

学校を巡る教育環境の変化と教師の専門性について

西田 忠男*

Tadao NISHIDA

A Change of Educational Environment and Teacher Specialization

要 旨

本稿では、第三の教育改革とも呼ばれる、昭和50年代以降から今日に至るまでの学校や教師を取り巻く教育環境の変化を、おもに制度上の変化（改革）を手がかりとして考察した。一連の変化（改革）の基本的な方針は中曽根内閣（当時）において設置された臨時教育審議会で示された新自由主義の考え方に基づくものであった。具体的な改革の内容とそこから表面化してきた新たな課題として、①教員資格の規制緩和（多様化）や学校運営の合理化・効率化が教職の専門性や同僚性を低下させているという問題、②教職のサービス産業化と教員の多忙化が教育の質の低下を招いているという問題③教育の受益者負担という流れとそれが経済格差に繋がってきているという問題、④学校教育や教師への信頼回復のための「資質向上」策と、それに対し教職の現実と専門職としての教師の「資質」の中身を捉え直す必要性という問題、があることが明らかとなった。

【キーワード：臨時教育審議会、新自由主義、市場化、競争、自由、教師の資質能力】

I. はじめに

2006（平成18）年の教育基本法およびそれに続く教育三法の改正、さらには2008（平成20）年に行われた小中学校学習指導要領ならびに幼稚園教育要領などの改訂によって、昭和から平成にわたる戦後の（第三の）教育改革の一つの区切りがついたと同時に、その全体像がようやく明らかになってきた。いうまでもなく、我が国で行われた最初の“教育改革”は明治5年の「学制」によって、欧米諸国の教育制度を模した近代国家にふさわしい学校教育制度が創設されたことである。そして次に行われた“教育改革”は、第二次世界大戦後の現在に至る日本国憲法および昭和22年に制定された教育基本法に基づく新しい教育体制の構築あるいは再編だといえる。このような近代日本教育の歴史の流れの中で 今回の“平成の教育改革”がなされたといえる。しかし、今回の改革は、巨視的に見るなら、前二回と違い、必ずしも来るべき新しい国家形成のための大きな制度改革ということではない。では、今回の“教育改革”のねらいはいったいどこのあると考えればよいのだろうか。言い換えるなら、今回の改革がめざした方向とその課題は何だったのだろうか。

本稿においては、おもに、学校や教師を取り巻く近年の教育環境の制度的変化を具体的・客観的に示していくことを通して今回の一連の教育改革議論の背景について明らかにするとともに、キーワードとしての「教育の自由化」がどのような形で進行しているのか、その特徴とねらいについて素描してみる。

II. 社会や学校を取り巻く状況の変化

1 教育改革の始点としての「臨時教育審議会」

今回の教育基本法の改正に繋がる教育改革の流れを方向づけたのは、実質的には1984年から1987年まで設置された臨時教育審議会での議論であったといっておよそよかろう^①。この審議会は中曽根総理大臣の私的諮問機関という位置づけで当時の総理府の設置されたものであり、4次にわたる答申を出している^②。第1次答申で示された当時の教育の現状を要約すれば、学校における徳育が不十分、権利義務意識の不均衡、しつけなどの家庭の教育機能の低下、我が国の伝統文化についての正しい認識の欠如、学歴偏重や偏差値偏重と受験競争の激化、いじめや校内暴力、青少年非行などの教育荒廃、画一的・硬直的・閉鎖的な学校教育、指導力や使命感に乏しい教師の存在、国際化・情報化などへの対応の遅れ、さらには教育行政の硬直化と当事者意識の希薄化などが問題点としてあげられている。そして、それらの教育荒廃の解決策と21世紀に向けての教育改革の方向性および改革のための基本的施策などが審議されたのである。その結果、第2次答申において①ひろい心、すこやかな体、ゆたかな創造力、②自由・自律と公共の精神、③世界の中の日本人の育成が21世紀のための教育目標としてあげられた。そして第4次答申では「個性重視の原則」「生涯学習体系への移行」「国際化や情報化など時代の変化への対応」が改革の視点として示された。

* 高根大学教育学部人間生活環境教育講座

その後の教育改革は、今日に至るまで、「教育の自由化」「個性重視」などをキーワードとして進められていくことになる⁽³⁾。

2 学校と教師を取り巻く状況の変化 ―公益性と私企業性―

まず最初に、これまで一連の教育改革のいくつかを具体的にとりあげて、いま学校と教師を取り巻いている現実について概観する。

現在の教育改革と称する流れの背景には、「市場原理」と「競争原理」という二つの基本的な考え方が存在する。この言葉は、資本主義体制下において一定の秩序のもとでの自由競争を重視する「新自由主義」という考え方に基づく原理原則を示している。この言葉が意味するものは、「政府当局における統制や介入を排しつつも決して自由放任ということではなく、民間の市場における秩序ある自由な競争こそがより良い社会を作り、人々に富をもたらす」ということである。当然のことながら、ここには「消費者」あるいは市場からの要求を重視するという考え方があり、より具体的には、保護者や児童・生徒からの“現実的”な要求や企業や資本主義社会からの要求に沿った学校への変化が求められてくることになる。そして、それらを実現していくその鍵になる概念として「競争」のほか「規制緩和」があり「評価」があるのであり、そしてそれに続くものが「選別」と「淘汰」ということである。

しかし、教育という営みにおいて、果たしてこのような「考え方」が妥当なものといえるのであろうか。教育とは、本来的に高い「公益性」を持つものである。ここでは、あくまでも教師の自律性・主体性に基づく「公共性」と「平等性」が保証されなければならないのである。この一連の教育改革の評価にあたっては、いわば教育という営みが本来的に持つ「公益性・公共性」と自由あるいは個性という考え方の上に成り立つ「私企業性・私事性」のバランスという問題を考えざるを得ないであろう。

以下、具体的にいくつかの「改革」を取り上げ、上記の視点からいま我々がおかれている教育の現実について検討してみたい。

(1) 教員資格の規制緩和

自由で公正な競争を保証する条件として「規制緩和」があり、教育界を取り巻く変化の一つにもこの「規制緩和」がある。その中で教員という身分に直接関係するものとして、具体的には以下の二点にそれを見ることができ

一つは、資格要件の緩和である。いうまでもなく、教職は「免許主義」に立脚しており、教員免許は学校種および教科ごとに取得要件が異なる。学校教員は基本的には「課程認定」という手続きを経て大学で養成されるが、1998（平成10）年の「教育職員免許法」の改正においてなされた教員免許取得単位要件の緩和によって小学校免許における「教科に関する科目」単位が大幅に減少

したことにより、結果として私立大学を中心とした教員養成市場への新規参入が促進されることになった⁽⁴⁾。これは、教員免許所持者の増加によって「入り口段階」（教員採用段階）での競争と選別による質の向上をめざすものであるといつてよからう。

次に、学校経営における規制緩和がある。具体的には2000（平成12）年の「学校教育法施行規則」の改正で、教員免許を持たない者、いわゆる民間人校長などの管理職の採用が可能になったことがこれにあたる（第22条「校長の任命・採用の特例とその資質」）。そのねらいは、学校運営に私企業的経営手法の導入し、より効率的な経営をめざすということにある。ちなみに2011（平成23）年度は全国で125名の民間人校長が任用されているが、総数は100名前後で推移しており数の上では大きな変化はない。しかし、平成25年には校長職としてはこれまでで最年少となる37歳の民間人校長が就任している。この制度については、例えば、経歴や年齢というだけでなく教育的識見あるいは教職の専門性をどう考えるかによって評価が分かれるところであろう⁽⁵⁾。

(2) 学校管理や運営の効率化と専門職としての教職

臨教審の指摘を待つまでもなく、これまでの学校を巡る問題点の一つとして画一的・硬直的な学校運営（経営）ということがあげられる。「決まらない、決められない、決めたがらない」組織だということである。この問題に対しては前述した民間人校長の登用のほか、2007（平成19）年の学校教育法の改正による中間管理職（副校長、主幹教諭、指導教諭）の新設がある。これはいわゆる「なべぶた型」組織から「官僚（会社）型」組織への変更を意味しており、指揮命令系統の明確化を図るものとなっているといえよう⁽⁶⁾。確かに、学校は教育行政組織の一部であり、本来的に自立度、すなわち自己決定権が極めて限られた組織には違いないが、現実の問題として、組織としての合理性や効率性が学校という「特性」を超えた形で求められてきているように思える。

学校運営の合理化や効率化を意図した改革が、他方で教職の専門性を低下させる、あるいはそれを疑わせるような矛盾した事態を生じさせている。例えば、その職務上の専門性を保証するものの一つに「免許主義」がある。しかし、上記の民間人校長を巡る問題のほか、特別免許制度を活用して教員免許を持たない一般社会人の教職への採用促進が図られたり⁽⁷⁾、教員研修の場として、民間企業や予備校などが選ばれていること、塾講師による学校での休日補習授業が行われていることなどは、まさに教職の専門性に疑いを生じさせ、同時にそれを背景とした教師への信頼性を揺るがせている。あらためて、「教師である」ことの意味が問われるようになってきているのである。

確かに、教職が「専門職」といえるのかどうかという議論は古くからあるが、教職の持つながしかの専門性を無視することはできないであろう⁽⁸⁾。いうまでもなく、教育再生の一方の鍵はなによりも教師自身にあることは

間違いなく、教師の権威と信頼の回復というキーワードのもとで、教職の‘再’専門職化が図られようとしているのである。例えば、2005（平成17）年の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、第Ⅱ部第2章の「教師に対する揺るぎない信頼を確立する」において優れた教師の条件として①教職に対する強い情熱、②教育の専門家としての確かな力量、③総合的な人間力、の三つをあげている。

また、2006（平成18）年の中央教育審議会の「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」では、教員養成課程および教職生活全体を通しての資質の保証という視点から、教員の適格性と専門性の確保について提言が行われている。後者に関するものとして不適切教員の管理強化と排除を可能にする教育公務員特例法の一部改正が2007（平成19）年になされ、初任者研修、十年経験者研修に続いて、新たな研修制度として「教員免許更新制」が同じく2007（平成19）年の教育職員免許法の改正によって導入されることになった⁹⁾。

(3) 教育のサービス産業化

教育という営みにおいてその教育内容や財政面での国の関与を最小化し、消費者の立場に立った、すなわち保護者（消費者）からの「ニーズ」や「利益」に最適化するという新自由主義の原理に基づく学校づくりは、教育は一義的には国家あるいは教師が責任を持つものという考え方（公共性）から保護者などの要求とその責任によって行うという考え方（私事性）への転換を意味する。

その結果、従来からの、ともすればそれまで「画一的」と見られた学校制度や教育内容が外部社会、それは保護者という入口のみではなく産業界という出口の双方のニーズに合わせるかたちで「自由化・個性化」あるいは「特色づくり」がめざされることになった。教育制度面においては、1998（平成10）年の中等教育学校の新設や、2003（平成15）年の学校選択制の導入がそれにあたる¹⁰⁾。これまでの公平平等を原則とする公教育制度においては、確かに国全体としての平均的教育水準の確保には成功したと評価できるが、それだけに子どもの個性やさまざまな新しいニーズに対応することは構造的に困難であり、画一的あるいは均一的教育からの脱却には新しい選択枝は必要だということである。そして、自由な選択が可能になれば、必然的にそこでは「競争」と「選別」が起こっていくことになる。

「競争」と「選別」が適切かつ公正になされるための前提条件として適正な「評価」ということがある。例えば、上記の中等教育学校や学校選択制も、外部の目を通したさまざまなレベルでの学校評価によって学校間の競争が促され、より効率的で「消費者」の「ニーズ」に合った“良い”学校が選ばれるという新自由主義的価値観を具現化したものといえよう。より直接的に、この「評価」という側面から近年の学校と教師を取り巻く状況を見ると、「成果主義」あるいは「業績主義」という姿が見えてくる。悪しき画一主義や平等主義からの脱却し、教師

の労働意欲を高めると同時に質の良い教師を確保するためには動機付けと目標達成のための刺激が不可欠であるという考えのもとに、ある程度、具体的かつ可視的な結果でもってその学校や教師の仕事ぶりを判断するとともに評価し、それを待遇（例えば給与や運営予算の傾斜配分）に反映させるというものである。その前提には、人それぞれには能力や努力の程度に違いがあるのは当然であり、業績評価の結果に基づいて待遇の差別化を図り、その差別化こそが人の働く意欲に結びつく、という考え方があり¹¹⁾。しかし、教育という営みや教師の仕事内容については、何をどのように評価対象とすべきかについては問題も多く、どれほど正当な教員（あるいは学校）評価が可能か疑問も多いことも事実であろう。結果として、目に見える客観的基準として、進学率や就職率あるいはテスト順位などの「数字」や、ともすれば日常の教育活動とは繋がりが薄いと思われるようなながしかの成果や結果が求められるような状況が生まれてくる危険性があるという指摘もある¹²⁾。

「評価」を巡る問題もその一因と考えられるが、近年の一連の教育環境の変化のなかで看過することができないもう一つの問題として教員の多忙化とそれが主な原因と思われる病気休職者の増加という事実がある。とりわけ精神疾患が原因とされる者の増加が著しいという現実を目を向ける必要がある。時間外勤務（残業）実態については、2006（平成18）年度推計でひと月あたり平均34時間という数字がある。この多忙化という問題は学校運営に大きな問題を生じさせているとともに人材の確保という点でも問題があると考えられる。後者においては2011（平成23）年度において病気休職者数が約8500人と十年前の1.7倍に増加し、そのうち精神疾患による者の割合も約50%から約61%とこれも増加している（「平成23年度公立学校教職員の人事行政調査」文部科学省）¹³⁾。このような教員の多忙化という問題は、「評価」という問題とも絡んで、学校教育の今後のあり方にも深く関わってくるものといえよう。

(4) 経済格差と教育格差

新自由主義的な考え方に基づく教育のサービス産業化あるいは私事化という流れは、他方で、消費者（保護者）にとって負の側面も内在している。受益者負担という原則である。それは、いっそうの教育の商品化、換言すれば、経済力による教育格差の拡大を生じさせることになっている。例えば、現在子ども一人当たりの学習費は幼稚園入園から大学卒業までの15年間で、すべて公立校園（国立大）に通った場合で約1000万円、すべて私立校園（私立大）に通った場合は約2300万円になるという。

また、家庭の経済的状況が学力や高校卒業後の進路にも関係している。例えば、4年制大学への進学率という点で見ると、所得が400万円以下の家庭では30%であるにもかかわらず1000万円以上の家庭の場合は2倍の60%を超えているのである。また、塾や予備校、あるいはいわゆるお稽古ごとにかかる教育経費も相当なものであ

り、親がどれほど教育費用を負担できるかによって、結果として子どもが受けることができる教育内容や教育歴などが決まってしまうというのが現実であろう⁴⁴。

Ⅲ. 社会状況の変化と学校・教師の課題

以上、臨教審での教育改革の方向づけ以来進められてきた改革の流れを制度的側面から概観した。この背景には、教育という営みを単に経済的視点あるいは行財政的な枠組みから改革するというのではなく、学校の在り方や教師の役割に対する国民からの大きな疑問と不信があったことは間違いない。

このような、教育に対する国民の不満や不信を払拭し、あらためて教育に対する信頼を取り戻すためには、単に制度的改革に止まることなく教師自身の在り方が問われているとあってよい。今求められ、必要とされているのはどのような教師なのだろうか。このような視点から、教師の姿に焦点を絞り、おもに中教審での審議を参照しながら、そのあるべき姿について考えてみたい。

1 教員の権威失墜と学校不信の中での「教員の質の向上」

教育の質の向上は、何よりも教師の力によるしかないが、その教師は世間からの不満と不信の渦中に置かれ、まさに教職の危機といわれる状況が生じている。

教職を巡る危機としてまずあげなければならないことは、教師に対する尊敬と信頼の感情が猜疑と不信の感情へ変化してきているということである。この変化は社会構造全体が大きく変わった時代である1970年代頃から顕著になったと考えられる。この時代は日本が大量消費社会あるいは高度情報化社会へと変わっていき、同時に経済的な豊かさが教職あるいは学校というものを変えていったのである。この背景には、社会の急激な変化のなかでの学校というものの役割や機能の変化、そして保護者あるいは社会そのものの学校に対するニーズの変化がある。明治以降、国家の近代化が緊急の課題であった我が国においては、学校（教育）こそが社会移動の有効な手段であったといえる。それとともに、学校は有能な人間形成の場としての機能ももっていた。すなわち、「学歴」はその人の「能力」を示すものと考えてもよかった。長い間、学校や教師は地域社会の核として存在し、教師はそこで数少ない文化人教養人であると同時に、まさに子どもたちを新たな人生へと導いてくれる「師」として受け止められていたといえる。その意味で、仮にそれが国策によって作り上げられた虚像であったとしても、多くの国民にとって教師は尊敬され信頼される存在であり、これが権威の源泉であったのである。しかし、日本社会が近代化していくとともにその学びの結果としての「学歴」や「知」の持つ相対的価値の低下し、学校へ行くことが「目的」から「手段」化されていく。すなわち、学校へ行くことあるいは学歴を手に入れることは、もはや人格形成とは無関係な経済的豊かさを獲得するための手段と変化

していくのである。学校が大衆化し人々の高学歴化が進むにつれて、学校は目の前の結果と結びついてこそ意味を持つものと考えられるようになったのである。当然のことながらここに至っては学校や教師の役割（周りからの期待）が大きく変化せざるを得ず、学校はサービス業の様相を呈しはじめ、そこで働く教師はあたかもセールスマンのような役割を求められるようになり、教師としてのアイデンティティーをも失いかねない状況に置かれることになる。臨教審の指摘のとおり、受験競争や画一的教育、あるいは教育荒廃という現実が出現していく。

教育という営みには、好むと好まざるに関わらず、なにがしかの「強制」という側面がそこには存在する。それゆえに周りからの「尊敬」と「信頼」の感情を失った教師は、その職務に忠実であろうとすればするほど、「権威ある者」から「権力を行使する者」へと変質していかざるを得ない状況に追い込まれていく。いうまでもなく、権威とは本来的に尊敬、崇拝、畏敬の念などがその背景にあり、そこでは他者が自発的意思に基づいて権威を持つ者に従うという関係性が成立するものである。他方で権力とは利益誘導や物理的・心理的強制力がその背景となっているものであり、一方通行的関係でしかありえない。しかし教育とは、教師と子ども間に相互信頼に基づく双方向的な関係が基本にあるが故に、権力のみを背景とするものであってはならないのである。また権威者とは、同時にそれは「意味ある他者」であらねばならず、「権力」に依存せざるを得ない状況になった教師はますます子どもたちからは離れた存在になり、教師としての「権威」の回復がさらに困難になっていくという悪循環に陥っていく。

さらに、いまだきの教師の立場を難しくしている要因の一つが、一方で自律的存在として専門家であるべきであるという「理想」と、他方で教育公務員という行政組織の一員であるという「現実」との対立である。言い方を変えるなら、教師は、教師としての専門性を確保するために「主体性」や「独自性」を発揮しなければならないということと、公僕という巨大な組織の構成員の一人として全体の「公平性」や「平等性」を保持するためにひたすら事務的に職務を遂行していかなければならないという二律背反的な状況の中で葛藤せざるえない立場におかれているということであろう⁴⁵。このような危機からの脱出には、まず教師としての明確な「自覚」を持つことと教師としてアイデンティティを確立していくことがなによりも肝要である。教師としての「尊敬」と「信頼」を得るための自分なりの努力と自らの職に対する内なる「自信」が求められているのである。

2 教師として求められる資質と能力

競争社会の中で、しかしながら、自由に競争することのできない教師に求められることは、「尊敬」と「信頼」に裏付けられた「権威ある存在」という教職の原点に立ち返ることであろう。そのためには、もちろん個人的な努力とともに教員を支える社会的制度的な仕組みも不可

欠である。以下では、ひとまず中央教育審議会の答申を手がかりに、そこに示されている教師としての資質能力の内容と制度的支援策の内容についてまとめておきたい。

2006（平成18）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」において、教員の質の向上をめざす方策として次の三点についての提案がなされている。それは①教職課程の質的水準の向上、②「教職大学院制度」の創設、③教員免許更新制の導入、というものであり、教員養成段階から教職生活全体を通しての資質向上をめざす諸策といえよう。

この答申では、最初に、「はじめに」として、教職は専門的職業であるとしたうえで、「その活動は、子どもたちの人格形成に大きな影響を与えるものである。」と述べ、そして、さまざまな教育的課題に適切に対応していくうえで、「学校教育に対する国民の期待に応え、信頼される学校づくりを進めていくためにはなによりも教員自身が自信と誇りを持って教育活動に当たることが重要である」とし「本答申は、国民の尊敬と信頼を得ようと努力する教員を励まし、支援するという基本的な視点に立って、まとめたものである。」と説明している。

続いて、教員養成・免許制度の改革の基本的な考え方として、学校教育に対する期待に応えるためには教員に対する揺るぎない信頼の確立と教員の資質能力の向上が重要であるとして、不断の「学びの精神」が強く求められるとしている。そして、教員に求められる資質能力として、1997（平成9）年の教育職員養成審議会の第一次答申や2005（平成17）年の中教審答申「新しい義務教育を創造する」を引用している。前者においては、教員に必要な資質能力として①いつの時代にも求められる資質能力、②今後特に求められる資質能力があげられている。いつの時代にも求められる資質能力とは「教育者としての使命感、人間の成長・発達についての深い理解、幼児・児童・生徒に対する教育的愛情、教科等に関する専門的知識、広く豊かな教養、これらを基盤とした実践的指導力等」であり、今後特に求められる資質能力とは「地球的視野に立って行動するための資質能力（地球、国家、人間等に関する適切な理解、豊かな人間性、国際社会で必要とされる基本的資質能力）、変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力（課題探求能力等に関わるもの、人間関係に関わるもの、社会の変化に適応するための知識及び技術）、教員の職務から必然的に求められる資質能力（幼児・児童・生徒や教育の在り方に関する適切な理解、教職に対する愛着、誇り、一体感、教科指導、生徒指導等のための知識、技能及び態度）」などである。

後者では、優れた教師の条件として①教職に対する強い情熱、例えば教職に対する使命感や誇り、子どもに対する愛情や責任感などであり、②教育の専門家としての確かな力量、それは子ども理解力、児童生徒指導力、教材解釈力、などであり、③総合的な人間力、すなわち豊かな人間性、常識と教養、対人関係能力、同僚との協働性など、としている¹⁰⁾。

そして、2012（平成24）年に出された中教審答申「教職生活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」において、あらためて、これからの教員に求められる資質能力について（i）教職に対する責任感、探究力、教職生活全体を通じて自主的に学び続ける力（使命感や責任感、教育的愛情）（ii）専門職としての高度な知識・技能・教科や教職に関する高度な専門的知識（グローバル化、情報化、特別支援教育その他の新たな課題に対応できる知識・技能を含む）・新たな学びを展開できる実践的指導力（基礎的・基本的な知識・技能の習得に加えて思考力・判断力・表現力等を育成するため、知識・技能を活用する学習活動や課題探究型の学習、協働的学びなどをデザインできる指導力）・教科指導、生徒指導、学級経営等を的確に実践できる力（iii）総合的な人間力（豊かな人間性や社会性、コミュニケーション力、同僚とチームで対応する力、地域や社会の多様な組織等と連携・協働できる力）の三点にまとめられたのである¹¹⁾。

Ⅳ. おわりに

本稿では、第三の教育改革と呼ばれる1980年代から現在に至る学校や教師を取り巻く教育環境の変化とそこから導かれる課題を一つの事実として見てきた。結論としていえるのは、新自由主義、いわゆる市場原理と競争原理の基づく教育改革は必ずしも教育をよい方向へ向かわせているとはいえないのではないかと、ということである。教員の多様化は教職の専門性に対して新たな疑問を生じさせている。これは一方で国民の教育への不信を増大させ、他方で若者の教職への魅力を低下させることになる。個性を重視した特色ある学校作りは新たな「画一」へと向かっているように見える。保護者や子どもたちの「ニーズ」に誠実に答えようとすればするほど教師は多忙化し疲労困憊していくことになる。さらには評価という点も絡んで、職場の協働性や同僚性が失われ孤独な中での職務の遂行が強制されていく。規制緩和によって見かけ上の自由と平等はより拡大しても、その恩恵をすべての者が等しく受けるのではなく、結果として新たな格差社会を生み出すことになっているように思える。

教師の資質能力という問題においても、果たして、以前に比べてそれほど今の教師は問題を抱えているのだろうか¹²⁾。中教審答申などで語られている、あるいは“定義”されている教師の資質能力とは、あくまでも新自由主義に立脚する改革を遂行していかなければならないということを前提とした“資質能力”のことではないのだろうか。この教員の資質能力の問題については、本稿では、中教審答申などに見られる考え方の紹介をするだけに止まった。いま一度この教育改革の過程と成果を精査し、とりわけこれからの教師に求められる資質能力について考察することが今後の課題として残る。教員養成という視点に立てば、これが新たな教員養成プログラムを策定する際の核になるものと考えられるからである。

【註】

⁽¹⁾ 臨時教育審議会への試問文は、「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策について」というものである。臨教審第1回総会の際の中曽根総理（当時）の挨拶の中に、「我が国が21世紀に向けて、創造的で活力ある社会を築いていくために、教育の現状における諸課題を踏まえつつ時代の進展に対応して教育改革を図ることが必要不可欠なっている」と述べており、それに対する答えが4次に渡る各答申に示されているといえよう。さらに、今回の教育改革を、明治、第二次大戦後に続く第三の教育改革と位置づけるとすれば、その始点は1971年（昭和46年）の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策」まで遡ることができる。これには大きく分けて初等中等教育における諸課題の改革とその方向および高等教育におけるその二つからなっており、例えば急激な社会変化と人間形成の問題、学校体系や学校教育の役割などについて答申されているが内容の大筋は後の臨教審答申の内容に繋がるものである。臨教審第1答申においても「とくに、この46答申の諸提案については、…（中略）…、これを見直し、評価すべきものは参考とし、先導的試行の提案など今日まで実行されなかったものは、その経緯、背景などを教訓として受け止めた。」とあるように、臨教審の設置あるいはその審議の方向性など46答申と深く関わっているといえる。

ところで、明治と第二次大戦後の改革がいわば外的な力との関係で否応なくなされたものと考えてよいが、今回は、その意味では自律的になされたものといえよう。更にいうなら、前二回が新しい教育制度の創設（改変と補完）という基本的かつ根本的な枠組みの問題といてもよかったが、今回は現在展開されている教育の具体的な内容についての問題であるだけに、その全体構造を可視的に捉え、まとめることが難しいといえる。だからこそ、その改革の背景や意図を明らかにすることと、それを手がかりに改革の自律性と妥当性を問うなんらかの作業が必要であろう。その作業は、演繹的というよりもむしろ帰納的な方法によるものが適当ではなからうか。

⁽²⁾ 昭和62年8月に出された「教育改革に関する第4次答申」（最終答申）の内容は、中教審の基本問題部会第2回議事録（平成14年2月）には以下のようにまとめられている。これまでの成果としては、①欧米先進工業国に「追いつくことに」成功。自由世界第2位の国民総生産を達成。②高等学校進学率、大学進学率の米国に継ぐ国際水準の維持。③教育機会の均等の確保、「教育ある社会」の実現に成功。④教育を重視する国民性や国民の所得水準の向上。などであり課題として、①人格の完成や個性の尊重、自由の理念などが不十分。②我が国の伝統文化についての正しい認識や国家社会の形成者としての自覚が欠如。③しつけや徳育がおろそかにされ、権利と責任の均衡が喪失。④教育の画一的、極端な形式的平等の傾向。⑤各人の個性・能力・適性の発見、開発、

伸長が欠如。⑥受験戦争の過熱化、偏差値偏重、知識偏重。⑦いじめ、登校拒否、校内暴力などの教育荒廃が顕在化。⑧画一的、硬直的、閉鎖的な学校教育の体質。大学教育が個性的でなく、教育・研究には国際的に評価されるものが多くない。⑨純粹の科学や基礎的研究への寄与に乏しい。⑩大学の閉鎖性、機能の硬直化、社会的及び国際的要請への対応が不十分。⑪教育行政の画一化、硬直化。⑫新しい教育需要に柔軟かつ積極的に対応する教育行政における姿勢の欠如。があげられている。答申の経過及びその概要については、上記の他、『臨教審と教育改革（第1集～第3集）』ぎょうせい、1985年。「平成13年度版文部科学白書」あるいは「学制百二十年史」文科省ホームページ、などを参照。

⁽³⁾ 臨教審第1次答申の第1部第4節（1）において「今次教育改革において最も重要なことは、これまでの我が国の教育の根深い病弊である画一性、硬直性、閉鎖性、非国際性を打破して、個人の尊厳、個性の尊重、自由・自律、自己責任の原則、すなわち個性重視の原則を確立することである。…（中略）…このように自他の個性を知り、自他の個性を尊重し、自他の個性を生かすことは、個人、社会、国家間のすべてに通じる不易の理想である。個性重視の原則は、今次教育改革の主要な原則であり、教育の内容、方法、制度、政策など教育の全分野がこの原則に照らして、抜本的に見直されなければならない。」と記されている。すなわち、今日に至る“教育改革”における「個性」の具体例を明らかにすることによって、今回の教育改革のねらいと本質を正確に知ることができよう。

⁽⁴⁾ 具体的には、1998（平成10）年の教育職員免許法、同施行規則の改正において、教科に関する科目については9科目18単位から一科目以上8単位と規定された。例えば、小学校教員養成課程としての課程認定を受けている私立大学は2000（平成12）年の46校に対して2008（平成20）年では118校と大幅に増加している。また平成25年度「学校基本調査」（速報）によれば、ここ10年間で公立小学校が2500校余り（11%）減少しているのに対し、私立小学校は逆に42校（23%）増加しているのは、たとえそれが教員養成学部・課程の形をとっていなくても附属施設としての小学校の設置などによるものであろう。さらに、小学校の大卒教員の学歴を教員養成系とその他に分けてみると、2001（平成13）年には56.3%と26.2%であったものが2010（平成22）年には54.5%と30.6%と教員養成系大学・学部の占有率が低下してきている。また、新規採用年齢であると考えられる25歳未満の教員比率に限って見ると、2001（平成13）年には73.0%と19.8%であったものが2010（平成22）年には58.2%と36.9%と大幅に教員養成系大学・学部の占有率が低下している。この数字をみれば、長い間小学校教員は教員養成大学・学部のいわば独占的な市場であったものが近年は私立大学との競争状態に入っているといえる。

⁽⁵⁾ あくまでも民間の優秀な人材による私企業的経営手法で合理的な学校経営や学校改革をめざそうとするもので

あろうが、大阪市において採用された民間人校長が、就任わずか3ヶ月で辞職したり、保護者や職員に対するセクハラやパワハラ問題、校長会からの脱退など、まさに職務に対する適性や資質・能力を問われるような事態が生じてきているという現実が他方であるのもまた事実である。この問題はほんの一例かもしれないが、これを採用手続き上の問題というように矮小化して捉えるのではなく、教育改革の重要な柱であるべき、いま求められている教職の専門性とは何かという本質的な問いを再度我々に突きつけてきていると考えなければならない。

⁶⁾ 各職の職務内容は学校教育法第37条に規定されている通りであるが、新しい職制の導入は「…置くことができる」となっているように法律上は任意である。ただ、ここでもう一つ見逃してはならないことは「職員会議」の位置づけであろう。周知のように、学校教育法施行規則48条に規定されているように、職員会議は「校長が主宰する」ものではあるが「職員会議を置くことができる」のであり、その設置および運用は任意である。確かに、新しいたて型組織形態ではその特徴として意思決定過程の明確化は図られる一方で、上意下達ということにもなりかねない。職員会議が単なる職員朝礼や連絡会ということになれば、多くの教員を教育方針決定過程から除外してしまうという重大な問題を生じさせるということも考えられる。これは教員（構成員）間の協働意識の低下ということにもなり、学校運営に致命的な問題を生じさせることにもなる。旧来の「なべぶた型組織」は「決められない組織」であったかもしれないがそれぞれの教員が平等な立場で学校という組織運営に関与できるものもあった。今回の組織改編は権力組織化あるいは営利組織化への転換であるともいえるのだが、それが学校組織として妥当なものであるかどうかは疑問である。

⁷⁾ 特別免許状による教員免許を持たない一般人の教員採用（「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」2005年）という問題も同様の問題を孕んでいよう。例えば、「教育再生会議」の第二次報告（2007）では、教員の質の向上という視点から教員免許を持たない社会人教員の採用を2割以上にするという具体的な数値目標をあげた提言を行っている。運用の仕方次第では、「免許主義」の崩壊にも繋がりがかねない。

⁸⁾ 専門職の条件としては、高度な知識や技術、そのための長期にわたる専門的な教育、難易度の高い資格試験、職業における高い自律性と責任性、公益性を持つ、あるいは独占的に従事する、などがよく知られている。確かにその意味では、教職がこれらの条件を完全に満たしているかどうかという問題はあがあるが、固有の専門性を有する職業であることには違いない。むしろ、これらの条件を満たすような職業であるべきなのである。しかし本文でも述べた通り、いくつかの条件については“構造的”な問題を内包しているのも事実である。

⁹⁾ この答申では、最初に、「はじめに」として、教職は専門的職業であるとしたうえで、「その活動は、子どもたちの人格形成に大きな影響を与えるものである。」と

述べている。そして、さまざまな教育的課題に適切に対応していくうえで、「学校教育に対する国民の期待に応え、信頼される学校づくりを進めていくためにはなによりも教員自身が自信と誇りを持って教育活動に当たることが重要である」とし「本答申は、国民の尊敬と信頼を得ようと努力する教員を励まし、支援するという基本的な視点に立って、まとめたものである。」と説明している。

その上で、2005（平成17）年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」で示された優れた教師の条件について再度述べるとともに、教員免許更新制導入の必要性と意義についての考えを示している。

¹⁰⁾ 1997（平成9）年の中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育について」をうけて、中等教育学校は1998（平成10）年の「学校教育法」一部改正によって制度化されたものであり、修業年限を6年として一貫教育を施すものである。ねらいとしては、例えば、高校入試に煩わされることなく「ゆとり」をもった学校生活を送れることや6年間の一貫した教育で生徒一人ひとりの個性の伸長や才能の発見ができること、などがあげられている。さらに中等教育の複線化・多線化といった観点からも要請されているとしている。学校数は2000（平成12）年度において4校であったものが2013（平成25）年度には50校となっている。また、中高一貫教育校の形態としては、この他に同一設置者による中学校・高等学校併設型、異なる設置者間での中学校・高等学校連携型がある。そして併設型一貫校においては、中等教育学校に準じる形で一貫教育を行うことができるとされている。中高一貫教育校全体では、2008（平成20）年の時点で300校を超えている。答申にもある通り、中高一貫教育校設置にあたって危惧されたことは、受験競争の低年齢化や受験エリート校化することであった。このことに関しては1998（平成10）年に文科省初中局長通知も出されている。果たして、最初の趣旨のとおりこの制度が展開しているとはいえないのが現実であろう。小中学校の学校選択制は2003（平成15）年に「学校教育法施行規則」が改正されて市区町村教育委員会のレベルで導入・実施できることになった。文科省のデータによれば、小学校ではなんらかの条件のもとで選択制を実施している地域は2012（平成24）年度において15.1%に留まっている。そのうち、当該市町村内での無条件自由選択を認めているものはさらにその10%余りで実数としては30設置者となっている。中学校ではそれぞれ、15.6%、27.1%、61設置者である。

¹¹⁾ 教員評価の問題は、一連の公務員制度改革の一環として考えてよいであろう。例えば、2001（平成13）年に閣議決定された「公務員制度改革大綱」のII 新たな公務員制度の概要、1、(4) 能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入、において「…、現行の勤務評定制度に替え、能力評価と業績評価からなる新たな評価制度を導入する」と記された。地方公務員の勤務成績評定に関しては「地方公務員法第40条」にその規定がある。教員については「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第46条」に規定されている。また、森喜朗総理大臣の私的諮

問機関として発足した「教育改革国民会議」の「教育を変える17の提案」(2000(平成12)年12月)において、「教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」として、(1)努力を積み重ね、顕著な効果を上げている教師には、「特別手当」などの金銭的処遇、準管理職扱いなどの人事上の措置、表彰などによって、努力に報いる。(2)すべての教師が、退職するまで児童・生徒に直接接し、教える仕事に就くことが望ましいとは限らない。学校内でも適性によって異なる役割を負い、また、必要に応じて学校教育以外の職種を選択できるようにする。(3)専門知識を獲得する研修や企業などでの長期社会体験研修の機会を充実させる。(4)効果的な授業や学級運営ができないという評価が繰り返しあっても改善されないと判断された教師については、他職種への配置換えを命ずることを可能にする途を拡げ、最終的には免職などの措置を講じる。(5)非常勤、任期付教員、社会人教員など雇用形態を多様化する。教師の採用方法については、入口を多様にし、採用後の勤務状況などの評価を重視する。免許更新制の可能性を検討する。の5項目の提言を行っている。これらの提言内容のいくつかは、現在、制度として実現している。

¹²⁾ 教員評価については、2010(平成22)年の文科省の調査によると47都道府県および19指定都市のすべてにおいて実施されている。評価者については、一次評価者は副校長・教頭で二次評価者が校長である場合がほとんどである。評価結果をどのように活用しているかについては、人事や待遇などなどの活用しているところやほとんど活用していないところなど、現状としては都道府県市においてさまざまである。詳しくは文科省ホームページ「教員評価システムの取り組み状況について」を参照。近年、物議を醸していることに「全国学力・学習状況調査」結果を地域別学校別レベルで公表しようという一部の自治体首長の言動がある。成績が悪い学校の教師は能力が低く、成績が良い学校の教師は能力が高いという“評価”である。一連の騒動は、多くの報道機関によって取り上げられている。例えば9月22日付毎日新聞など。同様な“評価”は、従来から進学率などを巡ってもなされているところである。また、部活指導における体罰問題でも、当該教師に対する評価は、間違いなく、“結果”によって左右されており、それがさらに誤った指導を正当化するという悪循環に陥っている。一部スポーツ界に見られる暴力指導問題も、指導者あるいは管理者としての“評価”と密接に結びついているなど、評価の視点(基準)や方法によっては大きく異なった結果を生むことになる。さらに言うなら、いじめなどの問題における学校の「隠ぺい体質」も評価の問題と無関係とはいえない。

¹³⁾ 2007(平成19)年の中教審答申「今後の教員給与の在り方について」を踏まえて設置された「学校の組織運営の在り方を踏まえた教職員調整額に見直し等に関する検討会議」における「審議のまとめ」の中で、現状と課題として「平成18年に行われた「教員勤務実態調査」の結果が示すように、教員が勤務時間内で全ての業務を処理

することが現実的には非常に困難な状況となってしまう。これは、社会の価値観の多様化や地域や家庭の教育力の低下など、学校を取り巻く環境の変化から、授業以外の様々な業務が学校に持ち込まれている現状があるためと考えられる。」としている。この「教員勤務実態調査」は、平成18年度文部科学省委託調査研究として東京大学が行ったものであり、これによると小学校および中学校教員を合わせた平均残業時間による数字が一ヶ月あたり34時間となっている。職務の内容は、「児童生徒に指導に直接関わる業務」「児童生徒の指導に間接的に関わる業務」「学校の運営に関わる業務及びその他の校務」「外部対応」の4つに分類されており、それぞれに集計されている。このほか、残業時間には含まれない「持ち帰り時間」も10時間ある。周知のように、教員には、「時間外勤務手当」に関する労働基準法第37条の適用が除外されており、別途、一律に「教職調整額」が支給されているが(「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」1971)、この額も1966(昭和41)年の「教員の勤務状況調査」を基に決められており、教員の適切な処遇という点で問題があるとしている。ちなみに、昭和41年では一ヶ月あたり8時間となっている。この問題も教員評価の問題と関連しているといえる。職務実態に合致した処遇は当然のこととしても、仮に「手当て」によって保障されるからといって過度の勤務負担を強いるような職場環境の改善は当然求められなければならない。

また、文科省の分限処分に関するデータによると2010(平成22)年度においては処分総数8899人に対して病気休職者は8660人、そのうち精神疾患によるものは5407人で62.4%を占めている。これは教員総数の0.94%、0.59%にあたる。平成13年以降の数字を見てみると実数も比率も確実に増加しており、精神疾患による休職者数は10年前に比べて倍増している。

¹⁴⁾ 文部科学省による「平成22年度子どもの学習費調査」によれば、例えば高等学校の場合、学習費総額は公立学校では約39万円であるのに対し私立学校約92万円となっている。学校教育費(授業料、学校納付金など)と学校外教育費(塾や家庭教師、習い事など)については、それぞれ約16万円と24万円となっている。大学の学費なども特に国立大学においては授業料が昭和50年に比べて約15倍の535800円となっている。ただ実際に、金額の大小にかかわらずそれが必要な経費として適正なものかあるいは過大なものかは、家計(所得)における教育費の割合や子育て意識などから総合的に判断する必要がある。生活全体に大きな影響を及ぼすことなく、必要な限り支出できるのであれば何も問題はない。しかし現実には、いくつかの意識調査において、親にとっては子どもの教育費の問題が子育て上の大きな悩みになっていることが明らかになっているし、家計全体と支出についての関係では、貯蓄率という指標を参考にすると、子どもが大学生になった時点でマイナスに転じており、単純に考えればそれまでの経済状況が子どもの大学進学という選択

を左右することにもなる。例えば、所得全体と教育費との関係を見てみると、両親が年収400万円以下の場合、高卒後の進路として4年制大学への進学と就職などにわけると31.4%と30.1%とほぼ同じ割合であるのに対し、年収1000万円以上の場合、進学が62.4%と就職などが5.6%と明らかな違いが生じている。また、学力と経済状況との関係については、全国学力・学習状況調査およびその追加調査の結果として家庭の収入が高いほど正答率も高いという傾向を示すというデータもある。これらのことから感じられることは、経済的格差によって、すなわち「お金によって人生が決まる」というような状況になりつつあるのではないかということである。学習費以外の一連のデータは、「平成21年度文部科学白書 第1章家計負担の現状と教育投資の水準」による。

¹⁵ 教員は公務員に中でも最大規模の構成員数(約93万人、私学も含めると教員総数は約110万人)を持つものであり、文部科学省を頂点とした一つの行政組織として見た場合、もっとも中央集権的組織構造を形作っているように思える。また、本質的に職務上の「公平性」や「平等性」が求められる立場にあるが、それを実現するには、あえて誤解を恐れずにいうなら、最低水準に合わせるのが一番公平で平等なサービスを提供できるやり方ということになる。しかし、多くの教師はさまざまな制約の中で教師としてすべての子どもたちに対して等しくその職責を果たすために「葛藤」しているはずである。教師を自律した専門家として捉えるなら、その形式的定義はともかく、例えば、教授内容や教授方法における自由が確保されていなければならないが、実際には「学習指導要領」に従い、与えられた「教科書」を用いて授業をしなければならないのである。さらには、教育委員会から指示された多量の業務を処理し、あるいは管理職からの業務命令に従うという義務をもっているのである。このような現実のなかで、教師が教師であること、すなわち、このような状況の中で教師が自律的に職務を遂行するためには何が必要なのかということが、いま明らかにしなけ

ればならないことなのであろう。それこそが今求められている教師としての資質・能力の中身である。

¹⁶ 原文は答申の「第2章 教師に対する揺るぎない信頼を確立する—教師の質の向上— (1) あるべき教師像の明示」を参照。

¹⁷ 具体的には、答申の「I. 現状と課題 2. これからの教員に求められる資質能力」を参照。

¹⁸ ちなみに、平成22年度における懲戒処分(免職、停職、減給、戒告)の総数は905人であり、処分事由で最も多いのは交通事故で349人である。わいせつ行為等152人、体罰131人と続いている。(「平成22年度教育職員に係る懲戒処分等の状況について」文科省HP) また、指導が不適切な教員として認定された者は平成21年度で260人となっている。(「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について」文科省HP)

【参考文献】

- 1) 加野芳正「新自由主義=市場化の進行と教職の変容」『教育社会学研究第86集』2010年
- 2) 荻谷剛彦 金子真理子 編著『教員評価の社会学』岩波書店 2010年
- 3) ぎょうせい 編『臨教審と教育改革(第1集~第3集)』ぎょうせい、1985年
- 4) 佐藤学「現代社会の中の教師」『岩波講座「現代の教育6」教師像の再構築』岩波書店 1998年
- 5) 中央教育審議会答申「新しい義務教育を創造する」2005年
- 6) 中央教育審議会答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」2006年
- 7) 中央教育審議会答申「教職生活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」2012年
- 8) 文部科学省「平成21年度文部科学白書」2008年
- 9) 油布佐和子「教職の病理現象にどう向き合うか」『教育社会学研究第86集』2010年

