

【研究ノート】

日本の教員政策における「資質能力」の再検討

——教育職員養成審議会の答申を中心に——

鄭 修 娟

1. はじめに

小論は、1990年代の教育職員養成審議会（以下、教養審）の答申及び関連する議事録に焦点を当て、各時期別に教員の「資質能力」に関する内容がどのように変化してきたのか、また、その変化に影響した要因は何かについて考察するものである。特に本稿では、1997年教養審答申をきっかけに、教職科目として「教育相談」のなかに「カウンセリング」という概念が入るようになったことに注目し、当時の答申内容と、国会審議過程を検討する。

教員政策を論じるにあたって、「教員の資質能力をいかに向上させるか」という論点は常に重要な視点・検討事項として取り上げられてきたが、「資質能力」そのものの定義づけは、未だなされないまま今日に至っている（高妻 2012）。辞典的にいえば、「資質」は、「生まれつきの性質や才能」、「能力」は「物事を成し遂げることのできる力」を意味しており、資質が先天的な性質であるのに対し、能力は努力によって達成可能な後天的なものである。市川（2012）は、「『資質の向上』という表現は日本語として不適切」であると指摘し、「教員の職業適性 (vocational aptitude)」が「資質」に近い合意であると述べる。つまり、「資質能力の向上」という概念自体が矛盾を抱えているにもかかわらず、現在、諸政策や論文誌等でそれを厳密に使い分けているわけではない。また、木村（2008）は、近年の教員政策をめぐる議論に関して、多様な現実への「適応能力 (competency)」が強く示されるようになったという。特に90年代に入るとそれがより明確になり、教科の専門性よりも教員としての使命感が強く求められる等、「熱意の制度化」がすすめられ、教員にも「カウンセリング (マインド)」が求められるようになり、社会や制度の問題が個人の「心の問題」へずらされる恐れがあると指摘する。

本論が対象とする「教育職員養成審議会」は、教育職員の養成・免許制度等に関する重要事項を調査・審議する審議会として1952年設置された。同審議会は、1987年答申にて「今後特に必要とされる教員の資質能力」の項目をはじめ、「大学院による教員養成」や「社会人の活用」

等の項目を付け加えたが、このような提案は、その後の教員養成に関する政策において大きく影響し、たとえば2006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」では、教養審答申を参考に、教員に求められる資質能力について総合的に言及している。同審議会の答申と、当時の議論内容を再検討することは、近年の教員政策を中心に矢継ぎ早に起きている教育改革への批判的検討にあたって欠かせない基礎作業であると考えられる。

検討を行う際には、答申の内容だけではなく、答申が提出された背景に注目し、当時の政治的状況を視野にいれつつ、審議会委員の構成や影響力を持っていたと予想されるメンバーの発言等を中心に時系列にそって把握していく。

2. 政府・与党からの提案

表1をみてわかるように、1980年代に教養審は2回にわたる答申を提出している。注目したいのは、1983年の答申である。それ以前、自発的に「建議」する形の政策手段をとってきた教養審が、この時期からは瀬山文部大臣（当時）の諮問（1983年6月）をうけて「答申」を提出するようになった。それと同時に、自民党文教部会による提言からも影響を受け、政府や与党が主導して政策を提案した傾向もみられる。

＜表1 1980年代の教員政策に関する主な政策文書＞

時期	政策文書
1981	自民党文教部会・教育問題小委員会「教員の資質向上に関する提言」
1982	文部省初等中等教育局長通知「教員の採用及び研修について」
1983	自民党文教制度調査会・文教部会「教員の養成、免許等に関する提言」(5.26)
1983	教養審答申「教員の養成及び免許制度の改善について」(11.22)
1984	教育職員免許法改正法案の国会提出（廃案）
1985	文部省「教員資格認定制度等に関する調査研究協力者会議」設置 文部省研究協力者会議中間報告「学校教育への社会人の活用について」
1986	臨教審第2次答申「教員の資質向上について」 文部省「国立の教員養成大学・学部の今後の整備に関する調査研究会議」
1987	教養審答申「教員の資質能力の向上方策等について」
1988	教育職員免許法の改正（専修免許状の創設、教職専門・実習の単位増） 教育公務員特例法の改正（初任者研修の制度化）

自民党文教部会の小委員会が発表した「教員の資質向上に関する提言」は、1978年の中教審答申において提案された「実際の指導力を養う」との観点から、教員試補制度の導入、免許状

の期限付更新制、上級免許状の創設などを提案した。特に、教養審答申が出される直前に発表された同部会の「教員の養成、免許等に関する提言（1983年）」においては、教員の「免許基準」について「教育相談（カウンセリング）」が重視されている。具体的に、「教科のみならず、道徳、特別活動等の各領域を、自信をもって担当し、児童生徒の実情に即した指導ができるような基本的な素養と実践的な能力を身に付けること」にウェイトが置かれているとともに、「道徳教育に関する科目の充実と生徒指導、教育相談、学級経営等に関する基礎教養並びに実践的な知識、技術を十分習得できるよう、所要の単位数の増加を図ること」が提言されている。

1990年代以降、自民党が提案していた「教育相談（カウンセリング）」に応じる教員の能力向上は、その後の教養審においても主な議論テーマとして掲げられていく。教養審第1回議事要旨（1996年7月29日）をみると、「教員養成課程のカリキュラム」をめぐる議論において、文部省から「教員自身が基礎的なカウンセリングの能力とカウンセリングマインドを持つことの必要性を念頭に置く」ことが示され、「子供への接し方の一つとして有効であるならば、教員養成課程において何等かの形で位置づける意味はある」と述べられている。このような点から、80年代において自民党文教部会を中心に提案された教員の資質能力に関する内容やその向上策が、その後の教員養成政策に関する議論においても主な論点として引き継がれていたことが読み取れる。

3. 臨教審の影響

（1）1983年答申

1983年の教養審答申の内容をみると、教員の資質能力の向上方策に関しては、「養成・採用・研修の各段階を通じて総合的に講じられるべきもの」として位置づけ、それ以前出していた建議内容がそのまま引き継がれている。また、「教員の専門性の向上」を図るため、「開放性の原則は尊重しつつ、各免許状の免許基準について、教育実習の改善充実など特に実践的な指導力の向上を主眼として、引き上げを検討する」ことと、「大学院修士課程を教員の養成・研修課程の中に適切に位置づける必要」について言及され、主に教員免許状の種類の改訂、及び免許基準の改善等が提案されている。

特に「免許状の種類」については、「修士課程修了程度を基礎資格とする免許状の新設」を提言しており、教員へのより「高度な資質能力」を求めていた。同答申に対しては、①教育条件整備に関する内容が不十分であり、画一的な免許状の種別化が図られている点、②文部省による試案が部分的に修正されたにすぎず、審議会の主体性が欠如している点、③教員免許状を

特修、標準、初級の三種別化することにより、教師集団を階層化している点、④教育の本質や目的より、情熱と使命感をもった実践的な指導力の向上に免許基準が置かれ、教職専門を中心に大幅な単位増が図れている点（白井1983）などのいくつかの問題点が指摘され、最終的に法改正までには至らなかったが、その後、87年答申における免許状の種別化や免許基準の引き上げ、社会人の導入など、法改正に向けての基本的な方向性を提示している点から、重要な位置を示している。

（2）1987年答申

臨教審第2次答申（1986年4月）では、社会人活用のための短期過程の設置・採用改善、初任者研修、現職研修体系化などが提案された。この臨教審答申が提出されて間もなく、海部文部大臣（当時）は、「教員の資質能力の向上方策等について」の諮問を出し、その諮問理由について「臨教審答申において指摘されている教員の資質能力の向上について改めて専門的立場から具体的改善方策をご検討いただきたい」と説明し、「現行の教員養成・免許制度は、教員の資質能力の保持と向上に大きな役割を果たしているが、社会の変化に更に的確に適應できるよう、教科や教職に関する専門科目の内容の改善や免許制度の柔軟化方策等について（傍線は筆者による）」議論するよう求めた。

周知のように、臨教審は、中曽根首相の私的諮問機関として設置され、常に教育下位政府との対立構図を持っていた。教養審の87年答申は、臨教審答申を文部省がより「専門的」な立場で受け入れ、「制度化」するための手段であった。同答申では、大学の自治と開放性を前提としながらも、「特定の分野について深い学識を積み、当該分野について高度の資質能力を備えている」ことを求め、教員免許制度に修士課程等を適切に位置づける必要性について書かれており、臨教審答申からの影響が読みとれる。この時期は、教員の「専門職性」の根拠を養成段階よりも、むしろ現場実践に求めていた（丸山 2006）のである。同答申の提言を受けて、1988年に教育公務員特例法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が一部改正されるようになった。

（3）教養審の法的位置づけ

教養審は教員養成や免許に関する政策提案にあたって自発的な「建議」を行っていたが、80年代に入ってから、文部大臣の諮問や与党自民党の影響力のもとで、「答申」を提出し、それが法改正まで至るようになった。このような政策過程における一連の変化に関して本報告で注目したいのは、教養審の「法的位置づけ」である。もともと同審議会は「大学局教職員養成

課」の管轄下に位置づけられていた。それが1983年の「国家行政組織法の一部を改正する法律」により、「保健体育審議会令等の一部を改正する政令」が制定（1983年12月）され、教育課程審議会令とともに、教育職員養成審議会令も一部改正されるようになる。それにつれ、教養審は従来の「大学局教職員養成課」から、「教育助成局教職員課」が管轄するようになった。

このような経緯を経て、「専門職」としての教員の職責を求めつつ、教員の「実践的指導力（1987年答申）」を提案していた教養審は、90年代に入り、橋本政権の六大改革や経済界からの政策提言（経団連「創造的な人材育成（1996）」）等の影響を受けながら、教員個人に対する「最小限必要な知識・技能（1997年答申）」の必要性を打ち出し、1997年～1999年の3年間、3次にわたる答申を提出（「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について（1997.7）」（カリキュラム等特別委員会）、「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について（1998.10）」（大学院等特別委員会）、「養成と採用・研修との連携の円滑化について（1999.12）」（教員採用・研修の在り方と教員養成との連携方策等に関する特別委員会））を出している。

4. 共起ネットワークを用いた議事録分析

ここでは、教養審答申にかかわる議事録を分析するために、テキストマイニング手法の一つである「共起ネットワーク」（KH Coder 提供）を活用する。共起ネットワーク手法は、同じ段落に一緒に出現する（共起する）語同志を、線（edge）で結んだネットワークを意味する。本稿では、教員の「資質能力」と関連して頻繁に出現した単語を「見える化」するために、同手法を用いた。分析対象は以下の通りである。

※検索単語：教員×資質、教員×能力、教員×資質×能力

※関連語検索（上位75個）：「資質」と「能力」を別々に検索

※分析対象：

①1997年国会議事録（平成9年4月8日～平成9年12月3日（8回分））

－出現単語（使用単語）：234,053（81,440）

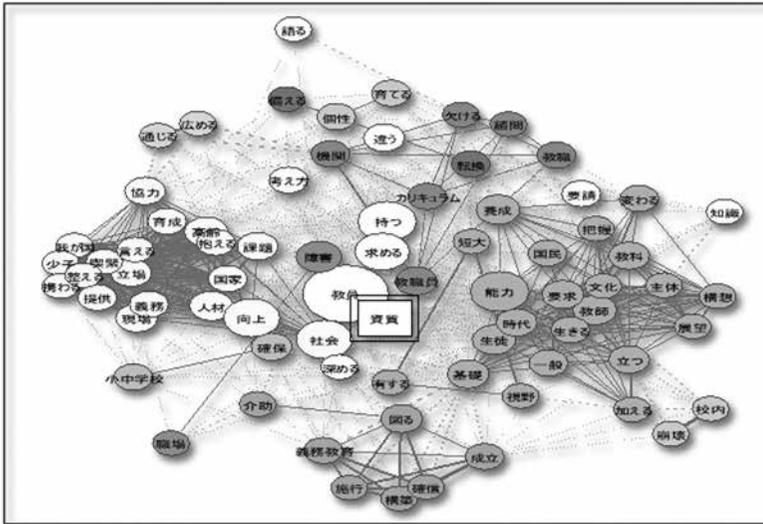
②1998年国会議事録（平成10年3月18日～平成10年5月27日（6回分））

－出現単語（使用単語）：289,148（102,647）

③1999年国会議事録（平成11年2月9日～平成11年11月11日（8回分））

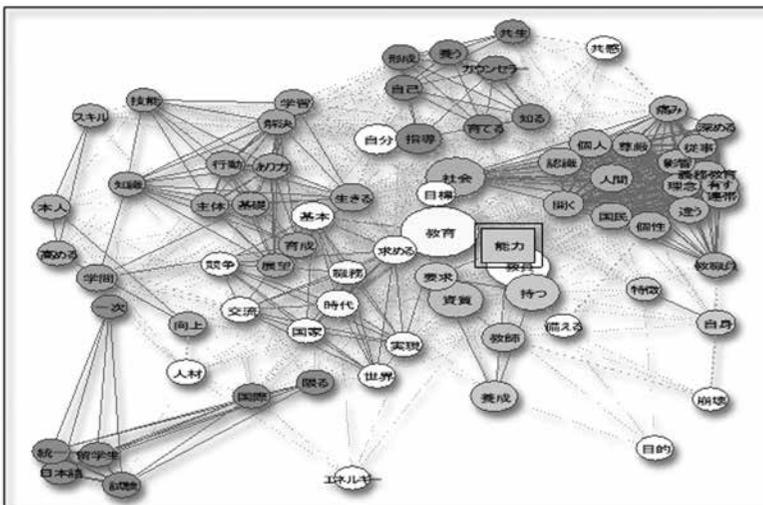
－出現単語（使用単語）：258,471（91,096）

(1) 平成9年－「カウンセラー」としての役割の登場



1997年の議事録8回分を分析すると、「国家」「人材」「少子」などの単語が頻繁に出現していることがわかる。

なお、「カウンセラー」を養う・育てるといった表現も出現しているが、これは当時、田中真紀子（自由民主党）委員による「小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に関わる教育職員免許法の特例に関する法律（介護等体験特例法）」（議員立法・平成9年6月）の影響が背景にあると考えられる。



具体的な発言を検討すると、たとえば当時、参考人として参加していた小田晋（国際医療福祉大学保健学部教授）氏は、「狭義の心の教育とカウンセリングの問題ですが、やっぱり養護教諭の役割は非常に重要」と述べ、養護教諭へのカウンセラー役割を求めている。また、「日本の風土の中では心の問題よりも体の問題をきっかけに入っていくのはとてもすっと入っていくのでありまして、心の教育の担い手としての養護教諭と保健室の役割は重要です」と発言しており、「心の教育」という抽象的な言葉が登場している。さらに、「養護教員の仕事をほかの先生たちも尊重して理解して、ケースカンファレンスなんかでもっと積極的に行われるようにしなきゃいけない。これは養護教員だけの問題じゃありません、一般の教師について言う

取を行った関係団体と、文教族として活躍していた文部大臣等であるが、当時は教養審だけではなく、他の審議会でも同時に教育改革における動きを見せていたことを考慮すると、主に保健体育審議会や教育課程審議会との「調整」も必要であったと考えられる。また、「カウンセリング」という領域の性格上、「専門家集団」との関係が常に重視されるわけであるが、政治主導が強まっていく当時の状況を考えた際に、文教族や特定の利益集団との関係も視野に入れておく必要がある。

日本の教育政策プロセスは、特に臨教審以降、政策実施に向けた「迅速性」が重視されるとともに、ある特定アクターの偏った意見や利益が当該政策に反映される可能性が高くなるような特徴を持つ。そのため、そこから出された諸方策がどのような影響を現実にもたらしうるのかということの検証や実効性の根拠がないまま進められる恐れがあると言える。教員の資質能力の向上には、当然ながら、その専門性を担保しうるような「条件整備」が不可欠であるが、上記の議論の中ではそのような発言はみられず、委員や利益集団の主張が教員の「資質能力」として語られていることが読み取れる。だが、それは民主的な合意過程を経て出された改善策というよりも、すでに「選択された案」がそのまま提言・答申としてまとめられている印象が強い。これは、昨今の教員政策をめぐる議論とその帰結からもうかがえる。

本稿では共起ネットワークの手法を用いて議事録分析を試みたが、政策過程分析は、特定の事例だけではなく、他の政策過程においても同様に観察できる構造、パターンを抽出するところに力点があり（草野 1997）議事録の分析だけでは、そのブラックボックスを解明するには限界があるため、今後、補足的に調査（例えば、当事者へのインタビューなど）を行っていく必要がある。

【参考文献】

- 荒井英治郎（2013）「教育政策オーラル・ヒストリー 御手洗康（元文部科学事務次官）」平成24年度文教協会研究助成成果報告書。
- 荒井英治郎（2015）「教育政策オーラル・ヒストリー 辻村哲夫（元文部省初等中等教育局長）」日本学術振興会科学研究費助成事業成果報告書。
- 市川昭午（2012）「教員に求められる能力」『教職研修』教育開発研究所、91頁。
- 市川昭午（2015）『教職研修の理論と構造』教育開発研究所。
- 木村元ほか（2008）『教師の専門性とアイデンティティ』勁草書房。
- 草野厚（1997）『政策過程分析入門』東京大学出版会。
- 高妻神二郎（2012）「教員の資質能力の向上に資する人事行政の課題—養成＝採用＝研修の一体化—をめぐる議論の再検討—」日本教育行政学会年報No.38, 2-18頁。
- 土屋基規（1989）『日本の教師 養成・免許・研修』新日本出版社。
- 日本教師教育学会（2008）『日本の教師教育改革』学事出版。

藤井美和ほか（2005）『福祉・心理・看護のテキストマイニング入門』中央法規。

若井彌一（2008）『教員の養成・免許・採用・研修』教育開発研究所。

油布佐和子ほか（2007）『転換期の教師』財団法人 放送大学教育振興会。

油布佐和子編著・広田照幸監修（2006）『教師という仕事』日本図書センター。

日本児童教育振興財団（2016）『学校教育の戦後70年史』小学館。

※本稿は、JSPS科研費（22K02274、23K25620）の助成を受けたものである。