

教員採用選考試験における競争率の低下

— 処遇改善による人材確保の必要性 —

川崎 祥子

(文教科学委員会調査室)

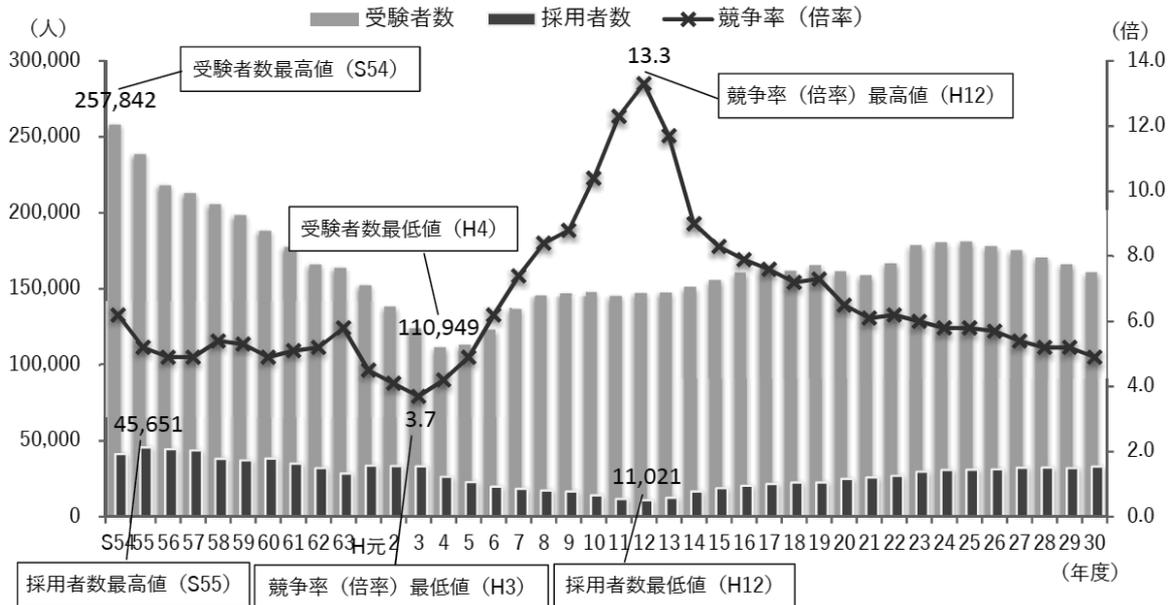
1. 公立学校教員採用選考試験の実施状況
2. 競争率低下の背景
 - (1) 教員の大量退職と民間企業の採用動向
 - (2) 教員の多忙化
 - (3) 小学校教員の養成プロセス
3. 競争率低下がもたらす教育現場への影響
 - (1) 教員の「未配置」
 - (2) 教育の質の低下
4. 人材確保に向けた検討・取組
 - (1) 自治体における人材確保策
 - (2) 免許制度の弾力化
 - (3) 学校における働き方改革の推進
 - (4) 小学校における教科担任制の検討
5. おわりに

1. 公立学校教員採用選考試験の実施状況

平成 31 年 4 月、文部科学省は、平成 30 年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について、調査結果を公表した。

同調査によると、受験者総数は 160,667 人で、前年度と比較して 5,401 人 (3.3%) の減少、採用者総数は 32,985 人で、前年度と比較して 1,024 人 (3.2%) の増加となった結果、競争率 (倍率) は前年度の 5.2 倍から減少して 4.9 倍となり、5 倍を割った。競争率は、採用者数が過去最低であった平成 12 年度をピーク (13.3 倍) に減少傾向が続いている。

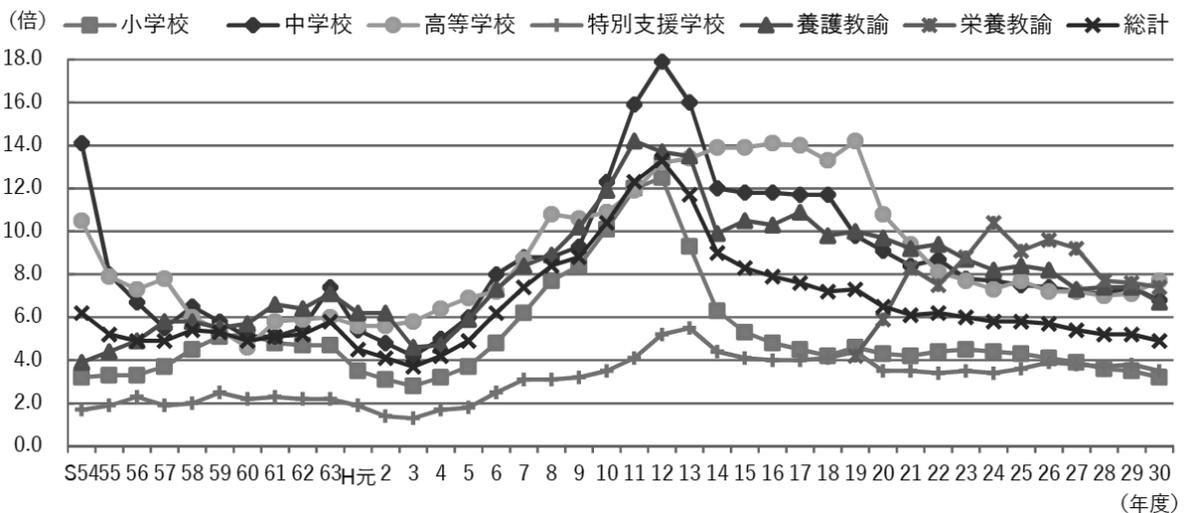
図表1 受験者総数・採用者総数・競争率（倍率）の推移



(出所) 文部科学省「平成30年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」

試験区分別にみると、高等学校（7.7倍、前年度比0.6ポイント増）を除いて¹、前年度から減少している。特に、小学校の競争率は3.2倍（前年度比0.3ポイント減）と低迷しており、7年連続で低下している。

図表2 試験区分別 競争率（倍率）の推移



(出所) 文部科学省「平成30年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」

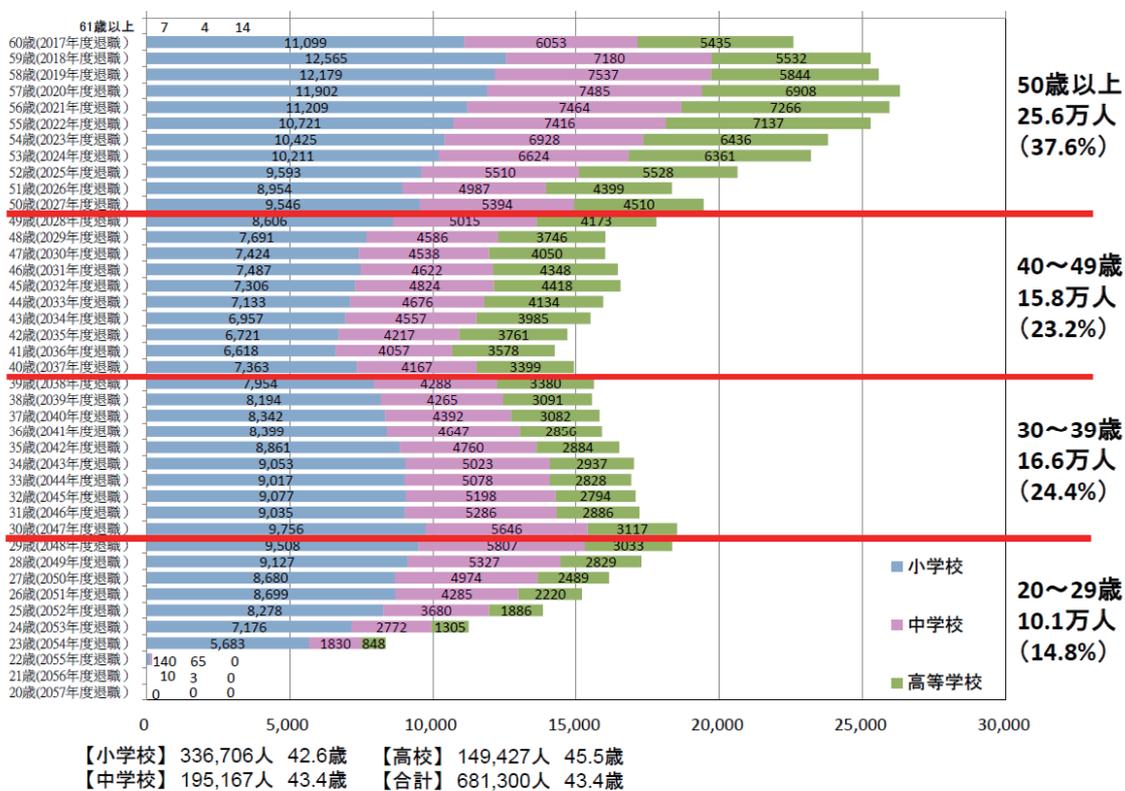
¹ 高等学校教員の大量退職のピークは、小学校教員よりも数年遅いと言われている。

2. 競争率低下の背景

(1) 教員の大量退職と民間企業の採用動向

採用者数の推移をみると（図表1参照）、過去最低値となった平成12年（11,021人）以降はほぼ毎年増加を続けており、近年は3万人台で推移している。これは、1970年代の第2次ベビーブーム（団塊ジュニア世代）への対応で大量採用された教員の多くが定年退職の時期を迎えていることが影響している²。平成29年度の公立学校教員の年齢構成をみると（図表3参照）、50歳以上の教員が占める割合が高く、今後数年間は多数のベテラン教員が定年退職期を迎える状況が続くとみられる。

図表3 公立学校年齢別教員数（平成29年度）



※平成29年5月1日現在で在職する正規教員の数(校長, 副校長, 教頭, 主幹教諭, 指導教諭, 教諭, 助教諭, 講師(非常勤講師を除く。))
※年齢は、平成29年度末時点

文部科学省調べ

(出所) 文部科学省資料

同様に、近年の受験者数の推移をみると（図表1参照）、平成26年頃より減少傾向にある。一方、大学卒業者の就職率は、同時期の26（2014）年頃より上昇し、ここ数年は高水準で推移している。地方公務員である公立学校教員の採用試験の受験動向は、民間の採用活動や景気動向に左右されやすく、民間の就職状況が好調な時期は民間企業への就職志向が強まり、教員採用試験の受験者が減少する傾向にある。近年では、教員養成系大学・学

² 『日本経済新聞』（平29.9.14）等

部の出身者の教員就職率も低下しており、教員を志して大学に入学したにもかかわらず、卒業後は民間企業への就職等、教員以外の進路を選択する者も増えている³。

(2) 教員の多忙化

教員勤務実態調査（平成 28 年度）では、公立小学校の約 3 割、公立中学校の約 6 割の教諭の 1 週間当たりの勤務時間が、いわゆる「過労死レベル」⁴に達していることが明らかになった。同調査によると、前回調査（18 年度）と比較して、平日、土日ともに勤務時間が増加しているが、土日の勤務時間の増加が顕著である（図表 4 参照）。部活動や土曜授業等への対応から、休日出勤が増えているものと考えられる。このように多忙な教員の現状から、学校現場に対する「ブラック」なイメージが広まり、学生が教職を敬遠する傾向にあると考えられる。

図表 4 教員の 1 日当たりの学内勤務時間（時間:分）

平日	小学校			中学校		
	28年度	18年度	増減	28年度	18年度	増減
校長	10:37	10:11	+0:26	10:37	10:19	+0:18
副校長・教頭	12:12	11:23	+0:49	12:06	11:45	+0:21
教諭	11:15	10:32	+0:43	11:32	11:00	+0:32
土日	小学校			中学校		
	28年度	18年度	増減	28年度	18年度	増減
校長	1:29	0:42	+0:47	1:59	0:54	+1:05
副校長・教頭	1:49	1:05	+0:44	2:06	1:12	+0:54
教諭	1:07	0:18	+0:49	3:22	1:33	+1:49

（出所）文部科学省「教員勤務実態調査（平成 28 年度）集計（確定値）」

近年のベテラン教員の退職と採用者数の増加により、教員の経験年数の均衡が崩れつつあることも、多忙化の一因となっている。本年 6 月に公表された「OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018 報告書」において、30 歳未満の教員の割合が参加国平均 (11.5%) と比べ、日本は顕著に高い (21.0%) ことが指摘される一方で、ミドルリーダークラスに相当する 30 歳から 49 歳の教員の割合は、参加国平均 (57.1%) と比べて低い (46.2%) ことが明らかになっている⁵。また、教員勤務実態調査（平成 28 年度）では、年齢の若い教員ほど勤務時間が長くなる傾向にあることが明らかになっており、同調査の分析結果では、18 年度調査に比べて勤務時間が増加した要因に若年教員の増加を挙げている⁶。年齢構成のいびつさは、教員の職場環境にも少なからず影響を与えているものと考えられる。

また、教員は残業や休日出勤が多いにもかかわらず、制度上、教職調整額として給料月額額の 4% 相当額を支給する代わりに休日勤務手当や時間外勤務手当を支給しないこととさ

³ 「懸念される『教員離れ』の進行」『内外教育』（平 31. 2. 26）10 頁

⁴ 厚生労働省が過労死の労災認定基準と定める「1 か月当たり 80 時間を超える時間外労働」に相当する「1 週間当たりの学内総勤務時間が 60 時間超」。

⁵ 国立教育政策研究所「OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018 報告書—学び続ける教員と校長—のポイント」

⁶ 文部科学省「教員勤務実態調査（平成 28 年度）の分析結果及び確定値の公表について（概要）」（平 30. 9. 27）

れている⁷。特に、東京など都市部は、民間企業の就職口が多い上、民間の給与水準が教員の給与水準を上回っており⁸、給与等の待遇面からも学生が教職を避け、民間企業を選択している可能性があると考えられる。

(3) 小学校教員の養成プロセス

教員採用試験の競争率の低下は、特に小学校において顕著であり、平成12年度には12.5倍であったが、30年度は3.2倍に落ち込んでいる。この一因として、他の学校種(中学校、高等学校等)と比べ、小学校教員の養成課程を置く大学が限られていることから、小学校教員の免許状取得者の総数が少ない⁹ことが考えられる。

中学校・高等学校の教員免許は、文系・理系のほとんどの学部において取得可能であるのに対し、小学校の教員免許は原則として教員養成系学部・学科(教育学部、こども学部等)でなければ取得できない。すなわち、中学校・高等学校の教員免許は、教育学部以外の学部で専門科目を学びつつ教職課程を履修し、取得することが可能であるが、小学校の教員養成は、大学進学の時点を教員を志し、教員養成系の学部・学科に進学した者に限定される。

なお、小学校教員の免許状保持者が中学校・高等学校と比べて少ない一方で、採用者数は小学校が最も多い¹⁰ことも、小学校教員採用試験の競争率が低い要因である。

3. 競争率低下がもたらす教育現場への影響

(1) 教員の「未配置」

平成30年度教員採用試験の競争率が2.2倍と低かった広島県は、「採用基準を下げず、質の維持を優先した」結果、470人の採用計画に対し、420人しか採用できず、教員不足に陥ったと報じられた¹¹。学校現場では教頭や専科の教員も学級担任を務めるなどの対応を迫られたという。さらに同県では、非正規の常勤講師を配置できず、中学校で理科などの授業ができないといった事態も起きている¹²。

こうした状況は全国的なものともみられ、「朝日新聞」(令元.8.5)は、同紙が全国72教育委員会¹³に本年5月1日現在の状況を調査したところ、1,241件の教員の「未配置」があったと報じている。1,241件の主な内訳は、少人数学級や特別支援教育などの担当が736件、病休教員の代わりが257件、産休・育休教員の代わりが223件であった。

⁷ 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法第3条第1項及び第2項。なお、教職調整額の支給率は、昭和41年度の勤務状況調査の結果を基に算定されたものであり、現在の教員の勤務実態と乖離があるとの指摘がある。

⁸ 文部科学省「学校教員統計調査」(平成28年度)によると、東京都の公立学校本務教員の平均給料月額は31万1千円、厚生労働省「平成28年賃金構造基本統計調査」によると、東京都の賃金水準は37万3千円であった。

⁹ 文部科学省「平成29年度教員免許状授与件数等調査結果」によると、平成29年度の教員免許状の授与件数は、小学校28,794人、中学校48,435人、高等学校59,921人であった。

¹⁰ 平成30年度選考における採用者数は、小学校15,934人、中学校7,988人、高等学校4,231人であった。

¹¹ 『読売新聞』(令元.5.14)

¹² 『朝日新聞』(令元.9.24)

¹³ 47都道府県、20政令指定都市、豊能地区(大阪府から教員人事権を委譲)の3市2町。

また、文部科学省が 11 自治体¹⁴を対象に実施した「教員の確保の状況に関するアンケート」の結果によると、平成 29 年度始業日時点において、小学校では 11 自治体全て、中学校では 10 自治体において「教員の不足」が生じていた。その要因としては、産休・育休取得者数の増加、特別支援学級数の増加、講師登録名簿登載希望者数の減少などを挙げる自治体が多かった¹⁵。

この背景として、講師等の非正規教員のなり手が不足していることが指摘されている。教員の若返りとともに近年増加している産休・育休者等の代替要員として、臨時的に任用される非正規教員が充てられている実態があるが、正規の教員の採用倍率が低下したことにより、採用試験に受からずに講師となる層が薄くなっているとみられる¹⁶。

（２）教育の質の低下

過去最低となった平成 30 年度の小学校教員採用試験の競争率については、質の維持が難しいと言われる「危険水域」に近づいていると報じられる¹⁷など、教員採用試験の競争率の低下による教育の質への影響が懸念されている。

田中博之早稲田大学教授は、「学校現場では、教員採用試験の競争率が 3 倍を切ると優秀な教員の割合が一気に低くなり、2 倍を切ると教員全体の質に問題が出てくると言われている」¹⁸との見解を示しているが、平成 30 年度の文部科学省調査では、小学校教員採用試験の競争率が 22 自治体で 2 倍台、2 自治体で 1 倍台であった。今年度の採用試験では 6 自治体が 1 倍台との報道もあり¹⁹、昨年度よりも事態は深刻化しているとみられる。

また、「未配置」教員の穴埋めとして、体育の免許状しか持っていない教員が現代文の指導に当たっている事例も報じられている²⁰。教員の頭数をそろえるために授業の質が蔑ろにされている状況は、公教育の質の維持向上の観点からも看過できない問題である。

4. 人材確保に向けた検討・取組

（１）自治体における人材確保策

各自治体は、教員採用試験の受験条件の緩和や待遇の改善を図り、人材確保のための対策を講じている。文部科学省の「平成 31 年度公立学校教員採用選考試験の実施方法について」の調査結果によると、同年度の採用試験では新たに 8 県市において年齢制限の緩和が実施された。また、英語の資格、スポーツ・芸術の技能や実績、国際貢献活動の経験、民間企業等の勤務経験、教職経験等を有する人に対し、試験免除や加点等を行う「特別な選考」は、多くの自治体で行われている²¹。

¹⁴ 北海道、茨城県、埼玉県、千葉県、愛知県、福岡県、大分県、鹿児島県、大阪市、北九州市、福岡市

¹⁵ 文部科学省初等中等教育局「いわゆる『教員不足』について」（平 30. 8. 2）

¹⁶ 『朝日新聞』（令元. 8. 5）

¹⁷ 『毎日新聞』（令元. 5. 10）

¹⁸ 『日本経済新聞』（令元. 8. 27）

¹⁹ 『朝日新聞』（平 31. 1. 21）

²⁰ 『朝日新聞』（令元. 8. 5）

²¹ 調査を行った全国 68 県市中、教職経験による特別の選考は 62 県市、英語の資格等による特別の選考は 58 県市に上る。

平成 30 年度の小学校教員採用試験の競争率が全国最低の 1.8 倍だった新潟県では、令和 2 年度採用試験から音楽と体育の実技試験を免除するなどの取組を行い、同年度採用試験への応募者数は前年度比 300 人増となった²²。新潟県に次いで競争率が低かった福岡県は、関東地区や関西地区において、現職教員を対象とした特別選考を実施している。親の介護や育児を理由に故郷に戻って働くことを希望する現職教員等をターゲットとし、即戦力となる人材の確保を図っている。

また、大阪市は、今年度から公立学校教員の初任給を約 2 万 9 千円（12.4%）引き上げた²³。同市の平成 31 年度小学校教員採用試験の志願者数は 1,342 人で前年度比 68 人増となっている。

（２）免許制度の弾力化

上に述べてきた近年の教員採用試験の競争率低下、産休・育休代替の需要増などの複合的な要因から、教員の需給がひっ迫している状況にある中、定年退職後も再任用等の形で活躍する教員は年々増えている²⁴。しかし、来年 4 月以降に 65 歳に達する旧免許状所持者は免許状の更新時期を迎え、更新講習を受講しなければ免許状の効力を失うことになり、これらの教員が講習を受けてまで免許状を更新するか懸念されているところである²⁵。また、学習指導要領の改訂に伴い、教育現場に新たなニーズへの対応が求められる中、免許状が失効しているものの優れた資質を有している者や、免許状を保有していないが高い専門性や多様な経験を有する社会人等、現職の教員以外の多様な人材の活用が求められる一方で、「採用候補者が免許状の未更新等により採用できなかった」自治体が一定数存在している²⁶。

こうした問題に関して、中央教育審議会の初等中等教育分科会に設置されている教員養成部会においても検討が行われ²⁷、文部科学省は、一定の要件²⁸を満たす場合には免許状の未更新者に臨時免許状²⁹を授与し、教員として採用できることを明確化する通知を発出した³⁰。また、これまでの勤務経験等に照らして最新の知識技能を十分に有していると認められる 65 歳以上の元教員等、一定の要件に該当すると都道府県教育委員会が認める者につ

²² 『日本経済新聞』（令元. 8. 27）

²³ 『日本経済新聞』（平 30. 4. 12）、『読売新聞』（令元. 5. 14）等

²⁴ 文部科学省「平成 29 年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」によると、再任用教職員の数（フルタイム・短時間の合計）は、平成 28 年度 30,085 人、平成 29 年度 35,856 人、平成 30 年度 40,595 人と、年々増加している。

²⁵ 免許状更新には、30 時間以上の講習の受講が必要であり、講習受講に係る費用や更新手続の際に免許管理者（都道府県教育委員会）に支払う手数料は、教員の自己負担となっている。

²⁶ 文部科学省が実施した「教員の確保の状況に関するアンケート結果」によると、「教員の不足」の要因として、「採用候補者が免許状の未更新等により採用できなかった」と回答した自治体が 11 自治体中 4 自治体あった。

²⁷ 教員養成部会（第 101 回）（平 30. 8. 2）、教員養成部会（第 102 回）（平 30. 10. 16）等。

²⁸ ①とりうる手段を尽くしても他に有効な普通免許状を有する者を採用することができないと認められること、②一定期間内に免許状更新講習の修了確認を受けるための計画があること、又はこの計画に代えて、これまでの勤務経験等に照らして、最新の知識技能を十分に有していることを確認することについて、教育職員検定において確認すること。

²⁹ 普通免許状を有する者を採用できない場合に限り、例外的に授与する「助教諭」の免許状。

³⁰ 『教育新聞』（平 31. 1. 21）

いては、免許状更新講習の免除の対象とすることも可能にするよう省令改正を行うことも今後検討するとされた³¹。

(3) 学校における働き方改革の推進

教員の長時間労働問題が志願者減少の一因と指摘される中、学校における働き方改革を進め、教員を取り巻く労働環境を向上させることは急務である。

教員の多忙な現状を踏まえ、中央教育審議会は本年1月に「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について(答申)」(以下「答申」という。)を取りまとめ、学校や教員の業務の明確化・適正化を促すとともに、教員の勤務時間管理の徹底や「1年単位の変形労働時間制」³²の導入等について提言を行った。

とりわけ、「1年単位の変形労働時間制」は、現行制度上、公立学校教員を含む地方公務員への導入が認められていないが³³、夏休み等の長期休業期間中に集中的に休日を確保することが教職の魅力を高めるのに有効である等の観点から、その導入について検討が行われ、答申において法制度上措置すべきとされた。このため、第200回国会において、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法を改正し、地方公務員のうち教員については、地方公共団体の条例等に基づき、1年単位の変形労働時間制を適用できるよう措置することが検討されている³⁴。

文部科学省は、答申と同日に「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」を制定し、勤務時間の上限の目安(1か月の超過勤務45時間以内、1年間の超過勤務360時間以内)を定めるとともに、答申を踏まえて教育委員会等に通知³⁵を発出するなど、学校における働き方改革を推進している。

(4) 小学校における教科担任制の検討

小学校は、1人のクラス担任が全部又は大半の教科指導を行う学級担任制を基本としており、教員1人当たりの平均授業時数が週24コマと、中学校教員の週18コマと比べて多くなっている。また、教員自身の専門教科や得意教科以外の複数教科の授業準備を行う必要がある一方で、昼食時間も給食指導があり、児童の休み時間も安全上の配慮から児童と一緒に活動することが多く、児童在校中に授業準備を行う時間の確保が難しい状況にある。加えて、令和2年度より本格実施される新学習指導要領では、小学校における外国語教育の充実やプログラミング教育の必修化が予定されており、これらへの対応のため、小学校

³¹ 教員養成部会(第102回)(平30.10.16)配付資料

³² 1か月を超え1年以内の期間を平均して1週間当たりの労働時間が40時間を超えないことを条件として、業務の繁閑に応じ労働時間を配分することを認める制度。

³³ 1年単位の変形労働時間制について定めている労働基準法第32条の4は、地方公務員法第58条第3項により、地方公務員には適用されないこととされている。

³⁴ 1年単位の変形労働時間制の導入については、制度の導入自体が勤務時間を縮減するものではなく、負担軽減にはつながらないとの意見もある。

³⁵ 「学校における働き方改革に関する取組の徹底について(通知)」(平31.3.18)、「学校における働き方改革の推進に向けた夏季等の長期休業期間における学校の業務の適正化等について(通知)」(令元.6.28)等

教員の負担は更に増すことになる。

採用試験の競争率低下が特に深刻な小学校教員の負担軽減や、専門性を増す教科指導への対応の観点から、本年4月、中央教育審議会に「新しい時代の初等中等教育の在り方について」が諮問され、主に小学校高学年（5、6年生）における教科担任制の在り方について検討が進められており、今年末頃までに論点の取りまとめを行うこととされている。

5. おわりに

社会の変化が急速に進む中、学校教育にもこれらの変化に対応するための資質・能力の育成が求められており、教員にも新たな専門知が求められている。学校教育は次世代を担う人材育成の中核をなすものであり、教職の魅力を高め、教育現場に優秀な人材を確保することは、我が国の将来を左右する重要な課題である。

しかし、教員になることを夢見て教員養成系大学・学部に進学したものの、教育実習等を通じて多忙な学校現場の実態を目の当たりにして、教職に進むことをためらう学生も少なくない³⁶。教職を志す優秀な人材を増やすために、教員の仕事の崇高さややりがいといった魅力の発信も大事だが、多くの教員が過労死レベルを超えて働いている現状で、こうした精神論だけでは限界があり、教職の魅力の向上には処遇改善が不可欠である。

本年4月、「働き方改革推進法」が施行され、罰則付きの時間外労働の上限規制が設けられた。民間企業はこれを遵守するために労働環境を整備する必要に迫られる。一方、公教育現場に目を向けると、勤務時間の上限「目安」は設けられたものの罰則はない。今、教育現場の長時間労働の現状に真剣に目を向けなければ、民間企業との処遇の差はますます拡大することになる。

平成30年版過労死等防止対策白書は、過労死等が多く発生しているとの指摘がある職種・業種³⁷のうち、教職員に関する調査・分析を取り上げている。同白書の教職員調査結果によると、学校における過重勤務防止に向けて必要だと感じる取組は、「教員の増員」が78.5%と圧倒的に多かった。このまま教員を増やすための手立てがなされなければ、長時間労働に歯止めがかからず、より「ブラック化」した教育現場は優秀な人材からますます敬遠され、今後更なる人材不足に陥ることにもなりかねない。

教員の負担軽減等の観点から現在検討されている小学校高学年における教科担任制について、現在の一般的な小学校規模から算出した教職員定数では、全ての教科で教科担任をそろえることは不可能との指摘もあり³⁸、導入に当たっては教職員定数の改善についても併せて検討する必要があるだろう。しかしながら、学校における働き方改革における議論が財政負担を伴う改善策に踏み込めなかった³⁹ことに鑑みると、教職員定数改善に向けた財務

³⁶ 『毎日新聞』（令元. 5. 10）、『朝日新聞』（令元. 9. 1）

³⁷ 自動車運転従事者、教職員、IT産業、外食産業、医療。なお、平成30年7月24日に「過労死等防止のための対策に関する大綱」の変更が閣議決定され、建設業及びメディア業界が追加されている。

³⁸ 『教育新聞』（令元. 8. 1）

³⁹ 答申では、教職調整額の水準について、「必要に応じ中長期的な課題として検討すべき」とされ、現状の勤務実態に応じた水準とすることや、教職調整額に代えて超過勤務手当を支給するといった抜本的な制度改正には踏み込めなかった。

当局との折衝は難航することが予想される。教員の処遇改善をめぐる今後の動向に注目したい。

(かわさき しょうこ)