

# 現職教員の「専修免許状」取得をめぐる課題（1）

—現職教員の学びへの意欲を支えるシステムの構築をめざして—

Issues Concerning with Incumbent Teachers' Obtaining a Specialized Teacher's Certificate :  
Towards Establishment of Supporting System for Driving Incumbent Teachers to Learn

添田 久美子

SOEDA Kumiko

(和歌山大学教育学部、和歌山大学大学院教育学研究科教職開発専攻)

受理日 令和4年1月31日

**抄録：**本研究では、教師という職業をより魅力的な職業とするため現職教員の学びへの意欲を支えるシステムの構築の一方策として「専修免許状」制度の在り方の検討を行う。教員の資質能力の向上と学びの可視化で近年再注目された「専修免許状」の取得であるが、現職教員の取得に際しては、免許制度上の課題と施行過程で生じた問題が残されたままとなっている。本研究は、これらの課題の起源を「専修免許状」創設にさかのぼり制度上の課題を整理し、その後の法改正や「教職大学院」創設によって複雑化してきた制度上の課題と施行過程の問題について検討を加え、今後の教師の学びへの力を与える制度としての「専修免許状」の在り方について論じるものである。なお、枚数制限から前稿と後稿に分けて報告を行う。本稿は前稿として、「専修免許状」創設にあたっての国会審議を中心に「専修免許状」がもつ課題の起源を求め、その論点について整理し、現代的課題の観点から検討を加える。

**キーワード：**教育職員免許法、専修免許状、上進要件、現職教員、大学院修士課程、大学院休業制度、派遣

## 1. はじめに

第3期中期目標期間に入るの前年の2015年には、第3期の学校教育及び教員の政策方針の核となる「チームとしての学校の在り方と今後の改革方策について」、「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～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～」、「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」の3本の中央教育審議会答申が出された。とくに、教員の養成・採用・研修に通じた方策を提案した「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」では、「学び続ける教員を支えるキャリアシステムの構築」として、教職大学院を含む大学等と教育委員会が連携して、「教員の育成ビジョンを共有しつつ、各種の研修や免許状更新講習、免許法認定講習、大学等が提供する履修証明プログラムや各種コース等を積み上げ、受講証明や専修免許状取得が可能となるような体制が構築される必要がある」との方向性を示した。教師は、教育公務員特例法において「その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努め

なければならない」と定められており、同答申がキーワードにした「学び続ける」ことがこれまでも求められる職業であった。しかし、学び続ける「意欲」や「熱意」を維持することは必ずしも容易なことではなく、働き方改革が求められるほどに多忙化している職場ではなおさらである。そのなかにあって、同答申が提案する「学びへの意欲を支えるシステムの構築」、それ自体については歓迎すべきことである。教員の学びの継続と蓄積に力を与え、学びの成果を自己認識できるシステムを構築することができれば、教師という職業はより魅力的な職業となるであろう。

この「蓄積」と「可視化」の方法のひとつとして、同答申が提案したのが「専修免許状」の取得促進である。「専修免許状は」1990年に創設され、「修士課程修了」を基礎資格として設定された普通免許状の1種類である。必要単位取得による上進という方法もあるが、基礎資格は、修士課程となっている。1997年には国立教員養成系学部を置く全ての大学の教育学研究科修士課程において取得できるようになり、その後第3期中期目標期間中に国立教員養成系学部を置く大学すべてに教職大学院を設置し、さらに従来の教育学研究科修

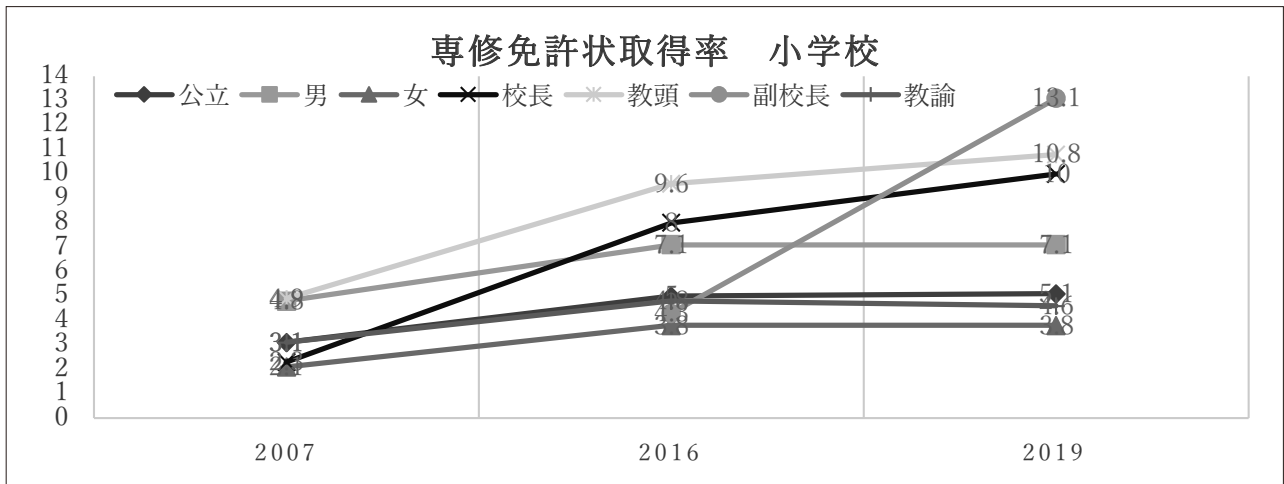


図1 専修免許状取得率 (小学校)

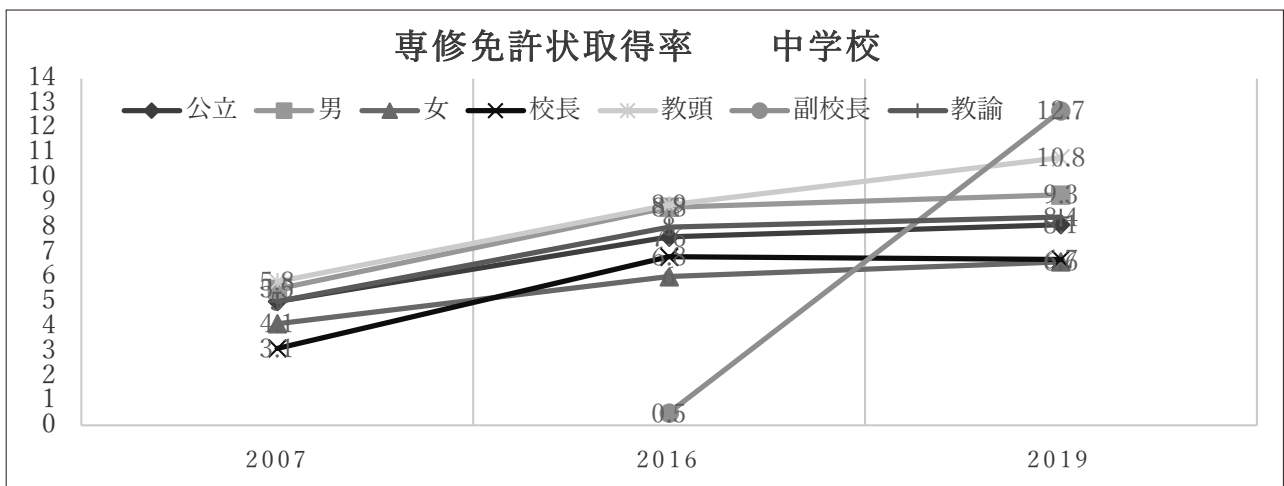


図2 専修免許状取得率 (中学校)

士課程を廃止、高度専門職大学院として設置された教職大学院一本化するなどの改革が進められてきた。

これによって、現職教員にとって国立教員養成系大学の教職大学院に「派遣」され、「専修免許状」を取得するという流れがつけられた。

2019年度の文科省調査によれば、「専修免許状」を取得している割合は、公立小学校5.1%、公立中学校8.1%（2004年度調査:公立小学校2.6、公立中学校4.0）に至っている。職種別には図表1,2に示している。また2021年度には、教職大学院入学者数1,927人のうち現職教員入学者は793人となっており、うち国立大学が746人を占めている。「専修免許状」の取得者が増加しているとはいえ、これらの数字を見る限りにおいては、第3期に進められてきた「専修免許状」が現職教員のキャリアとして確実に位置づけられているとはいえないのが現状である。その原因はどこにあるのか。そもそもその創設目的は果たしたのか。さらに現職教員にとって「専修免許状」を取得することは、現在に至るまでどのような意味があったのであろうか。

先述したように、教員の学びの継続と蓄積に力を与え、学びの成果を自己認識できるシステムの構築は教師という職業をより魅力的な職業とするために今後さらに必要度が増すと考えられる。そのためには、その一方策である「専修免許状」にどのような意味を付与すればよいのか。どのような免許制度がふさわしいのか、をいま改めて論じる必要がある。本研究では、前稿と後稿に分けて、課題の起源を「専修免許状」創設にさかのぼり免許制度上の課題を整理し、その後の法改正や「教職大学院」創設によって複雑化してきた制度上の課題と施行過程の問題について検討を加え、今後の教師の学びへの力を与える制度としての「専修免許状」の在り方について論じる。

## 2. 1989年免許法改正の概要と論点

### 2.1 概要

「専修免許状」創設に関する免許法改正法案は、1988年3月4日の閣議決定ののち、第112回国会に提出されたが継続審議となり、第113回国会で審議が行われ、

12月21日可決、12月28日公布された。

第113回国会衆議院本会議において、文部大臣中島源太による当該法令改正案の趣旨説明において、「今回の改正は、臨時教育審議会の答申及び教育職員養成審議会の答申を受けて、…教員免許制度の改善を図ることを内容とするものであります」（10/20 020）と改正案提出に至る経緯を述べている。本法案は、5条と附則よりなっているが、本稿に関わる内容は次の通りである。

(1)「専修」免許状の創設し、普通免許状を「専修」「一種」「二種」の3種類として各免許状の基礎資格を大学院修士課程修了、大学卒業、短期大学卒業とすること。

(2)二種免許状所有者の一種免許状取得の努力義務とすること。経験年数15年で上進する特例の廃止すること。

中島文相は概要説明の中で、「第一は、普通免許状の種類の改善であります。教職につく者に対して、教員養成課程において、教科・教職についての基礎的、理論的内容と広い教養、そして実践的指導力の基礎を確実に身につけさせるためには、学部を卒業して免許状を取得させることが必要であることから学部卒業者に対する免許状を一種免許状とし、教員の資質能力の標準的な水準を示すものとしております」（同上）と述べ、教員として「学部卒業が必要基礎資格」であることを明らかとした。さらに、「この一種免許状を基礎として修士課程等で特定の分野を修め、その分野について高度の資質能力を備えていることを示す免許状をすべての学校種について設けることとし、これを専修免許状としております」（同上）と創設する「専修免許状」の性格と位置づけを示した。

## 2.2 論点

ここでは、本稿の関心にそって国会審議を整理する視点として、土屋基規（1989）『日本の教師 養成・免許・研修』における氏が示している審議経過と問題点の整理を参考にする。土屋は、本改正法案の起点を1971年の中央教育審議会答申「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」及び1972年の教養審建議にあるとしている。72年建議の免許状の学歴別による種別化、免許基準の大幅な引き上げ、初任者研修制度は実現されず、83年教育職員養成審議会（以下、教養審）答申で再提案された種別化と免許基準の大幅な引き上げについては、1984年に教育職員免許法改正案としたが、臨教審設置法の成立との関係で見送られた（土屋 p33）。

その後出された87年教養審答申について、「十数年来の政府・自民党の教員に対する諸施策の一応の仕上げとしての意味をもって当時擁ってきているのである」（土屋 p33）と見ている。1987年10月に提出され

た中間報告に対して各方面からさまざまな意見が出されたが、「専修免許状」の創設について全国中学校長会等は「賛成」、日本教職員組合や日本私立大学連盟等は「反対」、国大協や教大協などが「慎重な検討が必要」とするなど見解に相違がみられた（土屋 p41）。

本法案の国会審議の主要な論点を土屋は7つに整理しているが、本稿に関わるものとしては2点が挙げられている（土屋 p64）。「(2)普通免許状の三種別化はどのような理由とねらいによるものなのか。特に、「専修免許状」を創設する趣旨は何か、今後の給与・人事上の取り扱いはどうなるのか。大学院修士課程の整備計画はどうか」。

「(5)現行の現職教育の尊重による免許状上進の特例措置（15年ゼロ単位）を廃止する理由は何か」。「二種免許状」所有者に十五年以内の「一種免許状」取得の努力義務を課すことの問題は、後年論じられる専修免許状の上進の問題に底通するものであり、さらに、この問題は基礎資格としての「修士課程修了」という学位とも関わり複雑化する。

### 2.2.1 「専修免許状」の創設の趣旨

中島文相の趣旨説明において、「専修免許状」の創設によって「現職の教員が修士課程等において研修することを促進し、また、修士課程等修了者が進んで教職につくことを期待しております」（10/20 020）と述べている。また、同回国会衆議院議員文教委員会で倉地克次（文部省教育助成局長）は、創設の理由は「修士課程修了者の教育界への誘致と現職の現職研修を行いたいという自発的な意欲の喚起するため」（10/26 041）の2つであると明示している。

さらに、倉地局長は「87年教養審答申」との相違点に関する佐藤徳雄委員の質問へ回答するなかで、「一種がいわゆる二種に対して上級免許状といえることができる（中略）、専修免許状と一種の間にはこのような関係はございませんで、専修免許状は一定の分野について深く研さんを積んだということになっているわけでございまして、名称変更によりそうした関係をより明確にした次第でございます」（10/26 033）との答弁を行い、「一種免許状を持っておられる方々が修士レベルの所定の単位を取っていただきまして現職研修によって専修免許状をお取りいただくというように、現職研修を一層自発的に受けていただくということを奨励する意味でもこれを設けた」（10/26 033）と「専修免許状」取得に対する「自発的な意欲喚起」を「奨励」という言葉を用いて政府の考えを示した。

では、当時政府はどの程度の教員が「専修免許状」を取得することを望んでいたのか。これについては83年教養審答申では、「標準免許状を有する者は、できる限り専修免許状を取得するように努めることが望まれる」と、明確な割合は示されていないものの「できる

限り」という表現が用いられていた。

これについて、本法案の参議院文教委員会の審議のなかで、安永英雄委員の「教員全員を専修免許状所有者で埋め尽くしたい」と考えているのかとの質問に対して、倉地局長は「その大部分の者が専修ということとはなかなか難しい問題ではないか、そういうことはこの制度上考えられないことではないかというふうに考えている次第でございます」と回答している。「現職の現職研修を行いたいという自発的な意欲の喚起」を創設の理由としながらも、その効果を「限定的」なものであると予想していることがわかる。

この議論の背景には、土屋が起点と指摘した1971年中教審答申がある。同答申では「高度の専門性をもつものに対し、特別の地位と給与を与える制度を創設すること」という提言のもとに、「参考資料」のなかで具体改善案として、「教諭の上級の等級の定数は、幼・小・中・高でそれぞれ、5、10、15、20%とする」とその割合を示している。この割合そのものが、「特別な地位と給与」の具体化であり、2.2.2で詳述する論争の中心となる。83年教養審答申で「できる限り」との表現は、「特別な地位と給与」との結びつきのない「新設免許状」を示す意図が受け取れる。しかしだからといって「埋め尽くす」と問われれば、2.2.3で詳述するように制度設計無理があることは明白であり、当該の回答に至った状況が窺える。

## 2.2.2 種別化と給与・人事上の取り扱い

免許状の3つの種別化が給与・人事上の取り扱いにつながることへの疑念については、当該国会審議においても何度も取り上げられた。その疑念は、先述したように1971年中教審答申での「高度の専門性をもつものに対し、特別の地位と給与を与える制度を創設すること」の提案に端を発する。衆議院本会議において、中島文相は「(前略)免許状の三種類化は、四十六年の中央教育審議会答申の教員の処遇改善に対する提言、これを念頭に置いたものではございません」(10/20 028)と否定している。さらに、いかなる免許状であれ、「教諭である以上は職務内容は異なる」と重ねて答弁を行っている(11/2 027)。ただし、人事に関わってこの時点において高等学校の教頭・校長の任用資格について関わることを政府は認めている。免許法上の校長等要件として「高等学校の一級免許状」が規定されているが、今回の改正によって「現行の一級免許状が創設する専修免許状に相当する」のである。この点については、倉地局長は答弁のなかで「現行の取り扱いを勘案して今後十分検討させていただきたい」(11/2 043 045)と述べている。

この後も「将来的につながるのではないかと危惧する質問と答弁は続く。参議院文教委員会において、倉地局長は「これを給与上どうかするかということとは、

その免許制度上の改善を給与制度上どのように評価するかということであると思います。(中略)今後の課題ということになるわけ(中略)、現在のところはそれを格別に変更することは考えていない」(12/6 110)との答弁を行った。その一方で中島文相は「今現在は考えておらない。しかしこれは将来は白紙でございますが、そういう関係法令に基づいてそういう御意見が出てまいった場合には、そのとき改めて考えるということになるのが正しいお答えではないか、このように考えております」(12/6 112)、と今後の展開について含みを残す答弁を行っている。

これら一連の答弁に対して、土屋は「今後これらが給与や人事上の運用に連動する可能性が十分にあることを示している」(p75)と見ていた。政府の思惑が土屋の指摘通りであったのかは後述するとして、政府側にとっては、「給与・人事上の取り扱いにつながるのでは」という疑念を切り離すことが、本法案成立の鍵であったことは明確である。

では、この時点で種別化することが学校現場や教師に直接的にどのような問題をもたらすのか。その点について、さまざまな委員から発言があったが、衆議院文教委員会に参考人として出席した三輪定宣(千葉大学教授)の次の指摘が概ねそれらの意見をまとめたものといえよう。専修免許状の創設によって、「現場教師の間では、能力の高い者、低い者、指導、被指導の関係が制度的につくられ、反目、競争が激化し、相互の協力やチームワークが困難となります。特に懸念されることは、教師に対する子供や親の信頼、尊敬、誇りなどの感情が損なわれ、教育関係が一段と悪化するということです」(10/28 008)。当時の時代的背景や戦後の改革における争点という視界から見たとき、この発言には一定の説得力がある。しかしながら結果的に見て、こうした主張によって看過された問題点があると考えられる。その点については教員の学びの継続と蓄積に力を与えるシステムの構築のなかで論じることとする。

## 2.2.3 専修免許状の取得

「取得機会の公平性」について衆議院文教委員会に参考人として出席した小川利夫(名古屋大学教授)は次のように指摘している。

「第三点は、特に専修免許状の問題にかかわって教員養成、特に教員免許法における長期的な展望にかかわる問題でございます。私は、文部省がここ数年来全国の教育系大学に修士課程を置いているということに深い注目をしております。現在、それは全体で四十九学部のうち二十一学部くらいと…私は近い将来全教育学部に大学院修士課程を置くような方向で問題を積極的に検討してほしいとかねがね考えております。(中略)そのためには四年制大学からさらに修士課程をも開放

していく方向をとるべきであるというふうを考えている(中略)今回の改正案は、一見教師にその道を開くかのように見えますけれども、開かれているのは、特定の手続をとって校長の推薦あるいは教育委員会の承認等を経た一部の教師に開かれるのであって、結果的にはすべての教師にそういう機会、力量を授ける機会としての大学院修士課程の開放という方向にはどうも向いていないのではないか(文教委員会 10/28 004)

また、三輪(千葉大学教授)は大学院で取得するとしても「現在、現職研修の一環である大学への長期研修生の派遣や大学院入学の許可に教育委員会の推薦、承認が要件(中略)、現場教師が自由に志願し研修できる状態ではありません(10/28 008)「大学院制度の拡充につきましては、先ほど申しましたようにまだ都道府県の半分にも満たないという現状ですので、(中略)もっと政策的な努力をいただきたいというふうに思います(10/28 066)」と小川と重なる見解を示し、機会を公平化するためにも、1978年(昭和53)の参議院文教委員会の附帯決議においてその整備充実の推進が求められたが、進んでいない修士課程の設置を進めることを求めている。

改正当時における現職教員にとって限られた「限られた機会」になっている「新構想教育大学」について石井郁子委員は、「上寺参考人にお伺いしたいと思います。専修免許状が今回の一つの大きな焦点になっているわけですが、これはもともと上級免許状として新構想教育大学の大学院修了者に待遇として考えられていたものではなかったのか。その辺の関係について少しお聞かせいただければと思います(10/28 079)」との質問を行っている。これに対して、上寺(参考人)は「兵庫教育大学が発足しますころにそういう面でのいろいろ論議は出ました。しかし、これは特に上級とかいうことではなくて、それぞれの専門的な面を伸ばしていくのだ、そういう意味で免許状を裏づけにする、こういうような話は出ておりました。しかし、現在はそういうことはありませんので、なしで履修して帰って行って専門の領域で働いているのもかなりおります。例えば小学校、中学校で教育相談というような面で、私が先ほど言いましたエデュケーショナル・スペシャリストとして働いておるのもおります。さらには教育課程を編成するというようなカリキュラム・スペシャリストとしてそれぞれの都道府県で働いておる卒業生もごございます。そういう面に道を開く、こういう意味では現在の趣旨と同じでございます。ただ、現在の専修免許状はこうやってそれを裏づけていただくということにおいて非常に意義があるであろう、こう思っておるわけでごございます(10/28 078)」と「専修免許状」創設が現職教員の学びへの追い風となると答えている。

一方、大学院での取得以外に機会が用意されるのか

について、三輪(千葉大学教授)は「取得方法」について「上級免許状取得の方法に『文部大臣の認定する講習』を含む」とされている点について、大学における教員養成の原則が崩れることになるとの批判を展開した。その一方で、山原健二郎委員が次のように質している。「上の免許状を取るためにはたくさんの方が希望される(中略)認定講習あるいは公開講座あるいは通信教育などというのが考えられると(中略)この法律ができたときに、例えば認定講習をどういうふうに処理するのか、そういう条件がおりなのか、あるいはその基礎資料を持ってこれを計画的に解消していく計画があるのか、これを示していただきたい(11/2 285)。倉地局長は「専修免許状がこれからできるわけですから、専修免許状ができればそうした認定を受ける大学院もふえるということが予想されますし、また認定講習というようなことも適切な課程が設けられるならば設けるよう指導してまいりたいというふうに思っている(中略)。できるだけそういう機会を設けまして、より多くの方にそういう機会を提供してまいりたいというのが今の実情でございまして、今御指摘のようなことにまで計画的な措置を講ずるということまで準備している次第ではございません(11/2 286)」と回答しており、二種免許状所有者の一種取得とは対応が明らかに異なり、準備もしていない状況であったことがわかる。

認定講習等の開催実態がどのようなものであったのかについては、2000年の第147回国会における当該法の改正審議においてその実態を質されたのに対して、中曾根文相が次のように述べていることからわかる。「免許法認定講習におきまして、専修免許状取得のための科目を開設し…、平成十一年度で十一県市(中略)科目数は九十四科目…委員がおっしゃいますように、まだ多くはございません(3/15 087)」と回答している。

こうした審議から土屋が先に指摘するところの給与や人事上の運用に連動させる制度を展開することは、この時点では困難であったのではないかと筆者は考える。

給与や人事上の運用以前に連動させるにはまず全国規模で一定の人数が大学院に就学できる必要であるが、2.2.2で示すように、増加しつつあるとはいえ教員養成系大学の大学院数は半数にも至っていない。また、もう一つの取得方法である大学院以外の認定講習についても、先の倉地局長の答弁にもみられるように「設けられるなら設ける」という見通しさえ定かに持てない状況である。そこには、「四年制学部課程で教員の標準である一種免許状を取得」する、それに伴い「二種免許状」からの上進において最低単位数の取得を課したことから一種免許状への上進のための講習を拡大開催しなければならぬという専修免許状よりも差し迫った課題があったためである。

こうしたことから、法案改正案審議当時、71年中教審答申で提言した程度の割合を生み出す取得機会を確保する見直しをつけることは政府にとって不可能に近いことであったのではないかと、さらにその上に立った給与や人事上の運用に連動させる制度の展開は困難であったと考えるものである。

ただし、中島文相が述べているようにある程度環境が整ったところで、再度提案するという長期的展望を政府が抱いていたであろうことはその後の1998年教養審第2次答申等においてすでに見える。

1997年に国立教員養成系学部を置く全ての大学の教育学研究科修士課程の設置が完了した後の2000年の第147回国会における当該法の改正審議において、政府はまず一種免許状について、1988年改正時の「教科・教職についての基礎的、理論的内容と広い教養、そして実践的指導力の基礎を確実に身につけさせる」、「教員の資質能力の標準的な水準を示すもの」との見解とは異なる次の見解を示している。

それは日下部禮代子委員の「今、修士課程の教員の割合を高めていく(中略)それは一体どのくらいまで高めよう(中略)いわゆる学部レベルでの教員養成との整合性というのをどのようにお考え…」(3/28 074)との質問に対して、中曽根文相は「一種免許状」の位置づけについて、「文部省といたしましては、学部レベルで身につけるべき教科指導等に係る最低限必要な資質能力を基盤…、さらに修士課程で学習を積み、高度な専門また得意分野を身につけた教員の割合を高めていくことが必要である」(3/28 075)と回答していることにある。またその割合について、「できるだけ多くの教員にこの修士課程に進んでいただきたい、(中略)当面は年間千人から二千人程度と推測をしております」(3/28 075)、「当面は二人に一人ぐらいがそういうような修士課程を学習してもらえれば」(3/28 077)とも述べている。1988年改正法案審議では「一種免許状」に対して「専修免許状」は「上級」という位置づけにはないと答弁があったが、当該文相答弁では「一種免許状」について「最低限必要な」という説明を行い、その後の研修などによって専修免許状取得を見込んでいることを窺わせる発言である。

#### 2.2.4 免許の上進の要件

現職教員が上進する際に、在職経験をどのように評価するのかは、大学における養成という考えと教育実践を含む現職研修が「研究と修養」であるとする考えの接合をどのように考えるのかを示すことになる。本法案では、「二種免許状の一種免許状への上進義務」が示されている。その議論の中に示されている「在職年数」に関する考え方を見ていくことにする。

教職経験年数を単位取得に換算する方法が取り入れられたのは、1954年の免許法改正であった。第19回

国会衆議院文部委員会において、稲田清助(大学学術局長)は、「それらを考えまして、それが今回のこの改正のひとつの主要点になつたわけである、われわれといたしましては、相当経験を積んでいる方々は上級免許状を取得するという事は、現場の経験という点を非常に重く考えていいのじゃないかと言いながらも、やはり一面研修ということも大事でありますので、ある程度の単位修得が必要だ、単位修得のみという点をだんだん改めまして、現場における長い経験というものを置きかえる、まあこの程度ならばと考えましたのが、今回の案になつたわけでありまして」(5/21 027)と両者の兼ね合いについて説明している。経験年数による逡減を行うが、最終的には上進には15単位取得が必要であるとなった。しかしながら、実際にはこの改正後、経験年数15年でゼロ単位とする特例措置が1988年の改正法案が提出されるまで続いていたのである。倉地局長は法案審議の中でその理由を次のように述べている。「その当時、僻地などにおきまして現職研修の機会をなかなか得ることができないような方々につきまして、その長期の在職経験をどのように評価したらいいかということで特例的に設けられた措置でございます」(10/26 093)。

特例措置の廃止の趣旨として、中島文相は一種免許状を標準水準であるとした後、「短期大学を卒業程度とする免許状については、二種免許状としておりますが、二種免許状を有し、教員として採用された者については、その取得後、教員としてなお一層の資質能力の向上を必要とし、さらに研さんが必要でありますことから、一種免許状の取得に努めるよう努力義務を課すこととしております」と法案主旨説明で述べている。(10/20 020)

さらに、佐藤徳雄委員の「教育現場における経験というものは私は重視をすべきだ、かなりの経験を積んでいるわけではありますが、そういうお考えに立ちませんか」という問いかけに対して、倉地局長は「教員の資質能力は、何と申しましても、養成の段階でいろいろ勉強されることも必要でございますが、これはあくまでも現場での実践、指導力の基礎を養うものでございまして、その後の現職経験によってそうした指導力は高められていくというふうに私ども考えている次第でございます。そうした観点から、今回におきましてもその現職経験を重視し、一年に五単位ずつ逡減するというような措置も設けている次第でございますが、今回御提案申しております法律案におきましては、その現職経験を重視すると同時に、また体系的な研修を受けることが一層実践的な指導力を高めるものであるという観点に立ちまして、両々相まって資質能力の向上が図られるという観点からこのような制度が設けられているというふうに理解している次第でございます」(10/26 097)と、単位取得を「体系的な研修」と

捉え、「両者が相まる」ことの効果に言及している。また、倉地局長は先の1954年改正時の特殊事情により「15年ゼロ単位」を措置したのであって「やはり上進に当たりましては、何がしかの単位をお取りいただくのが筋道ではないかという考え方が基本にあるかと思う次第でございます」(10/26 262)とも述べている。

重ねて倉地局長は、参議院文教委員会においても「ただ、一般的に申しますと、やはり現場での教育実践を重ねながら資質の向上はしていくわけでございますけれども、その中におきまして、やはり適時適切に研修をお受けになることが一層その資質向上、実践的指導力の向上に役立つものだというふうに私も考えている次第でございます。そういった点から考えますと、やはり現職経験に加えまして十単位程度の単位はお取りいただき、一種免許状をお取りいただくことがやはり実践的指導力の向上により適切ではないかというふうに考えておる次第でございます」(12/6 102)と同様の趣旨の答弁を行っている。

一方、参考人に立った三輪は、「現在の普通免許状一級、二級の区分は、実際には教職経験の中での自主研修、それから実践を通しての力量向上などというものが形式的な研修以上に重要な役割を果たすという考え方のもとに、十五年たてばその区分が解消するという運用になっているわけですね」(10/28 018)と「形式的な研修」との対比で、実践や自主研修が優れているとする見識を示している。三輪が問題としたいのは「形式的な研修」、認定講習等都道府県などの実施するもの、に対する批判的であると考えられるが、ここで論点とすべきは、大学における単位取得のための学習がすべて「実践や自主研修」によって修得することが可能であるか、という点ではないか。大学における教職課程にかかわる単位を「実践や自主研修」によって無制限に修得できるとすれば、「戦後改革における教員養成の理念、実践的な方法や技能に終始することなく大学において物事の真理を追究する資質能力を基礎として」そのものの否定にもつながりえないのではないか。実践で習得できる事柄に限り通減し、大学で履修すべき事柄と峻別する。その上に立って、「認定講習」を大学での内容にそって見直すという意見であれば、三輪の意見に一定の賛意を持つことができる。

### 3. その後の「専修免許状」取得をめぐる状況

#### 3.1 教育職員養成審議会(第2次答申)

1996年(平成8)7月文部大臣からの諮問「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」のうち修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について、1997年(平成9年)9月以来、本審議会総会及び大学院等特別委員会において審議を行った。1998年6月大学院等特別委員会中間報告を受け、1998年(平成

10)12月に本第2次答申を取りまとめた。

「教職というその職務内容の高度化・多様化が著しい専門的職種においては、今後、専修免許状所持者も含め修士レベルの教育を受けた者の割合を更に高めていくことが必然的に求められていると言って過言でない」さらに、「大学院において教育を受け研究を行うことによって、最も効果的に修得することができるものとする」と大きな期待を寄せている。

さらに、「専修免許状を所持する教員は、これまではその多くが修士課程修了者の新規採用により確保されてきたが、それにのみ依存しては、長期間を経て現職教員の大幅な世代交代が進まない限り、上記のような高度の資質能力を備えた教員が学校教育の主体となる状況には至らない。新規採用教員に占める大学院修了者の比率は将来にわたり着実に高まっていくことが見込まれ、このような教員養成の在り方は引き続き重視されるべきであるが、学部卒業者中心の現職教員に修士課程における再教育の機会を広く提供することとすれば、より速やかに教員の資質能力を全体的に高めることが可能となり、緊急の課題である教育改革の推進や新しい学校教育の実現にも資するものと考え」として、現職教員の修士課程での学修こそが、現状の課題解決への大きな切り札であるとの認識を示した。

また「現職教員のニーズ」と大学院教育を調和させる「実践と理論の統合」の推進のために、「修業年限・形態の弾力化」、「現職教員のニーズにふさわしい教育内容・カリキュラム」などが提言された。

そして当該答申では、「修士レベルの教育機会の現職研修体系への位置付け」における現職教員の大学院「派遣」についての大学と教育委員会との連携協力を十分密にすることを求めると同時に、1989年改正時に疑義が示された「開放性」について「修士課程での教員養成における開放制の原則」の趣旨の徹底を掲げている。当時の就学状況は、教員養成大学及び学部を置く大学に設置されている修士課程の入学者3,221人(1997年度)のうち、現職は1,009人、新構想大学3校に489人であった。

「専修免許状」への上進に関しては、当時、教諭の上進要件15単位については、3年間という教職経験に係る最低必要年数を経過して後、1年につき3単位ずつ免許状取得に必要な単位数が通減し、最終的に教職経験6年経過により下限の6単位まで減じられる制度であった(当時の免許法別表第3備考第6号)。その一方で、単位取得方法である免許法認定講習14科目(268人)、免許法認定公開講座9科目(6614人)に過ぎない状況にあった。

第2次答申ではこうした上進単位の通減制度についても、教員免許状の質の確保の観点から、制度そのものを存置することの妥当性ははじめ、年間通減単位数、

通減後の最低要修得単位数等の在り方について検討された。「専修免許状を有する教員を増加させるため上進制度を積極的に活用することが必要であるが、このことによって専修免許状の取得が単に形式的な資格取得と受けとめられ、かえって安易な学修で専修免許状が取得される状況が生じてはならず、上進制度を活用する場合であっても、実質的に修士レベルの内容が確保され、必要な資質能力の向上が図られるものでなければならない」とし、「最低でも通減完了後に本来必要な単位数の半分に当たる12単位程度の修得を要することとする必要がある」と結論付けている。

さらに、「専修免許状への上進のための認定講習について、修士レベルの教育としてその質を十分に確保する」ために、「専修免許状への上進に係るものについては、開設者等を含めその在り方を抜本的に見直す必要がある」とした。

「専修免許状創設時に議論となった取得後の処遇について「現職教員のうち、修士レベルの教育を受け、専修免許状を取得した者については、給与上の措置など適切な処遇改善を検討する必要がある」と提案を行った。また、教員採用試験や人事異動において積極的に評価されるように「修士課程における重点履修領域の内容が免許状に表記」することも求められた。(下線原文のまま)

### 3.2 2000年免許法改正の概要

約10年後に行われたこの改正は、本稿の関心を抱く「専修免許状」に関わる改正もふくまれていた。改正点は4点あり、本稿に関わる改正点は、「専修免許状の質及び水準を確保し、教員の資質能力の維持向上を図るため、一種免許状を有する教員が専修免許状を取得する際に修得することが必要な単位数が在職年数に応じて通減する措置を廃止する」という点であった。

法案が審議された第147回国会においては、衆議院本会議で趣旨説明がされ、文教委員会で2日間審議されたが、先述した衆議院文教委員会における中曽根文相の回答に至る菊池董委員の「現職教員による専修免許状上進状況は、(中略)高等学校の三けたの実態に比べまして、小中学校では、一九九八年ベースでも二けたの後半の数字にあるわけでありまして。小中学校の教員には取りづらい何かのファクターがあるのかどうか、お伺いしたいと思います」(3/15 084)という質問に対して、河村武夫政務次官の「今回から、在籍三年以上、要修得単位数十五単位が、現職による専修免許状取得要件になるわけですが、認定講習や公開講座の開設状況が余りにも少ないのではないかと思います。どのような対応の改善を考えられているか、お伺いしたいと思います」(3/15 085)という回答があっただけで、本会議で可決された。参議院では、先述した討議があったのみで、3日間で審議

は終了、可決された。

### 3.3 大学院修学休業制度の創設

先の改正法案と同じ第147回国会に「教育公務員特例法等の一部を改正する法律案」が提出された。中曽根文相から、「教員の専修免許状の取得を促進し、その資質の向上を図るため、国公立の小学校等の教員を対象に大学院修学休業制度を新たに設ける等の措置を講ずるものであります」(3/29 002)と提案理由が説明された。

従来の「派遣」との違いについて、「従来から、委員御承知のとおり、都道府県等の教育委員会においては、教員を三教育大学を初めとする大学の大学院等に派遣をしてきた(中略)、これは職務研修の一環として、研修を受ける者、また内容あるいは派遣先等の決定も含めまして、任命権者である教育委員会等が、教員行政上必要との判断に基づいて行われてきたものでございます。一方、今回新たに創設することといたしましたこの休業制度は、あくまで本人の自発的な意思に基づくものであります。学習の内容とかあるいは就学先、そういうことにつきましては本人の意思により決定できるもの(中略)、この制度を大いに活用していただきたい、そういうふうに思っております」(3/31 021)と述べている。さらに、日下部禮代子委員の「この無給の大学院修学休業制度というのは、現行の公務員制度上はない(中略)。他の公務員にない無給の制度というのが、公務員の中でも教員を対象とするというところで創設されるという、その意味はどういうところがございますか」(4/20 061)との質問に対して、河村建夫政務次官は「一般公務員にある職務命令と違って、教員のみを対象としたこの制度を設けたということ、これについては、やはり教員の職務の特殊性といえますか、今教育に求められているあらゆる課題に対応していく上で、教員の皆さんの自発的なその姿勢にやっばりこたえる必要があるということから、特に専修免許状の取得という一つの大きな目的もございますので、それを得ていただくためには国内外の大学院で学んでいただくということが条件になっておりますから、それをさらに進めてまいるということが教育的見地からも必要であるし、期待をされるということでこの導入に踏み切ったわけでありまして」(4/20 062)と説明している。その後も2つの制度の待遇の相違が何に基づくものであるのか質疑応答が続いた。1988年の教育職員免許法改正案の「専修免許状」創設における審議の中でも上がったが「機会の公平性」や有給である「派遣」の選抜方法の透明性の問題についても質されている。

さらに、本休業制度の予想される規模については、「派遣」が全国で約毎年1,000人であるのに対して、「千人以上申し出があるのではないか」(3/31 023)との予



測を示している。

### 3.4 国会におけるその他の討議

2002年第154回国会にかかった改正案の審議で、隣接校種の免許取得における現職教員に係る軽減措置についての議論の中で、矢野重典初等中等局長が、「隣接校種間の免許状を取得する場合の具体的な必要修得単位の内訳でございますが、私どもの考え方といたしましては、(中略)教職に関する科目のうち、学習指導要領に沿った内容を教授する各教科の指導法、それから、子供たちの発達段階を踏まえる必要があるものでございますから、生徒指導、進路指導及び教育相談に関する科目、これにつきましては、それぞれの学校種でそれぞれ独自性があるため、これらに関する科目については必ず修得させることといたしたいと思っておりますし、また、道徳の指導法を修得していない幼稚園あるいは高等学校の免許状を持つ者が小学校や中学校の免許状を取得する場合には、これを修得させること(中略)。また、単位の軽減措置でございますけれども、単位の軽減措置につきましては、教科に関する科目につきましては、既に大学で修得している科目については修得を要しない、それから教科または教職に関する科目につきましては、在籍年数を評価いたしまして、原則として修得を要しない、こういうことを想定しているところでございます」(4/19 033)と教職経験で学ぶことができる内容と新たに科目・単位として設定された中で学ぶべき内容を明確に意識していることが注目される。

## 4. 小括

1988年の「専修免許状」創設における免許制度上の課題としては、まず「専修免許状」の性格がある。普通免許状の一種ではあるが、この時同時に改められた一種、二種とは異なり、その間に上級という上下の関係性はないと位置付けられている。「一定の分野における高度な専門性」を示すものであるとされた。しかしながら、審議過程でも見受けられ、その後の中曽根文相の発言にも垣間見え、後稿で追究するように6年制の養成や「教職大学院」の創設などにより、一種との間に上級の関係があるかの如く扱われた発言も見られることになるなど、「専修免許状」の位置づけや性格づけはより曖昧となった。職種や職務の変更がないなかで「専修免許状」取得によって修得した知識等をどのように活かすことができるのか現職教員にとって、学校現場にとって、理解することは極めて困難でな状況にある。

また施行過程における問題として、現職教員の取得のための方法がある。大学院進学によって、多くの場合は「派遣」によるが、取得する方法と単位取得によ

て取得する方法と通減による最低単位取得による上進による方法がある。大学院進学については、国会審議でも追及されてい「機会均等」の問題がある。国立教員養成系大学大学院のすべてに設置されることにより、環境は改善されたとはいうものの、「派遣」人数は1000人程度である。後稿において言及する「教職大学院」の創設によって、さらなる制度上の問題が出現することになる。

一方の単位取得による上進は、一種免許状への上進の認定講習とは異なり、認定講習のような機会には非常に限られており、大学院における科目履修などによらなければならない状況にある。さらに科目等履修による取得については、「学士」であるものが「修士」を基礎資格としている免許状を取得するにあたり、「修士」レベルの学問的修練についてはどのように補完するのか。15単位の中にそれを含めるべきであるのか。

この課題や問題点は、土屋が追及していた給与や人事上の運用に連動させる制度の展開と相まって、現在において、教師という職業をより魅力的な職業とするための現職教員の学びへの意欲を支えるシステムの構築の一方策である「専修免許状」の構築の大きな阻害要因となっていると考える。

引用議事録 月/日 発言番号は本文中に記載

○教育職員免許法等の一部を改正する法律 昭和63年12月28日法律第106号

第113回国会 衆議院 本会議 第13号

昭和63年10月20日

第113回国会 衆議院 文教委員会 第4号

昭和63年10月21日

第113回国会 衆議院 文教委員会 第5号

昭和63年10月26日

第113回国会 衆議院 文教委員会 第6号

昭和63年10月28日

第113回国会 衆議院 文教委員会 第7号

昭和63年11月2日

第113回国会 衆議院 文教委員会 第8号

昭和63年11月4日

第113回国会 衆議院 本会議 第14号

昭和63年11月8日

第113回国会 参議院 本会議 第9号

昭和63年11月9日

第113回国会 参議院 文教委員会 第7号

昭和63年11月10日

第113回国会 参議院 文教委員会 第8号

昭和63年11月22日

第113回国会 参議院 文教委員会 第9号

昭和63年12月6日

第113回国会 参議院 文教委員会 第10号

昭和63年12月8日

第 113 回国会 参議院 文教委員会 第 12 号  
昭和 63 年 12 月 20 日

第 113 回国会 参議院 本会議 第 14 号  
昭和 63 年 12 月 21 日

○教育職員免許法等の一部を改正する法律 平成 12 年 3 月 31 日  
法律第 29 号

第 147 回国会 衆議院 本会議 第 9 号  
平成 12 年 3 月 9 日

第 147 回国会 衆議院 文教委員会 第 6 号  
平成 12 年 3 月 10 日

第 147 回国会 衆議院 文教委員会 第 7 号  
平成 12 年 3 月 15 日

第 147 回国会 衆議院 本会議 第 12 号  
平成 12 年 3 月 16 日

第 147 回国会 参議院 文教・科学委員会 第 8 号  
平成 12 年 3 月 23 日

第 147 回国会 参議院 文教・科学委員会 第 9 号  
平成 12 年 3 月 28 日

第 147 回国会 参議院 本会議 第 10 号  
平成 12 年 3 月 29 日

○教育職員免許法の一部を改正する法律 昭和 29 年 6 月 3 日法  
律第 158 号

第 19 回国会 参議院 文部委員会 第 16 号  
昭和 29 年 4 月 6 日

第 19 回国会 衆議院 文部委員会 第 25 号  
昭和 29 年 4 月 14 日

第 19 回国会 参議院 文部委員会 第 34 号  
昭和 29 年 5 月 18 日

第 19 回国会 衆議院 文部委員会 第 32 号  
昭和 29 年 5 月 21 日

第 19 回国会 衆議院 文部委員会 第 33 号  
昭和 29 年 5 月 22 日

第 19 回国会 衆議院 本会議 第 54 号  
昭和 29 年 5 月 22 日

第 19 回国会 参議院 文部委員会 第 36 号  
昭和 29 年 5 月 25 日

第 19 回国会 参議院 文部委員会 第 37 号  
昭和 29 年 5 月 27 日

第 19 回国会 参議院 文部委員会 第 37 号  
昭和 29 年 5 月 27 日

第 19 回国会 参議院 本会議 第 52 号  
昭和 29 年 5 月 28 日

第 19 回国会 衆議院 本会議 第 67 号 附録  
昭和 29 年 6 月 15 日

○教育職員免許法の一部を改正する法律平成 14 年 5 月 31 日法  
律第 55 号

第 154 回国会 衆議院 文部科学委員会 第 8 号  
平成 14 年 4 月 19 日

引用文献

土屋基規『日本の教師—養成・免許・研修』新日本出版社、  
1989 年。