

国・地方自治体教育振興基本計画における教員の「資質能力の向上」

田子 健¹

はじめに

国と地方自治体の教育振興基本計画及び地方自治体の教育計画行政という教育制度・行政の具体領域において、教員の「資質・能力の向上」とその現れである「教育実践」ということがどのように扱われているのか。その今日的な特徴を考えてみたい。

1 節 国の教育振興基本計画

(1) 教育振興基本計画に関する法的根拠と策定状況

教育基本法改正（2006 年 12 月）第 17 条は、教育振興基本計画について規定している。

第十七条

政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

2 地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

国に教育振興基本計画策定の義務、地方自治体における国の計画を参酌し、地域の実情から教育振興の計画の策定を努力義務として規定した。

この改正から 10 年以上が経過し、国の教育振興基本計画は、第 1 期：平成 20—25 年度、第 2 期：平成 26—29 年度を経て、平成 30 年度を始期とする第 3 期計画の策定が進んでいる。

2015 年 3 月 31 日現在、各都道府県・政令指定都市・中核市の教育振興基本計画の策定状況は、都道府県のうち奈良県、政令指定都市のうち函館市ほか 2 都市において未策定であったが、2016 年 3 月までにいずれも策定されている。

一方、全国における市区町村の策定状況は 1738 市区町村のうち、基本計画を策定済 1190 (68.5%)、未策定 548 (31.5%) となっている。うち、今後策定予定は 213 (12.3%) であり、残る 335 の区市町村（町村がほぼすべてと思われる）に当面策定予定がない¹⁾。

(2) 国の教育振興基本計画

現行計画である第 2 期「教育振興基本計画」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）をみることにする。計画は、教育の現状評価と今後の課題から見出された「四つの基本的方向性」とこれを実現する 4 の共通理念、8 の成果目標と 30 の基本施策から成っている²⁾。では計画において、「資質・能力の向上」「教育実践」はどのように扱われているのだろうか。

「四つの基本的方向性」の最初の視点である「社会を生き抜く力の養成」において、「生きる力」

¹ 東京薬科大学生命科学部 教職課程研究室

を学校内外の多様な環境からの学びによって児童生徒に育てることを目指した政策課題を展開している。教員はその人的条件であり、「基本施策4 教員の資質能力の総合的な向上」とはこの課題を遂行する能力の育成を指している。

基本施策4はその「基本的な考え方」を以下のように示している。

○基本施策1, 2, 3に掲げた質の高い学習を実現するため必要な教員の資質能力を総合的に向上させる。

○すなわち、課題探求型の学習、協働的な学びを展開するための教員の実践的指導力、高度な専門的知識や地域と連携・協働する力などを向上させるため、教育委員会と大学との連携・協働により、修士レベル化を想定しつつ養成・採用・研修の各段階を通じた一体的な改革を行い、教職生活全体を通じて学び続ける教員を継続的に支援するための仕組みを構築する」

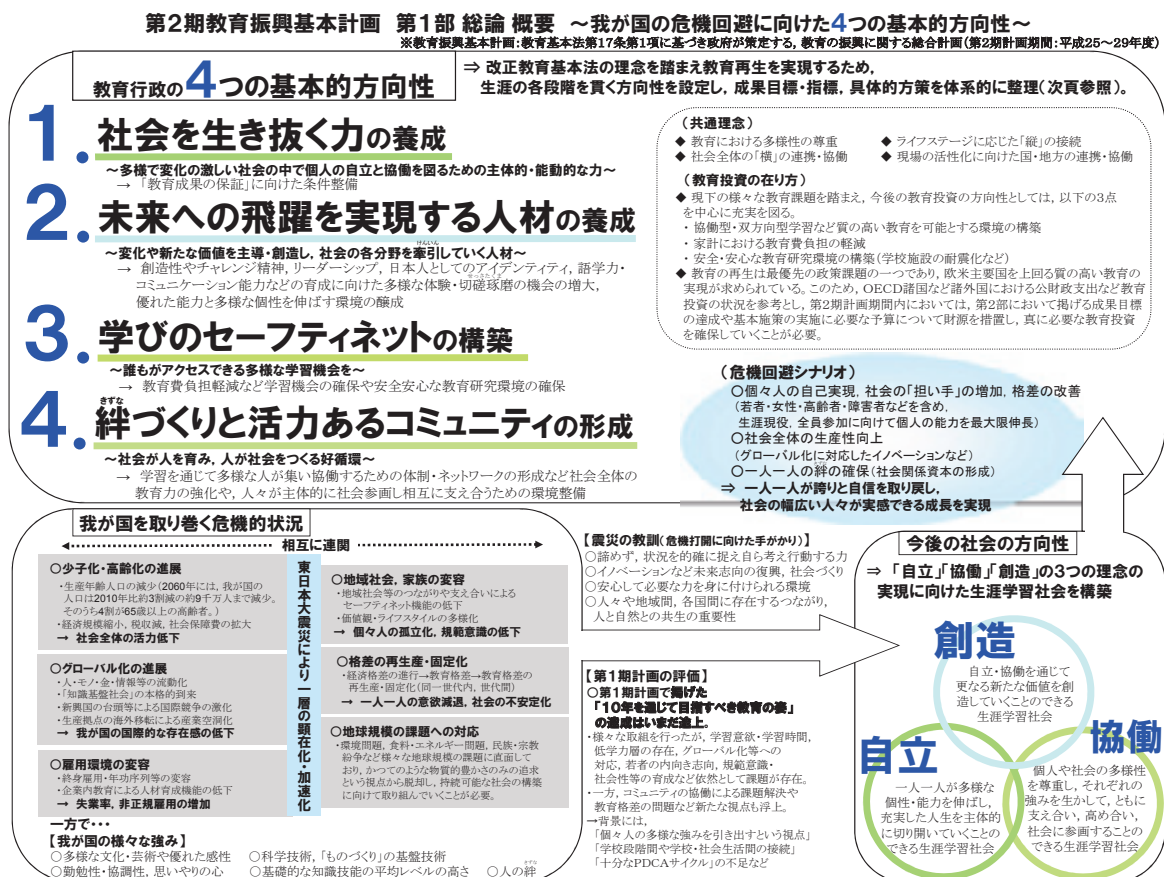




図1 第2期教育振興基本計画（平成25年6月14日閣議決定）概要
 出典：文部科学省資料による。

ここに見るように、新たな「学び」の展開を可能とする教員の方法的能力を「実践的指導力」、「資質能力」はその基本となる教員の新たに開発される専門性・人間性を主に意味するようになってきた。

2 節 都道府県教育振興基本計画・東京都「東京都教育ビジョン」（第3次・一部改定）

一方、地方自治体に対して教育振興基本計画を基本として実情に応じた計画の策定を求めたことから、地方自治体における教育計画の策定が、この10年の間に盛んとなっている。国同様、地方自治体計画において、「教員の資質・能力の向上」、「教育実践」はどのように扱われているのか見てみよう。

「東京都教育ビジョン」（第3次・一部改定）³⁾は東京都の教育振興基本計画である（計画期間は平成28－30年度）。基本理念とこれを実現するための五つの視点のもとで、10の取組の方向、23の主要施策によって構成されている。国の計画と構成は似ている点もあるが、内容は具体的である。特に東京都は教員採用、研修に独自の取組を行っているし、教員養成に関する大学との連携も積極的である。注目される自治体といってよい。該当する部分は次の通りである。

取組の方向7 教員の資質能力を高める - 主要施策16 優秀な教員志望者の養成と確保、主要施策17 現職教員の資質・能力の向上、主要施策18 優秀な管理職等の確保と育成

「取組の方向7 教員の資質・能力を高める」では、現状と課題として、都の教員大量退職・採用の現状から、「養成段階から実践的指導力など、教員として求められる力を身に付けさせなければならない」⁴⁾とする一方、「応募者の獲得競争が激化する中で、応募者数を確保」⁵⁾する必要性を指摘している。育成段階においては、現職教員の資質・能力の向上、若手教員を組織人として確実に育成することが必要としている。

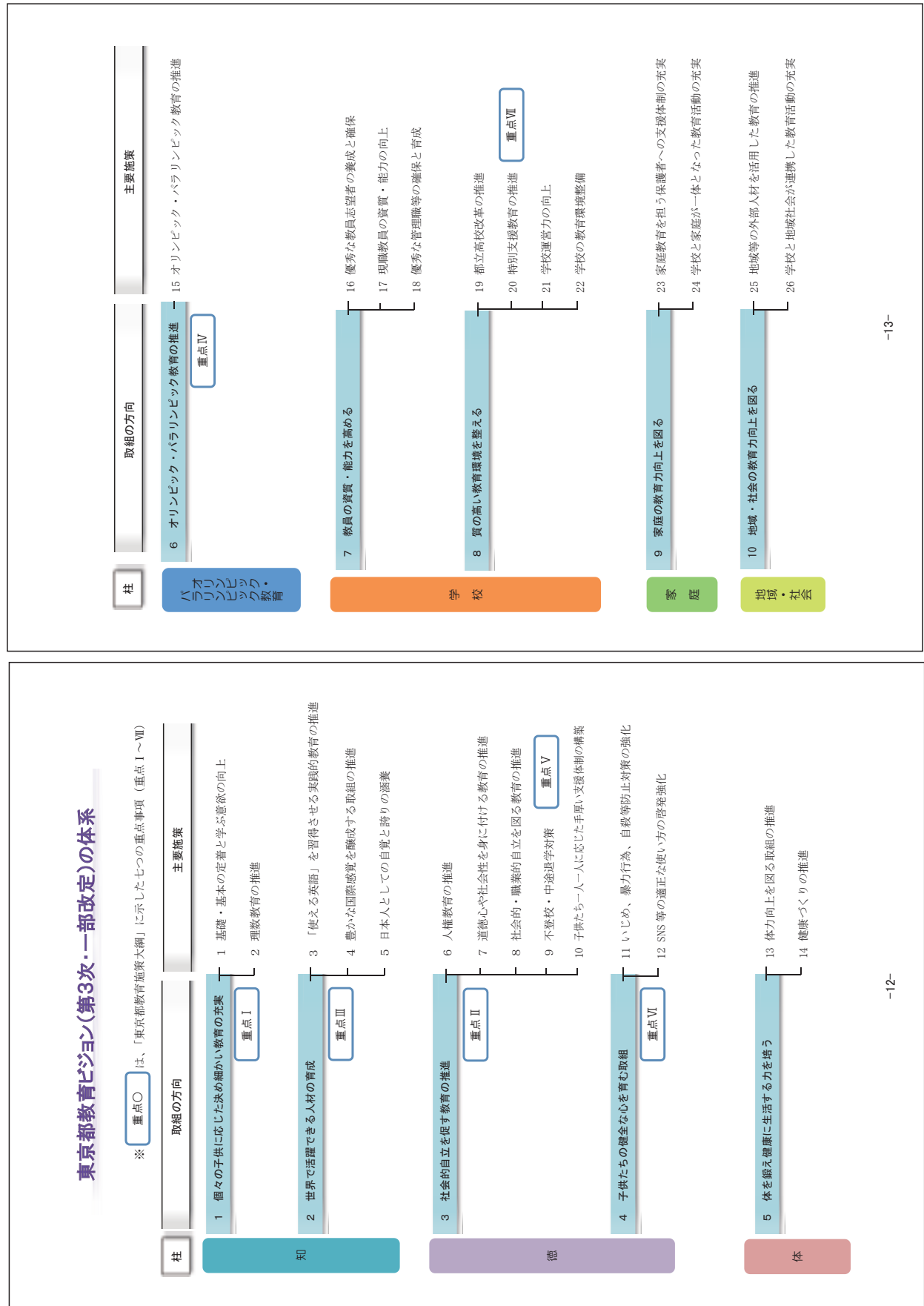


図2 東京都教育ビジョン（第3次・一部改定）の体系

出典：『東京都教育ビジョン（第3次・一部改定）』

（東京都教育委員会、2016年4月、12 - 13 頁）

これを受けて、「主要施策 16 優秀な教員志望者の養成と確保」では、「採用前から実践的な指導力等を身に付ける機会の提供」⁶⁾を施策とする、この具体的な方策として、「小学校教諭教職課程カリキュラム」⁷⁾に基づく教育実習評価、定着度を測る採用選考を通じ、同カリキュラムの普及を図る。また「『東京教師養成塾』において、実践的指導力や社会性を備え、即戦力として活躍できる高い志を持った教員を学生の段階から養成する」⁸⁾。

「主要施策 17 現職教員の資質・能力の向上」においては、種々の課題を前に「専門性の高い教員」の育成を「資質・能力の向上」の主目的においている。「主要施策 18 優秀な管理職等の確保と育成」では選考対象年代が少なく「選考受験者数は少なくなっている」。管理職としての資質・能力を有する人材を掘り起し、「管理職の職務と家庭生活を両立できるよう支援」⁹⁾する。

主要施策 17 の内容として、「新規採用教員に対して、3 年間の「東京都若手教員育成研修」を行い、教員として求められる「学習指導力」「生活指導力・進路指導力」「外部との連携・折衝力」「学校運営力・組織貢献力」を育成する。小学校新採用教員に対しては別に「学級経営研修」を行い、加えてコミュニケーション力を育成するとしている。このほか多岐にわたる施策内容が展開されている。

この計画の特徴は、大量退職・大量採用、応募者獲得の激化を背景にした東京都における新たな学校教育の課題を担う教員の育成に関する戦略を積極的に展開している点にある。「実践的指導力」を「学習指導力」「生活指導力・進路指導力」「外部との連携・折衝力」「学校運営力・組織貢献力」「学級経営力」として定立し、養成段階から採用・新任教員から中堅教員まで連続した「実践的指導力」の育成を行う教育行政施策を確立したことである。「教育実践」に対して新たな問題提起であり、計画の実行度合いが高く、他の都道府県でも参考とする自治体も登場してきていることから、今後にも注目したいところである。

3 節 区市町村における教育振興基本計画

都道府県と並んで区市町村における教育振興基本計画の作成が進んでいることは先に触れた通りである。ここでは東京都北区、三鷹市、千葉県柏市の計画を見ておきたい。

(1) 東京都北区

「北区教育ビジョン 2015」¹⁰⁾は「教育先進都市・北区」を掲げている東京都北区における教育振興基本計画として、「国の教育振興基本計画および東京都教育ビジョンを参酌するとともに、平成 27 年度（2015 年度）から実施される教育委員会制度改革を踏まえて策定」¹¹⁾された。計画は三つの視点から五つの柱のもとに 15 の取組の方向及び 150 の重点施策により構成されている。「視点 1『教育先進都市・北区』ふさわしい学校教育を展開する」に「(5) 教員の資質・能力の向上を図る」を置き、柱Ⅱ「教育環境の向上」に「7 学校の教育力・経営力を高める」に重点施策 (22) 推進計画 61 指導力向上を目指した各種研修の充実、62 教育アドバイザーの活用、63 部活指導者の育成、重点施策 (23) 教員の指導環境の充実（略）、重点施策 (24) 学校の経営力の強化（略）が推進計画の項目として挙げられ、内容として「子どもたちの可能性を引き出し、信頼関係に基づいた指導」「研修の質の向上」のほか、教育アドバイザーによる実地授業の指導・助言が示されている。

（２）東京都三鷹市

小中一貫教育、コミュニティスクールの取り組みに特色を持つ、三鷹市の教育計画である「三鷹市教育ビジョン 2022（第 1 次改定）」¹²⁾は、目標を 5 点にまとめている。「目標Ⅲ学校の経営力と教員の力量を高め、特色ある学園・学校づくりを進めます」の「11 三鷹らしい教育の実現を目指す教員のキャリア支援と人財育成」は次のような内容からなっている。

学校運営協議会が三鷹市の求める教員像を任命権者に意見を述べ、これに沿い教員採用を進めること、「みたか教師力養成講座」¹³⁾を修了した優秀な人財が三鷹市に配属されるよう教育委員会との協議を行う。三鷹市に配属された教員に対しては「三鷹市学校人財育成方針」¹⁴⁾によるキャリア支援を行い、「優れた指導力と教育者としての愛情あふれる教員の育成」を行う。同時に専門性、コンプライアンス意識の啓もう通じた社会的常識と教員としての倫理観を持った人材育成を、資質・能力の向上を果たす研修の充実を期することとする。

（３）千葉県柏市

教育計画策定に歴史のある千葉県柏市の教育振興基本計画である「柏市教育振興基本計画・後期基本計画（平成 28 年度～平成 32 年度）」¹⁵⁾の施策体系は図 1 の通りである。「施策展開の方向 3 学校の組織力・教職員の力量を高める」「基本施策 3-1 様々な教育課題に対応できる力量を備えた教職員の育成、3-2 組織的な学校運営による学校の総合力の向上」では、3-1・まず教員の年齢構成の二極化を取り上げ、10 年後を予測すると管理職層が極めて少なく、現在の 20、30 代教員が組織の中核となることから、図 2 に見るように「柏市教職員人財育成指針」によって市の求める教職員像を明らかにし、「『校外研修』『校内研修』『自己研鑽』の 3 つの視点から教職員の力量の向上を図るとともに、教職員相互が支え合い、学び合い、高め合う環境を整備」¹⁶⁾する。具体策のなかで、若手教員への訪問による個別の指導・支援、パーソナルサポートの推進（教職員個人の要請に基づく指導主事の派遣）、市独自研修の実施（中核市の権限）などが特徴的である¹⁷⁾。

3-2・組織的な学校運営のために、学校マネジメントを中心とした管理職、主任研修等の充実、学校評価の活用、学校法律相談（校長が弁護士に直接相談できる体制により、学校が教育活動に専念できる体制）等を挙げている。

3 施策体系

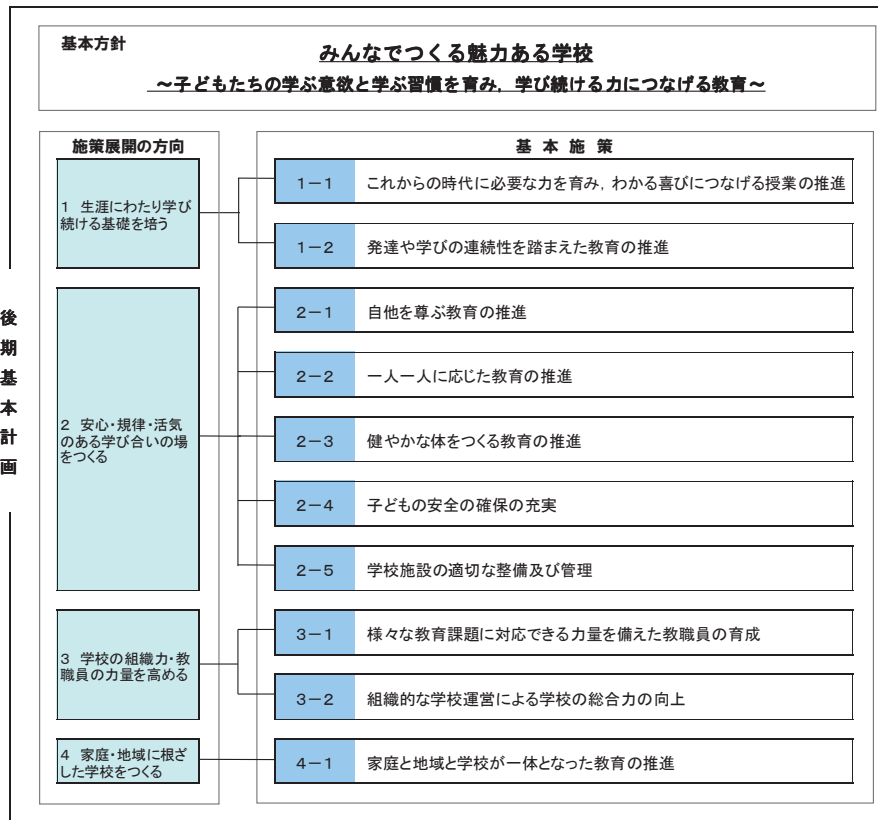


図3 柏市教育振興基本計画後期基本計画（平成28年度～平成32年度）施策体系
 出典：同計画11頁、2016年5月、柏市教育委員会。

平成28年度 柏市教職員人材育成指針



図4 平成28年度 柏市教職員人材育成指針
 出典：柏市教育委員会 HP による。

おわりに

教員養成、教員研修に関する国レベルの施策、国と地方自治体の教育振興基本計画、地方自治体の教育計画行政という教育制度・行政の具体領域において、「教員の資質向上」がどのように意識され、どのような位置にあるのか、検討してきた。

国や東京都という政策形成上の指導的な位置にある計画等では、「教員の資質・向上」の表現については「実践的指導力（の基礎）」が用いられる。しかし区市レベルでは、それ程多く用いられているとはいえず、直面する教育課題に対する教員の活動は、様々な用語で説明されていることの一端が明らかとなった。

一方、かつての授業場面での教授＝学習を想起させる「教育実践」から、学校を取り巻く様々な教育活動を取り込んで成立する概念に変化してきている。このことが、地方自治体の教育行政の主要課題として「資質能力の向上」策が重要度の高い施策となってきた理由であることが、本論での検討から明らかである。自治体それぞれに求める人材像の提起を行い、求める教師像を明らかにするという施策の方法が進んでいる。

このために、その場合、自治体によって「教育実践」、「実践的指導力」の内包する意味の差異が大きなものであるのかは別にしても、大学における養成段階から大学の養成教育と並行する自治体ごとのセカンドスクールがそれぞれに構築されることとなり、この傾向は今後も続くだろうと思われる。

地方自治体の教育振興基本計画とその行政において、「教員の資質能力」とその現れである「教育実践」、「実践的指導力」の具体像がどう扱われ、どのような意味を内包するのか、は今後も明らかにされるべき課題である。こうした研究を通じて教員の実践的営みを表現する法的概念の設定もなされる必要がある¹⁸⁾。

註

- 1) 文部科学省 HP「教育振興基本計画」による。2017 年 3 月 14 日確認。
- 2) 『教育振興基本計画（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）』2013 年。
- 3) 『東京都教育ビジョン（第 3 次）』2013 年、『東京都教育ビジョン（第 3 次・一部改定）』2016 年、東京都教育委員会。
- 4) 同上、28 頁、一部改定 41 頁。
- 5) 同上。
- 6) 同上、29 頁、一部改定 42 頁。
- 7) 「『小学校教諭教職課程カリキュラム』は、大学における学部段階で学生に身に付けさせてく必要があり、東京都の小学校の教員として最低限必要な資質・能力を示したものである」（同上、29 頁、一部改定 42 頁）。
- 8) 同上。
- 9) 同上、31 頁、一部改定 44 頁。
- 10) 『北区教育ビジョン 2 0 1 5』東京都北区教育委員会、2015 年。
- 11) 同上、59－60 頁。
- 12) 『三鷹市教育ビジョン 2 0 2 2（第 1 次改定）』三鷹市教育委員会、2017 年。
- 13) 「みたか教師力養成講座」について、三鷹ネットワーク大学 HP「小・中学校の教員をめざす大学生を対象とした講座です。講師は、小・中学校現場で実際に教育に携わっている現役の校長・副校長・教育実践に優れている教諭等や、教育委員会で教員の研修等に当たっているスタッフ等で、学校教育に関する実践的な内容が学べます」（2017 年 3 月 14 日確認、この解説文は 2014 年度のもの）。
- 14) 「三鷹市学校人財育成方針」について、「三鷹市人財育成方針」及び『三鷹市教育ビジョンの見直しに関する研究会報告書』（三鷹教育・子育て研究所、2011 年）12 頁参照。
- 15) 『柏市教育振興計画・後期基本計画（平成 28 年度～平成 32 年度）』柏市教育委員会、2016 年。
- 16) 同上、44 頁。
- 17) 同上。
- 18) 一連の教員政策改革について、拙稿「教師教育改革の新動向（日本）」（日本教師教育学会編『教師教育研究ハンドブック』2017 年（刊行予定））参照。