

平成23～25年度

特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会報告

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門

特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会委員

代 表：渡邊健治（東京学芸大学名誉教授）

委 員：荒川 智（茨城大学）、池谷尚剛（岐阜大学）、越野和之（奈良教育大学）
小林宏明（金沢大学）、星野常夫（文教大学）、細渕富夫（埼玉大学）
松崎博文（福島大学）

事務局：奥住秀之、濱田豊彦（東京学芸大学）



特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会報告書

目 次

はじめに	・・・・・・・・渡邊健治	
Ⅰ 我が国における免許制度の検討の経緯	・・・・・・・・池谷尚剛	1
Ⅱ 特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会の検討の経緯	・・・・・・・・濱田豊彦	6
Ⅲ 現行制度内での免許制度の検討	・・・・・・・・池谷尚剛	10
Ⅳ 現行免許制度の問題点と改革の論点	・・・・・・・・越野和之	13
Ⅴ 特別支援教育免許制度についての検討	・・・・・・・・荒川 智	18
提 言		23
資 料		

はじめに

2007（平成19）年4月に特別支援教育が実施され、特別支援学校免許による教員養成の開始とともに、新免許制度による問題が指摘されるようになってきた。そうした状況を踏まえ、日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門の事務局を中心に、免許問題の検討の必要性が議論された。そして、本格的な免許問題を検討していくための前段階として2010（平成22）年12月23日に第1回の「免許問題検討のワーキング」を立ち上げた。そのワーキングを基礎にして「特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会」（以下、検討委員会とする）を設置し、平成23年9月22日に第1回の委員会を開催し、2013（平成25）年9月1日の第9回をもって最終委員会とした。

2009（平成21）年8月に民主党政権が誕生し、同年12月に内閣に障がい者制度改革推進本部・会議を設置した。障害者制度改革推進会議において特別支援教育が言及されたことから、文部省は2010（平成22）年7月に中央教育審議会初等中等教育分科会に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下、特別委員会とする。）を設置し、12月に中間の取りまとめとして「論点整理」を出した。2012年3月14日に文部科学省の特別支援教育課から本部門がヒヤリングを受け、①小・中学校の通常の学級担任の専門性、②通級指導教室、特別支援学級担当教員の専門性、③特別支援学校教員の専門性とに分け、三層構造として考えるべきである等の考えを述べた。特別委員会は、2012年7月23日に中央教育審議会に「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」を報告として提出した。

2012（平成24）年12月の衆議院総選挙で民主党は大敗し、自民党の圧勝で自公政権により2012年12月26日、第二次安倍晋三内閣が誕生した。民主党政権時代、中央教育審議会は、2012年8月28日の中教審答申「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」（答申）で、学部レベルでの「基礎免許」と、修士レベルの「一般免許」および「専門免許」という区分を提起した。我々の検討委員会もこの提起に沿った検討を行ってきた。しかし、特別支援教育分野の免許にかかわる内容が十分に示されないまま、安倍内閣になってからは中央教育審議会において、免許問題に関する集中的な審議はなされなくなった。

中央教育審議会の審議状況を受け、「特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会」における免許問題に関する検討も方向転換を余儀なくされた。ただし、この検討委員会で検討してきた内容を重視し、①「現行制度内での免許制度の検討」、②「現行免許制度の問題点と改革の論点」、③「特別支援教育免許制度についての検討」の三段階に分けて検討結果を整理し、検討委員会の提言を行っている。

ワーキングを含めると2年9か月にわたり、この検討委員会で教員養成問題を検討してきており、本報告書にその内容をまとめた。皆さんからのご意見をいただき、本部門における教員養成に反映させていくとともに、「日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門」においては、今後も教員養成問題を検討する委員会等を設置して、教員養成の充実に貢献していくことを期待したい。

平成25年10月

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門
代表 渡邊健治

教員としての専門性と資質を担保する教員免許は、2006年の中教審答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」により、2009年度から免許更新制が導入され、10年毎に専門性向上を目的とした30時間の講習を受講することが義務づけられた。これまでは教育委員会の悉皆研修等と自己研修により専門性と資質の向上が図られてきたが、この免許更新講習では、全ての教員が共通して習得する現代教育の課題に関する必修内容に、特別支援教育も含まれるようになり、特別支援教育の推進に寄与している。こうした教員免許・教員養成制度の変遷に基づいて、特別支援教育に関する教員免許の在り方と検討の経緯を整理した。

1. 特別支援教育の教員免許・教員養成の変遷

1) 教員養成の変遷（表1）

現在の特別支援学校教員の教員養成は、1903年東京盲啞学校に設置された教員練習科が嚆矢となっている。その後、東京盲学校と東京聾啞学校の師範科、師範部となるが、戦前の教員養成はこの二機関のみであった。

戦後の教員養成は、1947年の新制大学発足に伴い、国立盲教育学校と国立聾教育学校が東京教育大学に併置され、続いて1951年に東京教育大学教育学部に特殊教育学科及び特設教員養成部が設置されることで、盲学校教諭免許状、聾学校教諭免許状、養護学校免許状を取得する教員の養成が動き出した。1960年には、東京学芸大学と広島大学に養護学校教員養成課程が設置され、その後、1973年までに教員養成学部をもつ国立大学全てに設置されている。また、1974年に東京学芸大学大学院修士課程に「障害児教育専攻」が設置されて以降、国立大学教育学部では大学院の専攻設置が進んでいく。その一方で、特殊教育諸学校の免許の取得を目的とした臨時教員養成課程（一年課程）、特殊教育特別専攻科（一年課程）の設置も普及した。平成24年度に課程認定を有する大学は、専修免許状が57大学の78専攻、一種免許状は126大学の167課程・学科等、二種免許状は2大学2学科、通信課程は6大学6学科となっていて、課程認定される大学数は増加している。一方で、現職教員には免許法認定講習により特別支援学校免許を取得できることが教育職員免許法で規定され、教育委員会は多くの認定講習を開催することで、免許を保有しない現任教員等の免許取得を推奨している。このように異なる養成プログラムで同一の教員免許を取得する体制が特殊教育の成立から現在まで長期間にわたり常態化し、現在の特別支援学校の教員免許・教員養成の様々な課題を生じている。

2) 付加免許状と免許保有率の現状

1949年の教育職員免許法では、特殊教育諸学校である盲・聾・養護学校の教員免許状は、小・中・高の教員免許状を「基礎免許状」とすることに対して、「付加免許状」として位置づけられ、この二つの教員免許状を保有することが定められた（第3条第3項）。さらに、免許状保有者が少ないことによる移行措置とされる1954年改正の附則24で認められた「付加免許状保有の猶予」

は、1996年の改正により附則16となって現在まで継続している。本来、学校種別で規定された教員免許を保有することで専門性が担保される原則からみれば、保有の猶予は望ましいことではなく、その解消に向けた取り組みが必要である。しかし、60年にわたり保有の猶予は解消されていない。2001年に公表された「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」は、特殊教育諸学校教員免許状の保有状況と保有率90%に向けた試算例を示している。しかし、特別支援学校免許となった平成19年度における保有率68.3%は、平成24年度でも71.1%にとどまり、年率1%にも満たない増加の状況である。また、平成24年度における障害種別の免許保有率は、視覚障害教育32.9%、聴覚障害教育45.1%に対して、知的障害教育・肢体不自由教育・病弱教育が72.4～73.7%という実態であった。さらに大きな課題は、新規採用者における免許状保有率が平成24年度においても60.1%に止まっていることである。一方、小・中学校の特別支援学級担当教員の特別支援学校免許保有率は、平成19年度32.4%から平成24年度30.9%へと微減傾向となっている。学校種が異なることから特別支援学校免許の保有が規定されないこと、小・中学校で特別支援教育を担当する教員が急激に増加していること等が免許保有率の低迷の原因と考えられる。また、通級による指導や特別支援教育コーディネーターを担当する教員の免許保有率については全国的な実態が明らかになっていない。こうした現状に対して、中期目標として保有率向上の数値目標を設定している都道府県・指定都市は32%（20/62）に止まっていて、現状打開の困難さを窺わせている。

2. 特別支援教育に関する教員免許の検討・研究の推移

これまで、特別支援教育の教員免許の在り方に関する検討・研究については、教員養成機関である日本教育大学協会全国特殊教育研究部門（現在の特別支援教育部門）と学術団体である日本特殊教育学会で取り組まれてきている（表2）。

まず、1973年に日本特殊教育学会に「特殊教育教員養成問題研究委員会（委員長 荒川勇氏）」が発足し、1980年に「特殊教育教員養成の改善に関する報告」を公表している。その後、日本教育大学協会全国特殊教育研究部門が1995年に設置した免許問題検討委員会（委員長 藤本文朗氏）が検討・研究を進め、2001年に最終報告を公表している。続いて、1999年に特殊教育学会の免許問題等研究委員会（第一期：委員長 小川克正氏）が発足し、「障害児支援専門職免許・資格認定をめぐる諸課題」、「障害児教育教員の専門性と研修」をテーマとしたシンポジウムを2000年～2002年の研究大会で開催している。さらに、2003年に免許問題等研究委員会（第二期：委員長 渡邊健治氏）が発足し、「特殊教育教員免許状の総合化」、「教員の採用・異動システム」、「特別支援教育教員の専門性と研修」、「特別支援教育コーディネーター」を検討課題として、2003年～2004年の研究大会でシンポジウムを開催すると共に、その成果を委員会報告として、学会誌「特殊教育学研究」で公表している。提案された免許の総合化の論点には、①「教育総合免許」と「学校総合免許」の二種類の免許モデル、②養成大学の実態に応じた「単一障害ベース型、複数障害ベース型、全障害対応型」の三タイプのカリキュラムモデル、③専門性に対応したノンカテゴリー型モデル科目と障害対応科目との両立、④単位数増に対応して基礎に関する科目を教職科目にする可能性の検討、⑤履修単位数モデルとしては、基礎4～8単位、心理・病理6

～10単位、支援方法6～14単位とする計30単位として、各大学の特色を生かした「得意分野づくり」をめざす、等が提案されている。

このように教員養成機関と学術団体とで検討されてきた教員免許等の在り方に対して、平成19年度入学生から実施されている現行の特別支援学校の教員免許状は、視覚障害・聴覚障害・知的障害・肢体不自由・病弱の5障害種を免許領域とし、かつ取得する障害種の最低履修単位数を設定し、併せて発達障害、重複障害、言語障害、情緒障害等についても総合的に履修することを要件とした免許状となっている。一種免許状の単位数を例示すると、基礎理論に関する第一欄2単位、心理・生理・病理の科目と教育課程及び指導法に関する第二欄16単位、免許状に定められる領域以外の領域に関する第三欄5単位、教育実習の第四欄3単位の計26単位の習得内容となっている。第二欄の障害種別の専門性については、視覚障害と聴覚障害は各8単位、知的障害・肢体不自由・病弱は各4単位で担任が可能となる領域の最低履修単位数とされている。また、第三欄の5単位については、免許状に定められる領域以外の全領域とされている。この免許構成は、盲・聾・養護学校の教員免許状から新たな特別支援学校免許へ円滑に移行すること、特に、教員養成大学のほとんどが養護学校免許にのみ対応していた実状に配慮した移行措置と推測される。しかし、盲・聾・養護学校免許は実習を除いた20単位の専門性を担保していたのであり、これをより少ない単位で同等の専門性の担保に置き換えることはできない。また、知的障害、肢体不自由、病弱についても、指導方法や支援機器の開発等によって教育実践の場で必要とされる学習内容は増大している。したがって、現行の特別支援学校免許は全ての障害種に関する総合的な学修（広く浅く）を目的とした免許として取得することを想定しているものと考えられる。

従って、今後の特別支援教育の教員免許を検討する論点としては、各障害種（5障害種以外の障害種も含めた）に関する研究や教育実践がさらに蓄積され、教育実践の場で求められる専門性がより深まることを踏まえて、1）特別支援学校免許状としての共通化・総合化の在り方と、2）各障害種に応じた専門性を担保する在り方の二つの方向性について、特別支援学校免許状の教員養成プログラム（課程認定）においてどのように両立するかが重要になってくる。

表1 教員養成と教員免許制度の変遷

1878年	京都盲啞院の設立
1903年	東京盲啞学校に教員練習科を設置
1911年	東京盲学校・東京聾啞学校の教員練習科を師範科に改組
1923年	盲学校及聾啞学校令により師範科を師範部に改組
1947年	学校教育法制定
1949年	新制大学発足 国立盲教育学校・国立聾教育学校の発足（翌1950年 東京教育大学に併置）教育職員免許法の公布 盲学校・聾学校・養護学校それぞれに教員免許状（第3条第1項） 基礎免許状（幼・小・中・高）と付加免許状（盲・聾・養護）二つの免許状を保有する（第3条第3項）
1951年	東京教育大学教育学部に特殊教育学科及び特設教員養成部を設置
1954年	教育職員免許法の一部改正（盲・聾・養護学校免許保有の猶予 附則24）
1956年	公立養護学校整備特別措置法の公布中央教育審議会 「特殊教育の充実振興について」を答申
1960年	東京学芸大学と広島大学に養護学校教員養成課程を設置 （～1973年までに教員養成学部をもつ国立大学全てに設置）
1974年	東京学芸大学大学院修士課程に「障害児教育専攻」設置 国立大学教育学部に臨時教員養成課程（一年課程）、特殊教育特別専攻科（一年課程） 設置が進む
1979年	養護学校の義務制
1988年	教育職員免許法の改正特別免許状の新設・授与養護・訓練（2002年より自立活動）教諭 盲学校高等部の理療及び音楽、聾学校高等部の理容及び特殊教科
1998年	教育職員免許法の改正 附則24の削除と附則16の追加：免許状保有の猶予は継続
2001年	21世紀特殊教育の在り方について（最終報告） 「特殊教育諸学校教員免許状の保有率」の公表
2007年	特別支援教育制度に転換

表2 特別支援教育の教員免許状に関する検討の推移

1973年	日本特殊教育学会「特殊教育教員養成問題研究委員会（委員長 荒川勇）」発足 1980年「特殊教育教員養成の改善に関する報告」を公表
1995年	日本教育大学協会全国特殊教育研究部門 免許問題検討委員会（委員長 藤本文朗）を設置。2001年に最終報告
1999年	日本特殊教育学会免許問題等研究委員会（第一期：委員長 小川克正）発足。 「障害児支援専門職免許・資格認定をめぐる諸課題」 「障害児教育教員の専門性と研修」をテーマとしたシンポジウムを第38回（2000年）、 第39回（2001年）、第40回（2002年）大会で開催
2001年	文部省「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告書）」
2002年	中央教育審議会 答申「今後の教員免許制度の在り方について」
2003年	日本特殊教育学会 免許問題等研究委員会（第二期：委員長 渡邊健治）発足。 「特殊教育教員免許状の総合化」「教員の採用・異動システム」 「特別支援教育教員の専門性と研修」「特別支援教育コーディネーター」をテーマとした シンポジウムを第41回（2003年）、第42回大会（2004年）で開催し、委員会報告を 特殊教育学研究に発表
2005年	中教審「特殊教育免許の総合化について」 特別支援学校教員一種免許状（26単位）の教育課程
2007年	特殊教育制度から特別支援教育制度に転換 平成19年度入学者から特別支援学校教員免許状に移行
2011年	日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門 特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会（委員長 渡邊健治）発足
2013年	同検討委員会 終了（報告書作成）

II 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会の検討の経緯

事務局：濱田豊彦

国連で採択（2006）された障害者権利条約の批准に向けて、民主党政権は障がい者制度改革推進本部を設け、その下にある「障がい者制度改革推進会議（以下、推進会議とする）」のなかで各分野の障害者差別撤廃に向けた検討を行なった。2010年6月の推進会議の一次意見を受けて、教育分野は中教審の「特別支援教育の在り方に関する特別委員会（以下、特特委員会とする）」で具体を審議することとなった。主な検討課題は、「インクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方」及び「教員の専門性向上のための具体的方策」を検討することであった。また、障害者施策とは別に中教審で修士レベル化をも含む教員養成に関する議論もスタートした。

これらの状況を鑑みて教大協としても「特特別委員会」に教員の専門性に関し意見表明をする必要があるのではないかと、平成22年度の特別支援教育研究部門協議会（長崎）の中で参加者から意見表明があった。それを受けて、渡邊健治特別支援研究部門代表が発議し、第1回の「免許問題検討のワーキング」が開催されるはこびとなった。

第一回 免許問題検討のワーキング

平成22年年12月23日（木）（KKR東京）

委員：渡邊健治（代表：東京学芸大学）

荒川 智（茨城大学）、池谷尚剛（岐阜大学）、越野和之（奈良教育大学）

細淵富夫（埼玉大学）

事務局：奥住秀之・濱田豊彦（東京学芸大学）

事務局で全部門大学に対して事前に実施したアンケートを下に、主に以下の検討を行なった。

- (1) 学校免許から特別支援教育免許に変更すべきか否か
- (2) 特別支援学級等も含め免許必携に（教免法付則16の見直し）
- (3) 通常校の教員養成に関するもの（一定のカリの義務化や取得しやすい免許（資格）の検討）である。その他にも、コーディネータの専任化（資格・養成）や免許で扱う内容に関するもの（福祉関連の内容の充実、5障害偏重（発達障害の領域））が論点となった。

「教大協という立場からは、現行免許スタート後の問題点を整理する必要があり、そこから提言につなげていくことが重要」「教大協としては教員養成に議論を絞った方が良い」「免許の保有率や教免法附則16の見直しについては特特委員会でもすでに扱っているので、拙速に意見を出すのではなく腰を据えた議論が必要」等の意見が出され、2011年度に教員免許、教員養成に関する検討委員会を教大協として立ち上げて行く方向が示された。

第二回 免許問題検討のワーキング

平成 23 年 5 月 29 日（日） 於：八重洲ルノアール会議場

出席：荒川 智、松崎博文、越野和之、渡邊健治 奥住・濱田（事務局）

アンケート概要報告（濱田）「特別支援教育の専門性に関するアンケートまとめ」および、免許制度に関わる問題整理（荒川）「特別支援教育免許制度改革デザイン・私案」の 2 件の報告を受け議論した。

4 年 + α の教員養成の議論も見すえながら、各大学の意見を聴取し、教大協全体の考え方をまとめていく。専門性の確保と私大で教員養成に関わっているメンバー、通級指導教室の実態に明るいメンバーを加え、ワーキングではなく正式の委員会を立ち上げることが決まった。

第一回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 23 年 9 月 22 日（木） 於 ベストウェスタンホテルニューシティ弘前

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、星野常夫、細渕富夫、渡邊健治（代表）
奥住・濱田（事務局）

私立大学の立場から星野常夫委員、通級等の専門家として小林宏明委員が加わり、これまでのワーキングを発展解消し「特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会」として再開をした。ワーキングの経緯を報告し、「ノンカテゴリー科目の在り方」、「免許保有率と認定講習会の課題」、「通常の学校における特別支援教育と養成」、「特別新教育にかかわる教員の養成方法」について議論した。また、「免許制度や養成に関するアンケート」を再度実施するにあたっての項目を検討した。

第二回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 23 年 12 月 1 日（木） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、細渕富夫、渡邊健治、奥住・濱田（事務局）

荒川委員より、前回議論を踏まえての修正意見（①は二種免許をノンカテゴリーとしていたのを、基礎免許をノンカテゴリーと修正 ②教職科目に「特別なニーズを持つ子供の教育」を入れる ③専門免許を特別支援教育のコーディネータ、特別支援学校の管理職に義務づける）が報告され、それを受けて、越野委員、池谷委員からの意見が出された。（荒川案は巻末資料に）

越野委員からは、一般の教員における特別支援教育に関する知識や力量の確保と、特別支援学校の教員における専門性に関する知識や力量の確保については明確に区別したうえで、両者を追求する必要がある。基礎免許のノンカテゴリーの科目を基本とするので、障害に関する専門が薄いのではないか等の意見が出された。（越野私見は巻末資料 参照）

池谷委員からは、現行のカリキュラムがすでに学生の負担になっており、さらなる内容を盛り込むには、4 プラス α の養成にならざるを得ないこと、特別支援学校の保有率の完全達成を優先

させること、コーディネータを職階にすることや支援学級の教員免許については、二種免許相当を取らせるなどの試案が報告された。(池谷私見は巻末資料 参照)

第 28 回 日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門合同研究集会(埼玉大会 平成 23 年 12 月 2, 3 日)の理事会及び総会で「免許問題検討のワーキング」及び特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会の経緯を説明し、委員会の継続の承認を得る。

教員養成分科会で、荒川智委員より「特別支援教育の専門性と教育養成ーインクルーシブ教育に向けた特別支援教育免許ー」報告

第三回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 24 年 3 月 4 日(日) 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、星野常夫、松崎博文、渡邊健治
濱田(事務局)

平成 24 年 2 月 16 日付けで文部科学省初等中等教育局特別支援教育課から「インクルーシブ教育システム構築のための今後の特別支援教育の推進方策に関するヒヤリングについて」に依頼があり、意見集約を行なった。

渡邊案(教職員の確保及び専門性の向上についての論点)をもとに、第一層(全教員)～第三層(専修免レベル)それぞれの層に求められる専門性について議論。事務局で整理し教大協意見として出すこととした。(ヒヤリングの提出書類は巻末資料 参照)

平成 24 年 7 月 23 日(特特委員会最終報告)「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」が出される。その後、12 月の衆議院選挙で政権交代があり、議論の舞台が教育再生実行会議が中心となり、教員免許修士レベル化の議論も動かなくなった。

第四回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 24 年 12 月 16 日(日) 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、細渕富夫、松崎博文、渡邊健治
濱田(事務局)

9 ヶ月ぶりの開催になったことと、自民党政権下での動きを確認しながら「(教職での)大学院での修士化」「基礎免許状と特別支援に関する免許状」「教育免許と学校免許」について意見交換を行なった。

文部科学省への教大協としての意見表明(3 月 14 日のヒヤリング)を行なったことや、教員養成の修士化の議論が政権交代で不透明になったことを受けて、本委員会の一定の役割を果たしたのではないかとの意見もあったが、教員の資質向上や海外の動向を踏まえたときにいずれ 4 年 + α の教員養成について議論するときが来るであろうから、これまでの議論を整理し 25 年の全国研究集会(総会)までに報告書をまとめることとした。

第五回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 25 年 2 月 11 日（月） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、星野常夫、細渕富夫、松崎博文
渡邊健治 奥住・濱田（事務局）

報告書の目次案が渡邊代表より出される。特別支援学校教員の層、支援学級や通級担当教員の層、通常学級教員の層の三層に関して求める専門性について各委員から意見が出された。

第六回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 25 年 4 月 13 日（土） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、細渕富夫、松崎博文、渡邊健治
奥住・濱田（事務局）

現行制度の問題点について各委員から意見が出され、教員の専門性を法改正等がなくとも改善しうる点について検討すると共に、特別支援学校免許と特別支援学級免許の在り方について議論した。

第七回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 25 年 6 月 23 日（日） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、越野和之、小林宏明、細渕富夫、松崎博文、渡邊健治 濱田（事務局）

目次案を検討し、報告書の分担を決めた。「制度変更も視野に入れた検討」と「大きな変更を前提としない検討」を中心に議論した。

第八回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 25 年 7 月 20 日（土） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、細渕富夫、松崎博文、渡邊健治
奥住・濱田（事務局）

「現行制度内での免許制度の検討」及び、特別支援教育免許への移行を踏まえた時の二種免許の扱いについて検討を行なった。

第九回 特別支援教育時代の教員免許問題度検討委員会

平成 25 年 9 月 1 日（日） 於 八重洲ホール

出席：荒川 智、池谷尚剛、越野和之、小林宏明、松崎博文、渡邊健治
奥住・濱田（事務局）

報告書の提言案について集中審議するとともに、法改正を前提とする「特別支援教育免許」の構造に関し議論し概念図等を作成した。報告書は 10 月 18 日 19 日に開催される合同研究集会（新潟大会）で配布し、各大学等にも郵送することとした。

Ⅲ 現行制度内での免許制度の検討

池谷尚剛

1 特別支援学校免許状を保有する教員に関する現状と課題

現行の教員免許制度において、特別支援教育の専門性を担保しているのは特別支援学校教員免許及び自立活動教員免許である。ここでは、特別支援学校教員免許を保有する教員に関する現状と課題を検討する。

まず、平成 24 年度に特別支援学校免許状の課程認定を有する大学等は、専修免許状が 57 大学の 78 専攻（大学院・特別専攻科）、一種免許状は 126 大学の 167 課程・学科等、二種免許状は 2 大学 2 学科、通信課程は 6 大学 6 学科となっていて（平成 24 年度文部科学省特別支援教育資料；以下同じ）、近年、課程認定される大学等数は増加傾向にある。従って、大学等における学部・課程改編を考慮しても、課程認定数の増加によって特別支援学校免許を有する新卒者数は量的に増加してきているものと推測される。一方で、現職教員には免許法認定講習により特別支援学校免許を取得できることが教育職員免許法で規定され、都道府県の教育委員会は多くの認定講習を開催することで、免許を保有しない現任教員等の免許取得を推奨してきていて、こうした取り組みによって現任者における免許取得者数の量的増加が期待されてきた。

それでは、こうした課程認定数の増加や認定講習数の増加による免許保有教員の量的増加の実態について検証してみよう。特別支援学校教諭等の当該障害種及び当該自立教科等の免許状保有率は特別支援教育制度に転換した平成 19 年度において 68.3%であり、5 年が経過した平成 24 年度においても 71.1%と微増に止まっている。その背景には、特別支援教育への転換後、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導の児童生徒数が急激に増加するのに併せて、担当する教員数も増加していることが要因としてあげられる。特に、特別支援学校の教員数は、平成 19 年度 57,132 人から平成 24 年度 61,266 人へと 4,132 人増加している。この間、特別支援学校教員の免許状保有者数は 39,449 人から 43,547 人へと 4,098 人増加しているが、71.1%という免許状保有率が示すように、免許状保有率の飛躍的な向上にはいたっていない。

現在、特別支援学級、通級による指導、特別支援教育コーディネーターの専門性を担保する免許状については、特別支援学校免許をもって充当するという対応となっている。そのうち、特別支援学校よりも児童生徒数が急激に増加している特別支援学級担当教員（小・中合計：平成 19 年度 40,369 人、平成 24 年度 51,258 人）の特別支援学校免許状保有率は、平成 19 年度の 32.4%（小・中合計）から、平成 24 年度の 30.9%（小・中合計）へと、むしろ減少する結果となっていて、免許状取得の取り組みが量的増加に対応しきれていないことが明らかである。また、通級の指導を担当する教員、特別支援教育コーディネーターを指名された教員の免許状保有率について、全国的な現状は公表されていない。一例として、今回、岐阜県教育委員会から提供された特別支援教育コーディネーターに関する平成 24 年度の現況資料では、免許状保有率は幼稚園 5%、小学校 38%、中学校 26%、高等学校 0%であり、幼・小・中・高の全体では 27%という状況であった。

以上のような現行の教員免許制度において特別支援教育の専門性を担保する特別支援学校免許状の保有率現況に基づいて、現行制度内でどのような取り組みを進めれば特別支援教育の推進となるかを整理・検討した。

2 特別支援教育の推進に向けて現行制度内で取り組めること

1) 教員免許取得者に対する特別支援教育関連科目の必修化

まず教員養成系大学において特別支援教育関連科目を履修することによって、教員免許状を取得する全ての学部生が特別支援教育の専門性を身につける取り組みがあげられる。河合・大塚・橋本・池谷・岡・柿澤・川間・吉利（2002）は、全国 52 大学で障害児教育関連科目のカリキュラム設定について調査し、関連科目を必修化している大学は 30.6%と低い状況であることを示している。その後、特別支援教育への転換にあたって、福岡教育大学や東京学芸大学において特別支援教育関連科目を教員養成カリキュラムにおいて必修化することが実施された。筆者の岐阜大学においても、平成 16 年度から 4 年間、学部 4 年次で「障害児教育論」を必修化した。その後のカリキュラム改編によって選択科目に変更されたことから履修者数が激減する状況になった。そのため、平成 24 年度のカリキュラム改編で、介護等体験の事前指導として設定されていた 2 年次必修の「介護指導論（2 単位）」の特別支援教育内容を充実させる改編を行い、授業科目名を「介護指導・特別支援教育論（2 単位）」として単位数を変更せずに必修化することとした。このように、特別支援教育関連科目を必修化するカリキュラムを実施している教員養成系大学は確実に増加してきている。

特別支援教育関連科目について、教育職員免許法では教職科目の内容に「含む」と位置づけていて、独立した教職科目とはなっていない。そのため、本学の「介護指導・特別支援教育論」はカリキュラムでは「大学の加える教職科目」となっている。現行制度下では、こうした「大学の加える教職科目」として教員免許取得者の必修科目化を目指すことになるが、最終的には教育職員免許法の教職科目として設定されることが必要である。

2) 専修免許状を教職大学院で取得する取り組み

現行の教育職員免許法では、基礎免許状に相当する幼・小・中・高の専修免許状取得には、基礎資格として、修士の学位を有することとなっている。一方、特別支援学校教諭については、専修免許状の課程認定を有する研究科または特別専攻科において、特別支援教育に関する 24 単位を取得することで専修免許状を取得できる養成制度が、特別支援教育に転換した際にも継続している。専修免許状における第一覧から第四欄までの最低履修単位数は一種免許状と同単位数であるため、実際上、大学院の授業科目として課程認定された障害種に関してはノンカテゴリーな科目構成ができるようになっている。また、一年課程の特別専攻科で専修免許状が取得できることも特別支援学校免許の特色であり、平成 24 年度は 12 大学が専修免許状の課程認定をされた特別専攻科を有している。さらに、大学院修士課程及び特別専攻科の修了単位数は 30 単位であり、30 単位を取得することで特別支援学校の専修免許状の 24 単位が充足できるカリキュラム構成になっている。

こうした大学院及び特別専攻科に対して、専門職大学院として設置された教職大学院において、特別支援学校の専修免許状を取得する取り組みについて、岐阜大学教育学研究科教職実践開発専攻の事例をとりあげたい。

岐阜大学の教職大学院は「教育現場の多様な課題を解決する実践力と応用力を持ち、教職に関

する理論と実践を融合させて教育実践を自ら開発する力量を備えた高度な教育専門職の養成を目的（研究科規定第2条の2）」として平成20年度に設置され、教職大学院のなかで唯一の特別支援学校コースを有している。特別支援学校コースの最低履修単位数は、専攻共通科目20単位、特別支援学校臨床実習10単位、特別支援学校開発実践報告3単位、特別支援教育に関する科目8単位、自由選択科目6単位の合計47単位となっている。修士課程と異なり学位論文は位置づけられていないが、学位論文に代わる研究論文として、特別支援学校開発実践報告が設定されている。こうした開発実践報告は、「現在の学校が抱える実的な問題や課題をテーマとして研究開発し、その成果を学校や地域に還元することを目的（要項第2条）」として、連携協力校（勤務校・実習校）をフィールドとして実証的、実践的に研究して、連携校・教育委員会関係者が参加する報告会で報告することが規定されている。尚、特別支援学校の専修免許状の授業科目は、専攻共通科目を除く27単位で構成されていて、障害種は知的障害・肢体不自由・病弱である。

このように大学院レベルの専修免許状取得は、修士課程・特別専攻科と教職大学院とでは、設置目的の違いによる授業科目の内容・構成と修了単位数に大きな相違があるが、専修免許状24単位という単位数では共通化している。岐阜大学の教職大学院での学修内容、特に学校をフィールドとした臨床実習や開発実践報告の取り組みは、今後の特別支援学校・特別支援教育の教員免許状の在り方、特に高度な教育専門職における専門性を教員免許として担保する要件を検討するうえで、重要な意義を持つものと考えられる。

ここでは、現行の教育職員免許法および同施行規則等に規定される、特別支援教育に携わる教員養成・免許制度に関する問題点を指摘し、あわせて、現行の教員免許制度の枠組み（二種／一種／専修）を前提とした特別支援学校免許制度の改革構想について述べる。なお、教員養成課程認定等にかかる行政施策についても触れる。

1 特別支援教育の観点から見た現行免許制度の問題点

1) 「特別支援教育免許」の必要不可欠性

特別支援教育の観点からみた、現行教員免許制度の最大の問題点は、「学校種ごとの免許状」という免許法の基本的な発想（教免法第4条（種類）「普通免許状は、学校（中等教育学校を除く。）の種類ごとの教諭の免許状、養護教諭の免許状及び栄養教諭の免許状とし…（以下略）」）に由来して、特別支援教育に関連する免許制度が特別支援学校免許制度のみとなっており、数の上から見れば、特別支援学校以上の在籍児童生徒を抱える特別支援学級や、この間、そこでの教育を受ける児童生徒の増加が顕著である「通級による指導」を担当する教員について、その専門性を担保する免許制度を欠いているということである。この点に関して、特別支援教育の免許状を「特別支援学校免許」から「特別支援教育免許」へと転換すべき、という議論が提起されて久しく、文部科学省関連の各種答申や報告書でも、幾たびもこの課題に言及されているものの、今日に至るまで、具体化をみていない。インクルーシブ教育システムの構築を図る上では、通常の学校における特別支援教育の量的拡大・質的发展が必要であり、これを担保する新たな免許制度の創設が早急に求められる。

2) 通常学校免許カリキュラムにおける特別支援教育関連科目の充実

通常学校における特別支援教育は、特別支援学級担任や通級指導担当者、あるいは特別支援教育コーディネーター等特定の教員のみが担うものではなく、管理職はもとより、すべての教員が、特別支援教育についての基礎的知見と実践力を持つべきものである。他方、現行の教員免許制度では、通常の学校の教員免許の場合、「教職に関する科目」の「教育に関する基礎理論」の中で、「障害のある幼児児童生徒の発達および学習の過程」について触れることになっているのみであり、十分とは言い難い。「学校種ごとの免許状」という現行制度下においても、幼稚園から高等学校に至る通常の学校の教員免許取得カリキュラムにおける特別支援教育関連科目の充実は実現可能であり、その具体化が求められる。なお、これは、通常の教員免許の内容構成に関することであり、上記1.の「特別支援教育免許」の課題とは区別されなければならない。

2 現行特別支援学校免許カリキュラムの問題点

1 を踏まえつつ、以下では現行特別支援学校免許制度の問題点について述べる。

1) 現行特別支援学校免許制度の概観

現行特別支援学校免許制度は、一種免許についてみると、必要単位数 26 単位（教免法第 5 条別表第 1）となっており、その構成は、第一欄「特別支援教育の基礎理論に関する科目」2 単位、第二欄「特別支援教育領域に関する科目」16 単位（心身に障害のある幼児、児童又は生徒の心理、生理および病理に関する科目）および「心身に障害のある幼児、児童又は生徒の教育課程及び指導法に関する科目」で構成）、第三欄「免許状に定められることとなる特別支援教育領域以外の領域に関する科目」5 単位、第四欄「心身に障害のある幼児、児童又は生徒についての教育実習」3 単位とされている（教免法施行規則第 7 条）。なお、専修免許状は総単位数 50 単位であるが、一種免許状に加えて取得すべき 24 単位については、内容（「欄」）の指定はなく、他方、二種免許状は一種免許状のうち第二欄および第三欄の単位数を減じた構成となっている（第二欄科目 8 単位、第三欄科目 3 単位）。

以上の単位数および内容構成からなる、現行特別支援学校免許状制度は、特殊教育から特別支援教育への制度的な移行を実現した、2006 年度の法改正および関連政省令整備の過程で具体化したものであり、それ以前の盲学校、聾学校、養護学校の教員免許状が、一種免許 23 単位であったものから、3 単位の増によって特別支援学校免許制度を創設したものであった。特別支援学校免許制度は 2007 年から施行されたため、この制度に則った特別支援学校教員養成が各大学等で行われるようになって、7 年が経過したことになる。

2) 一種免カリキュラムの内容構成における諸問題

現行特別支援学校免許状制度の内容構成には、以下の諸点において問題点や不十分さが指摘される。

①第一欄「特別支援教育の基礎理論」

第一欄「特別支援教育の基礎理論」については、旧盲・聾・養護学校免許では「教育課程及び指導法」で扱われてきた「教育課程総論」も含むものとされた一方、旧制度では 4 単位（一種免）で構成されていた単位数は半減され、2 単位とされた。さらに、特別支援学校の新たな任務としていわゆるセンター的機能が課せられたこと、「個別の教育支援計画」の策定が学習指導要領において義務づけられたことなどからみれば、障害のある幼児児童生徒の福祉や労働等に関する事項も、この「基礎理論」において扱うべきであると考えられる。これらの多岐にわたる内容を扱うのに、半減された 2 単位ではまったく不十分であり、必修 2 単位のみでは必要な専門性の十分な形成が図りにくい。

②「特別支援教育領域に関する科目」

第二欄「特別支援教育領域に関する科目」というのは、各免許取得者が取得する免許状に明記

される「特別支援教育領域」（視覚障害、聴覚障害、知的障害、肢体不自由、病弱の各障害種別）に関する内容で、2の1）で見たように「心理、生理、病理」と「教育課程及び指導法」によって構成される。これらの単位数は、視覚障害および聴覚障害の場合には計8単位以上（「心理、生理、病理」1単位以上、「教育課程及び指導法」2単位以上）、知的障害、肢体不自由、病弱については、同じく4単位以上（「心理等」1単位以上、「教育課程等」2単位以上）とされている。これは、旧免許法の場合には、盲学校免許および聾学校免許では、当該障害種別ごとの専門科目が10単位以上であったことからすれば、障害種別ごとの専門性は大幅に減じられていると言わざるを得ない。他方で、視覚障害、聴覚障害の場合と知的障害、肢体不自由、病弱の場合との間に、単位数の差を設けていることも、旧免許法からの連続性を意識したものとは言え、合理的なものとは言えない。加えて、現行の課程認定審査では、第二欄の科目は、必ず「主として対象とする領域（＝障害種別）」を明示することになっていることから、これらの科目は原則として障害種別ごとの内容構成を求められることになり、障害の種別を超えた障害と発達の関連等に関する内容や、障害がある場合の教育課程編成の基本原則などを扱うことができにくくなっている。

③第三欄「免許状に定められることとなる特別支援教育領域以外の領域に関する科目」

第三欄「免許状に定められることとなる特別支援教育領域以外の領域に関する科目」については、従来の障害種別ごとの免許から「総合免許」とするために新設されたものであるが、実際には、わずか5単位（一種免許）の範囲で、第二欄で扱う障害種別以外のすべての障害種別（「特別支援教育領域」を「知的障害、肢体不自由、病弱」とした場合には、視覚障害、聴覚障害、言語障害、自閉症、情緒障害、学習障害、注意欠陥多動性障害並びにこれらの重複障害）の「心理、生理、病理」ならびに「教育課程及び指導法」を扱うことになっており（これらのすべての領域を網羅した授業構成でなければ課程認定を受けることができない）、その結果、どの障害についても不十分な内容にならざるを得ない。

④第四欄「教育実習」

第四欄「心身に障害のある幼児、児童又は生徒についての教育実習」については、旧制度の盲学校、聾学校、養護学校免許であれば、必ず当該学校での教育実習を課していたところ、制度上は、特別支援学校での教育実習であれば、障害種別は問わないことになっており、当該障害種別の教育実習を経ないままでも、各領域の免許状が取得できる仕組みになっている。他方で、複数の教育実習を課すとすれば、実習校の確保等条件整備が課題となる。

⑤小括—総単位数増の必要性と最低限改善されるべき諸点

以上の問題点は、結局のところ、従来の障害種別ごとの免許制度を、障害の種別を超えた総合的な免許制度へと転換するという壮大な制度的転換にもかかわらず、「基礎となる小・中学校等の免許状に加えてこの免許状を取得することが必要であることを踏まえ」、「現在の特殊教育免許状取得に必要な単位数から若干増える単位数を設定」（中教審答申「特別支援教育を推進するための制度のあり方について」2005年）とした、制度改定時の発想に由来するものである。こうした「控えめ」な姿勢が、総単位数の増加をわずか3単位に止め、その結果、総単位数の制限と内容増加（あるいは「維持」）の要求との矛盾から、免許取得に必要な各「欄」の内容のいずれ

においても、不十分さを生じているものと見られる。単位数の一定の増加を前提とした上で、①「基礎理論」部分を、含めるべき内容の広がりに応じた単位数として、十分な展開を保障すること、②「心理、生理、病理」および「教育課程及び指導法」については、障害種別ごとの専門性を確保する観点から「特別支援教育領域」の考え方は維持しながらも、障害の種別ごとに異なる内容と、障害種別を超えて共通に構成すべき内容の関係を正しく捉えた構成が可能になるようにすること、③現行第三欄で扱うべき障害種別については、障害の発生頻度などについても留意しつつ、一種免許では、高頻度障害を中心として弾力的な構成を許容すること、などが求められよう。

3) 専修免許のカリキュラム構成をめぐって

上記2はいずれも一種免許状を念頭においた問題点の指摘である。他方、専修免許の場合は、1)で触れたように、扱うべき内容に関する制度上の枠組みは皆無であり、実際のカリキュラム構成は各大学に委ねられるとともに、個々の免許取得者の学修については、当該免許取得者の履修計画等に全面的に委ねられることになっている。しかし、一種免許状が主として「高頻度発生障害」にシフトした内容とならざるを得ないこと、特別支援教育コーディネーターとしての力量形成が、主として修士レベルの課題となるであろうことなどを考慮すれば、専修免許状についても、内容構成について一定の枠組みを設定することが望ましいかも知れない。なお、その場合に、そこで担保する内容を、障害種別ごと（この場合は一種免許状と同様の「特別支援教育領域」となるか）や、業務ごと（特別支援教育コーディネーター、発達相談、教育相談、等々）に規定することについても、検討が必要である。

3 教免法附則第 16 条撤廃の課題

特別支援学校免許に関する問題としては、上記の内容構成に関するものの他、当分の間、特殊教育免許の保有を要しないこととしている教育職員免許法附則第 16 項の問題がある。この点につき、特別支援教育への移行を方向づけた中教審答申「特別支援教育を推進する制度の在り方について」（2005 年）は、「時限を設けて廃止することが適当」としたが、今日に至るまで、この「時限」の設定等はなされていない。特別支援学校における教員の専門性の向上は急務であり、上記免許法附則の撤廃のためのとりくみが、具体的なスケジュールを定めて行われなければならない。

4 特別専攻科の意義と課程認定基準

特別支援学校教員養成課程の課程認定に関わって、2007 年からの特別支援学校免許法の施行に際し、従来ダブルカウントが許容されていた、学部の養成課程と特別専攻科等の養成課程の認定において、専任教員のダブルカウントが認められなくなっている（2007 年度の課程認定のみ、移行措置の特例でダブルカウントが認められたが、2008 年以降は、学部と専攻科の二つの課程を有する場合、それぞれで専任教員の基準を満たすことが求められている）。その結果、特別専攻科の廃止等に踏み切る大学が増加しているが、特別専攻科は、特別支援学校免許を持たない現

職教員の免許取得促進の他、一般学部等で基礎免許のみを取得したストレートの学生に対しても、特別支援教育の専門性を身につけ、免許を取得する重要な教育機関である。この点に鑑み、各大学が特別専攻科を維持しうよう、課程認定の考え方の再検討が求められよう。

5 現行教員免許制度の枠組みを前提とした改善課題（提言）

以上の検討を踏まえつつ、現行の教員免許制度の枠組み（二種／一種／専修）を前提とした特別支援学校免許制度等の改善課題を箇条書き風に列挙すれば以下のようになる。

- ①（特別支援学級や通級指導担当教員の専門性を担保する「特別支援教育免許」の創設を検討しつつ、当面、）幼稚園から高等学校に至る通常の学校の教員免許取得カリキュラムにおいて、特別支援教育関連科目を充実すること。
- ② 特別支援学校免許（一種）取得カリキュラムについては、現行の26単位を一定程度増加させることを前提に、以下の諸点について改善を加えること。
 - ア）第一欄（「特別支援教育に関する基礎理論」）については、最低でも4単位とした上で、特別支援学校のセンター的機能と障害児者の福祉や労働等の内容を含み、必要な内容の展開を確保すること。
 - イ）第二欄（「特別支援教育領域に関する科目」）については、障害種別ごとの専門性を確保する観点から「特別支援教育領域」の考え方は維持しながらも、「心理、生理、病理」および「教育課程及び指導法」の、障害種を超えた総論的な内容を扱いうるよう、課程認定過程における、機械的な障害種別ごとの授業区分を廃止すること。
 - ウ）第三欄（「免許状に定められることとなる特別支援教育領域以外の領域に関する科目」）については、機械的にすべての障害種に対応させる現行の考え方を改め、高頻度発生障害を中心に弾力的に構成すること。
- ③ 特別支援学校免許（専修）取得カリキュラムについても、内容（「欄」）の区分を設けるなど、内容構成に一定の枠組みを設定することを検討すべきこと。
- ④ 当分の間、特殊教育免許の保有を要しないこととしている教育職員免許法附則第16項撤廃のためのとりくみを、具体的なスケジュールを定めて行うこと。
- ⑤ 特別支援教育特別専攻科が、特別支援教育の教員養成（現職教員の研修及び免許状取得を含む）に果たしている重要な役割に鑑み、各国立大学等において特別専攻科が維持しうよう、学部養成課程との専任教員のダブルカウントを認めない現行課程認定の考え方を再検討すること。

V 特別支援教育免許制度についての検討

荒川 智

2011年の教大協特別支援教育部門研究大会（埼玉）において、検討委員の一人として特別支援教育免許制度の改革私案を発表した。そこでは、当時中教審で審議されていた教員養成の修士レベル化、並びにインクルーシブ教育の一定の前進を想定した内容を提案した（「資料：特別支援教育免許制度改革デザイン・試案」を参照）。周知のように、2012年8月28日の中教審答申「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」（答申）では、学部レベルでの「基礎免許」と、修士レベルの「一般免許」および「専門免許」という区分が提起されたが、そこでは特別支援学校と幼稚園の免許に関してはほとんど審議されていない。

さらに2012年12月の自公政権の復活により、中教審答申を引き継いだ「教員の資質向上に係る当面の改善方策の実施に向けた教員養成に関わる協力者会議」の審議もほとんど進まなくなり、さらに、「教員の免許・採用制度改革を検討している自民党案の概要」によれば「准教諭」免許の導入が計画され、「教員の修士レベル化」は事実上、凍結される見通しとなった」という報道もなされた（4月14日毎日新聞）。先行きはまだ不透明だが、そもそも中教審答申でも、修士レベル化は10年のスパンで考えられ、当面の課題として教育委員会との連携と専修免許の改革が重視されており、現行の一種・二種免許と専修免許の枠組み自体は当面継続すると考えて良い。

一方、民主党政権によって一定の進展を見せるかに思えたインクルーシブ教育も、その後の2012年7月23日の中教審答申「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」（報告）で、基本的には既存の特別支援教育の推進の延長上で位置づけられるにとどまり、さらに自公政権によって政策的議論が中断している状態にある。2013年6月14日に閣議決定された第2期教育振興基本計画においても、就学システムの変更を除けば、従来の特別支援教育の施策が羅列されている。

とはいえ、特別支援教育自体が従来の特殊教育に加え、通常の学校・学級に在籍する発達障害児を念頭に置いた制度であり、しかも制度上想定されていないが、知的障害児も実際には通常学級に在籍していること、あるいは交流及び共同学習において、通常の教員が障害のある児童生徒と接する機会が増え、とくに最も機会が多いであろう知的障害に関わる基本的知識が必須となることを踏まえて、免許制度改革を構想する必要がある。

そこで本節では、一般の教員養成をも視野に入れつつ、現行の特別支援学校教諭一種免許を特別支援教育免許に改革するという立場から、その基本的観点ないし論点と免許取得のための要件を中心に、委員会としての基本的な考えをまとめることとする。

1 一般教職科目に関わる改革

委員会では、特別支援教育に関わる免許問題を、第一層（通常学級における特別支援教育）、第二層（小中学校の特別支援学級および通級による指導）、第三層（特別支援学校）の三層で検討した。

このうち第一層については、特別支援学校免許よりも一般の教員養成の問題として捉えるべきである。すなわち、インクルーシブ教育の理念や前述の通常学級の実態を踏まえるなら、すべての教員免許取得学生が以下の科目もしくは内容を習得すべきである。

- 教職専門科目「インクルーシブ教育概論」もしくは「特別なニーズをもつ子どもの教育」（仮称）2単位を必修化する。同科目には以下の内容を含むものとする。
 - ① 通常の学校における特別支援教育の体制の概要
 - ② 発達障害・知的障害の心理病理と指導法の基礎
以上は必須、可能であれば以下も扱う
 - ③ いじめ・不登校、荒れ・非行への対応の基礎
 - ④ 健康問題、栄養問題の概要
 - ⑤ 外国人、日本語指導を必要とする子どもの指導
- 上記の科目設定が難しい場合は、教職科目「特別支援教育基礎論」として、①②の内容を扱い、生徒指導に関わる科目において、発達障害への対応を扱うことも考えられる。
- 教科の指導法に関する科目について、以下の内容を含むことも検討する。

国語については、読み書き障害の子どもの指導
算数・数学については、計算障害の子どもの指導 以上は必修
- 他の教科についても、それぞれの教科が「苦手な子、嫌いな子」についての指導を含めることが望ましい。
- なお、必修化に伴う人的確保が大きな課題となろう。

2 特別支援教育免許に関わる基本的な考え方

現行免許法は学校種別で構成されているが、インクルーシブ教育の動向や特別支援学級・通級指導の実態を踏まえるなら、「特別支援教育教諭免許」とすることが望ましい。

そうなれば、第2層、第3層の免許をあえて区別して考える必要はなくなる。しかし、同じ特別支援教育であっても、特別支援学校でなされる内容と、通常の学校の中の特別支援学級や通級による指導、あるいは学校全体でなされる内容は、かなり違いもあることを念頭に置く必要がある。教育免許とすることで、特別支援学校の独自性があいまいになるのではないかという懸念が生じないよう、とくに制度や学校・学級経営、そして教育課程に関わって、第2層と第3層のそれぞれの独自性を考慮した授業内容が組まれるべきである。

なお、国際的な動向を見ると、教員養成の場はすでに学部から大学院に移行しており、それを踏まえるなら、現行の二種免許は、将来的には廃止すべきであると考えられる。しかし、これを直ちに廃止することとなれば、現在の特別支援教育担当者のかかりの割合が二種免許取得者であるため、教育現場に相当な混乱を招くこととなろう。したがって当面は二種免許を維持するという前提で検討せざるを得ない。とはいえ、それを将来的にも容認することでは決してない。

そこで、ここでは「特別支援教育共通免許」（仮称）および「特別支援教育領域免許」（仮称）という名称を用い、それぞれ現在の二種免許、一種免許に対応し、また将来的には中教審答申に

ある「基礎免許」「一般免許」に対応させることも可能なものとして、提案する（図1および表3を参照）。

以上にもとづき、またIVで述べられた現行制度の問題点を踏まえ、以下のような基本的原則を提起したい。

- 機械的な障害種別の専門科目構成を改め、ノンカテゴリーの科目を一定程度設ける。ただし、現行の障害の「領域」は維持し、必要であれば発達障害（*言語障害を含むが独立させるかは要検討）の領域を独立させる。1ないし2領域以上を必修とするが、専門性の希薄化を避けるために、学部段階では、卒業要件としては最大3領域までとする。
- 特別支援教育共通免許取得のための科目には障害種の「領域」を設けず、ノンカテゴリー科目を基本とし、場合によっては圧倒的に人数の多い発達障害（もしくは知的障害）についての基礎的専門科目を課す。
- 専修免許についても、単位数のみではなく、一定の科目内容を例示する必要がある。
- 特別支援学校教員（第3層）には、特別支援教育領域免許の取得を義務づけ、専修免許取得を促進する。特別支援学級および通級指導担当教員（第2層）には当面は特別支援教育共通免許を義務づけ、領域免許ならびに専修免許の取得を促進する。ただし当分の間、一定期間内での認定講習等での取得を認める。また、専修免許取得者を増加させるための施策を検討する。

3 特別支援教育領域免許の科目群、単位

領域免許を取得するための要件は、以下のように考える。

- 「特別支援教育に関する科目」（施行規則第7条の表）については、第一欄「特別支援教育の基礎理論に関する科目」（ノンカテゴリー科目）、第二欄「特別支援教育領域に関する科目」および第三欄「心身に障害のある幼児、児童又は生徒についての教育実習」に再編する。
- 第一欄は、「特別支援教育の理念、歴史、制度、教育課程に関わる科目」（障害者福祉も含む）と「障害のある幼児、児童又は生徒の心理、生理又は病理に関する科目」に大別し、それぞれ4単位ずつを課す。
- 第二欄は「障害領域毎の幼児、児童又は生徒の心理、生理又は病理に関する科目」と「障害領域毎の教育課程及び指導法に関する科目」に大別し、一領域につきそれぞれ8単位（視覚障害、聴覚障害）もしくは4単位（知的障害、肢体不自由、病弱、場合によっては発達障害も）を必修として課す。第二欄としては8単位を必修とする。
- その他選択必修科目を第一欄、第二欄を問わず10単位設ける。
- 教育実習は4単位とする。

合計 30 単位以上

4 特別支援教育共通免許相当のものが残る場合の科目群、単位

共通免許取得に関わっては、以下の原則とする。

- 3で述べた第一欄の科目8単位を必修として課す。
- 発達障害（もしくは知的障害）の領域に関わる科目を中心に、選択必修科目6単位を課す。
- 教育実習は3単位とする。

合計 17 単位

5 専修免許の改革に関する基本的考え方

専修免許については、中教審等で実践的科目の導入が検討されているが、特別支援教育免許の場合も、特別支援学校もしくは特別支援学級および通級による指導の教育現場と連携した授業を2単位ないし4単位程度導入することを検討する。

領域免許に記載される領域を専修免許でも積み上げることになるが、その領域に関わる講義または演習を2単位もしくは4単位程度必修とすることも検討されて良い。また、領域を超えたものとして、例えば、「インクルーシブ教育論」「特別支援教育コーディネーター論」といったテーマを扱う講義または演習2単位を必修とすることも考えられる。

6 修士レベル化・教職大学院化への対応

冒頭で述べたように、教員養成の修士レベル化は凍結状態であるが、この動きが再開した場合、2で述べたように、本提案にある共通免許と領域免許を、若干科目・単位数を追加する形で、すなわち基礎免許ではノンカテゴリー科目に重点化し、一般免許では領域毎の科目を中心にする。あるいは、領域免許をそのまま基礎免許に、上述のような専修免許を一般免許に対応させることも考えられる。

中教審答申にある専門免許については、詳しいことが審議されていないので不明な点が多いが、一般免許の上に積み上げるものとして想定はされていないので、これをコーディネーターあるいは特別支援学級や通級指導担当の資格として位置づけることもあり得る。

一方、修士レベル化とは別に修士課程教育学研究科の教職大学院化が進み、特別支援教育のコース（分野）の設置が進むことも予想される。あるいは共通（基本）科目部分として「特別支援教育に関する領域」が設定される可能性もある。これについては委員会で検討していないが、今後の重要な課題となると思われる。

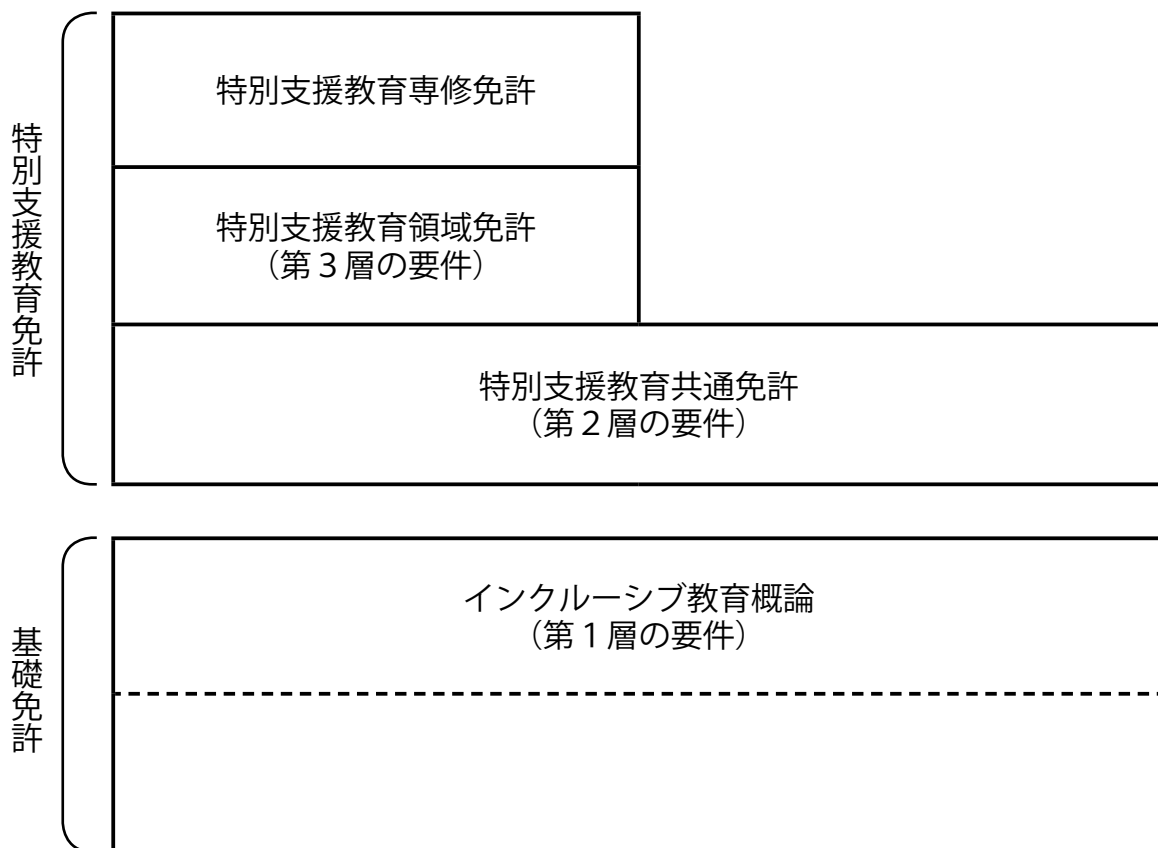


図1 特別支援教育免許の構造

表3 特別支援教育免許取得単位数

欄		共通免許	領域免許	専修免許
第一欄 【基礎理論に関わる科目】	教育学	4	4	実践的科目の導入、および基礎理論と領域に関わる科目の一定単位数の必修化などの検討を要する。
	心理・病理	4	4	
第二欄 【領域に関わる科目】		0	8	
第三欄 【実習に関わる科目】		3	4	
【選択必修】 (第一、第二欄から選択)		6	10	
計		17	30	

提 言

このワーキング及び委員会では、まず小・中学校の通常の学級担任の専門性、通級指導教室、特別支援学級担当教員の専門性、特別支援学校教員の専門性という三層構造の免許について検討した。そして、その検討を踏まえ、特別支援教育時代における特別支援学校免許／特別支援教育免許について、法令や免許種等の変更という視点から、3つの可能性を指摘した。

第一は、現行の免許法にかかわる法令変更を行わずに通常学校の教員を目指す学生に対して特別支援教育の知識・理解を向上させる改定案である（Ⅰ）。

第二は、免許法にかかわる法令変更が必要であるが、免許種は特別支援学校免許を継続する改定案である（Ⅱ）。

第三は、免許法にかかわる法令変更が必要で、また、特別支援学校免許ではなく特別支援教育免許にする改定案である（Ⅲ）。

既にまとめたことと重複するが、各々の改定について提言する。

Ⅰ 現行の免許法にかかわる法令変更を行わずに通常学校の教員を目指す学生に対して特別支援教育の知識・理解を向上させる改定案

- (1) 課程認定を受けている大学が、それぞれ主体的に、教職に関する科目第三欄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。）」に含まれている「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」の内容を独立させ、新しい科目として必修化を目指す。
- (2) 課程認定を受けている大学が、それぞれ主体的に、教員免許取得を希望する全ての学生に対して、特別支援教育に関する科目を開講して免許取得の要件とする。科目名は「インクルーシブ教育概論」、「特別なニーズをもつ子どもの教育」などが考えられる。
- (3) 教員養成ではなく教員研修に関することとなるが、現職教員に対して、大学が中心となって関係機関と連携しながら、特別支援教育や発達障害に関する研修を系統的・組織的に実施する。

Ⅱ 免許法にかかわる法令変更が必要であるが、免許種は特別支援学校免許を継続する改定案

- (1) 教職に関する科目第三欄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2単位増やし、特別支援教育や発達障害等に関係する科目を位置づける。
- (2) 特別支援学校免許（一種）取得カリキュラムについては、現行の26単位を一定程度増加させることを前提に、以下の諸点について改善を加える。
第一欄（特別支援教育に関する基礎理論）については、単位数を現行の2単位から4単位以上とし、特別支援学校のセンター的機能、障害児者の福祉や労働等を含ませて、内容の充実を行う。

第二欄（特別支援教育領域に関する科目）については、「心理、生理、病理」および「教育課程及び指導法」の、障害種を超えた総論的な内容を扱いうるよう、機械的な障害種別ごとの授業区分ではないものへと変える。

第三欄（免許状に定められることとなる特別支援教育領域以外の領域に関する科目）については、機械的にすべての障害種に対応させる現行の考え方ではなく、高頻度発生障害を中心に弾力的に構成する。

- (3) 特別支援学校免許（専修）取得カリキュラムについても、内容（「欄」）の区分を設けるなど、内容構成に一定の枠組みを設定する。

Ⅲ 免許法にかかわる法令変更が必要で、また、特別支援学校免許ではなく特別支援教育免許にする改定案

- (1) 三つの水準（三層構造）から成る特別支援教育免許を想定する。第一層は通常免許に関するもので、全ての学校の教員免許取得の要件となる特別支援教育関連科目の新設、第二層は特別支援教育基礎免許、第三層は特別支援教育領域免許とする。第三層の上部構造には特別支援教育専修免許が設置される。第二層免許は小・中学校等の特別支援学級、通級による指導の教員、第三層は特別支援学校教員に必要な免許を想定する。
- (2) 第一層のカリキュラムについては、教職に関する科目第三欄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。）」の単位数を2単位純増させて、特別支援教育や発達障害等に関する科目を位置づける。
- (3) 第二層と第三層のカリキュラムについては、第一欄「特別支援教育の基礎理論に関する科目」（ノンカテゴリー科目）、第二欄「特別支援教育領域に関する科目」および第三欄「心身に障害のある幼児、児童又は生徒についての教育実習」から構成される。第二欄については、現行の障害の「領域」は維持しつつ、障害種を超えた総論的内容の科目を置くことや、必要に応じて発達障害領域を独立させることも検討する。
- (4) 第二層のカリキュラムについては、第一欄8単位、第三欄（教育実習）3単位を必修とし、残りは第一欄、第二欄から6単位を履修することとし、合計17単位以上から成る。
- (5) 第三層のカリキュラムについては、第一欄8単位、第二欄8単位、その他選択必修科目を第一欄、第二欄を問わず10単位、第三欄（教育実習）4単位、合計30単位以上から成る。

Ⅳ その他、特別支援学校、特別支援教育免許に共通すること

- (1) 必要な全ての教員が特別支援学校／特別支援教育免許を保有して教育活動に当たれるよう、教育職員免許法附則第16項撤廃に向けた取組を、具体的なスケジュールを定めて行う。
- (2) 国立大学等において特別支援教育特別専攻科が維持しうるよう、学部養成課程との専任教員のダブルカウントを認めない現行課程認定の考え方を再検討する。

以上

資 料

- (1) 特別支援教育免許制度改革デザイン・私案 ・ ・ ・ ・ ・ 荒川 智
特別支援教育教員免許制度に関する私見1 ・ ・ ・ ・ ・ 越野和之
特別支援教育教員免許制度に関する私見2 ・ ・ ・ ・ ・ 池谷尚剛

- (2) 日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門の意見
「教職員の確保及び専門性の向上についての論点」を中心に

- (3) 第二次 アンケート結果（抜粋）

1. 特殊教育学会での検討と現行免許制度への批判

1) 免許問題等検討委員会（第2期）の提案

- ・ 「教育総合免許」と「学校総合免許」
特殊学級、通級、通常級などへの対応、あるいは障害適度の配慮
- ・ 「単一障害ベース型」「複数障害対応型」「全障害対応型」
現実の大学の条件も踏まえる。それぞれのメリット、デメリット
- ・ ノンカテゴリー科目と障害対応科目
障害種別対応と多様な障害への対応の両立
基礎的科目だけでなく、心理・病理や支援方法についても両方
二種免許はすべてノンカテゴリー
- ・ 基礎に関する科目を教職科目にする可能性
ノンカテゴリーと同様に単位数増への対応でもある
- ・ 基礎 4~8 単位、心理病理 6~10 単位、支援方法 6~14 単位 計 30 単位
- ・ 各大学の特色を生かす。「得意分野づくり」

2) 現行免許制度への批判

- ・ 基礎の必修が2単位だけ。しかも従来の第3欄「指導法総論」や新たにコーディネーター、センター的機能など多岐に。内容が浅薄に
- ・ 細かく9種類分類された障害種別科目。多くは1単位の細切れ。「総合化」というよりは「複合化」

*資料参照

2. 中教審・教員の資質向上特別部会の議論

〔教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（審議経過報告）〕

- ・ 養成の修士レベル化の検討、基礎免許、一般免許、専門免許（二種はなくなる？）
「この場合、例えば、当面は、学士課程修了者に基礎的な資格（「基礎免許状（仮称）」）を付与し、教員として採用された後に、必要な課程等を修了すれば修士レベルの資格（「一般免許状（仮称）」）を付与することも検討する。」
- ・ 専門免許の一区分に特別支援教育、ただし、専門免許は「本質に立ち戻った議論」が必要とする意見
- ・ 一般の養成段階での特別支援教育に関する要望も紹介
- ・ 養成機関の延長に対しては、12月の審議経過報告や議事録でも消極的、慎重な意見が目立つ。WGでどのような結論になるか。プラス1年??

3. 免許制度改革のデザイン・私案

1) 4年制養成（ほぼ現状）が維持される場合

<基本的な考え方>

- ・ 通常の学校、インクルーシブ教育の動向を踏まえ、「特別支援教育教諭免許」とする。
- ・ 機械的な障害種別の専門科目構成を改め、ノンカテゴリーの科目を一定程度もうける。
- ・ 二種免許が残る場合、二種段階では障害種の「領域」を設けず、圧倒的に人数の多い発達障害と知的障害についての基礎的専門科目を課す。
- ・ 一種については、障害の「領域」を設け、発達障害（言語障害を含むか独立させるか）の領域も独立させる。1ないし2領域以上を必修。
- ・ 専修免許についても、一定の科目内容を例示する必要。

<科目群、単位の私案>

○ 特別支援教育二種免許（領域なし）

基礎 2単位以上

教育課程・指導法 2単位以上（全障害、重複障害も含む）

心理・病理 2単位 //

発達障害の教育課程・指導法 2単位 // 発達障害の心理・病理 2単位 //

知的障害の教育課程・指導法 2単位 // 知的障害の心理・病理 2単位 //

教育実習 3単位

○ 特別支援教育一種免許 上記に加え

基礎 2単位以上

障害領域毎の教育課程・指導法 4単位 // 障害領域毎の心理・病理 4単位 //

選択必修 4単位 //

合計 12単位以上

★ 専門領域の特定に必要な単位 教育課程・指導法、心理・病理、それぞれ

知的、発達 各2単位以上

それ以外の障害領域 各4単位以上

もしくは

視覚・聴覚障害 各4単位以上

肢体・病弱 各2単位以上 知的、発達は自動的に取得できる

もしくは

知的、発達以外の障害領域 各2単位以上

○ 特別支援教育専修免許

現在と同じように、一種と同一の領域での専修免許に

例えば、次のテーマを扱う講義または演習2単位を必修とする

インクルーシブ教育、障害児保育、障害者福祉、

特別支援教育コーディネーター論

2) 修士レベル化する場合

<基本的な考え方>

- ① 上記一種免許を基礎免許に、専修免許を一般免許にする。二種免許相当のものはなくなる。専門免許は、例えば障害種別ではなく、例えば、教育学、心理学、臨床学、生理学などの研究領域毎にする。
- ② 上記二種免許を単位増により基礎免許に、上記一種の単位を一般免許取得に課して専門の障害領域を明確にする。専門免許については①と同じ。この場合、修士の教育内容は今までとは全く異なるものになる。
- ③ 上記二種免許を単位増により基礎免許にし、一般免許は別の考え方で編成する。例えば上記のような研究領域毎の免許。その場合、専門免許の原則はさらに別途考える

*②③については、大幅な改訂になり、またあまり現実的ではないと思われる。しかし、基礎免許を仮免許とする考えもあると伝えられ、そうになると②③を本格的に考える必要もあるかもしれない。

<資料>

2005年4月「特殊教育免許の総合化について（審議のまとめ）」に対する 「特殊教育に関する科目第1欄」担当者有志の意見

総合免許は長年の大きな課題でありましたが、基本的な方向や枠組みが整理されたことに対し、まずはワーキンググループ委員の方々のご努力に敬意を表したいと思います。

しかしながら、今回の内容につきましては、これまで「特殊教育に関する科目」の第1欄、言い換えれば障害児の教育学関連の科目を担当してきた者として、以下のような看過できない重大な問題が含まれています。

第1は、「Ⅰ 特別支援教育の基礎理論及び教育課程総論に関する科目（仮称）」が2単位とされていることです。この内容は、従来の第1欄に相当するものに加え、これまで第3欄に位置付けられていた「教育課程総論」、さらに「自立活動」「特別支援教育コーディネーター」「センター的機能」に関わる内容までをも含んでおり、それらすべてを2単位の講義で扱うならば、非常に表面的で浅薄なものにならざるを得ません。とりわけ、教育学関係の内容を圧縮することは、特別支援教育が、歴史的かつ世界的趨勢を踏まえた大きな転換であることや、学校の果たす役割や位置が変わることなどに関する基本理念や意義についての理解を困難にします。

第2は、「Ⅲ 障害のある幼児、児童又は生徒の教育課程各論及び指導法に関する科目」についてです。ここで設定される9単位とは、視覚障害など7種障害、重複障害及びLD等軽度発達障害の計9種類について1単位ずつ履修することを想定していると思われます。しかし、そうした考え方は、「児童生徒等の障害の重度・重複化や多様化が急速に進んでいる中で、その一人一

人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う」という特別支援教育の根本理念に照らしても、従来の障害種別の枠組みにとらわれすぎていること、その反面1単位の細切れ授業では逆に障害の独自性を理解できないことなどが懸念され、根本的に再検討を要するのではないのでしょうか。

第3に、ホームページでは公開されていませんが、日本教育大学協会へ照会された資料によれば、「Ⅴ 選択必修科目」として特定の障害に関する心理・生理・病理、および指導法に関する科目8単位が設定されています。しかし、これについても、上記同様従来の障害種別の枠組みにとらわれすぎており、特定障害に関わる科目に限定することなく、例えば、障害者福祉関係の科目など、幅広い科目が設定されるべきだと考えます。

その他さらに細かい点については、さらなる議論に委ねたいと思いますが、全体的にみて、「総合的な専門性を担保する」という総合免許状の「基本的な考え方」が十分反映しているとは思われず、とくに一種免許状で期待される「全ての障害種別に共通する基礎的知識・指導方法」について軽視され、逆に対症療法的な技術・技能に偏重しているという印象を受けざるを得ません。浅く広く指導にかかわる知識を得させることに主眼がおかれているようですが、通り一遍のハウツー的知識を学ぶだけでは、児童生徒のニーズに対応できる指導が可能になるとは思えません。むしろ、新しい理念を理解し、子どもの行動および発達と教育課程とに関する知識を総合して、学校教育の全期間を通じて、子どもに何を、なにゆえに教えるのかを教師一人ひとりに考えさせるという発想が必要なのではないのでしょうか。

また、この免許プランには、特別支援教育に従事する教員全員にとにかく専門免許を持たせるための短期的対応と、特別支援教育にかかわる専門免許の二種から専修までの構造を考慮した長期的展望が整理されていないように思われます。教員免許法認定講習の位置づけについても、教員免許の基本的な取得方法としてフルタイムで大学で履修すべきであるという基本的立場に立ったうえでの検討がなされているとはいえ、認定講習に対するこれまでの反省が活かされているとはいえないと思います。

以上の点を、今後の審議においてご配慮願いたく、当面、総合免許のカリキュラム案に対し、最低限以下のことを要望いたします。

- ・「Ⅰ 特別支援教育の基礎理論及び教育課程総論に関する科目（仮称）」は「特別支援教育の基礎理論に関する科目」4単位とし、「教育課程総論」「自立活動」は「Ⅲ 障害のある幼児、児童又は生徒の教育課程各論及び指導法に関する科目」に移すべきである。
- ・「Ⅲ 障害のある幼児、児童又は生徒の教育課程各論及び指導法に関する科目」は各障害別の枠組みにとらわれず、特別支援教育に関わる総合的な観点からの科目も設定できるようにすべきである。

以上

* 以下は「荒川試案」について 2011 年 11 月 1 日の委員会でコメントした際のレジュメの抄録である。この時のレジュメは、奈良教育大学における個人的な経験に即して記したもので、奈教大の実例などをかなり提示しながら自説を述べたものであるが、そうした具体例の箇所は省き、論点のみを摘記した。

1. 課題意識と着地点のイメージ

(1) 大学における特別支援教育などの状況

- 「特別支援教育」という用語と課題認識の普及により、副免許として特別支援学校免許の取得を希望する学生が増加。それに伴う教育実習先確保の困難や授業のマンモス化。
- 他方で、特別支援教育専修の学生も含め、進路志望は通常学校志向が高く、「養護学校教員養成課程」の時代に比べると、特別支援学校教諭採用試験の受験率が低くなる傾向がある。
- 大学院、特別専攻科の志望者の（相対的な）増加。
※他方で、専攻科を維持することの困難（学部と別の専任教員確保）。
※専攻科を廃止する大学の増加と、それに伴う志望者の増加？

(2) 中教審「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（審議経過報告）」での特別支援教育の位置

- 本文に「特別支援」の語は 14 回記載。
- うち「特別支援学校」は一箇所のみ。「特別支援学校においては、障害の重度・重複化への対応のための体制整備が、（略）それぞれ進められている」。
- 新しい免許制度構想（基礎、一般、専門）の箇所では、専門免許の区分の例示の箇所で「特別支援教育」に言及（他は、学校経営、生徒指導、進路指導、教科指導、外国人児童生徒に対する教育、情報教育など）。基礎免許、一般免許に関する箇所では、特別支援教育（特別支援学校）への言及はない？

→ 「特別支援教育」への言及は多いものの、どちらかというと「通常学校における特別支援教育」に比重があり、特別支援学校における教員の専門性確保・向上については言及が見られない。

※障がい者制度改革の動向・インクルーシブ教育への対応方向が不明なため？

→ 「特別支援教育」は、固有の学校形態と考えられるより、通常の教育における「機能」としてとらえられる傾向が強くないか。

(3) 免許制度を論ずるにあたっての着地点のイメージ

- 通常の学校・一般の教員における特別支援教育に関する知識や力量の確保の課題と、特

別支援学校教員におけるそれは明確に区別した上で、両者を追求すべき。

※特別支援学校免許についても、基礎・一般・専門の具体イメージを。

- 学部レベルにおける（学部レベルからの・学部レベルに基礎を置く）特別支援教育教員養成の確保を明確に主張すべき。
- 上記学部レベルの確保は前提としつつ、それとは別に、現職教員等を主に想定した（修士レベルの？）特別支援教育担当教員養成組織・カリキュラムを構想するか。

(4) その他の課題

- 特別支援学校免許（2007～）の評価
 - ・ 一種免許 26 単位でよいのか。
 - ・ 1 欄（基礎理論）の「薄さ」。連携やコーディネートを言いつつ福祉制度等を扱う科目はない。
 - ・ 2 欄。障害種別の教育課程・指導法は結局のところ（障害別の）自立活動に傾斜するのではないか。
 - ・ 視覚障害／聴覚障害の専門性は確保されているのか（盲ろう免許は 23 単位中 19 単位まで障害種別科目が確保できた。特支免許では最小 8 単位）。
- では、さらに「薄い」知肢病（最小 4 単位）はどう評価したらよいのか？
- ・ 3 欄の細切れ（特支領域を知肢病とした場合、視覚・聴覚・言語・情緒・「LD 等」および重複障害を 5 単位で）
- 教員養成の課題と青年期教育としての大学教育
- 課程認定実地視察等の動向

2. 荒川試案（2011.12 月版）をめぐって

- 特別支援教育免許構想は理解できるが、上記の情勢の下で「教育免許」に一本化する構想は危険ではないか。「教育免許」を提言するとしても、それとは別に「特別支援学校免許」は維持し、発展させる構想が必要ではないか。
- 基礎免許を「ノンカテゴリーの科目を基本とする」ことについて
 - ・ ノンカテゴリーの科目の必要性については同感。
 - 基礎理論のみならず、心理、病理、教育課程（指導法は教育課程とは別？）にも。
 - ・ しかし、ノンカテゴリーのみで構成するということではよいのかどうか？
 - ・ 関連して単位数の問題。荒川 12 月案だと 12 単位が最小…。
 - 最低限現行一種免許のレベル、あるいは特教学会免許問題委員会案の 30 単位程度を基本とすべき。
- ※「学部に基礎を置く」特別支援教育教員養成課程の維持の観点からも。
 - ・ その場合、障害種別の「領域」科目の設定も必要か。
 - ・ 高頻度／低頻度の概念を入れるか？視覚・聴覚等は学部レベルの養成を維持しないでよいのか？
- 教職科目における特別支援教育の位置づけ

- ・「特別なニーズをもつ子どもの教育」（仮称）の必修化は賛成。
 - ・ただし、授業形態等については工夫が必要。
- ※必修化→大規模授業やオムニバス展開となることは避けたい。
- ・「特別なニーズ」の範囲をどうするか。
 - ・教科の指導法に関する科目における特別支援教育の位置づけについては慎重を要する。
 - ・理念的には同感だが、現実問題として担当教員の確保に困難。
 - ・課程認定の縛りにもつながる。
 - ・特別支援教育担当教員が分担するとしても、読み書き障害、算数障害を一コマで語れる教員が確保できるか。課程認定要因としての審査の問題も含め。

平成 25 年 2 月及び 4 月の委員会で、荒川試案に対する以下のコメントを提案した。

1) 現行の特別支援学校免許の課題

特別支援学校教員免許は障害領域別に構成されているため、次の課題を有している。

- ① 視覚障害及び聴覚障害の免許が取得しにくい
- ② 自閉症、発達障害等の新領域を設定すると単位数が増加する
- ③ もともと、知／肢／病の最低履修単位数が少なすぎる
- ④ 最低 26 単位～全領域 38 単位まで、学校免許としての幅がありすぎる

2) 今後の「教員養成」の在り方（方向性）としては、教員養成課程別で学修する内容を規定した教員免許としてはどうか

(1) 特別支援学校教員養成課程で取得する特別支援学校免許の在り方

荒川試案のノンカテゴリーな「基礎免許」のように、5 障害種 + α を含むノンカテゴリーカル科目から構成される学修内容を標準履修する。免許状には領域は示さずに「総合(仮称)」として、すべての障害児を指導できるものとする。

(2) 特別支援教育特別専攻科で取得する特別支援学校免許の在り方

- ① 総合(仮称)免許を取得するコース
- ② 現行の領域別を原則とするが、領域別の最低履修単位数を 6 単位（もしくは 8 単位）以上を標準履修する領域別免許状コース

3) 基礎免許状（幼小中高）における特別支援教育の専門性を担保するために、教育職員免許法及び教育職員免許法施行規則を改正する

(1) 特別支援学校教諭に設定されている特別支援教育に関する科目（教免法第 5 条別表第 1 の第 3 欄）を、幼小中高教諭にも設定する。

(2) 幼小中高の教員免許に特別支援教育の専門性を担保する論点

- ① 通常の学級に在籍する児童生徒の支援に関する専門性
- ② 通級による指導に関する専門性
- ③ 特別支援学級に在籍する児童生徒の支援に関する専門性
- ④ 特別支援教育コーディネータの専門性

以上の 4 つの専門性を担保する在り方に分けて検討する必要がある。

①は普通免許状の新たな教職科目等として付加する方向で検討する。

②、③及び④は、教諭の免許状を前提条件として、必要な科目を履修することで資格（教員免許）が認められる方向で検討する。

参考資格として、司書教諭（学校図書館法第 5 条）、学芸員、社会教育主事等がある。必

要とする単位数は次のように設定してはどうか。

② 通級による指導を担当する資格（障害の理解と指導法中心） 10 単位程度

③ 特別支援学級を担当する資格（障害の理解と指導法中心） 16 単位程度

④ 特別支援教育コーディネーターを担当する資格（制度の理解） 6 単位程度

コーディネータには、②または③の単位履修に加えて、コーディネータとしての専門性を担保する④の6単位を修得することが望ましい。

4) 現行制度の改訂を前提とした免許制度について

基礎免許（幼小中高）に「特別支援教育 2 単位」を設定する。

(1) 教育職員免許法第 5 条別表第 1 の第 3 欄 特別支援教育に関する科目を、全ての校種で 2 単位を最低履修単位数とする。

(2) 教育職員免許法第 5 条別表第 1 の第 3 欄 教職に関する科目の最低単位数を 2 単位増やす。

(案 1) 教免法施行規則第 6 条の第 4 欄の次に、第 5 欄として「特別支援教育に関する科目」を新たに挿入する。

(案 2) 教免法施行規則第 6 条の第 3 欄教育の基礎理論に関する科目の第 2 項幼児・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）における（ ）を外して「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」を必要な事項とし、第 3 欄を 2 単位増やす。

※平成 24 年 2 月 16 日付け、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「インクルーシブ教育システム構築のための今後の特別支援教育の推進方策に関するヒヤリング」に対する意見として提出したものである。

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門の意見 「教職員の確保及び専門性の向上についての論点」を中心に

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門
代表 渡邊健治

(1) 総論

<特別支援教育の専門性について>

①小・中学校の通常の学級担任の専門性、②通級指導教室、特別支援学級担当教員の専門性、③特別支援学校教員の専門性とに分け、三層構造として考えるべきである。

第一層は、全教員を対象に、発達障害・知的障害等を中心とした全障害（見えにくい、聞こえにくい、不器用など軽度の困難のある子どもへの対応）についての基礎を習得させる。習得方法は、大学の教員養成段階における教職課程での 2 単位必修化を義務付け、採用後の教員に対しては必修研修を課す。

第二層は、小・中学校等の特別支援教育担当教員（特別支援学級担任、通級指導担当教員）および特別支援教育コーディネーターについては、特別支援学校教員と共通の専門性ととも、通常の学校におけるコーディネーションや通常の学級との協働など独自の専門性も求められることから、独自の免許制度（「特別支援教育免許」等）の創設を検討することも必要である。ただし、そうしたことがただちに実現できないならば、当面、現行の特別支援学校免許における複数領域の取得を進める。

第三層は、専修免許か専修免許に準じた専門性を確保する。第三層の中でも、低発生頻度の障害（視覚障害、聴覚障害、重度・重複など）に対しては養成機関が少ないことを鑑みて、以下のような方策を単独または複数を組み合わせる等して地域格差を生まない専門性のある教員の確保を進める必要がある。

- 1) 大学院や特別支援教育特別専攻科での専修免許の取得をもって専門性を実現する。
- 2) 養成大学を中心に全国を地域割し、その障害領域の養成課程を持つ大学と持たない大学の間で単位互換を行うことで養成数と採用数の地域バランスを取る（e-learning とスクーリングの活用）。
- 3) 障害領域に応じた特別支援学校等の教員を実地指導講師（または非常勤講師）等に指名し教育現場を活用した大学カリキュラムの開発。
- 4) 障害領域ごとの免許保有率向上につながる認定講習会の計画的実施の奨励。

(2) 特別支援学校教員の専門性

- ① 日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門においては、従来より、教育職員免許法の附則 16 の撤廃を訴え続けてきている。特別支援学校免許を持たずに特別支援学校の教員として勤務している状況については、障害者差別にも相当するとの指摘もある。従って、附則 16 の速やかな撤廃を要請するものである。
- ② 現在の免許状の保有率の計画的な引き上げのための方策として、地方自治体の教育委員会による特別支援学校における、新採教員、免許保有教員の確保のための計画を徹底させるべきである。同時に、国にあっては次年度から開始される新しい障害者基本計画(10 ヵ年)および重点施策実施計画(5 ヵ年)において、保有率引き上げの数値目標を示す必要がある。
- ③ 視覚障害、聴覚障害の担当教員の確保については、地方自治体の教育委員会に教員の採用方法の改善と、認定講習の計画的な実施を徹底させるべきである。専門領域を学んだ学生がその領域で採用されていない現状がある。特に低発生頻度の障害(視覚障害、聴覚障害、重度・重複など)については計画の策定を義務づけるなど、強制力のある対策を取る必要がある。

(3) 小・中学校の特別支援教育担当教員(特別支援学級担任、通級指導担当教員)の専門性

- ① 特別支援学校免許保有者の優先的採用の推進と大学の養成段階における履修状況を勘案した採用及び教員の確保を進める。
- ② 小・中学校の特別支援教育担当教員と特別支援学校教員間の人事交流は、1～3 年程度にわたり計画的に実施する。また、人事交流とは別に特別支援学校等を利用した研修の実施も検討する必要がある。
- ③ 小・中学校の特別支援教育担当教員を対象に、地方自治体の教育委員会による計画的な研修を実施し、研修受講のポイント制を導入して専門性を確保する。

(4) 特別支援教育コーディネーターの専門性

特別支援教育コーディネーターの専門性には、対象児の状態を適切に評価する能力、福祉制度等周辺領域についての資源や制度に関する基本的な知識、関係者を組織し連携を有機的なものにしていくコーディネート力が求められる。これらを実現する方策として、大学におけるアセスメント研修と福祉制度等に関する研修及び社会福祉施設や社会福祉協議会等におけるマネジメント研修を継続的に行う必要がある。

また、コーディネーターは地域資源の活用や関係機関の調整など行う必要があるが、コーディネーターの一人配置ではその機能が継承されにくいため複数配置が望ましい。

(5) 管理職及び教員のへの対応について

現状の特別支援教育において、従来よりも発達障害等に関する理解が進んでいると思われる。しかし、いまなお、小・中学校等の管理職及び教員においては、障害児が通常の学級に在籍して学習することの意義を理解できなかつたり、否定する考えを持っている場合がある。2011年7月29日改定、8月5日公布・施行された障害者基本法の第16条において、「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実に努める等必要な施策を講じなければならない。」とされている理念について十分な理解を求めるとともに、その趣旨に沿った教育を進めるよう対策を講じる必要がある。そのためには以下のように進める必要がある。

<管理職に対して>

- 1) 管理職の任用試験の際に、例えば「障害者の権利条約」や「障害者基本法第16条」に関する知識等について出題し、本人の考えをレポート提出させる。
- 2) 地方自治体による「特別支援教育」についての研修を強化する。
- 3) 管理職に、「在籍障害児への取り組み計画書」を提出させる。
- 4) 年度末に「在籍障害児の教育の実施状況に関する報告」を義務づける。
- 5) 現行の「特別支援教育体制整備等状況調査結果」に学校長の意見書を義務づける。

<教員に対して>

- 1) 教育委員会による、特別支援教育に関する研修の強化
- 2) 管理職の「在籍障害児への取り組み計画書」について、担任教員がどのように取り組むのか学級経営案等に反映させるようにする。
- 3) 年度末の学級経営実施報告等に、在籍障害児への取り組み状況を反映させるようにする。

付記

専門性ある教員の確保や専門性向上の議論は、教員免許等の議論と不可分であると考えられる。そのことを鑑み、日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門では「特別支援教育時代の教員免許検討委員会」を平成23年度より立ち上げ、議論を進めているところである。中央教育審議会の「教員の資質能力向上特別部会」の審議を踏まえつつも、本ヒヤリングにおける「教職員の確保及び専門性の向上」に関する検討が今後の教員免許にまで反映されるよう希望するものである。

また、免許保有率の向上等については現行法の下でも取り組みうるものが少なくないと考えられる。有資格者による専門性が担保されない状況での教育活動には、今後「合理的配慮」を欠くとの見方も出てくる可能性がある。短期目標を設定しての取り組みを期待する。

二次アンケート抜粋：加盟大学の特別支援免許の発行数について

目的

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門（以下、本部門とする）では、教育職員免許法の附則16（「当分の間」特別支援学校の教員免許を持たなくても教員として教えることを可能とする規定）の撤廃を求めているが、同法制定後60余年間も教員免許の実質化がはかれていないままになっている。その原因は様々にあるが、その中の一つに必要とされている教員数に対して、特別支援学校免許の取得者が少ないことがあげられる。この点について、全国の加盟大学の状況を把握し今後の免許制度を検討する上での資料とすることを目的とする。

調査方法

日本教育大学協会事務局から加盟大学（国立大学法人のみ）の教員免許を取り扱う部署に調査依頼をした。また、本部門に加盟する私立大学に対しては本部門の事務局より同様の調査の依頼を行なった。いずれも発送返信とも電子メールを利用し、本部門の事務局に返信させた（実施した調査票は「別紙」に掲載）。

主たる結果

下記の52大学（私立4大学含む）より回答があった。

愛知教育大、秋田大、茨城大、岩手大、宇都宮大、愛媛大、大分大、お茶の水大、香川大、鹿児島国際大、鹿児島大、金沢大、京都教育大、熊本大、群馬大、神戸大、埼玉大、佐賀大、滋賀大、静岡大、島根大、上越教育大、信州大、千葉大、筑波技術大、東京学芸大、東京芸術大、東京大、東北大、富山大、長崎大、長野大、奈良教育大、奈良女子大、日本福祉大、兵庫教育大、広島大、弘前大、福井大、福岡教育大、福島大、北海道教育大、三重大、宮城教育大、宮崎大、明治学院大、山形大、山口大、山梨大、横浜国立大、琉球大、和歌山大

問1 貴大学の学部・修士及び特別専攻科等（臨時教員養成課程等を含む）のいずれかで、特別支援学校教員免許状の取得は可能ですか。

はい 46大学

いいえ 6大学（東京大、東北大、お茶大、東京芸大、奈良女大、筑波技術大）

問2 平成21～23年度に貴大学を卒業および修了した学生の内、特別支援学校教員免許状を取得した学生の実人数を記入してください。

学部 4598人 専攻科等 755人

※修士課程については大学として一括申請していないため不明の大学が多かった。

問3 平成23年度に貴大学が出した、特別支援学校教員免許状の数を障害領域ごとに教えてください（1種、2種免許の合算）。

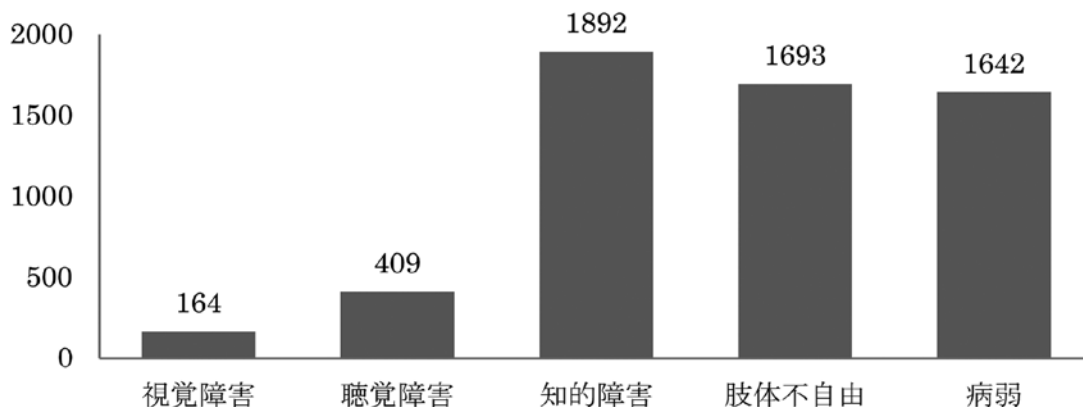


図1 平成23年度に回答大学が出した特別支援免許（領域ごと）の数

旧養護学校免許の領域（知・肢・病）に対して、聴覚は約1/4、視覚は1/10程度の数になっている。

問4. 平成23年度に出した、基礎免許ごとの特別支援学校教員免許状の発行状況についてお答えください。

（一人の学生が基礎免許を複数取得していた場合はそれぞれの項目で1とカウント）

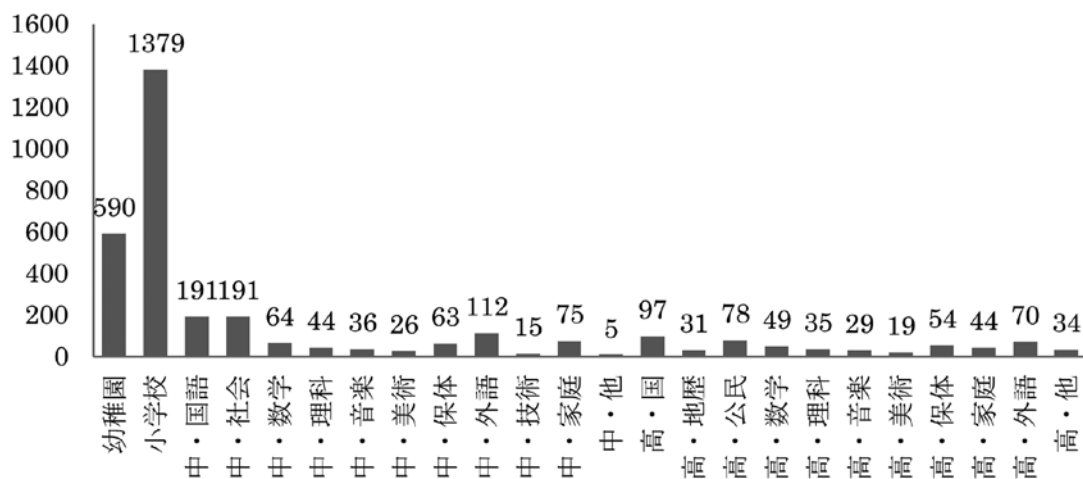


図2 平成23年度の基礎免許ごとの特別支援免許取得者の延べ人数

中等高等学校の教科ごとの免許取得者数は極めて少ない。

この点を改善すべく、養成をいかに行うかを各大学で検討していただき、機会を見てご意見をいただけると幸いです。

平成23～25年度

特別支援教育時代の教員免許問題検討委員会報告

発行日：平成25年10月

日本教育大学協会全国特別支援教育研究部門

〒184-8501

東京都小金井市貫井北町4-1-1

東京学芸大学 特別支援科学講座
