

## 中教審「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（答申）」に対する声明

2012年8月28日、中央教育審議会は、同審議会「教員の資質能力向上特別部会」が5月15日に公表した「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」と題する「審議のまとめ」を踏まえて答申を出した。以下、公教育計画学会の答申に対する見解を明らかにしておきたい。

### 【答申の前提および全体に対する批判】

1. まず、答申は、学士レベルの教員養成を経たほとんどの現職教員の能力・資質の何がどのように不足・欠如しているか、そして、そのことで学校教育の諸問題・諸課題にどう対応できていないのかといった実証的な根拠がないままに全体の立論がなされている点が大きな問題であると本学会は考える。また、本学会は、変化の激しい時代にあって、教員には、高度な専門的知識・技能の修得とその刷新が必要であるとの認識を答申と共有する。さらに答申が目指す「学び続ける教員像」の確立という点にも同意する。しかし、それは、教員の職能成長が、段階的・持続的になされる必要があるということの意味するのであって、ただちに答申が導入を構想している教員養成の修士レベル化、教員免許の分割・上進制を正当化するものではないと考える。
2. 本学会は、教員の職能成長が、その必要な基盤を学士レベルの養成段階で培った上で、現職段階における校内・校外での研修権の保障を中心として段階的・持続的に図られていくべきものとする。そのためには、教員自らを主体とする多様な自主研修の機会を権利として保障し、過剰な行政研修を厳選・改善することが、研修指導體制の構築という課題に比してより重要である。そして、その一環として、大学院における研修も積極的に設定されるべきであるとする。
3. 上記2のためにも、教員配置の充実を前提に非正規教員数を抑制するなど、教員の「現場における実践的な学び合い」を可能とする条件整備が実現されるべきであり、学校組織の流動化を議論の前提とすべきではない。学校組織のあり方としては、現在、非正規教員（常勤講師および非常勤講師）が公立小中学校教員の16%に達している（2011年度）ことへの是正策が緊急の課題であるとする。また、以前より指摘されてきた教員の多忙化と同僚性の希薄化に対しても、教員の過剰な職務内容を整理するとともに、上記条件整備によって教員の「現場における実践的な学び合い」を再構築することを通して基本的な解決を目指すべきである（義務標準法の定数改善、定数崩しの禁止などを含む）。こうした条件整備に、地方教育委員会等の教育行政機関の主要な役割があるのであって、教員養成段階での大学等との連携・協働という議論は、二義的なものとするべきである。この点について緻密で精確な制度設計が答申には見られないことは残念である。
4. なお、答申が出される以前の7月30日に閣議決定された「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」では教員養成の修士化が明記されている。法的根拠がなく過渡的な部局である国家戦略室が策定した文書ではあるが、所管行政機関から諮問された事項が、答申が出る以前に政策決定されたかのように閣議決定されている。この点、中教審はどのように考えているのか不明であるが、政策決定の上で疑問が大いに残るところで

ある。

#### 【答申における教員養成の修士化論への批判】

1. 国立大学法人に置かれる教職大学院、あるいはその連合型の教職大学院については相当程度資源集約的な組織であり、継続して改革を行うにしても、現在教員養成を行っている一般大学における教員養成の事業モデルとはなりえない。しかも、半数近くの教職大学院で定員割れしているという現状で、そうした組織を中核として「発展・拡充」して養成体制を構築していく政策の方向性には困難が大きいと考える。また、教職大学院とは異なる教育学系大学院における教員養成の存在意義を軽視すべきではない。中教審がこの答申で指摘する学校教員の高度な専門性には、その基盤となる学問研究の成果が反映される必要があり、教授・経営技術を重視する傾向を持つ実践志向型の教職大学院での教員養成でそれを代替することは難しいと考える。
2. 教員養成系大学ではない一般大学においても、当然ながら引き続き教員養成を独自に展開することを可能とすべきである。大学間の連携・機能別分化の名目で、既存の教員養成を行う大学の役割とそこで教員免許を取得希望した多数の学生が実習を経験して社会へ巣立つことの意義を軽視し（「実習公害」論の浅薄さ）、教職大学院を中心にそれと連携できる大学群だけを中核にして再編を目論むような強引な教員養成を基軸にする大学淘汰策には反対である。この点で、本答申が「教員養成の開放制」を主張しながら、その実際は、教職大学院を中核とする教員養成の集約化を通じた教員養成の「閉鎖」的な体制整備を企図している点を改めて批判しておきたい。「教員養成の開放制」を堅持するのであれば、専門学校、短期大学において多くの幼稚園教諭が養成されている現実等も踏まえ、学校種、職種の特徴を重視しつつ、養成期間の大幅延長策を結論として設定するのではなく、現行の養成体制を柔軟に認めつつ、その改善に先ずは議論を尽くすべきである。
3. 同答申は、「開放制の教員養成」の原則を堅持することを前提に議論しているが、学部段階で取得できるとする「基礎免許状」を、大学院（修士課程）段階で取得できる標準的な「一般免許状」へと収斂させようとする政策意図を孕んでおり、そこには「開放制」を否定する側面があると考えられる。「基礎免許状」の後に「一般免許状」の「早期」取得を求めている点は、その証左であろう。答申は、正規の教員となるには修士課程修了を一律の要件としており、「一般免許状」取得に関わり、教員養成を教職大学院に集約化することを通して、「閉鎖制」の強い制度構築を目指している。しかも、この制度設計では、後述するように取得している免許状による教員の階層化・差別化を必然化させ、労働条件の更なる悪化を生起することは容易に想像できることであり、そのことを等閑視する同答申における審議の浅薄さには呆れるばかりである。

#### 【答申に見る教員養成・採用・研修への批判】

1. 答申が示すように、教員免許が「基礎免許状」「一般免許状」「専門免許状」に3分割されることになれば、学校現場に異なる制度的位置づけの教員が混在することになり、子どもや保護者、教員同士の関係に与えるマイナス面の影響（混乱、戸惑い、対立、不和、分断など）の生起が危惧される。中教審は、教員養成の修士レベル化により教員の信頼回復がなされると楽観しているようだが、移行過程だけでなく、将来の学校現場における教員の階層化に起因する混乱は当然予想されることであり、それをどう解決するかについて検討した結果が示されるべきである。

2. また、教員免許の分割・上進制を導入する場合、免許取得に要する費用や時間などコストの増大もあり、給与など待遇面の改善策が連動する形で示されなければ予想する効果が得られるか疑わしいと考える。教員の資質・能力の高度化の達成を免許の上進化によって図ろうとする同答申には、教員の待遇面について制度改善の議論が表明されていない。そうであれば、これまで学校教育を担ってきた教員のモラル低下等を逆に招きかねない。同答申が、この待遇面のあり方についてほとんど検討をしていない点は、教員のあり方論として極めて偏ったものであるとのそしりは免れないと考える。
3. いじめや不登校、校内暴力、発達障害、ICTの活用、外国籍児童・生徒など、複雑で多様な教育課題が、教員免許の分割・上進制が今後必要となる理由とされているが、それらの課題へ対応するには、現行の学士レベルの教員養成カリキュラムを抜本的に改革することでどこまでが対応可能であり、何が教員採用後における職能成長の過程で修得していくものとなりうるのかといった観点から真摯に検討した形跡は同答申では全く見られない。そのため、答申に表現された改革案は、あるべき教員養成カリキュラムの本質論や現職教員の資質・能力の不足から内在的に発せられたものでなく、教員免許取得者数と教員採用者数との乖離を埋めるといった数値的整合性を契機とした政策上の形式論なのではないかという疑いを抱かせる。
4. すでに教員採用試験合格者のうち大学既卒者（講師経験者を含む）の割合が約7割となっている現実がある。つまり、4年間の教員養成で普通免許状を取得し、初期的な現職経験を経た後に正規教員として採用されるルートが一般化しているのである。答申は、教員採用選考のあり方に言及しながら、この点についてどう捉えるのかについて検討がないのは極めて遺憾である。それでも今回の答申において中核となっている教員免許の上進制が必要であるという案が説得力をもつためには、現行の学士レベルの教員養成の更なる充実・改善を図ることでは対応できない事態が生じているという根拠が明確に示されるべきである。大学での学士レベルの「開放制の教員養成」が、目指す教員像の不明確さや教職の組織体制及びカリキュラム編成の不備、そして、実践的指導力育成のための演習、実験、実習などの不足といった問題点を抱えているとの認識は正しい。しかし、これらの問題点は、養成期間の延長が必須であることを示すというよりも、学士レベルでの教員養成が、新たな時代の変化に応じて、後述するような抜本的な教職科目（内容）の改革・再編等を求められていることを示していると考えられるべきなのである。

#### 【教員の資質向上に関わる本学会の視座・提言】

1. 本学会が、教員養成カリキュラムへの新たな時代の要請として考えるのは、例えば、グローバル化の進展に伴って増加する外国籍児童・生徒への学習指導・支援のあり方を修得する教職科目、発達障害児の支援のみならず、インクルーシブ教育において必要となる認識と支援法を修得する科目の新設などである。こうした新設は、現行の免許状制度において「開放制の教員養成」を堅持するとしながら、それとは矛盾して導入された科目、例えば大学最終学年後期にしか開設を認めない必修科目「教職実践演習」を廃止するなど、単位数の精選や内容の大幅な改善を含めて、教職課程全体の本格的なスクラップ・アンド・ビルドの実行を通して行なわれるべきであると考えられる。少なくとも従来の教員養成カリキュラムに拘泥せず、大学（及び短期大学）において必要な教職課程の質的水準の向上を図っていくべきである。
2. 学士レベルの教員養成カリキュラム改革としては、実践的指導力を育む一環として、教育

実習の期間を2～3週間から4週間程度に延長することは妥当性があると考え。しかし、少なくとも半年あるいは1年間といった長期の教育実習は、学生の教職科目以外の単位取得に支障をきたすとともに、受入れ学校側の指導体制や負担増もあって現実的ではないと考える。なお、福井方式と言われる「学校拠点実習」も、資源集約的な教職大学院だから実現可能な方式であり、広く一般化可能なモデルかどうか疑わしい。その意味で、単純な実習期間の増加により上記の諸課題が解決すると考える安易な発想は慎むべきである。

3. 他方、実践的指導力の育成は必要であるとしても、従来蓄積されてきた教育学の理論を軽視し、「大学における教員養成」の原則的意義を見失って、いたずらに体験・経験重視のスキル・トレーニングに養成カリキュラムを特化させることは、幅広い視野と批判精神をもった省察力のある教員の育成を妨げる恐れがある。今回の答申が構想する免許状の上進制に関わっても、その原則的意義は、単なる実践的指導法に傾斜した育成期間としてではなく、大学院教育において批判精神を培うことや広範囲な知識を育成することであり、そのこと以外にはないと考えべきである。教員の実践的指導力あるいはその専門性は、これまでの実践的経験において明らかなように学校現場において培われるものであるとの認識は重要である。職場での実践を通じた学びは、教員の実践的指導力・専門性の養成においても例外なく機能してきたのであり、決して、養成期間を延長し、教員免許を修士化しても代替できる機能ではないのである。こうした実践的経験的に蓄積されてきた学校現場での教員養成・研修のあり方を中教審は真摯に認識すべきである。
4. 民主党は、2009年当時、教員免許更新制の廃止を含意する抜本的制度見直しを掲げていたが、同答申は、新しい教員養成・免許制度案と10年経験者研修との関係整理という懸案についても先送りし、棚上げしたまま、この制度の継続を追認している。限られた休日を返上して臨まざるを得ない免許更新講習は、現職教員の費用面・時間面・精神面の過度な負担に依拠し、維持されているのである。そうした負担を考慮しても、さらには教員の資質・能力のリニューアルという公式の制度目的からしても、制度設計それ自体に問題がある教員免許更新講習は、廃止すべきである。中教審が、同答申において教員の資質向上を真摯に目指すのであれば、教員免許更新制の運用で一回目のサイクルが終わる時期、つまり開始年から10年目を区切りに教育職員免許法等の関係法規を改正して、廃止することを明記すべきである

公教育計画学会 2012年9月6日