

教員免許更新制導入に至る経緯

佐 藤 利 幸

はじめに

教員免許状に有効期限を付し、逐次更新を図る方式は、実は明治時代の小学校教員について適用されていた。牧(2001)によると、「我が国の場合、免許状の有効期限の設定は、明治14(1881)年の『小学校教員免許状授与方心得』が最初で、五年と定められた」¹⁾とのことである。しかし、免許状の有効期限の設定は、「教員資質の維持・向上どころか、かえって教員の転・退職を促進させることになったり、教員志望者を減少させる一因ともなっていた」²⁾ということで、明治33年の改正小学校令において廃止され、免許状は終身有効となったのである。

その後、教員免許更新制が政策課題として提示されるようになったのは1980年代に入ってからである。2000(H12)年に教育改革国民会議の最終報告が出されてからは、教員免許更新制の可能性について検討されるようになったのだが、2002(H14)年2月の中央教育審議会答申『今後の教員免許制度の在り方について』において、一旦は導入が見送られることとなった。しかし、2年後の2004(H16)年に中山文部科学大臣の諮問により再び教員免許更新制の導入についての検討がなされ、2006(H18)年7月の中央教育審議会答申『今後の教員養成・免許制度の在り方について』において、ついに導入の提言へと至ったのである。

本稿では、上記の重要な2つの答申が出された2002(H14)年2月と2006(H18)年7月を境に期間を「1980年代～2002(H14)年2月」、「2002(H14)年2月～2006(H18)年7月」、「2006(H18)年7月以降」の3つに区切り、教員免許更新制導入に至る経緯について述べることにする。

1. 1980年代～2002(H14)年2月

1980年代初めは、自民党が教員免許更新制に積極的な姿勢を示していた。自民党文教部会

教員問題小委員会は、1981（S56）年に『教員の資質向上に関する提言』、1983（S58）年に『教員の養成、免許等に関する提言』を出し、「免許状に一定の期限を付し、更新時に研修を義務づけること、免許状取得後、一定期間教職に就かない者の免許状を失効させることについて、引き続き検討すること」を求めた。その後、臨時教育審議会³でも議論され、1987（S62）年の教育職員養成審議会答申『教員の資質能力の向上方策等について』では、

「社会の進展に応じて、教員に必要とされる知識・技術を練磨するため、一般的に教員免許状に期限を付し、当該期限の到達時に、一定の研修を義務づけることによりその更新を認める制度の導入についても、現行公務員制度及びわが国の雇用慣行との関係などにも十分配慮する必要があることから、今後の検討課題とする」

と教員免許更新制の導入に向けての検討が提言されたものの、当時はアジェンダに設定されるまでには至らなかったようである。

その後、2000（H12）年に教育改革国民会議⁴が開催された。12月の『教育改革国民会議報告 — 教育を変える17の提案 —』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」の中で、「免許更新制の可能性を検討する」と述べられるにとどまったが、「17の提案」を実行に移すため文部科学省が策定した『21世紀教育新生プラン』では、免許更新制の可能性の検討について、「今後の教員免許制度の在り方と併せて中央教育審議会で行い、平成13年度中を目途に取りまとめ」と具体的な検討についての方向付けがなされた。

2001（H13）年4月11日、町村信孝文部科学大臣諮問『今後の教員免許制度の在り方について』において、この件⁵についての具体的審議事項は、

- 1 教員免許状の総合化・弾力化について
- 2 教員免許更新制の可能性の検討について
- 3 特別免許状制度の一層の活用の促進について

の三つが挙げられた。「教員免許更新制の可能性の検討について」の諮問理由説明は以下の文である。

「教育改革国民会議の報告においては、教師の意欲や努力が報われ評価される体制を作る観点から、教員免許更新制の可能性の検討が提言されています。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、教員の養成、研修等の在り方との関係も踏まえ、幅広く御検討をお願いしたいと思います。」

中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会（第1回～第15回、以下「教員養成部会」）

では、「教員免許更新制の可能性の検討について」を三つの審議事項の中で最も重い課題であると受け止め、慎重かつ精力的に、審議を行った。その経緯を見ると、更新制は、まず現職の教員に適用することを前提に検討が進められていたことが分かる。賛否両論であったが、第8回からは制度上問題点の大きい更新制の導入よりも、更新制に代わるものとして、資質能力の向上を実現する研修や評価制度の検討へと徐々に移っていった。そして第10回以降は、素案や中間報告案、答申案をもとに審議が行われ、更新制導入の見送りが決定づけられたのである。更新制導入が見送られた理由については、後述の『今後の教員免許制度の在り方について』の答申における「Ⅱ 教員免許更新制の可能性」の概要にも述べられているが、その中でも

「免許状授与の際に教員としての適格性を判断していないことから、更新時に適格性を判断する仕組みは制度上取りえない」

ということは大きく、これは内閣の法律顧問である内閣法制局からも指摘されたようである⁶。

『今後の教員免許制度の在り方について』は中央教育審議会初等中等教育分科会では第1、2、4回に、中央教育審議会総会では第4、5、12、15回に審議が行われた。自由討議や中間報告案、答申案の検討では、様々な意見や指摘があった。中には

「更新制には期待していたが、これだけ制度面での課題を指摘されればあきらめざるを得ず、正直がっかりしている。その分、教員の資質向上のところで、研修へのインセンティブを強烈にする方策を考えていただきたい。」

「免許の更新制が教員の資質能力向上の有力な手段であることは間違いないことであり、今後、中期的な課題として検討願いたい。」

などの更新制導入を期待していた発言もあった。そして若干の修正はあったが、中間報告をおよそ引き継いだ形で、2002（H14）年2月21日に『今後の教員免許制度の在り方について』の答申がなされたのである。答申における「Ⅱ 教員免許更新制の可能性」の概要を以下に述べる。

II 教員免許更新制の可能性

1. 教員免許更新制をめぐる背景と検討の視点

- ・新しい学習指導要領→教員の一層の指導力や力量の向上が求められる
- ・教員免許が終身有効であることを見直すべき、との意見
- ・一部教員の不祥事や指導力不足、研修に消極的な教員の存在
→教員社会全体への批判や不信感
- ・学校や教員をめぐるある種の閉塞感



三つの視点

- ①教職への使命感、情熱を持ち、子どもたちとの信頼関係を築くことのできる適格性の確保
- ②教科指導、生徒指導等における専門性の向上
- ③信頼される学校づくり

教員免許更新制の導入の目的を①、②の二つに置いて制度を想定し、導入の可能性を検討

2. 教員の適格性や専門性向上にかかわる制度

適格性を確保するための制度・・・条件付採用制度、懲戒制度、分限制度、他職種への転職制度

専門性向上のための制度・・・・・・初任者研修、教職経験者研修、中堅教員の研修、管理職研修、長期社会体験研修、大学院修学休業制度、上進制度

3. 教員免許更新制の可能性の検討

◎教員の適格性確保のための制度としての可能性

- ・免許状授与の際に人物等教員としての適格性を全体として判断していないことから、更新時に教員としての適格性を判断するという仕組みは制度上とり得ず、更新制を可能とするためには免許制度自体の抜本的改正が前提
- ・更新時のメルクマールは、分限制度がよるべき基準と類似のものになると考えられ、更新制導入以前の課題として分限制度を有効に機能させていくことが不可欠

◎教員の専門性を向上させる制度としての可能性

- ・一般的な任期制を導入していない公務員制度全般との調整の必要性等の制度

上、実行上の問題

- ・現職教員に更新制の対象を絞ることができず、人によって研修内容に差異を設けることにも一定の限界があることから、教員の専門性向上のためという政策目標を達成するには必ずしも有効な方策とは考えられない



現時点における我が国全体の資格制度や公務員制度との比較において、教員にのみ更新時に適格性を判断したり、免許状取得後に新たな知識技能を修得させるための研修を要件として課すという更新制を導入することは、なお慎重にならざるを得ない

4. 教員の資質向上に向けての提案

◎教員の適格性を確保するために

- ・指導力不足教員等に対する人事管理システムの構築
→現行の分限制度等の的確な運用によって対応
- ・教員免許状の取り上げ事由の強化
→現職教員については、現行の教育職員免許法「懲戒免職の処分を受け、その情状が重いと認められるときに限る」から「その情状が重いと認められるとき」を要件からはずす
現職教員が分限免職の処分を受けた場合には、免許状を取り上げ可能とする
取り上げてから授与を受けることができるまでの期間の延長を検討
- ・人物重視の教員採用の一層の推進
→面接試験の重視、社会体験・ボランティア経験・教育実習以外の学校現場体験の評価等、選考方法をより一層工夫

◎教員の専門性の向上を図るために

- ・新たな教職10年を経過した教員に対する研修の構築
→勤務成績の評定結果、研修実績等に基づく教員のニーズ等や個々の教員の力量に応じた研修を各任命権者において実施
- ・学校における研修の充実
→校長のリーダーシップの下、各学校において、教授技術、教材研究、各学校や地域の具体的な教育課題等について、各教員が相互に評価し合うことなどが必要

- ・自主研修の活性化

- 勤務時間外などを積極的に活用し、自費での研修の取り組み

- 研究授業、学会や研究会での研究論文発表などの自主的・主体的な取り組み

- ・研修実績の活用

- 研修暦を作成し、自己努力と得意分野を示す一種の研修修了書や研修証明書として活用

- 校長も学校運営の中で個々の教員の研修成果が校務分掌等に生かされるよう努力を

- ・研修の評価

- 研修後の勤務実績の評定が適切に行われ、その後の教員に対する指導や研修計画に生かされるよう努めることが必要

◎信頼される学校づくりのために

- ・学校からの情報提供の充実

- 校長のリーダーシップに期待、教員一人一人は説明責任を果たす力量の向上が必要

- ・授業の公開の拡大

- 保護者や地域住民の学校への理解を深め、その信頼が得られる学校づくりに最も効果的な方策

- ・学校評議員制度の活用

- 校長は学校評議員と学校の教育方針・教育目標や成果についての共通理解を図るとともに、学校運営に対する提案や提言をもらうよう運営することが必要

- ・学校評価システムの確立

- 学校の自己点検・自己評価の実施とその結果を保護者や地域住民等に公表する学校評価システムの早期確立を

- ・新しい教員評価システムの導入

- 教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられることが必要、よって、公務員制度改革の動向を踏まえつつ、新しい評価システムの導入に向け、早急に検討を

2. 2002 (H14) 年2月～2006 (H18) 年7月

2002 (H14) 年2月の答申『今後の教員免許制度の在り方について』における提言等を踏まえ、2002 (H14) 年5月に『教育職員免許法の一部を改正する法律』、6月に『教育公務員特例法の一部を改正する法律』が成立した。その結果、現職教員については、懲戒免職の処分を受けた者の免許状は失効し、免許状を授与しないこととする期間が3年となった。また、免許状取り上げの処分を受けた者について、免許状を授与しないこととする期間が2年から3年に延長された。さらに、10年経験者研修が制度化され、平成15年度から実施された。答申後、教員免許更新制導入に関する議論は表向きは一旦沈静化した。

その後、2004 (H16) 年8月10日に河村建夫文部科学大臣が『義務教育の改革案』を発表し、そのなかに「教員養成の大幅改革」を位置づけ、義務教育改革の一環としての免許更新制の導入を検討する方向を示した⁷。河村文部科学大臣は、2004 (H16) 年4月に私的諮問機関である「これからの教育を語る懇談会」を発足しており、9月に発表された『人間力向上のための今後の教育の構造改革の方向性について (第一次まとめ)』においても、「質の高い教員を養成する (教員改革)」の方策⁸のひとつとして「教員免許の『更新制』の導入」を提言している。そして、それを引き継いだ形で、2004 (H16) 年10月20日に中山成彬文部科学大臣が中央教育審議会へ『今後の教員養成・免許制度の在り方について』の諮問を行った⁹。諮問理由説明の中では、近年の学校教育が抱える課題、これまでの教員の資質向上に関わる施策、現在の教員養成における課題などを挙げた上で、「教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について」は

「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ためには、教員免許制度を改革し、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考えております。具体的には、①教員免許更新制の導入の意義及び位置づけ、②教員免許状の授与の仕組みや更新手続きなど教員免許更新制の具体的な制度設計、③教職課程の履修状況を十分に判断した上で教員免許状を授与するための方策、④学部段階の教職課程の改善・充実方策、⑤教職課程の認定に係る審査等の見直し、⑥教員免許状の種類の内訳、⑦教員免許状と教員の処遇との関係等を中心に御検討をお願いいたします。」

といったように、2001 (H13) 年4月の諮問とは異なり、「適格性の確保、専門性の向上」という言葉が消え、「教員として必要な資質能力」という言葉に変わった。更に検討内容も導

入を前提としたかのように具体的に示されており、更新制導入への前向きな姿勢がみられる。それは、2004（H16）年11月4日の経済財政諮問会議において公表された『甦れ、日本！』¹⁰からも明らかである。2002（H14）年の答申からわずか2年余りで再び中央教育審議会での審議に委ねられる結果になったわけだが、実際は自民党の『政権公約2003』の中にも「教員免許制度の更新を検討する」という記述があるように、答申後も「教員免許更新制」は、政策代替案の「原始スープ」¹¹として常に存在しており、河村文部科学大臣の意向を引き継いだ中山文部科学大臣の諮問により一気にアジェンダに登場した、ということであろう。

諮問の翌日10月21日に、中央教育審議会総会（第43回）で審議が行われたのだが、

「平成14年に中教審が大臣から諮問を受けて、一定の結論を出しているのですね。一つは教員の適格性、そういうものから議論をして、どうだろうかというようなことを見ているのですね。そのことについては、その後、指導力不足とか、あるいは不適格教員の問題等といって一定程度対応してこられてきている。それから、教員の専門性の向上という面でも、10年制の研修を入れてきているわけですね。ですから、平成14年の、いわゆる2年前ですよ、中教審であれだけ真剣に議論をして一定の結論を得て答申がされているのですね。そういうことを含めて、こんなに短い期間でまた同じような課題について諮問を受けているわけなのですから、そんなに必然的なものだろうか、あるいは妥当性があるものだろうかというような疑問が一つあります。」

との意見があるように、平成14年の答申、特にそこで指摘された様々な課題との関係はどうなるのか、ということは、まず審議を進めていく上での大きな課題であった。2002（H14）年の答申では

- ・更新時に教員としての適格性を判断する仕組みは制度上取り得ない
- ・更新しない場合の要件が分限制度の要件と同様となり、別途更新制を設ける必要性に乏しい
- ・適格性を免許更新の事由にすると、かえって適切かつ速やかな処分が行われず、分限免職等の適切な運用に支障が生じる恐れがある
- ・教員についてのみ任期制を一般的な制度として導入する結果となることから、公務員制度全体との調整を図ることが必要
- ・免許保有者全体に更新制を導入すると、都道府県教育委員会の事務量が増大する
- ・免許に有効期限を付し、更新時に研修という要件を課すことは免許取得時に課されていない新たな要件を後で課すことになり、しかも要件を満たすことができないと

きは資格が剥奪されることから、慎重な対応を要する

- ・免許状の機能から現職教員にのみ研修を課すことは大きな困難を伴うため、事務量が増大する
- ・研修の内容が画一的にならざるを得ないことから、専門性向上のためには必ずしも有効な方策とは考えられない

などの点が指摘されており、この件については以後の審議においても慎重に検討がなされている。その後、初等中等教育分科会（第31回）で、『今後の教員養成・免許制度の在り方について』は、教員養成部会において審議することが決定した。

教員養成部会（第25回～第29回）では、自由討議や有識者からの意見聴取などが行われた。様々な意見が出ているが、

「平成13年の諮問は更新制の導入の可能性を検討するという、非常に回りくどい文学的な表現であった。今回の諮問はまさに導入について検討するのだという、非常に前向きの諮問である。14年答申の時には、更新制を導入しないことのメリットに議論が集中したのではないか。今回は、導入のメリットを積極的に議論する姿勢が必要である。」

といったように、あくまでも更新制の導入を前提とした審議の姿勢がうかがわれる。そして2005（H17）年3月、第29回教員養成部会において、教員免許制度ワーキンググループ¹²（以下「教員免許制度WG」）の設置が決定し、以後専門的な調査審議は主に教員免許制度WGで行われることになった。つまり、教員免許更新制の導入については4段階（教員免許制度WG→教員養成部会→初等中等教育分科会→中央教育審議会総会）で綿密な審議がなされたのである。

教員免許制度WGでは、「主な検討事項と検討の視点例」が出され、それを踏まえて討議が進められていった。第2回教員免許制度WGからは「改革の具体的方策（たたき台）」の中で、更新制の制度設計における各々の検討事項についても具体的方策が案1、案2、…という形で提示され、審議がなされた。ここで注目されることは、この段階では「現に免許状を有する者（特に現職教員）の取扱い」が、

【案1】

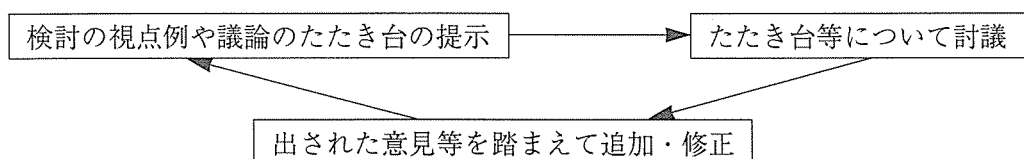
- ・更新制の適用の対象外とする

【案2】

- ・更新制の適用の対象外とするが、現職教員について、一定期間ごとに適格性や専門性

向上の確認を行うような仕組みを設けることについて検討する

といずれの案も現職教員を更新制の適用の対象外としているところである。これは、更新制の導入を前提として検討するのであれば、既に免許状を授与されている者については、平成14年の答申で指摘された「免許状授与の際に教員としての適格性を判断していないことから、更新時に適格性を判断する仕組みは制度上取りえない」という大きな壁があり、適用の対象から外さざるを得ないということが要因であろう。この「現職教員を含む現に教員免許状を有する者の取扱い」については、結局最後まで検討が続くことになるのである。教員免許制度WGは、



の繰り返しの形で回が進められていった。ちなみに第9回までのたたき台では教員免許状の有効期限は「最初の更新時までは5年、2回目以降は10年」という案も強かったが、第10回教員免許制度WGでの論点整理（案）からは「一律に10年間とする方向」となり、他の具体的な制度設計も含めて一本化して提示されるようになった。そして第11回教員免許制度WGにおいて審議経過報告のとりまとめが行われ、教員養成部会に報告された。

教員養成部会では、この間に専門職大学院・教員免許制度両WGの審議状況の報告、自由討議や、各学校種関係団体、教育委員会関係団体、教職員関係団体等の関係団体からのヒアリング（第33、34回）を行った。第11回教員免許制度WG後の教員養成部会（第36・37回）では、教員免許制度WGの審議経過報告とともに『今後の教員養成・免許制度の在り方について』の中間報告とりまとめに向けての議論のたたき台（案）、中間報告（構成案）が出された。審議・修正を経て第38回には中間報告（素案）、第39回には中間報告（案）となり、その後、初等中等教育分科会（第36回）、中央教育審議会総会（第53回）でさらなる審議が行われた。そして、2005（H17）年12月8日に『今後の教員養成・免許制度の在り方について』（中間報告）が公表された。中間報告における「Ⅱ．教員養成・免許制度の改革の具体的方策 3．教員免許更新制の導入」の概要は次のようになっている。尚「現職教員を含む現に教員免許状を有する者の取扱い」は、中間報告の段階では「更新制の適用が可能かさらに検討」にとどめられた。

3. 教員免許更新制の導入

(1) 導入の基本的な考え方

① 導入の必要性及び意義

- ・教員免許状の取得後も必要な資質能力の確実な保持を図るためには、教員免許状の在り方を根本的に見直すことが必要
- ・教員免許状に一定の有効期限を付し、その到来時に合わせて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、必要な刷新（リニューアル）を行うことが必要→具体的方策として教員免許更新制の導入が必要
- ・更新制導入の意義→教員として必要な資質能力の確実な保持、教職に対する信頼の確立、専門性向上の促進

② 平成14年答申との関係

- ・分限制度との関係→個人の素質や性格等に起因するような適格性の確保は、基本的に任用制度により対応すべきで、適格性に欠ける者は指導力不足教員に対する人事管理システムや分限制度等の厳格な運用による対応が適当
- ・専門性向上との関係→専門性向上を目的とする現職研修とは異なる施策として更新制を導入
- ・任期制との関係→更新制は免許状の有効期限満了時に課す一定の更新要件を満たせば免許状が更新される資格制度上の制度であり、任期制とは趣旨・目的を異にする
- ・資格制度との関係→資格制度は当該制度の特性や業務の性質等を踏まえて検討されることが基本であり、教員に必要な資質能力をいかに保持させていくかを考えた場合、更新制の導入が必要

(2) 具体的な制度設計

① 教員免許状の有効期限

- ・一律に10年間とする方向を基本として検討

② 更新の要件

- ・教員免許状の有効期限内に、一定の講習（免許更新講習）を受講・修了することが適当

③ 免許更新講習の在り方

- ・課程認定大学、大学との連携協力のもと都道府県が開設する講習が対象（一定水準以上にあることを国が認定するなど、質の確保に留意）
- ・「教職実践演習（仮称）」に含めることが必要な事項と同様の内容を含み、また、その時々で求められる教員としての資質能力に刷新（リニューアル）する内容を含むことが適当
- ・受講時期は有効期限満了時の直近1～2年程度の間を受講すること、講習時間は全体で20～30時間程度とする方向で検討

④ 教員免許状の失効・再授与

- ・更新の要件を満たさない場合、免許状は失効するが、免許更新講習と同様の内容を含む講習を受講・修了すれば、再授与の申請を可能とする方向で検討

⑤ 種類ごとの取扱い

- ・すべての普通免許状に同等に適用する方向で検討

⑥ 複数免許状の保有者の取扱い

- ・一の免許状について更新の要件を満たせば、他の免許状も併せて更新されることとするなど、一定の配慮をすることが適当

⑦ 現職教員を含む現に教員免許状を有する者の取扱い

- ・更新制を適用することが可能かどうか、法制度上や実施上の課題などについてさらに検討すると同時に、現職教員については、人事管理システムの一層適切な運用や、分限制度の厳格な運用を進めるとともに、現職研修の体系的な整備を進めることが重要

中間報告後の2006（H18）年1月31日に行われた第40回教員養成部会では今後の検討事項の整理がなされた。「教員免許更新制の導入」に関する主な検討事項は

- ・教員免許状の有効期限…「最初の有効期限を5年間」との意見も有
- ・免許更新講習の在り方（内容、時期、時間等）
- ・現職教員を含む現に教員免許状を有するものの取扱い
- ・教員免許更新制の導入に当たっての条件整備
- ・その他関連事項

であり、教員免許制度WGで検討することになった。また、中間報告に対する関係団体からの意見聴取、国民からの意見募集¹³の結果概要が資料として提出された。意見には積極的に賛同するものとともに、

「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ことになる。教職に対する意欲を失わせることにつながる。」

（「導入の基本的な考え方」に対する国民からの意見）

などの批判的なものもあった。第40回～第42回の教員養成部会で自由討議がなされた後、教員免許制度WG（第12回：5月9日～第14回：5月26日）において、大詰めとなる審議が行われた。その結果、第13回教員免許制度WGにおける配布資料「主な論点に関する議論の整理(案)」では、

- ・教員免許状の有効期限は一律に10年間とする
- ・更新講習の受講時期は有効期限満了前の直近2年間程度の間に受講する
- ・講習時間は最低30時間程度とする

などの具体的な制度設計が固まってきた。また、10年経験者研修の今後の在り方については、

（案1）現行制度の基本的な枠組みを維持し、更新講習との関係を踏まえた研修の改善を図る

（案2）法定研修としての10年経験者研修は廃止する（ただし、各自治体の判断による実施は可能）

（案3）10年経験者研修を廃止し、新たに5年経験者研修（仮称）を創設する

（案4）10年経験者研修を教職経験5～10年程度の教員を対象とした研修に変更する

などの案が出され、討議がなされた。そして、現に教員免許状を有する者の取扱いについては、検討資料として、一定割合（20%、40%）のペーパーティーチャーが更新の申請をする

と仮定し、現に教員免許状を有する者を更新制の対象にする場合、しない場合の実施規模（更新申請者、必要講習コース数など）のイメージも作成された¹⁴。審議における意見には「現職教員にも更新制を適用すべき」というものが多く、事務局（文部科学省関係者）も

「現職教員への更新制の適用については、法制的にどのような形で整理することが可能なのか、現職教員の場合は、終身有効の免許が授与されているので、事後的に更新制を適用させることが、法制的に整理するとどのような考え方になるのか、資料として提示できればと考えている。」（第12回教員免許制度WG）

と述べるに至り、ついに第14回教員免許制度WGにおける配布資料「教員免許更新制の法制化についての考え方」において、現に教員免許状を有する者への更新制の適用がはっきりと方向付けられた。さらに第14回教員免許制度WGでは、最終報告となる審議経過報告案の審議・とりまとめが行われた。その中で「現職教員を含む現に教員免許状を有する者の取扱い」については、

- ・現に教員免許状を有する者が、当分の間、我が国の公教育の中核的な担い手として多数の幼児児童生徒の教育に当たることを考えると、今後新たに教員免許状を取得する者についてのみ更新制を適用することでは、公教育に対する保護者や国民の信頼に十分応えることができず、更新制の導入の目的が実現し得なくなる
- ・既に授与された教員免許状が終身有効であることは、一つの既得権益でもあるが、このような権益は必ずしも絶対不可侵のものではなく、公共の要請により、合理的な範囲内で新たに制約を課すことは許容し得るもの
- ・現に教員免許を有する者についても一定期間ごとに免許更新講習と同様の講習を法的に義務付け、当該講習を修了しない場合は、免許状が失効することとするは、必要性和合理性があるものと考えられることから、これらの者に対しても、このような更新制の基本的な枠組みを適用することが適当

また、「10年経験者研修の今後の在り方」については、

- ・基本的に教育公務員特例法上の法定研修としての位置付けは引き続き存続させることが適当であるが、更新制の導入との関係で、中堅教員としての更なる指導力の向上や、得意分野づくりに重点を置いた研修としての性格をより明確にするとともに、その実施時期や研修内容については、柔軟化の方向で見直しを行うことが必要

とした。最後まで熱心な議論が交わされたうえで、教員養成部会へ報告された。

教員養成部会（第43回：6月8日～第45回：6月26日）では、『今後の教員養成・免許制

度の在り方について』の答申案の審議・とりまとめが行われた。そこでは、中間報告の流れを継承しつつ、以降の検討事項について教員免許WGからの審議経過報告に基づき記述を追加・整理した答申（素案）が提示された。さらなる審議・修正を行った結果、答申（案）がとりまとめられ、初等中等教育分科会に報告された。7月10日、第41回初等中等教育分科会においては、答申（案）の審議・とりまとめが行われた。この場でも「他の職業資格にかかわる免許制度との整合性」や、「現職教員に適用していく場合の法的な権限・既得権益制限の問題」などの課題の指摘とともに更新制導入についての慎重論がいくつか出た。しかし反対意見は特になし、ということで答申（案）が中央教育審議会総会に提出され、翌日2006（H18）年7月11日、第55回中央教育審議会総会を経て『今後の教員養成・免許制度の在り方について』の答申がなされたのである。ここでは中間報告に若干修正がなされた「Ⅱ．教員養成・免許制度の改革の具体的方策 3．教員免許更新制の導入」の中の「（1）導入の基本的な考え方」の概要を以下に述べる。

3. 教員免許更新制の導入

(1) 導入の基本的な考え方

① 導入の必要性及び意義

- ・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
→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
- ・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
→教員免許更新制の導入が必要
- ・更新制導入の意義→すべての教員が必要な資質能力を確実に修得することで
公教育の改善・充実と信頼の確立
専門性向上の促進も期待

② 更新制の基本的性格

- ・平成14年の答申で指摘された課題等を踏まえ更新制のあり方を検討
→「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、定期的に必要な刷新（リニューアル）を図るための制度」として、導入することが適当との結論
- ・不適格教員の排除を直接の目的とするものではなく、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、社会の尊厳と信頼を得ていくという前向きな制度
- ・免許更新講習の受講→教員としての専門性の向上も期待
- ・講習を修了できない者の免許状は失効→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
- ・更新制を導入し、専門性の向上や適格性の確保に関わる他の教員政策と一体的に推進することは、教員全体の資質能力の向上に寄与するとともに、教員に対する信頼を確立する上で、大きな意義

3. 2006 (H18) 年7月以降

答申後の2006 (H18) 年7月27日、文部科学省は専門的な見地からより具体的な検討を行うため、「教員免許更新制の導入に関する検討会議」を設置した。主な検討事項は

- 免許更新講習のモデルカリキュラム（講習内容、方法、修了目標等）
- 免許更新講習の認定に際しての基準
- 免許更新講習の受講の免除に係る基準
- 更新制等の円滑な実施のための条件整備
- その他関連する事項

である。第2回検討会議においては、3名の委員が作成した免許更新講習のモデルカリキュラム例も提示された¹⁵。

2006 (H18) 年9月26日には安倍晋三内閣が発足した。安倍首相は国会での所信表明演説において、

「教育の質の向上に向けて、教員免許更新制の導入を図るとともに、学校同士が切磋琢磨して、質の高い教育を提供できるよう、外部評価を導入します。」

さらに、その後の質疑応答においても、

「教員免許の更新制の導入により、教育改革を精力的に推進します。」

「学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが大きく、定期的に教員の資質、能力の刷新を図ることは極めて重要であります。その意味で、教員免許の更新制度の導入は、教員の意欲を高め、ひいては教員の質の向上に大きく寄与するものと考えております。」

と述べるなど、教育再生を内閣の最優先課題の1つとし、そのための改革への強い意志を示した。この首相自らの強い意思は、教員免許更新制導入への大きな原動力にもなっていると思われる¹⁶。さらに内閣は教育改革への取組みをより推進するため、10月に教育再生会議¹⁷を設置した。2007 (H19) 年1月の教育再生会議第一次報告『社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～』では

「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。ただし、10年ごとに30時間の講習受講のみで更新するのではなく、厳格な修了認定とともに、分限制度の活用により、不適格教員に厳しく対応することを求めます。」

と、「不適格教員排除のための教員免許更新制導入」を前面に打ち出し、平成19年通常国会

に教育職員免許法改正案を提出することを提言している。

2006（H18）年12月15日には、臨時国会において、改正された新教育基本法が成立し、12月22日に公布・施行された。教育基本法の改正を受けて2007（H19）年2月6日、第58回中央教育審議会総会において伊吹文明文部科学大臣から審議要請があり、第47回～第52回初等中等教育分科会、第17回～第22回教育制度分科会（第18回からは初等中等教育分科会と合同）、第60回大学分科会では、学校教育法、教育職員免許法等¹⁸、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正について、審議が行われた。ちなみに第49回初等中等教育分科会・第19回教育制度分科会（合同）では、資料『教育職員免許法等の改正の方向について』に基づく「現に免許状を有する者への対応」についての文部科学省担当者からの説明の中で、

「法制的にどういうふうに整理をするのかということはこの辺は法制局等とも相談をし、既に免許状を持っている者についてはやはり10年間で切ってしまうことは乱暴であろうということで、免許状の有効期限は未来永劫有効だとした上で、10年に1回講習を義務づけてそれをきちっと修了してもらわなければその時点でもって免許状は失効すると、こういう組み立て……」

と、平成14年の答申での指摘を踏まえて内閣法制局とも相談が行われたことが述べられている。そして、中央教育審議会総会（第59、60回）を経て、2007（H19）年3月10日に『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』（答申）が文部科学大臣に提出された。

答申を受けて3月30日に学校教育法等の一部を改正する法律案、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案、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案（以下「教育関連三法案」）が平成19年通常国会に提出された。教育関連三法案提出後は、国会においてもたびたび教員免許更新制の導入に関することが議論となり、免許状の有効期間、更新講習、受講の対象・免除、費用や職務上の負担、必要な配慮など様々な質問・意見や、それらに対する答弁がなされた。ただし、細かな事項については、「必要な事項は文部科学省令で定める」との対応であった。そして、2007（H19）年6月20日に通常国会において、教育関連三法案が成立した。教育関連三法案の中で教員免許更新制の導入に関するものは教育職員免許法の改正であり、その概要は、

教員免許状の有効期間

- ・普通免許状及び特別免許状に10年間の有効期間を定める

有効期間の更新及び延長

- ・免許状の有効期間は、その満了の際、申請により更新することができる
- ・免許管理者は、免許状更新講習を修了した者等について、免許状の有効期間を更新する
- ・災害その他やむを得ない事由があると認められる場合には、有効期間を延長できる

免許状更新講習

- ・免許状更新講習は、大学等が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
- ・免許状更新講習の時間は、30時間以上とする
- ・指導改善研修を命ぜられた者は、研修が修了するまでの間は免許状更新講習を受けることができない

施行前に授与された免許状を有する者の取扱い

- ・施行前に授与された免許状を有している教員等は、10年ごとに免許状更新講習を修了したことの確認を受けなければならない
- ・講習を修了できなかった者の免許状は、その効力を失う

である。上記についての施行期日は2009（H21）年4月1日であり、教員免許更新制は正式に平成21年度から導入されることが決定したのである。

2007（H19）年7月13日には、第49回中央教育審議会教員養成部会が行われた。そこでは教員免許更新制の運用についての検討資料などが配布され、今後省令の内容や運用方針等は教員養成部会において検討されることになった。8月31日の第50回教員養成部会では、教員免許更新制の運用に当たっての必要な事項等の専門的な調査審議を行うため、「教員免許更新制等ワーキンググループ」（以下教員免許更新制等WG）の設置が決まった。第1回教員免許更新制等WGは10月3日に行われ、2008（H20）年3月の省令等の改正に向けて月に1回程度、具体的な運用方針に踏み込んで調査審議が進められている。

- 1 牧 昌見「教員免許をめぐる課題」『学校経営』46巻13号臨時増刊号、2001年、122頁。
- 2 同上、123頁。
- 3 臨時教育審議会設置法に基づき、当時の内閣総理大臣中曽根康弘の諮問機関として1984 (S59) 年～1987 (S62) 年まで設置。
- 4 内閣総理大臣の私的諮問機関で、2000 (H12) 年3月、当時の内閣総理大臣小渕恵三の決裁により、内閣総理大臣が開催する形で始められた。12月の最終報告は、森喜朗内閣総理大臣に提出された。
- 5 諮問における検討事項は「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」、「今後の教員免許制度の在り方について」、「今後の高等教育改革の在り方について」、「子どもの体力向上のための総合的な方策について」の4つであった。
- 6 文部科学省担当者への聞き取り調査(平成18年8月29日)による。内閣法制局は法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べ、法律案及び政令案の審査立案、条約案の審査、内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究、その他法制一般に関する事務を行っている。内閣法制局はわが国の政策決定、その元となる法案作成にきわめて強い影響力を持つ。なぜなら内閣提出法案はすべて内閣法制局の事前のチェックを受ける慣習となっているからである。(平岡秀夫「政府における内閣法制局の役割」『北大法学論集』第46巻第6号、1996年、343-368頁。西川伸一「内閣法制局—その制度的権力への接近」『政経論叢』第65巻第5・6号、1997年、185-252頁。)
- 7 土屋基規「教員免許更新制の検討」『季刊教育法』143号、エイデル研究所、2004年、17頁。
- 8 「質の高い教員を養成する(教員改革)」で提言された方策は「教員養成の専門職大学院(教員版プロフェッショナル・スクール)の設置促進」、「教員免許の『更新制』の導入」、「優秀な教員の評価と処遇の改善」の3つであった。
- 9 諮問における検討事項は「教員養成における専門職大学院の在り方について」、「教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について」の2つであった。
- 10 2004 (H16) 年11月4日の経済財政諮問会議において中山成彬臨時議員が説明資料として提出。義務教育の5つの改革案の中に「専門職大学院の設置や教員免許更新制などによる教員の資質の向上」がある。
- 11 (宮川公男『政策化学の基礎』より引用)。生命が生まれる前の分子の浮遊状態を表すことから、政策案についてのアイデアが人々の間に浮遊している状態をいう。primeval soup
- 12 教員免許制度ワーキンググループとともに、「教員養成における専門職大学院の在り方について」に係る専門的な調査審議を行うものとして専門職大学院ワーキンググループも設置された。
- 13 平成17年12月9日から文部科学省のホームページ等を通じて実施。平成18年1月11日までに722件の意見が寄せられた。
- 14 例えば、現に教員免許状を有する者も対象とし、加えてペーパーティーチャーの20%が更新の申請をする、と仮定した場合は、制度導入時の申請者数は約18万5千人、1コマ1.5時間×20コマの講習プログラムのセットを1コース、1回の講習の受講者数を50人と仮定したときの制度導入時の必要講習コース数は約3700コース、と推計している。
- 15 モデルカリキュラム例は、いずれも2006 (H18) 年7月の答申で示された「教職実践演習(仮称)」に含めることが必要な4事項「①使命感や責任感、教育的愛情等に関する事項」「②社会性や対人関係能力に関する事項」「③幼児児童生徒理解や学級経営等に関する事項」「④教科・保育内容等の指導力に関する事項」をおよそ基本としており、このことは、検討会議においても意見の大勢を占めている。
- 16 2007 (H19) 年7月の参議院選挙公約においても、主要7政党の中で自民党だけが選挙公約の中に「教員免許更新制や不適格教員を教壇に立たせないシステムを円滑に実施する」と教員免許更新制の実施を挙げていた。
- 17 教育再生会議には、学力や教員など学校の問題を議論する「学校再生分科会」(第1分科会)、規範意識や家庭、地域社会の教育力の問題を議論する「規範意識・家族・地域教育

再生分科会」(第2分科会)、より大きな教育の改革の問題を議論する「教育再生分科会」(第3分科会)の3つの分科会が設置されており、教員免許更新制に関わることは、第1分科会で扱われた。

¹⁸ 教育公務員特例法の改正も含んでいるので「等」となっている。

The Process to the Introduction of a System for Renewing a Teacher's License

SATO, Toshiyuki

At the beginning of the 1980s, the Liberal Democratic Party adopted a positive attitude toward the institution of a system for renewing a teacher's license.

However, at the time, though the proposal for renewing a teacher's license was made in the Diet, it wasn't approved.

After that, Machimura, then Minister of education, Culture, Sports, Science and Technology, consulted the Central Council for Education on a system for renewing a teacher's license in April, 2001.

The possibility of instituting such a system was considered in the Central Council for Education. However, it was pointed out "the system for judging teaching competence can not be made when renewing a license, because it wasn't made when conferring the license."

As a result, they shelved the idea. Then, a report "About the ideal system for licensing teachers in the future" was released in February, 2002. However, the new Minister, Nakayama consulted the Central Council for Education on the system in October, 2004. Discussion about the introduction of a system of renewing a teacher's license started again. This time, the deliberation proceeded with the presupposition of introducing the system. In March, 2005, a working group for teacher's license was organized. Some technical research was done by this working group. In December, 2005, an interim report was released, how to apply the system to incumbent teachers was not decided. After that, deliberations continued until the specific system design had jelled. After all, it was decided that the system would be adopted to incumbent teachers.

Then, with the report "About the Ideal Method of the Teacher's License in the Future" in July, 2006, the introduction of a system for renewing a teacher's license was proposed. In June, 2007, the bill passed in the Diet. As a result, it was decided to introduce the new system beginning in April, 2009.