

## 諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書

平成 27 年（2015 年）3 月

研究代表者 大杉 昭英

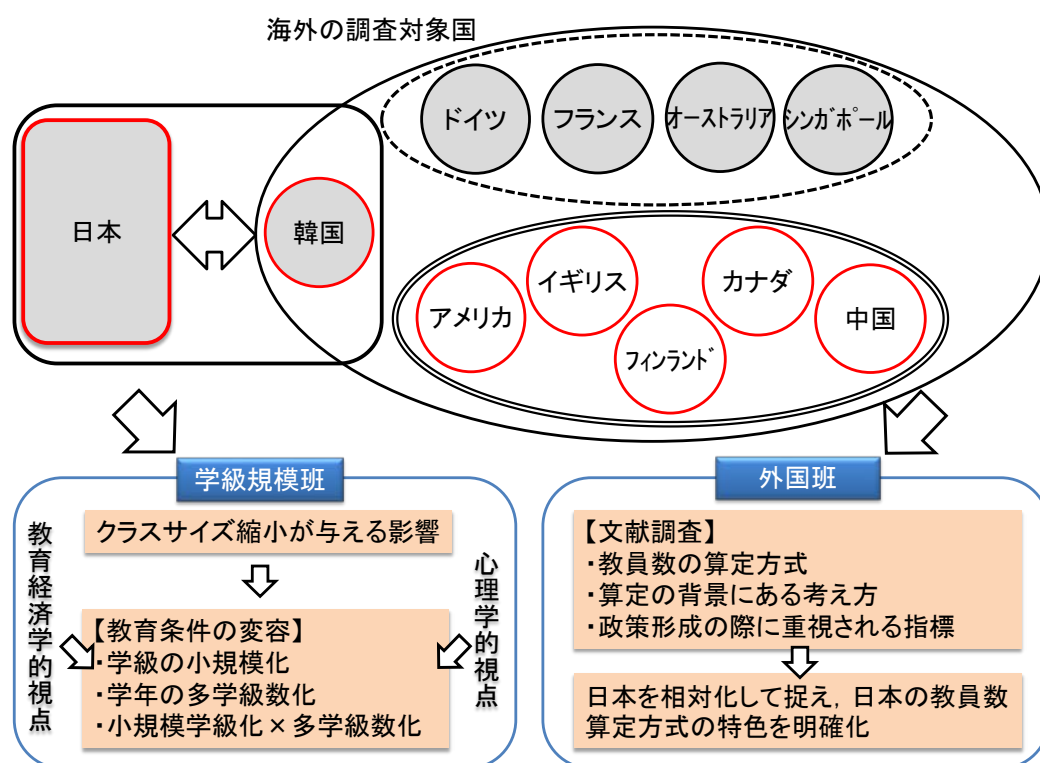
（国立教育政策研究所 初等中等教育研究部長）



## 本研究プロジェクトが目指すもの

本プロジェクト研究は、①諸外国における教職員配置等に関する調査、②学級規模の児童生徒に与える影響等を研究することを通して、少人数指導、少人数学級の効果に関する基礎的な資料を得ることを目的としている。

この目的を達成するため、諸外国の教員数の決まり方や背景にある考え方などを検討する外国班と、学級規模縮小がどのような教育条件の変容をもたらし、どのような教育効果を生じさせるのかを検討する学級規模班の2班による研究体制を設けた。本報告書はこのうち、外国班の研究成果をまとめたものである。



外国班では我が国を含め 11 か国を研究対象とし、文献調査に基づいて各国の教員数がどのような考え方によって決まっていくのか、その算定方式を明らかにするとともに、それを類型化する枠組みを導出しタイプ分けすることで我が国の教員数算定の特徴を明らかにしている。また、文化や教育思想などを背景にして各国で醸成されてきた効果指標についても明らかにしている。上図の「海外の調査対象国」のグループ分けが研究成果に基づくものである。これらの知見がこれからの学校教育を検討する一助になることを願っている。

最後になったが、御多用にもかかわらず、本調査研究に御協力いただいた方々に感謝申し上げます。

平成 27 年 3 月

研究代表者 大 杉 昭 英  
(国立教育政策研究所初等中等教育研究部長)

研 究 組 織□			
	氏名	所属・職名	備考
代 表 者	大杉昭英	初等中等教育研究部長	
研 究 分 担 者 （ 所 内 ）	＜諸外国研究班＞		
	藤原文雄	初等中等教育研究部・総括研究官	班長
	松尾知明	初等中等教育研究部・総括研究官	班長補佐・事務局
	橋本昭彦	教育政策・評価研究部・総括研究官	
	植田みどり	教育政策・評価研究部・総括研究官	班長補佐・事務局
	渡邊あや	高等教育研究部・総括研究官	
	卯月由佳	国際研究・協力部・主任研究官	事務局長
	＜学級規模研究班＞		
	山森光陽	初等中等教育研究部・総括研究官	班長・事務局長
	藤原文雄	初等中等教育研究部総括研究官	
	松尾知明	初等中等教育研究部・総括研究官	
	白水始	初等中等教育研究部・総括研究官	
	萩原康仁	教育課程研究センター基礎研究部・総括研究官	
研 究 分 担 者 （ 所 外 ）	＜諸外国研究班＞		
	青木麻衣子	北海道大学国際本部留学生センター准教授	
	新井聡	文部科学省生涯学習政策局参事官（連携推進・地域政策担当）付専門職	
	上原秀一	宇都宮大学教育学部准教授	
	佐藤仁	福岡大学人文学部准教授	
	藤井穂高	筑波大学人間系教授	
	前原健二	東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター教授	
	松本麻人	文部科学省生涯学習政策局参事官（連携推進・地域政策担当）付専門職	
補 研 助 者	山中秀幸	武蔵野大学非常勤講師	研究補助者
分担者合計		15 名	

## 目次

本プロジェクトの目指すもの .....	1
研究組織 .....	2
目次 .....	3
研究結果の概要 .....	5
 <b>第Ⅰ部 中央政府決定型</b>	
第1章 ドイツ .....	13
1. 教育行財政の仕組み，教職員の任用，職務のあらまし	
2. 教職員数の算定方式	
3. 若干の考察	
4. ドイツの事例が示唆するもの	
第2章 フランス .....	21
1. 国の予算における教職員数	
2. 中等教育	
3. 初等教育	
4. フランスの事例が示唆するもの	
第3章 オーストラリア .....	35
1. 教育行財政の仕組み，教職員の任用，職務のあらまし	
2. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式	
3. 各効果測定 of 指標，推進の根拠	
4. 教員数の算定方式のメリット・デメリット	
第4章 シンガポール .....	45
1. 教育行財政の仕組み，教職員の任用，職務のあらまし	
2. 教職員数（国全体の教職員数の総和）の算定方式と学級規模の決定方式	
3. それぞれの効果の指標，推進の根拠（理念など）	
4. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方	
5. 教員数の算定の際に考慮されるファクター	
6. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標	
7. 教員数の算定方式のメリットとデメリットの考察及びシンガポールの事例が示唆するもの	
 <b>第Ⅱ部 地方政府（学校）決定型</b>	
第5章 アメリカ .....	55
1. 教育行財政制度の仕組み	
2. 教職員の任用と教職員数の算定方式	
3. 学級規模の決定方式	
4. アメリカの事例が示唆するもの	

第6章 イギリス .....	71
1. 教育行財政制度の仕組み	
2. 教職員の任用及び職務	
3. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式	
4. 教職員数及び学級規模の効果検証の指標	
5. 教職員定数及び学級規模に関する議論	
6. イギリスの事例が示唆するもの	
第7章 フィンランド .....	79
1. 教育行財政の概要と教職員の任用・職務	
2. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式	
3. フィンランドの事例が示唆するもの	
第8章 カナダ .....	87
1. オンタリオ州とその教育行政のシステムと教員配置	
2. オンタリオ州の少人数学級政策の実施	
3. カナダの事例が示唆するもの	
第9章 中国 .....	101
1. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方	
2. 教員数の算定の際に考慮されるファクター	
3. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標	
4. 教員数の算定方式のメリットとデメリットの考察及び中国の事例が示唆するもの	
 <b>第Ⅲ部 中央政府算定・地方政府決定型</b>	
第10章 日本 .....	115
1. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方	
2. 教員数の算定の際に考慮されるファクター	
3. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標	
4. 教員数の算定方式における特徴	
第11章 韓国 .....	127
1. 教育資源の配分の原則	
2. 教職員数の推移と現況	
3. 学級規模の決定の仕組み	
4. 教職員定数の算出	
5. 教職員配置政策の背景要因	
6. 韓国の事例が示唆するもの	

巻末資料

## 研究結果の概要

### はじめに

学校教育の成否は、教員の指導に負うところが大きい。そのため、教員が専門性を発揮できる環境を整備することは重要な課題となる。ところが、中学校等の教員を対象とした OECD(2014) の国際教員指導環境調査 (TALIS) 2013 年調査の結果からは、我が国の教員の、生徒の主体的な学びを引き出すことに対する自信の低さ、勤務時間の長さなど、様々な問題点が明らかにされたところである。

これらの問題を検討する視点として、①必要な教員数の確保が重要であるとともに、②教員としての専門性や職務を捉え直し、学校内における教職員の役割分担や連携の在り方を見直すとともに改善し、教員とは異なる専門性や経験を有する専門的スタッフを学校に配置し、学校組織全体が一つのチームとして力を発揮する体制の整備を進めることが重要であると言えよう。

本研究では、このうち問題解決の前提となると考えられる、①必要な教員数の確保について検討した。研究対象国として、日本、韓国、ドイツ、フランス、シンガポール、オーストラリア、アメリカ、イギリス、フィンランド、カナダ、中国の 11 か国を挙げている。これらの国は、我が国の政策形成の議論において参照されることが多い国の中から地域的バランスを考慮して選んでいる。そして、研究対象国の教員数の算定方法とその基盤となっている考え方を分析し、その結果と我が国のそれとを対比して、我が国の教員数の算定方法の特色とともに、これからの教員数の算定を考えるための知見を得ることにした。

こうした諸外国における教員数の算定方式の比較研究は日本では始まったばかりである。教員数に関する国際比較の主要な先行研究は桑原編 (2002) の第 3 部 (第 10 章から第 16 章) と堀内ほか (2005) である。桑原編 (2002) に所収される二宮 (2002) と堀内ほか (2005) は日本の教員数とその配置の特徴について、教員数算定の主たる根拠となる学級編制基準が大きいこと、その設定に関する学校裁量が小さいことを共通に指摘する。そしてそれらの制度的特徴が、多様化した児童生徒の個別ニーズへの対応や、学校の創意工夫を通じた教育の質の向上を困難にしているとの考察を示す。しかし、これらの研究は確かに教員数の算定の在り方についても言及しているものの、主たる関心は教員数算定ではなく学級編制にあり、また、取り扱っている国が限定されているとともに国を超えた枠組みを作成するという志向性がない等の理由で筆者らの関心とは異なるものである。

このほかにも、諸外国教員給与研究会 (2007)、諸外国教育財政制度研究会 (2008)、渡邊 (2012) なども義務教育制度の国際比較の優れた先行研究であるが、諸外国における教員数の算定方式の比較研究という観点での研究はなされていない。学術的にも、本研究は新たな地平を切り拓 (ひら) く可能性を有した研究と言えよう。

なお、諸外国の教員数の算定方式の比較研究を行う際には、それぞれ固有の文化と歴史を持つ国の仕組みを整理するための観点及び観点ごとの類型化が必要であるが、本研究においては、「中央政府の教員数決定への関与の在り方」及び「各国の教員数の算定方式」の二つの観点に注目して比較研究を行うこととした。その際、連邦制国家については、特段の断りがない限り、州を中央政府とみなすこととした。

以下、研究成果の概要を示す。

## 1. 中央政府の教員数決定への関与の在り方

中央政府の教員数決定への関与の在り方は、表1のように三つのタイプに分類することができた。なお、本報告書における各国別の報告は、ここで示したタイプ別に順番に掲載する。

表1 中央政府の教員数決定への関与の在り方

タイプ	特徴	国名
(1) 中央政府決定型	中央政府の算定式に基づいて中央政府が教員数を決定する	ドイツ, フランス*1, オーストラリア, シンガポール
(2) 地方政府（学校）決定型	中央政府が人件費を含めた教育費予算を地方政府又は学校に配分し, 地方政府又は学校がその予算と自主財源を用いて雇用する教員数を決定する	アメリカ, イギリス, フィンランド, カナダ, 中国
(3) 中央政府算定・地方政府決定型	中央政府が算定式に基づく標準定数により地方に予算を配分し, そのお金を活用して, 地方政府が独自に教員定数を決定する	日本, 韓国

\*1 フランスの場合には、定数は毎年国会で決められ、算定式に基づいて地方・学校に配分される。

まず一つ目のタイプが「(1) 中央政府決定型」である。このタイプは、中央政府の算定式に基づいて中央政府が教員数を決定するところに特徴があり、ドイツ、フランス、オーストラリア、シンガポールがこのタイプに該当する。これらの国の教員は全て国家公務員であり、国家公務員の数を中央政府が決定し配分することになる。

二つ目のタイプが「(2) 地方政府（学校）決定型」である。このタイプは、中央政府が人件費を含めた教育費予算を地方政府又は学校に配分するが、地方政府又は学校がその予算と自主財源を用いて雇用する教員数を決定するところに特徴があり、アメリカ、イギリス、フィンランド、カナダ、中国がこのタイプに属する。これらの国では伝統的に（アメリカ、カナダ）、あるいは学校教育改革の方策として（イギリス、フィンランド）、また国土の広さや多様性から事実上（中国）、地方分権の傾向が強い国である。

三つ目のタイプが「(3) 中央政府算定・地方政府決定型」である。このタイプは、中央政府が算定式に基づく標準定数により地方に予算を配分し、そのお金を活用して、地方政府が独自に教員定数を決定するところに特徴があり、日本と韓国がこのタイプに属する。一つ目と二つ目のタイプの間形態と言えるもので、全国レベルの教育の機会均等を担保する安定性と各地の創意工夫を生かす柔軟性とをあわせもった制度である。なお、日本は、公立学校の教員は地方公務員であるが、韓国は国家公務員だという違いがある。そして、韓国の人件費の国庫負担分は使途を特定の事務や事業に定めない地方教育財政交付金に統合されており、また人件費の一部は地方も負担している点が特徴となっている。



## 2. 各国の教員数の算定式

次に、調査の結果明らかになった各国の教員数の算定方式とその考え方、及び算定式を類型化して三つのタイプに表したものを示す。

必要な教員数を算定する際には、児童生徒のニーズ等を同質であると仮定して算定する「一律算定部分」と例えば特別支援教育、貧困、学習言語支援、生徒指導困難、学力困難など児童生徒のニーズ等を考慮して付加的に算定する「個別ニーズ算定部分」に論理上区分することができる。

ここでは、「一律算定部分」の算定式に注目する。なお、教員数の算定において個別ニーズへの対応等が何らかの形で考慮されている点は多くの先進諸国で共通しているが、どのような種類のニーズを把握し対応しようとするかをめぐり、国による違いが見られる。また、日本のように基礎定数とは別の加配定数により個別ニーズに対応する方法もあれば、例えばアメリカのように児童生徒数に対応して教育予算を配分する際に個別ニーズを持つ子供を重み付けしてカウントし、予算配分を厚くすることによって個別ニーズに対応する方法もある。

さて、「一律算定部分」に関わる教員数の算定式のタイプを明らかにする上で、参考になるのが下記の Santiago (2004) が示した式である。教員の職務が児童生徒に対する授業に限定され、各教員が全ての児童生徒に対して（均等に）一律の時間の授業を行うとする。こうした前提の下、必要な教員数を教員の勤務時間の観点から算定するならば、下の式により算定できる。すなわち必要な教員数は、児童生徒数と児童生徒の履修時数を掛け合わせた総履修時数を、学級規模と教員一人当たりの授業時数を掛け合わせた総授業時数で割ることで求められる。

$$\text{必要な教員数} = \frac{\text{児童生徒数}}{\text{学級規模}} \times \frac{\text{児童生徒の履修時数}}{\text{教員の授業時数}}$$

必要な教員数は、ほかの条件を一定とすると、児童生徒数が多いほど、あるいは児童生徒の履修時数が長いほど多くなり、（１）教員の授業時数（いわゆる持ちコマ数）が多いほど、（２）教員一人当たりの児童生徒数が多いほど、あるいは、（３）学級規模が多いほど少なくなる。

児童生徒数及び児童生徒の履修時数は教員数を決定する際には所与の前提であることから、残りの三つの（１）、（２）、（３）のどれを主に用いて算定するか、各国は選択が可能である。

以上の（１）、（２）、（３）のどれを主に用いるかを基に、各国の教員数の算定式を単純化すると、研究対象国の間で、表２のとおり、以下の三つのタイプに分類することができた。なお、ここでは、中央政府が算定式を有している国に限定して分類することとする。

表2 教員数算定のタイプ

タイプ	算定式	国名
(1) 授業時数 タイプ	$\text{教員数} = \frac{\text{全授業時数}}{\text{教員一人当たり授業時数}} \times R \text{ (係数)}$	フランス (中等学校)
(2) 児童生徒数 タイプ	$\text{教員数} = \frac{\text{全児童生徒数}}{\text{教員一人当たり児童生徒数}} \times R \text{ (係数)}$	韓国, ドイツ, フランス (初等学校), シンガポール, オーストラリア
(3) 学級規模 タイプ	$\text{教員数} = \frac{\text{全児童生徒数}}{\text{標準学級規模}} \times R \text{ (係数)}$	日本

教員一人当たり授業時数を主に用いる「(1) 授業時数タイプ」に属するのがフランス (中等学校) である。フランスにおいては、公立初等中等教育機関の教職員は全て国家公務員であり、その定数は毎年の国家予算を定める年次予算法の中で定められ、国から地方出先機関を経て各学校に定数が配分される。地方出先機関から各学校への配分に当たっては「総授業時間配当

(Dotation Horaire Globale, DHG)」という数字が用いられる。DHG とは、教員の週当たり授業担当時数の総和であり、各学校では政令で定められた教員の週当たり授業担当時数 (主に 18 時間) に基づいて教員数が決定されるという仕組みである。この仕組みは、教員の職務が授業に限定されるフランス (中等学校) の文化に適合的であると考えられる。

教員一人当たり児童生徒数を主に用いる「(2) 児童生徒数タイプ」に属する国は、韓国、ドイツ、フランス (初等学校)、シンガポール、オーストラリアである。これらの国においても、国が教員一人当たり児童生徒数とは別に、学級編制の基準を設定している場合もある。しかし、教員一人当たり児童生徒数と学級編制の基準とを区別することによって、配置された教員数を活用して柔軟に学級編制を行うことができるという利点がある。

なお、韓国では、2008 年に教員配置定数の算出基準を従来の「学級数」から「児童生徒数」に変更した。法令上、学級規模は地方が定めることになっているため、学級数を教員配置定数の基準にすると、地域間で教育環境の不均衡が生じるだけでなく、教員の中長期的な需給計画の樹立が困難である、というのが制度変更の理由に対する政府の見解である。しかし、現実には、教員定数の算出基準に児童生徒数を採用する場合、小規模な学校が多い地域においては、学級運営に最低限必要な教員も定数内で確保することが困難になりうる。その点については、政府も地域ごとに補正指数を適用することで問題の解消を試みているが、地域単位が広すぎるため、十分な効果をあげているとは言えないと指摘されている。

研究対象国の中で標準学級規模を主に用いて算定を行う「(3) 学級規模タイプ」に属するのは日本である。荻谷 (2009) が同学年編制で学級を固定化することが戦前以来の日本の教育実践として根づいていたことに着目し、「機能的な学習集団にとどまらない、多様な役割を抱え込んだ生活共同体として、学級が既に日本の教育になじんでいたからこそ、標準法の設計者は、それを単

位費用の積算根拠として受け入れた」(p.254)と指摘しているように、確かに、日本の義務標準法の仕組みは、我が国の学校教育の教授法や教育実践と密接に関係する形で制度設計されているものと考えられる。また、多様な条件の日本全国の学校において、学級という単位での平等な学習条件を整備してきたという利点もあったと言えよう。

## 終わりに

本研究の目的は、諸外国の教員数の算定方式の比較研究を通して、我が国の教員数の算定方法の特色とともに、これからの教員数の算定を考えるための知見を得ることであった。そこで、「中央政府の教員数決定への関与の在り方」及び「各国の教員数の算定方式」の二つの観点に注目して分析を行った。その結果、「中央政府の教員数決定への関与の在り方」及び「各国の教員数の算定方式」の二つの観点それぞれに、三つのタイプが存在すること、その中での日本の位置付けについて明らかにすることができた。もっとも、二つの観点ごとの三つのタイプのいずれが最も適切であるという判断はできない。各国の事例からは、それぞれの国が、当該国の文化や戦略に沿って制度を設計していること、それぞれの制度にメリットとデメリットがあることがうかがえるだろう。

これまで、諸外国の教員数の算定方式はその多様性ゆえに、各国を通覧して見てゆくことに困難さがあった。本研究は諸外国の教員数の算定方式を明らかにするとともに、各国の制度を通覧できる枠組みを作成することができたという点で教員数の算定方式に関する比較研究を一步進めることができたと言えよう。

しかし、課題が残されたことも確かである。既に述べたとおり、教員数の算定に際しては児童生徒のニーズ等を同質であると仮定して算定する「一律算定部分」と児童生徒のニーズ等を考慮して付加的に算定する「個別ニーズ算定部分」に区分することができる。各国の事例研究では、一律に配分しつつ、個別（ニーズ）に柔軟に対処する仕組みを模索していることが理解される。例えば、アメリカの事例報告においては単なるインプットとしての教育資源を公正に保つのではなく、ある一定の学力基準を達成するのに適切な教育財源を保障するという適切性（adequacy）という概念が教員数の決定において考慮されることがあると指摘されている。フィンランドの事例報告においては、「分権的行政下で平等性を担保する仕組み」を構築する必要があり、自治体に広範な裁量を認めつつ、国がデータを定期的に収集し、これを開示することで、自治体の自主的な取組を促すという仕組みが推進されていることが報告されている。各国が教育における平等や公正をどのように把握し、どのような仕組みを構築しているのかということを総合的に整理する作業は、今回は果たせなかった。

また、各国で教員数算定に関する政策形成において議論されている効果指標の整理も課題として残された。さらに、教育改革が進む中で、これからの時代に求められる力を子供たちに確実に身に付けさせることが求められており、これらの資質・能力を育むどのような教員配置に効果があるのかなどの研究も今後必要とされてこよう。

以上のように残された課題はあるものの、本研究が今後の教員数の算定方式に関する比較研究の基礎となる枠組みとして活用されれば幸いである。

## <参考文献>

堀内孜・加治佐哲也・竺沙知章・山下晃一・貞広斎子（2005）,「外国における教職員定数・学級編制と日本への示唆:学校裁量に着目して」,堀内孜編『学級編制と地方分権・学校の自律性』,

多賀出版, pp.153-213.

荻谷剛彦 (2009), 『教育と平等—大衆教育社会はいかに生成したか』, 中央公論新社.

桑原敏明編 (2002), 『学級編制に関する総合的研究』多賀出版.

二宮皓 (2002), 「学級編制・教職員配置基準の国際比較」, 桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』多賀出版 pp.173-181.

諸外国教育財政制度研究会 (2008), 『諸外国における義務教育費保障制度の比較研究』.

諸外国教員給与研究会 (2007), 『諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』.

渡邊恵子 (2012), 「国際比較から見た教育行財政制度」, 日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』, 福村出版, pp.164-191.

OECD (2014), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing.

Santiago, P. (2004), The Labour Market for Teachers, in Johnes, G. and Johnes, J. eds., *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar Publishing Ltd, pp.522-578.

## <謝辞>

文部科学省の池田貴城財務課長を始め財務課の皆様には多くの御示唆を頂くとともに、酒井啓至専門官には日本（第10章）について執筆をお願いした。また、本稿の草稿に対し、日本大学文理学部の末富芳准教授に貴重なコメントを頂いた。心より感謝申し上げる。

藤原 文雄 (国立教育政策研究所)  
卯月 由佳 (国立教育政策研究所)  
青木 麻衣子 (北海道大学)  
新井 聡 (文部科学省)  
植田 みどり (国立教育政策研究所)  
上原 秀一 (宇都宮大学)  
佐藤 仁 (福岡大学)  
橋本 昭彦 (国立教育政策研究所)  
藤井 穂高 (筑波大学)  
前原 健二 (東京学芸大学)  
松尾 知明 (国立教育政策研究所)  
松本 麻人 (文部科学省)  
渡邊 あや (国立教育政策研究所)  
大杉 昭英 (国立教育政策研究所)

第 I 部  
中央政府決定型



## 第1章 ドイツ

以下ではドイツの現状に即して、(1) 教育行財政、教員任用、教員職務に関する簡単な整理、(2) 教職員数の決定の仕組み、特に「基礎定数」と「加配」の仕組み、(3) 若干の考察、を述べる。

### 1. 教育行財政の仕組み、教職員の任用、職務のあらまし

#### (1) 教育行財政の仕組み

ドイツは連邦国家である。全 16 州（うち三つはいわゆる都市州：ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市、また 5 州は旧東ドイツ）のそれぞれが独自の議会と憲法を持つ。個々の州で担うことのできない仕事が連邦の管轄となる。学校教育は個々の州の管轄である。連邦レベルで調整の必要な事柄は各州の文部大臣がメンバーとなる常設文部大臣会議で扱われ、必要な範囲で州間の「協定」が結ばれる。例えば大学入学資格（アビトゥア）のような教育修了資格などは全ドイツ共通であるが、学校制度の編成、教員の勤務条件などは州ごとに異なる。

#### (2) 教職員の任用

公立学校の教員は州の公務員である。ただし公務員の中に歴史的に幾つかの区分がある。数年前までは、官吏 *Beamte* と被用者 *Angestellte* と労働者 *Arbeiter* という三区区分があったが、近年では後二者が雇用者 *Beschäftigte* に統合されている。この区分は本来は国家権力行使の態様に由来するとされる（日本の公務員の「現業」「非現業」にほぼ相当）。教員については不明確で、教員として同じ学校に勤務し同じ仕事をしていても官吏身分の雇用の場合と雇用者身分の雇用の場合があるとされる。福利厚生、待遇などで若干の違いがあるとされるが、この点に関する扱いは、州ごとに大きく異なっている。官吏身分から雇用者身分にすることで待遇の切下げが可能になるという指摘、すう勢としては教員は全て雇用者身分になるという解説もあるが、判然としない。単なる未整理の混沌（こんとん）という見方もある。

公立学校の教員の任用は州が行う。学校設置者は郡及び市町村などの地方自治体である。教員の選考に地方自治体や学校の関係者が関与する場合もある。

定期的な人事異動はない。そのため、正規の教員として入職後、定年まで同一の学校に勤務することも珍しくはない。正規の教員に対しては、定期的な勤務評定も一般には存在しない。

#### (3) 職務のあらまし

ドイツの教員は、基本的に授業以外の職務を担当しないとされる。教員の勤務条件も独特で、「週当たり担当授業数 *Pflichtstunde*」によって規定されている（例外もあり、ハンブルク都市州は約 10 年前から「勤務時間制」に転換し、年間の総勤務時間を法定）。例えばノ르트ライン・ヴェストファーレン州では基礎学校教員 28 コマ、ギムナジウム 25.5 コマなどとなる。

授業以外の職務を担当しないため、教員は「朝から夕方まで」学校にいない必要がない。学校には一般に職員室に相当する個人の執務机を配備した部屋がない。授業を終えた 5 分後には学校から出る教員は珍しくなく、むしろ通常である。学校全体、教科担当などの会議は特別に設定される。保護者会のようなクラスの親との会合も一定の頻度で開かれるが、それらの場合、教員はそのために特別に出校することになる。

ドイツの義務教育段階の学校は一般に「半日学校」つまり正午過ぎの早い時間までに授業を終

え、子供たちを家庭へ返す学校である。近年様々な理由から（後述）夕方まで学校で子供たちに何らかの場を提供する「全日学校」が求められている。全日学校の形態をとる場合、教員以外の職種の人が午後の活動を担当するために配置される。

教員の給与水準は校種により、また州により若干の違いはあるが、およそ入職時の年収で 45,000 ユーロ、勤続 15 年で 55,000 ユーロ、退職時点で 60,000 ユーロと見込まれる。1 ユーロ＝110 円とすればそれぞれ 495 万円、605 万円、660 万円となる。勤続に伴う上昇カーブの傾きが極めて緩やかであることが特徴である。このため、入職時の給与が高めに、退職時の給与が低めに見える。

## 2. 教職員数の算定方式

### （１）教員配置の原則：「基礎定数」

ドイツにおいては、教員の数は一様に学校の児童生徒数（以下、生徒数）を「教員一人当たり生徒数」で除した数（整数以下の端数は切上げ）によって決まる。「教員一人当たり生徒数」は法規によって示される。以下ではノルトライン・ヴェストファーレン州の例を示す。特殊な例ではなく、一般的な事例である。なお直接関連する法規は以下のものである。

- ・ノルトライン・ヴェストファーレン州学校法 第 93 条第 2 項
- ・学校法第 93 条第 2 項の施行に関する省令
- ・同上に関する行政規則

「教員一人当たり生徒数」は表 1 のように規定されている（「学校法第 93 条第 2 項の施行に関する省令」2015 年 1 月 23 日現在）。この数値は予算を勘案し、財務省の同意を得て、文部省が毎年決定するとされている。これを見る限りでは、ここ 2 年間においては、基礎学校（小学校 1 年生から 4 年生に相当）について数値の改善が進んでいるとすることができる。

表 1 教員一人当たり生徒数の変化

学校種	2012	2013	2014 改正値
基礎学校	23.42	22.93	22.44
基幹学校	17.86	17.86	17.86
実科学学校	20.94	20.94	20.94
中等教育学校*1	16.27	16.27	16.27
ギムナジウム I（前期）	19.88	19.88	19.88
総合制学校 I（前期）	19.32	19.32	19.32
ギムナジウム II（上級段階）	13.41	12.70	12.70
総合制学校 II（上級段階）	13.19	12.70	12.70

\*1 基幹学校と実科学学校を統合したタイプの比較的新しい中等教育機関。

学年暦上の基準日（10 月 15 日）の時点で 300 人の児童が通う基礎学校（4 年制）の場合、

$$300 \div 22.93 = 13.083 < 14$$

したがってこの学校には 14 人分の教員ポストの割当てがある。これが基礎定数であり、この



数の教員が学校に配当される。

## (2) 学級編制の基準

以上の計算で用いられた「教員一人当たり生徒数」は、学級編制の基準とは異なる。ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、基礎学校段階では「15 から 29」、中等教育の学校では「20 から 30」などと決められている。実際の学級編制はこの枠内で各学校が決定する。OECD インディケーター2011 はドイツ全体のクラスサイズの平均として、初等教育段階で 21.2 人、前期中等教育段階で 24.6 人という数値を挙げている。ただし授業ごとに学習集団の編成を変えることも珍しくない。

学級編制の基準は州ごとに異なっており、表 2 のようになっている。

表 2 学級編制に関する規定 (2014/15 年版, 2014 年 8 月時点)

州名	基礎学校	中等学校 <sup>*1</sup>	ギムナジウム	
バーデン・ヴュルテンベルク	16-28	16-30	16-30	
バイエルン	13-28	33	33	
ベルリン	24	29	30-32	
ブランデンブルク	15-28	20-28	20-28	
ブレーメン	22-24	20-25	23-30	
ハンブルク	17-23	21-29	26-30	学校所在地区ごとに細かく規定あり
ヘッセン	13-25	14-27	16-30	
メクレンブルク・フォアポンメルン	20	22	44	原則は各学校の裁量でクラス編制
ニーダーザクセン	26	28	30	
ノルトライン・ヴェストファーレン	15-29 (23)	20-30 (24)	26-30 (28)	
ラインラント・プファルツ	24	30	30	
ザールラント	29	29	29	基礎学校非ドイツ語生徒 4 人で 25
ザクセン	15-28	20-28	20-28	
ザクセン・アンハルト	22	20-29	25-29	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	欠	29	29	
テューリンゲン	担当時間数の範囲内で各学校の裁量			

\*1 中等学校については簡略化し、一例を挙げるにとどめた。

出所 Quelle: Sekretariat der KMK, Vorgaben für die Klassenbildung Schuljahr 2013/2014 Stand: August 2013

再びノルトライン・ヴェストファーレン州を例にとる。前掲と同じく児童数 300 人の基礎学校

(4 年制) の例で、各学年 75 人の児童がいるとすると、学級編制の基準の標準値 23 を適用すれば、

$$75 \div 23 = 3.2608... < 4$$

したがって各学年 4 クラス、4 学年で 16 クラスとなり、標準的に割り当てられる基礎定数 14 人では各クラスに担任を配当することができない。学級編制の基準の上限に近い 25 人程度で各学年 3 クラス、4 学年で 12 クラスならば各クラスに担任を配当することができる。各学年への児童数の散らばりの状況によれば 11 クラスとなることもありうる。こうした場合であっても、学校に配当される教員の基礎定数自体は変わらない。

ここでのポイントは、生徒を学習集団（クラス）に分割するための基準と、教員を学校に配当するための基準とは別建てになっていることである。

学校に配当される教員数（下記の加配及び調整も含めて）によって提供できる授業の総量と、その学校のクラス数から必要とされる授業の総量は必ずしも一致しない。そこに生じる授業量の需給の凹凸は、1 ポスト以上の大きさである場合は新規採用（不足の場合）、退職の不補充（過剰の場合）によって対応することになる（強制的な人事異動がないためと考えられる）。1 ポスト以下の大きさの授業量の需給の凹凸は、近隣の学校間の行き来によって対応することになる。

### （３）教員の加配及び調整

ドイツ（ここでは具体的事例としてノルトライン・ヴェストファーレン州）では様々な要件による教員の「加配」がある。

- ・全日学校である場合、基礎定数に対して 20%加配（この要件についてのみ、以下で述べる学校監督の裁量によるのではなく、自動的に算定される、とされている）
- ・特別な教育的必要がある場合
- ・実験校、モデル校、開発校
- ・病気による訪問授業の必要な生徒等がいる場合
- ・統合授業を実施している場合
- ・民族的、言語的その他の学習に不利な事情をもった生徒がいる場合

これらの要件については、学校監督（教育行政）が予算の範囲内で裁量して加配を決定する、とされている。個々の学校には加配に対する請求権はない。

以上に加えて、教員の担当する以下の業務に対する「調整」がある（若干簡略化している）。状況により整数（一人、二人など）又は端数の加配が与えられる。

- ・教科の主任等
- ・ハンディキャップを持つ教員に対する補助
- ・教員研修、継続教育
- ・カリキュラム開発

- ・学校改善
- ・学校及び教育行政に関する相談，助言
- ・教科書審査
- ・「欠講」に対する補填（ほてん）

なお，前記の「週当たり担当授業時数」に照らして教員の数が過剰であると判断された場合，基礎定数からの削減もあるとされている。

表 3 は基礎定数，調整，加配，雇用の現状の実例を示したものである（州内の全ての学校について記載された資料から，任意に抜きだして作成）。加配の数に相当の差があること（ゼロから 3 割以上の増員まで），ときに加配要素ゼロ（－で表記）の学校もあること，配置数と実際の雇用の間には若干の差があること，などが読み取れる。

表 3 基礎定数，調整，加配，雇用の現状の実例

校種	校名	基礎定数 ＋調整	加配	合計	配置数	実際の 雇用
基礎学校	Albert-Schweitzer	5.13	-	5.13	5.63	5.09
	Anne-Frank	9.44	2.22	12.66	12.76	14.93
	Nikolaus-Groß-Schule	14.5	0.4	14.85	14.85	18.14
	Alte Burg	18.97	3.54	22.51	23.21	21.73
基幹学校	Hauptschule Altena	17.45	6.55	23.99	24.99	23.43
	Am Krumpaul	16.95	3.55	20.49	21.19	22.46
実科学校	Am Krumpaul	25.68	0.5	26.18	26.18	24.64
	Humboldtstr.	21.58	0.51	22.09	24.79	25.63
ギムナジ ウム	Burg	40.3	-	40.3	41.3	38.96
	Anne-Frank	45.48	0.99	46.47	47.77	48.26
	Friedrich-Leopold- Woeste	54.11	0.2	54.3	55.3	54.53

出所 ノルトライン・ヴェストファーレン州議会資料から，任意に各種の学校種から選んで筆者作成。データは 2008/09 年度。

ドイツにおいては，学校に割り当てられた数の教員が実際には勤務していない状況がしばしばある。本人の病気，出産，育児等による休職の場合である。また勤務はしているが，様々な理由による担当授業時数の減免もある（高齢，管理職，ハンディキャップをなど）。これらの教員についても，割当てに際しては「フル換算」される。つまり法定の担当授業時数をフルに担当できないことがわかっているにもかかわらず，そのまま「一人」とカウントされる。その結果，欠講が生じる。つまり授業に「穴」が空き，週間の時間割に示された数の授業が提供されない事態が生じる。特に小規模な学校においてはこの問題が顕在化しやすいが，それでも法定の最低授業時数は確保できるとされている。

### 3. 若干の考察

#### (1) 「加配」の裁量

ドイツの教員配置は上述のように基礎定数と「加配」によって構成されている。日本と比較した場合の顕著な特徴は、「全日学校」の場合以外は「加配」の具体的な基準要件が具体的に定められていない点である。加配は①予算を勘案して、②学校監督（教育行政）が、決定する。この方法においては、各学校の現実をよく知る当局が、毎年変化する実情に応じた措置をとることができる。ノルトライン・ヴェストファーレン州文部省は解説している。つまり機動性、柔軟性に富んだ決定が可能になるという点でアドバンテージがあると考えられている。しかし裁量によって加配できるポストの総枠は（少なくともその最大値は）あらかじめ予算上措置されていなければならないはずであり、枠自体の大きさを後から変更することは予定されていないという点で限界があるように思われる。

なお学校監督（教育行政）による裁量が完全な自由裁量であるということは考えにくい。何らかの基準ないし尺度、観点のようなものの存在が予想されるが、これについては根拠をもって提示することができない。

#### (2) 「教員一人当たり生徒数」と「一クラス当たり生徒数」

最後に参考として、少し古い（2002 年まで）データに即した分析であるが、ドイツの最大の教員組合 GEW の委託を受けて、あるシンクタンクがドイツ全 16 州の教員配置の動向について分析した報告書における分析の方法を挙げておく。検討の対象とされた数値は次の 7 項目である。A 生徒数、B 教員数（パートタイム勤務の教員数はフルタイム勤務に換算）、C 教員一人当たり生徒数、D 実際に実施された総授業時数、E 時間割上の週当たり授業数、F 教員一人当たり週授業数、G 一クラス当たり生徒数。これらのうち、所与の条件とされるべきものは A 生徒数である。D は結果として計上されてくる数値である。教育行政が動かすことのできる数値は残りの BCEFG である。各州は予測される生徒数の増減をにらみつつ、それぞれのやり方で教員の配置を決定する。つまり生徒の増減に合わせて単純に B 教員数を増減させるのではなく、教員の基礎定数算出の基準となる C を動かしたり、カリキュラムの内容も含めて E に手を入れたりする。既に見たように教員の勤務は一般に週当たりの持ちコマ数で規定されるため、F を動かすことでも生徒数の増減に対応することができる。G を動かせば、総授業時数が大きく変動する。教員の持ちコマ数の消化の度合いにも大きく影響する。

動かすことのできる要素が幾つもあり、その多様な組合せで各州の教員配置の政策が決定されることは分かるとして、ここで疑問に感じられるのはなぜ「教員一人当たり生徒数」と「一クラス当たり生徒数」という似た数値が別々に規定されているのか、という点である。これについては、「教員一人当たり生徒数」は「小さな学校」の存続に関わって登場し受けつがれてきた数値、「一クラス当たり生徒数」は「小さな学習集団」の存続に関わって登場した数値であり、これら二つの数値は似ているが本来的な機能が異なるとされている。

#### (3) ドイツにおけるクラスサイズをめぐる議論

ドイツでも「一クラスの人数が少ないほど学習の成果が上がりやすい」という命題に関する議論が行われてきている。国際的文献レビュー及びドイツ国内での実証研究の結果として、「一クラスの人数が少なくなれば自動的に学習効果が高くなる」とは言えない」という認識が、少なくとも研究者の間では定着していると言える。これに関連して、次のような論点が提起されている。

- ・一クラスの人数が少なくなっても学習効果が高くないのは、教員が人数の縮小を生かすように授業を変えていないことが原因である可能性がある。
- ・一クラスの人数の多寡は、教員のバーンアウトと関連している（一クラスの人数が少ないほどバーンアウトが少ない）。
- ・個々の学校に対する教員の配当が十分でないために「欠講」が生じていることが学習効果が上がらない原因の一つとなっている。（ドイツでは、休んでいる教員の授業を手の空いているほかの教員が補填するというルールないし慣行がない。）

以上のことから、次の点が検討されるべき課題となっている。

- ・人数の少なさを生かす授業の方法の開発を進める必要がある。
- ・一クラスの人数は、教員の負担感の軽減という観点から検討する必要がある。
- ・欠講を減らす（ないしゼロにする）ための教員配置の在り方を検討する必要がある。

#### 4. ドイツの事例が示唆するもの

まずドイツの教員配置の在り方の特徴を簡単にまとめておく。ドイツの教員配置は「教員一人当たり生徒数」を基準として、業務負担等に伴う調整、教育的必要について学校監督が裁量する「加配」によって構成されている。「加配」の裁量はゼロ査定から3割以上の増員まで幅が大きく、実質的に裁量が機能していると言えるかもしれない。

教員の基本的勤務が週当たり担当授業時数で規定されているため、職員の配置に関するイメージが大きく異なる面がある。また病気等による休職者の扱いにも大きな違いがあり、特定の数値をもって単純に比較することが難しい。

以上に述べてきたことから、日本の教員配置の現状及び今後の方向、考え方に対する示唆を引き出せば、およそ次のような点を挙げることができる。

- ①一クラスの人数の上限が小さいことは大きなメリットである。PISA 調査やドイツ国内の調査の結果から考えても、人数が少なくなれば自動的に学習効果が高くなるとは言えないが、少人数という条件をいかした授業方法の工夫には様々な可能性がある。
- ②教員の配当に当たって、「整数への切上げ（又は切下げ）」ではなく、「端数」が認められている。このことと関連して、教員の配当が個別学校ごとという単位に縛られていない。つまり正規教員が「複数の学校をかけ持ち」できる。
- ③教員の「加配」が一律の外形的基準によるほか、学校の個別的事情に即して認められる余地がある。学校の困難度は一律の外形的基準によっては捕捉しにくいから、教育行政の担当者が具体的な実情を踏まえて「加配（減配もありうる）」を決定する仕組みは、学校の必要をよりの確に満たすものとなる可能性がある。
- ④教員のバーンアウト（早期離職を含む）のような指標と1クラスの人数の関係性についても、大いに考慮される必要がある。

前原 健二（東京学芸大学）



## 第2章 フランス

### 1. 国の予算における教職員数

フランスの初等中等教育は、5年制の小学校（*école élémentaire*）、4年制の中学校（*collège*）、3年制の高校（*lycée*）、2～3年制の職業高校（*lycée professionnel*）において行われており、大部分を公立学校が占めている（2010年度には小学生の86%、中学生の79%、高校生の78%、職業高校生の78%が公立に在学している）。公立学校の設置者は地方公共団体であり、小学校は市町村、中学校は県、高校・職業高校は数県からなる地域圏である。しかし、教育内容については国が責任を負うという原則に基づき、教職員は全て国家公務員となっている。教員資格は、幼稚園・小学校と中学校・高校・職業高校に別れている。

初等中等教育教員（*enseignant*）の法令上の主たる職務は、「学習指導（*enseignement*）」である<sup>(1)</sup>。このため、特に中等教育段階では、「生徒指導（*éducation*）」について別に専門の職員が置かれることとなっており、1970年に創設された正規の国家公務員である「生徒指導専門員（*conseiller principal d'éducation, CPE*）」が各校に1～2人程度配置されている。このほか、中等教育機関には、非正規国家公務員として「生徒指導補助員（*assistant d'éducation*）」が置かれている。

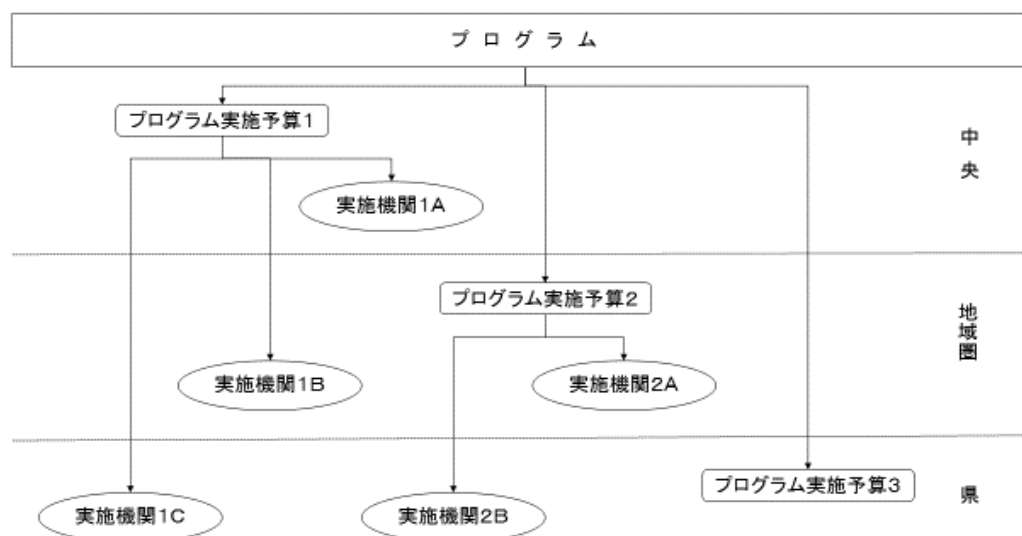
生徒の8割が在学する公立初等中等教育機関の教職員は、全て国家公務員である。国家公務員の定数は、毎年为国家予算を定める「年次予算法（*loi de finance*）」の中で定められている<sup>(2)</sup>。例えば、2014年度予算を定めた「2014年度予算に関する2013年12月29日法律第2013-1278号（*LOI no 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014*）」を見ると、次のようである。

第65条において、国家公務員全体の雇用上限枠が、フルタイム換算（*ETPT*）で1,906,424人と定められている。そのうち、初等中等教育（幼稚園から高校まで）を所管する国民教育省（*Ministère de l'éducation nationale*）に所属する教職員の雇用上限枠は、964,897人と定められている（高等教育は含まない）。また、第66条においては、独立行政法人全体の雇用上限枠が、フルタイム換算（*ETP*）<sup>(3)</sup>で391,874人と定められている。そのうち、初等中等教育に関する独立行政法人<sup>(4)</sup>の職員の雇用上限枠は、4,413人と定められている。

歳出予算は、34の「ミッション（*mission*）」とその下位区分である合計約130の「プログラム（*programme*）」によって目的別に編成されている。政府が国会に年次予算法案を提出する際には、プログラムごとの「年次成果計画書（*projet annuel de performances, PAP*）」を添付することが義務付けられている。この年次成果計画書においては、プログラムごとの予算総額とフルタイム換算（*ETPT*）による雇用上限枠が示される。また、プログラムに含まれる「アクション（*action*）」と呼ばれる複数の具体策と、その成果を評価するための「成果指標（*indicateur de performance*）」が示される。

各プログラムの予算総額（人件費と人件費以外の経費の合計）は、「プログラム実施予算（*budget opérationnel de programme, BOP*）」として中央省庁内や地方出先機関（地域圏レベルと県レベル）に配分される。BOPは、多くの場合、中央省庁内や地方出先機関内に置かれる複数の「実施機関（*unité opérationnelle, UO*）」において執行される。これを図示すると、図1のようになる。

図 1 プログラム実施と予算



出所 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Guide pratique de la déclinaison des programmes : Les budgets opérationnels de programme*, édition janvier 2005, p.3.

34 のミッションの一つに「初等中等教育 (Enseignement scolaire)」がある。「公立初等教育 (就学前教育を含む)」、「公立中等教育」、「児童生徒の学校生活」、「私立初等中等教育」、「国民教育政策の支援」、「成功のための寄宿舎」という 6 プログラムから構成されている。以下では、このうち「公立初等教育」と「公立中等教育」を見ながら、初等教育と中等教育それぞれの国家予算に示される教職員総数の決定の仕組みを示す。その後、各教育段階における教員定数の地方や学校への配分方法を明らかにする<sup>(5)</sup>。

## 2. 中等教育

### (1) 国全体の教職員数

2014 年度予算案に添付されたプログラム「公立中等教育」の年次成果報告書 (PAP2014, 110~114 ページ) によると、2014 年度このプログラムにおいて雇用される国家公務員数の上限は、ETPT フルタイム換算で 450,149 人である。これは、前年 2013 年度の 446,636 人から 3,513 人の増加となっている。

増加の内訳を詳細に見ると、表 1 のようになる。

「移管措置 (mesures de périmètre)」とは、各大学区からの希望によりほかのプログラムに移管することであり、2014 年度の場合は、管理職員一人がプログラム「公立初等教育」に、事務職員 27 人がプログラム「国民教育政策の支援」にそれぞれ移管された。「技術修正 (corrections techniques)」とは、様々な教育制度の改正に伴い必然的に増減される分であり、2014 年度は差し引き 41 人のマイナスとなり、この分はプログラム「児童生徒の学校生活」に移管された。これらを除いた純増分が、3,582 人となった。これが、いわば国の政策判断に基づく増減に当たる。

3,582 人の内訳を見ると、「中等教育教員」が 556 人減、「試補教員」が 4,071 人増、「事務職員」が 67 人増となっている。「試補教員」というのは、教員採用試験に合格した後、教員養成機関に在学しつつ 1 年間の試補勤務を行っている学生である。(なお、表中にある「初等教育教員」というのは、幼稚園・小学校教員の資格で中等教育段階の特別支援教育機関などに勤務する教員



である。)

表 1 公立中等学校の教職員数の増減

	2013 年度 雇用上限枠 (1)	2014 年度 移管措置 (2)	2014 年度 技術修正 (3)	2014 年度 純増減 (4)=(5)-(1)-(2)-(3)	2014 年度 雇用上限枠 (5)
初等教育教員	10,499		12	0	10,511
中等教育教員	375,797		-78	-556	375,163
試補教員	3,273			+4,071	7,344
補助職員	10,259		-6	0	10,253
管理職員	16,454	-1	26	0	16,479
事務職員	30,354	-27	5	+67	30,399
合計	446,636	-28	-41	+3,582	450,149

3,582 人の純増の理由は、2013 年度に実施された教員養成改革によって説明されている。ETPT フルタイム換算で 3,582 人の増加は、1 年間のうちの勤務月数を考慮しない ETP フルタイム換算にすると 2,521 人の増加に相当する（中等教育教員が 2,333 人減、試補教員が 4,854 人増）。2013 年度に実施された教員養成改革のために、教員養成制度が移行期にあり、試補教員とその研修期間中の代替教員の数が増加していることがこの 2,521 人の増加の理由として説明されている。このように、雇用上限数の変動は、毎年为国家予算添付資料において、一人単位で理由が説明される仕組みになっている。

2014 年度の雇用上限枠 450,149 人は、更にプログラム「公立中等教育」に属する 13 のアクションに表 2 のように配分されている。

表 2 公立中等教育のアクション別教職員

アクションの番号と名称		ETPT 換算
01	中学校教育 (Enseignement en collège)	161,510
02	普通・技術科高校教育 (Enseignement général et technologique en lycée)	97,442
03	職業高校教育 (Enseignement professionnel sous statut scolaire)	60,556
04	見習訓練 (Apprentissage)	80
05	高校におけるバカロレア後の教育 (Enseignement post-baccalaureat en lycée)	24,874
06	特別ニーズ教育 (Besoins éducatifs particuliers)	19,954
07	就職支援 (Aide à l'insertion professionnelle)	725
08	情報提供及び進路指導 (Information et orientation)	5,247
09	成人教育 (Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience)	1,266
10	教職員養成 (Formation des personnels enseignants et d'orientation)	9,583
11	代替 (Remplacement)	18,935
12	調査研究・行政・管理 (Pilotage, administration et encadrement pédagogique)	48,527
13	その他 (Personnels en situations diverses)	1,450
合計		450,149

## （２）地方への配分

2014 年度のプログラム「公立中等教育」に含まれる上記 450,149 人の教職員の人件費総額は、301 億 6664 万 1190 ユーロと見積もられている。これを含む、同プログラムの予算総額は、304 億 9162 万 3943 ユーロであり、そのアクション別・費目別の内訳は、表 3 のようになっている<sup>(6)</sup>。

表 3 公立中等教育のアクション別・費目別の予算

		人件費	経常経費	介入的経費	2014 年度合計
01	中学校教育	10,863,203,871	4,929,714	23,695,541	10,891,829,126
02	普通・技術科 高校教育	6,840,466,157	1,920,109	17,318,348	6,859,704,614
03	職業高校教育	4,161,661,088	877,296	10,810,599	4,173,348,983
04	見習訓練	6,040,147		1,147,058	7,187,205
05	高校におけるバカロレ ア後の教育	2,005,328,710	352,123	1,419,941	2,007,100,774
06	特別ニーズ教育	1,153,668,023		5,710,419	1,159,378,442
07	就職支援	48,321,174		5,658,441	53,979,615
08	情報提供及び 進路指導	302,007,336	1,132,315		303,139,651
09	成人教育	114,762,788		2,703,082	117,465,870
10	教職員養成	296,187,256	25,987,788		322,175,044
11	代替	1,389,233,745			1,389,233,745
12	調査研究・行政・管理	3,146,916,439	5,803,116		3,152,719,555
13	その他	54,361,319			54,361,319
合計		30,382,158,053	41,002,461	68,463,429	30,491,623,943

この約 305 億ユーロの予算は、アクションに応じて国民教育本省の担当部局と地域圏レベルの国民教育省出先機関である 30 の大学区事務局（rectorat）とにプログラム実施予算（BOP）として配分される（人件費も人数ではなく予算総額 *masse salariale* で計算に含まれる）。配分された BOP は、大学区事務局内の実施機関（UO）か、県レベルに置かれた国民教育省出先機関である 100 の大学区国民教育事務局（DSDEN）内の実施機関（UO）において執行される。

例えば、中学校の設置者は県であり、その教員を県レベルの国民教育省出先機関である大学区国民教育事務局（DSDEN）が配置しているので、アクション 1「中学校教育」の予算も DSDEN を実施機関（UO）として執行される。一方、高校の設置者は地域圏であり、その教員を地域圏レベルの国民教育省出先機関である大学区事務局（rectorat）が配置しているので、アクション 2「普通・技術科高校教育」とアクション 3「職業高校教育」の予算は、大学区事務局を実施機関（UO）として執行される。

プログラム「公立中等教育」を各 BOP に配分する際の考え方は、「年次成果計画書（PAP）」の中で次のように示されている。

「このプログラムは、国民教育省初等中等教育総局長を責任者とする。その執行は、大幅な

事務分散（地方出先機関への委任）によって、大学区レベルにおいて大学区総長の権限の下で行う。大学区総長は、権限のうち特定の部分を県レベルの大学区国民教育事務局長（DASEN）に委任することができる。

こうした事務分散によって、大学区レベルにおける目標設定が促されることとなる。

各大学区への資源の配分は、国土的基準（人口密度）、社会的基準（失業率など）及び構造的基準（学校の活動）に基づいて行われる<sup>(7)</sup>。資源の配分に際して、大学区ごとのプログラム実施予算（BOP）の編成を行う。BOP は、大学区レベル又は県レベルの実施機関（UO）の予算へと構成する。」（PAP2014, 76 ページ）

このように、教職員の人件費を含むプログラム「公立中等教育」の各地方への予算配分は、「国土的基準（人口密度）、社会的基準（失業率など）及び構造的基準（学校の活動）」に基づいて行われている。

こうした全国一律の学級編制基準に基づかない教員定数配分の根拠は、教育法典第 L.911-3 条における次の規定にある。すなわち、「教員定数の配分に当たっては、大学区間及び県間に認められる不平等を縮小する政策により、教員一人当たり児童生徒学生数を改善しつつ就学率の格差を解消することを目指す。この政策においては、社会的に恵まれない環境の地域及び散在居住の地域に固有の制約を参酌する。この枠組みにおいて、海外県その他の海外地方公共団体のための措置を講じる。教員一人当たり児童生徒学生数及び就学率に関して、海外県その他の海外地方公共団体と本土との間に存在する不均衡は、解消を図るものとする。」という規定である。

### （３）学校への配分

次に国民教育省の地方出先機関（中学校については県レベルの大学区国民教育事務局 DSDEN, 高校・職業高校については地域圏レベルの大学区事務局 rectorat）から各中等教育機関への教員定数の配分方法を見てみよう。中等教育機関は、初等教育機関と違って、各校が地方教育公施設法人（EPLE）という種類の法人格を有しており、管理評議会（Conseil d'administration）の意思決定によって運営されている。管理評議会は、校内で国を代理する校長が主宰し、地方公共団体代表、教員代表、保護者代表、生徒代表などで構成されている。

地方出先機関から各校への教員定数の配分に当たっては、「総授業時間配当（Dotation Horaire Globale, DHG）」という数字が用いられる。DHG とは、教員の週当たり授業担當時数の総和である。地方出先機関が生徒数の予測等に基づいて各校の DHG を計算した後、各校において学級編制を行い、教科別の教員数と不足授業時数の措置方法を決定する。

ここでは、学校管理職養成機関である高等国民教育学校（ESEN）が中等教育機関管理職向けに作成しているウェブサイトを参考に、毎年の教員定数の配分過程を説明する<sup>(8)</sup>。

1. 次年度の生徒数の予測：当該年度における各校の各学年への進級率等に基づき、地方出先機関が次年度の各校の生徒数を予測する。この作業は、当該年度の開始直後から始まる。
2. 総授業時間配当（DHG）の計算：地方出先機関は、次年度の生徒数の予測に基づき、各校の DHG を計算する。地方出先機関により、生徒数に地域ごとの指数を掛けて計算する場合や学級数に学習指導要領で定められた授業時数を掛けて計算する場合、あるいは両方の計算式を組み合わせる場合がある。さらに、教育環境に恵まれない学校を重点支援する優先教育政策（ÉCLAIRE プログラムと RRS プログラム）の対象校に対する DHG の加算や、ラテン語・ギリシャ語・職業体験といった選択授業に応じた加算などが行われる。

DHG には、「常勤教員担當時数（Heures Postes, HP）」と「不足分追加時数（Heures

Supplementaires Année, HSA)」が含まれている。HP は、各校の常勤教員数の計算のベースとなるものである。HSA は、常勤教員の授業担當時数で足りない分を補うための DHG 追加配当である。例えば、ESEN のウェブサイトには、管理職候補者の練習用に架空の中学校のケースが示されているが、そこでは生徒数 600 人に対して 841.5 時間の DHG が割り当てられており、うち HP が 775.5 時間、HSA が 66 時間となっている。

3. 教員数の決定：各校の校長は、地方出先機関から翌年度の DHG を通知された後、管理評議会の議を経て、HP を超えない範囲で各教科の常勤教員数を決定する。決定に際しては、学習指導要領で定められた各学年・各教科の授業時数と、政令で定められた教員の週当たり授業担當時数（主に 18 時間）に基づく計算が行われる。常勤教員の授業担當時数で足りない分は、HSA を用いて補う。HSA は、常勤教員の超過勤務や非常勤教員の採用などに用いられる。

### 3. 初等教育

#### (1) 国全体の教職員数

初等教育<sup>(9)</sup>の教職員数についても、2014 年度予算法案に添付されたプログラム「公立初等教育」の年次成果報告書に明記されている（PAP 2014, p. 45.）。中等教育と同様に、単位はフルタイム換算（ETPT）である。

2013 年度と比較すると、4,000 人以上教員数が増加している点が注目される。この点については、次の項目で説明を加える。なお、「移管措置」の欄の事務職員 159 人のマイナスは、プログラム 230「学校生活」において、児童生徒の支援に係る職を新設したことに伴い、同プログラムに移された数である。

表 4 公立初等教育の教職員数の増減

	2013 年度 雇用上限枠 (1)	2014 年度 地域措置 (2)	2014 年度 移管措置 (3)	2014 年度 技術修正 (4)	2014 年度 純増減 (5)=(6)-(1)- (2)-(3)-(4)	2014 年度 雇用上限枠 (6)
初等教育教員	314,109		-3	-4	+464	314,566
中等教育教員	238				0	238
試補教員	2,340				+3,576	5,916
管理職員	1,527			4	0	1,531
事務職員	296		-159		0	137
合計	318,510		-162	0	+4,040	322,388

2014 年度の雇用上限枠 32 万 2338 人は、更にプログラム「公立初等教育」に属する 7 のアクションに表 5 のように配分されている。

表 5 公立初等教育のアクション別教職員数

アクションの番号と名称		ETPT 換算
01	小学校前教育 (Enseignement pré-élémentaire)	85,725
02	小学校教育 (Enseignement élémentaire)	163,006
03	特別ニーズ教育 (Besoins éducatifs particuliers)	23,715
04	教員養成 (Formation des personnels enseignants et d'orientation)	10,289
05	代替 (Remplacement)	24,651
06	調査研究・行政・管理 (Pilotage et encadrement pédagogique)	13,872
07	その他 (Personnels en situations diverses)	1,130
合計		322,388

2014 年度のプログラム「公立初等教育」に含まれる上記 322,388 人の教員の人件費の総額は、192 億 3847 万 8624 ユーロであり、そのアクション別・費目別の内訳は、表 6 のとおりである。

表 6 公立初等教育のアクション別・費目別の予算

		人件費	その他の経費	2014 年度合計
01	小学校前教育	4,931,454,282	347,507	4,931,801,789
02	小学校教育	9,415,983,583	9,921,809	9,425,905,392
03	特別ニーズ教育	1,728,491,915	3,434,161	1,731,926,076
04	教員養成	448,530,046	16,006,185	464,536,231
05	代替	1,610,075,895	0	1,610,075,895
06	調査研究・行政・管理	1,027,545,470	6,358,481	1,033,903,951
07	その他	76,397,433	0	76,397,433
合計		19,238,478,624	36,068,143	19,274,546,767

PAP によると、このプログラムの実施責任者は、国民教育省の初等中等教育総局長であるが、その執行については、大幅な事務分散により、大学区総長の権限の下、初等教育は県のレベルで大学区国民教育事務局長 (DASEN) により運営される。こうした事務分散により、大学区単位の目標設定が可能となる。

また、大学区間の資源の配分は、国土的基準（人口密度）、社会的基準（失業など）、構造的基準（学校規模）に基づいて行われる。その際に、大学区又は県のレベルで実施機関 (UO) となる大学区によりプログラム実施予算 (BOP) が定められる。(PAP 2014, p.26.)

先に中等教育において述べたとおり、フランスの教員配置施策については、教育法典第 L.911-3 条において規定があり、教員数の配分に当たっては、教員一人当たり児童数の格差を解消することを目指し、大学区間及び県間に認められる不平等を縮小することが原則とされている。

PAP では、これについて、目標と指標が設定されている。目標 3 がそれであり、フランスの国土内において、教育資源の均衡的配分が図られている。具体的には、大学区ごとに、実際の P/E 比（児童 100 人に対する教員の割合）と理論上（次の（2）の教員配分の基準がそれに当たる）の P/E 比を照らし合わせ、理論上の数値と実際の数値が±2%の範囲に収まるよう調整を行い、2015 年度までに 23 大学区が±2%の枠内に収まることが目標として掲げられている (PAP 2014, pp.37-40.)。

## （２）教員の配分の基準

初等教育においては、教員の配置は「学校配置図」の枠内で検討されている。2001 年度から公立初等教育の「学校配置図」（carte scolaire）の「現状」が毎年公表されている。

このうち、インターネットで入手できる最も新しいもの（2009-10 年度）によると、教員の配分の際の基準は次のとおりである<sup>(10)</sup>。

児童数の変動と児童 100 人当たりの教員数（taux d'encadrement 又は P/E という）に加えて、次の三つの指標が考慮される。

①地理的指標は次の三つである。

- ・ 2 歳から 16 歳までの人口の密度
- ・ 農村部の人口の割合
- ・ 過疎地の割合

②社会的指標は次の三つである。

- ・ 「社会復帰のための最低収入」（RMI）受給者の割合
- ・ 恵まれない社会階層の割合
- ・ 失業率

③構造的指標

構造的指標は、初等教育においては、各学校の学級数であり、1～2 学級、3～4 学級、11 学級以上と優先教育地域にある学校のそれぞれの割合が考慮される。

## （３）近年の政策動向

この基準は原則であるが、近年は必ずしもこの原則のみで教員の配置が行われているわけではない。むしろ、政治的な介入が目につく。

まず、PAP の各年度版に見られる教員数の推移を見てみる。なお、表 7 の増減（前年度比）の単位は ETPT である。

表 7 PAP に見る初等教育の教員数の増減の推移

（単位：ETPT）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
増減	+5	-1,374	-407	-1,590	-5,758	+52	-7,645	-81	+4,040

出所 各年の PAP より筆者作成。

大ざっぱに見るならば、2007 年度から大幅な教員数の削減が始まり、2014 年度から一転して大幅な増加に転じているといえる。2007 年から 5 年間のサルコジ保守党政権下においては、2008 年のリーマンショックの影響も大きく、緊縮財政政策が主流となり、財政均衡のための教育公務員の半減（定年退職者の不補充）策なども打ち出された<sup>(11)</sup>。その一方で、2013 年に成立したオランド社会党政権により、2013 年 7 月に、「共和国の学校の再建に関する基本計画法」が成立し、その附帯報告書において、今後 5 年間に於いて、5 万 4000 人の教員を増やすこと、このうち、2 万 1000 人を初等教員の増加に充てることなどが盛り込まれている。上記の表に表れている数字はこうした政策の反映である。

次に、この間の児童数、学級数、学校数、教員数を整理すると表 8 のとおりである<sup>(12)</sup>。

表 8 公立初等学校の児童数・学級数・学校数・教員数の推移

(単位：児童数のみ千人)

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
児童数	5,744.5	5,743.6	5,746.1	5,751.7	5,770.9	5,810.1	5,820.9
学級数	244,470	244,730	245,089	245,215	245,283	246,335	245,937
学校数	50,290	49,928	49,498	48,975	48,522	48,139	47,672
教員数	337,274	337,901	337,010	334,928	330,868	325,441	323,449

出所 repères et références statistiques の各年度版より筆者作成。

この表からこの間の変化を読み取ると、①児童数自体は、公立学校への入学者に限定しても、76万4000人増加している、②にもかかわらず、学校数は、2,618校減少している、③しかし、学級数は1,467学級増えている、④その一方で、教員数は13,825人減少としている。すなわち、サルコジ政権下では、児童数は増加しているにもかかわらず、教員数は削減され、学級数の増加により児童数の増加に対応しているものの、学校数自体は削減されている<sup>(13)</sup>。

#### (4) 地方における配分

国民教育省によると、その手順は次のとおりである<sup>(14)</sup>。

学校配置図の作成にはほぼ1年かかる。

10月に、県ごとの次年度児童数の予測が、国民教育県事務局により作成される。この予測は、大学区事務局と国民教育省により承認される。

12月に、国民教育省は大学区に次年度の教員数を通知する。

大学区は各県にこの教員数を配分し、次に、大学区国民教育事務局長が教員数の配置及び学級数を決定する。この配分は、大学区同数専門委員会(CTPA)に、次いで県同数専門委員会(CTPD)に委ねられる。同委員会は、大学区国民教育事務局長が作成する案に対し意見を述べるものである。同数専門委員会は教職員の代表と行政の代表がそれぞれ半数を占めるものである。

市町村長は当該市町村に対する配分案について意見を聴取される。

2月に、県国民教育審議会(CDEN)が開催される。同審議会は、県知事、県議会議長、教職員代表、保護者代表等から構成される会議であり、提示された案に対し意見を述べる。

最終的な決定権は大学区国民教育事務局長が有しており、県国民教育審議会の後、2月に決定を行う。閉鎖の対象となる学級の担当教員に対しては、大学区国民教育事務局人事部から異動に関する連絡が入る。

5月中旬に、校長は、県国民教育事務局から、児童の登録状況を報告するよう求められる。6月初旬に県同数専門委員会が再び開催され、教員配置の増減の見直し案が検討される。

9月に、新年度当初に確認された児童数に基づき、最終的な調整が行われる。最後の県同数専門委員会及び大学区同数専門委員会が開催される。

以上が、作成の手順であるが、このうち、学校の設置及び学級の開設と教職員の配置は行政上の権限が異なることを確認しておきたい。

まず、公立小学校の設置等に関する大枠は、教育法典第2部「教育行政」第1編「国と地方公共団体との間の権限の配分」の第2章「市町村の権限」に定めがある。その内容は次のとおりである。

「第L.212-1条 小学校及び保育学校とその学級の創設及び設置は次に再掲する地方公共団体

一般法典第 L.2121-30 条の規定により定められる。

第 L.2121-30 条 市町村議会は、県における国の代表の意見を聴取した後、公立の小学校及び保育学校とその学級の創設及び設置を決定する。」

これに対し、教員の配置は国の権限である。学校配置図 (carte scolaire) については、教育法典 (命令の部) の第 2 部「教育行政」第 1 編「国と地方公共団体との間の権限の配分」の第 1 章「国の権限」の中に規定が認められる。「初等教育段階の学校配置図」については次の 1 条のみである。

「第 D.211-9 条 学級ごとの平均収容児童数と学校ごとの教員配置数は、国民教育大臣の定める全般的な方針を考慮し、学級の特徴、児童数、予算上のポストに応じて、県同数専門委員会の意見を聴取した後、大学区国民教育県事務局長により決定される。」

すなわち、学校を設置する主体は市町村であるが、教員の配置は県における国民教育省の代表である大学区国民教育県事務局長の権限である。したがって、厳密には、創設 (création) と開設 (ouverture) は異なり、権限の配分の原則に従うならば、前者は市町村の、後者は国の権限であるとされる<sup>(15)</sup>。

### (5) 地方における配分の例

地方における教員の配分については、幾つか例を挙げてみてみたい。

大学区のレベルでは、ボルドー大学区を取り上げてみる<sup>(16)</sup>。2014 年度の教員の配分の資料によると、ボルドー大学区では 125 人の教員増である。2014 年度には 2500 人以上の児童の増加が予測されることに加え、この教員増により、P/E 比 (児童 100 人当たりの教員の割合) を 5.15 に維持できる、そして、1 学級当たりの児童数を 23.54 人に維持できるとしている。また、この 25 人分の教員を各県に配分する際の原則として、次の 4 点が挙げられている。

- ・各県における児童数の変化
- ・3 歳児未満の幼児の幼稚園への就学
- ・「学級よりも多い教員を」施策による、最も困難な地域の学校への加配
- ・特別支援教育

その結果、県ごとの児童数の増減と教員数の増減は表 9 のとおりである。

表 9 各県の児童数と教員数の増減

	児童数の予測	ETP 換算の教員増の数
ドルドーニュ県	-51	0
ジロンド県	+2,286	116
ランド県	+209	8
ロット＝エ＝ガロンヌ県	+61	0
ピレネー＝アトランティック県	+68	1
大学区全体	+2,573	125

このボルドー大学にあるドルドーニュ県の国民教育事務局については、ホームページでの資料の公開が充実しており、同県における教員の配分の仕方を、県における例として紹介しておきたい。

ドルドーニュ県における、学校配置図の作成は、先の国民教育省の資料に説明されている手順



と同様であるが、教員の加減に関する指標が示されている。

最初に学校ごとの児童数を予測する際に、平均の学級規模に基づいて教員の配当の加減が検討されている。具体的には、小学校の場合では、1学級当たり26人を上限として教員数の増加を、また25人を下限として教員の削減を仮に検討するという手順を入れている<sup>(17)</sup>。

また、地域の特性としては、次の点も教員の配分を検討する際に考慮されている。

- ・2学級の教育組織の存続（複数の市町村による学校の運営、過疎地の学校）
- ・教育組織の可能性（複式学級、教授組織の安定性）
- ・学校用地の収容能力、児童用の施設
- ・社会的に非常に恵まれていない人口
- ・特別な教育ニーズのある児童の受入れ
- ・一定の地域の児童100人当たりの教員数

#### 4. フランスの事例が示唆するもの

##### （1）教員数の算定の際に重視される指標

フランスにおいて教員数算定に関する政策決定の際に重視される指標として、例えば、「バカロレア水準到達率」や「留年率」などが挙げられる。「バカロレア水準到達率」とは、同一年齢層における後期中等教育最終学年に進級した生徒の割合である。すなわち、初等中等教育の最終段階まで到達した若者の割合であり、歴代政権はこれを80%に到達させることを政策目標としてきた（同時に、残り20%にも最低限の職業資格を取得させることを目指した。）。また、「留年率」とは、特定の学年における標準年齢以上の児童生徒の割合を指す。フランスの小中学校では、厳格な課程主義が取られており、学習指導要領に定める目標水準に到達しない児童生徒を留年させる伝統がある。留年率は、小中学校における学業達成の指標であり、この数字を低下させることが政策目標となる。さらに、2005年以降は、義務教育段階で全ての児童生徒に完全習得させるべき学習内容が「共通基礎」として定められており、この「共通基礎」の習得状況も教員数を左右する重要な指標となっている。

このようにフランスの教員定数政策において重視されている教育指標の背景には、教育の機会均等の理念がある。フランス教育法典の第L.111-1条には、「教育は、国の最優先課題とする。教育に関する公役務は、児童生徒及び学生を中心に構想及び組織する。この公役務は、機会均等に貢献し、かつ、学校と教育における成功に関する社会的不平等及び地域間格差の解消に貢献する。」と定められている。この条文は、1989年の教育基本法（ジョスパン法）によって制定されたものである。ジョスパン法は、バカロレア80%目標を法令により定めたことで知られるが、同法にはじまる機会均等の理念が今日に至るフランスの教員定数政策を方向付けてきた（ただし、前節で言及したサルコジ政権は例外である。）。

なお、このように国全体で児童生徒の教育水準を向上させることが政策課題となっているのと同時に、地域間格差の縮小も重要な課題となっている。この問題を考える上で興味深い指標は、2歳児の幼稚園在籍率である。フランスの就学前教育は、主に公立学校で実施されており、3歳児以上ではほぼ100%の在籍率となっている。ジョスパン法が制定された際に、地域間格差を解消するための重要施策が2歳児就園であった。社会経済的に不利な地域に重点的に教員を配置し、2歳児就園を促進したのである。この政策に対する評価は政権によって異なり、2歳児就園のために用いる財源をほかの使途に回すべきだという議論がなされることもある。2歳児就園率は、多いときで35%に達していたが、現在は20%前後で推移している。2歳児就園は、教育政策において論争的なテーマとなっている。

## （２）教員数の算定方式のメリットとデメリットの考察及び日本への示唆

フランスの教員数算定方式を我が国と比べると、その特徴は、中央集権制にあると言えるだろう。そのメリットは、全国共通に教育の質を保証し、地域間格差を積極的に是正するという国の政策目的を実現しやすいということであろう。一方、デメリットとしては、教育の硬直性・画一性を指摘することができる。国民教育省は、中央の本省から大学区、県レベル、市町村レベルという階層構造で作られている。一方、学校設置者は各レベルの地方公共団体である。このため国と地方が協議して、学校統廃合や学級数の増減を決定することとなる。毎年、両者の間で煩雑な協議が行われる。このため、新年度開始直前まで小学校の学級数が決まらなかったり、中高校では新学期開始後に教員が配置されない授業時間が生じたりすることもある。

フランスの教育における中央集権制は、1980年代以前には更に極端なものだった。すなわち、学校の施設設備に至るまで全て国の責任で運営されていたのである。1980年代に国全体で行われた地方分権改革は、教育分野では学校設置の地方移管という形で実施された。すなわち、高校レベルの学校を複数県からなる地域圏が、中学校を県が、小学校を市町村が、それぞれ設置することとしたのである。しかし、教育内容に直接関わる事項は国の責任とされ、教員は全て国家公務員として存続した。その結果、上記のような国と地方の協議の仕組みがで上がったのである。

我が国では、国が教員免許状を管理し、都道府県が教員採用試験を実施している。また、義務教育費国庫負担制度を設ける一方で、教員を都道府県の公務員としている。フランスには我が国の教員免許状に相当するものがない。教員は、必要な学位を習得した者を国が教員採用試験で採用し、教員資格を与えている。また、幼稚園から高校まで全ての公立学校教員が国家公務員である点が注目されることとなる。国と地方の役割分担の在り方をどうするかという課題は、日本とフランスに共通するものである。フランスは、教員を国家公務員とすることで全国共通の教育の質保証を行おうとしている。日本にとっては、地方分権制を維持しつつ、フランスと同様に地域間格差を縮小していくことが課題となるのではないだろうか。

上原 秀一（宇都宮大学）

藤井 穂高（筑波大学）

### <注>

- (1) 「初等教育教員身分規定（1990年8月1日政令第90-680号）」第2条には、「初等教育教員は、幼稚園及び小学校において主に学習指導業務（service d'enseignement）を保障することにより、教育活動（actions d'éducation）に参加する。」と規定されている。また、「中等教育教員身分規定（1972年7月4日政令第72-581号）」第4条には、「中等教育教員は、中等学校又は職業訓練機関において主に学習指導業務を保障することにより、教育活動に参加する。」と規定されている。
- (2) フランスの予算制度については、栗原毅『ユーロ時代のフランス経済』清文社、2005年を主に参照した。
- (3) フルタイム換算の方法には、ETPTとETPの二種類がある。ETPT（équivalents temps plein travaillé）は、パートタイム勤務の割合と有期限勤務の割合を共に反映する計算方法であり、人数×パートタイム率×勤務期間で計算される。例えば、80%の勤務時間で6か月勤務する職員が一人いる場合、 $1 \times 0.8 \times 0.5 = 0.4$ となり、フルタイム換算で0.4人と計算される。ETP（équivalents temps plein）は、パートタイム勤務の割合のみを反映する計算方法

であり、人数×パートタイム率で計算される。

- (4) 職業資格研究所 (CEREQ) , 国際教育研究所 (CIEP) , 国立遠隔教育センター (CNED) , 国立教育職業情報機構 (ONISEP) 及び国民教育出版局 (SCEREN) の 5 法人である。
- (5) 以下, 2014 年度予算法案に添付されたミッション「学校教育」に属する 7 プログラムの年次成果報告書を 1 冊にまとめた資料を参照した。Budget général, Mission interministérielle, Projets annuels de performances, Annexé au Projet de loi de finances pour 2014, Enseignement scolaire ([http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/PAP\\_2014\\_BG\\_enseignement\\_scolaire.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/PAP_2014_BG_enseignement_scolaire.pdf))。2014 年 3 月 23 日アクセス。以下, 本文中に PAP2014 と略してページ数を示す。
- (6) 各プログラムの予算総額の示し方には, 支出負担認可 (autorisations d'engagement) と支払許容費 (crédits de paiement) の二通りがある。前者は, 契約可能な支出金額の上限を画するものであり, 複数年度にわたる契約 (支出負担行為) を可能にするものである。後者は, 当該年度の支払金額の上限を示すものである。ここでは, 支出負担認可の数字を示す。松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』2008 年 5 月号, 110~129 ページを参照。
- (7) この文の原文は, 「La répartition des moyens entre les académies est établie sur critères territoriaux (densité de population), sociaux (chômage,...) et de structure (activité des établissements).」である。
- (8) ESEN, Film annuel des personnels de direction : Préparation de rentrée : prévisions DHG, TRM, mise à jour 8 novembre 2013 (<http://www.esen.education.fr/fr/ressources-par-type/outils-pour-agir/le-film-annuel-des-personnels-de-direction/detail-d-une-fiche/?a=21&cHash=9cafb694c8>) 2014 年 3 月 23 日アクセス。
- (9) フランスにおいて, 初等教育は幼稚園と小学校を含んでいる。
- (10) MEN/DGESCO, Bilan de la rentrée dans le premier degré 2009-2010, 2010, pp.5-6.
- (11) 渡邊啓貴「2012 年フランス大統領選挙の分析」『国際関係論叢』1-2, 73~74 ページ, 2012 年。
- (12) 現時点 (2014 年 3 月) で, 国民教育省の統計の最新版は 2012 年度である。
- (13) この点については, フランスの小学校の, わが国と比較しても, 余りに小規模である実態を考慮に入れて考える必要がある。拙稿 (「フランスの小規模小学校とネットワーク化」, 『教育条件整備に関する総合的研究 (学校配置研究分野) 最終報告書』 (国立教育政策研究所, 平成 22 年度プロジェクト研究報告書), pp.193-208, 2011 年) を参照されたい。
- (14) <http://www.education.gouv.fr/cid72/qui-decide-ouvrir-fermer-des-classes.html>
- (15) Rouquette, R., *La commune et l'école*, Éditions du Moniteur, 2004, p.26.
- (16) [http://www.ac-bordeaux.fr/fileadmin/Fichiers/Club\\_de\\_la\\_Presse/PDF/Actualites/13-14/fiche\\_presse\\_moyens\\_2014.pdf](http://www.ac-bordeaux.fr/fileadmin/Fichiers/Club_de_la_Presse/PDF/Actualites/13-14/fiche_presse_moyens_2014.pdf)
- (17) Inspection académique Dordogne, Premier degré : repères relatifs aux attributions et retrais d'emplois, 02 février 2012.

<付記>

1， 2 及び 4 は上原が， 3 は藤井が担当した。

### 第3章 オーストラリア

#### 1. 教育行財政の仕組み、教職員の任用、職務のあらまし

##### (1) 教育行財政の仕組み

オーストラリアは連邦制を採用しており、憲法規定に基づき、教育に関する事項は各州政府の責任とされている。そのため、学校教育課程基準のみならず、義務教育年限や中等教育開始学年等、学校教育制度も州により異なるとの特徴を有してきた。しかしながら、1970年代初頭に連邦政府の主導で、オーストラリア学校委員会（Australian Schools Commissions）が創設されて以降、連邦政府・各州政府間の連携は、徐々に強化されてきた。1980年代後半には、「国家教育指針」が策定され、国家としての教育目標や優先事項が確認されるとともに、全ての児童生徒が学習すべき主要学習領域の設定が行われている。

この国家教育指針を策定し、各州にそこで掲げられた目標・優先事項の実現を促す役割を担っているのが、政府間協議会である学校・就学前教育に関する常設審議会（Standing Council on School Education and Early Childhood : SCSEEC）である。連邦及び各州教育大臣を主たる構成員とする教育に関する政府間審議会は、2012年以降、オーストラリア政府審議会（Council of Australian Government : COAG）の下に、常設委員会として設置されている。連邦及び各州首相が一堂に会し国の優先事項を審議する COAG の一審議会となったことは、教育の分野においても、今後一層、国家としての枠組みが強化されるだろうことを意味している。

連邦政府で教育に関する政策・プログラムをつかさどる省庁は、1980年代後半の大規模な教育改革以後、改編を繰り返してきたが、2013年の政権交代以後、教育省（Department of Education）へと変更されている。一方、教育に関する事項に直接の責任を持つ各州で、国家教育指針や連邦政府の示す方向性に従い、地域の実情に即した政策・プログラムを開発・実施する役割を担うのが、州教育省である。連邦政府同様、各州によって省庁改編により、その時々で少しずつ名称・管轄範囲が異なり、例えばニューサウスウェールズ州では、教育・コミュニティ省（Department of Education and Communities）がそれに該当する。各州教育省には中央オフィスが置かれるとともに、地区ごとに地方教育事務所が設置されており、教員研修の実施はもちろんのこと、校長をはじめとする教職員が日々直面する課題にも常に対応できる体制が敷かれている。

教育に関わる予算は、主として各州政府の予算と連邦政府からの補助金で賄われている。2000年代中頃以降は、州政府がその補助金を受け取る条件として、国内外の学力調査への参加やナショナル・カリキュラムの導入等、連邦政府が主導する、教育成果の向上を目的とした取組への対応が明文化されるようになった。また、2000年代後半に実施された「ナショナル・パートナーシップ・プロジェクト」では、各州の申請に対し、目標達成に応じた資金配分を行う等、補助金と教育成果の達成に対する責任の関連性が、より一層求められるようになっている。さらに、現在、ギラード元首相の要請の下、2010年以降進められてきた教育財政改革のための調査報告（Ghonski Review）に基づき、学校や校長の権限の強化も推進されている。

なお、本稿は、人口が多く、政治・経済の中心地シドニーを擁するニューサウスウェールズ（New South Wales : NSW）州を事例とする。同州では、1～6年生までは初等学校に、その後7～12年生は中等学校（High School）に就学する。

##### (2) 教職員の任用

NSW州では、「1990年州教育法（Education Act 1990）」で、「州教育大臣（Minister）」は、そ

の学校に通う子供の数を十分に確保でき、かつ私立学校の登録のために求められる同様の要求をその学校が満たすと考えられるときには、いかなる地域にも、州立学校を創設できる」と規定している。他州同様、NSW 州において、学校の設置者は州政府（州教育省）であり、その学校に勤務する教職員は、州政府（州教育省）の雇用者である。

同州で教職員配置及び教職員給与等に関わる法規は、主として、以下の三点である。

- ① 1980 年教育サービス法 (Teaching Service Act 1980)
- ② 2009 年公務員（学校教員及び関連教職員）の給与と賞与 (Crown Employees (Teachers in Schools and Related Employees) Salaries and Conditions Award 2009)
- ③ 2009～2012 年ニューサウスウェールズ州教育訓練省・同州教員連合間の州立学校の教員配置に関する同意 (Agreement between the NSW Department of Education and Training and the NSW Teachers Federation on the staffing of NSW Public Schools 2009 -2012)

「1980 年教育サービス法」には、州教育省（規定上は州教育省事務局長 (Director General)）の一般的な役割として、以下の事柄が規定されている (Section 7)。

- ・ どのような教職員が配置されているのかにより学校を分類・等級付けすること
- ・ 教職員の配置を決めること
- ・ 教職員として雇用されている職員の業績評価方法を決めること
- ・ 教職員として雇用される上で必要な資格を決めること
- ・ 教職員として雇用しないと事務局長が決定した者のリストを準備し保持すること
- ・ 教職員の規律を守ること

また、教員の任用に関わる一般的事項として、もし二人以上の採用候補者がおり、そのうちの一人が先住民 (Aboriginal) だった場合には、先住民に優先権を与えることも規定されている (Section 47)。

このような先住民をはじめとする特定の社会・エスニック集団の優先的雇用については、州教育省が定めた「戦略的人事計画 (Strategic Human Resources Plan)」でも重視されている。計画では、①全ての地域に質の高い教員を配置する、②権限を与えられた有能なリーダー及びマネージャーを育成する、③教育サービスの在り方をより新たに、かつよりよくする、④高い成果を残す、包摂的 (inclusive) 人材を育成する、の四つが優先事項に掲げられている。そして、特に最後の項目の実現に向けて、シニアレベルの指導的役割を担う女性の割合を 50%若しくはそれ以上に引き上げること、アボリジナル及び／若しくはトレス海峡島嶼（とうしょ）民の割合を全体の 2.6%若しくはそれ以上に引き上げること、第一言語が英語ではなく、人種、エスニック、人種宗教的マイノリティ・グループの背景を持つ人の割合を全体の 19%若しくはそれ以上に増やすこと等が、到達目標として示されている。

教員の任用の具体的な手続は、「2009～2012 年ニューサウスウェールズ州教育訓練省・同州教員連合間の州立学校の教員配置に関する同意」によれば、以下のとおりである。なお、学校運営に関わる教職員 (Executive Positions) については別途定めがあり、この限りではない。

- ① 教員に空きが出て、かつ校長が正規教員として雇用することを決定した際には、州教育

省の「教職員配置サービス (Staffing Services)」に教職員コードと併せて連絡する。

- ② 教職員配置サービスがコンピュータ上で適合者を探す。もし先住民教員で応募状況に適合する者がいれば優先的に採用される。
- ③ もし先住民教員で適合者がおらず、かつ直近で雇用した教員が州教育省により採用された場合には、学校がそのポジションをどう埋めるのかを決められる。その場合の決定の仕方には、以下のようなものが挙げられる。
  - ・ 広告による公募
  - ・ 異動候補者リスト
  - ・ 雇用リスト
  - ・ 新卒者リスト
  - ・ 異動者リスト (service transfer list)
  - ・ 一身上の都合により求職中だったが復職を希望する者のリスト ほか

各学校は、州教育省が策定した「2012 年学校教員のための昇進・異動の手続 (Promotion and Transfer Procedures for School Teachers 2012)」及び「2012 年学校教員のための選考委員会の手続 (Selection Panel Procedures for School Teachers 2012)」に基づき、所定の審査等を行い、可否を決定する。この各学校での選考は、政府の方針もあり、年々増加傾向にある。

また、教職課程修了者（新卒者）の場合には、「新卒者応募プログラム (Graduate Recruitment Program)」により、以下の手続がとられる。

- ① 新卒者任用として想定される割当ては、初等・中等学校別に毎年決定される。
- ② 毎年 1 学期の間に、「教職員配置サービス (Staffing Services)」が校長に対し、次年度教員の空きがあった場合、新卒者を採用したいか否か、オンラインで調査する。
- ③ 校長は、その者を、新卒者リストの上から順番に採用したいか、若しくは必要とするポジションの要求に合致し、かつこの学校で働く意思のある者のプールから選ぶかの意思表示をすることができる（ただし、新卒者の採用を促進するため、教科／教育領域のコードのみがマッチングのために使用される）。
- ④ リスト上、学校に空きが生じており、その空きが優先的な異動若しくは先住民の応募者で埋まらない場合、その空きは州教育省（中央オフィス）の手続で動かすこととなり、新卒者の採用が検討される。
- ⑤ 1 学期の間に申請をしなかった学校の校長は、割当てが埋まらなかった場合に、後から申請をすることができる。
- ⑥ 1 学期の間に申請書を提出しなかった学校の校長は、選択肢の一つとして、新卒者リストやプールを使うことを選ぶこともできる（ただし、新卒者の採用を促進するため、教科／教育領域のコードのみがマッチングのために使用される）。

### （３）職務のあらまし

オーストラリアの学校では、日本と同様、初等教育段階ではクラス担任がほぼ全ての教科を教えるクラス担任制が、中等教育段階では各教科の教員がそれぞれの授業を担当する教科担任制がとられている。初等・中等教育段階ともに、教員の主な職務は、教育及び生活指導である。

中等学校教員の場合、1 週間あたりに要求される授業時数は、「2009 年公務員（学校教員及び関連教職員）の給与と賞与」で、以下表 1 のとおり、定められている。また、このほかに、欠勤

の教員が出た場合には、その期間中、校長は、教員には 6 コマ、主任教員には 5 コマ、副校長には 3 コマまで、追加で授業の担当を依頼（要求）できるとされている。

表 1 中等学校教員の標準授業担当時数

	1 週間の教授コマ	スポーツの時間
教員 (Teachers)	28	3 コマまで
主任教員 (Head Teachers)	22	3 コマまで
副校長 (Deputy Principals)	14	3 コマまで

表注 「2009 年公務員（学校教員及び関連教職員）の給与と賞与」によれば、中等学校では時間割は通常 1 日 8 コマで、1 コマは 40 分で構成される。

出所 Crown Employees (Teachers in Schools and Related Employees) Salaries and Conditions Award 2009, p.14 より抜粋。

同規定ではほかに、教員が学校行事等により、週末等の通常の学校教育時間外に職務を行った場合には代休を取ることができること、また教員の専門性の向上の必要性から、学校教育時間内外に教員研修・訓練等の機会を設けるべきことも示されている。

オーストラリアの学校には、校長 (Principal)、副校長 (Deputy Principal)、教頭 (Assistant Principal, 初等学校のみ)、教員 (Classroom Teachers) 等、学校の運営や子供たちの教育に日々直接に従事する者のほかに、図書館司書 (Librarian)、スクール・カウンセラー (School Counsellor)、英語を母語としない子供たちに支援を提供する専門教員 (ESL (English as a Second Language) Teacher)、教室に入り学習に困難を抱えている子供たちに特別な支援を提供する補助教員 (Support Teacher/ Learning Difficulties) 等が勤務している。中等学校にはこのほかに、教科の選択やキャリア形成、進路選択等のアドバイスを提供するキャリア・アドバイザー (Careers Adviser) も置かれている。さらに、学校は、必要に応じ、不登校の児童生徒の保護者との連絡調整を担う家庭学校連絡員 (Home School Liaison Officer) や先住民児童生徒の人数に応じて加配されるアボリジナル教育補助員 (Aboriginal Education Assistant) 等、様々な職務を専門とする教職員と協力し、児童生徒の教育に従事している。これらの教職員は、必ずしも正規教職員とは限らず、また雇用形態もフルタイム、パートタイム等、多様である。

なお、教員給与については、「教育公務員の給与・賞与に関する規定 (Crown Employees (Teachers in Schools and Related Employees) Salaries and Conditions Award 2009)」に示されている。これらはいずれも正規教員 (教員、教育事務員 (education officers)、家庭と学校の調整事務員 (home school liaison officer)、先住民児童生徒調整事務員 (Aboriginal student liaison officer)、カウンセラーに適用) の場合であり、非常勤・契約教員には、別途規定が定められている。また、このほか、超過勤務、実験校等に伴う手当、地域 (遠隔地)・気候帯・交通費・扶養者控除等の各種手当て及びそれらの規定が定められている。

## 2. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式

### (1) 教職員数の算定方式

NSW 州では、各学校における教員定数が、「NSW 州教育訓練省教員配置の割当て (NSW Department of Education and Training Teacher Staffing Entitlements)」(2008 年)に規定されている。その基準は端的に、児童生徒数を軸とする学校規模にあるが、初等・中等学校の種別



はもちろんのこと、集中英語訓練センターや特別支援学校など、その目的によって異なる。また、学校運営に関わる教員（校長・副校長・教頭）、学級担任をはじめとする通常の教員のほか、授業や生徒指導などの職務を免除されている教員（Relief from face to face : RFF）やパートタイムの教員等の人数も、学校種別ごとにポイントで示されている。表 2 は、初等学校における教員数の配分基準を、学級担任数、RFF、パートタイム、図書館司書教員ごとに示したものである。初等学校のフルタイムの教員の場合、各週 2 時間の授業等免除（RFF）が認められているため、下記のように、複雑な計算式で教員数の算出が行われる。

表 2 初等学校における教員数の配分基準

学級担任数と授業を免除されている教員 (RFF)* <sup>1</sup>			パートタイム(P/T)・図書館司書教員(T/L)* <sup>2</sup>		
児童数	学級担任数	RFF	児童数* <sup>2</sup>	P/T	T/L
1-25	1	0.042	1-25	0.084	0.084
26-47	2	0.084	26-47	0.168	0.084
48-51	2	0.084	48-51	0.168	0.168
52-70	3	0.126	52-70	0.168	0.168
71-77	3	0.126	71-77	0.168	0.200
78-103	4	0.168	78-103	0.168	0.200
104-129	5	0.210	104-129	0.200	0.200
130-138	6	0.252	130-138	0.300	0.200
139-155	6	0.252	139-155	0.300	0.400
156 以上※	7	0.294	156 以上※	0.300	0.400
	8	0.336		0.300	0.400

\*<sup>1</sup> 就学前・6 年生までの就学者数のみ。

\*<sup>2</sup> 就学前・6 年生＋特別支援の必要な児童。

出所 NSW Department of Education and Training, *NSW Department of Education and Training Teachers Staffing Entitlements*, 2008, p.5 より一部抜粋。

なお、児童数が少なくても、一つの学校の教員数は 7 人以上とすることが定められている。また、表中※にある、156 人以上の学校の場合には、以下の計算式に基づき、学年ごとに教員数が算出され、その合計がその学校に必要な教員数とみなされる。

- ・ 就学前教育段階の人数×0.513
- ・ 1 年生×0.0453
- ・ 2 年生×0.0400
- ・ 3～6 年生×0.0333
- ・ （特別支援が必要な子供×0.0333）

このほか、教職員数に影響を与える要因の最たるものとして、連邦・州政府の政策動向があげられる。オーストラリアでは、1990 年代後半以降、リテラシー、ニューメラシーをはじめとする基礎学力の測定が定期的に行われている。毎年公表される結果に基づき、特にリテラシー、ニュ

メールシーや ICT 担当の教員の増員に力が入れられてきた。また、先のラッドーギラード労働党政権下においては、教育成果の改善、特に社会経済的に不利益を被っている子供たちの教育成果の改善を目的に、「地域の学校の活性化 (Empowering Local Schools)」と名付けられた国家プロジェクトにより、教職員の任用を含む、各学校・校長の権限について見直しが図られてきた。その結果、NSW 州では、上記のように主として学校規模に基づき決められる学校支援の在り方を、地域や子供たちのニーズに一層即したかたちで検討し直す必要性が主張されてきた。そして、各学校・校長が、教職員配置についても一層の権限を持てるよう、改革が進められている。特に遠隔地に優秀な教員を引きつけ、かつひきとめるためには、各学校・校長による対応が求められる。

2013 年 7 月に、この国家プロジェクトを引き継ぐかたちで発表された「地域の学校、地域の決定 (Local Schools, Local Decisions)」戦略では、学校が配分された予算の 70%以上（これまでは 10%）を自ら運用すること、州教育省が示す学級規模に関する規定及び州学習機関 (NSW Board of Studies) のカリキュラム・フレームワークを考慮し、予算の範囲内で、児童生徒が最大限に教育成果を達成するために必要な教職員の数と職務とを決定すること等が提案され、今後、具体的に実施に移される予定である。

なお、連邦政府からの補助金を含めた州政府の予算のうち、教職員の人件費にどの程度の配分がなされているのかは、明らかではない。

## （２）学級規模の決定方式

NSW 州では、「2009～2012 年ニューサウスウェールズ州教育訓練省・同州教員連合間の州立学校の教員配置に関する同意」により、一クラス当たりの児童生徒数が、以下のとおり、定められている。

### 初等学校 (primary schools)

- ・ 就学前教育（義務）段階は州平均 20 人、第 1 学年は 22 人、第 2 学年は 24 人
- ・ 第 3～6 学年は、30 人を超えないこと

### 中等学校 (High Schools)

- ・ 第 7～10 学年は、学校長が教職員と協議の上決定、ただし 30 人を超えないこと（ただし実技科目は別途規定）
- ・ 第 11・12 学年は、24 人を超えないこと

上記のように、初等学校のうち就学前教育段階から第 2 学年までは、学年ごとに学級規模が決められているが、これは、州教育省が 2000 年代初頭に実施した「学級規模縮小プログラム (Class Size Reduction Program)」によるものである。

2002 年、当時教育大臣を務めていたワトキンス (Hon. John Watkins) により、NSW 州労働党の主要政策の一つとして、このプログラムの実施が発表された。その背景には、OECD をはじめとする国際的な調査で、学校教育の早い段階への投資が、個人の教育成果の向上にとって大変効果的であるのみならず、長期的に、経済や社会の発展に貢献すると示されてきたことが挙げられている。そのため、2002 年に一年間の試行期間を経て、2003 年からの 3 年間で、NSW 州全ての州立学校の最初の 3 年間の学級規模を縮小する計画が実行に移された。プログラム実施の 4 年間のあいだに、教室の増設が行われ、約 1,500 人の教員が新たに任用された。

### 3. 各効果測定 of 指標, 推進の根拠

#### (1) 教員数の算定に関わる調査

2013 年 3 月の時点で、州教育省が雇用する正規教員の総数は、約 49,000 人である。初等・中等教育段階の各教員数は、ほぼ同数である。また、ベビーブーマー世代の貢献から現在は 45 歳以上の教員の割合が最も多いが、2018 年をめどに彼らの退職が増えていくので、それ以後、教員の世代交代が進むと想定されている。NSW 州教育省では、このような状況を背景に、今後、教員の供給を適切に行うために、需要と供給の予測を得ることを目的に、包括的な調査・分析を行っている。

教員数の増減（需要）に影響を与える要因としては、教員の離職・退職率のほかに、児童生徒数の変化、政府の政策及び方針の変更、教員の異動等、様々な要素が考えられる。教員の需要・供給は、地域や教科によっても異なる。具体的には、遠隔地 (Isolated NSW)、シドニー西部 (Western Sydney)、内陸部 (Island NSW)、シドニー東部 (Eastern Sydney)、沿岸部 (Coastal NSW) といった地域区分によって教員数に偏りがある。また、中等学校の場合には、教科によっても、教員希望者や教員養成課程修了者の数にちがいがあある。

州教育省が発表する 2013～2020 年の正規教員の供給・需要予測によれば、初等・中等学校ともに、2020 年までは、遠隔地の小規模校等の特定の地域の学校を除き、教員の需要は、おおよそ適切に推移するものと予想されている。しかしながら、中等学校の数学、物理学、ICT 関連領域をはじめとする専門領域の教員には対応が必要だと考えられている。

そのため、州教育省は、「ティーチ・ニューサウスウェールズ (teach.NSW)」と題するキャンペーンを立ち上げ、遠隔地に赴任する教員への財政支援や、既に教員資格を持っている教員が優先度の高い教科を教えられるよう、彼らの再教育に支援を提供する等、地域や教科による格差を是正する取組を実施している。また、教員数の量的確保とともに、教授技術や児童生徒との人間関係の構築に優れた人材を確保する観点から、教員養成課程在籍中の優秀な学生に対するインターンシップ制度も実施している。

また、先に言及した「地域の学校、地域の決定」戦略も今後、一定期間の後、評価がなされるだろうが、先の国家プロジェクト（「地域の学校の活性化 (Empowering Local Schools)」) 同様、州政府・教育省が掲げた具体的な数値目標の達成がどのように、どの程度なされたのかが問われるものと予想される。

#### (2) 学級規模縮小プログラム

「学級規模縮小プログラム」は、先にも言及したように、2002 年から一年間の試行を経て、2003 年から 3 年間の「移行」というかたちで実施され、その結果 2007 年には NSW 州全ての初等学校の就学前教育段階から 2 年生までの学級規模縮小が実現した。2008 年には、プログラムの成果報告書が発表されたが、それによると、保護者、校長及び教員の評価は、概して肯定的なものであった。

報告書では、効果測定の指標として、①児童の教育成果を含む、プログラム全体の評価、②教育実践へのプログラムの影響、③学級組織へのプログラムの影響の三点が設けられ、主として以下に示す項目から、それぞれについて、下記のように評価がなされている。

##### ○プログラムに対する全体的な満足度

保護者、校長及び教員は共に、学級規模縮小の結果、学級組織、教育実践、児童の学習成果と生活態度、社会的スキル育成といった点で高い満足度を示している。具体的には、子供一人一人

にかけられる配慮・指導の時間が増えた、教員の士気が高まった、学級運営の問題が減少した、教員・児童間の関係性が向上した等の成果が得られたと報告されている。

#### ○個別教授・学習

特に最大の成果は、教員が児童一人一人と接する時間が多くなったことにより、彼らをよりよく理解し、結果として彼らの教育成果の向上を導いたことだと指摘されている。校長・教員の多くは、児童のリテラシー、ニューメラシーのスキルと生活態度の改善に実質的な成果が見られたと考えている。また、保護者も、学級規模の縮小は子供たちの学習に実質的な効果があると認識しており、就学前教育段階の子供を持つ保護者の92%は、子供の成長に満足若しくは十分に満足していると答えている。

#### ○教育実践における変化

教員及び校長は、特に生活指導、リテラシーやニューメラシー、グループワークといった特定の教室活動において成果が見られると指摘している。特に、児童が一つの課題により時間をかけられるようになり、全体としてより細部にまで気を払うようになったと報告されている。

#### ○就学前教育段階から1年生への移行

多くの校長(87%)及び保護者(85%)が、学級規模の縮小は、子供が幼稚園(Kindergarten)に入るのを促進し、かつ彼らの小学校への移行をより円滑にすると考えている。また、保護者の87%以上が、子供の学校への移行に満足若しくは大変満足していると答えており、プログラムの最大の成果の一つに挙げられる。

#### ○教員の満足度

学級規模の縮小を経験した教員の満足度はとても高い。教員の95%が仕事の満足度が上がったと報告し、かつ個々の教育実践、学級、学校全体にとって肯定的な影響があったと指摘している。校長は、教員の士気が高まり、研修への意欲も向上したと報告している。

#### ○児童の学習成果に対する影響

学級規模の縮小はこのように、保護者・教員に大変肯定的に評価されているが、児童生徒の学習成果の向上を実際に示す強力な証拠はない。しかしながら報告書では、下記に示す各課題に適切に取り組むことによって、より一層教育・学習に影響があるだろうことを指摘している。

- ・ 学習に対する保護者の意向や学校との関係性、教育に価値を置くか否か、読書等の学習活動に保護者が割く時間等を含む、家族の特性
- ・ 言語能力、特に英語が第二言語として使用されている、英語話者ではない家庭出身の子供の場合
- ・ 就学前教育への参加や、語彙及び生活上のスキルを身に付けるのに役立つグループ活動や社会活動への参加といった、学校教育前の社会経験
- ・ 社会生活及び学習に関わる能力
- ・ 個々の児童に必要とされる時間や入手可能な教材、ほかの教員の支援等を含む、教育関連の要素

#### 4. 教員数の算定方式のメリット・デメリット

オーストラリア、NSW 州では、主として児童生徒数を基準に、学校に配置する教員数を算出している。また、政府の政策動向により、特定の分野・領域及び対象者に対し、適切な支援を提供するために、教員の加配を行っている。教員の任用に際しては、先住民や女性、非英語母語話者の雇用が優遇されるなど、教員の「多様性」が重視されている。教員数の基準としてフルタイムだけではなくパートタイムの教員の割合も明記されていることから分かるように、働き方の多様性も認められており、結果として、優秀な人材の継続的な確保に貢献するとともに、様々な大人が子供に関わる仕組みが構築されていると言えるであろう。

しかしながら、原則、児童生徒数を基準に教員数が決められる制度の下では、各学校がその地理的・社会経済的制約ゆえに解決できずにいる学力「格差」を解消することは難しい。現在、連邦政府の主導により進められる教育財政改革では、地域や学校のニーズに即した支援の提供とそのための教職員配置（雇用）の必要性が指摘され、各州で取組も整備されつつある。しかし、その適切かつ効果的な実施のためには、校長をはじめとする学校運営に関わる教職員の、一層のリーダーシップが求められることは間違いない。適切な教職員数の配置とともに、彼らの研修の充実も求められている。

青木 麻衣子（北海道大学）

#### <引用・参考文献>

- 青木麻衣子、佐藤博志編著『新版 オーストラリア・ニュージーランドの教育：グローバル社会を生き抜く力の育成に向けて』東信堂、2014 年。
- Australian Council for Educational Research (ACER), *Evaluation of the Empowering Local Schools Initiative First Progress Report*, 2013.
- Caldwell, Brian, *Review of Related Literature for the Evaluation of Empowering Local Schools*, Australian Council for Educational Research (ACER), 2012.
- Council of Australian Government (COAG), *National Partnership Agreement on Empowering Local Schools*.
- Meyenn, Bob (Prof.), *Class Size Reduction Program 2008 Evaluation Report*, 2008.
- NSW Department of Education and Training, *Teachers Handbook* 2003.
- NSW Department of Education and Training, *NSW Department of Education and Training Teachers Staffing Entitlements*, 2008.
- NSW Department of Education and Communities, *Annual Report 2011*.
- NSW Department of Education and Communities, *Strategic Human Resources Plan 2012-2017*.
- NSW Department of Education and Communities, *2013 Teaching Workforce Supply and Demand: School Teachers in NSW Public Schools*.
- NSW Department of Education and Communities, *Implementing Plan for Empowering Local Schools in New South Wales: National Partnership Agreement on Empowering Local Schools*.
- NSW Department of Education and Communities, *Empowering Local Schools National Partnership: Implementation Guidelines*.
- NSW Department of Education and Communities, *Local Schools, Local Decisions: Report on*

*the Consultation.*

NSW Department of Education and Communities, *Local Schools, Local Decisions: The Reform Agenda.*

NSW 州教育省 ウェブサイト

(<http://www.dec.nsw.gov.au/home/>, 2014 年 3 月 31 日アクセス確認)

NSW 州教育省カリキュラム・サポート ウェブサイト

(<http://www.curriculumsupport.education.nsw.gov.au/>, 2014 年 3 月 31 日アクセス確認)

NSW 州 州立学校 ウェブサイト

(<http://www.schools.nsw.edu.au/>, 2014 年 3 月 31 日アクセス確認)

#### <NSW 州関連法規>

Education Act 1990

Teaching Service Act 1980

Crown Employees (Teachers in Schools and Related Employees) Salaries and Conditions Award 2009

Agreement Between the NSW Government of Education and Communities and the NSW Teachers Federation on the Staffing of NSW Public Schools 2012-2016.

## 第4章 シンガポール

### 1. 教育行財政の仕組み、教職員の任用、職務のあらまし

#### (1) 教育行財政の仕組みと学校種

シンガポールは、1965年に独立したが、天然資源にめぐまれず経済的にも困難な状況にあり、多様な民族集団の統合の課題を抱えていた。そのため、人的資源の開発が国の生き残りを左右する最優先課題として、経済の近代化と国民的アイデンティティの形成を目的に、徹底した能力主義に基づく教育改革が進められてきた。その結果、着実な成果を上げ、世界トップレベルの学力を実現し、一世代で先進国の仲間入りを果たすことになった(Stewart, 2011)。

シンガポールは、面積が東京23区ほどと国土が狭いため、地方教育行政組織や通学区というものではなく、教育省(Ministry of Education, MOE)が教育行政全般を直接的に管理するシステムになっている(池田, 2007a)。学校の認可や常勤・非常勤教員の任命などは、学校法(Education Act)により教育長官(Director-General of Education)がその権限を有している。教育省は、内部的に政府の設立する全ての学校スタッフの採用と配置を計画・実施し、児童生徒の在籍数の比率に応じて予算や教員を配分している<sup>(1)</sup>。

教育省は1997年に学校区制(school cluster)を導入し、全国の小中学校とジュニアカレッジは28の学校区に配属されることになった(池田, 2013)。教育省は校長経験者より区教育長(cluster superintendent)を任命し、学校区内の財源運用、研修プログラム、カリキュラムや教科書・教材の決定とともに人事管理に関する権限を与えている。

シンガポールには、表1のように、政府立校(government school)や政府補助立校(government aided school)などがあり、小中学校の総数は365校である。教育省は、これらの学校の教員人事や研修制度の一般を直接的に管理している(池田, 2013; MOE, 2014)。

表1 学校数 (2013年度数値)

学校種別	小学校	中学校	小中／中高 一貫校	ジュニアカ レッジ／中央教 育学院	合 計
政府立校 (Government School)	141	119	4	10	274
政府補助立校 (Government-aided School)	41	28	3	4	76
インデペンデント校 (Independent School)	0	2	6	0	8
専門科インデペンデント校	0	2	2	0	4
職業専門校	0	3	0	0	3
合 計	182	154	15	14	365

出所 Ministry of Education Singapore, Education Statistics Digest 2014, p.3.

政府補助立校は、植民地時代に民族や宗教団体等が設立した私立校が、1965年の独立後に公立となったものである。政府補助立校は、国から政府立校の教育費を基に算出された補助金を受け取るが、カリキュラムや教員制度は政府校と同じになっている。そのほかに、インデペンデ

ト校(independent school)があるが、これは補助立校であった伝統的なエリート校の中から教育省が選定した中学校である。イギリスのパブリックスクールを模したもので、教員人事、カリキュラムの自主編成、生徒の入学基準や方法などに裁量権を与えている。ただ、インデペンデント校においても、採用した教員は教育省に届け出るようになっている。なお、1994年より、革新的で特色のある教育実践を持つ政府立・補助率の中学校をオートノマス・スクール(autonomous school)と認定し、特別補助金を支給している。

## (2) 教員の任用及び職階制度

### ①教員の任用：一般教育職員

シンガポールにおける教員養成は、南洋理工大学(NTU)内の附属機関である国立教育学院(NIE)で行われる。NIEに在籍する学生は、採用試験に合格すると、一般教育職員(General Education Officer: GEO) (訓練生)と称する国家公務員となり、教育省に雇用される。なお、一般教育職員は、学士号保有者がGEO1、中等教育修了資格(General Certificate of Education: GCE)のAレベルやOレベルの保有者、ポリテクニクのディプロマ保有者などはGEO2として区別されており、俸給表も異なる。

教員を志望する学生は、NIE卒業後に希望校に履歴書などの必要書類を提出して直接申し込む公募方式を採っている(池田,2005)。政府立校では、校長が審査して採用候補者を選考し、区教育長に報告して、教育長官が任命する。政府補助立校では、学校経営委員会において選考委員会が組織され、インデペンデント校では、学校理事会での審査の後、校長や各教科主任などを中心に審査が行われ、その結果を受ける形で教育長官が任命する。新規採用の教員は最低3年間の当該校における勤務が必要とされる。それ以降は、異動の希望があれば、教育省又は希望校に申し込むことになる。

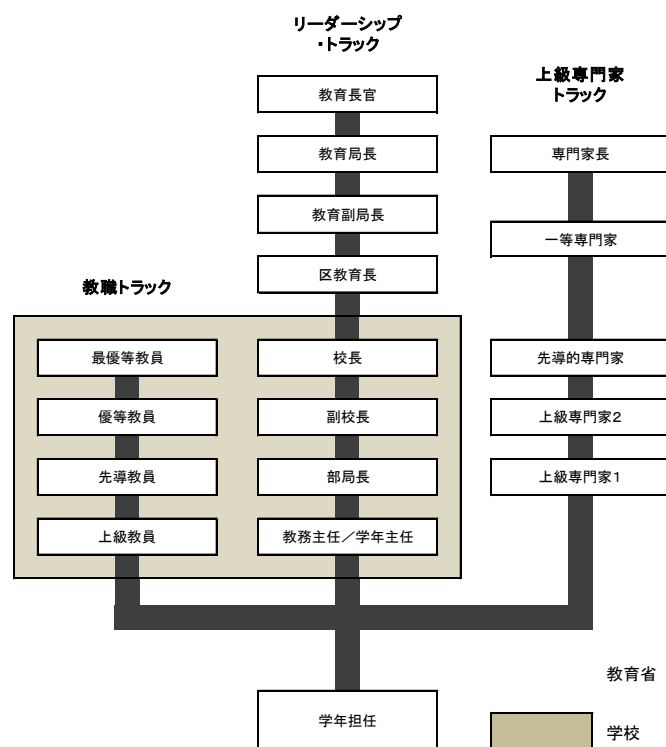
### ②教員の任用：管理職候補教員

教科や生徒指導の部局長や各学年の担当主任の異動や採用については、公募制がとられている(池田,2005)。各学校や教育省の各部局は、空きポスト情報を告知し、転任を希望する主任教員や教育省に出向している教員は、インターネットを通じて申し込むことができる。校長職は、政府立校、政府補助立校については、教育省や区教育長による審査、選考となるが、インデペンデント校では理事会が公募して選考を行う。

### ③職階制度

MOEは、「教員職能・キャリア開発計画」(education service professional development and

図1 シンガポールにおけるEdu-Pac



出所 金井(2012), P.273 を元に筆者作成。



career plan: edu-pac)という職階制度を設定している(金井, 2012)。教員の資質, 専門, 興味関心に応じて, 図 1 のように, リーダーシップ・トラック(leadership track), 教職トラック(teaching track), 上級専門家トラック(senior specialist track)の三つのキャリアの選択肢が準備されている。教員は学級担任を経験した後, 以下のいずれのトラックに進むのかを自らが判断する。

- ・リーダーシップ・トラック: 学校内で教務主任や学年主任を経験し, 更に部局長, 副校長, 校長へと進んでいく。校長を経験した後はさらに, 区教育長, 教育省のトップである教育長官までの昇進が可能なコースである。
- ・教職トラック: 教育現場での教科指導や生活・進路指導に専念するコースである。学校での生徒と近い場所で教職を務めることを望む教員を対象とし, 経験を積んでいくと, 新任教員の指導, 学内外での教員研修や教員評価などを担当する。
- ・上級専門家トラック: 分野ごとのカリキュラム, 教材や教授法の開発などを追究するコースである。このトラックを選択する者は, 教育省内でキャリアアップが行われるため, 教員を辞め教育省内の専門家となる。

### (3) 学校における教職員組織

シンガポールにおける学校の教職員組織は, 次のような構成になっている(池田, 2007a, MOE, n.d.)。管理職として, 校長や副校長のほかに, 英語, 民族語, 数学といった主要教科や生徒指導の部局長(head of department), その学年ごとの担当主任(level head), それ以外の教科の主任(subject head), 学年主任(head of level), 学級担任(form teacher)などがいる。

また, 連携教育者(allied educators: AED)として, 児童生徒への社会的情緒的な支援を提供するスクールカウンセラー(school counsellor), 特別な教育ニーズをもつ児童生徒の学習を導く AED(learning and behavioral subjects), 指導や学習の支援あるいは生徒指導や正課併行活動(Co-Curricular Activities: CCC)を援助する AED(teaching and learning)などがいる。ほかに, 授業の補助を行う補助教員(Relief Teacher: RT)がいる。

教員以外では, 事務担当(administrative manager), 総務担当(operations manager), 図書館司書(librarian), 事務職員や IT 担当職員, 用務員, 食堂担当者がいる。

## 2. 教職員数(国全体の教職員数の総和)の算定方式と学級規模の決定方式

### (1) 教職員数(国全体の教職員数の総和)の算定

シンガポールでは, 児童生徒数に応じて, 必要教員数を決定し, 学校運営費(人件費を含む)が配分されている。

教育省が, 各校への入学者数を確認して, 退職者数と合わせて, 必要となる教員数を決定する。そして, その教員数から割り出した予算を各学校区に配分する。全体を調整できるのは, 教育省だけであるため, 教員の採用数の全体や各学校区への予算配分も教育省が決定し, 区教育長に下ろしている。さらに, 区教育長は, 教員定数の枠の中(予算枠の中)で各校に通知することになる。

シンガポールは, 学校選択制で通学区がないため, 毎年度各校の入学者数が予想しにくく, また大きく変化することがある。このため, 各校の人数が確定しないと, 各学校区や各学校への教員配置数を決めることができない。

シンガポールには様々な学校種(オートノマス・スクールなど)があり, それぞれの学校種については, 学校運営費(人件費を含む)も余分に割り当てられている。政府補助立校やインデペ

ンデント校は、教育省の指定した教員数に対して、学校理事会の判断で増員ができる。これらの学校は、民族や宗教などの各団体をもち、これらの組織・団体からの補助を得ている場合が多い。

なお、教育省では、学校に資源を配分するやり方の見直しを以下の2点において進めている  
 ②。1点目は、学力形成に課題のある児童生徒を支援するために、より多くの資源を配分することを検討していることである。特にリテラシーやニューメラシーに弱い児童生徒に介入するストラテジーを実験的に試みるために、学校に資源を与えることを考えている。2点目は、在籍児童生徒数の少ない学校を支援するために、より多くの資源を配分することを検討していることである。これらの学校がより多様な学校プログラムを享受できるように、より多くの資源がこれらの学校に提供される必要があると考えている。

## （２）学級規模の決定

教育省は学級規模の法的な基準を設けてはいない。また、学級規模の児童生徒の学力に及ぼす効果については、必ずしも明らかになっていないという立場をとっている。その一方で、教員の教育条件の改善という観点から、教員数を増員する政策が進められてきた。

特に、後述する「少なく教え、多くを学ぶ(Teach Less, Learn More: TLLM)」政策を背景に、2004年には、学習環境の整備を目的として、約25,000人の小中高の教員数を2010年までに約3,000人（小1,000人、中1,400人、高550人）増員することが打ち出されている(MOE, 2004)。この教員数の改善により小中学校では学校当たり10人、ジュニアカレッジ及び中央教育学院（日本の高校に相当）では8人の増員となった。また、2005年までに小1、2006年までに小2において、学級規模を縮小して30人にするようになった。現在では、初等学校の1、2学年では学級当たり30人、その他の初等学校と中等学校では学級当たり40人が標準となっている。

さらに、児童生徒の指導スタッフに対する比率は表2のように年々改善しており、2015年までに、初等学校では16人に、中等学校では13人にまでに改善することが計画されている(MOE, 2014)。

表2 児童生徒の指導スタッフに対する比率

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
初等学校	22.1	21.4	19.6	19.5	18.6	17.7	16.5
中等学校	18.3	17.9	16.4	16.1	14.8	13.9	13.2

出所 MOE(2014) p. xv を元に筆者作成。

## 3. それぞれの効果の指標、推進の根拠（理念など）

シンガポールでは児童数により教職員数を決定していくことが基本である。その上で、学校や児童生徒のニーズにより対応できる体制になるように、学級規模や児童生徒の指導スタッフに対する比率をめぐる政策を進めている。その背景には、以下のような「能力志向(ability-driven)」の教育改革がある。

すなわち、1990年代の後半になると、グローバル化が進み知識基盤社会が到来する中で、それまでの「効率志向(efficiency-driven)」の詰め込み式の教育からの大きな転換が図られることになる。1997年に第2代首相ゴー・チョクトン(Goh Chok Tong)は「思考する学校、学ぶ国家(Thinking School, Learning Nation: TSLN)」の演説で、創造的思考スキル、生涯学習への意

欲、国家への関与等を育てる学校システム、及び、社会のあらゆるレベルで創造や革新を生み出す国家の形成を目指すという新しい教育ビジョンを打ち出した(Tong, 1997)。TSLNは「能力志向(ability-driven)」の教育改革を意図するもので、国民教育、プロジェクトワークや創造的思考を重視するカリキュラムや評価、3回継続されたICTマスタープラン、「革新と創業精神(Innovation & Enterprise: I & E)」などに関する施策が進められていった。

第3代首相リー・シェンロン(Lee Hsien Loong)は、2004年に教員が「教えることを少なくする」ことで、児童生徒は「より多くのことを学ぶ」ことができると演説した。教育省(ministry of education: MOE)は、2005年にこの考えを「量から質へ」と教育を転換するものと明確化して、「少なく教え、多くを学ぶ(Teach Less, Learn More: TLLM)」政策を展開していく(Tee, 2008)。教育内容を10-20%削減するとともに、教員に1週間に2時間の教材研究のための時間を提供するなどして、児童生徒の学習ニーズに応じた授業づくりへの転換を図っていった。記憶中心、繰り返し、一斉指導への依存度を減らし、子供が主体的に活動する授業への革新がめざれていくことになる。このような能力志向の教育改革を実現するために、教員の教育環境の改善が進められてきているのである。

#### 4. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方

教職員配置の背景となる基本的な考え方については、教育省(MOE, 2011)によれば、研究レベルでは、より少ない学級規模が児童生徒の学力に効果を及ぼすという実証的な根拠は得られていない一方で、教員の質が最も重要な要因であることは明らかになっているとする。そのため、教育省は、教員の質に妥協することなく、学校に配置する教員の数を段階的に増加させる一方で、児童生徒のニーズに合うように、それらの教員をいかに効果的に配置するかは学校の裁量に任せるといった方針であるという。

#### 5. 教員数の算定の際に考慮されるファクター

教員数算定に当たって、一律に適用されるファクターには、児童生徒数がある。授業時数、カリキュラムの増減については、その算定の際に一定の考慮がなされている。すなわち、教員の勤務として、授業準備の時間（制度として教材研究の時間を週に2時間ある）、授業時数（教科、主任級であるかどうか、課外活動などの担当かどうかにより異なる）、児童生徒の履修時間（学校による特別な課外授業がある）などが加味されている。

教員数算定に当たって、個別に適用されるファクターには、学校種、特別支援の必要な児童生徒数がある。すなわち、学校運営費も余分に割り当てられてオートノマス・スクールなどの学校種、及び、政府補助立校やインデペンデント校は、教育省の指定した教員数を超えて、学校理事会の判断で教員の増員ができる仕組みになっている。また、特別支援等の子供の配置は国が一括して管理して配属している。ほぼ全ての小中学校に、読字障害の子供へのカウンセラー、学習遅滞のための放課後プログラムが入っており、基本的には、国の方で配属に必要な人員を決めて、雇用し、常駐（臨時教員も含む）若しくは巡回指導で対応している。

なお、個別に適用されるファクターとして、リテラシーやニューメラシーなど学力の課題、及び、児童生徒数の少ない学校への配慮については今後の課題とされている。

#### 6. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標

シンガポールでは児童数により教員数を算定しているが、教員の勤務負担が考慮されている。授業時数、授業準備の時間、児童生徒の履修時間、教員の職階などを考慮した学校における労働

力の需要に基づいて教員数が割り出されている。

## 7. 教員数の算定方式のメリットとデメリットの考察及びシンガポールの事例が示唆するもの

シンガポールでは、児童生徒数によって教員数が算定され、配分されるのが基本である。

メリットとしては、教員数算定について国が一括して管理しているので、国の教育政策を反映しやすいことが挙げられる。例えば、教育省と NIE が連携して、教員の需要に見合うように、教員の養成や採用を計画することができている。

デメリットとして、児童生徒数が一律に適応されるため、教員数の算定に際し、児童生徒の特別なニーズ、あるいは、学校の特性を反映しにくいことが挙げられる。ただ、教育省では、学力に課題のある児童生徒、小規模の学校については、それらの課題が配慮できるような仕組みの検討を行っている。

日本への示唆としては、児童生徒数から教員数を算定する際に、授業準備の時間、授業時数、児童生徒の履修時間などを加味していること、また、学校のニーズに対応するように学校運営費から必要に応じて教員を増員するような仕組みがあることなどが参考になる。日本においては、資質・能力を育成していくことが一層求められているが、そのためには授業の革新が不可欠であろう。こうした教育改革を実現していくためには、シンガポールにおいて取り組まれてきたように、教員の勤務負担を減らし、授業をデザインする時間を確保するような教育環境の改善が不可欠である。

松尾 知明（国立教育政策研究所）

### <注>

- (1) 教育省(ministry of education: MOE)への問い合わせに対する回答による。
- (2) 同上。

### <参考文献>

池田充裕「シンガポールの教育養成」日本教育大学協会『世界の教育養成 Iーアジア編』学文社、2005 年、139－164 ページ。

池田充裕「シンガポール」諸外国教員給与研究会（編）『平成 18 年度文部科学省委託調査研究 諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』、2007a 年、84－97 ページ。

池田充裕「シンガポールの教育改革と学力モデル」原田信之編著『確かな学力と豊かな学力』ミネルヴァ書房、2007b 年、181－213 ページ。

池田充裕「シンガポールー中等教育の多様化と能力主義教育の行方」馬越徹・大塚豊編『アジアの中等教育改革ーグローバル化への対応』東信堂、2013 年、190－221 ページ。

金井里弥「シンガポールー能力主義を基盤とするキャリア形成」小川佳万、服部美奈編著『アジアの教員 変貌する役割と専門職への挑戦』ジアース教育新社、2012 年、259－278 ページ。

MOE (2004). Gives More Resources to Support Teaching, Retrieved Jan 20, 2014 from <http://www.moe.gov.sg/media/press/2004/pr20040929.htm>.

MOE (2011), Press Releases, New “Teach” Framework to Enhance the Quality of the Teaching Force. Retrieved Jan 20, 2014 from <http://www.moe.gov.sg/media/press/2011/03/new-teach-framework-to-enhance-quality-teaching-force.php>.

- MOE (2012), Parliamentary Replies, Target Class Size in Primary and Secondary Schools. Retrieved Jan 20, 2014 from <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2012/04/target-class-size-in-primary-a.php>
- MOE (2014), Education Statistics Digest 2014, Retrieved Jan 20, 2015 from [http://www.moe.gov.sg/education /education-statistics-digest/files/esd-2014.pdf](http://www.moe.gov.sg/education- /education-statistics-digest/files/esd-2014.pdf).
- Stewart, V. (2011). "Singapore: A Journey to the Top, Step by Step," In M. S. Tucker (ed.), *Surpassing Shanghai: an Agenda for American Education Built on the world's Leading Systems*, Harvard Education Press, pp. 113-139.
- Tee, N. P. (2008) "Teacher Less, Learn More: Seeking Curricular and Pedagogical innovation," In J. Tan & N. P. Tee (ed.), *Thinking Schools, Learning Nation: Contemporary Issues and Challenges*, Pearson Education South Asia, pp. 61-71.
- Tong, G. C. (1997). "Shaping Our Future: Thinking Schools, Learning Nation," Speeches. Ministry of Education. Retrieved Jan 20, 2014 from <http://www.moe.gov.sg/media/speeches/1997/020697.htm>.



## 第Ⅱ部

### 地方政府（学校）決定型





## 第5章 アメリカ

### 1. 教育行財政制度の仕組み

#### (1) 教育行政の構造<sup>(1)</sup>

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）の教育行政は、合衆国憲法修正第 10 条にのっとり、連邦政府ではなく、各州（コロンビア特別区を含む）の権限とされている。そのため、「アメリカの教育行政」の内実は、各州によって異なる。加えて、公立学校の管理運営等に関しては、州の下に一般行政単位とは異なる学区（school district）が設けられており、州内においても多様な教育行政が展開されている。一方で、連邦政府は特に国民の福祉や教育の機会均等という観点から、州及び学区の教育行政に対する財政支援や改革の推進を行っている。このようにアメリカでは、連邦政府、州、学区という三つのアクターによる多様で複雑な教育行政制度が構築されている。そこで、以下、初等中等教育段階の教育行政の構造に焦点を当て、三者それぞれの権限を明確にするとともに、アクター間の関係性をまとめておく。

連邦政府において、教育行政に携わるのは連邦教育省（Department of Education）である。連邦教育省は、「教育の卓越性を推進し、平等なアクセスを保証することによって、児童生徒の学業到達度を向上させ、グローバルな競争力への準備を促進すること」<sup>(2)</sup>をミッションとして掲げている。ただし、上述したように具体的な教育制度や政策を形成する権限は有しておらず、その役割は州や学区に対する財政的な支援が中心である。具体的には、1965 年に制定された「初等中等教育法（Elementary and Secondary School Act）」により、教育困難学区への財政支援制度等を整備している。連邦政府と州及び学区の関係は、こうした連邦政府による財政的な支援という形で確認できる。特に連邦教育省のミッションに掲げられているように、教育の機会均等を保証することが重要な点となっていることが分かる。ただし、初等中等教育法の改正法である「どの子も置き去りしない法（No Child Left Behind Act）」（2001 年に制定、2002 年に施行）以降、教育困難学区への財政支援を受けるための一定の要件（州学力テストの実施とそれに基づく学校アカウンタビリティ・システムの構築）が州に課されている。また、連邦政府全体の政策である「頂点への競争」は、州に対するいわゆる補助金獲得レースとしての性質を有するものであり、連邦政府が定めた政策の導入を州に求める仕掛けが構築されている<sup>(3)</sup>。

次に、州の教育行政を確認しよう。州は、上述の合衆国憲法で示されているように、教育に関する権限を有する主体であり、基本的な制度の枠組みを構築する立場にある。州の教育行政を担うのは、州教育委員会が一般的である<sup>(4)</sup>。州教育委員会の持つ権限は、各州によって異なるが、一般的に次の事項にかかる権限を有する：州全体のカリキュラム基準の策定、高校卒業要件の策定、教職員の資格認定、州のアカウンタビリティと評価プログラムの開発、教職員養成課程の認定基準の策定、NCLB 法に基づく施策及び連邦政府補助金プログラムの遂行、州教育行政にかかる規則等の策定<sup>(5)</sup>。州は、学校制度全体の枠組みを策定することで、教育の水準を維持しようとしており、更に学区への財政援助によって教育機会の平等を保持しようとしている。その下で、学区は児童生徒の学力向上を目指し、公立学校の管理運営にかかる方策を策定・遂行している。こうした州と学区の関係性は、州が学区の裁量権を尊重するという前提に成り立つものであるが、近年は学校に対するアカウンタビリティの要求を州が強めている傾向もある。

最後に学区の教育行政についてであるが、学区は、「シティ（city）」や「カウンティ（county）」といった一般の地方行政組織とは異なるものであり、公立学校の管理運営等だけを担う特別な行政地区である。そのため、組織的にも財政的にも一般の地方行政組織から独立しているのが一般

的である<sup>(6)</sup>。全米には、およそ 13,000 の学区が存在している。学区の教育行政を担う主体は、学区教育委員会である。州教育委員会と異なり、ほとんどが住民による選挙によって委員が選出されており、いわゆるレイマンコントロールの理念が具現化されていると言える。学区の基本的な役割は、所管地域の公立学校の管理運営である。具体的には、カリキュラムの策定や施設・設備の整備、予算の学校への配分、そして教職員の任用等が挙げられる。

## （２）教育財政の構造

アメリカの教育財政の仕組みを理解するために、まず初等中等教育の財源を上述してきた三者がそれぞれどの程度負担しているのかを確認しよう。2009-10 年では、連邦政府が 12.7%，州が 43.5%，そして学区が 43.8%となっている（U.S. Department of Education 2013）。このデータを確認する限り、財源の中心は州と学区ということになる。実際は、州（連邦政府も同様に）は学区に補助金を交付する立場にあり、学区は財産税等からの収入を自主財産としながら、州や連邦政府の補助金を活用するという構図になっている。つまり、教育財政についても、教育行政と同様に学区の位置付けが重要になる。事実、1910 年代は、学区の財源が初等中等教育費の 80% 以上を占めており、財政的にも分権化されたものであった。しかし、1930 年代以降、その割合は徐々に低下し、1970 年代終わりになると、ほぼ現在と同じ割合となっている。この変化の背景を理解することは、アメリカの教育財政構造を理解する上で非常に重要な点となる。

1910 年代の数字が意味することは、教育行財政が分権化されていることを意味しており、自分たちで教育委員を選出し、自分たちの税金で学校を管理運営するという学区の自治が成立していたことである。しかし、学区の財政状況は地域によって大きな差があり、それは子供一人一人の教育の差に直接的に結び付く。こうした状況に対して、1930 年代以降、各州は学区の財政格差を縮小するための補助金制度を構築した。そして、1971 年にカリフォルニア州最高裁のセラノ判決において、学区間の財政格差は合衆国憲法修正第 14 条の「平等保護条項」に違反することが示されたのを契機に、各州において教育財政訴訟が広まり、学区間の格差が平等や公正の観点から問題とされた<sup>(7)</sup>。その結果、多くの州において、学区間の財政格差を是正する制度改革が行われ、州の負担する割合が更に高まり、現在に至っている。

では、具体的にどのような財政構造になっているのか、行政組織ごとに確認してみよう。まず連邦政府であるが、1965 年の初等中等教育法以降、教育困難学区への補助金を中心に、特別支援教育や読解力向上プログラムへの補助金、さらには給食費の補助（ただし、この場合は連邦教育省ではなく連邦農務省）といったように、教育の公正性の確保のための財政援助を行っている。例えば NCLB 法では、貧困な児童生徒の割合に応じて、学区に対する補助金を州を通して配分することが規定されている。連邦政府は、あくまでも支援という形で関わっているため、上述したように初等中等教育費に占める連邦政府の負担の割合も決して高くない。しかしながら、近年、その割合がやや上昇している。その背景には、上述した「頂点への競争」プログラムの存在がある。これにより、教育財政制度における連邦政府の位置付けが大きく変わる可能性がある。

次に州は、学区間の財政格差を是正するために基礎補助金を学区へ交付し（foundation fund）、これに加えて、様々な事業（特別支援教育プログラムや学級規模縮小事業等）への財政支援（categorical fund）を行っている。前者の基礎補助金の場合、どのような算定式（formula）で学区に補助金を配分するのかという点が大きな議論となってきた。もちろん、その算定式は各州によって異なるが、大きく分けると二つの方法がある（Education Commission of the States 2012）。一つは、学区の児童生徒数に応じて交付するものであり、もう一つは学校ごとの教職員数に応じて交付するものであるが、ほとんどの州が児童生徒数に応じた算定式を用いているとい

う。そこで、以下、この児童生徒数に応じて交付する算定方法について、その内実を確認しよう。

まず、州によって異なるのが、「児童生徒数をどう数えるか」という点である。現在、大きく分けて、五つの方法がある：①1年間のある1日を決めて、その日に出席している児童生徒数を数える、②1年間に数日を決めて（一般的には秋と春に1回ずつ）、それぞれの日に出席している児童生徒数を数え、その平均をとる、③1年間のある一定期間（1週間～40日間）に出席している児童生徒数を数える、④当該年に学区に登録している児童生徒数を数える、⑤毎日、出席している児童生徒数を数え、その1年間の平均をとる。

次に、これらのいずれかの方法でカウントされた児童生徒数の重み付けが行われる。具体的には、特別な支援を必要とする児童生徒の数は、一般学級の児童生徒数を1とした場合に、1.2や1.5といった重み付けがなされる。ここでいう特別な支援を必要とする児童生徒とは、障害のある児童生徒、英語を母語としない児童生徒（English Language Learners）、社会経済的に困難な立場にある at-risk の児童生徒等を指す。

重み付けを踏まえて児童生徒数を算出した後に、児童生徒一人当たりの基準額を掛けることで、学区に必要となる基準教育需要額が決定する。この基準教育需要額を踏まえ、最後のステップとして、学区間の財政格差を考慮する。多くの州において、学区の「豊かさ」を測定する指標として、児童生徒当たりの課税財産価格を利用している。幾つかの州では、これに加え、学区内の個人所得額を設定している。そうした指標を基に、例えばある程度豊かな学区の場合、基準教育需要額のほとんどは学区でカバーできるために、州からの補助金は少なくなる（ない場合もある）。一方で、財政的に厳しい学区の場合は、学区だけで基準教育需要額を満たすことができないため、足りない額に対して、州が補助金を出すということになる。シカゴ学区の教育財政制度を分析した埜（2012）によれば、以上の算定式は、次のようにまとめられる（同、152 ページ）。

- ①（学校区の在籍児童生徒数×平均出席率）×基準額＋給食費全額補助対象生徒補助額＝基準教育需要額
- ②基準教育需要額－地方財政税収＝基本交付額
- ③基本交付額＋追加的補助額<sup>(8)</sup>＝州教育均衡交付額

最後に、学区の財政構造について確認しておきたい。学区の財政を支えるのが、学区の独自財源であり、一般的に学区が独自に徴税する財産税がそれに該当する。この財産税からの収入を一定の算定式に沿って、各学校に配分することになる。学校に配分される経費のほとんどは、教職員の人件費となり、そのほかには学校の設備や備品等となっている。なお、各学校は、学校独自に財源を確保することもできる。例えば、民間企業や財団が提供する教育プログラムを導入することを引き換えに、資金の提供を受けることもあるし、地域住民や卒業生からの寄附金を受けることもある。

### （３）教育財政制度を支える理念

アメリカ教育財政制度を支える理念として、現在、適切性（adequacy）という概念が存在する。これは、特に州が学区に対して補助金を交付する際の理念として発達してきたものであるが、後述するように「全ての生徒が高い最低限度の学力を獲得できるような教育が保障される財政制度を確立しなければならない」（押上 2004, 363 ページ）という点において、全ての段階の教育財政制度の仕組みの基盤となっているものだと理解できる。そこで以下、適切性の概念について、先行研究を基に素描しておきたい。

先述したように、1970年代、アメリカの教育財政制度は学区間の格差是正を目的に改革が行われていた。このときの改革を支えた理念は、公正性（equity）である。公正性は、学区の児童生徒一人当たりの教育費や税負担の著しい格差を問題とし、その格差を是正するために、「貧しい地方学区に対する州補助金制度の整備、裕福な地方学区に対する財政コントロールの設定などを通じて均質化」（竺沙 2001, 2 ページ）を図る制度改革の理念とされた。また、財政中立性（fiscal neutrality）の原則として、学区の教育費と財産価値との相関関係を問題視する考え方も、州教育財政をめぐる訴訟において取り出され、公正性の理念が広まっていった。

そうした中で、1980年代に入ると、1983年の『危機に立つ国家』を発端として、学力向上を目指し、学校教育における優秀性の推進が政策において議論された。それと同時に、学力向上を保障するアカウンタビリティの概念が強調されるようになった。その中で、1980年代後半から1990年代前半にかけて、公正性とは異なった理念に基づいて、学区間の財政格差を問題視する訴訟が行われた。その理念が適切性である。公正性の理念では、学区の財産価値と教育費の相関を断ち切るという観点から、標準的な教育費レベルを全ての学区に保障することが求められた。対して、適切性の理念は、貧しい学区と裕福な学区の格差を学力という観点から実質的になくすことを求めるものである。それは、全ての子供が最低基準の学力を達成するというスタンダードの考え方に依拠するものである。押上（2004）は、公正性と適切性の相違を次のようにまとめている。すなわち、公正性は「州財政の下、費用の投入（input）においての学区間格差を縮小、あるいは是正することを求めている」（同上、363 ページ）一方で、適切性は、「リソースの配置において、単なる費用の投入（input）だけではなく、全ての生徒の成績の向上を期待できる投入とその結果（output）、更に学力の実質的な成果（outcome）を同時に求めて、熟慮することを強調している」（同上）。

このように適切性は、学区間の財政格差を是正するというインプットの格差是正を更に進める形で、全ての子供の学力を保障するというアウトプット・アウトカム（結果）の格差是正をも目指す理念であることが分かる。ただし、後述するように、この適切性に基づく実際の財政制度の運用においては、幾つかの問題点を孕（はら）むことも指摘されている。

## 2. 教職員の任用と教職員数の算定方式

### （1）教員の職務状況

教員の職務状況として、まずアメリカの教員の日常的な姿を簡単に描写しよう<sup>(9)</sup>。教員は、出勤後、真っ先に自分の教室に向かう。アメリカに限ったことではないが、日本のような職員室は存在していない。教員の仕事場は、自分の教室となる。授業の内容・構成等は、教員に任されている。学習指導要領のようなものがあるわけでないので、自分の教育理念を基盤に授業を構成している教員もいる。児童生徒の席は基本的に自由であるし、小学校の低学年では、教員の前にカーペットをひいて、そこで輪になって物語を読んだり、歌を歌ったりしている。教室には、教員に加えて、特別支援教育や英語教育を理由に補助教員が入ることもある。放課後は、基本的には授業が終わり次第、帰路に就くが、学校に残って児童生徒の相手をすることもある。

以上のアメリカの教員の姿を踏まえた上で、公立学校教員の職務状況に関する全米のデータを確認しよう<sup>(10)</sup>。まず、教員の1日の平均勤務時間は7.4時間であり、年間の勤務日数は181日、また非教授（nonteaching）日数は年間7日となっている。学級規模は、小学校が平均20人で中学校は平均23.4人となっている。教員給与については、年平均56,103ドルとなっているが、もちろん州・学区によっても異なる<sup>(11)</sup>。この額は、アメリカにおける一般的な平均年収に比べて、やや高くなっている。また、夏休み期間は学校への勤務が求められていないため、副業する教員

も多く、その間に平均で 4,410 ドルの収入を得ている。

こうした教員の労働条件は、教育委員会と教員組合によって交わされた労働条件にかかる契約（contract 又は agreement）に基づく。この契約は、いわゆる教員団体交渉を通して内容が詰められていくことになる。団体交渉については、州法を基本としながら、学区教育委員会等によって定められた規則や判例等を基にしながら行われる。市田（2005）によれば、ほとんどの州において、教員給与や労働時間といった項目を団体交渉によって決定することが法的に規定されている。また、労働条件と密接に関わる教育的な事項（学級規模や教員一人当たりの児童生徒数等）についても、団体交渉項目に規定している州もある。

具体的な契約の事例として、ここではペンシルベニア州フィラデルフィア学区の内容を確認しておこう<sup>(12)</sup>。まず、給与については俸給表が決められており、取得学位や職種によって給与体系が定められている。例えば、2003 年 9 月 1 日以降に採用された学士号を保持している教員の初任給は、45,360 ドルであるのに対し、修士号保持者は 46,694 ドル、博士号保持者は 51,866 ドルとなっている。また、同じ学士号保持者であっても特別支援教育の教員は 46,194 ドルと高く設定されている。勤務日数については、非教授日数を入れた 188 日と設定されている。1 日の勤務時間は 7 時間 4 分（昼食時間を含む）とされており、午前 7 時から午後 5 時までの時間で各学校が勤務時間を調整するようになっている。また、勤務時間の間、授業準備等に充てる時間を確保することが決められており、小学校教員は少なくとも週 225 分、中学校（ミドルスクール）教員は週 270 分となっている。労働条件に関わる教育的項目として、学級規模については K-3 段階では最大で 30 人、それ以外は最大で 33 人とされているが、今後学区が学級規模を縮小するようにすることが契約の中に盛り込まれている。

## （２）教員の採用から配置まで

次に、教員の採用から配置に至るまでのプロセスを確認しておきたい。教員の採用・配置の権限は、一般的に学区にある。幾つかの学区では、学校ごとに採用が行われることもある。また、職種（教室アシスタントや部活のコーチ等）によっても学校単位で教員募集がなされることもある。アメリカでは都市部の学区を中心に、特に理数系及び特別支援教育を中心に教員不足の状況にあるため、教員の募集は 1 年間を通して行われていることが一般的である。その場合、どの教科・学校段階の教員が募集されているかは、学区のウェブサイトを示されている。教員採用のプロセスは、各学区によって異なるが、ほぼ共通して書類審査や面接といった手法が採られている。以下、フィラデルフィア学区の教員採用プロセスの概要を確認しよう<sup>(13)</sup>。

- ・ 応募書類を学区事務局に提出する（ウェブ上で基本情報を入力する）。
- ・ 学区の教員需要（学校段階や教科等）に基づき、学区の採用担当者が応募者にコンタクトを取り、面接日を決定する。
- ・ 選考は、応募時のエッセイ（合／否）、面接の結果（点数）、推薦書が基本となる。
- ・ 選考に合格した者は、面接の点数順に被雇用者資格リストに掲載される。このとき、フィラデルフィア学区で教育実習をした者には加点される。
- ・ リストに掲載されると、応募者は勤務校選定（site selection）システムに登録することができるようになる。
- ・ システム上に、自分の履歴書とともに決められたフォーマットに従った自己 PR 文（地域参加、課外活動への参加等）をアップロードする。その上で、自分の専門の空きがある学校一覧から応募したい学校を選択し、履歴書と自己 PR 文を校長や学校関係者が見られるようにす

る。

- ・ 校長等は、応募者の情報をウェブ上で確認し、採用したいと考えた場合は個人的にコンタクトを取り、面接等を行う。

教員採用にかかる先行研究並びにフィラデルフィア学区の教員採用プロセスから、アメリカの教員採用の特徴を次のように指摘できる。まず一つ目は、校長の関与度が高いということである（古賀 1993, 128 ページ）。もちろん学区事務局によるスクリーニングは行われるが、最終的に学校に配置するかどうかという点において、校長の権限が非常に強いことが分かる。二つ目は、選考の過程において、教員になるまでの経験や人間性が重視されるということである（Rutledge, et.al. 2008, p.244）。この点は、提出書類の内容からも理解できる。フィラデルフィア学区の場合、面接時に提出する推薦書は2通必要とされている。また、勤務校選定システム上にアップする自己PR文は、応募者が何をしてきたのかという経験を書くことが求められている。この点は、アメリカでは多様なニーズが存在する学校を抱えているからであり、それぞれのニーズの学校で働ける教員かどうかを見極めるために、人間性や経験といった側面が重視されると考えられよう。

### （３）教職員数の算定方式

上述してきたように教職員の任用権限は、一般的に学区にある。そのため、教職員の総数を決定するのも、学区の責任となり、その決め方は学区によっても異なるのが、アメリカの現状である。ゆえに、一般的なアメリカのモデルを導きだすことは困難な作業である。そこで、一般性の確保ではなく、アメリカの実情を描くという目的の下、これまでも事例に挙げたフィラデルフィア学区に加え、ウェブ上で資料を入手できたシカゴ学区の教職員数決定方式を分析の対象とし、その内実を説明することにする。

#### ①フィラデルフィア学区における教職員数の算定方式<sup>(14)</sup>

前提として、教職員数の決定に大きく関わるフィラデルフィア学区の財政構造を明確にしておこう。学校にかかる予算として、学校を基盤とした財源（学校が予算を決定し、執行する）と中央管理された財源（学区が予算を決定し、執行する）がある。学校を基盤とした財源は、学校に必要とされる教職員数や学校の諸状況のデータに基づいて金額が算定され、それが学校に配分される。学校側は、基本的に一定の目的に沿って、その予算を執行しなければならない（経常的経費を除いては、特定財源化したものとなっている）。中央管理された財源の多くは、学区本体ではなく州や連邦政府又はその他の財団等の補助金を基にした財源であり、学区が用途と予算を計上し、執行するものである。それぞれの財源ともに、教職員の人件費にかかるものについては、以下のような区分けがなされている。

表1 フィラデルフィア学区における教職員人件費の区分け

学校を基盤とした財源	中央管理された財源
<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般教員（学習支援の特別支援教育教員，外国語としての英語担当教員，美術／音楽教員を含む）</li> <li>・教育助手，教室アシスタント，昼食時補助員，特別支援教育サービスアシスタント</li> <li>・学校図書員若しくは図書指導アシスタント</li> <li>・カウンセラー</li> <li>・建物管理者</li> <li>・代替教員（研修中の教員の代替）</li> <li>・ソーシャルワーカー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・精神的支援及び発生率の低い障害児の特別支援教育教員，幼稚園教員，特別支援教育助手，楽器音楽教員（巡回）</li> <li>・学校施設に応じた教育助手</li> <li>・職業教育担当教員</li> <li>・学校警備員</li> <li>・代替教員（研修中の教員ではない代替）</li> <li>・部活のコーチ</li> <li>・養護教員</li> <li>・食堂従業員</li> <li>・学校技術職員</li> </ul>

出所 School District of Philadelphia Office of Management and Budget (2012), p.45 より筆者作成。

基本的に、それぞれの財源を通して教職員数を決定し、配置することが求められている。ただし、学校に与えられた自由裁量の予算や学校独自の予算等を利用して、教職員を配置することが許される場合もある。その場合、特別支援教育教員，第二外国語としての英語教員，学校施設に応じた教育助手，幼稚園教員，バイリンガル教育助手，楽器音楽教員，職業教育担当教員，養護教員，食堂従業員については、それぞれに配分された学区からの予算に学校が独自に付加する形で、増やすことが可能となっている。一般教員の加配については、学校独自の予算又は学区から配分される学級規模縮小プログラムの予算の活用を通して行うことが可能となっている。

では、これらの財政構造を基に、教職員数はどのように決定されているのか。ここでは特に学校を基盤とした財源の内実を確認しよう。初等教育（K-8 段階）の一般教員数は、基本的に学級規模によって決められる。教員組合との契約で決められている学級規模（K-3 段階は最大 30 人，4-8 段階は最大 33 人）に基づき、次年度の予測在籍児童数から必要教員数を割り出す<sup>(15)</sup>。これに加え、先述したようにフィラデルフィア学区では授業準備等に充てる時間が教員には確保されているため、その時間をカバーするための教員が加算される。ミドルスクール（中学校に相当）、高校の一般教員数については、学級規模（最大で 33 人）を超えないように、授業準備等に充てる時間を踏まえた上で、教員一人当たりの生徒数で決められている。具体的には、ミドルスクールの場合、生徒 22.5 人につき一人の教員とされ、高校の場合、全校生徒数 700 人までは生徒 24 人につき教員一人，701 人以上になれば生徒 26 人につき教員一人となっている。

以上のように、基本的に予測された在籍児童生徒数を基に、初等教育段階の場合は学級規模、それ以上の学校は教員一人当たりの生徒数を算定式としている。前提となる在籍児童生徒数は予測に基づくものであるため、新年度が始まった 10 月中旬に、実際の在籍児童生徒数で再度算定される。その結果、教員を増やすこともあるし、場合によっては削減されることもある。この算定式に応じて導き出された一般教員数を基に、各学校に「一般教員にかかる経費」という特定財源化した形で予算（学校を基盤とした財源）が学校に配分されることになっており、ほかの経費に援用することは許可されていない。

次に、一般教員以外の教職員についても、記述しておこう。学校に配分され、用途を学校が自由に決められる経常的経費（operating budget）の一部については、教員組合との契約や法的に用途が決められている項目（州法や学区規則等）がある。その中で、教職員にかかるものとして

は、以下のような規定がなされている。

- ・ 校長：各学校一人
- ・ カウンセラー：最低一人。高校の場合、生徒 500 人につき一人。
- ・ 学校図書員（若しくは図書指導アシスタント）：1,000 人以上の学校に少なくとも一人
- ・ リーディング専任教員（小学校）：最低一人
- ・ 外国語教員（高校）：600 人未満の高校は一人、それ以上の高校は二人
- ・ 美術／音楽教員：500 人未満の学校の場合、1 週間に 2 日勤務（フルタイム教員を 1 としたとき、0.4 人）。500-999 人の学校の場合、1 週間に 3 日勤務（0.6 人）。1,000 人以上の学校の場合、一人。

これらの項目を除いた経常的経費は、学校が自らの学校教育計画に沿って自由に利用することができる<sup>(16)</sup>。実際、上述した教職員のほかに、副校長、学校事務、教室アシスタントの雇用（この場合、給与は組合との契約に定められたもののにのっとる）に対して、予算を執行している学校が多い。逆に言えば、これらの教職員に対しては、組合との契約に基づいた給与額の範囲で、学校が自由に配置することができるわけである。

学校を基盤とする財源としては、上述の一般教員にかかる経費及び経常的経費に加え、才能児教育にかかる経費、学習支援の特別支援教育にかかる経費、第二外国語としての英語教員にかかる経費が規定されている。学習支援の特別支援教育については、州法に基づいて、必要となる教員数が担当児童生徒数によって規定されている<sup>(17)</sup>。例えば、学習支援が必要となる時間が 1 日の 20%未満である児童生徒の場合は 50 人、その割合が 20%以上 80%未満であれば 20 人、80%以上であれば 12 人につき一人の教員を配置するようになっている。第二外国語としての英語教員については、児童生徒の英語レベルを分けて重み付けをした後に<sup>(18)</sup>、30 人につき一人の教員を配置するような仕組みとなっている。

## ②シカゴ学区における教職員数の算定方式<sup>(19)</sup>

シカゴ学区の教職員数決定方式は、財源との関係で、大きく三つに分類することが可能である。一つは、必要教職員数に基づく配分（quota allocation）である。二つ目は、一般教員数とは別で設定されている付加的な配分（additional funding）であり、特別支援教育教員<sup>(20)</sup>、バイリンガル教育教員、就学前教育教員といったように用途が限定されて配分される予算である。三つ目は、自由裁量予算（discretionary funds）であり、校長が各学校の実情に応じて自由に用途を決められ、その中で必要な教員（一般教員を含め）を独自に配置することが可能となっている。ここでは特に、一つ目の一般教員数に着目して、その内実を確認しよう。

まず、教職員数の決定に際しては、フィラデルフィア学区と同様に、予測される在籍児童生徒数が重要な要素となっている。予測数は、過去 5 年間の在籍傾向のデータとそれぞれの学校の学年滞留率（cohort survival rate）に基づき、算出される。学年滞留率は、ある学年の在籍児童生徒数とその学年集団の前年の在籍児童生徒数を比較することで算出される。ただし、あくまでも予測数であるゆえに、新しい年度が始まった後に、実際の在籍児童生徒数にあった教職員数に調整され、教職員数が増えたり減ったりする。

まず、学級担任教員数について、初等教育（K-8）段階を確認すると、教員一人当たりの児童数で求められている。具体的には、幼稚園段階は 56:1（幼稚園は半日制なので、実際には 28:1）、1-3 学年は 28:1、4-8 学年は 31:1 となっている。この数字は、教員組合との契約で交わされてい



る学級規模の上限数と同数になっている。また組合との契約において、実際の一般教員数の計算式も次のように規定されている。まず 4-8 学年の児童数を 31 で除し、余りは 1-3 学年の児童数に加えられる。そして、その 1-3 学年の児童数（余りの 4-8 学年の児童数を含む）を 28 で除し、小数点以下を四捨五入する形となる。

校長と副校長は、それぞれ一人分の経費が配分される（ただし副校長は、学級担任教員としてカウントされる）。その他の教職員として、体育教員又は学校図書員と学校事務員は、学級担任教員数（特別支援教育教員を含む）を基にする。体育教員又は学校図書員の場合は、学級担任教員数が 15 人未満だと一人、16.5 人・30 人だと二人といったように決められている。学校事務員も、学級担任教員数が 45.5 人未満だと一人、46 人・75.5 人だと二人といったような算定式である。対して、美術又は音楽教員とカウンセラーの場合は、当該学校の登録児童数による。登録児童数が 750 人未満だと 0.5 人であり、それ以上だと一人となる。カウンセラーは、最低一人は配置されることになっており、登録児童数が 1,200 人以上だと 1.5 人、1,800 人以上になると二人が配置される。

なお、本研究は義務教育段階を対象としているが、参考までに高校の教職員数の算定式を見てみよう。一般教員数の算定式で考慮されるのが、教員一人当たりの生徒数と教員の勤務時間である。まず、教員一人当たりの生徒数については、数学、英語、理科、社会科というコア教科の場合は 28:1 となり、体育、音楽、選択科目については 31:1 となる。ただし、生徒数のカウント方法が教科ごとに若干異なる。それは、特別支援教育が必要な生徒数をどの程度含むかという点である。数学と英語の場合、1 日の 20%未満は普通学級外での指導が必要な生徒数（特別支援①）を含む。理科と社会科は、それに加え 20-49%の生徒数（特別支援②）を含み、更に体育・音楽・選択科目は 50%以上の生徒数（特別支援③）も含む。これに加え、教員の勤務時間が考慮に入られる。高校の場合、それぞれの教科担当教員が、1 日中クラスを担当しているわけではないので、上述の教員一人当たりの生徒数だけで算出された教員数は、現状を表しているわけではない。そのため、単純に考えれば、算定式上全部で 7 教科あるため、1 教科分という意味において 7 で除すれば良い。ただし、このときの 7 という数字は、巧妙に計画された数字となっている。というのも、シカゴ市学区教育委員会とシカゴ教員組合とで交わされた契約において、高校教員は昼食時を除く 1 日 7 コマ（50 分）分勤務することが求められている<sup>(21)</sup>。つまり、7 で除する意味は、1 コマ当たりの教員数を意味することになる。しかし、契約では 7 コマ中、実際に授業を行うのは 5 コマとされており、残りは授業準備や研修に充てることが決められている。そこで、上述の教員一人当たりの生徒数から算出された教員数を 5 で除することになる。例えば、A 高校の一般生徒数が 1,000 人で、特別支援①が 30 人、特別支援②が 20 人、特別支援③が 10 人とする と、以下の算出式に従った教員数が算出される。

表 2 シカゴ学区における高校教員数の算定式例

教科	教員数の算出式	教員数
数学、英語	$(\text{一般生徒数} + \text{特別支援①}) \times 2 \div 28 \div 5$	14.7 人
理科、社会	$(\text{一般生徒数} + \text{特別支援①} + \text{特別支援②}) \times 2 \div 28 \div 5$	15 人
体育、音楽、選択	$(\text{一般生徒数} + \text{特別支援①} + \text{特別支援②} + \text{特別支援③}) \times 3 \div 31 \div 5$	20 人

出所 Chicago Public School (2013), p.161 より筆者作成。

事例とした A 高校では、合計で 49.7 人の一般教員定数が確保される。一般教員数は、教科ご

とに計算されるが、実際には一括して予算が配分されるため、どの教科に何人教員を配置するかは、各学校の裁量に任されている。

### 3. 学級規模の決定方式

教職員定数の決定方式において重要な要素となっていた学級規模について、ここではその制度及び学級規模縮小政策に着目して、連邦政府、州、学区のそれぞれのレベルでの取組を概観する。全米の動向としては、最初に次のことを確認しておきたい<sup>(22)</sup>。2011-12年度において、全米の平均学級規模は、初等教育段階が 21.2 人、中等教育段階が 26.8 人となっている。2007-2008 年度では、初等教育段階が 20 人、中等教育段階が 23.4 人であり、やや学級規模が大きくなっている傾向が看取できる。

まず連邦政府は、学級規模の縮小を求める政策を推進したという経験を持つ。それは、1999 年に初等中等教育法の中に学級規模縮小プログラムが組み込まれていたことから分かる。このプログラムは、児童生徒の学業到達度の向上を目的として、十分な資質能力を有した教員を採用して、学級規模を縮小するプログラムである。そのため、補助金の用途も十分な資質能力を有した教員の採用が中心であり、それに加えて教員の資質能力の測定と職能開発に充てられていた。

しかし、2001 年に初等中等教育法が改正され、NCLB 法が成立すると、このプログラムは教員の資質向上のプログラム (title II) に組み込まれた。教員の資質向上のプログラムは、学級規模を縮小して十分な資質を有した教員を採用するものである。1999 年の学級規模縮小プログラムが、学級規模の縮小を通して学業到達度を向上させるという目的であったことを考えると、学級規模の縮小の目的が変わったことが分かる。また、2009 年から始まった連邦政府による「頂点への競争」政策において各州に求める教育政策の中に、学級規模を縮小することは求められていない。このように、2000 年代に入ってから、学級規模を縮小することに対する連邦政府の関心が低くなっていることが理解できる。例えば、連邦教育長官のダンカン (Arne Duncan) が、OECD による学級規模の国際比較データを持ち出し、PISA の成績が高いアジア諸国の学級規模がアメリカよりも大きいことを指摘している (Sparks 2010)。また、彼は PISA の成績が高い国々が、学級規模縮小よりも教員の専門職化を優先しているとし、学力向上に向けて教育の生産性 (educational productivity) を向上させることを指摘している<sup>(23)</sup>。こうした背景には、学級規模を縮小する政策がコストのかかる政策であるという認識があることは容易に想像できる<sup>(24)</sup>。

次に州レベルの取組であるが、学級規模に関わる制度若しくは政策として大きく二つの種類がある。一つは、学級規模の上限を定める制度であり、もう一つは学級規模縮小を進める政策である。それぞれについて、各州の状況を確認しよう<sup>(25)</sup>。

学級規模の上限を定める制度であるが、2009 年の段階で 36 州が何らかの形で上限規定を有している。まず、その上限規定の適用範囲を見ると、学区又は学校の平均クラスサイズではなく、実際の学級規模の上限を規定している州が 27 州となっている。一方で、学区又は学校の平均クラスサイズを上限規定の対象としている州は 7 州である。また、特別な事情があれば、上限規定を免除するシステムを有している州が 15 州ある。次に規定している学校段階であるが、最も多くの州が規定しているのが幼稚園 (K) 段階であり (29 州) であり、その次に 1-3 段階 (26 州) と続く。学年が上がるにつれて、上限規定を設定している州は減少し、9-12 段階の上限規定を設定している州は 15 州となる。上限の内実については、K-3 段階では平均で 24 人となっており、学年が上がるにつれて人数は増える傾向にある (9-12 段階では平均 31 人となっている)。

次に学級規模縮小政策であるが、2009 年の段階で 24 州において、学級規模を縮小するための政策が存在している。そのほとんどが、K-3 段階を対象にしており、学級規模も 19 人以下を目指

すものとなっている。州によっては、学級規模ではなく教員対児童生徒の比率を設定している場合もある。こうした学級規模縮小を進める州の政策は、それが各学区や学校の義務（**mandate**）として存在する政策なのか、それとも任意（**voluntary**）として存在するののかによって大きく異なる。学級規模縮小を義務としている州は 11 州ある。これらの州では、一般財源として一括して学区に交付される補助金の中に縮小にかかる経費を組み込んでいる場合もあれば、学級規模縮小を目的とした特定財源として学区に補助金を交付する場合もある。対して、学級規模縮小を任意としている州では、学級規模縮小を学区が行うのであればその分にかかる経費の一部を州が補助する場合、教育改善にかかる包括補助金を利用して学級規模縮小を奨励する場合、競争的補助金として学級規模縮小を推進する学区に補助金を交付する場合等、多様な手法が採られている。

こうした学級規模にかかる多様な制度・政策が確認できる一方で、連邦政府が学級規模縮小に対して関心を失っているのと同様に、幾つかの州も学級規模にかかる政策の推進にやや消極的になってきている現状もある。アメリカの教育新聞である **Education Week** 紙によれば、2008 年以降に学級規模の上限規定を緩めた（若しくは撤廃した）州が、19 州存在しているという<sup>(26)</sup>。その背景には、2008 年のリーマンショック以降、州の予算が削減されていることが挙げられている。一方で、一部の州では継続的に学級規模縮小を進めている州もある。例えば、カリフォルニア州では、学級規模縮小を目的とした特定補助金プログラムとして、そのプログラムへの参加は任意とすることで財源を保ちながら、学級規模の縮小を進めている（星野 2012）。また、フロリダ州においても、2002 年に学級規模縮小にかかる制度を策定してから、現在では年間約 30 億ドルを学級規模縮小の財源として確保し、学区へ配分している<sup>(27)</sup>。

学区レベルの取組は、特に州の取組に影響を受ける。すなわち、州レベルで学級規模の上限規定や縮小政策がある場合は、それに従って、財源を含めて学区の方針を決めることになる。対して、州レベルで規定がない場合は、それぞれの学区で決めることになる。その場合、学区教員組合による団体交渉を通して決める場合もあれば、学区教育委員会が決定する場合もある。また、州が学級規模縮小に対する補助金を配分している場合は、学区がそれに申請する形で学級規模を縮小するという取組もある。

#### 4. アメリカの事例が示唆するもの

最後にアメリカの教職員定数の算定方式の特徴を指摘するとともに、日本への示唆について若干の考察を加えたい。

アメリカの教職員定数算定方式の基盤となる教育財政制度について、その特徴としては適切性という理念を指摘した。単なるインプットとしての教育資源を公正に保つのではなく、ある一定の学力基準を達成するのに適切な教育財源を保障するというものである。この理念により、教育財政による実質的な教育格差をなくすことが目指されている点は、アメリカの特徴と指摘できる。例えば、不利な立場にある児童生徒数をカウントする際に、重み付けをするというのは、まさに適切性の考え方であろう。しかしながら、何をもって「適切な」教育とするのか、適切性に向けて必要となる教育財源のコストをどう計算することができるのか等については不明確なままである。また、その効果を測定することも困難な作業である。これらの点は、アメリカでも議論が継続的に行われており、その展開を注視する必要がある。

より具体的な教職員算定方式の特徴については、大きく三つの点を指摘したい。一つ目は、上述したように、児童生徒数のカウントに際して、児童生徒の多様性に応じた重み付けがなされている点である。例えば、普通学級において特別な支援を必要とする児童生徒がいる場合、その児童生徒数はほかの児童生徒数と同様にカウントされているわけではない。州から学区への補助金

交付時だけでなく、フィラデルフィア学区の事例から分かるように、普通学級とは別の時間の指導をどの程度受けるのかによって、児童生徒数のカウントの方法を変えている。今後、我が国において普通学級における特別な支援を必要とする児童生徒が増加することが想定された場合、一学級当たりの児童生徒数をどのようにカウントするかを議論する必要もあると考えられる。もちろん、児童生徒の多様性はこれだけにとどまらない。英語を母語としない児童生徒や貧困家庭の児童生徒といった、不利な立場にある児童生徒をほかの一般児童生徒同様にカウントすることの是非は、教員の負担という観点からも考慮に入れる必要があるだろう。

またこれと関連して、二つ目は、通常学級における特別支援教育教員やバイリンガル教育教員といった特定の教員数は、一般教員数とは異なる算出式を用いており、予算の配分も一般教員とは別の形で行われている点がある。これは、教員というひとくくりの枠で定数を出すのではなく、それぞれの教員の職務や役割に応じて、その算定を変えていることを意味する。さらに、各学校の裁量に任された予算を利用して、多様な教職員の配置が可能となるという状況もある。シカゴ学区では、2013年度から校長が自由に使える自由裁量予算として、州や連邦政府からの補助金だけでなく、学区独自で合計100万ドルを計上し、各学校へ配分している。この予算(College Ready Fund)により、これまで難しかった教職員の加配が校長主導で行えるようになっている。

最後に三つ目は、教員の労働条件の観点が明確に算定式に盛り込まれている点が挙げられる。フィラデルフィア学区の場合、教員の授業準備時間数が考慮に入れられている。シカゴ学区の場合は、あくまでも高校の事例であったが全体の勤務時間(コマ)数が算定式に関わる。こうした労働条件は、教員組合との契約によって決められており、その意味において学校で働くという労働環境という観点も重要な要点とされていることが分かる。もちろん、教員の労働環境を整えることは、引いては児童生徒の教育環境を整えることにつながるの言うまでもない。

以上の三点から導きだされることは、一律的に教員や児童生徒を捉えることの限界である。児童生徒の多様性が増す中、これまでのようなインプットに基づく教育財政の公正原理だけでは、実質的な(学校現場レベルでの)公正を確保することは難しくなる。確かに適切性の理念は、その定義や費用概算の不明確さという問題点を有するが、実質的な公正を目指すという点においては、示唆を与える理念となる。また、そうした児童生徒の多様性に対応するための柔軟な教職員組織の体制を構築するためには、全てをひとくくりに「教員」と見なし、同数で算定することに限界があるだろう。どんな児童生徒がいる学校なのか、特別なニーズを有する児童生徒を担当する教員がどの程度必要なのか、当該学校でどのような働き方をする教員がどの程度必要なのか。こうした点を考えるならば、本稿で指摘したような児童生徒の重み付けや、役割別の教職員数の決定、さらにはそうした決定の自由度の高さといったアメリカの特徴は一定の示唆を有している。

佐藤 仁(福岡大学)

#### <注>

- (1) 以下の記述については、岸本(2013)を参考にしている。
- (2) 連邦教育省ウェブページより(<http://www2.ed.gov/about/landing.jhtml>, 2014/03/24)
- (3) 具体的な内容については、北野ほか編(2012)を参照されたい。
- (4) 2013年3月の段階で、ミネソタ州とウィスコンシン州を除く州(ワシントンD.C.を含む)に教育委員会は設置されている。
- (5) 全米州教育委員会協会(National Association of State Boards of Education)のウェブペー

ジを参照 (<http://www.nasbe.org/about-us/state-boards-of-education/>, 2014/03/25)。

- (6) 財政的に一般の地方行政組織に依存している学区は全体の約 10%となっている (岸本 2013, 40 ページ)。
- (7) セラノ判決以後のアメリカにおける教育財政にかかる訴訟の展開については、白石 (2006, 2007) を参照されたい。
- (8) 州が実施する様々な事業に対する財政支援 (categorical funds) に該当するものである。
- (9) 以下、佐藤・二宮 (2014) を参考にしている。
- (10) 特に断りのない限り、以下のデータは、全米教育統計センター (National Center for Education Statistics, 以下 NCES とする) の Digest of Education Statistics 2012 ([http://nces.ed.gov/programs/digest/2012menu\\_tables.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/2012menu_tables.asp), 2014/04/03) による。
- (11) 州の差を確認すると、最も高いニューヨーク州の平均年収が 75,279 ドルであるのに対し、最も低いサウスダコタ州では 39,018 ドルとなっており、2 倍近くの差がある (National Education Association 2014)。なお、教員給与にかかるより詳細な全米的状況については、川田 (2007) を参照されたい。
- (12) 以下、Philadelphia Federation of Teachers and the School District of Philadelphia (2009) による。なお、フィラデルフィア学区の概況 (2013 年 12 月現在) であるが、K-12 の児童生徒数は 131,362 人であり、全米で 8 番目の大規模学区となっている。半数以上 (52.8%) の児童生徒が黒人であり、87.3% の児童生徒が経済的に不利な状況にある (フィラデルフィア学区ウェブサイト (<http://www.phila.k12.pa.us/about/#schools>, 2014/04/03) より)。
- (13) 以下の記述は、フィラデルフィア学区のウェブサイトに基づく (<http://webgui.phila.k12.pa.us/offices/e/ee/resources/faqs>, 2014/04/03)。
- (14) 以下の情報は、School District of Philadelphia Office of Management and Budget (2012) に基づく。
- (15) 在籍児童数の予測は、経年の在籍児童数の傾向や学区の人口流動等のデータを利用して行われる。
- (16) 経常的予算については、教職員の人件費以外に、課外活動に対する教職員への報酬、本や備品、サマースクールに対する教職員への報酬といった項目に使われている。
- (17) 中央管理された財源として配分される精神的支援及び低出現率の障害の特別支援教育教員についても、担当児童生徒という観点から教員定数が算出される。
- (18) 1 日において 3 時間の指導が必要な児童生徒は 100%、2 時間の児童生徒は 50%、1 時間の指導の児童生徒は 25% となり、それぞれに該当する人数を掛けることで、児童生徒の総数を算出する。
- (19) シカゴ学区の教育財政構造については、埴 (2012) に詳しく論じられているので、参照されたい。なおシカゴ学区の P-12 の児童生徒数 (2012 年) は、404,151 人であり、そのうち黒人が 41.6%、ラティーノ (ヒスパニック) が 44.1% となっている。また、87% の児童生徒が経済的に不利な立場にある (以上、シカゴ学区のウェブページより ([http://www.cps.edu/About\\_CPS/At-a-glance/Pages/Stats\\_and\\_facts.aspx](http://www.cps.edu/About_CPS/At-a-glance/Pages/Stats_and_facts.aspx), 2014/04/07))。以下に続くシカゴ学区にかかる記述は、Chicago Public School (2013) による。
- (20) 本稿では詳しく論じないが、特別支援教育教員の定数は、イリノイ州の規程及び学区の方針に基づくものとされている。具体的には、算定式において、教授時間数、対象児童生徒の普通学級以外での指導が必要となる時間の割合及び年齢が考慮に入れられる。
- (21) Board of Education of the City of Chicago and Chicago Teachers Union (2012), pp.30-31.

- (22) NCES のウェブページに掲載されている Digest of Education Statistics 2012 及び Digest of Education Statistics 2013 のデータを参照している  
([http://nces.ed.gov/programs/digest/2013menu\\_tables.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/2013menu_tables.asp), 2014/04/10)。
- (23) 連邦教育省ウェブページにおけるダンカンの発言より  
(<http://www.ed.gov/news/speeches/secretary-arne-duncans-remarks-oecd-release-program-international-student-assessment-pisa-2009-results>, 2015/2/3)。
- (24) ただし、ほかの政策に比べて費用対効果が低いと指摘できる研究成果はないという指摘がある (Whitehurst and Chingos 2011)。
- (25) 学級規模の上限を定める制度については、Zinth (2009a) を参照し、学級規模縮小政策については、Zinth (2009b) を参照している。
- (26) Education Week のウェブページより  
([http://www.edweek.org/ew/section/infographics/13class\\_size\\_map.html](http://www.edweek.org/ew/section/infographics/13class_size_map.html), 2014/04/11)。
- (27) フロリダ州教育省のウェブページより (<http://www.fl DOE.org/classsize/>, 2014/04/11)。

#### <参考文献>

- Board of Education of the City of Chicago and Chicago Teachers Union, *Agreement between the Board of Education of the City of Chicago and Chicago Teachers Union*, 2012.
- Chicago Public School, *Amended Budget 2012-2013*, 2013.
- 竺沙知章「アメリカ合衆国における 1990 年代州学校財政制度改革」『兵庫教育大学紀要第 1 分冊』第 21 号, 2001 年, 1-10 ページ。
- Education Commission of the States, *Understanding State School Funding*, 2012.
- 塙武郎『アメリカの教育財政』日本経済評論社, 2012 年。
- 星野真澄「米国カリフォルニア州における学級規模縮小プログラムの財政構造」『教育学論集』第 8 集, 2012 年, 1-19 ページ。
- 市田敏之「米国における教員団体交渉に関する州法規定の分析」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部』第 54 号, 2005 年, 61-69 ページ。
- 川田琢之「アメリカ」諸外国教員給与研究会編『諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』2007 年, 18-37 ページ。
- 岸本睦久「アメリカ合衆国」文部科学省『諸外国の教育行財政—7 か国と日本の比較—』ジエーズ教育新聞社, 2013 年, 22-79 ページ。
- 北野秋男, 吉良直, 大桃敏行編著『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争』学術出版会, 2012 年。
- 古賀一博「米国メリーランド州公立学校教員人事行政の動態的実相」『上越教育大学研究紀要』第 13 巻, 第 1 号, 1993 年, 121-131 ページ。
- National Education Association, *Rankings of the States 2013 and Estimates of School Statistics 2014*, 2014.
- 押上玲奈「アメリカ合衆国の学校財政における“アデクアシー (Adequacy)”概念に関する一考察」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第 44 巻, 2004 年, 359-367 ページ。
- Philadelphia Federation of Teachers and the School District of Philadelphia, *Collective Bargaining Agreement between the Philadelphia Federation of Teachers and the School District of Philadelphia September 1, 2009 to August 31, 2012*, 2009.

- Rutledge, Stacey A., Harris, Douglas N., Thompson, Cynthia T., and Ingle, W. Kyle, “Certify, Blink, Hire: An Examination of the Process and Tools of Teacher Screening and Selection”, *Leadership and Policy in Schools*, vol. 7, 2008, pp237-263.
- 佐藤仁, 二宮皓「アメリカ」二宮皓編著『新版世界の学校』学事出版, 2014 年, 128-140 ページ。
- School District of Philadelphia Office of Management and Budget, *Guide to School Budgets*, 2012.
- 白石裕「アメリカ学校財政制度訴訟の新展開(1) 平等論から適切・妥当性論への志向」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』第 17 号, 2006 年, 59-72 ページ。
- 白石裕「アメリカ学校財政制度訴訟の新展開(2) 平等論から適切・妥当性論への志向」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』第 18 号, 2007 年, 31-44 ページ。
- Sparks, Sarah D., “Class Size Show Signs of Growing”, *Education Week*, November 24, 2010.
- U.S. Department of Education, *The Condition of Education*, 2013.
- Whitehurst, Grover J., and Chingos, Matthew M., *Class Size: What Research Says and What It Means for State Policy*, Brown Center on Education Policy, 2011
- Zinth, Kyle, *Maximum P-12 Class-Size Policies*, Education Commission of the States, 2009a.
- Zinth, Kyle, *State Policies Focusing on Class-size Reduction*, Education Commission of the States, 2009b.





## 第6章 イギリス

### 1. 教育行財政制度の仕組み

イギリス（本稿ではイングランドを指す）の初等、中等教育に関わる中央教育行政機関は、教育省（Department for Education, DfE, 2010 年より）である。教育省は、教育の提供、国の教育政策策定、教育制度の企画という責任を負っている。地方には、地方当局（Local Authority, LA。2005 年までは地方教育当局, Local Education Authority であった）が全国 152 か所あり、地方自治体における教育振興と児童生徒の教育及び訓練の機会を保障する責任を負っている。地方当局には、教育行政事務の責任者として子供サービス担当長（Director of Children's Service）が設置されている。

イギリスの学校は、「1988 年教育改革法（The Education Reform Act 1988）」以降の自律的学校経営（Local Management of Schools, LMS）の方針により、多くの学校経営及び学校財務の権限を有している。また同時に学校経営の責任を果たすことが求められている。

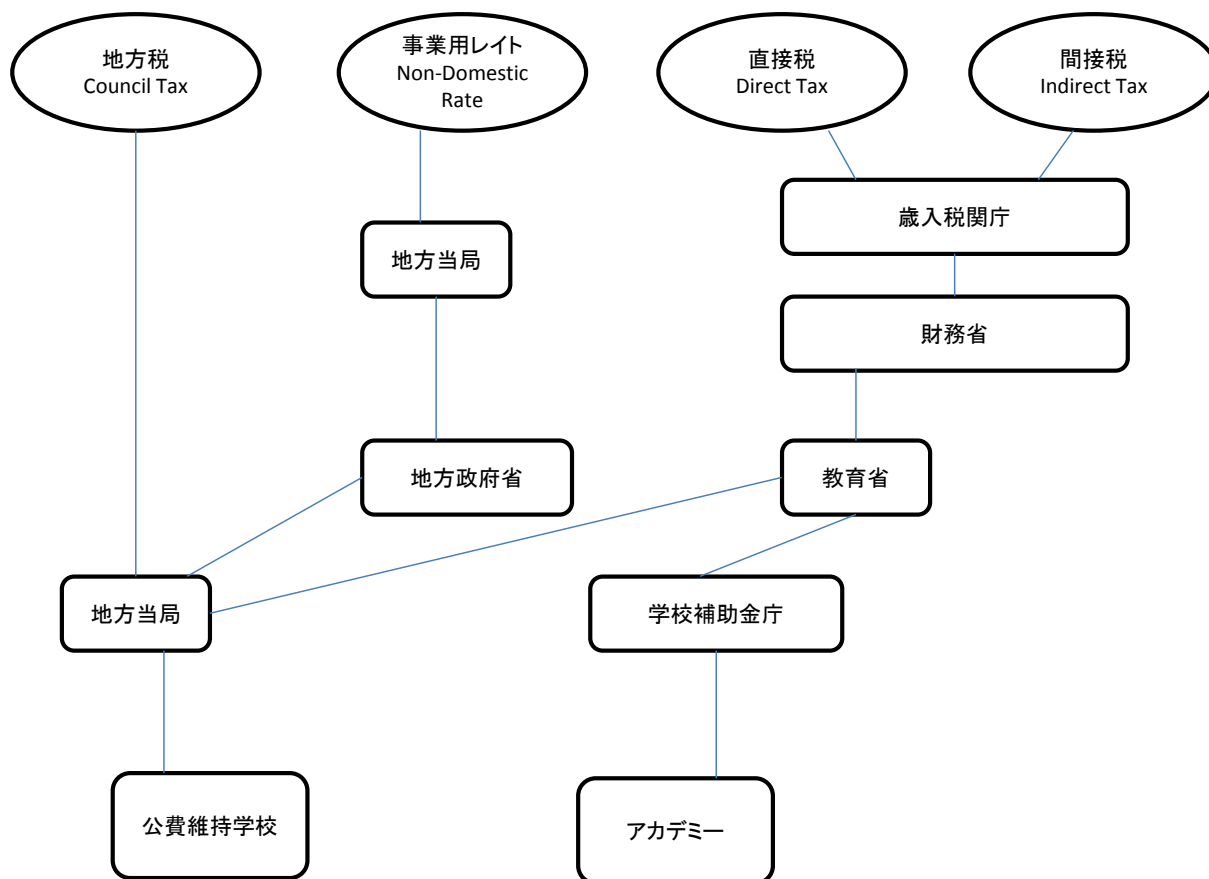
義務教育における学校予算は、全額国庫負担である。2006 年より、地方自治体への初等中等教育に関する特定補助金としての「学校教育費特定補助金（Dedicated Schools Grant, DSG）」が導入された。これにより、学校教育における地方自治体が中央から配分される財源の内、使途を特定しない地方政府省（Department for Communities and Local Government）が配分する地方交付税が大幅削減され、使途を特定した特定補助金の額が増額することとなった。

配分は、国が策定する予算配分基準（Funding Formula）に基づき、地方自治体が自治体独自の予算配分基準を策定し、各学校に配分する。各自治体の予算配分基準は、学校長の代表や地方自治体代表等により構成される School Forum が策定する。地方自治体では学校への配分に当たって、特別支援教育や児童生徒の通学支援等の予算に充てるために、学校教育費特定補助金の 1 割程度（割合は地方当局が決定）の額を執行分として保留している。

2010 年の連立政権発足以後、地方当局から離脱し、国から直接学校予算の配分を受けるアカデミー（Academy）やフリースクール（Free School）という新しいタイプの公費維持学校が増加している。特にアカデミーは中等学校において増加しており 2013 年 11 月現在、中等学校の 53% を占めている。アカデミーは、直接学校予算を中央政府から受け取るだけでなく、後述する教員給与の全国基準の遵守義務もないため、アカデミーやフリースクール以外の公費維持学校よりも予算執行に関する自由裁量権を有している。そのため、学校教育に対する地方当局の関与が縮減されていると言える。公財政支出における教育費の配分の大まかな流れは、図 1 のとおりである。

学校予算は、原則として児童生徒数に応じて決定される。その際、無料給食、特別支援教育、学校段階、学校規模等による傾斜配分が行われる。各学校では、配分された学校予算に基づき、執行計画を立てる。その際、国や地方自治体等が定める費用項目ごとの執行に関する規定はない。

図 1 公財政支出教育費の流れ



出所 文部科学省『諸外国の教育行財政』，平成 26 年，113 ページより筆者作成。

## 2. 教職員の任用及び職務

### (1) イギリスにおける教員と学校職員

法令上の学校に配置される教員の種類と役割については，毎年改訂される『教員給与及び勤務条件に関する文書 (School Teacher's Pay and Conditions Document) 』に記載されている。そこには，校長 (Headteacher)，副校長 (Deputy Headteacher)，校長補佐 (Assistant Headteacher) や教員等の職務ごとに，給与やその職務内容について記述されている。

1997 年に発足した労働党政権下において，上記の教員と呼ばれる職のほかに，その教員を支援する職としての学校職員 (support staff) の拡充整備策が出され，2005 年以降，増加している。現在では教職員数の約半数が学校職員である (表 1)。

このような教員以外の学校職員の増加傾向があることを踏まえて，イギリスでは一人の教員に対する児童生徒数 (Pupil Teacher Ratio, PTR) ではなく，一人の大人に対する児童生徒数 (Pupil Adult Ratio, PAR) の推移を測ることにより，学校の人的な環境に関する統計を取っている。

図 2 から，労働党政権発足により進められた学校職員の拡充整備策により 1997 年以降一貫して，PAR の数値が下がっていることが分かる。イギリスでは学校職員の増員に合わせて教員数を削減することではなく，一貫して微増させている。このような教員の微増に加えて，学校職員数の大幅な増加により，PAR は一貫して下降しているのである。このような数値は，イギリスの教室には複数の大人が入り子供たちの多様な関わりを持ちながら教育活動が行われている実態があ

ることが示唆されている。

表 1 教職員数データ（2013 年現在，単位：千人）

	教員数 <sup>*1</sup> 2012 年	教員数 2013 年	補助教員 2012 年	補助教員 2013 年	その他の 学校教員 2012 年	その他の 学校職員 2013 年
公立就学前教育	191.6	186.6	137.9	138.9	87.5	85.4
初等学校 <sup>*2</sup>	12.5	23.3	8.7	17.3	5.9	11.4
公立中等学校	105.3	89.9	28.1	24.2	46.6	40.2
中等学校 アカデミー	107.7	123.6	26.1	30.2	53.2	61.4
特別支援学校	15.6	20.3	25.5	30.3	10.0	11.9
中央雇用	9.3	7.5	6.0	2.9	21.4	16.8
合計	442.0	451.1	232.3	243.7	224.7	226.9

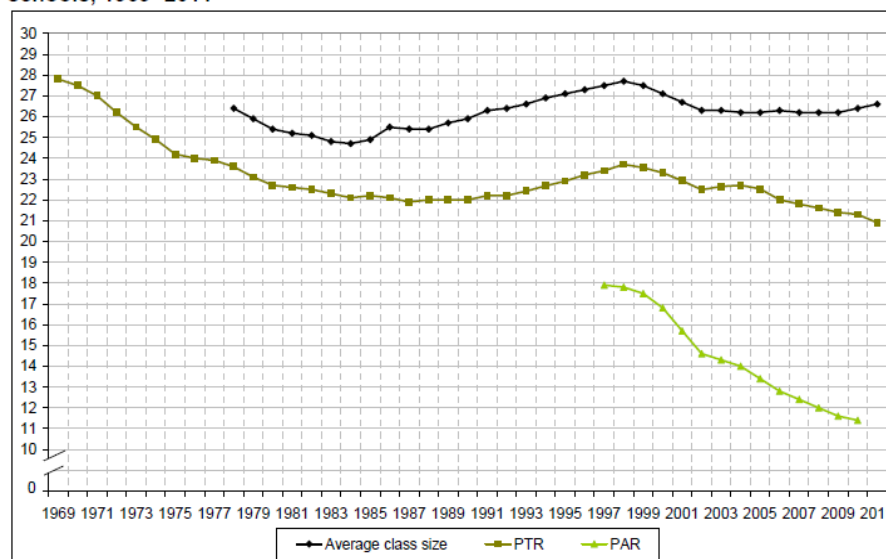
\*1 本表でいう教員数は、フルタイムに換算しての数字である。

\*2 ここでいう初等学校には初等学校アカデミーも含む。

出所 DfE, School Workforce in England : November 2013, 2014 April, p.5

図 2 初等学校におけるクラスサイズと PTR と PAR の推移（1969 年～2011 年）

Figure 1-4 - Average Class size, PTR and PAR over time in maintained primary schools, 1969-2011



Source: School Census and 618g survey. Maintained primary average class size available from 1978 and PAR available from 1997 - 2010.

出所 DfE, Class size and education in England evidence report, 2011, p.8

## （２）教員の任用

教員の任用は、基本的に学校単位で行われる。教員の異動は教員の自由意思により行われる。各学校は、教員に欠員が生じた場合に学校が公募する。公募に当たっては、学校（あるいは地方当局が代理で）がタイムズ紙教育版（Times Educational Supplement, TES）等に公募条件（給与、職務内容など）を記載した募集広告を掲載する。

教員の給与は、国が定める基準（School Teachers' Pay and Condition Document）でスケールが決められている。どのスケールを誰に適用するかは学校理事会が決定する。

### （３）教員の職務

教員としての職務は、School Teachers' Pay and Condition Document に規定されている。実際の教員は、学校との労働契約を結び勤務する。教員の場合は、その職務は教授活動となる。学校職員の拡充に当たり、イギリスでは教員が教授活動に専念するために、教員がしなくてよい業務を定めた（『回状 2/98（DfES circular 2/98）』（教育雇用省 DfEE, 1998 年 2 月）。その内容は、下記のとおりである。これらの業務を担う職種としての学校職員が任用されている。

- ・ 集金
- ・ 欠席確認
- ・ 試験監督
- ・ 教員の補充業務
- ・ 大量の印刷
- ・ 文書作成
- ・ 標準的な通信文の作成
- ・ 学級のリストの作成
- ・ 記録とファイリング
- ・ 教室の掲示物の掲示
- ・ 出席状況の分析
- ・ 試験結果の分析
- ・ 児童生徒のレポートの整理
- ・ コンピューター等のトラブル対応及び修繕
- ・ ICT 機器の新設時の委託業務
- ・ 物品の注文
- ・ 物品の在庫管理
- ・ 物品の分類、準備、配布、管理
- ・ 会議の議事録等の作成
- ・ 入札のコーディネートと文書提出
- ・ 個別のアドバイスの提供
- ・ 児童生徒データの管理
- ・ 児童生徒データの入力
- ・ 職業体験学習の運営業務
- ・ 試験の運営業務

## 3. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式

### （１）教職員数の算定方式

イギリスには、国が定める教員及び学校職員数の決定及び配分に関する規定はない。各学校が、学校予算を踏まえて、学校経営方針の実現に必要な教職員体制を整備する。ただし、キーステージ 1（初等学校の第 1, 第 2 学年）については、一人の教員に対して 30 人以下の児童とすべきことが、「1998 年学校教育水準と枠組み法（School Standards and Framework Act 1998）」において規定され、2001 年から実施された。しかし義務でないために、30 人を超えている学級も存在する。

また学校では、基本的な学校予算とは別に、事業に応じて追加的な予算（dedicated grant）を申請し、取得することができる。例えば、Pupil Premium（社会経済的困難な地域や特別支援教育等へ対応するための追加予算）などがある。学校ではこのような予算を取得して、その事業を行う上で必要な人員を雇用している。

### （２）学級規模の決定方式

学級規模を決定する規定としては、キーステージ 1 について、一人の教員に対して 30 人以下の児童とすべき（School Standards and Framework Act 1998）との規定のみである。

学級規模の決定は、学校の判断である。学校は、学校予算や学校及び児童生徒の状況を考慮して、学級規模を決定する。

また、教育活動の内容により学級規模（学習集団）の規模は柔軟に変動させている。

#### 4. 教職員数及び学級規模の効果検証の指標

##### （１）教職員及び学級規模に関する制度改革の特徴と理念

イギリスにおいては、以前は、学級規模縮小という方向性で検討が進められ、学級規模と教育成果との関連から研究が行われていた。しかし、研究の結果、年齢が低い場合に小規模な集団であれば教育活動の質が上がるということが解明されたが、全体的に学級規模と教育成果との関係が明確にできない中で、学級規模縮小という政策転換は図られず、キーステージ1という低学年のみ一人の教員に対して30人以下という規定が定められた。

しかし一方で、複数の専門性をもった大人が関わることにより教育活動が改善されることが解明されたことを受けて、補助教員やその他の学校職員を配置する方向性での制度改革が行われた。

そこには、発達障害を有する児童生徒への対応、英語を母語としない児童生徒への対応、社会経済的に不利益な地域にある児童生徒への対応、家庭等での適確な育児を受けることができていない児童生徒への対応など多様で複雑な児童生徒のニーズへの対応が求められる中で、専門性を有した人材との協働による教育活動の展開の必要性という理念がある。また、教員や管理職の負担感軽減による労働環境整備という理念もある。

##### （２）制度改革に関わる調査研究

イギリスにおいて、制度改革に当たって中心的な調査となったものが、ロンドン大学が実施した学級規模研究「Class Size and Pupil Adult Ratio (CSPAR) Study」である。

図3 学級規模と学級内の教授活動の関係概念図

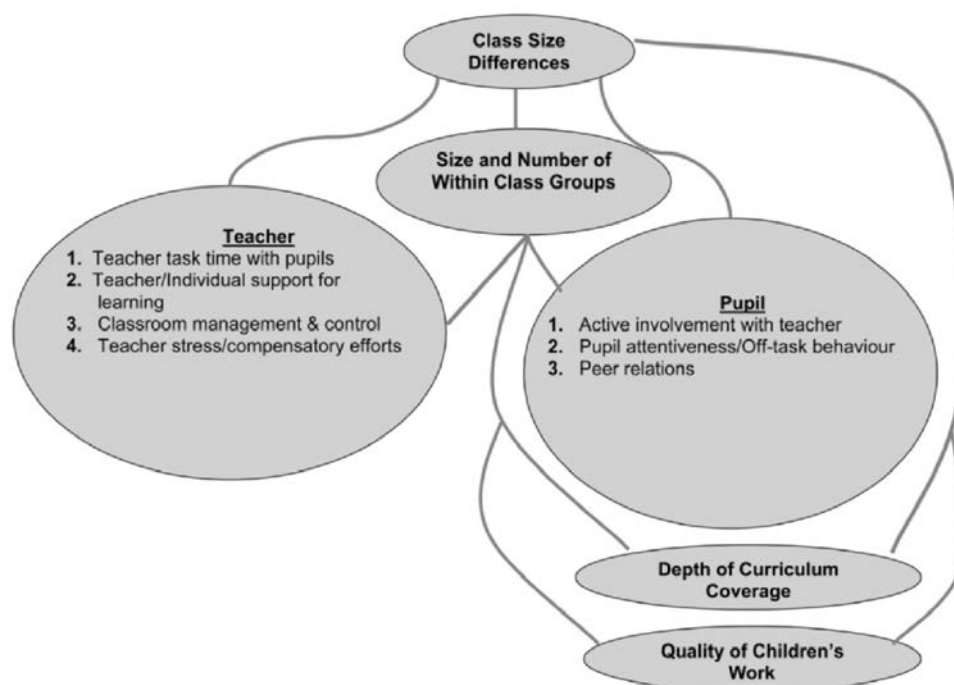


FIG 3. Connections between class size and classroom processes.

出所 Peter Blatchford, Paul Bassett, Harvey Goldstein & Clare Martin, Are Class Size Differences Related to Pupils' Educational Progress and Classroom Processes? Findings from the Institute of Education Class Size Study of Children Aged 5-7 Years, *British Educational Research Journal*, Vol.29 No.5, October 2003, p.720

これは、2000 年～2003 年に調査が実施された。4～5 歳の reception class の子供が初等学校に入学した後までの各年における学力を調査したものである。社会経済的や地域など多様な要素を考慮して対象は設定されている。

Class Size と PAR が異なる概念であることを解明し、クラスサイズとほかの要素が影響していることを説明した上で、学級規模だけが学力には影響しないと結論付けた。そして、教授活動の内容、教員の質が問題であると指摘した。

### （３）教職員及び学級規模に関する制度改正の指標

イギリスにおいて制度改正等の際に行われた検証及び研究では、多様な指標が用いられている。例えば、クラスサイズと担任以外の大人の数、学校と文化、児童生徒の学力、教員にとっての効果（児童生徒に対する行動、学級経営、ストレス）、児童生徒にとっての効果（担任への態度、児童生徒の学力と態度、児童生徒同士の関係、学級活動）である。

しかしどのような指標を使うかは、時期により指標が変遷している。その傾向をまとめると次のようになる。

第 1 期：学力

第 2 期：教育プロセス（子供と教員の関わり、教授スタイル、教授活動など）

第 3 期：教授活動と子供の意識がどう学力に影響しているのかという因果関係を含めた分析を行う（social pedagogical approach, contextual approaches など）

近年は、教員の質の開発（professional development）との関係を重視しながら、教職員配置の在り方に関する研究が進められている。

## 5. 教職員定数及び学級規模に関する議論

イギリスにおいては、1997 年の労働党政権の発足により、教員の勤務負担軽減による教員の労働環境整備及び、その結果としての教育水準向上を目指して、教員以外の職としての学校職員を増加させ、教員と学校職員による分業体制を基盤とした教職員配置の組織作りを行っている。

そこには、学力向上を図るためには学級規模の縮小よりも、多様なニーズに対応できる柔軟な教職員組織と専門的な支援体制の整備、教職員の質的向上が重要であるという考え方が基盤にある。

また同時に、学校の課題を分析し、課題解決のための戦略を立て、実行することができる管理職の経営能力やリーダーシップといった管理職の職能開発をいかに行うかということも議論となっていた。

さらに、学校経営を支援する学校事務の機能の拡充整備をどのように行うのかということから、事務長（School Business Manager）の資格化や職能開発なども議論されてきた。

これらの議論を踏まえて、全国教授リーダーシップカレッジ（National College for Teaching and Leadership, NCTL）において、事務長や管理職への研修制度の整備が行われた。

## 6. イギリスの事例が示唆するもの

イギリスの特徴は、第 1 に国が定めた教職員配置の基準がなく、教職員の配置権限は学校に任せられ、学校が自らの判断で状況に応じた配置ができるような制度設計を行っていることである。これは、学校の自律的学校経営の権限を保証するものであると言える。

第 2 に低学年（キーステージ 1）のみ、30 人という学級規模を規定していることである。発達段階に配慮した、また学校の状況に応じた教育活動が展開できるような学級規模及び教員配置の

基準を設定し、学校の自主的な活動を保証していると言える。

第3に教員と学校職員の総和としての教職員配置という考え方をもっているということである。教員と学校職員の各々が有する専門性を共存させることで、教育活動の成果を高めていくことを目指していると言える。

このようなイギリスの成果としては、第1に学校の状況、児童生徒のニーズに対応した配置が可能であること、第2に自律的な学校改善を促進させることが可能であること、第3に専門的な教育活動が展開できることとまとめることができる。一方で課題としては、管理職の経営能力、学校の財政基盤、地域の社会経済的な困難さ等によって、学校間や地域間の格差が生じることである。この格差は、児童生徒にとっての教育環境の格差であり、教職員にとっての労働環境の格差である。これらの格差をいかに是正しながら制度設計をしていくのかを考えていくことが重要である。

以上のことを踏まえて、イギリスの取組から指摘できる日本への示唆としては、第1に、学校の裁量権拡大を行うことで、学校の状況に対応が可能となることである。しかしそれには、格差への対応策を合わせて整備することが重要である。第2に、教員と学校職員の総和で考えることは、教員の労働環境整備という点から重要ということである。第3に、学校職員の拡大には、学校職員の質的保証の仕組み、すなわち、資格制度、研修制度の整備、管理職の運営管理能力の開発が重要ということである。第4に、学校職員の拡大を図る上では、教員の職務の明確化と学校職員の職務の明確化、協働体制の構築が重要ということである。

植田 みどり（国立教育政策研究所）

#### <主要参考文献>

文部科学省、『諸外国の教育行財政－7カ国と日本の比較－』，平成26年

DfE, *Class Size and education in England evidence report*, 2011

DfE, *School Teachers' Pay and Conditions Document 2013 and Guidance on School Teachers' Pay and Conditions*, 2013

Peter Blatchford, *The Class Size Debate : is small better?*, 2003, Open University Press

Peter Blatchford, Anthony Russell and Rob Webster, *Reassessing the Impact on Teaching Assistants*, 2012, Routledge

Anthony Russell, Rob Webster and Peter Clatchford, *Maximising the Impact of Teaching Assistants*, 2013, Routledge





## 第7章 フィンランド

### 1. 教育行財政の概要と教職員の任用・職務

#### (1) 教育行財政の仕組み

フィンランドの教育行財政は、地方に大きな裁量があることにおいて特徴的である。これは、かつて中央集権的な国家であったフィンランドにおいて、1990年代以降、小さな政府を志向する行政改革が急速に進んだことによる。教育行財政も例外ではなく、教育の実施に関わる多くの権限が国から基礎自治体である市町村（あるいはその連合）へと委譲された（表1参照）。

表1 教育に関する裁量の変遷（1972年～1980年～2015年）

	1972	1980	2015
授業時間配分	国家普通教育委員会	内閣	内閣
カリキュラム	国家普通教育委員会	国家普通教育委員会	国家教育委員会／自治体
学級規模	内閣	内閣	自治体
設置			
小学校	国家普通教育委員会	自治体	自治体
中学校	国家普通教育委員会	教育省	自治体
高等学校	国家普通教育委員会	教育省	自治体
職業学校	教育省	教育省	教育文化省
教員採用	自治体／ 国家普通教育委員会	自治体／ 国家普通教育委員会／ 国家職業教育委員会／ 教育省	自治体
教員の資格要件	内閣	内閣	内閣
教科書	国家普通教育委員会	国家普通教育委員会／ 国家職業教育委員会	学校（理事会）
国家予算	国家普通教育委員会	国家普通教育委員会／ 国家職業教育委員会	教育文化省
学校への予算配分	国家普通教育委員会	国家普通教育委員会／ 国家職業教育委員会	自治体

出所 Erkki Aho, Kari Pitkänen and Pasi Sahlberg, *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland Since 1968*. Washington DC: World Bank, 2006, p.42.を元に、筆者が現在（2015年）の状況について加筆したもの。

教育の実施に関わる主なアクターに、政策機関として予算編成と政策立案を担う教育文化省（2010年に現在の名称に改称。以前は教育省）、実施機関として教育の中身を担う国家教育委員会（1990年代に国家普通教育委員会と国家職業教育委員会を統合）、内閣（政府）、学校設置者である自治体、学校（学校理事会）などがある。教育に関する裁量が中央から地方へと委譲されていた結果、現在では、学校設置者である自治体が、教育の実施に関わるほとんどの権限を持つこ

ととなった。

教育財政についても同様である。義務教育費は、国と地方が分担して負担しているが、1990年代から段階的に進められている財政改革（1993年、2010年）・地方行政改革（1996年）の結果、自治体の担う責任と役割が拡大している。まず、1990年代には、①義務教育費における自治体負担分の増大（1/2→2/3）、②支出ベースの予算から積算基準（児童生徒数と単価）に基づく予算制度への転換、③教育費における総額裁量制の導入、などが実施されている。一連の改革により、国からの補助金の配分が費目別ではなくなったため（学校施設整備費等、一部の特定補助金分を除く）、自治体は、義務教育費の枠内で使途を決定することが可能になった。

さらに、2009年には新たに「地方基礎サービス費国庫負担法」（1704/2009）が制定され、政府から自治体への財政移転方式が改められた。これにより、義務教育費は、「基礎サービス費」（Peruspalvelujen valtionosuus）の一部として、一般補助金化されることとなった。基礎サービス費には、図書館や芸術文化活動、就学前教育などその他の文教費のみならず、総務費や民生衛生費なども含まれている。これは、すなわち、自治体が担う主要な事業である教育事業、社会福祉事業、医療事業、社会基盤整備事業などが同一の積算基準に基づき算出され、包括的な形で予算配分が行われることを意味する（2015年、国庫補助金制度が再び改革され、社会基礎サービスは、積算についても年齢層別に単価を設定した上で、一体的に行う方式へと改められた。これにより、教育費単独での積算は行われなかったこととなった）。国からの補助金をどの事業にどれだけ振り分けるかを自治体が決められるようになった結果、自治体は、義務教育費の予算規模（額）についても裁量を持つこととなった。このことは、自治体にとっては裁量の拡大であるが、地方教育当局から見ると予算の確保において、これまで以上に自治体内での調整が必要となること、場合によっては必要な義務教育費が担保されない可能性があることを意味する。

新たな財政移転の方策を規定する「地方基礎サービス費国庫負担法」は、地方基礎サービス費の国と地方の負担割合についても定めている（同法第55条）。2014年現在、その割合は、国庫負担分29.57%、地方負担分70.43%である。この負担割合は、毎年検討が行われているが、地方負担分が増加する傾向にある。

## （２）教職員の任用

フィンランドにおいて教職員は地方公務員である。教職員の任用は、原則として、学校設置者である市町村レベルの自治体（Kunta）が行う。一般的には、教員ポストが空いた際、自治体が学校名や職務内容を示して公募する。採用の方式については、自治体に委ねられており、学校関係者がそのプロセスに参加する場合もある。定期的な人事異動はなく、学校の統廃合等、特別な理由以外で教員が勤務先の異動を求められることは通常ないが、本人が希望して、ほかの学校のポストに応募して異動する事例はある。

常勤の教員のほか、学校アシスタント（学習補助員）など補助的な業務に携わる教育職員も存在する。彼らの任用についても、自治体若しくは学校が決めている。

## （３）職務のあらまし

教員の職務や勤務条件を定めたものとして、教職員組合と雇用主である全国自治体連合間の労使交渉によって結ばれる「地方教育職員労働協約」（Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus : OVTES）がある。教員の職務については、この中に規定された教員の「基本的な職務」（tehtäväkuvaus）と勤務時間に関する定めから描き出すことができる。例えば、教職員組合は、この中に記されている記述から教員の職務を、①教育課程を遂行するこ

と、②学級に対して責任を持つこと、③学校の児童生徒の教育に参加すること、④自身の指導を計画すること、⑤家庭と学校の連携を図ること、⑥規律や安全に関連した指導や教育活動に関与すること、⑦自身の職能を開発すること、としている（Hirvonen, 2013）。

教員の職務は、勤務時間を基に定義することも可能である。一般の教員は、上記労働協約に基づき、業務を行う場所に関する自由が認められているが、拘束される時間も明記されている。その一つは、標準の給与を得るために必要な標準授業時間数である。学校種・段階・教科別に、週当たりの時間数が定められている。次の表2は就学前教育担当教員・学級担当教員・特別支援教育担当教員・特別支援学級担当教員について、表3は基礎学校の教科担当教員について、それぞれ設定されている標準授業時間数をまとめたものである。

表2 就学前教育担当教員・学級担当教員・特別支援教育担当教員の標準授業時間数

教員種	時間数
就学前教育担当教員（プレスクール教員）	2 3 時間／週
学級担当教員（初等教育教員：原則として基礎学校1－6年担当）	2 4 時間／週
特別支援教育担当教員	2 4 時間／週
特別支援学級担当教員	2 2 時間／週

出所 Kuntatyöntajat, *OVTES 2014-2016: Kunnallinen Opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus*. Helsinki: Kuntatyöntajat, 2014, p.79.

表3 教科担当教員（基礎学校）の標準授業時間数

担当科目	時間数
母語（及び第二言語としてのフィンランド語・スウェーデン語）	1 8 時間／週
第二公用語，外国語，外国人及び移民子弟のための母語	2 0 時間／週
数学，物理，化学，情報技術，美術，音楽	2 1 時間／週
宗教，倫理，歴史，社会(公民)，家庭科，商業系科目，保健，生物，地理	2 3 時間／週
テキスタイル，技術（木工・鉄工），体育，農林業・園芸，進路指導	2 4 時間／週
その他の科目	2 3 時間／週

出所 Kuntatyöntajat, p.79.

定められた時間数を担当すると、資格に応じた標準給与が支給される。設定された時間数を超えて授業を担当する場合、超過勤務扱いとなり手当が支給される。なお、実際の労働時間は、授業時間数×1.5時間相当と考えられている。これは、授業時間1時間当たり、0.5時間の授業準備・教材準備時間が必要との認識によるものである。また、ここでのいう1時間とは授業時間における1時間（＝45分）である。

また、標準授業時間とは別に、「教育協同計画」（Yhteissuunnittelutyö）と呼ばれる時間が設定され、基礎学校の教員は、週当たり3時間、このための時間を確保することが求められている（高校と職業学校は週当たり2－5時間）。教育協同計画とは、職員会議や校務分掌に当たる活動である。上記協約において、教育協同計画の内容として、①児童・生徒と保護者との連携、②学校の教育活動計画、③教員間の連携（職員会議、教科会、指導計画、学校行事の計画、ほかの学校・プレスクールとの連携、学校心理士・学校ソーシャルワーカー・医療保健関係職員など専門家との連携、が挙げられている。以上のことから、教員の基本的な職務は、授業と教育協同計画

と考えることができる。

労働協約には、標準授業時間数や教育協同計画のほかに、基本的な職務ではないものの、教員が付加的な手当をもらって実施する業務が「教育業務に含まれる特別業務」として記されている。ここで挙げられている業務は、①図書室の管理、②理科の備品管理、③音楽発表会の世話、④前期中等教育段階（基礎学校7－9年生）の学級担任、⑤給食指導、⑥視聴覚教材・ITの支援業務、⑦児童会・生徒会の指導、⑧クラブ活動の指導、⑨登下校指導、⑩寄宿舎の生徒の指導、⑪学習指導、⑫理科系科目等における実験・実演等の準備、である。ここで示されている業務は、あくまでも教員の基本的な職務ではなく、必要が生じたときに業務となるものであり、担当者が置かれ、手当が付与される。これらの一部については、校長が担当する場合もある。

なお、校長については、上記の勤務条件は適用されない。給与についても、ほかの教員とは異なり、一般の公務員と同じ総労働時間制（kokonaistyöaika）が適用されている。

## 2. 教職員数の算定方式と学級規模の決定方式

### （1）フィンランドの制度概要

教職員配置に係る諸制度に関するフィンランドの特徴は、地方自治体と学校、とりわけ前者に、一定の裁量が認められている点である。これは、前述のとおり、教育行財政全般において、自治体の裁量が広範に認められていることに起因する。学校の裁量については、学校にどの程度の裁量を認めるかについても自治体が決めることができるという自治体の裁量の大きさゆえ、一般化することは困難である。しかし、全般的な傾向として、学校経営に関わる事柄については、校長に責任が委ねられるなど、一定程度の裁量は認められていると言える。

教職員や学級規模の決定についても、学校アシスタント（学習補助員）や常勤の時間制教員制度、実負担（授業時間数など）を軸とする給与体系といった関連諸制度の柔軟性もあり、自治体や学校が自らの裁量を行使することも可能である。

### （2）教職員数の算定方式

フィンランドでは、統計局（Tilastokeskus）が、学級編制や教員に関するデータ収集を行っている。通常、2～3年周期で行われ、その結果は、国家教育委員会により公表されている（Kumpulainen, 2011; 2014）。学校設置者である自治体が調査対象となるが、回収率は90%程度であり、全数を把握するものではない。また、教員に関するデータは、中長期的なスパンで行われる教員及び教員養成の需要予測（Nissinen & Välijärvi, 2011）において用いられている。ここでは、人口予測・退職教員予測・教員資格保持者の労働市場の流動性などのデータを基に教員及び教員養成の需要予測を行い、教職員の確保等、教員政策に役立てている。

教育行財政全般について、広範な裁量を自治体に認めているフィンランドにおいて、教職員配置及びこれに係る予算の配分について、国は画一的な基準を設けていない。ただし、関連する諸制度において、これに影響を与えられるファクターがある。例えば、国から地方への財政移転においては、補助金額の決定において、前期中等教育段階の生徒数、第二公用語であるスウェーデン語や外国語を母語とする児童生徒数、地域の特殊性（へき地、島嶼（とうしょ）部、二言語自治体）が積算の際のウェイト付けの指標として用いられている（2015年の改革後も、該当年齢層の社会基礎サービス費の算出において、これらの指標は受け継がれるほか、新たに保護者の学歴も加えられることとなる見込みである）。このことは、これらの指標について地域（市町村レベルの自治体）単位で配慮がなされていることを示している。また、教員の実負担（授業時間数及び授業時数に換算したその他の業務負担）に基づく教員給与制度は、授業時数やカリキュラ

ムの増減（科目数や総授業時数の増減）が、教員数配置や予算の配分において考慮されるファクターと言えることを示している。これらはいずれも、義務教育費全般に関するものであり、教職員配置や予算の決定に限定されるものではないが、影響を与えうるファクターである。

### （３）学級規模の決定方式

学級編制基準は、かつては、国レベルで設定されていたが（表４参照）、分権化の流れの中で、特別支援学級以外については 1999 年に廃止されている。現在では、学級規模は、基準を設定する、しないということも含め、自治体に委ねられている。

表４ 1999 年以前の学級編制基準

	第１－２学年	第３－６学年	第７－９学年	特別支援
学級編制基準	25 人以下	32 人以下	32 人以下	10 人以下

出 所 Opetusministeriö (2008). *Peruskoulun opetusryhmät 2008*. Helsinki: Opetusministeriö. (Opetusministeriön Poliittikka-analyysejä 2008:5).

廃止されたとはいえ、国レベルの学級編制基準の再導入は今なお議論されている。その背景には、学級規模の拡大など、教育環境・学習環境の悪化が指摘されるようになったことがある。2007 年に発足した第２次ヴァンハネン内閣は、学級規模の問題を教育政策における優先事項の一つと位置付け、内閣の施政方針、更にこれに基づいて策定される「教育と研究に関する開発計画」において、検討すべき課題として明示している。教育省（当時）は、翌 2008 年、その第一歩として、学級規模の実態に関する全国調査を行った。質問紙を用いて、フィンランドの教員全てを対象として実施する大規模なものであった。

表５ 学年別に見た学級規模（2008 年）

	学級規模別の割合					平均	最大
	1-14 人	15-19 人	20-24 人	25-29 人	30 人以上		
第１学年	14.79	39.41	38.75	6.95	0.09	18.80	32
第２学年	12.02	37.09	42.14	8.51	0.24	19.35	33
第３学年	7.37	33.47	39.67	17.32	2.17	20.62	36
第４学年	6.48	25.29	43.19	22.35	2.68	21.41	36
第５学年	5.01	25.33	40.00	26.02	3.64	21.88	34
第６学年	5.50	19.34	40.93	27.94	6.29	22.47	36
第７学年	21.63	44.05	30.49	3.65	0.17	17.41	36
第８学年	23.93	42.59	28.82	4.41	0.26	17.29	36
第９学年	24.44	42.33	28.99	4.01	0.23	17.18	36

出 所 Opetusministeriö (2008). *Peruskoulun opetusryhmät 2008*. Helsinki: Opetusministeriö. (Opetusministeriön Poliittikka-analyysejä 2008:5).

上の表５は学年別に見た学級規模である。初等教育段階（第１－６学年）では、他学年に比べ、第１－２学年は大規模学級が少ないことが分かる。前期中等教育段階（第７－９学年）は、小規模学級が多いが、これは、選択科目が多いことなどに起因している。調査の結果、明らかになっ

たことは、国際的な水準からすると依然として小規模であるものの、実態は様々であり、一部において規模の大きな学級が増えつつあることであった。

学級規模が拡大した背景には幾つかの要因があるが、その一つとして、財政的な裁量が増える中で、学級規模の拡大を、経費抑制のための合理的・効率的手段として選択した学校や自治体が出てきたことがある。同時期に生じた景気後退による自治体の財政状況の悪化がこうした傾向に拍車をかけている。

上記のような状況を踏まえ、国が教育環境において一定の責任を持つべきという立場から、国レベルの学級編制基準の再導入も検討された。しかしながら、最終的には、国の規制強化による弊害の方が大きいという結論に至り、見送られている。とはいえ、これに対し、国が無策であったわけではない。2010年以降、基準の導入に代えて、学級規模の縮小のための特定補助金を学校に交付している（2013年度には、239の機関に6000万ユーロを配分）。なお、この特定補助金は、学級数や授業数の増加、ティームティーチング、複数担任制などが使途とされ、学級規模が25人以上の学校に優先的に配分された。2013年に行われた学級編制に関する最新の調査では、特に規模の大きい学級が減少していることが明らかになり、学級規模の縮小ということについては、一定の成果が確認されている（表6・表7参照）。

表6 第1－第6学年の学級規模の平均

学級規模の平均	2008年	2010年	2013年	2008-13年の変化
第1－6年の平均	19.57	19.21	18.84	-0.73
プレスクール	13.87	14.12	14.70	0.83
第1学年	18.80	18.46	18.55	-0.25
第2学年	19.35	19.07	18.84	-0.51
第3学年	20.62	20.34	19.96	-0.66
第4学年	21.41	20.90	19.84	-1.57
第5学年	21.88	21.31	20.39	-1.49
第6学年	22.47	21.72	20.66	-1.81
複式学級等	16.42	16.27	15.82	-0.60

出所 Opetus- ja Kulttuuriministeriö(2013). *Perusopetuksen opetusryhmäkoko 2013*. p.7.

表7 第7－第9学年の学級規模の平均

学級規模の平均	2008年	2010年	2013年	2008-10年の変化	2010-13年の変化
第7－9年の平均	17.30	17.14	16.46	-0.12	-0.57
第7学年	17.41	17.29	16.72	0.14	-0.82
第8学年	17.29	17.15	16.33	-0.20	-0.65
第9学年	17.18	16.98	16.33	-0.16	-0.68

出所 Opetus- ja Kulttuuriministeriö(2013). *Perusopetuksen opetusryhmäkoko 2013*. p.8.

なお、フィンランドには、学級規模を小さくする取組として、伝統的に行われてきたアプローチもある。クラスを二分割して授業を実施する方法である。これは、特に、初等教育段階（特に低学年）や母語・算数などの授業において見られる形態である。例えば、小学校低学年の学級を

担当している教員の場合、教育課程上の週当たりの授業時数（1～2年生：19時間）と標準給与の基準となる授業時間数（初等教育教員：24時間）の間に4～5時間の違いがある。この違いを活用し、クラスを二つに分けて、担任教員が同じ授業を2回実施することにより、より少人数での授業を行っている場合がある。また、同様に学級を二つに分ける場合においても、担任教員と加配されている学習支援を専門とする特別支援教員がそれぞれのグループを担当して同じ時間に並行して授業を行う取組なども行われている。これらは、いずれも少人数の学級編制とし、子供たち一人一人に目が届く環境を確保することにより、学習の定着を図ることをねらいとしている。

### 3. フィンランドの事例が示唆するもの

フィンランドの教員数とその配分方式の決定における特徴としては、自治体が広範な裁量を有していることが挙げられる。国による規制の緩和と国から地方への権限委譲により生み出されたフィンランドの分権的な教育行財政モデルは、自治体が、地域のニーズに応えたり、独自のアイデアやアプローチで持って工夫したりすることを制度上可能にした。その一方で、学級規模や選択科目の数の決定、補助的業務に携わるスタッフの任免など、新たな政策的・実践的選択肢が自治体にもたらされたことが、各自治体の教育環境に対するアプローチの違いを生み、地域間格差の拡大の助長につながっているのではないかと懸念を招いている。

その後、分権的な行政制度を維持しつつも、その下での国と地方の役割と責任の分担のあるべき姿について見直しを行っているフィンランドの状況に鑑みると、基盤整備や質保証において国が一定の責任を持つことなど、分権的行政下で平等性を担保する仕組みを構築する必要があることを示している。これについて、フィンランドは、現在、自治体に広範な裁量を認めつつ、国がデータを定期的に収集し、これを開示することで、自治体の自主的な取組を促すという仕組みが推進されている。

渡邊 あや（国立教育政策研究所）

#### <参考文献>

- Aho, Erkki, Kari Pitkänen and Pasi Sahlberg, *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland Since 1968*. Washington DC: World Bank, 2006
- Hirvonen, Niilo (2013). *Virka- ja työehtosopimuksista, palkoista ja työajoista* (<http://www.oajpk.fi/palkkaus>)
- Kumpulainen, Timo (2011). *Opettajat Suomessa 2010*, Tampere: Tammerprint Oy.
- Kumpulainen, Timo (2014). *Opettajat Suomessa 2013*, Tampere: Tammerprint Oy.
- Nissinen, Kari & Jouni Välijärvi (2011). *Opettaja- ja opettajankoulutustarpeiden ennakkoinnin tuloksia*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Opetusministeriö (2008). *Peruskoulun opetusryhmät 2008*. Helsinki: Opetusministeriö. (Opetusministeriön Poliitiikka-analyysjä 2008:5).
- Opetus- ja Kulttuuriministeriö(2013). *Perusopetuksen opetusryhmäkoko 2013*. Kuntalaki, 365/1995.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, 705/1992.*
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, 635/1998.*
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1704/2009.*





## 第8章 カナダ

カナダは10の州 (province) と3の準州 (territory) からなる連邦でイギリス連邦の加盟国である。人口約3400万人でその8割がオンタリオ・ケベック・ブリティッシュコロンビア・アルバータ4州に集中する。連邦の首都はオタワであるが、連邦には教育行政官庁がなく教育は各州の権限にゆだねられ、それぞれ独自の学校体系と教育行政システムを有する。

本稿では、カナダの主要な州の事例として、最大の州であるオンタリオ州 (州都・トロント、人口約1350万人＝2012年) を取り上げ、同州における教員配置並びに少人数学級政策の概観を試みつつその特徴や効果等について考察を加える。

### 1. オンタリオ州とその教育行政のシステムと教員配置

#### (1) 教育行政と学制

オンタリオ州は一院制の立法議会に基づく議院内閣制を敷く。議会で最大議席を得た政党の首班が首相となって内閣を統べる。州の教育行政組織として教育省 (Ministry of Education) があり、教育大臣は首相が州議会議員の中から選んで州総督が任命を行う。

学校行政については、州内に72の教育委員会 (School Board) が設置されている<sup>(1)</sup>。カナダでは連邦の憲法の規定によって、州政府は自州内に地方団体 (local government) を設置する権限がある。オンタリオ州では、自治体 (municipality, municipal government) のほかに特定目的団体 (local special purpose body) が多様に設置され、警察、保健、環境、公共交通、図書館、公共住宅、空港、港湾などの特定の目的に関わる行政をつかさどっている。教育委員会もそうした特定目的団体の一つであり、課税権を含めた独自の行政権限を有する<sup>(2)</sup>。

オンタリオ州の72の教育委員会には、二つの言語 (英語・仏語) ×二つの宗教 (公立・カトリック系) =により4系統 (English public, English Catholic, French public and French Catholic) の学制がある。自治体の境界とは別に区画されて、地理的に重なっているものもある。4系統いずれの学制も、学年や基本的なカリキュラムなどは州が定めるものを共有する。1990年修正法E2章「教育法」(以下「教育法」と称する)<sup>(3)</sup>には、4歳から18歳までの学年が四つのカリキュラム上の区分 (division) で規定されている。下からジュニア・キンダーガルテン (4歳児)、キンダーガルテン (5歳児)、第1～3学年を含む「プライマリー」 (primary division)、第4～6学年の「ジュニア」 (junior division)、第7～10学年の「インターミディエイト」 (intermediate division)、第11学年以上(上限は定めが

ない)のシニア (senior division) の4区分がある。義務就学年限は2006年法改正により16歳から延長されて、原則として6歳から18歳までの間は日々就学すべきこととされた<sup>(4)</sup>。

学校制度は一般的には小学校 (elementary school) が8年間、中等学校 (secondary school) が4年間と言われる。表1に示すように、厳密には小学校はシニア以外の各区分の一部又は全部で教える学校を言うし、中等学校はシニアの区分並びに「インターミディエイト・ディビジョン」の最後の2年間の一部又は全部」を教える学校とされ、教育委員会や地方によって学年の組合せが異なる<sup>(5)</sup>。実態として大多数が中等学校を第9～12学年としているので、本稿では実質的には8・4制として取り扱う。

表1 オンタリオ州の教育課程の学年区分と小学校・中等学校の年限

年齢（9月始業日 現在の年齢）	教育課程上の学年	教育課程上 の区分	小・中等学校の年限	
			小学校	中等学校
4 歳	ジュニア・キンダーガルテン	プライマリ ー・ディビジ ョン	（1～8年生 までが主であ るが、法的に は、就学前か ら10年生まで を包含でき る）	
5 歳	キンダーガルテン			
6 歳	1 年生			
7 歳	2 年生			
8 歳	3 年生			
9 歳	4 年生	ジュニア・デ イビジョン		
10歳	5 年生			
12歳	6 年生			
13歳	7 年生	インターミデ イエイト・デ イビジョン		
14歳	8 年生			
15歳	9 年生			（9 年生から の 4 年 制 が 主）
16歳	10 年生			
17歳	11 年生	シニア・ディ ビジョン		
18歳	12 年生			
（19歳）	（13 年生）	（州では2003年に廃止）		

## (2) 学校の設立・運営と財政

学校の設立や運営は、教育委員会の権限になる。一部辺境地ではより小規模な学校自治体 (school authority) が設立者となる。学制・卒業資格・カリキュラム・教科書などの決定権や承認権は州にあるが、子供の教育に関わる身近な事項の決定は各教育委員会にゆだねられる。すなわち、学校の設置、教職員の任命・雇用、就学事務、教育内容の決定、教科書の選定、教育税等の独自税の徴収、その他教育委員会や学校に関わる事務など、教育委員会が権限をもつ事項は多岐にわたる。

教育委員会の財源は、州内の平均では連邦からの直接補助が 0.3 パーセント、州からの財政移転が 58.5 パーセント、教育目的税の収入などの自主財源が 41.2 パーセントほどである(2004年)<sup>⑥</sup>。州からの財政移転は、主として学年ごとの児童生徒数に応じた諸単価の計算等によって、教育ニーズの質と量に応じた交付金額が決定される。すなわち、児童生徒数その他年度内の一日当たりの平均登校児童数 (Average Daily Enrolment: ADE) に応じた基礎的な積算金額のほかに、学校現場の状況に応じた補正を行う。交付金の種類には、全体の半分弱を占める「生徒基礎交付金 (Pupil Foundation Grant)」のほかに、「学校基礎交付金 (School Foundation Grant)」など 13 の特別目的交付金 (special purpose grants) があって、きめ細かなニーズへの対応が可能のようにされている。特別支援が必要な児童生徒の場合、その人数に応じて特別支援人頭加算 (Special Education Per Pupil Amount: SEPPA) や重点支援加算 (Intensive Support Amount: ISA) 等を申請して追加の支出を受けることができる。そのほかにも特別支援、母語、先住民族などの特別なニーズが考慮され、加算額が算出される<sup>⑦</sup>。

州から地方(教育委員会)への予算配分の根拠となる上記の交付金が Grants for Student Needs (GSN) と総称されるように、＜児童生徒のニーズに向き合う＞ことが教育財政の基本的なスタンスである。各教育委員会への交付金額の積算過程では、それぞれの交付金や支出ごとに児童生徒

数と教職員数の比率についての定めがあることが知られるが、予算編成過程では学校単位で「教員定数」を配分するという考えは表面にはでていないようである。

### （３）教員の資格と身分

教員の資格・要件は州が定めている。根拠法は州法” the Ontario College of Teachers Act, 1996 “のものとで制定された州規則 Ontario Regulation 184/97 (Teachers’ Qualifications) である<sup>(8)</sup>。

教員の資格 (Ontario Teaching Qualification) を得るためには、大学卒業の資格 (学士) と 1 年以上の教師教育を受けていることが基礎資格である。その上で、オンタリオ教員カレッジ (Ontario College of Teachers) に申請をして、教える資格の認証と個人情報の登録 (certificate of qualification and registration) を受け、カレッジに年会費を払い続けて教育資格を保証される仕組みである。

カレッジは、教員資格の基準を決定し、教員志望の個人の資格の認証をするばかりでなく、個々の教員の認証情報を管理し、かつ現職教員に研修機会を提供して上級の教育資格取得を促進する事業を行っている。また、教員としての採用・転任を希望する場合の採用情報・応募情報のやりとりの支援をも行っている<sup>(9)</sup>。

教員の身分は、配置される教育委員会・ポストによって異なる。多くの場合教員の身分には「日々雇用(daily supply)」「有期雇用(term contract)」「無期雇用 (regular jobs)」の区別がある。近年は、教職への就職難から「日々雇用」から始めて自費での研修を積み面接試験等を繰り返して安定した身分に昇進しようとする教員が多いということである<sup>(10)</sup>。

### （４）教員の勤務・待遇

教員の勤務や待遇は、各教育委員会と教員組合との団体交渉を経て定められた労使協約によって決定する。教員組合側は各地域に必ずしも交渉要員がいるとは限らないため、全州的な組織である「オンタリオ小学校教員連盟」(The Elementary Teachers' Federation of Ontario ;ETFO) や「オンタリオ中等学校教員連盟」(Ontario Secondary School Teachers’ Federation ;OSSTF) などが各教育委員会との交渉に当たる場合もあるが、トロントのような大都市部では「トロント小学校教員団」(Elementary Teachers of Toronto ;ETT) などの組織があって独自に交渉する場合もある<sup>(11)</sup>。交渉は州の法令が定めるところに基づいて、過去の交渉経緯をも踏まえながら行われる。以下、教員の勤務・待遇については州内一律の定めがないので、トロント地区教育委員会などの例を挙げて勤務時間や給与水準を見る。

勤務時間は、各教員の担当授業数や授業以外の指導の業務の割当てに基づいて個別に決まってくる。例えば、オンタリオ教育委員会管下の学校の一般的な常勤職教員の場合、一日当たりの標準的な授業時間は 300 分とされる。これには業間の休憩や昼休みの時間は含まれない。授業時間のほかに、校庭・講堂・通学バス乗降・食堂・その他の指導業務や事務作業が割り当てられる。それ以外にも、授業準備のための時間「10 日間で 48 時間」以内が含まれ (2012 年 8 月 31 日から)、これらの総和をその教員の勤務時間となる。授業準備のための時間数は 2008 年には「10 日間で 40 時間」であったものが年々の交渉によって少しずつ改善がもたらされている。有給休暇や病休・忌引等も交渉によって定められている。研修の時間や教員団体の活動時間の一部をも勤務時間としている<sup>(12)</sup>。

課外活動への指導などは「ボランティア」とされる。およそ 2005 年以来の教職への狭き門を反映して、ボランティア活動を経て求職活動をする例が相当あるなど、本務外の指導が一般化し

つつあるようである<sup>(13)</sup>。

給与についても各教育委員会と地区の教職員組合との交渉ごとであるため、オンタリオ州以外の州とも採用条件は異なるのはもちろん、州内でも地区によって大きな違いがある。オンタリオ州全体としては、州法には給与決定方式に関する原則的な事柄が定められるほか、州教育省と前掲の組合州組織との交渉による協約では休暇や病気・ボランティアなどの特別休暇中の給与、退職時の取扱いなどの包括的な協議がなされる。教員給与の単価などの具体的条件は各地区の個別の労使交渉にゆだねられる<sup>(14)</sup>。

給与表は、通常「オンタリオ州資格評価委員会」(Qualifications Evaluation Council of Ontario ; QECO)の定める手続に準拠して労使交渉で定められる。ウェブサイトで各地の労使協約を比較すれば、トロントのような大都市に比べて交通の不便な地域も同等以上の待遇をするケースが間々見られる。表2は、そのような一例でトロント市での教委と組合の協約の中に見られる俸給表(左)<sup>(15)</sup>と、ヘイスティングス・プリンスエドワード地区での同じく俸給表(右)<sup>(16)</sup>とを対比させてみた。表中「カテゴリー」とあるのは等級、「ステップ」とあるのは号俸の意味であり、金額はカナダドルによる年俸が示される。対比すれば、初任者の給与は後者の方が概して高く、ほかの部分もほぼ同等と言える。後者の地域はトロント市からオンタリオ湖岸を東に150キロほど離れているが、同等以上の待遇をすることで人材の確保に努めているものと推察される。

表2 州内二つの地域(左:トロント市, 右:ヘイスティングス・プリンスエドワード地区)の教員俸給表の対比(単位, カナダドル)

Effective September 1, 2011					
Step	Category A	Category A1	Category A2	Category A3	Category A4
0	41,465	44,826	46,910	50,739	54,333
1	43,652	47,194	49,398	54,146	57,281
2	46,196	49,940	52,267	57,748	60,786
3	48,732	52,685	55,142	61,346	64,306
4	51,624	55,808	58,382	65,140	68,388
5	54,510	58,927	61,647	68,927	72,470
6	56,469	62,050	64,894	72,717	76,548
7	59,314	65,181	68,135	76,507	80,637
8	62,157	68,305	71,388	80,296	84,711
9	65,000	71,426	74,636	84,089	88,796
10	67,843	74,552	77,878	87,882	92,878
11X	69,706				
11Y	70,825				
11Z	74,552				

September 1, 2011 - 3%					
Year	Cat A	Cat A1	Cat A2	Cat A3	Cat A4
0	\$42,813	\$44,214	\$47,870	\$53,050	\$57,107
1	\$45,181	\$47,287	\$49,769	\$55,426	\$58,636
2	\$47,743	\$49,871	\$50,977	\$57,798	\$60,164
3	\$49,778	\$52,928	\$53,509	\$61,110	\$63,795
4	\$51,804	\$55,660	\$56,255	\$64,417	\$67,422
5	\$54,064	\$58,708	\$59,319	\$67,722	\$71,052
6,7	\$56,415	\$61,107	\$62,706	\$71,029	\$74,679
8	\$58,921	\$64,836	\$66,136	\$74,333	\$78,306
9	\$61,495	\$67,815	\$68,776	\$77,641	\$81,933
10	\$65,332	\$71,057	\$73,672	\$82,600	\$87,379
11	\$69,168	\$73,603	\$78,567	\$87,559	\$92,826
Ult.	\$73,603				

出所 注15-16に示す地区教育委員会とETFOとの協約

## (5) 学校における教員の採用・配置

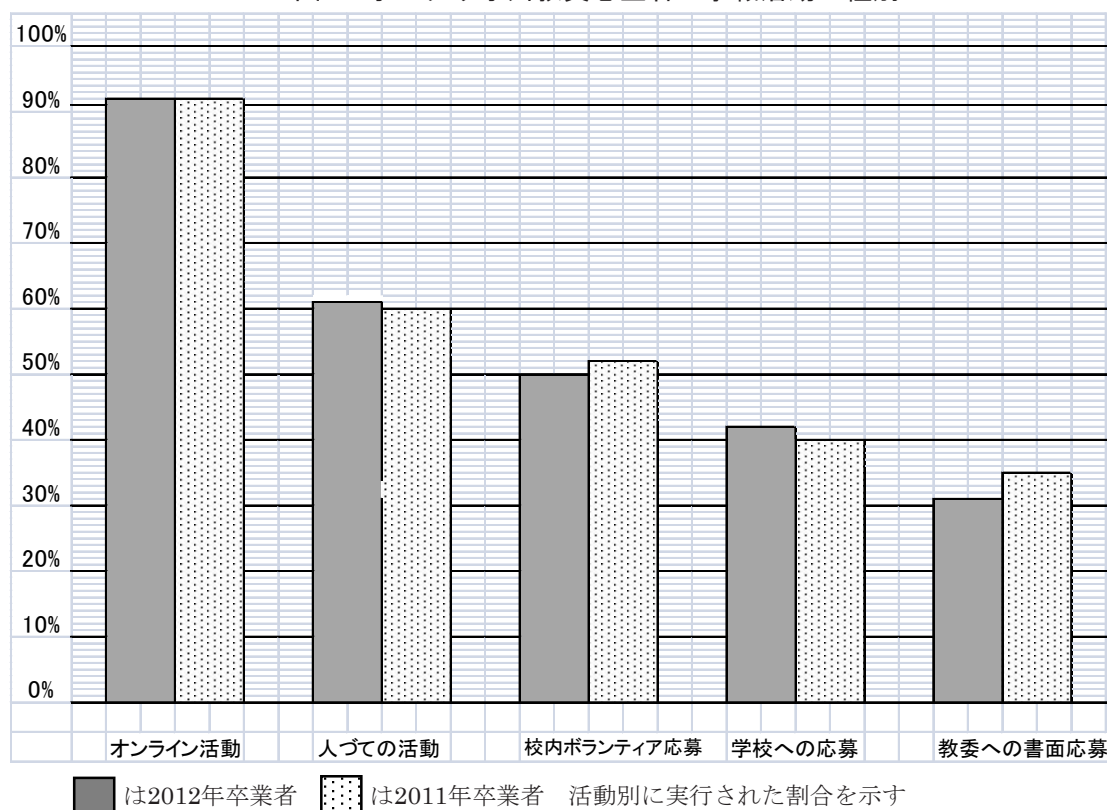
学校における教職員の定数配分や採用は各教育委員会の権限である。予想される就学児童生徒数にしたがってあらかじめ見積もられた予算の範囲内で、教育委員会の各学校の定数を決めて教職員の採用を行う。具体的には、管内人事委員会(School board staffing committee)で決定する。いずれの教育委員会においても州が示す基本方針としては、児童生徒への教育効果、教員の公平な成長機会、教員の将来的な志望などを考慮することとされているという<sup>(17)</sup>。

各学校における教員数は、後述するような州法で定める基準によって、一定以上の学級規模にならないよう決定される。事情による加配を含めて各教育委員会で定数が協議・決定される。学校では次年度の見込み生徒数などのデータを伝え、定数振り分けの決定を待つ。

教員採用は新規募集ポストや空きポストが発生するごとに公募がかけられるのが一般的である。採用過程も教育委員会によって多様であるが州全体としてはオンタリオ教員カレッジが行った調

査結果（図 1）にあるように、教員志望者個々人で様々な就職の戦略を工夫して公募に応じていることがうかがわれる<sup>(18)</sup>。

図1 オンタリオ州教員志望者の求職活動の種別



出所 Ontario College of Teachers, *Transition to Teaching 2013*. p.28を元に筆者作成。

## 2. オンタリオ州の少人数学級政策の実施

### （1）政策的背景

2003年、2007年、2011年の議会選挙でオンタリオ自由党（Ontario Liberal Party）が3期連続の政権を握っている。それ以前の進歩保守党（Progressive Conservative Party）政権は、教員へのコントロール強化による教員の士気低下や公立学校からの大量退学者の発生もあり、教育政策をめぐる論争が選挙の争点にもなっていた。

2003年にダルトン・マクギンティー（Dalton McGuinty）率いる自由党が州の政権をにぎって教育改革が実施され、教育への積極投資策がとられている。教師の教授力向上、一人一人の子供の教育評価の徹底と学習の改善、全日制幼稚園の拡充、学級規模縮小などを実施した。特に、学級規模は、3年生以下の primary grades と呼ばれる課程について、20人以下を実現すべく教員の採用を増やすこととした。<sup>(19)</sup>

テレビ放送へのインタビューによれば、政権与党は読み書き・計算能力の向上（テスト成績）、中等学校修了率・高等教育進学率の向上、低学力学校の改善、移民家庭の教育の向上、など教育政策の「成果」を自賛している<sup>(20)</sup>。

### （2）理論的な根拠と政策の考え方

オンタリオ州では少人数学級政策の効果に関する理論的根拠については、トロント大学オンタ

リオ教育研究所の研究チームに委託した小学校調査によって一定の知見を整理している<sup>(21)</sup>。それによると、カナダで行われた代表的な研究には三つあって、そのうち 1970 年代末に行われた 4 サイズの学級（各 15, 23, 30, 37 人）の比較研究では特に少人数学級による直接的なアウトプットとしての教育効果は確認されていない。すなわち「教師と児童の関係性」、「教師の授業法」、「児童の満足度」のいずれの改善とも相関が見られないというのである。ただし、少人数の授業を行った結果として「個人に対応した授業」「業務負担」などの教職員の勤務といったインプットや、「生徒の授業規律」のような子供の活動面では、様々な改善が確認されている。そこで、教師の労働効率を上げることを直接のねらいとして、政策が推進されたと見られる。

そのような前提によって、少人数学級政策においては、人事手続の透明性が重視され、学級規模をおさえて教員の活動の余地を広げ、子供のニーズにあう教育計画にとって最善の人事配置を目指すことになった。教員にとっての働きやすい環境を追求し、教育成果が上がる基盤づくりがなされようとしていた<sup>(22)</sup>。

### （３）政策の法的根拠

オンタリオ州の少人数学級政策の法的根拠としては、州「教育法」の第 6 部「教育委員会」(Part VI, School Board)の「義務と権限」の章に原則が規定されている。そこでは州が規定すべきこととして、同法 170.1 条において次のように定められている。

- (1) 法の下に規則を定めて、
  - (a)各教育委員会管下の学校の学級規模を管理すること
  - (b)各教育委員会における学級規模の決定の方法を決めること
  - (c)教育委員会に学級規模施策についての計画や報告を行わせ、かつそれらを公開するとともに所定の書式で教育大臣に提出させること
  - (d)この施策についての基本的な用語や概念を整理すること
- (2) それらの規則が明快なものであるべきこと、
- (3) 各教育委員会が、上記規則の要件を満たしているか確実に検証すること。

政策は、2005 年に小学校、2008 年から中等学校にて実施されるべく、規則が制定されて、用語の定義、学級規模の測り方、規模上限等、報告方法などが規定された。Ontario Regulation 399/00 CLASS SIZE (2005.6.27 制定)、Ontario Regulation 132/12 CLASS SIZE (2012.9.01 制定)、などがそれである。そこでの規定は、次項で詳しく見ることにする。

規則の制定をうけて、自由党・マクギンティ政権は少人数学級政策の開始を宣言した。2005 年 6 月 22 日に、教育大臣ジェラルド・ケネディ (Gerard Kennedy) が、2007 年までにオンタリオ州のジュニア・キンダーガルテンから第三学年までの計 5 学年の児童の 90～95%が 20 人以下の学級で学ぶことになると宣言した。また彼は、状況によって幾らかの例外が出て少しだけの超過もあり得るという留保の見通しも述べた。<sup>(23)</sup>



#### （４）少人数学級政策における学級編制基準

前述したように州法の「教育法」の下で、クラス・サイズについては別途規則を定めることができる。州のホームページで検索すれば「オンタリオ州規則」132/12 号（Ontario Regulation 132/12）として、「クラス・サイズ」の規則を見ることができる。以下、2014 年 3 月現在の規則における州としての学級規模上限を紹介する。<sup>(24)</sup>

- ・ 幼稚園は、教育委員会管内の平均の上限は 26 人

The average size in each school year of a board's mandatory kindergarten classes shall be 26. (O. Reg. 132/12, s. 2.)

- ・ 1 ～ 3 学年は、管内の全学級は上限は 23 人。ただし学級の 90% は上限は 20 人

A class to which this section applies shall have 23 or fewer pupils. (O. Reg. 132/12, s. 5 (1).)

In each school year, at least 90 per cent of the classes described in section 4 shall have 20 or fewer pupils. (O. Reg. 132/12, s. 5 (2).)

- ・ 4 ～ 8 学年(普通学級)は、教育委員会管内の平均の上限は表に定めるとおり。

ただし、それ以外は、24.5 人

(O. Reg. 132/12, s. 7.)

- ・ 4 ～ 8 学年(複式学級)は、教育委員会管内の平均の上限は 23 人

(O. Reg. 132/12, s. 9(1))

- ・ 9 ～ 12 学年は、教育委員会管内の平均の上限は 22 人

The average size in each school year of a board's secondary school classes shall not exceed 22.

(O. Reg. 132/12, s. 12.)

表3 「クラス・サイズ」の規則の別表（第4～8学年の学級定数上限（教委管内平均））

TABLE MAXIMUM CLASS SIZE, GRADES 4 – 8

Item	Column 1 <sup>*1</sup>	Column 2 <sup>*2</sup>
	Name of Board	Maximum Class Size
1.	Algoma District School Board	24.03
2.	Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board	24.60
3.	Avon Maitland District School Board	26.40
4.	Bluewater District School Board	25.40
5.	Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board	25.60
6.	District School Board of Niagara	26.10
7.	District School Board Ontario North East	21.60
8.	Grand Erie District School Board	23.85
9.	Greater Essex County District School Board	24.60
10.	Halton Catholic District School Board	25.20
11.	Halton District School Board	25.10
12.	Hamilton-Wentworth Catholic District School Board	25.50
13.	Hamilton-Wentworth District School Board	25.10
14.	Hastings and Prince Edward District School Board	24.32
15.	Keewatin-Patricia District School Board	22.00
16.	Lakehead District School Board	24.79
17.	Lambton Kent District School Board	24.35
18.	Limestone District School Board	24.40
19.	Near North District School Board	23.30
20.	Peel District School Board	24.52
21.	Peterborough Victoria Northumberland and Clarington Catholic District School Board	24.70
22.	Rainbow District School Board	24.10
23.	Rainy River District School Board	22.38
24.	Renfrew County District School Board	24.10
25.	Simcoe County District School Board	24.60
26.	Superior-Greenstone District School Board	18.50
27.	Thames Valley District School Board	24.99
28.	Toronto Catholic District School Board	25.70
29.	Toronto District School Board	23.24
30.	Trillium Lakelands District School Board	24.41
31.	Upper Grand District School Board	25.20
32.	Waterloo Catholic District School Board	25.00
33.	Waterloo Region District School Board	24.95
34.	Windsor-Essex Catholic District School Board	24.90
35.	York Catholic District School Board	24.90
36.	York Region District School Board	25.27

\*1 教育委員会名を示す。

\*2 定められた管内平均学級規模の上限を示す。

出所 「オンタリオ州規則」 132/12 号。72 教育委員会のうちの半数が記載される。



以上のように、18歳までの学齢の各学年について、標準が設けられている。注意を要する点は、第1～3学年以外は教育委員会管内の「平均」を規定していることである。すなわち「上限」よりも多い人数の学級もありうるという規定である。1～3年生は、純粋に全学級に20ないし23という厳しい上限が張られているのである。

#### （５）少人数学級政策の実施過程

少人数学級の実施過程においては、表4と表5に示すように一定の財源が確保された。2004年度からの4年間で教員の確保のために余分に投入された州からの補助金は、総額4億カナダドルを超えた。また同じ期間に余分に確保された教員の数は見積額では州全体で5,000人を超えた計算である。いずれもニナ・バスキアらの報告書による。<sup>(25)</sup>

表4 児童数規模ごとの教委低学年教員確保のための予算（2004～2007年度）

Table 4-2. PCS Funding for Teachers, 2004-05 to 2007-08, By School Board Enrolment

Board Enrolment	2004-05 (\$ millions)	2005-06 (\$ millions)	2006-07 (\$ millions)	2007-08 (\$ millions)	Total 2004-08 (\$ millions)	Average total funding per board (\$ millions)
Over 64,000	\$40.3	\$41.3	\$44.2	\$59.1	\$184.8	\$23.1
38,000 - 64,000	\$16.8	\$17.2	\$18.2	\$24.5	\$76.7	\$9.6
22,000 - 38,000	\$14.2	\$14.4	\$15.4	\$20.1	\$64.2	\$5.3
Under 22,000	\$17.8	\$17.9	\$18.8	\$24.9	\$79.6	\$1.8
Total for Ontario	\$89.1	\$90.9	\$96.6	\$128.6	\$405.2	\$5.6

表注1 PCS は、primary class size の略。すなわち「第1～3学年学級規模」の意。

表注2 最左列は教委規模、最下段が州合計額（単位百万カナダドル）、最右列は1教委当たり平均予算額。

出所 Bascia, Nina et al. (2010) p.33.

表5 児童数規模ごとの教委教員定数増とそのための予算（2004～2007年度合計）

Table 4-3. Average Allocation of New Classes and Funding, By School Board Enrolment

Board Enrolment	Number of boards	Total number of new teacher positions approved	Average number of funded teacher positions per board	Total funding for teachers (\$ millions)	Average teacher funding allocated per board (\$ millions)
Over 64,000	8	2,225.8	278.2	\$184.8	\$23.1
38,000 - 64,000	8	975.8	122.0	\$76.7	\$9.6
22,000 - 38,000	12	814.4	67.9	\$64.2	\$5.3
Under 22,000	44	1,023.1	23.2	\$79.6	\$1.8
Total for Ontario	72	5,039.1	70.0	\$405.2	\$5.6

表注 最左列は教委規模、最下段が州合計額（単位百万カナダドル）、最右列は1教委当たり平均予算額。

出所 Bascia, Nina et al. (2010) p.34.

これらの実施過程においては、「学級規模」を厳密に定義した上で、教育委員会から教育大臣宛て「報告制度」を敷いた。このことにより、保護者や納税者らは、オンライン上で自分の教育委

員会やほかの教育委員会の学級規模の実績値を見ることができた。

### （６）少人数学級政策の成果

以上のような過程を経て、表 6 に見るようなクラス・サイズの縮小を図ることができた。2010 年 9 月のデータでは、全小学校の学級で 23 人以下を達成し、うち 90.2%では 20 人以下を達成したという(ニナ・バスキアらの報告書による)。(26)

表 6 低学年における学年別平均学級規模（2003～2007 年度）

Table 4-15. Average Primary Class Size, 2003-04 to 2007-08

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
JK	19.33	18.64	18.57	17.69	17.43
JK-SK	21.19	20.39	20.00	18.84	18.43
SK	20.10	19.62	18.68	18.47	17.78
SK-1	21.77	21.03	20.95	19.75	18.65
Grade 1	22.08	21.09	20.41	19.57	18.90
Grade 1-2	22.26	21.23	20.74	19.73	18.88
Grade 2	23.11	22.12	21.39	20.14	19.14
Grade 2-3	23.49	22.51	21.60	20.22	19.27
Grade 3	24.01	23.09	22.24	20.60	19.28
Multi-grade combinations	23.10	22.28	21.68	20.34	15.40
Average for Ontario, JK-Gr.3	22.36	21.46	20.79	19.68	18.83

表注 最左列は複式・複々式学級を含む幼稚園から小 3 までの学年，最下段が州平均（単位人）。

出所 Bascia, Nina et al. (2010) p.44.

その他、オンタリオ州の少人数学級の成果と課題については、この施策の中間評価的な研究ともいえるニナ・バスキアらの報告書に詳しい。その一端を紹介すれば、教員間に一定の成果を実感しているという意見も見いだすことができる。他方では、必ずしも学級規模縮小が行き渡っていないこと（教育委員会管内の平均値を上限としているため、個々の学校レベルでは目標とする規模まで縮小できていない、など）、学級規模を抑えるために無理に複式学級を作り一部、学年間で人数を融通し合うケースも見られることなど、弊害と見られる事態もあるという。

また、訪問調査の対象となった教育委員会のうちの大半は学級規模縮小を単独の施策として実践しており、教授法の改善や教員研修の工夫など教育改善のためのほかの要素との連携を図ったところが少ないという結果も見られた。こうした点も、今後の施策の推進上の課題だとされている。(27)

### 3. カナダの事例が示唆するもの

最後に、本稿で扱った諸事実から、日本の状況にどのような示唆が得られるか、機会があれば

詳細に分析をするとして、今は仮説的に三つの視点を提示しておきたい。

第一に、国（本稿ではオンタリオ州政府）からの資源確保の考え方について。オンタリオ州では、個々の子供それぞれの発達を目的としてそれに必要な支援を与えるということが教育政策の基本スタンスである。教職員配置の資源配分についても、学校や教育委員会ごとに子供のニーズを査定して、必要な教職員の数と質を確保するという考え方が特徴的である。ニーズの査定に際しては、単なる児童数だけではなく、どのような支援が必要な児童がどれだけあるかという独自の計算式を幾通りも作成している。

第二に、教職員数の決定の際に考慮される要素について。資源の配分に際して同様、子供の人数や要支援度が状況ごとに査定されて教職員の配分がなされる。生活環境、言語環境、心身の障害や行動の特殊性など、子供の支援の質について多様な要素が考慮される。ニーズに対する供給の側の要素も精密に考慮される。例えば、教職員の勤務については、授業時数のほか、行事や生活指導・校外指導などの福利（保育）的な業務や事務作業も計算される。授業準備のための時間や研修時間も計上され、ますます改善が図られている。教員団体の活動時間の一部をも勤務時間としているが、子供の学びにプラスになって還（かえ）ってくるものには投資をするということであろう。

ただ、ニーズを純粋に考査するだけでもない。オンタリオ州（そしてカナダ全体）で更に特徴的なのは、教職員組合との協議・交渉がなされるという点と、自由党政権の少人数政策が影響するという点である。前者は教職員の個人的な要請が加味され、後者は員数を合わせる重要課題があるため、子供のニーズを純粋に査定した結果に多少の干渉がありうる（その是非は、別途、分析的な評価が必要であるが）。

第三に、教職員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標について。基本は、児童生徒数・教職員数といった人数が重用される。そのほかに、学習活動や教育サービスにかかる時間数や単価といった細かな指標も設定され、州の規則の中に盛り込まれたり、教育委員会や学校の現場での意思決定の際に活用したりすることが認められている。そのようにして、政策目的を実効性ある形で子供の教育に反映させようとするもののようである。

以上のように視点がやや異なるので、直ちに日本への適用が可能なものではないが、考え方としては国や都道府県での政策の形成・実施において参考になると思われる。

橋本 昭彦（国立教育政策研究所）

#### <注>

(1) 日本の先行研究では「教育委員会」という訳語が大勢を占めるので本稿でもそれにならった。

(2) 自治体国際化協会(2002)『カナダの地方団体の概要』。

[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/227.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/227.pdf) , Joseph Robert Lyons(2014), *Structural Variation and Local Service Delivery: Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies*, Submitted to The University of Western Ontario. 博士予備論文。未刊。

(3) Education Act, R.S.O. 1990, CHAPTER E.2

(4) 「教育法」 R.S.O. 1990, 並びに, 「修正教育法」 Education Amendment Act (Learning to Age 18), S.O. 2006 Chapter 28.

(5) 「教育法」 R.S.O. 1990

(6) Jean-François Tremblay(2007), 'Fiscal Federalism and Public Service Provision in Canada',

*Public Policy Review*, Vol.3, No.1, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan

- (7) 「教育法」のもとで制定された州規則 Ontario Regulation 136/12 (Grants for Student Needs) (現行は 2014 年改正後の O.Reg.73/14)。また, Technical Paper <http://www.edu.gov.on.ca/eng/policyfunding/funding.html> に交付金算定式の説明が見られる。
- (8) 現行は 2010 年改正後の O.Reg.176/10) ,と「教育法」下の州規則 298 (Operation of Schools (General))。オンタリオ州の教員の状況については, 州教育省のサイトに基本情報がある:このほか同省のサイトにある *Teacher Assignment in Ontario Schools* に詳しい:  
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/pdfs/assignment2011.pdf>  
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/employ.html>
- (9) 照屋翔大「カナダ・オンタリオ州における学校ミドルをめぐる政策動向」(『大学・学校づくり研究』第 6 号, 名城大学, 2014 年) では OCT を「オンタリオ州教員協会」と和訳しているように, college とは呼ばれるが一般の大学とは異なる機能を持つ。同カレッジのサイトを参照: <http://www.oct.ca/public/the-public-interest/how-teachers-are-certified/certificates>
- (10) Ontario College of Teachers , *Transition to Teaching 2013*. <http://www.oct.ca/-/media/PDF/Transition%20to%20Teaching%202013/EN/TransitionToTeaching2013.ashx>
- (11) ETT のウェブサイト; <http://www.ett.ca/> による。
- (12) トロント地区教育委員会とオンタリオ小学校教員連盟 (ETFO) との協約による。  
*Collective Agreement between The Toronto District School Board and the Elementary Teachers' Federation of Ontario for the 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 and 2011-2012 school years*. <http://www.ett.ca/collective-agreement-2008-2012/> からダウンロード可能。
- (13) 前掲, *Transition to Teaching 2013* による。
- (14) 例えば, 州教育省と ETFO の間の, *Memorandum of Understanding (JUNE 12, 2013)*。
- (15) 前掲, トロント地区教育委員会と ETFO との協約による。
- (16) *Collective Agreement between Hastings and Prince Edward District School Board (Board) and the Elementary Teachers' Federation of Ontario (ETFO) September 1, 2008 to August 31, 2012*. <http://www.hpedsb.on.ca/ec/services/hrss/collectiveAgreements.html> からダウンロード可能。
- (17) The Ministry of Education (2010) , *Teacher Assignment in Ontario Schools: A Resource Guide* <http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/assign.html> からダウンロード可能。
- (18) 前掲, *Transition to Teaching 2013*, p.28。
- (19) 平田淳(2006)「カナダにおける学校教育の改革動向ーオンタリオ州に焦点を当ててー」, 『オセアニア教育研究』12 号。中村隆之(2008)「教育財政と民主主義: カナダ・オンタリオ州の歴史から」『鹿児島経済論集』48(1-4 合併号), 平田淳(2012)「カナダ・オンタリオ州における教員管理政策の変容ー政権交代のインパクトー」, 大坪正一・平田淳・福島裕敏編『学校・教員と地域社会』, 東信堂。
- (20) Dalton McGuinty talks about Ontario's education system  
[https://www.youtube.com/watch?v=JZyl\\_WTLC1U](https://www.youtube.com/watch?v=JZyl_WTLC1U)
- (21) Bascia, Nina (2010), *Reducing Class Size: What Do We Know?*, Canadian Education Association. [http://www.cea-ace.ca/sites/cea-ace.ca/files/cea-2010-class-size\\_0.pdf](http://www.cea-ace.ca/sites/cea-ace.ca/files/cea-2010-class-size_0.pdf) [Last access, April 7, 2014.]
- (22) 同前書。

- (23) 前掲, Bascia, Nina (2010), *Reducing Class Size: What Do We Know?*,  
(24) [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws\\_regs\\_120132\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_120132_e.htm)  
(25) Bascia, Nina et al. (2010) Ontario' s *Primary Class Size Reduction Initiative: Report on Early Implementation*, Canadian Education Association. <http://www.cea-ace.ca/sites/cea-ace.ca/files/cea-2010-class-size-on.pdf> [Last access, April 7, 2014.]  
(26) 同前書。  
(27) 同前書。

#### <その他の参考文献>

- 経済協力開発機構(OECD)編著, 渡辺良監訳『PISA から見る, できる国・頑張る国—トップを目指す教育』明石書店, 2011 年。  
池上岳彦「カナダにおける政府間財源移転の特徴と改革—連邦・州間の財政調整的移転を中心に—」『会計検査研究』No.42, 会計検査院, 2010 年。  
財務省財務総合政策研究所『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書—総論・連邦国家 4 カ国編 (3 分冊の 1)』, 2006 年。  
自治体国際化協会『カナダにおける義務教育制度の概要』, 2007 年。  
平田淳, 溝上智恵子「カナダにおける教育行政制度の概要と教育改革の諸側面: 日本における教育改革政策の視点から—」『弘前大学教育学部紀要』100, 2008 年。  
Ontario Ministry of Education (2010) *Secondary School Average Class Size: Guide to Reporting*.  
Ontario Ministry of Education (2008), *Average Class Size: Guide to Reporting*.  
Ontario Ministry of Education (2004), *Average Class Size: Guide to Reporting*.  
Edmonton Public School, University of Alberta Faculty of Education. (2001). *Small Class Size Project*.  
Dupuis, Joanna (2000), “Small Classes Succeed,” *Rethinking Schools*, Volume 14, No. 3. Spring.  
Molnar, Alex (1999), *Smaller Classes and Educational Vouchers: A Research Update*, Keystone Research Center.  
Zahorik, John A. (1999), “Reducing class Size Leads to Individualized Instruction,” *Educational Leadership*, Volume 57, No. 1, September, 50-53.

#### <付記>

本稿をなす取材過程において, オンタリオ州教育省 (Ontario Ministry of Education) の Joannie Leung 氏には同州の primary class size reduction (低学年少人数学級政策) 関連の情報を, また同じく Megan Borner 氏, Keiko Kuji-Shikatani 氏からは教職員配置や教育財政関連の情報を得た。他の情報提供者各位と併せて謝意を表したい。



## 第9章 中国

### 1. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方

#### （1）国からの資源配分（教員・予算）の在り方

中国は、各レベルの行政区域にそれぞれの政府を配置する「分級管理」体制を採っており、中央政府レベル、省レベル（省・自治区・直轄市）、地区レベル（地区・地区級市等）、県レベル（県級市・市直轄区等）、郷レベル（郷・鎮等）の5階層に分かれている。各レベルの政府は、上級政府の方針にのっとって所管区域を治めるとともに、下級政府を管理・監督する責任を負っており、中央政府が全国的な方針・政策、制度、基準を定め、各省・自治区・直轄市がそれぞれの事情に応じて弾力性を持たせてそれらを運用している。特に初等中等教育機関の設置・管理や教員配置、人件費等の支払は、地方の責任とされ地域の状況に応じた運営が求められていて、国による直接的な資源配分は経済発展の遅れた中西部地域の教育支援等、限定的である。

教職員配置においては、中央政府である国務院に属し、国の行政管理体制及び機関の人員編成等を所管する「中央機構編成委員会」、教育行政を所管する「教育部」、国の財政を所管する「財政部」の3者により、統一的な方針や教員編成基準が決定されており、それを基に各省・自治区・直轄市レベルで各地の状況にあった方針や教員編成基準が決定される。

教育予算については支出ベースで見たとき、児童・生徒一人当たりに対して支出される教育費である「教育事業費」（原語：教育経費）と「公用経費」（原語：ママ）が存在する。前者は、教職員の人件費及び施設・設備のインフラ建設費を含み、「公用経費」は教育機関を運営・維持するための教育事業費や実験実習費、光熱水費、機器設備費、修繕費等を含んでいる。児童・生徒一人当たりの教育経費は県レベル以上の地方政府が、地域の状況に合わせて決定し、募集定員枠内の児童生徒、学生数分だけ、各教育機関に交付する。したがって、学校の在学者数、1学級当たりの児童生徒数は教員配置に直接関係してくる。

なお、「教職員」とは、2001年に教育部等が発表した「初等中等教育機関の教職員編成基準の制定に関する意見」に基づく、（専任）教員、教員補助員、事務職員、労働勤務員の4者であり、それらは、公財政が適用される事業単位が使用する人員の編成を定めた基準である「事業編成」に含まれている人員である。臨時教員（原語：代課教師／臨時聘用教師）や非常勤教員（原語：兼任教師）は、「事業編成」から外れており、各学校が必要と判断した場合、県レベルの教育行政機関に予算を申請し任用が行われる。

#### （2）国からの資源配分（教員・予算）の考え方

教育部が、2002年6月に公表した『『国務院弁公庁が中央機構編成弁公室、教育部、財政部に転送する初等中等教職員の編成基準を制定することに関する意見の通知』を貫徹することに関する実施意見』（以下、「実施意見」とする。資料参照）によると、教職員配置は、県レベルの教育行政機関によって財政部門との協議の上で決定される。まず県レベルの教育行政機関は、現地の教育発展計画等と関連させて、教職員の編成総数を決定し、その中で初等中等教育機関の1学級当たりの児童生徒数及び学級数を調整する。さらに、教職員の仕事を勘案して、在学者数、標準学級人数、学級数、1学級当たりの教員定員などの指標を採用する。この指標に基づいて、学校の教育段階、教育のレベルや地域における学校の分布等を考慮して、初等中等教育機関の編成人数を計算・分配する。したがって、県レベルで教職員の編成人数及び配置は様々である。

また、教職員配置の原則は、①学校の管理機構の設置と管理職数の決定、②教職員の編成と分

配の決定の二つからなる。

①では、管理機構の設置は、学校の規模と連動しており、24以上の学級を持つ学校が1～2か所の機構を設置し、初等教育の全ての学年を担当する「完全小学」は、教務処（室）や総務室を設置する。12学級以下の小学校では、管理機構を設置せず、教務主任、総務主任を一人ずつ配置する。管理職については、普通教育を行う中学校と「完全小学」で12学級以下のものは、校長級の管理職を1～2人、13～23学級を持つ学校では、2～3人、24～36学級を持つ学校では3人配置する。農村地域で規模の小さな初等教育機関では、教員の一人が管理職を代行する。

②については、まず、教員数が決定されてから、職員の配置が決定される。教員数は、1学級当たりの児童生徒数を国务院（内閣）が2001年に公表した1教職員当たりの児童生徒数の基準（後述）で除すことで決定される<sup>(1)</sup>。1学級当たりの児童生徒数は、各地の状況に応じて弾力的に決定される。特に、農村地域の小学校の教職員について、状況が多様であるため、具体的な原則は存在しない。職員の配置は、教職員総数の比率に基づいて計算され、県レベルで編成基準が決定する。

## 2. 教員数算定の際に考慮されるファクター

### （1）教員数の算定方法

教職員数の算定の際に考慮されるファクターは、1教職員当たりの児童生徒数と1学級当たりの児童生徒数である。国务院が2001年に公表した「初等中等教育機関の教職員編成基準の制定に関する意見」が教職員数決定の基準となっており、1学級当たりの児童生徒数を基準となる1教職員当たりの児童生徒数で除して求められる（表1参照）。

「実施意見」によると、1学級当たりの児童生徒数は、高級中学・初級中学では45～50人、小学校では都市部と県・鎮部で40～45人、農村部で各地の状況に応じて決定される。例えば、都市部の高級中学では、表1に基づき45～50人／12.5人で、1学級当たりの教職員数は3.6～4.0人となる。さらに、「実施意見」が定める高級中学・初級中学・小学校（農村地域を除く）における1学級当たりの教員数は3人、2.7人、1.8人であり、職員数は教職員総数から教員数を減じた数となる。なお、農村地域の小学校の教職員数は、各地の実際の状況によって確定する。

しかし、実際には、地域間格差、学校間格差が激しいため1学級当たりの児童生徒数は、努力目標であり、農村地域や都市部の地域のモデルとなる学校等では、教育部の参考数値を超えた、若しくは数値より少ない学級編制がなされることがある（図1参照）。「実施意見」では1学級当たり55人を超える学級を編制しないことを求めているが、実際には、55人以上の児童・生徒を有する学級が各地に存在する。そのため、1教職員当たりの児童生徒数の基準もまた参考値であり、実際の数値は県ごとに異なっている。なお、2013年度の教育統計では、教員一人当たりの児童生徒数は、小学校で16.8人、初級中学で12.8人、高級中学で15.0人となっており、表1を参照すると、小学校、初級中学で基準よりも多い教員配置が行われており、高級中学では1学級当たりの教員数が不足していることが分かる。



表 1 初等中等教育機関の教職員編成・学級編制基準と 1 学級当たりの教職員配置参考表

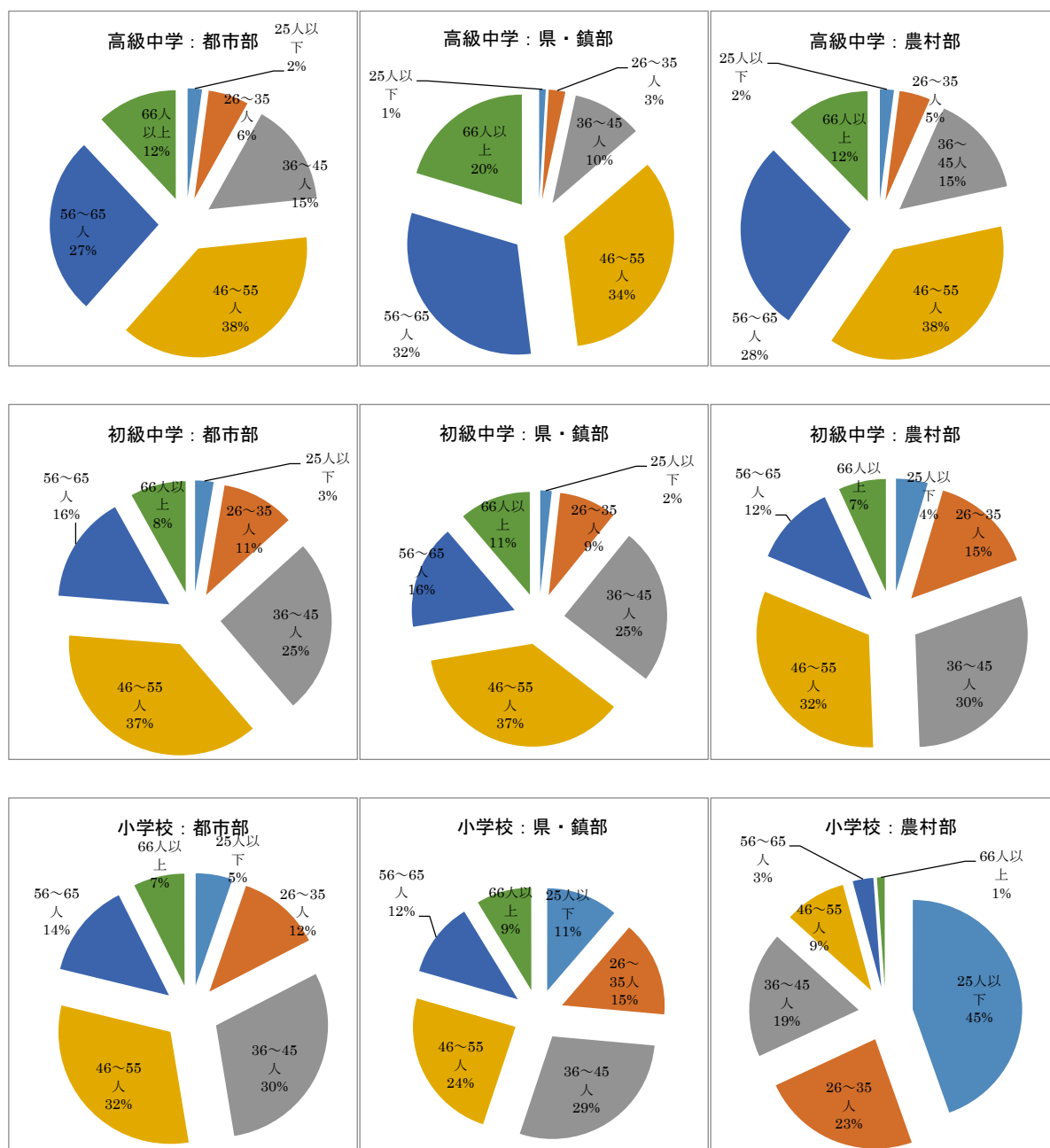
学校種別 学校規模（人）	地域別	1 教職員当たりの 児童生徒数 （人）	1 学級当たりの 児童生徒数 （人）	1 学級当たりの 教職員数（人）	1 学級当たりの 教員数（人）	1 学級当たりの 職員数（人）
高級中学 900～1,800	都市*1	12.5	45～50	3.6～4	3	0.6～1
	県・鎮*2	13		3.5～3.8		0.5～0.8
	農村	13.5		3.3～3.7		0.3～0.7
初級中学 都市：600 ～1,500 農村：540 ～1,200	都市	13.5	45～50	3.3～3.7	2.7	0.6～1
	県・鎮	16		2.8～3.1		0.1～0.4
	農村	18		2.5～2.8		0.1
小学校 都市：540 ～1,350 農村：160 ～1,080	都市	19	40～45	2.1～2.4	1.8	0.3～0.6
	県・鎮	21		1.9～2.1		0.1～0.3
		農村	23	各地の状況に合わせて決定		

\*1 「都市」は省直轄市以上の大中都市を指す。

\*2 「県・鎮」は県（市）政府所在地の市街地域を指す。

出所 中央機構編制委員会弁公室・教育部・財政部「初等中等教育機関の教職員編成基準の制定に関する意見」2001 年／教育部『『国务院弁公庁が中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員編成基準の制定に関する意見の通知』を貫徹することに関する実施意見』2002 年／教育部「城市普通中小学校校舍標準」2002 年／住宅・都市建設部&国家發展・改革委員会「農村普通中小学建設標準」2008 年

図 1 高級中学・初級中学・小学校の 1 学級当たりの児童生徒数（2013 年度）



図注 2002 年発表の「実施意見」では、1 学級当たりの児童生徒数の参考数値を高級中学と初級中学で 45～50 人、小学校で 40～45 人としているが、『中国教育統計年鑑』のデータは、36～45 人、46～55 人で区切られているため、同参考値での学級の割合は不明。ただし、生徒数が 56 人以上の学級が、高級中学の都市部で 39%、県・鎮部で 52%、農村部で 40%と参考値を超えた学級が 4 割以上を占めている。義務教育段階である初級中学では、生徒数 36～55 人の学級の割合が、都市部で 62%、県・鎮部で 62%、農村部で 62%となり、生徒数 56 人以上の学級が 20～25%前後存在するも、半数近くで参考数値に近い学級編制がなされている。小学校では、都市で児童 36～55 人の学級が 62%、県・鎮部で 53%と参考数値に近い学級編制が大半を占めているが、農村部で 35 人以下の学級が 68%を占めている。これは、第 1～4 学年までを対象とする「教学点」等の規模の小さな初等教育機関が農村地域に存在することや、都市への人口流動により農村の就学人口が減っていることなどが考えられる。

出所 中華人民共和国教育部発展計画司、『中国教育統計年鑑 2013』, p.70, 131, 149.

## （２）教職員の加配及び調整

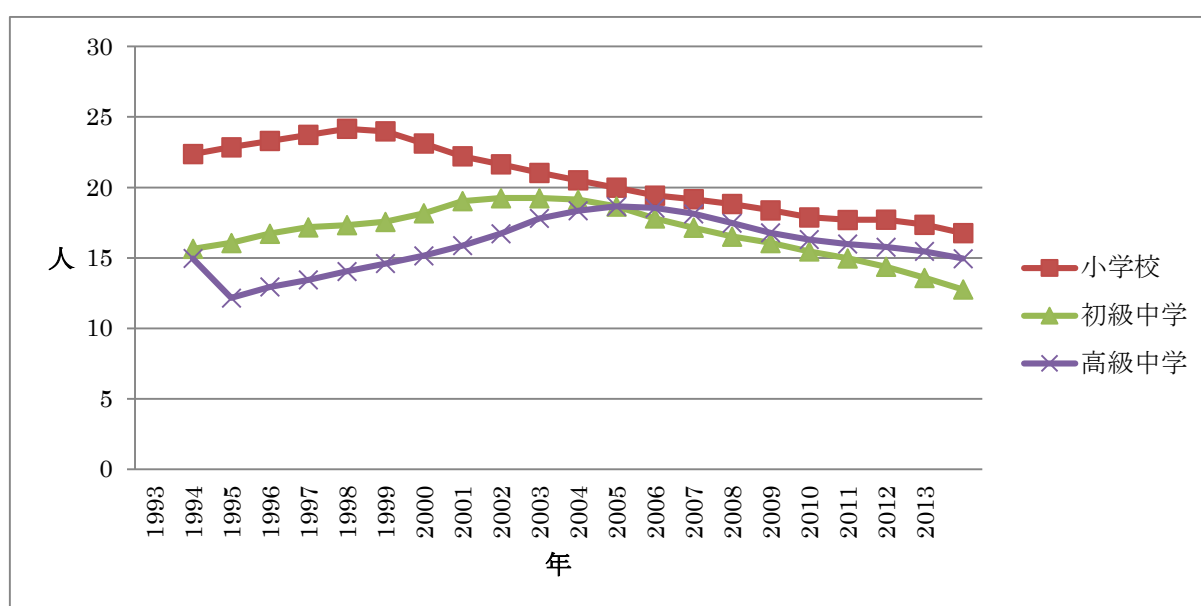
教職員の加配及び調整は、予算上の制限はあるが、各地の状況に応じて柔軟に行われる。「実施意見」では、郷・鎮にある規模の大きな学校では、同地域の教育指導業務を行うため、校長級の管理職を一人増員することが規定されている。また、教職員については、東部沿海地域の学校に設置された少数民族クラスや寄宿制の学校、地域のモデル校や実験校、山間地域等のへき地では、現地の状況に合わせた教員数の加配、調整が行われている。

教員の欠員を埋めるための措置として臨時教員の配置が行われることがあるが、配置は各学校が判断する。各学校は、臨時教員の配置申請を県レベルの教育行政機関に行い、県レベルの教育行政機関は、同地域内で欠員が生じた学校に配属できる専任教員がいない場合に、任用を認める<sup>(2)</sup>。給与は、欠員が生じた編成内の予算から支払われる。また、農村地域には、経常的な人員不足を補うため、学校やコミュニティが雇用した「民弁教師」が 1950 年代から 2000 年に存在した。2015 年現在でも「代課教師」として一部が存在しているが、これら臨時教員を正規教員に転換させる政策が実施されており、順次その数は減少している。

## 3. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標

経済的発展の遅れた中西部地域や農村地域の教育資源の不足が深刻であった中国では、基準に基づいた教員配置の達成と教員の質の向上が重視されており、毎年公表される教育統計では、① 1 学級当たりの児童生徒数（前掲の図 1 参照）、②教員一人当たりの児童生徒数（図 2 参照）、③教員の学歴状況が公表されている。①、②は学級編制基準や教員編成基準と比較することで、教員配置が基準内で行われているか否かを把握する指標となっている。また、教員資格の取得が学歴と結び付いている中国では、基準に達した若しくは基準以上の学歴を持つ教員数により、教員の質を把握している。なお、③の教員の学歴状況について中国は教科担任制を採っているため、教員の専門分野別ごとに教員数が記述されている（例として表 2 参照）。

図 2 教員一人当たりの児童生徒数の推移



出所 中華人民共和国教育部發展計画司、『中国教育統計年鑑 2013 年度版』, p.17。

表 2 小学校教員の学歴状況（2013 年）

（単位：人）

学歴 教科		大学院卒	本科卒	専科卒	高級中学卒	高級中学 以下卒業	合計
品德と生活（社会）		640	56,385	114,766	44,545	676	217,012
言語・文学		6,935	809,035	1,045,223	227,365	3,059	2,091,617
算数		3,920	563,936	889,797	227,002	3,045	1,687,700
外国語	小計	2,987	216,438	152,560	8,971	69	381,025
	英語	2,973	215,619	151,791	8,802	68	379,253
	日本語	4	71	57	3		135
	ロシア語	1	18	14	4		37
体育		1,654	97,885	124,506	39,239	543	263,827
科学		708	50,462	95,881	31,808	304	179,163
芸術		54	6,010	13,661	3,569	48	23,342
音楽		847	80,465	84,597	17,838	175	183,922
美術		965	68,082	79,163	21,943	267	170,420
総合実践活動	小計	811	60,521	90,189	24,635	316	176,472
	情報技術	681	46,838	57,901	9,709	91	115,220
	労働・技術	103	11,664	28,873	13,724	198	54,562
その他教科		431	32,225	69,191	25,955	598	128,400
教科担任せず		276	18,216	37,650	25,103	499	81,744
合計		20,228	2,059,660	2,797,184	697,973	9,599	5,584,644

表注 1 本科卒は日本の学部卒相当，専科卒は 2～3 年間の短期高等教育機関卒業相当，高級中学卒は後期中等教育機関卒業相当である。

表注 2 外国語及び総合実践活動の小計とそれら各教科を担当する教員数の合計が一致しないが，原文のママである。

出所 中華人民共和国教育部発展計画司，『中国教育統計年鑑 2013 年度版』，p.159。

なお，近年は，経済・社会の急速な発展や義務教育の国内の普及率が 2010 年に 100%に達したことなどから，教員数の算定方式の改善が必要となっている。

2009 年に教育部は，「『国務院弁公庁が中央機構編成弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員の編成基準を制定することに関する意見の通知』を更に一步実行することに関する関連する問題について通知」を公表した。同通知では，経済発展に伴う都市化と都市への人口流入の急速な進展や 2000 年代初頭から行われた学校統廃合による農村地域の教育機関の減少に対応した教員編成を各地の状況に合わせて行うように指示し，状況に応じて編成基準を外れた形で編成を調整することが推奨された<sup>(3)</sup>。一方で，2010 年 7 月に発表された 2020 年までの教育中長期計画である「国家中長期教育改革・発展計画綱要（2010～2020 年）」や 2012 年 6 月に教育部が発表した「国家教育事業発展第 12 次 5 か年計画」（2011～2015 年）では，義務教育の普及達成の後にも依然として存在する教育格差の是正のため「都市部と農村部を統一した初等中等教育機関の編

成基準を次第に実行する」としており、今後、国は統一的な編成基準に基づく教員配置を実行していく方向である。これに伴い、中央機構編成委員会、教育部、財政部の合同で2014年11月に「都市部と農村部の初等中等教育機関の教職員編成基準を統一することに関する通知」を発表した。同基準では、鎮・県部及び農村部の初等中等教育機関の教職員の編制基準を都市の基準に統一化するとしており、1教職員当たりの児童生徒数は高級中学で12.5人、初級中学で13.5人、小学校では19人としている<sup>(4)</sup>。一方、教員数が不足しがちな農村部や辺境地域については、傾斜をかけて教職員を配置することや省レベルで当該地域の実際の状況に合わせた編制の実施も示されており、地域間の違いに配慮した内容となっている。

以上のように、基準の弾力的運用による教員数の算定方法の改善と毎年統計指標による政策の達成状況の評価を継続的に実施し、情勢変化に合わせた調整を行うプロセスが進行している。

#### 4. 教員数算定方式のメリットとデメリットの考察及び中国の事例が示唆するもの

##### (1) 教員数の算定方式のメリットとデメリットの考察

中国の教員数算定方式のメリットは、教員編成基準や学級編制基準は努力義務となっており、各地域が実情に応じて弾力的に教員数を算定することができる点である。広大な国土を有し、経済発展の進んだ東部沿海地域と経済発展の遅れた中西部地域、及び都市部と農村部間に存在する地域間格差とともに、学校間の教育資源の格差が激しいため、多様性に配慮した方式が採用されている。

デメリットは、基準が基準として作用していないため、政策の変化や各地の状況、教育予算により教員数の増減が起こる可能性がある点である<sup>(5)</sup>。例えば、教育資源の限られた農村地域や経済発展の遅れた地域に教員が集まらない傾向にあり、教育格差を助長する要因となっている。

##### (2) 中国の事例が示唆するもの

中国では、「分級管理」により弾力的に教員数の算定が決定できる。学校が、教員を増員したい場合は、上級の教育行政機関に申請し、許可が下りれば増員が認められる等、各教育状況に合わせた教員配置が可能な制度となっている。基準の弾力的な運用と学校が所有する教員任用権限によって、各地の多様性に応じた教員配置を可能とする中国の教員数算定方式は、我が国で増加している多様な教育状況に対応する場合に一定の示唆を提供できるといえる。

新井 聡（文部科学省）

#### <注>

(1) 『中国教育統計年鑑 2013 年度版』には、専任教員一人当たりの児童生徒の数が掲載されており、2013 年度では、高級中学で 14.95 人、初級中学で 12.76 人、小学校で 16.76 人である。

(2) 教育部、人的資源・社会保障部、財政部、中央機構編成委員会弁公室 2011 年「關於妥善解決中小學代課教師問題的指導意見」の第 7 項参照。

(3) 教育部は、2010 年に「第 12 次 5 か年計画の期間に学校の基本的配置・施設の建設を強化することに関する意見」を発表し、その中で、高級中学の在学者数を 3,000 人以下、初級中学と小学校の在学者数を 2,000 人以下と定めているが、経済発展が進み人口流入が進展した都市では、5,000 人を越える高級中学も存在する。参考：安豊倫「学校“瘦身”讓教育回歸人本」『人民教育』2014 年 4 月号、p.34。

(4) 教育部ウェブサイト「中央編弁 教育部 財政部 關於統一城鄉中小學教職工編成標準的通

知」2014年11月13日 (<http://www.moe.gov.cn/>)。

- (5) 1980年代半ばから行われた教育財政の改革により、郷鎮レベルの政府が管理する体制（1985～2000年）、県レベルの政府を主体として郷鎮を補助する体制（2001～2005年）、省レベルの政府が統一して財源を集め、県レベルの政府が管理する体制（2006年～）と3回、教育予算を管理する体制が変わったが、特に2005年までの改革では、行政の末端部分で教育予算の不足が生じ、教員給与の不払い等、教員配置が困難を来す事態が発生した（参考：文部科学省、『諸外国の教育行財政』，2013年，p.270／李紅燕「義務教育財政投入体制総述」『財税縦横』，2011年，pp.67-70。）

#### <参考文献>

単志艷（等）『中国教師發展報告 2012』，教育科学出版社，2013年。

李紅燕「義務教育財政投入体制総述」『財税縦横』，2011年，pp.67-70。

安豊倫「学校“瘦身”讓教育回歸人本」『人民教育』2014年4月号，p.34。

山東省人民政府弁公庁「転発省編委弁公室等三部門關於調整中小學教職工編成標準的意見的通知」（2011年8月29日），莱芜市教育局ウェブサイト (<http://www.lwjy.net/>)

（教育部機關紙）『中国教育報』（日刊紙）関連記事。

中国教育新聞社ウェブサイト (<http://www.jyb.cn/>)。

中国教育部ウェブサイト (<http://www.moe.edu.cn/>)。

中華人民共和國教育部發展計畫司『中国教育統計年鑑 2013』，中国統計出版社。

## <資料>

教育部「『国務院弁公庁が中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員編成基準の制定に関する意見の通知』を貫徹することに関する実施意見」（仮訳）

以下は，教育部が，2002年6月26日に発表した「『国務院弁公庁が中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員編成基準の制定に関する意見の通知』を貫徹することに関する実施意見」の仮訳である。同意見には初等中等教育機関の教職員の配置の原則及び参考配置数が記載されている。

教育部「『国務院弁公庁が中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員編成基準の制定に関する意見の通知』を貫徹することに関する実施意見」

教育部（2002年6月26日）

「国務院 基礎教育の改革及び発展に関する決定」の精神に基づき，初等中等教育機関の教員編成管理を適切に強化し，「国務院弁公庁が中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に転送する初等中等教職員編成基準の制定に関する意見の通知」（国務院弁公庁 2001 年 74 号）と「国務院弁公庁 農村義務教育管理体制を完備することに関する通知」（国務院弁公庁 2002 年 28 号）を完全を実施し，初等中等教育機関の教職員の編成の裁定と編成管理事業を行うため，以下の実施意見を提出する。

### 1. 初等中等教育機関の編成の裁定事業を確実に実施

(1) 各省・自治区・直轄市の教育行政部門は，当地の共産党委員会，政府の統一の指導の下，積極的に関連部門を強調させ，現地の実際の状況に照らし合わせ，科学的，合理的に初等中等機関の編成の実施方法を制定し，本地区の初等中等教育機関の編成裁定事業を指導・実施し，積極的に国務院弁公庁の 2002 年 28 号文書が提出する要求を貫徹し，初等中等教育機関の編成裁定事業を確実に実施し，その結果を中央機構編成委員会弁公室，教育部，財政部に報告する。

(2) 県レベルの教育行政部門は，財政部門と共同で編成し，所在の省，自治区，直轄市は実施方法と教育事業の発展計画を編成し，当該地区の初等中等教育機関の編成計画を提出する。簡素で規範化され，合理的で効率的という原則に基づき，初等中等教育機関内の機構の名称や職責を決定し，初等中等教育機関の管理職員数を調整し，教員と職員，教員補助人員，労働勤務員等の比率を合理的に決定する。

(3) 県レベルの教育行政部門は，批准した教職員の編成総数の中で，初等中等教育機関の 1 学級当たりの児童生徒数及び学級数を調整し，初等中等教育機関の教職員の仕事量を科学的に確定し，在学者数，標準学級人数，学級数，1 学級当たりの教員定員等の指標を採用し，学校のエデュケーション段階や教育のレベル，学校の地域分布を区別し，初等中等教育機関の編成人数を計算・分配する。進学予定者数の変化と学校配置の調整状況に基づき，学校間の剰余と不足を合理的に調整する。

### 2. 初等中等教育期間内の機構と管理職数の決定

(4) 初等中等教育機関の学校類別，規模及び任務に基づき，管理機構を設置し，重点中学と 24 以上の学級を持つ学校は 1～2 の機構を増設することができる。初等教育の全ての学年を担当する「完全小学」は，職務機関として，教務処(室)，総務室を設置する。そのうち 12 学級以下の小学校は，ただ管理職位のみ設

置し、職務機関を設置せず、教務主任、総務主任を一人ずつ配置する。

(5) 初等中等教育機関の管理職数を厳格に調整するため、普通教育を行う中学校で、12 学級以下のものには、校長級の管理職を 1～2 人、13～23 学級を持つ学校には、2～3 人、24～36 学級を持つ学校では 3 人配置する。「完全小学」で、12 学級以下のものには、校長級の管理職を 1～2 人、13～23 学級を持つ学校には 2～3 人、24～36 学級を持つ学校では、3 人配置する。普通教育を行う中学校と「完全小学」で 36 学級以上を持つものは、状況を考慮して校長級の管理職を 1～2 人増設できる。農村地域の初級小学(1～3 学年)あるいは分校、農村地域で小規模な初等教育を行う教学点は一人の教員を指定して、学校管理業務に当たらせる。国务院弁公庁 2002 年 28 号文書に基づいて、郷・鎮の中心にある規模の大きな学校の校長は、郷・鎮の教育指導業務の管理を行うため、同学校では、校長級の管理職を一人増加させる。

### 3. 初等中等教育機関の人員編成の裁定と分配

(6) 初等中等教育機関は、教育指導の規律と教育の要求に基づいて 1 学級当たりの児童生徒数を配分する。並びに 1 学級当たりの児童生徒数に基づいて、学級数を組織する。原則、普通教育を行う中学の 1 学級当たりの生徒数は 45～50 人、都市部の小学校では、40～45 人、農村地域の小学校は、状況に応じて減ずる。具体的な基準は、各省・自治区・直轄市の実際の状況に応じて確定する。近年の高級中学、初級中学、小学校の入学者数の変化を関連させ、校舎、教員数等の条件を総合的に考慮して 1 学級当たりの児童生徒数や学級数を適切に配分する。入学者数が最も多い時期には、過渡的な方法で 1 学級当たりの児童生徒数を配分する。しかし、1 学級当たりの児童生徒数が 55 人を超える現象を解決するために有効な措置を講じる。条件の整った地域では、資質教育[訳注]と教育改革の要求に従って基準となる学級当たりの児童生徒数を減ずる。

**訳注** 「資質教育」(原語: 素質教育)は、受験偏重教育を克服し、創造性の育成を重点として子供の様々な資質を全面的に発達させることを目指す教育として、1990 年代半ばから政府が提唱している教育方針・理念。

(7) 国务院弁公庁 2001 年 74 号文書の編成基準の換算に基づく、高級中学における 1 学級当たりの教員数は 3 人、初級中学の 1 学級当たりの教員数は 2.7 人、都市部の小学校及び県・鎮の小学校の 1 学級当たりの教員数は 1.8 人を配置する。農村地域の小学校の 1 学級当たりに配置される教職員数は、各省・自治区・直轄市の実際の状況によって確定する(表参照)。教員数の確定後、職員、教育補助人員、労働勤務員の編成が教職員総数の一定の比率に基づいて計算される。その基準は県レベル以上の教育行政部門によって統一的に各校に伝えられる。

(8) 各地は国家が規定する初等中等教育機関の各学年の教育計画及び課程計画に基づいて、教員の担当する科目、宿題の添削作業、課外活動の指導等の教育任務と学校が配分するその他の業務を総合的に考慮して教員編成の総数等の要素と強調して教員の標準的な週当たりの授業時間数を決定する。

(9) 国务院弁公庁 2001 年 74 号文書の規定に基づいて、初等中等教育機関の教職員の編成を具体的に定めるとき、東部沿海地域の少数民族クラスをもつ初等中等教育機関、都市部の普通教育を行う中学校が開設する少数民族クラスと二言語教育課程を持つ学級、寄宿制の初等中等教育機関、郷・鎮の中核的学校、職場を離れての教員の研修、近代的教育設備が一定の規模に達した学校、地域のモデル校や実験校、山岳地帯、湖水地帯、島嶼(とうしょ)地域、遊牧地域と教学点が比較的多い地域は、児童・生徒の比率に基づいて編成を計算し、合理的に適切に編成を増加させる。職場を離れての教員研修を行っている教育機関では、編成を



増加させ、児童・生徒の勤工俟学[訳注]や実習を担う学校が運営する工場や農場が裁定した少数の事務・サービス人員の事業編成は、所管の県レベル以上の教育行政部門が統一して使用する。

**訳注** 初等中等学校では従来労働教育の一環として、工場や農場を付設したり、付近も工場・農場と連携したりして児童・生徒を生産労働に一定期間従事させている。この生産労働による教育事業は「勤工俟学」と呼ばれ、収入は学校財源とされていたが、政府の教育予算の規模が拡大するとともに、「勤工俟学」は縮小し、2000年代後半では統計項目から除外されている。

#### 4. 初等中等教育機関の編成事業の計画と指導

(10) 教育行政部門は、初等中等教育機関の編成の決定と管理を本地域の初等中等教育の発展計画に結合させ、指導を強化し、長期的な考えで、統一して計画を行う。各学校の編成数を決定し、分配するとき、近年の初等中等教育機関の入学人数の変化や初等中等教育機関の分布構造の調整を十分考慮し、適切で具体的な編成計画を提出する。編成基準に基づいて編成が大幅に増加する必要がある地域では、質を保証した上で、順次教員と人員を整える。初等中等教育機関の教職員編成は定期的に調整され、動態管理を行う。

(11) 「国务院 基礎教育改革及び発展に関する決定」と国务院弁公庁 2001 年 74 号文書、2002 年 28 号文書が提出する要求を確実に実行し、各種形式の初等中等教育機関の人員編成を整理し、各種編成にはあるが、存在しない職員を整理する。学校編成を占用し、かつ学校で業務をしていない人員に対して、期限内に学校から離れることとし、教育行政部門と学校は給与を支給しない。今後、いかなる部門・事業単位も一律にいかなる理由があっても、初等中等教育機関の教職員の編成を占用してはいけない。

(12) 教育行政部門は、学校の役割を発揮させ、積極的に初等中等教育機関の教職員の配置転換を行い、教育事業と社会の安定に対して不安定さや影響が出ることを極力避ける。国务院弁公庁 2002 年 28 号文書の内容に基づき、初等中等教育機関は教職員の配置転換を行政機関職員の配置転換政策を参照して実行する。初等中等教育機関の教職員の配置転換を、初等中等教育機関の人事制度改革を推進・深化させることと結合させ、学校の雇用制度を改革し、教員の交流を推進し、教職員は都市部及び人員編成が超えている学校から農村と人員の欠けている学校に流動させ、教員の全体的資質や学校教育の質を高め、初等中等教育事業のさらなる発展を促進する。

表 初等中等教育機関の学級編制基準と 1 学級当たりの教職員配置参考表

学校種別	地域別	1 学級当たりの 児童生徒数（人）	1 学級当たりの 教職員数（人）	1 学級当たりの 教員数（人）	1 学級当たりの 職員数（人）
高級中学	都市* <sup>1</sup>	45～50	3.6～4	3	0.6～1
	県・鎮* <sup>2</sup>		3.5～3.8		0.5～0.8
	農村		3.3～3.7		0.3～0.7
初級中学	都市	45～50	3.3～3.7	2.7	0.6～1
	県・鎮		2.8～3.1		0.1～0.4
	農村		2.5～2.8		0.1
小学校	都市	40～45	2.1～2.4	1.8	0.3～0.6
	県・鎮		1.9～2.1		0.1～0.3
	農村		各地の状況に合わせて決定		

\*1 「都市」は省直轄市以上の大中都市を指す。

\*2 「県・鎮」は県（市）政府所在地の市街地域を指す。



## 第Ⅲ部

### 中央政府算定・地方政府決定型



## 第 10 章 日本

本稿では、諸外国の義務教育段階の公立初等・中等教育の教員数の算定方式を検討するに当たり、比較対象となる日本の公立小・中学校の教職員定数をめぐる制度設計について、その変遷及び政策形成に当たっての特徴等を明らかにする。

### 1. 国からの資源配分（教員・予算）の在り方と考え方

公立小・中学校の教員予算をめぐる国からの資源配分について、我が国の制度設計は、市町村立の小・中学校の教職員給与費を都道府県が負担する「県費負担教職員制度」、都道府県が負担した教職員給与費の三分の一を国が負担する「義務教育費国庫負担制度」、そして国が給与費を負担する各都道府県の標準的な教職員の数を定める「義務標準法」の三つの制度によって構築されている。この三つの制度設計の成立過程を振り返ることで、日本の教員予算をめぐる国からの資源配分の在り方と考え方を検討する。

#### （1）県費負担教職員制度と義務教育費国庫負担制度の登場

教育政策において、教員予算をめぐる国からの資源配分については、明治の学制改革の時代から政策課題として取り上げられていた。明治の学制改革で制度化された小学校は、市町村にその設置義務が課せられ、費用も市町村の負担とされていた。しかし、財政負担に悩む市町村から小学校教育費に対する国庫補助への要望が高まり、また、教員の待遇改善を求める声も高まったことから、1896（明治 29）年に教員年功加俸国庫補助法によって年功加俸や特別加俸に関する国の補助が制度化され、1900（明治 33）年には市町村立小学校教育費国庫補助法の制定によって国庫補助が拡充した。その後、1918（大正 7）年に市町村義務教育費国庫負担法が制定され、小学校の正教員及び準教員の俸給の一部を国庫負担化し、国が市町村の義務教育費の一部を負担する制度が構築された<sup>(1)</sup>。

1940（昭和 15）年には、勅令「市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件」が公布されたことで、教職員給与費の負担が市町村から地域的により広く財政力の強い道府県に移されることになり、市町村立の尋常小学校教員の俸給、赴任旅費が道府県の負担となった。また、同年には、義務教育について国は地方と同等の利害関係と責任を持ち、国・地方の負担は本来同等であるべきとの考えの下、義務教育費国庫負担法が制定され、道府県が負担する教員俸給費の実額の二分の一を国が負担することになった<sup>(2)</sup>。このように、県費負担教職員制度や義務教育費国庫負担制度の制度設計は戦前に登場し、教員予算の国からの資源配分が制度化されていった。

戦後、1948（昭和 23）年に市町村立学校職員給与負担法が制定され、戦前に引き続き市町村立の小・中学校及び盲・ろう学校の教職員給与費は都道府県が負担することになった<sup>(3)</sup>。一方、義務教育費国庫負担制度は 1949（昭和 24）年のシャープ勧告に基づき同年度限りで廃止され、新たに創設された地方平衡交付金制度に吸収された<sup>(4)</sup>。しかし、戦後の学制改革で中学校が義務教育となり必要となる教員数が増大したことから、教員給与費が再び地方財政に大きな負担を与えるようになり、1951（昭和 26）年に全国知事会議が義務教育費国庫負担法の復活を決議するなど地方団体が国庫負担制度の復活を要望したことを踏まえ、1952（昭和 27）年に義務教育費国庫負担法が改めて制定され、1953（昭和 28）年度から義務教育費国庫負担制度が復活し、教職員給与（給料及び諸手当、退職手当、旅費）及び教材費が国庫負担の対象となった<sup>(5)</sup>。

## （２）義務標準法の制定

このように義務教育費国庫負担制度が復活し、国が都道府県の教職員給与費の二分の一を負担することになったが、義務教育の水準として都道府県が措置すべき適切な教職員の数や都道府県が支出すべき適切な教職員給与費の額について国は目安や基準を法令により定めていなかった<sup>(6)</sup>。そのため、各都道府県では、厳しい地方財政事情を踏まえ教職員数の削減や学級編制の基準の引下げなどの教育関係経費の削減が行われる事態となり、文部省においては、学級編制や教職員の定数に関する法律上の根拠規定を設けることで、各都道府県の必要な教育水準を明示し、経費削減の流れを止める必要性が認識されるようになっていた<sup>(7)</sup>。また、大蔵省や自治庁も、国や都道府県の財政負担の急激な増加を抑える立場から、国が学級編制や教職員定数の基準を設定することに賛同する姿勢を示していた<sup>(8)</sup>。そこで、学級編制及び教職員定数の標準に関する法律上の根拠を規定するため、1958（昭和 33）年に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（昭和 33 年法律第 116 号。以下「義務標準法」という。）が制定され、1959（昭和 34）年度から、義務教育費国庫負担法に基づき国が負担すべき教職員給与費の範囲は、義務標準法で算定した教職員定数を基に算定することが政令によって規定されたことにより、義務教育費国庫負担法の対象範囲としての義務標準法としての性格が確立した<sup>(9)</sup>。また、地方交付税法の改正によって、都道府県の教育費の基準財政需要額の算定として義務標準法に基づく教職員数が算定されることになり、地方財政計画において義務標準法に基づく教職員数が計上されることになった<sup>(10)</sup>。

## （３）費負担教職員制度と義務教育費国庫負担制度のその後の変遷

県費負担教職員制度と義務教育費国庫負担制度は、1974（昭和 49）の学校給食法改正で学校栄養職員が法律上明確に位置付けられたことを踏まえ、学校栄養職員が県費負担教職員制度と義務教育費国庫負担制度の対象として加えられるなど、その対象を広げていった<sup>(11)</sup>。

しかし、1980 年代以降、行財政改革を踏まえた国と地方の役割分担等の観点から義務教育費国庫負担制度の見直しが行われ、1985（昭和 60）年度には旅費と教材費が義務教育費国庫負担制度の対象外となり一般財源化され、1989（平成元）年には恩給費、1993（平成 5）年には共済費追加費用及び退職年金・退職一時金、2003（平成 15）年には共済費長期給付及び公務災害補償に要する経費、2004（平成 16）年には退職手当及び児童手当に要する経費が一般財源化された<sup>(12)</sup>。さらに、いわゆる「三位一体改革」によって 2006（平成 18）年からは、国の負担割合が二分の一から三分の一に引き下げられた<sup>(13)</sup>。

また、県費負担教職員制度については、政令指定都市については、教職員の給与費は都道府県が負担する一方で、地方教育行政の組織及び運営に関する法律で特例が設けられ、人事権は政令指定都市が有していたことから、人事権者と給与負担者が異なる「ねじれ状態」が生じていた。そこで、2014（平成 26）年に制定された地方分権第四次一括法において、市町村立学校職員給与負担法、義務教育費国庫負担法及び義務標準法の改正が行われ、2017（平成 29）年度を目途として、指定都市立義務教育諸学校の教職員給与費の負担については都道府県から指定都市に移管されることになった<sup>(14)</sup>。

## 2. 教員数の算定の際に考慮されるファクター

### （１）制定当初の義務標準法の制度設計

1958（昭和 33）年に制定された義務標準法は、地方公共団体が学級編制や教員定数を決定する場合の法律上の根拠とするため、法律上の構成についても、学級編制に関する標準の規定と教職

員定数に関する標準の規定から構成されていた<sup>(15)</sup>。

学級編制に関しては、公立の義務教育諸学校（小学校、中学校又は盲学校若しくはろう学校の小学部若しくは中学部をいう。以下同じ。）の学級は同学年の児童生徒をもって編制することを原則（法第3条第1項）とした上で、小・中学校の一学級の児童生徒の数は50人を「標準」（法第3条第2項）として、当該学校の児童生徒の数が著しく少ない場合等は、複数学年の児童生徒を一学級に編制（いわゆる複式学級）するとした（法第3条第1項及び第2項）。また、学級編制は、国が示す学級編制の標準の数を基に都道府県教育委員会が「基準」を定め、当該学校を設置する地方公共団体は、都道府県が定める基準に従って学級編制を行う（法第5条）とし、市町村教育委員会が学級編制を行う際は都道府県教育委員会による認可を必要と規定した（法第6条）<sup>(16)</sup>。

教職員定数に関しては、都道府県ごとに置くべき教職員の総数を標準として定め、各都道府県はその範囲内で学校ごとの配置定員を定めうることにした。その上で、学級担任制である小学校では、校長、学級担任教員、補助教員（専科教員等の学級担任外教員）、事務職員及び養護教員の数各学校の学級数に応じて算定し、教科担任制である中学校においては、校長、各学校の学級数に応じた教科教員、補助教員、事務職員及び養護教員の数算定すると規定された<sup>(17)</sup>。

これらの義務標準法の規定は1959（昭和34）年度からの5か年計画（第1次教職員定数改善計画）によって実施に移され、1963（昭和38）年度に計画は完成することになった<sup>(18)</sup>。

## （2）義務標準法の変遷と制度設計の変化

このように制定された義務標準法は、1963（昭和38）年度に第1次教職員定数改善計画が完成するに当たり、1958（昭和33）年に改訂された学習指導要領で教育内容や授業時数が増加したことや、学級の適正規模が議論の対象となったことによって、教育関係者を中心に義務標準法改正の要望が高まっていた。そこで、1963（昭和38）年に義務標準法の改正が行われ、1学級の学級編制の標準の数を50人から45人に引き下げるとともに、教員の算定基準の改正による教職員定数の改善が行われた。この改正義務標準法の実施は、1964（昭和39）年度からの5か年計画（第2次教職員定数改善計画）で行われることになり、1学級の標準の数は、政令で定めるところにより毎年度一人ずつ引下げが行われた<sup>(19)</sup>。

その後、1969（昭和44）年の義務標準法の改正によって第3次教職員定数改善計画が実施されることになり、複式学級の学級編制の標準の数の改善や、教職員定数の算定基準に就学援助法に基づく要保護や準要保護の児童生徒数が著しく多い学校に対する事務職員の追加配置を規定（法第9条）するなど、教職員定数の改善が図られた。また、この改正では、教職員定数の算定に関する特例として、産炭地域、同和地域、生活困窮者等密集地域、外国人密集地域といった地域の社会的条件が教育上特別の配慮を必要とする事情がある学校や、教職員が教育公務員特例法に規定する長期研修を受けている等の事情がある学校について、追加的に教職員定数を算定する規定が新たに設けられ（法第15条）、いわゆる加配定数が義務標準法に登場した。次いで、1974（昭和49）年の義務標準法改正によって第4次教職員定数改善計画が実施されることになり、学校栄養職員が新たに義務標準法の対象となるとともに、複式学級の学級編制の標準の数の改善や、教職員定数の算定基準の改正による定数改善が行われた。

この間、1学級の学級編制の標準の数は45人が維持されていたが、教育関係者の中からは学級編制の数を40人に引き下げる40人学級の実現を要望する声が高まっていた。そこで、1980（昭和55）年の義務標準法改正によって実施された第5次教職員定数改善計画において、学級編制の標準の数が40人に引き下げられるとともに、教職員の算定基準の改正による定数改善が行われ

た。次いで、1993（平成 5）年義務標準法改正によって実施された第 6 次教職員定数改善計画では、複式学級の学級編制の標準の数の改善や、教職員定数の算定に当たり大規模校への教頭の複数配置や生徒指導担当教員の配置が規定（法第 7 条第 1 項第 2 号及び第 3 号）されるとともに、新たな加配定数として、1989（平成元）年改訂の小・中学校学習指導要領で個に応じた指導などの指導方法の工夫改善が規定されたことを受け、複数の教員が協力してティーム・ティーチングを行う学校等に対して教員を配置する指導方法工夫改善のための定数（法第 7 条第 2 項）や、教育上特別の配慮を必要とする児童生徒に対する特別の指導に対する定数（法第 15 条第 2 項）が制度化された<sup>(20)</sup>。

2001（平成 13）年の義務標準法改正によって実施された第 7 次教職員定数改善計画では、指導方法工夫改善の加配定数の対象として、少数の児童生徒により構成される集団を単位とする指導が新たに加えられ（法第 7 条第 2 項）、また、事務処理上特別の配慮を必要とする場合の事務職員に関する加配定数が新たに規定された（法第 15 条第 3 項）。また、学級編制に関する規定の改正が行われ、都道府県は自らの判断で、国が定める学級編制の標準を下回る数を特例的に学級編制の基準として定めることを可能とした。2003（平成 15）年には、各都道府県の判断で、特例的な場合に限らず国が定める学級編制の標準を下回る数を基準として定めることが容認され、2004（平成 16）年度からは、都道府県が少人数学級を実施する場合に、実施校を研究指定校とすることで加配定数を活用することを可能とした<sup>(21)</sup>。

第 7 次教職員定数改善計画の完成後は行革推進法の制定等によって教職員定数の見直しが厳しく求められ、2006（平成 18）年度及び 2007（平成 19）年度は教職員定数の改善は行われなかった<sup>(22)</sup>。しかし、2008（平成 20）年の義務標準法改正によって、加配定数として主幹教諭を置く小・中学校等の運営体制の整備について特別の配慮を必要とする場合が新たに規定され（法第 15 条第 3 号）、教職員定数の改善が行われた。その後、民主党への政権交代を契機として、2011（平成 23）年の義務標準法改正によって小学校 1 年生の学級編制の数の標準を 35 人に引下げ（法第 3 条第 2 項）、35 人以下学級の実現が図られるとともに、小学校の専科指導等に対応する加配定数（法第 7 条第 2 項）や障害のある児童生徒に対する特別な指導に対する加配定数（法第 15 条第 3 項）が新たに規定された。2012（平成 24）年には、加配定数の充実によって小学校 2 年生の 36 人以上学級の解消が図られた。

このような変遷を経て、現在の義務標準法では、学級編制については、同学年で学級を編制することを原則として、国は 1 学級の標準の数を 40 人（小学校 1 年生は 35 人）と設定し、都道府県教育委員会は国が設定する数を標準として学級編制の基準を定め、市町村教育委員会は都道府県教育委員会が定めた学級編制の基準を標準として学級を編制するとされている。また、教職員定数については、第 6 次教職員定数改善計画以降は加配定数の拡充が図られ、教職員定数に占める加配定数の割合は 9%を占めている。

### 3. 教員数の算定に関する政策形成の際に重視される指標

2001（平成 13）年の義務標準法改正、2011（平成 23）年の義務標準法改正及び 2015（平成 27）年度予算編成を取り上げ、政策形成に当たって重視された基本的な考え方等を検討する。前川（2002）は、旧文部省の政策形成の特徴を取り上げ、政策課題の発見・発掘から政策の具体的構想までのプロセスでは、a)関係機関・団体からのヒアリングや会議、b)調査研究、c)審議会や懇談会を重要な制度的枠組みとして設定し、現場ニーズの積み上げに基づく政策形成や政策の継続性等を重視していることを指摘しており<sup>(23)</sup>、また、大槻（2012）は、近年の教育政策は科学的根拠等のエビデンスを重視し、エビデンスに基づく政策形成を志向する動きが盛んになっていると



指摘しているが<sup>(24)</sup>、教職員定数に関する政策形成においても、文部科学省は中央教育審議会や有識者による検討会議等を設置して検討を行うことで、現場ニーズやエビデンスに基づく政策案の検討を行っている。なお、教職員定数に関する政策は国の予算と連動するため財政当局との調整が必要となる。文部科学省が設置する審議会等での検討は概算要求作成の過程での検討であり、文部科学省が策定した政策案は概算要求として財務省に提出され、その後、予算編成過程において財務省との調整が行われ、政府案として決定することになる<sup>(25)</sup>。

2001（平成 13）年の義務標準法改正と第 7 次教職員定数改善計画の実施に当たっては、文部省は 1998（平成 10）年に「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」を設置し、教育関係団体からのヒアリングや学校現場の視察等を実施しながら約 2 年近く議論を行い、2000（平成 12）年 5 月に「今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」を取りまとめた。この報告では、基本的考え方として、①各学校が自主性・自律性を確立して特色ある教育課程の編成や多様な指導形態・指導方法を展開することを可能とすること、②学級を生徒指導や学校生活の場である生活集団としての機能を主としたものとして位置付け、これまで一体のものとして含まれていた学習集団としての機能については、学級という概念にとらわれずに柔軟に考えること、③総合的な学習の時間など多様な教育活動の展開に対応した幅広い指導スタッフの整備のため、教員定数を活用して非常勤講師を任用すること、④教員一人当たりの児童生徒数を欧米並みの水準に改善すること、⑤都道府県教育委員会の裁量に委ねる部分を拡大することなどを取り上げ、これらの課題に対応するため、具体的方策として、①学級編制基準の弾力化を図ること、②教員定数を活用して非常勤講師などの任用を可能とすること、③学級編制と異なる学習集団を編成して小人数授業を行うことなどに重点を置いた教職員定数の改善を行うこと、④教職員定数の改善に当たっては加配方式にすること、⑤教職員定数改善は教員一人当たり児童生徒数を欧米並みの水準とするという目標を達成できる規模とすることなどを指摘していた。なお、学級規模と学習効果の相関については定説的な見解が見いだせないと整理していた<sup>(26)</sup>。

次に、2011（平成 23）年の義務標準法改正による小学校 1 年生の 35 人学級実施に当たっては、文部科学省は今後の学級編制及び教職員定数の改善について、2010（平成 22）年 2 月から教育関係団体や有識者からのヒアリングを順次行い<sup>(27)</sup>、その後、中央教育審議会初等中等教育分科会での審議を経て 2010（平成 22）年 7 月に「今後の学級編制及び教職員定数の改善について」の提言が行われた。この提言では、基本的考え方として、①2008（平成 20）年の学習指導要領の改訂によって授業時数や授業内容の増加による質・量両面での充実が図られ、きめ細かな指導の一層の充実が不可欠であること、②暴力行為やいじめ、不登校などの生徒指導面の課題や、障害のある児童生徒や日本語指導が必要な児童生徒など、特別な支援を必要とする児童生徒が顕著な増加傾向であること、③2006（平成 18）年に文部科学省が実施した教員勤務実態調査によれば、教員の 1 か月当たり残業時間が大幅に増加しており、教職員が子供と十分触れ合いながらきめ細かな指導を行う時間をより多く確保することが不可欠であることなどを取り上げ、これらの課題に対応するため、具体的改善方策として、①小・中学校の学級編制の標準を現行の 40 人から引き下げる必要があること、②新学習指導要領を円滑に実施するため基礎定数の充実を図る必要があること、③市町村立学校の学級編制は市町村教育委員会の責任で行うことができるよう学級編制に関する権限の市町村教育委員会への移譲などを指摘していた<sup>(28)</sup>。

2015（平成 27）年度予算編成に当たっては、文部科学省は 2014（平成 26）年 6 月に「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議」を設置し、これからの時代の教育を見据えた教職員等指導体制の在り方等について、先進的自治体や教育関係者からの意見聴取等を踏まえた検討が行われた<sup>(29)</sup>。2014（平成 26）年 8 月の提言では、基本的考え方として、

これからの学校教育は、従来のような受け身型の一斉指導の授業から、子供たちが課題の解決に向けて主体的・協働的に学ぶ課題解決型の授業への転換を図る授業革新によるアクティブ・ラーニングの促進が求められているとして、10か年程度の定数改善計画の策定や基礎定数の充実の必要性を取り上げていた。その上で、2015（平成27）年度概算要求における考え方として、①課題解決型授業への転換（授業革新）、②学校の教職員構造の転換（チーム学校）を実現、③市町村が学校統合を行う場合の支援策、④発達障害等のある児童生徒やいじめや暴力行為などの生徒指導面の諸課題への対応、⑤子供の貧困の連鎖を断ち切るため、家庭環境等に左右されずに子供の学力の保障を行うことを取り上げ、これらの課題に対応するための定数措置を指摘していた<sup>(30)</sup>。

このように、文部科学省において審議会等で現場ニーズ等を踏まえた政策形成の検討が行われる一方で、経済財政政策の司令塔である経済財政諮問会議や財政当局である財務省は、教職員定数の改善に慎重・否定的な主張を行っている。2015（平成27）年度予算編成に先立って2014（平成26）年5月に行われた経済財政諮問会議では、有識者議員が「生徒、教師、クラス定員等の「数」ではなく、生徒の能力を高められる教師の「質」を重視した取組が重要である」として教職員の新規採用の抑制を主張し<sup>(31)</sup>、2015（平成27）年度予算編成過程においては、財務省主計局は財政制度等審議会に提出した資料において「子供当たり教員数をこれ以上高めないためには、約1,600人（▲34億円）の加配定数合理化が必要」「小学校一年生の学級編制の標準が40人から35人に引き下げられたが、その後いわゆる小一プロブレムは解消しておらず、明確な効果は認められない。厳しい財政事情を考えれば、40人学級に戻すべき」と主張し、教職員定数の削減を主張した<sup>(32)</sup>。政府内での予算編成過程での調整を経て決定された2015（平成27）年度政府予算案では、900人の新たな加配定数の措置が行われることになったが、自然減を除く教職員定数全体は100人の減少となっている。

#### 4. 教員数の算定方式における特徴

ところで、学校教育において年齢を基準として同学年で学級を編制し、学級を柱として学習指導や生活指導を行っていく教育実践や教授法は、明治中期以来我が国の学校教育現場で根づいているものと考えられている<sup>(33)</sup>。義務標準法が学級数を基礎として教職員定数を算定する制度設計としたことについて、荻谷（2009）は同学年編制で学級を固定化することが戦前以来の日本の教育実践として根づいていたことに着目し、「機能的な学習集団にとどまらない、多様な役割を抱え込んだ生活共同体として、学級がすでに日本の教育になじんでいたからこそ、標準法の設計者は、それを単位費用の積算根拠として受け入れた」と指摘しているように<sup>(34)</sup>、確かに、義務標準法の仕組みは、我が国の学校教育の教授法や教育実践と密接に関係する形で制度設計されているものと考えられる。また、小・中学校学習指導要領においては、履修主義の原則の下に、各教科の目標、内容及び授業時数等が原則として学年ごとに定められていることを鑑みると、我が国の義務教育に係る諸制度の設計は、同学年で編制される学級による教育実践や教授法を前提として構築されていると考えることができる。

このため、我が国の教員数算定方式と諸外国の教員数算定方式を比較するに当たっては、我が国の学校教育が前提としている教育の在り方と、諸外国の学校教育が前提としている教育の在り方の相違に着目しながら検討を進める必要があるものと考えられる。

酒井 啓至（文部科学省）

## <注>

- (1) 樋口（2010）174-175 ページ。1900（明治 33）年の小学校令改正によって授業料徴収が廃止され、義務教育の無償制が実現した。
- (2) 教育法令研究会編（1988b）24-25 ページ，404-405 ページ，樋口（2010）175-176 ページ。
- (3) 教育法令研究会編（1988b）24-25 ページ，405 ページ。
- (4) 佐藤（1987a）280 ページ，教育法令研究会編（1988a）406 ページ。地方平衡交付金では，その算定基礎として，教育，警察，土木などの各行政費目の基準財政需要額が積み上げられ，その用途は地方公共団体の意思によるものとされていた（佐藤（1987a）283-284 ページ）。
- (5) 佐藤（1987a）283-287 ページ，教育法令研究会編（1988b）406-412 ページ。
- (6) 当時，学校教育法施行規則で小・中学校の学級編制は 50 人以下を標準とすることが規定されていたが，但し書きが規定され，特別な場合にはこの標準を超えることが容認されていた。そのため，多くの都道府県が 50 人を上回る学級編制の基準を定め，その結果，1958（昭和 33）年には全国の約 3 割の学級が 50 人以上の児童生徒が収容される「すし詰め学級」に該当していた（佐藤（1965）12-13 ページ，国立教育研究所編（1973）414-415 ページ）。
- (7) 国立教育研究所編（1973）414 ページ，佐藤（1987b）327 ページ。
- (8) 相澤（1969）406-415 ページ，小川（1991）256-258 ページ。
- (9) 義務教育費国庫負担法第二条但書の規定に基き教職員給与費等の国庫負担額の最高限度を定める政令の一部を改正する政令（昭和 34 年政令第 213 号）
- (10) 佐藤（1987b）328-332 ページ。
- (11) 教育法令研究会編（1988a）2303 ページ。
- (12) 教育法令研究会編（1988b）417-422 ページ。
- (13) 「三位一体改革」の経緯については，樋口（2010）178-179 ページを参照されたい。
- (14) 教職員の人事権者と給与負担者が異なる「ねじれ状態」の解消は，「骨太方針 2003」以降，10 年来の課題とされてきたが，給与負担移管後の指定都市に対する財政措置の在り方について，関係道府県と指定都市間で合意が得られず，長らく移管は実現してこなかった。しかし，2013（平成 25）年 11 月に関係道府県と指定都市の間で，個人住民税所得割 2%を道府県から指定都市に税源移譲を行うことが合意されたことから，指定都市への給与負担移譲が行われることになった。
- (15) 佐藤（1965）83-86 ページ。
- (16) 佐藤（1965）86-94 ページ。高等学校についても，1961（昭和 36）年に「公立高等学校の設置，適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」（昭和 36 年法律第 188 号。以下「高校標準法」という。）が制定され，1 学級の生徒の数が 50 人などと規定された。なお，高校標準法の改正の経緯は，樋口（2010）168-170 ページを参照されたい。
- (17) 佐藤（1965）94-102 ページ。
- (18) 佐藤（1965）102 ページ。
- (19) 佐藤（1965）102-149 ページ。
- (20) 教育法令研究会編（1988a）2159-2161 ページ。
- (21) 2001（平成 13）年の義務標準法改正以降，学級編制に関する仕組みの弾力化の経緯やそれを受けた各自治体の対応については，小川（2006），青木（2013）を参照されたい。
- (22) 樋口（2010）170-171 ページ。
- (23) 前川（2002）184-199 ページ。
- (24) 大槻（2012）262 ページ。

- (25) 文教予算編成過程の流れと問題点については、斎藤（1984）を参照されたい。斎藤の論考は中央省庁再編前の予算編成過程を取り上げたものではあるが、その指摘の多くは現在でも通ずるものと考えられる。
- (26) 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議「今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」平成 12 年 5 月 19 日。
- (27) 「今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する教育関係団体ヒアリング」  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/005/1298060.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/1298060.htm) （アクセス日：2015 年 1 月 24 日），「今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する有識者ヒアリング」  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/005/1298061.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/1298061.htm) （アクセス日：2015 年 1 月 24 日）
- (28) 中央教育審議会初等中等教育分科会「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」平成 22 年 7 月 26 日。学級編制の標準の引き下げる理由としては、①全ての教科等できめ細かな指導を充実させるためには、学習指導の基盤である学級規模そのものの縮小が必要、②いじめ、不登校、暴力行為など生徒指導上の問題が深刻な状況となっており、児童生徒に対する個別対応の重要性が増してきていること、③教育関係者や学校現場、保護者などから少人数学級の実施に圧倒的な支持が示されており、教育関係団体や有識者からのヒアリングでも、学級編制の標準を 30 人から 35 人に見直すべきとの意見が大勢を占め、国民からの意見募集でも望ましい学級規模を 26～30 人とする意見が最も多かったことなどを取り上げていた。
- (29) [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/003/1348706.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1348706.htm) （アクセス日：2015 年 1 月 24 日）
- (30) 「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議 提言」（平成 26 年 8 月 28 日）[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/003/1351656.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1351656.htm) （アクセス日：2014 年 1 月 24 日）
- (31) 平成 26 年第 9 回経済財政諮問会議（平成 26 年 5 月 27 日）議事要旨、伊藤元重・小林喜光・佐々木則夫・高橋進「時代の変化に対応した教育のあり方について」
- (32) 財務省主計局「文教・科学技術関係資料」（平成 26 年 10 月 27 日 財政制度等審議会財政制度分科会提出資料）。この財務省の主張に対しては、参議院文教科学委員会が与野党議員が一致して「到底容認できない」とする決議を行うなど、強い反発を招いた（平成 26 年 11 月 18 日参議院文教科学委員会「教職員定数の充実等義務教育環境の整備に関する決議」）。
- (33) 我が国の学校教育において「学級」が確立した過程については、濱名（1983），柳（2005）を参照されたい。
- (34) 荻谷（2009）252-257 ページ。

#### <主要参考文献>

- 相澤英之（1960）『教育費 ―その諸問題―』財団法人大蔵財務協会
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政 ―少人数学級編制の政策過程』勁草書房
- 大槻達也（2012）「エビデンスを活用した教育政策形成」国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンス ―国際的動向と日本の現状と課題』明石書店
- 小川正人（1991）『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会
- 小川正人（2006）「義務標準法制改革と少人数学級政策」東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター『日本の教育と基礎学力 ―危機の構造と改革への展望』明石書店

- 荻谷剛彦（2009）『教育と平等』中公新書
- 教育法令研究会編（1988a）『教育法令コンメンタール第6巻 資格及び免許／定数』第一法規
- 教育法令研究会編（1988b）『教育法令コンメンタール第8巻 教育財政』第一法規
- 国立教育研究所編（1973）『日本近代教育百年史 第二巻 教育政策2』文唱堂
- 斎藤諦淳（1984）『文教行政にみる政策形成過程の研究』ぎょうせい
- 佐藤三樹太郎（1965）『学級規模と教職員定数 ―その研究と法令の解説』第一法規
- 佐藤三樹太郎（1987a）「国庫負担法」木田宏監修『証言 戦後の文教政策』第一法規
- 佐藤三樹太郎（1987b）「義務教育標準法と高校標準法」木田宏監修『証言 戦後の文教政策』第一法規
- 濱名陽子（1983）「わが国における「学級制」の成立の学級の実態の変化に関する研究」『教育社会学研究』第38集
- 樋口修資（2010）『教員・教職志望者のための教育法の基礎 ―教育政策の法制・組織・財務―』明星大学出版会
- 前川喜平（2002）「文部省の政策形成過程」城山英明，細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部
- 柳治男（2005）『学級の歴史学 ―自明視された空間を疑う―』講談社

## 参考資料1 現在の義務標準法の学級編制の仕組みについて

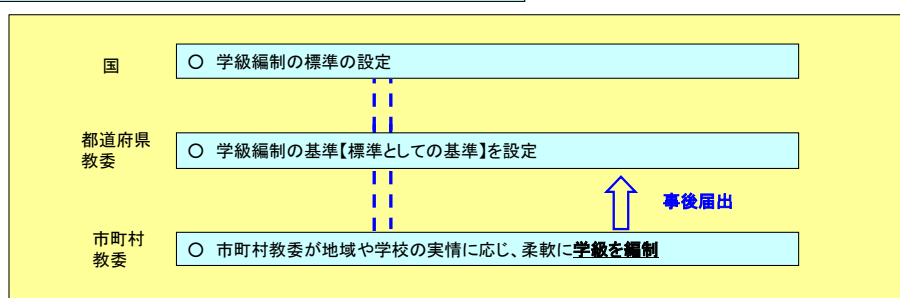
### 学級編制について

#### ○義務標準法に規定する学級編制の標準の数

<小・中学校>		
	小学校	中学校
同学年で編制する学級	35人(1年生) 40人(2～6年生)	40人
複式学級(2学年)	16人 (1年生を含む場合8人)	8人
特別支援学級	8人	8人
<特別支援学校(小・中学部)>		
	6人(重複障害 3人)	

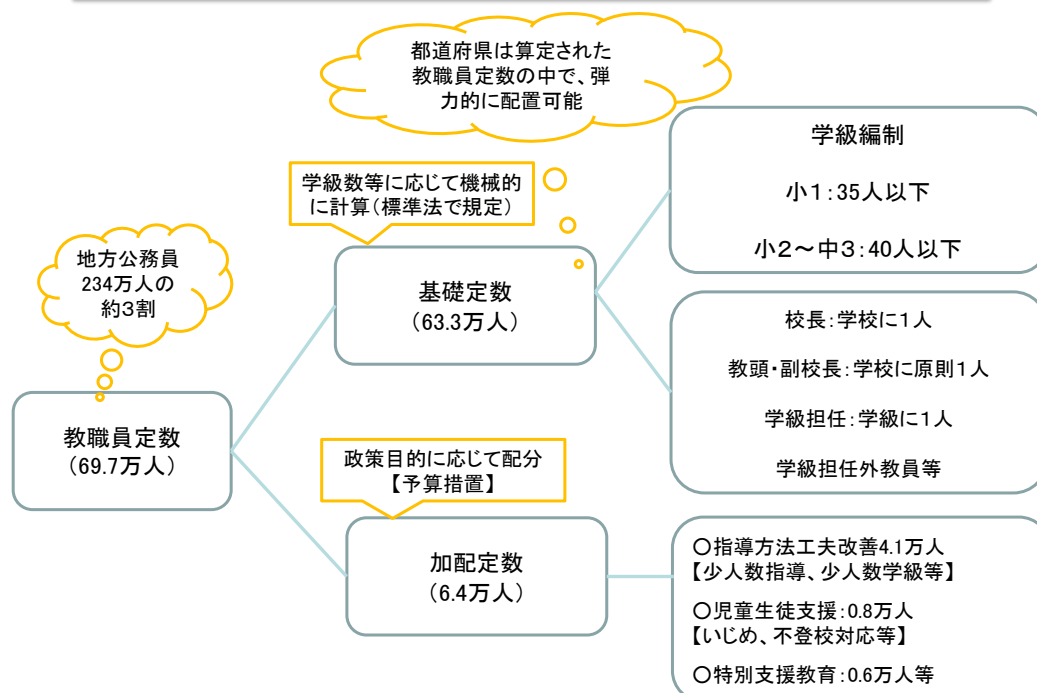
《参考》  
○小学校設置基準(文部科学省令)  
(一学級の児童数)  
第四条 一学級の児童数は、法令に特別の定めがある場合を除き、四十人以下とする。ただし、特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。  
  
(学級の編制)  
第五条 小学校の学級は、同学年の児童で編制するものとする。ただし、特別の事情があるときは、数学年の児童を一学級に編制することができる。

#### ○学級編制における国、都道府県、市町村の関係



## 参考資料2 現在の義務標準法の教職員定数の仕組みについて

### 公立小中学校等の教職員定数の仕組み(イメージ)



参考資料 3 教職員定数改善の経緯について

## 教職員定数改善の経緯

### 1. これまでの教職員定数の計画的改善の状況

区 分	第1次 34'～38' [5年計画]	第2次 39'～43' [5年計画]	第3次 44'～48' [5年計画]	第4次 49'～53' [5年計画]	第5次 55'～3' [12年計画]	第6次 5'～12' [6→8年計画]	第7次 13'～17' [5年計画]
学級編制の標準	50人	45人			40人		
内 容	学級編制及び教職員定数の標準の明定	45人学級の実施及び養護学校教職員の定数化等	4個学年以上複式学級の解消等	3個学年複式学級の解消及び教頭・学校栄養職員の定数化等	40人学級の実施等	指導方法の改善のための定数配置等	少人数による授業、教頭・養護教諭の複数配置の拡充等
自然増減 改善増	△18,000人 34,000人	△77,960人 61,683人	△11,801人 28,532人	38,610人 24,378人	△57,932人 79,380人	△78,600人 30,400人	△26,900人 26,900人

### 2. 平成18年度以降の教職員定数改善の状況

区分	18'	19'	20'	21'	22'	23'	24'	25'	26'
改善増	0人	0人	1,000人	800人	4,200人	2,300人	3,800人	800人	△10人
概算要求	1,000人	331人	7,121人	1,500人	5,500人	8,300人	7,000人	5,200人	3,800人
自然減	△1,000人	△900人	△1,300人	△1,900人	△3,900人	△2,000人	△4,900人	△3,200人	△3,800人
改善増の内容		・主幹教諭 ・特別支援教育 ・食育	・主幹教諭 ・特別支援教育 ・教員の事務負担軽減等	・理数教科の少人数指導 ・特別支援教育 ・外国人児童生徒等への日本語指導等	・小1のみ学級編制の標準を35人	・小2の36人以上学級解消 ・様々な児童生徒の実態に対応できる加配定数措置 ・東日本大震災にかかる教育復興支援	・いじめ問題への対応 ・特別支援教育 ・小学校における専科指導	・小学校英語の教科化への対応 ・いじめ・道徳教育への対応 ・特別支援教育の充実	
学級編制の標準	40人					小1:35人 小2～中3:40人			

※18年以降の自然減合計 △22,900人 改善増合計 12,890人





## 第 11 章 韓国

### はじめに

過去 20 年間の韓国の教育統計を眺めていると、出生率の低下を背景に児童生徒数が減少しているにもかかわらず、教員数が増加傾向にあることに気付く。すなわちこれは、小規模学級あるいは少人数指導という側面で、教育環境が急速に「改善」されていることを意味する。公立学校の教員は国家公務員であり、教員数の増減には国(教育部のほか、安全行政部や企画財政部など)が強く関与するため、こうした教育環境の変化は政府主導によるものといえる。

では、こうした教員の定数・配置政策は、どのような背景に基づき、どのような方法で行われ、どのような評価を得ているのか。政府発表の各種事業計画を見る限り、政府は OECD の指標を強く意識し、教育環境の水準を先進諸国レベルに近づけることを大きな目的としているようである。このように数値上の改善が急がれる中、環境改善の重要なファクターとなる教員の定数・配置政策では、定数の算定基準や地域ごとに用いられる補正指数の問題点も明らかになっている。

本論においては、近年における教員政策の動向を踏まえつつ、教員定数・配置の仕組みやその現状を考察することで、小規模学級や少人数指導の実現を念頭に置いた韓国の教職員配置政策の成果と課題を探る。そして、学齢人口の減少などの課題を共有する日本に対する示唆点を見いだす。

### 1. 教育資源の配分の原則

#### (1) 国から地方への予算配分－地方教育財政交付金－

就学前教育を含む初等中等教育に関する事務は、地方の所管となっている。地方教育行政は、広域自治体(特別市、広域市、道など 17 か所)に設置される教育監(教育庁の長。住民の直接選挙で選出される)が執行機関と定められており、自治体の長が所管するほかの行政事務からは分離されている。教育財政についても、「教育費特別会計」として一般会計からは独立しており、教育監が予算編成・執行する。なお、地方自治体の首長は学校教育に関する権限を持っておらず、学校給食費の支援など、地方一般会計からの教育費特別会計への繰入金を通じた間接的な影響力を持つにとどまっている。また、市町村などの基礎自治体も、基本的には教育に関する事務を所管していない(生涯学習など、一部所管)。

さて、地方教育財政に関して「教育基本法」第 7 条は、国と地方は教育財政を安定的に確保するために必要な施策を樹立して、実施しなければならず(第 1 項)、また教育財政の安定的な確保のために、地方教育財政交付金などに関して必要な事項は法律で定められる(第 2 項)、としている。この地方教育財政交付金が、国から地方へ予算配分される際の基本的な制度となっている。

「地方教育財政交付金法」第 1 条は、同交付金の目的について、「地方自治体が教育機関及び教育行政機関の設置・運営に必要な財源の全て又は一部を国が交付し、教育の均衡ある発展を図ること」と定めている。交付金は「普通交付金」と「特別交付金」から成り、普通交付金は「基準財政需要額」(教職員の人件費や学校運営費など、地方教育の必要経費として 31 項目について算出された合計額)から「基準財政収入額」(地方自治体の一般会計からの繰入金など)を引いた差額を基準に交付される。特別交付金は、特定のテーマに基づき国が運営する教育支援事業などに関連して交付されるものである。こうした国からの支援は地方教育財政の 7~8 割を占めており、地方教育の重要な財源となっている。

## （２）教員の任用と配分

国公立学校の教員は、国家公務員のうち「特定職公務員」と定められる国家公務員であり（「国家公務員法」第２条）、各学校に配置される教員の任命権者は教育部長官と定められている（「教育公務員法」第３０条）。しかし、「教育公務員任用令」第３条第５項により、任命権は各広域市・道の教育監に委任されているため、現行では教育監が所管する学校の教員を任用している。また、各学校に配置される事務職員についても、「地方公務員法」第６条第１項に基づき教育監に任命権がある。自治体の首長は、教育行政に係る人事に一切関与しない。

このように、国家公務員を含む教職員人事は広域自治体レベルで行われる。ただし、教員の定数は、詳細は後述するが、中央の法令（「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定」（大統領令））に基づき定められる。また、教員の新規採用に当たっては競争的な選抜の実施が定められているが（「教育公務員任用令」第９条）、その一次試験となる筆記試験の内容は中央で定めるため（教育部の外郭団体である韓国教育課程評価院が作成）、全国共通である。

教員の人件費を含む義務教育に係る経費は、上述の地方教育財政交付金や地方自治体の一般会計から繰入金などを財源とすることが定められている（「地方教育財政交付金法」第１１条第１項）。すなわち、教員の人件費は、国と地方が負担する。この負担構造は、２００５年から適用されているもので、それ以前は、地方教育財政交付金の一種である「俸給交付金」が教員給与の財源として定められていたため、義務教育機関の教員給与は国庫負担であると認識されていた（ただし、ここでの義務教育機関とは、小学校と一部の中学校を指すもので、無償化の対象ではない都市部の中学校は除外されていた）。しかし、「俸給交付金」が廃止されたために、現行では「人件費」として国から地方へ交付されている財源はなく、教員人件費に対する国と地方の負担割合は明示されない。

## ２．教職員数の推移と現況

### （１）教職員の種類とその職務

公立学校に配置されている教職員は、その職種・身分などから、表１のように整理・区分できる。正規職の教員のほか、非正規教員（韓国語では「期間制教員」、「時間制教員」と呼ばれる）、行政職員、学校会計職員の４種類がある。

表１ 公立学校教職員の分類

職種	身分	職務内容
教員（正規教員）	国家公務員	児童生徒の教育に当たる。
教員（非正規教員）	非正規国家公務員	正規教員が休職やその他の理由で職務を離脱する場合、また特定の教科の担当者が一時的に必要な場合などに契約期間を定めて雇用され、児童生徒の教育に当たる。
行政職員	地方公務員	学校の行政事務やその他事務に従事する。
学校会計職員	非正規職員	学校における教育活動や各種事務の補助等に従事する。

出所 「初等中等教育法」や「教育公務員法」などを元に筆者作成。

### ①正規教員

正規教員は、前述の国家公務員の身分を有しており、その服務については「国家公務員服務規

程」が適用される。ただ、労働時間については、ほかの国家公務員が 9:00～18:00（そのうち、12:00～13:00 の昼休みは無給）と定められているのに対し、教員の場合はその職務内容の特殊性から、各学校で弾力的な労働時間の設定が可能となっている。すなわち、労働時間の変更について定めた「国家公務員服務規程」第 10 条に基づき、2002 年 1 月に教育人的資源部（現教育部）長官が発出した「各学校別の弾力的な勤務時間制施行の通報」により<sup>(1)</sup>、一日の総労働時間（8 時間）を確保した上で、教育課程の運営に支障がない範囲内で教員の出退勤時間を調整することができることになった。例えば、午前 8 時 30 分出勤の場合は、午後 4 時 30 分が退勤時間となる。なお、一人の教員が担当する授業時数について、特段の規定はないと思われる。2013 年 2 月に誕生した朴槿恵政権は、教員の授業負担の基準を定める「標準授業時数制度」の導入を公約の一つに掲げ<sup>(2)</sup>、韓国教員団体総連合会（教員組合の一つ）もその導入を求める運動を展開しているが<sup>(3)</sup>、2014 年 3 月現在、制度の実現には至っていない。

## ②非正規教員

非正規教員は、契約により任用期間が定められた教員で、その資格や服務規定などについては「教育公務員法」や「国家公務員法」の一部が適用される。「教育公務員法」第 32 条は、フルタイムあるいはパートタイムの非正規教員について、任用権者は、次の各項目の一つに該当する理由がある場合、予算の範囲内で任用できると定めている。

- 「1. 教員が第 44 条第 1 項の各号（疾病や兵役、海外留学・研修、出産、育児など一筆者注）の一つに該当する理由で休職することになり、その後任者の補充が不可欠である場合。
2. 教員が派遣や研修、停職、免職など、大統領令が定める理由で職務を離脱することになり、その後任者の補充が不可欠である場合。
3. 特定の教科を一時的に担当する必要が生じる場合。
4. 教育公務員であった者の知識や経験を活用する必要がある場合」

なお、パートタイムの非正規教員の場合は、週当たりの勤務時間が 6 時間以上 35 時間以下と定められている（「教育公務員任用令」第 13 条第 2 項）。

## ③行政職員

一般に「行政職員」と呼ばれる学校配置の地方公務員は、「地方公務員法」第 2 条が定める「特定職公務員」であり、「教育監所属の地方公務員」などと表現され、自治体の一般職公務員とは区別される。その服務規程は、「地方公務員法」や「地方公務員服務規程」、あるいは地方条例によって定められる。地方公務員の労働時間は、国家公務員と同様に、9:00～18:00（そのうち、12:00～13:00 の昼休みは無給）と定められている。しかし、これもまた国家公務員と同じように、自治体の長は「地方公務員服務規程」第 3 条に基づき労働時間を変更することが可能である。例えば、ソウル特別市は、「ソウル特別市教育監所属の地方公務員服務条例」第 13 条において、教育監所属の地方公務員の労働時間を 9:00～18:00 と定めながらも、各学校に配置される職員（行政職員）については、各学校の教員と同じ労働時間を適用するよう定めている。

## ④ 学校会計職員

学校会計職員は、事務の補助や給食の調理などに従事する職員であり、各学校の裁量で編成・執行される予算である「学校会計」を財源に雇用されるため、こうした呼称が定着している。学校会計職員については、その任用等について法的根拠が不明確であり、不安定な身分が問題視されている<sup>(4)</sup>。「学校非正規職」と呼ばれることもあるが、いずれも法的に明示されたもので

はない。その職務は、職種によって多岐にわたるが、学校教育の支援あるいは補助の役割を担うことがほとんどである。

## （２）教員数の推移と現況

先進諸国において韓国は最も少子化が進んでいる国の一つであり、2011年の合計特殊出生率は1.24である（日本は1.39）<sup>(5)</sup>。1960年代に始められた人口抑制政策は1990年代半ばごろまでには見直されたが<sup>(6)</sup>、アジア通貨危機による経済不安や女性の社会進出、未婚化・晩婚化など、少子化の要因となりうる社会的要因が重なり、2000年代以降も少子化傾向は継続している。

教育部の統計によると、小学校の児童数は2000年代中盤以降に減少傾向が顕著となり、中等教育段階も2000年代に入って緩やかな増加の後、減少に転じている（図1）。この少子化を背景とした児童生徒数の減少は、今後しばらく継続する見込みである。しかし、学齢人口が減少しているにもかかわらず、2000年以降は全ての教育段階で教員数は増加傾向にあり（図2）、その結果、教員一人当たりの児童生徒数は減少し続けている（図3）。

図1 児童生徒数の推移（1990～2011年）（単位：千人）

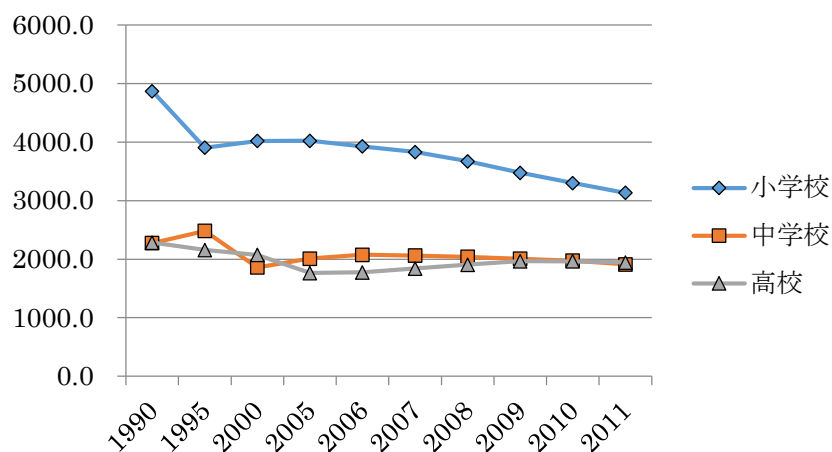


図2 教員数の推移（1990～2011年）（単位：千人）

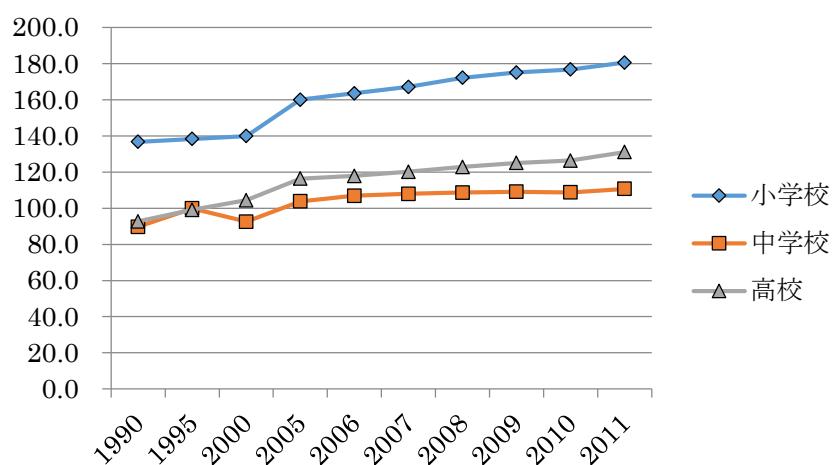
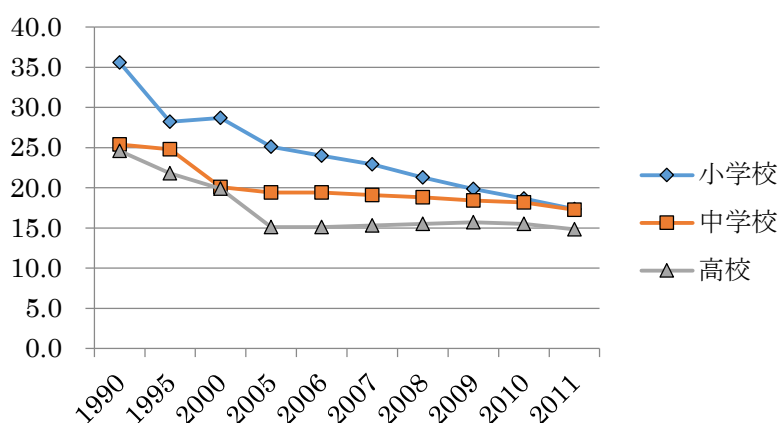


図3 教員一人当たりの児童生徒数の推移（1990～2011年）（単位：人）



2000年から2005年にかけて教員数が急増しているのは、政府の「7・20教育環境改善推進計画」（詳細は後述）による学校・学級数の増設に伴い、教員が増加したためである。表5に見られるような小学校・中学校数の増加は、児童生徒数の増加によるものではなく、「7・20教育環境改善推進計画」などの事業を直接的な背景としている。ただ、表2からも分かるとおり、近年において学校数の増加は大都市部に限られており、地方の小都市や郡地域では少子化を背景に学校数が減少している。

表2 小学校・中学校数の推移（2001～2013年）

	2001年	2004年	2005年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
小学校	5,322校	5,541校	5,646校	5,813校	5,829校	5,854校	5,882校	5,895校	5,913校
都市部	2,347校	2,542校	2,623校	2,792校	2,835校	2,871校	2,902校	2,932校	2,977校
非都市	2,975校	2,999校	3,023校	3,021校	2,994校	2,983校	2,980校	2,963校	2,936校
中学校	2,770校	2,888校	2,935校	3,077校	3,106校	3,130校	3,153校	3,162校	3,173校
都市部	1,298校	1,396校	1,435校	1,556校	1,583校	1,604校	1,622校	1,634校	1,653校
非都市	1,472校	1,492校	1,500校	1,521校	1,523校	1,526校	1,531校	1,528校	1,520校
合計	8,092校	8,429校	8,581校	8,890校	8,935校	8,984校	9,035校	9,057校	9,086校
都市部	3,645校	3,938校	4,058校	4,348校	4,418校	4,475校	4,524校	4,566校	4,630校
非都市	4,447校	4,491校	4,523校	4,542校	4,517校	4,509校	4,511校	4,491校	4,456校

表注 「都市部」はソウル特別市と6広域市、及び京畿道。それ以外の地域は「非都市」に分類した。

出所 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』各年度版から筆者作成。

教員数の変化について、過去6年間の詳細をみてみたい。表3によると、教員の総数は増加しているが、正規教員数は横ばいであり、教員増の内訳は非正規教員の増加であることが分かる。表4のとおり、正規教員の休職者数は過去6年間で約2倍に増加しており、非正規教員増加の要因の一つと思われる。また、パートタイム教員は10倍以上に増加している。その背景としては、

李明博政権下で進められた英会話専門講師や学力補助講師などの配置拡大が考えられる（詳細は後述）。

表 3 雇用形態別の教員数の変化（2008～2013 年）

（単位：人）

		2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	
法定定員		小学校	164,143	164,348	162,412	163,491	163,215	162,847
		中学校	103,081	101,793	99,796	100,112	99,383	100,292
本務教員		小学校	169258	170195	171587	172180	173518	174635
		中学校	101320	100146	99685	97966	96832	96548
		小 計	270578	270341	271272	270146	270350	271183
臨時的任用教員	フルタイム	小学校	2932	4873	5167	8443	7917	6950
		中学校	7380	8929	9096	12692	14172	16142
		小 計	10312	13802	14263	21135	22089	23092
	パートタイム	小学校	390	522	1497	4567	4744	4733
		中学校	463	754	2105	3874	4756	4747
		小 計	853	1276	3602	8441	9500	9480
合 計 (休職者を引いた数)		281743	285419	289137	299722	301939	303755	
		(270743)	(272809)	(274380)	(282130)	(281996)	(281838)	
現場教員のうち臨時的任用教員が占める割合		4.1%	5.5%	6.5%	10.5%	11.2%	11.6%	

表注 「法定定員」は、「初等中等教育法施行令」あるいは「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定」に基づき算定される教員定員。

出所 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』各年度版から筆者作成。

表 4 正規教員の休職者数の変化（2008～2013 年）

（単位：人）

		2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
本務教員休職者数	小学校	7158	8269	9815	11720	13239	14757
	中学校	3842	4341	4942	5872	6704	7160
	小 計	11000	12610	14757	17592	19943	21917

出所 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』各年度版から筆者作成。

ところで、表 3 の法定定員に注目すると、小学校では正規教員数が定員を上回り、中学校では逆に正規教員数が定員を下回る傾向が続いている。中学校教員の定員と正規教員の数を地域別にみた場合、地域によって差があることが分かる。表 5 は、過去 5 年間の中学校教員の定数に対する正規教員の割合を地方ごとに算出したものであるが、これによると、釜山市と光州市など、正規教員の割合が低い地域が存在していることが分かる。特に光州市の正規教員の割合は、過去 3 年間に於いて際立って低い。こうした地域差の背景については、さらなる調査・分析が必要であるが、中学校教員の人件費を地方が負担してきた歴史的経緯が大きく関係しているものと思われる。

表 5 中学校教員定数に対する正規教員の割合

地域	本務教員の割合				
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
ソウル市	98.0	98.2	96.6	96.0	92.6
釜山市	94.9	95.3	95.2	94.7	93.8
大邱市	96.7	97.7	96.0	96.9	96.3
仁川市	101.0	100.8	99.0	101.1	99.4
光州市	97.2	96.8	93.8	93.5	91.1
大田市	99.4	100.9	97.9	97.4	96.7
蔚山市	96.5	97.1	94.0	94.1	93.9
京機道	100.4	100.5	100.6	100.2	99.2
江原道	100.8	101.1	100.4	99.4	99.9
忠北道	98.8	101.0	98.7	98.8	98.0
忠南道	98.7	98.7	98.2	95.7	95.5
全北道	99.1	101.3	98.8	100.0	100.6
全南道	98.5	129.7	99.3	98.7	98.0
慶北道	96.5	95.5	95.0	95.0	95.0
慶南道	96.5	96.8	97.9	96.1	94.9
済州道	96.3	97.5	96.3	94.5	93.1

出所 教育部『教育統計年報』各年度版から筆者作成。

### (3) 職員数の推移と現況

#### ①行政職員

表 6 によると、各学校に配置される行政職員（教育監所属の地方公務員）数は、近年は特に小学校で減少傾向にある。教員数が増加傾向にあるのとは対照的であり、この間の学校数が増加していることを勘案すると、この減少幅は大きすぎるようにも思われる。

表 6 学校行政職員（地方公務員）数の推移（2005～2013 年）

（単位：人）

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
小学校	28,187	28,221	26,999	25,045	24,840	25,058	24,993	25,283	24,803
中学校	9,370	9,607	9,590	9,584	9,608	9,654	9,605	9,724	9,553
合 計	37,557	37,828	36,589	34,629	34,448	34,712	34,598	35,007	34,356

出所 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』各年度版から筆者作成。

#### ②学校会計職員

非正規雇用の職員である学校会計職員の数は、教育部が毎年公表する統計には含まれておらず、その変化を経年で追うことは困難である。2011 年に教育部が公表した資料によると、同年の学校会計職員数は 130,456 人で（表 7 参照）、行政職員の 4 倍弱に当たる。

表 7 小学校・中学校・高校における学校会計職員数（2011 年）

職 種	公 立	私 立	合 計
栄養士	3,674 人	832 人	4,506 人
調理師	5,620 人	778 人	6,398 人
調理員	41,596 人	5,981 人	47,577 人
保護者会職員	3,315 人	1,009 人	4,324 人
事務・行政補助	4,511 人	654 人	5,165 人
IT 補助	2,277 人	166 人	2,443 人
教務補助	8,021 人	1,020 人	9,041 人
理科実験補助	4,471 人	235 人	4,706 人
司書	2,105 人	230 人	2,335 人
特別支援教育補助	5,249 人	833 人	6,082 人
その他	33,497 人	4,382 人	37,879 人
合 計	114,336 人	16,120 人	130,456 人

出所 教育科学技術部「初等中等学校会計職員の雇用安定及び待遇改善プラン」2011 年 11 月。

### 3. 学級規模の決定の仕組み

初等中等教育段階の各学校の学級編制基準は、「初等中等教育法施行令」第 51 条で、「学校の学級数及び 1 学級当たりの児童生徒数は教育監が定める」とされており、法的根拠を持つ全国統一の基準は定められていない。ただ、教育部が 2011 年 6 月に発出した「適正規模の学校育成及び新設需要の管理」という指針においては、新設する小学校や中学校及び高校について「1 学級当たりの児童生徒数は 35 人」という基準が示されている。このように、指針などの形で国が何らかの基準を示すことはありうる。

全国 17 の地方の教育監は、「初等中等教育法施行令」第 51 条に基づき、所管する地域の学校の学級編制基準を毎年定めている。例えば、京畿道（首都圏を構成する広域自治体の一つ）の 2014 年度基準は、「小学校の 1 学級当たりの児童数は 32 人」、また「中学校の 1 学級当たりの生徒数は 37 人」と定めている。また人口密度が低い江原道（韓国北東部に位置する広域自治体）の場合は、2014 年度基準として「小学校の 1 学級当たりの児童数は、都市部で 30 人、非都市部で 24 人」、また「中学校の 1 学級当たりの生徒数は、都市部で 32 人、非都市部で 30 人」と定めている。全国の学級規模の平均は、教育部の統計によると、表 8 のとおりである。

表 8 1 学級当たりの児童生徒数（2010～2013 年）

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
小 学 校	26.6 人	25.5 人	24.3 人	23.2 人
中 学 校	33.8 人	33.0 人	32.4 人	31.7 人

出所 教育部ウェブサイト (<http://www.mest.go.kr/>)

### 4. 教職員定数の算出

#### （１）教員定数の算出方法

##### ①定数の法的根拠

国家公務員の定数は、「国家公務員総定員令」（大統領令）によって定められる（現行は 293,982



人)。しかし、教員の定数はこれに含まれず（同令第２条第２項）、現行では「国立の各級学校に置く公務員の定員に関する規定」及び「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定」（いずれも大統領令）によって定められている。2013年度の教員定数は、表９のとおりである。

表 9 公立各級学校の教員定員（2013 年度）

学校種・教員種	教員定員	学校種・教員種	教員定員
幼稚園	8,877 人	特別支援学校	9,893 人
園長	203 人	校長	67 人
教頭	413 人	教頭	69 人
教諭	8,261 人	教諭	9,757 人
小学校	150,595 人	その他	12,545 人
校長	5,792 人	保健教諭	6,604 人
教頭	5,985 人	栄養教諭	4,519 人
教諭	138,818 人	司書教諭	519 人
		専門相談教諭	903 人
中学校・高校	143,063 人		
校長	3,685 人		
教頭	3,601 人		
教諭	135,777 人		
合 計		324,973 人	

出所 「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定」別表 2。

さて、こうした教員定数を算出する際の基準について、教育科学技術部（現教育部）は、2008 年度から従前の「学級数」から「児童生徒数」へ変更したとしている<sup>(7)</sup>。その理由について教育科学技術部は、学級数を基準とした場合、1 学級当たりの児童生徒数の基準が地域によって異なるため、「学級数が地域間で大きく異なり、かつ流動的であるため、中長期的な需給予測が非常に困難である」として、「学齢人口の減少に備え、教員の正確な需要予測と安定的な供給」を目指すためという。

## ②広域市・道への配置基準

「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定」（大統領令）により定められた教員定数は、同規定の施行規則（教育部令）が定める配置基準に基づき、各広域市・道へ配分される。その内容は、次のとおりである。

### <小学校>（一般教諭）

「地域群別教員一人当たりの生徒数」を考慮した計算式に基づき、各広域市・道の教員定数を算出する。その結果、減員規模が当該広域市・道の前年度の退職者数よりも多い場合、退職者数と同数のみを減員する。

（参考 1）広域市・道別の教員定員の計算式

広域市・道別の公立小学校生徒数÷地域群別教員一人当たりの生徒数

(参考 2) 地域群別教員一人当たりの生徒数の計算式

教員一人当たりの全国平均生徒数+当該広域市・道が属する地域群の補正指数

(参考 3) 教員一人当たりの全国平均生徒数の計算式

前年度 4 月 1 日基準の全公立小学校生徒数÷公立小学校教員の全定員

(参考 4) 地域群別の補正指数

区分	第 1 地域群	第 2 地域群	第 3 地域群	第 4 地域群	第 5 地域群
広域市・道	京畿道	ソウル, 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 蔚山	慶南道, 済州道	忠北道, 忠南道, 全北道	江原道, 全南道, 慶北道
補正指数	+2.7 人	+0.7 人	-1.0 人	-2.0 人	-3.0 人

表注 地域群及び補正指数は、教員一人当たりの児童数、学級規模などを考慮し、3 年ごとに改訂。

#### < 中学・高校 > (一般教諭)

進路進学相談教諭の定員を優先的に確保し(年度別配置計画に基づき配置), 残りの定員は「地域群別教員一人当たりの生徒数」を考慮した計算式に基づき, 各広域市・道の教員定数を算出する。その結果, 減員規模が当該広域市・道の前年度の退職者数よりも多い場合, 退職者数と同数のみを減員する。

(参考 1) 広域市・道別の教員定員の計算式

広域市・道別の公立中学・高校生徒数÷地域群別教員一人当たりの生徒数

(参考 2) 地域群別教員一人当たりの生徒数の計算式

教員一人当たりの全国平均生徒数+当該広域市・道が属する地域群の補正指数

(参考 3) 教員一人当たりの全国平均生徒数の計算式

前年度 4 月 1 日基準の全公立中学・高校生徒数÷公立中学・高校教員の全定員

(参考 4) 地域群別の補正指数

区分	第 1 地域群	第 2 地域群	第 3 地域群	第 4 地域群	第 5 地域群
広域市・道	京畿道	ソウル, 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 大田, 蔚山	慶南道, 済州道	忠北道, 忠南道, 全北道	江原道, 全南道, 慶北道
補正指数	+2.2 人	+0.7 人	-0.3 人	-1.0 人	-3.5 人

表注 地域群及び補正指数は、教員一人当たりの生徒数、学級規模などを考慮し、3 年ごとに改訂。

#### < 特別支援学校教員 >

「地域群別教員一人当たりの特別支援教育対象の児童生徒数」を考慮した計算式に基づき, 各広域市・道の教員定数を算出する。その後, 当該広域市・道の前年度特別支援学校教員の定員と比較した増減規模を算出し, 増減しなければならない数の 10%のみを増減員する。ただし, 減員規模が前年度の退職者数よりも多い場合は, 退職者数と同数のみを減員する。

(参考 1) 広域市・道別の特別支援学校教員定員の計算式

広域市・道別の特別支援教育対象の児童生徒数÷地域群別特別支援学校教員一人当たりの

特別支援教育対象の児童生徒数

(参考 2) 地域群別特別支援学校教員一人当たりの特別支援教育対象の児童生徒数の計算式

特別支援学校教員一人当たりの特別支援教育対象の児童生徒数÷当該広域市・道が属する地域群の補正指数

(参考 3) 特別支援学校教員一人当たりの特別支援教育対象の児童生徒数の計算式

前年度 4 月 1 日基準の全公立特別支援学校の児童生徒数÷公立特別支援学校教員の全定員

(参考 4) 地域群別の補正指数

特別支援学校教員一人当たりの特別支援教育対象の児童生徒数や学級規模などを考慮し、毎年教育部長官が決定する。

そのほか、養護教諭や栄養教諭、司書教諭、専門相談教諭についても、特別支援学校の教員と同様の算出方法で定数が決定される。

## (2) 教員数の決定要因

上述のように、各広域市・道に配置される教員定数は、児童生徒数を基準に決定される。ただし、地域の実情にあわせるため、各地方の教員一人当たりの児童生徒数や学級規模などを考慮した補正が行われる。すなわち、広域自治体を五つの群に区分し、都市部地域には補正指数として教員一人当たりの児童生徒数に最大 2.2 人を加える一方、過疎地域には最大 3.5 人を減じる。これにより、仮に児童生徒数が同じとすると、都市部地域では教員数が少なく、過疎地域では教員数が多くなる。過疎地域では都市部と比べて学校間の連携などが困難なため、こうした措置がとられることで、都市部地域との教育環境格差の解消が図られている。

また、特別支援学校の教員のほか、養護教諭や栄養教諭、司書教諭、専門相談教諭についても、配置定数の算出方式が別途定められている。さらに、中学・高校の教員では、キャリア教育を担う進路進学相談教諭の優先的な配置が定められている。進路進学相談教諭は、専門相談教諭などとは異なり、中等教育教員の教科別資格の一つという位置付けであるため、一般教諭定数の枠組み内で算出される。

このように、教員定数の決定要因は児童生徒数を原則とするが、地域別の児童生徒数や学級規模も考慮される。また、特別支援教育の対象者数も決定要因の一つである。そのほか、進路進学相談教諭の優先的配置のように、政府が重点化を図る特定分野も決定要因として影響を及ぼす。

## (3) 職員定数の算出方法

### ①行政職員（地方公務員）

広域市及び道の教育庁（本庁）の職員や、教育庁の出先機関として基礎自治体レベルに置かれる教育支援庁の職員、また公立の幼稚園や小学校、中学校、高校に配置される職員（行政職員）は、地方公務員で、その人件費は教育監が所管する教育費特別会計を財源とする。

上述の職員の定員については、「地方教育自治に関する法律」第 33 条（公務員の配置）や「地方教育行政機関の行政機構と定員基準等に関する規定」第 15 条（定員の管理）及び第 20 条（定員の規定）に基づき、広域市・道が定める条例によって定められる。各地方が定員を定めるに当たっての一般的な基準について、「地方教育行政機関の行政機構と定員基準等に関する規定」第 13 条第 1 項は、次のように定めている。

「①管轄地域の教育行政需要及びその他の広域市・道教育庁とのバランスなどを考慮し、合理的な職級体系を構成しなければならない。

②業務の性質や難易度及び責務の程度などを考慮しなければならない。

③一つの職位には一つの職級を付与しなければならない。ただし、業務の性格が特殊である場合や、一つの職位に二つ以上の異なる業務が重複する場合には、四つを越えない範囲で複数の職列とすることができる。

④一つの職位に任期制公務員を任用する場合には、その任期制公務員の勤務期間の間、その職位に相応する職級の定員を欠員として維持しなければならない」

こうした原則に基づき、教育部長官との協議を踏まえた上で、各広域市・道の教育監は「中期基本人力運営計画」を5年ごとに策定する。また、教育監が定める地方公務員定員のうち、等級が4級以上<sup>(8)</sup>の定員については、策定するに当たってあらかじめ教育部長官の承認を得なければならない（「地方教育行政機関の行政機構と定員基準等に関する規定」第15条の2）。

これらの法令に基づき、例えばソウル市は、「ソウル特別市教育監所属の地方公務員定員条例」を定め、教育行政機関や学校に配置する地方公務員の定員を7,321人と定めている。等級別の詳細な配置人員を定めた「ソウル特別市教育監所属の地方公務員定員規則」によると、ソウル市議会の事務所に10人、教育庁（本庁）に1,563人、教育支援庁（教育庁の出先機関）に985人、公立学校に4,763人が配置されている。ソウル市以外の16の広域市・道も、同様の条例や規則を制定することで、教育行政に携わる地方公務員の定員を定めている。

## ②学校会計職員

学校会計職員は、「初等中等教育法」第19条第3項「学校には教員のほかに学校運営に必要な行政職員などの職員を置く」の「職員」に含まれると解釈されているが、教員や行政職員と異なり、任用や配置基準などについて明言した法的規定はない<sup>(9)</sup>。そのため、法定定員も存在せず、学校長が任意で雇用・配置することになっている。しかし実際は、大部分の広域市・道教育庁が学校会計職員の職種別配置基準を定めており、学校予算編成の指針にも配置基準を反映させているとされる<sup>(10)</sup>。例えば、京畿道教育庁は表10のような基準を教育庁内で定めている。

表 10 京畿道教育庁の学校会計職種別配置基準（2010年）

職 種	配置基準
教務補助員、行政補助員、保護者会職員	・小学校：23学級以下一人、24学級以上二人 ・中学校及び高校：12学級以上一人、13～23学級二人、24学級以上3人
栄養士、調理師、調理員、給食補助（配膳）員	・栄養士と調理師は、各学校で調理する学校ごとに一人 ・調理員、給食補助員数は、各学校の条件に基づき決定
体育専任コーチ	専任コーチ管理委員会の審議を経て決定
学童保育講師	各学校の学校運営委員会で決定
放課後学校プログラム講師	各学校の学校運営委員会で決定
司書	30学級以下の小規模学校に優先的に配置
社会福祉士	各学校の学校運営委員会の審議を経て要請を受けた教育支援庁（教育庁の出先機関）が、採用及び配置（関連分野の専門家を2～3人の地域別チームを構成）
特別支援教育補助員	対象児童・生徒の選定基準に基づき、特別支援教育委員会で配置校を決定
理科実験補助員	・小学校：12学級以上 ・中学校及び高校：学校規模などに応じて配置 ・教育支援庁：1支援庁当たり一人
寮長	寄宿舎運営委員会の審議を経て学校長が任命
その他	学校運営委員会の審議を経て学校長が決定

出所 キム・インジェ「学校会計職員の勤務関係の争点と雇用安定方案」『労働法研究』第31号、2011年、271～272ページ。

## 5. 教職員配置政策の背景要因

### (1) 教育環境

教職員配置に関する政策の背景となる要因は幾つか考えられるが、韓国においては、教育環境の改善、すなわち学校・学級の増設などの改善策が大な影響を与えているものと思われる。というのは、韓国では長い間、国の財政難のために教育環境の整備が遅滞していたが、急激な経済成長を背景に、2000年代に入って教育環境の改善が積極的に取り組まれたためである。

韓国は従来国民の教育熱が高く、小学校の就学率は1960年には95.3%に達していたものの<sup>(11)</sup>、朝鮮戦争後の1950年代において韓国の財政は最貧国レベルであり、教育環境は劣悪であった。例えば、1970年代の初等学校1学級当たりの児童数は60人を超え、しかも都市部では2部制、3部制が採られていた<sup>(12)</sup>。こうした「もやし学級」(「すし詰め」の学級のこと)と呼ばれた学校の教育環境も、経済の発展とともに教育予算が増大することで、漸次改善されていった。それでもなお、1990年当時、小学校の1学級当たりの児童生徒数は41.4人、中学校では50.2人であった<sup>(13)</sup>。

こうした中、2000年から段階的な導入が始まった新カリキュラム「第7次教育課程」を機に、学校教育環境の改善の機運が高まった。1997年に公示された「第7次教育課程」は、「学習者中心」「人格と創造性の涵養(かんよう)」「選択の拡大」などを理念とし、水準別教育課程(水準別クラス)の運営や高校選択科目の拡大などを特徴とした。そして、この新カリキュラムの充実かつ効果的な運営には、学級数と教員数の増加が欠かせなかった。

2001年7月20日に発表された「知識情報化社会に応じた教育環境改善推進計画」(通称、「7・20教育環境改善推進計画」)は、学校や学級の新設・増設を通して教育環境の改善を図るため、2001年から2004年までの4年間で総額13兆4000億ウォン(約1兆3400億円、100ウォン＝10円で換算)を投入した大規模な教育インフラ整備事業であった。

事業による学級数の増加は、当然、教員の増員を必要とした。教育人的資源部の計画によると、2002～2003年度においては小・中・高併せて2万3600人の教員の増員が必要と試算された。ただ、こうした急な教員需要には正規教員の供給が追い付かず<sup>(14)</sup>、各地方は非正規教員を配置することで対応することとなった。いずれにせよ、「7・20教育環境改善推進計画」という国家的なプロジェクトにより、2000年代前半において教員数は大きく増加したのである。

### (2) カリキュラム改革

学校のカリキュラムは各学校が編成・運営するが、その内容や方法は国が定める「教育課程」(日本の学習指導要領に相当する)に基づいていなければならない。そのため、政府主導のカリキュラム改革により重点化される教育分野や内容が決定し、当該分野の教員政策にも影響を与える。国民の教育熱が高い韓国では、5年ごとの大統領選で教育政策は最重要の公約の一つとして取り上げられ、「教育課程」の改訂も頻繁に行われる(盧武鉉政権期の2007年改訂、李明博政権期の2009年改訂に続き、現朴槿恵政権期でも2015年の改訂が予定されている)。

最近の事例では、李明博政権期(2008～2013年)においては、小学校英語の講師や学力向上支援講師、進路進学相談教諭、首席教諭など、特定分野の業務に従事する教員やスタッフが拡充されるようになった。

#### ①「英会話専門講師」

1997年に導入された小学校英語は、当初の授業時数は小3～4年で週1時間、小5～6年で週2時間と定められ、ほかの教科と同様に、担任教諭が授業を行うのが一般的であった。しかし、

より実用的な英会話能力を身に付けるために、英語で授業を進行することができる教員の配置などが課題としてあげられるようになった<sup>(15)</sup>。こうした中、英語教育を重視する李明博政権が成立すると、小学校の英語授業時数が各学年で 1 時間ずつ増えるとともに（2010 年から段階的に導入）、増加する授業数への対応と、英語によるコミュニケーション力の向上に重点を置く教育の観点から、「英会話専門講師」が導入されることとなった。

英会話専門講師の資格は、教員資格と英語のコミュニケーション能力を持っていることを原則とする。ただし、教員資格の有無については各地方の判断に委ねられており、講師の募集が困難な寒村地域などへの配慮がなされている。講師は英語の授業の担当のほか、教材作成や英語に関する特別活動なども行う。中学校や高校においては、水準別授業の実施・充実が期待されている。

2012 年現在、こうした英語専門講師は 6,104 人配置されており、2013 年には更に 2,300 人増員される予定である<sup>(16)</sup>。

## ②学力補助講師

李明博政権は、児童生徒の学力向上にも積極的に取り組んだ。従来は抽出調査であった全国学力調査<sup>(17)</sup>を悉皆（しっかい）調査に改め、全国全ての小学校 6 年生と中学校 3 年生、高校 1 年生（2013 年度調査からは中学校 3 年と高校 2 年のみ）を対象に調査を行っている。調査の結果は「優秀」「普通」「基礎」「基礎未達」の 4 段階評価で示されるが、このうち「基礎未達」の児童生徒が多い学校に対して政府が補助金を付け、各種の支援事業を行っている。

「学力向上型の創意経営学校」事業や「基礎をしっかりと幸福学校」事業は、いずれも全国学力調査の結果が振るわない学校を対象に支援するもので、学力向上プログラムの開発・運営や学力向上支援講師による支援などを内容とする。このうち学力向上支援講師は、個別指導などを通して児童生徒を支援する役割を担っている。

## ③「進路進学相談教諭」

キャリア教育は、「国家人的資源開発基本計画」（第 1 次計画：2001 年、第 2 次計画：2005 年）や「生涯進路開発の活性化 5 か年計画」（2006 年）など、2000 年代以降の中長期計画で頻繁に取り上げられるようになったが、学校教育現場で本格的な取組が始まったのは李明博政権期である。2009 年 12 月に公示された新カリキュラム「2009 年改訂教育課程」では、職業体験など様々な体験活動を中心に運営する「創造的な体験学習」の時間が設けられたほか、従来は高校のみに設けられていた「進路と職業」が中学校でも選択科目として開設された。

こうしたキャリア教育の強化の一環として、また学校でのキャリア教育を支えるために導入されたのが「進路進学相談教諭」である。2012 年から導入された進路進学相談教諭は、「数学」や「英語」などと並ぶ教科目の資格の一種に位置付けられる中等教員の資格である（中等教員資格の全ての教科で中学校と高校の区別はない）。「進路と職業」の授業を担当するほか、キャリア教育関連の諸活動の企画・運営なども担う。

進路進学相談教諭の資格は、教員養成機関で取得するのではなく、ベテラン教諭など、従来各学校で進路指導を担当していた教員を中心に 8 か月にわたる研修を実施し、資格所持者を増やしている。したがって、進路進学相談教諭自体の増加は教員数の増加を意味するものではないが、進路進学相談教諭がキャリア教育に専念するため、これらの教員が従来担当していた教科の授業を担当する非正規教員などの拡充が進められる場合もある。

2013 年度には 1,551 人が進路進学相談教諭の資格を取得する見込みで、これにより 4,550 人となる進路・進学相談教諭が配置されれば、中学校と高校の 84%がカバーされるという。教員

の配置について規定する「地方教育行政機関及び公立の各級学校に置く国家公務員の定員に関する規定施行規則」は、進路進学相談教諭の優先的な配置を定めているが（詳細は前節を参照）、こうした措置は政府が重視する教科・分野について担当教員を重点的に配置する仕組みとして機能しているといえる。

#### ④「首席教諭」

首席教諭は、同僚教員の教授活動のサポートや教材や評価方法の開発など、教員の教授活動全般にわたって支援する「役職」である。校長や教頭が管理職であるに対し、首席教諭は同僚教員の教授活動を支援する専門職に位置付けられる。その構想については 1980 年代から政府内で議論されていたが、2006 年に大統領諮問機関である教育改革委員会によって課題として取り上げられたことで注目が集まり、2008 年からモデル事業として導入された。2011 年には関連法である「初等中等教育法」と「教育公務員法」が改正され、全国の学校で本格的な導入が進められている。

首席教諭になるのは、15 年以上の教員歴を持つ現職の「1 級正教師」<sup>(18)</sup>のうち、学校長などの推薦を受け、教育庁ごとに設置される選抜委員会の審査に合格した者である。首席教諭は本務校での業務を基本とするが、所属する学校だけではなく、近隣地域の学校の教員に対しても各種の支援を行う。また、ほかの教員と同様に授業も行うが、業務負担の軽減のため、受持ちの時数は少ない。そのため、進路進学相談教諭と同様、首席教諭の増加自体は教員数の増加を必ずしも意味しないが、首席教諭が担当していた授業を担う非正規教員の増加にはつながりうる。

#### （３）諸外国に対する意識

1996 年に OECD に加盟した韓国は、教育に関する先進諸国の水準を強く意識しているように思われる。というのは、OECD の各種統計指標の平均値を国の政策の目標値としてしばしば取り上げているからである。例えば、成人の生涯学習の参加率や高等教育への公財政支出の割合など<sup>(19)</sup>、OECD の数値は教育に関する国の中長期計画などで度々言及されている。

1 学級当たりの児童生徒数、あるいは教員一人当たりの児童生徒数については、前述の「7・20 教育環境改善推進計画」で各指標の OECD 平均値が目標値として取り上げられているほか、近年では大統領選挙の公約にも盛り込まれた。2013 年 2 月に就任した朴槿恵大統領は、2012 年末の大統領選において、「2017 年までに教員一人当たりの児童生徒数を OECD 上位国レベルに改善」、また「1 学級当たりの児童生徒数を OECD 上位国レベルに改善」を公約の一部に掲げている。

### 6. 韓国の事例が示唆するもの

#### （１）教職員配置施策の成果

##### ①教員の労働環境の改善

教員の労働環境の変化について、教員が担当する 1 週間当たりの授業時数に注目すると、2000 年以降、小学校では授業時数が減っている一方で、中学・高校では横ばいあるいは微増傾向が見られる（表 11 参照）。教員一人が受け持つ授業時数の減少を教員の業務負担の軽減ととらえるなら、少なくとも小学校では、教員の労働環境に改善が見られるといえる。

表 11 教員の週当たり授業時数の変化（1999～2011 年）

	小学校	中学校	高校
1999	24.3	18.1	15.9
2000	25.2	18.4	15.9
2005	26.8	20.0	17.6
2006	26.3	18.8	17.4
2007	25.9	19.6	17.4
2008	25.7	19.7	17.5
2009	25.5	19.7	17.5
2010	24.8	20.0	17.9
2011	24.8	19.7	17.4

出所 韓国教育開発院教育政策ネットワーク情報センターウェブサイト  
(<http://edpolicy.kedi.re.kr/EpnicDb/Epnic/EpnicDb01Main.php>)

一方、2002 年から 2004 年までのわずか 3 年間という短期間で学校や学級の新・増設を進めた「7・20 教育環境改善推進計画」は、中長期的に定められる政府の教員養成計画を無視したものであり、地域によっては正規教員が大幅に不足した。それは都市部よりも農村部で深刻であった。不足分の教員は非正規教員で補うこととなったが（表 12 参照）、農漁村地域の非正規教員の割合は 5%を超えたという<sup>(20)</sup>。このように、地域によっては雇用が不安定な教員が増えるなど、労働環境の安定性に悪影響を与えた側面もある。これはまた、学校教育の質の持続性とも無関係ではなく、教育機関・施設のインフラ整備計画と教員養成計画の連携の重要性を示唆している。

表 12 地域別の非正規教員（フルタイム）数（小学校）（2003 年 9 月現在）

地域	非正規教員数	地域	非正規教員数
釜山広域市	168 人	忠清北道	127 人
大邱広域市	141 人	忠清南道	1,261 人
仁川広域市	116 人	全羅北道	101 人
光州広域市	211 人	全羅南道	166 人
蔚山広域市	160 人	慶尚北道	256 人
京畿道	995 人	慶尚南道	473 人
江原道	107 人	済州特別自治道	4 人

出所 ホン・ヤンヒほか「学級当たりの児童生徒数削減政策の事例の分析」『社会科学論叢』第 26 集第 2 号、2004 年、236 ページ。

## ②教授・学習面での成果

「7・20 教育環境改善推進計画」の推進の結果、同事業期間を通して 1 学級当たりの児童生徒数が大きく減少した。こうした学級規模の縮小の効果を調査したのが、ジャン・スミョンの『学級規模の教育財政・経済的分析』（KEDI, 2003 年）である。同調査は、2002 年から 2003 年にかけて学級規模の縮小を経験した高校の教員を対象としたものである。これによると、「生徒の管理及び生活指導」については、学級規模の縮小が 6 人以下の場合は 88.3%、縮小が 6 人以上 10 人以下の場合は 92.3%、また縮小が 11 人以上の場合も 92.3%の教員が、肯定的な効果があったと回答している。同様に、「授業指導」については、6 人以下の縮小では 84.3%、6 人以上 10 人



以下で 89.0%，11 人以上で 88.1%の教員が肯定的な影響があったと評価した<sup>(21)</sup>。

ただ、ジャン・スミョンの研究は高校を対象としたものであり、生徒の成熟度や教授内容の専門性など、小中学校とは環境が大きく異なるため、全ての学校段階において学級規模の縮小が効果をもたらすものであるのかどうかは別の検討を要するであろう。

### ③国際的な水準への接近

既述のように、OECD への加盟が遅かった韓国は、各分野で OECD の平均レベルに到達することを課題の一つとして認識している。そうした意識の下で進められる施策は、教育環境の改善に確かに一定程度寄与しており、学級規模を例にとれば、特に小学校段階で環境改善が著しい（表 13）。OECD 平均との差は確実に縮まっており、こうした教育環境の変化は、「7・20 教育環境改善推進計画」を中心とする政府の施策の成果として評価されている<sup>(22)</sup>。

それでもなお、教育環境をめぐる指標が OECD 平均に達していないことを政府は憂慮している。教育環境の改善を掲げる朴槿恵大統領の公約を受け、教育部はその 2013 年度計画において、2020 年までに 1 学級当たりの児童生徒数を小学校で 21.0 人、中学校で 23.0 人とし（2010 年当時の OECD 平均は小学校 21.2 人、中学校 23.4 人）、また教員一人当たりの児童生徒数を小学校で 15.9 人、中学校で 13.7 人とすることを目標に定めている（2010 年当時の OECD 平均は小学校 15.9 人、中学校 13.7 人）。

表 13 学級規模の変化（2002～2010 年）

年		2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
韓国	小	35.7 人	34.7 人	33.6 人	32.6 人	31.6 人	31.0 人	30.0 人	28.6 人	26.3 人
	中	37.1 人	35.2 人	35.5 人	35.7 人	35.8 人	35.6 人	35.3 人	35.1 人	34.0 人
日本	小	28.8 人	28.6 人	28.6 人	28.4 人	28.3 人	28.2 人	28.1 人	28.0 人	27.9 人
	中	34.3 人	34.0 人	33.8 人	33.5 人	33.3 人	33.2 人	33.2 人	33.0 人	32.7 人
OECD 平均	小	21.8 人	21.6 人	21.4 人	21.5 人	21.5 人	21.4 人	21.6 人	21.4 人	21.2 人
	中	23.7 人	23.9 人	24.1 人	24.1 人	24.0 人	23.9 人	23.9 人	23.7 人	23.3 人

表注 表中の「小」は小学校、「中」は中学校を指す。

出所 OECD『図表でみる教育』各年度版。

## （２）教員数算定方式のメリット・デメリット

### ①メリット

既述のとおり、韓国では、2008 年に教員配置定数の算出基準を従来の「学級数」から「児童生徒数」に変更した。法令上、学級規模は地方が定めることになっているため、1 学級当たりの児童生徒数の全国的な基準がない。そのために、学級数を教員数の基準にすると、地域間で教育環境の不均衡が生じるだけでなく、教員の中長期的な需給計画の樹立が困難である、というのが制度変更の理由に対する政府の見解である。近年、少子化を背景に学齢人口は減少しており、その傾向は今後も継続する見込みである。政府が主張する、信頼性の高い教員養成・需給計画の樹立は、「児童生徒数」を基準とする方法のメリットとして見なすことができそうである。

### ②デメリット

ただ、地域間の教育環境の均衡化については、その実現性に対する疑念も強い。教員の配置定

数の算出に当たっては地域間の補正指数が用いられるが、都市部に分類される地域にとっては、教員一人当たりの児童生徒数が多く補正されるという不満がある。例えば、韓国北西部に位置する京畿道は、ソウル市や仁川市とともに首都圏を形成する広域自治体で、教員配置定数の補正では最も不利な指数の対象地域に分類されている（教員一人当たりの児童数が+2.7人）。確かに、京畿道は都市部も多いが、一方で農村部も決して少なくない。学校間の連携が困難な過疎地域も多くあるにもかかわらず、教員の配置に当たって不利な算出方法が適用されていることが京畿道の不満となっている<sup>(23)</sup>。

こうした批判が生じる原因の一つには、補正指数の対象に設定される地域単位が、広域自治体という地理的に広い地域であること、すなわち同じ自治体内であっても多様性に富んでいることがあると思われる。上述の例でいえば、都市部地域と農村（過疎）地域が混在している京畿道では、教員配置においては優遇される学級規模が小さい学校の地域が多いにもかかわらず、最も厳しい補正指数が適用されているのである。そのため京畿道では、非正規教員を採用して不足教員の穴埋めをしているという<sup>(24)</sup>。非正規教員については、正規教員のように厳しい選抜を経て採用されるわけではないため、少なくとも韓国においては、教員としての資質・技量の確保が課題となっている<sup>(25)</sup>。すなわち、非正規教員が増えることで、学校教育の質の維持も懸念されるようになっていく。

このように、児童生徒数を基準にして配置教員数を決定する場合、地域の特徴を反映させる必要があり、現行制度においても算出方法に一応の工夫が施されているが、その方法いかによっては、デメリットも生じうるといえる。

### （３）日本への示唆

韓国の事例から明らかなように、教員定数の算出基準に児童生徒数を採用する場合、小規模な学校が多い地域においては、学級運営に最低限必要な教員も定数内で確保することが困難になりうる。その点については、政府も地域ごとに補正指数を適用することで問題の解消を試みているが、地域単位が広すぎるため、十分な効果をあげているとはいえない。

日本でも、学齢人口の減少により学校の小規模化や統廃合が地方を中心に進みつつあるが、仮に児童生徒数が基準として採用された場合、同様の問題は起こりうるだろう。教員定数の算出過程においては、教員が実際に配置される地域の実情をいかに反映させるかが重要となる。こうした措置が適切になされなかった場合、地方教育財政の負担が大きくなるだけでなく、学校教育の質の維持に大きく関わることを韓国の例は示唆している。

### （４）おわりに

韓国の教職員配置施策の特徴は、第一に、韓国の公立学校の教員は国家公務員であるが、その人件費の国庫負担分は使途を特定の事務や事業に定めない地方教育財政交付金に統合されており、また人件費の一部は地方も負担している。教員配置に関する地方の裁量が拡大したと見なすこともできるが、その結果、地域間では教員定数と実際の正規教員数との差の大小も生じている。

第二に、少子化にもかかわらず、全体的な教員数は増加傾向にある。ただし、近年増加している教員の多くは非正規によって占められており、正規教員が著しく増加しているわけではないことには留意する必要がある。

第三に、教員配置の拡大に国が積極的な姿勢を示してきたことである。その背景にあるのは、学習者中心の新カリキュラムの導入や学習・生活指導上の特定分野の重点化、国際的水準に対する意識などである。

第四に、学級規模の基準を地方の裁量に委ねる一方で、教員定数は児童生徒数を基準に国が定めている。各地方への教員の配置に当たっては、地域の特性に配慮し、補正指数を適用した算定式が定められているが、実態にそぐわない結果が生じるケースもある。また、地方がより小規模な学級を編制しようとする、正規教員の定員が不足し、地方の財源で非正規教員を充てる必要が生じている。

以上の特徴を踏まえると、韓国の教員配置施策は、児童生徒数に応じた教員数を確保しつつ、非正規教員なども活用しながら特定分野の教育に力を注いでいる。教育環境の改善という観点からは、教員一人当たりの児童生徒数や学級規模の先進国レベルへの接近、教員の労働環境の改善（授業時数の減少）、学習・生活指導方法の向上などの効果があったといえることができる。これらは、教員配置施策の成果といえるであろう。

一方、課題も少なくない。国が戦略的に教員拡大を進めていると述べたが、その主な関心はOECD 諸国レベルの数値目標の到達に注がれているように思われる。換言すれば、小規模学級や少人数指導の効果に対する科学的根拠に対しては、余り注意が払われていない。政府の教員定数の算出も、児童生徒数が基準と言いつつも予算ベースで行われている側面もあり、教育効果に関する指標等がどの程度反映されているかは疑問である。

また、教員配置定数の算出に当たって、地域ごとの補正指数が適用されるが、単位となる地域が物理的に広いため、地域特性を十分に反映していないケースが見受けられる。学齢人口の減少が顕著な韓国において、特に地方における学校の小規模化や統廃合の加速化は避けられないと見られるが、児童生徒数を基準とする画一的な算出方法が有効かどうか、慎重に吟味する必要があるであろう。同じく少子化が進む日本にとって、教員配置をめぐる地域間の調整の在り方に課題を抱える韓国の模索は参考になる部分も多い。

松本 麻人（文部科学省）

#### <注>

- (1) 2002 年以前の教員の勤務時間は、昼休みが有給であるため、9:00～17:00 と定められていた。
- (2) 朴槿恵候補政策公約集（<http://www.park2013.com>，2012 年 12 月閲覧）
- (3) 韓国教育新聞 2014 年 2 月 17 日付。
- (4) 松本麻人「第 6 章 韓国における学校サポートスタッフ」『Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究（外国研究班）最終報告書』2013 年，98～99 ページ。
- (5) 内閣府『平成 25 年版 少子化社会対策白書』2013 年，22 ページ。
- (6) 過剰人口問題の解消のため、経済成長対策の一環として朴正熙政権期に始められた人口抑制政策は、1990 年代半ばに「人口資質」と福祉増進の観点から見直しが始まった。2000 年代に入ると高齢化社会への危機感が高まり、少子化対策が明確に意識されるようになった（松江暁子「韓国における少子化とその政策対応」『人口問題研究』第 68 巻第 3 号，2012 年 9 月，36-38 ページ）。
- (7) 教育科学技術部記事解説，2012 年 10 月 9 日付。
- (8) 韓国の公務員の等級は、数字が小さいほど高級になる（1 級が最上級）。
- (9) キム・インジェ「学校会計職員の勤労関係の争点と雇用安定方案」『労働法研究』第 31 号，2011 年，278 ページ。

- (10) 同前書，270 ページ。
- (11) 吳天錫『韓国新教育史』現代教育叢書出版社，1964 年，377 ページ（ただし，馬越徹『現代韓国教育研究』高麗書林，1981 年，46 ページから再引用）。
- (12) 馬越徹，前掲書，55 ページ。
- (13) 教育科学技術部・韓国教育開発院『2008 教育統計分析資料集』2008 年，61 ページ。
- (14) 申鉉奭，前掲書，119 ページ。
- (15) 教育人的資源部「英語教育活性化 5 か年（2006～2010 年）総合対策」2005 年 5 月。
- (16) 2012 年 10 月 16 日付教育科学技術部報道資料。
- (17) 1998 年から毎年実施されている。その対象学年や対象教科はしばしば変更されており，2013 年度調査からは，中学校第 3 学年と高校第 2 学年を対象に悉皆調査を行っている。教科は，韓国語，数学，英語の 3 教科であるが，中学校 3 年生ではこれらに加え，社会と科学を抽出で調査する。
- (18) 「正教師」資格は 1 級と 2 級に区分され，教育大学や教員養成学部の卒業者が取得できるのは「2 級正教師」資格である。「1 級正教師」資格は，2 級資格を持つ者が教育大学院（現職教員を対象とする継続教育・訓練機関としての性格が強い大学院）で修士学位を取ることなどにより取得できる。
- (19) 大韓民国政府「第 2 次国家人的資源開発基本計画（2006～2010 年）」（2005 年 12 月）や教育科学技術部「高等教育財政投資 10 か年基本計画（2011～2020 年）」（2010 年 11 月）など。
- (20) 同前書，236～237 ページ。
- (21) ジャン・スミョン『学級規模の教育財政・経済的分析』韓国教育開発院，2003 年，110 ページ。
- (22) 例えば，ホン・ヤンヒほか「学級当たりの児童生徒数削減政策の事例の分析」『社会科学論叢』第 26 集第 2 号，2004 年，238～242 ページ。
- (23) ソウル新聞 2013 年 6 月 14 日。
- (24) 同上。
- (25) 非正規教員は各学校で実施される面接のみで採用が決定するため，その資質や適性，技量について憂慮する声もあり，政府は人材プール制度の構築や研修機会の強化を打ち出している（教育部報道資料 2013 年 6 月 3 日）。

#### <参考文献・資料>

- イ・ガンヒョン「学級当たりの児童生徒数予測に基づく教育財政効率化方法の研究」『韓国教育』第 32 巻第 2 号，2005 年，81～105 ページ。
- 馬越徹『現代韓国教育研究』高麗書林，1981 年，55 ページ。
- 韓国教育開発院「教員受給計画の樹立研究（2003～2015）」2002 年。
- 教育科学技術部（研究責任者チョン・セヨン）『教員総額人件費制度導入に関する研究：教員標準定員算定方案を中心に』2009 年 11 月
- 教育人的資源部「知識情報化社会に応じた教育環境改善推進計画」2001 年。
- 教育部報道資料各日付版。
- 教育部，韓国教育開発院『教育統計年報』各年度版。
- ジャン・スミョン『学級規模の教育財政・経済的分析』韓国教育開発院，2003 年，110 ページ。
- 諸外国教員給与研究会「諸外国の教員給与に関する調査研究報告書」（平成 18 年度文部科学省委

託調査研究), 2007 年。

申鉉奭『韓国の教員政策』ハクチ社, 2010 年。

ホン・ヤンヒほか「学級当たりの児童生徒数削減政策の事例の分析」『社会科学論叢』第 26 集第 2 号, 2004 年, 227～256 ページ。



義務教育諸学校の教員数算定方式（※連邦国家に関しては特段の断りがない限り、州を国として取り扱う。）

国名	教員数の算定方式											学級規模の決定方式	
	算定方式	算定に関わる アクター構成	財政移転・配分の際の 主な基準	国(州)の役割	財政移転の基準 の通用期間	財政移転・配分に おける学校の位置 する地域状況 に対する補正	財政移転・配分に おける学校、児童・ 生徒の状況 に対する補正	教員数の増減に 関する学校裁量	近年の政策動向等 特筆事項	算定の背景にある 理念・政策形成の際に重視される エビデンス指標等	教員数算定方式の メリット・デメリットの考察	決定方式	各国の特記事項
ドイツ  (16州から構成される 連邦国家)	【中央政府決定型】  基準に基づいて機械的に配分される教員定数と 様々な要件による「加配」による定数がある。	二層制  (連邦) 州 ↓(ア) 学校	(ア)学校の児童・生徒数を 州の法令で定められた「教 員一人当たりの児童生徒 数」で除した数が学校に配 分される。  教員総数は財務省の同意を 得て文部省が毎年決定す る。	州は任命権者・給 与負担者であり、 定数を配分する	財政移転はなし	無し	「加配」に対応  「全日学校」実施 の場合は「加配」 の具体的な規定あり。 それ以外の教育 的必要に伴う 「加配」は具体的な 基準要件が定めら れておらず、予算 を勘案して、個々 の学校ごとに学校 監督(教育行政) が決定する。(配 分に際して)	無し	学校に配当されているが実際の勤務 のないポスト(病休など)を迅速に 埋める裁量を学校に与える施策を とる州が増えている(“Geld statt Stelle”「ポスト換金制」)。	公教育費の対GDP比率、学力達成 の属性的格差(親の職業地位、家 庭の民族的・言語的背景による格 差)についての指数	ドイツの教員数の決定方式におい ては、児童生徒数の増減に対して、 ①教員数の増加、②教員一人当た りの児童・生徒数の変更、③時間割 上の週当たり授業数の加配による 調整、④教員一人当たりの法定授 業時数の変更、⑤一クラス当たりの 児童生徒数の変更という多様な手 段をミックスして対応できるという柔 軟性がある。他方、教育的必要に 伴う加配については、毎年の予算 額によって決定が制約されるという 意味で安定性に欠けるというデメ リットがある。	学級編制の基準は、州ごとに異な り、法令で定められている。基礎学 校、中等学校、ギムナジウムごと に基準が異なることが多く、標準 値を定める場合と上限下限の範囲 で示す場合とがある。所定の教員 数・授業時間数で賄える範囲で、 学習集団の規模を学校裁量に一任 する州もある(現時点では1州のみ)。	児童生徒を学級に分割するための 基準と教員を学校に配当する基準 が別建てで規定されている。
フランス	【中央政府決定型】  教員の配置は国の権限であるが、大学総長への 委任(高校・職業高校)、大学区国民教育事務局 長(小学校・中学校)に再委任されて学校に配分さ れる仕組み	二層制  国(国・大学区・国 民教育事務局 (ア)) ↓(イ) 学校	法令の規定により、国土的 基準(人口密度)、社会的基 準(失業など)、構造的基準 (学校規模など)に基づいて 大学区間、県間で配分す る。国家公務員である教員の定 数は毎年「年次予算法」で決 められる。	国は、任命権者・ 給与負担者であり、 教員定数を配分	財政移転はなし	教員配分の基準に 国土的(人口密度 等)及び社会的(失 業率等)基準が含ま れている。(配分 に際して)	教員配分の基準 に、学校規模、特 別な教育ニーズの ある子供の受入れ 等の基準も含まれ ている。(配分に 際して)	無し	前政権では財政再建の一環として 教員数の削減が行われてきたが、 現政権では大幅な教員増が進めら れている。	教育法典に明記されているように、 教員定数の配分に当たっては地域 間の不平等を是正することが原則 である。	国家公務員の定数の一部として毎 年、教員数が決定され、大学区間、 県間での差を減少させる方向で配 分されている。この仕組みにより、 毎年の政治状況により、定数が変 動しやすい。	学級編制の基準の法的基準は設 定されていない。	
オーストラリア  (六つの州と二つの準 州(特別地域))から構 成される連邦制国家)  ※ここではNSW州を中 心に述べる	【中央政府決定型】  オーストラリアでは憲法規定により教育に関する 責任は州政府の事項とされる。しかし、移民や先 住民に関する事項等の特定領域を含め、連邦政府 からも教育にかかわる補助金が支給されてい る。そのため、基準に基づいて機械的に配分され る教員定数と、例えば英語を母語としない子供た ちに対するESL指導担当教員等、様々な要件による 「加配」による定数がある。	二層制  (連邦) 州 ↓(ア) 学校	(ア)「NSW州教育訓練省教 員配置の割当て(NSW Department of Education and Training Teacher Staffing Entitlements)」 (2008年)の規定に基づき、 児童生徒数を軸とする学校 規模に応じて決定。連邦政府・ 州政府の政策(補助金) により別途、必要な領域に 教員加配が行われることもある。	州は、教員の任命権者・給与負担者 であり、児童生徒 数(学校規模)に応 じて教員数を配分	財政移転はなし	無し。ただし、小規模 学校に対する特別 措置あり。また、 教員給与に(遠隔 地・地域)手当あり。 教員の勤務地 に応じ、異動のイン センティブを与える 制度あり。(配分 に際して)	特別なニーズのある 児童生徒(例えば、 ESLの背景を持つ 児童生徒)の在籍 数に応じ、専門教 員が加配される 措置がある(配分 に際して)	2014年現在、非正 規教職員の任用に ついては、一部の 学校で可能。	NSW州では2013年から「地域の学 校、地域の決定(Local Shools, Local Decision)」戦略により、その 前身となる国家プログラムに参加し た学校は、配分された予算の70%を 自らの学校教育計画に照らし運用 できることが決められており、非 正規雇用の居員の雇用は可能。	州教育省による「正規教員の供給・ 需要予測」。また、教員の「数」と もに「多様性」を重視。州教育省の 「戦略的人事計画」でも先住民教職 員、女性の管理職の割合を増やす ことが目標に掲げられている。	学校規模に応じた教員配分のた め、その環境・条件にかかわらず一 定の教員数が保証される。ただし、 その分、現在の改革の焦点とされ る、特に支援の必要な学校に十分 な支援が行き届かないとの課題も 指摘されている。	「NSW州教育訓練省・同州教員連合 間の州立学校の教員配置に関する 同意」に定められる。初等学校の最 初の3年間の学級規模については、 2002年から実施された「学級規模 縮小プログラム」により決定。	2002年から実施された「学級規模 縮小プログラム」では特に就学前～ 2年生までの最初の3年間に焦点が 当てられたが、学校教育の早い段階 への投資が個人、さらには国家 への発展に寄与するとの考えがある。
シンガポール	【中央政府決定型】  シンガポールは都市国家であり、地方自治体は存在 せず、国が直接、教員を学校に配分する仕組み (なお、教育行政は教育省が直接管理するシステム であるが、1997年より学校区[school cluster]が 導入されている。)	二層制  国 ↓(ア) 学校	(ア)児童・生徒の在籍数の 比率に応じて学校に配分する 。	国は、任命権者・ 給与負担者であり、 児童生徒の在籍 数の比率に応じた 定数配分	財政移転はなし	無し	無し	有り。特に、オート ノマススクール、イン ディペンデント校 などの裁量が大き い。	学力に課題のある児童生徒への実 験的な試み、及び、在籍児童生徒 数の少ない学校の支援を目的に、 予算や教員を配分するやり方の見 直しが進められている。	・学級規模よりも教員の質に関心が 高まっている。 ・教育省が、指導時間、クラスサイ ズ、毎年の教員数の減少率等のよ うな要因から学校における労働力 の需要を割り出し、教員の採用目 標を決定している。	教育省が教育行政を直接管理する システムになっているため、近年の 政策動向にみられるように、直面す る政策課題に対応しやすい。	学級編制の基準の法的基準は設 定されていない。	学習環境の整備を目的に近年教員 数の増加が進められてきたが、 2015年までに児童生徒の指導ス タッフに対する比率を、初等学校で は16人、中等学校では13人まで更 に改善することが計画されている。
アメリカ  (50州から構成される 連邦制国家)	【地方政府(学校)決定型】  地域(学区)が、定数を決定する。財源は、学区の 財産税によるものに加え、連邦政府・州の補助金 が利用される。	三層制  (連邦) 州 ↓(ア) 学区 ↓(イ) 学校	(ア)州から学区への財源移 譲は、児童生徒数に基づく 基本教育需要額と地方財政 収収との差額等が考慮さ れ、配分されることが多い。 (イ)学区により異なるが、調 査対象学区では転用ができ ない形で教員の定数予算 配分枠と裁量予算による学 校裁量による教員雇用とい う仕組みである。 (ウ)教員定数は、学級規模 若しくは教員一人当たりの 児童生徒数が基本となる。 ただし、一般教員以外は、 学校規模(生徒数や教員 数)で定数が決められる ケースもある。	州は、一般補助金 と学級規模縮小を 企図した特定補助 金を交付し、州に よっては学級規模 の上限を設定	州から学区への財 政移転は毎年改 定	地方財政の状況を 加味して配分(州 から学区への財源 移転)	特別なニーズのある 児童生徒は、一 般児童生徒とは異 なる割合で人数に 加算される。(州 から学区への財源移 転)	学校が予算を活用 して教員を雇用す ることが可能	・連邦政府及び州は、学級規模縮 小に対して関心が低くなっている傾 向がある。	教育財政における「適切性」の概念 により、学区間の財政格差の是正 ではなく、学力格差の是正を目的 として、予算の配分等が行われて いる。また、教員の授業準備時間 といった点が算定の考慮に入れられ る事例もあり、教員の労働条件とい う側面が盛り込まれている場合も ある。	アメリカの教員数の決定の権限は 学区にあり、地域住民がコストも考 慮しつつ責任を持って教員数を決定 できる。また、学区が一定の教員 数の雇用を学校に義務づけた上 で、学校が予算を活用して教員を雇 用することも可能であり、学校の自 主的な学校運営を保障している。他 方では、学区の豊かさの格差による 教育条件の差が生まれる仕組みで あり、このデメリットを是正するた めに州が補助金を出している。 多様な児童生徒が存在するため、 一律に「児童生徒数」とカウントして しまうと、困難な学校では、教員の 仕事量が増える可能性がある。そ のため、児童生徒数のカウント方法 も、ニーズ別で異なるような措置が 採られている。	学級規模は、学区が決定すること になるが、州によっては、学級規模 の上限規定を設定している、	州によっては、学級規模の縮小を 目的とした予算が計上されており、 その予算が学区に配分される。学区 は、予算の用途に従い、設定され た学級規模にすることが求められる。 ただし、それが義務なのか任意 なのかは州によって異なる。学級 規模縮小政策は、ほとんどがK-3学 年を対象としている、
イギリス  (4つの地域から構成さ れる連合王国)  ※イングランドの場合	【地方政府(学校)決定型】  学校が雇用する教員数を決定する。	三層制  国 ↓(ア) 地方公共団体 ↓(イ) 学校	(ア)児童・生徒数を基本と する算定式に基づいて配分 する。その際、児童生徒の 年齢、学校規模、特別支援 教育の認定の有無等が考 慮される。 (イ)国が算定基準のフォー ミュラを決めた上で、地方 当局においては、当局及び 学校代表等が校正される委 員会において地方当局内の 状況等を加味した上で、独 自の算定基準のフォーミュ ラを策定して各学校への配 分される。	児童・生徒数を基 本とする算定式に 基づいて補助金を 交付	二年・毎年改定  学校教育費特定 補助金の額は二 年ごと、配分の具 体は毎年改定	Pupil Premium(社 会経済的困難を抱 えた地域の学校支 援予算)等の追加 的な予算 (Dedicated grant) がある(財政移転)	特別支援対応など の追加予算があ る。 学校の判断で追加 予算を申請し、配 分を受ける。(財政 移転)	有り	・Teaching Assisatnts等のNon Teaching Staffであるサポートスタ ッフを拡充整備している。 ・PTRよりもPAR(一人の大人に対 する児童生徒数の割合)を統計上 としている。 ・AcademyやFree Schoolなどの従 来の公営学校よりも自由裁量権を 有する(ナショナルカリキュラムの 遵守義務無し、教員給与表の遵守 義務無し、教員免許ない教員の雇 用可など)を有した学校の数を増加 させている。ただしこれらの学校も 他の公費維持学校と同じ基準で予算 配分がされる	・学力 ・児童生徒の行動、ストレス、学級 経営等の教員にとっての効果 ・態度、人間関係、学級活動等の児 童生徒にとっての効果 ・教員の教授の質との関係	イギリスの教員数の決定方式にお いては、国が財政移転を行うが、雇 用する教員数は学校ごとに決定さ れ、それを規制する法律はない。た だし、キーステージ1のみ一人の教 員に対して児童生徒数が30人以下 となることを要求している。 ・学校や児童生徒の状況やニーズ に対応した教職員の配置が可能で あることから、教育効果を上げるこ とができる。 ・数よりも教員の教授活動の質や教 授方法との関係での分析がなければ 、学級規模と学力の検証はでき ない。	学級編制の基準の法的基準は設 定されていない。ただし、キース テージ1のみ一人の教員に対して児 童生徒数が30人以下となることを要 求している。  ・教員の労働環境整備及び特別支 援教育等の課題に対応するために サポートスタッフを拡充整備してい る。 ・サポートスタッフの質管理を行うた めに、資格制度と研修制度を整備 している。 ・クラスサイズの検証を国家プロ ジェクトで行った。 ・クラスサイズの縮小よりもティー チングアシスタント等のサポートス タッフの拡充整備を図る方向性を示 している。	

国名	教員数の算定方式											学級規模の決定方式	
	算定方式	算定に関わる アクター構成	財政移転・配分の際の 主な基準	国(州)の役割	財政移転の基準 の通用期間	財政移転・配分における学校の位置 する地域状況 に対する補正	財政移転・配分における学校、児童・ 生徒の状況 に対する補正	教員数の増減に 関する学校裁量	近年の政策動向等 特筆事項	算定の背景にある 理念・政策形成の際に重視される エビデンス指標等	教員数算定方式の メリット・デメリットの考察	決定方式	各国の特記事項
フィンランド	【地方政府(学校)決定型】  地方自治体が雇用する教員数を決定する。	三層制  国 ↓ (ア) 地方公共団体 ↓ (イ) 学校	(ア)自治体の6-15歳人口と 実際のコストをもとに設定さ れた単価に基づいて算出さ れる。 (イ)基本的に児童・生徒数 をもとに配分。その他の運 用実態は自治体のより異な る	単価の設定及び ウェイト付けの項 目の設定と、補助 金の交付(一般及 び特定)	毎年改訂	有り  (ア)へき地、島嶼 (とうしょ)部の自治 体の単価へのウェ イト付け、学級規 模減少のための特 定補助金の付与	有り  (ア)スウェーデン 語と外国語を母語 とする児童・生徒、 前期中等教育段 階の生徒、二言語 自治体に配慮した 単価のウェイト付 け ※かつては特別な ニーズを必要とす る児童・生徒もそ の対象であったが、 現在は外されて いる。	一定程度有り	1996年に総額裁量制が導入され、 教育費の使途を自治体が決定でき るようになった。さらに、2010年以降 は義務教育費が一般補助金化さ れ、民生衛生費や総務費などと一 括して社会基礎サービス費として配 分されている。	教育文化省が、人口予測・退職予 測・教員資格保持者の労働市場の 流動性などのデータをもとに教員及 び教員養成の需要予測を行う。	フィンランドの教員数の決定方式に おいては、自治体・学校の裁量を一 定程度、確保している点に特徴が ある。このことにより、学校・地域レ ベルのニーズや実態を踏まえた教 職員配置を行う余地がある点がメ リットである。一方、均質な教育環 境整備の維持において課題を残し ている点がデメリットである。このた め、政府は学級規模の編制の状況 をモニターし、縮小するための補助 金を付けてこの問題に対処しようと している。	学級編制の基準について、国レベ ルの法的基準は設定されていない (1999年廃止)。自治体レベルで設 定している場合はある。	景気後退に伴って財政状況が厳し くなる中、経費抑制のための合理 的・効率的な手段として学級規模を 大きくする自治体・学校が増加。そ の結果、学級規模の実態にばらつ きが見られるようになった。2009年 度から学級規模縮小のための特別 予算を計上するようになっている。
カナダ  (10の州と3の準州を持 つ連邦制国家)  ※オンタリオ州の場合	【地方政府(学校)決定型】  ・州法の定め及び教育委員会内の労使協約とに 基づき、配分や待遇の原則を決定。 ・各学校における教員数は、州法で定める基準に よって一定以上の学級規模にならないよう決定さ れる。事情による加配を含めて各教育委員会で定 数が協議・決定される。	三層制  州 ↓ (ア) 学区 ↓ (イ) 学校	(ア)主として、学年ごとの児 童・生徒数に応じた基準単 価の計算等によって交付金 額を決定。交付金の種類に は、全体の半分弱を占める 「学校基礎交付金(Pupil Foundation Grant)」のほか に、「学校基礎交付金 (School Foundation Grant)」 及びその他12の特別目的交 付金(special purpose grants)がある。  (イ)資源配分は、学校の要 求を元に教員団体や地域代 表との合議を経て決定され る。	州は補助金をを支 給するとともに、学級 規模の上限を設定	・基幹的な配分基 準は、法改正がな いかぎり永年。 ・補正部分は毎年 改定。	へき地の学校を対 象とする交付金 (Geographic Circumstances Grant)がある。	左記のように、12 の特別目的交付 金があって、個々 のニーズに対応す る。例えば、特別 支援が必要な児童 生徒については Special Education Per Pupil Amount or Intensive Support Amount等 の追加支出を受け ることができる。	有り。学校ごとに 自校のニーズを上 申し、それが認め られれば他校とは 違う教員数にな る。学級規模につ いても、各教育委員 会内で10パーセン ト未満の学校には学 級の児童生徒定 数の上限を超える 特例が認められる ことがある。	・州政府の財政支出がGrants for Student Needs (GSN)と総称される ように、＜児童生徒のニーズに向き 合う＞ことを教育政策の基調として いる。 ・少人数学級政策では、学級規模を おさえている。 ・2002年の州政府政権交代以降は 教育への積極投資策に転換。児童 生徒向けの投資総額は以来12年間 で約80億ドル・56%増という。	・州政府の財政支出がGrants for Student Needs (GSN)と総称される ように、＜児童生徒のニーズに向き 合う＞ことを教育政策の基調として いる。  ・教員にとっての働きやすい環境を 追求し、教育成果があがる基盤づく りがなされている。教職員の支持が 高く、離職率の上昇に歯止めがか かる効果がある。 ・生徒数にしたがって教員定数を変 え、教員団体等との協議を経て教 員数や配分を決定するので、デー タベースの整備や協議会の開催に手 間がかかる。	・2005年6月に州の「教育法」のもと に制定された「クラス・サイズ」規則 (2012年9月改訂)の定めによって 規模縮小が図られている。 ・小学校1～3年生は教育委員会管 下で9割以上の学級が20人を超え ないなど、学年ごとに上限が定めら れる。	・学級規模をおさえて教員の活動の 余地を広げることで、子供のニーズ にあう教育の提供を目指す。 ・学級規模はクラスサイズ・トラッ カーという専用データベースによ って、各教育委員会で学校・学年・学 級ごとに絶えず管理されている。	
中国	【地方政府(学校)決定型】  教育部が2002年に発表した「『国務院事務庁が中 央機構編成事務局、教育部、財政部に転送する 初等中等教職員編成基準を制定することに関する 意見の通知』を貫徹することに関する実施意見」に 基づき、各地域が入学予想者数、予算によって決 定	四層制  国 ↓ (ア) 省 ↓ (イ) 県 ↓ (ウ) 学校	各地方が定める児童・生徒 一人当たりの教育費に基づ き、 <b>学校の在学数</b> に対し て、予算が支出される。  教育部等が2001年に発表した 「『初等中等教育機関の教 職員編成基準の制定に関す る意見』の教職員一人当た りの児童・生徒数を基準とし、 <b>1学級あたりの児童・生 徒数</b> を同基準で除して求め る。	国は方針を示し、 地方を指導する	年度ごと 財政部、教育部が 2012年に発表した 「初等中等教育機 関財務制度」によ ると、各学校の年 度ごとの事業発展 計画の予算編成に 基づく。	有り  農村地域では、各 地の状況に合わせ て補正が行われ る。(財政移転)	有り  少数民族クラス、 二言語教育課程を 持つ学級、寄宿制 学校、地域のモデ ル校、規模の大き な学校等で補正が 行われる。(財政 移転)	有り  学校ごとに自校の ニーズを県レベル の教育行政機関に 上申し、予算が確 保されれば、必要 な教員を公募でき る。	臨時教員を減少させ、専任教員を増加させる政策を実施。 都市部と農村部の教職員編成基準 の統一化を推進。	理念:教育の普及及び質の向上 エビデンス指標:教育統計	地域間・学校間の格差が激しいた め、編成基準は努力義務であり、各 地域が弾力的に教員数を算定する ことができる。そのため、農村地域 に教員が集まらない状況があり、教 育の質に格差が生じてしまってい る。	2002年6月に教育部が発表した「『国 務院事務庁が中央機構編成事務 室、教育部、財政部に転送する初 等中等教職員編成基準を制定する ことに関する意見の通知』を貫徹す ることに関する実施意見」に規定さ れているが、各地の努力目標であ り、都市部と農村部、地域のモデル 校と一般校等の異なる地域・学校 規模において格差が存在する。	経済発展の進んだ東部沿海地域と 経済発展の遅れた中西部地域で は、教員配置、待遇、業務内容、学 級規模等に大きな格差が存在す る。
日本	【中央政府算定・地方政府決定型】  都道府県ごとに置くべき教職員定数の標準は、法 律で定める方法で算定する「基礎定数」と、法律で 定める事情に該当するときに予算の範囲内で特 例的に措置される「加配定数」で構成されている。	四層制  国 ↓ (ア) 都道府県 ↓ (イ) 市町村 ↓ (ウ) 学校	(ア)国の法令にも基づき、 各都道府県の学級編制の 基準に基づき算出した学級 数を主たる基準として基礎 定数を決定し、この他に法 令に基づき加配を行う。	国は、各都道府県 が学級編制の基 準を定める際の標 準と、都道府県ご とに置くべき教職 員定数の標準の 算定方法を規定。	法改正がない限り 永年	「加配定数」の事 由として、学校が 存する地域の社会 的条件や、学校に 教育上特別の配 慮を必要とする児 童生徒に対する指 導を規定	「加配定数」の事 由として、学校に 教育上特別の配 慮を必要とする児 童生徒に対する指 導を規定	無し  (県費負担教職員 については都道府 県、その他の教員 については設置者 が増減を決定)	平成27年度予算においては、課題 解決型授業やチーム学校を実現す るための定数措置を実施。	学校を取り巻く状況や各教育課題 への対応を重視		各都道府県が国が定める学級編制 の標準をもとに学級編制の基準を 策定し、学校の設置者が都道府県 が定めた基準を標準として学級編 制を実施	
韓国	【中央政府算定・地方政府決定型】  国が広域市・道別に教員定数を配分する。学級編 制の基準は広域市・道に委ねられており、臨時的 任用教員の任用により少人数学級編制を行うこ とができる	三層制  国 ↓ (ア) 広域市・道 ↓ (イ) 学校	(ア)広域市・道別の学校の 児童・生徒数を国の法令で 定められた「教員一人当たり の児童生徒数」で除した数 が配分される。この「教員一 人当たりの児童生徒数」地 域ごとに異なる (イ)広域市・道からの学校 への配分基準は、各広域 市・道が定める(例えば、京 機道は学級数)。	国は任命権者であ り定数を配分し、 給与負担者で広域 市・道に教育に特 化した補助金を交 付	3年ごとに改訂	有り  教員配分の際、地 域の学級規模など を考慮した補正指 数を利用して算出 (財政移転)	各広域市・道の判 断による臨時的任 用教員の加配で対 応(配分に際して)	無し	教員数の広域市・道への配分に際 して2013年度から学級規模に基づ く算定から教員一人当たりの児童 生徒数に基づく算定に変更	1996年にOECDに加盟した韓国で は、OECDの各指標の平均値を国 の政策の目標値として取り上げら れることが多い。学校会計職員とい う特有の制度がある。	韓国の教員数の決定方式におい ては、国が広域市・道別に教員定数 を配分するものの、人件費以外の費 用に使用が可能な補助金として財 源移譲している。また学級編制の基 準は広域市・道に委ねられており、 臨時的任用教員の任用により少人数 学級編制を行うことができる。国が 基準を設定しつつも、広域市・道の 裁量が大きい制度となっている。	学級編制の基準について、法的基 準は設定されていない。ただし、国 が指針として示すことはある。	各広域自治体(広域市・道)ごとに 決定



義務教育諸学校の制度の概要（※連邦国家に関しては特段の断りがない限り、州を国として取り扱う。）

国名	学制	学校の設置・教員の身分・任命権者・国(州)からの財政移転・定期的な人事異動					授業スタイル	教員の給与・勤務時間	
	学制	学校設置者 < >内は、地方自治体の階層	身分	任命権者 (給与負担者)	国(州)からの財政移転	定期的な人事異動	授業スタイル	給与	勤務時間
ドイツ  (16州から構成される連邦国家)	州により異なるが、基礎学校(4年)―多様に分化した中等教育(5年、6年、8年など。)義務教育は9年間(ほかに職業教育就学義務あり)	郡・市町村	国(州)家公務員	州の文部大臣	無し  国(州)が教員給与費を負担するため特段の財政移転は必要なし	無し  採用に関する権限は州が有するが、実際には州の低位組織手ある行政管区に置かれた学校庁が行う。採用は学校単位であり、異動は少ない。	グループ・個別指導中心	共通の基準又は労使交渉  州の官吏である教員の俸給表は、連邦給与法で規定される。被雇者である教員は州政府と被雇者の組合間で締結されている労働協約に基づき処遇される。	担当授業時間数として規定  基本的に授業以外の仕事はしないものとされ、州法により担当授業時間が決められている。その時間を超えて授業を担当した場合には超過勤務手当が支払われる可能性がある。近年、担当授業時間による規定にかえて「週当たり勤務時間」による規定を採用する州があらわれた。
フランス	小学校(5年)―中学校(4年)―高校(3年)、職業高校(2～3年)	市町村(小学校)、県(中学校)、地域圏(高校、職業高校)  <地域圏―県―市町村>	国家公務員	国民教育大臣	無し  国が教員給与費を負担するため特段の財政移転は必要なし	無し  原則として本人の希望があった場合に、空き定員の範囲内で異動ができる。	一斉指導中心  小学校においては学級担任制度。中学校・高等学校では教科担任制。授業は一斉授業のスタイルが多い。	共通の基準有り  国が俸給法を定めている。	基本的に授業以外の仕事はしないものとされ、政令により担当授業時間が決められている。その時間を超えて授業を担当した場合には超過勤務手当が支払われる可能性がある。
オーストラリア  (六つの州と二つの準州(特別地域))から構成される連邦制国家)  ※ここではNSW州を中心に述べる	州によって異なるが初等教育(6年～7年)、中等教育(6年～5年)で義務教育は10年間。	州	州の雇用者	州	無し  州が教員給与費を負担するため特段の財政移転は必要なし	無し  教員の異動は個々の教員の希望に基づいて実施される。その場合、「優先的異動」(学校の置かれた地理的状況に応じ一定年数後異動が可能)、「指名による異動」(学校の閉鎖・統合、カリキュラムの変更によるもの)等、異動の内容区分に応じ条件が異なる。	グループ・個別指導中心	共通の基準有り  教育省が教員の給料表を定めている。	担当授業時間数として規定  基本的に授業以外の仕事はしないものとされ、州法により担当授業時間が決められている。その時間を超えて授業を担当した場合には超過勤務手当が支払われる可能性がある。
シンガポール	初等教育(6年間)、中等教育(4～5年間)、大学準備教育2年間)、大学(3～4年間)、あるいは中等教育から専門教育(3年間)という道もある。義務教育は6年間。	国 <地方自治体はない>	国家公務員	国の教育長官	無し  国が教員給与費を負担するため特段の財政移転は必要なし	無し	グループ・個別指導中心	共通の基準有り  教育省が教員の給料表を定めている。	1日当たり一週当たりの勤務時間を規定  規定はあるが、残業手当はほとんど支給されていない
アメリカ  (50州から構成される連邦制国家)	(ア)学制  8-4制、6-3-3制等(州によって異なる)  (イ)義務教育 州によって異なるため、高校も義務教育の州もあれば、5歳から義務教育が始まる州もある。一般的には9年。	学区	学区雇用の公務職員	学区	有り  国(州)から学区に対して教育に特定した補助金を交付	無し  教員の異動は個々の教員の希望に基づいて実施され、定期異動は行われていない	グループ・個別指導中心	共通の基準＋労使交渉  教員給与の最低額など教員給与に関する規定を制定。州の基準を下回らないように各学区と教員団体との協約等中で給料表を定め、これに基づいて支給。	1日当たりの勤務時間を規定  勤務時間には、担当授業時数に加え、授業準備時間等も含まれ、学区と教員組合との契約によって時間が規定されるのが一般的である。超過勤務手当については、学区によって状況が異なるが、基本的には支払われない。
イギリス  (4つの地域から構成される連合王国)  ※イングランドの場合	初等学校(6年)―中等学校(6年)―シックスフォーム(1年ないし2年) 初等、中等教育のみ義務教育	設置者は多様である(地方当局及び慈善団体、宗教団体、民間等)	地方自治体又は学校理事会に雇用される公務職員	地方自治体又は学校理事会	有り  国から地方自治体に対して教育に特定した補助金を交付	無し  各学校ごとに欠員が生じた場合に公募を通じて各学校が採用する異動も教員の自由意思による	グループ・個別指導中心	・School Teacher's Pay and Condition(国が毎年改訂して定める)に給与スケールが決められている ・どのスケールに当てはめるかは学校理事会が決定する ・給与スケールは、一般教員、上級教員、優秀教員、校長等の職種別に決められている。 ・各職種別にロンドン市とそれ以外のスケールがある。ロンドン市の方が高い。	年間勤務時間数を規定 PPA timeとして勤務時間の1割を授業の準備や採点、教材研究等に充てて時間として学校が教員に与えることが義務づけられている。  労働契約に規定された業務を行う時間。 教員がしなくてもよい業務を明確にし、教員と職員の差別化を図るとともに、相互の協働関係による学校教育の質的向上を目指している。

国名	学制	学校の設置・教員の身分・任命権者・国(州からの財政移転)・定期的な人事異動					授業スタイル	教員の給与・勤務時間	
	学制	学校設置者 < >内は、地方自治体の階層	身分	任命権者 (給与負担者)	国(州)からの財政移転	定期的な人事異動	授業スタイル	給与	勤務時間
フィンランド	制度上は、9年一貫制の基礎学校(ただし、実際の学校の設置は初等段階のみ、前期中等教育段階のみのあるところもある)。2015年1月より就学前教育も義務化した。	地方自治体(市町村レベル)	地方自治体の公務員	地方自治体(市町村レベル)※「任命権者」ということであれば問題ないのですが、「給与負担者」ということである。一応、理論上は国と自治体が分担して負担していることになっています。	有り 国と地方があらかじめ決められた負担割合に基づいて分担。ただし、配分される補助金の使途は特定されない。	無し 採用に関する権限は通常、地方自治体(市町村レベル)が有し、欠員が出た場合に公募。異動は原則としてない。	一斉授業中心 初等教育段階では学級担任制、前期中等教育段階では、教科担任制が採られる。プロジェクト型の授業と教育の個別化の推進により、グループや個別指導も増えつつある。国語や算数・数学において学級を二分割して実施する実践など、教科の特性に応じた学習集団編成も一般的である。	労使交渉による共通の基準 俸給表は、教員の雇用主である全国自治体連合と教員組合との間で結ばれる労働協約において定められる。俸給表は、職階別・学校種別・教育段階で異なる。	基本的に授業時間と「教育協同計画」(職員会議や校務分掌等)のための時間(3時間/週)が勤務時間。標準授業時間数は、学校種別・教科別に設定されている(労働協約に記載)。標準時間以上の授業担当や付加的な業務については超過勤務手当が支払われる。
カナダ (10の州と3の準州を持つ連邦制国家) ※オンタリオ州の場合	・言語や宗教により4系統の学制(English public, English Catholic, French public and French Catholic)がある。 ・いずれの系統も、学年は共通である。基本的に、初等教育(8年間)、中等教育(4年間)である。	教育委員会(school board)。一部辺境地では学校自治体(School Authority) ＜school boardは州が設置する自治体的一种＞	・教育委員会の職員。「日々雇用」「有期雇用」「無期雇用」の雇用形態があり、「日々雇用」からも試験等で昇格可能。 ・「オンタリオ教育免許」(オンタリオ教員カレッジ)が必須資格。教育対象によって学歴要件あり。	教育委員会(school board)。	有り 国(州)が交付金を交付。交付金の種類には、全体の半分弱を占める「学校基礎交付金(Pupil Foundation Grant)」のほか、「学校基礎交付金(School Foundation Grant)」及びその他12の特別目的交付金(special purpose grants)がある。	定期的ではないが、異動は有り 教育委員会内の委員会等で配置を決定。生徒への教育効果、教員の公平な成長機会、教員の将来的な志望などが考慮材料。	教育サービスとしての基本は個別指導であるが、現実的には一斉指導とグループ・個別指導の両方。	共通の基準有り 州による待遇の基準がある。それをふまえて労使交渉を経て決定される。	・勤務時間は教員組合との交渉で決まる。例えば、8-16時が勤務時間とすれば、1時間前後の昼休み+その他の休憩時間が含まれる。 ・授業時間のほか、授業準備や研修の時間や教員団体の活動時間の一部を勤務時間としている。 ・課外活動への指導などは「ボランティア」とされる。
中国	(ア)学制 6-3-3制が主、5-4-3制、9年一貫制も存在 (イ)義務教育 9年間	一般的に県レベルの教育委員会・教育局であるが、それより上の省・地区レベルで後期中等教育機関が設置されることがある。	契約任期制に基づく准公務員	校長(県レベルの教育委員会・教育局)	有り 2006年改正の「義務教育法」にて国及び地方政府の農村地域の初等中等教育機関への財政移転割合が決定された。	無し 人事異動の制度はないが、契約任期制による人事の流動化を推進している。また、都市部から農村部へ教員を派遣する制度がある。	一斉授業方式 初等教育段階では、学級担任制が多いが、教科担任制も存在する。前期中等教育段階以降は教科担任制。	共通の基準あり 給与基準は、国家公務員と同等かそれ以上であることが「教師法」で決定されている。また、農村地域に勤務する教員には特別手当が支給される。	1日当たり一週当たりの勤務時間を規定 週5日、1日8時間、週40時間を標準労働時間とすることが政府により指導されている。超過勤務の場合は、各校の規定に基づき手当が支払われる場合がある。
日本	小学校(6年)－中学校(3年)－高校(3年)	原則市町村。 ※小・中学校は市町村に設置義務が課せられている。 ＜国－都道府県－市町村＞	地方公務員	都道府県 (ただし、政令指定都市の教員の任命権にあつては、当該指定都市)	有り 都道府県が負担する教職員給与費の3分の1を国が負担	有り 人事異動の制度はないが、契約任期制による人事の流動化を推進している。また、都市部から農村部へ教員を派遣する制度がある。	一斉指導中心 一斉指導を重視しつつ、チーム・ティーチングや習熟度別指導など指導方法の工夫改善を積極的に実施	県費負担教職員の給与については、都道府県の条例に基づき決定	県費負担教職員の勤務条件については、都道府県の条例に基づき決定
韓国	初等学校(6年)－中学校(3年)－高校(3年)	広域自治体(広域市・道)	国家公務員(特定職公務員)	大統領(広域自治体(広域市・道)に委任)	有り 国から地方自治体に対して教育に特定した補助金を交付	有り 各広域市・道が選考により採用し、定期的に異動する	一斉指導中心 小学校においては学級担任制度。中学校・高等学校では教科担任制。授業は一斉授業のスタイルが多い。	共通の基準有り 給料表は、他の国家公務員と同じく「公務員報酬規程」に定められている。幼稚園、小学校、中学校、高等学校の教員は単一の給料表の適用を受ける	1日当たり一週当たりの勤務時間を規定 1日の勤務時間は8時間(昼休みを含む)で、始業・就業時間は各学校で決定。

諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書  
(少人数指導・少人数学級の効果に関する調査研究)  
報告書

平成 27 年（2015 年）3 月

発行所 国立教育政策研究所  
住所 〒100-8951  
東京都千代田区霞が関 3－2－2