

臨教審後の政府答申における 教職の専門職性に関する用語の使用状況

大桃 敏行 (教育学研究科 教授)

1. 本稿の目的と方法

ガバナンス改革は教職にも影響を与えてきている。目標管理型のガバナンスが教員の自律性や裁量の幅を狭める契機を有する一方で、ガバナンス改革はアクター間の関係の流動化を促し、そのことが教職の専門職性の在り方にも影響を及ぼしている。それでは、教職の専門職性に関する用語は政府の答申においてどのように使われてきたのか。本稿では、ガバナンス改革と教職の専門職性との関係の考察に先立ち、臨時教育審議会（以下「臨教審」と略す）以後の教職に関する政府の答申において、教職の専門職性に関する用語の使用状況について検討することとした。検討対象とする答申は次のとおりである。

- (1) 教育職員養成審議会「教員の資質能力の向上方策等について」（昭和62年12月18日、以下「昭和62年答申」と略す。以下同じ。）
- (2) 教育職員養成審議会「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第3次答申）」（平成11年12月10日、「平成11年答申」）
- (3) 中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について」（平成14年2月21日、「平成14年答申」）
- (4) 中央教育審議会「今後の教員養成・免許制度の在り方について」（平成18年7月11日、「平成18年答申」）
- (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」（平成24年8月28日、「平成24年答申」）

- (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～」（平成27年12月21日、「平成27年答申」）

「昭和62年答申」は臨教審の最終答申（昭和62年8月）のすぐ後に教育職員養成審議会（以下、「教養審」と略す）から出された答申であり、普通免許状の種類の改革、特別免許状や特別非常勤講師制度の創設、教職特別課程の設置、初任者研修制度の創設などの提案がなされた。普通免許状の改革はそれまでの一級免許状と二級免許状を廃止し、普通免許状の種類を「標準免許状」「専修免許状」「初級免許状」に改めようとするものであり、昭和63年12月の法改正により「専修免許状」「一種免許状」「二種免許状」となった。特別免許状や特別非常勤講師制度の創設は教職への多様な人材の登用をめざすものであり、「大学において教職課程をとらなかつた者が教員免許状を取得する機会を拡充するため」（144頁）に設けられた教職特別課程も免許制度の規制緩和・弾力化に位置づけることができる。初任者研修は昭和63年5月の教育公務員特例法の改正によって制度化され、これに伴い教員の条件附採用期間が1年となった。

「平成11年答申」は、教養審の「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）」（平成9年7月）、「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—現職教員の再教

育の推進—(第2次答申)」（平成10年10月）に続くもので、教養審の最後の答申であった。内容は「教員に求められる資質能力」「採用の改善」「研修の見直し」「大学と教育委員会等との連携方策の充実」「教職課程の充実と教員養成に携わる大学教員の指導力の向上」についてである。「教員に求められる資質能力」では「養成・採用・研修の各段階における教員の資質能力形成に係る役割分担」や「教員の各ライフステージに応じて求められる資質能力」などが取りあげられている。

「平成14年答申」は(1)「教員免許状の総合化・弾力化」、(2)「教員免許更新制の可能性」、(3)「特別免許状の活用促進」が柱となっている。(1)では相当免許主義と総合化・弾力化が検討され、具体的な方策として「中学校免許状等による小学校専科担任の拡大」「現職教員の隣接校種免許状の取得を促進する制度の創設」「特殊教育総合免許状の創設」などが示された。(2)については採用や評価、研修などが検討され、「教員免許更新制の可能性の検討を行ったが、①適格性の確保又は②専門性の向上のいずれの目的を達する上においても、導入には、なお慎重にならざるを得ないとの結論に至った」(Ⅱ-4)とされた。(3)については「社会人活用の必要性」が説かれ、特別免許状の活用促進のための具体的方策として制度面では「授与要件の緩和」「授与手続の簡素化」などが、運用面では「社会人特別選考の実施の促進」「分野を限定した活用の促進」などが示された。

「平成18年答申」も教職実践演習(仮称)の新設・必修化や教職大学院制度の創設、教員免許更新制の導入など極めて重要な提案を含むものであった。教職実践演習(仮称)に関しては「教職課程の履修を通じて、教員として最小限必要な資質能力の全体について、確実に身に付けさせるとともに、その資質能力の全体を明示的に確認するため」(2-1)に教職課程のなかに設定することが求められた。教職大学院については「専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実」が

求められ、「教員養成に特化した専門職大学院」として教職大学院制度の創設が必要とされたのである(2-2)。免許更新制の導入については、「平成14年答申」の慎重な姿勢とは異なり、「教員免許状に一定の有効期限を付し、その時々で求められる教員として必要な資質能力が確実に保持されるよう、必要な刷新(リニューアル)を行うことが必要であり、このため、教員免許更新制を導入することが必要」(2-3)とされた。

「平成24年答申」はそのタイトル「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」に示されるように広範な内容になっている。「教員になる前の教育は大学、教員になった後の研修は教育委員会という、断絶した役割分担から脱却し、教育委員会と大学との連携・協働により教職生活全体を通じた一体的な改革、学び続ける教員を支援する仕組みを構築する必要がある」(5頁)とされ、教員養成の修士レベル化や「一般免許状(仮称)」「基礎免許状(仮称)」「専門免許状(仮称)」の創設、教育委員会・大学等の関係機関の連携・協力などが示された。

「平成27年答申」は「これからの学校教育を担う教職員やチームとしての学校の在り方について」の諮問に答えるものであり、同答申もまた広範な内容になっている。教員の養成、採用、研修に関するそれぞれの、またそれらを通じた課題が検討され、養成については「教職課程における科目の大きくくり化及び教科と教職の統合」「学校インターンシップの導入」などが、採用については「円滑な入職のための取組の推進」「教員採用試験における共通問題の作成に関する検討」などが、研修については「継続的な研修の推進」「研修体制の整備・充実」などが示された。また、教育委員会と大学などが議論し養成や研修の内容を調整するための「教員育成協議会」(仮称)の設置と同協議会における「教員育成指標」の協議なども提起されている。「教職課程における科目の大きくくり化及び教科と教職の統合」については、

「教科に関する科目」と「教職に関する科目」の科目区分の撤廃などを提起するものである。

専門職に関する用語としては「専門職」「専門職性」「専門職化」「専門職団体」を検索することとし、「専門職」大学院や「専門職」学位、「専門職」基準など「専門職」と結びついた用語も対象とした。また、専門職大学院の設置と関わって「高度専門職業人」という用語が多用されるようになるので「高度専門職業人」あるいは「専門職業人」という用語も対象とした。関連して「専門性」「専門的」「専門化」「専門家」も取りあげることとした。

専門職について検討する場合に重要になるのが、個々人の職務遂行上の自律性及び職業集団としての自律性である。したがって、「自律性(的)」と、それと関連しそうな「自主性(的)」と「主体性(的)」についても調べることにした。専門職の場合はそれを支える高度の知識体系やその習得のための長期間の養成プロセスの存在が課題となるが、それについては「専門性」や「専門職大学院」などと関わってみていきたい。また、専門職の場合はそのサービスの公共性もメルクマールとされることがあるが、今回の調査では取りあげず今後の課題としたい。

「昭和62年答申」は文部省『教育委員会月報』（昭和63年1月号）掲載のものを、「平成24年答申」と「平成27年答申」は文部科学省のホームページに掲載されているPDF版のものを、引用にあたってはそれぞれの頁を記した。「平成11年答申」「平成14年答申」「平成18年答申」は文部科学省のホームページ上のものを、引用にあたってはそれが記載されている章節番号（Ⅰ、Ⅱなど）を示した。各答申の検索では報告書本体だけを対象とし、参考資料などは含めないこととした。

2. 「専門職」「専門職性」「専門職化」「専門職大学院」「高度専門職業人」など

(1) 「専門職」「専門職性」「専門職化」「専門職団体」

まず、「専門職」という用語そのものであるが、使用頻度は極めて少ない。「昭和62年答申」2回、「平成11年答申」1回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」3回、「平成24年答申」3回（「高度専門職」を含む）、「平成27年答申」3回である。「専門職性」「専門職化」「専門職団体」については、6つの答申のいずれも1回も使用がない。

「昭和62年答申」は冒頭で「学校教育の直接の担い手である教員の活動は、人間の心身の発達にかかわるものであり、幼児・児童・生徒の人格形成に大きな影響を及ぼすものである」とし、「このような専門職としての教員の職責にかんがみ、教員については、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、そしてこれらを基盤とした実践的指導力が必要である」と指摘している（136頁）。教員の職が明確に「専門職」として位置づけられその内容の説明がなされているのである。同答申の2回目の使用でも「専門職としての教員の職責の重要性」（146頁）とされている。

「平成11年答申」は「昭和62年答申」の指摘を受けて、教職の職務についてはほぼ同じ説明を行っている（2-1）。「平成18年答申」は「多くの国民が教員や教員免許状に対して抱いているイメージを刷新し、専門職としての新しい教員像を確立していく必要がある」とし、「国、課程認定大学、各教育委員会、学校、教員等の関係者は、新しい教員養成・免許制度の実現と、教員像の確立に向けて、努力していくことが必要である」と指摘している（2-6）。「平成18年答申」は前述のように教職大学院制度の創設と教員免許更新制の導入が答申の柱となっており、このような新しい教員養成・免許制度の実現と新しい教員像の確立がセ

ットで示されている。また、これと関わって「今後とも教員に優れた人材が得られるよう、教員の給与等の処遇や教職員配置、学校の施設、設備・教材等、引き続き教育条件の整備を進めることが必要である」(2-6)との指摘がある。教職の専門職性について考えていくうえで、このような給与等の処遇や教職員配置など教育の条件整備面に関する指摘も重要である。

「平成24年答申」も給与等の処遇や教育の条件整備に言及している。「今後とも教員に優れた人材が得られるよう、また、一人一人の教員が教職へのモチベーションを持ち続け、専門職としてふさわしい活躍ができるよう、これまで述べてきた教員の資質能力向上方策とともに、教職や学校が魅力ある職業、職場となるようにすることが重要である。そのため、修士レベル化に伴う教員の給与等の処遇の在り方について検討するとともに、教職員配置、学校の施設、設備等引き続き教育条件の整備を進める」(26頁)との指摘がそれである。教員養成の修士レベル化が給与等の処遇面の改善とつなげられて論じられているのである。

「平成24年答申」はまた「これからの教員に求められる資質能力」の一つとして「専門職としての高度な知識・技能」を位置付けている。その内容として示されているのが「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」の三つであった。同答申は「これからの教員に求められる資質能力」として他に「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)」と「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)」をあげている(2-3頁)。「専門職としての高度な知識・技能」は「これからの教員に求められる資質能力」の一つであって、あわせて「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」と「総合的な人間力」が求められているのである。後に検討する「チーム学校」と関わって、「総合的な人間力」の内容にも注目しておきたい。

「平成27年答申」は「社会全体の高学歴化等に伴い教員に対して専門職としての社会的評価が低下してきている」ことを指摘している。同答申はOECDの国際教員指導環境調査(TALIS)に言及し、同調査で「もう一度仕事を選べるとしたら、また教員になりたい」と回答した教員の割合が参加国中最低レベルであること、教職が社会的に高く評価されていると思う教員の割合も低いレベルにあることを指摘し、その背景として教員の多忙化などとともに教員に対する専門職としての社会的評価の低下を指摘しているのである(4-5頁)。同答申はまた今後の教員研修の改善の方向の一つとして「大学での学び直しや専門職としての高度化」(39頁)などの必要性を指摘している。

(2) 「専門職大学院」「専門職学位」「専門職基準」

また、以上とは別に、「平成18年答申」では「専門職大学院」69回、「専門職学位」5回、「教職修士(専門職)」2回、「修士(専門職)」1回、「法務博士(専門職)」1回、「平成24年答申」では「専門職大学院」1回、「専門職基準」1回、「平成27年答申」では「教育行政専門職」1回、「専門職大学院」1回の使用がみられる。

「平成18年答申」で「専門職大学院」に関する用語が多くなっているが、前述のように同答申では教職大学院制度の創設が重要な論点であった。

「専門職大学院」については「学部段階の教職課程において養成される基礎的・基本的な資質能力を基盤として、専門職大学院制度の中に教員養成の専門職大学院として必要な枠組みを整備することにより、専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実を図ることが必要である」(1-5)や「教員養成の分野についても、研究者養成と高度専門職業人養成の機能が不分明だった大学院の諸機能を整理し、専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実を図るため、教員養成に特化した専門職大学院としての枠組み、すなわち「教職大学院」制度を創設することが必要である」(2-2)などが使用例である。また「専門職学位」については「教職大学院の場合、学位の国際的な通用性等も考慮し、上記「M.Ed」に相当するものとして、「教職修士(専門職)」等の特定の専門職学位を学位規則において定めることが適当である」(2-2)といった例がみられる。

「平成24年答申」の「専門職基準」については「これまで、大学によっては養成すべき教員像を具体的に明示したり、教育委員会においても、教員採用選考の際、求める教員像を示しているが、関係者が合意できる、専門性向上のための基準が十分に整備されてこなかった。今後、教員養成関係の団体においては、教職生活の各段階で求められる資質能力について、更に整理し、教員養成や研修プログラム策定の際の参考となる、教員の専門性向上のための専門職基準策定に向けた検討を進めることが求められる」(26頁)とされている。「平成27年答申」の「教育行政専門職」は「教育長等の教育行政専門職や教職大学院等の大学教員の資質向上」(28頁)として用いられている。

(3) 「高度専門職業人」「専門職業人」

次に「専門職」と関わって、「高度専門職業人」についてみると「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」0回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」16回、「平成24年答申」3回、「平成27年答

申」11回である。また、「専門職業人」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」1回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」1回、「平成24年答申」0回、「平成27年答申」0回であった。

「高度専門職業人」という用語は大学院重点化や専門職大学院の創設と関わって多く用いられるようになった。「平成18年答申」は前述のように教職大学院の創設が重要な柱であり、「高度専門職業人」の使用が多くなっている。同答申では、例えば前述の「教員養成の分野についても、研究者養成と高度専門職業人養成の機能が不分明だった大学院の諸機能を整理し、専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実を図る」(2-2)といった指摘がなされている。

「平成24年答申」では「高度専門職業人」が教員養成の修士レベル化と結び付けて用いられるとともに、「平成18年答申」後に設置された教職大学院の評価がなされている。同答申は教員養成の改革の方向性として「教員養成を修士レベル化し、教員を高度専門職業人として明確に位置付ける」(5頁)ことを掲げ、「教職大学院における取組は、なお改革すべき点もあるものの、高度専門職としての教員の育成システムを確立する上でのモデルを提供していることは疑いのないところである」(6頁)としているのである。また、「今後、国立教員養成系大学・学部及びこれに基礎を置く教育学研究科については、より一層、高度専門職業人としての教員養成へと役割を重点化していくことが求められる」(16頁)との指摘もみられる。

「平成27年答申」でも「高度専門職業人」の使用は11回と多くなっている。「平成27年答申」でも「高度専門職業人」の養成における教職大学院の役割が指摘されているが、同答申ではさらに教員のキャリアステージ全体を通じた自律的な学びや成長とその成長を支える制度の構築の必要性が示された。「今後、改めて教員が高度専門職業人として認識されるために、学び続ける教員像

の確立が強く求められる」のであり、「このため、これからの教員には、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を、生涯にわたって高めていくことのできる力も必要とされる」(9頁)とされ、「大学等と教育委員会の両者が、本当の意味で連携・協力しつつ、教員のキャリアステージに応じた学びや成長を支えていくためには、それぞれの立場・役割を尊重しつつ、養成段階と採用・研修段階の両段階を通じて養成・研修を計画・実施する際の基軸となる教員の育成指標を協働して作成するなど、高度専門職業人としての教員の成長を支えるための連携強化を図る具体的な制度を構築することが必要である」(18頁)とされたのである。

「平成27年答申」は前述のように教員育成協議会(仮称)の設置や同協議会における教員の育成指標の協議も提起していた。教員の育成指標については「高度専門職業人」と関わってさらに「高度専門職業人として教職キャリア全体を俯瞰(ふかん:ルビ)しつつ、教員がキャリアステージに応じて身に付けるべき資質や能力の明確化のため、各都道府県等は教員育成指標を整備する」(48頁)、また「こうした指標の体系的な整備により、教員の高度専門職業人としての地位の確立に寄与することが期待され、教員が自信と誇りを持ちつつ、指導に当たることが可能になると考えられる」(49頁)といった使用もみられる。

「専門職業人」の使用は6つの答申を通じて2例だけであるが、「高度専門職業人」よりも早くみられ、「平成11年答申」では「専門職業人たる教員を養成する」(6-1)との表現がある。

3. 「専門性」「専門化」「専門的」「専門家」

(1) 「専門性」「専門化」

「専門職」の使用が少なかったのに対して、「専門性」という用語は「昭和62年答申」1回、「平成11年答申」14回、「平成14年答申」70回、

「平成18年答申」31回、「平成24年答申」18回、「平成27年答申」34回と多く用いられている。「専門化」については、前述の「専門職化」と同じように、6つの答申のいずれにおいても使用されていない。

「専門性」はまず、「教員の専門性」「教員としての専門性」「教職の専門性」「教職に関する専門性」のように、教員や教職の専門性一般を指して用いられる場合がある。「平成14年答申」の「教員の専門性向上を目的とした更新制の導入」(Ⅱ-3)や「教員について相当免許主義が採られている趣旨は、教職の専門性に由来する」(Ⅰ-1)がその例となる。前述のように、初任者研修制度の導入により教員の条件附採用期間が1年となった。「平成11年答申」ではそれに正当性を付与するために次のように「専門性」が用いられている。

「公立学校の教職員の採用は地方公務員法第22条により条件附採用であり、6か月間の条件附採用期間の職務を良好な成績で遂行したときに正式採用となる。この期間中は、一般の職員と異なり、法律に定める理由によらずその意に反して降任、免職、休職、降給することが可能であり、また、不利益処分を受けた者はその審査を請求することができないなど、身分保障に関する地方公務員法の一部の規定が適用されない。また、児童・生徒の教育に直接携わる小学校、中学校、高等学校及び盲学校、聾学校及び養護学校の教諭、助教諭及び講師については、その職務の専門性から6か月間での能力の実証では不十分として、条件附採用期間が1年とされており(教育公務員特例法第13条の2)、その間に初任者研修を受けることとされている(同法第20条の2)。」(3-1)。

また、「専門性」は他の項目とセットで繰り返し用いられる場合がある。「平成14年答申」は免許更新制の導入の是非を「教員の適格性の確保」「専門性の向上」「信頼される学校づくり」の3つの視点から検討しており、「専門性」がこれらの項目と関わって何度も用いられている。「その可能

性の検討に当たり設定した三つの検討の視点、すなわち①教員の適格性の確保、②専門性の向上及び③信頼される学校づくりの三つの視点を、教員の資質向上にかかわる課題ととらえ、これらの解決に向けての取組が必要ではないかと考え、諮問事項である教員免許制度の在り方についての検討に関連して、教員の資質向上を目指した幾つかの具体的提案を行うに至った(はじめに)が例となる。なお、免許更新制の導入にあたってはこのように適格性を欠く教員への対応の問題があったが、本答申は「免許更新制の導入目的のうち、指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるものを教壇に立たせないようにすることについては、更新制度ではなく、現行の分限制度等の的確な運用によって対応することが適切である」(Ⅱ-4)との判断を示していた。

「専門性」は教員や教職の専門性一般について用いられる一方で、教科指導や生徒指導、特別支援などのそれぞれの領域の専門性や、学校種別の固有の専門性に対しても用いられている。「平成14年答申」を例にとると、「障害児教育に関する基本的な専門性を構築しながら、各障害種別に対応した専門性を確保しつつ、多様な障害へ対応することが可能となる総合的な専門性が求められている」(Ⅰ-2)、「教科に関する専門性の高い教員が担当できるよう免許制度上の措置を講じることが重要である」(Ⅰ-3)、「教科指導、生徒指導等における専門性の向上」(Ⅱ-1)、「幼稚園・小学校・中学校・高等学校の教員に共通の部分及び固有の専門性を有する部分の分析が不可欠である」(Ⅰ-3)などの表現がみられる。また、「平成11年答申」では養護教諭、学校栄養職員、学校事務職員の研修と関わってそれぞれの専門性を高めるべきことが示されている(4-2, 3)。

前述のように、日本の教員免許制度は相当免許主義をとっており、答申において各免許状の専門性が言及されているが、特別免許状については一般の教員とは別の専門性の意義が指摘されて

いる。たとえば、「平成27年答申」の「学校における教育課題が多様化する中、多様な専門性を持つ教員を採用していくことが重要であり、特別免許状の活用等による学校外の人材の採用を推進する必要がある」(29頁)の指摘がそうである。

そして、この「多様な専門性」の主張は「チーム学校」構想へとつながっていく。「平成27年答申」は「教員が多様な専門性を持つ人材等と連携・分担してチームとして職務を担うことにより、学校の教育力・組織力を向上させることが必要であるが、その役割の中心を担う教員一人一人がスキルアップを図り、組織の一員としてその役割に応じて活躍することができるようにすることとそのための環境整備を図ることが極めて重要である」(8頁)と指摘している。同答申には「新たな教育課題も枚挙にいとまがなく、一人の教員がかつてのように、得意科目などについて学校現場で問われる高度な専門性を持ちつつ、これら全ての課題に対応することが困難であることも事実である」(10頁)とする認識があった。

以上のほかに「大学の教員の研究領域の専門性」(「平成18年答申」1-4)といった使用例もみられる。

(2) 「専門的」「専門家」

「専門性」と関わって、「専門的」と「専門家」についてもみておきたい。「専門的」の使用は「昭和62年答申」1回、「平成11年答申」8回、「平成14年答申」8回、「平成18年答申」26回、「平成24年答申」12回、「平成27年答申」15回であり、「専門家」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」3回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」2回、「平成24年答申」0回、「平成27年答申」7回であった。

「専門的」は「専門性」ほど使用回数は多くはないが、「専門性」と同じように広く用いられている。たとえば、教職一般については「教職は、人間の心身の発達にかかわる専門的職業」(「平

成 18 年答申」はじめに)、教科については「教科等に関する専門的知識」(「昭和 62 年答申」136 頁)「教科に関する専門的知識・技能」(「平成 11 年答申」4-1)、特別支援教育については「特別支援学校の教員には、障害の多様化や重度・重複化への対応、特別支援学校のセンター的機能を発揮するための地域における小中学校等との効果的な連携手法等を身に付けるための専門的研修が求められている」(「平成 27 年答申」41 頁)、特別免許状については「民間企業等での勤務を通じて身に付けた法律に関する幅広い専門的知識と実務経験を生かした授業や具体的な事例に即した授業を行うことにより、生徒の興味関心の深まりに効果をあげている」(「平成 14 年答申」III-2)などがそうである。

また、チームとしての学校の把握は、教員の知識・技能の向上とともに他者と協働していく力を教員に求めることにもなる。「教員がこうした課題に対応できる専門的知識・技能を向上させるとともに、マネジメント力を有する校長のリーダーシップの下、地域の力を活用しながら、チームとして組織的かつ効果的な対応を行う必要がある」(「平成 24 年答申」2 頁)、「このため教員は、校内研修、校外研修など様々な研修の機会を活用したり自主的な学習を積み重ねたりしながら、学校作りのチームの一員として組織的・協働的に諸課題の解決のために取り組む専門的な力についても醸成していくことが求められる。」(「平成 27 年答申」10 頁)などがそうである。

「専門的」については、社会人の積極的採用に向けて採用方法の多様化の視点も示されている。

「平成 11 年答申」は「平成 11 年度試験において、民間企業等に就職し、教科等にかかわる専門的
分野において豊富な経験や秀でた知識を有する社会人を積極的に採用するため、対象となる社会人については特別な基準を設けて他の受験者とは別に選考を行っている県が 1 県ある」(3-1)と指摘するとともに、「教職経験や民間企業等の勤

務経験を有する者については、選考において知識・技能が一定の水準に達していることを測るほかは、一般の学力試験を課さず、教職経験の実績、民間企業等での勤務経験に基づいた専門的能力・識見を適切に評価するなど、新規卒者とは別途の方法により選考を行う仕組みを工夫することが必要である」(3-3)としているのである。

「専門家」の使用は先に示したように多くないが、「平成 27 年答申」は 7 回になっている。「平成 18 年答申」の「教育の専門家としての確かな力量」(1-1)、「平成 27 年答申」の「教への専門家」や「学びの専門家」(6 頁)のように教員を指して用いられている場合もあるが、教員以外の専門家を示している場合の方がむしろ多い。

「平成 11 年答申」の「各学校においては、地域や学校、幼児・児童・生徒の実態等に応じて創意工夫を凝らした特色ある教育、特色ある学校づくりを進めること、ティームティーチングなど個に応じた指導の工夫改善を一層進めること、いじめや不登校の問題をはじめとした様々な教育課題に対処するため、専門家、ボランティア等学校内外の多様な人々との積極的な連携・協力など様々な取組を進めていくことが必要となっている」(はじめに)や、「平成 27 年答申」の「国、教育委員会、学校、その他の関係者等が一体となって、校務支援システムの活用など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や専門家の活用、組織体制の強化、地域との連携などチームとしての学校の力の向上を図るための措置を講じることによって、子供と向き合う時間の確保や教員研修等のための機会・時間を確保することが不可欠である」(13 頁)が例となる。

4. 「自律性(的)」「自主性(的)」「主体性(的)」

(1) 「自律性」「自律的」

「自律性」は「昭和 62 年答申」0 回、「平成 11 年答申」1 回、「平成 14 年答申」1 回、「平成 18 年答申」0 回、「平成 24 年答申」0 回、「平成 27

年答申」8回、「自律的」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」1回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」0回、「平成24年答申」0回、「平成27年答申」5回である。「自律」だけの表現は6つの答申のいずれにもみられない。

「平成11年答申」の「自律性」（むすび）「自律的」（はじめに）、「平成14年答申」の「自律性」（はじめに）の主語はいずれも学校であり、「校長のリーダーシップの下、学校がより自主性・自律性を持ち、組織的・機動的に運営され、子どもや地域の実情に応じた特色ある学校づくりを展開できるよう、学校評議員制度の導入、校長の裁量権限の拡大、校長及び教頭の資格要件の緩和等が図られている」（「平成14年答申」はじめに）が例となる。

「平成27年答申」で教員の「自律的」活動を示す表現が5回みられるが、いずれも自律的に学んでいく姿勢や研修と関わるものであり、日常の職務遂行上の自律性を示すものではない。「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」（9頁）、あるいは「学校内においては、校長のリーダーシップの下、研修リーダー等を校内に設け、校内研修の実施計画を整備し、当該計画に則して各教員の自律的、主体的な学習意欲を尊重しながら、研修チームを設けるなどして組織的・継続的な研修が行われることが期待される」（21頁）などがそうである。「平成27年答申」では、他に教員育成協議会の構成主体や教員育成指標の策定における地域の自律性などが示されている。たとえば、「当該（教員育成）協議会は、地域の実情に応じたものとするとともに、各主体の自主性・自律性が生かされる仕組みとする」（括弧内：大桃）（45頁）や「各地域における教員育

成指標の策定のため、国は各地域の自主性、自律性に配慮しつつ、整備のための大綱的指針を示す」（48頁）がそうである。

（2）「自主性」「自主的」

次に、「自主性」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」1回、「平成14年答申」1回、「平成18年答申」1回、「平成24年答申」0回、「平成27年答申」9回、「自主的」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」11回、「平成14年答申」3回、「平成18年答申」1回、「平成24年答申」4回、「平成27年答申」6回であった。また、「自律」と同様に、「自主」だけの表現は6つの答申のいずれにもみられない。

「平成27年答申」を除けば、「自律性（的）」とは異なり、「自主性（的）」は教員の活動に対して多く用いられているが、そのほとんどが研修に関するものであり、「自律性（的）」の場合と同様に教員の日常の職務遂行上の自律性を示すものではない。たとえば、「平成11年答申」の「都道府県、市町村においては、教育センターを中心に勤務時間外の研修機会の提供、研修に関する情報提供、指導者の派遣等により教員の自主的・主体的研修活動を奨励・支援するよう努めることが必要である」（4-3）、「平成14年答申」の「教員の自主的・主体的研修活動の機会を拡充するため、国公立学校の教員が、大学院等で学び専修免許状を取得するため、1年から3年の間休業することができる大学院修学休業制度が平成12年4月の教育公務員特例法等の一部改正により創設され、平成13年4月現在、全国で155人の教員がこの制度により大学院に修学している」（II-2）、「平成18年答申」の「向上意欲に富む教員の増加により、教員同士が互いに学び合ったり、自主的な研究活動が活発化するなど、教員全体としての専門性向上が促進されるなどの効果も期待できる」（2-3）、「平成24年答申」の「教育センターや身近な施設において、カリキュラム

開発や先導的な研究の実施、教員が必要とする図書や資料等のレファレンスや提供などを行うことにより、教員の教材研究や授業研究、自主的研修の支援などを推進するとともに、多忙化の解消など教員が研修等により自己研鑽に努めるための環境整備が必要である」(23頁)がそうである。

この研修と関わって、「自主性」「自主的」とは別に、「自主研修」という用語が「平成14年答申」で10回、「平成24年答申」で2回みられる。

「平成14年答申」の「教員には、教育公務員特例法により研修に関する努力義務が課されており、個々の教員が自らの力量を高めていくためには、職務命令による研修だけではなく、このような教員自らの自主研修を奨励することが重要であることは言うまでもない」(Ⅱ-4)、「平成24年答申」の「校内研修や自主研修の活性化」(23頁)などがそうである。なお、「平成11年答申」から「平成24年答申」までの教員以外への使用例としては学校に関するものがある。「平成11年答申」の「各学校の判断によって自主的・自律的に特色のある学校教育活動を展開できるようにするために」(はじめに)や、「平成14年答申」の「校長のリーダーシップの下、学校がより自主性・自律性を持ち、組織的・機動的に運営され、子どもや地域の実情に応じた特色ある学校づくりを展開できるよう、学校評議員制度の導入、校長の裁量権限の拡大、校長及び教頭の資格要件の緩和等が図られている」(はじめに)がそうである。

「平成27年答申」は様相が少し異なる。前述のように「平成27年答申」では「自主性」が9回、「自主的」が6回用いられている。そのうち教員に関するものは「このため教員は、校内研修、校外研修など様々な研修の機会を活用したり自主的な学習を積み重ねたりしながら、学校作りのチームの一員として組織的・協働的に諸課題の解決のために取り組む専門的な力についても醸成していくことが求められる」(10頁)の1回だけであり、研修が対象である。教員育成協議会(仮称)

の設置を提起した「平成27年答申」において、先に引用した「当該(教員育成)協議会は、地域の実情に応じたものとするとともに、各主体の自主性・自律性が生かされる仕組みとする」(括弧内:大桃)(45頁)など、同協議会に関するものが多い。他には「現行の10年経験者研修の実施者がより自主性を発揮し」(25頁)や「教科に関する科目」と「教職に関する科目」の区分が撤廃されることとなった場合、その趣旨を踏まえ、各大学の自主的な判断の下、このような取組が更に拡大していくことが期待される」(37頁)など研修の実施主体や教職課程を置く大学を主語にした使用などがみられる。

(3)「主体性」「主体的」

「主体性」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」0回、「平成14年答申」0回、「平成18年答申」1回、「平成24年答申」0回、「平成27年答申」0回、「主体的」は「昭和62年答申」0回、「平成11年答申」14回、「平成14年答申」5回、「平成18年答申」10回、「平成24年答申」1回、「平成27年答申」26回であった。「主体性」は「平成18年答申」の1回だけであるが、「主体的」はかなりの頻度で用いられており、「平成27年答申」で特に多くなっている。「自律」「自主」と異なり、「主体」そのものは「平成11年答申」2回、「平成18年答申」13回、「平成24年答申」1回、「平成27年答申」7回と多くなっている。たとえば「教員養成の改善方策が、今後それぞれの実施主体によって」(「平成11年答申」むすび)、「免許更新の実施主体」(「平成18年答申」2-3)、「教職大学院を主体とした組織体制」(「平成24年答申」17頁)、「様々な評価主体」(「平成27年答申」36頁)など多様に用いられている。

教員に対して用いられる場合は、「自律性(的)」や「自主性(的)」がそうであったように、教員の自らの学びや研修と関わって「主体性(的)」も

用いられている。「平成18年答申」の「教員の自主性・主体性を重視した自己研修が一層重要である」(2-5)や、「平成27年答申」の「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」(45頁)といった表現がそうである。なお、「平成14年答申」には、教員免許が終身有効であることの見直しと関わって、「教員としての専門性の維持向上を図るには、教員一人一人の不断の努力と主体的な取組が一層強く求められるとの考えに基づくものと解される」(II-1)という表現がみられる。必ずしも明確ではないが、教員の職務遂行上の主体性よりも、専門性の向上に向けた研鑽の意味が強いものと思われる。

ここで注目したいのは、「平成27年答申」では成果や評価といったニュー・パブリック・マネジメント(NPM)型のガバナンス改革のキー概念が教員の主体的な学びや研修においても繰り返し使われていること、そしてその主体的学びと次期学習指導要領の改訂のキー概念とされている「アクティブ・ラーニング」が結び付けられて、研修の在り方の転換が求められていることである。前者については、「教員が学び続けるモチベーションを維持するため、教員の主体的な学びが適正に評価され、学びによって得られた能力や専門性の成果が見える形で実感できる取組や制度構築を進めることが必要である」(12頁)や、「モチベーションの維持のためには、研修時間を確保した上で教員の主体的な「学び」が自他共に適正に認められ、その「学び」によって得られた能力や専門性といった成果が、子供たちの学びの質を向上させることにつながるなど見える形で実感できるような取組やそのための制度構築を進めていく必要がある」(14頁)がそうである。

主体的な学び→成果の評価→その可視化のための制度構築である。そして、「教員育成協議会」(仮称)の設置が「主体的な将来設計」と結び付けられていく。「教員が自らの職能成長をデザインできるように、研修履歴をファイルしポートフォリ

オを作成するシステムを「教員育成協議会」(仮称)が構築することで、教員の主体的な将来設計を促すことができる」(59頁)がそうである。

「アクティブ・ラーニング」とのつながりについては、「新しい時代に求められる資質能力を育成する上では、研修そのものの在り方や手法も見直しが必要であり、例えば、講義形式の研修からより主体的・協働的な学びの要素を含んだ、いわゆるAL研修(アクティブ・ラーニング型研修)ともいべき研修への転換を図っていくことが重要である」(14頁)、あるいは「主体的・協働的な学びの要素をより一層含んだ、AL研修(アクティブ・ラーニング型研修)への転換を図るための研修手法の開発や改善、新たな課題に対応した研修プログラムの開発や研修の効果の適切な評価・改善を行うとともに、これらの研修手法やプログラムの全国的な普及を図るための支援を講じる必要がある」(27頁)がそうである。

教員以外を対象とする使用例には、「アクティブ・ラーニング」と関わって子ども：「子供たちが「どのように学ぶか」についても光を当てる必要があるとの認識の下、「課題の発見と解決に向けて主体的・協働的に学ぶ学習(いわゆる「アクティブ・ラーニング」)」について」(「平成27年答申」6頁)、教職課程で学ぶ学生：「学生が、様々な角度から自己の特性や課題を自覚し、問題意識を持って主体的に教職課程の学習に取り組むことができるよう」(「平成18年答申」2-1)、教員の任命権者：「教職員に対する研修は任命権者が主体的に実施することが基本」(「平成11年答申」4-3)、教職課程の科目の再編と関わって大学：「大学は、教科に関する科目を担当する教員に対しFDなどの実施により教職課程の科目であること意識付けを行い、各大学の自主的・主体的な判断の下「教科に関する科目」の中に「教科の内容及び構成」等の科目を設けて学校教育の教育内容を踏まえた授業を実施するなど、「教科に関する科目」と「教科の指導法」の連携を強化

する」（「平成 27 年答申」 35 頁）、教員育成協議会の創設と関わってその構成主体：「当該協議会は、地域の実情に応じたものとするとともに、各主体の自主性・自律性が生かされる仕組みとする」（「平成 27 年答申」 45 頁）などがある。

5. 教職の専門職性と養成・免許・採用・研修・分限

(1) 養成・免許

以上の検討結果を、養成・免許・採用・研修・分限など教員制度の構成要素との関係で整理しておきたい。教職の専門職性と関わってまず指摘しておかなければならないのが、「専門職」という用語そのものの使用例が極めて少ないことである。さらに、「専門職性」「専門職化」「専門化」「専門職団体」については、検討した 6 つの答申で一度も使われていない。専門職の実践に関わる「自律性(的)」については、「自主性(的)」や「主体性(的)」と同じように、教員の自主的な学びや研修と関わってかなりの使用例がみられるが、教員の職務遂行上の自律性を示すものとしては使われていない。

しかし、このことは教職が専門職としてみなされてこなかったことを意味するものではない。すでに「昭和 62 年答申」で「専門職としての教員の職責にかんがみ」のように教員の職が明確に専門職として位置づけられ、それは「平成 11 年答申」にも引き継がれていた。但し、「平成 18 年答申」になると、「多くの国民が教員や教員免許状に対して抱いているイメージを刷新し、専門職としての新しい教員像を確立していく必要がある」ことが示される。同答申では改革の具体的な方策として教職大学院制度の創設や教員免許更新制の導入などが示され、「新しい教員養成・免許制度の実現と、教員像の確立に向けて、努力」すべきこととされたのである。しかし、同答申において見逃してはならないのが、教員の給与等の処遇や教職員配置など教育条件の整備の必要性も指摘さ

れていたことである。そして、両者が結びつけられ、教員養成の修士レベル化が給与等の処遇面の改善と連動して論じられていくことになる。

養成段階の改革の一つの柱となった教職大学院制度の創設にあたっては、「専門職大学院制度を活用した教員養成教育の改善・充実を図る」（「平成 18 年答申」）ことが求められた。そして、教職大学院は「なお改革すべき点もある」とされながらも、「高度専門職としての教員の育成システムを確立する上でのモデルを提供していることは疑いのないところである」（「平成 24 年答申」）と評価をされていくことになる。専門職のメルクマールの一つとして長期の養成課程があげられているが、教員養成の修士レベル化はまさにそれに沿う改革要請であった。また、あわせて、「平成 24 年答申」では「教員の専門性向上のための専門職基準策定に向けた検討」が、そして「平成 27 年答申」では「養成段階と採用・研修段階の両段階を通じて養成・研修を計画・実施する際の基軸となる教員の育成指標」の作成が求められることになった。このことは教職の専門職としての水準保証にとって重要であろうが、だれがどのように基準や指標をつくるのかは、ガバナンス改革の観点からも教職の職業集団としての自律性の観点からも重要な検討課題となる（なお、この点は勝野正章教授から示唆を得た。）。

教員養成制度の改革とともに進められたのが免許制度の改革であり、専修免許状の創設は教員養成の大学院へのシフトの要請に沿うものである。しかしまた、規制緩和や多様化といったガバナンス改革に呼応した政策もとられることになる。臨教審直後に出された「昭和 62 年答申」は普通免許状の三層化とともに「教員の養成・免許制度の弾力化」を提起し、特別免許状の創設、教職特別課程の設置、特別非常勤講師制度の創設などを提案するものであった。「大学における教員養成を多様化し充実するとともに、教員に広く人材を求める」ことがその観点として説明された(140,

144-146 頁)。「平成 14 年答申」でもこの点は引き継がれていく。「特別免許状の活用促進」が同答申の一つの柱となり、そのための具体的方策として制度面では「授与要件の緩和」「授与手続の簡素化」などが、運用面では「社会人特別選考の実施の促進」「分野を限定した活用の促進」などが示された。

(2) 採用・研修

この「平成 14 年答申」の運用面の「社会人特別選考の実施の促進」に示されるように、規制の緩和や多様化の視点は採用段階でも提案されていた。「平成 11 年答申」は「民間企業等に就職し、教科等にかかわる専門的な分野において豊富な経験や秀でた知識を有する社会人を積極的に採用するため、対象となる社会人については特別な基準を設けて他の受験者とは別に選考を行っている県」に言及し、「教職経験や民間企業等の勤務経験を有する者については、選考において知識・技能が一定の水準に達していることを測るほかは、一般の学力試験を課さず、教職経験の実績、民間企業等での勤務経験に基づいた専門的能力・識見を適切に評価するなど、新規学卒者とは別途の方法により選考を行う仕組みを工夫することが必要である」と指摘していた。

検討を行った答申のなかで最新の「平成 27 年答申」も、「教員採用に関する改革の具体的な方向性」として、「特別免許状授与の手続の改善を図るなど活用を促進することや、「特別免許状以外にも、教員免許を有しない有為な外部人材を教員として確保するための方策について検討すること」をあげている(29 頁)。ここには「複雑化・多様化する教育課題に対応するためには、これらの教育課題に対応できる高度な専門性を持った多様な人材を確保し、教育の質の向上を図ることが重要である」(30 頁)との認識があった。規制緩和・多様化は教職の脱専門職化ではなく、多様な専門性をもつ人材の確保の観点から求められている

のである。これは後述するように、「チーム学校」の理念と共鳴するところがある。

教員研修については、教育公務員特例法は「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」こと、「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」こと、「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」こと、「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、長期にわたる研修を受けることができる」ことなどを定めている。自律性(的)や自主性(的)、主体性(的)の用語が自ら進んでの学びや研修と関わって用いられていたのは、このような研修規定によるところもあろう。「自主研修」という用語も多く用いられていた。「平成 14 年答申」の「教員には、教育公務員特例法により研修に関する努力義務が課されており、個々の教員が自らの力量を高めていくためには、職務命令による研修だけではなく、このような教員自らの自主研修を奨励することが重要であることは言うまでもない」はその例であった。この研修について、ガバナンス改革と関わって次の 2 点を指摘しておきたい。

第一は、成果や評価といった NPM 改革のキーワードが、自主的主体的な研修にも用いられるようになったことである。「平成 27 年答申」の「教員が学び続けるモチベーションを維持するため、教員の主体的な学びが適正に評価され、学びによって得られた能力や専門性の成果が見える形で実感できる取組や制度構築を進めることが必要である」がその例であった。主体的な学びの成果の評価とその可視化のための制度構築の要請である。同答申ではさらに、教員育成協議会(仮称)が「研修履歴をファイルしポートフォリオを作成するシステム」を構築することで「教員の主体的な将来設計を促すことができる」ことも指摘されていた。

第二は、研修において他者との連携や協働の力の育成の重要性が指摘されていたことである。たとえば、「平成27年答申」の「教員が多様な専門性を持つ人材等と連携・分担してチームとして職務を担うことにより、学校の教育力・組織力を向上させることが必要」、あるいは「教員は、校内研修、校外研修など様々な研修の機会を活用したり自主的な学習を積み重ねたりしながら、学校作りのチームの一員として組織的・協働的に諸課題の解決のために取り組む専門的な力についても醸成していくことが求められる」がそうであった。旧来の専門職論の自律的实践者としての教員像ではなく、他者と協働で学校全体の教育力、課題解決力を高めることのできる「チーム」の構成員としての専門職像である。

ここには「新たな教育課題も枚挙にいとまがなく、一人の教員がかつてのように、得意科目などについて学校現場で問われる高度な専門性を持ちつつ、これら全ての課題に対応することが困難であることも事実である」とする認識があった（「平成27年答申」）。さらに、「教員がこうした課題に対応できる専門的知識・技能を向上させるとともに、マネジメント力を有する校長のリーダーシップの下、地域の力を活用しながら、チームとして組織的かつ効果的な対応を行う必要がある」、あるいは「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」（「平成24年答申」）のように、学校外のアクターとのつながりも示されていた。多様なアクターとの連携と協働、それによる課題への対応は、社会の舵取りや公共財の供給において多様なアクターの参入を図ろうとするガバナンス改革の議論に通じるものである。

（3）分限

地方公務員法は「臨時的任用又は非常勤職員の任用の場合を除き、職員の採用は、全て条件付のものとし、その職員がその職において六月を勤務

し、その間その職務を良好な成績で遂行したときに正式採用になるものとする」（第22条）ことを定めている。しかし、公立学校の教員の採用については、教育公務員特例法で「同項中「六月」とあるのは「一年」として同項の規定を適用する」（第12条）とされている。条件附採用期間中の職員には不利益処分に関する審査請求は認められていない（地方公務員法第29条の2）。

教員の条件附採用期間はこのように1年とされているが、これは先述のように初任者研修の導入による。「平成11年答申」はこの点について「児童・生徒の教育に直接携わる小学校、中学校、高等学校及び盲学校、聾学校及び養護学校の教諭、助教諭及び講師については、その職務の専門性から6か月間での能力の実証では不十分として、条件附採用期間が1年とされており（教育公務員特例法第13条の2）、その間に初任者研修を受けることとされている（同法第20条の2）」と説明していた。職務の「専門性」が条件附採用期間延長の理由とされていたのである。

教員免許更新制の導入にあたっては、「平成14年答申」は「教員の適格性の確保」「専門性の向上」「信頼される学校づくり」の3つの視点から検討を行ない、「免許更新制の導入目的のうち、指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるものを教壇に立たせないようにすることについては、更新制度ではなく、現行の分限制度等の的確な運用によって対応することが適切である」との判断を示していた。その後の教育公務員特例法の改正により「指導改善研修」が定められた。同法は「指導が不適切であると認定した教諭等」に対して任命権者が「指導改善研修」を実施しなければならないとし、同研修の終了時の認定において「指導の改善が不十分でなお児童等に対する指導を適切に行うことができないと認める教諭等に対して、免職その他の必要な措置を講ずるものとする」ことを定めている（第25条の2、25条の3）。

成果に対して厳しいアカウンタビリティが求められるアメリカ合衆国においては、教員の評価が生徒の学業成績と結びつけられ、成果をあげられない教員は解雇の対象となる。成果の評価と身分保障の問題もまた、ガバナンス改革と教職の専門職性について考察していくうえでの重要な検討課題となる。