

教員の資質能力の育成についての課題

～臨教審とそれ以降の教育答申が求めている教員の資質能力の考察から～

Challenges for Developing Teachers' Qualifications and Ability

～Consideration of Teachers' Qualifications and Ability Required by Ad Hoc Council on Education and Subsequent Reports of the Curriculum Council～

小 坂 明

要 旨

文科省は、従来必要とされてきた教員としての使命感、教育的愛情、教科や教職に関する専門的知識、実践的指導力、総合的人間力などの能力に加え、「キャリアステージに応じた資質能力を高める自律性」「情報を収集・選択・活用する能力や深く知識を構造化する力」「学校を取り巻く新たな教育課題に対応できる力量」を挙げている。ここでは、臨教審答申と臨教審以降の教育答申を考察し、教員の資質能力の向上が進まない課題を探る。

キーワード：教員の資質能力 養成・採用・研修 育成 学び続ける教員 社会の変革の主体
非正規教員 教員の魅力

1. はじめに

「よき教師とは、何よりもよき性格や人格を持ち、教授に必要な知識や理解力を持っていないなければならない。また学習指導上必要な専門的洞察力と技倆を持ち、生徒の個性や要求を理解し、適切な指導方法を知っていなければならない。また教師は生徒の属する家庭や社会を知り、父兄や社会との協力の仕方を考えて、児童の学校内外における興味や活動を健全な価値ある方向に仕向ける責任を持っている。」(アメリカ教育使節団第2次報告書昭和25年)⁽¹⁾ 戦後、求められる教師像は、この報告書から始まった。優れた教員の確保や養成は、明治以降からの課題であった。

近年、テレビドラマに登場する教師は、理想が描かれている。現場で求められる理想の教師像も、その時代の教育問題に取り組んでいけるような資質能力が求められている。それぞれの時代を代表する学園ドラマが作られ、社会的に大きなブームを招くことで、教育界にも影響を与えてきた。昭和40年代は、荒れた学校をスポーツ活動で再生するスポコン教師、昭和50年代には「金八先生」等に見られる教育問題に立ち向かう熱血的な教師や教師集団、平成に入ると女性教師が主人公に。そして、平成の半ばには「GTO」等に見られるスーパーマン的な教師像が見られるよ

うになった。また、最近では謎めいた教師が登場するなど、今日の教育課題が多様化、複雑化、混迷化していることが、テレビドラマを通して明らかである。そんな「金八先生」が全盛期の中、臨時教育審議会が中曽根内閣総理大臣の諮問機関として開催された。そして、21世紀に向けての教育改革が議論され、方向性が答申された。この答申以降の教育答申から教員の資質能力について述べているものを調べ、現在の教育事情や現状と鑑みて、これからの時代に必要な資質能力を考察する。

2. 臨時教育審議会答申と教員の資質能力の向上

教育改革の基本方向として「平成13年度 文部科学白書、第1部21世紀の教育改革」の中で、「昭和50年代の中頃から、核家族化や都市化の進展を背景としつつ、社会連帯意識の喪失、家庭の教育力の低下等が進み、他方で第二次ベビーブームによる過大規模校の増加や受験競争の低年齢化等も進み、児童生徒の教育環境が悪化しました。青少年非行が増加し、また、小・中学校でのいじめ、登校拒否、校内暴力等社会的に大きな関心と呼ぶ事態が頻発しました。」⁽²⁾と、当時の社会情勢が簡潔に述べられている。こうした中、昭和59年9月に、政府全体の責任において教育改革に取り組むため、内閣総理大臣の諮問機関として行われた。そして、臨時教育審議会は、昭和60年6月の第一次答申から62年8月の第四次（最終）答申まで、3年間に四つの答申をまとめた。調査審議は「教育基本法の精神にのっとり」行われた。この答申による「21世紀に向けて」の教育改革の基本的考え方は、「個性重視の原則」「生涯学習体系への移行」「国際化、情報化等変化への対応」であり、画一主義と学校中心主義からの脱却を求め、行政が社会変化に柔軟に対応することを要請するものであった。では、この答申の中での教員の資質能力について探ってみる。

教職員の現状は「我が国の教師は、教育指導上困難な点があるにも関わらず、その努力によって教育水準を維持してきたことには評価されるが、一部には指導力の不足した者や使命感に乏しい者もみられる。また、校長がリーダーシップを発揮できず、(中略)学校、教師に対する尊敬や信頼を薄くさせている状況がある。」「現在の学校はともすれば教師中心の発想となり、(中略)また、父母や地域に対して閉鎖的であり…」⁽³⁾「教師の意識、指導体制、指導力などの諸要因により学校における徳育が十分な成果をあげていない。」「教育界には、実態として、中央からの指導助言に依存する傾向とこれに反発する傾向とがあり、(中略)学校教育活動の活性化を妨げている面がある。」⁽³⁾など教員に対して批判的なことが多く述べられ、特に資質能力に関しては、「意識・指導力」の不足と指摘し、人間性も専門性も求めている。そのため、第1次答申では、「(前略)教員の果たす役割がとりわけ重要である。教員には、児童、生徒に対する教育愛、高度の専門的知識、実践的な指導技術が不可欠である。」と述べ、「養成、採用、研修、評価などを一体的に検討する」⁽³⁾と方策を示した。ただ、この指針は、1978年中教審からだされた「教員の資質能力の向上について(答申)」中でも「(前略)教員に対する国民の要請と教職の専門性にかんがみ、教員の養成・採用・研修の過程を通じて教員の資質能力の向上を図ることが重要であると考

え…」と述べられていて⁽⁴⁾、臨教審は、これを踏襲したものと考える。

第2次答申では、「第3章初等中等教育の改革 第2節教員の資質向上」という項目があり、(1) 教員養成・免許制度の改善 (2) 採用の改善 (3) 初任者研修制度の創設 (4) 現職研修の体系化の4つの観点で方策を示した。多くは、(1)と(2)の教員養成・免許制度・採用の改善のことであったが、下のグラフ(図-1)からも分かるように臨教審後は、景気も良く、教員の需要減退期に入り、志願者も減少した。30年後の今を見据えたような提言でもあったが、採用試験という狭き門でスクリーニングすることで教員の質の保証を図ることが、困難であることがすでに始まっていることがわかる。

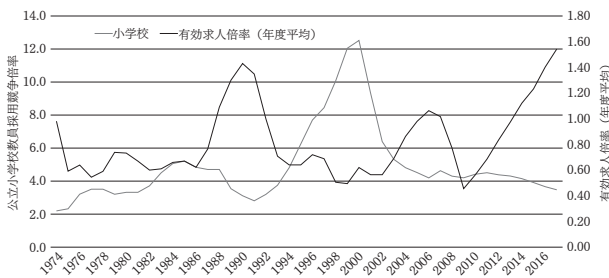


図-1 公立小学校教員採用競争率と有効求人倍率の推移
「教員の養成・採用・研修の一体改革に資する国際的動向に関する調査研究プロジェクト」報告書P2より

(3) 初任者研修制度の創設の提言は、極めて具体的であり、教員の資質向上施策として重要視されていたことが分かる。優秀な教員を採用するためには、試補正をあえて取らず、また、指導教員を配置する予算要求など、当時の1学期間のみとした大蔵省案を変えてまでも実施に踏み切ったことを考えると、相当な思いがあったと感じ取られる。

戦後の教育改革で、教員は著しく増加したため、免許を取得しやすく教員採用候補者を増やせば、教員の地位も上がり、資質能力の高い教員が確保できると考えた。こうした開放制にもひずみが出始めていた。実際は、医師や弁護士と違い、報酬も少なく、社会的に専門職とは認められない状態であった。(図-1)からも分かるように経済状況に左右され、教職については二次的な希望が多い。このようなことから考えると、臨教審では、初任者研修制度は教員の資質向上策の中では重要課題であった。

様々な議論をへて、初任者研修制度は、昭和63年6月に「教育公務員特例法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の公布について(通達)」がだされ、昭和63年5月に公布され、平成元年4月1日から施行された。そして、平成元年3月の「教育公務員特例法施行令の一部を改正する政令の公布について(通達)」では「初任者研修実施要項モデル(都道府県)」を提示し、「初任者は、校内において指導教員を中心とする指導及び助言による研修(週2日程度・少なくとも年間60日程度)を受けるとともに、校外において教育センター等における研修(週1日程度・少なくとも年間30日程度)を受けるとする。」また、「宿泊研修(4泊5日程度)を受けるとする。」⁽⁵⁾と詳細に規定するなど制度設計は確かなものであった。実質的に教員養成は5年間となった。この制度は現在も続いているが、平成30年6月には育成指標の導入を受け「初

任者研修の弾力的実施について（通知）」がだされたが、数年前からの大量採用時代においても、指導教員も増やすことなく、弾力化は始まっていた。

（図-2）は、若年教員の離職者の割合のグラフである。初任者研修制度が導入される以前から若年者の離職率は高く、導入後も平均を大きく上回り、各年代のトップである。このことから初任者研修が教員の資質向上に密着しているとは思われない。また、小学校では、2016年「定年を除く理由とした離職者数（1000人あたり）」（図-2）では25歳未満と25歳以上30歳未満両方とも23人である。中学校もそれぞれ37人、30人と

定年を除く理由とした小学校教員
離職者数（1000人あたり）

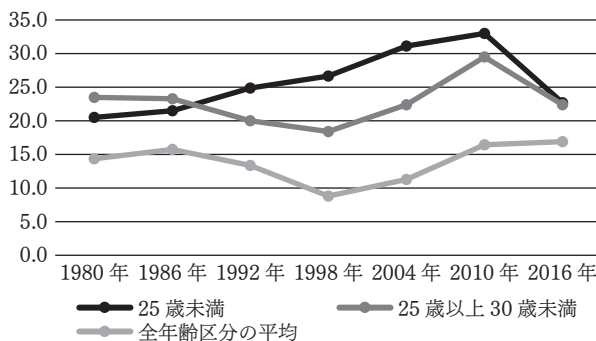


図-2 学校基本統計調査より作成

高い離職率である。大学や他業種から学校現場に入職して年数の少ない若手教員には、学校現場が求める専門性のリアリティショックが重くのしかかっている実態と考えられる。また、公的な研修はどうしても、あらゆる教育課題に取り組むことが多く、初任者のニーズにはあっていないことも多々あり、受動的になりがちである。教員養成に見られるように、知識や技術の伝達になっていないか、今後、振り返ることが必要である。

3. 教育職員養成審議会「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」（平成9年）

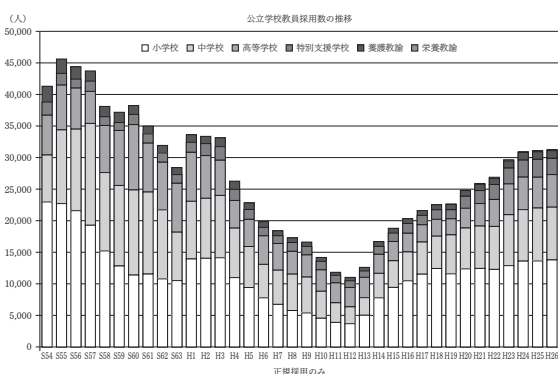


図-3 公立学校教員採用者数の推移（正規のみ）
国立大学改革プラン「教員養成大学・学部関係データ集」文科省HPより 2015年

平成9年7月に出されたこの答申には、求められる教員の資質能力について「いつの時代にも求められる資質能力」と「今後特に教員に求められる具体的資質能力」に分けている。それだけではなく、「得意分野を持つ個性豊かな教員の必要性」も付け加え、主に養成段階での取り組みに触れている。21世紀を目前の時代で、バブル崩壊や阪神淡路大震災後の時代背景もあり、（図-3）からも分かるように教員採用数も激減している頃である。その後、大量退職時代を迎え、採用人数は増加する

が、このまま教員定数なら東京オリンピック2020年頃から少子化により採用者は減少していく。

この答申の「はじめに」の部分に「財政構造改革が国を挙げての喫緊の政策課題と位置付けられる中で、現在進行中の教職員配置改善計画について2年間の繰延べが閣議決定された。このような状況の下、児童・生徒数や現職教員の年齢構成の影響により、近年減少を続け昨年度は1万6千人余りの水準にまで落ち込んでいる公立の小・中・高等学校・特殊教育諸学校の教員採用は、今後更に減少することが予想される。それとともに、国立教員養成系大学・学部の教員養成課程の入学定員を今後3年間のうちに

現在の約1万5千人から5千人程度削減する計画も発表され、入学定員の削減が行われる予定である。これが実施されると、国立大学の教員養成課程の規模は、15年足らずの間に半減することとなる。」⁽⁶⁾と述べ、(図-4)からも分かるように、ほぼ半減し、現在では、一般大学からの教員採用者が半数以上を占めている。

ところで、本答申の「今後特に教員に求められる具体的資質能力」は、「未来に生きる子どもたちを育てる教員には、まず、地球や人間の在り方を自ら考え」とともに、培った幅広い視野を教育活動に積極的に生かすことが求められる。さらに、教員という職業自体が社会的に特に高い人格・識見を求められる性質のものであることから、教員は変化の時代を生きる社会人に必要な資質能力をも十分に兼ね備えていなければならず、これらを前提に、当然のこととして、教職に直接関わる多様な資質能力を有することが必要と考える。」⁽⁶⁾と、とても高度な専門性を求めている。特に「地球的視野に立って行動するための資質能力」「変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力」「教員の職務から必然的に求められる資質能力」の3つを挙げ、求められる資質能力の向上は、具体的に教職に対する愛着や誇り、教科指導と生徒指導等のための知識、技能及び態度はもちろん、地球観、国家観、人間観に始まり、課題探求能力、人間関係、社会変化への対応力までの資質能力の向上も求めている。さらに、臨教審でも提言された、画一的な教員像を求めることは避け、生涯にわたり、資質能力の向上を図るという前提で「得意分野を持つ個性豊かな教員の必要性」を主張している。このように高い資質能力を高める手立てとして「養成段階と初任者研修をはじめとする現職研修段階との分担については、以上のように整理できるわけであるが、実際にこれら一連の過程を通じ教員の資質能力を円滑に向上させるためには、大学と都道府県教育委員会等とが、日常的に情報交換や人的交流を行いつつ、養成又

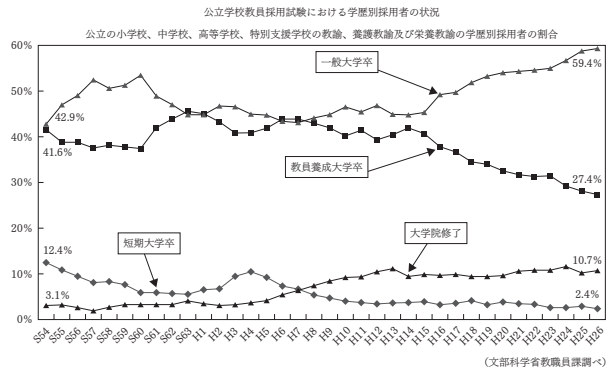


図-4 公立学校教員採用試験における学歴別採用者の状況 国立大学改革プラン「教員養成大学・学部関係データ集」文科省HPより 2015年

は研修に係るカリキュラム内容を相互に十分理解し、一人一人の教員に対し生涯にわたり適時適切な学習機会を確保するよう努めることが不可欠と考える。」⁽⁶⁾と示している。

この(図-5)は、初任研における校外及び校内研修で大学と連携した割合を示している。これからも分かるように

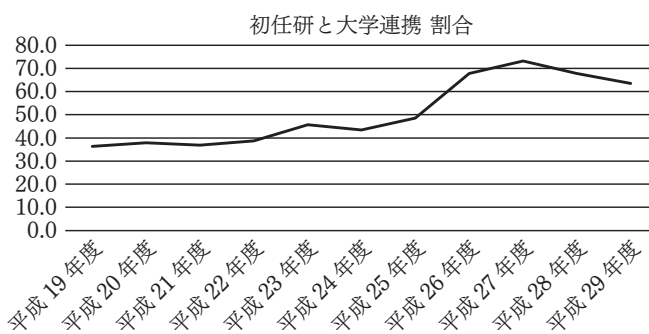


図-5 初任研実施状況(文科省HP)より作成

答申がだされた10年後でも、大学と連携している教育委員会は約36.4%にとどまっている。平成27年度で約73.2%になったが、その後、減少傾向になっている。校内研修での連携ができない理由には、各学校での研修予算が乏しいことや理論よりも実践という考えが教育現場には広がっている。

4. 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」(平成17年)

(1) 新しい義務教育の姿

平成10年(1998年)の学習指導要領では、「総合的な学習」の新設や授業内容の大幅な削減により、いわゆる「ゆとり教育」が始まった。しかし、学力の低下などが問題視され、平成15年(2003年)には、最低基準とされ、一部学習指導要領が改正された。時代は、小泉総理大臣が規制緩和を推進し、郵政が民営化されるなど、経済状況は落ち着いてはいたが、デフレ状況は続いていた。また、格差社会とか、投資家、IT起業家などが生まれたころでもあった。そのような中で、この答申は、まず、新しい義務教育の姿として、「学ぶ意欲や生活習慣の未確立、後を絶たない問題行動など義務教育をめぐる状況には深刻なものがある。公立学校に対する不満も少なくない。我々の願いは、子どもたちがよく学びよく遊び、心身ともに健やかに育つことである。そのために、質の高い教師が教える学校、生き生きと活気あふれる学校を実現したい。学校の教育力、すなわち『学校力』を強化し、『教師力』を強化し、それを通じて、子どもたちの『人間力』を豊かに育てることが改革の目標である。」⁽⁷⁾と述べ、「変革の時代であり、混迷の時代であり、また、国際競争の時代でもある今日、人材育成の基盤である義務教育の根幹は、これまでのどの時代よりも強靱なものであることが求められる。教育を巡る様々な課題を克服し、国家戦略として世界最高水準の義務教育の実現に取り組むことは、我々の社会全体に課せられた次世代への責任である。」⁽⁷⁾と国家的改革であることを示し、教育力として「学校力」「教師力」「人間力」を提言している。

(2) 教師力について

総論の項目に「義務教育の基盤整備の重要性」と挙げ、その中で「とりわけ重要なのは教職員である。」と言い切っている。「教育は、教師と子どもたちとの人格的ふれあいを通じて行われる営みである。人間は教育によってつくられると言われるが、その教育の成否は教職員にかかっているとと言っても過言ではない。どの国においても、教職員の質と量を確保するための戦略は大きな課題である。資質能力を備えた教職員を安定的に確保できるか否か、教職員が安心して職務に従事できる環境があるか否か、教職員を尊敬する社会であるか否かは、教育の成否の鍵を握る問題である。」⁽⁷⁾と指摘し、教員自身が力量をあげる事より、優秀な教員を確保することや育てる環境の整備の重要性が述べられている。また、各論の第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—」では、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3つをあげ、量・質の両面から優れた教師を育成・確保するための方策として、下記の6つを示している。⁽⁷⁾

- 学部段階における教員養成の着実な改善・充実
- 教員養成の専門職大学院の活用
- 教員免許更新制の導入
- 教員採用の工夫・改善・教員研修の充実
- スーパーティーチャーなどの職種の導入も含めた教員評価の改善・充実
- 退職者、企業人など、多様な人材の積極的登用、校長に加え教頭への民間人の登用

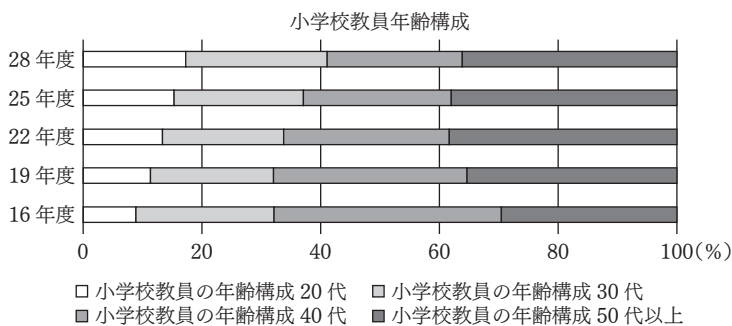


図-6 平成28年度学校教員統計調査 文科省より作成

特に、(図-6)からも分かるように答申が出されたころの平成16年度は、平均年齢は44.1歳とベテランが多く、若手が少ない職場であった。そのため、数年後に控えた大量退職と大量採用を踏まえ、養成、採用の方策を強く

述べている。また、「専門職大学院制度を創設」「教員免許更新制を導入」「人物評価を一層重視するとともに、大学の成績やボランティア等の諸活動の実績を評価する選考方法の改善」「民間企業経験者や退職教員等、多様な人材を登用するための工夫・改善、教師を育てるの評価」「管理職を補佐して担当する校務をつかさどるなど一定の権限を持つ主幹などの職を置くことや事務の共同実施や共同実施組織に事務長を置くことを検討」などは、現在の教育現場では、ほとんど採用されている。ただ、民間企業等からの人材確保が低迷していることは(図-7)からも分かるよ

うに全国で教育現場以外からの校長登用は、100名から140名にとどまっている。平成30年4月の段階で、全国で116名その内、44名が大阪府、大阪市である。学校は予算や人事が民間企業ほど自由にならないだけでなく、意思決定の方法ひとつ取ってもトップダウンが通用しないことや行政からは、決裁権のない課長という立場がとら

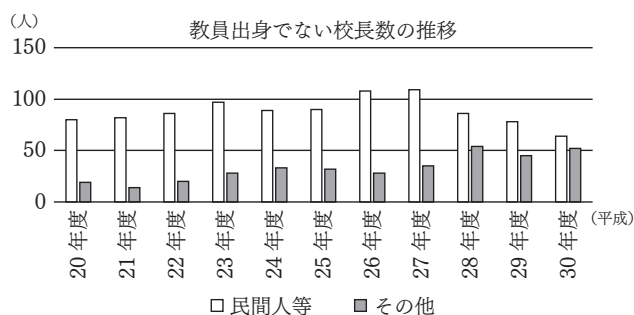


図-7 教員出身でない校長数の推移

(文科省) HPより作成

れているなど、「独特な学校文化」は、外部からの人材確保を困難にしている。国家戦力として、教員の資質向上にも言及したこの答申は、教員個人よりも学校の組織の改革によつての教育力を高め、教師力の向上を目指していた。

5. 中央教育審議会「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）」（平成24年）

「学校教育の成否は幼児・児童・生徒の教育に直接携わる教員にかかっており、その質と数の充実はいつのも最も重要な課題の一つであります。」⁽⁸⁾と、質と数で教員の資質の向上をうたっている。その要因として、学校を取り巻く現状は、「グローバル化や情報通信技術の進展、少子高齢化など社会の急激な変化高度化、複雑化する諸課題」「変化が激しく先行きが不透明な社会」「いじめ・暴力行為・不登校等生徒指導上の諸課題」「特別支援教育の充実、外国人児童生徒」「ICTの活用の要請をはじめ、複雑かつ多様な課題」と、様々で高度な知識が必要とする対応に直面していると述べられている。さらに社会全体の高学歴化が進行する中で教員の社会的地位が低下している現状があるため、一層の向上を図ることの必要性も示している。そして、「これからの教員に求められる資質能力」として、以下のことをあげている。

- ①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
- ②専門職としての高度な知識・技能
- ③総合的な人間力⁽⁸⁾

特に「専門職としての高度な知識・技能」を求めているため、教職生活全体を通して「学び続ける教員像」の確立に言及している。そして、学校を学びの共同体と示した。

養成段階では、修士レベル化し、高度専門職業人として位置づけた。また、教員免許制度の改革の方向性を提言し、教職課程の質の保証として、コアカリキュラムの作成にもふれている。また、教員免許を「基礎免許状」「一般免許状」「専門免許状」の3分割に分け、一般免許状を教職大学院で集約化しようとする上進制にも提言している。このように高度な専門性をたかめるために、

当面の改善方策として、教育委員会・学校と大学の連携・協働による高度化を目指した。

現職研修体制では、10年経験者研修やその他の任命権者が実施する研修等の改善、教員免許更新制の必修領域の内容充実、各県のトップリーダーを育成する管理職研修の実施、教員のライフステージに応じた研修内容・方法等に関する改善、校内研修等を活性化するための取組など、これらを推進するとともに、管理職、教育行政職員に求められる資質能力には、マネジメント力を身に付けるためのプログラムの開発と行政が主催する研修の改善することを指摘している。

また、この答申からは、急速な社会の変化に対応できる教員の育成が急務であることがうかがえる。養成段階における修士化レベルをたびたび求めているが、学士レベルでの検証がなく、単に2年間学修を積み重ねて資質向上になるかは疑問である。また、実践的な実習を増やしても受け入れる現場の指導体制や働き方改革の中での運用は現実的ではない。そして、教員免許の分割、上進制では、免許取得の期間が増大するためコストやリスクも増え、教員免許取得希望者が減ることも懸念される。

さらに、行政の主催する研修の充実と自主研修の大切さを指摘しているが、それに関わる教員の待遇や服務については議論されていない。自主研修を推進しているのに、教員の資質能力の向上に欠かせない、現場での実践的体験的な育成・研修には言及されていない。質と量を求めているが、臨教審などの答申と比べると具体的な施策などが見受けられない。

また、(図-8)からも分かるように、学校現場では非正規教員が増加している。毎年増え続け、H24年度(2012年)では11.2万人、全体の16%になっている。6人に1人は非正規教員である。学校基本調査では、非正規教員も本務教員として位置づけて数字にあげるなど、教育

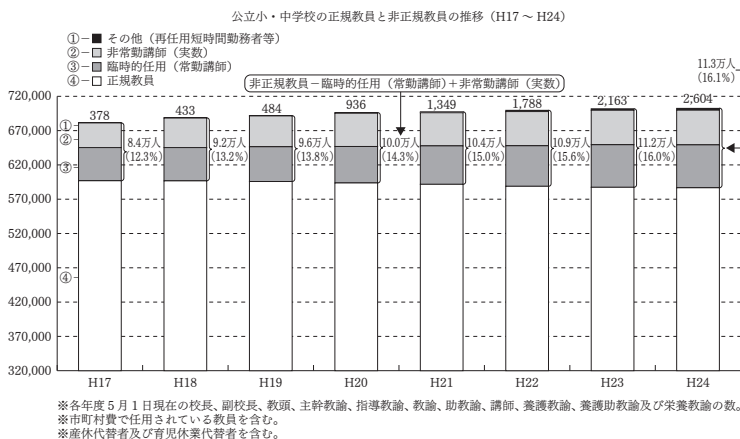


図-8 「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～資料編3 2012年文科省HPより

公務員である。人材確保法や義務教育費国庫負担制度によって、国が一貫して保障してきた教員の身分があった。

ところが、2004(平成16)年度「国立大学法人等の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」

により、教職員の給料・諸手当の額は国立学校の教職員に準拠するものとした国立学校準拠制が廃止されたことにより、教職員の給料・諸手当の額を都道府県が主体的に決定できるようになった。さらに同年、「総額裁量制」が導入された。これにより、給与水準の引き下げにより生じた財源を各都道府県が教職員数を増やすことが可能になった。このため、正規教員1人分で複数の非常勤講師を採用することが可能にもなった。また、前述の（図-3）からも分かるように平成14年ごろから、退職者増加による採用が増え始め、同時に臨時講師も若手教員の産育休のためもあり増加に転じている。また、最近では少子化による就学児童減少傾向に入り、定数内でも臨時講師が増加傾向に転じている。これらの動向は、前記の法改正による影響であることは確かである。「臨時教育審議会 こぼれはなし」（編著者 渡部 翁）の中では、「つまり初等中等教育レベルで文部科学省自らが所管する国立学校の教員、国立学校が存在しなくなったことの帰結として、初等中等教育の学校および教員に関するその把握が間接的になり、文科省の政策使命や政策機能が、特に教員の資質能力の向上策において低下している面があるかもしれません。」⁽⁹⁾と指摘している。また、同書では、「国立附属学校教員を非公務員化することは、ある意味、国の役割放棄です。」⁽⁹⁾と言い切っている。この法改正からほぼ10年後に出されたこの答申からも、臨教審にはあった教員の資質向上のための教員への処遇改善や初任研のような具体的な施策は感じ取られず、教員養成では各大学での改革を言及し、教員の育成も、各地方公共団体への主体性を求めるような傾向になっている。そして、15年がたち、非正規教員は相変わらず増加傾向にあり、過剰労働への国際機関からの指摘、新学習指導要領が示す高度で多様な専門職への要求など教員の働く環境は厳しい状況になっている。

6. 中央教育審議会「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）」（平成27年）

冒頭に「新たな知識や技術の活用により社会の進歩や変化のスピードが速まる中、教員の資質能力向上は我が国の最重要課題であり、世界の潮流でもある。」⁽¹⁰⁾と示した。まず初めに中央審議会「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）」（平成24年8月）で提言された「学び続ける教員像」を具現化していくための教員政策を進めていく必要性を強く示し、「学び続ける教員」としての施策を提言している。そして、「これからの時代に求められる教員としての資質能力」として下記の3つを挙げている。

- ① これまで教員として不易とされてきた資質能力に加え、自律的に学ぶ姿勢を持ち、時代の変化や自らのキャリアステージに応じて求められる資質能力を生涯にわたって高めていくことのできる力や、情報を適切に収集し、選択し、活用する能力や知識を有機的に結びつけ構造化する力などが必要である。
- ② アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善、道徳教育の充実、小学校における外国語教育の早期化・教科化、ICTの活用、発達障害を含む特別な支援を必要とする児童生徒等

への対応などの新たな課題に対応できる力量を高めることが必要である。

- ③ 「チーム学校」の考えの下、多様な専門性を持つ人材と効果的に連携・分担し、組織的・協働的に諸課題の解決に取り組む力の醸成が必要である。⁽¹⁰⁾

これらからも分かるように、かなり高度な知識や専門的な力量を要求している。そして、この答申は、これからの教員の資質能力について、詳細に示し、大量退職、大量採用で教員が大きく入れ替わるこのときを教育改革の大きなチャンスととらえている。また、「学び続ける教員」の項目で、「内閣総理大臣が主催する教育再生実行会議の『これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について（第七次提言）』（平成27年5月14日）では、『教員の資質能力の向上は教育政策の最重要課題であるだけでなく、内閣全体としての最重要課題としても取り上げられており、現在またとない改革への気運が高まっている状況と言える。』⁽¹⁰⁾を紹介している。そして、具体的な方向性として、「教員研修」「教員採用」「教員養成」「新たな教育課題に対応した教員研修・養成」「教員の養成・採用・研修を通じた取組」「教員免許制度」「教員の資質能力の高度化」の7つの項目で改革や改善を述べている。

『「教員は学校で育つ』ものであり、同僚の教員とともに支え合いながらOJTを通じて日常的に学び合う校内研修の充実や、自ら課題を持って自律的、主体的に行う研修に対する支援のための方策を講じる。』⁽¹⁰⁾と述べ、現場での研修や学びを大切にしている。臨教審で多くの予算を獲得してまで実施した初任研制度も縮小し、OJTを重視している。また、教員採用試験における共通問題、教員育成協議会（仮称）の創設、教員育成指標の策定などの新しい施策も提言している。

そして、現在は、この提言を受け、教員養成の大学での教職課程コアカリキュラムの具体的な提示、教員の養成・採用・研修の一体的改革が必要であるという認識の下、校長及び教員としての資質の向上に関する指標の作成、教員の主体的な学びを支える様々な取組を進めるための基盤として、教育委員会と大学等が相互に議論し、養成や研修の内容を調整するための制度として、「教員育成協議会」創設などを具現化させた。動きは早く、平成27年には、教特法の改正を行い、育成指標の具体化を各都道府県等に求め、育成協議会も同時に立ち上げさせている。また、平成28年には教育職員免許法を改正し、各大学へ教育課程の質の向上を求めた。しかし、平成24年の答申と同じように、すばらしい提言や言及はするものの「国、教育委員会、学校、その他の関係者等が一体となって、学校における業務の精選や効率化、教職員の役割分担の見直し…」 「国、都道府県、市町村、学校等研修の実施主体が大学等を含めた関係機関との有機的連携を図りながら…」 などという記述が目立ち、主体性は、各地方公共団体や大学にゆだねている。そして、「日常業務の多忙化」は認めているものの、その改善策に具体性はなく、教員の給与改善など処遇には触れていない。現在、各都道府県や政令市では育成指標も出来上がり、養成、採用、研修の一体的な目標が示されている。まだまだ、活用には至っていないが、今後、臨教審で出された、初任者研修のような思い切った予算付けされた施策が求められる。

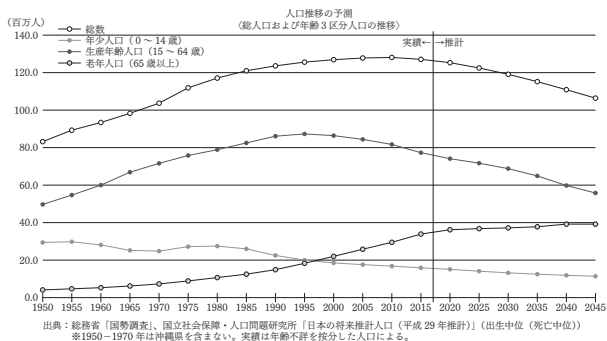


図-9 人口推移の予測 総務省国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成29年)

平成25年の本務教員数(小学校)が384,956人であるが、平成28年には380,111人となり、3年間で約4,800人減少している。よって(図-10)からも分かるように2021年から小学校教員の需要は急減してくる。

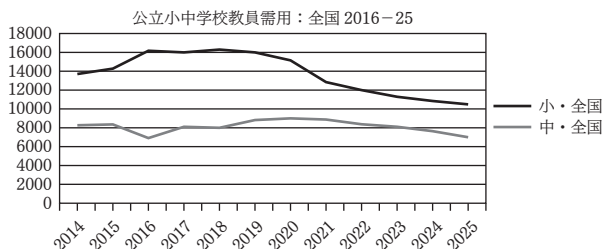


図-10 国立教員養成大学・学部、大学院、附属学校の改革に関する有識者会議(第1回)資料より(平成28年9月)

採用試験の受験者数は、2012年度約122,000人、2018年度約105,000人、2019年度約98,000人と落ち込んでいる。29年度の小学校の平均倍率は約2.8倍と3倍をきってしまい、なかでも新潟県は約1.2倍という結果になっている。(2019年9月1日 朝日新聞朝刊)⁽¹¹⁾

2018年3月に文科省・厚労省が発表したように、平成30年3月大学等卒業予定者の就職内定率が9割を超え、民間企業への就職が好調なこともある。しかし、教員という仕事に魅力が感じられない要因が大きく、これは危機的状況である。また、朝日新聞は「文部科学省が2016年度に行った公立小中学校の勤務時間調査では、1日の平均労働時間が約11時間を超え、小学校教諭の約3割、中学校教諭の約6割が『過労死ライン』に達していた⁽¹¹⁾と報じている。ただ教員の多忙化だけでは、「ブラック」というイメージはない。この多忙化に対して、それに対する処遇も改善されるこ

7. 今後の課題

教員(小学校の教員を主として)の資質向上を考えると、採用状況や職員構成、教員の処遇、そして、教員個人や組織の教育力に注目すべきではないか。

(図-9)から、わが国の人口は、2008年をピークに減少傾向に転じている。特に、出生数の減少に歯止めがかからず、2030年には約75万人と予想され、15歳以下の人口は2030年には全体の約13.2%にとどまっている。そして、実際に、

教員の質と量的確保は、今後、供給過多になり採用試験の競争が上がるため、質的にも確保できる状況になるはずである。しかし、(図-3)をみると、大量退職で採用人数が多い現在ではあるが、平成29年の採用倍率が全国平均で小学校は、3.5倍である。

採用試験の受験者数は、2012年度約122,000人、2018年度約105,000

となく、逆に高い専門性や人格を求め、過重な責任も問われている現実が多々見られることが、「ブラック」のイメージを増幅している。

そのためか、中教審の働き方改革特別部会では「教師の長時間勤務是正のための勤務の在り方について」（平成30年11月）の中で、「学校における働き方改革の目的は、新学習指導要領を円滑に実施するとともに、児童生徒に接する時間を十分確保し、教師の日々の生活の質や教職人生を豊かにすることで教師の人間性を高め、児童生徒に必要な総合的な指導を持続的に行うことができるようにすること。その前提として、所要の勤務時間内に教師の業務が終わるようにすることを目指すべきであり、教師が真に担うべき業務に従事するよう精選し、教師の業務負担を大幅に軽減するとともに、時間外勤務の抑制を図ることが必要。」⁽¹²⁾と示し、最終答申では、「持ちコマ数の上限設定、それに伴う教員定数の改善（まずは小学校が優先）」まで踏み込んだ提言をしている。時間外勤務も抑制だけでなく、教員定数の改善にもぜひ、踏み込んでほしい。

その次に、2004（平成16）年度「国立大学法人等の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」と総額裁量制以降の非正規教員の増加である。先にも述べたように、この政策は、地方自治体に裁量権が移り、教員の給与の低下だけでなく、正規教員よりも多くの非正規教員採用する結果を招いている。これに加えて、若手教員が産育休に入り、(図-8)からも分かるように必然的に増加し、平成24年には全体の約16.1%を占めている。非正規教員の多くは若年者である。この若年者に対しての研修制度はなく、各教育委員会や現場に任され、不安定な身分で、非正規教員としてキャリアのスタートを切る者が珍しくないという構造を生んでいる。さらに、現状は厳しく、朝日新聞の調査（2019年9月24日朝刊）では、2019年5月1日現在、非正規教員未配置校が全国で1,241件であった。内訳は、少人数学級や特別支援教育などの担当がいないが736件、病休の教員代替が不在なのが257件、産休・育休教員の代替の不在が223件だった。⁽¹³⁾「国立大学法人等の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」が施行された16年以降小学校の管理職として働いた私も、この不在を幾度も経験をした。担任が、1か月不在後、大学院生に依頼したことや、5か月間の養護教諭不在時には、地域や保護者で看護師免許を持つ人にボランティアでつないだりした経験があった。すでに、数年前からこれも危機的な状況があった。

このような中で求められる教師像は、「自律的に学ぶ姿勢を持ち、時代の変化や自らのキャリアステージに応じて求められる資質能力社会の変革の主体である。」と、「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」（平成27年）答申にある。社会に対応するための学力ももちろん必要であるが、生徒指導や人権など解決しなければならない課題も多い。少子化の影響もあり、今後、このような情勢では、教員は不足し、非公務員的な教員が増えるのは明らかである。教員の資質向上に対する国の政策も、臨教審のころに比べると、確実に低下している。そして、教員志望者減少の中、教員を修士化レベルにという提案は絵にかいた餅のようになりつつある。だから、今こそ、「どのように教員の魅力を高めるか」を養成、採用、育成に関わる大学、行政、学校が一体となって実質的な議論をするべきである。

また、教育現場では、指導方法のメソッド化、スタンダード化というのが主流となり、大学の教職課程もコアカリキュラム化で進んでいる。しかし、今回の指導要領では「主体的な学びや探求の学び」が求められている。若い教師が増え、そこには、画一的な教員養成を望む実情が見える。教員を希望するとき「困った人を手助けしたい」「社会に貢献できる」など高い意識を持つ、人材をより育むことが大切である。

令和の時代になり、テレビドラマに登場する教師像も、子どもたちにとってヒーローであってほしい。

引用

- (1) 文部科学省 学制百年史編集委員会HP資料編「第二次訪日アメリカ教育使節団報告書(要旨)(昭和二十五年九月二十二日)」1981年
- (2) 「平成13年度 文部科学白書、第1部21世紀の教育改革 序章 戦後の教育改革を振り返って 第4節 臨時教育審議会答申とその後 1 臨時教育審議会と教育改革 文科省HP
- (3) 大蔵省印刷局 編集 「教育改革に関する答申—臨時教育審議会第一次～第四次(最終)答申—」 p8、p21
- (4) 1978年「教員の資質能力の向上について」中教審答申 文科省HP
- (5) 1988年「教育公務員特例法施行令の一部を改正する政令の公布について(通達)」文科省HP
- (6) 1997年「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について(第1次答申)」教育職員養成審議会 文科省HP
- (7) 2005年「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」中央教育審議会 文科省HP
- (8) 2012年「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)」中央教育審議会 文科省HP
- (9) 渡部 翁 編著「臨時教育審議会 こぼればなし」クロスカルチャー出版 2019年 p154
- (10) 2015年「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)」中央教育審議会 文科省HP
- (11) 2019年9月1日 朝日新聞朝刊
- (12) 2018年「教師の長時間勤務是正のための勤務の在り方について」中央教育審議会 働き方改革特別部会 文科省HP
- (13) 2019年9月24日 朝日新聞朝刊

参考文献

独立行政法人 教職員支援機構 上席フェロー 百合田 真樹人 「優れた教員の量的確保に向けたわが国の課題と諸外国に於ける施策と根拠」～教員の養成・採用・研修の一体改革に資する国際的動向に関する調査研究プロジェクト～報告書 2019年

清水準拠 「理想の教師像について - テレビドラマによる考察」 北海道教育大学旭川校 教員養成課程
社会科教育専攻 社会学ゼミ 卒業論文 2012年

渡部 翁 編著「臨時教育審議会 こぼればなし」クロスカルチャー出版 2019年

季刊教育法編集部 編集「臨時教育審議会 審議の概要(その2)」エイデル研究所 1985年

浪本勝年 著「教師と教育改革」エイデル研究所 1985年

永井憲一・三輪定宣 編者「資料集 臨教審・教育改革の動向」エイデル研究所 1985年

旺文社情報センター 「義務教育改革情報-中教審答申 新しい時代の義務教育を創造する(要旨)」2005年

佐久間裕之 編著「教職概論」玉川大学出版 2017年

金子邦秀 監修「新しい教職基礎論」サンライズ出版 2018年

今津孝次郎 著「教師が育つ条件」岩波新書 岩波書店 2017年

文部省 編集「学制百年史」1981年

藤田 晃之 編著「最新 教育データブック」時事通信社 2019年

妹尾 昌俊 著「変わる学校、変わらない学校」学事出版 2018年

苫野 一徳 著「『学校』をつくり直す」河出書房新社 2019年

山本 正身 代表「山本ゼミ共同研究報告書『戦後教育の変遷とゆとり教育』」慶応義塾大学文学部教育
学専攻山本研究会 2005年

西田 晋 「指導力向上を目指した研修のさらなる充実を図るために一若手教員の意識からみた研修ニー
ズ」京都市総合教育センター報告書 2010年

葉養 正明 研究代表者「Co-teachingスタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方
に関する総合的研究」最終報告書国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部 2013年

2019年5月8日 朝日新聞デジタル

2018年11月12日 教育新聞