

わが国の教員免許制度における臨時免許状の運用実態とその特質：助教諭の任用動向を手掛かりとして

原北, 祥悟
九州大学大学院人間環境学府：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/2230978>

出版情報：教育経営学研究紀要. 21, pp.1-8, 2019-03-29. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン：

権利関係：

わが国の教員免許制度における臨時免許状の運用実態とその特質 —助教諭の任用動向を手掛かりとして—

原北 祥悟
(九州大学／大学院生)

- I はじめに
- II 教員免許制度の概要と臨時免許状の発行推移
- III 助教諭・講師等の任用動向とその特徴
- IV おわりに

I はじめに

1. 問題の所在と本稿の目的

周知の通り、わが国の教員免許制度は「専門職制の確立」を理念として、それを具現化するために、「大学における養成」と「免許状授与の開放制」の2つの原則に基づき戦後、制度化されたものである。しかしながら、近年では教員免許制度の根幹である「免許主義」とは「逆行する無免許該当者に等しい人々の公教育事業への積極的活用」(西 2007: p. 11)が展開されている。例えば、教員免許状を持っていないものの、優れた知識経験等を有する社会人等を教員として迎え入れることにより、学校教育の多様化への対応や、その活性化を図るため、授与権者(都道府県教育委員会)の行う教育職員検定により学校種及び教科ごとに授与する「特別免許状」制度や、教員免許状を有していない優れた知識や技術を有する社会人を非常勤の講師に充てる「特別非常勤講師制度」(1988年教育職員免許法の改正)等が挙げられる(下線部は筆者注)。社会人活用と銘打って実施された一連の制度改正によって、戦後の教員免許制度の根幹である免許主義は原理的に崩壊したと指摘されている(市川 2015: p. 334)。ただし、「特別免許状」の授与件数は全国で92(平成26年度)、215(平成27年度)、186(平成28年度)件にとどまっており、特別非常勤講師の届出数は平成16年度時点で21,948件であるが、担当ジャンルは「食」や「外国語会話」、「看護」等の専門領域が多くを占めており、特定教科の一部を担当するのみである。すなわち、制度原理としては崩壊しているものの、その実態にまで影響は及んでいないといえるだろう。

しかしながら、教育職員検定に合格するだけで授与される「臨時免許状」に焦点を当てると、上記制度とは異なる様相を呈している。臨時免許状を授与された者は「教諭」と同等の職務を行う「助教諭」として任用されるが、助教諭は「戦前の代用教員に相当し、正規の免許状を持たないという意味で無資格の教員」(市川 2015: p. 334)である。それにも関わらず臨時免許状の発行数は全国的に増加傾向にある。「臨時免許状」制度の趣旨に沿ってこのような状況を説明するならば、「普通免許状を有する者を採用できない場合」が頻発している非常事態である。この背景には、非正規教員の増加／不足問題と関連していると推察される。

非正規教員の増加については従来より、新聞などのメディア報道や文部科学省・教育委員会といった教育行政各主体も自覚的に問題視しているが、今日では、その非正規教員さえ不足する事態が散見されるようになり、非正規教員の任用をめぐる新たなフェーズに突入している。具体的には、「全国の公立小中学校で定数に対する教員の不足が、2017年度当初に少なくとも357人に上り」(毎日新聞2017年11月28日西部朝刊1面)、たとえば北海道では「教職員定数に対する教諭の欠員(2017年10月現在)は、札幌市を除く道内の公立小学校で1万2592人に対して36人、中学校で7,986人に対して15人」と報道されている(朝日新聞2018年1月17日朝刊北海道総合26面)。ここで特筆すべきは、北海道教育委員会の対応の一つとして「中学校の免許所有者に『臨時免許状』を発行して小学校で教えてもらう」(同上)よう検討している点である。

すなわち、教員免許制度における免許主義が原理的にも実態的にも崩壊の一途を辿りつつある

ことが看取される。そこで本稿では、臨時免許状の発行数の増加（≒助教諭の増加）が非正規教員の増加／不足問題と関連している可能性が高いことを念頭に置きながら、「臨時免許状」制度の運用実態とその特質を検討することにある。そのためにも、教員免許制度の全体像を概観したのちに、臨時免許状の発行数やその都道府県間の差異に関する状況を整理する。そのうえで、非正規教員の任用動向と関連させることで助教諭の任用をめぐる特徴を示し、臨時免許状の運用実態の一端を明らかにする。

2. 研究の方法

本稿が主として依拠する資料は文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課編『教育委員会月報』である。本資料は毎月発行されており、毎年5月号に「教育免許状の授与状況」が公表される。普通免許状（専修／一種／二種免許状）、特別免許状、臨時免許状の発行数が全国・都道府県別に整理されている。わが国の教員免許制度の運用実態を正確に確認することができる資料となっている。本稿が用いる資料の号は過去5年の「平成30年5月号」、「平成29年5月号」、「平成28年度5月号」、「平成27年度5月号」、「平成26年度5月号」であり、それぞれに掲載されている平成28年度、27年度、26年度、25年度、24年度の「教育免許状の授与状況」となる。なお、詳しくは後述するが、本稿では小学校に関するデータを中心に分析し、必要に応じて中学校のデータを扱うこととする。

また、非正規教員の任用動向については文部科学省「学校基本調査」より本務者（講師）、兼務者（講師）のデータから代用する。その理由として、非正規教員は一般に臨時的任用教員（常勤講師）や非常勤講師、あるいは再雇用教員など有期雇用の教員を指すが、非正規ゆえ任用の流動性が極めて高く正確な動向を捉えるには常に限界を孕んでいるためである。

II 教員免許制度の概要と臨時免許状の発行推移

1. 教員免許制度の構造

以下では、教員免許制度を概観する。既述の通り、わが国の教員免許制度は「免許主義」をその前提としている（教育職員免許法第3条第1項）。免許状の種類はそれぞれの校種別（中学校・高等学校については教科別）に、①普通免許状（有効期間10年）、②特別免許状（有効期間10年）、③臨時免許状（有効期間3年）の3つに分けられている。特に、①普通免許状については、さらに専修免許状（大学院修士課程修了程度）、一種免許状（大学卒業程度）、二種免許状（短大卒業程度）と学歴によって取得可能な免許状が異なる。このように学歴によって序列化される現行の免許制度については従来から議論されている（たとえば、土屋2017や市川2015など）。なお、普通免許状は「大学における養成」を基本に、学士の学位等と教職課程の履修を経ることで授与される一方で、臨時免許状は学校（義務教育学校、中等教育学校及び幼保連携型認定こども園を除く。）の種類ごとの助教諭の免許状及び養護助教諭の免許状であり（教育職員免許法第4条4）、普通免許状を有する者を採用することができない場合に限り（中略）教育職員検定に合格したものに授与する（同法第5条6）と規定されている（特別免許状については〈はじめに〉参照）。

2. 各種免許状の授与件数の推移

わが国全体で毎年どの程度の免許状が授与されているのか、『教育委員会月報』をもとに過去5年間の推移を整理すると表1、2の通りである。

表1 小学校における免許状の発行推移

小学校	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
普通免許状	28,346	28,307	28,261	28,371	28,648
特別免許状	0	0	1	0	0
臨時免許状	3,001	3,230	2,813	2,951	3,130

表2 中学校における免許状の発行推移

中学校	平成 24年 度	平成 25年 度	平成 26年 度	平成 27年 度	平成 28年 度
普通免許状	52,943	52,874	52,090	50,798	50,077
特別免許状	1	5	13	52	49
臨時免許状	2,331	2,290	2,165	2,072	1,928

過去5年間の授与件数の推移を確認すると、社会人の活用を主たる目的に据える「特別免許状」は多くても50前後の発行数にとどまっているが、「普通免許状を有する者を採用することができない場合に限り」発行される臨時免許状は小学校で3,000を超え、中学校においても2,000程度発行されている。臨時免許状について、小学校・中学校ともに多く発行されているが1,000程度の差が生じる要因の一つに、中学校における免許外教科担任制度の運用が挙げられる。これは教科担任制である中学校（や高等学校）において定数に欠員が生じた場合、臨時で講師等を任用せずに欠員が生じた教科に関する免許状を有していない、かつ、当該校に籍をおく教師が一年に限り教科担任できる制度である（相当免許主義の例外）。したがって、臨時免許状を発行することなく授業や学校運営等を展開することは一定程度可能である⁽¹⁾。他方、小学校の場合は学級担任制であるため欠員を埋めるためには、臨時で非正規教員（講師等）あるいは助教諭を任用するほかないため、中学校と比較して臨時免許状の発行数が多くなると思われる。本稿では、「臨時免許状」制度の運用実態とその特質を検討することが主眼にあるため、臨時免許状の発行数が多く、増加傾向にある小学校に焦点を当てることとし、中学校の状況については必要に応じて取り上げる。

さて、右表を見て分かる通り、小学校では東京都や、岐阜県、大阪府、佐賀県を筆頭にゼロに近い授与数にある自治体が散見される一方で、埼玉県や広島県、福岡県は毎年度200～400件のほどの発行数であることが確認できる。この極端な格差が生じる要因には、臨時免許状の発行

条件（普通免許状を有する者を採用することができない場合に限る）をめぐって、都道府県教育委員会が内規等でその発行数を抑制しているのか否かによるものと推察できる。他にも、いわゆる「定数崩し」による講師依存の結果として講師等が不足した可能性もあり、さらに少人数学級やチーム・ティーチング等の政策の展開、特別支援学級の増加等が複雑に絡み合っていることがその背景にあると考えられる。この要因を深く分析するためには、本稿で用いる資料では限界があり今後の検討課題となる。今後は、都道府県・市町村教育委員会の人事管理主事等へのインタビュー調査や単位学校レベルの任用実態（誰がどのように任用されているのか）をつぶさに追うことが求められる。ただし、表3は少なくとも臨時免許状を発行し助教諭を任用しなければ定数の欠員等、学校運営に大きな支障が起きうることを示している。

表3 都道府県別小学校の臨時免許状の発行推移

小学校	24年 度	25年 度	26年 度	27年 度	28年 度
北海道	15	13	7	9	6
青森	12	13	13	26	19
岩手	15	11	11	14	16
宮城	45	63	74	51	41
秋田	9	6	3	0	6
山形	48	44	28	31	26
福島	49	64	52	43	49
茨城	18	17	6	13	11
栃木	258	219	164	257	223
群馬	323	391	313	295	318
埼玉	341	436	356	365	382
千葉	422	358	265	185	161
東京	0	0	0	0	0
神奈川	4	3	6	5	5
新潟	64	82	77	88	76
富山	51	44	42	54	44
石川	78	94	81	98	89
福井	34	21	30	18	33
山梨	2	2	2	1	0

長野	5	3	0	1	1
岐阜	0	0	0	0	0
静岡	19	10	11	19	13
愛知	0	0	0	0	0
三重	137	141	128	108	132
滋賀	0	1	0	0	1
京都	134	133	113	106	115
大阪	0	0	0	0	0
兵庫	0	0	1	0	0
奈良	51	79	56	33	40
和歌山	82	84	112	108	116
鳥取	80	87	80	90	91
島根	3	5	2	3	7
岡山	98	88	75	125	140
広島	194	261	274	228	291
山口	60	68	45	54	65
徳島	11	14	9	10	19
香川	0	5	1	3	1
愛媛	0	0	0	0	2
高知	8	14	12	31	44
福岡	103	124	135	222	266
佐賀	0	0	0	0	0
長崎	10	11	12	17	16
熊本	0	0	0	2	11
大分	77	88	77	61	52
宮崎	47	34	39	74	61
鹿児島	4	14	15	6	26
沖縄	90	85	86	97	115

表3より、臨時免許状の発行数について都道府県格差が非常に大きく、非正規教員の任用割合とも関連している可能性が高いことは既述の通りである。北海道教育委員会が定数不足に対応するために助教諭の任用を検討している報道があったが、同様のケースが福岡県でも報道されており、同県では臨時免許状の発行数が上昇傾向にある（朝日新聞2016年10月19日朝刊1社会）。さらに、折しもこれら一連の報道に加えて、中央教育審議会教員養成部会（第102回）は講師不足に対応する

ために臨時免許状の発行を後押しする方針⁽²⁾を示している（2018年10月16日）。

これら報道や中教審による方針を踏まえ、臨時免許状発行の都道府県格差と非正規教員の任用動向について、いかなる関連性を見出すことができるのか以下で検討する。その際、臨時免許状の発行数が顕著であった栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、広島県、福岡県（表3の網掛け；過去5年間で発行数250を一度でも越えた6県）に焦点を当て、それぞれの任用動向を追う。

Ⅲ 助教諭・講師等の任用動向とその特徴

1. 「職位」と「任用形態」の非対称性

公立学校の助教諭および講師等の任用動向については、文部科学省の学校基本調査から整理する。平成24年度から平成28年度の5年間の推移を確認していくが、学校基本調査は平成30年度のデータまで公表されているため、必要に応じて平成29、30年度の動向も追う。まずは、助教諭と講師について本務／兼務別に表にまとめた⁽³⁾。

表4 24年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	164	436	0	330
群馬	0	1	0	265
埼玉	463	1	2	209
千葉	1	1168	0	380
広島	139	6	0	522
福岡	47	1759	0	327

表5 25年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	148	418	0	441
群馬	0	1	0	249
埼玉	449	3	2	220
千葉	1	1227	0	413

広島	132	2	0	506
福岡	70	1805	1	380

表6 26年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	131	363	0	440
群馬	1	0	0	251
埼玉	500	2	5	228
千葉	1	1287	0	396
広島	147	2	1	570
福岡	74	1912	0	532

表7 27年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	130	382	1	471
群馬	1	2	0	266
埼玉	546	5	0	646
千葉	0	1371	0	534
広島	183	2	3	671
福岡	142	2005	2	603

表8 平成28年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	149	414	0	494
群馬	0	0	0	235
埼玉	560	8	0	288
千葉	0	1491	0	501
広島	209	2	3	704
福岡	225	1971	0	546

表7 29年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	140	420	0	482
群馬	0	0	0	224

埼玉	617	39	2	264
千葉	0	1665	0	632
広島	222	7	4	719
福岡	332	1979	3	639

表9 30年度の助教諭・講師の任用動向

	本務者		兼務者	
	助教諭	講師	助教諭	講師
栃木	157	429	0	468
群馬	0	0	0	231
埼玉	674	97	2	241
千葉	0	1735	0	673
広島	225	4	2	913
福岡	418	1763	2	732

表4から表9において注目すべきは、助教諭の職位で勤務する教員数に差異が確認できるにも関わらず、上記6県は共通して臨時免許状を多く発行している点である（網掛けは助教諭がゼロないし極めて少数である県）。県が発行する臨時免許状のうち国立や私立学校で一定程度運用されている可能性を考慮しても、群馬県であれば助教諭が164-223程度、千葉県であれば助教諭が161-265程度は公立小学校で任用されているはずであるが、実際には1名ないし0名という結果である。本来助教諭の職位である教員を「講師」あるいは「教諭」として計上している可能性が考えられる。現に、(常勤)講師＝非正規教員として採用しても「教諭」の辞令を出す自治体も存在することを踏まえると、臨時免許状／助教諭の運用実態についてより詳細に分析する必要があるだろう。少なくとも本データからは、免許制度・採用制度における「職位」と実際の「任用形態」が異なるだけでなく、都道府県によってもその運用方針の相違が看取され、実態に即した統計データの計上方法の再検討が求められる。

2. 非正規教員の代替としての「助教諭」

次に、助教諭・講師がどの程度増減しているのか表9、図1にまとめた。ここでは全体の数を把握するために本務／兼務の区別をなくし、その和

をもとに図・表を作成した。なお、図1は表9データをグラフ化したものである。

表10を見ると明瞭であるが、助教諭の増加が顕著に現れているのは埼玉県と広島県、福岡県である。また、同三県は臨時免許状も増加傾向にある。繰り返しになるが、例えば福岡県は2016年9月1日時点で85人が欠員（県教委72人、福岡市教委16人、北九州市教委16人：小学校72人、中学校13人）であり、定数の欠員は非常に深刻な状況にある。このような背景を踏まえ表に目を移すと、埼玉県と広島県、福岡県では助教諭も講師等の任用も増加傾向にあり、県・市等教育委員会が講師と同じ役割期待を助教諭に対して抱いており、実際に活用していることが示唆される。さらに過去には現役の大学生に臨時免許状を発行し、非常勤講師として任用している⁽⁴⁾ことを考慮すると、非正規教員（講師等）を採用することができず、臨時免許状を発行して定数の欠員を補充している

可能性すら読み取ることが可能となる。その裏付けとして、平成24年度から28年度の期間における栃木、群馬、埼玉、千葉、広島、福岡の臨時免許状の発行数（表3）と講師の任用数（表10）をもとに、相関係数を計算すると-0.43という値が析出され、負の相関が示された。すなわち、当該6県において臨時免許状の発行数が増加しているとき、講師の任用数は減少している傾向にある。ただし、5年分のデータでの分析である点には留意する必要がある、今後はデータ規模を拡大することで精緻な分析を行う必要がある。それでも平成29、30年度の助教諭の任用が増加していることを念頭に置くと、「正規の免許状を持たないという意味で無資格の教員」（市川2015：p.334）に依存した状態にある「免許主義」を前提とした人事システムが全国的に展開されることが懸念される。

表10 平成24年度から30年度における助教諭・講師等の推移

		24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
栃木	助教諭	164	148	131	131	149	140	157
	講師	766	859	803	853	908	902	897
群馬	助教諭	0	0	1	1	0	0	0
	講師	266	250	251	268	235	224	231
埼玉	助教諭	465	451	505	546	560	619	676
	講師	210	223	230	651	296	303	338
千葉	助教諭	1	1	1	0	0	0	0
	講師	1548	1640	1,683	1,905	1,992	2,297	2,408
広島	助教諭	139	132	148	186	212	226	227
	講師	528	508	572	673	706	726	917
福岡	助教諭	47	71	74	144	225	335	420
	講師	2086	2185	2,444	2,608	2,517	2,618	2,495

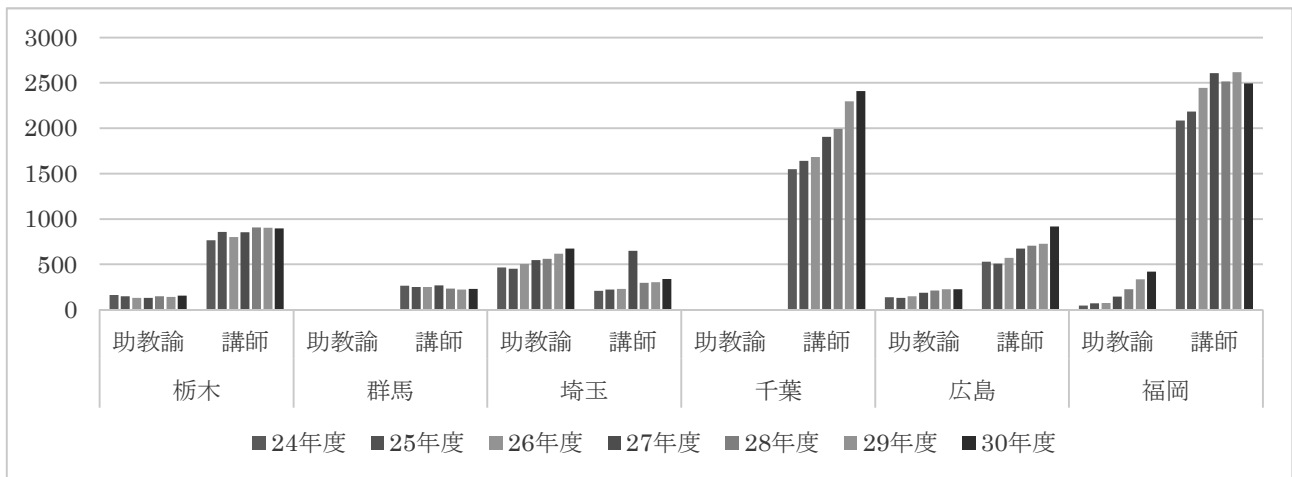


図1 助教諭・講師等の年度別推移

IV おわりに

以上、臨時免許状の発行数や助教諭の任用動向を整理・分析し、「臨時免許状」制度の運用をめぐる課題を検討した。検討の結果、臨時免許状の運用実態として次の2点が明らかになった。

まず、「職位」と「任用形態」の非対称性である。臨時免許状が授与された場合、職位は助教諭であるが、実際の運用は臨時的任用教員（常勤講師）や非常勤講師として任用されていると思われる。すなわち、県等が統計調査を実施する際、例えば臨時免許状を授与された非常勤講師を「助教諭」として計上する場合もあれば、「講師（兼務者）」として計上する場合もある。これは都道府県の判断であるため、表10のように県によって大きく差異が生じる要因となっている。「職位」あるいは「任用形態」によって計上される人数は大きく異なることが看取され、仮に任用形態は非常勤講師であるにも関わらず、職位が助教諭である時、「助教諭」に計上されれば非正規教員の実態がさらに隠伏されることが懸念される。以上から、統計データの計上方針の再検討が求められる。

2点目は、非正規教員と同様の役割を期待して、あるいは、その不足を埋める存在として助教諭を生み出す自治体が出現し始めた可能性である。臨時免許状は教育職員検定の合格が必要だが、原則として都道府県教育委員会の判断で発行することができる。各都道府県教育委員会は深刻化する定数不足を解消するために、やむを得ず臨時免許状を発行し、助教諭を任用しており、非正規教員不

足の最終解消手段となっている可能性がある。栃木、群馬、埼玉、千葉、広島、福岡の臨時免許状の発行数と講師の任用数の相関係数が-0.43であり負の相関であったこと（臨時免許状の発行数が増加しているとき、講師の任用数は減少している傾向にある）からもその可能性が示唆される。ただし、この可能性は全国的な動向ではなく、限られた自治体において講師不足対策の手段として活用していることが示唆されるにとどまっている点は留意が必要である。

最後に以下課題を述べる。まず、本稿では『教育委員会月報』、「学校基本調査」を主たる資料として、わが国全体の状況を把握するにとどまっておき、都道府県レベルの免許状発行数や任用動向のみの検討では運用実態を分析するためのデータとして不十分である。臨時免許状を発行する理由には、地理的な要因（非都市部や離島など）や特別支援学級・少人数学級等の教育的ニーズ等の複雑・多様な変数が想定される。時系列データの拡大を含めて分析・検討する必要がある。特に、千葉県では臨時免許状の発行を減少させており、その要因を分析することは臨時免許状の発行をめぐる都道府県教育委員会による人事戦略を詳らかにすることができる。今後は単位学校レベルに視点を当て、誰がどの地域にどのように任用されているのかを検討し、より実態に即した調査・分析を行う必要がある。

【注】

- (1) 折しも、文部科学省は当該制度の拡大傾向に対して、免許外教科担任制度は免許主義の例外として本来抑制的に用いられるべきとし、免許外教科担任については安易な許可は行わないことを原則とする指針が発表された（平成30年10月5日）。
- (2) ただし、その内容は「社会人の活用」が主として検討されている。
- (3) 本務者とはフルタイムで勤務する教員であり、兼務者はパートタイムで勤務する教員を指す。なお、講師（本務者）は臨時的任用教員（いわゆる常勤講師）、講師（兼務者）は非常勤講師をおよそ指している。
- (4) 朝日新聞（2015年6月10日朝刊2社会）において「先生は…現役大学生 臨時免許で中学校に 福岡」と題して報道されている。

と教員人事制度の行方」『日本教師教育学会年報』第16号、pp.50-57

〈追記〉本稿は JSPS 科研費「非正規教員の任用実態に関する実証研究—任用プロセスとその特質に着目して—」（課題番号：17J06426）の助成を受けたものです。

【参考文献】

- ・ 市川昭午（2015）『教職研修の理論と構造—養成・免許・採用・評価—』教育開発研究所
- ・ 田中達也（2017）「教員免許状と教員免許更新制度に関する研究」『佛教大学教育学部学会紀要』第16号、pp.125-135
- ・ 土屋基規（2017）『戦後日本教員養成の歴史的研究』風間書房
- ・ 西穰司（2007）「わが国の教員免許制度の歴史的特質と課題—『専門職制の確立』理念を視座として—」文教大学附属教育研究所『教育研究所紀要』16号、pp.7-15
- ・ 文部科学省「学校基本調査」平成30年度、29年度、28年度、27年度、26年度、25年度、24年度
- ・ 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課編『教育委員会月報』「平成30年5月号」、「平成29年5月号」、「平成28年度5月号」、「平成27年度5月号」、「平成26年度5月号」
- ・ 横井敏郎（2018）「変動期日本の教育行財政改革」『公教育システム研究』第17号、pp.141-158
- ・ 吉岡直子（2007）「教育『改革』、『教育再生』