特集論文

児童生徒数減少期における教員政策と教職大学院の拡充の課題

笠沙　知章
（京都教育大学）

１．はじめに

少子高齢化が進む中で、社会保障費が増大し、児童生徒数が減少する学校教育に対する財政支出は、削減の圧力が高まり、学校教育費のあり方を見直すことが必要となっている。特に、教員に関しては、児童生徒数の減少に対応した定数の見直しが求められるとともに、人件費抑制の要請による給与のあり方も議論の対象となっている。財政的には、少子高齢化に対応した社会保障を推進するために、定数削減や給与の見直しによる効率化を徹底し、財政赤字の抑制や再建に向けた施策が求められる。教育の観点からは、児童生徒数の減少の中で、どのようにして学校教育の質を高めていくのか、学校の新たな組織化や教育内容の充実が求められる。

そのような動向の中で、教職大学院の拡充の方針が示され、新たな教職大学院の設置が進められている。教職大学院の拡充は、教師教育の高度化を目指すもので、教員の資質、能力を高め、学校教育の改善を図ろうとする政策である。教職大学院の創設は、教職を高度な専門職として位置づけることを目指すものとして理解できるが、それは、教員の資質、能力の向上を促進するとともに、専門職に見合った待遇の改善、責任、権限の拡充など教育行政や学校経営の制度改革も必要となる。

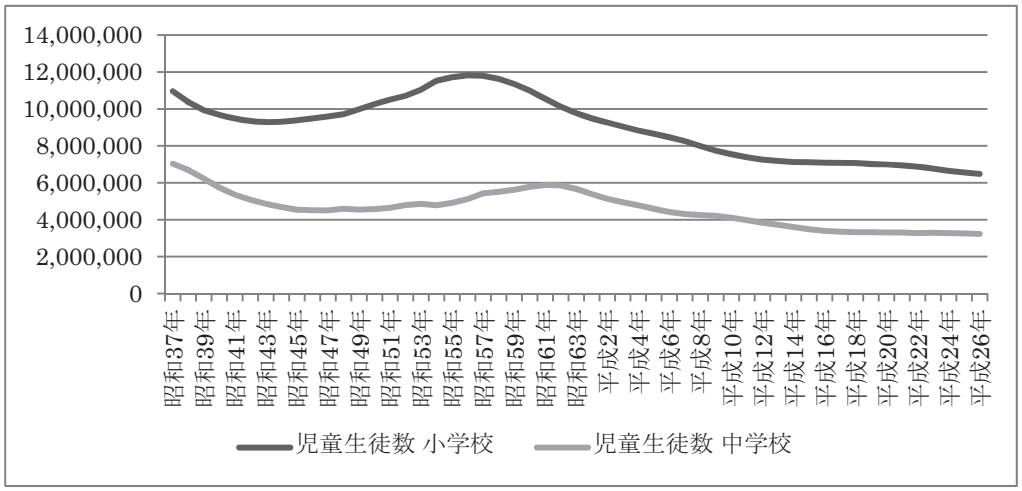
児童生徒数減少期には、教員定数の削減や給与の見直しによる教育に関わる人件費抑制が要請され、さらに高齢化社会が進む中で、社会保障費への充当により、子どものための学校教育費は抑制的に捉えざるを得なくなる。そのような中で、今後、教員政策をどのように進めていくべきかは、行財政の観点から検討すべき重要な政策課題である。本稿では、今後の教員政策の中核に位置する教職大学院の拡充について、行財政の観点からその意義と課題を検討することを目的とする。

２．児童生徒数と教員数の推移

教員政策は、児童生徒数の変動に対応することが必要となる。すなわち必要な教員数を確保する量の問題がある。これまでの推移をみると、児童生徒数の変動の影響を受けることにより、教員の年齢構成がある年齢層が厚く、別の年齢層が薄くなるという歪なものになる傾向がある。計画的な教員採用を進めることは重要である。

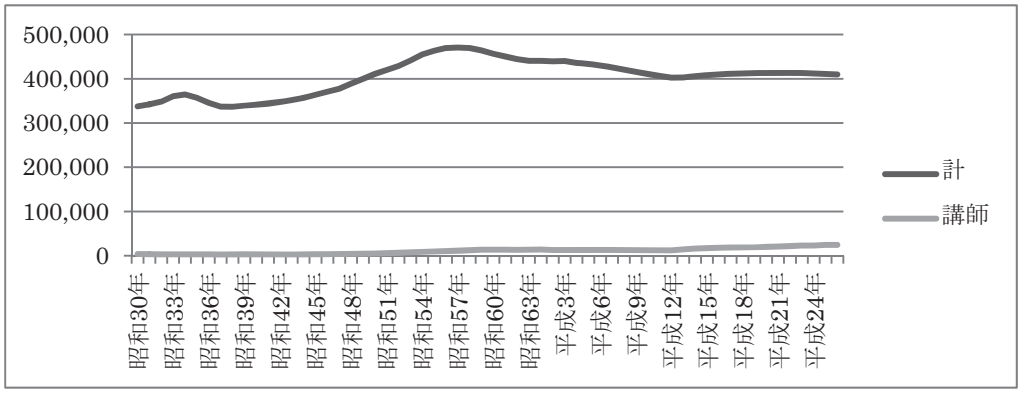
図１を見ると、小学校では昭和 50 年代半ば、中学校では昭和 60 年代初めを頂点として、その後は、なだらかな右肩下がりの減少傾向を示していることがわかる。今後もその傾向が続いていくものと考えることができる。

図１　児童生徒数の推移



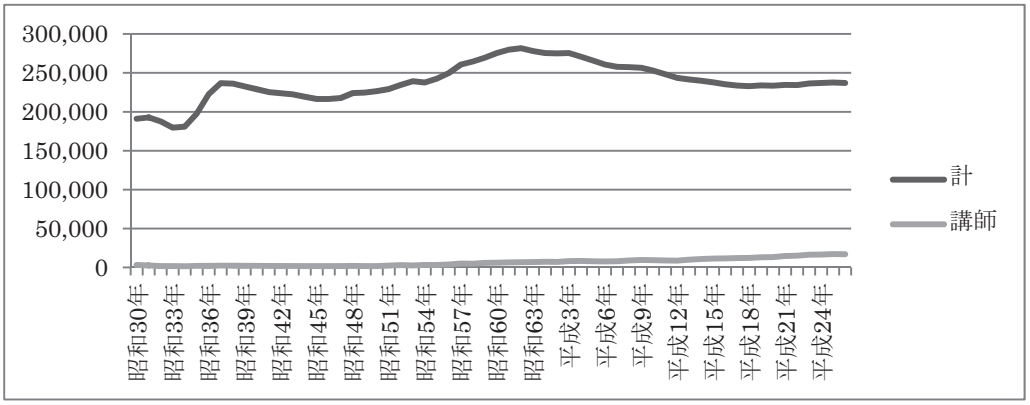
（文部科学省『学校基本調査』より筆者作成）

図２　小学校における本務教員数の推移



（文部科学省『学校基本調査』より筆者作成）

図３　中学校における本務教員数の推移



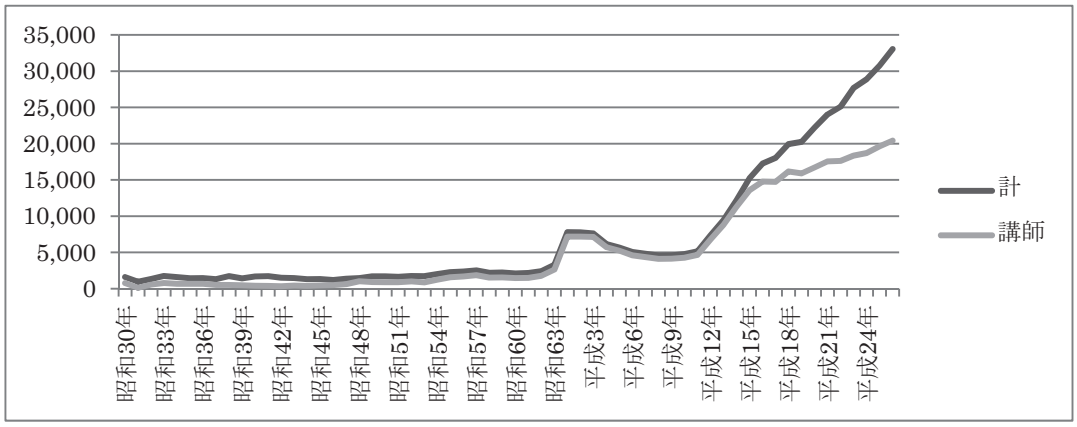
（文部科学省『学校基本調査』より筆者作成）

図２は、小学校における本務教員数の推移、図３は、中学校における本務教員数の推移を示したものである。小学校では、児童数が頂点にあった昭和 50 年代半ばから後半にかけてが、小学校の本務教員数においても頂点となっており、中学校では、生徒数が頂点にあった昭和 60 年代初めが中学校の本務

教員数においても頂点になっていたことがわかる。ただその後の推移は、児童生徒数の推移とは異なり、減少傾向はそれほど強くは見られず、少人数学級編制による教員定数の改善、少人数指導などによる加配教員定数の増加などの政策により、教員数の著しい減少を抑えていたと言える。これは、一度採用した教員を退職させることが困難であり、急激に教員数を減少させることができないということに加えて、少人数学級、少人数指導を積極的に進めることにより、教育条件を改善しようとする政策の結果であった。

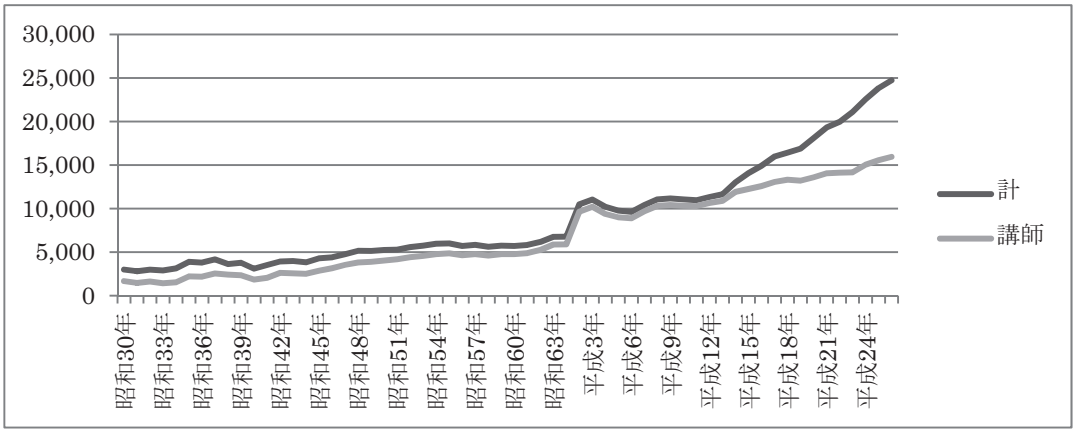
以上の本務教員数とは別に、非常勤講師などの兼務教員数の推移をみると、小学校、中学校共に平成に入ってから、急激な伸びを示していることがわかる。しかも特徴的なのは、以前は兼務教員数と講師

図 4　小学校における兼務教員数の推移



（文部科学省『学校基本調査』より筆者作成）

図 5　中学校における兼務教員数の推移



（文部科学省『学校基本調査』より筆者作成）

数とはほぼ同数であったのが、平成 15 年あたりから、講師以外の兼務教員数が増えていることであり、多様な兼務教員が学校に配置されていることを示している。また図 2、図 3 から明らかなように、本務教員数の中でも、講師数が昭和 60 年代以降、微増ではあるが、増加傾向を示している。本務教員、とりわけ教諭の数を抑制しつつ、講師、特に兼務教員の講師を増加させ、必要な教員数を確保していると見ることができる。

以上のような教員数の推移に関して、政府からは、児童生徒数減少に比して、教員数の減少幅が小さ

いことが問題視され、学校統合を進めながら、加配定数を削減するなどして、教員数の削減を推し進めることが提言されている。例えば、財務省の財政制度等審議会財政制度分科会では、平成 26 年 10 月 27 日の会議に財務省主計局が提出した資料「文部・科学技術関係資料」において、児童生徒数の減少に比して、教員数は減少しておらず、児童生徒あたりでは、約 1.4 倍になっているとして、実質的に教員数は増加していることを問題視し、その上で、毎年 1,600 人の教員の増加があるとして加配定数について毎年 1,600 人を削減すること、1 学級 35 人の学級編制を 1 学級 40 人に戻すことにより教員数を削減すること、学校統廃合による学校数削減による教員定数を削減することなど、教員定数削減を提言していた。また経済財政諮問会議でも、「教員 1 人あたりの生徒数は先進国並みとなった」とし、「将来の生徒数見通しと整合的かつ計画的に、全体としては、新規採用を抑制」することを提言していた（経済財政諮問会議平成 26 年 5 月 27 日、有識者議員提出資料「時代の変化に対応した教育のあり方について」）。

こうした提言は、行政改革の流れを考えると自然なものであり、経済財政諮問会議の「平成 27 年度予算編成の基本方針」（平成 26 年 12 月 27 日）において、「行政の徹底的な効率化」を基本方針として示し、「国家公務員の構造的な人件費の増加の抑制や、国の行政機関の機構・定員の厳格な管理により、総人件費の抑制を図るとともに、地方公共団体に対し、国の給与制度の総合的見直しを踏まえ、地域民間給与のより的確な反映など適切な見直し等を要請する」こととしている。公務員数の削減、人件費の増加の抑制を国、地方ともに進めていくべきことが示されている。このような流れの中で、教員についても同様の方針が示されることは自然な流れと言わざるを得ない。

ところで、日本は公務員数がきわめて少ない国である。OECD の調査[1]によれば、労働力人口に占める一般政府職員の割合は、OECD 諸国平均が約 15% のところ、日本は約 6% であり、韓国とほぼ同じ割合で最も低い国に位置している。前田健太郎は、日本の公務員数が少ないのは、公務員の給与が人事院勧告に基づいて決定されるために、政府が公務員の給与を抑制する手段を欠き、人件費を抑制するために公務員数を抑制する行政改革にかなり早い段階から乗り出すことになったことに要因があったことを示している[2]。また日本はそれ故に公務員の給与水準が高い国であり、今日の行政改革においては、公務員の人件費削減の要求が高まることに対して、公務員でなくても実施できる低賃金の業務を民間委託することにより、人件費の抑制に努める傾向にある[3]。この指摘は、教員数の推移において、教諭は減少傾向にありながら、本務教員の講師、兼務教員の講師の数が著しく増加している傾向と合致している。人件費の抑制が、教諭ではなく、講師の採用、配置により行われていると見ることができる。

3．児童生徒数減少期における学校の組織化の課題

児童生徒数が減少するということは、地域差があり一律には論じられないものの、全体として、財政的には効率化が求められ、これまでと同じ方式、発想で考えていくとするならば、学校教育の予算について、発展的に議論を進めていくことが難しくなる。したがって、新たな発想で学校の組織化を考え、学校教育を展開していくことが必要となる。

前田健太郎が指摘するように、人事院勧告により給与水準が高めに設定されることが、人件費の膨張を抑えるために、公務員数の抑制につながっているとするならば、教員の場合、「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職員の人材確保に関する特別措置法」（人確法）により、一般行政職員よりも給与水準が高く設定されていることから、その傾向はいっそう強く表れる可能性があると言える。日本の小中学校教育支出に占める教員給与の占める割合は、OECD 諸国の平均よりも大きくなっており、小中学校予算が教員給与に偏って配分されていることが批判されているが[4]、これは、教員給与水準の高さゆえに、他の費用の抑制につながっていることが推測される。また先にもみたように、本務教員の講師や兼務教員の増員により、人件費抑制を進めている状況も見ることができる。このことは、必要以上に費用削減を推し進めることになり、学校教育の条件を貧弱にしている可能性を否定できないように思われる。さらに行政改革の流れの中で、人確法の廃止ないしはその縮減が強く求められ、実際に実施されてきている[5]。

国際的にみて、日本の教員給与は、初任者に関しては OECD の平均を下回っているものの、勤続 10 年の教員、勤続 15 年の教員、最高給与額では、OECD の平均を上回っており、高い水準にある。ただ 2000 年から 2012 年の間の教員給与の変化（2005 年を 100 とし、2000 年、2010 年、2011 年、2012 年の比較）についてみると、OECD の平均では、小学校（2000 年 88、2005 年 100、2010 年 106、2011 年 106、2012 年 103）、中学校（2000 年 90、2005 年 100、2010 年 105、2011 年 104、2012 年 102）、高等学校（2000 年 89、2005 年 100、2010 年 104、2011 年 103、2012 年 101）とも 2010 年以降減少傾向にあるものの、2000 年と比較すると増加しているのに対して、日本では、小中高等学校とも 2000 年 101、2005 年 100、2010 年 93、2011 年 93、2012 年 93 となっており、教員給与は削減されている[6]。

周知のように、OECD の調査によれば、日本の学校教育への財政支出は、OECD 諸国の中で最下層に位置するほどの低水準である。中澤渉は、「少なすぎる公教育費」と表現したが、日本において公教育費が少ない要因として、政府への信頼感の薄さがあることを指摘している。すなわち公務員数が少なく、小さな政府であるにもかかわらず、増税に対して否定的で、さらに無駄を省くことを求める傾向がある。教育に関しても、公的なものとあまり認識されず、学校教育への信頼の欠如が、学校教育への公費負担の少なさをもたらしていることが考えられるのである[7]。

前田健太郎は、人員削減に偏重した不必要な行政改革を防ぐという観点から人事院勧告制度を改め団体交渉制度への移行を検討することを提言している[8]が、教員に関わっても、教員定数や学校への教員配置の仕組みを含めて、児童生徒数減少期に応じた新たな学校の組織化の制度改革を検討していくことが必要となるであろう。その際重要となるのは、地域の実態に応じて柔軟に学校の組織化を図っていくことを可能とする制度改革である。学校規模の適正化がその典型的課題であるが、一律に合理化を図るという観点からでは、適切に対処できないのが学校の組織化という問題である。地域における学校の役割を踏まえて、各地域でその特性、住民の意向を反映した組織化が、各自治体の自律性によって進められることが必要である。

学校の組織化を図る際に行財政の課題となるのは、教育費の水準の算定である。そのためには教育財政の地方分権化がさらに推進されることが不可欠である。先述したように、OECD 諸国との比較において、日本の小中学校予算が教員給与に配分が偏っているという指摘がなされているが、そうした捉え方の妥当性も含めて、学校教育に必要な教育費の内容、水準が検討されるべきである。そのためには、

そうした議論を展開できる場を設定し、それを可能とする教育行財政の制度を構築していかなければならないであろう。そうした議論の中で、教員政策が中心となる。教員の定数、給与水準、学校への配置などが、地域性を反映して議論を進めていくことが重要である。こうした議論は、学校関係者の閉じた仕組みに限定されることなく、基本的には地方自治の仕組みの中で、まちづくりの観点から、幅広く行われることが必要であり、それを通じて、学校教育への信頼を高め、公費負担の充実を図っていくべきであろう。

4．教職大学院拡充の意義と課題

児童生徒数減少期において、教職大学院については拡充が図られようとしている。その政策の方向性を各自治体がどのように理解し、それぞれにおいて学校の組織化をいかに図っていくかが重要となる。教職大学院の最も重要な点は、教育委員会と教職大学院との協働が前提とされていることである。これは、各自治体における教員の養成、採用、研修の仕組み、さらには学校を運営し、地域の教育を充実、発展させていき、まちづくりを共に進めていく新たなシステムを構築していくことにつながっていくはずである。そのような構想を描きながら、教職大学院教育が進められる必要がある。

教職大学院は、学部新卒院生を対象とした新人教員養成と現職教員院生を対象としたリーダー養成を担っている。両者は異なる面はあるものの、全体として考えるならば、教職全体にわたる人材育成を担っていると捉えられ、総合的に取り組んでいくことが必要である。そして重要なことは、人材育成を閉じた視点で捉えるのではなく、より開かれた視点で捉えることが必要であり、それは、学校づくり、まちづくりの視点ということになるであろう。

児童生徒数減少期においては、財政的効率性がより求められることは避けられない。そしてそれは、「一人一人の能力が高められる教師の『質』を重視した取組みを強化すべき」（経済財政諮問会議平成 26 年 5 月 27 日、有識者議員提出資料「時代の変化に対応した教育のあり方について」）という質的問題へと転換され、いっそう財政的効率性を高める方向に政策が推進されることになろう。こうした議論は、教員に焦点をあてる時には合理性を持つかもしれないが、教育行政、教育財政全体を考える時に、効率性の観点だけで論じることはできない。人事院勧告制度が不必要な公務員数削減による行政改革をもたらすという構図を踏まえるならば、ある制度の徹底が必ずしもその制度全体の適切さにつながるわけではないことに留意することが必要となる。各学校の組織全体、さらには地域全体のあり方とそこでの学校のあり方にとって、適切な条件を整えていくことが求められる。教員政策は、教員の資質能力の向上という教師教育の観点だけでなく、学校づくり、まちづくりの観点から検討されるべきである。小規模校でも必要であれば存続させる方策を考える必要があり、地域や学校の実態に応じた資源配分、教員の配置や育成を進めていくことが必要となる。児童生徒数減少と行政改革の流れの中で、財政的効率性を超える学校・教育の論理を打ち立てる点に教職大学院の果たす役割は重要なものがある。

授業、生徒指導といった教育実践を行っていく上でどのような資源、条件が必要なのか、また実際にそれによりどのような成果があったのか、そうしたことを各学校、各地域で開かれた形で議論を積み重ねていくことが、社会からの信頼を高めていくことになり、必要な財政支出を得ていくことも可能とな

るであろう。そのような議論を行う仕組み、場を設定していくことを考えていかなければならない。そこにおいて、教職大学院が確かな役割を果たしていくことが重要である。それは、教育委員会と教職大学院との連携、協働の仕組みを基盤として構築されるべきであろう。当面の課題としては、両者の連携、協働を担う人材の育成、とりわけ教職大学院の教員の育成が急務である。時間がかかるかもしれないが、その人材育成も教職大学院教育を通じて行われなければならない。

すべての都道府県に教職大学院を設置し、また定員を拡充していくことの意義を、教職大学院そして各自治体の教育委員会が、より広い視点で捉え、あらたな学校教育のシステムを構築していく展望を持つことが必要である。

5．おわりに

教員政策は、多様な視点からの検討が重要である。その中で、国レベルでは、日本教職大学院協会が政策形成に関わるべきであるし、各自治体レベルでは、各教職大学院が政策形成の重要なアクターとなりうる力量を備えていかなければならないであろう。それは、かなりの長期的展望ということになるが、避けて通ることはできないように思われる。児童生徒数の減少、厳しい財政状況において、これまでのやり方を踏襲しながら学校教育を充実させていくことは、容易なことではない。むしろ新たな発想で学校の組織化に挑んでいくことが求められるはずである。教育委員会や学校、地域の関係者と連携、協働しながら、学校を中心とした新たな公教育のシステムを構築し、組織経営していく点に教職大学院の重要な使命があると考える。

---

1 OECD, Government at Glance（2013）(http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page105、最終確認 2015 年 3 月 15 日）

2 前田健太郎『市民を雇わない国家―日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会、2014 年。

3 同上書、263 頁－ 267 頁。

4 財務省財政制度等審議会財政制度分科会財務省主計局提出資料「文部・科学技術関係資料」（平成 26 年 10 月 27 日）4 頁。

5 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）」（平成 18 年 5 月成立）第 56 条第 3 項で、「政府は、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（昭和四十九年法律第二号）の廃止を含めた見直しその他公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成十八年度中に結論を得て、平成二十年四月を目途に必要な措置を講ずるものとする。」と規定され、実施に移されてきた。財務省財政制度等審議会財政制度分科会財務省主計局提出資料「文部・科学技術関係資料」（平成 26 年 10 月 27 日）によれば（20 頁）、平成 18 年度に文部科学省・財務省が自民党歳出改革 PT に提出した資料に人確法優遇分約 430 億円を減額する旨の提案がなされており、平成 20 年度から平成 23 年度において約 210 億円の縮減が実施された。同資料は、平成 24 年度から未実施の約 220 億円の縮減を平成 27 年度予算において実施するように求めている。

6 OECD, Education at Glance（2014）(http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf、最終確認 2015 年 3 月 15 日)

7 中澤渉『なぜ日本の公教育費は少ないのか―教育の公的役割を問いなおす』勁草書房、2014 年。

8 前田健太郎前掲書、267 頁。