

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⁽¹⁾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きた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「効率的再編成」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、現実に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⁽²⁾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」⁽³⁾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⁽⁴⁾、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 教育科学編』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）を設けるとする考えよりは、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⁽⁵⁾。

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—学科目制」をとる大学とし⁽⁶⁾、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。⁽⁷⁾

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。』⁽⁸⁾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。⁽⁹⁾

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。』⁽¹⁰⁾

この間の厳密な論証⁽¹¹⁾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」の通達を發し、各大学・学部内の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」の通知を發し、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

