

2009 年以降の教員養成政策の展開と今後の課題

田 子 健^{*1}

はじめに

教員養成制度の改革が、民主党マニフェストに登場したのは 2009 年夏のことであった。修士を基礎資格とする 1 年の教育実習を中軸とした 6 年制の教員養成への転換、またこれに連動した教員免許更新制の廃止ということが新聞各紙に取り上げられ、10 年秋の時点では免許更新制はすぐにでも廃止になるという観測が教育界を覆っていたと記憶する。10 年 6 月には文部科学大臣による諮問がなされ、中央教育審議会が審議を開始した。では新しい教員免許制度の骨格がすぐにでも提案されるのか、というと、周辺から伝わるのは、熟議、慎重な審議の必要という改革への「矛盾」した指摘であった。熟議という言葉の結末について、まだ誰も思いついていなかったが、教員免許更新制も現行制度として存続という状況が 2011 年初めには誰の眼にも明らかとなった頃には、次第にこの改革構想の行く末が見えてきていた。ここからすでに 4 年が経過し、今後の教員養成改革の展望を得るべき時を新たに迎えている。

筆者は、すでに私立大学における教員養成は、質量とも教員養成全体に対して非常に大きな比重を占めており、このことの意味を的確にとらえた改革論が必要であるとの立場を持ち、今後も教員養成制度のなかに正規の免許資格を与える大学として私立大学が正しく位置することが、教員養成政策からも重要とみている。私立大学自身が教員養成改革に当事者としての議論を深めていくことが、今日もっとも必要なことであるが、こうした視点から、2009 年以降の教員養成政策の展開と今後の課題ないし展望を明らかにしたいと思っている。もとより本稿でこの課題は完結しないことは明らかであり、今後継続する検討作業の一環である。

1. 2009 年から 2010 年秋の改革論

2009 年夏から 2010 年 6 月の中教審発足を経て同年秋までの改革論の経緯を時系列にまとめると次のようになる。

2009 年 8 月 民主党衆議院選挙マニフェスト

「教員養成制度の抜本的見直し・6 年制（修士）の養成

一般免許 教育実習（1 年間）、教職 8 年経過 10 年までに専門免許（3 類型、学校経営類型は管理職に必須）等を提起。

2009 年秋 教員免許更新制度廃止の見通しが新聞等に盛んとなる。

10 月 21 日 文部科学省通知で現行制度として継続を強調

以後 2010 年 6 月 3 日、9 月 16 日に同趣旨の通知

^{*1} 生命科学部教職研究室

2009 年秋 文部科学省徳永高等教育局長（当時）・教職大学院は養成機能が基本とシンポジウムで発言。

2010 年 6 月 3 日 文部科学大臣「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」中央 教育審議会に諮問。同日 中央教育審議会初等中等教育分科会に教員の資質能力向上特別委員会を設置。

第1回 6月29日、第2回 7月 7日以後精力的に審議。

2010 年 9 月 25 日 日本教師教育学会大会で鈴木文部科学副大臣講演

- ・「熟議、政策科学に基づく長期的な視野での養成制度の構想が必要と認められる」
- ・「アカデミー、専門団体の意見に抛りたい、凝縮された意見を求めている」
- ・「当然ながら特にこれといった案がまとまっている段階ではない」
- ・6年制についても報道先行との発言も。

2010 年 11 月 11 日 文部科学省通知 教員免許更新の受講を求める。未修了者 5000 名超の推計。

次に、2010 年 6 月の中教審発足直後の同審議会における教員養成・免許制度改革の取り組みの特徴について、当時筆者が関係者にヒアリングした記録から簡潔にまとめておきたい。

【改革の方向性】

- ・中教審の議論が開始されたが、開放制の維持、大学における養成の2点を議論の前提とすることで合意。
- ・段取りとして、6年後に新免許制度の実施となるように、諸般の準備を行う。
- ・大学院修士課程での長期教育実習を核とした新免許制度の実現は必須。
- ・学部段階の免許は「基礎免許」として、修士課程での長期実習の前提として存在するが、正式免許の性格を持たない、仮免許として扱う。
- ・基礎免許の教育実習はボランティア、インターンシップなどさまざまな形態を考え、一般免許の実習と差異化したい。
- ・当然、新課程における実習以外の科目の整備もなされる。

【私学における教員養成について】

- ・私学の教員養成に占める位置の重要性は十分に理解している。
- ・一般免許の課程を設置できる私立大学が教員養成を担うことが望ましい。
- ・すべて教職大学院での養成になるとは考えていない。一般大学院にも一般免許課程が置かれるだろ。
- ・私学批判が聞こえるが（の問いに）、具体的な検討は行われたことはない。
- ・専修免許タイプの（継続）必要性についてはいづらか理解された。

2. この時期の教員養成・免許制度改革論の特質

この時期の教員養成・免許制度改革論の特質と思われる点を列記してみたい。

1. 政策史的に見て、従来の免許法改正による教職課程カリキュラム改革とは異なる免許制度自体の改革であること
2. 免許の基礎資格である学歴要件の変更（学部卒から大学院修士課程修了を基本）を行うことによる教員（養成・研修・採用）制度の抜本的な改革（教員養成の高度化）を行うことがその中心の内容であること
3. このまま 6 年制に移行するのであれば、一般大学、とりわけ私立大学の相当数が対応に困難な事態を迎えること
4. すでに行われている初任者研修制度実施時（1989 年）の議論との重複が多く、新制度発足の際これを廃止する意向とされるが、同制度の検証が必要であること
5. 専門職養成は関係法令によっても専門職大学院で行うことがすでに制度化されているなかで、部分的にしか実施されていない専門職が教員であり、今後の扱い方について、専門家集団である大学の養成当事者間の議論と相互理解が不可欠であること
6. 一般免許のみならず専門免許の要件を満たす私立大学における基幹的な教職課程の在り方とその可能性について検討が必要であること
7. 教員免許更新制はこの改革の開始までは少なくとも存続する可能性が高く、大学における更新講習は継続する必要があること
8. 教職課程評価などいわゆる質保証との連動による改革の動向があり、今後の養成・免許制度は、基礎要件、養成カリキュラム、質保証の 3 構造となるとみられること
9. 新免許法の施行が 6 年後を目処とした長期に渡る準備期間が想定されており、新制度の新任教員が誕生するのは早くても 10 年後であることから、この間の状況変化に対応するに充分な体制を私立大学教員養成団体(全私教協など)として組織すること
10. 対案の重要性—関係団体との対話による私立大学が実施可能な共通の制度形成が求められていること

以上から明らかなように、2009 年から 2010 年が他の時期に例を見ない制度改革の時であったことは明らかである。この契機はその後どのような展開を見たのだろうか。

3. 教員養成制度改革の進展か停滞か—2012 年中教審答申

2012 年夏の時点では、上述の教員養成の「高度化」の方向はかなりの程度微妙なものとして捉えられていたが、2009 年以降の議論の結論であるはずの中教審答申（2012 年 8 月 28 日「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」）には教育実習の長期化や修士課程を経なければ教員免許を得ることができないほどのことは記されておらず、その感を確かなものとした記憶がある。「教職生活の全体を通じた」という改革の方向性が、6 年制にとってかわった瞬間であった。

その後も事態はなかなか動かず、2013 年 10 月 15 日、ようやく中教審答申の具体化を内容とする協

力者会議報告が行われた（教員の資質能力向上に係る当面の改善方策の実施に向けた協力者会議「大学院段階の教員養成の改革と充実等につて」）**1**）。この報告は、国立教員養成系大学の大学院修士課程定員 3300 名をすべて教職大学院化したうえで教育委員会との連携協力による地域教員養成システムの構築をめざすことを主とする改革構想である。同時に、私立大学大学院など一般大学大学院教職課程には「実践的な科目」の導入が推奨され、専門領域に詳しい教員の養成機関として教職大学院と並列する構図が描かれている。2009 年に始まった教員養成制度改革の検討は曲折を経て、ここでひとまずの完成を見たと同時に、養成制度の大胆な改革は現実とはならず、2009 年の改革議論の開始前とほとんど変わらない制度が 2014 年にも見られることとなったのである。この間の民主党政権から自由民主党政権への転換が理由として指摘されるが、教員養成制度に関わるその政治過程の本格的な実証分析はまだ行われていない。大きな研究課題であろう。

その後、2014 年 3 月には文部科学省におかれた教員免許更新制に係る検討会議において、同制度の 2016 年（平成 28 年）度からの改善が提起されており、同時に時期的にも重複する 10 年次経験者研修の選択制への移行も検討されている**2**）。さらには学部段階の教員養成に関わる大学間相互の評価も第一次の検討段階を終え、2014 年度から次の段階に移行した**3**）。こうしてみると、部分的な改革に留まった教員養成・採用、研修制度は、近い将来において新たな変化の時期を迎えることが予感される**4**）。

改革の議論において全私教協も二度の意見書の提出を行い、その主張は改革構想において相当程度取り入れられたともいえ、今後においても私立大学の教員養成は養成制度全体において確たる位置を占める可能性を感じさせる**5**）。同時に他セクターに比して、制度改革等の状況変化への対応が遅れていることが、私立大学教員養成の将来からみて懸念されることでもある。全私教協の教員養成に係る主張のどこが活かされてどこが課題となる改革構想であるのか、を現時点において検証・把握し、今後の見通しを確かに教職課程運営に臨むことが重要なことといえる。

4. 「高度化」議論を振り返る

こうした今後の見通しを得るために、上にみた「高度化」議論を振り返っておきたい。教員養成の高度化の制度的な外形を整える点でも、教員養成段階の修士レベル化はこれらの問題を解決する方法として当初有効なものと思われた。修業年数を延長して学生の学修時間をトータルに増加させることは、基礎的な能力と専門性の向上の基本要件であることに説得力があった。

これを受け止めたとすると、次に生じるのは、では 2012 年答申に示される一般免許の 3 類型**6**）のうち、どれが大学として実現可能か、という問題である。専門職は専門職大学院で、という制度の筋論からすれば、教職大学院の改善充実が基本線であり、この取り組みは重要なものとなる。現段階の教職大学院制度はまだパイロット的な要素が強く、必須ではない以上、現状の低い志望率はむしろ「合理的」である。この現状に対して、先の方向が協力者会議報告として示され、ミッションの再定義として国立養成系大学が新たな改革段階を迎えていることは、次の養成制度の段階への移行の時でもあると理解される。

もっとも、正規教員だけで 130 万の労働市場に対する供給元が教職大学院のみである必要はなく、一般大学院の各研究科、教育学研究科において、開放制にもとづく大学院段階の教員養成が実のあるものとして行われることで、真の意味での「高度化」が実現するし、教員需要に対する余裕をもった対応も可能となる。今後各大学で、自ら新時代の教員養成の担い手となろうとする真剣な議論が始まることを期待しなければならないし、その可能性は十分に存在することに私立大学自身が気づいた点に、この間の議論の本当の意義があったといえる 7)。

では教員養成における高度化の方法としての教職大学院、一般大学院修士課程を通じた修士レベル化は、行えば容易に進むのか、といえは課題は大きい。

1. 教育保育を将来の進路と希望する高校生の最終学歴志向は学部卒が圧倒的であることは各種調査が明らかにしている。
2. 小学校以上の教員養成は学部の規模が圧倒的であり、これに対応する採用の構造がすでに強固に出来上がっている。
3. 修士レベルとするだけの教員の新たな専門性の開発と需要に対する確かな理解が広まっていない。

学部卒でも修士修了でもどちらも同じ教諭職に採用される現行教員免許制度のもとでは、1. のようなことは当然であって、修士修了を本線とする切り替えを行わない限り、今日すでに他の専門職や理系分野の企業就職が修士修了基準となっている以上、教職志望者の資質能力を制度的に引き上げる可能性は残念ながら弱いこととなる。それどころか、今後長期的に低下していくこともあり得ることである。

いうまでもないが、各大学での学部段階における積極的な教員養成への取り組みは、法的根拠があって行われているものであり、修士レベル教員の専門性とカリキュラム内容に関する知見を創造する大学の研究努力は求められるとしても、免許法制の根拠が明確になる見込みがなければ、実際に修士レベルの教員養成を拡大することに大学は舵をきれないのである。法的な根拠が明らかとなれば、もはやこの分野が活性化することははっきりしている 8)。しかしこの間の政策選択では、結局これを現実のものとするにはなお時日を必要とすることを明らかにしたといえる。

おわり—教育再生会議提言と教員養成・免許制度の新たな課題の登場

今、急速に浮上してきた新たな課題は、何といたっても教育再生会議の取り組む教育改革である 9)。国・地域レベルの広範囲の教育政策上の課題が生じるが、これに対応する免許制度の構築はその中心にある問題である。これらについて安定的に対処し得るのは、大学における教員養成においてほかにない。根本的な変革期には、大学における教員養成そのものが対応をすべきであり、この時期が目前に迫っているというべきであろう。ここでは、この点について若干の考察をしておきたい。また日本再生の観点からの高水準の技術者養成に対応する高校理数教育を担う大学院修士以上の学歴を基本とする高度専門職業人である教員の養成が急務である。つまり、従来の延長線上での高度化では括りきれない、教員養成・免許制度の根本の改革課題が浮上してきた。

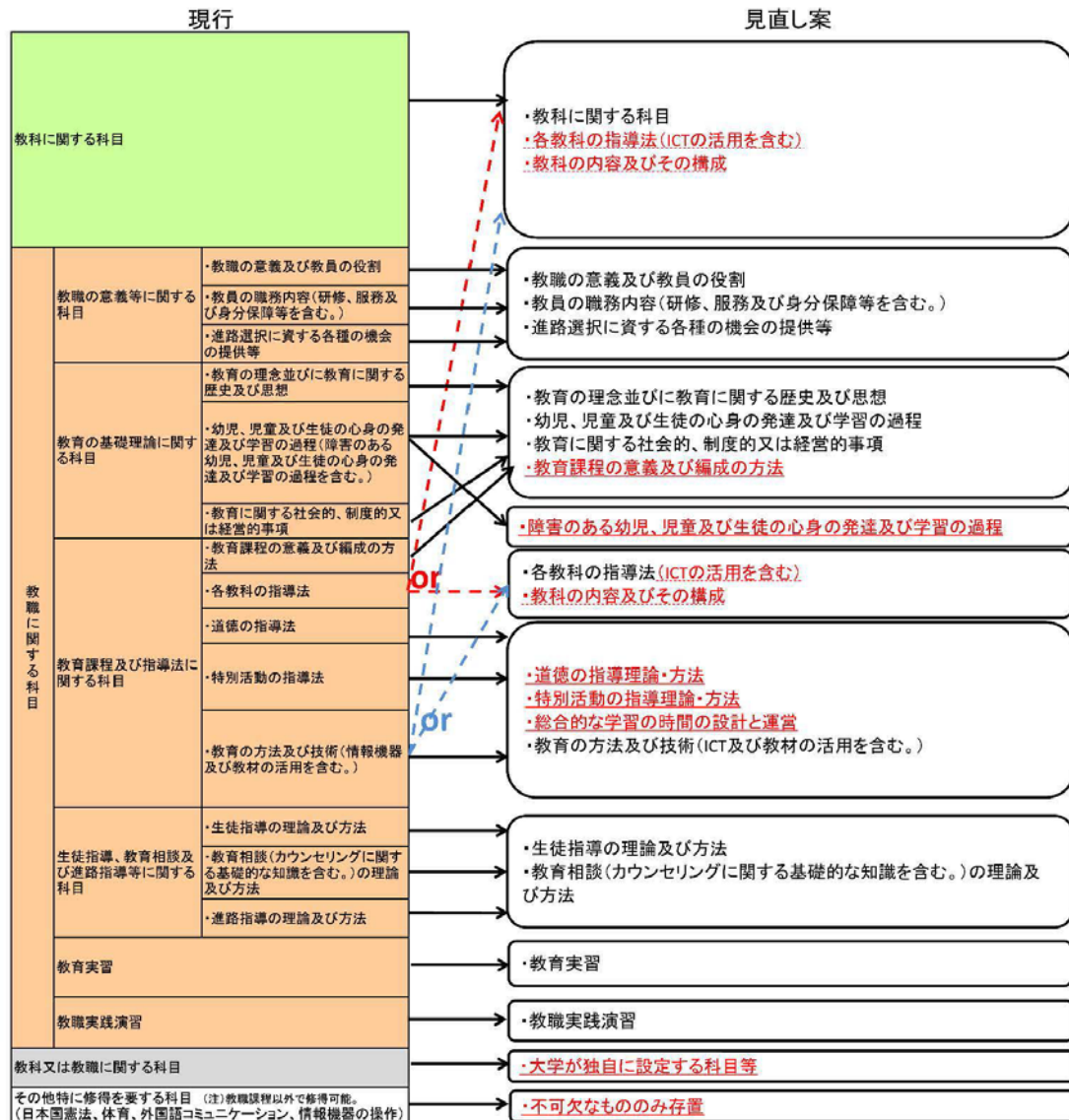
教育再生会議は、第1次提言から第5次提言まで行い、特に第5次提言「今後の学制改革等の在り方について」（2014年7月3日）において、小中一貫教育など学校制度改革を打ち出しており、これに対応する教員免許制度の構築が求められるのである。この提言に続いて、早速7月23日、中央教育審議会教員養成部会教員の養成・採用・研修の改善に関するワーキンググループにおいて、「教員の養成・採用・研修の改善について—論点整理—」が公表に至った。本「論点整理」は学制改革に関する議論を基本とした教員免許制度の改正を主軸とする教員養成制度改革に対する結論に近い内容となっており、教員養成カリキュラムの改善、複数校種・教科の教員免許取得の推進による改革の方向性の2点が明確であることが特徴である。図1に示した「教育課程の見直し」を始め、「論点整理」にみる今後の教員養成・免許制度改革の構想について、私見を述べておく。

1. 「教育課程の見直し」について

1. 見直し案（以下、案という）では、現行の「教科に関する科目」「教職に関する科目」の2大区分が明確ではないが、「論点整理」においてははっきりとした説明がない。この区分には相当の合理性があり、存続が必要である。
2. 案において、現行「各教科の指導法」を新設する「教科の内容及びその構成」とともに「教科に関する科目」と同領域に置く考えと現行のままにする考えが併記されている。指導法は他の「教職に関する科目」との関係性が深いことから、引き続き「教職に関する科目」に位置づけることが必要である。
3. 「教科の内容及びその構成」科目は、その目的、内容が明確に説明されていない。「教科内容構成に関する科目」との記載もあるが、この科目区分を「教科に関する科目」「各教科の指導法」を融合して現行の「教科に関する科目」に代えて置くことは、教科指導を基本とする学校教育を担う教員に基礎学問の豊かな知識と教養を与える時間が少なくなることを意味している。教科の専門性を涵養することの重要性に立ち返った審議を期待したい。
4. 障害の有無による「幼児・児童及び生徒の心身の発達及び学習の課程」の2科目分立は、内容の重複もあり総単位数を増加させないとする改善の趣旨とは合致しないと思われる。特別支援教育全体を扱う科目の内容として位置づけるなどの工夫が必要ではないか。
5. 特別活動の指導法について、1単位化などの提案があるが、総合的な学習の時間の設計と運営を併せて現行程度の単位数の存続を求めたい。
6. 「教科又は教職に関する科目」は大学独自の教職課程カリキュラムの構成のために必要な領域であり、さらにこの活用が進むよう案において位置づけることを期待する。

図 1

教育課程の見直しの考え方(幼稚園、小学校、中学校、高等学校)



※あくまで一例を示したものである

2. 課程認定制度の改善について

1. 学科等を基本とする課程認定に対して、学位課程間での共通の教職課程認定を導入することは、基本的に賛成である。

2. 質保証制度については、その必要性に異論はないが、方法として私立大学の行う教員養成の理念、特質を踏まえた制度の運用を強く求めたい。例えば、国立教員養成学部を前提にした学部を単位とする質保証制度の運用では、学科ごとの課程認定を基本とした現行基準をもととした運営を行っている場合でも対応できない評価方法となることがある。

3. 小中免許併有促進など免許制度の改革について

1. 小中一貫教育を担う教員に必要とされる専門力量について明確な規定を行うなど、新たな免許制度の前提を確実なものとしていただきたい。

2. 従来いわれてきた中学校英語免許を基本として小学校高学年での英語指導を可能とするなどの免許制度の改革と今次の併有の全体的な促進とでは、その制度全体の改革規模が大きく異なる。特に中等教育教員の養成を主とした教職課程では対応が難しい。今後の具体化のなかで、現在の課程認定大学が希望すれば小中併有の課程認定を可能とする養成カリキュラムとするよう要望したい。

何といても、これらの改革の基盤をなすのは教員免許の実効性の回復である。これは大学、特に学部における教員養成の焦点となろう。教員となるにふさわしい能力が真に形成されて教員免許としているのかどうかの視点から、大学における教員養成全体を総点検する必要があるが、すでに相当程度のカリキュラム改善、指導体制の確立を行ってきたため、従来の施策の延長上では教員免許の実効力を今以上に上昇させることは困難である。現在の課程認定制度を前提に、しかも教科の専門知識、教職に関する基本的な理解、倫理・教養を軸とした大学卒業時点での一定水準の確保という根本的な課題である 10)。これには、大学間の教職課程相互評価の実施を私立大学として真剣に考える以外にないのではないか。教職課程相互に励まし切磋琢磨し合う関係の構築である。また今後の教員需要の急減を考えると、免許取得者と採用者のかい離が著しい状況が顕在化することが予想され、それによって次第に大学院における養成レベルに移行する可能性が出てこよう。

なお付言すれば、再生会議提言について考える場合、需要者側の代表である保護者の意識変化が急であることにも留意する必要がある。教員の能力、専門性と同時に人間性、態度の側面に対する関心が高く、総体として「教員らしさ」を備えていない場合、極めて厳しい評価をする傾向にある。大学における養成教育において、人間性の基礎を築く教養教育【基礎学力も】、コミュニケーション・マナー、社会人・倫理教育が必要であり、特に学部段階の養成カリキュラムに必須とすべきである。このため、教職課程の教育が生涯学習を可能とする双方向型の授業スタイルに転換し、学習する学生が何を身につけるかを明確にした履修モデルを基本として、日々の教育が行われるよう、その実現を早急に図る必要がある。この具体化を促進するため、質保証制度の導入を検討することは意味がある。ただし、現時点では課程認定制度の存在を前提としたほうがカリキュラム水準の維持向上の観点からは望ましい11)。

2012 年 8 月の中教審答申をはじめ、最近の「論点整理」までの改革構想をこの時期に検証・把握し、今後の見通しを確かなものとして、それぞれの教員養成教育に臨むことが重要と指摘したい。こうした見方、考え方を確かなものとするためにも、大学はどう教員養成を行うのか、教育行政は何を求めるのか、教員自身はどう自らの教育力を高めたいのか、日本の教員養成の今後を見極めるための研究協議が求められている。

教員免許が教員の生涯成長を支える仕組みとして機能するよう、養成・研修の段階と免許水準が結びついた新たな教員免許の新たな仕組みのもとで、大学は今後の教員養成の課題を明確にできる。

「学び続ける教師像」の実現のためには、大学・教育委員会、学校による教員の実践力養成を中心とした新たな「養成」領域が創設されることは予想されるし、今後も大学が教員免許更新制の主要な実施機関であることが期待されるが、この基本に大学における教員養成があることは、今日の教員養成関係者には理解されることと思っている。なお、「論点整理」以降の「審議経過報告」である「これからの学校教員の在り方について」（2014 年 11 月 6 日・図 2）の内容は「論点整理」の一部である小中一貫教育を中心とした政策提言であるので、「論点整理」について述べた理解と共通すると思われる。続編において詳しく検討してみたい。

- 1) 全国私立大学教職課程研究連絡協議会編『教員養成制度改革資料集Ⅱ』2014 年 11 月、35-71 頁に収録。
- 2) 同上、103-124 頁に収録した教員免許更新制度の改善に係る検討会議「教員免許更新制度の改善について（報告）」を参照のこと。
- 3) 「教員養成評価プロジェクト」東京学芸大学HP等参照のこと。
- 4) この予測の実際として、2014 年 7 月に中央教育審議会教員養成部会ワーキンググループによる「論点整理」がある。註 1 の資料集 71-91 頁。
- 5) 当協議会の意見書等について、全国私立大学教職課程研究連絡協議会編『教員養成制度改革資料集』2011 年 11 月、3 頁以下を参照のこと。
- 6) 註 1、35-70 頁参照のこと。
- 7) 2013 年段階での当協議会加盟校の大学院修士課程での教員養成に関する意識を調査したものとして、全国私立大学教職課程研究連絡協議会編『大学院教職課程を中心とした私立大学教課程の充実に関する調査』（2014 年 3 月、全 104 頁）がある。
- 8) 同上。関連設問を参照のこと。
- 9) 註 1、92-103 頁参照のこと。
- 10) これについて、註 1 に収録した文部科学省合田哲雄氏の「教育改革の動向と教員の資質能力の向上について—私立大学教職課程に期待すること—」（全私教協第 34 回大会講演、2014 年 5 月）が興味深い。
- 11) この点は最近の中央教育審議会でも同様の見解が示されている。

なお、小論は拙稿「協力者会議以降の教員養成政策」（全国私立大学教職課程研究連絡協議会『教師教育研究』第 28 号、2015 年 3 月）と一部重複する箇所がある。