

教育制度改革と地方教育行政

—— 教育制度改革と高等学校教員養成についての一考察 ——

柴原 宏 一*

(2016年10月28日受理)

Educational System Reform and Local Education Administration:
A Study of Educational System Reform and High School Teacher Training

Kouichi SHIBAHARA

キーワード: 教員養成, 開放制, 教員育成, 高大接続, 教員育成協議会

本稿では、第二次大戦後から現在までの教育制度改革の流れを概観することで、平成27(2015)年12月21日に出された三つの中央教育審議会答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」、「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」が持つ教育制度改革における意義について考え、改革実現の役割を担う教員の「養成、採用、研修の一体改革のための教員育成」¹⁾における養成上の課題等について考察した。

現在進んでいる教育制度改革では、大学での教員養成の質が改めて問われることになる。特に、高等学校教員の養成は、開放制により一般大学・学部での養成が中心であることから、一般大学・学部へ進学する高校生の教職に対する意識や、一般大学・学部で教員を養成する立場にある側の意識の変革が必要である。また、今後「教員育成協議会(仮称)」が設置された後には、大学と教育委員会は教員育成のビジョンを共有した関係の構築が求められる。

その様な観点から、第二次大戦後から現在までの教育制度改革の流れを汲んだ今後の教育制度改革について概観した後に、今後の改革を進めるために重要な高等学校教員養成における課題について述べた。

はじめに

今、教育改革が進んでいる。中央教育審議会からの答申²⁾数を見ても、そのスピード感を推し量ることができる。中央教育審議会は昭和27(1952)年6月の発足以来、平成28(2016)年5月末までに数多くの答申を行ってきたが、平成18(2006)年12月の改正教育基本法の公布・施行以後、平成28(2016)

*茨城大学教育学部。

年5月末までの約9年半に80以上の答申を行った。

特に、平成25(2013)年4月の教育振興基本計画策定から平成28(2016)年5月末までの約3年間で29の答申が行われ、いずれも今後の日本の教育の方向性を左右する重要な答申である。このような経緯を踏まえ、初めに教育基本法改正とその後教育振興基本計画策定までの流れを概観したい。

1 教育基本法の改正まで

第二次世界大戦後の日本の教育制度に大きな影響を与えた主な動きを挙げると、教育刷新委員会(昭和21(1946)年)、中央教育委員会の(法的)設置(昭和27(1952)年)、臨時教育審議会(昭和59(1984)年)、教育改革国民会議(平成12(2000)年)、教育再生会議(平成18(2006)年)、教育再生懇談会(平成20(2008)年)、教育再生実行会議(平成25(2013)年)がある。昭和22(1947)年の教育基本法、学校教育法制定に始まる第二次世界大戦後の日本の教育制度は、これらの委員会・会議等の建議、答申、提言等により、70年をかけて徐々に整えられてきた。

(1) 教育刷新委員会(教育刷新審議会)及び中央教育審議会

文部科学白書に「昭和22年の教育基本法・学校教育法の制定に始まった戦後の学校教育制度は、…(略)…教育刷新委員会(昭和24年に教育刷新審議会と改称)の建議、さらに昭和28年の中央教育委員会の設置以降は中央教育審議会の答申を踏まえて、逐次整備・充実が図られてきた。」³⁾とあるように、わが国の教育制度の整備に教育刷新委員会(教育刷新審議会)及び中央教育審議会が大きな役割を果たしてきた。

教育刷新委員会は、我が国の教育改革を検討する合議制機関として昭和21(1946)年8月に設置された。同委員会では学校教育、社会教育、国語改革、教育行財政など教育文化に関する重要問題をほとんどすべて取り扱うこととし、昭和24(1949)年6月、教育刷新審議会と改称された。教育刷新委員会(教育刷新審議会)は、昭和21(1946)年12月の教育基本法や学制等に関する最初の建議以来、その任務を終えるまでに、35の建議を内閣に提出した。戦後日本の教育改革に関する基本法令や制度は、ほとんどすべてここでの審議を経て実施されたのであり、我が国戦後教育改革に果たした役割には極めて大きなものがあった⁴⁾。

また、昭和27(1952)年6月の文部省設置法の一部改正により設置され、昭和28(1953)年に第1回総会が開かれた中央教育審議会は、その時代時代を反映して多くの答申を行ってきており、平成28(2016)年6月末現在で答申第193号を数えるまでになった。

数ある中央教育審議会答申の中でも、昭和46(1971)年6月11日の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)」いわゆる「四六答申」は、第二次大戦後の新しい教育制度が20年を経過した時期に、諮問から4年にわたる広範かつ包括的な調査審議を経てまとめられた⁵⁾。この答申では、昭和30年代後半以降の技術革新や高度経済成長と、これらに伴う地域や家庭環境の変化、さらに高等学校・大学進学率の上昇を受けとめる学校教育の量的拡大などを背景に、制度的にも内容的にも多くの問題を抱えていた学校教育に対する基本的施策が提言された。答申事項は性格的に多岐にわたるが、教育課程や教育方法の改善、教育条件の水準維持、教員の養成・

研修・待遇改善等についても言及した⁶⁾。

答申を受けた文部省(当時)は、昭和46(1971)年7月に事務次官を本部長とする教育改革推進本部を設け、実現可能な施策を実施した。初等中等教育に関わる主要なものとして、「教育内容の精選・小中高校の一貫等を趣旨とする学習指導要領の改訂(昭和52(1977)・53(1978)年)」、「公立学校の学級編制・教職員定数改善計画(昭和49(1974)年以降)」、「幼稚園教育振興計画(昭和47(1972)年以降)」、「養護学校の義務制の実施(昭和54(1979)年)」、「いわゆる人材確保法による教員の待遇改善(昭和49(1974)年以降)」、「共通第一次学力試験(昭和54(1979)年度入学者選抜から)」等がある⁷⁾が、多くの面でその後の教育改革に直接又は間接に影響を与えた。

(2) 臨時教育審議会

昭和59(1984)年2月に行われた第101回国会における総理大臣施政方針演説及び文部大臣の所信において、政府全体の責任で長期的展望に立って教育改革に取り組むため、総理大臣の諮問機関として臨時教育審議会が設置されることになった⁸⁾。昭和59(1984)年8月21日に施行された「臨時教育審議会設置法(昭和59年法律第65号)」⁹⁾の第1条には目的として「教育基本法(昭和22年法律第25号)の精神にのっとり、…(略)…、同法に規定する教育の目的の達成に資するため、…(略)…。」と規定され、また、「臨時」の教育審議会であることから、附則第3項の規定により、与えられた審議期間は3年間であった。3年という限られた期間ではあったが、会議の開催は総会90回を含めて668回、公聴会は全国各地で14回、団体・有識者からのヒアリング483人という精力的な活動を展開した¹⁰⁾。その結果、昭和60(1985)年6月の第1次答申から、昭和62(1987)年8月の第4次答申(最終答申)まで、四つの答申が出されたが、「教育改革に関する第4次答申(最終答申)」に「本審議会は、…(略)…常に審議状況を明らかにしながら、各界各層の意見に耳を傾けて、論議を深め、全国民参加の教育改革を目指した。」¹¹⁾とあるように、審議の経過が公開され、教育改革に対する国民の関心が高まるとともに様々な論議を呼び起こした。

最終答申では、「第2章 教育改革の視点」において「21世紀のための教育の目標の実現に向けて、教育の現状を踏まえ、時代の進展に対応し得る教育の改革を推進するための基本的な考え方として、以下のように考えた。」¹²⁾として、「個性重視の原則」、「生涯学習体系への移行」、「変化への対応」の三つをあげているが、「このうち、「個性重視の原則」は今次教育改革で最も重視されなければならない基本的な原則とした。」¹³⁾と個性重視の重要性について言及している。これら三つの項目ごとに述べられている内容¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾は、いずれも答申から30年経った現在においても「時代の進展に対応し得る教育の改革を推進するための基本的な考え方」として息づいている。

答申を受けた政府は、文部省(当時)内にとどまらず、関係省庁を横断する形で答申の実現に取り組んだ¹⁷⁾結果、初等中等教育に係る次のような制度改革が行われた¹⁸⁾。「教育改革推進大綱の決定(昭和62(1987)年10月閣議決定)」、「単位制高等学校の制度創設(昭和63(1988)年3月)」、「高校生等の海外留学の制度化(昭和62(1987)年2月)」、「帰国子女等に対する高等学校等への入学・編入学機会の拡大(昭和63(1988)年10月)」、「初任者研修制度の創設(平成元(1989)年度から実施)」、「免許状の種類及び免許基準の見直し」、「教員への社会人活用等の免許制度改善(平成元(1989)年度から)」、「高等学校の定時制・通信制課程の修業年限を「4年以上」から「3年以上」に改正(昭和63(1988)年11月)」、「平成2年度入学者選抜より国公立大学利用の大学入試センター試験を実施」。

(3) 教育改革国民会議

臨時教育審議会答申後の変化に対応するため、「21世紀の日本を担う創造性の高い人材の育成を目指し、教育の基本に遡って幅広く今後の教育のあり方について検討する」¹⁹⁾との趣旨から、平成12(2000)年3月、教育改革国民会議が発足し、同年12月に最終報告「教育改革国民会議報告(平成12(2000)年12月22日)」が取りまとめられた。同報告には「教育を変える17の提案」と副題が付けられており、教育を変える17の提案²⁰⁾が示されていた。

又、教育基本法については、「これからの時代の教育を考えるに当たっては、個人の尊厳や真理と平和の希求など人類普遍の原理を大切にするとともに、情報技術、生命科学などの科学技術やグローバル化が一層進展する新しい時代を生きる日本人をいかに育成するかを考える必要がある。そして、そのような状況の中で、日本人としての自覚、アイデンティティーを持ちつつ人類に貢献するということから、我が国の伝統、文化など次代の日本人に継承すべきものを尊重し、発展させていく必要がある。そして、その双方の視野から教育システムを改革するとともに、基本となるべき教育基本法を考えていくことが必要である。このような立場から、新しい時代にふさわしい教育基本法には、次の三つの観点が求められるであろう。」²¹⁾として、「新しい時代を生きる日本人の育成」、「伝統、文化など次代に継承すべきものを尊重し、発展させていく」、「これからの時代にふさわしい教育を実現するために、教育基本法の内容に理念的事項だけでなく、具体的方策を規定する」の三つの観点を示した²²⁾。この教育改革国民会議報告が、その後の中央教育審議会における教育基本法改正に向けた審議へと繋がっていった。

(4) 教育基本法の改正

平成13(2001)年11月、文部科学大臣から中央教育審議会に「教育振興基本計画の策定と新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方」について諮問があった。審議会では、教育改革国民会議の提言を踏まえながら、我が国の教育の現状と課題、これからの教育の目標、今後の教育改革の基本的方向について議論を行い、平成14(2002)年11月14日の中間報告を経て、平成15(2003)年3月20日、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について(答申)」を公表した。

答申では、「21世紀の教育が目指すもの」として「①自己実現を目指す自立した人間の育成」、「②豊かな心と健やかな体を備えた人間の育成」、「③「知」の世紀をリードする創造性に富んだ人間の育成」、「④新しい「公共」を創造し、21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人の育成」、「⑤日本の伝統・文化を基盤として国際社会を生きる教養ある日本人の育成」が挙げられ²³⁾、それらを実現するために、「教育基本法をはじめ教育関連法制の見直しまでさかのぼった教育改革が必要である。その中で、…(略)…教育振興基本計画を策定することによって、実効性のある改革を進めていく必要がある。」²⁴⁾と述べるとともに、「教育は未来への先行投資であり、今日の教育が、個人の明日をつくり、社会の未来をつくる。これからの教育の目標を実現するため、教育への投資を惜しまず必要な施策を果敢に実行していく必要がある。」²⁵⁾との見方を打ち出した。

その後、3年近くにわたる与党協議会での検討、国会における合計190時間近い審議等を経て²⁶⁾、平成18(2006)年12月15日に新しい教育基本法が成立した。改正教育基本法は、同年12月22日に公布され、即日施行された。改正教育基本法は、これまでの教育基本法が掲げてきた普遍的な理念は継

承しつつ、公共の精神など、日本人が持っていた規範意識を大切にすることや、それらを醸成してきた伝統と文化を尊重することなど、今日極めて重要と考えられる理念を明確にした²⁷⁾。

改正教育基本法で重要なことの一つは、第17条第1項で「政府は、教育の振興に関する…(略)…基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。」と、政府に基本的な計画の策定を義務づけ、同条第2項で「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、…(略)…基本的な計画を定めるよう努めなければならない。」と、地方公共団体に対しても政府の基本的な計画を参酌して地域の実情に応じた計画を策定するよう努めることが規定されたことだ。

(5) 教育再生会議及び教育再生懇談会

平成18(2006)年10月10日、教育基本法の改正が審議されていた丁度その頃、「21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図っていくため、教育の基本にさかのぼった改革を推進する必要がある。」²⁸⁾との閣議決定により「教育再生会議」が設置された。

教育再生会議は、平成20(2008)年1月31日までの約1年4か月の間に、四つの報告を取りまとめた²⁹⁾。教育再生会議の各報告は、その後の教育改革に大きな影響を与えたが、義務教育を中心に初等中等教育の当面の課題について取りまとめられた第一次報告は、中央教育審議会で具体的な制度設計に関する審議を経てまとめられた「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について(答申)(平成19(2007)年3月10日)」に影響を与えた。この答申を受け、平成19(2007)年の通常国会で、「学校教育法」、「教育職員免許法」、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正及び「教育職員免許法」の改正に伴う「教育公務員特例法」の改正を含んだ、いわゆる「教育三法の改正」が行われた³⁰⁾。最終報告を公表した教育再生会議は、平成20(2008)年2月26日に閣議決定された「教育再生懇談会」の設置を受け、同日付で廃止された³¹⁾。

教育再生懇談会は「21世紀にふさわしい教育の在り方について議論するとともに、教育再生会議の提言のフォローアップを行う」³²⁾ことを目的とし、平成20(2008)年5月20日に行った「教育振興基本計画に関する緊急提言」を初め、「これまでの審議のまとめ—第一次報告—(平成20(2008)年5月26日)」、「教員採用、昇任における不正行為に対するアピール(平成20(2008)年8月11日)」、「教科書の充実に関する提言」(第二次報告)(平成20(2008)年12月18日)、「これまでの審議のまとめ—第三次報告—(平成21(2009)年2月9日)」、「これまでの審議のまとめ—第四次報告—(平成21(2009)年5月28日)」を世に出し、平成21(2009)年11月17日、閣議決定により廃止された³³⁾。

2 教育振興基本計画

改正教育基本法第17条第1項の規定を受けた文部科学大臣からの審議要請により、中央教育審議会は平成19(2007)年2月から教育振興基本計画特別部会を中心に教育振興基本計画について審議を行い³⁴⁾、平成20(2008)年4月18日に「教育振興基本計画について～「教育立国」の実現に向けて～(答申)」を公表した。その後同年7月1日、我が国にとって初めての「教育振興基本計画(第1期計画)」が閣議決定された。

(1) 教育振興基本計画(第1期計画)

我が国で初めて策定された教育振興基本計画(第1期計画)は、「教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針や講ずべき施策、その他必要な事項について、政府が定める基本的な計画」³⁵⁾である。第1期計画では、平成20(2008)年度から平成29(2017)年度の「10年間を通じて目指すべき教育の姿」として、「①義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる」、「②社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる」こと³⁶⁾を、又、平成20(2008)年度から平成24(2012)までの「5年間に取り組むべき施策の四つの基本的方向」として、「①社会全体で教育の向上に取り組む」、「②個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる」、「③教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える」、「④子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する」こと³⁷⁾を挙げた。

(2) 教育振興基本計画(第2期計画)

第2期計画の策定に当たっては、平成23(2011)年6月6日、文部科学大臣より中央教育審議会に対し、「第一に、…(略)…生涯学習社会の実現を目指し、家庭、地域の教育力の向上や初等中等教育から高等教育に至る学校教育の充実など教育振興のための基本的な方針及び諸方策を明らかにしていただきたい。…(略)…第二に、…(略)…具体的な成果目標の在り方とともに、教育の質の向上、教育環境の整備、教育行政体制の充実その他の諸方策のご議論をお願いしたい。」³⁸⁾との諮問が行われた。これを受けた中央教育審議会は、約2年後の平成25(2013)年4月25日に「第2期教育振興基本計画について(答申)」を公表した。答申を受けた政府は平成25(2013)年6月14日、平成25(2013)年度から平成29(2017)年度までの5年間に期間とする「教育振興基本計画(第2期計画)」を閣議決定した。教育振興基本計画(第2期計画)は、計画期間の基本的方向性として「①社会を生き抜く力の養成」、「②未来への飛躍を実現する人材の養成」、「③学びのセーフティネットの構築」、「④絆づくりと活力あるコミュニティの形成」の四つをあげ³⁹⁾、その基本的方向性に基づく8の成果目標と30の基本施策を示した⁴⁰⁾。

3 教育再生実行会議

政府は「21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を実行に移していくため、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する必要がある。」⁴¹⁾との理由から、平成25(2013)年1月15日に、「教育再生実行会議の開催について」を閣議決定した。

教育再生実行会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣兼教育再生担当大臣に加え、教育界、経済界、地方公共団体など幅広い分野の15名の有識者等から構成され、教育再生を実現するための諸施策についての検討を目的とし、教育再生会議の提言や実績を踏まえながら、教育再生の実行のために直面する事項について、基本的な方向性を集中的かつ迅速に検討する⁴²⁾こととした。教育再生実行会議は平成25(2013)年1月24日の初会合以来、いじめの問題、教育委員会の在り方等、順次、提言を行った。提言を受けた文部科学省をはじめとする関係省庁は、特に制度改正を要する

事項等については中央教育審議会での具体的な実施方策等を調査審議することとしたが、提言の迅速な実行のため、文部科学大臣兼教育再生担当大臣が中心となり、内閣を挙げて取り組むこととした⁴³⁾。各提言への対応⁴⁴⁾のうち、主なものは次のとおりである。「いじめ防止対策推進法」成立(平成25(2013)年6月21日) [第一次提言]、「道徳の時間」を「特別の教科道徳」として新たに位置付ける学習指導要領の一部改正(平成27(2015)年3月) [第一次提言]、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」(教育委員会制度改革)(平成26(2014)年6月13日成立、平成27(2015)年4月1日施行) [第二次提言]、「学校教育法等の一部を改正する法律」(小中一貫教育の制度化等)(平成27(2015)年6月17日成立、平成28(2016)年4月1日施行) [第五次提言]。

4 教育制度改革のこれから

これまでの教育制度改革を概観してきたが、今後の制度改革を考える上で重要な中央教育審議会答申が四つある。それは、平成26(2014)年12月22日に出された「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について」、平成27(2015)年12月21日に出された「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」及び「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」の四つである。

(1) 新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育の改革

平成26(2014)年12月22日の「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について(答申)」では、現状について「高等学校教育及び大学教育においては、そうした義務教育までの成果を確実につなぎ、…(略)…、初等中等教育から高等教育まで一貫した形で、一人ひとりに育まれた力を更に発展・向上させることが肝要である」⁴⁵⁾と述べ、特に「高等学校においては、小・中学校に比べ知識伝達型の授業に留とどまる傾向があり、学力の三要素を踏まえた指導が浸透していない」⁴⁶⁾と指摘した。また、高等学校教育の質の確保・向上の観点から、「高等学校教育については、…(略)…、教育内容、学習・指導方法、評価方法、教育環境を抜本的に充実させなければならない。」⁴⁷⁾と断じた。これを受け、平成27(2015)年1月16日、文部科学省は「高大接続改革実行プラン」⁴⁸⁾を決定し、高等学校の教育改革の方向性として、1番目に「課題の発見と解決に向けた主体的・協働的な学びの推進と高等学校教員の資質能力の向上」を挙げた⁴⁹⁾。

その後、平成27(2015)年2月24日に、「高大接続システム会議」が設置⁵⁰⁾され、平成27(2015)年3月5日の第1回会議から平成28(2016)年3月25日の第14回会議まで多岐にわたる審議が行われ、平成28(2016)年3月31日に「最終報告」を取りまとめた。同報告では、高大接続システム改革の実現のための具体的方策の一つとして高等学校教育改革を論じ、「高等学校教育改革の意義」として「高等学校教育においては、義務教育までの成果を確実に発展させるとともに、…(略)…主体的に学ぶ力を身に付けさせることが重要である。…(略)…必要な力を育むため、「何を教えるか」という知識の質や量の改善だけでなく、「どのように学ぶか」という学びの質や深まりを重視した学習・指

導方法の改善、そして「何が身に付いたか」という学びの過程を含めた多様な学習成果についての評価の充実を一体的に推進することが必要である。」⁵¹⁾と述べ、そのために必要な観点として①「育成すべき資質・能力を踏まえた教科・科目等の見直しなどの「教育課程の見直し」を図る」、②「アクティブ・ラーニングの視点からの「学習・指導方法の改善」と教員の養成・採用・研修の改善を通じた「教員の指導力の向上」、③「学習評価の在り方の見直しや指導要録の改善などの「多面的な評価の推進」の三つを挙げている⁵²⁾。更に、この三つの観点を踏まえた高等学校教育改革の具体的方策の一つに「学習・指導方法の改善と教員の指導力の向上」を挙げている⁵³⁾。

(2) 「次世代の学校・地域」創生プラン

平成27(2015)年12月21日に中央教育審議会が発表した三つの答申を受け、文部科学省は「三つの答申の内容の具体化を強力に推進するべく」⁵⁴⁾、平成28(2016)年1月25日に「「次世代の学校・地域」創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～」を文部科学大臣決定した。図1は、文部科学省作成の説明資料⁵⁵⁾であるが、「チーム学校」実現のためには、「教員」

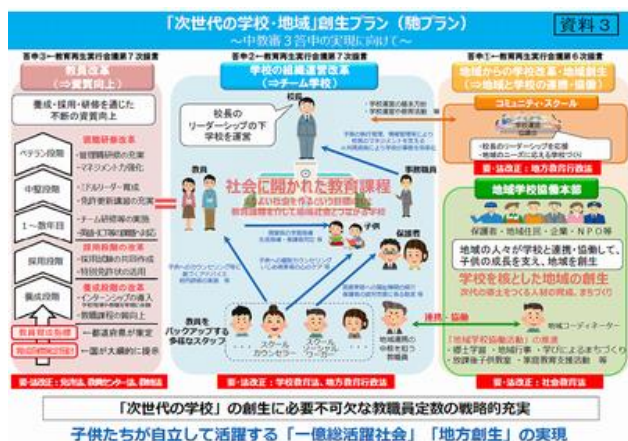


図1 「次世代の学校・地域」創生プラン

(注) 出展：文部科学省「「次世代の学校・地域」創生プラン」

の果たす役割は大きく、教職員一人一人に「自らの専門性を発揮するとともに、専門スタッフ等の参画を得て、課題の解決に求められる専門性や経験を補い、子供たちの教育活動を充実していくこと」⁵⁶⁾が期待されている。更に、子どもたちに育成すべき資質・能力を育むために、「教員一人一人が、子供たちの発達の段階や発達の特性、子供の学習スタイルの多様性や教育的ニーズと教科等の学習内容、単元の構成や学習の場面等に応じた方法に

ついて研究を重ね、一人一人の子供の特性に応じたふさわしい方法を選択しながら、工夫して実践できるようにすること」⁵⁷⁾や、「現在、日本の学校教育は、教職員の献身的な努力により、国際的に見ても高い成果を上げ、それを維持しているが、…(略)…従来以上に、個に応じた質の高い指導を行い、新しい時代に求められる資質・能力を子供たちに育むこと」⁵⁸⁾が求められている。

また、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について(答申)」では、「教育を巡る時代の大きな転換点にある今、…(略)…教員の養成・採用・研修を一体的に改革するのは今においてほかにはない」⁵⁹⁾と、教員の養成から採用後の研修までを一体的に改革することの重要性を論じると同時に、教員の資質能力について、これまでの答申等においても繰り返し提言されてきた使命感や責任感、教育的愛情、教科や教職に関する専門的知識、実践的指導力、総合的人間力、コミュニケーション能力等の教員として不易の資質能力に加え、「自律的に学ぶ姿勢を持ち、時代の変化や自らのキャリアステージに応じて求められる資質能力を、生涯にわたって高めていくことのできる力」等の「これからの時代の教員に求められる資質能力」を例示⁶⁰⁾している。

5 開放制のもとの高等学校教員養成における大学と教育委員委の連携の在り方

平成27(2015)年12月21日の三つの答申は「次世代の学校・地域」創生プランにより、その答申内容の具体化に向けた取り組みが行われている。特に、「各学校の教育環境に即して充実した教育活動ができるよう、…(略)…養成・採用・研修の一体改革を進める。」⁶¹⁾ために、平成28(2016)年度から順次「大学の教職課程における「教科に関する科目」と「教職に関する科目」を統合」、「教員の養成を通じた全国的な水準の確保のため、大学が教職課程を編成する際の指針(教職課程コアカリキュラム)を作成」、「教職課程の学生が学校現場を体験する機会を充実するため、学校インターンシップを導入」等を進める⁶²⁾としている。

しかし、「養成－採用－研修」という一連の教員育成改革に取り組むためにも、「養成する人数をどのように増やすか」という視点が重要である。つまり、「中・高校生や一般学部生にどのようにして教職に興味関心を持ってもらうか」という課題に目を向ける必要がある。更に、一般学部における教職課程の重要性について、大学全体で共通理解を図ることも重要な課題である。

(1) 高校生の教員希望状況と進学状況

一般社団法人全国高等学校PTA連合会と株式会社リクルートマーケティングパートナーズが共同で、2年に一度、全国の高校2年生と保護者を対象に

表1 高校2年生の教師希望率

調査年度	有効集計人数	教師希望率	大学・短大進学希望率	進学希望者の教師希望率
平成17(2005)	1,616人	6.7%	58.0%	11.6%
平成19(2007)	1,802人	6.2%	59.3%	10.5%
平成21(2009)	1,271人	7.2%	55.8%	12.9%
平成23(2011)	1,269人	6.4%	55.5%	11.5%
平成25(2013)	1,425人	7.6%	63.0%	12.1%
平成27(2015)	992人	8.6%	60.9%	14.1%

(注) 一般社団法人全国高等学校PTA連合会及び株式会社リクルートマーケティングパートナーズ実施の「高校生と保護者の進路に関する意識調査」から作成

9月から10月にかけて「高校生と保護者の進路に関する意識調査」⁶³⁾を実施している。多くの高校では、2年次進級時にいわゆる「文理分け」を行っているので、調査時期は高校生の進路意識もある程度固まった時期といえる。その調査結果から作成した表1によると、調査年度により

差はあるものの、進学希望者の少なくとも10%以上は教師希望であることが分かる。

一方、表1で調査対象となった高校生たちが大学等に入学する年度における教育系学部等入学者の全入学者に対する比率は、学校基本調査⁶⁴⁾によると表2のとおりである。大学等入学者数には過年度卒業生も含まれるので厳密な比較はできないが、毎年度、同程度の過年度生が入学してくると仮定すれば、調査対象生徒の入学年度が複数年度にわたるとしても、表1の「進学希望者の教師希望率」と表2の「教育系学部等入学者比率」を比較することには意味がある。

直近の平成27(2015)年度入試結果で見ると、大学及び短期大学入学者の7.3%が教育系学部等に入学した。しかし、その高校生たちは、高校2年生の9月から10月時点で、12.1%が教師を志望し

ていた。ここでは「2年生の時点では進学希望者の12.1%が教師を希望していたが、実際に進学し

表2 教育系学部等入学者比率

調査年度	進学希望者の 教師希望率	入学年度	大学 入学者数 (ア)	教育系学部 入学者数 (イ)	短期大学 入学者数 (ウ)	初等教育系 入学者数 (エ)	教育系学部等 入学者比率 (イ+エ) / (ア+ウ)	
平成17(2005)	11.6 %	平成19(2007)	613,613 人	38,137 人	84,596 人	3,375 人	5.9 %	
平成19(2007)	10.5 %	平成21(2009)	608,731 人	41,670 人	73,163 人	2,430 人	6.5 %	
平成21(2009)	12.9 %	平成23(2011)	612,858 人	44,580 人	68,432 人	2,521 人	6.9 %	
平成23(2011)	11.5 %	平成25(2013)	614,183 人	46,934 人	64,653 人	2,377 人	7.3 %	
平成25(2013)	12.1 %	平成27(2015)	617,507 人	47,604 人	60,998 人	2,139 人	7.3 %	
平成27(2015)	14.1 %	平成29(2017)	(未実施)					

(注) 文部科学省実施の「学校基本調査」から作成

た者のうち教育系学部等に入学したのは全入学者の7.3%である」ということ、つまり、12.1%と7.3%の差である4.8ポイント減少に注目したい。この4.8ポイント減少の要因を大きく分けると、①教師希望でなくなった者、②新たに教師希望となった者、③教師希望であるが一般学部に進学した者、の三つが考えられるが、開放制の高等学校教員養成を考えると、③の存在が重要である。

(2) 一般の大学・学部での教員養成

現在、我が国では、教員養成系学部を卒業しなくても教育職員免許状を取得することができるが、この制度の始まりは、第二次大戦後にまで遡る。昭和21(1946)年8月に内閣に設置された教育刷新委員会⁶⁵⁾が昭和22(1947)年11月に行った建議の趣旨に基づき⁶⁶⁾、我が国の教員養成は、「従来の師範学校・高等師範学校など特定の専門的機関による養成を本体とする方式を改め、…(略)…「開放

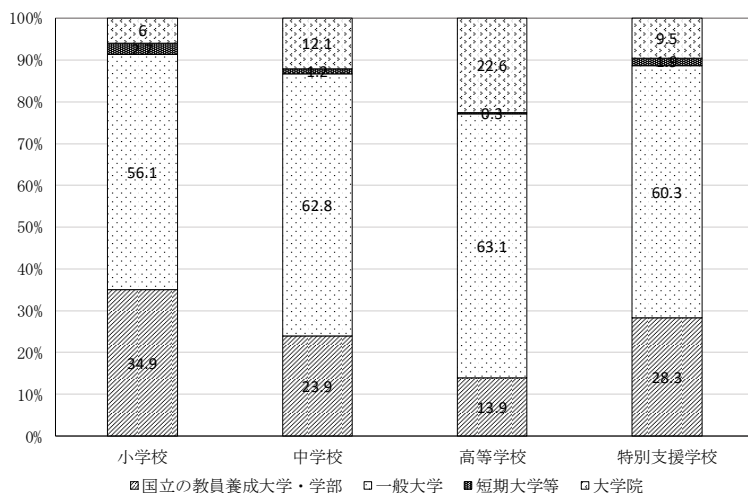


図2 平成27年度公立学校教員採用者の学歴別内訳

(注) 文部科学省実施の「平成27年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」から作成

制」の方式を採る⁶⁷⁾ことになった。その際、小・中学校の教員については、主として国立の教員養成大学・学部において計画養成が行われることとなり、高等学校教員については、一般の大学・学部はその学科の専攻に即した教科についての教員の免許状を取得させる課程を設けその卒業者を充てるとされ⁶⁸⁾、この開放制による教員養成は現在まで続いている。言い換えれば、我が国の教員養成は、制度

上、国立の教員養成大学・学部だけでなく一般の大学・学部もその一翼を担っており、特に高等学校教員の養成においては、一般の大学・学部の果たすべき役割は大きいのだ。

開放制による教員養成が始まった当初は、「小・中学校の教員については、主として国立の教員養成大学・学部において」⁶⁹⁾計画的に養成することを想定していたが、「平成27年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」⁷⁰⁾によると、**図2**が示すように、公立小・中学校の新規採用教員のうち国立の教員養成大学・学部出身者は、それぞれ34.9%、23.9%にとどまる一方で、一般大学出身者が小学校採用教員は56.1%、中学校採用教員では62.8%に上っている。つまり、一般大学で教員養成系・教育系学部を擁する例はあるにしても、一般大学・学部での教員養成が我が国の学校教育にとって重要なのである。

(3) 一般学部生の教職に対する意識と教員養成機関としての責務

一般学部で学ぶ学生は、教職についてどのような意識を持っているのだろうか。平成28(2016)年度前期に、本学の人文・農・理学部の教職課程履修者(126名)を対象とした「教育の制度と経営」⁷¹⁾において、履修者に行ったアンケートの「教員になる上でどんなことを大学で学びたいですか。」という問いかけに対し、教科の指導力、コミュニケーション力、いじめへの対応、保護者への対応等以外に、一般学部生が期待する学びの内容を示す学生**A**、**B**、**C**の記述を例示する。

- A** 実践的なクラス運営や授業運営なども、教育実習だけでなく、大学内で学びたい。
- B** 座学で話を聞くだけでは実践できるか分からないので、教育実習以外に現場を学べる機会がほしい。
- C** 今回の授業で教員になることについてより明確になった。他の授業でも、ちょうど教育実習を終えた先輩からのお話を聞いて、最近、教員になる道を見通せるようになった。現段階では、私は先生になりたい。人と話すことは好きだし、生徒を育てる喜びを感じたい。…(略)…特に教育学部でない私には、もっと充実した学習が必要である。具体的には、長期の教育実習、様々な場面を想定しての実践演習、…(略)…である…(略)…教員として身に付けておくべきものはしっかりと身に付けたい。

このように、教職課程を履修している一般学部生は、教職に対して高い意識を持ち、より実践に近い場面での学びを期待していることがわかる。

また、最終日に行った振り返りから、学生**D**、**E**の記述を例示する。

- D** 教育とは、教育学部で専門として学んだ人の方がより良い教育をすることができると考えていたが、先生の講義を受け、その他の学部でもよいのだと感じた。
- E** 私は正直、この授業を最後に教職をあきらめるつもりでした。友達が休みの時に授業があるし、たくさん受けなければならないし、「楽になりたい」と思っていました。しかし、…(略)…この仕事の面白さをたくさん見て感じる事ができたので、まだあきらめずに続けようと思います。

上の例示で、**D**は自身が教育学部でないことによる自信のなさ(不安感)を述べ、**E**は所属学部での卒業要件に必要な授業の他に教職課程を別途履修する時間的・精神的負担感を述べている。一般学部での教職課程履修者は、入学年次から卒業年次に進むにつれ大きく減り続けるが、それは、上記**D**、**E**に例示したように、履修学生にとっての不安感や負担感が大きな原因の一つと言える。開放制による教員養成にとって大事な位置づけである一般学部での養成を考えると、一般学部生の負担感を減じるようなカリキュラムの工夫や、教育学部に所属していない不安感を払拭するだけの

十分な情報提供は勿論のこと、教職課程履修者が不安や負担を感じながらも頑張ろうと思えるだけの魅力ある授業内容や、教職の魅力余すことなく伝える工夫をするとともに、上記A～Cに例示したように、より現場に即した環境での実習を工夫することも大学は求められている。

(4) 「新たな教員像」を目指した大学と教育委員会の協同による教員養成と教員育成

今後の教育制度改革を考えると、平成27(2015)年12月21日の「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について(答申)」に述べられている「教育を巡る時代の大きな転換点にある今、…(略)…教員の養成・採用・研修を一体的に改革するのは今においてほかにはない」⁷²⁾を、教員養成を担う大学、採用・研修を行う教育委員会の双方が真摯に受け止める必要がある。その時のキーワードは「新たな学びを支える新しい教員⁷³⁾像」である。それとともに、アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善、ICTを用いた指導法、道德教育の充実、外国語教育の充実、特別支援教育の充実といった新たな教育課題⁷⁴⁾にも柔軟に対応できる教員の養成が求められていることは明らかである。これは、同答申が大学における養成の原則及び開放制の原則を維持することを前提とすると述べている⁷⁵⁾ように、単に教育学部だけの問題ではなく、大学全体の課題である。さらに同答申では、「一般大学を含め、大学の教職課程において質の高い教員養成を行っていくためには、教員養成学部の果たすべき役割は極めて大きい。大学においては教員養成学部が中心となって…(略)…質保証の取組を総合的に進めていくことが重要である。」⁷⁶⁾と、一般学部での教員養成を効果的に推進していく上でも教員養成学部の役割が重要であることについても言及している。

大学における教員養成(教職課程)の充実については、同答申では具体的な方向性⁷⁷⁾を示すとともに、大学と教育委員会等が相互に議論し、「養成や研修の内容を調整する」ための制度として「教員育成協議会(仮称)」の創設を提言し、地域の実情に応じて養成、採用、研修という教員育成に関する大学と教育委員会との連携協力の在り方や養成カリキュラムと研修内容の相互理解、学校インターンシップ等に関する調整、研修の協力のための協議、相互の人事交流、教師塾等の実施等、具体的な施策等についても幅広く議論することを期待している⁷⁸⁾。期待されることのいくつかは既に取り組まれているが、「教員育成協議会(仮称)」として制度化されることで、教員育成に関して大学と教育委員会で互いの意識の理解と共有が進み、やがて、教員養成においても高大接続システムが構築されるようになれば、地域の実情に応じた優秀な教員の育成が期待される。そのためにも、「教員育成協議会(仮称)」では大学と教育委員会が「新たな学びを支える新しい教員像」を共有しながら、養成(採用前)・採用・研修(採用後)の一連の過程の中でどのように教員育成を行うのかについての体系、つまり、新たな教育課題等について学ぶ大学での教育課程の特色、養成と連携した採用に関する行政施策、採用後の研修の特徴等を体系化して、教員を志望する地域の高校生や教職課程の履修を希望する学生に公表することが大切である。

更に、答申で述べられている「大学においては、…(略)…、教職課程の科目を担当する教員に対し、学校現場体験を含む実践的な内容やこれらの教育課題に対応したFDなどを行うなどの取組を進めることが必要」、「学校現場に携わる教員等を教職大学院をはじめとする大学の教職課程の教員として確保する」、「大学と教育委員会が連携し、…(略)…人事上の工夫を行うことにより、…(略)…、これらの者が、最終的には大学の教職課程を担う教員として活躍できるようなキャリアパスを構築する」⁷⁹⁾等は、大学と教育委員会の真の連携無しには実現不可能である。

又、養成者数を増やすためも、大学と教育委員会が連携して中学生・高校生が教職に興味関心を抱くような取り組みを実施することが喫緊の最重要課題である。一般に、教員を志望する高校生の多くは、文理分け時に文系を希望することが多い。しかし、「高等学校教員については、一般の大学・学部・・・(略)・・・の卒業者を充てる」⁸⁰⁾との開放制の考え方を踏まえるとき、高等学校入学当初からのキャリア教育等の機会を捉え、大学と教育委員会が連携して高校生が教職に興味関心を持つ指導を工夫すると同時に、一般学部からも教員を目指すことできるとの意識付けを行うことが重要である。一般学部で優秀な高等学校教員を養成することは、将来大学に入学してくる高校生の資質に関わる重要な問題であり、やがては大学での学修の質に大きな影響を与えることも予想される。

茨城県の高등학교でも数学、理科、英語等で臨時的任用に係る講師や非常勤講師の不足が表面化してきている現在、大学と県教育委員会が協同で一般学部での高等学校教員養成に本腰を入れないと、いわゆる「欠補未補充」の状態が常態化し、高等学校での教育の質の低下に繋がることも懸念される。そのため、地域の実情に応じた教員養成の工夫と、その養成内容を踏まえた採用方法や採用後の研修内容の検討、つまり、地域の実情に応じた教員育成の一体改革に向けた具体的取り組みの全体像を示すことが、大学と教育委員会双方に課せられた責務であり、それが真の連携といえる。

おわりに

本稿では、第二次大戦後から今後の教育制度改革を概観した上で、その担い手としての教員、特に高等学校教員養成の重要性について検討した。教員養成が開放制の下で行われ、中でも「高等学校教員養成の役目は一般大学・学部が担う」という基本的な考え方を、全ての関係者が再認識する必要がある。教育制度改革が「初等中等教育から高等教育まで一貫した、これからの時代に求められる力の育成」⁸¹⁾を目指すとき、一般大学・学部卒業者が多くを占める高等学校教員の授業力は、大学に入学してくる学生の質に直接関わり、ひいては大学の活性化に影響を与えかねない大きな問題である。今後は、教員育成における大学と教育委員会の協同の在り方について教員養成、特に高等学校教員養成の観点から詳細に検討することを課題としたい。

注

- 1) 中央教育審議会『これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について(答申)』(2015), 30.
- 2) 文部科学省『審議会別 諮問・答申等一覧』.
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/toushin.htm
- 3) 文部科学省『平成24年度文部科学白書』(日経印刷, 2013), 4.
- 4) 文部省『学制百二十年史』(ぎょうせい, 1992), 117-118.
- 5) 前掲3), 4-5.
- 6) 前掲4), 254.
- 7) 前掲4), 255-256.

- 8) 前掲4), 259-260.
- 9) 衆議院『第101回国会 制定法律の一覧／法律第65号(昭59・8・8)』(1984).
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/10119840808065.htm
- 10) 前掲4), 261.
- 11) 臨時教育審議会「教育改革に関する第四次答申(最終答申)(全文)」『文部時報』第1327号(ぎょうせい, 1987), 9.
- 12) 前掲11), 16.
- 13) 前掲11), 16-20.
- 14) 前掲11), 16-17.
- 15) 前掲11), 17-18.
- 16) 前掲11), 18-20.
- 17) 前掲4), 263-264.
- 18) 前掲4), 264-266.
- 19) 首相官邸「教育改革国民会議の開催について」『教育改革国民会議』(2000).
<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/youkou.html>
- 20), 21), 22) 首相官邸「教育改革国民会議報告」『教育改革国民会議』(2000).
<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>
- 23) 中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について(答申)」『教育委員会月報』第644号(文部科学省, 2003), 6-8.
- 24) 前掲23), 8-9.
- 25) 前掲23), 9.
- 26), 27) 前掲3), 7.
- 28) 閣議決定『教育再生会議の設置について』(2006).
- 29) 首相官邸「報告・取りまとめ等」『教育再生会議』.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku.html>
- 30) 前掲3), 7-8.
- 31), 32) 閣議決定『教育再生懇談会の開催について』(2008).
- 33) 閣議決定『閣僚会議等の廃止について』(2009).
- 34) 中央教育審議会『教育振興基本計画について～「教育立国」の実現に向けて～(答申)』(2008), 1.
- 35) 前掲3), 9.
- 36) 閣議決定『教育振興基本計画』(2008), 6-8.
- 37) 前掲36), 9-41.
- 38) 文部科学大臣高木義明『第2期教育振興基本計画の策定について(諮問)』(2011).
- 39) 閣議決定『教育振興基本計画』(2013), 15-24.
- 40) 前掲39), 35-76.
- 41) 閣議決定『教育再生実行会議の開催について』(2013).
- 42) 前掲3), 21.
- 43) 前掲3), 22.

- 44) 文部科学省『平成27年度文部科学白書』（日経印刷, 2016), 33.
- 45) 中央教育審議会『新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について(答申)』（2014), 2-3.
- 46) 前掲45), 4-5.
- 47) 前掲45), 17.
- 48) 文部科学大臣決定『高大接続改革実行プラン』（2015), 1.
- 49) 前掲48), 6.
- 50) 生涯学習政策局長他決定『高大接続システム改革会議について』（2015), 1.
- 51), 52) 高大接続システム改革会議『高大接続システム改革会議「最終報告」』（2016), 11.
- 53) 前掲51), 11-35.
- 54) 文部科学大臣決定『「次世代の学校・地域」創生プラン』（2016), 1.
- 55) 文部科学省『資料3「次世代の学校・地域」創生プラン(馳プラン)～中教審3答申の実現に向けて～』。(2016) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/01/1366426.htm
- 56) 中央教育審議会『チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について(答申)』（2015), 3.
- 57) 前掲56), 5-6.
- 58) 前掲56), 66.
- 59), 72) 前掲1), 8.
- 60) 前掲1), 9-10.
- 61), 62) 前掲54), 4-5.
- 63) 一般社団法人全国高等学校PTA連合会及び株式会社リクルートマーケティングパートナーズ『高校生と保護者の進路に関する意識調査』（2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015).
- 64) 文部科学省「関係学科別入学状況」『学校基本調査』（2007, 2009, 2011, 2013, 2015).
- 65) 前掲4), 117.
- 66) 前掲4), 139.
- 67) 前掲4), 122.
- 68), 69), 80) 前掲4), 139.
- 70) 文部科学省「第6表 受験者、採用者の学歴別内訳」『平成27年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について』（2015).
- 71) 人文学部(31名)、農学部(9名)、理学部(86名)の主に2年次生を対象とした講義。
- 73) 中央教育審議会『教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について(答申)』（2012), 1.
- 74) 前掲1), 38-39.
- 75) 前掲1), 32.
- 76) 前掲1), 31.
- 77) 前掲1), 31-38.
- 78) 前掲1), 45-48.
- 79) 前掲1), 37.
- 81) 前掲45), 2.