

# これからの教員制度改革と 教員の資質能力向上の論点



## Interview

# 加治佐 哲也

## 兵庫教育大学長

兵庫教育大学教授、同大学院学校教育研究科教育実践高度化専攻長（教職大学院長）などを経て2010～2016年兵庫教育大学長、2016～2019年国立高等専門学校機構監事、2019年4月より現職。中央教育審議会委員、初等中等教育分科会新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会委員、教員養成部会長などを務める。  
国立教員養成大学・学部、大学院、附属学校の改革に関する有識者会議主査、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主査などを歴任。

急速に複雑化・多様化する学校現場の課題を踏まえ、教員養成政策をはじめとする教員の資質能力向上策は、養成・採用・研修を一体的に改善する視点を重視し、学校現場の動きに迅速に対応できるように、数次にわたる制度改革が行われてきた。

2019年4月、中央教育審議会に諮問

された「新しい時代の初等中等教育の在り方について」は今後の教員制度について、これからの時代を生きる子どもたちに求められる課題探究力や情報活用能力などの資

質能力を育成する教師の力量形成の在り方や、義務教育9年間の視点で発達段階を捉え直し、小学校高学年に教科担任制を導入することができような教職員配置や教員免許制度の検討を求めている。諮問を受けた教員養成部会の議論では「教員の働き方改革」や「教員不足」という喫緊の課題を解消するための対応策が優先的に検討され、

\*

\*

\*

この流れは、新型コロナウイルスの感染拡大により学校現場の負担が増したことを受けてさらに加速しているといえる。

こうした議論の動向やこれからの教員制度改革を見据え、教員養成を行う大学が教員の資質能力の維持・向上においてどのような役割を果たすべきかについて、加治佐哲也・兵庫教育大学長にお話をうかがった。その際、大学に蓄積された研究や実践の成果が、学校現場でさらに活用されるようにするための方策についてお考えをうかがった。

## 教員不足と質保証の問題

**加治佐** 教員の大量採用による採用倍率の低下、それによって講師のなり手がいなくなり産休・育休等の代替教員が見つからな

い、いわゆる「教員不足」の問題は極めて深刻です。学校現場の現実としては、これまでの基準を少々緩めてでも教員を充足していけないと、「にっちもさっちもいかない」状況だと思えます。大学側の現象で言えば、臨採や非常勤講師の問い合わせがこ

れまでにないくらい寄せられています。毎日、いろいろな学校からです。しかし、本学でもほとんど対応できていないと思えます。すぐ現場に出られるような学生や卒業生はなかなかいませんので……。

学校としては、空いた教員の穴を埋めないことにはどうしようもないわけです。可能性のある人、つまり免許を持っている人がいればすぐにでも採用したいと思っている。その際、教員免許が「休眠」している方の場合、30時間の免許状更新講習を受講しなければならぬ、それが障壁になって現場に出ることをためらう人が多いのではないかと指摘もあります。これは非常に難しい問題だと思いますが、現在のような教員不足が続くようであれば、制度設計を考え直す必要があるかもしれません。一方でこのことは、学校現場が更新講習を受講しない状況でも採用したい、採用しても差し支えないと考えていることをどう捉えるかという問題でもあります。

学校現場の考えとしては、おそらく、すでに免許を持っているのに、免許に加えて大

学のやる講習を受ける必要があるのかという理屈なんだと思います。さらに言えば、特別免許状を交付しやすくしましょうという意見も出されていて、30時間の更新講習ひいては大学での養成教育というものが、信頼性あるものとして見られているのかどうか問われているんだと思います。

学校現場にとって教員不足や働き方改革は極めて深刻な問題で、このままでは教育活動を維持できないところまで追い込まれてしまっているわけです。この現実をなんとかするのが最優先であって、そのためにできることから取り組んでいこう、制度を考えましょうというのが今の状況です。質保証の立場では、それが本当にいいことなのかどうかという意見は当然あるでしょうが、今のような危機的状況では、ある程度はやむを得ないということなんだと思います。特に更新講習については、働き方改革や教員不足に逆行するという声が数多く寄せられています。

ただ同時に、質保証の部分を軽減するような制度改正が許されるということは、こ

れまでの免許の更新制度や特別免許状はそこまで信頼性がなかったということになるのではないのでしょうか。今の議論はそういうことも含意してるわけです。個人的には質保証の面を重視すべきだと思いますが、教員不足と働き方改革の問題があまりにも深刻すぎて、正常な教育活動ができない、教育活動をする人がいないということを考えると、学校教育の質を確保するためにはこれまでにない新しい発想の質保証の方法を考える必要があるかもしれません。いずれにせよ、更新講習や特別免許状の効果や役割を検証したうえで、新たな制度設計につなげていくべきだと思います。

大学としてはなんとも歯痒い状況ですが、更新講習にしてもいろいろな研修にしても、学校現場の先生方が負担なく受講できるように工夫・改善する必要があるんだと思います。オンラインなどはもつと増やすべきだと言われていますので、教員養成を行う大学として、そういったことにどんな取り組んでいくべきではないでしょうか。

## 大学への理解をどう広げ、深めるか

**加治佐** 教員養成や現職研修において大学がこれまで取り組んできたことや大学側の努力が、現場であり理解されていない、あるいは評価されていないというのは大きな課題だと思います。たとえば教員育成協議会は、地域の大学と教育委員会、学校現場が共通理解するために設置されたものですが、そこで大学が自らの情報を発信し、伝えるようなことが十分になされているのかどうか。

協議会を活用して、地域全体で大学の取り組みを共有することが最も効果的だと思いますが、地域によっては協議会に参加する大学は限られているため、個別の大学がそれぞれ、広報活動や研修会、大学教員が参加する授業研究会などの場で、学校現場の先生方と課題を共有したり、何かを一緒につくったりすることなどを通して、大学のことをもっと理解していただくことが必要なのかもしれません。ただ、現状、国立教

員養成大学・学部を中心に地元教育委員会とはさまざまな形で連携協定を結んでいきますし、定期的な情報交換の機会もたくさん設けています。したがって、教育委員会や現場の先生方に、もっと大学のことを知っていただくような手立てが必要なのではないかと考えています。

たとえば「ラーニングポイント制」のように、学校現場と大学が相互に入り込むような仕組みがもっと一般化すればよいと思います。現場の研修と教職大学院等での授業を結びつけて一体化するわけですから、現場の先生方も、大学は何ができるのか、大学から何を学べるのかについてもっともっと知る必要があるでしょう。また、教職大学院では2019年度から「教育課程連携協議会」の設置が義務付けられました。教育課程の編成や授業、実習の実施をより効果的に行うために、地元の教育委員会や学校現場との連携をさらに深めるためのものです。

教職大学院や修士課程における現職教員の学びの成果は、大学院のパンフレットや

研究紀要、教育委員会の広報誌などさまざまな資料や媒体を通じて学校現場にお知らせしています。教育委員会とは多種多様な連携・協力事業などを通じ、その都度理解を図っています。こうした取り組みはもう何年も前から続いているわけです。近年では学校現場に大学教員が向いて行って、そこで研修講師を担うようなことも増えてきました。そこでは広報の一環で大学の学びを紹介するようなことも行われています。また、国立教員養成大学・学部には修士課程から続く現職教員研修の歴史もあります。40年以上にわたってたくさんの方々が現場に来て学んでいただき、そういう方が現場に戻って活躍していますし、校長などを経てすでに退職されている方もいます。

これだけの歴史や実績、現に取り組みられているものがあるなかで、学校現場の先生方の間で大学に対する理解が浸透しないというのであれば、大学の教員養成について「知る必要がない」ということなのかもしれません。確かに大学で学ぶことは「明日役立つ」ような類のものは少ないですし、

すぐに効果を実感できるものでもありません。しかしながら大学の「知」は、長年の教育・研究を礎に、全国、諸外国を含めた最新の知見や実践が総合的に集約されています。そのような大学での学びは、実践を一般化し、相対化して、より高度な視点で自らを振り返り、次の学びへとつなげることができます。それは子どもの教育にとつて有益なはずですよ。

学部や教職大学院の実習を学校現場に願います。場合、実習の内容や目的とともに、それぞれのカリキュラムの全体像を説明していますが、そういう機会を通じて、大学の教育・研究活動を広く知っていただき、研修会など学校現場に直接還元するような取り組みをもっともっと行う必要があるのかもしれないですね。

## 義務教育9年間を見通した 教師教育の視点

**加治佐** 中教審の「新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会」では、社会情勢の変



化や子どもの発達段階に応じるために、義務教育9年間を一貫して捉え、教員配置や指導の在り方等について検討しています。答申は2020年度中に出来る予定ですが、教員免許制度や教員養成制度についても義務教育9年間を見通したものとなるよう、教員養成部会は「教員養成部会審議まとめ」(2020年7月)を報告し、小学校と中学校両方の免許を取得しやすくするための制度案を提言しています。

たとえば現職教員について、中学校免許所持者が小学校の免許を取得しようとする場合、中学校で3年以上の勤務経験があれば、本来大学で修得しなければならぬ単位数を低減できる隣接免許状の取得を促進する制度を拡充し、小学校での3年以上の勤務経験もその対象に含めることを提案しています。養成段階で中学校免許を取得した者が、中学校で勤務経験のないままに小学校の専科教員として採用・任用され、そのまま小学校で勤務し続ける場合などに適用されるものだと思います。中学校の教科の免許しか持っていない小学校専科教員が

小学校免許を取得すれば、全教科指導できるようになり、現場で教員の配置がしやすくなるという実務的なメリットが大きいことが制度改正の目的の一つだと思います。

より大きな視点では、義務教育9年間を見通して、子どもの発達段階に応じた指導を可能にすることが背景にあります。すでに小学校高学年では、理科や算数などで専科教員による指導が普及しており、その需要はさらに高まると予想されています。しかしながら中学校免許だけを所持している場合、小学校の発達段階に関する資質能力を保証することはできません。そのため、小学校専科教員に対して小中免許状の併有を促進し、小学校免許の取得を通じて全教科の指導とともに小学生の発達段階についても学修してもらいます。これにより、小学校専科指導から教科担任制への移行もスムーズに進むと考えます。

地方では学校統廃合が進み、中学校区を単位に小中一貫教育を行う小中学校が増えていくことから、小中免許併有のニーズは今後さらに高まっていくでしょう。端的に

言えば、これからの教員は「小学校だけ」「中学校だけ」という考えでは成り立たない、義務教育9年間を見通した指導のできる教員が求められているということです。もちろん9年間の中で小学校の低学年が得意だ、中学校のある教科が得意だといったように、それぞれの得意な学年・教科を担っていくことになると思いますが、9年間を指導できる専門性を身につけていることが前提となるでしょう。

養成段階でも、国立教員養成大学・学部を中心に小中免許の併有が進められています。たとえば兵庫教育大学では、2019年度入学生から卒業要件として小中(もしくは幼小)両方の免許の取得を課しています。現在でも、ほとんどの学生が小中を含めた複数の免許を取得して卒業しています。それが義務化したわけです。小中一貫教育あるいは小学校の教科担任制にも対応できるようにするための措置ですが、おそらくこうした動きは多くの大学で起こっているのではないでしょう。

先の教員養成部会の報告には、養成段階

で小中免許の両方取得しやすくするため  
の制度改革も盛り込まれています。教員養  
成を行う大学は、こうした流れや制度改革  
を見据えて準備しておく必要があると思  
います。

### これから求められるのは 「義務教育9年間の専門性」

**加治佐** 教員免許制度を弾力化して小学校  
免許を取得しやすくすることによって、小  
学校教員養成の質が低下するとか、形骸化  
するのではないかとという指摘も一方ではあ  
ります。そのような意見についても、これ  
まで述べたような発想の転換が必要なんだ  
と思います。つまり、小学校教員の力量・  
中学校教員の力量と分けて考えるのではな  
く、小中両方を担当できる教員の力量とい  
う枠組みで考えていただきたい。小学校6  
年間だけの指導というものはもうなく、9  
年間を見通した指導なんだ、と。  
そこまでいくのであれば、本来、制度的  
に9年間全部に通用する一種類の免許状が

あってもよいはずですが、制度をつくるうえ  
でのハードルが高すぎます。小学校と中学  
校では免許の制度設計が全然違うので、そ  
れを合わせるのには難しいんですね。だから  
それぞれを残しながら、極力両方取得す  
るような仕組みにしようというわけです。  
そのことによって、義務教育9年間全体の  
質を高めようということです。

一方で、たとえば小学校低学年と中学校で  
は、教育内容や指導方法は全然違います。  
この両方に対応できる資質能力というもの  
をどう捉えればよいのか、こうした課題を  
克服するような教員養成カリキュラムや研  
修プログラムの検討、開発に早急に取り組  
む必要があると思います。

ただ、現実には、教員の資質能力という  
本質論よりも、地方に行けば行くほど学校  
が小規模化しており小中両方担当できない  
と学校が回らないという切実な問題があり  
ます。こうした現場のなかでは、小学校の  
専門性とか中学校の専門性を分けて考える  
ことにあまり意味がありません。小中両方  
できてはじめて専門性が成り立つんだとい

うことになるのです。

### 教員免許更新制実質化の議論

**加治佐** 教員免許更新制について、学校現  
場や教育委員会を中心に大変厳しい意見が  
寄せられていることは皆さんご存知だと思  
います。更新制については、昨年4月、中  
教審に諮問された「新しい時代の初等中等  
教育の在り方について」で検討事項に挙げ  
られ、「教員免許更新制の実質化」について  
議論が進められています。

免許状更新講習については、事後アンケー  
トの結果からも講習内容は高く評価されて  
いると考えられました。もちろん現場  
の先生方にとって30時間の受講は大きな負  
担になるわけなので、言ってみれば「制度  
は悪いが内容はよい」という捉え方をして  
いたのです。更新講習にかかわるほとんど  
の大学教員は同じ意見だと思えます。とこ  
ろが教員の働き方改革が言われるように  
なって、講習内容に対する不満が爆発的に  
出てきました。「講習が役に立たない」と。

このような認識の相違がなぜ起こったのかはつきりませんが、講習のアンケートを試験前に実施するため、試験結果を気にしてアンケートに悪い評価を書きづらくなっているとか、講習を受けたときは役に立つと思っていたけれど、現場に戻ったら役に立たないことがわかった、といった見方があるようです。また、学校組織から見た場合、講習内容を校内研修に役立てることができるとか、学んだことで授業改善につながったという例があまりないということを指摘する人もいます。

しかしながら教員免許更新制が何のためにあるのかというと、教員個人の資質能力を最新の知識・技能を修得することによりリニューアルし、そのことによって教員免許の質を保証し、学校教育の信頼性を高めるためです。あくまで個人の資格に依るものなので、それが現場で役に立つとか、学校改善につながるとか、そういうことを本来の目的とはしていません。教員全体の社会的信用を高めるためのものなのです。

教員の働き方改革に加えて先に述べた教

員不足の問題、たとえば退職校長にお願いをして学校現場に戻ってもらう際に、30時間の講習が障壁になっていること。さらに新型コロナウイルスの影響で休校した分を取り戻すために学校現場が逼迫していることなども影響して、教員免許更新制の廃止も含めた検討がなされています。しかし、この制度がつけられた当時、教員免許は大学で単位を取れば誰でも取得できて、教員になっていないたくさんの人が所持していること（ベーパーティーチャー）、しかも期限がなくなってしまうことが指摘され、それによって教員免許の信頼性が損なわれているという問題意識があったと思います。そのため、取得してから10年以上経過した教員免許は「休眠状態」とされ、教員となるためには更新講習を受講・修了して知識・技能をリニューアルする必要があるとされたわけです。また、制度設計にあたっては、諸外国の先進事例と比較するような議論もあったはずですが、現在の議論では、こうした制度の趣旨や目的、議論の過程が忘れ去られているように思います。

免許の質保証をおざなりにすることがあってはなりません。このままなし崩しにただ廃止ということになれば、何年かしたらまた揺り戻しの議論が出てくると思います。現職教員の受講負担について考えるのであれば、例えばCBT (Computer Based Testing) のように、特定の期間であればいつでも試験を受けられるような仕組みを導入することも一つの案だと思います。試験ということに抵抗があるかもしれませんが、質保証しながら通学等の負担を軽減することができると考えます。

学校現場等の「効果がない」という意見に対しては、真摯に耳を傾ける必要があると思います。一方で、これまでさまざまな工夫を重ねながら講習を提供してきた大学側の意見も聞く必要があります。まだどのような形になるかはわかりませんが、「教員免許更新制の実質化」とはどういうことなのか、もう少し議論を深めていきたいと思っています。

## 高まる教員養成フラッグシップ大学への期待

**加治佐** 今年1月、教員養成部会のワーキンググループが「Society5.0時代に対応した教員養成を先導する教員養成フラッグシップ大学の在り方について」をまとめ、教員養成フラッグシップ大学制度の大枠が示されました。その後すぐ、教育関係者の多くが新型コロナウイルス感染拡大防止に迫られたため、具体的な制度設計や選定の仕組みなどの提示は見送られることになりました。当初、2020年度中に申請の受付、採択が行われる予定でしたが、コロナ対応で遅れが生じています。国立大学法人は2022年度から第四期中期目標期間となるため、場合によってはその全体像が見えた段階で改めて仕切り直しをすることになるかもしれません。

一般のコロナショックは、教員養成にも多大な影響を及ぼしました。今後、教育実習や介護等体験をどのように行うか、さらには

オンラインを活用した授業の在り方などについて、教員養成分野全体で検討し共有する必要があるでしょう。また、GIGAスクール構想の前倒しで、一人一台端末が2020年度中に実現することから、ICTを活用した授業実践に関する資質能力を教員養成でどのように育成するかについても検討しなければなりません。新型コロナウイルスの感染拡大によって、教員養成のフラッグシップ大学の必要性はいつそう高まったと言えるでしょう。

ICTの活用に関しては、もともとコロナショックの前から、Society5.0時代を見据えた能力を子どもたちに育成するには教員にどのような資質能力が必要か、そのための授業やカリキュラムはどうあるべきかについて、フラッグシップ大学で検討することとされてきました。具体的には、デジタル教科書を自由に使う、スタディ・ログを活用した指導ができるといったことが挙げられますが、GIGAスクール構想の前倒しで学校現場の環境は一気に整うわけです。これに関してはフラッグシップ大学の

選定を待たずに、それぞれの大学で独自に対応策を検討する必要があるでしょう。教員養成部会でも省令改正や新たなコアカリキュラムの策定を視野に議論が進められています。

また、予測困難な時代においては、これまでに以上に問題解決力や課題探究力が重要となります。こうした資質能力は、教科横断的な学習やSTEAM教育、PBL (Project Based Learning) などを通じて育成することが有効とされています。そういった授業を実践できる教員の養成を第一線で考えるのもフラッグシップ大学の役割です。

一方で現在の教員養成カリキュラムはどうなっているかという点、教育職員免許法に基づきかなり細かい部分まで授業内容・単位数が規定されています。これをそのままフラッグシップ大学にあてはめた場合、新たな教育内容や実践を取り入れる余地がほとんどありません。そのため法令を改正し、特例として、教職科目の科目区分を維持しながらそれぞれの単位数を減らし、減らした分を新たな教育内容等に充てること



が検討されています。<sup>\*1</sup> こうした特例措置は、新しい教育実践を試行的に取り入れるためのものですが、同時に、現在の教職課程の枠組みを再検討し、これからの学校教育に即したものとするための実践研究の場とする狙いも含んでいます。個人的には、現在の教職科目の科目区分の在り方や事項の内容、単位数が適切なのかどうかということまで踏み込んで検討する必要があると考えています。

## ポストコロナの教員養成

**加治佐** 新型コロナの終息はまだ予測できない状況ですが、ポストコロナになったとき、教員養成はコロナ前の状態に戻るのでしょうか。たとえば教育実習に関しては、オンラインを併用するような形で、学校現場の負担を極力減らすことも考える必要があるかもしれません。大学の在り方そのものが変わる可能性もあります。

必然的な流れとして、一つの大学が単独でやるのではなく、複数大学が連携・協働し

て教育・研究を行うことが今後増えていくと思います。これは教員養成分野にもあてはまることです。共通性の高い科目は基幹大学が開講し、実習や独自色のある科目はそれぞれの大学で開けるようにすればよいのではないのでしょうか。そこにオンラインを活用すればわざわざ他大学まで通学する必要もないわけです。大学経営の視点からも雇用の負担を減らすことができるでしょう。

コロナショックで大学はさまざまな対応に迫われましたが、そのなかで創意工夫が生まれていますし、これまでの教育実践を見直す機会にもなっています。そういった大学の「知」を結集し、お互いに協力、協働しながらより質の高い教員養成を目指していけたらよいと思います。

(インタビュー・構成 〓 編集部)

\*1 フラッグシップ大学で教職課程を修了すると通常の教員免許状が授与される。