

文部科学省:免許外教科担任制度の在り方に関する調査研究協力者会議

平成30年2月6日

北海道における免許外教科担任制度の課題と教員養成大学の取組（事例報告）

北海道教育大学釧路校

准教授 川前 あゆみ

(北海道教育大学・へき地教育研究支援部門長)

I 日本全国における人口減少・少子化問題と小規模校化

1. 日本総人口減少社会による全国的な小規模校化

全国の約半数が小規模校→さらに以後18年間は、少子化による小規模校化が確定的

※2017年前年比人口増加県（東京都・千葉県・埼玉県・神奈川県・愛知県）は人口減少社会の中でも例外地域→東京都近郊県とその他の減少道府県は、区別して考える必要

2. 周辺道府県の急激な過疎問題

(1) 全国的な人口減少・社会移動による過疎化

・過疎指定地域=2017年の全国1718市町村のうち817市町村（47.6%）が指定（地方中核都市人口も深刻な減少）

（総務省の過疎地域自立促進政策を阻害）

・学校統廃合が地域のコミュニティセンターの喪失になり、コミュニティの崩壊へ

学校統廃合が子どもを持つ生産年齢人口を減少させ過疎化を加速=地方消滅都市問題（内閣府の地方創生政策を阻害）

・農漁村の学校統廃合は、農業青年後継者離村による農地荒廃化と食糧自給率の低下（農水省の国産食糧自給率向上政策を阻害）

・日本周辺離島の人口流出→住人在住が国土を守る→無人島化→国境問題に発展（外務省の領土政策や防衛省の安全保障政策を阻害）

→学校統廃合や教育予算の削減が、他の予算増になり、むしろ財政歳出を拡大する。

(2) 北海道の広域過疎問題と学校適正規模の特殊性

・北海道の広域性と札幌市への一極集中による地域格差（生活条件格差）

・道内179市町村のうち149市町村が過疎地域指定（北海道全体の83%、2017年）

・義務教育では、市町村内に小学校1校、中学校1校のみの自治体数が41市町村（2017年）あり、全体の22.9%を占める。学校統廃合をしても学校適正規模にはならない。

・へき地でも、さらに面積が広大な北海道と離島が多い沖縄・鹿児島・長崎は、学校統廃合を進められない特殊状況（スクールバスでも20キロ以上の距離）がある。

⇒このような地域的な状況からも、本来的には教員養成段階や現職教員再教育において、単免許ではなく、3種免許取得（小中・中2種類・特別支援等）できる免許制度や教員養成制度の改革、もしくは副副免許の特別措置等が今後の検討課題となる。

【資料】

- ・全国及び北海道の学校規模割合と小中学校のへき地校指定率
- ・北海道内の過疎地域分布図（総務省資料）
- ・北海道根室管内における教員の年齢別構成（教諭）

II 人口減少地域・小規模校における芸術系免許保有者の現状と課題

1. A市市内およびA管内のすべての学校が少子化・小規模校化

2. A市を除くA管内町村美術教員の配置学校と担当状況【中学校】

(1) A市における美術担当教員の配置状況

【例】道東A市（人口17万人）およびA管内の美術担当教員の状況
A市内中学校で美術教科担当のみの教員配置→15中学校のうち2中学校のみ。
残りの学校は、免許外教科担当か、特別支援+美術担当教員

(2) A管内町村における美術教員の配置学校と担当状況

町村では、美術教科のみを担当する教員を配置している学校はさらに少ない。美術と他教科、もしくは免外科目の申請による担当。

- B町内4校のうち1校（B町立中I中学校【生徒数19人】1人）
- C町内3校のうち2校（教頭一人、免外担当2人）
- D町内4校のうち1校、残りは臨時教員2人による巡回
臨時教員1人（J中学校【生徒数302人】）
3校巡回臨時教員1人（K中学校【生徒数66人】・L中学校【生徒数138人】・M中学校【生徒数25人】）
- E町内4校のうち0校 配置学校なし（免外かどうかは未確認）
- F町内2校のうち1校 N中学校【生徒数152人】音楽・美術・体育担当臨時教員、
- G町内3校のうち1校 G町立O中学校【生徒数8人】
- H村内2校のうち1校 H村立P中学校【生徒数38人】家庭科・美術担当教員1名

3. 北海道A市の美術巡回教員の事例【中学校】

(1) 1教員あたり授業時数確保の課題と専門教員未配置に伴う矛盾

1学年5学級（全校15学級）ぐらいあれば、1週間に美術の授業が15時間以上になるので、担当教員を配置できる。

→しかし17万人いるA市内で、すでに1学年5学級の学級数を持つ学校がほとんどない。

→芸術教科は1校の平均的な担当授業時間が、週13～14時間にならず、複数校巡回授業。

→一般的に、特別支援学級や適応指導教室+美術授業担当教員、もしくは巡回担当も多い。

美術教員は定員削減の対象となり、また中堅教員が都会に異動希望のため、地方は高齢化・若年化で二極化する傾向もある。→中堅教師配置が学校力を高めるために必要

(2) 1 教師による 3 校の巡回状況の事例

- ・ 3 中学校の美術の全学年授業を一人で担当

A 市立 X 中学校【生徒数 191 人】(本務校週 3 日、6.8h)

A 市立 Y 中学校【生徒数 74 人】(週 1 日、3.4h) 本務校より移動距離=片道 40 キロ

A 市立 Z 中学校【生徒数 35 人】(週 1 日、3.4h) 本務校より移動距離=片道 50 キロ

4. 複数校巡回指導上の課題【中学校】

(1) 専科教員の巡回指導の指導効果の低下

免外を解消するための専科教員による巡回は、所属教員による指導に比べて巡回による指導効果は低下する。

他校の教師の巡回は、教科専科教員で専門性が高まったとしても、教師と生徒の基本的な信頼関係が作れず、総合的な指導を行いにくい。

一方、遠隔双方向授業で対応することは、さらに指導効果が低下するため、生徒にとって遠隔双方向授業よりは、巡回指導の方がより教育的効果が高いと言える。

(2) 北海道における高等学校芸術教科の現状と課題【高校】

① 高校では選択科目であり必ずしも全教科開設しなくてもよい。必修の芸術教科(書道・音楽・美術・工芸)のうち、学校設備(工芸)・学校規模により、開設科目が限定される。

② 書道は、国語免許とセット免許取得をする場合が多いため、小規模校では国語の教員が兼任できる書道の開設が多くなる。生徒は音楽の履修希望者が多く、美術は少ない。

→免許上は、高校教員は中学校の免許を有しており、高校教員が中学校を指導する場合も考えられるが、中高一貫校でない場合は、人事管轄上の違いや高校入試・受験による校種の立場の違いなどがあり、義務教育と高校教育を兼ねることは現実には難しい。

III 人口減少・小規模校化の中での免許取得方策と検討課題

1. 教員養成大学・学部における複数免許発行の拡大の可能性と検討課題

(1) へき地・小規模校における若年年齢層と複数免許(3種類以上)取得の必要性

へき地小規模校は、現実には若手教員の配置が多い。(北海道の広域性から新卒もしくは2校目赴任が一般的) =すなわち初任校赴任時点で担当免許を持っているかどうかが重要。

→そのため、教員養成段階で免許を複数免許(3種類以上)取得させることが克服の課題。

→しかしカリキュラム上、小・中5教科および特別支援免許を優先的に取る必要。

→したがって、音楽・美術・技術科・家庭科の免許はその後に取得。例えば、副副免許の取得の場合に免許法での緩和措置があれば、取得しやすくなる。

※一方、教員養成大学の人件費削減の中で、教員養成大学自体の教員定数を確保できない大学も増えつつある。そのため教職課程認定の数が減少し、教員免許発行が限定される。

(2) 複数免許取得の動機づけの必要性と教員採用試験のインセンティブ

①副副免許取得のメリットを増加させる

複数免許の推進は、同時に「教員採用試験に有利」等の条件をつける必要。

複数免許取得のメリットがなければ、本人の教科免許取得の負担は増える。単に都合の良い利用にしかならない場合には、教員の利点は無く多数免許取得の意欲が向上しない。

②副副免許取得の緩和性と限定性

一方副副免許の取得の必要性は、単に取得免許数が多いことだけが良いわけではない。取得の目的は、へき地小規模校に赴任し、“教科横断的な指導とカリキュラムマネジメントを推進する力量を高めるため”などの複数免許取得の新しい大義が必要

(3) 教科を横断的に超えた汎用的な指導力の育成

①特定教科だけをみると、副副免許の免許の質は下がることも指摘されるが、教員の総合的・汎用的な指導力が向上すると、教師の指導力全体も向上する（子どもの“主体的対話的で深い学び”に向けた指導）。

②チーム学校の協働指導による学校全体の指導力の向上=トータルに教師の指導資質・能力や協働的な関係性があれば、教科の専門性もある程度補うことができる。

2. 副副免許の教員資格認定講習の拡大と課題

へき地小規模校の教員に関して、副副免許の教員資格認定講習を拡大し、一定のインセンティブを与えて現職教員に副副免許を取得させることも検討課題。ただし安易な乱発にならないように、教員資格認定講習を受ける場合の条件設定と課題を検討する必要がある。

3. 同一教科の小中学校の担当互換および特別支援・芸術教科との関連性による免許保有者による担当の拡大

(1) 小中一貫・義務教育学校化に対応した小中同一教科の免許保有者の担当互換

へき地では、元々小中併置校も多いが、さらに小中義務教育学校も増えている。北海道では道東で4校が義務教育学校化（斜里町・中標津町・白糠町・湧別町）

教員が中学校間の遠距離を巡回するよりも、小学校と中学校は距離も近く、子どもの発達段階を連続的に見とることができる。小学校と中学校が特定教科に関して、相互補完する。

（教員の所属籍は、市町村教育委員会所属にするか、もしくは小学校か中学校に本務校を置いて小中学校が連続していれば問題ない）。

(2) 特別支援学校免許と芸術免許との関連指導

特別支援学校担当+美術等芸術担当の教員を配置（特別支援を要する子ども達は、美術・音楽の芸術系の内容に興味を持ち、教師の芸術の特技は子どもを指導する必要条件）

→このためには、特別支援免許と芸術免許をセットで取得できるようにする方策が検討課題となる。

(3) 高校と中学校を兼ねる連続性と中高相互補完の課題

現状では所轄教育委員会が異なるため、高校教員が中学校をまわるケースはないが、高校教員の免許は中学校教科免許を持っている場合が多い。今後高校と中学校を兼務することが可能かどうかの検討も必要。

→多様な実態と方法の中で当該自治体・学校現場の状況に最も合った代替措置を選択する必要。

4. 仮に巡回指導教員方式にする場合の勤務形態と教育委員会所属への移行

(1) 所属籍を学校から教育委員会へ移行による勤務形態の円滑化と役割付加

教員の所属籍を明確にするため、学校所属ではなく教育委員会直轄所属にすることも検討課題となる。

- ・これによって、単に授業担当ではない生徒指導業務・管理業務を付加することもできる。
- ・教育委員会直轄でないと、本務校と他の巡回校の勤務形態の齟齬の問題が生じる=本務校の職員会議・分掌業務や生徒指導等の通常教育指導が担えない。
- ・公立学校の管轄は市町村教育委員会なので、市町村管轄の学校を超えられない。

→市町村を越える巡回の場合には都道府県教育委員会の所属にする必要が生じる。

(2) 教育委員会と巡回校とのパイプ役としての巡回指導

教育委員会の直属にして、学校全体の巡回を兼ねることができれば、各学校で管理職に生徒指導や学習指導状況を聞いて帰るなど、学校の状況把握と教育委員会の指導のパイプを担うこともできる。

(3) 交通手段と交通費問題の解消と巡回指導との関係

巡回教員の交通費は、数十キロの移動交通費がかかる場合には、免許認定講習の方が旅費よりも結果的に安くすむ。

- ・巡回指導は自家用車で行かなければ巡回できない。公共バスだと2泊3日出張になる。
- ・巡回指導は出張経費を出す必要がある。自家用車の遠距離出張は労務管理上の課題。

IV. 総合的なへき地教育の振興策・教師の資質向上策による学校力の向上と免許外担当の課題克服

1. へき地小規模校の学校力の向上とへき地教育パラダイムの転換

(1) へき地教育に意欲的に対応し、へき地のデメリットの評価をメリットに、見方を変えていくパラダイムの転換の視点

考え方としては、個々の免許問題の解消は必要であるが、さらに重要なことは、へき地小規模校教育にやりがい感を持たせ、様々なデメリットをメリットに変えていくことができるパラダイムの転換 (=前提となっている発想の転換) →「へき地に飛ばされる」の表現などにみるへき地のマイナス評価。

(2) へき地の特性をプラスに活かす条件整備の課題

①へき地小規模校で働く意欲を向上させること→仮に免許を持っていなくても、へき地小規模校に喜んで赴任し、少人数の学習指導や学級経営などの指導方法を使いこなして、生き生きと教育実践できているかどうか重要。

②へき地小規模校に求められる少人数指導や教科横断型指導等の新しい資質・能力の向上を図ること。

へき地小規模校に求められる資質・能力を意欲的に担うことができれば、個々の免許外教科も大きな損失ではなくなる。

③少人数の教職員のまとまりを活かした「チーム学校」力の向上を図ること

④小回りの利くへき地小規模校教育の展望を示すことができる管理職の学校経営方針の確立とマネジメント力の向上を図ること。

⑤総合的に育ちやすい環境を活かし、若手教師の資質・能力の研修と後継者育成を図ること-人事政策の転換が不可欠。



へき地教師の意欲を高めるためには、へき地教育プログラムを位置づけることが必要。
全国的な少子化・へき地小規模校化の中では、へき地教育が全国的な課題になってくる。

2. 教科横断型教育とカリキュラムマネジメントを活かしたへき地小規模校のトータルな指導力の向上

(1) 少人数学級の中での“主体的対話的で深い学び”の推進

自ら学ぶアクティブラーニング方式の導入の課題

長期的には、教えることよりも自ら学ぶ子どもの育成の方が伸びる

→へき地小規模校では、自立的な学習が求められ、知識注入型ではない指導方法と指導内容の限定の検討が不可欠

(2) へき地複式授業の間接指導方式を取り入れた自立型授業の普遍化

へき地の間接指導や少人数指導などの方法の普遍化

○自立型・集団運営型・課題提示とまとめ

○間接指導方式（自主的な学習方式）=司会者の役割と司会方法・仮説設定・輪読・発言討論の仕方・教科書等を使った要点の抽出・考え方やプロセスの説明・答え合わせ・問題解答・発展学習シート等の学び方を定型化

○異年齢集団・異学年学習等の導入

(3) 学校と地域が密接な中での地域人材・素材の活用（ゲストティーチャーの拡大）

芸術系のサークルなど、地域の人材・施設・素材を活かした授業方式の導入と転換

→社会教育行政・社会教育団体との連携

3. 現代の学校に全国的に求められる力量とへき地小規模校で求められる力量の同一性

(1) へき地小規模校から見た教師に求められる資質・能力形成の課題と現代の全国に求められる課題の同一性

①へき地小規模校に求められる力量は、実は全国的に求められる学校課題と教師の指導力と同じである。

②教師の資質・能力は、本来的には教科だけでなく、教職全般の多様な資質・能力が求められる。教科の指導力だけでなく、汎用的な教職指導力を持つ方が長期的には有効



専任教員が包括的な指導力を発揮する方が教育的効果は高い。

③新しい学習指導要領に合わせた教科横断的で総合的な指導力を高める方が、総合的な教師の資質・能力を高める上では効果的である。

全国的に学校に求められる力量とへき地小規模校で求められる力量の対比と同一性

(1) 全国的に求められている課題と教師の新たな指導力	(2) へき地小規模校で求められる課題と教師の指導力
①コミュニティスクール化	①学校と地域の密接な関係を活かし「コミュニティスクール」に対応できる力
②社会に開かれた教育課程	②身近な地域社会と学習を結び「社会に開かれた教育課程」を推進する力
③カリキュラムマネジメント	③地域素材を教科と連動させてカリキュラムマネジメントを推進する力
④自然体験学習・農漁業体験学習	④自然環境や農漁業を活かした体験学習を推進する力
⑤コミュニケーション力・表現力	⑤馴れ合いや以心伝心の関係を越えたコミュニケーション力・表現力を向上させる力
⑥異学年・異年齢集団	⑥間接指導・異学年集団などを活かした異年齢の学び合いを推進する力
⑦インクルーシブ教育	⑦多様な発達段階の人を受け入れるインクルーシブ教育を推進する力
⑧チームとしての学校	⑧教職員が支え合い学び合うチームとしての学校を推進する力
⑨世代交代による若手教員の育成	⑨世代交代による若手が多い中で、若手が気軽に交流できる雰囲気推進する力

(2) へき地小規模校の汎用的・総合的な指導力と研修条件

へき地小規模校では、教職員配置規定に基づき、教職員数が現実に少なく、全ての教科と教職員を揃えることができない。

→全教科を揃える方向性と同時に、一定の教職員の中で教員がチームとして力を発揮し、

相互に学び合い研修できる条件整備（チーム学校の協働性の資質育成を免許条件にいかに入れるか、を含めて）

=教科を補うチーム力と総合的な指導力

→教師の免許保有か免許外かの数字では表せない学校全体の総合的な指導力

4. へき地小規模校の管理職と教師に求められるマネジメントの指導力

(1) へき地小規模校の管理職に求められるマネジメント力

へき地小規模校では、教職員数が少ないだけに、管理職の役割が大きく左右する。

管理職に求められる力

①へき地小規模校のメリットを活かす力=少人数指導・地域連携・体験活動・全校指導など

②若手教師等のエンパワメント力=へき地小規模校の良さを伝え、教職員をエンパワメントする力

③チーム学校推進力=少ないだけに人間関係を作れないと教職員全体の協働性が低下する

④研修推進力=校内研修だけでなく、教員を交代で校外研修に出し、研修内容を分かち合う共同研修企画力

⑤フリートーク研修=若手教員が多いので、自由に困難さや指導課題を語り合う雰囲気づくり

(2) へき地小規模校の教師に求められるマネジメントの指導力

管理職のマネジメント力と併行して、教師にもへき地小規模校に対応したマネジメントの指導力の向上が求められる。

へき地小規模校の教師に求められるマネジメント力

①間接指導も多く、主体的対話的な学習指導・コーチング指導力→子ども達が、主体的対話的に学び合う力をファシリテートする力、学習活動を探究させる学習コーチング力。

②チーム学校の集団的指導力を補い合う協働性

補い合う教師の指導力

→教師の資質・能力を総合的に高める重要な条件は、チーム力と協働性である。

→個々の教科の指導力よりも、学校全体のチーム力は、より大きな力を発揮する。総合的な教師の指導力は単に個々の教科の学習だけを深めても身につくものではない。

③カリキュラムマネジメント力・総合的な学習指導力・学級経営力・生徒指導力・地域連携力等の総合的な指導力

これらの資質・能力は政策的な課題と一致するものであるが、さらにへき地小規模校では特にこれらの現代的な資質・能力が求められる。

V. へき地小規模校が多い地域の教員養成大学のへき地教育プログラムとへき地教員輩出の課題

1. へき地の小中学校教員の育成と多種教科免許の取得化

へき地の教員の育成のためには、教員養成大学におけるカリキュラムも、全国同じカリキュラムだけでなく、複数免許を取得するカリキュラムやへき地小規模校教員向けのカリキュラムなどのへき地教育プログラムを教育課程として独自に作る必要がある。

→複数免許を保障するためには、へき地小規模校の教員向けに教員免許資格認定講座を幅広く開設するなど、大学が実質的に免許外科目に免許を付与する条件整備も検討課題。

→個々の大学の個別主体的な努力だけでは、へき地教育プログラムも限界がある。

2. 大学の教員養成におけるへき地教育への意欲の向上とへき地小規模校への赴任定着意識の方策

教科免許があっても、へき地に定着することやへき地小規模校を忌避する教師は、意欲的な指導をしない。

逆に、へき地小規模校のメリットを活かし、デメリットを最小限に抑えようとする意欲を持つ教師の育成が、へき地小規模校の教育活動を積極的に進めている。

→若くても意欲的にへき地に勤めようとする教師は、教科の専門性の欠如をカバーしていく

→へき地小規模校での成長意欲を高めるためには、学校現場に出る前に、へき地小規模校の実習をしたり、地域に住んでみるのが重要。(採用試験に合格すると、市街地の方が生活も楽そうだという動機が強くなる)

3. 北海道教育大学のへき地教育プログラム・へき地校体験実習によるへき地校定着教員の輩出

学生時代にへき地校体験実習を経験した学生は、へき地小規模校を敬遠せずに、喜んでいく学生が多い。

意欲的に教育活動に取り組むことが、免許の有無に関わらず、へき地小規模校を支える力になる。

【資料】

- ・教員養成課程3キャンパスの教員就職状況
- ・釧路校の教員就職状況の特色(小学校・中学校・特別支援学校教員)
- ・北海道教育大学釧路校教員免許状取得状況(H23-H28)
- ・専攻統合に伴うカリキュラム再編と多種免許取得について
- ・北海道教育大学教育学部教員養成課程の機能分担
- ・へき地・小規模校教員を養成するカリキュラムモデル(概要)
- ・へき地校体験実習の取組(リーフレット)
- ・北海道教育大学『へき地・小規模校教育研究センター』化を目指して

おわりに

—当面の免許外教科担任制度の在り方と今後のへき地小規模校教員の養成・採用・研修の一体的な整備について—

全国的な人口減少・過疎化の中で、東京都近郊以外の道府県では、へき地小規模校の割合は、以後不可避免的に増加

→全国道府県・へき地の実情に応じた対策が急務となっている。

(1) 教育行政・学校現場での教科の免許保有対応策

地域実情に応じた以下のような制度の在り方を柔軟に選択できるフレキシビリティ

①免許保有者による授業担当者の拡大

- 中学校巡回方式、
- 小中連携巡回方式、
- 高校・中学巡回方式、
- 校内複数教員による集団オムニバス方式、
- などの方法

②副副免許の教員資格認定講習

(2) 教員養成大学での副副免許取得奨励の対応策

養成段階で教員免許を複数取得できる簡易カリキュラムの構築の検討など
現職教員対象の大学による副副免許認定講習の整備保障の検討

(3) へき地教育プログラムの開発と全国的な普遍化