

学校教育と教員養成の理念をめぐる歴史的考察

— 1970 年代以降の初任者研修制度に着目して —

高嶋 江

1. 問題関心

学校教育の主たる担い手である教員の力量形成は、教育実践の在り方を左右する要件として理解されている。それゆえ、教員の資質能力の向上、ひいては教員養成の充実、学制の発足以来検討され続けてきた半永久的な課題となっている（庵谷 1982）。他方で、教員の力量は養成段階において培われるのみならず、学校現場へと着任した後に職務へと従事する中で徐々に獲得されていく。学校教員は、教育実践に取り組む中で技量を高め、そして同僚を交えたインフォーマルな研修のもとで力量を形成してきたのである。

だが、今日では「多忙化」問題によって自主的研修の余地は減少し、学校教員にとっての研修は、その多くを行政研修が占めることとなっている。本稿が焦点化する初任者研修制度もまた行政研修に位置しているのだが、他の研修と比して、研修の対象であるところの初任教員にとって重要な意味を持つ。なぜならば、現場で求められる力量と養成段階で身につけた知識の間のギャップを埋める「指導技術面の研究・研修だけでなく、…（中略）…新任教員の自己成長を助長すること、いってみれば新任教員が自分の自己実現システムをつくりあげることが、『新任』という時期に求められる」のであり、「新任教員が教師として自立できるよう促すことが、この時期の研修制度の基本的かつ究極的な狙いとされなければならない」（高倉・北神 1986, pp.44-45）ためである。

すなわち、教師にとっての初年度は、適切な働きかけの下でこそ、教師として自立し始めることが可能となる時期として理解されているのである。私たちは、この理解の下で、初任教員に対して成長や自己実現を期待できるし、また、初任期以降の「将来」あるいは「生涯」という想定があるからこそ、そのような期待は可能となっているのである。

他方で、今日の初任教員は、教員の大量退職と大量採用によって年齢構造が歪なものとなった教員集団の中へと参与していかなければならない状況下にある。例えば文部科学省の平成 28 年度学校教員統計調査は、平成 16 年度調査以降、小学校、中学校のそれぞれで「30 歳未満」の教員の割合が上昇傾向にあることを示している。このような状況にあるからこ

そ、若手教員の習熟という問題は、大きな重要性を見出されている。つまり、現場への自然な習熟に任せるばかりでなく、初任教員に対して積極的に介入を試みることによって教員としての自立が促されると想定されているのである。

では、法定研修として初任教員に義務付けられている初任者研修制度は、どのような論理のもとで成立へと至ったのだろうか。本稿の目的は、その成立過程の検討によって、当該制度に示された教員養成の理念と課題を指摘するとともに、翻って、学校教育の理念の逆照射を試みることである。

2. 初任者研修の制度化への展開：1970年台における研修の拡充

初任者研修制度は、1987年に教育公務員特例法の改正を経ることで実現へと至ったのだが、他方で、着任1年目の教員を対象とした研修は、1960年頃から2~3日という期間ではあるものの各都道府県で実施されてはいた。全国的な研修方針が提示される契機となったのは、文部省による各都道府県・政令指定都市への研修の所要経費あたり50%の補助金の交付である。具体的には、1970年から「新規採用教員研修費補助」として、採用直後の4月当初に約1週間、また夏季休業期間に約10日間という算定で予算が計上されることとなり、自治体の財政基盤の差異に基づく研修のばらつき⁽¹⁾を解消して一元化することが目指された（北神1980）。

助成措置を執り行った文部省によれば、新規採用教員は「教員養成学部を卒業し、一定の資格を獲得し、教員選考試験に合格して採用されたとはいえ、はじめてつく教職に対する自覚、実務上の留意点などについては、ベテラン教員と比較すればかなり見劣りがすることは否定できないこと」（別府1970, p.25）であり、また、「教員の場合は、他の一般の職種と異なり、採用後直ちにベテラン教員と全く同じように教壇に立ち、児童生徒の教育活動に従事するのであるから、ほかの職種以上に早い機会に研修をおこなう必要がある」（別府1970, p.26）とされている。つまり、一般の公務員と比較した上で、その経験年数を問わず「自覚」や「実務上の留意点」を求めるだけでなく、「ベテラン教員と全く同じように」「教育活動に従事する」ことを職務として特徴付けることで、新規採用教員に対する研修の必要性を根拠づけているのである。

研修に対する助成金が交付される一方で、翌年の1971年には、中央教育審議会の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」において一年間に渡る新任教員の研修についての枠組みが提示される。答申ではまず、「教員の養成確保とその地位の向上のための施策」についての構想が示される。ここでは、優れた学校教員の確保と、教育活動の水準および教員の地位向上のためのいくつかの施策の実施が

提案されているが、その内の一つに「教員としての自覚を高め、実質的な指導能力の向上をはかるため、まず新任教員の現職教育を充実するとともに、その的確な実施を保証するため特別な身分において一年程度の期間任命権者の計画のもとに実施訓練を行わせ、その成績によって教諭に採用する制度を検討すること」があった。

この施策を提案する根拠は、答申の後半部にある「今後における基本的施策のあり方」の一つの方針としての「教員の資質の向上と処遇」についての説明の中で、述べられている。すなわち、教職の専門職性は生涯を通じた不斷の努力によって養われていくため、これまでに国および任命権者によって行われてきた教員の研修を体系的に整備し、教員が進んでその資質の向上に努める機会を拡充することが重要なのだとされている。浪本(1979)によれば、「第三の教育改革」と称された1971年の答申には、教師の養成・採用・研修・再教育を一連の過程として捉えるという方針が提示されているという。つまり、教員としての資質能力は養成課程において完成されるものではなく、教職に就いた後にも養われていくと想定されており、そうであるからこそ、教職に就いて一年目という期間に対して、研修するにふさわしい重要性を与えることが可能となっているのだ。

これを受けて、翌年の1972年、教育職員養成審議会の建議「教員養成の改善方策について」において、採用されて一年目の教員を対象とする研修としての「初任者研修」が提案される。この建議では、すぐれた教員の養成確保と教員の資質能力向上を目指すにあたって、教員養成の、今後における改善の基本的な方向と具体的な施策についての提案が行なわれる。阿部(1972)は、「教員の資質能力向上を図るため、教職に就いてから後の教員としての生涯を通ずる研修の改善をはかる必要がある」(阿部1972, p.5)という点を建議の要点の一つに挙げている。その実現の具体策として、「初任者研修の充実を図るほか、その後も引き続きそれぞれの時期に応じて適切な内容、方法により実施されるよう教員の研修の体制の整備と諸条件の充実を図ること」が提案されたのである。ここで確認しておきたいのは、前年度の答申の内容を踏まえ、教員としての「生涯」を射程に据えることで、教員研修の体系化の一端に初任者研修が位置づいた点である。

そして建議では、「とくに新任教員については、教員としての自覚を高め、実質的な指導能力の向上を図ることの重要性にかんがみ、採用後一年程度の実地修練を行わせることを目標に、組織的、計画的な初任者研修を段階的に充実実施することについても検討する必要がある」として、研修プログラムの枠組みが提示される。前年の答申で提案されていた新任教員に対する一年間の実地修練は、「その後」の研修と合わせて教員研修の体系をなすものであり、またそれは「教員としての自覚」と「実質的な指導能力」の向上のためにこそ検討されなければならない、ということが示されたのである。

こうして、答申と建議を通じて初任者研修制度の枠組みが調整されていく中で、1977年

には従来の新採教員への研修について変更が施される。そこでは、1970年以降実施されていた教育理念・教師の使命・教育制度などの理念的な研修を「一般研修」と位置づけ、これを16日間から10日間に縮小し、新たに教育指導や授業実習などをその内容とする「授業研修」(10日間)が追加された⁽²⁾。70年度の研修で狙いとされていたのは教員としての自覚や実務能力の獲得であったが、ここにおいて目指されたのは、授業設計や生徒指導といった教育指導面での指導力向上である。こうして71年の答申に記されていた「教員としての自覚」と「実地的な指導能力の向上」は研修制度として具体化する。

1978年には、第11期中等教育審議会による「教員の資質能力の向上について(答申)」の提出によって、「教員の養成・採用・研修の過程を通じて教員の資質能力の向上を図ることが重要である」ことが示される。すなわち、「新任教員については、教員としての自覚と実地的な指導力を高めるため、初任者研修を充実し、できるだけ長期間にわたって実施できるようにするとともに、将来において、採用後一年程度の実施訓練を行うという施策を実現するよう努力すること」を求める必要があるとしている。さらに、答申では初任者研修の更なる拡充と、その具体的な期限として1年間の研修期間が提案されることとなる。既に1970年と1977年に研修の枠組みは用意されていたわけだが、ここにおいて更に研修日数の長期化と研修内容の充実が目指されたと言えるだろう。

以上、初任者研修制度の前史に位置する、1970年代における新採教員の研修政策の展開を確認してきたが、そこでは一貫して新採教員の研修期間の拡充が目指されてきた。研修期間の拡充が意味するのは、新採教員の研修を行政施策の対象に積極的に組み込むという方針であり、そこには「教職の専門性にふさわしい研修施策の樹立」(北神1980, p.24)という新たな視点が含まれていたと言えるだろう。次節では、1970年度に用意された初任者研修制度の枠組みが、1980年台に設けられた臨時教育審議会において、どのような論理のもとで提案されることで制度化に至ったのか検討する。

3. 臨時教育審議会における審議：「教育荒廃」への処方箋としての「教員の資質」向上

本節では、臨時教育審議会の第二次答申における議論について検討を行う。初任者研修制度は、1984年に設置された臨時教育審議会(以下、臨教審と表記)における審議を通じた法改正のもとで実現された。そこでは、「教員の資質向上」の一環として初任者研修が提言されることとなり、合わせて養成段階では「実践的指導力の基礎」を獲得し、採用と研修の過程で「実践的指導力」を培うことが目標として掲げられる(土屋1987, p.16)。

注目すべきは、どのような論理のもとで初任者研修制度が正当化されたのか、という点である。答申では、「国・公立の小・中・高等学校及び特殊教育諸学校の新任教員に対し

て充実した実地指導を行うことによって、実践的指導力と使命感を養うとともに幅広い知見を得させるため、初任者研修制度を導入することとし、早急に具体策を検討する」ことが提案されたが、これに先立って、「わが国の学校教育、とりわけ初等中等教育は深刻な危機のなかにある」として、学校教育の状況が次のように評されている。

陰湿ないじめ、子どもの自殺、登校拒否、青少年非行、校内暴力、家庭内暴力、偏差値偏重の受験競争の過熱、学歴偏重、いわゆる問題教師、体罰等に現れている教育荒廃の諸症状は、現在の学校社会の内部及び外部に手術すべき病理メカニズムが形成されてしまっていることを示している。

ここでは「教育荒廃」を構成する各種の教育問題が列挙されているが、それらが全て「学校問題」であるという点に着目したい。広田（2001）は、1970年代から1980年代の間に「教育問題」という語の意味が変容したことを指摘している。すなわち、1970年代までは〈文部省一日教組〉を対立軸に「国家による統制対教員の自律性の確保」という争点の下で各種の教育問題が繰り広げられてきたが、そこには個別の学校や教師のあり方が児童・生徒の凶悪犯罪の引き金になる、といった発想は見られなかったということである。他方で、上記の引用部に示されているように、1980年代以降は「いじめ」や「校内暴力」といった学校を起点にして生起する問題こそが「教育問題」に位置づけられ、その総和としての「教育荒廃」が解決すべき課題に据えられたのである。

このことは同時に、教師が教育問題に対峙する責任を負うようになったことを意味する。今津（1988）が指摘するように、学校教育の肥大化によって生じた「病理」現象は、同時にそれに対する危機意識（≡学校批判と教師批判）を社会にもたらした。すなわち、教員は社会から教育問題の改善を引き受けることを要請されることとなり、同時に、その「資質」を問うという形で教員の能力それ自体が教育改革の対象となったのである⁽³⁾。

それゆえ、答申では初等中等教育の改革の一環として「教員の資質向上」が提言されるのだが、その理由については、以下のように説明が施される。

教員の指導力の不足や校長のリーダーシップが不十分なことによる学校の教育力の不足、子どもの心身についての理解不足と地域社会等に対する学校の閉鎖的態度などの問題があり、こうした結果、教育荒廃といわれる現象に適切な対応がとられておらず、憂慮すべき状況も生じている。

ここで、学校および教員の対応の不適切さが見出され、児童生徒理解のあり方や学校の

姿勢に問題を帰責する形で、「教育荒廃」が収束へと至らない原因が示されている。すなわち、初任者研修制度は、「教育の荒廃」に対処するのに十分な「実践的指導力と使命感」を養うことをその設置目的とする形で、「教員の資質向上」策の一環として提言されたのである。以上の論理のもと、1988年に教育公務員特例法の一部を改正する法律案の提出が行われ、同年5月の可決をもって、「法定研修」としての初任者研修制度が創設された。その内訳は、教育センターをはじめとした外部施設で座学形式の講義を年間25日以上受講する校外研修と、各校で配置される指導教員のもとで授業実践などについての実施指導を受ける校内研修（年間合計で300時間以上）から構成されている。1989年には小学校、1990年には中学校、1991年には高等学校、1992年には特殊教育諸学校といった順序で、段階的に実施されていくこととなり、今日まで続く初任者研修制度は成立へと至ったのである。

4. 初任者研修制度に残された課題

臨教審の改革提言を受けて、1990年台以降、教師教育改革は本格化する。初任者研修に加えて、5年、10年、さらには15年ないしは20年と、5年ごとに実施される経験者研修、そして新任の校長、教頭、教務主任等の研修とともに、経験年数に応じた体系的な現職研修の基本的枠組みが確立する。佐藤（2005）が1990年代後半の研修制度の特徴として指摘するのは、それまでの研修制度のハード面が整備されてきたことを、ソフト面における充実である。つまり、従前の政策・行政を基礎としながらも、それから一步踏み出す形の政策・行政が展開されてきたということを意味している。例えば、1999年12月の中教審第三次答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について」の中では、初任者研修制度に対して、カリキュラム編成の工夫や指導教員の指導時間確保が提言されている。

この後の、とりわけ大きな変化としては、1999年の教員養成審議会第3次答申での提言を受けて2003年より導入された拠点校方式の導入が挙げられるだろう。従来の方式では、初任者の所属する学校の教頭、教諭、講師から初任教員への指導・助言を行う指導教員の、選出が定められていたが、拠点校方式の場合、初任者研修に専念する教員として初任者4人当たり1人の拠点校指導教員を配置する形を取ることが定められている。この方式は導入以降徐々に普及し、文科省による平成30年度初任者研修実施状況調査によれば、小学校では73.0%、中学校では74.5%の学校で採用されている。

また、東京都や神奈川県などの大都市部では、OJT（On the Job Training）の導入が進められている。村田ら（2011）は、1999年の教育職員養成審議会および「教員採用・研修のあり方と教員養成との連携方策等に関する特別委員会」において、現職教育のあり方

の一つとしてOJTの有効性が議論されて以降、学校でのOJTの導入が始まっていったことを明らかにしている。OJTの導入によって目指されるのは、人材育成の積極的な推進であり、これを学校内の日常業務の中で行うことによって効率化を図るというものである。

ここまで、初任者研修制度の史的展開をたどってきたが、その成立をめぐる審議が行われる最中から批判を集めてきた。その中でも、とりわけ牛渡（1990）の指摘は示唆的であるだろう。ここでは、その整理に沿って、初任者研修制度に残された課題を改めて確認しておきたい。

まず挙げられるのは、研修制度の成立に伴う条件付採用期間の延長、および試補制度的性格である。通常、公務員の条件付採用期間は6ヵ月であるが、初任者研修制度の制定に伴って教育公務員特例法が改正された際に、新採用教員の条件付採用期間が1年間に延長されることになった。研修制度と条件付採用の期間の一致は、研修時の実績を、正規採用するか否かを決定する基準として用いることを可能とする。加えて、条件付採用期間が終了した後に正規採用の可否を決定する上での評価基準となる「教師としての適格性」の内実は不明確なものである。それゆえ、初任者研修制度は恣意的に教員の選別を可能にする機能を持つ、実質的には試補的機能を有していることが問題視されている。

次いで、校内研修と校外研修からなる研修プログラムの、内容と方法における妥当性が問題となる。校内研修は指導教員との一対一の関係の下で行われるが、他方で、教師としての習熟は、教員集団の中での相互交流のもとで達成されてきたという歴史がある。加えて、初任教員は指導教員との関係性の構築という特殊な課題（谷口2017）に応じる必要に迫られるが、これが教師としての成長に対してどれほどの関連性を有しているのかについては明らかではない。また他方の校外研修については、初任教員が日々の教育実践を乗り切るための実践的知識を求めているのに対して、実際の研修項目は主に教職教養から構成されているという乖離が生じうる。

そして、教員研修に対する行政の関与それ自体が、一つの争点である。初任者研修が従来の教員研修と異なるのは、その実施が法的に義務付けられているという点にある。だが、教員が研修を行う機会の保障や、任命権者などの研修主体に対する実施努力義務は定められていたものの、法的な義務を有する教員研修は初任者研修制度の成立以前には存在していなかった。本来的には、教員にとっての研修は自らの専門性を向上させるために行うものであるが、行政研修とも言える初任者研修制度の制定は、教員の統制を導き、国家によって規格化された教師を生み出す点が批判されている。

5. まとめと考察

本稿では、初任者研修制度の成立過程の記述を通じて、初任教員に差し向けられる期待（二節）、研修制度の成立における学校教育の諸問題への言及（三節）、初任者研修制度に残された課題（四節）を明らかにしてきた。以上の点を踏まえつつ、教員養成および学校教育の理念について、複層化した学校問題に関する議論を経由した考察を行い、本稿を閉じることとしたい。

伊藤（2018）は「教育問題」の変容について、学校の機能をインストルメンタル／コンサマトリーという二分法を用いて議論を展開している。伊藤によれば、「学校におけるコンサマトリーな機能とインストルメンタルな機能は、70年代後半以降に前者の不全が様々な学校問題として顕在化したが、2000年代以降は後者についても不全が問題化」しているという（伊藤2018, p.113）。まずもって、学校は国家や産業にとっての人材育成という機能と、国民にとっての上昇移動の機会を担ってきた（＝インストルメンタルな機能）。他方で、そうした機能が達成される過程において、児童生徒の居場所としての機能（＝コンサマトリーな機能）の不全に対する注目が集まることとなった。三節において言及した、いじめや不登校などの1970年代以降に生じ始めた教育問題である。他方で、20世紀に入ると、学力低下問題に象徴されるように、学校のインストルメンタルな機能における歪みも可視化されることとなってきたのである。

学校が多層的した教育問題を抱え込んだ空間になっているという事態は、必然的に、問題に対処する能力を教員に求めることになる。このことは、初任者研修における研修内容を見ても明らかである。文科省による2018年度の教員研修状況調査結果によれば、初任者研修制度の内容において「主体的・対話的で深い学び（アクティブラーニング, AL）」「情報モラル教育」といったインストルメンタルな機能に関わる項目の実施率が90%以上となり、また「子どもの貧困」や「勤務時間を意識した働き方」などのコンサマトリーな機能に関連する項目においても、前年度比で実施割合が増加している（笠原2020）。学校に着任してから一年と経たずとも、多様な教育問題について十全に対処する能力を養成することが目指されているのである。そして同時に、学校問題への対応を行うことが、教員が学校教育を成し遂げていく上での一つの目的となりつつあるという、転倒した事態が観察されるように思われるのである。

もちろん、初任者をはじめとする教員が学校問題への理解を深めていくことは、一概に否定される事柄ではない。ここで注意を促したいのは、問題に対処する力量の獲得が、教員集団の同僚性の中で達成されることは期待されておらず、公的研修という形式のもとで制度的に強制されるという事態である。そもそも、個別具体的な「教育問題」がそれぞれ

の学校の局所的な文脈において産出されていく以上は、その問題に対する理解もまた、当の問題に対峙する教員たちと無関係になされているはずがない。そうであるならば、問題に対処するための力量の獲得もまた、そうした教員たちとのやりとりや協力のもとで達成される事柄ではないのだろうか。

【注】

- (1) 「教育理念」や「教師の使命」等の理念的な内容を中心として、講義形式で研修が行われている。なお、この時期の各都道府県および指定都市における教員研修の実施状況については、戸田（1971）に詳しい。
- (2) 研修日数が20日間に増加することとなったため、研修実施に要する経費の補助が行われた。なお、1977年度に研修対象となっていたのは小・中学校の新規採用教員のみだったが、翌年から高等学校、特殊教育諸学校、幼稚園の新規採用教員も研修の対象に含まれている。また、1979年度から授業研修が15日間へと延長されたことによって、一般研修と合わせて研修期間を25日間とする予算措置が取られている。
- (3) こうした事態について、山田（2013）は「特定の理念や目標を掲げ、それに即して制度のあり方を大きく変えてゆく教育改革において、教師たちは改革の担い手であると同時にその対象でもあるという二重の立場に置かれる」（山田2013, p.175）と指摘している。

【文献】

- 阿部充夫, 1972, 「教員養成の改善方策について：教育職員養成審議会の建議」『教育委員会月報』24 (5), pp.4-12.
- 別府哲, 1970, 「現職教育の拡充：新規採用教員研修・海外派遣研修」『教育委員会月報』22 (2), pp.20-29.
- 広田照幸, 2001, 『教育言説の歴史社会学』名古屋大学出版会。
- 今津孝次郎, 1988, 「教師の現在と教師研究の今日的課題」『教育社会学研究』第43集, pp.5-17.
- 菴谷利夫, 1982, 「教員養成の現状と課題」『季刊教育法』(44), pp.27-37.
- 笠原孝治, 2020, 「初任者研修の時間数減少」『内外教育』6822号, pp.6-7.
- 北神正行, 1980, 「新採用教員研修施策の現状と行政の役割：中央・文部省の研修施策の考察から一」『学校経営研究』第5巻, pp.24-37.
- 村田悦子・三石初雄, 2011, 「学校におけるOJTの導入過程とその動向」『教員養成カリキュラム開発センター研究年報』vol.10, pp.68-78.
- 浪本勝年, 1979, 「研修政策強化の意図するもの：70年台の軌跡と新しい展開」『国民教育』42号, pp.64-77.
- 佐藤幹男, 2005, 「研修政策の新たな展開：自己責任としての研修」『教師教育学会年報』14号, pp.13-18
- 高倉翔・北神正行, 1986, 「初任者研修の制度」高倉翔・松原達哉・小島弘道編『実践教職課程講座19 初任者研修』pp.15-47.
- 谷口陽子, 2017, 「やっと採用されたけど... 新任教師の考えていること・悩んでいること」『教育』5月号, pp.68-73
- 戸田成一, 1971, 「昭和45年度新規採用教員研修等の実施状況」『教育委員会月報』22 (10), pp.18-25.
- 土屋基規, 1987, 「初任者研修で何が変わるか：教師の採用との関連で」山田昇・土屋基規編『初任者研修で何かわるか』教育資料出版会, pp.16-53
- 牛渡淳, 1990, 「初任者研修制度の課題」牧昌美・佐藤全編『日本の教育第4巻 学校改善と教職の未来』教育開発研究所, pp.183-210.
- 山田哲也, 2013, 「教師という職業：教職の困難さと可能性」石戸教嗣編『新版 教育社会学を学ぶ人のために』世界思想社, pp.161-184.