

特別支援教育の理念は教員養成課程のカリキュラムに反映されたか

筑波技術大学 障害者高等教育研究支援センター

加藤 宏

要旨：特別支援教育への制度移行は教員養成課程を有する各大学のカリキュラムにその理念を反映させることができたのか。教職課程設置の認可制度の手続き上の不備のため、現状では多くの大学のカリキュラムが設置基準を満たしていない。特別支援教育ではすべての学校の教員が特別な支援を必要とする生徒児童の教育に関わる可能性があるにも関わらず、大学における教員養成教育で障害者の発達や学習についての学習が保障されていない実態がある。シラバス変更を届出制にする申請制度改正でこの事態は改善されると考えられる。

キーワード：認定大学実地視察，特別支援教育，設置基準，教員養成課程

1. はじめに

平成 19 年度の特設教育から特別支援教育への制度移行により特殊学校は特別支援学校となり、これに伴い教員免許もそれぞれの学校種別免許から特別支援学校教員免許に一本化された。しかし、日本の教員制度からは、これに先立って平成 10 年度に施行された教員免許法の改正に盛り込まれた「特殊教育に係る内容の必修化」[1]の意義とその後の動向を探ることはさらに重要である。

本稿では改正免許法の「特殊教育に係る内容の必修化」のその後を教職課程を有する大学の実態を教員免許課程認定大学実地視察報告を中心に総括し、「必修化」理念を具現化するための制度としての現行の課程申請制度の問題点を考察する。

2. 特別支援教育に係る内容の必修化と教員養成制度

平成 19 年度から始まった特別支援教育は特別支援学校を中心に教育現場に大きなインパクトを与えたが、教員養成の観点からは、遡って平成 10 年度の免許法の改正とそれに伴う教員養成課程設置基準の改正[2]の意義と問題点を見落としてはならない。

平成 10 年度の免許法改正は平成 3 年の大学設置基準の「大綱化」[3]の精神とそれ以前の免許法（昭和 63 年改正）[4]との整合性を図るためとその後の社会情勢の変化等に対応できる教員の養成を企図して行われた[5]。すなわち、大綱化により教育課程の設計等には大学の裁量権が増したにも関わらず、免許法改正は大綱

化の 3 年前であったために、大学の教職課程のカリキュラム編成に大学の裁量があまり反映されていない問題点が指摘されていた[5]。

一方、国際化・情報化・地球規模での視点・社会変化への対応は急務であり、これらを取り入れることは大学による裁量の範囲ではなく課程を有する全大学へ要請される事項としてこれらも 10 年の改正法に組み込まれた。

10 年の改正に向けては文部科学省が教育職員審議会において平成 8 月 7 月の第 1 回から議論を進めてきた。審議会の議事要旨は現在 44 回分まで文部科学省のホームページで閲覧できる[6]。その第 4 回議事録（平成 8 年 10 月）において委員からはじめて以下のような特殊教育に関する科目の必修化に向けての発言があった[7]。

「障害を持った児童生徒の学習の場は特殊学級も含め多様化しており、幼・小・中・高校教員養成課程における特殊教育に関する科目の必修化を検討してはどうか。」

同じ回の審議会では全学校種の養成課程における特殊学校（当時）での教育実習の必要性を求める発言もあった。

「障害児理解促進のため、幼・小・中・高校の教員免許取得にあたり、「教育実習」の中に盲・聾・養護学校での体験的な実習を含めることも考慮されてよい。」

この間、一方国会では介護等体験特例法が議員立法で制定され[8]、平成10年度の大学入学者から小学校及び中学校の教諭の普通免許状を取得しようとする者に義務付けられた[9]。

介護等体験法は第140回国会に田中眞紀子議員を中心とする議員団による衆法の議員立法として提出され、全政党賛成、反対会派なしで平成9年6月10日に成立した。ちなみに全会派賛成による法案成立は極めて異例のことである[10]。これは、当時の社会情勢及び世論が教員を目指すすべての者に障害者、高齢者等に対する介護等の体験の必要性を認めていた証左である。

2.1 「障害」必修の法制化

平成8年7月の第1回から22回の教育職員審議会の審議を経て、「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について（教育職員養成審議会・第1次答申）が平成9年7月に示される[11]。

特殊教育の必修化については「2.2.教職課程の教育内容の改善」のための「(3)具体的改善方策」の「(c) 実践的指導力の基礎を強固にする」に関する項目「エ. 特殊教育に係る内容の必修化」としてはじめての成文が登場する。その内容は「◎ 障害のある子どもたちの心身の発達及び学習の過程に係る内容を、現行の『幼児、児童又は生徒の心身の発達及び学習の過程に関する科目』の中に含めるべきことを制度上明記し、すべての学校段階に属する教員の特殊教育に関する理解を深めることとする。」とある。

この答申を受けて平成10年の免許法改正では「教育職員免許法施行規則」第六条（幼稚園、小学校、中学校又は高等学校の教諭の普通免許状の授与を受ける場合の教職に関する科目の単位の修得方法）、第七条（盲・聾・養護学校（当時）教諭の普通免許状の授与を受ける場合）及び第十条（養護教諭の普通免許状の授与を受ける場合）、第十条の四（栄養教諭の普通免許状の授与を受ける場合）としてすべての学校種の教員免許の養成課程での「障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程」に関する内容の必修化が法律として明示された[12]。

2.2 「障害」必修化事項は特別支援教育に先行する

平成14年に文部科学省が実施した全国実態調査で、小・中学校の通常の学級に、学習や生活の面で特別な教育的支援を必要としている児童生徒が約6.3%程度の割合で存在する可能性が示され、早急の適切な指導及び必要な支援の必要性が指摘された[13]。いわゆる

6%ショックである。その後平成18年に学校教育法が一部改正され、特殊学校から「特別支援学校」への一元化と教員免許の一元化を含む特別支援教育は翌19年4月からスタートした。

しかし、特別支援教育の趣旨に即せば一般校における障害児への対応を保障する教員養成体制の構築こそ国家的な課題といえる。教員養成学部以外の開放制で養成され、一般の学校に着任するすべての先生が養成課程で特別支援教育に関する基礎的な課程を修めていること。

2.3 教職法改訂に伴う一斉再課程申請

「障害」に関する事項の必修化を含む平成10年の教育職員免許法の改正に伴い、平成11年4月には教職課程を有する全国の大学および指定養成機関あてに課程の再改定認定のための申請手続きと変更事項等が示された[14]。

この通達では明確に教職課程の科目の「教育の基礎理論に関する科目」の相当する教育心理学、学習心理学、学校教育心理学、学習・発達論、幼児教育心理学といった名称の科目では「幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程(障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む。)」という要件が再申請にあたって満たすべき要件として示されている。上記が含まれていることの確認と審査はシラバスの提出を持って行なわれた。

免許法改正に際して教職課程を廃止した以外の大学は同11年11月末までに再申請の手続きを終了した。このことは、再課程認定直後いったんは教職課程を有する全大学のカリキュラムのシラバス上では障害のある子どもについての教授が保障されていたことを意味する。

3. 課程大学認定大学実地視察で見えてきたこと

教職課程認定大学実地視察は、教職課程認定大学実地視察規程(平成13年7月19日教員養成部会決定、[4])に基づき、教員の免許状授与の所要資格を得させるための大学の課程)の認定を受けた大学について、認定時の課程の水準が維持され、その向上に努めているかどうかを確認することを目的とする[15、16]。

下の表は18年から23年度の視察を受けた大学数とそのうち障害に関する事項が全課程履修生に学ばれていることがシラバス等で確認ができないと指摘を受けた大学の実数および比率である[17、18、19、20、21、22]。

表1 視察で障害事項の必修不履行を指摘された大学数

	指摘あり	指摘なし	視察大学数	指摘比率
18年度	14	18	32	43.8
19年度	2	16	17	11.8
20年度	15	19	34	53.0
21年度	17	17	34	51.0
22年度	17	23	40	42.5
23年度	30	15	45	66.7

19年度を除いて、ほぼどの年度の視察においてほぼ半数の大学で法令違反状態であることが指摘されていることになる。19年度は極端に低いが、教職課程の他の科目にまで広げると視察を受けた大学の6割以上で施行規則に定められた科目に「含めるべき項目」の確認できない科目の存在が指摘されている。むしろなんらかの基準不適合状態は全国で常態化していると考えべきである。再課程申請時の11年末には書類上は適法状態だったと考えられるので、この事態は12年度以降学内及び学外からのチェックの効かないままに進行したと想像できる。

3.1 視察と設置基準上の問題と担保

教職課程の設置にあたっては設置基準で「教職に関する科目」に配置する必要専任教員数が、大学における課程を置く学科等の入学定員に応じて定められている[23]。ただし、その専任教員の配置についてはさらに以下の規定がある。中学校教諭及び高等学校教諭の養成課程を持つ大学の場合は以下の通りとなる。

「専任教員の配置は、以下のとおりとする。

- ・[「教職の意義等に関する科目」、「教育の基礎理論に関する科目（幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程（障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む。）」を除く。]]において1人以上
- ・[「教育の基礎理論に関する科目（幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程（障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む。）」に限る。]「教育課程及び指導法に関する科目」において1人以上

この規定は条文特有のわかりにくい表現ではあるが、要は、課程認定を受けた大学には「教育学」プロパー1名と「教育心理学」または「教科指導法」のプロパー教員1名は専任教員として配置されていて、カリキュ

ラム全体としては「障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程」については必ず講義されているはずであると言っていることになる。

すなわち、この規定（平成13年制定）が順守されているかぎり、特別支援教育移行（平成19年）以前から全国のいずれの大学の教職課程においても「障害のある幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程」の事項がカリキュラムから抜け落ちる事態は制度上ありえないはずだったのである。しかるに実地調査の結果はどうであったか。

3.2 「障害」必修以外の教育課程への指摘事項

基準を満たしていないと指摘を受けた大学は教育大学にもおよび、国公私立といった設置形態にも、定員規模の大きさにも、教員養成課程の歴史の長さにも、さらには同一法人内での教員養成学部の有無にもよらない。

この「障害」事項以外にも「含まねばならない事項」規定は他の科目群についても指定されており、これら要件を充たしていないと指摘される大学も多い。また、教科の関する科目には科目区分ごとに、その区分に関する「一般的包括的な内容」を含む科目が必ず1科目指定されていないが、この要件が満たされていないことの指摘を受けた大学まで拡大すると毎年の視察で、ほぼすべての大学が基準に抵触する事項が見つかっている状況である。

3.3 大学の課程体制・運営への指摘

視察団の指摘事項は教職課程の教育内容全般や学内の管理運営体制の不備にも及ぶ。代表的な指摘例を以下に上げる。

- ・各科目に含めることが必要な事項を含んでいるか、また、学校現場の現状を踏まえた講義内容となっているか、教員は絶え間なく勉強し、必要に応じシラバスやレジュメ改善を行っていく必要がある。(22年度視察：私立A大学)
- ・教員間の相互チェック等により、シラバスの記載を学内でチェックできる体制を整えること。(20年度視察：国立H大学)
- ・特別支援教育関連の科目が開設されていないが、特別支援教育は「特別支援学校」だけに限定されるものではない。教職に就く全ての学生が特別支援に係る課題に直面する場面があると予想されることから、特別支援教育の重要性を視野に入れた取組を進めてほしい。(23年度視察：私立K大学)

- ・シラバスの記載不備や、適切でない科目配置等が見られる教員と事務局の連携を高め、早急な改善を求める。
- ・教職課程認定基準を理解することは、容易ではないので、専任の事務職員の配置を検討してほしい。(22年度視察：私立N大学)

総合すると、教職課程を設置したが、その後の運営体制の不備、事務手続きそのものに不慣れ・不見識のために設置経過後に設置基準を満たしていない状態が出来上がっていることが分かる。

4. カリキュラム保証を妨げる設置認定制度上の問題
教職課程の設置を認可された大学は設置後に変更のあった際には表2にしたがって変更届を文科省に提出する義務がある[24]。

表2 教職課程の変更届の提出の要否

	事例	申請の要否
1	授業科目を新設する場合	要
2	授業科目を廃止する場合	要
3	授業科目の名称を変更する場合	要
4	授業科目の単位数を変更する場合	要
5	授業科目の履修方法（必修・選択必修・選択）を変更する場合	要
6	専任教員を追加する場合	要
7	兼任教員・兼任教員を専任教員にする場合	要
8	専任教員の担当授業科目を追加する場合	要
9	専任教員を削除する場合	要
10	専任教員を兼任教員・兼任教員にする場合	要
11	専任教員の担当授業科目を削除する場合	要
12	専任教員の職位を変更する場合	要
13	専任教員の氏名・姓を変更する場合	要
14	授業科目のシラバスを変更する場合	不要
15	兼任教員を兼任教員にする場合・兼任教員を兼任教員にする場合	不要
16	兼任教員・兼任教員を追加する場合	不要
17	兼任教員・兼任教員を削除する場合	不要
18	学部・学科等の名称のみを変更する場合	報告
19	入学定員を変更する場合	報告
20	教職課程の認定を取り下げの場合（学生の募集停止の場合等）	報告

変更の「申請」の要否は、変更内容によって異なる。このなかで「障害のある幼児・児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む」規定が関係する「教育心理学」や「学習・発達心理学」のシラバスを変更する場合は、変更届は「不要」と規定されている。

一方、授業科目の「廃止」、「名称変更」、「単位数変更」、「履修方法（必修・選択）の変更」、「専任教員の担当授業科目の追加および削除」等には変更届の提出が義務付けられている。

すなわち、認可の条件として申請時に含まれていたはずの「障害のある幼児・児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程」に関する事項を、申請後に申請後に同じ授業担当者が故意または不注意でシラバスから削除してしまっても許認可権を持つ文科省はシラバスの定期チェックをしない限り、知りえない構造に制度上なっているのである。

表2の第14項で「授業科目のシラバスを変更する場合は「不要」となっている。学内の専任教員による科目のシラバスに変更があっても文科省に報告の義務はない。兼任・兼任教員の追加及び削除に関しても報告は不要となる。すなわち、学内の専任教員が年度によってシラバスを変更しても、非常勤教員（兼任教員）に変更があり、あたらしい非常勤が前任者の非常勤の科目シラバスを変更しても認可者側では把握できないことになる。

5. 結びに替えて一解決への提言

教職課程の認定を受けた大学がその後数年を経ずして設置基準と教育職員免許法施行規則に抵触する状態に陥っていることは制度上の不備または瑕疵の問題ともいえる。このことの改善には現状では「シラバス変更の届出制」の導入が現実的かつ有効な手段と考えられる。

現在の教職課程の変更届は表2の通りであり、設置認可後に授業担当教員が無自覚にシラバスを書き換えた場合、「特別支援教育に関する事項」がその大学の教職課程カリキュラムに含まれていない状態が容易に出来る。課程認定大学は教職課程のカリキュラム全体を常時見直しチェックできる学内委員会等の体制が構築すべきである。このことは平成19年度の特別支援教育への制度移行の理念からも教職課程を設置している大学の責務といえる。实地視察レポートでもこのことは以下のとおり指摘されている。

「この点、教員免許状を授与する課程が、大学における養成としての多様性と資格課程としての標準性の両面が求められていることを踏まえると、各科目内容は、授業担当教員の専攻分野によるのではなく、公教育の直接の担い手である教員を養成するという観点から、各大学の教員養成の理念等も踏まえて構成される必要がある。」[22]

上記の指摘にもあるが、「シラバス届出制」には大綱化以降の「特色を競い合う大学」という理念と「公教育の担い手である教員養成」という、ともすれば対立軸にもなりかねない理念の融合が認定大学・機関にはゆだねられているのだという自覚が必要である。運営組織としては教職課程に関する全学的な権限の与えられた委員会組織も必須である。実は、課程設置申請時には、要件として「教職課程」に関する「履修規程」や教育実習協力校確保等とともに、学内諸委員会の組織構成も提出を義務づけられている[24]。教員交替だけでなく、シラバス変更等も全学委員会でチェックし、教員等にも改善要求できる体制が求められる。それが、認定大学の責務である。

「シラバス変更届制」導入には、文科省の通達レベルの制度改正が必要と考えられる。各大学の学内委員会レベルでできることは、教員免許制度と養成課程に関する諸制度の理解とコンプライアンスの精神とシラバスの相互チェックを許容する大学土壌の醸成である。各大学の教職課程に係る教員と事務が「公教育の担い手である教員を養成するという観点」と自覚に立ち返り、教育の自己裁量と規制の両立を見出す努力をすることである。

その他、現実的な解としては、大学といえども授業では積極的に教科書を使用するということである。特別支援教育移行後に出版された教職課程用の教科書はいずれを選択しても1セメスターの中に「障害のある」事項が含まれているからである。

参考文献

- [1] 文部科学省教育職員養成審議会：「別添・現行基準と新基準との比較（教育職員養成審議会・第1次答申）免許法第5条別表第1関係」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_shokuin_index/toushin/1315360.htm, (2012年11月28日取得)
- [2] 文部科学省教育職員養成審議会：「別添・現行基準と新基準との比較（教育職員養成審議会・第1次答申）」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_shokuin_index/toushin/1315360.htm, (2012年11月28日取得)
- [3] 文部科学省：「大学設置基準等の大綱化と自己評価」, http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199101/hpad199101_2_150.html, (2012年11月28日取得)
- [4] 文部科学省：「教育職員免許法の一部を改正する法律」, <http://www.houko.com/00/01/S63/106.HTM#001>, (2012年11月28日取得)
- [5] 高倉翔：これからの教員に求められる資質能力と「教育職員免許法」の改正, 文教大学付属教育研究所教育紀要, 7, (1998)
- [6] 文部科学省教育職員養成審議会議事要旨・議事録・配布資料, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_shokuin_index/giji_list/1315427.htm, (2012年11月28日取得)
- [7] 文部科学省教育職員養成審議会(第4回)議事要旨, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_shokuin_index/gijiroku/1315247.htm, (2012年11月28日取得)
- [8] 議案審議概況(概観)文教委員会(一)審議概観, http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/140/1404106.pdf, (2012年11月29日取得)
- [9] 参議院議案審議概況,「概観」, http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/140/1405100.pdf, (2012年11月29日取得)
- [10] 文部科学省「資料1-3:平成9年介護等体験特例法の概要」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1314079.htm, (2012年11月28日取得)
- [11] 文部科学省,「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について(教育職員養成審議会・第1次答申)」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_shokuin_index/toushin/1315369.htm, (2012年11月29日取得)
- [12] 教育職員免許法施行規則, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29F03501000026.html>, (2012年11月29日取得)
- [13] 文部科学省：「今後の特別支援教育のあり方について(中間まとめ)」, <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/kyouiku/kyouiku1.html#main>, (2012年11月29日取得)
- [14] 文部科学省教育助成局教職員課長通知：「教員の免許状の所要資格を得させるための課程の認定等

- について」, http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19990428001/t19990428001.html, (2012年11月29日取得)
- [15] 文部科学省初等中等教育局教職員課, 認定大学実地視察について, http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/menkyo/shisatu.htm, (2012年11月29日取得)
- [16] 文部科学省教員養成部会、教職課程認定大学実地視察規定, 平成13年7月19日決定, 平成21年2月27日改正, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afieldfile/2009/03/17/1247255_2.pdf
- [17] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成18年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/menkyo/shisatu/08062611.htm, (2012年11月29日取得)
- [18] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成19年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/menkyo/shisatu/08082805.htm, (2012年11月29日取得)
- [19] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成20年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/attach/1280005.htm, (2012年11月29日取得)
- [20] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成21年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/attach/1298620.htm, (2012年11月29日取得)
- [21] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成22年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/attach/1280005.htm, (2012年11月29日取得)
- [22] 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会:「平成23年度教員免許課程認定大学実地視察について」, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/_icsFiles/afieldfile/2012/03/07/1317122_03_2.pdf, (2012年11月29日取得)
- [23] 文部科学省教員養成部会:「教職課程認定基準等」, http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kyoin/1268587.htm, (2012年11月29日取得)
- [24] 文部科学省初等中等教育局教職員課, 教職課程申請の手引き(教員の免許状授与の所要資格を得させるための大学の課程認定申請の手引き)(平成24年度改訂版), http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/03/19/1267643_01_2.pdf

Was the Concept of Special Needs Education Realized in the Curriculum of Teacher Training Courses?

KATOH Hiroshi

Research and Support Center on Higher Education for the Hearing and Visually Impaired,
Tsukuba University of Technology

Abstract: Not all Japanese universities have been able to implement the systemic shift to special needs education by making appropriate changes to the curriculum of their teacher training courses. The imperfect procedures of the authorization system of teacher-training courses may lead to a situation wherein the curriculum of many universities does not meet the necessary standards under the present conditions. Fundamental knowledge about the development and learning of pupils and students with disabilities is not guaranteed by teacher training education at the university level under existing conditions, although teachers of all schools may be involved in the education of a child needing special support. This situation can be improved by introducing a notification system to indicate when universities make changes to course syllabi.

Keywords: Practical inspection of authorized universities, Special needs education, Standards for establishment of courses in universities, Teacher-training course