

教員免許更新制廃止の理由

～導入意図と制度設計の問題～

Reasons for Abolishing the Teacher License Renewal System

The intention to introduce the system and the problem of designing the system

KEY WORDS

教員免許更新制 教育職員免許法改正 教育再生に関する特別委員会

嶺井正也

MINEI Masaya

【要旨】

2007（平成19）年6月の改正教育職員免許法の成立により、2009（平成21）年4月1日から導入された教員免許更新制は2022（令和4）年7月1日について廃止された。導入前から根強い反対意見が多かった同制度。それは政治的思惑で導入され、制度設計段階での政治と行政の確執をへて、実施された。

本論では導入前と廃止前に行われた衆議院の「教育再生に関する特別委員会」及び「文教科科学委員会」での参考人意見（主として批判論）の整理・分析を通して、そもそも同制度のどこに問題があったのか、そして、同制度が政治的に導入が決定され、かつ、設計の段階での政治と行政の確執などを経て具体化されたことを明らかにする。

その結果、実施過程で学校現場、教員さらには教員養成・採用に悪影響を及ぼすことを見通すことができないままに同制度は実現されることとなったのである。

こうしたことを勘案すれば、教員免許更新制はそもそも導入すべきではなかったのである。

はじめに～やっと廃止された教員免許更新制

2022（令和4）年7月1日、ついにというべきか、やっとというべきか、教員免許更新制が廃止された。廃止したのは教育職員免許法の一部改正による。つまり、「普通免許状及び特別免許状を有効期間の定めのないものとし、更新制に関する規定を削除することとする。こと。（免許法第9条～第9条の4関係）」ⁱになったのである。

ただ同制度の廃止は、任命権者による①校長及び教員の任命権者等による研修等に関する記録の作成と②資質の向上に関する指導及び助言等に関する規定を整備、という教員研修に関する新たな制度を設けるといふ、なんとも釈然としない政策的対応を伴ったのであるⁱⁱ。この対応については、後述する衆議院文教科科学委員会において強く反対を述べる参考人もいたⁱⁱⁱ。

この教員免許更新制は2007（平成19）年6月の改正教育職員免許法の成立により、2009（平成21）年4月1日から導入されたが、同制度で教員免許更新の対象となり「教員免許状更新講習」

を自費で受講せざるを得なかった教員の負担増、諸種の原因で教員免許状が失効した教員の続出、その穴埋め人事に苦勞する学校管理職の増加、さらには講習実施の大学等の教員負担増というマイナスの効果をもたらした。

本稿では、まず、導入前の「衆議院・教育再生に関する特別委員会」(2007(平成19)年4月26日以下、A委員会と略)及び同制度の廃止を決める際の「衆議院・文教科科学委員会」(2022(令和4)年4月1日以下、B委員会と略)での参考人意見を中心に何が問題だったのかを検討することにする。続いて、同制度は政治的思惑で導入が決定されただけでなく、制度設計の過程での政治と行政の確執という政治的プロセスがあったことを明らかにする。

一、教員免許更新制導入前のA委員会での反対論

2007(平成19)年4月26日衆議院A委員会は四人の参考人(筆者を含む)意見を聞く機会を設けた。その日のテーマは主として「教員免許更新制導入の是非」で、参考人意見の賛否は半々であった^{iv}。賛成意見を展開したのは梶田毅一氏(兵庫教育大学長・中央教育審議会副会長)と高倉翔氏(明海大学長)で、反対意見は嶺井正也(専修大学教授)と勝野正章氏(東京大学大学院教育学研究科准教授)であった。

この四人の賛否両論を取り上げる前に、教員免許更新制導入の直接の契機となった2007(平成19)年3月10日の中央教育審議会(以下、中教審)答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」^vが根拠とした2006(平成18)年7月11日の中教審の「今後の教員養成・免許制度の在り方について(答申)」^{vi}の導入理由を、まず確認しておく。

中教審答申による同制度導入の理由(下線は引用者)

- ① 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おり、教員免許制度を恒常的に変化する教員として必要な資質能力を担保する制度として、再構築することが必要である。
- ② 教員免許状に一定の有効期限を付し、その時々で求められる教員として必要な資質能力が確実に保持されるよう、必要な刷新(リニューアル)を行うことが必要であり、このため、教員免許更新制を導入することが必要である。
- ③ 更新制の導入により、我が国全体における公教育の改善・充実が期待でき、公教育に対する保護者や国民の信頼が確立する。
- ④ 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、教員が、社会構造の急激な変化等に対応して、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。
- ⑤ 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。

上述二人の賛成意見はほぼこの趣旨に沿ったものであったので、ここでは省略する。一方、

反対の参考人意見は(1) 教員免許更新制の導入理由の問題性、(2) 同制度の設計と実施上の問題、という大きく2つの側面から展開された^{vii}。

(1) 制度導入の理由の問題

<嶺井参考人>

- ① 社会の変化が激しいので10年に一度更新する必要があるとするが、10年に一度でいいのか。それを理由とするのであれば10年に一度では間に合わない。校内や地域での日々の研修こそ適切である。
- ② 教員免許更新制は免許制度にとって本来のあり方とされているが、そうであれば1949(昭和24)年に今の教育職員免許法が制定された時に、また、その以後の同法改正に際してどうしてそういう議論が出てこなかったのか。さらに、国際的にみて同制度はアメリカ合衆国の一部州でしか実施されていない、つまり、ほかの国々ではほとんど導入はされていないのに、なぜ本来のあり方と言えるのか。
- ③ 2002(平成14)年中教審答申^{viii}で教員免許更新制導入を見送ったかわりに導入された「10年経験者研修」と重複する。

<勝野参考人>

- ① 教師や学校に対する信頼は、具体的な教育実践と、子供たちや保護者、地域の人たちとの交流を通じて獲得されるものであり、決して、免許を更新された教師だから尊敬と信頼を得られるというものではない。
- ② 更新講習の内容、修了の判断の妥当性に問題がある。

(2) 制度の設計と実施に伴う問題

<嶺井参考人>

- ① 答申では教員免許制の導入には教員の処遇や職場環境の改善が大事であると指摘するが、この点についての改善策への言及がないままの状況では本当に優秀な学生たちは教職を希望しなくなる。
- ② 講習後の認定基準の設定の仕方によっては講習受講後に不合格になり、当然教員免許が更新されず自動的に失職になるという極めて大きい問題が生じる。

<勝野参考人>

- ① 教員の身分の不安定化、不安感それから多忙化といったものを促進する。
- ② 教師の専門家としての成長の生命線とも言える自主的な研修の機会、学び合いの機会をさらに減少させる。
- ③ 教師に対する批判やバッシングというふうなことが強まっている現在の状況の中では、極めて根拠を欠いた不合理な判断というのがなされる可能性がある。

- ④ 更新講習の実施体制、免許管理体制、それから、更新を受講する教師のカバーとか校内のバックアップ体制といったものがほとんど考えられていない。
- ⑤ 国の講習内容に対する統制や身分の不安定化、不安感、多忙化、自主的研修の減少、人事管理の厳格化といった状況の中で、子ども、保護者に対して直接に向き合う教師から、行政機関の末端としての教師への変化が一層促進される。

二、教員免許制廃止決定に対する参考人意見

教員免許更新制廃止を決定し、新たな研修制度を設けるための法律改正に関して、第208回国会・衆議院・B委員会（2022（令和4）年4月1日）で意見を述べたのは三名だった。

政府提案に全面的に賛成意見を述べたのは加治佐哲也氏（兵庫教育大学長・中教審委員）でだった。一方、教員免許更新制廃止には賛成しつつも代替策としての新たな研修制度の創設には反対したのは瀧本司氏（日本教職員組合中央執行委員長）と佐久間亜紀氏（慶應義塾大学教職課程センター教授）であった^{ix}。

政府提案の根拠となったのは中教審の審議のまとめ（2021（令和3）年11月15日）であり、それは教員免許更新制の発展的解消を打ち出した^x。同まとめは教員免許更新制には一定の成果があったことを指摘しつつ、以下のような問題点を挙げた。いかにも回りくどい言い方になっているが、引用しておく。

- ① 講習内容が必ずしも評価されておらず、教師の時間的・金銭的負担等を考慮すると、最新の知識技能の修得という成果が効率的に上がっていると判断することには慎重にならざるを得ない。また、現代の社会の急激な変化に即応するという観点に立てば、10年に1度限られた期間に講習を受講することで得られる成果は、研修と比してより限定的になってきている。
- ② 所定の免許状更新講習を受講・修了しなかった現職教員の免許状が失効することは、教員免許更新制の根幹に関わる部分であるが、関係者が課題を感じていることは深刻に捉えることが必要である。
- ③ 教師の多忙化が進む中で、土日や長期休業期間も含め、教師が免許状更新講習の受講や申込み手続等に時間を割くことの負担は、教員免許更新制が導入された時に比べて大きくなっている。さらに、学校における「働き方改革」を進めることが急務であるにも関わらず、教員免許更新制に起因する負担が生じていることは看過できない。
- ④ 教師だけではなく、教師への講習受講の勧奨や更新手続を担う管理職や教育委員会事務局の負担も大きい。
- ⑤ 今後、教師の確保についてはさらに重要な課題となることが見込まれる。一方で、免許状の未更新を理由に臨時的任用教員等の確保ができなかった事例が存在していることは確実である。また、退職教師の活用が困難になりかねない状況が今後生じること

も懸念されるなど、教員免許更新制が教師の人材確保に不透明感をもたらしている。

- ⑥ 講習開設者は、免許状更新講習の実施に当たって講習を担う教員の確保や事務負担などの負担を感じており、新型コロナウイルス感染症の影響でさらに負担が発生している。

B委員会において、中教審の「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会委員でもあり、この「審議のまとめ」に関わった加治佐参考人はほぼこの内容にそった意見を展開した。しかし、西岡秀子委員が「教育再生会議を含めて、様々、総理の諮問機関や、その中でも様々な御議論があった中で政策が決定をされ<中略>、教育現場が望むものと違う形でこの十年間、免許制度が運営をされていったわけでございますけれども、<中略>この制度の根本的に何が問題であったのか<中略>について御意見いただきたい」との要請に対し、以下のよう

に極めて率直な意見を述べていた^{xi}。興味深いので引用しておく（下線は引用者）。

<加治佐参考人>

「更新制が、当初予定しておらなかった問題が起こってきまして、それに対応できなかったということがやはり一番大きいんだと思います。その最大のもの、やはり教師の勤務環境が変わったということだろうと思います。多忙化に一層拍車をかけているということもありますし、ただ、そうはいっても、これは十年に一遍、三十時間ですから、量的にはそんなではないんですよ。ただ、もっと深刻なのは、佐久間先生がおっしゃったように、人手不足を招いたということ。特に臨採が、高齢の方に頼らざるを得なくなっている状況の中で、やはり三十時間三万円で受けるんだったらもう辞めようという方がいて、これはもう学校現場が成り立たないことになりますので、ここがやはり一番大きい課題だというふうに思っております。／一方で、そういう現実的な問題はありますが、<中略>これからこの新しい時代において学ぼうとするときに、ちょっと都合が悪い。もうこれはお分かりのように、十年に一遍学ぶだけで新しいものが吸収できるかという、そんなことはないわけですよ。／<中略>それと、もう一つは、先ほどから言いましたが、ICTとかが発達してきて、オンラインによる研修というのが増えてきています。やはり、そういう新しいものを取り入れるといったときには、別にそんなのは十年に一遍やる必要ないわけで、日常的にオンラインで研修を提供できますので、そういう状況にも対応できないんだと」

次の二人の参考人は、加治佐参考人が指摘するような一定の成果はなかったとした上で、以下のような意見を述べている。

<瀧本参考人>（発言は筆者が要約して引用）

- ① 十年に一度とはいえ、免許状更新講習を受講することは長期休業中を含めて時間を割くわけで時間的に負担があり、しかも、そして金銭的な負担がある。

② 十年ごとに研修を受けるから質が保証されるということ自体が幻想だった。

<佐久間参考人>

「ここ数年の教え子たちの疲弊ぶり、あるいは学校現場の実態を見てきた立場からすれば、もっと早くに廃止していただきたかった」と前置きした後、次のような意見を陳述。

- ① 当初は、不適格な教員を排除するというを目的として導入が検討され始めたが、しかし、それには問題が多過ぎるため、結局のところは、教員の質を向上させることを目的とした制度、新たな研修制度として導入されたという制度設計上の無理。
- ② 一方、教員の資質向上について、日本は巨大な予算を使って、世界でも類例を見ないほど多種多様な教員研修をもう十分に整備している。これは国際比較の立場からも明らか。したがって、更新制導入の前からあった十年者研修、二十年者研修と更新講習との重複が重い負担としても、費用対効果としても問題になっていた。
- ③ 生涯有効だったはずの教員免許が期限付になり、その価値がいわば下げられてしまった。これは、意図せざる結果として、社会全体に対して国が、教員は前よりも信頼できなくなったんですよという負のメッセージを発信する結果になった。保護者たちからは学校へのクレームが増え、学校が保護者の信頼を得ることが難しくなっている時代に、ますます状況を難しくし、結果として先生方がやる気を失ってしまった、士気が下がった、あるいは、こんなに頑張っているのにどうして評価されないんだというふうな思いを抱かせてしまった。
- ④ 教員の多忙化に拍車をかけた。
- ⑤ 最大の問題は教員免許の失効によって、特に非常勤講師の人材源が失われ、教員不足を深刻化させた。更新制を廃止しなければ授業が成り立たない、学校を運営できないところまでその影響が出ている。
- ⑥ 教員免許更新制は、アメリカの制度を参考にしてつくられたが、二〇〇七年当時、教員免許を更新制にしているのは、世界先進国の中でもアメリカだけであり、普遍的制度とはいえなかった。

三、失敗に終わった教員免許更新制、その理由

これまでの行論から明らかなように、導入前に行われた衆議院A委員会での反対意見で指摘された理由（実施に伴う問題点）がほぼそのままの中した。改めて確認しておきたい。

- ① 十年に一度の更新で、日々、変わる状況に対応しようとしてもできるはずがない。
- ② すでに制度化されていた義務的な「10年経験者研修制度」と重複し、教員の負担増をもたらす。
- ③ 教員に対する信頼性を高めるどころか、逆に不信感を助長し、教職志願者減をもたらす。
- ④ 教育現場の多忙化を促進する。

しかし、これだけではなかった。現職の教員が「うっかりして」更新手続きせずの教壇に立てなくなった事例が生じた^{xii}。さらに、免許更新で廃止決定の確定が明確になったB委員会での三人の参考人がすべて強調していたように、臨時採用教員確保を難しくしたことがかなり大きな理由となった。実は教員免許更新制導入以前から、教育実習指導で現場を訪問した時、校長先生から「臨任の先生方を探すのが最大の仕事」と聞かされていた。その臨採候補者の教員免許が有効期間超になり免許が失効していたら、依頼しようがないのは当然である。よく考えてみれば、こうした事態は当然のことながら予測されて然るべきではあった（残念ながら筆者自身A委員会当時には想定できていなかった）。

以上のような事態が生じた背景には、実はこの制度が政治的圧力のもとで、正当な根拠なくして導入されたということがある。

大内裕和氏によれば、教員免許更新制は1983年5月の自由民主党文教部会・文教制度調査会「教員養成、免許等に関する提言」で「免許状一般に有効期限を付し、更新講習を義務づけることは引き続き検討する」としたことに端を発している^{xiii}とのことだが、直接の政策課題となったのは2000年12月22日の教育改革国民会議（首相の私的諮問機関）最終報告「教育を変える17の提案」がなされたからである。そこでは「教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」観点からの提言の一つとして、「教員免許更新制の可能性の検討」が提言された^{xiv}。

この時「教育改革国民会議の事務局のほうは、政治の影響をより直接に受けていて、教員免許更新制をどうしても報告に載せなきゃならんという、ところが文部省のほうは、そんなもの作れませんよと言って反対した。私だけではなく、私の上司、当時の局長もそうでした。」との証言があるように、政治的意図が先行した。

政治的に押し込まれたこの提案を踏まえ、当時の町村信孝文部科学大臣は2001（平成13）年4月11日に「教員としての適格性の確保又は専門性の向上という観点から、免許更新制を実施した場合の効果と問題点等を明らかにしつつ、免許更新制を導入することの可能性について検討することが必要」（下線、引用者）として中教審に「今後の教員免許制度の在り方について」を諮問した^{xv}。

しかし、中教審は2002（平成14）年2月21日の答申「今後の教員免許制度の在り方について」で導入の見送りの結論を出した。中教審は「教員の適格性確保」という観点からも「教員の専門性向上」という観点からも教員免許更新制の具体化は無理だと判断したのである^{xvi}。ところが、この答申は見直されることになる。

2004（平成16）年10月20日、当時の中山成彬大臣が①実際の教科等の指導力や適格性等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、②教員採用者数に比べて、教員免許状取得者数をはるかに多く、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、という理由をあげ、「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

能力の向上のために一層研鑽を積むようにする<中略>、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」と諮問したのだ^{xvii}。

こうして2006（平成18）7月11日、中教審は「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」を出し、教員免許更新制導入へと舵をきった。

このような経過を見ると、自民党文教族で、全国学力調査復活を手掛けた当時の中山成彬文部科学大臣の影響^{xviii}、つまり政治的な力学が働いたのであろう^{xix}。

この答申は第1次安倍晋三内閣（2006年（平成18年）9月26日から2007年（平成19年）8月27日）に置かれた私的諮問機関である「教育再生会議」での議論のもとになり、同会議第一次報告（2007（平成19）年1月24日）は「国は、教育職員免許法等を改正して、教員免許更新制を導入し、教員の更なる資質向上を図る。その際、講習受講のみで更新するのではなく、メリハリのある講習とし、教員の実績や外部評価も勘案しつつ、講習の修了認定を厳格に行う仕組みとする」とした。

こうして自由民主党の政治的思惑で教員免許制度が導入されたが、しかし、教員組合対策も含めた教員管理の手立てを中心に考えていた同党と、それは無理だと考え、「教員の専門性向上」という名目での制度設計をしようとしていた文部科学省との間での「妥協」が成り立ち、教員免許更新制が導入されたのである。

制度を作るといふ妥協は成立したが、しかし、2009（平成21）年4月1日から実施された同制度は自由民主党の思惑からは大きく外れ、「専門性の向上」を主な目的とする制度となった。そして、実際の運営においても教員免許状講習を受講後の試験において不合格となり、免許更新がならなかったという事例はほとんどなかったと思われる。もとより、講習未履修による教員免許失効者増という、より大きな問題を引きおこしてしまったことの弊害は大きかった。

おわりに

2009年4月1日の実施から約12年の間、教育界に多大な負担をもたらした教員免許更新制は、これまでの行論でも指摘してきたように、政治的思惑に先導されつつ、十年に一回の知識の更新と専門性向上を免許更新という制度ですすめるといふ制度設計自体に問題を抱えていたのである。教員政策上、最大の愚策だったと言って過言ではない。

（みねい・まさや 専修大学名誉教授）

<注>

- i 「教育公務員特例法及び教育職員免許法の一部を改正する法律等の施行について（通知）」（令和4年6月21日） https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/mext_00051.html
2022年9月3日確認
- ii 教育公務員特例法の一部改正による。同上サイトで確認（2022年9月3日）
- iii 佐久間亜紀慶應大学教授は明確に「更新制度につきましては、ただ削除し、すっきりと廃止にすべきと私としては考えます。発展的解消として、別の何かをつけ加える必要はありません。今回は、教育職員免許法の改正だけにすることが学校や教員を励ますことになるのであって、教育公務員特例法の改正は必要ないというのが私自身の見解でございます。」と述べている。「第208回国会 文部科学委員会 第6号（令和4年4月1日（金曜日）」 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009620820220401006.htm
2022年9月3日確認
- iv 第166回国会 教育再生に関する特別委員会 第5号（平成19年4月26日（木曜日））
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/017816620070426005.htm 2022年9月3日確認
- v https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1337003.htm 2022年9月3日確認
- vi https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1399441.htm 2022年9月3日確認
- vii 同前「第166回国会 教育再生に関する特別委員会 第5号」。ここで整理した反対意見は冒頭の意見陳述とその後の質疑とをあわせ筆者がまとめたものである
- viii 平成14（2002）年2月21日の中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について（答申）」のこと。 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020202.htm
2022年9月20日確認
- ix 前出「第208回国会 文部科学委員会 第6号（令和4年4月1日（金曜日）」
- x 「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて審議まとめ <https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000226922> 2022年9月8日確認
- xi 前出「第208回国会 文部科学委員会 第6号（令和4年4月1日（金曜日）」
- xii 大内裕和「教員免許更新制が廃止に!? ～安倍内閣による制度誕生から問題点まで」では「文部科学省の集計によると、10年度から16年度までの7年間で免許を失効した人は770人います。最近では21年4月、神戸市で30～50代の小中学校の教員ら7人が更新を失念していたことが判明し、担任教員の差し替えを迫られるなど、対応に追われることになりました」と指

摘されている。https://imidas.jp/mikata/?article_id=l-60-020-21-07-g600 2022年9月8日確認

xiii 同前

xiv 清水俊彦編『教員免許更新制の概要とポイント』教育開発研究所、平成20年12月1日、3p

xv https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/010401.htm#2 2022年9月10日確認

xvi この中教審初等中等教育分科会教員養成部会臨時委員して答申づくりに力を注いだ高倉翔氏がA委員会の席上「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。」と苦しい胸の内を吐露したなかに端的に示されている。

前出「第166回国会 教育再生に関する特別委員会 第5号（平成19年4月26日（木曜日））
2022年9月3日確認

xvii https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212686.htm 2022年9月10日確認

xviii 古山明男「教員免許更新制の本当の目的は何か」<https://imidas.jp/jijikaitai/f-40-053-09-04-g248>。ここで古山氏は「このように無意味な制度ができたのか。それは政治的妥協のためである。」と断じている。

xix この点については前川喜平元文部科学事務次官が「免許更新制も、もともと自民党のなかから言われはじめたわけですけど、その目的は『問題教員』の排除だと言っていました。組合活動にうつつを抜かす教員とか、そういう言い方でね。組合活動だって政治活動だって、正当な権利行使のはずなんだけど、教員がそういうことをするのはけしからんという。要するに。政権側を批判するような動きを封じたいというメンタリティが根っこにあるわけです。」（児美川孝一郎・前川喜平『日本の教育、どうしてこうなった?』：117）と喝破している。