

Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers

Summary in Japanese

教師の重要性：有能な教師の獲得、能力開発、定着

日本語要約

教員政策の重要性

教員政策は各国の政策課題の上位に位置づけられている。学校と教師に対するニーズはますます複雑化している。OECD 各国の教育担当大臣は、万人のための学習の質を高めることを目標に据えると公約している。すべての生徒が質の高い授業を受けられて初めて、この意欲的な目標は達成可能である。

教師は、学校の最も重要な資源として、学校改善の取り組みにとって重要な役割を果たす。学校教育の効率性と公平性の改善は、有能な人材を教師として確保し、授業の質を高めることで、すべての生徒に質の高い授業を提供できるかどうか大きく依存している。

この資料は OECD の大型プロジェクト、*Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* の概要を示したものである。参加国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー（フラマン語圏）、ベルギー（フランス語圏）、カナダ（ケベック）、チリ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、メキシコ、オランダ、ノルウェー、スロバキア、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国の 25 ヶ国である。

学校と教師に対するニーズはますます複雑化している。社会は今や学校に対し、様々な言語や生徒の家庭環境に効果的に対処し、文化やジェンダー（性差）の問題に配慮し、寛容と社会的結束を促進し、恵まれない生徒や学習面・行動面に問題のある生徒に効果的に対応し、新技術を活用し、急速に発展している知識分野や生徒評価アプローチを積極的に取り入れることを期待している。教師には、生徒が、生涯にわたって学習し続ける能力と意欲を持った自律的な学習者として、社会生活や経済生活を送っていけるように導く能力が求められている。

多くの国では今後 5~10 年間に、過去 20 年間よりはるかに多くの新任教師が誕生する。最新のスキルと斬新なアイデアを持った多数の新任教師の誕生は学校の大幅な若返りにつながる可能性がある。また、教師の若返りは財政圧力の軽減につながることで、資源を能力開発に充てることができるようになる可能性もある。他方、教職が魅力的な職業と見なされなければ、また、授業が基本的に変わらなければ、学校の質は低下し、質の低下傾向に歯止めがかからなくなってしまう恐れがある。

主な政策上の懸念

職業としての教師の魅力に関する懸念

- 約半数の国が、特に需要度の高い教科で良質の教師を今後も十分に供給しているかどうか、深刻な懸念を抱いている。
- 「高学歴者」や男性教師の減少など、教師構成の長期的な傾向に関する懸念が広がっている。
- 教職のイメージと地位に関する懸念があり、教師はしばしば自分の職業が正当に評価されていないと感じている。
- 大半の国では教師の給与が相対的に低下している。

教師の知識とスキルを伸ばすことに関する懸念

- ほとんどすべての国が「質的な」不足、つまり学校のニーズを満たす知識とスキルを備えた教師を十分に確保できるかということに懸念を訴えている。
- 教員養成、教師の職業能力開発、学校側のニーズの間の連携がうまく取れていないことに関して大きな懸念がある。
- 多くの国には新人教師向けの系統だった研修プログラムが存在しない。

教師の採用、選抜、雇用に関する懸念

- 大半の国が、学校間の教師配分に公平性が欠けていること、および、条件の困難な地域では必要な質を備えた教員を確保できるかどうかについて懸念がある。
- 学校は直接には教師の任命にほとんど関与していない。
- 一部の国では資格を持った教師が大幅な供給過剰となっており、そこから別の政策課題が提起されている。

有能な教師の学校への定着に関する懸念

- 一部の国では教師、特に新任教師の離職率が高い。
- 教師は、重労働、ストレス、劣悪な労働環境が職業への満足度や授業の効果に及ぼす影響について懸念を表明している。
- 大半の国では、教師の仕事を正当に評価し、それに報いる手段が限られている。

- 非効果的な授業に対処するプロセスは面倒で時間がかかることが多い。

教師の高齢化が進んでいることで、上記の問題の多くは一層悪化している。平均すると、小学校教師の 25%、中学校教師の 30%が 50 歳以上であり、中には教師の 40%以上が 50 歳を超えている国もある。

しかし、報告書の本論で提示されている例のように、政策によって効果が上がることを示す明るい材料もある。それは、教師の社会的地位が高く、有資格の教員志願者数が欠員数を上回っている国がある、ということである。教師不足が懸念されている国でも、最近では教職への関心が上向いている兆候があり、政策的な取り組みが効果を上げているようだ。

2つのレベルにおける政策的含意

教師の「質」はもちろん極めて重要であるが、授業の質はそれだけで決まるわけではなく、教師が働く環境によっても左右される。有能な教師でも、適切なサポートや十分なやりがい、報酬が得られない環境下では、必ずしも持てる能力を存分に発揮できるとは限らない。

政策的な取り組みは 2 つのレベルで必要とされる。1 つ目は教職全体に係わるもので、教師の地位や労働市場における競争力を高めるとともに、教師の能力開発や学校の労働環境を改善しようとする取り組みである。2 つ目の戦略はもっと対象を絞り込んだもので、特定のタイプの教師の獲得と定着、及び特定の学校で働く教師の獲得に重点的に取り組むものである。表 1 は主な政策指針をまとめたものである。

表 1：政策への含意

政策の目的	教職全体に向けたもの	特定のタイプの教師や学校を対象を絞り込んだもの
教職を魅力的な職業にする	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教職のイメージと地位を高める ・ 教員給与の競争力を高める ・ 雇用条件を改善する ・ 教師の供給過剰を活用する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師予備軍を拡充する ・ 報酬制度の柔軟性を高める ・ 新教師の採用条件を改善する ・ 生徒・教師比率と平均的な教員給与間のバランスを見直す
教師の知識とスキルを向上させる	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師プロフィールを整備する ・ 教師の能力開発を継続的に捉える ・ 教員養成の柔軟性と対応性を高める ・ 教員養成プログラムを認定する ・ 職歴を通して一貫した職業能力開発を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員養成の選抜を改善する ・ 実務経験を向上する ・ 新教師に免状を発行する ・ 新人研修プログラムを強化する
教師を採用し選抜・雇用する	<ul style="list-style-type: none"> ・ より柔軟な雇用形態を導入する ・ 教師の人事管理について学校により多くの責任を与える ・ 短期の教員補充ニーズに応える ・ 情報フローを改善し、教師の労働市場の動向を把握する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師の選抜基準を広げる ・ 仮採用期間を義務付ける ・ 教師の流動性を促す
有能な教師を学校に定着させる	<ul style="list-style-type: none"> ・ 効果的な授業を評価し、報酬を与える ・ キャリアを多様化するための機会を与える ・ 学校運営のリーダーシップと学校環境を改善する ・ 労働条件を改善する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 能力不足の教師に対応する ・ 新人教師へのサポートを強化する ・ 労働時間と労働条件の柔軟性を高める
教員政策を策定・実施する	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教師を政策の策定・実施に関与させる ・ 職業に関する学習コミュニティを構築する ・ 教員政策をサポートする知識基盤を改善する 	

各国の事情に応える政策

これらの政策的含意が参加した全 25 ヶ国にすべて等しく当てはまるわけではない。多くの国で既に実施されている政策指針もある一方で、社会、経済、教育の制度や伝統が異なるために、こうした政策指針がうまく当てはまらない国もある。

大半の教師は公務員として雇用されるが、公務員の基本的な雇用モデルは国によって異なる。教師の雇用には「キャリアベース」と「ポジションベース」という2つの基本モデルがあり、参加25ヶ国からもこの2つのモデルはくっきりと浮かび上がる。どちらのモデルにしてもその「純粋な」例を示してくれる国はないが、この区別は教師雇用の特徴を明らかにする上で役立つ。

キャリアベースの雇用システムでは、教師は一般に公務員として職業生活を全うすることが期待される。雇用は通常、若年時に行われ、学歴上の基準や公務員試験に基づいており、その基準は一般的に厳しい。採用されると、教師は通常、内部規則に従って配属される。昇進は、特定の地位ではなく個人に付与される等級制度に基づいて行われる。初任給は比較的低水準の場合が多いが、所得は確実に増加し、年金制度も比較的優遇されているのが普通である。こうしたキャリアベースの公務員雇用の特徴を多く取り入れている国の例としてフランス、日本、韓国、スペインが挙げられる。

概して、教師がキャリアベースの雇用システムで採用されている国は、現在のところ教師の供給に大きな問題はなく、大半の国では十分な資格を持った志願者数が欠員数を大幅に上回っている。キャリアベースの雇用システムの場合、質的な面に懸念が集まる傾向がある。すなわち、教員養成が学校側のニーズとうまく結びついていない、採用基準が必ずしも効果的な授業を行うのに必要な能力を重視したものとなっていない、一旦教師として採用されると教師の側に能力開発を継続する強いインセンティブが欠ける、規制を重視するあまり地域の多様なニーズに応える学校側の能力やインセンティブが制限される、などの問題である。また、こうしたシステムは教師を一生の仕事にすると早くから決断できない人や、他の職業に就いている人に訴えるものがないという問題もある。したがって、これらの国の主要な政策上の優先課題は、教員養成、選抜、職業能力開発の間の連携強化、より柔軟な雇用条件の導入、外部からの採用の新規導入、地域の教育当局や学校の人事権を拡大することなどである。

ポジションベースの公務員雇用システムでは、外部からの採用か内部の昇進かにかかわらず、各ポジションに最適の候補者を選ぶことが重視される傾向がある。このシステムでは一般に幅広い年齢層に教師への道が開かれるとともに、他の職業から教師への転職や、教師から他の職業に転職し、再び教師に復帰するといったことも比較的普通に見られる。初任給は魅力的である場合が多いが、一般に比較的早い時期に横ばい状態となる。昇進は空席のポストをめぐる競争に勝てるかどうか左右され、上位のポストほど空席は限られているのが普通である。こうしたシステムの採用や人事管理は一般に学校や地元当局に分権化されている。ポジションベースの公務員雇用の特徴を多く取り入れている国の例としては、カナダ、スウェーデン、スイス、英国が挙げられる。

このシステムの多くは、特に数学、科学、ICTなどの分野で教師の採用難に直面している。これらの国における公務員の雇用条件は一般に民間セクターの雇用条件とほぼ同じであるが、公共部門には民間部門の条件で競争する柔軟性が欠けていることが多い。また、このシステムでは30~40歳超の中核的なベテラン教師を繋ぎ止めておくことも難しい。したがって、これらの国の学校は、特に条件の困難な地域では、離職率が高くなる傾向がみられる。

ポジションベースで教師を雇用している国の政策上の優先課題としては、制度全体にわたる教師選抜基準、勤務評定、キャリアアップシステム構築などへの重点的な取り組みが挙げられる。人事管理や地域のニーズに応じた独自のカリキ

ユラムの編成では地域の教育当局が極めて重要な役割を果たすので、これらの国は校長その他の学校指導者の選抜と訓練についても比較的的重点的に取り組む必要がある。ポジションベースのシステムでは、教師の選抜と管理の過程は市場色を強める傾向があるので、貧困地域や人気のない地域の学校については、良質の教師を求めて競争できるように、投入する資金を大幅に増やす必要があるほか、供給が不足している分野の教師を獲得できるように、給与と労働条件の差別化を徹底する必要もある。

共通の政策指針

本プロジェクトの参加国には、伝統的な公務員雇用方法がキャリアベースによるかポジションベースによるかなど、大きな相違があるにもかかわらず、共通した政策指針もいくつかある。

教師の数より質を重視する

現在では多くの調査研究から、教師や授業の質が生徒の成績に大きく影響することが明らかになっている。また、教師によって能力が著しく異なることを示す結果も多い。生徒の成績格差は学校間より学校内の方が大きい場合がある。授業は厳しい仕事であり、誰もが有能な教師になり、その能力を長期間にわたり維持できるわけではない。

教師の質に関する政策課題の主要な要素としては、教員養成と教員雇用における選抜基準の重視、改善すべき分野を特定するための教職生活を通じた継続的評価、効果的な授業に対する正当な評価と報酬、教師が高い期待に応えるために必要とする資源とサポートの提供などが挙げられる。教師にとっては、子供や若者と向き合い、その成長を助け、社会に貢献するという教育に本来備わっているメリットが大きな動機になっているので、システムの仕組みや学校現場は教師がこうした責務に集中できるよう後押しする必要がある。

教師の知識と能力を育て、その開発と成果が学校のニーズに合うようにする

各国は、教師に期待される知識と能力を明瞭かつ簡潔にまとめた指針を作成する必要があり、こうした教師プロフィールを学校制度と教員養成システムの全体に組み込むべきである。教師の持つべき能力のプロファイルは、生徒の学習目標から抽出されるとともに、すべての教師に適用される基準と、優れた授業を行うには何が重要なのか、ということについて共通の理解を提供するものでなければならない。

教師プロフィールは、授業に関する様々な考え方を踏まえるとともに、担当教科に関する豊富な知識、教授法、様々な生徒や同僚と協力しながら効果的に学校や教職に貢献する能力、能力開発に継続的に取り組む能力などを包摂する必要がある。プロフィールでは、新人教師、ベテラン教師、より高い責任を負っている教師に分けて、それぞれにふさわしい成果のレベルを示すこともできる。

教師の能力開発を継続的に捉える

教員養成、新人研修、職業能力開発の各段階の連携を大幅に強化し、教師向けのより整合性のとれた学習、能力開発の制度を構築する必要がある。この一環として、教師自身が自らの責任で継続的に能力開発を行うことへの期待を明瞭に示すとともに、教師の成長を促進する支援体制を構築する必要がある。教師の生涯教育を促進するという視点から見ると、大半の国は職歴の初期段階における教師支援や継続的な能力開発に対する動機付けと資源の提供に重点的に取り組む必要がある。

教員養成の柔軟性を高める

多くの国では、高等教育の初期段階で教師になる決断をすることが求められている。この結果、興味が変わる可能性があるにもかかわらず、特定の職業進路に固定され、教師以外の職業に就きにくい学習プログラムを履修しなければ教師になることができない。こうした仕組みは、高等教育の中期以降に進んでいる学生や他の職業に従事しながら教師に転職したいと思っている人々から教師になる機会を奪っている可能性もある。

教員養成システムの柔軟性を高めれば、担当教科で初期の資格を得てから大学院に進んだ者、教師の補助員や助手として働き始め学校内で実務経験を積んで十分な資格を取得した者、他の職業から教師への転職者の場合は授業の負担を軽減して教師準備プログラムへの参加を認める制度など、教師への門戸が広がることになる。教員養成システムは、新人教師への早期の直接的サポートを増やすなど、学校との連携を強化すべきである。こうした改革はすでに多くの国で導入されており、教員養成のための資源を最も有効に活用する人々に集中的に充当するのに役立つ。

教職を知識集約型の職業に変える

効果的な職業能力開発の特徴に関する研究によれば、教師は職業基準に照らして自らの実績を分析するとともに、生徒の学習基準に照らして自分の生徒の学習進捗を積極的に分析する必要がある。政策は、授業を強化するための教師による研究の重視、教師による新知識の積極的な吸収促進、実際の授業を改善するための実証研究に焦点を当てた職業能力開発などによって、教師が学校内や学校間で職業的な学習コミュニティを形成するのを後押しする上で極めて重要な役割を果たす。

教師の人事管理について学校により多くの責任を与える

多くの国では学校制度が巨大化しているため、教師の選抜過程は極めて機械的に行われており、教師が配属された学校に強い責任感を抱いたり、学校が教師に強い責任感を抱いたりするのは難しくなっている。

学校は生徒の学習を高めるための教育制度内における主要な機関として存在感を強めており、このことは、学校が教師の選抜、労働条件、能力開発に対してより大きな責任と説明責任を負う必要があることを意味している。しかし、これらの責任を効果的に果たすためには、多くの学校はより熟練した学校経営者と強力なサポートを必要とする。特に、熟練教師の獲得と定着で大きな困難に直面しがちな貧困地域の学校の場合は、こうした学校で働くことを実行可能な職業上の

選択肢にするための資源を大幅に増やす必要がある。人事管理の分権化を進めるには、中央および地方当局が国内における教員の適切かつ公平な配分を行う上で強力な役割を果たす必要もある。

教員政策の策定と実施

教師が積極的に政策策定に関与し、改革の「当事者」意識を持たない限り、抜本的な改革の実施がうまくいくはずがない。他方、利害関係者グループも民主的な政治プロセスを通じて付託された教育改革に拒否権を行使できないようにすべきである。利害関係者グループが拒否権を行使するような事態になれば、教育が決定的に依存している一般国民の支持を失うことになりかねない。適切なバランスを見出すのは難しいが、かつ継続的な組織的な対話と協議がこの改革プロセスにとって極めて重要である。

また、制度的な取り決めによっても効果を上げることができる。一部の国は教員評議機関を設置し、教師その他の利害関係者グループに、政策策定のための討論の場を提供するとともに、極めて重要な点として、教員の養成、新人研修、実績、キャリア開発における専門職としての基準設定と質的な保証を行うためのメカニズムも提供している。

革新や改革の事例をより詳しく観察し評価することも政策策定にとってはメリットがある。革新を成功させるための要点を特定し、それらを普及し、主流化し、持続させるための条件を他の学校でも作り出すことが、効果的に戦略を実施するうえで重要である。

詳細情報

注文先 OECD Publications
2 rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel: + 33 1 4910 4235
Fax: + 33 1 4910 4276
Email: sales@oecd.org
Online orders: www.oecd.org

価格: €7.00

各国の報告書など本プロジェクトに関する文書は、OECDの教員政策に関するウェブサイトで閲覧できます。: <http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>

© OECD 2004

This summary is not an official OECD translation.

Reproduction of this summary is allowed provided the OECD copyright and the title of the original publication are mentioned.

多言語版要約は、
英語とフランス語で発表された OECD 出版物の抄録を翻訳したものです。
OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/ から無料で入手できます。

お問い合わせは OECD 広報局権利・翻訳部にお願いいたします。

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

ウェブサイト www.oecd.org/rights/

