



## 特集2

---

# 教育労働者の労働問題

— 日本の公立学校教員を対象として

## はじめに

長い間、現場に深刻な影響を及ぼしてきた学校教員の長時間労働は、OECD国際教員指導環境調査(TALIS—Teaching and Learning International Survey)をきっかけに、ようやく取り組むべき課題として可視化され、部活指導のあり方などの具体的な議論が喚起されている。本特集は、こうした学校教員の労働問題について、現状を概観し、昨今の社会状況・教育改革のなかで、何が行われてきたのか、何が問題なのかについて検討することを目的とする。

## 第一章 教育労働者の概要

### 1 教育労働者とは誰を指すか

「教育労働者」とは誰を指すのか。「教育労働者」は日本標準産業分類(大分類)では、「教育、学習支援業」に該当し、二〇一五年度にこの「教育、学習支援業」に分類されている者は三〇三万人である。過去一〇年間の増減をみると、二八二万人(〇五年)、二八二万人(〇六年)、二八〇万人(〇七年)、二八四万人(〇八年)、二八八万人(〇九年)、二八九万人(一〇年)、二九四万人(一一一年)、二九五万人(一二一年)、二九九万人(一三一年)、三〇一万人

(一四年)、そして一五年の三〇三万人へと漸増している(第一二回改訂日本標準産業分類就業者数 年平均結果)。

ところで、この教育・学習支援業には、幼稚園から高校までの学校教育、高等教育機関や専修学校、各種学校等の学校教育従事者の他、社会教育や学習塾、職業・教育支援施設等々の「その他の教育」に従事する人々が一括りにカウントされている。「文部科学省統計要覧平成二七年度版」によると、幼稚園から高等学校、中等学校・特別支援学校の教師、および、専修学校、各種学校教師の総計は、一八五万—一八二九人なので、残る教育労働者のおよそ四割弱は、学校教育以外の「その他の教育」に従事する人ということになる。

「その他の教育」に従事する人とは、塾講師、書道・生花・茶道の教師、スポーツインストラクター等を指す。こうした「その他の教育」に従事し、企業に雇用されている場合、近年、契約社員やアルバイトが増えており、そこでの過酷なサービス残業や、「雇い止め」(更新拒絶)を労働委員会に訴えるケースも現れてきている。しかし、一方では個人営業も多く、全体としてみると、雇用規模や勤務形態、労働の性格、また労働時間や給与等は大きく異なっている。

こうした教育労働者総体を扱うことは困難であるため、本特集では、およそ六割を占める「学校教育法の第一条に規定される学校」(二条校)の「学校教師」のうち高等教育機関を除く、しかも、公立の小・中・高校教員を対象とすることにしている。

他の学校種等を除外するには、理由がある。すなわち、高等教育機関では専門業務型裁量労働制を導入していることから、他の学

校種の教員とは區別して取り扱うのが適切である。また、一一万一〇五九人を数える幼稚園教諭の九三・三％は女性であり、約半数の教員が三〇歳未満であることから、これも他の学校教師の労働条件等と一括りにして議論することは難しい。専修学校と各種学校については、学校の修業年限や生徒数、教員数など、各学校による違いが大きく、この学校間での差異を無視してまとめて論じることには問題がある。さらに、中等教育学校は、全国で五一校と少なく、そこに勤務する教員も二四三二人と教員全体の〇・二％を占めるに過ぎないこと、特別支援学校は一〇九六校存在し、七万九二八〇人の教員が勤務するものの、幼稚園を除く一条校の三％にあたる学校に、教員総数の八％が勤務しているという数値からもわかるように、複数担任制が配置されており、他の教員の通常の勤務形態とは大きく異なっている。以上のような特徴から、小・中・高校の教員とまとめて論じることが問題だろう。

ここではもう一つ、私立学校をどのように取り扱うかという課題が残っている。二〇一三年度では、私立小学校が二二一校で全体の一％、私立中学校が七七一校で七・三％でしかないが、高校になると、私立高校は一三二〇校で全体の二六・五％と四分の一強を占める。高校教員について議論するならば、私立学校を看過するわけにはいかない。しかしながら、東京都のように、過半数を私立高校が占める自治体もあれば、沖縄県、秋田県、徳島県のように、私立高校の割合が一〇％未満しかないとこともあり、高校教育全体に占める私立学校の役割は地域によって大きく異なっている。また、私立高校では、専任の教員のほかに、常勤講師という期限付きの教員や時間講師を多数抱えており、これらの状況から私立学校教員には

様々な課題があると推測される。しかし、紙幅の制限があるため、私立学校教師については別稿に譲ることにした。

教育労働者の労働問題というタイトルから見ると取り扱う範囲は限定されることになるが、以下、本特集では公立の小学校、中学校、高等学校の教員の労働について検討していくことにする。

## 2 小・中・高等学校教員のデモグラフィ

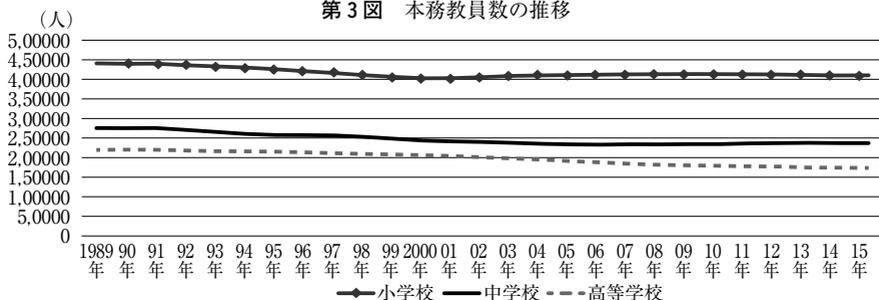
### (1) 教員数

小・中・高等学校教員の全体数および推移は、第3図にみるとおりである。

小学校教員は一九八九年に四四万七七七人であったが、二〇一五年が四一万三九七人と、二七年の間に三万人近く減少した。同時期、中学校では、二七万五四一五人から二三万六九四七人に、また高校では、二二万九四〇七人から一七万三四七三人へと、それぞれ四万人近く減少している。こうした減少は、少子化傾向に連動するものである(第3図)。

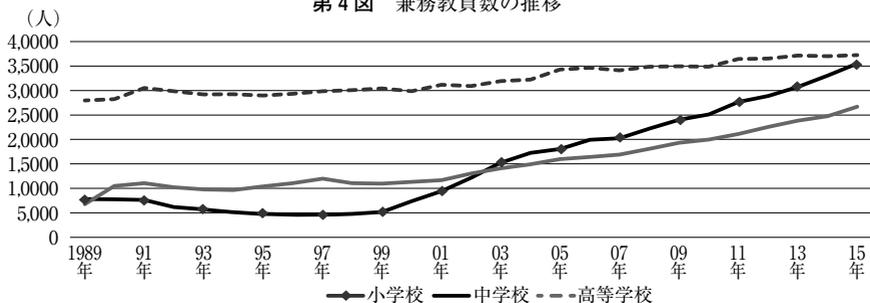
ただし、この数値には、少し注意する必要がある。なぜなら、これは本務教員のみの数値であるためである。本務者とは、「当該学校の専任の教職員。原則として辞令で判断されるが、辞令等がない場合は待遇や勤務の実態で判断する」(文部科学省H1P)とされる。すなわち、ここには、産休や育休の代替や、地方公務員法第二二条第二項で定められた臨時的任用教員が含まれているものの、時間講師などのパートタイム教員は含まれていない。このパートタイムの教員は兼務教員として調査されているので、それを第4図に示

第3図 本務教員数の推移



〔出所〕 文部科学省「学校基本調査」(毎年) (政府統計 e-Sat) より作成。

第4図 兼務教員数の推移



〔出所〕 文部科学省「学校基本調査」(毎年) (政府統計 e-Sat) より作成。

した。

小学校ではこの二七年間で兼務教員が最も少なかったのは一九九六年の四五七八人であるが、一九九九年ごろから急速に増加し、二〇一五年では三万五五三二人と、三万人以上の増加になっている。中学校では一九八九年の六七六九人から漸増し、二〇一五年には二万六七〇三人へとほぼ二万人増え、また高校では一九八九年の二万七九六〇人から二〇一五年の三万七三三五人と、一万人近く増えていることがわかる。

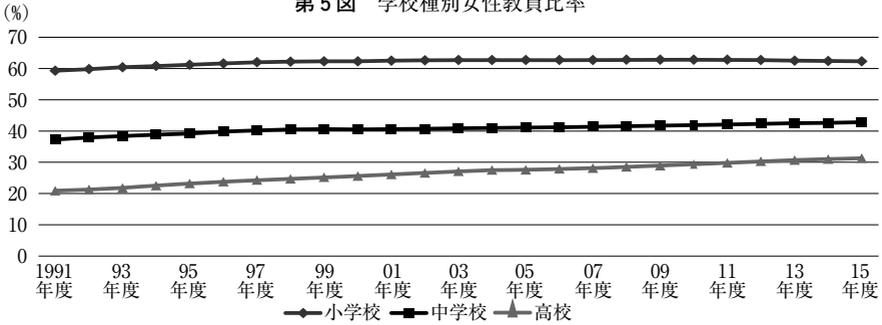
二つの統計は、正規雇用の教師が減少した分、兼務教員がそれを補っていることを示す。民間においても一九九〇年代半ばより、非正規雇用が増加していることが指摘されているが、教員においても例外ではない。

(2) 性別構成

二〇一四年度においては、女性教員比率は、小学校六二・四％、中学校四二・六％、高等学校三一・〇％であった。この二五年間の学校別女性比率は、第5図に見るように、中学校・高等学校では漸次上昇してきている。しかしながら、OECD各国の女性教員比率が、小学校八二・〇％、中学校六八・一％、高等学校五六・三％であることを考えると、わが国の教員は圧倒的に女性教員比率が低い。

また、管理職に占める女性教員比率に至っては、微増傾向は認められるものの、一四年度で、校長については小学校一九・〇％、中学校五・七％、高校では六・七％、教頭については小学校二五・二％、中学校八・五％、高校八・〇％ときわめて低い数値を示している。

第5図 学校種別女性教員比率



〔出所〕 文部科学省「学校基本調査」(毎年)(政府統計 e-Sat)より作成。

第11表 本務教員の年齢構成(学校種別、国公立全体の数値)(2013年度)

区 分	小学校			中学校			高 校		
	計			計			計		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
本務教員の計	384,956	147,019	237,937	233,986	136,269	97,717	226,733	158,598	68,135
25歳未満	14,975	4,235	10,740	7,840	3,783	4,057	5,580	2,982	2,598
25歳～30歳未満	43,785	15,202	28,583	25,472	13,636	11,836	18,426	11,106	7,320
30歳～35歳未満	44,472	16,308	28,164	26,013	14,156	11,857	21,957	13,987	7,970
35歳～40歳未満	39,333	14,547	24,786	25,939	13,798	12,141	26,376	16,285	10,091
40歳～45歳未満	42,882	15,447	27,435	28,937	15,338	13,599	29,031	17,977	11,054
45歳～50歳未満	53,155	19,245	33,910	34,288	19,584	14,704	34,425	24,298	10,127
50歳～55歳未満	66,998	27,564	39,434	45,575	29,010	16,565	43,864	33,911	9,953
55歳～60歳未満	71,680	30,685	40,995	34,843	23,254	11,589	35,729	28,367	7,362
60歳以上	7,676	3,786	3,890	5,079	3,710	1,369	11,345	9,685	1,660
平均年齢(歳)	44.0	45.0	43.4	43.9	44.9	42.5	45.3	46.5	42.5

〔出所〕 文部科学省「学校教員統計」(3年ごと)(政府統計 e-Sat)より作成。

る。ジェンダーの問題は相変わらず改善されていない。

(3) 年齢別構成

小学校教員の平均年齢は四四・〇歳、中学校教員は四三・九歳、高等学校教員は四五・三歳である。団塊ジュニア世代の進学に伴って教員の採用増が行われたが、その後の児童・生徒数の減少に伴い、一九九〇年代頃より採用が控えられた。そのため一九八九年には、三〇歳代後半だった教師の平均年齢は年ごとに高くなっている。

年齢構成を学校種別にみたのが第11表である。小学校では二五歳未満の新規採用教員が著しく少なく、また、学校運営の中心となる三五歳から四五歳の層が、男女ともに薄くなっている。中学校でも、二五歳未満の新規採用教員の割合が低い。高等学校では五〇歳以上の男性教員が多くを占める構成となっている。

(4) まとめ

デモグラフィックな側面から見た教員の現状は、兼務者の増加や性別・年齢別構成のアンバランスという、それ自身が問題となる状況にあることがわかる。しかしながら、教師の労働問

題というとき、より深刻なのは、これが教師の職場でどのように顕在化してくるかという点であろう。

教師の職場とは、それぞれが勤務する個別学校を指しているが、小中学校の場合、一二学級以下の小規模校が多くを占め、そこに配置される教員は、管理職を含めて、多くても一四人から二〇人程度である。教員には、三年から数年に一度の異動があるため、教員構成は毎年異なるが、正規教員と非正規教員の割合、性別、年齢別構成の如何が、学校の管理運営上の、あるいは、教育指導上の問題の直接の原因となることもありうる。

また、近年、正規・非正規教員など教職員の雇用形態等の多様化のほかに、学習支援や生活支援、特別支援教育関係など、授業に直接関係するスタッフや、学校図書館、スクールカウンセラー、スクール・ソーシャルワーカーなど授業に直接関係しないスタッフの配置が進められている。さらには、教員養成系の学生のボランティアや、地域人材による補助などが、日常的に教員の業務を助けている例は少なくない。

学校における教師の労働問題を考えると、学校組織におけるこの構成員全体を視野に入れなければ十分な考察はできないが、こうしたスタッフの配置の実態は、各学校レベルでの資料を収集しなれば把握できず、したがって、全国的な状況を確認することの難しさはこのうえない。この問題については、また第五章で検討したい。

## 第二章 教員のメンタルヘルス

### 1 メンタルヘルスの実態

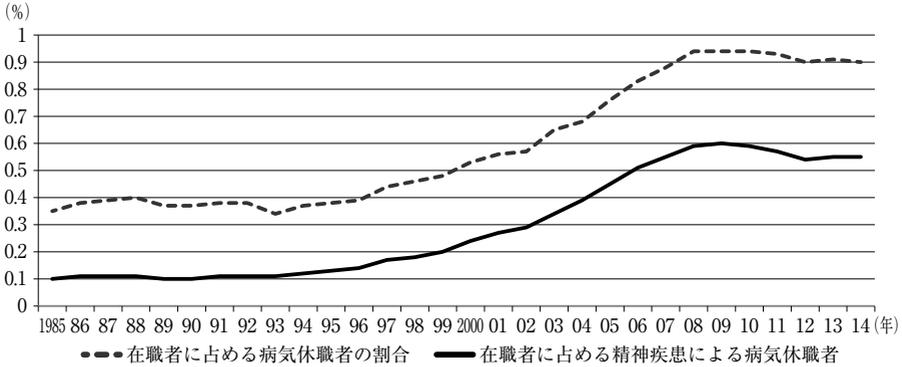
近年、教員をめぐる状況のなかで最も大きな問題になっているのが、教師の多忙化・疲弊・メンタルヘルスである。

地方公務員法第二八条は降任、免職、休職等について定めており、「職員が、左の各号の一に該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、又は免職することができ」とされている。その二項には「心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、またはこれに堪えない場合」という記載がある。これにしたがって分限処分がなされたものについて、文部科学省は毎年、「公立学校教職員の人事行政状況調査」を発表しており、そのなかで病気休職者の状況が報告される。

教員の場合、病気やけがをして療養する必要があると認められたときには「病気休暇」が定められており、その原因が痛や心不全等循環器系疾患などであれば、多くの場合、九〇日の範囲でそれを得得できる仕組みがある。この病気休暇を最大に取得したのちもさらに長期の休養を要する場合、それが「病気休職」となる。また、休職が認められるのは、最長三年までとなっている。

「病気休暇」では治癒せず、職務の遂行に支障があるために、「分限処分」の対象となった「病気休職者」は、今世紀に入ってから急

第6図 病気休職者の推移



〔出所〕「教育職員に係る懲戒処分等の状況について」より作成。

速に増加し、二〇〇三年度から二〇一四年度までの病気休職者の実数は六〇一七人（〇三年度）、六三〇八人（〇四年度）、七〇一七人（〇五年度）、七六五五人（〇六年度）、八〇六九人（〇七年度）、八五七八人（〇八年度）、八六二七人（〇九年度）、八六六〇人（一〇年度）、八五四四人（一一年度）、八三四一人（一二年度）、八四〇八人（一三年度）、八二七七人（一四年度）という推移を示しており、〇七年度からは八〇〇〇人を超えている。

このうち、精神疾患による休職者の実数は、三一九四人（〇三年度）、三五五九人（〇四年度）、四一七八人（〇五年度）、四六七五人（〇六年度）、四九九五人（〇七年度）、五四〇〇人（〇八年度）、五四五八人（〇九年度）、五四〇七人（一〇年度）、五二七四人（一一年度）、四九六〇人（一二年度）、五〇七九人（一三年度）、五〇四五人（一四年度）と、五〇〇〇人前後を推移している。全教員に占める病気休職者と精神疾患休職者（処分）対象者の割合を明示したものが第6図である。

第6図からも明らかのように、病気休職者の割合も、病気休職者のうち精神疾患による休職者の割合も、九八八ごろを境にして急激に増加し、二〇〇八ごろから高い数値で横ばい状態になっている。

病気休職者が在職者に占める割合（一四年度）は〇・九％である。同年度の病気休職者（八二七七人）に精神疾患による休職者が占める割合は六一・〇％である。この数値と、人事院が五年に一回実施している一般職の国家公務員と比較してみよう。国家公務員の長期病気休職者は、一九七〇年代中頃より漸減傾向にあったが二〇〇一年からは増加に転じ、二〇一一年には一・九七％という数値を

示している。このうち精神疾患による休職者は六四・六％であった（平成二三年度国家公務員長期病休者調査結果の概要）人事院報道資料、二〇一三年三月一二日）。また、民間企業について、メンタルヘルス不調で一カ月以上欠勤、休職している全従業員数に対する割合は、全産業で見ると〇・四五％という数値が示されており（財団法人労務行政研究所「企業におけるメンタルヘルスの実態と対策」二〇一〇年八月三日）、教員の割合（二〇一〇年は〇・五九％）より低い。

教員のメンタルヘルスが国家公務員よりは安定しているという結果は、教師の労働を考えたとき、「相手（子ども）がいるから、張合いがあつて何とかなる」ということを示しているのかもしれないし、逆に「相手（子ども）がいるから、ギリギリまで休めない」ということを示しているのかもしれない。また、民間に比べれば、教員の方が困難な状況にある数値を示しているが、民間においては公務員に比べ、長期の休業が実質的に許されず、退職に追い込まれるようなケースも少なくないと思われる。ここでは安易に比較することはできない。

全体から見れば一％にも満たない病気休職者であるとはいえ、増加傾向にあるという事実は見逃せない。また、この病気休職者数には、認められていない九〇日までの病気休職を取つたものはカウントされておらず、病気休職に至らないまでも、長期にわたつて、病気休暇を繰り返すような場合や、遅刻・早退などを頻繁に繰り返すなど勤務に支障をきたすような事例が反映されていない。そのため、病気休職者の裾野はもっと広いと言わねばならない。

近年、心理学的な測定法を用いて、教師のこのような状況を、ス

トレスやバーンアウトとして測定し、その原因を考察する研究も数多く行われている。多くは、サンプルが限定されているものの、大阪府下で大規模に実施した「教師の多忙化とバーンアウト」調査研究（大阪教育文化センター教師の多忙化調査研究会編「教師の多忙化とバーンアウト」法政出版、一九九六年）では、六割近い教師が、バーンアウトの危険域に達していることが報告されており、すでに二〇年以上前から、教師のメンタルヘルスへの警鐘が鳴らされていたことがわかる。

## 2 休職者の属性と推測される増加の原因

### (1) 属性ごとの休職者の分析

病気休職者の増加原因を探るために、文部科学省では、二〇〇七年より、休職者の属性についてより詳細な分析を公表している。

「公立学校教職員の人事行政状況調査」一四年版から、学校種別、年代別に病気休職者の状況を示したものが第12表である。

第12表に見るように、病気休職・精神疾患による休職ともに最も高くなっているのは中学校教師である。年代別にみると、病気休職者では五〇歳代の割合が高いこと、精神疾患による休職者の割合が三〇歳代以上ではほぼ一定であることがわかる。ただし、他の年齢層と比べて二〇歳代の若い教員には病気休職者が少ないと受け止めるのは、少し問題がある。

近年、教員採用試験において、「条件付き採用」の教師が増加している。「条件付き採用」は、正式採用された教師とは異なり、「初任の一年間の勤務を良好な成績で遂行した時に正式採用となる」教

第12表 病気休職者の学校種別・年代別・職種別状況（教育職員）

(1)学校種別

	病気休職者A (上段) 精神疾患者C (下段)	在職者数B	A/B (上段) C/B (下段)
小学校	3,899人	409,753人	0.95%
	2,283人		0.56%
中学校	2,366人	237,082人	1.00%
	1,548人		0.65%
高等学校	1,168人	187,103人	0.62%
	675人		0.36%

(2)年代別

	病気休職者A (上段) 精神疾患者C (下段)	在職者数B	A/B (上段) C/B (下段)
20代	707人	112,039人	0.63%
	547人		0.49%
30代	1,776人	177,727人	1.00%
	1,134人		0.64%
40代	2,177人	221,114人	0.98%
	1,390人		0.63%
50代以上	3,617人	315,894人	1.15%
	1,974人		0.62%

〔出所〕 文部科学省「公立学校職員の人事行政状況報告」2014年版。

第13表 条件付きで採用にならなかった者

年度	正式採用に ならなかった 者	依頼退職者（人）			不採用率	病気による退職の割合	
			うち病気				精神疾患割合
				(病気うち精神疾患)			
26	321	310	93人	87人	1.07%	29.0	93.5
25	351	340	92	79	1.18%	26.2	85.9
24	355	348	122	106	1.20%	29.0	86.9
23	315	299	118	103	1.11%	32.7	87.3
22	296	288	101	90	1.15%	30.4	89.1
21	317	302	86	83	1.27	26.2	96.5
20	315	304	93	88	1.32	29.2	89.2
19	301	293	103	-	1.38	34.2	-
18	295	231	84	-	1.36	28.5	-
17	209	198	65	-	1.00	31.1	-
16	191	172	61	-	0.98	31.9	-

〔出所〕 文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査」より作成。

師のことを示している。「条件付き採用」に分類される教師のうち、正式採用になる前に依願退職をする教師数が漸増している。第13表によると、依願退職する「条件付き採用」教師のうち病気を理由とした依願退職者は、二〇〇三年ごろから漸増しており、また、そのなかで精神疾患を理由とした依願退職は、調査を開始した二〇〇八年以来、一貫して九割近くを占めている実態がある。

## (2) 病気休職者増加の原因

重要なのは、なぜこのように病気休職者が増加するかという問題である。

先に述べた病気休職者属性分析からは、とくに生徒指導・部活指導に多くの時間を割かねばならない中学校教師の割合が多いことから、教師の多忙化と長時間労働の問題を指摘するものがある。また、子どもやICTなどの社会の変容に対して、それまで蓄積してきた技術や知識では対応できなくなった年輩教師の苦悩と関連づけて説明するものもある。

また、前述した「バーンアウト」は、理念に沿って活動に邁進することから来る「燃え尽き」状態を示す概念であるが、この概念自体が「なぜ教師が休職に至るのか」を説明する解釈枠組みとなっている。そこでは、「初期の仕事への意識の高さと現実の仕事のギャップ」のなかで、極度の疲弊感、不安全感、生きる意味の喪失、無気力などが起こると指摘されている。いわゆる「自己犠牲的教師」像を抱いているために活動にのめり込み、理念と現実のギャップに苦しんでバーンアウトにつながるという説明がなされるのである。

こうした様々な原因論は、一二年に文部科学省に設置された「教

職員のメンタルヘルス対策検討会議」の報告においても示された。同報告は、教職員のメンタルヘルス不調の背景に、「業務量の増加」と、「理想の強さから来る自己批判」「鍋蓋型組織からの管理職による支援の薄さ」「正解のない仕事」に代表される「教職員の業務の特徴」という教職の病理状況があることを指摘した。また、教師の仕事の特殊性とともに、労働環境の変化等を示し、教員養成のあり方をも含んで、教員の働く環境全体を検討しなければならない問題であるとまとめている。

## 3 メンタルヘルスの対策

### (1) 対策

このような教員の状況は政府によっても重く受け止められており、「教職員のメンタルヘルス対策検討会議」は二〇一三年三月、「教職員のメンタルヘルス対策について（最終まとめ）」を提示した。そこでは、メンタルヘルスの対策として、第一に、教員自身によるメンタルチェックの活用などセルフケアの促進、第二に、組織のラインを見直し、管理職等による適切なバックアップの必要、第三に、業務の縮減や効率化、そして、最後に外部専門家も含めた相談体制の充実が重要であると記されている。

こうした提言に沿って、九割を超す都道府県市が「相談窓口を設置し、面接相談を実施している」「管理職を対象にしたメンタルヘルスに関する研修を実施している」などの取り組みを報告している（文部科学省「教育職員のメンタルヘルスの保持等に係る取り組みについて」二〇一一年度版）。また、「電話相談（電子メールを含

第14表 精神疾患による休職者の休職発令後の状況内訳(人)

2014年度中新規に 休職発令された者 (A)	2015年4月1日現在の状況			合計
	復職	引き続き 休職	退職	
	1,120	1,423	432	2,975
	37.6%	47.8%	14.5%	-
2013年度中又はそれ以前に 休職発令された者 2014年度引き続き 休職している者 (B)	2015年4月1日現在の状況			合計
	復職	引き続き 休職	退職	
	823	794	453	2,070
	0.4	0.4	0.2	-
上記の合計(A+B)				-
	復職	引き続き 休職	退職	合計
	1,943	2,217	885	5,045
	38.5%	43.9%	17.5%	-

〔出所〕 文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査について」2014年版。

む)の窓口を設置している」都道府県も八七・九%にのぼる。

(2) 復職への対策

復職支援についても、対策が講じられている。教職員のメンタルヘルス対策会議は、病気休職取得から職場復帰までの対応について、それぞれの段階ごとに、とりわけ校長が留意すべき点について手順を詳細に示した。

復職プログラムの実際は自治体によってまちまちであるが、復職

プログラムはうまく機能しているのであろうか。病気休職者のその後の状況を示したものが第14表である。

同表からわかるように、四割弱の教師が復職し、四割から五割の教師がそのまま引き続き休職し、二割弱の教師が退職している。

#### 4 まとめ

増加する「病める教員」に対して、政府や各都道府県レベルの対策は講じられてきたが、このような対策をとったとしても、数値に見るように、病気休職者数が劇的に改善されたというような状況にはない。

それは、教員の病気休職が構造的に生み出されている問題であるにもかかわらず、個人レベルでそれを改善しようとしていることに一因があるのではないかと思われる。

教職員のメンタルヘルス対策会議の委員は、ほとんどが産業医や心理専門職、あるいはそれに準じている。そのためか、教員の休職者の増加などの原因を、「業務量の増加」「教職員の業務の特徴」と把握はしているものの、対策としては、それが生み出されている構造を問題にするよりも、そうした構造をどのように個人がマネジメントしていくか、対処していくかという点に、議論が集約されている。病気休職をした教師がどのような対応をとればいいのかという問題と、「病気休職者の増加」というマクロな問題が、ここでは識別されていない。たとえば、病気休職者への復職対策は手厚くなされているものの、彼らが戻っていく職場が、彼らの病気休職を導いた状況とどれほど変化しているのか、そうした職場の構造・状況を

変えるにはどのようにすればいいのかについては言及がない。あるいは言及されていたとしても、「病める教員」を支援する管理職等の役割を示す「ソフト」面での対策のみである。学校の諸問題に「強い」教師を創り出していくことでしかこの問題を解決できないとすれば、十分な対策にはつながらないだろう。

河村茂雄は、社会構造の変化をも踏まえて、教員の病気休職の増加が「教育実践環境の変化」「期待される教育内容・活動の変化」「勤務条件の変化」という三つの変化が同時に起こったことによると指摘した(河村茂雄「変化に直面した教師たち」誠信書房、二〇〇五年)。この指摘に見るように、教員の病理現象が改善されるためには、「業務量の増加」をもたらず構造的な要因や「教育内容や活動の変化」「勤務条件の変化」を明らかにし、労働時間や働き方の問題、教員の労働を制約し条件づける外部条件とその変化などについて詳細な考察を行い、対処することが求められる。

### 第三章 教員の労働とその特徴

#### 1 教員の労働時間

##### (1) 教師の長時間労働

OECDのTALIS二〇一三( Teaching and Learning International Survey 国際教員指導環境調査)は、日本の教師の長時間労働

働を白日の下に晒した。調査参加国の一週間の平均時間が三八・三時間であるのに対して、日本の数値は五三・九時間で圧倒的に長い。日本の数値は、調査参加国のなかで最も長く、二番目と三番目に長いシンガポール(四七・六時間)、マレーシア(四五・一時間)を大きく上回っている。

ただし、この長時間労働については、いくつか補足しておかねばならない。第一に、日本では、教師に限らず労働者一般が長時間労働であるという点である。労働政策研究・研修機構の『データブック国際労働比較二〇一五』によれば、日本の一人当たり平均年間実労働時間は、一九八八年の労働法改正以降漸減しているものの、二〇一三年には一七三五時間であり、これはイタリア(一七五二時間)、アメリカ(一七八八時間)とほぼ同じで、スウェーデン(一六〇七時間)、フランス(一四八七時間)、ドイツ(一三八八時間)に比べれば長い数値となっている。ここには、長時間労働を「問題である」と考えない日本の社会的風土がある。

目を国内に転じて、他職種との労働時間を比較してみよう。厚生労働省の『労働統計要覧』(二〇一四年度)によれば、労働者の一カ月あたり出勤日数は一八・九日、実労働時間数平均は一四九・〇時間であった。このことから、一日ほぼ七時間五分程度の勤務ということになる。また、連合総合生活開発研究所が実施した「生活時間の国際比較——日・米・仏・韓のカップル調査」では、男性の週実労働時間は四五・七時間であり、一日に換算すると九時間六分程度となっている。

一方、TALISにみる教師の一週間の五三・九時間という労働時間は、一日に換算すれば一〇時間四八分程度である。TALIS

調査に先立って、日本国内では、文部科学省が二〇〇六年に全国規模での大規模な「教員勤務実態調査」を実施しているが、ここでは小学校教師の勤務時間一時間三三分（年間、勤務日の「持ち帰り」を含まない労働時間）＋「残業時間」、中学校教師は一時間一十九分という数値が示された。また、ベネッセコーポレーションが実施している「学習指導基本調査報告書」（二〇一〇年）では、「学校にいる時間」（出勤時間から退勤時間まで）は、小学校教師一時間二十九分、中学校教師一二時間三分となっている。このような結果と比較すると、TALIS調査は、日本の教師の圧倒的長時間労働を示しているが、それでも日本国内で実施された大規模調査に比べれば、一時間から一時間半短い数値でしかなかったことになる。いずれにせよ、これらの調査のどれと比べても、教師の労働時間は、他職種平均より長いことは明らかである。

## (2) 労働時間の推移と業務の変化

ところで、労働時間はどのように推移しているのだろうか。労働時間の測定とその変化については、正確な比較が難しい。というのも、学校種はもちろん、繁忙期とそうでない時期の違いや、児童・生徒の指導に困難を抱えているかどうか、部活での活躍が期待されているかどうか等の学校のおかれた社会的文脈等々によって異なっているからである。そうした課題を踏まえたうえで、複数の調査から、これについて検討してみよう。

ベネッセグループによる「学習指導基本調査報告書」は、調査対象や質問項目などが必ずしも一定しているわけではないが、一九九八年よりほぼ三年おきに実施されており、教員の労働時間の推移を

みるうえで有用だと考えられる。これを見ると、小学校教師では〇七年と一〇年調査の間で「学校にいる時間」が一七分増加しており、中学校教師では九七年から〇七年の間に五〇分、〇七年から一〇年の間に一五分増加したことが示されている。いずれも、今世紀になってからの勤務時間の延長が目立つ。

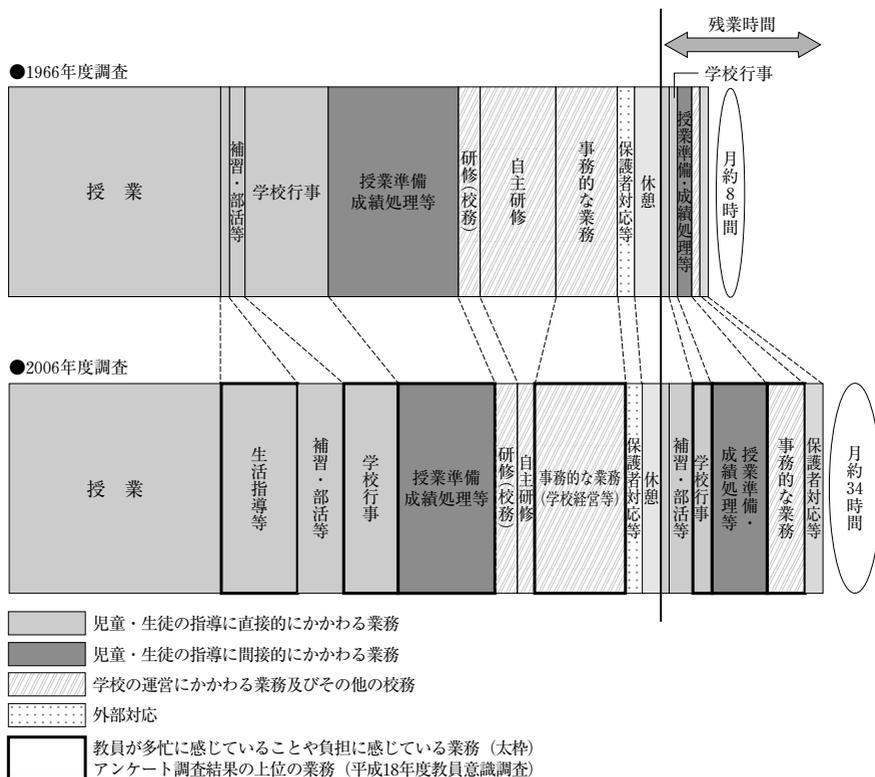
より長いタイムスパンを見るならば、一九六六年に当時の文部省が実施した「教員勤務時間状況調査」と二〇〇六年度のそれを比べることが有効であろう。

六六年教員勤務時間状況調査では、勤務時間外の労働時間は小学校教諭では二時間三〇分、中学校では三時間五六分（週平均）と報告されている。一九六六年は週四四時間労働の時代であることを考えると、週の勤務時間は、小学校教員は四六時間三〇分、中学校教諭は四八時間五六分、一日に換算すれば、小学校八時間二八分、中学校八時間五七分の勤務時間となる。この数値と比較すると、〇六年の一日当たりの残業時間を含めた労働時間は、小学校教員が一時間三三分、中学校教員が一時間一十九分であり、一九六六年調査に比べ、小・中学校ともに三時間程度長くなっていることがわかる。

さて、一九六六年と二〇〇六年調査の比較で注目されたのは、残業時間の変化と、勤務時間内の業務・活動の変化である。調査をまとめた文部科学省によると、六六年の教師の勤務状況と〇六年の教師の勤務状況は、第7図のようにまとめられている。

ここで気づくことは、授業時間はほとんど変化がないものの、勤務時間内の、各業務に従事する時間が大きく変化していることである。授業時間に大きな変化がないことは、学校教員統計調査に示さ

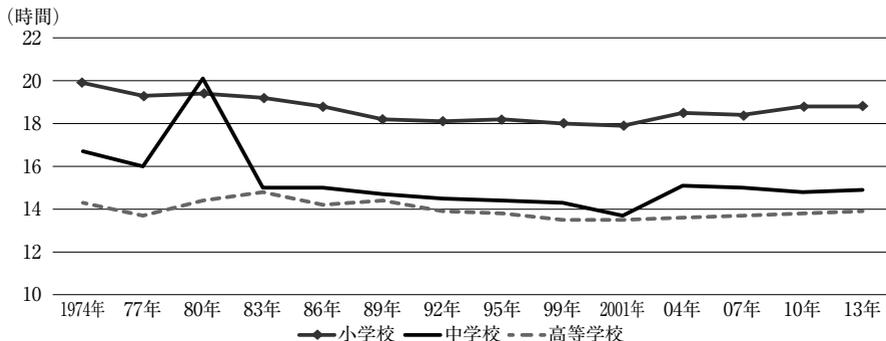
第7図 文部科学省教員勤務実態調査－1966年度と2006年調査の比較



〔備考〕 2015年1月20日 初等中等教育分科会チーム学校作業部会参考資料より転載。

〔出所〕 「昭和41年度教員勤務状況調査」および「平成18年度教員勤務実態調査」、「平成18年度教員意識調査」。

第8図 平均週教科等担当授業時数等の推移



〔出所〕 文部科学省「学校教員統計調査」(3年に一度)(政府統計 e-Sat)より作成。

れた主教科等担任授業時数の推移でも確認することができる(第8図)。一〇二三年で、小学校教師一八・八時間、中学校教師一四・九時間、高校教師一三・九時間となっており、担当授業時数は今世紀に入ってからの数値にほとんど変化がない。

一方、第7図で明らかにように、勤務時間内の業務としては、生徒指導に割く時間と事務的な業務に割く時間が大きく拡大しており、学校行事や授業準備に割く時間が縮小している。学校行事の縮小は、教師の多忙化が問題になり、また学校機能の肥大化が問題とされるなかで、一つの特効薬であるような方策が採られてきた経緯によるものであろう。

さらに重要なことは、残業時間が四倍以上に増えていることである。残業時間での内訳で見ると、学校行事、授業準備、事務的な業務に関する仕事の割合が膨らんでいる。

以上のことから、教師の業務のなかで「生徒指導等」「事務的な仕事」が多くを占めるようになったため、勤務時間中に対応できなくなった「授業準備」などの業務が、そこから押し出される形で残業として行われざるを得なくなっている実態を見ることがができる。

### (3) 持ち帰りの仕事

ところで、上記の第7図には欠けている点がある。同図は学校における勤務の実態を示したものであり、そこには「成績処理や授業準備などの「持ち帰り」の業務」は含まれないからである。

近年、個人情報保護のために、教員が持ち帰ることのできる書類は限られてきている。しかしながら、〇六年度に行われた「勤務実態調査」では、小学校の場合、勤務日では一日あたり三〇分から

五〇分程度の、また、休日では一時間半から二時間程度の、また、中学校では、勤務日で二〇分程度、休日で一時間半から二時間程度の「持ち帰り」の仕事があることが記録されている。

いずれにせよ、この労働時間の推移からは、教師の本務である「授業」の受け持ち時間ではなく、生徒指導を含むその周辺部の業務、および事務的な業務が著しく増加しているという現実が如実に示されており、教師の長時間労働が何に起因しているのかに対する一つの解答を与えていると思われる。

## 2 多様な業務内容

文部科学省初等中等局教職員課によるパンフレット『教員を目標そう!』では、教員の仕事は「教科指導等、学級経営・生徒指導、進路指導・キャリア教育、部活動」とまとめられている。しかしながら、教科指導は、より具体的には「指導計画の作成、教材研究、授業研究、学習評価」など、複合的な諸活動の束から成り立っており、「生徒指導」にしても同様のことが言える。さらに教員勤務実態調査の報告書に記された活動内容(第15表参照)においても見て取れるように、こうした「主要な仕事」の中に入らない雑多な業務が山ほどある。

日本の教員の業務が多種多様にわたっているのは、日本の学校が海外に比べて子どもたちの教育についてのあらゆる側面を取り込み肥大化していること、さらに、それをだれが担うかが明確に決められていないことによる。

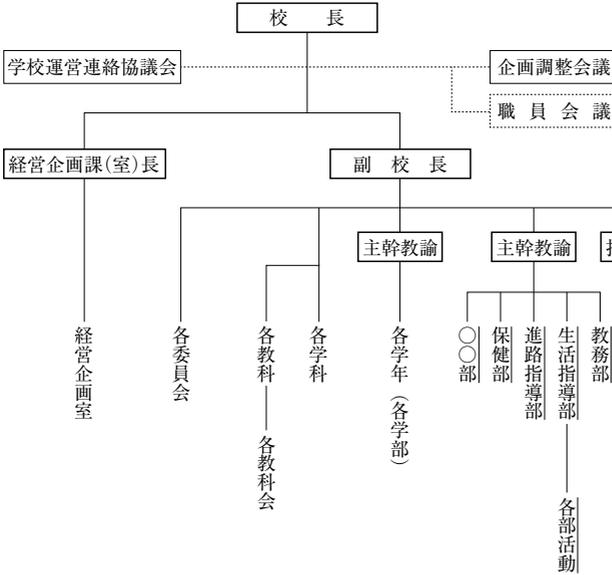
学校教育法第二十一条では、一〇項にわたって義務教育が達成すべ

第15表 教員の業務

児童生徒の指導にかかわる業務	a 朝の業務	朝打合せ、朝学習・朝読書の指導、朝の会、朝礼、出欠確認など
	b 授業	正規の授業時間に行われる教科・道徳・特別活動・総合的な学習の時間の授業、試験監督など
	c 授業準備	指導案作成、教材研究・教材作成、授業打合せ、総合的な学習の時間・体験学習の準備
	d 学習指導	正規の授業時間以外に行われる学習指導（補習指導、個別指導など）、質問への対応、水泳指導など
	e 成績処理	成績処理にかかわる事務、試験問題作成、採点、評価、提出物の確認・コメント記入、通知表記入、調査書作成、指導、要録作成など
	f 生徒指導（集団）	正規の授業以外に行われる次のような指導：栄養指導、清掃指導、登下校指導・安全指導、遊び指導（児童生徒とのふれ合いの時間）、健康・保健指導（健康診断、身体測定、けが・病気の対応を含む）、生活指導、全校集会、避難訓練など
	g 生徒指導（個別）	個別の面談、進路指導・相談、生活相談、カウンセリング、課題を抱えた児童生徒の支援など
	h 部活動・クラブ活動	授業に含まれないクラブ活動・部活動の指導、対外試合引率（引率の移動時間を含む）など
	i 児童会・生徒会指導	児童会・生徒会指導、委員会活動の指導など
	j 学校行事	修学旅行、遠足、体育祭、文化祭、発表会、入学式・卒業式、始業式・終業式などの学校行事、学校行事の準備など
	k 学年・学級経営	学級活動（学活・ホームルーム）、連絡帳の記入、学年・学級通信作成、名簿作成、掲示物作成、動植物の世話、教室環境整理、備品整理など
学校の運営にかかわる業務	l 学校経営	校務分掌にかかわる業務、部下職員・初任者・教育実習生などの指導・面談、安全点検・校内巡視、機器点検、点検立会い、校舎環境整理、日番など
	m 会議・打合せ	職員会議、学年会、教科会、成績会議、学校評議会、その他教員同士の打合せ・情報交換、業務関連の相談、会議・打合せの準備など
	n 事務・報告書作成	業務日誌作成、資料・文書（調査統計、校長・教育委員会等への報告書、学校運営にかかわる業務、予算・費用処理にかかわる書類など）の作成、年度末・学期末の部下職員評価、自己目標設定など
	o 校内研修	校内研修、校内の勉強会、研究会、授業見学、学年研究会など
外部対応	p 保護者・PTA対応	学級懇談会、保護者会、保護者との面談や電話連絡、保護者対応、家庭訪問、PTA関連活動、ボランティア対応など
	q 地域対応	町内会・地域住民への対応・会議、地域安全活動（巡回・見回りなど）、地域への協力活動など
	r 行政・関係団体対応	教育委員会関係者、保護者・地域住民以外の学校関係者、来校者（業者、校医など）の対応など
校外	s 校務としての研修	初任者研修、校務としての研修、出張をとまう研修など
	t 会議	校外での会議・打合せ、出張をとまう会議など
その他	u その他の校務	上記に分類できないその他の校務、勤務時間内に生じた移動時間など
	v 休憩・休息	校務と関係のない雑談、休憩、休息など

〔出所〕 文部科学省初等中等教育企画課「学校や教職員の現状について」（2015年1月20日）。

第9図 校務分掌組織図



〔出所〕「都立学校管理運営規定(標準規定)平成26年版」より転載。

き目標が、第五一条では高等学校での目的が三項示されているが、その内容は包括的である。海外では単に昼食の時間であつても、日本では「給食の時間」と「給食指導」に変換されるように、清掃指導、校門指導(生活指導)などというように、児童・生徒の様々な活動が、よりよきものをめざした徳育として、指導の対象になつて

くる。また、学校行事においては、それに「他者と協力することを学ぶ」、「役割を遂行する態度を養う」等々の教育的な意味が付与され、そのために教師は指導の計画を立て、実施せねばならない。さらに、近年、社会の変化に伴つて「金融教育」、「政治教育」、「消費者教育」、「食育」、「環境教育」等々を学校に取り込む必要性を、金融庁、文部科学省、消費者庁などが主張している。多くの場合、このような要求は部分的にはあれ学校教育のなかに「加算的」に取り込まれることになる。学校が教育すべき内容は多岐にわたり、さらに拡張の一途をたどっているのである。

このように学校に委ねられる教育活動が膨れ上がっているにもかかわらず、それをだれが担うかという点については非常にあいまいである。学校の運営に必要な活動のすべては校務と呼ばれている。学校教育法第三七条第四項は、「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」と校長の役割を規定している。しかしながら、学校教育法施行規則第二二条の二では「小学校においては、調和のとれた学校運営が行われるためにふさわしい校務分掌の仕組みを整えるものとする」と規定され、地方公務員法第三二条の法令等および上司の職務上の命令に従う義務により、職員は上司の職務上の命令に忠実に従わねばならないとされている。そのため、教員は校長の職務命令によつて、その校務を分掌することになり、中学校、高校にもこの規定が準用されている。膨れ上がった学校の校務は、教師への分掌を基本とし、多様な業務を教師が担わなければならない根拠ともなっている。

校務分掌組織図の一例が第9図であるが、教員はこうした校務を複数担うのが一般的である。また、学校で行われるべき活動は学校

規模によって大きく変わらないので、学校規模が小さいほど、教員の担当分掌は多くなる実態がある。第15表で示されている「学校の運営にかかわる業務（学校経営）」の項目は、この校務分掌の活動も含まれている。

### 3 教員労働の特殊性——複線的・同時並行的活動

さらに、このような多岐にわたる業務を、教師はどのようにこなしているのか。教師の業務のこなし方にも、大きな特徴がある。教師の実際の活動は、前掲の第15表からは、なかなか想像できない。

すでに、二〇年近く前になるが、東京大学の藤田英典教授（当時）を中心として、教師の仕事と文化に関する実証研究のチームが編成され、複数の小・中学校で、エスノグラフィ調査が実施された。エスノグラフィ調査とは、文化人類学などで用いられる調査法であるが、調査者が被験者の生活に長く密着することによって、被験者の行動パターンや、その意味、文化等について、構造的に明らかにしていく方法である。こうした方法を用いて、藤田のチームは、長期にわたる学校エスノグラフィを実施し、調査対象校の教師に一日随行し、教師が何時にどこにいて誰と何をしていたのか、その時の会話は誰が相手で、どのような内容だったのか、その時の教師の表情や態度はどのようなものだったか、等々にわたって記録し分析した（「教師の仕事と教師文化に関するエスノグラフィ的研究——その研究枠組みと若干の実証的考察」一九九五年二月『東京大学大学院教育学研究紀要』）。

その結果の一部を示したものが、第16表（D中学校二年担任の教

第16表 中学校教師の1日の活動

表2 b D中学校【2年担任；1995/1/23】 (付表3に対応している)

	7.30-8.30	8.30-9.30	9.30-10.30	10.30-11.30	11.30-12.30	12.30-1.30	1.30-2.30	2.30-4.30 (2時間)	合計	1時間平均
場所	6	4	4	8	4	7	3	8	44	4.9
項目	19	6	7	11	21	14	5	12	95	10.6
シークエンス	8	3	4	6	9	6	1	5	42	4.7
単独のワーク	6/19	3/6	1/7	4/11	10/21	2/14	0/5	4/12	37	4.1
机でのワーク	13/19	0/6	0/7	4/11	16/21	0/14	1/5	2/12	36	4
教師間ワーク	8/19	1/6	5/7	4/11	8/21	4/14	3/5	6/12	39	4.3
同学年教師間ワーク	8/8	1/1	5/5	4/4	7/8	4/4	0/3	3/6	32	3.6

〔出所〕「教師の仕事と教師文化に関するエスノグラフィ的研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第35巻（1995年）43頁より転載。

師の仕事」である。この表から、教師の仕事の実態を読み解いていこう。表に示すワーク・項目とは、識別可能で、社会的に有意味な一連の活動・出来事の内容を示す。たとえば、この教師は七時三〇分から八時三〇分までの間に、学校内の六カ所に立ち現れ、一九の異なる活動をしている。また、記録された一九の活動のうち六つは単独で行われ、八つは、同僚の教師との間で行われており、また、このとき、相手の同僚教師は、同学年の教師であることが見て取れる(八/八)。さらに、活動の大半(一三/一九)は、机に座って行われているが、一日を見たとき、教師の九五の活動のうち、机に座って行われる活動は三六となり、教師の仕事は案外立ち仕事を中心となることがわかる。

教師は教室で生徒に向かって授業をしている、というのが一般的な教師の仕事のイメージであるが、教師は授業以外に多様な活動に従事しており、とくに、始業時間前、昼休み、放課後にはそれが顕著であり、また、同僚との協働関係のなかで、あちこちとせわしく立ち働いている様子が示された。

また、ここでとくに重要なことは、「シークエンス」が8という数値を示していることである。シークエンスとは、この一九の仕事のうち、途中で中断され、その後、どこかで再開された活動を指す。すなわち、この一時間のうちに一九種類の活動をしているが、そのうちの半分近くは、この時間内に終わらず、持ち越しているのである。

「教師の日常は多様な活動が入り込み並行して展開しており一つの活動が途中で中断することも頻繁に起こる」と、これを分析した秋葉昌樹は指摘しているが、これは教師の仕事の「複線的活動と同

時並行性」をも示すものに他ならない。教師は、複数の業務を同時並行して取り組んでいるのである(前掲「教師の仕事と教師文化に関するエスノグラフィ的研究——その研究枠組みと若干の実証的考察」)。

さらに、エスノグラフィのなかでは、「予期せぬ出来事」に頻繁に見舞われるという実態も示された。複線的・同時並行的な業務遂行のなかで、児童・生徒の欠席の連絡や、保護者からの電話・訪問、生徒同士のけんかなど、業務としては予定されていた事象が頻出することが「常態」にさえなっている。

こうした活動の特徴を例えるならば、「お母さんの仕事」家事労働」に似ている。すなわち、洗濯機を回しながら掃除をし、頭の中では今日の夕食の献立や買い物リストを描いている、そんな時に泣き出した子どもをあやしに行く等々というような活動が、まさしく学校の教師の活動なのである。

したがって、こうした教師の複線性・同時並行性という仕事の特徴を理解していない新任教員は、処理手順の歯車が狂うと「どうしていいかわからない」という状況に陥りやすい。前述したエスノグラフィ調査では、「……疲れちゃった。やんないといけない。やらなきゃならないことがいっぱいありすぎて、何をやってらいいのかわかんない……」(一九九四年一〇月二二日記録、二〇歳代前半女性教師)と、そうした新任教員の独り言が記録されている。また、近年、タイムマネジメントの重要性が指摘されているが、それもこのような教師の活動の実態と関係がある。

複線的・同時並行的に業務を遂行している状態で、教師の業務自体が増えていくならば、「労働密度」を高めなければならない。追

い立てられるように次々に異なる課題を処理していかねばならず、さらにその課題が今ここで解決できるものばかりでないならば、教師は常に心に引つ掛かる別の仕事を抱えていることになり、それはまた神経をすり減らすほどのものになりかねない。ここでは単に多忙であるだけでなく、多忙感＝疲弊感を伴うのであり、まさにこれが病気休職増加の一つの要因となっていると推測される。

#### 4 ケアワーカー、感情労働者としての教師

複線的活動と同時並行性という特徴は、「お母さんの仕事」に似ていると指摘したが、類似する点はそうした活動の特徴ばかりではない。気を配れば配るほど、活動の領域は延長され、無限定・無境界性が強まっていく。この点についてもきわめて類似性が高い。食事を用意するだけではなく、栄養に偏りがないように、嫌いな食材も食べるができるように、食事の時間が団欒の時間になるように等々と、配慮する点は際限なく生まれる。また、自分のペースで仕事を処理していくことはできず、世話をする人の状態に沿って、常に仕事のペースは乱される。そしてこれは、ケアワーク全体にもつながる議論ともなるだろう。「相手に気を配る」ことがケアワークの中心にあるとすれば、労働の質を高めることは、必然的に仕事の無境界性、無限定性へとつながるからである。

しかも重要なことは、こうしたケアワークが「労使関係」のなかに投入されているということである。ケアという対人関係のあり方が、労働の対価を支払う関係のなかに投入されると、重大な問題が現出してくる。とりわけ、教師にとってはその影響が大きい。この

点について、生産工程労働者等との比較を踏まえながら検討してみたい。

巻頭色刷り第7図に見るように、生産工程従事者は、自分が頑張れば、その結果が業績となって現れ、雇用者にそれを評価される。一方、多くのサービス業に従事する人々は、自分が頑張っても、クライアントがそれを適切だと判断しない限り、頑張りは主観的なにとどまり、結果として雇用者からの評価は高いものにはならない。

ホックシールドは、「表層演技」、「深層演技」により感情をコントロールし表出することにより、相手の側の「心地よい」という感情に働きかけ、当該の航空会社の利用率が向上することをめざすアメリカCAの労働実態を明らかにした。自分の感情をコントロールすることにより、高い評価を受け取るという労働のあり方は、単に「労働力」のみを提供するのではなく、自分の感情までも労働過程に差し出さねばならなかった近年の産業・労働状況、とくにサービス業の労働課題を示した点で意義深い。

ケアワークもまた、こうした労働特性を持つ。ケアワーカーは、「表層演技」、「深層演技」を交えながら、心を配ってクライアントの支援に向かう。このとき、クライアントがその支援に満足を示し、リハビリがうまくいくとか、病気からの回復が思ったように進むなどの効果を示せば、クライアントもケアワーカーも、そしてケアワーカーの雇用者も、それを評価することになる。ただし、ケアワーカーの援助は常にクライアントの状況の改善につながるだけではない。ケアワークは、クライアントの満足が高まるだけでなく、クライアントのパフォーマンスの向上につながるによつ

て、やっと、クライアントや雇用者からの評価を得られるのである。

教師の仕事は、こうしたケアワークと類似した側面も含むものの、そこにとどまらない内容を持つ。教師が、「表層演技」、「深層演技」を駆使して、児童・生徒に心地よい雰囲気を与え、児童・生徒が満足をしたとしても、そこで終わりではない。児童・生徒が実際にパフォーマンスを上げなければ、教師は高く評価されない。ここまでは、他のケアワークと似ている。しかしながら重要なのは、教師の働きかけと子どものニーズが、介護者と被介護者、看護婦と患者のように一致しているとは限らないということである。「宿題をたくさん出す」、「自分にとって関心のないことを学ぶよう押し付けられる」というように、子どもからみれば「援助」とは言えない。理不尽な指示が、教師―生徒関係には埋め込まれている。子どもからは必ずしも喜ばれない活動に従事させる必要があるが、子どもがそれを「いやだ」と思わないように様々な技術や感情を駆使して誘い、子どもが関心を持つところから出発しなければならぬ。こうした活動の質は、他の職業には見られないものである。子どもが教師と同じような夢を持ち、その意味で先立である教師に信頼を置いている社会・時代であるならば別であるが、「学ぶことの意味が分からない」、「学校に行く意味が分からない」というような子どもが増加するなかで、昔と同じような学びのラインに立たせること自体、困難を極めることを指摘しておきたい。

また、教師の仕事の特徴は、「不確実性」にあると言われてきた。卒業生から感謝の言葉を述べられることが教師としての醍醐味だという話がよくされるが、これに見るように、労働の結果は、即

座に可視化できるようなものではない。しかしながら、この状況が近年の社会変化のなかで大きく揺らいでいる。教師の仕事の成果はすぐには出ない、とか、「不確実性」に特徴があるなどと言ってはられない状況にある。NPM（ニューパブリックマネジメント）の考え方が導入され、アカウンタビリティが求められる時代には、目標を明確に設定し、たとえば学力テストの結果等で、目標に沿った成果を一定期間内で示すことが必要となったからである。

子どもが学ぶ姿勢を持ち、パフォーマンスを示すように、教師も自分の感情をも含めて、それこそ全身全霊で活動に邁進しなければならなくなった。さらに、外側の基準に沿った結果を年度ごとに示さねばならなくなった。近年、社会変化や教育改革のなかで、教師の業務遂行の質が変わってきており、「教育」をめぐるこうした新しい潮流が教師を苦しめていることは間違いない。

## 5 まとめ

教師のストレスや多忙を考えると、日本社会の風土であるといえ、教師の長時間労働は看過するわけにはいかず、早急に解決されるべき課題である。その際、教師にスーパーマンになれというような方策は荒唐無稽であり、教師の労働の特徴を十分に理解する必要がある。

他の解決策、たとえば学校機能の単純な削減は、多様な教育機会を提供できない家庭の子どもに不利益を招く危険性もあり、別の問題を生む可能性がある。長時間労働や多忙の解決には、教員の増員を図ることが望ましいが、根底には財政的な問題が存在する。ま

た、教師を本来の業務に専念させるために次善策として考えられているスタッフの増員は、教員の活動のあり方を見たとき、逆に情報共有や打ち合わせ等に新たに時間を割く必要を生み、長時間労働の縮減にどの程度寄与するか、樂觀はできない。いずれも、一つの解決策が別の問題を生む危険性がある。

ただし、この長時間労働や多忙、そしてそれによる疲弊を生み出してきた「教育にとつて無意味な」改革を緩和することは、まず何よりも必要であろう。さらに重要なのは、「子どものため」という一言で「頑張つてしまふ」教師がほとんどであり、教員のなかに労働時間概念がないことである。教師自らが、主体的にこうした状況に対処しうる「労働者」意識を持つことが肝要である。

## 第四章 教員の給与をめぐる諸問題

### 1 教員給与の実態

教師には長時間で過酷な労働にふさわしい賃金が支払われているのだろうか。

教員の給与は、給料と扶養手当、住居手当、通勤手当などの諸手当等から構成される。ただし教員には、他の公務員には見られない特徴がある。一つは、人材確保法案（学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法）一九七四年）によって設定されている義務教育等教員特別手当

である。戦後初期から七〇年ごろまで、教員の給与等労働条件の劣悪さから、人材が民間に流れ、教員に優れた人材を確保することが難しくなっていた。そのため、義務教育水準の維持向上を図る目的で、七四年より人材確保法案が施行され、義務教育学校の教員を一般の公務員・行政職よりも優遇する措置が図られることになった。号給によって異なるものの、給料の約三・八%程度の定額が支給されており、これによって、施行以降現在に至るまで、教員の給与は一般行政職よりも幾分高くなっている。

もう一つは、教職調整額である。教師の仕事は「無境界性・無限定性」の特徴を持つために、勤務時間管理がなじまないとみなされ、時間外手当を支給しない代わりに、教員の職務と勤務態様の特殊性を鑑みて、一律に基本給の四%が支給されている。

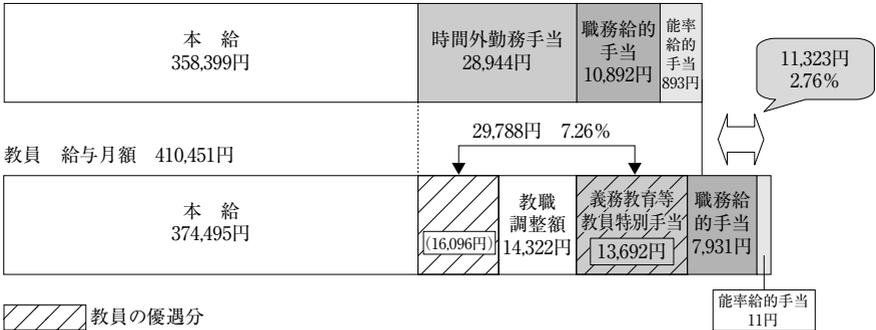
以上が、教員の給与は同年齢の公務員行政職に比べれば優遇されていると主張される所以であり、また、昨今の「教職調整額」や「人材確保法案」の撤廃の根拠にされている。第10図は、中教審答申のなかで、教員給与の優位性を示している。

しかし、こうした教員給与の優位性は、教員の実感とは大きく異なるようである。それを示すために、まずは、近年の教員給与の推移を見ておきたい。学校教員統計調査から、教員給与の推移を見たものが第11図であり、どの校種についても、近年の給与額の落ち込みが顕著である。

この数値は、各年の母集団の勤続年数をコントロールしておらず、男女合計平均値であることから、推移を見るには正確ではないという指摘もあろう。しかしながら、この統計には、勤務年数の平均も示されていることから、勤務年数に近似の年度があれば、推移

第10図 一般行政職と教員の給与比較  
(2001～2005年度における5年間平均ベース)

一般行政職 給与月額 399,128円

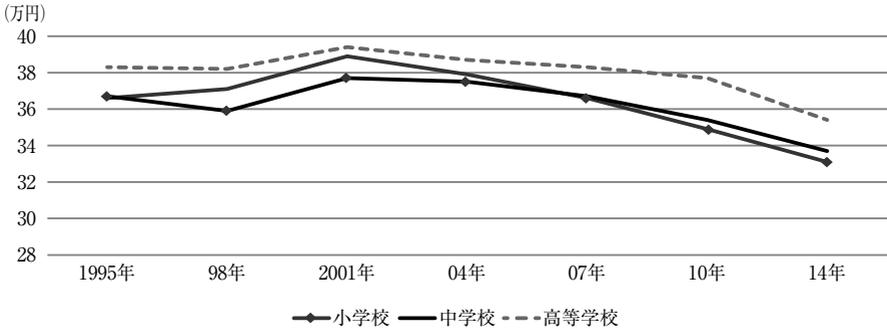


教員の優遇分

※一般行政職、教員ともに平均年齢42歳（大卒）とした場合の平均給与月額

〔出所〕「今後の教員給与の在り方について」（答申）平成19年中央教育審議会答申より転載。

第11図 教員給与（月額）の推移



〔出所〕 文部科学省「学校教員統計調査」（3年に一度）（政府統計 e-Stat）より作成。

についてのおおよその考察は可能である。たとえば、小学校の場合、二〇一〇年度の給与平均は三四・九万円であり、教員の勤務年数平均は一九・六年であった。これは二〇〇一年度の勤務年数一九・七年に近いので、その年の給与を見ると三八・九万円となっており、月額にして四万円程度の減収となっている。同様に、中学校では二〇一四年と二〇〇四年で勤務年数平均が一八・七年と同じであるので、その給与を比較すると、ここでもほぼ四万円の減収、また高等学校では、勤務年数平均二〇・二年が二〇一四年と一九九五年に示されている。ここでは二〇一〇年という年月の開きがあるが、三万円程度の減収となっている。いずれも、近年の給与の減少は明らかである。

次に、教員給与を他職と比較してみたい。はたしてそれは、財務省・文科省の指摘するように、教員給与が恵まれていると言えるのだろうか。

第17表は、学歴別・性別の賃金を抜き出したものである。教員賃金は、教員基本統計により、民間賃金は厚生労働省の賃金構造基本統計調査から抜粋した。教員賃金は勤続年数がだいたい一九年前後のものであることから、賃金構造基本統計調査では、男女とも四〇歳から四四

第17表 学歴別・性別賃金（2014年）（単位：千円）

		教員	民間		
			大卒	高卒	中卒
男 性	小学校	351.3	429.2	336.2	307
	中学校	351			
	高 校	366.2			
女 性	小学校	319.2	329.5	266.4	216.7
	中学校	319.3			
	高 校	326.5			

〔出所〕 「教員基本統計」「賃金構造基本統計調査」。

第18表 県別 教員給与と民間比較

公立学校の男性教員の平均月給  
(大卒男性=1.0とした指数)

		小学校	中学校	高 校	大卒男性
北海道		1.01	1.00	1.04	1.00
青森県		1.21	1.17	1.18	1.00
岩手県		1.20	1.16	1.16	1.00
宮城県		1.04	0.98	1.04	1.00
秋田県		1.18	1.16	1.15	1.00
山形県		1.16	1.10	1.13	1.00
福島県		1.13	1.10	1.05	1.00
茨城県		1.00	0.93	0.95	1.00
栃木県		0.95	0.92	0.95	1.00
群馬県		0.99	0.96	0.98	1.00
千葉県		0.86	0.89	0.93	1.00
東京都		0.84	0.87	0.94	1.00
神奈川県		0.69	0.73	0.76	1.00
新潟県		0.72	0.76	0.85	1.00
静岡県		1.11	1.10	1.14	1.00
富山県		0.95	0.95	1.01	1.00
石川県		0.93	0.96	0.99	1.00
福井県		1.00	0.96	1.02	1.00
山梨県		0.97	0.95	0.97	1.00
長野県		0.99	0.96	1.00	1.00
岐阜県		1.01	0.98	1.02	1.00
静岡県		0.94	0.93	0.98	1.00
愛知県		0.89	0.85	0.94	1.00
三重県		0.94	0.92	0.94	1.00
滋賀県		0.88	0.89	0.95	1.00
京都府		0.81	0.84	0.91	1.00
大阪府		0.75	0.79	0.86	1.00
兵庫県		0.93	0.93	0.98	1.00
奈良県		0.89	0.92	0.96	1.00
和歌山県		1.01	0.99	1.01	1.00
鳥取県		1.11	1.11	1.13	1.00
島根県		1.13	1.11	1.07	1.00
岡山県		0.98	0.99	1.03	1.00
広島県		0.92	0.94	1.01	1.00
山口県		1.07	1.07	1.08	1.00
徳島県		1.05	1.03	1.02	1.00
香川県		1.04	1.07	1.09	1.00
愛媛県		1.04	1.02	1.03	1.00
高知県		1.09	1.05	1.06	1.00
福岡県		0.92	0.93	0.96	1.00
佐賀県		1.13	1.10	1.11	1.00
長門県		1.09	1.05	1.04	1.00
熊本県		1.08	1.05	1.04	1.00
大分県		1.06	1.04	1.08	1.00
宮崎県		1.20	1.16	1.14	1.00
鹿児島県		1.07	1.03	1.04	1.00
沖縄県		1.11	1.14	1.10	1.00
全 国		0.89	0.89	0.92	1.00

\*諸手当を含まない本俸の比較。

〔出所〕 舞田敏彦「データえっせい」より転載。

歳の賃金を比較している。同表から明らかなように、大卒であるならば、男女とも、教員よりも民間企業に勤務する方が賃金は高い。それにもかかわらず、教員の給与が恵まれているという言葉が広まっているのは、比較する際に、学歴をコントロールしていないこと、賃金平均を引き下げる女性の低賃金を考慮に入れないことなどによる「数字のマジック」だと考えよう。

さらに、これを地域別にみると、異なった姿が現れてくる。第18表は、舞田敏彦が作成した県別教員給与(男性)を、大卒男性労働者の賃金と比較したものである(舞田敏彦「データえっせい」)。表から明らかなように、東北や九州、中国・四国の各県では教員給与は民間に比べて比較的恵まれているが、三大都市圏や札幌、仙台、

広島、福岡などのような政令指定都市を抱える都市部では、教員給与の優位性は見られない。とりわけ東京都の小・中学校教師は、そのメリットがない。

以上、見てきたように、「教員給与は恵まれている」という言説は、妥当性が低い。

## 2 教員給与に係わる教育改革

### (1) 義務教育費の国庫負担

ところで、こうした教員給与の財源はどこにあるのだろうか。

義務教育段階の教師は市町村立学校に勤務するが、市町村立学校職員給与負担法で、その給与は都道府県が負担することが定められている。なぜならば、市町村の財政事情には大きな格差があり、もしそれが市町村に委ねられれば、教員給与は自治体の財政事情に左右され、教育の機会均等のための基盤が揺らぐからである。しかし、都道府県レベルにおいてもその格差は厳然として存在している。そこで、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(義務教育基準法)によって必要とされる教員数が示され、その実支出額の一部を国が負担する仕組みが作られてきた。これが義務教育費国庫負担制度である。後述するが、義務教育費の国庫負担割合は、それまでの二分の一から三分の一へと減額されて現在に至っている。海外の主要国、たとえば英・仏・独では、義務教育費については全額国庫負担となっており、地方が負担するのは、日本以外ではアメリカくらいである。

### (2) 義務教育費国庫負担制度の改革

こうした教育費の貧困状況をさらに加速させる改革が、二〇〇六年に実施された。

義務教育費国庫負担金をめぐっては、すでに一九八四年の臨教審における「教育行財政の見直し」で道筋がつけられており、二〇〇四年までに、退職年金、退職手当、公務災害補償基金等々が、国庫負担金制度の負担対象経費から外され、残るのは教員の給与体系のみになっていた。再度、この国庫負担制度に焦点が当てられたのは、第二次小泉内閣が国家財政悪化への対応策にこの見直しを掲げたからである。

地方分権化を進める議論への喚起も含め、この時期、内閣府に設置された経済財政諮問会議は「国庫補助負担金の廃止・縮減」、「地方交付税の見直し」、「国から地方への税源移譲」の「三位一体の改革」を示し、地方分権化を促進して国家の財政赤字に対処しようとした。財務省・総務省や政府与党は、国家財政の縮小・地方分権の観点から国庫負担制度の見直しの立場に立つのに対し、文部科学省は、義務教育費国庫負担金の堅持を強く訴えた。また、前述したように、義務教育費の国庫負担の問題を地方交付税の見直しや、地方への税源移譲の問題とセットで論じたことから、教育関係者ばかりではなく、地方公共団体、首長など、様々な団体や個人がそれぞれに当事者となって、地方分権化の理念の下、地方の活性化のための財源確保をめざすか、教育の公共性・機会均等の理念の実質化に重きを置くかという、国庫負担制度をめぐる対立が顕在化したのである。

結果としては、①義務教育費の国庫負担金制度は存続し、②義務教育標準法によって算定された支出の三分の一を国が補償することになり、③実際の執行では、総額裁量制をとること、すなわち、その総額のなかで、教員数と給与を地方が自由に決めてよいというように制度の変革が行われた。

この総額裁量制という仕組みについて検討しておこう。教員の給与は、国家公務員に準拠していることは前述したが、二〇〇三年に国立大学の独立行政法人化によって、国立学校の教職員が非公務員となったために、「公立学校の教員給与の国立学校教育職給与表準拠規定」が削除され、都道府県の条例によって定められることになった。これを背景に、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組みが取り入れられることになった。これが「総額裁量制」である。

総額裁量制の導入は、雇用の多様化、すなわち少人数指導のための加配教員を雇用し、教員給与水準を引き下げて、それにより生じた財源で教職員数を増やすことなど地方の実情に合わせたきめ細やかな対応を可能にしたが、同時にパートタイム教師の増加など、教師の雇用の不安定さを増すことにもつながった。義務教育標準法で守られていた定数（正規教員数）崩しが始まり、再任用教師、条件付き採用等の任期付教師などの大量の臨時的任用教員が導入され、また非常勤講師も増加した。

しかし、改革はこれで終わったわけではない。前述したように、人確法や教職調整額が、すでに廃止のスケジュールに載っている。

前述のように、職務の特殊性に鑑み、教員には残業手当が出ない代わりに一律四％の教職調整額が支給されている。この教職調整手

当は、一九六六年度に実施された『教員勤務実態調査』にもとづいて支給されたものである。しかしながら、すでに第三章でみたように、二〇〇六年に実施された『教員勤務実態調査』では、この時間が八時間から三五時間へと四倍程度に延びていた。通常考えるならば、八時間で四％の教職調整額が支給されているのであれば、三五時間はその四倍程度の教職調整額を支給しても不思議ではないはずである。しかしながら、財務省・政府は、この教職調整額が「一律」であることの不平等を主張して、廃止も含めた改革を主張しており、文部科学省もこれに抗しきれず、教職調整額改廃の検討に入っている。またこの議論は、「メリハリのある給与」の支給や、「鍋蓋型の組織の見直し」と関連して論じられることになった。

一方、文教予算、とくに教員給与を抑えたい政府・財務省と、いかに優秀な人材を獲得するかを苦心する文部科学省との攻防が繰り返されるなかで、教師自身がこうした状況をどのように把握しているのかについては明確ではない。また、それがゆえの重大な現代の課題もあるが、これは最終章に譲ることにしたい。

### 3 メリハリのある給与と教員評価

#### (1) 成果主義の導入

教員給与については、その財源である義務教育費の国庫負担の問題とは別の流れでも議論が展開されてきた。すなわち、公務員改革の過程で、今世紀に入る前後に、公務員への成果主義の導入が議論され、給与支給のあり方の変更が述べられているのである。

一九九九年三月の公務員制度調査会の答申「公務員制度改革の基

本方向に関する答申」では、給与体系を見直し、年功序列型の賃金から能力・実績を反映した給与体系へ、さらにまた、職務・職責に応じた給与制度を取り入れることが望ましいと記された。また、閣議決定された「行政改革大綱」(二〇〇〇年)では、年功序列的な昇進や処遇を、成果主義・能力主義にもとづく制度へと処遇の変革を進めることが示された。そして翌二〇〇一年の「公務員制度改革大綱」では、「能力等級制度」の導入、「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」など能力本位の人事配置が閣議決定された。

そもそもなぜ「能力等級制度」が導入されなければならなかったのだろうか。公務員給与の財源不足という状況のなかで、優れた人材の獲得によるコストダウンという観点が背景にあるように思われる。『世界の公務員の成果主義給与』(OECD編著)によれば、OECD諸国への公務員の業績給の導入や適用対象の拡大の理由は様々であるが、昇任以外のモチベーションを与えることで有能で活発に満ちた職員を獲得すること、NPM(New Public Management)の手法を取り入れ、アウトカムと説明責任を明確にするという政治的理由があったという。従来の勤続年数による給与の支払い(年功型)は、離職を思いとどまらせ、組織へのコミットメントを深めることに寄与するが、同時に、民間と異なり競争に晒されることがないので惰性に陥りやすく、また何よりも、勤続年数が長い職員が多くなると給与総支出額が膨らむという問題がある。基本給を一定に抑えて、そのうえに業績給を付加する方策(業績型)は、職員層の高齢化にも対応でき、また、職員のモチベーションを誘発すると考えられたのである。

わが国においてもこうした考え方が広まるにつれ、「今後の教員

給与の在り方について」(中教審答申〇七年)で、①教員の職務の在り方を見直し、学校組織運営体制や指導体制を整備すること、②適切な教員評価を実施し、それを処遇へと反映させること、③人事管理システムを確立し、とくに指導力不足教員への厳格な対処を測ることなどが顕在化され、具体的な取り組みが進められるようになった。

## (2) 教員評価の実態

しかしながら、ここには教員の「業績」とは何か、という重要な問題が存在する。

そもそも教師の仕事の特徴の一つに「不確実性」が挙げられていたことからわかるように、何をもち「成果」を挙げたかは議論を要する。それは、教育の成果とは何かという根源的な問題ともつながっているが、とりわけ日本のように、学校に多様な役割が課せられたところでは、成果の指標を挙げるのは簡単ではない。しかしながら、教員評価の導入にあたってはこうした議論はほとんど看過され、行政のスケジュールに沿って改革が行われた。

業績給への移行とそのため評価については、五〇年代半ばに大きな政治的動きがあった。当時の教員組合からの強い反対運動(勤務評定反対闘争)のために、設計とは異なった運用を行っているものの、当時決められた地方公務員法下での勤務評定制度はすでに実施されている。そのため、愛媛県では、この勤務評定制度を運用しているという理由で、今回の新しい教員評価制度を見送っている。

新しい教員評価は、前述した公務員改革の状況を受け、東京都が二〇〇〇年に「人事考課制度」を早々と導入したのを皮切りに、神

奈川、大阪、広島などが相次いで導入した。文部科学省の『教職員評価システムの取組状況（教諭等に対する評価）』（二〇一五年四月一日現在）調査によると、六七都道府県市のうち愛媛県を除き導入されている。

ただし、新たに導入した都道府県市においては、教員評価方法や公表の有無、評価を処遇に反映する方法は多様である。たとえば、いち早く導入した東京都においては、教員評価は「自己申告書」と「業績評価」とで構成されている。「自己申告書」は、学校経営目標が明示され、これに沿って個別教員が、学習指導、生徒指導・進路指導、学校運営、特別活動、研究・研修という担当職務の諸領域に、それぞれ目標と成果を文章で記入するようになっていた。そして、この自己申告書の記入をもつてそれぞれの教師が管理職と面談を行い、面談でのやり取りを通じて自己評価をし、次年度の目標へ向けた取り組みに繋ぐという仕組みが作られている。ここでは教員が学校組織の一員として自覚をもつて活動に取り組み、活動を意識化し意図的な教育活動を行うことよって、さらにそれぞれの教員の成長をうながすという、制度設計者側の意図を見ることができ

る。

一方、業績評価は、「自己申告書」と同じ職務内容について、能力、意欲・態度、実績の三要素から管理職によるS、A、B、C、Dの五段階の絶対評価が記され、これは教育委員会に上げられて昇給等についての相対評価となり、これが実質的な業績評価の指標とされ、給与に反映されている。

このように、東京都では自己啓発と昇給などの人事管理という二つの目的を持つ制度設計となっている。

二〇一四年の調査では、教員評価を人事管理や給与や処遇に反映させている都道府県市は、六七都道府県市のうち昇任に反映が二七、昇給・降給に反映が一八、勤勉手当に反映が一六、免職・降任に反映が一〇、配置転換に反映が二二であった。数値から教員の給与等の待遇にこれを利用する都道府県市はまだ少数であり、必ずしも「メリハリのある給与」の実施に結び付いていないわけではないとわかる。

### (3) 教員評価の影響

教員評価を導入した都道府県市では、どのような反応があるだろうか。

業績評価に教員評価を導入している地域では、「評価者の評価能力」「評価項目」の適切性が問われているばかりでなく、結果にもとづいて実施される給与支給の方法についても疑義が出されている。たとえば、東京都や神奈川県においては、教員評価は学校単位で実施されているが、その学校の最も評価の低い教員の給与から、評価の高い教員の給与へ差額が回されるシステムとなっている。教員の仕事は単独ではなく、同僚教師との協働関係のなかで遂行されるものが多いため、こうした「個人」に基盤を置いた評価の仕組みは、組織内での同僚関係を崩しかねない。教員の協働的な教育活動と、個人への評価という矛盾が、逆に教師のモチベーションを全体として押し下げる危険性を孕んでいると思われる。

ところで、教員評価には、「自己啓発」と「業績評価」という二つの目的があることを示したが、もう一方の、「自己啓発」のための教員評価という側面ではどうであろうか。前述した二〇一四年調

査では、六七都道府県市のうち研修に反映が三〇、人材育成・能力開発・資質向上に反映が四四という状況になっており、かなりの都道府県市で、人材育成のために利用されている。

しかしながら、教員評価が「教師の成長に寄与する」という点について、荻谷剛彦、金子真理子らの調査（『教員評価の社会学』岩波書店、二〇一〇年）によれば「教員評価制度がなくても、自主的に力量向上に取り組んでいる」と回答する教師が八〇・九%のほつており、教師の力量向上のために導入する必然性はあまりないように思われる。また、「自分のこれまでの仕事の仕方・考え方を見直す機会になった」に「とてもあてはまる」、「ややあてはまる」と回答するものは五三・二%と半数を占めたものの、「学校目標が共有化されるようになった」は二四・一%、「学校全体が活性化した」は九・〇%であり、教師のモチベーションを高めるという目的、あるいは学校の活性化を図るという目的でも、十分な効果が見られないことが示されている。このような調査結果から見ると、教員評価により人材開発・教員の能力の向上をめざす目的設定の実効性は疑わしい。

#### 4 まとめ

教員給与をめぐる問題は、何よりも国家の財源不足というマクロな問題から出発しており、それは悪化の一途をたどっている。窮余の策として導入された「成果主義型」給与体系や、それに伴う教員評価は、財源不足を解消する特効薬になるかどうか不明であるだけでなく、逆に、教師の士気を押し下げかねない問題を孕んでいた。

どこにも出口がないように見える問題であるが、国家財政の支出の分配基準、すなわち、何を重要な支出とするかという問題と深く関連していることを忘れてはならない。

## 第五章 職場環境とその変化

### 1 教育改革による職場の変化

教員の多忙化への対策、教員への財源の問題は、二つの方向で教員が働く職場環境を変えようとしている。第一は縦の方向への変化であり、いま一つは横の方向への変化である。

#### (1) 縦方向への変化

縦方向への変化は、「鍋蓋型組織」への批判として展開されてきた。〇四年「学校の組織運営の在り方について」（作業部会の審議のまとめ）、〇五年「新しい時代の義務教育を創造する」（答申）、〇七年三月「今後の教員給与の在り方（答申）」等の議論を踏まえて、〇八年「学校の組織運営の在り方を踏まえた教職調整額の見直し等に関する検討会議「審議のまとめ」」にその内容が明確化された。それは、教員組織を「職位と役割分担の明確な」官僚型組織へと組み替え、合理的な経営組織として定位置よとするものである。

ここでは、教育のアウトプットが強く問われ、それを証明する時

代に、新自由主義的な立場から職場や教師集団を再編成し、学校にも民間の企業と同じような経営の手法を導入して、学校組織を合理的なものへと転換し、責任のあり方を明示することをめざしている。「校務分掌などを整理して、非効率的な業務や慣行を見直し」、「校長の役割を強化」し、「校長や教頭、教諭といった職位に応じた役割分担の明確化を図」り、「義務・責任、業務の範囲を明確に」して「マネジメントの手法をもって経営」することが求められている。

○七年の学校教育法改正では、小・中学校に、副校長、主幹教諭および指導教諭の職を置くことができるようにした。副校長は「校長を助け、命を受けて校務をつかさどること」と、また、主幹教諭は「校長、副校長および教頭を助け、命を受けて校務の一部を整理し、並びに児童の教育等をつかさどること」と規定され、これらの職が、学校の管理をつかさどるラインのなかに位置づけられることが、法令にも明記されることになった。すでに一九七六年に学校運営上の必要性から、教務主任や学年主任などの主任制が導入されていたが、主任が指揮監督権をもたないのに対し、主幹教諭は教諭と異なる職であり監督権限を有し、給与も教諭とは別の級で支給される。

繰り返すが、このような官僚制的な組織への転換は、実は何よりも教員給与の改善の視点から必要とされている。国家の財政難のなかで公務員給与が負担となり、「メリハリのある給与」という成果主義を取り入れた能力給への移行の方向性が決定しているが、「鍋蓋型組織」ではこうした施策を導入することが難しい。前章でも見たように新しく導入した教員評価も、「メリハリのある給与」への

移行策としては成功しているとは言い難く、したがって、新しい職位を導入することで、この問題に対応しようとしているのである。

二〇一五年、六七の都道府県市のなかで、主幹教諭を配置しているのは、青森、秋田、福島、茨城、群馬、富山、福井、長野、三重、和歌山、鳥取、山口、鹿児島を除く五五都道府県市となっており、設置率は高い。小学校の主幹教諭は九〇〇九人、中学校で六二二四人、高校で三四三二人の主幹教諭が配置されている。一校に複数の主幹教諭が配置される場合もあるため、一概には言えないが、小学校数二万三五七校、中学校九六二六校、高校三四三二校であることを考えると、高校で最も配置割合は高くなっている。

## (2) 横方向への変化

一方、教師の多忙化の決定打として打ち出されてきたのが、「チーム学校」の概念である。

日本では、諸外国に比べ教員以外の専門スタッフの割合が低い現状にあり、そのことで教員が授業等に専念することができず、また多忙化の原因となっているという認識から出発している。このことから、学校組織の教職員構造を転換させ、学校の教育力・組織力の向上をめざすという方策が一年七月に当時の下村博文文科大臣から中教審に諮問され、中教審でその作業部会が立ち上げられた。一年七月に出された中間まとめでは、「専門性に基づくチーム体制の構築」、「校長がリーダーシップを発揮できる学校のマネジメント機能の強化」等、「チーム学校」を実現するための視点と方策が示され、現在、こうした新しい専門職配置のための予算措置等へ動き出している。

しかしながら、後述するように、この予算措置の議論のあり方を見ると、「チーム学校」が多忙化の解決のための対応策なのか、政策的課題への政策なのか、明確には区別がつかない点もある。

## 2 職場変化がもたらすもの

校長のリーダーシップに導かれた新しい組織運営体制が、また「チーム学校」がうまく機能するのかどうかは、今後の展開を待たねばならない。施行からまだあまり時間がたっており、検討できるデータがほとんどないからである。しかしながら、一連の学校組織改革が、経済・財政上の論理から出発したアイデアであることが、教育上の慣行に様々な軋轢を生み出していることは間違いない。

まず、「鍋蓋型組織」から合理的経営的な組織への移行という課題についての、「職場」側からの受け止め方を見てみたい。

本人の希望にもとづいて管理職等からの降任を行う制度が二〇〇一年より実施され、導入する都道府県が増加している。東京都、神奈川県、大阪府、横浜市では、第19表に見るように、毎年相当数の希望があり、東京都や大阪府では増加傾向にあることが見て取れる。教員志望者は、児童・生徒との関係や「教える」という行為に関心を持つのであり、管理運営の業務への異動を必ずしも望ましいものだと考えていない。新しい職位が生まれたため、誰かがこれを担わなければならないが、教員が進んでこのポストを取り合うというような状況にはない。副校長や主幹制導入に対する教師側の受け止め方は、導入側の意図と異なっているのである。

第19表 希望降任制度  
(主幹教諭からの降任希望)

	2008年	09年	10年	11年	12年	13年	14年
東京都	36	41	13	25	25	32	34(人)
神奈川県	33	46	41	39	42	44	26
大阪府	7	9	18	21	18	34	32
横浜市	11	18	27	25	22	25	19

〔出所〕 文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査」。

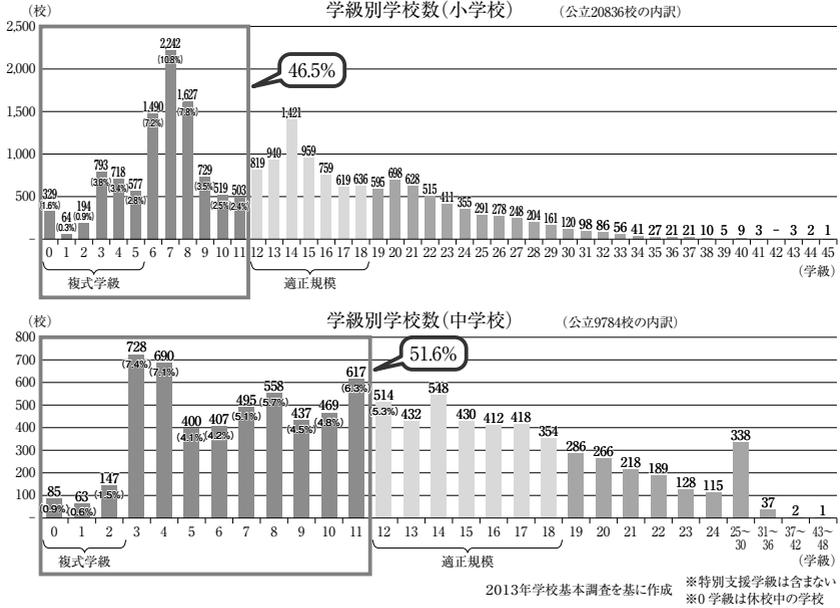
管理職である校長に求められるマネジメントについても、同様の問題がある。そもそも予算権や人事権について、その権限を校長は限定的にしか有していない。したがって、これまでの校長に求められていたのは、校務全体を見直し、教職員がそれぞれに安心して活動ができるように、教員生活の経験と駆使して様々な関係を「調整」する関係調整能力であった。必ずしも「経営」のスペシャリストではないのである。したがって、合理的経営組織への移行といったとき、校長自身

がこれまでとは異なる経営的役割期待を担うことが可能なのかが、第一の課題となっている。

一部では、経営のスペシャリストとしての手腕を求めて民間人校長が採用されているが、校長の資格や要件などの十分な議論が尽くされていない状況で採用が決まるケースもあり、必ずしもうまく機能していない。また、経営のスペシャリストといっても、企業とは異なり学校長に予算権・人事権などがほとんどない(あるいは限定されている)状況では、経営手腕を発揮すると言っても限定的でしかないだろう。

また、組織形態の移行が現場からあまり歓迎されていない理由は、教員の

## 第12図 学級規模別学校数



〔出所〕 文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引きの策定について（通知）」（2015年1月）。

職場である「学校規模」を、政策決定側が十分認識していないことにもあると思われる。

第12図は一五年一月に都道府県知事、教育長等へ通知された「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引きの策定について（通知）」から転載したものである。同図からもわかるように、小学校の四六・五％、中学校の五一・六％が一学級以下の小規模校である。義務教育標準法から導かれるこのような学校の教員配置は、たとえば、小学校で一クラスの場合一四人程度の教員が、中学校においては一九人前後の教員が配置されることになっており、このなかには校長や教頭も含まれている。

また、監督権を持たないとはいえ、教務主任や学年主任が別途存在することを考えると、とくに小学校では「ヒラ」の教師の方が少ない学校が数多く現れてしまう。

高校のように教職員数が多く、学校全体として意思決定を行うことが難しい場合には、「鍋蓋型」の組織編成を改革する必然性はあるだろう。しかしながら、経営合理的な組織形態が有効であるのは、どのような組織サイズなのかという問題が、こうした制度設計の議論の過程ではまったく考慮されておらず、そのことに大きな問題があると考ええる。

第二に、縦方向、横方向での教職員の構造の変化も、必ずしも望ましいものではない。

再任用講師、条件付き任用教員、時間講師などの雇用条件によって、すでに教師は多様化している。正規の教員と同様の仕事をしているにもかかわらず、「まだ正規教員ではない」という条件付き教員は、彼らと対等の関係を結ぶことはなかなか難しい。実

際に、「条件付き採用」や「非常勤」の教師が、会議などでどこまで意見を述べていいのかわからないというような話はよく聞かれる。さらに多様な職員が配置されることは、むしろ状況を共有し合えない実態を生みかねない。

スクールカウンセラー（SC）やスクールソーシャルワーカー（SSW）は、現在のとこ、SC事業、SSW事業のなかで配置されており、多くの場合、非常勤の職員である。教員とは異なる専門家であるSCの存在は、教師にとっては心強い側面もあるだろうが、状況や見解を共有することが難しいに違いない。また、非常勤という勤務形態が続くならば、SCが不在の間の児童・生徒の状況を把握するための記録を常勤職に委ねざるを得ず、結局、常勤職の教師の仕事が増え、また、SCの来校に合わせたケース会議などが設定されるなど、逆に教師の負担を増やしかねない。

第三に、こうした教職員の配置や構造の改善が、財政的な措置と連動して実施されることへの危惧がある。すでに、「チームとして」の学校のあり方と今後の改善方策について（中間まとめ）<sup>1)</sup>では、「SCとSSWを将来的に教職員定数として算定し、国庫負担の対象とすることを検討する」という一文が示されている。給与の項で見てきたように、いかに義務教育費の国庫負担金を抑えるかが目下の課題であることを考えると、義務教育費国庫負担金の拡張は難しいであろうから、「SCやSSWを教職員定数として算定する」ことにつながる可能性も高い。そうだとすると、こうした専門家が増えた分、教員の定数を抑えることになりかねない。純粋な増員は可能性が薄いことを考えると、教師数の縮小か、あるいは正規教員から非正規教員への移行を想定しているとも考えられる。

いずれにせよ、財源の問題がある以上、こうした改革が、教員の多忙化の解消や労働条件の改善につながるとは考えにくい。

### 3 まとめ

NPMにもとづいた経営の発想の教育への導入は、日本に先立ってそれを実施してきた英米で、『上からの』改革は、教師のモチベーションをはなはだしく押し下げたことが明らかになっている（ダイアン・ラビッチ／本図愛実監訳「偉大なるアメリカ公立学校の死と生」（協同出版、二〇一三年）、S・ポール「モラルテクノロジ」としての学校経営」S・J・ポール編著／稲垣恭子他訳『フーコーと教育』（勁草書房、一九九九年など））。また、教師の「鍋蓋型組織」は、効率的ではないかもしれないが、一人ひとりの教師の自律性を最大限配慮した「専門自律的組織」に近いものであり、この活発化こそが学校組織には求められるという説もある（Andy Hargreaves, *Changing Teachers, Changing Times*. Teachers College Press, 1994）。こうした議論には耳を傾ける必要があり、行政主導の一方的な改革が、学校現場の混乱・多忙を加速化していると言ってもよい。

## 第六章 教員組合の意義と現状

### 1 日本における教員組合の現状

文部科学省では毎年、『教職員団体への加入状況に関する調査結果について』を公表している。

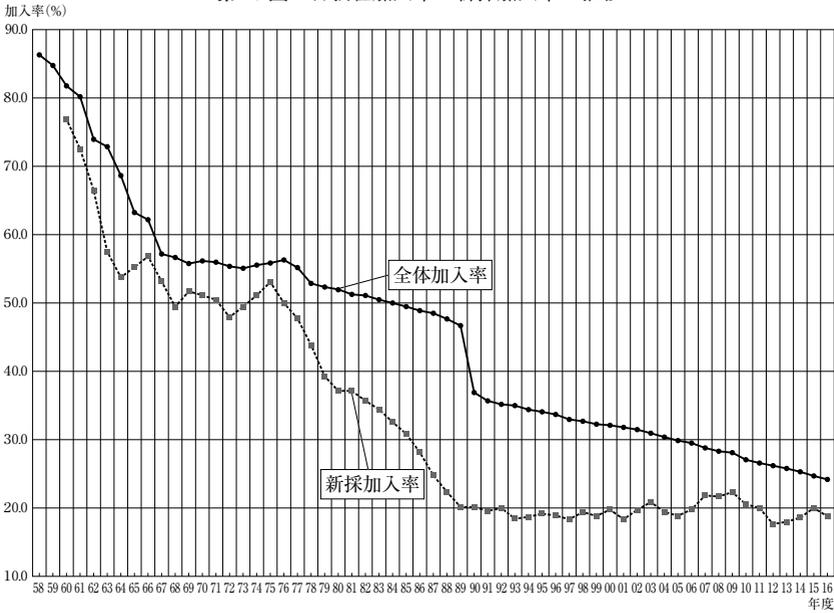
日本における教員組合は、日本教職員組合（日教組）が最大規模で有名であるが、その他にも全日本教職員組合協議会（全教）、日本高等学校教職員組合（日高教）、全日本教職員連盟（全日教連）、全国教育管理職員団体協議会（全管協）などがあり、またこれ他に職能団体として日本教師会と日本教育会がある。

複数の教職員組合が並立しているのは、最大の教職員組合であった日本教職員組合（日教組）が戦後主導した、政治的な運動とそれへの対応の違いや批判に起因する。たとえば、栃木県では教職員のほとんどが全日教連に参加する栃木県教職員協議会に所属しているが、そのHPには、「教職員組合による勤務評定反対運動や安保反対、学力テスト反対闘争等の違法な労働運動や政治闘争」に嫌気がさした教師が日教組を脱退し、新しい教職員団体を設立したといいききさが記されている。岐阜や山口、徳島、香川、愛媛などは、この系列に属し、五〇年代後半～六〇年代前半のうちに日教組と袂を分かつている。また、こうした背景を持つため、栃木県の教員組合やそれが属している全日教連は、労働組合というよりは、福利厚

生の向上や研修の充実をめざす団体という特色を表明している。また、全教は労働界再編統一のために設立された「日本労働組合総連合会（連合）」への加盟問題をめぐって、日教組から分裂し、一九九一年に誕生した組織である。二〇一五年一〇月現在の各組合組織率（教職員数全体の割合）は、日教組が二四・二%、全教が四・三%、日高教が〇・九%、全日教連が一・九%などであり、非加入者が六三・七%となっている。なお、組織率は各県によって大きく異なる。

こうした組合への所属の仕方は、組合の主張する理念や方針に共鳴して参加するというあり方とも、また、業務の内容や職階による所属のあり方とも大きく異なっており、ここに日本的な特徴がみられる。海外の労働組合が、労働者の職務・職種Ⅱジョブによって組織されているのと異なり、日本の労働組合は、企業ごとに組合が組織され、ある時期には、組合の幹部コースは同時に企業の幹部コースともなっていたという指摘もある。日本の民間の労働組合は、海外の職種別に組織された組合とは異なり企業内組合であり、正規労働者のみを対象にしていること、また「労使協調」路線を基本としていること等、労使相乗り型の日本的な組合のあり方が示されている。教員組合においては、個別学校（単組）、あるいは都道府県別に（県教組）別に組合が組織されており、そこに所属する教員は、理念や政治主張というよりは、「付き合い」の延長線上での、職場を基盤とした所属集団の一つととらえられている傾向があるのではないかと思われる。

第13図 日教組加入率・新採加入率の推移



〔出所〕 文部科学省「平成27年度 教職員団体への加入状況に関する調査結果について」。

## 2 教職員組合の組織率の推移

教職員の組合の組織率（いずれかの組合に加入している率）は減少傾向にある。〇六年四六・二％であった加入率は、一〇年には四一・二％、一三年には三八・二％、一五年には三六・三％に減少した。また、日教組、全教、日高教、全日教連などいずれの組合でも、組織率が漸減している。第13図は、日教組の加入率、新採用教員加入率の一九五〇年代末以降の推移を示している。

日本では、教員組合の政治性を忌避する傾向があること、一九七〇年代の初めごろから最近までは、人材確保法案など教員への政策的な優遇策が導入されたことから、教員の生活が比較的安定していたこと、また、人事院勧告が公務員全体の労働条件の悪化に一定の歯止めをかけていたことなどが、組合への加入の低下の原因になっているのではないかと思われる。また、日本の組合が「労使協調」路線を基本とするため、組合へ参加する動機づけに欠け、そのため、労働組合の組織率は漸減する一方であることも指摘されている。

## 3 組合の存在意義

### (1) 労働組合としての意義と課題

日本では、公務員である教員は、民間労働者に付与されている労働三権が与えられていないか制限されている。このような労働基本権の著しい制限のため、教師の労働に係わる懸案事項は民間のような労使交渉で改善を図ることができず、そのために国家公務員に準

扱して、人事院の勧告によって課題への対応がなされてきた。人事院は、民間の労働条件に比して、国家公務員の労働条件がかけ離れているときに、給与やその他の勤務条件の改善および人事行政の改善に関する勧告を行う機関であるが、この勧告が地方公務員に波及する仕組みになっているのである。

ここではまず、教員に労働基本権が保証されていないのが、必ずしもグローバルスタンダードではないことを挙げておきたい。

フランスやイタリアなどは、国家公務員にも労働三権が保証されている。イギリスにおいては、全英教員組合（NUT—National Union of Teachers）の他、全英校長協会（NAHT—National Association of Headteachers）、教諭・講師組合（ATL—Association of Teachers and Lecturers）、専門職協会（PAT—Professional Association of Teachers）、全英女性教員校長協会（NASWT—National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers）など複数の組合があり、教師のおよそ九割はこれらのいずれかに所属していると言われている。賃上げと労働条件の改善、あるいは年金問題を焦点に、NUTやNASWTは今世紀に入って複数回大規模なストライキを行っている。また、これらの組合のいくつかは、〇三年には教育省と、教師の多忙化に対応するための労働協約（Raising standards and tackling workload: a national agreement）を締結するなどの活動もしている。また、アメリカにおいては、職能団体として成立した全米教育協会（NEA—National Education Association）は、労働組合としての性格の強いアメリカ教員連盟（AFT—American Federation of Teachers）と、近年その性格が類似してきていると言われている。ストライキ

については別として、ほとんどの州で教員組合は、団体交渉権を持つ。また、ストライキを禁止された州においても、近年はシカゴやオークランド市などで大規模なストライキが行われたことが報道されている。また、こうした各国の教員組合はベルギーに本部を置く教育インターナショナル（EIE—Educational International）の下で、様々な情報交換を行っている。

今世紀に入って、国家公務員の削減のために「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行革推進法）が施行され、それにもとづいて、内閣に行政改革推進本部が設けられた。行革推進本部では、公務員の能力主義・成果主義を徹底することや内閣人事局の設置、幹部職員人事の一元化、自律的労使関係制度の導入などが議論され、一一年にいずれも廃案となったものの、これらが盛り込まれた国家公務員改革関連四法案が閣議決定されて国会に提出された。

これは国家公務員改革制度についての法案であるものの、その内容には注目すべきものが含まれている。それは、自律的労使関係制度への言及である。自律的労使関係制度とは、公務員も民間と同じように、認定された労働組合と地方公共団体の当局が、給料や勤務時間、昇任や免職・懲戒などの規準、職員の保険や安全保持などの事項について団体交渉を行い、団体協約を締結するという内容である。ここには、これまで制限されている労働基本権を公務員に付与するかどうかという非常に重要な論点も包含されていた。

教員は地方公務員であるが、地方公務員制度改革が、この国家公務員制度改革と並行して論じられており、そこでも自律的労使関係制度を導入することについての是非が議論されている。結局のところ

る、法案自体が廃案になったことで議論も収束に向かったが、その論議の過程では、教員の労働基本権が「付与される／回復される」のは望ましいとしても、協約締結権が付与された場合、当該の自治体に複数の組合が存在する現状や、加入率が低い労働組合しかない場合の対応はいかにあるべきかという、教員主体側の課題が浮き彫りにされた。

しかしながら、おそらく組合に所属する教員の間でもこの議論が積極的になされたとは思われない。教員の政治的な関心の低さは、複数の調査で明らかになっている。

## (2) 専門職団体としての組合

一方、教員組合を労働組合としてではなく、専門職団体としてとらえる立場においても、別の問題が出現している。

二〇一五年中教審答申『これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について』では、教員養成・採用・研修のすべてにおいて、改革を担う新たな内容・組織が示され、そこでは、教員に必要とされる新たな課題とともに、それを着実に身につけるための制度が合わせて提起されている。新たな制度として重要なのは、教育委員会と大学等で創設する「教員養成協議会」である。教員養成協議会は、養成や研修の内容を調整するために創設され、教員育成指標を作成し、それを実施することに努める。また、このとき重要な役割を果たすが、独立行政法人教員研修センターである。教職大学院は、独立行政法人教員研修センターと連携するハブの役割を果たし、高度専門職業人の養成に努めることになる。

このとき海外の教員組合が、行政当局と共同で、あるいは対抗し

て作成したような「専門職基準」の作成プロセスは見られない。教員組合が、こうした新たな組織のなかに含まれるのか否か、あるいは、代替しうる教員育成基準を作成できるのかはなはだ疑問である。すなわち、専門職としての成長についても、日本では行政主導で行われ、教員は養成の段階から生涯を通じて、行政によって提供される学習を継続する客体となる感が否めない。

## 4 まとめ

教員の労働条件が悪化するなかで、また、変化する時代に対応した新たな教員像を明確にするうえで、教員組合が果たす役割は「理念的には」高まっているものの、そうした政策策定過程・実行過程に、教員組合の影がほとんど見えない。いうならば、主体であるはずの教員の姿がない。行政の主導のもとに教育改革や、教員の労働条件が決定されるのであり、教育を担う主体形成がきわめて脆弱であるという点が、日本の現状である。

## 結 語

本特集は、教員のデモグラフィや教員のメンタルヘルス（病気・休職）などの現状から始まって、労働時間、業務内容や賃金などの教員の労働条件、教員の評価や職場のあり方をめぐる教育改革政策と現場の対応、および教員組合の現状を見てきた。

教育の現場は、社会・子どもの変化とそれに伴う教育内容の変化によって、学校教育への負荷がこれまでになく高まっている。

そうした学校教育に責任を持つはずの国家が福祉国家の破綻から、「小さな政府」をめざして新自由主義的改革を実行に移しており、教員への財政的支出を縮減することに躍起になっている。そのため、直接的に、あるいは職場環境を変えることによって間接的に、教員の労働条件の切り下げが実施されている。

病気休職者の増加は、こうした制度的な負荷を、教員個人が背負わねばならない状況から生じているものである。

しかしながら肝心なことは、こうした条件の悪化のなかで、目の前の子どもにのみ、あるいは自分の担当する教科にのみ視野を限定し、政治や社会には目を向けない、という今の日本の教師の姿である。

大学における教員養成は、大学改革のなかで教育学部の縮小・教員養成の再編が始まり、また、教育委員会との連携というスローガンの下に、行政に主導権を握られた改革が進められている。こうした流れを考えると、過酷な労働環境を「おかしい」と思わない教員が大量に養成される可能性も否めない。

自分の労働と労働条件に関心を抱く主体の形成が最も重要であるにもかかわらず、それが最も難しく、労働主体の形成をどのように図るかというアポリアがここにある。

(油布 佐和子)