

# 教育職員免許法附則第16項の課題

## －特別支援教員免許の非保有率から－

中 嶋 克 成

### 1. はじめに

2006年6月15日「学校教育法等の一部を改正する法律案」可決・成立を受けて、2007年4月1日、わが国では障害者等に教育を行う学校種のすべてを「特別支援学校」に統一した<sup>※1※2</sup>。この名称変更は、障害の種類によらず一人一人の特別な教育的ニーズに応じていくという特別支援教育の理念に基づいている。

文部科学省「特別支援教育の推進について（通知）」（2007）では「特別支援教育」について、「これまでの特殊教育の対象だけでなく、知的な遅れのない発達障害も含めて（中略）器質的な障害（視覚障害・聴覚障害・運動機能障害・知的障害等）に加え、発達障害者支援法に定義されるLD、ADHD、高機能自閉症等も対象とする。障害の有無やその他の個々の違いを認識しつつ様々な人々が生き生きと活躍できる共生社会の形成の基礎となるもの」<sup>1)</sup>としており、現在の「インクルーシブ教育」の萌芽が見てとれる。また、「障害をひとつの個性としてもった子、つまり『特別なニーズをもつ子ども（children with special needs）』が、どう年齢とともに成長、発達していくか、そのすべてにわたり、本人の主体性を尊重しつ

つ、できる援助のかたちとは何か考えていこうとする取り組み」<sup>2)</sup>としている。

この特別支援教育の効果を十分に発揮するためには、上記「特別なニーズ」をしっかりと把握できる教員の養成が必要不可欠である。本稿で教員の養成について課題となっている「教育職員免許法附則第16項」について、特別支援教員免許の非保有率の観点から論述する。

### 2. 現行の特別支援教員養成

先に述べた「学校教育法等の一部を改正する法律」において、教育職員免許法の一部が改正されたことにより、盲学校、聾学校及び養護学校ごとの教員の免許状は、「特別支援学校」の教員の免許状に統一された。また、これに伴って同法施行規則等の改正も行われ、特別支援学校の教員の免許状に関する規定が整備された。当該整備により、大学における教員養成課程が改められるとともに現職教員等が活用している教育職員免許法別表第7に基づく免許状の取得方法についても改正された。必要な法定単位として、第一欄は「基礎理論に関する科目」、第二欄は取得する教育領域に関する「教育課程及び指導法に関する科

※1 しかし、義務規定では無いので、従前の校名のままの所も多数ある。また、山口県のように「総合支援学校」等、別の名称を用いている自治体もある。

※2 これ以前は、盲学校・聾学校・養護学校と呼ばれていた。また、これらをまとめて「特殊教育諸学校」と称していた。

1) 文部科学省（2007）：特別支援教育の推進について（通知）。

2) 文部科学省（2015）：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）。

## 教育職員免許法別表第7第1項

免許法別表第一に規定する特別支援学校教諭の普通免許状の授与を受ける場合の特別支援教育に関する科目の単位の修得方法は、次の表の定めるところによる。

特別支援教育に関する科目		最低修得単位数				
		第一欄	第二欄	第三欄	第四欄	
免許状の種類		特別支援教育の基礎理論に関する科目	特別支援教育領域に関する科目	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		心身に障害のある幼児、児童又は生徒についての教育実
			心身に障害のある幼児、児童又は生徒の心理、生理及び病理に関する科目	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	心身に障害のある幼児、児童又は生徒の心理、生理及び病理に関する科目	
特別支援学校教諭	一種免許状	二	十六	五	三	

※専修免許状及び二種免許状の欄は省略

目」並びに「心理、生理・病理に関する科目」、第三欄は取得しない教育領域および、発達障害・重複障害等に関する「教育課程及び指導法に関する科目」並びに「心理、生理・病理に関する科目」、第四欄は「教育実習」の取得を要することになった。

特別支援学校の教員は、本法の趣旨に基づき、「幼稚園、小学校、中学校又は高等学校の教諭免許状のほか、特別支援学校教諭免許状を有していなければならない」（教育職員免許法第3条第3項）とされている<sup>※3</sup>。本規定により、特別支援教育の質が一定程度担保されるはずであった。しかしながら、現状は附則第16項（詳細は後述）により、特別支援教員免許がなくとも特別支援学校で教員になることができ、特別支援学校において特別支援学校教員免許を所持しない、いわゆる非保有教員は多く（全国平均で25%程度）、特別支援教育の質保証にとって大きな課題といえる。

### 3. 「教職員免許法附則第16項」と非保有率

前節で述べた教職員免許法附則第16項は下記の通りである。やや冗長になるが本稿の議論の中心となるため原文通り引用しておく。附則16項があるため、現在でも特別支援学校教員免許非保有教員の存在を認めることになっている。

#### 教育職員免許法附則第16項

幼稚園、小学校、中学校又は高等学校の教諭の免許状を有する者は、当分の間、第三条第一項から第三項までの規定にかかわらず、特別支援学校の相当する各部の主幹教諭（養護又は栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭を除く。）、指導教諭、教諭又は講師となることができる。

※下線筆者

※3 ただし、教育職員免許法第3条3項「養護又は栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭並びに特別支援学校において自立教科等の教授を担当する教員を除く」

特別支援教育の質保証については、2001年の「21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議」の「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」<sup>3)</sup>以来、繰り返し指摘されている重大な課題であり、玉村ほか（2006）によると「それを担保する具体策として、教育職員免許法附則第16項の廃止については、これまでも指摘されてきた」<sup>4)</sup>とところである。上記調査研究協力者会議（2001）においても、可能な限り早期にすべての盲・聾・養護学校（当時）の教員が特殊教育教諭免許状を保有することが必要である旨述べている。

その具体策として各都道府県等において、免許状の保有率等を踏まえ、「a.教員採用に当たって特殊教育教諭免許を有する者の採用を基本とすること」、「b.教員配置に当たって免許保有等の要件を明確にしたり、配置後一定期間に免許を取得するよう促すなどの工夫をすること」、「c.認定講習の充実や情報提供などに努め、教員が計画的に単位を修得する機会が得られ、免許が取得できるようにすること」を挙げていた。しかし、現実にはこれらの策は2007年特別支援教育成立後も十分に実施されているとは言えず、現在も特別支援学校教員の新規採用に特別支援学校教員免許を有しない者を採用するなどの状況が続いている自治体も少なくない（図1）。

このような状況から、文部科学省答申（2015）では「教員養成段階においても、（中略）新たな教育課題に対応できる力の基礎を育成できるよう、教職課程の科目全体を精選しつ

つ、新たな科目の創設や既存科目の改善を図るなど、必要な見直しを行うことが必要である」（文部科学省答申、2015）<sup>2)</sup>とし、「教育職員免許法附則第16項」についても、「廃止も見据え、平成32年度までの間に、おおむね全ての特別支援が免許状を所持することを目指し、国が必要な支援を行うことが適当」と年次を指定して提言した。

その具体策として、文部科学省答申（2015）では

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1 学校設置者における特別支援学校の教員の採用や配置</li> <li>2 国における現職教員に対する免許法認定講習の開設支援</li> <li>3 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所による免許法認定通信教育の実施</li> <li>4 養成段階での免許状取得促進等の取組を進める</li> </ol> |
|--|

などを挙げている。

これらの提言等を受けたのちの特別支援学校教員の特別支援学校教員免許保有率の推移は図1の通りである。

確かに特別支援教育成立前の2006年度（平成18年度）の保有率61.1%（新規採用者保有率59.1%）に比べると、2018年度（平成30年度）の保有率は79.8%と向上しているものの特別支援学校における新規採用教員（3,168人）のうち、当該障害種の免許状を保有している新規採用教員（2,412人）の割合は、76.1%である。文部科学省の同調査の中で、「特別支援学校教員の採用区分を設けている都道府県教育委員会」は39、「採用にあたって特

3) 21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議（2001）：21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/006/toushin/010102.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/006/toushin/010102.htm)（閲覧日2019年10月28日）。

4) 玉村公二彦・越野和之・郷間英世・岩坂英巳・田辺正友・小嶋照子・大谷佳子（2006）：特別支援教育と障害児教育教員養成カリキュラム－「特別支援学校教員免許状（仮称）」構想の検討－。教育実践総合センター研究紀要,15,pp.111-118.

別支援学校教員免許の『保有を条件としている』又は『保有者を優先』して配置している都道府県教育委員会」は25であり、調査研究協力者会議（2001）の提言していた「a.教員採用に当たって特殊教育教諭免許を有する者の採用を基本とすること」や文部科学省答申（2015）の「1学校設置者における特別支援学校の教員の採用や配置」はいまだ実行されていない。

また、2017年度から2018年度にかけての特別支援学校等免許状保有率の増加分は、2007年度の制度改正後において最も高い2.1ポイント上昇を達成しているものの、今後同水準で保有率が推移していくと仮定しても、文部科学省答申（2015）がいう、「平成32年度までの間に、おおむね全ての特別支援が免許状を所持する」という目標の達成はおよそ不可能である。

「インクルーシブ教育」時代を迎え<sup>6)</sup>、特別

支援学校の教員には子供一人一人の障害に応じた適切な指導がより求められるだけでなく、「障害の多様化や重度・重複化への対応特別支援学校が地域の特別支援教育のセンター的機能を発揮する必要性等から、これまで以上に特別支援学校の教員としての専門性が求められる」<sup>2)</sup>ことになる。これを達成するためにも「教育職員免許法附則第16項の廃止」は必須であろう。

#### 4. 感覚障害教育領域における「教職員免許法附則第16項」の影響

「教育職員免許法附則第16項」の影響をもっとも大きく受けているのが視覚障害教育領域と聴覚障害教育領域の感覚障害教育領域2領域である（表1）。

2018年度の障害種別の特別支援学校免許状保有者調査の中で、5領域中、感覚障害教育領域以外の3領域がそれぞれ、知的障害教育領

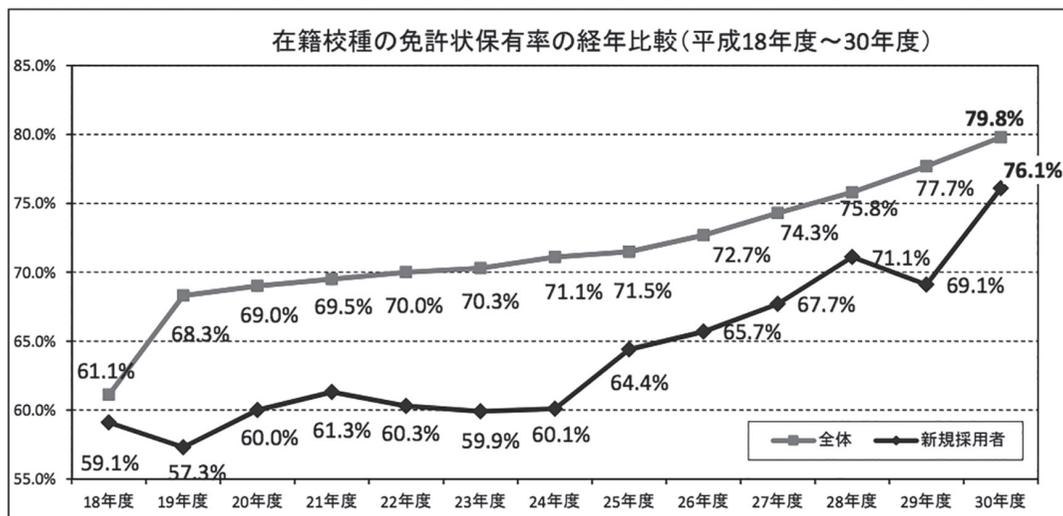


図1. 特別支援学校における特別支援学校教諭等免許状の保有状況の経年比較

出典：文部科学省（2019）：平成30年度特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果の概要<sup>5)</sup>

5) 文部科学省（2019）：平成30年度特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果の概要。

6) 中央教育審議会（2012）：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）。

域の非保有者率17.6%、肢体不自由教育領域の非保有者率18.4%、病弱教育領域の非保有者率20.7%と20%前後であるのに対し、視覚障害教育領域38.3%、聴覚障害教育領域45.5%と非保有率は他の3領域の約2倍であり、極めて重大な問題である。

そもそも、養成大学の設置数が他の3領域と全く異なる。特に現職教員も受講しやすい「通信制大学」での取得は、知的障害教育領域、肢体不自由教育領域、病弱教育領域それぞれ5校ずつあるが、視覚障害教育領域、聴覚障害教育領域については設置大学がなく、先述した「4 養成段階での免許状取得促進等の取組を進める」は進んでいるとは言い難い<sup>※4</sup>。

それを補うため「2 国における現職教員に対する免許法認定講習の開設支援」や「3 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所による免許法認定通信教育の実施」に基づく「免許法認定通信教育」は視覚障害教育領域と聴覚障害領域のみの開講となっているが、現在、年間2単位ずつの開講であり、特別支援

学校教員免許の取得に相当の時間を要してしまうのが現状である。

### 5. むすびにかえて

以上のように、特別支援学校の教員の特別支援学校教員免許保有率は79.8%にとどまっている。「インクルーシブ教育」時代を迎え、特別支援学校が地域の特別支援教育のセンターの機能を発揮する必要性等から、より専門性の求められる特別支援学校教員の免許保有率向上は喫緊の課題である。今後免許保有率を高めていくためには、文部科学省答申（2015）が指摘するような学校設置者周辺による採用や研修での対応では不十分である。附則第16項を廃止する目標年次の設定と、具体的な方策を伴う年次計画の策定および短期・中長期計画の策定が必要不可欠である。現場での採用や研修といった小手先の対応だけでは、これからのインクルーシブ教育を担う特別支援教員の養成は困難であろう。

表 1. 障害種別の特別支援学校免許状保有者（2018年度）

項目 障害種	特別支援学校教諭等免許状 保有者						特別支援学校教諭等免許状 非保有者						合計 人数 (人)
	当該障害種		自立教科等 <sup>※</sup> (当該障害種)		合計		他障害種又は 自立教科等 (他障害種)		幼、小、中、高校 教諭免許状等 のみ所有		合計		
	人数 (人)	割合	人数 (人)	割合	人数 (人)	割合	人数 (人)	割合	人数 (人)	割合	人数 (人)	割合	
視覚障害教育	1,063	40.7%	549	21.0%	1,612	61.7%	707	27.1%	294	11.3%	1,001	38.3%	2,613
聴覚障害教育	2,040	53.9%	22	0.6%	2,062	54.5%	1,156	30.6%	565	14.9%	1,721	45.5%	3,783
知的障害教育	38,168	82.3%	50	0.1%	38,218	82.4%	457	1.0%	7,682	16.6%	8,139	17.6%	46,357
肢体不自由教育	10,572	80.6%	129	1.0%	10,701	81.6%	366	2.8%	2,052	15.6%	2,418	18.4%	13,119
病弱教育	2,213	79.2%	4	0.1%	2,217	79.3%	201	7.2%	377	13.5%	578	20.7%	2,795
合計	54,056	78.7%	754	1.1%	54,810	79.8%	2,887	4.2%	10,970	16.0%	13,857	20.2%	68,667

※4 聴覚障害教育領域が取得できる大学について以前は存在したが、2018年度をもって閉講している。