

六年制教員養成の可能性と問題点

佐久間亜紀

上越教育大学准教授

民主党は「教員の資質向上のために免許制度を抜本的に見直し」、「教員の養成課程は六年制（修士）とする」ことを〇九年夏の衆議院選挙のマニフェストに掲げ、与党となった。鈴木寛文部科学副大臣は、教員免許更新制の廃止とそれに代わる教員養成制度の創設について「再来年の通常国会での成立をめざす」と会見で発言している。これは本当に狙い通りの改革になるのだろうか。改革案を概観し、政策の可能性と問題点を検討しよう。

一 改革案の概要

マニフェストは具体的な政策を述べていないため、民主党が提案し、今年六月に参議院で可決された「教育職員の資質及び能力の向上のための教育職員免許の改革に関する法律案」を参照すると、改革案の骨子は、以下の四点と推測される。

第一は、教員免許状の総合化である。従来は、学校種ごとに五種類（幼・小・中・高・特別支援）だったが、幼と小、中

と高をまとめて三種類（初等教育諸学校・中等教育諸学校・特別支援学校）にするという。例えば幼稚園教諭を志望する学生も、小六の授業ができるようになっておくことが求められることになる。

第二は、免許取得要件の強化である。すべての免許取得の前提に、「修士の学位」、「二年間の教育実習」および「教科及び教職に関する科目の単位」の習得を求めるといふ。従来は、幼稚園の免許（二種）は専門学校や短大卒でも取得できたが、すべての免許取得に、大学院修了（最低でも六年間の高等教育）が求められることになる。

第三は、免許種別の変更と、教職大学院における研修の義務化である。従来の普通免許は、取得学位によって「二種免許（短大卒程度）」、「一種免許（四大卒程度）」、「専修免許（大学院修了程度）」の三種類に大別されていたが、これをあらため、「一般免許状」と「専門免許状」の二種類にする。そして六年の養成期間を経て「一般免許状」を取得したのち、採用後八年以上勤務した教員は、再び「教職大学院」で一定の教育を受け、「専門免許状」を取得するように「努めなければならぬ」。また校長、副校長および教頭には、原則として「専門免許状」の取得を求めるといふ。

第四は、授与権者の変更である。従来は教員免許は、都道府県知事が授与していたが、文部科学大臣が授与するようになり、あらためるといふ。

二 六年制導入案が浮上した背景

なぜいま、教員免許制度の改革と教員養成六年化案が浮上

したのでらうか。

第一は、政治的事情である。民主党は今年から施行された教員免許更新制度の廃止を打ち出しており、それに代わる教員の資質向上策を示す必要に迫られていた。更新制は、自民党文教部会が八一年に創設を提言し、一四年を経て〇七年の安倍政権下の強行採決で実現したのだが、その意義を疑問視する声や、制度は負の影響をもたらすとの指摘が出ていた。

第二は、「社会全体の高学歴化で教員の社会的地位が低下し、尊敬や信頼を得にくくなった」という認識が広がっていたことである。大学進学率は八〇年代後半から上昇し、特に〇三年に大学設置基準が緩和され入学定員が急増してから急上昇を続け、今年度は過去最高の五三・九%を記録している。大学院修了者も増加し、新卒者に占める大学院進学率も一二・二%、社会人の大学院入学者数も約一万七千人に達している（平成二二年文科省学校基本調査速報）。

第三に、教員養成を担う現場、特に大学一年生から教員養成に特化した教育をおこなっている教員養成系大学・学部から「四年間では足りない」という声が上がっていたことである。教えなければならぬ知識や技術は急激に増加しているのに、一単位四五時間の学習を前提とする単位制度を実質化しようとするれば、これ以上免許取得に要する単位や科目を増やすことは難しい。しかも社会からの教員批判が強まる中で教員養成系大学・学部の人気は低迷し、入試偏差値も年々低下し、学生の学力低下が問題となっている。

第四に、教員養成の研究者からも、「欧米では教師教育が大学院レベルに引き上げられており、日本では教職の専門職化が遅れている」との指摘もあがっていた。

三 改革案の問題点

確かに、「教師教育の高度化」は、非常に重要な目標である。しかし、現在の政策案では教員の資質を向上するとは限らないし、教員需給や財政赤字の状況を考えればタイミングとしても最悪で、むしろ逆効果になる可能性が高い。以下、六年制が実現した場合の影響を(1)志願者の立場、(2)養成を担う大学等の立場、(3)教員を採用する地方自治体の立場に整理して論じ、最後に(4)改革そのものの問題も指摘しよう。

(1) 教員志願者への影響—学生にとって

① 六年通わなければ免許がとれなくなり、志願者が減る

学生にとっては教員免許にかかる経済的・時間的コストが増えることになり、教職をめざす者が減るだろう。教職を志望しにくくなるのは経済的に厳しい学生だけではない。大学院の学費を捻出し、就職が二年遅れるのを耐えたとしても、すぐに教員に採用される保証はない。しかも各年度の教員採用数は、都道府県や免許種別によって大きな差があり、地元で就職できるかもわからない。院修了後に他の就職口を探そうとしても、学卒者より不利になる場合も多い（特に文系）。六年の間に自分が教職に向いていないと悟る可能性も考えると、高校卒業の段階で教職に志望を絞るにはよほどの覚悟がいる。鈴木文科副大臣は、法科大学院のように無利子奨学金の創設を検討中と会見で述べているが、こうしたコストを考えれば、たとえ奨学金を用意しても志願者の減少は必至だろう。実際に、平成一八年度から薬剤師養成の学部六年制化を实

特集：政権交代で教育はどうなる？

施した薬学部では、それまで安定して志願者を増やしていたにもかかわらず、発足初年度から志願者が激減した。平成一年以降、国公立で七割減、私大では三二%の大幅減となり、今年度は私大の四割で定員割れとなった。女子学生の志願者減少も顕著だった。教職の場合は薬学部より志願者に占める女子学生の比率が格段に高く、看過できない。

② 教員養成系でない学生は免許をとりにくくなり、人材の幅が狭まる

教員養成系ではない大学の学生は免許がとりにくくなり、志願者の幅が狭まる可能性が高い。従来は、教員養成系以外の大学・学部でも、「教職課程」で免許取得に必要な科目群を履修すれば、教員免許が取得できた（教員免許の「開放制」）。これは戦前の教員養成が、「師範氣質」と揶揄されるような偏った人材を輩出する傾向にあったことを反省して、戦後導入された制度である。それゆえ従来は、例えば物理学や音楽等を専門に学びながら教職につく道を模索することも可能だったが、もしも教職大学院でしか免許が取得できない制度設計になれば、こうした道が閉ざされることになる。

つまり、教員養成系大学・学部に漂う独特の雰囲気とは別の、さまざまな学風のキャンパスで育った多彩な人材を教職へといざなう機能が弱まる可能性が高い。確かに、「教職課程」は運営に多額のコストがかかるため、特に私大ではマスプロ教育にならざるをえない側面をもち、安易に教員免許が取得できる状況が生じて批判の対象となっていた。しかし、それは各大学における教職課程の運用の問題であって、「開放制」そのものの問題ではないことに留意が必要である。社会人を登用すればよいとの世論も聞こえてくるが、免許基準を上げ

た結果、無免許の教員を採用しなければならなくなるのでは本末転倒である。

(2) 大学等への影響―養成そのものの問題

① 教員養成機関が減り、十分な免許保持者を供給できなくなる
大学等にとっても、新制度の負担は重い。現在は、全短大・大学・大学院の約八割で教員養成をおこなっているが（〇八年で短大二七七校、大学五八二校、大学院四三三校）、教員を養成する体制を整えられず、養成から撤退する機関が出てくるだろう。

短大や専門学校は修士課程を持たないため、教員を全く養成できなくなる。一般大学も、従来の教職課程を大学院レベルに再編し、一年間の教育実習指導に対応できるスタッフを揃えなければならぬ。教職大学院は、少人数教育の縛りがありコスト高だし、スタッフの四割以上が実務家教員など制約も大きく、簡単に新設できない。苦勞して制度を整えても教職をめざす大学院生が充分集まるか不明だし、採算にあわないと判断する私立大学は、教員養成を中止するだろう。

免許数で考えても、従来は毎年延べ二二万枚の免許（〇七年で幼稚園四万五千、小学校二万六千、中学五万八千、高校八万枚）が授与されてきたが、そのほとんどは私学セクターで供給されてきた。そのため、私学の養成機関数が減ると、免許保持者が十分に供給できず、教員需要の変化に柔軟に対応できなくなる恐れがある。折しも、日本は教員の大量退職・大量採用の時代に入り、教員不足は二〇一八年頃にピークを迎えると予測されている。毎年の教員需要は都道府県によって大きな開きがあるが、全国では、義務教育の公立学校教員

だけで低く見積もって一万五千人、ピーク時には二万五千人の教員需要が見込まれる。少人数学級実現に必要な教員数など、潜在的教員需要はさらに大きい。教員採用試験の倍率を二倍は確保したいなら毎年延べ三万人から五万人の教員免許保持者が必要になる。

ところが、現在ある教職大学院の定員は八二六八人（〇九年）に留まる。教職大学院だけで養成を行う制度にするなら、義務教育の公立学校教員の需要に対応するだけで六〇倍以上の定員枠を創出する必要に迫られる。研究者養成と教員養成と両方を担う教員養成系大学院修士課程の定員も約三千人にすぎず、国立教員養成系大学・学部で定員をすべて大学院枠にしても約一万人である。私立大学院がどれほどの定員枠を創出するかが鍵となる。

② 教育内容のレベルが上がらない可能性が高い

最大の問題は、修士を義務づけても教育内容のレベルが上がらない可能性が高いことにある。今回の教員養成「六年化」は、薬学部のように学部を六年化し、養成期間を純粋に二年間延ばすのとは全く異なる。修士号を取得させなければならぬため、期間延長と同時に教えるべき内容も増え、レベルも上げなければならぬ。

免許の総合化改革も同時におこなえば、なおさらである。多くの都道府県は、義務教育の小・中学校間で連携し人事交流をおこなうため、教員には小・中両方の免許取得を求めている。そのため院生は、新初等免許（旧幼・小）と新中等免許（旧中・高）の両方取得しようとし、履修科目も倍増してしまう。三歳から一八歳までの子どもすべてに授業できるように養成しつつ、従来より教育内容のレベルを上げるなど、非現

実的である。

しかも薬学部と異なり、教員免許には様々な科目の学問や学位が関係するので、教育系以外の大学院の修士号のレベルもあわせて維持・向上させるといふ難題も背負い込むことになる。求められる修士号を教育系のものに限定すれば、例えば修士課程で生物学を専攻して高校教諭になる道は閉ざされ、生物学の専門教育は縮小されてしまう。一方、どの分野の修士号でもよいということにしても、例えば一年間の教育実習のために実験ができなくなり、理学修士の水準が実質的に低くなる恐れが強い。教職のための科目群も相変わらず「つけ足し」のままとなり、その質が高まる保証もない。修士義務化の前提に、「教員の資質向上」をどうとらえ、カリキュラムにどう構成するかについて、高等教育界全体を巻き込んだ議論が不可欠となる。

③ 教育実習一年化も逆効果の可能性

「一年間の教育実習」の効果も不透明である。ただ実習させればよい教師が育つわけではなく、どの実習校に行き、どのような指導を受けるかで、学ぶ内容は大きく異なる。しかし実習校確保も困難だし、実習指導には多額のコストがかかる。教育系以外の大学院では、実習指導体制が整えられず、現場の学校教員に指導を丸投げすることになりかねない。

実はすでに実習の長期化は実現されてきている。教員養成系大学・学部では大学一年生から実習が開始されるし、多くの学生は、各学校が募集するボランティアや教委主催の教師養成塾など、長期的に教室に入っている²⁾。しかし、そのなかで実習中のトラブルも増加しており、現場ではその効果を疑問視する声も根強い。アメリカの研究では、教育実習を長期

特集：政権交代で教育はどうなる？

化すると現状追認型の教師が育ってしまい、現状を改革する気質を削いで職業的保守化を促進して逆効果になるという報告もある⁽¹⁾。導入の前には、長期実習の効果や問題点に関する実証的研究が欠かせない。

(3) 地方自治体への影響―採用側にとって

① 財政負担が重く、修士号にみあう給与を準備できない

もしも国が教員に修士取得を義務づけても、教員給与の三分の二を負担するのは地方自治体である。自治体が全ての新採教員の給与を修士水準に上げようとする、大きな負担となる。しかも〇五年の義務教育費国庫負担法の改正により、地方の負担が半分から三分の二に増した経緯がある。すでに団塊世代の大量退職に伴う退職金支出が重い負担となるなかで、教員給与にも格差がはじめており、採用者の給与を上げられる自治体は限られるだろう。

修士取得を義務化しても給与があがらなければ、教職の魅力や社会的地位は相対的に下がるため、長期的には優秀な人材の教職離れや教員の資質の低下をひきおこす可能性の方が高い。六年化が教員養成の高度化でなく、教職の脱専門職化を促進するなら逆効果である。

② 深刻な教員不足になる―特に幼稚園

(2)で述べたように、免許保持者の数自体が減ると、非常勤講師等の確保や少人数教育導入といった教員需要の変化に柔軟に対応することが難しくなる。

志願者の階層と性別の変化は、特定の学校種や教科では特に、深刻な教員不足を引き起こすだろう。例えば幼稚園は危機的である。現在では、幼稚園教諭の約八割は短大卒程度で

あり、四大卒は二割にすぎない。大学院修了程度の専修免許保持者はさらに少なく、〇・三％程度（〇四年）である。幼保一元化などの政策も進むなかで、保育士資格との整合性をとらずに幼稚園教諭のみに修士号を求めれば、多くの学生は保育士資格取得に流れるだろう。また四〇歳以上になるまで平均月給が二〇万円に留まり、平均在職年数が約八年という現在の給与水準では、大学院修了にみあう収入を得られる見込みも少ない。幼稚園全体の八割を占める私立幼稚園等の経営を積極的に補助し、勤務条件や待遇を劇的に改善するような政策をとらなければ、幼稚園教諭のなり手はいなくなってしまうだろう。

③ 人材選抜機能が弱まり、全体の質が下がる恐れがある

また、教員志願者の数が減り、教員採用試験の倍率が充分に確保できない状況になれば、人材選抜機能が一層低下してしまう。受験生が六年制を嫌って、教員養成系大学・学部の入試倍率や偏差値が下がればなおさら、全体の質が低下してしまう恐れが生じる。

(4) 改革そのものの問題

① すでに失敗してきた歴史がある

問題はさらにある。基礎資格を大学院レベルに引き上げようとするこの改革は、内部から成熟した実態に制度をあわせる改革ではなく、制度によって理念を実現させようとする外からの改革であり、実態を変えるためには国の長期的戦略や財政出動が欠かせない。過去最大の累積赤字を抱える現在の日本で、政府は国民を説得し、教員の基礎資格と給与の両方を上げることが本当にできるのだろうか。

実は、教師教育を大学院レベルに引き上げようとする政治主導の改革は、すでに行われたことがある。しかし、充分な予算措置やカリキュラムの成熟がないまま強行したために、「失敗」したと酷評されてきた⁽³⁾。七〇年代に、日教組の労働運動への対策として自民党主導で「教職の専門職化」がめざされ、「教員の研修を目的とする大学院大学」として、七八年に兵庫教育大と上越教育大、八一年に鳴門教育大が新設された。しかし、国の予定した人数の教員が、都道府県から大学院に派遣された年度は、制度発足以来一度もない。理由は複数あるが、最大の理由は一人の教員派遣に年間約一千万円の予算が必要となるのに、国による都道府県への財政支援がきわめて小さかったことにある。財政的裏付けのない政策を断行しても失敗すること、歴史に学ぶ必要がある。

② 学歴で信頼や尊敬を得られるか

カリキュラムの中身が充実しないまま、形式的に教員の学歴だけを高くしても、社会からの「信頼や尊敬」が高まる保証はない。実際、教育系大学院が現職教員の研修の場として位置づく米国では、教育系の大学院が、他領域を凌駕するほど大量の修士号を授与しており、教育系修士号の「レベルの低さ」や「信頼性の低さ」が批判的のようになっていた⁽⁴⁾。日本の教職大学院のカリキュラムが、院レベルと呼ぶにふさわしいかどうかについても、発足したばかりでまだ不明である。教職大学院の現状や課題の分析もおこなわずに、このまま改革を進めれば、アメリカのように、教師教育をレベルアップさせるのでなく、大学院をレベルダウンさせる結果となる可能性が高い。

③ 安易な国際比較は危険

改革の前提にある「欧米では教師教育が大学院レベルに引き上げられている」との認識にも注意を要する。日欧ではまず、高等教育制度が異なる。ヨーロッパでは学士課程は一般に三年間のため、修士課程や試補期間を加えても合計で四、五年である⁽⁵⁾。一方日本は初任一年間も仮採用なので、修士を義務化するれば正採用まで最低でも七年かかることになる。これほど長期の養成を義務化する国は世界に例をみない。また、高等教育の中心は国公立セクターが担い、学費も安いヨーロッパと、私立セクターが大きな比率を占め、学費負担等が大きな問題となる日本とは、大学院化の前提が異なる。

教員研修制度との関係も異なる。アメリカでは、全米平均では公立小中学校教員の四〇・九%が修士号をもつが（〇八年）、年齢別でみると修士号保持者が増えるのは三〇代以上であり、新採時は学士が八割以上を占める。つまり、大学院レベルで行われているのは現職研修であり、教員養成ではない⁽⁶⁾。

雇用慣行も各国で異なる。例えばフィンランドでは、教員養成を含む多くの領域で修士取得が一般的となっており、教員採用のハードルだけが突出して高いわけではない。フィンランドの教師が尊敬されているのは、保護者より学歴が高いからではないのである。

また、そもそも教員の仕事や資質をどうとらえるかが、国により異なる。例えばアメリカでは、教員に期待されるのは主に授業であり、心の相談はサイコロジスト、生活相談はソーシャル・ワーカーなどと分業されている。職務内容が授業に限定される上、ひとたび小四の教員になれば一生小四だけ教えるため、大学院での研修を職務遂行能力の向上に直結

特集：政権交代で教育はどうなる？

させやすい。一方日本の教員は、食育から部活指導までありとあらゆることを期待されている。それゆえ大学院で教材研究をしただけでは「修士取得が教員の資質を向上させた」という評価を生みにくい。

一方世界には、シンガポールなど教員養成は学士レベルでも、教師の成長を実践のなかで支援するしくみを形成し、資質向上を図ってきた国も少なくない。教師教育の高度化をどう実現するかは、日本の制度や文化を熟慮したうえで、丁寧に検討してゆく必要がある。

④最大の改革は検証なき改革をやめること

そもそも、八〇年代の臨時教育審議会以降、教員免許制度は、常に改革の焦点とされ続けてきた。中曽根政権下の八三年以降、ほぼ毎年改正がおこなわれ、改革の結果をみる前に、もう次の改革が始まるという事態が続いてきたのである。今回も、昨年新設されたばかりで、まだ修了者もほとんど出していない教職大学院を、改革の要として大々的に拡大しようとしている。教職大学院が本当に学生や現職教員の力量形成に役立つ制度かも見えないまま、検証なき改革が強行されれば、改革の手法も自民党政権と何ら変わらない。いま最も必要な改革は、検証なき改革をやめるといふ改革なのである。

教員の資質向上を目的とするなら、むやみに教員免許や養成制度を改革する前に、なすべきことがたくさんある。まずは現職教員の労働環境の改善が急がれる。教員の病気休業率や精神疾患や自殺者の数は、世界的にみても最悪の水準で、待った無しの状況にある。この点で民主党の「教員数拡充法案」や、教員総数の純減を定めた「行革法」の改正案は、高く評価できる。学校行事や校務分掌を担える正規雇用教員を増や

すなど、現職教員が子どもに向き合う時間を確保し、持てる力量を最大限に発揮できるように環境を整えることが急務である。

注

- (1) Zeichner, K.M., Myths and Realities: Field-Based Experiences in Preservice Teacher Education, *Journal of Teacher Education*, vol.31, No.6, 1980.
- (2) 拙稿、「教育実習の多様化—動向と課題」、『東京学芸大学紀要第一部門 教育科学』第五四巻、二〇〇三年。
- (3) 麻生誠「新構想教員養成大学院についての回顧と感想」中教審第二七回教員養成部会配布資料。
- (4) 拙稿、「アメリカにおける教育系専門職大学院の現状と日本への示唆」、『IDE 現代の高等教育』四七二号、二〇〇五年。
- (5) ドイツの一部の州では、来年度から合計六年間の教員養成制度が開始される。ただしドイツの大学はすべて公立大学で、学費は無料に近い。
- (6) この大学院研修が可能なのは、勤務外の夏休みが三ヶ月あること、修士号を取得すれば給与や待遇が上がるなどの諸条件があるからである。