

## 教員養成政策の動向と教育学部の改革課題

岡 本 洋 三\*

(1994年10月17日 受理)

The trend of Teachers training policies and The reconstruction  
of Faculty of Education in university

OKAMATO Hiromi

### はじめに 大学の現状と課題

大学の改革は、大学が自主的に行うべきことである。にもかかわらず、現実の進行は到底自主的とは思われない。第一に、現在の国立大学には財政の自主権がほとんどない<sup>(1)</sup>ため、いかなる自主的な試みも、それが財政的な裏付けを必要とする場合には、文部行政の予算措置を必要とし、従って文部行政の同意なしには実現しないからである。第二に、特別の予算を必要としない場合でも、毎年の概算要求における文部行政のヒアリングにおいていわゆる「行政指導」があり、その指摘をクリアしなければならない。臨教審答申とそれに沿った施策は、常に「自由化」や「規制緩和」を唱い文句にしているが、それはあくまで臨教審の示した基本的な路線に沿う限りのもので、その枠内での大学の「自主的改革」にすぎない。

そのような行財政的な仕組みの中で、大学自身が自主的に自己規制する傾向が強まっている。しかし、現在の大学の基本的な問題は、そのような外的な「統制」にあるよりは、臨教審の提起した「将来展望」とそれに対応すべしとする「改革の理念」に対する思想的・理念的追従が大学において支配的になってきていることである。「国際化」「情報化」等のキーワードが、「大学改革」の構想文書のなかに氾濫している。これらが現代社会の進行の一つの特徴であり、また当面する課題であることを否定するつもりはないが、そこには行政の提示している「枠組み－問題の捉え方と進むべき方向」についての安易な肯定（概算要求等の文部省宛の文書であるからという迎合）が、それを作成している大学人の意識に知らず知らずのうちに浸透し、そのような枠組みで問題を捉えることに違和感を持たなくなっているのではないかという危惧である。

---

\* 教育学部 教育学科

たしかに臨教審のなかでは、大学の組織、制度、運営の「硬直性」や大学教育と学生の状態との矛盾など現実の問題点が指摘されている。しかしその「改革構想」は状況対応的な施策の姿をとりながら、実は従来の「大学」理念の否定・解体・変質を引き出すものである。しかし、これに対する批判は、多くの場合現実的な対案を提示できず、空論として退けられる。「批判的」な議論は、しばしば、施策の部分的な、實際上どちらでもさして変わらないような些末な問題で展開され、その中で自己満足しているかのようである。

現在、急速に進行している大学の「改革」が、社会の動向の本質を見通して、真に「改革されるべき問題の解決」に向かっているかという点では疑問が多い。それは、大学の学問研究と教育という基本機能の充実改善の方向であるよりは、「国益（現在の経済界、産業界、そして政治権力の必要を集約したものとしての国益）」の観点からする「大学の再編成」の中での「生き残り策」にすぎないのではないか。また、最近の施策には、しばしば「国の政策」であるよりは「省益」や「行政内部の部、課等の一あるいは個人」の意向にすぎないものが「政策」であるかのように押しつけられているように思われることがある。従来の政策の線からは考えられないような恣意的なあるいは矛盾した施策が目立っている。大学がそのような行政の「意向」に振り回されるという、まさに末期症状とも言うべき「行政の頹廃」と「大学の行政追随」の傾向が広がっているようである。これらは具体的に論証すべき問題であるが、ここではそれを「教員養成」と「教育学部改革」の問題に即して検討してみたい。

- (1) 文部省は、「大学の個性化」と「自主改革」を促すためとして、学長裁量の予算を配分している。これは基準的積算経費を抑制し大学の多様化をはかる財政的誘導の一環であり、また学長権限を強化しその指導性を発揮させるためでもあるが、従来の大学予算の仕組みから言えば「財政自主権」を拡大する方向という面はある。問題はその「自主性」の性質である。この学長裁量の経費についても「行政指導」がある。問題は、大学が財政自主権を適正に行使する、単なる均等配分ではなく、大学の自主改革のための重点的配分をする能力があるのか、という点である。予算配分の決定方法は、学部自治や教育研究の評価と絡むから、配分対象を選定し決定する大学全体の意志決定の仕組みも経験も決して十分とは言えない。しかしそのような能力や仕組みは経験的に作り出すほかはないから、筆者はまず財政自主権の確立と運用能力を成熟させることが大学の自主改革の鍵であると考え。その意味で、学長裁量経費の扱い方は大学の自治能力を強める契機となることである。このような政策の基礎にあるのは、大学全体に対する臨教審の「自由化＝自由競争」と「効率の再編成」の政策で、「大学設置基準の大綱化」や「大学の自主的改革」という方向は、現実には大学の自主性の尊重とほど遠いが、ともかく大学行政がこの「自主性」の建て前を掲げているのは、その限りでは評価すべきだろう。現実認識としては、本文のように批判的であるが、単に外的規制を批判するにとどまらず、現実存在しているわずかな可能性も見過ごさず、実践的に大学の自治能力を鍛えていくことが必要である。

## 1 教育系大学・学部に対する政策の論理

### (1) 展望の見いだせない「教員養成政策」

教育系大学・学部に対する従来の国の政策は、義務教育を中心とする学校教育の国家統制と表裏をなす「目的大学化－教員養成の国家統制」の政策<sup>(2)</sup>であった。

しかし、近年の著しい「子ども少産」傾向の中で、学校の児童生徒数の減少に対応する「教員定数減」それに連動する「教員採用減」、そして「教育系大学・学部の卒業生の教員採用率の低下」などが顕著になり、「目的的计划養成の政策に基づく課程別の制度は、量質両面においてすでに破綻し、見直しを迫られている」<sup>(3)</sup>状況となった。

文部省は、「教員養成量の縮小」を政策課題とし、教育学部の教員養成課程の学生定員を削減して、いわゆる「0免課程」としての「新課程」の設置を勧めるなど<sup>(4)</sup>、従来の「目的大学化」政策の手直しを行ったが、その画一的な思考は、臨教審の「自由化」「多様化」等の大学政策の基本的「柔軟化」の方向とは異質なものと言わざるを得ない。この「0免課程」設置も数年にして「教員養成の課程認定を受けるように」指導が変更され、さらに一時期は「新課程」設置は勧めないなど、大学における教員養成政策の基本的な道筋を定め得ない現状である。文部省は、ともかくも「教育学部における教員養成機能の縮小」の実現を目指し、教育学部の学生定員の縮小（他学部への学生定員の振り替え）を求めている。そして、今や国立大学の地方移管や教育学部の地域的統合という方向も議論されていると言われている。これは戦後の教員養成の原則とそれを担ってきた教育系大学・学部の基本的あり方についての再検討の上で展開されている議論ではない。（そのような議論は少なくとも公表されたことはない。）それは「目的的计划養成論」の破綻に、それに替わる教員養成の政策理念・制度原理を見いだせないままに、行政施策の担当者の思いつきの対応で、一時的に矛盾を糊塗しようとする、はなはだ無責任な状況にあるのではなからうか。

(2) 目的大学化政策については、「教員養成における課程制について」『鹿児島大学教育学部研究紀要 教育学部編』第43巻（1991）pp. 95-124で論じたので、詳しくはそれを参照願いたい。

(3) 国立大学協会教員養成制度特別委員会『大学における教員養成－教員の養成・免許および採用・研修－（中間報告）』昭和62年6月 国立大学協会 p. 32

この報告書は、課程制の破綻を諸種の側面から実証的なデータを示して確認している。

(4) 1986年の文部省の「国立の教員養成大学・学部の今後の整備に関する調査研究会議」の報告書に基づく。

## (2) 開放制の下での「目的養成」論

戦後教員養成における「大学で、開放制で」という制度原理は理念的にも現実的にも承認されているところである。しかし、義務教育の教員を安定的に供給する体制をつくることは、現実政策においては、義務教育に対する国の重要な政策課題であった。戦後の義務教育の拡充期をはじめ、ベビーブームの時期には、義務教育の教員の需要増に応ずるため、「2年課程」を設けたり、臨時教員養成所を設置したり、教育学部の学生定員増を図るなどの措置が行われてきた。

それは本来、「開放制」の制度原理とは矛盾しない「教員供給の確保策」とみるべき政策であり、「計画養成」と「目的大学化」とは、後に触れるように密接な関係はあるが、直ちにイコール（＝）で結ばれるものではない。しかし、この供給の確保を目指す「計画養成」策が教員養成における国家統制の強化の動向の中で、学部の目的の明確化、学部組織の課程制原則の制度化と結びついて

「目的的计划養成による教員養成大学・学部の整備・充実」となり、義務教育教員養成の政策・制度原理として位置付けられるようになった。

教員供給の確保のために教員養成を「目的」とする大学をつくらうとする考えは、戦後改革の最初から存在したが、それは戦前の師範学校制度に対する強い批判から、教員養成のための特別の教育機関（教育の質の面で）を設けるという考えよりは、教員供給を確保するためには「主として教員養成の役割を果たす」大学が必要であるという議論が多かった。つまり教員の量の確保という意味での「計画養成」の考えである。しかし量の確保という現実的必要に基づく「計画養成」という考えも、具体的には「教員養成を目的とする大学」を想定することであり、教育の質・内容における教員養成目的の明確化の主張となじみやすい面があった。また「教職の専門性」の観点から教員養成教育の独自性を主張する意見も根強く存在していた。すでに義務教育教員の養成は、大学教育のレベルとすることが前提とされていたが、当時新学制の施行によって大量に必要となった義務教育教員の需要を満たすことは困難であったこと、とくに「小学校教員の養成」は一般学部では不可能と考えられたからである。

このように「開放制」教員養成は、「教職の専門性」をどうみるか、教師の量的確保の方策をどのように考えるかについての「目的的计划養成の議論」からの批判・疑問を含みながら成立する。

### (3) 国家統制としての「目的養成」政策の展開

「目的養成」が強く主張されるようになるのは、戦後改革に対する反改革の動きが明確になる1950年11月の政令改正諮問委員会の答申であり、さらに1958年7月の中央教育審議会第11特別委員会の「教員養成制度の改善について」の答申である。後者では「教員養成の基本方針」として「国の定める基準によって大学において行う…この基準に基づき必要に応じて国は教員養成を目的とする大学を設置し、また公私立大学について認定する」とし、国が「国の定める基準」によって「教員養成目的大学」を設置する方針を打ち出した<sup>(5)</sup>。

この方向に沿って、文部省は1963年「教員養成大学・学部」を「課程一学科目制」をとる大学とし<sup>(6)</sup>、また教育職員養成審議会は、翌64年「教員養成のための教育課程の基準について」の案を示し、文部省は「国立大学の学科及び課程並びに講座及び学科目に関する省令」を定め、教員養成教育の教育組織を課程とし、それに必要な学科目によって組織することを規定した。<sup>(7)</sup>

こうして、教育系大学・学部は「教員養成を目的とする大学であって研究機関ではない」という制度的位置づけと「国は教員養成を計画的目的的に行う」立場とが明確にされた。当時の文部省の考えは、次の学科目省令化についての大学に対する説明に見ることができる。

「一、昭和四十一年度において、小中学校の生徒数の減少にともない小中学校教員数削減の姿勢が政府にあり、これに従い現状のままでは、教員養成系大学・学部の教官定員の削減は必至である。

二、これに対する文部省の防衛策としては大蔵省に対して授業内容から説き起し、それに要する定員は何名と言う形で定員確保をしたい。

三、教員養成系大学は、教養審の建議にそって考えている。即ち、教員養成系大学は教員養成を目的とする大学であって研究機関ではない。しかし、研究することは自由である。」<sup>(8)</sup>以下略。

一 は、国立大学における義務教育教員養成を「計画養成」としてとらえていること、三 は、教員養成系大学は「目的大学」で研究という観点で大学の組織や定員などを考えていないということを明言している。二 の発言は「予算獲得」という意味では文部官僚の本音であろうが、それはまた予算を通して政策を貫徹するという行政の論理でもある。<sup>(9)</sup>

なお、この「目的養成・計画養成の方向…即効的・閉鎖的養成案」が現実化する「理由と背景」について、次の4点が指摘されている。

(1) 「教員養成制度の改革に、教員の待遇を画期的にひき上げるという措置がともなわなかったこと。教員の待遇、処遇の改善によって、資質と意欲にとんだ教員志望者を生みだすべき条件をととのえぬまま、教員の需要を対策的にみたそうとすれば、いわゆる計画養成が必要になる。」

(2) 「(新制大学の発足とその後の整備のための) 全面的な財政的処置は不可能であると看做されて、一般大学より規模の小さい「目的大学」の設置が現実的であると考えられたこと。…」

(3) 「権力をふくむあらゆる外的な圧力の干渉から自由なところで学問をすることの実感を身につけることが、あらゆる専門的な学問分野の研究者や専門的職業人になるための前提として存在していて、それが大学教育の存在理由であるという思想が、わが国では比較的弱かった。…」

(4) 「…大学のもつ閉鎖性、学閥による縄張り意識。大学に格差があり、しかも真の個性を欠いているという事実。…こうした大学ほど、比較相対的に社会的地位の低い教員の養成に無関心で、『大学における教員養成』という思想を受け入れる姿勢を欠きがちである。」<sup>(10)</sup>

この間の厳密な論証<sup>(11)</sup>は省略するが、このような「目的養成・計画養成」の政策は、これまで法制として成立していないが、行政施策の実質においては、義務教育教員の養成の行政原理は「大学で、目的計画的養成(実質的閉鎖制)で」と変化していった。そしてここから次々と矛盾が噴出してくることになる。

(5) 国立大学協会教員養成制度特別委員会『教員養成制度に関する調査研究報告書—教員養成制度の現状と問題点—』昭和47年11月 国立大学協会 pp. 7-8

(6) 国立学校設置法の一部を改正する法律(1963年3月31日 法律第69号)

この法律によって、学科—講座制、学科—学科目制、課程—学科目制など、大学の制度組織を類型化し、それに法的な基礎を与え、各大学の制度組織は文部省令によって定められることになった。詳細は、海後宗臣編『戦後日本の教育改革 8 教員養成』東京大学出版会 pp. 487-8

(7) 前記の法律の施行に関し、文部省は5月9日「講座および学科目調査について」の通達を発し、各大学・学部・学部の内部組織の調査を始めたが、教員養成系大学・学部には7月24日「教員養成大学・学部の課程・学科目(案)作成について」の通知を発し、文部省の示す学科目の枠(ひな型)にしたがって、学科目表を提出することを強く求めた。詳細は、海後宗臣編『戦後日本の教育改革 8 教員養成』東京大学出版会 pp. 488-491

前記国大協の報告書は、この学科目省令の結果を具体的に(それ以前の「講座名」教育学第一、教育学第二、教育学第三が教育学、教育史、教育制度、教育社会学に変更されたなど)例示しながら「以前には総合的・大枠的な学科目でくくっていたものを、省令以後は細区分するとともに、学科目の名称も

大学間を通じて画一的となった。漠然とした統合的な学科目を分化せしめた点に教育科学の体系への志向を見ることが出来るが、大学の個性的編成をよわめ、画一化がすすんだことを否定しえない。」と批判している。(国立大学協会教員養成制度特別委員会『教員養成制度に関する調査研究報告書—教員養成制度の現状と問題点—』昭和47年11月 国立大学協会 p. 15)

この20年以上前の指摘の正しさはその後の事実によって証明されているが、それとともに今日進行している大学審の「個性化、柔軟化」の政策や教員養成系修士大学院の「大講座制」の組織を考えると、教育政策・行政の教員養成系大学への「強権的」施策がいかに先の見通しに欠け、その場その場の状況によって展開されてきたか、という根本問題を痛感する。

- (8) 大学学術局庶務課長西田亀久夫の発言 海後宗臣編『戦後日本の教育改革 8 教員養成』東京大学出版会 p. 490
- (9) この行政の「論理」の意味については、「財政当局を説得する論」である面と同時に、それが実際の施策の内容であり、単なる「予算獲得の方便」ではないことは、注意すべき点であろう。筆者も「初任者研修制度の実施」に関するある公的なヒヤリングの機会に、文部省の初任者研修制度の案が極めて盛り沢山で画一的統制的であること批判し、その内容の精選・縮小を求めたところ、文部省の高級官僚(局長)は、「大蔵を納得させて予算を獲得するためには、その予算が必要不可欠であることを事業の具体的内容で説得しなければならない。1年間の初任者研修という「法」の要請を実施する予算を獲得するために詳細で具体的なひな型をだすのだ」という予算獲得のための方法という説明で、また「内容は教養審の答申に沿ったものであり、これは例示であってそのまま実施をしようというのではない」として「柔軟な対応」をにおわせ、文部省の政策意図を明言することを避けた。しかし、それまでの経緯やその後の推移に明らかなように、政策立案とその現実化に文部省としての主体的意思が大きな力を発揮していることは言うまでもない。予算を獲得するための「論」であるとしながら、その「論の内容」こそ文部省の政策意図そのものである。
- (10) 国立大学協会教員養成制度特別委員会『教員養成制度に関する調査研究報告書—教員養成制度の現状と問題点—』昭和47年11月 国立大学協会 pp. 8-9, pp. 12-14
- (11) その経緯は 山田 昇『戦後日本教員養成史研究』平成5年4月 風間書房 に詳しく論じられている。

## 2 「計画養成論」の検討

計画養成の政策は教員供給を確保することを目的とするものであった。そこから需要の変動に応じて養成すべき計画量も変動すべきであるという論理が生まれる。先に紹介した学科目省令の制定における文部官僚の説明の論がそうであり、今日の教育学部縮小の政策がそうである。この論理は妥当であろうか。その検討にあたって、この論の前提となっている「教員需要」の認識から考えてみよう。

### (1) 「教員需要」についての認識と今日の課題

「子ども少産」傾向のなかで、教員需要の減少が当然とされている。しかし、このような「教員の需要量」の捉え方は「教育の必要」の視点を欠いたあまりに単純な論理ではないか。「教員需要」をどのように捉えるべきか、それを現在の教育課題との関連でおさえておこう。

教員数は単に子どもの数のみに規定されているわけではない。現行の「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」も「教職員の配置の適正化」によって「義務教育水準の維持向上に資する」趣旨で「定数」を定めるものである。どのような教育を行うか、例えば、教育の内容や教育の形態、方法などによって大きく影響を受けるし、その形態、方法も子どもたちの

状態によって異なる。

現在、子どもの生育環境は悪化し一地域、家庭の変容など、そのために発達の歪みをかかえた子どもが増大している。子どもの教育は、小学校においても、さまざまな困難を抱えていることはあらためて指摘するまでもない。子どもの個性の尊重が叫ばれ、また発達上のさまざまな困難を抱えている子どもがいわゆる障害児以外にも増大しているとき、ひとりひとりの子どもに目配りをし、多様な子どもに、きめこまかな個別的な教育指導を行うことが強く求められている。そのような教育課題を「教員の量」の問題としてどのように受け止めるかが「教員定数」の問題である。

「教員定数」を決める要素として、まず「学級の規模」をどう設定するかが問題となる。学級の児童、生徒数を減少させ、教師が子どもにこまやかな目配りができるようにするとともに、子どもへの濃密な個別的対応を可能にする「ゆとり」をつくりだすことは懸案の課題である。このためには今日国際的に常識になっている「1学級の児童生徒数は25人程度」とすることは近年の課題である。現行の「定数法」第3条「学級編成の標準」の改善がこれまでも繰り返し要望されている所以である。

また、「学校における教員構成」も重要な要素であろう。バランスのとれた教員の年齢構成や教科等の専門能力の適切な構成が必要である。それは学校当たりの最低基準を改善する問題である。（「定数法」第7条の「学校規模」による「乗ずる数」の改善）

さらに、現在の県単位の教員人事行政を基本とする場合には、教員定数の大きな変動は教員人事計画を不安定にする。「教育は人なり」というように、教員が安心して教育活動に専念できるようにというのが、教育基本法第6条の「教員の身分の尊重」と「待遇の適正」の法意であるから、安定した人事行政を行うための条件を整備することも「定数」設定における重要な課題である。とくに児童数の減少が著しい過疎地域を多く抱えている場合や児童数の変動が著しい地域では、その大きな変動をある程度緩和できるような「定数上のゆとり」が必要である。近年、臨時採用が増大し、2種免許状所持者の採用も目立っている。これは採用側（教育委員会）が将来の教員定数の減を見込んで、正規採用を抑制しているからである。<sup>(12)</sup>

このような中・長期的な見通しを持った教員人事が行えるような「教員定数の基準」の柔軟な運用が必要である。（「定数法」第15条一の「特例」についての改善。この条項は、同法施行令第五条で「特別の配慮を必要とする事情」を特定しているが、上記のような柔軟な運用を可能にする根拠となり得るのではないか。）

今日の教育の課題は、教員の質の向上を強く求め、それに答えるべく免許法の改正や教員研修の整備が図られてきている。その中で大学院に入学して研修したいという現職教員が増大している。しかし、現在の研修等定数の措置状況では、一般の教員が大学院での研修を受けることは、きわめて「狭い門」である。この面からも「研修等定数」の拡大が強く求められている。（「定数法」第15条二の「特例」についての改善）

このような「教員の量」を規定しているさまざまな要素を総合的に考え、「学級規模の縮小」や児童数の減少による定数上の「過員」分を研修等定数に振り替えていくなど、教員の需給関係を安定的なものにする方策を工夫することが現在求められているのである。このように考えるならば、「こども少産」の現在こそ、教育の条件整備の水準を引き上げる絶好の機会なのであり、社会的に必要な教員の量を策定し積極的な施策の展開をこそ考えるべきなのであって、現行定数法の改善を考えず、児童生徒数の減少にあわせて教員数を減らそうというのは教育政策としては全く「無策・無能」というほかはない。そしてこのような「教員需要」の認識の上に組み立てられた「教員養成政策」もまずその土台から批判されなければならないだろう。

(12) 昭和61年度から63年度の、正規採用教員数と臨時採用教員数の割合は、次のように年々悪化している。

昭和61年度	正規採用 1 : 臨時採用 1.15	
62	1 :	1.21
63	1 :	1.31

国大協は、つとにこの問題を指摘し、改善を求めてきた。国立大学協会教員養成制度特別委員会『「大学における教員養成」に関する調査（第1次報告）』平成元年11月 国立大学協会 pp. 33-35

## (2) 「計画養成」の観念・意識の検討

戦後当初に義務教育教員の急激な増員を充足すべく進められた政策も「計画養成」ということができるが、それは「開放制」の教員養成制度原理とは矛盾しない「教員供給」の施策であった。これが国の教育統制政策の強化のなかで目的養成の政策と結合して「開放制」の修正政策として性格を変えてきたことはすでに述べたとおりである。

この政策は、教育系大学・学部の「整備充実」政策の面をもっていたと政策当局者は自賛している。確かにこの目的制計画養成の論理は、財政当局から予算を引き出す有効な論理であったと思われる。それによって基本的にすべての教育系大学・学部が横並びに整備されていったことも事実である。当局者が「護送船団方式」と呼ぶ所以である。しかし同時に、この「論理」は教育系大学・学部を画一的に扱うものであった。

また、法制論的に言えば、これは教育関係審議会の答申等で政策論として展開されてはいるが、大学・学部の在り方を規制するなんらの「法的な根拠」を持つものではない。それは文部行政の施策を推進するための「行政内部の論」にすぎないのである。にもかかわらず、行政的な措置によって教育系大学・学部を「目的大学」と規定して統制し、「組織原理」として「課程－学科目制」を強制し、学部の在り方や教育課程を拘束し、大学の中で教育学部を「特殊な地位」におくなど、さまざまな否定的な作用を及ぼしてきた。

その功罪の評価は論者によって異なるかもしれないが、大学の自治、教育研究の理念や大学の組織原理の基本的在り方を重視する筆者の立場からは否定的な作用－そこに貫徹している教員養成の国家統制意志－が主要な側面であったとみえる。むしろ厳密に言えば、否定・肯定それぞれがある



というものではなく、肯定的側面といわれる「整備・充実」そのものが、上記のような否定的性質を持つもので、それは切り離しえないものなのである。

そしてこの政策の「論理」は、現在の児童生徒数の減少という条件のなかで、教育系大学・学部 の存在意義を疑う「論」の根拠になっている。例えば、文部省自身が「国立の教員養成大学・学部 の今後の整備に関する調査研究会議」に報告の形で代弁させているように「教員養成大学・学部が 教員養成を目的としているにもかかわらず、その卒業生が教員へ就職する機会を確保することが困 難になっており、…（一）教員養成大学・学部の入学定員の一部を振り替え、…所要の教員定員の 振り替えを行う。（二）…教員以外の職業分野へも進出することを想定した課程等を設置する方向。 …この場合、課程等の必要によっては、教員免許状の取得を必須としないものを許容する…」とい うように「目的大学」であるがゆえの「対応」を示している。

また総務庁の行政監察は、「監察の根拠」を「組織の設置目的」におき、その目的が実現されて いるかという観点で監察しているといわれるが、その行政監察で、文部省の行政事務上の「目的 的計画養成の制度論」が、あたかも教育学部の組織原理であるかのようにみなされている。教育学部 の「教育目的」から学生の教員就職率を問題にするばかりか、「課程」についてまで、例えば小学 校教員養成課程については「小学校教員就職率」によってその「課程の存在意義、機能の効率」を 判定するという状況がある。あるいは児童生徒の減による「教員需要の減少」に対応して教育学部 の学生定員の減が示唆される等、である。

教員養成制度の基本原則は「開放制」である。開放制は、大学の教育体制が整っていれば、そこ に教員養成の機能を認める制度であるから、その教員の養成量や教員就職率に一定の水準を期待す るのではなく、従って、行政監察でも一般学部の「教員養成の機能」を量的に評価しようなどと はしない。それが教育学部については大きな問題になるのは、教育学部が「教員を目的的に計画養 成をする学部」として設置されているという「行政の認識」があるからである。しかし、この認識 は、先に述べたように、文部省の財政当局に対する実務上の「論理」にすぎないものである。

「目的・計画養成」という性格規定を仮に認めたとしても、そこからこの教員就職率を問題に する「論」を引き出すことは間違いである。開放制の下での計画養成は、義務教育教員の供給の一 定量を、国立大学における養成において確保することを目指すものであって、教員需要を完全に充 足することはもちろん、需要量にあわせて供給量を調節することを想定するものではない。「計画 養成」は一定量の養成を確保することによって教員総数における正規教員の比率を高めるねらいを 持っている。従って教員需要量の減少を正規教員の採用減で対処してきた（臨時教員、短大卒の採 用はかえって増大している）「採用側」の方にこそ問題があるのであって、教員就職率の低下を 「養成側」の問題とすることは事実誤認も甚だしいのである。

教員労働市場において、国立大学の教員養成は一部にすぎず、需給関係の調整は、国公立のす べての教員志望者を対象とする、自由な労働市場を前提にしているはずである。国立大学の計画養

成が需給関係の調整をも含むものであれば、それは労働市場の統制を組み込まない限り実現するはずがなく、そのような政策は現在の法制度では不可能なことである。

目的的计划養成を打ち出した1958年の中教審答申「教員養成制度の改善方策について」には、教育系大学・学部教育課程、履修方法、教員組織などについては「免許法の基準以外に国の基準が定められる」べきこと、「卒業生全員が教員に採用されるよう措置する」ことが明記されていた。本来の意味での「目的的计划養成」の政策は、この答申のように、「養成と採用」がセットでなければならない。文部省は養成面の国家的統制策は着々と実施していったが、「採用の保証」のための施策はなんら策定せず実施もしていない。それはこの政策のポイントが教員養成の統制にあり、教員の需給政策としては本気に考えられてはいないからであろう。また、前述のように憲法の「職業の自由」や今日の教員労働市場のあり方から言って、国立の教育系大学・学部の卒業生のみを特別に教員採用する方策を公的に制度化しうるはずがないからである。

教員の需給に即して言えば、現行の法制度の下での「目的的计划養成」が、養成側に期待できる役割は、一定量の教員資格者を養成することにとどまるのであり、その養成された者が現実に関職に就くかどうかは、卒業した学生と採用側の問題であり、養成側が直接に関与することではない。それは大きくは国の教育行政の問題であり、直接には教員採用側に問われるべき事柄である。ところが「計画養成」ということで「養成の効率＝養成された者がどれだけ目的の教職に就いたか」を養成側の問題とするのである。これは「教員養成制度」についての基本的な認識の誤りである。<sup>(13)</sup>

なぜそのような誤認が起こるのか。それは文部行政において、国立大学における義務教育教員の養成を「課程制」と固定し、しかも免許状取得を卒業要件とするなど、実質的に閉鎖制的な制度として政策的に構築してきたからであり、教育系大学・学部もまたその考え方を受け入れて「学生を教員にすること」を自己の任務としてきたからである。そこから教育系大学・学部の卒業生は当然に教員になるものと観念され、就職が厳しくなれば、それを解決することが「教員養成学部」であることの責任と意識され、実際そのように努力されているからである。

(13) 「目的的计划養成」が制度的実態に即して正しく認識されれば、行政監察に見られるような「矛盾」は解消する。しかしこの制度の、「大学の教育が『教員にすること』に集中し、教員免許状の取得が卒業要件になり、学生は教員になることを意識づけられながら、教員になることは保証されない」という、専ら学生に集中し、しわ寄せされている矛盾は、解決されはしないのである。従って、教育系大学・学部が、「目的的计划養成」の考えや在り方を受け入れているかぎり、この矛盾に対して倫理的責任があり、学生の教員就職難の解消のためさまざまな工夫をすることも当然ではある。

しかし、翻って考えれば、これは開放制教員養成の制度において「目的的计划養成」が必然的に持つ矛盾であり、就職対策のような技術的な対応では解決できないもので、大学教育の本旨に立ち戻って解決を図るべきことであろう。この点については、国立大学協会教員養成制度特別委員会『大学における教員養成－教員の養成・免許および採用・研修－（中間報告）』昭和62年6月 国立大学協会 pp. 25-36に、需給関係と目的的计划養成の実情が、実証的なデータに基づいて検討されている。

### (3) 「計画養成」政策の検討

義務教育に対する国の責任から、義務教育の教員を安定的に供給する体制をつくることは重要な課題であるが、それを「計画養成」で考えるかどうかは検討すべき問題であろう。

計画養成を「需給関係を調整することを意図する計画養成」と考えるならば、それは教員の需要に応じる供給を行うことであるから、「供給」側（教員養成）は閉鎖的な制度として統御し得るものでなければならない。そのもっとも考えやすい形は、戦前の師範学校制度で、養成機関の特定＝特別許可制、目的養成、卒業＝教職資格賦与、就職義務制等が基本条件である。この制度は現在の日本の法制度、社会システムに到底なじまない。とすれば、現行のように「開放制」すなわち教員養成のカリキュラムを用意できる大学・学部は教員養成の機能を持つことができる制度を基本とすることが、基本的前提である。これを前提とする限り、言葉の本来の意味での「計画養成」は成立する余地はなく、可能なことは需要を充たすための一定量の養成を行う制度であり、これが現在「計画養成」と呼ばれているものである。

次に、養成と採用の関係を考えると、養成は「計画」し得るが、養成した者がすべて教員志願者になるとは限らないという問題、つまり養成の計画性＝供給の計画性ではないということが前提とされなければならない。教員需要は教育制度のあり方によって決まるが、義務教育は現在のところ公立学校が主要な形態であるから、教員需要は公立学校の「教員定数」の定め方によって決定される。その教員採用は教育公務員の採用であるから公的な手続きと公開制が原則であろう。現在の開放制教員養成で国公立の大学が教員養成を行っている状況で、国立大学の教員養成のみを特別に扱う制度を設けることは法的に不可能であり、また仮にそのような制度をつくったとしてもそれは不法なもので、肯定できない。つまり養成と採用の関係は制度的に「開放的労働市場」（求職者の自由意志と機会均等、社会的公正の制度）であるほかはないのである。

この二つの前提で考える「計画養成」は、一定量の供給（養成）は計画できるが、養成された教員有資格者の採用は制度的には保証できないというものである。このようなさまざまな制約のある「計画養成」で教員需給関係にどのような政策目標が設定できるのであろうか。これまでの政策がとってきた考えは、その経過からおそらく次のようなものであったと考えられる。<sup>(14)</sup>

第一は、教員需要は、有資格の正規の教員と不十分な資格の補助教員でまかなうが、その正規の教員の割合を増大させるために、一定量の教員を計画的に国（国立大学）が養成する。第二は、その計画養成においては、養成された者が教職を志望するよう目的的教育（免許状取得の義務づけと教育内容）を行う。この第二の教育内容の強化や目的大学の性格の明確化は、就職義務制や就職保証制を欠いた状況で、養成を実際の供給に結び付ける不可欠の条件でもある。

計画養成の施策において、その計画量がどのような観点でどのように算定され設定されたのかは分らないが、それはおおむね50%程度の供給率を想定するものであったようである。<sup>(15)</sup>これは供給率としては決して高いとは言えないが、それでも昭和50年代中頃から大都市周辺の地域では深刻な就職難が問題になっている。それはこの供給率（採用数に対する学生定員の%）は、個々の大学

の学生定員と採用数との関係を設定するものではないからである。

そもそもこの計画量の設定は、実はきわめて観念的なものである。需要量といい養成量、供給量といい、いずれも全国をトータルにとらえたもので、いわば全国を一括した教員労働市場と想定した需給論であるが、そのような教員労働市場は現実には存在しないからである。現実の教員労働市場は、教員人事が各県ごとの地方的範囲で行われ、しかも地域間の教員の移動はほとんどなく、それぞれがかなり閉鎖的な性格を持っている、地域性をもった労働市場であり、全国的な「計画養成」は机上プランにならざるを得ない。しかしそれでも、戦後の数十年の間はこの「計画養成」が問題にならなかったのは、「計画養成」の供給量が需要の増大に追いつけず、絶えず過小な状態で、また人口流動も今日ほどではなく、それぞれの大学・学部の学生定員の設定と地域の教員需要とのバランスが保たれ、比較的安定していたことなどによるものであろう。ともかく「計画的な養成部分」である国立の教育系大学・学部からの教員志望者はほぼ就職できたから、その点では矛盾は表面化しなかったのである。

しかし、これを正規の有資格教員の比率を高めるという本来の課題から見ると、それは供給量の不足の大部分を、「開放制」において義務教育教員養成を行っている短期大学等が補ってきたということである。これは「教員養成の経済的効率」と「最低限の供給」とのバランスをとった一つの方策であるが、基幹的な教員の恒常的不足（2種免許資格や無免許の教科の担当などによる充足）を容認するもので、財政事情が窮迫していた時代ならばともかく、何時までも継続することは認め難い「消極的な」方策であった。

このように量的には「計画養成」というほどのものではなく、40年代から60年代に入るまでこの供給率はほとんど変化していないが、それでも近年の社会の状況の激変と地域間の激しい人口移動は、内在する矛盾を顕在化させることになった。

「目的的计划養成」の教育と制度の問題を、学生に即して言えば、教育の幅の狭さと教職以外への進路が閉されているという問題であろう。そのため供給量が相対的に過剰の地域で教員採用率が顕著に低下しても、学生は適当な他の進路に転換することが困難である。教員採用には各地域の特性があり一般的に地元優先の傾向があるし、志望者の側にも他地域での教員就職を希望しない傾向もある（これは先の採用側の地元優先の傾向とも関連がありそうである）。そして皮肉なことに、目的的教育養成の成果が上がり、教職への意識の強い学生ほど、この就職難は深刻になる。教職志望の強い未就職者は不安定な臨時採用で次年度に期待を繋ぐことになる。

このような教員採用状況は、多分に地域的特性によるので、この解決はきわめて困難である。大学としては供給量自体を削減する以外に方策は見当たらない。そこで採られたのが「新課程」の設置による養成量の削減である。これは教員需要が顕著に低下している地方の大学・学部の個別的事情としてはやむを得ない面があるが、国の教員養成政策としてはきわめて疑問である。

この「新課程」設置による「教員養成課程の学生定員の削減」は「計画養成量」の縮減ではあるが、「開放制」の建て前がある限りは「新課程」に対しても課程認定は認めざるを得ないのである

から、実質的には供給量の計画的削減には有効ではない。それは単に「目的的计划養成」として算定していた数量を帳簿上から落としたということであり、形式的なつじつまあわせにすぎない。このような対応は明らかに文部行政の「目的的计划養成」の矛盾を表面的に糊塗する責任のがれで、なんら実質的な解決策にはならない。

文部行政としては、個々の大学・学部の問題もさることながら、全国的な数あわせ、計画養成部分の「供給過剰」がより大きな問題であるようである。それが教育系大学・学部の学生定員減の政策である。文部省にとっては「計画養成量」の総数を減少させることに意味があるわけで、個々の地域の特性や個別大学の事情におかまいなしに、機会があれば学生定員の削減を計ろうとしている。責任転嫁も甚だしいし、またそのような対策で実際の問題が解決するならばともかく、結局はより大きな問題—日本の教員養成制度の骨格の解体を生み出す恐れさえあるのである。

このような問題は、他の一般学部では考えられないことである。一般の学部でも景気の状態を反映して卒業生の就職難が問題になるが、それが教員養成系のように学部の存続の危機のように議論されないのは、それぞれの学部の専門教育が一定の職業との密接な関係を持ちながら、学部教育としては「特定の職業教育」を目指すものではなく、学生も自分の判断で就職可能な職業を選択することを当然としているからである。多くの文系、社会系学部がそうであるし、理系学部のように「専門教育」の内容領域がきわめて限定されていて、しかも、その専門にふさわしい職業に就職している学生は必ずしも多くなくても、それはあまり問題にならない（それが教育費の経済効率から見て問題であるとしても）。このような問題があるのは、医学部、歯学部等の単一の専門職養成を目的としている学部である。すなわち、学部教育の性格の開放性の有無、教育目的・内容と職業との直結性の強さ、そして当該職業についての労働市場の性質が、この問題のキーポイントである。

(14) 1958年の中教審答申は、「計画養成」について次のように述べている。

「3 (4) 国立の教育大学(学部)

(イ) 養成対象とその範囲 (a) 小学校教員 公立小学校教員の大部分とする。

(b) 中学校教員 公立中学校教員の一定数とする。

(ウ) 卒業生の取扱 全員教員に採用されるよう措置する。そのため…卒業生に対し就職指定の制度を考慮する必要がある。

(ロ) 養成数の計画および需給の調整

(a) 養成数は、都道府県(広い地域を対象とするものはその地域)ごとの将来における学校種別、教科別の所要教員数、現在数および減耗率に基づいて決定するが、その際教科および教育課程の基準などの推移、男女の比率等をも考慮しなければならない。

(b) 教員の需給の調整その他教員養成について必要な事項を処理するため、文部省、都道府県教育委員会、教育大学の三者で構成する機関を設ける。」

これは事実上、完全に、戦前の師範制度への復帰政策であった。そこでは地方ごとのかなり細かい養成計画数を考えている。また、ここには全員教員採用や就職指定のような憲法違反といえるような制度が考えられている。しかし、この政策はそのままの形ではさすがに実施されなかった。本文で述べている計画養成の考えは、現実に行われてきた施策からの推定であって、中教審答申のものではない。

また筆者が「計画養成」というのは、この中教審答申以後の「目的的计划養成」のみではなく、戦後の新しい教員養成制度成立以後の、実際に行われてきたものをも含めて論じている。

- (15) 文部省高等教育局「教員養成学部卒業生の就職状況とその対応について」(昭和60年5月)によれば「教員養成学部からは、毎年度公立の義務教育教員の需要のおおむね半数程度を供給してきた。」として次の表を掲げている。

区分	採用数 a	左のうち教員養成 学部卒者 b	供給率 b / a	教員養成学部卒者の 全教員就職率
	平均	平均		
40年代	22.000	10.300 (新卒 8.600 過年度卒1.700)	47%	76%
49年	25.000	11.000 ( 9.500 2.100)	45	75
53 -57年	30.000 -35.000	14.900 ( 11.800 3.100)	45	76
58年	27.800	12.700 ( 9.800 2.900)	46	69
59年	25.600	11.800 ( 8.700 3.100)	46	66

香川大学教育学部就職問題検討委員会『教員養成系大学・学部の就職問題に関する調査研究報告書』1985年10月 pp. 15-16 より再引。

この「供給率」は、小学校、中学校の義務教育教員をまとめ、養成側についても課程の区別をしていないから、中教審答申の「計画養成」の概念内容とはなかり違っている。筆者のこの小論での検討は、すくなくとも中教審の提起した学校種別を前提としたものであるので、この供給率をもって計画養成率とするわけにはいかないが参考に掲げた。

なお、(14)で紹介した中教審の「計画養成」の計画量の算定は、あまりにも観念的で現実の法制や教員需給関係の実態を無視しているので、仮に答申を実施することになっても実行不可能であると思われる。その点で、この文部省の文書に見られる「供給率」の考えのほうが現実的で実際の施策の目処になりうるものである。筆者は、実際の需給関係における計画養成は、この程度のものであったのではないかと推察するが、そうであれば、それは行政監察におけるような「計画養成」の理解にはならないはずである。行政の施策や論理には状況による使い分けが多く一体どれが基本的な筋であるのかわからない場合が多いのである。

#### (4) 開放制の下での「計画養成」の可能性

義務教育で必要とされる教員を供給できる制度はどのようなものであろうか。開放制の下で「計画養成」は考えられないのであろうか。教員有資格者の一定量を養成する制度は現行制度がそうであるし、そのほかにもいろいろ考えることができよう。問題は、必要な教員を充足することを基本として考えるかどうかである。100%充足を基本とするならば、現在の「開放制」の制度においては、養成された者がすべて教職を志望するとは限らないから、その養成量は必要量を大きく上回るものでなければならないだろう。そうであれば、当然、養成＝採用ということは想定できないから、その「養成」は、教員として養成されたことが、教員以外の道に進むことを事実上(教育内容的に)困難にするようなカリキュラムであることはできないことになる。つまり教員養成目的がカリキュラムを強く拘束することは避けなければならないのである。

開放制を前提としながら、教員養成目的の強い養成教育をするということは、その教育を受けた

者が基本的に教員に採用され得るという条件を充たすことが必要である。そのような養成が制度的に安定であるためには、その養成量は必要量に対してかなり少ないことが条件であろう。開放制ということを基本前提とすれば、養成量の確保と教育の養成目的の強さとは相反する関係にならざるを得ない。このように量の問題として考えると、これまでの義務教育教員の養成政策は、有資格者教員をもって必要量を充足することよりは、量については50%程度で我慢し、目的養成を強化することに傾斜した政策であったということが出来る。このような選択をした理由はいろいろ考えられるが、養成量を犠牲にしたのはおそらく財政的な事情が大きいであろう。

ここでもう一つの問題がある。それは「開放制」と「目的達成」は背反すると言ったが、それは「目的養成」の「目的」とは、「教師、教職」という職業に向けられたもので、その目的に向かっての教育は内容的にも限定され「目的以外の職業」に有効でないという観念に立っていることである。しかし、その教育の内容・性質に具体的に踏み込んで考えると、それは「教師、教職」をどう見るか、教師の能力・資質とはなにか、養成教育で目指される「能力・資質」はどのようなものかなど、いわば教師観によっていろいろと異なることになるはずである。そのように考えてくると、先の「背反」という結論は修正する必要がある。「背反」という結論は、「目的の明確化」は「その教育を受けた者の進路を狭くするという「ある特定の養成教育のタイプ」（例えば、現行の免許法基準の小学校教員や養護学校教員）を想定していることに基づいているが、さまざまな教師論があり、またさまざまな教師教育があるとすれば、そのような教師教育の多様性を承認し、それを保証すれば、問題の様相はかなり変わってくるからである。

これは単なる仮定の議論ではない。具体的に、中等教育教員の養成についてみれば、大別して教育系大学・学部の養成教育と一般学部の養成教育という2つの類型が「開放制」のなかに実際に存在している。そしていずれもが正規の資格を持った教員を生み出しているが、一般大学・学部での養成教育は、教育の総体においては将来の進路に対しては「開放的」であるから、養成量が供給量を超過しても問題はない。このように教員養成教育を多様な教育類型において考えれば、先の「背反」の結論は一面的であるということになる。

開放制教員養成は基本的に多様な教員養成教育を想定するものであり、その多様なあり方が基本的に平等に位置づけられている限り、その一部に「強い目的意識を持った計画的な養成教育」が存在することは制度的に矛盾しない。もっとも、先に論じたように、その「目的計画的な教育」にもかかわらず養成された者の就職保証はできないという問題があるが、その問題はその計画部分の養成量が需要量に対してかなり少なければ、実際上は大きな困難にはならないであろう。

問題は一般学部では養成しにくい幼稚園、小学校、障害児教育等の教員である。この部分については実際上は教育系大学・学部での養成が想定される。先にも述べたように、教員の需給を巡って教育系大学・学部で困難な状況が生まれるのは、「目的養成教育」がきわめて画一的・拘束的で多様な教育類型を認めないことからくるのである。本質は「養成量の過剰」にあるのではない。むしろ「必要量の教員を供給する制度」を考えるならば、原理的には、必要量以上の教員養成を行う必

要があり、それが「開放制」の理念に基づいて多様な教育類型で行われるならば問題は異なってくるのである。

### まとめにかえて一若干の提言

今日、教員の質の向上が強く求められている時、基幹的な標準的資格の教員を需要量を上回る量で養成することを、まず前提とすべきであろう。一般に、過剰供給は自由競争市場においてその労働力の社会的評価を低下させる恐れがあるが、それは賃金決定が労働市場の状況を敏感に反映する、私的企業の場合であり、義務教育制度のように大部分が公的に維持されている場合には、その社会的評価（その端的な表明は賃金・労働条件である）は政策によって労働力の実質的な評価にふさわしいものに維持できるし、実際に「教職特別措置法」によって教員への志望が高まったように、政策的に維持できるものであることは実証済みである。

市場（自由競争）の法則から言っても、ある程度の競争の存在はより良質のものを選択する可能性を増大させる。もちろん過度の競争は、競争に勝ち抜くことが最優先されることによって質を歪める危険が大きい。どのように工夫された選抜の尺度を用意しても、被選抜者が意図的にその尺度に自らを合わせ、結局その質を一面の奇形的なものにするからである。その意味で、過度の競争状態が続くことは好ましくないから、供給量の一定の調整は必要であろう。

「供給の調整」には、個々の養成機関自体で養成量を調節する工夫があってもよいし、学生自身が「職業選択」の問題として選択できる幅を大きくするという方法もある。その両者の併用が一般的な在り方であろう。例えば、大学・学部が「目的計画的養成」を目指している場合には前者の方策が必要になろうし、自由で開放的な養成（学生に教職免許を義務づけず、他の職業につくことを可能にしている教育、一般学部での教員養成）の場合には、学生の自己選択による調整が期待されることになる。これをいずれか一つの方策で行おうとするのは、「開放制」の教員養成制度の全体の中に位置付けられている「計画的養成」の矛盾を増大させることになる。

「開放制」の下で義務教育教員を確保するという観点や、現在の教員人事が地方教育行政の単位であること、さらに地域の教育との歴史的な深い関わりなどから言えば、「教員養成」を「主たる目的」とする大学・学部が各県に存在することは大きな意義がある。

この現行の制度を基本的に維持するには、これまで指摘したように「目的計画的養成」の行政施策を「画一的」に「制度的」に強制し、事実上「閉鎖制的に」機能させることによって矛盾を激化させてきたことを改め、学生の職業選択の自由度を大きくするなかで教職や教育への意識を高めることが必要である。また大学自身が行政の「目的計画的養成」を受け入れて「画一的な条件整備」を求めてきたことから脱却しなければならぬ。

これまでの「計画養成」は、「目的計画的養成」を強化することによって「教員養成大学・学部」に



入学した学生に教職に就くことを事実上強制する制度であった。それは教職の魅力を高める努力なしに制度の仕組みで教員供給を確保しようとする、「安上がり」で全く「怠惰な」制度であったと言わざるを得ないのではなかろうか。そのような制度を「養成量を縮小して存続」を図っても、真の発展は期待できないであろう。今日の趨勢から言えば、むしろいかにして教職を魅力あるものにして教職志望者を増大させるか、の方策が問われているのである。

今日、大学の個性化が求められ、大学設置基準の大綱化によって、個別大学の創意工夫によって「大学改革」を進めていくことが強く期待されているとき、教育系大学・学部は、(1)「目的養成」を掲げた教育の一層の改善を目指す方向、(2)「より柔軟な教員養成」への教育改革の方向、あるいは(3)「学校教員に限定しない教育者養成」の構想の具体化、また(4)「新課程」のような異なった教育目的の教育組織の併置の工夫など、自らの判断においてそれぞれに大学・学部のあり方を選択し努力すべきであろう。そのようなさまざまな大学・学部の在り方を認め、それぞれの特色ある教員養成の成果を競うことが「開放制教員養成」の本来の趣旨なのである。

開放制教員養成は、基本的に、このような必要量以上の教員有資格者を養成する制度であるが、それで需給関係が充足されるかどうかは、この制度自体は保証しない。免許状を取得した者が実際に教職に進もうとするかどうかは、彼らの意思にかかっているからである。また多くの大学が教員養成機能を持っても、学生がそれを活用して免許状を取得するように学習するかどうかは学生の意思にかかっていることである。このように開放制の教員養成がその機能を果たすためには、青年が「教職」に魅力を感じ、「教職に就くことを希望する」ようになることが決定的な条件である。この条件を欠いて、いかに「計画」を考えても意味はないのである。

そのような意味で「計画的養成」を目指し教員養成目的を掲げる大学・学部の場合も、「教員になれる」という条件で学生を誘引し、「教員にする」というカリキュラムで学生の教職志望をつくりだす「安易さ」を捨て、どのようにして優れた学生が入学を志望するようにするか、また入学した学生に教職への志望をどのように育てるか、を真剣に考えるチャンスではなかろうか。従って「過剰な養成」は、「教員養成を主たる目的として掲げる」教育系大学・学部が、青年にとってどれほど魅力あるものになるかを問うという点で、厳しくはあるが、その教育を飛躍させることになるであろう。

教員養成の教育をどう考えるかという問題は、教員の資質をどのように考えるか、という問題である。大学・学部の養成教育のあり方が教職免許法に拘束されてはならないが、養成教育は最終的には免許法の基準を充足するものでなければならないから、免許法の規定の仕方は大学の養成教育のあり方、その自由な設計の可能性を規定する。そこでこの問題は、具体的には教員免許状の問題である。免許基準を学習すべき「領域」についての単位数の指定程度に緩やかに規定するか、現行のようにかなり細かな科目区分にまで踏み込んで規定するかは、教師の基本的な能力資質の捉え方の違いであるが、それは大学の養成教育のあり方に大きくかかわってくる。

また免許状の種類、水準も深い関連がある。現在の一般的な考え方は、現行の学校体系と教育課程構成にあわせた「学校種別、教科別」であるが、この免許状の種別がカリキュラムへの拘束性を強めている。これも検討すべき問題ではなかろうか。幼稚園、小学校は「学級担任制」、中学校以上は「教科担任制」と固定的に考えてよいのだろうか。小学校においても現実にはいくつかの教科について「専科教員」をおいている場合があるし、中学校以上においては教科にかかわらない「進路指導」や「カウンセリング」などの専門的力量的の必要も指摘されているし、現実に進路指導をはじめさまざまな教育活動が専門的に展開されている。また高校などでは教育内容の多様化、選択制の拡大などでさまざまな教科目が増大している。

このような状況を考えると、一方では教師の能力資質の専門性の細分化の傾向があるが、他方では教育活動をそのように細分化したり、職種を分化させることの問題も現れている。このような現実の一見矛盾した要請について、学校教育と教師の専門的な活動の態様や組織のあり方との関わりで、根本的に理論的に検討することが必要であろう。かつて国大協が試案として提言した「免許制度の改革の方向について」<sup>(16)</sup>もそのような観点からのものであった。

教員養成の問題で、もっとも意見が分かれ、また実践的に重要なのは、小学校教員の能力資質の議論とその養成教育のあり方の問題である。「教職の専門性」の内容の問題も小学校教員において大きく意見が分かれる。現実の問題として、中学校以上では「教科」の指導力は、かなり高い水準の教科に関する学習を必要とするから、一人の教師に広い領域にわたる教授能力を求めることは困難であり、また学校教育における教科教育の比重も大きく、一定の専門領域について専門的な力量を持った教師が担当するという「教科担任制」が主要なものになることもあまり異論はないであろう。従って中等学校以上の場合に、教科領域以外の教育活動をどのようにみるか、どのようにそれを担当するかという点と、教科の区分をどのような観点で考えるかという問題は検討すべき重要な課題であるが、養成教育の骨格については大きな問題は出ていない。

小学校の教員が保持すべき能力資質についての考え方は、小学校教育の教育活動の組織の仕方によって、さまざまにありうると思われるのに、その養成教育のカリキュラムの構造は各大学・学部による差異はあまりないのではなかろうか。それは現行免許法の規定が大学の専門教育の大半を決定するほどに細密な規定になっているので、工夫の余地がないという問題も確かに大きい。しかしまた、そのようにカリキュラムの類型を多様化する可能性がないということで、理論的探究を怠ってきたという面がないであろうか。少なくとも教師の資質や能力についてはかなり異なった意見があるし、「教師像」「教職観」においても対立した意見がある。とすれば、それらがカリキュラム論、免許基準論として具体化されてこないというのはなぜであろうか。それはやや厳しく言えば、行政の「目的計画養成」政策に教育系大学・学部が「同調」し、その政策の枠組みに実践的に対決することを怠ってきたからではなかろうか。教育研究者自身が「現在の学校や教育のあり方の基本的な枠組み」に囚われて、教員養成教育のあり方をその枠組みの中でしか考えてこなかった、その現実の枠自身を批判的に検討し、教員養成教育を理論的に実践的に探究し、創造する努力が弱かった

のではないか。

筆者が、開放制における教員養成教育の多様な存在を主張するのは、実際にそれぞれの大学・学部が、自らの教師論、教師教育論を持ち、それを大学教育として展開し、その実績において競うべきではないかと考えるからである。そこでは「教授方法等を重視する小学校教員像」や「一般教養の深さを重視する小学校教員像」あるいは「教科領域における専門能力を重視する小学校教員像」、「教育科学についての専門的教養を重視する小学校教員像」等、小学校教育や小学校教員についてのさまざまな学問的認識が、具体的な教育課程として展開されることで、教育学の理論と実践性が試されるであろう。開放制の教員養成はそのような教員養成の理論的・実践的な深化を可能とする制度であり、またそれが期待されているのである。教育系大学・学部の改革は、そのような研究・教育の発展と実践を展望するものでありたい。

最後に、小論では教育系大学・学部の教育改革を主題としたので、開放制教員養成の重要な構成部分である「一般大学・学部」の教員養成の問題点については全く触れることができなかった。

開放制教員養成における一般大学・学部の比重は、その教員供給率から言っても、中等教育においてはきわめて大きいのであり、この養成教育の充実発展は大きな課題である。開放制教員養成制度は、実体的には、教育系大学・学部の養成と一般大学・学部の養成がそれぞれの養成教育の質を競い、多様な優れた教員を教育界に供給することに、その制度の優位性を示すことができるのである。しかし、この一般大学・学部の教員養成については、「教員養成教育」についての自覚の弱さが、つとに指摘されている。「閉鎖制教員養成」への動きは、その政治的な意図はともあれ、口実とされてきたのは開放制の養成教育への不信であった。その意味で一般大学・学部における養成教育の質を高めることや、現に行っている養成教育についての特質を明確にし、積極的に主張することはきわめて大切である。国立大学協会の教員養成制度特別委員会の調査研究活動は、開放制教員養成制度に対するさまざまな批判やその形骸化をもたらす動きに対する国立大学としての努力を示すものである。委員会は、国立の一般大学の教員養成を重視し、その改善充実のために、その時期に応じて、必要な提言をしてきた。この点では、近年の私立大学の「教職課程」関係者の努力は目覚ましいものがあるが、国立大学一般学部の個別の動きはあまり見られない。その事情も含め、一般大学・学部の養成教育の改革課題を検討することは今後の重要な課題である。

国の「目的的计划養成」政策については検討してきたが、開放制教員養成における一般大学に対する政策についても、最後に触れておく。結論的に言って、国は「開放制教員養成の制度」を認めてはいるが、きわめて消極的な態度で、「一般大学による教員養成」を国の「目的的计划養成」制度（国立の教育系大学による養成）を「補完」する「任意的」なものとみなし、小論で強調したような積極的な意義はほとんど認識していない。従って、「課程認定」等において国の教員養成基準を維持するという観点にとどまり、一般大学の養成教育の充実のために積極的に条件整備を図ろうとはしない。

開放制教員養成制度は、国の教員養成制度であり、教育の根幹をなすのは教員の資質であるから、その教員供給において大きな役割を果たしている一般大学の教員養成の「条件整備」は国の教育行政の責任に属することである。この原則に基づいて教育行政はなにをなすべきかは、一般大学の養成教育の充実のためにも是非検討しなければならない問題である。<sup>(17)</sup>

- (16) 国立大学協会教員養成制度特別委員会『大学における教員養成－教員養成制度充実のための課題－』昭和59年6月 国立大学協会 p. 61-77

この報告書は、免許制度の歴史を検討して、当時の免許法改定の動向にみられた改革の論点を吟味批判し、また免許法の性格と問題点を明らかにしたうえで、「免許状の種別を廃止し、学習内容の専門性を表示する」という改革案を提示している。

- (17) 一般大学に対する国の条件整備の問題については、近く公表される国立大学協会教員養成制度特別委員会の報告書で触れられる予定である。

(1994. 10. 17)