

# 特集 I：教員免許制度を考える アジア諸国との比較の視点から

手 嶋 将 博

(文教大学教育学部)

## From the Viewpoint of Comparison with Asian Countries

TEJIMA MASAHIRO

(Faculty of Education, Bunkyo University)

### 要 旨

平成19年6月20日、新しい「教育職員免許法」が成立し、教員免許更新制が導入されることとなった。アジアはもちろん先進国でも極めて稀な更新制導入した日本であるが、更新講習の内容や、その実効性には様々な課題が残っている。一方、急激な経済発展とともに教育の普及・拡大を続けるアジア諸国では、免許制度を含めた教員養成・研修制度改革が進められ、グローバル化への対応も視野に入れた教員の資質向上が目指されている。

#### 1. 日本における教員免許更新制度の概要と問題の所在

2007（平成19）年6月20日、新しい「教育職員免許法」が成立し、2009年4月から教員免許更新制度が導入されることとなった。これにより、一度取得すれば生涯有効であった日本の教員免許は、10年毎に30時間の講習を受けての更新が義務付けられることになった。このような制度は、2007年11月現在、欧米では米国の47州において実施されているのみであり、アジアではタイが、それまでの教員資格制から教員免許制度への移行に伴い、2005年から更新を前提とした免許制度を導入・実施しているものの、既に長年に亘って教員免許制度が確立している国が全国的に統一された免許更新システムを導入するというのは、世界レベルでみても極めて稀である。

今回のわが国における教員免許制度改革は、「その時々で教員に必要とされる共通の最新の知識、技能、これを刷新するということ」<sup>(1)</sup>を目的としているといわれている。換言すれば、「教員が現代社会における変化に対応する知識・スキルを身に付け、教職に対する高いモチベーションを持てるようにする」ということになるわけであるが、その反面、同じ「専門職」である医師や弁護士、建築士などにも導入されていない免許更新制は、教員にとって大きな心理的負担になると考えられ、いわゆる「問題教員」の排除や、人事管理強化に繋がりがかねない危惧も早くから指摘されている。また、「10年に一度・30時間」という更新のための講習で、本当にその時々に必要な力量やモチベーションが身に付くのかという、その実効性への疑問も根強い。

さらに、国際基督教大学教授の藤田英典は、「教員の職が不安定になり、優秀な学生が教職を目指さなくなる危険性もある」<sup>(2)</sup>と指摘しており、すなわち、教職志望者の減少が人材不足を招き、結果として、日本の教師の質や教育の質の低下をも引き起こしかねない、という最悪のシナリオも考えられるわけである。

## 2. アジア諸国における経済発展と教育発展の相関

ひとくちに"アジア"といっても非常に広範囲に及ぶため、ここでは、日本以外の東・東南アジア諸国を中心に、論を進めていくことにしたい。

アジアの近代化は、主に第二次世界大戦終了後に始まり、経済発展については、欧米諸国と比べて大きく遅れをとっているとともに、今もって、国や地域によって経済や教育の発展状況には少なからぬ格差が存在している。

そうした中、1980年代以降、中国・韓国・台湾といった東アジアの国や地域、シンガポール、マレーシア、タイなどの東南アジア諸国では、急激な社会的・経済的発展に伴い、教育においては、就学率の向上による教育の量的拡大を達成してきた。

アジア主要国の経済指標と教育指標を概観してみると、両者の発展段階には正の相関が大きい。米川（2005）によると、経済発展段階が一人あたり年間GDPで10000米ドルを超えて、相対的に"高位"の段階にある韓国、台湾、シンガポールの国々では、初等・前期中等教育の就学率はいずれもほぼ100%で、後期中等教育の就学率も88～99%の高い値を示している。さらに、高等教育（中等後教育を含む）の就学率に至っても、6割から8割を超える極めて高い水準である。一方、マレーシア、タイ、中国といった国々は、一人あたり年間GDPは1000～5000米ドルの間で、相対的に"中位"の経済発展段階にある。これらの国々では、初等・前期中等教育レベルでは

80～99%と比較的高い水準にあるものの、後期中等教育では50～70%、高等教育では10～40%というレベルである。さらに、年間GDPが1000米ドル以下というベトナムでは、初等・前期中等教育レベルで70%台、後期中等教育では30%台、高等教育では10%台という数値で、相対的に"低位"にとどまっている<sup>(3)</sup>。

すなわち、初等～前期中等教育といった基礎教育レベルでは、各国70～99%という高い水準を達成してきているものの、経済発展の段階が高位になるほど、より上位の学校段階への就学率が高く、国民の平均的な教育水準も高位、かつ、高等教育のユニバーサル化・マス化も進んでいる。逆に、経済発展が相対的に低位の場合は、上位学校段階への就学率も低いことが明らかである。このような、経済発展と教育発展の間の正の相関は、アジア諸国における教員資格や免許制度、あるいは養成・研修のあり方にも、また、「教師に求められる資質」の内容にも必然的に大きな影響を与えている。

## 3. アジア諸国の教員養成の概観と課題

次に、アジア各国における教員免許制度および、教員養成・研修制度について述べていくことにしたい。

先に挙げた国々のうち、経済発展が上位のグループである韓国・台湾・シンガポールでは、熾烈な入学試験にみられる激しい競争と選抜、塾や家庭教師などの私費教育の隆盛といった共通課題の他に、学校平準化政策をもたらす教室・学級崩壊（韓国）、入試の多元化、教科書の台湾化（台湾）、多言語教育と国民統合、民族間教育格差（シンガポール）といった各国独自の問題が存在している。

これらの国や地域では、教員養成機関は既に大学レベルに引き上げられており、韓国や台湾では開放性を導入、教員採用の競争が激化する一方、韓国で国立教員養成機関卒業生には採用試験での得点加算の優遇措置が問題

化している。シンガポールでは、学士コースだけでなく大卒者コースで養成教育を実施。修士号・博士号の取得につながる職能開発継続モデルによって教職の専門性を高める工夫がなされ、学歴や能力による待遇や昇進が重視されている。また、いずれの国も、修士・博士といった、より高い学位取得の教員が増加傾向にある。

続いて、経済発展が中位に属する中国、マレーシア、タイでは、中等・高等教育を中心とした教育人口の急速な拡大（マス化）が進められているが、教育の形式的高度化に対応した質的内容の保証や、地域間・民族間の教育格差への対応が共通項として存在している。

各国別に見てみると、中国では激しい受験と、徳・知・体・美に関わる素質教育の要請、マレーシアでは多言語国家における教育による国民統合や英語中心の理数教育、そしてタイでは、教育の法規定の実行化などが課題となっている。

これらの国々における教員養成では、教師教育の高学歴化と待遇の改善が最優先事項であるといえる。例えば中国では、教員資格の学歴による等級制とそれによる職務範囲に差をつけているし、養成機関の統合化と非養成機関の参入も進められている。マレーシアでは、教員免許制度ではなく教員ディプロマによる資格制度であるが、慢性的な教員不足の中で教員養成の高度化が図られ、2010年までにすべての中等学校教員と50%の初等学校教員が学士を持つ目標が掲げられている。初等学校教員は教員養成カレッジの3年コースで、中等学校教員は4年の学士コースか大学院で行う。これに加えて、管理職教員訓練機関で管理職資格が与えられる。さらに、グローバル化への対応として2003年から理科と数学教育の英語媒体化が進められ、担当できる教員には優遇措置が図られている。

タイでは、冒頭でも触れたが、2005年から、それまでの教員資格制を改め、更新制を前提

とした教員免許制度が実施されることとなった。これに先立ち、2004年より、教員養成が大学4年に教育実習期間(インターンシップ)1年を加えた5年課程へと延長され、教職専門とインターンシップの重視、学校管理職と教育行政職教育の大学院化など、教員の基礎資格が引き上げられ、2003年6月の「教員および教育行政官審議会法」に基づく「クルサパー（英訳はTeachers Council of Thailand）」という管理組織による免許制度が取り入れられている<sup>4)</sup>。

経済発展が相対的に下位に属するベトナムでは、まず、養成制度自体をどのように構築していくかが課題である。生徒数の急増に対応する学校の不足や5年の義務教育に続く中等教育の普及、教育水準の地域間格差の是正が望まれるとともに、教員制度においては、無資格教員から資格教員への移行、教員評価の情実を配し、客観的な基準による教員の任用と評価。採用・昇格・配置・評価の基準化などが課題である。また、教員の給与水準の引き上げも良き人材の確保には不可欠な要素である。

このように、各国で異なった教育発展の段階にあるアジア諸国であるが、教員制度においてほぼ共通しているところは、養成段階の長期化・高度化の傾向であるといえる。しかし、2005年により教員免許制度を導入したタイ以外は、いずれの国も大学や教員養成カレッジなどの養成機関が発行する学位に付随した資格証や、教員ディプロマの取得をもって国が認定する教員資格制度を取っており、免許状発行を前提とした制度までには至っていない。

そもそも教員免許制度は、学位や所定の教職コース修了など、基礎的な資格の取得を前提として成立しているものであるから、「教育専門職である教員としての資質・能力」に関して、その所持する者が一定の水準を満たしていることを証明するものとして意義があ

るといえる。したがって、教員資格制度から免許制度への制度転換は、「教員の資質向上」を保障するものと考えられるが、経済発展・教育発展のいずれの水準も高位に属するシンガポールや韓国、台湾においてさえも、教員の実質的な待遇の問題や、学生の進路選択に伴う問題などもあって、未だ多くのアジア諸国では導入されていないのが現状である。

#### 4. 教員免許制度改革をめぐる動向と課題

振り返って日本の動きに目を戻すと、教員の資質向上につながる具体的な講習の“中身”よりも、先ずは“入れ物”としての制度を作って外堀を埋める方が先だといわんばかりの行政側の対応が目立つ。

例えば、平成19年7月14日、文部科学省は、大学で開設される教員免許更新対象者向けの講習について、受講者が講習内容や大学の対応を評価する仕組みを導入する方針を固めた。結果の公表も検討しており、大学同士を切磋琢磨させることで、教員の質の確保に向けた講習の充実を目指すという方針を発表した。ここでは、現在、中教審で詳細を検討しているとされている講習内容として、「教科の指導力」に加え、「使命感や責任感」「社会性や対人関係能力」「児童・生徒理解や学級経営」など5科目が挙げられている。これはすなわち、講習内容や講習修了の認定基準は国が定めるが、実際の運用は講習開設者である大学などの教員養成機関に任せられるということであり、事後評価のほか事前アンケートなども行い、教員らの課題意識やニーズの把握も検討するという<sup>6)</sup>。

また、同年8月には、文科省は、更新講習を受講した教員らに講習の内容を評価させ、その結果を公表する方針を固めた。これは、講習内容の充実を担保すると同時に、透明性を確保することが狙いという。しかし、どの大学で受講するかは受講者それぞれが選べる

ため、受講者の評価が大学によって分かれる可能性がある。

文科省の打ち出している方針は、(1) 大学側は受講予定者の意見を事前に聴いた上で講習内容を決める、(2) 受講者に事後評価をさせてその結果を公表する(3) 2年目以降の受講対象者は前年までの事後評価に基づきどの大学で受講するのかを決められるようにする、といった内容である。文科省初等中等教育局教職員課では「混乱があるかもしれないが、講習を透明にすることが必要。面倒見のよさや、受講者と一緒に考える姿勢が大事で、講習の質を正面から確保する手段と考えている」としている。8月9日～10日に開催された説明会に参加した大学側からは、「事前の意向聴取の内容を反映させることが難しいこともあり得る」という意見も出されたが、文科省側の回答は、「講習内容に意見を反映させることで、教員側の参加意識も上げる狙いがある」という内容であった<sup>6)</sup>。

さらに、平成19年10月3日、中央教育審議会作業部会は、更新講習の認定について、教育改革の流れを説明できるかどうかなどの指標に基づき、5段階の絶対評価で行うとする案をまとめた<sup>7)</sup>。

講習内容は、教育の最新事情を学ぶ「必修」12時間＝2日間と、教科指導や生徒指導を充実させる「選択」(18時間＝3日間)に分類される。

このうち、「必修」の内容は、(1) 報道や世論調査、統計の動向に関する「教職についての省察」、(2) 学習障害(LD)や注意欠陥多動性障害(ADHD)など子供の発達をめぐる科学的な課題に関する「子供の変化」、(3) 学習指導要領の改訂や教育改革の動向に関する「教育政策の動向」、(4) 校内外での自身の役割や子供の安全確保に関する「校内外での連携協力の重要性」という4つの指標を提示し、これらに関する理解・説明力を問うものとしている。

一方の「選択」では、各教科の指導法や指導技術について最新の内容を理解、説明できるかを問う。

また、「修了認定」は筆記試験か実技試験で行い、レポートのみは不可。

評価は、(1)ほぼ完璧、の「S」(90~100点)、十分である、の「A」(80~89点) (2)基幹部分を理解・説明できる、の「B」(70~79点) (4)最低限のものは身につけている、の「C」(60~69点)、(5)到達目標に及ばない、の「F」(60点未満)という5段階で行われ、「F」は不合格となる。

なお、更新講習には2年間の「猶予期間」が設けられ、期限内の再講習・再試験は何度でも可能としており、仮に「F」評価となってもこの期間中に再履修して修了することも可能である。

これらの評価の結果は、給与などには反映されないが、8月に発表した、大学に講習内容を任せる方式と関わらせると、教員や大学により講習内容や評価基準がまちまちとなるため、2年目以降の受講対象者の中では、「良い成績を取りやすい大学」「評価が厳しい大学」といった基準での選別が行われたり、受講者が付ける各大学への事後評価でも、評価が甘い大学や講座に高評価がつけられたりするなどの可能性も考えられる。

これらの一連の報道から感じるのは、文科省が大まかな枠組みを作って、後は各大学や受講者に任せるというやり方は、かつて「総合的な学習の時間」を導入した時と同じような、説明不足による見切り発車の導入となり、結局、運用が始まってから現場が混乱するのを見て、あわてて制度を変えていくといった顛末を繰り返すのではないか、という不安である。

繰り返しになるが、教員免許制度は「教育専門職である教員としての資質・能力」について、その所持者が一定の水準を満たしていることを証明するものである。すなわち、全

国一律で更新制を導入している日本の場合、当然、教育行政を司る国が、国内外の動向などを考慮して考え出した「教員免許所持者としての基準」がまず前提として存在し、その次に、それら基準となる内容をすべての免許所持者たちに遍く確実に浸透させるためにはどのような制度や方法が最適であるかを考える、という順序が本来のしかるべき形であろう。

いずれにしても、これらの指標もまた講習内容と同様、未だに抽象的な内容が出されたのみにとどまっており、今後、2009年4月の開始までに、具体的な講習内容の基準、受講者の評価方法および評価の基準、大学の事前アンケートと講習に対する事後評価をより有効なものとする基準などに対して、国は早急にガイドラインを作成し、提示する必要がある。

## 5. まとめにかえて一わが国の教員免許更新制度の目指すべき方向性一

最後に、更新講習の内容としてあるべき形について少し述べておきたい。

前節までのマスコミ報道や文科省発表を見直してみても、平成19年10月5日現在、教員免許更新制の講習内容に関する明確・具体的な中身はまだ出されていない状況である。しかし、文科省の初等中等教育局教職員課による「免許更新講習の講習内容について(イメージ)」を参照すると、講習では、使命感や責任感、教育的愛情等に関する事項、社会性や対人関係能力に関する事項、幼児・児童・生徒理解や学級経営等に関する事項、教科・保育内容等の指導力に関する事項、といった「その時々で求められる教員としての資質能力に刷新(リニューアル)する内容」<sup>8)</sup>を取り扱うという方針が挙げられている。

いわば、これらの内容は、教育職員養成審議会『新たな時代に向けた教員養成の改善方策について(第一次答申)』(平成9年7月28

日)において提示された、「今後特に求められる資質能力」に関わる内容が想定されていると考えられる。

この教養審第一次答申では、以下のような内容がこれからの教師に求められる資質として提示されている<sup>9)</sup>。

- I. 地球的視野に立って行動するための資質能力
  1. 地球、国家、人間等に対する理解
  2. 豊かな人間性
  3. 国際社会で必要とされる基本的な資質能力
- II. 変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力
  1. 課題解決能力
  2. 人間関係に関わる資質能力
  3. 社会の変化に適応するための知識及び技能
- III. 教員の職務から必然的に求められる資質能力
  1. 幼児・児童・生徒や教育の在り方についての適切な理解
  2. 教職への愛着、誇り、一体感
  3. 教科指導、生徒指導のための知識、技能及び態度

これらを、今回想定されている更新講習の内容と比較してみると、〈使命感〉〈責任感〉〈教育的愛情等〉〈社会性〉〈対人関係能力〉〈幼児・児童・生徒理解〉〈学級経営〉〈教科・保育内容等の指導力〉といったキーワードを見る限り、上記Ⅱの「変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力」や、Ⅲの「教員の職務から必然的に求められる資質能力」のカテゴリーに属する内容が、相対的に重視されているといえよう。

紙幅の関係もあるため、文科省から提示された講習イメージの詳細は、『今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）』の

「免許更新講習の講習内容について（イメージ）」<sup>10)</sup>を参照されたいが、ここで少し考える必要があるのは、前掲Ⅰ.の「地球的視野に立って行動するための資質能力」のような、より広範かつ高い視野から日本の教育を見直し、国際社会に対応しうる次世代の子どもたちを育てるという目標を見すえた教員の資質については、相対的に見て、あまり前面に押し出されてはいない、ということである。

むろん、教員免許の更新に必要な「日本で教員を続けていくために必要といえるスタンダードな資質」をどのようなレベルに位置付けるかを考えた場合、まずはより身近なレベルといえる、教育的愛情や責任感、社会性や対人関係力、学習指導・生徒指導力、学級経営力などの向上が優先されるべき、というのもひとつの考え方であろう。

しかし、果たしてこれらの内容で、教養審第一次答申以降、現行（平成19年9月現在）の平成10年改訂版の学習指導要領において取り入れられた「生きる力」の育成に見られるような、急激に変化する社会に適応して生きていけるようにするための諸能力を児童・生徒に身につけさせる指導力までを確実にカバーできるのかといえば、なんとも心許ない現状である。

1990年代後半からの10年余り、わが国の教育方針は、「自ら学ぶ力を身につけるための学び（Learn to learn）」を必要とする生涯学習社会を念頭に置いた、単なる知識の詰め込み的な教育から脱却して、子どもたちが各教科の基礎基本をふまえた上で、体験を通して自ら調べたり、話し合ったり、意思決定したりすることができる能力を育成することが求められてきた。こうした能力は、いわゆる経済協力開発機構（OECD）が実施している「国際学力調査（PISA）」で求められているような、読解力や類推力、判断力、表現力、批判的思考力などといった類の“学力”との関連性が高いキー・コンピテンシーであり、こ

うした諸能力の獲得を目指す教育改革は、既に教育の量的拡大が一段落して、質的改善へとシフトしている先進諸国のみならず、未だ教育の量的拡大を続けているアジア諸国でも、グローバル化への対応として積極的に取り入れられるなど、世界的な潮流となつて展開されている。

現在、アジア諸国では、タイを除いて教員資格制度が優位を占め、免許制度はメジャーであるとはいえない。しかし、そうした国々でも、また、日本でも、国際社会における国民形成の転換という課題から見た時に、各国の教育改革の課題や教員養成の課題には、自ずと共通性が生じてくる。それは、現代の国際社会においては、児童・生徒に対するカリキュラムに、必然的にグローバル化とローカライゼーションという2つの価値観が盛り込まれるということである。それは例えば、前号で紹介した小学校英語教育<sup>(1)</sup>や、理数科教育の強調、異なる文化や宗教、習慣などを認め合い、話し合いによって問題解決を図るといった、「世界中どこに行っても必要とされる能力」の育成に関わるグローバル志向の学習と、その国や地域独自の文化や風習、伝統的な価値観などを大事にして、「自分たちのアイデンティティを獲得し、確固たるものとする」ための学習に代表されるような、ローカル志向の学習の両者を指している。

すなわち、環境問題や人口、食料、国際関係などの地球規模（グローバル）で人類共通の価値観と同時に、その国や地域特有（ローカル）の文化や価値観に関する「学び」と「関連する諸能力」の育成が、現代における各国共通の課題となっており、このことを抜きにして、現代における教育改革や教員養成を語る事は、もはや不可能な時代であるといえよう。

実際、タイでもこれらの2つの価値観をバランスよく子どもたちに学ばせようとしているし、マレーシアでは小学校段階からグロー

バルライゼーションを睨んだ理数科教育、幼児からの英語教育、あるいはシチズンシップ教育などを重視した政策を次々と打ち出している。シンガポールでは、現首相の李顯龍（Lee Hsien-Loong）が2004年の首相就任演説において、既存教科の学習内容の1～2割削減と、プロジェクト・ワークや課外活動などの体験・実践学習の強調を発表している。ここでは、子どもの創造性や応用力の育成が目指されており、これは、既に日本がやや消極的になり始めている「総合的な学習の時間」において目標とされたような学力観に基づく改革であるといえる。

このようにアジア諸国において「教員に求められる資質」は今後、グローバル化やローカライゼーションをふまえた形で推移・拡大していくと考えられ、そうした意味からも、「地球的視野に立って行動するための資質能力」のような、国際社会に対応した教員の資質もまた、わが国の教員免許更新制において必要不可欠なものであり、他に挙げられた資質と同様に、国内・国際的両面から見てスタンダードな資質となってくるといえよう。

#### 注

- (1) 第166回通常国会議事録・銭谷初等中等教育局長・平成19年4月25日の答弁より。文部科学省HP、  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/koushin/07062504/001.htm#a06](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/07062504/001.htm#a06)（平成19年9月28日現在）
- (2) 毎日新聞、平成19年6月20日東京版朝刊。
- (3) 日本教育大学協会『世界の教員養成Ⅰ－アジア編』、学文社、3頁、2005年9月。
- (4) 鈴木康郎「タイにおける小学校英語教育の現状と課題」文部科学省HP、  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/015/05120501/009.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/015/05120501/009.htm)

(平成19年9月28日現在)

- (5) 朝日新聞、平成19年7月15日朝刊。
- (6) 朝日新聞、平成19年8月12日朝刊。
- (7) 産経新聞、平成19年10月4日朝刊。
- (8) 文部科学省HP、  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/koushin/07062504/003.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/07062504/003.htm)  
(平成19年9月28日現在)
- (9) 高倉翔・加藤章・谷川彰英編著『改訂  
これからの教師』、建帛社、14頁、2007  
年4月。
- (10) 文部科学省初等中等教育局教職員課、  
「免許更新講習の講習内容について（イ  
メージ）」、『今後の教員養成・免許制度  
の在り方について(答申)』(平成18年7月  
11日、中央教育審議会(抄))  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/koushin/07062504/003.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/07062504/003.htm)  
(平成19年9月28日現在)
- (11) 手嶋将博「Ⅰ.特集 小学校の英語教育  
の是非をめぐって 比較教育と国際理解  
教育の視点から」『教育研究所紀要』第15  
号、文教大学附属教育研究所、17-23頁、  
2006年12月。

#### 参考文献

- (1) 日本教育大学協会『世界の教員養成Ⅰ－  
アジア編』学文社、2005年9月。
- (2) 日本教育大学協会『世界の教員養成Ⅱ－  
欧米オセアニア編』学文社、2005年9月。
- (3) 財団法人学校教育研究所『諸外国の教  
育の状況』学校図書、平成18(2006)年  
3月。
- (4) 高倉翔・加藤章・谷川彰英編著『改訂  
これからの教師』、建帛社、2007年4  
月。
- (5) 嶺井明子編著『世界のシティズンシッ  
プ教育 グローバル時代の国民／市民形  
成』東信堂、2007年6月。