

教員の養成・採用・研修の一体的改革は何をもたらすのか

-教職課程コアカリキュラムと改正教育公務員特例法に着目して-

メタデータ	言語: 出版者: 明治大学教養論集刊行会 公開日: 2023-12-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 鈴木,雅博 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/0002000211

教員の養成・採用・研修の 一体的改革は何をもたらすのか —教職課程コアカリキュラムと 改正教育公務員特例法に着目して—

鈴木 雅 博

I. はじめに

近年の教員政策において、養成・採用・研修の一体的改革が重要な課題となっている。従来の教員養成においては「大学における教員養成」「開放制による教員養成」を原則として、教育諸学ならびに専攻分野の専門的知識を身につけた多様な人材を教員として迎え入れることが目標とされてきた。他方、採用に関しては、教育委員会が地域ごとの特色を踏まえて実施し、研修については、教員個人や教員集団が行う自主研修に加え、校内研修や行政研修がそれぞれの課題設定の下に展開されてきた。

これに対し、近年の「一体的改革」は国・教育委員会と大学が教員の養成・採用・研修のすべての段階で相互に緊密な連携・協働を行う体制を構築することを目指している。このような「連携・協働」は一見好ましいことに見えるが、一体的改革が国・教育委員会・大学間の力関係を編み直すものである点には留意が必要である。とりわけ、次の二つの施策がもたらす影響は注目に値する。一つは、2017年に策定された「教職課程コアカリキュラム」である。教職課程コアカリキュラムは各大学における教員養成の有り様を直接的に左右するだけでなく、自治体教育委員会による採用・研修にも間接的

な影響を与えており、その編成の原理・作用を明らかにすることは今後の教員制度を考える上で、重要な意味を持つ。もう一つは、2016年に改正された教育公務員特例法である。改正教育公務員特例法は、教員の採用・研修に関して国の方針を参酌することを求めており、ここにも国の影響力拡大を見て取ることができる。

以上のように、近年の教員の養成・採用・研修の一体的改革は、国・教育委員会・大学間の関係性に変容を迫る形で推進されている。そこで本稿は、教職課程コアカリキュラムおよび改正教育公務員特例法に着目し、国・教育委員会・大学間関係を再編成する具体的な手立てとその影響について検討する。

II. 教職課程コアカリキュラムを介した教員養成への国の関与拡大

1. 教職課程コアカリキュラムの概要

2017年に国により「教職課程コアカリキュラム」(以下、「コアカリ」とする)が作成され、「全国すべての大学の教職課程で共通的に修得すべき資質能力を示す」ことで教員養成の全国的な水準を確保することが目指された。国はこの背景として、大学における教員養成では学芸的側面が過度に強調されたり、担当教員の関心に基づいた授業が展開されている等の課題をあげ、学校現場の課題が複雑・多様化するなかで、実践的指導力や課題への対応力を修得する必要があると述べている。こうした潮流は、2001年の「国立の教員養成系大学・学部への在り方に関する懇談会」(以下、「在り方懇」とする)による「今後の国立の教員養成系大学学部の在り方について」まで遡ることができるが、2015年中央教育審議会(以下、「中教審」とする)答申「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」がコアカリ策定の直接的な契機となった。同答申を受け、2016年2月の中教審教員養成部会でコアカリ作成が議題となると、8月に「教職課程コアカリキュラム

の在り方に関する検討会」が設置され、2017年6月までの5回の審議の後
に、7月の教員養成部会において、同検討会から「教職課程コアカリキュ
ラム（案）」が報告され、了承された。なお、今回は多くの学校種で内容が共
通する従来の「教職に関する科目」に関するコアカリのみが作成され、「教
科及び教科の指導法に関する科目」については今後順次整備していくことと
された。具体例として、「生徒指導の理論及び方法」のコアカリを示してお
く（資料1参照）。

資料1 教育課程コアカリキュラム「生徒指導の理論及び方法」

生徒指導の理論及び方法

全体目標：生徒指導は、一人一人の児童及び生徒の人格を尊重し、個性の
伸長を図りながら、社会的資質や行動力を高めることを目指し
て教育活動全体を通じ行われる、学習指導と並ぶ重要な教育活
動である。他の教職員や関係機関と連携しながら組織的に生徒
指導を進めていくために必要な知識・技能や素養を身に付ける。

（1）生徒指導の意義と原理

一般目標：生徒指導の意義や原理を理解する。

- 到達目標：**
- 1）教育課程における生徒指導の位置付けを理解している。
 - 2）各教科・道徳教育・総合的な学習の時間・特別活動における生徒指導の意義や重要性を理解している。
 - 3）集団指導・個別指導の方法原理を理解している。
 - 4）生徒指導体制と教育相談体制それぞれの基礎的な考え方と違いを理解している。

（2）児童及び生徒全体への指導

一般目標：すべての児童及び生徒を対象とした学級・学年・学校における
生徒指導の進め方を理解する。

- 到達目標：**
- 1）学級担任、教科担任その他の校務分掌上の立場や役割並びに学校の指導方針及び年間指導計画に基づいた組織的な取組の重要性を理解している。
 - 2）基礎的な生活習慣の確立や規範意識の醸成等の日々の生徒指導の在り方を理解している。
 - 3）児童及び生徒の自己の存在感が育まれるような場や機会の設定の在り方を例示することができる。

(3) 個別の課題を抱える個々の児童及び生徒への指導

一般目標：児童及び生徒の抱える主な生徒指導上の課題の様態と、養護教諭等の教職員、外部の専門家、関係機関等との校内外の連携も含めた対応の在り方を理解する。

到達目標：1) 校則・懲戒・体罰等の生徒指導に関する主な法令の内容を理解している。 ※高等学校教諭においては停学及び退学を含む。

2) 暴力行為・いじめ・不登校等の生徒指導上の課題の定義及び対応の視点を理解している。

3) インターネットや性に関する課題、児童虐待への対応等の今日的な生徒指導上の課題や、専門家や関係機関との連携の在り方を例示することができる。

急ピッチでのコアカリ作成には、2015年答申を受け、2016年に教員免許法が改正されたことが関係している。免許法改正にともない、教職課程を設けるすべての大学が文科省による再課程認定を受けることになったが、コアカリは課程認定の基準とされた。これにより、各大学は授業シラバスをコアカリに対応させることを求められ、コアカリが掲げるすべての到達目標について、どの授業回で実施するかを明示するよう要求されることになった。

2. 教職課程コアカリキュラム導入の問題点

コアカリの課題を考えるために、教員養成制度のあらましを見ておくことがよいだろう。戦後の教育改革以降、「大学における教員養成」と「開放制による教員養成」が教員養成における原則とされてきた。これは、戦前に行われた師範学校による教員養成が狭量で型にはまった融通の利かない「師範タイプ」を生み出したことへの反省に立っている。戦後は、大学の自治・学問の自由に基づいて、教員養成を進め、これにより専門分野に対する深い理解と幅広い視野を持った人物を教壇に立たせることが大学における教員養成の理念とされた。開放制はこれを支えるもう一方の原則であり、いずれの大

学であっても必要な要件を満たすことで教員養成に携わることができることとし、多様なタイプの人材を広く教育界に送り出すことに貢献してきた。

コアカリ作成は、このような開放制ならびに大学による教員養成に問題を見い出し、その解消をはかることを出発点としている。在り方懇報告は、教員養成学部内において「アカデミシャンズ（学問が十分にできることが優れた教員の第一条件と考える人達）」と「エデュケーショニスト（教員としての特別な知識・技能を備えることこそが優れた教員の第一条件と考える人達）」とが対立し、これにより教員養成カリキュラムが共通の目的性に欠けたものとなっていたと指摘する。コアカリは、この対立、とりわけ前者が抱える課題を作成の背景として述べており、両者の葛藤を後者主導で克服するプログラムとしての性格を有するものであった。

しかし、このような方針には次の問題点がある。第一は、学問研究の意義を矮小化している点である。学問研究は蓄積された研究成果を批判的に検討し、妥当な方法によって対象を論理的に吟味し、新たな知見を生み出す営みと言える。コアカリは学問研究が持つこうした性質に目を向けず、その成果物が狭い知識にとどまることを問題視するが、複雑で多様な教育課題への対応は教員がそれを批判的・論理的に思考する力を身につけることによって対処されるべきものであろう。

第二は、実践的指導力を規格化することの問題である。実践的指導力とは、本来、規格化されたモデルではなく、多様なタイプの教員が児童生徒の状態に応じて協働的に発揮するものであるはずだ。特定の「良い実践」をもとにしたモデル化は、教員の多様性の縮減に繋がるおそれがある。

第三は、作成過程における審議の不十分さである。医師の養成課程におけるコアカリ作成では、ワーキンググループで2年間の議論を尽くし、そのなかで、すべての医学部教員に繰り返しアンケート調査を行い、約1400項目の記録集計をもとに合意形成をはかるという膨大な労力を投じている（橋本、2010）。これに対し、教職課程コアカリは検討会でのわずか5回、計10

時間の議論を中心にまとめられたものである(牛渡, 2017)。このような短期間での作成は、再課程認定のスケジュールに間に合わせるため、すなわち各大学のシラバスに対する国家基準として拘束力を持たせるためのものであり、内容への審議が十分に行われたとは言い難い。また、医師コアカリ作成には、日本医師会等の職能団体や関連学会が作成メンバーに加わっていたが、教職コアカリは校長会の代表が検討会メンバーに名を連ねているものの、関連学会や教員団体の正式な代表者は参加していない。教員の職能は必ずしも校長のそれと同じではなく、検討会において当事者代表がない点で問題がある(丸山, 2017)。

第四は、コアカリを強制することの問題である。この点についてコアカリは「目標の数が大学における授業科目の単位数や授業回数等を縛るものではない」と述べるが、実際には到達目標の数はシラバスに対し、相当程度の拘束力を有している。例えば、大学における教職課程の授業では、「生徒指導の理論及び方法」と「進路指導及びキャリア教育の理論及び方法」を合わせ、「生徒指導・進路指導論」といった授業を行うことが多いが、コアカリではそれぞれ10項目(資料1参照)と7項目、あわせて17項目の到達目標が設定されている。これを15回の授業で行うとなると、そのすべてまたは大半をコアカリに対応させなければ到達目標を消化することができない。もちろん1回の授業で複数の到達目標を扱うことで、大学の独自性を発揮する余地を生み出すことも可能であるが、それにも限度がある。こうした対応では、1時間で扱う内容は表層的なものにならざるを得ない。となると、例えば、いじめをテーマとしたグループ学習や発表、あるいはSNS使用に関する模擬授業等を複数時間かけて行うこと等は困難になる。これは、アクティブラーニング拡充の流れにも反すると言えるだろう。

以上のような問題点を踏まえると、コアカリにどのように向き合えばよいのだろうか。取り得る選択肢のその一は、そもそもコアカリを作成しない、というものである。学校教育に対するカリキュラムの基準化については、か

つて学習指導要領の法的拘束力をめぐる激しい論争が展開されてきた。そこで示された教育法学の解釈の一つは、遵守すべき大綱的基準を教科名等に限るというものであった（兼子，1978）。初等中等教育以上に自治・自由が尊重される大学においては、国による関与の程度を教職課程の科目名までにとどめることは当然にあり得る選択肢の一つとなるだろう。

その二は、コアカリキュラムを多元的に定めることである（丸山2017）。米国における専門職養成課程の質保証においては、認証団体が果たす役割が大きく、これらの団体ごとに認証プロセスが作成される。このため、養成課程での認証プロセスを選択可能とすることで多様性が担保されることになる。これに倣い、各大学が自らの教員養成方針に照らして複数の認証団体が示すコアカリキュラムから適当なものを選択するという多元的な認証制度の可能性が探られてよいだろう。

その三は、教職科目に関連のある各学会と教員代表による科目ごとのコアカリ作成である。現行のコアカリがパッケージ化されているのに対し、ここでは各学会と教員代表が関連する教職科目ごとにコアカリを作成することを想定している。

いずれにせよ、コアカリに強制性を持たせないことが肝要となる。質保証は、教職の画一化と表裏一体である。国が課程認定という「生殺与奪の権」を握ることで、コアカリを介して教職課程への統制を強めることは対象を批判的に検討できる教員の育成にとって、むしろマイナスの方向に作用する。教員の協働はその多様性によって支えられてきたのであり、この点にいま一度目を向ける必要があるだろう。

Ⅲ. 教員研修制度の改変と国・教育委員会・大学間関係の変容

1. 教員研修制度の概要

子どもの学習権を保障する上で、教員の資質能力の向上は必要不可欠なも

のである。教育基本法第9条では、教員は「絶えず研究と修養に励むこととともに、その「養成と研修の充実が図られなければならない」ことが規定されており、教育公務員特例法（以下、教特法）第21条は、「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」として教員個人に研修を主体的に「行う」義務を課している（教特法第22条第2項も参照のこと）。

他方、一般の地方公務員は「勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」（地方公務員法第39条第1項）という形で、研修を客体として「受ける」立場に置かれている。ここでは、任命権者のみが研修の実施主体であり、「研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定める」ことが課されている。このことは、教員には通常の公務員とは異なり、教員個人あるいは教員集団に自ら研修を「行う」主体となることが期待されることを示している（関連法規定については資料2参照）。

資料2 研修関連法規定

教育基本法

第9条 法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。

- 2 前項の教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。

教育公務員特例法

(研修)

第21条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

- 2 教育公務員の任命権者は、教育公務員（公立の小学校等の校長及び教員（臨時的に任用された者その他の政令で定める者を除く。以下この章において同じ。）を除く。）の研修について、それに要す

る施設，研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し，その実施に努めなければならない。

(研修の機会)

第22条 教育公務員には，研修を受ける機会が与えられなければならない。

- 2 教員は，授業に支障のない限り，本属長の承認を受けて，勤務場所を離れて研修を行うことができる。
- 3 教育公務員は，任命権者の定めるところにより，現職のままで，長期にわたる研修を受けることができる。

地方公務員法

(研修)

第39条 職員には，その勤務能率の発揮及び増進のために，研修を受ける機会が与えられなければならない。

- 2 前項の研修は，任命権者が行うものとする。
- 3 地方公共団体は，研修の目標，研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。
- 4 人事委員会は，研修に関する計画の立案その他研修の方法について任命権者に勧告することができる。

職務研修は，任命権者である都道府県や指定都市の教育委員会が行うほか，中核市の教委（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第59条），市町村教委もこれを行うことができる（同法第45条）。また，校長は「所属職員を監督する」（学校教育法第37条第4項）立場から研修を命じることができる。教特法で規定された法定研修には，初任者研修，中堅教諭等資質向上研修（旧十年経験者研修），指導改善研修がある。

初任者研修は，採用一年目の教諭に対し，指導教員（副校長，教頭，主幹教諭，指導教諭等から命じられた者）が職務遂行に必要な事項について指導・助言を行うものである（教特法第23条）。初任時に研修が行われることは，「新任教員の時期は，教職への自覚を高めるとともに，円滑に教育活動に入る大切な時期であり，この時期に実践的指導力を養い，自立して教育活

動を展開できる能力を培うことは極めて重要」(文科省 HP「学制百二十年史」)との考えに基づく。校内研修では、指導教員を中心に個々の初任者や勤務校の実態に応じて、授業の準備から実際の展開に至るまでの授業実践の基礎等について週 10 時間、年間 300 時間程度実施され、校外研修としては、教育センターにおける専門的指導のほか、企業・福祉施設等での体験・社会奉仕体験・自然体験等の活動研修、また 4 泊 5 日程度宿泊研修が年間で 25 日間程度行われる。

中堅教諭等資質向上研修(以下、「中堅研修」とする)は、2016 年の改正教特法により、十年経験者研修を改める形で創設された。同研修は、相当の経験を有した中堅教諭等に対し、個々の能力、適性等に応じて、教育活動や学校運営の効果的实施において中核的役割を果たす上で必要な資質向上を図るために行われる(教特法第 24 条第 1 項)。任命権者は研修実施に当たり、当該者の能力、適性等について評価を行い、当該者ごとに研修計画書を作成する必要がある。これは初任者とは異なり、経験を積むことで能力・適性の差異が明確になるための措置である。内容は、教育センター等における校外研修と校長・教頭・主幹教諭・指導教諭等を助言者とした校内研修からなる。

2. 国による「指針」策定と研修制度

従来、種々の行政研修では、教育行政の地方分権の原則に基づき、各教育委員会が主体的に研修方針を定めてきた。これに対し、2016 年の改正教特法は、国が「公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針」(以下、「指針」とする)(第 22 条の二)の策定に乗り出した点で、国主導の教員スタンダード策定の試みと見ることができる。指針は、校長・教員の資質向上に関する基本的事項等を示し、任命権者となる県市教育委員会にはこれを「参酌」し、「校長及び教員としての資質の向上に関する指標」(以下、「指標」とする)(第 22 条の三)を定めることが求められている。さらに、任命権者には指標策定のための協議会を組織し(第

22条の七)、指標を踏まえた教員研修計画を定めることが義務づけられている(第22条の四)(教特法の関連箇所については、資料3参照)。

資料3 「指標」・「指針」に関する法規定

教育公務員特例法

(校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針)

第22条の二 文部科学大臣は、公立の小学校等の校長及び教員の計画的かつ効果的な資質の向上を図るため、次条第一項に規定する指標の策定に関する指針(以下「指針」という。)を定めなければならない。(以下略)

(校長及び教員としての資質の向上に関する指標)

第22条の三 公立の小学校等の校長及び教員の任命権者は、指針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該校長及び教員の職責、経験及び適性に応じて向上を図るべき校長及び教員としての資質に関する指標(以下「指標」という。)を定めるものとする。(以下略)

(教員研修計画)

第22条の四 公立の小学校等の校長及び教員の任命権者は、指標を踏まえ、当該校長及び教員の研修について、毎年度、体系的かつ効果的に実施するための計画(以下この条において「教員研修計画」という。)を定めるものとする。(以下略)

(協議会)

第22条の七 公立の小学校等の校長及び教員の任命権者は、指標の策定に関する協議並びに当該指標に基づく当該校長及び教員の資質の向上に関して必要な事項についての協議を行うための協議会(以下この条において「協議会」という。)を組織するものとする。

2 協議会は、次に掲げる者をもつて構成する。

- 一 指標を策定する任命権者
- 二 公立の小学校等の校長及び教員の研修に協力する大学その他の当該校長及び教員の資質の向上に関係する大学として文部科学省令で定める者
- 三 その他当該任命権者が必要と認める者

3 協議会において協議が調った事項については、協議会の構成員は、その協議の結果を尊重しなければならない。(以下略)

2017年3月に告示された指針は、以下の三点について規定する。第一は、資質向上に関する基本的事項である。そこでは、まず基本理念として、教育基本法ほかの関係法令や教育振興基本計画、とりわけ学習指導要領の趣旨実現を強調し、その上で各教科等の指導を通しての「生きる力」の涵養、「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善等を示す。次いで、資質向上を図るにあたり踏まえるべき基本的視点として、家庭・地域との連携・協働、学び続ける教員、チームとしての学校による諸課題への対応を求める。第二は、任命権者が定める指標の内容に関する事項であり、校長をはじめとした諸職の職責、経験等に応じた成長段階を踏まえた内容とすることを掲げている^{注1)}。第三は、その他の配慮事項であり、協議会ではコアカリを含めて議論を尽くすこと、指標に基づく資質向上の推進体制の整備、PDCAサイクルによる指標の改善、教育委員会が策定する教育振興基本計画等との整合性を図ることを求めている。

以上のように、制度としての研修が矢継ぎ早に整備され、国による関与が強化されていく一方で、教特法の立法者意思に対する分析においては、研修は教員個人に負わされた単なる義務ではなく、教員の自由・権利と結びついたものとして構想されたことが明らかにされている(羽田, 1987ほか)。これを踏まえると、教員個人あるいは教員集団による自主的な研修こそが教員研修の本来の姿ということになり、自主的な研修を職務との関連でどのように位置づけるかが課題となる。すなわち、それを「職務研修」として出張旅費支給や労災認定の対象とするのか、職務専念義務免除による「職専免研修」と見るか、それとも年次休暇による個人的な(私人としての)「自主研修」として扱うかという問題である。

教育法学では、自主的な研修も職務と見なし、諸手当の支給対象とすべきとの主張が為されてきた(兼子, 1978)。仮に勤務時間外や年次休暇による研修のみを教員の自主的研修とするならば、それをあえて法定する意味はない。教特法第22条第2項は自主的研修を職務として行う具体的権利を保障

しており、本属長は教育活動と明白に無関係な場合を除き、「授業に支障のない限り」これを職務として承認すべきだということがその論旨である。これに対し、文部科学省は教特法第22条第1項は理念的・職業倫理的規定であり、同条第2項・第3項も教員に権利を付与するものではなく、職務専念義務の免除特例を規定するに過ぎないとし、その承認裁量が校長にあると主張する。

これを争点とする判例の多くは、授業だけでなく校務全般に対する支障の有無、研修の目的・内容等を総合的に勘案して職務研修とするか否かを本属長が判断するとの立場をとる。しかし、それは本属長に承認に対するフリーハンドを与えるものではないことを確認しておきたい。判例においても個別案件ごとに裁量権の濫用の有無が判断されており（米沢，2011）、本属長には（主催者云々ではなく）、研修の内容が教員の資質能力の向上に資するものか否かといった基準で承認を与えることが期待される^{注2)}。

また、制度としての研修（法定研修）に対する問題点も指摘されている。第一は、臨時的任用者等が任免権者主催の研修対象から除外されている点である（教特法第21条第2項、教特法施行令第2条等）。特別免許状保持者、任期付職員等も初任者研修の対象外とされているが（教特法施行令第3条）、これらの教員も教諭と同等に学級担任等の職務を担っており、正規の研修対象として法定される必要がある。

第二は、中堅研修と廃止前の免許状更新講習の関係である。中堅研修の前身である十年経験者研修は教員免許更新制に代わるものとして構想されたにも拘らず、更新制導入後も中堅研修として名称を変えて存続し、両者は対象・内容ともに重複する部分が少なくなかった。この点について、改正教特法案に対する衆参両院の附帯決議（2016年11月）は、教員負担軽減のために両者の重複を避け、相互認定の促進を図ることを求めた。しかし、中堅研修を免許状更新講習の一部として認定している教育委員会は11.3%、更新講習受講によって中堅研修の一部を受けたと見なす取り組みを行っている教委

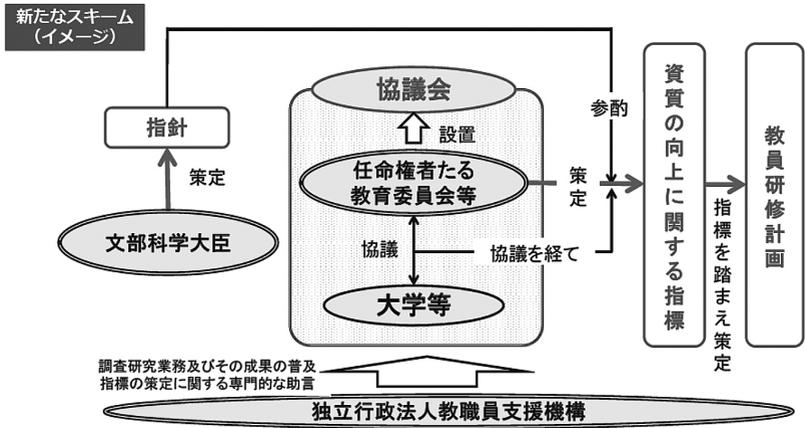


図1 改正教特法下における新たなスキーム（平成28年11月21日中央教育審議会教育課程部会資料4）

は21.7%にとどまり（文部科学省「平成29年度における教員研修実施状況調査」）、両者の相互認定は進まなかった。これは国によるちぐはぐな制度設計によって引き起こされた事態であり、両者の重複関係は更新制度の廃止まで続いた。

第三は、改正教特法による「指針」「指標」を基礎とする行政主導の研修体制への批判である（「指針」「指標」等の関係については図1参照）。批判のその一は、行政による指標作成が教職の専門性に対する他律性を高める点である（浜田，2017）。指針は、教員を「高度専門職」とするが、そうであるならば、教員には専門職的自律性が認められてよいはずである。しかし、改正教特法は、指標に基づく行政研修が教職の専門性を保証するとの立場をとっており、専門職としての自律性とは対立の契機を孕んでいる。このような立場は医学が医師の専門職としての正統性を支えていることとは根本的に異なるものである。もちろん教育は医療に比べ不確実性が高く、学問的な知

識体系がその唯一の準拠基盤となるわけではない。しかし、学問的知識体系は教員が経験によって得た知識・技能とともに教職の専門性を支えるものであることは確認されてよい。近年の学校ガバナンス改革における市民参加の重要性を踏まえると、研究者、実践者、行政に市民を加えたガバナンス装置によって教職の専門性を支えていくことが構想される必要があるが、改正教特法下では行政の主導性が際立っている点で問題がある。

その二は、指標作成のための協議会への参加を介して、教育委員会による大学教員養成の「改善」が目指されている点である。これは指針で示されており、大学教員養成の「改善」にあたってはコアカリの内容を踏まえることが求められている。つまり、国は指針によって、県市教育委員会の手による大学でのコアカリ浸透を企図しているのだと指摘できる。これまでも大学と教育委員会との連携強化が訴えられてきたが、それは大学の自治・学問の自由とのトレードオフによって達成されるものではないはずだ。これにより、「大学があたかも行政の一部のように位置づけられる事態」（油布，2016，p.145）を招きかねない点が懸念される。

その三は、協議会構成員となる大学が限定されている点である。任命権者となる67県市教育委員会のうち、協議会を構成する大学が1校のみの教委は5団体、2校は17団体ある一方で、10校以上とする教委は7団体にとどまる（最多は横浜市の52校）（独立行政法人教職員支援機構「平成29年度公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標策定に関するアンケート調査結果（第4回）」）。このような事態は、協議会構成員となり得る大学が、教員研修への協力大学および卒業生が当該県市教育委員会に一定数採用された大学に限られており、その「一定数」を各教委が設定できることによってもたらされている。1ないし2校の大学が全県市にわたる指標作成を独占し、他大学は協議会に代表を送ることなく、それに従うのみといった関係は大学間に序列を作り出すおそれがあり、問題がある。

もっとも、行政による管理統制強化に対する懸念については、教特法の

改正過程においても幾度となく留意が示されてきた。2015年中教審答申は、指標が「決して国の価値観の押し付け」とならないようにとの配慮を述べていたし、改正法案に対する国会附帯決議も国が策定する指針が「学校現場に対する押し付けにならないようにすること」や指標が「画一的な教員像を求めるものではない」とい点を求めている。しかし、そうした留意事項を繰り返さなければならないこと自体に改正教特法が抱える問題点が滲み出ているとも言える。具体的な影響については、今後の検証に譲るが、改正教特法によって新たに築かれた教員研修体制は国・教委による大学や個々の教員に対する統制を強化する方向にはたらき得るものである点は確認されてよいだろう。

IV. おわりに

以上に見てきたように、国はコアカリの策定や教特法の改正ならびにそれらを連動させた運用によって、教員の養成・採用・研修に対する影響力を増しつつある。教特法は本来、教員がその専門性を前提に自ら主体的に研修を「行う」ことを保障するためのものであったが、初任者研修・十年経験者研修・中堅研修の創設や度重なる改正と法解釈の変更によって、教員は国や教育委員会が実施する研修を「受ける」存在へと位置づけ直されてきた。2016年の教特法改正以後は、教員の「専門性」は自ら主体的に研修を行うことによってではなく、コアカリによって基礎づけられ、指針・指標・研修計画に従うことで高められるものへと置き換えられてきた。

他方で、教育委員会には採用・研修の柱となる教員育成指標を策定するには、コアカリを踏まえ、かつ国が定める指針を参酌することが義務づけられた。このような「参酌」を用いた国の影響力拡大は、2006年の教育基本法改正以降、強められてきたものである。改正教育基本法では、国が教育振興基本計画を策定し、地教委がそれを「参酌」という関係（第17条）が示され、いじめ防止対策推進法においても同様の様式が貫かれている。こ

の結果、教育行政の中央・地方間関係は指針策定・参酌関係という上下双方からのベクトルによって結びつけられるものへと変容しており、改正教特法の「指針」と「指標」もその一端を構成するものとなっている。

一体的改革を介した国による影響力の増大は大学にも及んでいる。各大学はコアカリに準拠してシラバスを作成しなければ、文部科学省による教職課程の認定を受けることができなくなる一方、教育委員会が設置する教員育成指標策定のための協議会への参加を通してコアカリに依拠した教員養成改善を求められることになった。また、協議会構成員となった大学が教員研修計画を介して他大学の教員養成への影響力を拡大していくという序列が生み出されることも懸念される。

これらの諸施策は教員養成における学問研究的知の後退と、それに代わるものとしての現場実践的知の重用という側面も有している。実践的知の重要性は確認されてよいが、それは国によって後援された養成・研修カリキュラムで学ばれるというよりは、それぞれの学校現場が直面する具体的課題を多様な教員が知恵を出し合いながら解決していく経験のなかで培われていくものだろう。そして、それは経験知の単なる継承ではなく、各人の批判的な検討を経て更新されていくべきものであるはずだ。こうした批判的検討を可能にするものを見方を身につける上で、学問の自由に支えられた学的知が果たす役割は依然として大きい。

教員の養成・採用・研修の一体的改革は、教員の専門職的自律性と教育行政の地方自治、さらには大学の自治や学問の自由を呑み込みながら、国が一部の実践的知から掬い取った「良い教員」像に向けて教員が学び続ける体制を作り上げていくものである。諸施策が実際にどのように受容され、養成・採用・研修を変容させていくのかを明らかにすることが今後の課題となる。

注

- 注1) 指針に従い、2017年度中にすべての任命権者である県市教育委員会が小中学校教諭に関する指標作成を終えている(独立行政法人教職員支援機構「平成30年度公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標策定に関するアンケート調査結果(第1回)」)。
- 注2) 近年、教職員組合主催行事への職専免研修は承認されない傾向にある。ただし、判例では、日本教職員組合主催の教育研究集会であっても組合運動としての側面だけでなく、教師の研修としての側面を持つことが認められている(最三判平成十八・二・七)。つまり、校長は主催者のみに注目するのではなく、授業等に支障がなく職務に関係のあるものならばそれを職務あるいは職専免研修として積極的に承認していく必要がある。ちなみに任意団体である校長会等が主催する研究活動への参加は出張扱いとなっており、教職員組合主催研修への処置とはバランスを欠いている。教員や教員集団が自ら関心をもって取り組む研修は、その効果も期待され、校長も原則としてこれを承認することが望まれる。

参考文献

- 牛渡淳「文科省による『教職課程コアカリキュラム』作成の経緯とその課題」『日本教師教育学会年報』第26号、2017年、pp.28-36。
- 兼子仁『教育法〔新版〕』有斐閣、1978年。
- 橋本鉾市「専門職養成の「質」保証システム」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第50号、2010年、pp.45-65。
- 羽田貴史「戦後教育改革と教育・研究の自由」『教育学研究』第54巻第4号、1987年。
- 浜田博文「ガバナンス改革における教職の位置と『教員育成指標』をめぐる問題」『日本教師教育学会年報』第26号、2017年、pp.46-55。
- 丸山和昭「再専門職化の時代における教員養成の方向性」『日本教育行政学会年報』43号、2017年、pp.44-62。
- 米沢広一「公立学校教員と法」『大阪市立大学法学雑誌』第57巻第3号、2011年、pp.335-370。
- 油布佐和子「教師教育の高度化と専門職化」『学びの専門家としての教師』岩波書店、2016年、pp.135-163。

(すずき・まさひろ 情報コミュニケーション学部准教授)