教職員勤務量調査報告書』
- ・文部省(1966)『教員勤務状況調査』
- ・油布佐和子(1995)「教師の多忙化に関する一考察」『福岡教育大学紀要』第44号, 第4分冊
- ・油布佐和子(2010)「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

(平成25年9月9日受付)
(平成25年12月18日受理)