

日本教師人力短缺的現狀及對策

白松賢

日本愛媛大學教育學部教授

班婷

日本愛媛大學教育學部副教授

一、前言

與台灣教育行政人力缺失的現象相比，在日本，教師短缺日漸成為社會問題。當然，也有部分地方政府確實面臨校長或教頭等管理職缺乏接任者的問題，但更嚴重的是全國各地普遍存在教師人力短缺的困境（NHK，2025）。管理職短缺未被視為全國性的重大問題，與日本的人事制度有關。日本的教育行政調動（如調任教育委員會）不是基於本人的意願，而是由教育委員會決定的人事調派。因此在日本，教育行政人力短缺不易成為重大問題。然而另一方面，教師人力的短缺卻間接影響優秀管理層人才的短缺。因此，本文將集中探討日本教師人力短缺的問題。

二、教師職業吸引力下降與教師短缺

自 2010 年代 TALIS 調查揭露日本教育現場勞動環境的問題後，越來越多的教師職業困難受到社會矚目。造成教師職業困難的原因，主要來自於 1990 年代以來日本政府推進的教育改革與社會風氣的變遷。

1990 年代的日本，社會對教師的觀感經歷了重大轉變，從尊敬與信賴，轉向嚴厲的批判眼光。反彈起因於對 1980 年代體罰、過度校規等學校的「過度管教」文化的反省，加上不登校問題的社會化、校園霸凌與自殺等，使教育問題全面浮上水面。在這樣的社會氛圍下，媒體大量報導「霸凌自殺」、「不登校」、「班級崩壞」等問題，並將責任歸咎於教師，使社會對教師的批判日漸嚴厲。

在此情況下，社會對教師提出更高的資質與能力要求，特別是教學實踐力的提升。回顧戰後教師教育改革，聚焦於教師養成的中央教育審議會答詢中，在 1987《關於提升教師資質能力之方策》以前，有關教師的教學實踐力的報告僅有兩件；但自此之後，對教師的「實踐性教學能力」的要求愈加明確與強烈（油布佐和子，2013）。

這些教育改革與社會背景的轉變，讓社會對教師的教育成果期待提高，同時也要求教師具備更多樣且高度專業的能力（中央教育審議會，2005）。進入 2000 年代後，因應特殊教育、提升學力（成果主義）、以及對「怪獸家長」的應對，使教師在班級經營中的職責與期望更加多元與繁重。

這種要求教師具備高度專業與多元指導力的教育改革，與市場原理主義的推進相呼應，使教師「應該具備什麼資質能力」的問題，被簡化為「能否回應

家長、學生與社會的期待」的成果問題。結果，原意在培養教師專業能力的改革，反而容易轉變為「是否有產出成果？」「是否未被家長或學生批評？」等壓力，施加於教師身上。

三、「#教師接力棒」計畫的失敗

在上述背景下，2021年3月26日，日本文部科學省啟動了「#教師接力棒」計畫（「#教師のバトン」プロジェクト）。該計畫是基於《令和型學校教育改革計畫》（2021年2月2日）的總結，目的是「提升教師職業吸引力，增加有志從教者」，並希望透過標籤「#教師接力棒」擴散教育現場的創意教學實踐、正面經驗與溫馨故事。

然而，計畫實施後，在 SNS 上反而出現了大量貼文揭露教師勞動環境的嚴酷與痛苦，一時間該話題被推上了風口浪尖。然而不久之後，發文數驟減，據說是因為即使教師發聲也無人回應，導致教師們放棄繼續發聲（鈴庄美苗，2022）。

與該計畫高度相關的是中央教育審議會於2022年12月19日發布的答詢《關於擔負「令和型學校教育」的教師之養成、錄用與研修制度——「教師的新的學習態度」的實現與多元化專業及高品質的教師群體的建構》（中教審第240號）。答詢指出教師人力短缺、工作時間過長等課題，並強調應讓教師重新認識到教育為創造性的、具有吸引力的工作，並應提升教師的幹勁與自豪感。

在此背景下，政府確實做出了一些改革。例如，2021年11月的審議總結中，提出了廢除教師證書更新制度，因為這項制度曾對教師與教師教育大學造成來巨大負擔。2022年5月，教師證書法修訂後，該制度確實被廢除。針對教師短缺問題，也提出中學與特殊教育學校可在多樣學科中設置教職課程，並鼓勵任命機關透過特別免許制度與特別選考錄取多元專業背景人士。

然而，實際上仍延續以往強調理論與實踐往返的教師養成改革，教師所期待的「工作方式改革」仍未明確可見。

四、學校的工作方式改革與教師薪資改善

在此背景下，日本政府正在逐步推動教師的「工作方式改革」。教師的「工作方式改革」的正式推動要追溯到2017年6月，文部大臣向中央教育審議會提出了《為建立面向新時代的永續學校指導與經營體制之校園工作方式改革綜合方策》之諮詢（文部科學省，2017）。該文件指出，在教育工作中，學校，家庭，社區與其他相關人員需認識到各自的角色與責任，並致力於彼此間的協作。意即表明應重新審視學校應當承擔的教育工作範圍與學校，家庭，社區，教育行政各方的職責劃分，並在此基礎上篩選並精簡教師的業務。此文件更指出，

為使教師能更專注於學生指導，應改善學校組織運作體制與工作制度。

應此次諮詢，中央教育審議會設置了「學校工作方式改革特別部會」，隨後發佈了《關於學校工作方式改革的緊急提議》，再次強調教師長時間工作的嚴酷工作環境，提議立即推進教師的工作方式改革，並具體指出要從三方面著手：首先，校長與教育委員會應推動重視「工作時間」的工作方式，如利用電子設備客觀管理教師的工作時間；其次，所有教育相關者應積極推動學校與教職工的業務改善，如地方政府應在征收營養午飯費時考慮不經手教師等方式來減輕教師負擔；最後，國家應加強支援，為教師打造永續的工作環境，如配置部活動指導員等支援教師的專業人員（中央教育審議會，2017）。之後經過特別部會等多次探討，2019年1月，中央教育審議會公佈了《關於為建立面向新時代教育的永續學校指導與運營體制而推動的學校工作方式改革綜合方策》的答詢。答詢中提出了學校工作方式改革的具體方針，即將一直以來的教師的工作分為表1所示三類並提出了減輕教師負擔的方策（中央教育審議會，2019）。

表1 學校工作方式改革的具體方策

原則上應由學校以外單位負責的工作	雖屬學校工作但不一定需由教師擔任的工作	屬於教師工作但可減輕負擔的工作
① 關於上下學的應對 - 交通導護（由警察、交通志工等負責） - 安全指導（校外巡邏、安全確認等原則應由社區志工、保護者或地方政府相關單位負責）	⑤ 回覆調查與統計資料等 - 文部科學省、市區町村等所要求的問卷與統計調查回覆應設法簡化流程，由校內統一窗口統整回覆	⑨ 午餐時間的應對 - 可由助理人員協助分餐與學生午餐指導，避免教師負擔過重
② 放學後至夜間等時段的巡邏、對學生被輔導時的應對 - 夜間校園附近巡邏（如防止學生在便利店前聚集） - 被警察或家長通報學生深夜在外時的應對 - 學生被警察帶回時的接應與後續說明（原則上應由家庭或地方相關機構處理）	⑥ 對學生休息時間的應對 - 學生在午休與下課期間的指導原則可由助理人員、支援教師或志工協助分擔	⑩ 教學準備 - 建立教材資源共享機制、推廣教材庫與教案平台
③ 學校收費款項的收取與管理 - 營養午餐費、教材費、修學旅行費等款項的收取、帳務與追繳工作原則不應由教師負責，應由學校行政事務人員或外部會計系統負責	⑦ 校內清掃 - 學生自主參與為原則，教師不須全程陪同監督。可導入社區志工支援（如社區清潔日）	⑪ 學習評量與成績處理 - 推動成績管理系統電子化、標準化，並簡化日常紀錄程序

<p>④ 與社區志工的聯繫協作 - 例如與社區防災志工、課後活動協助志工的日程調整與分工協議（原則上應由社區負責窗口或事務人員負責）</p>	<p>⑧ 課外活動（部活動） - 教師無必要擔任顧問，應推動專任外聘教練、部活動指導員制度，並限制活動時間，保證教師與學生的休養</p>	<p>⑫ 校內活動與校慶的準備與運營 - 簡化活動流程，導入志工協力制度，分擔籌備工作</p>
		<p>⑬ 升學與進路指導 - 導入專任指導老師制度、與外部升學顧問支援體制以分擔教師工作</p>
		<p>⑭ 對需支援的學生與家庭的應對 - 加強社會福利機構與學校間的連結，導入社工、心理師等非教學專業人員支援體系</p>

資料來源：參考《關於為建立面向新時代教育的永續學校指導與運營體制而推動的學校工作方式改革綜合方策》由作者自行整理

此方策為學校工作方式改革明示了「3 分類 14 項」的基本方針，至今仍在沿用。由此，各都道府縣開始推動學校工作方式改革，據每年的推進狀況調查結果來看，教師的工作時間縮減逐漸取得一些成果，至 2024 年，國民小學，國民中學，高中的教師在校加班時間小於每週 45 小時的比例分別為 75%，58%，72%（文部科學省，2024）。

另一方面，為提高教師職業的魅力，提高教師薪資的話題也倍受矚目。2025 年 6 月，《有關公立義務教育學校等教育人員薪資等特別措施法之部分修正法》正式頒佈實施，規定從 2026 年月起，將教職調整額（即教師補貼，代替教師加班費）從之前的薪資 4% 的額度進行階段性提升，至 2031 年 1 月將提升至薪資的 10%。此外，該法還規定了教師加班時間的限制等，以圖改善教師的工作環境。

五、結語

在日本，教師的工作環境嚴酷與工作負擔過重等原因導致教師人力短缺。其部分原因在於社會對學校教育以及對教師的期待過高，導致教師工作量逐步增大。因此，不少師資生與現職教師對教職工作逐漸失去希望與興趣。在此背景下，政府嘗試各種努力，但從「#教師接力棒」計畫的失敗來看，目前的教育改革尚未真正解決教師的痛苦現實。然而，在學校的工作方式改革等改革方針下，教師的工作時間得到了一定程度的縮減，這是一個好的傾向。且學校的工作方式改革目前正處於逐步改良階段，推測日後還會出現一些新的政策。從目前來看，教師人力短缺的現狀很難短時間內得到解決，但經過一系列減負增薪的措施，或可期待將來更多的師資生重新認識到教師職業的魅力。在未來五年間，學校將會出現怎樣的變化，有必要透過傾聽教師的聲音等質性研究加以探究。

參考文獻

- NHK 新聞報導（2025 年 4 月 15 日）：<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20250415/k10014779661000.html>（最終閱覽日 2025 年 8 月 5 日）
- 中央教育審議會（2005）。新しい時代の義務教育を創造する（答申）https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm（最終閱覽日 2025 年 8 月 30 日）
- 文部科學省（2017）。為建立面向新時代的永續學校指導與經營體制之校園工作方式改革綜合方策（「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」）https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1397081.htm（最終閱覽日 2025 年 8 月 5 日）
- 中央教育審議會（2017）。關於學校工作方式改革的緊急提議（「学校における働き方改革に係る緊急提言」）https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1395249.htm（最終閱覽日 2025 年 8 月 5 日）
- 中央教育審議會（2019）。關於為建立面向新時代教育的永續學校指導與運營體制而推動的學校工作方式改革綜合方策（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））https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1412985.htm（最終閱覽日 2025 年 8 月 5 日）

- 文部科學省（2024）。2024 年度 教育委員會針對學校工作方式改革之措施推動情況調查【結果概要】（令和 6 年度 教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】）https://www.mext.go.jp/content/20241226-mxt_zaimu-000036300-1.pdf（最終閲覧日 2025 年 8 月 5 日）
- 油布佐和子（2013）。教師教育改革の課題—「実践的指導力」養成の予想される帰結と大学の役割。教育学研究，8（4），78-90。
- 鈴庄美苗（2022）。#教師のバトン」から 1 年。ツイート激減から見える、学校現場の意見を表明する機会と尊重される機会。MUFJ 評論。
- https://www.murc.jp/library/column/sn_220517/（最終閲覧日 2025 年 8 月 31 日）

