

教員需給と教員資格の難易度 —教員不足問題が投影する「開放制」—

榊原 禎宏

Teacher Shortage and the Open System: Examining Supply, Demand and Qualification Challenges

Yoshihiro SAKAKIBARA

Accepted June 19, 2024

抄録：本稿は、教員養成の「開放制」を標榜し教員供給が潜在的にプールできているはずの日本で、教員不足が生じていることの不思議さに注目して、同様に教員不足が社会問題となっているドイツにおける状況と議論を参照した。この結果、ドイツでは需要—養成—資格付与—供給という教員輩出に関わる局面の緊密な結びつきが認められるのに対して、日本ではこのつながりがおしなべて緩慢な点を見出し、ルースカップリング論が示す「緊密—緩慢（密—疎）」結合の度合いが、従来の「開放制—閉鎖制」論の不十分さを刷新する説明軸となりうることを述べた。

索引語：教員需給、教員資格、教員養成の「開放制」、緊密—緩慢（密—疎）結合、ドイツ

Abstract: This paper addresses the paradoxical teacher shortage in Japan, where an “open system” of teacher education has been adopted and the teacher supply should be adequate. It also examines similar issues and discussions in Germany, where teacher shortages are a comparable social problem. In Germany, a close connection exists between various aspects of teacher production, such as demand, education, certification, and supply. By contrast, Japan exhibits a generally loose connection among these factors. The concept of “tight-loose (dense-sparse)” coupling, as suggested by the loose coupling theory, may provide an explanatory framework for addressing the shortcomings of the traditional “open-closed system” theory.

Key Words: teacher demand and supply, teaching qualification, “open system” teacher education, tight loose coupling, Germany

1. 問題－開放制のもとでなぜ教員不足が生じるのか

本稿における問いは、次の通りである。開放制の教員養成を標榜する日本において、教員不足がこんなに問題となるのはなぜか。教職の有資格者を社会的にプールできる開放制のもと、教員不足は生じないはずではないか。

この問いに対して、以下を仮説する。「教員になることもできる」という社会的に幅広い職業的参入が可能なことを謳う開放制論は「教員にならないこともできる」論でもある。なぜなら、専門職と目される医師や弁護士などと異なって、教員については養成教育に臨む段階で志望動機が必ずしも高くなく、かつ資格を得ることがそれほど困難ではないために、有資格者となっても教職が職業上の選択肢に入らないこともありうるほどである¹⁾。つまり、開放制において教員となる者がそれなりに確保されるはずというのは、予定調和論や願望的な態度に過ぎず、教員需要に対応しうる確かな供給を制度としては担保しない。戦前の師範学校に象徴される「閉鎖制」への批判的姿勢があまりに強く、「教員らしくならない教員養成」イメージを過度に価値化してきた開放制は、教員養成に限らず教員の輩出の理念と制度を整合しうる用語となっていない。

このことを確かめるために、現在の教員免許状の授与状況をまず見てみよう。文部科学省「教員免許状授与件数等調査結果」（2022年度）によれば、同年度、基礎資格としての一種または二種の教員免許状が授与されたのは、小学校でそれぞれ 23,183 件と 3,435 件、中学校で 38,969 件と 2,445 件、特別支援学校で 5,640 件と 6,138 件、一種免許状のみの高等学校では 49,470 件となっている。

これに対して必要とされる教員の数、すなわち教員需要を見れば、文部科学省「令和 4 年度（令和 3 年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について」から、同年度の公立学校への採用者数は、小学校で 6,167 人、中学校で 9,152 人、特別支援学校で 3,064 人、高等学校で 4,494 人である。

ここから、一種または二種免許状の授与数に対する採用者数の割合は、小学校でこそ 60.7% に達するものの、中学校では 22.1%、特別支援学校では 26.0%、高等学校ではわずか 9.1% に留まることがわかる。もっとも、中学校と高等学校では教科ごとの採用状況の違いを踏まえる必要があり、また、都道府県と政令指定都市等を単位に教員採用選考が実施されることから、地域的な偏差も考慮しなければならない。その上で概括的に捉えるならば、免許状授与件数に対する採用者数の割合がもっとも高い小学校ですら、授与された免許状は採用者数の 6 割を超え、中学校と特別支援学校では約 4 倍、高等学校では採用者数の実に 11 倍弱もの免許状が授与されているのである。

かくも免許状授与数つまり有資格者数は、いずれの学校種でも採用者数を下回ることがない。くわえて、免許状の有効期限がないことから有資格者数は年度進行に伴って累積されるので、必要な教員数に対して有資格者の割合はいつそう高まることになる。これらを見る限り、教員需要に応じる供給は十分なはずであり、有資格者が足りないために教員不足が生じていると理解するのは難しい²⁾。

にもかかわらず、教員不足が日々報じられ、社会問題になっているのはなぜだろうか。

2. ドイツの教員養成制度

改めて確認すれば、いま叫ばれている「教員不足」は、「臨時的任用教員等の確保が出来ず、実際に学校に配置されている教員の数、各都道府県・指定都市の教育委員会において学校に配置することとしている教員の数（配当数）を満たしておらず、欠員が生じること」（文部科学省「教員不足」に関する実態調査）と定義される。つまり、直接的には臨時的任用教員等の不足を指す。

もっとも、臨時的任用教員等の不足が教員の配当数を満たさない事態をもたらしているとは、臨時的任用であれ正規採用であれ、配置数に足る教員数を確保できていないことを意味するから、先に見たように有資格者がそれなりにいるにもかかわらず、かれらを学校に誘引することに成功していないと言える。有資格者がいわば形式的な存在に留まり、実質的には教職に就く者と思えられない可能性があるのだ。

ここで、参照例としてドイツにおける教員の輩出、つまり需要、養成、資格付与、そして供給に関わる仕組みに目を向けてみよう。必要とされる教員需要の予測のもと、「大学における教員養成」が行われている点で日本とドイツは同様だが、その具体的な制度は大きく異なっている。連邦国家のもとの文化高権（Kulturhoheit der Länder）の原則から、16の各州が教員養成法ほか関係法規を各々に定めているが、最大公約数的に述べれば、二つの特徴を挙げられる³⁾。

その一つは、大学での教職課程の学修量が日本のそれを大きく凌駕しており、学生がこの学修に臨むに際しては教員となることを前提にしているだろうことである。

たとえば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の場合、初等教育段階である基礎学校の教員資格（Lehramt an Grundschulen）を得るには、240ECTS（European Credit Transfer and Accumulation System：欧州単位互換制度。ECTS-Punkte、Credit Points（CP）、Leistungspunkte は、学修量を示す同義語）が必要であり、その内訳は、教科 126（うち、ドイツ語または数学の基礎教育を少なくとも 21、ドイツ語または数学の第一教科を 50、第二教科を 50、教育学を 63、学校実習を 30、学士／修士論文が 21）である。日本の大学における単位と ECTS を比較するのは容易でないが、日本の大学 1 単位＝1.5～2ECTS と換算するならば⁴⁾ 240ECTS は 120～160 単位となる。

あるいは、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の場合、中等教育段階の教員資格（Lehramt an Haupt-, Real-, Sekundar- und Gesamtschulen, an Gymnasium）を得るには、学士課程で 180、修士課程で 120、合わせて 300ECTS が必要である。上記の換算に従えば、150～200 単位となる。

これに対して日本の場合、小学校、中学校、高等学校の一種免許状の場合、「教科に関する科目」、「教職に関する科目」、「教科又は教職に関する科目」で計 59 単位。これに「日本国憲法、体育、外国語コミュニケーション、情報機器の操作」の「その他」を加えて 67 単位である。つまり、ドイツで教員資格を得るには、日本の場合の約 2～3 倍の学修量が求められていることになる。

もう一つは、ドイツでは大学の学士課程と修士課程での学修を教員養成の第一段階として修了したのち、第二段階にて試補教員（Referendariat）として準備勤務（Vorbereitungsdienst）に就かなければならないことである。つまり、ドイツの「大学における教員養成」とは教員養成の過程の一部を指すのであり、これをもって教員資格を得られるわけでは決していない。屋上屋を重ねれば、それは「大学においても教員養成を行う」という意味である。

準備勤務とは学校で勤務する一方、教員研修ゼミナールでのプログラムに参加、学校では、授業観察を行い、また自身で授業を担当する（バイエルン州、基礎学校の教員養成の場合、2年間）。あるいは、入門段階を3ヶ月、6ヶ月間のメイン学期を2回、6ヶ月の試験学期を過ごす（ヘッセン州、中等教育および特別支援学校の教員養成の場合、21ヶ月）内容で構成されるなど、大学以外の場合でさらに18～24ヶ月の教員養成を経験するものである。具体的には、たとえば、教育学・心理学・教育法／学校教育学のテーマでは、「モジュール：診断する、サポートする、評価する。モジュール：教授—学習過程の多様性を活用する。モジュール：基幹学校および実科学校における教授—学習過程を革新する。発表企画：職務遂行上の協議と振り返り、発表企画：教育政策上重要な課題に重点を置いた授業と学校へと革新する。発表企画：指導し、相談し、支援する」（ヘッセン州、中等教育段階）といった内容が用意されている。

したがって、こうした仕組みを採用するドイツでは、基礎学校から始まる普通教育を12～13年経たのちに大学入学資格（Abitur）を取得し、教員資格を得ようとすれば5年半～7年間の学修と勤務を予定する必要がある。年齢的にも20歳代半ばから後半になってようやく正規に教職に就くことができるため、他の分野で職に就くつもりをしながら教員養成の過程を辿ることは難しい。「教員になってもかまわない」といった悠長な話にはおそろくないだろう⁵⁾。

以上のように教員を輩出しているドイツは、日本の「開放制」に対して「閉鎖制」と見ることができる。教員資格を得るためのハードルは高い。長い期間を要する「教員になることもできる」とは真逆とも言うべき過程を経なければならないからである。そして、このようなドイツでも教員不足（Lehrermangel）がこんなに声高に叫ばれ、深刻と言うべき様相を呈している。さて、それはどのようなものなのだろうか。以下、教員不足の現況と今後の予測について紹介する。

3. ドイツにおける教員不足の現状と予測

最新の論考や記事でこのテーマを明確に述べているのは、ボッシュ財団ドイツ学校ポータル編集委員でもあるジャーナリストのAndersによる「現状、予測、対策 さらに深刻化する教員不足」（Anders 2024）だろう。同氏の記述によれば、現在の教員不足の状況は次のように説明される。

2023/24 学年度の開始時点でまだ数千の教員ポストが空いたままであった。採用は続けられているものの、適切な応募者のいない場合が多い。教員不足はドイツ東部の諸州で特に深刻だが、西部の諸州でも空席を埋めることが難しくなっている。傍系からの教職への参入⁶⁾がなければ、授業はもはや保証できない場合が多い。教育科学組合（Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft（GEW））によれば、教員不足が特に深刻なベルリンでは、新たに採用された教師の3分の2が通常の教員資格（Lehramtsqualifikation）を持っていなかった。教員供給の状況は同じ州であっても地域により大きく異なる。各州は、教員が不足している地域への出向や手当の支給によって対応している。

2023年11月の教育連盟（Verband Bildung und Erziehung（VBE））による学校長への調査

(Forsa-Umfrage) では、2 校に 1 校が年度当初に十分な教員を確保できず、平均して 11% 足りなかった⁷⁾。それは、基礎学校と特別支援学校への影響が最も大きい。また、調査対象となった学校の 66% が教員資格のない者を採用していると回答した。この値は過去 5 年間でおよそ倍増している。同調査によると、教員未充足数の平均は 1.6 人、連邦全体で 32,000 校の普通教育学校にこれを当てはめると、50,000 人以上の教員が欠員ということになる。また、GEW の代表 Maiké Finnen によれば教員不足は劇的状況で、いま学校にいる教員をいっそう追い詰めるものとなっている。何万人もの教員ポストが埋まっていない、もしくは十分な養成教育を受けた教員が確保されていない状況だという。GEW は、常設文部大臣会議 (Kultusministerkonferenz (KMK)) に対して、14 万人以上の署名と教員不足対策の 15 の提案を添えた請願書を提出している。

これらの状況は何をもたらすのか。次の説明が明確なように思われる (Easy Tutor Journal 2023)。

- ① 授業のキャンセル：これは教員不足の最も顕著な結果である。このため生徒たちは、カリキュラムで必要とされる教科の一部を履修できないことになる。
- ② 授業の質の低下：教員不足が深刻化すると、現有の教員は追加の授業を受け持たなければならなくなる。そのための学修を終えていない教員もあり、予定された学習効果を得られない可能性がある。
- ③ 教員の過重労働：現有の教員が不足分を補わなければならないため、過重労働にさらされる。これは教員の精神的健康にも悪影響を及ぼしかねない。また加重な負担は、生徒一人ひとりに目を配り、それぞれのニーズに対応する時間を欠くことにもなる。
- ④ 授業の準備不足：仕事量が増えたため、現有の教員は授業準備をする時間がほとんどない。これは、授業の質にも影響する。
- ⑤ 教職の魅力の引き続く低下：教員不足の原因のひとつは、教職の魅力の欠落である。プレッシャーの増大と業務量の多さが、この職業に対するネガティブなイメージを強めている。
- ⑥ 学習意欲の低下：教員の時間不足は、生徒の学習態度にも影響を与える。個別サポートや十分な授業準備がなければ、生徒は授業がつまらない、自分には関係ないと感じるかもしれない。これでは学習意欲の低下につながりかねない。

さらに、今後の教員需給はどう予測されているのだろうか。Anders は次のように記している。

KMK の予測によると、この状況は今後何年間も連邦全体で続くという。同予測では、ドイツの児童生徒数はこの数年間、従来の想定以上に増加する。2023 年 12 月、KMK は教員不足の予測についても上方修正を行った。すでに VBE は 2022 年 1 月、KMK の予測はまだ非現実的だと批判し、少なくとも 81,000 人の教員が不足すると主張していた。KMK の新たな予測はこうである。2035 年までに 68,000 人の教員が不足、これは 2022 年時の推計を上回る。基礎学校の教員不足は 2025 年まで深刻で、その後はやや緩和される。中等教育段階 I (5 ～ 10 学年) については、とりわけ深刻である。2025 年までに 29,000 人を採用する必要があるが、これに対して供給は 13,200 人に留まる。また、2030 ～ 35 年に生じる需要に 24,600 人の供給しかでき

ない。中等教育段階Ⅱ（11～13 学年）については、やや緩やかな予測となっている。

なお、教員需要が供給を上回る背景の一つに、バイエルン州では 2025 年から、ノルトライン＝ヴェストファーレン州とシュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン州では 2026 年から、ギムナジウムが現在の 8 年制から 9 年制に移行することがある（G9 効果）。そのほか、出生率の上昇と移民の増加、インクルージョンや終日学校（Ganztagsschule）の拡大、言語支援策に関連する学校に対する要求の強まりもある。かくして、教員志願者はこの期間、大変良い採用状況に恵まれるだろう。

現在の教員の年齢構成も、将来の教員需要を推計する上で重要である。連邦統計局によれば現在、普通教育学校にて短・中期的に退職する 50 歳以上の教員は全体の 36.2%、60 歳以上が 10.6%となっている。これに対して 35 歳未満は 21.1%である。また、教員養成課程の入学者数は昨年、2 年連続減少している。2022 年度には 45,400 人弱が教員養成課程に入学したが、これは 2021 年度より 3.2%少なく、10 年前と比べて 7%少ない。同卒業生数も減っており、2022 年度に最終試験に合格した学生はおよそ 28,700 人である。これは前年度の 28,900 人を若干下回り、10 年前と比べれば 10.5%の減少となっている。なお連邦統計局によれば、教員全体に占めるパートタイム教員⁸⁾の割合は前年の 40.6%から 2022/23 年は 42.3%に上昇⁹⁾した。この状況が緩和される見通しを持てるのは、基礎学校だけである。

以上、学校段階と地域による違いはあれども、ドイツの教員不足はおしなべて顕著で、この状況が当分の間続くと予測されていることがわかる。

4. 教員不足への対応に関する勧告

教員不足が深刻とされる状況にあって、KMK に置かれる独立の学術審議委員会である常設学術委員会（Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)）と KMK は、2023 年 1 月、現下の教員不足への対応に関して勧告を行った（SWK 2023）。

同勧告は「はじめに」にて、こんにちの教員不足とそれがもたらす影響を次のように述べ、続けて、勧告の眼目を以下のように示している。

教員の有資格者の不足は現在、教職市場のほとんどすべての分野に劇的な影響を及ぼし、教育の質をも脅かしている。教員不足は何年も前から予測されており、生徒数の増加、教職課程学生数の停滞から減少、教員の退職者数の増加がその一因となっている。連邦各州がこれまでとってきた教員確保策だが、増大する需要を満たすことができないでいる。終日学校やインクルージョンなどの支援プログラムに対して各州がこれまでに講じてきた教員確保策は、今の状況に答えきれていない。

現在の状況からいって、短期的には教員需要は増大するだろう。たとえば、ウクライナ戦争勃発後これまでに、ドイツでは 20 万人以上の生徒が新たに入学した（2022 年第 48 週現在）。

また、学校段階による需要の違いも明らかで、中等教育段階Ⅰの教員ポスト（13,610人）が教員不足の半数を占めるのに対して、中等教育段階Ⅱあるいはギムナジウムの教員供給は、需要を上回っている。また、教科による明確な違いも認められる。たとえば、学校段階を跨いで数学、化学、物理、音楽、美術の教員が不足しており、中等教育段階Ⅰでの英語、中等教育段階Ⅱでの情報の教員が足りない。職業学校として中等教育段階Ⅱまたは職業学校では、特に金属技術、電気技術、自動車技術、情報技術の教員が必要とされている。さらに、健康・介護、看護、社会教育の分野、特別支援教育での教員需要が高い。教員不足は、地域差はあるものの基本的に16州すべてに影響を及ぼしている。また、中心部や大都市から離れた地域での不足が目立つ。

教員不足は、生徒のコンピテンスに関して憂慮すべき結果をもたらしている。主要教科であるドイツ語と数学の基礎学校生徒の平均は2011年以降大幅に低下し、教育制度の質的開発研究所（Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB)）の「教育動向2021」によれば、ドイツ語と数学は、9年生の24%が中等教育修了レベルの最低基準を満たしていない。教員不足は授業時間の減少と該当する教科の生徒の成績低下に直結する。このことは、学校での学習時間が社会的に恵まれない家庭の生徒にとってとりわけ決定的な点で、特に重要である。また、生徒のコンピテンスの獲得には、授業の質を保つことも重要である。

そして、勧告として示された主な内容は、次の6点である。

1. 次の手段を通じた有資格者の確保

- 定年年齢の調整、年齢にもとづく担当授業数減の削減、パートタイム教員の削減
- 担当授業時数先取りの考え¹⁰⁾にもとづく担当授業時数の増加
- 海外で取得した資格認定の簡素化¹¹⁾
- 需要の高い教科を担当する教員の出向
- 教員の組織的管理業務の軽減

2. 有資格教員のいっそうの活用

- ギムナジウム教員の他校種での資格の取得
- 教員が不足している教科での資格の取得

3. 正規の教員資格を（完全には）持たない、学生等の人材の活用を通じた有資格教員の支援

4. 教員の職務の柔軟化

- （対面とデジタルをみ合わせた）ハイブリッド授業
- 生徒の自習時間の増加
- クラス規模の調整¹²⁾

5. 次の手段を通じた健康促進のための予防的措置

- マインドフルネス・トレーニングとeメンタルヘルス・プログラム¹³⁾
- コーチングと（グループ）スーパービジョンプログラム

- 学級経営や対話の進め方に関する能力開発トレーニング
- 敷居の低い、アクセスしやすいプログラム
- 学校管理職による啓発と支援サポート
- 情報管理の集約と最適化

6. 傍系からの参入のための現状把握、評価と開発

以上のように同勧告は、正規教員と傍系から参入する教員の健康を保持し、業務を精選し、能力をより活用する方向で、現下の教員不足に対応することを提案するものと捉えられる。

5. 教員の輩出に関わる説明軸としての「緊密—緩慢」論

ドイツの教員不足に関する動向を概観したが、日本のそれとの違いは明白だろう。ドイツにおける教員不足は、需要に対して供給が追いついていない状況を指すと同時に、需要と供給のつながりは直接的である。それは主に出生率の高まり、難民を含む児童生徒数の増大、多様な教育課題への対応等から需要が増大する一方、教職課程に入学、修了する学生数の減少、現職教員の早期退職、パートタイム教員の増加等により、供給が減少していることから生じると分析されている。

これに対して日本は、教員免許状の授与すなわち有資格者は大勢生まれているものの、それが供給をそのまま意味するわけではなく、有資格者であることと供給となることが緩やかにしか繋がっていない。教員の供給は有資格者からしかありえないが、それがどれほど確かな供給になるかは不透明である。

このように両国の違いが捉えられるならば、教員の輩出に関する説明軸を新たに提示することができる。さて、日本において「大学における養成」と並び、戦後の教員養成の基本原則として強調されてきたのは「開放制」であった。もっとも、それは官立に限られないという設置主体の開放の意味なのか、大学等による教育内容と方法を前提にする国家的管理からの開放なのか、短期大学を含む高等教育としての開放なのか、その指すところは多義的なままである。

また、養成以外にも目を向ければ、教員資格認定試験を通じて教職に就くことができる、特別免許状や臨時免許状も授与されうるといった教員養成機関からの開放なのか、あるいは特別非常勤講師制度や免許外担任制度が該当する「免許主義の例外」という、免許状授与機会の開放と捉えることもできる。かくも明確な定義がなされず、学術用語としては議論に耐えない。にもかかわらず、たとえば教員政策に賛成反対いずれの立場でも、市民権を得た用語として長らく用いられているのである¹⁴⁾。

そして、このマジックワードに対する鷹揚な態度は、教員の輩出に関わる議論に悪弊をもたらすことになった。恣意的な解釈を許し、とりわけ「開放制とは教員資格を得やすいこと」を根拠づけてきたのである。ところが、開放制を採用しても、教員資格のハードルを高くデザインすることは可能だ。それは、高等教育を前提とする一方、学修量の多い履修年限の長い教職課程を設けること¹⁵⁾である。国公立を問わない大学が自主的に教職課程経営を行う、資格認

定試験等の傍系からの参入も認めるといった開放的な資格付与の仕組みが考えられる。

その反対に、閉鎖制であってもハードルの低い資格付与を行うことができる。たとえば、国立に限る、国家試験などを通じて教員養成教育の内容と方法を細かく基準化する、教職課程を修了した者のみに免許状を授与する。ただし、学修量は少なく、必要な年限も短いといった仕組みである。つまり、いずれの意味で開放制や閉鎖制であっても、そのことと教員資格の難易度は直接には関連しない。これは学修量の多寡と資格が付与されるのに必要な期間に依るにもかかわらず、イメージが先行したままにハードルの低い資格であることが開放制だと都合よく解釈され利用されてきたがゆえであり、供給がより求められる局面では、有資格者をアテにできないことを改めて知らされるのである。

かくも、教員輩出のあり方を「開放制—閉鎖制」という用語で語ることの難しさは明らかである。そこで図1のモデルに想定するように、「緊密—緩慢（密と疎）」という軸をくわえてみよう。これは、ワイク（Weick, K.1976）が提唱した学校組織の理解に関わるルースカップリング理論の援用であり、教員の①需要—②養成—③資格付与—④供給の各局面のつながりがいかに緊密（tight）あるいは緩慢（loose）なのか、それらの結合の度合いとして説明しようとするものである。

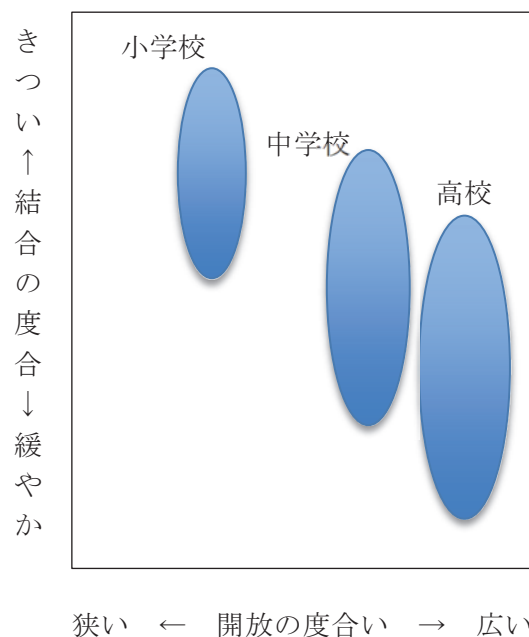


図1 教員の輩出に関わる「開放」と「緊密—緩慢」結合の度合いモデル

楕円の大きさは免許状授与数、つまり有資格者の規模をおおまかに示し、横軸が養成の場の幅、つまり開放の程度の狭さ—広さを、そして縦軸が養成—資格付与—供給の結合の弱さ—強さを示している。小学校の場合、この20年間で視野に入れば、教員需要を見越してか私立大学での小学校教員養成が大幅に増加、開放の度合いはかつてより強まってきた。その一方、国立教員養成大学・学部での「目的的」教員養成が存立、法人化とアドミッションポリシーの策定を通じて、教員供給の重要なチャンネルと自己定義している。この点では、開放の幅が広がって

いる中であって、需要―養成―資格付与―供給の結合が強固な機関やグループが存在する。開放の度合いとは別に、結びつきの度合いのきつさ、緩やかさがありうるのである。

これに対して中学校の場合、教職課程を置く大学学部は多い一方、有資格者が直接的に教員の供給に至るわけではない。さらに高校の場合は、免許状の種類がより多く、免許状の種類別の課程認定大学数等はずっと多くを数える一方、結びつきは弱い、つまり教員になろうとする者は限られる。このように、教員の輩出について養成の場の幅広さ、および需要、養成、資格付与、供給との結びつきという二つの軸で説明することができる。

このモデルの妥当性をひとつ確かめるべく、乱暴な推論と承知の上で、有資格者の教員志望の強さと教員への採用率が正に相関すると想定してみよう。採用率の高さが教員輩出に関わる結びつきの強さを示すと仮説するのである。すべての大学等の個々の免許状申請数と採用試験受験者数がわからないので、あくまでも概況として公立学校教員採用選考試験の実施状況（2022年度）を見ると、受験者数に対する採用者数の割合（採用率）は小学校で、①国立教員養成大学・学部が55.3%、②一般大学が35.4%であり、①は②の5割以上高い。同じく中学校で、①38.9%、②18.5%、高校で①27.1%、②16.9%といずれも①が②を大きく上回ることがわかる。ここから、教員養成を目的とする大学・学部出身者を、結合の強固なグループと見なすことができる¹⁷⁾ だろうし、他方、結合の緩やかな機関の存在を想定もできるだろう。

このように日本では、強い結びつきを示す機関や場が一部に存在しながら、幅広く有資格者を生み出すことのできる場合が多いことから、教員不足が生じた際に教職課程の学生をいかに増やすかという議論が生じない。なぜなら、有資格者が増えても教員供給につながるかどうかかわからないからだ。そのため正に現在見られるのは、教員採用試験の前倒し策¹⁸⁾ であり、他の分野に就業する学生の「青田買い」を企図するものだろう。この点でドイツは、教員の輩出に関わる各局面がタイトに結びついているので、近い将来の有資格者つまり傍系からの参入と教職課程の学生を増やす方策が考案される¹⁹⁾。

換言すれば、日本では戦前の師範学校に象徴される閉鎖的な教員養成への反動として、過度に価値化された「開放制」理念が優位し、これに付随して多様な解釈も生まれた。そこでは開放制を維持することが第一義とされ、目指されるべき教員像とそれを担保する教員資格のあり方はこの次のテーマに位置づけられてきたのである。その結果、教員資格の難易度は他の専門職と比べて高く設定されないまま推移し、教員志望者でないにもかかわらず教員資格を得ておこうとする奇妙な現象¹⁶⁾ が恒常化することにもなった。

「有資格者がいないよりも、いるほうがまし」的な発想を維持して、教員の養成を開放的に考える、ひいては教員の輩出の各フェーズの結びつきを緩やかに想定するのか、それとも「需要に応えず供給に至らないような有資格者は要らない」と考えて、結びつきを緊密にする方向に制度の舵を切るのか。ルースカップリング論を援用することにより、教員の養成だけに留まらない教員の輩出に関わる一連の過程を、このように議論の射程に収めることができる。

引用文献

榊原禎宏「西ドイツの教員養成制度と「教員失業」問題」『日本教育行政学会年報』14, 1988,

286-299

榊原禎宏「パートタイム労働としての教職像ードイツにおける教員の検討からー」『京都教育大学紀要』117, 2010, 35-49

榊原禎宏・清水久莉子「教員養成の開放制と教育委員会ー学校への教育実習の受け入れにおける空白ー」『京都教育大学紀要』139, 2021, 105-116

榊原禎宏・清水久莉子「ドイツの教職に見られる傍系からの参入ー教職の専門性と教員資格の正統性ー」『京都教育大学紀要』140, 2022, 135-150

文部科学省、令和4年度教員免許状授与件数等調査結果について

文部科学省、「教員不足」に関する実態調査（2022年1月31日公表）

文部科学省、令和4年度（令和3年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について（2022年9月9日公表）

Anders, Florentine, Ist-Stand, Prognose, Maßnahmen Lehrermangel verschärft sich weiter – bis 2035 fehlen 68.000 Lehrkräfte (Im Deutschen Schulportal am 06.03.2024)

Easy Tutor Journal, Lehrermangel in Deutschland – Ursachen, Prognosen und Folgen am 15.02.2024 (<https://easy-tutor.eu/journal/lehrermangel/>)

Heinrichs, Susanne, Diskursanalyse Lehrermangel, GRIN Publishing, 2015

Hollenbach-Biele, Nicole, Lehrermangel erfordert Maßnahmen in allen Phasen der Lehrerbildung am 15.09.2020 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/in-vielfalt-besser-lernen/projektnachrichten/lehrermangel-erfordert-massnahmen-in-allen-phases-der-lehrerbildung>)

Kultusminister Konferenz, Sachstand in der Lehrerbildung (Stand 25.10, 2022)

Ständige Wissenschaftliche Kommission, Empfehlungen zum Umgang mit dem akuten Lehrkräftemangel Stellungnahme der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz, Empfehlungen zum Umgang mit dem akuten Lehrkräftemangel, 27.01.2023

Weick Karl E., Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, Administrative Science Quarterly Vol. 21, No. 1, 1-19, Mar., 1976

注

- 1) 教育実習の受け入れに関する大阪府下での調査では、ある自治体にて「教員を志望し、教員採用試験を受ける予定の者であること」が受け入れの際の要件に明記されて、そうでないと判明した場合に実習が打ち切りとなるとも記載されている（榊原・清水 2021、p.110）。これは、教育実習を経ても教員を志望しない学生がいることを前提にした規定と言える。
- 2) 「教員免許を持っている人は全国で約 523 万人。そのうち、実際に先生として働いているのはおよそ 2 割の約 109 万人にとどまる。文部科学省は 2004 年時点のデータをもとに、こう推計した。「今も大きく変わっていないと考えられる」（担当者）という」との報道もある（朝日新聞、2022.12.16 付）。

- 3) 以下、deutscher Bildungsserver (<https://www.bildungsserver.de/>) および KMK (<https://www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/lehrkraefte/lehrkraeftebildung.html>) にもとづく (最終閲覧日は 2024.4.29. なお、Web サイトについては、引用文献を含め、同様)。
- 4) ドイツ留学を支援する GoGermany (<https://gogermany.jp/>) には、「例えば、3ECTS の科目は週 1 回、90 分間の授業と考えられ」、「日本の単位とヨーロッパの ECTS の間には、残念ながら公式な変換レートは存在しません。なので、大学によって使用する変換レートは異なります。通常、日本の大学 1 単位 = 1.5 ~ 2ECTS として変換されます。日本の 4 年制大学を卒業するには 124 単位が最低限必要になるので、240ECTS を 4 年で取得できるヨーロッパの大学と比較することで、日本の 1 単位 = 2ECTS (厳密には 1.935ECTS) という変換レートが計算できます」とある。
- 5) この点に関して、ドイツの大学生の発言がある。「教師になる道は必ずしも平坦ではありません。私の学部でも多くの人が既に中退してしまいました。というのも、教授法を学ぶ授業は少なく、ほとんどの授業が専門分野の勉強や研究に終始し、筆記試験が絶え間なく行われます。専門とする学科を 2 つ以上修了しなければならないので、教育に対して熱心であっても、その専門教科の天才でなければ、教育養成課程を修了することができないのです。その後、国家試験も受験しなければならず、さらに、半年かけて準備する必要がある 4 つの口述試験もあります。それが終わると、18 か月の教育実習コースが待っていますが、ほとんどの学生はコース修了までに、さらに半年間を必要としています。つまり、教壇に立つまでに 7 年もの年月を要するのです。」(シュリットディトリッヒ桃子「ドイツの子育て・教育事情〜ベルリンの場合：第 55 回 ドイツにおける教師不足」Child Research Net, <https://www.blog.crn.or.jp/report/09/464.html>, 2023.7.7.)
- 6) 教員需要に供給が追いつかない状況下で導入、運用される、傍系からの参入 (Quereinsteiger, Seiteneinsteiger) とは、大学で教職課程を経ていない者または異なる学校種の教員資格を持つ者に対して、養成教育を行った上で当該の学校種の教員に採用することを指す。「中途採用」や「中途入職」ではない。榊原・清水 (2022) を参照。
- 7) VBE のニュースでは「3500 校で 15% 以上の教員が欠員」と報じられている (AN 3.500 SCHULEN FEHLEN MEHR ALS 15 PROZENT DER LEHRKRÄFTE, am 11.24.2023, <https://www.vbe.de/presse/pressendienste/pressendienste-2023/an-3500-schulen-fehlen-mehr-als-15-prozent-der-lehrkraefte>)
- 8) ドイツの「パートタイム教員 (Teilzeitbeschäftigung als Lehrer)」とは一般に、正規教員の身分を持つ一方で、大学院修学、子育て、介護、自身の障碍等の理由から、規定される授業担当時数の最大 50% まで減らして勤務に就く教員を指す。榊原 (2010) を参照。
- 9) 全業種のパートタイム勤務の割合は 2022 年時点で平均 30.2% なので (Bundesstatistisches Amt, Pressemitteilung Nr. N002 vom 11. Januar 2024)、教員のこの率は相当高いと言える。
- 10) たとえば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の場合、die Ausgleichszahlungsverordnung Vorgriffsstunde vom 8.6.2004 (担当授業時数先取りによる補償金支給規則) にもとづき、規定された担当授業時数以上に授業を受け持ち、かつそれが後に回復されなかった場合、教員は補償金を受け取るというものである。
- 11) ここには「需要の高い教科を学修している場合はとりわけ、2 教科を教えることができなくとも

やむを得ない (Die SWK empfiehlt den Verzicht auf ein zweites Unterrichtsfach, insbesondere dann, wenn es sich bei dem studierten Unterrichtsfach um ein Mangelfach handelt)」とあり、教員資格へのハードルが下がりうることも含まれている。この点に関して、VBE は、デュアル課程[大学での学修と並行して、職場等で実務経験を積むという二元的／二重で学修を進めていくこと]での教員養成と1教科のみで教員資格を与えることに原則的に反対、同代表の Gerhard Brand は、「脱専門家化 (Deprofessionalisierung) は止めなければならない」と述べる (Bildungsminister wollen Reform Der Berufseinstieg für Lehrer soll leichter werden, Stand: 15.03.2024, <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/bildung-lehrermangel-kulturministerkonferenz-100.html>)。

- 12) 教員需給と学級規模は、学校経営および教育行財政の重要なテーマである。ベルリン自由大学教授で SWK の議長の Felicitas Thiel は、教員不足を解消するための緊急対策として教員のパートタイム勤務を制限し、クラスの生徒数を増やすことを挙げている。「クラスの生徒数が1人増えるだけでも、大きな効果があります。たとえ疑問視されがちだとしても、教育研究から言えば、たいていの教科でクラスの人数は生徒の学習成果と関係がない」(Florentine Anders, Ist-Stand, Prognose, Maßnahmen Lehrermangel verschärft sich weiter – bis 2035 fehlen 68.000 Lehrkräfte (Deutsches Schulportal am 06.03.2024))。また、これと異なる見解として、アウグスブルク大学教授の Klaus Zierer は、ドイツ学校ポータルインタビューにて、学級規模を大きくすることで授業のキャンセルを回避することは確かに可能、しかし、実施に際しては多くのハードルがあり、その一つは、多くの学校が過去のホームスクーリングの結果を是正する課題を残しており、もう一つは、特別な支援を必要とする子どもたちが場合、個々の生徒に十分に対応できるクラス規模であることである。こうした理由から、同氏はクラスの生徒数増が今の教員不足への適切な対策とは思わないと述べる (Lehrermangel in Deutschland – Ursachen, Prognosen und Folgen am 15.02.2024, <https://easy-tutor.eu/journal/lehrermangel/>)。
- 13) この点は、教員志望の学生の適性というテーマにも連なる。「教員養成モニター・コンソーシアム (Konsortium des Monitor Lehrerbildung) は、『教職への柔軟な道?! – 変化の中の専門職資格』(Flexible Wege ins Lehramt?! – Qualifizierung für einen Beruf im Wandel) の中で、教員養成を抜本的に改めることを求めている。適性評価、キャリアカウンセリング、支援に関わる方策を、教員養成課程のすべての段階の学生に提供すべきである。これらが中途退学や学修教科の変更を予防し、教職へと成功裏に導く助けになるだろう。同コンソーシアムのデータによると、在学中に適性評価の機会が設けられているのは全大学の約半数しかなく、入学期のカウンセリングサービスのあるのは、教員養成大学 61 校のうち 5 校のみである」(Hollenbach・Biele, 2020)。
- 14) 「我が国の教員養成は、戦前、師範学校や高等師範学校等の教員養成を目的とする専門の学校で行うことを基本としていたが、戦後、幅広い視野と高度の専門的知識・技能を兼ね備えた多様な人材を広く教育界に求めることを目的として、教員養成の教育は大学で行うこととした(「大学における教員養成」の原則)。また、国立・公立・私立のいずれの大学でも、教員免許状取得に必要な所要の単位に係る科目を開設し、学生に履修させることにより、制度上等しく教員養成に携わることができることとした(「開放制の教員養成」の原則)。(中央教育審議会「今

後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」2006）。「大学における開放制教員養成制度を堅持しつつ、各大学が教員養成のカリキュラム・教育方法等の自主的改善をはかれるようにすること」（日本教職員組合『政策制度要求と提言〔2019～2020〕』）。

- 15) 「教職課程の改革に当たっては、教職課程が教員として最低限必要な資質能力を育成することを目的とすることや履修の適正化を図る観点から、教職課程において修得すべき単位の全部又は一部を可能な限り卒業に必要な総単位数の中に位置付けるよう努める」（中央教育審議会「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答申）」2015）。この政策基調のもとでは、展望はほとんどない。
- 16) 次のような SNS 上のつぶやきは傍証だろう。「教職課程を取ろうか死ぬほど迷ってる大学一年生です。教員志望ではないです。メリット、デメリットをそれぞれ判断の参考にしたいのでよろしくお願いします。」(https://detail.chiebukuro.yahoo.co.jp/qa/question_detail/q12241681572)、「私の勤めている市では、教員採用試験に応募しないと教育実習が受けられません。第一志望は一般企業で、一応教員免許を取っておきたい人は、応募はしても試験は受けないという人は結構います。」(https://detail.chiebukuro.yahoo.co.jp/qa/question_detail/q1126504406)
- 17) 1990 年代、教員供給に対して需要が限られた時期、国立教員養成大学・学部の改組が行われ、教員免許状に必要な単位数等と卒業要件を切り離した「ゼロ免」課程が設置されたほか、秋田、新潟、山梨、横浜国立、福井、佐賀、大分の各大学では学部名称も変更されたことは、需要と直接的に結びついた養成、資格付与、供給が想定されていたためである。
- 18) 「依然として教員採用選考における受験者の減少傾向が続いており、特に、民間企業や他の公務員への就職が多い教員養成系以外の学部で多くの学生が教員免許を取得している中学・高等学校の採用選考における新規学卒者の受験動向も踏まえれば、文部科学省としては、もう一段の日程前倒しの検討・対応が必要であると考えております。各教育委員会におかれては、令和 8 年度（令和 7 年度実施）の教員採用選考試験の第一次選考については、令和 7 年 5 月 11 日を一つの目安（標準日）として、改めて採用選考の日程についてできるだけ前倒しを検討いただき、併せて最終合格発表についても前倒しを検討いただきますようお願いいたします。」（文部科学省、令和 8 年度教員採用選考試験の実施に関する留意点等について（通知）2024.4.26）。
- 19) チューリング州文部省が教職課程の学生とは別に、ドイツ語、数学、英語、企業経営・技術の分野で学修する学生（定員 50 名）を対象に月額 1400€（およそ 22.4 万円）を給付、学士段階から週に 2 日間、学校で実務経験を積むとともに、修士課程修了後は同州の公立学校に 5 年間は勤務するという条件でのデュアル課程の学校教員養成の受付を、2024 年 5 月から始める（Gegen Lehrermangel: Thüringen schafft neues duales Studium für Regelschule am 29.04.2024, <https://www.mdr.de/nachrichten/index.html>）。これは教員供給を増加させる取り組みだろう。