

教職制度の現状と教職像の再構築

国立教育政策研究所 木岡 一 明

1. 問題の所在

21世紀を迎え、次代を担う人々の教育に対する期待はますます大きくなっており、教育システムの見直しは、国内外を問わず重要な課題に位置づけられている。日本でも教育改革が政治日程のぼり、教育基本法の見直しをはじめ、就学前教育、初等教育から高等教育、さらには生涯教育にいたるまで、大きく再編される萌しが見られる。

わけても、学校教員養成については、介護体験法や新免許法に基づいた養成教育が実施され始めた上に、教養審に引き続き文部科学省内に懇談会が設置されるなど、国立大学の独立行政法人化問題や、いわゆる「遠山プラン」とも絡みつつ、国立教員養成系大学・学部の改革を軸に具体的な動きが展開してきている。さらに教育改革国民会議の提言を受けて、中央教育審議会へも、①各学校段階・学校種間の連携の強化に対応する観点から、教員免許状を学校種を越えて総合化・弾力化することについての検討、②教員としての適格性の確保又は専門性の向上という観点から、免許更新制の効果と問題点等を明らかにしつつ、免許更新制を導入することの可能性についての検討、③「特別免許状制度」の一層の活用の促進方策についての検討などが諮問されている。

この政策動向に対して、教員養成への国家関与の増大や効率性重視を憂う批判が出される一方、実践的指導力の一層の向上や新たな発想、アカウンタビリティに根ざした学校改善が期待できるとの声もある。

しかし、このような議論の前提になっている「教員」や「教職」の捉え方に、論者の間でコンセンサスが成立しているとはいえない。むしろ、各論者が考える「あるべき教員」像や「あるべき教職」像が全面を被い、そうした期待や役割を現実に担いようのかの検証を欠いたまま、各々に現状批判や問題指摘を展開しているように受け止められる。しかも、今日の日本の学校経営の実態に目を向けるならば、学校の小規模化や教職員の高齢化、学校裁量範囲の拡大などを与件として、種々の側面で、かつての状況とは異なる事態が広がってきているといえることができる。

こうした現状に照らした時、今、必要なのは、現実の教員や教職がいかなる役割・機能を担いようのかを明確にし、それ以上の役割・機能を期待するのであれば、その総体を担う「職」のあり方を「教職」として描き直し、その現実化のためにいかなる制度改革や条件整備が必要となるのかを明らかにしていくことだと思われる。本特集の趣旨は、ここにあり、「教職像の再構築」と題して、その課題に答えていきたい。

そこで、本稿では、今日の教職が、特に日本の場合に視点を置いて、いかなる制度基盤に立脚しているのかの現状と、そのどこに転換や修正を加えるべき問題があるのかを概観することを課題とする。

2. 現代における「教職」の拡散

近代以前の社会において教育対象や教育内容の相違によって自然発生的に分化していた教師個々の仕事の特性は、学校の制度化、学校段階の分化と教育内容の系統化に応じて「専門」に割り振られ、同時に教職の全体が階級的な性格で塗り分けられていった。各々の学校段階ごとに担われる教育の相違は教職総体の専門性の内実を曖昧にし、教師像・教職像をめぐる葛藤を引き起こしてきた。しかも戦前の日本では、教諭（中学校）、訓導（小学校）という職名にも示されているように、階級的性格に加え道徳的な性格づけを被っていたのである⁽¹⁾。

しかし、比較的最近まで、「教職」といえば一条校に勤務する教員を指していた。海後宗臣他監修『教育経営事典』（帝国地方行政学会；1973年）や細谷俊夫他編『教育学大事典』（第一法規；1978年）を見ると、要は「教育職」のことであり、普通は「教員（教授職員）の職務」をさす、とある⁽²⁾。しかし今日、この規定では捉えきれないほど「教職」は広がりを見せ、その内実は多様化してきている。

戦後、教育職を基礎づけたのは、教員として相応しい教養の最低基準を明示した免許法であった⁽³⁾。これによって、無資格教員が抑止されるとともに、大学における教員養成原則が定立され、また開放的免許状制度が実現された。この転換は飛躍的に「教職」の地位向上を果たす改革となるはずであった。しかも、初等・中等教員を「教諭」として同じ養成段階に位置づけ、現職教育による免許状の上進や他種免許状取得の道を開いたのは、戦前の「文検（文部省中等教員資格検定）」の問題点を克服し、学校段階による階級性格を打ち消すものとして評価しうる⁽⁴⁾。

しかし、免許法には「学問の教師」と「方法の教師」の二つの教師像の葛藤が編み込まれていた⁽⁵⁾。当時、その葛藤は「学芸の教師」像によって妥協が図られたが、その後の専門性指向の高まりによって、国立教員養成系大学・学部に対して「学芸」から「教育」への大学・学部の名称変更がなされたのである⁽⁶⁾。

しかし開放制ゆえに、その後の高等教育の拡大と進学率の向上によって、教育職員免許状取得者数は膨張した。その結果、社会的に「教職」への候補者の人的プールが潤沢になる一方、「教職」の社会的地位は相対的に低下していったといえる。

さらに、大学進学率の向上は受験競争を激化させ、受験のための学習を特別にサポートするための職を拡大していくことになった。かくして、学習塾を初めとする教育産業や家庭教師などの自営的な職が隆盛し、そこで従事する人々も「教職」の一翼を担う事態が生じてきたのである。しかも、その従事者には教育職員免許状取得が必ずしも義務づけられていないのであり、この業界では免許状によって保証される質より以上に、あるいはそれとは無関係に進学実績や指導技術など実際的な

成果や経験が問われ、能力主義による「教職」認識がしだいに強まっていく背景を構成することになったといえる。

しかも、生涯学習の進展に伴って種々の社会教育機関が設置され、そこで教育業務を担当している人々の数も増加している。学校においても、教育内容の多様化や高度化を背景にして、事務職員や栄養職員、スクール・カウンセラー、学校評議員、学校ボランティアなど、教授職員ではない人々が学校教育に携わっている⁽⁷⁾。社会人講師の任用促進も図られ、学校教員のキャリアも多様になってきている。このようにして「教職」総体の担う仕事の範囲も膨張し、その仕事の分担関係においても多様な実態が生み出されてきたのである。

「教職」の性格についても、いわゆる「学級崩壊」問題や「指導力不足教員」問題が大きな問題として大きく取り上げられ、加えて相次ぐ教職員の不祥事によって、専門職論や聖職論はいずれも主張の現実的な基盤を失い、「あるべき姿」を示す規範論以上には社会的なインパクトを発揮できなくなっている。

こうした事態の展開が、学校教員自身の「教職」理解、自己認識においても、また社会的な「教職」理解においても混乱し、まさに教職アイデンティティが拡散した状況を創り出してきたといえよう。しかしなお、学校教員には公教育を直接に担う責任が特別に課せられているのであり、こうした混乱を治め学校教員を律する仕組みが様々な側面から強化されてきているのである。それだけに、教職アイデンティティの理論的な吟味とともに、果たしてそのような仕組みがどれほどの妥当性を有しているのかを検討する必要がある。

3. 教職への法制的規制と検討課題

(1) 公務としての教育

一般に、公務員は「全体の奉仕者」（憲法 15 条 2 項）として捉えられる。教基法は、その「全体の奉仕者」性を、公務員だけでなく「法律に定める学校の教員」にも求め、教員としての使命を自覚し、職責を遂行する努力を課すとともに、その身分の尊重、待遇の適正が期せられなければならないとしている（6 条 2 項）。

私学の教員も含めて教員に「全体の奉仕者」であることを求め、地方公務員としての教員に対しても当該地方公共団体の住民だけでなく国家公務員と同等に「国民全体に奉仕する」ことを求めるあり方は、国民教育をトータルに組織化しようとする思惟の現れであるといえよう。この点は、教育の目的を「国民の育成」に置き（教基法 1 条）、国民に対する教育の機会均等理念（同法 3 条）のもとで、学校に「公の性質」を認め（同法 6 条 1 項）、政治的活動を禁止し（同法 8 条 2 項）、国公立学校に宗教的活動を禁止し（同法 9 条 2 項）、教育が「国民全体に直接に責任を負って行われるべきもの」（同法 10 条 1 項）とする教基法の公教育観とよく符合する。

近代公教育の成立と発展は、社会的に公認された職業として教職が確立される過程であるとともに、教師としての地位を担保する権威の質が人格的なものから制度的なものへと転換していく過程

であり、教育における私的自由を有した教師から公権力によって規制される教員への変質を伴うものであった⁽⁸⁾。教員は、教員となることによって、その位置づけを否応なく受け入れ、割り振られた教育を忠実に遂行する責任を負うのである。

日本でも、明治初期には寺子屋や私塾風の自由人的性格を残していた教師も、自由民権運動を契機とする「小学校教員心得」「学校教員品行検定規則」、師範教育などを通じて自由を制限され忠良愛國の精神が鍛えられた。そして「教育勅語の信奉者」たる聖職者との喧伝も重なり、国家官吏の末端に位置づけられていった⁽⁹⁾。

現代日本の教員も、国民国家における教員として主権者の転換を経てはいるものの、なお同じ構造で位置づけられており、本質的には同じ問題を抱えている。この問題からの脱却は、これまで教師の教育権論、教職の専門職論、学校の自律性論、教師と親の協働化論などにおいて理論的に図られてきたが、いまだその内実は具体化されていない。改めて今日的な視点から学校を捉え返し、そこで働く人々の主体性をいかに保障しうるかを検討する意義は大きい。

(2) 教育公務員としての身分

上述の教基法規定を受けて、戦後教育改革期には教員身分法案の策定が進められたが、共産主義排除の占領政策の一環に組み込まれ、結局は公務員たる教員に限定した特別法の立法に終わった。その特別法が、教育公務員特例法（教特法）である⁽¹⁰⁾。

教特法は、それぞれが属する国・地方公共団体の区分を超えて、教育公務員を「教育を通じて国民全体に奉仕する」という包括的な枠組みで位置づけた上で、「職務とその責任の特殊性」を認め、それに基づいた任免、分限、懲戒、服務及び研修について規定している（1条）。さらに、国立学校の学長、校長、教員等の身分を国家公務員、それに対して、公立学校の学長、校長、教員等ならびに教育委員会の教育長、専門的教育職員（指導主事、社会教育主事）の身分を地方自治の原則に基づき地方公務員と規定している（3条）。これらの職を身分と性格づける点で一般法である国公法・地公法と同じ観点に立つが、本法は、それら一般法に対する特別法という位置関係にあり、法の一般原則に照らすならば、本法での規定がそれらの一般法の規定に優先されることになる。

ところが国公法1条5項、地公法2条、教特法23条2項において、教特法の規定が国公法あるいは地公法に抵触する場合は、国公法あるいは地公法の規定が優先する旨が示されている。そのため実際の解釈や運用では、国公法附則（13条但し書）及び地公法（57条但し書）にある「その特例はこの法律第一条の精神に反するものであってはならない」との規定に基づき、両法の立法趣旨に照らしていずれが優先されるべきかを判断するしかない。

このように解釈に依存するありかたは、教育公務員の統制において種々の軋轢を生んできた。そうした軋轢の中でも、近年の動向と絡んで特筆すべきは、勤務評定（勤評）に関わる問題である。勤評は、公務員法制のもとで、任用における「勤務成績の実証」規定に基づいて所轄庁の長あるいは任命権者に義務づけられたものである（国公法72条・地公法40条）。周知のように、この勤評を教育公務員にも適用するかどうかは地教行法施行直後の政治的問題となった。そして、愛媛県を皮

きりに各地で反対闘争が繰り広げられ、日教組による全国統一行動にまで発展した。この事件は教育界に深い傷痕を残し、また教員に対する勤評が長らく有名無実化してきたところが少なくなかった⁽¹¹⁾。

しかし近年、東京都教育委員会の改革を嚆矢として、その形骸化した勤評に代えて人事考課を実施するところが出てきた⁽¹²⁾。そして、各地の教育委員会では勤評の見直し、教員評価の導入に向けた動きが高まりつつある。その動きは首長部局の改革動向を反映し、ニュー・パブリック・マネジメントに基づく成果主義評価への指向が強い。こうした動きに対して、日教組などの職員団体も教員評価の検討に取り組み始めている。

この動向に照らすならば、教育公務員制度の見直しとともに、教員評価のあり方の検討は喫緊の課題であるといえよう。

(3) 教員としての資格要件と専門性

一般に資格には、消極的な資格要件（欠格条件）と積極的な資格要件（適格条件）がある。教員の場合、両者ともに厳格で、教員の職務や性格を特徴づけている。

①消極的資格要件

消極的資格要件（欠格条件）として、学校法では、①禁治産者及び準禁治産者、②禁錮以上の処刑者、③免許状取り上げ処分から2年以内の者、④憲法または政府を暴力で破壊することを主張する団体を結成またはその団体に加入した者（9条）、免許法では加えて⑤18歳未満の者、⑥高等学校を卒業していない者（5条）を示している。さらに公務員の場合は、⑦懲戒免職の処分から2年以内の者、⑧人事官または事務総長・公平委員会の委員の職にあって一定の罪を犯した者（国公法38条、地公法16条）という規定が加わる。また、免許法では「免許状を有する者が、法令の規定に故意に違反し、又は教育職員たるにふさわしくない非行があつて、その情状が重いと認められたとき」に免許状取り上げ処分を受けうる旨が示されている（11条）。

したがって、一般の公務員よりも厳しい欠格条件となっている。しかし、医者や弁護士などのように、専門職団体による倫理基準に基づいた除名や資格剥奪といった機構はない。そのかわり、免許法では法令違反だけでなく重い非行に対して免許状取り上げ処分を受けうる旨が示されており（11条）、授与権者による不適格者排除が予定されている。

この点に関わる問題に、いわゆる「指導力不足教員」への対応がある。この問題が社会的にもクローズアップされてきたことを受けて、地教行法の改正がなされ、都道府県教育委員会は、市町村の県費負担教職員で、①児童又は生徒に対する指導が不適切であること、②必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること、の双方の要件に該当する者（分限免職及び分限休職に該当する者を除く）を免職した上で、引き続き当該都道府県の教員以外の職に採用することができることが規定され、また、上記の要件に該当するかどうかを判断するための手続に関し必要な事項を教育委員会規則で定めることになった。

そのため現在、各教育委員会では規則制定に向けて動いているが⁽¹³⁾、筆者に対する種々の照会を

通じて「適格性」判定の基準作成に呻吟している様子がうかがえる。それもそのはずで、かねてから分限処分に関わって教員の「適格性」判定基準をどう定めるかは問題視されてきた経緯がある⁽¹⁴⁾。判例によれば、「適格性」とは「職員が占めている職について、その職務遂行上必要とされる知識、経験、技術、研究、判断、企画、統率、規律、協調、正確、機敏、体力その他素質、能力、性格等に関するいっさいの要素についての人の特性」（昭41・7・12 広島地裁）で、「適格性欠如」とは「当該職員の簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合」（昭48・9・14 最高裁第二小法廷）とされている。しかしなお、その客観的な判定基準は曖昧であるといわねばならない。「教職」に相応しい人の特性とは何かという問題は、教職員評価の問題であるとともに、養成、採用、配置、研修を通じて検討されるべき問題といえよう。

②積極的資格要件

教員の積極的な資格要件には免許状規定がある。免許とは、一般に許されない行為（不作為）に対してその行為の権利の付与あるいはその不作為の義務の免除を指すが、教員免許状の場合、後者の意味で用いられ強い意味を有する。しかし、こうした厳格な免許主義が掲げられていながら、実態においては教員配置の不十分さを背景に臨時免許状による「免許外教科」担当教員が少なくない。また、大学における免許取得の安易さや養成水準の低さ、あるいは免許取得者が教員に採用されない事態が問題視されてきている。そのため、現代的な教育課題に対処しうる教員の養成を求めて免許法の大規模な改正がなされ、さらに国立教員養成系大学・学部にも再編・統合を迫る事態となっている。

他方、「校長及び教員（教育職員免許法の適用を受ける者を除く。）の資格に関する事項は、別に法律で定めるもののほか、監督庁がこれを定める」（学校法8条）と規定されている。これを受けて、直近まで、同法施行規則には、校長（学長及び高等専門学校の校長を除く）及び教頭は、①教諭の専修免許状または一種免許状（高等学校の場合は専修免許状）を有し、②5年以上の「教育に関する職」（1条校あるいは海外日本人学校の校長・教員・事務職員、少年院・教護院の教育職、教育行政機関の教育事務・教育担当の公務員等）に在職した者（8条・10条）との規定があった。つまり、特別な免許状によって専門性を保障するのではなく、教職歴を課して教員としての経験知と適性を重視した規定であり、それだけに学校管理職としての専門性の保障に問題を残していた。私立学校校長の場合は、特例として①の条件を免除して「教育に関し高い識見を有する者」に代えた規定（9条）があったが、それと同様に、規制緩和を趣旨とする今回の改正により、そうした教職歴や免許状が校長の必要条件として加味されなくなったのである。そのため、教員としての専門性保障にも問題を残すことになった。

では、「教職」を担う者にいかなる専門性や経験を求めることが妥当なものであろうか。それは、今日の職務の広がり、山積し複雑化した教育課題、小規模化・高齢化してきている学校組織の実態に照らして改めて検討すべき問題である。

4. 教員の職務内容の明確化によるキャリア発達過程の捉え直し

学校が抱えている問題状況に対して、一種のスローガンのように校長のリーダーシップの確立や教職員の「協働化」が説かれ、共通理解の促進や連携・協力が課題であるとされてきた。また、教育行政を通じて校内職制の整備や基準の緻密化が図られ、学校間の格差是正のために均等配置原則による人事が展開されてきた。しかし、協働の前提となる教職員個々の権限や責任の確立について十分に吟味されてきたとはいいがたい⁽¹⁵⁾。この権限・責任のあいまいさが、専門職性の確立を難しくしてきた。むしろ教育の一定水準を確保し機会の平等を担保しようとするあまり、同質性前提のもとで集団主義的な運営に依拠し、教職員の個性や得手・不得手を黙視してきた傾向を否認しない。

しかも、教職員は建前としては学校のしごとを分担する仕組み（校務分掌システム）のもとで位置づけられながら、実際には複数の分掌を担い、複合的な活動を行い、実質的には包括的に、つまりは専門性を深く自覚できないままに職務遂行している。そのために、教員研修も包括的な内容とならざるをえず、職務別や課題別研修においても受講者の多様な経歴と直面する事態の多様性を前提に明確な研修内容を組み立てることが難しいのが実態となっている。それに対して長く研修の体系化が課題とされてきたが、必ずしも実効性を発揮していないのは教職員の実際に抱える問題が多様だからである。

むしろ種々に専門分化された職掌システムの構築は、そうした事態の建て直しに有効であろう。こうした職掌によって、教員の職務内容が明確化され、その結果、個々の教員の職務を差異化し、それぞれに専門性を位置づけることが可能となる。したがってまた、総体としての教職が担う仕事の範囲が画され、その範囲のもとで個々人の専門性を高める明確な道筋を教員養成段階を含めて描きうることになるし、職能発達と結びつけた評価を構想することもたやすくなる。

ただ、そうした専門分化は教職員間の関係を稀薄化する危険もある。それに対しては、アメリカにおいて配置が顕著な、教職員間の連絡調整や相談役を職務とするコーディネーター、リエゾン・ティーチャー、メンター・ティーチャーなどが有効となろう⁽¹⁶⁾。このような教授そのものを担当するのではなく、また事務でもなく、教職の専門性を基礎とした教員の存在意義を日本の主任制と照らして見直すことも重要であろう。

さらに、フランスにおいて厳しく線引きされる「公と私」の関係も興味深い⁽¹⁷⁾。学校外での教育問題を学校教師の職務から解放するというあり方もまた、日本にとって連携システムの見直しを迫るものであり教職像の変更を示唆すると捉えられよう。

今後の情報化や国際化などの社会変化やそれともなう教育内容の高度化・専門化を見通すならば、同質性前提は現実と大きく掛け離れていくといえる。そうした事態に対処していくためにも、各学校の重点課題に即した教育行政とともに、個々の教職員の特性を見極め、その特性に応じて柔軟に職務を割り振り、また特性を最大限に生かして、各学校独自の教育課程を編成し、校務分掌システムを構築していく学校経営が期待される。

そのためには、これまでの教職員の仕事の総体を捉え、その総体をいかに分担し直すかが問題であり、さらに新たなる分担関係のもとでいかなる協働性を構築し、かつ個々の教職員の職業的アイデンティティをいかに確立するかが問題となる。それはまさに、「教師像」ではなく「教職像」の再構築の問題である。本特集が、その問題に対して新たなる見通しを提示できればと願っている。

<注>

- (1) この性格づけについては、船寄俊雄「教師教育の歴史的展開」TEES研究会編『学校と教師』学術図書出版、1999年、参照。
- (2) 前者は高木太郎、後者は名越清家の執筆。その記述内容にほとんど相違点はない。
- (3) 山田昇『戦後日本教員養成史研究』風間書房、1993年、参照。
- (4) 「文検」の意義と問題点については、寺崎昌男・「文検」研究会編『「文検」の研究』学文社、1997年、参照。
- (5) この葛藤については、船寄俊雄『近代日本中等教員養成論争史論』学文社、1998年、参照。
- (6) この名称変更の経緯と問題については、TEES研究会編『「大学における教員養成」の歴史的研究』学文社、2001年、参照。
- (7) これまで日本では、清原正義がその著『学校事務職員制度の研究』（学事出版；1997年）で詳細に明らかにしたように、教員が事務をも担う「丸抱え」の教職構造があった。こうした事態の展開はその見直しが進んでいるといえようが、しかしなおその背後に、「学校事務」の範囲が不明確で、それを担う職員の位置づけも専門性の裏づけを欠いているという「学校事務職員」の制度論的問題がある。
- (8) 教師の歴史については、長尾十三二『教師教育の課題』玉川大学出版部、1994年、参照。
- (9) 水原克敏『近代日本教員養成史研究』風間書房、1990年、参照。
- (10) 教育公務員特例法の制定過程については、北神正行「戦後教育改革における教員身分法制定構想の位置とその展開過程」『学校経営研究』第7巻、1982年、参照。
- (11) 教員の勤務評定については、佐藤全ほか編『教員に求められる力量と評価<日本と諸外国>』東洋館出版、1996年、参照。
- (12) 教員の人事考課については、佐藤全編『教員の人事考課読本』教育開発研究所、2000年、参照。
- (13) たとえば埼玉県では、『新しい教員の人事管理の在り方について』（懇話会報告；2001年3月）において、その第二に「指導力不足教員に関する人事管理について」を示し、判定方法などをまとめている。また広島県でも、文部省（当時）の「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」の委嘱を受けて（1999年5月29日付）、「人事管理適正化推進プロジェクト」を立ち上げるべく「教職員人事管理システム研究会」（1999年8月から3カ年計画）を設置し、①教職員の人事評価制度のあり方について、②「指導力不足等教員」・「心の問題を抱える教員」の人事管理のあり方について、③学校経営管理のあり方について、④多様な人事交流のあり方について、を研究テーマに定めて、「教育改革の基盤となる教職員の資質・指導力の向上」課題に取り組んできている。
- (14) 教員処分の問題性については、岡村達雄他「教員<処分>論の構成と課題」『日本教育行政学会年報』第14号、1988年、参照。
- (15) この「教師の協働性」についての批判的検討は、京都教育大学教育経営研究会『現代学校研究論集』（第13巻、1995年）で、その特集「学校経営における協働性」と題して試みられている。
- (16) 詳細は、教職員勤務負担研究会（代表 木岡）『欧米諸国における初等・中等学校教員の職務実態と分業システムに関する国際比較研究』（平成12年度科学研究費補助金研究報告書 課題番号11800002）に所収された、アメリカのパート（浜田博文担当）を参照。
- (17) (16)と同様、フランスのパート（藤井穂高担当）を参照。