

教員育成指標にみるキャリアステージ区分の態様に関する研究

A Study of the Embodiment of Career Stages in the *Kyouin Ikusei Shihyo*櫻井直輝^{*1}・阿内春生^{*2}・佐久間邦友^{*3}

SAKURAI Naoki, AUCHI Haruo, SAKUMA Kunitomo

Abstract

The purpose of this paper is to clarify the expected functions and limits of the *Kyouin Ikusei Shihyo (KIS)*, through describing the embodiments of career stages in the KIS and comparing the number of career stages with those in the teacher training plan.

In this paper, first, we describe the number of stages in the KIS. The most frequent value is three stages and the next is four. In early 2017, many appointing authorities preferred five stages or four stages, and some of them even preferred six stages or more. As the discussions progressed, it became clear that the stages had been integrated. It is thought that there was the influence of MEXT or NITS, cross referencing between the appointing authorities, and time restrictions, as background factors.

Second, in the perspective of (A) personnel policy, the career stage is divided by experience or job level. Forty-three appointing authorities use the years of experience to divide career stages. With regard to these 43 appointing authorities, the length of the career stage tends to be longer in the later stages than in the early stages. With regard to another 20 appointing authorities, they do not specify the years of experience and instead use external variables (e.g. job level, allocation of duties, roles). This tendency is similar to the trends in the career stages shown in teacher training plans.

Third, in a few cases, the appointing authorities intended to have teachers view their career stages as dependent on their roles in school rather than as indicators of their own development. This way of thinking matches the professional characteristics of the teaching profession.

*¹ 会津大学短期大学部、国立教育政策研究所・フェロー

*² 福島大学

*³ 日本大学

1 研究の目的と背景

小論の目的は、都道府県及び政令市教育委員会（以下、任命権者）が策定した「公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標」（以下、教員育成指標）を参照し、各任命権者が設定した教員のキャリアステージ区分の実態の記述及び従来の教員研修計画からの変化を明らかにすることを通じて、教員育成指標が果たしうる機能とその限界について検討することである。

2017年4月施行の教育公務員特例法（教特法）に基づき、各任命権者には教員育成指標とそれに基づく研修計画の策定が義務付けられた（第22条の3、第22条の4）。法令・通知等¹から描出される理念型の教員育成指標は、教員キャリアの多様性を前提としつつ、教員キャリアにおいて身につけるべき資質・能力を明確化することで、全教員のキャリアに応じた基礎的資質・能力の確保（標準化）と、各教員の多様な資質・能力の伸長（卓越化）²とを図るものである。また、その際には「教員の職責、経験及び適性」に対応した指標とすることが義務付けられている（第22条の3）。

併せて国が策定した「公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針」（以下、指針）では、教員育成指標に盛り込むべき要素として①学校種及び教員の職種、②職責、経験及び適性に応じた成長段階（以下、キャリアステージ）、③資質能力の内容（7項目）が明示されている。

以上に鑑みると、教員育成指標とは任命権者が②と③を組み合わせながら、教員の標準化と卓越化を図るための指標とみることができる³。標準化と卓越化という異なるベクトルを内包することとなる要因には、教員がしばしばアンビバレントな存在として観念されることが挙げられよう⁴。一つは「不適格教員」や「指導力不足教員」言説に代表される教育現場からの退出を求められる教員像である。もう一つは省察的实践家として自身の資質・能力の向上を追究する教育専門職像である。前者は最低限の資質能力の確保という文脈で標準化が要請される主体であり、後者は卓越化の主体となる⁵。任命権者による教員政策はこのアンビバレントな教員への評価を念頭に置きつつ、質保証と質向上を同時に目指さなければならない⁶。

1 参照した資料は以下の3点である。中央教育審議会答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」（2015年12月21日）、文部科学省所長中等教育局通知「教育公務員特例法等の一部を改正する法律等の施行について」（28文科初第1803号、2017年3月31日）、「公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針」（文部科学省告示第五十五号、2017年3月31日）。

2 子安（2017）は、教育委員会による教員スタンダード策定に関する政策動向を整理する中で、資質能力や職能期待を指標化することの問題点の一つとして教員の熟達化モデルの単線化を指摘する。小論は、立法時の議論を参照しており、少なくとも法令及び指針から読み取れる教員像は単線的な熟達化モデルではなく、教員個々の資質・能力の向上を企図していると考ええる。

3 卓越化の実態については、教員育成指標のキャリアステージ区分だけでなく具体的な項目や人材育成方針等との関連で検討すべきものであることは論を俟たないところであるが、ここでは理念としての教員育成指標が単なる標準化のみを目指すものではなく、多様性を前提としながら各教員がそれぞれの資質能力を多様に深化・発展させることが想定されていることを念頭に、卓越化が想定されていると考ええる。

4 たとえば、教育再生会議第一次報告は、「教員の質の向上」を目的として「頑張っている教員」への支援と「不適格教員」の排除を提言している。「不適格教員」の排除は「教員養成・採用・研修・評価・分限の一体的改革」に位置づけられている。

5 浜田（2017）は、教員に対する標準化が求められる背景に教員の大量退職と新規採用増加による教員年齢の若年化があり、人材育成の計画的推進が焦眉の課題となることを指摘している。

6 山崎（2009）はこれに類する状況を捉えて職能成長の明確化とゆらぎの問題を指摘している。

併せて教員労働市場における採用候補者の多様化もまた、教員育成指標策定にあたり考慮すべき重要な課題となる。教員育成指標にキャリアステージを明示するためには、入職時点の標準的な教員像（＝基準点）を示すことが必要であろう。ところが、新規学卒者や講師経験者等が混在する教員労働市場において「新規採用者」＝新規学卒者という構図はもはや成り立っていない。「平成28年度学校教員統計調査」では、教員採用の全体に占める新規学卒者の割合は5割弱となっており、3割強が「臨時的任用及び非常勤講師」である。教員養成そのものは開放制の下で高等教育機関が大半を担っているものの、入職時点での新規採用者の属性は多様であることから、「初任期」をどう定義し、どう区分するかが問われるのである⁷。

このようにアンビバレントかつ入職時点における属性が多様な「教員」という主体に対して、任命権者は教員育成指標を通じてどのように教員を標準化し、卓越化することができるのだろうか。

川上(2018)は、「現代日本の公教育に於いて教職員の質に政策的な関与を図る」手段として、『『育成の論理』に基づく異動や昇進の運用、評価制度の運用と人材育成や雇用管理システムへの連動、さらには評価制度と連動した報酬制度の運用』（44頁）を挙げている。しかしながら、教員育成指標というツールは教員研修計画との関連付けが明示されているものの（教特法第22条の4）、教員評価への使用は認められておらず（衆・参院文科委員会附帯決議）、評価規準としての機能は有さない。したがって、この制約の中で任命権者が教員育成指標を活用しうる方策は、(A)「育成の論理」に基づく労務管理、あるいは(B)研修を通じた人材育成の文脈に限られることとなる（以下、それぞれ【A 人事政策】及び【B 研修】と表記）⁸。

2. 先行研究と課題設定

では、【A 人事政策】及び【B 研修】において教員育成指標は教員の資質・能力の向上とどのように関連しうるのだろうか。

まず、【A 人事政策】に関わって佐藤・伊藤ら(1991)に見られる教員の人事異動と職能成長に関する調査結果が示唆に富む。佐藤・伊藤らは、教員の資質・能力が人事異動と教職経験の影響を受けることを指摘している。ここでは教員の職能成長について、「経験年数にも関係していると思われるが、異動時の教員の年代があがるにつれて、教室内の教育活動に直接かかわる分野から、学年や学校全体にかかわる経営・研修推進の分野へ、さらに教職員の人間関係や学校と地域との関係の調整の分野に推移する」（152頁）と認知されていることが指摘される。これは教員の職責にはキャリアステージに応じた役割があり、そこで求められる能力が明確に異なることを意味している⁹。

7 教特法施行令では、各教員のキャリアを考慮して初任者研修の免除をすることができるが（第3条第1項第2号）、そもそも「臨時的に任用された者」は研修の対象から除くことができる（第3条第1項第1号）ため、初任者研修を受けない教員は恒常的に一定数生じることとなる。

8 養成段階に対しては採用基準を明示することにより一定の強制力を発揮することが可能である。しかしながら、教員候補者市場が自都道府県内に限定されていないため、教員養成カリキュラムに対しての影響力は限定的である。したがって、教員育成指標を通じて任命権者が統制可能なのは採用時の選考と採用後の研修ということになる。

9 川上・妹尾(2011)は、質問紙調査から人事異動の経験が教員の能力形成に直接的な影響を与えることを指摘している。特に勤務校数の増加が能力向上の自己評価に正の相関を有すること、キャリア中期においては広域異動（教育事務所を跨いだ異動やへき地校への異動）が大きな意味を持つことが示されており、教員は異動を通じてキャリアを積み重ねることを通じて能力が向上していくという職能成長観を有していることがわかる。

川上（2013）によれば教員の人事異動には任命権者の強いイニシアチブが働いており、【A 人事政策】のデザインが、教員育成指標に描かれる教員のキャリアステージを規定する要因として機能しうることが示唆される。したがって、任命権者が【A 人事政策】を重視する場合、教員育成指標は人事政策に親和性のあるキャリアステージを設定することが予想される。

任命権者による教員の資質・能力向上に対しての主体的・直接的な関与が【B 研修】である。特に行政研修がこれに当たる。「教師の成長」概念を検討した安藤（2000）の分析からは、「教師の成長」をめぐる諸研究の帰結として、教員の職能成長のモデル化が促進されたことと、そのモデルが教育行政における養成・採用・研修を通じた成長観の形成に寄与してきたことを指摘される。

特に80年代に進められた教員の職能成長研究は、教育行政によって教員の資質能力の向上に関与しうる領域を検討してきた。その結果として、教員に必要となる知識や技能的側面に焦点化して、キャリアステージとステージごとに期待される知識・技能を積み上げていく形での職能成長モデルの基本形が構築された。この枠組みはその後の行政による研修の体系化、養成・採用・研修の一体的な把握に寄与したとされており（以上、安藤2000）、指針に描かれた教員育成指標の在り方もまた、キャリアステージと職能期待の積み上げを通じた職能成長モデルを措定し、そこに教員研修計画を一体化させるという戦略を採っている¹⁰。

したがって、任命権者は従来から研修体系の構築にキャリアステージ（教職経験）を念頭に置いており、【B 研修】が重視される場合は既存の研修計画の枠組みと親和性の高い（あるいはそれを基盤とする）キャリアステージが選択されることになる。

このように任命権者がキャリアステージをどう区分するのかという点は、【A 人事政策】と【B 研修】を通じた教員の職能成長と深く関連するものである。こうした理解に基づけば、キャリアステージ区分の態様を分析し、従来の研修計画上の区分と比較しその変化を明らかにした上で、教員育成指標が果たしうる機能とその限界を検討することができるだろう。

ただし、【A 人事政策】と【B 研修】とは分析の視点としては有効であると考えられるが、こうした区分は基本となるアイデアであって、実際の指標を策定する際に厳密に使い分けられているとは考えづらい。現実には【A 人事政策】と【B 研修】両方を加味したキャリアステージ区分になると考える方が自然であろう。

この点、教職員支援機構（2018）では、キャリアステージ区分の設定方法¹¹について調査を行っているが（n=67, 複数回答可）、この予想を裏付けるように「既存研修体系に対応」（42自治体）を筆頭に「経験年数を用いて」（39自治体）、「研修内容想定」（22自治体）、「職層に対応」（14自治体）となっている¹²。この結果は、前述の通り教員育成指標のキャリアステージ区分が少なくとも【A 人事政策】教員の経験年数に応じた職能成長を想定した区分¹³や職層や校内での役割に対応した

10 中央教育審議会において示された教員育成指標の例示においても、縦軸と横軸の組み合わせによる職能成長モデルが示されている。

11 キャリアステージ区分については、文科省の調査や教職員支援機構の調査でデータが収集されているもののそれを用いた包括的な分析がなされているわけではなく、任命権者がこれまでどのように教員のキャリアステージを描いてきたのかという点を取り上げた研究は見当たらない。

12 「成長段階を示せるように」（37自治体）という回答も多く、(A)、(B)に共通のもの。

13 職層は経験年数と関連が強く、実際の指標においても東京都と三重県、川崎市が年数と職層を明示している。一方で佐賀県はキャリアステージを4区分設定し、対応したキャリアパス（職・立場）と関連づけている。「職」は職層であり「立場」は相対的な教員キャリアを反映している（若手－中堅－ベテラン－スーパーティーチャー等）。

区分，【B 研修】研修体系に依拠した行政的観点からの区分に分類・分析可能であることを示唆している。なお，教職員支援機構（2018）では個票データが明らかではないため，対応した分析を行うことはできない。

キャリアステージ区分の設定方法の曖昧さ問題という限界をふまえつつも，小論でははじめに教員育成指標のキャリアステージがどのように区分されているのかを検討する。具体的には47都道府県＋20政令市が策定・公表している教員育成指標及び教員研修計画を参照し，教員のキャリアステージの区分方法の観点から教員育成指標に見るキャリアステージ区分の態様を明らかにしたい（【A 人事政策】の観点）。次いで，旧教員研修計画におけるキャリアステージ区分と教員育成指標のキャリアステージ区分の比較を通じて，この間の変化を明らかにする（【B 研修】の観点）。

分析に当たっては，各都道府県・政令市が公開している教員育成指標及び教員研修計画のうち，2018年10月31日までに確定版として公開されているもの¹⁴をWEB上で収集した。結果として，67自治体中，2自治体（広島県・福岡県）を除いた65自治体，64ケース¹⁵のデータを収集した¹⁶。

3. キャリアステージ区分数

まず教員育成指標におけるキャリアステージの区分数について検討する。【A 人事政策】と【B 研修】それぞれの観点からどの程度に分類しうるだろうか。

第一に【A 人事政策】に関して2005年の中央教育審議会義務教育特別部会第35回・36回合同会議配付資料に参照すると，人事異動方針に明記された異動対象となる同一校勤務年数は3～10年程度となっており，6年以上を積極的な異動対象とするところが多い。このルールに基づけば，大学卒業後（23歳）から定年退職（60歳）を迎えるまでに経験できる学校数は，4校～13校程度となる（6年とすれば7校）。職層で考えると学校教育法上の教員の職層は教諭，指導教諭，主幹教諭であるから3区分が基本となり，各任命権者が定める職層が追加される（例えば東京都の場合はこれらに主任教諭¹⁷が加わる）。

第二に【B 研修】を念頭に置けば，旧教特法の法定研修2回（初任者研修及び10年経験者研修）に加えて，各研修権者が実施する教職経験者研修がある。この教職経験者研修を通じて4回程度（2年目，3年目，6年目，13～21年目）の独自研修が行われているケースが多い（教職経験者研修実施状況調査（平成28年度）調査結果）。研修の観点では，少なくとも2～6区分程度に分けることが可能であろう。

では，実際に策定された教員育成指標ではどの程度に区分されたのだろうか。図表1はキャリ

14 教職員支援機構の調査に対して2019年度中に教員育成指標を見直す予定があると回答している自治体が複数ある点に鑑みて，データは2018年度のものであることが明らかなものを使用している。

15 千葉県と千葉市は共同で作成した共通の指標を使用している。以下の分析ではケース数の単位を「自治体」として記載している。

16 分析に先立って，教職員支援機構が収集した教員育成指標及び研修計画のデータ提供を受けたが，①データ収集に関するプロトコルが不明であること，②暫定版，あるいは最終版でないと思われるものが含まれていたことに鑑みて，小論の分析には使用していない。

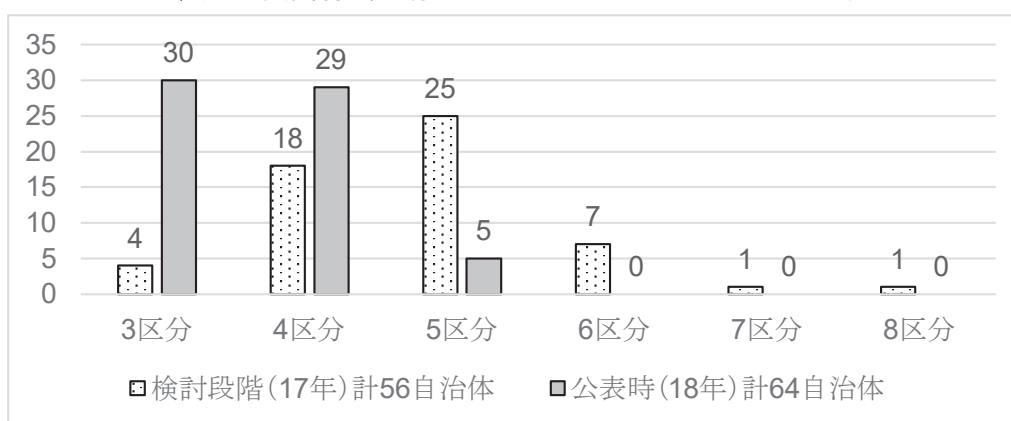
17 東京都立学校の管理運営に関する規則第10条の3

アステージの区分数別自治体数を検討段階（17年）と指標公表時（18年）とで比較したものである（n=64）。区分数からは養成段階、採用時及び管理職に相当するステージは除外している。

教職員支援機構（2017）によれば、検討段階（基準日：2017年7月31日）では3～8区分までとバラつきがあり、5区分が最も多く（25自治体）、次いで4区分（18自治体）、6区分（7自治体）となっている。これに対して公表された教員育成指標に示されたキャリアステージ数は3～5区分で分布している。3区分（30自治体）と4区分（29自治体）がそれぞれ全体の半数弱を占め、5区分（5自治体）を採用した自治体は全体の1割弱である。検討が進むにつれ、キャリアステージが整理統合されていったことがうかがえる。

また、多くの自治体で3～4区分を採用していることから、教員の職能成長には2～3回程度の節目となる区分基準があるということが各任命権者の合意点であったと推察できる。

図表1 教員育成指標にみるキャリアステージ区分の数



（出典：教員育成指標・研修計画・教職員支援機構 2017 から筆者作成）

4. 経験年数及び職層の観点からの分析 — 観点【A 人事政策】

(1) 経験年数を明示する自治体

では、各区分の内訳はどのようになっているのか。指標を概観すると、経験年数を明示するものとそうでないものとに分けることができる。経験年数を明示するものでは、教員としてのキャリア全体を経験年数から一元的に捉える方法と教員から管理職への分岐を内包する方法とが見られた。

経験年数や年齢を明示した区分方法を採用した指標は43自治体が該当した。このうち、12自治体は、「概ね〇〇年程度」や「△△代半ば」といった表現を用いて、各区分の境界に幅を持たせている¹⁸。分岐を内包した方法は4自治体（秋田県、福島県、東京都、相模原市）であり¹⁹、年数を部分的に明示するが最終ステージに相当する部分に関しては明示しておらず、ベテラン教

18 以下の分析においては、経験年数や年齢について「前半」や「半ばまで」と表記されている場合は「4まで」と扱い、「後半」や「半ばから」を「5から」として計算している。例外的に岡山県の「40代初頭」については、前半と同意として処理した。次のステージが「40代後半～」となっているためである。

19 福島県と相模原市はステージVに管理職を充てているが、ここでは管理職のステージは区分数に含めていないため、4区分制としている。東京都は職階とステージと経験年数を併記しており、職階で見れば教諭－主任教諭－指導教諭－主幹教諭の4区分であり、ステージでは基礎形成期（1～3年目）と伸長期（4年目～）が教諭相当、充実期（9年目～）が主任教諭相当、指導教諭・主幹教諭（11年目～）に相当するステージは設定されていない。

員と並列に管理職を含めたキャリアステージに区分されている²⁰。相模原市は指標に「非常勤講師」と「代替常勤教諭」を含めている唯一の事例である（ただし、入職前段階であるため以下の分析には含めていない）。また、東京都と三重県は経験年数と併記する形で職層を明示している点が特徴的である。

キャリアステージの年数を図表 2 に整理した。全体を概観するとステージ I が最も短いのは高知県・沖縄県（いずれも 5 区分）の 1 年であり、最も長いのは静岡県（3 区分）の 10 年である。区分数別に見ると 3 区分では 3 年が最短（11 自治体）で 10 年（静岡県）が最長、4 区分では最短が 3 年（5 自治体）で、7 年（岡山県）が最長である。5 区分の 4 自治体は最短が 1 年（高知県、沖縄県）、最長が 5 年（岩手県、熊本県）となっており二分されている。

一方で最後のステージは他のステージに比して長くなるという特徴がみられ、そのスパンも 13 年～32 年と多様である。43 自治体の中で最終ステージが他のステージよりも短く区分されているのは名古屋市（13 年）と山梨県（16 年²¹）の 2 自治体であり、41 自治体は長い最終ステージという構成になっている。最終ステージは広島市が 32 年、富山県が 29 年、島根県、堺市（28 年）と 3 区分制を採用した自治体で長くなる傾向にある。図表 3 に示した平均年数でみると 3 区分では 22.7 年、4 区分では 18.4 年となっているおり、3 区分制、4 区分制ともに前半の方が細かく区分されていることがわかる。

経験年数を明示した中で異動校数との関連を明記しているのは、川崎市のみである。川崎市ではステージ I を「主に、採用 1 校目終了時まで教員」、ステージ II を「主に、2 校目異動から 20 年経験程度の教員」として定義している。ただし、ステージ II 及びステージ III においては人事異動との関連は明記されておらず、人事異動を単一の基準としたステージ区分がなされているわけではない。

経験年数による区分をみると、教員育成指標がキャリア序盤を短く刻み、職能成長を方向付けようとする一方で、後半を長期に設定していることが明らかとなった。このことは、教員育成指標ではキャリア序盤に教員にとって必要となる資質・能力を段階的に獲得させ最低限の質を確保すること（標準化）と、キャリア後半で教員それぞれが個別に資質・能力を深化・発展させること（卓越化）とが企図されていると見ることができよう²²。

しかしこうした設計は、ベテラン教員の卓越化に向けたキャリアステージを任命権者が描けていない可能性を示唆するものでもある。一方で、卓越化という事象は個別化・差別化することが前提となっており、指標に一元的に提示すること自体がなじまないという任命権者の意思表示と解することもできる。いずれの解釈が成り立つとしても、キャリア後半から終盤にかけての職能成長が教員個人の自助努力に左右される点が課題となる²³。

20 徳島県は「第 2 ステージ」を 2 分割しており、4 区分とカウント、福岡市は「基礎期」を 2 分割しており 5 区分にカウントした。鳥取県はステージとして 3 区分であるが、「第 3 ステージ」を前期と後期に分けているため 4 区分とした。

21 ただし、山梨県はステージ II を 40 代半ばとしており厳密な値ではない。

22 教員キャリアの序盤を手厚くサポートするとしても、入職時点の多様性を考慮することは困難である。

23 ベテラン教員の卓越化方策の一つとして、教職大学院（あるいは大学院修士課程）への派遣研修が考えられるが、「大学院等派遣研修実施状況（平成 27 年度）調査結果」によれば、67 自治体のうち派遣研修を実施しているのは 47 県、18 政令市の計 65 自治体である。派遣者数は 1,032 名（大学院、大学専攻科、大学への派遣、小・中・高・特別支援学校・中等教育学校の合計で管理職及び教員の値）であり、教員全体（学校基本調査の教員数（2015 年）の値に基づく）の 0.1% である。これに対して教職大学院への入学者（同じく 2015 年）は 390 名である（2018 年度は 669 人）となっている。

図表2 各キャリアステージの年数

	I	II	III	IV	V	備考
高知県	1	3	5	11	18	
沖縄県	1	3.5	5.5	7	21	「〇年目前後」のような表記で区分
広島市	3	3	32	-	-	指標と研修計画で区分が異なる
東京都	3	5	2	分岐		職層を併記し、分岐後は職層に対応、管理職に派生
神戸市	3	5	8	22	-	
秋田県	3	7	分岐			ステージIVでベテランと管理職に分岐
岡山市	3	7	5	23	-	
山形県	3	7	10	18	-	
和歌山県	3	7	10	18	-	
堺市	3	7	28	-	-	
浜松市	3	9	10	18	-	ステージIIとIIIの境は重複している
滋賀県	3	12	23	-	-	
川崎市	3	17	18	-	-	ステージIは「採用1校目」とあり、ここでは3年とした
福島県	5	5	分岐			ステージIVでベテランと管理職に分岐
鳥取県	5	5	5	23	-	
岩手県	5	5	5	10	13	
熊本県	5	5	6	9	13	
栃木県	5	5	9	19	-	
三重県	5	5	10	18	-	
宮崎県	5	5	10	18	-	
宮城県	5	5	10	18	-	
鹿児島県	5	5	10	18	-	
長野県	5	5	11	19	-	
名古屋市	5	5	15	13	-	
鳥根県	5	5	28	-	-	
富山県	5	5	29	-	-	各ステージの境は重複している
長崎県	5	6	5	22	-	
茨城県	5	6	12	15	-	
新潟県	5	7	26	-	-	
新潟市	5	8	25	-	-	
相模原市	5	9	分岐			ステージIの前に非常勤講師等を設定
京都市	5	9	24			
青森県	5	10	23	-	-	各ステージの境は重複している
さいたま市	5	10	23	-	-	
仙台市	5	10	23	-	-	
兵庫県	5	15	18	-	-	
神奈川県	5	16	19	-	-	各ステージの境は重複している
山梨県	5	17	16	-	-	ステージIIの終わりは「40代半ば」
京都府	6	9	9	14	-	

	I	II	III	IV	V	備考
熊本市	6	9	23	-	-	
香川県	6	14	18	-	-	
岡山県	7	5	10	16	-	年齢による区分（例：「20代」）
愛媛県	9	10	19	-	-	
静岡県	10	13	16	-	-	ステージ I は 10 年程度，ステージ II は 40 代半ばまで

※地方自治体を第1ステージの年数の短い順に並べてある

※※ステージの名称はローマ数字で統一している

（出典：教員育成指標と 2018 年度教員研修計画から筆者作成）

図表 3 区分数・ステージ別の平均経験年数

	自治体数	ステージ I	ステージ II	ステージ III	ステージ IV	ステージ V
全体	40	4.6	7.7	15.0	16.6	16.3
3 区分	19	5.2	10.4	22.7	-	-
4 区分	17	4.6	5.9	9.4	18.4	-

※5区分は、事例が少なく算術平均が各ステージの代表値とならないため割愛

（出典：教員育成指標と 2018 年度教員研修計画から筆者作成）

(2) 経験年数を明示していない自治体

次に経験年数を明示しなかった 20 自治体を区分ごとを一覧したものが図表 4 である。3 区分が 11 自治体，4 区分が 8 自治体，5 区分が 1 自治体である。

経験年数を明示しない指標は、職層や校内での役割（学年主任等）に関連付けるもの（千葉県・千葉市，佐賀県），研修に関連付けるもの（例えば北海道），初任者からベテラン教員への成長段階を教員個人に判断させているものとなっている²⁴。北海道では「広域分散型で小規模校の多い北海道においては，教員一人一人に求められる役割が，学校の規模や職員の年齢構成等によって大きく異なり，年齢や経験年数だけで一律に設定することは難しい」（北海道教育委員会 2017 6 頁）として，年数を明示しなかったことと，それぞれのキャリアステージが研修に関連付いていることが示されている（研修については後述）。

ここでは異動校数との関連を明示している自治体は見られず，教員のキャリアステージを職層や校務分掌といった外形的に把握可能なもので，教員個人に内面化させようとする傾向が見られる（相対的なキャリアステージ区分）。常に他者との関わりが必要となる教員に求められる能力は，同僚の存在に依るところが大きいという実態を反映しようとするものであろう²⁵。

24 キャリアステージとして明記していないが指標本文の中で分掌主任

25 この点は，実際にどのように資質能力が定義されているかと併せて検討すべき課題である。小論では仮説的に述べるにとどめ，別稿を期したい。

図表 4 役割型の区分に属する自治体一覧

3 区分	北海道，群馬県，千葉県・千葉市，福井県，愛知県，山口県，徳島県，横浜市，北九州市，札幌市，静岡市
4 区分	埼玉県，石川県，岐阜県，大阪府，佐賀県，大分県，大阪市，奈良県
5 区分	福岡市

(出典：教員育成指標と 2018 年度教員研修計画から筆者作成)

このような指標の構成は，人事異動や校務分掌によって，学校内における職責・職能期待が変化する教員職務の在り方に適合的である。これは教員の職能成長を直線的かつ個人に閉ざされたものではなく，学校や職責，職務内容等の環境変化によって相対的に変化していくものと捉えており「熟達化のモデルの単線化」(子安 2017：44 頁)の問題を乗り越えようとするものと考えられる。

5. 研修体系の観点からの分析 ー観点【B 研修】

教職員支援機構(2018)では，キャリアステージ区分を「既存研修体系に対応」させたという回答が最も多かった。そこで研修と教員育成指標のキャリアステージ区分との関連から検討を行う。

周知の通り改正前の教特法では初任者研修と 10 年経験者研修を法定研修として義務づけていた(旧法第 23 条及び第 24 条)。これらの法定研修に加えて，教職経験年数に応じた自治体ごとの教職経験者研修が実施されている²⁶。

文科省の教職経験者研修実施状況調査(最新は 2016 年度)では，自治体の研修計画を収集・公表している。そこで，同調査における都道府県及び政令市の研修計画を参照し，そこにおけるキャリアステージ区分を整理したものが図表 5 である(n=55)²⁷。

図表 5 2016 年度教員研修計画におけるキャリアステージ区分

区分数	自治体数	概要
2 区分	2 自治体	初任者や若手教員のための研修プログラムを提示するもの
3 区分	14 自治体	15 年～20 年頃までを 2 区分し，15 年目以降をキャリアの最終ステージとしている。早いものでは 11 年目が最終ステージである
4 区分	18 自治体	法定研修(10 年)と独自研修(5 年，15 年，20 年)をメルクマールとして区分する自治体が多い。若手育成に特化し 10 年経験者研修までを 3 区分する自治体も見られる
5 区分	9 自治体	大別して 3 つのタイプがあり，いずれもキャリア全体をカバーしている。 ①研修と更新講習とを組み合わせた区分，②研修によるおよそ 5 年刻みの区分，③経験年数(年齢)による区分がある

26 1987 年教育職員養成審議会答申「教員の資質能力の向上方策等について」(教養審答申)において，教員の経験年数を指標とした教員研修の体系的な整備を求めて以降，その体系化と見直しが進められてきた。加藤(2011)によれば若手教員(2～3 年目)の育成とベテラン教員(20 年目以降)の研修の実施状況は，不十分な状況にあったという。

27 一部の自治体は，教特法改正後となる 2017 年度研修計画を提出している。

区分数	自治体数	概要
6 区分	1 自治体	キャリアの前半は研修による区分、後半は異なる基準で区分されておりキャリア全体をカバーしている
なし	11 自治体	研修体系の解説でありキャリアステージを明示していない

(出典：平成 28 年度教職経験者研修実施状況調査より筆者作成)

研修計画のキャリアステージ区分は 2 区分～6 区分まであり、4 区分（18 自治体）、3 区分（14 自治体）の順に多く、区分を明示していない自治体が 11 自治体ほどある。一般教員向け研修体系の傾向として、若手向けの枠組みが多く、キャリア中盤以降になるほど区分をしない。また、一部の自治体では 10 年経験者研修までのキャリアステージを示すのみであってそれ以降については明示していない。研修計画におけるキャリアステージ区分は研修や更新講習、経験年数との関連で教員のキャリアステージを説明している。

では、旧来の研修計画と教員育成指標のキャリアステージ区分にはどのような差異が見られるであろうか。教職員支援機構（2018）によれば、教員育成指標の策定に伴って研修計画に変更を加えた自治体が 58 自治体（86.6%）あり、旧来の研修体系からの変更が予想される。教員研修計画と教員育成指標とにおけるキャリアステージ区分数の変動を図表 6 に整理した（n=44）。集計にあたり「区分なし」の 11 自治体は除外している。

区分数が減少した自治体は 15 自治体、増加した自治体は 7 自治体、増減なしが 22 自治体であることがわかる。教員育成指標策定に当たって、半数の自治体がキャリアステージ区分を変更せず、3 割強の自治体がキャリアステージ区分を統合し減少させている。区分数の減少がどのような意味を有するかは、自治体それぞれの文脈によって異なるが、区分数の減少は教員のキャリアステージをより大枠で捉えようとするものと理解できる。教員育成指標が研修計画と関連しながらも、細分化するのではなく教員としてのキャリア全体を包括的に捉えようとしていることが示唆される。同時に、教員のキャリアステージは 3 区分ないし 4 区分へと収斂したことが指摘できよう。

図表 6 旧研修計画からの区分別増減数の分布

		増減						総計
		▲ 3	▲ 2	▲ 1	0	+1	+2	
旧 研 修 計 画 の 区 分 数	2 区分					1	1	2
	3 区分				10	4		14
	4 区分			7	10	1		18
	5 区分		4	3	2			9
	6 区分	1						1
	総計	1	4	10	22	6	1	44
	割合	2.3%	9.1%	22.7%	50.0%	13.6%	2.3%	100%

(出典：平成 28 年度教職経験者研修実施状況調査及び教員育成指標から筆者作成)

このような結果が生じた要因として第一に上位政府の影響、第二に自治体間の相互参照、第三に時間的制約を指摘しておきたい²⁸。文科省は「教育公務員特例法等の一部を改正する法律に関する説明会」において配付した Q&A の中で「現状において、指標や計画のフォーマットや例な

どを示すことは考えていない」と明記している。教職員支援機構も教員育成協議会の設置や教員育成指標の策定に当たって、推奨モデル等は提示していない。教職員支援機構が教員育成指標の策定等に関わって行ってきたのは「相談」と「調査」である。「相談」に関して、教職員支援機構が文科省の方針に反して具体的なモデルを提示することはなく、自治体に対する影響は限定的である²⁹。

一方で「調査」は影響力を持ちえたと考えられる。「教員育成指標の策定等に関するアンケート」は、2017年度中に教員育成指標の策定と並行して4回に亘り検討状況等に関する調査結果を公表してきた（2017年5月、7月、11月、2018年3月）。結果は個別自治体のデータを提示するものではないが、各自治体は全国的な傾向としてキャリアステージの区分数が減少していく様を共有できたのである。

二点目については、教職員支援機構（2018）の「指標策定に当たって参考にした資料について」から看取することができる。そこでは52自治体が「他自治体の指標や資料等」を参照したと回答しており、教員育成指標の策定に当たって自治体間の相互参照があったことが示されている。

三点目は、教特法改正から教員育成指標公表までの時間的制約が、自治体による独自性の発揮を阻害した可能性である。およそ1年という期間での指標策定に困難が伴うことは容易に想像できる。そこで包括的な教員育成指標を作り、細部は変更の際に協議会による協議を要さない研修計画（教特法第22条の3第2項及び第22条の4第3項）に盛り込もうという戦略が合理的な選択肢となったと考えられる。

6. まとめと考察

以上、教員育成指標についてキャリアステージ区分の態様を【A 人事政策】及び【B 研修】の2つの観点から検討してきたが明らかになった点を大きく3点指摘しておきたい。

第一に、教員育成指標は既存の研修体系を念頭に置きながらも、全体として教員のキャリアステージを整理統合する方向で策定されたことである。特に3～4区分に収斂していく傾向が強く、この背景には上位政府の影響、自治体間の相互参照、そして育成指標策定に至る時間的制約が想起される。各任命権者によって策定が義務付けられた教員育成指標であったが、少なくとも教員のキャリアステージ区分に関して多様な実態があるとは言えない状況にある。多様性を制約した要因としては、上位政府の影響、自治体間の相互参照、そして時間的制約があったと考えられる。

第二に、キャリアステージ区分数が整理統合されたが、キャリアの前半を細かく区分し、キャリア後期の区分が長期化するという傾向は踏襲されたことである。初任から中堅に至る間の教員の資質能力は比較的指標化しやすく、また明確な目的を持って成長を促すことが可能ということを示唆している。この点はキャリア形成のスタート期に、しっかりとした方向付けを行おうという任命権者の意思が表れているとも推察できる（教員育成指標による標準化）。一方で、ベテラ

28 教員育成協議会には大学関係者が多く参画していることから、キャリアステージの変化に学術研究成果が活用された可能性がある。しかし、教職員支援機構（2018）では、「学術的知見を参考」にした自治体はわずかに4自治体であった。

29 教職員支援機構としては自治体からの照会に際して具体的に方向性を示すことや、提案を含む回答は行っていないという（2018年9月27日教職員支援機構への電話インタビュー回答）。

ン教員に対してはOJT等を通じた自発的な職能成長を期待しているように見えるが、教員のキャリアはある一定の時期を過ぎると指標化可能なステップを設けづらい状況にあるともいえる。職層による区分がこうした点への対応として有効な手段と考えられるが、全体としては少数事例に留まっている。

第三に、大半の事例ではキャリアステージを個人の職能成長段階を示すものとして提示しているが、一部の自治体ではその教員が置かれた環境に応じた相対的指標として捉えていたことである。こうした指標は教員の人事異動や校務分掌といった労働環境と適合的な仕組みである。

上記をふまえつつ、教員育成指標が果たしうる機能とその限界について冒頭に示した政策的な要請と併せながら考察を行いたい。

第一に、教員育成指標は教員研修と結合することで、キャリアステージごとの標準化を可能にする仕組みである。初任者を例に取れば、任命権者は評価による統制を用いずとも、キャリア初期に方向付けを行い、その後の職能成長に一定の指向性を与えることができる。すなわち任命権者が求める標準的教員を安定的に供給するために有効に機能しうるものである。その際、3～5程度のステージを定めることで、ステージごとの標準が示され、ステージごとに標準化させることも可能である。どのような標準化を行うのかという点についての具体的な検討は、指標に示された具体的な資質能力に関する項目や人材育成方針と合わせた分析が必要となる。

第二に、最終ステージにおける卓越化という点で教員育成指標には限界がある。卓越化を図る際には一元的な目標を設定することは困難である。小論の分析で示されたキャリア後半が長期化する傾向について、任命権者が卓越化という点からの教員像を提示できていないのか、あるいはそれが適切でないと判断したのかという点を今後の事例研究を通じて明らかにする必要がある。

この点に関して、冒頭による川上（2018）の整理を振り返れば、卓越化という命題に対する政策的アプローチは、労務管理や評価、報酬制度に任されたと考えることもできよう。そうであるとしても、教員育成指標が教員キャリア全体を見通そうとするものであり、それと異なる基準を通じた職能成長を図ることはダブルスタンダードに陥るものとも言える。それは養成・採用・研修の一体的改革を謳った今次の教特法改正の趣旨ともかい離するものであろう。

第三に、教員育成指標はキャリアステージを明示し、資質能力の積み上げ型職能成長モデルを採用しているため、入職時の多様性を反映することが困難である。一部自治体では入職時点の多様性を考慮し、各人が相当するキャリアステージを判断することを求めているが、入職時点での政策的な方向付けを問わず、教員個人の判断と自助努力により職能成長を図るという方策は、標準化とは異なるベクトルを生み出しかねない。

最後に小論の課題に言及して結びとしたい。小論は教員育成指標のうちキャリアステージ区分のみを扱った。言うまでもなく、教員育成指標の機能や意義を十全に検討するためには、その内容に踏み込んだ分析が必要であろう。特に、教員育成指標がどのように標準化や卓越化を実効的なものとしうるのかは、人材育成方針、研修計画と教員育成指標の分析に加えて、各任命権者による策定過程に対する検討も必要となる。これらの点に関しては別稿を期したい。

参考文献

- ・安藤知子「『教師の成長』概念の再検討」『学校経営研究』第25号，大塚学校経営研究会，2000年，99-121頁。
- ・加藤久佳「都道府県並びに政令指定都市における教員研修体系に関する考察」『国立教育政策研究所紀要』第140集，2011年，223-235頁。
- ・川上泰彦『公立学校の教員人事システム』学術出版会，2013年。
- ・川上泰彦「教職員の人事と職能成長研究の進展と今後の課題」日本教育経営学会編『教育経営学の研究動向』2018年，36-47頁。
- ・川上泰彦・妹尾渉「教員の異動・研修が能力開発に及ぼす直接的・間接的経路についての考察」，『佐賀大学文化教育学部研究論文集』vol.16, No.1, 2011年，1-20頁。
- ・子安潤「教育委員会による教員指標の『スタンダード化』の問題」『日本教師教育学会年報』第26号，2017年，38-45頁。
- ・教職員支援機構「平成29年度 公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標策定に関するアンケート調査結果（第2回）」，2017年。
- ・教職員支援機構「平成29年度公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標策定に関するアンケート調査結果（第4回）」，2018年。
- ・佐藤全・伊藤稔・茅島篤・坂本孝徳・高橋まゆみ・岩崎孝昭・高橋寛人・若井彌一「教員の人事行政に関する研究」『日本教育行政学会年報』第17号，1991年，149-162頁。
- ・浜田博文「ガバナンス改革における教職の位置と「教員育成指標」をめぐる問題」『日本教師教育学会年報』第26号，2017年，46-55頁。
- ・山崎保寿「教師の職能成長に関する研究の動向と課題」『日本教育経営学会紀要』第51号，2009年，206-215頁。

(受理日：平成31年3月20日)