

日本の教職大学院における サプライサイドの改革とガバナンスの変容

村山詩帆

Supply-Side Reform and Changing Educational Governance:
A Survey of Graduate School of Professional Development of Teachers in Japan

Shiho MURAYAMA

要 旨

都道府県、政令指定都市、中核市の教育委員会および教育学研究科、教職研究科等、教育学専攻等のある研究科を設置する大学を対象とする調査データを分析し、次のような知見を得た。教職大学院は都道府県外から派遣されてくる現職教員に依存している部分があるものの、現職教員の派遣数を増減する可能性を留保している自治体が存在する。また、給与面など教職大学院のプレミアムは小さく、教員派遣人事を通したスクールリーダー育成に都道府県や中核市が積極的であるのに対し、政令指定都市では消極的である。教職大学院には、デマンドサイドとサプライサイド間に定量的のみならず、定性的なミスマッチを生じる可能性がある。

【キーワード】 教職大学院、教員人事、労働市場、サプライサイド改革、ガバナンス

1. 序 論

現在、大学院を活用した日本の教員養成システムの在り方が、大きな変貌を遂げようとしている。教育再生実行会議による第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」(2013年5月28日)、2013年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」、「教育振興基本計画」を経て、同年11月26日に「国立大学改革プラン」が公表された。その後、「ミッションの再定義」と称して、国立大学と文部科学省の間で各大学の強み・特色・社会的役割が整理されている。

国立大学における「ミッションの再定義」を契機とした教職大学院の新增設は、自治体に対して、さらなる現職教員を学生あるいは実務家教員として大学院に派遣するよう求めるものである。このことは同時に、大学院学生として大学側が受入れる現職教員の定員管理、大学院で教育を担当する実務家教員の在り方が、部分的に自治体の裁量に委ねられる

ことを含意する。

教職大学院の目的の1つに掲げられた、将来の管理職を含めた学校・地域の中核的・指導的な役割を担うスクールリーダーの育成や、専門性に関する基準策定による教員養成の高度化などは、これまで一部の学協会や研究者がくり返し要請してきた（佐藤 2015, 148-165 頁、佐藤 2013, 12-14 頁、小島 2011, 25-27 頁、小島編 2004, 397-402 頁など）。だが、国立大学に設置された教員養成系の修士課程を教職大学院主体の組織体制へ移行していくことを求めた中央教育審議会「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」（2012 年 5 月 15 日）に対し、需給バランスを危うくするとの意見が教育関連の学協会から提出されている¹⁾。

教職大学院の需給バランスは、教員としての力量形成を含めた大学院自体の制度設計のみならず、疲弊する自治体財政下で教職大学院に派遣する現職教員をどのように措置するかに依存している。日本における教員養成の需要と供給は、地方政府の需要に対し、中央政府が大学からの供給を管理する諸制度を経ることで決まる。L.J. ショップパによれば、日本社会では経済成長が鈍化した 1990 年代に入っても、多少の競争がみられる市場セグメントでさえ、供給管理のために免許制度を介して需要を上回ることがないよう、社会主義的なコントロール下におかれていた（Schoppa 訳書 2007, 104-122 頁）。また、教育の分野に関しては占領期における個別行政の分野で分権化が進展したものの、中央―地方関係が中央政府と地方政府が関心と責任を共有する共管領域の拡大とみなされ、中央政府は個別行政分野ごとにガバナンス（技術的な統制手段や統制機構のシステム）を発達させてきた（市川 2012, 152-216 頁）。2000 年代の地方分権改革でも、個別行政系列の改革が抜け落ちていたがゆえに教育委員会が弱体化することとなり、政策領域として自律性が高いとされてきた教育政策に対し、首長や議会が影響力を増大させる道が拓かれている（新藤 2013, 142, 226 頁、青木 2008, 126-128, 139 頁）。

専門職養成のレジームを、大学と国家、市場からなる構成物としてモデリングした橋本（2009, 248-250 頁）では、国家と市場の中間に位置していた権力の重心が 1990 年代以降、市場、大学の側へとシフトし、従来のレジーム自体が融解した可能性があると留保している。教育政策の領域に地方政府がより大きな影響力を行使できる分権的な行政改革が行われたのだとすれば、国立大学における教職大学院への一斉移行（以下、「教職大学院一斉移行」と略記）によって、専門職養成のうち教職に関しては、権力の重心が市場を介した中央政府と地方政府の中間へとシフトすることになる。同時に、デマンドサイドである地方政府とサプライサイドである教職大学院の間にある構造的な需給バランスの問題は、地方政府と大学間の市場における需給調整能力の問題へと変換される。ここからは、サプライサイドとしての教職大学院はデマンドサイドの地方政府による現職教員の派遣人事とのマッチングに依存するがゆえに、教育のガバナンスに変容をもたらす可能性が推測される。

2. 教職をめぐる不確実性とシグナリング—教職批判の淵源—

地方政府が教職大学院の募集定員を充足できるほど現職教員を派遣する態勢を整えているのか、教職大学院が地方政府の需要を満足させられる教育課程を提供できるのかによって、デマンドサイドとサプライサイドの間に成り立つマッチングの状況は変わる。小方（2015, 187 頁）のように、教職大学院一斉移行が大学内の教育組織レベルに縮小圧力をかけながら、国立大学法人システムそれ自体は保持するといった二重戦略に依拠していると主張も一方ではみられる。デマンドサイドとサプライサイド間のマッチング状況には、市場原理だけで説明しきれない部分がありうる。教職大学院一斉移行の需給バランスから派生する諸問題について考察するにあたって、需要と供給の単なる量的な側面のみならず、質的な側面に生じるマッチ／ミスマッチが無視できない観察のための焦点をなしている。

教職大学院一斉移行からは、教育組織の縮小や国立大学法人の保持ばかりでなく、社会の不確実性から教職の専門性に対する政治的な批判を誘発し、「脱専門職化」が進行する（Hargreaves 訳書 2012, 208-211 頁）といった趨勢に歯止めをかけようとする狙いも読み取れる。日本教員養成システムは、教員養成大学と一般大学を問わず、文部科学大臣の認定を受けた課程で所定の単位を修得した者に教員免許状が授与される開放制を採ってきた。このような開放制が規模において際立っているのが、日本的な教員養成システムの特質であるとされる（岩田 2013, 417,418,422 頁）。

表1は、公立小中学校教員に占める大学院修了者の割合（％）と、都道府県間にあるばらつきを変動係数（CV）によって時系列的に示したもので、変動係数の値が小さいほど都道府県間のばらつきは小さくなる。教員養成系、一般系ともに、小中学校教員に占める大学院修了者の割合が上昇し、都道府県間の変動係数が小さくなる傾向にある。すなわち教職の労働市場では、大学院への高学歴化が、地域間にある教員の学歴格差を縮小しながら進行していることになる。ただし、日本の教員養成において規模の大きな開放制を支える内生的な要因として、しばしば批判されるように、教職の専門性をめぐる疑念が挙げられる。

表1 公立小中学校教員の大学院修了者の割合と都道府県間の変動係数

年 度	小学校						中学校					
	教員 養成系	CV	一般系	CV	計	CV	教員 養成系	CV	一般系	CV	計	CV
1983 年度	0.1	0.89	0.1	1.38	0.3	0.75	0.3	1.41	0.6	0.88	0.7	0.85
1986 年度	0.2	1.10	0.2	1.32	0.3	0.85	0.3	0.94	0.7	0.97	0.9	0.78
1989 年度	0.4	1.03	0.2	0.95	0.4	0.74	0.5	0.77	0.9	1.18	1.2	0.81
1992 年度	0.6	1.37	0.1	1.30	0.8	1.08	0.8	0.85	0.6	0.69	1.4	0.60
1995 年度	0.7	1.01	0.2	1.06	1.1	0.91	1.0	0.78	1.0	1.07	2.1	0.70
1998 年度	1.1	0.95	0.3	1.07	1.5	0.82	1.6	0.76	0.9	0.67	2.7	0.56
2001 年度	1.5	0.86	0.3	0.89	2.0	0.75	2.3	0.65	1.1	0.55	3.6	0.46
2004 年度	2.1	0.76	0.4	1.25	2.8	0.67	2.5	0.69	1.1	0.64	4.1	0.51
2007 年度	2.4	0.81	0.4	0.84	3.2	0.71	3.0	0.59	1.6	0.63	5.3	0.44
2010 年度	2.7	0.79	0.4	0.71	3.7	0.72	3.6	0.65	2.2	0.51	6.3	0.44
2013 年度	3.4	0.68	0.6	0.72	4.4	0.59	4.2	0.53	2.7	0.61	7.3	0.38

出典）文部科学省 『学校教員統計調査』のうち、「教員個人調査」の「都道府県別本務教員の学歴構成」より作成した。

注）CVは都道府県間の変動係数をあらわす。

教員養成系と一般系の別に、公立小中学校教員に占める大学院修了者および大学卒業者の割合と、都道府県民の大学院修了者および大学卒業者の割合がどのような関係性にあるのかを、相関係数によって示すと表2のようになる²⁾。相関係数は、±1の範囲に調整され、絶対値が1に近いほど2つの変数間に強い相関、0であれば相関がないことを意味する。表からは、教員養成系では小中学校のいずれも、大学院修了者の割合と都道府県民の大学院修了者および大学卒業者の割合との間に有意な関連が認められないのに対し、大学卒業者の割合との間には比較的強い有意な負の相関が認められる。一般系では教員養成系とは対照的に、大学院修了者の割合も、大学卒業者の割合も、都道府県民の大学院修了者および大学卒業者の割合と有意な正の相関が認められる。出身高校の所在県から進学し、卒業後も学校教員として出身地に就職するようなライフコースを歩む卒業生は減ってきたものの、教育学部は相対的にローカル性の強い学部であるとされてきた（小野 1975, 296 頁）。しかしながら、マクロな統計データは、高学歴化が進む都道府県ほど教員養成系の大学卒業者を公立小中学校教員に採用せず、一般系の大学院修了者や大学卒業者を採用しがちになる傾向性を明確に表している。

教員養成系も一般系も大学院修了者の割合は増加傾向にあるが、大学卒業者を合わせた全体でみれば、教員養成系は一般系に押されている。教職大学院一斉移行には、教員養成系の弱体化に歯止めをかけるものとして期待できる余地があるのかもしれない。だが、教員養成系への需要がいかなるもので、教職大学院がいかなる教育を供給すれば需給バランスが保たれるかは、煎じ詰めれば全く既知でもなければ、決して教職の労働市場に特有の問題にも還元できないことがわかる。

表2a 都道府県民の学歴と公立小中学校教員の学歴の相関行列（教員養成系）

		都道府県民		公立小学校教員		公立中学校教員		
		院・大卒		院卒	大卒	院・大卒	院卒	大卒
都道府県民の院・大卒率		1.00						
小学校	大学院修了率	-0.06		1.00				
	大学卒業率	-0.55**		0.12	1.00			
	院・大卒率	-0.54**		0.28†	0.99**	1.00		
中学校	大学院修了率	-0.16		0.91**	0.20	0.34*	1.00	
	大学卒業率	-0.54**		0.08	0.74**	0.73**	0.15	1.00
	院・大卒率	-0.54**		0.27†	0.74**	0.76**	0.35*	0.98**

† $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$

表2b 都道府県民の学歴と公立小中学校教員の学歴の相関行列（一般系）

		都道府県民		公立小学校教員		公立中学校教員		
		院・大卒		院卒	大卒	院・大卒	院卒	大卒
都道府県民の院・大卒率		1.00						
小学校	大学院修了率	0.44**		1.00				
	大学卒業率	0.61**		0.40**	1.00			
	院・大卒率	0.61**		0.42**	1.00**	1.00		
中学校	大学院修了率	0.47**		0.30*	0.18	0.19	1.00	
	大学卒業率	0.60**		0.40**	0.77**	0.77**	0.44**	1.00
	院・大卒率	0.61**		0.41**	0.76**	0.76**	0.50**	1.00**

* $p < .05$, ** $p < .01$

M. スペンスによるシグナリングの概念は、不確実な状況下において求職者が教育によりシグナルを獲得し、雇用者が学歴をシグナルとして雇用することの合理性を説明している（Spence 1973, 364-370 頁）。教職に必要な人格や専門性が自明で、それらを選抜するテクノロジーが完全なものであれば、シグナルは不要である。しかしながら、人格は心理学の分野、専門性は社会学など広範な分野の研究課題であり続けており、いずれも決して自明ではない。教職をめぐる選抜・配分は、そもそも不確実性を免れておらず、能力のシグナルを要請せざるをえなくなる。J.E. ローゼンバウムによれば、能力のシグナルは、選抜や競争に組込まれた社会的な待遇の差異を通して構成される（Rosenbaum 1986, pp.139-141）。当然のことながら、選抜や競争の仕組みを通して社会的に構成された能力のシグナルは、選ばれた者の資質や能力がどこまでも信頼に足るものであることを保証してはくれない。選抜や競争の過程で情実を交えているのではないかとする不信感などは、能力をめぐる不確実性の縮減が完全に遂行されるわけではないシグナリングの根源的なメカニズムに由来する。

G.A. アカロフの有名なレモン（不良中古車）市場は、情報の非対称性が悪用され、良品と不良品が同一価格で販売されるがゆえに、不良品が市場に出回る結果になる事例を証明したものである（Akerlof 1970, 488-490 頁）。公立学校の労働市場においては、直接には都道府県や政令指定都市などの自治体を実施する教員採用試験を通して採否が決まるのであって、学歴は教員免許状を取得するための要件にすぎない。教職の専門性に対して政治的な批判が絶えない状態は、能力をめぐる不確実性が不良教員を学校に出回らせ、教職をレモン市場にしているといった疑惑が生まれるメカニズムと多分に重複する。油布（2013, 80-82 頁）では、大学における教員養成への批判を背景に、「実践的指導力」への期待と教育現場の重視が強まる現象を記述している。実践性や現場性を重視する現象は、不確実性を縮減できず、社会からの信頼を失いつつある教員養成系に対して引き起こされた反動とみなせば概ね合点がいく。

教員養成系と一般系からなる開放制下にある日本の教員養成システムには、教員採用試験のみならず、経由する教育課程によって異なるシグナリングの過程を形成している可能性がある。R. ナッシュと R.K. ハーカーは、幼少期の認知的なパフォーマンスのばらつきが教育達成に知覚できるシグナルを伝達するならば、シグナルの影響力ばかりでなく、それが伝達されるメカニズムや実質的に何を意味するかを問うことは理に適うとしている（Nash & Harker 2006, p.421）。本稿では、サプライサイドとしての教職大学院とデマンドサイドの地方政府の間に、現職教員の派遣人事を通していかなる量的・質的なマッチング状況が生じているのかに注目し、教員養成システムのシグナリング過程に関して、事例的な実証分析を適用してみたい。

3. 方法とデータ

3.1. シグナリング理論による現職教員の大学院派遣人事に関する推測

教職の経験がない新規修了者を除けば、教職大学院は選考するのに必要となる能力のシグナルを直接に生み出さなくてよい。教職大学院が育成の目的とするスクールリーダーも、あくまで将来の管理職のように、期待される機能は間接的である。現職教員を大学院へ派遣する人事過程でデマンドサイドとサプライサイドの間に量的なマッチングが成り立ちさえすれば、派遣人事を通して生成される能力のシグナリング過程それ自体はブラックボックスであっても、教職大学院は存続していける。しかしながら、教職大学院の質的な側面とは無関係に、現職教員の派遣人事が量的なマッチングをもたらすのかが未解決になっている。量的なマッチングが仮に成立し、成功裡にシグナリング過程が働いたとしても、それだけで教員養成系への信頼を回復するほど強力なシグナルを生むとは考えにくい。

教職のベテランをなす層の間には、同僚性を經由した内生的な実践の積み上げに対する自負から、メリトクラシー化を企図した外生的な能力開発・育成、目標設定管理に対抗する批判が生み出されている（金子 2010, 77 頁）。これが正しければ、職場での業務から切り離された Off-JT（Off the Job Training）のような教育訓練は、通常の業務と並行して行われる OJT（On the Job Training）型の訓練ほど、需要を掘り起こしにくいことになる。また、Off-JT より OJT の方が教職の教育訓練にとって有益であると認識されている場合、採用する学校教員が教員養成系を経ているのであればならない特段の事情はなく、一般系でも差し支えない。文部科学省の『公立学校教職員の人事行政状況調査』から、公立小中学校における教員出身ではない民間人校長について、都道府県と政令指定都市の 2008 年度から 2014 年度までの任用率を算出してみると、小学校と中学校のいずれも 1 % に満たない。ただし、政令指定都市において民間人校長の任用率が上昇する傾向にある点には、留意しておく必要がある。学校管理職を民間から任用するルートが政令指定都市で拡大する傾向は、前節で明らかにした高学歴化の進む地域ほど一般系出身の小中学校教員が多くなる傾向と、少なくとも部分的には符合するからである。教職大学院のような Off-JT 型の教育訓練には、新たな能力のシグナルを政策的に形成しようとする側面があるものの、シグナリングの過程で人事権を有する地方政府が Off-JT を選好していなければ、デマンドサイドとサプライサイド間にミスマッチが生じる。教育政策に対する地方政府の影響力を拡大する分権改革と相俟って、教職大学院一斉移行をめぐるマッチングとシグナリングは、教員養成システムを地方政府に従属させ、教員養成における権力の重心を中央政府と地方政府の中間へシフトさせる契機になりうる。

教職大学院一斉移行を事例とするデマンドサイドとサプライサイド間のマッチングとシグナリングの過程は、教育委員会から大学院への現職教員の派遣実績のような定量的な変数ばかりでなく、需給調整のシステム化、人事案作成や派遣人事の留意点といった定性的な変数の分析を通して実証的な考察が可能になる。このような分析と考察はまた、教員養

成のレジームを構成する中央政府と地方政府、そして大学間の権力バランスに関する理解を深め、教育領域のガバナンスが将来遂げることになる変化を予測するにあたって、重要な試金石を与えてくれる。

3.2. 調査の概要

次節の分析に用いるデータは、「大学院における教員養成の定員管理・人事方策に関する調査」（以下、「大学院調査」と略記）および「大学における教員養成の定員管理・人事方策に関する調査」（以下、「大学調査」）である。教職大学院一斉移行を促す政策動向が教員養成システムに与える影響について検討することを目的として、都道府県教育委員会、政令指定都市・中核市教育委員会および教育学研究科、教職研究科等、教育学専攻等のある研究科を設置する大学を選定し、大学院調査を実施した。教育学部、教育学・教育学専攻のある学科等を設置する大学については、大学調査を合わせて実施することで、教職大学院一斉移行をめぐる私立大学の経営上の課題や経営判断を捉えるよう努めている。

大学院調査および大学調査は、いずれも 2014 年 11 月 25 日に調査票を送付し、回答期限として設定していた 3 月 9 日の時点で調査票が未回収となっている大学、教育委員会宛に催促状を送付した。2015 年 4 月末日までに返送された調査票についてチェックを行い、97 通を有効票としてデータ入力した。調査票の回収状況は表 3 に示す通りである。有効回収率は研究科約 18%、学部約 27%、都道府県教育委員会約 32%、政令指定都市教育委員会約 30%、中核市教育委員会³⁾ 約 23%と、いずれも決して高くない。教職大学院については、2014 年度時点で開設されている国立大学 19 校と私立大学 6 校に調査票を送付し、10 通（国立大学 9 通、私立大学 1 通）を回収している。

表 3 調査票の回収状況

	配票数	有効回収数	有効回収率 (%)
都道府県教育委員会	47	15	32
政令指定都市教育委員会	20	6	30
中核市教育委員会	43	10	23
研究科	164	30	18
国立大学	(63)	(20)	(32)
公立大学	(5)	(1)	(20)
私立大学	(96)	(9)	(9)
学 部	135	36	27
公立大学	(3)	(2)	(67)
私立大学	(132)	(34)	(26)
計	409	97	24

注) () は内数。研究科は教育学研究科、教職研究科等、教育学専攻等のあるケース、

学部は教育学部、教育学・教育学専攻のある学科等を設置しているケースをさす。

大学院調査および大学調査には、サンプル数が小さいという短所がある。しかしながら、現職教員の派遣人事に関する行政過程に焦点をあてたデマンドサイドとサプライサイドの

分析が可能である点、大学院調査に関しては、行政区分を単位として教育委員会と対をなすケース（研究科 7 セット、学部 15 セット）が含まれている点を勘案すれば、貴重なデータになっている。教職大学院を対象とした調査研究は枚挙に暇がないが、管見の限り、教職大学院への教員派遣人事の行政過程を分析するよう設計された調査データを用いた研究はほぼ皆無である。

なお、大学院調査では、専修免許状を取得する機会の拡充を図ることを目的として、教育公務員特例法等の一部を改正する法律により創設された大学院修学休業制度を利用した現職教員の人数についても、回答を求めている。ただし、休業中の給与が支給されないなど制度を利用するインセンティブは弱く、2013 年度の利用実績は平均 0.5 人、利用実績のない自治体は約 72%、2014 年度も平均 0.5 人、利用実績のない自治体が約 70%に達するため、分析にあたって除外する。

4. シグナリング・ミスマッチ

4.1 歪められた市場の不完全な競争

教職大学院一斉移行のマッチングとシグナリングの過程を、本項では大学院調査から得られたデータを用いて、主に定量的な側面から分析する。表 4 は、2014 年度に大学院が自治体から受入れた現職教員数と自治体から大学院に派遣した現職教員数の中心化傾向とばらつきを、中央値と平均値、標準偏差によって示している。大学院と自治体間で行われる現職教員の受入れと派遣は、自都道府県内が中心で、教職大学院を含む研究科の受入れ現職教員数がやはり多い（ F 検定による統計的な有意差が 5%水準で認められる）。都道府県外からの受入れと派遣はごく少ないが、教職大学院を含む研究科の場合、都道府県外から受入れる現職教員数の平均が 9.9 人とやや大きい。ただし、中央値と平均値の間にある乖離が示すように、自都道府県外からの受入れ人数が多い教職大学院が一部に存在するために中心化傾向が歪められている（表には示さないが、2013 年度の実績も 2014 年度とほぼ同じ状況にある）。

表 4 大学院の現職教員の受入れ実績と教育委員会の現職教員の大学院派遣実績（2014 年）

	都道府県内			都道府県外		
	中央値	平均値	標準偏差	中央値	平均値	標準偏差
教育学研究科（国立）	8.0	8.6	2.64	—	—	—
教職大学院を含む研究科	15.0	26.1	31.52	1.0	9.9	23.96
その他の研究科	0.0	0.7	0.87	0.0	2.4	5.08
F 値		4.241*			1.017(0.911)	
都道府県教育委員会	11.0	10.0	4.66	3.5	3.9	3.83
政令指定都市教育委員会	11.5	11.5	0.71	0.0	1.2	2.17
中核市教育委員会	1.5	1.5	0.71	1.0	1.0	1.00
F 値		3.902†			1.799	

注) () は t 値。

† $p < .10$, * $p < .05$

入学定員の充足を都道府県外からの現職教員に依存しているケースでは、教職大学院一斉移行によって自治体が現職教員を自都道府県内の教職大学院に派遣するようになれば、定員管理は厳しさを増す。2014年度の教職大学院の入学定員を示すと、国立19大学の平均が34.9人、私立6大学の平均は28.3人となる。このうち3校の入学定員は14～16人の小規模なものである。入学定員が小さな教職大学院では、派遣される現職教員数がわずかに減るだけで定員管理に深刻な影響がおよぶ⁴⁾。

教職大学院一斉移行を契機として、現職教員を派遣する範囲が都道府県内へと転換される可能性がないか検討するため、自治体から大学院に派遣する現職教員の運用見通しを、表5に示しておく。自治体間の見通しに χ^2 検定による有意差は認められず、いずれの自治体も現状維持と回答しているケースの割合が相対的に大きい。派遣数の増加を予定しているケースは都道府県教育委員会の13自治体のうち2自治体（約15%）でしかなかった。派遣する現職教員の総数を変えずに教職大学院に集中させると回答している都道府県教育委員会が13自治体のうち1自治体（8%）、政令指定都市教育委員会が5自治体のうち1自治体（20%）みられる。現職教員の派遣数を減らすとしている自治体はなかったが、派遣から得られる効用を評価して増減を決定すると回答している都道府県教育委員会が13自治体のうち3自治体（約23%）、中核市教育委員会が3自治体のうち1自治体（約33%）、自治体の財務状況を評価して増減を決定するという都道府県教育委員会が13自治体のうち1自治体（約8%）あった。教職大学院の効用や自治体の財政事情で派遣される現職教員数が変更になる可能性は否定できないようである⁵⁾。

表5 大学院に対する自治体からの現職教員派遣人事に関する見通し

	派遣数の増加	教職院に集中	現状維持	派遣数減・教職院に集中	効用により増減決定	財政により増減決定	その他
都道府県教育委員会	2(15)	1(8)	9(69)	0(0)	3(23)	1(8)	0(0)
政令指定都市教育委員会	0(0)	1(20)	3(60)	0(0)	0(0)	0(0)	1(20)
中核市教育委員会	0(0)	0(0)	2(100)	0(0)	1(33)	0(0)	0(0)
χ^2	1.360	1.003	1.099	—	1.710	0.646	3.360

注) () はパーセント値。

図示はしないが、教職大学院の設置予定と検討状況を参照したところ、教職大学院を除く国立大学の教育学研究科の9校のうち5校（約89%）までが、2015年度または2016年度に教職大学院を設置することを予定しており、設置を予定していないとする回答は非教員養成系の1校のみ（約11%）であった。その他の研究科では、私立大学の1校のみ（約13%）に教職大学院を設置する予定があるだけで、検討していないとする回答が8校のうち6校（約75%）と目立っている。教育学部や教育学科等を設置する学部においても、

教育学部等の14校のうち私立大学の1校のみ（約7%）、教育学部等のある学部の22校のうち私立大学の1校のみ（約5%）が教職大学院を設置する予定があると回答しているにすぎない。教育学部等の14校のうち11校（約79%）、教育学部等のある学部の22校のうち20校（約91%）は、教職大学院を設置する予定がない。大学院課程がない私立大学の教員養成系や一般系を経て卒業後すぐ教職に就くのと比較すれば、教職大学院では2年分の教育費負担がさらに上乗せされることになる。教職大学院一斉移行が国立大学による市場の独占や寡占をもたらす蓋然性は低いと考えられる。

なお、大学院調査のデータには、行政区分を単位として都道府県教育委員会と対をなす研究科が5ケース含まれている。この5つのペアを抽出し、大学が受入れた現職教員の数、自治体から派遣した現職教員数について、ピアソンの相関係数を算出したところ、2013年度実績に関しては0.99と極めて高い値が得られた（5%水準で統計的に有意性が認められる）。ところが、2014年度に大学院が受入れた現職教員の数と自治体から派遣した現職教員数の間では、-0.28とごく弱いものの、負の値が示されている。また、抽出した5ペアについて、教職大学院を4年以内に設置する予定がある3ケース、既に教職大学院を設置している2ケースに再カテゴリ化してクロス集計を行った結果、教職大学院が設置される予定の都道府県ではいずれも派遣する現職教員数を増やす予定になっていた。派遣する総数を維持しながら、教職大学院への派遣に集中化する予定の都道府県（1自治体）では、教職大学院の設置が予定されている。しかしながら、教職大学の設置予定があっても現職教員の派遣数を維持する都道府県教育委員会（1自治体）、既設の教職大学院に対して効用を評価して増減を決定すると回答している都道府県教育委員会（1自治体）が存在する。

4.2 選抜性と専門性

教職大学院を修了するために必要となる諸費用を上回るプレミアムが期待できなければ、現職教員と新規学卒者のいずれであっても大学院に入学するインセンティブは生まれない。中央教育審議会の教員の資質能力向上特別部会は、教職大学院の需給バランスに生じる不均衡への懸念から、「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」の中で、初任者研修の一部また全部免除、教員採用選考枠の新設、採用試験合格者に対する名簿登載期間の延長、教職大学院の修了者に対するインセンティブの付与など、需給調整をシステム化する方策を提言している。

大学院調査を参照する限りでは、社会人経験のある新規修了者、社会人経験のない新規修了者のいずれも、国立大学の教育学研究科では優遇措置を講じているケースがない。教職大学院を含む研究科に関しては、社会人経験のある新規修了者の場合、教員採用1次試験の免除と別枠による選考がそれぞれ10校のうち2校（20%）、給与面の優遇が10校のうち1校（10%）でしかないが、社会人経験のない新規修了者の場合には、教員採用1次試験の免除が10校のうち5校（50%）、別枠による選考が9校のうち4校（約44%）、初任者研修の免除が10校のうち1校（10%）と、優遇措置を講じるケースの割合が大きく

なる。なお、教員の採用候補者名簿に登載され、引き続き大学院での修学を希望する者に対し、教職大学院を含む研究科では、相対的に名簿登載期間の延長が適用されるケースの割合が大きく、とりわけ大学院在籍者の場合に名簿登載期間が延長されがちになっている。

表 6 大学院派遣の人事案作成に際して考慮される現職教員の個人属性

	年齢	勤続年数	出身大学	出身学部	行政職 経験	学校管理職 経験	民間企業等 経験
都道府県教育委員会	8(62)	10(77)	1(8)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
政令指定都市教育委員会	4(67)	4(67)	0(0)	0(0)	0(0)	1(17)	0(0)
中核市教育委員会	2(50)	3(75)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
χ^2	0.286	0.227	0.804	—	—	2.962	—

注) () はパーセント値。

これら優遇措置のうち、教員採用 1 次試験の免除や別枠による選考は、単なる需給調整のシステム化だけでなく、教職大学院を通した能力のシグナリング過程に重要な影響をおよぼす。採用試験免除にしても、別枠選考にしても、教職大学院での教育訓練を教職に必要な能力のシグナルとみなすことに等しい。しかしながら、教員採用 1 次試験の免除や別枠による選考が半数以内にとどまることから、教職大学院での教育訓練と自治体の需要との間に少なからずミスマッチが起きている可能性が示唆される。給与面の優遇措置もごく少ない事例でしかなく、教職大学院を修了することで生じるプレミアムは限定的である。表 6 の通り、教育委員会による大学院派遣の人事案作成では、いずれの自治体も年齢や勤続年数が重視され、出身大学などの学歴や学校管理職などの職歴はほとんど考慮されていない（自治体間に χ^2 検定による統計的な有意差は認められない）。出身大学を考慮すると回答している自治体について少し詳しく調べてみたところ、県民の学歴水準がさほど高くなく、採用試験を免除していなかった。

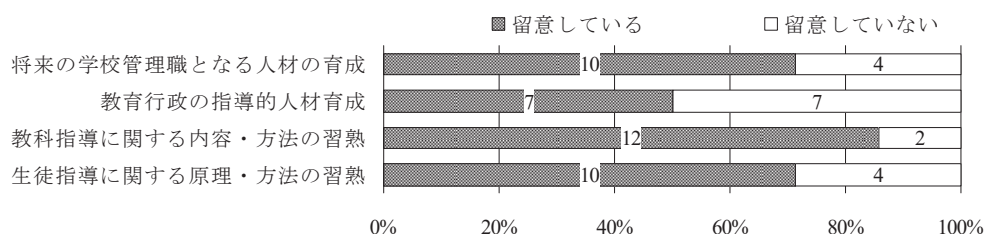


図 a 大学院派遣による人材形成の留意点（都道府県教育委員会）

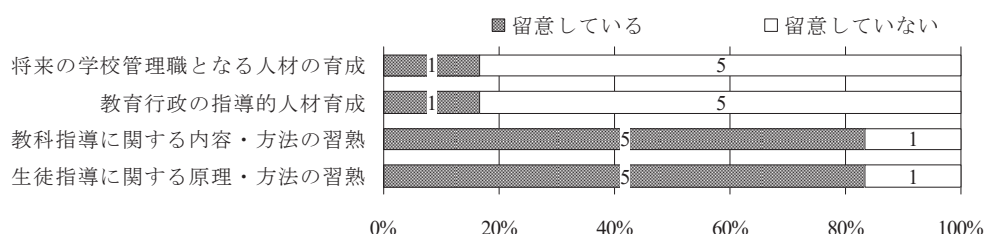


図 b 大学院派遣による人材形成の留意点（政令指定都市教育委員会）

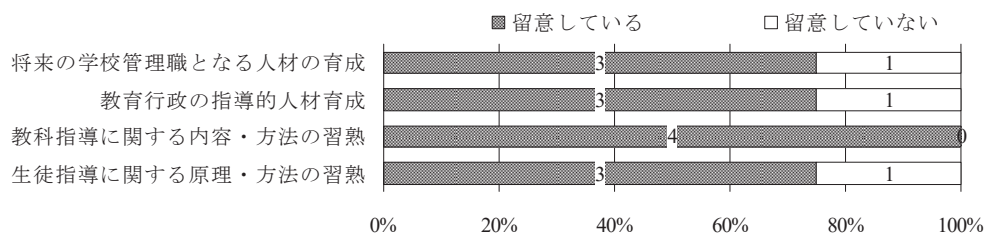


図 c 大学院派遣による人材形成の留意点（中核市教育委員会）

図 a～図 c は、現職教員の大学院派遣人事に際しての人材育成上の留意点を、都道府県教育委員会と政令指定都市の別に表わしている。派遣先が教員養成系、一般系のいずれなのかは判別できないが、自治体間の回答に少なからず差異がみられる。都道府県教育委員会や中核市教育委員会が将来の学校管理職となる人材の育成に留意しがちであるのに対し、政令指定都市教育委員会に関しては、留意していると回答したのは 6 自治体のうち 1 自治体だけである（ χ^2 検定の結果、10%水準ではあるが有意傾向が示された）。将来の学校管理職を含むスクールリーダーの育成を掲げる教職大学院は、都道府県ではデマンドサ

イドとサプライサイド間のマッチングが成り立ちうるものの、政令指定都市ではミスマッチが起こりうることを仄めかしている。こうしたことから、教職大学院一斉移行は、政令指定都市を中心に、さほど需要を期待できないサプライサイド改革としての性格を強めると推測される。図示はしないが、大学院調査のデータからは、社会人経験のある新規修了者、社会人経験のない新規修了者のいずれに対しても、学校管理職の育成や教育行政の指導的人材の育成を期待している自治体は見出せない。スクールリーダーの育成を大学院派遣人事における人材育成上の留意点としている自治体であっても、学校管理職や教育行政の指導的な人材形成を Off-JT 型の外部化された教育訓練に依存するわけでは決してなく、あくまで潜在的な候補者をプールするといった限定的なシグナリング機能が期待されているにすぎないと考えられる。

5. 結 論

ここまでの分析から得られた知見は、概ね次のように要約できる。(1) 調査を実施した2014年度から遅くとも4年以内に、国立大学の教員養成系大学院は教職大学院へ一斉移行することを予定している。また、既設の教職大学院は、立地する都道府県内から派遣される現職教員だけでなく、都道府県外から派遣されてくる現職教員に依存している部分がある。(2) 自治体の多くは、大学院に派遣する現職教員の数を現状のまま維持し続ける見通しであるものの、現職教員の派遣数を増減する可能性を留保しているケースも若干ではあるが存在する。(3) 教員採用1次試験の免除や別枠による選考のように、教職大学院での教育訓練を能力のシグナルとする自治体が存在するものの、給与面など優遇措置はごく少数でしかなく、教職大学院のプレミアムは限定されている。(4) 現職教員の大学院派遣人事において、いずれの自治体も教科指導や生徒指導を担う人材育成には概して留意しているが、都道府県教育委員会や中核市教育委員会がスクールリーダーの育成に留意しがちであるのに対し、政令指定都市教育委員会ではスクールリーダーの育成には消極的である。

以上4つの知見からは、教職大学院一斉移行から派生する将来的な変化に関して、次のような予測が導かれる。第1に、教職大学院一斉移行の後、入学定員が小さい教職大学院、都道府県外からの派遣に依存している度合いが大きい教職大学院において、定員管理が不安定化する。今後、自治体が抱える財政事情、教員の年齢構成の歪みなどから、現職教員の派遣枠が一定しない、都道府県外へ現職教員を派遣し続けることが困難になるなど、入学定員の見直しを余儀なくされる教職大学院が出てくる。第2に、教職大学院の供給する教育訓練を通じた能力のシグナリング過程が自治体間で異なることから、デマンドサイドとサプライサイド間に定量的な側面のみならず、定性的な側面におけるミスマッチをもたらす。第3に、教職大学院一斉移行から生じるシグナリング・ミスマッチは政令指定都市で生じやすく、政令指定都市を中心とした裁量権の大きな自治体が教職大学院に対して優位に立つようになることで、教員養成のレジームを支える権力の重心は大学から離れ、中

中央政府と地方政府の中間へとシフトする。

教職大学院一斉移行は、教員養成システムの高学歴化を進める要素があるものの、政策誘導によって発生するプレミアムが限られ、シグナリング・ミスマッチを誘発するようなサプライサイド改革の様相を呈している。教員養成のレジームは、教育をサービス分野として開放することで、権力の重心をますます大学から遠ざけるだろう。サービス貿易協定のような通商政策において、初等教育から高等教育段階に至るまで、教育はサービス分野とみなされている。サービス貿易協定を通して、あらゆる分野の活動は商品化され、利潤の源泉へと変貌を遂げることになる（Bourdieu 訳書 2015, 595-596）。教育領域のような公共セクターをサービス分野として開かれた市場に開放すれば、教職をめぐる能力のシグナリング過程に、ローカルやナショナルな位相ばかりでなく、グローバルな位相から新たなミスマッチが付加され、ガバナンスに未知の変容をもたらすのである。

- 1) 文部科学省による意見照会は、2012年5月16日、同年6月1日を回答期限として実施されている。照会の対象は69団体、34団体から回答を得ている（中央教育審議会教員の資質能力向上特別部会（第12回）資料2-2）。この審議まとめに関する文部科学省の書面による意見照会に対し、「国立教員養成系修士課程の教職大学院への移行などの教職大学院の拡充については慎重であるべき」（日本教育学会）、「いくつかの地域で、教職大学院の努力にも関わらず、学生定員の充足も儘ならず、十分な需要が見通せない」（日本教育大学協会）、「特定のモデルへの収斂や少数の養成機関への集約といった画一的で限られた教員養成の仕組みづくりへと方向づける結果をもたらすことになってしまわないよう」（日本教師教育学会）などの意見が提出されている。
- 2) 表2aおよび表2bのいずれも、都道府県民の大学院修了者および大学卒業者の割合は、総務省『国勢調査』の「在学か否かの別・最終卒業学校の種類」より作成した。公立小中学校教員の大学院修了者および大学卒業者の割合については、表1と同様、文部科学省『学校教員統計調査』の「都道府県別本務教員の学歴構成」より作成している。データは平成22年度の統計表を使用しているが、これは『国勢調査』と『学校教員統計調査』の実施年度を揃え、かつ公表されている統計表から最も直近のものを選んだことによる。
- 3) 中核市教育委員会については、50%（10自治体のうち5自治体）が一般教員と学校管理職の人事権を委譲されている。
- 4) 学校教育法第109条第3項、学校教育法施行令第40条により、専門職大学院は5年以内（大学は7年以内）ごとに認証評価機関による第三者評価を受審しなければならず、定員充足率が90%を下回れば運営費返納が求められる。
- 5) 派遣数の増加や効用や財務状況を評価して増減を決めるとするケースについて、山崎（2015, 230-231頁）による都道府県別の教員将来需要推計と対応していないか調べてみたが、将来的な教員需要の増減が現職教員派遣人事に影響するといった関係は見出せていない。

引用文献

- Akerlof, G.A. 1970, The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and The Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. pp. 488-500.
- 青木栄一 2008, 「分権改革のインパクト—教育政策にみる自治体政治行政の変容—」、『年報政治学 2008-II—政府間ガバナンスの変容—』125-143 頁。
- Bourdieu, P. 2002, *Interventions, 1961-2001: Science sociale & action politique* (Textes choisis et présentés par Franck Poupeau et Thierry Discepolo), Marseille: Agone. (= 2015, 櫻本陽一訳『介入 II—社会科学と政治行動 1961-2001—』藤原書店).
- Hargreaves, A. 2006, "Four Ages of Professionalism and professional Learning", Lauder, H., Brown, Ph., Dillabough, J. and Halsey, A.H. (eds.) *Education, Globalization & Social Change*, Oxford University Press, pp.673-691. (= 2012, 佐久間亜紀訳「教職の専門性と教員研修の四類型」、編訳『グローバル化・社会変動と教育 2—文化と不平等の教育社会学—』東京大学出版会, 191-218 頁).
- 橋本鉦市 2009, 「専門職養成の日本の特徴」、橋本鉦市編 2009, 『専門職養成の日本の構造』玉川大学出版部, 242-253 頁。
- 市川喜崇 2012, 『日本の中央—地方関係—現代型集権体制の起源と福祉国家—』法律文化社。
- 岩田康之 2013, 「教員養成改革の日本の構造—『開放制』原則下の質的向上策を考える—」、『教育学研究』第 80 巻, 第 4 号, 414-425 頁。
- 金子真理子 2010, 「教職という仕事の社会的特質—『教職のメリトクラシー化』をめぐる教師の攻防に注目して—」、『教育社会学研究』第 86 集, 75-94 頁。
- 加野芳正 2010, 「新自由主義＝市場化の進行と教職の変容」、『教育社会学研究』第 86 集, 5-20 頁。
- 小島弘道 2011, 「教師教育学研究における『大学院知』の視野」、『日本教師教育学会年報』第 20 号, 18-27 頁。
- 小島弘道編 2004, 『校長の資格・養成と大学院の役割』東信堂。
- Nash, R. & Harker, R.K. 2006, "Signals of Success: Decoding the Sociological Meaning of Associations between Childhood Abilities and Adult Educational Achievement", Lauder, H., Brown, Ph., Dillabough, J. and Halsey, A.H. (eds.) *Education, Globalization & Social Change*, Oxford University Press, pp.420-434.
- 小方直幸 2015, 「政府と大学の自治—教員養成分野のミッションの再定義—」、『高等教育研究』第 18 集合, 171-189 頁。
- 小野 浩 1975, 「教育学部—師範学校からの変容—」、清水義弘編『地域社会と国立大学』東京大学出版会, 291-311 頁。
- Rosenbaum, J.E. 1986, "Institutional Career Structures and the Social Construction of Ability", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, pp.139-171.
- 佐藤 学 2015, 『専門家として教師を育てる—教師教育改革のグランドデザイン—』岩波書店。
- 2013, 「大学・大学院における教師教育の意義—専門職性と自律性の確立へ—」、『日本教師教育学会年報』第 22 号, 8-15 頁。
- Schoppa, L.J. 2006, *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*, Cornell University Press. (= 2007, 野中邦子訳『「最後の社会主義国」日本の苦闘』毎日新聞社).
- 新藤宗幸 2013, 『教育委員会—何が問題か—』岩波書店。
- Spence, M. 1973, Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No.3, pp.355-374.

山崎博敏 2015,『教員需要推計と教員養成の展望』協同出版。

油布佐和子 2013,「教師教育改革の課題 — 「実践的指導力」養成の予想される帰結と大学の役割 —」、『教育学研究』第 80 巻第 4 号, 78-89 頁。

本研究は、平成 26 年度科学研究費助成事業（基盤研究 (C)）「教職大学院設置過程における実務家教員と学生募集定員のガバナンス分析」による成果の一部である。