

ガバナンス改革における教職の位置と「教員育成指標」をめぐる問題

浜田 博文（筑波大学）

1. 本稿の目的と課題

本稿は、近年日本で進行してきたガバナンス改革のもとで、教職がどのような位置に置かれているかを明らかにし、教師に求められる専門性の具体を指標化することが教職にとってどのような意味をもちうるのか、法制化された「教員育成指標」がどのような問題をはらむのか、考察することを目的とする。

はじめに、近年の学校ガバナンス改革の概要を整理し、それ自体が「教職の専門性」を相対化する性質をもつため、その正統化が重要な課題になっていることを論じる。次に、今展開されている教職のスタンダード策定政策が教職の他律性を強化する傾向をもつことについて検討する。そして「教職の専門性」の準拠基盤のあり方を、職業社会学での専門職に関する議論、および科学技術社会論における「専門主義」と「公共性」の関係をめぐる議論を参照して考察する。最後に、法制化された「教員育成指標」の問題点について考察する。

2. ガバナンス改革の中の教職

(1)進展する学校ガバナンス改革

「ガバナンス」概念は、1980年代以降、多様な学問分野で議論されてきた⁽¹⁾。それが注目された背景には、政府＝「ガバメント（government）」の機能不全とそれに伴う信頼低下がある。「公的問題をガバメントが一手に引き受けるのではなく、民の側に位置するアクターが公的な問題に関与することにより、民と公という

図式が描かれる。いわば、ガバメント論的な発想である『官＝公』と『民＝私』という構図が崩れたことにともなう民の公への関与は、ガバナンスの本質的な部分を示している⁽²⁾と言われるように、政府の独占下にあった公的事業の供給を様々な非政府アクターに開放して、「公」をめぐる「官」と「民」の関係を非階層的構造へ再構築するというのがその含意である。

先進資本主義諸国では、かつて市場原理に基づく自由放任経済が破綻して政府の規制強化が進んだが、その後の福祉国家化は財政危機で行き詰まり、官僚制の肥大化と非効率性が政府不信を増幅させた。この「市場の失敗」と「政府の失敗」を受けて、1980年代以降、各国では巨大なガバメントにメスを入れるガバナンス改革が標榜された。

日本の教育政策の展開を振り返ると、1997年頃からその動きは本格化した。公立小・中学校の選択制の広がり（1997年以降）に加えて、中教審答申による「地域住民の学校運営への参画」と「校長・教頭の任用資格の見直し」の提言（1998年）は、学校評議員制と「民間人」の校長登用の制度化（2000年）を導いた。教育改革国民会議は「教育を変える17の提案」（2000年12月）の中で「外部評価を含む学校の評価制度」、学校・教育委員会への「組織マネジメントの発想」の導入、そして「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（“コミュニティ・スクール”）」の設置等を提言した。

それらは、第一次小泉内閣が推進したニュー

ー・パブリック・マネジメント (NPM) ⁽³⁾のもとでさらに具現化され、定着した。とくに学校運営協議会 (いわゆるコミュニティ・スクール) の制度化 (2004年) と、学校自己評価と学校関係者評価の制度化 (2007年) は、多様な関係当事者 (stakeholders) による参加と評価を制度上明確にすることで、学校教育を「民による共同統治」のもとに置こうとする象徴的な仕組みといえよう⁽⁴⁾。

とは言うものの、学校運営協議会の実情は、「教育方針の承認や教育課程、人事のことはほとんど問題にはなっていない」とされ、「学校教育への具体的支援」等に高い関心が向けられているのが実態であり、運営参加というより教育活動への支援に留まっている⁽⁵⁾。それに対して、「評価」の網は着々と張り巡らされている。学校評価に加えて、教員評価、全国学力・学習状況調査の他、教育委員会の教育基本計画の細かい成果検証、教育委員会評価に含まれる種々の事業評価 (例えばいじめ・不登校等の問題発生数、教育相談や指導主事訪問・教職員加配等の成果検証) など、学校組織の内外の隅々に、評価は浸透してきている。

(2) 教職の相対化と劣位化

ガバナンス改革は、「ガバメント＝政府」を相対化し、その権威に基づいて資格認定された「専門家」をも相対化する。学校ガバナンス改革において、ガバメントとは国及び地方公共団体の教育行政機関であり、「専門家」は第一義的に教師 (教職) である。後述するように、教師を養成し教職の学問的知識基盤を創出する研究者及び大学もここに位置づく。加えて児童生徒、保護者、地域住民、一般納税者、NPOや企業等もガバナンスの当事者であり、したがって学校ガバナンス改革は、これらの各主体間の関係を問い直し、そこにおける教職の位置を組み替えていく指向性をもつ。

例えば、学校の責任体制と校長のリーダーシップの確立を掲げた施策は、学校管理職の資格要件を「厳格化」するのではなく、「教職の専門

性」と無関係の「民間人」を任命権者の裁量のみで登用できるよう「緩和」した。民間企業の組織マネジメントの発想と手法に基づく「学校組織マネジメント研修」が様々な教職員を対象として各地で導入された。また、職員会議の法制化では、一般教師の権限に歯止めをかける一方で、住民・保護者等の非教職者で構成される学校運営協議会に学校運営の基本方針承認権限等が委ねられた。これらは、学校の組織・経営における「脱教職化」指向を映し出している。

制度改革ではないが、保護者から学校・教師に対する過剰な無理難題要求が関心を集め、児童生徒の様々な問題やそれらへの対応のあり方をめぐって学校・教師への容赦ない批判も繰り広げられた。そこには、「教職の劣位化」へ向かう空気さえうかがわれる。

以上のように考えると、これまで学校教育の制度と理論が依拠してきた「教職の専門性」概念の正統性は、様々な意味で重大な揺らぎに直面しているといえよう⁽⁶⁾。

ところで、従来「専門職」のモデルとされていた医師についても、1970年代以降、自律性をめぐる重要な変動が生じてきた⁽⁷⁾。保健医療領域では「対クライアント、対コメディカル、対専門職、対社会政策といった関係構造」において、医師を頂点とする「専門職支配 (Professional Dominance)」が確立されていた⁽⁸⁾。ところが、医療・医学の高度化・専門分化に伴う「診療所中心、医師中心」から「『組織＝病院』中心」の医療への転換、インフォームド・コンセントや患者の権利概念の制度化、患者の「消費者志向」的意識の高揚、コメディカルの量的拡大と「チーム医療」の要請などによって、「『専門職によるコントロール』から『専門職へのコントロール』への相対的移行が観察される」ようになった⁽⁹⁾。専門職としての医師の「相対化」である。

こうした分析を踏まえた進藤による次の記述は示唆的である⁽¹⁰⁾。

「近年における医療の変容を規定してきた三つの基本的要素—医療における人権・市場—競争原理、国家介入—は、『専門職支配』＝『自律

性』という構造が、特定の時代と社会における特定の政治的・社会-経済的布置関係において成立しえたものであり、『専門職』の職務遂行に必然的に要請される普遍性を持つものではないことを明らかにしたとすることができる。」

進藤によれば、医師という専門職の自律性が成立してきた要因は、「医業独占」と医業への非専門職や国家の干渉からの自律が制度化されたこと、つまり他律性に大きく依存していた。そう考えると、専門職としての自律性を確かなものにするための鍵は、「それが提供する質と倫理性を、専門職自らが『自己規制』によって担保する」⁽¹¹⁾ ことにあるといえるのである。

これまで、近代公教育制度とそこにおける教職に関わるおおよそあらゆる議論（研究、実践、政策を問わず）は、「教職の専門性」概念を自明の前提として展開されてきた。「いわゆる『教職の専門性』原則とは、『近代教育』とくに『近代公教育』の成立展開とともに一般化されるようになった…『近代教育』の組織原理」⁽¹²⁾ だと言われるように、それは、公教育の仕組みと理論を基礎づける最も基本的な原則だといえよう。その意味で、「教職の専門性」はあらゆる公教育理論において「正当性」をもつと考えられてきた。しかし、前述のような事態は、あらためて「教職の専門性」の「正統性」を捉え直し、そのガバナンスを再構築することをわれわれに迫るものと言っていいただろう⁽¹³⁾。

3. スタンダード策定の動向における 教職の他律性の強化

ガバナンス改革の進行とともに、学校教育の質に関わる種々のスタンダード（基準）の作成がなされてきた。NPM政策と親和性を有するガバナンス改革は、公的事業の成果に注目したアカウントビリティを厳格化する。つまり、事業の実施主体に対して、実施過程の透明性確保を要請し、成果や効果を外部者に明示することでの質保証を求める。そのため、教育の質的向上の要因とみなされる学校組織の「改善」や教職員の「成長」を組織内外で透明化し統制する装

置としてスタンダード策定が進められてきた。

学校評価の法制化（2007年学校教育法改正）もその一つだが、教職にとってより身近な動きは教員評価の具体化であろう。東京都の人事考課制度導入（2000年度）以後、「能力評価と業績評価」と「自己申告と管理職による指導助言」を組み合わせた教員評価システムが他の道府県・指定都市へと広がった。さらに2014年地方公務員法改正で、評価基準を明示した上で個人の「発揮した能力」と「挙げた業績」の客観的評価を行い、その結果を人材育成等に活用することが法制化された。

文脈は異なるが、教員研修に関しても任命権者（都道府県・指定都市教育委員会）によるスタンダード策定が広がっている。2017年4月に施行された改正教育公務員特例法は、公立学校の「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」の策定を文部科学大臣に義務づけ（第二十二条の二第一項）、任命権者には「指針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該校長及び教員の職責、経験及び適性に応じて向上を図るべき校長及び教員としての資質に関する指標」を定めること（第二十二条の三第一項）と、それを踏まえて毎年度の「教員研修計画」を策定すること（第二十二条の四第一項）を課した。実態はすでに進んでおり、2017年2月時点において指標は30県市で、教員研修計画は54県市で作成されていた⁽¹⁴⁾。現職研修の計画的实施は以前から行われてきたが、ここに来て「指標」の策定が広がった背景には、団塊世代の大量退職と新規採用教員の急増に伴う教職員年齢の若年化に対応して、管理職を含めた人材育成の計画的推進が焦眉の課題となったことが挙げられよう⁽¹⁵⁾。その意味で、「指標」作成の法制化は任命権者のニーズに親和性が高い。

教員養成の点からみると、日本教育大学協会では2001年～2006年に教員養成の「モデル・コア・カリキュラム」研究プロジェクトがなされ⁽¹⁶⁾、2007年にはそれを引き継ぐ「学部教員養成教育の到達目標」検討プロジェクトが実施された⁽¹⁷⁾。2011年度には兵庫教育大学が教員養成

スタンダードを策定して学生の自己評価と教員による評価・支援をきめ細かく行うプログラムを導入したのをはじめ、各大学で独自のスタンダード作成とそれに基づく取り組みが広がりつつある⁽¹⁸⁾。それは、教員養成の質保証に向けた大学独自の取り組みだといえよう。ただし、文科省が2016年8月から進めてきた「教職課程コアカリキュラム」の策定は、「教職課程の審査・認定及び実地視察」で「活用される」ことを前提とするだけに⁽¹⁹⁾、大学独自の取り組みとの背反性を有している。

以上のように進行してきた諸スタンダード策定のねらいは、第一義的には「教職の専門性」を高度化し保証することにある。それは現代の公教育にふさわしい「教職の専門性」の具体的な内容の明確化・標準化、すなわち「正当性」の保証を意図するものといえる。その意味で、ただちに否定されるべきものではない。

だが、前節で検討したように、教職の相対化・劣位化という基本的趨勢のもとでのスタンダード策定施策の浸透は、教職とその養成機関である大学の教育を過度な監視のもとに置いてしまう恐れがある。教職を高度の専門的職業だと理解するなら、専門的自律性の確保は再重点の一つである。だが、前掲の施策はむしろ、教職の他律性の強化に向かっているのではないかと懸念される。

なぜそのようなになってしまうのだろうか。自律性の確保へ向かう道を拓くことはできないのだろうか。そのためには、「教職の専門性」の「正統性」を担保するための装置を問う必要があると考えられる。

4. 「医師－医学」関係と「教師－教育学」関係の非対称

教職は「専門職 (profession)」だと言えるのか、そうであるために何が必要なのか。1960年代半ば以降、繰り返されてきた議論では、古典的な専門職と言われる医師や法律家に具備される諸要件を教職がどの程度充足しているかという論法が多く採られてきた。竹内は、諸外国で

の多種多様な議論やデータを丁寧に分析した上で、教職を「準専門職」と位置づけた⁽²⁰⁾。その後も数多くの研究がなされてきたものの、「半専門職 (semi-profession)」、「限界専門職 (marginal profession)」、「自称専門職 (would-be profession)」、「中位専門職」など、「専門職」としての不完全性が論じられてきた⁽²¹⁾。

竹内によれば、古典専門職と言われる医師、法律家は世俗化された大学での教育訓練によって形成されたもので、「学問的職業 (the learned professions)」と呼ばれる⁽²²⁾。文科省が医学、獣医学、法科大学院教育をモデルに、「教職課程コアカリキュラム」の策定によって「教職の専門性」の質保証を果たそうとするのは、その意味で頷けなくもない。

しかし、話はそれほど単純ではない。ここでは特に、「医師－医学」関係と「教師－教育学」関係の差異に注目して考えてみたい。

19世紀以降、近代化とともに進行した社会の機能分化によって多種多様な職業が誕生した。各職業には異なる権限・責任が配分され、社会的な地位と権威が付与されて⁽²³⁾、医師は最も高い地位と権威を有する専門職の一つになった。中川は、E・ヒューズの記述を引きながら、「医師には他者の身体に『メスを入れ、投薬する (cut and dose)』という『免許と権限 (license and mandate)』が与えられている。医師だけが、医療の名において他者を危険に晒すことが許されているのである。」と述べている⁽²⁴⁾。こんにち、医療の高度化・専門分化に伴って「コメディカル」と呼ばれる補助職種が多数存在し「チーム医療」が行われているが、その中でも医師は最大の権限をもっている⁽²⁵⁾。

そのような医師の免許と権限は、「ディシプリン (=学問領域) として制度化されている医学を構成している知 (=医学知識・技術) の優位という見解」によって支えられている。「医療は、医学に基づくものでなければならない」のである⁽²⁶⁾。医師免許が医学の知識に依拠し、それが国家試験によって正統化されるということは、「国家によって制度化された近代医療のみ

が、法的に認められた正統的医療として圧倒的支配力を持って存在しており、その他の様々な医療が、非合法的医療として存在している」⁽²⁷⁾ことを意味している。

以上から、「医師の専門性」を根拠づける唯一の正当な知識は、医学の学問的知識だと断言できる。もちろんそれは万能ではない。たとえ医学的な知識・技能に習熟したとしても、実際の治療には不確実性がつきまとい、すべてが成功するわけではない。そのため、もし治療の結果が芳しくなくても医師に過失や悪意等がなければ、医師の非は問われない制度条件が構築されている。「その意味で法制度は、医療の不確実性を制度化しているといえる」⁽²⁸⁾のである。医師の免許と権限の以上のような制度化は、「医師の専門性」の範囲・限界・内容等を明確にしているといえよう。

対して教職はどうだろうか。

「教職の専門性」は教育学またはその近接領域における学問的知識のみでは規定できない。免許制度だけをみても、養成課程にせよ免許状更新講習にせよ、学問的知識によって明確に標準化するのが極めて難しい。教育実践に従事する教師からみると、日々の実践は学問的な知識・技術というよりも実践者間で伝承されてきた知識・技能および自身の経験知に拠っているというのが実感だといえよう。

異なる角度から言えば、社会的存在である「人間=子ども」に向けて行われる教育という営為は、生物学上の「ヒト」を想定して行われる治療よりもはるかに複雑性・多様性を有する。例えば、患者が治療を求めてやってくる医療現場とは違って、児童生徒は教師の教育実践を自ら欲しているわけではない。また、教師は集団としての児童生徒を相手に授業を行いながらも、同時に一人ひとりの個性や個別的ニーズに即した教育実践が求められる。「教育とは一人ひとり個別に、非常に微妙なコミュニケーションの中で、『教育の成功』を志向した危うい采配をとり続けなければならないもの」⁽²⁹⁾だと言われる所以である。

以上のことは、教育が医療よりもはるかに不確実性の高い営為であり、学問により産出された知識の体系を唯一の準拠基盤とはしていないことを物語っている。もちろん、「だから教育学に基づく知識・技術は無意味だ」というのではない。教師自身が無自覚であっても、教育実践に教育学が深く関与している場面は少なくないと思われる。いずれにしても、教師が実践経験を通じて得た知識・技能と、教育学的な知識や思考様式等を絡み合わせることで「教職の専門性」の内実は生成されていると考えられる。「教職の専門性」の正統化装置は、このことを十分に踏まえた上で検討されるべきである。

5. 「教職の専門性」のガバナンスをめぐる 専門家・市民・行政の関係

(1) 社会的課題をめぐる専門家、市民、 行政の関係

教職が様々な意味で相対化される中で、「教職の専門性」を正統化し、その内実を検討するのに必要な制度的条件は何であろうか。その一つは、不確実性に溢れた教育実践に携わる者が拠る所にすべき知識基盤を生成する社会的装置の構築である。ここでは、科学技術社会論の議論を参照しながら検討してみたい。

現代社会には、学問的な手続きで信頼性・妥当性を保証された知識・技術だけでは解決困難な問題が少なくない。藤垣は、大気汚染防止規制や遺伝子組み換え食品の安全規制等の例を挙げて、「科学者にも答えが出せない不確実な問題に直面したとき、どのように社会的意思決定をすべきか」と問いかけ、「専門家と市民と行政の三者関係が問われ、各セクターの枠を越えた『公共空間』での問題解決が求められている」と述べている⁽³⁰⁾。

さらに藤垣は次のように述べる。

19世紀以降、専門学会の相次ぐ誕生で学問の専門分化 (specialization) が進むとともに科学者の職業専門化 (professionalization) が進展し、学問の制度化が進行した。その過程で科学者集団は「専門誌の編集・投稿・査読活動を行うコミ

ユニティ」としての「ジャーナル共同体」を形成し、そのレフェリー制度による知識の審判を自らの専門主義の源泉としてきた。だから科学者は、「ジャーナル共同体における精確さを維持すること」にプライオリティを置くが、社会的課題の解決を望む「市民あるいは公共（public）にとって『不信』と見える」ことがある。したがって市民は、科学者が「専門家としての責任からそうしているのだ」と理解すべきであり、科学者は、「ジャーナル共同体への誠実さだけでは、公共の問題に対峙できないことを知る必要がある」⁽³¹⁾。

ジャーナル共同体のレフェリー制度は各ジャーナルの「知識の審判」機構であるが、「妥当性境界」は「査読者の諾否の判断の積み重ねとして形成される」のであり、「時々刻々作られ、書き換えられ、更新されていく」ものである。この境界は、ジャーナル共同体を異にする科学者の間で「異分野摩擦（Cross-Disciplinary-Conflict）」を引き起こす。研究で重要だと考えられている基準は分野によって異なるため、異分野の研究者どうして議論すると見解の相違が生じやすい。「何を妥当性があると判断し、何を証拠（evidence）として用いているか、はジャーナル共同体によって異なる」からである。これを踏まえると、近年の大学改革で最新の社会的トピックを意識した学際研究分野が数多く立ち上げられながらも内部でコンフリクトを抱えがちなことにも合点がいく。「もとある領域の妥当性境界と新しい分野の妥当性境界」を融合することはきわめて難しいと考えられる⁽³²⁾。

ここで留意すべきことがある。「科学の活動は常に『作動中』であり、最先端の知見というのは常に書き換えの途中」だということである。既述のように、教育学を専攻する筆者からみると医学領域における知識は客観性や厳密性が高く、体系的に構築されているというイメージを抱く。おそらく一般の人々の多くは、自然科学に限らず人文・社会科学に対しても、このような「硬い科学観」を抱いていると考えられる。しかし、藤垣の議論に基づくと、実際には

「確実で厳密な答えが常に存在しているのではなく、科学者たちは日々それを作り、書き換え、更新していつている」という科学観が共有されるべきである。「もし科学のこのような実態を市民も、行政の側も、そして科学者の側も、理解していたとしたら、もう少し科学と社会との間の『コミュニケーション・ギャップ』も少なくなるのではないかと、藤垣は指摘している⁽³³⁾。

このように考えてみると、現代社会において公共性の高い課題に向き合いその解決を目指す場合、「科学技術を社会に埋めこんでいくための交渉の場としての『公共空間』」⁽³⁴⁾が必要だといえる。換言すれば、専門家の知識を社会公共の問題の解決へ結びつけるべく「社会的合意」を形成するために、専門家、市民、行政による合意形成をいかにガバナンスするかが問われているのである。

(2)「教職の専門性」の正統化装置

以上の議論は、「教職の専門性」のガバナンスを考える上で示唆を含んでいる。現代において「教職の専門性」の内実を根拠づけることは、すぐれて公共性の高い社会的課題とみなされるからである。

ただし、藤垣が論じる「公共空間」のありようをそのまま「教職の専門性」の正統化に応用するのは適切ではない。「教職の専門性」の場合、「専門家と市民と行政の三者関係」という構図では関係する当事者を十分に捉え切れないと考えるからである。

「教職の専門性」が準拠している現実の知識は、研究者が産出する学問的知識と実践者の経験から生み出される実践的知識の混成だと考えられる。そうだとすれば、「専門家」を「研究者」と「実践者」に分けて捉える必要がある。少々ラフな表現になるが、ひとまず「専門家としての研究者」「専門家としての実践者」「市民」「行政」という四者関係を想定して「教職の専門性」の正統化装置のあり方を構想するべきであろう。

ガバナンス改革は、従来は政府（行政）に委

ねられてきた利害調整や政策決定を、政府を含めた多種多様な関係当事者の参加する場に開くものである。それは、関係する各主体が有する知識や見解を互いに非階層の関係のそれとして捉え直すことを必要とするが、実際には容易ではない。よって、政府を含めたアクター間の関係の相互調整や統制、あるいは経営管理過程のあり方が問われる。例えば、多様な私的アクターによる政策決定・執行プロセスへの関与の正統性、あるいは、そのガバナンス・プロセスによって決定された事項の結果に対して誰が責任をとるのかというアカウントビリティが問われるべき重要な争点になる⁽³⁵⁾。政治学の分野で、ガバナンスをガバナンスする「メタ・ガバナンス」のあり方が問われ、公的アクターや専門家の役割の再定位が課題とされる所以である⁽³⁶⁾。

藤垣が想定した「専門家と市民と行政の三者関係」のモデルでは、「知識をもつもの」としての「専門家」と「もたざるもの」としての市民の間の権力構造や、「ジャーナル共同体」の閉鎖性・排他性と公共性をもつべき公開性の矛盾の克服に高い関心が注がれる⁽³⁷⁾。これらは「教職の専門性」の正統化にもあてはまる。だが、教職の場合、「専門家」内の「研究者」と「実践者」の関係において知識の非階層化を図る手立てが必要である。

かつて筆者らは「学校経営研究における臨床的アプローチの構築」を掲げて研究（者）と実践（者）の関係を問い直そうとした⁽³⁸⁾。その際、曾余田は知識創造モデル⁽³⁹⁾を参照して研究者サイドの「暗黙知—形式知」と実践者サイドの「暗黙知—形式知」が相互交流する関係図式への転換を描いた⁽⁴⁰⁾。それを参照して筆者は、「研究コミュニティ（学会・研究会等）」と「教育実践現場（学校）」と「教員養成現場（大学）」の間で相互に「暗黙知—形式知」を交流する図式を提示した⁽⁴¹⁾。

教育学の学問的知識は、各「ジャーナル共同体」において「形式知」化されており、それに基づいて「教職の専門性」の内容構成を考案することは不可能ではない。しかし、教育実践者

間で共有されている「現場知（ローカルノレッジ）」⁽⁴²⁾は、「教育実践現場（学校）」の「暗黙知」と「形式知」を含むと想定される。教職が「専門職」であることを目指すなら、教師の専門職団体が「暗黙知」を「形式知」に変換して自らの「専門性」の内容を明示し自己規制する仕組みを構築すべきだと筆者は考えるが、日本ではそれに類する仕組みはみあたらない⁽⁴³⁾。教師が教育実践を報告し合う研究会組織が擬似的な「ジャーナル共同体」を形成しているケースも少なくはない。しかし、その「妥当性境界」は「現場知」の状況依存的性質を拭えず、「研究コミュニティ」のそれとの調整は思いのほか難しい。

容易ではないことだが、「教職の専門性」を正統化するための新たなガバナンス装置は不可欠である。研究者、実践者、市民、行政という多様な主体が参加して、どの主体も「支配者」「被支配者」にならない「社会的合理性」を担保しうる公共空間を構想する必要がある。

6. 「教員育成指標」をめぐる問題

ここまでの議論を踏まえて、法制化された「教員育成指標」の策定とそれに関わる「協議会」、ならびに「教職課程コアカリキュラム」などの動きについて問題を提示して結びとしたい。

「教職の専門性」自体が相対化され、学校教育の「専門家」がその核心的内容を社会に向けて明示する必要が生じている。その背景の一つに、社会公共的な事業を「官」のみに依存しないで運営するガバナンス改革の文脈がある。「官」に代わって「民」を重視したガバナンスを求めようとする施策が広がりを見せる中、それに歯止めをかけて教師の専門職性を確かなものにするためには、「教職の専門性」の意義に対する社会的関心を喚起することは重要である。指標化・基準化の動向をこの視点から捉える場合、最も重要な点は、策定主体が誰であるかである。

3節でみたように、教員評価、現職研修、教

員養成のそれぞれの領域に共通するのは、「行政」中心の動きである。教育公務員特例法は「教員育成指標」の作成者を任命権者と定め、「指標の策定に関する協議並びに当該指標に基づく当該校長及び教員の資質の向上に関して必要な事項についての協議を行うための協議会」（第二十二条の五第一項）を設けるよう規定しており、協議会構成員のメインは任命権者と大学とされている。これを受けて教職課程をもつ大学では、どの大学が協議会に参画するかに関心が注がれている。

個別大学の利害に即して考えると、それは確かに重要である。しかし、その前に重要なことは、「専門職」が準拠すべき知識基盤を産出してきたはずの学会（その代表としての研究者）を参画主体に位置づけることではないだろうか。さらに、教師や校長及びそれらの専門職団体の参画が俎上にのぼらないことは重大な問題である。「教職の専門性」のガバナンスにおいては、「専門家」にあたるこれら二つの主体に関心を向けるべきである⁽⁴⁴⁾。

ガバナンス改革に連動する強力なアカウントビリティ政策は、「監査の爆発的拡張」⁽⁴⁵⁾をもたらしていると言われる。それは、事業の本質よりも「監査可能性 (auditability)」⁽⁴⁶⁾の追求へと突き進み、結果として「内部統制の文化が外部的に監査可能な対象へと確実に転換され」ていく⁽⁴⁷⁾。評価のための評価を推進する諸施策は、容易に達成できる目標を設定して評価容易なスタンダードを作成することへと各機関・組織の管理者たちを躍起にさせ、われわれをその渦中に巻き込んでいく。

教職に限らず一般に「専門職」の業務は、第三者による客観的評価が難しい不確実性を特徴とする。だからこそ一般人々は「専門職」に裁量を委ねるのであり、それを引き受ける職業集団（あくまでも個人ではない）自体による自己規制は必須である。ところが、「教員育成指標」や「教職課程コアカリキュラム」にみられる近年の施策には、その自己規制を抑制し行政権限によって他律化する指向性がきわめて強

い。「教職の専門性」の正統性を担保するためには、「専門家」内部における「研究者（学会）」と「実践者（専門職団体）」の交流による専門知の生成を意識した上で、「行政」と「市民」を交えたガバナンスの構図を描く必要がある。

*本研究は、日本学術振興会科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）（挑戦的萌芽研究）「新たな学校ガバナンスにおける『教育の専門性』の再定位」（研究代表者：浜田博文、課題番号：15K13172）の助成を受けたものである。

注

- (1)伊藤修一郎・近藤康史「ガバナンス論の展開と地方政府・市民社会」辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス』木鐸社、2010年、20-21ページ。
- (2)岩崎正洋「ガバナンス研究の現在」岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在』勁草書房、2011年、10ページ。
- (3)競争原理の導入、業績／成果による評価、政策の企画立案と実施執行の分離、を柱とする（平成13年6月26日閣議決定「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kagukikettei.pdf>）（2017年5月28日最終閲覧））。
- (4)ガバナンスにおいては「透明性 (Transparency)」「説明責任 (Accountability)」「参加 (Participation)」「公平性 (Equity)」の4要件が必要だとされる。詳細は、浜田博文「『学校ガバナンス』改革の現状と課題—教師の専門性をどう位置づけるべきか?—」『日本教育経営学会紀要』第54号、第一法規、2012年、23-34ページを参照。
- (5)岩永定「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行政学会年報』第37号、教育開発研究所、2011年10月、38-54ページ。
- (6)中教審「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（答申）」（2015年12月21日）は教職と非教職の新たな協働体系を学校教育の仕組みに定着させようとする。その背景・ねらい

には教職の負担軽減と児童生徒への専門的ケア体制の形成があるが、そこにおいても「教職の専門性」の再検討が必須作業となっている。

(7)進藤雄三「医療専門職とコントローラー『自律性』の社会的基底の考察に向けて」宝月誠・進藤雄三編著『社会的コントロールの現在—新たな社会的世界の構築をめざして』世界思想社、2005年、23-41ページ。

(8)進藤雄三、前掲、28-31ページ。

(9)進藤雄三、前掲、30-36ページ。

(10)進藤雄三、前掲、38ページ。

(11)進藤雄三、前掲、38ページ。

(12)持田栄一『教育管理の基本問題』東京大学出版会、1965年、347ページ。

(13)「正統性 (legitimacy)」は多義的な概念で、藤谷によれば、「統治の作用や機構が人々に『正しいもの』として受容されている状態」(記述的側面)と「(しばしば強制を伴う)統治が人々に対して服従を規範的に要求しうるに足りる性質を備えていること」(規範的側面)を併せ持つ(傍点は藤谷)。対して類似概念の「正当性」は具体的な内容の正しさを問うものである(藤谷武史「ガバナンス(論)における正統性問題」東京大学社会科学研究所・大沢真理・佐藤岩生編『ガバナンスを問い直すⅠ：越境する理論のゆくえ』東京大学出版会、2016年、217-245ページ)。

(14)独立行政法人教職員支援機構「教員育成指標の策定等に関するアンケート調査結果」2017年4月 (http://www.nits.go.jp/materials/text/files/index20170421_001.pdf (2017年7月8日最終確認))。

(15)例えば、横浜市は2010年2月に「教職員のキャリアステージにおける人材育成指標」を策定し、それに基づく教員研修体系や「メンターチーム」等を用いた校内人材育成方策等を提示している(横浜市教育センター『平成28年度教職員研修事業一覧』57-58ページ、<http://www.edu.city.yokohama.jp/tr/ky/k-center/>、2017年7月14日最終確認)。東京都は2010年10月に「東京都教員人材育成基本方針」とそれに基づく「OJTガイドライン」、「校長・副校長等育成指針」を策定している(<http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/jinji/jinzai>

htm (2017年7月14日最終確認))。いずれも大量退職・大量採用による教職員年齢全体の若年化への対応が強く意識されている。

(16)日本教育大学協会『教員養成カリキュラムの豊かな発展のために—(体験)—(省察)を基軸にした「モデル・コア・カリキュラム」の展開—』2006年3月 (http://www.jaue.jp/_src/sc766/92_no53.pdf (2017年7月4日最終確認))。

日本教育大学協会『教員養成カリキュラムの到達目標・確認指標の検討—中学校教員養成における〈教科〉の在り方を中心に—』2007年3月 (http://www.jaue.jp/_src/sc765/94_no54.pdf (2017年7月4日最終確認))。

(17)日本教育大学協会『学部教員養成教育の到達目標の検討(報告)』2008年3月 (http://www.jaue.jp/_src/sc760/no_59.pdf (2017年7月4日最終確認))。

(18)長谷川哲也「『教員に必要とされる資質能力』に基づくスタンダードの予備的考察：各種審議会の議論や先行事例の検討を通じて」『静岡大学教育実践総合センター紀要』第21号、2013年、121-130ページ。

(19)「教職課程コアカリキュラム作成の背景と考え方(案)」(<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000159553> (2017年7月14日最終確認))。

(20)竹内洋「準・専門職業としての教師」『ソシオロジ』第17巻第3号、社会学研究会、1972年、72-102ページ。

(21)耳塚寛明・油布佐和子・酒井朗「教師への社会的アプローチ研究動向と課題—」『教育社会学研究』第43集、1988年、90ページ。

(22)竹内洋、前掲、75-76ページ。

(23)野田浩資「職業遂行と不確実性のコントロール—ヒューズ専門職論の現代的可能性」宝月誠・進藤雄三編『社会的コントロールの現在—新たな社会的世界の構築をめざして』世界思想社、2005年、366-380ページ。

(24)中川輝彦「医師」中川輝彦・黒田浩一郎編『[新版]現代医療の社会学—日本の現状と課題』世界思想社、2015年、25-26ページ。

(25) 浜田博文「公教育の変貌に 대응する学校組織論の再構成へー『教職の専門性』の揺らぎに着目してー」『日本教育経営学会紀要』第58号、第一法規出版、2016年、36-47ページ。

(26) 中川輝彦、前掲、27ページ。

(27) 佐藤純一「非正統的医療と代替医療」中川輝彦・黒田浩一郎編『〔新版〕現代医療の社会学ー日本の現状と課題』世界思想社、2015年、185ページ。

(28) 中川輝彦、前掲、28ページ。

(29) 安藤知子『「チーム学校」政策論と学校の現実』『日本教師教育学会年報』第25号、2016年、31ページ。

(30) 藤垣裕子『専門知と公共性ー科学技術社会論の構築へ向けて』2003年、5ページ。

(31) 藤垣裕子、前掲、13-30ページ。

(32) 藤垣裕子、前掲、31-51ページ。

(33) 藤垣裕子、前掲、64-71ページ。

(34) 藤垣裕子、前掲、77ページ。

(35) 木暮健太郎「第2世代のガバナンス論と民主主義」岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在』勁草書房、2011年、168-171ページ。

(36) 木暮健太郎、前掲、182-183ページ。

(37) 藤垣裕子、前掲、85-92ページ。

(38) 小野由美子・淵上克義・浜田博文・曾余田浩史編著『学校経営研究における臨床的アプローチの構築ー研究-実践の新たな関係性を求めてー』北大路書房、2004年。

(39) 野中郁次郎『知識創造の経営』日本経済新聞社、1990年。

(40) 曾余田浩史「臨床的アプローチの枠組み」小野由美子・淵上克義・浜田博文・曾余田浩史編著、前掲、39-47ページ。

(41) 浜田博文「教員養成改革と教育学研究者養成」日本教師教育学会編『どうなる日本の教員養成』学文社、2017年、89ページ。

(42) 藤垣裕子、前掲、129ページ。

(43) 1986年時点で名越は、「専門職団体は、本来、成員の相互信頼性や団結性などの基本的要件を満たしたうえで、専門的知識・技術や倫理の厳しい自主規制を行っていかねばならない社会

的責任をもっている。それゆえに、包括的な自治組織の結成が期待されている。そのような視点からみた場合、わが国の教師集団は、明らかに不十分な現状にある。」と論じている（名越清家「専門職論の成立と展開」市川昭午編『教師=専門職論の再検討』教育開発研究所、1986年、76ページ）。

(44) このことを踏まえると、学校経営を主たる研究対象とする学術団体である日本教育経営学会が2009年に『校長の専門職基準〔2009年版〕ー求められる校長像とその力量ー』を策定したことは特筆されるべきである。同基準は学会での議論と全国連合小学校長会および全国中学校長会との連携を経て作成・公表され、その後、2013年に一部修正がなされている（<http://jasea.jp/>（2017年7月8日最終確認））。

(45) マイケル・パワー、國部克彦・堀口真司訳『監査社会』東洋経済新報社、2003年、4ページ。

(46) マイケル・パワー、國部克彦・堀口真司訳、前掲、96ページ。

(47) マイケル・パワー、國部克彦・堀口真司訳、前掲、156ページ。