

「指導が不適切な教員」の教師教育政策

○今津 孝次郎 (名古屋大学)

1. 「指導力不足教員」から「指導が不適切な教員」へ

すでに報告したように (今津 2007、服部・今津 2008)、1980 年代後半から教師批判が増加し、1990 年代を通じて“教師バッシング”が高まる状況に対応する形で、2000 年度から全国の幾つかの自治体で自主的に「指導力不足教員」の認定と認定教員に対する現職研修が開始された。そして、4 年後の 2004 年度には全ての都道府県・政令指定都市教育委員会で認定・研修制度が整備されるに至った。

ただし、「指導力不足教員」の定義や、認定基準、認定組織、研修期間、研修方法には自治体によりばらつきがあり、全国統一基準をつくるべきだとの声があがっていた。2008 年 4 月、改正教育公務員特例法 (教特法) が施行され、「指導が不適切な教員」に対する「指導改善研修」が、次のように法的に義務化された。

「第二十五条の二 公立の小学校等の教諭等の任命権者は、児童、生徒又は幼児 (以下「児童等」という。) に対する指導が不適切であると認定した教諭等に対して、その能力、適性等に応じて、当該指導の改善を図るために必要な事項に関する研修 (以下「指導改善研修」という。) を実施しなければならない。

2 指導改善研修の期間は、一年を超えてはならない。ただし、特に必要があると認めるときは、任命権者は、指導改善研修を開始した日から引き続き 二年を超えない範囲内で、これを延長することができる。(以下略)

「指導が不適切 (な教員)」と従来からの「指導力不足教員」とは同義であるとの文科省見解 (2007 年 4 月 17 日、教特法一部改正に関する衆院本会議での初中局長答弁) もあるが、用語法を細かく検討すると、両者には以下のような相違があると考えられる。

「指導力不足」は、指導する教員の側に着目した表現であり、該当教員自身の資質や能力 (専門知識・授業能力・対人関係能力等) の弱さを示す。これに対し「指導が不適切」は、学

習する子どもの側から見た表現であり、子どもとの関係に基づく授業や生徒指導のなかで「指導が不適切」な点が問題とされるので、教師の側の個人的資質能力だけを独立させて問題にしているのではない。子どもとの関係を問うことは、保護者との関係における「不適切」性も問われることになる。いずれにしても、「指導が不適切」という表現が使われると、“個人”よりも“行為”に焦点が当てられるから問題対象はより広く、より詳細になっていると言えよう。

2. 「指導が不適切な教員」への二つの立場

改正法施行とあわせて急遽作成され全国の教育委員会に配布されたのが「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」(文科省 2008) で、全国統一の基準を示したものである。この「ガイドライン」には A「指導改善研修」と B「人事管理」という相対する二つの性格が混在している。すなわち、「指導が不適切」とは、「知識・技術・指導方法その他、教員として求められる資質能力に課題がある」場合で、「分限処分等の対象」とならないケースを指すとしながらも、その一方では「教員として適格性に欠ける者や勤務実績が良くない者等・・・分限処分に該当する者は、分限処分を的確かつ厳正に行うべきである」とも述べている。実際には「資質能力」と「適格性」とは重なって判断されるだろうから、指導改善研修の結果、分限免職に至ることもありうる。

2007 年度に全国の 61 教育センター (総合教育センター・教育センター・教育研究所・教育研修センター) のうち 14 ヶ所を、2008 年度には 9 月までに 7 ヶ所 (計 21) を訪問インタビュー調査した。その結果、「指導が不適切な教員」に対してせめぎ合う二つの立場が暗黙のうちに存在することが浮き彫りになった。すなわち、A 研修により学校現場復帰を目指すという立場と、B 辞めてもらう (依願退職であれ、分限免職であれ) という立場である。そして、どこま

でAに力点を置いて認定や研修をプログラム化し、それを実施するか、は各教育委員会の基本的姿勢や組織体制によって異なっていると言える。

もともと教育委員会事務局組織には、研修部門（研修課等）と人事部門（教職員課等）があり、両者の組織的関係のあり方がAB二つの暗黙の立場にも微妙な影響を及ぼしているように感じられる。教育センターは研修部門を担う主要組織であるが、近年の行政合理化により“出先機関化”しており、人員的にも予算的にもその地位は低下傾向にある（教員の資質能力向上が力説されながら、自治体施策はそれを実現する方向には向かっていない）。それだけに組織的には人事部門（“本庁”）と力関係の下に置かれており、教育センターが基本的にAの立場を取るとしても、認定教員の処遇については人事部門との組織関係を無視することはできない。研修・人事の両部門が切り離されて、教育センターが単なる下請けにされているような場合もあれば、両部門が連携協力し合う組織形態を取っている場合もある。

3. 教師教育政策の非一貫性

さて、先ほど紹介した「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」の最後「その他」の最後尾に、申し訳なさそうに付記された一文がある。

「平成 21 年度より導入される教員免許更新制における免許状更新講習を修了した場合であっても、・・・免許状の有効期間が更新されたことをもって、教特法に基づく『指導が不適切である』教諭等には該当しないこととはならない・・・」

この一文を見て気付くことは、「指導が不適切な教員」と免許更新とは別問題だと文科省が認識していることであり、これまでの問題経過からすればそれは奇妙だということである。

というのも、免許更新の発想はなによりも「指導力不足教員」あるいは教員の適格性問題に由来していた。そして、免許更新制が 2001 年度の中教審で本格審議された結果、問題点が多いので導入は見合わせ、その代わりに 10 年経験者研修を法的に義務付けるといった答申をおこなったのである。この答申を受けて 2002 年 6 月、教特法の一部改正により 10 年研が制度化された。この 10 年研は授業研究を中心に延べ

約 20 日にわたる重厚な現職研修として全国ですっかり定着した（服部 2008）。

ところが、免許更新制導入見合わせから 6 年、眼前にあるのは次の三つの教師教育プログラムが前後の脈絡も無視して無造作に積み上げられているというぶざまな実態である。①10 年研、②指導が不適切な教員の指導改善研修、③免許更新 30 時間講習。

この三つはそれぞれ膨大な費用と労力を要するにもかかわらず、目的的にも内容的にも重なっている面が大きい。しかも、③免許更新講習は教職課程をもつ大学の責任であり、教育委員会が①10 年研と②指導改善研修の責任をもつのと区別されるという捉え方も、実務的に見ればあまりにも形式的に過ぎる。

こうした実態が示しているのは、教員の資質能力向上というスローガンを謳いながら、その内実は、その時々到场当たりの施策を対症療法的に打ち出すだけで、スローガンを真に実現するための首尾一貫した教師教育政策にはなっていない、ということである。

【文 献】

服部 晃 2008, 『法定研修』としての教職 10 年経験者研修』『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）』第 55 巻第 1 号

服部 晃・今津孝次郎 2008, 『指導力不足教員』の現職教育—全国教育センター調査を中心に—』『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）』第 54 巻第 2 号

今津孝次郎 2007, 『指導力不足教員』と教師教育政策』日本教育社会学会第 59 回大会報告配布資料

文科省 2008, 「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」今津孝次郎・服部晃『「指導力不足教員」の現職研修に関する調査研究』〔科研報告書〕名古屋大学大学院教育社会学・今津研究室、所収

【付 記】

多忙のなか、訪問インタビューで丁寧に対応していただいた全国の教育センターの関係者の方々にお礼申し上げる。なお、本報告は平成 19～20 年度科学研究費補助金（基盤研究 C）『指導力不足教員』の現職教育に関する総合的研究（研究代表者・今津孝次郎、分担研究者・服部晃）の成果の一部である。