特集論文

# 現職教員の「専修免許状」取得をめぐる課題（2）

Issues Concerning with Incumbent Teachers' Obtaining a Specialized Teacher's Certificate（2）:
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９月15日

**抄録：**本研究は、現職教員にとっての「専修免許状」の在り方を考究することを目的とするものであり、「専修免許状」創設にあたっての経緯とその際の国会審議等を整理し、のちに問題視される制度上の曖昧さについて言及した前稿に引き続く後稿である。本稿では、中教審等の議論を整理することによって「専修免許状」制度の本質的問題が、問題提起をしながらも、改善されないまま「教職大学院創設」によってさらに顕在化していく過程を明らかにし、今後「専修免許状制度」を活性化させるための課題と方向性の検討を行うことを目的とする。

**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、教職大学院、派遣、教員育成指標、履修証明プログラム

## はじめに

前稿では、「専修免許状」創設の趣旨では、「上級という上下関係性はなく、一定の分野における高度な専門性」を示すものと位置付けられたが、議論の焦点は1972年の教員養成審議会建議との関係から「種別化」に置かれ、学位と単位で構成する免許状制度そのものの問題性に関する議論はなかったことを明らかにした。その点については、免許状の上進制の要件においても、「現職経験によって何が修得されるのか」は曖昧なまま単位の逓減が論じられており、それは大学や大学院における学びに求められるものが何かを同時に曖昧にするものである。わずかに、2002年第154回国会で初等中等局長の「教科または教職に関する科目については在職年数を評価することから履修を要しない」という発言があるのみであった。

しかしながら、「専修免許状」の位置づけは変わっていく。1990年代に入って、世界的趨勢から「教職の高度化」が言われるようになり、「修士レベルでの教育を受けた者の割合を更に高める」方策の中で「専修免許状」が語られることになった。従来の「現職派遣」に加えて「大学院修学休業制度」が創設されるなかで、「専修免許状」に対する認識が、「一定の分野」という限定がなくなり、「一種免許状」よりも「上級」へと位置づけが変化していく様がみられた。この変化が、本稿で言及する「専修免許状」への批判、「教職大学院創設」につながる。

## 1. 教員養成系大学修士課程と専修免許状

### 1. 1.「今後の教員免許制度の在り方について」諮問

前稿の1988年教育職員免許法改正の経緯で言及したように、専修免許状の創設に伴い、基礎資格となる大学院修士課程の整備が進められた。1996年度には、当時教員養成学部を置く大学48すべてに大学院教育学研究科（修士課程）が設置されており、約4,000人の入学定員を有していた。専修免許状取得率は、2004年度の調査では、小学校2.6%、中学校4.0%、高等学校25.1%であり、もともと一級免許状が専修にあたる高等学校以外では、毎年割合は倍増しているものの、低い水準にとどまっていた。

2000年「一種免許状を有する教員が専修免許状を取得する際に取得必要な単位数を在職年数に応じて逓減する措置の廃止」のための教育職員免許法の一部改正が行われた。その翌年の2001年４月には中央教育審議会に「今後の教員免許制度の在り方について」の諮問があった。

「教員免許状を学校種を越えて総合化・弾力化すること、免許更新制を実施した場合の効果と問題点等を明らかにしつつ、免許更新制を導入することの可能性に

ついて検討すること、『特別免許状制度』については、制度の定着、一層の活用の促進すること」を課題とした。

中教審第５回（５月９日）では、大臣等も出席して、答申の趣旨と説明が行われた。専修免許状に関わる発言としては、上進制度に関わって、「教養審の第２次答申がこれまでの免許状の標準が一種免であったのを専修免のほうにシフトしようという提言をしている」ことから、専修免許状への上進制について検討が必要であるとの趣旨のものであった[1)]。

初等中等教育分科会では、第１回（４月 19 日）において、当該諮問の説明がされ、教員養成部会も開設されることが報告された[2)]。

### 1.2. 教員養成部会での議論

第１回（６月 11 日）で、部会長が「これまでの教育職員養成審議会での論議をふまえた上で審議することを要請」して、当該諮問についての議論が始まった[3)]。第２回（６月 18 日）では、教員免許制度の総合化・弾力化についてと免許更新制についての自由討議があったが、専修免許状を取り上げた発言はなかった[4)]。

第５回（７月 16 日）及び 第６回（７月 19 日）では、今後の教員免許制度の在り方について関係団体から意見聴取が行われた。関係する発言が２つあった。ひとつは特別支援教育にかかわって、一種免許状を総合免許状とし専修免許のみを障害の区分にすることの可能性に関する発言であり、「現在のところの教員の取得希望の在り方とは一致しないが、念頭において検討することはいいのではないか」という意見であった。もう一つは、専門分野の区分に関わるもので、学校教育専攻修了者の専修免許状に記載する区分の在り方についての意見であった[5)]。

第８回（９月 17 日）では、冒頭から「専修免許が保障している資質能力が曖昧との指摘がある。大学院での履修内容等の専門性を免許状に明記して配置に生かしてはどうか」や「処遇改善が普及につながる」というこれまでも上がってきた意見と重なる発言とともに、「将来的課題としては、一種免許、二種免許を基礎免許とし、専門分野別の専修免許との２本立てにすること。専門性を高めるため専修免許の取得要件に現職経験を課すことが考えられる」という抜本的制度改善の方策を示す発言があった[6)]。

第９回（10 月９日）では、今後の教員免許制度の在り方についての全般的討議では、「ストレートマスターにそのまま専修免許を授与しないという考えについてはどうか」という委員の質問から議論が始まった。これに対して、実践的指導を専門性とみる立場から、冒頭発言に賛同する次のような発言が続いた。

「学校現場ではマスターを修了しただけでは役に立たないという意見が強い。ビジネススクールは必要に応じて作られた、内容が実務に役立つ学校である。エデュケーショナルスクールはそうした発想に馴染むのかどうか、専修免を議論するならそこについて考えるべきではないか」

「専修免許が教員としての資質能力にどう反映されているのかが不明な現状である。現職経験、またはそこで得た問題意識をマスターで学び、専修免許を取得することが指導力向上などにつながるのではないか」

「今現場で求められているのは学問的な知識より実践的指導力である。ストレートマスターよりは一定の教職経験、検定等を課し専門性を高める方がいいと考える」

「専修免許状とは何か。専修のための科目が決まっておらず、修士を出れば保有する一種免が専修になる現状がいいのかどうか。諸外国にある、学部卒業後に志望者が免許を取れるティーチャーズカレッジのような方法も考えられる」

「ストレートマスターで免許を得た教員が現職教員に刺激を与えるには、大学でそれだけの教育を行わなければならない。その上で、現職経験を課した後に正式免許を与えるとすれば実践力が備わるのではないか」

ただし、趣旨に賛成する意見の中でも、ストレートマスターに対して「研究者育成」の道を残す必要性があるとする立場から「ストレートマスターは残してほしいと思うが、教育学や心理学といった大学院での専門性を専修免許に残さなければならないのではないか」や「現職経験や実践的指導力の養成の重要性は理解できるが、研究者育成の道も残すべきである」との意見も出された。

また、「処遇改善」について、「将来の処遇改善の問題だが、…専修免許を多くの人が取得できるよう環境整備をし、その上で処遇を改善するのが現状に見合うだろうが、文部科学省として、将来的にどう検討しているのか」との発言に対して、事務局は、「評価に基づく給与、専修免許保持者の扱いを含めて総合的に検討していく考えである」との方針を示す一方で、「処遇改善の実施の見通しについてタイムスケジュールを決めるのは難しい」とも述べている。

議論は「中長期的課題としたものに、実現に向けての心構えを盛り込むのは可能であろう。専修免許の位置付けと処遇の問題は従来から議論されているのでこの部会の報告でより明確な表現ができるといいと考える。事務局と相談したい」としてまとめられた[7)]。

第13回（11月19日）では 中間報告についての部会案の審議を行った。「修士課程で学ぶ意義の書き方だが、現職教員に大学院での教育機会の拡大についてアンケートを採ると各教科に対する希望が多いので、2の理工系、3の英語と特定せずもっと広く文系全体としてよいのではないか」という発言があったが、中間報告の取りまとめは部会長に一任され[8]、初等中等教育分科会では、養成部会の審議経過と中間報告案が資料として示され、審議が行われた[9]。

### 1.3. 中間報告

中教審第12回（12月20日）では、中間報告（案）の検討がされた。審議は免許更新制度が中心に展開され、専修免許状に関する発言は見られないまま、中間報告書が了承された[10]。

中間報告書では、専修免許状創設の趣旨に触れながら「処遇面を含めて位置づけが明確でなかったこと」から取得が低調である現状を示している。そこで、「学校教育専修の科目の修得で教科ごとの一種免許状が専修免許状になる現行の方式は専門性の観点から疑問が呈されてきた」ことから、「得意分野を示すものとして再構築」するとして、「ある特定の分野の単位を修得した場合に取得するものとし、その取得単位の分野を適切に示すものとする」との改善案を示している。この方式をとると、一種免許状と専修免許状の2種類を有することになり、また、専門分野別になるため複数の専修免許状を有することも可能になる。さらに、「専修免許状の取得要件として一定の現職経験と教育職員検定を必ず課すこと」など具体的な方策を示している。

しかしながら、「分野の記載」以外については、「平成10年免許法改正とそれに伴う再課程認定から時間がたっていないことから、これらの抜本的改善は将来的課題」とされた[11]。

### 1.4. 答申

教員養成部会では、第15回（1月24日）に中間報告に対する関係団体からの意見が説明され、その後答申案の審議に移った。

「専修免許状に規定する専攻分野は大学のカリキュラムに影響を与えるため、その内容を検討するはずだったが、今度の通常国会で出される免許法の改正案にそれが含まれるなら、最終答申前に部会で検討する必要があるのではないか」という委員の質問に対して、事務局から、教育職員免許法施行規則改正になるので、時期は法改正より後の夏頃になるということとともに、免許に規定する専攻分野については「この場で議論する」ことが確認された。これに対して、この部会で行うのは「あくまで例示である」との委員からの発言もあった。しかしながら、その後、部会で答申についての審議は行われなかった[12]。

初等中等教育分科会第4回（2月12日）に、答申案が出された。いくつかの指摘があったが、専修免許状に関するものはなかった。案は了承された[13]。

中教審第15回（2月21日）には、答申案が審議にかけられた。審議は免許更新制度が中心に展開され、専修免許状に関する発言は見られないまま、答申案が了承され、2002年2月21日に答申が提出された[14]。

答申では、「専修免許状」についての改善については、中間報告書を踏襲した内容であり、「専攻分野の明記」の提案がなされ、専門分野の区分例が示され、免許法施行規則に規定する具体的方策を示した[15]。

## 2. 教職大学院創設と「国立の教員養成系大学学部の在り方に関する懇談会」

当該懇談会（以下、「在り方懇」）は、「今後の国立の教員養成系大学学部の在り方について」[16]と題する報告を2002年11月に行い、その後の「教職大学院創設」を含む国立大学教員養成系学部に大きな影響を与えた。

「在り方懇」は、先述した中教審への諮問を追うような形で、文部省により2001年8月に設置され、「長期的観点に立った国立の教員養成系大学・学部の在り方」に特化しての検討が依頼された。

「専修免許制度の創設や現職教員の再教育のニーズの高まりを受けて、平成元年度以降、各教員養成学部における修士課程の整備が急速に進み、平成8年度にはすべてに設置され」、「11の単科大学と37の総合大学の学部を合わせて48の教員養成学部が、すべての都道府県に設置されている」という状況を踏まえ、「学校現場で生じている課題はますます多様化、複雑化し、専修免許状を持った資質の高い教員の拡充が求められている」現状のなか修士課程の現職教員受け入れに向けてカリキュラムや履修形態の改善が求められた[17]。

当該報告書では、「専修免許状を保持した教員の割合を高めていくことが求められている。現職の教員が専修免許状を取得する方法として大きな役割を担うのは大学院の修士課程による学修である」と専修免許状取得における場として修士課程を位置付けた。そして「教員養成学部の修士課程においては、現職教員等の学修や研修のニーズに応えるため、一層の組織的・体系的な履修指導の充実が必要」とした[18]。

この点について、既存の教員養成系大学の修士課程は「内容が明らかに理学や文学の修士論文と変わらないような論文等をもとに『修士（教育学）』を授与しているという例が見られる」といった課題がみられるとして、「教員養成の立場からの専門的要素を取り入れた、名実ともに『修士（教育学）』にふさわしい内容の教育研究を展開していく」ために、「教科教育専攻（専修）の場合は、教育に関する研究の副論文を義務付け

ることも一つの方法である。ただし、その際には、副論文の添付が形式化し、実質が伴わないものにならないよう、運用に十分留意する必要がある」との意見を示し、専修免許状の教職課程を越えて、研究成果としての修士論文の在り方にも言及している[19]。

この後、当該報告書が示した「教員養成学部の大学院はふさわしい専門性の確立に努めるべき」との考えのもと「専門職大学院」創設の検討が進んでいくこととなった[20]。

## 3. 専修免許状に関わる教員養成部会・ワーキングでの審議経過

### 3.1.「今後の教員養成・免許制度の在り方について」諮問

2004年10月、「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の諮問[21]を受けた中央教育審議会は、教員養成部門会で2004年11月から2005年3月までに5回（第25回～第29回）にわたって審議を行い、基本的な事項と2つの各論が検討され、「これまでに出された主な論点と意見」をまとめた。1つは「専門職大学院の在り方」、もう1つは「免許制度の改革」とりわけ「免許更新制度の導入」であった。

免許制度に関しては、基本事項に関わって「更新制だけでなく、免許制度の抜本的な改革も視野に入れた検討が必要」、それに対して「抜本的な免許制度の改革は現実的でなく、現行制度の中で考えていくことが必要」といった意見が出されるなど議論は拡散したままであった。

専修免許状に関しては、「専門職大学院修了相当の免許状を授与することは当然である」、「専修免許状の基準が、一種免許状に量的な基準をプラスしたものとなっており、質的な基準を議論することが必要」、「上進制度による専修免許状の取得については、再検討することが必要」、「専修免許状を取得しなければ教頭や指導主事などになれないという方向を示すべき」などの多様な視点から意見が示されている[22]。

そこで「より具体的な検討を進める必要があることから、本部会の下に、当面の検討事項に係る専門的な調査審議を行うためのワーキンググループ（専門職大学院ワーキンググループ及び教員免許制度ワーキンググループ）を設置する」こととした。専門職大学院ワーキンググループ（以下、専門職大学院WG）では、「修了者に授与する教員免許状」、 教員免許制度ワーキンググループ（以下、教員免許制度WG）には、「教員養成・免許制度の改革の基本的な視点」という大きな検討事項が掲げられるも免許更新制に関する事項が多くを占め、免許制度については、「教員免許状の授与の仕組み」や「教員免許状の種類の在り方」といった大雑把な検討課題が示された[23]。

3.2以降では、両WGにおいての「修了者に授与する教員免許状」についての議論を追うこととして、「上進制度」については、別途まとめる。

### 3.2. 専門職大学院ワーキンググループにおける検討

「免許状の種類」については、専門職大学院WGの第5回（5月26日）の「検討の方向の整理案」[24]で初めて示され、その後第6回（6月6日）「専門職大学院ワーキンググループにおける審議経過（素案）」で、以下のように検討すべき4点をまとめた。

「ア）専門職大学院のため学位の種類が従来の学位と異なることを踏まえ、新免許の必要性の有無をどのように考えるか、イ）現行の専修免許状は履修の内容を「教科又は教職に関する科目」としているが専門職大学院は特定のカリキュラムを設けるが、どのように考えるか、ウ）専修免許状と新免許状の相違（能力、効果など）とどのように説明するのか、エ）新免許状創設では上進制度の対象とするのか」[25]

これに対して、第8回（6月27日）で示された「審議経過（案）」（1. 教職大学院の制度設計　(3) 設置基準以外の関連事項について 4. 免許状の種類）では、先の検討すべき項目のうち3つについて、「ア）専門職大学院の課程の水準・位置付けは修士課程相当、イ）新カリキュラムは「教科又は教職に関する科目」の概念の範囲内、ウ）修士課程相当の課程である」との考えから「新たな免許状を創設するよりも、むしろ現行の専修免許状を活用する方向を中心に検討することが適当ではないか」との見解が示されている。ただし、「教員免許制度全体の中で整理すべき課題が多いため、免許状の取扱いについては、引き続き教員養成部会において、上記の観点等を踏まえ、総合的見地から検討し、結論を得る必要がある」とし、免許制度全体との整合性の検討の必要性にも言及している[26]。

この間どのような検討があったのか。第7回（6月13日）の議論の中での関係する次のような議論がなされている。

「このワーキンググループでも、部会でも、現行の専修免許状に対する批判はずっと出てきた」、その中で既存の修士課程と専門職大学院の機能に基づく免許状という観点から「修士レベルの実践的な教員養成の機能というのは専門職大学院が主体的に担って、既存の大学院教育学研究科は別の人材養成、つまり現在混在しているところのアカデミック指向の部分に重点を置くような形で再編をすると考えるべきなのか」明らかに別のものと位置付けるなら「専門職免許状は別に設けて、専修免許状はちょっと実践的な教員というのとは離れて存在するという形になるということにもなるのではないか」とする意見があった。その一方でそうした状況は、「今の専修免許状なり一種免許状なりというものの価値が見えにくくなってしまう、立ち腐れ的に

なってしまうのではないか」という懸念が示されている。

これに対して、「修士課程の中で専門職大学院には補えない部分が出てくるということは当然」だと考えると「免許状においても違いが出るということは、それを加速する」として、修士レベルにおける2本立て状況を進めるか否かは「これは相当長期にわたり戦略にかかわる難しい点である。専門職大学院の目的・機能から来る意味で、免許状特有の議論というものがあるという点を考えた方がいい」との意見がだされている。これに対して事務局は「開放制の原則の下で新しい専門職大学院をつくろうというときに、既存の大学院と専門職大学院では全く違うものであると直ちに整理できるかどうかがポイントである。今でもアカデミックなものとプロフェッショナルなものを両方混在したままやっている大学院もあり、それらは新しく専門職大学院をつくっても残り得る。そのような中で残されたものをどう考えていくか、あるいは関係者にどう考えてもらうのかというような点も含めて、次回もう少し論議を深めていただきたい」とまとめている[27]。

先の「審議経過（案）」が示された第8回では、専修免許状」についての議論は24単位の科目設定や履修方法、および「ストレートマスター」が教育系大学院と専門職大学院のどちらにメリットを感じるのかといった議論のみであった[28]。この「審議経過（案）」は第35回教員養成部会（7月26日）に示された。その後の教員養成部会での審議については、3.4. に詳述する。

引き続く専門職大学院WG第9回（9月13日）では、「カリキュラム」についての議論へと進み、第10回（11月21日）では「今後の教員養成・免許制度の在り方について（中間報告）（案）」が示された[29]。その後、第11回（3月31日）で今後の課題として「カリキュラムイメージ（第1次試案、第2次試案と随時）、教職大学院に求められる大学教員（特に実務家教員）の在り方について、事後チェック（事後評価）の観点について」[30]の3つが示され、第15回（7月5日）まで検討が行われたが、免許に関する議論は見られない。

### 3.3. 教員免許制度ワーキンググループにおける検討

当該WGの主たる課題は「免許更新制の制度設計」にあったが、第1回（3月17日）において専門職大学院設置の場合の当該大学院の修了者に対する免許状について、「専門職免許状（仮称）の創設」と「専修免許状の授与」が例として示された[31]。

さらに第2回（3月24日）において、「改革の具体的方策（議論のたたき台）」では、専修免許状について、「新たに専門職免許状（仮称）を創設する必要があるのではないか」という意見も出されていた[32]。

これに対して、第4回（4月15日）で示された「資料3　第1回～第3回　教員免許制度ワーキンググループにおいて出された主な意見」では、「免許状の種類は、採用側からはあまり意味がない。二種免許状であるために何か問題が起きているわけではないし、専修免許状だからといって優秀かというとそうでもない。免許の種類の議論はあまり意味がなく、更新制の議論にも関係しない」[33]との意見がとり上げられている。「二種免許」については短大をはじめとする関係者から、「現状維持」の要望が強く、この発言につながったといえる。しかし、「専修免許状」についての取得者が「優秀かどうかわからない」との発言については、その原因が、さきの「在り方懇」で示された既存の修士課程における教職課程のカリキュラムによるものであるのならば、「免許の種類」の変更にも関わる問題であり、専門職大学院において授与する免許状にも関わる課題である。

しかしながら、この発言以降、「授与する免許状の種類」については当該WGでは議論の外へと追いやられた感があり、第5回（5月12日）で示された「改革の具体的方策（議論のたたき台）」では、「免許状の種類の在り方」に第4回WGの意見を受けて追加・修正したものとして「教員養成の専門職大学院が設置された場合、修了者に授与する免許状としては、現行の専修免許状とすることや、新たに専門職免許状（仮称）を創設することが考えられるが、これについては、専門職大学院ワーキンググループにおける専門職大学院の制度設計等に関する検討状況を見ながら、検討することが適当ではないか」との意見が示された[34]。

第7回（6月10日）で示された「教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について（議論のたたき台）」では、先述の専修免許状に関わる事項は「その他」に記載先が移され、第5回で示された意見がそのまま示されている[35]。さらに、第10回に提案された「教員養成・免許制度の改革について（論点整理（案））」では、触れられていない[36]。

だが、第11回（10月14日）に提案された「教員養成・免許制度の改革について（教員免許制度ワーキンググループにおける審議経過報告）（案）」には、第7回で先述したものと同じものが示されている[37]。この案が第36回教員養成部会（10月21日）に提出された。この間にWGで具体どのような議論がなされていたのかは、第14回以外の議事録が当該HPに掲載されていないため、具体的な議論を追うことができなかった。

当該WGは、この後第12回が5月9日に開かれるまでブランクがある。この間教員養成部会で免許更新制に関する意見募集などが行われ、後述するように、今後のWGは「免許更新制」について検討されていくこととなる。

### 3.4. 教員養成部会

両WGが設置されて以降、教員養成部会では、適宜

両WGの審議状況や主な意見をまとめたものが報告され、審議が進んでいった。

第30回（3月29日）、第31回（4月22日）において両WGの審議状況が報告され、第31回では、教員養成部会において出された論点や意見が追加・修正された。「専修免許状は、自らの得意分野をつくる上で、今後とも十分に機能させる必要があるが、修士課程の教育は抜本的な改善が必要」という「在り方懇」でも出されていた既存の修士課程に対する批判が追加されたのみであった[38]。

第33回（6月17日）では、6月17日、23日に行われる予定の「関係団体のヒアリング」が議題にあがっている[39]。

第35回（6月17日）ではこのヒアリングの意見概要が資料としてあげられている。専門職大学院における免許状に関わる意見として、全日本私立幼稚園連合会から「専修免許状との違いが不明確」、全国公立短期大学協会から「免許状は現行専修免でよい」、日本高等学校教職員組合から「専門職大学院の修了者には、教育修士（専門職）等の免許状を授与する」などが出された。また、免許制度における専修免許状に関する意見として、全国定時制通信制高等学校長会から「専修免許状の要件を見直す」、上進制に関わる意見としては、日本教職員組合から「現行免許制度を基本としつつ、研究機会の確保として上進制を充実することが必要」が出されていた[40]。

第36回・第37回合同会議（10月21日）からは、教員養成部会中間報告のとりまとめについての審議が始まる。専門職大学院WGから提出された「審議経過報告」及び、免許制度WGから提出された「教員養成・免許制度改革について」が資料としてあがっている。「中間報告とりまとめに向けての議論のたたき台(案)」では、専修免許状については触れられていないが、「その他の改善方策」のなかで「上進制度の改善」があげられている[41]。

第38回（10月31日）では中間報告の素案の検討が[42]、続く第39回（11月16日）では「中間報告(案)」の検討が行われている[43]。

「教員養成・免許制度の現状と課題」では、特に修士課程に見られる課題として「大学の教員の研究領域の専門性に偏した授業が多く、学校現場が抱える課題に必ずしも十分対応していないこと。また、指導方法が講義中心」であり、「専修免許状の取得が学校現場で必ずしも十分評価されていない」との批判的な評価が示されている。

教職大学院創設に関わる免許状の種類については、専門職大学院WGが提出した「審議経過」で言及したとおり、つまり3.2.において先述したとおりの「現行の専修免許状を授与することが適当である」との提案がなされた。しかしながら、但し書きで示された「教員免許制度全体の中で整理すべき課題が多いため、免許状の取扱いについては、引き続き教員養成部会において、上記の観点等を踏まえ、総合的見地から検討し、結論を得る必要がある」との見解は全く示されていなかった。取り上げた個所については、「素案」、「案」、公開された中間報告書[44]の変遷の中で変更は見られなかった。

中間報告は、12月から意見募集にかけられ、第40回（平成18年1月30日）でその概要が報告されている。専修免許状に直接かかわる意見としては、日本教育大学協会の「修了者が身に付けた専門的知見を免許状に明示することが必要」、さらに免許状全体に関わるものとして社団法人国立大学協会の「専門職大学院を活用し、上級免許状と下級免許状の業務範囲に差を設けることも含めて、全体像の再構成が必要」の2件のみであった[45]。

当該回では今後の検討予定が示されており、専門職大学院WGは「モデルカリキュラム」の検討、教員免制度WGは「免許更新制度の導入」が検討課題として挙げられている[46]、専修免許状に関わることは挙げられておらず、第41回以降、免許更新制度と専門職大学院の具体的な制度設計についての検討が進められた。

そして、第44回（6月16日）には、答申の素案が、第45回（6月26日）には、答申案が検討され、第46回（7月26日）において答申（案）がまとめられた。

## 4. 答申

こうした経緯を経て、2007年7月に中教審から答申が提出された[47]。答申においては、専修免許状について、「専修免許状の取得が学校現場で必ずしも十分評価されていないこと等、様々な制度的課題が生じてきている」と現状を批判的にまとめている。こうした評価につながる要因が、「大学の教員の研究領域の専門性に偏した授業が多く、学校現場が抱える課題に必ずしも十分対応していないこと。また、指導方法が講義中心で、演習や実験、実習等が十分ではないほか、教職経験者が授業に当たっている例も少ないなど、実践的指導力の育成が必ずしも十分でないこと。特に修士課程に、これらの課題が見られる」ことにあると指摘し、「教職課程において学生に身に付けさせるべき最小限必要な資質能力について理解を十分していない」修士課程の教育については、「特に」低評価の要因であると強く批判している。ここから当該答申が「在り方懇」と同じ認識に立って答申がまとめられていることがわかる。

こうした課題に対して「研究者養成と高度専門職業人養成の機能が不分明だった大学院の諸機能を整理し、専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実を図るため、教員養成に特化した専門職大学院と

しての枠組み、すなわち『教職大学院』制度を創設することが必要である」（下線本文のママ）とし、「『理論と実践の融合』を強く意識した教員養成教育の実現を目指す」と専門職大学院としての「教職大学院」創設の目的と教員養成における位置づけを示した。

当該答申では、教職大学院で取得できる「教員免許状の種類」については、先述した経緯を経て「専修免許状」との結論を出している。

「専門職大学院の学位課程の水準･位置づけは修士課程相当」であるとする点は、ともに学部卒業を前提とする2年課程であることから「相当」であることは制度的にも理解できるが、教職大学院のカリキュラムは前述の趣旨から既設の修士課程とは全く異なる構成・内容が求められているにもかかわらず、履修内容が「専修免許状の取得要件とされている『教科又は教職に関する科目』の概念の範囲内であると考えられる」として「専修免許状を取得することが可能な教職課程」であると結論付けている。免許状制度としての問題点については、後述するが、「大学の教員の研究領域の専門性に偏した授業が多く、学校現場が抱える課題に必ずしも十分対応していない」との現状認識をもとに改革に取り組んだにもかかわらず、既設の修士課程については、「教員養成の立場からの専門的要素を取り入れた、名実ともに『修士（教育学）』にふさわしい内容の教育研究を展開していく」ことを条件に「専修免許状」取得が継続されることに落ち着いたのである。

## 5. 専修免許状の上進制

教員免許制度WGの第2回で示された「改革の具体的方策（議論のたたき台）」では、免許更新制との関係の中で、「有効期限内における一定の講習の受講や自己研鑽の状況の評価に応じて所定の単位を付与することとするなど、更新制と連動して上級免許状の取得が促進されるような仕組みを設けることとしてはどうか」との意見が示されている[48]。その後の第3回、第4回とその記載は変わらなかったが、第5回では、「更新制を教員免許制度上の制度として限定的に捉え、免許状の上進制度とは制度として連動させる」としながらも、現職研修、評価、処遇等との制度との連動についての検討は行われたが、上進制の制度に踏み込んだ言及はなかった[49]。第7回「教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について（議論のたたき台）」においては、同様の言及はあるものの上進制に踏み込んだ言及はなかった。

しかし、第10回の「教員養成･免許制度の改革について　論点整理（案）」では、更新制と上進制の連動の案はなくなり、「4. 教員免許制度に関するその他の改善方策」において、「上進制度について、免許法別表第三の『良好な成績で勤務』の評価がより適切に行われるよう、改善を図ることが適当」という意見が示される[50]。そして、第11回で示された「教員養成・免許制度の改革について（教員免許制度ワーキンググループにおける審議経過報告）（案）」では、さらに具体的に「上進制度については、良好な成績で勤務した場合の在職年数を、大学における単位修得に代替するものとして評価するという本来の趣旨を踏まえる」ことが大切であり、「免許法認定講習」については、「上位の免許状を取得する機会が広く確保されるよう講習の実施主体を拡大することとともに、（中略）　その場合、上位の免許状を授与する上で、適切な内容・レベルが担保されるよう留意すること」の必要が指摘された[51]。

教員養成部会では、これらの両WGの検討を受け、第36回・第37回合同会議から始まった教員養成部会中間報告のとりまとめについての審議のなかで、先述したように「中間報告とりまとめに向けての議論のたたき台（案）」では、「その他の改善方策」のなかで「上進制度の改善」があげられた[52]。第39回教員養成部会で検討された「中間報告（案）」では、当該記載場所のタイトルが「上進制度の見直し」と変更されたが、同様の記載がなされた。

以上のように両WGや教員養成部会において「上進制」に関する議論は行われているが、専修免許状の「上進制」に直接かかわる議論は見られなかった。

この後、答申における記載もこの「中間報告」とまったく同じものであった。「中間報告」から答申までの間、上進制度に関する議論は各WGや部会でどのように進んだのか。専門職大学院WGについては、上述したように専門職大学院で取得できる免許の種類についての議論はあったが、専修免許状に関した上進制ついての議論は見受けられなかった。上述のように教員免許制度WGについては、第14回以外の議事録が当該HPに掲載されていないため、今回議論の大筋を追うことができなかった。教員養成部会においても、両WGの検討を受けて、具体的な制度設計を中心に審議が展開され、専修免許状に関する上進制についての審議はなされていない。

## 6. 教職大学院創設による影響

「専門職大学院設置基準及び学位規則の一部を改正する省令（平成19年文部科学省令第2号）」が2007年3月1日に公布され、これに関連し、「専門職大学院に関し必要な事項について定める件（平成15年文部科学省告示第53号）の一部を改正する件（平成19年文部科学省告示第31号）」及び「学位の種類及び分野の変更等に関する基準（平成15年文部科学省告示第39号）の一部を改正する件（平成19年文部科学省告示第32号）」が同日公布され、2007年4月1日から施行された。

「教職大学院の課程」について、「専門職学位課程のうち、専ら小学校、（中略）の高度の専門的な能力及び優れた資質を有する教員の養成のための教育を行うことを目的」とすると定められ、学位は「教職修士（専門職）」とされた。

これを受けて2007年に「教職大学院」の設置準備が正式に進められた。兵庫教育大学と東京学芸大学については他の大学よりも早い段階で準備に取り掛かっていたが、2007年度に設置申請が認められ、2008年4月に開設された「教職大学院」は、単科教育大学（東京学芸大学、新構想大学含む）9校、総合大学6校、私立大学3校の18校であった。

この時点においては、従来の修士課程においても「専修免許状」の取得は可能であり、従来の大学院修士課程のみを設置継続する大学、「教職大学院」を設置することで、一つの大学の大学院研究科のなかに2つの異なる専攻が存在する大学、わずかではあるが「教職大学院」のみを設置する大学、の3種類を出現させることになった。

従来型の専攻と教職大学院（専攻）を併存させる大学に対しては、「教職大学院」を設置するにあたり従来型専攻も維持する場合は、文部科学省との事前相談において、2専攻の差別化を図ることとともに、従来型専攻における修士論文などの研究において「在り方懇」で求められた修士における研究を基にして、学校実践に引き付けた補論などを作成することを強く提案された。

## 7. 小括― 「専修免許状」制度の問題と改善の方向性

「専修免許状」に対する「補償している資質能力が曖昧」（1.2.）という批判の原因は、「一定の分野における高度な専門性」を示すはずの専修免許状をある学校種で取得すると所持するすべての一種免許状が専修免許状になるという運用面にあるように一見みえる。そのため「分野を明記」することで解決しようとした。しかしその後も、「取得者が優秀かどうかわからない」（3.3.）や「学校現場で必ずしも十分評価されていない」といった批判やさらには、6において言及した「在り方懇」による修士論文への批判が現れてくるのは、制度の抱えた問題がもっと根本的なところにあることを示している。「専修免許状」が基礎資格とする「修士課程」について、創設時点において「大学院での教育研究の内容上の深化が教師の資質の向上にどのような意義と役割を有するのか」を深く検討していなかったことにある[53]。「専門職修士」と既存の「修士」をともに「修士レベル」とする粗い議論が押しとおったのもこのような地盤のおかげであった。

戦後改革において「大学における教員養成」が制度化されたことを取り上げる。むろん様々な課題が残されたままの出発であったことは、山田（1987）や土屋（1989）の指摘のとおりである。しかしながら、戦後改革の中で、文部省関係者であった玖村敏雄が「what to teach と how to teach の時間よりも how to learn or study へ多くの時間が割かれまた幅広い教養人として視野の広い教育専門家の養成が期待された」と述懐していることや「人間としての高い教養を身に付ける深い専門研究によって、特色のある個性の完成を期待した」[54]ことが山田によって明らかにされたように、「大学」という高等教育機関における「学び」、国立か私立か、理学部か文学部か、という相違を越えて期待するものがあったと言えよう。

一方、専修免許状を見てみると「必要単位数を修得する科目については縛りがない」。つまり、「学士」を基礎資格としつつもその大部分が教職課程からなっている「学部」とは異なり、「修士課程で学ぶこと」それ自体が教員の資質能力の高度化に寄与するとの考えに立脚している仕組みであるといえよう。

このことは前稿で言及した教育職員養成審議会の第2次答申において「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考える」と述べられていることからも明らかである。しかしながら、「修士課程の学び」についての検討はさきのように漠然としたものに終始しており、教員の資質能力の「何」にどのような効果を期待するのかについての言及はない。

このことは、教職大学院の創設で新たな矛盾を含有する原因となる。専門職大学院として理念や目的により独自の教員養成のカリキュラムに縛りが課せられているため、「一定分野における高度な専門性」をもつ科目としてこれらの科目を履修するだけではなく、専門職修士課程を修了するには職業に直結した実践力を向上させるためのカリキュラムを全体として修得することが求められる。「高度な専門性」をもつ科目を必要単位数履修する既存の修士課程における学びとは、明らかに異なる。にもかかわらず、ともに「修士レベル」として同一の「専修免許状」取得としたことについては先述した通りである。ここで指摘したい新たな矛盾は、学部直進者（ストレートマスター）と現職経験を有する教員がともに学び、同じ教職修士、同じ専修免許状を取得するということによって生み出されるものである。

既存の大学院で学ぶ「研究」は、学校（社会）現場経験を必ずしも基盤として学びを構築していない。一方の教職大学院は、専門職大学院として「高度の専門的な能力及び優れた資質を有する教員の養成のための教育を行うことを目的」とされている。学校現場の多様化、複雑化した課題に応える「実践的指導力」の向上を図ることが求められている大学院において、「教職経験」はその学びの欠くことのできない基盤となる。

先述した2002年答申に至る教員養成部会での議論において出された、「ストレートマスター」を「教職大学院」の対象としないや一定の教員経験後「専修免許状」を授与するといった意見はこの考えによるものである。

その基盤がほぼ教育実習だけである者と10数年の現職経験のある者の到達目標が同じということはありえない。とくに近年設置が求められている管理職につながる「マネジメント」を主としたコースでの学びは、当然のことながら学部直進者とは現職経験もそれを基盤にした学びも大きく異なる。

「教職大学院創設」が急がれる中、学部直進者、特に小学校教員を目指す者に対する修士レベルにおける教職全般の高度化を図るルートを確保するためにはこうした矛盾を十分に承知しながらの導入であったことは容易に伺える。だが、教職大学院において「学部直進者」と「現職教員」を「学びあい」の名のもとに同じカリキュラムに受け入れ、同一の学位、同一の免許状としたことによって、ますます「専修免許状が何を担保しているのか」を不明瞭にし、それは専門職大学院への期待する成果をも曖昧にする。

では、どのような改善が有効なのか。それは、2001年の諮問「今後の教員免許制度の在り方について」の教員養成部会の議論の中にすでに示されており、さらに、2004年の諮問「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の「専門職大学院WG」の議論の中ですでに示されている。「免許法改正や再課程認定から時間がたっていない」(5.3) ことや「総合的見地から、免許制度全体との整合性の検討の必要性」(7.2) といったことから、先送りにされて、現在に至っている。

まず、既存の「修士課程」と「専門職課程」の同一免許状の問題である。先に根本的な問題として指摘したように「専修免許状」創設時に既存の「大学院での教育研究の内容上の深化が教師の資質の向上にどのような意義と役割を有するのか」を検討しなかったことにあるが、「専門職大学院」が創設され、さらに教員養成系の大学院は教職大学院に一本化された現在では、既存の「修士課程」の学びは必要か、を検討する必要がある。

筆者自身は、既存の「修士課程」において「修士論文」に関する研究を進めることで培われる高い専門的知識とそれを活用した課題解決に主体的に取組む態度は、まさに今学校教育が追究しようとしている「高次の認知能力」で示されていることであると考える。自身が経験し修得したからこそ、その「学び」を子どもに向けて再構成することができる。教員の資質能力として今最も求められていることであると考える。ゆえに、既存の「修士課程」の学びは必要であり、それを基礎資格とする免許状は十分に有効である。

教職大学院に期待されることは、「学校現場における実践力・応用力など教職としての高度な専門性の育成に重点を置くもの」として創設されたことからも明らかである。

このように、同じ「修士レベル」とは言え、基礎資格として期待される「学び」が異なる以上、その相違を明示して、別の免許状とするべきではないか。そうすることで、学校現場が取得者に「何を」期待すべきなのか、免許取得の成果を「何で」評価するかが明確となる。

つぎに、教職大学院において、「学部直進者（ストレートマスター）と現職経験を有する教員が、同じ教職修士、同じ専修免許状を取得する問題である。学び合いが効果を高める授業科目や実習も一部あるものの、そうした科目であっても到達目標は異なっているという授業が散見される。両者が同じ科目を一緒に履修すること自体に懐疑的な教職大学院関係者もいる。この点については両諮問における検討でも指摘されていた点である。

こうしたことを配慮するとすれば、一部共通科目を開設しながらも、専攻を別にして、異なる学位名、異なる免許状とすることが、明快な解決方法ではあるだろう。しかしながら、現在の教職大学院を取り巻く現状から考えると、複数の専攻を立ち上げ、維持することは困難である。せめて免許状における専門分野に区別を設けてはいかがであろうか。

以上、2点の改善に共通することとして、それぞれの免許状を一種免許状の全般的な上級免許状として位置付けずに、明示された専門分野の区分に限定した上級免許状であるという「専修免許状」の原点の趣旨に立って再構築することが必要となろう。2001年の諮問についての議論で提案されたように、専門職修士課程を基礎資格として、区分の異なる複数の免許状を保有することが可能となる。免許状がその教員が、学んだ分野における「専門性」を示すものとなり、新たな研修制度で模索している「学びの蓄積の見える化」につながる。免許更新講習制度が廃止になり、「教員育成指標」を参考にし、自らのキャリア形成を考える新たな現職研修制度を模索するなかで、履修証明プログラムなどを活用することで、教育委員会の負担を増加させず、研修の高度化を図ることのできる方法ではないか。

この場合、残された検討課題は2点ある。1点目は、「学士」で一種免許状を有する現職教員について、その上進制についてどのように考えるのか。二種免許状の上進についての議論を前稿の2.2.4.で言及したが、実践で習得できる事柄に限り逓減し、大学で学ぶべき事柄と峻別する。さらに、先に言及した根本的問題であるが基礎資格として「修士」に期待することは、どの学びで達成されるのかを明確にする必要がある。

2点目として、既存の「修士課程」修了者が教職大学院に就学する場合、もしくは、教職大学院における

「履修証明プログラム」を履修する場合、それぞれの「修士」の読み替え、もしくは、既修得単位としての認定を可とするのかという問題である。

「免許更新講習」という制度が発展的に解消される今こそ、戦後構築され、その時その時で修繕や建て増しが行われた教員免許制度を教員研修という観点から、総合的に見直す時期が来ていると考え、これまでの議論の整理を行い、そこから以上の提案を行った。

**註**

1）中央教育審議会　中央教育審議会（第5回）　議事録
2）中央教育審議会　初等中等教育分科会　初等中等教育分科会（第1回）　議事要旨
3）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第1回）議事要旨
4）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第2回）議事要旨
5）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第5回）議事要旨
6）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第9回）議事要旨
7）同上
8）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第13回）議事要旨
9）中央教育審議会　初等中等教育分科会　初等中等教育分科会（第2回）　議事要旨
10）中央教育審議会　中央教育審議会（第12回）　議事録
11）中間報告書
12）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第15回）議事要旨
13）中央教育審議会　初等中等教育分科会　初等中等教育分科会（第4回）　議事要旨
14）中央教育審議会　中央教育審議会（第15回）　議事録
15）今後の教員免許制度の在り方について（答申）2002年2月21日
16）国立の教員養成系大学学部の在り方に関する懇談会「今後の国立の教員養成系大学学部の在り方について」2002年11月
17）同上
18）同上
19）同上
20）同上
21）「今後の教員養成・免許制度の在り方について」諮問　2004年10月20日
22）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第29回）　配付資料 平成17年3月4日＞ 資料12 「これまでに出された主な論点と意見」
23）中央教育審議会　初等中等教育分科会 教員養成部会（第29回）　配付資料　資料14 「専門職大学院ワーキンググループ及び教員免許制度ワーキンググループの設置について（案）」
24）中央教育審議会 初等中等教育分科会 教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第5回）配付資料 資料3 「検討の方向の整理案」
25）中央教育審議会 初等中等教育分科会 教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第6回）配付資料 資料4「専門職大学院ワーキンググループにおける審議経過（素案）」p15
26）中央教育審議会 初等中等教育分科会 教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第8回）配付資料 資料3「専門職大学院ワーキンググループにおける審議経過（案）」
27）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第9回）　配付資料 資料2 「中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第7回）　議事要旨（案）」
28）中央教育審議会　初等中等教育分科会教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ(第10回)　配付資料　資料1 「中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ （第8回）　議事要旨（案）」
29）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会(第39回)　配付資料　資料6 「今後の教員養成・免許制度の在り方について（中間報告）（案）」
30）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ　教員養成部会 専門職大学院ワーキンググループ（第11回）　配付資料　資料4「専門職大学院WGにおける今後の検討課題について」
31）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ(第1回)　配付資料　資料3 「教員免許制度ワーキンググループにおける主な検討事項と検討の視点例」、2. 改革の具体的な方策 （3） 教員免許状の種類の在り方
32）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第2回　配付資料）
33）中央教育審議会　初等中等教育分科会 教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第4回）　配付資料
34）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第5回）　配付資料
35）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第7回）　配付資料
36）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第10回）　配付資料
37）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ　教員養成部会 教員免許制度ワーキンググループ（第11回）　配付資料

38）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会教員養成部会（第31回）　配付資料　資料5「教員養成部会において出された主な論点と意見」、資料6「教員養成部会において出された主な意見」
39）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第31回）
40）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第35回）　配付資料　資料5　関係団体ヒアリング（6月17､23日開催）における意見の概要（別添）関係団体からの意見書
41）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第36回）･教員養成部会（第37回）合同会議　配付資料
42）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会（第38回）　配布資料
43）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会（第39回）　配布資料
44）中央教育審議会　今後の教員養成･免許制度の在り方について（中間報告）（平成17年12月8日）
45）中央教育審議会　初等中等教育分科会 教員養成部会 教員養成部会（第40回）　配付資料
資料5‐2　中間報告に対する関係団体からの主な意見（概要）（別添）　中間報告に対する関係団体からの意見書
46）中央教育審議会　初等中等教育分科会 教員養成部会　教員養成部会（第40回）　配付資料　資料6　教員養成部会における今後の主な審議事項と検討体制について（案）
47）中央教育審議会「今後の教員養成・免許制度の在り方について」答申、2007年7月
48）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員免許制度ワーキンググループ（第2回）　配付資料
49）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員免許制度ワーキンググループ（第2回）　配付資料
50）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員免許制度ワーキンググループ（第10回）　配付資料
51）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員免許制度ワーキンググループ（第11回）　配付資料
52）中央教育審議会　初等中等教育分科会　教員養成部会　教員養成部会（第36回）･教員養成部会（第37回）合同会議　配付資料
53）土屋基規『日本の教師　養成･免許･研修』新日本出版社、1989年pp.131-133
54）山田昇「「大学における教員養成」と教員養成の研究」『教育学研究』第54巻第3号　1987年9月　pp.1-11