



教員不足を考える



はじめに

よりよい公教育を次世代に

松本 美奈

公教育を担う教員の「不足」が深刻化しています。この「不足」には二つの意味があります。まずは文字通り教員数の不足です。2022年2月、文部科学省（以下、文科省）が全国の小中学校で教員が2,000人超も足りない実態を公表して以来、連日のように学校現場の窮状や対策に追われる自治体の動向が新聞、テレビなどで報じられるようになりました。2023年3月には、大幅な教員不足に喘ぐ高知県で、県教育長自らが街頭で「身近に教員免許を持っている方がいれば紹介してください」と呼びかけ、チラシ入りのティッシュを配ったといます¹。文科省が自治体に対し、免許状のない人に特別免許状を交付して教壇に立たせるよう通知を出す事態まで生じているのです。

もう一つの不足は、教員の質に関するものです。従来、大学における教員養成教育と入職後の研修、その間にある都道府県教育委員会ごとの採用試験によって、質は担保されるとされてきました。けれどもそれは、十分な数の教員志望者の中から選りすぐって人材を登用できるという前提に立ったものです。実際は、員数不足が表面化する前から学生の教員離れが起きており、就職氷河期と言われた2012年をピークに、採用試験の倍率は全国的に下がり続けています。半数以上の自治体で、1次試験の筆記試験倍率が「1倍台」を記録するありさま。「名前を書けば合格できる」（自治体関係者）状態で、「九九ができない教員がいる」というとんでもない報告も耳にするほどです。前提が崩れたわけです。今や、教壇に立って職務を全うできる「質」を担保する手立ても十分に機能していない、不足していると言わざるを得ないのです。

1949年、日本は世界に先駆けて、大学での教員養成を打ち出しました。幅広い視野と教養を養う教員養成のシステムは世界を驚かせ、事実、トップレベルの教員たちが敗戦後の日本を担う次世代を育て上げました。今となっては同じ国での出来

¹ 2023年3月13日 NHK

事とは信じがたいような現状がなぜ広がり、それは、いつから始まっていたのでしょうか。

実は、教員不足は敗戦後、一貫して自治体と学校を悩ませてきた問題でもあります。戦後の学制改革や出生数、退職教員数の変動と連動しているだけに、簡単には解決できない難問でした。さらに昨今の「不足」には、過去にはなかった要素も複雑に絡んでいます。AIの急速な発達と普及です。国はAI活用を教員不足解消の手段としても期待しているようで、文科省はすでにさまざまな活用の施策に着手しています。人口減による税収の目減りに悩む財務省側の思惑も、教員不足に対するAI活用議論に拍車をかけていくこととなります。限りある財源をどう配分し、次世代の未来を拓いていくべきなのでしょうか。

以上のような問題意識に立って、読者の皆様と一緒に方策を考えていくのが本稿の目的です。二部構成とし、第一部では、2022年に表面化した教員不足を機に展開されてきた「量の確保と質の担保」をめぐる議論や施策を紹介し、解説します。第二部では、眼前に横たわる問題の解決に向け、有効と考える三つの対策を提言します。

- 1 教員採用における国家試験の制度化
- 2 義務教育段階に相当した教員免許状の創設を
- 3 地域のニーズに応じた奨学金制度の構築を

本研究プログラムに取り組んで2年。その間、時々刻々と事態が変化し、国や自治体の政策が次々と打ち出されているなかで、私たちは研究会を重ね、政治家や官僚、有識者、学校現場の教員たちと語り合い、提言を練り上げてきました。とはいえ、その実現には難問が山積しています。大胆な法改正や財源の裏付けも必要です。

明治維新以降、日本の発展は公教育に支えられてきました。未来を担う次世代もここから羽ばたいていきます。公教育に育てられてきた私たちが議論を重ねながら、よりよい公教育を子どもたちに渡せるよう願って、本稿を執筆しました。読者の皆様にもぜひ議論にご参加いただきたいと願っています。最後まで目を通して、ご意見、ご助言を賜ることができましたら幸甚です。

目 次

第 1 部 教職の制度設計をふりかえる

松本 美奈

1. 揺れ動く政策の中で	1
(1) 全国で 2,000 人超の「不足」	1
バックヤードの枯渇	
(2) 敗戦直後に始まる教員不足	3
教員配置計画と国立大学重視で調整	
ミニコラム：小学校教員に数学は不要!?	5
(3) 給特法と人材確保法で待遇改善	6
公務員よりも優遇／時間外手当不支給の歴史	
／ 10 万人対象に 1 年がかりで勤務実態調査／「三位一体改革」の中で	
／ 裁判所が認める教職調整額の不当さ	
／ 「待遇改善」の中で悪化した長時間労働／ 1 年単位の変形労働時間制	
(4) 倍率は 1 倍台	13
(5) 財務省「数に頼らない教育を」	15
2. 働き方改革と教職の空洞化	17
(1) 長い時間外労働と授業準備時間の削減	17
授業準備を「削減対象」とした文科省／授業準備は「楽しい時間」	
／教職の空洞化／研修は 5 時間減少	
(2) 免許制度は「質」を保証しているか	23
誰でもいいから教員に／「幅広い人材」が本来の目的	
／笛は聞こえども踊れない／「スペシャリストよりオールマイティー」求む	
／教員養成課程の薄味化／棚上げされた「国家免許化」	
(3) 採用試験日程の前倒しの行方	31
「負のイメージ」先行で教職断念の現実	
／採用試験前倒しによる教員養成課程の過密化	
(4) 「教育のデジタル化」で教員の役割は変わるか	34
コロナ禍を追い風に 1 人 1 台端末実現／自分の頭で考えなくていい	
／教員より AI ?	

第2部 提言

提言1 教員採用における国家試験の制度化 貝塚 茂樹

1. 急務な課題としての専門性の確保 …………… 41
2. 近代日本の教員養成制度と国家試験 …………… 42
 - (1) 師範学校の設置と小学校教員……………42
 - (2) 小学校教員の養成……………43
 - (3) 中等学校教員の養成……………44
 - (4) 国家試験導入の改革案……………45
3. 戦後日本の教員養成制度と国家（検定）試験・試補制度 …………… 46
 - (1) 教育刷新委員会での論議……………46
 - (2) 国家試験をめぐる論議の推移……………47
4. 国家資格・国家試験の構想案 …………… 50
 - (1) 諸外国における教員養成制度と国家試験……………50
 - (2) 国家試験の構想案……………52
5. 今後の改革にむけて …………… 54

提言2 義務教育段階に相当した教員免許状の創設を 走井 洋一

1. これまで教員の資質能力をどのように保証してきたのか？ …………… 56
 - (1) 教員免許状制度の成立とその三重性……………56
 - (2) 教員採用選考試験による実質的な質保証……………58
 - (3) 教員免許更新制による質保証の模索とその挫折……………63
2. 初等教育段階・中等教育段階の教員免許状・教員養成制度の課題 … 67
 - (1) どのように教員の資質能力を保証すればよいのか？……………67
 - (2) 義務教育段階と初等教育段階・中等教育段階との不整合とその改善……………69

提言3 地域のニーズに応じた奨学金制度の構築を 濱中 義隆

1. なぜ、今、「教員に対する奨学金の返還支援」なのか …………… 75
2. 教員養成と奨学金をめぐるこれまでの経緯 …………… 76
 - (1) 新制大学における教員養成と教育奨学生制度の創設……………76
 - (2) 教育職に対する返還免除制度の開始……………77
 - (3) 特別貸与奨学生制度の創設と教育奨学生制度への適用……………78
 - (4) 有利子貸与制度の導入と返還免除制度の関係……………78
 - (5) 奨学金制度の目的の変化 — 「育英」から「奨学」へ — ……………79

(6) 返還免除制度の終焉	80
3. 教育職に対する返還免除制度の効果検証	81
4. 教員の（再）優遇の是非	82
(1) 奨学金による進学需要の「掘り起こし」効果は小さい	82
(2) 他の専攻分野との競合	83
(3) 特定の職に就く者を優遇することへの不公平感	84
5. 貸与型奨学金制度の役割再考 ―学費の親負担から本人負担へ―	84
6. 類似の制度に参考になるものはあるか	86
(1) 医学部における「地域枠」選抜制度	86
(2) 地域教員希望枠を活用した教員養成大学・学部の機能強化事業	87
(3) 奨学金を活用した大学生等の地方定着促進	88
資料 年表	90
教養ある教員が必要（井出 隆安）	103
質担保を考える好機（伊藤 学司）	104
おわりに	105

第 1 部

教職の制度設計をふりかえる

松本 美奈

1. 揺れ動く政策の中で

(1) 全国で 2,000 人超の「不足」

「教師不足」が世間の耳目を集めたのは、2022 年 2 月 1 日。衝撃的なニュースが全国紙朝刊で報じられたからだ。2021 年度当初段階で、全国の公立小中高校、特別支援学校で 2,558 人も教員の欠員が生じていたことが、文部科学省が初めて行った『「教師不足」に関する実態調査』で明らかになったというのだ。日本は戦後、教員の「量の確保と質の担保」に向け、様々な政策に取り組んできたはず。なぜ、こうした状況が生まれたのか。驚きの声広がった。

調査は、全都道府県・指定都市の教育委員会等合計 68 団体を対象に、2021 年度始業日と 5 月 1 日時点の小中高校、特別支援学校計 3 万 2,903 校の実態をまとめた。ここでいう「教師不足」とは、臨時的任用教員等の確保ができず、各都道府県・指定都市等が学校に配置する予定の教員数（配当数）に欠員が生じている状態と定義されている。本稿では原則として「教員」を用いることにする。

調査によると、欠員数の学校別内訳は、施行日時点で小学校 1,218 人、中学校 868 人、高校 217 人、特別支援学校 255 人（表 1）。地域別に見ると、不足数が最も多かったのは、小学校では千葉県の 91 人で、次いで福岡県、埼玉県、大阪府。中学校では福岡県、兵庫県、茨城県の順¹となっている。同じ府県でもばらつきがあり、千葉市、さいたま市、大阪市の小学校、神戸市の中学校では欠員ゼロだった。

■バックヤードの枯渇

全ての学校種で欠員ゼロだったのは、東京都と山形県だけだった。とはいえ、安閑とした現状ではなさそうだ。都教育庁の幹部によると、欠員補充には、学校現場はもちろん、教育委員会、都担当課も動員した「電話作戦」で対応している。調査

¹ 詳細は本研究プログラムサイト「AI時代の先生」参照 <https://teachers-in-ai-era.jp/news/2022-02-04.html>

表1 「教師不足」の現状

学校種類	全体数（校）	不足が生じている 学校数（校）	不足人数（人）
小学校	18,991	937	1,218
		794	979
中学校	9,324	649	868
		556	722
高校	3,502	169	217
		121	159
特別支援学校	1,086	142	255
		120	205

上段 = 2021 年度施行日、下段(灰色) = 同年 5 月 1 日時点
(文部科学省「教師不足」に関する実態調査より抜粋)

結果は「瞬間風速に過ぎない」という。教員不足問題を取り上げた新聞各紙にも、73 歳の元教員を駆り出して 1 日約 8 時間、週 5 日間の勤務で 13 コマの授業を依頼していた首都圏の中学校（2022 年 2 月 1 日付朝日新聞朝刊）や、校長自らが教壇に立つ中学校といった緊急補充の事例（同日付毎日新聞朝刊）が紹介された。

こうした不足はなぜ起きるのか。文科省調査では、各教育委員会に欠員の「発生要因」と欠員を「補充できなかった要因」の二つを尋ねている。50 前後の自治体が発生要因として①産休・育休取得者数②病休者数③特別支援学級数——の三つを上位に挙げていた。

「補充できなかった要因」として 92% の自治体が挙げたのは「講師登録名簿搭載希望者数の減少」だった。講師登録名簿とは、産休・育休等で欠員が出た場合に代わりに教壇に立てる臨時的任用教員のリストだ。これを「バックヤード」と呼ぶ都内の元教育長は、現状を「バックヤードの枯渇」と表現する。かつて教員採用試験の倍率が高かった時代には、正規教員になれなかったかなりの数の免許状取得者が名簿に名を連ねていた。ところが近年は、若年人口減少などで採用試験の倍率が下がっただけでなく、リストに登録していた臨時的任用教員が不足補充ですでに正規教員に採用されていたり、進路変更して企業への就職に流れたりした結果、バックヤードに人がいなくなってしまったというのだ。逆に言えば、これまではバックヤードによって、ようやく教室はその姿を保ってこられたというわけだ。

そうした苦しい採用の内情は調査結果にも現れている。小中学校学級担任の雇用形態内訳（表 2）によると、始業日から 5 月 1 日の短期間のうちに小中学校の担任の正規教員は減り、臨時的任用教員が増えている。

自治体によって異なるが、これらの臨時的任用教員には一般的に昇給がない。雇

表 2 2021 年度学級担任の雇用形態内訳

学校種類	正規教員		臨時的任用教員	
		うち再任用教員 (フルタイム)		うち産休・育休 代替教員等
小学校	237,292	5,534	30,529	13,702
	237,099	5,533	30,826	13,892
うち特別支援学級	39,218	2,727	12,061	4,428
	39,164	2,725	12,182	4,491
中学校	101,782	2,265	10,344	2,102
	101,750	2,266	10,402	2,131
うち特別支援学級	16,775	1,435	5,231	857
	16,750	1,435	5,276	914

上段 = 2021 年度始業日、下段(灰色) = 同年 5 月 1 日
(文部科学省「教師不足」に関する実態調査より抜粋)

用は年度内で打ち切り。正規教員と同じ社会保障を受けられないなど、不安定な条件で働くため、自分の子どもの就学援助を受けながら教壇に立つ教員もいる²。

(2) 敗戦直後に始まる教員不足

教員不足の問題自体は、敗戦直後から存在した。1947 年に第 1 次ベビーブームが始まり、1949 年までの 3 年間で計約 806 万人の「団塊の世代」が誕生した。1948 年には新制中学校制度が始まり、義務教育年限が 6 年から 9 年に延長された。これら「戦後直後の二つの衝撃波」³によって教員需要が一気に膨らみ、無資格者まで現場に送って教員数を確保しなければならない事態が出来（しゅったい）した。

第 1 次ベビーブーム世代は、1971 年から 1974 年にかけて第 2 次ベビーブームを引き起こした。そして第 2 次世代の団塊ジュニアが 1977 年から 80 年にかけて小学校に入学する。終戦直後の大量採用世代の教員の定年退職時期とも重なり、再び教員が大量採用された。その世代も 2011 年前後から退職期を迎え、大規模な補充が必要となった。

そうした時代の波の中で生じる教員の需給バランスの崩れを調整するために国がとった政策は、教員配置計画と国立大学重視、待遇改善の法制化の三つの柱で辿ることができる。

² 上林陽治、2021 年、「非正規公務員のリアル 欺瞞の会計年度任用職員制度」日本評論社

³ 山崎博敏、2015 年、「教員需要推計と教員養成の展望」協同出版

■教員配置計画と国立大学重視で調整

教員配置計画は、1958年に制定された「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）」に基づき、2005年度まで7次にわたって実施された。同法は、国が主体となり、1クラスの児童生徒数と配置する教職員の総数を定めると明記。翌年度に始まった第1次計画で、団塊世代は「すし詰め教室」から解放され、50人学級で学べるようになった。

計画を量、質の双方で支える調整弁として文部省が重視したのが、教員免許取得を卒業要件とする国立大学の教員養成学部だ。日本は戦後、国公立どの大学・学部でも課程認定されれば免許が取れる「開放制」をとっているが、小学校教員養成の主軸は国立大学。その入学定員を増減することで、文部省は教員数の調整を図ってきた。1965年度には小学校教員養成課程の入学定員を949人増やし、中学校課程は2,164人減らすなどしている。

待遇改善の軸は、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（給特法・1971年）」と、「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法（人材確保法・1974年）」の二つの法律だ。給特法は、教員の給与を一般公務員より優遇することを目指した。休日・時間外勤務手当などを支給しない代わりに、給料月額の4%を教職調整額として支払うことを定めたのだ。

待遇改善策については後述するとして、1980年代後半に始まる教員配置計画と国立大学重視政策の揺らぎをみていこう。

最初は1986年。文部省の「国立教員養成大学・学部の今後の整備に関する調査研究会議」が、入学定員の他学部等への振り替えや、免許取得を卒業要件としない新課程（ゼロ免課程）の設定を提言した。逼迫してきた国家財政を背景に、予算面から教員養成数減に切り込んだものだ。

その頃、国立大学も国の予算配分を年々減らされて困窮し、「頭脳の棺桶」とまで呼ばれるようになっていた⁴。教員養成学部の人件費負担の重さも手伝って、提言を受けた動きが活発化した。さらに1998年度に始まった橋本龍太郎内閣の行政改革で教員養成課程の入学定員を削減する計画が打ち出され、2000年度には9,770人にまで減った。これは1955年度の2万2,280人のわずか4割に過ぎない。

2004年になると、「国立大学法人化」が実現した。国立大学は文科省の出先機関ではなく、独立した法人になったことになる。国は、国立大学の入学定員を教員養成数の調整弁として使うことができなくなった。同時に、待遇改善の支えも失うこ

⁴ 週刊アエラ、1991年5月28日号

とになる（後述）。

一方、2年後の2006年には、小学校教員養成に関する抑制が完全に撤廃された。少子化で学生獲得を競う私立大学にとって、教員免許が取れる課程の設定は有力な武器。撤廃以前は小学校教員養成課程を持つ私立大学は50校だったのが、2023年度には190大学に拡大した。

一連の動きの中で、国の配置計画の策定は放棄された。第7次計画最終年度の2005年、中央教育審議会（以下、中教審）が「新しい時代の義務教育を創造する」の答申で第8次計画の策定を求めたが、実現していない。翌年施行の「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」が障壁となったとみられる⁵。同法第55条「地方公務員の職員数の純減」3項では、政府及び地方公共団体は、公立学校の教職員の総数について「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずる」と定められた。

ミニコラム

◆小学校教員に数学は不要!?◆

小学校教員養成課程を持つ大学の入試科目を各大学のホームページで確認したところ、国立大学の大半が数学を全員に課していたのに対し、私立大学は皆無だった。小学校教員養成課程が私立大学に全面解禁される2006年以前から課程を持っていても、必須としている大学はなかった。理科でも同様で、私立大学は入試で理数系を敬遠する傾向が明らかになった。

18歳人口減少で、2022年に63万人だった入学者は40年以降は50万人前後に減るとみられている。このため大学は学生募集に躍起となり、受験生が敬遠する数学や理科を、経済や理工学部でも入試科目から外す傾向が広がっている。

小学校教員を養成する大学は入試で数学を科しているか

数学テスト		全員必須	一部学生は免除	全員免除	合計
国立	2005年以前	44	7	0	51
	2006年以降	1	0	0	1
	計	45	7	0	52
公立	2005年以前	1	1	0	2
	2006年以降	2	0	1	3
	計	3	1	1	5
私立	2005年以前	0	6	43	49
	2006年以降	0	8	133	141
	計	0	14	176	190
合計		48	22	177	247

（各大学公式サイトををもとに作成。一般入試のみ。
2023年度入試で確認できない場合は、2022年度を使用）

⁵ 津田深雪、2011年、「少人数数学級導入をめぐる議論—学級編制標準と教職員定数の改善に向けて」

(3) 給特法と人材確保法で待遇改善

■公務員よりも優遇

前出の待遇改善策、「給特法」と「人材確保法」について見ていこう。

公立の小中学校教員の給与は義務教育費国庫負担制度⁶の枠内にある。給与額の算定に独特の優遇策として持ち込まれたのが、この二つの法律だった。

給特法は、教員を一般の労働者はもちろん、公務員とも異なる存在として優遇することを狙った特別ルールだ。労働基準法（以下、労基法）、地方公務員法にない特殊な規定が設けられている。最大の特徴が、給料月額⁷の4%に当たる「教職調整額」の支給（給特法第3条）。残業をしてもしなくても一律に支給され、退職手当にも反映される。一律に支給される代わりに、個別の時間外勤務手当や休日手当はない（給特法第3条2項）。

そのうえで、教員に時間外勤務を命じることを原則として禁止。時間外勤務は①生徒の実習②学校行事③職員会議④非常災害、児童生徒の指導に関し、緊急の措置を必要とする場合——の「超勤4項目」に限定している（公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令）。文部省はこの法を教員待遇改善への一歩として評価した。「学校の管理・運営上の大きな問題であったいわゆる超勤問題の解決が図られるとともに、当時求められていた教員の給与制度の抜本的改善に向けた第一歩が踏み出されることになった」⁷

教員給与を優遇する趣旨は人材確保法も同じで、1978年度までに25%引き上げる予算措置を行った。国による給与の2分の1負担もこの時、国庫負担法で開始。自治体の財務格差を平準化し、どこでも同じような水準の教育を受けられることを目指した。当時の田中角栄首相のきもいりの

給特法と関連政令の特徴

- 1 給料月額⁷の4%に相当する教職調整額を支給
- 2 時間外勤務手当や休日手当は支給しない
- 3 時間外勤務命令は原則禁止。時間外勤務を命じられるのは「超勤4項目」に限定。
 - ①校外実習その他生徒の実習
 - ②修学旅行その他学校の行事
 - ③職員会議
 - ④非常災害の場合、児童または生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合

⁶ 憲法の要請に基づき、義務教育の根幹である「機会均等」「水準確保」「無償制」を国が責任を持って支える制度。小中学校の設置は市町村だが、教職員の任命・給与の負担は都道府県。その給与の3分の1を国が負担する。当初の負担分は2分の1だった。

⁷ 文部科学省「学校・教職員の在り方及び教職調整額の見直し等に関する作業部会（第8回）配付資料」「昭和46年給特法制定の背景及び制定までの経緯について」

政策だったようで、西岡武夫・自民党文教部会長は読売新聞の座談会で次のように語っている。

「これは内閣誕生の1年前からの課題だった。この法律は、小中学の義務教育の先生を大切に考え、人材を集めようという画期的な構想を実現しようというもので(略)決して一時的な思いつきではない」⁸

1973年には狂乱物価を背景にした春闘初のゼネストなど、労働組合運動が激化していた。田中首相は「教師は、人を教え、次代を担う人々を育てる最も重大な任務を持っているのだから、違法ストや政治活動をしたりするのでは、専門職の立場を守れない」⁹とし、教員は「労働者」と主張する日教組と強硬に対峙した。

■時間外手当不支給の歴史

労働時間に応じて対価が支払われるのは、労基法の大原則だ。それと矛盾する教員への時間外勤務手当の不支給だが、採用されたのは給特法が初めてではない。敗戦3年後の1948年の公務員給与制度改革にさかのぼる。公務員給与を1週間の拘束時間の長短に応じて支給する一方、教員は「1週48時間以上勤務」とみなし、一般公務員より1割程度高い給料を支給することになった。そして翌年、文部省は超過勤務を命じないよう事務次官通達を出した。

ところが1957年、公務員給与が「等級別給与」に変更されて金額が毎年改定されるようになり、教員給与の優位は失われた。一方で超過勤務が横行したため、手当支給を求める「超勤訴訟」が全国で相次ぎ、自治体側の敗訴が続いた。中には「時間外勤務手当請求権は認められるべき」とした判決も出され、上告を受けた最高裁も原審を「正当」と認めている¹⁰。

こうした混乱に一石を投じたのが、人事院だ。1964年8月、国家公務員の給与改善に向けた勧告の中で、教員の処遇改善について触れた。当時の人事院総裁・佐藤達夫名で出された、池田勇人内閣総理大臣あての勧告には次のように書かれている。

「最近問題となっているものに、教員の超過勤務に関する問題がある。現行制度のもとに立つ限り、成規(原文のまま)の時間外勤務に対しては、これに応ずる超過勤務手当を支給する措置が講ぜられるべきは当然であるが、他方、この問題は、教員の勤務時間についての現行制度が適当であるかどうかの根本にもつながる事柄であることに顧み、関係諸制度改正の要否については、この点をも考慮しつつ、さ

⁸ 1974年5月20日付読売新聞朝刊

⁹ 1974年5月21日付読売新聞朝刊

¹⁰ 時間外勤務手当請求事件、最高裁、1972年12月26日

らに慎重に検討する必要があると考える」¹¹

人事院の「超過勤務手当の支給は当然」という考えは、それまでの国の姿勢とは相容れない。教員の働き方は「特殊」とも言及していない。だがこれが、7年後の1971年2月、国会と内閣に対して出された「教職調整額の支給等に関する意見の申出」で一転する。

「教員の勤務時間については、教育が特に教員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいこと及び夏休みのように長期の学校休業期間があること等を考慮すると、その勤務のすべてにわたって一般の行政事務に従事する職員と同様な時間的 management を行うことは必ずしも適当でなく、とりわけ超過勤務手当制度は教員にはなじまない」¹²

教員の「自発性、創造性」に着目し、「夏休みのような長期休業」があることを理由に、超過勤務手当の適用を否定した。当初の意見書から7年。文部省と大臣レベルでの会談を含め協議を重ねた末の人事院の見解だった。

■ 10万人対象に1年がかりで勤務実態調査

給特法の原型は、この「意見の申出」の中で人事院が提案した内容に盛り込まれている。超過勤務手当の不支給の代替措置として「俸給月額100分の4に相当する額の教職調整額を支給」と明記された。勤務評価に関しても「勤務時間の内外を問わず、包括的に評価すること」と記された。

「100分の4」の数字は、1966年度に文部省が行った「教員勤務状況調査」を根拠にしている（表3）。この調査には、かなり力を入れていたようだ。全国約10万人の教員を対象に、1年にわたって勤務実態を記録。さらにこの種の調査としては初めて「電子計算機」による集計を行ったという¹³。

超過勤務手当の支払いを求める訴訟で敗訴が続けば、財政負担が大きくなることを政府は承知していた。かと言って不

表3 1週間あたりの教員の勤務時間

		1966
小学校		49時間 35分
中学校		51時間 5分
調査期間		1966年4月3日～1967年4月1日
対象校		公立小中学校、全日制・定時制高校 4,596校
対象教員		95,395人
正規の勤務時間		47時間 45分
時間外労働時間	小	1時間 50分
	中	3時間 20分

（文部省（当時）資料をもとに松本作成）

¹¹ 人事院月報第163号 1964年9月号

¹² 人事院月報第241号 1971年3月号

¹³ 沢田徹「昭和四一年度教職員の勤務状況調査」結果の解説 教育委員会月報1967年9月号

払いを続ければ、教員のなり手はいなくなる。時は高度成長期。優秀な人材が民間企業への就職を志向していることが国会でも問題視され、政府は打開策として「優遇策」の打ち出しを図ったのだ。

中教審も中間まとめで「教員の給与は、すぐれた人材が進んで教職を志望することを助長するにたる高い水準とし、同時により高い専門性と管理指導上の責任に対応する十分な給与が受けられるように給与体系を改めること」¹⁴と求めた。その要請を受けて生まれたのが給特法だ。制定に向けた当時の坂田道太文部大臣の国会答弁には、特別優遇であることを強調したい思惑がくっきりと表れている。

「ともかく来年（1972年）1月から一般の先生方に4,000円プラスするんです。あるいは年金その他退職金には相当の額が跳ね返っていくわけです。（略）本年度、ともかくにも40億予算をとりましてご審議をわずらわして、これは通過しておる。（略）そういうもので400数億になるわけでございますから、これは相当の給与改善の法案だ、優遇法案だというふうに私は信じておるのです」¹⁵

補正予算で40億円、年間400数億円。国家予算が11兆4,422億円という中で、確かにそれなりの優遇策だった¹⁶。さらに国は、給特法制定3年後の1974年、教員給与を一般公務員より優遇することを定めた「人材確保法」を制定。1978年度までに合計25%を引き上げる予算措置を行った。

■「三位一体改革」の中で

紆余曲折を経て講じられた待遇改善策だったが、2004～2006年に小泉内閣が展開した「三位一体改革」で、事実上その意味を失った。

三位一体改革とは、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの三つを一体として行う改革。4兆円分程度の国庫補助金の廃止・縮減が打ち出され、その標的の一つが義務教育費国庫負担金、つまり公立小中学校教員の給与だった。

まずは2004年の国立大学法人化だ。公立小中学校教員は地方公務員だが、「教育公務員特例法」の規定で国家公務員給与に準じるようになっていた。法人化により国立学校の教職員が公務員でなくなったため、この規定は削除され、教員の給与は都道府県の条例で個別に定められることになった。採用された自治体の経済力に左右されるようになったのだ。

続いて2005年には義務教育国庫負担制度が見直され、国の負担割合が2分の1から3分の1に引き下げられた。追い討ちをかけるように2006年5月、「簡素で

¹⁴ 中央教育審議会「初等・中等教育の改革に関する基本構想」中間まとめ 1970年

¹⁵ 文教委員会議録第15号 1971年4月28日

¹⁶ 大蔵省財政史室編「昭和財政史昭和27年～48年度」東洋経済新報社

効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行革推進法）」が成立、人材確保法の廃止を含めた見直しが打ち出された。その翌月、文科省と財務省は自民党に、義務教育費国庫負担金のうち人材確保法優遇分の約 430 億円を減額する旨の資料を提出していた。同年 7 月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（骨太の方針 2006）」が閣議決定され、人材確保法に基づく優遇政策の縮減と、メリハリをつけた教員給与体系の検討が打ち出された。

これらの結果、三位一体改革当時に約 2.5 兆円だった義務教育費国庫負担金は、2023 年度予算では 1 兆 5,216 億円にまで縮減されている。

文科省が 2016 年に行った教員の勤務実態調査に、仮に時間外手当が支払われたとしたら幾らになるかの試算がある¹⁷。計算式は、小中学校の教員の平均時間単価 2,517 円 × 1.25(勤務日の割増率) × 残業時間数。それによると、小学校教員には 5 万 9,684 円、中学校教員には 7 万 8,027 円の時間外手当を毎月支払わなくてはならなかったという。ここから、文科省や総務省の調査をもとに研究者がはじき出した 2016 年の小中学校教員の平均的な教職調整額 1 万 4,512 円¹⁸ を引いた金額が不払い賃金となる。計算すれば、小学校教員は毎月 4 万 5,172 円、年間 54 万 2,064 円、中学校教員は毎月 6 万 3,515 円、年間 76 万 2,180 円分もただ働きさせられたことになる。

こうした実態を看過してまで、なぜ教職調整額は維持されるのか。

その大きな理由は、もちろん財源の問題だろう。教職調整額は現在、総額で約 500 億円弱、国庫負担分は約 120 億円。これをもし残業代方式で払えば、国庫負担分だけで 3,000 億円超、全体ではその 3 倍に達すると推測される¹⁹。赤字財政の中では、重い数字だ。

しかし、これまで振り返ったように、半世紀前の調査をもとにした優遇策の賞味期限はとうに終わっている。その頃から 1 週間あたり 7 時間から 12 時間も増えた労働時間に見合う対価とは到底いえない。

■裁判所が認める教職調整額の不当さ

2016 年の平均的な教職調整額が 1 万 4,512 円という数字は、現実をほぼ正確に反映しているようだ。毎月平均 60 時間の時間外労働をしたのに労基法が求める残業代を支払わないのは違法として、埼玉県に約 240 万円の支払いを求めた小学校教員の訴状によると、2017 年から 18 年は、1 万 6,160 円～1 万 6,305 円だった。文科省調査の小学校教員の平均的な勤務時間よりも長い労働時間でも、この程度の金額だ。

¹⁷ 上林陽治「教員給与は適正に優遇されているのか」自治総研 2020 年 3 月号

¹⁸ 17 に同じ。

¹⁹ 学校における働き方改革特別部会（第 8 回）議事録 2017 年 11 月 28 日

この訴えに対し、さいたま地裁は「現時点においては、昭和41年当時の教員の勤務状況を基準として定められた給料月額の4%の割合による教職調整額の支給をもってしては、現在における時間外勤務を行う教員の職務のすべてを正当に評価していないとする原告の問題点の指摘は正鵠を射ている」と評価している。反面、「教員の業務の本質は、現在でも変わるところがなく、労基法37条を適用除外して、教職調整額の支給制度を設けた根拠は全く失われていない」とし、教員の訴えを棄却した²⁰。

■「待遇改善」の中で悪化した長時間労働

給特法という待遇改善策の中で、皮肉なことに時間外労働状態は悪化している。

制定から約30年たった2003年、国は前述の「超勤4項目」を明文化し、規制をかけようとした。だが、今のところ是正されたとは言えないことが、文科省の教員勤務実態調査でも明らかになっている（表4）。

正規の勤務時間は、2016年は38時間45分で10年前に比べて1時間15分短縮したにもかかわらず、時間外労働時間は小中学校いずれも長くなっている。1966年調査に比べ短期間で、いずれも年度末・初めなどの多忙な時期を含んでいない。対象人数も少ない。それでもこれだけ時間外労働が増えているのは、国際的に見ても異様な状況だ。

表4 教員の1週間当たりの勤務時間（1966～2022）

	1966	2006	2016	2022
小学校	49時間35分	53時間16分	57時間29分	54時間11分
中学校	51時間5分	58時間6分	63時間20分	57時間23分
調査期間	1966年4月3日～ 1967年4月1日	2006年7月3日～ 12月17日	2016年10月～ 11月	2022年8月、10月、 11月のうち連続する7日間
対象校	公立小中学校、 全日制・定時制 高校 4,596校	公立小中学校 2,160校	公立小中学校 796校	公立小中学校 800校
対象教員	95,395人	46,045人	19,638人	35,239人
正規の勤務時間	47時間45分	40時間0分	38時間45分	38時間45分
時間外 労働時間	小	1時間50分	13時間16分	18時間40分
	中	3時間20分	18時間6分	24時間33分
			15時間26分	19時間18分

（文部省勤務実態調査をもとに、松本作成）

²⁰ 2022年、最高裁判所で敗訴確定。

2013年のOECD「国際教員指導環境調査」(TALIS)²¹によると、教員が1週間あたりの仕事にかかる時間は参加34か国・地域の平均が38時間だったのに対し、日本はトップの54時間だった。

内訳を見ると、「授業につかった」と回答した時間は週18時間で、参加国平均の19時間と大差がない。日本の場合、授業以外の「一般的事務業務」に時間が取られていた。

その後、2018年のTALISには、日本を含む48か国・地域が参加。日本では、小学校197校の19校長197人と教員3,321人、中学校196校の校長196人と教員3,568人が回答した。この調査でも、日本の教員の1週間あたりの仕事にかかる時間は小学校54.4時間、中学校56時間で、いずれも最も長かった。そのうち一般的事務業務に充てる時間は、小学校5.2時間、中学校5.6時間。中学校で見ると、参加国・地域平均の2.7時間の倍以上だった。

■ 1年単位の変形労働時間制

そうした国際比較なども背景に、文科省は2019年、教員の働き方改革を目指す改正給特法を公布した。①自治体は1年単位の変形労働時間制を学校現場で採用できる②文科相は教員の業務量の適切な管理等に関する指針を定める——の二つが柱だ。

労基法上の1年単位の変形労働時間制とは、1か月を超え1年以内の一定の期間を平均し、1週間あたりの労働時間が40時間以下の範囲で、特定の日または週に1日8時間または1週40時間を超えて一定限度の労働をさせることができる制度だ。導入に当たって、使用者と労働組合など労使の代表が協定を締結し、所轄の労働基準監督署（以下、労基署）に届け出ることが義務付けられている。労使協定には、対象期間や、対象期間における労働日、労働日ごとの労働時間を特定することなどを明示しなくてはならない²²。

ところが改正給特法では、労使協定は不要で、自治体が必要と判断すれば条例で制度を施行することができるように定めている。労基署への届出も要らず、問題が起きても労基署の強制調査や改善命令も出されない。教員は直属の校長か教育委員会と直接対決し、自分で自分の身を守る以外にないのだ。

一方で、文科省はその前年に策定した「公立学校の教師の勤務時間の上限に関する

²¹ 2008年に第1回、日本は2013年の第2回から参加。日本の中学校・中等教育学校10,863校の289,125人が対象となった。

²² 厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/www2/topics/seido/kijunkyouku/week/970415-3.htm> 2022年4月30日閲覧

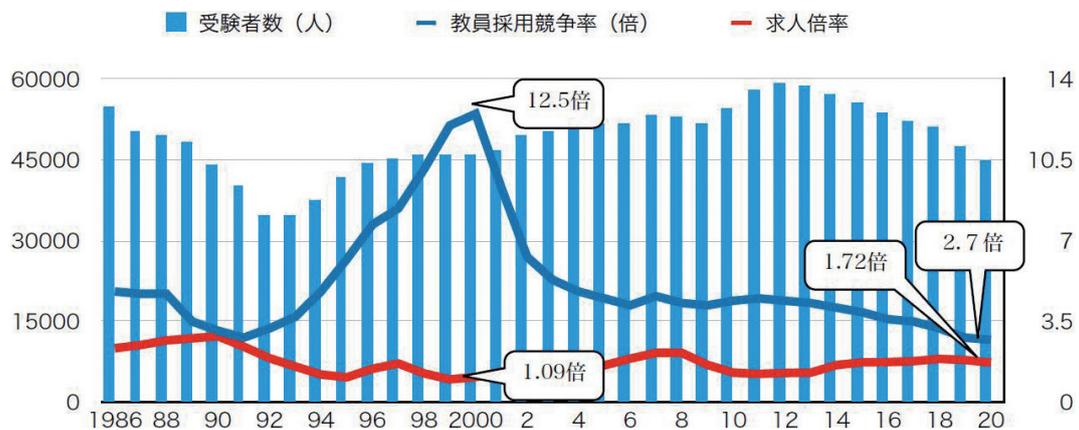
るガイドライン」を法的根拠のある「指針」に格上げした²³。文科省が各教育委員会に宛てた事務連絡によると、教員の勤務時間労働の大半は超勤4項目に関する業務以外と認めたとうえで、「超勤4項目以外であっても、校長や教育委員会は、教職員の健康を管理し働きすぎを防ぐ責任がある」と強調している。優遇策としてすでに意味を失い、「定額働かせ放題」²⁴とまで揶揄される教職調整額を維持したまま時間管理をすることに、どのような効果が期待できるだろうか。

(4) 倍率は1倍台

教員の「質」担保システムの一つ、各自治体の教員採用試験もすでに機能していないといっても過言ではない。それを如実に物語るのが都道府県の採用倍率の低さだ。

文科省によると、採用試験の競争率は2000年度には小学校教員（12.5倍）、中学校（17.9倍）と、ともに過去最高を記録した（グラフ1）。企業が新卒採用を手控え、1999年6月には求人倍率が0.99倍にまで落ち込んでいた²⁵。求人倍率の1倍割れは84年の調査開始以来、初めて。「不況の影響が色濃く表れた」とされた²⁶。その後、企業業績が回復し、求人倍率が回復するにつれ、教員採用試験の競争率は下がる。

とりわけ小学校教員の低倍率が目立つ。2022年度の都道府県実績をみると、半数近くの23自治体で最終倍率が1倍台を記録していた（表5）。最も低かったのは



グラフ1 教員採用試験の競争率

(文科省「公立学校教員採用選考試験の実施状況について」、リクルートワークス研究所「ワークス大卒求人倍率調査」をもとに松本作成)

²³ 文科省事務連絡 2020年7月17日付

²⁴ 内田良、斉藤ひでみ、2018年、「教師のブラック残業」学陽書房 2018年

²⁵ 1999年6月17日付読売新聞朝刊

²⁶ リクルートワークス研究所、2021年、「ワークス大卒求人倍率調査」

秋田県と大分県で、いずれも 1.3 倍。ただ、この数字はあくまで最終倍率であり、実は数字のトリックが隠されている。

採用試験は通常、教室で授業ができる学力の有無を試す 1 次の筆記試験と、論文や面接、集団討論、模擬授業、体育や音楽、美術、家庭、英語では実技試験などの 2 次試験で構成されている。

このうち公表されているのは 2 次の最終倍率であり、1 次試験倍率が 1 倍台のところはもっと多い。受験生が 1 次でふるい落とされれば最終倍率は下がるはずなのにそうでないのは、抜け道があるからだ。

例えば東京都の 1 次試験倍率をみると、ここ 10 年間、1 倍台が続いている（表 6）。2019～2021 年度は 3 年連続で 1.1 倍。「名前を書けば突破できる」と教育関係者からも揶揄される数字だった。2022 年度の試験は少し持ち直して 1.5 倍となった。

抜け道というのは、1 次試験を免除される学生たちの存在。都の場合、都教育委員会が開く教員養成塾に大学推薦で参加した学生たちだ。他に臨時教員として働いた実績を持つなどして免除された人も含め、毎年 600～700 人が筆記試験なしで 2 次試験に進んでいるのだ。

この大学推薦とて、安心はできない。「優秀な学生には出さない」と大学関係者

表 5 最終試験の倍率が 1 倍台の自治体

自治体名	倍率	自治体名	倍率
秋田県	1.3	宮城県	1.7
福岡県	1.3	島根県	1.7
佐賀県	1.3	北九州市	1.7
熊本県	1.3	鹿児島県	1.7
大分県	1.3	千葉県	1.8
北海道	1.4	新潟県	1.8
長崎県	1.4	山梨県	1.8
山形県	1.5	岐阜県	1.8
宮崎県	1.5	愛媛県	1.8
福島県	1.6	青森県	1.9
富山県	1.6	熊本市	1.9
広島県	1.6		
福岡市	1.6		

（2022年度、時事通信社調査をもとに松本作成）

表 6 東京都の教員採用の現実

年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
志願者	5,848	6,107	5,619	5,525	5,228	4,963	4,851	4,514	4,206	3,762	3,628	3,110
受験者	3,923	4,364	4,079	3,916	3,779	3,536	3,278	3,016	2,826	2,757	2,428	2,155
1 次合格者数	2,730	2,908	2,552	2,483	2,471	2,393	2,350	2,343	2,581	2,475	2,201	1,437
1 次通過率	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.3	1.1	1.1	1.1	1.5
1 次免除者数	477	208	298	284	55	28	152	80	736	587	656	676
2 次受験者数	3,931	4,158	2,850	2,767	2,526	2,421	2,502	2,423	3,317	3,062	2,857	2,113
2 次合格者数	1,502	1,696	1,196	1,215	1,262	1,378	1,434	1,503	2,030	1,614	1,546	1,164
2 次通過率	2.6	2.5	2.4	2.3	2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.9	1.8	1.8
倍率	2.6	2.6	3.4	3.2	3.0	2.6	2.3	2.0	1.4	1.7	1.6	1.9
採用予定者数	1,150	1,600	1,200	1,000	1,020	1,200	1,120	1,260	1,570	1,570	1,090	1,010
採用者数	1,347	1,778	1,147	1,104	1,153	1,260	1,335	1,391	1,840	1,436	1,416	1,052

（時事通信社調査をもとに松本作成）

は口を揃える。「1、2番手グループは自力で試験を突破できる。下駄を履かせなければ合格できない3番手以下を送り込む」（東京都内の私大教員）。どの自治体も似たり寄ったりのようで、採用試験も質を担保する上であてにはならない所以だ。

実際、ある自治体に採用された過去3年間の教員の出身校リストを見ると、偏差値40台どころか、最低の「F」ランク大学も目立った。偏差値は、ある試験の受験者の中での相対的な「位置」に過ぎない。大学の価値や学生の能力とは基本的に無関係ではあるが、現状で入学者の学力を推定する数字としては偏差値しかなく、あえて紹介すると、そんなうそ寒い実態もうかがえる。

1次試験免除の是非もさることながら、各教育委員会の出題傾向にも問題はありそうだ。「教職教養の過去問」（時事通信社）を開くと、出題に偏りがあることがわかる。内容を「教育原理」「教育心理」「教育法規」「教育史」「教育時事」「ローカル」の5パターンで分析しているが、全分野を満遍なく出す自治体はまれ。「教育心理」「教育史」が未出題のところも目立つ。

回答は全て選択式で、しばらく見ていると、正答のありかを見破る「コツ」が見えてくる。基礎的な学力を試せばいい試験なのだろうか。

2012年、中教審は「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的向上方策について」の答申で、修士レベルの養成を「標準」とし、高度専門職として確立させることを明示した。では、「専門職」とはどのようなものか。「高度化」とはどのレベルか。それを誰がどのように育て、達成状況を測るのか。各教育委員会の独自の採用試験に任せておいていいのか。問題は多い。

(5) 財務省「数に頼らない教育を」

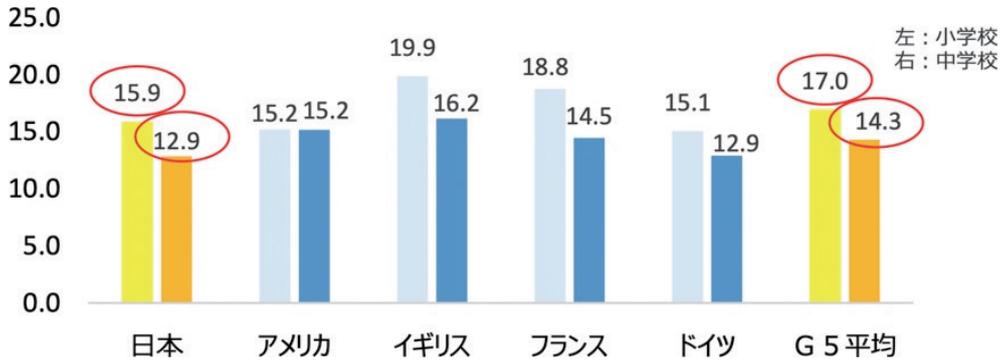
教室に配置できる教員を増やすため躍起となる文科省や自治体に対し、財務省は従来通りの見解²⁷を示している。

まず教員は「不足」していないとみる。児童生徒数が減っているほどには、教員定数は減っていない、その結果、「手厚くなっている」とまで分析する。それは国際比較でも明らかだとして、経済協力開発機構（OECD）調査（グラフ2）を明示している。

そのうえで、文科省が問題視する「教師不足」は「近年の大量退職・大量採用に伴う若手教員の産育休取得の増」が要因であり、2031年度に65歳までの定年延長が完成すれば、「改善（採用倍率の増）する見込み」と楽観する。現在は需給バラ

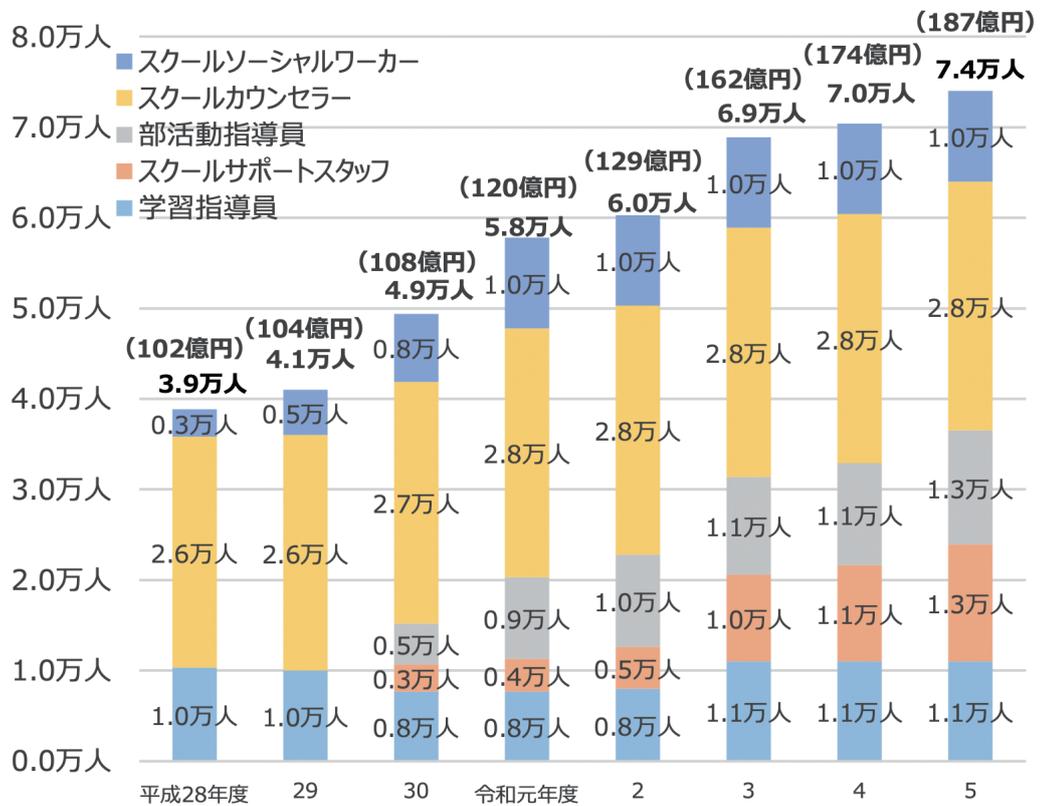
²⁷ 財務省・財政制度分科会（2023年10月11日開催）資料

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/20231011zaiseia.html



グラフ 2 教員 1 人当たり児童生徒数の国際比較 (2019 年)

(財政制度分科会 (2023 年 10 月 11 日開催) 資料より)



※令和 2 年度一次補正予算及び令和 2 年度二次補正予算で措置した新型コロナウイルス対策の外部人材 (スクールサポートスタッフ等) は含まない。

※東日本大震災のための緊急 S C 等活用事業による配置人員は除く。

※スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーは、一学校 (区) あたり一人として予算人員 (その他重点配置分を含めていない) 。

グラフ 3 外部人材の予算人員の推移

(財政制度分科会 = 2023 年 10 月 11 日開催 = 資料より)

ンスが悪いため、倍率が低いとみているようだ。

人手不足や離職は「日本の多くの業種における共通の課題・現象」で、「民間出身者の活用等を行いつつ、『数』に頼らない教育・効率的な学校運営としていく必要があるのではないかともしいう（下線は筆者）。すでに「民間出身者」ら外部人材はここ7年間で倍増している（グラフ3）。にもかかわらず、教員の時間外労働の長さは解消されていない。

財務省はこうした点には触れず、「質の確保は引き続き課題」としながら、「ヒトもカネもモノもではなく、いかに持続的・効率的に学校運営を図っていくかを検討すべき」とまとめている。

不登校の児童生徒数は史上最多の約30万人にまで増えている。難しい問題を抱えた学校現場の教員たちを「民間出身者」が支えきれていない。この現実をどう捉えたらいいのか。

2. 働き方改革と教職の空洞化

(1) 長い時間外労働と授業準備時間の削減

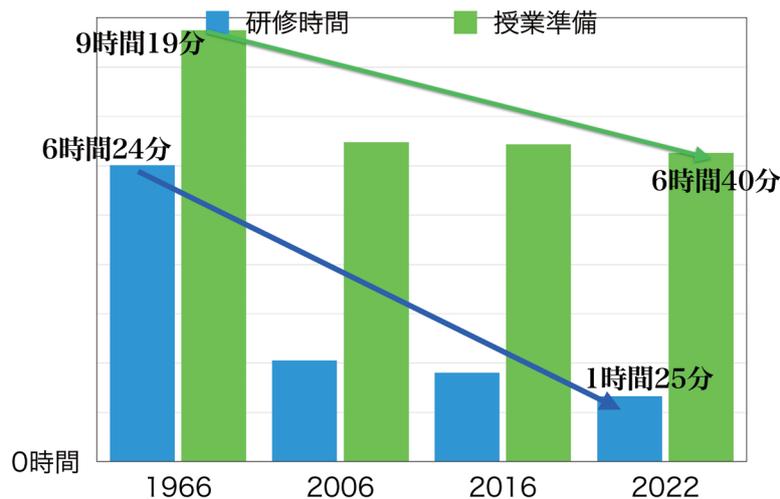
2023年4月、文科省は「教員勤務実態調査」速報値を発表した。教員の働き方改革の推進を求めた中教審答申（働き方改革答申²⁸）や給特法案に対する附帯決議（いずれも2019年）が実態を調べたうえで対応策をとるよう要請しており、それに沿った調査だった。2022年の8、10、11月に実施され、小中学校各1,200校、高校300校に勤務する常勤教員4万2,178人が回答した。

それによると、依然として時間外労働時間が長い（前掲表4）。給特法の前提となった1966年時点での勤務状態とは桁違いの時間だ。ただ、その内訳を詳細にみていくと、小中学校とも「授業」「学習指導」の時間が増えていたのに対し、「授業準備」「研修時間」が減っていたことがわかる（グラフ4）。1966年に比べると、小中学校とも授業準備時間が約3時間、研修時間は4時間も短くなっていた。

調査の定義によると、授業準備とは「指導案作成、教材研究・教材作成、授業打ち合わせ、総合的な学習の時間・体験学習の準備など」とされ、授業の質を維持、向上させるのに不可欠な時間であることがわかる。では、その時間をどう扱うべきか。調査では、具体的な勤務時間の記入とは別に、授業準備など学校内の仕事14項目について教員自身の考えが問われた。

²⁸ 「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/chukyo3/079/sonota/1412985.htm



グラフ 4 小学校教員の1週間あたりの研修・授業準備時間
(文科省調査をもとに松本集計)

表 7 小学校教員は何を「削減すべき」と考えるか

	削減すべきで削減可能	削減すべきだが削減は難しい	無回答
登下校に関する対応	44.8%	45.2%	10.0%
放課後から夜間などにおける見回り、児童生徒が補導された時の対応	59.4%	31.8%	8.8%
学校徴収金の徴収・管理	66.4%	26.0%	7.6%
地域ボランティアとの連絡調整	39.7%	45.2%	15.1%
調査・統計等への回答等	70.2%	23.7%	6.0%
児童生徒の休み時間における対応	14.2%	62.3%	23.4%
校内清掃	33.3%	45.9%	20.8%
給食時の対応	15.3%	60.1%	24.6%
授業準備	9.9%	58.0%	32.1%
学習評価や成績処理	14.0%	56.9%	29.1%
進路指導	13.3%	54.6%	32.1%
支援が必要な児童生徒・家庭への対応	11.3%	59.6%	29.1%

(文科省調査をもとに松本作成)

その結果、小学校教員の67.9%、中学校教員の62.7%が授業準備について、「削減すべきで削減可能」「削減すべきだが削減は難しい」と答えていた(表7)。

ただ、この結果を額面通りに受け止め、大多数の教員が授業準備を「削減すべき」と考えていると断じるべきではないだろう。回答の選択肢が「削減すべきで削減可能」「削減すべきだが削減は難しい」のみで、「削減すべき」が前提にされていたからだ。「削減すべきではない」という選択肢がなかったのだ。

調査をまとめた文科省財務課は、「調査項目が多いため、可能な限り簡素化した」と説明するが、この種の調査では異例の「無回答」が3割前後も占めていることをどう判断するのだろうか。

調査では、回答した教員の年齢や教職歴なども尋ねている。しかし、「削減すべき」と回答した比率がベテランと若手でどう違うかといった「クロス集計」を行っていない。「キリがないから」（財務課）で、ローデータの公表も考えていないという。後述するように、「授業準備時間の削減」は既定路線だからだろうか。

■授業準備を「削減対象」とした文科省

文科省が授業準備を「削減すべき」時間と打ち出したのは、2017年12月だ。中教審が「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」の中間まとめに明記し、その4日後の12月26日、文科相が「緊急対策」²⁹として決定した。そのいずれもが、学校内の仕事を「基本的には学校以外（地方公共団体、教育委員会、保護者、地域ボランティア等）が担うべき業務」「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」の3分類14項目に腑分けし、授業準備を「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」に位置付けた（図1）。

年末になっての慌ただしい動きは、半年前の6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」³⁰（骨太の方針）を受けたものだ。長時間労働の是正に向けた緊急対策を年末までにまとめるよう時間的制約を設けたのだ。文科省は

基本的には学校以外が担うべき業務	学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務	教師の業務だが、負担軽減が可能な業務
①登下校に関する対応 ②放課後から夜間などにおける見回り、児童生徒が補導された時の対応 ③学校徴収金の徴収・管理 ④地域ボランティアとの連絡調整 ※ その業務の内容に応じて、地方公共団体や教育委員会、保護者、地域学校協働活動推進員や地域ボランティア等が担うべき。	⑤調査・統計等への回答等 （事務職員等） ⑥児童生徒の休み時間における対応 （輪番、地域ボランティア等） ⑦校内清掃 （輪番、地域ボランティア等） ⑧部活動 （部活動指導員等） ※ 部活動の設置・運営は法令上の義務ではないが、ほとんどの中学・高校で設置。多くの教師が顧問を担わざるを得ない実態。	⑨給食時の対応 （学級担任と栄養教諭等との連携等） ⑩授業準備 （補助的業務へのサポートスタッフの参画等） ⑪学習評価や成績処理 （補助的業務へのサポートスタッフの参画等） ⑫学校行事の準備・運営 （事務職員等との連携、一部外部委託等） ⑬進路指導 （事務職員や外部人材との連携・協力等） ⑭支援が必要な児童生徒・家庭への対応 （専門スタッフとの連携・協力等）

図1 文科省が示した学校・教員が担う業務

²⁹ 「学校における働き方改革に関する緊急対策」

https://www.mext.go.jp/content/20200210-mxt_zaimu-000004400_1.pdf

³⁰ 「教員の厳しい勤務実態を踏まえ、適正な勤務時間管理の実施や業務の効率化・精選を進め

早速、翌7月に「学校における働き方改革特別部会」を設けて議論を開始し、半年
足らずで結論を出した。

中教審の審議過程を振り返ると、立ち止まって考える機会はいくつかあった。委員
から「授業準備や研修に関わる時間を勤務時間の中でどれほど確保できるか、復
元できるかという視点が大切」（9月22日、天笠茂委員）との指摘が出されたり、
同様の視点からの資料が文科省から提出されたりしていた。

その資料は「教員の負担感率」をまとめており、授業準備にかける時間は、長く
ても負担と感ずるのは小中学校の教員ともに2割程度に過ぎない反面、「通知表作
成・指導要録作成」は、かかる時間が授業準備よりも短いのに6割以上もが負担と
感じていることなどを明らかにしていた。つまり、時間の長短と負担感は必ずしも
相関していないというわけだ³¹。

一方、文科省側からは、教員勤務実態調査のクロス集計結果も示された。委員の
要請で行われたもので、こちらの方は、1週間60時間以上勤務の教員の方が、60
時間未満の教員よりも授業準備にかける時間が長いという内容となった³²。

本審議以前の部会段階でも、「長く時間をかけても効率化のインセンティブが働
かない」といった発言があったりして、結局、仕事の内容はともあれ、教員の働き
方自体に問題があるという方向に、議論は次第に収斂されていった。

そんな流れが「教員は非効率な働き方をしている」という単純な受け止め方を定
着させたと推測される。そして、ICTやサポートスタッフの活用によって授業準
備の時間を「削減すべき」といった安直な方向に対応案は傾いていった。

■授業準備は「楽しい時間」

果たして、授業準備はICTやサポートスタッフの活用で代替できるものなのだ
ろうか。教員たちが実際どのように授業準備に取り組んでいるのか、聞き取り調査
の結果を紹介したい。

東京都内の小学校で4年生を受け持つ教員（60代）は毎晩、自宅で授業準備を

るとともに、学校の指導・事務体制の効果的な強化・充実や勤務状況を踏まえた処遇の見直
しの検討を通じ、長時間勤務の状況を早急に是正することとし、年末までに緊急対策を取り
まとめる」（骨太の方針2017より抜粋）

³¹ 「業務の役割分担・適正化に関する具体的な論点」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryo/__icsFiles/afieldfile/2017/10/17/1396573_02.pdf

³² 学校における働き方改革特別部会（2017年10月20日 資料1）

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryo/__icsFiles/afieldfile/2017/11/08/1397673_1.pdf

している。学校にいと、学年や学校全体の仕事を優先しなければならないためだ。準備は教科書の精読から始まる。国語であれば、教科書を音読し、読者として引かかる場所はどこか、ノートに書き出すことから始まる。ここには好奇心や教科に関する知識と理解が必要だ。個々の子どもの顔や反応を具体的に思い浮かべながら「板書計画」を練る。興味や関心を引き出す言葉かけ、演出を考えているうちに、あつという間に約40分が過ぎている。「教員の仕事は、子どもを伸ばすこと。まずは子どもたちに学ぶことが『楽しい』と言わせたい」と話す。若い頃から授業準備には時間をかけてきたが、「楽しい時間。(やり出すと)止まらない」とも。

同じく都内の小学校で5年生を受け持つ教員(50代)は毎朝、始業時間より1時間以上早く出勤して準備に取り組んでいる。勤務時間内は支援員や同僚教員、地域支援コーディネーターらとの打ち合わせも多く、この時間を使うしかないという。準備は教材づくりが中心だ。子どもによって理解度が異なるため、字の大きさにも配慮している。「一人ひとりの子どものことを分かっていると、教材は作れない」と言う。作った教材はコピーし、教室で配布する。

中学校の社会科担当教員(40代)は、顧問の野球部とバスケット部の練習が終わる午後6時から授業準備を始める。新聞やテレビのニュースをチェック。その知識を織り込み、1年生の地理、2年生の歴史に使う教材づくりに取り組む。現実世界と教科の内容をつなげるのは教養だ。「教材をアップデートしないと、授業をするのがつらい。前に使ったものは使いたくない」と語る。

付言すると、教員が勤めている中学校では部活を外部支援員に任せる方針。校長からは何度も部活の日数を減らして早く帰宅するよう言われているが、教員は部活が外部委託となっても支援員として登録し、これまで通り続けていきたいと考えている。

■教職の空洞化

教員への聞き取りなどから、授業準備として行っていることを分解して再構築すると図2のようになる。

充実した授業には教養が欠かせず、教養を更新するための新聞や本を読む習慣も必要だ。もちろん教科に関する知識や理解があり、教養で味付けして板書の工夫や魅力的な教材へと昇華させていく。子どもたちに伝わるものにするには、何より日頃の対話の積み重ねがものをいう。

<p>目に見える部分</p> <p>跳び箱など授業に使う道具の準備、片付け 教材を印刷・配布</p>
<p>目に見えない部分</p> <p>教材として表現する力 授業に関心を持たせる板書を工夫する力 経験知 一人ひとりの子どもに関する知識・理解 教科に関する知識・理解 教養 新聞や本を読む習慣</p>

図2 授業準備の再構築
(教員への聞き取りをもとに松本作成)

ここまでは目に見えない部分で、コンセプトワークが中心。これに、目に見える作業が加わる。跳び箱など授業で使う道具の用意や、教材の印刷・配布…。

文科省が代替できるとするのは、どの部分なのだろうか。同省が提示する授業準備時間削減に向けた支援例から考えていこう。

〈授業で使用する教材等の印刷や物品等の準備のような補助的業務や理科の授業における実験や観察等について、授業中の支援に加え、実験の準備・片付けや教材開発の支援は、教師との連携の上で、サポートスタッフや理科の観察実験補助員の積極的な参画を促進する。小学校中学年で外国語活動の導入や高学年での教科化に向けて、教室用デジタル教材や、教師用指導書、学習指導案例、ワークシートなど授業準備に役立つ資料を含め、新学習指導要領に対応した教材を開発し、希望する小学校に配布する〉

どうやら、サポートスタッフが手伝うのは、授業中の支援や教材の印刷、物品の準備など「目に見える部分」のようだ。後段の教材は汎用的なもので、教員が志向する「一人ひとりの子どもをわかっていないとつukれない」ものとは自ずと性質を異にするものだろう。

そもそも、教職の中核が授業である限り、教員は準備を不可分の時間として取り組むことになる。このまま「働き方改革」だけが推進されれば、ますますその時間は周縁、勤務時間外に押しやられることになるだろう。実際、今回の調査でも、仕事の持ち帰り時間は増えていた。教員たちがどんな仕事をもち帰っているかのデータはないが、先述の紹介例から考えれば、授業準備に充てている可能性は大だ。

今なすべきは、教職の中核たる授業の準備は勤務時間内にできるようにする制度と運用の見直しだろう。その実現のための調査のはずだから、徹底したデータ分析が不可欠だ。「削減ありき」の設問でクロス分析すら「キリがない」と開き直す姿勢は、やることはやっているという文科省のアリバイ工作のためのお座なり調査とのそしりを免れないだろう。

今回の勤務実態調査で最も「削減すべき」が高く、無回答が少なかったのは皮肉にも「調査・統計等への回答」だったことを重く受け止めてほしい。文科省で分析しきれないのであれば、個人情報削除したうえでローデータを公表し、在野の研究者の知恵も借り、教員の労働時間短縮、残業時間ゼロに向けて仕切り直すべきではないか。

紹介した教員は特殊な例だろうか。歴史を辿ると、そうではないと言い切れる。

大正から昭和初期にかけては、現場の教員を読者とした学年別教育雑誌が計 17

種類も創刊されていた³³。雑誌の目玉は各教科の日々の授業日案（授業案）であり、子どもたちを習熟度別にクラス編成した先進的な授業案も紹介されるなど、教員同士の活発なやりとりが誌上で交わされていた。戦時下では、物価が高騰して教員の給与不払いの自治体も出るなど、教員の生活は困窮を極めていた³⁴。そんな中でも、教員たちは教育雑誌を買い、授業準備に情熱を傾けていた。

教員にとって授業とは、その準備に充てる時間とは何なのか。どうすれば、現状をより良い方向に変えていけるのか。「削減」ありきの議論は遠ざけるべきだろう。

■研修は5時間減少

教員の「質」を担保する上で、研修時間が減り続けていることも見逃せない。

1966年調査には、命令、承認、自主の3種類の研修が記されている。命令研修は、校長命令で学校敷地内で受けるものだ。教員同士が互いの授業を見学し、内容や構成について議論した。国際的にも高い評価を得ていた研修で、1966年には小中学校いずれも1週間に2時間前後が充てられていた。承認研修とは、同じく校長命令であっても勤務時間内に敷地外で行われる研究会への参加をいう。校内での研修よりも長い3時間以上が充てられていた。教員自身が大いに学んでいたことがわかる。それが、2022年調査では、小学校は1時間25分、中学校は1時間5分となっていた。

教員は絶えず研究と修養に努めることが求められている。校長が承認すれば、校外で研修を受けることもできる。教員の自主性だけに任せず、文科省が教員らの資質向上を図るための指針を定めることも義務付けられており、指針に基づき、教育委員会や校長は研修計画を立てて教員を支えなくてはならない。いずれも、教育公務員特例法に明記されている。それだけに、2022年調査に表れた貧しい研修の実態には疑問を禁じ得ない。研修時間の激減は、どのような指針と計画に基づいたものなのだろうか。

(2) 免許制度は「質」を保証しているか

なかなか「質」の向上にシフトできない教員の現状と平仄を合わせるように、文科省自らが水をさす施策を展開している。同省は2022年4月20日、早急に教員確保の手立てを講じるよう、全国の教育委員会に対して緊急通知を出した。柱は、特別免許状や臨時免許状の積極活用により採用を拡大するというものだ。従来姿勢を改め、教員の門戸を一般社会人にも大きく開くことになった。だが、目立った動

³³ 樫下達也「授業づくりをめぐる教職意識」、2021年、「近現代日本教員史研究」（船寄俊雄、近現代日本教員史研究会編著、風間書房刊）所収

³⁴ 石戸谷哲夫、「日本教員史研究」、野間教育研究所紀要

きや効果は見えない。現場を預かる校長らが二の足を踏んでいるからだ。根底には、教員の質の低下に苦しむ現状への不安感がある。

■誰でもいいから教員に

4月の緊急通知の冒頭には、「教師不足³⁵への対応のため、特別免許状・臨時免許状の活用などを依頼するものです」と大書されていた。

日本の学校で教壇に立つには、文科省に教職課程を持つことを認定された大学で学び（大学における養成）、都道府県教育委員会から教員免許状を授与されていることが必要だ。教育大学・学部でなくてもいい（開放制）。免許状は、有効期限と地域で「普通・特別・臨時」の3種類に分けられる。

普通免許状は大学で教員になるための教育を受けた人に授与されるもので、免許更新制の廃止により2023年度から効力は無期限となった。全国どの都道府県でも有効だ。

特別、臨時免許状は普通免許状を持たない人に授与され、取得した都道府県内でのみ効力を持つ。このうち臨時免許状は正規の教員が確保できない場合に「例外的に授与」される。「助教諭」の扱いで、有効期間は3年だ。特別免許状は中学校の「英語」に外国人講師を充てるなどといった場合に出され、一定のキャリアや経験、能力が求められる。こちらは免許更新制度の廃止で、普通免許状と同じく効力は無期限となった。

緊急通知では、特別免許状について「博士号取得者や、各種競技会、コンクールでの実績、教科に関する専門的な知識経験または技能を有すると認められる資格を有する者等」に対して、「積極的に授与が行えるよう基準の緩和」をするよう「お願い」している。特に教員不足が深刻化している小学校については「複数免許の授与」にまで踏み込んだ。

何とか人数の確保をという焦燥は、臨時免許状の「適切な授与」の記述にも感じられる。「申請から授与までの手続が速やかに処理されるよう、提出書類の効率化なども含め、改めて授与手続きの迅速化に向けた検討をお願い」しているのだ。わずか1文の中に「速やかに」「処理」「効率化」「迅速化」などの文言が矢継ぎ早に重ねられている。

この通知に、教育委員会関係者は一様に驚いた。特別免許状と臨時免許状を並べ、「積極的な活用を」と訴えているからだ。臨時免許状はもともと、正規の教員を確保できない場合の員数合わせの制度。一方の特別免許状は、多様な人材を教育現場

³⁵ 文部科学省、「教師不足」に関する実態調査、令和4年1月

https://www.mext.go.jp/content/20220128-mxt_kyoikujinzai01-000020293-1.pdf

に取り込むための制度で、子どもたちの学びの質向上に寄与すると期待されている。それが一緒くたにされているのだ。

いずれにせよ、大学での養成、免許主義という大原則を踏み越えて教壇に人を立たせることになる。文科省が従来、慎重な授与を求めてきた方針の大転換とも受け止められる。

■「幅広い人材」が本来の目的

特別免許状が制度化されたのは1989年。学校現場の閉鎖性を解消するための手段として導入された。臨時教育審議会の答申というお墨付きを得たとはいえ、原則にこだわる文部省（当時）はあくまで「限定的」なものと国会で強調した。

「学校教育の現状とか多様化の状況に対応いたしまして、できるだけ幅の広い人材を教育界へ誘致したいという考え方に基づいた制度でありますけれども、（略）原則との調和の限りにおいて極めて限定したものとして設けている制度でございます」「常識的には（特別免許状の教員は）そんな多くなるような事柄ではない」³⁶。

その当初方針に沿い、文部省が文部科学省となった後も、特別免許状は「極めて限定」した制度として運用されてきた。それは、累計人数にも現れている。文科省のまとめによると、1989年度から2020年度までの31年間で計1,685人。教員全体約92万人のうち約0.1%に過ぎないのだ。内訳を見ると、大半は私立も含めた高校に集中している。主に外国語や看護の担当者。教員不足が特に深刻なのは公立小学校のはずだが、39人とどまっていた。文科省の“お膝元”ともいえる国立の小学校や特別支援学校でいずれもゼロというのは、何を意味しているのだろうか。

限定的な取り扱いは、2021年5月の改訂³⁷でも踏襲されていた。特別免許状を希望する申請者をいつでも受け入れられるようにすることや、自治体側の手続きの迅速化など、「教員になりたい人」に対する便宜は図りつつ、質の担保を求める従来の姿勢も同時に示している。「授与候補者の教員としての資質の確認」のチェック項目として、最初に「外国の教員資格の保有」を例示したのは、その証左だろう。しかし、今回の緊急通知に「外国の教員資格」は例示にもなかった。

ある文科省幹部は「応急処置」「絆創膏みたいなもの」と説明した。うがってみれば、長い間こだわってきた制度の趣旨、質の担保を度外視してまで数の確保に乗り出した、という見方もできる。

³⁶ 文部省教育助成局長＝当時、第113回国会 衆議院文教委員会 1988年11月2日
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=111305077X00719881102&spkNum=11#s11>

³⁷ 「特別免許状の授与に係る教育職員検定等に関する指針」 文部科学大臣の諮問機関、中央教育審議会の答申を受けて、2021年5月11日に改訂した。

■ 笛は聞こえども踊れない

NHK の調査によると、全国の公立学校での教員の欠員は 2022 年 5 月現在、2,800 人に上った。1 年前の文科省調査より 735 人、38% も増えたことになる³⁸。千葉県松戸市立古ヶ崎小学校では、必要人数 26 人のうち 3 人の欠員が出たまま新学期を迎えたと報じられた。その結果、学校全体を見渡してカリキュラムを設計する「教務主任」が、本来はしなくてもいい学級担任も引き受け、午前 7 時半から午後 11 時まで校内を駆けずり回って勤務する状態が生じているという。

教員不足は確実に深刻度を増している。ところが、緊急通知を受けて特別免許状を出す動きは今のところ見えていない。

一例は東京都だ（表 8）。2022 年 4 月初め、都内の小学校 1,274 校の 4% に当たる約 50 校で教員配置が間に合わなかった。都教育庁選考課によると、欠員を埋めようとしたが、採用試験で補欠合格となった「名簿登載者」がすでに企業に就職し

表 8 特別免許の授与状況（東京都）

年度	授与件数 合計	校種別内訳			
		小学校	中学校	高等学校	特別支援
2014	0	0	0	0	0
2015	76	0	32	44	0
2016	47	0	19	28	0
2017	49	4	22	23	0
2018	49	3	20	26	0
2019	58	3	27	28	0
2020	47	5	17	25	0
2021	60	3	27	30	0

ていたり、他県で正規教員として勤めていたりした。こうなると、当該学校で独自に対応するしかなく、習熟度別クラスを担当している専科教員らが学級担任になるなどしている。それでも、緊急通知に沿った対応は広がっていない。

特別免許状の授与の手続きは、校長の推薦から始まる。「〇〇さんをうちの学校で採用したい」という推薦状が任命権者の自治体に出される。都の場合、2 度の書類審査の後、面接を経て約 1 か月で交付される流れだ。都も含め自治体自体が推薦書を出すことは可能だが、「現場から求められてもいないのに、免許主義を曲げて押し込むことはできない」（選考課）。現場のニーズがなければ、何も始まらないのだ。

■ 「スペシャリストよりオールマイティー」 求む

その現場は、緊急通知をどう受け止めているのか。

³⁸ NHK 教育サイト「残業月 90 時間 学校がもう回らない… 教員不足全国 2800 人の現実」
https://www3.nhk.or.jp/news/special/education/articles/article_37.html (2022 年 8 月 2 日)

喉から手が出るほど教員は欲しいはずだが、反応は厳しい。校長たちは異口同音に「免許状のない人に子どもたちを任せるのは怖い」と話す。

これまでも、理科や数学、実技系の教員の確保にたびたび頭を抱えてきたという都内の中学校長は、特別免許状の前提からして否定的だ。「特別免許状は人材供給の（量的）手段ではないはず」とキッパリ。欠員補充には、退職教員に電話をしたり、教員養成系大学に追加で求人を出したりするなど、一般的な方法しかないとする。

学生や地域住民らが毎日のようにボランティアとして出入りしている都内の小学校の校長も、教員数確保のための特別免許状活用は視野にないという。かつて臨時免許状の教員で苦い経験をしたことがあり、より慎重になっているとか。「人としてのよさと、教員として教壇に立たせられるかどうかは別問題」「小学校でほしいのは、担任を任せられるオールマイティー。スペシャリストではない」と話す。

とはいえ、教員免許状にも絶対的な信頼があるわけではない。「いま以上のリスクを抱えられないから」と別の小学校長は本音を漏らす。「免許状があって採用選考を通過していても、どうにもならない教員がいっぱいいる。このうえ免許状のない人なんて……」。

同校長によると、校長たちの集まりの場で必ず話題になるのは、「教員の能力の低下」だ。校長や他教員が見学に来る研究授業でさえも、誤字脱字や、誤った書き順で漢字を書くのはザラ。基礎学力だけでなく、子どもたちと目を合わせられない、一人ひとりに柔軟な対応ができず、一律の教え方をゴリ押しする教員も目立つとか。その結果、保護者とのトラブルに発展したりする。校長たちは質の問題にも頭を抱えているのだ。

■教員養成課程の薄味化

教員免許状と採用試験に対する信頼自体が揺ぐ中で、数の確保だけを目指す方針転換がすんなり受け入れられるはずがない。実際、最近も自治体関係者からこんな愚痴を聞いた。

「九九ができない教員をとってしまった」

「偏差値で言うと、40台」

一体、教員免許状と採用試験は何を保証しているのだろうか。

戦後まもない日本で、教員は「超エリートの教養人」の職業として設計された。軍国主義教育に加担したとして師範学校での養成をやめ、「大学における養成」を打ち出したのは、敗戦4年後の1949年。公教育を担う教員養成を大学で行うという方針は世界初の政策で、欧米諸国を驚かせたという。ほんのひと握りの優秀な学生に、敗戦からの復興を担う人材の育成を託そうとしたのだ。

しかし、その先進性はすでに失われている。今、世界の教員の主流は大学院修士レベル。学部卒業程度で教員になれる国は、日本のほかはアフリカの発展途上国ぐらいになっている。複雑化した世界で生きなければならない子どもを育成する教員には、より高度な学びが必要というのが先進国の共通認識のようだ。

諸外国に後塵を拝する現状には、教員の卵を育てる大学側の苦しい台所事情も関わっている。小学校教員の養成はかつて国立大学が中心だった。その規制を文科省が完全撤廃したのは2006年。少子化で学生確保に苦しむ私立大学にとって、「資格が取れる大学」は受験生への格好のPRになる。前述の通り、規制撤廃により50校が190校にまで増えた。

そうした私大の53.3%が今、入学定員割れを起こしている³⁹。存続のためにはもっと受験生を集めなくてはならず、文科省調査によると、入学者の半数以上を総合型選抜（かつてのAO入試）や指定校推薦など、筆記試験を経ないで確保する事態が起きている。それでも教職課程で単位を積み上げ、都道府県教育委員会に申請すれば、免許状が交付される。

教職課程を巡る問題は少なくないが、その最たるものは、無闇な単位の積み上げによる「薄味化」だろう。

総じて、教員を目指す学生が取得しなければならない単位数は多い⁴⁰。例えば、小学校教員の免許状を取ろうとすると、まず67単位が必要だ。その上、多くの大学は採用につながりやすいとして複数免許状の取得を推奨している。小学校教員を目指す学生の場合、幼稚園や中学校の英語教員などの免許状取得も目指すことになる。このほか大学の教養教育などを取ろうとすれば当然、全体の単位数は膨らみ、180単位を超す学生も少なくない。200単位超の猛者もいる。大学設置基準で卒業認定に必要な単位数は124単位なのだが。

その単位は学修時間とセットで、1単位当たり45時間の学修が必要とされる⁴¹。文科省は大学側に繰り返し教育力の向上を求めており、中核にあるのが「単位の実質化」だ。学生が単位数に見合う学修時間を確保するよう、一方的な講義ではなく、双方向型の授業に改善し、主体的に学べるよう課題を出すよう促している。

この原則論に従えば、4年間で180単位をとると、授業時間も含めて計8,100時間、

³⁹ 日本私立学校振興・共済事業団「私立大学・短期大学等入学志願動向」

<https://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouR5.pdf>

⁴⁰ 中央教育審議会 令和の日本型学校教育を担う教師の在り方特別部会・初等中等教育分科会 教員養成部会合同部会配布資料・参考資料4、2022年

https://www.mext.go.jp/content/20220707-mxt_kyoikujinzai02-000023769-24.pdf

⁴¹ 大学設置基準第21条「単位」「1単位の授業科目を45時間の学修を必要とする内容を持って構成することを標準」と定めている。大学関連の法律等では「学修」と表記されている。

1年間で2,025時間を学修に充てることになる。この数字の意味は、労働時間と比べるとわかりやすい。厚生労働省の毎月勤労統計調査によると、日本の一般的な労働者の総実労働時間数は減少傾向にあり、1,700時間台で推移している。それでも「働き過ぎ」と言われるのだ。それを300時間以上も上回る。

単位数が多くなるほど、学生が授業を「こなすだけ」に陥るのは容易に想像がつく。実際、教員を目指す学生たちから、しばしば「予習復習が全くできない」と聞かされる。予習も復習もしないでやっつける授業の先に、教員免許状が出ているのが現実なのだ。

教職課程の学びに誰が携わっているのかも、懸念材料だ。多くの大学で、教職課程を担う非常勤教員の確保に奔走していると聞く。実際、教員の求人サイトでは、教職課程を想定した人材募集が数多くヒットする。例えば「jREC-IN」や「求人ボックス」といったサイトで「教員養成」「大学」と検索すると、「生徒指導法」「進路・職業指導」「教師論を担当できる教員」など科目担当を募集していることがわかった（2022年8月11日11時40分現在）。

教職課程に対応し、採用者の側の事情にも配慮して、より採用されやすい学生を輩出するためには、科目を細分化し、教員を張り付けなくてはいけないという現実があるようだ。

文科省の有識者会議は2022年3月、全ての新規採用教員が入職後10年目までに2年以上、特別支援学校などでの指導を経験すべきだとの提言案を取りまとめた⁴²。こうした動きを受け、採用率を上げたい大学は、特別支援学校の免許状取得も促すことになるだろう。

単位は英語で「credit」。信用という意味もある。薄味化した単位の何を信用したらいいのだろうか。

■ 棚上げされた「国家免許化」

採用試験の志願倍率の低さの裏には、教員の労働環境の悪化による不人気職種化という流れがある。先述の通り、時間外労働が常態化している。学生たちには魅力に乏しい職種と映るようで、優秀な人材を呼び込みづらくなっている。

その意味で、教員の待遇改善は喫緊の課題だ。教育は国家百年の計、国全体の未来を見渡してそれを行う責任者は、まず国のはずだ。実現すれば、教員の採用に好影響を与え、質の担保の一步となるのは確実だ。だが、それだけでは不十分と言わざるを得ない。

⁴² 「特別支援教育を担う教師の在り方等に関する検討会議」2022年3月31日
https://www.mext.go.jp/content/20220331-mxt_tokubetu01-000021707_1.pdf

ここで「質」というのは、文科省が繰り返し使う「教員の資質能力の向上」ではない。資質とは持って生まれた才能であり、言葉遣いにかねてから違和感を抱いてきた。問題は実際の教壇における教員の質の担保だ。そして、それに向けた教職制度を再構築するうえで課題となるのは、システムの改善だろう。

現在の教職課程は、文科省が内容を決めている。けれども、学生に「生涯学び続ける高度専門職業人」としての基礎力がついているかどうか、肝心の診断は大学に丸投げだ。都道府県教育委員会は大学からの申請を受けて免許状を出しているだけであり、質の担保の観点から、信頼できる免許状とはいえない。教職の内容を設計している文科省自身が責任を持って試験をし、教員養成が制度として機能しているか、学生が本当に力をつけているかを測るシステムが必要だろう。

その構想は、すでに文科省サイドにはある。2012年12月、中教審が打ち出した「教員採用試験の共通問題の作成」だ。各都道府県による採用試験問題作成の負担軽減や、次々に現出する新たな教育課題に対応した試験が不可欠といった観点からのものだが、実施主体として独立行政法人教員研修センター（現在の教職員支援機構）と明記するなど、具体化に向け踏み込んでいる。

これは、同年5月に行われた自民党教育再生実行本部第四次提言の「教員の国家免許化」、同じく教育再生実行会議の第七次提言「共同試験の実施」を受けての動きとみられる。文科省の「課程認定」と自治体教育委員会の「免許授与」の二重性を制度的に統合する趣旨もあり、「優れた人材の確保」の有力な方策として検討されていた。二重のチェックといえは聞こえはいいが、実際は誰も責任を取らない仕組みであることが問題視されたのだ。

これらの議論のうち、「共同試験」に向けた動きは始まっている。教育行政の責任者や学者、校長会代表、教員組合代表らで専門機関を設け、試験の作成・実施機関とする考え方が学識者レベルでは出されている。今の大学入学共通試験のような「共同試験」。つまり、1次試験は国が責任を持ち、2次試験は都道府県に任せる設計だ⁴³。

人の命に関わる医師になるには、医学部で6年間学び、国家試験に合格して免許を取ることが絶対条件だ。文化庁は外国人を対象にした日本語学校の教員を国家資格化し、実習も含めた国家試験導入を目指している。実現すれば、日本語教員は国家資格に値する「高度専門職業人」と認められることになる。こうした事例を踏まえ、国は公教育を支える教員の労働環境を整える一方、「質」を向上するためのシステムづくりに力を尽くすべきだろう。

⁴³ 佐藤学「みんなで異見交論 国家試験導入で教師の質向上」 文部科学教育通信 2022年534、535号

(3) 採用試験日程前倒しの行方

文科省が教員採用試験の前倒し実施の方針を出したことを受け、東京都など各自治体の教育委員会が前倒し試験を実施した。民間企業よりも先に採用内定が得られる条件を整備し、学生を教員という職業に振り向かせるのが狙いだ。

永岡文部科学大臣（当時）が採用試験の前倒しを打ち出したのは、2022年9月。日程の早期化のほか、複数回実施や通年にわたる採用といった方向性も合わせて表明した。「教師を目指す方々の数を増やし、質を高めていく」と強調する。裏を返せば、受験者数が減って採用試験の倍率が下がり、教員の質、煎じ詰めれば公教育の質が下がっていると、大臣みずから認めたことになる。

実際、倍率低下は著しい。中でも公教育の根幹となる小学校教員で顕著だ。文科省によると、2021年度の倍率は2.5倍で「過去最低」だったが、低落に歯止めがかかる兆しはない。採用倍率の調査を続けている時事通信社によると、「質の担保ができる状態ではない」。

試験時期の前倒しは、こうした厳しい採用実態の緩和を狙う。文科省が提示したのは「4月試験・7月下旬合格発表」「5月試験・7月下旬合格発表」の2案。中央教育審議会などで教育長や大学関係者から出された意見をもとに作られた。いずれの案にせよ、民間企業の採用日程よりも早ければ、進路を決めかねている人材を取り込めると見込んだ。

方針を受け、自治体でも前倒しに向けた動きが広がった。東京都教育委員会は2023年度実施の採用から、1次の筆記試験を大学3年生でも受けられるようにした。そこで通過できなくても、4年生で再受験できるようにする。4年生対象の1次試験は従来通りの日程で実施するので、複数の入り口が学生に開かれた。

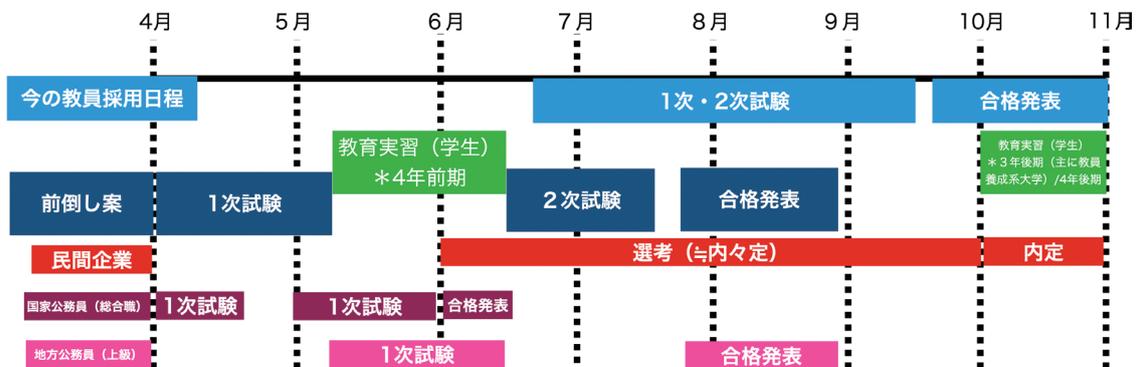


図3 採用日程全体のイメージ
（文科省資料をもとに松本作成）

■「負のイメージ」先行で教職断念の現実

従来も、自治体同士で試験日程の調整は続けてきた。対象大学などが競合する地域では、抜け駆けできないように同じ日に試験を実施。複数回受験できるよう他地域に試験会場を設ける場合は、会場となる地域の自治体の試験日と重ねないといった調整もしている。

一方で、独自の「青田買い」も。自治体独自の教員養成コースに低学年から入れば筆記試験を免除するなどの特典を設けたりしてきた。それでも、受験倍率は上がらなかった。なぜか。

愛知県内の国公立大学6校の教職課程学生を対象にした調査⁴⁴で、教職に就くことをあきらめた理由を尋ねたところ、「内定の時期が遅い」は「教員免許更新制度」⁴⁵と並んで最下位の20.7%だった。1位は「他にやりたい仕事が見つかった」(66.6%)、2位は「休日出勤や長時間労働のイメージ」(64.1%)と続く。自由記述には「部活」「給料」「残業」「残業代」に関する負の意見が並んだ。しかし実は、調査時点で対象学生の9割がまだ教育実習を受けていなかった。SNSや報道などで目にする「負のイメージ」が先行し、具体的な試験日程を詰める前に断念したようだ。

埼玉大学の研究グループ⁴⁶によると、入学時には同大の学生の約8割が教職を目指していたにもかかわらず、3年進級時には45%と、半数近くが教職志向を減退させていた。3年進級時はやはり教育実習に行く前。就職活動について具体的なプランづくりは始まっていない頃だ。

いずれの調査でも、教育実習、つまり学校現場を体験する前に教職を進路候補から外している実態が判明したことに着目したい。

■採用試験前倒しによる教員養成課程の過密化

採用時期の前倒しがどのぐらい採用倍率の向上に寄与するのか、文科省には「試算がない」という。ならば同じように、悪影響についての試算もなされていないのではないか。前倒しが教職課程や学生生活に与える影響に触れた記述が、どこにも見当たらないからだ。

そこで考察するに、悪影響の主たるものは教職課程の質の低下ではないか。

教職課程は、国公立大学院、大学、短大のべ約900校に設けられている。文部

⁴⁴ 「教職の魅力向上への課題に関する調査研究」愛知県総合教育センター研究紀要第111集（令和3年度）太田恵里ほか。調査は2021年4～5月、6大学の計1,781人を対象に行われた。

⁴⁵ 教員免許更新制度は2022年7月に廃止

⁴⁶ 「今後の教育学部における教職支援の在り方」「同Ⅱ」「同Ⅲ」埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター 安原輝彦、長江清和ほか

科学大臣の認定があれば、どの大学等も免許状取得を目指した課程を設けることができる。

現在、全国の大学等に設けられている教職課程は「教職課程コアカリキュラム」⁴⁷に準拠している。文科省に置かれた検討会議が2017年にまとめた。それまでの教職課程は「学芸的側面の過度な強調」「担当教員の関心」に傾いていた——つまり研究・学問志向の大学教員に丸投げだったという反省に立ち、「実践的指導力や課題への対応力の習得」に重点をシフトした。その観点から、内容も精査されたはずだった。

ただ、そのカリキュラムの実現可能性は、当初から危ぶまれていた。求めるような広く深い内容の教育を実現するには、相当な規模の教員集団と時間が必要だからだ。

現実には、教員養成系学部（多くは教育学部）は大学経営層にとっては頭の痛い存在だ。人件費比率が高く、企業など外部資金が期待しにくい「稼げない学部」であることが大きい。しかも、教科ごとに固まるタテ割り傾向が強く、教育委員会幹部から校長経験者、産業界出身者までが混在する複雑な構成メンバーで、マネジメントが難しい。ある教育学部の担当学科長は「誰がどんな授業をしているのか、誰もわかっていない」と打ち明ける。

当然、授業の内容にはばらつきが出る。関東地方の国立大学の小学校教員養成課程のシラバスで必修の算数概論を見ると、一人の教員は国際的な学力テストの歴史と現状を全回通して講義し、別の教員は四則演算や算数教材の活用を教えると書かれていた。1回目が天文で2回目は実験、3回目は地学全般といった散漫な内容の理科概論もあった。

学生から不満が上がるのも無理はない。その大学の学生に話を聞くと、「先生の趣味に付き合わされた。意味がわからず、役に立ちそうもない授業だった」「成績に関係するから我慢していたが、本当につまらなかった」「クラス固定制だから、当たり外れがある」などと嘆いていた。

採用日程が前倒しとなり、それに伴い教職課程の期間が短くなれば、ただでさえ問題を抱える養成教育を混乱させ、何より単位をとらせる必要から授業を過密化させて、更なる内容の劣化を促す恐れが強い。

そもそも、過密化した教職課程で学生をつなぎとめておくことができるだろうか。教職課程の学生は、すでに相当に密度の高い学生生活を過ごしている。中でも時

⁴⁷ 文部科学省「教職課程コアカリキュラム」

https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_/icsFiles/afieldfile/2017/11/27/1398442_1_3.pdf

間に追われているのは、小学校教員を目指す教員養成系学部の学生よりも、法、経済、理工など、それ以外の学部（一般学部）で教職を取る学生たちだ。

手元に、東京都内の総合私立大学法学部学生の日割がある。この学生は2年次から社会科教員の免許を目指して教職課程を取り始めていた。一般学部の学生向けの教職課程は、第6限や土曜日に配置されることが多い。この学生も5、6限に土曜も含めて教職課程を修めている。こうした日割が3年後期まで続く。採用試験が前倒しされれば、試験対策も加わってさらに過密な日割になるのは間違いない。

大学卒業レベルで取得できる1種免許状取得状況を見ると、中学校・高校教員免許の取得が減り、特に中学校では、近年で最も多かった2007年度に比べると2割強、約1万件も少ない3万7,334件となっていた。これに対し、小学校教員免許は5割ほど増えている。中高免許の主力は、最初から養成学部で必要科目を学ぶ小学校教員とは異なり、一般学部で教職課程を取る学生であり、もうすでに授業の負担感が免許取得に悪影響を与えていることがわかる。

愛知と埼玉の調査に現れたように、学生が現場を体験しないうちに「負のイメージ先行」で教職から離れている現状を考えると、一層の日割の過密化が望ましい結果を招くとは考えられない。むしろ教職を断念する傾向に拍車をかける懸念さえある。

文科省は採用日程の前倒しのほか、最短2年で小中学校などの教員免許に必要な単位を得られる教職課程を4年制大学に認める方針を固めたとマスコミで報じられた。これも、教員の量を担保するための策と見える。採用日程の前倒しにより、実質的には2年間程度で課程をこなす必要がある。単なる帳尻合わせにしかみえない。教員教育の質をどう充実させるかといった視点が果たしてあるのだろうか。

(4) 「教育のデジタル化」で教員の役割は変わるか

国の進める「教育のデジタル化」はこうした窮状を変えるか。

2022年1月7日、政府が「教育データ利活用ロードマップ」⁴⁸を公表した。誰もが・いつでも・どこでも・誰とでも学べる「教育のデジタル化」社会を2030年ごろには実現したいという。教室の風景どころか、教員の働き方や役割、ひいては日本の学校教育のあり方を根底から変えてしまおうかという壮大な構想だ。教育の場ではこれまでも通信や映像のデジタル化が進められてきたが、今回の「教育のデジタル化」はスケールが違う。実現は可能なのだろうか。

⁴⁸ 教育データ利活用ロードマップ

https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/digital/20220107_news_education_01.pdf

ロードマップは、デジタル庁、総務省、文部科学省、経済産業省の連名で作成された。「デジタルの活用により、一人一人のニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残されない、人に優しいデジタル化」を目標に掲げている。閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（2020年12月25日）で明記されたビジョンを踏襲した文言だ。生涯学習を見据えつつ、まずはICTをフル活用し、子どもが主体的に学べ、教職員と向き合える環境をつくり出したいとする。「チョーク & トーク」の一斉型授業を中心とする現状への問題意識が、ロードマップからはうかがえる。

それを端的に表すのが、ロードマップに添えられたこぎれいなポンチ絵だ。何を問題視しているのかを表にまとめてみた。こうして見てみると、学校だけでなく日本社会の現状も「時代遅れ」と認識していることがわかる。

ポンチ絵の中心にいるのは男性教員。チョークで板書という昔ながらの「労役」に追われている。授業準備も紙の教材で手がかかるし、宿題やテストの採点も一枚一枚、手作業だ。校務負担もいろいろとあるが、データ化されていない資料、情報とにらめっこ。時間的、地理的な制約で外との交流が持ちづらい。一方の子どもたちは、膨大な教材で知識のインプットを強いられるから、同級生たちとの議論や互いの考えを知る機会が限られる。学びの軌跡が紙ベースの記録にとどまるため、転校・進学時にも困難が生じる――。

八方塞がりともいえる今の学校に「デジタル化」を持ち込み、みんなでハッピーになろうよ。平たく言えば、そんな発想のように見える。

ロードマップはさらにうたう。一斉型授業が返上され、学習指導要領の掲げる「主体的・対話的で深い学び」が現実のものとなる。つまり、子どもたちは端末を使って、自分の理解度を自己認識できる。端末や大画面上で子ども同士の意見が共有でき、効果的な協働学習も期待できる。何に興味を持ち、どう検索し、何を選んだか。練習問題にはどのくらい時間をかけ、どんな間違いをしたか。誰とどんな意見のやりとりをしたか…学習履歴は全てデータで管理されているので、学習上のつまづきを解消しやすいし、転校・進学してもスムーズに学びを継続できる。履歴をもとに、いつでもどこでも、大人になっても学び直せる社会になる。

教員の負担も一気に軽減されるという。授業に使える素材を端末検索で収集でき、宿題やテストの採点も自動化されるから手間が省け、子どもへのフィードバックに専念できる。公務負担もむろん軽減。時間的な余裕ができて、外部の専門家との交流で教職へのモチベーションを高められる。

ロードマップによると、時代を変える鍵がすなわち「教育のデジタル化」なのだ。

■コロナ禍を追い風に1人1台端末実現

その起点となったのは、2020年に動きが具体化した「GIGA スクール構想」だ。全国の小中学生に1人1台の端末を貸与し、端末使用を可能にする高速大容量通信網を一体的に整備しようというもので、計約4,600億円の国費を投じて2021年4月、ほぼ完成したとされている。

構想の当初からすでに、学校教育の現状への危機感は強く打ち出されていた。2019年12月の閣議決定後、萩生田光一文科相（当時）は次のようにメッセージを発した。

「PC 端末は鉛筆やノートと並ぶマストアイテムです。今や、仕事でも家庭でも、社会のあらゆる場所で ICT の活用が日常のものとなっています。社会を生き抜く力を育み、子供たちの可能性を広げる場所である学校が、時代に取り残され、世界からも遅れたままではいられません」

学校は「時代に取り残され、世界からも遅れたまま」の存在なのだ。

1人1台端末自体は新しい考えではない。ルーツを探っていくと、2000年に森喜朗首相（当時）が提唱した「IT 革命の推進による日本新生」にたどりつく。目的達成のために IT 基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）が制定され、翌年、政府は「e-Japan 戦略」を打ち出し、世界最先端の IT 国家を5年以内に実現するとぶち上げた。「IT」という一般用語はまもなく総務省の造語「ICT」によって変わられるものの、各省庁は競って「日本新生」の政策を策定した。

教育分野では、学校内のインターネット接続率や校内 LAN（通信網）整備率、コンピューターを使った授業が可能な教員の割合などを「100%」にすることが盛り込まれた。いずれも達成されなかったが、電子黒板の普及や教科書のデジタル化なども議論された経緯から、総務省は文科省の協力を得て2010年度、「フューチャースクール推進事業」に着手した。それは、学校 ICT 化の実証実験だ。各地の小中学校10校、2011年度には中学校8校と特別支援学校2校の子どもたちに1人1台の端末を貸与し、すべての教室に電子黒板を設け、無線 LAN も構築した。

しかし、鳴り物入りの実験は、民主党政権下で行われた2010年の事業仕分けで「廃止」とされた。実験の持つ唐突感に、有識者から厳しい批判が出されたからだ。

「現状のような文科省と総務省の縦割分担のスキームでは、目標設定も効果分析も十分にできない」

「1人1台の全学級導入は、現在の財政状況では不可能」

「本プロジェクトのようにいきなり『ICT 機器を学校に配布』のように短絡的に行動する以前に、『なぜ日本の学校で ICT 活用が遅れているのかの要因を見出すための調査・研究』が先行すべき」…。

表9 学びの風景はこうなる？

	現状	2030年頃？
授業スタイル	チョーク & トークの一斉型授業	主体的・対話的な学びに重点化
子ども	思考の表現手段が口頭と記述に限定	子どもの成果物や思考過程を画面で可視化
	個人の理解度が即時にわからない	学習時間やテストの正誤判定を記録し、授業や学びに直ちに活用
	互いの考えに触れ高め合う機会が限定	意見・回答の即時共有を通じた効果的な協働学習
	学習でICTを活用する時間が短く、(家庭で)ゲームを見る時間が長い	学校外で学習でき、学びの多様化・充実
	転校時にデータが引き継がれない、または紙で引き継ぎ	転校したばかりでも先生が自分の強み、弱みを理解
	進学時にデータが引き継がれない	適切な形でデータの引き継ぎにより進学直後の困難が軽減
	卒業時にはテスト成績と通知表だけが手元に	スタディ・ログが保存され、自ら学びを振り返り
	学び直しの機会・場面が限られている	いつでもどこでも学べるリカレント教育の実現、学びの成果の可視化
教員	黒板に何度も同じ図や問題を書く	画面に即時表示で時間配分効率化
	紙の教材を使って授業準備	メタデータ検索により授業に使える素材をすぐ収集可能に
	宿題やテストの採点の負担が重い	集計がデジタルで自動化されフィードバックに重点化
	情報がそもそもデータ化されていない	教育データのオンライン化により校務負担の軽減
	校務系と学習系のデータ連携がほぼなし	校務系と学習系のデータ連携できめ細かい指導が可能に
	時間的・地理的制約から外との交流が制限	これまで会えなかった外部の専門家等との対話によるモチベーション喚起
家庭	学校の様子が家庭からは十分わからない	学校の学習状況を踏まえた家庭での支援
学校・自治体	学校や自治体間のデータ同士の結びつきなし	データの標準化によりEBPMの推進や新たな教授法・学習法の創出
	離島や中山間地域では他校との交流の機会が限定	地理的制約にかかわらず国内・海外の学校と交流や共同学習が可能
	潜在的に支援が必要な家庭や児童が特定できない	官民で能動的にアウトリーチをするプッシュ型の支援を実現
塾・社会教育施設	EdTech事業者の保有する大量のデータが卒業後に削除	匿名加工の形で卒業後もデータをサービスの改善に活用
	事業者ごとにバラバラのデータ形式	データの標準化や学習指導要領コードとの紐付けによる学校教育との連携

(「教育データ利活用ロードマップ」をもとに松本作成)

そうして事業は2013年度に廃止されたものの、同じ年、今度は自民党政権下で「世界最先端IT国家創造宣言」が閣議決定され、改めて1人1台の端末、デジタル教科書など教育環境のIT化を2020年までに実現することがうたわれた。

目標設定や効果分析の不十分さなど、事業仕分けの際に出た批判は、実は、一応の達成を見た今回の1人1台端末貸与にも当てはまるものだった。だが、それを封じたのが新型コロナウイルスの感染拡大だ。2020年2月、突然、発出された政府による全学校の一斉休校措置で登校できなくなった子どもやその保護者の悲鳴を追い風に、一気に1人1台端末が現出したのだ。それによって、期待されたような「変化」は現れてきているのだろうか。

■自分の頭で考えなくていい

衝撃的な「変化」のありようの一端を、文科省のサイトで見ることができる。「学校における1人1台端末環境」公式プロモーション動画だ。

動画では、子どもたちの学びの風景がどれほどアクティブで創意工夫に満ちているかを強調して映し出す。音楽を作る女の子がいれば、ブロックで組み立てた電車にブレーキ機能をつける男の子もいる。解説役の校長が「(端末があることで)子どもに応じたコンテンツや教材を配信できますので…いろんな生徒に対応した授業が実現できます」とそのメリットを語る。問題と思う場面はその直後だ。別の女の子が出てきてこう言う。

「(タブレットがないと)自分で全部、頭で考えないといけない。(タブレットがあると)問題を間違えると、説明があって少しずつ進められる」

つまり、タブレットがあれば、自分の頭を使わなくてもいい、ということだ。考えることは無駄なのか。こうなると、冒頭に見せてくれた創意工夫の数々も、ひょっとしたら、そっくり端末が教えてくれたものではないかと勘ぐりたくなる。

端末を使うことで、子どもの力はどう伸びるのか。少々古いが、気になるデータがある。経済協力開発機構(OECD)の調査で、学校で生徒1人あたりのパソコン設置台数を増やした国ほど、成績が下落傾向にあると報じられているのだ(2015年9月15日付読売新聞夕刊)。OECDは、各国の15歳を対象に、読解力や数学・科学の応用力を測る国際学習到達度調査(PISA)を行っている。報じられたのは、2003年と2012年調査に参加した39か国の成績の変化と学校へのパソコン設置台数との関係で出された結果。生徒1人当たりの設置台数を増やした国で数学的応用力が下がっていたのだ。ネット上の情報を読み取って分析するデジタル読解力についても、使用頻度の高い生徒やほとんど使わない生徒よりも、「週1、2回」程度使う生徒の方が高いという結果が出ていた。OECD担当者は「学力の向上は、パソ

コンの整備よりも効果的な使用の方が重要ということではないか」と話したという。

日本の15歳の成績が低くなかったこともあって、この記事は大きな話題にはならなかったようだ。だが、1人1台を実現した今、果たして対岸の火事として済ませていいのか。公式プロモーション動画での女の子のコメントは、何を物語っているのだろうか。

■教員よりAI？

冒頭の問いに戻ろう。教育のデジタル化は可能か。

もしこれが、過去に経験した通信や映像のデジタル化と同じ文脈での問いかけとすれば、答えはイエスだ。音声、情報がアナログ信号からデジタル信号に変換され、黒電話ではなくスマホで送れるようになった。VHSは、DVDやブルーレイに取って代わられた。つまり道具・手段という意味でのデジタル化だ。

政府が狙う今回の「教育のデジタル化」は次元の違うものだろう。ロードマップの最終ページには、「今後の進め方」として、はっきり「デジタルやデータはあくまで手段であり、目的はミッションに掲げた『誰もが、いつでもどこからでも、誰とでも、自分らしく学べる社会』の実現である」と書かれているからだ。教育そのもののデジタル化を目指していると受け止められる。

ロードマップはさらに新しい社会で生きていく子どもたちに必要な力として、「文章の意味を正確に理解する読解力」「自分の頭で考えて表現する力」「対話や協働を通じて新しい解や納得解を生み出す力」を挙げている。同感だ。だが、その力をつけるために「デジタル化」がふさわしいのか、今の学校教育の何が問題なのかを検証する必要があるだろう。

まずは日常の学校生活で営まれている「教育」の丁寧な解析だろう。中でも大きいのは、それを担う教員の「役割」をどう考えるかではないか。デジタル化が進む学校現場で拾われてくる様々な声は、教員に求められるものの変化を如実に伝えてくるからだ。

「先生に教えてもらおうと冷やかされることもあるけれど、間違えるとパソコンが一つ一つアドバイスをくれるのが便利」（2008年9月17日付読売新聞、ICT先進地区、東京都日野市の小学校の児童）

「AIドリルの方が解説が詳しいので、苦手なところも克服しやすい」（2020年12月16日付読売新聞、名古屋市立小学校6年1組の児童）

「一人一人が学ぶ方法を主体的に選び、教師はアドバイザーとして支援する」（同、同小学校の校長）

これからの時代、教員は何を果たすべきだろうか。求められる役割は、養成・採

用・実働・研修など、長い年月をかけて積み上げられてきた日本の制度そのものに深く根ざしている。それが抜本的な見直しの時期を迎えた今、社会や国が学校教育に求めるものは何なのかという問いかけと連動した教師像の歴史的総括が欠かせない。これまでの蓄積を精緻に振り返る道のみで、「教育のデジタル化」にどのような意味を持たせるか、ということではないか。

第2部 提言

提言1 教員採用における国家試験の制度化

貝塚 茂樹

教員採用試験の倍率が低下している中で、教員の専門性の確保と教員養成の高度化の議論が軽視される傾向がある。本稿は、教員の専門性を確保する観点から、日本の教員養成制度の歴史的経緯と諸外国の動向を整理しながら、教員採用における国家試験の制度化について検討する。

1. 急務な課題としての専門性の確保

教員不足が深刻となる中で、教員採用試験の倍率は低下している。文部科学省の調査によれば、2022（令和4）年度のはじめには、全国で約2,000名以上の教員が不足しており、例えば小学校の競争率（採用倍率）は、2.5倍（過去最低）で、前年度の2.6倍から減少している。2000（平成12）年度の採用倍率が過去最高の12.5倍であったことと比べれば、倍率の低下は明らかである。この背景には教員の労働時間の増加（ブラック化）が指摘されるが、このことは教員の「ワーク・ライフ・バランス」への関心を高めている。

こうした状況に対して、教育行政は教員の労働時間の削減と教員給与の見直しの検討を進める一方、特別免許状や臨時免許状の積極的な活用などによる対策を具体化させている。しかし、教員不足への対応が急務の課題として優先される中で、教員養成の高度化と教員の専門性に関する検討は進んでいない。これまで日本では、教員の需給関係のバランスの確保に主眼が置かれ、教員養成の高度化と教員の専門性に関する議論はその内実が深められることなく後退を余儀なくされてきた。現状では今後もそれが繰り返される可能性が高い。

周知のように、日本は戦後教育改革によって、「大学における教員養成」と開放制を基軸とする教員養成制度を確立した。佐藤学が指摘するように、この教員養成

制度は、当時においては諸外国と比べても「世界最高水準」であった。しかし、その後は教員の専門性の議論が進まないことで、諸外国に比べて現在では完全に遅れている状況にある¹。例えば、諸外国では、1970年代までに「大学における教員養成」を実現し、すでに大学院レベルでの教員養成がスタンダードになっているからである。

本稿の目的は、教員の専門性の確保という観点から、教員採用における国家試験の制度化を提案することである。現行の教員養成において、教員の資質をはかる指標は教員採用試験に委ねられている状況にある。しかし、教員不足によって自治体による教員採用試験が十分に機能を果たしていない状況の中で、新たな制度による教員の専門性の確保を検討することは急務の課題といえる。その一つの提案が国家試験の制度化である。

もっとも、国家試験をめぐる議論は決して新しいものではなく、昭和戦前期から戦後にかけて政策課題として検討されたものであり、諸外国においても制度化していく国は少なくない。本稿は、「教職の専門性」という観点から、近代日本の教員養成制度及び国家試験に関する歴史を辿る一方、諸外国の教員養成制度を参考としながら、具体的な改革案を提示したい。

2. 近代日本の教員養成制度と国家試験

(1) 師範学校の設置と小学校教員

日本の教員養成制度は、1945（昭和20）年8月の敗戦を契機とした戦後教育改革の前後では大きな違いがある。1872（明治5）年の学制から昭和戦前期まで、小学校教員の養成は主に師範学校で行われ、中学校・高等女学校などの中等教育機関の教員養成は主として高等師範学校や女子高等師範学校が担っていた（そのほか、青年師範学校などの教員養成機関が存在していた）。こうした教員養成を目的とした学校を設置して行う教員養成は、「閉鎖制教員養成制度」、あるいは「閉鎖制」といわれる。

近代学校の発足に際して、明治政府が取り組んだ課題は、教育を職業とする教員の養成であった。文部省（現在の文部科学省）は、1872年の学制の公布に先立って東京に東京師範学校（現在の筑波大学）を設置したのをはじめ、翌1873（明治6）年に大阪と宮城、翌1874（明治7）年に愛知、広島、長崎、新潟の計7校の官立師範学校を設置し、翌1875（明治8）年に東京女子師範学校（現在のお茶の水女子大

¹ 佐藤学、2015、『専門家として教師を育てる—教師教育改革のグランドデザイン』、岩波書店。

学)を設置した。

一方、各府県においても新しい教育法を身に付けた官立師範学校の卒業生を教員として招くことで、府県立の師範学校が次第に整備されていった。1880(明治13)年に師範学校の府県必置が義務づけられ、これによって東京師範学校と東京女子師範学校を中心とした教員養成制度の全国的なネットワークが形成された。また、1881(明治14)年に「師範学校教則大綱」が制定された。これによって師範学校は、初等(1年)・中等(2年半)・高等(4年)の三課程から構成され、入学資格は、17歳以上で小学校卒業以上の学力があるものとされた²。

師範学校制度の充実に大きな役割を果たしたのは、1885(明治18)年に初代文部大臣に就任した森有^{もり}礼^{ありのり}である。森は、教員として人間性を重視し、「順^{じゅん}良^{りょう}信^{しん}愛^{あい}威^い重^{じゅう}」の三気質を求めるとともに、1886(明治19)年に制定した師範学校令に基づいて次のような師範学校制度の改革を行った。

- ① 師範学校を尋常師範学校と高等師範学校の2段階に分けた。尋常師範学校は小学校教員の養成にあたり各府県の1校を設立するとし、これを地方税で運営した。また、高等師範学校は尋常師範学校の教員養成にあたり、東京に1校を設け、国費によって運営した。
- ② 師範学校生徒の学費は公費によるものとし、私費生を認めなかった。
- ③ 師範学校卒業生は、卒業後10年間は教職に従事する義務が課された(当初の5年間は府県知事指定の学校に奉職する)。

(2) 小学校教員の養成

学制に基づき、小学校教員になるためには師範学校を卒業することが必要とされた。しかし、師範学校の発足当初、師範学校卒業生だけで教員数を充足することはできず、1874(明治7)年には学業試験によって資格を与える教員資格検定が制度化された。1886(明治19)年には、全ての教員は文部大臣又は地方長官の下付する免許状を有することとされ、同年、小学校教員については、「小学校教員免許規則」が定められた。また、1891(明治24)年には正教員とそれを補助する准^{じゅん}教員との資格内容やその検定方法が規定された後、1900(明治33)年の第三次小学校令によって、教員の資格制度や服務についての規程が整備された。

ところが、それでも師範学校系の卒業生だけで教員需要の全てを充足することは

² 文部省編、1972、『学制百年史』、帝国地方行政学会。

できず、師範学校系以外の卒業生の中で、検定（試験検定、無試験検定³）で資格を得た者ないしは無資格教員（代用教員）によって教員の不足が補われていた。特に、小学校には無資格教員が多く、1930年代から1940年代にかけて、小学校教員の約4割が無資格教員であった⁴。ただし、校長などの管理職は圧倒的に高等師範学校と師範学校の卒業生によって占められており、教育界では一貫して師範学校の卒業生が主要な位置にあった。

明治初期、教員の任用は町村当局と教員の契約に基づいており、待遇についても一定の基準は存在しなかった。しかし、1880（明治13）年の第二次教育令によって町村立の学校教員は地方長官の任命となり、俸給（給与）額も地方長官の示す基準に基づいて支払われるようになった。また、1890年代に入ると公立学校教員の退職金や遺族扶助費が制度化され、小学校教員の待遇が改善されていった。

(3) 中等学校教員の養成

中等学校教員については、1884（明治17）年に中学校師範学校教員免許規定が制定され、小学校と同様に免許状の取得が求められた。中等学校の教員になるためには、高等師範学校の卒業が原則であったが、拡大する中等学校の教員を充足することはできず、教員養成機関の卒業生以外に教員資格検定による免許の授与が行われた。これが、「文部省師範学校中学校高等女学校教員検定試験」（文検）である。また、文部省の指定を受けた官立の高等教育機関の卒業生などは、学科目については無試験で検定を受けることができた。このほか、「指定学校」として帝国大学・高等学校・実業専門学校などの官立高等教育機関の卒業生や、「許可学校」として文部大臣の許可を得た公私立学校卒業生に、中等学校教員免許が与えられた。

1900年代に入ると官立の臨時教員養成所が設けられ、中等学校教員の資格を得るための補助機関となったが、1904（明治37）年の調査では、中等学校教員の約40%は無資格教員であった⁵。さらに、昭和戦前期に入ると、軍隊に徴集される男性教員が多くなり、その不足を補うために短期間の講習を受けた中等学校卒業の女性や傷痍軍人（戦傷やその他の公務のために傷痍を負った軍人、軍属）が無資格のまま教員となることが増えていった。

³ 無試験検定の対象となるのは、①師範学校・中学校・高等女学校教員の免許状を有する者、②中学校又は高等女学校を卒業した者、文部省直轄学校において特定科目について教職に適する教育を受けて卒業した者、④府県知事が「特ニ適任」と認めた者、などである。

⁴ 文部省編、同上書。

⁵ 国立教育研究所編、1973年、『日本近代教育百年史（教育政策1）』第1巻。

(4) 国家試験導入の改革案

昭和戦前期に入ると、近代の教員養成制度に対して様々な改革案が提言されていた。1934（昭和19）年に文部省に設置された師範教育制度調査委員会は、当時の教員養成に関する提言・要望を取り上げて審議し、さらにそれは1937（昭和12）年に設置された教育審議会の議論へと引き継がれた。一般にこれらの改革案は、①師範学校を修業年限3年の新制師範学校に昇格させること、②文理科大学と高等師範学校を廃止して師範大学を設置すること、などを求めることで共通していた。

これを受けて、教育審議会は、1940（昭和15）年9月の第12回総会において、「中等学校教員及師範学校教員ノ養成及検定ニ関スル要綱」において、中等学校、高等学校および師範学校教員は大学卒業を基本とする方針を示した。中等学校の教員養成については、戦後の「開放制教員養成制度」につながる教員養成制度の基盤が準備されていたと言える。

昭和戦前期までの教員養成制度の改革の焦点の一つは、無資格教員の増大による教員の専門性の低下への懸念であり、議論は国家試験の導入を求める方向へと集約された。例えば、1938（昭和13）年7月に出された帝国教育会調査会の学制改革案は、教員養成機関を経ないで教員となる者は国の行う試験に合格しなければならないとして、「教員検定国家試験」の導入を提唱している。これは、教員検定国家試験を受けた者に対して一定期間の教育実習を行い、その成果を考査して教員資格を与え、試験検定以外に無試験で教員免許状を与える制度は廃止するという提案であった。さらにここでは、すでに教員となっている者も、ある期間を経た者は研修を行い検定する必要があるとされた。

また、教育研究会（1937年に教育改革同志会）を組織した阿部重孝（東京帝国大学教授）は、教員養成を目的とする官立学校は、教員補充に対応することができなかったとしながら、「非常な勢いを以て増加しつつある無試験検定合格者が、果して凡て教員に適するや否やは大なる疑問である」と批判した。そして、無資格検定などの一切の特権を廃止して、「教員志願者は凡て国家の検定を要することとし、その検定を厳にすべきである」⁶と主張した。

さらに1935（昭和10）年の道府県師範学校教員による「教育刷新に関する意見」でも、教員採用と資格付与において学歴による教員付与の撤廃の必要性にも言及された⁷。

一方、こうした提言では、教員の試補制度についても言及された。教育研究会は、一年の試補制度を主張し、「教育刷新に関する意見」においても教員採用に際して

⁶ 阿部重孝、1937、『教育改革論』、岩波書店。

⁷ 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。

一定の試補期間を設けることを提案した。これらの提言は、教育課程の一部に試補制度を設けるものであったが、茗溪会教育調査部の教育機構改善案では、教員をまず試補として採用し、「厳正なる考査によりて訓導又は教諭に任命する」という試補期間を教員採用の選考の基準とするとする提案を行っている。

以上のように、昭和戦前期には、無資格教員に対する教員の専門性の担保の観点から、国家試験の実施と試補制度を踏まえた改革案が提案され、こうした議論は戦後教育改革での議論へと引き継がれていった。

3. 戦後日本の教員養成制度と国家（検定）試験・試補制度

(1) 教育刷新委員会での論議

戦前の教員養成は、師範学校、高等師範学校等の教員養成諸学校で行うことを建前としていた。これに対し、戦後の教員養成は、幅広い教養と高度の専門知識を備えた人材を求めるという見地から、教員養成の水準を大学程度に高めるとともに、一般大学、教員養成大学を問わず文部大臣の認定を受けた課程において所定の単位を修得した者に免許状を授与するという「開放制教員養成制度」、いわゆる「開放制」が採用された。

戦後の教員養成制度は、1949（昭和24）年度からの新制大学の発足と同年5月に公布された（9月施行）教育職員免許法によって抜本的に改革された。従来の師範学校、青年師範学校は、新学制のもとで学芸大学ないしは、国立総合大学に包摂されて学芸学部あるいは教育学部として発足し、北海道、東京、愛知、京都など7学芸大学および19の学芸学部と18の教育学部が誕生した（一般には、同一県内に旧制の官立高等学校があった場合には教育学部、その他の府県の国立大学では学芸学部となった）。

戦後の教員養成制度の骨子が明確になるのは1948（昭和23）年10月頃である。この間、文部省、教育刷新委員会、CIEにおいて教員の資格、免許に関する議論と折衝が行われた。文部省では当初、小学校においては免許主義を採用し、中学校・高等学校の教員については、従来の試験検定と無試験検定の基本方式を踏襲し、必ずしも免許主義の原則を明確にしたわけではなかった。

これに対して教育刷新委員会第八特別委員会では、教員の資格認定にあたって国家試験による試験検定制の採用、無試験検定制の廃止などを求める意見が提案されている。これを受けて、1947（昭和22）年5月23日に文部省がまとめた「教員検定資格に関する第八特別委員会協議事項」は、教育刷新委員会第八特別委員会の審議内容を次のようにまとめた。

- 一、国家試験制度を採用する。
 - (イ) 国家試験は教員として必要最低限の程度に於て行い学校教育の自主性を阻害しないこと。
 - (ロ) 国家試験は各地方に之を委託実施せしめる等の方法を考究する。
 - (ハ) 国家試験を行う委員の選定は特に民主的にあるよう考究する。
- (ニ) 国家試験を行う時期は卒業前（前期修了前）とし各学校に於て行う。
- 二、教員検定機関は中央地方共に強力な常置機関を設けることが緊要である。
 - (イ) 小学校中学校幼稚園の教員検定は都道府県の機関で行う。
 - (ロ) 高等学校の教員検定機関については尚研究を要する。（以下、略）

このように、教育刷新委員会においては、教員の専門性の低下に対する危惧が共有される中で、特に国家（検定）試験の導入が検討されていた。しかし、第八特別委員会での提案は、その後は影を潜め、先述した戦後の教員養成制度においては、国家試験、試補制度の制度化は実現していない。その要因について林三平は、CIEの側に新学制に伴う教員不足問題への対策の面から、その導入に消極的であったことなどを挙げている⁸。新学制の発足にともなう教員需要の高まりに対する状況を前にして、教員の専門性を担保維持しようとする施策の制度化は後退し、教員需要への対応は教員養成をめぐる議論の中心となっていく。

(2) 国家試験をめぐる論議の推移

1957（昭和32）年6月、文部大臣は、中央教育審議会に対して、「教員養成制度の改善方策について」を諮問した。この諮問は開放制の免許制度を再検討し、教員の目的養成の制度化を促すものであった。その背景には、教員の需給関係及び教員の資質をめぐる問題があった。当時、教員の新規採用者のうち、教育系大学・学部以外の教員供給の割合が高く、しかも教育系大学・学部では2年課程修了者の割合が大きかった。このことは、教員の学力低下、教師としての教養の不足への懸念を喚起していった。また、国立教育系大学・学部の教育に関しても、施設・設備の貧困、教授陣の貧困からくる教育水準の低下が指摘されていた⁹。

こうした状況に対して、文部省では国家試験制度の実施を含めた教育系大学・学部の制度改革の検討が進められた。1958（昭和33）年7月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」は、教員養成を目的とする教員養成制度のあり方

⁸ 同上書。

⁹ 海後編、前掲書。

に言及し、教員の目的養成の方向を打ち出すと同時に、国の定める基準に基づいて、「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する」ことを提言した。また、一般大学についても教員養成のための認定を行うほか、教職教養を欠く者については国家試験を行うことを明記した。

同答申は、例えば小学校教員について、一般の大学卒業者に対する国家試験を次のように示している（基本的には、中学校教員、高等学校教員も同様）。

○一般の大学卒業者に対する国家試験

一般の大学卒業者に対して教科専門科目、教職専門科目の検定を行う（暫定的に短大卒にも受験資格を認める）→合格→仮免許状→一定の勤務期間内における所定の実習・研修→小学校普通免許状

この答申に基づく教員の目的養成の方向については、日本教育学会教育政策特別委員会等からの反対意見が提出されたが、それは「国家検定試験」においても同様であった。例えば、同年10月に出示された日本私学団体総連合会の意見書は、「教員の適否を国家試験によって判定することは、いかなる方法をもってしても至難である」とした上で、「教員は単なる技術者ではなく、その人物と学力とが重要な要素である。従って、その適性を一編の試験によって判定することは危険である。かつ国家試験による教育の中央集権化は教育の民主化に逆行するものである」¹⁰と批判した。

その後、「教員養成制度の改善方策について」が掲げた国立教育系大学・学部の目的養成の方向が明確化されていくが、「国家検定試験」についての議論が進むことはなかった。1972（昭和47）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」では、教員養成・免許制度については、教員の専門性を高める見地から、小・中学校の免許状についても大学院修士課程レベルの免許状の創設、免許基準の引き上げ、教育実習期間の延長等を提言し、また一方、広く教職に多様な人材を迎え入れる見地から、教員資格認定試験の拡充等を提言している。これに基づき、1973（昭和48）年の教育職員免許法の改正により、教員資格認定試験の拡充整備を行った。

国家試験をめぐる議論が表面化したのが、2012（平成24）年の中央教育審議会答申「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」においてである。もっとも、ここでは、「教員免許状が教員としての資質能力を一定水

¹⁰ 同上書。

準以上に担保するためには、医師、歯科医師、薬剤師のように、国家試験を導入すべきとの意見があった。ただし、国家試験の導入については、様々な課題があることから、中長期的検討課題とする」とされており、具体的な政策課題とはなっていない。

また、自由民主党の教育再生実行本部（本部長：遠藤利明）が2015（平成27）年5月12日に発表した「第四次提言」では、「教師の養成・採用・研修の見直しや、教師の『国家免許』化、人材確保法の初心に立ち返った処遇の確保」「教師育成指標の策定、教師育成に係る協議の場の設置、教員採用試験の共通化」という表現が含まれている。しかし、これは国家試験の導入を目指したものではない。遠藤利明もこの提言の趣旨は、「免許資格を認定するのは国なのだから、都道府県教育委員会が交付するよりも文部科学大臣の交付にすべき」ということに趣旨があったと説明している。

こうした中で注目されるのが、日本教育大学協会での議論である。2019（令和元）年9月、日本教育大学協会企画・調査研究委員会の「エビデンスに基づく国立大学教員養成の将来像検討WG調査グループB」は、「教員免許の国家資格化」について会合を開いた。その詳細は明らかではないが、『日本教育新聞』（2019年10月28日）によると、以下のような案が示されたとされる。

(1) 教員養成学部等での教職課程修了者

* 基礎資格を得た後、教員採用試験（一次は全国共通、二次は自治体ごと）を受験し、合格者は学校現場で2年間の現場体験。その後に国家試験（教職員支援機構が実施）を受験し、合格者が教員国家資格（文部科学省が授与）を取得する。

(2) 教職大学院修了者

* 修了と同時に教員国家資格を取得。教員採用試験に合格すれば、現場体験を経ずに教員として勤務が可能。教職大学院を標準的な養成機関とする。

日本教育大学協会によるその後の議論がどのように進展しているかは確認できないが、教員の国家資格化については、その後、萩生田文科大臣（当時）が、「学校の先生こそは、本当は国家資格が良いのではないか」「小中学校の設置者は市町村。しかし学校教員は政令指定都市以外では都道府県の職員で3分の1の人件費を持つ。誰が責任者なのかあまい。私は学校の先生こそ、本当は国家資格の方がいいので

はないか。国の免許の方が良いのではないかと、ずっと思っている」¹¹と発言している。ただし、この発言について具体的に議論された形跡はない。それは、近年の教員不足に対する教員需給の関係で、現実的な教員供給策が優先される中で、教員の専門性や資質についての議論が後退している状況があると考えられる。

4. 国家資格・国家試験の構想案

(1) 諸外国における教員養成制度と国家試験

諸外国の教員養成制度はどのようになっているのか。諸外国と日本の教員養成制度の概要（養成機関、資格試験、試補勤務、免許、教育実習）を比較したものが図表1である。このうち、資格試験を採用しているのが、アメリカ、フランス、ドイツであり、フランスとドイツは試補勤務が義務化されている。

例えば、これまでフランスの教員養成は、通常3年の学士課程を終えた後、教員教育大学センター（IUFM）で2年の養成機関で教育を受けた。1年目は講義や実習が行われ、1年目の最後に教員採用試験が行われた。教員採用試験に合格すると2年目は、いわゆる試補期間であり、給与を受けながら授業と実習を行い、2年の修了を経て正式に採用されることになっていた。しかし、2010年以降は、初等・中等教員になるためには修士号が必要となり、これによって、2013年に教員教育大学センター（IUFM）に代わる新たな教員養成機関である高等教育養成学院（ESPE）が全国で32校設置された。高等教育養成学院（ESPE）では、第1学年で教員採用試験を受験し、合格した場合、第2学年で長期の実習を行う。なおフランスの教員の身分は国家公務員である。

また、ドイツでは、大学で所定の単位を取得し、第一次国家試験を受験する。第一次国家試験は論文・筆記・口述試験が行われ、これに合格すると18カ月～24カ月間、試補として勤務し、第二次国家試験を受験する。第二次国家試験は、試補勤務期間の勤務評定、論文・授業審査、口述・筆記試験の内容で実施され、第二次国家試験合格者には教員免許状が交付される。教員は州によって採用され、採用に関する権限は州に属するが、実際の選考は、県あるいは郡の学務部を通じて実施される。また、教員の採用は学校単位で行われ、それは校長、副校長も同様である。公立学校の教員は州の公務員（地方公務員）としての身分を有しており、その法的地位は各州の公務員法によって定められている。

諸外国における教員養成制度には様々な形態があるが、共通しているのは教員養

¹¹ 『教育新聞』2020年6月10日。

図表 1 諸外国における教員養成・免許制度

	アメリカ合衆国	イギリス	フランス	ドイツ	フィンランド	日本
養成機関 (年限)	・大学(4年、一部5年)	・高等教育機関の教員養成課程(3～4年)又は学士取得者を対象とした教職専門課程(1年) ・初等中等学校でも教職専門課程の開設可	・教員教育大学センター(2年)(入学要件は修業年限3年の学士取得者)(通算5年)	・大学の教員養成課程(3年半～4年半)	・大学の教員養成課程(5～6年)	・大学(4年)における教員養成が標準
資格試験	・有(試験の方法・内容は州により異なる)	・無	・有(教員教育大学センターの第1学年終了時に教員採用試験を受験。ただし同センターに在学せず独学受験も可)	・有(第一次国家試験)	・無	・無
試補勤務	・無	・無	・有(教員教育大学センターの第2学年)	・有(第一次国家試験合格後に1年半～2年)	・無	・無(1年間の条件付採用期間と初任者研修を義務)
免許等	・州が免許状を発行 ・免許状は教育段階別(一般に初等教員免許状、中等教員免許状) ・すべての州において更新制(最終的に終身免許状が交付される場合を含む)がとられている	・教育大臣が認定した養成課程の修了者に正教員としての資格が与えられる ・学校種・学科の別はに ・更新制はない	・試補合格者に国が教員資格を与える ・学校種毎の教員資格 ・更新制はない	・第二次国家試験合格後に州が資格を認定 ・学校種類別の資格を認める州と教育段階別の資格を認める州がある ・更新制はない	・修士号(初等教育教員は教育学専攻、中等教育教員は教職科目履修を含む各領域専攻)が教員免許に相当	・大学での所要単位及び学士等の資格を得た者に授与(申請により都道府県教育委員会が授与) ・学校種・学科別(中学校・高等学校)の免許状であり、それぞれ専修免許状(修士レベル)、一種免許状(学部レベル)、二種免許状(短大レベル)の3種類 ・更新制はない
教育実習	・ほとんどすべての州で義務付け ・一般に養成課程の最終段階で実施。ただし期間等は州により異なる	・初等教育(4年制養成課程):32週以上 ・初等教員(教職専門課程):18週以上 ・中等教員(4年制養成課程):32週以上 ・中等教員(4年制専門課程):24週以上	・国の指針によれば、初等教員養成課程(2年)で12週、中等教員養成課程(2年)で週6時間36週	・義務(各州毎に定められている。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州の基礎学校教員の免許状取得の場合、7週間の長期実習と1週間あたり12単位時間の短期実習)	・義務 ・学科教員:9～11単位 ・クラス教員(小学校):15単位(各学修段階ごと)	・義務・小学校・中学校:4単位(4週間程度) ・高等学校:2単位(2週間程度) ・小学校・中学校では一週間の介護体験も義務

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1337068.htm

(最終閲覧日:2023年10月28日)

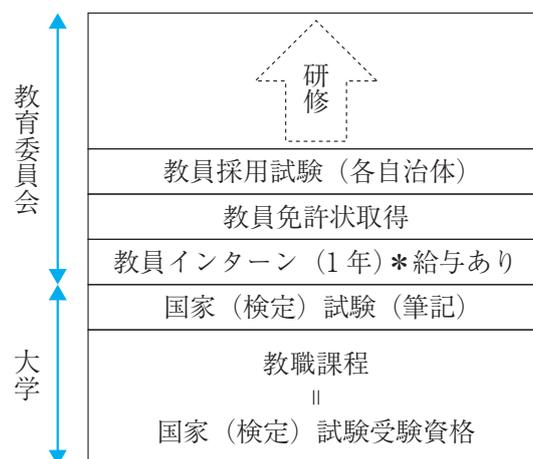
成の高度化を目指して様々な改革を実施していることである。フランス、アメリカ、フィンランドでは修士レベルでの教員養成が標準となっており、教員の質を担保する方策として国家試験を導入している国も少なくない¹²。諸外国において、教員養成の高度化が進められているのに対して、日本の教員養成制度は遅れており、近年の教員不足に対する教育行政の対応は、高度化と逆行している側面もある。

(2) 国家試験の構想案

日本の教員養成の歴史と諸外国の教員養成制度を踏まえながら、以下では、国家（検定）試験の導入を前提とした教員養成制度改革について、①学部卒業生、②大学院・教職大学院修了生、③社会人（教員免許未取得者）の3つのパターンについて、構想案を例として示しておきたい。

以下の構想案の特徴として概ね共通していることは、①大学卒業を国家試験受験するための基礎資格として位置付けること、②国家試験の合格者に対して、1年ないし2年の教育インターンを実施し、従来の教育実習を廃止すること、③教育インターンについては、教育委員会が管轄し給与を支払うこと、④教員採用試験は、教員インターンの成績を加味して各自治体において実施すること、⑤初任者研修制度の廃止、⑥各自治体が実施する教員採用試験は、原則として、面接、小論文のみとする、などである。

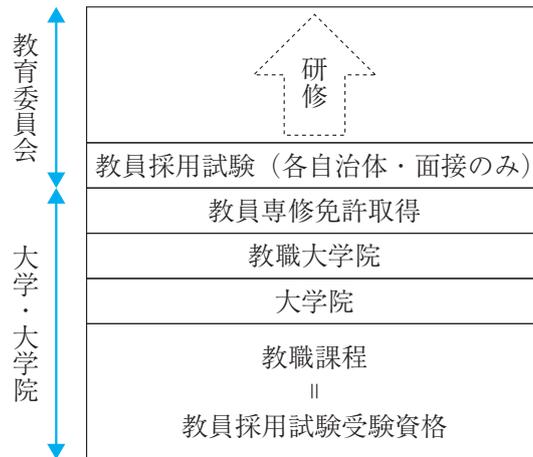
① 学部卒業生



図表2 教員養成制度改革の構想案（学部卒業生）
（筆者作成）

¹² 尾上雅信ほか、2019年、「教員養成制度の国際比較研究」『岡山大学大学院教育学研究科研究集録』第171号。

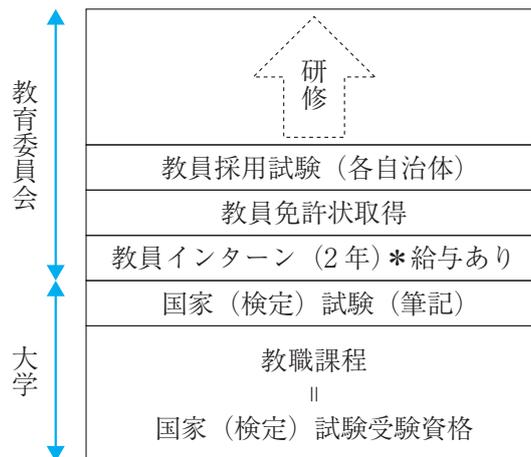
② 教職大学院・大学院修了生



*ただし、教職課程未履修者は、国家試験を課す。

図表3 教員養成制度改革の構想案（教職大学院・大学院修了生）
（筆者作成）

③ 社会人（教員免許未取得者）



*従来から実施されてきた「教員資格認定試験」を廃止する。

図表4 教員養成制度改革の構想案（社会人（教員免許未取得者））
（筆者作成）

国家試験の導入については、①財政面での問題、②実施主体の問題が課題として残る。その一方で、①教員の専門性（権威性）の確保、②大学での教員養成の活性化、③縁故採用などの教員採用における不平等性の是正などが挙げられる。特に、教員と保護者との学歴レベルでの対等化が進み、1980年代以降、教育が「行政サービス」としての傾向を強めていく中で¹³、国家試験合格の有無は、教員の専門性（権威性）

¹³ 市川昭午、2006年、『教育の私事化と公教育の解体—義務教育と私学教育』、教育開発研究所。

を担保する役割を果たすことになると言える（ただし、本来は諸外国と同じく教員資格を修士レベルにすべきである）。

また、国家試験の導入にあたっては、佐藤学が提言するような「教職専門開発機構（仮称）」の創設が望ましい。日本の教員は専門職として位置づけられるが、医師、弁護士、建築家といった他の専門職に組織されている専門家協会に該当するものがない。一般に専門家協会は、行政から独立した組織であり、専門性基準を規定し、国家レベルの資格制度によって国家試験を実施すると同時に、専門職性を自主的に開発する研修を実施し、倫理綱領を制定し、専門家の地位と待遇に関する提言を行うものとして位置づけられる。佐藤のいう「教職専門開発機構（仮称）」は、教師の専門家協会を視野に入れたものであるが、国家（検定）試験には、こうした専門家協会が一定の役割を果たすことがふさわしい¹⁴。ただし、現状においては、独立行政法人教職員支援機構（NITS）等が中心となることが現実的である。

5. 今後の改革にむけて

1872（明治5）年の学制から昭和戦前期まで、小学校教員の養成は主に師範学校で行われ、中学校・高等女学校などの中等教育機関の教員養成は主として高等師範学校や女子高等師範学校が担うことが建前となってきた。しかし、実際には師範学校の卒業生だけでは教員需要をまかなうことはできず、教員免許状を持たない無資格教員によって補われてきた。そこで問題とされたのは、教員としての教養であり、教員の質の向上を育成するために、昭和戦前期から国家試験の導入が検討されていた。

国家試験をめぐる検討は、戦後教育においても継続し、教育刷新委員会、中央教育審議会の議論の中でも一部検討された。これらの案は、すべての教員志願者に対するものではなく、一般大学において教職課程を履修していない卒業生を対象に構想されたものであった。ところが、国家試験に対する論議は深められることなく、実現もされないまま今日に至っている。ここには、教員の専門性や教員養成の高度化の議論が教員需給の問題が優先されることで後退していったことが大きな要因として存在する。

「大学における教員養成」と「開放制」を柱とした戦後の教員養成制度は、当時にあっては諸外国に比べても先進的なものであったが、現在では教員の専門性や教員養成の高度化をめぐる状況は明らかに遅れを取っている。また、現在の教員養成

¹⁴ 佐藤前掲書。

をめぐる議論の対象は、教員不足への対応が主眼となっており、特別免許状や臨時免許の積極的な活用による量的な確保に焦点化されている。これは、教員の専門性という質的なハードルを低くすることで量的な状況を改善しようとする方向性といえることができるが、このことは将来において重要な問題を招来する危険性がある。はじめに述べたように、現在では教員採用試験によって教員の質がかりげに担保されている側面があるが、国家（検定）試験の導入は、現行の教員養成制度の枠組みで考えられる現実的かつ有効な検討課題であると言える。

走井 洋一

本稿では、教員免許状制度が教員の資質能力を保証するものとはなっておらず、現状では、実質的な質の確保を教員採用試験に依っているものの、教育委員会ごとに行う仕組みでは国として教育機会を保障できていないことを示した。そのうえで、教員養成大学・学部をベースとした教員免許状制度改革の議論が、本来同一には考えられない学校種をまたいでおり、従来のように初等・中等教育段階で分けて考えることも困難であることから、義務教育段階・高等学校段階で分けた教員免許状体系へと転換すべきであると論じた。

1. これまで教員の資質能力をどのように保証してきたのか？

(1) 教員免許状制度の成立とその三重性

現在、日本において初等・中等教育段階の学校で教育に従事するためには、学校種・教科に対応した教育職員免許状（以下、教員免許状）を必要としている。これを相当免許状主義というが、教育職員免許法制定（1949年）後一貫して同法の下でこの原則に基づく免許制度によって教員の質を担保していることについてのサーティフィケーション¹を与えてきた。

しかし、この制度は当初から質保証として妥当かどうかについて疑念が出されていた。例えば、当初は大学で所定の単位を修得すれば免許状を取得できるという仕組みだったが、そもそも大学が教員養成を行うのに適切かどうか担保されていないことから、文部省（現・文部科学省）が教職課程として適切であることを認定する教職課程認定制度が1953年に成立した²。そのため、現在では、大学で修得する単位については「原則として、文部科学大臣が免許状の授与の所要資格を得させるために適当と認める課程において修得したものでなければならない」³とされている。

これによって、教員の質についてのサーティフィケーションであるはずの教員免

¹ certification、証明。

² この認定された課程を「認定課程」（教育職員免許法別表1備考5イ）という。

³ 文部科学省総合教育政策局教育人材政策課 [2023] 「教職課程認定申請の手引き（教員の免許状授与の所要資格を得させるための大学の課程認定申請の手引き）（令和7年度開設用〈本体〉）」、https://www.mext.go.jp/content/20240118-mxt_kyoikujinzai02-000003171_1-1.pdf、2024年2月7日

許状に関して、3者の主体を生み出した。つまり、教員免許状の発行権者としての都道府県教育委員会（以下、教育委員会）、単位認定権者としての大学、そして、教職課程の認定権者としての文部省であり、これは現在に至るまで継続している（図1）。教員免許状の発行権者は教育委員会になるため、第一義的に質保証の責任があるように思われるが、教育委員会は取得された単位等を充足してい

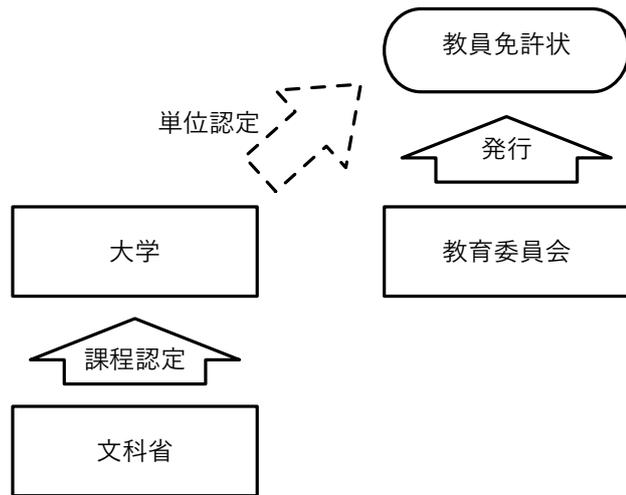


図1 教員免許状制度の三重性
(著者作成)

れば、ほぼ自動的に教員免許状を発行する。一方、単位を認定する大学にその責任があるかといえば、1つ1つの科目の単位認定については確かにその責任があることは間違いないが、原理的にはどの大学でどの単位を取得してもよいことになっており、一貫した仕組みがここで保証されているわけではない。そのため、先述の通り、教員免許状を付与するのに適切な課程を有しているかどうかを文部科学省が認定する仕組みが取られているのである。それぞれが十全に機能すれば教員免許状の質を保証することができる仕組みであるかもしれないが、教員免許状に対する責任の所在を不明瞭にしたことは間違いない。結果的に教員免許状によって質を保証するという仕組みは実質的には機能せず、現実には別の仕方で質を保証する方向へと進むこととなった。それについては次項以降で検討する。

教員免許状制度においてもう1つ指摘しておくべき点は、第二次世界大戦前の師範学校制度の閉鎖性、画一性に対する反省として⁴、教職課程を有する大学であれば、どの大学でも教員養成を行うという開放性を原則としてきたことである。ただ、初等教育段階の幼稚園教諭免許状及び小学校教諭免許状については教員養成を主たる目的とする学科等でなければ課程認定を受けることはできない⁵。それゆえ必ずしもすべての免許種について開放性の原則が適用されているわけではないことは確認しておきたい⁶。

⁴ 走井洋一 [2014]「第3章 教職観の変遷」戸江茂博監修『保育者・小学校教諭・特別支援学校教諭のための教職論』北大路書房、pp.29-36

⁵ 教員養成部会 [2001、2017 一部改正]「教職課程認定基準」、文部科学省総合教育政策局教育人材政策課「教職課程認定申請の手引き（教員の免許状授与の所要資格を得させるための大学の課程認定申請の手引き）（令和7年度開設用）〈本体〉」所収、pp.148-166、https://www.mext.go.jp/content/20240118-mxt_kyoikujinzai02-000003171_1-1.pdf、2024年2月7日

(2) 教員採用選考試験による実質的な質保証

2022年5月現在、小学校、中学校、高等学校の本務教員数は、それぞれ小学校：国立1,716、公立416,225、私立5,499、計423,440、中学校：国立1,551、公立230,074、私立15,723、計247,348、高等学校：国立566、公立161,622、私立62,546、計224,734であり、調査開始の1948年以来微減傾向にあるものの、一貫して公立学校教員が全体の90%を占めている（学校基本調査）。国立学校教員の多数が公立学校の人事交流で着任することを考えれば、学校教員の大半を公立学校の教員が占めているとあってよい。3者の主体が関与していた教員免許状と異なり、公立学校の教員の質保証はその任命権者（教育委員会）が一元的に責任を負うことになってしまう。すなわち、採用時の教員採用選考試験（以下、教員採用試験）と、採用後の研修によってである。

ただ、前田⁷によれば、これも機能してきたといえない歴史的経緯があった。教員採用試験は選考試験として実施されるものであるが、実際には質的統制^{コントロール}がほとんど行われておらず、教員需要を見越した募集定員に対して量的統制が行われることで、「擬似的な質的統制」が行われてきたにすぎない。そもそも「当該職業に「ふさわしい能力」を定義する空間的・時間的統一基準がない」ため、地域間で合格水準の差異が生まれることになってきた⁸。しかし、ここで受け入れなければならないのは、「擬似的な質的統制」であったとしても、それしか教員の質を保証する仕組みがなかったということである。

それではその「擬似的な質的統制」は実際にどのように推移してきたのだろうか。2005年以降の教員採用試験の状況は図2に示したとおりである。受験者数は2010年度～2013年度に増加傾向にあったが、その後減少傾向に転じた。一方採用者数は一貫して増加傾向にあるため、採用倍率は下降傾向にあり、現在ではこの倍率が下がっていることで「擬似的な質的統制」すら成立しがたくなっているといえてよい。

教員需給に関する研究は山崎⁹を最後に行われておらず、それ以降の、例えば、過重な労働時間等を理由とする教員志望への忌避行動、非正規教員の増加などの教員をめぐる環境の変化が考慮されていないものの、おおよそ2023年度以降に採用

⁶ ただし、2011（平成23）年1月に課程認定委員会が「学科等の目的・性格と免許状との相当関係に関する審査基準」を示し、学科等の目的・性格と免許状に十分な相当関係が認められるかどうかを問うこととしているため、現在では無秩序に課程認定が行われているわけではないことをつけ加えておく。

⁷ 前田麦穂 [2023] 『戦後日本の教員採用一試験はなぜ始まり普及したのかー』 晃洋書房、p.2f.

⁸ 例えば、2022年度採用分の教員採用試験において、福岡県小学校で1.3倍であるのに対して、奈良県小学校では5.1倍となっている（公立学校教員採用選考試験の実施状況参照）。

⁹ 山崎博敏 [2015] 『教員需要推計と教員養成の展望』 協同出版 p.44



図2 教員採用試験受験者数・採用者数・採用倍率の推移
 (文部科学省「公立学校教員採用選考試験の実施状況」より作成)

倍率が上昇傾向に入り、「不況期」が到来すると予測されていた。

この予測の根拠となっていたのは、教職員定数と退職者の見通しである。教職員定数とは、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務教育標準法）第6条に基づき定められる、各都道府県ごとの、都道府県及び市町村の設置する小学校、中学校及び義務教育学校並びに中等教育学校の前期課程に置くべき教職員の総数を意味する。簡単にいえば、公立小・中学校においてどれだけの教員が必要かということである。教職員定数は児童生徒数の増減に左右されるが、児童生徒数は図3のように推移している。1980年代をピークとして一貫して減少傾向にあり、それに応じて教職員定数も減じていくことになるが（自然減）、一方で急激な教職員定数の減少や教育の質向上に向けた改善のための増加（改善増）も措置される。その推移が図4である。自然減が毎年数千人規模で生じているが、それに対して改善増も行われていることから、自然減の推移ほどには教職員定数が減っているわけではないが、それでも全体のトレンドとしてみれば、減少傾向にあることは否定できない。

もう一方の退職者の見通しは、図5のとおりである。2022年度を境に大幅な減少傾向に入ることが予測されている¹⁰。それゆえ、上述の2023年を境に教員採用試験の採用倍率が上昇に転じるという山崎¹¹の予測は、教員をめぐる環境の変化を考

¹⁰ 2023年度以降年度毎に大きな増減が生じているのは、公務員の定年延長の段階的実施のためである。

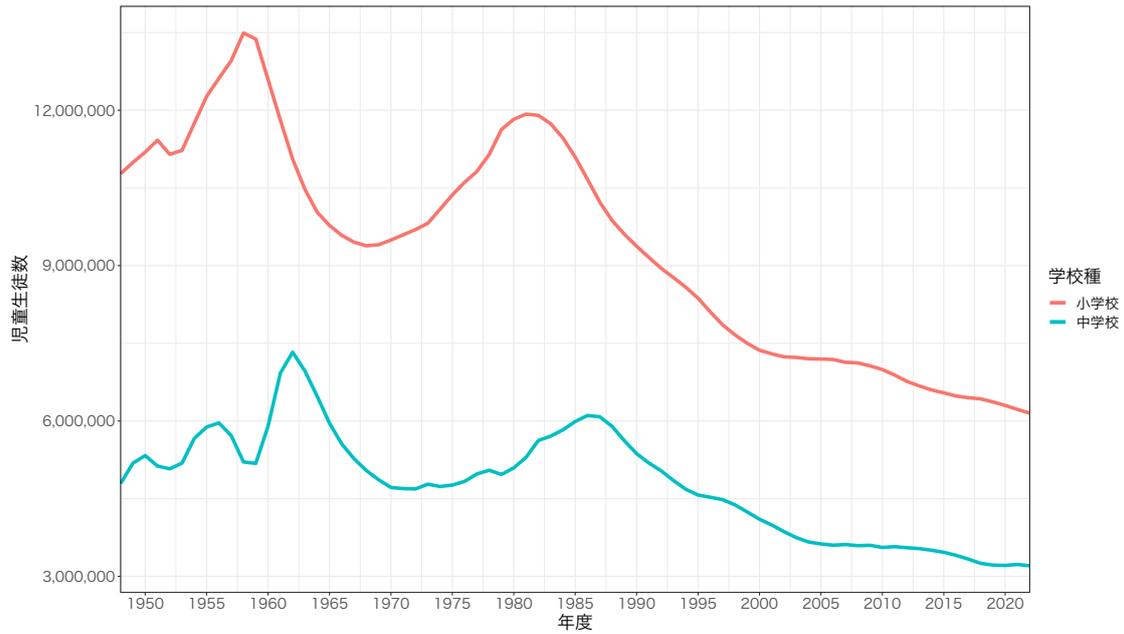


図3 児童生徒数の推移
(文部科学省「学校基本調査」より作成)



図4 教職員定数の改善と増減
(文部科学省予算より作成)

考慮したとしても、教職員定数の増減と退職者数の見通しから考えておおむね妥当であると考えられるであろう。それゆえ、採用倍率が低水準に推移してきたことに

¹¹ 山崎 前掲書

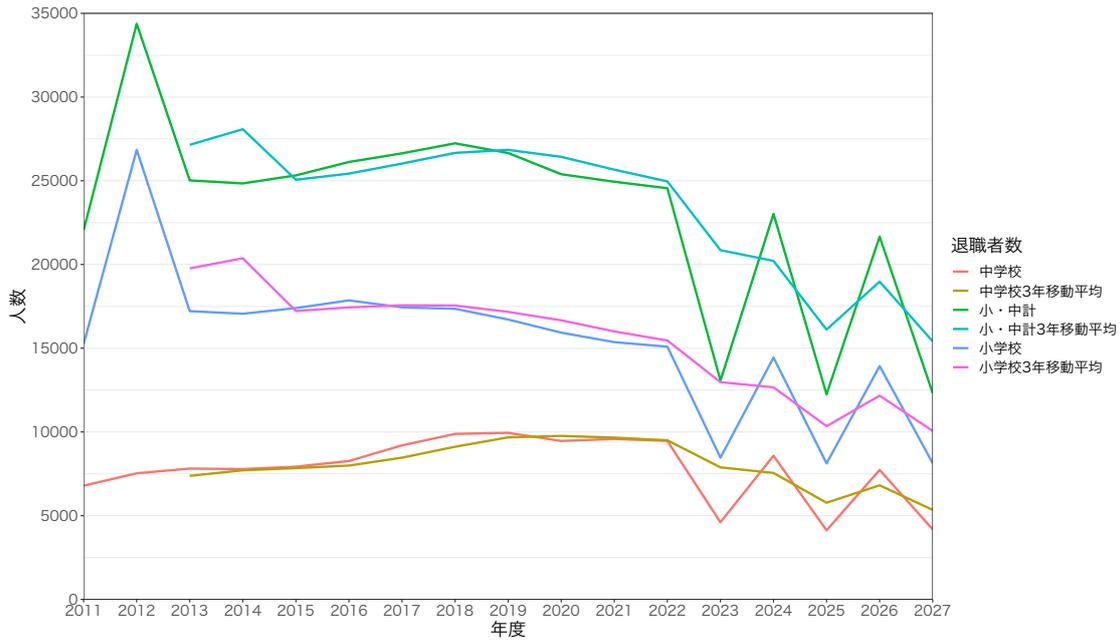


図5 公立小・中学校の退職者数の推移と見通し
(文部科学省「公立学校教員採用選考試験の実施状況」より作成)

伴う「擬似的な質的統制」さえも機能してこなかった近年の状況は、早晩回復することが見込まれる。

ただ、そうではあっても、先述の「当該職業に「ふさわしい能力」を定義する空間的・時間的統一基準がない」という指摘には応えることはできていない。そのためか、文部科学省は、2024年度実施分の教員採用試験について6月16日を標準日とし、早期化を図る方針を打ち出した¹²。その際、教育委員会に対して、文部科学省作成の教員資格認定試験（小学校）の問題を提供することを示している。教員資格認定試験が教員という職業に「ふさわしい能力」を担保しうるのかどうかは改めて検討する余地はあるが、試験日の統一と問題の共有化でいずれは教員採用試験が標準化されていくことは予測可能であろう¹³。これが本来的な意味での「質的統制」となるためには、もう一步進めて教員採用試験の共通化を図ることが目指される必要がある。仮に教員採用試験の共通化が行われれば、実質的な国家試験化が達成されることになるといってもよいだろう。

¹² 文部科学省 [2023a] 「公立学校教員採用選考試験の早期化・複数回実施等について：方向性の提示」、https://www.mext.go.jp/content/20230531-mxt_kyoikujinzai02-000011998_1.pdf、2023年11月1日

¹³ ただ、2023年度に実施される教員採用試験では必ずしも標準日に実施する自治体ばかりではなく、試験問題も限定的な利用にとどまることが明らかになりつつある。文科省の方針が示された直後の教員採用試験だからとも考えられるが、教員採用試験の統一化に向けて順調に進んでいるわけではないことも確認しておきたい。

もう一方の研修による質保証は、教職員に対する法定研修を充実する形で進んできた。初任者研修（1988年）、十年経験者研修（2002年、2017年から中堅教諭等資質向上研修）、指導改善研修（2007年）が制度化されてきた。このうち、初任者研修と中堅教諭等資質向上研修（旧・十年経験者研修）は悉皆の研修であることから、一定の質を担保することに寄与してきたことは否定できないだろう。ただ、これらはすべて教育公務員特例法によって定められる研修であって（同法第23、24、25条）、教育委員会ごとに実施されるものである。そのうえ、2016年の教育公務員特例法等の改正によって、教育委員会が策定する教員育成指標の下に養成段階の大学まで従属させようとする仕組みが取られるようになり、国として統一した形で教員という職業に「ふさわしい能力」、すなわち教員の資質能力をどのように把握し、どのように育てるのかという点についてはいまだに十分な仕組みができていないというのが正直なところであろう。

非正規教員の問題

教職員定数を充足したとしても、非正規教員の問題は残る。文部科学省¹⁴によれば、2020（令和2）年度における教職員定数の標準に占める非正規教員の割合は、臨時的任用教員、非常勤講師等を含めて8.8%に及んでいる。これには、産休・育休代替教員を含んでおらず、学校基本調査によれば、2022（令和4）年度における産休・育休代替教員の割合は、小学校5.17%（19,837人／383,362人）、中学校2.93%（6,634人／226,130人）、高等学校1.4%（3,041人／217,268人）となっていて、非正規教員が一定割合含まれていることがわかる。

ただ、非正規教員の大半は、ここまで述べてきた「擬似的な質的統制」である教員採用試験を通過できなかった者によって担われている。教員採用試験が国として教員の資質能力を把握する仕組みではないことを留保したとしても、選考試験である教員採用試験を通過できないということは教員としての適性を欠いていると判断されたと同義であって、そうした者によって教育を担わせることが常態化していることは教育の機会均等の原則を担保できていないといえる。

また、非正規教員は採用後の研修も法定研修ではないことから一部自治体を除いて実施されていないし、行われている自治体にしても正規任用教員のように手厚いわけではない。そのうえ、後述するように、教員免許状が終身制になったことで、長く教職から離れていた者や、大学卒業後に教育に関わる仕事をしていない者が教員採用試験を経由せずに非正規教員となるとすれば、そのタイムラグのゆえに知識・技能がアップデートされていない可能性もあることを指摘しておきたい。

¹⁴ 文部科学省 [2021]「公立小・中学校等の教職員定数の標準に占める正規教員の割合（令和2年度）」（今後の教職員定数の在り方等に関する国と地方の協議の場（第1回、2021（令和3）年5月17日開催）配布資料）https://www.mext.go.jp/content/20210517-mxt_zaimu-000014948_06.pdf、2023年11月17日

(3) 教員免許更新制による質保証の模索とその挫折

ここまで、教員免許状が教員の質を保証するサーティフィケーションとはなり得ていないこと、それゆえに、教員の多数を占める公立学校への採用の関門が「擬似的な質的統制」として機能してきたが、採用倍率の低下によって実質的には機能しなくなると指摘してきた。採用倍率が早晩回復に向かうと予測できることも確認してきたが、採用倍率が回復したとしても、教員の資質能力をどのように把握し、どのように育てるのかという点について、十分な仕組みができていないこともまた指摘してきた。

そうした制度的欠陥への対応として、教員免許状による質保証を実質化しようとする動きがなかったわけではない。その1つとして考えられるのが、教員免許更新制であった。後述するように現在では教員免許更新制が廃止され、教員免許状は終身制の免許となっている。また、教育職員免許法制定後もしばらくは終身制であった。しかし、終身制であることは研修を義務づけることと十分な整合性を保っているわけではない¹⁵。というのも、教員免許状が教員としての質を担保していることを証明するものであるなら、その後には教員免許状とは別に研修が要求されなければならないからである。しかしながら、研修が要請される現実を鑑みれば、教員免許状を更新していく仕組みが求められるのは当然であったといえる。

教育改革国民会議「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」(2000年)において教員免許更新制の可能性を検討することが提案され¹⁶、中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について(答申)」(2002年)の段階では、教員免許更新制について、①教員の適格性確保のための制度としての可能性、②教員の専門性を向上させる制度としての可能性、の2点から検討されたが、①では適格性をどのように判断するのかという課題、②では現職教員のみを対象とすることの整合性が保てない課題などが指摘され、提案されるまでには至らなかった。その後、中央教育審議会「今後の教員養成・免許制度の在り方について(答申)」(2006年)で「教員として必要な資質能力は、本来的に時代の進展に応じて更新が図られるべき性格を有しており、教員免許制度を恒常的に変化する教員として必要な資質能力を担保

¹⁵ (2)では法定研修しか言及していないが、1949年に教育公務員特例法が制定された際にすでに「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」(同法第24条)と定められていた。また、教育基本法も2006年に改正された際に「法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない」(同法第9条第1項)と定められており、教員という職には絶えず研修が求められていることはここでいうまでもない。

¹⁶ この段階では教員の資質能力を担保するということが、主には不適格教員の排除という意味で用いられていた。

する制度として、再構築することが必要」と指摘され¹⁷、教員免許更新制の導入が提案されるに至り、2007年の教育職員免許法等の改正によって、教員免許更新制が制度化された。

この制度は発足当初から、後述するように「教師が多忙な中で、経済的・物理的な負担感が生じているとの声」¹⁸があった。それにはいくつかの理由が考えられるが、何よりも有償での講習を30時間受講することが求められていたことによる。法定研修の場合は無償であり、なおかつ職務の範囲内で実施されるが、免許状更新講習は有償であって、業務時間外に受講することが必要となる。この点が教員にとっては負担と受け取られてきたと考えられる。

そのため、少しでも教員のニーズに沿うように、必修領域12時間＋選択領域18時間から必修領域6時間＋選択必修領域6時間＋選択領域18時間とする改善が行われ、2016年度から施行された。ただ、教員の負担感を解消するまでには至らず、2021年3月に文部科学大臣から中央教育審議会に対する「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について（諮問）」において以下のように指摘された。

教員免許更新制については、教師が多忙な中で、経済的・物理的な負担感が生じているとの声や、臨時的任用教員等の人材確保に影響を与えているという声があることなども踏まえ、前期の中央教育審議会において教員免許更新制や研修をめぐる制度に関して包括的な検証を進めていただいたところです。現場の教師の意見などを把握しつつ、今後、できるだけ早急に当該検証を完了し、必要な教師数の確保とその資質能力の確保が両立できるような抜本的な見直しの方向について先行して結論を得ていただきたいと思います。¹⁹

本諮問全体は教員の養成・採用・研修に関する包括的なものであったが、現場の教員に対する配慮から教員免許更新制の廃止について先行して議論することが求められたのである。教員のこうした思いは、例えば、文部科学省の委託調査²⁰でも確

¹⁷ ここでは2002年答申で指摘されていた適格性を判断することを目的とはしないことが明記されており、適格性を判断するための仕組みから教員の資質能力の維持・向上の仕組みとして捉え直されている。

¹⁸ 文部科学大臣〔2021〕「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について（諮問）」、https://www.mext.go.jp/content/20210312-mxt_kyoikujinzai01-000013426-1.pdf、2023年11月1日

¹⁹ 同上

²⁰ みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社〔2021〕「令和3年度 免許更新制高度化のため



図6 免許状更新講習の総合的な満足度
(みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社²¹⁾)

認できる。免許状更新講習の総合的な満足度は満足・やや満足をあわせても19.1%にとどまり、不満・やや不満が58.5%に及んでいる(図6)。また、講習時間、移動・宿泊等にかかる時間、受講費用、業務との兼ね合い、職場の教員への配慮、受講予約などの負担度の度合いが高いほど、総合的な満足度が低くなっていた。

そして、制度的には先に指摘した法定研修との重複も整理されなければならない問題として残存していた。図7に示すように、教員免許更新制が導入されて以降、法定研修との重複があった。特に、10年ごとの更新を義務づけた教員免許更新制と十年経験者研修(現・中堅教諭等資質向上研修)は、教員にとってはほぼ同時期に実施されるため、これもまた負担感があった²²。法定研修は業務内に行われるため、教員の負担感免許状更新講習ほどではないことが推測されるが、両者の重複によって教員の負担感が増していたことから、その矛先は教員免許更新制に向かうことになる。

そして、このような調査結果なども検討材料の一つとされつつ、同年11月に中央教育審議会「『令和の日本型学校教育』を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて(審議まとめ)」がまとめられた。本まとめでは、上述の負担感についてはほとんど言及がなく、「『令和の日本型学校教育』を担う新たな教師の学びの姿」として「学び続ける教師」、「教師の継続的な学びを支える主体的な姿勢」、「個別最適な教師の学び、協働的な教師の学び」、「適切な目標設定・現状把握、積極的な「対話」、「質の高い有意義な学習コンテンツ」、「学びの成果の可視化と組織的共有」、「デジタル技術の活用」を指摘し、こうした「学びの姿」と教員免許更新制が矛盾すると指摘して、「研修受講履歴の記録管理、履歴を活用した受講の奨励の義務づけ」の

の調査研究事業 事業報告書」(中央教育審議会「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会教員免許更新制小委員会(第3回、2021年7月5日)配布資料)、https://www.mext.go.jp/content/20210708-mxt_kyoikujinzai02-000016721_04.pdf、2023年11月1日

²¹ 同上

²² 文部科学省の委託調査[みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社2021]では、免許状更新講習と研修との内容重複に負担を感じていた・やや負担を感じたと回答した割合は73.9%であった。

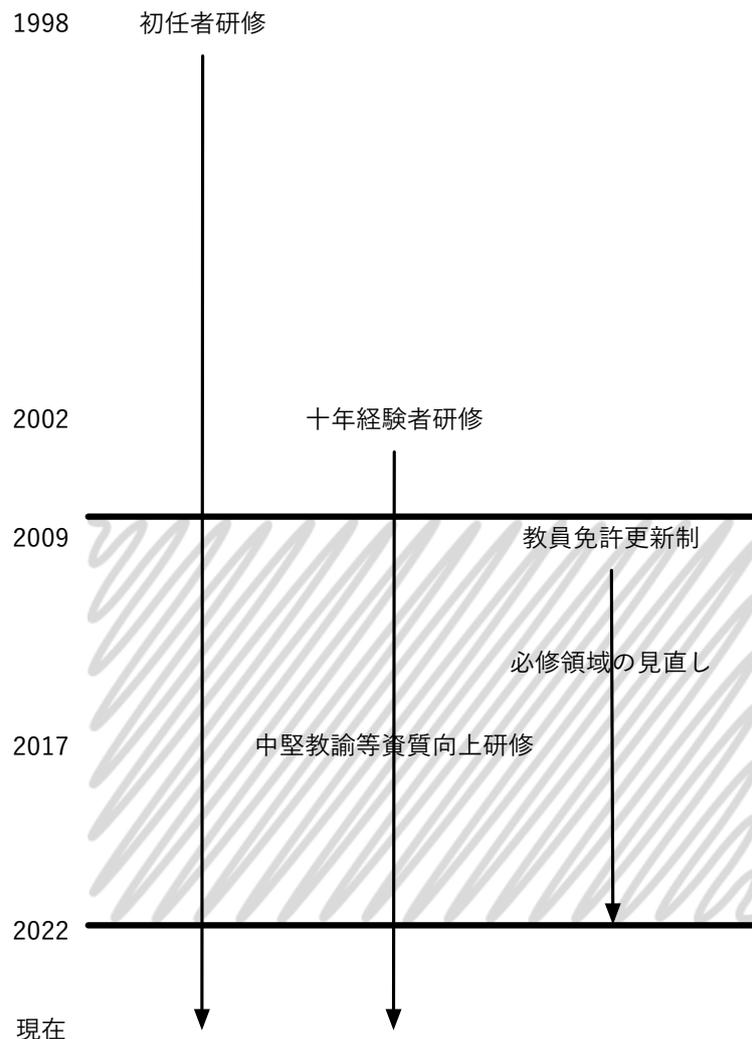


図7 初任者研修・十年経験者研修・教員免許更新制の時系列
(著者作成)

方向へと発展的解消することを提案した。そして2022年に教育職員免許法等が改正され、教員免許更新制が廃止され、校長及び任命権者等による研修等に関する記録に基づく仕組みへと改められることになったのである。「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿」から立論されているが、諮問での免許状更新講習を優先的に検討するという要請、その際に教員の負担感等を示していることから、ニーズから導かれた結果であったという点は否定できない。

さて、教員免許更新制が廃止されたことで、教員免許状が^{サーティフィケート}証明する内実に変化が生じた。免許状更新講習の内容がニーズにマッチしていないことが明らかになっていること²³や、教員免許更新制もまた教員免許状の3者の主体と同様の

²³ みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社 [2021]「令和3年度 免許更新制高度化のための調査研究事業 事業報告書」(中央教育審議会「令和の日本型学校教育」を担う教師の

構造になっている²⁴など課題はあったものの、講習を受講し、試験に合格することでサーティフィケーションである教員免許状を更新していた。しかし、教員免許更新制が廃止されたことによって、教員免許状はまた終身制に戻ることになり、ミニマムリクワイアメントのサーティフィケーションを与えるものにとどまったといえる。すなわち、**その時点で最低限の教員の資質能力を獲得したことを証明**^{サーティフィケート}するものとして位置づけ直されたということである。

それと同時に、教育職員免許状取得後の資質能力の形成の第一義的責任は教育委員会に委ねられることになった。先に指摘したように、教育委員会がそれぞれ策定した育成指標のもとで、上述の研修履歴を把握しながら、研修を義務づけていくという仕組みになったのである。

教員採用試験による「擬似的な質的統制」は、国として統一した形で教員の資質能力をどのように把握し、どのように育てるのかという点を不十分なものとしていたと指摘したことと同様に、いやそれどころか、教員免許更新制の廃止は国として統一した制度を設計し、維持するという責任すら放棄したものとみることができるのではないだろうか。そして、それは残念ながら、教員のネガティブなニーズが動因となったこともまた事実として私たちは受け取る必要があるだろう。

2. 初等教育段階・中等教育段階の教員免許状・教員養成制度の課題

(1) どのように教員の資質能力を保証すればよいのか？

1では、3者の主体による教員免許状がサーティフィケーションとして機能していないこと、そのため、実質的な質保証は教員採用試験とその後の研修によって教育委員会によって担われていたこと、しかし、その制度的欠陥を是正するために設けられた教員免許更新制が教員のネガティブなニーズに翻弄されて廃止されたことを確認してきた。これらを通じて、国として統一した形で教員の資質能力をどのように把握し、どのように育てるのかという点が欠落していたことを指摘してきた。

しかし、国が責任を果たしていないということについては、図8に基づいた反論がありうるだろう。中央教育審議会「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答

在り方特別部会教員免許更新制小委員会（第3回、2021年7月5日）配布資料）、https://www.mext.go.jp/content/20210708-mxt_kyoikujinzai02-000016721_04.pdf、2023年11月1日

²⁴ 同制度において、教員免許状を更新する場合、免許状更新講習を受講し、それをもって更新を教育委員会に申請する必要があった。また、講習では30時間の受講と試験での判定が必要となるが、その可否の認定は講習を主に担ってきた大学などが行っていた。そして、免許状更新講習については文部科学大臣の認定を受けていた。

申)」(2015)において、教員育成²⁵は基本的に教育委員会主導で進めていくことが提案された。それは、国が大綱的な育成指標策定の指針を示し、それに基づいて、教育委員会が教育委員会と大学等による教員育成協議会を設け、そこで当該教育委員会における育成指標を策定するというフレームだった。確かにこのフレームに従えば、国が示した指

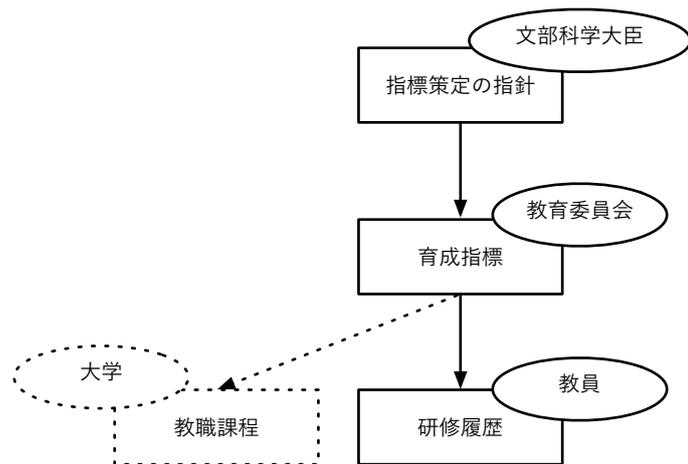


図8 現在の教員育成のフレーム
(著者作成)

針に基づいて育成指標が策定されるのだから、それに基づく採用・研修が行われていけば、国としての責任を果たしているということになるのだろう²⁶。

ただ、このフレームの課題はいくつかある。第1に教員免許状制度そのものの構造的な問題、すなわち、3者の主体による問題と教員の資質能力についてのサーティフィケーションとはなり得ていない問題について、それらを解決することが困難であるためか、まったく関与していない点である。2015年答申が出された際にはまだ、教員免許更新制が残存していた。それにもかかわらず、十年経験者研修の在り方を改革する提案をするにとどまり²⁷、教員免許更新制の意義を再定位することはなされず、教員の資質能力を国としてどのように保証するのかという点については指針を示すことにとどめたということである。第2に、その帰結として、教員の資質能力の第一義的責任を教育委員会に委ねる仕組みとしたことである。ここで問題となるのは、国が指針を示し、それに基づいて策定される教員育成指標に則って採用・研修が行われるとしても、採用それ自体が教員需要を見越した募集定員に対して行われる量的統制を通じた「擬似的な質的統制」ととどまるということについては改善が図られていないということである。そしてまた、国は指針に則した教員が採用され、維持されているのかという検証をしておらず、責任を果たしているとは到底いいがたい。3点目は、教育委員会に第一義的責任を委ねたことによって教員養成を行う大学との関係が整合性を保てていないということである。教育委員会

²⁵ ここでは教員養成と教員養成後の研修を含むものとして用いている。

²⁶ 後述のように、本来的に責任が方針を示すだけにとどまるものではないことはここで指摘するまでもない。

²⁷ この提案を受けて中堅教諭等資質向上研修に改正されたのは先述のとおりである。

は都道府県ごとに設けられており、大学も物理的にはどこかの都道府県に所在するが、教員免許状を取得した卒業生は大学が所在する都道府県の教員を志望する者ばかりではない。そもそも制度設計上、教員の育成について教育委員会に第一義的責任を委ねることは無理があるといつてよい。学校教育の実施上の責任主体である教育委員会がその教員の養成や質保証を担うのがよさそうに思えるが、教育委員会ができることといえば、「擬似的な質的統制」にとどまらざるをえなかったし、それ以上のことを望むこともできないだろう。

これらを踏まえて考えるならば、そしてまた、現実的な落とし所として考えるならば、現在進みつつある教員採用試験の統一実施によって、教員の資質能力を一定程度保証する方向に進めること以外にないのではないだろうか。

(2) 義務教育段階と初等教育段階・中等教育段階との不整合とその改善

教員採用試験の統一実施を行うとしても、その前段の教員養成とその後の研修をどのように整理するのかという問題が残る。その点を最後に検討したい。

2022年に中央教育審議会が「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～」を答申したが、先に指摘したように、免許状更新講習の発展的解消と研修履歴を用いた教員の育成をすでに示していたので、ここでの焦点は教員養成にあったといつてよい。そのうち、本稿の関心に関わる点をあげると、①教育実習の柔軟な履修形式を認めること、②教員養成大学・学部において実務家教員を必要最低教員数のおおむね2割以上とすること、であった。

①について、本答申によれば、「学生の多様化や、民間企業等の採用活動の早期化等の理由により、教育実習について、教職課程の終盤に長期間まとめて履修することが困難」²⁸と指摘している。その根拠として、「教職課程を置く大学等に所属する学生の教職への志望動向に関する調査」²⁹で、「教員免許取得を目的とした教職科目の履修はしていない」などの回答をした者に対して、なぜ職業として「学校の先生」を考えたことがありながら、大学で教員免許取得を目的とした教職科目の履修

²⁸ 中央教育審議会 [2022] 「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～（答申）」、https://www.mext.go.jp/content/20221219-mxt_kyoikujinzai01-1412985_00004-1.pdf、2023年11月1日

²⁹ 株式会社浜銀総合研究所 [2022] 「教職の魅力向上に関する取組の推進（教職課程を置く大学等に所属する学生の教職への志望動向に関する調査）」（令和3年度「教員の養成・採用・研修の一体的改革推進事業」）」、https://www.mext.go.jp/content/20220517-mxt_kyoikujinzai01-000022678-16.pdf、2023年11月1日

をしなかったのかをたずねた回答において、「民間企業等、教職以外の職業への志望度合いの方が高かったから」(55.9%)、「必要な単位数が多くすべての単位取得が困難であると思ったから」(29.9%)、「教育実習の科目などまとまった期間の確保が難しいと思ったから」(24.2%)をあげているが、教育実習が大きな課題となっているとはいいがたかった。それどころか、教育実習の時期に多様性をもたせる1つとして提案されている学校体験活動を教職課程に位置づけると、「すべての単位取得が困難」と考えている層に対してネガティブに働く可能性すらある。とすると、ここで教育実習の柔軟な履修形式を認めることで意図しているのは、本答申でも触れられていたように、「理論と実践の往還を重視した教職課程への転換」に主な理由があったと考えるのが妥当であろう。ここでいう「理論と実践の往還」とは「具現化された教職課程のそれぞれの理論中心の授業科目と、現場での体験や実習における実践的な科目を相互に往き来し、学びを深めていく」³⁰ことを意味するが、学生が物理的に大学と学校現場とを行き来することを前提とするものである。

ただ、この「理論と実践の往還」は、中央教育審議会が以前から志向してきたことではあった。中央教育審議会「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）」(2012年)では教員に求められる資質能力として実践的指導力を位置づけ、これを支える知識・技能の絶えざる刷新を行っていく「学び続ける教員像」を提示している。その際、教員養成を高度化していくために「理論と実践の往還」が必要だとしていたが、ここでは教員養成というよりも、教員になってからの、すなわち教員養成段階後の学びをどのように支えるのかという観点から示されていた。しかし、2015年答申では、この「理論と実践の往還」が実践的指導力等の育成に寄与するという点には違いがないものの、教員養成段階の問題として捉え直され、教育実習に加えて、学校インターンシップを導入することを提案するに至る（これは2016年の教育職員免許法及び同法施行規則の改正によって教育実習に学校インターンシップ（学校体験活動）の単位を一定程度まで組み込むことを認めることになる）。そして、2022年答申での提案である。

ここで重要なのは、当初、教員養成の高度化、すなわち大学院レベルの議論のなかで出てきた「理論と実践の往還」が、教員養成段階、すなわち大学レベルの議論にスライドしてきた点である。教員養成の高度化が大学院か、それ以外の何かなのかはさておき、2012年答申では大学卒業後の教員を対象とした議論であった。し

³⁰ 中央教育審議会 [2022] 「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～（答申）」、https://www.mext.go.jp/content/20221219-mxt_kyoikujinzai01-1412985_00004-1.pdf、2023年11月1日

かし、2015年答申以降、大学レベルの問題として捉え直され、教職課程に学校体験活動を広く導入することを提案してきた。しかし、このことは、「理論と実践の往還」への志向ではなく、実践が理論を淘汰する動きとして読み取るべき事態ではないか。当初の議論で志向されていたのは、教員が学び続けるための「理論と実践の往還」であった。ただ、2015年答申以降の議論は、教員になった後は研修によって学び続けることを保証することとしていた。このように研修に依拠する仕組みの問題は、先に指摘した教育委員会に第一義的責任を負わせるという問題にとどまらず、大学や大学院に象徴される理論を排除した研修が行われる可能性についての検討が行われていないことである。そして、「理論と実践の往還」はせいぜい大学レベルでよいと読むことさえできるのではないか。

こうした批判に対して、2022年答申で教職大学院での学びにおいても「理論と実践の往還」の重要性を強調していると反批判があるかもしれない。確かに、同答申では、「理論と実践の往還」は、教職大学院において同制度導入以来の中核的な理念であるが、学部段階での養成も含め、理論と実践を往還させた省察力による学びを実現する必要³¹と指摘している。ここに欠落している議論は、まず第1に、これまで中等教育段階の教員を支えてきた1つである一般の大学院がまったく視野に入っていない点である。教職大学院だけが教員を養成（ないしは高度化）しているわけではなく、一般の大学院においても教科の専門的知識を深めるという点において教員を高度化していた視点がまったく欠落している。

そして第2に、第1の問題とも関連するが、教職大学院の「理論と実践の往還」という理念を、教育学部でもない一般大学での教員養成に適用することの妥当性の検討がまったくなされていない点である。この点が②で指摘した実務家教員を2割以上とする提案とも結び付く。2022年答申では、教員養成＝教育学部での養成を暗黙裡に前提とした議論が進行していたといってもいいすぎではないだろう。

少し視点を変えて教員養成の歴史を振り返ってみると、初等教育段階と中等教育段階の教員養成は別に考えられてきた（図9）。そのうえ、第二次世界大戦前は、尋常小学校（国民学校）以降は義務教育ではないことから、生徒数も現在の規模ではなく、教員養成についても、大学、専門学校卒業時に中等段階の学校の教員免許状を取得できるというゆるやかなものであった。戦後も、初等教育段階と中等教育段階の教員養成を別ものとする仕組みは継続することになる。初等教育段階の

³¹ 中央教育審議会 [2022] 「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～（答申）、https://www.mext.go.jp/content/20221219-mxt_kyoikujinzai01-1412985_00004-1.pdf、2023年11月1日

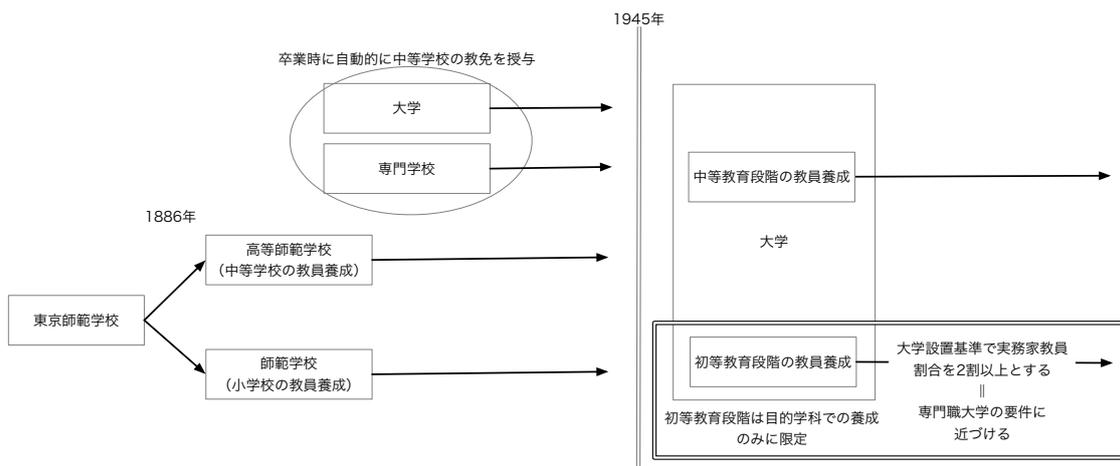


図9 教員養成の歴史と現在の提案の簡略図
(著者作成)

教員養成は教員養成を目的とする学部等でなければ養成できず、中等教育段階の教員養成は教職課程を有する大学であれば一般大学においても養成できるという開放性の原則に基づくことを先述したように、初等教育段階と中等教育段階を別ものとすることに戦前から変わりはない。この理由の1つは、戦後の義務教育段階の延長に伴い、新制の中学校の教員が大量に必要とされたことが考えられる。しかし、目的学科でなければ十分な教員養成ができないという認識は、1958年の中央教育審議会「教員養成制度の改善方策について（答申）」においてすでに「開放的制度に由来する免許基準の低下」と指摘されてきた。すなわち、目的学部である教員養成系学部等でなければ教員を養成できないという認識が教員養成制度を検討する者たちに潜在してきたといってもいいかもしれない。いずれにしても、教員養成の議論はつねに目的学部である教員養成系学部等を前提として議論が進行してきたことだけは間違いない。

ここで、②の実務家教員を2割以上とする提案を振り返ってみると、この提案は目的学部である教員養成系学部等にのみ限定されたことであったが、専門職大学の実務家教員4割以上という要件に近づけるものでもあったことを指摘できる。専門職大学は2017年に学校教育法等が改正され、2019年度から施行されたものであるが、2割という要件は専門職大学に近づけつつも、専門職大学ではない大学であることから導かれたと考えてよい。とすると、同じ大学というカテゴリーのなかに、専門職大学ではないものの、専門職大学に近づけられた大学が生じたと考えられる。これは、大学の「機能別分化」³²として捉えることが可能であろう。すなわち、教

³² 中央教育審議会 [2005] 「我が国の高等教育の将来像（答申）」、https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm、2023年11月1日

員養成に特化していく教員養成系大学という枠組みを設けようとしている動きといってよい。

ここで改めて図9を見てみると、こうした一連の動きは大学の機能別分化を図り、教員養成に特化した大学へと教員養成系大学が転換することで、戦前の高等師範学校及び師範学校と同様に位置づけるものと考えられる。確かに、学校現場の抱える課題は多く、それらに対応できていない状況から、教員の資質能力が課題として指摘される現状を鑑みれば、教員養成に特化する機能別分化もありうる選択であろう。ここから明らかになるのは、同じ「大学」という仕組みで初等教育段階と中等教育段階の教員養成を行うという枠組みが揺らぎはじめているということである。

一方で、日本の学校制度そのものは、初等教育段階と中等教育段階ではなく、義務教育段階と高等学校という区切りになりつつあるとあってよい。2016年度より義務教育学校が制度化されたが、もともと公立の小学校・中学校段階は設置主体が同一であるため、それらを統合する義務教育学校へと徐々に移行してきている。当然ながら、相当免許主義に立てば、義務教育学校のための教員免許状が求められるはずだが、現状では、小学校・中学校の教員免許状を併有していることが望ましいという程度にとどまっている。義務教育学校を設けなかったとしても、小学校高学年での教科担任制の導入などすでに小学校・中学校で相互乗り入れしなければならない事態が増えつつあることも事実であり、義務教育段階で共通する教育課題に対応することが求められているのである。2022年答申でも、小学校・中学校の教員免許状取得のための教職課程を設置するための要件の緩和を求めている。このように考えれば、初等教育段階と中等教育段階の区分で教員養成を行うことがすでに難しくなっているのではないかとすれば、現行の小学校・中学校・高等学校教諭免許状を、義務教育学校教諭免許状と高等学校教諭免許状の2種に統廃合するべきであろう。ただ、教員養成をいきなりそのように組み立て直すには、大学側のリソースが十分ではないことから、過渡期的には小学校・中学校教諭免許状課程と中学校・高等学校教諭免許状課程を併存させつつ、最終的に義務教育学校教諭免許状課程と高等学校教諭免許状課程へと組み換えていくのがよいだろう。

その際、図10のような組み換えが考えられる。先に見たように、統一採用選考試験を行うことで、国として教員の資質能力に一定の責任を担うことが必要であろう。ただ、それだけでは知識を用いた関門が設けられているだけで、2012年答申以来、教員の資質能力として位置づけられている実践的指導力を担保できていないがたい。それゆえ、法定研修のうち、設置以来一度も法令等の改善が行われていない初任者研修をインターンとして組み立て直し、全国で一貫した基準で運用することがあってもよいのではないかと。できうるならば、インターンを一定の成績

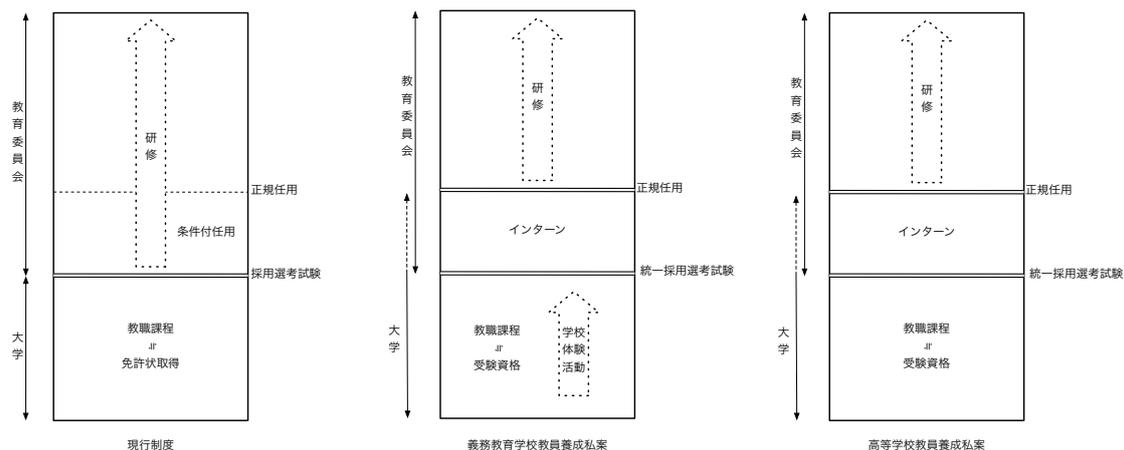


図 10 教員養成試案
(著者作成)

以上で終えた者のみに教員免許状を授与する仕組みが望ましい（不合格となったものに再度インターンを行うことを認めるかどうかは要検討である）。ただ、図 10 で示したように、学校体験活動などを中心とした教育実習は、義務教育段階の教員養成に限定し、高等学校教諭免許状の課程ではインターンが用意されているために、教育実習は不要としてよいだろう。

濱中 義隆

質の高い教員志望者の確保策として貸与型奨学金の返還支援策が検討されている。本稿では、かつての返還免除制度のような全国一律の支援策は効果的ではなく、むしろ地域ごとの教員需給の実情に応じた奨学金制度の導入が求められることについて論じる。

1. なぜ、今、「教員に対する奨学金の返還支援」なのか

周知のとおり、近年、教員採用試験の競争倍率が急激に低下し、1.5倍未満となった都道府県も存在する。こうした事態を受けて教員の量の確保もさることながら、その質の低下が懸念されている。教員志望者が少なくなれば、採用試験を通じた能力・資質による選抜が十分に機能しなくなり、教員の質が低下するというのである。そこで、かつて存在していた教員を対象とする貸与型奨学金の返還免除制度がにわかに注目されている。

2023年9月19日には文科大臣が記者会見において「教師の奨学金の返還の支援については、過去に返還免除が廃止された経緯、あるいは大学進学率の上昇等の状況、現在の教師不足に対する効果も考慮し、質の高い教師の確保に資するものとなるよう、現在検討を進めている」と述べている¹。学費面での優遇措置により、教員志望の学生が増えることを期待していることが読み取れるだろう。

今般、教員に対する奨学金の返還免除が政策議論に（再）登場した直接のきっかけは、同年5月に自由民主党の令和の教育改善に関する特命委員会による『令和の教育人材確保実現プラン（提言）』にある。同提言では「教職の魅力を高め、志ある優れた人材が教師を目指すための支援」として、教師志望の高い優秀な学生を選抜するための入学者選抜方法の工夫・改善、学校現場での指導経験のある大学教員による指導・支援の充実、早期からの実習体験の充実などに取り組み、教員就職率を改善させることなどに加えて、「優れた人材が教職に就くよう学生の教職への魅力を高める観点から、教師として一定期間以上勤務した場合に、奨学金の返還を免

¹ 盛山正仁文科科学大臣記者会見録（令和5年9月19日）
https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00413.html

除・軽減する仕組みの構築に向けて取り組む必要がある」としている²。もともと自民党の教育再生実行本部の『第2次提言』（2017年5月）において、「教師奨学金返還免除制度の創設」がすでに盛り込まれていることから³、そうした発想がより早い時期から存在していたことはうかがえる。ただし当時、具体的な制度設計に至る動きは見られなかった。

ところが、今回は6月に閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針 2023』（いわゆる骨太の方針）に教師の育成支援策として「奨学金の返還支援に係る速やかな検討」が盛り込まれたこともあってか⁴、8月に発表された2024年度予算の文部科学省の概算要求において、「高等教育の修学支援の充実」事業の中に「教師人材確保方策として、奨学金の返還支援も検討」の一文が記された⁵。先の文科大臣の記者会見の発言は、この概算要求事項に対する質問を受けてのものであり、単なる構想の段階から実現に向けて一歩踏み出したことを示唆するものであろう。

本稿では、教員養成制度と奨学金制度との関係が歴史的にどのような経緯を辿ってきたのか、また、今日の奨学金制度一般が高等教育への進学に際してどのような役割を果たしているのかを検討する。その作業なしには、新たな制度設計もあり得ないと考えるからである。

現時点では、新たな「支援策」としてどのような仕組みが想定されているのかは全く不明である（返還「免除」ではなく、「支援」としている点も意味深ではある）。しかし、教員のなり手不足は事実だとしても、かつての返還免除制度をそのまま復活させることは、効果的でないことをまずは示したい。

2. 教員養成と奨学金をめぐるこれまでの経緯

(1) 新制大学における教員養成と教育奨学生制度の創設

提言1（貝塚論文）で詳しく述べられているように、戦前期の義務教育教員養成

² 自由民主党政務調査会令和の教育人材確保に関する特命委員会『令和の教育人材確保実現プラン（提言）』 https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/205830_1.pdf

³ 自由民主党教育再生実行本部『第二次提言』
https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf114_1.pdf

⁴ 『経済財政運営と改革の基本方針 2023』（令和5年6月16日閣議決定）
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf

⁵ 中央教育審議会初等中等教育分科会 質の高い教師の確保特別部会『教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき施策（提言）』（2023年8月28日）においても、「骨太方針 2023 に示された（中略）、奨学金の返還支援に係る速やかな検討を進める必要がある」ことが記されている。

の正系ルートである師範学校では、一部の例外を除き、学費支給制と指定就職義務制が採られていた。学費・生活費は公費で全額負担される一方で、卒業後は一定期間教職に従事することが求められた。師範学校が高等教育レベルの学校、すなわち旧制専門学校程度に位置付けられたのは戦時中の1943年のことであったが、旧制大学（帝国大学）、官立専門学校の授業料は、戦後の国立大学に比べてもかなり割高であったことが知られており⁶、師範学校の学費が無償であることは教員の人材確保に一定の役割を果たしたことは確かだろう。

戦後、師範学校・高等師範学校は、旧制の大学・高等学校、専門学校等とともに新制大学に一元化される。教員養成は大学で行われることとなり、1949年には全国各地の新制国立大学に教員養成を目的とする学部（教育学部・学芸学部）が設置された。教員養成学部においても、他の学部と同様に授業料が徴収され、経済的に学費の支弁が困難な学生に対する支援は大日本育英会（当時）の奨学金制度を通じて行われることになった。

しかし、それまで義務教育教員の養成においては学費が無償であったこととのギャップは大きく、また新制の学校教育制度への移行に伴い義務教育教員を大量に確保する必要があったため、翌年（1950年）には早くも国立大学の教員養成学部のみを対象とする「教育奨学生」制度（貸与制）が創設された。当時は教員養成学部に2年制の課程が存在したこともあり、教員養成学部の1年次、2年次の学生が同制度による奨学金を受給できることとされた⁷。新制大学発足当時に様子を記した『金沢大学五十年史』には、1950年当時、教育学部（学生定員350名）のうち321名が奨学金を受給していたこと、一方、同年の大学全体の奨学金採用者は491名であったことが示されており、教員養成学部が奨学金の受給において相当程度、優遇されていたことがうかがえる。

(2) 教育職に対する返還免除制度の開始

教育奨学生として奨学金の貸与を受けた者は、制度開始当初より、卒業後に義務教育教員に従事している間、返還が猶予されていた。ただし、返還免除にかかる法的根拠がなかったことから、1953年の日本育英会法の改正において、一定期間、教職に従事した者に対する返還免除制度が明文化されることとなった⁸。返還免除の

⁶ 金子元久、1987、「受益者負担主義と「育英」主義：国立大学授業料の思想史」、『大学論集』17、pp.78-79、広島大学大学教育研究センター

⁷ 当初、受給者数が多い分貸与額は一般の奨学生よりも低く設定されていたが1953年度より一律の額となった。また、3年次以降は一般の奨学生として再度申請する必要があったが、1957年度より3・4年生にも拡大された。

⁸ 1953年の法改正と同時に大日本育英会から日本育英会に名称変更がなされた。

対象は、教員養成学部以外の一般の学部で教員免許を取得した者にも適用され、当初は義務教育の教員に限定されていたものの、1961年に高等学校の教員が、さらに1965年には幼稚園教諭等も加えられ、各種学校（後の専修学校を含む）以外のすべての学校の教員に拡大された。

なお、1953年の法改正時には、教育職に対する返還免除とは別に、旧「大学院又ハ研究科ノ特別研究生」制度（給費制）が文部省から日本育英会に移管され貸与制となったことに伴い、研究職に従事する者に対する返還免除制度も開始された。

(3) 特別貸与奨学生制度の創設と教育奨学生制度への適用

1961年には、大学特別貸与奨学生制度が開始された（高校生対象の同制度は1958年に開始）。特別貸与制度は、一般の奨学生よりも「著しく家計困難でかつ優秀な学生」を対象に、在学中は一般の貸与額に加えてそれとほぼ同額を上乗せ支給し、卒業後、一般貸与分を規定通りに返還した場合には、上乗せ支給分の返還が免除されるもので、部分的とはいえ給付型の性格をもつ奨学金であった。独自の全国統一試験により「特に優秀な資質・能力」を持つ学生を特別奨学生として選抜するという点で、家計困難を受給の前提としつつも、きわめて「育英」的な制度であったともいえる⁹。

特別貸与奨学生制度は、教員養成学部以外の学生も対象とするものであるが、従前の教育奨学生制度に特別貸与と同様の「上乗せ分」を追加した、教育特別貸与奨学生制度が1964年に導入された。受給基準、貸与額は一般の特別貸与と同一であったが、教育特別貸与では採用試験は実施されず、ここでも教員養成学部に対する奨学金の優遇措置が認められるといえよう。

(4) 有利子貸与制度の導入と返還免除制度の関係

1984年に日本育英会法は全面的に改正された¹⁰。本改正における奨学金制度の大きな変更点として広く知られているのは、有利子貸与奨学金（第二種奨学金）の導入である。貸与奨学金の財源に一般会計からの支出を大幅に拡大することが困難なため、財政融資資金を活用することとし、その貸付金利に連動した利息を返還時に徴収する仕組みが導入された¹¹。有利子貸与奨学金は、財政融資資金を財源とする

⁹ 採用時に行われる独自の試験は、一時、能研テストが利用された後、面接のみに簡略化された。

¹⁰ 1983年の全部改正により、旧大日本育英会法以来の漢字カタカナ表記の法文が、現代的な漢字ひらがな表記に変更された。戦後40年近くを経て、旧来の制度からの抜本的な変更が企図されたといえよう。

¹¹ ただし奨学生に対する利息の上限は3%に制限され、貸付金利が3%を超過する場合には政府が利子補給を行うこととされている。

ことから、その償還確実性が求められるため、教員を含めて特定の職に従事することによる返還免除は適用されなかった。また、上乗せ貸与分の返還免除という給費制的な性格を含んでいた特別貸与制度が廃止されるとともに、教育奨学生制度についても、1970年代に第2次ベビーブーム世代への対応のため大量採用を行った結果、教員需給が弛緩したこともあり、廃止されて一般の貸与奨学金に一本化されることとなった。

法改正に先立つ1970年代の後半から、国の財政事情の逼迫により、奨学金の有利子化の可否、返還免除制度の見直し、返還期間の短縮等が財政当局より度々提言されていたことが知られている¹²。たとえば、第二次臨時行政調査会の「第一次答申」(1981年)では、「教職員に就職した者等に対する返還免除制度の廃止」に直接的に言及していた。

ただし、1984年時点では、法案を審議した衆議院文教委員会の附帯決議において「育英奨学事業は無利子貸与制を根幹としてその充実改善に努めるとともに、有利子貸与制度は、補完措置とし財政が好転した場合には検討すること」、「返還免除制度は堅持すること」等が採決され、教員に対する返還免除制度の変更は行われなかった。また、有利子貸与についても、1990年代末までその規模が大きく拡大することはなかった。有利子貸与の利用者が無利子貸与を大きく上回るようになったのは1999年の「きぼう21プラン」の導入以降のことである。

(5) 奨学金制度の目的の変化—「育英」から「奨学」へ—

返還免除制度とは直接的な関係はないものの、1984年の法改正における重要なポイントの一つとして指摘しておかなければならないのは、日本育英会の目的規定に、従前からの「国家及び社会に有為な人材の育成に資する」ことに加えて、「教育の機会均等に寄与すること」が明記されたことである。奨学金の受給要件として家計の経済状況が困難であることは制度発足当初から自明視されており、もとより機会均等に寄与していないわけではなかったのだが、目的規定上はあくまで「有為な人材の育成」という育英主義的な制度と位置付けられていた。これに対して1984年の法改正以降は「奨学」にも重点を置くことが明記されたことになる。教職従事者に対する返還免除、教育奨学生制度などはいずれも「国家及び社会に有為

¹² 白川優治、2005、「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程—財政と文教の政策提案の分析を通じて」、『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊13-1、pp.201-269

白川優治、2011、「戦後日本における公的奨学金制度の制度的特性の形成過程：1965年までの政策過程の検証を中心に」、『大学論集』43、pp.135-152、広島大学高等教育研究開発センター

な人材の育成に資する」ことを以て正当化されてきたが、高等教育への進学者が増加するにつれ、もはや「育英」だけでは立ち行かなくなったのである。

(6) 返還免除制度の終焉

1995年8月に総務庁行政監察局が『大学行政の現状と課題—大学の質的充実をめざして』と題する報告書を出版した。その内容は、タイトル通り大学行政全般に渡るものであったが、育英奨学事業についてもいくつかの勧告を提示している。そのうち教育職の返還免除制度については、いわゆる「給特法」、「人材確保法」等により教員の給与は一般公務員に比べて高いこと、公立学校教員の採用試験の倍率は毎年4～6倍で推移しており、教員への就職希望者は需要を大きく上回っていること、返還免除の対象となる者は、奨学金適格者の一部であり¹³、教員として採用された者のうちの5分の1程度にすぎないこと（しかも有利子の第二種奨学金にはもともと返還免除が適用されない）など具体的なデータを示した上で、「教員の人材確保のインセンティブとして公平かつ合理的に機能しているとは必ずしも言い難い面も見られる」として、「廃止・縮小を含めて、その在り方を検討する必要がある」とした。

これを受けて、文部科学省に置かれた「育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議」（1997年6月）は、『大学行政の現状と課題』の勧告とほぼ同じ理由を挙げて、「大学学部等で貸与を受けた奨学金に関して教育職に係る返還免除制度が廃止することが適当である」とし、1998年度の学部（学士課程）入学者から、同制度は廃止されたのである。

なお、1998年当時、高度の専門職性を備えた教員の養成という観点から大学院修士課程の整備が進められていたこともあり、大学院において貸与を受けた無利子奨学金については、小中学校、高校等の常勤の教員として勤務する者に対する返還免除制度は維持されたものの、2004年度の大学院入学者から研究職に係る返還免除制度とともに廃止された。その理由として、人材の誘致効果が減少していることに加えて、「教育・研究職という特定の職についてのみ返還免除を行うため不公平感が生じること」が挙げられている¹⁴。

¹³ 当時は、残存適格者と呼ばれる受給の要件を満たしていながら採用枠の関係で奨学金の貸与を受けられない学生がいた。返還免除の対象となる第一種奨学金（無利子貸与）を受けられなかった学生は、第二種奨学金（有利子貸与）を利用するか、アルバイト等の手段により学費を調達することを余儀なくされる。

¹⁴ 2004年度入学者より、大学院の無利子貸与奨学金については、在学中の成績や研究業績等に基づき、全額または半額の返還が免除される制度（「特に優れた業績による返還免除制度」）に移行した。

3. 教育職に対する返還免除制度の効果検証

前節で示したように、教育職に対する奨学金の返還免除制度の廃止が、公的資金の効率的な運用、限られた財源の効率的な活用を目的とした行政改革、財政構造改革の一環として進められてきたことは確かである。教育関係者の側からは免除制度が「教員における優秀な人材確保に大きな役割を果たしている」ことがエピソード的に語られ、その存続を主張する声があったものの、免除制度の効果（ないし廃止の影響）を実証的に示した分析は管見の限りほとんど見当たらない¹⁵。その主な理由は、「もし、返還免除制度がなかったら」学生の進路選択がどうであったか（反実仮想）を分析できるデータに乏しかったからであろう。

以下では、1998年の返還免除制度の廃止前後において、教員養成学部における学生の奨学金受給率や出身家庭の所得分布がどのように変化したかを分析することにより、教育職に対する免除制度の効果の検証を目的とした貴重な研究成果（藤森2007）を紹介する¹⁶。

藤森（2007）では、「学生生活調査」の個票データを用いて、1996年度（返還免除制度廃止前）と2002-04年度（廃止後）の状況を集計・比較し、以下のような知見を得た¹⁷。

- ・ 国立教員養成学部の低所得層出身学生（世帯収入下位20%に相当）の奨学金受給率が、免除制度廃止後に5ポイント減少している（53→48%）
- ・ 特に、教員就職率の高い大学（＝教員就職率が全国平均以上の学部）において奨学金受給率の減少幅が大きい（16ポイント減）
- ・ この間、1999年度からの有利子貸与奨学金の対象者拡大（「きぼう21プラン」の導入）により、低所得層の学生全体では奨学金受給率が15ポイント（39→54%）、国立大学に限っても6ポイント（48→54%）増加していることから、上記の受給率の低下は、教員養成学部特有の要因（すなわち返還免除制度の廃止）によるものと考えられる
- ・ 1996年度では国立教員養成学部の低所得層出身学生の比率は国立大学全体に比べて高かったが、2002-04年度では平準化した

¹⁵ 総務庁行政監査局による『大学行政の現状と課題』においても、文部省は、教育職の返還免除制度は存続させることが適当としているものの、その「必要性を示す実証的な資料は作成していない」ことが指摘されている。

¹⁶ 藤森宏明、2007、「奨学金制度改革がもたらしたもの：教員養成系学部の動向をもとに」、『日本教育政策学会年報』14、pp.183-197、日本教育政策学会

¹⁷ 「学生生活調査」は2002年度までは文部科学省が、2004年度以降は独立行政法人日本学生支援機構が実施している。

いずれの結果も、返還免除制度の適用を前提に、奨学金を利用して進学する教員志望者が少なからず存在していたこと、その結果、もし奨学金がなければ進学しなかったかも知れない優秀な学生を教員に導くルートを返還免除制度が提供していたことを状況証拠として示唆するものである。そのため、同論文の著者は「返還免除制度には『人材のリクルート機能』があった」と結論づけている。

ただし、返還免除制度の廃止後に（2002年度受験者から）、公立学校の教員採用試験の受験者数が大きく減少したわけではなかった¹⁸。学生の教員志望の多寡は、卒業時の景気動向・民間企業への就職状況にも影響されるため、返還免除の廃止による負の影響を上回るだけ教員志望者が増加した可能性もないとは言えないが、少なくとも返還免除の廃止が教員志望者を減じたとする直接的な証拠を見出すことは出来ていない。返還免除制度の存在により、出身家庭の経済的状況が同程度であっても、教員志望の学生は他の学生よりも貸与奨学金を積極的に利用しやすい（いわゆる「ローン回避」を起こしにくい）ことが、廃止前の受給率の高さにつながっていたとも考えられる。

4. 教員の（再）優遇の是非

ここまで教員養成と学費・奨学金との関係について歴史的経緯を概観してきた。本節では、これらの経緯に加えて、今日の大学進学率の動向や奨学金制度の状況も踏まえた上で、かつてのような教員養成に対する経済的支援策の復活が可能かどうか、その是非を含めて検討する。

(1) 奨学金による進学需要の「掘り起こし」効果は小さい

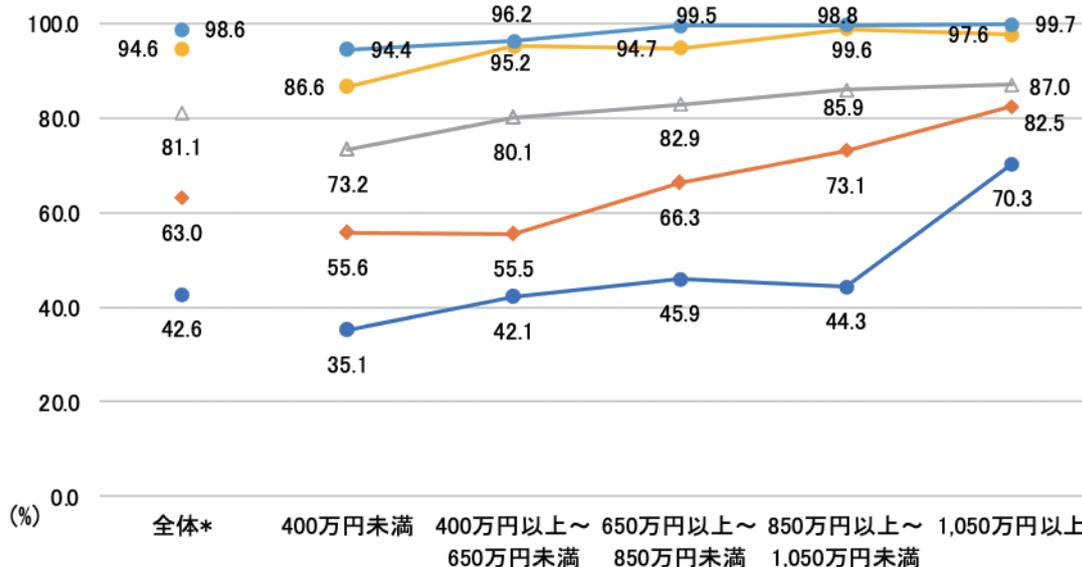
図1は文部科学省と国立教育政策研究所が2021年度に実施した「高校生の進路に関する保護者調査」¹⁹により、世帯収入及び子どもの学力水準別に大学進学希望率を算出したものである²⁰。図1が示すように、学力上位層（図中のV、VI→在籍する高校等の入学難易度が上位30%程度に相当）では、すでに世帯収入による大学進学希望の格差は小さく、しかも年収400万円未満世帯を除き、ほぼ全員が大学進学を希望している状況にある。すなわち、学費に対する経済的支援策をさらに充

¹⁸ 文部科学省「令和3年度（令和2年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況」第9表 https://www.mext.go.jp/content/20220128-mxt_kyoikujinzai01-000020139-2.pdf

¹⁹ https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/1422578.htm

²⁰ 同調査の詳細については、国立教育政策研究所『高校生の高等教育進学動向に関する調査研究 第二次報告書』を参照されたい。

https://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/r05/r050425-07_honbun.pdf



*「全体」には、世帯収入が不明な者を含む



図1 世帯年収別・高校の入学難易度別 大学進学希望率

(国立教育政策研究所『高校生の高等教育進学動向に関する調査研究 第二次報告書』p.17より)

実させたとしても、経済的理由により進学しない「学力優秀な」高校生の進学需要を喚起する効果はあまり大きくないことを意味する。学力上位層においても家庭の経済状況により大学進学率が著しく低いならば、教育職に対する返還免除は、教員の量的確保のみならず、大学進学の手続き等にも（将来、教職に就くことが前提とはいえ）寄与することになるが、現状ではそうした効果はほとんど見込めない。

(2) 他の専攻分野との競合

教員を志望する学生を優遇することにより、他の専攻分野から志望を変更してもらうことも考えられないことはないが、そもそも現行の日本学生支援機構による奨学金の利用者は有利子貸与を含めても大学生全体の1/3程度であるから、貸与型奨学金の返還免除を適用できる学生数は自ずと限られている²¹。教員志望者の確保の目的で奨学金制度を利用しようとするならば、かつての教育奨学生制度のように、教員養成課程の学生に対して奨学金の受給要件を緩和した上で免除制度を適用する必要があるが、この場合、教員のみを優遇する根拠に乏しいことが問題となろう。例えばデータサイエンス分野のように、教育投資の効果が見込まれ、かつ、現状で

²¹ 日本学生支援機構「奨学金事業への理解を深めていただくために」

https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/iinkai/saikankenrikaishuutou/_icsFiles/afieldfile/2021/02/22/r01_1_sankou_shiryuu_14.pdf

人材不足が明らかな専攻分野は他にもある。そうした様々な分野に対応するためにはそれだけ財政負担が増すから他分野との競合が避けられないし、より多くの分野に優遇措置が適用されれば教員志望に対するインセンティブとしてはその分効果が弱くなる。

また、経済的に進学が特に困難とされる低所得層出身者に対しては、2002年度より「高等教育の修学支援新制度」が導入されており、授業料の全額または一部減免措置と給付型奨学金の支給が行われている。こちらは専攻分野を限定するものではないので、利用可能な制度によって専攻分野の選択肢の幅が異なってしまうという問題も生じる。

(3) 特定の職に就く者を優遇することへの不公平感

教育職に対する返還免除制度が廃止された際の主な理由の一つであった、特定の職についてのみ返還免除を行うことにより生じる不公平感、さらには同じ教育職に就く者の間においても支援を受けられる者と受けられない者が生じることによる不公平感は現時点においても解消しているわけではない。当時と比べて、有利子貸与奨学金の大幅な拡大、給付型奨学金制度の導入により奨学金制度そのものが複雑化したことから、一部の利用者のみを対象にした優遇措置は、不公平感をさらに強めることが懸念される。

本稿の冒頭で言及した「骨太の方針 2023」に先立ち発表された『こども未来戦略方針』（2023年6月）では、少子化対策の一環として、高等教育費の負担軽減の観点から、貸与型奨学金の返還について、減額返還制度の適用基準の年収上限を325万円から400万円に引き上げるほか、子育て中の世帯に対しては扶養する子どもの人数に応じてさらなる引き上げを行うこと、所得連動返還を利用中の者に対しては子どもの人数に応じた独自の所得控除により返還月額を引き下げることなどの支援策を導入することが提言され、2024年度より実施される予定である。返還負担の一時的な軽減策の方が、実質的には給付となる返還免除に比べて不公平感を生じる余地は少ない。

以上の(1)～(3)等を総合的に踏まえれば、教育職に対する奨学金の返還免除制度の復活は、たとえ教員不足の状況にあるといっても現実的でないことは明らかだろう。奨学金の返還支援については返還免除以外の方策で行うことが望ましい。

5. 貸与型奨学金制度の役割再考 一学費の親負担から本人負担へ一

同一年齢人口の50%以上が大学に進学し、出身家庭の経済状況にかかわらず進

学しないことの不利益が大きくなった今日、進学費用の調達手段を（貸与型）奨学金に求める学生・家計の割合が大きくなることは避けられない。奨学金といえば貧困世帯、苦学生への支援策とのイメージが強いが、図1で示したように世帯年収によって大学進学率の格差が存在するため、現に貸与型奨学金を利用している学生・家計のボリュームゾーンは中所得層である。すなわち、貸与型奨学金、とりわけ受給基準が緩和された有利子貸与奨学金は、奨学金なしには進学が不可能な学生に対して一時的に資金を提供することよりも、経済的には何らかの手段によって大学に進学できる家計に対して学費調達の手段の選択肢を提供する役割の方がむしろ大きくなっている。さらにいえば、大学教育の質的向上が求められる中、教育に要するコストが増大すれば、今後は学費の値上げとともに、中所得層以上においても貸与型奨学金への依存がさらに高まる可能性も想定しておかなければならない。

考えてみれば、子どもの高等教育進学のために学費を「貯める」ことも、奨学金を「借りる」ことも家計にとってその負担は同等なはずである。むしろ「借りる」ことには、何らかの事情により返還困難に陥るリスクが伴うので、それを回避する心情（ローン回避傾向）が働くことは否めない。それゆえ貸与型奨学金（ローン）の拡大には否定的なイメージが付きまといがちである。しかし、返還困難のリスクをマネジメントする仕組みを適切に構築できるならば、貸与型奨学金の利用に対する心理的負担は軽減され、教育費の負担感の軽減にもつながるのではないだろうか。

その際、重要なのは返還困難のリスクを個人の自己責任に帰すことではなく、社会全体で分担する仕組みとして設計することである。卒業後の低所得等により所定の期間に全額を返還できなかった者に対して、残債の返還を免除するような仕組みは設けられてもよい。当然、免除分は社会全体（端的に言えば公財政支出）で賄われることになるが、リスク分の負担だけであれば高等教育を全額公費負担＝無償化するよりは、はるかに安上がりで現実的である²²。

こうした仕組みの一つの解が、すでにオーストラリアやイギリスで実施されている所得連動返還型ローンの普遍化である²³。ここでいう普遍化とは、誰もが学資のためのローンを利用できるようにすることを意味する。返還困難のリスクを個人にとって最小限にできるのであれば、より多くの者が貸与型奨学金の利用を希望するようになるだろう。したがって不公平感を生じさせないためにも所得制限等を設け

²² 貸与奨学金による学費負担をより多くの者が利用するようになれば、「保険」と同様に皆で少しずつ資金を拠出することにより、公財政支出への依存を最小限にしてリスクを分担することも可能になる。

²³ 日本学生支援機構の奨学金においても、所得連動型返還方式はすでに導入されているが、家計基準の厳しい無利子貸与（第一種奨学金）のみの適用となっている。そのため、より多くの学生が利用できるものにはなっていないのが現状である。

ずに誰でも利用できることが望ましい。利用に制限がなければ、出身家庭の経済状況や保護者の子の教育に対する意識等に左右されることなく、誰もが自分で自分の学費を負担できるようになるからである。

貸与型奨学金の返還のしやすさという観点から見れば、教職とりわけ公立学校の教員は、失職の恐れが小さく、給与も安定しているという点で、望ましい選択肢の一つであるともいえる。教員志望の学生にとっては、採用試験の倍率が低下し教員の質が云々といったことよりも、免許を取得したにもかかわらず教職に就けないことの方がむしろ問題であろう。貸与型奨学金の利用者が増えた今日、採用倍率の高さはかえって教員になることを早い段階で諦めることにつながりかねない。だとするならば、返還支援策として、首尾よく希望する教職に就けた者を優遇するのではなく、残念ながら希望が叶わなかった場合のセーフティーネットを用意しておく方が、安心して教員養成課程を選択する学生を増やすことになる。もちろん個々の大学においては、教員志望者がより多く教職に就けるよう、教育内容を改善し、教員としての資質を伸長させるよう努めることが求められる。そのことは結果的に教員の質を高めることにもつながるだろう。

6. 類似の制度に参考になるものはあるか

以上で述べたように、現行の日本学生支援機構の奨学金制度を対象に、教員志望者・就職者に対してかつてのような優遇策を講じることは、もはや現実的ではない。特定の職種や専攻分野に限定されない返還支援策を講じることが社会的にも求められている。ただし、地域間における教員需給の極端なアンバランスの解消策等として奨学金制度を限定的に用いることまで否定するものではない。最後に、類似の制度において参考になりそうなものを紹介して本稿のまとめに代えたい。

(1) 医学部における「地域枠」選抜制度

地域における教員の不足と地域偏在を解消するための仕組みとして、参考になるのは医学部の「地域枠」選抜制度（2010年度より入学定員増）と「医師修学資金貸与制度」（名称は地域によって異なる）の組み合わせである。多くの都道府県において、医学部に「地域枠」で入学した学生に対して、授業料の全額（及び生活費）を貸与し、卒業後、一定期間（修業年限の1.5倍＝9年としている例が多い）、都道府県が指定する病院等で勤務した場合に、返還が免除される仕組みである。

一例として、東京都の「東京都地域医療医師奨学金（特別貸与奨学金）制度」の

概要を示す²⁴。都が指定する私立大学医学部に「東京都地域枠入学試験」に合格して入学すると、授業料全額（6年間計で2,080万～3,700万円）、生活費月額10万円（6年間計720万円）の貸与を受けられる。利用にあたり保護者の所得制限は設けられていない。卒業して医師免許を取得した後、「初期臨床研修修了後、引き続き、小児医療、周産期医療、救急医療、へき地医療のいずれかの領域で、医師として、東京都が指定する医療機関に奨学金貸与期間の1.5倍の期間、従事すること」により、貸与金の返還が全額免除される。ただし、これらの要件を満たさなかった場合には、「貸与を受けた奨学金に利息（年10%）を付した金額」の返還が求められる。

東京都の事例は貸与金額が極めて大きいという点で例外的だが、他の道府県の類似制度においても、返還免除の要件等はおおよそ同じである。なお地域枠出身の医師が医師不足の地域で診療に従事した場合等には、国から都道府県等への補助金の交付がなされるため、地方自治体任せの制度というわけではない。

一方で、医学部の「地域枠」制度では、「希望する進路と不一致」などの理由により、制度発足から10年間の累計で5%弱の者が離脱したことも明らかになっている²⁵。貸与額が大きい反面、離脱した場合のペナルティも大きくなってしまいうことが問題になっているという。

(2) 地域教員希望枠を活用した教員養成大学・学部の機能強化事業

2024年度より、文部科学省においても「地域教員希望枠を活用した教員養成大学・学部の機能強化」事業が開始される予定である²⁶。入学者選抜における「地域教員希望枠」の導入のほか、“地域課題に対応したコース・カリキュラム構築の例”として、離島・へき地、特別支援教育、不登校等の地域課題や特定分野に強み・専門性を有する教師等の地域ニーズに対応したコース・カリキュラムの構築を行うこと等が挙げられている。教員養成課程を置く各国公私立大学への補助事業であるが、地域教員希望枠に対する授業料減免の適用等に関する言及は（今のところ）ない。医学部の地域枠とは異なり学費面での優遇措置が講じられるわけではないので、地域希望枠を離脱しても特段のペナルティ等が課されることがないのは利点と言えなくもない。一方で、「地域教員希望枠」の学生は、優先的に教職に就ける可能性は

²⁴ 東京都「東京都地域医療医師奨学金（特別貸与奨学金）制度について」（リーフレット）
<https://www.hokeniryo.metro.tokyo.lg.jp/iryo/sonota/tiikiiryoushiensenta/isishougakukin/tokubetushougakukin/index.files/leaflet.pdf>

²⁵ 厚生労働省「地域枠離脱について」
<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000665193.pdf>

²⁶ 文部科学省総合教育政策局「平成6年度予算概算要求 主要事項」
https://www.mext.go.jp/content/20230828-mxt_kouhou02-000031628_4.pdf

高まるが、そうした学生は元々教員志望が強いわけだから、特定地域における教員採用の量の確保につながるかどうか不明である。本事業は最長5年間の時限付き補助事業であるため、学生への経済的支援のように継続的な財源を必要とする仕組みに活用することが難しいことは理解できるが、より柔軟な対応ができるよう検討してほしい。

(3) 奨学金を活用した大学生等の地方定着促進

教員養成課程以外の大学・学部では、内閣府が行う「奨学金を活用した大学生等の地方定着促進」を拡張して、適用することも考えられるだろう。域内に一定期間居住、特定の業種に一定期間就業など、地方公共団体ごとに定められた一定の要件を満たす者に対して、日本学生支援機構奨学金または自団体独自制度による奨学金の返還を支援する取り組みである。2022年6月現在、36都府県、615市区町村で実施されているという²⁷。事業実施主体は地方公共団体であるが、返還支援のために道府県が地元産業界（一般の寄付を含む）と設置する基金への出捐額、制度の広報経費、市町村の負担額などの経費について、その一部に対して特別交付税を措置することとされている。ただし、現状では、「公務員として就職する者は支援対象としない」（地方交付税措置の対象にならない）とされているので、公立学校の教員には適用できない。

本制度とは無関係に、すでに一部の県において県内の小学校に教諭として新たに採用された者に対して日本学生支援機構奨学金の返還を支援する補助事業を行っている²⁸。ごく一部の自治体のみで実施される場合、採用候補者の「囲い込み」だとの批判が生じる可能性もある。しかし教員のUターン、Iターン、Jターンを促すことも地方創生にとって重要だといえよう。顕著な教員不足が継続する間の時限的な措置でも良いので、国からの補助も導入しつつ「奨学金を活用した大学生等の地方定着促進」に類似の制度を拡張することにより、地域の実情に応じた様々な取り組みが活発になることを期待したい。

²⁷ 内閣官房・内閣府総合サイト「地方創生＞施策＞「奨学金」を活用した大学生等の地方定着の促進」 <https://www.chisou.go.jp/sousei/about/shougakukin/index.html>

²⁸ 山梨県小学校教員確保推進事業
<https://www.pref.yamanashi.jp/gimukyo/koudoka/kyouinkakuho.html>

参考文献

- 金沢大学 50 年史編纂委員会編、1999、『金沢大学 50 年史 通史編』、金沢大学創立 50 周年記念事業後援会
- 金子元久、1987、「受益者負担主義と「育英」主義：国立大学授業料の思想史」、『大学論集』17、pp.67-88、広島大学大学教育研究センター
- 白川優治、2005、「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程—財政と文教の政策提案の分析を通じて」、『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊 13-1、pp.201-269
- 、2011、「戦後日本における公的奨学金制度の制度的特性の形成過程：1965 年までの政策過程の検証を中心に」、『大学論集』43、pp.135-152、広島大学高等教育研究開発センター
- 、2018、「奨学金制度の歴史的変遷からみた給付型奨学金制度の制度的意義」、『日本労働研究雑誌』60(5)、pp.16-28、労働政策研究・研修機構
- 総務庁行政監察局、1995、『大学行政の現状と課題—大学の質的充実をめざして』、大蔵省印刷局
- 日本育英会、1974、『日本育英会三十年史』、日本育英会
- 濱中義隆、2019、「貸与奨学金の役割再考」、『大総センターものぐらふ』14、東京大学大学総合教育センター、pp.103-121、東京大学大学総合教育センター

資料 年表

1947 (昭和 22) 年 学校教育法制定・施行

1949 (昭和 24) 年 教育職員免許法制定・公布

大学での教員養成、開放制、相当免許状主義

☞ 師範学校制度の閉鎖制への反省から、開放制を原則とし、教員の資質能力を免許によって担保する方向への転換

☞ 同時に、人材確保の観点から免許・資格を終身制とした（閉鎖制に対する開放制という観点だけでなく、人材確保の観点から開放制が志向されたともいえる。ちなみに、1950（昭和 25）年当時無資格教員は全体の約 25%を占めていたといわれる。）。この後、それほど大きな制度改革が行われることなく、教員養成制度が進行するのは、人材確保の観点が強い。

1953 (昭和 28) 年 教育職員免許法改正

課程認定制度の新設

1955 (昭和 29) 年 教育職員免許法改正

仮免許状廃止、大学で修得すべき単位数の変更（小：教科 24 → 16、教職専門 25 → 32、中：教科甲〔社会、理科、技術、家庭、職業〕 30 乙〔数学、音楽、美術、保健体育、保健、職業指導、外国語、宗教〕 18 → 甲 40 乙 32、教職 20 → 14）、など。

1958 (昭和 33) 年 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務教育標準法）成立・施行

1958 (昭和 33) 年 中央教育審議会「教員養成制度の改善方策について（答申）」授与権者を国とすること、1 級・2 級ではなく、普通免許状（終身有効）、仮免許状（5 年有効）、臨時免許状（1 年有効）の区分に変更すること、などを提案

開放的制度に由来する免許基準の低下と、制定当時の教員需給の関係等による級別免許状制度の採用とにより、単に資格を得るために最低限度の所要単位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。その結果教員たらし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。

☞ この時点で開放制は専門性と矛盾するという認識が基礎にあったことがうかがえる。現在でこそ、開放制と専門性が矛盾するという認識が表立って現れてくることはないが、背後にはこうした認識があることを想像する

ことは正鵠を失してはいまい。

☞なお、教員数が確保できていない現状から、これらの提案はほとんど実現されなかった。

1971 (昭和 46) 年 国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法 (給特法)

時間外勤務を命じられる場合を 4項目 (校外実習等実習に関わる業務、修学旅行等学校行事に関わる業務、職員会議に関する業務、非常災害・緊急の措置を必要とする場合等やむを得ない場合に必要な業務) に限定するとともに、超過勤務手当を支給しない代わりに教職調整額 (俸給の4%相当) を支給

☞この後、同法については幾度か改正が行われているが、4項目と4%については変更されないまま

1974 (昭和 49) 年 学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法 (人確法)

その後、同法に基づき、義務教育諸学校の教員給与を三次にわたる計画的改善

☞しかし、現状では教員の給与面での優遇 (給特法に基づく教職調整手当を含めて) は維持されていないと考えられる¹。

1987 (昭和 62) 年 教育職員養成審議会「教員の資質能力の向上方策等について (答申)」

初級免許状、標準免許状、専修免許状への改善提案、「特別免許状」の創設、などを提案。なお、教員に求められる資質能力については以下のとおり表現している。

学校教育の直接の担い手である教員の活動は、人間の心身の発達にかかわるものであり、幼児・児童・生徒の人格形成に大きな影響を及ぼすものである。このような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。

1988 (昭和 63) 年 教育公務員特例法 (教特法) 改正

「初任者研修」の新設

¹ 上林陽治 [2020]「教員給与は適正に優遇されているのか～教員の働き方改革の論じ方～」『自治総研』497号、2020年3月号、pp.111-124、及び、徳永真直 [2021]「人材確保法制定後における教員給与の優遇の推移：1978～2018年の小・中学校教員と一般行政職の年齢層別給与比較を通して」『九州大学教育社会学研究集録』22、pp.1-11、参照

1989（平成元）年 教育職員免許法改正

専修免許状の新設、特別免許状の創設、免許基準の引上げを実施

1997（平成9）年 教育職員養成審議会「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）」

「教員に求められる資質能力」を踏まえた養成・採用・研修の改善提案

(1) いつの時代も教員に求められる資質能力

……教員の資質能力とは、一般に、「専門的職業である『教職』に対する愛着、誇り、一体感に支えられた知識、技能等の総体」といった意味内容を有するもので、「素質」とは区別され後天的に形成可能なものと解される。……

(2) 今後特に教員に求められる具体的資質能力

……未来に生きる子どもたちを育てる教員には、まず、地球や人類の在り方を自ら考えとともに、培った幅広い視野を教育活動に積極的に生かすことが求められる。さらに、教員という職業自体が社会的に特に高い人格・識見を求められる性質のものであることから、教員は変化の時代を生きる社会人に必要な資質能力をも十分に兼ね備えていなければならない。これらを前提に、当然のこととして、教職に直接関わる多様な資質能力を有することが必要と考える。……

(3) 得意分野を持つ個性豊かな教員の必要性

教員には多様な資質能力が求められ、教員一人一人がこれらについて最小限必要な知識、技能等を備えることが不可欠である。しかしながら、すべての教員が一律にこれら多様な資質能力を高度に身に付けることを期待しても、それは現実的ではない。むしろ、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ものとする……

☞戦後、教員免許制度あるいは教員養成制度について、中央教育審議会や教育職員養成審議会の答申がいくつが出されたにもかかわらず、それらが実現しなかったのは、人材確保という問題があったからにはほかならないが、本答申は以下で示すようにその提案内容が実現されていくことになる。その点では戦後の教員養成制度改革のなかでエポックを画す答申であったといえる。

1998（平成10）年6月 教育職員免許法改正

「教科又は教職に関する科目」の新設、「教職の意義等に関する科目」（2単位）の新設、中学校「教育実習」単位数の引き上げ（3単位→5単位）、「生徒指導、教育相談及び進路指導等に関する科目」単位数の引き上げ（2単位→4単位）及びカウンセリングに関する内容の必修化、「総合演習」（2

単位)の新設、「外国語コミュニケーション」及び「情報機器の操作」(各2単位)の必修化、など。

1998 (平成 10) 年 10 月 教育職員養成審議会「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—— (第2次答申)」
現職教員の大学院等で研修、などを提案

1999 (平成 11) 年 教育職員養成審議会「養成と採用・研修との連携の円滑化について (第3次答申)」

多面的な人物評価による選考、初任者研修の改善、などを提案

☞これ以降、選考における人物評価が導入されていくことで、採用が多様化されていくことになる。

2000 (平成 12) 年 2 月 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告－教育を変える17の提案－」

「長期社会体験研修」、「免許更新制の可能性を検討」、等

2001 (平成 12) 年 1 月 省庁再編に伴う中央教育審議会の位置づけの変容

文部省設置法に規定される組織 (第7条) →文部科学省組織令で規定される組織 (第76条)

2001 (平成 12) 年 3 月 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律改正

常勤の教員定数を非正規教員に転用可能に

2002 (平成 14) 年 2 月 中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について (答申)」

おもに「教員免許状の総合化・弾力化の方向性」、「教員免許更新制の可能性」、「特別免許状の活用促進」について答申

☞総合化・弾力化は相当免許主義をとる現行制度に対する根本的な変更を要求することになるため、隣接校種の免許を取りやすくする制度の創設、小学校の専科指導の充実等の弾力化の提案にとどまり、総合化は先送りした。なお、総合化する必要性について本答申では次のように述べられている。

……現行の教員免許制度は、初等中等教育における幼稚園、小学校、中学校、高等学校の学校種の区分に対応した形でその区分が設けられているが、このような学校種別に区分されている教員免許状が、幼児児童生徒の発達状況に必ずしも合わない面も生じてきている。……

小学校と中学校段階の教育については、小学校が全教科担任制であり、中学校が教科担任制であることから、これまで相互の連携・接続が難しい面もあったことは否定できない。しかしながら、小学校と中学校段階においても、

児童生徒の心身の発達に応じて一貫性のある継続的な指導を行う必要があることから、相互の連携・接続が重要であることは言うまでもない。

☞この当時、教員免許更新制の背景として「いわゆる問題教員の存在、保護者とのコミュニケーション不足、家庭でのしつけ不足や教育力低下、学校や教員に対する過大な期待などがあいまって、学校や教員をめぐるある種の閉塞感のようなものが生じて」いることが指摘されていた。

2002（平成14）年4月 教育職員免許法改正

「他校種免許状による専科担任制度の拡充」（中学校・高等学校免許保持者が小学校で担当できる科目を、従来の音楽、図画工作、体育、家庭から全教科＋総合的な学習の時間に拡大）、「教職経験を有する者の隣接校種免許状の取得の促進」（3年以上の経験を有する小学校・中学校教員の隣接校種の二種免許を取得する際に必要な単位数の軽減）など。

2002（平成14）年6月 教育公務員特例法改正

「十年経験者研修」の新設

2005（平成17）年3月 義務教育費国庫負担法改正

三位一体改革（国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分、地方交付税の在り方の見直し）に基づき、義務教育費の国庫負担率を2分の1から3分の1へ変更（2006（平成18）年4月施行）

2006（平成18）年4月 大学設置認可における教員養成に係る抑制を撤廃（同年度設置分から施行）

2006（平成18）年7月 中央教育審議会「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」

おもに「教員免許更新制」、「教職実践演習（仮称）」、「教職大学院」について答申

☞この段階で「不適格教員の排除を直接の目的とするものではなく、教員が、社会構造の急激な変化等に対応して、更新後の10年間を保証された状態で、自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ていくという前向きな制度」と方針が転換

2007（平成19）年3月 専門職大学院設置基準等改正

「教職大学院」（2007（平成19）年4月施行、ただし設置審査が行われるため、教職大学院が開学可能となったのは2008（平成20）年度から）

2007（平成19）年6月 教育職員免許法・教育公務員特例法改正

「教員免許更新制」、「指導改善研修」の新設（2009（平成21）年4月施行）

2008（平成20）年11月 教育職員免許法施行規則改正

「教職実践演習」(2009(平成21)年4月施行)

2012(平成24)年8月 中央教育審議会「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)」

これからの教員に求められる資質能力は以下のように整理される。これらは、それぞれ独立して存在するのではなく、省察する中で相互に関連し合いながら形成されることに留意する必要がある。

- (i) 教職に対する責任感、探究力、教職生活全体を通じて自主的に学び続ける力(使命感や責任感、教育的愛情)
- (ii) 専門職としての高度な知識・技能
 - ・教科や教職に関する高度な専門的知識(グローバル化、情報化、特別支援教育その他の新たな課題に対応できる知識・技能を含む)
 - ・新たな学びを展開できる実践的指導力(基礎的・基本的な知識・技能の習得に加えて思考力・判断力・表現力等を育成するため、知識・技能を活用する学習活動や課題探究型の学習、協働的学びなどをデザインできる指導力)
 - ・教科指導、生徒指導、学級経営等を的確に実践できる力
- (iii) 総合的な人間力(豊かな人間性や社会性、コミュニケーション力、同僚とチームで対応する力、地域や社会の多様な組織等と連携・協働できる力)

「これからの教員に求められる資質能力」(→「「学び続ける教員」像」、「省察」……)、教員免許制度の改革の方向性(「一般免許状(仮称)」、「基礎免許状(仮称)」、「専門免許状(仮称)」)、学部における教員養成の充実(①教員養成カリキュラムの改善、②組織体制、③教職課程の質保証)、修士レベルの教員養成・体制の充実改善、など。

☞大幅な改革提案がなされたが、今後の制度改革を見通した提案が多く、(現在から振り返ってみると)その中心的な論点は現行の修士レベルの教員養成(教職大学院、一般大学院修士課程の教職課程)の改善であった。

2012(平成24)年12月 J-ファイル2012(自民党総合政策集2012)

「大学・大学院卒業後、准免許を付与し、インターンシップ(1~2年間)を経て、採用側と本人が自ら適性を判断し、インターンシップ修了後、認定の上、本免許を付与して正式採用する、「教師インターンシップ制度」を導入」、「現職の教員を民間企業や、社会福祉施設などに派遣して交流を図ることなどにより、教員の視野の拡大を図るとともに、社会人教員の採用や特別免許状の発行の拡大などを行い、多様な人材を確保」

2012(平成24)年12月 「教育再生実行本部第二次提言」(自民党内組織)

「教師インターン制度」の導入と教師奨学金返還免除制度の創設、社会人

採用枠の創設（全採用者数の1割）、管理職登用の資格化とメリハリある処遇の実現、「チーム学校」の実現、外部人材30万人の学校サポーターの活用等により、教師が児童生徒への教育に専念できる体制の実現→『新たな人材確保のための法律』を制定／義務教育費国庫負担金は、国が全額（100％）負担

2013（平成25）年10月 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いて（報告）」
「理論と実践の往還を重視した実践的科目」の設置（4～6単位程度）、「教職課程に関する情報の公表」、など。

2014（平成26）年3月 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）」
「必修領域」（12時間）→「必修領域」（6時間）＋「選択必修領域」（6時間）

2014（平成26）年7月 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について（第五次提言）」

「複数の学校種において指導可能な教科ごとの免許状の創設」、「小学校における専科指導のための教職員配置を充実」、「特別免許状制度や特別非常勤講師制度の活用」、「インターンシップやボランティア活動など学生に学校現場を経験させる取組を推進するとともに、採用前又は後に学校現場で行う実習・研修を通じて適性を厳格に評価する仕組み（教師インターン制度（仮称）の導入を検討）」、「スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの多様な専門職の配置や活用」、「人材確保法の初心に立ち返り教師の処遇を確保」

2014（平成26）年7月 中央教育審議会へ2つの諮問「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」、「これからの学校教育を担う教職員やチームとしての学校の在り方について」

☞前者については12月に答申、後者については2015（平成27）年に答申（184、185号答申）。なお、前者に関わる部分のみ先行的に検討する必要が生じた（→中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会「これからの学校教育を担う教員の在り方について～小中一貫教育制度に対応した教員免許制度改革～（報告）」へ）。

2014（平成26）年9月 教育職員免許法施行規則改正

「教職課程における情報の公表」（2015（平成27）年4月施行）、「免許状更新講習の改善に関する改正」（2016（平成28）年4月施行）

2014（平成26）年11月 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会「こ

れからの学校教育を担う教員の在り方について～小中一貫教育制度に対応した教員免許制度改革～（報告）」

2014（平成26）年12月 J-ファイル2014（自民党政策集2014）

「社会人から教師への登用の倍増（教師採用数の約1割）」、「教師インターン制度」など、採用の前又は後に学校現場で行う実習・研修を通じて適正を厳格に評価する仕組みの導入」、「各教育委員会が教師養成に一定の責任を持つ「教師塾」の全国展開を促進」、「学校が一つのチームとして、学校が組織全体の総合力を高め、発揮していくための学校運営を確立」、「質の高い人材確保を目的とした『新入材確保法』の制定」

2014（平成26）年12月 中央教育審議会「子供の発達や学習者の意欲・能力等に
応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について（答申）」

「小中一貫教育学校（仮称）」、「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」の提案→「小中一貫教育学校（仮称）」に配置される教員は小学校・中学校教員免許状を併有することを原則。

2015（平成27）年4月 中央教育審議会へ諮問「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方について」

2015（平成27）年5月 「教育再生実行本部第四次提言」

「チーム学校」を実現」←「チーム学校推進法（仮称）」を新規に制定」、「教師の「国家免許」化、人材確保法の初心に立ち返った処遇の確保」（全私教協第35回大会（2015（平成27）年5月30日、於：仙台市民会館）特別講演における遠藤利明同本部長（衆議院議員）の発言によれば、「国家免許」化は医師国家試験のようなものではなく、現在の課程認定行政（文部科学省）と免許授与行政（各都道府県教育委員会）の二重性を統合するための提案とのこと）、「教師育成指標の策定、教師育成に係る協議の場の設置、教師採用試験の共通化、研修リーダーの全校配置、教師育成ネットワークシステム（教師能力開発支援組織）の整備など教育基本法第9条の趣旨の具現化」、「指導教諭の配置を充実し、地域全体の教師の指導力を向上させる（メンター制の導入）」

2015（平成27）年5月 教育再生実行会議「これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について（第七次提言）」

「教師がキャリアステージに応じて標準的に修得することが求められる能力の明確化を図る育成指標を策定」、「地方公共団体、国公立それぞれの大学、学校等からなる協議の仕組みを整備」、「国公立を超えた教師に対する長期研修等の機会の提供」、「人材確保法の初心に立ち返った処遇の確

保]、「チーム学校」を実現]、「英語に堪能な人材など専門的な知識、技能を持った社会人、実社会で活躍している各学校の卒業生、優れた退職教師など外部人材を積極的に登用]、「教職課程の適切な質保証の仕組みを構築]、「教師インターン制度（仮称）の検討]、「教職大学院の修了者に対し、能力の実証を確保しつつ、初任者研修の免除など、インセンティブを付与する環境を整備]、「優れた指導力を有する教師が助言、支援を行うための教職員体制（メンター制度）を整備]、「効果的、効率的な実施の観点から、この拠点を中心とした共同試験を実施し、その結果を各都道府県・政令指定都市が活用できるようにする」（☞これについては、大学側の序列化はもちろんだが、各教委の序列化を生むことから抵抗が強いのでは？）

2015（平成 27）年 6 月 学校教育法等改正

義務教育学校の創設（2016 年度施行）

2015（平成 27）年 12 月 「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答申）」（中教審第 184 号）

- ・「教員は学校で育つ」もの]
- ・教育委員会と大学等による「教員育成協議会]、教育委員会と大学等によって策定される「教員育成指標]、国による大綱的な育成指標策定の指針
- ・研修段階] 継続的な研修の仕組みづくり提案→メンター方式の研修（チーム研修）]、初任者研修の複数年実施、十年経験者研修の見直し、管理職研修改革
- ・採用段階] 採用試験の共同作成]、特別免許状の活用
- ・養成段階] 再課程認定に向けたカリキュラム改革

2015（平成 27）年 12 月 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」（中教審第 185 号）

チームとしての学校：「校長のリーダーシップの下、カリキュラム、日々の教育活動、学校の資源が一体的にマネジメントされ、教職員や学校内の多様な人材が、それぞれの専門性を生かして能力を発揮し、子供たちに必要な資質・能力を確実に身に付けさせることができる学校」

2015（平成 27）年 12 月 「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」（中教審 186 号）
全ての公立学校がコミュニティ・スクールを目指す／地域学校協働活動の全国的な推進に向けて、地域学校協働本部が、早期に、全小・中学校区をカバーして構築されることを目指す

2016（平成 28）年 11 月 教育公務員特例法、教育職員免許法改正

「校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針」（教特法第 22 条の 2）、「校長及び教員としての資質の向上に関する指標」（教特法第 22 条の 3）、「教員研修計画」（教特法第 22 条の 4）、「協議会」（教特法第 22 条の 5）、十年経験者研修→中堅教諭等資質向上研修（教特法第 24 条）、独立行政法人教員研修センター→独立行政法人教職員支援機構（以上、施行は 2017（平成 29）年度～）、免許状取得に必要な科目の大綱化（教育職員免許法別表第 1、施行は 2019（平成 31）年度～→再課程認定へ）

2016（平成 28）年 12 月 「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」

2017（平成 29）年 10 月 J-ファイル 2017（自民党総合政策集 2017）

教員の処遇改善→勤務実態に応じた処遇、「教育公務員特例法等の一部を改正する法律」に基づく質の高い教師の確保・資質の向上、「人材確保法」の初心に立ち返った処遇の改善、「教師インターン制度」など、採用の前または後に学校現場で行う実習・研修を通じて適性を厳格に評価する仕組みの導入、人物重視の採用システムの整備、社会人から教師への登用の倍増（教師採用数の約 1 割）

2019（平成 31）年 1 月 「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）」

2019（平成 31）年 4 月 中央教育審議会へ諮問「新しい時代の初等中等教育の在り方について」

2021（令和 3）年 1 月 「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）」

2021（令和 3）年 3 月 中央教育審議会へ諮問「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」

2021（令和 3）年 10 月 J-ファイル 2021（自民党総合政策集 2021）

小学校 35 人学級の計画的な整備や小学校高学年における教科担任制の推進、教員の処遇改善→「人材確保法」の初心に立ち返った処遇の改善、教師に求められる資質能力の再定義、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方についての検討、教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化（教員養成で常に問題になるのは開放制をどのように扱うかという問題で、ここではその点を考慮しないことになっている）、研修の効果向上と負担軽減、指導力不足教員対応等の一体改革、教師の社会的地位

の向上→9月4日を「教師の日」

2021（令和3）年11月 「「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて（審議まとめ）」

「「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿」として「学び続ける教師」、「教師の継続的な学びを支える主体的な姿勢」、「個別最適な教師の学び、協働的な教師の学び」、「適切な目標設定・現状把握、積極的な「対話」、「質の高い有意義な学習コンテンツ」、「学びの成果の可視化と組織的共有」、「デジタル技術の活用」を指摘、この「学びの姿」と教員免許更新制は矛盾→発展的解消→「研修受講履歴の記録管理、履歴を活用した受講の奨励の義務づけ」（新しい仕組みとして、①明確な到達目標が設定され、到達目標に沿った内容を備えている質の高いものとなるように、学習コンテンツの質保証を行う仕組み、②学習コンテンツ全体を見渡して、ワンストップ的に情報を集約しつつ、適切に整理・提供するプラットフォームのような仕組み、③学びの成果を可視化するため、個別のテーマを体系的に学んだことを、全国的な観点から質が保証されたものとして証明する仕組み）、国立、私立については、「情報提供」、教職員支援機構の研修コンテンツの活用を促す

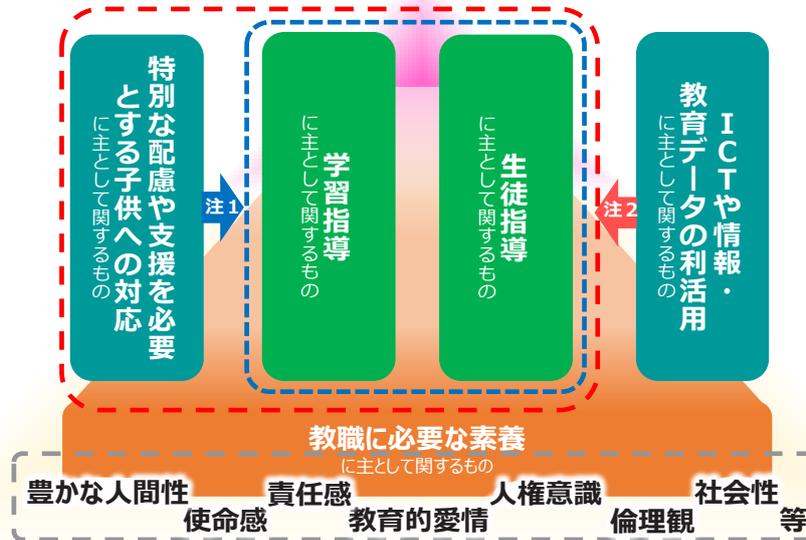
2022（令和4）年6月 教育公務員特例法、教育職員免許法改正

令和の日本型学校教育を実現する「新たな教師の学びの姿」を実現するため、公立の小学校等の校長及び教員の任命権者等による研修等に関する記録の作成並びに資質の向上に関する指導及び助言等に関する規定、免許状更新制を発展的解消

2022（令和4）年8月 公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針改正、研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドラインの策定

指針において、教師に共通的に求められる資質能力を、①教職に必要な素養、②学習指導、③生徒指導、④特別な配慮や支援を必要とする子供への対応、⑤ICTや情報・教育データの利活用と定め、その具体的な内容を文部科学大臣が以下の図のように定めた。

公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針 に基づく教師に共通的に求められる資質の具体的内容²



※ 上記に関連して、**マネジメント、コミュニケーション（ファシリテーションの作用を含む）、連携協働**などが横断的な要素として存在

注1) 「特別な支援・配慮を必要とする子供への対応」は、「学習指導」「生徒指導」を個別最適に行うものとしての位置付け
 注2) 「ICTや情報・教育データの利活用」は、「学習指導」「生徒指導」「特別な配慮や支援を必要とする子供への対応」をより効果的に
 行うための手段としての位置付け

教職に必要な素養 <small>に主として関するもの</small>	<ul style="list-style-type: none"> 「令和の日本型学校教育」を踏まえた新しい時代における教育、学校及び教職の意義や社会的役割・服務等を理解するとともに、国内外の変化に合わせて常に学び続けようとしている。 豊かな人間性や人権意識を持ち、他の教職員や子供達、保護者、地域住民等と、自らの意見も効果的に伝えつつ、円滑なコミュニケーションを取り、良好な人間関係を構築することができる。 学校組織マネジメントの意義を理解した上で、限られた時間や資源を効率的に用いつつ、学校運営の持続的な改善を支えられるよう、校務に積極的に参画し、組織の中で自らの役割を果たそうとしている。 自身や学校の強み・弱みを理解し、自らの力だけでできないことを客観的に捉え、家庭・地域等も含めた他者との協力や関わり、連携協働を通じて課題を解決しようとする姿勢を身に付けている。 子供達や教職員の生命・心身を脅かす事故・災害等に普段から備え、様々な場面に対応できる危機管理の知識や視点を備えている。
学習指導 <small>に主として関するもの</small>	<ul style="list-style-type: none"> 関係法令、学習指導要領及び子供の心身の発達や学習過程に関する理解に基づき、子供たちの「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善を行うなど、「個別最適な学び」と「協働的な学び」の一体的な充実に向けて、学習者中心の授業を創造することができる。 カリキュラム・マネジメントの意義を理解し、教科等横断的な視点や教育課程の評価、人的・物的な体制の確保・改善等の観点をもって、組織的かつ計画的に教育課程を編成・実施し、常に学校の実態に応じて改善しようとしている。 子供の興味・関心を引き出す教材研究や、他の教師と協働した授業研究などを行いながら、授業設計・実践・評価・改善等を行うことができる。 各教科等においてそれぞれの特質に応じた見方・考え方を働かせながら、資質・能力を育むために必要となる各教科等の専門的知識を身に付けている。
生徒指導 <small>に主として関するもの</small>	<ul style="list-style-type: none"> 子供一人一人の特性や心身の状況を捉え、良さや可能性を伸ばす姿勢を身に付けている。 生徒指導の意義や原理を理解し、他の教職員や関係機関等と連携しつつ、個に応じた指導や集団指導を実践することができる。 教育相談の意義や理論（心理・福祉に関する基礎的な知識を含む。）を理解し、子供一人一人の課題解決に向け、個々の悩みや思いを共感的に受け止め、学校生活への適応や人格の成長への援助を行うことができる。 キャリア教育や進路指導の意義を理解し、地域・社会や産業界と連携しながら、学校の教育活動全体を通じて、子供が自分らしい生き方を実現するための力を育成することができる。 子供の心身の発達過程や特徴を理解し、一人一人の状況を踏まえながら、子供達との信頼関係を構築するとともに、それぞれの可能性や活躍の場を引き出す集団づくり（学級経営）を行うことができる。
特別な配慮や支援を必要とする子供への対応 <small>に主として関するもの</small>	<ul style="list-style-type: none"> 特別な配慮や支援を必要とする子供の特性等を理解し、組織的に対応するために必要となる知識や支援方法を身に付けるとともに、学習上・生活上の支援の工夫を行うことができる。
ICTや情報・教育データの利活用 <small>に主として関するもの</small>	<ul style="list-style-type: none"> 学校におけるICTの活用意義を理解し、授業や校務等にICTを効果的に活用するとともに、児童生徒等の情報活用能力（情報モラルを含む。）を育成するための授業実践等を行うことができる。 「個別最適な学び」と「協働的な学び」の実現に向け、児童生徒等の学習の改善を図るため、教育データを適切に活用することができる。 <p style="font-size: small; text-align: right;">注) 記述量と必要な学修量とは、必ずしも比例しない。</p>

² https://www.mext.go.jp/content/20220831-mxt_kyoikujinzai01-000024760_3_4.pdf

2022 (令和4) 年 12 月 「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～ (答申)」

教職課程における多様な専門性を有する教師の養成：特定分野（データ活用、STEAM教育、障害児発達支援、日本語指導、心理、福祉、社会教育、語学力、グローバル感覚など）について四年制大学において最短2年間で必要資格が得られる教職課程の特例的な開設・履修モデルの設定、小学校の専科指導優先実施教科（外国語、理科、算数、体育）に相当する中学校教員養成課程を開設する学科等において小学校教員養成課程の設置可能とする、中学校二種免許状等における「教科に関する専門的事項」の必要科目の見直し

優れた人材を確保できる教員採用等の在り方の検討採用：教員採用選考試験の早期化・複線化、特別採用選考試験等の実施

教員養成大学・学部、教職大学院の高度化・機能強化：学部と教職大学院との連携・接続の強化・実質化（教職大学院進学希望者対象コースの設定、先取り履修を踏まえた教職大学院の在学年限短縮等）、教育委員会と大学の連携強化（教員育成協議会における協議の活性化、教委等との人事交流の推進、教委と連携・協働した研修プログラム等の展開等）、教師養成に係る理論と実践の往還を重視した人材育成の好循環の実現（教職大学院の学びを生かしたキャリアパスの確立、教員養成学部における実務家教員登用に係る具体的な基準設定・FDの充実等）、教員就職率の向上、組織体制の見直し（養成段階における教員就職率向上のための取組、教委と連携した地域課題解決に対応したカリキュラムの構築等、定員の見直し・大学間連携・統合に係る検討等）

2023 (令和5) 年 6 月 大学設置基準改正

教員養成に関する学部（卒業要件単位数の修得により教員免許状を取得することが可能であるとともに、小学校教員養成の課程及び中学校教員養成の課程の両課程を有する教員養成を目的とする学部）について、専攻分野における5年以上の実務の経験を有し、かつ、高度の実務の能力を有する者を、基幹教員数の2割以上とする

教養ある教員が必要

井出 隆安 氏

前杉並区教育委員会教育長。信州大学教育学部卒。杉並区立久我山小学校校長などを経て、東京都教育庁人事企画担当部長、指導部長。中央教育審議会専門委員（生涯学習分科会）を歴任。

ここに書かれている内容について、異論はありません。同意できます。中でも、奨学金については共感します。教員になったら奨学金を返還免除とする政策を国が打ち出すようですが、私も疑問を感じています。今、苦学してでも先生になろうという層はいないでしょう。掘り起こしの効果は乏しいと見ています。

現場に長くいた経験から、いま問題なのは、量よりも質だと痛感しています。中間層よりも下の層が増えているのではないのでしょうか。論考の冒頭にも書かれていた「バックヤードの枯渇」(P.2)は深刻です。それが重大な問題になるのは、義務教育でも小学校段階です。子どもたちの知性や人格の基礎部分を構築する段階での教員の質の低下は、日本の将来に大きな影響を及ぼします。

かつて私たちは小学校教員に幅広い教養を求めてきました。大きな知の体系をまるごと子どもたちに飲み込ませることはできない。薄くスライスして子どもたちに渡す——それが教科というものです。スライスの意味がわかるのは、もとの大きな知の塊の存在を知っていることが前提です。これが教養なのです。

ところがいま教員養成課程や研修で盛んに言われているのは「子どもに寄り添ってほしい」。こればかりです。知的なバックグラウンドを築くことを要求しているようには思えません。算数がわからない子どもに、力づくで解き方をたたきこむ。それが知の体系を知っている教員のすることでしょうか。

いまから35年前の1988年度、「学校におけるパーソナルコンピュータ利用の研究」に取り組んだことがあります。学校で1日の大半の時間を過ごす子どもたちがどのような人間関係を構築しているのか、コンピュータとの向き合い方を通して検証しました。その中で、子どもからこんな感想が寄せられました。

「コンピュータはへたなおせじを言わないから気分がいい」

この言葉の意味は、今も解明できていません。一つだけ言えるのは、子どもにとってコンピュータの持つ理論性や明快さは、生身の先生が発するあれやこれやのわかりにくい話より好ましいものなのかもしれないということです。子どもが求めているものは何でしょうか。そして、それにどのように応えたらいいのでしょうか。

AIが学校にどんどん入り込んでいく今こそ、考えるべき問題です。

質担保を考える好機

伊藤 学司 氏

文部科学省 文部科学戦略官。

1991年文部省（現文部科学省）入省。文部科学省の社会教育課長、幼児教育課長、財務課長などを歴任。地方教育委員会では岩手県学校教育課長、広島県教育次長、長野県教育長に従事。東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会 CFO を経て 2022年7月より現職。

文科省の戦略官というより、岩手、広島、長野で教育行政の現場で教員採用に関わってきた経験を踏まえてコメントいたします。

まず、提言「教員採用における国家試験の制度化」です。確かに国家試験を実現すれば質は上がるでしょう。教員免許状の授与者が都道府県という制度も課題があります。ただ、これだけ教員を目指す人が減っている中での国家試験、国家資格化は、受験者数の減少に拍車をかけるのではないかと懸念します。

「義務教育段階に相当した教員免許状の創設」も理解はできますが、地域の実情を考えると実現は困難なのではないでしょうか。それぞれの地域の人事政策もあり、例えば中高の免許状を持っている受験者を優先的に採用したい県もあれば、小中の免許を持っている人を優先したい県もあります。

教員になったら奨学金の返還免除という政策への意見はぜひ、公開の場でおっしゃってください。様々な課題もあり、これはきちんと論議すべき問題です。

いずれの提言も、教員にどんな資質を求めるのかを問うていることが理解できますし、その重要性についても同意できます。

AIの席卷などもあり、教員の質、中でも小学校教員に何を求めるべきかが揺れ始めています。

これまではオールマイティな先生が求められてきました。ところが今や学問が高度化しています。こうなると、ひとりの先生が、やっとな文字を書けるようになった子どもから、高学年の専門性の高まる全教科まで教えることは困難になっています。その対応策として教科担任制が広がっていますが、実際には多くの教員を配置できない小規模校も多く、また、教員の絶対数が足りなくて、必要な教員を確保できていません。

大量退職時代が終わるといずれ教員の量の問題は落ち着いていくと見ています。その意味では、今こそ質担保を考える好機と言えるでしょう。

おわりに

本報告書をお読み頂き、ありがとうございます。

「はじめに」にも述べているように、日本の教職を取り巻く状況は大きな転換点を迎えています。教員不足に伴う教員採用試験の倍率低下。教職の「ブラック化」が叫ばれる中での「働き方改革」。AI時代の中で教員の資質能力をどのように育成するか、など多くの課題が山積しています。

こうした中で、教職をめぐる様々な対応は、教員の量的確保に比重が置かれ、教員の質の問題には関心が向けられていません。これは大きな問題です。教員の質の問題を無視した量的確保は、将来にわたって深刻な状況を引き起こすことになるからです。

教職をめぐる量的確保が優先される中で、教員の質の問題が十分に議論されない状況は、これまでの教職の歴史の中で繰り返されてきました。戦後日本は、「大学における教員養成」という世界的にも先進的な理念を掲げました。しかし、こうした教員の専門性を重視した理念は、1960年代から70年にかけての高度経済成長期の教員不足の中で形骸化し、教職の専門職論も十分に精緻化することに成功したとはいえません。教員養成の「高度化」も進まず、先進的な理念を掲げた日本の教員養成は諸外国に比して確実に遅れをとっているのが現状です。

本報告書は、こうした教職をめぐる状況を踏まえて、それぞれの立場から教職をめぐる制度設計について再検討し、今後のあり方について提言したものです。ただし、教職をめぐる現状と今後のあるべき方向性については共有していますが、今回は各自の関心に基づいての提案を主眼としたために、細部の点については相互に齟齬が生じている部分があるかもしれません。

また、本報告書でAI時代に必要な教員の資質・能力の育成については、ほとんど検討することができませんでした。近い将来、「生成AI」などの教育への導入が確実となる状況において、教育課程、教育方法が大きく変革することは間違いありません。もちろんそれは、学校と教員の役割を抜本的に変えるに違いありません。こうしたAI時代の中で教員はどうあるべきなのかについては、改めて検討したいと思います。

最後に本研究の中で、研究会等でご指導を頂きました多くの方々に御礼と感謝を申し上げます。

貝塚 茂樹