

# 教員免許更新制の意義と課題

## — 導入をめぐる議論の変遷と更新講習の分析から —

Significance and Issues of the Renewal System for Teacher License:  
Analysis of the Debate Transition and the Renewal Program for Teacher License

海 口 浩 芳\*

### Abstract

The purpose of this paper is to formulate a direction for the newly introduced Renewal System for Teacher License so that teachers may concentrate on being involved in a formal environment which provides activities for the role of carrying out educational administration. Based on awareness of these issues, this paper analyzes the discourse of the Central Education Council and another Councils' proceedings regarding the significance of transitions in the Renewal System for Teacher License. It was through considering the trends seen in case studies and in The Renewal Program for Teacher License conducted from 2008 that allowed greater understanding of the future of The Renewal System for Teacher License concerning the Program at its core.

Analyzing the results revealed the following information. Firstly, analysis of debate regarding the transitions in the introduction of the Renewal System for Teacher License, it was initially thought possible that Renewal System for Teacher License had diverse means of teacher recruitment which were followed by methods of post evaluation. However, it was thought that public opinion and political influence working in the background effected changes in the significance and purpose of the Renewal System for Teacher License.

Secondly, the analysis of the Renewal Program for Teacher License highlighted the relationship between the administered seminars and Renewal Program for Teacher License, with regards to the problems of the educational systems not providing enough places to accept all teachers who wish to attend, and carrying out specific training suitable to the license type required.

This paper clearly identifies the issues above, and shows how scrutiny of the goals of Renewal System for Teacher License regarding the program contents is necessary.

キーワード：教員免許更新制／更新講習／教員の適格性／不適格教員

### I 問題の所在

2007年6月22日に「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」（以下、改正教育職員免許法）が成立し、2009年4月1日から教員免許更新制が導入され、現在に至ってい

る。

教員免許更新制は、2000年の教育改革国民会議の最終報告で提言された後、2001年から中央教育審議会（以下、中教審）で導入が検討されたが、2002年の答申では「教員の適格性確保」の観点および「教員の専門性向上」の観点どちらからも問題が多すぎるとして、一旦導入が見送られた。ところが、2004年の中山文科相（当時）に

\* UMIGUCHI, Hiroyoshi  
北陸学院大学 人間総合学部 幼児児童教育学科  
教育社会学

よる中教審への諮問では、教員免許更新制導入の検討が復活し、中教審は教員免許更新制の導入を答申した経緯がある。2002年の中教審答申後、導入を求める劇的な社会変化がないにもかかわらず、再度中教審に諮問し、2006年の答申で導入が決定した背景について土屋(2008, pp.85-86)は、①政府主導の「教育改革」が総合的な教員人事管理システム、学校評価システムの実施を求めている、②財政構造改革の一環として「義務教育改革案(その中に「教員養成の大幅改革」を位置づけ免許更新制の導入を検討)」を提示していた、③財界の「教育改革」提言に教員免許更新制の導入が位置づけられ、政府主導の「教育改革」を後押ししていた、とその要因をあげている。また、佐久間(2007)は政治における大衆迎合主義とマス・メディアにおける大衆迎合主義が相互に補完しつつ、教育に対する人々の不安や不満を煽り、学校および教員への批判を増幅させた帰結であると指摘する。

教員免許更新制をめぐるのは、その出自から一貫していられてきた「不適格教員の排除」の論理が、目的と手段を混同し、妥当性を欠いた発想であるとの批判(佐久間 2007, 池田 2008, 牛渡 2008)や、「教員の資質向上」の論理では、すでに自主研修や行政研修の機会が充実している現在にあえて教員免許更新制を導入する必然性はないとの批判がある(佐久間 2007, 牛渡 2008, 久保 2008)。

他方、中教審教員養成部会および教員免許制度ワーキンググループの委員を務めた八尾坂(2008, pp.3-5)は、教員免許更新制は専門性を「加算」する発想である、とあくまで専門性向上のための制度であることを強調する。その理由として、教員免許が本来教員の資質能力を一定水準以上に確保することを目的に教員資格を定める制度であるにもかかわらず、近年、教職課程の認定には厳正な審査が行われるものの、教員としての資質能力を十分に育成しているとは必ずしも言えない教職課程が増加しており、教員免許が「希望すれば、容易に取得できる資格」とみなされ、社会的評価が低下している状況があり、これを抜本的に改善するためというのである(八尾坂 2008, pp.24-26)。

このように依然として賛否が分かれる教員免許更新制だが、すでに導入されたいま議論すべきは、「この制度をいかに有益なものに形作るか」といった運用面での検討にあると筆者は考える。つまり、関連する法令の整備も進められ、否応なく実施が求められる時勢では、それが至極全うな批判であっても大きな転換を促すことは困難であろう。そうだとすれば、論点を制度それ自体に向けるのではなく、内容の改善に資するか否かに置くことが重要なのではないだろうか<sup>1</sup>。

戦後の教育委員会制度導入の理念にみられるように、本来、教育行政の役割には、現場における教員が教育活動に専念できるよう環境を整備することが期待されていたはずである。この理念に沿った制度として、教員免許更新制を運用面での調整と修正を提言し続け、より良い制度への方向性を探ることが喫緊の課題であると筆者は考える。

以上の課題意識の下、本稿では教員免許更新制の意義に関する議論が、どのような変遷を経て導入に至ったのかを中教審答申や審議会議事録等を手掛かりに検証する。そのうえで実施にあたり多くの課題を抱える教員免許更新講習について、2008年度実施の予備講習の動向と事例分析、加えて2009、2010年度の教員免許更新講習から、今後の教員免許更新制のあり方について検討する<sup>2</sup>。

## II 教員免許更新制導入をめぐる議論の変遷

既述したように更新制導入の嚆矢は、2000年12月22日の教育改革国民会議の最終報告である。そこでは提案の一つとして、「教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」があげられ、そのための5つの提言の一つのなかに、「免許更新制の可能性を検討する」が示されている。ここで注目すべきは、提言のうち更新制の検討が述べられている箇所が「(5) 非常勤、任期付き教員、社会人教員など雇用形態を多様化する。教師の採用方法については、入口を多様にし、採用後の勤務状況などの評価を重視する。免許更新制の可能性を検討する」(傍点は筆者)という部分であって、「(4) 効果的な授業や学級運営ができないという評価が繰り返しあっても改善されないと

判断された教師については、他職種への配置換えを命ずることを可能にする途を拡げ、最終的には免職などの措置を講じる」とする、いわば不適格教員の排除を念頭に置いた提言の部分ではないことである。

不適格教員の処遇をめぐる議論は、1980年代後半からクローズアップされ、教育改革国民会議でも議論の俎上に載るが、学校教育の改善と改革について審議した第2分科会の報告(2000.7.26)では、不適格教員の「処遇の例としては、学校内での役割変更、転職、最終的には免職などがある」としながら、その手段として更新制を用いるとの発想はみられず、教員の資質向上の観点から「教員免許更新制も検討に値する」としていた。この基調が最終報告に受け継がれ、上述の文言となったのである。しかも、ここで言われている教員の資質向上とは、「教員の採用方法の多様化」を求めるなかで、その後の評価を行う手段の一つとして更新制の可能性を考えていたのである。すなわち、従来型の採用による教員というよりは、社会人経験者として採用された教員の適性判断の制度として、その可能性を考えていたといえる。

いずれにせよ、この時点では「教育基本法の改正」や「奉仕活動の義務化」といったより世論の関心が高い審議事項が注目され、更新制については看過されたといえよう。それは教育社会学研究者である藤田英典委員の「適格性を欠く教員の処遇、教員の雇用形態の多様化と多様な人材の活用…これらを含めて約三分の二の提案については、賛成ないし容認しました。理由は、その適切な実施は必要だと考えられるか、実施されても特に重大な弊害があるとは考えられないからです」(藤田2001, p.31)との言葉からも推測できる。

教育改革国民会議での報告を受け、町村文科相(当時)は中教審に対して「今後の教員免許制度の在り方について」(2001.4.11)を諮問する。その理由説明では、「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である」とされている。だが、教育改革国民会議の最終報告および議事録を確認すると、「適格性の確保」は「専門性の向上」とのセッ

トで考えられており、「又は」といった二律背反的な捉え方はされていなかったと思われる。なぜなら、既述したように教員の採用方法の多様化に伴い、「採用後の勤務状況などの評価を重視する」姿勢だったからである。さらに言えば、教育改革国民会議では、更新制を積極的に議論することはなく、むしろ問題行動を起こす子どもの対応に苦慮する教師への支援策を念頭に置いた議論がされていた(例えば、第12回議事録を参照)。したがって、あえて「適格性の確保」と「専門性の向上」を分けて諮問したところに不適格教員の排除という世論へのアピールを意識した政治的思惑が感じられるのである。

諮問を受け、中教審は初等中等教育分科会、教員養成部会での自由討議や審議、意見聴取も含め20回以上の議論を重ね、「今後の教員免許制度の在り方について」(2002.2.21)を答申する。そこでは更新制の目的を①「教員の適格性確保」に置く場合と②「教員の資質向上」に置く場合とに分けて検討され、①について現行の教員免許制度が「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」ため、更新制を可能とするためには「免許制度自体を抜本的に改正することが前提となる」こと、また「更新制の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」であると結論づけた。さらに、②については「公務員制度全般との調整の必要性」の問題、さらには免許状の機能から「現職教員に更新制の対象を絞る」こと等に一定の限界があるため、教員の専門性向上に対しても有効な方策とはなりえないと結論づけている。その代わりとして、その後制度化される「十年経験者研修」(2003年度より実施)等が提案されたのである。

ところが、一旦、問題が多すぎるとして導入が見送られた更新制が、中山文科相(当時)によって再度中教審に諮問される<sup>3</sup>。「今後の教員養成・免許制度の在り方について」(2004.10.20)の諮問理由説明では、「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」ために、また教員が「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、「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」として、具体的な検討を求めている。ここで注目すべきは

2002年の中教審答申において、一旦、見送られた経緯や提案された十年経験者研修の評価・検証が十分されていない段階で、更新制導入の是非を再び問うのではなく、「教員免許更新制の導入の意義及び位置づけ」や「教員免許更新制の具体的な制度設計」について検討を求めるといふ、導入ありきの前提に立っていることである。

この導入を前提とした流れに抗うことなく、中教審は2006年7月11日に更新制の導入を答申する。答申では、「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であると結論づけられ、2002年答申で検討された「適格性の確保」、「専門性の向上」という2つの視点からではなく、刷新（リニューアル）を目的とした制度であって、「平成14（2002）年の答申で検討した更新制とは、基本的性格が異なる」としている。

しかしながら、同答申において「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」との文言から、刷新（リニューアル）が目的と謳いながら、その実は「適格性の確保」と「専門性の向上」を担保する曖昧さも払拭できない。また、同答申の「更新制を導入することにより、教員免許制度上、生涯にわたり教員として必要な資質能力を保証するという制度的基盤が確立される」との文言についても、2002年答申において適格性の確保の観点からの検討で、更新制を可能にするには「免許制度自体を抜本的に改正することが前提」とされていたが、その後、免許制度の抜本的な改正はされず、制度的基盤の確立は未だ担保されていない。この矛盾が、「刷新（リニューアル）が目的にもかかわらず、なぜ更新制が人の命にもかかわり高度で先進的な知識が必要とされる医師や薬剤師などの免許には適用されず、教員だけに適用されるのか」<sup>4</sup>との疑問を生むことになる。

ところで、興味深いことに2006年の中教審答申による更新制は、「刷新（リニューアル）を図るための制度」とであるとの立場が、同年に改正さ

れた教育基本法改正をめざす政府の立場と相同なことがあげられる。坂田によれば、教育基本法改正をめぐるのは、旧教育基本法の出自それ自体を問題とする立場、戦後の民主教育が過剰な個人主義・公共の過小評価を招いたことを批判する立場、社会の変化への対応を強調する立場の3つの系譜が存在し、そのうち社会の変化への対応を強調する立場が「今回の改正を実現させた原動力とも言える考え方」で、「今次の改正案の上程にあたり、とくに政府はこの点を強調」したことを指摘している（坂田2007, pp.8-9）。つまり、教育基本法改正と更新制の導入が、ともに刷新（リニューアル）を鍵概念として進められてきたと考えられ、その背景にはこれらの改革に並々ならぬ意欲を示した安倍首相（当時）ら保守系政治家の影響力も看過できないと思われる<sup>5</sup>。

### Ⅲ 教員免許更新制の実施までの道程

#### －導入決定後から開始まで－

2007年6月の改正教育職員免許法の成立以降、この法の趣旨と更新講習の実施について文科省は、法案成立から2ヵ月後の8月9日の東京での説明会を皮切りに各地で制度の周知を図る取組みを継続的に行うとともに、並行して2008年3月末には「教育職員免許法施行規則の一部を改正する省令」（改正省令）、「免許状更新講習規則」（更新講習規則）が公布され、それぞれ更新制の枠組みと更新講習の詳細が規定された。さらに「講習内容・修了認定基準」と「予備講習」に係る文部科学大臣告示も定められ、併せて文部科学事務次官通知も関係機関に発出された。この「省令2本＋告示2本＋通知で、昨年12月の教員養成部会報告の内容をほぼカバー」（大木2008, p.40）する体制が整えられ、2008年4月からの試行（予備講習を含む）による検証で更新講習における問題点の洗い出しがめざされた。だが、制度設計をしている当事者が、大学や教育委員会との「やり取りの時間が短く、消化不良の向きもある」（大木2008, p.40）と述べているように制度開始前から多くの課題が露呈した<sup>6</sup>。

なお、改正教育職員免許法には、更新制の目的についての明確な規定がない（池田2008, p.153）だけでなく、関連する省令・告示・通知でもその

点はふれられていない。

#### IV 更新講習の課題

##### 1 分析の事例と方法

更新制導入の経過を踏まえ、以降では更新制の中核をなす更新講習の課題について検討する。更新講習の運用に関する事項は、「免許状更新講習規則（以下、講習規則）」に定められているが、実際の運用における実務面での困難さは、すでに多くの大学関係者に共有されている。そこで、一般的に懸念される課題を検討するにあたり、よりクリアに課題が浮き彫りとなるように個別の事例分析をしながら検討を進める。なお、講習全般に関するデータは文科省ホームページに掲載の「予備講習の指定一覧」および「平成22年度 免許状更新講習の認定一覧」から、採用する事例は筆者が講師として2008年度の予備講習から参加している金沢大学の必修領域の講習とする。

金沢大学での更新講習（必修領域）は、金沢（金沢大学）・能登（能登地区の公共施設等）の県下

2会場で実施している。2008年度の予備講習から2010年度の更新講習までのそれぞれの受講者数における学校種別の内訳は表IV-1のとおりである。

また、石川県における更新講習の受講者数の予測を示したのが表IV-2である。一瞥して分かるように、毎年度1,000人程度の受講者が予想されるが、大都市を抱える都府県以外の地方では石川県の場合とおおよそ同程度の受講者が見込まれる<sup>7</sup>。

分析の方法については、2008年の予備講習から2010年の更新講習までにおける受講者の事前意向調査のデータをはじめとして、更新講習受講者の意見や受講後の感想などを基礎データとして分析する。

筆者は2009年の更新講習から、講習の前半は講義、後半は講義内容に基づくグループディスカッションとしている<sup>8</sup>。筆者の担当する講習は、文科省の指定する「事項」および「細目」のうち、「教育政策の動向についての理解」における「その他

表IV-1 更新講習受講者の学校種別内訳

年度	講習会場	学校種 内訳							受講者数
		幼稚園	小学校	中学校	高等学校	特別支援	養護教諭	教員経験者等	
2008 (予備講習)	講習A(金沢)	0	81	31	64	14	10	—	200
	講習B(能登)	0	23	10	12	1	4	—	50
2009	講習A(金沢)	*	95	46	52	22	12	4*	231
	講習B(能登)	*	40	16	15	0	13	0*	84
2010	講習A(金沢)	8	188	78	98	42	15	6	435
	講習B(能登)	0	55	32	22	4	7	0	120

\* 2009年の「教員経験者等」の欄は「その他」を含む（データの都合による）

表IV-2 石川県における教員免許更新講習の受講者数予測（文科省・県教委データより作成）

	合計	幼稚園	小学校	中学校	高校	特別支援 学校	栄養 教諭	養護 教諭
2008年5月における 大まかな教員数 (予測)	10,684	672	3,932	2,312	3,151	617	4	432
2010年度末に 修了確認期限となる 教員数(予測)	947	24	376	212	275	60	—	※
2011年度末に 修了確認期限となる 教員数(予測)	925	24	350	255	242	54	—	※

注: 栄養教諭は平成17年4月に制度開始のため該当者なし ※県教委データによればいずれも40程度

教育改革の動向」であるため、必然的に更新制について取り扱うことになる。むろん、更新講習においては中立的立場から講習を行うが、グループディスカッション時における受講者からの質問や意見からは、当事者としての貴重な生の声を聞くことができる。また、講習終了後の受講者からは、インフォーマルな形でさまざまな感想や意見が寄せられる。本稿では、文書化された資料や文献からだけでは得がたい「生の声」が実態を浮き彫りにすると立場から、また、更新制の趣旨および目的の不明瞭さについての批判的検討は一定数あるなかで、制度の実際についての批判的分析の蓄積が十分ではないとの観点から、オーラルヒストリーの手法<sup>9</sup>を援用しながら資料データの考察と並行して分析を進める。

## 2 分析と考察1：更新講習の制度的問題

当初、更新講習の本格実施では、都市部と地方で更新講習の運営に大きな格差が生じることも想像された。なぜなら、東京など国公私立大学等が多数併存するとともに受講者も多数見込まれる大都市を抱える地域においては、必修領域はもちろんのこと、選択領域では多種多様な講習が開講されるが、地方では需要を満たすことが困難な事態も予想されたためである。

2008年の予備講習では、東京は必修領域が19講習、選択領域では78講習（同内容複数開講は除く）開講された。これは必修領域では全体の19.0%、選択領域では8.7%にあたる<sup>10</sup>。なお、地方での、その割合は必修領域で概ね5.0%前後であった<sup>11</sup>。

制度開始2年目を迎えた2010年では、8月の第8回認定までで認定大学等数は395、必修領域では238大学等の586講習が認定、選択領域では386大学等の5,442講習が認定されている。2008年時と比較すれば、東京での必修領域の開講数は53講習と増加しているが、全体に占める比率は9.0%と大幅に低下しており、地方との格差は解消されつつある<sup>12</sup>。

2009年4月1日現在、日本の大学は773、短期大学は406校あり、そのうち教職課程を有する大学等数を免許種別に見ていくと、幼稚園245、小学校191、中学・高等学校「国語・書道」236、「数学」

155、「理科」179、「社会・地理歴史・公民」367、「保健体育・保健」167、「音楽」94、「美術・工芸」112、「家庭」111、「技術・工業」152、「職業指導」7、「宗教」35、「英語」320、「中国語」49、「フランス語」44、「ドイツ語」42、「その他言語」58、「看護」17、「情報」319、「農業」53、「商業」191、「水産」15、「福祉」139、「商船」2、「特別支援」112、「養護」105、「栄養」109である<sup>13</sup>。これだけの課程認定大学等が存在するにもかかわらず、当初、多くの大学が更新講習の開設に消極的だったのは、制度の運用や実務面での不透明感が払拭されないことも一因だった<sup>14</sup>。

当初、新聞報道等で更新講習の受け皿が不足する懸念が報じられたことも影響し、文科省は全国の大学および指定教員養成機関に向けて「平成21年度における免許状更新講習の開設予定調査について（依頼）」（20初教職第16号、2008年11月5日付）を発令し、更新講習の開設予定数を把握するとともに、「講習開設の中心となることが期待される各大学及び各指定教員養成機関」との文言でその開設を促した（傍点は筆者）。この「中心となることが期待される」とは、単なる要望にとどまらず、大学等に無言の圧力となったことは否めない<sup>15</sup>。その結果、2010年8月現在、受け入れ予定人数は必修領域の「対面講習」65,220人、「通信等を含む」88,220人以上、選択領域の「対面講習」76,157人、「通信等を含む」136,860人以上となっている。

ところで、更新講習（必修）において、幼稚園・小学校・中学校・高校など異なる学校種の教員が混在するなかで、例えば文科省指定細目「学習指導要領改訂等の動向」において、学習指導要領（小・中・高）や幼稚園教育要領に基づいた有意義な講習内容の実施が果たして可能かとの疑問もある。中教審の2006年答申で、更新制の目的が「刷新（リニューアル）」にあることが示されていることから、受講者は自らが保持する免許種に適合した講習内容を希望するのが普通だろう。だが、先に指摘したように都市部においては更新講習を多数の大学が開設し、それぞれの免許種に適合した内容を実施することが可能だとしても<sup>16</sup>、地方では、とりわけ必修領域の講習開設にあっては、そうした余裕はないのが実情である。そのような

状況下で、仮に全ての免許種についての内容を網羅する必修領域の講習を開設しようとするれば、文科省指定の事項・細目によっては担当できる教員がどれほどいるのかといった新たな問題も出てこよう。

また、事前説明会でも指摘されていた、受講者が保持する免許種とは異なる免許種対象の講習を受講した場合でも講習後の試験に合格すれば修了認定される<sup>17</sup>事態が生じている。実際、高等学校教諭が小学校・幼稚園教諭対象の選択講習を受講した事例もある。

これらからわかるように現状では、受講者にとって「制度上、担当可能な教科についての最新の知識技能を刷新していくということにはなっていない」(池田 2008, p.159)といえる。

### 3 分析と考察 2：講習内容及び十年経験者研修との問題

講習規則第七条では、更新講習に際して受講者の意向を適切な方法で把握し、その意向を講習に反映させるよう求めている。これに基づき金沢大学での予備講習(2008年度)でも事前意向調査にあたる「受講にあたっての課題意識等(講習の内容、方法等についての要望)」が実施された。この事前調査では、講座 A・B あわせて 458 の回答が寄せられた。その課題意識等について、文科省が設定した教員免許更新講習開設の事項・細目ごとに分類し、受講者の課題意識や講習への要望を整理したものが表Ⅳ-3 である。なお、回答には複数細目にわたって記述している場合があるため、分類の総数(N)は 458 を超えている。また、「課題意識および講習への要望」は、受講者の記述を筆者が要約・キーワード化したものである。なお、2009・2010 年度についても受講者の課題意識や要望は概ね 2008 年度と同様で大きな変化はない。

表Ⅳ-3 から分かるように受講者の関心は、「子どもの生活の変化を踏まえた適切な指導の在り方」に集中し、以下「学校を巡る状況変化」、「各種課題に対する組織的対応の在り方」と続いている。これら細目の要約・キーワード化した講習への要望からは、問題を抱えた子どもに対する具体的な指導法や、いわゆるモンスターペアレントに対する対処法など、教員を取り巻く今日的諸問題

があげられており、これらが教員にとって喫緊の課題となっていることが読み取れる。とりわけ、「非行」や「キレる子ども」に代表される「新しい荒れ」への対応の生徒指導だけでなく、学習障害や発達障害を持つ子どもへの指導についても多くの教員が関心を持っている。その背景には、更新制の文言が初めて公的に登場した教育改革国民会議に現職教員として参加した河上亮一委員の「1970 年ぐらいから急速に…『生徒指導』という言葉が登場したあたりから、多分何でもかんでも学校が引き受けざるを得ないような状況になってきた」(第 3 回審議 2000.4.25)との発言に象徴されるように、教員が費やす労力の比重が、授業から生徒指導やそれに付随する事柄へシフトするのに併せ、教員の多忙化が進行してきたことがあげられる。多忙化を極める教師の日常については、油布(1995)、山本(2007)らの研究で明らかのように恒常化している。こうした現状を踏まえれば、教員は限られた時間のなかで課題解決に有効な内容を講習に求めているといえる。それは表Ⅳ-3 で明示したように、様々な問題を抱える子どもへの対処法や事情のある家庭との関係などについて学びたいという要望が多く寄せられたことにも表れている。

法定研修の先鞭として「初任者研修」が 1989(平成元)年に導入されて以降、教員は各都道府県および指定都市が実施する教育センターでの研修(5 年研修等)や校内研修、自主研修と常に研修に追われ、さらに教育活動以外の雑務も増加している。こうした状況下での更新講習の受講に対して、受講者である教員からは「なぜ教員だけかと思いつつの受講だったが、受けてみるとためになることが多い講習だった。だが、中には小難しい理論ばかり言っていて辟易するものもあった。ただでさえ、子どもたちと関わる時間がとれない中で、さらに時間をとられるこうした講習に疑問を感じる」(2010 年度必修受講者)との意見や、「選択講習では数学を受講したが、内容が難しく自分の知らないことばかりで大変勉強になったのは良かったが、後期からの授業で講習の内容が生かせるのか疑問を感じた」(2010 年度必修受講者)との意見がある。

受講者が知らなかった新しい知識を提供する、

あるいは受講者がこれまでの自身の実践経験を自省する新たな視点を示すことが講習担当者には求められるが、そのためには今津（2009, p.50）が指摘するように「学校現場の実態を講座担当者が心得ている必要がある」。それとともに、受講者にとって意味ある講習となるために、「講座内容を通じて教員と大学研究者との間でどこまで相互のコミュニケーションが成り立つかは、大きな課題である」。

教員が多忙化するなかで、新たに更新制が導入されたわけだが、導入をめぐるのは当初から十年経験者研修との差異について多く議論された。では、更新講習と十年経験者研修との差異はどこにあるのだろうか。伊吹文科相や銭谷初等中等教育局長（いずれも当時）は、国会答弁で十年経験

者研修は「各教員の得意分野作り、専門性を高める」研修であるのに対し、更新講習は「すべての教員が基礎的な資質能力を共通に身につける」制度であるとして、その目的が異なることを強調していた。しかしながら、十年経験者研修はそもそも2002年に中教審が、更新制の導入を見送る代わりに、教育公務員特例法（第24条）で位置づけたのであり、更新制が導入された現在その正当性はどこにあるのだろうか。それは目的が異なるというだけでなく、具体的には「10年経験者研修の具体的な内容・方法等」にふれた文科事務次官通知（2002.8.8）の「教諭等のニーズに応じたものとなるよう」との文言から、十年経験者研修を各教員のニーズに応じたオーダーメイド的な研修として位置づけていると考えられる。これに対

表Ⅳ-3 予備講習（2008年度）事前課題意識調査による受講者の関心

事項	細目	N	課題意識および講習への要望
教職についての省察	学校を巡る状況変化	90	学校教育が担っていくべき役割、教育環境の変化(全国的な課題と個別の地域の課題)、「いじめ・不登校・受験・部活」など身近な教育問題、道徳・人権・宗教に関する教育的動向
	専門職たる教員の役割	27	混沌とした状況下における教員の役割、教員に対するニーズ、「社会から求められる教員とは何か」についての客観的把握と実践について、学校という中だけでは気づかない社会状況の変化
子どもの変化についての理解	子どもの発達に関する課題	35	学習障害を持つ子どもへの接し方における留意事項、発達障害(LD, ADHD等)児童への支援方法と校内協力体制のあり方、新たな支援制度の解説、通常の学級における特別支援教育のあり方、「指導」と「支援」の違いと使い方
	子どもの生活の変化を踏まえた適切な指導の在り方	139	具体的な指導方法(長欠児童、学力・体力低下、コミュニケーション不全、問題行動等)、携帯電話・インターネットの普及による影響、子どもを取り巻くネット環境と生徒指導、キレる子どもを防ぐ指導法、集団生活不適応の子どもへの対応、適切な指導・支援のあり方、ひとり親の子どもに対する指導上の配慮、性差から見た子どもの変化と指導法、有効なカウンセリングの技法
教育政策の動向についての理解	学習指導要領改訂等の動向	52	学習指導要領改訂の要点、改訂に伴う教育現場の変化、今後の指導や教育活動の進め方、改訂による移行措置の概要、PISA型読解力を見据えた授業展開について、「総合的な学習の時間」は今後どう変わるのか、新指導要領における「活用力」の解説
	その他教育改革の動向	47	ゆとり教育の弊害、教育改革の世界的な動向、日本と海外との政策の違い、近年の法改正や中教審の動向、教育基本法改正の論点、教育三法改正の影響、政策が「なぜそうなったのか」についての解説、地域における教育的取組み
学校の内外での連携協力についての理解	各種課題に対する組織的対応の在り方	70	具体的な事例、保護者との連携・協力の留意点、モンスターペアレントへの対応、理解の得られない家庭との連携のあり方、家庭崩壊している子どもに学校はどこまで関わられるのか、学外との効果的な連携のあり方、中高連携・高大連携における授業展開、学童保育が定着してきた中での幼保・小の連携について
	学校における危機管理上の課題	5	危機管理の具体的な事例、危機管理の課題に関する法規の理解、情報セキュリティー管理、地域との連携による子どもの非行防止や危機管理の方策について



して、更新講習は「およそ教員として共通に求められる内容を中心」に行う（衆議院教育再生に関する特別委員会での銭谷局長答弁 2007.4.25）ため位置づけも異なるというのだろう。

しかしながら、更新講習が必修領域と選択領域に分けられ、選択領域は各教員が選択可能であるとともに、事前の課題意識調査によって受講者のニーズが把握されるため、理論上は十年経験者研修よりも受講者のニーズに即した内容となるはずである。そうだとすれば、少なくとも更新講習の選択領域は十年経験者研修と統合することに何ら論理的矛盾はないと考えられる。そのことは現在十年経験者研修が、一部は選択研修で各教員のニーズに応じているものの、大部分は共通内容の研修を行っている実態から、「免許更新講習は10年研を代替できないが、10年研は更新講習を代替できる」（久保 2008, p.200）との指摘や、教員免許更新制の発想が「共通の内容」を伝えようとする「行政研修」や初任者研修・5年研修・10年研修といった「研修体系の中の『基本研修』の発想とほとんど変わらない」（牛渡 2008, p.190）との指摘からも思い至るのである<sup>18</sup>。

ところで、更新講習は「すべての教員が基礎的な資質能力を共通に身につける」制度といいながら、実際にはすべての教員が受講するわけではない。校長、教頭、指導主事の他、2007年の学校教育法の改正で新設された副校長、主幹教諭、指導教諭、加えて更新講習の講師など「教員を指導する立場にある者」および「優秀教員表彰者」（優秀教員表彰を受けた後の1回のみが免除）は、更新講習が免除される。この点について市川（2009a, p.13）は、更新制導入の本当のねらいは「教員の分断と抑圧にある」とし、「それは免許更新にあたって教育職員を三種類に分割することを通じて行われる」と指摘している<sup>19</sup>。

さて、更新制の目的で当初不適格教員や指導力不足教員の排除も念頭に置かれていたことは既述したが、指導力不足教員対象の研修を担当した経験を持つ鈴木の「授業力は授業を通してしか身に付くことはない」「教育法規や組織論を学べば、一部の校務遂行力は高まるかもしれないが、授業力が伸びることにはつながらない」「机上の空論ではなく、実際に何回も失敗を重ねながらその資

質や能力を高めていく」「そのことを後押しする教員研修の在り方が、今、問われている」（鈴木 2006, pp.232-233）との言葉は、行政研修だけでなく更新講習のあり方や講習内容を考える際に参考とすべき視点と指摘である。この視点からの精査と検討が、更新講習には必要なのではないだろうか。

## V 教員免許更新制と教員養成政策

教員免許更新制が2010年4月入学者から適用される「教職実践演習」（必修2単位）と密接な関連があるとの指摘もある（大森・池田・広瀬・渡辺, 2010, pp.159-166）。大森ら（2010, p.164）によれば、更新制の導入によって不適格教員排除のシステムを作動したいが、これまで大学の養成課程では教員としての「適格性」は問題にしていなかった。したがって、免許状を更新しようとする時に適格性を持ち出すことはできない。「そこで『免許授与時に適格性を判断する仕組みを導入する』必要が出てきたわけ」で、それが「教職実践演習」である。

教員免許制度について中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」（2002.2.21）では、次のように記されている。

現行の教員免許制度において、免許状は大学において教科、教職等に関する科目について所要単位を修得した者に対して授与されることとの関係が問題となる。すなわち、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ない。したがって、このような更新制を可能とするためには、免許授与時に適格性を判断する仕組みを導入するよう免許制度自体を抜本的に改正することが前提となろう。（下線は筆者）

つまり、教員養成政策のなかで「教員免許更新制導入の前提条件のしくみとして『教職実践演習』が位置づけられて」いた（大森他, 2010, p.164）。現行の更新制は、「Ⅱ」でみたように刷新（リニューアル）を目的とすることから、「適格性の判断という点において教員養成課程との連続性が担保さ

れていないので」、「当初の目的からすれば妥協の産物」であった。したがって、「今回の『教職実践演習』の導入は、政権政党が変わったにもかかわらずここ数年来の文教政策が本来めざすはずだった姿に近づく重要な柱ということ」になる(大森他, 2010, p.164)。

実際、この分析を裏づけるように2010年9月15日開催の中教審「教員の資質能力向上特別部会」において配布された「教員の資質向上方策の見直し及び教員免許更新制の効果検証に係る調査」の集計結果(速報版)を見ると、「教員に求められる資質能力について」問う質問項目の選択肢が「教職実践演習」の内容とほぼ同じである。ちなみにその内容とは、教員として求められる4つの事項(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)である。

さらに、「I」で記した八尾坂(2008, pp.24-26)の教員免許が「希望すれば、容易に取得できる資格」とみなされ、社会的評価が低下している現状から、これを抜本的に改善するために更新制が必要であるとの主張は、教員の資質向上を求めているのであり、これは「教員の資質向上策の一つ」→「更新制」→「(前提条件として)教職実践演習の導入」を想定していると考えられなくもない。

これより、大学での養成段階から現職教員の資質向上までといった教員養成政策のライン上に教職実践演習と更新制を相互に連動させながら配置しようとする方針がうかがえることから、更新制は今後も存続する公算が大きい<sup>20</sup>。したがって、更新講習の内容の精選と行政研修との整理の必要性がますます高まるといえる。

## VI むすび

本稿では、更新制の意義をめぐる議論の変遷を検証し、その背後にある意図や思惑の一端を明らかにするとともに、更新講習の分析を通じてその課題を浮き彫りにした。

更新制の導入経過の検証では、更新制の文言が初めて公的に現れた2000年の教育改革国民会議

最終報告では、教員の採用方法の多様化に伴う事後評価の手段の一つとして更新制の可能性を考えていたが、その後の中教審への諮問で教員の「適格性の確保」と「専門性の向上」の観点からすべての教員に適用するという適用範囲の拡大が明らかとなった。また、一旦導入が見送られた更新制が2006年の中教審答申で復活した背景には、世論として機能する「マス・メディアにおける大衆迎合主義」(佐久間 2007, p.130)と政治的思惑が存在したことも否めないだろう。

また、更新講習の課題の検討では、「刷新(リニューアル)」という更新制の目的に則り、更新講習の質を担保しつつ、毎年約10万人に上る受講者の受け皿をどう確保するのかといった問題や様々な学校種の教員が混在するなかで、有益な講習内容とは何かといった課題が浮き彫りとなった。加えて、更新講習と十年経験者研修の内容の類似性から、その関係やあり方について、それぞれの出自に立ち返り十分な精査と検討が急務であることを指摘した。

今後は、教員の免許制度・資格制度として、更新制のもつ意味および意義がどの点にあるのかについての検討が課題であるとともに、更新制が継続され、かつ、発展・進化する可能性のあるなかで、多忙化する教員の負担軽減に考慮した更新講習の実施と他の行政研修の内容との差別化や整理がどこまで可能かについて、実践的視点を踏まえた理論的検討が課題である。

【謝辞】本稿執筆にあたり、金沢大学予備講習における資料データの一部使用を承諾して下さった金沢大学教員免許状更新講習運営部会長の鷺山靖先生に心より感謝申し上げます。なお、資料の使用に関する一切の責任は筆者が負うものです。

【付記】本稿は、2008年の日本教育社会学会第60回大会において口頭発表したものを大幅に加筆修正したものである。

## <注>

- 1 2009年総選挙で大勝した民主党は、マニフェストで「教員の資質向上のため、教員免許制度を抜本的に見直す」ことを掲げていたことから、9月13日には民主党参院幹部が教員免許更新制の廃止に向け、2010年の通常国会にも教育職員免許法改正案を提出する考

- えを示し、早ければ2011年度から教員免許更新制を廃止することに前向きな姿勢だった。しかし、鈴木寛文科副大臣は教員免許更新制について2009年末に次のように述べている。『「選択講習」は、いい授業を行っているものもあると思います。『必修講習』は、もう少し改善をする必要があるのではないかと考えています。それで、『廃止』以外といますか、教員免許更新制度自体が、専門免許制度に発展・進化しますから、今ある事業をベースに、もっとボリュームと質を充実させていくということで、発展、進化させることがわれわれの想定です』(2009、『季刊教育法』No.163, p.4)。
- 2 本稿では、これ以降、引用箇所を除き「教員免許更新制」は「更新制」、「教員免許更新講習」は「更新講習」と表記する。
  - 3 中山文科相(当時)が、更新制に固執した理由は4年後に明らかとなる。麻生内閣で国交相に就任した中山氏は、就任早々「日教組解体」論を失言ではなく「確信」を持って唱え、就任4日で閣僚を辞任した。その背景には、注5の某与党議員(当時)と同様の「本音」が潜んでいると考えられる。
  - 4 毎年、複数の更新講習受講者からこうした意見が寄せられる。市川(2009b, p.194)は、当初、更新制導入に疑問を呈し、慎重だった中教審がなぜ見解を改めたのか、その理由を説明していないことに触れながら、「社会環境の変化が教員以上に速く、不適格者を排除する必要性が教員に勝るとも劣らぬ医師や法曹などに更新制度は存在しないのに、教員にだけ厳しい条件を課する理由は何か。明確な理由がなければ『法の下での平等』(日本国憲法第14条)に反するのではないかと指摘する。
  - 5 池田(2008, p.154)は、2006年10月23日付の毎日新聞に掲載された某与党議員(当時)の「日本教職員組合の一部活動家は、自分の納得できないことは何をしてもいい、断固拒否する、では教師の資格はない。…(中略)免許はく奪だろう」との発言が、更新制の真のねらいが不適格教員の排除にあることを示す「本音」であることを指摘している。
  - 6 その一例として、文科省初等中等教育局長名で2008年11月12日(20文科初第913号)に関係機関に発出された「教育職員免許法施行規則の一部を改正する省令及び教員免許更新制の実施に係る関係告示の整備等について(通知)」では、「免許状更新講習の開設の申請の期間」を「講習開始『六月前』から『二月前』に改めたこと。(更新講習規則第2条)」が記されており、制度設計の拙速さが露呈している。
  - 7 表Ⅳ-1で幼稚園教諭の受講者が極端に少ないのは、幼稚園教諭は私立幼稚園協会が開催する幼稚園教諭を対象とした更新講習(必修領域)を受講する者が多いためである。
  - 8 講習においてグループディスカッションを導入する理由は次による。必修領域はすべての学校種の教員が受講対象のため、通常の研修等とは異なり、異なる学校種の教員と交わる数少ない機会であるため、他者との議論に触発されることを企図している。なお、グループディスカッション中、筆者は会場内を巡回し、質問がある受講者と質疑応答する。これにより、教職経験豊富な教員とコミュニケーションをとることで、次年度の講習内容に反映させる。
  - 9 オーラルヒストリーとは、御厨(2007, p.4)によれば、その定義は「公人の、専門家による、万人のための口述記録」である。具体的にいえば、主として公人を対象に、その体験について「ある種の専門家集団がその人の音声記録を採取」し、それを「秘匿することなく一般に公開する」方法論である。
  - 10 データ数値は、文部科学省ホームページ「予備講習の指定一覧」を用いて、「講習の名称」「講習の概要」「講習の開催地」「講習の期間」から同内容の複数開講可否かを判断して割り出した。
  - 11 例えば、大都市を擁しない北陸地方4.1%、四国地方4.1%、一部大都市を含む東北地方6.1%、中国地方2.0%、九州地方10.3%など。
  - 12 2008年との比較でみれば、北陸地方4.6%、四国地方4.3%、東北地方6.3%、中国地方7.5%、九州地方14.3%、とすべての地域においてその比率は高まり開設数の増加がわかる。
  - 13 通学課程の一種免許状取得可能大学等(短期大学専攻科を含む)の数で、文部科学省ホームページ掲載資料より算出した。多くの大学等が複数の免許課程を併設している。
  - 14 更新講習は、教職の課程認定大学等でなくても開設は可能である。
  - 15 2008年度に都内で行われた更新制・更新講習の説明会に参加した複数の大学関係者が、更新講習開設のお願いの内実が教職課程を有する大学等への圧力だと感じていた。
  - 16 実際に2008年度の予備講習では、東京の某大学において幼稚園教諭を対象とした必修領域講座が開講されていた。講習の概要には「幼稚園教育要領に基づく最新の幼稚園界の動向…」と記され、免許種に応じた講習内容が用意されていることがわかる。
  - 17 更新制開始前の事前説明会(2008年10月31日)における大学関係者からの質問に対し、文科省担当官は「数学の先生が自分は英語が好きだから英語の講習を受けたいと考え受講する場合もあるだろうが、その受講も認められる。ただし、本来の趣旨からいえば望ましくないが…」と答えている。ただし、養護教諭は養護教諭対象の講習しか認められていない。
  - 18 「教育職員免許法施行規則の一部を改正する省令及び教員免許更新制の実施に係る関係告示の整備等について(通知)」(2008.11.12)では、「十年経験者研修をはじめとする現職研修と免許状更新講習の整合性の確保」において一定の方向性が示されている。
  - 19 ①「第一種」終身身分の正規雇用教員。更新講習を受講せずに教員資格の継続を認められる校長・副校長・教頭・主幹教諭・指導教諭・指導主事等が該当。②「第二種」新たに創出された10年任期の非正規雇用教員。更新講習の受講と認定を条件に教員資格の継続を認められる層で大部分の教員が該当。③「第三種」長期の

試用期間の後に教育界から排除される教員。指導改善研修中の者など更新講習の受講を認められない者、更新講習で修了認定を受けられなかった者が該当。「数は多くないとしても、第三種に分類される危険が存在することは、不適格教員として排除されなければ組合活動などせずにおとなしく仕事をせよという無言の脅しをかけることになり、教員を威圧する効果がある」と市川(2009a, p.13)は指摘する。

20 注1に記したように、更新制は「廃止」ではなく、「発展・進化」の方向であることや、中教審「教員の資質能力向上特別部会」(2010.9.14開催)での配布資料によれば、受講対象者の推計が毎年全国で8~9万人(平成20年度・21年度合計の必修受講者数は74,083人)いることから、講習費用を30時間3万円とすると、年24~27億円の市場規模になる。多くの識者が指摘するように、これだけの市場が創出された現在、制度の廃止は容易ではなからう。

#### <引用・参考文献>

- 池田賢市, 2008, 「教員免許更新制の「ねらい」は何か」『現代思想 特集…学校改革—教師の現場』4月号, vol.36-4 pp.152-162。
- 市川昭午, 2009a, 「教員免許更新制の問題点」『教育と文化』第54号 pp.6-17。
- 市川昭午, 2009b, 『教育基本法改正論争史』教育開発研究所。
- 今津孝次郎, 2009, 『教員免許更新制を問う』岩波ブックレット No.753。
- 牛渡淳, 2008, 「近年の教員研修政策の動向と課題—教員免許更新制度と教員研修の関連性を中心に」日本教師教育学会編『日本の教師教育改革』学事出版 pp.184-195。
- 大木高仁, 2008, 「教員免許更新制—制度の完成とこの1年の見通し」『教職キャリアデザイン』4月号 pp.40-41。
- 大森直樹・池田賢市・広瀬義徳・渡辺雅之, 2010, 「提言教育現場に不要なもの」『現代思想 特集…教育制度の大転換—現場はどう変わるのか』4月号, vol.38-5 pp.150-175。
- 久保富三夫, 2008, 「免許更新制と現職研修改革」日本教師教育学会編『日本の教師教育改革』学事出版 pp.196-212。
- 坂田仰, 2007, 『新教育基本法<全文と解説>』教育開発研究所。
- 佐久間亜紀, 2007, 「なぜ、いま教員免許更新制なのか—教育ポピュリズムにさらされる教師たち」『世界』2月号 pp.121-130。
- 鈴木義昭, 2006, 『教員改革—「問題教員」と呼ばれる彼らと過ごした三年間』東洋出版。
- 土屋基規, 2008, 「教員免許更新制度の検討」『日本教育法学会年報』第37号 pp.84-92。
- 藤田英典, 2001, 『新時代の教育をどう構想するか—教育改革国民会議の残した課題』岩波ブックレット No.533。
- 御厨貴, 2007, 「オーラル・ヒストリーとは何か」御厨貴編『オーラル・ヒストリー入門』岩波書店 pp.1-23。
- 文部科学省初等中等教育局教職員課, 2008, 『免許状更新講習プログラム開発委託事業成果報告書』。
- 文部科学省初等中等教育局教職員課教員免許企画室, 2008, 「免許状更新講習プログラム開発委託事業報告書の概要—データ編—」。
- 文部科学省ホームページ, 2010, 「教員免許更新制」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/koushin/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/index.htm) (最終アクセス:2010年9月15日)。
- 文部科学省ホームページ, 2010, 「平成21年4月1日現在の教員免許状を取得できる大学」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoin/daigaku/1286948.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/daigaku/1286948.htm) (最終アクセス:2010年9月15日)。
- 八尾坂修, 2008, 『教員免許更新制度』明治図書。
- 山本裕子, 2007, 「新しいタイプの高校における教員の仕事と多忙化—学校組織運営上の課題に関する事例研究—」『教育社会学研究』第81集 pp.45-65。
- 油布佐和子, 1995, 「教師の『多忙化』の諸相とその基盤」藤田英典・油布佐和子・酒井朗・秋葉昌樹「教師の仕事と教師文化に関するエスノグラフィ的研究—その研究枠組みと若干の実証的考察」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第35巻 pp.29-66, IV, pp.49-60。