

教員の養成、資質向上等に関する 行政評価・監視結果に基づく通知

平成15年12月

総務省行政評価局

前書き

我が国の公立小・中学校の教員は、専門の養成機関として各都道府県に設置されている48の国立の教員養成大学・学部(11単科教育大学、37総合大学の教育学部等)の教員養成課程を中心として、計画的に養成されている。

公立小・中学校の教員については、昭和40年代に多数採用された者が、逐年、定年に該当することとなり、特に、東京都を始めとする大都市部において年間1,000人を超える大規模な定年退職者が生ずる一方、年齢構成が比較的なだらかな地方都市部においては定年退職者が年間100人程度となっており、教員採用の地域間較差が拡大するものと見込まれる。また、年少人口(0歳から14歳までの人口)の将来推計においても、減少の度合いが大都市部では比較的小さくなるのに対して、過疎化の進展する地方都市部ではより大きくなるとされており、年少人口の地域間較差が拡大するものと見込まれる。このような状況の中、我が国全体として、学校現場で深刻化するいじめ、不登校等の様々な課題に的確に対応できる、質の高い力量のある教員を安定的に養成していくことが求められている。

一方、公立小・中学校の教員の任命権者である都道府県及び政令指定都市の教育委員会においては、教員採用選考試験における面接担当者に教育関係者以外の者を起用するなど多様な構成とすることにより多面的な人物評価を行い、力量のある教員の採用に努めるとともに、採用後1年間の条件附任用期間における教員としての適格性の的確な判定、正式採用後における教職経験年数に応じた研修、社会体験研修等の実施により、教員の資質の向上を図っている。

さらに、公立小・中学校の教員においては、児童・生徒に対する指導力が不足する教員(以下「指導力不足教員」という。)もみられるところであり、都道府県及び政令指定都市の教育委員会においては、1)必要な手続を経て指導力不足教員の認定、2)当該教員に対する段階的な指導力の回復研修等の実施、3)研修によっても指導力の回復がみられない場合の教職以外への転職制度(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)の一部改正により平成14年1月から施行)に基づく転任等を含む新たな人事管理システムの構築が進められている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、教員の資質向上を図る観点から、文部科学省等の教員の中長期予測の策定状況、都道府県及び政令指定都市の教育委員会における教員採用選考試験の実施状況、条件附任用制度の運営状況、教員研修の実施状況及び指導力不足教員への対応状況を調査し、関係行政の改善に資

するため実施したものである。

目次

- 1 教員養成の中長期予測の策定
 - 2 教員の資質向上に係る情報提供の充実
 - 3 指導力不足教員への速やかな対応
-

1 教員養成の中長期予測の策定

学校教員の養成については、戦前、師範学校などの教員養成機関で行うことが基本とされ、その他の大学、専門学校等については、その出身者は検定に合格しなければ教育職員免許状が授与されないなど、副次的な位置付けであったが、戦後、これを改革し、文部科学大臣が認定した大学等の課程において所要の単位を修得した者であれば教育職員免許状の取得が可能となる「開放制」へと変更された。これに併せ、昭和24年度の学制改革により、従来、各都道府県に設置されていた師範学校等を統合し、専門的に教員を養成する国立の教員養成機関として教員養成大学・学部が1都道府県に1大学・学部(設立当初は教育学部並びに学芸大学又は学芸学部)設置された。その後、昭和42年度までに教育大学又は教育学部に改称され、さらに、53年度には、新たに現職教員の再教育を主たる目的とした、いわゆる新教育大学として上越教育大学及び兵庫教育大学が、56年度には鳴門教育大学が設置されたことにより、平成14年度においては、全国に48の国立の教員養成大学・学部(11単科教育大学、37総合大学の教育学部等。以下「国立教員養成大学・学部」という。)が設置されている。

国立教員養成大学・学部は、教員の専門的な養成機関として、より質の高い力量のある教員を計画的に養成するため、カリキュラムの改定、教育、指導内容の充実・強化等を図るとともに、児童・生徒数の増減状況や教員採用状況を見極め、適期に教員養成課程の入学定員の見直しを行っていくことが求められている。

なお、公立小・中学校の教員については、その任命権を有する都道府県及び政令指定都市の教育委員会(以下「都道府県教育委員会等」という。)において、児童・生徒数の推移、教員の年齢構成等を勘案しながら、その採用数を決定している。

今回、全国的な児童・生徒数等の推移、教員の定年退職該当者数、教員養成規模の検討状況等について、文部科学省及び21国立教員養成大学・学部を抽出して調査した結果は、次のとおりである。

ア 全国的な児童・生徒数等の推移

児童・生徒数については、これまで、1)小学校(国立、公立及び私立)で、i.)昭和33年約1,349万2,000人を頂点とする第1次ベビーブーム、ii.)56年約1,192万5,000人を頂点とする第2次ベビーブーム、2)中学校(国立、公立及び私立)で、i.)37年

約732万8,000人を頂点とする第1次ベビーブーム、ii.)61年約610万6,000人を頂点とする第2次ベビーブームがあり、いずれも2回の大きな頂点を経て児童・生徒数は減少してきており、平成14年5月1日現在、小学校の児童数は約723万9,000人、中学校の生徒数は約386万3,000人となっている。

また、本務教員数については、児童・生徒数の傾向と必ずしも一致しないが、1)小学校教員(国立、公立及び私立)では、i.)昭和34年約36万8,000人を1つ目の頂点として減少し、38年約34万人を底として増加に反転した後、ii.)57年約47万5,000人を2つ目の頂点として減少傾向にあったが、平成13年以降増加し、2)中学校教員(国立、公立及び私立)では、i.)31年約20万1,000人を1つ目の頂点として減少し、33年約18万7,000人を底として増加に反転した後、ii.)37年約24万7,000人を2つ目の頂点として減少し、45年約22万5,000人を底として増加に反転した後、iii.)62年約29万2,000人を3つ目の頂点として減少傾向にあり、平成14年5月1日現在、小学校教員は41万505人、中学校教員は25万3,954人となっている。

これらに対して、48国立教員養成大学・学部の教員養成課程の入学定員は、学制改革の行われた昭和24年度約2万4,000人から、ほぼ減少傾向にあり、40年度約1万5,000人を底として増加に転じ、57年度から60年度までの間の約2万人が頂点となっている。その後、教員就職率(教員養成課程の新規卒業者のうち教員に正規採用された者及び1年未満の期限を付して教員に臨時的に任用された者の占める割合をいう。以下同じ。)の改善を図るため、昭和62年度から教員養成課程の入学定員の削減及び新課程(教員以外の職業分野の人材や高い教養と柔軟な思考力を身につけた人材を養成することを目的とした課程)への一部振替を開始したことから、教員養成課程の入学定員は、一貫して減少してきており、特に、平成10年度から12年度にかけて集中して、全国的に入学定員を総数の3分の1程度となる約5,000人を削減した結果、14年度の教員養成課程の入学定員は9,750人となっている。

このような状況にあって、国立教員養成大学・学部の教員就職率は、昭和45年度以降の最高であった54年度(78パーセント)から低下し始め、入学定員が最大であった58年度には70パーセントを下回り、その後も教員養成課程の入学定員の継続的な削減にもかかわらず、おおむね低下し続けた。その後、平成11年度の32パーセントを最低として上昇し始め、大幅な入学定員の削減を開始した10年度の入学生が卒業し教員に就職した14年度には45パーセントとなっている。

イ 今後の年少人口の推計結果

今後の我が国全体の年少人口(0歳から14歳までの人口。以下同じ。)の動向については、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来人口推計」(平成14年1月。平成12年から62年までの約50年間の推計)によると、12年から62年にかけて減少傾向にあり、12年1,850万5,000人に対して、42年1,323万3,000人、62年1,084万2,000人(12年に対して766万3,000人減少)と推計されている。

また、都道府県別の年少人口については、国立社会保障・人口問題研究所の「都道府県の将来人口推計」(平成14年3月。5年ごとに、平成12年から42年までの約30年間の推計)によると、12年から22年までの間、東京都等一部ではほぼ横ばいであるが、その他の大半の地域は減少すると推計されており、22年以降はすべての都道府県で減少すると推計されている。

さらに、このような全国的な減少傾向にあって、大都市部では減少の度合いが比較的小さいのに対して、過疎化の進展する地方都市部では、減少の度合いがより大きくなるものと推計されており、年少人口の地域間較差が拡大するものと見込まれる。

ウ 公立小・中学校教員の定年退職該当者の推計結果

3年ごとに実施される文部科学省の「学校教員統計調査」(平成13年度)により、平成14年度から23年度までの10年度間における公立小・中学校の教員の定年退職該当者を当省において推計すると、全国で、14年度から18年度までは9,000人程度で推移するものの、19年度以降は1万5,000人程度から2万人程度へと増加していくものと見込まれる。特に、東京都、大阪府等の大都市部7都府県における定年退職教員が大幅に増加し、これら以外の40道県の定年退職教員

の数を上回る規模で推移し、教員採用の地域間較差が拡大するものと見込まれる。

エ 国立教員養成大学・学部の教員養成課程の新規卒業者の教員就職状況

少子化傾向の進展に伴い、全国的に教員の採用者数が減少傾向となってきたこともあり、国立教員養成大学・学部の教員養成課程の新規卒業者のうち教員に正規採用された者は、教員就職率が最高であった昭和54年度の約1万3,000人から平成12年度の約1,800人へと大幅に減少したが、その後、主に小学校において児童・生徒数の減少幅が縮小してきたことに加え、文部科学省が13年度から17年度にかけて進めている「第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」により、教科等に応じた少人数指導の実施などのために教職員定数が増加されたことなどに伴い、13年度1,900人、14年度2,300人に増加しつつある。一方、1年未満の期限を付して臨時的に任用される教員(以下「臨時的任用教員」という。)として就職した者は、公立小・中学校等で実務経験を積みながら、次年度以降の教員採用選考試験を受験しているものとみられる。これら臨時的任用教員とされた者の平成元年度以降の推移をみると、教員に正規採用された者が減少傾向にある状況にあって、おおむね2,000人から3,000人程度で推移してきたものが、12年度には約3,300人、13年度及び14年度はそれぞれ約3,600人へと増加しており、10年度以降は、臨時的任用教員とされた者の人数が教員に正規採用された者の人数を上回っている。

オ 国立教員養成大学・学部と教育委員会との連携状況

国立教員養成大学・学部とその所在地の都道府県教育委員会等との教員採用に係る連携については、1)「教員採用等の改善について(通知)」(平成8年4月25日付け文教地第170号文部省教育助成局長通知)において、定期的な協議の場を充実させ、「教員採用に係る中長期的な需要動向等について、意見交換・協議を継続的に行うよう配慮すること」とされており、2)さらに、「養成と採用・研修との連携の円滑化について(第3次答申)」(平成11年12月10日教育職員養成審議会。以下「教育職員養成審議会第3次答申」という。)においても、「これまでの情報交換を中心とした連携を更に進めて、教員の養成・採用・研修の改善を図るための具体策を策定・実施する取組を通じて一層連携を深める方策を、都道府県段階等で検討することが必要である」と指摘されている。

しかし、今回、21国立教員養成大学・学部とその所在地の都道府県教育委員会等との連携状況について調査した結果、いずれの大学・学部においても、これらの教育委員会との定期的な会議を開催しているものの、教員採用に係る中長期的な需要動向等について具体的な議題としているものはみられなかった。また、教育委員会の中には、教員採用選考試験は全国の大学の学生が受験するものであることから、国立教員養成大学・学部といえども、特定の大学・学部とのみ情報交換を行うことは試験の公平性の観点から好ましくないとの理由で、県内に所在する国立教員養成大学・学部との定期的な会議において、教員採用については議題としていないものがみられた(2県教育委員会)。

また、国立教員養成大学・学部においては、教員養成課程の新規卒業者で公立小・中学校の教員に就職している者について、大学・学部の所在する県以外の教員への就職者がみられ、中には、県外の教員への就職者が県内の教員への就職者より多い大学もみられることから、一つの国立教員養成大学・学部とその所在地の都道府県教育委員会等との間の連携で教員の養成規模や採用規模を検討することでは、上記のような公立小・中学校の教員の定年退職該当者の規模や年少人口の減少規模の地域間較差の状況を踏まえた教員の中長期的な需要動向に適切な対応ができない現状にある。

カ

教員養成の中長期予測の策定状況及び教員養成課程の入学定員の改定状況

文部科学省は、教員の計画的な養成を行うに当たり、児童・生徒数(0歳から14歳までの年少人口を含む。)、学校基本調査(毎年実施)、学校教員統計調査(3年ごとに実施)等により、全国的な学校の種類(以下「校種」という。)別の学校数、学級数、教員の定年退職見込者数等のデータをそれぞれ入手、分析して教

員の養成規模の検討を行ってきたが、都道府県教育委員会等ごとの定年退職見込者数、自己都合退職見込者数などの不確定要素があるとして、全国的な規模での教員養成の中長期予測を策定するまでには至っていない。

また、平成10年度から12年度にかけて行われた全国的な教員養成課程の入学定員の削減に際し21国立教員養成大学・学部は、16年度の教員就職率を文部科学省の全国ベースでの目安と同じく6割程度と仮定するなどして、それぞれ入学定員を算定している。

しかし、これらの大学・学部の中には、教員養成課程の入学定員の改定に当たり、全国的な規模での教員養成の中長期予測がなく、また、教員の退職見込み、今後の採用計画等が入手困難なため、これらのデータが入手可能な大学・学部の所在地の都道府県内に限定して推計せざるを得ないことから、大学・学部の独自の推計による平成16年度の教員採用見込者数に一定の割合を乗じて得た人数を改定後の入学定員とし、その中に県外の教員への就職者、大学院への進学者等も含むものとしているものなどがみられる(新潟大学教育人間科学部、広島大学教育学部及び島根大学教育学部)。

なお、公立小・中学校の学級編制については、平成15年4月から、「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の一部を改正する法律等の施行及び関連諸制度の見直し等について(通知)」(平成15年4月1日付け14文科初第1316号文部科学省初等中等教育局長通知)により、都道府県内一律にいわゆる40人学級を下回る学級編制が可能とされ、教員の需給を検討する際の新たな要素となっている。

以上のとおり、教員採用を取り巻く環境については、i) 地域間でかい離を伴う年少人口の減少、ii) 公立小・中学校の教員の定年退職該当者の増加、特に、平成20年度以降、大都市部7都府県における定年退職該当者の大幅な増加と、それ以外の40道県の定年退職該当者との地域間較差の拡大という状況がみられる。また、国立教員養成大学・学部と都道府県教育委員会等との教員採用に関する連携についても、一つの国立教員養成大学・学部とその所在地の都道府県教育委員会等との連携のみでは教員の中長期的な需要動向への適切な対応が困難となっている。このため、全国的規模で、中長期にわたり計画的な教員養成を進めることが重要となっている。

したがって、文部科学省は、将来にわたって、安定的により質の高い力量のある教員を養成し、教育の水準を確保する観点から、計画的な教員養成を引き続き行っていくための全国的な規模での中長期予測を策定する必要がある。

2 教員の資質向上に係る情報提供の充実

より優れた適格性の高い教員を採用し、採用後の研修により教員の更なる資質向上を図ることは、我が国の教育水準の向上にとって重要なこととされている。

今回、地方公共団体の規模等に偏りがないよう20都道府県教育委員会及び10政令指定都市教育委員会を選定し、教員採用選考試験(以下「採用試験」という。)、条件附採用、社会体験研修及び現職教員の大学院修士課程への派遣の実施状況を調査した結果、次のような状況が認められた。

(1) 教員採用選考試験の改善の促進

公立の小・中学校の教員採用について、文部科学省(当時、文部省)は、文部省設置法(昭和24年法律第146号)第5条第9号に基づき、所掌事務として、地方公務員たる教育関係職員の任免等に関する制度についての企画並びにこれらの制度の運営に関する指導、助言及び勧告(以下「指導等」という。)に関するものを行うこととされていた。この規定に基づき、文部省教育助成局長から各都道府県教育委員会等の教育長に対し、「教員採用等の改善について(通知)」により、教員採用等の改善の基本方向及び採用選考方法の改善について指導等を行っている。

(注) 平成13年1月の文部省の改編後、上記の指導等については、文部科学省設置法(平成11年法律第96号)第4条第5号に同様の規定が設けられている。

また、教員の採用選考に当たっては、教育職員養成審議会第3次答申において、教員に求められる資質能力について最小限必要な知識・技能を備えるとともに、得意分野を持つ個性豊かな人材を確保するという観点に立つことが重要であるとの認識の下に、採用試験において、一般の学力試験については一定の水準に達しているかどうかを評価するために活用することとし、その他の試験については思い切った評価方法を導入するなど、多面的な人物評価を積極的に行う選考に一層移行することが必要である旨提言されている。

このため、文部科学省は、採用試験に関する上記の指導内容及び提言事項について、毎年度、「公立学校教員採用選考試験実施方法等について(依頼)」(平成14年度の場合は、平成14年8月9日付け14初教第11の1号初等中等教育局教職員課長通知。以下「報告依頼」という。)により都道府県教育委員会等に報告を求めている。また、当該報告結果については、文部科学省が「教員採用等の改善に係る取組事例」(以下「取組事例」という。)として取りまとめ、「真に教員としてふさわしい資質能力を有する人材を確保できるよう、各県市において採用選考をより一層工夫するための一助となることを期待」して都道府県教育委員会等に送付し、一層の改善を促している。

都道府県教育委員会等は、採用試験を第一次試験及び第二次試験にわたって実施した上で採用者を選考しており、その方法として、少なくとも第一次試験又は第二次試験のいずれかにおいて筆記試験(教職教養、専門教養等)、実技試験、模擬授業、面接試験(個人面接、集団面接等)、適性検査等を実施することとなっている。

これらのうち、模擬授業については、受験者一人一人が順次教員役となり、複数の面接担当者等を児童・生徒に見立て、あらかじめ指定された時間内で、指定された科目や課題に基づく授業を模擬的に行うものであり、受験者の有している知識のみならず、児童・生徒に接する態度や授業の教え方等筆記試験や面接試験によっては確認が困難な要素についても評価することが可能である。模擬授業については、「教員採用等の改善について(通知)」において記載されているとおり、教員としての実践的指導力を適切に評価するため、多様な選考方法の一つとして導入するよう配慮することが必要である。

また、採用試験においては、教員として必要な知識・技能のみならず、人物面での評価が重要な要素となっており、教育職員養成審議会第3次答申においても、多面的な人物評価を積極的に行う選考へ一層移行する必要性が提言されている。このため、面接試験については、教育委員会事務局職員並びに校長及び教頭(以下「教育関係者」という。)以外の民間企業人事担当者、臨床心理士、PTA役員、スクールカウンセラー等も面接担当者を含む多様な構成により、幅広い観点から面接を行える者を確保するよう努めることが必要である。

さらに、実技試験については、パソコン、音楽、体育、美術等種々行われているが、社会的に普及が著しいパソコンについては、教育職員養成審議会第3次答申においても、今後の情報化の進展する社会で必要とされる資質能力にかんがみ、情報リテラシーを有する者の採用を促進する観点から、採用試験においてその実技試験を実施するなどの工夫について検討することの必要性が提言されている。ちなみに、文部科学省の「学校における情報教育の実態等に関する調査結果」(平成14年3月31日現在)によると、パソコンを使用して教科指導等ができる本務教員の占める割合は、公立小学校で59パーセント(39万6,258人のうち23万5,413人)、公立中学校で42パーセント(23万5,375人のうち9万7,714人)となっている。

今回、平成14年度に採用する公立小・中学校の教員に係る採用試験について、多面的な人物評価、実践的な教育・指導能力の評価等が求められている状況を踏まえ、模擬授業、面接試験及び実技試験の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

ア 模擬授業

- 1) 模擬授業を実施しているのは、21都道府県教育委員会等(70パーセント)である。これらの都道府県教育委員会等の中には、次のとおり、模擬授業について、単独で実施しているもの及び試行実施後に本格実施しているものがみられる。
 - i.) 個人面接等の中で模擬授業を併せて行うのではなく、模擬授業単独で、第二次試験の受験者1人当たり15分程度の時間を設けて実施している(1都道府県教育委員会等)。
 - ii.) 児童・生徒への対応を評価するため、模擬授業を3年間にわたり試行的に実施した上で、本格導入し、実施している(1都道府県教育委員会等)。具体的には、イ)平成9年度から、第二次試験において、小・中学校の教員志望者を対象に「学級会」について5分程度のを、高等学校の教員志望者を対象に「ショートホームルーム」について5分程度のを試行的に実施し、ロ)11年度には、高等学校の数学及び英語の教員志望者のみ、「ショートホームルーム」に代えて、「教科」について5分程度のを実施し、ハ)12年度から、すべての校種の教員志望者を対象に「教科」の模擬授業(10分程度)を導入することとした。
- 2) また、模擬授業を実施している21都道府県教育委員会等の中には、平成14年度採用試験から、模擬授業の受験者1人当たりの所要時間を従来の10分間から15分間に5分間延長したものがみられる(1都道府県教育委員会等)。
- 3) さらに、都道府県教育委員会等の中には、次のとおり、平成15年度採用試験から、模擬授業を開始したものや他の試験と組み合わせるなどして試験内容の充実を図っているものがみられる。
 - i.) 多面的な人物評価を行うため、「個人面接」に模擬授業の併用を開始した(1都道府県教育委員会等)。
 - ii.) 新たに、「集団面接」の中に模擬授業を取り入れた(1都道府県教育委員会等)。
 - iii.) 集団討論と模擬授業とを組み合わせ「教育実践力テスト」として実施した(1都道府県教育委員会等)。
 - iv.) 模擬授業の受験者1人当たりの所要時間を13分間から20分間に7分間延長した(1都道府県教育委員会等)。
 - v.) 第一次試験の受験者が多い(平成14年度の第一次試験受験者:小学校教員530人、中学校教員158人)ので、従来、第一次試験の個人面接に併せて行ってきた模擬授業について、15年度採用試験から、受験者を絞り込んだ第二次試験の個人面接に併せて行うことにより、受験者1人当たりの所要時間を延長した(1都道府県教育委員会等)。

文部科学省は、平成14年度の実施事例において、模擬授業の実施時期別に都道府県教育委員会等の名称を列挙しているが、模擬授業の実施又は改善を促進するためには、上記のような改善や工夫を図り、積極的な取組を行っている都道府県教育委員会等についての具体的な改善、工夫例を示すなど充実を図る余地がある。

イ 面接担当者の構成

- 1) 面接担当者の構成をみると、教育関係者以外に、民間企業人事担当者、臨床心理士、PTA役員等を含む多様な構成により面接を実施しているのは、8都道府県教育委員会等(27パーセント)である。これらの都道府県教育委員会等は、面接担当者の構成を多様化することについて、次のような利点を挙げている。
 - i.) 民間企業の人事担当者並びに弁護士、精神科医、社会福祉法人関係者、経済団体関係者及びPTA関係者の協力を得ることにより、教育委員会関係者のみで面接試験を実施していた頃と比較して、聴取事

項が多様化してより多面的に人物評価を行うことができるとともに、教員として求める資質等をより鮮明に認識することができるなど、より効果を挙げることができた(1都道府県教育委員会等)。

- ii.) 第二次試験の集団面接(1グループ6人で80分)において、社会性を評価するため、市町村行政系管理職、都道府県教育委員会行政系管理職及び学校行政系管理職のうちから2人と民間企業の人事担当者1人を充てることにより、多面的な評価を行うことが可能となった(1都道府県教育委員会等)。

- 2) また、次のとおり、平成14年度採用試験から、面接担当者に教育関係者のほか民間人等を起用し、多面的な人物評価について工夫・充実を図ったものがみられる。

- i.) 第一次試験の集団面接に当たり、民間企業人事担当者等から補足質問を行うことにより、受験者をより積極的、多面的に評価することとした(1都道府県教育委員会等)。

- ii.) 第一次試験の個人面接及び第二次試験の集団面接の担当者に、新たに中堅の現職教員、民間企業人事担当者等を加えることにより、受験者を多面的に評価することとした(1都道府県教育委員会等)。

文部科学省は、平成14年度の取組事例において、採用試験の実施時期別に面接担当者の構成及び民間人の面接担当者への起用開始年度を掲載しているが、民間人の活用により多面的な面接試験の実施を促進するためには、上記のような改善や工夫を図り、積極的な取組を行っている都道府県教育委員会等についての具体的な改善、工夫例を示すなど充実を図る余地がある。

ウ パソコンの実技試験

- 1) パソコンの実技試験を実施しているのは、16都道府県教育委員会等(53パーセント)である。これらの都道府県教育委員会等の中には、これからの情報化社会に適応するには、教員の採用当初から一定レベルのパソコンの操作能力を身に付けていることは必要不可欠であるとして、平成13年度採用試験から中学校教員の「技術」及び高等学校教員の第一次試験合格者全員に対してパソコンの基本操作を検査しているもの(1都道府県教育委員会等)がみられる。

- 2) また、パソコンの実技試験を実施している16都道府県教育委員会等の中には、小・中学校におけるパソコンの普及状況を踏まえ、平成14年度採用試験から、i.)対象者の範囲を中学校教員及び養護教員のすべての受験者に拡大したもの(1都道府県教育委員会等)、ii.)受験者がより少なく、実技試験に伴う作業量も軽減できる第二次試験で第一次試験合格者全員を対象として実施するとともに、パソコンの起動、マウスの動かし方等基本的な操作から、エクセルによるデータ入力・分析等へと内容の充実を図ったもの(1都道府県教育委員会等)、iii.)第一次試験合格者全員を対象とし、新たにパソコンの実技試験を開始したもの(1都道府県教育委員会等)がみられる。

文部科学省は、平成14年度の取組事例において、パソコンの実技試験を実施している都道府県教育委員会等について、実施時期、受験対象とする校種・科目、パソコンの実技試験の開始年度を掲載しているが、パソコンの実技試験については、上記のような改善や工夫を図るなど積極的な取組を行っている都道府県教育委員会等についての具体的な改善、工夫例を示すなど充実を図る余地がある。

(2) 条件附採用制度の厳正な運用

小・中学校の教員が正式採用されるまでの条件附採用期間については、教育公務員特例法(昭和24年法律第1号)第13条の2第2項に基づき、採用後1年間の初任者研修期間に対応して、1年とされている。また、教育職員養成審議会第

3次答申においては、教員としての使命感や十分な資質能力を持つ者が否かを的確に判断するため、都道府県教育委員会等において、当該期間中の勤務成績の評価の内容、方法、手続等の評価システムを研究することが必要である旨提言されている。

平成9年度から13年度に採用された教員に係る条件附採用期間における退職状況を見ると、依願退職155人(病気13人及び自己都合142人)、免職7人(懲戒5人及び分限2人)、死亡5人で、不採用は皆無となっている。

なお、平成15年3月には、2都道府県教育委員会等において、i.)児童理解に乏しく、社会性や公平性に欠けるため、児童との信頼関係が保てず、担任を持っていない(1都道府県教育委員会等)、ii.)教科指導能力及び生徒指導能力に欠け、意欲が見られない(1都道府県教育委員会等)等のため、条件附採用期間終了後、最終的に不採用としたものがそれぞれ1人みられる。

今回、条件附採用期間にある教員に対する勤務成績の評価の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

ア 勤務成績の評価の方法及び手続

条件附採用期間にある教員に対する勤務成績の評価の方法及び手続を見ると、校長等が行った評価を踏まえて市区町村教育委員会が行った評価結果の報告を受けているものが25都道府県教育委員会等あり、これらのうち、特別な様式等により行われた評価結果の報告を受けているもの19都道府県教育委員会等及び通常の勤務成績の評価で一般教員と同じ方法により行われた評価結果の報告を受けているもの6都道府県教育委員会等がみられるものの、1)評価の結果は学校内にとどめ、特に報告は求めているもの2都道府県教育委員会等、2)勤務成績の評価は実施しておらず、専ら教育委員会(教育事務所)の人事指導主事が行う学校巡回や新任者研修センターから情報等を収集し、問題が認められた場合には、経過観察の措置を講じることとしており、懲戒処分又は分限処分に該当しない限り不採用等の処分を行わないもの2都道府県教育委員会等、3)勤務成績の評価は市町村教育委員会にゆだねており、報告を求めているもの1都道府県教育委員会等と区々となっている。

イ 勤務成績の評価方法の改善状況

一方、勤務成績の評価方法の改善状況を見ると、都道府県教育委員会等の中には、1)勤務成績の評価については、平成13年度まで2月1日付けで実施していたため、解雇予告に必要な1か月の猶予期間の確保が手続的にも困難であり、事実上不採用にできない状況にあったが、14年度からは7月末及び10月末現在で行うこととし、解雇の猶予期間を確保できることとしたもの(1都道府県教育委員会等)、2)新規採用者について、i.)児童・生徒理解、学習・生活指導、ii.)使命感、意欲、勤務態度、出勤状況、iii.)人物等に関し、年1回(1月)特別評価を実施しているほか、校長及び市町村教育委員会から都道府県教育委員会等への新規採用教員の育成に関する報告を年2回(4月から6月まで第1回、7月から9月まで第2回)実施し、計3回の評価を行うこととしたもの(1都道府県教育委員会等)、3)校長が、9月15日までの学級経営、学習指導、校務の処理等の状況について5段階で評価し、教員としての適格性を判定することとしているほか、1月16日を評定日として新規採用教員のみを対象とした勤務成績の評価を行い、正式採用することが適当でない判断された者については、都道府県教育委員会等に対し免職に関する意見具申を行うこととしたもの(1都道府県教育委員会等)等がみられる。

このような勤務成績の評価方法の改善に向けた積極的な取組状況について、他の都道府県教育委員会等にもその情報を提供することは、条件附採用制度の厳正な運用を図る上でも有意義なものとなっている。

(3)

社会体験研修の促進

都道府県教育委員会等が行う社会体験研修は、教育の専門分野のみの狭い視野に制限されることなく、社会の構成員としての視野を広げる観点から、民間

企業、社会教育施設、社会福祉施設等学校以外の施設等へ教員を派遣して行う研修であり、1か月から1年程度の長期社会体験研修及び数日から1か月程度の短期社会体験研修に大別され、いずれも教育公務員特例法第20条の規定等に基づき実施されている。

また、都道府県教育委員会等が実施する社会体験研修、現職教員の大学院修士課程への派遣(後述(4)参照)その他研修に関し、文部科学大臣は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第48条の規定に基づき、当該都道府県教育委員会等に対し、必要な指導、助言等を行うことができるとされている。

社会体験研修については、教育職員養成審議会第3次答申において、「対人関係能力の向上、学校運営上の効果、意欲の向上、指導力の向上、視野の拡大等の成果をあげており、できる限り多くの教員に対して長期社会体験研修の機会を拡充するとともに、すべての教員に短期社会体験研修の機会を提供することが必要である」旨提言されており、その推進が求められている。また、平成12年12月の「教育改革国民会議報告 - 教育を変える17の提案 - 」(教育改革国民会議)において、「企業などでの長期社会体験研修の機会を充実させる」ことが提言されている。

文部科学省は、これらの提言を受け、都道府県教育委員会等に対し、教員研修事業費等補助金により、長期社会体験研修事業に係る実施経費(派遣先への謝金、学校と社会の相互交流推進協議会の開催経費等)の2分の1以内を補助(平成14年度予算額:約1億2,300万円)するなど、都道府県教育委員会等における社会体験研修の実施を支援している。

今回、30都道府県教育委員会等における長期社会体験研修及び短期社会体験研修の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

ア 長期社会体験研修

- 1) 長期社会体験研修の実施状況(派遣実績のあるもの)をみると、平成13年度及び14年度共に、28都道府県教育委員会等で実施されている。
平成14年度では、長期社会体験研修について、1都道府県教育委員会等で新たに実施されている一方で、派遣期間中の代替教員の補充に必要な予算の確保が困難である等として13年度及び14年度共に実施されていないものが1都道府県教育委員会等みられ、また、13年度及び14年度共に実施されているものの、14年度は希望者がいないことから派遣実績がないものが1都道府県教育委員会等みられる。
しかしながら、長期社会体験研修については、i.)文部科学省による当該研修に係る補助事業等を活用することができること、ii.)都道府県教育委員会等の中には、派遣期間中の代替教員の補充に必要な予算の確保が困難であるため、派遣教員が県費負担教員であるとの認識の下、都道府県教育委員会の派遣枠を活用して当該研修を実施しているもの(1指定都市教育委員会)がみられること、iii.)対人関係能力の向上、視野の拡大等各種の成果を上げるため、できる限り多くの教員の参加が期待されていること等から、都道府県教育委員会等において積極的に実施することが重要となっている。
- 2) 平成14年度に長期社会体験研修の派遣実績がある28都道府県教育委員会等について、その派遣期間をみると、3都道府県教育委員会等においては、派遣先(民間企業等。以下同じ。)の都合で派遣期間を最短の1か月と設定しており、これを延長することは派遣先の協力が得られなくなるおそれがあるなどとしている。一方で、5都道府県教育委員会等においては、対人関係能力の向上、視野の拡大等の研修効果等の向上を期待して、前年度と比べて派遣期間を延長(例:「3か月」から「1年」に延長)している。

イ 短期社会体験研修

平成14年度には短期社会体験研修が30都道府県教育委員会等すべてで

実施されており、その派遣期間をみると、7都道府県教育委員会等においては、派遣先の都合で派遣期間を1日から2日まで(いずれも1研修)と設定しており、これを延長することは派遣先の協力が得られなくなるおそれがあるなどとしている。一方で、1都道府県教育委員会等においては、対人関係能力の向上、視野の拡大等の研修効果等の向上を期待して、研修機会の拡充等を図るために新たに研修を実施したことに伴い、前年度と比べて派遣期間(2研修の合計)が延長(「4週間」から「5週間」に延長)されている。

(4) 現職教員の大学院修士課程への派遣促進

都道府県教育委員会等は、教育公務員特例法第20条の規定等に基づき、現職教員の長期研修の一環として、専門的知識及び技能の修得やその資質向上を目的に、新教育大学(上越教育大学、兵庫教育大学及び鳴門教育大学)等の大学院修士課程へ現職教員を派遣している。

現職教員の大学院修士課程への派遣については、「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について」(平成10年10月29日教育職員養成審議会第2次答申)において、「年齢等にかかわらず、可能な限り多くの現職教員が多様な形態により修士レベルの教育を受けることができるよう、特に意欲ある教員等を中心として、計画的・重点的に修士レベルの教育機会を提供することを検討する必要がある」旨提言されている。

また、文部科学省は、大学院修士課程への派遣について、昭和54年6月の「兵庫教育大学への教員の派遣について」(文部省初等中等教育局長通知)により、派遣教員に対する出張命令による職務としての研修として取り扱うことを指導しており、派遣期間中は、公費から給与や研修旅費が支給(大学院の受験料や授業料は派遣教員の自己負担)されている。

今回、30都道府県教育委員会等における現職教員の大学院修士課程への派遣状況を調査した結果、平成14年度において、すべてで実施されているものの、その派遣要件が都道府県教育委員会等により独自に設定されていることから、現職教員の意欲や主体性があっても、場合によってはこれらが勘案されずに、一律に年齢又は教職年数による派遣制限が設けられているものがある。

このうち、年齢による派遣制限の状況をみると、研修効果の発現する期間がより長い若手の現職教員を派遣する必要があるなどとして、12都道府県教育委員会等で設定されており、その内訳は、i.)40歳未満の者(9都道府県教育委員会等)、ii.)50歳未満の者(1都道府県教育委員会等)、iii.)30歳以上40歳未満の者(1都道府県教育委員会等)及びiv.)30歳以上の者(1都道府県教育委員会等)となっている。

一方、18都道府県教育委員会等においては、優れた教員を大学院修士課程に派遣する必要があるなどとして、年齢による派遣制限を設けておらず、研修の機会均等を図っている。また、平成14年度の新教育大学の大学院修士課程(学校教育研究科)における現職教員の年齢別入学者数をみると、40歳以上の者が408人中138人と約3割を占めている。

以上のとおり、採用試験、条件附採用期間にある教員に対する勤務評価、社会体験研修及び現職教員の大学院修士課程への派遣については、いまだ実施又は改善していないものがみられるなど、都道府県教育委員会等における進ちょく度合いや取組内容が区々となっている状況がみられることから、実施又は改善していない都道府県教育委員会等においては、積極的に改善しあるいは工夫を行っている都道府県教育委員会等の例を参考として、実施又は改善に向けた取組を行うことが重要となっている。

したがって、文部科学省は、教員の資質向上を図る観点から、都道府県教育委員会等に対し、次の情報提供を積極的に行うことにより、教員としてより優れた適格性の高い者の採用の推進、条件附採用制度の厳正な運用、社会体験研修等を通じた教員のより一層の資質向上の推進について指導する必要がある。

- 1) 採用試験に関する取組について、具体的な改善、工夫例を提示すること。
- 2) 条件付採用期間中の勤務成績の評価について、適格性等を欠く教員を速やかに発見し、不採用を含む適切な運用が可能となる評価の内容、方法、手続等の具体的な例を提示すること。
- 3) 社会体験研修について、都道府県教育委員会等における派遣期間の設定状況を把握して、これを取りまとめの上、提示すること。
- 4) 現職教員の大学院修士課程への派遣について、都道府県教育委員会等における年齢制限等の派遣要件の設定状況を把握して、これを取りまとめの上、提示すること。

3 指導力不足教員への速やかな対応

学校教育の現場において、児童又は生徒との適切な関係を築くことができないなどの指導力が不足している教員(以下「指導力不足教員」という。)の存在は、児童又は生徒に大きな悪影響を与えるのみならず、学校・教員に対する保護者等の信頼を大きく損なうものとなっている。

指導力不足教員については、「今後の地方教育行政の在り方について」(平成10年9月21日中央教育審議会答申)において、「教員としての適格性を欠く者については、教育委員会において、継続的に観察、指導、研修を行う体制を整えるとともに、必要に応じて地方公務員法第28条に定める分限制度の的確な運用に努めること」等が提言されている。また、「今後の教員免許制度の在り方について」(平成14年2月21日中央教育審議会答申)において、「指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるものを教壇に立たせないようにすることについては、現行の分限制度等の的確な運用によって対応することが適切であり、すべての都道府県・指定都市教育委員会において指導力が不足する教員に対する人事管理システムを早急に構築すべきである」と提言されている。

また、特に、指導力不足教員のうち、都道府県教育委員会において、分限免職又は分限休職に至るほどではないが、指導力向上を図るための研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること等の要件を満たす教員(以下「指導が不適切な教員」という。)については、教員の職務が児童又は生徒の人格形成に関わり、重大な影響を与え得るものであること等から、都道府県教育委員会においてより適切に対応できるよう、平成13年度に、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が一部改正(以下「改正法」という。改正法は14年1月11日施行)されている。これにより、指導が不適切な教員の要件を満たす公立小・中学校等の県費負担教員(市町村立学校職員給与負担法(昭和23年法律第135号)第1条及び第2条に規定する者で、任命権は都道府県教育委員会に属するものの、身分は市町村の職員とされる者)を免職し、引き続いて当該都道府県の教員以外の職に採用(以下「転職」という。)することができる法的措置が講じられている。

これを受け、各都道府県教育委員会において、公立小・中学校等の県費負担教員が指導が不適切な教員に該当するかどうかを判断するための手続に係る必要な事項を当該教育委員会規則(以下「指導が不適切な教員の転職手続に関する規則」という。)で定めるものとされている。

(注)政令指定都市教育委員会は、当該政令指定都市において、教員を教員以外の職に転職させること自体は、現行制度上も可能であり、同一政令指定都市内の異動であれば、いわば転任に相当するものであることから、改めて、指導が不適切な教員の転職手続に関する規則を制定する必要はない。

また、文部科学省は、前述の平成10年9月及び14年2月の中央教育審議会答申並びに改正法を踏まえ、指導力不足教員への対応に一層取り組むため、12年度から14年度にかけて、都道府県教育委員会等に「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」を委嘱しており、都道府県教育委員会等は、その一環として、「指導力不足教員に関する人事管理」に関する調査研究も実施している。

これを受けて、都道府県教育委員会等は、指導が不適切な教員を含む指導力不足

教員について、i.) 把握(定義付けを含む。)、ii.) 公立学校の校長及び市町村教育委員会から都道府県教育委員会等への認定の申請(以下「申請」という。)、iii.) 認定(判定会議の設置等を含む。)、iv.) 指導力向上を図るための研修(以下「研修」という。)、v.) 人事上の措置(分限制度や転職制度による措置)等を行うために必要な指導力不足教員の取扱いに関する要綱(判定会議設置要綱や研修実施要綱を含む。以下「取扱要綱」という。)の制定等(以下、これら一連の手続等を総称して「一連の人事管理システム」という。)の構築・運用に向けて取り組んでいる。

今回、30都道府県教育委員会等(20都道府県教育委員会及び10政令指定都市教育委員会)について、指導が不適切な教員を含む指導力不足教員への対応状況として、平成14年における指導力不足教員に対する一連の人事管理システムの構築状況等を調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 一連の人事管理システムが構築されているのは、10都道府県教育委員会等となっている。これらのうち9都道府県教育委員会等においては、698人の指導力不足教員(該当する可能性のある者を含む。)を把握し、申請、認定、研修等の対応措置を講じているが、指導が不適切な教員の転職については、指導力向上を図るための研修段階にあるなどとして、その実績はみられない。一方、1都道府県教育委員会等においては、判定会議の構成員を選定中であるため、指導力不足教員の把握等の段階に至っていない。
- 2) しかしながら、上記1)以外の20都道府県教育委員会等においては、次のとおり、一連の人事管理システムの構築に向けた取組が区々となっており、指導力不足教員への対応が不十分な状況がみられることから、すべての指導力不足教員に対し、公正かつ適切な対応措置を講ずるためには一連の人事管理システムの構築が急務となっている。
 - i.) 一連の人事管理システムのうち、人事上の措置を行うための分限制度や転職制度に係るシステムのみが構築され、指導力不足教員の把握、申請、認定、研修等を行うために必要な取扱要綱等が制定されていないものが18都道府県教育委員会等みられる。

なお、これら18都道府県教育委員会等の中には、取扱要綱等が制定されていないものの、児童又は生徒の保護者の指摘等により、実行上、指導力不足教員の把握が行われているものが11都道府県教育委員会等みられ、これらのうち9都道府県教育委員会等では研修も試行されている。
 - ii.) 一連の人事管理システムのうち、指導力不足教員の把握、申請、認定、研修、分限制度等に係るシステムが構築されており、これに基づき、指導力不足教員の把握、認定、研修等が行われているが、人事上の措置のうち転職制度に係るシステムが構築されていないものが2都道府県教育委員会等みられる。

したがって、文部科学省は、教員として適格な人材を確保し、学校・教員に対する保護者等の信頼を回復する観点から、指導力不足教員に対する認定等一連の人事管理システムを構築・運用していない都道府県教育委員会等に対し、既に当該システムを構築・運用している他の都道府県教育委員会等の取組事例を示すなどして、一連の人事管理システムを速やかに構築・運用するよう一層指導する必要がある。
