

**中央教育審議会初等中等教育分科会
教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第4回）議事要旨（案）**

1. 日 時 平成17年4月15日（金） 12:30～14:45

2. 場 所 如水会館1F「コンファレンスルーム」

3. 出席者 野村主査、角田副主査、天笠委員、門川委員、甲田委員、佐々木委員、
渡久山委員、八尾坂委員、山極委員、横山委員
（文部科学省関係者）
銭谷局長、樋口審議官、坂東審議官、徳永審議官、戸渡教職員課長、
勝野視学官、長谷川専門教育課室長 他

4. 議 事

(1)教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について

事務局からの配布資料の説明の後、資料5、6の論点ごとに自由討議が行われた。主な発言は以下のとおり(○:委員、●:事務局)

- 資料4にある「仕上がり基準」とはどのようなものか。「教職課程の履修を通じて、学生に身に付けさせるべき最小限必要な資質能力について理解が十分でない」という部分については、十分でない学生を卒業させているという意味か。
- 「仕上がり基準」という表現は、委員の発言を踏まえて記述したものであるが、教養審の第一次答申では、養成段階でどこまで担うのか、採用・研修とどう関係するのかを整理している。養成段階は、教科指導、生徒指導等に関する「最小限必要な資質能力」を身に付けさせる過程と整理されており、それを踏まえて、養成段階で教授・指導すべき内容として、教職への志向と一体感の形成、教職に必要な知識及び技能の形成、教科等に関する専門的知識及び技能の形成を示している。これらを念頭において、その到達点としての「仕上がり基準」であると認識している。
- 「大学における教員養成」と「開放制の教員養成」の原則は、当然のことだが、大学の養成内容が、現場の教員としてふさわしいものかどうか問われているのではない。カリキュラムそのものに、人間を問うような価値観の形成をどうするのかというような科目を入れて、教員自身が一定の価値観を確立することが必要である。また、教科に関する専門知識は、比較的身に付いているが、教科指導や授業の組み立て方を大学でどの程度養成できるのかを議論すべき。教員は現場で育つものであり、大学で行っても身に付かないものもある。子どもと接し、授業を通して、指導法が向上していくということもあるので、完全に仕上がって卒業するわけではないが、今のカリキュラムでは、授業を組み立てていく上で、必要なものが不足していないかを議論すべきである。
- 第一次答申の審議の時にも、教員は現場で育つ、生涯をかけて研修をして、資質を高めていくという当然の指摘があったが、少なくとも教員として学校に送り出していく時には、最小限に必要な資質能力を持った学生を送り出さなければならないという議論があり、大学が責任を

持って教員養成を行う必要があるということで、答申に示されたと記憶している。

- 大学においては、養成する教員像が十分確立していない、必要最小限の資質能力についての理解が十分ではない、科目の趣旨が理解されない等、全て現在の教職課程はいわば欠陥商品であるような捉え方をしている。免許制度を改善しなければならない、あるいは、更新制を導入しなければならないという目的意識に立てば、このような表現はあり得るが、これまで教員養成について様々な努力・工夫をし、改善もされてきており、そのような積極面についても触れるべきである。教員養成に係る評価が一方的に過ぎないかという懸念を持っているので、工夫してほしい。
- 変化のスピードが早すぎ、また、LDやADHD等の最近の課題に教員が即座に対応することが難しいという状況がある。全ての学校にスクールカウンセラーを配置する、あるいは専門的な知識を持った者が巡回して対応するなどの人的な条件整備は何もなしに、全て教員に期待するということではなく、条件整備も必ずしも十分ではなかったということも触れるべきである。
- 教員は、大学を出て、採用された日から教壇に立つが、その時から完成された教員として周囲は見ている。実際には、養成段階で実践的な授業力は付与できず、それは、採用後、実際に教壇に立って身に付いていくものである。したがって、新採教員は完成された教員ではないということを前提に考えると、教職についてから、自己努力により実践的な授業力が身に付いていく、そのために更新制や評価が必要という論理になる。それが国民から見ても理解しやすいのではないか。
- LDやADHDに加えて、脳科学と教育に関する検討会で、新しい知見が出てくるだろう。子どもの人間学についても新しい考え方が出てきている。子どもや教育に関する研究の進歩を踏まえ、教員はそのような研究を担いながら、実践していくという文言を追加する必要がある。
- 「仕上がり基準」という言葉は、不適當と感じる。教員養成という一つの形があって、そこに教員をはめ込むような意味のように取れる。また、はっきりした基準があって、それに向かって仕上がっていくという意味合いに取れる。
- 知識や技術は時間の経過とともに古くなることが避けられないものという理解が必要ではないか。教員の専門性や適格性、基盤となる知識も、一定の時間、あるいは社会の変化の中で古くなってくる側面がある。そこをどのように手当していくかが、専門職の立場から重要なテーマであり、それが学びの精神につながっていくのではないか。
- 一次答申では「仕上がり基準」という言葉はなかった。この言葉は誤解される可能性があるので、解釈をきちんとしておく必要がある。また、教育実習の成績は大学側が最終判断するが、学生が不可では単位を取得できなくなるため、やむを得ず可の評価をつけたという学生も免許を取得している。教職課程における教育実習のウェイトは大きいが、実態がどうなのか、ほとんどの学生が優・良で単位取得できているのかどうか、分析が必要ではないか。
- 教育実習の評価は大学が行うこととなっているが、実際は実習校の評価をそのまま評価としている。
- 教育実習の評価は、3段階くらいの総合評価しかない。教員として必要な様々な要素を見極めようとする、基準が足りないし曖昧である。大学が目指す教員養成の理念は評価基準に表れており、それを基に、大学は教育実習の評価をしている。一方で、独自に評価基準を作成している実習校もある。大学は、教育実習を評価できるような理念を表した基準を示してほしい。

- 適格性に関する科目を新たに設けるとあるが、具体的にどのような科目を想定しているのか。そのような科目により、妥当な評価ができれば良いが、それが難しいから、案2が出てきているのではないか。
- これは、前回の会議で出されたものであるが、教養審第一次答申でも、教員の職務から必然的に求められる資質能力の中に、児童生徒等に対する適切な理解、教職に対する愛着・誇り・一体感という中に情熱や使命感が含まれている。これらは、特別の科目で養成すると特定されているわけではないが、答申では、教職課程の履修全体を通じて、身に付いていくものとされている。答申では、教職への志向と一体感の形成に属する内容に係る授業科目の開設は稀である、また、「教職課程における履修計画・内容についての指導」、「教職についての理解を深めるための指導」については、口頭説明や冊子配布により行っているに過ぎず、「選択・決定の指導」については、教育実習がほとんどの大学で唯一の機会になっているとされているが、そのような部分を養成していくことを意図的に組んだ授業科目の構想もあり得るのではないかと、案として示しているものである。
- 例えば、教員養成に係る科目として、模擬授業などを積極的に取り入れることを考えても良い。
- 模擬授業は、国立の教員養成系大学のほか、私学でも積極的に取り入れているところはある。しかし、多くの場合は、各大学が養成しようとする教員像を明確に持ち、それを達成するための組織を構成することについて、関係者が、十分議論しているかという点、そうではない。また、出席日数を評価に加味するという話を聞くが、出席することは当然であり、それで評価が高くなるというのは困る。最小限必要な資質能力を持った者を可とするべきであり、その上に良があり優があるのではないか。
- 素晴らしい教員養成を行っている大学がある一方で、変化が激しく厳しい学校現場の現状があるにもかかわらず、変わっていない大学が相当数ある。答申では立派なことが提言され、具体的な取組も提示されているが、どのようにそれらを担保するのか徹底しなければ、現場は対応できない。都道府県教育委員会が免許の授与権者であるが、実質的に検定を行い、免許状を授与しないとしている例があるのか。養成段階について、様々な提言が出され、努力して立派な取組がなされている。先頭を走っている大学の成果をどのように全ての大学に波及させていくのか。それとともに、だめなところは排除しなければならない。これは、大学の教職課程の点検評価の問題でもある。大学の自治、学問の自由は大事だが、その名の下に踏み込めておらず、それにより、教育現場や子どもが犠牲になっている。実地視察も手薄で、何百という大学の中の十数校しか視察できていない。実地視察で担保できないのであれば、緩やかな国家試験的なものを考えなければならないのか。
- 案2が良い。養成段階で、国民が求める資質能力を身に付けさせるのは難しい。大学を出ていけば、教科の知識は身に付くが、児童生徒のいないところで児童生徒理解は身に付かない。実践的な授業能力といっても、教職課程の中で、これ以上時間を増やせないという現状がある。学級経営といっても、学級のいないところでその力は身に付かない。大学卒業段階では、実践力は身に付いていないため、とりあえずの資格を付与し、実際に教職について、自己努力あるいは職場の中での研修を通じて、実践力を身に付け、これを評価して、本免許を授与するというのが自然ではないか。
- ある程度、現場での実践を積んだ上で、正規の免許状を授与するという点では、案2が良い。しかし、現在、ドロップアウトしてしまう新採教員もいる。学校種による違いはあるが、例え

ば小学校では、頭脳は優秀だが、子どもとの関係をうまく築けない、教員の中にうまく溶け込めない者がいる。そのような者が夏休み前くらいまでにドロップアウトしてしまう。例えば、人間関係がつかれるよう、一週間位のサバイバル体験を実施するなど、教職課程の中で、体験活動のようなものをしっかりと位置づけ、その中で、人間関係をつくっていけるようにしなければ、教員として、学級を任せるのは難しい。

- 国立の教員養成大学でも、フレンドシップ授業や、ボランティア活動など、様々な体験を通じて人間形成を行い、教員に育てている。また、大学の実地視察でも、講義を見学して、意見を言っているが、これまで、大学の講義に外部の者が入り、意見をすることなど考えられなかった。大学でも様々な努力をしているが、問題が見られるところもある。
- 一定期間勤務経験を積んで、適格性を判断し、問題がないとされた場合に正規の免許状を授与するという仕組みをとる場合、現実にはうまく機能するかどうか慎重な判断が必要である。例えば、教員について、条件附採用期間は1年に延長されているが、当該期間中に問題ありと判断され、排除される教員がどの程度いるのかという実態も照らし合わせる必要がある。わが国の場合、制度はつくるものの、現実運用していく場合、当該者に不利益になるような運用はほとんどなされていないのが実態であろう。多くの場合は、そのような制度が機能しないということを考慮しなければならない。また、大学において教員養成を行うということは、教職にふさわしい人材を社会に送り出していくことが、教員養成制度に必然的に求められているものである。このような制度の中で、一つには専門性を高めること、もう一つには、実践的に子どもたちをきちんと教えられることが必要である。同時に、それらの全ての行為の前提となる子どもに対する愛情、子どもを見る確かな目、使命感、高い倫理性などを、総合的に体現し得るような教育を大学教育の中で行っていくことは、当然に要求されることである。これをどのような形で行うのかについては、様々な方法があり、例えば、教育実習を更に充実して長期間実施する方法もある。
- 条件附採用期間の取扱いについては、制度そのものよりも運用の問題であり、中間報告などで何らかの記述をした方が良いのではないかと。現在の制度の運用で、適格性を確保する余地はある。中間報告や答申では、現在の教員や教員養成の在り方が問題であるということだけではなく、各大学は頑張っているが、不十分な面や課題として残る面があるという書き方にすべき。現在、約800の大学・短大は教職課程を持っているが、実地視察は年に十数校しかできず、全大学を行うとすれば、何十年もかかる。もっと簡便な方法を考えて併用しなければならない。課程認定した際には、教員が揃っていたが、数年後には必要な教員がいなくなっていたり、不十分なカリキュラムで免許を出していた例もある。課程認定委員会の下に、常勤職員がいるような機関を考えなければいけないのではないかと。その機関が常時、各大学の教職課程をチェックし、問題のあるところには資料を求め、必要であれば実地視察を行うといった策を講じなければ、教員養成の最低基準をクリアできないのではないかと。この点については、事務局で検討していただき、中間報告で少しでも触れる形になればよい。例えば、国立教育政策研究所や大学評価・学位授与機構、教員研修センターの中に、そのような機能を持たせることも考えられる。常時、教員養成についてチェックする機能を持たせ、その上に実地視察を行うような仕組みを検討していただきたい。免許の更新については、養成段階の問題と関連させて考えなければならない。
- 1週間程前、大学の新生を対象に、コミュニケーション能力を培うための体験学習を実施した。また、不登校傾向の子どもたちと教育学部生と一緒にキャンプに行き、それを単位化する

るということを行っている。どの教員養成系大学でも、教育実習に関わるプログラムについては、入学から卒業までの間に、工夫しながら進めている。教員養成の現状をまとめるに当たっては、可能な限り現実のデータと照らし合わせながら、議論を深めていくことが求められる。また、現在問われているのは、教員養成に関わる評価やアウトプットである。政策レベルの評価もあれば、個々の大学の工夫の評価、これまでの答申の評価もある。これまでは、送り出す方にエネルギーを注ぎ、成果についての吟味や評価が弱かったのではない。現在、様々な政策について、政策評価等の形で事後チェックがなされているが、教員養成についても、政策から各大学の努力に至るまで、評価という視点に照らして、課題を検討する必要がある。

- 案1と案2を折衷した考え方で、検討した方が良い。案2に「正規の免許状」とあるが、これは有効期限付ということで良いのか。
- ここでいう「正規の免許状」とは、それ以下にある更新制の対象となる免許状のことであり、更新制を導入すれば、有効期限付となる。
- 適格性については、ある程度、養成段階でも取り組んでいかななくてはならない。教育実習には、教員としての資質能力が形成されるという意義もあるが、受け入れ側の学校においては、指導教員が教育実習に関わることで、子どもへの教育がおろそかになるなどの問題が生じている。これを改善すれば、ペーパーティーチャーを抑制できるかもしれない。教育実習の問題について議論し、改善の方向付けをしなければならない。
- 実習生を受け入れる義務もないのに、何故受け入れなければならないのか現場が混乱しているという問題と、一方では、教育実習により教員の資質能力を確実に身に付けていくことが期待されているという面がある。拠点校制度のようなものをつくるとともに、教育実習カリキュラムをつくることも考えなければならない。拠点校をつくるとなれば、そのための教員配置により、財政上の問題が生じるが、教育実習の問題については今後も検討していかなければならない。
- 教育実習が免許状を取得する場合の大きなハードルであるため、受講要件や位置付けをはっきりさせることが、免許授与段階での一つの工夫となるのではない。
- 各大学における教育実習の受講要件等のパターンについて、事務局で確認してほしい。
- 現行制度では、現職教員が一種免許状から専修免許状に上進できる制度があるが、上進の要件と更新の要件とは自ずから違ってくるであろう。当然、上進の方が要件は高くなるのではない。
- 学校は様々な教員が持ち味を出して構成されている。魅力ある職場とは、現職教員も自己の資質向上に努めていく、新採教員も、この学校ならば資質能力を伸ばしていけるかもしれないという意欲が湧いてくるような組織である。レベルの高い者だけが集まっている組織が、魅力ある学校とは思わない。レベルの高い人も、そうでない人も、新採もいれば、ベテランもいるという方が望ましい。更新ごとに一定の具体的基準を設けて、それをクリアしなければ更新されないという案があるが、一定の基準は必要だとしても、更新までの期間に付加されたものを更新の基準として認めるというのが良いのではない。欠けているから更新しないという形ではなく、このような付加があったから更新するという方が、魅力ある職場になるのではない。
- 現行制度を最大限に活用し、有機的に機能すれば、更新制がなくても教員の資質能力の確保については機能するであろうが、それを制度的に担保するためにも、また教員が専門職として学び続けていくためにも、更新制を導入する方が良い。現場での教育実践や現職研修、上進制、処遇の改善と更新制をどのように加味していくかが、地方分権の時代に、教育委員

会や学校長の主体性を尊重していかなければならないのにもかかわらず、あまりがんじがらめにするのは良くない。根本の問題として、勤務時間外に教員に研修を命じられないという制度の問題がある。教育センターを夜9時まで、また土日も開くことで、熱心に研修を行う雰囲気が出てきた。また、野外活動や自然体験学習は多くの学校で行われているが、あまり熱心に行わない学校と、子どもが感動するような活動を行っている学校がある。このような場合に更新制がどのように機能するのか。例えば、LD／ADHDのような新たな教育課題やカウンセリングマインドを持つような研修を教員自ら勤務時間外等で行っていくというように、モチベーションを高めて、親や子どもの期待に応えていくような仕組みを、うまく更新制に絡めて、かつがんじがらめにならないようにつくれば良いと考えている。

- 更新制は研修等とリンクすることになると思われるが、ある程度受講者のニーズ、自己啓発を促すような選択の余地がある内容とする必要がある。また、各地域において、最小限全員が押さえておいた方が良いという共通的な研修課題もある。10年経験者研修の場合は、1年間で受講するが、更新制については、仮に5年であれば、5年目に一気に受講するのではなくて、5年間という期間の中で、単位を取得していくという考え方があっても良い。
- 適格性が免許取得前に十分に把握できないのであれば、米国のように、仮免許の数年後に正規免許とするような考え方もあるし、フィンランドのように、教員養成期間を長くし、十分に適格性を判断するという考え方もある。また、一般行政職には更新制はないが、教員だけに導入するとなれば、待遇や分限の問題が生じるので、その辺りの検討が必要になる。また、例えば、栄養教諭は基礎資格として栄養士や管理栄養士の資格を要するが、これらには更新はないため、教員になった際に更新制が課される場合、どのような整理が必要になるのか。
- 新任教員は完璧ではなく、採用後に自らの努力で実力を付けていくため、インセンティブを与えるということが更新制には必要となるが、教員が自ら努力して実力を付けていくということを、どのように評価するのが問題となる。多くの都道府県で人事考課制度は定着しており、これと連動させない更新制は考えられない。人事考課制度と関連させるということは、適格性も判断され、研修受講後の姿勢も考慮されるため、どのような期間で更新を行うことになるのか。更新するからには、処遇にも反映させなければならず、現在のような給与体系では対応できなくなり、自ずから、給与体系も変わるであろう。インセンティブを与えるような更新制でなければ、教員の資質能力が向上しない。また、更新制と上進制の連動の文言があるが、上進制と連動させるのであれば、上進制が教員の資質能力の向上に資するような機能とならなければならない。上進制は、どのような機能を果たしているのか。
- 人事考課制度は、教員側から見れば、本当に妥当なのかという問題点を含んでおり、これと更新制をリンクさせるのであれば、人事考課制度の妥当性等も多角的に検討しなければならない。
- 専門性の向上の一つとして、一定の講習の受講や自己研鑽が出ているが、単位でも時間でも良い。人事考課制度は過渡期で、現在は従来の勤務評定からの移行期である。来年度はほとんどの県で始まるが、新たな能力育成・評価という視点で、どの県も考えている。適格性は勤務実績を評価するという文言からしても、新たな人事考課制度を適用するということであろうと思われる。ただし、能力と業績に基づく評価が入ってきているため、人事考課制度も各県において、捉え方が若干異なるであろう。さらに、教員自身がこれまでのキャリアを申告できるようなシステムを、勤務実績の評価の中に入れても良いと思われる。
- 男女共同参画社会の中で、男女が共に家事育児をし、子育てをしなければならない社会に

において、教員も子どもを生み育てることに喜びを持ちながら教職生活を送れるようにするためには、あまり厳しすぎる要件では困る。新しい社会の動きに合った教員の在り方を考えていかなければならない。

5. 閉会