

# 教育実習に関わる制度・政策の分析

—— 2000年代以降における動向を中心に ——

池田 雅 則・小林 正 泰・宮 城 哲

キーワード：教員養成・教育職員免許法・「教員の資質能力向上 特別部会」・実践的指導力

## 目次

- I 課題の設定
- II 教育実習に関わる教育政策の動向
  - 1. 民主党政権が発足するまでの政策形成形式
  - 2. 教員に関わる制度・政策議論の推移
  - 3. 民主党の教員政策
- III 「教員の資質能力向上 特別部会」における教育実習論—実習期間の論点を中心に
  - 1. 「教員の資質能力向上 特別部会」の概要
  - 2. 議事録分析に見る教育実習期間の論点
  - 3. 審議内容と「経過報告」との関係性
- IV 理想的な教師像としての資質能力—「実践的指導力」とその周辺
  - 1. 「実践的指導力」という言葉の「来歴」と問題点
  - 2. 議事録分析に見る「実践的指導力」とその周辺
- V まとめ

## I 課題の設定

本稿は、2000年代の教育制度改革を省察する試みの1つである。本稿のねらいは、教員養成に不可欠である教育実習に着目し、これに関わってどのような制度が構想されたのかについて検討することである。具体的には、教育実習にまつわる政策が推進される形態としての「政策形成形式」および、その中で打ち出された「政策内容」の2つの側面に着目して（荻原2002）、分析を試みるものである。

中央教育審議会（以下「中教審」と略記）は2006年7月の答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」において、教員養成・免許制度について次のように述べている。

教員養成・免許制度については、以下の2つの方向で改革を進めることが適当である。

- ①大学の教職課程を、教員として最小限必要な資質能力を確実に身に付けさせるものへ

- ②教員免許状を、教職生活の全体を通じて、教員として最小限必要な資質能力を確実に保証するものへ

ここでいうところの「教員として最小限必要な資質能力」について、注を付して次のように解説をしている。

「教員として最小限必要な資質能力」とは、平成9年の教養審[教育職員養成審議会—引用者注]第一次答申において示されているように、「養成段階で修得すべき最小限必要な資質能力」を意味するものである。より具体的に言えば、「教職課程の個々の科目の履修により修得した専門的な知識・技能を基に、教員としての使命感や責任感、教育的愛情等を持って、学級や教科を担任しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」をいう。

教育実習は、「養成段階で修得すべき最小限必要な資質能力」の内容を実践的に学習し実質化するもの

として位置づけられている。

本稿では、特に2つの論点に着目する。ひとつ目は、実習期間の延長の問題である。これは、大学・短大における開放制による教員養成の運営に対し根底から改革を迫る構想といえる。ふたつ目は、教育実習で完成される教師の資質能力を問う議論である。これは「実践的指導力」というキーワードで括られて議論されている。上記の引用からでも、「使命感」「責任感」「教育的愛情」などの資質能力が挙げられている。とはいえ、その具体的内容について、審議会の記録をみていくと委員の中で十全な一致がなされているわけではない。政策立案者は、理想的な教師像としてどのような資質能力を求めているかを再確認する必要があると考える。これら2つの論点は、今後の教員養成制度の方向性を考える上で根幹をなす論点だといえる。

ところが、教育実習をめぐる制度や政策に焦点を当てた研究は少ない。2000年代における教師教育研究の蓄積は、政府によって突如として政策課題化された教職免許更新制の導入、および教職大学院の設置に集中してきた。教育実習に関わる研究も以前に比べると増加してきたとはいえ(米沢2008)、そのほとんどが各大学の実践紹介といえる。制度や政策に焦点を当てた研究は、過去の中教審における教育実習に関連する箇所を抜き出して要約した研究がみられるに留まる(米沢2007)。

しかしながら、教育実習に関わる制度や政策に焦点を当てる研究は、研究の蓄積の少なさに反して重要な意義があるといえる。またそれは、教職免許更新制や教職大学院の充実化に焦点を当てた研究の中では語りつくせない独立な問題群を有している。すなわち、教育実習が養成段階にある全ての者が「教員として最小限必要な資質能力」を身につけるために行うことが課程上義務づけられているということに尽きる。免許更新制は現職教員を対象としたものであり、論点は自ずと異なってくる。また、まだ現職に就いたことのない教員志望者も在籍する教職大学院の教育については、その中で実習的カリキュラムについて論及されることもあり、「養成段階」課程という意味では共通する論点も含まれている。だが教職大学院の教育については、養成段階にある全ての者を対象としたものとして議論されてはこなかった。ゆえに、課程履修者の全てを対象とする学士課程での教育実習とは課題とされる論点の重心が異

なってくるといえる。それゆえ、深く掘り下げて検討される必要がある。

ところで、1990年代半ば以降、特に2000年代の教育政策は、それ以前とは大きく異なる「政策形成形式」が取られるようになった。既にいくつかの研究で明らかにされているように、内閣(府)の権限強化により、内閣のリーダーシップによるトップダウン式の政策形成がされる道が大きく開かれた。内閣府に設置された審議会や諸会議が政府全体の政策立案の大枠を決定し、その具体的な実行を各省庁に求めていくという形の政策形成の構造である。

こうした構造の中で教育政策について分析する際には、文部行政内部の政策議論のみを分析の俎上に乗せるだけではなく、内閣が組織した審議会等の議論も検討の視野に入れなければならない。ただし、政策分野によっては、内閣のリーダーシップが発揮される範囲と深さは変化する。各省庁は、外部からの圧力に対して、徹底して「抵抗」したり、「譲歩」して受け入れたり、実行を「遅延」したり、制度を「換骨奪胎」したり、新たな予算獲得や権益確保に動いたりする(広田・池田2009)。重要なのは、各政策の立案に参加するアクターのパワーバランスを把握したうえで、重要なアクターに焦点を当てながらその制度構想を深く分析していくことであろう。その際、分析の鍵を握るのは、各アクターが開催した審議会等の議事録や資料である。本稿では、これらの資料を読み解きながら、教育実習の改革がなぜ、どのような発想でされているのかについて検討を加えたい。

IIでは、教育実習をめぐる「政策形成形式」の構造とその変化を中心に分析を進めていきたい。すなわち、各審議会等における議論を参照しながら、教育実習の改革のイニシアチブのありかを明らかにしていく。III・IVでは、議論の中で、どのような「政策内容」が構想されたかについて分析を試みる。具体的には、上に挙げた教育実習期間の延長の問題と「実践的指導力」の中身に関する議論について焦点を当てて分析を試みていく。

## II 教育実習に関わる教育政策の動向

本章では、学校教員に関わる制度・政策全体の動向を見渡した上で、教育実習に関わる議論がどのような「政策形成形式」においてなされたのかを整理

していく。ここでは、学校教員に関わる政策が教職免許更新制を中心に論じられ、養成段階については活発な議論がなされなかったこと、教育実習に論及する改革案が、与党・政府が推し進めようとした改革案への対案として政府外部の野党から提案されたことが明らかにされる。そして、民主党政権への政権交代後、その「政治主導」を発端として教育実習に関わる政策が本格的に論じられる土壌が整ったことを明らかにしていく。

## 1. 民主党政権が発足するまでの政策形成形式

すでにいくつかの研究で明らかにされているように、2000年代の政策形成形式は、それ以前の形式とは大きく異なることになった。権限が強化された内閣府と与党・各省庁が政策形成において対立的な関係におかれる場面が顕著にみられるようになった。そして、両者間のパワーバランスの変化によって主導権が推移していったことがわかる。先行研究に依りながらその概要を述べていきたい。

マクロな視野でみて民主党政権が発足するまでの2000年代における教育政策の政策形成形式は、①「課題を外から受け入れつつ文科省主導で立案」した時期(教育改革国民会議から小泉内閣発足まで)、②「課題も具体的立案も内閣主導で行われ、文科省・族議員が抵抗」した時期(小泉内閣発足から安倍内閣初期まで)、③「再び」「課題設定を含めて文科省主導」となった時期(安倍内閣初期以降民主党政権発足まで)という形で推移していった(広田・武石2009)。

①と②の時期において政策課題の設定と立案にイニシアチブをとった官邸は、内閣府に「総合規制改革会議」(2001年4月から2004年3月)、「規制改革・民間開放推進会議」(2004年4月から2006年12月)において出される「答申」類や「経済財政諮問会議」とそこから出される「骨太の方針」を通してトップダウン式に各省庁に改革の推進を求めた。官邸サイドが文科省に求めた主たる政策内容は、市場の参入を阻む規制の緩和・撤廃と財政支出の削減という目的を実現するためのものであった。

とはいえ例外もある。たとえば前段の2つの目的から外れる政策内容が官邸主導の政策形成形式に一部便乗しながら実現される場合である。代表的なのは教育基本法の改定である。教育基本法の改定を強硬に主張した勢力のもとにある保守的な価値観は、規制緩和と財政支出削減の主張とは質を異にする。

もとより教育基本法の改定は官邸サイドから示されたものではなく、与党自民党の文教族が公明党と協議しながら推進していった。そして、最終段階で安倍首相の強硬なイニシアチブが発揮され改定に至った。

また官邸サイドの主張が貫徹しない場合もある。つまり具体的立案に至ると文科省の「抵抗」により官邸サイドの主張が「換骨奪胎」される場合などである。たとえば、学校評価制度である。この制度は、学区制撤廃という規制緩和によって生じる学校間競争を公正なものにするための情報公開・査定として導入が目論まれ、全国学力テストの成績公開や第三者評価などの客観的数値的指標による評価の徹底が具体的に求められた。しかし文科省における具体的立案においては、競争・査定のための学校評価ではなく各学校の自己改善を促す多様な価値に基づく主観的な評価制度が重視された。文科省は全国学力テストの学校別公開に否定的であり、第三者評価も教育専門家を中心とした各校の義務を求めないものとなった(広田・池田2009)。

このようにみて、教育実習、およびそれを含みこむ教員養成に関わる政策形成形式は、本節で示した原則と変則において、どのように位置づけられるのだろうか。まずは、教員に関わる政策形成形式を先行研究に依りながら、概括的に論じたい。

## 2. 教員に関わる制度・政策議論の推移

官邸サイドにおいて教員に関わる制度・政策を議論した会議として、2000年の教育改革国民会議、04年の規制改革・民間開放推進会議、07年の教育再生会議がある。ただし各会議を通じて議論が一貫していたわけではなかった。会議が設置された時期と構成メンバーによって論調が異なっていた。

一方で規制改革・民間開放推進会議は、ふたつの教育会議とは異なり規制緩和推進論者に偏ったメンバー編成がなされた。また、最も首相のリーダーシップが発揮され、その主張は官邸の意図を汲んで妥協を許さない硬直的なものになっていた。他方で、教育改革国民会議と教育再生会議は、それぞれ首相の肝いりで設置された会議であったが、いずれも政策形成形式に文科省の意向を反映可能な時期に設置された。すなわち、教育改革国民会議は文科省が事務局を担当していた。教育再生会議も担当室常勤職員は文科省職員のみでメンバーも公明党や文教族議員

の意向が反映されたり。メンバーには規制緩和や財政支出削減をねらいとする改革プランを持つ者、それに反して公教育の規制緩和路線に疑義を呈する者、自民党文教族の価値観に合致する保守的道德観を持つ者が混在していた。規制緩和・財政削減派と道徳的保守派が多数を占めたとはいえ、『報告』に少数意見や疑問点を付記する程度のバランス感覚は有していた。

それゆえ、性格を異にした会議においては教員政策に対するスタンスも異なっていた。すなわち、規制改革・民間開放推進会議のメンバーは04年11月の会議で、先の8月に河村文科相から示された教員の「質」を維持・向上するための改革プラン（「河村プラン」）における、教員免許更新制の導入と教職大学院の設置に強い拒否感を示した。一方で課程認定によって付与される教職免許自体を制度的規制として疑問視し、他方で社会人を直接教員に採用する手法や塾における学力向上を高く評価する会議メンバーは、更新制導入では改革として不充分であるとみなし、教職大学院はむしろ制度的規制を高めるものとして反対の姿勢を示した（小野2009b）。

教育改革国民会議における教員に関わる議論にはさまざまな立場が入り混じっていた。教職免許更新制については、現職教員不信に根差した導入賛成の主張、免許取得者に限らない教員採用の多様化という規制緩和を重視する主張、初任者への教員補制度の導入などさまざまな議論が賛否入り乱れて交わされた。それゆえ「審議の報告」（第2分科会）では、「検討に値する」という程度の言及に留まっている。大学院での教員養成については、座長の江崎玲於奈が「教員に修士号取得者を原則化」したいと提案したことで、審議事項の1つに含まれることになった。そして分科会でこの論点についてまともな議論が交わされることがないままに、最終報告案に法律等の「高度専門職業人教育型大学院」のありかたの1つとして「教育」の「プロフェッショナル・スクール」の整備が提案された。ここで教育実習については単発的な発言を超えた議論がないままであった。第12回会議で河上亮一委員が「例えば教育実習を今までよりももうちょっと考えるということになるのかどうかですね。今2週間とか3週間とか、そういう期間でやっているんですけども、私の感じではもうちょっと長く、かなり状況の厳しいところも含めて体験させた方がいいという感想を持っています」と

いう発言がされたに留まっている。

教育再生会議では、すでに「教育職員免許法」改正がなされた後なので、提言は大学院における教員養成構想である「教育院」に限られた。養成段階に対する提言は、「学校現場での実践豊かな教員の登用」や「教員養成大学・学部以外の学生にも教員への門戸を更に拡大するため」の検討、「教員免許を国家資格とすること」、「特別免許状の活用」というものであった。養成課程の変更に関わる具体的な提言はみられない。

以上のように、官邸サイドの諸会議では教育実習に直接言及するような改革プランがトップダウン式に提示され議論されたとはいえない。

それゆえ免許更新制のようにトップダウン式に早急な対応を迫られなかった中教審でも、教育実習に関わる議論は低調であった。改革案の提示については、「大学における教員養成」および「開放制の教員養成」という原則の改革には触れない部分的改善の提案に留まった。

中教審は06年7月に「今後の教員養成・免許制度の在り方について」を出した。これは、「河村プラン」で示された改革案を肉づけすることが主だったので、現職教員を対象とした教職免許更新制と<sup>2)</sup>、一部有志を対象とした教職大学院制度創設に関わる具体的提言が主たる内容となった。

教員養成・教育実習に関わる制度改革についてのプランとしては、「教職実践演習（仮称）」の導入と教育実習の実施形式の改善が提案された。

「教職実践演習（仮称）」の新設と必修化は「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」ことを意図し、教育実習後の第4学年後期に開講されることが想定された。ここで確認されるべき「資質能力」とは次のような内容である。1997年の教養審第1次答申で示された「資質能力」を整理して列挙したものといえる。

- ①使命感や責任感、教育的愛情等に関する事項
- ②社会性や対人関係能力に関する事項
- ③幼児児童生徒理解や学級経営等に関する事項
- ④教科・保育内容等の指導力に関する事項

それぞれの到達目標は「別添」として詳しく示されることになった（資料1）。この内容は、IVでも詳

しく触れられているような従来からの「資質能力」の延長線上にあるといえる。

そして演習を効果的にするために、「入学直後からの学生の教職課程の履修履歴を把握し、それを踏まえて、指導にあたる必要がある」とされた。これは後に、「履修カルテ」として形となった。

ただし、「教職実践演習（仮称）」についてひとつだけ確認しておかなければならないのは、IVでも触れられているようにこれが「出口管理」を重視する教員養成論の影響を受けた結果であることだ。この点に注視すれば、養成段階の制度もまた官邸主導によって導入が推進された事後評価による行政システム改革の影響を受けたといえる（小野2009a）。とはいえ、「大学における教員養成」および「開放制の教員養成」という原則に触れない範囲での制度構想は、次にみる民主党による改革プランに比べれば部分的な改善に留まったといえる。

教育実習の改善点はこれといって目立ったものはないが、「母校実習」を「できるだけ避ける方向」にすることや、「各都道府県ごとに、教育実習連絡協議会を設置」することで大学・学校・教育委員会が「連携しながら、責任を持って」教育実習に当たれるようにするという、実施形式に関わる提案がされた。

### 3. 民主党の教員政策

以上みてきたように、自民党政権下においては免許状取得以前の養成制度についての抜本的な改革プランは示されず、90年代までの議論を引き継ぐ部分的な改善が文科省サイドの目が行き届く範囲でなされた。そして、教育実習はその中でも中心的な議論とはならなかった。

むしろ養成段階への大胆な改革を提案したのは、実質的に政策形成過程に関わることができなかった当時の野党、民主党であった。07年に入り民主党は与党の「教育職員免許法」改正案への対案として、独自の教員制度改革を提案することになった。07年2月7日に鳩山由紀夫幹事長を会長、藤村修衆院議員を会長代理、鈴木寛参院議員を事務局長とする教育基本問題調査会が「教育職員免許制度改革法案（仮称）」の策定を決めた。そして「1年間の教育実習を含めた6年制の修士課程修了を教員免許の授与要件にする内容など」<sup>3)</sup>が決定された<sup>4)</sup>。実質的に現職教員のみを対象とした与党案に対して、「教員養成段階から教員の資質を向上させることに主眼を置く」こ

とを目指した。

当法案は国会に提出された。その趣旨について、藤村修は衆院本会議（07年4月17日）で次のように述べた。

このたび、約六十年ぶりに教育基本法の改定がされ、政府は、中教審答申も踏まえて教育職員免許法の改正をただいま提案されております。ただし、その内容は、免許法について簡単に言えば、教員免許状に十年の有効期間を設け、十年ごとに免許状更新講習を実施し、修了した者に免許状の有効期間を更新する、それだけのものではないでしょうか。

民主党は、何より、教員免許の見直しを行うなら、教員養成段階に手をつけられない限り何ら抜本的な改革にはならないと考え、ただいま議題となりました民主党提出の免許制度改革法案を提案いたしました。

民主党案のポイントは、第一に、教員養成段階で教員となる者の大幅な資質向上を図るために、教員の普通免許状については、現在の四年制大学修了から、さらにその後一年間の教育実習を含む二年間の修士修了者に免許することといたしました。第二に、修士を経て教員の職についた者が、実務経験八年以上を経た後に、さらに教職大学院大学で一年間の専門的な教育を受けて取得できる今までにはない専門免許を新設して、いわゆるスーパーティーチャーの資格を設けることといたしました。第三に、免許状には政府案のように十年の有効期間は設けないものの、原則として免許授与後十年ごとに講習を受け、修了を認定することとし、また、専門免許にはこれら講習の必要がない仕組みといたしました。

このように、民主党案では、養成段階での大幅資質アップ、さらにスーパーティーチャー資格の新設、十年ごとの講習と修了認定の仕組みなどを盛り込んだ内容の大変厚いものとなっております。

与党案より「抜本的な改革」である対案として示していることが明らかであろう。「教員養成段階」からの改革、「一年間の教育実習を含む二年間の修士修了者に免許する」制度、「専門免許」構想など、民主党の現在に至るまでの教員政策にかかわる積極的な提言がこのころ表面化したことがわかる。

この時提出された法律案は否決されたが、07年8月の参議院選挙で過半数を取った野党は、09年に同様の法案を参院に提出し通過させた（衆院では審議未了）。さらに09年7月の衆議院選挙のマニフェスト

では、「教員の資質向上のため、教員免許制度を抜本的に見直す。教員の養成課程は6年制（修士）とし、養成と研修の充実を図る」と掲げられた。そして政権を奪取した民主党は、この教員制度改革プランを「政治主導」の一環として実行に移す準備に取り掛かることになった。

その際、キーパーソンとなったのが鳩山内閣で文部科学副大臣に就任した鈴木寛であった（菅内閣でも留任）。鈴木は07年2月に「教育職員免許制度改革法案」を提起した教育基本問題調査会の事務局長であった。彼は他の議員に突出して、自著やインタビューを通して民主党政権の教員政策を積極的にアピールしている（鈴木2010）。彼が民主党政権の教員政策を立案するキーパーソンとみてよいだろう<sup>5)</sup>。

彼がキーパーソンとして活動することができた背景として指摘しなければならないのが、民主党政権発足当初の「政治主導」の構造である。民主党政権は、政策全般にわたる司令塔となることを期待して、一方で内閣府に「国家戦略室」を設置した。他方で各省庁には大臣・副大臣・政務官の三役からなる「政務三役会議」を置き、その指示・決定により政策を具現化していくトップダウン型の政策決定形式を構築した。政権発足後2011年に至るまで国家戦略室からは教育政策の形成に特記すべき関与はされていない。政務三役が教育政策の立案を主導できる状況となっている<sup>6)</sup>。

さて文科省は、09年10月21日に「教員免許更新制等の今後の在り方について」という文書を出した。ここで文科省は「教員の資質向上のための教員免許制度の抜本的な見直し（教員養成課程の充実や専門免許状制度の導入の検討を含む。）に着手し、必要な調査・検討を開始」することを宣言している。政権交代後に突如として出されたこの文書に民主党政権の意図が働いていることは明らかである。10年の年始に鈴木は市川昭午と対談を行った。そこでは民主党の文教政策を示しつつ、「教職員免許制度改革法案は次の次の通常国会（二〇一一年）への提出」となると述べた（鈴木・市川2010）。10年5月31日の政務三役会議では、特別部会の設置が決定された。

そして6月になり中教審に設けられた「教員の資質能力向上 特別部会」において10年内に政策の肉付けを行い、法案提出に至るまでのスケジュールを示す筈であった。しかし、結論的にいえば、10年7月の参院選挙の敗北と過半数割れと「特別部会」で

の議論の流れの中で、その構想が短期的に実現する見込みがなくなってしまったといえる。

とはいえ、ありえる制度構想を中教審において議論したこと自体が重要な事実である。III、IVでは、その「政策内容」の具体的中身と議論の変化について具体的に検討したい。

### III 「教員の資質能力向上 特別部会」における教育実習論—実習期間の論点を中心に

#### 1. 「教員の資質能力向上 特別部会」の概要

はじめに、「教員の資質能力向上 特別部会」が設置された経緯と、同部会の概要を確認しておきたい。2010年6月3日、文部科学大臣川端達夫（当時）より、諮問「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」が出された。その諮問を受けて、同日開催の第72回中教審において、同諮問を集中審議する特別部会として、「教員の資質能力向上 特別部会」（以下「特別部会」と略記）の設置が決定された。

諮問の目的は、「学校教育における諸課題の複雑・多様化に対応して教員に求められる専門性を今一度見直し」することにある。そして、「養成段階を含めた教職生活の全体を通じて不断に資質能力の向上や専門性の高度化」を図るため、「教員免許制度と教員養成・採用・研修の各段階を通じた一体的・総合的な取組が行われるようにすること」を諮問内容とした。この中で教育実習については、諮問事項の1にその課題意識が示されている。まず、「教職生活の全体を通じて基盤となる資質能力は、第一義的には養成段階で培われるべきものであり……教員として教壇に立つために必要な基礎的な資質能力を着実に身に付けられるような教員養成の在り方」を検討するよう求めている。その上で、「より複雑・多様化している学校現場の課題に対応するため」に、学部4年を基本とする教職課程の期間や内容の充実を図るべく見直しを行う必要性が訴えられている。そして、その方策として「学校現場における実習の抜本的な拡充」〔傍点引用者〕が含まれている。

この背景には、IIで指摘したように、民主党の教員養成政策が「修士レベル化」を柱としていることがある。すなわち、実践的指導力を持つ即戦力としての教員—新任教員を含む—を大学または大学院レ

ベルにて養成する、そのためには現行教職課程の2～4週間という教育実習期間では短すぎる。そこで、実習期間の大幅延長を含む教員養成の「修士レベル化」に向けた「政治主導」の実行力を発揮したいというのが、民主党、なかでも同党の教育政策を牽引する鈴木寛文部科学副大臣の目論見であると言えるだろう（鈴木・市川2010）<sup>7)</sup>。しかし、結論を先取りするならば、「特別部会」議事録の分析を通じて見えてくる議論の構造は、教員養成の二大原則である、「大学における教員養成」および「開放制の教員養成」に、いわば「阻まれる」形で、実習期間延長や「修士レベル化」に異論が続出するというものであった。

「特別部会」の審議内容を見る前に、「特別部会」の委員構成を確認しておく<sup>8)</sup>。同部会の委員は、中教審総会の委員である、安彦忠彦（早稲田大学教授）、安西祐一郎（慶應義塾大学教授）、小川正人（放送大学教授）、加藤友康（情報産業労働組合連合会中央本部中央執行委員長）、田村哲夫（学校法人渋谷教育学園理事長）の5人に加えて、臨時委員が25人選任された。臨時委員の構成は、高岡信也、松木健一、横須賀薫といった教員養成に深くかかわる経験を持つ教育学者や、若月秀夫らの地方教育委員会教育長、和田中学校の改革で知られる藤原和博、小・中・高各学校段階の学校長、国立・私立大学学長、PTA全国協議会会長、学校支援コーディネーターなどである。以上計30名の委員から、部会長には田村が、副部会長には安彦と安西がそれぞれ選出された<sup>9)</sup>。

この「特別部会」は、2010年6月29日に第1回が開催され、同年12月27日までの半年間で8回開かれている<sup>10)</sup>。第1回および第2回は各委員による自由討議があり、第3回では、議論の前提を共有するために、「教員に求められる資質能力」について議論された。その上で、第4回から第6回は、教員養成や免許制度、現職研修等の個別課題が審議された。以上の議事経過を踏まえて、第7回および第8回では、文科省および部会長らによりまとめられた中教審総会への報告書案をたたき台にした、意見交換、文言修正要求などがなされた。その結果、総会への中間報告書として、「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（審議経過報告）」（以下「経過報告」と略記）が翌2011年1月31日付で作成され、同日開催の第74回中教審総会で配布された。この「経過報告」へと至る議事経過を以下で検証していく。

## 2. 議事録分析に見る教育実習期間の論点

第1回および第2回では、各委員から一人ずつ順番に、今回の諮問について思うところを自由に陳述する形がとられた。その中で、教育実習に論点を絞るならば、現行の実習期間を何らかの形で「抜本的な拡充」をすること、すなわち実習の長期化という諮問内容に対して賛否が入り混じる構造となった。

その構造はすでに、第1回で配布された「資料5平成22年6月3日中央教育審議会総会における主な意見」に示されていた。肯定的な意見としては、「教育実習は、学生が本当に教員になりたいかどうかを見極めるための重要なポイント」であることや、学部1年生の段階からボランティア的に現場経験をすれば「学校現場もスムーズに受け入れることができる」といった意見があった。それに対して、学校現場において実習生の受入れが歓迎されていないこと、あるいは「教員の資質能力を高度化するということは、教員養成の6年制、教育実習を1年にするという事に直結」しないといった、根本的な疑義も示されていた。中教審総会で示されたこれらの意見と同様に、「特別部会」でも初回および第2回の自由討議の段階から賛否が率直に述べられた。

「特別部会」における実習長期化に対する肯定的な意見は、福井大学の松木委員の発言が代表的なものであろう。同大教職大学院では1年間の教育実習を実施しており、免許取得後の院生が1年間かけて「教師の役割全体を学ぶ」ことの有効性を強調している〔第1回・第2回：松木〕。また、島根大学の高岡委員も、教育実習の単位とは別枠で1000時間の学校体験を学生に課した事例を紹介しており〔第2回・第3回：高岡〕、これらの大学での実践を鈴木副大臣は高く評価している〔第2回：鈴木〕。この他に、堀内委員も、「修士レベル化」「6年制」推進の「確信犯」と繰り返し述べて、実習長期化に賛同している〔第1回・第3回：堀内〕。

また、法定の教育実習とは別に、学校ボランティアやインターンシップ等の形で、学部の初期段階にて学校現場を経験することが、経験的な知を獲得し、その後の教育実習を質的に向上させるとの意見も見られた〔第1回：清原、高桑／第2回：布〕。

ボランティア等も含めた広義の「実習」の拡大が主張される背景には、新任教員や教員免許状への信頼低下という現状認識がある。とくに、医師・弁護士、あるいは会計士等と比較して、現行の教員養成

課程には、現場における「臨床」経験が不足しているとの認識を示す委員も複数存在した〔第1回：吉田／第5回：横須賀など〕。

こうした実習長期化への肯定的意見に対して、当初から否定的意見も多く提出された。とくに、教員免許未取得の学部生一中でも教師になる意思がない学生一の受け入れが、「実習公害」とも呼ばれ、学校現場の負担になっているという論点が示された〔第1回：吉田、布、若月〕。それがさらに長期化するとなると現場の負担は過大になる。一方、「無免許」かつ責任感の薄い実習生への否定的見方に対して、教職大学院在籍の実習生は「免許所持者」であるため現場でも歓迎され、受け入れもスムーズだとの意見も出された〔第4回：松木／第6回：布〕。

この両意見の折衷的な案として、学部生初期のボランティア経験等を4年生段階における実習生の選別として利用すればよいとの案も示された〔第4回：村松〕。また、その制度的裏付けとして、学部3年生の段階で教育実習に参加するための基礎資格的なものを設けて、それを実習生の選別として活用するアイデアも提案された〔第4回：布〕。

しかし、以上のような、ボランティア等の学校経験も含む、実習を長期化する案、あるいは「4年プラスアルファ」や「6年制」等の表現で議論された、教職課程を一律に「修士レベル化」する提案には根強い異論を持つ委員も多く存在した。実習を長期化する、ないし教員養成を「修士レベル化」する際の問題としては、いくつかの観点が指摘されている。例えば、学生の経済的・時間的負担が大きい〔第4回：日向〕、教員志望者減による採用倍率低下で教員の質が低下する〔第2回：藤原〕、学生を長期実習させる場合の地位や待遇をどうするか〔第3回：吉田〕、等である。また、長期の実習を制度化するとなると、その間の学生の活動を免許法上の単位としてどう認定するかという課題もある。こうした実習長期化と法定単位の問題は、第2回に高岡委員よりすでに示されており〔第2回：高岡〕、「経過報告」の留意事項にも記されている<sup>11)</sup>。

そして、実習長期化ないし「修士レベル化」の最大の問題は、「大学における教員養成」および「開放制の教員養成」という教員養成の二大原則を「根本的にひっくり返す」可能性があるという点である〔第1回：村松〕。諮問文に示された「実習の抜本的な拡充」を実施するためには、学部4年間での大幅な単位

増、もしくは「修士レベル化」が必要になるが、それに対応できるのは、主に教員養成系の国立大学が教職課程の充実した大学に限定されることになる。つまり、教員免許を取得できる大学・学部が相当程度限定されることを意味し、それは、多様な人材確保を目的とする「開放制」に抵触することにつながる。

そこで必然的に、政府がこの原則をも変更する意思があるのか否かが問われることになる。教員養成の「開放制」については、初回の自由討議の段階から、小川委員を筆頭に、高桑委員、村松委員ら多くの委員より言及があった〔第1回：小川、高桑、村松〕。これらの発言を受けて、第2回の冒頭で、政府として、「大学における教員養成」および「開放制の教員養成」という戦後教員養成制度の二大原則についてどう考えているのかが、池田教育改革調整官より示された〔第2回：池田〕。政府からの配布資料として、2006年（平成18年）中教審答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」からの抜粋が示され<sup>12)</sup>、その中で両原則を「今後とも尊重する必要がある」あり、「いま一度これらの原則の理念を明確にするとともに……必要な改革を果敢に進めていくことが重要である」旨の記述があることを紹介している。すなわち、「必要な改革を果敢に進めていくことが重要」ではあるが、その前提として、二大原則を基本的には維持する方針が確認されたのである。

続く第3回では、先述のように「教員に求められる資質能力」が集中審議されたが、ここではむしろ、実践的指導力は大学での養成段階ではなく、採用後のOJT（On the Job Training）で形成されるとの意見が大勢を占めた。そして、学部段階ではむしろ教育史や教育制度、あるいは一般教養等の教養教育こそが、生涯を通じて資質能力を向上し続ける教師の基礎を形成するものとして重要だとの意見が、若月委員より提出された〔第3回：若月〕。この意見は高岡委員、村松委員など、多くの賛同が得られた〔第3回：高岡、村松、佐藤、新藤〕。

そこで文科省は、第4回の審議前に議論を誘導するように、審議事項の趣旨説明として「〔教員養成の一引用者注〕期間を4年プラスアルファを原則」として審議するよう念押しした〔第4回：日向〕。そのあとの堀内委員の発言のように、学部4年間における教職課程の改革は「すでに限界」との認識は共有されたと言ってよいだろう〔第4回：堀内〕。堀内委



員の発言は、学部4年の教員養成が限界という現状認識を「修士レベル化」につなげたいという、政府の方針を後押しする意図があったと考えられる。

しかし、布委員の発言から、審議の論点が教育実習拡充から現職研修改善へと大きく展開することになる〔第4回：布〕。布委員の発言主旨は、教員の実践的指導力は大学での養成段階ではなく採用後の実践や研修により育成されるのだから、政府が目指す「4年プラスアルファ」の改革よりもむしろ、現行の4年を原則として採用後の研修を改善すべきというものであった。この発言に同調する委員がその後続き〔第4回：加藤、八田〕、実習長期化のモデルケースとして紹介された島根大学の高岡委員も拙速な「修士レベル化」に慎重姿勢を示した〔第4回：高岡〕。そして、藤原委員が「〔授業力低下の原因を一引用者注〕教員養成課程の時間の問題にしないでほしい」、養成段階ではむしろ「教養を深めなきゃならない」と発言することで〔第4回：藤原〕、その流れに念を押す形になった。また、第5回の審議でも、教育実習を含めた教職課程は「相当程度改善」されて〔第5回：横須賀〕、「議論は尽くされている」〔第5回：森田〕と主張され、その意見は第7回配布資料「資料5 各論点に関する主な意見（第6回 教員の資質能力向上特別部会まで）」にも、「この10年間に免許制度に基づく教職課程は相当程度改善されており、新しい科目を加えたり、実習を充実させようということは、論点としてはほぼ終わっている」と加筆された。

そして議論は、実習長期化や「修士レベル化」よりもむしろ、採用後に実践的指導力を磨くために初任者研修を含む現職研修を改善し、そこに大学がいかに関与するかが主題となっていく。

### 3. 審議内容と「経過報告」との関係性

しかし、以上見てきた「特別部会」の審議の流れがありつつも、文科省がまとめる各資料や報告書案には、教育実習を抜本的に拡充したいという思惑が繰り返示されている。例えば、第3回配布資料の「資料4-1 各論点に関する主な意見（第2回特別部会まで）」では、囲みで「養成課程のカリキュラムについては、学校現場における実習の抜本的な拡充も含め、見直しが必要」との見出しをつけている。さらに、福井大学教職大学院の1年間実習は「成功している」と評価し、モデルケース的な位置づけがさ

れている。

また、第7回の配布資料「資料1 審議経過報告（案）」でも「特に、実践的指導力を重視する上で、教育実習については期間・内容ともに充実する方向で検討すべきである」との基本方針を記した。また、「修士レベル化」の文言も計11回登場し、文中で繰り返し強調されている。これらの点は部会での審議内容との距離が大きく、佐藤委員より「相当な衝撃が走る」との強い語調で異論が示されている〔第7回：佐藤〕。第7回に続き報告書案が検証された第8回では、安彦副部長より「私立大学団体連合会の教員養成問題に関する小委員会」からの付託メモが読み上げられ、開放制の堅持、「修士レベル化」や実習長期化への懸念等が示された〔第8回：安彦〕。また、村山委員からも、「修士レベル化」の問題点が列挙され、それらの疑問に十分答えられていないと主張された〔第8回：村山〕。

しかし、こうした疑問や懸念は、最終的に作成された「経過報告」本文には反映されず、実習長期化や「修士レベル化」の方針が強く打ち出されたままとなっている。「経過報告」において、教育実習については具体的に次のように書かれている。

特に、実践的指導力を重視する上で、教育実習については期間・内容ともに充実する方向で検討すべきであるが、検討に当たっては、修士レベル化の検討との関連、平成18年中央教育審議会答申における指摘事項や、学校現場での実習生の位置付け、実習生受入校の負担にならないような実施体制についても、留意する必要がある。

さらに、教員養成の初期の段階において、例えば、学校現場でのインターンシップや、学校支援地域本部等でのボランティア活動等を充実する方向で検討すべきである。その際、大学での学習時間とのバランスを維持しつつ、活動の成果を積極的に単位として認定すること等についても併せて検討する。（「経過報告」8頁下線引用者）

つまり、「修士レベル化」との関連や、受入校の負担等、審議経過で指摘された留意事項を示しつつも、「経過報告」には養成段階における実習長期化の方向性が明示されている。審議経過で多くの委員から強い異論が示されたにもかかわらず、半ばそれを退ける形でその方針を示した「経過報告」には、「政治主導」を掲げる民主党政権の意志を見出すことも可能

であろう。

しかし、学部段階の教職課程を量的に拡大することは「限界」と複数の委員から指摘されており、インターンシップやボランティア等を含む実習の期間延長は、制度的にかなり困難な課題である。これは、教員養成を一律に「修士レベル化」すれば可能であるが、政府が教員養成の二大原則を前提とすると宣言し、その原則と「修士レベル化」に齟齬がある以上、どこまでそれが可能かはかなり不透明な状況と言える。しかし、この方向性が、民主党政権だけの思惑ではなく、文科省や「修士レベル化」推進論者の意向をも含んでいると考えるならば、中長期的な課題として、今後くすぶり続けることも予想される。

ところで、先の「経過報告」の引用冒頭に示されたように、実習長期化の主眼は「実践的指導力」の育成であった。では、教師として必要な「実践的指導力」とはいかなるものなのか、この点を次章で検討する。

#### IV 理想的な教師像としての資質能力— 「実践的指導力」とその周辺

##### 1. 「実践的指導力」という言葉の「来歴」と 問題点

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時代ももっとも重要な課題の一つであります。

2010年6月3日、文部科学大臣川端達夫より諮問された「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」の冒頭は、こう切り出されている。古来より日本においても「教育は人なり」といわれ、欧米などでも「学校教育は教師次第 As is the teacher, so is the school.」という言葉があるように、教育（学校教育）において、これに直接携わる存在（教員）の重要性は、誰もが否定できないところであろう。

そこで、本節では、「実践的指導力」という言葉（とその周辺）に注目しつつ、今回の「特別部会」での議論において、政策立案者たちが、理想的な教師像としてどのような資質能力を求めているかを見ていくこととする。

しかし、そもそもこの言葉は、どのようなものな

のか。以下、はじめに、この言葉の「来歴」について、これまでの教員政策に関わる各種審議会の答申などを軸に、先行研究もあわせて参照しつつたどっておこう。

「実践的指導力」という言葉が、教員養成をめぐる多くの政策において謳われ、キーワードとして浮上してくるのは、1970年代にまでさかのぼることができる（吉岡・八木2007、毛利2008）。

この言葉は、中教審の1971年答申「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的施策について」および教養審の1972年建議「教員養成の改善方策について」の段階において、既にその実質的な内容は示されており、以後、中教審の1978年答申「教員の資質能力の向上について」や1983年の教養審答申「教員の養成及び免許制度の改善について」において、「実践的な指導力」という表現として徐々に定着してゆき、1986年臨時教育審議会の第二次答申や翌1987年に出された教養審答申「教員の資質能力の向上方策等について」において、今日でも参照されるような形へと定式化されてきたと言えるだろう。事実、今回の「特別部会」において、この言葉をめぐって「はじめにある程度はつきりさせるべきだ」という意見が何人かの委員たちからでた〔第1回：日渡、横須賀など〕のに対し、文科省が配った資料「教員に求められる資質能力に関する関連答申」（第2回、第3回配布）でも、この1987年の教養審答申から始められている。そこでは、教員の資質能力について次のように定められている。

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。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。

ここで言われている資質能力は、その後の答申などでも参照され、たとえば、1997年教養審の「新たな時代に向けた教員養成の改善方針について（第1次答申）」では、ここに「掲げられた資質能力は教員である以上いつの時代にあっても一般的に求められるものである」とされた上で、加えて、「今後特に教

員に求められる具体的資質能力」として「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」という三つのカテゴリーに分類され、さらに様々な内容が示されることとなった。

また、この答申においては、この論文での課題とも関わることだが、教員の「養成段階で修得すべき最小限必要な資質能力」について、「実践的指導力の基礎」として「教職課程の個々の科目の履修により修得した専門的な知識・技能を基に、教員としての使命感や責任感、教育的愛情等を持って、学級や教科を担任しつつ、教科指導、生徒指導等の職務を著しい支障が生じることなく実践できる資質能力」が必要ながことが説明された。このことは、1999年教養審の「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第3次答申）」において、教員の各ライフステージ（初任者の段階、中堅教員の段階、管理職の段階）に応じて求められる資質能力を検討するものへとつながり、さらには、Iでもみたように、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」においても確認され、そこでは、大学の教職課程をここで示された資質能力を確実に身に付けさせるものに改革することや教員免許状がこの資質能力を確実に保証するものに改革することが目指されたはずだった<sup>13)</sup>。

ところで、先に先行研究としてもあげた毛利猛によれば、1970年代から現在までの各種審議会の答申などにおいて「実践的指導力」という言葉がどのように変化していったのかについて、次の三点の特徴を指摘している（毛利2008）。

第一に、1978年の中教審答申においては、教職の特性や教員に求められる資質能力について、多数の項目の一つとして「充実した指導力」が挙げられていたのに対し、1987年の教養審答申以降、あらゆる教師の特性、資質能力のなかで「実践的指導力」が中核的な位置づけが与えられるようになったこと。第二に、「実践的指導力」を中核に位置づけながら、その具体的内容のうち、とくに重要なものについては別項目を立てて強調するようになった1997年の教養審第1次答申以降における力点の移動があったこと。さらに第三に、「実践的指導力」の育成ということに関しても、教育実践の科目の開設や単位数の増加に力点を置いた1987年教養審答申から、具体的な

授業内容と授業方法に踏み込んだ1997年の教養審第1次答申以降、実際に「実践的指導力」が身に付いたかどうか、出口での品質管理を求めた2006年の中教審答申への力点の移動が認められるということである。

このように①中核的な位置づけ、②構造化、③出口管理が近年の教員養成政策における「実践的指導力」という言葉の変化としてあげられているが、さらに、吉岡・八木が指摘するように「最近の諸施策の展開では次第に「大学における教員養成」段階から実践的指導力そのものの育成を求める方向へと重点が移動してきている」という点も加えることができるだろう。このことは、「わが国の場合、中教審を中心とする政策文書で示されるのは、「時代の求める教師像」あるいは教師に求められる資質能力一般であり、そこには教師の専門性を具体的に発展させようとする努力は乏しい」ということであり、なかでも「日本の教師教育制度および免許・資格制度であるが、欧米諸国との比較の上で、とりわけ注目しなければならないのは、わが国の場合、毎年さまざまな改革案が提出される一方で、そもそも教職の専門化を実現するための「専門性基準 (professional standard)」作成への努力がなされていないことであろう」という問題点<sup>14)</sup>が浮かび上がっている（吉岡・八木2007）。

このような「実践的指導力」という言葉とその問題点を確認したうえで、以下、次節において、今回の「特別部会」における議論を確認しながら、「実践的指導力」とその周辺について見てゆこう。

## 2. 議事録分析に見る「実践的指導力」とその周辺

第1回および第2回の「特別部会」での自由討議では、教員としての資質能力をめぐる、IIIで検討した教育実習期間をめぐる議論とは異なり、諮問においてなされた「教員の実践的指導力」等の「更なる向上」そのものについては、ほとんど異論は出ず、むしろ肯定的に追認しつつ自身の立場から見解を述べるという議論が多く見られる<sup>15)</sup>。

たとえば、ある委員は、自身が教育長をつとめる県での少人数学級（22人～33人）での取り組みにふれながら、そのねらいの一つに「今ここで議論する教師の資質能力、指導力の向上を図りたいという」ことがあると述べている〔第1回：長南〕。また、三

鷹市長でもある別の委員は、「教員の資質能力の向上ということは大変重要な課題だ」と前置きした上で、自身の進める「コミュニティースクールを基盤とした小・中一貫教育校の全市展開」や「三鷹教師力養成講座」<sup>16)</sup> (2006年11月から開講)を紹介しながら、教員に地域との関係性を持つという大きな資質が求められており、「教師の資質の中にこのような点も含めていただければありがたい」という〔第1回：清原〕。さらに、ある委員は、「京都市が大学と一緒に取り組んでいる取組み」の一環として現在5期目の募集に入った「京都教師塾」についてふれ、「これにつきましても、大学生を中心として実践的な教師の力を高めたい」と語っている〔第2回：高桑〕。この他にも、「単に座学ではなく実践的指導力」が重要といい、私（個人的機能）と公（社会そのものを担い得る資質、あるいは能力）について語り、後者を「高めていくということ」、「教員の求められる資質としてそれを入れていかなければいけない」と述べる委員〔第1回：森田〕や保護者の立場から「先生と子供たちの信頼関係、先生と保護者の信頼関係」を取り上げ、「若いうちからいろいろな面で経験を積んでいくこと」、「地域に積極的に出ていくというコミュニケーションを非常にとれるような先生」になること、総じて「人間性を高める」ことが「先生個人の質を高める」ための一助となるという委員〔第2回：相川〕など<sup>17)</sup>もいた。

このように教師の資質能力をめぐることは、それぞれ総花的な印象が拭えない議論が散見される。しかし、これらの議論も回が進み、ことが実習期間の問題など制度的な論点に踏み込むと一気に賛否両論の様相を呈してくる<sup>18)</sup>。ただ、この点については、IIIで詳しく言及したのでここではこれ以上ふれない。ここでは、むしろ概して総花的になりがちなこの言葉に対して、この「特別部会」においてどのような議論がなされたのかという点を見てゆきたい。

そもそもこの「実践的指導力」等、教師の資質能力に関する議論は空転しがちである。しかし、そのことは多くの委員たちにとってもある程度自覚的な問題で、たとえば、第3回の村山委員の発言<sup>19)</sup>は典型的だと言える。「今回私は、この会議の最大の課題は、大学だけでなく、それから教育委員会だけでなく、その全体を通してつなげてどういうふうに資質を上げていくかと、そういう課題が焦点だ」と述べた上で、教育委員会と大学等の連携や免許法の問題

など制度の問題に触れつつ、「資質というのは視点によって無限に求められる」ことをあげ、「一番大事なのは、何のために教育するかという、教育の目標、目的に関するちゃんとした見識」[そういうことについて免許法の前文でも何でもいいですから、開放性にもらんで、国公私共通する教師というのはこういうものを基本的な資質として磨くべきだということ]を制度としてきちんと提起しなければいけない」という。ここで言われているように、①教師の資質能力に関して共通する部分を②制度としてきちんと提起することが重要であることは言うまでもない。どのような共通点をさぐるかであったり、どのような制度設計にするのかにおいて議論が様々あるのは当然だろう。しかし、この両者をそれぞれに掘り下げ、すりあわせてゆく議論を目指さなければ、教師の資質能力に関する議論は空転してしまう。

では、このことについて「特別部会」では、どのような議論がなされたか。制度面については、先に見たように賛否両論入り乱れ、結果としてIIIの末尾で言及したように、民主党政権の「政治主導」や文科省などの「思惑」によって養成段階における実習長期化の方向性が明示された。それでは、教師の資質能力に関して共通する部分<sup>20)</sup>をめぐってはどうか。

「特別部会」の当初(第1回)から、この点については、たとえば横須賀委員の「日本の大学やアカデミーにとっては実践的指導力というのはなじまない概念できた。だから、まだまだ熟していないという点で、この場、この会議でも資質向上という面で実践的指導力をどう考えるかということは何のすごく大事だということを明記しておいたほうがいいのではないかなと思っています」という発言などに端的にあらわれているように、何人も委員たちから「教員の資質能力について初めにはっきりさせるべきだ」という意見が述べられ、第2回「特別部会」の冒頭、文科省の池田教育改革調整官よりこの点についての説明と「教員に求められる資質能力に関する関連答申」と題する資料が配られる。

そして、この問題に関して、教職の「専門性／専門職基準」を作成することを提唱し議論を展開したのが堀内委員であった。彼は、第2回の発言において、自身が属する日本教育経営学会で5年がかりで制作し、2009年に公表した「校長の専門職基準」についての資料を配布した上で、その説明に続け、欧米諸国などでは一般的に専門職基準があった上で、

免許法が存在するにもかかわらず、「教職全体の専門職基準」が存在しないこと、この部分が逆転していることをあげ、「我が国において教職の専門職基準というものを、それなりの英知を集めてつくるという方向づけのもとで、今言った制度改革を位置づけるという志向だけはぜひともお願いしたい」と語っている。また、第7回の発言においても「やはり一番の問題は、現在に至るまで、我が国は教職に関しまず専門職基準という考え方をとってこなかったことにかかわってくるだろうと、こう思っています」と繰り返し、「専門職基準ということを、何らかの形で触れていただきたい」と述べている。それにもかかわらず、第7回を終えた時点で出された「審議経過報告(案)」に「専門職基準」という言葉が入っていないことについて、第8回の議論で再度念を押し、最終的な「経過報告」に加筆させた<sup>21)</sup>。

この他にも、岸田委員が第3回において、それまでの流れから近年の新人教員たちに教養や常識がないという議論〔第3回：若月〕や教養教育と教師養成との関係についての話〔第3回：佐藤〕などを受け、リベラルアーツと実践的指導力についてそれぞれ言及しつつ、「こういうものの整理もして、そして大学でできるスタンダードを、学部段階でできるスタンダードをきちんと明確にする。それはこれまでの議論にあるように、後の採用後の研修も含めて、採用後の研修ではこういう点をするよ、一方大学の4年間のスタンダードとしてはこういうあり方があるということを確認していく必要があるんじゃないか」と述べ、両者の関係を意識しつつ「基準(スタンダード)」を模索することの必要を指摘している。

これらの発言(村山・堀内・岸田など)<sup>22)</sup>はまったく同じ次元のことを述べているわけではないものの、先に指摘したような教師の資質能力に共通する部分を模索する必要を指摘しているという意味で重なる点があるように思われる。しかしその後、この審議会において、これらの議論がすりあわせられたり、掘り下げられたりした形跡はほとんど見られない。この点については、堀内委員もいうように、そもそもこの審議会自体、当初から数ヶ月の期間において、一定の方向性の整理を示さなければならないという点があったことや「専門性／専門職基準」というものを真剣に検討していけば、免許法そのものについてもかなり抜本的な改革が余儀なくされるこ

ととなり躊躇が働いたことなどが考えられる。しかし、それだけではなく、第3回～第7回まで、それぞれ出された前回までの「各論点に関する主な意見」における整理においても、これらの意見はそれぞれ異なる部分に位置づけられたことが関係しているのかもしれない。このことがそれを整理した文科省側になにかしらの意図があったかどうかは明らかではないが、そこにはIIIで見られたものとは対照的な形で「政治主導」<sup>23)</sup>や文科省側の「思惑」<sup>24)</sup>がほとんどまったくなかったということは言えるだろう。

## V まとめ

本稿では2000年代以降の教育実習に関わる制度・政策について、その政策決定形式と政策内容に着目して分析を加えてきた。

内閣の権限強化によるトップダウン式の政策決定形式への転換の中でも、自民党政権下では緊急を要する政策課題として教育実習は焦点化されなかった。むしろ、これを政策課題として俎上に載せたのは当時野党であった民主党であった。民主党は、現職への教員免許更新制導入のみでは改革が不十分であるというロジックで、養成段階を含めた抜本的な改革を提起した。その中で教育実習の充実が提案された。

免許法改正を掲げた民主党が2009年に政権を取ると、そのリーダーシップに導かれながら、養成期間の延長化、教員の「資質能力」向上という政策課題を実現するために必要な検討課題として教育実習が議論の俎上に上がった。民主党の肝いりで設置された「教員の資質能力向上 特別部会」では、当初2011年に予定されていた免許法改正を方向づける議論がされることになっていた。

民主党政権の政策全体に関する十分な分析がそろっていない現段階において過度な一般化は避けなければならないが、「特別部会」において交わされた教育実習議論からのみいえば、2010年参院選敗北後である現段階における民主党政権下の教育政策の決定形式は、「課題設定」の大枠に限っては「政治主導」がみられるものの、具体的な枠組みの提示や立案ではボトムアップ型の意見が反映されているようにみられる。

「特別部会」の「経過報告」では民主党の政策に掲げられていた教員養成の修士レベル化や免許の高度

化・複数化が反映された。この意味では、民主党の「政治主導」が貫徹したといえる。とはいえ、「特別部会」での議論の過程でその内容は大きく変更が迫られている。まず文科省官僚からは教員養成の二大原則が維持される旨が示されたことにより、抜本的な改革を白紙から構想することに一定の歯止めがかかった。また、委員から実習の延長や「修士レベル化」に疑問の声が相次いだことを踏まえ、「経過報告」では「大学での学習時間とのバランスを維持」したボランティアやインターンシップを、義務ではない形で「積極的に単位として認定する」という柔軟な対応に落ち着いている。また、学士レベルの養成課程で付与される「基礎免許状」のみでも教員に就けることが明言された。政務三役の「政治主導」の目が十分に行き届いていないか、官僚や中教審との協調関係を重視した政策立案がされていることが想像できる。もとより、阪神大震災時のボランティアやコミュニティースクールの推進以来、一貫して「熟議」をベースとしたボトムアップ型の政策立案を掲げてきた鈴木副大臣である(鈴木2010)。「政治主導」による制度構想が変化することをトップダウン式に封じることは、自らの政治理念を丁寧に釈明する場面に直面させることになる。

「実践的指導力」に関しては、免許状が学士への「基礎」、修士への「一般」、現職への「専門」という形での段階化が目指されたことで「実践的指導力」が深められて検討される可能性もあった。しかし「特別部会」の議論の過程で免許制度の構想自体が短期間のうちに変化していったことも影響してか、「専門職基準」に関する議論は一部の論者から繰り返し主張されるに留まった。また文科省も積極的に「専門職基準」を位置づけようという意志はみられなかった。整理されない発言が繰り返される総花的な議論に終わったといえ、これまでの中教審での議論から大きく踏み込んだ議論がなされたわけではなかった。

「特別部会」は2011年4月から始まる第6期中教審でも引き継がれることになった。「経過報告」で示された論点は、今後継続して話し合われることになる。ただ、「ねじれ」状況における不安定な政局の動向や、東日本大震災への対応が最優先される状況において、どれだけ具体的な議論がされるかは不透明である。ただし、政務三役や政権からの発信が弱まったとしても、中教審委員や教員養成大学の中にいる「修

士レベル化」推進論者や「専門職基準」の明確化論者は、政局とは異なる「教育学」の次元において発言をしつづけることが想定される。ゆえに長期的な政治状況によっては、「特別部会」では曖昧にされた論点が緊急な政策課題として再度焦点化される素地はある。本稿が分析した「特別部会」における制度・政策の議論は、今後実現化されうる抜本的な教員養成改革の有力な可能性のひとつを初めて本格的に議論したものと位置づけられよう。

付記一本稿は著者全員の協議により作成されたものであり、著者全員が論文全体に共同して同等の責任を負っている。

## 【参考文献】

- ・今津孝次郎、2009『教員免許更新制を問う』岩波書店。
- ・荻原克男、2002「現代日本の教育政策変容—政策内容と政策形式との区分論の視点から」『北海道大学大学院教育研究科紀要』85。
- ・小野方資、2009a「『全国学力・学習状況調査』政策の形成過程—政策評価制度とのかかわりで」『研究室紀要』35、東京大学大学院教育学研究科教育学研究室。
- ・小野方資、2009b「『教員免許更新制』政策の形成過程」『駿河台大学論叢』38。
- ・勝野正章(文責)、2011「特別課題研究Ⅰ 現職教師教育カリキュラムの教育学的検討」『教育学研究』78-1。
- ・鈴木寛、2010「『熟議』で日本の教育を変える」小学館。
- ・鈴木寛・市川昭午、2010「新春特別企画 鈴木寛文部科学副大臣に聞く」『教職研修』38-5。
- ・鈴木寛・寺脇研、2010『コンクリートから子どもたちへ』講談社。
- ・西讓司、2002「教員の資質」『新版 現代学校教育大事典』ぎょうせい。
- ・広田照幸・池田雅則、2009「学校評価の制度化をめぐる政治過程」『研究紀要』77、日本大学文理学部人文科学研究所。
- ・広田照幸・武石典史、2009「教育改革を誰がどう進めてきたのか—1990年代以降の対立軸の変容」『教育学研究』76-4。
- ・毛利猛、2008「実践的指導力と大学における教員養成」『教育学研究紀要』54-2、中国四国教育学会。
- ・山崎準二、2004「教師の資質能力」『現代教育方法事典』図書文化社。

- ・吉岡真佐樹・八木英二、2007「教員免許・資格の原理的検討―「実践的指導力」と専門性基準をめぐって―」『日本教師教育学会年報』16。
- ・米沢崇、2007「我が国における教育実習施策の展開に関する一考察」『教育学研究紀要』53-1、中国四国教育学会。
- ・米沢崇、2008「我が国における教育実習研究の課題と展望」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第1部 学習開発関連領域』57。

## 注

- 1) 朝日新聞、2006年10月17日朝刊、2面。2006年10月22日朝刊、26面。
- 2) 教員免許更新制は、当初は「不適格」とされた教員の排除を主たる目的としていたが、文科省や教育界での議論を経る中で、主たる目的は全教員の指導力向上に読み替えられていった（今津2009、小野2009b）。
- 3) 牧義夫衆院議員 HP ([http://makiyoshio.jp/information/post\\_164/](http://makiyoshio.jp/information/post_164/) 最終アクセス日2011年3月18日)。
- 4) 朝日新聞、2007年2月8日朝刊、4面。
- 5) 菅直人第1次改造内閣発足後に初めて開催された2010年9月21日の政務三役会議で、鈴木は「教育、スポーツ」を職務分担とする副大臣として確認された。
- 6) 政務三役外の与党議員は「政策会議」に参加することで、自分の意見を政策に反映させる機会がある。ただし、文科省ホームページの記録を見る限り与党議員から教員養成に関わる意見が提示された形跡はない。
- 7) 「特別部会」経過報告書でも、諸外国（英米）と比べた実習期間の短さが指摘されている（中央教育審議会教員の資質能力向上特別部会「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（審議経過報告）」2011年1月31日、23頁〔中央教育審議会（第74回）配付資料4-2〕）。
- 8) 以下、各回議事録および配布資料は、文部科学省サイト内の「教員の資質能力向上 特別部会」のページ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo11/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo11/index.htm) 最終アクセス日2011年5月9日)を出典としている。また、「特別部会」における各委員の発言は、本文中に〔第○回：（委員名）〕と表記する。
- 9) 全委員の氏名および肩書は、文末の資料2を参照。
- 10) 各回の審議時間は2時間を所定としている。なお、第5回と第6回は9月14日に同日開催の形をとっているため、審議日数としては7日間となる。
- 11) 「経過報告」8頁。
- 12) 第2回配布資料「資料3『大学による教員養成』『開放制の教員養成』」に関する答申の記述。
- 13) にもかかわらず、今回の諮問があったわけである。諮問では、「この答申を踏まえ、教職大学院制度の創設、教員免許更新制の導入等が実現しておりますが、学校現場の抱える課題に必ずしも十分に対応できていないといった指摘もあり、教員一人一人が教職生活の各段階を通じてより高度な専門性と実践的な指導力を身に付けられるようさらなる改革が求められています」と述べられている。
- 14) この点について、「専門職／専門性基準」を定めることそのものの議論や問題は（勝野2011）を参照。
- 15) もちろん、例えば、第3回の「特別部会」で堀内委員が述べているように、以前の中教審でキーワードとなった「実践的指導力」と「豊かな人間性」のバランスが重要だが、「ややもすると実践的指導力ということが、…、強調されすぎてきたゆえに、もう一方の教養だとか人間力、人間性というものがもっともっと小さなものになってしまった」点を批判する議論はある。しかし、この場合でも、本人も「この実践的な云々ということを否定するつもりは全くありません」というように「実践的指導力」そのものを否定する発言とはいえないだろう。
- 16) そこでは、「教職を目指す社会人や大学1年生からの学生向けの教員のインターンシップ制度として導入、特別教育実習による学校現場の実践経験と、土曜日の講座による理論修得の両面を提供し」「三鷹市にふさわしい教員を養成する取り組み」と説明されている。
- 17) さらに、「コミュニケーション力」〔第1回：青山〕やそれをふまえた「情報活用能力」〔第1回：清原〕、「人と人との関係力」〔第1回：布〕、「学び続ける力」とでもよべるもの〔第1回：岸田、高桑、第2回：松木〕や「チーム力」〔第1回：高桑〕など。また、この「特別部会」に先立って行われた「熟議」の成果として配布資料「文部科学省への提案書」という形で「教員になる際につけるべき『力』は？」というタイトルのもと「現状・課題」と「対応策の案」にわけられたうえで、さまざまな意見が寄せられている。
- 18) もちろん、賛否の具体的な内容についてはⅢで見たように様々な次元に及ぶものがある。たとえば、これまでのいろいろな審議会等でも散々議論され、戦後二度にわたる免許法の大改正（1988年、1998年）を経て既に10年以上たってきたにもかかわらず、「今この中央教育審議会でもまたこれ〔実践的指導力―引用者注〕を議論して

いるということは一体何なのか」「すなわち何が言いたいか」と、この59単位、大学4年間の枠はもう既に破綻していると言わざるを得ない」、だから「教員養成を少なくとも修士課程でしなければならないということについて確信犯を自認して」いるというある委員による肯定的発言〔第1回：堀内〕もあれば、はじめの「特別部会」での抱負を述べる際に、教師に求められる力として「人と人の関係力」をあげ、一方で、教育実習が「現場の先生方にとって負担になっていると肌身で感じ」ることを語ったある委員は、自身の第4回での発言において「やはり採用後の実践の中で力をつけるプロセスを重視していくのが一番いいのではないかと現職研修改善へと議論を展開する〔第1回・第4回：布〕否定的なものなど。

- 19) この点については、既に第1回の発言の際にも「教員の資質向上というのは広げれば切りなくなる課題が多い」「特に個々の教師が身につけるべき資質と制度によって保障すべき資質、これを議論を少し整理していかなければならない」と述べている。
- 20) 「共通する部分」を考える前提として、そもそも現状がどうなっているのかについて、実証的なデータを出してベースを共有しながら議論すべきだという意見〔第4回：小川〕があり、それを受け、文科省も一定の資料（「教員の資質向上方策の見直し及び教員免許更新制の効果検証に関わる調査集計結果【速報値】」）を提出している〔第5回：日向〕（一部は、今回の「経過報告」に附された「参考資料」にあげられている）。また、その際、何人もの委員から質問が飛び、日向教育改革調整官は、「今回はあくまで速報値」であり、「この質問票による調査とともに、グループインタビューというものもあわせて実施しており」、さらに分析したものは後日ということになった（これまでのところ「特別部会」において、この点についてのデータの追加などは行われていない）。
- 21) 「教員が身に付けるべき資質能力について、教職生活の段階毎に分けて考え、専門性や社会性の向上のための専門職基準としてより明確に示すことについて検討する必要がある。」（「経過報告」3頁一傍点引用者）。
- 22) さらに、「資質のコンセプトづくり」や「言語化する必要」を語った発言〔第1回：日渡〕、「教員において必要な資質はこれであり、副校長とか校長とか、そうやっていったときにはまた違うということは、もう正面きってきちんと整理していくことが適正な教職生活の全体を通じたキャリアデザインにもつながりますし、適切なOJT、プラス大学等での新たな再研修にも通じる」と述べたもの〔第2回：清原〕など。
- 23) 鈴木寛副大臣は、第2回の最後で、「国が出すぎるのがむしろ副作用も多い問題」を指摘したうえで、「まさに今日堀内先生からもご提起ありましたけれどもこのことをずっと専門にしておられる方々が、現場の皆さんと一緒に今日ご提議のあったようなことを、教育界のコミュニティで、ユーザーも入った中でおつくりをいただく。まさに我々が積極的に出ていくところと、あえて出ていかないところというのを、もう一回議論をきちんとしたほうがいいと思っています」と述べている。
- 24) 例えば、清水事務次官は、第6回の最後で、それまでの議論を聞いた感想として、「第2回目と言えば、専門職基準みたいなものをどう考えるのかというご提起」があったと先の堀内委員の発言にふれている。しかし、「それは専門的な分化と職能的な分化、両方の方向に応じておそらくあり得る」としたうえで、ここでの免許状制度との関係の問題に及んで「おそらく専門免許状の問題でありまして、それは処遇の問題、インセンティブの問題、現職研修の問題等々、おそらくかきなってくるはず」と述べるにとどまり、免許制度と専門職基準の順序については、何も言及していない。また、先にあげた池田教育改革調査官が資料「教員に求められる資質能力に関する関連答申」を配布した際に言及した発言では、「〔多くの答申では一引用者注〕まとめ方がいろいろ違っていたり、表現ぶりが違っていたりはいたしますけれども、ある程度まとまった必要な資質能力というのが提言されているかと思えます」と述べるにとどまり、それ以上言及されていない。



資料1 「教職実践演習（仮称）」の到達目標

含めることが必要な事項	到達目標
① 使命感や責任感、教育的愛情等に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 教育に対する使命感や情熱を持ち、常に子どもから学び、共に成長しようとする姿勢が身に付いている。</li> <li>○ 高い倫理観と規範意識、困難に立ち向かう強い意志を持ち、自己の職責を果たすことができる。</li> <li>○ 子どもの成長や安全、健康を第一に考え、適切に行動することができる。</li> </ul>
② 社会性や対人関係能力に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 教員としての職責や義務の自覚に基づき、目的や状況に応じた適切な言動をとることができる。</li> <li>○ 組織の一員としての自覚を持ち、他の教職員と協力して職務を遂行することができる。</li> <li>○ 保護者や地域の関係者と良好な人間関係を築くことができる。</li> </ul>
③ 幼児児童生徒理解や学級経営等に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 子どもに対して公平かつ受容的な態度で接し、豊かな人間的交流を行うことができる。</li> <li>○ 子どもの発達や心身の状況に応じて、抱える課題を理解し、適切な指導を行うことができる。</li> <li>○ 子どもとの間に信頼関係を築き、<sup>(ママ)</sup>き、学級集団を把握して、規律ある学級経営を行うことができる。</li> </ul>
④ 教科・保育内容等の指導力に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 教科書の内容を理解しているなど、学習指導の基本的事項（教科等の知識や技能など）を身に付けている。</li> <li>○ 板書、話し方、表情など授業を行う上での基本的な表現力を身に付けている。</li> <li>○ 子どもの反応や学習の定着状況に応じて、授業計画や学習形態等を工夫することができる。</li> </ul>

(注) 到達目標は、学生が具体的にどの程度のレベルまで修得している（身に付いている）ことが必要であるかを示した基本的・共通的な指標である。したがって課程認定大学の判断により、これらの到達目標に加えて別の目標も設定することは可能である。

(出典) 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（答申）」2006年7月11日、の別添1「教職実践演習（仮称）について」より。

資料2 「教員の資質能力向上 特別部会」委員名簿

委員

副部会長	安彦忠彦	早稲田大学教育・総合科学学術院教授（特任）
副部会長	安西祐一郎	慶應義塾学事顧問、慶應義塾大学理工学部教授
	小川正人	放送大学教養学部教授
	加藤友康	情報産業労働組合連合会中央本部中央執行委員長
部会長	田村哲夫	学校法人渋谷教育学園理事長

臨時委員

相川敬	社団法人日本PTA全国協議会会長
青山彰	東京都立竹台高等学校長、全国高等学校長協会会長
小原芳明	玉川大学長
岸田正幸	和歌山県教育委員会学校教育局長
清原慶子	三鷹市長
佐藤弘毅	学校法人目白学園理事長、日本私立短期大学協会会長
新藤久典	新宿区立西戸山中学校長、全日本中学校長会長
高岡信也	島根大学教師教育研究センター長・教授（前教育学部長）
高桑三男	京都市教育委員会教育長

長南博昭	山形県教育委員会委員長
中西茂	読売新聞調査研究本部研究員
布昭子	小平市立中学校学校支援コーディネーター連絡協議会会長
八田英二	同志社大学長
日渡円	宮崎県五ヶ瀬町教育委員会教育長
藤原和博	大阪府知事特別顧問（前杉並区立和田中学校長）
堀内孜	京都教育大学大学院連合教職実践研究科長・教授
松木健一	福井大学大学院教育学研究科教職開発専攻長・教授
宮川保之	台東区立柏葉中学校長
向山行雄	中央区立泰明小学校長、全国連合小学校長会長
村松泰子	東京学芸大学長、日本教育大学協会長
村山紀昭	前北海道教育大学長（前札幌国際大学長）
森田洋司	学校法人樟蔭学園常任理事、大阪樟蔭女子大学前学長
横須賀薫	十文字学園女子大学学長代行・特任教授
吉田晋	富士見丘中学校高等学校長、日本私立中学高等学校連合会長
若月秀夫	品川区教育委員会教育長

（出典）「特別部会」第1回配布資料「資料1 中央教育審議会 教員の資質能力向上 特別部会委員名簿」。