

# 教員研修制度の原理的問題に関する一考察

曾 我 雅 比 児

岡山理科大学

(平成3年9月30日 受理)

## 1. 教員研修をとりまく現状

### (1) 教師への期待

21世紀を目前に控えた現在、教育の各層・各領域において改革を求める要望が高まり、それを実現させようとする動きが活発化してきている。それに伴い、教師の資質能力あるいは力量の向上についての重要性が意識され、そのための実効的な対策が検討され、模索されてもいる。

古今東西を問わず、教育改革の時代には決まって教師の資質や力量が問われるものなのであろう。なぜなら、どのような内容と方向の改革であれ、改革の実現のためには教師の力に最終的には期待せざるを得ないからである。

さらにまた、家庭内暴力・校内暴力・非行の低年齢化・いじめ・登校拒否・自殺等々の最近のさまざまな教育の病理現象の噴出は、学校が適正な教育機能を十分に果していないことを示すものではあるが、それゆえ国民は、これらの問題の解決を教師の教育力量の向上、そしてそれを通しての学校の教育力の強化に、強く期待しもしているのである。

しかし、いうまでもなく、子どもの教育に責任を負うものは、教師あるいは学校のみだけであるはずがない。国民一人一人が、今日の状況と主体的に向き合うなかで、自らどう生きるべきかということについて、その価値と目当てを模索することを通して後に続く世代をどのように育てるべきかということが問われているのである。教育は単なる過去の文化遺産の伝達という機能だけに止まらず、子どもたちが現在を超えていかに生きるかという、未来的展望へも切りこまなくてはその本来の役割を果たしたとはいえないのである。したがって、子どもそのものと子どもの現状を理解し、教育の目的や内容その教え方などを探究する課題は国民にとって共通のものであろう。ただ教師は、この国民的願望と意味を一人の国民として自覚するだけでは十分ではないのである。この課題の遂行の最前線として、子どもたちに何のために何をどう教えるかということ深く思索し、それを実効あらしめる専門家としての役割を担っている点において、教師は真の意味において期待されているといえるのである。

## (2) 教師の資質と力量

教師の“性能”を表わす言葉として、「資質」、「能力」、「力量」の用語が、それぞれ微妙にニュアンスを違えながらも、ほぼ同様の意味で使われている。なぜかといえば、一個の教師は個々の性能の側面についてさまざまな水準にあることを分析的には捉えることができるとしても、現実的には、彼（彼女）は諸性能の統合した存在として、教育実践の場においてその“性能”をトータルなものとして発揮するからである。

しかし、ここでは、以下この論稿を展開していくための基礎作業として、それぞれの用語を概念的に整理しておくことにする。

まず「力量」の概念であるが、これは、「人間的資質と、指導力に代表されるような能力との、両面を含んでいる」<sup>2)</sup>ので「教師の資質能力と言う言葉におきかえることもできる。ただ力量という場合には、教師の力が現実生きて働く度あいということに、若干の重点をおいた言葉としてとらえ」<sup>3)</sup>ることができる、といわれるように、教育実践の場において「資質能力」が生きて働く程度を示す概念であるといえよう。

一方、「力量」の内実をなす「資質」と「能力」については、通常「資質」は教師の人格的特性を「能力」は教育効果を高めるための専門性に関する技術力を表わす言葉として使用されるようである<sup>4)</sup>。ちなみに、教師の資質能力の向上を一貫して推進する政府関係審議会の答申から資質能力論を拾い出してみると、たとえば中央教育審議会（以下、中教審と略す）は「国民の間には、教員に対して、広い教養、豊かな人間性、深い教育的愛情、教育者としての使命感、充実した指導力、児童生徒との心の触れ合いなどをいっそう求める声が強い」（1978年「教員の資質能力の向上について」）と述べており、また臨時教育審議会（以下、臨教審と略す）もほぼ同様の見解を次のように述べている。「教員に対して国民が望む資質としては、児童・生徒に対する教育的愛情、広く豊かな教養と人間性、教育者としての使命感、教育の理念や人間の成長・発達についての深い理解、教科等に関する専門的知識、そしてそれらの上に立つ実践的な指導力と児童・生徒との心の触れ合いなどを挙げることができるであろう。」（1986年「審議経過概要（その3）」）

これらの文書においては、「資質」と「能力」が截然と整理され使用されているわけではないが、文脈上から「資質」の構成要素としては、広い教養、豊かな人間性、教育者としての使命感、教育的愛情等を、一方「能力」のそれは、成長・発達についての理解、教科の知識、実践的指導力、子どもとの心の触れ合い等として捉えられていることが容易に読み取れる。このような理解に関してとりわけ異論があるわけではないが、少し抽象的すぎるきらいがある。今少し簡略にかつ具体的に内容整理をすれば、教師の資質としては「子どもへの愛情」、「若さと公平さ」、「絶えざる探求心」を、そして教師の能力としては「教科についての知識」、「子どもの成長発達についての知識と理解」、「教育内容の編成と指導の技術」を、それぞれとりわけ重要な要素として指摘する見解<sup>5)</sup>に賛同を示すことにする。

## (3) 教職 = 専門職としての認識の広がり

教師の資質・能力・力量の向上に対する期待は、ひとり我が国においてだけに止まらず、世界共通の関心事でもある。しかも世界の動向は、「教職 = 専門職」としての認識を普及し深めていくなかでその期待の実現を図ろうとするところにあるといえよう。

教職 = 専門職としての認識を世界に問うた嚆矢としてしばしば引き合いに出されるのは、ILO = ユネスコの1966（昭和41）年の特別政府間会議で採択された『教員の地位に関する勧告』である。そこでは、教師の使命および教職の地位について次のように述べられている。

「教育の進歩が教育職員一般の資格および能力ならびに個々の教員の人間的、教育的及び技術的資質に負うところが大きいことを認識する…

教職は専門職と認められるものとする。教職は、きびしい不断の研究により得られ、かつ、維持される専門的な知識および技能を教員に要求する公共の役務の一形態であり、また、教員が受け持つ生徒の教育および福祉について各個人のおよび共同の責任感を要求するものである。」

教職が専門職と真に認められるためには、なによりもまず、教師の技能が理論的根拠をもったものとして学問的・科学的に体系化され、それが長期間にわたる専門教育の内容として定着されなければならないであろう。そのために、1960年代後半から、養成教育と現職教育を継続的・組織的に一体なものとして捉え、実践的技能の長期的・連続的成長を図ろうとする考え方が強まってきた。その具体例としてCBTE（Competency-Based Teacher Education）やPBTE（Performance-Based Teacher Education）の提唱をあげることができよう。CBTEは、1970年頃よりアメリカの連邦教育局を中心に推進されたプロトコール運動（= 教育過程で見られる教育上重要な意味をもつ事象の原記録）を伴いながら、その主とするねらいは「従来の講義を中心とした教師教育から脱皮して、教育実践の場や教師の職務に関する諸経験との関連のなかで、その諸能力の習得をめざすもの」<sup>6)</sup>であった。

このように教職を専門職として確立していくためには、養成教育の再検討は避けて通れない重要課題であるにはちがいないが、今一方では現職者に対する研修の意義とそれへの期待が強まることはいうまでもない。「職務遂行過程が専門的で高度の知識と技術、それを獲得・習得するために長期にわたる訓練を必要とし、さらには職務に対する判断や決定がより多く任される仕事であればあるほど、研修への期待・意義は大きくなる」<sup>7)</sup>との指摘が真であるからである。

また、最近の教師の役割期待に関する国際的理解は、ユネスコの1975年の『教員の役割と教職の準備・現職教育への影響に関する勧告』に「第1に知識を教授するだけにとどまらず、そのなかで世界観を持たせるような役割を担わなければならないこと、第2に教授活動のほかに学校内外における生活の指導や生徒の親に対する助言を積極的に行うべきこと、第3に地域社会での活動者であること」とあるように、教職の専門職性を地域社会に

開かれた公共性の側面を重視する視点から捉えようとしているのである。この点からも、これからの教師は、地域における教育の専門家として自らの力量を不断に向上させるための研修に励まなければならないのである。

#### (4) 研修の意義と必要性

教職が専門職たらんためには研修が不可欠であることは以上見てきた通りであるが、では研修の概念はどのように捉えられており、またそれと現職教育との関係はどう理解されているのであろうか。

研修の概念については、その本質に関しては大きな異同はないが、どの側面に重点を置くかで論者による相違は見られる。最も一般的に、資質能力の向上を図る観点からは、「教員の職務に必要な知識・技能・教養を修得させ、資質向上を図るための教育訓練をいう」<sup>8)</sup>とされる。また、より高い労働対価を求める観点からは、「労働能力を維持・向上させ、より高い労働対価を得るための一手段であって、学習(研究)活動や実践(体験的・実習的)活動、ないしはそのための訓練を総称していわれる」<sup>9)</sup>とも言われる。一方、教職の本質である子どもへの働きかけに重点を置いた定義としては「ひとりひとりの子どもの望ましい変容、つまり人間としての成長・発達を促すことを究極的なねらいとして、教師が行う活動をいう」<sup>10)</sup>との定義を指摘できよう。

次に研修と現職教育の異同についてであるが、現職教育とは「一定の職業・職務に従事する者の職務遂行能力を高めたり、所属する職場を改善するために、大学、職能団体、関係行政機関などによって提供される組織的、計画的な教育活動である」<sup>11)</sup>と定義されるように、通常フォーマルな教師教育を指す場合が多く、その点自己教育的な含意を強く有する研修とは概念的に相違するところがある<sup>12)</sup>。しかし、「教員の現職教育に関しては、我が国では法的に『研修』という言葉に統一され、一般化」<sup>13)</sup>されているので、実態的には両者を峻別する必要は少ないものと言えよう。専門職としての教職の遂行にとって不可欠な研修は、本来自主的・自律的なものであるべきことは論をまたないが、それを促進し援助する組織的、計画的な教育として、また、職務遂行の義務性のためにも、現職教育の概念が意識的に使われる場合があるのである。

研修の本質は、教師自らが絶えず自己革新を図り、それを通して究極的には子どもの変容を目指して行くところにあるといえ<sup>14)</sup>、それゆえその目的性もその点に焦点化されなければならないものと思われる。なぜなら、教師の研修についての努力義務は、学習権の主体である子どもに対して負う義務であるからである<sup>15)</sup>と同時に、また教育の本質からしてもそのことは要請されるのである。教育の本質に由来する研修の目的性に関して、堀尾輝久氏は次のように述べている<sup>16)</sup>。

「教育が、どこかで決められた一定の文化財を子どもに伝達するという単純な仕事ではなく、文化遺産の伝達(教育の一つの側面)それ自体が子どもの可能性をひき出し、

人間的成長を助けるものだという教育観に立ち、その目的に照らして文化財を選びとり、教育内容を編成するという仕事は、じつは、教師自身が一人の人間として、現代をどう生きるかという問として教師自身にかえっていく問題である。そして、この問題は、教師の教育内容研究の姿勢と深くかかわり、内容編成の基準としての科学性と芸術性それ自体をどうとらえているという問題と不可分に結びついている。」

## 2. 行政研修の進展

### (1) 教育政策と研修行政の基本的動向

1951年のサンフランシスコ講和条約締結に伴う我が国の再独立の前後から占領期教育改革の修正が急ピッチで行われ、そのなかで例えば1958（昭和33）年改定の学習指導要領に伴い特設された道徳教育のための伝達講習会等のいわゆる官制研修が組織され、ここから国の研修行政が活発化していくことになる。

1950年代から60年代にかけての研修行政は、主として管理職としての校長・教頭や指導主事を対象とするものに止まっていたが、先述したユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966年）を契機とした専門職論の提唱は、「教職を専門職して位置づけ、その専門性や資質の向上といった職能成長を図る行政施策」<sup>17)</sup>を展開させることになり、それに伴い70年代後半以降、例えば「新規採用教員研修」や「5年経過教員研修」の新設（共に1977年より）、あるいは教員研究グループへの助成開始（1979年より）等、積極的な研修行政が展開された。このように、70年代の研修行政は「教職への社会的評価、専門的資質や指導的能力・力量への社会的期待、そしてなによりも教員層自身における教職への職業的意識の変容、これらを背景とした専門的職能成長への行政責任に根拠を求めて推進され」<sup>18)</sup>たのであるが、この政策のバックボーンとなったのは2つの中教審の答申であった。

1つは1971（昭和46）年の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」である。これは「教員の研修を職制・給与・処遇の『改善』措置と結びつけ、教員の養成・採用・研修・再教育をワン・セットとした教員制度改革案を提言」<sup>19)</sup>したものと評価されているように、教師の養成はもとより採用、研修にまで踏み込んだ教師の資質能力の向上の重要性を提起し、それに国家的に関与する姿勢を明らかに示したという点でその後の研修行政の展開にとって重要な意義を有する文書であったのである。

もう1つの答申は78年の「教員の資質能力の向上について」であり、これは71年の答申内容を発展的に継承したものであり、その後の研修行政の方向を決定づけたものである、といわれている<sup>20)</sup>。同答申は、下に引用するように、研修に関して ①年齢・経験に応じた適時・適切な研修の「体系的整備」、②「校内及び学校間における研修活動」の奨励、③「初任者教育」の充実と「採用後1年程度の実地修練」導入の提案、④現職教員の大学院・学部での研修機会の拡大、等を提言したのである。

「二．教員の採用、研修については、当面、次の改善方策を推進する必要がある。

- ① (省略)
- ② 教員がその年齢や経験に応じて適時、適切な内容・方法により研修を受けられるようその体系的な整備を図るとともに、研修の対象者や内容を考慮して、国、都道府県、市町村などが実施する研修について相互の調整を図ること。
- ③ 教員の自発的な研修を奨励するため、校内及び学校間における研修活動がより活発に行われるよう配慮するとともに、教育研究団体に対する助成を更に拡充すること。
- ④ 新任教員については、教員としての自覚と実際的な指導力を高めるため、初任者研修を充実し、できるだけ長期間にわたって実施できるようにするとともに、将来において、採用後一年程度の実地修練を行うという施策を実現するよう努力すること。
- ⑤ 現職教員が大学の学部や大学院において研修を行う機会を更に拡充すること。
- ⑥ (省略)

したがって、80年代以降の研修行政の基本的方向も78年答申の提言の具体化の方向で理解できるわけであるが、今日特に力が入られているポイントは、「研修の体系的整備」と「初任者研修の実施」、および「校内研修の充実」にあるといえるが、それぞれについては項を改めて検討することにしよう。

## (2) 多種多様な行政研修

1970年代以後における国の研修行政の活発化に伴い、都道府県・市町村レベルにおいても多種多様な研修が組織され、今日非常に複雑な研修の網の目が日本の公教育を覆っているといつて過言ではないであろう。それゆえ、研修の体系的整備が急務の課題として取り組まなければならない根拠もそこにあるわけではあるが、その点は後述するとして、以下多種多様な行政研修の実態を少し整理・検討しておくことにする。

まず文部省が実施する研修事業についてであるが、その方式・種別の観点から整理すれば、次のようになる。①文部省が直接主管して実施するもの、②都道府県・指定都市との共催事業として実施するもの、③都道府県・指定都市に委託して実施するもの、④都道府県・指定都市が実施する事業への補助金交付、⑤研究グループ・団体への奨励・助成、⑥教員の海外派遣事業、⑦研究指定校での研修活動の奨励・援助、⑧教育研修センターの施設設置補助。このうち文部省自身が直接主管する研修事業として具体的には、「幼稚園教育指導者講座」、「小学校（中学校）教育課程運営改善講座」、「中堅教員研修講座」、「校長・教頭等研修講座」、「生徒指導主事講座」、「高等学校運営改善講座」、「帰国子女適応教育指導講習会」、「進路指導講座」等々があり、様々な対象（校長、教頭、教員、指導主事）にいろいろな期間（1日～数週間）を設定し、多様な形式で行われているようである。

県費負担教職員の任命権者である都道府県教育委員会は教員の研修についての行政的責任主体であるので、このレベルにおける研修がいわゆる行政研修の中核を構成しているのである。以下、岡山県を例にとって、都道府県レベルの研修の概要を整理してみることに

する<sup>21)</sup>。日本全国他の府県においてもほぼ似たような状況であろうと思われる。

岡山県は、研修の種別を大きくは4つに、すなわち「経験年数別研修」と「教科領域別研修」と「職能研修」と「課題別・特別研修」に分類整理しようとしている。「経験年数別研修」には初任者研修や教職5年研修が含まれており、「教科領域別研修」には文字どおり教科毎の講座以外に免許外教科担任教員研修講座や水泳講習会あるいは格技指導者養成講習会などが含まれている。また「職能研修」には教務担当教諭研修講座や新任教頭(校長)研修講座あるいは現任教頭(校長)研修講座や学校管理研究協議会などが含まれ、「課題別・特別研修」としては文部省が主催する中央の研修会や海外研修あるいは教育大学大学院への教員派遣や地区別のカウンセリング研修講座や県情報処理教育センターでのパソコン研修などがあげられる。そして、これらそれぞれの研修の大部分は学校段階別に細分化されており、実数は膨大な数に上っている。

実施主体としては、県教育委員会と教育事務所と県教育センターおよび県情報処理教育センターがあるが、その主体は指導課を中心とする教育委員会と教育センターである。両者の役割分担については、教育委員会は主として「職能研修」の全てと文部省主催の中央研修や海外研修および国内長期研修への教員派遣、さらに学校教育の今日的課題である生徒指導や道德教育や同和教育の充実に関する研修を担当している。一方、教育センターは「経験年数別研修」と「教科領域別研修」のほぼ全てを担当することになっている。

市町村教育委員会は教員の服務監督権者にしかすぎず、その意味で教員研修の直接主体にはなりがたい。法的にも市町村教員委員会は、都道府県教育委員会の研修事業への協力義務規定(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第45条2項)が定めてあるように、県教育委員会の研修実施に対する協力を主たる役割として、その他学校訪問や研究グループの奨励・助成等が主たる仕事になっているようである<sup>22)</sup>。

### (3) 研修の体系化の課題

現在、教員研修は、前項で見たように、文部省、県教育委員会、市町村教育委員会が実施する行政研修、学校での校内研修、各種教育研究団体による校外研修、個人の自主研修等、多種多様な研修に覆われている。しかし、これらの各種の研修においては、内容的・対象的に重複する部分が多く、しかも相互の連携協力や補充補完の関係が必ずしも十分に機能しているとは言えない状態にある。

また、この点も既に触れたところであるが、最近の研修行政の基本政策は、校内研修を基盤としながら、「教師を年齢・経験年数別に対象としてくみこむ研修、つまり“教師生涯教育”的な立場からの研修の組織化の傾向」<sup>23)</sup>にあるといえる。それは、1971(昭和46)年の中教審答申に示されていたように、教師の資質能力の形成・向上は、「養成教育のみならず、教職に入職後の現職教育—教員研修—の中でもなされるべきであり、教師の職能成長は教職生涯を通してなされるべきだとの認識が深まってきたから」<sup>24)</sup>である。このように、

複雑かつ多様にとり行われている既存の各種研修をとにかくも整理しなければならないという現実的必要性と、その整理を教師の生涯教育的観点から行うべきであるとする国家的政策課題からの要請との両面から、研修の体系化が今日的課題として精力的に取り組まれているのである。

研修の体系化が教育政策の上で最初に提起されたのは、これも先述したところの、1978(昭和53)年の中教審の答申(「教員の資質能力の向上について」)であった。そこでは教員の研修について「年齢や経験に応じて適時、適切な内容・方法により研修を受けられるようその体系的な整備を図るとともに、研修の対象者や内容を考慮して、国、都道府県、市町村などが実施する研修について相互の調整を図ること」が必要であると提言されていた。

研修の体系化に対する教育委員会の取り組みがにわかに活発化したのは、1982(昭和57)年5月に文部省初等中等教育局長通知「教員の採用及び研修について」が出されて以来のことである。そこでは「研修の体系的な整備充実について」を筆頭の課題としてとりあげ、その基本的観点を次のように指摘した。「教育委員会が実施する研修については、体系的に整備充実を図り、各教員が教職の全期間を通じて必要な研修に参加することができる機会を確保するとともに、国、都道府県及び市町村等の各段階における研修が相互に関連をもって行われるよう配慮すること。」そして、教師を教職経験、学校種別、教科、領域及び職務等に応じた研修に計画的に参加させるため、研修の時期や内容等の調整を図り、適切な研修計画を作成することを都道府県教育委員会に指示したのである。

さらに、1986(昭和61)年の臨教審の第2次答申においては、「教員の現職研修は、各学校の日常の教育実践と結びついて行われる校内研修を基盤として、組織的、計画的に行うようにするため、国、都道府県、市町村の役割分担の明確化と、研修を有機的に組み合わせた研修体系の整備を図る」と述べ、従来の政策を踏襲しつつも、新たに、研修体系の基盤として校内研修を位置づける視点を提起したのである。

このような研修の体系化は、行政側の教師の資質能力の向上の効率化を求める志向が強く反映しているものといえ、しかもそれをあるべき教師像から想定される教師の規範性の体系化を通して「与える研修」をより合理化し緻密化していく方向で図っていかうとしているものと言えよう<sup>25)</sup>。しかもそこで描かれる「あるべき教師像」は、教職経験の経過とともに段階的に職能成長を遂げ最終的に学校経営管理者としての校長職にたどりつく教師イメージに基づくものである以上、そこで体系化される研修はそのような観点から教師の職能成長を図り、資質能力の向上を効率化していかうとするものであることは論をまたないであろう。そのような研修の体系化をあながち批判するものではないが、教師の職能成長はそのような道筋のみで向上していくものとは限らないという点を見落さないようにしなければならないであろう。すなわち、「教育およびそれに関連する諸分野の科学や技術の発達と進歩の成果を修得し、教育的経験を蓄積することによって、教師としての専門性そのものを高めていく」<sup>26)</sup>職能成長の道筋も尊重し、その観点からの研修の体系化も真剣に検討



されるべきであろう。

#### (4) 初任者研修の導入

今日の研修行政が重視している研修課題のもう1点は「初任者研修制度」の導入実施とその内容充実である。導入実施に関しては、周知の通り、1989年（平成元）年度の小学校教員より段階的に進行し、本年（1991年）4月から最終的に高等学校教員への本格実施が始ったので、今後の課題はその定着と内容的充実に移ってきていると言えよう。

一般的に、教職についたばかりの若い教師は、子どもとの接し方や集団としての子どもの指導、あるいは授業展開の方法などの教職専門性の点に問題を抱えがちであることは夙に指摘されていることである<sup>27)</sup>。市民的教養や多様な個性を重視する現在の開放制教員養成制度のもとにあっては、そのような教職専門性の教育の面に弱点を抱えることは当然の帰結であったのである。むしろ、今日の養成教育は「採用後の継続教育ないし研修を前提としているとみなしなければならず、あらかじめそれを予定しているものと考えなければならない」<sup>28)</sup>のであろう。それゆえ、養成教育と継続教育のつなぎ目にならなければならない初任者研修は、現在の我が国における教師教育制度において格別に重要な意味を持っていると言えるのである。

この初任者研修の制度化に関して、文部省が1970（昭和45）年度より「新規採用教員研修費補助」事業として都道府県における当該研修の実施に対して補助金を交付したことが最初の本格的な行政対応であったと言えよう。これは「一般研修」を主体に年間10日程の規模で行われていたが、1977年度からは新たに「授業研修」も取り入れられ、しかも年間20日の規模へと拡充されていったのである。

一方、政策的には、1971年の中教審答申が特別な身分において採用後1年程度の実地修練を行わせることを提案して以来、1972年の教育職員養成審議会（以下、教養審と略す）建議、1976年の中教審答申、1983年の教養審答申と同様の提案が繰り返され、1986年の臨教審第2次答申で初任者研修制度の創設が強力に提言され、それを受けた翌年の教養審答申「教員の資質能力の向上方策について」において具体的な対象や方法が示され、最終的に1988年5月の「教育公務員特例法」の改正（＝第20条の2の新設）を受けて、先述のように1989年度よりの本格実施にこぎつけたのである。

臨教審第2次答申および1987年の教養審答申の文言によれば、新しく創設された初任者研修制度の趣旨は、「教職への自覚を高めるとともに、円滑に教育活動に入り、可能な限り自立して教育活動を展開していく素地をつくる」ところにあり、そのために「実践的指導力と使命感を養うとともに幅広い知見を得させる」ことをねらいとしている。そして、その制度上のポイントは、①採用後1年間、指導教員の指導のもとに校内において校務全般についての研修を行うとともに教育センターや宿泊研修および洋上研修などの校外研修をも義務付ける、②新任教員の配置校には特別の指導教員を配置するとともに、都道府県に

あつては研修担当指導主事を配置し、研修実施体制の整備を図る、③条件付採用期間を6ヵ月から1年に延長する、という点にある。

そもそもこの初任者研修の政策構想は、歴史沿革的には、不適格教員を排除する「試補制度」の創設として展開されてきた。そしてこの試補制度の構想に対しては、教員養成に対する国家介入・統制を強めるものであるとして根強い批判・反対の議論が表明され続けてきたのである<sup>29)</sup>。また、臨教審の審議過程においても、当初は初任者研修制度の導入は教職適格審査会の設置とリンクさせられ、勤務状態の特に劣悪な者に対する特別研修や分限免職の措置を講ずる趣旨のもとで論議されていたといわれている<sup>30)</sup>。その後内外からの批判を受けて、上述したような趣旨とねらいをもった制度として確定したわけであるが、それゆえ制度の運営にあたっては特段の配慮と注視が必要であろう。

以上の点を踏まえて初任者研修制度の今後の課題を指摘すれば、まず第1に、適切な指導教員を質と量の両面において確保することができるかどうか、という点にある。ここで適切というのは、初任者教員の熱意・意欲・主体的努力・工夫を損ねることなく、その内から生まれ出る力を適切な援助や助言を通して伸ばしていくことができる力量を備えているということであることはいまでもないのである。第2点は、初任者教員の意欲を喚起し持続させるための校内の協働体制および指導体制をいかにすれば確立させることができるか、その手当をどうするか、という点であろう。初任者研修はその本質からして、「教育実践を媒介とした具体的な場面のなかで進められることを中核にしていくことが重要である。そのためには、具体的な研修（学習）課題が生起し、その解決に即時的かつ継続的に対応しうる学校がその育成の中心とならなければならない」<sup>31)</sup>ので、どうしても全校的共通理解と連帯感が醸成されることと、それに基づく協働活動が不可欠になるのである。この点は、適切な指導者の確保以上に困難な問題かもしれないが、全校を挙げて初任者を育てるということは、反対に自らの教育力量を高めることと学校の活性化につながることであるとの意気込みで取り組まれるべき課題であると言えよう。

### 3. 研修権をめぐる争い

#### (1) 基本的争点

教員の研修に関する実定法上の規定は、教育公務員特例法（以下、教特法と略す）の第19条と20条である。両条項は以下の論の展開にとって非常に重要な意味を有することになるので、前もって実際の規定を以下に掲げておくことにする。

第19条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

2 教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。

第20条 教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない。

2 教員は、授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる。

3 教育公務員は、任命権者の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることがで

きる。

行政研修が計画・実施される法的根拠として、①一般的には上述の教特法第19条2項が、②文部省の権限に関しては文部省設置法第5条17号と6条1項14・15号が、③教育委員会一般の職務権限に関しては地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法と略す）第23条8号が、④市町村教育委員会の独自権限と都道府県教育委員会が行う研修への協力義務に関しては地教行法第45条が、⑤文部大臣が都道府県・市町村教育委員会へ、都道府県教育委員会が市町村教育委員会にそれぞれ必要な指導、助言、援助を与えることに関しては地教行法第48条2項4号が、それぞれ引き合いに出される。

文部省、教育委員会側は、このような実定法規定を根拠に、研修機会の整備を行うことは自らの当然の責務であり、それに参加することは教育公務員の当然の義務であるとする。一方、教員組合側は、教特法の規定を教師の自主的研修を中心に据えた研修規定であるとみなし、その観点から必ずしも行政研修に参加する義務は生じないのであると反論する。かくて、教特法19条、20条に規定する教員の「研修を受ける機会」の保障と、任命権者の「条件整備義務」を具体的にどう解釈するかということを中心にしつつ、具体的には①行政研修と自主研修の関係、②自主研修の職務性、③職務専念義務の免除適用の当否、④本属長の『承認行為』の法的性格についての解釈等が基本的争点として問われているのである<sup>32)</sup>。

## (2) 研修についての行政解釈

研修についての行政解釈の基本は、教特法第19条でいう「研究と修養」(=研修)を「勤務そのものである研修」と「勤務そのものでない研修」に分離するところにあるといえよう。そうであれば、勤務そのものである研修は、他の勤務と同様に勤務時間中に行われることになり、当然職務命令や職務専念義務の法規範が絡んでくることとなるわけである。他方、勤務そのものでない研修は自主的に勤務時間外にのみ行われるべきであると解釈されることになる。

この点を少し詳しくみてみよう。行政解釈は、研修をその形態に応じて、①勤務そのものとして行わせる研修、②勤務に有益なものとなると判断して職務専念義務の免除をする研修、③勤務時間外を利用すべき研修、の3種類に分ける。このうち、③の研修は教員各自の自発性・自主性に基づくものであり行政の関与しない研修であるからさておくとして、問題は①と②の研修についての解釈である。

まず、勤務そのものとして行われる研修については、これは「勤務そのものであるから法令上は、職務命令ということになり、県費負担教職員については、サービスを監督する市町村教育委員会、校長が命ずることになる。」<sup>33)</sup>したがって、「このような研修に参加しなかったり、計画に従わなければ職務命令違反ということになる。」<sup>34)</sup>また、研修の自発性と主体的意欲を尊重する立場から行政研修に反対する解釈もあるが、それについては、「勤務とし

て行われる研修は、職務の遂行上の必要性に基づいて行われるものであるから、このような研修までもひっくるめて研修の自主性を云々することには首肯できない<sup>35)</sup>と主張する。校内研修もこの勤務としての研修の一つの形式であるとみなされ、それゆえそれは、校長が定めた計画に基づき校長の責任のもとで行われるべき研修であるとされるのである<sup>36)</sup>。

次に、勤務に有益なものとなると判断して職務専念義務の免除をする研修についてであるが、これは教特法第20条2項にある「授業に支障のない限り」との文言の解釈がポイントとなるのである。この点について行政側が依拠する根拠は昭和52年2月10日の札幌高裁判決であり、そこでは「授業に支障のない限り」の点については、単なる授業だけに止まらず、学校運営上の校務分担に伴う各種業務までをこの概念に含めており、また「本属長の承認を受け」の点については、当該研修の態様や実施場所および参加の相当性等諸般の事情を勘案してその当否を判断すべきである、と判示したのである。「要するに、校長が承認を与える際には、校務の運営上の支障の有無のほか、研修が勤務に有益なものであるかどうかの判断も必要である<sup>37)</sup>」ということがこの条項についての行政解釈なのである。

また、この点に関して一番問題になるのは、日教組等教員組合が主催する教研集会への参加の取り扱いについてであるが、この点について行政側の対応は、「教研集会は一般的な意味での研修性が認められるとしても、職員団体が主催して職員団体の運動の一環として行われるものであるから、教員がそれに参加することは職員団体のための活動に該当し、その面からの制約を受けざるをえない。すなわち、給与を受けながら職員団体のための活動を行うことは、年次有給休暇など条令で定める例外的な場合を除き法律で禁止されており、教研集会の研修性の有無にかかわらず、これへの参加について研修の職務専念義務免除を与える余地はなく、また校長が口をはさむ問題ではないということ<sup>38)</sup>」になり、その参加は勤務に支障のない範囲で時間外の研修として有給休暇を取り自主的であるべきだとするのである。

以上、研修についての行政側の対応を要約すれば、任命権者・服務監督権者の職務命令によって行う研修が正規の研修なのであり、勤務時間内の自主研修は一切認められず、職務専念義務が特に免除される場合（義務免研修）以外は、自主研修はすべて勤務時間外に行われるべきとする。いかなる場合に職務専念義務を免除するかは校長の自由裁量によるとし、その判断は、校務運営上の支障の有無の他、研修が勤務に有益なものかどうかという点について全体的・総合的に行われなければならないとするのである。

### (3) 行政解釈への批判としての条理解釈

教員の研修についての中心的法規定である教特法第19条1項は、教員に「その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」と命ずる。行政側は、この規定は「教育公務員の使命の重要性と職務の専門性にかんがみ、教員に対し、その職務遂行の不可欠の要素として研修についての積極的な態度と意欲を求めたものであり、教員に特

別の研修を認めたり、行政当局が行う研修を認めないための根拠とはなり得ない<sup>39)</sup>と解釈し、そして任命権者に研修に関する計画樹立と実施を命じた第2項の規定を含め総合的に教特法第19条を解釈すれば、「文部省や教育委員会が、教員に対して適切な研修の機会を提供することは、教育行政機関としての当然の責務であり、教員が職務としてこれに参加することもまた当然の理であろう<sup>40)</sup>と主張する。

しかし、このような行政解釈に対して、教育運動側に立つ条理解釈の立場からは、教特法19条1項は「教師の研修が、その職責の遂行に不可欠であること、研修が、日常的・継続的でなければならぬことを明示している」ものであり、「教育公務員がこのような研修に『努めなければならない』というのは、教育条理としての一種のサービスの確認であって、教育行政当局が命ずる研修を受ける義務を負うという意味ではない<sup>41)</sup>」であり、むしろ問題は「教師の職務としての研修は教育研究こそがその主たる実体であり、とすればそれは教育にかんする研究活動である以上、法的に自主独立性を持つべきものである<sup>42)</sup>と解釈し、教師の自主研修権を主張するのである。

行政解釈と条理解釈がするどい対立をあらわすもう一つの争点は、教特法第20条2項についての解釈である。この点について行政解釈は、先述したようにこの規定は地方公務員法第35条（職務専念義務規定）にいう義務免の特別規定であり、その免除は校長の自由裁量により、しかもその判断は、校務運営上の支障の有無の他、研修が勤務に有益なものかどうかという点について全体的に行われなければならない、とするのである。

しかし、この解釈に対して、そもそも「研修を教師の職務とみなす教特法の趣旨からすれば、時間内校外研修のうち、教育活動との関連性が強いが職務とみなしえないものについて義務免扱いをするという解釈自体は、研修の職務性を否定する意味で誤りである<sup>43)</sup>」との根源的批判が投げかけられる。したがって、この規定に対する正しい解釈は、「これは、教師の時間内校外自主研修権の保障規定であると条理解釈<sup>44)</sup>することであり、したがって、「自主的職務研修を、本務としての授業にさしつかえないことが確認されるかぎり、時間内に校外でなしうることを保障したものと解釈される<sup>45)</sup>」のであるとする。したがって、「本属長の承認」の解釈についても、校長の自由裁量権を余すところなく認めようとする行政解釈をしりぞけ「校長の承認は、法文の文字どおり『授業への支障』つまり本務への支障の有無を学校として確認するための裁量の余地なき行為（き束行為）である<sup>46)</sup>とする。そして、「授業に支障のない限り」の文言についても、勤務に有益であるかどうかを校務運営全体の立場から校長が判断すべきであるとの行政解釈に対して、「これは通常は形式的な確認手続（届出制的な実態）となるものと見られ、もし授業への支障について判断を要するような場合は、学校の教育計画にかかわる問題であるから職員会議の審議にかけて決すべきことになろう<sup>47)</sup>」と、全く正反対の解釈を行うのである。

以上、要約すれば、条理解釈は、教師の研修について現行法制は「教育専門的な自主研修保障を基本的な立場としつつ、授業に支障がないかぎり、学校の内外および勤務時間内

外において広く研修の機会や条件が整備されるべきだという観点に立っている」<sup>48)</sup>ので、行政の基本的役割は「教師が研修を行うことについての条件整備義務を負うものであり、また、教師の自主的研修を補う意味で任命権者自らが計画を立て研修を実施する」<sup>49)</sup>ことができると解する。したがって、勤務時間内の自主研修も、それが授業に支障のきたさない範囲内のものでありさえすれば、積極的に認められねばならず、それに対して任命権者は「職務としての自主研修が勤務時間内に行われるよう条件整備をする責務を負いこそすれ、合理的理由なしに自主研修を職務外として勤務時間外に行うべきものとするとは許されない」<sup>50)</sup>とされるのである。

なお、これは解釈論争から外れることになるが、行政研修の内容・手続き・方法について、条理解釈側が指摘する次のような問題点も、この問題を考える際には十分に注視されなければならないであろう。その問題点とは、①法的拘束性が論争の対象とされている学習指導要領の一方的な伝達講習の内容性格をメインにして行われてきたこと、②行政研修を受けることが昇格や海外派遣研修の資格条件と結びつけられがちなこと、③教育研究団体への助成が特定の団体に傾きがちなこと、などである<sup>51)</sup>。このような強固な誘導枠組みのもとで行政研修が計画実施されるならば、その研修の趣旨と建て前がどのように美辞麗句で飾られようとも、それは今日および未来の教師に何よりも求められるべき自主性と創造性を決して伸ばす研修ではありえないであろう。むしろ、それらが無残にも打ち壊した上に、画一的で受動的かつ従順な国定教師作りにつながる研修に直結する危険性を感じざるを得ないのである。

#### (4) 研修の権利性と義務性

学校における教育を効果的にすすめるためには、教職員相互の協力が必要であることはいうまでもないことである。しかし、より深くこのことの意味を捉えていくためには、これは適切な校務分掌組織の確立あるいは教職員相互共通理解の確保および連帯感の醸成等、学校という組織の運営にかかわることがらを組織化していく問題と課題を含んでいると同時に、一方では、その組織化自体が児童・生徒の学習権保障・発達保障をいかに図るかという究極目標に規定されているがゆえに、一人一人の教育実践力量の向上や教師としての人格の成長という主体形成にかかわる課題と問題をも含んでいると、理解すべきであろう。このように、学校は組織体として一体的に子どもの教育にあたらなければならないと同時に、より直接的には個々の教師と子どもたちの人格的接触を通してそのことが行われていることから、教師の自己変革を通して子どもたちの変容を図るところに本質的意義を有する教師の研修は、子どもたちへの教授・学習過程に関する問題であると同時に、学校の協働体制・指導体制の確立という組織化に関する問題でもあるのである。この点に関して、教師の自主研修権を主張する条理解釈においては、研修権を教授・学習過程と一体のものとしてのみ捉え、学校の組織化過程・運営過程をそれに対立的なものとして捉えすぎてき

たのではないであろうか。これに対して行政側は、「学校という組織体の運営という観点から研修をとらえ、学校が『住民』に責任を負うための責任ある秩序の論理の中に研修を位置づけることによって、この二つの過程を一元的に説明しようとしてきた」<sup>52)</sup>ようである。その点で行政側の解釈の方がより説得的であるといえよう。

また、その教授・学習過程と一体のものとして捉えられる自主研修は、実態として本当に豊かなものといえるかという点についても、教育運動側は真剣な自省をしなければならないであろう。自己の研修意欲の低さ<sup>53)</sup>を棚上げにし、研修を阻害する要因の多くを外的事由に帰しすぎてはいないか<sup>54)</sup>。教師自身が研修の自主性を主張する以上は、その研修の内実をもって子どもや親たちに問いかけていかなければならないのではないか。今日の実態のように、教師の自主研修がいかなる内容でどのように行われているかが子どもや保護者にまったく不問に付されているような状態は望ましい状態といえるであろうか。「研修の成果は、たしかに子どもたちの教育に生かされ、子どもたちに接する教師の人間性をいっそう豊かにしていると感得されることがなければ、教師の研修権は、父母・住民にとっては、抽象的な、特殊利益実現の主張とみえてもやむを得まい」<sup>55)</sup>のではないであろうか。

子どもや保護者の側からみて、研修権の論理が何でありそれがどのように構築されねばならないかということは、実はどうでもよいことであると言ってしまうと、それは少し過言であろうか。また、子どもや保護者にとって大事なことは、着実に教師の全体的雰囲気（人格）が好ましいものへと変化し、教育的力量が高められることであると言いつつは、現象を短絡的に捉えすぎることになるのであろうか。しかし、教師の力量向上が自主研修によって大いに促進されるものであることが事実として明らかにされれば、父母・住民は教師の自主研修権を積極的に支持するであろうし、逆に、力量向上は行政側からの与えられる研修によってしか期待できないと父母・住民が感じているならば、教師の自主研修権の論理は既得権擁護論的観点やせまい意味での条件獲得闘争的な主張としてしかみなされ得ないであろう。つまり、「教師が研修の機会を保障されているのは、教師自身の教育的力量を磨き、教授能力、生活指導能力の水準を高めることが、子どもの発達保障に還元されることが期待されている」<sup>56)</sup>範囲であることを常に念頭においておく必要があるのである。

このように、児童・生徒および父母・住民は、教師の研修についての信頼を前提として教師の自主的研修に理解を示していると考えられるのである。したがって、教師の研修は自主的で主体的であることによってのみ大いに成果があがることや、それゆえ教師には研修権が認められなければならないことを承認・支持してもらうためには、教師個々の研修の成果を定期的に公開・発表するシステムの制度化はぜひ検討されなければならないといえよう。そのためには、研修の意義や価値を共有し、教育実践と研修活動を密接に結びつけようとする教師集団の習慣や雰囲気が形成されることが大前提となろう。つまり、これは研修についての開かれた組織風土作りの問題であり、それはまた、校長・教頭をはじめ

教務主任や学年主任、あるいは教科主任や研修主任のリーダーシップのあり方やそのリーダーシップのもとで展開される校内研修のあり方にも連なる問題ではあるが、紙数の関係もあるので、その問題は稿を改めて論じることにはしたい。ともかくも、教師の研修の権利性は、研修のあり方とその成果が校内においては申すまでもなく父母・住民に対しても開かれることによってのみ、いっそう強固なものとして社会的承認を得ていくものであると考えられるのである。

## 脚 注

- 1) ここでは、最近の教員採用選考試験の多様化や教育職員免許法の改正、初任者研修制度の創設のことをさしている。
- 2) 伊津野朋弘、「教師の力量」(伊津野朋弘編『未来に生きる教師』、エイデル研究所、1984年)、P. 4.
- 3) 伊津野、同上、P. 3.
- 4) 津布楽喜代治、「求められる教師像 — 資質能力論」(『日本教育行政学会年報13号』、教育開発研究所、昭和62年)、P. 12.
- 5) 津布楽、同上、P. 12—15.
- 6) 小金井正巳、「現職教育」(『教育学大辞典第2巻』所収、第一法規、昭和53年)、P. 475.
- 7) 小島弘道、「研修」(『新教育学大辞典第3巻』所収、第一法規、平成2年)、P. 69.
- 8) 原実、「研修」(『教育学大辞典第2巻』所収、第一法規昭和53年)、P. 470.
- 9) 小島、前掲論文、P. 69.
- 10) 河野重男編著『教職研修必携』、第一法規、昭和56年、P. 3.
- 11) 岡東壽隆、「現職教育」(日本教育経営学会編『教育経営ハンドブック』(講座日本の教育経営10)所収、ぎょうせい、昭和61年)、P. 296.
- 12) 小金井、前掲論文、P. 475.
- 13) 岡東、前掲論文、P. 296.
- 14) 河野重男編著『教職研修必携』、第一法規、昭和56年、P. 3. および、中留武昭、「校内研修」(『新教育学大辞典第3巻』所収、第一法規、?年)、P. 173. を参照。
- 15) シンポジウム「教員研修と行政の役割」(『日本教育行政学会年報13号』、教育開発研究所、昭和62年)における下村哲夫氏の発言。
- 16) 堀尾輝久『教育の自由と権利』青木書店、1975年、P. 142.
- 17) 岡村達雄「教員研修行政の再検討」(伊藤和衛編『現職教育の再検討(教師教育の再検討3)』所収、教育開発研究所、昭和61年)、P. 110.
- 18) 岡村、同上、P. 110.
- 19) 中谷彪「教員研修と力量の向上」(『季刊教育法65号』〈1986年秋季号〉、エイデル研究所) P. 153—154.
- 20) 神田修『教師の研修権』三省堂、1988年、P. 28—29.
- 21) 岡山県公立学校教員研修体系等検討委員会答申『岡山県公立学校教員研修体系等の整備について』(昭和63年9月1日)を参照した。
- 22) 岡村、前掲論文、P. 134.
- 23) 神田修「教師研修の今日的再編と課題」(『季刊教育法46号』〈1982年冬季号〉、総合労働研究所)、P. 7.
- 24) 山崎清男「教員研修の体系化と多様化」(現代教職研究会編『教師教育の連続性に関する研究』所収、多賀出版、1989年)、P. 229.
- 25) シンポジウム「教員研修と行政の役割」(『日本教育行政学会年報13号』、教育開発研究所、昭和62年)における堀内孜氏の発言。
- 26) 金子照基他「教職の質的向上と教育指導行政の課題」(『日本教育行政学会年報7号』、教育開発研究所、



- 昭和56年), P. 55-56. 金子照基氏の分担論稿。
- 27) 川田政弘「初任者研修(試行): <研修入門講座3>」(『季刊教育法73号』<1988年夏季号>, エイデル研究所), P. 51.
- 28) 伊津野朋弘「初任者研修の再検討」(伊藤和衛編『現職教育の再検討(教師教育の再検討3)』所収, 教育開発研究所, 昭和61年), P. 220-221.
- 29) 岸本幸次郎「教員の資質向上と教育行政施策」(『日本教育行政学会年報13号』所収, 教育開発研究所, 昭和62年), P. 33-34. を参照。
- 30) 三上和夫他『これからの教育を読む』労働旬報社, 1987年, P. 239. を参照。
- 31) 北神正行「初任者研修制度」(日本教育経営学会編『教育経営ハンドブック(講座日本の教育経営10)』所収, きょうせい, 昭和61年), P.395-396.
- 32) 牧柱名「研修の目的性・集団性・開放性」(『季刊教育法46号』<1982年冬季号>, 総合労働研究所), P. 46. を参照。
- 33) 野崎弘「研修の制度的しくみ」(『季刊教育法46号』<1982年冬季号>, 総合労働研究所), P. 34. なお, 野崎氏は当時文部省の地方課長の職にあった。
- 34) 野崎, 同上, P. 34.
- 35) 野崎, 同上, P. 34.
- 36) 野崎, 同上, P. 39.
- 37) 野崎, 同上, P. 35.
- 38) 野崎, 同上, P. 35.
- 39) 鈴木勲「教師の資質能力向上と研修」(『季刊教育法46号』<1982年冬季号>, 総合労働研究所), P. 18. なお, 鈴木氏は当時文部省の初等中等教育局局長の職にあった。
- 40) 鈴木, 同上, P. 18.
- 41) 兼子仁『教育法(新版)』, 有斐閣, 昭和53年, P. 319.
- 42) 兼子仁『教育権の理論』, 勁草書房, 昭和51年, P. 55.
- 43) 牧, 前掲論文, P. 48.
- 44) 兼子, 前掲書41), P. 322.
- 45) 兼子, 前掲書42), P. 56.
- 46) 兼子, 前掲書41), P. 324.
- 47) 兼子, 同上, P. 324.
- 48) 神田修, 前掲書20), P. 92.
- 49) 牧, 前掲論文32), P. 47.
- 50) 牧, 同上, P. 48-49.
- 51) 中谷彪, 前掲論文19), P.155と神田修, 前掲論文23), P. 9を参照した。
- 52) 牧, 同上, P.49.
- 53) 天笠茂は, 教師の自己研修意欲に関する調査データの分析の結果, 「高い自己研修意欲の存在を十分に認めることはできず, 教師集団としての積極的な研修意欲を読み取ることはできない」と結論づけている。(天笠茂「職師の当面する研修課題」『現職教育の再検討: 教師教育の再検討3』教育開発研究所, 昭和61年, P. 43-45.)
- 54) 現代教職研究会の調査によれば, 研修の阻害要因として多くの教員から指摘される問題点は, ①授業の準備, 校務で多忙(86.4%) ②興味のある研修が用意されていない(59.8%) ③クラブ活動で多忙(49.8%) などであった。(現代教職研究会編『教師教育の連続性に関する研究』多賀出版, 1989年, P. 296-297.)
- 55) 牧, 前掲論文32), P. 51.
- 56) 牧, 同上, P. 52.

## Some Thoughts on the System of In-Service Teacher Education in Japan

Masahiko SOGA

*Okayama University of Science,*

*Ridai-cho 1-1, Okayama 700, Japan*

(Received September 30, 1991)

Improving teacher's competency is a common demand all over the world nowadays. The reason why is today is the time of educational innovation and the result mainly depends on the quality of the teachers.

Because the teachers participate the formation of children's character, which is highly humane and creative work, they must educate themselves constantly in order to improve their capacities and abilities. It is desirable that the self-education (training) should be autonomous and individual on one hand. On the other hand educational administration authorities have to make the teachers to improve their abilities compulsory in order to respond to the community's demands concerning the development of their children.

We should seek to the way how to balance the external demands and individual needs concerning the improving teacher's competency. This paper aims to explore some principal problems concerning the in-service teacher education in Japan through focusing the historical and legal structures.