

公立小学校・中学校のタイム・マネジメントと行政の役割

—教員勤務実態調査の再分析結果を中心に—

○青木 栄一 (国立教育政策研究所) ○村上 祐介 (日本女子大学)
川上 泰彦 (佐賀大学) 佐藤 智子 (東京大学大学院・院生)
鈴木 尚子 (Benesse 教育研究開発センター) 樋口 健 (Benesse 教育研究開発センター)

1 課題設定

本報告の出発点は教員の勤務実態に関する調査研究である。教員は多忙である、あるいは以前よりも多忙化したと指摘されるものの、最近まで実証的なデータに基づいた議論がなかった。全国的な調査は昭和 41 年以来行われず、2000 年代に入り都道府県ごとの調査が行われるようになったが調査の設計上の問題があった。

このような状況を受けて、平成 18 年度文部科学省委託調査『教員勤務実態調査』が実施された。本報告の中心メンバーもこの全国調査に参画した。調査は平成 18 年 7 月 3 日から 12 月 17 日までの期間を 6 期に分け、各期 28 日間 (4 週間) を同一の回答者に回答を依頼した。調査対象は全国の公立小中学校 2,160 校である。集落抽出法により 1 期あたり小中学校それぞれ 180 校を抽出した。回答者は対象校の校長、教頭・副校長、教諭、栄養教諭、養護教諭、常勤講師全員 (53,497 人) である。回収率は全期を通じて 8 割を超え、第 1 期では小学校で 86.0% (4,133 人中 3,556 人)、中学校で 86.2% (4,843 人中 4,174 人) である。この調査の代表的成果は残業時間データである。7 月上旬から夏季休暇前にあたる第 1 期の平均残業時間は小学校で 1 時間 49 分、中学校で 2 時間 26 分であった。平成 18 年度以降、本報告メンバーを中心とするグループは勤務実態調査で得たデータの再分析を行ってきた。

ところで、全ての教員が等しく多忙ではない。残業時間を例にしても、4 週間の平均で 30 分未満の教員もいれば、5 時間を超える教員もいる。残業時間や労働時間の長短の決定要因は何かを明らかにすべきであり、一連の再分析では教員個人の属性、学校の属性やマネジメントの態様に着目し、一定の知見が得られた (後述)。これをふまえて、本報告が着目するのはポリシー・レベルである。教育委員会のサポートがどのように教員個人の労働時間に関連するかを明らかにすることは労働時間の決定要因分析に必須の課題である。くわえて、教員の労働時間の削減、効率化を進める際にも必要な作業であるから実践上の意義もある。

本報告の分析枠組と課題は次の通りである。政策を目的と手段に分割する。ここでは労働時間の縮減が政策目的であり、それを達成するための何らかの政策手段が存在していると考ええる。本報告の課題とは、この政策手段は何かを明らかにすることである。もちろん、労働時間という教員個人レベルの要素に学校や教育委員会の実践がどの程度因果関係をもつかは判別しにくい。そこで、少なくとも当事者が政策手段として認識しているものを明らかにすることを分析の課題とする。

2 実証

第 1 に、2000 年代において労働時間の縮減を目的とした教育委員会の政策手段を抽出する。データソースは教育委員会のホームページ、地方自治関連の報道、雑誌記事である。作業の結果抽出された主たる政策手段は会議・研修等の見直し、ICT 導入、給食費等の公会計化、クレーム対応のしくみ作り、部活動指導の外部人材活用である。一部の教育委員会ではこれらの政策手段を組み合わせた総合的対応を行っているところもある。

第2に、報告メンバーの一部が関わった都道府県・政令指定都市教育委員会調査をもとに、政策手段の採用状況を紹介する（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『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』）。調査は2007年12月から2008年1月（督促を一回）にかけて行った。都道府県については47教委に配布し、41教委から回答を得た（87.2%）。以下が主な知見である。（1）勤務実態調査：実施26委員会（63.4%）（2）会議・研修・調査の精選：会議の精選27委員会（65.9%）（3）勤務時間に関する制度の見直し（年次有給休暇等）：年次有給休暇の付与開始日が1月1日以外10委員会（24.4%）（4）給食費の公会計化：市区町村教育委員会に公会計化への移行に関する指導・助言を行っている1委員会（2.4%）（5）部活動の在り方：土日・休日の部活動における業務の代替措置がある31委員会（75.6%）

第1と第2の作業から指摘できるのは、教員の労働時間の縮減という政策目的に対応した政策手段が判明しつつあることである。

第3に、再分析結果が示唆することをまとめる（平成20年度国立教育政策研究所『教員業務の軽減・効率化に関する調査研究報告書』）。第1に、教員個人について残業時間の長短でグループ化した分析結果から次のことが示唆される。（1）若年層の教員は長残業群となる傾向があり、人事配置上のバランスを考慮することと若年教員へのサポート体制の整備が必要である。（2）多人数学級の教員は長残業群となる傾向があり、少人数学級編制の導入、副担任制度等の担任の負担軽減策の導入が必要である。（3）年休取得日数の少ない教員は長残業群となる傾向があり、年休取得を促進するしくみ作りが必要である。第2に、学校単位の残業時間でグループ化した分析結果から次のことが示唆される。（1）大規模校で長残業群となる傾向があり、大規模校へは加配等のサポートが必要である。（2）研究指定校では長残業群となる傾向があり、研究指定の精選や分散等の配慮が必要である。（3）退勤管理してない学校では長残業群である傾向が見いだされており、時間管理（タイム・マネジメント）のしくみを導入する必要がある。第3に、職位による業務の繁忙差が判明しており、特に教頭・副校長への負荷が激しいことから、管理職のサポート体制の整備、校務の分業促進が必要である。

3 考察

かつて教員の労働実態に関する実証的データは乏しかった。2000年代に入り大規模な全国調査が行われたほか、都道府県単位での調査研究が進展した。その結果、教員の労働の長時間化が政策課題となり、労働時間の縮減が政策目的となった。これに対応する政策手段もほぼ出そろいつつある。しかし、政策評価の観点からすれば行政の実践はいまだ道半ばである。というのも、政策手段を実際に適用する地域は少ないし、まして採用した政策手段が目的達成に寄与したかどうかを評価する段階に至ってない。成果指標よりも活動指標を重視しているし、その活動指標についても実践は乏しい。たとえば会議の精選に取り組んでいることは表明されるがどの程度削減したかは分からず、当然どの程度労働時間が縮減されたかは分からない。

本報告では政策目的に対応した政策手段の抽出が行われた。次の課題は政策手段と政策目的のあいだの因果関係の経路を明らかにするとともに、政策評価の観点から政策手段の効果を測定する手法の探索と実際の調査研究を行うことである。