

# 教師の多忙と多忙感を規定する諸要因の考察 I

— 戦後の教師の立場と役割に関する検討を中心に —

北神 正行 ・ 高木 亮\*

戦後から現在に至るまで、わが国の教師は多忙な職業であるとされてきた。しかしながら、教師の担う職務が非常に多様な内容であることから、その多忙の内実と時代的な変化は詳しく整理がなされていない。本研究は戦後のわが国の義務教育の変遷を昭和20～30年代、40年代、50年代、60年～平成10年ごろの4つに区分し、時代ごとに教師の多忙はどのような量的・質的な変化があったのかを検討し解決の課題を考察することを目的とする。

Keywords : 公立小・中学校 教師の職務 教師の多忙・多忙感 学校・教師と保護者、地域住民の関係

## 問題と目的

### 本研究の目的

終戦から現在に至るまで一貫して教師の職業的多忙は指摘されてきた。このような多忙の問題については、教師や学校が持つ文化の側面から検討を行った視点(例えば、久富, 1994)や、学校に存在する諸問題を概観することで教師の多忙を多忙感として量的に検討する視点(例えば、高旗・北神・平井, 1992; 岡東・鈴木, 1997など)、教師のストレスの側面から把握し議論した視点(例えば、大阪教育文化センター, 1996; 松浦, 1998など)などの研究がなされている。

しかしながら、教師の多忙の時代ごとの変化についてはあまり詳しく検討されていない。加えて、戦後一貫して教師の学校に勤務する平均時間はほぼ一定であり<sup>(1)</sup>、後述するように教師にとっての労働条件や学校の職場環境整備という多忙の量的側面については戦後少しずつではあるが確実に改善が進んでおり、勤務の量的な検討だけではこの問題を詳しく比較し検討するには限界がある。そのため、教師の担う職務の内容や範囲、職務意識、多忙感といった多忙の質的側面に関わる問題にも注意をむける必要がある。しかし、教師の多忙を構成する教師の

職務の詳細はあまりに多様で個別の内容からなることなどから、今までに詳細な検討があまりおこなわれていない(伊藤, 1974; 高旗ら, 1992)。

以上より、本研究は教師の多忙を考える上で、それぞれの時代背景ごとに議論されてきた教師の多忙に関する内容を概観することで、教師の職務における多忙の内容の違いをまとめ、考察を行うことを目的とする。

### 教師の役割の定義の曖昧さ

法制上は学校の役割とは「公の性質をもつもの」(教育基本法第6条第1項)であり、教師の職務は「児童(生徒)の教育をつかさどる」(学校教育法第2条第6項)とされる。つまり、学校とは公共サービスの一つであり、教師は教育を担う公務員である、という大枠の定義がなされているに過ぎず、現実には実践場面の状況に合わせて運用されている(下村, 1997)。学校の役割および教師の職務範囲というと第一に教科指導を連想しがちであるが、現実にはより広い「生活学校」としての役割を伝統的に担ってきた(例えば、結城, 2000a; 2000b)。また、地域の中の公的な存在と定義されてきたわが国の義務教育学校が担ってきた機能や役割、使命については非常に複雑で多岐にわたった内容で構成されている

岡山大学教育学部教育学講座 700-8530 岡山市津島中3-1-1

Japanese Teachers Busyness and Recognition of Official Busyness.

Masayuki KITAGAMI and \*Ryo TAKAGI

Department of School Education, Faculty of Education, Okayama University, 3-1-1 Tsushima-naka, Okayama 700-8530

\*Joint Graduate School in the Science of Education, Hyogo University of Teacher Education, 942-1 Shimokume Yashiro-choe Kato Hyogo 673-149

(例えば葉養, 1999など)。以上より, 学校の役割や教師の職務の範囲は制度面での定義上, 曖昧なままであり現実には学校現場や教師の担う教育実践の運用にまかされてきた状態にあるといえる。

以上をふまえ, 本研究は公立小・中学校における教師の職務と学校の役割がどのように担われてきたかを戦後の4つの時代(昭和20~30年代・昭和40年代・昭和50年代・昭和60年代~平成10年ごろ)に分け見ていくこととした。

### 昭和20~30年代

#### —労働条件未整備による多忙—

#### 「牧歌的」な学校と教師の立場

昭和20年の敗戦からはじまる戦後の教育改革は明治の学制に次ぐ「第2の教育改革」といわれ戦前の制度と一線を画している(山住, 1986)。しかし, 広田(1999)は明治末から戦後の復興期に至るまでの公立学校の存在意義を地域の中での生活教育を担うことに加え, 子どもだけでなく地域全体の封建的・非民主的性格を克服するための地域社会の拠点となるべき使命を担ってきたとしている。つまり, 昭和20年代の学校教育は学力以前に民主化という広い人格形成を形づくることを目的にかかげた生活学校としてスタートしたといえる。

昭和25年の朝鮮戦争を契機とする特需景気から昭和30年代以降の高度経済成長により, 国内は安定期を迎える。いわゆる「55年体制」とされる政治の安定と, それを背景とした教育行政の中央集権化が形成され, 日本の学校教育の行政的機能が整備されていった(小島, 1996)。また, 高度経済成長により重化学工業の隆盛が, 質の高い理科系労働人口の必要性として経済界から要請され, それを受けた「マンパワー政策」が進められる。そのような政策の下「教育爆発」といわれる学校教育の義務教育段階以降への進学急増が起ころはじめるのがこのころの時代背景である(山住, 1987)。

このころの教師を巡る問題の焦点は施設・教師数などの量的不足からくる多忙状況の問題が指摘されている(日本教職員組合, 1954)。ここでは教師の当時の給与や労働条件の劣悪さから教師のなり手が少なく, 施設の未整備や人員不足が一人当たりの教師の多忙を生み, 授業などの質の確保が行えないことを問題視している。そのため, 給与改善を始めとする労働条件の改善と授業以外の校内での細かな「雑務」の内容についての「雑務排除論」などの運動につながっている。このような給与や施設整備, 「雑務排除論」の視点は基本的に今日にも引き継が

れる問題である(藤田・油布・酒井・秋葉, 1996)が, この時代の問題が現在と質を異にする点も指摘されている。まず, 挙げられるのが当時の教師の人員数や施設の不十分さは現在よりもかなり深刻である点(門脇, 2004; 若井, 1989)と, 当時は発展する経済を背景に教育行政は条件整備に学校は「民主化」であれ「学習の充実」であれ教師は特定の職務の内容や役割における授業や学習の充実という専門職化への能動的で主体的な方向性を保障されていたとされる点(広田, 1999)である。そのため, 日本教職員組合(1954)などを見る限り, 教師の側からの不満は勤務時間の不明確さ, 労働条件の問題(宿直や休みの実質的な少なさ, 給与の低さなど), 学校をめぐる教育資源(職員, 物質的条件, 予算など)の量的不足に関する問題意識までで, 少なくとも今日指摘されることの多い教育行政や保護者, 地域などとの関係性における精神的な葛藤やストレスは取り上げられていない。

一方, 給与の少なさは教師のなり手の少なさと質の不安定さを生み, 結果として教師の能力的不十分さをもたらした。このことは当時社会的にも問題意識として認識されていた<sup>(2)</sup>。

以上より, 昭和20年代は小・中学校教師の絶対的不足の時代, 昭和30年代は教師配置数の量的な不足の若干の解消がなされ能力的向上の検討を行う「ゆとり」が生じた時代(若井, 1989)と指摘されているように, 着実に労働条件や学校の職場環境の整備, 教師の質の問題は改善が進められた時代でもありえよう。現在と比べこのような状況は児童生徒や保護者, 地域住民との葛藤はあまり顕在化せず, 「牧歌的時代」であったといわれている(広田, 1999)。

#### 職務の内容と範囲

では, 当時の教師の職務をめぐる問題はなんだったのだろうか。まず挙げられるのが昭和20年代に強かった施設未整備による教育活動のための付加的なもしくは教育活動外の職務を担ったことである。この時期は体験学習の重要性の強調から地域に出た学習指導や教育活動が多かったが, その他にもプールや図書館の未整備による授業の準備や引率に関わる活動など相当な時間が費やされたようである<sup>(3)</sup>(門脇, 2004)。他にも校舎や物置など学校設備自体の製作や改造に関する「建設工事の労働奉仕」, それらに関わる事務手続き, さらに学校整備の資金獲得のための「自発的アルバイト」なども行われた(松崎, 1972)。

次に, 教師の職務を果たす上での前提条件に関わる活動として戦前から存在し, 終戦の混乱で増加し

た未就学の児童生徒を就学させるための働きかけや、それらの奨学金などの条件整備に関わる折衝や事務手続きなども多くなされた(松崎, 1972; 門脇, 2004)。学校外での職務としては保護者や地域住民の「民主化」なども教師の担う課題とされたため「青年学級の活動」をはじめ農業や生活に関わる科学的内容の学習グループへの指導的参加も多かったようである(国分, 1956)。先に触れたような「雑務」とはこのような現在のイメージと大きく異なる「牧歌的」なものから構成されていることがわかる。

いわゆる教師本来の職務としては「有用な知識」などを授業を通して伝えることとされ、「ものの見方」などの価値観の問題、「民主主義的な姿勢」をもった自発的な児童生徒の姿勢を育てることが当時の教師の「専門家」としての職務遂行が求められている(国分, 1956)。当時は授業の内容やその方法論は今から見れば自由度が大きく、これは学習指導要領による教育課程の法制化や教科書の検定の問題とからみこの時期に政治的な葛藤が生じている(西村, 1972)。また、こういった葛藤や給与などの改善などの要求への不満から当時の教師が組合活動に現在よりかなりの労力を割いていたことが伺える(国分, 1956; 秋山, 1965c)。

### 教師の多忙

当時の教師は上記のような活動内容を担っていたといえるが、これらを含めたうえでも教師は授業時間の枠組みを除いた職務規定が非常に不明確であることから「いくらでも手を抜けられる」職業とも評価されている(永井, 1957)。また、当時の保護者は「子供を人質にとられているため」学校を出れば学校や教師への不満や噂を積極的に口にするものの、校内に不満や要求を持ってくるケースはほとんどなく、教師に要求をしてくるものは児童生徒の受験学力を要求する「教育ママ」だけであるとされている(伊上, 1965)。つまり、当時すでに地域や保護者の学校や教師に対する不平や、不満、噂話などは存在していたものの現在と異なり顕在化しにくかったことに違いがあるとされている。

後に問題になる非行や問題行動などの生徒指導上の問題は授業などが終わった放課後の教師の勤務時間外の労働として「悪戯」を叱ることが話題として取り上げられている程度しか記述が見当たらず(秋山, 1965a)、このころの「生徒指導上の問題」は主に進学熱の急な高まりや集団就職をめぐる問題などの進路指導上の問題を指す場面の記述の方が多い(伊上, 1965; 秋山 1965a; 秋山, 1965b)。

ところで、直接多忙を構成する問題ではないが教

師の勤務実態をめぐる問題としてこの時期盛んに取り上げられている問題は大学卒の職業人としては「専門職というには問題のある」給与の少なさが指摘され(秋山, 1965c)、これが人事上の「汚職」や「プレゼントの要求」<sup>(4)</sup>などの腐敗や問題行動(秋山, 1965b)の原因であり、職務への情熱を空しく感じさせ、親や児童生徒に「貧しい存在」として軽んじられることで授業などに弊害があることが指摘されている(伊上, 1965)。また、給与やへき地手当の少なさから「へき地」の教師のなり手の不足も指摘されており、僻地での少数の教師の苦労や多忙に様々なエピソードが伝えられている(鎌田, 1965)。

以上のように、昭和20～30年代は学校の教育が制度として拡大・確立していく上での条件整備が充分追いつかないことによる、一人当たりの負担が多いという量的多忙が存在したといえよう。さらに、給与に関するエピソードが多いことから、このことが教師の質的・量的な人材確保への弊害となり、多忙自体と“給与の割には多忙”という多忙感につながったといえる。

### 昭和40年代

#### —「囲い込み」による多忙—

#### 「専門職」としての教師の立場と「囲い込み」

先に見たように、教師の専門職化という方針は授業や学習の質の向上を中核にすえていた。1966年のユネスコ・ILOの勧告による教師の専門職としての定義はこの方向性を強化する性格のものであったといえる。また、社会や保護者の高学歴化へのニーズにも沿ったものでもあった(油布, 1998; 広田, 1999)。しかしながら、青木(2002)が指摘するように労働者としての教師側の主張がその後まったく無くなったわけでもないし、聖職者としての教師への期待が現在も社会や政治家の間でも強く示されている(例えば、町村, 2005)ことから分かるように聖職者としてのイメージも現在あまり変化していないようである。

この時期の専門職論の高まりは1974年の日本教職員組合の教師＝労働者論を全面に押し出した賃金などの待遇改善を訴えた「四・一スト」が、聖職論を背景にした建前で拒否する田中角栄内閣と対立する中で、教育活動を後回しにしてまでストライキを行う組合側の姿勢が世論から厳しい批判を受け、その落としどころとして両論の中間的な位置にある専門職論に落ち着いた政治的プロセスにすぎないとの指摘もある(望月・矢倉, 1979)。ここで教師や学校現場にとって重要であった点はそれまで聖職者的

な定義を受けても現実には緩やかな職務の状況におかれ、外部からの要求が直接にはなされる機会が少なかった社会的風土から（例えば、永井，1957；秋山，1965c），職務に対する要求が厳しく日常的に不満が顕在化しやすい社会的風土への変化が生じたことにあるといえよう（望月・矢倉，1979）。なお、この翌年から昭和50年代前半までの3次にわたる「人材確保法」に基づいた教職員給与改善計画により、「義務教育等特別手当」が新設・拡大されたこともあり、昭和40年中ごろと比べ昭和50年代中ごろには教師の給与が30～50%近くにまで大幅に改善された。このことが教師の給与面での不満であり、組合活動の動機づけ自体を低下させたと指摘されている（前川，1997）。つまり終戦直後からの給与の低さからくる様々な多忙・多忙感への一応の解決したといえよう。

#### 職務の内容・範囲

油布（1998）は昭和40年代からの教師の宿直率が急激に減少し、40年代の教育関係の雑誌で教師の勤務時間の規定の明確化の議論が始まっていることに注目し、昭和40年代に学校の役割や教師の職務が空間的・時間的に地域との区切りが学校内の範囲への「囲い込み」が起こったとしている。この原因として学校内での危機管理的な内容の事件を強く学校の責任を問う形の報道が急増したことを注目し学校が従来の地域から開かれた存在であることに安全管理上責任を持てなくなりはじめたことを指摘している（油布，1998）。この傾向はすでに触れたように、専門職として特に学習面での職務の能力発揮を重視する視点が強調されたことや、教育爆発ともいわれる進学熱の増大が保護者からすれば受験競争に勝ちぬくための学習の強い指導を求め、それに応じることに教育行政も学校も教師も力点をおいたこと（竹内，1991）なども促進要因になったといえよう。

ここから、教師の職務は昭和30年代以前の地域社会の中での教師の量的な不足や施設未整備による「牧歌的」な「多忙」から、学校内に時間的・空間的に「囲い込み」がなされた範囲の中での学習指導と安全管理という職務の責任の明確化が徐々に定義され、それが増えていくことからくる多忙に性質の変化が生じたといえよう。ここでは「囲い込み」が起こったメカニズムと、当時の教師の専門職性の方向性を整理することとした。

**判例による責任の明確化：** 学校事故の判例について見れば昭和25年から昭和35年の間は6件だった学校事故訴訟が昭和35年から40年にかけての5年で10件、昭和40年代の10年間で60件に急増してい

る（上井，1977d）。当時、法律家の立場からすれば学校事故訴訟の急増は児童生徒や保護者、地域住民の「権利意識の向上」（上井，1977）、「学校の責任の明確化」（上井，1977b）として評価されている。つまり、昭和20～30年代では「子供を人質にとられている」などとして顕在化しにくかった保護者らの学校への主張や要求は、先のストライキの批判同様に、裁判という保証の要求という形でも顕在化し始めたことがわかる。

上井（1977a；1977b）は原告つまり児童生徒及び保護者の司法面での経済的救済を優先することを目的とし、法廷戦術として保護監督義務違反等による学校の過失を厳しく解釈することの重要性を指摘している。また、これらは「便宜上」教師の職務の責任範囲と責任の水準をより厳しくしているのであり「教師の教育活動が萎縮するとは思えない」としている（上井，1977b）。

しかしながら、当時のPTA関係者の視点に立った久根口（1977）はPTA行事等の学校施設開放について当時すでに学校が事故を恐れ施設開放などに消極的になっている現状を問題として指摘し、学校事故の判例が日常の学校現場に反映させることの弊害を指摘している。また、行政の視点から斉藤（1977）は当時の学校事故裁判に発展した事件の中で学校・教師の過失・責任が認められなかったものや認められなかった中でも微妙な位置にある事例を列挙し、当時急増していた学校事故訴訟は学校や教師の保護管理責任をしっかりと行っても発生しうることであり、そのことよりもむしろ日常の教育活動が萎縮することの問題を指摘している。つまり、当時の教育行政の観点からも、判例から要求される責任とそのことによる教育活動の萎縮をもたらし、当時の状況ではその責任を担いきれないとの認識が示されている。油布（1998）の指摘する地域の中で学校の空間的・時間的「囲い込み」は斉藤や久根口がいうところの学校や教師の「萎縮」と同じものであるといえよう。このことは、言い換えれば地域に学校が開かれることや、教育活動の学校外での実施に、少なくとも学校や教師の立場からすればメリットよりもリスクとコストが大きくなり始めたことが伺える。いわゆる「牧歌的な学校」はこのような流れの中でなくなったといえよう。

**授業・教育課程経営中心の専門職化：** 先に触れたように教師の専門職としての論議がこの時期学校現場にも浸透し始めてきた。ユネスコILOの勧告以前の昭和30年代までにすでに教師の専門職性や専門家としての論議がなされてきたが（例えば、宗像，1954；国分，1956；伊藤，1963；松崎，1972；西

村, 1972などを参照), それは設備未整備などによる「雑務」の多さで十分遂行しきれないものであるとも認識されていたようである。では, ここで示されている専門職化とは教師の職務に関していへばどのような内容の職務を想定していたのであろうか。当時の教師の立場と勤務に関わる論争の一つとして伊藤和衛と宗像誠也の学校の単層・重層構造論の論争をもとに検討してみよう。この論議の概要を教師の職務の観点から注目して見れば校長・教頭・教師という担う職務の違いからなる「職階制」が成立するとする伊藤の重層構造論(例えば, 伊藤, 1963)と, 成立しないとする単層構造論(例えば, 宗像, 1954)の論争である。教師の職務については宗像が伊藤の学校や教師にとって「非本質的な事務」を教師の職務から「切り捨てる」という「教育的見識が欠けている」(宗像, 1954)などとする職務観に若干の意見の違いはあるものの, いずれの立場も教師の職務の専門職性は基本的に教育課程の遂行と経営への参加のあり方を主題としている点では変りがないとされる(木岡, 2000)。つまり, この時期は教師の専門職性は教育課程の経営を導入した学習指導の充実を専門職化とし, その内容や方法論の自由度のとり方に論点があったといえよう。言い換えれば, 当時の学校は事務を除きこのような議論が違和感の無いほど授業と教育課程の工夫に注力できる状況にあったと推測できる。

### 教師の多忙

昭和30年代まで教師の多忙とは「いくらでも手を抜かれる」ゆるやかな勤務上の規律の中で地域に開かれた教育の請け負いを比較的自由に担ってきた「牧歌的」状況が, 昭和40年代は教育行政や日常の職務の中で責任範囲の明確化と責任の新たな蓄積がなされることで, 学校に「囲い込み」がなされた範囲で授業や学習指導中心の勤務体制を担うという変化の中で感じられたものである。この時点では学習指導を中心に教師には主体性が見られ, 後に学校病理とし社会問題化する非行やいじめなどに関しての生徒指導的対応は議論にのぼらない程度の深刻ではない問題であったといえる<sup>(5)</sup>。

### 昭和50年代

#### —生徒指導を中心とした問題の増加による多忙—

### 非難にさらされる教師の立場

昭和40年代に学校は安全管理的な性質から閉鎖性と管理を強化させる「囲い込み」体制を形作り始めていた(油布, 1998)。しかしながら, それが一

気に強化され同時に社会からも批判を浴び社会問題にまでなったのは昭和50年代である。すなわち, 「戦後第3のピーク」<sup>(6)</sup>といわれた少年非行の増大と学校内では校内暴力の問題という, それまでは学校にとっての非日常的な危機管理的な性格の問題が日常の問題として変化したことが原因である<sup>(7)</sup>。

このような内容は保護者や地域も含めた社会の重大な関心を持たれ, 判例や新聞を通して厳しい責任を学校に求め始めていた世論を背景に, 学校は管理強化を行い, そのこと自体が別の社会的批判を受けることとなる(油布, 1998)。一方で, この時期は進学熱の過熱化による受験競争の問題と同時に核家族化やドーナツ化現象などにより保護者や地域の教育力の低下が顕著になったとされる時期でもある。学校が一方では受験学力の確保を求められ, 同時にこれら教育力低下による従来担ってもウェイトの小さかった「しつけ」に近い内容を「肩代わり」という受動的な職務の増大が多忙をもたらしたとする指摘もなされている(宗像ら, 1988; 秦, 1991)。

### 職務の内容・範囲

昭和20~30年代と比べ昭和40年代は保護者の要求が比較的表面化しやすいという社会風土の変化が起こったものの, 学校と家庭と児童生徒という関係は学習内容の質の向上という同じ方向性を共有していたといえる。そのため, 三者間の摩擦は日常的には見られることは少なかったようである。しかしながら, 昭和50年代の生徒指導上の問題は学校・家庭・生徒の三者間の関係においても学習指導を優先するか生徒指導を優先するかといったような葛藤をもたらしたと同時に家庭・地域を含めた社会の学校に対する期待と批判を日常的に増幅させながら, 管理の強化の要望と閉鎖性や管理主義に対する疑惑という矛盾した感情を同時に与えた(油布, 1998)。教師の立場からしても生徒の荒れや生徒指導上の問題の急増は学習活動を優先的に重視することが前提となり成立していた従来の専門職論では対応できないものであった(酒井, 1998)。この時より増大していった教師の専門職論が解決できない問題と, “生徒の荒れ”, さらに家庭や地域の教育力の低下による“しつけ”の肩代わりなどからなる生徒指導上の困難な職務の増大は現在に至るも基本的には解決しきれていない。そのような混乱の中で学校や教師は次に触れるような体罰であり, 校則などの管理主義や閉鎖主義として批判をあびる職務の担い方を行っていくこととなる。

## 教師の多忙

昭和50年代前半の現在で言うところの職業上のストレスによるうつ病などで退職もしくは休職したエピソードを集録した中野（1986）は、主として中学校教師の当時の「非行」や「つっぱり」、「校内暴力」などのいわゆる学校病理に対処する生徒指導上の職務を担う苦悩を多数指摘している。そこでは、当時の40代のベテラン教師の回想として「今の学校で言われている服装や持ち物の細かい規則」、「（自分の担任する生徒が）始業式に出なかった。今の学校ではこういうことが大問題になる」などを取り上げ、それらへの「お説教」をしなければならないことがいわゆるストレスになることなどが語られている。その他にも朝礼などの際に問題を起こした生徒を壇上などで「儀式として」殴ることや、そういった生徒指導を行いがちな教師とそうでない教師の葛藤、生徒の問題行動や学校内の様々な管理や生徒指導をめぐる内容が「新聞沙汰になりそう」なことを恐れる管理職と教師の信頼関係が崩れることなどが「最近の問題」として指摘されている。このころのベテラン教師の中には学校の変化と教師の新しい職務に違和感や葛藤を感じたケースも多かったものと推測できる。先に触れたような、教師の役割の混乱と管理の強化、外部からの批判がこれらより理解できる。

それまでは、教師の人間性などは授業のテーマや準備、実施上や専門性が強調される傾向が強かったが（例えば、国分，1956；永井，1957；望月・矢倉，1978），昭和50年代以降，授業はどちらかというと「当たり前でできるはずのもの」という風潮の変化があり，教師の人間性は児童生徒の問題行動における対処の仕方であり力量として求められる指摘が多い（例えば，中野，1986；酒井，1998）。つまり，それまでは専門職の主題として重視されていた授業などによる学習指導の充実が当然の能力とされ，それに加えて生徒指導への注力が求められる状況に変化したといえる。加えて授業や教育課程経営といった内容と比べ，生徒指導的な内容は目的や方法の捉え方が教師個人ごとに大きくことなっていたことも分かる。

以上を概観し，昭和50年代は学校内での教師の責任等が引き続き積み重ねられる中で，生徒指導上の問題が急増しその対応という職務が増える多忙と，そのことが教師のそれ以前の専門性に関するアイデンティティの揺らぎをもたらすという心理面での多忙感を同時に生じ始めた時期といえる。

### 昭和60年代以降の変化

—「やりがいのない多忙感」—

## 消費者優位の前に立たされる教師の立場

学校像・教師像をめぐる変化で，昭和50年代から始まり，この時期に浸透していった傾向の一つとして学校と生徒の関係の変化が挙げられる。公立義務教育段階に関する限り，昭和50年代以前は久しく両者の関係は特別権力関係，つまり，教育という「特別の目的のために，行政主体（学校）と行政客体（生徒）との間に包括的な支配・服従の関係がある場合」（菱村，1994）との定義や理解がなされていたが，このような定義や理解が崩れ始めた。もともと，この理論は昭和30年代に，学校事故判例で国家賠償法第一条の適用を可能にするため教師の職務を「公権力の行使」に便宜的に当てはめられたため用いられてきたことから定義されてきた（上井，1977a）。しかしながら，昭和50年代以降，判例を中心に学校と生徒の関係は私立学校での生徒との関係同様，在学契約関係説を採る判例や，学校という「部分社会」に生徒が存在するという部分社会関係説が登場し，これが多少の時間差を置いて現在の一般社会や学校現場に浸透してきているといえよう（結城，1999）。その上で，この時期から現在の学校と生徒との関係は，こういった関係観で捉えるよりも「子どもの教育は，教育を施すものの支配的権能ではなく，何よりもまず子どもの学習をする権利に対応し，その充足をはかりうる立場にある者の責務に属する者として捉え」る（若井，1997）という考え方を取る立場が法律上定着しつつある。つまり，公教育の行使を行う側と受ける側の関係から，児童生徒の学習を受ける権利を最優先し，その「消費者」の要求に応じるサービスの提供者としての学校と教師という位置づけに変化したといえる。このような権利意識の向上を指し，若井（2000）は「従前であれば，裁判等に持ち込まれないようなケースであっても，今日では主に損害賠償請求を内容とする訴訟沙汰になることが珍しくなくなっている」とし，危機管理に要求される水準の上昇や範囲の広がりが生じていることを指摘している。つまり，学校は若井の指すところの「消費者優位」の立場の変化により強力な形で責任が定義される機会が増えるという受身の関係を増しているといえる。学校にとって危機管理は日常的な問題であり判例などをもとに教育の「萎縮」を論じる以前に従来想定しなかった問題も責任として外部から指摘されかねない状況を迎えている。

## 職務の内容・範囲

教師の職務の遂行実態については授業，生徒指導ともに困難さが漸進的に増したことはすでに見てき

たが、この時期に急増した職務の内容として不登校や校外での問題行動への対応、行政や保護者、地域への説明、さまざまな苦情への対応の他に教育行政や学区内の他の教育機関への出向き、研修、校内での会議や委員会などへの参加などといった児童生徒と直接接しない職務が増えたとされている（大阪教育文化センター、1996）。少年犯罪の「戦後第3のピーク」の沈静化とともに校内暴力や非行は若干減少したものの、不登校や無気力の問題がこの時期新たに生じ、教師の養成や研修において生徒指導や教育相談の充実も求められ始めている。

### 教師の多忙

さらに、勤務実態の側面では昭和50年代と比べ量的には改善が進んだ傾向もみられるが<sup>(8)</sup>、昭和56年には500名に過ぎなかった精神疾患による教師の病気休職者は2004年現在2000人を上回る急増が示されており<sup>(9)</sup>、この時期に急激に心理的ストレスの問題は深刻化している。

日本教職員組合（1976）の行った1975年実施「教師の意識調査」と大阪教育文化センター（1996）の1994年実施の「教師の多忙調査」を比較してみると仕事への「生きがい」や「仕事で努力した部分については恵まれる」、「授業がうまくいっている」、「生徒の気持ちがよく分かる」、「保護者との関係がうまくいっている」などの質問では肯定的回答が後者で前者の半分程度しかみられない。つまり、昭和60年以降と昭和50年と比べ勤務実態や労働条件については大幅な改善が見られたものの、職務におけるやりがい、などの心理的充実感や負担感といった精神的な側面が悪化し、心理的不健康が増大した傾向にあるといえる。

松浦（1998）は同様の児童生徒と直接接しない職務の中で多数「形骸化」したものがあるにもかかわらず、職務の整理や統合が学校では難しいことなどを挙げ一度設定された職務をなくすことができない教師や学校の職業意識の問題とともに、昭和60年代以降急増したこれらの児童生徒と接しない職務の負担の増大が、授業や学級経営、生徒指導などの教師の動機づけの高い職務を行う余裕をうばっているとする「やりがいのない多忙化」がこの時期の多忙感と教師ストレスの急増の問題の原因としてとり挙げている。また、北神・高木・田中（2001）は教師の職務意識を検討することで従来は20代教師のストレスの高さに注意が必要であったが、この時期は他の年代のストレスや心身の不健康のリスクが高いことを調査により明らかにし、原因として従来の経験や技能が十分に通用しにくいことによる30代以

降のベテラン層教師の苦勞の増加と、この時期の新採用教師数の減少による教師の平均年齢の上昇の問題を議論している。

以上のように昭和60年代以降の教師の多忙の問題は昭和50年代以前に生じた各職務の責任の明確化や要求の高まりといった多忙と、多忙感が積み重なった上で教師にとっての職務の「やりがい」や「動機づけ」に関わる問題と深く関係した多忙感の問題が顕れ、ストレスという心理的不健康の問題を急増させた時代であるといえる。このことは従来の専門職として目指した方向性であり技術や経験がこの時期に有効性が低下したことが原因であると考えられる。

### まとめと今後の課題

以上に見てきたように教師の職務と多忙の問題は教師の立場と職務の内容・範囲が年代ごとに变化したことにより、その量的側面と質的側面の性格も变化してきたことがわかる。本研究がまとめた範囲で議論が可能な多忙と多忙感の解決をめぐる課題を3つの視点から整理することとした。

一つ目の視点は教師の役割の定義の課題である。教師の本来の職務であり専門職性は教育課程をめぐる内容に力点がおかれていたが、昭和50年代以降の学校内外から生じた生徒指導上の諸課題はこれでは対応できず、さらに教師のアイデンティティつまり自らの職務の意識や動機づけを揺るがす問題でもあったといえる。その他にも、昭和20年代の牧歌的ともいえる雑務による多忙や、今日的な教育相談や地域教育におけるコーディネーターといった職務の変化の大きさなどを考えれば“教師がどのような役割を担う存在なのか”という定義が曖昧なまま情勢の変化にその都度受動的に対応していることが問題であるともいえよう。求められる内外の要求を職務として対応するだけでなく、それ以前に教師の役割の定義自体を明確にする必要性を提示できよう。

第二点は教師の多忙感という現在の問題が極めて心理的であり個人的問題であるという点である。歴史的に見てわが国の教師はその職務の動機づけの中核に児童生徒とのつながりをおいてきたとされる（藤田ら、1996）。そのため、多忙感の改善には個人の職務意識の検討とその対応が必要であろう。近年の教師の職務意識調査では授業などの集団指導的手法に教職としての動機づけをおくタイプと、個々の生徒指導的手法に動機づけをおくタイプに職務意識が区別できるようになったとの報告もある（伊藤、2000など）。これに加え、従来の事務とは割り切れない、管理職や主任主事などのミドルリーダーに強

く求められるような事務や会議、委員会などのコーディネーターに関わる職務も近年注目されている（大阪教育文化センター，1996）。少なくとも教師の集団指導志向性，個人個人への相談的な対応能力，さらに同僚や教育に関係する様々な立場とのコーディネーターに関わる能力など，教師の職務の中で一定の専門分化を前提とし，教師の役割観と担う分掌配分の適正化を通じた多忙感の解決の可能性が提案されている（高木・田中・淵上・北神，2006）。

第三点は制度的な学校や教師の特に安全管理を支援する体制の整備である。たとえば，昭和40年代からの学校事故の裁判において被害者救済のために結局学校の過失を厳しく認定したことによる職務の増大や萎縮の問題は昭和50年代はじめの時点で過失主義によらない学校事故等の被害者救済制度の法的枠組みの確立の必要性として指摘されている（上井，1977a；1977b）。にもかかわらず，今のところ基本的な制度は変わっていない（大阪教育文化センター，1996）。このような法制度に関わる部分の見直しと，もともと安全管理を厳密に維持できないから昭和40年代に「囲い込み」がなされた学校の閉鎖性の再度の開放を議論することの具体的課題は検討が今のところ不十分であるように見受けられる。児童生徒の安全管理や問題が生じた際の対処指針のシステムを作成することが必要であろう。特に，わが国の危機管理は各施設が予防に重点を置きすぎるあまり問題が発生した最悪の事態を考慮にいれないため，有事の際に混乱が増す傾向があるとされている（樋口，2006）。学校以外の組織がこの問題に取り組むことを含めた支援体制の整備が重要であろう。

#### 【注釈】

- (1) 日本教職員組合（1954）は教師の学校に勤務する平均時間を8時間の基本勤務時間に加えて，小中学校教師の平均超過勤務時間が約3時間弱であるとしている。また，昭和50年代には中学校教師が平均3.9時間，小学校教師が平均3時間の超過勤務時間があるとしている（日本教職員組合，1976）。平成6年実施の教師の参与観察による勤務実態調査でも学校における教師の平均勤務時間は11時間とされ（藤田ら，1996），時間という量的平均に基づいた指標に限っていえば教師の勤務実態は戦後ほぼ一定であるといえる。
- (2) このころの教師の採用をめぐる問題として他の職業に就くことができなかつたため魅力の薄い職業の教師に“でも”なるしかない，または教師に“しか”就けられない，といった意味の「でも・しか先生」という表現が社会に流行している（永井1957；伊上，1965など）。
- (3) このように学校の教育活動が地域に開けていたことに加え，地域住民もお祭りや様々な行事に学校施設を利用し，地域社会側からしても学校が開かれていた（油布，1998）。
- (4) このようなエピソードは問題意識として給与の低さ，勤務条件の劣悪さから有能な人材が教職に就職を希望しにくいことと，熱意をもった教師をフォローする条件や制度がないこと，さらにモラルが維持されにくいことという文脈の中で紹介されている。実際に，戦前から終戦の混乱期，さらに昭和27年までの義務教育費国庫負担制度廃止期間までの義務教育教師の待遇の悪さと，地域間格差の大きさによる混乱は「劣悪」と表現できるものであった（前川，1997）。また，昭和30年代にも若い教師の服装のみすぼらしさを見かねた保護者や地域住民がワイシャツをプレゼントする習慣がある地域の紹介や，地方の名士として巡査と住職，教師がほぼ同格である一方で，もっとも財産のない職として「陰口」をたたかれてもいたようである（伊上，1965）。いわゆる「でも，しか先生」とは大学まででながらこのような待遇の悪い職業についての教師に対する社会のある種の軽蔑のまじった評価であったともいえる，昭和50年代ごろには教師の待遇や職務意識や労働条件の改善などからこのようなイメージはほぼ消えたとされる（望月・矢倉，1979）。
- (5) 例えば，石堂（1973）は昭和30年代半ばから昭和40年代半ばまでの教師の心理的・身体的疲労とその原因である教師の職務の勤務実態について多角的な調査と検討を行っている。その中で教師の疲労については授業と生徒指導が小・中学校教師ともに大きなものであるが，ここでは児童生徒の年齢が低いものほど授業などに手がかかる部分が多く職務実態の負担感と疲労ともに小学校教師の方が高い傾向があるとしている。また，中学校教師の生徒指導に関する職務の負担は進学や受験競争の対応や就職の問題など進路指導上の課題に力点を置いて論議がなされている。これらは，今日の学校現場のいわゆる学校病理への対応に追われる教師の多忙や多忙感の姿とは食い違いが存在する勤務実態である。
- (6) 柏熊ら（1979）によれば第一の少年犯罪のピークは終戦直後の混乱期，第二のピークは昭和39年から，第三のピークは昭和49年からとされている。第一のピークは大戦と終戦による経済的，社会的混乱と家や経済的基盤を失った少年が多かったことによるとされ，第二のピークは高度経済成

- 長による都市への人口集中や集団就職など関わって年少少年犯罪が増加したことが原因とされる。
- (7) この時期の非行の特徴は従来の「欠損家族」や「貧困家庭」ではなく「普通の家庭」の少年が犯す少年犯罪が急増している点と、集団的な犯罪の傾向が増加している点、年少少年の少年犯罪の7割が中学校または高校に在学中に犯されている点などが挙げられている(柏熊・所・能重・檜山・福島・兼頭, 1979)。つまり、戦後第3の少年犯罪のピークは中学校や高校での生徒指導の問題の急増と、都市部を中心とした「校内暴力」の急増をもたらしたといえる。
- (8) 望月・矢倉(1979)によれば昭和50年代前半の教育行政、教職員組合の勤務実態・職務意識調査と大阪教育文化センター(1996)の勤務実態・職務意識調査に関する調査を比較したところ、量的な勤務実態についてみれば授業時間数、勤務時間、年休等の消化率はほぼ変わらず、給与とクラスの平均生徒数はそれぞれ3割近く改善されていることがわかる。
- (9) 文部省及び文部科学省実施の各年度「教職員の分限処分調査」の報告を参照されたい。

#### 【付記】

本稿は第一執筆者の指導のもと第二執筆者が執筆したものである。

#### 【引用文献】

- 秋山健二郎 1965a 教師の学歴・派閥・階級 教師の会編 教師という名の職業 三一書房 37-76.
- 秋山健二郎 1965b 教師稼業の収支計算 教師の会編 教師という名の職業 三一書房 77-124.
- 秋山健二郎 1965c 職業人としての教師 教師の会編 教師という名の職業 三一書房 195-234.
- 青木朋江 2002 教育実践の現場から：伝統的教師論の功罪 大塚学校経営研究会編 学校経営研究 27 41-50.
- 藤田英典・油布佐和子・酒井朗・秋葉昌樹 1996 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 38 29-64.
- 秦政春 1991 教師のストレス「教育ストレス」に関する調査研究(1) 福岡教育大学紀要 40-4 79-146.
- 葉養正明 1999 あらためて『学校の役割』とは 葉養正明編 学校と地域のきずな—地域教育を開く— 教育出版 3-24.
- 樋口晴彦 2006 組織行動の「まずい!!」学—どうして失敗が繰り返されるか— 祥伝社新書
- 広田照幸 1999 家族と学校の関係史 渡辺秀樹編 変容する家族と子ども—家族は子どもにとっての資源か— 教育出版 24-44.
- 久富善之 1994 日本の教員文化 多賀出版
- 菱村幸彦 1994 特別権力関係 菱村幸彦・下村哲夫編 教育法規大辞典 エムティ出版 762.
- 堀尾輝久 1989 教育入門 岩波新書
- 石堂豊 1973 教師の疲労とモラル 黎明書房
- 伊藤和衛 1963 学校経営の近代化入門 明治図書
- 伊藤和衛 1974 教師の専門職性と行政参加 明治図書
- 伊藤美奈子 2000 教師のバーンアウト傾向を規定する諸要因の研究 教育心理学研究 48-1 12-20.
- 伊上達郎 1965 先生はカッコいい職業か 教師の会編 教師という名の職業 三一書房 7-36.
- 鎌田季好 1965 へき地の教師たち 教師の会編 教師という名の職業 三一書房 147-178.
- 門脇厚司 2004 東京教員生活史研究 学文社
- 柏熊岬二・所一彦・能重真作・檜山四郎・福島章・兼頭吉市 1979 少年非行—七〇年代から八〇年代へ— 家庭裁判所現代非行問題研究会編 日本の少年非行—80年代少年非行の展望— 大成出版社 341-373.
- 木岡一明 2000 学校選択・学校参加と学校経営の自律性 大塚学校経営研究会編 学校経営研究 25, 14-22.
- 北神正行・高木亮・田中宏二 2001 中学校教師の職務「必要」性・「不必要」性認識に関する研究 岡山大学教育学部研究収録 115 149-158.
- 国分一太郎 1956 教師—その仕事— 岩波新書
- 久根口美智子 1977 PTA行事と自己責任 学校事故研究会編 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 115-124.
- 町村信孝 2005 保守の論理 PHP研究所
- 前川喜平 1997 教師の待遇改善 牧昌見編 教職大変な時代 140-148.
- 松浦善満 1998 疲弊する教師たち 油布佐和子編 教師の現在・教職の未来—明日の教師像を模索する— 教育出版 16-30.
- 松崎巖 1972 中学校 山内太郎編 学校制度—戦後日本の教育改革5— 東京大学出版会 219-316.
- 望月宗明・矢倉久泰 1979 教師という職業 三一書房
- 宗像恒次・稲岡文昭・高橋徹・川野雅資 1988 燃え尽き症候群—医師・看護婦・教師のメンタルヘルス— 多賀出版

- 宗像誠也 1954 教育行政学序説 有斐閣
- 永井道雄編著 1957 教師—この現実— 三一書房
- 中野利子 1986 教師たちの悩み唄 筑摩書房
- 日本教職員組合 1954 教職活動実態調査第一次報告
- 日本教職員組合 1976 教職員の意識調査
- 西村誠 1972 小学校 山内太郎編 学校制度—戦後日本の教育改革 5— 東京大学出版会 151-218.
- 小島弘道 1996 戦後教育と教育経営 日本教育経営学会紀要 38 2-20.
- 岡東壽隆・鈴木邦治 1997 教師の勤務構造とメンタルヘルス 多賀出版
- 岡山県教職員組合 1976 教育白書
- 大阪教育文化センター 1996 教師の多忙化とバーンアウト 京都法政出版
- 酒井朗 1998 「指導の文化と教育改革のゆくえ」 油布佐和子編 教師の現在・教職の未来 教育出版 115-136.
- 斉藤浩 1977 学校事故判例と教師の責任 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 165-194.
- 下村哲夫 1997 改訂新版教育法規を読む 東洋館出版
- 高木亮・田中宏二・淵上克義・北神正行 2006 教師の職業ストレスを抑制する方法の探索 日本教育経営学会紀要 48, 100-114.
- 竹内洋 1991 立身苦学出世—受験生の社会史— 講談社現代新書
- 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 岡山大学教育学部附属教育実習センター編 教育実習研究年報 3 1-29.
- 上井長久 1977a 学校事故に関する裁判の動向と問題点—その損害賠償責任について— 学校事故研究会編 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 127-143.
- 上井長久 1977b 責任能力のある生徒の不法行為と教師の責任 学校事故研究会編 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 234-245.
- 上井長久 1977c 学校開放下の児童の転落負傷事故の責任—判例研究・大和小学校事件— 学校事故研究会編 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 260-271.
- 上井長久 1977d 資料・学校事故関係判例一覧 学校事故研究会編 学校事故全書②学校事故の事例と裁判 総合労働研究所 454-496.
- 若井彌一 1989 資料解説 新教育職員免許法と教員養成研修（教職研修別冊） 教育開発研究所 238-245.
- 若井彌一 1997 消費者優位と子どもの権利要求 市川昭午編 学校管理職“大変な時代” 教育開発研究所 25-37.
- 若井彌一 2000 レスポンシビリティとアカウンタビリティ 月刊教職研修2000年9月号 138-141.
- 山住正己 1986 日本教育小史—近・現代— 岩波新書
- 油布佐和子 1998 教師は何を期待されてきたか—教師の役割の変化を追う— 油布佐和子編 教師の現在・教職の未来—明日の教師像を模索する— 教育出版 138-157.
- 結城忠 1999 校則と生徒規範（2） 月刊教職研修99年9月号 教育開発研究所 136-139.
- 結城忠 2000a 『学校の役割・権利と責任に関する調査』から（1） 月刊教職研修2000年6月号.
- 結城忠 2000b 『学校の役割・権利と責任に関する調査』から（3） 月刊教職研修2000年8月号