

中央教育審議会教員養成部会（第106回）
 令和元年7月18日（木）10:00～12:00
 文部科学省15階 15F 特別会議室
 (2) 社会人等による普通免許状取得について

大学通信教育における社会人等の普通免許状取得について

公益財団法人私立大学通信教育協会
 理事長 高橋 陽一（武蔵野美術大学）

2019(平成31)年4月17日の中央教育審議会への文部科学大臣諮問「新しい時代の初等中等教育の在り方について」に関連して、大学通信教育が教員養成と研修等に果たしている役割、とりわけ社会人等の普通免許状の取得について報告します。

■特に対象とする諮問の項目（4月17日諮問より）■

- 学校以外で勤務してきた経歴や専門的な知識・技能を有する者など、多様な背景を持つ人材によって教職員組織を構成できるようにするための免許制度や教員の養成・採用・研修・勤務環境の在り方

この報告については、次の3章に分けておこないます。グラフなどは、別途、会議場での提示画面を用います。

はじめに	【提示画面 1～7】
1.大学通信教育における社会人等の教員養成の実績	【提示画面 8～13】
2.各大学の学生と科目等履修生の教職履修	【提示画面 14～30】
3.社会人等の人材登用と大学通信教育の課題	【提示画面 31～43】
おわりに	【提示画面 44】

この報告内容は、協会と加盟各校により整理したデータや意見に基づいていますが、その共通の見解を示すものではなく、とくに分析や提言などは報告者の責任によりまとめていることを、予め申し上げます。

1. 大学通信教育における社会人等の教員養成の実績

1947(昭和22)年の学校教育法の公布に伴い、大学通信教育が日本の歴史上ではじめて法令上認められました。公益財団法人私立大学通信教育協会（当初は財団法人大学通信教育協会）は、戦前からの大学教育や通信教育の実績のあった大学によって、1949(昭和24)年に旧財団として設立されました。そして、1950(昭和25)年からの法令上の大学通信教育がスタートしました。

現在の協会は、公益財団法人として61大学が加盟しています。広く国民に大学通信教育を周知普及することなどを公益事業として行い、毎年全国各地で行う「合同入学説明会」やインターネット上の広報、周知普及が大きな取り組みです。

もう一つの公益事業は、大学通信教育の調査研究を踏まえて、教育水準の維持と向上を行うことです。大学通信教育は、文部科学省令の大学通信教育設置基準等により認可されて実施するものですが、その水準の維持向上には大学側の努力が必要で、協会は、「大学通信教育ガイドライン」（平成17年制定、平成24年改正）や「メディア授業ガイドライン」（平成28年制定）を定めて、各大学の改善活動や自己点検評価の指針としています。さらに教職員の研修活動でも教員養成を位置づけて文部科学省の支援で実施しています。近年の教員政策の改革、とりわけ、免許状更新講習の導入、認定こども園のための保育士資格・幼稚園教諭免許の併有の推進では大きな役割を果たしました。

大学通信教育の門戸を叩く社会人等（ここで社会人等は、フルタイムの現役学生以外で、フルタイムの職業人だけではなく主婦・主夫など広く含みます。）には、教員になりたい社会人等や他校種・他教科の免許状が必要な現職教員が多くいます。現在は加盟校で、幼稚園、小学校、中学校12教科、高等学校18教科、特別支援学校、養護教諭の一種・二種免許状、さらに大学院での専修免許状を取得する機会を提供しています。

大学通信教育への社会人等のニーズとしては、現職教員が免許状の上進や異なる校種・教科の免許状を取得するニーズと、免許を持っていない社会人等が新たに免許状を取得するというニーズが大きな位置づけを占めます。さらに免許状更新講習では、多忙な教員のための通信講習が大きな役割を果たしています。

学校教育法施行当初の大学通信教育は、大学への進学の手がかりがなかった社会人等のための教育の機会均等という役割がありました。しかし現在では、大学等への進学は広がり、学部レベルの大学通信教育については、すでに大学等を卒業した社会人等が編入学するケースが7割以上を占めています。このことにより、大学通信教育で普通免許状を教育職員免許法の別表1で最初に取得する場合でも、すでに卒業した大学等で取得した科目の読み替え等が不可欠になっています。また、少なくとも教育委員会が教員採用に当たって、最終学歴である大学通信教育の大学名ではなく、学位（基礎資格）を得た通学制の大学名を登録するシステムになっています。これは、大学通信教育の統計上の位置を見えにくくしていますが、教員社会では社会人等の学び直しとしての大学通信教育が一般化していることも示しています。

一方で、大学通信教育は、大学数も増え、専門分野も増え、さらに年齢も多様化しています。定年退職層も増加して、40歳代以上の中高年の比率が高まっています。また正規課程の学生における現職教員の比率は、後に見るように教員養成分野ではいまでも高い比率がありますが、全国統計では5%まで低下しています。またここ数年の傾向ですが、私立大学通信教育協会の合同入学説明会の来場者でも、教員免許の志向性は低下しています。

このデータは、「社会人等の学び直し」や「学び続ける教員像」が語られていても、そのままで自然に社会人等の教員志願や現職教員の学び直しが増加するわけではないことを示しています。もういちど現状をみて、社会人等が教員免許を取得して教員になるというライフコースにやりがいを感じて学ぶために、免許制度や大学通信教育が社会人等のライフスタイルにあったシステムであるための改革や改善が必要になります。

2. 各大学の学生と科目等履修生の教職履修

現場レベルから社会人等の教職課程での学びを見ていくために、短期間ですが次の大学に協力を依頼して、データの提供を受けました。今回は加盟校のうち、教員養成に実績のある玉川大学、明星大学、聖徳大学と、教員免許としては少人数の科目を養成している北海道情報大学と武蔵野美術大学の5校に依頼しました。この調査は、本年5月1日の学校基本調査を前提にしながら、その調査に含まれていない科目等履修生も対象にしたところに特色があります。なお、全体データでは、これ以外に

同様のデータのみの提供をうけた大学の数字も合算しています。

■ 今回の協力大学の概要 ■

調査協力大学 2019年5月1日 現在	人数（そのうち教職履修者が占める比率）		主要な教員免許
	学生	科目等履修生	
玉川大学	1928(68%)	546(95%)	幼、小、中(社会、数学)、高(地歴、公民、数学)
明星大学	4280(98%)	2270(98%)	特支、幼、小、中(国語、社会、美術、英語、数学、音楽、理科)、高(国語、地歴、公民、美術、英語、数学、音楽、理科)
聖徳大学	2327(31%)	652(31%)	養護、幼、小、中(国語、社会、英語)、高(国語、地歴、公民、書道、英語、福祉)
北海道情報大学	2244(7%)	2049(47%)	中(数学)、高(商業、数学、情報)
武蔵野美術大学	2313(8%)	178(75%)	中(美術)、高(美術、工芸)

一般に学生（正規課程の学生）は、教育職員免許法の別表1で教職課程に登録しますが、すでに卒業した通学課程の大学で免許状を取得している者もいて、上進や別校種・別科目の取得の志願者もいます。また直接に免許目的ではない、専門志向の現職教員もいます。また、科目等履修生は、大学により「教職生」「科目等履修生（卒業生特例）」など様々な名称や受け入れ区分があり、自校卒業生や提携校の学生、現職教員の研修目的に限るなど、大学ごとに受け入れ条件が定められています。

全体で見ても、個別大学の実際のデータで見ても、学生全般のなかで教職課程を履修するのは、20歳代後半から、30歳代、40歳代が中心となります。実際にこうした学生たちを指導して思うのは、同じ開放制の教員養成でも、通学課程よりも教員志向が極めて高いことです。社会人等としての生活を送りながら、あえて自分の決断で難しいと言われる教員免許状取得に取り組む学生の意欲や態度には、力強さを感じます。

また、大学によっては科目等履修生で典型的に見られるように、現任教員が免許状の上進や異なる校種・教科の免許を受けるために通信で学び直す、学び続けるというケースも多くを占めます。幼稚園と保育士の両方の免許・資格を求める認定こども園や、本来的には両方の免許を持つべき義務教育学校の展開は、こうした現職教員が大学通信教育で学ぶことを促進しています。

3. 社会人等の人材登用と大学通信教育の課題

社会人等の学校以外の勤務経歴や専門的知識・技能を生かしていくことは、日本の学校教育に魅力ある多様性と専門性を増して、子どもたちの生きる力を育む基盤を形成していくと考えます。そのためには、社会人等が自分の経歴と能力が学校教育で活用できることを理解して、生きがいややりがいをもって学んでいくことが必要です。

誤解されないように申し上げますが、教員としての資質・能力が形成されない状態で、だれでも学校教員に安易になれることを求めるものではありません。大学通信教育が、おそらくは最も「厳しい」社会人教育であるという定評があるのは、学生も教員も妥協を許さずに、通学課程と同様の知識と技能を磨いて、同一の「ディプロマポリシー」による卒業を目指すからです。この質保証の前提なしに、学校教育法上の大学通信教育は成立しません。このことは、教員養成についても同様です。

そこで、社会人等の人材登用を促進するには、大学通信教育で学ぶ社会人等にとって、①教員免許状取得が社会人等に魅力的であることや、②社会人等のライフスタイルに合致することという、ごく

普通的前提から考える必要があります。

ここで強調したいことは、現在の教員の資質・能力の保証は、社会の変化と時代の要請に応じて改正を重ねてきた普通免許状を授与するための教員養成の質保証にあるということです。特別免許状は確かに一つの例外的ケースとして制度化されてよいものですが、社会人等の学校以外の勤務経歴や専門的知識・技能を生かしていくための王道にはなり得ません。これは、現実に授与をめぐる授与権者たる教育委員会にも問題認識があつて件数は少なく、特別免許状を求める社会人側に不公平感や不満があることから明瞭です。そして、教員の資質・能力という点では、普通免許状と比べて、学んでいないことが多すぎるといえる問題があります。このため、現実に多くの社会人等が学んでいる大学通信教育において、社会人等の人材登用のために正当に社会人経験や専門性が評価されて、社会人等としての生活に合致する学びのなかで、18歳からの学生と遜色ない、同じ普通免許状を、プライドを持って獲得するシステムが必要です。

まず、大学通信教育において、教員養成の水準の維持と向上がどのようなシステムで行われているか、概略を説明します。大学通信教育の授業の方式は、通学課程の授業と同様の「面接授業」、印刷教材などを学んでレポートの添削指導や試験を受ける「通信授業」、1981(昭和56)年から導入されたテレビやラジオによる「放送授業」、1998(平成10)年から導入された同時双方向のテレビ会議システムと2001(平成13)年から導入された非同時双方向のインターネット経由で常時アクセスできる方式の「メディア授業」という、合計4つの方式があります。学士課程の卒業所要124単位で言えば、当初から30単位の面接授業が必須となって、通学課程でないといけない直接の教育の機会が確保されます。そして情報通信技術の展開に伴い、放送授業では10単位まで、メディア授業では30単位すべてを面接授業に置き換えることができます。たとえば、すべてをメディア授業で行う大学もあるわけです。

大学通信教育における教員養成では、まだ「放送授業」や「メディア授業」のない時代から、教師としての教職教養に該当する部分は通信授業を配置し、実践的指導力を育成する教科教育法や教育実践の研究は面接授業として行うかたちで進めました。学習指導案作りは通信授業の添削指導が効率的ですが、児童生徒とのやりとりを意識した模擬授業やロールプレイング的な臨機応変の指導訓練は面接授業が最も効果的です。前回の教育職員免許法の大幅な改正で導入された「教職総合演習」でも、ゼミ形式を重視した面接授業に客観的な振り返りを促進できる通信授業を組み合わせるなどの工夫があります。

現在は、インターネットを活用した「非同時双方向」の「メディア授業」が大きく広がっています。「通信授業」のレポート添削や「放送授業」の配信もインターネット経由が一般化しました。こうした情報通信技術の展開は社会人等の大学通信教育へのアクセスを格段に改善しました。このなかで、実践的指導力をどう確保するのかという「面接授業」の改善が、多いに論じられています。

ここで実際に私自身が学生や入学希望者から相談を受けることが多く、他大学の教員や職員からも聞く事例を挙げて、改革を提示します。

第一に、教育実習と介護等体験の、いわば「壁」です。「フルタイムの会社員として働いているので、教育実習の3～4週間と7日間の介護等体験が一番厳しい。大学は週末のスクーリングなど社会人に配慮しているのは分かるが、結局は平日で1か月も休むのは退職覚悟だ。」というものです。この相談について、教育実習のために有給休暇が足りずに退職したという話を聞くと、大きな矛盾を感じます。免許を取っても就職できるとは限らないのが、開放制の教員養成制度ですから、こうした壁は検討するべきでしょう。戦前からの教育実習や新しい介護等体験は、実践的能力と社会的経験を広げる非常に大切な機会です。しかし、18歳入学の通学課程学生を前提にして構築した現在の制度は、コミュニケーション経験や社会貢献経験を社会人等として積んでいる者に対して、同様の単位数、日数で適応するべきかどうかは疑問です。大学通信教育では、通信授業やメディア授業は言うまでもなく、面接授業も休暇期間や土日週末に行うことで、社会人等のライフスタイルにあわせる工夫を各大学がしています。こうした見地から、社会人等の実務経験を勘案して、教育実習や介護等体験につ

いて、単位数・期間の軽減、他の実務やボランティア活動などの置き換えを検討するべきです。

第二に、すでに卒業した大学で獲得して社会人等として伸ばしてきた専門的な知識・技能が、教科に関する科目などでは勘案されにくいという壁です。大学通信教育に編入学する学生は、すでに卒業した大学などから既修得単位を教員免許の申請に必要な様式で受け取って、編入学にあたってどの科目、どの単位が新たに必要かを確定します。しかし、この段階で、卒業した大学の課程認定等の経緯から、教科に関する科目が認められないケースが多く発生します。もちろん、教科に関する科目、とりわけ教えるための基盤となる包括的な内容は不可欠ですが、ギャップが大きいときは深刻になります。たとえば、「理工系の大学を出て情報処理や企業教育の実績もあるつもりだが、高等学校情報科の特別免許状は無理だった。しかし最初から通信で単位を取得するのはハードルが高い。特別免許状と普通免許状の差が大きすぎる。」というかたちで、実際に特別免許状が認められた知人がいたりすると、不平等感は深刻です。このため、社会人等として修得している専門的な知識・技能をもって「教科に関する科目」の削減を考えるべきではないかと思います。もちろん、大学を一度卒業すると、誰でも免許取得が楽になるという逆転現象を防ぐ必要はありますが、専門分野の勤務経歴の勘案なども必要です。

最後に、社会人等の人材登用を進めるためにも、また現職教員が「学び続ける教員」であるためにも、教育委員会と大学との連携という課題について述べます。任命権者である教育委員会や学校法人などが、教員の研修に大きな努力をしていることは承知しています。しかし、教育公務員特例法等の改正（平成28年法律第87号）で研修の位置づけが明確になったにも関わらず、免許状の追加や上進については教員個人が自己の時間と費用において取得するという自己責任主義と呼ぶべき解釈と実態が存在しています。もちろん、各教育委員会などで様々な配慮や補助が取り組まれています。もう一度見直すべき課題があると思います。

また2019(平成31)年1月25日中央教育審議会答申「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」に関係して、教員の勤務時間や在校等時間が検討されました。こうした視点からは、自宅やスクーリングでの学修は狭義の勤務時間外となっても、教員として職務上必要な時間として考えるべきではないかと思えます。このためにも、各教育委員会が積極的に大学通信教育を教員研修計画に位置づけるべきだと考えます。

多様な教員が学び続けるためにも、教育公務員特例法等の改正（平成28年法律第87号）による協議会（教員育成協議会など）は、都道府県教育委員会と関係大学だけではなく、全国ベースで展開される大学通信教育にも広げて考えるべきです。都道府県の免許状業務では教育職員検定における大学通信教育の事例が多数であるために、相互の連絡やクレーム処理が行われています。しかし、現状では教育委員会が積極的に大学通信教育と連携する方向がみられません。養成、採用、研修を含めて、学び続ける教員のための恒常的な協議の場が必要です。

こうした制度改革は、大学通信教育の現場と呼応することで意義を持ちます。大学通信教育にかかわる教職員や学生が求めている改革は、資質・能力をレベルダウンする教員養成や安易な免許授与ではありません。多忙な社会人等がアクセスできる通信教育で学びを保障するには、情報通信技術の進展を踏まえた教育水準の維持と向上が不可欠です。私立大学通信教育協会は、ガイドラインの制定と教職員の研修によって、教育水準の維持と向上のための活動を推進しています。教員養成の改革にあっても、この水準の維持向上を重視していきます。

次に、今回の調査等で各大学から寄せられた意見を列記します。

■資料 各大学から寄せられた意見等■

【社会人の教員養成への財政支援】

・幼保連携推進のための実務経験者特別待遇（単位修得の大幅な軽減）、保育者養成に限った補助金のあり方を教員養成においても導入してはどうか。

・厚生労働省の事項だが、ぜひ教育訓練給付制度等、受講者にとって負担減になる方法が欲しい。

【社会人の免許申請への配慮】

・通学課程と異なり通信教育課程では免許状は一括申請ではなく個人申請が大半である。しかし年末から年度末にかけての個人における免許申請の制限がない都道府県はごく一部である。この都道府県教育委員会の当該時期の大変さは理解するが、対象者の利益を考えて制限を廃止してほしい。

【現役復帰する免許状更新講習への配慮】

・免許更新制度受講条件の見直しをすすめてほしい。現役の教員ではなく、現場復帰者における再講習としての実施は現在も行われているが、これを促進・充実する手立てを検討してほしい。

・離職した教員が再び教壇に戻る際に早期に復帰できるための免許状更新講習に準じた仕組み、研修講座の仕組みを考えて欲しい。

【介護等体験の見直し】

・2019年度からの新法によって学校体験活動や、特別支援教育、総合的な学習の時間の指導法が単位に組み込むことができるようになった今、介護等体験を見直してほしい。介護等体験が導入された当時よりも各教育機関におけるボランティアは活発に行われ、意識改革は行われている。

【社会人等の普通免許状取得単位の見直し】

・免許取得の簡素化（教育実習期間、介護等体験期間の短縮削減、必要単位数、大学間での単位の読み替えや修得単位計算の簡素化）。

【現職教員の免許状取得への配慮】

・現職教員に対する複数免許状取得の支援、中学校の小規模校等への対応、小学校と中学校の人事交流、小学校の教科担任制のための免許状取得支援などをしてほしい。

【教員資格認定試験と取得単位の連動】

・教員資格認定試験の改革をしてほしい。通信教育課程の単位の修得をもって試験免除等の新たな仕組みをつくり、小学校だけではなく、中学校や高等学校でも実施してほしい。

【メディア授業の活用】

・普通免許状を取得するにあたっては、教員としての知識・資質・能力の養成は簡素化されるべきものであってはならず、時間的な制約などはあるものの、十分な学習を修める必要がある。このため、メディアやWebを活用した学習システムの導入等、時間や場所などの制約を受けにくい学習環境を整備することが必須であり、その環境を構築するにあたっての支援等を検討いただきたい。

【科目等履修生の位置づけ】

・教員養成や現職者の免許状追加取得で、科目等履修生制度が大きな役割を果たしていることを文部科学省が位置づけて評価してほしい。大学機関別認証評価でも、正科生のみでの定員充足率の評価で、科目等履修生の人数は評価されない。こうした状態では教職課程の維持が困難になる可能性がある。

おわりに

本日は、教員養成部会で、直接に大学通信教育で学ぶ学生や指導に当たる教職員の实態と要望を伝える場をいただけたことに、感謝を申し上げます。

大学通信教育は、学校教育法の制定以来、社会人等が教員となり、教員が学び直すためのプロセスとして、活用され続けてきました。しかし、同時に感じるのは、どうしても通学課程の教員養成と研修が中心となり、多くの教員が経験しているはずの大学通信教育が十分に検討されない状態が継続しています。今日、社会人等から優秀な人材を採用していくためにも、教員養成や研修の基盤としての大学通信教育の役割は、大いに検討するべき時期になっています。

今後とも教員養成部会に必要な情報の提供など積極的に協力しますので、実りあるご審議を期待しております。