九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

教員免許更新制をめぐる今日的論議

八尾坂，修
九州大学大学院人間環境学研究院，教育学部門

https://doi.org/10.15017/3452

出版情報：教育経営学研究紀要. 8, pp.1-5, 2005-03-31. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)教育経営学研究室/教育法制論研究室
バージョン：
権利関係：

〈巻頭言〉

教員免許更新制をめぐる今日的論議

八尾坂　修

1．現在中教審教員養成部会でどのような意見が出ているか

平成16年10月20日に中山成彬文部科学大臣から中央教育審議会に対し、「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の諮問があり、「教員養成における専門職大学院の在り方」とともに、教員免許制度の改革、とりわけ「教員免許更新制の導入」について検討する必要があることが示された。後者の教員免許更新制導入の諮問理由として、現在の教員免許制度については、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、また教員採用者数に比べて教員免許取得者数がはるかに多く、この中には教職を志望しない者も少なからず含まれていることなどの指摘であった。

このような現状や課題等を踏まえ、教員免許状が教員として必要な資質能力を確実に保証するものとなるようにするとともに、教員一人ひとりが常に緊張感を持って、自己の資質能力の向上の為に一層研鑽を積むようにするためには、教員免許制度を改革し、教員免許更新制を導入すること等について、検討する必要があると述べていたのである。

この諮問を受けて、その後教員養成部会で4回討議を行い（筆者も専門委員として参加しているが）、論点、主な意見が示されているが、平成17年3月中旬から本格的にワーキンググループで検討し、秋までに何らかの方向性を提示することになっている。

①教員免許更新制を含む教員免許制度改革の必要性

ア．教員としての適格性、専門性、信頼性の確保が免許制度全体における大きな問題であり、更新制もこの観点から議論することが必要。

イ．養成・採用・研修の中で、更新制がどのような位置づけとなるのかを議論すべき。

ウ．更新制だけでなく、免許制度の抜本的な改革も視野に入れた検討が必要。

エ．抜本的な免許制度の改革は現実的でなく、現行制度の中で考えていくことが必要。

オ．専修免許状の基準が、一種免許状に量的な基準をプラスしたものとなっており、質的な基準を議論することが必要。

カ．上進制度による専修免許状の取得については、再検討することが必要。

②教員免許更新制の意義及び位置

ア．今の社会は、経験が通じなくなってきており、新しい流動する社会に対応する仕組みとして更新

制を導入することは考えられないか。

イ. 教員免許状の価値や重みに鑑みて終身有効でよいかという問題がある。

ウ. 現行の免許制度では上進制が取られており、これとの関係で更新制にどのようなメリットがあり、どうすれば機能するのか議論すべき。

エ. 更新制は、自己又は教員全体の資質能力を高めるためのインセンティブとして、また教員の能力が高まっていくという考えにふさわしくない、あるいは免許状の信頼を損なう場合のチェックとして、機能させることが考えられる。

オ. 更新制は、今の評価や分限に関する取組みにさらにメリハリをつけていく上で、良い方向に機能するならば、検討の価値はある。

カ. 更新制は、不適格教員の排除ではなく、キャリアの中の節目節目で、専門性を高めていくためのものとすべき。

キ. 研修の機会をオープンにした上で、教員自らの職能開発の計画や、長所短所を踏まえた研修計画を立案して受講するなど、裁量を拡大することが、更新制の可能性を検討することに値する。

ク. 教員は、教職経験を積むことで新たな課題やニーズが出てくるので、これに対応する更新制が必要。

ケ. 上級免許状やマスターティーチャー、管理職等特別な資格を付与する免許状への上進のための更新制は考えられる。

コ. 更新制で教員を排除するのではなく、再度チャレンジできるシステムを作ることが大切。

サ. 更新制は、教員の自覚を高め、自己啓発を促すという意味もあるが、排除の論理が不可欠。

シ. 今の分限制度など公務員法との関係についても整理することが必要。

③ 教員免許更新制の制度設計

③―1 教員免許状の授与の仕組み

ア. 大学の教職課程は単位認定をするだけとし、採用選考試験に合格し、1年間の条件附採用期間を経ることで、免許状を与えるという形にすべき。

イ. 初任者研修終了後に正規の免許状を授与し、これらの教員を更新制の対象とすべき。

ウ. 1～2年の仮免許状の期間を設けることが考えられる。

エ. 最初は全て仮免許状とし、2～3年の条件附採用期間を経た後に、パーマネントの免許状を授与する仕組みがうまく機能するのではないか。

③―2 更新時の判定方法等

ア. 教科の指導力以上に大切なのは、児童生徒の扱いができるかであり、ペーパーテストでどこまで見ることができるか疑問。

イ. 管理職の判定やペーパーテストで基準以下の人を絞り、その人を対象に教員や子どもの目で評価するという2段階の判定とすることも考えられるのではないか。

ウ. 米国の更新制においては、ペーパーテストで判断するのではなく、専門性を高めるような研修を課している。

エ. 米国では、免許更新の際の研修について、教科のみならず、カウンセリング、学級経営、生徒指導、学習指導全般など様々なものがある。

③―3　いわゆるペーパーティーチャーの取扱い

ア. ペーパーティーチャーの免許状について、終身有効とするのは問題。

イ. ペーパーティーチャーについては、免許状が自動的に失効するような仕組みが必要。

ウ. 毎年 20 万人の免許状取得者を対象にペーパーテストを行うことができるのか。

④　免許状と処遇の関係

ア. 専修免許状を取得しなければ教頭や指導主事などになれないという方向を示すべき。

イ. 更新制と資格認定とを連動させ、最初の更新をした人に認定教諭、次のステップとして専門教諭、さらに指導教諭の資格を与えることとし、校長になるためには指導教諭の資格が必要としてはどうか。

ウ. 普通の教員と指導資格を持つ教員とでは給与、処遇、学校内の役割が異なるようにすべき。

エ. 免許状の更新の問題と教員の人事や採用とは切り離して考えて良いのではないか。

⑤　10 年経験者研修等との関係

ア. 更新制の代わりとしての 10 年経験者研修の意義・目的について理解されていない。更新制と研修との乖離が出ている中で、両者の関係について吟味することが必要。

2. 導入するとしたら専門性向上の契機に

以上のような論点、意見が見られるが、免許更新制の是非をめぐる筆者の考えを以下に述べてみたい。

わが国では、医療の質を保障するための方策として、医師の免許更新制を日本医師会が検討する動きがあるが、有資格教員の免許状は明治 33 年（教員免許令を施行）当時、待遇改善策の理由により既に終身有効であった。戦後も今日まで一貫して教員の普通免許状（また戦後一時期の「校長普通免許状」）は終身有効である。

ただし、かつて昭和 24 年の教育職員免許法において、校長の免許状として、一級、二級の普通免許状のほかに、5 年間有効な仮免許状（一回に限り更新可）を発行していた。仮免許状の更新を一回にした理由として、10 年間でほとんどの者は二級の普通免許状を得られないような「向上心」のない者には教育職員の職を退いてもらった方がよいと考えられるから、との教員適正確保、専門性の向上の視点があった。

昭和 47 年国立大学協会教員養成制度特別委員会の報告書でも、教員免許状を取得しながら、実

際、教職に就かない者が多い場合、免許状の有効期限制度が有効に機能することも期待できると提示していた。

昭和58年には自民党文教制度調査会・文教部会が「教員の養成、免許等に関する提言」を発表し、免許状に有効期限を付し、更新研修を義務付けるよう検討を求めていた。その後、臨時教育審議会でも議論され、近年に至っては、平成12年に教育改革国民会議最終報告でも、問題が改善されない教師の配置転換とともに、免許状の更新制の検討が提言された。

この提言を受け、平成14年2月、中央教育審議会答申「今後の教員免許制度の在り方について」において、免許更新制導入の可能性について論点を整理し、審議がなされたが、導入は見送られた。しかし、昨年10月の中教審への諮問は、これまでの「外」からの要望ではなく、文科省自身が更新制を諮問事項に掲げている点が特徴である。

更新制の導入は適格性を欠く教員を教壇に立たせないことの意図よりも、むしろ、第一義的には専門性を向上させること、つまり、職能成長の可能性から必要となる。科学技術や社会の急速な変化に伴い、教員としての専門性の維持・向上を図るためには一人ひとりの不断の努力が不可欠である。更新制が導入され、更新のためにニーズ、課題に応じた研修の機会を課すことができるなら、個々の教員が力量の維持・向上のために自己啓発に努める契機となり、教員の研修全体も活性化すること考えられる。

無論、現在の教員免許制度に内在する課題からも、更新制の必要は浮上してくる。つまり、教員免許の授与の際、実際の教科等の指導力や適格性など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、また、教員免許状取得者数と教員採用者数との乖離が大きく、しかも教職を志望しない者も少なからず含まれている事実である。教職に就かない者まで免許状所持者として認める必要があるのか、教員免許状自体の価値や重み付けからも考慮する余地がある。

教員免許更新制を導入するとなれば、わが国の免許制度自体の改革をもたらすことになるが、更新制の具体的制度設計として、例えば、次の点を指摘しておきたい。

第一に、有効期限である。仮に、現在の学歴（短大卒、大卒、大学院修士修了）に応じた二種、一種、専修の3種類からなる普通免許状を発行するとした場合、おのおの有効期限付きにするのか、しかも、期限は一定にするのかである。例えば、二種と一種は有効期限をそれぞれ5年とし、専修免許状は有効期限10年あるは終身とする考えもある。また、二種免許状は更新を2回までに制限し、一種免許状を認定講習等を通して取得させる方途もある。

第二に、更新の際の要件である。単に更新手数料を支払って更新することは考えられない。むしろ、一定の要件（研修）を課することが妥当であろう。その際、研修の内容をどのように受講者一人ひとりに適合させるか、選択の余地があり、かつ、本人、学校、地域のニーズに対応した研修内容、あるいは、教職生涯の中で学んだ成果を更新単位として認めることも考えられる。教育センター等での研修、大学等における専門分野に関する研修とともに、過去における研修歴、資格等を代替措置として取り入れてもよい。その際、これまでの教職に対する適性、得手・不得手などのリフレクションと教育ビジョンからなる前向きの自己評価を踏まえた職能成長計画の下、実施してもよいだろう。研修モラールを主体的に高める工夫が必要である。

現在、制度化され、実施されている初任者研修、10 年経験者研修のほか、自治体で主催されている、５年次、15 年次、20 年次研修の内容と成果の検証も求められる。

第三に、更新制と上進制との関連である。現在の免許制度の下でも、下位免許状から上位免許状を取得する道が教職経験、一定の単位履修によって認められている。ただし、今後、最上位の専修免許状取得を義務付け、あるいは奨励するとした場合、実質的に教育改革国民会議が提言したような教員の修士号取得の原則化にも連結することになる。この点、アメリカでは 19 世紀初頭以来、免許更新、上進制が脈々と継承され、しかも一貫して終身免許状廃止の方策が講じられてきた。教員の量と質に対応しつつ、かつ、職能の成長（professional growth）の理念が根底にある。教職生涯の中で修士号を取得するのが通例である。

わが国の教員の専門職大学院と特定分野のエキスパート養成（カリキュラムマネジメント、特別支援教育、危機管理、スクールリーダーなど）がリンクし、人事・処遇面において活用されてよい。地域の状況に応じて６年一貫制も一案である。

第四に、指導者養成の視点から、校長・教頭、教育委員会の幹部職員を対象とした養成的システムを、大学と教育委員会との互恵的立場の下、検討すべき時期にあると考えられる。アメリカの場合、校長や指導主事のほか、教育長の免許制度（更新、上進制）と養成・研修が連結しており、少なくとも修士号は要求されている（拙著『アメリカ合衆国教員免許制度の研究』風間書房、2005 年【第２刷】参照）。

最後に、免許更新制の導入の中で、現に教員免許状を存する者や教職に就いていない者の取り扱いも重要である。前者については、新たに制度化された更新期間に応じた個々の職能成長プランの下、研修の機会が講じられる必要がある。後者のペーパーティーチャーの場合、一定期間教職に就かない場合、免許状の失効も考えられるが、適切な研修機会を設定することにより、再発行あるいは更新期間の延長（extention）も検討されてよい。要は、教職に志のある優れた人材を確保、育てる視点が教員免許更新制に反映されなくてはならない。

なお、教職課程の履修状況を十分判断しつつ、教育実習参加者の精選を通じて、実質的に教職を志す者の資質能力の向上を図る、大学組織間での自主的改善努力も期待されてくる。

＊上記の筆者の考えは、日本教育新聞平成 17 年１月７日（金）掲載の論評及び朝日新聞平成 16 年 10 月 22 日（金）朝刊掲載の「三者三論」（筆者のほか、森越康雄氏〔日本教職員組合委員長〕、丹羽健夫氏〔河合文化教育研究所主任研究員〕の見解）に基づいている。