

# 不安定化する教員という地位

## - 新自由主義的教員制度改革の動向 -

たかはし ひろと  
高橋 寛人

横浜市立大学・国際総合科学部・教授

### はじめに

今日の教育改革の底流には、新保守主義の流れと新自由主義の2つの流れがある。新保守主義の教育政策については、55年体制以降の国家統制的政策を引き継ぐ側面が多いが、新自由主義改革に由来する教育政策は、従来とは異なる考え方に基づく。

新自由主義に基づく具体的な改革施策は、21世紀に入ってから内閣府に設置された総合規制改革会議、2004年4月からは後継の規制改革・民間開放推進会議、本年1月以降はそれを受け継いだ規制改革会議の提言にしたがって進められている。これらの会議の改革提言については、例えば株式会社立学校の設置、学校の公設民営、教育バウチャーの導入、教育委員会の改廃など、文部科学省が反対するものも少なくない。その場合、文部科学省は「抵抗勢力」と非難されたのであった。

昨年秋、教育改革を政策の重点課題に掲げる安倍政権は、誕生すると早速内閣に教育再生会議を設置した。教育再生会議には、新保守主義と新自由主義の2つの流れが合流した。同会議はスピー

ド審議により本年1月と6月はじめに報告を作成、報告に基づいて教育改革関連3法案が作られ、6月中に成立したのである。

本稿は、進行中の教育改革のなかでも、とくに教員をめぐる改革について検討するものである。まず、規制改革・民間開放推進会議（以下「推進会議」と略記）の教員制度に関する改革提言を検討し、問題点を指摘する。さらに、教育再生会議以降における教員制度改革の動向について考察する<sup>(1)</sup>。

### 規制改革・民間開放推進会議の教員制度改革提言

#### (1) 免許状を持たない者の採用と免許更新制

小・中・高等学校の教員になるためには教員免許状を持っていないなければならない。教員免許状は、大学（短大を含む）で、国語、数学、理科、英語などの教科に関する科目と教職に関する科目について、所定の単位を修得すると得ることができる。小学校の教員は全教科を教えるので、免許状を取得できる大学・学部は各都道府県の教員養成系学部など数が限られているが、中学・高校の場合は、ほとんどの大学・学部で関連の教科の免許状を取

ることができる。教員免許状はこのように大学で学んで取得するのが原則であり、この場合の免許状は普通免許状で終身有効であった。

では、推進会議は教員免許制度に関してどのような提言を行ったのであろうか。ひとつは、免許状を持たない者に対する採用選考の実施、いまひとつは、教員免許更新制の導入である。

前者は、要するに教員免許状をもっていなくても教員に採用しようというものである。推進会議は次のように述べている。

「教員免許状を有していないが、担当する教科に関する専門的知識経験又は技能を有し、また、社会的信望や教員の職務を行うのに必要な熱意と識見を持っている者に対して、特別免許状の授与を前提とした採用選考を実施すること。」

免許状を持っていない者にも教員採用試験を受けさせ、合格したら特別免許状を与えるというのである。

私立学校でも免許状を持たない者の採用選考を進めるため、わざわざ次のように述べたのである。

「私立学校採用への志願者で普通免許状を持たない者が、私立学校において特別免許状の授与の申請が負担となることによって、事実上不利に扱われることのないように……努めるべきである。」

推進会議は、教員の免許制度を維持し、その資格を高めるという考え方とは全く反対の立場をとっている。このような考え方は教員の資格だけでなく、公的な資格一般に対する共通の考え方である<sup>(2)</sup>。

次に、教員免許更新制に関する推進会議の提言を見よう。「児童生徒・保護者による評価を踏まえて、教員としての資質を欠く場合の分限免職を行う上での要素として活用可能な制度とすべきである」と述べている。教員の普通免許状は終身有効であったが、更新制によって有効期限がつけられる。「資質を欠く」教員に対して分限免職を行

うための手段として更新制を導入し<sup>(3)</sup>、更新するが否かについて、児童生徒や保護者の評価を重視しろというのである<sup>(4)</sup>。

## (2) 「消費者」による教員評価

推進会議は、また、条件付き採用後の本採用や分限処分を厳しく行うよう主張する<sup>(5)</sup>。そしてその際、教員評価に児童生徒・保護者が関与すべきであると次のように力説している。

「教員としての適格性は実践を通じて培われるものであることから、採用後において教育現場での実績等を定期的に評価する仕組みを確立することが不可欠であり、教員の指導力等の影響を最も受ける児童生徒・保護者がそこに関与しないとすればそれはもはや評価と呼ぶに値しない。」

さらに、児童生徒による評価が、校長や教育委員会の評価よりも客観的だと述べているのである。

「教員の指導力等の影響を最も受ける学習者側が教員評価に関与するのは当然であり、日々の授業に接していない校長や教育委員会よりもはるかに客観的に教員の問題点や利点を評価することが可能な筈である」

推進会議は、任期付き任用制度も主張する。2002年5月に「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が制定されて、地方公務員を任期付きで採用できるようになった。そこで推進会議は、公立学校の教職員の任期付き任用をすすめるべきだと主張した。そしてさらに公立学校の教員を非公務員化することも検討するべきだと述べたのである。

ところで、現在の学習指導要領が学習内容を大幅に削減して、学力低下の懸念が広がってから、各都道府県や市区町村で学力調査を行うところが増えてきた。本年度からは、全国一斉の学力調査(テスト)が始まり、4月に実施された。推進会

議は次のように、学力テストの結果と教員評価を直結させている。

「ある教員が担当する特定の学級単位の特定の科目について例えば他の教員が担当していた一年前と比べてその集団の学力が向上した、あるいは低下した場合、その貢献と責任は基本的にすべてその教員に帰属すべきものである。学級での教育作業が原則としてチームワークでない以上、当該教員の成果を測ることは、他の行政サービスなど、およそあらゆるサービス業と比べて極めて容易であることは疑いない。」

### (3) 教員養成の否定と児童生徒・保護者による評価の問題点

以上のような推進会議の教員人事システム改革提言は、大きな問題をはらんでいることは言うまでもない。

まず、教員免許状を持たなくても教員採用試験を受験できるとしている点である。免許状をもっているということは、教員となるために必要とされる一定水準以上の知識・技能を学んだことの証明である。そもそも資格制度は、必要最低限の知識・技能を持っていない者を職に就かせないことによって、サービスを受ける人が被害を被ることを防止するためにある。

また、学校現場は、教職教育を受けずに教師になった人を受け入れた場合、その教師への指導とフォローという重荷を背負うことになる。免許状を大学時代に取らなくても教員になれるなら、わざわざ苦労して免許状を取ろうという学生は減るから、ますます教育現場の負担は重くなっていく。

次に、推進会議は児童生徒・保護者による評価を重視するが、その理由は先にも引用したように、「学習者」は「日々の授業に接していない校長や教育委員会よりもはるかに客観的に……評価することが可能」だからというのである。もちろん、

教師の力量向上のために、児童生徒や保護者による評価は参考になる。とはいえ、教職は専門職であり、その評価には職務に関する専門的な知識と経験が必要である。日々接していれば正しく評価できるというほど単純ではない。また、推進会議は、児童生徒・保護者の方が教員を「客観的」に評価できるというが、むしろ主観的評価である<sup>(6)</sup>。

また、推進会議は、授業を担当した子どもたちの学力テストの点数の変動によって、教員の成果を「極めて容易に」測ることができるといって、学力テストの点数と教員評価を直結させる。しかし、学力テストは児童生徒の成長のごく一部しか測定できない。学校教育がテスト対策に偏り、テストと関係ないことがらはなおざりにされていく。このような教員評価は教育を著しくゆがめるものである<sup>(7)</sup>。

以上に見てきたように、推進会議の提言通りに改革がすすめられるならば、条件付き採用から本採用への道が厳しくなる。本採用になっても任期付き任用である。そして、本採用になるか、そして任期が更新されるか否かは、児童生徒・保護者による評価や担当する子どもの学力テストの成績に左右される。さらに、本採用されて任期が更新されても、免許状が更新されないと教職を続けていくことはできない<sup>(8)</sup>。

## 教育再生会議以降の 教員制度改革の動向

さて、冒頭で述べたように、教育再生会議には、新保守主義と新自由主義の2つの流れが合流した。教育再生会議が本年1月と6月にまとめた報告には、教員制度改革に関する推進会議の提言がもりこまれた。

教員免許状を持たない人も対象にして採用試験を行い、合格者に特別免許状を与えるという推進

会議の提案について、教育再生会議は「平成24(2012)年までに採用数の2割以上を目標とする」と具体的な目標値を掲げた。教員免許更新制についても、更新制を「教員の実績や外部評価も勘案しつつ、講習の修了認定を厳格に行う仕組み」として導入すると述べた。また、指導力不足教員には指導力を向上させるための研修を行って、改善が図られない教員の免許状をとりあげるべきだとしたのである。

条件付き採用からの本採用の厳格化も取り入れられた。また、教員評価に児童生徒・保護者の意見を取り入れる点は、再生会議の報告の中に「指導力不足教員の認定をはじめ、教員の評価を校長や教育委員会が行う際に、保護者、学校評議員、児童・生徒等からの意見も反映させる」とされた。

先に見たように、推進会議は資格制度一般に対して、参入規制だとして批判的である。教員については、「教員免許を要求すること自体、免許はなくても優れた教育的資質を持つ者が教壇に立つことを阻んで」と述べ、教員免許制度の抜本の見直しを唱えた。このような考え方は、文部科学省の従来政策とは逆方向のものである。しかし、教育再生会議の報告では「あらゆる分野から優れた人材を確保するため」に教員養成課程の見直しを提言したのである。つまり、教員免許状の取得要件を緩める方向で大学での教職教育を見直そうというのである。

最も注目されたのは、教員免許状の更新制である。既述のように、大学在学中に国語、数学などの教科に関する科目と、教職に関する科目をとると、卒業時に普通免許状を得ることができる。再生会議は、免許状の有効期限を10年程度として、不適格教員には免許の更新をさせず、教職から排除しようという提案を行ったのである。

教育再生会議の報告に基づいて作られた教育改革関連3法案<sup>(9)</sup>が本年6月に国会で成立した。こ

れにより、教育職員免許法が改正され教員免許状が更新制となった。これから免許状を取るだけでなく、既に免許状を持っている場合も10年ごとに免許状更新講習を受けて、講習の課程を修了しなければ効力を失うことになったのである。

あわせて、更新の時期でなくても免許状を失うケースが加えられた。公立学校教員が分限免職されたときは免許状は失効し、国立私立学校の教員の場合も分限免職の事由に相当する事由によって解雇されたときは免許状が取り上げられることとなった。

不適格教員の排除については、教育公務員特例法に指導改善研修の規程がもりこまれた。子どもに対する指導が不適切だと教育委員会に認定された教員は、指導改善研修を受けさせられる。1年間の研修終了時に適切な指導を行えないと認定されれば、免職にもされうることとなった。

## おわりに

以上、推進会議などの規制改革に関する会議の改革提言との関わりで、教育再生会議の教員制度改革提言と、それに基づく法改正等について検討した。

このように教員の地位が不安定になっていくと、教職志望の若者であっても、教職以外の道を検討せざるを得なくなる。優秀な若者ほど、他の職に就いてしまう可能性が高い<sup>(10)</sup>。また、生涯の職業としてとらえにくくなるので、専門的力量を培うために日々研鑽を積んでいこうとする人も減っていくであろう。

大量定年の時代を迎えて、教員採用者数が急激に増えている。採用試験の競争率は低下の一途をたどり、大都市圏の小学校教員採用試験では3倍を切ることも珍しくなくなった。大量採用の時代

は今後10年ほど続く。今こそ、教職に人材が求められているのである。教職に人を集めるには、教職を魅力あるものにしていかなければならない。そもそも学校教育の質を高めるには、何よりも優れた人材を教職に呼び集め、教職についてからは職能成長の機会を十分に提供することが必要である。今日進められつつある教員制度改革はこの逆であって、教師の質を下げ、そして学校教育の質を悪化させる危険があまりにも大きい。

(注)

(1) なお、推進会議等、政府の一連の規制緩和・改革に関する委員会における教育改革政策の中で、公立小中学校の学校選択制は、中心的位置を占める。学校選択制は、一見、子どもや保護者のだれもが希望する学校で学べるという望ましいシステムに見えるが、学校の収容力をこえる場合は選抜が行われる。学校選択制とは結局、序列化された学校に児童生徒が選択されるというシステムになるのである。また、私立学校、株式会社立学校を含めた徹底的な学校選択制の推進のために教育バウチャーの導入が提言されている。教育バウチャーによって、教育の格差も是正されるとの主張が行われている。教育バウチャーには様々あるが、現在日本で提唱されているものは、クーポン券制のものである。この場合、人気私立校は授業料を値上げするので、むしろ逆に格差が拡大するのである。新自由主義に基づく教育改革施策の全体的な問題点について詳しくは、拙稿「学校選択制の行き着く先」(『軍縮問題資料』2007年11月号、軍縮市民の会・軍縮研究室)を参照いただきたい。

(2) 推進会議によれば、資格制度見直しの具体的内容は、「業務独占資格については、資格の廃止、相互乗り入れ、業務範囲の見直し、報酬規定の廃止、試験合格者の見直し」など、「必置資格については、資格の廃止、必置単位の緩和、業務範囲の拡大、外部委託の活用」などである。推進会議は答申文で次のように述べている。

「公的資格制度については、……例えば業務独占資格の場合、業務の独占はもちろん、合格者数の制限、受験資格要件等の規制が維持されることにより、新規参入が抑制されたり、競争が制限されるなど弊害が大きく、本来の設立目的を離れ、かえって国民の利益を損なう状況も見受けられる。」

資格制度がその業務への新規参入の妨げとなり、競争を制限するからよくないというのである。このような考え方に立って、商業・法人登記の行政書士への開放、建設業関連資格の規制緩和、司法試験合格者数の拡大を主張したのである。

- (3) 2000年12月の教育改革国民会議報告が、免許更新制の検討を提言し、2004年8月に当時の川村建夫文部科学大臣が「義務教育の改革案」の中で、「教員免許に一定の有効期限を設け、更新時に教員としての適格性や専門性の向上を評価する」と述べてから、不適格教員を排除することを目的に、免許更新制の導入が叫ばれるようになった。
- (4) 他に、推進会議は教職大学院について、「修了者の採用・処遇については、……制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適当ではな」と述べた。
- (5) 公務員の条件付き採用期間は6か月であるが、公立学校教員の場合は1年間である。
- (6) 児童生徒による評価が校長・教育委員会による評価よりも妥当であるというなら、子どもに対する教員の教育活動の評価に校長・教育委員会は関わるべきではない、あるいは関与を減らせと主張すべきであるが、推進会議の答申にはそのような記述はみられない。
- (7) 推進会議の答申は、校長評価についても提言している。校長評価の観点として、児童生徒・保護者の満足度、学校の学力水準、学校選択制導入以降に生徒がふえているか、生徒指導の取組は適切か、などをあげたのである。
- (8) その間に力量を高めようと教職大学院で学んだところで、優遇されるわけではない。推進会議は、教職大学院を修了したからといって、大学卒業者や一般大学院の修了者などと「異なる措置を講じることは適当で

はな」と述べているのである。もっとも、教職大学院を修了者を優遇することが正しいというわけではない。推進会議が教職の専門性を軽視する観点から、このような主張を行っていることが問題なのである。

(9) 教育職員免許法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、学校教育法の3つの法律の改正案を中心とするから3法と呼ばれたが、教育公務員特例法の改正

も重大である。

(10) 教育基本法が「改正」され、教員給与の優遇措置廃止や教員免許更新制の検討が進む中で行われた2007年度の大学入学試験では、教員養成系大学・学部の志願者が大幅に減少した。教育改革関連3法成立後の次回大学入試での志願者動向が注目される。

次号の特集は

「グローバル化と諸外国の労働事情」  
「労調協の仕事、この1年（仮題）」です。