

文部科学省が推進する「新たな教師の学びの姿」の考察

Verification of "New Forms of Teachers' Learning" Promoted
by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology

鎌倉 博 KAMAKURA Hiroshi

1. 本稿のねらい

2022（令和4）12月に中央教育審議会（以下中教審）は、文部科学大臣（以下文科相）に「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用、研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の形成～」（以下2022 答申）を答申した。

同答申の内容は、教員養成・採用において教職課程認定校（以下認定校）が、研修においては学校が大きな影響を受けることになる。当然、教員養成を職務とする筆者もその内容に関心ではられない。これが本研究を行うことにした第1の動機である。

次に、同答申は今後政策として具体化されて認定校や学校に示されることになる。政策である以上、「実務家教員」である筆者にとっては職務になっていく。しかし、一方でその責務を果たしながらも、他方で教育研究者の立場でもあるが故にその制度化を客観的に検証することもまた大事な責務であると考ええる。

2022 答申に至るまでを検証すると、20 年以上前から文部科学省（以下文科省）は、国策としての教員養成・採用・研修の在り方に関心を寄せ、中教審等の議論を経ながら着々と制度整備を推進してきたことが分かる。2000 年代以降政府はどのような教員像を目指し、政策としての教員養成・採用・研修を追求しようとしてきているのか、それをどのように見るのかを論考してみたい。

2. 2022 答申の概要

(1) 諮問

2022 答申は、前年に答申された「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して」（以下2021 答申）を踏まえた、以下5点に関する諮問に答えたものである。

- 1) 教師に求められる資質能力の再定義
- 2) 多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方
- 3) 教員免許の在り方・教員免許更新制の抜本的な見直し
- 4) 教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化
- 5) 教師を支える環境整備

(2) 2022 答申の構成

① 教師に求められる資質能力の再定義

第1に、1)「環境の変化を前向きに受け止め、教職生涯を通して学び続け」る、2)「子供一人一人の学びを最大限に引き出す」、3)「子供の主体的な学びを支援する伴奏者」であることを教員に求めている（総論1）。そのためにも第2に、「子どもの学び（授業観・学習観）とともに教師自身の学び（研修観）を転換」する必要がある。「主体的・対話的で深い学び」は「児童生徒の学びならず、教師の学びにも求められる命題」であるとともに、教員自身も「個別最適な学び」「協働的な学びの充実」が必要であるとしている（総論4 (1) ①）。

② 多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方

第1に、教員一人一人が「強みと専門性」を高めていくことが必要であるとし、教科担任制に対応した小学校教員養成、多面的な人物重視の採用、教科に関する優れた知識や技能を有する者に授与されている「特別免許状」の運用の促進を挙げるとともに、第2に「多様な専門性」を有する教職員集団を育成していくものとして、「チーム学校」をマネジメントしていく校長等管理職の育成重視を提言している（各論2）。

③ 教員免許の在り方・教員免許更新制の抜本的な見直し

免許更新制度については「解消」するものの、教員研修は「発展的」に一層「高度化」するとしている（各論3 (1)）。具体的には、認定校及び教職大学院の「機能強化・高度化」により一層教員志望者を養成していく（各論4）とともに、②に挙げている「特別免許状」の活用促進、小学校と中学校免許を総合化した「義務教育免許」化の方策などを挙げている。

④ 教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化

第1に、認定校を「高度専門職業人としての教師」、教職大学院を「学校内での学びをリードする中核的な人材として活躍する教師」を養成する場として位置付けること（各論4 (1)）。第2に、認定校及び教職大学院における学びを「理論と実践の往還を重視した」ものにしていくものとして、教職経験を有する「実務家教員」の登用を推進していくこと、担当教員を「実務家教員」にしていくために附属学校を活用していくこと（各論4 (4)）。第3に、入学前後の学修、就職対応等において教員就職率向上の取り組みを積極的に展開していくこと（各論4 (5)）。第4に、教育委員会と大学との連携強化、学部と教職大学院との連携・接続の強化・実質化を推進していくものとして、教職志望者の「学習指導員」体験、高校生に対する「教職講座」、認定校及び教職大学院と教育委員会等との「人事交流」等の推進していくこと。以上のように具体的に提言している。

⑤ 教師を支える環境整備

第1に、「学びの振り返りを支援する仕組み」を構築するものとして、「資質の向上に関する指標」及び「計画」の策定が義務付いた上で、「研修履歴の記録及び校長等による対話と激励」が実質化するように、ICT技術を活用した「研修履歴記録システムの導入」とともに、管理職等の活用を促進すること（総論3（4）及び各論5（1））。第2には、教員免許失効者に対して再授与手続きの簡素化を進め、「休眠」免許保持者も含めて教職に就きやすくすること（各論5（2）①）。第3には、学校の「働き方改革」を一層推進するものとして勤務時間管理、給与等処遇のあり方、教職員のメンタルヘルス対策を挙げている（各論5（2）②）。

3. 教員養成・採用・研修に関する議論

2001（平成13）年以降の中教審及び文科省動向を検証していくと、2022 答申はそれまでの教員養成・採用・研修の議論の集大成であり、その中に2021 答申の内容を盛り込んだものであることが見えてくる。以下でその系譜を、教員養成・採用・研修の観点に絞って、（1）主な年表として、（2）議論のテーマで見えていく。

なお、2001 年以降としたのは、2022 答申が公表されてから検証・原稿化までの期間が短く、その大半の情報を文科省ホームページ（以下 HP）に頼らざるを得なかった¹⁾ こと。また、参考にした中教審答申等はその HP 上では2001 年以降でしか入手できなかったことによる。

（1）関係する中教審答申等

2001（平成13）年

- 11 月 国立の教員養成系大学・学部の在り方に関する懇談会（2000 年8 月文部省設置）
報告書「今後の国立の教員養成系大学・学部の在り方について」（以下2001 報告 在り方懇）

2002（平成14）年

- 2 月 中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」（以下2002 免許答申）
- 8 月 中教審答申「大学の質の保障に係る新たなシステムの構築について」（以下2002 大学答申）

2003（平成15）年

- 4 月 教職10 年次研修が義務付け

2004（平成16）年

2005（平成17）年

2006（平成18）年

- 7 月 中教審答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」（以下2006 答申）

12月 教育基本法改定

2007（平成19）年

2月 文科相が中教審に免許更新制度についての集中審議を要請

3月 中教審答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」（以下2007答申）

4月 教職大学院の設置認可開始

2008（平成20）年

4月 中教審答申「教育振興基本計画について－「教育立国」の実現に向けて－」（以下1期計画）

11月 文科省内に「教員養成課程の質的な向上に関する協力者会議」を設置（2009年7月まで）

2009（平成21）年

4月 教員免許更新制度（以下免許更新制）開始

2010（平成22）年

2011（平成23）年

2012（平成24）年

3月 学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議（2011年8月文科省設置）報告書「地域とともにある学校づくりと実効性の高い学校評価の推進について」（以下2012報告）

8月 中教審答申「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」（以下2012答申）

2013（平成25）年

4月 中教審答申「第2期教育振興基本計画について」（以下2期計画）

10月 教員の資質能力向上に係る当面の改善方策の実施に向けた有識者会議（2012年9月文科省に設置）報告書「大学院段階の教員養成の改革と充実について」（以下2013報告）。

2014（平成26）年

3月 教員免許更新制度の改善に係る検討会議（2013年9月文科省設置）が報告書「教員免許更新制度の改善について」（以下2014報告）

7月 教育再生実行会議（以下再生会議 2013年1月発足の首相諮問機関）第五次提言「今後の学制等の在り方について」（以下2014提言）

2015（平成27）年

5月 再生会議第七次提言「これからの時代に求められる資質・能力と、それを養う教育。教師の在り方について」（以下2015提言）

12月 中教審答申「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」（以下

2015 教員答申)

中教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」(以下
2015 学校答申)

2016 (平成 28) 年

12 月 中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導
要領等の改善及び方策について」(以下 2016 答申)

2017 (平成 29) 年

3 月 小中高学習指導要領及び幼稚園教育要領告示

8 月 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(2016
年 8 月文科省設置) 報告書「教員需要の減少期における教員養成・研修機能の
強化に向けて」(以下 2017 報告)

11 月 教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会(2016 年 8 月文科省設置)
報告書「教職課程コアカリキュラム」(以下コアカリ報告)

2018 (平成 30) 年

3 月 中教審答申「第 3 期教育振興基本計画について」(以下 3 期計画)

8 月～新教職課程認定委員会審査開始(2019 年 2 月結果通知)

2019 (平成 31・令和元) 年

6 月 学びの先端技術活用推進室(2018 年 12 月文科省設置) 最終まとめ「新時代の
学びを支える先端技術活用推進方策」(2019 まとめ)

2020 (令和 2) 年

10 月 文科省内に「教職課程の質保証のためのガイドライン検討会議」を設置(2022
年 1 月まで)

2021 (令和 3) 年

1 月 中教審答申「「令和の日本型教育」の構築を目指して」

3 月 文科省内に「GIGA スクール構想に基づく 1 人 1 台端末の円滑な利活用に関す
る調査協力者会議」を設置(2022 年 2 月まで)

9 月 「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会教員免許更新制小委員会
(同年 4 月中教審設置) 審議まとめ「「令和の日本型学校教育」を担う新たな教
師の学びの姿の実現に向けて」(以下 2021 まとめ 2021 年 4 月中教審設置)

12 月 文科省内に「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政の充実に向けた
調査研究協力者会議」を設置(2023 年 3 月まで予定)

2022 (令和 4)

5 月 免許更新制の廃止が決まる

8 月 文科相告示「公立小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の
策定に関する指針」(以下指標指針)

文科省「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」(以下ガイドライン)

12月 中教審答申「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等について」

2023(令和5)年

4月 指標に基づく研修履歴を活用した「受講奨励」開始

(2) 一貫した議論

① 2000年以前の議論

2001 報告書の冒頭に、文部省(当時)から「教育現場で生じている困難な課題や新たな教育課題に的確に応えられる力量ある教員を養成していくため、長期的観点に立った国立の教員養成系大学・学部の在り方に関し、検討するよう依頼された」とある。在り方懇が設置されたのは2000年8月であるから、2000年以前からすでに文科省(当時は文部省)は、教員養成・採用・研修の在り方に関心を寄せていたことになる。

そこで2000年以前を検証しようと試みるうちに、津村の研究²⁾を入手することができた。津村は1960年代から10年ごとの中教審答申等を参考に、求められている教員像を分析した。

それによると、1958(昭和33)年の中教審答申「教員養成制度の改善方策について」では「教育に対する使命感、児童生徒に対する教育的愛情、一般教養、専門的知識(学力・技能を含む)、教職教養」、1978(昭和53)年の同答申「教員の資質能力の向上について」では「広い教養、豊かな人間性、深い教育的愛情、教育者としての使命感、充実した指導力、児童・生徒との心の触れ合い、不断の教育実践と自己啓発」、1987(昭和62)年の教育職員養成審議会答申「教員の資質能力の向上について」では「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、実践的指導力」をもつ教員が求められていたとしている。

ところが、21世紀を目前にした1997(平成9)年の教育職員養成審議会第1期答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」と、1999(平成11)年の同第3期答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について」では、「過去の答申とは大きく異なり」、これまでの「いつの時代でも求められる資質能力」に加えて、第2に21世紀を展望して「今後求められる具体的資質能力」としての「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」、第3に学校を「多様な資質能力を持つ個性豊かな人材によって構成される教員集団が連携・協働する」場として「得意分野を持つ個性豊かな教員」が必要とされているとしている。

② 2001 年以降の議論

以下では、2001 年以降どのような議論がなされてきていたのかを、5 点に絞って検証していく。

1) 教員に求める姿

2001 報告では、「変化を的確にとらえ、子どもたちの教育に適切に反映してさせていく」「個性、特色を持った教員」（以上Ⅰの2(1)(2)）とともに、特に修士課程を有する教員については「改革に率先して取り組んでいく」（Ⅰの2(8)）ことが求められていた。

2002 免許答申では、「「生きる力を育成し、「心の教育」と「確かな学力」の向上を実現する」もの（同答申Ⅱの1）として、「科学技術や社会の急速な変化に伴い、教員としての専門性の維持向上を図る」ために「教員一人一人の普段の努力が不可欠」とされていた（同Ⅱの3(3)の2)。

2006 答申では、「社会の大きな変動に対応し、国民の学校教育に対する期待に応えるため」の資質能力として「学びの精神」が強調された（第1章1)。

2008 年、1 期計画が閣議決定された。同計画では「教育立国」（サブタイトル）を目指す上で「子どもたちの心身の発達にかかわり、その人格形成に大きな影響を与える存在」（基本方向2③）として教員を位置付けた。国家戦略の中に教員が明確に位置付けられたことになる。

2012 答申では、「社会の急激な変化に伴い、（筆者略）、21 世紀を生き抜くための力を育成するために、（筆者略）、新たな学びを支える教員の養成と、学び続ける教員像の確立が求められる」（答申Ⅰ）とされた。「新たな学び」及び「学び続ける教員」という用語は同答申から登場する。

2012 答申ではまた、「新しい学校づくりの有力な一員になり得る新人」や「スクールリーダー」を養成する（答申Ⅲ2(2)①）ものとし、教職大学院の拡充を図るとしている。後述の5)に繋がるが、求める教員像にリーダーとしての校長等管理職像も加わるようになった。

2013 報告では、「新しい学びをデザインできる実践的指導力」「イノベーションにより新たな価値を創造できる高度な人材」とともに、「同僚性」が必要とされた（報告Ⅰの1a及びb)。

「学びのデザイン」は、2017 年に告示される小中高学習指導要領、及び幼稚園教育要領で打ち出される「主体的・対話的で深い学び」並びに「探究」重視の教育への志向を反映させたものと推察される。

「同僚性」は、教員の大量退職・採用に備えて「チームとして課題に対応できる」体制の整備が必要であったこと（同Ⅰの1b)、「教員間の学びの共同体としての学校の機能」（同

I の 1c) を発揮させることのために登場させた用語である。

2013 年に閣議決定された 2 期計画には、「学び続ける教員を支援する仕組みの構築—養成・採用・研修の一体的な改革—」が挙げられた（基本施策 4）。「学び続ける教員」像が政策に位置づいたことになる。なお、同計画には「ICT の活用等による新たな学びの推進」も具体的に示されている（基本施策 1-2 及び 25-2）。

2015 年の 7 次提言では、「これからを見据えた教員内容・方法の革新」として、ICT の活用による情報活用能力の育成、「新たな活力」を生み出す創造性、「起業家精神」の育成を推進するために「アクティブラーニング」を推進していける（提言 2）「優れた人材」を積極的に教員として採用していく（同 3）ように進言している。

2015 教員答申では、教員を「国家社会の活力を生み出す重要な職」と位置付けるとともに、そのためにも「教員の資質能力の向上は、教員自身の責務」とされた（答申 1＜教員政策の重要性＞）。その上で、「アクティブラーニングの視点からの授業改革」できる教員、及び「新たな課題に対応出来る力量」が必要とされた（同 2）。「新たな課題」としては ICT の活用の他、道德教育・外国語教育・特別支援教育等を充実させることを挙げている。

2015 学校答申では、社会の変化に伴い、「社会に開かれた教育課程」実現のために、「学校マネジメント力」「チームとしての学校」を形成できる教職員集団の必要が示された（答申 1 前書き）。

2016 答申では、「2030 年の社会を見据え」た力の育成（第 1 部第 2 章）を目指すものとして、「主体的・対話的で深い学び」（同第 4 章（3））「資質・能力の三つの柱」に即した育成・「評価」（第 5 章（3））の重視が新たに求められた。

2019 まとめでは、「Society5.0 時代を見据えて」「新時代における先端技術・教育ビッグデータを効果的に活用した学び」の重要性を掲げ、「いかに先端技術が進展しても人が人からしか学び得ない」、そのためにも「教師はこれまで以上に重要性が増す」とされた（まとめ 1）。

2021 まとめに、初めて「新たな教師の学びの姿」（Ⅳの 2）という文言が登場する。特徴的なのは、「児童にとっては重要なロールモデル」として「学び続ける」ものとして、「個別最適な学び」「協働的な学び」を教員自身が主体的にしていくことを掲げた（Ⅳの 1）ことである。

2021 答申では、急激な構造変化、学校が直面する問題、突如発生した新型コロナウイルス感染拡大の中で「GIGA スクール構想」による「1 人 1 台端末」が現実化してきたことから、ICT を活用した「個別最適な学び」「協働的な学び」を実現できる教員が求められるようになった（同答申第Ⅰ部 4（2）及び 5、第Ⅱ部⑥等）。

2022 答申の①「環境の変化を前向きに受け止め、教職生涯を通して学び続け」る教員像は、2000 年代早期に既に提起されていた。しかし、その「学び」に求められるものが一般

的な教職の在り方だけではなく、直面する課題に対応できる力並びに「チーム」力、及び最新の社会及び教育動向に機敏に適応できる子どもに育成できるような力に変わってきたと言える。

2) 教員免許状

1987年の教育職員免許法（以下教免法）改定で、認定校で取得できる「普通免許状」に加えて、普通免許状を取得した上でさらに大学院での教職課程を修了した者には「専修免許状」が授与されることになった。また、社会人として優れた知識と技能を有する者に授与される「特別免許状」も創設された。

2001課題案に「教員免許制度の在り方」が含まれていた（検討事項）。具体的には「学校種や教科の枠を越えた教員免許の弾力化」と「免許更新制の可能性」が示されていた（検討の視点）。

これにより、「教員としての適格性の確保」及び「専門性の向上」（2001 免許答申諮問）の観点を踏まえての免許更新制度の可能性についての議論がしばらく続く。そして、2007 答申で導入の方針を固めて、同年6月教免法が改定され、2009年4月より同制度は実施された。そのため、次の議論の関心は免許更新の円滑な運営になった。

2012 答申で再び新たな免許状発行制度が提起される。教員免許制度を「改革」として、具体的には、学士取得者には「基礎免許状」、修士取得者には「一般免許状」、「実践を重ね」「高い専門性を身に付けた」者には「専門免許状」を授与することが提言された（Ⅱの2）。この免許状構想はその後立ち消えになったようである。

2015 答申では、改めて学校種横断的な免許状の創設（答申3（5））、免許状併有及び「特別免許状」の手続き等の簡素化、「特別支援学校教諭免許状」の取得促進が提言された（同4（6）②③④）。

2022 答申で示されている「義務教育免許状」構想や「特別免許状」の活用促進は、以前から何度も議論はされてきている事柄である。「免許更新」という制度の導入・廃止はあったもの、新たな免許制度は実現していない。

3) 大学等における教員養成

2001 報告に早々教員養成大学・学部の在り方が打ち出されている。「社会が大きく変化する中」（はじめに）「学校現場の様々な課題に取り組んでいくことができる力量のある教員の養成」（Ⅱ1（1））が必要であるとされ、各教員養成大学でカリキュラム検討とそのための組織編制を行う、生徒の発達段階や他教科との関連性を踏まえた授業ができる担当教員の育成を目指す、シラバスの作成、事前・事後の学習の明確の指示、FDの実施を進める等が示された（Ⅱ及びⅢ）。

2002 大学答申では、「大学の質の保証の必要性」から、大学の設置認可の厳格化、「第三

者評価制度」の導入が提言された(第3章)。2004年、国立大学が独立行政法人化された。これに伴い、全ての国公立高等教育機関が、政府認定の第三者機関による外部評価を定期的に受けることが義務づけられ、各認定校でも政策を指標にした目標作成と遂行の意識化が図られていくことになった。

2004 諮問は、大学における教員養成課程が現代教育課題とリンクしていない現状を問題視し、現職教育と教員養成課程とを連続性をもって教員養成できる制度の検討を進めるよう提起した(諮問理由)。

これを受けた2006 答申では、「学部段階で教員として必要な資質能力を確実に身につけさせる」とされ(第2章序)、具体的には学長・学部長等のリーダーシップの下で「教員養成カリキュラム委員会」を組織しその編成や教授法の改善・向上等に当たる、「教職実践演習」を新設必修化させる、意識的に教職経験を有する「実務家教員」を配置する、教職課程における「事後評価機能」や「認定審査」を充実させる、「教職大学院」制度を創設すること等を提言した(第2章1(1)及び2)。

2006 答申以降、免許更新制導入に向けた議論が加速していく。その中で、認定校が積極的に現職等教員の講習に関わるようになっていく。

2012 答申では、こうした動向を受けて「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、教育委員会と大学の連携・協働」していく関係の構築が提言された(Ⅱの書き出し)。すなわち、教員養成・採用・現職研修を一体で見えていく体制を確立していくということである。そのために、認定校の「コアカリキュラム」の作成推進、「授業評価」の実施(Ⅲの2(1)③)、教職担当の「教員審査や教員評価」(Ⅲの(1)②)、「課程認定委員会による実地視察」の機会を増やす(Ⅲの2(1)③)、大学内で教職課程担当教員を養成する(3の(3))等、教職課程の国家管理の機運が一気に強まった。

2013年に閣議決定された2期計画では、教員の養成・採用・研修における学校教育現場と認定校との連携・協働を、明確な政策として推進していくことになった。

2013 報告は「大学院段階での教員養成改革と充実」を目的に作成された。ここではとりわけ、「新たな学校づくり」を進めていくにあたり、「有力な一員となり得る新任教員」及び「管理職候補をはじめとするスクールリーダーになるような現職教員」の養成を、教職大学院等で積極的に推進していくことが提起された。

2014 提言では「実践的な力を備えた教師を養成し採用する」として、ボランティア活動の推進、採用前後に学校現場で行う実習・研修において「適性を厳格に評価する仕組み」として「教師インターン制度(仮称)」の導入が示されている(提言2)。

2015 教員答申は認定校に対して、養成段階において「新たな教育課題」や「アクティブ・ラーニング」「カリキュラム・マネジメント」の視点からの授業改革を行う(答申1及び2)とともに、視察・実地調査による課程認定後にも「外部評価を受ける仕組みの構築」

が提言された（同 3（3）（4））。また、教育課程を「大きくくり化」し「教科と教職の統合」を図ること（同 4（3））、それに連動して国の「策定指針」を踏まえた「教職コアカリキュラム」を策定すること（同 4（4））、「円滑な入職のため」として教員志望学生に「教師養成成熟」を実施する（同 4（2）①）等が提言された。さらに、教員委員会と認定校等が共同して「教員養成協議会（仮称）」を創設して、養成・研修等の内容を協議・調整することも提言された（同 4（4））。

2017 年のコアカリ報告では、シラバス作成の際に「全体目標」「一般目標」「到達目標」を明記する（同（4）大学関係者）ものとして、モデルプランとしての「教職課程コアカリキュラム」（以下「コアカリ」）が示された。また、審査・認定及び実地視察の際にはこの「コアカリ」を基準としていくことも明記された。

第三者による「大学評価」は大学の国家管理を強めた。その同時期に、教職課程が「コアカリ」が導入されることになり、認定校は学習指導要領を効果的に伝達することを目的とする機関とされてきた。また、現代の教員養成・採用・研修に必要とされる「理論と実践の往還」する授業の拡充、そのための「実務家教員」の意識的な配置を目指すためにも教育委員会との「人事交流」を促進していくこととされてきた。認定校等と教育委員会・学校との関係、その認定校のあり方が大きく変貌してきたと言える。

4) 現職教員の研修制度

2002 答申を求めた諮問では、「教員免許更新制の可能性」の検討をする際の理由の 1 つに「教員の意欲や努力が報われ評価される体制を作る観点から」が挙げられていた（諮問 2）。これにより、当初から研修強化と教員評価が表裏一体で発想されていたことが分かる。

2002 免許答申では、「教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられる」「勤務評定」（Ⅱ 2（2））、「研修歴」の作成（Ⅱ 4（2）4）、研修後に「教員に対する指導」や「研修計画に生かす努力をすること」（Ⅱ 4（2）5）、「指導力不足教員等に対する人事管理システムの構築」「教員免許状の取上げ事由の強化」の推進（Ⅱ 4（1））が記されていた。

2006 答申では、「一人一人の能力や業績を適正に評価し、教員に意欲と自信を持たせ、育てていく評価をする必要がある」として、「新しい教員評価システム」の構築を一層推進していくこと、「評価の結果」を任用や給与上の措置などの処遇に適切に反映すること（第 2 章 5（3））、「免許管理や免許更新に必要なデータを全国規模でネットワーク化し、どの都道府県からでも必要なデータへのアクセスを可能にするような「免許状管理システム」の整備を速やかに行う」（第 2 章 3（4））ことが記されていた。研修履歴が全国規模で活用できるシステム開発にまで議論が進んでいた。

2008 年に閣議決定された 1 期計画では、「教員の資質の向上を図る」（基本方向 2 ③）方針が閣議決定され、「教員の資質の向上」は国策の 1 つに位置づけられた。

2013年に閣議決定された2期計画では、「適切な人事管理の実施の促進」(基本施策4-5)及び「メリハリのある給与体系の確立」(同4-6)を進めることが明記された。これを受けて各都道府県教育委員会は、「人事評価制度」を導入していく。手元に東京都教育委員会(以下都教委)の「平成12年から教育職員の人事考課制度が導入されます」(2000年頃発行と思われる)、並びに千葉県教育委員会(千教委)の「千葉県公立学校職員の教員人事評価実施の手引き」(2011年)があり、改めて確認すると、共通して1点目に研究・研修に関わる内容が評価項目に入っていること、2点目に校長の面談を位置付けていることが分かる。

2012年答申では教員養成において、「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」方向で、教職大学院の設置に合わせて現職教員の積極的活用を打ち出した(Ⅱの1)。

2013報告では、教職大学院を管理職等「スクールリーダー」養成のために明確に位置付けていくことを提言した。なお、同報告の中に「イノベーション(報告1の1a)」や「ICT教育」(同2及び4(2)a)及び「総括し振り返り、自ら実践研究を省察」という、その後強調されていく用語も登場している。

2014報告では、免許更新手続きの混乱を解消する目的で、カード化した「教員免許証」及び「学校が備えておかなければならない表簿」としての「教員免許状情報証明書」の発行が提言された。また、その「教員免許証」には免許更新講習の受講情報が記載され、「学校、採用者、免許管理者等が(筆者略)必要な事項を一元的に把握し、的確に共有できる制度的仕組みの導入を検討する必要がある」とも提言された(第3章第1節)。これは後の「研修履歴記録のシステム化」に繋がる始まりであったと推察される。

2015答申では、とりわけ経験の浅い教員に比して指導し得る「ミドルリーダー」が少ない危機感(答申1)を示し、「チーム学校」(同2)の必要が記されている。その「チーム学校」という観点からの「学び合い、高め合う教育育成コミュニティの構築」(サブタイトル)としての研修プログラムの必要が記されている。また、同答申では、ICTを活用しての「オンライン研修の普及」(同4(1)④)、及び「学び続ける教員を支えるキャリアシステムの構築」を目的に「受講証明」を発行し「専修免許状取得が可能になるような体制」づくりも提言している(同(4))。教職大学院では、現職教員等を対象に「履修証明プログラム」を開設し、その「履修証明」により「能力証明(サーティフィケート)」され、「研修履歴をファイル」し、教員養成のための調整機関「教員育成協議会」が活用できるようにすることも提言している(同4(7)②)。

2017報告では特に、「教員就職率の引き上げ」(同3(1)③)を目的に、より実践的な教員養成及びその課程で身に付けた教員志望者の採用への対策を提言している。また、実務家教員の実践研究や教員養成課程担当教員の学校現場等における実践的活動を業績評価していくこと(同3(3)中長期方針④他)、附属学校を公立学校の現職教員の「日常的な研

修の場」にしていくこと（同 3（7）中長期方針⑤）、教職大学院の機能を強化するために教科領域や経験年数別のコースを設置すること（同 3（5）早急対応①）、実践性を重視した欧米の教員養成で位置づけられている従来の「博士（教育学）」とは別の「Ed.D」の認定を採用していくこと（同 3（5）中長期⑧）等が新たに提言されている。

2021 年まとめでは、「研修受講履歴の記録管理」「学習分析を通じた個別最適な学び」及び履歴を利用した受講に基づく管理職等との「対話」の義務付けが提言された。

2022 年、免許更新制の廃止とともに、新たな指標指針とガイドラインが示されて、「指標に基づく研修計画の策定」と「研修記録」の「義務付け」、「対話に基づく受講奨励」が制度化された。

以上のことから、研究・研修を「評価」の対象とし、校長等との面談を通して「目標」を高めていくシステムは、2000 年代早期には既に始まっていたことになる。新たに加わってきたのは、ICTが急速に普及していく中で研修履歴をデータ化し、その後の研修に生かすこと、様々学校が直面する問題や「新たな学び」等に対応できる学校づくりを進めるためにキャリア・アップしていく仕組みを構築するようになっていることと言える。

5) 校長等のマネジメント力

2002 免許答申では、各学校において「学校評議員制度等の活用」及び「学校評価システムの確立」（同Ⅱ 4（3））、「学校における研修」の充実（同Ⅱ 4（2））、研修歴の活用（Ⅱ 4（2））が示されている。

2006 答申では、「教員評価を行う評価者としての能力の向上」が求められるとして、「校長や教頭等の管理職に優れた人材を得ることが極めて重要」と提言された（第 2 章 5（2）（3））。

2012 報告では、「学校評価における目標の系統性・重点化」「全教職員の参加と協働による学校評価の実施」の必要が記載され（報告 4（1））、学校評価における目標の厳密化と教職員の組織化が管理職等に求められた。2012 答申にも「チームで対応する力」（答申Ⅰの 3）の記述が見られる。

2012 答申では、「管理職候補である主幹教諭」も含めて「マネジメント力を身に付けるための管理職としての職能開発のシステム化をする」ことが記されている。校長等も「学び続ける教員」の対象に位置づけられるとともに、「教育長をはじめとする教育行政に携わる職員の資質能力向上も重要」とされた（Ⅲ 3（2））。

2013 報告では、学校現場での今日的課題に対して「組織として機動的に対応」したり、「教員間の学びの共同体としての機能（同僚性）」が十分発揮されていなかったりする現状を問題視し、一層管理職を始めとした学校現場でのリーダー的役割の教員の確保が「喫緊の課題」とされ（報告 1 の 1）、「スクールリーダー」が養成できる教職大学院の役割を一層書き込んでいる。その「スクールリーダー」のとしての資質の中に「指導力」の他に「俯

瞰」の用語が随所に登場する（例えば同2の1）。これは学校内のマネジメント、及び地域・関係機関等の連携・協働による学校づくりを推進していくことが意識されたものと推察される。

2015 提言では「「学び続ける教育長」の育成」（提言3）という項目も見られる。

2015 教員答申では「教員同士における学び合いのネットワークの構築」に校長等が配慮するよう求める内容（答申4（1）①）とともに、「男女共同参画の視点も踏まえて」「女性枠」を設ける等して女性教員の管理職等への昇任を促す内容も盛り込まれていた（同2（1）⑤）。

2015 学校答申では「学校のマネジメント機能の強化」のための「優秀な管理職の確保」（答申2（1）①）としての養成・選考・研修（同（2）①）について示している。

2022 年の指標指針及びガイドラインの策定の制度化により、「勤務評価」以外にも「指標に基づく研修計画の策定」と「研修記録」の「義務付け」、「対話に基づく受講奨励」が制度化された。

2022 養成答申に敢えて「校長等の管理職の育成及び求められる資質能力の明確化」（同答申第Ⅱ2（4））を掲げているが、様々直面する課題や急速に変化する社会・教育に機敏かつ適切に対応しながら、校内外をマネジメントしていくために、教員のみならず管理職等も意識的に養成・選考していく必要があるものとして重視してきていると言える。

3. 考察

認定校の実務家教員の責務として、今後も2022 答申を踏まえて教員養成・採用・研修していくことになる。その上で、客観的に現代の教育制度を検証する教育学部の教育学研究者の立場であることも踏まえて、今後も研究活動に当たりたいと考える。

以下の観点から、2022 答申を客観的視点で検証することに努めて論述したい。

(1) 教員養成・採用・研修の一連の流れの中の答申

1950 年代以降、政府は教育を重要な国家戦略に位置づけ、文科省（当時は文部省）が主導してその政策を進めてきた³⁾。加えて、教育基本法の改定で政府が教育振興基本計画を策定することとなったことから、その動向が加速した。

2008 年に閣議決定した1 期計画の基本的方向2 ③に「教員の資質の向上を図る」、2013 年の2 期計画では基本施策4「教員の資質能力の総合的な向上」、そして2018 年の3 期計画でも「目標（16） 新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導体制の整備」の中に「これからの学校教育を担う教師の資質能力の向上」が明記されている。教員養成・採用・研修もまた、国家戦略としての具体的施策の1 つとして重視されてきたことが改めて分かる。

しかし、その政策は突如登場したわけではなく、綿々と中教審等で議論してきていたことである。それを議論に留めず、実現に向けて加速していく役割を教育振興基本計画が担っている。2022 答申は、これまでの教員養成・採用・研修を一層強化していくために、過去の様々な提言を総集約したものと筆者は捉える。

(2) 教員が「学び続ける」姿勢の重要性と学びの主体

日本も加盟している国連機関ユネスコは 1985 年に「学習権宣言」を採択した。同宣言には、教育により導かれる学習がいかに人間の成長・発達に不可欠なものであるかが詳細かつ簡潔にまとめられている。

その教育活動を体系的組織的に推進しているのが学校教育であり、とりわけ児童生徒に直接関わる教員のあり方の影響は大きい。各教員が目の前の児童生徒をどのように捉え、社会・教育動向も踏まえながらどのような教育・学習が必要かを自ら判断し、児童生徒ともに学びを創っていく姿勢が、教師の普遍的な姿として重要である。そのためには、2022 答申が改めて指摘している通り、教員もまた学び続ける姿勢でいることは重要である。

しかし、2000 年以降の教育行政動向を検証してみると、何をどのように学び続けるのかの主体は誰にあるのかを、改めて問わなくてはならない。2022 答申では、「任命権者等が提供する学びの機会と、教師自らが主体的に求めていく多様な主体が提供する学びとが相まって」と記述されている。前者である主導的学びと後者である主体的学びを区別し、両者を認めた記述になっていることは重要である。しかし、2000 年以降の教員養成・採用・研修政策は明らかに主導的学びを拡充し誘導している。主導的学びが個々の教員のニーズと連綿し有益な場合もある。しかしながら、内容やタイミング、その方法において各教員にとって有益とは言えないこともある（2014 報告第 1 章第 1 節第 1 項）。主導的な学びの強化が誤った方向に進んだ極端な事例として、15 年戦争に結びついた国家主義教育があったことを忘れてはならない。

学び続ける主体は各教員にある。筆者は 33 年間小学校勤務を経て現在認定校に勤めている。国内外や児童・生徒・学生を取り巻く社会状況が刻々と変わっていく中で、常に学ぶ必要があることは、今尚教員の立場にある自身が身をもって感じている。ゆえに現在も様々な学会や研究会等に所属し、聞き、発表もしながら学び続けている。学び続ける楽しさは、学びの機会を通して、自身の教育実践に見通しが持てたり実践が飛躍したりするときである。その場合の多くは、困難を乗り越えて児童・生徒・学生とともに喜びを感じられた時である。その際の困難は様々である。そのような時に、自身の困難にかみ合うテーマの研究会・講習会等に参加したり、実践記録や教育観を磨くことができる書物等を読んだり、先輩・同僚の教員と語り合ったりしてきたことが有益であった。すなわち、学び続ける主体は教員であることをしっかりと認め、主導的な学びの推奨型は最小限度にとどめて選択して利用できる機会を拡充するとともに、民間の多様な学びのツールも公的に認め

て選択して活用できるようにしていくことがより重視されるべきである。

(3) 学びの多様なツールの提供と認可

2001 答申では「勤務時間外などを積極的に活用し、自費で様々な研修に取り組む」として「自主研修の活性化」も挙げていた（答申Ⅱ 4 (2) 3）。しかし、その後の教員養成・研修における議論は明らかに主導的学びの拡充のためであった。

そのような中で、2015 答申には、それまでの学校職場では様々な「ノウハウが自然な形で伝承できる状況」があり、そのような職場内の「自然な形」の同僚性の発揮が大事であると認めていること、「研修時間を確保した上で教員の主体的な「学び」が自他ともに適正に認められ」（答申 3 (1)）ることを提言していたことに着目しておきたい。

加えて 2022 答申において、主導的学びと「相まって」主体的学びも重視するとの文言が入った（答申 4 (1) ①）ことには注視したい。また、「心理的安全性」の確保として「委縮せずに意見を述べたり、前例や実績のない試みに挑戦する教師を支援できる環境を醸成」したり、管理職は「教職員の意見を積極的に取り入れ、互いの強みを活かす組織づくり」を進めるよう求めている文言も見られる。これらは今までの答申等にはなかった観点として注目しておきたい。

現在、文科省や各教育員会等は、いつでもどこでも学べる動画サイトの作成・普及や研修会の内容の工夫等に取り組んでいる。様々なツールから選択活用できる機会の幅を拡充している意味では有効である。しかし、筆者自身の経験では、日本民間教育研究団体連絡会に所属する等の研究会や講習会、豊富な実践記録や教育書、職場での語り合いも、教員としての意識や実践を高めていく大きな役割を果たしていたと捉えている。ところが、それらは「公的」には価値づいているとは言えない。

その点で、研修履歴をデータ化しキャリア・アップに連動させる動きが強化されていることには問題を感じる。最も大切なのは、適格性やキャリア・アップを目的に研修を置くのではなく、個々の児童生徒及び学級集団に様々な教育効果が表れるように各教員が必要な研修目的を定め、それを支援することである。その際の教育効果は、一律の学習成績等で見るとではなく、児童生徒自身や保護者等が成長を感じられたかで判断すべきである。そのためにも、個々の教員が何をしなくてはいけないのか、そのために何が必要かを考え、教材研究したり教材準備を丁寧にしたり、児童生徒を励ます関わりをしたり、そうした中で教員自身が学びを重視したりできるようにすることが大切である。

以上を実現するには、管理の強化ではなく「ゆとり」を生み出す方向性を示す必要があるとともに、書籍購入や有効受講するなどに際しての研究・研修に関わる費用負担を保証する制度を整備する必要がある。

(4) 教員のゆとりの確保

2004 答申に既に「教員の多忙化」の問題が既に指摘されていた（第 1 章 2 の 5）。しかし、改善の具体策は示されていなかった。

2006 答申及び 2012 答申では、「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」「教員が職場上の悩みなどについて相談できるような学校の雰囲気づくりや教員のサポート体制を充実することが必要」（Ⅲ 8）という文言が加わった。

2013 年の 2 期計画には、「学校の教職員だけで義務教育段階の全ての課題を解決することは困難」として、「教職員のメンタルヘルス対策」「少人数学級の推進」とともに、「地域の実情に応じて学校内外の様々な知恵・資源を取り入れていく」ことが記されていた（計画Ⅱ（1）① 少人数学級に関しては 24-1 にも記載されている）。

2015 教員答申には、OECD 加盟調査参加国 34 ヶ国・地域の中で「最長」であることが示されているが、「子供と向き合える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」との指摘にとどまっている（答申 3（1））。ただし、同答申で注目したいのは、「教員の多忙化に繋がらないように新しいこと（筆者注：教員研修）を始めるに当たってはなにかを減らす意識をもちつつ」とある（同 4（1））。教員の多忙な現状は、国が推進したい教員研修の強化の足かせになっているジレンマが窺える。

2017 養成報告にも「早急に対応すべきこと」の中に「教員の働き方改革」を挙げ、認定校の附属学校が率先して「多忙化解消の取組に取り組み、その成果を公立学校でも応用しやすい形にして普及させること」の記述が見られた（報告 3（1）③）。

2019 年答申では、「働き方改革」を全面にした内容が示された。同答申では、勤務時間と健康管理の徹底（第 3 章）、業務の見直し（第 4 章）、組織運営の改善（第 5 章）が具体的に示された。

2021 答申では ICT の活用による「働き方改革」が示された。

多忙な中においては当面する課題の対応に終始しがちである。研修・研究しようという意欲は多忙な中では後回しである。現在進められている「働き方改革」に示されている具体策に留まらず、学校にゆとりを生む制度改正、学級定員を含む教育環境の一層の整備等を図る必要があると考える。

(6) 学校及び認定校組織のあり方

学校においては、「研修」を目的として、指導する立場と指導される立場、人事評価する立場、人事評価される立場に一層二分化されてきている。長く教職経験を積んだ存在として校長等に指導を求めることはあり得る。しかし、教員自らが求めて指導を受けるのと、日常的に指導を受ける状態にあることとは全く別物である。校長等と教員、教員同士が常に対話することもまた活気ある学校を創っていく上で重要である。しかし、「自然の形」（2015 答申）で行われる対話と、「キャリアプラン（系統立てた学びの方向性）」（2012 答申

Ⅲの3)に基づく指針を策定しそれに基づいて「対話」していく(指標指針)こともまた別物である。学校が、人間同士の心の通う日常の対話の中で互いに育ち合うことを重視すべきではないかと考える。同時に、校長等管理職の加重も懸念される。

また、認定校においては、円滑に学校教育に順応し、個性を生かした教育活動が展開できる力を育成していくことを引き続き重視する必要がある。しかし、それが学習指導要領及び教育要領の伝達に留まっていたならば、高度な専門性をもつ大学教員としてふさわしいと言えるのか疑問を持つ。矛盾するようではあるが、現代の学校教育が求める力の育成を目指しながら、高度な専門性をもつ大学教員として教科教育学や教職教育学等様々な教育学研究を同時的に深めていくことも怠ってはならないと考える。

(7)「教師」という用語

2022 答申では「教師」という用語を使用している。筆者が確認できた範疇で言えば、中教審答申等の公文書で「教師」という用語が使われているのは、2015 答申からのようである。

さらに調べてみると、「教師」という用語は再生会議で頻繁に使用されていることが分かった(前身である教育再生会議報告書でも確認したかったが現段階では入手できなかった)。その2013年の同会議第一次提言には、「学校は、未熟な存在として生まれる人間が、師に学び」と記載されている(提言1)。ここには、児童生徒を「未熟」とし、「師」である教員から学ぶ=教授される存在と見る子ども・教員観が端的に示されている。

「教員」としてきた用語を2015 答申以降、なぜ「教師」という用語にしているのか、その意図を中教審は明確にすべきである。なぜならば、2022(令和4)年の「生徒指導提要」全面改訂に見られるように、子どもの権利を学校教育に位置づけていく方向が示されてきているからである。その状況の中で「教師」という用語を意図的に使用することは矛盾することになる。

「教員」は教員免許状を取得し学校教育現場に勤務する者を指すが、「教師」という用語には児童生徒にとって「教える人」であり「恩師」でもある人の印象が付随してくる。現代の児童生徒との関係を踏まえた場合、「教師」という用語がふさわしいのかと筆者は疑問をもつ。

(8) 答申のあり方

答申等を経年検証していくと、同じような議論が繰り返されている例が見られる。例えば、2001 課題案に示されていた「学校種や教科の枠を越えた教員免許の弾力化」は、2012 年に「義務教育免許状」として例示されている。ところが、2022 答申でも「義務教育免許」の創設(各論3(2))が示されている。

議論が進展しないのは、1つ目に意見調整または具体化調整が困難であること、2つ目に

答申等は該当者が熟知しなくてはならないが多忙と文書の膨大な量で丁寧に読み取る時間の確保が困難であること、3つ目に改善指摘が多くその1つ1つを改善できるほどに手が回らないからであると推察される。

経過を辿り、他の答申等との整合性を図りながら、新たな提言を打ち出していくために、丁寧に論じる必要があることは理解する。しかし、教員のみならず、その提言を理解・浸透させていく教育委員会及び校長等管理職も含めての多忙の中で、長くて分厚い文書をどれだけ丁寧に読み込めるのであろうか。筆者も短期間で多数の答申等をととても丁寧に読み分析できたとは思えない。

そのために近年は、答申の「概要」も同時にアップされている。しかし、短ければよいというものでもない。それは、図示された「概要」では形式だけ取り入れて、その必要を抜きに組み込むため、後々矛盾する結果になりかねないからである。「なぜ改革が必要か」「どう改革するのか」、この2点が明確になるように極力コンパクトに作成すべきである。

(9) 教育行政動向を分析する集団の必要

教育動向を研究する際には、個々の動向を深く検証するだけでなく、一連の教育動向の中でその個々の文書の意味するものを検証していく。すなわち「点の視点」とともに「線の視点」、さらには他の動向と関連させて「面の視点」で検証していく必要を感じた。

その点で本研究は道半ばである。1人ではとてもその文量の膨大さに対応しきれない。

「点の視点」「線の視点」「面の視点」で個々教育行政動向を研究し、その動向を突き合わせてどのように捉えればよいのかを共同研究していく組織が必要である。

【参考】

- 1) 年表中に示した文書のうち文中で引用した文書は全て、2023年1月から3月にかけて文科省HPより入手した。なお、再生会議、東教委及び千教委の文書は、これまでの研究の中で入手したもので入手時期は不明。
- 2) 津村敏雄「「教員に求められる資質能力」の考察」東洋学園大学教職課程年報1 2019年 pp.49-66
- 3) 日本児童教育振興財団編『学校教育の戦後70年』（2016年 小学館）／川合章『生活教育の100年』（2000年 星林社）などを参考にした。