

特集 I : 教員免許制度を考える  
問題多き教員免許更新制度の導入

嶺 井 正 也  
(専修大学教授)

On the Renewal System of the Teacher's License

MINEI MASAYA

(Professor of Senshu University)

要 旨

2009年度から実施される教員免許更新制はあまりに問題に充ちている。そもそも導入を見送った2002年の中央教育審議会答申で指摘されていた問題点についてほとんど解決をしないまま、同じ中央教育審議会が2006年に導入を決定した答申が本制度導入の根拠となっている。さらに同答申で導入理由とされた「社会構造への急激な変化への対応」の必要性和10年ごとの更新という制度とは矛盾する。政治的導入以外の何物でもない。

はじめに

2007年4月26日、筆者は衆議院教育再生に関する特別委員会で、いわゆる「教育再生関連三法案」、なかでも教員免許更新制度導入のための教育職員免許法改正に関して参考人として意見を述べる機会を得た。その立場は、導入反対であった。

以下、その時の反対の理由をまず紹介しつつ、教育改革国民会議の「教育を変える17の提言」(00年12月)で導入が提起され、いったん、中央教育審議会答申(02年2月)では導入が見送られたものの、同じ中央教育審議会が手のひらを返したように導入に踏み切り(06年7月答申)、07年1月の教育再生会議第一次報告で導入が後押しされ、さらにきわめて拙速な2007年中教審答申を経るという経緯をふまえて導入されることになった同制度の問題点を指摘することにした。

なお、最後に2007年9月12日から20日にか

けておこなったアメリカのミネソタ州セント・ポール市およびワシントン州シアトル市でのヒアリングから得た情報を附記しておきたい。

1 参考人意見の骨子を踏まえて

当日の参考人は、賛成の立場の梶田叡一兵庫教育大学長と高倉翔明海大学長、反対者の立場の筆者と勝野正章東京大学大学院教授の4人であった。筆者は、以下のように梶田および高倉参考人に対する反論2点から始めた(衆議院教育再生に関する特別委員会議事録 2007年4月26日

[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)。

「一つは、時代が激しく動くのでリニューアルが必要だという御指摘をされておりましたけれども、リニューアルするのに十年でいいんだろうかと思ひます。変化の激しい時期でありましたらば、日々の研修が大事なので

あって、十年間で更新していく制度は、むしろ桎梏になってしまうのではないかな、その基本的な議論ができていないのではないかなというふうには私は思っております。」

「二点目ですが、教職員の自信と信頼を持たせる、そういうことで、更新制度でありますとか不適格教員制度を厳格にするとかという導入の目的をお話しされましたけれども、私がきのう教職を目指す学生たちと話をしていたときに、これはどうなんだろうかというふうに聞きましたらば、先生、こんなふうには研修漬けになったり、こんなふうにはいろいろ指摘をされるということは、よほど教員に対する信頼がないんじゃないか、むしろ逆に教職員の信頼や魅力といったものを損ねてしまうのではないんでしょうかということで、実は私の大学でも教職志望者が激減しております、困ったなというふうには思っている次第であります。」

続いて、本論に入り、本制度導入を断念した代わりに10年目研修を義務づけた2002年の中央教育審議会答申（高倉参考人が主査を勤めた）で残された論点が多々あり、依然としてこれがクリアにされていないということを目指した上で、いくつかの点を具体的に指摘した。

#### （1）導入を提言した2006年7月の中央教育審議会答申の問題点

本答申では「教員をめぐる社会状況の激しい変化や、教員の子どもの教育に果たす役割等を考慮すると、教員として必要な資質能力は、本来的に、時代の進展に応じて更新が図られるべき性格を有しているものと考え」とか「教員免許状は、学校教育法で規定される初等中等教育段階の学校における、いわゆる公教育を適切に実施する者に授与される資格である。また、教員免許制度は、このような免許状を有する者の資質能力を一定水準以

上に確保することを目的とする制度であり、これらの点に鑑みれば、教員免許制度は、その本来的な在り方として、教員として必要な資質能力が更新されるものとして、制度設計が行われることが必要である」と指摘している。つまり、教員免許制度というものはそれ自体に更新制が組みこまれているものであると断じている。

それでは、1949年に教育職員免許法が制定された当時なぜ更新制が議論され、導入されようとしなかったのか。教員免許制度には本来、資質能力の更新制が不可欠であるというのであれば、制度設計当初に免許法制定時に議論され、導入されていないかしなければならないはずであろう。しかし、当時そういう議論があったことは、筆者は寡聞にして知っていない。

さらにいえば、いわゆる先進諸国といわれる国で教員免許の更新制を導入しているのはアメリカだけであり、その他の国では見られない。たった一ヶ国でしか導入されていない制度をもって、「本来的な在り方」と言えるのであろうか。しかも、これらの点について、まったく説明がなされていないのである。これでは一方的な議論というより他はない。

さらに、答申では次のように制度の導入理由を述べている。

「学校教育が抱える課題が恒常的に変化している今日、養成段階で確実に身に付けた教員として必要な資質能力を、教職生活の全体を通じて保持していく必要性が高まっている。このためには、教員免許状の取得後も、その時々で求められる教員として必要な資質能力が保持されるよう、制度的な措置を講じることが重要である。」

この理由づけについての反論は上述しているが、「その時々で求められる教員として必要な資質能力の保持」が必要だとすると、果たして10年に一回の講習でいいのだろうか。

むしろ、現場での校内研修を中心とした、時宜に適った研修の充実こそが必要であろう。

さらに反論をしておきたい。

答申ではまた、「特に近年、学校における教育内容の基準である学習指導要領の不断の見直しが行われており、教員には、新しい学習指導要領に対応した資質能力が不可避的に求められている」ことも教員免許更新制の導入理由として挙げている。確かに、学習指導要領は、以前はほぼ10年おきに改訂されていたが、最近では改訂のサイクルが早まっていることはこの間の教育政策動向を見れば一見して理解できよう。

そうであれば、「10年」というのは、むしろ長すぎるのではないか。

また、学習指導要領の改訂の前年に免許更新を行った教員は、9年間は古い学習指導要領における「資質能力」で職務を遂行することになるが、これは問題とはならないのだろうか。

始めから導入ありきの議論であるため、理由付けがいかにも問題である。

## (2) 教育再生会議の第一次報告における矛盾

教育再生会議第一次報告（2007年1月24日）では「教員は、教員養成課程で身に付けた能力・技術を日々磨き続け、専門性を深化させていくことが必要です。しかし、教育現場は多忙を極め、また、自らの能力・技術を把握する明確な指標もなく、有効な自己研鑽の機会が提供されていないことも事実です」と教員の自己研修の必要性を指摘した上で、教員が、時代の変化や要請に合わせた教育を行える能力や資質を確保するため、教員免許更新制を導入することが必要です」との結論を出している。

しかしながら、現場の多忙化への対策も「自己研鑽」のための施策も何ら提言しないまま、2006年中教審答申どおりに更新制導入を提言している。さらに2002年の中央教育答

申で更新制導入を見送ったかわりに義務化された十年経年研修はそのまま残されることになっている。

この十年経年研修自体、教育公務員特例法第25条第2項に「任命権者は、十年経験者研修を実施するに当たり、十年経験者研修を受ける者の能力、適性等について評価を行い、その結果に基づき、当該者ごとに十年経験者研修の実施に関する計画書を作成しなければならない」としているように、自己研鑽あるいは自己研修を前提としていない。

そもそも、日本の教員研修制度は自己研修を基盤として成り立ってはいない。むしろ、それを抑える傾向にある。こうした問題点を不問に付したまま、自己研鑽の機会がないことに言及しつつ教員免許更新制の導入を図ることは矛盾していると言わざるを得ない。

なお、高倉参考人は「十年経験者研修の問題が出てまいります、これは、得意分野を生かしていこうというようなところにポイントを置いた。それに対して、今度の更新制は、リニューアル、そういった点にウエートを置いた。その点で、これは大きな違いがあるということが指摘できると思います」と指摘しているが、果たして、十年経験者研修が得意分野を活かす内容になっているかは疑わしいし、その意味で、更新制のための講習との違いは明確ではない。

## (3) 「指導力不足(不適格)教員」制度との関係

2006年答申は教員免許制と「指導力不足(不適格)教員」制度との違いについて以下のように指摘している。

「今回の更新制は、いわゆる不適格教員の排除を直接の目的とするものではなく、いわば、教員として日常の職務を支障なくこなし、自己研鑽に努めている者であれば、通常は更新されることが期待されるものである。したがって、今回の更新制は、教員が、社会構造

の急激な変化や、学校や教員に対する期待等に対応して、今後も専門職としての教員であり続けるために、最新の知識・技能を身に付け、更新後の10年間を保証された状態で、自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ていくという前向きな制度であることを明確にする必要がある。・・・＜中略＞不適格教員の排除を直接の目的とするものではない。・・・＜中略＞「必要な資質能力に刷新（リニューアル）することを目的とする。」

しかし、この答申は同時に次のように述べている。

「更新の要件を免許更新講習の受講・修了とする場合、それが修了できない者は、その時点で教員として必要な資質能力を有していないこととなり、教員免許状は失効するため、更新制は、結果として、教員として問題のある者は教壇に立つことがないようにするという効果を有している。・・・＜中略＞・・・今回の更新制は、その効果に着目すれば、専門性の向上や適格性の確保に関わる他の教員政策と関連しており、したがって、これらの政策を含む教員政策全体の中に適切に位置付けることが、その必要性や意義を明確にする上で、重要である。この点について、今回の更新制は、基本的には教員としての専門性の向上に資する政策であるが、更新の要件を満たさない場合には、教員免許状が失効するという更新制の性格上、教員としての適格性の確保に関連する側面も有しているものである。・・・＜中略＞・・・教員としての適格性の確保は、基本的に分限制度等により対応すべき事柄であるが、更新の要件を満たさない場合には教員免許状が失効することから、更新制の導入により、教員として問題のある者は教壇に立つことがないようにするという対応が、これまで以上に確実に行われることが期待できる」。

これを読む限り、教員免許更新制はあくまでも「必要な資質能力に刷新（リニューアル）すること」が第一次的な目的であり、「不適格教員の排除」は第二次的で間接的な目的であるということになる。しかし、第二次的な目的であれ、間接的な目的であれ、「不適格教員の排除」が目的に含まれる以上は、分限制度に屋上屋を重ね、教員排除を強化する制度として機能することになる。

この点については、市川昭午国立教育政策研究所名誉所員も同様の指摘を行っている。（「季刊 教育と文化」2007年秋号、国民教育文化総合研究所）。

・・・教員免許の更新制導入は社会変化に対応して教員の資質を保持するためで不適格者の排除を直接の目的とするものではないと、中教審答申（2006・7・11）は述べている。しかし人事管理の厳格化と抱き合わせで出されてきただけでなく、教育再生会議の第一次報告（2007・1・24）は講習の修了認定を厳格に行い、不適格教員に厳しく対応することを求めており、本来排除を目的とするものであったことは間違いない。

このように教員に対するムチの数を増やすことになる制度が、果たして目的としている教員の資質向上につながるのかはきわめて疑わしい。そもそも資質向上策を目指す更新制といわゆる不適格教員と言われる教職員に対する対処の制度の問題は区別して考えるべきだろう。でなければ、いたずらに教職員を萎縮させる制度になってしまう恐れが強い。

## 2. 教員免許制度のその他の問題点

(1) 佐久間亜紀上越教育大学准教授による指摘

周知のように、佐久間准教授がかなり詳細に制度批判を行っている（「なぜ、いま教員免許更新制なのか」『世界』2007年7月号、

岩波書店)。そのポイントを上げると以下のようになる。

- ①「使命感や責任感、教育的愛情」さらには「社会性や対人関係能力」など教員免許更新の基準が抽象的であまいであるので、将来的に国や行政当局によって、更新が恣意的に運用される危険がある。
- ②更新制の運用を厳しくすれば、公務員一般は終身雇用であるのに、教員だけ実質的に任期制になり、公務員制度として整合性がなくなる。
- ③「技能」の有無を客観的に測定する、たとえば、運転免許、狩猟免許などの他の資格制度と、資質を判断しようとする教員免許の更新制とは整合しない。
- ④一人一人のニーズにあった更新講習は不可能だし、「その時々に必要な資質」を保障する目的としては10年待っては意味がないし、膨大な人数を対象とした30時間の講習はどう考えても劣悪なものにならざるをえない、という点で、教員の資質向上にはつながらない。
- ⑤どう評価されるかわからないという不安のなかで、さらに失職の可能性が数年ごとに生じれば、多くの教員は身を守るため新しい挑戦への意欲を徐々に失ない、教員は萎縮せざるを得ない。
- ⑥いわゆる「人確法」の見直しによる給与引き下げなどと合わせて、職の不安定さを意味する更新制は教員のなり手を少なくさせる恐れがある。
- ⑦是非は別として教職の「女性化」が進んだり、教員の個人主義が助長されることになるろう。

これらはいずれも妥当な問題点指摘であろう。

にもかかわらず、周知のように教員免許更新制は2009年度から導入されることになった。

現在、その講習の在り方が文部科学省で検討されている。制度そのものの、そして制度の設計に大きな問題があるなかでの講習実施は、やがて大きな問題を生み出すことになるろう。

なお、佐久間准教授は、あまりに問題が多く、2002年中教審答申で導入を見送った教員免許の更新制を「なぜ、いま」導入しようとしているのかと、最後に問いを発し、それに対し、教育の領域に台頭する大衆迎合主義の帰結ととらえ、次のように厳しく指摘する。

中教審答申は、更新制導入等の改革によって、「教員への信頼の回復」をめざすというが、教育ポピュリズムのなかでは、教員たちが必死で努力したとしても、教員への信頼が「回復」し批判が止むことはないだろう。そもそもが教育改革を「問題」だとする「まなざし」そのものが教育改革を必要とし、教育改革がまたそのまなざしを補強するからである。これらの教育改革がうみだしているのは、政治やメディアに対する恩恵（たとえば、改革姿勢を示すことによる支持率獲得や、教員パッシングによる発行部数増加）なのであって、教員や子どもに対する恩恵ではない。

前述したように2002年中教審答申で更新制導入を見送った時のまとめ役の高倉参考人がいみじくも、「平成十四年、これは中教審の答申で、教員免許制度のあり方答申ですね。実はこれが、更新制はちょっと慎重に扱おうということを答申したことでございますね。その私がなぜきょう出てこなきゃならないのか、これもまた歴史のなせるわざなのか、いろいろと私も自問自答しております」と話しているように、今回の導入はきわめて政治的色彩が強い。教育が政治に左右される典型例であり、これでは教員の資質向上は名目に過ぎなくなる」（前出：衆議院教育再生特別委員会会議事録）と語っているように、何らかの政治的意図が入り、導入へと方向転換したことが伺える。





の非正規雇用に転換させるシステムである。「優秀な学生」が教職以外に流れるのは、更新制を採用すれば避けられない事態であろう。

### 3. アメリカの教員免許更新制度

アメリカの教員免許更新制は、初任者免許から正規免許に切り替える時に更新を必要とするが、その後、正規免許も更新を必要とする州と必要とはしない州とに分かれている。更新年限はほぼ5年ごとである（詳しくは『教育調査第134集 諸外国の教員』文部科学省、2006年3月、を参照のこと）。訪問したミネソタ州、ワシントン州などは両方ともに定期的に更新する制度をとっている。

ミネソタ州の場合、免許の有効期限である5年間で125時間(clock hours)に相当する単位の習得が義務づけられている。その単位には講座(instruction)の受講や職能成長活動(professional development activities)が含まれている。その内容は、たとえば2001年6月30日までが有効期限の場合、積極的な行動的介入方策(positive behavioral intervention strategies)、カリキュラムや教材のand accommodation、修正および適用、学力の多様な生徒のニーズに適切に見合った授業の在り方、といったものが含まれている。

シアトルがあるワシントン州の場合を詳しくみておこう。

2001年9月から、初任の教員およびワシントン州外から来ている教員すべてが、第一段階の教員免許としての5年間有効の研修教員免許(Residency Certificate)を取得しなければならなくなっている。その5年間の間に、第二段階の専門教員免許(Professional Certificate)を取得することが求められている。そして、5年ごとに更新が必要となる。同制度は1987年以降に導入されたものであり、それ以前には終身免許制度があったという

(シアトル市で特別教員をしている日系二世の教員からの情報)。

最初の研修教員免許を更新して専門教員免許に切り替えるための要件は、以下のプログラムのいずれかを修了することとなっている。

- ワシントン州専門教員基準委員会(Washington Professional Educator Standards Board)が認定した専門教員免許プログラム。
- 州専門教員基準委員会ワシントン州のプログラムに匹敵する上級レベルの教員免許プログラムを有する他州のプログラム。
- 全国専門教員基準委員会(the National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS)が専門教員免許に必要なものとして設置するプログラム

最初のワシントン州のプログラムは大学などが行う17種類のプログラムがある。そのすべてのプログラムが事前評価(Pre-Assessment)セミナー(3単位)、中核セミナー(9単位)および終了セミナー(3単位)で扱う内容は同じになっており、単位数も同じである。必要単位数はしたがって15単位である。

事前評価セミナーではワシントン州の専門教員免許についてまず学習する。次に、考え方を共有し、自らの教育実践の課題に取り組むためセミナーに参加している他の教員と協同で作業を行う。このセミナーの期間中、自分で3つの標準(standards)と12の基準(criteria)に照らして事前評価を行う。この事前評価では、これまでの経験、教育、知識、長所や短所を自省する。これに基づき、それぞれが自らの職能成長プランを作成する。成長のための次のステップのためのロードマップあるいは青写真であるこのプランに対し、職能成長チーム(Professional Growth Team)がフィードバックしたり助言を与え、教員が中核セミナーに進む前にプランを承認

するようになっている。

中核セミナーはプランに基づく個別プログラムとなっており、修士課程プログラム、夏期休暇の学習経験、学区や大学などが提供するコースなどへの参加によって履修が認められる。

終了セミナーではポートフォリオを作成する時間が与えられる。その過程で、これまでの学習と成長を振り返り、次のステップへの見通しを立てる。最後に、大学あるいはカレッジのそのポートフォリオを審査し、12の基準すべてを満たしていると判断された場合に、専門教員免許を取得できることを大学が州に勧告する。

いずれにしてもアメリカの場合、何らかの形で更新制が実施されている。その理由は何か。これまで多く指摘されていることは、教員給与が低いいため優秀な人材が集まらない、教員研修を担当する学区が適切な研修を実施しない、などから、定期的にその資質をチェックする必要があると指摘されている（前掲、佐久間）。

今回の調査では、都市部であるという条件がつくのかも知れないが、セント・ポールとシアトルの学区教育委員会が行っている教員研修を参観した折、それなりに充実していることが理解できた。

むしろ教員免許更新制導入のもっと大きな

原因は、やはりアメリカの教員の待遇の悪さのため優秀な人材が集まらないということにあるのではないだろうか。訪米中に入手した本（Daniel Moulthrop, Ninive Clements Calegari, Dave Eggers" Teacher Have It Easy: The Big Sacrifices and Small Salaries of America's Teachers", The New Press）では、そのきつい労働に比していかに教員給与が低いのか、そのため全米の教員の20%が副業をもっているとの現状が明らかにされていた。

もしも日本における教員免許更新制導入の背景の一つに、教員待遇の切り下げが意図されているとすれば、それはまさにアメリカモデルの悪しき模倣であろう。

## おわりに

教員免許更新制は2009年度から実施に移される。そのため、いま、大学を中心とした講習の内容、方法、評価などが検討されている。一方で、公教育費が抑制されつつあり、そのために教員の給与体系や水準の見直しも進んでいる。前首相が提唱した「美しい日本」づくりのスローガンの下で導入された教員免許更新制というアメリカ型のシステム導入が、日本の公教育の水準低下に拍車をかけることになることを危惧して止まない。