

EBPMに基づく教員需給政策

－教師不足、労働条件、教職の魅力－

令和5年1月19日



国立大学法人

東京学芸大学

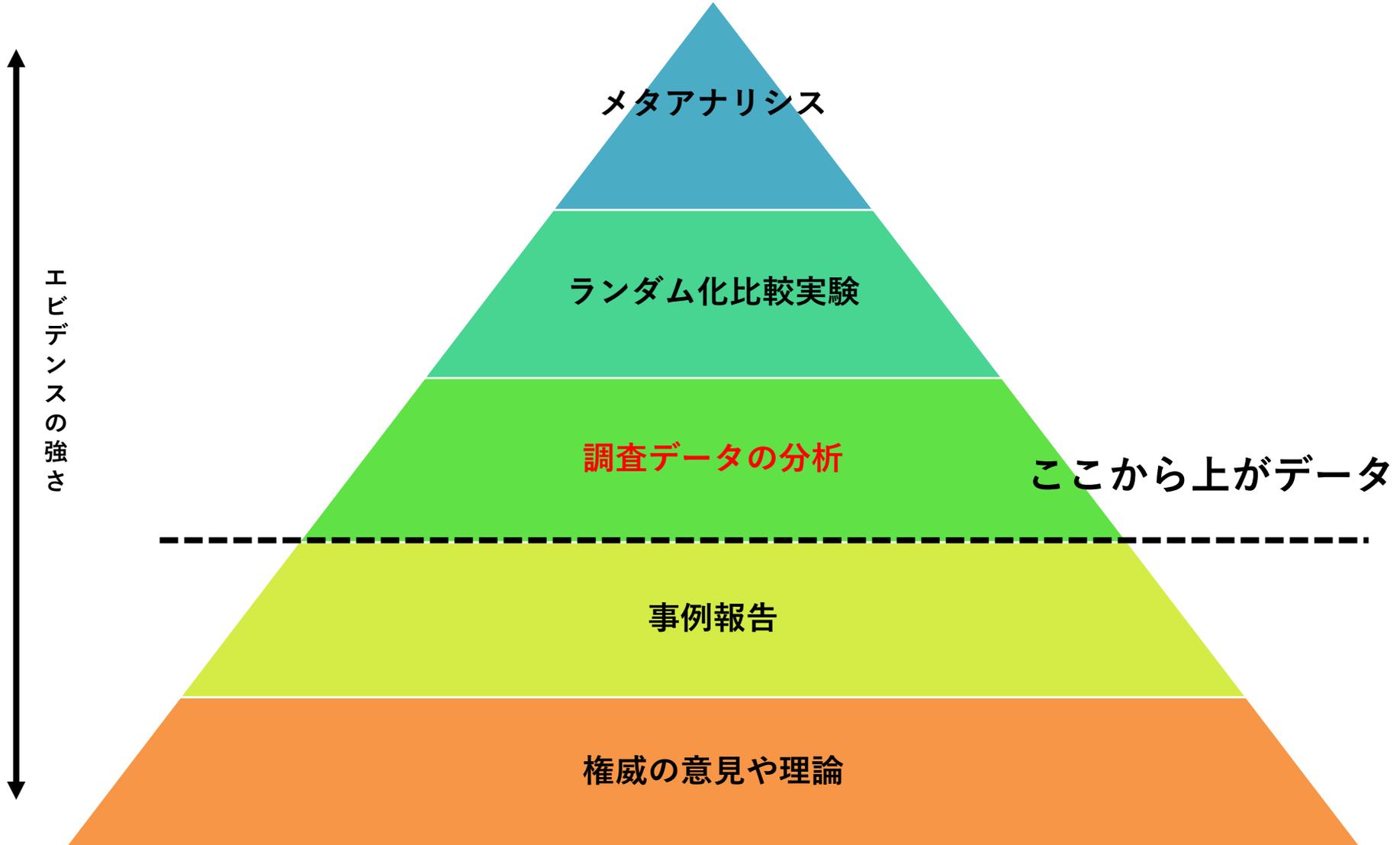
【お問い合わせ先】

東京学芸大学 先端教育推進課

E-Mail: skikaku@u-gakugei.ac.jp

EBPM（エビデンスに基づく政策形成）

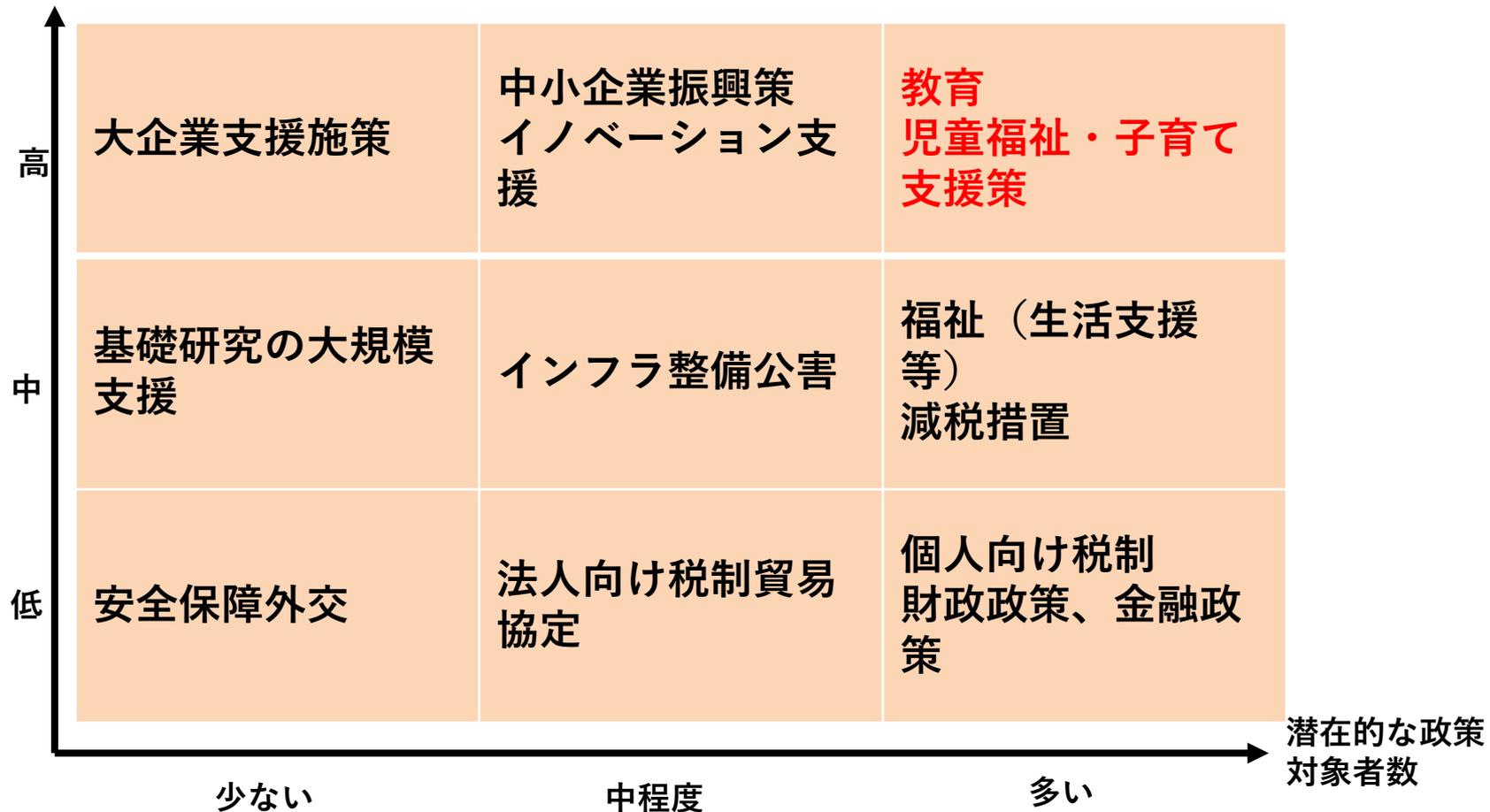
エビデンスの強さと根拠



(注) 総務省統計局YouTube：「EBPM活用塾－EBPM入門－株式会社データビークル 西内啓」に加筆

政策主体から見た「EBPMに適した政策領域」

実施プロセスへの
関与可能性



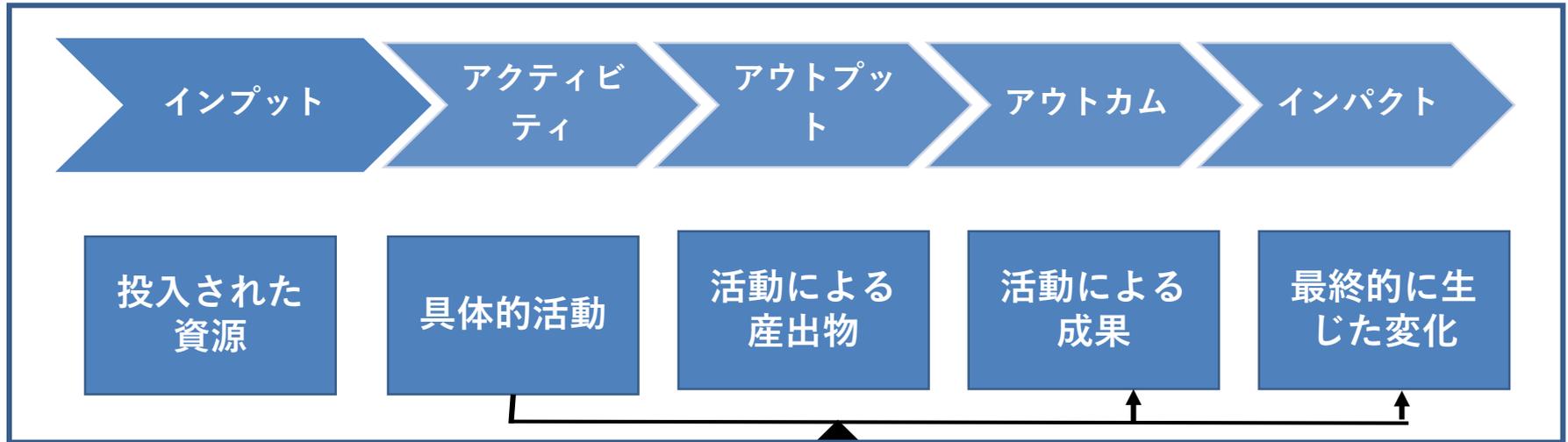
広義のEBPM（データファクト活用、狭義のEBPM）

	種類		内容	具体例
広義の EBPM	データ・ファクト活用 (問題状況や要因)	現状把握	統計データやヒアリング等による現状把握のための情報	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困状態の子供の割合の推移 ・ 経済状況別の進学率の推移 ・ 困窮世帯への生活状況のヒアリング
		将来予測	現状のまま推移した場合等のための将来予測	<ul style="list-style-type: none"> ・ 子供の数の将来推計 ・ 困窮状態におかれた子供の将来推計
	狭義のEBPM (政策の効果)	定量的な因果効果	統計的手法等を用いて明らかになった定量的な政策の因果効果	<ul style="list-style-type: none"> ・ ランダム化比較試験によって明らかになった教育プログラムの効果 ・ 生活習慣の良い子供と悪い子供の学力の比較
		定性的な因果効果	定性的な手法を用いて明らかになった政策の因果効果	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォーカスグループインタビューに基づいて明らかになった生活習慣改善プログラムの効果

(注) 大竹文雄・内山融・小林庸平編著『EBPM－エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版、2022年、8頁を基に加筆修正

ロジックモデル、データファクト活用と狭義のEBPM

< 教員政策 > (高い質を備えた教員を、十分な人数確保し、適切に配置する)



データ・ファクト活用
(政策の前提、必要性を考える)
→ 現状把握、将来予測のための情報

+

狭義のEBPM
(政策手段の有効性を考える)
→ 政策の因果効果を表す実証的根拠

→

コミュニケーション
ツールとして活用
(関係者の理解、参加、改善、協働)

- ・ 教員採用試験受験者数
- ・ 教員免許授与件数 (校種、教科別)

- ・ 教員免許政策 → 免許授与件数 → 採用試験受験者数 (量)
- ・ 採用試験政策 → 多様な試験施策 → 採用試験受験者数 (量)

前提となる「教師不足等」の現状の分析

－教員不足、労働条件、教師の魅力－

「教師不足問題」

■「教師不足問題」をどのように見るか

- ・潜在的不足 (A) → 教員免許授与件数、教員の年齢構成・退職者数
- ・顕在的不足 (採用試験時等の不足) (B) → 受験者数、採用予定数
- ・現実の不足 (C) ○年度当初 → 4月における教員未配置数、○年度中途 (産休、病休、休職) の不足→年度途中教員未配置数

■「教師不足」を見るための変数

A<潜在的不足> → 長期的政策にとって重要 (可能性)

- ・教員免許授与件数の動向 (供給可能性)
- ・教員の年齢構成・退職予想 (需要可能性)

需給関係Ⅰ (潜在)

B<顕在的不足 (採用試験時等の不足)> → 教員確保にとって重要 (見込み)

- ・採用試験受験者数、合格者、採用者数の動向 (供給の見込み)
受験者数8月 (粗)、合格者数10月 (純)、採用者数4月 (現)
- ・採用予定者 (需要の見込み)
推計可能な採用予定数 (退職予定者の動向、3.5人学級の動向) ※地域により年齢構成は明確に異なる。
半推計可能な採用予定数 (特支児童生徒の動向、定年延長・再雇用希望の動向、加配、産育休等)

需給関係Ⅱ (事前：正規)

- ・期限付き候補者、非常勤候補者数 (スポット市場の供給見込み)
半推計可能な供給予定数 (合格者を除く期限付講師数、講師希望登録数、社会人のリカレント動向)

需給関係Ⅲ (事前：非正規)

C<現実の不足> → 学校の教育活動にとって重要 (現実のスポット市場)

- ・教員未配置数 (4月) → 人材プールの枯渇、人材捜しの時間不足
- ・年度途中教員未配置数の動向 (随時) → 人材プールの状況、退職者の活用可能性、臨時免許の活用可能性

需給関係Ⅳ (事後：即応)

■暫定的な知見

- ・教員不足問題は、A：潜在的レベル (長期)、B：顕在的レベル (採用試験)、C：現実レベル (配置) がある。
→通常、教員需給問題として扱われるはB、Cであるが、その需給関係の性格は大きく異なる (教委から見た場合、Ⅱ：計画、Ⅲ：補充、Ⅳ：即応)。
→Aは長期的な政策 (国) にとって重要、Bは短期的な施策 (教委) にとって重要、Cは現実の事業 (教育活動) にとって重要
- ・C：現実の教員不足は、主に、スポット市場の問題 (即時的な教員確保、人材プール) である。
- ・採用試験受験倍率の問題は、教員不足そのものではない。教員不足の背景となっている要因をデータで確認する必要がある。

「労働条件問題」

■ 「労働条件問題」をどのように見るか

- ・労働条件 → 勤務時間、休暇（有給、育休）、給与、離職率、精神疾患の罹患率
- ※給特法 → 時間外勤務管理、給与（教職調整額）、年次有給休暇取得等に影響

■ 「教師不足」を見るための変数

- ・在校等時間（勤務時間）
- ・年次有給休暇の取得状況、育児休業の取得状況
- ・3年以内離職率、離職の理由
- ・休職者における精神疾患の割合
- ※教員不足（競合）という視点からは、民間（一定規模）、公務員と比較する必要がある。

■ 暫定的な知見

- ・給与水準、有休や育休の取得状況は民間・公務員並み以上
- ・離職率はむしろ低い。精神疾患による休職率は大企業並・公務員より低い。
- ・労働条件の問題は、主に労働時間が長いこと。

■長時間労働の問題

- ・勤務時間の制度（給特法）
- ・勤務時間の管理（管理職）
- ・自己管理能力（教師の資質・能力）
- ・部活動指導、生徒指導（教育活動の特質）
- ・地域活動、PTA活動（学校組織の特質）
- ・教師間関係、教師ムラ（教師文化の影響）
- ・社会の慣習（学校への期待と役割）

労働法制、管理職の管理能力、教師の資質・能力、教育活動の特質、本務外の活動、教師文化、社会の慣習など多面的に整理する必要がある。

前提として、教師の勤務時間の正確な調査が必要

↳ 分析結果を踏まえ、目的・対象に応じた政策立案

「教職の魅力低下」

■教職の「魅力」という主観的要素をどう見るか：三つの視点で検討

- ・潜在層（資格取得）を対象にしてみる → 教員免許授与件数
- ・実希望者層（入職希望者）を対象にしてみる → 採用試験受験者数
- ・教員在職者層（離職者）を対象にしてみる → 中途退職者

■教職の魅力低下をみるための変数

< 潜在層 >

- ・教員免許状授与件数（取得者）の推移
課程認定大学数・定員の影響を考慮
免許だけ取得し、採用試験を受験しない層を考慮

< 実希望者層 >

- ・教員採用試験受験者の動向
特に、新卒受験者
22歳人口の人口動態との比較

< 教員在職者層 >

- ・中途離職者（離職率）の動向と比較
特に、入職3年以内の離職率、離職の理由を確認
離職率（自己都合）を民間、公務員と比較する。

■暫定的な知見

- ・潜在層は、免許授与件数から、小学校で横ばい、中高で低下（免許取得するが、受験しない層が大きいこと）
- ・実希望者層は、人口動態比から、小学校では横ばい、中高では低下（景気動向との関係が推測されること）
- ・教員在職者層は、離職率が、他の職種（民間）との比較では相当に低い。退職理由は定年（企業は自己都合）

まとめ

■量的データから、教職の魅力が低下しているとまではいえない（小学校）。

※中高については、景気動向との関係も推測される。

■教員不足は、その局面（潜在、顕在、現実）、地域（年齢構成等）によって性格が異なる。

※要因の解明は、局面、地域ごとにデータを検討する必要がある。

※人材プール（スポット市場）の詳細な分析が必要である。

■労働条件は、勤務時間を除き、民間（大企業）、公務員と比べて、劣っていない。

※長時間労働の詳細な調査、その要因の分析が必要である。

※需給について量的データから、質の低下を論じることの問題

参考文献等

- ・ 総務省統計局YouTube：EBPM活用塾－EBPM入門－ 株式会社データビークル 西内啓<https://www.youtube.com/watch?v=5hJeAUmHhC0>
- ・ 総務省統計局YouTube：EBPM活用塾－海外動向－ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 小林庸平
<https://www.youtube.com/watch?v=gfEeZq82eC8>
- ・ 大竹文雄・内山融・小林庸平編著『EBPM－エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版、2022年。
- ・ OECD教育研究革新センター『教育とエビデンス-研究と政策の協同に向けて－』明石書店、2019年。
- ・ 杉谷和哉『政策にエビデンスは必要なのか－EBPMと政治のあいだ－』ミネルヴァ書房、2022年。
- ・ 佐藤徹『エビデンスに基づく自治体政策入門』公職研、2022年。
- ・ 小倉将信『EBPMとは何か－令和の新たな政策形成』中央公論事業部、2020年。