

<特別寄稿>

「令和の日本型学校教育」を担う教師の 養成・採用・研修の一体的改革

森山 賢一（玉川大学大学院教授・教育実践学会会長）

1. 教師不足とその対応策

近年、我が国の多くの業種において少子化が進む中で、人口減少が続いて人手不足、採用の困難を引き起こしている状況にある。学校における教師の状況も同様であると言ってよい。教師不足は昨年度(令和5年度)からすると、やや改善していると言われるものの、今なお厳しい状況が続いている。この教師不足をもたらしている学校独特の構造的要因として、まず近年大量退職に伴う大量採用によって20代を中心に30代の教員が大幅に増加し、そのことによって産休・育休を必要とする教員の増加がみられるのである。さらには、特別な支援を要する児童生徒の増加によって、あらかじめ学級数の見込みが立てにくい特別支援学級が増加し続けていることも要因としてあげられる。

このことは、公立小中学校における産休・育休取得者数は平成24年度の15,067人から令和4年には23,540人と大きく増加していること、特別支援学級においては、平成24年に47,643学級であったものが、令和4年には76,720学級に大幅に増加しているといったデータに鮮明に映し出されている。このような状況に対して、これまでも臨時的任用教員（臨時講師）の採用によって学校の運営を維持してきたが、近年の上記のような急激な変化は、臨時的任用教員（臨時講師）需要を高めた。その臨時的任用教員（臨時講師）は、これまで主として教員採用選考において不合格となった者を多く任用してきたが、公立学校教員採用選考において採用倍率が低下したことで、既卒受験者の正規教員への採用が増加し、その結果として、臨時任用教員を希望するもの自体が大きく減少している傾向にある。

さらに、新規学卒においては、教員採用選考の受験者が小学校ではこのところ横ばいで推移しているが、中学高等学校では減少が続いており、臨時講師の供給は大きく不足するという事態が起きている。

これらの状況をデータの上で鮮明に示しているものの代表的な一つに、教員採用選考試験の倍率をあげることができる。令和4年度の文部科学省の調査によれば、小・中学校計で3.7倍、小・中・高等学校、特別支援学校、養護教諭、栄養教諭計では3.8倍、特に小学校においては2.5倍と過去最低の値となった。まさに教員志願者の減少は直接的に教員不足を深刻化させ、その深刻さは学校教育でのあらゆる場面に大きく影響を及ぼしている。

このような深刻な教員不足に対して、中央教育審議会は、令和4年12月19日「『令和

の日本型教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～『新たな学びの』の実現と多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～（答申）」においてさまざまな提言を示したが、このことを受けて、現在、文部科学省では教員不足に対するさまざまな対応策がより具体的に検討され、短期的な対応策から長期的な対応策の二層からなる取り組みが加速している。

本稿においては、教員不足の対応策として現在、具体化が進行している中から教員採用選考の早期化、複数回実施等をはじめ、優れた教師人材の確保に向けた奨学金返還支援の在り方、教職課程認定基準改正を踏まえた2つの特例による免許状取得の推進等を中心に要点を示し、整理してみたい。

2. 公立学校教員採用選考試験の早期化・複数回実施等の推進

中央教育審議会（令和4年12月）答申においては教員採用選考試験の実施スケジュールの在り方について、民間企業の就職活動終了の早期化や国家公務員総合職春試験の実施時期の前倒し、等の状況を踏まえ、早期化・複線化について検討する必要があるとしている。

教育の要である教師に質の高い人材を確保するために、教師志願者の増加が必要であるとの認識のもとで、教員採用選考試験の在り方に関して、文部科学省と各都道府県・政令指定都市教育委員会、大阪府豊能地区教員人事協議会、日本教育大学協会及び全国私立大学教職課程協会を構成員として協議会が立ち上げられた。なお本協議会にはオブザーバーとして、独立行政法人教職員支援機構、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国高等学校長協会、全国特別支援学校長会、全国国公立幼稚園・こども園長会、全日本私立幼稚園連合会及び全国知事会が加わり、「教員採用選考試験の在り方に関する関係協議会」とされ、全8回におよぶ会議を通して、教員採用選考試験の早期化・複数回実施を含む改善の在り方について議論が行われた。

本協議会においては、文部科学省より、これまでの民間企業等の就職活動の状況を踏まえ、地方公務員採用試験日程を目安として1～2ヶ月程度の前倒しをするパターンと、国家公務員採用試験日程を目安として3ヶ月程度の前倒しをする2つパターンが示され、各教育委員会や大学関係者との意見交換を進め、議論する中で、教員採用選考試験の早期化、複数回の実施についての解決が必要であると考えられる具体的な課題が挙げられ、明確になった。

まず、教員採用選考試験の早期化については、当然のことながら試験実施時期が現在の試験日より早まるわけであるから、問題作成の作業スケジュールを前倒しする必要がある、その負担が重く対応が難しいことがあげられた。現在においても、最終合格しても辞退するケースを抑えるため、教員採用選考試験の日程を地域ブロック統一などの対応を行っているが、一部の教育委員会のみが試験日程を早めた場合には、最終合格者の辞退者が多数出てくるのではないかと、辞退者数を見込むのが困難になるという意見も出された。

さらには、次年度の教員採用選考試験に不合格となり、臨時講師等をしながら再度教員採用選考試験を目指している者にとって、新卒受験者と比べて不利になるということもあげられた。特に早期化等に伴って大学の教職課程においては、教育実習の実施時期についての課題点があげられた。

次に教員採用選考試験の複数回の実施については、一度不合格となった受験者の繰り返し受験による教育委員会の負担に見合った成果が得られないとの指摘があり、さらには試験会場の新たな確保や追加の問題作成等の負担の大きさもあげられた。

また、教員採用選考試験を複数回実施する場合に、大学3年生でも受験可能とする仕組みとすることも有益であると思われるが、これまで大学4年生を中心とする受験生を想定した試験問題を同様に課すのは大学3年生の受験生にとって負担が大きいのではないかと意見が出され、大学における教職課程カリキュラムとの関連が検討されることも必要ではないか等、主要な課題点として示された。

主として以上のような解決が必要である具体的な点に関して、国、教育委員会、大学のそれぞれがこれまでの慣例にとらわれず、必要な見直し等で柔軟に対応し、相互に連携・協力することを前提に関連方策が議論され明らかとなった。

早期化に伴う問題作成に係る負担の増大については、令和6年実施の教員採用選考試験に関しては、試験実施日を6月16日に合わせる場合に小学校に限定されるが、教員資格認定試験の問題を参考提供することが可能であるとされた。

地域ブロックで教員採用選考試験の日程を統一している場合の対応については、各地域ブロックにおいて協議の上、統一的な対応を取ることで解消が可能であるとされた。

臨時講師等をしながら受験する者への配慮については、教員採用選考試験の一次試験合格者等については、翌年度の当試験免除措置や各教育委員会において、教職課程者を対象とした教職教員としても、経験を適切に評価する特別選考の導入・活用等の工夫があげられた。教育実習の実施時期との調整については、まず、大学においては、それぞれの学生の状況に応じた柔軟な教育実習の履修形式が決められるよう、「学校体験活動」等の積極的な活用等も含め、教職課程における教育実習の在り方の柔軟な見直しを検討することとされ、その際、周辺自治体の教員採用選考試験の実施時期等の動向を把握した上で、適切な実施時期や期間の在り方を検討することが必要であるとされた。具体的には、大学4年生の前半3～4週間のまとまった期間において、一度に教育実習の機会を定めるのではなく、例えば、通年で決まった曜日などに実施する教育実習や1～2年生の早い段階から学校現場での活動の機会を与えるなど、各大学の創意工夫によって学生が柔軟に教育実習等を履修可能となるような方法を検討することが示された。

このことを踏まえて、教育委員会においては、所管の公立学校及び域内の私立学校、教職課程を持つ大学に対して、教員採用選考試験の時期について早目に情報共有を図ること、その際、教員採用選考試験と教育実習の時期が重なることが想定されるため、学生が適切な時期に教育実習等を行うことができるように管下の市町村教育委員会や学校に柔軟

な実習受入れの理解を求めるとともに、協力を依頼することが必要であるとされた。実際においては、受け入れ校で、学生、大学から依頼する実習の時間や期間に関して、学校体験活動等や教育実習の分割・分散化による短期間の実習等のケースについても、業務上の支障がない範囲で積極的に受け入れるよう求められた。

早期化等と同様に、教員採用選考試験の複数回の実施に関しての課題点について方策が示された。まず、教員採用選考試験を複数回実施することへの負担に見合う成果については、追加的に実施する教員採用選考試験に関して、募集する学校種の絞り込みや、大学での推薦等を前提とした対象の限定による実施を行うことにより、適正規模で効果的な選考が可能であるとされた。

さらに、追加的な試験会場の確保、問題作成に係る負担については、先に述べた対象の限定による適正規模での実施と、追加的な試験問題に対しては、文部科学省の本年度委託事業において、冬期に実施する教養試験問題を活用することにより、負担軽減が図られるとされた。なお、文部科学省においては、各教育委員会がそれぞれ試験問題を作成・実施している第1次選考に係る負担の軽減を図り、第2次選考でのより丁寧で人物重視の選考作業や、学校現場の教育課題へのよりきめ細かな支援に注力できるようにする観点から、公立学校教員採用選考に係る第1次選考の全国共同実施の実現可能性について、調査・検討を進める必要があると示唆した。

3. 優れた教師人材の確保に向けた奨学金の返還支援

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「優れた教師人材の確保に向けた奨学金の返還支援の在り方について議論のまとめ」が令和6年3月19日に取りまとめられた。

本部会においては、現在教師となった者に、奨学金の返還支援を行う事の意義・目的について、現在の学校教育が抱える教育課題やこれからの学校教育の使命に鑑みて「教職の高度化」につなげることを目指すべきという質の向上の観点と、現下の教師不足の状況や幅広く多様な人材を教師集団に得ていく重要性に鑑みて「教師志願者の拡大」につなげることを目指すべきという量的な観点から意見が出された。このことから奨学金の返還支援はそれぞれの観点で役割を果たし得る取組であると結論付けられた。

奨学金返還免除の対象については、対象者として、①教職大学院に在籍し、教員採用選考等に合格、教職大学院修了の翌年度から正規教員として採用される予定の者であり、その後、次に大学院修了の翌年度（4月1日時点）に正規教員として在職していることを確認できた者、②教職大学院以外の大学院に在籍し、一つは教職課程を履修し専修免許状を取得していること（採用選考等に当たり、特別免許状の授与を受ける場合も含む）、二つは学校等での実習を必須とする科目（教職課程認定を受けているものに限る）を少なくとも1単位以上取得し、学校等での実習の実時間を概ね30時間以上確保していること。（実習の場は、大学の連携協力校など、実習を行う学生への指導体制がとれる学校等とする。ま

た、学校教育に関する実習である必要があることから、実習の場は学校であることが望ましいが、専門分野や教職に深く関連する。社会福祉施設や社会教育施設等の関係機関も含まれる。)

2つの要件に該当した上で、教員採用選考等に合格、大学院修了の翌年度から正規職員として採用される予定の者であり、その後、現に大学院修了の翌年度(4月1日時点)に正規教員として在籍していることを確認できた者とされた。(実習の場は、大学の連携協力校など、実習を行う学生への指導体制がとれる学校等とする。また、学校教育に関する実習である必要があることから、実習の場は学校であることが望ましいが、専門分野や教職に深く関連する、社会福祉施設や社会教育施設等の関係機関も含まれる。)

返還免除の対象となる奨学金は、大学院在籍時に貸与を受けた日本学生支援機構の第一種奨学金(授業料後払い制度の奨学金も含む。)が全額返還免除となる。

返還免除の申請手続きについては、学内選考における推薦者の決定に関して必要となる事項として学内選考の際に、教員として採用されることを示す合格通知等の提出を求めるとともに、対象条件を満たす学生かどうか適切に確認のうえ、推薦を行なうこと、特に、教職大学院以外の大学院を修了して教師になる者については、示された要件を当該学生が満たしているかを適切に確認した上で決定することとされた。

その後教師になる者として推薦された返還免除候補者に対しては、当該返還免除を決定するにあたり、日本学生支援機構による審査において、該当者が教師として入職していることの確認を4月1日現在の在職証明書、辞令等の提出を求めるとし、各大学から日本学生支援機構に対して行う返還免除の推薦の関係書類と併せて提出する流れとなった。

以上のように奨学金の返還支援については、「教職の高度化につなげることを目指すべき」という質の向上の観点と教職志願者の拡大につなげることを目指すべき」という量的な観点のいずれの意義・目的も重要であり、この二つの観点は相互に関連し合うものとした基本的な考え方をもとに議論がなされたことは意義深く、今後の教師に関わるさまざまな課題を検討する上での重要な指針となろう。

「優れた教師人材の確保に向けた奨学金返還免除支援の在り方についての議論のまとめ」において「現在の教師を取り巻く状況に鑑みて、スピード感を持って実行に移していくためには、現行制度を活用して出来ることについては速やかに具体化を進めながら、更なる充実方策については、引き続き追究していくことが重要である」と記した部分がある。

このことは実際に、令和7年度から教師になった者を対象に奨学金の返還免除の実施が示されたこと、さらに、今回の返還免除制度は対象を大学院としたが、制度改正が必要となる学部段階の奨学金の返還免除も含めた支援の更なる充実に向けても、今回の大学院を対象とした返還免除制度の具体化を踏まえながら引き続き検討を進めていくとした。

さらに、大学院段階を対象とした奨学金返還免除の対象者に教職大学院のみならず、教職大学院以外の大学院を修了し教師となる者を含めている点は、現在の我が国の教員養成制度上、高度で多様な専門人財の確保の観点を踏まえたものである。

4. 教職課程認定基準改正を踏まえた2つの特例による免許状取得の推進

中央教育審議会『『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について～『新たな教師の学びの姿』の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～（答申）』（令和4年12月19日）においては、「多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成—教職課程における多様な専門性を有する教師の養成」のなかで「特定の分野に強みや専門性を持った教師の養成・採用・研修」と「専科指導優先実施教科に対応した小学校教員養成の促進」の2つが詳細に示されている。これらの教職課程における多様な専門性を有する教師の養成の具体化に向けて、令和5年9月、文部科学省においては教職課程認定基準の改正が行われた。

一つは特定分野に強みや専門性を持つ学科等に係る特例である。現在4年生大学においては、設置可能である教職課程は一種免許（教職課程5単位）のみ取得可能である。しかしながら、教員養成系以外の学科等において教員免許を取得する場合には、卒業要件に必要である単位の他に取得すべき科目が多く、更には、特に専門性を身に付けるための他の資格取得や留学等活動との両立は困難である。

そこで、これまでの教職課程認定基準（平成13年7月19日中央教育審議会教員養成部会決定）を改正し、4年制大学において二種免許状の教職課程を設置することを可能とするものである。これまでの教員養成系以外の学科においては、卒業要件に必要な単位である124単位と教職課程に必要な59単位の間での重複は少ないため、教員免許取得のための負担が大きく、特に心理系学科や福祉系学科での資格取得等との両立や外国語系学科等での海外留学等との両立が困難な状況にあった。改正後の二種免許状の教職課程においては、具体的に小学校二種免許の場合を例に示すと、学科等の専門的な学修の卒業単位124単位に教職課程科目37単位（教科専門科目10単位、大学設定科目2単位、教科指導法6単位、教職専門科目（教育実習を含む）19単位）を加えて履修することによって小学校二種免許が取得可能となる。本特例による教職課程の設置については、専門性を身に付けさせる活動等が顕著であり、専門性と当該の教員免許状の間で相乗効果が見込めることが設置要件としてあげられる。

先に述べたように、4年制大学においては、これまで二種免許の設置は不可能であったが、教職課程と学科の学修での強み・専門性（心理、福祉、障害児発達支援、日本語指導、データ活用、グローバル感覚等）との相乗効果に期待した特例での教員養成である。なお、4年制での二種免許状であっても、一種免許状と職務内容において違いは無いが、法律上、二種免許状の保有者は一種免許状への上進努力義務がある。本特例において、教職課程を新規で設置する場合は、最短で令和6年3月に申請を行い、令和6年度中に審査が行われ、令和7年度の入学者から開始されることになる。

二つは、専科指導優先実施教科に対応した小学校教員養成における小学校二種免許状にかかる特例である。この背景においては、令和4年度から小学校高学年における教科担任制が本格的に導入されたことから、専科優先実施教科である外国語、理科、算数、体育に

相当する中学校の英語，理科，数学，保健体育の免許状との併有を推進することの必要性があげられる。現状の大学での教員養成においては，小学校教諭の教職課程では，教員養成を主たる目的とした学科，いわゆる教員養成学部・学科等のみ設置が可能である。したがって，小・中両方の免許が取得可能な教職課程は少ない状況にある。しかしながら，多様な教職員集団の形成の実現にあたっては，従来型の教員養成学部，学科等での教員養成に限らず，一般大学の学部・学科等においても中学校免許状と小学校免許状との併有を可能とすることが必要である。

文部科学省によれば，令和4年度の小学校免許状の教職課程を有する学科（小学校免許状一種の教職課程を有する学科は全体で265学科）のうち，中学校免許状の英語，理科，数学及び保健体育の教職課程を有する学科数は，英語84学科，理科60学科，数学66学科，保健体育60学科である。そこで，教職課程設置基準（平成13年7月19日中央教育審議会教員養成部会決定）を改正し，小学校専科指導優先実施教科である英語・理科・算数・体育に相当する中学校免許状の英語・理科・数学・保健体育の教職課程を置く大学の学科が小学校の教職課程を設置できるようにすることを可能とするものである。具体例をあげれば，中学校免許状の数学の教職課程を有する情報学部情報学科において，小学校教諭免許状の教職課程の開設が可能となる。本特例において教職課程を新規で開設する場合は最短で令和6年3月に申請し，令和6年度中に審査が行われ，令和7年度の入学者から開始されることとなる。