

Ⅱ. 教員養成教育の質保証体制の構築

組織 WG 主査 田中喜美（東京学芸大学）

1. 日本における教員養成教育とその質保証制度の現状

(1) 日本における教員養成教育機関の特色

1) 教員養成機関の量的な大きさ

周知のように、第二次大戦後の日本での教員養成は、「大学における教員養成」と「開放制」を二大原則として営まれてきた。

ここでの「開放制」とは、教員養成を主たる目的とする大学・学部以外でも、教育職員免許法等に基づいて一定の要件を満たした大学は、教員養成教育を提供できるというものである。そのため、短期大学や同専攻科等を含む多くの大学が教員養成教育を実際に提供してきている。その量的な大きさが日本の教員養成教育機関の特色の1つといえる。

発足当初は、いずれの大学でも、免許取得に必要な所定単位を修得すれば教員免許状が授与される完全な開放制であったが、1953年の教育職員免許法改正により、課程認定制度が導入された。教員免許状取得には、その所用資格を得させるに相当であると文部大臣が認定する教職課程の科目を履修し、所定の単位を修得しなければならないとされた。

現行では、教職課程を設置する大学・学部等は、課程認定の申請を行い、中央教育審議会教員養成部会および同課程認定委員会の審査に基づく答申を経て、文部科学大臣が課程認定を行うことになっている。

2009年5月1日現在、指定教員養成機関を除くと、全大学733校の内の80.6%にあたる591大学（以下同様）、70.5%にあたる424大学院、77.3%にあたる51大学・専攻科、72.2%にあたる273短期大学、19.4%にあたる28短期大学専攻科が課程認定を受けている。すなわち、延べ合計でいうと、1,367校という多くの大学機関が教員養成教育を提供している。

1972年4月1日現在の調査では、全体の88.1%にあたる347大学、73.9%にあたる136大学院、82.3%にあたる70大学専攻科、88.9%にあたる431短期大学が課程認定を受け、その延べ合計は984大学であった（文部省教職員養成課「教員養成関係参考資料」）。

両者を比較すると、短期大学が431校から273校へ158校（36.7%）減っているものの、大学が347校から591校へ244校（70.3%）、大学院が136校から424校へ288校（211.8%）増え、ここ37年間に、全体として、383校（38.9%）増加していることがわかる。

さらに、現在の課程認定大学数を免許種別でみると、幼稚園教諭一種（以下同様）が202大学、小学校が170大学、中学校が442大学、高等学校が556大学、特別支援学校が105大学、養護が97大学、栄養が110大学にのぼる（『教員免許ハンドブック』第一法規）。

教員免許状取得を卒業要件とする国立大学法人（以下、国立）のいわゆる教員養成系大学学部は、単科大学が11校、教員養成学部をもつ総合大学が33校の合計44大学である。したがって、免許種別ごとの課程認定大学の中で教員養成系大学学部が占める割合は、大学数でみると、幼稚園が21.8%、小学校が25.9%、中学校が10.0%、高等学校が7.9%、特別支援学校が41.0%、養護が13.4%、栄養が0.0%であり、平均すれば13.8%となる。

すなわち、大学数からみた場合、国立の教員養成系大学学部は、教員養成教育を提供している全大学の7分の1に満たず、公私立の一般大学学部等が圧倒的多数を占めている。

ただし、2009年度公立学校教員採用者の出身機関別の割合は、小学校教諭の場合で、教員養成系大学学部が41.0%、一般大学学部が49.5%、大学院が6.1%等であり、中学校教諭の場合、教育系大学学部が25.8%、一般大学学部が59.7%、大学院が12.8%等であり、高等学校教諭の場合、教員養成

系大学学部が 12.6%、一般大学学部出身者が 63.3%、大学院が 23.4%となっている。教員養成系大学学部は、大学数が少ない割には、教員の供給数の点では大きな役割を果たしているといえる。

このように、教員養成を主な目的とし教員免許状取得を卒業要件とする国立の教員養成系大学学部は、教員の供給数の点では、大学数との対比において相対的に大きな役割を果たしてきている。したがって、日本の教員養成のあり方を考えようとするとき、教員養成系大学学部を中心に構想しがちであり、また、それは根拠のないことではない。

しかし同時に、教員養成系大学学部は、教員養成を提供している大学数の点では、全体の 7 分の 1 にも満たないという事実は重い。

それゆえ、日本の教員養成教育の質保証を問題にしようとするとき、その対象を教員養成系大学学部に限定することは、全体の 7 分の 1 しか視野に入れないことになり、研究の方法として、その合理性を担保することは難しいと考えられる。問題を、学部段階における教員養成教育の質保証に限定したとしても、少なくとも国公立大学の学部において営まれている教員養成教育の全体、すなわち 591 大学を視野に入れ、しかも、その実施形態等の点でかなりの多様性を含むことが見込まれる、その総体の質保証問題をすくいとれる枠組みが考案され設定されなければならない。

2) 歴史的特色と課題

同時に、「大学における教員養成」原則の文脈における戦後の教員養成教育のもう 1 つの特色として、大学において、たとえ教育学部であっても、教員養成は「アペンディックス」としか位置づけられてこなかった傾向があることを指摘しなければならない。

TEES 研究会編『「大学における教員養成」の歴史的研究—戦後「教育学部」史研究—』(学文社、2001 年)は、「教育学部」を次のように総括した。

「教育学の内実が未熟なままに制度的自立を余儀なくされた『教育学部』は、一方では旧帝国大学系のそれに代表されるような既成の『学』の体系に依拠する構成原理を取り、他方では旧師範学校や一部の私学のそれのように教員養成の現実目的への志向性に依拠する構成原理を取った。前者においては、『学』としての自立を求めることが、本来の教育学の立脚点であるべき教育的な営み(教育実践)からの遊離(あるいは意図的な忌避)を産み、その延長線上で展開されていくことになった。後者においては、教育職員免許法の規程や、旧師範学校の組織をひきずったままの課程—学科目制組織が教員養成の内実在先立って存在したことの陰で、多くの大学が自らの主体性において『教員に必要な力量』を見据える営みを十分に行わないまま教員養成を行いつづけるという実態を産んだ。」

こうして同書は、第二次大戦後の日本での教員養成は、「大学における教員養成」を制度原理に掲げたものの、「大学の中に十全に位置づくことのないまま、基本的には外的な規定要因の変化におおむね従属する形で推移してきた。」(pp.415~416)と結論づけた。

見方をかえれば、戦後日本の大学における教員養成は、教員養成を大学教育として目的的に提供することを担う主体の形成を欠いたまま推移してきたといえる。

その背景としては、少なくとも次の 3 点が指摘できる。

第 1 は、戦後の大学における教員養成をめぐる議論は、戦前・戦中の師範学校での教員養成の批判・克服を基調にしていた点があげられる。しかも、その批判・克服の仕方が、師範学校での教員養成を「大学における教員養成」のアンチテーゼとして位置づけて、「学問と教育の分離」、「師範型教員の目的養成」、「閉鎖制」等の概念で、それを一面的に括って清算してしまう傾向があった。そのため、「大学における教員養成」は、「開放制」と対になり、大学人の少なくない部分に、一方で、各大学が教員養成を目的的に追究する課題の自覚を背景に退けさせ、他方で、教科等の基礎になっている学問を、教員養成や教育実践の文脈から切り離れたところで強調する構えを生じさせたと考えられる。

第 2 は、大学において教員養成を担う教員 (teacher educator) を養成する制度が、戦後長期間にわたって整備されてこなかった点があげられる。

教員養成を主たる目的とする大学学部において、その後継者養成のために大学院を設置する動きは、他の分野に比べて遅れ、とくに博士課程は 1996 年度まで設置されることがなく、現在においても、

同年4月に開設された東京学芸大学と兵庫教育大学を基幹大学とする2つの連合大学院と、広島大学において再編された教育学研究科博士課程後期等に限定されているとあってよいとみられる。

そのため、たとえ教員養成系大学学部であっても、その教員は、文学研究科や理学研究科、旧帝大や文理科大学系の教育学研究科等の出身者が多数を占め、彼らの大学院時代の教育・研究において、教員養成との関わりをもつ者はごく限られていた。「大学における教員養成」の担い手の養成は、意図的目的や計画性を欠いたOJTに概ね依存する状態で推移してきたと考えられる。

第3は、大学の大量化が一定の水準に止まっていた時期にあつては、教員養成を大学で行うこと自体が、そこで養成される教員の質を確保しているとの暗黙の了解があり、また、実際にも、大きな破綻が顕在化することなく機能していた点があげられる。

「大学における教員養成」を原則とした現行制度が樹立された1949年段階にあつては、小学校教員を含め教員の全てを原則として大学で養成するという国家制度は、世界で最も水準の高い教員養成制度であった。同時に、四年制大学への進学率が低い水準に止まっていた1970年代半ばまでの時期においては、学卒者としての教員の教養や専門的学識等が取り立てて問題にされることは少なかった。そして、こうした環境の中では、大学において教員養成を担当する教員の能力や見識、さらには教員養成への姿勢等をめぐり、取り立てて問題にされることもなかったと考えられる。

ところが、日本がバブル経済崩壊後の「失われた十年」の時期以降になると、一方で、欧米を中心に、「大学における教員養成」が広く普及した上に、教員養成の基本を大学院修士レベルに引き上げる制度改革が顕著になり、その結果、日本の教員養成制度は、今や国際的には二流の水準の位置に甘んじているとともに、他方で、1990年度を境に始まった18歳人口の減少と並行して、大学の大量化が進み、大学全入時代を迎える中で、たとえ課程認定を受けていても、募集人員が入学定員を割る大学さえみられるようになった日本にあつては、大学において教員養成を行うということが、教養や専門的学識の点でさえも、その質を保証する自明の前提とはみなせなくなった。

言い換えれば、近年、大学における教員養成教育の質保証が問題にされてきた背景には、こうした事態があると考えられる。

加えて、学校現場において、ますます多発化・多様化し、また従来の対処の方法や枠組みでは解決が難しくなるほど複雑化・構造化してきている教育臨床的諸問題は、これに対応できる能力と指導力を備えた教員を必要としてきた。それは、即、教員養成の高度化と質保証の問題に直結し、教職大学院の設置や「教職実践演習」の制度化を促したといえる。

こうした「大学における教員養成」をとりまく環境の劇的な変化が起こってきた中で、教員養成教育に対する大学人の主体的な取り組みも、徐々にではあるが、確実に育ってきているとみられる。

日本の教員養成教育の質を保証する体制の構築を問題にしようとするとき、今、求められているのは、教員養成を「アペンディックス」としか位置づけてこなかった事態を、各大学が内側から改め、各大学の教員養成教育の現状を自律的・主体的に改革しようとする大学人の取り組みを支援、その取り組みを促進させ発展させることができる仕組みであつて、教員養成教育の質保証体制は、そうしたものとして構想されなければならない。

(2) 大学における教員養成教育の質保証制度の現状

1) 質保証の多義性と質保証制度

ところで、大学における教員養成教育の質保証というとき、そこでの質保証とは何か、何をもって質保証がされたと考えるかは、必ずしも明確ではないように思われる。

生和秀敏は、大学の認証評価のあり方との関わりで、質保証には「4つのレベル」があるとする（「認証評価の新展開」『大学評価研究』第9号、2010年、p.10）。次の4つである。

- ①設置認可時の遵守事項が守られていること
- ②大学が掲げる使命・目的が達成されていること
- ③社会が期待する教育成果が認められること

④国際的通用性のある教育研究が行われていること

教員養成教育にひきつけて、この「4つのレベル」の現状を具体的に考えてみると、

①は、大学設置基準および教職課程認定の諸基準（教育職員免許法・同施行規則、「教職課程認定基準」・「課程認定審査の確認事項」）が守られているか、のレベルとなる。

②は、具体的には、学校教育法第109～112条で各大学に義務づけられている「自己点検評価」における教員養成実施部局の教育・研究、組織・運営、施設・設備の部分および認証評価機関による当該部分の評価が、このレベルに該当することになると見込まれる。

また、日本学術会議が、文部科学省高等教育局長「大学教育の分野別質保証の在り方に関する審議について」（2008年5月）の依頼をうけ、現在検討している「大学教育の分野別質保証」も、このレベルに関わる事柄になると考えられる。

③は、現状では、各都道府県教育委員会等が実施する教員採用試験の結果が、各大学で養成された卒業生の社会的評価の1つになっているという点で、このレベルに関わる事柄になると見込まれる。ただし、教員採用試験結果は、各都道府県教育委員会等が期待する教育成果の判定であるとみなすことはできるが、それが、「社会が期待する教育成果」と同定できるか、という重要な問題は残っており、看過してはならない。

④は、教員養成の国際的な通用性を追求しようとする動きがないではない。しかし、近代公教育制度が国民国家の形成と深く関わって成立・発展してきた歴史的経緯や東アジアにおける教員像が、西欧における知育に限定した教員の役割を大きくはみだす複雑な性格をもつこと等により、日本の現状では、このレベルの質保証が、教員養成の分野で本格的な検討の段階に至っていないとはいえない。

2) 教職課程認定の現状と問題点

この点については、本プロジェクトの2009年度中間報告書において、山崎準二「教職大学院認証評価及び教職課程認定における評価基準について」（pp.12～19）が言及している。

この中で山崎は、「①設置審査段階の基準と課題」をめぐって4点、②「事後評価段階の基準と課題」をめぐって3点の問題点ないし課題を指摘している。

すなわち①の問題点の第1は、「大学自体の設置審査を含めて、規制緩和政策や審査内規等廃止（2003年）によって、事実上、設置審査段階において外形的数量的な基準は少なくなっており自由裁量部分が広がり個性的な設計がしやすくなっている一方で、設置目的に即した質保証を担保するための最低基準が曖昧になってしまっていること、そのために設置申請・審査作業過程での行政事務レベルあるいは審査委員個人レベルでの判断に左右されがちの部分が多くなってしまっていること、それらのために審査を受ける側からすれば審査自体に対する不透明感・不信感を生みがちとなってしまっていること」が挙げられた。

既述のように、教職課程認定は1953年に導入され、大学設置基準は、これに遅れて1956年に文部省令で「大学を設置するのに必要な最低の基準」として制定された。そして、1991年の大学設置基準大綱化との関連で大学の自己点検評価が努力義務化され（大学設置基準第2条）、さらに2002年に学校教育法の第109～112条で、大学の自己点検評価と共に認証評価が制度化され、2004年に施行、これらにより各大学は認証評価が義務づけられた。

上の問題指摘は、こうした大学の自己点検評価や認証評価の制度化との関わりにおいて、教職課程認定の制度も抜本的な見直しが必要であることを示唆していると考えられる。というのも、大学の質保証のあり方が、教育課程や教員組織等の設置審査による質の保証から、教育成果等を含めた総合的な状況を定期的に評価する認証評価を加えた質の保証へと変化してきており、こうした変化のなかで教職課程認定も制度的な変更が迫られているとみられるからである。

問題点の第2は、その必要性に直接関わる。教職課程認定が「抜本的総合的体系的な見直し・整備作業が行われずに、部分的改訂の積み重ねを行ってきたために、……一部では矛盾をはらんだものとなってしまっていること」が挙げられ、「審査・評価の整合性と一貫性を取り戻すためにも抜本的総合的体系的な見直し・整備作業が必要である」とした。

問題点の第3は、「近年、教員養成の場に多数存在するようになってきた、いわゆる実務家教員の業績評価が曖昧のまま採用等が進行してしまっていること」が挙げられた。

問題点の第4は、「課程認定を受けようとする免許教科と学部・学科等の性格が必ずしも一致しない、あるいは一致しないとまでは即断できないにしても適っていると判断するには躊躇せざるを得ない事例が数多くなっていること」が挙げられた。

また、②の3つの課題の第1は、「全体としての事後評価システムの整備が大きく立ち後れている現状があるといつてよく、その体系的整備が図られなくてはならない」とした。

課題の第2は、現行の实地視察は毎年度 30 程度の大学等に対して実施されているものの、教員養成機関の量的大きさからみて「教員養成全体の質保証のための事後評価システムになっているとはいえない」ので、その「あり方を抜本的に改善していく」べきとした。

課題の第3は、「实地視察を含む事後評価のための基準の明確化」が必要であるとした。

以上総じて、教職課程認定の現状は、教員養成全体の質保証制度としては、当該制度の内側に多くの問題点や課題を含むとともに、大学の自己点検評価や認証評価の制度化にみられるように、大学教育の質保証のあり方が、申請時の教育課程や教員組織等の審査による質の保証から、教育成果等を含めた総合的な状況を定期的に評価する認証評価を加えた質の保証へと変化してきており、こうしたいわば課程認定制度の外側の変化との関連で、その役割と位置づけを再定義しつつ、抜本的見直しが必要な段階に至っているといえる。

3) 自己点検評価および認証評価と教員養成教育の質保証

それでは、教員養成教育の質保証制度と大学の自己点検評価および認証評価との関係はどのように整理できるであろうか。

学校教育法は、自己点検評価と認証評価を次のように規定している。

「第 109 条 大学は、その教育研究水準の向上に資するため、文部科学大臣の定めるところにより、当該大学の教育及び研究、組織及び運営並びに施設及び設備（次項において「教育研究等」という。）の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するものとする。

② 大学は、前項の措置に加え、当該大学の教育研究等の総合的な状況について、政令で定める期間ごとに、文部科学大臣の認証を受けた者（以下「認証評価機関」という。）による評価（以下「認証評価」という。）を受けるものとする。……（省略）」

このように、自己点検評価は、大学の「教育研究水準の向上に資するため」に行い、その向上の努力と成果を公表するものであり、認証評価は、そうした努力と成果を認証評価機関が評価するものであって、それらは、大学設置基準に基づいて、大学としての最小限の質保証を図る大学設置審査とは区別される。

同時に、自己点検評価は、大学が当該大学の教育研究等について行う自己点検と評価であり、認証評価は、認証評価機関による当該大学の「総合的な状況」についての評価である。すなわち、自己点検評価も認証評価も、大学を単位とした機関としての質保証の制度であるといえる。

したがって、学校教育法に規定されている自己点検評価および認証評価は、大学機関別評価であるという点で、特定分野である教員養成全体の質保証制度としては限界をもつ。

なぜなら、第1に、こうした自己点検評価および認証評価が、教員養成教育の質保証制度になるのは、11の国立・単科の教員養成系大学の場合に限られるからである。逆に言えば、単科の教員養成系大学の場合は、機関別評価と分野別評価とを区別することは難しい。

第2に、複数の部局から構成される大学にあっては、機関別評価の中に分野別評価が内包されていると考えることができるので、教育学部をもつ総合大学の自己点検評価や認証評価においては、教育学部に関する部分は、教員養成教育の質保証制度としての側面を含む可能性はあるとみられる。

第3に、しかし、そうした総合大学の教育学部以外の部局および教育学部をもたない総合大学における各部局で課程認定を受けている文学部や理学部等、圧倒的多数の一般学部に関しては、大学機関別評価に内包されている各部局の分野別評価の次元でも、教員養成の側面が取り立てて対象化される

可能性は、まずないとみられる。

以上総じて、現行制度における大学の自己点検評価および認証評価は、教員養成教育の質保証制度としての側面を部分的にはもってはいるけれども、教員養成全体を視野にいれるとき、その部分はどこ限られた範囲にとどまるといわざるをえない。

4) 日本学術会議による「大学教育の分野別質保証」審議と教員養成教育の質保証

他方、既述のように、日本学術会議は、文部科学省高等教育局長の依頼を受け、2008年6月に「大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会」を設置、ここでの検討に基づき、2009年度は、同検討委員会のもとに「質保証枠組み検討分科会」、「教養教育・共通教育検討分科会」、「大学と職業との接続検討分科会」の3分科会を設置して、審議を進め、2010年7月に「大学教育の分野別質保証の在り方について(回答)」をまとめた。これは、各分科会に即して「第一部 分野別質保証の枠組みについて」、「第二部 学士課程の教養教育の在り方について」、「第三部 大学と職業との接続の在り方について」で構成される。

それらの関係は、専門分野別の質保証の検討は、基本的に各分野の専門教育を対象にすることになるが、「教養教育・共通教育と専門教育との関連についても同時に検討がなされなければ、大学教育における専門教育の在り方についての議論が一面的なものに成らざるを得ない。また、学生が職業生活に移行する際に、とりわけ文系の分野を中心に、大学教育の成果が殆ど顧みられないことに加え、むしろ早期化、肥大化する就職活動によって、分野を問わず大学教育自体の円滑な実施に困難を来している状況が起こっている。このような現実から目をそらしては、説得力を持つ議論にはならないであろう。」(p. i) とする。

そして、「文科省からの依頼を直接的に検討」した結果としての「第一部」では、日本学術会議が果たすべき役割は「分野別の教育課程編成上の参照基準」の策定にあるとされた。

ここでいう「分野別の教育課程編成上の参照基準」とは、①当該学問分野の定義と固有の特性、②当該学問分野を学ぶすべての学生が身に付けることを目指すべき基本的な素養(1.基本的な知識と理解、2.基本的な能力:a 当該学問分野に固有な能力、b ジェネリックスキル)、③学習方法及び学習成果の評価方法に関する基本的な考え方、④教養教育との関わり、を構成要素とするものとされた。

そして、大学の自己点検評価や認証評価との関わりについて、「分野別の教育課程編成上の参照基準は、各大学が学習目標を具体化し、それを達成するための教育課程を編成・実施することを支援するもの」であり、「また、結果をモニタリングし問題点の検証と改善につなげていくことを求めるものであることから、……大学の内部質保証とも重なり得る」とする。加えて「学習目標の同定については各大学の多様性が認められるべきとの考えから、認証評価機関が一律の指標で直接各大学の学習成果を測定評価することについては慎重であるべきとの立場となる。」(p.11) とした。

さらに、今後の審議の進め方として、「当面3年間で30程度の主要な分野を取り上げ、参照基準を策定することを目標としたい。」とした。因みに、ここでいわれる「主要な」とは、この分科会幹事である広田照幸によれば「割合安定性があるというか、歴史があって、ディシプリンがはっきりしているような分野をやっていくことです。必要があれば、その後も追加を行うし、時代の変化に伴って改定もやっていくことになると思います。」と説明している(大学基準協会『3 認証評価機関・日本学術会議主催シンポジウム報告書：これからの大学教育と質保証のあり方—大学と評価機関の役割—』2011年1月、p.30)。

また、「30程度の主要な分野」には、文学、史学、哲学、法学、政治学、経営学、経済学、社会学、社会福祉学、地域研究、生物学、農学、家政学、数学、物理学、化学、地球科学、工学、機械工学、電気通信工学、土木建築工学、応用化学、材料工学、総合システム工学、環境学、情報学と並んで、教育学と心理学も含まれている。そして、同報告書には「各分野における参照基準の作成のためのサンプル(未定稿)」として、広田が作成した「教育学」の教育課程編成上の参照基準が掲載されている(pp.328~341)。

しかし、我々の立場からは残念であるが、日本学術会議の「大学教育の分野別質保証」のあり方を

めぐるこの審議は、医学、歯学、薬学、看護学、獣医学と共に、教員養成の分野も「当面取り上げない」とし、目下のところ検討の対象にはしていない。

その理由は、日本学術会議の分野別質保証の審議は、学士課程教育の各学問分野の一般的な質保証問題を対象としており、「特定の専門職の養成課程に関する質保証」は対象から外すとしている。なぜなら、そうした分野は、「確立された専門職業資格」があり、「当然のことながら当該資格を担う者が具備すべき知識、理解、能力の内容に対する具体的な要求水準が明確であり、社会に対して直接的な質保証の責任を負っている。」それゆえ、こうした分野では「一定の基準に基づいてその適格性を認定したり、コアカリキュラムによって一定の標準化」(p.10)が図られていたり、「国による教育課程の認定や指定」(p.12)がなされているから、対象にはしないとされている。

すなわち、教員養成は、「確立された専門職業資格」があり、「国による教育課程の認定」が教職課程認定としてあるので、審議の対象から外されたと考えられる。しかし、上述のように、教職課程認定の現状には、その制度の内包と外延で抜本的な見直しが必要なほど、多くの問題や課題があり、この措置をめぐっては、議論の余地があると考えられる。

もっとも、例えば、大学における教育学の教育と教員養成とは、等値ではないけれども、重なり合う部分は多くあり、簡単に割り切れない面をもつ。実際、先の教育学分野の教育課程編成上の参照基準サンプルにおいても、「6.教育学と教員養成」(p.341)について言及されている。

以上総じて、日本学術会議による「大学教育の分野別質保証」審議は、教員養成教育を直接の対象から外してはいるものの、教育学や心理学の分野の参照基準、教科専門に関わる各学問分野の参照基準、教養教育の再定義および専門分野との関連等の点で、教員養成教育の質保証の立場から学び取れる内容は少なくないと考えられ、その成果に注目したい。

5) 教員採用試験と教員養成教育の質保証

近年の教員採用試験の内容等の動向については、本報告の〔資料〕にある荒井篤子の講演記録を参照していただきたい。ここでは、榊原禎宏が「教員採用制度の現状と課題」(日本教師教育学会編『講座教師教育学Ⅱ 教師をめざす』学文社、2002年、pp.163～175)で指摘するように、まず、教員採用試験とは何か、が問われる必要があると考えられる。

一般の国家公務員および地方公務員の採用は、「職務遂行の能力を有するかどうかを正確に判定することをもってその目的とする」(地方公務員法第20条)「競争試験」によることが原則とされている(国家公務員法第36条、地方公務員法第17条)。これに対して、教員の採用に関しては、教育公務員特例法第11条により、「競争試験」ではなく、「公立学校の……教員の採用及び昇任は、選考による」とされている。ここで「選考」とは、一般には「競争試験以外の能力の実証に基づく試験の方法」と定義され、とりわけ教員の採用は「一定の基準と手続き」のもとに「学力・経験・人物・慣行・身体等」を審査するものとされている(人事院規則)。

つまり、教員は、一般公務員の原則である「競争試験」ではなく、一般公務員には例外である「選考」に限り、その方法によってのみ採用する点が制度上の顕著な特徴になっている。言い換えれば、教員採用試験とは、公務員の採用制度としては、教員採用「競争試験」ではなく、教員採用「選考」だということである。

そして、こうした制度的な枠組みの中で、それを前提にして、1996年、文部省の「教員採用等に関する調査協力者会議」が、筆記試験よりも人物評価を重視するなど選択方法の多様化、選択尺度の多元化を求める「審議のまとめ」を発表した。これ以来、教員採用試験の内容は、いわゆる人物評価を重視する方向に一貫して推移してきたとみられる。

一方、教員養成を提供している大学学部の一部は、こうした教員採用「選考」への対策を直裁に強化していった事実のあることを否定することはできない。

ここには教員養成教育の質保証に関わって、いくつかの問題が重層的に存在していると考えられる。

第1には、筆記試験や口頭試問での「学力」の確認よりもむしろ、スポーツ・芸術に秀でている等の「特技」、ボランティアや民間企業等の勤務経験や教職経験など様々な社会「経験」を評価したり、

熱意・意欲・使命感がある等の「人物」やきちんと挨拶ができる等の「慣行」に重点をおく教員採用の「選考」は、大学において教育学等の学問の学びによって培うことができる、また培うべきである教員として必要な能力を「正確に判定する」ものになっているか、疑念がないとはいえない。

そして、現行制度が、もしこうした面をもつならば、人物評価を重視する教員採用「選考」は、大学における教員養成の意味や役割を空洞化させることにつながり、大学における教員養成教育の質保証にとっては障害になる。

現代の学校教育では、教員は、立場や背景が違う異質な他者のもつ教育についての意見や主張を理解して評価し、適切に位置づけ、合意できないならば意見の違いを残して協働の可能性を探り、教育実践を連携して組織していく力が求められ、そのためには、学校での教育の現状と今後のあり方について十分な裏付けと根拠のある自身の意見を持つことが必要となるし、さらには子どもの状況を的確に把握し、採用しうる複数の教育的価値や方法のなかから発達課題に適したものを自律的に選択して教育計画を立て、実行し、評価・省察する能力等が求められていると考えられる。そして、こうした能力の獲得は、教育学等の学問を学び取ることなしには実現不可能であり、大学における教員養成こそが達成できるし、達成すべき固有の任務ないし役割であると考えられる。

教員採用試験が、大学における教員養成教育の質保証を促すものになるためには、こうした大学における教員養成の固有の任務ないし役割に即したものになる必要がある。これが次の論点に関わる。

第2には、大学における教員養成教育の質保証として、「出口管理」すなわち教育成果としてのアウトカムを評価の対象に加えることは合理的である。しかし、その「出口管理」が、もっぱら採用後の学校現場のニーズに軸足を置き、そこを参照点にして、大学における教員養成教育のカリキュラム等の評価や見直しを行うことは避けなければならない。

なぜなら、それは、養成―採用―研修という教員のキャリア全体を視野にいれて、「養成段階こそが担うべきこと」ないし「養成段階でしか担えないこと」は何か、あるいは「養成段階では担うべきでないこと」ないし「養成段階では到底担えないこと」は何か、を問い糺す契機を覆い隠してしまうためである。こうした構えが、大学における教員養成教育の質保証につながるとは考えられない。

しかし現実には、こうした圧力は強まっているとみられる。これをどうみるべきか。

第3には、既に述べたことであるが、教員採用試験は、都道府県教育委員会等が期待する教員養成教育の成果に対する一定の姿勢が反映され、その意味で、教員養成教育の成果をめぐる1つの有力なステークホルダーの見解が投影しているとはいえる。しかし、それが、「社会の期待する教育成果」と等値であることを意味するわけではない。

国民の教育権論に依拠するならば、教育権の第一義的基準は、子どもの学習権の実現にある。そして、親は、子どもの学習権を実現する義務を優先的に履行する権利、すなわち親権をもつ。そして、こうした子どもの学習権および親権を基礎にして、公教育における教員の権利と義務および教育行政の役割が規定される。

こうした視野において「社会が期待する教育成果」をとらえるならば、そこでの「社会の期待」とは、具体的には、子どもの学習権の実現を図る親の期待を第1に想定すべきと考えることには根拠がある。

したがって、それを担っている大学人の立場から、大学における教員養成教育の質保証を考えるならば、「大学生活を共に過ごし指導してきたこの卒業生たちならば、自分の子どもの教員として、安心して自分の子どもの教育を任せることができる」という基準が、素朴ではあるが、最も的を射たものであると考えられる。

そして、この基準により自らの教員養成教育を点検し、それを背景に、各都道府県教育委員会等と折衝し、教員養成教育の質向上のため連携を図っていくことが求められている。

いずれにしても、以上のようにみえると、教員採用試験の現状が、大学における教員養成教育の質保証を促す制度になっているかをめぐっては、大いに議論の余地があり、いくつかの重要な点において、改善が必要であるとみられる。

2. 大学における教員養成教育の質保証体制の構築にむけて

(1) 大学における教員養成教育の質保証体制の要件

これまでの検討で明らかになったように、大学における教員養成教育の質保証制度をめぐっては、現状では、あたかもエアポケットのように、その制度化が著しく立ち遅れており、この課題にまともに取り組むことのできる制度は、事実上、無いに等しく、新たに構築しなければならない状況にあるといわざるをえない。

その制度構想の骨格を、備えるべき要件を中心に整理するならば、次の4点になろう。

- 1) 構築すべきは、大学における教員養成教育を評価する専門分野別認証評価制度である。
- 2) その制度に求められる要件は、少なくとも2つある。
 - 1つは、国公立大学の少なくとも学部において営まれている教員養成教育の全体、すなわち四年制大学の機関数にして約600大学を視野に入れ、その中に含まれる多様な形態の教員養成教育総体の質保証問題をすくいとれる枠組みを備えていること。
 - 2つには、各大学の教員養成教育の現状を自律的・主体的に改善しようとする大学人の取り組みを支え、そうした取り組みを促進させ発展させることのできる仕組みであること。
- 3) 現行制度との関わりでは、教職課程認定制度との関係を整理することが不可避であり、その具体化がなければ説得的現実的な制度設計にはならない。
- 4) 2)の2の具体化を図ると、求める認証評価の仕組みは、各大学の関係部局の行う内部質保証を最も重要な基準に位置づけ、当該内部質保証を外部機関として評価することを基本とすることになると見込まれる。

(2) 組織体制をめぐって想定される選択肢

上記の制度の運営にあたる組織体制については、次の3つの選択肢が基本になろう。

1) 教職大学院関係を除く既存の認証評価機関に位置づける方向で検討する。

こうした認証評価機関には、現在、財団法人大学基準協会、独立行政法人大学評価・学位授与機構、財団法人日本高等教育評価機構がある。

財団法人大学基準協会は、アメリカ合衆国の認証団体をモデルにして、1947年に、当時の国公立大学46校を発起校として創立された自立的な大学団体とされる。1951年から同協会への加盟を希望する大学に対して正会員としての適格性を判定するための「的確判定制度」、1996年度からは各大学が行う自己点検評価を基礎とする大学評価を実施、さらに認証評価制度の導入に伴い2004年度に機関別認証評価機関としての認証を受けた。その後、2006年度に短期大学と法科大学院、2008年度に経営系専門職大学院、2009年度に公共政策系専門職大学院の認証評価機関としての認証を受け、当該機関の認証評価を行っている。

大学評価・学位授与機構は、国立学校設置法及び学校教育法の一部を改正する法律によって、1991年に、学位授与機構として設置された。そして、2000年に、国立学校設置法の一部を改正する法律によって、大学評価・学位授与機構へと改組され、2004年に、独立行政法人通則法等により、独立行政法人大学評価・学位授与機構が設立された。2005年1月に大学、短期大学および法科大学院の認証評価機関として認証、同年7月に高等専門学校の認証機関として認証を受け、これらの機関別認証評価を行っている。

財団法人日本高等教育評価機構は、2004年11月に私立大学等に対して第三者評価を実施する財団法人として発足し、翌2005年7月に大学の認証評価機関として認証を受けた。

同機構による認証評価は、大学の自律的な改善・発展を支援し、教育研究活動等の質を保証することを目的として、①大学の特性、特徴に配慮し、個性を重視した評価を行うこと、②各大学の規模や

構成に合わせて専任された大学の教職員を主体とした有識者によるピア・レビューを中心に行うこと、③大学と評価機構とのコミュニケーションを重視しながら評価を実施することなどを特徴としている、といわれる。

しかし、これらの認証評価機関は、基本的には大学機関別認証評価を行ってきたので、教員養成の専門分野別の認証評価を行うためには、相当の検討・調整が必要になると見込まれる。

2) 教員養成評価機構の拡充整備を図りつつ位置づける方向で検討する

この点からみると、2010年3月、教職大学院および学校教育系専門職大学院の認証評価機関として認証された教員養成評価機構は、教員養成の専門分野別認証評価に対して親和性が高い。同機構のパンフレットにも「教員養成評価機構は、認証評価事業のほか、将来的には教職課程全体の質的水準の向上を目指し、課程認定された各大学の教職課程の評価についても視野に入れ活動を行うこととしています。」とある。

しかし、この実現には、2)の1にある要件を満たす必要があり、そのためには、組織的・財政的基盤の拡充整備が必要になると見込まれる。

3) 今日の視点から「地域教師教育機構」構想を具体化する方向で検討する

野辺忠郎・鈴木慎一は、1984年発行の『教師教育：課題と展望』（右島洋介・鈴木慎一編著、勁草書房、pp.217～250）の中で、「教師教育の構造化」と題して、「地域教師教育機構」構想を展開した。以下のような提案である。

「地域の規模の大きさは単位を政令特別市・区及び府県とし、……それぞれの『地域』に含まれる大学（短大を含め、当面は課程認定大学）・教育研究所・教育センター・学校・教育委員会等地方教育行政の関連機関・教育関係団体および、地域の教育に関わりを持つ人々の代表団で、この『機構』を構成する。機構の運営にあたる協議機関は、機構を構成する各要素の代表者によって構成し、教師の養成教育・採用・研修に関連する事項を協議し、勧告し、必要な事柄を実施する。」（p.231）

山崎準二は、この構想を、①国・行政による一元的中央集権型ではなく、②各地域における国公立大学の連携体制を基盤とするピア・レビュー型で、課程認定業務も含む事前事後評価体制として、③教職課程（学部・大学院）の共同実施も視野に入れて具体化することが必要ではないかと問題提起し、「その客観的基盤・機運は、免許状更新講習の取り組みによって、思いがけずに到来してきたのではないか。」（2010年11月23日・組織WG会議）とした。示唆に富む指摘であると思われる。

しかし、連携をめぐる現状での各地域の格差をどのように埋め、認証評価機関としての認証をどの単位でいかに獲得するかの方法等を含め、検討し煮詰めなければならない論点がかなり多くあると見込まれる。

今後の検討につなげていきたい。