

教員免許更新制度の廃止から学ぶこと

—導入の目的と制度設計から教職の専門性を再考する—

伊東 弥香*

児童教育学部

概 要

教員免許更新制度は 2007（平成 19）年 6 月の教育職員免許法の改正によって 2009（平成 21）年 4 月に導入された。しかし、教員全体の資質能力の向上に寄与し、教員に対する信頼を確立する上で大きな意義を有するとされた同制度は、2022（令和 4）年 7 月 1 日を以て廃止となった。本稿では、外国語・英語科の視点も加えながら、同制度を次の 3 点から振り返る。

- (1) 導入目的と経緯
- (2) 導入と問題点
- (3) 専門性基準と開放制教員養成

更新制の目的は、当時、社会的な問題となっていた「不適格教員」を排除することではなく、恒常的に変化する教員として必要な資質能力の確実な保証とされた。しかし、そもそも正当な理由がない導入はすべきではなかったという批判もあり、導入までの経緯を辿ると、2002（平成 14）年 2 月の中教審（答申）でいったん見送られた更新制は、そのわずか 2 年後に議論の俎上にあがっている。その背景には不適格教員の排除を目指した政治の思惑や経済界からの圧力があつたと考えられる。本来であれば、定期的に最新の知識技能を身に付けて、教員として必要な資質能力が保持されるように制度設計されるべきであった更新制であるが、現職教員に物理的・精神的な負担を強いることになった。更新制や有期制免許状の功罪について、米国の更新制の先行事例から、教職の専門性基準と開放制教員養成を検討する必要性にも本稿は言及する。

* 児童教育学部

1. はじめに

2006（平成 18）年 7 月 11 日、第 55 回中央教育審議会（中教審）総会を経て『今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）』（中央教育審議会，2006）の中で、教員免許更新制度の導入が提言された。その後、2007（平成 19）年 6 月の教育職員免許法の改正によって、教員免許更新制度は 2009（平成 21）年 4 月から導入された。導入の背景には、2000（平成 12）年の PISA 結果後、2003（平成 15）年の学習指導要領一部改正が行われたころから始まった「確かな学力」向上の強化や、教育再生の流れの中で、教員は定期的に最新の知識を身に付け、資質能力を保持する必要があるとの考えがあった。しかしながら、教員志願者の減少といった実態等を受けて、2021（令和 3）年 3 月、文部科学大臣・萩生田光一（当時）は中教審に対して教員免許更新制の「抜本的見直し」を諮問し、2022（令和 4）年 5 月の改正教育職員免許法の成立により、同年 7 月 1 日から教員免許更新制は発展的に解消された（中央教育審議会，2022，p.39）。この結果、7 月 1 日以降に免許状の修了確認期限、もしくは有効期間の満了の日を迎えた者は、教員免許状更新講習の受講や更新手続きの必要がなくなった一方で、公立小学校の校長・教員の任命権者は研修を受講するほか、当該校長および教員の資質向上のための取組み状況に関する記録を作成することになった（文部科学省，2022a）。

2. 目的・背景

本稿では、外国語・英語科の視点を加えながら、1980 年代から政策課題となった教員免許更新制の導入の目的・経緯と問題点を中心に、2022 年に「発展解消」となった同制度を次の 3 点から振り返る。

- (1) 教員免許更新制度の導入目的と経緯
- (2) 教員免許更新制度の導入と問題点
- (3) 専門性基準と開放制教員養成

教員免許更新制の廃止は、教員の負担軽減につながるとして多くの現職教員から賛同を得たと言われている。また、そもそも正当な根拠なくして導入すべきではなかったと断言する専門家も存在する。しかし、免許更新制や有期制免許状の功罪については議論の余地があるのではないかと筆者は考えている。

日本における免許更新制度に関しては、歴史的に見て必ずしも初めての事例だったとは言えない側面がある。1874（明治 7）年の教員資格制度が導入されて間もない頃、明治時代の小学校教員に対して教員資格の有期制がとられていたが、教員の転・退職を促進させ、教員志望者を減少させる一因ともなっていたため、1900（明治 33）年の改正小学校令において廃止され、免許状は終身有効になったという（牧，2001；三宅，2007，p.28；佐藤，2008，p.117）。これは 120 年余り前の話ではあるが、明治、大正、昭和、平成を経て、令和となった昨今における教員不足問題や、今回の教員免許更新制度の廃止に照らし合わせると、果たして、このような

過去の教訓は活かされているのであろうか。現職教員の意見・考えを十分に反映した運用や、免許更新のための評価指針や評価基準の設定・公開が行われていたのであろうか。嶺井（2023）によれば、政治的な思惑で導入された免許更新制は、約 12 年間、教育界に多大な負担をもたらし、廃止に至ったというが、それは当然の帰結だったのだろうか。

更新制の廃止に伴い、廃止以前に更新されずに失効してしまった教員免許も復活可能となったことで、教員経験のない「ペーパーティーチャー」が教壇に立ちやすくなり、教員不足の解消につながるとも考えられている。ペーパーティーチャーとは、教員免許を有しながら教職に就いていない人（潜在教員）を表し、主に教員免許取得者の中で、教員採用試験を受けなかった、もしくは受からなかったため一般企業などに勤めている社会人がその多くを占めている。しかし、教員の多忙化を招くと非難された教員免許更新制度の廃止は、現職教員の研修の機会を奪うことにつながるとともに、ペーパーティーチャーの活用によって教員不足解消の起爆剤にしようという動きは、日本の「開放制教員養成」が教壇に立つ意志がない者にも免許状を授与するという根本的な矛盾をはらんでいる。また、免許状そのものが取得者の教職専門性を担保しているのかも疑問である。開放制とは、教員の養成を主な目的とする大学や学部以外でも、教職課程認定機関において所定の単位を取得すれば、教員免許状を取得できる制度のことである。

外国語・英語科については、他教科とは異なる事情がある。それは、義務教育段階の小学校と中学校において、『学習指導要領』のもと、外国語（原則的に英語）が必修教科として導入されたのは、それぞれ中学校が 2002（平成 10）年 4 月、小学校が 2020（令和 2）年 4 月である（文部省, 1998; 文部科学省, 2017a）。つまり、小学校の英語教育について言えば、小学校教員養成課程において、英語指導に関する科目の修得が義務付けられたのは 2019（令和元）年以降だったため、英語の指導法を学ぶことがないまま、外国語活動（3 年、4 年）や外国語（5 年、6 年）を担当する小学校の現職教員が抱える困難さや不安は大きな問題である。もともと「英語が苦手だから」「英語科がないから」小学校教諭になったという声を耳にすることがあるが、免許更新講習の中には、小学校英語の指導法を開講していた事例もあり、状況や考え方はそれぞれではあるが、更新制の廃止によって、現職の小学校教員が小学校英語をさらに学ぶ機会がなくなったという見方もできる（伊東, 2024, p.65）。

3. 教員免許更新制度の導入目的と経緯

3.1 導入の目的

2009（平成 21）年 4 月に導入された教員免許更新制度は「恒常的に変化する教員として必要な資質能力の確実な保証」とされ、その目的は、不適格教員の排除をすることではなく、「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」（中央教育審議会, 2006）（下線はオリジナル）。また、その時々で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ものであると以下のとおり明文化している（文部科学省, 2022b）。

教員免許更新制は、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、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。

※ 不適格教員の排除を目的としたものではありません。

原則的に、教員免許状の有効期間満了日（修了確認期限）の2年2か月から2か月前までの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、都道府県教育委員会への申請を以て更新完了となる。30時間の内訳は、①教育の最新事情—学校段階や教科にかかわらず共通的な領域（12時間）、②教科指導・生徒指導—学校段階や教科等ごとに各教員の課題認識に応じた領域（18時間）に関する事項であった。

免除対象者は、①優秀教員表彰者（文部科学大臣または教育委員会などから優秀教員として表彰を受けた者）と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）であった。また、更新制は、すべての普通免許状に同等に適用され、更新要件を満たさない場合、免許状を失効することになるが、その場合でも、免許更新講習と同様の講習（回復講習）を受講・修了すれば再授与の申請を可能とすることが適当であるとされた。ペーパーティーチャーについては、更新手続きをしなくても失効せず、採用予定があれば事前に講習を受けることができた。そもそも免許の失効は現職教員にしか適用されないからである。

3.2 経緯：1980年代～2002年2月

本項と次項では、教員免許更新制度の導入までの大きな流れを2つに分けて見てみる。前半を1980年代から2002（平成14）年2月の中教審（答申）まで、後半を2002年2月から2007（平成19）年7月の中教審（答申）までとして、いったん見送られた更新制がなぜ導入至ったのか、自民党の政治的思惑で導入されたと言われる理由は何か、導入に至るまでの流れを概観する（表1、表2）。

教員免許更新制度の議論については、マスメディアや世論で取り上げることは多くはなかったものの、1980年代初めに与党・自由民主党（自民党）の文教制度調査会・文教部会が教員免許更新制に積極的な姿勢を示し、1983（昭和53）年、「教員の養成、免許に関する提言」の中で政策課題として提示されるようになった（三宅，2007，p.30；佐藤，2008，p.117）。1987（昭和62）年の教育職員養成審議会（教養審）による「教員の資質能力の向上策等について（答申）」においても、今後の検討課題の1つとして示された。

2000年代に入ると、2000（平成12）年12月22日、森喜朗内閣総理大臣（当時）に提出された内閣府・教育改革国民会議（私的諮問機関）の最終報告「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」の中で「免許更新制の可能性を検討する」が提案されている（教育改革国民会議，2000）。

さらに、文部科学省は、新世紀が始まる 2001（平成 13）年を「教育新生元年」と位置付け、2001 年 1 月 25 日、第 1 回・文部科学省教育改革推進本部を開催し、その席上、『21 世紀教員新生プラン（レインボープラン－7 つの重点戦略）』を決定した。同プランについて、町村信孝文部科学大臣（当時）は、教員免許更新制の可能性の検討を政策課題の 1 つとして中教審で検討を行い、平成 13 年度中にとりまとめるとした（文部科学省、2001a, 2001b）。ここで注目すべきは、「効果的な授業等ができない教師を他職種へ配置換えできる途の拡大や免職などの措置」という政策課題に対しては、「不適格教員に対応する人事管理システム」（平成 13 年度予算案）施策が打ち出されていたことであろう。続けて、2001 年 4 月 11 日、教育改革国民会議の報告をふまえ、教員としての適格性の確保または専門性の向上という観点から、町村大臣が中教審に対して免許更新制を導入する可能性を諮問した（中央教育審議会、2001）。

ところが、2002（平成 14）年 2 月の「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」（中央教育審議会、2002）によって、免許更新制の導入はいったん見送られることになった。その理由として、免許授与時に適格性を判断する仕組みを導入するような免許制度自体の抜本的な改正が前提であること、教員の専門性向上のためには教員にのみ有効期限を付すことは慎重な対応を要することが挙げられた。なお、中教審による導入に関する問題点の検討に加えて、2002 年答申を策定する段階で、内閣法制局によっても文部科学省に対して困難性の指摘があったと考えられる（三宅、2007、p.33）。

表 1. 教員免許更新制度の導入経緯（1980 年代～2002 年 2 月）

1983	自民党・文教制度調査会	教員の養成、免許等に関する提言	無期限であった教員免許状に有効期限を付し、更新研修を義務付けるための検討を求めた
1987	教養審	教員の資質能力の向上策等について（答申）	免許更新制が今後の検討課題の 1 つとして示された
2000 年 12 月	内閣府・教育改革国民会議	教育改革国民会議報告－教育を変える 17 の提案－（最終報告）	「免許更新制の可能性を検討する」を提案した
2001 年 1 月	第 1 回・文部科学省教育改革推進本部	21 世紀教員新生プラン（レインボープラン－7 つの重点戦略）	教育改革国民会議最終報告をふまえ、今後の教育改革の全体像を示し、「指導力不足教員への厳格な対応（教壇に立たせない）」を含めた
2001 年 4 月	町村信孝文部科学大臣	今後の教員免許制度の在り方について（諮問理）	中教審に対して免許更新制を導入する可能性を諮問した
2002 年 2 月	中教審	今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）	免許更新制の導入はいったん見送られることになった

3.3 経緯：2002年4月～2006年7月

2002（平成14）年2月時点で中教審答申によって見送られた教員免許更新制度は、わずか2年後に見直され、再び導入の可能性が政策議論の俎上に載せられる。2004（平成16）年10月20日、中山成彬文部科学大臣（当時）が中教審に対して「今後の教員養成・免許制度の在り方について」（中央教育審議会、2004）を諮問したのである。これは、2004（平成16）年8月10日に発表された河村健夫文部科学大臣（当時）の「義務教育の改革案」（河村プラン）（文部科学省、2004）を引き継いだ政策課題であった。2002年諮問との大きな違いは、「適格性の確保、専門性の向上」が消えて、「教員として必要な資質能力」という言葉に取って代わられ（佐藤、2008、p.123）、導入のメリットを積極的に議論する姿勢が求められた。

2006（平成18）年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）」（中央教育審議会、2006）において、教員免許更新制度の導入、教職大学院の創設などを小坂憲次文部科学大臣（当時）に提出した。文部科学省は2007（平成19）年の通常国会に教員免許法改正案を提出し、更新制実施は2008（平成20）年度以降となる見通しであった。

だが、なぜ2004年諮問によって、教員免許更新制が再び政策議論の俎上に乗ったのか。その背景には、2002年答申以降、経済界・産業界による更新制導入の提言を受けた与党・自民党、および文部科学大臣の就任によって更新制の導入が政治的思惑に利用されたのである。実際のところ、自民党は2003（平成15）年10月10日の「政権公約2003」に、更新制の導入を盛り込んでいた（三宅、2007、p.37）。

経済界・産業界からの提言例については、関西経済同友会は「子供の教育と地域社会のあり方に関する提言」（2002年4月3日）の中で、教員免許の更新制・期限付き免許制度への移行を文部科学省に対して勧めている。また、教育委員会の裁量によって一定期限（例えば5年）の教員免許を付与する制度を新たに導入することで、既存の教員は一定期限毎に免許の更新がはかられる結果、不適格な教員が排除されるとともに、教職課程を履修していない者でも、意欲があり教員にふさわしいと見なされる者は教育現場に参画できる可能性を示している（関西経済同友会、2002、p.15）。2004年4月19日、日本経済団体連合会（日本経団連）は、教員免許状を持たない民間人校長など、外部の人材やノウハウの活用を勧めることによって、現行の教員組織では対応が困難な点を補うことも検討に値するという考えを示した（日本経済団体連合会、2004）。

中教審の2006年答申については、2007（平成19）年1月24日に公開された教育再生会議の第1次報告（教育再生会議、2007）からも議論されたことがうかがわれる。本報告書に関しては、安倍晋三首相（当時）の意向で2007（平成19）年1月25日に始まる通常国会に必要な法案を提出するという政治日程を優先し、発足以来わずか数回の議論によってまとめられたものであった。教育再生会議の提言を受けて、中教審は2007年2月25日、日曜日にもかかわらず異例の会議を開催し、教員免許法改正案を了承した。

表 2. 教員免許更新制度の導入経緯（2002 年 4 月～2006 年 7 月）

2002 年 4 月	関西経済同友会	子供の教育と地域社会のあり方に関する提言	文部科学省に対して、教員免許の更新制・期限付き免許制度への移行、および教育委員会の裁量による一定期限の教員免許を付与する制度導入を提言した
2003 年 10 月	自民党	政権公約 2003	更新制の導入を盛り込んだ
2004 年 4 月	日本経団連	21 世紀を生き抜く次世代育成のための提言－「多様性」「競争」「評価」を基本にさらなる改革の推進を（意見書）	民間校長など、外部の人材やノウハウの活用を勧めた
2004 年 8 月	河村健夫文部科学大臣	義務教育の改革案（河村プラン）	教員の資質の飛躍的な向上のための大幅改革として教員免許更新制が盛り込まれた
2004 年 10 月	中山成彬文部科学大臣	今後の教員養成・免許制度の在り方について（諮問）	河村プランを引き継ぎ、教員制度の改革と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を諮問した
2006 年 7 月	中教審	今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）	教員免許更新制度の導入と、教職大学院の創設を答申した
2006 年 10 月	安倍晋三内閣総理大臣	教育再生会議	教育再生への取組みを強化するために閣議決定により設置・開催した
2007 年 1 月	教育再生会議	社会総がかりで教育再生を一公教育再生の第一歩－（第 1 次報告書）	教育職員免許法等を改正して教員免許更新制の導入を提案した
2007 年 3 月	文部科学省	教員免許法改正案	通常国会にて、更新制が 2008 年以降の実施見通しとなった

4. 教員免許更新制度の導入と問題点

4.1 政治的な力学による更新制導入と制度設計

これら一連の動きのもと、1980 年代からの自民党文教族による積極的な姿勢と政治的な力学で導入された教員免許更新制度について、嶺井正也専修大学名誉教授は「教員政策上、最大の愚策だったと言って過言ではない。」と厳しく批判する（嶺井，2023，p.8）。嶺井によると、その制度設計については、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自民党と、それに反して「教員の専門性向上」という名目を考えていた文部科学省との間での政治と行政の確執という政治的プロセスで生まれた妥協の産物であった。

文部科学省は、もともと更新制に否定的であり、2002 年の中教審答申において、更新制は不適格教員の排除には役に立たず、教員の資質向上であれば教員養成と研修であるという考えであった。つまり、自民党が辞めさせたいと願った不適格教員への対応については、2000 年頃から、指導力教員の認定制度がすでに存在しており、各都道府県・指定都市教育委員会ごとの判定委員会によって進められていたが、この制度による研修、職場復帰、配置転換、分限免職などの判定に対する不服申し立てや訴訟などが起きていた。この状況に加えて、更新制が対象とする教員は年間 10 万人近く、教育現場にさらなる混乱を招く危険性をもたらすことになったわけである。仮に、不適格教員の判断が客観性に基づいた正当なものであったとしても、更新時まで最長で 10 年を待つという即効性に欠けた判定となる。また、ペーパーティーチャーは更新制の対象外であるため、不適格教員のレッテルを貼られる前に自主退職すれば免許失効とはならない。

安倍晋三内閣総理大臣（2006 年当時）は、教育再生会議を設置し、教育改革の目玉として更新制の導入を目指した。だが、それに抵抗した文部科学省との妥協の結果、2009（平成 21）年 4 月 1 日の実施後に「専門性の向上」を主な目的とする制度となったため、自民党の思惑は大きく外れることとなった。教員免許状講習の未受講による失効者増という問題発生や、臨時採用教員確保の困難化が更新制の廃止へとつながっていった。

4.2 現職英語教員から見た更新制導入と制度設計

本項では、教員免許更新制度の導入について、外国語・英語科の視点を加えながら当時を振り返る。上述の嶺井によると、更新制導入の前に開かれた衆議院 A 委員会（2007 年 4 月 26 日）の場で、次の 4 点が導入反対派から指摘されていた（嶺井，2023，p.6）。

- 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ところか、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。

同様の懸念や不安の声は、現職の英語教員からも上がっていた。大学英語教育学会（The Japan Association of College English Teachers: JACET）の教育問題研究会（JACET SIG on English Education）は、長年にわたり、英語の教員教育を研究テーマとしている。2007 年 10 月～12 月、中教審の 2006 年答申が避けて通ることができない新たな研究課題となったと判断した当研究会は、全国の中学校・高等学校の英語教員（9,458 名）を対象に、教員免許更新制に関するアンケート調査を行った（回収枚数 2,897 通、回収率 30.6%）（JACET 教育問題研究会，2007）。

アンケート調査の目的は、教育現場の状況を把握し、教員たちが望む更新講習の在り方を検討することであった。この調査の回答者（148 名）を対象に。追調査も実施した（2007 年 12

月実施、回収枚数 58 通、回収率 39.2%) (JACET 教育問題研究会, 2008)。筆者も本研究会メンバーとして、これらの調査の質問項目の作成、実施、集計・分析に関わった。

アンケート調査では、2006 年の中教審答申内容に基づいて「A.基本的考え方」「B.基本的性格」「C.具体的な制度設計」の 3 本柱を立て、合計 26 の質問項目 (6 項目, 5 項目, 15 項目) を作成し、リッカートスケール (Likert scale) で「1= 反対, 2=どちらかといえば反対, 3=どちらか といえば賛成, 4=賛成」の 4 件法で回答を求めた。表 3 は制度設計に関する質問項目である (左欄の番号は質問項目番号)。

アンケート調査と追調査の結果をふまえて、JACET 教育問題研究会は次の 2 つの提言を公開している。

(1) 教員免許更新制導入に関わる提言 (JACET 教育問題研究会, 2007, p.i)

1. 免許更新制は自己研鑽と最新の知識・技能を保証する制度であるべきである。
2. 免許更新制を導入する際には、教員が研修を行いやすい職場環境を整備すべきである。
3. 更新講習 30 時間の実施にあたっては、弾力的な運用が望ましい。
4. 免許更新制の制度設計に関しては、理論と実践を融合させるために、策定委員会には多数の現職教員を参加させるべきである。
5. 免許更新制を導入する際には、教員の資質能力基準を含む評価システムを作成し、公開すべきである。
6. 以上の項目を実現させるために、確固たる権限を有する独立した機関、「教職評価・研修機構」(仮称)を設置すべきである。

(2) 結論 (提言) (JACET 教育問題研究会, 2008, p.i)

1. 現職教員の意見を十分に反映した教員免許更新制度の運用
2. 教員に求められる基準の明確化
3. 体系的な教員養成, 新任教員研修, 現職教員研修のシステムの構築
4. 教員評価・研修のための独立機関の設置
5. 大学及び教育機関の連携協力の促進
6. 教育予算の拡大

表 3. アンケート質問項目 (JACET 教育問題研究会 2007 : 3 より一部抜粋)

C. 具体的な制度設計	
3	免許の有効期限を 10 年とするのは適切である
4	免許更新講習は 30 時間程度が適切である
7	免許更新の認定基準は国が統一して具体的に定め、公開すべきである
8	研修実績, 勤務実績により免許更新講習の受講免除規定を作るべきである
10	免許更新の認定基準には全教員に共通の基本的枠組みを設けるべきである
11	免許更新講習のカリキュラムには段階別履修コースを設定すべきである

12	免許更新講習の修了コースに応じて、教員の活用を考えるべきである
15	免許更新講習が修了できなくとも再挑戦の機会をあたえるべきである
16	免許更新講習は、職務に支障のない時期に行うべきである
17	教員免許状は現職でなくとも更新の機会を与えるべきである
19	免許更新講習に認定基準以上の専門的な内容を含めるべきである
21	免許更新講習には、授業に役立つ実践的内容を盛り込むべきである
23	免許更新講習では修了目標を受講者に具体的に明示すべきである
25	免許更新講習には、メディアを活用した遠隔講習を含めるべきである
26	免許更新講習のカリキュラム策定には現職教員も含めるべきである

4.3 現職教員研修としての制度設計

自民党にとって妥協の産物となった教員免許更新制度は、教員が定期的に最新の知識を身に付け、資質能力を保持する必要があるという大義名分で導入された。しかし、ペーパーティーチャーを対象外とするのであれば、現職教員の研修として制度設計すべきであった。更新制導入前に開催された衆議院 A 委員会や、JACET 教育問題研究会の調査が予見したように、次のような点に鑑みても、更新制の廃止は当然の帰結であったのかもしれない。

(1) 既存の研修制度との重複・棲み分け

法律によって教員は定期的に研修を受ける義務があり、教員の仕事の一部である。教育基本法第 9 条によって、教員は絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならないと定められている。また、教育公務員特例法第 21 条においても、職務遂行に対して絶えず研究と修養に努めなければならないと明記されている。研修の種類は、自己、校内、校外に大別することができるが、実施者は、国（独立行政法人教職員支援機構で実施）、都道府県等教育委員会、市町村等教育委員会のほか、大学院・民間企業への長期派遣研修などである。指導が不適切な教員に対する「指導改善研修」もある。

校内研修については、教員の各ライフステージに応じて様々な実施体系がある。その例として、初任者研修や中堅教諭等資質向上研修（法定研修）、5 年経験者・20 年経験者研修（教職経験に応じた研修）などが挙げられる。しかし、公立の小学校等の教諭等のうち、在職期間が 10 年に達した者を対象とした「10 年経験者研修」（都道府県、指定都市、中核市教育委員会による実施）は、更新制を見送った 2002 年中教審の答申によって創設されたものであり、それにもかかわらず、更新制導入後も 10 年経験者研修を継続させるという、明らかに社会的に分かりにくい対応であった。しかも、10 年に一度という研修や更新制という考え方は、変化の激しい社会だからこそ、最新の知識を身に付ける点において整合的ではないであろう。

(2) 講習の対象者

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）が更新制の免除対象者となっていたが、管理職も、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ための講習に参加すべきである。しかも、教員への教員免許更新の周知は、文部科学省から直接連絡が来るわけではないので、単に更新を失念する「うっかり失効」や、管理職や指導を行う立場で講習が免除されるためには「講習の免除」を事前に申請する必要があることを十分に理解していなかったケースなど、事務的な煩雑さもあった。

(3) 教員の負担・多忙化

更新制は現職教員のための必修研修であるにもかかわらず、個人の免許状更新という理由から、手当もなく、講習受講料は自己負担、休日返上も余儀なくされるという、金銭面の負担や、教員の多忙化を招いたことは、教員不足に拍車をかけたと考えられる。

(4) 教員の質的向上・教員が望む講習内容

教員等が受講し、修了するための 30 時間以上の免許状更新講習は、必修・選択必修・選択領域から構成されたが、「更新制ありき」の講習内容となり、制度面での研究成果が中心で、教育現場が抱える問題・課題の解決には程遠かったという声もあった。

5. 専門性基準と開放制教員養成

5.1 専門性基準と更新制

果たして、教員免許更新制度には罪過しかないのだろうか。2007 年当時、免許制度における更新制はアメリカ合衆国の一部州でしか実施されていないとして、前述の衆議院 A 委員会において導入反対派から問題点の 1 つに挙げられていた（嶺井，2023，p.3）。しかし、更新制の導入例の数が少ないということが、更新制が担保しようとした教員の知識・技能や資質能力の向上と必ずしも相関関係にあるとは言いきれないのではないか。日本における教員の養成と研修に関する問題の所在を明らかにして、教職の「専門性基準（professional standards）」を中核に据えて、教職課程や更新講習に反映させるシステムを構築することが先決だったと筆者は考えている。

1980 年代後半から 1990 年代の米国や英国での教員の資質能力に関する研究開発が始まり、2000 年代以降では国際的な流れとなった。筆者は、JACET 教育問題研究会メンバーの 1 人として、また個人として、「英語教員の資質能力」に関する研究を続けてきた。2007 年頃について言えば、とくに米国カリフォルニア州への視察調査を中心に、日本の免許更新制度、および英語教員のための養成・研修の基準化について検討することを研究課題としていた（伊東，2007，2009；高梨・伊東，2007）。なぜカリフォルニア州だったのか。その理由は、筆者自身が教員養成系州立大学の大学院で学んだという個人的な教育体験に加えて、何よりも、更新制や仮免許状を採用するカリフォルニア州の免許制度を学ぶことが有益だと考えたからである。連邦制を敷いている米国には、1987 年設立の「全米教職専門職基準委員会（National Board for Professional Teaching Standards: NBPTS）」という非営利機関が存在するが、原則的に、教育は各州の教育省が責任を持っている。牛渡ら（2021）も着目したように、すでに 1970 年代

から、教員の専門職的自律性を特色とした教員政策上のガバナンスをカリフォルニア州は続けている（牛渡ほか，2021，pp.149-150）。

カリフォルニア州の教員免許は、カリフォルニア州免許委員会（California Commission on Teacher Credentialing: CCTC）が統括している。日本との顕著な違いは、教職課程認定機関のプログラムに入る前に、まず学士号取得が先行要件であり、これらの教職課程プログラムには通常、コースワークとフィールドワークが含まれるが、プログラム期間中に 600 時間の教育実習を修了する。普通免許には、複数教科（Multiple Subject credential for Pre-K to 5th-grade）と単一教科（Single Subject credential for 6th to 12th-grade）の 2 種類があるが、いずれの場合も、最初に手にするのは予備教員免許状（Preliminary Teaching Credential）である。この仮免許状の有効 5 年間に本免許状（Clear Teaching Credential）の要件を満たす必要がある。本免許状は更新制（5 年間）であり、認定機関大学や学区が実施する導入プログラム（induction program）を修了するか、NBPTS による認定を受けることが義務付けられている。

2008 年当時、筆者が視察調査でカリフォルニア州立大学（ロングビーチ校，ノースリッジ校）を訪問した際、カリフォルニア州には、3 つの教員養成基準があった。これら 3 つ（CSTP, TPE, TPA）が有機的に関わり、養成課程のカリキュラム，シラバス，評価に使われていることが明らかになった。だが、これらの教員養成基準も画一的に使われているわけではなく、それぞれの大学や学生の実情に応じて異なる取り組みが行われていた。

- ① 「カリフォルニア州教職専門基準（California Standards for the Teaching Profession: CSTP）」－CCTC とカリフォルニア教育省（California Department Education: CDE）による教員スタンダード（Teacher Standards）
- ② 「教育実践指針（Teaching Performance Expectations: TPEs）」－教職履修生と初任教員が持つべき、知識、スキル、能力
- ③ 「教育実践評価（Teaching Performance Assessment: TPA）」－教職履修生の実践スキルと知識を評価するためのツール（CalTPA モデル, edTPA モデル）

免許更新制については、雇用安定や高賃金などのインセンティブを与えながら、段階的免許制度を設定することによって、上級免許状を取得する機会を創出し、教員の質的向上のための努力を促進していた。また、オンライン化などによる更新手続きと内容の簡素化も試みられていた。カリフォルニア州だけではなく、筆者が調査を行った米国マサチューセッツ州も更新制を採用し、免許更新のためのポイント制を導入していた。ポイント管理の煩雑さから、州教育省から各教育委員会による管理に移行しつつあったが、これらの変更・変化は、免許更新制のもと、教員研修に力を入れるという理由のほかに、当時のジョージ・ブッシュ政権下で制定された連邦教育法「落ちこぼれ防止法（No Child Left Behind Act of 2001: NCLB）」のもと、教員教育の基準化が進められていたことが理由であると考えられた（伊東，2007，p.128）。

カリフォルニア州における事例の概要は、筆者が日本の更新制導入前に実施した調査によるもので、すでに 15 年近くの年月が経過している。その間、New Teacher Center (NTC) , CTC、CDE の 3 者は、現職前に必要とされる TPEs を土台として、自己反省、目標設定、実践への

探究のための評価ツール（a tool for self-reflection, goal setting, and inquiry into practice）として、2010年に文書“Continuum of Teaching Practice”（CCTC, CDE & New Teacher Center 2012）を発行している。現在、TPAには、CalTPA, edTAPに加えて、FAST（Fresno Assessment of Student Teachers）モデルも加わっている。

一方で、このような教員養成の基準化に対する批判の声も否めない。2023年、カリフォルニア州教職員組合（California Teachers Association: CTA）が実施した調査において、教職に就いて10年以下のCTA会員1,284人のうち、TPAにはほとんど価値を見いだせず、ただでさえ大変な時期に仕事量を増やす非常に困難なものとして、回答者の約60%が「強くそう思う」、21%が「そう思う」と答えている。すでにCTAは、2019年の研究報告書において、カリフォルニア州に対してすべての高ステークスの意思決定からTPAを排除することを提言していたという（California Teachers Association, 2023）。また、かつてCTCは、本免許状更新の際、150時間の専門能力向上を要求していたが、現在では専門能力または継続教育の要件を検証することなく更新することができる。

このようにカリフォルニア州では、その時々で求められる必要な資質能力が保持されるよう、教職履修生や現職教員に定期的に最新の知識・技能を身に付けるために、免許制度や更新制を修正・変更してきたことが分かる。どのような形であれ、その中核となっていたのは、やはり専門性基準ではないだろうか。日本の教員養成に目を向けてみると、諸外国に大幅に遅れる形で、2010年代以降、大学の教職課程の質的水準に寄与するために「教職課程コアカリキュラム」の検討・作成が行われるようになり、2017年11月17日、文部科学省は「教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会」による「教職課程コアカリキュラム」を公表した（文部科学省, 2017b, 2017c）。教員免許更新制度が廃止となった今、教職課程コア・カリキュラムの法的拘束力とともに、日本における専門性基準に基づく教員養成・採用・研修という連続性の中で、更新制の在り方の再検討が望まれる。その意味においても、諸外国の最新動向に再び目を向けることは、私たちに新しい視点・観点や学びの機会を与えてくれるかもしれない。

5.2 開放制教員養成とペーパーティーチャー

日本の免許更新制度の形骸化によって更新制は廃止となった。それに伴い、ペーパーティーチャーが教壇に立ちやすくなり、これを昨今の教員不足解消の起爆剤とする動きがある。もちろん、潜在教員としてのペーパーティーチャーは免許取得者であるが、ペーパーティーチャーを生む土壌である開放制養成にも疑問や矛盾を筆者は感じている。

日本において、教員養成における課程認定制度が発足したのは1953（昭和28）年である。教職課程の認定大学や文部科学大臣が指定する教員養成機関等で所定教育を受けた者に対して、都道府県の教育委員会が免許状を授与する仕組みである。しかし、どのような資質能力を備えた教員を養成するのかという専門性基準を国が明確に示さないまま、多くの大学・学部は単位の積み上げによる免許状付与を前提として授業科目を開設してきた。このことは、課程認

定制度発足以来、70年をかけて、いわゆるペーパーティーチャーを量産してきたとも言えるのではない。

教育現場での教員（教師）の必要数は、学級数の増減や教員の産休・病欠などにより増減するため、必要数が足りない場合、教員採用試験の不合格者などを登録した名簿から候補者が選ばれ臨時採用される仕組みになっているが、近年は教員採用試験の倍率低下などにより名簿登録者が減り、多くの自治体で教師や講師の不足が発生している。その背景として、教員に激務や長時間労働を強いる「ブラックな職場環境」が問題視されており、ペーパーティーチャーが増えているのも事実であろう。しかし、開放制養成によって教壇に立たない人材に対しても教員免許を授与し、教員不足の解消のためにそれらの人々の潜在性に依存するという日本の現状は、なんとも悪循環と皮肉な矛盾を生んでいるように思える。さらに、これらのペーパーティーチャーの中には、2020年度からの英語科を前提としていない小学校教諭免許状を授与された者も含まれている。また、外国語・英語科の中学校または高等学校の免許保有者についても、多くの課程認定大学で「中学校1年生でゼロ・スタート」という認識のもとに教員養成が行われてきたために、小学校英語と中学校英語の連携に関して知識・経験がないというのが課題であった。

6. おわりに

日本の教員免許更新制度は、10年ごとに期限前2年のうちに大学などで30時間以上の講習を受けることを義務付けたが、2009（平成21）年4月1日導入当初の理念とも整合しないことから、2022（令和4）年7月1日を以て廃止となった。その導入の経緯を振り返ってみると、実際には、政治的力学と制度設計によって、導入以前に予見された問題点が明らかになった。現職教員の研修体系からも分かるように、教育は、地方自治と、法令や国による二重権力によって左右されて、現場や教員は混乱状態に陥る。自民党に代表されるように、国会議員や大臣たちは文部科学省を通して、自分たちの思いのままに動くのである。それゆえに、本来であれば、更新制の主役として恩恵を受けて、児童・生徒のために日々の授業に取り組むことができたはずの現場の教員たちが12年間も翻弄され、疲弊するという結末を迎えることになった。

「歴史は繰り返す（History repeats itself.）」という言葉に耳にすることがあるが、教員免許更新制度が目標に掲げた「恒常的に変化する教員として必要な資質能力の確実な保証」のためには、「失敗は成功のもと（Failure teachers success.）」として、日本の教員養成・研修は前進しなければならない。例えば、本稿でも、更新制と既存の現職教員研修との重複について述べたが、これらの研修と更新講習の良い点を活かして整理・統合することで教員たちが求める研修を立案することもできる。また、コロナ禍を経験したおかげで、校内研修であっても、職場や自宅でオンライン受講することによって選択肢が広がっている。2007年当時にJACET教育問題研究会が提言したように、教員研修は自己研鑽と最新の知識・技能を保証するべきものである。研修、あるいは更新制を導入する場合には、職場環境を整備し、受講期間の設定など

を含めた弾力的な運用が必要である。また、教職の専門性基準を明確にして、その基準に照らし合わせながら、教員の意見を反映した講習内容を立案すべきではないだろうか。

日本はすでに更新制が廃止した現況であるが、諸外国の先行事例から学べることはある。上述のカリフォルニア州だけではなく、米国では 19 世紀半ば以降、免許更新制が普及し、1995 年当時で全米 41 州が更新制を実施していたが、2018 年に現職研修の意義と在り方を問い直す動きが出たという。その一例として、ウィスコンシン州は、更新制を 1983 年に導入しながら 2017 年 9 月に停止し、終身制 (Lifetime License) に戻した。この可決の背景には、州知事による緊縮財政の政策と州教育長による教員不足問題への対応の施策が存在していたが、州の公聴会では、更新制なくして研修の機会が保障されるのか、教員評価によって免許を剥奪されるのではないかという不安を市民が訴えたという (成松, 2020)。このような声も、日本の今後の新たな制度の構築にとっても有用であり、示唆的ではないだろうか。政策立案者には、日本の文脈において同じ過ちを繰り返さないことを期待したい。

引用文献

California Teachers Association (CTA)(2023). The TPA: Redundant, Stressful, Time-Consuming (December 15, 2023).

<https://www.cta.org/educator/posts/redundant-stressful-time-consuming#:~:text=At%20the%20October%2022%E2%80%93323,continue%20to%20cover%20this%20story>

CCTC, CDE & New Teacher Center (2012). Continuum of Teaching Practice.

https://www.ctc.ca.gov/docs/default-source/educator-prep/ca-ti/final-continuum-of-teaching-practice.pdf?sfvrsn=9b400217_2

中央教育審議会 (2001)。「今後の教員免許制度の在り方について (文部科学大臣諮問理由説明) (2001 年 4 月 11 日)」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/010401.htm

中央教育審議会 (2002)。「今後の教員養成・免許制度の在り方について (答申) (2002 年 2 月 21 日)」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020202.htm

中央教育審議会 (2004)。「今後の教員養成・免許制度の在り方について (諮問) (2004 年 10 月 20 日)」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212686.htm

中央教育審議会 (2006)。「今後の教員養成・免許制度の在り方について (答申) (2006 年 7 月 11 日)」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212707.htm

中央教育審議会 (2022)。「『令和の日本型学校教育』を担う 教師の養成・採用・研修等の在り方について～「新たな教師の学びの姿」の実現と、多様な専門性を有する質の高い教職員集団の構築～ (中間まとめ) (令和 4 年 10 月 5 日)」,「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会

https://www.mext.go.jp/content/20221005-mxt_kyoikujinzai01-000025352_2.pdf

藤田英典 (2004)。「義務教育制度のゆくえ—改革動向とその問題点—インタビュー 藤田英典氏(国際基督教大学教授)に聞く」,『季刊教育法』第 143 号, エイデル研究所, pp. 4-15,

JACET 教育問題研究会 (2007)。「『教員免許更新制と教員教育・評価システムの研究』 (平成 18 年度早稲田大学特定課題研究助成費研究成果 課題番号 2006B-089/研究課題名 国際

- 比較に基づく教員免許更新制と英語教員養成・研修システムの実証的研究／早稲田大学 代表・神保尚武)
http://www.waseda.jp/assoc-jacetedu/2006_report_j.pdf
- JACET 教育問題研究会 (2008) .『英語教員の質的水準の向上を目指した養成・研修・評価・免許制度に関する統合的研究』(平成 19 年度文部科学省科学研究費補助金 基盤研究 (B) 課題番号 19320086／代表・神保尚武)
http://www.waseda.jp/assoc-jacetedu/2007_report_j.pdf
- 伊東弥香 (2007) .「カリフォルニア州の教員養成—免許更新制と教員教育に関する事例調査をふまえて—」, 大学英語教育学会 (JACET)『教員免許更新制と教員教育・評価システムの研究』(平成 18 年度早稲田大学特定課題研究助成費研究成果 課題番号 2006B-089／研究課題名 国際比較に基づく教員免許更新制と英語教員養成・研修システムの実証的研究／早稲田大学 代表・神保尚武), pp.80-100.
- 伊東弥香(2009).「日本の英語教員のための養成・研修の基準化—米国カリフォルニア州の免許制度からの一考察—」,『教育研究』第 53 号, 青山学院大学教育学会, pp.113-138.
- 伊東弥香 (2024).「深刻化する学校教員不足—小学校英語教育に与える影響の視点から—」,『東海大学児童教育学部紀要』, 第 2 号, 東海大学, pp.62-69.
- 高梨庸雄・伊東弥香 (2007) .「英語教員の免許更新と研修について:アメリカ合衆国の場合」, 大学英語教育学会 (JACET)『教員免許更新制と教員教育・評価システムの研究』(平成 18 年度早稲田大学特定課題研究助成費研究成果 課題番号 2006B-089／研究課題名 国際比較に基づく教員免許更新制と英語教員養成・研修システムの実証的研究／早稲田大学 代表・神保尚武), pp.68-79.
- 教育再生会議 (2007),「資料 7-2 教育再生会議第一次報告—教員免許更新制等関連部分抜粋— (平成 19 年 1 月 24 日)」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1347130.htm
- 関西経済同友会 (2002) .「平成 13 年度教育社会委員会 提言骨子 (案) (2002 年 4 月 3 日)」
<https://www.kansaidoyukai.or.jp/wp-content/uploads/2002/04/%E5%AD%90%E4%BE%9B%E3%81%AE%E6%95%99%E8%82%B2%E3%81%A8%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E3%81%A%E3%81%82%E3%82%8A%E6%96%B9%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E6%8F%90%E8%A8%80%E6%9C%AC%E6%96%87.pdf>
- 教育改革国民会議 (2000),「教育改革国民会議報告—教育を変える 17 の提案— (平成 12 年 12 月 12 日)」
[file:///C:/Users/mikai/AppData/Local/Temp/ba7f4479-7597-4b6b-84ca-7d9076d678c2_%E6%95%99%E8%82%B2%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%9B%BD%E6%B0%91%E4%BC%9A%E8%AD%B0%EF%BC%882000.12.12\)_5nW6p.zip.8c2/index.html](file:///C:/Users/mikai/AppData/Local/Temp/ba7f4479-7597-4b6b-84ca-7d9076d678c2_%E6%95%99%E8%82%B2%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%9B%BD%E6%B0%91%E4%BC%9A%E8%AD%B0%EF%BC%882000.12.12)_5nW6p.zip.8c2/index.html)
- 牧昌見 (2001) .「教員免許をめぐる課題」,『学校経営』, 第 46 巻 13 号臨時増刊号, p.123.
- 嶺井 正也 (2023) .「教員免許更新制廃止の理由～導入意図と制度設計の問題～」,
『専修大学教職教育研究』第 3 号, 専修大学教職課程協議会, pp. 1-10.
- 三宅浩子(2007).「教員免許更新制度の政策過程に関する予備的考察:2004 年中央教育審議会諮問に至る経緯」,『教育行財政論叢』第 10 巻, 京都大学教育行政学研究室, pp. 27-44.
- 文部省 (1998) .『中学校学習指導要領 (平成 10 年 12 月)』(平 14 年 4 月 1 日施行)
<https://erid.nier.go.jp/files/COFS/h10j/index.htm>
(国立教育政策研究所 教育研究情報データベース)
- 文部科学省 (2001a) ,「21 世紀教育新生プラン (基本的考え方) (平成 13 年 1 月 25 日)」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/21plan/p0.htm
- 文部科学省 (2001b) ,「学校が良くなる,教育が変わる—21 世紀教育新生プランを決定—」(平成 13 年 2 月 26 日), 文部科学広報第 4 号
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1002743_po_009.pdf?itemId=info%3Andlip%2Fpid%2F1002743&contentNo=1&alternativeNo=&lang=ja
- 文部科学省 (2004) .「義務教育の改革案 (2004 年 8 月 10 日)」

- https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/287175/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/001/04091001/001.htm
- 文部科学省 (2017a) .『小学校学習指導要領 (外国語活動・外国語編 (平成 29 年公示))』
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/03/18/1387017_011.pdf
- 文部科学省 (2017b) .「教職課程コアカリキュラム (平成 29 年 11 月 17 日)」, 教職課程コアカリキュラム の在り方に関する検討会.
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/11/27/1398442_1_3.pdf
- 文部科学省 (2017c) .「教育職員免許法の改正と教職課程コアカリキュラムについて (平成 29 年 6 月 29 日)」
<https://www2.u-gakugei.ac.jp/~soumuren/29.6.26/monnbukagakushou/03%20kyoushokuinka.pdf>
- 文部科学省 (2022a) , 「令和 4 年度における免許状更新講習の開設予定調査結果を踏まえた教員免許更新制に係る留意事項について (通知) (令和 4 年 2 月 25 日)」
- 文部科学省 (2022b) , 教員免許更新制 (アーカイブ)
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/index.htm
- 成松美枝 (2020) .「アメリカにおける教員免許更新制の動向ーウィスコンシン州の教員免許更新制停止に関する一考察」, 『アメリカ教育研究』, 第 30 巻, アメリカ教育学会, pp.103-111.
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaaes/30/0/30_103/_pdf-char/ja
- 日本経済団体連合会 (2004) , 「21 世紀を生き抜く次世代育成のための提言ー「多様性」「競争」「評価」を基本にさらなる改革の推進をー (2004 年 4 月 19 日)」
<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/031/index.html>
- 佐藤利幸 (2008) .「教員免許更新制導入に至る経緯」, 『教育行財政論叢』第 11 号, 京都大学教育行政学研究室, pp. 117-138.
<https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/handle/2433/173809>
- 牛渡淳・櫻井直輝・木場裕紀 (2021) .「米国カリフォルニア州における教員スタンダードのガバナンスに関する研究」, 『日本教師教育学会年報』第 30 号, 日本教師教育学会, pp. 148-158.
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsste/30/0/30_148/_pdf