

戦後の教員養成制度を質的に大転換させ、 教育学部の統廃合もねらう専門職大学院

教員養成制度の新たな展開か教員養成の解体か！

山口 和孝

<教員版専門職大学院構想の急浮上> 10月20日、中山文部科学大臣は、「教員の資質向上のための教員免許制度の抜本的な見直し」と「高い専門性を備えた教員を養成する専門職大学院大学院の設置」について中央教育審議会に諮問した。これは、前・河村文部科学大臣が、大臣権限で組織した「これからの教育を語る懇談会」（2004年4月2日発足）において、政策事務方を排除して短期間でまとめた「人間力向上のための今後の教育の構造改革の方向性について」（第一次まとめ、2004年9月1日）の内容を受け継いだものである。その背景には、国立大学の法人化移行と平行し、総務省から財政構造改革への文部科学省としての対応を迫られてうちだされた「国立大学の再編 統合についての基本的考え方」（2001年11月）の戦略的方策がほとんど遂行されなかった文部科学省の“焦り”が反映しているのだろう。

専門職大学院は、2003年4月1日付けで発行した学校教育法改定において設立された法科大学院（ロースクール）を皮切りに、技術経営（MOT）大学院、公共政策大学院、会計大学院など学部をもたない独立大学院が数多く設立されてきた。しかし、今回もくまれている教員版専門職大学院大学院の設計には、以下に述べるような大きな問題が起こりうる懸念されており、教員養成系大学・学部は、政策的動向に神経を尖らせている。

しかしながら、現在の段階でオフィシャルには、教員版専門職大学院の制度設計の内容については何も示されておらず、中央教育審議会の答申待ち（2005年秋と予測）という状況なのだが、「競争的環境」という見えない圧力の下で、全国の教員養成系大学 学部は、これにいかに対応するか深刻な苦境に立たされている。すなわち、この政策的動向に“乗る”ことによる“生き残り”戦略をとるか、あるいは、“乗る”ことが“生き残り”の道なのか否かの状況判断をめぐって戦々恐々とした模索の中にある。

それは、この専門職大学院が、戦後の教員養成のあり方を根本的に転換してしまう大きな意味をもつことが懸念されるからだ。いや、それだけではなく、展開の仕方如何によっては、現職教員の研修や免許のあり方など教員の世界にとんでもない大きな影響を及ぼし、教師管理の手法を変質させるかもしれないという懸念があるととも、その対応に失敗すれば、今度こそ、統合せざるをえない状況に追い込まれたり、本当に消滅してしまう教育学部が出現するかもしれないという観測があるからだ。

教員養成系大学 学部は、この10年間の文部科学省の政策によってどこも深刻な事情や矛盾を抱え込んできた。それはまず、教員養成定員5,000人削減計画（1998年～2000年）の激震で始まった。当時は、全体的に教員需要が低迷期にあり、地方の教員養成系大学 学部では、教職への就職率の低さを槍玉に挙げられて、学部定員の半分、ないし半分以上を、教員免許の取得を卒業要件とし、通称「新課程」というコースに振り分けて、「教育学部」の看板を降ろさざるをえないところも出現した。さらに、日本の大学を「経済活性化の起点にする」とした遠山文部科学大臣の、いわゆる「遠山プラン」（2001年）で、教員養成への「特化」と「新課程」の縮小 廃止を軸とした大学の再編 統合方針が打ち出され、県境を越えた国立大学の大型再編もくまられたのだった。

しかしながら、冒頭で述べたように、地元での教員養成を切望する地域教育界の猛反対や内発的発想を欠く政策動向への反発から、大型統合も「新課程」の縮小 廃止も文部科学省の期待に沿うような動きはほとんどみられなかった。それには、2004年4月をもって法人化への移行を迫られた国立大

学の大騒動も大きく影響したのだった。そのことはとりもなおさず、「遠山プラン」の破綻を意味するものでもあった。

ところが、中教審が諮問(2004年10月20日)された教員免許の更新制と専門職大学院の設置は、「遠山プラン」を法人化した国立大学の再編統合を実体化するものとして戦略的に位置づけられているのではないかという観測が広がっている。文部科学省関係者も、「遠山プラン」は間違っていなかった、時期が悪かったと述べ、教員版専門職大学院の狙いが、教員養成系大学 学部の再編統合のテコにもなりうることをほめかしている。その懸念については、具体的な制度構想を検討する中で説明しよう。

次に、どのような政策意図が表明され、どのようなものが構想されているのかということを経験者系大学 学部関係者に政策サイドが漏らしている限りにおいて描いてみよう。とは言いながら、以下の展開は、現段階における政策サイドの思惑であり、また、さまざまに飛び交う解釈の一端を紹介するものにすぎないことを断っておきたい。政策的に確実なものはいまだ何もなく、しかし、見通せない教員養成系大学 学部関係者の不安だけが確実に展開している状況なのだから。

< 政策の基本発想 > 国立大学法人の教員養成系大学の上には、専修免許取得という管理職登用のための上級教員免許取得を目的とする修士課程の大学院が設置されており、その上に連合大学院(博士課程)が接続しているところもある。また、教員養成系の新構想大学として設置された兵庫教育大、鳴門教育大、上越教育大は、いわば「専門職大学院」タイプを構想したものだ。しかし、文科省は、こうした大学院は、成果があがっていないと厳しく批判する。しかしだからと言って、その見直しをはかる方向ではなく、これとは別に「高度な職業専門家」養成機関を設置するとして屋上屋を重ねようとするのが教員版専門職大学院だ。ではなぜ、屋上屋を重ねるような無理をしてまで新たに専門職大学院大学院を設置しようとしているのだろうか。そこに、この政策構想の意図する本質が潜んでいるようだ。

教員版専門職大学院は、修業年限を2年を基本とするが、研究指導も修士論文もない「研究のない」大学院で、将来的には1県1専門職大学院を設置する方向であるとされている。しかし、各県に必ず一つということにはこだわらないという話も政策サイドからだされている。

法科大学院、会計大学院などにおいては、出口に国家資格が待ち受けており、専門職養成の目的も着地点も明確である。しかし、教員版専門職大学院では、教員養成系大学 学部卒業生、教員免許取得希望の社会人、一般学部卒業生で教員免許取得希望者、現職教員などさまざまな応募資格を設定することが可能としているが、養成される専門家の将来的有用性はまったく示されていない。そのため、地域社会とどのような連携をはかってその有用性を構想するかの個別対応に任せられているような懸念が当然に浮上することになり。現に、文科省の説明は、設置のメリットは、「需要と供給の関係で決まる」としている。そこに、国家基準は示さず、地方分権の裁量を活用して立ち上げられる設計をしたものに認可を与え、その経営結果については、厳しく第三者評価によって査定し、失敗すれば「自己責任」という新自由主義の政策的ロジックが色濃く反映しているように推察される。

教員養成は、戦後一貫した国家の重要な施策のひとつとされ、医師と同様の計画養成をとっていた。そのことについて文科省は、「教員養成1万人体制は変えない」とする一方で、将来的には、教員養成を専門職大学院に収斂させるとも受け取れる発言もあり、計画養成をどう維持するかは政策サイドでもまだ定まっていないことが伺える。

< 制度設計の概要 > 法科大学院は、実務家教員は2割とされているが、教員版専門職大学院では3割が必要とされており、教育実務家の内容はこれから例示されることになるが、教員養成に関わる実務家というものを推察すれば、教育行政関係者や教職経験者が三分の一も教員として入り込むことになる。

専門職大学院の一般的基準にしたがって教員版専門職大学院の教員は、新たに増員されずに、学部の教員定員の一部を割いてこれに充て、大学院専任の教員とされることになる。このことが、教員養成系大学 学部の再編統合を必然的に促進させるテコになる可能性は大きい。政策サイドは、この

専門職大学院の形態には、「連合・連携」とさまざまなものがありうると表明している。学生や教員の数が少ない地方の教員養成系大学 学部が専門職大学院を立ち上げざるをえない状況におかれれば、そこに配置する教員を割かれた学部は成り立たなくなるから、近隣の同系学部と「連合・連携」という形をとらざるをえなくなるだろう。そうなれば、教員養成学部の教育内容が弱体化することは避けられず、文部科学省が要求する「質の高い教員」を養成することができなくなるおそれ現実的なものとなる。

先に、屋上屋を重ねる矛盾を侵すようにみえる政策に本質的意図があると述べたのはこのこと、すなわち、専門職大学院設置によって、「遠山プラン」の統廃合を実現し、全国の教員養成系大学 学部を競争的環境の中で淘汰する意図があるのではということだ。他方、学部における教員養成の充実をはかり、既存の研究的大学院の維持を図る方向をとれば、政策的課題の遂行から距離をおいたとして、第三者評価は低くなり、競争的資金の獲得から遠ざけられることにもなりかねない。そういう政策的力学の中で、教員養成系大学 学部は、“乗る”のか“反るか”のかの苦渋の判断に迫られることが避けられない見通しがあるため、中教審の答申が出る前から、大きな波紋を大学に投げかけている。

既存の研究者養成の大学院と専門職大学院の両方を維持することは、弱小大学 学部にとっては極めて困難なことで、研究者養成大学院を改組して専門職大学院に移行するということも出現するだろう。それは、法科大学院の設立が、法学研究者養成の大学院教育を犠牲にして出発したように、教育学や教員養成に関わる専門的研究者を養成する高等教育の道筋は縮小せざるをえなくなるだろう。

免許更新制と専門職大学院大学院がどのようにからむのかからまないのかも大きな懸念のひとつとなっている。教員免許更新制は、「指導力不足教員」の増加による教育現場への不信に対する信頼回復策としているが、免許更新にかかわる講習や単位取得、あるいは再研修、または、学位の種類に応じた免許更新の差異化などの機能を専門職大学院にリンクさせて設計されるとすれば、専門職大学院大学院のあり方が、教育現場の教師のあり方を大きく左右することになるだろう。法科大学院や会計大学院のような、“出口”における国家試験への優遇策などのような付加価値をもたない専門職大学院大学院は維持が難しいからだ。

<政策的スケジュール> 教員版専門職大学院の制度設計を検討することになっている中教審大学分科会の「中間まとめ」は、2005年春に出され、最終答申が諮問から一年後の来年秋と想定されている。それをもって、2006年度の通常国会に教育職員免許法の改定案が上程され、関連して専門職大学院の設置基準が教員版の制度設計を可能とする内容に修正されることになるだろう。教員版専門職大学院設置のための概算要求は、2007年度となり、早い場合には、2008年度に設置というスケジュールとなっている。

2004年の4月から、国立大学は法人化し、6年間の中期目標 中期計画を提示したのだが、専門職大学院大学院の設置というような極めて大きな政策転換は、中期目標 中期計画策定時には発想すら存在しなかった。したがって、いずれの大学も、そうしたことを念頭に置かない学部改革や学部目標の実施に追い立てられている。その達成度の評価は毎年度行われるとともに、第一期終了時の2009年度までの総合的成果によって法人化第二期の運営費交付金が査定されることになるので、中期目標 中期計画として掲げた項目の中断、修正には慎重であることが要求されているのだが、教員養成系大学 学部は、どこも、現在進行中の中期目標 中期計画の実施をそのまま継続するのか、大胆に軌道修正して教員版専門職大学院大学院にむけた学内体制へのシフトをはかって中期目標 中期計画の修正をはかるのかの政策的判断を求められる状況に立たされている。

しかし、それはそう簡単なことではない。学部組織の改編やカリキュラム改革、あるいは、いろいろと新しい試みに取り組む方向で検討を重ねたり、すでに改革に着手しているところもある。それを、まだ、制度設計がいかなるものになるのかも不透明な専門職大学院大学院設置にむけて転換は、これまでの学部改革の延長線上には成立しえず、なかなか悩ましい判断をとらねばならないことになるからだ。場合によっては、近隣の教員養成系大学 学部との「連携・連合」というような形態をとる方向の選択をする判断をすれば、なおさらのことであろう。

<政策サイドの矛盾> こうした理念も具体的内容も、現在の教員養成の諸問題を解決するとは思えない教員版専門職大学院の動きが教員養成系大学・学部の動揺や奇立ちを招いている背景には、加えて、こうした構想について文部科学省内部に必ずしも統一した見解と姿勢があるようにもみえないこと、政府内部に政策をめぐる大きな亀裂がみえ隠れしていることがある。

免許更新制と専門職大学院について説明し、教員養成系大学・学部の関係者からの質問に受け答えする文部科学省担当官の姿勢には、ラディカルな推進派とそうでもない見解に部妙なズレもみられ、また、制度設計について積極的に協力してもらいたいという発言が政策サイドからだされている。これは、参加型の政策立論という視点ではなく、政策サイドに明瞭な制度アイディアが存在しないことの反映とみるべきだろう。

さらに、規制改革・民間開放推進会議は、文部科学省に対し、専門職大学院の設置と免許更新制の「具体的な方向性や手段」について極めて問題があるとその再考を促す、非常に強いトーンで「質問状」(2004年11月1日)を付きつけた。新聞は、「教員養成大学院に『待った』」(日経、12月6日)、「教員免許更新制『ノー』」(読売、12月7日)などと報じたのだが、そこには、教員養成に関する極めて重大な姿勢が見え隠れしている。推進会議が批判するロジックは、専門職大学院の設置は、「特定の課程を修了した者の教員への登用を仮に優遇・奨励するとなりうる」のは、開放市場への「参入規制の強化」というものだ。また、教員免許更新制に関して、「教員免許制度自体が優れた資質をもつ社会人一般の任用に対して抑制的に機能している」と批判するものだ。

文部科学省が、あくまで教員養成を省管轄におき、これまでのパイの大きさを維持したままどうそれを再編するのかという政策論理であるのに対して、推進会議の政策ロジックは、そもそも、教員養成と免許取得者の採用という制度自体が、規制によって囲い込む閉鎖的な制度であると考え、教員の資格・採用を開放市場において自由化するべきであるというものだ。それは、新自由主義的発想による教員養成制度・採用制度の解体に他ならない。すなわち、教員免許をもっているからといって「優れた資質」をもっているとは限らず、逆に、教師としての「優れた資質」の所有者は「社会人一般」にいくらでもおり、そういう人達が、学校管理職や教師として「学校教育に参加」できるシステムにすることこそが必要だという観点である。問題ある教師のチェックや排除は、「透明性・中立性・公正性」を欠く教員採用制度や免許更新制で解決できるものではなく、それは、「保護者や地域住民の学校評価」や「市場における評価結果の重視」によって成されるべきものであるとしている。“入り口”における門戸開放と“出口”における「評価」で、「市場での不適格者排除の可能性」が開かれるとする。

このロジックは、もはや教員養成などという特別に囲い込まれた資格制度などは必要ではなく、教師になりたいものを広く採用し、その実績で淘汰すれば良いとする新自由主義的手法である。すなわち、規制緩和しながら新たな規制による管理を行おうとしている文部科学省と教員養成という制度そのものを解体し、市場原理にゆだねようとする推進会議の対立構図が浮かび上がっている。

国家百年の大計の観点も欠落させ、教育問題に猫の目施策で対応しようとしている教育行政の矛盾につきあわされる教育現場は、一層の混乱を強いられ、疲弊し、そしてそれはあらたな教育問題を生み出すことになるだろう。この10年間以上にわたって、文部科学省の場当たりの教員養成政策で引き回され、混乱し、疲弊し、さらに国立大学法人化で憔悴しきっている教員養成系大学・学部が、いままた、更なる外圧を強いられることになる。しかも、今度は、「設計したあなたの見通しが甘かった」という「自己責任」論で政策的責任の所在を回避し、競争に敗れたところは自然淘汰されるというロジックが支配することになるだろう。こうした混乱は、単に国立大学法人の「経営上」の問題ではなく、教員養成に関わる私立公立大学すべてを巻き込んで、政策サイドが求める「質の高い教員」養成をめざした市場競争が大学院を軸として展開し、学校の先生の姿を大きく変えていくことにつながっていく。すなわち、大学における教員養成の問題は、日本のすべての学校の未来を左右する大きな問題なのだ。