HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公教育再編過程下の「学校・教員マネジメント」に関する議論の変遷について ： 1990年以降の中教審答申を中心に
Author(s)	高島, 裕美
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 107, 205-225
Issue Date	2009-06-22
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.107.205
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38715
Type	departmental bulletin paper
File Information	107_011.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院
紀要　第 107 号　2009 年 6 月

公教育再編過程下の「学校･教員マネジメント」に関する議論の変遷について

― 1990 年以降の中教審答申を中心に ―

高　島　裕　美*

The transition of the discussion concerning ‘School and Teacher management’ under the public, educational reorganization process

Hiromi TAKASHIMA

【キーワード】教員政策，「厳格化」／「弾力化」，学校・教員マネジメント，「信頼」

【目次】

序章　論文の課題と限定
　第一節　課題の位置づけ
　　第一項　近年の教育改革のまとめ
　　第二項　近年の教員政策についてのまとめ
　第二節　検討する対象
第一章　1990 年以前の教員政策　－新自由主義改革の前史として－
第二章　1990年～2000 年の教員政策 －文部省と政府による規制改革の推進動向に着目して－
　第一節　教育改革の主体の変遷－教育改革における対抗軸の喪失と教員集団の分裂
　第二節　文部省の教育改革－「ゆとり改革」と結びついた「学校のスリム化」
　第三節　政府の規制改革推進の中での教育改革
　第四節　「ゆとり改革」と規制改革の進行の下での教員政策－「学校･教員マネジメント」への着手
　第五節　文部省の「学校・教員マネジメント」による「信頼」の確保戦略
小括　「弾力化」政策と「厳格化」政策との対抗関係
第三章　2000 年以降の教員政策　－複雑化する改革の担い手に着目して－
　第一節　「ゆとり改革」の頓挫と国家・政府による教育改革への関与
　第二節　教員政策の「厳格化」と「弾力化」のせめぎあいにみる改革の主体間の対抗
　第三節　教員給与に関する制度改革　－「学校・教員マネジメント」のもう一つの側面
　第四節　2009 年現在の教育改革・教員政策
小括　国家統制の強まる中での文科省による「学校・教員マネジメント」戦略
終章　本稿のまとめと今後の課題

* 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程（教育社会学研究グループ）

序章　論文の課題と限定

本稿では，1990 年以降急速に進行している新自由主義教育改革[1]の下での教員政策をおよそ時系列的に取り上げ，それが教員個人と教員集団とのあり方をどのように再編しようとしているのかを，教員政策立案の担い手とその意図に着目して整理する。特に，その中で文部省／文部科学省がけん引していると考えられる「学校・教員マネジメント」に関する議論の変遷を追うことを中心的課題とする。

第一節　課題の位置づけ

第一項　近年の教育改革のまとめ

まず，1990 年から現在までの教育改革全体についてその概要と特徴についてまとめる。

2006 年の教育基本法「改正」に引き続いての「教育三法」の「改正」（2007 年），新しい教育基本法第 17 条第 1 項に規定された「教育振興基本計画」の閣議決定（2008 年）といった最近の一連の制度改革は，わが国の今後の教育政策のグランドデザインを示しているという点で，一つの到達点に立ったと言えよう。

これらの新自由主義と評される教育改革の特徴とは，第一に，教育分野への市場化の導入である。一般的にその議論の出発点は，1980 年代半ばの臨時教育審議会（1984 ～ 1987 年，以下臨教審と略記）と捉えられる。教育の受け手のニーズを優先させた「多様な」教育を実現するために，従来の「画一的」な公教育のあり方を見直すという目的を持っていた。それは公教育に対する国家的な規制を撤廃しようという試みであると解釈できる。

しかし，この第一の特徴と相反した第二の特徴が 2000 年以降目立って現れるようになった。それは，公教育における「国家的コントロール」（世取山，2008 年）の強化という側面である。教育改革国民会議（2000 ～ 2001 年，以下国民会議と略記），教育再生会議（2006 ～ 2008 年，後続組織は教育再生懇談会，以下再生会議と略記）といった内閣直属の諮問機関の設置と，それらの報告の迅速な政策決定からも明らかなように，国家自体が教育改革の担い手として影響力を強めようとしている。

世取山は，公教育へ市場原理が導入されるからといって国家の教育政策決定への影響力が低下するとは言えず，むしろ学校間の競争が促進され，その結果・達成度によって国家による財政配分が行われるという，国家的コントロールが貫徹するというメカニズムを指摘し，この二つの特徴の関係性を，「国家統制を内在化する新自由主義への移行により新自由主義教育改革が完成する」と総括した（世取山，前掲書）。つまり，新自由主義教育改革の第一の特徴である教育の市場化・自由化の次のステージとして第二の特徴は位置づいているのである。

また，従来の教育政策の決定ルートについて整理した佐貫は＜文科省（文部科学省）→中教審（中央教育審議会）→政策化＞という図式をまとめているが（佐貫，2008 年），確かに従来は，教育行政を専門的に担当する機関であるはずの文部省／文科省，そしてさらにそこから独立した中立的な組織として中教審が本来教育政策決定の主体，教育改革の主体として位置付いていた。しかし 2000 年以降になって＜財界＋内閣→再生会議→中教審＞という政策決定ルートがまかり通るようになった。

つまり，第二の特徴である「国家的コントロール」の貫徹によって，教育改革を推進する担い手が複雑化し，さらに文部省／文科省のイニシアティヴが減衰したと捉えることができる。

第二項　近年の教員政策についてのまとめ

次に，本稿の検討の対象である教員政策について，ここまでの教育改革全体との関係性について議論し，その時系列的な変化と，特に近年の政策の特徴についてまとめてみよう。

教員集団・教員文化研究の分野において，教員政策は教育改革の中心的課題を占めていると捉えられている。久冨は「(教育) 改革における教師たちの二重の位置」を指摘する。教員は「『不信』の対象であり，『改革』の主要ターゲット」であると同時に「諸『改革』の現場での担い手であり，その＜成否＞を決する」存在と把握している（久冨，2004 年）。また，油布は，「我が国では『学校改善』の戦略的中心を教員においている」とし，教員個人の実践に強力な影響を与える教員集団に内在する「文化」の検討を行っている（油布，1990 年）。この立場からすると，教員政策には，一つには，公教育全般に関する政策の実現とその結果を左右する存在である教員をコントロールするという目的と，もう一つには，教育改革の「追い風」（久冨，2008）ともなっている国民の教育・学校「不信」を，教員を受け皿とすることで解消しようという目的とをもっているとまとめることができよう。

しかし，かといって教育改革をすなわち教員制度改革とする把握は，単純すぎる。教育改革の中で，教員政策は常に一定であり，それゆえ教員（集団）が矢面に立っているというよりは，その時々のさまざまな方針を取りながらその時々に求められる形へと結実すると把握する方が現状に沿っているのではないだろうか。上記の主張の含意はむしろ，制度改革の内容は変化するにもかかわらず，教員が常にその矢面に立たされることに対する疑義として捉えるべきである。

その根拠は次の二点である。まず，上の教育改革全般の時系列的な特徴の変化からわかるように，教育改革の担い手の変遷によって教育改革の内容が異なるので，それに連動して教員政策への着手のされ方も変容すると考えられるからである。そこで，教育改革の担い手と，それらがけん引する動向に着目して，教員政策の内容の変遷を検討する必要が生じる。次に，教育改革を後押しする国民の「学校・教育に対する『信頼』」という言説は，改革を通して一定ではなく，ゆえに教員政策の形成も時代を通して一定ではないと考えられるからである。

実際，「教育荒廃」という状況を受けて，臨教審第二次答申（1986 年）において初めて「信頼」という文言が取り上げられて以来[2]，現在に至るまで教育における「信頼」の確保という論点は各種審議会答申・会議報告に散見される[3]。しかし「信頼」の「確保」のため打ち出された施策は後でみるようにさまざまであり，「信頼」そのものの意味内容は，その時々で，それぞれの改革の担い手の意図によって，変容する可能性を含んでいるものであることがわかる。

近年の教員政策は，教育改革の中心的課題に据えられながら，改革の担い手の意図によって，またその時代に求められる「信頼」のありようによって，その内容は違う意味で用いられていたと捉えるべきであろう。

ここで，具体的な教員政策について，その推進主体と目的に着目して整理を行う。結論から言うならば，近年の教員政策は，養成･採用･免許制度･研修制度といった教員の専門的資質全体，加えて身分･人事管理･給与という労働者としてのキャリア全体に対する制度改革であると評価できるだろう。これらのトータルな制度改革は「諸『改革』の現場での担い手であり，その＜成否＞を決する」存在である教員に対する，総合的なコントロールであると言える。

まず，教員制度改革の中核課題としての教員の資質・資格という視点で整理すると，「厳格化」／「弾力化」という二つの相反する方針に分類することができる。

「資質・資格の『厳格化』」（以下単に「厳格化」と表記）に分類されるのは，教職大学院の設立（2008 年），教員養成から免許授与の判断を含む教員免許制度の抜本的改革を目指した結果としての教員免許更新制の導入（2009 年）に代表される，養成から採用，研修，免許更新に至るキャリア全体にわたる制度の厳格化である。

一方「資質・資格の『弾力化』」（以下単に「弾力化」と表記）に分類されるのは，教員免許を持たない人材の教員・校長への登用の促進[4]，教員給与の一般公務員並みへの引き下げ議論の進行である。「厳格化」を主に推進している組織は，中教審と文部省／文科省であり，「弾力化」を強力に主張しているのは財界の強い影響力を持った政府の規制改革推進路線である。

次に，教員政策の視点で重視すべきは，教員個人のコントロールと教員集団のコントロールとの双方に及んでいるということである。かつての教員制度改革は教育内容や教員の待遇をめぐって文部省・地方教育委員会と教職員組合とが対立するという構図で捉えられてきた（山崎，1986 年）が，その時代においては，教員政策とは教員集団との対抗関係で成立してきたと言える。教員個人を対象とした政策さえも教員集団全体として受容される基盤が存在したのである。現在の教員政策が，教員集団単位ではどのように浸透しようとしているのかに注目する必要がある。

そこで参考となるのは，「学校組織改革」というべき以下のような改革動向である。

近年の学校組織に関する改革については，国民会議報告「17 の提案」（2001 年）で，「学校へ組織マネジメントの導入の必要性」が示唆された他，学校評価における自己評価の実施と結果の公表の努力義務化（2002 年），主幹制の導入（2008 年）等が実行に移されているが，が，その意図は，個々の教員の「垂直的」統合と，学校経営への民間的手法の導入であると理解できる（佐古，2006 年）。

これらの，個の教員の専門的力量と労働・キャリア全体に対するコントロール，教員集団の統制としての学校組織づくりの双方にまたがる施策を本稿では「学校・教員マネジメント」として特に着目することとする。

第一章　検討の対象

本稿で対象とする時代は，課題の限定に合わせて，1990 年以降の公教育に関する提言，報告，審議会答申である。1990 年以降を検討の対象としたのは，一つには新自由主義教育改革への本格的着手が開始された時期であるということであり，二つ目には「教育荒廃」の因果関係として「信頼」という言説が登場した臨教審答申を皮切りに，それ以降の変遷をたどるからである。

ただし，1990 年以降の議論に入る前に，確認のためにそれ以前の教員政策について簡単に整理する。そして，1990 年から現在までを，教育改革の担い手に留意し，政府の規制緩和の推進主体が教育改革の担い手として現れる 1990 年から 2000 年までと，国民会議を皮切りにより強力に財界と内閣が教育政策に介入を始め，「学校・教員マネジメント」がその形を表しはじめる 2000 年以降との二期に分けて分析を進める。

そのような時系列的な整理のもとで，教育改革の全体像を描くとともに，その中から教員政策を抽出して両者の関係を検討する。

また，検討の対象とする教員制度改革の担い手として，文部省／文科省を中心に据える。さらにその対抗軸として位置づけられる教員の最大の職業集団であり労働組合である日本教

職員組合(以下日教組と略記)，そして1990年代後半から「弾力化」を推進する政府の規制改革推進路線と，教育改革のイニシアティヴを握ろうとする財界と内閣の存在を対抗関係として把握する。

それらの改革の担い手に応じて，検討する資料は以下のとおりである。

まず，文部省／文科省の教育政策の根拠である中教審答申である。必要に応じ教育職員養成審議会（以下教養審と略記，2001年の省庁再編で中教審に一本化）の各種答申を参照する。さらに，文部省／文科省，文部大臣／文部科学大臣による発表，会議報告もカバーする。

次に，財界・内閣については，直接的に掲げられた教育政策を取り上げる。一つには，新自由主義的教育改革のけん引役となった，政府の規制改革に関する会議による報告・発表，文部省／文科省の教育施策に対する提言，もう一つは，教育に直接関係する首相直属の教育に関する審議会や会議の報告や発表を取り上げる。詳細は表1を参照されたい。

表1　本稿で対象とする教育改革に関する会議・審議会の報告・発表等一覧

	文部省・文科省			国家・政府		その他
		中教審	教養審		規制改革推進派	
～1990年		1971年答申 「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」	1987年答申 「教員の資質能力の向上方策等について」	1986年臨教審 「教育改革に関する第二次答申」		
1990年～1999年	1971年 1月 「教育改革プログラム」	1996年答申 「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」	1997年答申 「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について（第一次答申）」		1996年12月 「規制緩和の推進に関する意見（第二次）」	1995年 経済同友会 「学校から『合校』へ－新しい学校のコンセプト－」
		1997年答申 「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第二次答申）」	1998年答申 「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について－現職教員の再教育の推進－（第二次答申）」		1997年1月 橋本内閣 「『変革と創造』－6つの改革	
			1999年答申 「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第三次答申）」			
2000年～現在	2001年 「21世紀教育新生プラン」	2002年答申 「今後の教員免許制度の在り方について」	※2001年以降、中教審に一本化	2001年12月 「教育改革国民会議報告 －教育を変える17の提案－」	2004年11月規制改革・民間開放推進会議 「文部科学省の義務教育改革に関する緊急提言」	
	2004年 「義務教育の改革案」	2005年答申 「新しい時代の義務教育を創造する」				
		2006年答申 「今後の教員養成・免許制度の在り方について」				
		2007年答申 「今後の教員給与の在り方について」				

第二章　1990 年以前の教員政策　ー新自由主義改革前史としてー

本章では，1990 年以降の教員政策の「前史」として，それ以前の教員政策をまとめる。

まず，1990 年以前の教育改革の全体像を確認する。

文部省が主導となって，戦後教育改革に次ぐ「第三の教育改革」を標榜したのは，1971 年中教審答申「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」であった。この答申では，「初等中等教育改革の基本構想として，発達段階に応じた学校体系の開発とその先導的試行，学校段階の特質に応じた教育課程の改善，公教育の質的水準の維持向上と教育の機会均等の保障，幼稚園教育の積極的な普及充実，特殊教育の積極的な拡充整備などについて様々な提言が行われ」（文部科学省『平成 13 年文部科学白書』より引用），本答申によって文部省の教育改革の基本であり総合的な方針を示したと把握できる。

それに次いで，同じく「第三の教育改革」をうたって登場したのが，首相の諮問機関である臨教審による答申である。臨教審では，当時の公立学校を覆っていた「教育荒廃」を争点に，それに対する国民・保護者の「不信」を追い風にして，首相・財界主導で「閉鎖的・画一的」な公教育を批判し「教育の自由化」が提言された。臨教審の存在は，1990 年以降に本格的に着手されるこれまでの文部省主体の教育政策・教員政策へ政府・国家主導の新自由主義教育改革が強力に影響を与えようという方向転換の萌芽として位置付けることができる。

そのような中で着手された教員政策の特徴とは，第一に，文部省にとって強力な対抗軸として存在していた教職員組合である日教組が，教育現場のイニシアティヴを握っていたため，文部省は自らのイニシアティヴを確保するための教員集団対策がとられていたということである。

個別の政策に着目すると，まず，教員給与の整備がなされた。1974 年に「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」が成立し，教員給与の優遇措置が取られることが決定した。これは教員の専門性と「特殊な」労働形態の十分な理解によって獲得された優遇措置と見ることができるが，一方で，労働基準法の適用外であることが決定的となったのであり，教員＝労働者であるとして，適正な給与を求めていた日教組にとって思わぬ結果を招いた（山崎，前掲書）。次に，学校組織への「主任制」導入[5]等，教員集団の階層化を図るようなシステムづくりが実施された。これは，教員集団を強力に組織化し，学校組織運営のイニシアティヴを組合員から回収するための対策と言えよう。

次に，教員政策の「厳格化」と「弾力化」の関係に目を向けてみる。「教育の自由化」を標榜する臨教審が推進していた教員政策は，教員免許を持たない，あるいは教職課程を修めていない社会人の教員としての「活用」といった教員免許制度の要件の緩和等の「弾力化」政策の推進と捉えることができる。しかしその一方，1987 年教養審答申「教員の資質能力の向上方策案について」を経て，初任者研修制度の創設（1988 年），条件附採用期間（一年間）の運用（同年），現職研修の体系化三段階免許制度の創設等，教員の専門的力量向上を目的とした教員の資格・資質の「厳格化」政策も実現していることが確認できる。

このことは，臨教審を主導していた政府・国家が，この時期の改革の主体としてある程度機能しつつも，それが貫徹はしていなかったということが言える。

臨教審によってけん引された教育の市場化・自由化は，教員政策の面では，「社会人」教員の導入に反映されているにとどまり，むしろ教員資格資質の「厳格化」方針に力点がおかれていたことが分かる。

第三章　1990 年～ 2000 年の教員政策
ー文部省と政府による規制改革の推進動向に着目してー

本章では 1990 年以降の教員政策について検討する。

「教育荒廃」の元凶としての「詰め込み教育」「受験競争」への国民的批判の高まりを，文部省は学習指導要領の大幅改訂[6]という教育課程改革の方針で解決しようとした。これがいわゆる「ゆとり改革」（岩木，2004 年）と呼ばれる，公教育の刷新であった。

同時に，臨教審が先鞭をつけた教育における新自由主義改革もまた，グローバリゼーションの進行の中での経済・財政における規制緩和・市場化の推進と，「行政のスリム化」という行政改革の方針に後押しされるように進行してゆく。

この時期の教育改革と教員制度改革の担い手に目を向けると，日教組は組織の分裂を経て，文部省との共同歩調をその基本方針とすることになる。このことによって文部省と日教組の対立が教員政策のメインに据えられることはなくなり，その代わりに，文部省と日教組の協調による教育改革の推進が図られることになる。さらにもう一つの改革の担い手として規制改革を推進する政府の存在が浮上する。これら三者の関係に留意して，この間の制度改革を見てゆく必要がある。

第一節　教育改革の主体の変遷ー教育改革における対抗軸の喪失と教員集団の分裂

はじめに，この時期の日教組の動き，それと関連した教員集団の変化についてまとめる。

1989 年，日教組は日本労働組合総連合会加盟の是非をめぐって対立が激化し，事実上組織が分裂する。同年定期大会では「参加・提言・改革」を運動の基本方針に据えることを決定，1995 年定期大会では，文部省との「社会的パートナーシップ」という関係づくりが提案された[7]。1976 年以降低下し続けていた組織率は分裂を機に 30 %台まで落ち込む[8]。

これまでのように教員政策を文部省と日教組の教育現場における主導権争いとしてのみ捉える図式は現実に合致しなくなった。その一方で，日教組がかねてより提言していた「学校週 5 日制（1972 年より提言）」の実施（1992 年），日教組委員長の第 16 期中教審委員への選任（1996 年）といった共同歩調が進行していった。

また当時，「教員の私事化－privatization」と呼ばれる現象が着目された。中心的な論者である油布は，教員集団は，機能的な集団として位置付けられながら，その感情の融和や統合性を希求するという特徴に着目し，このような特性は一方で，過度の「同調」を成員に求め，それを拒否する成員にを異端視し疎外するという欠点をもはらんでいると指摘した。1990 年以降に見られるようになった，教員集団に強く同調せず私生活を重視する教員の出現を「教員のprivatization」として批判的に捉えることが多い中で，油布はそのような教員の出現は，個々の教員の自律性・主体性を尊重した新たな教員集団の統合の可能性を秘めているとして注目している（油布，1991 年ほか）。

この現象は，日教組の分裂・路線変更とあいまって教員集団の統合の弱体化の進行を表している。それは，油布の主張を拡張するならば，別な論理による新たな教員集団の統合の余地を生み出したと捉えることもできるのである。

第二節　文部省の教育改革ー「ゆとり改革」と結びついた「学校のスリム化」

まず，この時代の教育改革の全体像について，1996 年，1997 年中教審答申を中心に明らかにする。

本章のはじめで述べた「ゆとり改革」は，1996 年中教審答申「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)」において，具体的な姿を現す。施策として示されているのは，一つには，従来の「画一的」公教育の否定としての「一人ひとりの能力・適性に応じた」教育，「生きる力」のはぐくみという教育のあり方である。もう一つは，教育課程における学習内容の削減，完全学校週五日制の実施等，学校の機能，比重を縮小するという意味での「学校のスリム化」（本答申第四章副題）である[9]。

続いて出された 1997 年中教審答申では，「過度の競争」「形式的平等」の否定を主張し，「［ゆとり］の中で［生きる力］をはぐくむことを目指す」上で「一人一人の能力・適性に応じた教育を重視する」「個性の尊重」の必要性を指摘する。具体的には「個性尊重の理念に基づく選択の自由」とそれに随伴する「自己責任の原則」，「教育上の例外措置」[10]に言及するなど，「個性の尊重」原則という「ゆとり改革」の中で，教育制度の「弾力化」が進行しようとしていたと捉えることができる。

学校の機能・比重を縮小する「スリム化」と結びついた文部省の「ゆとり改革」は，論点を学校・教員のあり方にだけにとどめず[11]，公教育全体の再編を改革の射程においている。そうすることで，国民の公教育全体に対する不満・不信に応えようとしていたと解釈することができる。

第三節　政府の規制改革推進の中の教育改革

1996 年中教審答申で，文部省が定義した「学校のスリム化」は，本来の「スリム化」の意味[12]よりかなりトーンダウンしたものであった。本来の意味での「スリム化」という財界による急進的な教育提言の実現は果たされたとは言えない。しかし，政府の規制緩和・民間開放の方針が教育の分野にも貫徹してゆく状況の中で，この「学校のスリム化」方針は再度参照されることになる。「学校のスリム化」方針を携えた政府の規制改革推進の担い手が教育改革の推進主体として位置付くことになるのである。

以下 1990 年代半ば以降の政府の規制改革[13]推進方針における教育改革の要点をまとめる。

1996 年 12 月「規制緩和の推進に関する意見（第 2 次）」においては，「教育の自由化・競争化」「教育内容の多様化」「特色ある学校づくり」「通学区域の弾力化」の四点が指摘された。

また，1997 年 1 月に策定された「教育改革プログラム」[14]において強調されているのは，「新しい時代に対応し得る人材養成」を基本とした，教育制度の柔軟化・弾力化である[15]。この中で取り上げられている教員政策は，教員養成カリキュラムの改善（養成課程にボランティア等社会体験の導入），教員採用の改善，教員研修プログラムの改善（長期社会体験等）であり，学校外での社会体験を重視したものである。閉鎖的で没個性的な従来の学校社会が改革の射程にあったと考えられる。これらの教員政策について，1997 年以降矢継ぎ早に出された教養審答申について以下では検討する。

第四節　「ゆとり改革」と規制改革の進行の下での教員政策
―「学校・教員マネジメント」への着手

1997年以降に出された教養審答申は，規制緩和という政府の方針と，文部省の「ゆとり改革」との双方が教員政策を強力に後押ししたものであると考えられる。

1997年教養審答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について（第一次答申）」，1998年「修士課程を積極的に活用した教員養成のあり方について－現職教員の再教育の推進－（第二次答申）」，1999年教養審答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第三次答申）」，これら三答申において，教育制度の「弾力化」と総括できる規制緩和方針は文部省の教育改革にどのように反映されたのか，とりわけ学校・教員に関する施策について検討する。

1997年教養審第一次答申，1998年第二次答申[16]の要点をまとめる。第一に，「教員に求められる能力」として，「時代を超えて求められる能力」と「時代の変化に対応できる能力」との二段構えの把握がなされた[17]。第二に，教員（集団）の「画一性」批判から，「個性豊かな教員の必要性」を述べ[18]，教員以外の人材の活用を進める上での免許制度の改革が示唆されている。第三に，教員養成カリキュラムの「構造転換」と称して，教員養成大学の授業科目・カリキュラムの弾力化に言及している。これら三点は，「ゆとり改革」の中の「個性の尊重」原則に基づくものであり，「ゆとり改革」と規制改革の方針に沿った制度の弾力化の提言と把握できる[19]。

そして着目すべきは，第四に，「個性的」な教員の統合を，学校組織マネジメントで図ろうとしていたことである。それは「個性的」な教員，あるいは教諭以外の学校教育専門職の「協働」が「学校の教育力」へ結実すると意味付けられていることから明らかである[20]。

「教育改革プログラム」を受けて出された中教審・教養審答申は，政府の規制改革推進の中での教育の市場化・自由化という方針を強力に反映し，制度の「弾力化」を意図したものとなった。しかし一方で，文部省は自らが主導していた「ゆとり改革」の「個性の尊重」原則の水面下で，「学校・教員マネジメント」という教員統合のありようを模索しようとしていたと解釈できる。

このような，学校組織全体のあり方に対する提言は1998年中教審答申で確認できる。

第五節　文部省の「学校・教員マネジメント」による「信頼」の確保戦略

1998年中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」[21]では，学校組織全体に対するビジョンに加え，1990年以前の「前史」で現れた「学校・教員への信頼」についても言及されている。

地方分権の推進の中で提言されたこの答申の焦点となっているのは，学校の「アカウンタビリティ」と「信頼」の確保である。この答申において，臨教審第二次答申で登場して以来姿を潜めていた[22]「信頼」という言説が再度出現する。国民の「信頼」という言説がどのような文脈で使用され，それがどのような論点を表しているのかを明らかにすることで，「ゆとり改革」の終着点を示すことができる。

まず，この答申で言及されている「信頼」について分析する。「公立学校が地域の専門的教育機関として，保護者や地域住民の信頼を確保していくためには…学校が…より一層開かれたものとなることが必要（下線筆者）」（以上引用，1998年中教審答申「はじめに」より）

とあるように，「信頼」の主体は保護者と地域住民であり，学校の「閉鎖性」を批判するものであることが分かる。

次に「信頼」の確保の方策として挙げられているのは，ひとつには，校長のリーダーシップのもとに「適材適所」原則で教員のチーム編成がなされた「組織的，機動的な学校運営」である。これは学校組織自体の，組織の中の教員の具体的なあり方を提示しているとみることができる[23]。もう一つは学校評価と，学校・地域・保護者との「協働」を前提とした「開かれた学校」の実現である。これは学校のアカウンタビリティの議論である。

注目すべきは，「学校・地域・保護者の協働」を前面に出すことによって，三者によるアカウンタビリティのいわば「共有」を示唆したことである。それによって，国民の公教育批判をかわし，規制改革の推進による単純な「民間開放」教育改革方針とは異なった方針を打ち立てることに成功したと評価することができる。同時に，文部省という教育行政の統括機関が「地域・家庭」による･に対する信頼の確立を明言した画期的な提言であるとも言える。

以降，これらの「信頼」を論点にした「アカウンタビリティ」，その方策としての「学校・教員マネジメント」方針はこれより急速に教員制度改革の中心に位置付くことになる。

この後に出された 1999 年教養審答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について（第三次答申）」をみるとそのことが明確であり，教員（個人）の，養成・採用・研修というキャリア全体にわたってマネジメントの方針が貫徹されようとしていることがわかる[24]。

小括　「弾力化」政策と「厳格化」政策との対抗関係

中西・乾は 1990 年以降の教育改革について，「企業社会体制を労働力養成面から効率的に支えてきた学校教育制度の抜本的な手直し」要求に基づく新自由主義改革のはじまりと捉える（中西・乾，1997 年）。本稿では紙幅の都合上，「企業社会体制」の 1990 年以降の変容については議論を行わないが，それまでの文部省が主体となり，教職員組合という対抗軸の存在する中で教育政策がとられていた時代と，1990 年以降の，日教組の路線転換が行われた中で，財界側の要求を多分に反映した政府の規制改革推進主体が新たな改革の担い手として，文部省の教育政策の決定に強力な影響を与えるような時代とでは，性質が大きく異なる。

ここまでの公教育の再編の試みは，新自由主義改革推進主体による「市場化の徹底」によってなされたものであると捉えられており，議論の焦点は「市場メカニズム」はどこまで進行するのか，またどのような限界を示すのか，さらに，どのように市場化に抗うべきかに定まっている。

しかし，教員政策に目を移してみれば，強力に推し進められる教員制度の「弾力化」は文部省の教育政策決定に強力な影響を与えてはいるが，一方の文部省は国民の「学校・教員に対する『信頼』」の失墜をカバーするような，より全域的な公教育の再編を標榜した「ゆとり改革」における「個性の尊重」原則のもとで，独自の教育制度の「厳格化」である「学校・教員マネジメント」に着手しようとしていることがここまでの分析で明らかになった。この「学校・教員マネジメント」の方針は，拡散した教員集団を文部省がイニシアティヴをとって再統合させようという意図のあらわれと捉えることができる。

これ以降も継続する教育改革，そして教員政策において，この「学校・教員マネジメント」は文部省という改革主体の方針として，そして拡散した教員集団の統合の論理として着目しておく必要がある。

第三章　2000 年以降の教員政策　ー複雑化する改革の担い手に着目してー

本章では，2000 年以降の教員政策について検討する。これまで検討してきた「ゆとり改革」が急速に国民の求心力を失っていく中で，「ゆとり」にとって代わる全般的な改革のグランドデザインが求められていた。このような中で教育改革の担い手として一層影響力を強めていくのは国家・政府であった。これまで規制改革の推進主体とひとくくりで捉えていた教育改革の担い手としての政府は，これ以降，もっと大きい概念を表す国家・政府と，その中の行財政改革を推進する諸集団とを分類して捉える必要が生まれる。

文部省／文科省は，強力なイニシアティヴを保持しようとする国家・政府と，これまで以上に強力に教育の市場化・民間開放を進めようとする規制改革推進路線とから影響を同時に受けなくてはならなくなった。そのような中で，文部省／文科省はこれまでの教員政策の「厳格化」の動き，とりわけ「学校・教員マネジメント」戦略をいかに着手しようとするのだろうか。

第一節　「ゆとり改革」の頓挫と国家・政府による教育改革への関与

まず，この時期の教育改革の全体像を把握する。

文部省／文科省主導の「ゆとり改革」に国民から疑問が呈され始めたのは 1990 年代末であった。背景はいわゆる学力低下[25]と，顕在化した「学級崩壊」現象[26]，学校・子どもの安全管理等の「教育問題」であった。もはや国民的合意を得られなくなった「ゆとり教育」に代わって，文部省／文科省は次のビジョンを生み出さなくてはならない状況にあった。

そのような折，教育政策立案の担い手として活発化するのは，内閣直属の教育審議会であった。序章で少しふれた国民会議の「17 の提案」は，次の時代の教育制度改革のビジョンを表明したものであった。また，これを受けて文科省より発表された「21 世紀教育新生プラン」（2001 年）はこの国家・政府による教育改革路線を実現させるためのスケジューラーの役割を担っていた。

まとめると，文部省／文科省の頭を飛び越える形で，あるいは文部省・文科省の改革着手を強力に後押しする形で，国家・政府による教育改革が進行しようとしていたということが言える。

次に，上記「17 の提案」に見られる教員政策についてまとめる。

まず，これまでの規制改革推進路線の方針に準じるような「（教員の）雇用形態の多様化」，「非常勤講師，社会人教員等の導入」といった「弾力化」政策を提示している。と同時に，「優秀教員の表彰」「教員免許更新制の可能性の検討」といった教員の資質向上を図るための制度の「厳格化」方策を打ち出している点が特徴的である。さらに，学校組織に関して「地域の『信頼』」のための「開かれた学校」の実現，「地域の教育力の向上」を示唆し，先にも述べた「学校や教育委員会における組織マネジメントの発想の導入」に言及している。

これらの内閣の方針は，先に検討した 1998 年中教審答申，1999 年教養審第三次答申で提示された制度の「厳格化」方策と合致する。さらに「教員免許更新制の導入」という具体的な「厳格化」施策を打ち立てることによって，結果的に文部省／文科省の「学校・教員マネジメント」という改革方針を強力に後押しすることとなる[27]。

これ以降は，「教員免許更新制の導入」と「教職大学院設置」という個別の政策に焦点化

した「厳格化」方針が，政府の強力な後押しを受けて文部省／文科省の教育改革の主張として登場する。

一方の「弾力化」政策に関しては，2001 年以降の「小泉構造改革」と呼ばれる一連の規制改革が教育分野に波及しはじめ，1990 年代後半にいったんそのトーンを落としていた政府の規制改革推進主体による「弾力化」方針が再燃する。

2001 年以降の規制改革を見ると，その焦点の一つには，公務員制度改革に代表される行財政の緊縮政策が挙げられる[28]。これが引き金となって教員給与が教員制度の論点に上ることになる。この点については本章第三節で再度検討する。焦点の二つ目は規制改革のより確実な推進のための官邸主導の会議の設置が挙げられる[29]。

これらの会議において，教育改革の方針が示されるようになったのだが，その具体的内容は，先に検討した 1990 年代半ばの教育改革の中心的な方針である「学校のスリム化」，つまり公立学校の民営化，多様なニーズを意識した学校経営，民間人教員・校長の「活用」といった制度の「弾力化」方針である[30]。こうして規制改革推進主体による教育制度の「弾力化」方針もこれ以降強力に進むこととなる。

教員免許更新制の導入とそれにともなう教員免許制度全体の「厳格化」は，民間人校長の導入や，免許不保持者のための特別免許制度の導入といった教員免許制度の「弾力化」と相反するものと理解できる。免許制度を焦点とした「厳格化」と「弾力化」のせめぎ合いは，教育改革の主体同士の対抗関係をビビッドにしながらこれ以降進行する。

第二節　教員政策の「厳格化」と「弾力化」のせめぎあいにみる改革の主体間の対抗

「厳格化」と「弾力化」のせめぎあいの局面を二つ確認しよう。

まず，「 17 の報告」で示唆された「教員免許更新制」[31]という教育制度の「厳格化」と，総合規制改革会議で言及された「民間人校長・教員の活用」という「弾力化」方針とが直接議論されたのは，2002 年中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」である。この中でまず，「教員免許制度の『総合化と弾力化』」として，「特別非常勤講師制度」や「免許外教科担任」「特殊教育諸学校教員等の免許」等の制度化について迅速な対応を求めている。

一方，制度の「厳格化」である教員免許更新制については結果的には見送られる[32]。しかし「導入の可能性」として，「教員の適格性確保」「専門性の向上」の二点について議論が深められている。この指摘は，教員免許制度それ自体は入職の条件ではあるものの，教員としての「適格性」を図る機能が備わっておらず，現時点では「公務員制度」に準ずるしかない現状をつまびらかにした。このことは同時に，教員免許制度が教員養成から免許の授与，採用までの全体をカバーできるようなシステムづくり，教員免許制度の徹底的な「厳格化」の議論を引き起こすこととなる。

次に，2004 年 8 月，文科省は「義務教育の改革案」を発表する。ここでは「地方が多様な教育を主体的に実施」するための「義務教育制度の弾力化」－つまり「地方分権」という意味に限定された「弾力化」と，「教員の資質の飛躍的な向上のため」の「教員養成・免許制度の大幅改革」－つまり教員制度の「厳格化」が示唆されている[33]。

それに対し，規制改革・民間開放推進会議は同年 11 月「文部科学省の義務教育改革に関する緊急提言」を発表し文科省批判を展開する。その批判のポイントは以下の二点である。

一つは，教職大学院制度に対する批判である。教職大学院制度の導入は教員免許制度によ

る労働市場への優遇措置であるとし，「本来適切な資質を持つ者」の参入規制になるとし，制度化自体に反対した。また，専門職大学院修了者が採用や処遇における優遇措置に対しても，厳しく批判している。

もう一つは，教員免許更新制についてである。更新制の導入とそれにともなう教員免許制度全体の「厳格化」改革は，教員免許に従来より重い意味を付与することとなるとして，導入に先立って免許制度それ自体を慎重に検討しなおすべきとしている。

文科省はそれに対し明確に反論しなかったが，同時に着々と免許更新制の導入に向けて検討は進められ[34]，2006年中教審答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」において，「教員免許制度の抜本的な見直し」が図られ，教員免許更新制と教職大学院の設置が実現することとなる[35]。

しかし，これら二つの主体の対抗関係は，単なる教員制度の「厳格化」「弾力化」の是非の議論にとどまらず，今後の公教育の再編の方針をめぐる，教育改革の主体の対決局面であったと評価できる。つまり，教員制度改革と教育改革とが一体の姿を表していたということができる。同じように「信頼」を論点としながら相反する方針を形成するということは，議論それ自体に主体の意図が強く反映されていたということができるのである。

以下では，文科省と規制改革・民間開放推進会議おのおのの議論の推移を追い，二つの教育改革の担い手の位置づけを行う。

文科省は教育制度の「厳格化」によって，「信頼」を確保しようという戦略を取った。教員免許更新制と教職大学院によって実現する教員ひとりひとりの「質の高度化」によって，「信頼」を確保しようとしていたのである。ただし，「すべての教員が一律に…多様な資質能力を行動に身につけることを期待しても，それは現実的ではない」（1999年教養審第三次答申Ⅱ－1－(3) より）とあるように，それぞれの「個性」に応じた「多様」な教員キャリアを許容することで，教員集団としての多様化を図ろうとする。さらに，そのように多様化した教員集団を，校長のリーダーシップによって統合し，機動性・効率性を兼ね備えたチームとして業務にかかわるという，「学校・教員マネジメント」を中心に据えた教育改革方針を文科省は指向していたとまとめることができる。

一方規制改革・民間開放推進会議は，学校組織の閉鎖性を打破することで，「信頼」を確保しようと考えていた。既存の教員集団の再編・強化するよりもむしろ，学校組織外の人材を積極的に「活用」することで，多様化を図るという改革方針を描いていたと言える。

規制改革・民間開放推進会議がテコ入れしようと考えていたのは，上の緊急提言にあるように「真に消費者（生徒・保護者）本位の多様で質の高い義務教育体系の実現」であった。同会議がデザインする「義務教育体系」をその提言から見てみると，「株式会社，ＮＰＯ等により設置された学校に対する私学助成の適用」「教育バウチャー制度の導入」「『公設民営方式』学校の解禁」[36]等が提言され，規制緩和の視点から，文科省による教育の「独占」を批判したのである。

以上二つの教育改革の担い手の公教育再編の方針と，そこにおける対立に追ってきたが，その論点に据えられているのはいずれも「信頼」の確保である。同じレトリックを使用し議論の論点にしながらも，組織の思惑によってその意味内容が変容せられている。誰によって何に対する「信頼」をどのように築こうとするのか。「信頼」言説と切り離せないアカウンタビリティをめぐる捉え方の違いが，「信頼」の意味付けの違いを浮き彫りにすることがで

きると考える。

文科省の「信頼」の言説は，先に確認したように1998年中教審答申を皮切りに地方分権の議論の中で生み出されたものであった（本稿第三章第五節を参照のこと）。「信頼」を獲得するため，地域・保護者との「協働」を強調する。それは，一方的に学校が外部評価を受けることを防ぐ，いわばアカウンタビリティの「共有」戦略であると考えることができる。

一方，同会議のアカウンタビリティとは，教育の受け手である消費者＝子ども，保護者に対して義務付けられたもの，また外部評価は徹底的に実施されねばならないものとして捉えている。アカウンタビリティを負い，外部評価を受けることが，「信頼」の源泉となる。そうであるから教員・学校のアカウンタビリティはもちろんのこと，地方公教育の主体である地方教育委員会のアカウンタビリティにまで言及することになる[37]。

以上「信頼」の確保という論点をめぐる二者の対立の論理を，教育制度の「弾力化」と「厳格化」，学校運営の市場化と慎重論，そしてアカウンタビリティのあり方の違いという議論の推移を確認してきた。議論は現在もなお継続しており，制度の「弾力化」と「厳格化」とは対抗しながら存在し続けているということができる。

第三節　教員給与に関する制度改革
―「学校・教員マネジメント」の進行のもう一つの側面―

教育改革の最終段階として着手されているのは教員給与の問題である。これは現在もなお中教審初等中等教育分科会の作業部会の一つにおいて討議が継続している課題である。

以下では，まず教員給与の問題が焦点化する様子を概観し，それが教育改革の文脈で，文科省と政府・規制改革推進派との対抗関係とどのように関係しているか，それが文科省の教育改革方針である学校・教員マネジメントにどのような影響を与えるのかを検討する。

2005年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では，2004年の「三位一体の改革」を受けて，国と地方とが共同で教職員給与費を負担している義務教育費国庫負担制度の縮小が議論された[38]。この答申における義務教育費国庫負担制度の議論は，「地方の裁量を大きくし国は責任を堅持する」という形で，文科省の立場としては当制度の維持を表明している[39]。

これに対して，同年，地方六団体による「国庫補助負担金等に関する改革案」が発表された。その内容は義務教育費国庫負担金を全額廃止し，税源移譲の対象にせよというものである。狙いは，一つには，国の地方に対する権限を完全に排除すること，もう一つには，納税者によるより厳しい学校評価を実施することで，教員・学校関係者の自覚が高まり，教育の質が向上するという期待を表していた。この立場は，先の規制改革・民間開放推進会議のアカウンタビリティの捉え方である，徹底的な外部評価によるアカウンタビリティと同じである。

その後「『人材確保法』の廃止を含めた見直し」「『義務教育費国庫負担制度』の見直し」の議論が強力に進む[40]。

これらを受けて，2007年中教審答申「今後の教員給与の在り方について」は公表された。この時点で，上で見たような「人材確保法」「義務教育費国庫負担制度」の廃止までは到達できず，慎重な議論を必要とすると言及するにとどまった。

ただし，本答申で着目しなくてはならないのは，教員給与の見直しがすなわち教員の職務の見直しという意味を含んでいるということである[41]。

それを示す象徴的なものは，2006 年に 40 年ぶりに実施された教員の「勤務実態調査」である。この調査では，教員の職務を細分化して定義づけており，それを「時間」という測定可能な指標に変換することで，個々の教員の「業務量」を明らかにした。その結果，一つには個々の教員に業務量の偏りがあること，もう一つには時期によって業務量の大小の差が大きいということが指摘された。これを受けて検討されようとしているのが「メリハリある給与体系」，個々の教員の測定可能になった「業務量」に応じて給与を変動させるという方針である。これは同時に教員集団の階層化を促進する。こうして，給与体系の見直し－能力給への移行が，「学校・教員マネジメント」をさらに強化するということが指摘できる。

第四節　2009 年現在の教育改革・教員政策

最後に，2009 年現在の学校・教員に関する制度改革の動向について要点をまとめる。

文科省においては，2008 年 3 月に新しい学習指導要領が告示された。2000 年以降の「学力低下」への対応として授業時数の増加や小学校での英語学習の必修が盛り込まれたが，一方で「『知識基盤社会』の時代においてますます重要となる『生きる力』という理念を継承し，また，『生きる力』を支える『確かな学力』，『豊かな心』，『健やかな体』の調和を重視」するとあるように，これまでの「生きる力」の理念は継続していることが分かる。

教員政策に関しては，2008 年 4 月に「教職大学院」が開校され，2009 年 4 月には「教員免許更新制」が開始された。それに先立って，「指導が不適切な教員に関する人事管理システムの運用」が各地方教育委員会で 2008 年に始まっている。これら「厳格化」の方針は，教員の力量を向上させるチャンスと義務を与え，一方で力量の不足した教員を教育現場から排除するという，一連の教員の資質の確保・管理体制が整ったと評価することができる。

一方で教員給与と職務に関する議論は，現在も継続的に行われている。ここでの議論が今後の文科省と政府の規制改革推進路線の対抗関係の象徴になると見ることができよう。教員の労働者としてのあり方をどのようにデザインするのか，それはここまでの教育改革の最終段階を表していると言える。政府としては「教育振興基本計画」の策定（文科省との協同）を行い，教育改革にこれまで以上に積極的に関わることができるような余地を自ら生み出した。それによって，更なる教育改革を推進する担い手同士の対抗関係が明らかになると予想される。

小括　国家統制の強まる中での文科省による「学校・教員マネジメント」戦略

序章で確認した世取山による近年の教育改革の総括に基づき，2000 年以降の教員政策を，国家が教育をどのように統制するのかという論点で分類すると，文科省の推進する養成から研修までに至る全域的な教員政策，教員の資質・資格の「厳格化」方針は，公教育の担い手を再構築し，それによって公教育の再編を成し遂げようという意図をもったいわばインプットのコントロールに該当する。文科省は，教員を「専門職」としてブラッシュアップすることで国民や保護者の「信頼」を得ようという戦略をとっていると言える。文科省が今もなお慎重姿勢を崩さない義務教育費国庫負担制度の廃止の議論には，「専門職」としての教員の位置を死守すべきという意図が見える。

さらに「学校・教員マネジメント」は，文科省の意図を強力に反映した「専門職」集団として統合しようというものであるということができる。それは教育改革・教員政策における

イニシアティヴを文科省自身が掌握するための戦略でもある。

一方，国家・政府が着手しようとしている教員政策とは，教員・学校評価とその出来高や結果に基づく給与体系の整備であり，いわばアウトプットのコントロールと捉えることができる。この国家による強大なコントロールに，文科省の教員政策が呑みこまれようとしている。ただ，「学校・教員マネジメント」戦略は今日，国家によるトップダウンの統治，そして規制改革推進主体の影響による学校経営への民間的手法の導入と親和的であるために，より急速に，より一層促進されようとしているのではないだろうか。教育改革・教員政策における改革主体によるイニシアティヴの獲得合戦は今後さらに激化すると思われる。

終章　本稿のまとめと今後の課題

ここまで，1990 年以降とその前史の教育改革の中での「学校・教員マネジメント」戦略を中心とした教員政策の変遷について，文部省／文科省の改革方針を中心に検討した。検討の視点は，改革の担い手が教員政策の「厳格化」と「弾力化」をどのような意図で展開しようとしているのか，そしていかにして公教育の再編に着手しようとしたのかを明らかにすることにあった。

本稿においては特に，2004 年の教員免許制度の導入の是非をめぐる，「信頼」を争点に掲げた文科省と規制改革・民間開放推進会議との対抗関係を詳細に検討したが，一つには「厳格化」／「弾力化」という軸で教員政策をまとめることで，改革を推進する主体の意図や対抗関係を整理することができたと思われる。

また，文科省主導の教員政策を「学校・教員マネジメント」と定義づけ中心的に検討することにより，教員個人に対する政策を超えた，教員集団に対する政策が形成されていることを明らかにできた。このことは第一に，教員政策の射程に教員集団を入れ込む重要性を示している。また第二に，1990 年以前の教員集団の分断戦略とは異なる教員集団の「専門職」としての再編という戦略が生み出されていることを示す。

第一の点に関し，油布はかつて，教員集団が教員個人の成長を促進したり阻害したりする性質を持っているとして，「学校改善」において教員個人に対する政策のみを重点化しても十分ではないと論じた。この主張から 20 年近くが経過する中で，教育改革の主体がついに教員集団を改革の射程に入れ込んだことは注目に値するであろう。

第二の点に関して，1990 年以降の新自由主義教育改革の下で「教職の脱専門職化」が促進されているという把握がある（丸山，2006 年，野平，2008 年）。両氏の主張は，そのような中でいかにして「教職の専門性」を確保するかを，専門職集団としての日教組の教育政策と，学校教育の公共性から検討しようというものである。いわば教員集団による「自前の」「専門職性」はいかにして形成可能かを問う試みであると言える。本稿においては，同様に「脱専門職化」傾向を把握しながらも，文部省／文科省による教員の「専門職化」戦略を発見することができた。

さらに，教員政策の争点として「信頼」言説が利用されていることを明らかにすることができた。

学校改善に関する著作の中では，公教育に対する「信頼」あるいは「信頼の喪失」を，学校改善の背景や根拠として捉えていることは多い（千々布　2005 年，八尾坂　2005 年など）。

しかし，「多い」ということは，「信頼」によって担保されることがらがよく言えば多様であり，悪く言えば雑多であるということになる。何らかの施策によって部分的な効果を表すことができ「信頼」の獲得につながることもあろうが，そうでなければ「信頼の確保」が自己目的化され，一貫性のない施策に着手する危険性もはらむ。「信頼」という言説がどのような文脈でどのような意図を持った主体によって利用されているのかという，「信頼」の「正統性」（藤田，2005年）への問いがまずもって必要である。教育に実際にかかわる主体－教員と児童生徒，あるいは教員と保護者，そして教員と政策決定者との間に築かれる信頼こそが，教育政策が提示しなくてはならない信頼なのではないか。同時に，信頼を築けるような政策決定のあり方が必要なのではないか。

「学校・教員マネジメント」を中心とした教員政策・教育改革は，今後の公教育をどのようなビジョンで再編しようとしているのだろうか。

今，形作られようとしている方針は，一つには，「ゆとり」を縮小した教育課程改革である。それによってまず「学力低下」という「不信」状況を打開しようという意図がある。二つ目には，「信頼できる教員（集団）＝専門職集団の形成」－教員制度全体の再編である。それはキャリア全体，能力・業績，そして給与という教員個人に対するマネジメントと，教員集団の「為政者によってつくられた協働」による統合の推進－学校組織全体のマネジメントの推進である。この方針の貫徹によって作り出されるのは，もはや労働組合に守られてさえおらず，国家によってコントロールされる「専門職」－いわば教育技術者でしかない。これが，公教育における当事者同士の信頼を形作ることが可能なのだろうか。今後の展開を注視する必要がある。

またその一方で，この一連の新自由主義教育改革を教員たちが必ずしも否定的に捉えているわけではないという現実がある（油布　2008年学会報告）。わが国特有といわれる「教職の無限定性」「子ども中心主義」という文化の中で，教員は目の前の子どもとのかかわりに没頭するゆえに，その足元を揺るがされているということに危機感を持ちにくいという油布の指摘は，本稿で指摘した「学校・教員マネジメント」の一層の，無批判な導入が進行するという危惧と軌を一にする。このような改革下で教員たちは何を思い教育実践に向かうのか。地方教育行政の実情に即したマネジメントを確認するためにも実態調査に基づく分析が今後の課題となるであろう。

注

1 本稿では，戦後から現在までの，公教育に関する一連の政策立案から政策形成，政策決定を経て政策実施に至る過程全体を指して，「教育改革」と定義している。

2 「教育界の『信頼』の回復」（第1部　第2節(4)），「教育の活性化とその信頼を高めるための改革」（第2部表題）等。

3 「信頼」の確保・回復のために打ち出された教育政策・教員政策は必ずしもその意図が一貫しているわけではない。たとえば後ほど本文で取り上げる2004年内閣府・規制改革民間開放推進会議による教育改革に関する提言の中では「学校の組織や教員の人格・指導力に対する『不信』」を払しょくするために，「実社会での経験を積ん」だ多様な人材を教員組織へ招き入れる方策を提言している。その一方で2005年中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」の中では，「教師に対するゆるぎない信頼を確立する」という表題の中で「教員の質の向上」策として，教員に求められる能力の刷新や教員評価の改善・充実を提言している。詳細は本文第三章第二節を参照のこと。

4 「教育再生会議最終報告（別添：フォローアップのためのチェックリスト）」（2008年1月）では，「社会人等の大量採用」について，「特別免許状，特別非常勤講師により，今後5年間で2割以上を目標に」と述べられている。

5 1976年文部省は「主任の制度化」を通達。

6 臨教審以降現在まで三度の学習指導要領の改訂が行われている。この内1989年告示(1992年小学校，1993年中学校，1994年高等学校でそれぞれ実施）の「新学力観カリキュラム」，1998年告示（2002年小中学校，2003年高等学校でそれぞれ実施）の「ゆとり・生きる力カリキュラム」を指して，「ゆとり改革」と岩木は呼んでいる（岩木，前掲書）。

7 1980年後半から日教組の分裂は進行していた。日本労働組合総連合会（連合）加盟の是非をめぐる組織内三派の対立が激化し，1989年の定期大会にて，連合加盟反対を表明していた日教組反主流派が欠席し，事実上の組織分裂が決定的となった。1991年には反主流派が全日本教職員組合協議会を結成し，全労連へ加盟，その後日高教一橋派と組織統合を経て，新組織・全日本教職員組合（全教）を結成した。

路線変更の意図についてまとめると，多発する「教育課題」は文部省との対決ではもはや解決しないとして，現場教職員，保護者・こども，地域住民全体といった公教育におけるステークホルダーの結集・統合を図ろうとしていたと言えるだろう。1994年に設置された「日教組21世紀ビジョン委員会」では，公教育全般に対する改革提言13項目の「10ヶ年計画」が提案された。

8 文部省が1958年より行っている「教職員の組織する教職員団体に関する調査」によると，調査開始時８６．３％の組織率は年々低下し，日教組分裂前後（1989年～1990年）で46.7％から36.9％と大幅に落ち込んだ。以降，組織率の低下傾向は継続している（2008年10月調査時点で28.1％となり調査開始以来最低である）。

9 本答申では，学校・教員にとっては，過重にかかっていた「負担」を縮小し業務「量」をそぎ落とすという意味の「スリム化」も意図していたと評価することができる。「学校・家庭・地域の連携協力」についても言及しており，公教育の「負担」をシェアするために，家庭や地域の「教育力」に期待されていたと言える。

10 「教育の例外措置」とは，「一人一人の能力・適性に応じた教育のさまざまな取組」として「学習の進度の遅い子どもへの配慮」－個別学習や教材・教授方法の工夫等の必要性，習熟の程度に応じた指導等の工夫改善を，「特定の分野について優れた能力や意欲を有する生徒に対する多様な教育機会の充実」－より高度な学習・研究に触れる機会を与える取組，いわゆる「飛び級」「飛び入学」の実施を，提言したものである。また，「学校など教育を提供する側のみの判断では，子どもたちの個々のニーズに的確にこたえるのは難しくなっている」と述べ，民間開放・市場化の導入をも示唆するようなものであった。

11 1996年答申においては，教員の資質・能力の向上施策として「『生きる力』のはぐくみのために」「学校教育の基調の転換」が推進される中で，「教員の意識改革の重要性」を示唆し，「要請・採用・研修の各段階を通じた施策の一層の充実を図る必要がある」と述べている。また，「教育荒廃」を背景とし，子どもの「心」のケアを重視するとして，養成課程でのカウンセリング学習の重要性，現職教員のカウンセリングマインドの育成，養護教諭の「格段の充実」が提言されている。さらに，学級規模の縮小を図るという観点から，免許不保持者の非常勤講師としての活用にも言及している。

12 「学校のスリム化」が初めて言及したのは，1995年経済同友会による教育提言「学校から『合校』へ－新しい学校のコンセプト－」である。この提言では「学校教育は教員だけが行うという固定観念を捨てて外部の教育機能を積極的に取り込む」と述べられており，公教育がこれまで「独占」的に保持してきた機能そのものを分化させ，学校の機能を最小化し，民間企業に残りの機能を委託するという意図があったことに着目しなくてはならない。1996年中教審答申よりかなり急進的なトーンであることが分かる。

13 1993年の政界再編の後，新自由主義的規制改革は本格的に着手された。翌年には行政改革委員会が設置され，さらに翌1995年には「規制緩和推進計画」が閣議決定された。そこで示されたのは，総合的な行財政の「スリム化」と効率化・機動性の確保，民間開放・市場化であった。

14 2000年代まで断続的に着手された行財政改革の大元となったいわゆる「橋本六大改革」は，グローバリゼーションの浸透とそれにともなう大競争時代の到来という社会的背景を「新しい時代の到来」としている。その中で，日本の経済社会システムは「高コスト構造」「深刻な少子高齢化」にともなう「従来の社会保障制度の無力化」という構造的な弱点を抱えていたと把握する。そこからの脱却のために経済構造改革が必要であり，教育改革は「新しい時代」の労働者であり納税者を形成する役割として把握されていた（1997年1月発表　橋本内閣「変革と創造～6つの改革」より）。

15 1997年「橋本内閣　変革と創造～6つの改革」においては，「行政改革」「財政構造改革」「社会保障構造改革」「経済構造改革」「金融システム改革」，そして「教育改革」が重点項目として挙げられている。それと連動して策定されたのが，「教育改革プログラム」（1997年1月文部省策定）である。その基本的な方針は「教育制度の革新と豊かな人間性の育成」「社会の要請の変化への機敏な対応」「学校外の社会との積極的な連携強化」「留学生交流等国際化の推進」「教育改革の輪を広げるための経済界等の協

議の場などの設定」の五つを柱とする。それに対応して18の項目が提言されている。(1997年1月文部省「教育改革プログラム」より)

16 1999年教養審第三次答申については，前二答申に比べて全般的な教員制度に着手しているが，本稿の内容の整理の観点から，1998年中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」との関連を議論する必要があるので，章を改めて議論する。

17 1997年教養審第一次答申に述べられた「教員に求められる資質能力」について補足する。同年中教審答申で指摘された，今後のグローバリゼーションの進行に伴う国際化・情報化といった社会構造の変化に対応するために，「教員に求められる資質能力」を次のように定義づけた。第一に，「いつの時代も教員に求められる資質能力－専門的職業である『教職』に対する愛着，誇り，一体感に支えられた知識，技能等の総体（1987年教養審答申より引用）」と，第二に「今後特に教員に求められる具体的資質能力（本答申の中で具体例を提示）」と，この両方を備えていることが求められているのだとしている（1997年教養審第一次答申Ⅰ－1－(1)より）。

18 同じく1997年教養審第一次答申において述べられている「教員の個性の重視」原則について補足する。答申の中で「画一的な教員像を求めることは避け」る，あるいは「すべての教員が一律にこれら多様な資質能力を高度に身につけることを期待してもそれは現実的ではない」と述べ「得意分野を持つ個性豊かな教員の必要性」を提示している。これは同年中教審第二次答申に貫かれている「個性の重視」原則が教員の在り方にもあてはめられようとしていると捉えることができる(1997年教養審第一次答申Ⅰ－1－(3)より)。

19 しかし一方で制度の「弾力化」と様相が異なる提言が同時になされていることを押さえておかねばならない。1998年教養審第二次答申における現職教員の大学院研修制度の推進については，「教員にはこれまで以降の資質能力が求められている」として，「教員に求められる資質能力として，適切な再教育の道の一つとして」大学院修士課程が位置付くと把握している。同時に大学院修了教員の免許・専修免許保持教員の学校組織における役割についても言及するなど，教員制度の，とりわけ専門的力量向上に関する制度の「厳格化」方針が示唆されていると解釈ができる。

20 教育経営学の分野では，この指摘と同様の学校組織研究の蓄積がある。学校組織構造の「疎結合組織」としての性質は，個々の教員が自らの教育実践に閉鎖的であることで，学校や児童生徒に関する問題が共有できないなどといった「個業化」という問題をはらんでいると指摘されている。この「個業」を克服するあり方として，多様な人材を含んだ学校組織の協働のデザインを実践するなどの蓄積がある（佐古ほか，2005年等）

21 本答申は，「ゆとり改革」の路線を引き継いで，「個性の尊重」原則の中で，地方教育行政，学校が自主自律的に「[生きる力]のはぐくみ」に携わることを提言したものであり，地方教育行政のあり方と学校組織のあり方について言及したものである。本稿では第三章「学校の自主・自律性の確立について」を中心に検討する。

　第一義的にこの答申は1995年成立「地方分権推進法」との関連から，行財政改革の中の地方分権推進要求という意図を持ったものである。広義の教育行政の地方分権，教育委員会制度への提言，地域コミュニティの「活用」については本稿の検討の対象ではないので割愛する。

22 ウェブページの検索機能を利用し，1990年以降の各種審議会答申中で「(教育・学校に対する)信頼」という単語がいくつ出現しているか計数すると，これ以前の答申ではほとんど出現しなかった（1997年教養審答申で1，1996年，1997年中教審答申では0）。本答申では5，この後の1999年教養審答申では4と，少しではあるが増加していることが分かる。
ここまで検討してきた中教審・教養審答申には「信頼」という言説は登場しない。

23 「信頼」言説と学校組織マネジメントに関連して，本答申では，第3章「教職員の資質向上」の中で「適格性を欠く教員等」について言及されている。このいわゆる「不適格教員」の扱いについては，これ以降制度の「厳格化」の文脈で何度も取り上げられることとなる。

24 本答申の要点をまとめる。まず，教員養成に関して，教員養成大学の教員や教職課程そのものの充実を示唆している。次に，教員採用の「改善」として，「教員の適格性の確保」の必要性を掲げている，「人物重視の採用を行うことを示唆する一方，「条件附き採用制度の運用」や「不適格教員への分限処分の運用」について言及している（教職を免職されたいわゆる「指導力不足教員」を後に別の公務に再採用できるようにする施策は，「教育職員免許法の一部を改正する法律」で2002年に実現）。最後に，教員研修について，それぞれの教員の「ライフステージ」に応じた資質能力に合致した研修制度－初任者研修，教職経験者研修，中堅教員研修，各種専門技能研修等を整備することを示唆するほか，自主的研修活動の奨励・支援策にも言及している（1999年教養審第三次答申より）。

25 岩木によれば，「新学習指導要領が実施される2002年度をひかえて，1999年春には…学力低下論争の幕があき」，「1999年夏から2001年夏にかけて文部省がそれまですすめてきた小・中・高の教育課程改革を批判する書物が…あいついで登場」したとしている（以上引用　岩木，前掲書より）

26 学級崩壊については，1998年～1999年文部省委嘱研究報告書『学級経営の充実に関する調査研究（最終

報告書)』が2000年に，2003年には国立教育政策研究所高等教育研究部『小学校における学級の機能変容と再生過程に関する総合的研究＜日本学術振興会科学研究費　基盤研究Ｂ(2)＞最終報告書』が発表されている。なお，雑誌や新聞等の報道では，1995年に初めて取り上げられてからにわかに注目を浴びたと言える。

27 本会議では「教育基本法の改正」「教育振興基本計画の策定」についても言及されている。これ以降教育基本法の改正議論が活発化する。

28 公務員制度改革について補足すると，2001年「公務員制度改革大綱」の制定にともない国家公務員に対して「能力等級制度の導入」「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」，現行の勤務評定の代替案としての「『能力評価』と『業績評価』からなる新評価制度の導入」といった抜本的な制度改革方針が示された。

29 2001年の経済財政諮問会議，2001～2004年まで総合規制会議，その後続機関として規制改革・民間開放推進会議（2004～2007年），規制改革会議（2007～）と続く。

30 これらの提言を受けて，2004年中教審答申「今後の学校の管理運営の在り方について」が発表されるが，今回は紙幅の都合上，割愛する。

31 「免許更新制」の推進主体は国民会議だけに限らず，自民党は党としての2003年マニフェストにおいて，民間開放という文脈から，教員免許更新制の導入を明言している。

32 本答申において教員免許更新制の導入が見送られた理由は，公務員の採用や分限制度との矛盾が生じることであると言われている。以下本答申より引用である（2002年中教審答申Ⅱ－3）。「免許授与の際に，人物等教員としての適格性を全体として判断していないことから，更新時に教員としての適格性を判断するという仕組みは制度上取りえない」。「勤務評定の導入・活用」「いわゆる『不適格教員』への公務員制度－懲戒処分，分限制度の運用あるいは他職種への転職制度の活用」という言及は，教員の処遇において公務員制度の運用が適切に行われるべきであることを強調していると言える。

33 これからわずか1カ月後に文部科学大臣「これからの教育を語る懇談会」（2002年4月～2003年3月）の第一次まとめが発表されるが，ここでも「質の高い教員を養成する」（教員制度の「厳格化」）「信頼され地域に支えられる学校づくりを進める」（学校組織改革，地方分権による教育制度の「弾力化」）が提言されている。

34 2004年10月には「今後の教員養成・免許制度の在り方について」諮問があり，2005年中には文科省・教員養成部会に「専門職大学ワーキンググループ」「教員免許制度ワーキンググループ」を設置し，教職大学院・免許更新制の実現に向けて審議を開始した。

35 本答申には，おそらく規制改革・民間開放推進会議の批判を受けただろうと受け取れる箇所がある。教職大学院については「新人教員の力量形成」と「現職教員のスクールリーダーとしての力量形成」の二つに機能を限定していること，教員免許更新制については，「社会の変化に対応するための知識・力量の刷新」という意味付けをすることで，免許制度の「厳格化」方針のトーンはかなり落とされていると考えられる。規制緩和と「教員の資質向上」が均衡した部分だけを活用した教育制度改革案に見えなくもない。

36 以上2004年8月規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ－官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』」より。この三点について2004年度中の検討・結論をすると述べているその後2005年3月の追加答申では「コミュニティスクールの制度化」が追加されている。また同じ時に発表された「規制改革・民間開放推進三か年計画（改訂）」ではいわゆる「飛び級」制度をはじめとした習熟度別授業の推進について言及している。

37 後に，同会議は公教育批判の矛先を教育委員会のアカウンタビリティのあり方へと向け始める。2005年「義務教育制度改革について」という表題で地方教育委員会への過度の権限移譲，アカウンタビリティについて質問を提出する。2005年12月には「教育委員会・学校法人，及び教員アンケート」が2006年11月には「教育に関するアンケート；教育委員会・学校法人アンケート，学校制度に関する保護者アンケート」が実施される。2007年の「教員三法」の改正において，地方教育委員会のアカウンタビリティを議論に据えた「地方教育行政に関する法律の改正」を後押ししたものとして理解できよう。さらに，これらの教育委員会制度に対する批判は，後続組織である規制改革会議においても継続しているが，本稿の検討対象ではないため，割愛する。

38 2005年中教審答申は，給与以外には，行財政改革の推進と「教育問題」という背景のもと，「義務教育の構造改革」をテーマとしたものであった。教育を受ける側からの発想を重視すること，地方への権限移譲を示唆しており，規制改革・民間開放推進会議の影響を多分に受けていることが推測できる。

39 2004年に公表された中教審・初等中等教育分科会教育行財政部会「教育条件整備に関する作業部会」中間報告「義務教育費に係る経費負担の在り方について」では，「義務教育の根幹である『教育の機会均等』『教育水準の確保』『無償制』が崩れることになる」と述べ，地方への税源移譲に反対の立場を示している。

40 2005年12月閣議決定「行政改革の重要方針」において「人材確保法」の廃止を含めた見直しが示唆され

た。2006年6月「行革推進法」の公布・施行に伴い，「人材確保法」の廃止を含めた見直しと，公立学校教職員の給与の在り方に関する検討を行うことが決定された。これらの方針は政府・規制改革推進派によってけん引されたと見ることができるが，文科省は同年，財務省との共同発表「教員給与の優遇分の取扱いについて」を行い，部分的な譲歩である「『当面の縮減額』の設定」と「メリハリをつけた教員給与体系の検討の実施」を表明する。さらに7月には「教員給与の民間給与水準への準拠の徹底」「『人材確保法』に基づく優遇措置の縮減」そして「メリハリをつけた教員給与体系の検討」を明確に表明した「骨太の方針2006」が閣議決定された。

41 今から30年以上前に成立した「義務教育費国庫負担法」（1952年成立），「人確法」（1974年成立）の時点では，教員の業務は「測定不能」であるから，他の労働者のように労働基準法で定められた超過勤務手当を支払うという方法は「なじまない」として，一律の教員給与優遇分を設定したのであった。

参考文献

青木栄一「教員の仕事をどうデザインするか－教員勤務実態調査の分析から－」（Benesse教育研究開発センター『BERD』№14）

岩木秀夫『ゆとり教育から個性浪費社会へ』ちくま新書451（筑摩書房，2004年）

教育政策研究会編『臨教審総覧』上・下巻（第一法規出版，1987年）

久冨善之「評価，競争，教員文化　－『教育改革と教師』の課題論に寄せて」『＜教育と社会＞研究』第14号（一橋大学＜教育と社会＞研究会編，2004年）

久冨善之編著『教師の専門性とアイデンティティ　－教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから－』（勁草書房，2008年）

佐古秀一／葛山秀文／芝山明義「『学級崩壊』に対する小学校の組織的対応に関する事例研究（1）－学校組織における個業性維持の実態とその要因に関する考察－」『鳴門教育大学研究紀要（教育科学編）』第20巻，2005年

佐古秀一「学校組織の個業化が教育活動に及ぼす影響とその変革方略に関する実証的研究－個業化，協働化，統制化の比較を通して－」『鳴門教育大学研究紀要』第21巻，2006年

佐貫浩「教育改革戦略と教育再生会議－教育政策決定過程の構造的転換と権力的教育改革行政の出現－」日本教育法学会『新教育基本法と教育法学』有斐閣，2008年a

佐貫浩「教育改革戦略と教育再生会議　－教育政策決定過程の構造的転換と権力的教育改革行政の出現」教育法学会編『日本教育法学会年報－新教育基本法と教育法学』第37号，有斐閣，2008年b

清水一彦ほか編『最新教育データブック』［第12版］（時事通信社，2008年）

千々布敏弥『日本の教師再生戦略　－全国の教師100万人を勇気づける－』（教育出版，2005年）

中西新太郎・乾彰夫「九〇年代における学校教育黄変と教育運動の課題」渡辺治・後藤道夫編著『日本社会の対抗と構想』講座・現代日本4，第三章（大月書店，1997年）

日教組21世紀ビジョン委員会編『いま，開かれた教育の世紀へ　－日教組の挑戦』（第一書林，1995年）

日本教育経営学会編『自律的学校経営と教育経営』シリーズ教育の経営2，多摩川大学出版部，2000年

日本教職員組合編『日教組60年　ゆたかな学びを求めて』（アドバンテージサーバー，2007年）

野平慎二「学校教育の公共性と教職の専門性　－対話による基礎づけの試み－」日本教育学会『教育学研究』第75巻・第4号，2008年

丸山和昭「日本における教師の“脱専門職化”過程に関する一考察　－80年代以降の教員政策の変容と教員集団の対応を中心に－」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第55集・第1号，2006年

文部科学省『平成13年文部科学白書』2001年

文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課編『教育委員会月報』（第一法規，2008年12月号）

八尾坂修『教員人事評価と職能開発　－日本と諸外国の研究』（風間書房，2005年）

山崎正人『自民党と教育政策－教育委員任命制から臨教審まで－』岩波新書 黄版335（岩波書店，1986年）

油布佐和子「教員文化と学校改善」市川昭午監修／牧昌見・佐藤全編『日本の教育　第四巻　学校改善と教職の未来』第二章，1990年，教育開発研究所

油布佐和子「現代教師のPrivatization」『福岡教育大学紀要』（第4分冊，教職科編）第40号，1991年

油布佐和子「教員政策に関する教師の意識」（第60回日本教育社会学会大会発表レジュメ，2008年）

世取山洋介「新自由主義教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革　その理論・実態と対抗軸』第2章，大月書店，2008年