

中央教育審議会・義務教育特別部会の審議に関する意見書

平成 17 年 7 月 28 日

社団法人 国立大学協会

特定分野の問題検討特別委員会（教員養成分野）

はじめに

義務教育は、近代国家に不可欠な社会資本であり、その重要性に関しては論を待たない。本協会は国立大学の連合体として、高度職業人養成の一環として義務教育段階の教員を多数輩出し、また初等中等教育を経た後の多くの若者を受け入れてきている立場から、わが国の義務教育の基盤整備に関しては尽力すべきものと捉えている。そうした点に鑑み、近年の内外の動向の変化を受けて中央教育審議会が、義務教育の在り方についての総合的な検討を行うべく、義務教育特別部会を設けて集中的に審議を行っていることに対しては注視をしてきている。

このたび、義務教育特別部会から意見聴取の機会を与えられるに際し、去る 6 月 17 日に中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会において、主に「教員養成分野における専門職大学院」問題に関して行った意見陳述（別添意見書参照）に加え、義務教育特別部会の審議内容に関わって以下の諸点について意見を申し述べることとする。

主な論点と国大協の見解

義務教育特別部会におけるこれまでの審議経過を見る限りにおいては、義務教育の条件整備に関わって、全体的に「地方の自由度の拡大」をはかる方向での検討（「審議経過報告（その 2）」を基調としつつ、その中で特に本協会の立場に関わる主要な論点として教員給与の一般財源化、および 教員養成・研修制度の改革等について多く論じられているように見受けられる。

まず、地方自治体の主体性を尊重する方向でのいわゆる「地方分権化」については、これを義務教育において実施していく際の手順において、教育全体の混乱を招かぬよう細心の注意を払って実施に移されるべきだと考えるものである。

また、「地方分権化」と、今後における国立大学のネーション・ワイドな展開とが両立しうよう、実施にあたって注意が必要であろう。今後に各国立大学法人が、県域を越えて大規模に連携・協働していこうとする際に、「地方」との関係がその阻害要因とならぬよう、配慮が求められる。

次に、教員人事を含めて、中核市レベルへの権限委譲が検討されている点については、今後の国立大学における教員養成との関わりで懸念を覚える。現時点でも、都道府県と政令指定市とが独自に採用人事を行っている結果として、政令指定市（大都市）への教員志

望者の集中傾向がある。今後これが中核市レベルにおいて行われるとするならば、教員志望者の都市部への集中は一層激しくなることが予想される。このことは、義務教育の水準の確保という点からも、また教員になる人材の持つべき広い視野や幅広い知識という観点からも、決して望ましいものではない。また、「教職大学院」の設置に際して要請されると見られる「大学と教育現場（学校・教育委員会等）との連携」においても、大学の連携相手としての地方自治体が多様化・細分化し、円滑な連携が行われにくくなる懸念がある。義務教育特別部会で検討されているような方向で採用・研修を市町村レベルに委ねるとするならば、その単位をある程度広域化することが求められる。

以上

(別添)

教員養成における専門職大学院に関する意見書

平成 17 年 6 月 17 日

社団法人 国立大学協会

特定分野の問題検討特別委員会(教員養成分野)

はじめに

わが国における教員養成は、「大学における養成」、「免許状授与の開放制」の二大原則の基に半世紀あまり行われてきたが、この間に初等・中等教育のあり方が大きく変容し、学校教員に求められる力量も単に教科内容を「教える」ことのみならず、各学校の実情に応じた教育の構成、地域との関係等も含めたマネジメント、個々の児童生徒の抱える問題に即応したケア等へと、専門化・分化が進みつつある。これらの、多様でかつ専門性の高い力量を教員に確保するに際し、教員養成の現行のシステムでは対応し難い部分が出てきていることは確かであり、また教員養成系大学・学部をはじめとする多くの国立大学においても、こうした学校や教育の現代的状況に対応する教員を養成することに対する柔軟さ・機敏さを欠いていた面は否定できない。

初等・中等教育に従事する教員の資質・力量に対する社会的要請が高まることに伴い、基礎資格が「学部卒」(学士レベル)から「学卒後」(修士レベル)へ移行しつつあるのは、昨今の世界的な潮流である。また、研究後継者養成と高度専門職養成とに大学院の機能を分化させていく動きも、国際的な常識となりつつある。こうした中、わが国においても平成 15 年度から発足した専門職大学院制度を活用し、教員養成の質的向上を企図しようとする方向は、本委員会としても基本的に理解できる。

もとより初等・中等教育の教員養成に対する国立大学の責任は重いものである。その教員養成に関わる現代的問題の解決と質的向上を企図して専門職大学院制度が導入されるという動きに対して、各国立大学法人はこれを改革の契機として積極的に捉え、今後策定する中期計画の内容をも見据えながら将来戦略の一環として選択していくべきものである。このような認識に立ち、昨年 8 月に文部科学大臣より発表された「義務教育の改革案」において「教員養成の大幅改革」が謳われる中に「専門職大学院の創設」が示されたことに端を発し、10 月に中央教育審議会に諮問がなされ、この問題に関する検討が進んでいくという一連のプロセスに、本委員会としても重大な関心を払ってきた。

教員養成における専門職大学院の具体的な事項については、今後初等中等教育分科会教員養成部会、および専門職大学院ワーキンググループを中心として審議・検討がなされていくものとみられるが、ここでは特に国立大学の立場から、教員養成の専門職大学院を実際に設置・運営していく際の問題として主に以下の二点に関して本委員会としての意見を申し述べ、今後の審議・検討の参考に資したいと考える。

1. 制度設計に関わる前提的問題

今回、教員養成における専門職大学院の検討がなされる背景には、既存の教員養成系大学に設置された大学院、なかでも「新構想」とされる鳴門教育・上越教育・兵庫教育の三大学に対する批判・反省があるものと捉えられる。新構想大学の設置に関与した麻生誠・東京女学館館長が中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会（第27回・平成16年12月17日）において「新構想教員養成大学院についての回顧と展望」についての話題提供を行っていることも、従来の教員養成に対する批判・反省の上に立って新たな専門職大学院制度を構想しようとする姿勢の表れとして積極的に評価できる。

ただし、麻生誠氏も述べているように、「新構想教育大学の失敗の原因」は、現行の大学院制度においてアカデミックな学位とプロフェッショナルな学位が峻別されず、したがってプロフェッショナルな大学院教育が十分に行われなかったという内在的な要因のみならず、「現職教員の供給が都道府県の財政的措置によって数的に制限されていた」、「現職教員が学位を取得して職場に戻っても給与などの待遇改善が全くとられなかった」、「教育委員会側が必ずしも適格な現職教員を送らない場合がしばしば見られた」等、大学院を取り巻く周囲の条件整備に起因する外在的なものも多い。

当然のことながら、運営費交付金という国民の税金で運営されている国立大学は、今後においてもわが国の初等・中等教育の中核的な役割を担う高度な専門性を備えた教員の養成に関して大きな責任を持つ。そのことの確認に立ち、国立大学協会としては、教員養成の専門職大学院の制度設計に当たって、後述するような特質に留意しつつ、その設置に相当の覚悟をもって積極的に取り組むべきものと捉えている。

そうした各国立大学法人の責任や努力を前提としつつ、前述のような轍を踏まぬよう、今後設けられる教員養成の専門職大学院においては、単に大学院の内実を充実させるといふサプライサイドの整備のみならず、デマンドサイドと言うべき学校現場や教育行政現場における条件整備をも併せて制度設計を行っていく必要があると考えられる。

その際、重要な論点として、既存の学部および大学院修士課程における教員養成との関係の吟味が挙げられよう。

教員養成をめぐる問題は、医師や法曹など他の専門職養成と類比されて論じられることが多い。しかしながら医師や法曹と比した教員人口の多さに鑑みると、たとえば法科大学院のように当該専門職大学院修了を資格要件とすることは、教員養成の専門職大学院においては現実的に妥当でない。したがって、この制度が発足した後も「開放制」原則下で多様な人材を教育界に集めて行われる既存の大学（学部・大学院修士課程）における教員養成・免許状授与の営みは並行するものと見られる。

また、学部段階の教員養成に関しては、「教員養成系学部等の入学定員の在り方に関する調査研究協力者会議」の報告（平成17年3月25日）に基づいて平成18年度より教員養成課程の新増設に関わる抑制が撤廃され、実質的な「自由競争」に入ったものと捉えられる。

こうした中で、教員養成の専門職大学院が、教員市場に新たな混乱を惹起する愚を避け

るべく、既存の学部・大学院で養成される教員と今後に設けられる専門職大学院で養成される教員の比率、専門職大学院の配置における地域バランスや入学要件に関するガイドライン、および専門職大学院と既存の学部・大学院双方の役割分担（専門職大学院がスクールリーダー層の養成を主目的とするものならば、その修了者たるスクールリーダーは学校教育のどの部分をどの程度担うのか）等、今後の教員配置や学校の将来像についての全体的な見通しを制度設計に際して明確に示すことが不可欠であろう。

そうした見通しの上に立つてこそ、各大学では既存の学部・大学院とは性格の異なる専門職大学院をどのような位置づけでどの程度の規模設けるのかという具体的な計画を練ることが可能になると考えられる。

2. 教員養成における専門職大学院の条件整備

周知のように、昨年4月以降の各国立大学法人は、運営費交付金を主な原資としつつ、各種の外部資金の獲得や、運営の効率化を行うなど、様々な経営努力を行ってきた。とはいえ、運営費交付金も減少していく中で、新たな事業を展開する財政的な余力を充分に持つ国立大学法人は決して多くはないのが実情である。

一方、専門職大学院は、設置基準上、教員一人あたりの学生数が既存の大学院修士課程の4分の3と定められ、また教員のうち30%以上は実務経験を有するものでなければならないなど、既存の大学院以上に設置にあたって多額のコストを要するものである。

こうした状況にあって、各国立大学法人が教員養成の専門職大学院の設置を積極的に行おうとする計画を援助すべく、設置のための人件費・設備費等に関する財政的な保証を与えることが望ましい。このことは、「開放制」原則下で国公立各大学における初等・中等教育段階の教員養成が「自由競争」化しつつある中で、その基軸部分を国家的制度と財政によって確保するという基本理念にも関わる重要な問題である。

また、修了者の処遇に関しても、適切な手だてを講じることが望まれる。当然のことながら、修了後の有利な処遇についての見通しの乏しい専門職大学院は、学生にとっては入学にあたっての魅力が欠き、大学側にとっては設置にあたってのインセンティブを欠く。これまでも教員養成系大学をはじめとした各国立大学法人は、教育委員会等の連携を深める努力を行い、現職教員を大学院生として受け入れたり、その他教員養成・研修に関しての広範な事業を協働して行ったりしている。しかしながら、今回の教員養成における専門職大学院が新たな制度として発足する以上は、個々の大学がそれぞれの責任において個々に教育委員会等との関係を取り結ぶ努力に依拠するのみならず、修了者の処遇についての制度的な措置をも講じることが望ましい。