

教員養成の現状と課題 ——教員免許更新制度の終焉

Current Status and Issues in Teacher Training : The End of the Teacher Licensure Renewal System

市川治郎

ICHIKAWA Jiro

キーワード

教員及び教員志望者不足、教員養成の現状、教員免許更新制度

Keywords

Shortage of teachers and prospective teachers, Current status of teacher training, Teacher license renewal system,

I would like to clarify the current situation and issues through my own experience, based on the historical background, purpose and significance of this system, against the background of the social

problem of a drastic decrease in the number of aspiring teachers. And I hope that it will lead to an understanding that will contribute to the improvement of teacher training in the future.

1. はじめに

2020年に始まった新型コロナウイルス禍は世界的な規模で拡散し、多大な人的、物的被害を与え続けている。

このような非常事態下では、これまでの日常生活では想定することの難しかった様々な影響を受けて、私たちの生活全般に大きな不自由がもたらされている。

何よりも、安全で安心できる環境の中でこそ成果を上げ得る学校教育にとって未曾有の大打撃であり、人生の中で最も重要な成長発達の時期にある子供たちに、暗い影が投げかけられている。

そして学校教育を担う現場の教員にとっては、未知のウイルスと闘いつつ子供たちを守る、というこれまで以上に重い責任を果たさなければならないという困難がのしかかっている。

しかし、このような状況下でも、2009年（平成21年）から開始された、いわゆる「教員免許更新制度」は継続され、対象となる教員は定められた複雑な手続きを踏んで有料講習を受講し、所管する教育委員会における有料の更新手続きを経て自らの職務を遂行し続けてきた。

私は平成22年度（制度開始から2年目）、東京都教員として初回の教員免許状更新講習を複数の大学会場で受講したが、10年を経て一昨年度（令和2年度）、コロナ禍で対面講座が実施されないため通信講座の視聴により所定の単位を修得し、第2回目の教員更新講習を受講修了した。

初回の教員免許状更新講習を受講した時は現職の公立中学校長であり、教員免許状更新講習は申請すれば受講免除とすることもできた。

また現在は大学教員であるため、職務遂行上は全く不必要な講習受講でもあった。

しかし私には、40年にわたる教員生活に大きな影響を与えた教員免許状更新制度そのものへの強い思いとこだわりがある。

この論文では、教員志望者の激減という社会問題を背景として、この教員免許更新制度の歴史的経緯と趣旨や意義を踏まえ、自らの教員免許状更新講習受講体験等を通してその問題点を明らかにしたい。

令和4年（2022年）6月21日、この制度は様々な社会的批判を受けながら突然廃止が通知されると共に、新たな教員研修制度の導入が文部科学省によって示された。

これはこの制度の問題点を国として受け止め、改善を図ろうとしたようにも見える一方、かつて旧軍が退却を転進と言い換えて責任回避に走った歴史を彷彿とさせる。

そして、今日の教員不足の遠因ともなった天下の悪法とも言えるこの教員免許更新制度の消滅が、今後の教員養成の改善に資するきっかけになることに期待する。

2. 研究の目的

我が国においては近年、教員志望者の減少による教員採用選考の受験倍率低下が深刻な状況である。取り分け小学校や中学校など義務教育諸学校での倍率低下は危機的な状況であると言われる。

令和4年8月の時点で、文部科学省の調査報告によると教員採用選考試験の倍率低下がとてつもない状況になっている。

2021年度における全国教員採用選考の倍率は3.8倍であり、過去最低倍率となった1991年度の3.7倍に近付いている。小学校では倍率が2倍以下となる自治体もあり、最低倍率が1.4倍となった某県では、来年度に向けた教員採用選考を2回実施することになったという。

これから教員の定年退職が一斉に増加する時期に差しかかり、この状況が続けば教員不足はさらに絶望的な状況となることが予想される。

この事態に危機感を持った文部科学省では、「#教師のバトン」プロジェクトを開発した。

文部科学省「「#教師のバトン」プロジェクトについて」¹⁾によると、「令和の日本型学校教育を実現していくため、時代の変化に応じた質の高い教師を確保するためには、より一層の働き方改革の推進や処遇の在り方の検討を進めることに加え、教職を目指す学生や社会人の方に、現職の教師が前向きに取り組んでいる姿を知ってもらうことが重要です。そこで、令和3年2月に公表した『令和の日本型教育』を担う教師の人材確保・質向上プラン」を踏まえ、このたび「#教師のバトン」プロジェクトを新たに開始いたします。」としており、「教職の魅力上げ、教師を目指す人を増やす。教職の魅力の向上に向けた広報の充実（令和2年度以降検討・実施）発信力の高い者による広報や教職の魅力向上の機運を高めるためのサイトの設置等により、広報の充実を図る。」ことをねらいとしたプロジェクトであることが分かる。

そもそも「魅力のある」職業は、意図的に広報宣伝するまでもなく優秀な人材が集まる。それが自由主義、資本主義社会の大原則である。

つまり、教師（教員）を目指す人を増やす必要があるということは、現状では教師（教員）の魅力は不足しており、広報宣伝に努めなければ志望者すら集めることのできない、魅力に欠ける職業であると考えられることができる。

この研究では、魅力に欠ける職業としての教師（教員）養成の現状と課題を、自らの教員経験や教員免許状更新講習受講経験、それらの手続きを通して得た経験などを元に俯瞰し、今後の改善に向けた意見を示したい。

3. 教員養成の現状と課題～教員不足と志望者不足～

「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（中央教育審議会答申、平成 27 年 12 月 21 日）」²⁾では、学校を取り巻く環境変化として、「近年の教員の**大量退職**、**大量採用**の影響等により、教員の経験年数の均衡が顕著に崩れ始め、かつてのように先輩教員から若手教員への知識・技能の伝承をうまく図ることのできない状況があり、継続的な研修を充実させていくための環境整備を図るなど、早急な対策が必要である。」とした。（一部引用。ゴシック体部分は著者による書体の変更）

私がここで最も注目したいのは、我が国の公教育の根幹を担う中央教育審議会答申で、教員一人一人を一個人として扱わず、あたかも目方で図るのかのごとく「大量」という文言で表現したことである。

些細な言葉尻をあげつらうつもりではないが、多数の教員が定年により退職し、新規に多数の教員が採用された事実を、わざわざ「大量退職、大量採用」と言い換え、あたかも教員全体を目方で測るように個人を否定したのである。

私は答申公表時のパブリックコメント募集の際にこの問題の重大性を指摘したが、なしのつぶてであった。

確かに「大量～」とは、国語的な文言の使用方法としては間違っていない。

しかし、「大量破壊兵器」や「大量虐殺」など、人間に関連させて熟語使用する場合は、マイナスイメージを生み出すことを忘れてはならず、あえてそれを承知の上で使用したことの問題は大きいといえよう。

それは、国の政策として教員不足を解消するため、なりふり構わず多くの教員を採用したが、その後の少子化で教員定数を越えた分が不要となり長年新規教員不採用を継続してきた。

ところが一斉に定年退職の年限に達してまた教員不足になったので、再びなりふり構わず多くの新規教員を採用した。

それについて、採用する側の本心では教員一人一人の資質や能力などはどうでもよく、ただその分量の多寡が問題なのだ、とでも言わんばかりに、教員採用計画の無策を露呈したことに他ならない。

次に、現在の教員不足と志望者不足の様々な原因を考えてみたい。

近年、いわゆる「ブラック企業」の問題がクローズアップされており、厚生労働省ホームページ³⁾ではその一般的な特徴として(1)労働者に対し極端な長時間労働やノルマを課す(2)賃金不払残業やパワーハラスメントが横行するなど企業全体のコンプライアンス意識が低い(3)このような状況下で労働者に対し過度の選別を行うなどと指摘している。

また、厚生労働省統計⁴⁾によると、教育、学習支援業における就職後3年以内の離職率は、平成15年から平成30年までの15年間はほぼ変わらず45%から50%にも達しており、これは教員になった者のほぼ半数が3年以内に辞めてしまうということでもある。

このように採用後短期間での離職率が高いということや、教員の精神疾患の増加や超過勤務による長時間労働の問題を考えた時、学校がいわゆる「ブラック企業」と同様の状態になっているとも考えられる。

では、教員が働いている学校という職場環境は、本当に「ブラック企業」と同じなのだろうか。厚生労働省が示した一般的な特徴に照ら

して確認してみる。

まず教員の長時間労働や残業時間について、学校の種別ごとにその状況をまとめてみる。

小学校の場合、在籍する児童の発達の段階を考慮すると、教員は片時も児童から目を離すことは難しい。

つまり登校時から下校時まで、児童の行動すべてを把握し続ける必要がある。それはいつ何時、児童が不測の事態に遭遇して危険な状況に陥るか分からないからである。

従って授業時間中はもちろん、休み時間も給食時間もすべて教員の管理下に置く必要がある。

そうすると担当する教員は、たとえ児童が休み時間に楽しく遊んでいる時もずっとそれを観察していることになる。

また昼食時間は児童と一緒に給食を食べる給食指導を行うことになる。教員自らの生理現象で便所に行くこともままならない。

小学生のクラブ活動時間は中学生や高校生より短いので、教員が放課後に拘束される時間も短いのではないかと考えられがちである。

しかし児童が学校に居る間はほとんど授業準備や教材準備はできないので、必然的にそれらは勤務時間終了後や自宅への持ち帰り作業となる。

さらに小学校では学級担任制が基本であるため、自分の担任クラスのすべての責任を一人の担任が抱え込むことにつながり、担任としての重責から自らの体調不良も我慢して勤務し続けるような傾向もみられる。

中学校の場合、生徒を四六時中観察している必要性ということでは小学生より低くなる傾向がある。

何よりも教科担任制になることから、異なる学級の生徒を対象に、授業時間ごとに入れ替わり自分の担当する教科を指導するという変化がある。

その意味では小学校の様にずっと一つの学級を一人で見続けるという閉塞感は減少する。

しかし基本的に50分を1単位時間とした授業を週あたり20コマ程度担当することになるので、わずか5分から10分程の休憩時間に教室間を慌ただしく駆け足移動しながら授業を続けており、ゆとりを持って全体を見渡せる様な状況ではない。

その上、中学校からは放課後の部活動指導という時間が加わり、それは勤務時間開始前の午前7時頃から始まり、勤務時間終了後まで続くことが多い。

そのため中学校においても、授業準備や教材準備は勤務時間終了後や自宅への持ち帰り作業となっている。

発達の段階を考慮すると青年期に差し掛かる中学生では問題行動の増加などの課題に対応する必要性が増して来る。

長期休業をきっかけとして不法行為、夜遊びや家出など問題を起こす生徒も出て来る。

それらは家庭や地域の問題であっても生徒が所属する中学校の教員が中心になって対応せざるを得ないことが多い。

さらに中学校は義務教育の修了学年であるため、高等学校など上級学校への進路指導にも多くの時間を充てる必要があり、これも担任や進路指導担当教員などの大きな負担になっていることが多い。

高等学校の場合、小学校や中学校に比較すると教員の学校における拘束時間は減少する傾向がある。

一方で生徒は大人と同じような行動をするようになり、問題行動も

より重大になり、様々な突発的事態に対応する必要性が増える。

かつて高等学校は義務教育ではないということから、退学者数の増加が問題にされたこともある。

しかし現在ではほとんど義務教育に準じた高校進学率の高さもあり、中途退学者を出すことは学校としての努力不足であるかのようにとらえられることが多く、たとえ生徒の能力不足や怠学と考えられるようなケースであっても、一度入学させた学校の責任として一定の教育水準まで引き上げるための様々な支援に取り組むことが求められている。

それは高等学校教員の負担増につながっている。

しかしこれら小学校、中学校、高等学校における長時間労働や残業時間の問題については、果たして労働者である教員に対し、命令権者である管理職から極端な長時間労働やノルマが課されていると言い切れるかどうかは分からない。

つまり明確な職務命令としてこれらの不当とも言える長時間労働が実施されているかどうか、ほとんどの場合不明瞭なのである。

そもそも「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」及び「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」によれば、教員に超過勤務を命じることができるのは次の四つの項目だけである。(1)生徒の実習に関する業務(2)学校行事に関する業務(3)教職員会議に関する業務(4)非常災害等やむを得ない場合に必要業務

ただし、これに関わる業務であっても超過勤務を命じることができるのは「臨時または緊急にやむを得ない場合」に限られている。

そして超過勤務に対する賃金としては、毎週8時間程度の超過勤務が行われていると想定して一律に教職調整手当が一定割合で支給されるものの、一般的な企業で支払われる様な残業手当に該当する制度はない。

不幸なことであるが、新規採用された教員が長時間労働を続けた挙句に命を落とし、それが労災認定されたことが大きな社会問題として報道などで取り上げられたことがある。

この場合は確かに長時間労働があったということが公的にも認められたのであるが、だからといって教員の仕事はすべて長時間労働で成り立っているなどということにはならない。

丁度同じ頃、有名な大手宣伝広告会社の新入社員が過重労働を苦に自殺した事件があり、我が国の労働環境が全体的に長時間労働で成り立っていることの問題が徐々にクローズアップされた。

そこで学校を所管する教育委員会や文部科学省でも、教員の労働実態調査に力を入れるようになったのである。

私自身も東京都教育委員会事務局の充当指導主事時代に、平成14年頃から勤務時間の実態調査を繰り返し受けた記憶がある。

指導主事というのは教育に一定の専門性がある教員が、教育委員会の様々な事務的業務を行なっているのであるが、その長時間労働は伝説的かつ異常なものであった。

平成11年度から平成15年度までの5年間、私は所属する高等学校現場を離れ東京都庁で指導主事として勤務したのであるが、朝は9時開始であるものの勤務終了は連日23時半過ぎであった。

毎夜終電車で帰宅した。

なぜそれほどの長時間労働になったかと言えば、昼間はずっと苦情や相談の電話を受け付けていたからである。

自分の所属する課のわずか15名の担当指導主事は、当時は2百校以上あった全ての都立高等学校の苦情や相談に対応していた。

いつも朝から晩まで電話は鳴りっぱなしであった。

つまり毎日10時間ぐらいは電話対応に当たり、日が暮れてから自分の本来業務である事務作業に取り組んでいた訳である。

しかし、その様な非人間的な勤務状態を上司から注意されることは一度もなかった。と言うよりむしろ上司はその様な高度経済成長時代の猛烈サラリーマンの様な働き方を望んでいた。

ある時どうしても避けられない私用ができたため、22時過ぎに退庁しようとして「お先に失礼します。」と挨拶した私に対し、「あれ、市川さんもう帰っちゃうの?」と上司や先輩たちは笑いながら声がけしたのである。

私は、その時の悔しさと失望感を忘れることができない。

連日の長時間労働も、それが都立高校のために誰かがやらなければならない必要な仕事だと思い、また自分だからこそ耐えられるという自負心に支えられて取り組んでいた。

しかしこの心無い一言で、本当に自分たちは使い捨ての一兵卒と同じであり、たとえ長時間労働で命を落としてもスペアはいくらでもあるという実態を悟った。

それでも長時間労働の実態調査はあった。

それはどこかの議員が問題提起したからである。

議員から議会質問があると、都庁各局は議会対応に追われる。

それはおそらく全国どこでも同じ光景であろう。

議会対応は教育委員会事務局として最も重要とされた業務であった。勤務実態調査もある意味で議会対応であったから疎かにされることはなかった。

一日の勤務状況を事細かく記入した様式を提出した覚えがある。

それも同じような調査を何回も作成提出した。

しかし私たちの勤務実態が改善されることはなかった。

おそらくその結果は議会に提出され、議員たちが満足して終わっただけなのであろう。

あるいはその調査は文部科学省からのものであったのかもしれない。

とすれば、文部科学省からの調査は国会の要請によるものであったに違いない。

教員の超過勤務を問題にした国会議員が求めたのであろうか。

それが長い年月を経て今日の「働き方改革」につながっているのであるとすれば、無駄であったと言い切ることはできない。

しかし少なくとも当時調査を受けた私たちの世代には何のメリットもなかった。

私たちはそのような調査を、「調査のための調査」と呼んでいた。

勤務実態調査を何度繰り返しても勤務実態が改善されないのであるから、その様な手間のかかる調査そのものを忌み嫌う様になった。

従ってその後、学校現場の長時間労働が問題にされるようになった時、あまり深刻にとらえることはなかった。

学校現場の教員がいくら忙しいからと訴えても、自分たち指導主事の様に毎日終電車で帰るような人はいないだろうとたかをくくっていたのである。

指導主事として担当した高等学校では、小学校や中学校ほどの業務量過剰に陥る教員は想定できなかったからでもある。

しかし同僚指導主事の中には、学校に求める様々な新しい事業の問題を指摘する者もいた。

例えば最近の東京オリンピックでは、各学校にオリンピック教育が求められた。

もちろんオリンピック教育推進校なる特別な研究推進校も指定されたが、全ての学校で東京オリンピックを教育機会として何らかの取り組みを行うよう、所管する教育委員会から通知されたのである。

オリンピックだけであればそれは意義あるものとして教育効果もあるだろう。しかし毎年、次から次に新規事業への取り組みが学校に求められてきたのである。

社会の変化に対応した教育課題としては、人権推進教育や読書教育の推進、言語活動やコミュニケーション能力育成、防災教育や地域連携活動の推進などがある。

いじめ防止や体罰の根絶、薬物乱用の防止、ネットいじめや犯罪の防止など、問題解決のための事業もある。

数え上げればきりの無いこれら新規事業は、一度始めると終了通知はなく、毎年積み重なって増えて行った。

つまり一般企業で社会のニーズに敏感に responding 行われる様なスクラップアンドビルドという概念は無く、学校現場では常にビルドアップアンドビルドを続けて来たのである。

屋上屋を重ねるので、業務量過多になるのも当然のことといえよう。

学校現場の教員を追い詰めたもう一つの取り組みに触れたい。

それは人事考課制度に基づく教員の業績評価である。

かつて職員団体の組織率が高かった時代には、管理職による勤務評定に反対する闘争があった。

当時はまだ一般教員の側の力が強かったため、教員一人一人に対する業績評価は公表されず、給与に反映されることもなかった。

しかし教員の能力開発という名目で導入された人事考課制度は、教員に業務に対する年間目標やその達成度合い、所属する学校組織への貢献度合いなど、様々な面から自己評価させ、その情報を管理職による業績評価にリンクさせた。

そして現在では、業績評価による給与の増減につながっている。

かつては反対された勤務評定であるが、現在は職員団体の組織率低下もあり反対できる勢力はない。

ある意味、所管する教育委員会や管理職の言いなりとなっている。

日々の増大する業務に加え、詳細な自己申告書の作成、管理職との面談が行われている。

その中で、教員一人一人の仕事への取り組み具合をどのように管理職が把握できているのかが問題になることもある。

デスクワークであれば、同室内の10人程度の部下の行動を把握することはできるであろう。

しかし40～50人の教員の行動を、それも管理職が見ていない場面での行動全てを把握することなどではできない。

そこで管理職としては教員が自己申告書に記載した内容と学校組織目標に照らし合わせて貢献度合いの参考にしたり、部下の副校長や主幹教諭から情報収集して評価することになる。

評価を付けられた教員からは当然のことながら不満の声も上がる。

ほとんどの教育場面を見ていない管理職が、教員の成績を付けているに等しいのであるから、業績評価に関して当該教員の納得を得ることは難しい。

そしてこのようなある意味不合理な業績評価に対する反発も、教員の魅力を削ぐ一因になっている。

4. 教員養成及び教員免許状更新講習に係る根拠法令

これまで、今日の教員不足と志望者不足の状況を述べてきたが、現

在の教員養成及び教員免許状更新講習の法的根拠となっているのは「教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律」⁵⁾であり、以下にその抜粋を示す。

2 この法律で「免許管理者」とは、免許状を有する者が教育職員及び文部科学省令で定める教育の職にある者である場合にあってはその者の勤務地の都道府県教育委員会、これらの者以外の者である場合にあってはその者の住所地の都道府県教育委員会をいう。

4 第一項の規定にかかわらず、その免許状に係る別表第一から別表第八までに規定する所要資格を得た日、第十六条の二第一項に規定する教員資格認定試験に合格した日又は第十六条の三第二項若しくは第十七条第一項に規定する文部科学省令で定める資格を有することとなった日の属する年度の翌年度の初日以後、同日から起算して十年を経過する日までの間に授与された普通免許状（免許状更新講習の課程を修了した後文部科学省令で定める二年以上の期間内に授与されたものを除く。）の有効期間は、当該十年を経過する日までとする。（1）
第九条の次に次の三条を加える。

（有効期間の更新及び延長）

第九条の二 免許管理者は、普通免許状又は特別免許状の有効期間を、その満了の際、その免許状を有する者の申請により更新することができる。

2 前項の申請は、申請書に免許管理者が定める書類を添えて、これを免許管理者に提出してしなければならない。（2）

3 第一項の規定による更新は、その申請をした者が当該普通免許状又は特別免許状の有効期間の満了する日までの文部科学省令で定める二年以上の期間内において免許状更新講習の課程を修了した者である場合又は知識技能その他の事項を勘案して免許状更新講習を受ける必要がないものとして文部科学省令で定めるところにより免許管理者が認めた者である場合に限り、行うものとする。（3）

（免許状更新講習）

第九条の三 免許状更新講習は、大学その他文部科学省令で定める者が、次に掲げる基準に適合することについての文部科学大臣の認定を受けて行う。

一 講習の内容及、教員の職務の遂行に必要なものとして文部科学省令で定める事項に関する最新の知識技能を修得させるための課程（その一部として行われるものを含む。）であること。（4）

三 講習の課程の修了の認定（課程の一部の履修の認定を含む。）が適切に実施されるものであること。

四 その他文部科学省令で定める要件に適合するものであること。

2 前項に規定する免許状更新講習（以下単に「免許状更新講習」という。）の時間は、三十時間以上とする。（5）

3 免許状更新講習は、次に掲げる者に限り、受けることができる。

一 教育職員及び文部科学省令で定める教育の職にある者

二 教育職員に任命され、又は雇用されることとなっている者及びこれに準ずるものとして文部科学省令で定める者（6）

（教育職員免許法の一部改正に伴う経過措置）

以下この条において「旧免許状所持者」という。）については、第一条の規定による改正後の教育職員免許法（以下「新法」という。）第九条第一項及び第二項の規定にかかわらず、その者の有する普通免許状及び特別免許状（前条第二号に掲げる規定の施行の日以後に新たに授与されたものを含む。）には、有効期間の定めがないものとする。（7）

2 旧免許状所持者であって、新法第二条第一項に規定する教育職員

(第七項において単に「教育職員」という。)その他文部科学省令で定める教育の職にある者(以下「旧免許状所持現職教員」という。)は、次項に規定する修了確認期限までに、当該修了確認期限までの文部科学省令で定める二年以上の期間内において免許状更新講習(新法第九条の三第一項に規定する免許状更新講習をいう。以下同じ。)の課程を修了したことについての免許管理者(新法第二条第二項に規定する免許管理者をいう。以下この条において同じ。)による確認(以下「更新講習修了確認」という。)を受けなければならない。(8)

3 修了確認期限は、次の各号に掲げる者の区分に応じ、当該各号に定める日とする。

一 前条第二号に掲げる規定の施行の日から起算して十一年を経過する日までの期間内でその者の生年月日及びその者の有する免許状の授与の日に応じて文部科学省令で定める年度の末日を経過していない旧免許状所持者(次号に掲げる者を除く。)当該末日

二 その修了確認期限までに更新講習修了確認を受けた旧免許状所持者 当該修了確認期限の翌日から起算して十年を経過する日の属する年度の末日 (9)

5 旧免許状所持現職教員(知識技能その他の事項を勘案して免許状更新講習を受ける必要がないものとして文部科学省令で定めるところにより免許管理者が認めた者を除く。)が修了確認期限までに更新講習修了確認を受けなかった場合には、その者の有する普通免許状及び特別免許状は、その効力を失う。(10)

7 旧免許状所持者(旧免許状所持現職教員を除く。)が更新講習修了確認を受けずに修了確認期限を経過した場合には、その者は、その後、第三項第三号に規定する免許管理者による確認を受けなければ、教育職員になることができない。(11)

8 免許管理者は、更新講習修了確認若しくは修了確認期限の延期を行ったとき、又は第五項の規定により免許状が失効したときは、その旨をその免許状を有する者、その者の所轄庁(新法第二条第三項に規定する所轄庁をいい、免許管理者を除く。)及びその免許状を授与した授与権者(新法第五条第七項に規定する授与権者をいい、免許管理者を除く。)に通知しなければならない。(12)

(検討)

第八条 政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況等を勘案し、新法第十条及び第十一条に規定する免許状の失効及び取上げに係る制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

2 政府は、附則第一条第二号に掲げる規定の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況等を勘案し、附則第二条に規定する旧免許状所持現職教員の免許状更新講習に係る制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

(内閣総理・文部科学大臣署名)

5. 根拠法令に係る解釈と説明

(1) に関して

この法律が成立する以前は、この免許状に有効期限はなかった。つまりこれ以前に取得した者にとって、取得時の約束は反故にされた訳である。他に様々な国家資格の中で、現在でも有効期限が定められていないものは、医師、弁護士、税理士、司法書士などである。

一方、操縦士のように半年から1年ごとに航空身体検査を受けて

更新しなければならない国家資格もある。

また、航空整備士のように航空機の型式ごとに細かく限定される国家資格もある。

言うまでもなく国家資格の免許は、当該業務を安全確実に実施するための保証書であるから、必要な知識や技能のない者に与えてはならないし、当該業務に必要な知識や技能が社会の変化や技術革新などによって更新されなければならないとすれば、一定の有効期間を定めて研修や講習あるいは試験により能力を高めなければならない。

そうであるとすれば、日々進歩の著しい医療現場に立つ医師免許に有効期間がないのはなぜか。

最難関とも言われる司法試験に合格したとはいえ、日々社会の変化に対応して新たな判例が示される司法の世界に向き合う弁護士資格に有効期間がないのはなぜか。

それらが問題にされないのは、医師や弁護士が時代の変化に対して的確に対応して社会の要請に答えているということであろうか。

裏返せば、かつての教員は免許状に有効期間を定める必要がないぐらい優秀であったが、現在の教員は一定の期間ごとにチェックを受けないと業務に差し障りがあるほど能力が落ちたということであろうか。

(2) に関して

申請には当然費用がかかる。

私が一昨年更新した際の手数料は3千3百円であった。

もちろん書類のコピーや郵送代は別途必要であり、申請に当たっての前提条件となる更新講習を受講するための費用は講習形態により異なるが、私の場合は初回が5万円、2回目が3万円程度であった。

この免許は教員の職務遂行以外に使うことはできず、現職教員にとっては職業継続に不可欠の資格でありながら、全額私費で賄わなければならないことには大きな問題があると考ええる。

通常、他業種において職務継続に必要な国家資格などの更新に当たっては、所属する組織が全額費用負担することが多い。

さらにそのために必要な期間は研修期間などとして扱われるものであるが、教員免許状更新講習については個人の資格継続として扱われるため、年次有給休暇を取得したり、長期休業中に受講したりして対応しなければならず、これも教員の多忙感や負担増に直結している。

(3) に関して

全ての教員が受講するのではなく、免許状更新講習が免除される人々がいるということである。

具体的には、校長(園長)、副校長(副園長)、教頭、主幹教諭または指導教諭、教育長、指導主事、社会教育主事、その他教育委員会において学校教育又は社会教育に関する指導等を行う者などである。

確かに指導主事や一部校長の中には、教育に関する専門的知識や経験を生かして、教員研修の講師として指導的な役割を担う者も多い。

しかし、そうであるからと言って今日的な重要課題である免許状更新講習の部外者であって良いはずはない。

指導主事も校長も教育職であり教員である。一般の教員には大きな負担を与えておきながら、あたかも特権階級であるかのように免除され、これ幸いとばかりにあぐらをかいていて良いのだろうか。

つまりこのような学校教育の指導的な立場にいる人々こそ、むしろ免許状更新講習の内容や実態を知らないのである。

(4) に関して

制度開始から20年を経ているので最近では多くの大学で講習が用意されるようになったが、開始当初は開講講座が少なく、私も初回更

新時には講座探しに苦労した。

(5) に関して

必修講座 6 時間、選択必修講座 6 時間、選択講座 18 時間で合計が 30 時間となるが、自分が選択受講したいと思うような内容の講座がほとんど見当たらない。

(6) に関して

これは、誤解や更新忘れの原因になりがちな項目である。つまり現職教員やこれから現職教員になる者以外は、更新講習を受講することができないのである。何らかの事情で途中退職し、その後教員になる意思なく更新年限に達した教員は受講できないことになる。そこが運転免許更新と大きく異なるところであり、いわゆるペーパー・ティーチャーという発想はされていない。

(7) に関して

これも分かりにくい項目である。有効期間の定めがなかった旧免許状に有効期間を作ったから更新講習を受講して免許更新するのではなく、有効期間はないが定められた期日までに更新講習を受講して免許更新申請をしないと更新されないということであり、更新されていない免許状の効力はないという意味である。新免許状を取得してから 10 年の期限で更新申請を計画していたところ、旧免許状は有効であることから更新期限を過ぎて失効してしまった例が多い。もちろん現職教員が更新しなければ免許の効力を失い失職することになり、その数が多いことが社会問題になっている。

(8) に関して

この場合の免許管理者というのは教員の任命権者である都道府県教育委員会であり、更新講習を受講して修了証をもらっても、教育委員会で修了確認を受けないと免許が失効してしまい、これも失職原因として問題になっている。

(9) に関して

この項目により、免許更新は免許取得年度ではなく本人の生年月日により 10 年刻みでグループ分けされていることが分かる。私は第 2 グループであるが、昭和 30 年 4 月 1 日以前に出生した者には免許更新の必要がない。

(10) に関して

前述の (7) の通り、効力は失うが免許状としての有効期限はないので、旧免許状の修了確認期限を守らなければならない。

(11) に関して

これはあまり深刻な問題ではない。現職教員でなければ更新講習は受講できないのであるから、これから教員になろうと思ってから受講し、修了確認をすればよいのである。

(12) に関して

免許状の失効は免許管理者にとっても極めて重大な事態である。教員一人一人の履歴事項を明確に把握していなければ免許管理は難しいといえよう。現状は免許更新該当者を数年前から各校の校長に通知し、校長が本人とやり取りして更新講習の受講や確認申請の手続きをバックアップしている。それでも錯誤による更新漏れや免許失効による失職が後を絶たない。

6. 法成立時のパブリックコメントから

平成 21 年時点における、文部科学省による「教員免許更新制の導入に対する一般の方からの意見の概要」⁶⁾によれば、その内容は以下の通りである。

現在に至るこの制度の問題点がすでに開始時点で指摘されていたことに注目していただきたい。これらの疑問や問題点、特に消極的（否定的）な意見に真剣に対応していれば、現在のような問題は発生しなかったといえよう。

1. 導入の基本的な考え方

(1) 積極的な意見

時代の変化への対応等 更新制は、生涯学習社会における時代の変化への対応を考えた場合、必然性はある。【大学教職員】

更新制は、多くの国民に学校教育への関与を呼びかけるものとして活用する未来志向の制度にする必要がある。【大学教職員】

指導力不足教員への対応等 指導力不足教員は、教員としての自覚を持っていないと感じられるため、教員の立場を再認識するための更新制であって欲しい。【大学生】

その他 更新制導入のメリット・デメリットや、運営コストをもう少しわかるように説明してもらえれば、国民の誤解もなくなる。【自営業】

不適格教員への対応は、別制度できちんと対応していることを、もっと知らしめる方が良い。【自営業】

養護教諭を含めた全ての普通免許状に同等に更新制を適用する方針は良い。【教職員、団体】

(2) 消極的な意見

過去の中教審答申との関係 過去の中教審答申で否定された更新制を導入する必要はない。更新制の代わりに 10 年経験者研修が導入されたのだから、その検証なしに更新制を導入する整合性がない。【教職員、公務員、団体職員、会社員、自営業、団体、その他】

指導力不足教員に対する措置との関係 指導力不足教員に対する研修制度が整備されているので、更新制の導入は、屋上屋を重ねることになる。【教職員、公務員、団体職員、主婦、団体、その他】

社会人活用や他の資格制度との関係 教員に更新制を導入することは、民間人校長や、特別免許状による社会人教員等と整合性が取れず、医師や弁護士等、他の制度との整合性が取れない。【教職員、公務員、団体職員、団体、その他】

教員の多忙化や負担増 更新制によるこれ以上の研修は、教員の多忙化につながり、子どもと接する時間を減らすとともに、教職に対する意欲を失わせることにつながる。【教職員、公務員、その他】

日本の教員は、教育実践を通じた研修や相互の学び合いによって資質向上を図っているので、教育行政はその支援に徹するべきで、新たな負担を課すべきではない。【教職員、公務員、団体職員、団体、その他】

雑務や種々の対応に追われ、教科指導に落ち着いて取り組むことができず、教職員が教材研究や授業実践について話し合うこともなくなってきた中で、更新講習を行っても、資質向上にはつながらない。【教職員】

教員不足につながる ペーパーティーチャーが大幅に減少するだろうが、山間へき地を抱える地域では、これらの者を頼りに臨採や非常勤講師を採用しているので、導入すべきではない。【教職員、団体職員】

採用試験を受ける意思のない者は更新しないので、臨時講師に来てもらえる者は、採用試験を受ける 30 歳半ばの者ばかりとなり、教員不足に陥ると思われる。【教職員】

その他 教育に対する様々な要求や問題を解決するのは、免許状の問題ではなく、教育条件や子どもを取り巻く環境にあるので、その問題の解決が優先である。【教職員】

免許状は、ある一時期に知識技能試験に合格したという意味しかなく、実際の資質能力の向上は、業務を遂行する中で経験や研修で行えない。免許状は、過去の証明に過ぎず、現在及び未来の保証とはなり得ない。【教職員】

教員は学校全体で子どもを育てるのであり、それが親としても安心につながる。単に更新制を導入すれば良いという考え方は、親の願いに無縁である。【無職】

2. 具体的な制度設計

(1) 積極的な意見

柔軟な制度設計 更新制は一律に適用するのではなく、専修免許状取得者については、専門教科を免除したり、現職教員については内容を簡素化する等、柔軟な制度にした方が良い。【教職員】

免許状の有効期限は10年が適当 免許状の有効期限を10年に設定する必要性は認められる。更新制に伴い、課程認定大学の責任も大きくなるので、大学の質的向上を望みたい。【大学教職員、団体】

更新講習の受講に加えて試験の実施 任命権者が実施する更新講習では、判断が甘くなるので、受講後、全国一律の試験を実施し、合格者のみが更新できるようにしてもらいたい。【公務員】

小学校教員については、新たな教育技術の知識を付与する再教育の観点から、技術力検定制度の要素を持った更新制とすべきである。【大学教職員】

複数免許状保有者の取扱い 複数免許状に係る更新講習を1回とすることは良いが、手続きの面でも配慮してもらいたい。【教職員】

<現職教員等にも適用すべき> 更新制の目的は、不適格教員のふい落としではなく、教員の能力のブラッシュ・アップなので、現職教員へも適用した方が良い。【大学教職員】

更新制により、ペーパーティーチャーに教員としての資質があるかどうかを確認する必要はある。【公務員】

(2) 消極的な意見

更新講習の量・質に対する懸念 単なる講習の受講だけで、日々の教育実践が良くなり、意欲が喚起されるとは思えない。【教職員】

課程認定大学における更新講習について、一定水準以上の質が確保できるのか、疑問である。【主婦】

2単位程度の講習では、時代の変化に対応する力量が付かないのではない。【教職員、大学教職員、その他】

受講すれば、全ての教員が更新できるようにすべきである。テストやレポートを課し、その評価で更新を決めるのであれば、教員に大きな負担がかかる。【教職員】

現職者がペーパーティーチャーと同じ更新講習を受けることに反対である。【教職員、公務員、その他】

複数免許状保有者の取扱い 複数免許状保有者は有利であると誘導したい提案と感じる。【教職員】

現職教員等への適用は反対 現に教員免許状を有する者に適用することは、法制度上の整合性が取れない。【教職員、公務員、団体職員、団体、その他】

ペーパーティーチャーへの更新制の適用については、教職に就いた後にすべきである。【大学教職員】

膨大な事務量や費用負担 数百万人にもなる免許状取得者の更新手続は、都道府県教育委員会等の事務量を膨大なものにし、費用負担も膨大になる。【教職員、公務員、団体職員、主婦、団体、その他】

教員が更新に係る費用を負担するとなると、生活に大きく影響する。

【教職員】

(3) その他の意見

育児休業により更新講習を受講できずに免許状が失効する可能性もある。病気や家族の介護によって休職する場合もあるため、工夫が必要である。【教職員、大学教職員】

例えば、免許と登録の二段構成とし、登録に有効期限を設けて、登録の更新時に知識更新を行うのはどうか。更新対象者が現職に限られるし、現職教員の既得権（免許は無期限）を侵害しない。【その他】

グレード（ポイント）制を導入したらどうか。良い取組みや成果を挙げた教員にはポイントを加算し、一定のポイントに達すれば、休暇を付与したり研修に参加できるといったものが良い。【教職員】

7. 現在に至る教員免許更新制度の概要

前記4.で示された法律の実際的な運用に当たって、以下の通り文部科学省により「教員免許更新制」⁷⁾としてその概要が示されている。この概要には、前記パブリックコメントに示された消極的（否定的）な意見に応えるような工夫がなされていないことに問題があるといえよう。

教員免許更新制の概要

平成19年6月の改正教育職員免許法の成立により、平成21年4月1日から教員免許更新制が導入されました。

1. 目的教員免許更新制は、その時々で教員として必要な資質能力が保持されるよう、定期的に最新の知識技能を身に付けることで、教員が自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ることを目指すものです。①

※不適格教員の排除を目的としたものではありません。

2. 基本的な制度設計について

原則的に、有効期間満了日（修了確認期限）の2年2ヶ月から2ヶ月前までの2年間に、大学などが開設する30時間以上の免許状更新講習を受講・修了した後、免許管理者（都道府県教育委員会）に申請する必要があります。

また、有効期間の延長（修了確認期限の延期）が可能な理由に該当する場合や講習の免除対象者に該当する場合には、そのために必要な申請などの手続きを行います。②

3. 更新講習の受講対象者について

(1) 現職教員 (2) 実習助手、寄宿舎指導員、学校栄養職員、養護職員 (3) 教員採用内定者 (4) 教育委員会や学校法人などが作成した臨時任用（または非常勤）教員リストに登載されている者 (5) 過去に教員として勤務した経験のある者 (6) 認定こども園で勤務する保育士 (7) 認可保育所で勤務する保育士 (8) 幼稚園を設置している者が設置する認可外保育施設で勤務する保育士など

4. 免除対象者について

免許状更新講習を受講せずに免許管理者に申請を行うことによって免許状を更新できる者（免除対象者）は以下のとおりです。(1) 優秀教員表彰者 (2) 教員を指導する立場にある者・校長（園長）、副校長（副園長）、教頭、主幹教諭または指導教諭・教育長または指導主事・免許状更新講習の講師など③

※知識技能が不十分な者は不可

5. 有効期間の延長（修了確認期限の延期）

指導改善研修中や、以下の事由により免許状更新講習を受講・修了することが困難である場合、免許管理者に申請を行うことによって、相

当の期間を定めて免許状の有効期間を延長（修了確認期限を延期）することができます。④(1)休職中であること(2)産休、育休、病気休暇、介護休暇中であること(3)地震、積雪、洪水その他の自然現象により、交通が困難となっていること(4)海外派遣中であること(5)専修免許状取得のための課程に在籍していること(6)教員となった日から有効期間満了日（修了確認期限）までの期間が2年2ヶ月未満であることなど

なお、有効期間の延長（修了確認期限の延期）ができる者は以下のとおりです。⑤○有効期間の延長ができる者（新免許状所持者）(1)教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭及び講師(2)校長（園長）、副校長（副園長）、教頭、実習助手、寄宿舎指導員、学校栄養職員、養護職員(3)指導主事、社会教育主事など⑥

○修了確認期限の延期ができる者（旧免許状所持者）(1)教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭及び講師(2)校長（園長）、副校長（副園長）、教頭(3)指導主事、社会教育主事など⑦

6.2 免許状更新講習の実施形態

講習の開設は、長期休業期間中や土日での開講を基本とするとともに、受講しやすいように、通信・インターネットや放送による形態なども認められています。⑧

6.4 免許状更新講習の内容

受講者は、本人の専門や課題意識に応じて、教職課程を持つ大学などが次の3つの領域で開設する講習の中から必要な講習を選択し、受講する必要があります。(1)必修領域（6時間以上）全ての受講者が受講する領域(2)選択必修領域（6時間以上）受講者が所有する免許状の種類、勤務する学校の種類又は教育職員としての経験に応じ、選択して受講する領域(3)選択領域（18時間以上）受講者が任意に選択して受講する領域⑨

8. 教員免許更新制度の問題点とその終焉

なお、文中のゴシック体○番号箇所は、前記7.の○番号に対応する説明箇所である。

①に関して

教員が自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ること難しくなったからこそ、教員の魅力がなくなり、教員志望者が減少しているのである。

②、③、④、⑤、⑥、⑦に関して

免除や延長の対象となる条件を確認すると、更新講習を受講する対象者がいかに不公平に取り扱われているか分かる。この制度が本当に「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上」をねらいとしたのであれば、学校の最高責任者である校長はもちろん、学校に指導助言する権限のある指導主事など、むしろ管理的、指導的な立場にいる者こそ率先して更新講習を受けなければならないはずである。

⑧、⑨に関して

安易な受講方法が設定されている。受講しなければ失職するほど重要な更新講習を、休みの日に受講せよということである。その上、子供たちへの直接対応が原則である教育者向けの講習が、通信やインターネットでも手軽に受講できるという安易さである。さらに、受講できる講座の内容は選択講座といえどもその選択自由度は限定されており、さらにその選択講座の内容も、現職教員にとって十分満足できるとは言えないもので含まれており、これも受講者を失望させる原因となっている。

9. まとめ

冒頭に述べた通り、この悪法は廃止された。

文部科学省による教員免許更新制度についての改善や検討が進み、現在の教員不足やコロナ禍の問題、多数の否定的意見などが寄せられる中、2021年8月23日の文部科学大臣会見により廃止の方向性が示され、それが1年を経ずして実行されたのである。

これまでほとんどの場合、国や文部科学省は自らの施策の誤りを認めたことがなかったが、今回も「発展的解消」という文言が使われた。

これは旧軍が「退却」を「転進」と言い換えて国民を欺いた先例に等しい行為である。

これから先も、「改正」とか「改訂」とかという言い換えをして、換骨奪胎を図るのではないかと心配である。

この制度の導入に至る経緯は、平成14年当時の学校教育の問題、特に教員の指導力不足の問題が大きいと言われるが、この制度は成立時から5年ごとの見直しが規定されており、それをきちんと実行してこなかったことに大きな問題があると言えるのではないかな。

コロナ禍に振り回される日々、本来あるべき学校教育の姿を問い直し、その理想を実現できる教員の養成や育成に手厚い支援をしなければならない。そして時流に押し流されるだけではない本当の改革を進める時が来ている。

そのヒントはすでにこの制度開始時のパブリックコメントに示されている。「消極的な意見」などと位置付けられたものの中にこそ、正しく危機管理的にこの制度の危うさを指摘するものが多かった。

今一度、その否定的な意見にこそ耳を傾け、本当の意味で未来を担う子供たちのためになる魅力的な教員を養成・育成できるよう、早急な制度的改善を求めたい。

もしそれが実現されない様なことがあれば、優秀な人材は誰一人として教員を目指さなくなり、それは我が国の初等中等教育そのものが終焉することにつながろう。

10. 参考文献

- 1) 文部科学省：「#教師のバトン」プロジェクトについて https://www.mext.go.jp/mext_01301.html
- 2) 中央教育審議会：答申「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」（平成27年12月21日）
- 3) 厚生労働省ホームページ <https://www.check-roudou.mhlw.go.jp/qa/roudousya/zenpan/q4.html>
- 4) 厚生労働省統計 https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000177553_00004.html
- 5) 法律：「教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律 法律第九十八号」（平成19年6月27日）
- 6) 文部科学省：「教員免許更新制の導入に対する一般の方からの意見の概要」 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/attach/1380035.htm
- 7) 文部科学省：「教員免許更新制」 https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/001/1316077.htm