

「教員採用統一試験」の政策形成過程 －「負担軽減」のロジックに着目して－

Policy-making Process of the Unified Teacher Hiring Examination in Japan

前田 麦穂*
MAEDA Mugiho

Abstract

The purpose of this paper is to clarify a policy-making process of the Unified Teacher Hiring Examination in Japan, which progressed from the 1980s to the 2010s. The Unified Teacher Hiring Examination, a reform plan that was included in a survey report published in 2019, may have had considerable influence on the teacher hiring administration process managed by each educational board. The survey report proposed two reform plans: the Unified Teacher Hiring Examination as Plan A and the common examination as Plan B. In Plan A, a third-party organization would manage the whole process of the examination, from preparation to evaluation. In contrast, in Plan B, it would only draft the examination paper, while the individual educational boards would manage the other steps in the process. Plan B was first proposed in a report by the Central Education Council (CEC) in 2015.

Few previous research studies have looked into why Plans A and B were developed given their newness. Therefore, I investigated the following two research questions: First, why was Plan B included in the 2015 paper by CEC? Second, why was Plan A proposed in 2019 in addition to Plan B? I used policy documents, reports, survey data, records of proceedings, and newspapers to answer these questions.

I found that first, because three policy trends in teacher hiring since the 1980s resulted in heavy workloads for the educational boards, Plan B was proposed in the 2015 paper as a measure to reduce the workloads. Second, the terms “unified” and “unified examination” were suggested in the Review Conference for the Core Curriculum in Teacher Training, which may have led to Plan A after the conference. Finally, I discussed the implications of our findings.

* 研究企画開発部 研究補助者

1 問題設定

1.1 問題の所在

本稿の目的は、1980年代から2010年代にかけて進展してきた「教員採用統一試験」の政策形成過程を明らかにすることである。その際、後述する「負担軽減」のロジックが果たした役割に着目して分析を行う。

「教員採用統一試験」という疑似的な国家試験を連想させる名称は、教職員支援機構（2019）のタイトルに用いられた文言である。教職員支援機構（2019: 19）は、人事権者である68教育委員会を対象として実施したニーズ調査の分析結果を踏まえた上で、〈A. 教員採用統一試験〉もしくは〈B. 共通試験問題の配布〉の実施に向けたスケジュールとして、『『教職課程コアカリキュラム』の導入を柱とする新しい教育職員免許法に基づく教職課程を受講した学生が教員採用選考試験を受験する2022年度に、新方式に基づく試験を実施していく』ことを示した。ここでいわれる〈A. 教員採用統一試験〉（以下本稿では便宜的に「A案」とする）とは「試験の主催」→「問題作成」→「試験運営」→「採点・成績処理」までを一括して第三者機関が管理する方式であり、〈B. 共通試験問題の配布〉（以下本稿では便宜的に「B案」とする）は「問題作成」のみを第三者機関が行い、「試験の主催」「試験運営」「採点・成績処理」は教育委員会が行うという方式である（同：10）。更にここでは、基本方針の検討・策定（2019年度）→実施枠組みの決定（2020年度）→試行及び完全実施に向けた体制整備（2021年度）→試験実施（2022年度）という具体的なスケジュール案も示されている（同：19-20）。

上記にも登場している「教職課程コアカリキュラム」の創設、及び「教員育成指標」を新たに規定した2016年11月の教育公務員特例法（以下「教特法」）の改正につながったのは、2015年12月の中央教育審議会（以下「中教審」）答申¹だった。同答申ではA案を想起させる「統一試験」という名称はまだ使用されておらず、B案にあたる国が「教員採用試験の共通問題の作成」の検討に着手するという表現に留まっていた（p. 29）。なおこの提言は、「教員採用に関する課題」において、都道府県教委等にとって「採用選考試験の作成が大きな負担になっているとの声」を受け、「各教育委員会が実施する採用選考試験への支援方策」として示されたものである²（p. 15）。

同答申において、独立行政法人・教員研修センター（現・教職員支援機構）が共通問題作成（B案）への積極的役割を期待されていたものの、同機構が「教員採用統一試験」（A案）という疑似国家試験を打ち出すまでには、大きな距離があったといえる。果たしてなぜこのA案は登場することになったのだろうか。そしてそもそも2015年答申においては、なぜ共通問題作成（B案）が登場していたのだろうか。これらは教員採用行政の根幹を変更しうるインパクトを持つ政策案であるにも関わらず、その登場がごく最近であるということから、十分な検討を行えている先行研究は未だ乏しい。

そこで本稿は、なぜ現在において、「教員採用統一試験」という政策が形成されつつあるのか

1 『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～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答申）』。

2 「都道府県教育委員会等は、これまで人物を重視した採用選考を実施しており、真に教員としての適格性を有する人材の確保に努めているところであるが、中には採用選考試験の作成が大きな負担になっているとの声も聞かれるところであり、多様で多面的な選考方法を促進するためにも、各教育委員会が実施する採用選考試験への支援方策が必要ではないかとの指摘がある。」（p. 15）

を明らかにすることに取り組む。その上で、教員採用行政において同政策がいかなる影響を及ぼすものなのかを考察し、同政策の検証及び議論を喚起するための基礎的材料を提供することを目指す。

以上では本稿の目的を述べてきた。次節以降では先行研究の検討を行い（1.2 節）、本研究の分析課題を提示する（1.3 節）。第 2 章・第 3 章では分析を行い、第 4 章では結論と考察を述べる。

1.2 先行研究の検討

前述したように、2015 年答申において教員研修センター（現・教職員支援機構）が B 案に積極的役割を果たすよう指名されたものの、政策言説においては 1980 年代半ばから既に、教員採用選考に使用する試験問題の作成等を実施する専門的・共同的な体制の整備が繰り返言及されてきた。逆に言えばこれらの案は 2015 年答申に至るまで、実際に具体化されてはこなかったものだった。その一方で 2010 年前後になってから、自治体間の連携によって教員採用が共同実施されるという事態が地方教育行政の現場において観察されるようになった。この共同実施という点について検討している先行研究は、管見の限り布村・坂本（2010）及び雪丸（2011）を挙げられる。

団塊の世代の大量退職に伴う大量教員採用が始まった 2010 年前後から、特に都市圏の自治体においては教員採用選考試験の受験倍率の著しい低下が顕在化した。教員候補者確保のために自治体間競争や囲い込みが見られる一方で、一部では自治体間の連携による教員採用の共同実施が見られ、その先駆けとなったのが東京都教委によるものだった（布村・坂本 2010: 158, 雪丸 2011: 212）。2010 年 2 月、東京都と秋田県・大分県・高知県の間で、小学校採用試験の成績優秀者を東京都の採用選考で優遇するという協定が結ばれた（雪丸 2011: 212）。この連携により、「秋田県からは 30 人が併願し 6 人が、大分県からは 96 人が併願し 12 人が、高知県からは 66 人が併願し 7 人が合格し、東京都公立学校の教員となった」ことが報告されている（雪丸 2011: 212）。一方、同様の連携は神奈川県でも試みられ、2009 年度の青森県・山形県・愛媛県・沖縄県の 1 次試験に合格した受験者に対し、2010 年度小学校採用試験において 1 次試験免除をすることにしたが、「この結果該当者が神奈川県を応募したのは 6 人のみ」に留まったという（雪丸 2011: 213）。

ただし上記で指摘される教員採用の自治体間連携や共同実施は、一方の自治体の試験をパスしたことで他方の試験を免除するという方法によるものであり、2015 年答申で示された共通問題作成（B 案）ともやや異なる内容であることは否めない。そのため本稿の取り組むべき第一の課題として、なぜ 2015 年答申において B 案＝共通問題作成が登場していたのかを明らかにする必要があると考えられる。

この第一の課題に取り組む上で重要だと考えられるのが、前述の 2015 年答申が提示する〈採用選考試験の作成が大きな負担になっている〉ために「支援方策が必要」であるというロジックである。以下ではこれを「負担軽減」のロジックと呼ぶこととする。ここで B 案を提示する根拠として登場する「大きな負担」とは、一体何なのか。なぜそれが 2010 年代において、B 案を正当化する根拠だと解釈されているのか。これらは必ずしも自明ではない。

戦後日本において教育委員会制度が発足して以降、都道府県・政令市教委は教員採用選考の資料とするための筆記試験問題を作成し続けてきた。2015 年答申が言及した「人物を重視した採用選考」という政策的方向性でさえ、後述するように早くも 1980 年代初頭から開始されている

(神田・土屋 1984, 布村 2013 など)。すなわち 2015 年時点において、都道府県・政令市教委は少なくとも 30 年間以上この「人物重視」という方向性に従い、多面的な人物評価のための多様な選考方法を実行し続けてきた。それにも関わらず、なぜ 2010 年代も半ばを過ぎた後に、「採用選考試験の作成が大きな負担になっている」ために「支援方策が必要」である」という「負担軽減」のロジックによって、B 案＝共通問題作成が登場することになったのだろうか。第一の課題を検討する上では、この点に着目することが必要だと考えられる。

前節で述べたように、A 案＝「教員採用統一試験」を検討した先行研究は多くはない。しかしその中で管見の限り広田 (2019) だけが、「教職課程コアカリキュラムのあり方に関する検討会」の議事録を検討し、その中で「教職コアカリを、採用時の試験と緊密に結びつけようという議論」がなされており、そこで委員たちが「教職コアカリをベースにして採用試験をやれ、あるいは国家統一採用試験をやれ」という方向性で議論していることを指摘している (pp. 186-188)。ここでは、「教員採用統一試験」の政策形成が教職課程コアカリキュラムの登場と密接な関連を持つものであることがわかっている。しかしその一方で、教職課程コアカリキュラムが具体化される以前、2015 年答申において都道府県教委等の支援方策として提示されていた B 案＝共通問題作成に加えて、なぜ今般 A 案＝「教員採用統一試験」が登場することになったのかという具体的な過程については明らかにされてはいない。そのため本稿の取り組むべき第二の課題として、なぜ B 案＝共通問題作成に加えて A 案＝「教員採用統一試験」が登場したのかを明らかにする必要があると考えられる。

1.3 本研究の分析課題

先行研究の検討を踏まえ、本研究が取り組む分析課題は以下の二つである。

第一に、なぜ 2015 年答申において B 案＝共通問題作成が登場したのかを明らかにすることである。特にここでは、2015 年答申において「負担軽減」のロジックが用いられるようになった背景に着目する。この背景には、1980 年代以降の教員採用における三つの政策的要請——(1) 選考方法の改善、(2) 採用スケジュールの早期化、(3) 透明性確保——によって、採用選考に関わる教委関係者の業務負担の実際の増加があったことが示される。

第二に、2015 年答申で示された B 案＝共通問題作成に加えて、なぜその後 A 案＝「教員採用統一試験」が登場したのかを明らかにすることである。この登場の背景を示唆するものとして、「教職課程コアカリキュラムのあり方に関する検討会」が、医師・獣医師養成を理想的モデルとして養成・採用制度改革の議論を行っていたことが示される。

以上二つが本稿の分析課題である。続く第 2 章・第 3 章では分析を行う。まず第 2 章では第一の分析課題として、1980 年代以降の教員採用選考における三つの政策的要請から、採用選考を実施する教育委員会に業務負担が蓄積され、「負担軽減」のロジックとともに B 案が 2015 年答申に登場する過程を検討する。次に第 3 章では第二の分析課題として、医師・獣医師養成を理想的モデルとする「教職課程コアカリキュラムのあり方に関する検討会」において、A 案につながったと考えられる「統一」という言葉が登場する過程を明らかにする。そしてその後、教職員支援機構が「負担軽減」のロジックを再び用いることによって、A 案・B 案への具体的根拠づけを行っていることを指摘する。

分析において使用する資料は、各種審議会による答申、文部（科学）省による通知等の文書、各種調査の集計結果（自由記述回答も含む）、新聞記事、各種会議の議事録及び議事要旨である。

2 「負担軽減」のロジックと共通問題作成案の登場

2.1 1980年代以降の教員採用における三つの政策的要請

本節では「負担軽減」のロジックが登場した背景を理解するために、1980年代以降の教員採用における三つの政策的要請——(1) 選考方法の改善、(2) 採用スケジュールの早期化、(3) 透明性確保——が、採用選考に関わる教委関係者の業務負担を増加させていたことを指摘する。以下の図0は、分析の知見を示した概念図である（筆者作成）。

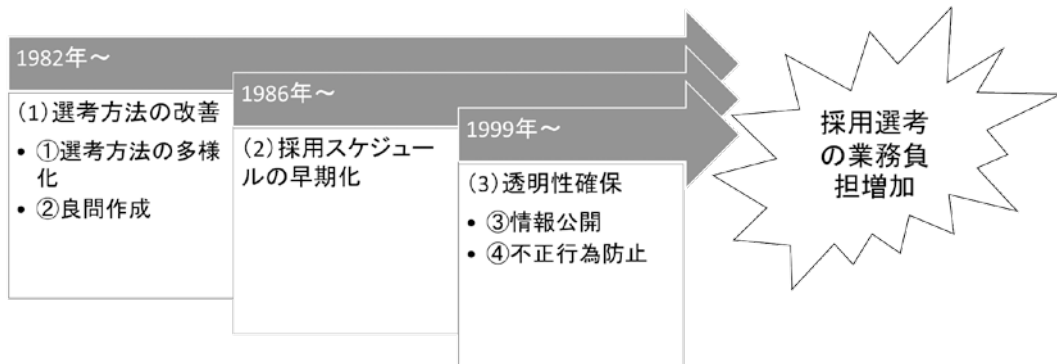


図0 三つの政策的要請による採用選考の業務負担増加（筆者作成）

まず(1) 選考方法の改善は、①選考方法の多様化と②良問作成とに区別される。多くの先行研究が指摘するように、1982年の文部省通知³以降、教員採用における①選考方法の多様化が教委に対して求められてきた（神田・土屋 1984, 藤本 1993, 布村 2013 など）。1986年の臨時教育審議会（以下「臨教審」）第二次答申⁴は、教員としての能力・適性等の多面的評価のために①選考方法の多様化を求めるとともに、試験問題の改善のために都道府県教委と大学等の共同調査研究を推進する必要性を指摘した（②良問作成）。

以上の文部省通知及び臨教審第二次答申は、教委に対し(2) 採用スケジュールの早期化も同様に求めている。例えば臨教審第二次答申は、他職種の公務員や民間企業の採用スケジュールに比べて教員採用のスケジュール（志望者の登録、選考実施時期、内定時期など）が遅いことを指摘し、これらの早期化を求めている。

以上の(1) 選考方法の改善と(2) 採用スケジュールの早期化という政策的要請は、1990年代半ばには一定程度の達成がみられていた。臨教審第二次答申から10年後、「教員採用等に関する調査研究協力者会議」の審議のまとめ⁵においては、(1)と(2)について各県市教委の実態調査を踏まえ、「相当の改善工夫が見られる」と評価されている。しかし実態調査⁶においては、筆記試験問題の作成に関して「時間的制約、業務の時間的制約、業務の過重負担など『作成の際の負担が大きい』（17県）、『作成委員の確保が大変』（6県）という意見が多い」ことが報告されており、1990年代半ば時点で既に試験問題作成の業務負担を訴える声が現場からは上がっていたといえる。これを踏まえ同会議は、「試験問題作成にかかる要員の確保や業務量の負担が大きい

3 文部省「教員の採用及び研修について（通知）」（1982年）。

4 臨時教育審議会「教育改革に関する第二次答申」（1986年4月23日）。

5 教員採用等に関する調査研究協力者会議「教員採用等の改善について（審議のまとめ）」（1996年4月5日）。

6 同上、「（参考資料）1 教員採用等に関する実態調査まとめの概要」p. 21。

といった課題」が「よりきめ細かな選考を行う上での一つの支障となっている」ことを指摘し、各教委の「事務負担を軽減」しつつ「良質な試験問題を継続的に作成」するため、「試験問題の作成・提供・採点を専門的・組織的に実施するような体制・方法」を検討する必要性を提言している。2015年答申の「負担軽減」のロジックの萌芽が、既に1996年時点においてみられたことがわかる。

同1996年の中教審答申⁷、翌1997年の教育職員養成審議会(以下「教養審」)第一次答申⁸では、教員採用に関する言及は(1)選考方法の改善(①選考方法の多様化と②良問作成)の再確認に留まっていた。教員採用に関して具体的な改革案を打ち出したのは、1999年の教養審第三次答申⁹だった。同答申では、採用で重視する視点を公表し「求める教員像」を明確化することが打ち出されており、これは今日の「教員育成指標」の採用段階における原型にもなっていたといえる。更に②良問作成のための体制整備として、「試験問題の研究開発や作成、試験の実施を各都道府県等の人事委員会と共同で行うなどの方策」の検討を例示するとともに、「都道府県教育委員会等が共同して学力試験問題の研究開発を行う方策」の必要性も指摘している。この行政内部での共同に加え、「第1次答申で指摘した養成段階で特に教授・指導すべき内容の範囲を踏まえたものになるようにする観点からも、教員養成大学・学部等を中心に大学との連携を図る」ことの必要性も挙げている。すなわち今日の「教職課程コアカリキュラム」を軸とした養成・採用・研修での知識内容の一本化の構想が、この時期において相当程度存在感を増していたことが確認できる。

他方で(2)採用スケジュールの早期化も、2010年代が近づくと別の要因から一層要請されるようになった。すなわち、教員の大量退職に伴う大量採用への対応から、1980年代とは異なる文脈において(2)採用スケジュールの早期化が強調されるようになった。教員の「大量採用時代」の初出は管見の限り2005年の中教審答申¹⁰だが、同答申では今後の「大量採用時代」を見込み、「民間企業経験者や退職教員等、多様な人材を登用するための工夫・改善」の必要性が指摘されている。その後2008年の中教審答申¹¹でも、「大量採用時代」を迎えるにあたり「計画的な採用・人事」を各教委に求めるとともに、「量及び質の両面で優れた教員を確保するため、募集から採用内定に至る採用スケジュール全体の早期化を図る」ことなどが指摘されている。

上述してきたように(1)選考方法の改善と(2)採用スケジュールの早期化という政策的要請は、各教委の採用選考に関する業務量を増やす一方で(①選考方法の多様化と②良問作成)、業務にかけられる時間を圧縮してきたといえる。これらに同時並行して登場してきたのが、(3)透明性確保という政策的要請であり、これは③情報公開と④不正行為防止に区別することができる。

前述の教養審第三次答申(1999年)では、各教委が「求める教員像」を明確化することと連動して、「採用選考の透明性を高めて公教育への信頼性を確保」するために、「学力試験問題等の公表、採用選考基準の公表」による「採用選考試験全体の情報公開」を進めることが求められた。この背景には、同1999年の情報公開法の制定(施行は2001年より)があったことが推測される。

7 「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(答申)」。

8 「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について(答申)」。

9 「養成と採用・研修との連携の円滑化について(第3次答申)」。

10 「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」。

11 「今後の教員養成・免許制度の在り方について(答申)」

図1 都道府県・政令市等教委による試験問題・解答の公表状況の推移
(単位：自治体数) [筆者作成]

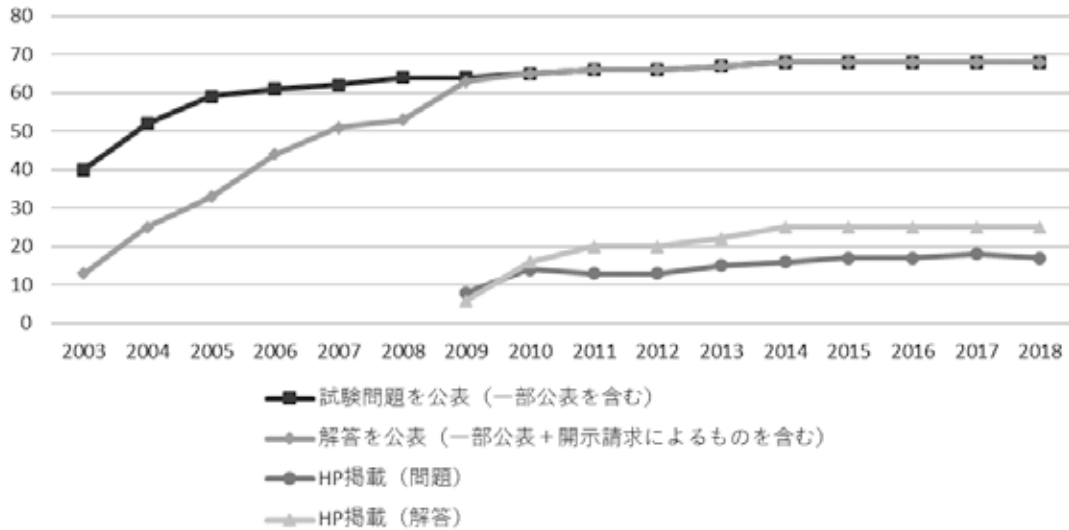
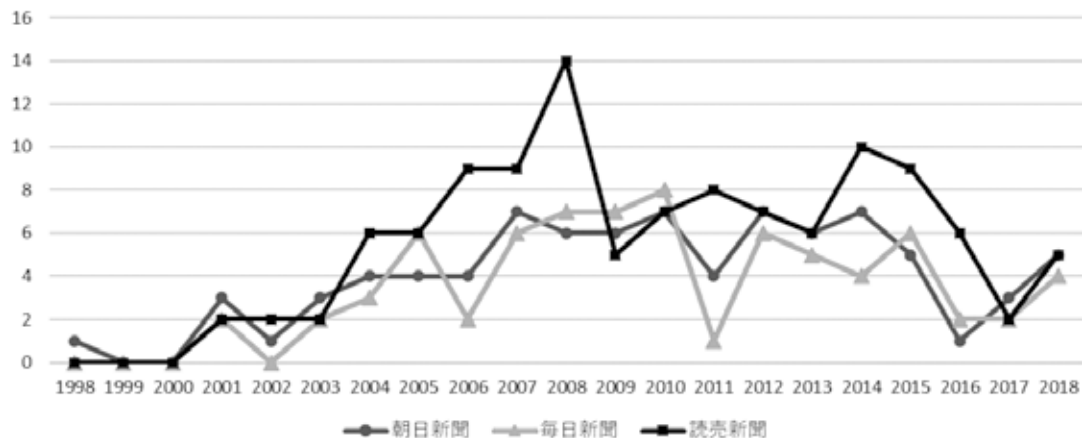


図2 見出しに「教員採用」&「出題ミス」を含む新聞記事数の推移
(単位：件数) [筆者作成]



情報公開法の施行により、2000年代以降、地方自治体が情報公開条例を整備していくことになり、その影響は教員採用選考にも及ぶこととなっていた(酒井・小島2002)。

図1は、文部(科学)省が平成15年度以降公表している『平成t年度 教員採用等の改善に係る取組事例』(tは各年度)から、試験問題・解答の公表を行っている教委の数の推移を示したものである(筆者作成)。2010年代に入る頃には、試験問題・解答を公表しない教委は存在しなくなっており、これらの非公開が当たり前だった1990年代以前(神田・土屋1984)とは隔世の感がある。

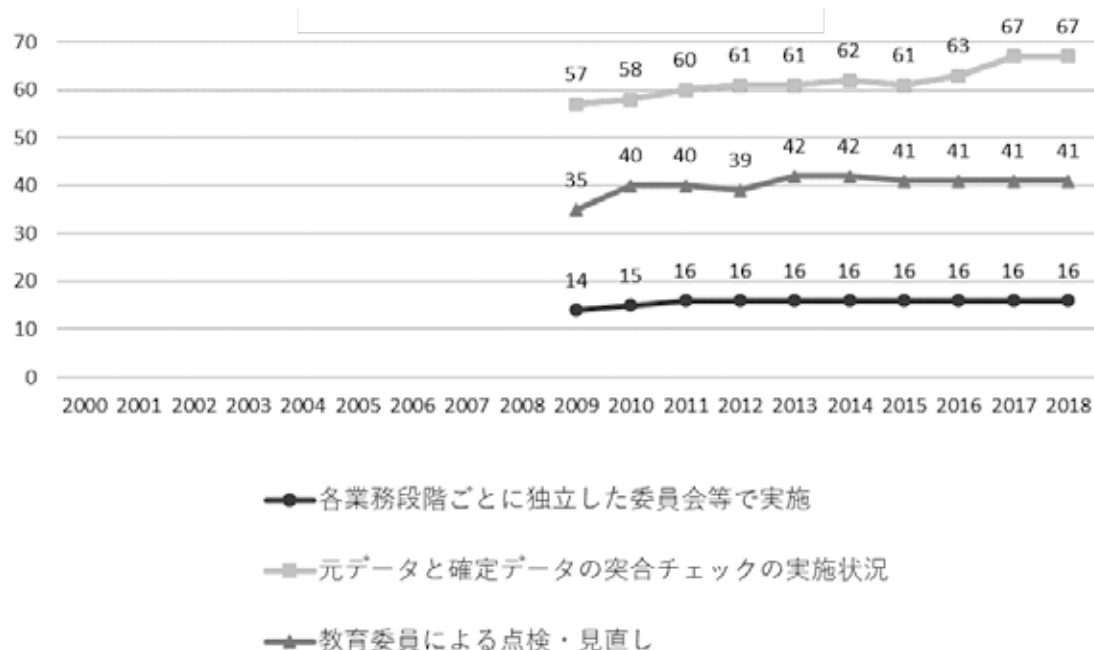
このような③情報公開の進展は、それまで潜在していたある問題を可視化させることにつながった。それは、各教委の作成する試験問題・解答に存在していた出題ミスである。図2は、全国紙3紙(朝日新聞・毎日新聞・読売新聞)のオンラインデータベースにおいて、見出しに「教員採用」と「出題ミス」の両方を含む記事数¹²の推移を示したものである(筆者作成)。なお、

12 検索日は2019年6月6日。

2018年までの全期間を検索対象に含めているが、1998年以前については上記条件に該当する新聞記事がヒットしないため、図2は1998年以降しか表示していない（1998年の記事は、出題ミスのあった試験問題の開示を争った裁判の記事である）。すなわち各教委による③情報公開の進展した1999年以降、同時に出題ミスの発覚も可視化されるようになったことがわかる。

以上に加えて、2008年に発覚した大分県教委の教員採用贈収賄事件は、④不正行為防止のための（3）透明性確保という新たな政策的要請につながった。文科省は教員採用を含む人事行政において「金銭の授受等の不正な行為が行われることのないよう、その在り方を十分に点検する」ことを各教委に求めた¹³。そのため2008年度以降、各教委は不正行為防止のための業務体制の整備に追われた。図3は文部科学省『平成t年度教員採用等の改善に係る取組事例』から作成した、各教委の不正行為防止のための取り組みの実施状況の一部である（筆者作成）。紙幅の都合で各年度の自由記述回答は引用できないが、多くの教委が相当程度のマンパワーと時間的・金銭的コストを投入し、不正行為防止のための試験問題の作成・点検・採点・管理等に当たってきたことが詳述されている。

図3 不正行為防止のための取り組み
(単位：自治体数) [筆者作成]



このように2010年代を迎える時期に至り、各教委に対しては（1）選考方法の改善（①選考方法の多様化と②良問作成）、（2）採用スケジュールの早期化、（3）透明性確保（③情報公開と④不正行為防止）という政策的要請が集積することになった。2011年の文部省通知¹⁴では、このうち（1）と（2）を改めて確認している。同通知では「人物重視の採用選考」のために「多面的な方法・尺度」の活用を求めるとともに（①選考方法の多様化）、「筆記試験の試験問題については、広く教員として求められる資質能力を見極めることが可能な良問を継続的に作成するよう努めること」（②良問作成）、「不正防止のチェック体制や透明性の確保を図る観点から、採用試験の管

13 文部科学省「教員の採用等における不正な行為の防止について（通知）」（2008年7月10日）。

14 文部科学省「教員採用等の改善について（通知）」（2011年12月27日）。

理体制の整備、学力試験問題等の公表及び採用選考基準の公表に努めること」(③情報公開と④不正行為防止)、が求められた。

このような度重なる政策的要請が蓄積し、2008年の贈収賄事件というイレギュラーな事態も追い打ちをかけた結果、2010年代に入り各教委の採用選考に関する業務負担は臨界点に達しようとしていた。この業務負担を受け止めるものとして、その後、「負担軽減」のロジックが用いられるに至ったといえる。

本稿 1.2 節において述べたように、2010 年前後から、自治体間で連携して教員採用を共同実施するという取り組みが観察されるようになった(雪丸 2011, 布村・坂本 2010)。この取り組みを 2012 年の中教審答申¹⁵ が取り上げ、大都市圏の教委の「教員採用選考試験の倍率の高い教育委員会と連携したり、複数回選考試験を実施するなどの動き」を踏まえ、全国レベルで優秀人材を確保するために「採用選考の共同実施、複数回実施を推進する」ことを示した。そして「その際、例えば、共同実施する教育委員会や一次試験の実施時期が同一の地域単位で、筆記試験問題の共通化を進めることも考えられる」として、2015 年答申の B 案 = 共通問題作成案につながるアイデアを示唆したのである。

2.2 「負担軽減」のロジックの登場

上記の 2015 年答申における B 案の登場は、教員研修センター(現・教職員支援機構)の機能強化とセットで理解する必要がある。中教審の教員養成部会(第 80 回)¹⁶ では、高岡信也委員(教員研修センター理事長¹⁷) が「採用の段階の問題」として、「なかなか都道府県の採用人事のところも、大変な労力とお金と時間をかけてやっているということは十分承知しておりますけれども、果たして効率化、あるいは、適正な採用がなされているかどうかということについて、やっぱり自己点検をしていく必要もあるだろうと思います」と発言している。この採用の「効率化」という観点は、その 1 か月後、教育再生実行会議(第 2 次安倍内閣の私的諮問機関)の第七次提言¹⁸ において再び登場する。同提言は「全国的な教師の育成支援拠点の整備」として、「地方公共団体、大学等における取組を国として体系的、総合的に支援するための拠点を整備する」ことを掲げた。そして「現在、都道府県・政令指定都市ごとに実施されている教員採用選考について、その効果的、効率的な実施の観点から、この拠点を中心とした共同試験を実施し、その結果を各都道府県・政令指定都市が活用できるようにすることについても検討する」としたのである。すなわち「効率」化を軸として、共同試験の実施と教員研修センターが結びついていくことになる。

同提言は 4 日後、中教審の教員養成部会(第 82 回)¹⁹ でも共有され、その後は採用試験にも議論が及んでいく。秋田喜代美委員(東京大学教授)は採用試験の出題内容について「やはり知識が安定した知識だけに偏っておりまして、共通教養、一般教養の構成原理について見直すことが必要なのではないか」と指摘した。続く教員養成部会(第 83 回)では、中西茂委員(玉川大学

15 「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(答申)」。

16 2015 年 4 月 16 日。

17 肩書きは当時。以下すべて同じ。

18 「これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について(第七次提言)」(2015 年 5 月 14 日)。

19 2015 年 5 月 18 日。

学術研究所教授、教育ジャーナリスト)が採用試験の共同実施に関して、「採用試験をこれまでに分析され、都道府県等の声を集約されたことがあるのか」と投げかけた上で、「都道府県独自のオリジナルな部分という採用試験等そういう部分もあると思いますので、そういうことをしっかり分析した上でお考えいただきたいなと思っています」と、各教委の「声」を把握する必要性を指摘した。

以上の2委員の発言を受け教員養成部会²⁰(第84回)では、小原芳明部会長(玉川大学学長)から論点の一つとして「教員採用試験の共同実施について、検討のための調査研究を進めていってはどうか」が提示された。これに秋田委員は「教員採用試験の共同実施のための調査研究を行うことはとても重要なことだ」と賛成している。中西委員が指摘した各教委の「声」の把握という点は、教員養成部会(第85回)²¹において、「中間まとめ」の中で「各県の試験の分析」と「ニーズの把握」として盛り込まれたことが事務局から報告された。そして教員養成部会(第86回)²²では、「中間まとめ」の骨子案に既に「採用選考試験の作成について負担になっているとの課題」が記述されていることが事務局から報告されており、かなり初期の段階から2015年答申の「負担軽減」のロジックが準備されていたことがわかる。

教員養成部会(第88回)²³では、全国都市教育長協議会会長から「中間まとめ」案に対する意見の発表が行われた。同発表の提出資料は、役員都市(19都市)からの意見を抜粋したものであるが、採用に関しては「一般教養、専門教科等の競争的試験は別として、集団面接や模擬授業等の短時間での選考試験では、実践力や適性を見抜くのは困難である。ある一定の試験期間の中でじっくり選考することはできないものか」として、「短時間での選考試験」に追われている現状が訴えられている。更にはほぼ同時期、全国都道府県教育長協議会は『「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(中間まとめ)」に対する意見について』を公表している²⁴。ここでは共通問題作成に対する検討として、以下のような意見が発表された。やや長いが重要なので引用する(下線引用者)。

(2) 教員採用試験の共通問題の作成に関する検討

優秀な人材の確保に向け、② 教員採用の内定早期化に努める必要があるが、現実には教員採用試験の作成等に係る負担も大きく、これ以上の改善は困難な状況にある。国による共通問題の作成は、各都道府県による作成上の負担軽減だけでなく、② 試験の早期実施による採用内定の早期化に繋がることも考えられる。また、② 試験問題の質的な向上や③ 出題ミス等を防ぐ効果も期待できることから、共通問題作成の実現に向けた前向きな検討をお願いしたい。

なお、各都道府県等の採用選考の内容分析やニーズの把握等を十分行った上で問題作成を行うとともに、その活用については、全国一律ではなく、各教育委員会の判断に任されるものとしていただきたい。また、今後の検討内容やスケジュールをできるだけ早期に示していただきたい。

20 2015年6月12日。

21 2015年6月19日。

22 2015年6月30日。

23 2015年9月10日。

24 2015年9月18日。

上記では、1980年代以降の政策的要請だった(2)採用スケジュールの早期化が「負担軽減」のロジックを呼び出していることがわかる(下線(2)及び波線)。更に②良問作成や③情報公開の進展で顕在化してきた出題ミスの防止にも寄与するものとして、B案が好意的に評価されていることがわかる。これは「中間まとめ」の骨子案に既に準備されていた、「負担軽減」のロジックに沿うものになるように、全国都道府県教育長協議会側の意見が整理されたものだと推測できる。しかし二重下線部で示したように、教委側としてはその活用に対し裁量を求めているという点は、後に登場したA案＝「教員採用統一試験」の意味を考える上で重要だと考えられる。

その後の教員養成部会(第89回)²⁵では、B案＝共通問題作成と教員研修センターの機能強化の結合を答申に盛り込むことが確認された。事務局からは「教員研修センターがナショナルセンターとして教員の資質向上に更にコミットしていくと、調査研究を行うということ」を踏まえて、教員採用試験の共通問題作成や共同化にも「この教員研修センターがコミットしていくということを考えても良いのではないか」を示唆する記述が入っていることが報告された。

以上の過程を経て2015年答申においては、「採用選考試験の作成が大きな負担になっている」ために「支援策が必要」である」という「負担軽減」のロジックにより、B案＝教員採用選考試験における共通問題作成、及びそのための調査研究に教員研修センターが積極的役割を果たしていくことが盛り込まれるに至ったのである。

それではこのように2015年答申で示されたB案に加えて、なぜ今般A案＝「教員採用統一試験」が登場するに至ったのだろうか。次章では第二の分析課題として、この過程を明らかにすることに取り組む。

3 「教員採用統一試験」の登場と「負担軽減」のロジック

3.1 医師・獣医師養成という理想的モデル

「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」の構成メンバーは、主に大学での教員養成を行う立場にある委員から構成されていた。検討会の委員名簿では、12名(うち2名はオブザーバー)のうち教育委員会関係者は渡邊直美(川崎市教育長)しか含まれておらず、大学学長・副学長が6名、大学教員が3名という構成だった。このようなメンバー構成は、同検討会が行った議論の内容や方向性に大きく影響していたといえる。

教特法改正(2016年11月)以後初の「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」(第3回)²⁶においては、配布資料として「先行分野・事例におけるコアカリキュラム等の活用方法」が提出された。同資料では「教員養成以外の分野」である「獣医学教育」における「コアカリキュラム等の活用方法」として、「○共用試験(参加型臨床実習前の共通試験)の出題への活用」「○獣医師国家試験の出題基準への反映」などが記載されている(下線引用者、以下同)。検討会においては、「教職過程[引用者注:原文ママ]の目標設定に関するワーキンググループ」(以下WG)の「委員予定者からの意見等に関する検討方針案について質疑応答」がなされた²⁷。なお議事要旨において発言者名は公表されておらず、すべて【委員】という表記になっている。

25 2015年10月9日。

26 「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会(第3回)議事要旨」(2016年12月12日)。

27 同上。

委員からは、WGで「医学や獣医学等の分野は国家試験が行われることが前提であるため、コアカリや教育課程がきれいに整理されているが、教職の場合には統一的な試験がないことに起因する難しさを、きちんと押さえていかなければ、大学の現場で統一的な対応ができないといった議論」があったことが発言された。この発言において、初めて「統一」という言葉が使われたことが指摘できる。そして配布資料で獣医学教育に関して記載されていることからわかるように、同検討会及びWGでは国家試験を有する医師・獣医師養成を理想的モデルとして参照し、それと教員養成との差異を意識しながら議論がなされている。同一の委員かは不明だが、別の発言においても「先行事例である医学部や獣医学部は、そもそも学生の質が高く、国家試験があることによっても能力の担保がされている。対して、教員養成では、50年前からずっと無責任予定調和論がはびこっていることに加えて、その間に教員養成学部に進学してくる高校生のレベルが大きく低下しているという現状がある。」という医師・獣医師養成と教員養成との差異が意識されていることが確認できる。この理想的モデルとしての医師・獣医師養成は、例えば以下のような委員の発言に集約されている。

医師の世界は養成から採用、研修のシステムは非常に分かりやすく、コアカリから始まり、国家試験があり、卒後臨床研修があり、今や認定医や専門医まであり、極めて求心力があり、美しくてすばらしいものだと思う。教員養成は恐らく、医師養成と比べるとはるかに難解で難しい世界だろうという気がする。こういう取組を積み重ねていくことによって、よりよいものを作っていくという進め方で是非やっていただければと思う。

更に別の委員からは、広田（2019）が指摘したように、コアカリキュラムと採用を直接的に結びつけることが求められていた。「コアカリキュラムのためのコアカリキュラムにならないように配慮していただきたい。[中略] 学長として科目を用意する立場からは、有っても無くても良い内容は余計なコストとも考えられるため、学ぶことで採用に近づく、あるいは現場に近づくものであることを明確に打ち出す必要があると考える。」として、大学側の立場から、コアカリキュラムによって学ぶことが「採用に近づく」ものとなることを求める意見が出された。

この意見に同調するものとして、コアカリキュラムを課程認定と結びつけた上で「できれば各教育委員会ではコアカリキュラムを踏まえた共通の採用試験を行ってもらえれば、コアカリキュラムの存在意義も高まるのではないか。」「採用試験に関わり、現場に出てから役に立つということが明示されなければ、先生方は頭を切り換ええないと思う。」「教職課程コアカリキュラムが大学の教員養成に反映されなければならないし、各教育委員会でこれから検討を行う教員育成指標や教員採用選考と大学における教員養成に齟齬が生じてはいけないと考える。」という意見も出されている。

更に2015年答申で示されたB案＝共通問題作成と結びついた教員研修センター（現・教職員支援機構）の機能強化に関して、同検討会の委員名簿に名前がある高岡信也委員（教職員支援機構）と推測される委員が、以下のように発言している。

教職員支援機構の研究開発機能に期待される内容の一つとして、都道府県が実施している採用試験の一部を共同実施できないかという問い掛けがあり、そのために何が必要かを検討している。

コアカリキュラムが成立して、大学がコアカリキュラムの内容をしっかりと教えるようになれば、共通的能力で測ることができるものは共同試験で測るという段取りになると考えている。統一試験で大学で学んだのとは全く異なる違う問題を出すという話にはならない。その意味では大学教育と採用試験がコアカリキュラムによりつながることになる。

上記においては、「都道府県が実施している採用試験の一部を共同実施できないかという問い掛け」に対し、コアカリキュラムに従った大学教育の内容を採用段階の「共同試験」で測定するという案が示されているが、その直後の発言で「共同試験」が「統一試験」に言い換えられている。しかしその実質的な意味内容は、B案＝共通問題作成を指しているとも解釈できるため、A案と完全に同一のものとは言いきれない。すなわちA案＝教員採用統一試験は、「統一」という言葉だけに着目すると医師・獣医師養成を理想的モデルとしていた「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」での議論を発端として登場したと考えられるものの、同検討会において教職員支援機構（2019）が示したような方式として具体化されるまでには至っていない。A案が具体的方式を伴って登場するまでの過程については、現段階では資料の制約からこれ以上の追跡ができないため、今後新たな資料を追加して別途検証を行う必要があると考えられる。

前述の部分で言及されていた、コアカリキュラムを採用試験に反映させるという案は、その後の検討会においても継続的に支持されることになった。第5回の検討会²⁸においては、採用側の立場から、採用試験の内容としても「大学が、こういうことを大事にしながら学生を指導しているということを考え併せて」、コアカリキュラムについて「採用する側もこれを生かす立場で考えていかなければいけない」という意見が出された。更に採用に関しては、「コアカリキュラムの内容というのは、採用試験の内容にも反映されるのか。」「この中身を直接試験問題にすることではないだろうが〔後略〕」という質疑応答があった。これに対し、「できれば反映していただかないと、一生懸命勉強した学生が、採用試験で全然関係ないことを聞かれたら、4年間、何をやっていたんだろうということにもなるし、現場で必要とされているものがここに入っているということなので、採用試験等でも、ある程度、それが求められていることだというのは必要ではないかと考える。」として、コアカリキュラムを採用試験に反映させることが再び求められた。

3.2 「負担軽減」のロジックの再登場

2015年答申で提言された各教委のニーズの把握は、教職員支援機構によって「教員採用選考試験の共通問題等に関するアンケート調査」として2018年8月～10月に68教委等²⁹を対象として実施され、調査結果の概要³⁰は2018年12月に教職員支援機構のウェブサイト上で公開された。同調査の結果では、以下に述べるように従前の「負担軽減」のロジックを根拠づける各教委の「声」が集約され、「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」では一時脇に置かれていた同ロジックが再び用いられている。

「結果の概要」(p. 1)は、各教委が「1次試験に要する費用は平均約560万円、携わっている

28 「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会（第5回）議事要旨」（2017年6月29日）。

29 47都道府県・20指定都市・大阪府豊能地区教職員人事協議会。

30 独立行政法人教職員支援機構「教員採用選考試験の共通問題等に関するアンケート調査」の結果について」（2018年12月4日）。

職員数・協力者数は問題作成のみでも平均 100 人超」であり、「費用面の負担とともに、問題作成に関わる職員の負担が大きいと考えている教育委員会が多い」と、金銭的成本・膨大なマンパワー・業務負担の重さを報告している。そして A 案もしくは B 案を「利用したいと考える教育委員会が 7 割を超える結果」となっており、「自由記述式項目では早期の実現を望む意見が複数寄せられるなど、多くの教育委員会が高い期待を持っていることが明らかとなった」とする。

まず同調査の単純集計³¹から、選択式項目の結果を確認しよう。費用負担や職員派遣の有無に関わらず、A 案を利用したい³²と回答した 50 教委のうち、その理由(多項選択)として最多が「①職員や協力者の問題作成に関する負担を軽減できるため」(49 教委)、次に多かったのが「⑧出題ミス、採点ミス、運営トラブル等、教育委員会のリスクを軽減できるため」(47 教委)だった。同様に、費用負担や職員派遣の有無に関わらず、B 案を利用したい³³と回答した 53 教委のうち、その理由(多項選択)として最多が「①職員や協力者の問題作成に関する負担を軽減できるため」(52 教委)、次に多かったのが「⑧出題ミス等、教育委員会のリスクを軽減できるため」(50 教委)だった。

このような選択式項目の後に用意された自由記述回答を検討すると、試験問題作成に関する課題への「主な回答の例」としても業務負担の重さ、出題ミス防止や不正行為防止のための「労力」が掲載されている (p. 6, 下線引用者)。

試験問題作成のため、多くの職員に多大な負担がかかっている。

検査問題の作成は作成者の通常業務の外に実施しているため、作成者の業務負担が大きくなっている。[中略]

③④問題の不備や情報漏洩等、ミスの防止対策に大きな労力がかかる。

④問題作成に係る秘密の保持の必要性から、業務を進めるための時間と場所に制限があり、それらの確保が極めて難しい。

外部の業者に問題の作成を一部委託しているが、予想以上に、点検業務に時間を要している。[中略]

(2) 新年度開始早々から試験問題作成に取りかかるため、日程が非常に過密である。[中略]

以上の選択式項目・自由記述回答においては、第 3 章で検討してきた政策的要請のうち (3) 透明性確保 (③情報公開により発覚する出題ミスの防止と④不正行為防止のための業務体制)、(2) 採用スケジュールの早期化が、結果として問題作成者の業務負担を重くしていることが確認できる。

なお、紙幅の都合により引用は割愛するが、同調査結果の共通問題等に関する意見や要望の「主な回答の例」においても、「負担軽減」や「働き方改革」のために A 案・B 案を歓迎する回答が多数掲載されている。

本稿冒頭でも検討した教職員支援機構(2019)は、同調査の詳細な結果を補足しつつ分析を行っている。それによれば、各教委のマンパワー不足と業務負担について補足する情報として、一次

31 独立行政法人 教職員支援機構「教員採用選考試験の共通問題等に関するアンケート(集計結果)」(2018 年 12 月 4 日)。

32 「ぜひ利用したい」又は「どちらかといえば利用したい」。

33 「ぜひ利用したい」又は「どちらかといえば利用したい」。

試験を行う教委のうち約4分の1が、一般教養と教職教養の問題の原案作成を外部業者に委託していること（p. 7）、60教委で試験問題作成のための委員会組織を設置していること（p. 8）、63教委で試験問題の点検・確認を行うための委員会組織を設置していること（p. 8）が報告された。

以上の調査結果は、各教委の業務負担を遡及的に集約し、「負担軽減」のロジックを再び用いることで、A案・B案に具体的根拠を与える役割を果たしたものだといえる。このようにして、2015年答申において「負担軽減」のロジックによって登場していたB案＝共通問題作成に加え、「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」を発端の一つとしてA案＝教員採用統一試験が登場し、それらは再び「負担軽減」のロジックによって根拠づけられ、その実施に向けて着実な準備が進んでいるのである。

4 結論と考察

本稿では、1980年代から2010年代にかけて進展してきた「教員採用統一試験」の政策形成過程を、「負担軽減」のロジックが果たした役割に着目して明らかにしてきた。具体的な分析課題として、以下の二つに取り組んだ。

第一の分析課題は、なぜ2015年答申においてB案＝共通問題作成が登場したのかを明らかにすることであった。分析の結果、その背景には1980年代以降の教員採用における三つの政策的要請があった。それは（1）選考方法の改善（①選考方法の多様化と②良問作成）、（2）採用スケジュールの早期化、（3）透明性確保（③情報公開と④不正行為防止）である。これらの政策的要請の集積は、採用選考に関わる教委関係者の業務負担を実際に増加させ、2010年代に至りその負担は臨界点に達した。その結果、「負担軽減」のロジックのもとで支援方策としてB案＝共通問題作成が登場することになったのである。

第二の分析課題は、2015年答申で示されたB案に加えて、なぜその後A案＝「教員採用統一試験」が登場したのかを明らかにすることであった。A案の登場については、その具体化過程については資料を追加して今後の更なる検証が必要であるものの、「教職課程コアカリキュラムのあり方に関する検討会」が医師・獣医師養成を理想的モデルとして議論を行い、「統一」という言葉が言及されていたことが背景の一つにあったことが示唆された。そしてその後、教職員支援機構が各教委を対象とした調査において再び「負担軽減」のロジックが用いられ、A案・B案には具体的根拠が与えられることになった。

このようにして準備が進められつつあるA案＝「教員採用統一試験」及びB案＝共通問題作成は、教員採用行政においていかなる影響を及ぼすものなのだろうか。その政策形成過程から示唆される点として、以下の三点を指摘しておきたい。

第一に、特にA案＝「教員採用統一試験」が、教育委員会の自律性や裁量と緊張関係を持つことである。前述したように2015年答申の「中間まとめ」に対する全国都道府県教育長協議会からの意見には、共通問題作成について「その活用については、全国一律ではなく、各教育委員会の判断に任されるものとしていただきたい。」という記述があった。その後、「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」で共通試験を後押ししたのは主に教員養成関係者の意見であり、教育委員会関係者の意見が十分に反映されたものではなかった。同検討会の委員の多くが大学関係者であったために、委員からは、コアカリキュラムに対応した大学の教育内容と採用選考試験の出題内容を連結させよという意見が多く聞かれた。このようなメンバー構成も、A案に

つながる「統一」という言葉が登場する一因となっていたと考えられるが、その過程に採用側である教育委員会の意見は全くといっていいほど反映されていない。すなわち養成側と採用側が揃った議論の場が設けられていれば、教育委員会の自律性や裁量との潜在的な緊張関係にまで踏み込んだ検討がなされていた可能性があるにも関わらず、そのような場が設けられないままに「共通試験」「統一試験」に関する議論が行われていたのである。

前述した教職員支援機構によるアンケート調査が行われたのは、折しも学校教員の「働き方改革」が世論を席卷した時期であり、「負担軽減」のロジックは極めて大きな影響力を持ったといえる。しかし同調査においてピックアップされなかった意見の中には、A案と教育委員会の自律性との緊張関係を示唆するきわめて重要なものも含まれていた。例えば自由記述には、「共通試験問題になると、それぞれの都道府県の特色をいかした独自の出題がやりにくくなる。教職教養の出題の中にそれぞれの県がつくった問題を入れる余地があってもよいと考える。」「各自治体の状況を踏まえて、画一的な施策にならないように配慮してもらいたい。」という回答がある（教職員支援機構 2019: 18）。更に選択式項目においても（同: 14）、A案を利用しないと回答した7教委のうち、理由として「試験の実施日程が自由に設定できなくなるため」（4教委）、「採用選考試験は教育委員会の権限と責任で行うべきと考えるため」（3教委）、「試験問題の内容は自教育委員会の方針で作成したいため」（1教委）など、教委の裁量や自律性を重視する内容が選ばれている（理由は複数選択）。今後の実施過程においては、人事権者である教育委員会の裁量や自律性との関係をどのように考えるかが重要な課題となると考えられる。

第二に、共通した試験内容を用いることが、自治体間の志願者数や合格率の格差を一層顕在化させる可能性があるということである。アンケート調査において、A案の利用を左右する要件の自由記述回答として「都道府県ごとの正答率あるいは合格率が明らかにならないこと」「併願数に制限を設けること」「各自治体に申し込み後に統一試験を受験するのか、統一試験の結果が出た後に各自治体へ出願するのか」という記述がみられた。すなわち同一の試験内容を用いることで、他自治体への志願者の流出といった流動性の高まり、それに伴う倍率低下などの事態が懸念されていると考えられる。このような事態はA案だけでなくB案においても起こり得るものだが、現状では十分に把握・検討されているとは言い難い。

第三に、共通試験問題を作成し、各教育委員会の試験問題作成の業務負担を削減することは、より小規模な自治体が教員採用選考を独自に実施することを可能にすると考えられる。2017年度より政令市が教員の給与負担者となったことを受け、一部の政令市（仙台市・岡山市など）は、従来県と共同で実施してきた教員採用選考の単独実施へ踏み切った。複数の学校種・教科のための試験を作成・実施・採点する業務は過重なものだが、もしA案あるいはB案という形でこれらの業務負担が削減されれば、従来はマンパワー不足から採用選考の単独実施に踏み切れなかった政令市以下の自治体（中核市など）も、単独実施を志向することが予測される。このような事態が現実化すれば、広域人事を中核としてきた教員採用行政の構造は重大な転換を迎えることになるだろう。

以上で述べてきたように、A案・B案が教員採用行政に及ぼす影響は極めて大きいものだが、政策形成過程は極めて急速に進んでおり、情報収集と批判的検討が乏しいのが現状である。今後の展開過程や実施過程について、十分な注視を続ける必要があるといえる。

【引用文献】

- 独立行政法人 教職員支援機構, 2019, 『平成30年度 教員採用試験の改善に関する調査研究プロジェクト 報告書: 教員採用統一試験実施の可能性と課題』.
- 藤本典裕, 1993, 「教師像の『多様化』と『精緻化』: 教員採用に関する教育委員会の意識と対応」『東京大学教育行政学研究室紀要』第13号, pp. 1-10.
- 広田照幸, 2019, 『教育改革のやめ方: 考える教師、頼れる行政のための視点』 岩波書店.
- 神田修・土屋基規, 1984, 『教師の採用: 開かれた教師選びへの提言』 有斐閣.
- 布村育子・坂本健一郎, 2010, 「教員『採用』研究における分析視角の変化」『埼玉学園大学紀要・人間学部篇』第10号, pp. 153-163.
- 布村育子, 2013, 「教員採用システムの史的動向に関する考察」『埼玉学園大学紀要 人間学部篇』第13号, pp. 107-120.
- 酒井玲子・小島理恵子, 2002, 「教員採用選考に関する経緯と課題の考察: 北星学園大学を中心に」『北星学園大学文学部北星論集』第39号, pp. 1-20.
- 雪丸武彦, 2011, 「地方自治体の教育政策動向 教員の採用をめぐる自治体の動向: 内外の教育政策動向2010」『日本教育政策学会年報』第18巻, pp. 208-214.

(受理日: 令和2年2月28日)