

代替教員免許制度に関する要約レポート

このレポートでは、以下の問いに答えるために代替教員免許制度を採用している5つの国や地域の教育制度について分析する。¹：

- 各事例において、代替教員免許ルートを策定するという発想はどのようにして始まったのか。
- 代替教員免許制度の提唱者は、どのような政治的プロセスを経て新制度を実現するに至ったのか。
- 各事例における代替教員免許制度の制度設計および実行の事例から、私たちは何を学び取ることができるのか。
- 各事例において、代替教員免許制度を利用した教員たちに関するデータから何が読み取れるか。

同封の「ケース・スタディ」は、上記の問いに基づいて、ニュージャージー、マサチューセッツ、香港、チリ、英国の5つの教育制度の事例を詳細に検証している。

最も注目すべき発見と教訓は、「ケース・スタディ」から抜粋して下記に要約している。

代替教員免許制度という構想はどのようにして始まったのか。

- **代替教員免許制度は、員の「質の改善」を第一義的な目的とする戦略として始まることが多い。**
代替教員免許制度は、時に、基本的に教員不足の渦中で教員候補者の「量を増やす」方策として考えられることがある。しかし、私たちが調べた5つ事例のうち全てにおいて、政府は、むしろ教員の「質を改善する」ことを主眼に代替教員免許制度を設けたことが明白である。ほとんどの政府は、既存の教員組織が、学力水準が生徒と同程度しかない教員や、担当教科の知識水準が低い教員を余りにも多く含んでいることに気づき、その質に深い懸念を表明している。そして、教員の「質の向」上を目的とした他のいくつかの方策と併せて、代替教員免許制度を制定した。
- **政府は、往々にして既存の教員育成および教員免許制度をどのようにすべきか再検討する過程で、代替教員免許制度に類する施策の検討を行うことがある。**
私たちが調べたいいくつかのケースにおいて、政府における代替教員免許制度の検討を促進した大きな契機は、伝

¹ このレポートでは、「代替教員免許制度」を、「教員とは異なる領域での学士号を有しているが、大学での教職課程を履修しなかった者であっても、公立学校で正規の教員として勤務することができる制度」と定義する。代替教員免許制度では、しばしば、プログラム参加者が教職に就きながら同時に指導員つきの研究授業の実施や、および教職科目の受講を含む、代替教員育成プログラムに参加することを要求している。

統一的な教員育成・免許制度を再度評価・検討するなかで、教職課程を履修すれば、実効的な教員養成は完了したと認識することを止めたことである。これらの政府は、これまでの実効的な教員養成を再検討し、一般教養に重点を置き、指導員に補助された教育実習を行う一方で、教職教科を最低限必須な科目にまで減らすことを検討する傾向にあった。それまで、代替教員免許制度は、従来の制度とは全く異なる別物としての印象が強かったが、このように再考された既存の教員育成・免許の新制度をふまえると、代替教員免許制度の採用はそこまで大きな飛躍ではなかった。

- **政府は、他の政府の影響を受けている。**

多くの政府が注目し、影響を受けているような教育政策やベスト・プラクティスに関しては、国際的に活発な議論がなされている。香港で行われたある公開討論では、教育次官が、教員の質の観点から代替教員免許の推進を提言する米国の教育長官の報告書を掲げて、政府が新たに公表した代替教員免許制度についての答弁を行った。また、チリでは、「アングロサクソン諸国で教員養成制度を改善するために実施された近年の諸政策から、チリが何を学ぶことができるか」を見極めるための委託研究が行われた。このレポートで検証した5つの事例すべてにおいて、参照し模倣する価値のあるモデルとして他の政府にアピールできるような実績があったことは、注目に値する。²

- **国民と政治家が教員の質および教育の成果について危機感を抱き、懸念を新たにする時期は、代替教員免許制度が構想され、実現されうる一つの契機となる。**

私たちが調べた5つの事例のうちの、2ないし3の事例がこのケースに該当する。学力調査や政府の委託研究の結果として、教育の質の低さが、国民や政治家に理解しやすいような場合には、代替教員免許制度検討の契機となる時期は、より早められた。

² 模倣する価値があるモデルとして他地域の政府にアピールするであろう、これら5つの教育制度の最近の実績という点では、例えばマサチューセッツの教育制度は、スペインや他のヨーロッパ諸国、あるいは一人当たりGDPや教育支出が著しく相似している西洋諸国の中で、過去15年間に最も実績をあげて急速に改善した教育制度になった。1998年から2007年までの間にマサチューセッツは、米国の全50州の中で生徒の成績水準が最も改善した州である。また、成績の格差の解消に向かっているという点では、他の3つの州とともに全米トップを争っている。マサチューセッツは、2007年のTIMSSにおいてシンガポールにのみ遅れを取ったが、香港や台湾と同様に、楽々とフィンランドの成績を上回っている。マサチューセッツは、米国で最も費用対効果が高い州のひとつでもある。香港は、世界で最も効果のある教育制度を持つ地域の一つであり、ここ数十年間で低水準の状況から大きな教育成果をあげるように変化を成し遂げた。また、チリは、ラテン・アメリカで最も優秀な教育制度を持つ国であり、世界で最も改善度の高い国の一つでもある。

代替教員免許制度の提唱者は、制度の実現に向けてどのように政治的プロセスを乗り越えたのか。

- **政府内部で十分な影響力をもつ実力者が、（単にサポートするだけでなく）代替教員免許制度を実現しようと強く望んでいることが決定的に重要である。**

このような実力ある協力者は、その他の様々な支援に加えて、他の重要なステークホルダーからの支持を取り付けることを支援することによって、官僚組織の中における代替教員免許制度実現の意思決定を導いてきた。例えば、マサチューセッツの事例では、代替教員免許制度は1988年と1993年にしっかりと法制化されたが、いずれの場合も官僚組織を導く力のある協力者が不在であったため、「机上の政策から現場の実践」につながらなかった。1998年になってようやく、州の教育長が、当時非常に評判のよかった教育法の中核として代替教員免許制度を位置づけて、教育法全体を執行するうえで不可欠の要素としてみなすことによって、代替教員免許制度の実現を確かなものとした。

- **今回検証したほとんどの事例において、右派勢力は、当初から代替教員免許制度を主導し支持することに対して非常に意欲的だが、左派勢力も後からその動きに追いついてきている。**

私たちが検証したほとんどの事例において、右派勢力は、代替教員免許制度の導入を「教育システムに選択の幅、競争および能力主義を持ち込むもの」（いずれも、代替教員免許制度が備えているとされている特徴である）とみなして、強く支持する傾向がある。他方、教員組合は、えてして左派勢力の中の強力な支持基盤であり、代替教員免許制度には強く反対する傾向がある。³ しかしながら、「市場」が社会的利益の増進に貢献しうることが次第に認められるようになり、教員組合を含めた労働組合の影響力が次第に弱まるにつれて、左派勢力の中でも一定の時間を費やしながらい代替教員免許制度への支持が固まってきたのであった。

- **代替教員免許制度の提唱者は、客観的かつ影響力のある重要人物の支持を勝ち得ることができる。そして、その重要人物の支持者たちによるサポートは、代替教員免許制度の実現の可能性を大幅に増大するのに有効である。**

ニュージャージーの事例では、代替教員免許制度に対する、産業界、各大学の学長や理事会、州で最大の新聞の編集委員会、そして現場の学校長たちからの支持が、導入賛否のどちら側にも立ちうる政治的な重要人物たちに対して大きな影響を与えたと報告されている。また、代替教員免許制度が法制化される可能性を高めた別の要因として、教員免許制度の法制化を意思決定する機関が、著名な教育者達や指名を受けた市民達など、選挙を通して着任したわけではない人物によって構成される、政治的干渉を比較的に受けにくい委員会であったことも影響していたようだ。

³ 例えば、「ジャージーの労組委員長が、教員免許の計画を批判」という見出しの新聞記事によれば、ニュージャージー最大の教員組合の委員長は、代替教員免許を受けた教員候補者について、「インターンを実際の子ども達を使った実験に放り込むことなど、あってはならない」と述べていたそう。また、彼は別の場面において、州で最も困難な学校に入ったとすれば、代替教員免許を受けた教員候補者などでは「どうせ3週間もたないだろう」と述べ、「十分な給与とインセンティブさえあれば、現状の制度のままでも同様に機能するだろう」と付け加えた。また、チリの新聞記事は、「教員たちを最も怒らせたのは、第46条、つまり、教員免許を持たない大学卒業生に対して、学位に関係した教科を5年間にわたって中学校で教えることを可能にしている条文であった。教員協会と議員たちは、この施策についてどのように憲法裁判所に異議申し立てをするか議論している。」と報じている。教員協会の委員長は、「この施策は、私たちの職業の安全を益々危険にさらすものだ」と付け加えている。

- **代替教員免許制度を実現するにあたって議会で承認または政治的議論を必要とする際、ケース・スタディによれば、代替教員免許制度を単独の政策として扱うよりも、教員組合から一定の評価を得ている、あるいは彼らが強く関心を持っている一連の教育改革の中の一部として組み込んでしまう方がむしろ、施策の推進に大きく成功していることが分かる。**

今回検証した事例のうち多くにおいて、代替教員免許制度に強く反対し、かつ施策の推進を阻止するような力を有している唯一の団体は教員組合であったようだが、施策を阻止すること自体が彼ら教員組合の最優先事項というわけではなかったようだ。そのため、代替教員免許制度が単独の政策として推進された場合には、教員組合は強く抵抗し、多数の反対勢力を動員するに至った。一方で、教員組合自身も強い関心を寄せている他の改革・施策をより広く含んでいるような評判のよい教育法制の一環として、代替教員免許制度をその一部に組み込む形で推進されている場合には、通常、代替教員免許制度を批判することではなく、その他の改革案をきちんと実現することに教員組合の重点が置かれている（ただしチリだけは唯一の例外で、教員組合は、より広範にわたる教育法制の中で、代替教員免許制度を最大の関心事として取り沙汰した）。教員組合のほかに、代替教員免許制度に対する抵抗勢力となりうる唯一の団体は、大学の既存の教員養成課程の教授陣と学部長たちである。彼らの抵抗は、かなり熾烈で、教員組合より強固なものであった。しかし、彼らは、政治的な力は非常に弱く、代替教員免許制度の実現を阻止するには及ばなかった。

- **教員の「質の向上」が本当の主目的である場合であっても、政府が代替教員免許制度を推進する際には、教員の「供給量の増加」ための方策という位置づけで提示することがある。**

こうした傾向については、香港における明らかな証拠があるほか、チリにおいても有力な証拠がある。いずれの事例においても、政府が当初、代替教員免許制度の第一義的な目的を紛らわしくしていた理由は、教員組合や既存の教員養成課程から政府の決定に対して向けられるであろう反対活動に対して、機先を制して批判を向けにくくしておくことにあったと思われる。つまり、そもそも既存の教員養成課程から供給できる教員の絶対数が不十分であるような状況においては、もし抵抗勢力がいたとしても、彼らが代替教員免許制度を強く攻撃するようなことは難しいのである。香港・チリの両事例において、政府は教員不足に対する懸念を、代替教員免許制度の実現のために最大限活用したことが分かる。香港では、地域として歴史的に厳しい教員不足に見舞われてきた事実をもって代替教員免許制度を実現したが、政府は代替教員免許制度の有効期間を教員不足の時期だけに限定しなかった。また、チリでは、国家として数学と理科の教員不足に苛まれていた事実をもって代替教員免許制度を実現したが、政府はその適用範囲を、現在または将来の教員が足りない教科だけに限定するようなことはなかった。香港の事例では、政府の最初の一手によって、制度への批判が2年間にわたって未然に防がれた。チリの事例では、政府の先手が功を奏したためか、教員組合による反対意見が広く市民の共感を得ることは一層難しくなった。

- **今回検証した事例のうちいくつかからは、代替教員免許制度を提唱する際には「代替教員免許制度といっても、従来の既存の教員養成課程と同様の要求条件を満たしているのであって、異なるのは免許を取得するためのプロセスの順番だけである」と表現することが、政治的な意思決定過程で有効に働くことが分かる。**

例えば、ニュージャージーでは、代替教員免許制度でも、従来の既存の教員免許制度でも、全く同様に4点の条件を満たす必要があるといわれていた。その条件とは、（1）学士号の取得、（2）教科の学力試験の合格、

(3) メンターのついた一定時間の教育実習、そして(4) 必修の教職科目の履修である。代替教員免許の場合も、既存の教員免許の場合も、仮の免許を取得する前に(1)と(2)を満たしている必要がある。唯一の違いは、既存の免許制度では(3)及び(4)の条件を大学在学中に満たすのに対して、代替教員免許制度では、教職に就いた最初の年に仮免許状が発行され、実際に学校現場で指導をしながら、(3)と(4)を満たしていく点である。このような仕組みになっているため、代替教員免許制度の方が低い基準で教職に就けてしまうということはなく、また、代替教員免許の取得者の方が既存の教員免許の取得者に比べて優遇されていることもないのである。ニュージャージーでは、代替教員免許の取得者も既存の教員免許の取得者も、プロセスは異なるものの、全く同じ条件で承認を受けており、それぞれの制度における各用語も出来るだけ統一するようにされているのである。

- **代替教員免許制度の提唱者は、制度を説明するのに用いる表現を注意深く選んでいた。**

当初、ニュージャージーの代替教員免許制度の提唱者たちは、関連する用語の多くに「インターン(実習生)」または「インターンシップ(実習)」という表現を組み込んでいた。しかし、こうした表現が、多くの市民たちにとって、専任の学級担任と同じ責任を与えられていないことや、従来の教員養成課程に比べて十分に準備されていないことなどを暗示してしまっていることに次第に気づくことになった。実際、反対者たちは、同様の表現を用いることによって、代替教員免許制度の信頼を傷つけることに、米国内の他の州においても成功してきたのだった。そこで、ニュージャージーの代替教員免許の提唱者たちは、「インターン」に替えて、より刺激の少ない「仮免許」という表現を用いるようにして、制度の主要な要素について言及する際に用いる用語についても、なるべく全く同じ表現を用いるようにしたのだった。

- **政府関係者や、影響力のある重要人物と議論する際に有効なメッセージは、『既存の教員免許の取得条件は「二重の過誤」を犯している』、というもの**

調査によれば、教育の能力は、教科知識、知的水準、人間性と思いやり、コミュニケーション能力、労働倫理、自己規律および子どもとかわる能力など、教育学の知識以外の様々な資質に影響されていることが分かっている。実際、従来の教員養成課程を修了した人物以外でもこうした資質を有していることがあり、一方で、教員養成課程を修了した人物でもこうした資質に欠けていることがある。その点で、従来の教員養成課程を正式な教職に就くための必須資格として扱う場合、政府は、正式な資格を持つ候補者の資質を保証できていない一方で、実際には十分な資質を有している人物を除外してしまっているという「二重の過誤」を犯してしまっていることになる。

代替教員免許制度の設計および実施の事例から私たちは、何を学ぶことができるのか。

- **代替教員免許制度を一度始めると、制度に根付いている**

代替教員免許制度は、制度開始後数年以内に教育システムへ新しい教員を送り込む主要な供給源となることが多く、今回検証した国や地域では、新任教員全体の6.5%から最大30%を占めるに至っている。代替教員免許制度を中止することは、新任教員の重要な供給源となっている制度を政府が否定することを意味する。さらに、代替教員免許制度を中止することは、代替教員免許を取得した教員およびその新旧の支持者など、新たな有権者達を怒らせる結果にもなるだろう。例えば、代替教員免許制度が米国の州に広がった後であっても、主要な教員組合は代替教員免許制度を容認できる制度だと考えていることに言及することはなかったのだが、一方で、代替教員免許制度に明確に反対を表明することも困難だった。その理由は、代替教員免許制度を通して教員になった組合員が、次第に組合の重要な少数派を構成するようになったためである。この教訓から分かることは、恒久的かつ本格的な代替教員免許制度を数年間のうちに作り上げられなかったとしても、最良の方策は、なんらかの形で代替教員免許制度を開始することである。例えば、チリの法律では、まず大学の卒業生が従来の教育養成プログラムを修了する前に最大5年間まで教職につくことを可能としていたので、ここから政治的な圧力を増やしていくことができた。

- **代替教員免許の運用において重要な機能を担う組織は、その役割を果たすための組織的な能力と意欲を有している必要がある。**

例えば、マサチューセッツの事例では、代替教員免許制度へ向けたはじめの試みは失敗に終わった。州政府は代替教員免許制度を実現する上での第一義的な責任を、大学の既存の教員養成課程に任せてしまったのだが、その教授陣と指導者たちは代替教員免許への反対に熱心だったのである。5年後、マサチューセッツの2回目の試みも失敗に終わった。今度は、州政府が代替教員免許制度を実現する上での基本的責任を任せしたのは各学区だったのだが、学区は（より幅広い教員プールを活用することには大きな関心があったが）、新しい教員免許制度を実現する組織としての能力を持っているわけではなかったためである。さらにその5年後によろしく、代替教員免許制度の提唱者たちは、非常に評価の高い教育法の中核に、代替教員免許制度を慎重にすべり込ませ、より広い法律の執行に不可欠な部分とした上で、その実行段階においては重要人物たちからの注意を継続的に獲得することによって、その実現を確実にした。

- **主要な支持者層は、代替教員免許制度によって実際に教育成果が向上している事実について説得力ある証明を要求することがある。**

ニュージャージーおよびマサチューセッツの事例では、代替教員免許制度の提唱者は、当初数年間、かなりの力をかけてデータの収集および分析を行い、代替教員免許制度が成功していることの社会的認識を確かなものにした。もしデータの裏付けがなかったとすれば、2003年に州が財政危機に陥った際に、マサチューセッツ州議会は、代替教員免許制度を終了する決定を下してしまっていた可能性は高かっただろう。また、ニュージャージーでは、主要な支持者がデータを有していたことによって、当初5年間の試行期間の後にも、制度が恒久的なものとして保証されることになった。

- **教科知識と大学時代の専攻との厳密な関連付けをすることは、時に意図しない逆効果をもたらすこととなった。**
教員免許を取得した教科に関して、全ての教員が深い知識を持っていることを保証する目的で、いくつかの州では、大学で専攻した教科についてのみ免許を与えている。例えば、大学で数学を専攻した学生だけが、高校の数学を教えることができるという具合だ。この「大学での専攻要件」を設定した多くの州は、この制度は必要以上に厳しいものであることに気づいており、更には、この制度があるせいで、大学では別の科目を専攻していたものの、ある教科について十分な知識を有していることが明らかであるような多くの学生達が教壇に立つことが阻害しているということも認識している。例えば、物理学や経済学を専攻したとしても、数学の教員になることができない、といったことがある。その後、各州は「大学での専攻要件」を除外し、ある教科の教員になるには、その教科の試験を通過すればよいということに変更してきている。他の国では、チリのように中間路線を辿り、大学の専攻科目に応じて教えることができる教科の範囲を設定するようなケースもある。例えば、物理を専攻している学生は、物理、数学そして英語を教えることができることになっている。

代替免許を得た教員に関するデータから何が読み取れるのか。

- 「(従来の教員免許を取得した教員と比較して) 代替教員免許を取得した教員の効果について、過度な一般化として発言することには注意する必要がある。代替教員免許制度は、実際、それぞれの事例によってかなり異なった制度である。」⁴
データが確認できる4つの州では、生徒の学力達成に対する教員の影響の大きさという点に関しては、代替教員免許制度の方が従来の教員免許制度に比べて優れているという証拠もあれば、劣っていると見受けられるデータもあり、どちらも同程度であるというものもあった。しかしながら、4州いずれにおいても、生徒の成功に対して大きな影響を与えるという意味で最も優れた教員を輩出してきた制度という点では、代替教員免許制度に軍配があがった。これら4州の優れた代替教員免許制度には、従来の教員免許制度に比べて、学生時代に非常に優れた成果を収めた候補者たちを教員という職業にひきつける力がはるかに強いというの、明らかな特徴がある。
- **データによれば、これまでにトップ1/3の学業成績を収めるような人材を教員として採用できていないような教育システムにおいては、代替教員免許制度を確立することが、より優秀な人材を教職にひきつける上で非常に効果的であるということが分かる。**
例えば、マサチューセッツ州が運営しているエリート代替教員免許プログラムの参加者のうち61%は、「より期間が長い従来の教員養成課程を履修しなければいけないのであれば、教職に進まなかったと思う」と答えている。また、教職に就くことを決心する上では、教員になったら2万ドルのボーナスを受け取ることができるという制度よりも、代替教員免許制度が存在していることの方がより重要な要素だと、更に多くの参加者が回答している。

⁴ 出典 ; ティム R. サス、「教員免許の必要条件および教員の質 : 教職への代替ルートの比較」2011年12月12日。

- **代替教員免許制度は、高いリーダーシップを有する人材を教育界にひきつける上での鍵となる可能性もある。**
例えば、マサチューセッツの新任校長のうち 50%以上は、校長免許の代替免許ルートを経由して就任している。

- **少なくとも米国においては、代替教員免許制度は、従来の教員免許制度に比べて、マイノリティ出身者（中でも、能力的により優れた候補者）を教職にひきつけているようだ。**

米国のマイノリティ社会では、社会全体に比べて貧困率は極めて高く、所得水準および大学卒業率は著しく低い。そうした背景の中で、マイノリティ社会から大学に進学した学生は、彼らの家族や民族コミュニティのためにも、経済的にも社会的にも高い水準の生活を手に入れられるような分野の勉強をしなければいけないと感じている

（そして、教育を勉強しても、その他の多くの学問領域と同じく、そのような経済的・社会的成功にはつながらないだろう）。それでも、かなり多くのマイノリティ出身の学生は、心のどこかで教職に就きたいと強く願っている。そうした願いの内には、厳しい貧困地域にある学校の生徒達、マイノリティ出身の生徒達にとってのロールモデルになれる可能性を強く感じる気持ちがある。そして、従来の教員養成課程では実現できなかったこのような願いを、代替教員免許制度は叶えることができる。例えば、ニュージャージーでは、従来の教員養成課程を経た教員候補者のうちマイノリティ出身者の割合は長い間 10%未満であったのにも関わらず、代替教員免許制度を通して州の公立学校に採用された教員の中でのマイノリティ出身者の割合は 28%にも上った。更に、教科試験の合格率を比較すると、従来の教員養成課程を修了したマイノリティ出身者の合格率が 60%であったのに対して、代替教員免許制度経由のマイノリティ出身者の合格率は 85%にも上ったのだ。