教員養成の軌跡と見通し
― 日英比較の視点 ―

高野　和子
（明治大学）

はじめに

本稿は、教員養成の質保証を考える前提として、第2次世界大戦以降のイングランド[1]における教員養成と教員資格取得の関係および教員養成の教育制度内での位置を概観しようとするものである[2]。

1．教員養成と教員資格

教員養成とは、通常、教員資格取得以前の段階の教育を指す。

戦前のイギリスでは、教員として資格認定を受ける必要があったのは初歩学校教員のみであり、初等・中等いずれにおいても資格認定が必要となったのは戦後になってからである[3]（高野 1997a）。

戦後改革期から1970年代までにおいて、正教員 Qualified Teacher となるための基本的パターンは、①大臣によって認可された教員養成課程を修了すること、又は②大臣が認めた特別資格を有すること、であった。①は学生のpersonal educationとprofessional training（教員養成）とを並行して履修する「並列型」であり、主として初等学校教員がこの型で正教員資格を取得した。②の特別資格とは主として大学の学位degreeを意味し、中等学校教員がこれによることが多かった。②では教員養成は必須ではなく、希望する者が別途置かれているprofessional trainingに特化した課程で履修した。この場合、professional trainingの課程は学位課程の後に「積み上げ型」でおかれることになる。②の特別資格による正教員資格の取得が原則的に廃止され、学位取得者にも教員養成が必須になるのは1970年代半ば以降になってのことである（高野 1997-b）。つまり、イギリスにおいて教員養成とは、（日本では教員免許を取得することと教員養成を受けることがほぼ同一視されているのとは異なり）必ずしもそれを経なければ正教員資格を得られない、必須のものではなかったという歴史をもっている。

2．教員養成の位置――大学と継続教育との間で

では、その教員養成はどこで行われてきたのか。

前述の「並列型」の養成は、主として師範学校 training college において、修業年限2年の免許

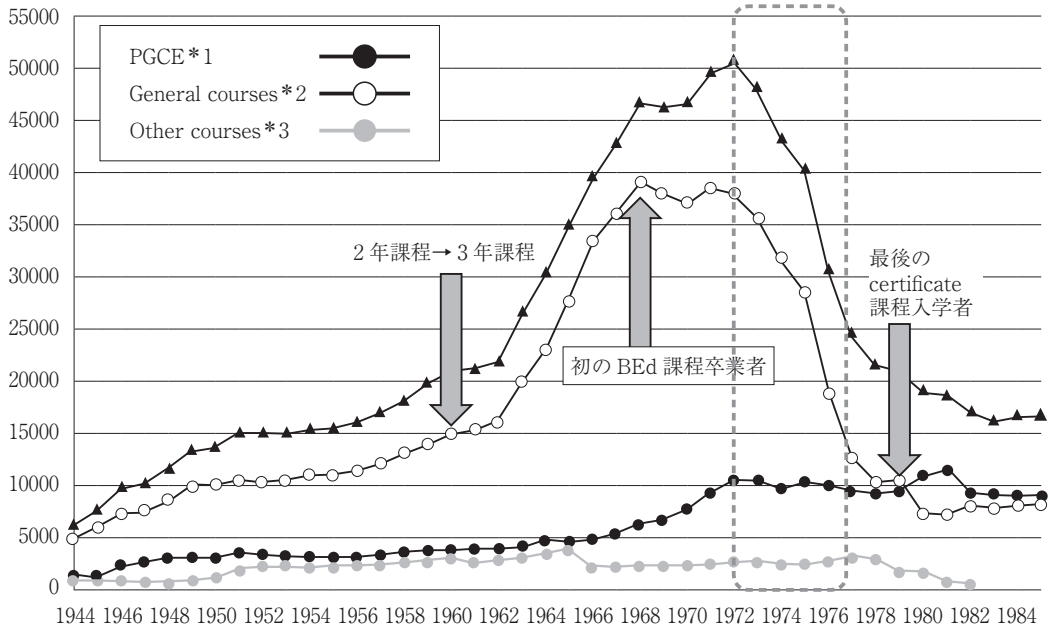

図　教員養成課程入学者数推移（1944-1985 年）── 課程のタイプ別（高野 2015 に追記再掲）

（データ出典は、高野 2015を参照）

【凡　例】

PGCE*1：「post-graduateないし同等」にあたるものを集計した。大学又はCNAAの学位取得者のために大学教育学科University Department of Education、教員養成カレッジ（教育カレッジ）、継続教育カレッジ、ポリテクニクの教育学科で提供される1年課程。特定の大学では2年課程・3年課程もある。

General courses*2：1959年までは2年課程であったが、1960年から3年課程化。通常は3又は4年の課程（ただし、年長者の教育歴や経験を考慮した1年課程・2年課程も存在した）。学位と教員資格の取得が同時に可能な課程（3年ないし4年）については1956年からここに算入。BEd課程創設後はその入学者はここに算入。1967年からは 'Non-graduate entrants to colleges and departments of education'、1981年からは 'Undergraduate courses' という分類名。

Other courses*3：Certificate of Education（specialist）＝手工芸・家庭科・音楽・体育・農学・スピーチと演劇に関する特定の資格保持者を対象として継続教育カレッジ・大学教育学科で提供される1年課程；Art teaching certificate or diploma＝芸術の上級資格保持者を対象として、芸術教員養成センター（大学又は継続教育機関にある）で提供される1年課程；Certificate of Education（technical）＝工業の資格保持者を対象として継続教育教員養成センターで提供される1年課程；College of Education（technical）の課程　その他の特別免許の数字をこの欄にまとめた。1983年以降の統計ではBEdとPGCEの区分のみであり、この欄に該当する数字は得られなかった。

課程 certificate course として行われていた。師範学校は、戦後教育改革によって中等後教育機関としての地位を確立はしたが、大学とは明確に格を区別される教育機関であった。一方、「積み上げ型」は、通常、3年の学位課程の後におかれ、主として大学で行われてきた。

図に示したように、教員養成は1970年代までは圧倒的に「並列型」（図の凡例ではGeneral courses）で行われてきた。「並列型」の免許課程は1960年に修業年限を学士課程なみの3年に延長し、その後、教育学士BEd課程の創設によって免許課程が廃止され、教員養成は学士課程レベルの教育となる。「並列型」養成を提供した師範学校は、1963年のロビンズ報告（Committee of Higher Education, 1963）の提言を受けて教育カレッジ college of education と名称変更され、その後、図の点線で囲った急激な教員養成定員削減の時期に、総合的な高等教育機関の内部へと多くが統合されていった。一方、大学での教員養成については、相対的に変化が少ない静的な状況であった。

教員養成を提供する師範学校／教育カレッジは、戦後、継続教育一般とは異なり、大学と結びついてはいるが大学ではない、という位置にあった。しかし、ロビンズ報告以降に高等教育が二元構造で拡充され、教員養成が教育カレッジだけではなく非大学セクター（公営セクター。上級課程を提供する継続教育機関）のポリテクニクでも行われるようになると、大学以外の機関で提供される教員養成は大学と継続教育との間で難しい位置取りとなっていった。そして、教員養成定員削減期に、それまでの教員養成規則と継続教育規則を一つにする1975年継続教育規則 The Further Education Regulations 1975 が出されたことにより、大学以外の機関で提供される教員養成については、以下のように（1）財政、（2）質保証の両面で、非大学セクターへのより確実な組み入れと大学セクターからの分離とが定まることとなった。

（1）教員養成の財政：1975年規則までは教員養成の費用のために、上級課程継続教育のための基金「上級継続教育プール」とは別に、教員養成のための独自の資金プール（各地方教育当局が学齢人口及び非居住者課税評価額 non-domestic rateable value にもとづいて拠出する資金をプール）が設けられていたが、1975年規則以後、教員養成の財政は継続教育に含まれることとなった[4]。

（2）教員養成の質保証：戦後改革期に大学を基盤にした地域教員養成機構 ATO：Area Training Organisation が設立され、師範学校の教育内容は「ATOの監督の下で、師範学校当局が確定して運営」し、正教員資格を授与すべき課程修了者の氏名はATO（が設置されている大学）から大臣に提出されていた。大学の傘下での質保証である。しかし、1964年に、非大学セクターのための全国学位授与審議会 CNAA：Council for National Academic Awards が設立され、こちらでも教員資格取得可能な課程の審査を行うようになった。そして、1975年継続教育規則によってATOについての規程を含む教員養成規則が廃止されたため、ATOという大学に依拠した質保証システムは法令上の根拠を失うことになった（高野 2015）。

3．教員養成の位置――高等教育一般との関係で

大学セクターと非大学セクターという高等教育の二元構造は、1992年継続・高等教育法 Further and Higher Education Act 1992 によって、非大学セクター高等教育機関のうち基準を満たす機関が大学に昇格したことで解消される。これによって、ポリテクニクなど教員養成を提供してきた非大学セクター高等教育機関も大学となったわけだが、「大学における教員養成」の実現とはならなかった。並行して、教員養成の高等教育一般からの分離が進行したためである。画期となったのは1994年教育法 The Education Act 1994 によって教員養成担当機関 TTA：Teacher Training Agency が設置され、同時に、学校が教員養成課程を提供する権限が規定されたことである。

（1）教員養成の高等教育一般からの分離－財政：二元構造の高等教育では、1988年教育改革法以降、大学セクターの財政を大学財政審議会 UFC：University Funding Council、非大学セクターの財政をポリテクニク・カレッジ財政審議会 PCFC：Polytechnics and Colleges Funding Council が担っていた。1975年規則によって他の継続教育と同様の扱いとなった教員養成の財政は、この段階ではPCFCの教育助言グループ Education Advisory Group が担当していた。

1992年の高等教育一元化によって、UFCとPCFCは一つの高等教育財政審議会 HEFC：Higher

Education Funding Council となり、教員養成も他の非大学セクター高等教育部門と同様にHEFCの管轄となった。しかし、ほどなく1994年教育法によって教員養成の財政を筆頭の機能（§1(1)（a)）とするTTAが設置されたことにより、教員養成の財政はHEFCからTTAへと移行される。イングランドでは、教員養成の財政が高等教育一般から分離されることになったのである[5]。

（２）教員養成の高等教育以外（＝学校）への開放：1994年教育法は、同時に、学校が単独または連携して教員養成課程を提供する権限を規定した（§12)。これによって、すでに始まっていた教員養成の場の学校へのシフトが法的基盤を得たことになる。上記のように、財政が高等教育一般から切り離されたので、教員養成を提供する学校と高等教育機関とは、教員養成のための財政支援をTTAから受けとる同列の存在となった。

（３）教員養成の高等教育一般からの分離－質保証：これについては、TTAの10年前、1984年に教師教育認定審議会 CATE：Council for the Accreditation of Teacher Education が設立されたことによって、すでに、a）教員養成課程認定のための全国基準作成、b）実質的に大学セクターの教員養成をも含めた査察、c）大臣が行う教員養成課程認定と査察との結びつけ、が成立していた。そして、高等教育一元化とほぼ同時に、改めて、教員養成の査察は高等教育一般の監査auditとは別に初等中等教育系列として扱うことが明確にされた。1992年教育（学校）法 Education（Schools）Act 1992 によって教育水準局 Ofsted が設立された際、その首席勅任視学官 HMCI：Her Majesty's Chief Inspector の機能に「学校教員の養成について」が規定されたのである（§2(5)、§6（5))。

TTAはCATEから上記a）～c）を引き継ぎ、さらにd）養成課程の査察で得られたエビデンスをもとにして財政措置を行う機能を加えた機関であった。TTAの設置は、すべての教員養成課程――高等教育機関におけるものであれ、学校におけるものであれ――を対象とし、基準を設定して課程認定のための要件を示し、課程認定と査察（結果）と財政措置という三つを結びつけたという点で、高等教育一般の質保証とは分離された教員養成の質保証システムの完成を意味するものであった（高野 2017)。

その後、TTAはTraining and Development Agency（2005）へ、さらに2012年にTeaching Agency、2013年にNational College for Teaching and Leadership（Teaching AgencyとNational College for School　Leadershipの合併）となり、2018年にNCTLの機能が省内とTeaching Regulation Agencyに分けられた。課程認定の基準は正教員資格のためのスタンダードと結びつけられている。

４．質保証システム整備の陥穽

以上のように、整備されてきた教員養成の質保証システムであるが、注意すべき点がある。

一つは、イングランドの教員養成の質保証が、養成段階でのプロフェッショナルな側面とアカデミックな側面とを分離して進んだこと（高野 2015）に関わる点である。2003年以降のスタンダードは、担当教科や年齢段階に関わらず教員に求められるいわば汎用的な能力を示している。こうしたスタンダートに依拠した質保証を「積み上げ型」養成が圧倒的である状態で続けることは、教員養成における「教科ペダゴジー（subject pedagogy)」軽視を生ぜしめる。「教員養成課程に

おける各教科分野固有のペダゴジー学修と、連動する教科内容知学修とのバランスの重要性」が理解されるべきと指摘される（志村 2022）点である。質保証で追求されてきた「専門性」の内容が問わねばならないのである[6]。

二つ目は、“学校における教員養成”という際、教員養成の場・教員養成の提供者となる「学校」というものが、1988年教育改革法以前とそれ以降、とりわけ2010年アカデミー法 Academy Act 2010 そして2015年の保守党単独政権以降、急激に変わってきていることである（山下他 2023）。すでに初等学校の39％、中等学校では80％（DfE 2022）が、アカデミーやフリースクールなど、教員として雇用される者に正教員資格を必須としない校種になっている。教員養成の質保証は正教員資格取得に至る課程を主対象としてなされてきたが、正教員資格の効果が及ぶ範囲――つまり教員養成の質保証の効果が及びうる範囲そのもの――が規制緩和によって限定的なものになってきているのである。現在までのところ、実際には、雇用されている無資格教員はアカデミー教員全体の1割にも満たない（DfE 2018より算出）。しかし、イギリスの場合、雇用する教員に正教員資格保持が義務づけられていない独立学校の学力的優位と社会的威信を引き合いにして教員養成の有効性を否定しようとする議論は保守派に強い（例えばO' Hear 1988）。これと規制緩和とが結びついて教員の質の問題が一気に市場の力学の下に投げ出されることに対する防波堤は、すでにきわめて低くなっていると言えよう。

以上のようなイギリスの政策展開過程を比較対象として日本の教員養成を考えるならば、１）大学において（現時点では「大学における教員養成」の原則が維持されてはいる）、２）（教職特別課程等以外では）一般的に並列型で（教員免許取得に至る学習は、教員養成系大学・学部、一般大学・学部いずれにおいても「教科」と「教職」がほぼ並列している）教員養成を行っていることの意義の再検討とともに、それらが有する潜在可能力を教員養成を行う側が十全に認識して生かせているかの自問が迫られてくることになる。

1　1998年の権限移譲以前の時期についてはイングランドとウェールズ、あるいは英国 UK 全体についても含まれる場合があるが、基本的にイングランドを対象としている。

2　2022年8月の報告時点で大規模な変革に向けた事態が進行中であったが（DfE 2021など）、筆者が全体像を把握して評価を定められなかったため言及できておらず、これについては稿を改めたい。

3　なお、独立学校 Independent School での勤務には今日まで一貫して必須とはされてきていない。

4　*Report of the Working Group on the Management of Higher Education in the Maintained Sector* (Cmnd 7130).（The Oakes Report), 1978, para2. 12-13.

5　これに関して高等教育に関するデアリング報告では「イングランドでは、教師教育への資金提供を担当する機関が別にあることが、一部の高等教育機関に与える影響について懸念が表明されている。……TTAとHEFCは、より緊密に連携するための手段を検討する必要がある。……我々は……英国の他の地域に、TTAに相当する組織を創設することを勧めない。」（The National Committee of Inquiry into Higher Education（1997）*Higher Education in the learning society* - Main Report. London, HMSO, para.22. 39）と述べられていた。英国の中のイングランドの特異性、高等教育の側からの批判的見方が読みとれる。

6　2019年11月に教育省から出された*Initial teacher training (ITT) : core content framework*において

養成段階で教科の特性に注意を払うように指摘されてはいるが、むしろナショナル・カリキュラムに委任しているように思われ、検討の必要な点である。

【引用・参考文献】

志村喬（2022）「イギリス教育省制定イングランド「教師スタンダード」に関する覚書」『上越社会研究』37号。

高野和子（1997a）「教員養成における大学の役割――イギリス戦後改革の再検討（その１）」『明治大学人文科学研究所紀要』第43冊。

――――（1997b）「イギリスの教員資格制度――「ライセンス教師」導入の意味するもの」『明治大学教職課程年報』第19号。

――――（2015）「イギリスにおける教員養成の「質保証」システム――戦後改革からの40年間」『明治大学人文科学研究所紀要』第77冊。

――――（2017）「教員養成に関わる教育行政システムの構築――イギリス高等教育一元化前後に注目して」『明治大学教職課程年報No.39』。

山下晃一・清田夏代・高野和子・勝野正章（2023）「英国における“学校分権型教員人事”の生成過程と今日的展開：広域教員人事による集権的問題解決との相違を念頭に」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』第16巻2号。

＊

Committee of Higher Education（1963）*Higher Education : Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63,*（Cmnd. 2154）.

DfE（2018）*School workforce in England : Nobember 2018.*

DfE（2022）*Schools, pupils and their characteristics : Academic Year 2021/22.*

DfE（2021）*Market Review of Initial Teacher Training.*

O' Hear, A（1988）*Who teaches the teachers,* London : Social Affairs Unit.