

「教員免許更新制」政策の形成過程

小野方資

I 問題の所在

本稿の目的は、2009年度から本格実施される教員免許更新制が政策化された経緯を、文部科学省（以下、文科省）、内閣、内閣府の経済財政諮問会議（以下、諮問会議）及び規制改革関連の会議¹⁾等のアクター間の関わりあいの過程から明らかにすることである。そしてこの過程から見られる特質、すなわち政策決定構造の析出を目的とする。

教員免許更新制（以下、更新制）とは、教員免許の有効期限を、2009年度以降に取得したものから10年間とし、2年間のうちに30時間以上の免許状更新講習を受講し、この講習の修了を要件として免許の更新を認める制度である。既に免許状を習得した者も、講習を受けなければ免許状が「失効」とされている。

この制度に対する批判は、例えば教員への管理が厳しくなる、教員の多忙化や身分の不安定化をもたらすなどと多くなされている²⁾。加えて文科省自身も、2002年にはこの制度の導入に反対していた。文科省が再度更新制の導入を検討し始めたのは、河村建夫文科相（以下、役職は当時のもの）による「義務教育の改革案」（2004年8月10日³⁾にまで遡る必要がある。

わずか2年で文科省が姿勢を変えた理由は何か。本稿の関心はまずここにある。この変化を三宅浩子は、中教審答申や文科省官僚へのインタビュー等を通じ、「免許取り上げ事由の強化、10年経験者研修の制度化、学校評価の推進等政策が不十分であると評価されたため」（三宅、2007：35）と推測する。この研究は、興味深い点が数多くある。しかし問われるべきは、三宅が文科省の文書や動向から推測するような動きが、なぜこの時期に現れたのか、この背景的な要因の探求であろう。これは、文科省や中央教育審議会（以下、中教審）の答申のみでは探りえない。文科省の姿勢が変化していく経緯の検討から、小泉内閣の政治方針である「構造改革」「歳出改革」が文科省の政策へ大きく影響していることが分かる。例えば、2002年以降本格化した義務教育費国庫負担削減問題は、小泉純一郎内閣が進める「歳出改

革」の重要課題に位置づけられていた。しかし文科省は、これに激しく抵抗した(徳久, 2006)。併せて政策評価制度, すなわち, 成果をあげていない予算項目の削減を見込むという制度により, 文科省は教育予算と実施した政策の成果の説明を迫られていた(小野, 2009)。このように文科省は、「歳出改革」に沿い, かつ成果の期待できる改革を迅速に提示するよう迫られていた。更新制が導入された要因を探るには, この小泉内閣と文科省の間の攻防を注視する必要がある。

したがって本稿では, 文科省関係の文書の他に, この内閣の政治方針の策定に大きな役割を果たした諮問会議の議事録を分析の対象に据える。同時に諮問会議と連携をとり「構造改革」のエンジンの役割をしてきた内閣府に属する規制改革関連の諸会議, すなわち総合規制改革会議と規制改革・民間開放推進会議(以下, 推進会議)の議事録も検討の対象とする。これらをもとに, 更新制の導入へと方針の変更が文科省に迫られた経緯を明らかにし, この過程で作動した政策形成の構造を探り, Ⅲで論ずる。結論を先述するならば, この構造とは内閣や諮問会議の主導により運用された政策評価制度に見られる, 事後評価の考え方である。教育の“市場化”進行とともに, 近年, 教育政策形成過程の主導性が, 文科省よりも内閣に見られるとする研究がある(荒井, 2008)。この知見を共有しながらも, 本稿はこのような過程の変化に作用した構造の析出も課題とすべきと考えている。

Ⅳでは, 「構造改革」を進める推進会議が「文部科学省の義務教育改革に関する緊急提言」(2004年11月30日)を出し, 更新制導入に反対したことに注目する。この文書の分析により明らかになるのは, 推進会議が教員免許制度を規制ととらえ, この廃止を視野に収めた教員制度構想である。これも, 政策や予算の成果の成否を事後評価するという構造に基づいていることを論証したい。

これらⅢとⅣに先立ち, 文科省が小泉内閣の出現により態度を変えた経緯と, この経緯を生んだ政策決定の構造を知る一助とするために, 教育改革国民会議(以下, 国民会議。2000年3月24日～2001年4月22日)での更新制の議論を一瞥し, 町村文科相による導入の諮問が中教審に退けられた経緯をⅡで検討する。以上を踏まえ本稿の最後で, 更新制の形成過程を通覧した上で指摘できる問題点を述べたい。

Ⅱ 教育改革国民会議での更新制構想

(1) 第2分科会での更新制の議論

「教育改革国民会議報告」(2000年12月22日)⁴⁾では, 更新制について「非常勤,

任期付教員、社会人教員など雇用形態を多様化する。教師の採用方法については、入口を多様にし、採用後の勤務状況などの評価を重視する。免許更新制の可能性を検討する（傍点引用者、以下同じ）」と記載されている。この議案が国民会議に初めて現れるのは第3回会議（2000年4月25日）の資料「教育改革国民会議の審議事項（座長案）⁵⁾」である。これは第1回（同年3月27日）、第2回（4月14日）の会議での意見と、国民会議のメンバーが持ち寄り第2回会議で公表された「教育のあり方に関する意見⁶⁾」をまとめたものとされる。しかしこれらから、更新制の導入の意見は見られない。確認できるのは“教員の資質の向上”の必要（江崎玲於奈や山下泰裕）や“教員免許制度の柔軟化・特別免許の交付”の意見（金子郁容）である。

この「座長案」は第4回の会議（5月11日）⁷⁾で、国民会議で審議されるべき事項として、委員の間で承認された。議事録からは、委員による発案であるとは確認できなかった更新制導入の意見は、ここに記載され、「学校教育の充実を図る」ことを目的とした第2分科会で議論されることになった。この分科会の第1回会合（5月19日）⁸⁾で、今井佐知子が更新制の導入を主張している。今井は「適正を欠く先生がかなりいらっしゃるにもかかわらず、こういう教員が「処罰していただけない」ので「私たちは非常に学校不信」になっていると述べ、更新制を導入すべき理由に、教師の“適格性”への問題意識をあげている。加えて「本当に新しい教育の在り方に入っていきこうというときに、先生がやはり旧態依然の先生であると、これは変わっていかないというのは、私たち保護者の共通した認識」と発言している。これは教員に対し、時代への対応を求めているともいえるだろうが、発言の正確な意図は分からない。このように更新制導入を必要とする問題意識は、“処罰のいる教員”に対し“適格性”を求めること以外、明確とはいいがたかった。

この議論が第2分科会で深められた様子は窺えない。この分科会の主査の金子郁容は更新制の議論を、他の議事に時間を充てるために「棚上げ」する旨の発言をしている（第4回分科会、6月22日）。これが再び話題となったのは、最後の分科会（第7回、7月17日）であった。この日は「審議の報告」をまとめる会議であった。ここで「教育改革国民会議第2分科会審議の報告（主査案）」が“叩き台”として配布されている。これは非公表のため、現在も見ることができない。しかし議事録から、更新制が「教員になる入口」の多様化—大学での教員養成課程以外のプロセスを経ている、教職免許を持たない者を教員として採用すること—を積極的にすべきか否かの論点と繋げられて議論されているのが分かる。

この論点につき藤田英典は「正規の教員になってくるプロセスが多様になるとい

うことについては、もっといろいろな側面を検討する必要がある」と危惧している。加えて藤田は、免許がないまま教職に携わった人が、教育現場で得た経験を大学での教員免許課程の単位と同様に扱う制度を考えるならよいとし、現行の教員免許制度と養成制度の変更は不要と説く。

藤田の危惧を受け、河合隼雄が更新制について以下のように発言している。河合の発言は、この会議での更新制の理解のされ方を知る手掛かりとなる。

そうなってくると、教員にすぐになるんじゃなくて、教員補になってからとか、そういうことまで考えないと。パッと簡単に、多様というのが簡単にということになると。次に免許更新制というのもついていますね。だから、これがだめな人は更新できないということになりますから、これをはっきり出してくるんだったらいいですけれども、そうでなくて、安易にすると危ないと思います。

「そうなってくると」は、藤田の発言を受けて、河合が切り出した言葉である。従って“正規の教員になるプロセスの多様化”に河合も言及していることとなる。河合は、このような「多様というのが簡単にということになる」ならば「教員にすぐになるんじゃなくて、教員補になってからとか」の採用を検討すべきと発言している。河合はこの“教員補構想”を続けながら、「次に免許更新制というのもついていますね」と、主査案を指し示しながら発言している。更に続けて「これがだめな人は更新できない」と述べる基底には、多様なプロセスを経て採用された者に対し更新制度を適用することにより、教員採用が安易に流れるのを防ぐ意図があったと読むべきである。つまり河合が描く更新制は、大学での養成課程を経る以外の、すなわちプロセスの多様化により採用された者に対して課す制度と把握されていた。

この会議で河合への反対は見られない。むしろ石原多賀子の発言、「最後の『免許更新制も検討に値する』というのは、むしろ採用の多様化の方で」から、この分科会で河合の意見は受け容れられていた様子が窺える。石原のこの発言にある「最後の」から、河合と同じく主査案を指し示しながら発言しているのが分かる。ここから石原も「教員免許更新制も検討に値する」のは、プロセスの多様化に伴い採用された教員と関連させて更新制を理解しているのが分かる。また石原は「免許更新制というのは、免許をとった人たちの中で何割かが教員になっているんですが、とっただけで、いわば教員にもなっていない方の更新までをすることもできないので、実際には非常に難しい」と、免許保有者全員への更新制度の適用は無理と述べてい

る。更に「必ずしも更新をするといいい先生だというわけにもなら」ないと述べ、この制度の有効性も疑問としている。

以上から分かるのは、この分科会で更新制は、全ての教員や、全ての教員免許を持つ者に課す制度として構想されていなかった事実である。加えて、この制度自体の有効性も疑われていた。こうした議論の末、第2分科会「審議の報告」（7月26日）⁹⁾には以下の文章が盛り込まれた。「教員の採用方法の多様化が必要である。教職課程で何単位とったかということだけで教員としての資格があるとするは不適当。情報など変化の激しい分野では継続的に知識と技術を得ることが必須である。教員になる入り口は多様にし、プロセスを評価すべき。免許更新制も検討に値する」。

(2) 低調な議論

8月28日の第5回会議以降、国民会議は再び全委員による会議になる。この日の議題は、各分科会の「議事まとめ」の報告であった。ここで金子は「免許の更新制というのも検討していいのではないかという意見が一部で出ております」と発言している。先の第2分科会の様子から、更新制の検討を「一部」の意見とするのは妥当な域の表現かもしれない。しかし“多様な採用プロセスを経たものに課す”という点が落とされたため、後に見るように制度構想の“一人歩き”を許すことになったともいえる。

この後の国民会議は「教育改革国民会議中間報告」（9月22日）¹⁰⁾の作成の議論に費やされる。これが出されるまでに開かれた4回の会議において、更新制が議論された形跡は議事録からは見られない。中間報告は起草委員会（江崎玲於奈、牛尾治朗、木村孟、浅利慶太、梶田叡一、金子郁容、黒田玲子、曾野綾子、田村哲夫、森隆夫）でまず執筆することが、第9回の会議で承認されている。中間報告作成の過程で更新制がどう議論されたのかも興味もたれるが、資料がない。

この起草委員会など、議事録に残ってない会議が国民会議の議論を方向付けた可能性を、藤田英典は「議事録にはないが報告書の基礎委員会のようなものを作り、10人くらい入っている。途中段階からこの委員会でかなりの方向が決められていった」と示唆している。続けてこの「基礎委員会¹¹⁾のようなもの」には「文部大臣や町村さんが出てきて指示を出しているので官邸の意向がストレートに入ってきている。それが議事録を見ても分からない」と振り返っている。この文部大臣とは中曽根弘文、そしてこの町村は、町村信孝である。町村は国民会議に首相補佐官として出席していた。続けて藤田は、分科会報告がまとめられたあたりで「起草委員会ら

しきもの」がスタートし、「その〔起草委員会らしきもの—引用者注〕メンバーが起草委員会にスライドしていったはず。だから、その段階から基本法（教育基本法のこと—引用者注）改正派が起草委員会の中核メンバーになっていた」と述べている（鈴木，2009：9）。

このような議事録のない会議で更新制がどう議論されたのかが分かる資料や証言の出現が、これから待たれよう。ただしこのように経緯が鮮明ではないにもかかわらず、「中間報告」には分科会報告と表現を異にした文章、つまり「非常勤、有期教員、社会人教員など雇用形態を多様化する。教師の採用方法については入口は多様にし、採用後のプロセスを評価する。免許更新制の可能性を検討する」が盛り込まれた。

更新制は、福岡、大阪、東京、新潟で開かれた「一日教育改革国民会議¹²⁾」のうち、10月14日（福岡）に会社社長により導入が主張されている。しかしこの意見がどう議論されたかの記録はない。「一日教育改革国民会議」の様子のみとめは、第10回会議（11月14日）のとき配布されているが、ここでも更新制は議論されていない。そしてこの後、最終報告の発表まで開かれた3回の会議の間も議論はないまま、更新制は本章冒頭のように「教育改革国民会議報告」に記載された。

(3) 構想の“一人歩き”

文科省は「教育改革国民会議報告」の内容を「文部科学省教育改革推進本部」で議論し、タイムスケジュールを明示した「21世紀教育新生プラン」を2001年1月25日に出している。「文部科学省教育改革推進本部」には、町村信孝文科相、大野功統・河村建夫副大臣、池坊保子・水島裕大臣政務官が出席していた（文部科学広報，平成13年2月19日）。ここから以下のように、更新制構想の“一人歩き”が始まる。

「21世紀教育新生プラン」には「教員免許制の可能性の検討」の記載がある。ここで注目すべきは「教員免許制の可能性の検討」と「教員の雇用形態や採用方法の多様化」が切り離されて、別個のものとして記載されている点である。このように更新制を独立させ、この対象となる教員の範囲・種別を明確にしない理解は、町村が更新制導入の検討を中教審に諮問した以下の文章（4月11日）からも窺える。「教育改革国民会議の報告においては、教師の意欲や努力が報われ評価される体制を作る観点から、教員免許更新制の可能性の検討が提言されている。教員としての適格性の確保又は専門性の向上という観点から、免許更新制を実施した場合の効果と問題点を明らかにしつつ、免許更新制を導入することの可能性について検討するこ

とが必要」。更にこの文章で注目すべきは、更新制導入を検討する観点に「教員としての適格性の確保又は専門性の向上」を示す点である。“適格性”は、国民会議では更新制の導入を必要とする理由としてひととき出たのみで、深く議論されていない。また更新制によって教員の“専門性”の向上が図れるという考え方は、ここで初めて現れる。

以上のような変化をもたらした要素の中に、町村の働きを入れてよいであろう。町村は、国民会議発足後に程なく首相になった森喜朗などと、自民党「文教族」の議員とされる。更新制は自民党文教制度調査会・文教部会による「教員の要請、免許等に関する提言」（1983年5月16日）に盛り込まれていることなどから、1980年代以降の自民党の教育政策課題とされていた（三宅，2007：30）。これを「文教族」の町村が知らないとは考えにくい。加えて町村は国民会議に出席しており、この会議の報告書の内容も把握していた。つまり町村は、情報が集まることに加え、文科相に就くことにより、自分の意思を通しやすいポジションにいた。

しかし当時の文科省、特に中教審は町村の意向に沿わなかった。町村の諮問に対する中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」（2002年2月21日）¹³⁾は「現時点におけるわが国全体の資格制度や公務員制度との比較において、教員のみ更新時に適格性を判断したり、免許状取得後に新たな知識技術を修得させるための研修を要件として課すという更新制を導入することはなお慎重にならざるを得ない」と結論付けた。この答申では、教員の“適格性”の確保のためには、指導力不足教員等に対する人事管理システムの構築、教員免許状の取上げ事由の強化（分限免職の場合、免許を取り上げるなど）、人物重視の教員採用の一層の推進で臨むべきとしている。そして教員の“専門性”の向上のためには、教員の研修を充実させ（10年経験者に対する研修、校内研修、および自主研修）、研究実績を学校現場で活用し、かつ研修の成果を勤務実績の評定の際に適切に評価するべきとしている。また文科省官僚の聞き取りから、内閣法制局の意見が影響し、この答申が更新制の導入に反対する内容になった可能性も指摘されている（三宅，2007：32～34）。

当時の更新制の導入を巡り見られた対立の構図は、文科省と文教族の間の攻防であった。これは後で見ると、構造改革の圧力がまだ強まっていない時期だった。

Ⅲ 更新制構想の再登場—諮問会議との関連で

(1) 「歳出改革」の圧力—教員給与改革のための教員評価

更新制の導入が再び議論され始めたことと、小泉純一郎が首相に就いたことには深い関係がある。小泉は2001年4月26日に首相に就くと「構造改革」に取り組んだ。これを進める手段として、諮問会議や規制改革系の会議を駆使している。諮問会議は「内閣府設置法」第18条を根拠とし、首相を議長に、議事進行役の竹中平蔵経済財政相を含めた数人の閣僚と4人の民間有識者議員（以下、民間議員。牛尾治朗，奥田硯，本間正明，吉川洋）で構成された。この会議での議論を通じ、毎年度出された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」は、閣議決定を経てマクロな政治方針として、政府や各省庁を方向付ける機能を果たした（渡辺，2005：29～31。以下，毎年度出されている「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」は、「基本方針」とし，必要に応じて西暦を加え表記する）。この会議が，竹中と民間議員によってリードされていたことは既に広く知られている。その象徴的な事例が，竹中と民間議員が事前に作成し，諮問会議の議事に重要な役割を果たしていた民間議員ペーパーである（清水，2005：260～265）。この会議の中で，国庫負担の削減や国の行政活動や事業の民間への委託・委譲が話し合われた。また，各行政機関の政策と予算の成果を評価し，評価により政策への予算の増減を見込む政策評価制度の厳格な運用のあり方が議論された。

諮問会議と密接な連絡関係をとっていたのが，「内閣府設置法」第37条第2項に基づき内閣府に設置された規制改革関連の会議である。この会議の1つ，総合規制改革会議では2001年5月31日の会合¹⁴⁾で，この会議が諮問会議と連携していくべきと竹中が発言している。したがって，規制改革系の諸会議の政策形成過程への影響力は小さくなかったとみるべきである。

内閣が「国立大学法人化」問題に目処をつけた2002年以降，義務教育費国庫負担制度の削減・廃止の問題が諮問会議で本格的に扱われ始めた。この様子は，「基本方針2002」（6月25日閣議決定¹⁵⁾にある，国庫補助負担金を「抜本的な改革案の検討を見据え」とした文章から窺える。併せてこれには，「重点4分野」に以下の項目をあげ「施策を集中する」としている。①人間力の向上・発揮—教育・文化，科学技術，IT ②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方 ③公平で安心な高齢化社会・少子化対策 ④循環型社会の構築・地球環境問題への対応。しかし，この施策のために予算を措置する等の明言はない。したがって「基本方針2002」により教

育は、「施策を集中する」とされながら、予算の裏づけなく「歳出改革」の対象に組み込まれた。

当時文科省は、義務教育国庫負担制度の堅持のため、教育予算や政策の意義の説明に力を注いでいた。この制度の削減・廃止は、義務教育の教員給与の負担のあり方に関わる問題であった。この制度の存続の意義を遠山敦子文科相は、2002年8月30日¹⁶⁾と10月31日¹⁷⁾の諮問会議に呼ばれた際にこう訴えている。憲法や最高裁の判例にて、無償で一定水準の教育を保障する責務が国にある。義務教育経費で一番掛かるのが人件費であり、このために地方と国とで2分の1ずつ分担する義務教育費国庫負担制度がある。「義務教育の質を保障する一番大事」なことは、優れた人を教員に確保することであり、この制度があってこそ、教師や教育の「質」が保障され、「教育の全国的な一定水準の確保」と「人間力の向上」、特に「学力の育成」がかなうのである。

一方で遠山は会議で、「歳出改革」に倣うため、教員給与制度の見直しに言及している。①公立学校教員給与を国立学校教員の給与に準拠させる制度を平成15年度で廃止し、各県が独自に給与水準を決められるようにする。②教員への評価を給与制度にリンクさせる制度を設ける。③一般公務員より教員給与を優遇する「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」は維持しながらも、優れた教員に優遇措置をする方向で改変する。

しかし諮問会議の民間議員は、義務教育費国庫負担制度の見直しの立場から反論している。吉川洋は、文科省は役割を「総じて事前的な規制から事後的な監督の方に軸足を移す」べきであり「現在、国から地方へといっているわけですから、〔中略〕国庫負担制度というのも全部見直すということがあってもいい」という。本間正明も「外形的な一律的な配分から評価、質的な配分への道筋をはっきり示していただきたい」と述べる。これらの意見は、義務教育費という特定の費目を確保する制度から、教育予算を事後的に「質」、すなわち政策の成果により予算を配分する制度にシフトすべきとの考え方に裏打ちされている。この考えは「質」という言葉を使いながらも、財政的裏づけがあってこそ「質」が確保されるとする遠山の考えと異なっている。

義務教育費国庫負担制度の見直しについて、2003年6月27日に閣議決定された「基本方針2003¹⁸⁾」には更に踏み込んだ記述がある。ここには「義務教育の質向上を図るため、学校評価や学校選択の自由の拡大及び教員の意欲と能力に応じた処遇等が必要」との認識の下、「義務教育費国庫負担制度、教員給与の一律優遇の見直し」

を進めるとある。この閣議決定の後の記者会見¹⁹⁾で、記者が遠山に「以前、中央教育審議会において、教員免許を更新制にするなどの議論がありましたが、抜本的な改革は」考えているかと質問している。これに遠山は「教員の指導力向上のため〔中略〕『10年経験者研修』を創設するなどしています。〔中略〕現在、中央教育審議会が初等中等教育の在り方について御検討いただいている中で、教員の資質向上の問題についても御議論いただく」と応じ積極的な返答を避けたが、このとき再び更新制が政策のシーンに登場した。

(2) 教員の「質」のコントロールとしての更新制

遠山の後に文科相に就いた河村建夫は2004年8月24日の諮問会議²⁰⁾に「義務教育の改革」(以下、「河村プラン」)を提出している。ここで河村は、義務教育費国庫負担制度の維持に併せ、「小中一貫などの義務教育の制度を弾力化」や、教員給与の決定権を大幅に地方に権限委譲する「総額裁量制度」の導入を提案している。そして「特に強調したいのは教員の質をいかに高めるか」と述べ、「指導力を持つ人材の確保のため、教員養成・免許制度を大幅に改革」するとして、更新制と教職専門職大学院を提案している。「河村プラン」は、更新制の導入の理由に、教師の“指導力”を初めてあげた。しかし“適格性”“専門性”は消えている。

「河村プラン」には原案があった。「義務教育の改革案」(8月10日)である。これは更新制導入の目的に「教員免許に一定の有効期限を設け、更新時に教員としての適格性や専門性の向上を評価する」と述べる。ここには、町村による諮問文とほぼ同様に、教師の“適格性”と“専門性”を更新制導入の理由にあげている。一方で“指導力”を導入の論拠とする記述は、この文書から見られない²¹⁾。

「義務教育の改革案」は、文科相の直属の諮問機関として4月16日より設置された「これからの教育を語る懇談会」で議論され、8月10日に発表している。この懇談会は9月1日に「これからの教育を語る懇談会」(第一次まとめ)²²⁾を出し活動を止めている。この座長には諮問会議民間議員の牛尾が就き、奥田も委員に加わっていた。奥田は当時日本経団連会長、牛尾は経済同友会特別顧問(終身幹事)と経済団体の要職にいた。文科省が教育政策において経済界との関わりを深くしたのは、彼等をこの懇談会に迎えて文科省の「歳出改革」に対する考え方を聞かせ、彼等が諮問会議で文科省寄りの発言をするのを望んでいたからとされる(読売新聞政治部、2005:198~200)。

文科省と経済界との深い関わりは、「河村プラン」に現れた更新制導入の論拠か

らも看取できる。日本経済団体連合会（以下、日本経団連）が出した教育改革文書である「21世紀を生き抜く次世代育成のための提言」（同年4月19日。以下「21世紀提言」）には「教育の質は教員の資質によって大きく左右されることから〔中略〕教員評価を実効ある形で導入することも必要である。教員評価にあたり、ア）長期の研修、表彰制度等によって意欲ある教員にインセンティブを与える、イ）指導力不足教員を速やかに発見するために教育委員会内に特任の主事を配置し、指導力不足教員に対し適切な措置をとる、ウ）授業改革、学校目標の達成や校務の円滑化等の観点から厳格に教員評価を行った結果を処遇に結びつけるなどを制度として実施すべき（傍線原文）」とし、「政府もこうした取り組みを加速するため、教育改革国民会議で議論されながらも実施を見送られた教員の免許の更新制を再び取り上げるべき」との文章がある²³⁾。ここで更新制導入の理由の軸は“指導力”不足教員への対処であり、教員の“適格性”“専門性”への言及はない。この「21世紀提言」を中心に、日本経団連は7月2日に河村と会合を持ち「教員の質の向上を図るために教員免許更新制度や再教育制度を実施してほしい」と要望している（日本経団連タイムスNo.2729, 2004年7月8日）。この要望、つまり教員の“指導力”の向上は、確かに「義務教育の改革案」では更新制導入の論拠に据えられていないが、「河村プラン」の中には据えられた。この事実から、この更新制の立案の背後に、経済界と文科省の間の密な影響関係の存在が窺われる。

諮問会議で「河村プラン」は、竹中により「実行のスケジュールと具体案について更に検討」すべきとされた。こうして更新制は具体化に移されることとなった。ただしここで想起すべきは、先の吉川や本間の意見に見られた、「歳出削減」の方針である。2004年4月から諮問会議は政策評価制度を見直し、政策を事後評価し「質」に応じ予算を配分する考え方を徹底するための議論を始めている（小野, 2009: 12~14）。この制度に沿うことが、たとえ経済界との関係を深めたことが一定の功を奏したとしても、更新制構想にも教育政策全般にも求められていたはずである。

これについて、この日の会議の終盤に交わされた本間と河村の応答に注目したい。本間は「文部科学省の義務教育における質のコントロールの問題と予算の問題というものは、これはこういう機会を好機として、我が国の義務教育の質的向上につなげていくという前向きな発想が」必要と述べている。以前の諮問会議で教育政策の事後評価の必要を主張していた本間は、この会議で義務教育費の問題の議論は継続すべきとしつつも、「河村プラン」にある“教員の質の向上”の政策に反対していない。ここから考えられるのは、更新制を免許取得後の教員の事後評価制度と把握

していた可能性である。

本間に応えて河村は、「質のコントロール、国の介入の仕方、義務教育の責任の持ち方をどうするかという問題」に鑑みて「きちっと教育ができる仕組み」のためには「国庫負担制度というのは最もいい」と述べている。ここから窺われる河村の認識は、「質」の事後評価に基づく予算配分に反対しながらも、「教育の『質』」を「義務教育の責任」を担う文科省が「国の介入の仕方、教育の責任の持ち方」として「コントロール」すべきとの考えである。この「コントロール」の具体化として、河村は教員免許の取得後に、教員に対し更新制を課す構想をしたと見るべきであろう。

確かに「質」の保障やコントロールのあり方について、本間と河村は意見を異にしていた。文科省とすれば、この制度を通じ教員の「質」を保障する役割を掌中に行うことができる。諮問会議の民間議員とすれば、これは免許取得後の教員の「質」を事後的に評価する仕組みと把握できた。しかし双方から更新制への積極的な反対があがらなかったことから考えられるのは、免許取得後の教員の「質」を「コントロール」する制度構想であったことが、双方の主張を均衡させる働きをした可能性である。しかしこの決着は、IVで見ると教員制度へ事後評価の徹底が加わる“始まり”も意味していた。

(3) 教育政策形成過程の構造的変容

10月20日、河村の後任の中山成彬文科相が更新制の導入を中教審に諮問²⁴⁾している。この諮問理由には、現在の教員免許制度では「教員免許状の授与に際して、実際の教科等の指導力や適格性等を含めた教員としての全体的な資質能力は必ずしも十分に判断されていない」ことがあげられ、教師の“適格性”が更新制導入の理由として復活し“指導力”と組み合わせられている。

更新制の諮問に至るまでに現れたのは、文科相の懇談会がまず政策形成に着手し、文科相が中教審に諮問をするという過程であった。これが現れたのを藤田英典は、内閣の意向を河村が強く受けたためと回想している。藤田は「経済財政諮問会議にそれ〔教員免許更新制—引用者注〕を出したから、文部科学省としては官邸の圧力でやらざるを得なくなった。やるために中教審に再度諮問した。だからこれは最初から出来レースだった。〔中略〕小泉政権になってから完全に中教審は官邸が決めたプランを具体化するための機関に成り下がっていた」。「文部科学省の人かマスコミの関係者に聞いたことだが、河村大臣が官邸に呼ばれて、小泉首相に文部科学省は改革をやる気があるのかと机をたたかれて怒鳴られ、しっかりとした改革プラン

をもってこいと言われて出てきたのが河村プランだと言われている。完全なる官邸主導であった」と語っている（鈴木：2009, 11）。

同様のことは遠山も経験していた。国立大学を「法人化」し「歳出削減」を進めようと内閣が取り組んでいる折に、国立大学の「民営化」まで求めようとした小泉に遠山が「国立大は独立行政法人化を進める。民営化は難しい」と応じたところ、「あなたを大臣にした意味がない」と「面罵」され、この様子を小野元之文部事務次官が「改革案を示さないと概算要求が通らない」状況と話したとの報道がある。（日本経済新聞、2004年6月27日朝刊）。遠山、河村の両ケースとも小泉内閣の「改革」への迅速に応えない場合、予算額に響くという点で共通している。この状況下、義務教育予算の基盤、すなわち「義務教育費国庫負担制度を維持するためにも、何か生け贄を出さなければならなかった」（藤田、2004：9）。こうして生み出されたもののひとつとして更新制を見る必要がある。

更新制が中教審に諮問される以前に見られたのは、小泉自身がかけた圧力に象徴される、内閣による方向付けである。つまり、政策評価制度を通じ「歳出改革」を迫り、加えて諮問会議に「改革案」を出させ、その迅速な具体化を求めるという構造を、ここで見て取ることができる。

したがって、迅速さゆえというべきか、「河村プラン」は更新制の具体的な制度構想に触れていない。同様にこれが提出された諮問会議の議論でも、多くが義務教育費の問題に費やされており、更新制が議論された様子が窺えない。更には諮問会議では「なぜ義務教育費の国庫負担を削減する必要があるのか」等の議論が深められた様子もない。むしろ、「基本方針」で前提にされた国庫負担の削減を梃にししながら、義務教育費国庫負担の問題をはじめ、教育政策においても文科省に対して内閣の意向を方向づけるという過程が、更新制が中山により中教審へ諮問されるまでで看取される。

IV 事後評価の徹底による教員制度改革

(1) 推進会議による更新制批判

規制改革を進めてきた推進会議は、11月22日の第7回会議²⁵⁾で教職専門大学院と更新制をとりあげている。この会議の委員の福井秀夫は「教員となる人の要件をより厳しくする可能性があるという点で問題」と発言しているところから、福井が教員免許制度を、教員になる要件を厳しく課している障壁と見ているのが分かる。4

日後の26日、この会議の教育・研究ワーキンググループの第3回会議²⁶⁾は、文科省官僚を呼び、教職専門大学院と更新制を問題にしている。ここでの福井と前川喜平（文科省初等中等教育企画課長）の応答から、教員免許制度、ひいては現行の教育制度に対する推進会議と文科省との認識の差を端的に見て取ることができる。

福井専門委員：学校というのは、基本的にはまずは子供たちが勉強を楽しく理解できて、その上で全人格的な教育というオプションがあるわけですから、学力面での指導について効果が疑わしいと言われる現象がすでに生じている学校と、学力面で成果を上げ、生活指導等もやっている塾、という事象を比べたときにどうかという視点はどうかお考えでしょうか。もちろんこれだけが全てではありませんが、教育について何がそのパフォーマンスを高めているのか、ということについては色々な見方があるわけですから、色々な比較をされた上で教育改革を考えるべきではないでしょうか。

前川課長：福井先生のお考えは、まさに免許制度を廃止するということでしょうか。

福井専門委員：免許制度の意義をまずはお聞きしているのです。

ここで福井は、「色々な見方がある」と断りながらも、「学力」をパフォーマンスの尺度にして、学校と塾の教員を比較している。これを受けた前川の唐突な問いかけに対して福井は、免許制度の意義を問題にしているのだと再度応じている。

福井の問いは、「学力」を尺度に“免許を持たない教員が成果を上げている塾”に照らし、では、学校の教員が持たねばならない教員免許の意義は何か、である。この疑問の背景には、推進会議や、前身の総合規制改革会議による教育制度観がある。

総合規制改革会議は、学校教育の活性化のためには教員免許のない社会人を教壇に立たせるなど“教員の入口の多様化”が必要として、特別免許状の発行を増やし、特別非常勤講師制度の活用をすべきと訴えてきた²⁷⁾。加えてこの会議は、学校が相互に児童・生徒を獲得の競争を通じ、教育の「質」が向上するとの考えに基づき、学校選択制や教育パウチャー制度を導入すべきと主張してきた。この会議が2004年から始まる「構造改革特区」の議論と実施を担うようになると、株式会社立学校やNPO法人立学校の設立を特区で進めたいこの会議と文科省とは激しく対立する²⁸⁾。対立の中でこの会議は、教育制度を「官製市場」や「規制」とする認識を深めていった。

この認識は推進会議でも継続している。推進会議は、4日後の11月30日に「文部

科学省の義務教育改革に関する緊急提言²⁹⁾」を出し、教職専門大学院と更新制に反対する。この文書は「不適格教員を排除する一方、優れた教員たちの活躍の場を一層拡大していくことが、生徒・保護者にとって重要な課題であることは論を待たないが、教員免許更新制による解決は必ずしも適切ではない」と述べ、現行の教員免許制度を「大学において所要の単位を取得した者に対し授与されるものであり、免許授与の際には人物等教員としての適格性を総合的に判断する仕組みとはなっていない」とする。この上で「常勤教員採用に当たって教員免許を要求すること自体、免許はなくても優れた教育的資質を持つ者が教壇に立つことを阻んでおり、教員の資質向上や教員任用の公平性を損なっている」と述べる。

しかし、上述の発言や文書でも分かるように、仮に教員免許という規制を改革＝廃止したとして、ではその後、教員の「質」の保障にどう取り組むのかは明らかにされていない。この問題に教員評価で臨むことが、諮問会議と推進会議の文書から次第に明らかになる。ただしこの教員評価は、厳格な事後評価に基づいている点で、文科省が教員給与の見直しで提起してきたものと異なるのが、以下で分かる。

12月20日の諮問会議の民間議員ペーパー「今後の教育改革について³⁰⁾」は「教育の質の向上を図っていくためには、学校間の競争促進と教員の質の向上を本格的に検討すべき」であるから「多様な学校、他分野からの人材を教育界に参入させる」ために「教員養成の大学院や教員免許更新制を検討する際には、他分野からの参入障壁にならないようにする等」としている。ここで更新制は「参入障壁」になると危惧されている。続けてこのペーパーは、学校評価について以下のように述べる。「現場に権限移譲し、現場の創意工夫を活かす」ために「学校長への権限移譲等、現場への権限移譲を積極的に推進する。その際、成果の事後評価の厳格化とセットで導入する等」と述べる。つまりここから、学校現場があげる成果に基づく厳格な事後評価を、まずは学校評価に導入すべきとしているのが分かる。

しかしこのペーパーは、評価の際の尺度には触れていない。この尺度が「学力」であると方向付けられるのが、2005年6月1日の諮問会議³¹⁾で提出された民間議員ペーパー「人間力の強化に向けた教育改革」である。これを吉川は「この評価システム〔学校評価のシステムのこと一引用者注〕と関連して全国的な学力調査を平成17年度中に実施する」と諮問会議で説明している。ここから、学校の評価で測られる成果を「学力調査」の結果とする民間議員の構想が分かる。

このような事後評価が教員評価にも移される様子を、推進会議が12月21に出した「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申³²⁾」から見て取ることができる。

この答申では、効果的な学校選択のために「学校に関する情報公開と客観的な評価の仕組みの確立」が必要である。このため全国学力調査は「教員評価に資するなど同調査を実効あるものとするためには、悉皆的に実施し、学校に関する情報公開の一環として学校ごとに結果を公表する必要がある」と述べる。加えてこの答申は「ある教員が担当する特定の学級単位の特定の科目について例えば他の教員が担当していた一年前と比べてその集団の学力が向上した、あるいは低下した場合、その貢献と責任は基本的にすべてその教員に帰属すべきものである。学級での教育作業自体が原則としてチームワークでない以上、当該教員の成果を測ることは〔中略〕あらゆるサービス業と比べて極めて容易」であるとする。更に「教員としての適格性〔の評価のために一引用者注〕、採用後において教育現場での実績を定期的に評価する仕組みを確立することが不可欠であり、教員の指導力等の影響を最も受ける児童生徒・保護者がそこに関与しないとすればそれはもはや評価と呼ぶに値しない」と、“客観的”な評価指標として児童・生徒・保護者による評価が尺度とされている。この答申は、特別免許状の活用など、多様なプロセスを経た教員を増やすべきとも述べている。

以上のようにこの答申は、悉皆実施されるべき全国学力調査の結果と児童生徒・保護者による評価を、学校評価・教員評価と直結させながら、これら情報を効果的な学校選択制のため一律公開し、またこの評価で教員を処遇すべきとしている。つまり教員になるプロセスを多様化し、希望する者をすぐに教員に採用できる仕組みを作る一方で、「学力」の向上や低下を教員の責任に帰した調査や、客観的とは必ずしも言えない児童生徒・保護者のアンケート結果を主とした評価を通じて給与や身分等の処遇を決定し、教員の「質」を保障するという教員制度を構想している。

ここから見えるのは、徹底した事後評価スキームの教員制度への転用である。加えてこの文書が、評価を課す教員の種別—すなわち、評価を課されるのは普通免許状を持つ常勤の教員なのか、特別免許状を持つ常勤の教員なのか、それとも特別非常勤講師なのか—に言及していないことに注目したい。もし多様なプロセスを経て教員になった者へも、教員養成課程の単位を履修して教員になった者へも、一律に「学力調査」の結果や、児童生徒・保護者による評価を事後的に課して処遇や身分を決定する制度を構想するなら、この制度の下で成果をあげる教員が優秀とされるため、もはや教員免許の種別は意味をなさなくなる。またこの制度の下では、どの教員も一律に事後評価されるため、教員免許を持つ意義を不安定にする可能性もある。確かに推進会議は「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(2006年

12月25日)で更新制への反対を明言しなくなる³³⁾。しかし教員になるプロセスの多様化や教員評価の実施を引き続き求める等、上述のような事後評価スキームの教員制度への徹底した転用を、推進会議がやめた様子は窺えない。このような教員制度改革は、本稿の最後で触れるが、教員養成課程や免許制度の意義を崩す他、学校や教員を強烈に統制する点でも問題をはらむといえよう。

(2) 翻弄される制度の目的

推進会議の改革案に文科省は距離を置き、更新制の具体化を進めていく。2005年3月17日から初等中等教育分科会の教員養成部会に教員免許制度ワーキンググループを設置し、更新制の具体的検討に入る。この後の10月28日の中教審答申「新しい時代の義務教育制度を創造する³⁴⁾」に、更新制の導入が言及されている。しかしこの年は文科省も内閣も、義務教育費国庫負担制度の問題に力を注いだため、12月8日に中教審が「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の中間報告を出した以外、更新制の具体化には見られない。

2006年7月11日に中教審が答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について³⁵⁾」を出し、更新制の具体化を進めている。ここで更新制を導入する理由は「不適格教員の排除を直接の目的とするものではない」とされ「恒常的に変化する教員として必要な資質能力を担保する」ためとされた。このように教員の“適格性”は、制度の趣旨として明示されていないものの、消えたとはいいきれない。なぜならこの答申には「更新の要件を免許更新講習の受講・修了とする場合、それが修了できない者は、その時点で教員として必要な資質能力を有していないこととなり、教員免許状は失効するため、更新制は、結果として、教員として問題のある者は教壇に立つことがない」とする文章があり、結果として“適格性”のないものは更新されないとしている。

この一方で、教師の“適格性”の判断を更新制の趣旨に再び据えようとする動きが、安倍内閣が設置した教育再生会議の第1次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩」(1月24日)³⁶⁾から見て取れる。しかし3月10日に中教審の答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について³⁷⁾」は更新制導入の目的に教員の“適格性”をあげていない。このように更新制は政治の波に揉まれ、導入の目的を変化させていた。その中で、更新制を通じて教員の「質」をコントロールの役割を掌中に取めるという文科省の意図は、教育再生会議の影響もあり、2007年6月27日の「教育職員免許法」の改正によって決着を見た³⁸⁾。

V 形成過程を踏まえて見える問題点

本稿を通じて、以下のことが明らかになった。全教員に課すと構想されてはいなかった更新制は、町村文科相の中教審への諮問から“一人歩き”を始め、教師の“適格性”と“専門性”の保障が導入の目的に据えられる。このいずれの保障にも問題があると2002年に中教審は答申し、更新制の導入は見送られた。しかし、小泉内閣の出現で状況は変化する。予算や政策の成果を求めるという政策評価の枠組みの中で「歳出改革」に沿い、かつ成果の期待できる改革の提示を文科省は迫られていた。河村文科相は更新制を自身で組織した懇談会で構想し、教員免許状取得後に教員の「質」を文科省が「国の介入の仕方、教育の責任の持ち方」として「コントロール」する必要を訴えた。諮問会議としても、事後評価のメカニズムを教員制度へ移入する点で、更新制に反対する理由はなかったものと思われる。更新制が具体化する過程では内閣が政策を方向付ける流れが見られ、これは政策評価制度を通じ「歳出改革」を迫り、加えて諮問会議に「改革案」を出させ、その迅速な具体化を求めるといった構造が見られた。一方で推進会議は、事後評価の徹底による教員制度改革を構想していた。これは、教員採用を容易にし、学力調査や児童生徒・保護者による事後評価をし、身分や処遇を厳格に決定する構想であった。

以上の分析を踏まえ、既に指摘されているものの他に、更新制の問題点を述べたい。併せて、推進会議の構想する教員制度の批判も試みたい。

更新制を導入する目的として、「河村プラン」と中山による諮問文で一時消えるものの、“専門性”が制度の具体化まで残った様子が本稿でも明白となった。したがって更新制が、もし“専門性”の向上という目的を達し得ず、この目的に沿わない効果を招く場合、存在意義を問われることとなる。この観点から更新制を検討すると、目的に沿わない結果、つまり同僚性を保ちその中で専門家に足る知識や技能を磨き、反省的実践家であろうとするmorale(士気)を下げる可能性が危惧される。

“専門職”とされる教師は、知識や技能の習得だけでは足りない点で、特徴的な専門職である。すなわち、身につけた知識や技能を、様々な社会的・地域的背景のある場で日々応用し実践するという特徴がある。これは「反省的実践家」(佐藤, 1996: 137~146)とよばれ、専門職に足るため成長しあう同僚的な関係から育まれる。この関係は、各教師のmoraleに基づき維持されうる“教員文化”といえよう。

更新制の発足後、更新講習の修了が「教師としての知識や技能がある」ことを意味するのであり、このような制度的裏づけのないものは意味に乏しいと、教員や人々

に認識された場合を考えよう。この認識は、教師が更新制へ同調を求められた中で醸成される。そしてこれは、いわば同僚性を通じて知識や技能を磨きあうという morale が更新制に“かすめとられた”状態である。この状態は更に「『国が用意した更新講習を終わった』人こそ、『専門職としての教師』として信頼に足る」という認識を生み、同僚的な関係の存続や、このための morale の維持を“意味の乏しいもの”とする意識を導くかもしれない。こうしてもし“専門性”向上と教師の「質」の管理を目的とした制度が、むしろ“専門性”の基盤たる同僚性や morale の劣化を招いてしまうならば、大きな問題といえよう。

一方、推進会議の描く教員制度改革も有効とは思えない。「塾などで活躍する魅力的な人が教員に採用されるべきだから、教員免許制度は要らない」という意見は、学校教育の持つ難しさを正面に据えた認識ではないため疑問の残る。例えば仮に「学力」向上に関心の強い塾の教員が学校の教師に雇われたとして、この人が思い通りの成果をあげられるとは限らない。なぜなら塾と学校では、子どもと親と教師とで共有される前提がかなり異なるからだ。塾に共有されるのは、塾の方針に従い、社会階層や背負っている社会的背景の比較的似た人たちが、金銭を払い集まるという前提である。学校はこれと異なる。学校には多彩な価値観、社会的背景のもとで育てられた子どもが、ほぼ毎日やってくる。例えば「学力」の問題ひとつとっても、子どもや学校の置かれた地域の実情、階層等³⁹⁾の影響があると既に言われている。学校で見られる問題行動、例えば非行も階層問題と相関が指摘されている（阿部，2008：14～15）。これを見るだけでも、学校教育には独特の難しさがあるのが分かる。これに反省的実践家である教師は、日々の教育現場での実践に知識や技能を応用して取り組むことが求められる。

このような教師の“専門性”を育てる機会と教員養成課程を捉えるならば、授業実践ための知識や技術を磨くことに加え、学級運営のあり方や、学校の抱える困難の背後にある社会的な問題を深く考察し、将来自身が現場に立って実践に取り組むにあたって資するような教員養成課程での“学び”の構築が考えられるべきである。したがって、教員養成課程や免許制度は意義を失っていないといえよう。

加えて推進会議の描く教員制度が問題なのは、「学力調査」や児童生徒・保護者のアンケートを尺度とした事後評価を通じた、教師への強烈かつ巧妙な管理・統制となる点である。この場合、処遇や身分を気にするあまり、評価制度への同調ばかりに気を配る教師が増えることが予想される。加えて、様々な地域の実情、社会的背景や社会階層がもたらす諸矛盾等に学校や教師が学習活動や生活指導を通じ取り組

む様子が見られなくなるかもしれない(小野, 2007)。自分の評価にプラスになること以外に配慮をしない教員が増えた場合, 専門職として期待に応えようという morale も, これを育む同僚的な関係も衰退することが危惧される。

最後に根本的な問題として, 更新制が構想される素地であった「歳出改革」の問題を指摘したい。政策の「質」の事後評価に基づき予算を増減させようとする政策評価制度は, 内閣府の教育政策の意向を文科省に対し方向付けるよう機能した。ただしこの過程で, 方向付けへ迅速に反応はする一方, 政策の中身や予算削減の是非を巡る深い議論は見られなかった。教育のような重要な費目の削減を考えるなら, 重要度に見合う熟慮と議論がある。もし重要な費目に予算が十分でない事態を「歳出改革」が生んだ場合, これは将来世代の成長と発達の保障の責任を, 現行世代が果たしていないことを意味するだろう。

注

- 1) 総合規制改革会議の開設期間は2001年4月～04年3月, 規制改革・民間開放推進会議は04年4月～06年12月である。この後継組織は, 規制改革会議である(07年1月～)。
- 2) 藤田(2006), 市川(2007), 佐久間(2007a, b), 小林(2008), 谷口(2008) 山口(2008)。
- 3) http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/04081001.htm(閲覧日1月25日。以下webによる資料の閲覧日は全て同じなので, 省略する)
- 4) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>
- 5) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/dai3/3siryou5.html>
- 6) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/dai2/2siryou7.html>
- 7) 国民会議の全体会の議事録は, <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/index.html>に各回に分けられ掲載されているため, 本文で会議に言及するたびに注を付さず, 省略する。
- 8) 国民会議の第2分科会の議事録は, <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/bunkakai-index.html>に各回に分けられ掲載されているため, 本文で会議に言及するたびに注を付さず, 省略する。
- 9) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/2bunkakai/2report.html>
- 10) <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/0922houkoku.html>
- 11) 第3回会議(4月25日)で, 企画委員会の設置が発案・承認されている(<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/dai3/3siryou4.html>)。藤田の基礎委員会がこの企画委員会と同一なのか異なるのか, 改めてたずねる必要があるだろう。
- 12) 「一日教育改革国民会議」の様子は, <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/itiniti/in->

dex.html

- 13) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020202.htm
- 14) <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/002/gaiyo.html>
- 15) <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>
- 16) 議事録と配布資料は<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0830/agenda.html>
- 17) 議事録と配布資料は<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/1031/agenda.html>
- 18) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626f.pdf>
- 19) 平成15年6月27日大臣会見 http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/03062701.htm
- 20) 議事録と配布資料は<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0824/agenda.html>
- 21) 2003年の自民党の政権公約に教員免許更新制が掲げられている。これと構造改革とがどう関連したかは、また改めて検討したい。
- 22) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/09/04090202.htm
- 23) 2002年4月3日には関西経済同友会が更新制の構想を出している（三宅，2007：34）。
- 24) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/04102201.htm
- 25) http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2004/07/summary04_07_01.pdf
- 26) http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/wg/2004/1126/summary041126_01.pdf
- 27) 総合規制改革会議2002年12月12日「規制改革の推進に関する第2次答申」参照。
<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/index.html>
- 28) 「教育改革特区」の批判的分析は、飯塚・谷口（2005）参照。
- 29) http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2004/08/meeting04_08_01.pdf
- 30) 議事概要と配布資料は<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1220/agenda.html>
- 31) 議事概要と配布資料は<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0601/agenda.html>
- 32) http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf
- 33) この中で更新制の導入が盛り込まれている事実には、高橋寛人（2007）は連載論文の4回目で言及し、学力調査の結果や客観的とは言い難い児童生徒・保護者による評価で教員の待遇や身分が不安定とされることを問題としている。本稿はこの疑問を共有

した上で、むしろ関心を、推進会議にこのような教員制度構想を描かせる理由の析出に向けており、これを事後評価の構造にみいだそうとしている。

- 34) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm
- 35) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/06071910.htm
- 36) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun0124.pdf>
- 37) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07031215.htm
- 38) 市川須美子（2009）は、2008年度までに免許を受けたものが更新講習を受けない場合に「失効」する規定を、附則で設けている点を批判している。
- 39) 例えば志水（2003）がフィールドワークに入った学校は、1970年代に「荒れ」や「低学力」問題を抱えていた。この背景に被差別部落問題が存在したと志水はいう。また階層と学力の問題は荻谷・志水編（2004）参照。

〈参考文献〉

- 阿部彩 2008『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店。
- 荒井英治郎 2008「中央政府における教育政策決定構造の変容—『教育の供給主体の多元化』をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』日本教育学会。
- 飯塚真也・谷口聡 2005「教育特区にみる教育改革手法」堀尾輝久・小島喜孝『地域における新自由主義教育改革』エイデル研究所。
- 市川須美子 2007「新教育基本法制を始動させる教育三法」『法学セミナー』第632号、日本評論社。
- 2009「教員免許更新制導入をめぐる法的問題」『法学セミナー』第652号、日本評論社。
- 猪口孝・岩井奉信 1987『「族議員」の研究』日本経済新聞社。
- 小野方資 2007「学校・教員評価と学力調査の統制的な側面」『教育』第57巻第4号、国土社。
- 2009「『全国学力・学習状況調査』政策の形成過程—政策評価制度とのかかわりで」『研究室紀要』第35号、東京大学大学院教育学研究科・教育学研究室。
- 荻谷剛彦・志水宏吉編著 2004『学力の社会学』岩波書店。
- 小林正直 2008「教員免許更新制の導入と教育現場への影響—教育職員免許法改正と他の教育関連法改正との交錯」『季刊教育法』156号、エイデル研究所。
- 佐久間亜紀 2007a「免許制度と教師の専門性 なぜ、いま教員免許更新制なのか—教育ポピュリズムにさらされる教師たち」『世界』第761号。

———— 2007b 「教育職員免許法改正は現場をどう変えるか」『季刊教育法』154号, エイデル研究所。

佐藤学 1996 『教育方法学』岩波書店。

志水宏吉 2003 『公立小学校の挑戦』岩波書店。

清水真人 2005 『官邸主導—小泉純一郎の革命』日本経済新聞社。

清水康幸 2008 「教員免許更新制とは何か」『教育』第58巻第2号, 国土社。

鈴木慶子 2009 「藤田英典と学校選択問題—文書資料とインタビューを通して—」(2008年度日本大学文理学部教育学科卒業論文)。

高橋寛人 2007 「規制改革・民間開放推進会議の教育改革提言」1～5 『教職研修』3～7月, 教育開発研究所。

谷口聡 2008 「教員免許更新製の法制上・運用上の諸問題」『人間と教育』第59号, 旬報社。

徳久恭子 2006 「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結—三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』第14巻第1号, 立命館大学政策科学会。

藤田英典 2004 「義務教育制度のゆくえ—改革動向とその問題点」『季刊教育法』第143号, エイデル研究所。

———— 2006 『教育改革のゆくえ』岩波書店。

三宅浩子 2007 「教員免許更新制度の政策過程に関する予備的考察—2004年中央教育審議会諮問に至る経緯」『教育行財政論叢』第10巻, 京都大学教育行政学研究室。

山口和孝 2008 「重大な問題点・矛盾を抱える教員免許更新制」『高校のひろば』第69号, 旬報社。

読売新聞政治部 2005 『自民党を壊した男—小泉政権2500日の真実』新潮社。

渡辺治 2005 『構造改革政治の時代』花伝社。

本研究は、平成18～20年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)「グローバル化・ポスト産業化社会における教育社会学の理論的基盤の再構築に関する研究」(研究代表者: 広田照幸, 課題番号: 18830176) による研究成果の一部である。