

教員養成改革の動向 —教育職員養成審議会答申の分析を中心に—

佐藤 史浩

はじめに

2010年6月、文部科学省は中央教育審議会に「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」の諮問を行った。そこでは、現在の学部4年を基本とする教職課程について、複雑・多様化している学校現場の課題に対応するため、教職課程の期間や内容の見直しを行う必要性が述べられている。

2009年総選挙の際の民主党のマニフェストは、教員の養成課程を学部4年と大学院修士課程2年の6年制にするとしていた。このうち、教育実習については、修士課程で1年間行うことが考えられていた。その後、学生の経済的負担増や大学院の教育体制の未整備などの問題から、修士課程2年の期間についてはこだわらないとされているが、延長問題は、中央教育審議会の審議の大きな論点であり、どのような方向性が打ち出されるか注目される。

教職課程の在り方を規定している教育職員免許法は、1949年に制定され、以後しばしば改正されてきたが、そのなかで1988年に、制定以来最初の全面的な改正が行われている。ここに見られる大きな方向性は、実践的指導力の養成の強化であり、そのための教職関連の科目の重視である。これは1998年の改正でさらに強化され、2008年の教職実践演習の創設は、こうした方向性の帰結といえよう。

これらの改正を通して大学に求められてきたことは、「採用当初から学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」をもった教員を養成することである。初任者研修は、こうした資質能力を「円滑に職務を執行し得るレベルまで高める」ものと位置づけられている。このために、改正のたびに、社会の状況や学校をめぐる様々な問題に対処し得る資質能力の育成が求められ、それは教職関連の科目の新設や最低修得単位数の増加という施策によって押し進められてきた。教員の資質能力は、養成・採用・現職研修の各段階を通じて形成されていくものであるが、教育職員免許法は、大学での4年間の養成段階に多くのことを期待するかたちで改正を重ねてきた。

しかしながら、今日、ベテランの教員のなかでさえ学級崩壊など多くの困難に直面し、精神的に悩む者が決して少なくないといわれるなか、教員に求められることは、ますます増大している。前述の文部科学省の中央教育審議会への諮問理由のなかで、それは次のように述べられ

ている。「今日、学校現場ではいじめ・不登校等の生徒指導上の諸問題への対応、特別支援教育の充実、外国人児童生徒への対応、ICTの活用をはじめとする様々な課題が急増するとともに、学力の向上や家庭・地域との連携協力の必要性も指摘されており、これらの課題に応えるためにも、教員の実践的な指導力やコミュニケーション能力の更なる向上が求められています。また、学校現場の多忙化や学校を取り巻く社会状況の変化により、いわゆる「学びの共同体」としての学校の機能が十分に発揮されていないとの指摘もあります」。

こうした現在の学校や教員を取り巻く状況は、もはや教員の資質向上だけで対応できるものではなくなっている。同時に、大学での4年間の養成期間に「採用当初から学級や教科を担当しつつ⁽¹⁾、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」の育成を求めることは、もはや無理があるのではないだろうか。それを推し進めることは、学校現場が求めるスキルをことさらに重視する教員養成に向かわざるを得ないだろう。もちろん、延長問題はそのまま6年制教員養成に結びつくものではなく、さまざまな可能性が十分に検討されなければならない。

本稿は、このような問題意識から、これまでの教員養成改革のなかで、大学には、どのような教員を養成することが求められ、そのために、どのような教育職員免許法改正が行われてきたのか、そこにはどのような問題があるのかを、教育職員免許法の方向性を規定してきた1987年と1997・98・99年の教育職員養成審議会⁽²⁾の答申を中心に分析することを通して明らかにし、これまでの教員養成改革についての検討を試みることを目的としている。なお、本稿が対象とするのは、中等学校教員、ことに中学校教員の養成である。

I 教員養成制度修正の動き

戦後、日本の教員養成制度は、「大学における教員養成」と「教員養成の開放制」という二大原則のもとで出発した。つまり、教職の専門性の確立をめざし、大学における教員養成を実現するとともに、免許主義を取り入れて、教職課程を置く大学で所定の条件を充足する者には、いずれの大学の卒業生であっても平等に免許状を授与する開放制の原則をとった。こうした原

⁽¹⁾ 2008年度の文部科学省「初任者研修実施状況調査結果」によれば、公立の小・中・高等学校の教諭のうち、新規に採用された者のなかで、学級担任を受け持っているのは、中学校で54.4%、高等学校で12.0%、小学校で96.0%となっている。

(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenshu/1285842.htm)

⁽²⁾ 文部大臣（現・文部科学大臣）の諮問に応じて、初等・中等学校の教員の養成や研修などについての審議や課程認定の審査を行うことを目的に、文部省（現・文部科学省）に置かれていた審議会。2001年、中央省庁等改革の一環として、教育課程審議会、大学審議会などとともに、中央教育審議会に統合された。

則を制度的に保障するものが教育職員免許法であり、これに基づいて教員養成を目的とする教員養成大学・学部と、それ以外の課程認定を受けた一般大学・学部において教員養成が行われることになった。

このような教員養成の在り方に変更を迫る最初の動きが、1958年の中央教育審議会答申「教員養成制度の改善方策について」であった。そこでは現状について以下のような評価が行われ、それは開放制に由来するものとされている。「単に資格を得るために最低限度の所要資格を形式的に修得するという傾向が著しく、このため教育実習等教員に必要な教育が名目的に行われる場合も少なくない。その結果教員たらんとする者に対してもその職能意識はもとより教員に必要な学力、指導力すら十分に育成され得ない実情にある」。

さらに、主として義務教育学校の教員の養成に当たっている国立大学についても、教員を育成するという目的が必ずしも明確となっておらず、教員を育成するに必要な教育が十分には行われていない、と指摘している。

こうした状況分析から、答申は「教員の養成は、国の定める基準によって行うものとする」ことを基本方針として、この基準に基づき必要に応じて国が教員養成を目的とする大学を設置し、または公私立大学について認定し、さらに、一般大学のなかで教員養成を行うのに適当であると認めるものに対して認定を行うとしている。このうち義務教育学校の教員の養成については、必要数の確保を理由に、国が責任をもたなければならないことを強調し、教員養成を「主とする」学芸大学ではなく、教員養成を「目的とする」大学の設置を明確にしている。

このうち中学校教員については、担当する教科について一部に偏しない幅の広い学力が要求される教員と、担当教科のうち一分野について高度な学力が要求される教員がいることを理由に、前者は教員養成を目的とする大学で、後者は一般大学で養成するとしている。

教員養成における「目的かつ計画的な養成」の重視は、教員養成大学と一般大学との間に以下のような違いを作り出している。教員養成大学への入学者選抜にあたっては人物審査をおこなうこと、高等学校で履修すべき科目を指定できること、さらに卒業生には正規の教員資格を与え、全員教員に採用すること。

これに対して一般大学では、教育課程の基準は教員養成大学のそれに準ずるとされているものの、教育実習は必要とされていない。また、仮採用の制度を設け、卒業生には条件付きの教員資格（5年間有効）を与え、仮採用後、一定の勤務期間、所定の実習、研修を終了後、正規の教員資格を与えるとされ、教員養成大学に比べ厳しい方針を採っている。

中央教育審議会が示した目的養成の方向性は、1962年の教育職員養成審議会建議「教員養成制度の改善について」に引き継がれている。そこでは、教員養成を行う大学・学部の目的と性格とを明らかにし、その目的に応じた独自の教育課程を編成すること、その基準を国が定めること、さらに教員の免許状は国が授与することとしている。一般大学・学部については、教員

養成大学・学部の教育課程に準じた教育課程を実施することを求めている。また、教員養成を目的とする大学・学部や一般大学・学部を問わず、卒業者には試補の免許状（3年間有効）が授与され、採用後1年の試補期間を経たのち、所定の試験を実施し、合格者に教諭の免許状を授与するとしている。先の中央教育審議会答申に比べ、教員養成大学と一般大学の区別は緩和されてはいるものの、一般大学の教員養成に目的的な性格を強めようとする意図が見られるものであった（海後1971：457）。

上記の建議で求められた「教員養成の目的にふさわしい教育課程」は、1965年の教育職員養成審議会建議「教員養成のための教育課程の基準について」によって示されている。そこでは、教員養成大学と一般大学とのあり方の違いを理由に、教育課程の基準はそれぞれ分けて提示されている。たとえば、中学校教員の場合、教員養成大学では、教育原理、教育心理学がそれぞれ4単位、教育学関連科目について3科目以上計8単位以上、教育実習4単位以上を履修させるとなっているが、一般大学では、教育原理、教育心理学はそれぞれ3単位、教育学関連科目については1科目2単位、教育実習は2単位となっている。また、このときは教科に関わる専門科目の履修単位数が引き上げられている。いわゆる教育の現代化の影響下、教科専門の力が重視されたものと見ることができる。

1963年、一定の学問研究とその教育を前提とする「学科」とは性格を異にする「課程・学科目制」が教員養成大学・学部に適用され、さらに1965年から翌年にかけて学芸大学・学部の教育大学・学部への名称変更が行われることになるが、これらのことは「教員養成の目的養成化」を示すものといえよう。

当時「第三の教育改革」と呼ばれた1971年の中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」は、さらに目的養成化を促進する提言を行っている。中学校や高等学校は、義務教育化や進学率の上昇によって、戦前の中等学校とは異なった新しい教育指導上の問題をかかえており、このことを理由に、様々な資質・能力・関心を持つ多様な青少年に対する教育指導の方法について十分修練を積んだ教員を養成する必要があるから、教員養成大学が重要な意味をもつと述べられている。また、一般大学における養成教育については、ともすれば形式に流れ、十分な効果をあげてきたとは言えないと述べ、免許基準の適切な改善を促している。そして、中等教育の教員のある割合は、教員養成大学が養成をはかり、他方、一般大学の卒業者で一定の要件を具備したもののうちから、広く人材を誘致するとしている。

また、答申では、「特別な身分において1年程度の期間、任命権者の計画のもとに実地修練を行わせ、その成績によって教諭に採用する制度」の検討を求めている。ここでは、実地修練を的確に実施するために、「特別な身分を設けてそのような研修に専念できる制度を検討する必要がある」と述べ、こうした研修を担当する機関の確立が求められている。「特別な身分」や

「研修への専念」という文言からは、実際に学級担任を受け持ちながら受ける今日の初任者研修とは異なった制度が構想されていたといえる。

1972年の教育職員養成審議会建議「教員養成の改善方策について」は、前年の中央教育審議会答申で指摘された免許基準の改善に取り組んでいる。ここでは、1965年の教育職員養成審議会建議に見られたような、教育課程の在り方を教員養成大学と一般大学とで区別することは行われていない。中等教育教員の免許状を取得するための必要な専門科目およびその最低修得単位数は以下のようになっている。

教科専門科目については、甲教科（40単位 社会、理科、家庭、技術等）と乙教科（32単位 国語、数学、音楽、美術、保健体育、外国語等）の区分を廃止し、修得すべき単位数の増加を求めている。その理由として、教科担当を主とする中等教育教員にあっては、学問、文化、社会の発展に即した教科に関する専門的学力を重視する必要から、担当すべき一つの教科について十分な学力を養わなければならないことが挙げられている⁽³⁾。

教職専門科目については、その構成、内容に変更が加えられ、最低修得単位数も増加している。それまでのように教育原理や教育心理学といった科目名を挙げるのではなく、科目のなかで扱われることを要する内容を提示し、具体的な科目名称は各大学に任せるという、現在に至る方式がはじめて採用されている。すなわち、「教育の本質と目標に関するもの」、「生徒の心身の成長と発達に関するもの」、「教育に係る社会的・制度的・経営的な事項に関するもの」、「教育方法に関するもの」について8単位履修するものとされている。また、「教育課程の研究」という科目を設け、そのなかで、教科教育の研究、道徳教育の研究および特別活動の研究を扱うものとなっている（高等学校は道徳教育の研究を除く）。この科目を通して、教育課程の構成、内容、指導方法について実証的、実践的に学ぶものとされていた。教育実習は中学校、高等学校ともに6週間以上行うこととされ⁽⁴⁾、大幅な単位増となっているが、それとともに教育実習と「教育課程の研究」の授業とを有機的に関連させて実施することが求められている。これまでの建議に比べると、実践性が強化されている。

1978年の中央教育審議会答申「教員の資質能力の向上について」は、「開放制」の原則の維持を明記しているが、同時に、「高等教育の規模の拡大とともに教員免許状を取得する者と実際に教職に就く者との数に著しい開きが生じ、教育実習その他実際の指導力を養うための教育に不

⁽³⁾ 小学校教員の養成の場合、幅広い総合的な学力を養うため、全教科について履修させるよう配慮することを求める一方、ある特定の専門領域について、相当の比重をかけて履修する必要をも述べている。これについては、「学生の資質能力、適性などに応じて特定分野についての指導能力を高め、将来、学校において、その分野における指導的貢献を期待するものであって、中学校または高等学校の教員の免許状をあわせて取得させるためのものではない」とされている。

⁽⁴⁾ 小学校教員養成にあっては、8週間以上とされている。

十分な面がみられる」と指摘し、これを開放制がもたらす弊害とみなしている。この改善のため、答申は、教科教育、教育実習など実際の指導面に関する教育の充実に留意して教育課程の改善を図ること、初等中等教育において十分な教職経験と教育研究上の実績を持つ者を大学に招致すること、学生が安易に教育実習を受けることとならないよう、指導を徹底することなどを求め、実践的指導力の育成を重視したものになっている。

上述のように、このときの答申は、「開放制」の原則の維持を明記しているが、これは、それまでの中央教育審議会や教育職員養成審議会の答申・建議には見られなかったものであり、その後の教育職員養成審議会の答申において受け継がれることになる。これにより、教員養成の改革をめぐるこれまで見られたような、教員養成大学・学部と一般大学・学部を区別して論じることは、以後、少なくとも文言上は見られなくなる。「課程・学科目制」を採る教員養成大学・学部と、各専門の「学科」を基に「教職課程」を付加するかたちの一般大学・学部という、教育組織の構成原理の異なった機関に、共通の免許基準、さらに課程認定基準を適用する（岩田2010：16-18）方針が確定することになる。

こうした中央教育審議会答申を踏まえて公にされたのが、1983年の教育職員養成審議会答申「教員の養成及び免許制度の改善について」である。ここでは、教育実習の改善充実など、特に実践的な指導力の向上を主眼として、免許基準の引き上げが行われている。基本的には、1972年の教育職員養成審議会建議で示された基準に従っているが、新たに教職に関する専門教育科目に「生徒指導（進路指導を含む）に関する科目」2単位が加えられ、教育実習6単位も、うち2単位を事前事後指導に充て、そこに模擬実習などを取り入れることによって、実習校で行う実習の効果を高めることを求めるなど、より実践性を強めるものとなっている。

翌年、こうした内容の教育職員免許法改正案が国会に提出されたが、臨時教育審議会設置法との関係で成立が見送られている。

II 教育職員養成審議会答申（1987年）と教育職員免許法改正（1988年）

1 臨時教育審議会の提言

1988年の教育職員免許法改正は、教員養成・免許制度にとって、それまでにない大きな変更をもたらすものとなった。このときの改正は、1987年の教育職員養成審議会答申「教員の資質能力の向上方策等について」に示された事柄に基づいて行われたものだが、その内容は、答申が述べているように、臨時教育審議会の教育改革に関する答申における基本的提言を踏まえたものである。そこで、臨時教育審議会が教員の資質向上に関して示したおもな提言から見ていきたい。

臨時教育審議会は1985年の「教育改革に関する第一次答申」のなかで、教員の資質向上につ

いて、次のように述べている。「現状の教育荒廃を克服し、教育活動の質的水準を高めるためには、教員の果たす役割がとりわけ重要である。教員には、児童、生徒に対する教育愛、高度の専門的知識、実践的な指導技術が不可欠である。また、学校教育を活力あるものとするためにも教員としての自覚を高めるとともに、その専門性の向上を図る必要がある。このため、教員の資質向上の方策について、養成、採用、研修、評価などを一体的に検討する」。

さらに翌年の「教育改革に関する第二次答申」は、(1)教員養成・免許制度の改善、(2)採用の改善、(3)初任者研修制度の創設、(4)現職研修の体系化、の観点から具体的な方策を提言している。

教員の資質向上に関しては、大学における教員養成に期待すべき内容のものと、採用後の研修において修得すべき内容のものとに整理し、「大学の養成においては、幅広い人間性、教科・教職に必要とされる基礎的・理論的内容と採用後必要とされる実践的指導力の基礎の修得に重点を置き、採用後の研修においては、それらの上に立ってさらに実践的指導力を向上させることに重点を置く」ものとされている。こうした大学での養成に求めるものと、採用後の研修に求めるものとを区分する記述は、これまでの教育職員養成審議会や中央教育審議会の答申・建議には見られなかったものであり、初任者研修の創設を意識したものと考えられる。

大学における養成では、子どもの状況や教育内容の変化等に対応する観点から、教科・教科科目の見直しを求めている。具体的には、児童・生徒の行動、心と体の健康についての理解や、生徒指導、カウンセリングに関する知識と実践力の向上、さらに国際化や情報化などの新しい分野を配慮することである。また、教育実習に関しては、初任者研修制度の実施との関係も考慮して、時間数、内容等を含め、その在り方を見直すとしている。その際、観察・参加・授業実習の配分の検討や教育実習の前後における指導の充実を求めている。

こうしたこととの関連で、教員養成担当の教員自身が現場での実践経験に乏しいことも教職課程の問題の一つとして、小・中・高等学校で現場経験を有する者を活用すること、教員免許状を有しない大学教員に、小・中・高等学校で授業を担当できるようにすることを提言している。

初任者研修制度については、すでにこれまでの諸答申・建議のなかで、同様の、もしくは類似の制度の導入が提言されてきたが、より具体的な提言として登場したのは臨時教育審議会の答申がはじめてである。ここではその目的を、「新任教員に対して充実した実地指導を行うことによって、実践的指導力と使命感を養うとともに幅広い知見を得させる」としている。新任教員は採用後1年間、指導教員の指導のもとに教育活動の実務、その他の研修を受けることを義務づけられるが、その際、教育活動の実務のなかに、学級担任が想定されているかどうか、これに関する言及は見られない。

また、答申は、以上のこととならんで、社会人の活用を図り、学校教育を活性化することを

求めている。そのために、都道府県教育委員会の判断で認定し授与する特別の免許状制度を創設すること、非常勤講師について免許制度上の特例措置を講ずること、すなわち、非常勤講師として教科の一部領域に係る授業を担当する場合には、免許状を有しなくても、授業を担当できることが挙げられている。そのほか、教職課程をとらなかつた学生や社会人で教員免許状の取得を希望する者のため、半年から1年程度の教職に関する特別の課程の設置も求めている。

臨時教育審議会のこうした提言は、一方で教育愛や教員としての自覚を求め、また、免許基準の引き上げによって、その専門性を強調しながら、他方で、社会人の教職への積極的登用のため、特別の免許状の創設を提案するなど、背馳するような具体策を提示するものとなっている。社会人の登用については、これまでの教育職員養成審議会や中央教育審議会の建議・答申のなかで、教員資格認定制度の拡充という観点から、積極的な方策を採るよう求められてきたが、今回のような特別な免許状の創設の提案は、臨時教育審議会のなかで展開された、いわゆる「自由化論争」を反映するものであり、これまでの大学における教員養成に対する不満の大きさを示すものともいえよう。

このような臨時教育審議会の提言は、教育職員養成審議会答申にほぼそのまま引き継がれ、教育職員免許法改正で具体化されることになる。

2 教員に求められる資質能力と大学の教職課程

1987年の教育職員養成審議会答申は、教員に求められる資質能力を以下のように述べている。「専門職としての教員の職責にかんがみ、教員については、教育者としての使命感、人間の成長・発達についての深い理解、幼児・児童・生徒に対する教育的愛情、教科等に関する専門的知識、広く豊かな教養、そしてこれらを基盤とした実践的指導力が必要である」。

ここで挙げられている実践的指導力とは、「教育者としての使命感」などと並列される資質能力ではなく、「教育者としての使命感」、「人間の成長・発達についての深い理解」、「幼児・児童・生徒に対する教育的愛情」、「教科等に関する専門的知識」そして「広く豊かな教養」とを基盤にして育成される、高次の総合的な資質能力ととらえられていると見るべきであろう。

こうした資質能力は、答申も述べるように、養成・採用・現職研修の各段階を通して形成されていくものであるが、このうち大学での養成段階に求められるものについては、答申は明確には述べてはいない。しかし、教員免許状に関わって述べられている以下の文言が参考になる。「教職に就く者に対して、教員養成課程において、教科・教職についての基礎的・理論的内容と広い教養、そして実践的指導力の基礎を確実に身につけさせるためには、少なくとも学部を卒業して免許状を取得させることが必要である」。

ここからは、教科・教職についての基礎的・理論的内容と広い教養、そして実践的指導力の基礎の修得が、大学の教職課程に求められていると読み取ることができる。このうち「実践的

指導力の基礎」が具体的にどのようなものか、これについては具体的な言及はない。ただ、後述する1997年の教育職員養成審議会答申は、このときの「実践的指導力の基礎」とは、「採用当初から教科指導、生徒指導等を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」としている。

こうした大学の教職課程に求められるもの、とくに「実践的指導力の基礎」を確実に身につけさせるため、答申は免許基準の引き上げと教職に関する専門教育科目の構成の変更を求めている。

表1 教員免許基準（大学における最低修得単位数）の比較

区 分	教育職員免許法（1987年当時）				教育職員養成審議会答申（1987年）の改正案				
	中学校		高等学校		中学校			高等学校	
	1級	2級	1級	2級	専修	標準	初級	専修	標準
教 科	甲 40	甲 20	甲 62	甲 40	40	40	20	40	40
	乙 32	乙 16	乙 52	乙 32					
教 職	14	10	14	14	19	19	15	19	19
教科又は教職					24			24	
合 計	甲 54	甲 30	甲 76	甲 54	83	59	35	83	59
	乙 46	乙 26	乙 66	乙 46					

（注）1988年に改正された教育職員免許法では、標準免許状と初級免許状が、それぞれ一種免許状と二種免許状に名称が変更された以外は、改正案どおりとなっている。

表2 教職に関する専門教育科目の最低修得単位数の比較

教職に関する 専門教育科目	教育職員免許法（1987年当時）				教職に関する 専門教育科目	教育職員養成審議会答申（1987年）の改正案				
	中 学 校		高等学校			中 学 校			高等学校	
	1 級	2 級	1 級	2 級		専修	標準	初級	専修	標準
・教育原理	3	2	3	3	・教育の本質と目標に関する科目 ・幼児・児童・生徒の心身の発達と学習の過程に関する科目 ・教育に係る社会的、制度的又は経営的な事項に関する科目	8	8	6	8	8
・「教育心理学、青年心理学」	3	2	3	3						
					・教育の方法・技術(情報機器・教材の活用を含む)に関する科目					
・教科教育法	3	2	3	3	・教育課程に関する科目 教科教育法に関する科目 道徳教育に関する科目 特別活動に関する科目	6 (道徳教育に関する科目2単位を含む)	6 (道徳教育に関する科目2単位を含む)	4 (道徳教育に関する科目1単位を含む)	4	4
・道徳教育の研究	2	1								
					・生徒指導(教育相談及び進路指導を含む)に関する科目	2	2	2	2	2
・教育実習	2	2	2	2	・教育実習	3	3	3	3	3
・その他の科目	1	1	3	3	・その他の科目				2	2

(注) 1988年に改正された教育職員免許法では、「生徒指導（教育相談及び進路指導を含む）に関する科目」は、「生徒指導、教育相談及び進路指導に関する科目」に名称が変更されている。そのほかにも、科目名称に若干の変更が行われた科目もあるが、最低修得単位数を含め、改正案がそのまま踏襲されている。

教科に関する専門教育科目については、1972年の教育職員養成審議会建議にならい、中学校と高等学校における甲教科と乙教科の区分を廃止し、すべて40単位へと単位数の増加が求められている。

教職に関する専門教育科目は、1972年と1983年の教育職員養成審議会建議・答申が提示した構成や内容、また最低修得単位数の引き上げを踏襲している。すなわち、大学が弾力的に開設することができるように、科目名の表現について、履修すべき分野やそのねらいを明らかにするような概括的な表現に改められている。また、「教育課程に関する科目」を設け、このなかで、教科教育に関する科目・道徳教育に関する科目・特別活動に関する科目の3領域にわたって履修するものとされている（高等学校は道徳教育に関する科目を除く）。さらに、「教育の方法・技術（情報機器・教材の活用を含む）に関する科目」と「生徒指導（教育相談及び進路指導を含む）に関する科目」を新たに設けることとしている。

教育実習については、1972年の教育職員養成審議会建議はその重要性から中等学校教員にも6週間以上を行うことを求め、また1983年の教育職員養成審議会答申も実践的な指導力の向上のため、6単位（うち2単位は事前または事後指導）と、その重視を打ち出してきた。しかし、今回の答申では、臨時教育審議会が提唱した初任者研修制度の創設によって、新任教員の実践的指導力や使命感の深化が期待されるという理由で、実習期間については現行通りとしている。ただ、教育実習の構造化と内容の改善を図るため、「事前及び事後指導」1単位を新たに設けるものとしている。

そのほか答申は、学習指導要領や教科書の基本的な事項について十分な研究を行い、それを教科・教職に関する専門教育科目の教授内容に反映させ、また、教科教育法に関する科目、道徳教育に関する科目、生徒指導に関する科目、教育実習などを担当する教員に、学校での教育経験を有する者をできる限り活用することなどを通して、実践的指導力の一層の向上を求めている。

新たに創設されることになる初任者研修は、こうした「大学の養成課程において修得した、教科・教職についての基礎的、理論的内容と実践的な指導力の基礎の上に立って」行われるものとなっている。

この答申で示された方向に沿って、翌年、教育職員免許法の改正が行われることになるが、「教育の方法・技術に関する科目」、「特別活動に関する科目」そして「生徒指導に関する科目」は、教員養成大学・学部の実態を踏まえた科目構成であり、多くの一般大学・学部にとってはまったく新しい科目であり、その必修化であった。なかでも、当時、学問的に確立されているとは決して言えない「特別活動に関する科目」の必修化は、大学教育の在り方に関わる問題でもあり、形式的な単位充足に陥る可能性をはらむものでもあった。

なお、教育職員養成審議会答申は、「今後の課題」のなかで以下のような言及を行っているが、

この種の審議会のなかで、教員養成期間の延長に触れたのはこれが最初である。「専門職としての教員の職責の重要性にかんがみれば、教員養成の段階において、教員として必要な実践的指導力等を十分に育成し、その課程を修了した者が円滑に教育活動に入っていけるようにすることの重要性は言うまでもない。このため、教員養成の年限の延長等教員養成・免許制度の基本的な在り方について、今後引き続き検討することとする」。

3 普通免許状の基礎資格による三区分

教育職員養成審議会は、免許状取得の基礎資格である学歴を基準に教員の資質能力を規定し、その観点から普通免許状を専修免許状、標準免許状、初級免許状の三種類に区分している。

標準免許状は、教員として期待される資質能力の標準的な水準を示すものとされる。教育職員養成審議会によれば、教科・教職についての基礎的・理論的内容と広い教養、さらに実践的指導力の基礎を確実に身につけさせるためには、少なくとも学部の卒業が必要とされ、このことを教員免許制度上明らかにするものとして、学部卒業を基礎資格とする免許状である「標準免許状」を設けるものとしている。

専修免許状は、大学院修士課程において特定の分野について深い学識を積み、当該分野について高度の資質能力を備えていることを示すものとされる。高等学校はもとより、すべての校種の教員に、より高度の資質能力を身につけることがつよく求められている状況を理由に、修士課程を教員免許制度のなかに位置づけるものとし、修士課程の修了を基礎資格とする専修免許状を設けるとされている。修士課程修了者を積極的に教育界に迎え入れ、また、教員の現職研修に対する自発的な意欲を喚起することを期待するものであった。同時に、このことは、より高度な実践的指導力の育成を大学院に求めることでもあった。

初級免許状は、標準免許状との比較において、教員としてなお一層の資質能力の向上が必要であり、さらに研鑽が望まれることを示すもので、短期大学卒業を基礎資格とするものである。学部卒業が「標準」とされたことにより、教育職員養成審議会が「短期大学が教員養成に果たしている役割にかんがみ、これを存続することとし」と述べているように、初級免許状はかなり消極的な位置づけとなっている⁵⁾。これ以降、教職課程を廃止する短期大学が見られるようになる。

こうした普通免許状の種類は、1988年の教育職員免許法改正において、標準免許状が一種免許状に、初級免許状が二種免許状に、それぞれ名称が変更されて、そのまま実現することになる。

⁵⁾ 初級免許状を有する者で教員として勤務する者については、15年以内に標準免許状を取得させるものとされている。

なお、普通免許状の基礎資格による区分は、1972年の教育職員養成審議会建議のなかで提言されているが、もともとこれは、現職教員の研修を目的とする、いわゆる新構想大学院の創設との絡みで提示されたもので、そこでは、大学院修了者に上級免許状を授与するとともに、その処遇についても特別の措置を講ずることを検討するとしている。したがって、上級免許状は、現職教員を対象に授与されるものとして構想されていたが、今回創設された専修免許状は、現職教員に限らず、広く大学院修了者を対象にするものであり、これにより、大学院修士課程が、研修の過程だけでなく、養成の過程にも位置づけられることとなった。

4 社会人の活用

すでに述べたように、臨時教育審議会は学校教育の活性化のため、社会人の活用を求めているが、教育職員養成審議会は、さらに学校教育の多様化への対応の観点からも、その必要性を述べている。臨時教育審議会が挙げている具体策は、特別免許状の創設、特別非常勤講師制度の創設、そして教職特別課程の設置のかたちで、教育職員養成審議会答申にそのまま受け継がれ、教育職員免許法改正で実現されることになる。これによって、教員資格取得の道が拡大されることになる。

このうち特別免許状は、社会的経験や各種の資格を有する者を対象に、都道府県教育委員会が教育職員検定の方式で教諭の免許状を授与するものである。従前の教員資格認定試験は1970年代に拡大されて、小学校教員を含む普通免許状の取得ができたが、小学校教員を除いて資格認定試験が対象とする免許状の種類には限定があった。しかも、小学校教員の試験の実施については文部省（現・文部科学省）が国立の教育大学・学部に委嘱するものとなっていた。ところが、今回の特別免許状は、中学、高校の各教科にわたって授与できることになっているばかりでなく、教育行政機関である都道府県教育委員会が、独自の教育職員検定（採用試験を兼ねることもできる）を実施し、資格認定の権限をもっている。それまでの資格認定試験とは異なる、いっそう特例的な資格認定の仕組みが創出されたことになる。

そもそも戦後の教員養成の原則である「大学における教員養成」は、大学による自主的、かつ個性的なカリキュラム編成、あるいは学生生活における経験の重要性に対する深い洞察に基づくものであった（全国私立大学教職課程研究連絡協議会1991:14）。大学で教員を養成することの大きな意義は、まさにこの点にあった。しかし、特別免許状は、大学以外の機関が教員資格を認定するという、大学における教員養成の原則を揺るがす、教職の専門性の基礎にかかわる問題であったといえる。

こうして改正された教育職員免許法は、一方で、免許基準を引き上げ、さらに新たに初任者研修を導入することによって、教員の資質向上を目指すという従来の方針を堅持しながら、他方で、特別免許状のような、臨時教育審議会の自由化論に基づく「弾力的な」資格認定を認め

るといふ、両極端な方向性を内包するものとなっている。

5 大学設置基準の大綱化と教員養成

教育職員免許法が改正実施されて間もない1991年、大学設置基準が改正され、いわゆる大綱化の方向が打ち出されたが、これは教員養成の在り方にも大きな影響を及ぼすものとなった。それまでの大学における教員養成は、一般教育科目、専門教育科目および教職課程科目から成る教育課程のもとで行われることが原則となっていた。教職課程だけではなく、大学教育全体で広い教養と豊かな人間性と、高度な専門的知識や技能をあわせ持った教員を養成することが、その理念とされていた。こうした理念を制度的に保障する役割を果たしてきたのが、大学設置基準である。

しかし、大学設置基準の改正で一般教育と専門教育という授業科目の区分が撤廃されたことにより、教育課程の編成原理が根本的に変質することになった。教職課程に関わる科目は、先の教育職員免許法改正によってその編成や授業科目の内容が規定され、これに準拠する必要があるが、これまで教員免許状の基礎資格の取得要件とされていた一般教育については、その扱いは各大学に委ねられることになった。大学設置基準は、教育課程の編成に当たっては、「学部等の専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養するよう適切に配慮しなければならない」と新たな規定を設け、一般教育的な内容に配慮する努力義務を課してはいるものの、あくまでも編成の主体は個々の大学であり、この結果、各大学の自主的な教育課程編成の名のもとで、一般教育が軽視されてしまう可能性が作り出されたことは否めない。

このように大学設置基準の大綱化は、それまでの教員養成の基本的性格を揺るがす可能性を含んだものではあるが、反面、各大学の教育課程編成の自由化、個性化を可能にし、ひいては制限された枠内ではあるものの、教員養成の多様化を促進するものと見ることもできる（全国私立大学教職課程研究連絡協議会1991:28）。この場合、各大学が教員養成の意義をどのように捉え、それを教育課程の編成を通してどのように具体化していくか、各大学の教員養成に対する姿勢が問われることにもなる。

Ⅲ 教育職員養成審議会答申（1997年）と教育職員免許法改正（1998年）

1 大学での養成段階で身につけるべき教員の資質能力

1998年、教育職員免許法は再び改正されることになった。改正が基づいた1997年の教育職員養成審議会第1次答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」は、制度変更の根拠として、まず、1991年の大学設置基準の大綱化を挙げている。大綱化により大学の授業科目区分が弾力化され、カリキュラム編成に際しての大学の自主性が大幅に拡大されることになっ

たが、教員養成・免許制度についてもこうした方向での見直しが求められることになったからである。しかし、それ以上に、学校教育をめぐる動き、とりわけいじめや不登校などの深刻な問題を契機に、教員の指導力が強く求められている状況、さらには、「生きる力」の育成を重視した学校教育を担うことのできる教員を養成しなければならないことが挙げられている。

しかしながら、この答申が出るまでに、1988年改正の教育職員免許法のもとで教員免許を取得した卒業生は4回にすぎなかった。しかも、このなかで実際に教員に採用された者は、採用者数が減少している状況にあっては、ごく少数であった。このため、現行の教育職員免許法にどのような問題が存在しているのかを確認するには、決して十分とは言えない状況であり、また、こうした検証が十分に行われたかについては、疑問が残るといえよう。

今回の答申が、これまでの答申・建議と大きく異なる点は、大学の養成段階で身につけるべき最小限必要な資質能力を具体的に提示することによって、大学の教職課程の役割を明確化していることである。それによれば、大学での養成段階は、「専攻する学問分野に係る教科内容の履修とともに、教員免許制度上履修が必要とされている授業科目の単位履修を通じて、教科指導、生徒指導等に関する「最小限必要な資質能力」を身に付けさせる過程」と位置づけられている。そして「最小限必要な資質能力」とは、具体的には、「採用当初から学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」とされている。1987年の教育職員養成審議会答申に述べられている「実践的指導力の基礎」は、これに相当するものとされている。

そのうえで答申は、養成段階で修得した、この「最小限必要な資質能力」を、円滑に職務を遂行し得るレベルまで高めることを初任者研修の目的としている。しかも初任者研修制度はいわゆる試補制度のようなものではなく、あくまでも教員として正式採用された者を対象とするオン・ザ・ジョブ・トレーニングを基本にしており、初任者であっても採用直後から学級担任や教科担任の重責を担わなければならない以上、「最小限必要な資質能力」を教員を志願する者に修得させることは、大学の当然の責務とされている。

答申は、こうした「最小限必要な資質能力」を身につけさせるために、教員養成カリキュラムを見直し、改善方策を提示している。それは、大きく分けて、カリキュラムの基本構造に関わるものとして、選択履修方式の導入と、教育内容に関わるものとして、免許基準の引き上げの二つである。以下、この二つについて、どのような提言が行われているのか、見ていくことにする。

2 選択履修方式の導入

今回の答申の特徴の一つは、得意分野を持つ個性豊かな教員の育成を強調していることである。これについては以下のように述べられている。「教員の資質能力の向上を図るに当たって

は、特に養成段階において教員を志願する者に最小限必要な資質能力を確実に身に付けさせるとともに、更に積極的に得意分野づくりや個性の伸長を進めることが必要である。

これは、学校では、多様な資質能力を持つ個性豊かな人材によって構成される教員集団が連携・協働することにより、学校という組織全体として充実した教育活動を展開すべきである、という考えに基づくものである。このためには、画一的な教員像を求めることは避け、すべての教員に共通に求められる基礎的・基本的な資質能力を確保するとともに、さらに積極的に各人の得意分野づくりや個性の伸長を図ることを求めている。このことが学校に活力をもたらし、学校の教育力を高めることに資するということである。

こうした得意分野づくりや個性の伸長を図るため、答申は、教員養成カリキュラムに新たな科目区分として「教科又は教職に関する科目」を設け、選択履修方式を導入することを提言している⁶⁾。ここでは、単位数の総枠のみが制度上規定され(中学校1種 8単位 高校1種 16単位)、どのような科目を開設するかについては、基本的に各大学の裁量に委ねられ、どの科目を履修するかについては、大学の適切な履修指導のもと、教員を志願する者それぞれが自らの意欲と進路希望に基づき主体的に選択することになっている。このことは、大学にとって授業科目開設の自由度が高まり、それぞれの創意工夫による多様で質の高い教員養成カリキュラム編成を促すことになり、また、教員を志願する者は、自らの意欲や進路希望に応じて、特定の領域等を重点的に履修することが可能となる。その結果、得意分野づくりや個性の伸長が促される効果が期待できるとされている。

表3 教育職員養成審議会答申(1997年)における教員免許基準(大学における最低修得単位数)改正案

区 分	中 学 校			高等学校	
	専修	一種	二種	専修	一種
教 科	20	20	10	20	20
教 職	31	31	21	23	23
教科又は教職	32	8	4	40	16
合 計	83	59	35	83	59

(注) 1 上記のほか、「日本国憲法」「体育」「外国語コミュニケーション」「情報機器の操作」(各2単位)の修得が必要。

2 1998年改正の教育職員免許法は、改正案をそのまま踏襲している。

⁶⁾ こうした方式は、すでに専修免許状にはその創設当初から採用されていた。

「教科又は教職に関する科目」の区分の新設は、大学設置基準大綱化の流れに教員養成カリキュラムを沿わせようとするものと見ることができる。大綱化により授業科目区分が弾力化され、大学のカリキュラム編成の自主性が拡大されることになったが、教員免許状に関しては、教育職員免許法とその施行規則によって修得すべき科目とその単位数が詳細に規定されており、このことが教員養成における大学の創意工夫や柔軟な取組みを阻害し、特定の専門領域の知識や技能を深めにくくなっている、と考えられていた。ただ、後述するように、「教科又は教職に関する科目」は、教員免許状取得に必要な総単位数を変更することなく、教科に関する科目の最低修得単位数を40単位から20単位へと半減することによって設けられたものである。

こうした「教科又は教職に関する科目」に教育職員養成審議会が期待しているのは、明らかに実践的な力量の向上である。それは、重点的に履修する領域の例として、教科指導、生徒指導・教育相談、教育実習や各種の体験的実習を挙げ、その結果として、教え方に長けた教員、子どもたちの心の悩みがよく理解できる教員、子どもたちはじめ様々な人々とのふれあい体験が豊かな教員などが多数誕生することを期待していることに示されている。

しかしながら、「教科又は教職に関する科目」をこうした形で活用できるのは、もっぱら、この分野の開設に必要な多くの人材を有し、かつ教職に関する科目を卒業要件に含めることのできる教員養成大学・学部であろう。一般大学・学部の場合、教職に関する科目は卒業に必要な単位の外に開設されており、今回、大幅に増加した教職に関する科目に加えて、「教科又は教職に関する科目」を教職に関する科目で開設することは、教職に関する科目を卒業要件に含めることが可能になったとしても⁷⁾、担当する教員の確保の面からも、またそれぞれの学部教育の理念等に照らしても、困難を伴うことは最初から予想できることであった。

それ以上に、問題視されるべきことは、大学の教職課程で特定の領域を、限られた単位数のもとで重点的に学習させることで「子どもたちの心の悩みがよく理解できる教員」を育てる、という発想そのものである。これは、むしろ子どもたちと直接向き合った実践を通して、はじめて可能になるものではないだろうか。大学での養成教育に対する過度の期待であるとともに、専門職としての教員の職責を強調する一方で、その仕事を安易に捉えている感は免れることができない。

3 免許基準の引き上げと引き下げ

(1) 教職に関する科目

教員免許状を取得する場合、小学校にあっては所要の単位数の大半が教職に関する科目であ

⁷⁾ このときの教育職員免許法の改正を機に、一般大学・学部でも大学の判断により、教職に関する科目を卒業要件に含めることが可能になった。

るのに対し、中学校と高等学校では逆に教科に関する科目が大部分を占めている。答申はこのような状況に対し、中学校については教職に関する科目の比重を高めることを求めている。また義務教育段階にある中学校では、小学校との接続も考えなければならず、さらに、生徒指導をはじめ深刻な問題が生じている状況に対処するためにも、教科指導や生徒指導に大きく関わる教職に関する科目を重視しなければならないからである。

さらに答申は、そのときまでの大学における養成教育について、すべての大学に該当するものではないと断ったうえで、次のように述べ、実践性の不足や学校の実態からの乖離を指摘している。「教員養成教育の中で、教科の専門性（細分化した学問分野の研究成果の教授）が過度に重視され、教科指導をはじめとする教職の専門性がおろそかになっていないか。教員スタッフの専門性に偏した授業が多く、「子どもたちへの教育」につながるという視点が乏しいのではないか。「とりわけ生徒指導や特別活動に係る科目については、扱う内容が伝統的学問領域と必ずしも整合しないなどのため、学校の実態を踏まえた実践的内容が求められているにもかかわらず、適切な担当教員が確保できなかつたり、ごく狭い領域に偏して教授されている例が見られるといわれる」。「教育実習では、教科指導やホームルーム指導以外の内容が計画的に扱われている例はほとんどないのではないか。教員を志願する者にとって、教育実習は実践に触れ自らの進路を考える極めて貴重な機会であるにもかかわらず、このような実態は大きな問題ではないか」。

こうした指摘に基づいて、答申は、教職に関する科目について、以下の表4のように規定している。

表4 教育職員養成審議会答申(1997年)における教職に関する科目の最低修得単位数改正案

教 職 に 関 す る 科 目			中 学 校			高等学校	
欄		左記科目に含めることが必要な事項	専修	一種	二種	専修	一種
2	教職への志向と一体感の形成に関する科目	(1) 教職の意義及び教員の役割 (2) 教員の職務内容(研修、服務、身分保障等を含む。) (3) 進路選択に資する各種の機会の提供等	2	2	2	2	2
3	教育の意義及び基礎理論に関する科目	(1) 教育の理念並びに教育に関する歴史及び思想 (2) 幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程(障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む。) (3) 教育に関する社会的、制度的又は経営的事項	6	6	4	6	6
4	実践に必要な理論及び方法を修得させるための科目等	(1) 教育課程の意義及び編成の方法 (2) 各教科の指導法 (3) 道徳の指導法 (4) 特別活動の指導法 (5) 教育の方法及び技術(情報機器及び教材の活用を含む。)	12	12	4	6	6
	生徒指導、教育相談、進路指導等に関する科目	(1) 生徒指導の理論及び方法 (2) 教育相談(カウンセリングに関する基礎的な知識を含む。)の理論及び方法 (3) 進路指導の理論及び方法	4	4	4	4	4
5	総合演習	(1) 人類に共通する課題又は我が国社会全体に関わる課題のうち一以上のものに関する分析及び検討 (2) (1)に係る課題について、幼児、児童又は生徒を指導するための方法及び技術	2	2	2	2	2
6	教育実習	(1) 教育実習	4	4	4	2	2
		(2) (1)についての事前及び事後の指導	1	1	1	1	1

(注) 1998年改正の教育職員免許法では、「教職への志向と一体感の形成に関する科目」は「教職の意義等に関する科目」に変更された(「科目に含めることが必要な事項」については変更なし)。同じく「教育の意義及び基礎理論に関する科目」も「教育の基礎理論に関する科目」に変更された。また、第4欄にある「実践に必要な理論及び方法を修得させるための科目等」という文言は削除された。それ以外は、最低修得単位数を含め、大きな変更はない。

今回の答申での大きな変更点は、履修すべき科目を挙げるだけでなく、それぞれの科目に含めることが必要な事項を列記する方式を採っていることである。そこでとりわけ注目されるのは第4欄である。この欄は「実践に必要な理論及び方法を修得させるための科目等」とされ、文字通り実践性の強化を意図するものとなっている。さらに第4欄は、「教育課程及び指導法に関する科目」と「生徒指導、教育相談、進路指導等に関する科目」に分けられたうえで、それぞれの科目に含めることが必要な事項、たとえば「道徳の指導法」や「特別活動の指導法」などが挙げられている。それまでは「道徳教育に関する科目」や「特別活動に関する科目」であったが、今回「指導法」という言葉が用いられることによって、その授業内容は、学校の実態を踏まえた実践的なものであること、さらに開設される科目名称も、「道徳教育の研究」ではなく、「指導法」をあらわすような科目名称であることが求められることになる。実際、その後の再課程認定においては、変更を迫られることになった大学は少なくない。

教職に関する科目を個々に見ていくと、新設や最低修得単位数の増加によって実践性の強化が図られているのが分かる。以下、おもな科目について見ていく。

○「教職への志向と一体感の形成に関する科目」の新設

この科目のねらいは、教員を志願する者に「教師とは何か、教職とは何か」ということについて深く考察するきっかけを与えることで、教職の意義、教員の役割・職務内容等に関する知識の教授や、教職に対する自らの適性を考察させるための各種の機会の提供をおもな内容としている。このため、1年次配当の授業科目とすることが求められている。こうした科目は必要であるにもかかわらず、これまで開設例は稀であり、すでに挙げた選択履修方式の趣旨を十分に実現するうえからも、新設が必要とされている。なお、答申は「教職への志向と一体感の形成」に関わって、大学入学者選抜において「適切な工夫や配慮」を求めているが、これは、明らかに教員養成大学・学部だけを想定したものと言えよう。

○教育実習の充実

中学校の場合、教育実習の最低修得単位数が、3単位から5単位（うち事前・事後指導1単位）へと増加した⁽⁸⁾。その理由として、中学校では、特に生徒指導等に係る課題が多いにもかかわらず、現行の3単位（うち事前・事後指導1単位）では授業実習を行うのが精一杯で、特別活動や部活動も含む教育活動全体を通じて生徒に関する理解を深めたり、学校運営や教員の職務の実態に触れる時間が十分確保できないことが挙げられている。実習期間の延長によって、授業実習はもとより、学級経営、生徒指導、教育相談、進路指導、道徳、特別活動（特に学級活動以外の部分）、部活動など、学校教育全般にわたっての実習を求めるものといえよう。

⁽⁸⁾ 教育実習の期間については、教育職員養成審議会は4週間を想定していたが、のちに大学設置基準上の実習1単位の時間数の計算方法によっては、3週間も可能であることが判明した。

そのほか、1年次の観察的な実習2週間と3・4年次（短大2年次）の本実習2週間とに分けて行うなど、教育実習の回数、時期、実施先、方法等について、各大学の判断により適宜工夫することが述べられている。

○教育相談（カウンセリングを含む）に係る内容の充実

「生徒指導、教育相談及び進路相談に関する科目」の最低修得単位数は、これまで2単位であったが、4単位に改められ、あわせて「教育相談」に係る内容のなかに「カウンセリング」に係るものを含むものとした。カウンセリングの意義、理論や技法に関する基礎的知識を持つことで、生徒指導上の問題により適切に取り組むことができるようにするためとされている。

○各教科の指導法の重視

各教科の指導法については、生徒に適切に学力を身につけさせるために、内容の一層の充実を図る必要が述べられ、従来は2単位程度であった単位数を大幅に増やし、中学校1種免許状では8単位程度、高校1種免許状では4単位程度確保することを求めている。

○総合演習の新設

答申は、これからの教師に求められる資質能力のひとつとして、「地球的視野に立って行動するための資質能力」を挙げ⁹⁾、この能力を育てるために、教職に関する科目のなかに新たに総合演習を設けることとしている。そこでは、人類に共通するテーマや日本の社会全体に関わるテーマについて、ディスカッションを中心にした演習形式の授業によって理解を深め、視野を広げさせること、同時に、これら諸課題に係る内容を発達段階に応じてどのように教えたらよいかを考えさせる授業であることが求められている。

(2) 教科に関する科目

表3に示されているように、教科に関する科目の最低修得単位数は、中学・高等学校ともに、40単位から20単位へと半減している。これは形式的に見るならば、総単位数を変えずに、教職に関する科目の単位数を増やし、さらに教科又は教職に関する科目を新たに設けたことによるものであった。つまり、教職科目重視の結果といえよう。しかし、前回の教育職員免許法の改正では、教科の専門性を高めるということで、32単位または40単位であったものをすべて40単位に引き上げたばかりであった。こうした単位数の半減の理由について、答申は以下のように述べている。「教科に関する科目」の必修単位数を削減することとしたのは、免許状取得

⁹⁾ これからの教師に求められる資質能力として、そのほかに、「変化の時代を生きる資質能力」と「実践的指導力につながる資質能力」が挙げられている。このうち、「変化の時代を生きる資質能力」を育成するうえでことに重視されているのが、国際化と情報化の進展である。これを踏まえて、「外国語コミュニケーション」と「情報機器の操作」（各2単位）の履修が、「日本国憲法」や「体育」の扱いと同様、義務づけるものとされている。

に必要な単位のほか、例えば学部の場合、卒業要件として60単位以上の専門教育科目等の単位修得が必要であり、それらと削減後の「教科に関する科目」の単位数（中学校及び高等学校に係る新1種免許状の場合、削減後も現行2種免許状並みの20単位を確保している。）とを合わせれば、養成段階において求められる教科に関する専門的知識及び技能が、その水準を低下させることなく十分に修得可能と考えたからである」。

教員養成を目的としない一般大学・学部の場合、上記の理由はかたちの上ではたしかに当てはまるだろう。しかし、この削減が教員養成大学・学部にどのような影響を及ぼすかについては、まったく触れられていない。以下、これについて指摘する。

まず、小学校と中学校の教員免許状の同時取得を促進する状況がつくられたことである。それまでも、小・中学校の教員免許状を合わせて取得する学生は少なくなかった。実際、教員採用にあたっては、小学校と中学校の両方の免許状を有することが望ましいとする都道府県もあった。今回、教科に関する科目が中学校1種20単位となり、小学校1種も18単位から8単位に削減されたことによって、同時取得することは、それほど困難なものとはなくなる。

また、こうしたことは以下のような状況によって、さらに促進されることになった。教育職員養成審議会が審議を進めている最中に、国立の教員養成大学・学部の教員養成課程の入学定員を今後3年間で5千人削減する計画が発表されている。答申はこの計画に触れ、教員養成大学・学部は小学校教員養成に重点を置き、中学校教員養成課程を中心に入学定員の削減が行われる予定であると述べている。このことが実施されることによって、小学校教員養成課程、中学校教員養成課程等は、一つの課程に統合されて、いわゆる統合型教員養成課程となり、ここでは複数の教員免許状の取得がより可能になる。その場合、教科に関する専門科目の単位数の削減は、小学校教員免許状と中学校教員免許状の同時取得を容易にするだけではない。教職に関する科目を卒業要件に含む教員養成大学・学部と、それを含まない一般大学・学部との間に、とりわけ教科に関する科目の学修の量に大きな差が生み出されることになる（岩田2010：21）。

さらに教科に関する専門科目の単位数の削減は、教員養成課程の入学定員削減に伴う教員定数の問題との絡みで、教科専門担当の教員の、いわゆるゼロ免課程等への移籍をより可能にするものでもあった。答申がこの計画から影響を受けたかどうか、受けたとするとどの程度かについては不明であるが、教科に関する専門科目の単位数の削減には、政策的な配慮が働いていたと見ることもできよう。

また、教科に関する科目については次のような問題も指摘できよう。それまで中学校・高等学校の場合、教科に関する科目は、免許教科に応じ履修すべき科目と最低修得単位数が規定されていた。たとえば、中学校教諭1種免許状・国語の場合、表5に挙げられている4科目について、それぞれの最低修得単位数を満たしたうえで、計20単位、さらに大学の加える教科に関する科目を含めて20単位の、合計40単位を履修するものとされていた。ところが答申では、す

で述べたように20単位に半減されただけでなく、上記4科目について、科目ごとの最低修得単位数の細目は廃止され、その後の教育職員免許法施行規則において、各科目それぞれ1単位以上計20単位を修得するものとなった⁽¹⁰⁾。これらの科目は、一般的包括的な内容を含むものでなければならないとされているが、1単位でこれが可能であるか疑問が残る。さらに、極端な場合、学生は不得意な科目については1単位の履修だけで教員免許状を取得することができることになる。

表5 教科に関する科目の最低修得単位数の比較（中学校一種免許状・国語）

教育職員免許法（1997年当時）

免許教科	教科に関する科目	最低修得単位数
国語	国語学（音声言語及び文章表現に関するものを含む。）	8又は6
	国文学（国文学史を含む。）	8又は6
	漢文学	4又は2
	書道（書写を中心とする。）	4
	計	20

教育職員養成審議会答申（1997年）の改正案

免許教科	教科に関する科目	最低修得単位数
国語	国語学（音声言語及び文章表現に関するものを含む。）	
	国文学（国文学史を含む。）	
	漢文学	
	書道（書写を中心とする。）	
	計	20



（注）上記のほか、20単位の修得が必要。ただし、上記のような具体的な科目名称や単位数の指定はなし。

すでに述べたように、各教科の指導法については、最低修得単位数を大幅に増やすことが提言されている。これは、生徒の学習意欲を喚起しつつ、適切な学力を身につけさせるためには、教科の指導法の格段の充実が避けられないという認識からであった。しかしながら、教科の指導においては、まず教える教科についての深い理解が必要である。だからこそ教育職員養成審議会は、これまでの答申・建議で、教科等に関する専門的知識を教員に求めてきたはずである。しかし、今回の答申は、生徒指導などの諸課題への対応を理由に、教職に関する科目の比重を高めるあまり、教科の内容に関する深く幅広い学習を軽視している感は免れ得ない。教員の資質向上は、教職に関する科目の充実だけで達成できるものではない（大野・上野2001：89-91）。

⁽¹⁰⁾ 小学校教員の一種免許状の場合、教科に関する科目については、一以上の科目について8単位を修得するものとなり、設置基準においても、すべての教科に関する科目の専任教員の配置を必要としないことになった。このことによって、以後、私立大学の小学校教員養成への参入が加速されることになる。

4 大学院における教員養成

文部省（現・文部科学省）は「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」を教育職員養成審議会へ諮問するにあたって、検討事項のひとつとして「修士課程を積極的に活用した養成の在り方について」を挙げている。これは、1998年に第2次答申「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について—現職教員の再教育の推進—」となって公表されている。

諮問においては、検討の視点として、①現行の養成制度を前提に修士課程における養成をより拡充すること、②一般学部での4年間の教育を前提に修士課程の2年間で集中的に教員養成を行うこと、③学部・修士課程6年間一貫により教員養成を行うことなどが挙げられ、大学院における教員養成をかなり意識したものになっている。

答申は、今後、修士レベルの教育を受けた者の割合を高めていく必要性を述べたうえで、まず、現職教員が教職経験を通じて形成した問題意識を持って意欲的・主体的に修士課程で学修することを重視し、このために現職教員に修士課程での再教育の機会を広く提供することを求め、この立場から、種々の提言を行っている。これに対して、6年一貫による教員養成教育について答申は、少なくとも現時点においては現実的でない、としているものの、「むすび」のなかで、以下のように述べ、修士レベルの教員養成を長期的には避けられない課題と見なしている。ただ、修士レベルの教員養成が具体的にどのような形態を意味しているのかは不明である。「教員に求められる資質能力は今後とも更に高度化・多様化していくと見込まれ、長期的に見た場合、教員養成教育の標準が現行の学部レベルのものから修士レベルのものへと徐々に移行していくことは、・・・もはや必然的なことと思われる」。

おわりに

教育職員免許法は、1988年そして1998年と、二度大きく改正され、それぞれ「実践的指導力の基礎」や「最小限必要な資質能力」の名のもとで、「採用当初から学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」の育成が、大学の教職課程に求められてきた。こうした方向性は、2010年度入学生から適用される「教職実践演習」の新設・必修化によって、さらに強化されることになる。この科目は、2006年の中央教育審議会答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」のなかで提言されたものであり、教員として「最小限必要な資質能力」⁽¹¹⁾の全体を確実に身につけさせると同時に、資質

⁽¹¹⁾ 2006年の中央教育審議会答申は、「最小限必要な資質能力」を、さらに詳細に以下のように規定している。「教職課程の個々の科目の履修により修得した専門的な知識・技能を基に、教員としての使命感や責任感、教育的愛情等を持って、学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」

能力の全体を明示的に確認することを目的としている。このため1年次から履修カルテを作成し、授業開設は教育実習修了後の4年次後期とされている。現行にあっては、教職課程において必要な単位を修得すれば免許状が交付される仕組みとなっており、教員としての資質能力が確認されることはない。教職実践演習はこの確認を求めるものといえる。

2006年の中央教育審議会答申は、同時に、教職大学院の創設をも求めている。その目的として、現職教員を対象にしたスクールリーダーの養成とともに、学部卒業生を対象に、より実践的な指導力・展開力を備え、新しい学校づくりの有力な一員となり得る新人教員の養成が挙げられている。答申は、教員養成システムを将来的に修士レベルまで含めたものへとシフトしていくことについては、今後の課題として検討することを求めているが、教職大学院は教員養成を本格的に修士レベルへと移行させる、いわば第一歩と見ることもできよう。

このように答申には、教員の資質能力の向上のために、学部での養成を標準とし、教職実践演習の新設によってこれを強化する方策と、教職大学院の創設によって、大学院をこれからの教員養成システムに取り込んでいこうとする方策の、両面を見ることができる。政権交代は、ちょうどこれらが制度化された時点で起こったのである。

教員養成の修士レベルへの引き上げは、政権交代によって一躍注目された感があるが、それを待つまでもなく、すでに1998年の教育職員養成審議会第2次答申において、将来的な課題として指摘されていたことでもある。しかも、その間、2006年の中央教育審議会答申が述べるように、「社会状況の急激な変化や、学校・教員に対する期待の高まり等を背景として、養成段階には、これまで以上に教員として身に付けるべき多くのものが求められ」る状況が現出している。

これまで教育職員免許法は、その時々が生じた新たな課題には、教職に関する科目の新設や最低修得単位数の増加などを中心に、教職教育を充実させ、「採用当初から学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」を育成することで対処しようとしてきた。しかし、学部4年間の養成期間を前提とする限り、この方針は、現場即応的なスキルを重視する教員養成となり、また、教科に関する科目の相対的な軽視となろう。実際、1998年の教育職員免許法改正では、教科に関する科目の最低修得単位数は半減され、教員養成カリキュラムに占める比重は低下している。

教科の指導にあたっては、まず教員自身が教科に対する深い理解を求められるのは言を待たない。学力低下は、教科の指導法の単位を増加させるだけで解決できる問題ではない。とりわけ、脱ゆとり教育を目指す新学習指導要領の本格実施を目前に控えた状況にあっては、中学校や高等学校の教員には、担当教科についての高度な専門性がますます求められなければならない。しかも、ゆとり教育世代の学力を危惧する見方を是とするならば、教員養成カリキュラムにおける教科に関する科目の改善・充実は、喫緊の課題といえる。ゆとり教育世代が教員を目

指す時代となっているからである。

こうした観点からも、養成期間の延長は避けられない課題と見るべきであろう。しかし、「はじめに」でも指摘したように、これについてはさまざまな制度化が考えられる。たとえば、6年一貫制あるいは学部4年プラス修士課程1～2年である。ただ、この場合、教員として採用される保証がないまま、現在よりもさらに1～2年間の養成を受けることは、4年間の学費の支払いに苦勞している層を教職から遠ざけ、また、多くの有為な人材に教職を敬遠させることになりかねない。こうした面での十分な配慮が不可欠である。

また、こうした制度も考えられよう。学部4年修了後、仮採用など一定の身分保障のもとで、学校現場と、大学院を含む専門の機関で、教育実習をはじめ実践的な学習に専念し、実践的な指導力が実証された後にはじめて正式採用される、という試補制的なやり方である。この場合、大学卒業時には、「採用当初から学級や教科を担当しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」は求められず、大学では、教科の学習に多くを割くことができる。しかし、学部における養成教育とそれ以後の養成教育の在り方、さらに、正式採用するにあたっての基準の公平性と客観性を確保することなど、検討すべき事柄は多い。慎重な比較検討が求められよう。

なお、延長問題は、教員が資質能力を高める場合は、ゆとりをもって子どもたちと向き合うことのできる実践であり、また、教員集団のなかでの先輩教員たちからの支援である、ということをも十分踏まえて論じられなければならないだろう。

参考文献

教育職員養成審議会

「教員養成制度の改善について（建議）」1962年11月12日

「教員養成のための教育課程の基準について（建議）」1965年6月22日

「教員養成の改善方策について（建議）」1972年7月3日

（以上 横浜国大現教研教職研究会（編）『資料 教育改革と教師論』所収 三一書房 1980年）

「教員の養成及び免許制度の改善について（答申）」1983年11月22日（文部省1983年）

「教員の資質能力の向上方策等について（答申）」1987年12月18日

「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について（第1次答申）」1997年7月

「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について一現職教員の再教育の推進一（第2次答申）」1998年10月29日

「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第3次答申）」1999年12月10日

(以上 文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/yousei/index.htm)

中央教育審議会

「教員養成制度の改善方策について (答申)」1958年7月28日

「今後における学校教育の総合的な整備拡充のための基本的施策について (答申)」1971年6月11日

「教員の資質能力の向上について (答申)」1978年6月16日

「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について (第1次答申)」1996年7月19日

(以上 文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/index.htm)

「今後の教員免許制度の在り方について (答申)」2002年2月21日

「新しい時代の義務教育を創造する (答申)」2005年10月26日

「今後の教員養成・免許制度の在り方について (答申)」2006年7月11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 (諮問)」2010年6月3日

(以上 文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/toushin.htm)

臨時教育審議会

「教育改革に関する答申 (第一次～第四次)」大蔵省印刷局 1988年

岩田康之 (2008) 「日本の教員養成と公教育システム」日本教育学会『教育学研究』第75巻第4号14-26頁

大内裕和 (2010) 『民主党は日本の教育をどう変える』岩波書店

大野晋・上野健爾 (2001) 『学力があぶない』岩波書店

海後宗臣編 (1971) 『教員養成』戦後日本の教育改革8 東京大学出版会

久富善之・佐藤博 (2010) 『新採教師はなぜ追いつめられたのか』高文研

黒羽亮一 (2002) 『大学政策 改革への軌跡』玉川大学出版部

全国私立大学教職課程研究連絡協議会 (1991) 『高等教育政策の動向と教師教育』

土屋基規 (1989) 『日本の教師—養成・免許・研修』新日本出版社

日本教育学会教師教育に関する研究委員会編 (1983) 『教師教育の課題』明治図書

藤田英典編 (2007) 『誰のための「教育再生」か』岩波書店

横須賀薫 (2006) 『教員養成 これまでこれから』ジヤース教育新社

(2010年10月8日提出)

The Trends of Teacher Education Reform

Nobuhiro SATOH

The Democratic Party came into power 2009. This party advocated in the manifesto that teachers should be educated at universities and graduate schools. Accordingly 2010 the Ministry of Education submitted the ideal way of teacher education to the Central Education Council.

Until now, the educational policy aimed to educate the teacher who can do one man's work immediately after leaving university. For this purpose the ministry attached importance particularly to the skill and knowledge of education . But schools have many difficult problems and too much work is required of the teachers today. In this situation it is difficult to educate a person well qualified for the teaching profession for a term of four years. Therefore we shall prolong the period of teacher education.

The purpose of this paper is clarify the trends of teacher education reform especially by analyzing the reports of the Teacher Education Council 1987 and 1997.