

# 教員の養成教育、採用、教員としての成長を保障する諸施策についての意見

2010年3月31日提出

全日本教職員組合

教員の養成教育、教員の免許制度などは、採用や研修とともに、学校教育を充実させる重要な柱です。全教は、「教員の資質向上」に関する諸施策について、今日子どもたちをめぐる状況や学校教育の現状、教職員とその仕事、教育活動の実際を真摯にみつめ、拙速に結論を出すことなく、幅広い国民的な論議によってその方向性がつくられることが重要だと考えます。本意見書も参考にいただき、日本国憲法が保障する教育を受ける権利や子どもの権利条約の理念に沿って、すべての子どもたちの成長と発達を保障する学校教育の本来の任務に資する教員養成、採用、研修などのあり方が総合的に検討されることを期待します。

## 1. 教員養成、教員免許制度などの見直し検討を行うにあたって

### (1) 検討すべきは、教員の養成教育を充実させ、教員としての成長をどう保障するか<sup>1</sup>にある

「教育の仕事は、専門職とみなされるものとする。教育の仕事は、厳しい不断の研究を通じて獲得され、かつ、維持される専門的知識及び特別の技能を教員に要求する公共の役務の一形態であり…」(ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」Ⅲ指導原則 6項)の規定からも、「教員の資質の中心点」は教員の専門職として持つべき専門的知識であり、特別の技能です。それは、不断の研究を通じて獲得され、維持されることを特性としており、「教員の資質向上」策を検討するにあたっては、この専門職性をどのようにはぐくみ、教員としてのライフステージのすべての過程を通じてどう高めていくのかが検討されなければなりません。教員の専門職性については、全教の申し立てを受けた ILO・ユネスコ共同専門家委員会(以下、CEART)による勧告でも幾度も取り上げられており、この点でも留意されなければなりません。

全教は、「教員の資質向上」策の検討にあたって、教員の持つべき専門職性を基本においた教員の養成教育、採用のあり方、教員としての成長を保障する理念や諸制度の検討が行われることを期待します。

### (2) 学校と教職員の現状を直視した検討が求められる

全教は、「教員の資質向上」は、個々の教員の「資質向上」にとどまらず、学校総体としての教育力の向上という視点を欠いてはならないと考えます。そのために、以下の点の検討を求めます。

- 1) 現に存在する教育の困難の原因をすべて教員の「資質」に求めることはできません。学校と教育をめぐる状況を総合的に分析し、今日的な教育の困難を真摯にみつめる作業とその打開をめざす具体的な政策こそが重要です。現在、学校で生じている「問題」の少なくない部分は、「学力」や「貧困と格差の広がり」と子どもたちをめぐる「貧困」の問題など、家庭や社会が総体として解決すべき課題です。「教員の資質向上」によってのみで解決できるものではないことを明確に認識した検討作業が求められます。
- 2) 教員の職務の多様さ・複雑さなどについての検討も重要です。近年の調査<sup>2</sup>でも、教員の職務の特徴として、「仕事に関係する人が多く、種類も多い」「終わりが無い」「急を要する」「(保護者・家庭などとの)役割分担が明確でない」「計画に準備時間が入っていない」などの点が指摘されています。その意味では、教員の養成教育や教員としての成長を保障する仕組みなどとともに、学級編制や教職員配置などの教育・労働の条件、教員の諸活動に対する自主性の尊重とそれに反する管理や統制のあり方、子どもたちをめぐる困難などの諸点を総合的、複合的に検討し、総体としての教育力の充実を図ることが重要です。なかでも、文部科学省自身の調査によっても明らかになっている教員の長時間・過密労働の実態を早急に改善する方向が示される必要があります。

### (3) 文部行政による教員政策の見直しを避けることはできない

教育の現状と教員の教育活動などを考えるにあたって、文部科学省など教育行政がすすめてきたこの間の

<sup>1</sup> 全教は、「教員の資質向上」とされる用語についても検討を重ね、大学における教員を養成するための教育として「教員の養成教育」、現職研修を含む教員の成長過程を意図する言葉として「教員としての成長」と表記しています。

<sup>2</sup> 群馬県教育委員会が(財)社会経済生産性本部の協力を得て行った『「教員のゆとり確保」のための調査研究」(2005年(『教員の多忙を解消する』学事出版、2008年)

教員政策の再検討も避けて通ることはできません。特に、「義務教育の構造改革」以後の教員政策は、もっぱら「教員の資質、不適格性」を問題にし、「指導力不足等教員」の認定制度、学校評価や教員評価、教員免許更新制の導入などに傾斜してきました。他方、圧倒的多数の父母、国民、教職員が願ってきた少人数学級や教職員定数増などの施策はほとんど改善が見られず、教育活動と教員の仕事や精神的な負荷などに大きな影響を与えてきました。全国的に急増する定年前に退職する大量の教員、年に300人を越える新任者が教員という職を離れる現状などは、こうした教員政策と無関係ではありません。今回の見直し検討の前提として、こうした教員政策の総括、検証をすすめることを求めます。

#### (4) 教員政策の検討に教職員団体の積極的関与を保障する制度的検討を

日本における教育政策、教員政策は、一貫して教育行政が主導して展開されてきました。全教を含む教職員団体は、教育政策、なかでも自らの身分や労働に決定的な影響を持つ教員政策にあたって十分な地位は与えられてきませんでした。これは、「教員の地位に関する勧告」など国際的到達点<sup>3</sup>から著しく遅れた状態であり、CEARTによっても厳しく批判されてきたところです。これまでの行政機関偏重の姿勢を改め、教職員団体が教員政策に積極的に関与するための制度的な仕組みをつくりあげていくことを求めます。

## 2. 教員としての成長を保障するものは何か—現職研修の重要性と自主性の尊重が制度確立のカギ

### (1) 教員の成長を保障するもっともたしかな場は、学校現場にある

教員の専門職性は、日々の教育実践を蓄積し、同僚とともに、日常的に、自主的研修を重ねることによって維持され、向上します。この点で、教員としての成長を保障するもっともたしかな場は、学校現場です。

このことは、多くの研究者が、教員としての成長を保障する基本として言及しています。例えば、「教師としての専門性は何といっても、どの子にも基礎学力をつけ、子どもの個性的な発達をはかる、教育実践を蓄積し、同僚とともに、日常的に、自主的研修を重ねることによって、あるときは援助され、評価され、また批判を受けて、熟練を高めていくことにあると思います」<sup>4</sup>（土屋基規・神戸大学名誉教授）などの指摘は、多くの教員の共感を得ることができ、父母・保護者の合意にもなりうるものです。

この点は、実際の教員を対象にした綿密な調査によっても明らかにされています。例えば、「教師の多忙化とバーンアウト調査」<sup>5</sup>では、「次の研修・研究機会のうちで、あなたの教育的力量を高めるのに役に立つと思うものをすべてに○をつけてください」との問いに対して、「さまざまな子どもとの出会い」66.0%、「同僚または先輩教師との共同研究」49.4%、「職場内の研究会」44.5%が上位3項目となっています。「初任者研修」7.8%、「行政主催の研修」11.8%と比べても、教員が、自らの専門職的力量を向上させるために、何を有効な手段としているかは明確です。

この間の教員政策に根本的に欠けていたこの視点を明確にして、教員としての成長を保障する制度的改革と具体化こそ求められています。その際、日本の教職員が文字通り「手弁当」でお互いの教育実践を学びあい、相互交流を通じて教育実践を積み上げてきた自主的な民間教育研究サークルなどの貴重な歩みも教員としての成長を保障する重要な道筋として尊重することが重要です。

### (2) 自主性を保障した研修でこそ、教員としての成長が保障される—参加と共同の学校づくりがその基本

教員としての成長を保障する重要な課題としての現職研修の位置付けは極めて大きなものがあります。しかし、現行の現職研修は、いわゆる初任者研修制度の創設以後、機会そのものは拡大したかにみえますが、これらはすべて任命権者・服務監督権者が企画、実施するいわゆる行政研修として行われているという基本性格を持っています。

全教は、教員としての成長を保障する現職研修において、何よりも大切にされなければならないのは、教

<sup>3</sup> 教員の地位に関する勧告 Ⅲ指導原則 9項「教員団体は、教育の進歩におおいに貢献することができ、したがって、教育政策の決定に関与させられるべき勢力として認められるものとする」

<sup>4</sup> 教育誌「クレスコ」2007年8月 「教員の専門性をさらに高めるために—教員養成、採用・研修はどうあるべきか」

<sup>5</sup> 大阪教育文化センター 教師の「多忙化」調査研究会 1994年11月実施。調査結果の詳細と分析は、「教師の多忙化とバーンアウト—子ども・親との新しい関係づくりをめざして」（法政出版）所収。

育と教員の自主性を保障する点にあると考えます。それは、教育公務員特例法<sup>6</sup>が、教員の研修に特別の位置付けを与えて法制化されているゆえんでもあります。

こうした自主的な現職研修が、内実を持った豊かなものとして行われるためには、職場での同僚性を確かにする日常の努力と、子ども、父母・国民のみなさんの参加と共同による学校づくりが必要です。全教は、教育の民主的前進に責任を持つ教職員組合として、こうした努力を主体的にすすめる決意を表明するとともに、教育行政にその支えとなる条件整備へのいっそうの尽力を求めます。

### 1) 身分不安定な雇用とセットで運営される初任者研修制度の改善は急務

教員としてのライフステージの入り口にある新規採用教員の初年度での辞職などが、大きな社会問題となっています。2008年度の新規採用者のうち、正式採用とならずに自ら教壇を去った者などが全国で315人にもものぼった事実は、前年度の301人に続く異常事態として全国に衝撃を与えました。地方公務員法の条件付採用期間を延長して実施されている初任者研修制度の矛盾、その内容の異常さとその制度下での身分不安定状況を示すものであり、早急な克服が求められます。

この点では、京都市が2005年3月31日付で行った高橋智和さんに対する分限免職処分を取消す判決<sup>7</sup>は、極めて教訓的です。判決は、条件付採用期間中の教員を「教員として十分な経験を経た者ではなく、今後研さん等に努めて成長していく過程の者」と位置付けています。これは、条件付採用期間という短期の評価だけで教員の資質などを判定することを戒め、「教職における雇用の安定と身分保障は、教員の利益にとって不可欠であることはいまでもなく、教育の利益のためにも不可欠なものであり<sup>8</sup>」とする立場を明確にしたものといえます。最高裁判所においても踏襲されたこの判断は、教員の資質向上策の検討、とりわけ初任者研修制度の在り方に関わって留意されなければなりません。

### 2) 条件整備がないなかで肥大化した年次研修と実際の教育活動

さらに、都道府県教育委員会を主要な実施主体として行われている各種の年次研修の肥大化も見逃せません。何よりも問題なのは、日常の教育活動を展開しながら、研修時間に対する授業確保のための要員などの条件整備を欠いたまま、「年間〇日のセンター等での研修」などが義務付けられている現状です。参観日や遠足など子どもたちとともに行う学校行事の日であっても、義務付けられた研修への出席が強制され、「研修あって教育なし」といわれるような実態は、早急に克服されなければなりません。

### (3) アンケートにみる現職研修の可能性—教員の成長を保障する制度的確立を

全教は、2009年度から始まった教員免許更新制に関わって、初年度に更新講習の受講を義務付けられた教員を対象にしたアンケート調査を実施しました。後述するように、実際に更新講習を受講した教員の免許更新制に対する評価は、「酷評」ともいえるべきものでした。同時に、このアンケートでは、実際に大学等で受講した講習について、受講した講座についての評価では、「すべての講座が役に立った」との回答が4.1%にとどまる一方、「多くの…」 「半数程度の…」 講座が「役に立った」との回答はあわせて61.3%となっています。

「すべての講座が…」とあわせると65.4%になるという注目すべき回答状況となっています。ここには、教員が自らの専門職性の向上をめざして学ぶ意欲を持ち、大学等のご努力とも重なる有益な講習に出会うことに喜びを持つという重要な関係をみることが出来ます。特に、教員から好評だった講座の圧倒的多数は大学が内容に対して自主性を有する「選択講習」であり、内容に事細かな制約が付された「必修講習」は圧倒的に不評だったという事実は示唆的です。

このアンケートに寄せられた声もふまえて、全教は、教員の専門職性は現場においてこそ向上することを基本にしながら、教員としての成長を保障する現職研修の制度を充実させることが今後の制度検討にあたっての重要課題であることを強調したいと思います。行政研修偏重の現行研修制度を抜本的に改め、一定の勤続年数などを想定して、大学・大学院等での現職研修を制度的に保障し、教員の専門職性の向上を図ることを今後の重要な検討課題とすべきです。その際、自主性や自発性を尊重した研修権の確立を基本に、現行の

<sup>6</sup> 教育公務員特例法（昭24.1.12 法1号）第21条参照。

<sup>7</sup> 2009年6月4日 大阪高等裁判所第10民事部（赤西芳文裁判長）。

<sup>8</sup> 教員の地位に関する勧告 VII雇用及び経歴 45項

研修制度の課題の解決をめざし、有給による研修休暇制度（仮称）の創設などを積極的に検討することを提起します。

### 3. 大学等における教員の養成教育を充実させるために

#### （1）教員の職業的魅力を引き上げることが、「質の高い」教員確保の土台となる

現在、教員の労働の実態は、極めて深刻なものになっています。この労働実態に対して、教員の処遇は、「教職調整額制度のもとで、あたかも学校には無限の時間的資源があるかのように見られ、学校や教員の業務がいたずらに増大してきた現状」<sup>9</sup>との指摘があるように、職務の質および量に対してきわめて不十分なものにとどまっています。こうした現状を大胆に改善し、職務の重要性にみあった処遇、例えば給与の引き上げ、業務内容の精選、採用数の増加による1人あたりの負担減、奨学金の返還免除制の復活などの方策を具体化することが、意欲と将来性のある青年を教職にひきつけ、結果として個々の教員や学校全体の教育力、パフォーマンスを向上させることにつながります。

教員の職業的魅力を高めることが、結果的に教員としての職務に意欲や実践力を持った青年が、教員という仕事を選択することにつながることは明らかです。短絡的に、「今の問題があるから、この資質を」などという、教員にすべての責任を転嫁し、負担のみを強いるような議論で教員養成やその成長を議論すべきではありません。

#### （2）大学等における教員の養成教育の充実方向

今回の教員の養成教育の見直し検討にあたって、あたかも大学等における養成教育において「教員の完成品をつくる」かのような議論が行われています。しかし、前述の初任者研修の現状と課題をみても、4年ないし6年の養成教育や1年間の研修によって、教員に必要とされるすべてを身につけさせるというような考えは取るべきではありません。繰り返し強調しているように、教員の専門的知識や技能など専門職性は、養成教育、教員としての成長を保障する現職研修など、在職中のすべての過程を通じて不断の努力によって獲得されるものであると理解される必要があります。そのうえで、いくつかの養成教育を考える基本線を提起します。

##### 1) 教員免許における開放制は維持される必要がある

全教は、教員の養成教育や教員免許制度を検討するにあたって、いわゆる教員免許の開放制は維持される必要があると考えます。言うまでもなく、教員免許の開放制は、戦前における学校教育が侵略戦争の遂行に果たした歴史的痛苦の教訓から導き出されている制度です。大学卒業を基礎的な教員の免許条件としたことが、戦後の日本の教育の充実に積極的に貢献したこと、特に中等教育において、さまざまな専門分野の卒業者が大きな貢献を果たしてきたこともふまえ、今日の状況にてらして、この制度と原則を充実させる方向でこそ検討される必要があります。

##### 2) 大学における教員の養成教育にかかわる基本的要望

全教は、大学における教員の養成教育にかかわって、少なくとも、次の事項についての検討が必要と考えます。

- ①わが国の教育が、日本国憲法の関係条項や子どもの権利条約などの国際的な到達点をふまえて行われることをふまえ、教員の養成教育に憲法や子どもの権利条約にかかわる内容を積極的に位置付け、教員免許状取得の必修単位とすること。
- ②教員養成のカリキュラムは、各大学が学問や実践の成果にもとづき、全国的な水準や動向を参考に、自主的に編成することを基本とし、法令の規準はそれを保障するような柔軟な仕組みに切り替える必要がある。
- ③教育実習、教育研究、研修など、大学と学校現場との連携をいっそう強める必要がある。
- ④条件整備を欠いた免許基準の引き上げや大規模授業における養成教育の現状を改善する必要がある。
- ⑤教員としての成長を支える基礎的教育と学習を充実させながら、全体としての条件整備をすすめる必要

<sup>9</sup> 2008年9月 学校の組織運営の在り方を踏まえた教職調整額の見直し等に関する検討会議「審議のまとめ」

がある。

### (3) 現在の教員免許制度の問題点の早急な解決を

現在、教員の養成教育は大学で行われることを基本とし、教職課程の履修をもって取得する免許主義を原則としています。前述の教員の専門職性を維持、発展させる立場から、免許主義は堅持されるべきです。その際、1988年法改正によって導入された特別免許状など基本原則に反し、むしろ空洞化を促進してきた諸制度の見直しが行われることも必要です。また、今日、「定数くずし」政策や「総額裁量制」なども背景として急増している臨時的任用者や非常勤講師の問題とも関連して、臨時免許状が乱発され、事実上、免許主義が揺らいでいる現状を制度的に打開する方向も検討されなければなりません。

免許主義は、大学における教員の養成教育、教職課程の履修を基礎としていることから、その授与権者が都道府県教育委員会とされています。教育職員免許法に規定する免許管理者規定が、特に現職の教員でない有免許者の管理にほとんど機能していない現状などは早急に解決される必要がありますが、免許主義の立場から授与権者の位置付けそのものは維持されるべきだと考えます。2009年に参議院に提出された「法案」(＝教育職員の資質及び能力の向上のための教育職員免許法の改革に関する法律案)においては、初等教育教員の免許状授与権者を文部科学大臣としていますが、教員の養成教育の原則との関係などから慎重に検討されなければなりません。

### (4) 特に、教員養成6年制にかかわって

今回の「教員の資質向上」策の検討にあたって、教員養成6年制が中心課題のように扱われています。この問題は、学校現場の抱える課題の多様化、複雑化や教育にかかわる臨床科学的研究などの進歩、さらには教員の養成教育における国際的動向などを考慮すれば、中長期的な課題として当然想定されることです。しかし、大学等の現状や教員採用と身分安定をめぐる課題、「世界一」とさえ表現される大学等の高学費の問題などを考えた時、一律に、一気に大学院レベルにすることは現実的ではありません。一定の期間をかけた国民的な論議を行うとともに、長期的スパンにたった綿密な計画のもとに実施される必要があります。

この基本的な立場に立って、教員養成6年制で懸念される諸課題を列記し、慎重な検討を要望します。

- 1) 教員の平均的な教育水準を、たとえば修士修了程度に引き上げることが必要であるとしても、それを実現する方策は多様に考えられます。「免許取得の基礎資格・養成課程をある時点で一律に6年間に引き上げる」という手法はあくまでその1つにすぎず、3年+3年、4年+2年など多様な制度設計が可能です。しかも、6年制自体が、以下に述べるように、日本の状況においてはさまざまなリスクが想定されます。慎重な検討が求められます。
- 2) 養成課程の6年制化がすでに先行している医師、薬剤師、法曹職などに比べて、教員として必要とされる人数は、はるかに多いという事実は考慮されなければなりません。ここ数年の小・中学校教員採用数は年間約1万7～8000人であり、少なくともこの人数の養成は必須条件です。一部の教育行政が強調する「一定の倍率」まで視野に入れると年間4～5万人の免許取得が必要です。この規模の免許取得を支える実質的な6年制の養成課程を準備するためには、大学と教育実習を受け入れる教育現場の双方に相当の条件整備が必要となります。これらの検討は不可欠です。
- 3) 教員養成の現場からも学校現場からも指摘されるとおり、現行の4年制課程を卒業して教壇に立っている新任教員が総じて力量不足だというわけではなく、多くの者は学校の一員として立派に職務を果たしています。その一方で、学部卒業段階で十分でなかった力量を修士課程で補って教職に就く者もいます。また、前述のように、現場で一定年数を経験するなかで問題意識をはぐくみ、大学・大学院での研修要求が高まってくるというケースも多くみられます。これらの諸点を考えるなら、免許取得と6年制養成を連動させるだけでなく、4年間での免許取得とその後の一定年数経過後に大学院等でスキルアップを図るなど多様な道筋が検討されることが、実態的であり、効果も高いのではないかと考えられます。
- 4) 現在、小学校以上では圧倒的多数の教員が一種免許(学部卒が基礎資格)以上を取得していますが、幼稚園教諭など少なくない二種免許(短大卒が基礎資格)保持者によって現場が支えられている校種、

職種が存在します。この点をどう制度設計で考慮するかも重要な問題です。

- 5) 6年制養成を制度化するにあたって、在学者への財政的支援も重要になります。長引く不況のもとで、大学生の平均的な生活水準が年々低下しつつあることは多方面から指摘されているところであり、在学生本人および家庭の負担を最小限に抑えることなしには、優秀な教員志望者を確保することはできません。奨学金などにとどまらない支援策の整備が不可欠です。

#### 4. 教員の採用にかかわる抜本的な制度改善を

##### (1) 大学卒業後の「教員就職者」の45%が非正規雇用となっている現状は打開されなければならない

文部科学省の公表<sup>10</sup>によると、国立大学における「教員養成課程」卒業者のうち、進学者等を除いた「教員就職率」は63.8%とされています。しかし、「教員への就職」とされる5641人のうち2514人(44.6%)は、臨時的任用です。文部科学省が国会で明らかにした数字によっても、小・中学校に勤務する臨時的任用者、非常勤講師は7万人にのぼり、都道府県から文部科学省に提出された定数報告・資料などに基づいて全教が整理した資料では、校種によっては3割を超える臨時的任用者に頼っている県さえ存在します。非常勤講師を含む非正規の教員の多くが、研修の機会さえも保障されず、教員としての成長の道筋が閉ざされていることも忘れてはなりません。こうした教員の非正規化の拡大は、教員の養成教育を検討するにあたって軽視できない大きな課題です。

さらに、これらの臨時的任用者は、教諭の普通免許を有して、実際に教育活動に携わりながら、多くの府県で職名を「講師」とされ、給与上も教育職(二)(三)における1級職の扱いとされ、きわめて劣悪な勤務労働条件のもとにおかれています。教員の養成教育期間を延長する必要があるなどの論議が行われる一方で、このような非正規教員の状況が放置されるならば、教員免許の取得による職の安定には程遠く、教員という職を希望する者の減少にさえ結びつく可能性を持っています。抜本的な改善が求められます。

##### (2) 採用試験の改善にかかわる基本的な要求

全教は、教育職員養成審議会などにおける教員の養成教育、採用などの検討にあたって、その都度、基本的な立場を明らかにして意見を述べてきました。教員採用にかかわる基本的な意見を整理し、改めて提起します。

- ①教育条件の抜本的改善を図り、教員採用増を図ることが大前提となる。
- ②教員採用試験が、選考試験として実施されていることを尊重し、その選考基準を明確にするとともに、「職務遂行能力」の実証が行われている臨時的任用者などに対する特別選考を実施する必要がある。
- ③採用選考試験の問題を公開するとともに、選考結果を詳細に開示し、採用に関する透明性、客観性、公平性を確保する必要がある。

#### 5. 教員免許更新制をただちに廃止し、教育の充実に向けて総合的な検討を

「教員の資質向上策」を検討するにあたって、近年、きわめて拙速に導入ないし導入が決定された諸施策について、廃止ないし凍結という決断を行うことは避けて通ることのできない課題です。特に、「教員の資質向上」策の中心施策として実施されてきたいわゆる教員免許更新制は、前述のアンケートによっても「この制度で教育はよくなる」との回答を寄せた教員が0.3%しかおらず、2年次に入るにあたって更新講習を開設する大学が大幅に減少するなど制度自体が破綻状態にあります。こうした経過と事実を直視した対応をふまえ、今回の見直し・検討とは切り離れた凍結・廃止することを改めて要求します。こうした対応があつてこそ、豊かな検討となることを強調し、制度検討への意見とします。

以上

<sup>10</sup> 2009年12月9日 国立の教員養成大学・学部の平成21年3月卒業生の就職状況について