

1

東京学芸大学  
先端教育人材育成推進機構 ブックレット

# 教員需給を考える

## －「教師不足」「ブラック言説」「教職の魅力」－

東京学芸大学  
先端教育人材育成推進機構  
教員需給モデルプロジェクト 編

学文社

## まえがき

学校教育の現状、教師の労働環境、教員需給の問題に、「冷静な議論」を確保しなければならない。それが、本書の第一のねらいである。

「学校は深刻な人手不足」「ブラックな教師の職場」「教職の魅力低下で倍率は最低」「教員の精神疾患過去最多」「教員は、定額働かせ放題」など、マスコミ、Webニュース、SNS等は、刺激的なことばであふれている。教師の直面する問題について、事象の一側面、断片的なデータ、恣意的な解釈に基づいて、表現されているものも少なくない。無自覚にこれらの言説に触れていれば、あたかも、教員システムは崩壊し、教師の職場は最悪の状況に陥つており、教職はすでに魅力のある仕事ではなくなっているかのようなイメージを受け取るかもしれない。すでに、そのような印象は、巷間を一人歩きしはじめているかのように思われる。

教師のおかれた諸問題に、冷静な議論を確保しようとすれば、我々は、「教師不足とは、何を意味しているのか」「教員採用試験の受験者は、どのように変化しているのか」「教師の労働条件

は、「何が問題となっているのか」という問い合わせに對して、できるだけ、客観的なデータやファクトに基づいて、事象をできるだけ論理的に整理し、分析・考察していかなければならない。

本書は、東京学芸大学先端教育人材育成推進機構が中心となり、外部の公認会計士の協力等を得て、教員需給に関する問題についての分析や議論を行つた成果をまとめたものである。本書の「教師不足」「労働条件」「教職の魅力」についての分析や考察が、読者の皆様の関心に応え、教職の在り方や教育施策形成の議論に、一石を投じることができれば、幸甚である。

本書の記述、分析や解釈、考察について、忌憚のないご意見をいただきたいと思う。

東京学芸大学先端教育人材育成推進機構  
教員需給モデルプロジェクト

# 目 次

まえがき 2

序 章 「教師不足」とは何か—その諸相と政策課題としてのE B P M ..... 佐々木幸寿

- |                         |    |
|-------------------------|----|
| 1 いわゆる「教師不足」の諸相         | 6  |
| 2 問題の重要な背景としての「E B P M」 | 11 |

## 第Ⅰ部 教員政策の現状と展開

- |                            |           |
|----------------------------|-----------|
| 第1章 教員政策の展開と文部科学省調査から見えるもの | 清水研司・岩澤大介 |
| 1 近年の教員政策の展開               | 18        |
| 2 文部科学省の調査にみる「教師不足」の状況     | 26        |

## 第2章 都道府県教育委員会の事例

- |                |           |
|----------------|-----------|
| 1 東京都教育委員会の取組み | 奥住秀之・鈴木 聰 |
| 2 佐賀県教育委員会の取組み | 35        |

## 第二部 データで見る教員需給問題

第3章 「教職の魅力低下」をデータで考える	平田正吾
1 「教師不足」について	52
2 教員採用試験の受験者層の変化への注目	53
3 教員採用試験における新規学卒者の傾向分析	56
第4章 「教師の労働条件」をデータで考える	山下雅代・谷田部博貴
1 勤務時間	61
2 生涯収入 東京都及び茨城県教員の場合	64
3 休暇	70
4 離職	74
第5章 教師不足、労働条件、教職の魅力の問題	佐々木幸寿・七条太郎
1 「教師不足問題」の諸相と本質	77
2 労働条件——ブラックの限定的解釈、長時間労働に特化したEBPMの必要性	84
3 教職の魅力——魅力の低下は、明確に確認されない	85
終　　章 人口急減社会における教員政策の構築に向けて	佐々木幸寿
1 「教師不足」についての検討課題	89
2 問題の本質への問い合わせ——「教師不足問題」なのか、「人材需給問題」なのか	92
3 人口急減社会における構造的問題への示唆——「教員需給問題」から「人口問題」へ	93

# 序章 「教師不足」とは何か ——その諸相と政策課題としてのEBPM

佐々木幸寿

## 1 いわゆる「教師不足」の諸相

近年、いわゆる「教師不足」が、深刻な社会問題として取り上げられている。最近の教員採用試験の倍率低下（採用試験の問題）、教師の長時間労働や待遇の現状（労働条件の問題）、現実に学校現場で授業を担当する教師の確保の困難さ（教員の確保の問題）などが、マスコミ、SNS上で大きく扱われており、それが、国レベル、地方レベルで、広く国民の関心を呼んでいる。

マスコミやSNS上では、「教職はブラック」「教員人気の低下」など、刺激的な言葉が、飛び交っているが、これらの声の基礎になっているのは、主に次のような問題意識である。

- ・教師は、毎日の授業の準備や保護者の対応などに加えて、土日の部活動などもあり、休みなく働かざるをえない状況なのではないか。

- ・全国的に、教員採用試験の受験倍率が低下しているが、競争率の低下は教師の質の低下につながっているのではないか。
- ・長時間勤務や休日勤務などのブラックな労働実態などが、教職の人気、教職の魅力の低下につながっているのではないか。
- ・教師に給特法が適用されることによつて、勤務時間の歯止めがなくなつてしまつてゐるのではないか。

この、いわゆる「教師不足」の問題は、「採用試験の問題」「労働条件の問題」「教員確保の問題」として、「教職の魅力低下」というストーリーを媒介にして、それらが相互にリンクして、事態はより深刻化しているという理解がなされてゐるようと思われる。

その一方で、これらの見方に対する異論もある。受験倍率の低下は、退職する年代の教師層が多いことによる採用増などが主な要因となつており長期的な需給サイクルにおける一時的な現象ではないか、4月以降の欠員補充の難しさは現在に限らず既卒者を中心とした人材プールに依存することで生じうる避けられない構造的な問題ではないか、教師不足は景気動向や少子高齢化による社会全体の若年労働力の不足を反映しているにすぎないのではないか、教師の給与水準は全体として従来から高い水準にあるのではないか、教員における精神疾患の高さは他の職種と比較しなければ客観的に評価できないのではないか、という指摘である。

学校教育の核である教師需給の問題は、教育政策においては非常に重要なイシューであり、こ

の問題を正確に把握するためには現象の解釈と整理、そのためのデータの分析が必要となつている。

### いわゆる「教師不足」とは何を意味しているのか

「教師不足」問題とは、一般に、教師が足りないと、いうことを意味するが、マスコミ、SNS上では、多様な意味で用いられている。つまり、現実に学校現場で欠員が生じているという事実を意味するだけでなく、教師志願者の減少など将来的な教師不足への心配、これらの帰結としての教師の質の低下への危惧など、広い意味で使われている。

文部科学省が2021（令和3）年度に実施した「『教師不足』に関する実態調査」では、「教師不足」の定義を、「臨時的任用教員等の講師の確保ができず、実際に学校に配置されている教師の数が、各都道府県・指定都市等の教育委員会において学校に配置することとしている教師の数（配当数）を満たしておらず欠員が生じる状態を指す。」としており、文部科学省の調査においては、事実として「欠員が生じている状態」を意味している。一方で、他の文部科学省の諸調査を引用しながらも、別のイメージで「教師不足」を捉えている場合も見られる。「教員免許授与件数」を取り上げ、将来、教師となり得る免許資格をもつた者の減少という意味で、教師の不足をイメージしている場合もあり、また、「採用試験の受験者数・倍率」を取り上げ、具体的な教師の志望者の減少という意味で、「教師不足」をイメージしている場合もある。また、学校現場で現実に発生している退職者や産休・育休の後補充における代替教員の確保の難しさという意

味で、「教師不足」をイメージしている場合もある。

### 「教職の魅力低下」という言説の真偽は—どのような指標で確認するのか—

いわゆる「教師不足」という場合には、教員採用試験倍率の低下、現実の代替教員の確保の難しさなど、さまざまな意味が込められている。多くの人が、これらの指摘が密接に関係して進行しているのではないかと考えており、その橋渡しをしているのが「教職の魅力が低下している」という言説である。つまり、「教師の長時間労働、休日勤務」→「教職の魅力低下」→「教員採用試験の倍率の低下」「代替教員の不足」というわかりやすい図式である。わかりやすいが故に、多くの人々が、知らず知らずのうちに取り込まれていく。

「教職の魅力低下」という言説は、真実味をもつて、主張されているのであるが、しかし、それはどのような実態を意味するのか曖昧であり、また、魅力という主観的な基準は、客観的な裏付けのある検証は難しい。そもそも、魅力という要素をどのように解釈すべきなのか、具体的にそれをどのような指標を見ることで確認することができるのかなど、できるだけ客観的に、その在り方を検討する必要がある。

### 政策の課題としての「教師不足」

教員採用試験の倍率低下、教師の労働環境・条件、現実の学校における教員の欠員補充の困難さに対応するために、さまざまな教育施策が検討されている。例えば、教師の労働条件の改善の

ための給特法の改善、免許を有する教師の確保のための免許更新講習の廃止、教員採用試験の早期化・複線化、特別免許状の運用の見直し等の施策が進められている。これらの施策は、「教師の多様化」のための施策として位置づけられている場合もあるが、実態としては、最重要の政策課題としての「教師不足」対策を主眼としているといってよいであろう。

「教師不足」という課題設定を行う場合には、人員の不足を教職特有の問題として位置づける必要があり、そのために、給特法や長時間労働などを教職の魅力低下と結びつけて理解するという方法がとられがちである。しかし、他方で、人員が不足しているのは教師だけではなく、民間企業、公務員においても、その不足が指摘されている。このようなことを踏まえれば、少子高齢化による若年労働力の減少、景気動向との関係からも「教師不足」を考える必要がある。政策の在り方を考えるうえで、「教師不足問題」という課題設定が適切であるのか、「労働力需給問題」という課題設定が適切であるのかは重要な視点である。

現在の教師をめぐる問題状況は、さまざまな要因が複雑に絡み合って生じていることが考えられるが、客観的なデータに基づいて、現状を生んでいる背景や要因を読み解き、そのうえで、政策課題の設定を行う必要がある。裏付けをもつた本質的な課題の設定があつてこそ、それに応じて政策、施策を構想し、具体的に展開していくことが可能となる。

## 2 ─ 問題の重要な背景としての「EBPM」

マスコミ、SNSでは、「教師不足」についての報道や記事が、次々にリリースされているが、しかし、その内容を見ると、事実に基づかないものも少なくない。また、国や地方自治体の教員政策として教師不足対応を目的としたものが打ち出されているのであるが、その期待される効果の程度、政策の適時性、ということが必ずしも明確でないようと思われる。

教員需給問題は、その動向が数量的に予測しやすい政策領域であると言われているが、我が国においてはデータや事実に基づく政策形成が十分に根づいていないことが指摘されている。

### EBPM（エビデンスに基づいた政策立案）とは何か

EBPM（Evidence-Based Policy Making）とは何か。政府が2021（令和3）年6月23日にまとめた「EBPM推進委員会EBPM課題検討ワーキンググループ 取りまとめ」は、「政策手段と目的の論理的なつながりを明確にし、このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス（根拠）を可能な限り求め、『政策の基本的な枠組み』を明確にする」取組みであるとしている。<sup>①</sup>

教育政策においては、現在、与党である自由民主党の「教育未来創造会議」、文部科学大臣の諮問機関である「中央教育審議会」における有識者等の議論を基にして教育政策が形成されている。審議会を通じた政策形成においても、一定の統計やデータが委員に示されているが、基本的

には、事務局が設定した有識者等における議論を中心に政策が検討されている。基本理念や考え方などの価値判断を伴う課題、必ずしも明確にめざすべき将来像が設定されていない課題、多様な意見の集約を必要とする課題等においては、豊かな経験と深い見識を有する有識者や専門家等による検討は有効である。しかし、その一方で、機動的で柔軟な政策形成のためににはデータや数値が必要とされる領域、また、活かされやすい政策領域も存在している。特に、このような領域においては根拠をもつて政策を展開するためには、その対象についての客観的で、十分なデータ等によりエビデンスを確保することが求められる。

政策形成においては、第一には、対象となっている政策形成の目的についての判断が必要とされる。現行政策の改善を目的としたものか、経験のない課題や動的な政策転換を射程においているのかという判断である。第二には、政策の対象が、EBPMに適しているのかどうかという判断が必要である。これは、一般的には、検証の必要性、可能性の観点から判断される。第三には、EBPMの役割や活用についての判断である。データ・ファクト等の活用により政策の必要性を判断するのか、政策目的に対する政策手段の有効性を明らかにするのかという判断である。これらの検討・判断を行ったうえで、具体的なロジックの構成、データ等の選択や分析、活用の方法を考えることになる。

## 教育政策におけるEBPMの適合性

現在、政策資源の有効活用を求める声、政策課題の多様化や政策形成の複雑化に対応する必要



図序-1 EBPMに適した政策領域

(出典) 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, 24頁。

性の高まり、データ収集や分析方法の進歩などを背景にして、国や自治体の政策形成において、EBPMの活用が進んでいる。その一方で、欧米に比べて、日本においては、政策に関する統計やデータの活用自体が不十分であると言われ、審議会や検討委員会においては、十分で客観的データが確保されないままに、有識者等による議論に委ねられる傾向にあると指摘されている。

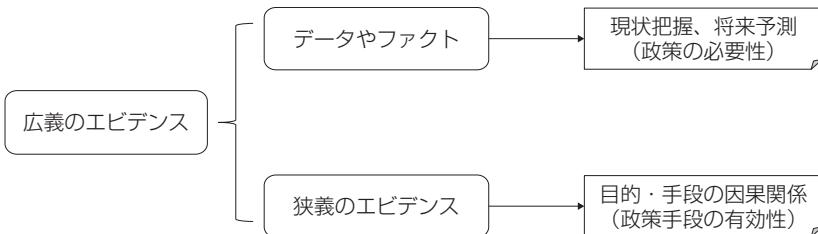
EBPMは、政策形成において常に有効であるというわけではなく、適した領域、適さない領域がある。EBPMにおいては、政策の対象とする人々の人数や事業の多さ、一旦実施した場合の不可逆性の観点からエビデンスに基づく「検証の必要性」を考えるとともに、その成果を定量的に測定できるかどうか等の観点

から「検証の可能性」を考える必要がある。図序-1は、エビデンスによる検証の必要性の観点から、EBPMに適した政策領域と適さない政策領域を整理したものであり、教育はEBPMに適している領域であるとされている<sup>(2)</sup>。しかし、教育とは人格全体を対象とした営みであり、必ずしも、一義的に政策・施策の在り方を特定できないことから、さらに下位のカテゴリーごとにその適否を考える必要がある。「教師不足」や「教員需給」などの問題は、統計、データの分析によつて量的に推計することが比較的容易であり、「検証の可能性」の観点からも、よりEBPMが適した領域であるといえる。

### エビデンスの特質と教員需給—データ・ファクトを中心にして—

EBPMの役割は、①政策目的を明確化させること、②政策目的を効果的に実現するために、政策手段と政策目的の論理的なつながりを明確にすること、③このつながりの裏付けとなるエビデンス（根拠）を可能な限り求め、政策の基本的な枠組みを明確にする、ということにある<sup>(3)</sup>。

EBPMにおいて、「エビデンス」（根拠）とは、基本的に、政策目的と政策手段のつながりの裏付けとなるものを意味しているが、一般に、狭義、広義の二つの意味で使われている。狭義では、「政策目的に対する政策手段の有効性（因果関係）」など、目的と手段の有効性の裏付けとなる根拠としての意味で用いられている。その一方、広義では、政策目的に対する政策手段の有効性を確認するという狭義の意味を超えて、さらに、「現状の把握」「将来予測」など政策の前提となる現実の状況や将来の見込みを示すデータやファクトまでを含んだ広い概念を示すものとして



図序-2 広義のエビデンス（データ・ファクト等と狭義のエビデンス）

（出典）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、内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPM ガイドブック～政策担当者はまず読んでみよう！行政の『無謬性神話』からの脱却に向けた、アジャイル型政策形成・評価の実践～」Ver 1.0、2022年11月7日、22頁を基にして作成。

用いられている（図序-2）。

「狭義のエビデンス」の視点からは、政策目的と政策手段の関係を裏付ける定量的なデータ、定性的なデータ等の確保が必要となることから、一般的な社会的事象に対する政策を論じる場合には、その前提が確保しにくいという事情がある。そのために、「教師不足」「教員需給」などについては、現状把握、将来予測にとどまる一般的な人口推計などのデータを中心に活用することになり、それが現実的である。

そのため、本書では、主に、「データ・ファクト」に重点をおいて推計を行うこととする。「教師不足」「教員需給」の諸相を理解するうえで、教員採用試験受験者数（新規学卒者、既卒者）、22歳人口、新規学卒者の求人倍率、教員免許状の授与件数、勤務時間、教員の年収、有給休暇取得日数、育児休暇取得率、精神疾患による休職率、離職率等のデータを活用する。

また、「教師不足」「教員需給」については、都道府県ごとの状況（例えば、退職者数）に大きく影響を受けること

になることから、地方ごとの事例を確認する必要がある。そのため、本書では、都市において、地方において、それぞれ特色ある取組みを行っている東京都教育委員会、佐賀県教育委員会を事例として、採用の状況、教員を確保するための工夫等について報告することとする。

#### 【注】

- (1) EBPM推進委員会データ利活用ワーキンググループ「取りまとめ」(2021年6月23日)。
- (2) 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。
- (3) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMガイドブック～政策担当者はまず読んでみよう！行政の『無謬性神話』からの脱却に向けた、アジャイル型政策形成・評価の実践」Ver1.0、2022年11月7日。

## 第 I 部

---

### 教員政策の現状と展開

# 第1章 教員政策の展開と文部科学省調査から 見えるもの

清水研司・岩澤大介

## 1 — 近年の教員政策の展開

### 教員需要への影響

近年の学校現場における、特に公立学校教員の需要拡大の背景には、1970年代における第二次ベビーブームの対応のために採用された教員の大量退職、通級学級・日本語指導・初任者研修・少人数指導のための基礎定数の新設、特別なニーズを有する児童・生徒の増加への対応等があるとされている。現在、進められている国の教員政策において、教員需要に影響を及ぼす主な要因を以下に整理する。

### ・35人学級編制の導入

公立小中学校の1学級あたりの人数の上限は、「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」（以下、「義務標準法」という）で定められているが、小学校の学級編制の標準を40人から35人に引き下げる義務標準法の改正案が、2021（令和3）年3月31日に可決され同年4月1日から施行された。2011（平成23）年度の改正によって小学校1年生のみ35人学級とされていたが、今回の改正により新たに5年間をかけて第2学年から第6学年まで段階的に標準を引き下げ、2025（令和7）年度に35人学級を完成させることとされた。1980（昭和55）年に上限が45人から40人に引き下げられて以来、約40年ぶりの改正となる。また、今回の義務標準法の改正に合わせて、国会において附帯決議が同時に採決されており、「小学校6年生までの段階的な35人学級編制は、必要な加配定数を削減することなく、安定的な財源によつて措置すること」、「学校における働き方改革に資するため、小学校高学年の教科担任制は、教員の定数増を含め検討し、小学校教員の持ち授業時数の軽減を図ること」とされ、文部科学省はこの35人学級を実現するには、約1万3000人の教員を新たに採用する必要があると試算している。今後の中学校における35人学級の実施如何によつては、さらに教員需要に大きな影響を及ぼすことになる。

#### ・教員の定年延長

2021（令和3）年6月に「国家公務員法等の一部を改正する法律」及び「地方公務員法の一部を改正する法律」が公布され、2023（令和5）年4月から施行された。公立学校教員の定年を2023（令和5）年度から段階的（2年で1歳ずつ）に引き上げ、2031（令和13）年度に65歳定年が完成する。これにより2023（令和5）年度から完成を迎える2031（令和

13) 年度まで、原理的には1年おきに定年による退職者がいなくなる。なお、段階的な引き上げ期間中は定年から65歳までの経過措置として、現行と同様の再任用制度は存置される。また、60歳に達した日以後、定年前に退職した職員を本人の希望により短時間勤務に採用することができるので、「定年前再任用短時間勤務制」が新設される。段階的な引き上げ期間中の経過措置による再任用制度や希望によって短時間勤務となる者がいること、採用数確保のため臨時講師等の枠を減らして正規教員に置き換える措置をとることも考えられることから、採用予定数の推定は難しいのであるが、定年延長は、教員需要に大きな影響を与えると考えられる。

### 教員確保（供給）策への取組み

「教師不足」と言われている状況に対し、最近の国の教育施策等がどのように展開され、教員の確保につなげていこうとしているのかを、近年の中教審答申等を踏まえて概観する。

#### ・学校における働き方改革の推進（教職の魅力向上方策）

文部科学省は、2016（平成28）年4月、省内に「次世代の学校指導体制にふさわしい教職員の在り方と業務改善のためのタスクフォース」を設置し、教員の業務改善の推進に向けた検討を進め、2016（平成28）年6月17日に「学校現場における業務の適正化に向けて（通知）」を各都道府県及び各指定都市の教育委員会教育長宛に発出している。タスクフォース検討報告書を基に、とりわけ、部活動における休養日の設定の徹底をはじめとした運営の適正化や、勤務時間

管理の適正化の必要性等が提言されており、国と教育委員会、学校が一体となつて取組みを推進していく姿勢が示されている。教員の勤務実態に関しては、この段階に至るまでも教員の長時間労働が課題として認識されていたが、おりしも2016年度に実施された「教員勤務実態調査（平成28年度）」の速報値が文部科学省から公表されると、マスコミにも大きく取り上げられ、社会全体に、『教職＝ブラック』という風評が広がり、より一層若者の教職離れが進むのではないかという懸念が広がつたものと推測される。教員の確保策の観点から、『教職＝ブラック』を払拭し、教職の魅力を向上させることの必要性が認識されるようになつた時期といえる。

このような背景のなか、文部科学大臣は2017（平成29）年6月22日に「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」を中央教育審議会に諮問し、中央教育審議会は2019（平成31）年1月25日に答申し、これを皮切りに、その後加速度的に教員の働き方改革に関する政策が展開されることになつた。

#### ・「令和の日本型学校教育」の構築と教師政策の在り方

2021（令和3）年1月26日の中央教育審議会答申「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して」において、教師の長時間勤務の課題、公立学校教員採用選考試験における倍率の低下、学校へ配置する教師の数に一時的な欠員が生じているいわゆる「教師不足」問題を取り上げ、「国において抜本的な対応を行うことなく日本型学校教育を維持していくことは困難であると言わざ

るを得ない」と指摘している。これらの課題に対し、働き方改革の推進、教職の魅力発信、特別免許状を活用した外部人材登用の促進、民間企業等に就職した教員免許状保有者の教職への再チャレンジ促進、教育委員会における教員需要推計を踏まえた計画的な人事の必要性等が提言されている。この答申以後、「令和の日本型学校教育」の構築を目指し、特に教員採用倍率の低下やいわゆる「教師不足」への対応策について多く言及されることとなる。

また、この答申において、義務教育9年間を見通した教科担任制の在り方について示され、小学校高学年からの教科担任制を（令和4（2022）年度を目途に）本格的に導入する必要があるとし、養成段階においては、小学校と中学校の教職課程それぞれに開設を求めていた授業科目を共通に開設できる特例等を設けることにより、学生が小学校及び中学校教諭の免許状を併有しやすい環境を整備する必要性、また、現職教員にあっては、中学校教諭の免許状を保有する者が小学校教諭の免許状を取得しやすくなるよう、小学校で専科教員として勤務した場合の経験年数を算定できる要件の弾力化の必要性を指摘している。答申以後、これらの趣旨に沿った教職課程認定基準等の改訂が行われている。

本答申は、「令和の日本型学校教育」の在り方が「全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現」と定義され、「GIGAスクール構想により整備されるICT環境の活用と、少人数によるきめ細かな指導体制の整備を両輪として進め、個別最適な学びと協働的な学びによる『令和の日本型学校教育』を実現するための、教職員の養成・採用・研修等の在り方」が今後更に検討を要する事項として言及されている。

### ・多様な教師集団の形成と包括的な養成・採用・研修の在り方

文部科学大臣は、2021（令和3）年3月12日「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」の包括的な諮問を行った。主な検討項目は、①教師に求められる資質能力の再定義、②多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方、③教員免許の在り方・教員免許更新制の抜本的な見直し、④教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化、⑤教師を支える環境整備の五つである。これを受け中央教育審議会は、「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会を設置している。

このうち教員免許更新制の抜本的な見直しについては先行して結論を得ることが要請されたため、特別部会の下に教員免許更新制小委員会を設置し、2021（令和3）年11月に「『令和の日本型学校教育』を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて（審議まとめ）」をとりまとめた。この「審議まとめ」を受け、「教育公務員特例法及び教育職員免許法の一部を改正する法律」が2022（令和4）年5月に成立し、教員免許更新制の廃止が2022（令和4）年7月1日に施行されている。これにより、普通免許状及び特別免許状のうち、2022（令和4）年7月1日の時点で有効な免許状（休眠状態のものを含む）については、同日以降、有効期間の定めのないものとなっている。

残りの諮問事項については、「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修の在り方の全体像を一体として示すものとして、2022（令和4）年12月19日に答申されている。同答申は、総論に示す三つの方向性（「新たな教師の学びの姿」の実現、多様な専門性を有する質の高

い教職員集団の形成、教職志望者の多様性等を踏まえた育成・安定的確保）を基に、各論部分においてより具体的な方策が提言されており、本稿では特に教員の確保策に関する提言、とりわけ教員免許制度改革や教員採用選考試験改革に係る事柄を中心に整理していく。

「多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成」の観点からは、①教職員集団の多様化、②多様化した教職員集団のマネジメント、③学校における働き方改革の推進が挙げられ、特に働き方改革の推進については、「教師が魅力ある仕事として教職志願者に再認識されるとともに、教師が自信と誇りを持って『令和の日本型学校教育』を担うためには、教師でなければできないことに全力投球できる環境を整備することが必要である。」と総論の中で言及され、これまでの働き方改革に関する施策等も踏まえ、国として引き続き推進すべき重要な事項として捉えていることがうかがえる。また、「教職志望者の多様性等を踏まえた育成・安定的確保」の観点から、「多様な教職志望者へ対応するため、教職課程の柔軟性を高めることが必要」、「産休・育休取得者の増加、定年延長など、教師のライフサイクルの変化も見越し、採用や配置等における工夫が必要」と総論で指摘し、より具体的な対応策は、各論部分で改革の方向性が示されている。

教職課程の柔軟性を高める措置として、養成段階においては、①四年制大学において小学校教諭二種免許の取得（最短2年間で必要資格を得られる。）が可能となる特例的な開設を可能にすること、②小学校の専科指導優先実施教科に相当する中学校教員養成課程を開設する学科において小学校教員養成課程の設置を可能とするなど、小学校教員養成課程に係る教職課程認定基準に規定される基本的な原則（小学校教諭の教職課程は、教員養成を主たる目的とする学科等でなければ認定

を受けることができない。）を特例とはいえるなど、複数校種免許取得を促進するため特に小学校教諭免許取得者の増加を企図していることがうかがえる。教員資格認定試験の活用については、いわゆる希少教科の免許取得や中学校等免許保有者の小学校試験の一部免除などの拡充方策が示されている。これらも普通免許状発行数の増加を狙つたものである。さらに教員免許に関する特例免許状に関する運用の見直しについても言及されている。これらの方策は、すでに制度改革改正済みとなつている「教職課程における義務教育特例の新設」、「他校種の免許状を取得する際に必要な最低勤務年数の参入対象の拡大」を含め、一義的には小学校から中学校への円滑な接続や小学校高学年の教科担任制の導入のための対応とされるが、普通免許状等の発行促進を図りながら、教員採用試験倍率の向上や、いわゆる「パール人材」の確保を意図した施策であるともいえよう。養成段階についてあえて付言すると、学部・教職大学院との連携・接続の強化・実質化として、教職大学院進学者対象コースを設け、先取り履修を踏まえた教職大学院の在学年限短縮の検討が提起されており、当該コースを経た学部新卒院生が学部入学から5年間で専修免許状取得が可能となるような制度設計を検討することになるわけだが、大学院設置基準や専修免許状の在り方に関わる重大な事柄であり、また、昨今の教員免許状に関する改革動向は総じて教員免許状の在り方や初任教員の質の担保に及ぼす影響は少なくないと考えられる。国及び教員養成機関等において量的な問題と質の担保の在り方について、今後も十分な議論や研究が必要になると思われる。

最後に、教員採用等の在り方の検討については、昨今の民間企業等の就職活動の早期化もあり、

国家公務員総合職春試験の実施時期の前倒しが検討される中、教員採用選考試験の実施時期についても早期化・複線化について検討する必要があるとしている。また、特定の強みや専門性を有する者に対する特別採用選考試験等の実施、特別免許状を活用した特別採用選考試験の実施促進なども提言されており、生産年齢人口が減少していく中にあって、優れた人材を教職として確保するため、任命権者である各都道府県・指定都市教育委員会は、教員採用の在り方の見直しについて早急に検討・実施を進めることが求められるとされている。

〔清水研司〕

## 2 文部科学省の調査にみる「教師不足」の状況

### 「教師不足」に関する実態調査

文部科学省では、「教師不足」に関する実態を把握することを目的に、2021年度に初めて全国規模での調査を実施した（2022年1月調査結果公表）。調査は、都道府県・政令指定都市教育委員会及び大阪府豊能地区教職員人事協議会<sup>(1)</sup>（計68）を対象に、2021年度始業日時点及び2021年5月1日時点の公立小学校・中学校・高等学校（それぞれ義務教育学校及び中等教育学校の相当する課程を含む）及び特別支援学校の教員（校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師を対象とし、正規教員、臨時の任用教員、非常勤講師、再任用教員をすべて含む）の状況を聞いている。なお、本調査における「教師不足」の定義については、「臨時の任用教員

等の講師の確保ができず、実際に学校に配置されている教師の数が、各都道府県・指定都市等の教育委員会において学校に配置することとしている教師の数（配当数）を満たしておらず欠員が生じる状態を指す」とされている。

ここでは、調査を通じて明らかになつた状況を概観するとともに、今後の課題として残された点についても触れていきたい。

### 「教師不足」の状況

はじめに、小・中学校における状況を中心に調査の結果を見ていく。まず、2021年度始業日（4月）時点で、全国の小・中学校で合計2086人、5月時点では1701人の「教師不足」が生じていることが明らかになつた。これは、学校に配置することとしている教師の数（学校に配当されている定数）に対して、始業日時点で0・35%、5月時点で0・28%の不足となつていて。始業日時点から5月時点で、若干（0・7%）の改善が見られることから、新年度開始後も各都道府県・指定都市等において、臨時の任用教員や非常勤講師の登用などの人材確保の取り組みが進められたことがうかがえる。

また、一見すると、0・35%、0・28%という数字からは、ごくわずかな範囲でしか「教師不足」が起こっていないという見方もされようが、教師不足が発生している学校数とその割合でみると、小・中学校合計で1586校／5・6%（始業日時点）、1350校／4・8%（5月時点）となつており、全国的にはおよそ20校に1校が教師不足の状態にあり、その割合は決して低くな

表1-1 「教師不足の状況」(2021年度始業日時点)

学校種	不足数 (人)	不足率 (%)	教師不足が生じ ている学校数	割合 (%)
小学校	1,218	0.32	937	4.9
中学校	868	0.40	649	7.0
小中学校計	2,086	0.35	1,586	5.6
高等学校	217	0.14	169	4.8
特別支援学校	255	0.32	142	13.1
合計	2,558	0.31	1,897	5.8

(出典) 文部科学省「『教師不足』に関する実態調査」(2021年実施) より作成。

表1-2 「教師不足の状況」(2021年5月1日時点)

学校種	不足数 (人)	不足率 (%)	教師不足が生じ ている学校数	割合 (%)
小学校	979	0.26	794	4.2
中学校	722	0.33	556	6.0
小中学校計	1,701	0.28	1,350	4.8
高等学校	159	0.10	121	3.5
特別支援学校	205	0.26	120	11.0
合計	2,065	0.25	1,591	4.8

(出典) 表1-1に同じ。

いといえる。特に中学校では、始業日時点で7・0%、5月時点で6・0%と、小学校に比べ、高い数値を示している(表1-1、1-2)。

なお、不足数算出の基となる「学校に配当されるいる定数」は、義務標準法(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)に基づき算定される教職員定数ではなく、各都道府県・指定都市等の教育委員会において学校に配置することとしている教師の数とされている。(ただし、域内の指定都市を

除く市区町村教育委員会で独自に置く定数は含まない。）このため、義務標準法に基づき算定される小・中学校の教職員定数に対する充足率は101・8%となっている。

## 地域別の状況

ここまで全国的な状況を見てきたが、次に地域別の状況を確認する。まずは、小学校（2021年5月1日時点）についてデータを概観する。

不足の状況について、山形県、群馬県、東京都、新潟県、和歌山県、山口県、さいたま市、千葉市、名古屋市、大阪市、福岡市では不足数が「0」となっている一方、福島県（0・85%）、鳥取県（0・81%）、島根県（1・46%）、熊本県（0・88%）においては0・8%を超える不足率であった。学校数では、熊本県（14・5%）をはじめ、八つの地域で10%を超える教師不足の学校を抱えているという実態が確認された。以上より、都道府県・指定都市等によつて数値にばらつきがあることが明らかになった。

次に中学校（2021年5月1日時点）のデータを確認する。秋田県、山形県、東京都、新潟県、山梨県、和歌山県、高知県、千葉市、静岡市、名古屋市、大阪市、神戸市、北九州市で不足数が「0」である一方、茨城県（1・00%）、福岡県（1・08%）、長崎県（1・25%）、熊本県（1・77%）では1%以上の教師が不足する状況であった。学校数の割合で見ると、茨城県（24・0%）、福岡県（20・0%）、長崎県（22・6%）、熊本県（23・1%）、福岡市（21・7%）、豊能地区（21・2%）において、20%を超える教師不足の学校があるという結果であった。以上より、小

学校と同じく、都道府県・指定都市等によって数値にばらつきがあるが、小学校に比べて教師不足が顕著な状況といえる地域が多く見受けられた。

表1-3は以上の状況をまとめたものである。これを見ると、各地域の教師の不足の状況のパターンは多様である。小中学校ともに教師不足が生じていない地域（山形県、東京都など）、中学校に比較して小学校に教師不足の状況が目立つ地域（比較的少ないが、例えば島根県）、小学校に比較して中学校の教師不足が顕著な地域（例えば福岡市）、小中学校ともに全国平均に比べ教師不足の状況を示す数値が高い地域（例えば熊本県）が観察され、都道府県・指定都市等によつて、異なる様相を呈している。

### 「教師不足」の要因

「教師不足」に関する実態調査では、「教師不足」の発生要因として各教育委員会が認識している事項について、アンケート調査を行つてゐる。文部科学省の公

表1-3 地域・パターン別の「教師不足」の状況（2021年5月1日時点）

地域	学校種	不足数 (人)	不足率 (%)	教師不足が生じ ている学校数	割合 (%)
山形県 東京都 など	小学校	0	0.00	0	0.0
	中学校	0	0.00	0	0.0
島根県	小学校	42	1.46	13	6.5
	中学校	12	0.70	4	4.3
福岡市	小学校	0	0.00	0	0.0
	中学校	19	0.81	69	21.7
熊本県	小学校	36	0.88	35	14.5
	中学校	42	1.77	28	23.1

（出典）表1-1に同じ。

表資料は、発生要因について、回答項目（選択肢）の中から、「①見込み数以上の必要教師数の増加」と「②臨時の任用教員のなり手不足」の二つの観点に分けて分析を行っている（年度当初の「教師不足」が発生していない一部の自治体を除き、66の自治体から回答を得ている）。

・「見込み数以上の必要教師数の増加」について

「①見込み数以上の必要教師数の増加」の観点からは、①産休・育休取得者数、②特別支援学級数、③病休者数がそれぞれ見込みより増加したことについて、いずれも7割を超える自治体が「よくあてはまる」または「どちらかといえばあてはまる」と回答しており、「教師不足」の要因として特に認識されている。一方で、近年、公立

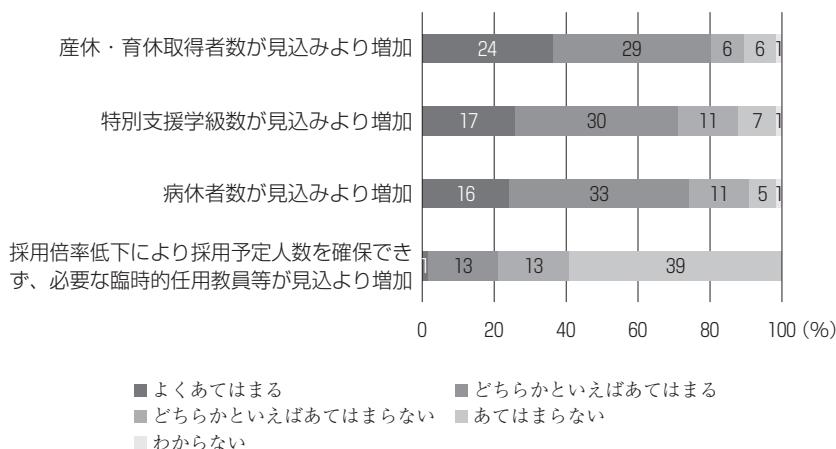


図1-1 「教師不足」の要因①

(注) 図中の数値は自治体数

(出典) 文部科学省「[教師不足]に関する実態調査」(教育委員会に対する教師の確保状況に関するアンケート結果) (2021年実施) より作成。

学校教員採用選考試験の競争率低下が社会的な関心を呼び、「教師不足」と直接的に結び付けて考えられることもあるが、「採用倍率の低下により採用予定人数を確保できず、必要な臨時的任用教員等が見込みより増加」に「よくあてはまる」と答えた自治体数は1（1・5%）、「どちらかといえばあてはまる」を合わせても14（21・2%）にとどまり、各自治体では「教師不足」の要因としては捉えられていないことがわかる（図1-1）。次に記すように、教員採用選考試験との関連では、「試験に不合格だった人が講師登録をして、講師（臨時的任用教員等）を続けながら、採用試験に再チャレンジする」という流れが、倍率低下に伴い不合格者数が減るため、講師登録者数も減ることで遮られたという一連の文脈で理解する必要がある。

#### ・「臨時的任用教員のなり手不足」について

「②臨時的任用教員のなり手不足」ということについては、「講師登録名簿登載希望者数の減少」と「採用試験に合格し正規教員に採用された臨時的任用教員等の増加による講師名簿登録者の減少」の項目に、「あてはまる」または「どちらかといえばあてはまる」との回答が、いずれも9割を超えている。講師登録者数の減少により、突発的あるいは想定を超えて発生する産休・育休取得者や病休者の代替となる臨時的任用教員、非常勤講師等の採用や、特別支援学級の増加に対応した教員の配置を同時に機動的に行うことができず、一時的な欠員状態に陥るという構図が見えてくる。

一方で、「教師の勤務環境に対する風評による忌避」との項目に対しても、「よくあてはまる」

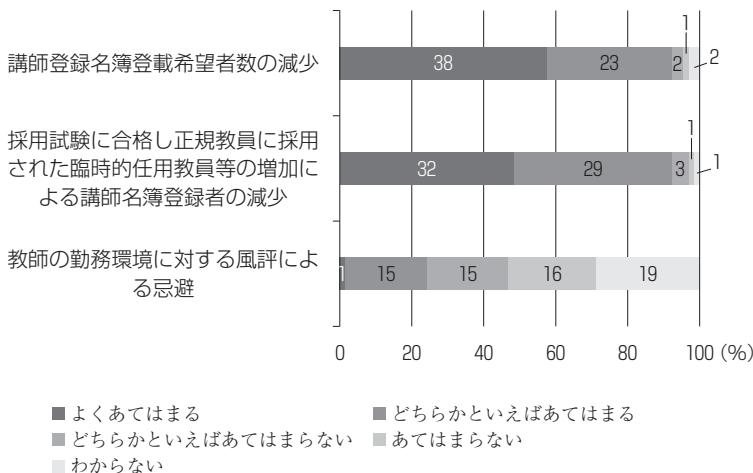


図1-2 「教師不足」の要因②

(注) 図中の数値は自治体数。

(出典) 図1-1と同じ。

と答えた自治体数は1（1・5%）、「どちらかといえばあてはまる」を合わせても16（24・2%）にとどまっており、教育委員会レベルでの認識では、いわゆる「ブラック」な職場環境という風評と「教師不足」の問題は結びつけられていないことが伺える（図1-2）。

### 調査分析上の課題

「教師不足」に関する実態調査は、初めて全国的な「教師不足」の実態を悉皆的に明らかにした点で社会的なインパクトも大きく、意義深いものであったが、今後、さらに実態の解明が必要と思われる課題もあり、ここでは2点、言及したい。

一つには、「教師不足」の要因として、講師名簿登録者の減少ということが各所で指摘され、教育委員会へのアンケート調査

でも採用者側の認識として裏付けられたにもかかわらず、具体的な講師登録者数のデータが示されていないことである。例えば、教師不足が顕著な状況といえる地域（小学校、5月1日時点）として例示した福島県や島根県は、令和4年度公立学校教員採用選考試験（小学校）の競争率（採用倍率）もそれぞれ1・6倍、1・8倍と全国平均（2・5倍）を大きく下回る数となつており、採用選考試験の競争率低下、講師登録者数減少と、「教師不足」の顕在化に関連があることが示唆される。「講師登録者数」の具体的なデータに基づき実証的に分析することにより明確になろう。もう一つは、年度途中・年度後半の不足状況の把握も求められていることである。産休・育休や病気休職、離職（退職）などは、年度途中でも起きるが、年度途中からの代替教員の確保は、名簿登録者の多くが既に他の職に就いているなどの事情から一層困難と見られ、「教師不足」問題は、「年度後半のほうが深刻化する傾向もある」との認識が衆議院予算委員会（2023年2月6日）で文部科学大臣から示されており<sup>(3)</sup>、今後の実態解明が待たれるところである。

### 【注】

- (1) 大阪府豊能地区の3市2町（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）が2012年4月に大阪府から教職員の人事権の移譲を受けて発足した組織。
- (2) 文部科学省「令和4年度（令和3年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について」（2022年9月9日公表）。
- (3) 「教員不足『年度後半に深刻化する傾向』」永岡文科相（教育新聞、2023年2月6日）。

### 〔岩澤大介〕

## 第2章

## 都道府県教育委員会の事例

奥住秀之・鈴木 聰

## 1 東京都教育委員会の取組み

## はじめに

日本の首都・東京には、2022（令和4）年度でみると、2136校の公立学校が存在し、そこで97万9786人の児童・生徒が学び、6万6497人の教員が学習指導と生活指導を担っている（表2-1）。当然のことながら、学校教育を可能とする新規の教員採用が毎年度必要とされ、年度ごとに多少の差異はあるが、その数はおよそ3500人前後となっている。

ここでは、東京都公立学校教員採用候補者選考の採用数や採用倍率の状況、それに対応するための東京都教育庁（東京都教育委員会）の採用選考受験者数増加に向けた取組みについて概観する。

表2-1 2022（令和4）年度の東京都公立学校数、児童・生徒数、教員数

種 別	学校数	児童・生徒数	教員数
小学校	1,266	595,096	34,346
中学校（通信制1校含む）	607	231,123	15,686
義務教育学校	8	8,200	503
高等学校（通信制3校含む）	186	126,267	9,450
中等教育学校	6	5,612	445
特別支援学校	63	13,488	6,067
合 計	2,136	979,786	66,497

（出典）東京都教育委員会「令和4年度公立学校統計調査報告書」をもとに筆者作成。

さらに、全国的にも注目されている大学3年次前倒し段階での採用選考についても確認したい。

### 東京都公立学校教員採用候補者選考の採用倍率の経年変化と東京都教育委員会の施策

東京都公立学校教員採用候補者選考について整理する前に、東京都が求める教師像を確認しておく。2023（令和5）年2月16日発表の改訂「東京都公立学校の校長・副校長及び教員としての資質の向上に関する指標」に、東京都の教育に求められる教師像が示されている。教育に対する熱意と使命感を持つ教師、豊かな人間性と思いやりのある教師、子供のよさや可能性を引き出し伸ばすことができる教師、組織人として積極的に協働し互いに高め合う教師、である。

これを踏まえつつ、2018（平成30）年度から2023（令和5）年度における東京都公立学校教員採用候補者選考における受験者数、名簿登載者数、受験倍率を確認する（表2-2）。年度により多少の増減はあるものの、「はじめに」で述べた通り、名簿登載者数はどの年度もおよそ3500

表2-2 ここ6年間の受験者数、名簿登載者数、及び受験倍率

採用年度区分	平成30年度	平成31年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度
受験者数 [A]	13,335	11,365	10,378	9,265	8,607	7,911
名簿登載者数 [B]	3,027	3,917	3,418	3,402	2,650	3,841
受験倍率 [A ÷ B]	4.4	2.9	3.0	2.7	3.2	2.1

(出典) 東京都教育委員会「令和4年度東京都公立学校教員採用候補者選考（5年度採用）の結果について」より作成。

人前後である。2024（令和6）年度の採用見込みは3480名であり、ここ数年と変わりはない。一方で、受験者数は右肩下がりに減少し、結果的に受験倍率は低下傾向にある。小学校、中学校・高等学校、特別支援学校という校種別に見ても、この傾向は変わらない。

こうした受験倍率の低下に鑑み、東京都教育委員会は受験者拡大を目指す独自の取組みを行い、教員の確保に努めている。例えば、全国の大学を訪問して都の教職の魅力を伝える「大学説明会」、校種別や民間企業からの転職者など、さまざまな受験者のニーズに沿ったテーマで現職教員が体験談等を伝える「テーマ別説明会」、登録者の属性に合わせて各種イベント情報などを発信する「マイページ登録」などである。数ある取組みのなかでも、2022（令和4）年10月22日に初めて開催された「東京都公立学校教員採用セミナー2022 TOKYO教育Festa！」にここでは注目したい。

このセミナーは、東京都の教員として働く魅力を発信し、教員希望者の不安や疑問に回答するもので、七つのエリア（ブース）で構成されている。すなわち、講演で理解する、現職の先生と語る、校種・職種を理解する（校種・職種別ミニセミナー、最先端の授業体験、

都立学校紹介)、働き方改革の今を知る (TOKYOスマート・スクール・プロジェクト、全国初! 学校を支援するるTEPRO (ティープロ) の取組、働き方改革進行中!)、勤務条件を知る (給与や休暇、福利厚生制度紹介)、研修を知る (研修体験コーナー、教員の1年目を知ろう!)、社会人向けエリア (転職者向け個別相談、臨時の任用教員・時間講師案内) である。

東京都教育委員会のWebサイト<sup>(1)</sup>にセミナー参加者の声が掲載されている。「気になっていた事や、現在の教育現場の事が分かつてとても有意義でした。不安の解消に繋がりました。」「現場で働く先生方のお話を直接聞けるなど、貴重な経験をさせていただき大変勉強になりました。」「教員が働きやすいように変わつてきているのだと実感できました。」「東京都で実際に行われている研修を体験することができ、とても参考になりました。研修制度が充実していることがよく分かりました。」「給与や休暇などの勤務条件についても詳しく聞くことができ、とても参考になりました。」など、参加者にとって、東京都の教員として働く動機づけになつたことが確認される。

### 令和5年度の東京都公立学校教員採用候補者選考（令和6年度採用）の選考方法

2023（令和5）年1月20日、東京都教育委員会は、2024（令和6）年度採用者の新しい選考方法について発表し、同年3月24日に、「令和5年度東京都公立学校教員採用候補者選考（6年度採用）実施要綱」を公表した。

ここには6点の主な改正点がある。①大学3年生前倒し選考で、大学3年次等に前倒しして一次選考の教職教養と専門教養を受験できるようになつたこと、②東京都公立学校正規教員経験者

のカムバック採用で、過去に東京都公立学校の正規任用教員として3年以上の勤務経験があり、一定の要件を満たした者を対象に第一次選考を免除するカムバック採用を新設したこと、③社会人特例選考における年齢要件の緩和で、年齢要件を40歳以上から25歳以上に引き下げ、社会人特例選考受験者のみが希望できる免許取得期間猶予の対象者を拡大したこと、④併願の拡大で、一般選考申込者で希望する者のうち、各校種・教科から特別支援学校への併願ができるようになつたこと、⑤受験者の負担軽減で、集団面接を廃止するとともに、実技試験の内容が見直されたこと、⑥第一次選考における地方会場が変更され、従来の宮城、大阪に加え、広島会場が新設されたこと、である。

これらの中でも、特に、①一次選考の教職教養と専門教養の一年前倒しは画期的である。これは、大学3年次等に、前倒しして一次選考の教職教養と専門教養を受験でき、一定以上の点数を取つた者は「選考通過者」として翌年度論文選考を受験し、その合格者について二次選考を実施するというものである（図2-1）。これが画期的である理由としては、教員選考はたいていの場合は民間企業の採用選考よりも時間的に遅れて進む傾向にあり、早い段階で就職先を

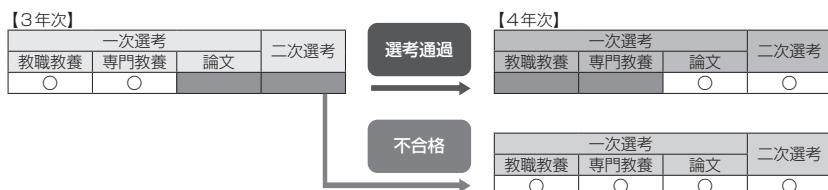


図2-1 大学3年次前倒し選考のスケジュールの例

（出典）東京都教育委員会「令和5年度東京都公立学校教員採用候補者選考（6年度採用）実施要綱」より。

決めて安心したい学生がその遅さを理由に教員選考を敬遠してきた可能性があるからである。加えて、4年生は教育実習や卒業論文作成などで多忙となり、一次選考の準備に時間をかける余裕がないということがあるのかもしれない。採用選考の一部でも一年前倒しになることによって、これらの課題を一定程度は解決できるのではないかと思われる。実際、東京都のこの発表後、福井県などいくつかの自治体で、採用選考の一部の一年前倒しへの変更が発表されている。

## おわりに

本節では、東京都教育委員会が行っている教員採用候補者選考の取組みについて概観し、広報の充実や選考方法の改善など、質の高い教員、意識の高い教員を確保するためのさまざまな工夫を見ることができた。最後に、今後の東京都の教員の需給予測を述べたい。

「『未来の東京』戦略 version up 2023」（2023（令和5）年1月）によれば、東京都の年少（15歳未満）人口は漸減していくことが予想されている（2065年には2020年に比べ、年少人口は23・2%減少する見込みである）。しかしながら、その一方で、35人学級への段階的移行、近年の特別支援学校や特別支援学級の増加傾向、通級による指導（東京都の場合は特別支援教室）を受ける児童・生徒の増加傾向、さらには公務員定年延長の影響はすでに再任用制度が実施されていることから限定的なものにとどまる可能性があること等を総合的に考えれば、小学校においては、50歳代後半の退職者層は一定数維持されることから短期的には、教員採用数に顕著な減少は

生じないことも予想される。

前述の東京都教育委員会の採用選考における諸改革は、必要とされる教員数を確実に確保しようとするものであると考えられ、東京都教育委員会は、今後も、教員の需給動向にあわせて、さまざまな改革を進めてくることが予想される。教員養成を担う大学の側は、東京都の教員需給の動向を短期、長期で予測しながら、東京都教育委員会の採用試験、教員確保政策の動きを的確に把握し、質の高い教員の計画的養成に努める必要がある。

〔奥住秀之〕

## 2 佐賀県教育委員会の取組み<sup>②</sup>

### はじめに

佐賀県は、人口約80万人、10市10町で構成されている。県内には、小学校154校、中学校79校、義務教育学校6校、高等学校32校、特別支援学校8校があり、正規の教職員数は約8700人（義務教育：約6000人、県立：約2700人）（2022年1月現在）である。<sup>③</sup>

教員採用選考試験の様相をみると、受験者は2017（平成29）年度1149人から年々減少し、2021（令和3）年度は892名であった（257人減）。一方、名簿登載者数は、2017（平成29）年度は294人、2018（平成30）年度には79名ほど増え、以降2021（令和3）

年度には375人程度になっている。2017（平成29）年度から2021（令和3）年度までの受験倍率は、全体では3・9倍、3・0倍、2・7倍、2・6倍、2・4倍と低下し、小学校でいえば、2・2倍、1・5倍、1・3倍、1・4倍、1・4倍と推移している。近年では校種を問わずに3倍を切っている状況であり、全国的にみても低倍率だと言われている。その要因としては、教職員の大量退職に加え、特別支援学級の想定以上の大幅増等が大きく影響している可能性がある。

このように、佐賀県においても教員を志望する者の減少が顕著であり、その一方で、需要人数がほぼ横ばいであることから「教師不足」が起きていると考えられる。このような現状の中で、佐賀県教育委員会ではさまざまな改善策が講じられている。ここでは、教員需給に関する佐賀県教育委員会の施策及び現時点での取組みとして注目されている、教員採用試験の複数回実施の実態を押さえながら、他の自治体が参考にできる点について考えてみたい。

### 佐賀県のこれまでの取組み

実施年度ごとに、現状と教員確保のための施策を概観していく。2017（平成29）年度は、教員採用試験の受験年齢制限の緩和を実施し、それまでは39歳以下であったものを、49歳以下まで引き上げ、また、特別支援学校教諭等（高等部）の募集教科（科目）を全教科（科目）に拡大している。同時に、小学校、中学校免許状の併有者及び特別支援学校教諭の免許状を有する者に対し、教員採用試験の加点を増加した。2018（平成30）年度には、小学校教諭等及び特別支

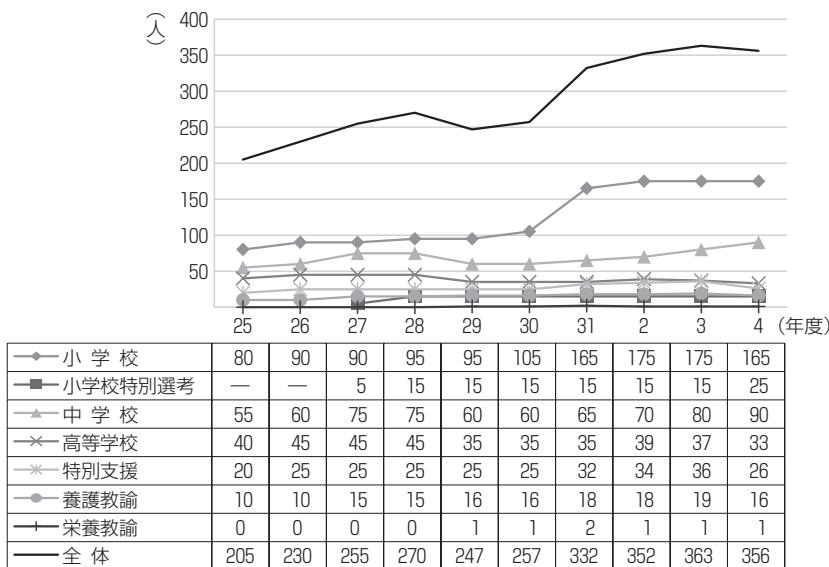


図2-2 佐賀県の採用予定者数の推移

援学校教諭等（小学部）において、公立学校の現職正規教員及び前年度第一次試験合格者を対象として第一次試験を免除することとし、また、小中併願制度を導入した。2019（令和元）年度は、受験者の負担を減らす施策が講じられている。小学校の受験者に対しては、長年実施してきた音楽実技・水泳実技を廃止し、また、中学校・高等学校の保健体育受験者については水泳実技を廃止している。

2020（令和2）年度は、受験年齢制限の緩和をさらに10年引き上げ、満59歳以下まで緩和（事実上の撤廃）するとともに、試験内容も軽減している。専修免許所有者（見込み含む）には、一般・教職教養試験を免除し、技術実技・家庭実技を廃止した。そして、2021（令和3）年度には、新たに小学校特別選考

（特別支援教育）を実施するとともに、小学校教諭等、中学校教諭等において、過去に公立学校の正規教員として3年以上の勤務経験者を対象として第一次試験を免除し、また、小学校教諭等に加えて、中学校教諭等においても、公立学校の現職正規教員を対象として第一次試験免除が加えられた。

佐賀県では、以上のように、受験年齢制限の引き上げ、特別支援免許状取得者への加点、試験内容の軽減や一部免除といった改善策が講じられている。図2-2は、「佐賀県の採用予定者数の推移」であるが、特に小学校教員の採用が急激に増加しているのがわかる。採用数の増加に伴い、倍率は低下し、1・4倍という全国でも一番低い水準となっており、教員を確保するための施策の重要性が高まっている。

### 教員確保の施策

上記のような経緯を踏まえ、佐賀県教育委員会では、教員確保を喫緊の課題として位置づけ、教育長自身が「先導してやれることは何でもやる」という意気込みを示しており、2022（令和4）年度には人材確保に向けて重点的な取組み（重点プロジェクト）を打ち出した。

例えば、Webサイト「佐賀県教職員採用」(<https://sagakyoin.jp/>)を新設し、佐賀の魅力や教師の魅力のアピール、受験者への細やかな情報発信、若手教員を応援する情報掲載を行っている。また、教員採用選考試験においても新たな取組みが見られる。「さがUJ-IIターン現職特別選考」は、現職教員を対象に一般試験と別日程で東京会場を設置して採用試験を行つものである。

また、採用後は離島に優先配置になる「さが離島特別選考」を実施している。一次試験が免除される「大学・大学院推薦制度」は、佐賀県で教員として働きたいという受験生の希望をよりかなえやすくしたもので、佐賀大学、西九州大学、その他九州・沖縄・中国地方の指定された大学・大学院等から推薦を受けた者を対象にしている。

全国でも事例の少ない「小学校教諭等秋の採用選考実施」は、一般試験の合格発表後に実施されるもので、いわゆる「複数回受験」である。受験者にセカンドチャンスを与えることで、一人でも多くの人材を確保する手立てとして重点化している。具体的には、第二次試験の合格発表を終えた9月下旬ごろから再度募集を行い、11月中旬に試験というスケジュールで実施している。こうした改善策の下で実施された2023（令和5）年度教員採用試験について確認する。採用予定者数は、小学校教諭等190名程度、中学校教諭等90名程度、高等学校教諭等33名程度、特別支援学校教諭等26名程度、養護教諭等16名程度、栄養教諭等1名程度であった。

特別選考の結果は、以下の通りである。「さがUJ-Iターン現職特別選考」は、小学校教諭等を対象に実施された。現職教員が受験しやすいように、夏季休業中の7月24日（一般選考とは別日程）に設定した。第一次試験は書類選考、第二次試験は面接で、一般選考と別日程、佐賀会場と東京会場での実施だった。申込者数及び受験者数は18人、合格者は16人であった。特別選考は、小学校教員が大きく足りていないことから、採用予定者数が多いことから、合格発表を早めに行つても採用計画に大きな影響がないことから実施に至った。

また、「さが離島特別選考」は、小学校教諭等、中学校教諭等及び養護教諭等において実施され、

選考方法は一般選考と同様であり、採用予定者数は、若干名であった（各受験区分の内数）。佐賀県には、唐津市に離島があり、四つの小学校と三つの中学校がある。そこでの勤務を前提とした選考であり、離島教育や少人数教育に興味がある者向けの選考であるが、予想を上回る反響であった。申込者数及び受験者は49人、合格者は6人（各受験区分の内数）であった。

「教員採用選考試験・秋選考」（表2-3）は、初めての実施であったが、方法について早い時期から何度も議論を重ねた。実施するにあたり、受験チャンスを拡大することを基本とし、試験内容は原則、夏の選考内容（一次試験…一般・教職教養試験、二次試験…論文、個人面接（模擬授業含む）2回）と同じようにするが、秋選考では論文試験は実施せず、面接も1回実施であった。受付期間もできる限り長く設定した。どれだけ周知できるかが鍵であつたため、

可能な限り新聞、テレビ等のマスコミで取り上げてもらい、全国的に情報を広めることができた。結果的には、小学校教諭等で20名程度の採用予定者数に対して、121人エントリー、受験者数87人、合格者数28人であった。実際に、夏選考で不合格だった者や感染症のため受験できなかつ

表2-3 教員採用選考試験・秋選考概要

期日：令和4年11月19日（土）、20日（日）
会場：佐賀県立佐賀工業高等学校
内容：一般・教職教養試験、専門試験、 個人面接（試験時間40分程度模擬授業含む）
申込期間：9月26日（月）～10月21日（金）電子申請による
申込者数及び受験者数 エントリー：121人 申込者数：97人 受験者数：87人 合格者数：28人（佐賀県在住者11人） 注：夏受験者も含む

た者が秋選考で受験し合格した事例もあった。県外の受験者もあり、ある程度、メッセージが届いたものと捉えられる。

試験概要及び申込者数、受験者数、合格者数は以下の通りである。1回目の夏実施は、受験者数238人（令和4年度257人）に対し、合格者は190人（同190人）、2回目の秋実施は、受験者数87人、合格者数28人であった。合計で見ると、受験者数は325人（同257人）、合格者数は218人（190人）であった。受験者数は、68名増加、合格者数は28人増加ということになる。夏選考後、合格者をできる限り早く発表して、不合格だった場合には秋選考を受験できる日程を組んでいる。

以上の取組みの結果、最終倍率は、小学校教諭等では1・55倍であり、前年度からの上昇は0・15ポイントであった。受験者が87名増加していることから、一定の成果が認められた。今後の状況に注視していきたい。

## おわりに

以上のように、佐賀県教育委員会ではここ数年かけて具体的な教員確保の対策が講じられてきた。特に教員採用試験の複数回実施は、全国的にみても事例が少なく注目すべき取組みであるといえる。現時点ではまだスタートしたばかりの制度であり効果検証には時間を要するが、スケジュール（図2-3）やシステム等において参考になるところが多い。秋選考に関しては、実施者

実施月	～3月	4月	5～6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
準備(夏)	・パンフ ・要項作成 (秋選考も同時に)	筆記試験問題作問	申込	試験準備	・選考 ・面接準備 ・選考	発表通知	採用手続	→	
夏選考		実施要項公表	第1次試験 7/10(日) UJIターン選考 7/24(日)	第2次試験 8/20(土) ～ 23(火)		合格発表 9/16			
準備(秋)	実施要項準備					広報活動 ・WEB広報 ・企画広告	試験準備	→	選考 採用手続
秋選考		実施要項公表 (概要版)			実施要項公表	申込 9/26～ 10/21	試験 11/19 20	合格発表 12/9	

図2-3 佐賀県教育委員会令和5年度(4年度実施)教員採用選考試験スケジュール

は従来の夏選考と同時進行で取り組まねばならない。特に、作問は夏・秋同時に使う必要がある。秋の選考の準備については、夏選考の班とは別に組織して取り組んだという。広報活動についても、丁寧に行ってきた。一方で、人事担当職員(10名程度)を増員したわけではなかったので、人的部分が特に大変であった。ミスが許されない業務であるため、人事担当だけでなく、所属課全体でカバーし合った。今後、実技試験が導入されるなどすればさらに工夫が求められることになる。

また、2024(令和6)年度教員採用選考試験に向けてもいくつかの対策が講じられている。「さがUJIターン現職特別選考」を中学校教諭等でも実施(一次は書類選考、二次は面接)するようにし、また、「社会人特別選考」を拡大し、中学校教諭等の一部教科で特別免許状の授与を前提とした特別選考を実施すること

にしている（一般教職教養試験を免除）。秋選考においては、「さがUJ-Iターン現職特別選考」も実施し、小学校教諭等に加えて中学校教諭等の募集も加わる。教員需給の現状を分析し、教員確保に向けて具体的で漸新的な施策を遂行していく佐賀県教育委員会の取組みは、大きな示唆を与えていている。

最後に、今後の需給推計について見解を述べておきたい。佐賀県の人口移動調査の概要を見るに、1974（昭和49）年から1996（平成8）年にかけて増加傾向が続いた。しかし、1997（平成9）年以降は、2022（令和4）年まで26年連続して減少している。減少要因は、従来は転出超過による社会減が主であったが、2003（平成15）年以降は自然減による人口減少も加わり、近年では人口の減少率が大きくなっている現状にある。特に18歳人口の激減は全国的な課題でもあるが、佐賀県の場合はより深刻な状況が予想される。そうであるとすれば、現在の施策はとりあえずの一手というわけではなく、今後も恒常的な採用システムとして機能させていく必要があるだろう。需給関係の予測だけでなく、そもそもの人材不足をどのように解決していくかという構造的な課題があると思われる。県や教育施策の魅力を発信し、近隣県や遠方からの採用を促す工夫は効果的であろう。今後、需給のバランスが取れている場合は、複数回受験によって受験者の資質を見抜くうえでの妥当性が高まることも期待でき、早期化はより多様な人材を確保することにも機能するのではないか。そのあたりも見据えながら、佐賀県の取組みは今後も注目していきたい。

〔鈴木 聰〕

## 【注】

- (1) 東京都教育委員会「東京都公立学校教員採用ポータルサイト」(<https://www.kyoinssaiyopr.metro.tokyo.lg.jp/event/festa1022.html> : 2023年3月23日最終確認)
- (2) 本節（第2節）の佐賀県教育委員会の取組みにかかる資料・数値等の出典は、佐賀県教育委員会「『教師不足』問題の本質とこれからの需給推計モデル 佐賀県の採用の状況と課題、教員確保の施策について」2023年1月19日実施、東京学芸大学先端教育人材育成推進機構「教員需給と教員採用に関するシンポジウム－『教員不足』問題の本質とこれからの需給推計モデル－」シンポジウム資料、及び教育委員会からの聞き取りによる。
- (3) 佐賀県HP「推計人口令和4年度（2022年度）人口移動調査の概要」([https://www.pref.saga.lg.jp/kijii00368284/3\\_68284\\_161742\\_up\\_bx8iwzhh.pdf](https://www.pref.saga.lg.jp/kijii00368284/3_68284_161742_up_bx8iwzhh.pdf) : 2023年5月4日確認)。

## 第Ⅱ部

---

### データで見る教員需給問題

## 第3章

## 「教職の魅力低下」をデータで考える

平田正吾

## はじめに

近年、「教師不足」や「教員採用試験の倍率低下」が話題となつており、こうした事態を解消するため、どのようにして教職の魅力を高めるかとすることが、喫緊の課題となつてゐる。しかし、「教師不足」や「教員採用試験の倍率低下」を、教職の魅力の低下の現れとしてのみ単純に捉えていいのであらうか。本章では、この点について関連する事柄を、簡潔にではあるが見ていきたい。

## 1 「教師不足」について

すでに第2章でその詳細が述べられているように、文部科学省は2022年1月に「『教師不

表3-1 教師不足の実態（令和3年度5月1日時点）

	小学校	中学校
教師不足の未解消（自治体数、%）	58 (85.3)	57 (83.8)
不足人数が5名以上（自治体数、%）	36 (53.0)	34 (50.0)
最大不足数（人数）	91	57

（出典）文部科学省「『教師不足』に関する実態調査」（令和4年1月31日）より筆者が独自に作成。

足」に関する実態調査」の結果を公表した。表3-1は、小学校と中学校における5月1日時点で教師不足が解消されていない自治体、及び不足人数が5名以上の自治体の数に加え、最も多い不足人数を示したものである。例えば小学校では、5月1日時点で教師の不足数が0となつた自治体は、山形県、群馬県、東京都、和歌山県、山口県、さいたま市、千葉市、名古屋市、福岡市の九つであり、教師不足が解消しなかつた自治体が85・3%（58自治体）となつていて。このうち、不足人数が5名以上の場合が36の自治体で認められ、最も不足人数が多い自治体は千葉県の91名であった。

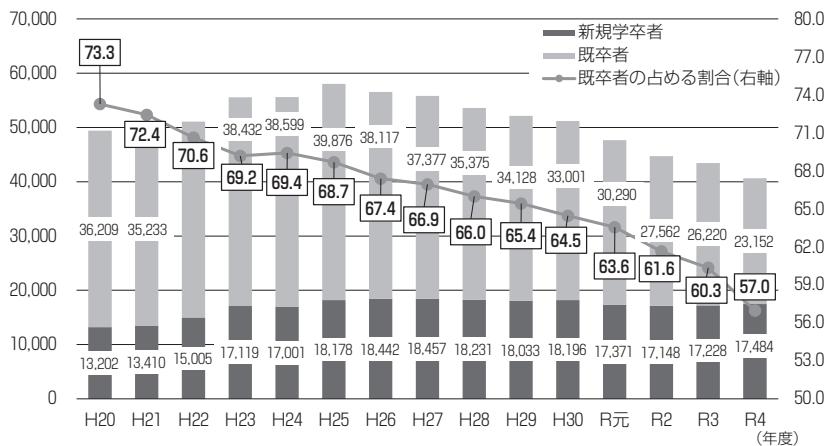
この調査では、こうした教師不足の発生要因として、①見込み数以上の必要教師数の増加と、②臨時の任用教員のなり手不足の、大きく2点が挙げられている。

## 2 教員採用試験の受験者層の変化への注目

2022年9月に文部科学省が公表した「令和4年度（令和3年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況」についての報告を見ると、「平成12年度以降の採用倍率低下は、大量退職等に伴う採用者数の増加と、

既卒の受験者数の減少によるところが大きい」とされる。また、「既卒の受験者数の減少傾向は、臨時の任用教員や非常勤講師などを続けながら教員採用選考試験に再チャレンジしてきた層が正規採用されることにより、既卒の受験者が減ってきている」ことが、理由の一つとして挙げられている。例えば、図3-1は小学校における受験者の内訳の経年変化を示したものである。図より、平成20年から受験者に占める既卒者の割合が低下している一方で、新卒の受験者は一定の数を維持していることがわかる。

川上泰彦は、1980年代から2000年頃にかけての教員採用者の数を抑制する方針が取られていた時期には、「臨時の任用等の非正規雇用に甘んじつ、教員採用試験を繰り返し受験することを



(注1) 堺市は平成26年度まで受験者の学歴等を把握していないため、受験者数に堺市の人数は含まない。

(注2) 大阪府は平成24年度まで受験者・採用者の学歴等を把握していないため、受験者数・採用者数に大阪府の人数は含まない。

図3-1 小学校に於ける受験者の内訳の経年変化

(出典) 文部科学省「令和4年度(令和3年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況」より。

選択する」者達が、いわば「既卒者ブーム」を形成していたことで、安定した教員供給が成されていたことを指摘している<sup>①</sup>。すなわち、この時期には臨時的任用教員等の候補者層が分厚くなっていたことから、これが一種の緩衝帯として作用し、教師不足が問題化しなかつたといえる。しかし、川上によると、2000年代後半から教員採用者の数を増加させる方向へと方針が転換されたことから、こうした既卒者ブームが縮小し、これが近年の教師不足や教員採用試験の倍率低下の要因の一つであることが指摘されている。このような川上の指摘は、現在の学校現場における「教師不足」や「教員採用試験の倍率低下」が、教職の魅力の低下という漠然とした要因によるものでなく、既卒者ブームに依存することで教師不足を防いでいた教員供給構造それ 자체の性質からもたらされたものであることを明らかにしており、極めて重要である。

川上は、教員採用試験における既卒者ブームの縮小から教員の若年化が進むことで、出産や育児によるキャリアの中斷が、より一般的になるであろうことも指摘している。こうしてみると、第2章でも述べられていたように、令和4年度の教師不足に関する主な要因として、「産休・育休取得者数が見込みより増加」したことと、「採用試験に合格し正規教員に採用された臨時的任用教員等の増加による講師名簿登載者の減少」が、各教育委員会から挙げられていたことは軸を一つとした現象だといえるであろう。

令和4年12月の中央教育審議会の答申「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」では、教員の年齢構成に関して、以下のように述べられている。「都道府県や学校種により教師の年齢構成は大きく異なることから、現状について、一律に『大量採

用・大量退職』と表現するのは必ずしも適切ではない。東北では50代の教師が30代の3倍以上おり、今後大量退職のピークを迎えることが予想されるのに対し、近畿では30代の教師が50代の2倍近くいるほか、20代も50代を上回つており、若手教師が多くを占める。一方、中学校では東北、中国・四国、九州で、高校ではほとんどの地域で50代の占める割合が高い<sup>②</sup>。こうした地域の実態に応じた施策が、今後求められているといえる。

### 3 教員採用試験における新規学卒者の傾向分析

教師不足を生じさせないようにするために方策の一つとして、新規学卒からの採用者をより増やしていくことが求められる。今後の傾向を考えるためにも、以下にこれまでの教員採用試験における新規学卒者の傾向について分析する。図3-2は、22歳人口と新規学卒受験者の受験率の2003年から2020年までの経年変化を示したものである。図より、まず22歳人口が減少傾向にあることが明らかである。また、22歳人口に対する新規学卒受験率の推移を見ると、学校種によらず2009年度から受験率の上昇傾向が始まり、中学校や高等学校では2017年度から受験率が下降しているように見える。

2009年度からの受験率の上昇は、同時期のリーマンショックによる大不況が関連していることが、関連要因としてまず挙げられるだろう。図3-3は、ここでは景気の指標として大卒求人倍率を取り上げ、教員採用試験における新規学卒受験者の受験率とともに、2003年から2

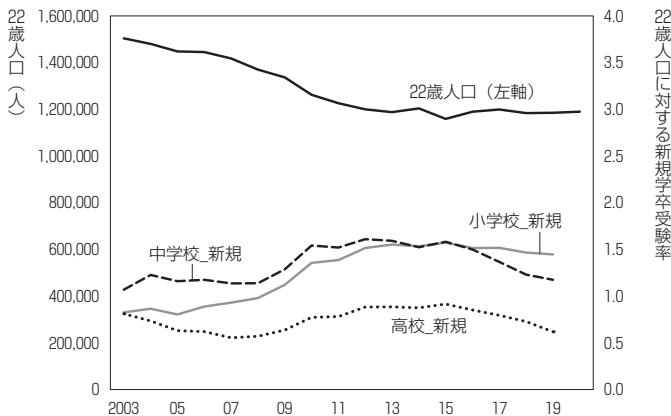


図3-2 22歳人口の経年変化(左軸)と人口に対する新規学卒受験率(右軸)

(出典)「国勢調査」及び「令和4年度(令和3年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況」をもとに独自に作成。なお、新規の受験者は、一部の自治体のデータが欠損している場合もあるため、人口に対する新規学卒受験率は推計値となる。

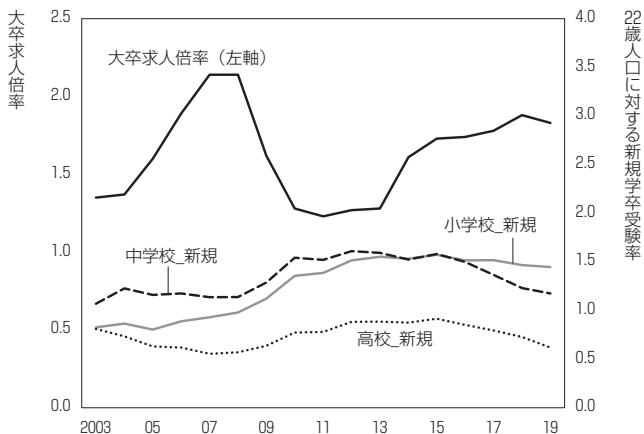


図3-3 大卒求人倍率と22歳人口に対する新規学卒受験率の経年変化

(出典)「ワークス大卒求人倍率調査」及び「令和4年度(令和3年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況」をもとに独自に作成。なお、新規の受験者は、一部の自治体のデータが欠損している場合もあるため、人口に対する新規学卒受験率は推計値となる。

020年までの経年変化を示したものである。

図3-3より、2008年からの大卒求人倍率の低下と同時期に、小学校から高校までのすべての校種の教員採用試験の受験率の上昇が生じていることが明らかである。新規学卒受験者に対する大卒求人倍率の関与について検討するため、以下の手続きで回帰分析を行った。時系列データを変数とした回帰分析では、回帰の説明力が実際よりも高く算出される「見せかけの回帰」と呼ばれる現象が生じることが知られており、その問題を回避するために、まず分析する変数の1階階差（対前年増減数）からなる変数を作成した（作成された変数に対してADF検定を行ったところ、いずれの変数に関しても、その結果は5%水準で有意であり、回帰分析に使用することは妥当であるといえる）。その後、各教員採用試験の受験者の階差を従属変数、大卒求人倍率の階差を独立変数とする回帰分析を実施した。表3-2は、その結果を示したものである。なお、回帰分析の妥当性について確認するために、残差における系列相関の有無についての指標であるDurbin-Watson比（DW比）も併せて算出した。

すべての受験者に関して、有意な負の回帰係数が得られた。すなわち、大卒求人倍率が低くなるほど、受験者は増加する。DW比の検定を行ったところ、すべて5%水準で有意でなく、今回回帰分析を実施したことは妥当であるといえる。

表3-2 新規学卒教員採用試験受験者（2004～2020年）に対する大卒求人倍率の関与（標準化回帰係数）

	新規学卒教員採用試験受験者		
	小学校	中学校	高等学校
大卒求人倍率	-.55*	-.58*	-.50*
Durbin-Watson比	2.23	1.73	1.34

\*:  $p < .05$

(注) 各変数は階差を求めたものである。

このように教員採用試験の受験者の数や倍率の変化について言及する際には、同時期の景気動向も考慮する必要がある。今回、教員採用試験の校種によつて、その標準化回帰係数が大きく異なることはなかつたが、学校種によつてその新卒受験率の増減に寄与する要因が異なるであろうことは、十分に考えられる。これと関連して図3-4は、2013年から2020年における一種免許発行数に対する教員採用試験の新卒受験者の割合を示したものである。

この図より、小学校免許を取得した者の多く（そのほとんどが大学等における直接養成によるものである）が、教員採用試験を受験しているのに対し、中学校や高等学校における免許取得者が

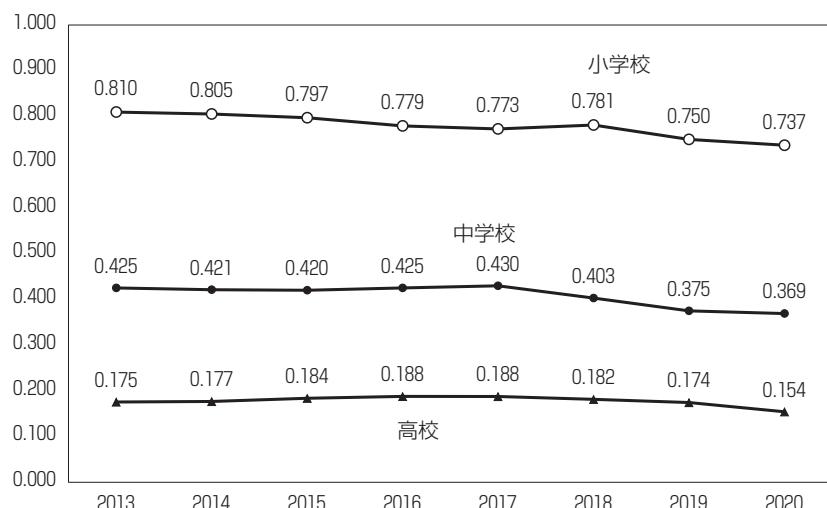


図3-4 一種免許発行数に対する教員採用試験の新卒受験者の割合

（出典）文部科学省「令和4年度（令和3年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況」及び「令和2年度教員免許状授与件数等調査結果」をもとに独自に作成。なお、新規の受験者は、一部の自治体のデータが欠損している場合もあるため、割合は推計値となる。

らの新卒受験者の少なさが明らかである。小学校との募集人数の違いは当然あるにせよ、中学校や高等学校の新卒受験者を促す施策との対応関係を、今後さらに検討していく必要がある。

## おわりに

以上、本章においては、始業日以降の「教師不足」や教員採用試験の倍率低下に関して、既卒者プールの縮小という構造的要因の変化の寄与が大きい可能性を指摘した。教職を他職と比しても選択される職業にするための方策については当然今後検討していく必要があるが、若年人口が減少トレンドにある我が国において、適当な教員採用試験の倍率とはどの程度であるのか、ただその倍率低下を問題にするだけでなくデータを捉えて解釈していく必要があるのではないだろうか。今後の日本社会の現状を踏まえたデータに基づく、冷静な議論が望まれる。

### 【注】

- (1) 川上泰彦「教員供給構造の変化～『令和の日本型教育』を支える～とはできるのか～」『教育制度学研究』29、2022年、37-53頁。以下、川上の指摘は本論文による。
- (2) 中央教育審議会答「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～(答申)」2022年、20頁 ([https://www.mext.go.jp/content/20221219-mxt\\_kyolkujinza01-1412985\\_00004-1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20221219-mxt_kyolkujinza01-1412985_00004-1.pdf); 2023年7月1日最終確認)

## 第4章

## 「教師の労働条件」をデータで考える

山下雅代・谷田部博貴

## はじめに

本章では、教師の労働条件についてのデータを取得し、データの中心的な傾向を眺めることで他業種との比較を試みる。具体的には、「勤務時間」、「給与」といった基本的な労働条件について参照した後、休暇取得に関する現状を観察する。休暇取得に関しては、「有給休暇取得日数」、「育児休業取得率」、「精神疾患による休職者率」を指標に観察する。さらに、退職に関する現状を把握し、量的データから見える定量的な労働条件の比較についてまとめる。

## 1 勤務時間

昨今、教員の勤務時間は長時間であるとよく言われている。OECDが行う国際教員指導環境

調査（TALIS）の2018（平成30）年報告書（国立教育政策研究所）によれば、日本の小中学校の教員の勤務時間は、小学校で54・4時間、中学校で56・0時間であり、調査参加国48か国中、最も長いことが指摘されている（なお、中学校の勤務時間のTALIS調査48か国平均値は38・3時間である）。

さらに、教員の勤務時間について国内の他業種との比較をしていく。  
**表4-1**は、小学校と中学校の勤務時間と30人以上事業所の一般労働者の勤務時間を比較したものである。小学校の1週間あたりの持ち帰りを含まない勤務時間は約57時間30分、中学校の勤務時間は63時間20分であり、一般労働者の約39時間に比べて約1・5倍程度長いことがわかる。データが少し古いので、近年のデータも観察してみよう。連合総合生活開発研究所が2022年9月に発表した「2022年教職員の働き方と労働時間の実態に関する調査結果中間報告」によれば、勤務日の在校等時間の平均は11時間21分であり、勤務日、週休日の勤務時間は、高止まりしていることが指摘されている。加えて、同報告には、休憩時間が0分の教員が過半数を超えており、休憩時間の平均値は9・7分であるとの記載があり、休み時間がほとんどなく長時間に亘って勤務している状況が把握できる。

表4-1 勤務時間の比較

	1週間当たり	1か月当たり
小学校	57.5h <sup>1)</sup>	246.4h
中学校	63.3h <sup>1)</sup>	271.4h
産業計	39.0h	167.2h <sup>2)</sup>

〈数値算出の方法〉  
 小・中学校  
 $1\text{か月当たり} = 1\text{週間当たり} \div 7 \times 30$   
 産業計  
 $1\text{週間あたり} = 167.2 \div 30 \times 7$

（出典）1) 文部科学省「公立小学校・中学校等教員勤務実態調査研究」（株）リベルタス・コンサルティング、2016年、2) 厚生労働省「平成28年労働統計年報」2016年。

加えて図4-1は、小学校・中学校教諭の1週間の在校時間の2016年と2022年の分布の比較である。16年も22年も勤務時間の分布は右に裾を引いており、勤務時間が非常に長い教員がいることに加えて、小学校より中学校の教諭のばらつきが大きいこと、民間企業の平均値約39時間と比較すると、97%以上の教員がそれより長く在校していることがわかる。また、22年の勤務時間の分布は、16年に比べて、小学校・中学校ともに分布の中央値が左によつており在校時間が短くなっていることに加え、分布の最大値も減少傾向にあることが観察できる。以上より、16年より22年の方が在校時間は減少傾向にある。しかし、16年はコロナ禍以前、22年はコロナ禍下であるため、コロナ禍の影響の可能性もある。本当に減少傾向にあるのかどうかについては、引き続き注視する必要がある。

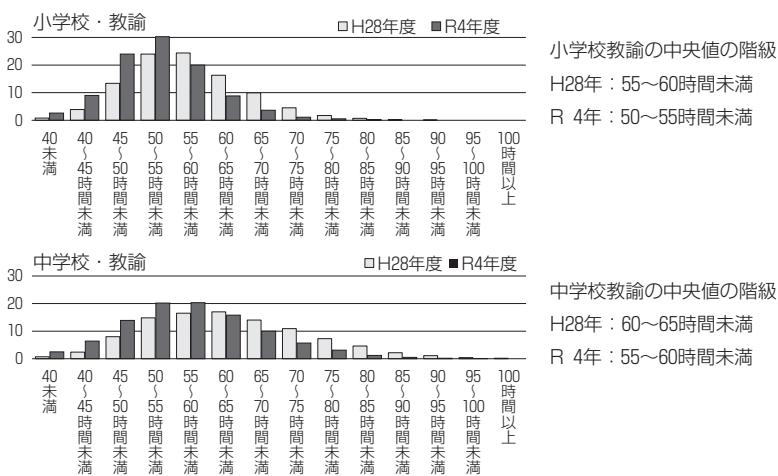


図4-1 小学校・中学校教諭の1週間の在校時間の分布

(注) 正規の勤務時間は38時間45分、主幹教諭・指導教諭を含む。

(出典) 文部科学省「教員勤務実態調査（令和4年度）【速報値】」2023年より。

本節をまとめると、2023年時点において小中学校の教員の勤務時間は減少傾向にあるものの、教員の国際比較でみても、他業種との国内比較でみても、依然として極めて長いと言わざるを得ない。

## 2 — 生涯収入・東京都及び茨城県教員の場合

### 分析の前提となる留意点

本節では、東京都と茨城県の教員の生涯収入（マネープラン）を、初任給から順を追つて民間企業と比較する。この分析に際して、予め、次の5点に留意されたい。

- ① 教員の給与は勤務地に応じて地域手当が異なるため、地域差がある。地域手当は、「基本給 + 教職調整額 + 管理職手当」に対し、一定率を乗じて算出する。そのため、乗じる率に地域差が設けられている。たとえば、他の地域に比べて家賃などが高い東京23区内の学校に勤務する場合、地域手当は20%と高い。その他、茨城県全域では6%、全国平均は約4%である。ただし、東京23区内に勤める教員は地域手当が高いものの、一方で家賃など出費も多額になりやすく、他の地域の教員より有利とは限らない。
- ② 東京都内にもさまざまな地域があり、中には地域手当が20%ではない場合もある。しかし、

〔山下雅代〕

本節で取り上げる東京都教員は、地域手当20%に該当するものとする。

③ 本節において引用する東京都教員の収入は東京都教育庁から、一方、茨城県教員の収入は茨城県教育庁からの提供データである。

④ 東京都では小中高すべての教員の給与体系は同一である。これに対し、茨城県では小・中学校と高校とで給与体系が異なり、高校教員の方がやや高収入である。本節では、茨城県教員については小・中学校のデータを取り上げることとする。

⑤ 本節で用いている教員の収入金額は、東京都については令和5年度、茨城県については令和4年度実績に基づく試算である。

## 給与

表4-2は東京都と茨城県の教員、経団連に所属する企業、東京都職員の初任給を比較したものである。経団連所属の大企業や東京都庁の職員は学生にも人気の就職先であるが、東京都及び茨城県教員の初任給は、それらを上回っている。

図4-2は東京都教員、図4-3は茨城県の小・中学校教員の23～60歳の年収である。教員生活の折り返し地点である45歳の年収は、東京都が804万円、茨城県の小・中学校では700万円となっている。国税庁の令

表4-2 初任給の比較

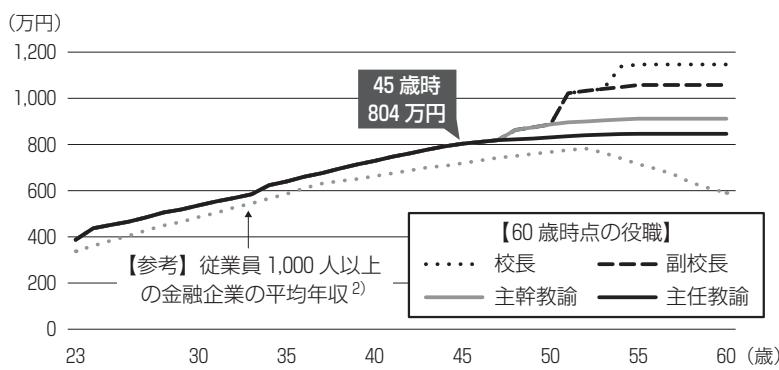
東京都の教員	254,501円
茨城県の教員	234,986円
経団連企業 <sup>1)</sup> (社員3千人以上)	221,226円
東京都の職員 <sup>2)</sup>	220,440円

(注) 茨城県の初任給は小中高すべて同一である。  
(出典)

1) 日本経済団体連合会・東京経営者協会「2021年3月卒『新規学卒者決定初任給調査結果』の概要」、2) 東京都庁公表。四年制大学新卒採用の行政系職員で23区内に勤務する者。

和2年度民間給与実態調査を参考する  
と、45歳の東京都教員の年収は国民の  
上位9・1%、茨城県の小・中学校教  
員の年収は国民の上位13・5%に入っ  
ている。全国の平均年収433万円、  
東京都の平均年収618万円、従業員  
5千人以上の企業の平均年収667万  
円と比較しても、45歳教員の年収の高  
さがうかがえる。なお、民間給与実態  
調査では学歴別の年収情報が把握でき  
ないため、大卒者に限った年収の比較  
はできない点に留意されたい。

また、60歳時点での東京都教員の年収  
は、校長では1149万円、副校长では  
1060万円、主幹教諭では914  
万円、主任教諭では850万円である。  
同様に、茨城県の小中学校教員につい  
ては、校長では893万円、教頭では



下表のように、平均的なペースで昇任したとしている。

60歳での役職	23~33歳	34~47歳	48~50歳	51~53歳	54~60歳
校長	教諭	主任教諭	主幹教諭	副校长	校長
副校长	教諭	主任教諭	主幹教諭		副校长
主幹教諭	教諭	主任教諭		主幹教諭	
主任教諭	教諭			主任教諭	

図4-2 東京都教員の年収推移

(出典) 厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」より。

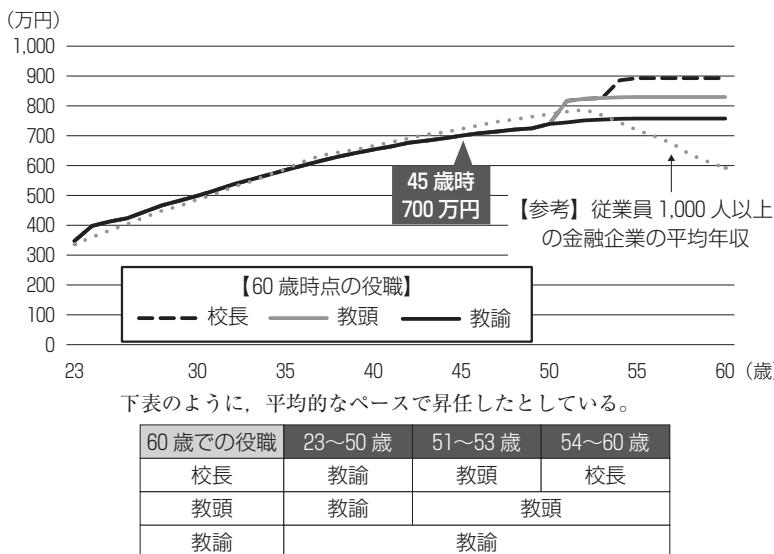


図4-3 茨城県の小中学校教員の年収推移

(出典) 厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」より。

東京都の場合は従来からの定年前再任用短時間勤務ではなく、定年延長を選択することで、年収が107万円上昇する可能性がある。これが5年間継続すれば535万円の増収である。一方、茨城県の小・中学校教員の場合、年間では87万円、5年累計では435万円の増収となる。いずれの場合も、

### 定年延長による老後資金

2031年度からは公務員の定年が65歳まで延長される。これに伴い、表4-3のように、教員の61～65歳の年収が増加する。

表4-3 定年延長による増収額

◆東京都教員の場合◆ <sup>1)</sup>		◆茨城県の小中学校教員の場合◆ <sup>2)</sup>	
A. 定年前再任用短時間勤務	538万円	C. 再任用（フルタイム）	445万円
B. 定年延長	645万円	D. 定年延長	532万円
1年当たり増収額（B-A）	107万円	1年当たり増収額（D-C）	87万円

(注) 1) 最速で昇任し、60歳時点で主幹教諭であった場合。

2) 図4-3と同様に昇任し、60歳時点で教諭であった場合。

表4-4 退職金の比較

	60歳での役職	退職金
	校長	2,677万円
東京都	副校長	2,542万円
	主幹教諭	2,456万円
	主任教諭	2,217万円
	教諭 <sup>1)</sup>	2,197万円
茨城県	校長 <sup>1)</sup>	2,450万円
	教頭 <sup>1)</sup>	2,275万円
	教諭 <sup>1)</sup>	2,197万円

(注) 1) 小中学校教員の場合。

民間企業（大卒の社員） <sup>2)</sup>	
従業員数	退職金
1000人以上	2,435万円
300～999人	1,957万円
100～299人	1,785万円
30～99人	1,501万円

(注) 大卒・大学院卒（管理・事務・技術職）で勤続年数35年以上。

(出典) 厚生労働省「就労条件総合調査（平成30年）」。

### 退職金・年金・生涯収入

従来の再任用制度では、61～65歳の年収が60歳時点の年収の60%程度まで下がっていた。ところが、定年延長されることで、これが約70%に改善される。これに対して、民間企業では、61歳から再雇用されると60歳時点に比べ年収が半減することも珍しくない。

退職金についても民間と比較してみよう。表4-4は、60歳時点の役職別に退職金の額を掲載している。これを見ると、東京都の主幹教諭は2456万円、茨城県小中学校の校長は2450万円であり、従業員千人以上の企業の大卒社員の退職金2435万円とほぼ同額である。一方で、就労条件総合調査（2018（平成30）年、厚生労働

表4-5 年金（月額）の比較

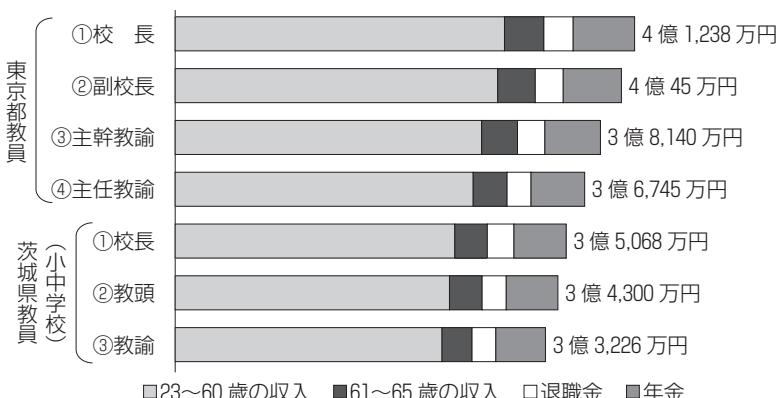
◆教員の厚生年金◆ <sup>4)</sup>		◆民間企業の厚生年金◆ <sup>3)</sup>
東京都	60歳で校長の場合 <sup>1)</sup>	218,000円
	60歳で主幹教諭の場合 <sup>2)</sup>	201,619円
茨城県 (小中学校)	60歳で校長の場合	204,121円
	60歳で教諭の場合	181,142円

(注) 1) 図4-2の平均的なベースで昇任した場合。

2) 最速で昇任した場合。

3) 「令和3年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」(厚生労働省) より。

4) 教員の年金額は社会保険労務士・箕輪真理氏による試算。



(注) 1) 図4-2、図4-3と同様、平均的なベースで昇任したものとする。

2) 61～65歳は65歳まで定年延長された前提で算出した。この5年間について、東京都の①②の場合は教諭、③の場合は主幹教諭、④の場合は主任教諭であるとしている。茨城県の場合は、いずれも5年間、教諭であったと仮定している。

3) 年金は65歳から85歳まで受給したものとしている。

省)によると、長引く不況によつて約20%の民間企業では退職金制度自体が存在しない厳しい状況となつてゐる。

また、年金の受給額も民間企業に比べて高い水準である。公立学校の教員も民間企業と同じ厚生年金に加入しているが、現役時代の年収が高い分、自ずと受け取る年金も多くなる。表4-5は65歳から受け取つた場合の年金月額を比較したものである。これによると、東京都教員は概ね月額20～22万円、茨城県の小中学校教員は月額18～21万円を受け取ることができる。東京都、茨城県の教員は、ともに民間企業の男性平均（月額約17万円）を超える年金額を受給できる。

以上を総合して生涯収入を計算すると、図4-4のようになる。東京都であれば、60歳時点で校長または副校长の場合、生涯収入が4億円を超える。一方、茨城県の小中学校教員の生涯収入は3億3千万から3億5千万円の範囲である。

〔谷田部博貴〕

### 3 一 休 暇

公立学校の教員は、地方公務員である。そのため、福利厚生は一般の民間企業に比べて遜色はない」と考える。本節では、休暇に着目し、「有給休暇取得日数」「育児休業取得率」「精神疾患による休職者率」を指標に用いて観察することとする。

表4-6 教員の有給休暇取得日数（日）

		2016年 (H28)	2017年 (H29)	2018年 (H30)	2019年 (H31/ R1)	2020年 (R2)
国家 <sup>1)</sup> 公務員	本府省	12.4	13.1	13.4	13.4	11.7
	本府省以外	14.1	14.6	15.1	15.2	15.4
地方 <sup>2)</sup> 公務員	都道府県	11.6	12.1	12.4	12.3	11.8
	政令指定市	13.3	13.8	13.9	14	14
	市区町村	10.2	10.7	11	11	11.1
教員 <sup>3)</sup>	小学校	11.6				
	中学校	8.8				
民間企業 <sup>4)</sup>		8.8	9	9.3	9.4	10.1

(出典) 1) 人事院「国家公務員の年次休暇の使用実態」、2) 総務省「地方公務員における働き方改革に係る状況—令和2年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果の概要—」、3) 文部科学省「教員勤務実態調査(平成28年度)」、4) 厚生労働省「就労条件総合調査」より作成。

### 有給休暇取得日数

表4-6は、有給休暇取得日数の比較である。

教員の有休取得日数のデータは2016(平成28)年のみであるが、小学校教員で11・6日、中学校教員で8・8日である。他の公務員と比べると、同程度～やや低い水準といえ、民間企業と比べると、小学校の教員は多く、中学校は同程度であることがわかる。

近年の有給休暇取得日数については、「2022年教職員の働き方と労働時間の実態に関する調査結果中間報告」(連合総合生活開発研究所)によれば、年次有給休暇の平均取得日数は12・1日で、2015年調査(10・8日)より1・3日増加している、との記載がある。表4-6より、有給休暇取得日数は、全体的に増加傾向であり、教員も同じトレンドを追っていると考えられる。以上より、教員の休暇取得日数は、他の公務員に比べて低い水準にあるものの、民間企業と同程度である。

## 育児休業取得率

まずは、国家公務員、地方公務員（全部門）・教員・民間企業の育児休業取得率を比較する。それぞれのデータの出典は、図4-5に示すとおりである。これをみると、教員の育児休業取得率は、女性はほぼ100%、男性は6・5%である。女性の育児休業取得率は、他の公務員と比べて遜色なく、民間企業の81・6%に比べて高い水準である。

一方で、男性の育児休業取得率について着目すると、教員の取得率は最も低い6・5%であり、民間企業の12・7%と比べても低い水準である。しかし、男性の育児休業取得が2022年10月より義務化（雇用者からの取得促進が義務、男性の育児休業取得が義務になるわけではない事に注意）されたことから、今後国家公務員以外の職種も高い水準へと変化する可能性がある。さらに、小学校の教員は女性比率が高いことも踏まえると、育児休業取得率は他の公務員と遜色はなく、育児休業が取りにくい環境であるとはいえない。

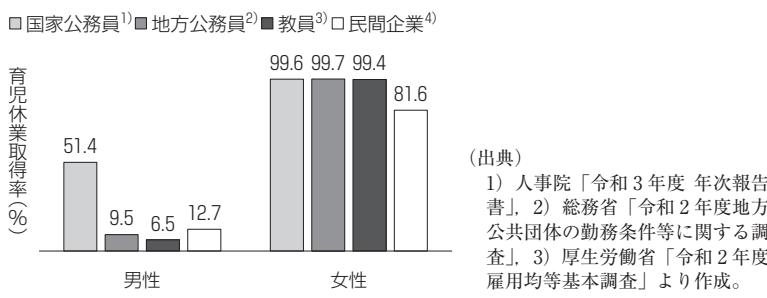


図4-5 2020年の育児休業取得率の比較

表4-7 精神疾患による休職者率と離職者率

	休職者率 (%)	離職者率 (%)
地方公務員 <sup>1)</sup>	2.3	—
国家公務員 <sup>2)</sup>	1.5	—
小学校教員 <sup>3)4)</sup>	0.6	0.1
中学校教員 <sup>3)4)</sup>	0.6	0.1
高校教員 <sup>3)4)</sup>	0.4	0.1
5,000人以上企業 <sup>5)</sup>	0.5	0.1

(出典)

1) 総務省「地方公務員のメンタルヘルス不調による休職者及び対策の状況」(令和2年版)、2) 人事院「令和2年度 年次報告書」、3) 文部科学省「令和2年度公立学校教職員の人事行政状況調査」、4) 文部科学省「令和元年学校教員統計調査」、5) 厚生労働省「令和2年労働安全衛生調査(実施調査)」

### 精神疾患による休職者率

教員は精神疾患による休職が多いと言われている。そこで、精神疾患による休職率と離職率を他業種と比較してみよう。表4-7は、公務員、教員、5000人以上の企業の精神疾患による休職者と離職者の全職員あるいは労働者に占める割合を示したものである。教員と民間企業の精神疾患による離職者率は、ともに0・1%で差はみられなかった。教員の休職者率については0・4%（0・6%）で、民間の5000人以上事業所（0・5%）と比べても大きな差はなく同水準であるといえる。一方、国家公務員と地方公務員の精神疾患による休職者率は、それぞれ2・3%と1・5%であり、高い水準にある。これらの公務員に比べると教員の休職者率は2分の1以下であり、教員の精神疾患による休職者率が他業種と比べて高いとはいえないことがわかる。

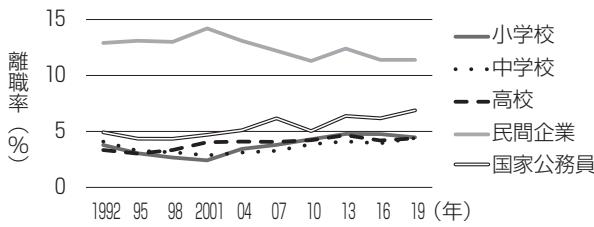


図4-6 離職率の推移

データの定義：教員の離職者率 = 離職者数 ÷ 本務教員者数

一般労働者の離職者率 = 離職者数 ÷ 1月1日現在の常用労働者数  
 (出典) 厚生労働省「雇用動向調査」、人事院「令和3年度年次報告書」、文部科学省「学校教員統計調査」より作成。

表4-8 離職理由の割合(%)の比較(2019年)

	定年	死亡・傷病	個人的理由	職務上の問題	事業所側の理由
小学校	60.2	4.7	34.6	0.5	0
中学校	55.4	5.0	38.8	0.9	0
高校	42.9	4.3	51.9	0.9	0
民間企業 (期限なし)	6.8	1.8	81.8	0.5	9.2

(出典) 図4-6と同じ。

## 4 — 離職

本節では、離職の観点からデータ眺め、比較する。ここで観察するのは、本務教員数あたりの離職率である。図4-6は、離職率の1992(平成4)年から2019(令和元)年までの推移を示したものである。これをみれば、小・中・高の教員の離職率は約5%以下である。全期間を通じて、民間企業や国家公務員に比べて低い水準になつてている。近年、教員の離職率は増加傾向にあるが、これは定年退職者の増加によるとも考えられる。

ここで、教員の離職理由につ

たため、25歳未満離職率及び、30歳未満離職率と比較して、高校の30歳未満離職率を除き、教員の若年層離職率は低水準であることがわかる。

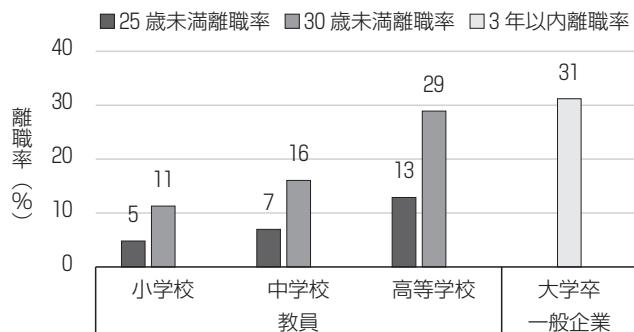


図4-7 若年層離職率の比較

(出典) 厚生労働省「新規学卒就職者の離職状況」2019年、文部科学省「学校教員統計調査」2019年より作成。

加えて、図4-7は若年層の離職率を、民間企業と比較したものである。民間企業のデータは3年以内離職率であるが、教員について同様のデータが見当たらなかつたため、25歳未満離職率及び、30歳未満離職率と比較する図4-7をみると、民間企業の3年以内離職率が31%であるのに比較して、高校の30歳未満離職率を除き、教員の若年層離職率は低水準であることがわかる。

いて観察してみよう。表4-8は、離職理由の割合を示したものである。これをみると、教員の離職理由の約半数は定年退職であり、特に小学校の教員の離職理由の60%を占めている。他方、民間企業の離職理由の多くは個人的理由であり、80%を占めている。個人的理由の一一番多いのは転職ではないかと推測する。個人的理由に着目すると、高校の教員が50%で教員の中では高いが、民間企業に比べると低く、また、国家公務員（46.9%、「一般職の国家公務員の任用状況調査」（人事院、2019（平成31）年）と比較的近い。小・中学校の教員については、いずれも40%未満であり、国家公務員と比較しても低い水準である。

## おわりに

本章では、教員を取り巻く労働条件をデータに基づいて観察してきた。まとめると、以下のことがわかった。

- 給与は高い水準であるが、勤務時間は極めて長い。
- 育児休業は取りやすく、有給休暇も取りにくい環境とはえない。
- 離職率は、他職種に比べて低い水準である。

すなわち、今回、取り上げたデータの範囲では、教員の労働条件の主要な問題は勤務時間が長いことが挙げられる。

教員は、民間企業等に比べて、特殊な労働条件や採用パターンを取ることがある。例えば、前者は、給特法であり、後者は期限付き採用、条件付き採用といった1年目の採用カテゴリーである。残念ながら今回の分析では、これらの特殊な条件についての考察はできていない。加えて、小学校の教員は女性比率が高いが、育児休暇取得率を除いた男女間で傾向の異なるものについて把握も調整もできておらず、条件を整えた比較になつていらない点も課題である。

教員は、一般的に大変だがやりがいのある仕事であるといわれる。今後、長く過酷な労働時間等に対して働き方改革が加速的に進み、働きやすく魅力ある仕事として周知され、やる気にある優秀な人材が集まる未来を期待する。

〔山下雅代〕

## 第5章

## 教師不足、労働条件、教職の魅力の問題

佐々木幸寿・七条太郎

現在、いわゆる「教師不足」など教職をめぐる問題が大きく取り上げられている。問題とされているのは、教師やその志望者や候補者の不足や減少を意味する「教師不足の問題」、そして、ブラックという言説で問題とされている教師の「労働条件の問題」、そして、ブラックというイメージを背景に広まっているとされる「教職の魅力の低下の問題」である。これらの問題は、客観的に整理されないままに相互に結びついているものとして漠然と認識されているようと思われる。

本書では、「教師不足」「労働条件」「教職の魅力」について、データ等によつて、分析等を行つてきた。本章では、これらの分析を踏まえて、三つについての考察をまとめるこことする。

## 1 「教師不足問題」の諸相と本質

現在、「教師不足」の問題が、巷間で重大な社会問題として、取り上げられている。しかし、「教

「教師不足」というのは、文部科学省の文書やホームページでは、「いわゆる『教師不足』」と表現されたり、また、カッコ付きで「教師不足」と表現されたりしている。「教師不足」という言葉には、多様な意味や認識が込められて使用されている。

### いわゆる「教師不足」の諸相—潜在的不足、顕在的不足、現実の不足—

いわゆる「教師不足」という言葉は、さまざまな文脈で使用されている。ここでは、A・「現実レベル」、B・「顕在的レベル」、C・「潜在的レベル」にわけて、その諸相について説明する。

A・「現実レベル」の「教師不足」とは、新年度がはじまる段階において、現実に配置すべき教員が確保できないこと、または、産休・育休、休職などによって年度途中に補充する必要が生じた際に、補充の教員が確保できないこと等を意味している。これは、現実の欠員を示している。文部科学省の令和3年度に実施した「『教師不足』に関する調査」における「教師不足」とは、「臨時的任用教員等の確保が出来ず、実際に学校に配置されている教師の数が、各都道府県・指定都市の教育委員会において学校に配置することとしている教師の数（配当数）を満たしておらず、欠員が生じること」と定義しており、正に「現実レベル」における欠員を意味している。

B・「顕在的レベル」での「教師不足」とは、教員採用試験の採用予定者数の増減、受験者数や受験倍率など、実際の欠員を意味するものではないが、次年度からの教師への採用に直結することから、「より密接に不足に結びつく可能性が高い」という意味で、「顕在的な教師不足」といえるものである。現実には、このレベルの不足は、期限付き講師、非常勤講師の採用、定年退職

者教員の再任用の活用などによって、現実の欠員とならないようによつて調整されることになる。

○「潜在的レベル」での「教師不足」とは、将来的な不足を予測させるという意味での「不足」を意味している。例えば、教員免許授与件数の減少、教師の大量退職の見込みなどは、教師となる可能性のある候補者が減少していること、教員の需要増が見込まれることなど、「将来的に不足する可能性が高まっていること」をもつて、「教師不足」として認識されているもので、「潜在的な教師不足」といえるものである。

このように、いわゆる「教師不足」の問題の取り扱いにおいては、どのような意味で、どのようなレベルで問題として認識されているのか、その含意を確認する必要がある。

### 「教師不足」を見るための指標——問題の解釈、目的に応じた指標の設定——

次に、「教師不足」の問題を考えるうえで、問題状況を適切に解釈し、背景となる要因等を、どのような指標（データ、変数）に従つて検討すればよいかを考える。

「教師不足」とは、量的には、教師としての必要人数と、教師になつた、あるいはなろうとする人數の不均衡として理解されることから、需要サイド、供給サイドから、それぞれを代表する指標を設定する必要がある。また、「教師不足」は、それぞれのレベルや文脈ごとに、その指示する内容も異なつていて。潜在的レベル、顯在的レベル、現実レベルにおける「教師不足」とは、それぞれ何かを解釈するとともに、それをどの時点で推計するのか、また、その際に、活用する需要サイド、供給サイドを代表させる指標として何が適切かを判断する必要がある。

例えば、「潜在的レベルの需給」を考える場合には、相当の長期における推計を行うことになる。その際に活用する指標としては、教員の年齢構成（需要サイド）、教員免許授与件数の動向（供給サイド）が考えられる。ここでは、これらの指標は、直接、教師の欠員にそのまま結びつくわけではないことから、需給関係の推計としては、あくまで可能性（予想）にとどまることに留意する必要がある。

また、「顕在的レベルの需給」を考える場合には、実務上、教員採用試験の時点での推計と、配置作業を行う時点での推計に区別される。前者（教員採用試験の時点）においては、退職者数、学級数の見込み（需要サイド）、教員採用試験受験者数（供給サイド）を指標として設定することが考えられる。後者（配置作業の時点）においては、退職者数の具体的な見込み（需要サイド）、教員採用試験の正規合格者数、期限付き・非常勤採用予定者数（供給サイド）を指標として設定することが考えられる。

これに對して、「現実レベルの需給」を考える場合には、実務上、4月の年度当初（学級数は5月1日現在）の配置、年度途中の欠員補充対応に区別される。前者（年度当初配置）においては、現実の退職者数、学級数、産休・育休者数、休職者数、病休者数等（需要サイド）に基づいて、正規採用者、期限付き・非常勤採用者（供給サイド）を確保して配置する必要がある。この際には、予測できない採用辞退、休職・病休取得等に対応するために、講師登録者等からの急な欠員補充が必要となる場合もあり、一部でスポット的な即応対応が必要とされる。後者（年度途中の欠員対応）においては、前者と異なり、そのほとんどが予測困難な急な欠員（需要サイド）に即応す

ることが求められる。ここで対応は、ほぼスポット的市場における対応となる点で、他の時点での「教師不足」とは、本質的に問題の性質が異なる。特に、供給サイドからは、年度途中では、講師登録者も何らかの仕事に就業していることも多く、即応できる人材の確保は、特に困難とされる。

なお、現実の需給推計においては、都道府県（政令市含む）ごとに教員の年齢構成、退職者数、学級編制の方針、教員配置や人事異動方針が異なることから、潜在的レベル、顯在的レベル、現実レベルにおいて需給を考えるうえで、都道府県ごとの状況や特性を踏まえた需給推計を行う必要がある。

### 「教師不足」についての知見と課題—次元ごとの解釈の明確化、データや分析の不足—

図5-1は、上記の「教師不足」の次元、推計の時点、活用が考えられる指標、そして、その需給関係の特質を整理したものである。ここで、「教師不足」における需給推計について整理すると、次のようなことが指摘される。

- ・「教師不足」については、推計の特質や活用する指標の側面からは、「潜在的レベルの需給」「顯在的レベルの需給」「現実レベルの需給」に区分される。さらに、「顯在的レベルの需給」では、教員採用試験の時点、配置計画の時点に区別して考える必要があり、「現実レベルの需給」では、年度当初の時点と年度途中の欠員対応の時点に区別して考える必要がある。



図5-1 「教師不足」における需給推計と活用する指標、需給関係の特質

教員政策や施策への関与可能性の観点で考えた場合に、「潜在的レベルの需給」に対しては、主に国の教員政策の対象となるものであり、「顕在的レベルの需給」「現実レベルの需給」に対しては主に任命権者として教員確保に責任を負う都道府県教育委員会、政令市教育委員会等の教育政策の対象となるものであり、特に、「現実レベルの需給」に対しては欠員に対してスポット的に即応する必要があり、教育委員会・学校が共同して対応する必要がある。長期的な視点からの「教師不足」については、教育委員会や学校が対応するには限界があり、主に国が責任をもつて長期的、計画的な推計を実施し、対応すべき事項であるといえる。

文部科学省調査（令和3年実施）などにおける現実レベルの欠員は、主に、スポット

市場において生じている現象である。推計に基づく計画的な対応が困難である点で、他のレベルにおける「教師不足」と性質を異にしている。この現象は、「既卒者プール」の縮小など近年の教員需給の動向によるものであるのか、例年も発生しているスポット市場において避けられないミスマッチであるのか、一定の人材プールを想定することによる構造的な問題に由来するものであるのか、また、当該年度の需要見通しの誤差など推計上の問題であつたのかなど、経年的なデータ（全国、都道府県ごと）等によって確認する必要がある。<sup>①</sup>

近年、教員採用試験の受験者数・倍率（顕在的レベル）の動向から「教師不足」を危惧する声がある。ここでの「教師不足」については、一般的には、「潜在的レベル」の不足→「顕在的レベル」の不足という枠組みで説明される。しかし、両者がどのような関係にあるのか確認する必要があり、さらに、関係が確認されたとしても、不足の問題は、本質的に構造的な問題として理解することも、教員需給における一局面として理解することもできる。前者であると判断される場合には、免許制度の変更や給特法の抜本的改善などに重点が置かれることになろうし、後者であると判断される場合には一時的な臨時措置に重点が置かれることになろう。この判断は政策の在り方を左右することにつながることから、一定のデータ等の裏付けをもつて確認する必要がある。

## 2 — 労働条件——ブラックの限定的解釈、長時間労働に特化したEBPMの必要性

近年、教師の労働環境については、その長時間勤務の実態などから「ブラック」という言説が広まつており、これが、教職を志願する者が減少している背景になつてゐるのではないかという声がある。現在では、「ブラック」という言葉が、教師の労働条件が全般的に劣悪であるという印象をもつて用いられているケースも見られるところである。

本書では、教師の労働環境の現状については、第4章で、分析を行つており、具体的には、「勤務時間」「生涯収入」「有給休暇取得日数」「育児休業取得率」「精神疾患による休職率・離職率」「離職率」について、企業、公務員等との比較を行つてゐる。

これらのデータの比較等から、勤務時間を除けば、教員の労働条件は、他の職種に比較して良好な状態にあるといえる。給与水準、有給休暇や育休の取得状況は、民間・公務員並以上となつてゐる。年収は大企業と比較しても遜色ない水準となつており、特に離職率は低い水準にある。

その一方で、勤務時間が長いことは、あらためて、教職の労働条件に関わる大きな問題として確認される。長時間労働対策を主眼としたEBPMの展開が必要とされているものと考えられる。長時間労働の問題については、さまざまな要因が考えられる。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）、部活動や生徒指導（教育活動の特質）、地域活動やPTA活動（学校組織の特質）、教師間関係や教師のムラ（教師文化の影響）、学校への社会の期待と役割（社会の慣習）などが考えられる。単に、労働時間が長いから、給特法における教職調整

額を変更する、休暇の長期休業中のまとめ取りを拡大する法改正をするというだけでは、長時間労働の改善という政策目的に有効に機能することにはつながらないと考えられる。現在の長時間労働には、どのような要因が影響しており、それに対応するための施策や対応は、どうあればよいのか、多面的に整理する必要がある。政策—施策—事業、目的—手段のロジックモデルを整理し、その解明に必要な調査を実施し、データ等の分析結果を踏まえて、目的・対象に応じた政策を立案、実施していくことが必要であると考えられる。

### 3 — 教職の魅力——魅力の低下は、明確に確認されない

「教師不足」「教師の労働条件」「教職の魅力の低下」は、それぞれ密接に関わっているものとして理解されているように思われる。ブラックな労働条件→教職の魅力低下→教師不足というロジックは、非常にわかりやすく、その結果、教職の魅力の低下の認識は、事実であるかのように受け取られているように思われる。

「教職の魅力」という主観的な要素を、どのようなデータで検討したらよいのであろうか。ここでは、潜在的レベル、顕在的レベル、現実レベルごとに、論理的に関係性が推測される三つの指標を通じて見てみる。潜在的レベルにおいては、教員免許を取得する者の数を示す「教員免許授与件数」を、顕在的なレベルにおいては、現実に教職を志願する者の数を示す「教員採用試験受験者のうち新卒受験者数」を、現実レベルにおいては教職を離れる者の状況を示す「離職率」

（特に、入職3年以内の離職率及びその理由）を、指標として見てみる。

この結果、教員免許授与件数は、小学校では、一種免許発行数に対する新卒受験者の割合は7割と高い割合となつてはいる一方で、中高では、免許を取得しながら受験しない者の割合が高かつた。また、22歳人口に対する新規学卒の受験者の割合については、小学校では横ばいである一方で、中学校、高等学校の受験者の割合は低下していた（その一方で、大卒求人倍率との関係が確認されている）。また、離職率については、他の職種と比較した場合にも相当に低い水準にあり、また、その退職理由についても、企業では自己都合となつてはいるのに対して、教員は定年が最も多くなつており、中途退職せず定年まで勤める傾向がうかがわれる。

これらのことと総合的に考えれば、小学校においては、免許取得者に対する採用試験の受験割合の動向、22歳人口における採用試験受験者の割合、離職率を見ても、魅力が低下しているといふことまでは、データからは読み取れない。一方で、中学校、高等学校においては、その可能性までは否定できないが、むしろ、その一方で、大卒求人倍率との一定の相関が確認され、景気動向や若年労働力の状況の影響が示唆されている。このことから、中学校、高等学校においても、「教師の魅力」の低下ということは、データからは明確には読み取れない。

### 〔補足〕「教師の質の低下」の問題

巷間では、教員採用試験倍率の低下を背景として、「教師の質が低下しているのではないか」という声が聞かれる。いわゆる「教師の質の低下」の問題も、十分に吟味されないままに、流布

されている。一般には、競争試験においては、受験倍率の減少は、競争によつて「質」が確保されにくい状況が発生することが推測される。この意味で、受験する集団や層が固定されていることを前提とし、その中で教員を受験する者だけが減少するとすれば、一般的には質の低下を推測することはできると考えられる。しかし、母集団（若年労働者）自体が減少している中で、それに伴つて教員採用試験を受験する数が減少することも十分に予想されるところである。また、受験者層のうち、実際に減つているのはもともと教職志望の意識が低いペーパーティーチャー層であつた場合には、真剣に教師を目指しているコア層に大きな変化がないことも十分に考えられる。さらには、教員志願者の実質的な減少が確認された場合であつても、教員需給の長い循環サイクルにおける一局面で発生しうるものとして甘受しなければならない問題であるのか、構造的な課題として長期的に取り組むべき問題であるのかという点も、政策を考えるうえで重要な視点である。

質を問題とする「文脈」（政策の必要性）は何であり、それを踏まえてどのような「目的」を設定し、そのためにどのような「手段」を採用するのか、その有効性の判断「基準」をどこに置くのかによつて、政策の形成・評価の有り様は大きく異なつてくる。教員政策を考えるうえで、文脈を適切に解釈し、目的、手段、基準を検討して、それに必要となるデータを確保することは非常に重要であるといえる。

## 【注】

（1）報道によれば、2023年4月7日時点では東京都内の公立小学校（1269校）での教員の欠員は約80

人であるとされている。経年では、2018年度・280人、2019年度・0人、2020年度・0人、2021年度・0人、2022年度・約50人とされている。2018年度が突出しているのは、児童が推計より増えるなどしたことによるとされている（推計上の問題）。なお、2023年度の公立中の欠員は数人、公立高・特別支援学校はほとんどなかつたとされている（2023年4月19日、朝日新聞デジタルによる）。

# 終章 人口急減社会における教員政策の構築 に向けて

佐々木幸寿

本書では、いわゆる「教師不足」の問題を、その内容を読み解きながら、「教師不足」「労働条件」「教職の魅力」の問題を、公的に提供されているデータ等に依拠して確認してきた。この結果、一定の知見を得ることができたが、新たな課題もみられた。

## 1 「教師不足」についての検討課題

本書では、「教師不足」の問題として、主に量的なデータから、潜在的レベル、顕在的レベル、現実レベルにおいて、その問題の内実を探つてきた。その結果として、一定の知見を得ることができたが、さらに、いくつかの検討すべき課題も出てきている。

第一には、教員養成課程の意義についてさらに検証を行うべきことを指摘したい。潜在的レベル（長期的視点）での課題をあげると、近年の教員免許授与件数を校種別でみると、小学校では

維持されているのに対し、中高では減少傾向を見せており。このことは、小学校では、小学校教員の課程認定を受けている大学が増加してきたこと、さらに、小学校では教員養成を主とする課程で養成が行われているのに対し、中高では、広く一般大学・学部においても養成が行われていることに由来していることが推測される。また、小学校では、教員免許授与件数に対する教員採用試験受験者の割合が約7割程度に及んでおり、教員養成課程における養成の意義が示唆されている。このことについて、教員確保政策を考えるうえで、中高教員、特別支援学校においても、今後、教員養成課程における中高免許の取得と教員採用試験受験者数の割合がどの程度であるのかなど、データ等によって中高教員、特別支援学校教員における教員養成課程の意義を検証していくことは重要であると思われる。

第二には、現実レベルにおける「教師不足」（欠員の発生）における教員予備軍ともいえる既卒者人材プールの確保の問題である。日本における教員確保政策は、十分な量の教員免許の授与によって免許所有者を一定数確保し、その中から適任者を教員として採用するという仕組み（免許採用のシステム）とともに、一定量の既卒者人材プールによって欠員が生じないように補完するという仕組み（待機人材による調整システム）によって支えられている。近年の欠員の発生は、教員の大量採用によって人材プールが枯渇していることが理由の一つとされているが、教員を安定的に確保するうえで、既卒者人材プールが、どのようなメカニズム、要因によって維持されているのか検証していく必要がある。また、現在、進められている課程認定基準の柔軟化、特別免許状運用改善などの教師の多様化政策によって人材プールは補完されるものであるのか検証して

いく必要がある。

第三には、教職の課題としてあらためて確認された長時間労働の問題である。自由民主党の政務調査会は、教員のなり手不足や待遇改善について抜本的な改革案を作り上げるため、「令和の教育人材確保に関する特命委員会」を設置して、主な要因とされる給特法の取り扱いについて議論し、2023（令和5）年5月16日に教職調整額の増額等を内容とする提言をとりまとめている。しかし、長時間勤務は、必ずしも給特法だけに由来するものではなく、教師の自己管理能力、管理職の勤務管理能力、過度に教師に依存する社会的慣習、学校文化、教員ムラと呼ばれる教員間のインフォーマルな人間関係の影響など多様な要因が絡み合っていることが想定される。長時間勤務の解消を政策目標とした場合に、どのような施策等が有効に機能するのか、時間外勤務を抑制する機能に着目してEBPMによる検討を進める必要があると考えられている。なお、この問題は、労働時間問題にとどまらず、日本における教職の在り方（聖職性、専門職性など）に関する検討課題であることにも留意する必要がある。

第四には、「教職の魅力の低下」「教師の質の低下」など、直接的に、量的データによって検証することが困難な主観的な評価について、どのように検証していくのかということである。「教職の魅力の低下」については、今回は、「離職率」などの指標について他の業種や公務員との比較によって検討してきた。一方で、「教師の質の低下」については、今回は、特に指標を設定して検討することはしなかった。今後、大学卒業の年齢にあたる22歳人口の動態と教員採用試験受験者数の動態の比較、さらには、教員免許取得者のうち、教員を第一志望とするコア層の教員試

験受験の動向などについても、データを収集、分析していく必要があると考えられる。

## 2 ─ 問題の本質への問い合わせ――「教師不足問題」なのか、「人材需給問題」なのか

「教師不足」の問題は、さまざまな諸相があることを明らかにした。しかし、「教師不足」を教育政策として捉えるうえで、この問題をどのように位置づけるのかということは、事業、施策の展開を考える際に、非常に重要な視点となつていて。

つまり、この問題を、「教師不足」として位置づけるのか、「人材需給問題」として位置づけるのかという視点である。「教師不足」の問題として位置づけるというのは、そこには、教員特有の要因、教員政策の特性が背景にあるという認識に基づいている。本書では、いわゆる「教師不足」の問題を、「教師不足」「労働条件」「教職の魅力」という側面から分析し、その結果を、潜在的レベル、顕在的レベル、現実レベルで整理してきた。その結果、免許状の授与件数と採用試験受験者の割合において小学校と中高では異なる様相を見せていること、教員の長時間労働は依然として教員政策の重要な課題であること、現実の欠員の発生については人材プールに依存しているとの知見は、「教師不足」は、教員政策の観点から検討すべき側面を有していることが考察された。その一方で、「教師不足問題」は、「人材需給問題」として検討すべき側面を有していることもまた考察された。つまり、新卒教員採用試験受験者数と大卒求人倍率との間に一定の関係がみられたことは、顕在的次元においては、人材需給の問題として考えうる問題であることが示唆され

ていた。

いわゆる「教師不足」の問題を、次元や諸相に応じて整理し、さらに、各要素が教員政策という位置づけで論じるべきであるのか、広く人材の需給問題という位置づけから論じるべきであるのか、整理したうえで、政策形成を考える必要があると思われる。

### 3 人口急減社会における構造的問題への示唆——「教員需給問題」から「人口問題」へ

いわゆる「教師不足」問題は、その一部については、データの分析によつて、22歳人口減少との関係、大卒求人倍率との関係があることが示唆されていた。現在、日本は、人口減少社会に突入しており<sup>③</sup>、新型コロナウイルス感染症拡大を経てその減少速度が加速しているという指摘がある。若年労働力の不足、さらには、今まで退職教員層を補完していた高齢者の減少は、「教師不足」が、今後、教師の供給サイドから構造的、長期的な課題となつていく可能性を示唆している。その一方で、需要サイドからは、全体的には、大量退職の時代は間もなく終わり、公務員の定年延長も相まって、教員需要は、今後しばらく低下していくことになる。また、児童生徒数も、継続的に、減少していくことが推計されている。

そして、日本全体で急激に進む人口減少は、「教師不足」という次元を超えて、さらには教育界にとどまらない構造的な現象として重大な影響を与えるのではないかという問い合わせを投げかけている。もし、「教師不足」が、人口減少社会の到来という構造的な問題の一部であるとすれば、

今後、児童生徒数の減少、学校の減少、教師のなり手の減少という問題が同時に進行することになるだけでなく、外部から学校を支援するスクールカウンセラー等の専門人材、部活動指導員、ICT支援員、指導主事や行政職員等の不足も当然に予想される。現在のシステムを維持したままで、学習集団の集約、学校統廃合という従来の手法で乗り切ることができるのか喫緊に検討する必要がある。教育内容・方法などのカリキュラム政策、ICT活用のための教育環境整備政策、教科ごとに細分化された教員免許などの教員免許政策、現職教員の教員研修政策、学校施設・整備政策、スクールカウンセラー等の教育支援人材育成政策などその影響は多岐にわたることが想定される。

#### 【注】

- (1) 2020（令和2）年度における小学校での免許授与件数に対する教員採用試験の受験率は、73・7%である。一方で、中学校は36・9%、高等学校は15・4%である（第3章参照）。
- (2) 2009（平成21）年度以降の総人口の動向と有効求人倍率の関係は、強い相関を見せて いる（令和2年以降については新型コロナウィルス感染症の影響が見られる）。
- (3) 「令和4年版 少子化社会対策白書」によれば、我が国の総人口は、1億2550万人（2021年10月1日時点）となっている。年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳、65歳以上人口の総人口に占める割合は、それぞれ11・8%、59・4%、28・9%となっている。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成29年推計）」は、我が国の将来の人口規模や年齢構成等の人口構造の推移を推計しており、この推計の結果に基づけば、総人口は、2053年には1億人を割って9924万人となり、2065年には8808万人になるとされている。

## 執筆者

佐々木幸寿	(東京学芸大学 理事・副学長)	序章, 第5章, 終章
清水 研司	(東京学芸大学 先端教育推進課課長)	第1章
岩澤 大介	(東京学芸大学 先端教育推進課係長)	第1章
奥住 秀之	(東京学芸大学 教授)	第2章
鈴木 聰	(東京学芸大学 副学長)	第2章
平田 正吾	(東京学芸大学 准教授)	第3章
山下 雅代	(東京学芸大学 准教授)	第4章
谷田部博貴	(谷田部猛税理士事務所 公認会計士・税理士)	第4章
七条 太郎	(東京学芸大学 経営企画室係長)	第5章

東京学芸大学先端教育人材育成推進機構ブックレット①

教員需給を考える

—「教師不足」「ブラック言説」「教職の魅力」—

2023年8月30日 第1版第1刷発行

東京学芸大学  
編 者 先端教育人材育成推進機構  
教員需給モデルプロジェクト

発行者 田中 千津子 〒153-0064 東京都目黒区下目黒3-6-1

電話 03(3715)1501(代)

FAX 03(3715)2012

発行所 株式会社学文社 <https://www.gakubunsha.com>

©Organization for Innovative Development of Educational Human Resources,  
Tokyo Gakugei University 2023 Printed in Japan 印刷所 新灯印刷(株)

ISBN978-4-7620-3260-8

「東京学芸大学先端教育人材育成推進機構ブックレット」  
刊行に寄せて

東京学芸大学は、教育者育成を担う中核大学として、教育人材育成に関する先端的、先導的な研究開発を行い、その成果を普及していくための拠点として、2022（令和4）年4月に「先端教育人材育成推進機構」を設立した。同機構は、教師及び教育支援人材育成を新たな次元へと変革する牽引機能、教員養成・現職教員研修の中核として、新しいタイプの有機的ネットワーク機能、教育課題に対応するとともに次世代教育のための基盤となる研究開発機能、教師や教育支援人材育成に関する政策提言機能を果たすことを期待されている。

現在、教育人材育成に関わる先導的な研究課題ごとにプロジェクトチーム（ユニット）を設けて、実践・実装・共創型の研究開発を進めており、また、本部においても、社会的要請に応えて先導性のあるテーマに基づいてプロジェクトを立ち上げて議論や研究を進めている。先端教育人材育成推進機構では、その研究成果をできるだけ早く、教師、学校、教育行政などの関係者をはじめ、広く社会に成果を提供することが求められており、「先端教育人材育成推進機構ブックレット」は、そのような役割を果たそうとするものである。本ブックレットは、できるだけ簡潔に、わかりやすく、ポイントを絞って研究成果を発信することをねらいとしている。

このたび、「先端教育人材育成推進機構ブックレット」創刊号を上梓することができた。創刊号を、嚆矢として、継続的に、東京学芸大学先端教育人材育成推進機構の研究成果を、わかりやすく、そして、タイムリーに発信していきたいと考えている。

東京学芸大学  
先端教育人材育成推進機構長 佐々木 幸寿