

教員免許更新制の廃止とこれからの課題 ～教員研修という観点からの考察～

Abolition of Teaching License Renewal and Future Issues ~Considerations from the Perspective of Teacher Training~

小坂 明

要旨

2007年の教育職員免許法成立により、2009年度から「教員免許更新制」が導入された。臨時教育審議会以降、教員の質の向上は、常に世論の話題となっていた。行政研修いわゆる法定研修が次々と制度化され、「適格な教員」づくりが進められていった。しかし、教員の人気や地位の低下、教員不足の原因の一つとして、2022年教員免許更新制の廃止が決まった。文科省は、発展的解消との考えから、2023年4月から導入される教員研修について、「校長および教員の資質向上に関する指標の策定に関する指針」と「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」を提示した。

キーワード：教育職員免許法 教員研修 教員免許更新 教員の資質能力 令和の日本型学校教育 研修履歴

1. はじめに

教職員免許法は、「教育職員の免許に関する基準を定め、教育職員の資質の保持と向上を図ることを目的」として1949年に制定された。その後、時代の変化や情勢により、教員資質の向上や現場の課題に応えるため、何度か改正が行われてきた。

主な改正をみると、1997年、小学校又は中学校の教諭の普通免許状の授与を受けようとする者に、いわゆる「介護等体験」等が課された。そして、1998年6月及び2000年3月では、普通免許状の授与を受けるための修得単位数が改められるとともに、一層の社会人の活用促進のため特別免許状制度及び特別非常勤講師制度の拡充が図られた。そのような中、2006年12月の教育基本法の改正を受けて、2007年には免許状の有効期限が10年という教員免許更新制度が定められた。そして、2009年から「免許更新講習」が始まった。

さらに、AI技術の急激な発達により、情報社会と世界のグローバル化が一気に加速し、学習指導要領の改訂、大学入試制度の改革など教育改革が進み、2016年、教職課程も履修すべき事項が全面的に見直された。そして、新型コロナウイルス感染症は、私たちの生命や生活、価値観や行動、さらには経済や文化など社会全体に影響を与え、まさに予測困難な時代をもたらし、新しい日常（ニューノーマル）へのスタートが始まった。2019年から現行の教育職員免許法が施行され、普通免許状の授与を受けるための必要科目や修得単位数も改められ、教職課程コアカリキュラムの導入など、教員養成制度の方向性は、教員養成における開放制の在り方が問われ、必要なカリキュラムという考えが求められた。このような背景がありながら、2022年、

神戸親和女子大学教育学部児童教育学科 教授

突然に教員免許更新制が廃止された。このことについて、考察していきたい。

2. 教育職員免許制度の主な改正

(1) 1949年教育職員免許法制定

第2次世界大戦後、教育も大きく改革されていった。もちろん教員養成制度の改革も重要な柱となった。米国教育使節団に協力すべく日本も1946年8月、日本側教育家委員会を設置し、文部省の影響力を排除するために内閣総理大臣の直属とされた。ここでは、アメリカ教育使節団報告書に基づきつつ、日本の実状に合わせて、学制改革などの各種教育制度の改革案が審議された。1949年6月、総理府の設置にともない「教育刷新審議会」と改称。1952年まで続けられた。

この委員会の1946年6月の試案では「師範学校は総てこれを改造して、教育大学とし、教育大学への入学資格は他の大学と同様にすること」⁽¹⁾と提言し、この方向で文部省も模索が始まり、大学による教員養成と開放制となった。そして、免許相当主義となる教員資格制度の議論もこの委員会で進められた。1947年5月の第8回特別委員会では、国家試験の是非が問題となり「学校を信用するのが理想だが、ルーズになる弊害がある」「政府が学校を監督することになる」「試験によって学科内容が支配される」「学科が規制されると窮屈になる」等の討議があったと記されていた。これらを受け文部省の見解をみると「第一に原則といたしましては免許主義によることとしたい」「従来の学校を卒業資格として考える考え方やめて総ての教師は何らかの免許状を持たなければならないということにしたい」と述べ、国家試験が原則であると言及している。そして、「免許状は一旦与えたならば、それはパーリアメントとして効力を持つか持たないかということが一つの大きな問題で」「免許状を更新していくという考え方が必要ではないか」「一度取った免許状で一生涯やっていくということでは、教育界が沈滞する一つの原因にもなる」⁽¹⁾とあり、免許更新の考え方が戦後の教育改革でも示されたことは興味深い。ただ、国家試験という前提であった。その後、委員会では試補制度などの検討を経て、教育職員免許法に落ち着き、1949年教育職員免許法が制定された。この教育職員免許法の本質は、玖村敏雄が『教育職員免許法同施行法解説』の中で、民主的立法、専門制の確立、学校教育の尊重、免許の開放制と合理性、現職教育の尊重の5つの観点を唱えた。ここに、「大学における教員養成」と「開放制教員養成」の理念が確立され、先進的なあゆみが見えた。⁽¹⁾

(2) 「新たな時代に向けた教員養成の改善策について」教養審答申より1998年改正

免許制度は、教員の資質能力の向上の課題と解決のために、常に教員養成と絡み合い10年に1回程度改正が行われてきた。1988年の改正は、教職科目の最低取得単位数を大きく引き上げ、免許状の種類を改正した。大学院修士課程修了に専修免許を新設し、二種免許状保有者に対して、一種免許状取得の努力義務を課した。このようにして、取得要件の強化と高度化を図り、教職課程における専門性の充実と深い学識を備えた者が教職につけるように考えた。また、その反面、特別免許状や特別非常勤講師制度を創設し、学校教育の多様化に答えようと民間活力の活用も図った。しかし、実践力のある教員を育てようと、たくさん単位取らせることや養成機関を長くするという発想は、逆に大学での学びの専門性が少なくなり、個性的な教員が育たなくなっただけではなく、自ら学びができない教員が多くなったのではないかと、考えられ

る。

その10年後、1998年の改正では、いじめや不登校の問題など教員に新たな資質能力が必要と議論され、「実践的指導力」から「使命感・得意分野・個性の伸長」という表現に具現化され、「個性重視」という視点に変わってきた。⁽²⁾ 前回の改正と違い、学問的知識よりも教え方や子どもとの触れ合いを重視して「教科に関する科目」の単位数の削減と「教職に関する科目」の単位数の増加を行った。「教職に関する科目」中に、「総合演習」が必修科目とされ、その時代の課題や問題が研究できる科目であった。これは、主体的な学びができる教員の育成には適したものであった。その他にも選択履修方式を採用し、「教科又は教職に関する科目」が設置され、教職カリキュラムを大幅に弾力化することができた。元文部科学事務次官 前川喜平は、『教師自身が「自ら学び自ら考える」「自ら学問する教師」であり、学問する喜びや楽しさを十分にしている人でなければならない。実践的指導力は、初任者研修などの現職研修段階に一定程度委ねてもよい。その意味で1998年の改正は、「教員養成版ゆとり教育」といってもよいものだった。私はこの時期の改革を改めて再評価すべきではないかと思う。』⁽³⁾ 主体的に学ぶ子どもを育てるには、主体的に学びができる教員でなければならないはずである。技術が育つには、理論が必要である。そして、その往還が絶えず行わなければならない。

(3) 「今後の教員養成・免許制度の在り方について」中教審答申より2007年改正

「ゆとり教育」が学力低下を招いたと批判が集まり、教員の学力も問題視されるようになってきた。この答申は「教職課程の質的水準の向上」「教職大学院の創設」「教員免許更新制の導入」の方策であった。教員養成と免許制度の現状と課題項目では、『「大学における教員養成」と「開放制の教員養成」の原則により、質の高い教員が養成され、我が国の学校教育の普及・充実や社会の発展に大きな貢献をしてきたが、現在、大学の教職課程については、様々な課題が指摘されている。教員免許制度についても、教員免許状が保証する資質能力と、現在の学校教育や社会が教員に求める資質能力との間に乖離が生じてきている。』⁽⁴⁾ と述べ、「教員として最低必要な資質能力」の保証を確実なものとするとした。学生たちが自ら探究活動ができる「総合演習」から教員として必要な資質能力の最終的な確認のための「教職実践演習」に変わり、即戦力の教員を育てるという方向になった。しかし、すべての学生が教員になることが前提になっているこの教育実践演習は、担当する教員としても違和感がある。採用内定者や臨時講師希望者と免許取得者とは養成と採用という大きな違いがある。また、開放制とも矛盾を感じる。

2008年から設置された教職大学院は、実践的な指導力を備えた新人教員の養成と現職教員のスクールリーダーの養成をになった。教員養成の修士化は、民主党政権が打ち出した構想だが、医師のように6年間で養成しようとの考え方であった。しかし、教員は医師とは違い、個人経営もできず、高額な報酬も期待できないことや採用段階のことを考えると、とても無理がある。また、「専修免許」は、普通免許状とあまり変わらない現状でもあった。採用されても給与格差もなく、例えば生徒指導を専門的に学んだことを証明するものもなく、管理職への任用資格条件にもなっていない。ただ、教職大学院修了者に「教員採用選考合格者の名簿登載期間延長」を導入したことにより、安心して学生が学びを深めることができるようになった。しかし、一方では、採用が不合格になった学生が教職大学院で学ぶ者も多く、一部の大学では予備校化しているとの指摘もある。ただ、90%以上が教職に就いているため、養成と採用の一体化がここ

ではみられる。⁽³⁾ このように教員採用試験を早め、3年次に名簿登載ができれば、「教員として最低必要な資質能力」の保証と確実な教職課程に近づき、教員志望者も増加すると考える。

民主党政権は短命に終わり、修士化は修士レベルで落ち着いたが、自民政権に戻ると「問題教員」排除の世論にのり、定期的に教員の適格性を審査しようとする政策を打ち出し、それが運転免許証と同様な教員免許更新制となっていった。

3. 教員免許更新制の変遷

(1) 更新制のしくみ

2007年の教育職員免許法改正により、2009年度から「教員免許更新制」が導入された。臨時教育審議会以降、教員の質の向上は、常に世論の話題となっていた。初任者研修制度をはじめ行政研修いわゆる法定研修が次々と制度化され、いわゆる「適格な教員」づくりが進められていった。憲法改正を主張する動きが見える中、2006年教育基本法が改正され、教育改革の動きは、政治主導になっていった。こうした中、臨教審以降でも教育職員免許法の改正は慎重になっていたが、教員の適格性の免許更新制の意義を改め「刷新（リニューアル）」と位置づけた。当時の安部晋三総理の強い意向もあり、この法案は国会の強行採決により可決されて実現した。（図1）からもわかるように、2年間で30時間以上の講習を受ける。対象者は、35歳、45歳、55歳である。内容は「教育の最新事情」「教科指導」「生徒指導」「その他教育の充実に関する事項」となっている。すでに導入されていた教員の「10年経験者研修」が「個々に適した研修」として進められていたため、文科省は「すべての教員に共通の内容」を進めると説明した。そのため、必修領域が残り、幼稚園教諭も高校教諭も同じ内容になった。また、「適格性」の審査は、教員免許の授与条件でないものを更新の条件にすることは原理的に不可能なため、たんなる講習となった。それでも、教員養成と免許制度の戦後最も大きな改革となった。

1. 新免許状と旧免許状とは？

- **新免許状**
- ・平成21年4月1日以降に初めて授与された免許状は新免許状といい、10年間の有効期間が付されています。
- ・有効期間の満了の日の2年2か月前から2か月前までに、免許状更新講習を受講・修了し、免許管理者へ免許状の有効期間更新の申請を行う必要があります。

- **旧免許状**
- ・平成21年3月31日以前に初めて授与された免許状は旧免許状といい、最初の修了確認期限は生年月日によって割り振られています。（※裏面参照）
- ・現職教員の場合、修了確認期限の2年2か月前から2か月前までに、免許状更新講習を受講・修了し、免許管理者へ更新講習修了確認申請を行う義務があります。
- ※平成21年4月1日以降に新たに免許状を授与されても、引き続き、旧免許状所持者の扱いです。現職教員の場合、申請を行うことで修了確認期限を延期することができます。（自動で延期されることはありません。）

2. 免許状更新講習について

- 免許状更新講習を受講する場合、上記1で示す受講期間内に、
 - ・必修領域 6時間 以上
 - ・選択必修領域 6時間 以上
 - ・選択領域 1.8時間 以上合計30時間以上の講習を受講・修了していただく必要があります。
- 免許状更新講習は、大学等を中心に全国で開設されており、講習の開設情報は文部科学省ホームページや、開設する大学等のホームページなどで確認できます。
- 講習受講の際は、受講する大学等へ直接お申し込みください。

（参考）
文部科学省ホームページ
「講習開設情報」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/004/1400217.htm




図1 教員免許更新制とは（文科省 HP より一部抜粋）

(2) 更新講習の現状

大学や教育関係機関で講習は計画実施され、内容も評価も大学等に丸投げであった。2008年4月の阪神地区私立大学教職課程連絡協議会「阪神教協リポート31号」の中で、2007年12月19日第3回課題研究会の講師として、当時文科省初等中等局教職員課免許係長「田井祐子」氏が「教員免許更新制度」における講演と討議を行っている。その討議の中で、免許法が6月に成立しているにも関わらず冒頭に「(前略)免許更新制については本年度中に結論を出すということはかなり方向性が決まっておりますが、教職実践演習は未だ外部にお示しするものがほとんどないというのが現状です。教員免許更新制の検討は今年度中には終わりますので、それ以降にいろいろな具体的な基準などをお示ししていくこととなりますので、現時点で中教審においてオーソライズされたものは未だありません。(後略)」⁽⁵⁾と述べ、内容が後追いとなってきた制度であるかが良くわかる。このように当初から教育関係者からは疑問の制度であったため、多くの問題を抱えて始まった。今津幸次郎は、①刷新で資質・能力は向上するか。②講習と研修はどのような関係か③大学の役割は何か。と3つの問題点を指摘している。そして、さらに「教育関係者のすべての人が疑問視をもっていたので、制度に対しての取り組みが消極的になっていった。」⁽⁶⁾とも語っている。こうして文科省も各教育委員会もこの制度を整えようとはしなかった。そのため教員は、約3万円もの講習費や旅費が自費であることや、講習は都市部の会場や定員枠があり、予約に四苦八苦もしていた。また、夏季休暇の取得ができないなど、現場の多忙化も加わり、教員にとっては負担の制度へとなっていった。また、各教育委員会も更新者のリスト作りや講習会の設置など業務が増えていった。それだけではなく、中堅教諭等資質向上研修との重複し、各教育委員会が国より先に緻密に進めていた指導が不適切な教員の研修との兼ね合いなど行政にとっても負担であった。

文科省が2021年4月に行った「令和3年度『免許更新制高度化のための調査研究事業』結果概要」からも現場の教員の姿がしっかりと見えてくる。(図2)の講習内容の満足度は高く、教員には好評であるが、これは大学に対しての評価である。

⑤ 受講した講習内容の満足度 (受講直後の感想)

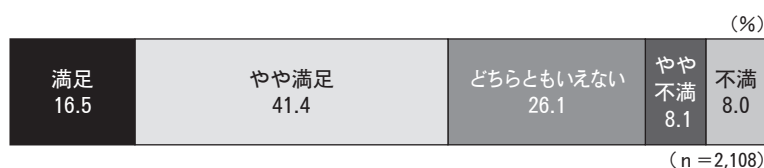
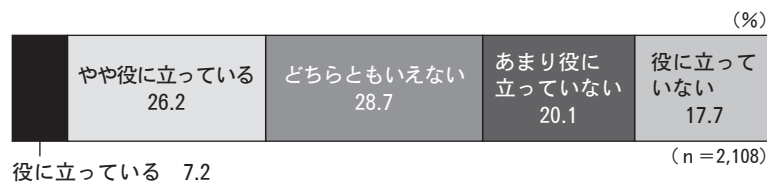


図2 令和3年度『免許更新制高度化のための調査研究事業』結果概要 (文科省)

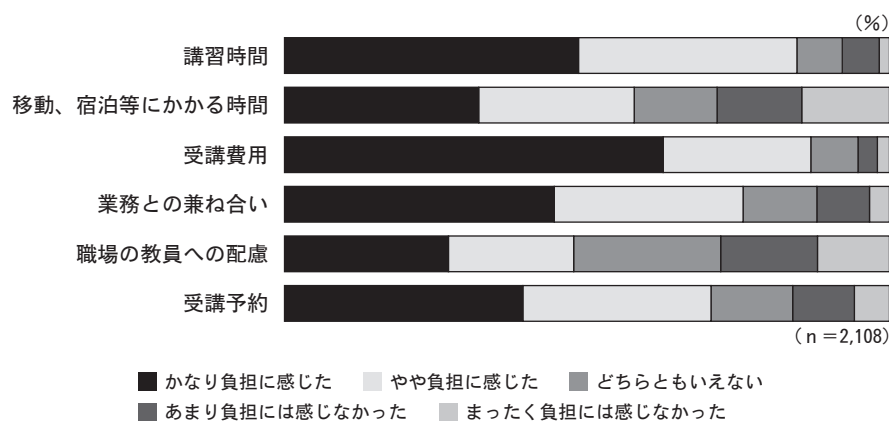
これに対して、制度そのものは(図3)⑦からも分かるように、大学の講座内容にもよるだろうが、30時間程度の内容では、資質向上にならないことがはっきりと表れている。それどころが、(図3)⑨より時間の負担感が約84%であることが教員の多忙化を極めている。また、このコロナ禍と授業時数の増加で、夏季休業日が短くなり、その負担感は確実に増している。そのうえ、講習費用が自己負担で行われるため、(図3)⑩でみられるように不満を感じる教員は約60%近くになる。免許更新講習は、教員研修との違いもはっきりせず、講習内容も評価

も各大学に任せ、校内研修にも反映されず確立することはできなかった。そして、この制度は一部の負の教員に対する制度であるという考えが抜けきれず、文科省も各教育委員会も、学校現場も制度をより改善しようとする雰囲気にもならず、ひとり歩きしていった結果、2019年文科省は「発展的解消」として、免許更新制度の廃止を発表した。暗に目的としていた指導力不足の教員の排除には効果なく、逆に活躍している教員の更新申請忘れでの失職者の増加、更新制度による多忙化など教職の魅力の低下につながり、教員不足を増加させる大きな要因となっていった。そして、大学も収益は少なく、大学教職員の負担増にもなっていた。

⑦ 受講した講習が現在の教育現場で役に立っているか



⑨ 受講にあたっての観点別の負担感



⑪ 免許状更新講習の総合的な満足度



図3 令和3年度『免許更新制高度化のための調査研究事業』結果概要（文科省）

(3) 免許更新講習廃止の経緯

教員養成部会は、2019年4月17日に中央教育審議会に諮問された「新しい時代の初等中等教育の在り方について」において示された諮問事項の中に「免許更新講習と研修等の位置付けの在り方などを含めた教員免許更新制の実質化」が示された。そして、2020年7月17日にまとめとして報告が行われている。「3. 教員免許更新制の実質化について」の中で「採用権者が実施する研修との重複などの負担感が課題として指摘されてきた。」「今般の新型コロナウイルス

感染症の影響を踏まえ、多くの現職教師が、免許状更新講習が数多く開講されている長期休業期間中を含め、子供たちの学びの保障に注力しなければならない状況が生じている。」⁽⁷⁾と指摘し、最後に「今回の事態も契機として、教師の勤務の長時間化や教師不足の深刻化といった近年指摘される課題との関係も視野に入れつつ、例えば、教員免許更新制そのものの成果や、教師のキャリアステージごとに教師の資質能力の指標を定め、それに基づいて研修計画を策定する仕組みの定着状況など、教員免許更新制や研修を巡る制度に関してより包括的な検証を進めることにより、将来にわたって必要な教師数の確保とその資質能力の確保が両立できるような在り方を総合的に検討していくこととする。」⁽⁷⁾と述べ、更新制度への議論が大きく動き始めた。そして、2021年2月にまとめられた「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な検証について」の報告書は、当初から指摘されていた課題である「①教員免許更新制の制度設計」「②教師の負担について」「③管理職等の負担について」「④教師の確保への影響について」「⑤講習開設者側から見た課題等」を挙げ、②では『「教師のこれまでの働き方を見直し、自らの授業を磨くとともに日々の生活の質や教職人生を豊かにすることで、自らの人間性や創造性を高め、子供たちに対して効果的な教育活動を行うことができるようになることを目的とした「働き方改革」を実現する上で、こうした教員免許更新制に起因する負担感は看過できるものではなく、その解消を力強く進めていくための在り方を検討する必要がある。』⁽⁸⁾と廃止に向けて言及している。そしてこの包括的検証は『ヒアリングの中では、教育委員会関係者、校長会関係者ともに、教員免許更新制の成果が限定的であるという認識の下、研修の充実と合わせて、教員免許更新制の廃止を求める意見も表明された。教員免許更新制がねらいとする「最新の知識・技能の修得」は教員育成指標に基づく体系化やワークショップ形式の導入など研修の方法の改善、オンライン化などの改善が進んでいる研修により代替できるという認識も示されている。』『包括的な検証の中で教員免許更新制については厳しい評価がなされており、指摘された課題については真摯にその解消を図る必要がある。このため、何らかの前提を置くことなく抜本的な検討が求められる。』⁽⁸⁾と切り切っている。

安部総理の退陣が決まると動きは加速し、2021年4月にこの報告を受け、当時の萩生田文科大臣が検討委員会の設置を要請し、4月30日には第1回の「特別部会教員免許更新制小委員会」が開かれた。その議事録の中で座長である兵庫教育大学加治佐部会長が、まとめの発言で次のように免許更新制について言及している。

「それでやはり気になりますのが、この小委員会、名前のとおり、免許更新制の在り方をどうするかを結論を出していかなきゃいけないわけですね。それで、この新しい学びの姿というのは、教師の研修受講履歴を記録、管理し、教師と任命権者との対話や研修の奨励が確実に行われるようにするために制度的な措置を講じるとか、あるいは教職員支援機構のオンライン講座の徹底的な活用を図ると言ったようなことです。こういう仕組みができるのであれば、教員の資質能力の向上は、たくさん課題が指摘されていまして、改善意見もこれまでたくさん出されてきた教員免許更新制ではなくてもできるのではないかというふうに思うわけですね。(中略)ということで、やはり私としては、こういった御意見もありますので、教員免許更新制をはっきり言って存続するのか、廃止するのかというところに一定の結論を出す必要があると思います。その上でさらに議論を進める必要があるんじゃないかというふうに思うところです。」⁽⁹⁾

と、廃止という意見をしっかりと表した。これを契機に一気に教員免許更新制の見直しが進んでいった。

2021年5月30日の朝日新聞は67教育委員会にアンケートを行った結果、8割が「見直し」を要求していることを発表している。また、朝日新聞は「教員免許更新は必要か？」という特集を組み、中央審議会教員養成部の資料として、メリット、デメリットを紹介している。(図4)

更新制のメリット・デメリット	
メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> 更新講習の内容などに高い評価 定期的に新しい知識を学べる 全ての教師に学びの機会 	<ul style="list-style-type: none"> 出産などで休む教員の代わりを臨時任用しようとしても未更新だとすぐにできない。 更新のタイミングで早期退職 手続き忘れて職を失う「うっかり失効」 土日や長期休業中の講習が多く負担 大学生から教職が敬遠される

図4 朝日新聞朝刊(2021年5月30日) 中教審教員養成部会の資料から

このようにメリットはとても抽象的であるのに対してデメリットは、現実的で具体的な内容であることがわかる。中教審教員養成部会の部会男長代理、福井大学副学長、松木健一は『教師は生涯学び続けることが期待されており、研修は欠かせない、ただ問題点は、目的が「最新の知識技能」の定期的な提供とされている点だ、もっと広く「資質・能力の向上」を重視すべきだ。』⁽¹⁰⁾と指摘し、更新講習の見直しを示し、さらに教員養成系の学部と大学院を教師の成長を支える機関に転換することにも言及している。早稲田大学大学院教育学研究科教授、由布佐和子は『10年ごとに失効する可能性のある教員免許更新講習は廃止すべきだ。位置づけが運転免許証並みになり、教員の社会的地位も下がった。教員志望の学生が二の足を踏むのも当然だ。「最新の知識技能を身に付ける」という目的は理解できるが、教師は忙しく、講習を内容ではなく都合のつく日程で選んでいる。成長の道筋は個別に違い、求める研究・研修も異なる。だが、講習は「必修」「選択必修」「選択」から選ばねばならず、自由度が少ない』⁽¹⁰⁾と言っている。確かに、教育現場にいた頃は、個人的に学ぶチャンスと捉えていたが、実際、多くの教員は手続きが簡単な出身大学での受講、休業中の日程が合い近場の大学を優先的に選び、学びたいことを学ぶ機会にはなっていなかった。そして、専門職と言われる医師、弁護士、建築士、保育士には資格試験はあるが、更新制はない。由布佐和子のいう社会的地位の低下をまねいたという意見には、大いに納得するところである。

2021年8月23日、萩生田文部科学大臣は、早ければ2023年度から教員免許更新制度を廃止する方針を表明した。中教審は「新たな教師の学びの姿の実現に向け、更新制を発展的に解消することを文科省が検討することが適当」結論づけた。こうして、「不適格教員に対して、厳しく対応を」と求めたてきた政府主導の施策は、教員の地位の低下と教員志望者の減少を招く課題を残し、新たな研修制度の構築が求められることとなった。

子どもも教員も学びたいことを学ぶことが大切である。

図5は、神戸市立小学校14校の教職員にとってアンケートの一部である。この結果から、半数以上の教員は大学での学びを求めています。前述の松木健一の言うように大学としての機能を見直し、この半数以上の教員の熱意に答える時期がきている。

免許更新講習が廃止されます。1日でも大学で学ぶ機会があれば参加しますか。
78件の回答

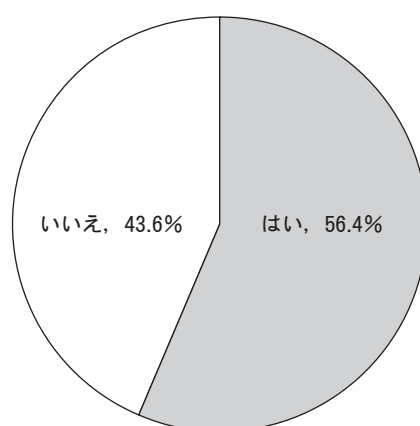


図5 神戸市立小学校14校の教職員にとっての教員研修についてのアンケートより

4. 今後の動向と課題

教員免許更新制は2002年7月1日付で廃止されるのに伴い、発展的解消との考えから、来年4月から導入される教員研修について、文科省は「校長および教員の資質向上に関する指標の策定に関する指針」と「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」を提示した。

指針では『新たな教員の学びの姿として求められているのは、一人一人の教員等が、自らの専門職性を高めていく営みであると自覚しながら、誇りを持って主体的に研修に打ち込むことである教員等の資質の向上を図ることは、児童生徒等の教育を充実することに他ならない。児童生徒等の学びと教員等の学びは相似形となることが重要であり、個別最適な学び、協働的な学びの充実を通じて、「主体的・対話的で深い学び」を実現することは、児童生徒等の学びのみならず、教員等の学びにもまた求められており、児童生徒等の学びのロールモデルとなることが期待される。』と趣旨を述べ、校長と教員とを分けて示している。教員等の資質の向上に関する基本的考え方として、「研修等に関する記録を活用した資質の向上に関する指導助言等」では、「教員等が可視化された学習履歴を自ら振り返り、指導助言者と対話する中で、自らの強みや弱み、今後伸ばすべき能力、学校で果たすべき役割など踏まえ、必要な学びを俯瞰（ふかん）的かつ客観的に理解することが重要である⁽¹¹⁾」と単に記録だけに終わらず、また、記録が目的にならないように明示した。

「多様な内容・方法による資質の向上」では、「校内研修や授業研究・保育研究などの「現場の経験」を重視した学びと教特法第20条第1項の研修実施者や様々な主体が行う校外研修とか最適な組合せにより実施されることが重要である。」とし、OJTや我が国特有の校内研修の活

用を提言しているが、法定研修や管制研修の必要性も明示した。そして、最後に「研修の成果の確認方法の明確化」として「成果の確認方法を、研修の性質に応じて明確化することが重要であり、特に研修実施者が実施する体系的かつ計画的に行われる研修については、成果の確認方法をあらかじめ明確化した上で実施することが極めて重要である。」とし、「具体的には、テストの実施やレポート・実践報告書の作成等により、当該研修によって身に付いた知識・技能を確認したり、学んだ理論や得られた課題意識、他者との対話を手がかりに自らの実践内容を省察させたりすることが考えられる。」⁽¹¹⁾と具体策まで明示している。指針は、教特法22条に基づき、教員の資質向上を示しており、指標の策定や改定のポイントであるとしている。しかし、ここまで示されると研修漬け、負担増への懸念が生じる。特に研修履歴におけるテストやレポートは、今の教育現場を考えると負担増になるのは確実である。そこで、文科省は指針と同時に「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」提示している。基本的な考えとして、「その中で各教師が学びの成果を振り返ったり、自らの成長実感を得たりすることが一層可能になると考えられる。また、これまで受けてきた研修履歴が可視化されることにより、無意識のうちに蓄積されてきた自らの学びを客観視した上で、さらに伸ばしていきたい分野・領域や新たに能力開発をしたい分野・領域を見出すことができ、主体的・自律的な目標設定やこれに基づくキャリア形成につながることを期待される。」「対話に基づく受講奨励は、教師と学校管理職とが対話を繰り返す中で、教師が自らの研修ニーズと、自分の強みや弱み、今後伸ばすべき力や学校で果たすべき役割などを踏まえながら、必要な学びを主体的に行っていくことが基本である。」⁽¹²⁾と示し、これらが実施されれば、管理職の効果的な指導や学校運営が可能になると述べている。教員の資質能力を向上するには、「学びのポートフォリオ」として蓄積・活用し、リフレクションすることは効果があることは確かである。しかし、その記録の仕方が課題であることも確かである。研修履歴として記録される範囲として、「職務研修」「校内研修・研究」「自主研修」の4つと各教育委員会が実施する必須研修記録の5つとされている。しかし、記録の内容として「研修名、研修内容、主催者、受講年度、時期・期間・時間、場所（オンラインの場合はその旨）、研修属性（悉皆／希望など）、研修形態（対面集合型／オンデマンド型／同時双方向オンライン型／通信教育型など）、教員育成指標との関係、振り返りや気づきの内容、研修レポートなどの中から、研修の態様や性質に応じて、必須記録事項と記録が望ましい事項などを定めることが想定される。」⁽¹²⁾と示し、簡素化と言いながら多くの項目が示されている。また、気になるのが自主研修である。どこまで認められるのかが疑問である。「教師が自主的に参加する研修等（職専免研修を除く。以下同じ。）には、例えば、任命権者以外の市町村、教職員支援機構、大学・教職大学院、教科研究会、民間企業等の様々な主体が主催する研修・講習が考えられる。」⁽¹²⁾とガイドラインには示されているが、ここには校長権限はなく、「校長が承認するもの」という記載はみられない。このように、各教育委員会が主体となって管理する履歴であることは確かである。このような状況では、各都道府県教育委員会により、質も量も異なりどこまでが簡素化になるかは、あまり期待できない。管理を強化すればするほど、教員への負担は必ず増えるのは、周知の事実である。人事評価が対話による実施になっているが、これ一つとってもよくわかる。中教審の審議の中で、大宇弘一朗全国連合小学校長会会長は「全国小学校長会が全国の校長に行ったアンケート調査では、研修を充

実させるためには、教員が教材研究や研修に必要な時間を確実に確保することと、研修の充実を担保するための教員加配が必要とする結果が出た。研修に行きたくても、人の手配ができなくていけないという現実がある。特に小規模校では本当に交代できる教員がない⁽¹³⁾と、端的に現実を語っている。研修履歴の充実も必要だと思うが、まず、この現実を一つでも改革していくことが緊急の課題ではないだろうか。振り返ってほしいことがある、免許更新制が廃止された大きな要因の一つに、教員不足の解消である。教職の魅力には、「自主、自立」という仕事が多く、創造性が発揮できたところではないだろうか。学校現場で日常に行われている研修で、ほとんどの教員は意欲もって取り組んでいるはずである。

令和4年10月5日中央教育審議会「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会は、『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）を発表した。

総論の冒頭に、『令和3年答申で示された、「令和の日本型学校教育」を担う教師及び教職員集団の姿』とは、『「令和の日本型学校教育」を担う教師の姿は、①環境の変化を前向きに受け止め、教職生涯を通じて学び続けている、②子供一人一人の学びを最大限に引き出す教師としての役割を果たしている、③子供の主体的な学びを支援する伴走者としての能力も備えている。』と述べ、『3. 教師の養成、免許、採用、研修に関する制度及び実態（4）研修』では、『教員免許更新制を発展的に解消し、「新たな教師の学びの姿」を実現する体制を構築することとした。確実に学びの契機と機会が提供されるよう、教育委員会における教師の研修履歴の記録の作成と当該履歴を活用した資質向上に関する指導助言等の仕組みが導入されたものである。

改正された指針の中では、教師に共通的に求められる資質能力を、①教職に必要な素養、②学習指導、③生徒指導、④特別な配慮や支援を必要とする子供への対応、⑤ICTや情報・教育データの利活用の5つの柱で再整理するとともに、研修履歴を活用した資質向上に関する指導助言等について、その基本的な考え方を明記した。また、所属教師の人材育成に大きな責任と役割を担っている校長に求められる資質能力を明確化するとともに、校内研修の活性化、研修の性質に応じて、研修後の成果確認方法を明確化することの重要性を示している。今後、任命権者は、改正された指針を参酌して指標を再度設定し、指標を踏まえた教員研修計画を改正することになる。⁽¹⁴⁾と、かなり具体的な制度となっている。しかし、学校現場では育成指標の存在すら知らない教員も多く、採用試験で育成指標についての質問がなされた教育委員会も少ない。育成指標が活用されているとはいいがたい。

昨年実施の「神戸市立小学校14校の教職員にとった教員研修についてのアンケート」では、「あなたが最も教員として力量が高められている研修機会は」（図6）の問いでは、校内研修が30.7%と最も多く、自主的な研究グループが17.9%で、あわせると約半数の教員が同僚との研修で最も力量がついたと答えている。教育委員会が主催する研究会が19.2%であることを考えると、この同僚性を育むことが大切である。さらに、神戸市9校の小学校教員28人ではあるが、2022年9月に「免許更新制度のかわりに期待する研修制度は」（図7）と聞いたところ、「研修履歴制度の導入」がゼロ人であったことは、興味深い。

あなたが最も教員としての力量を高められている研修機会は
78件の回答

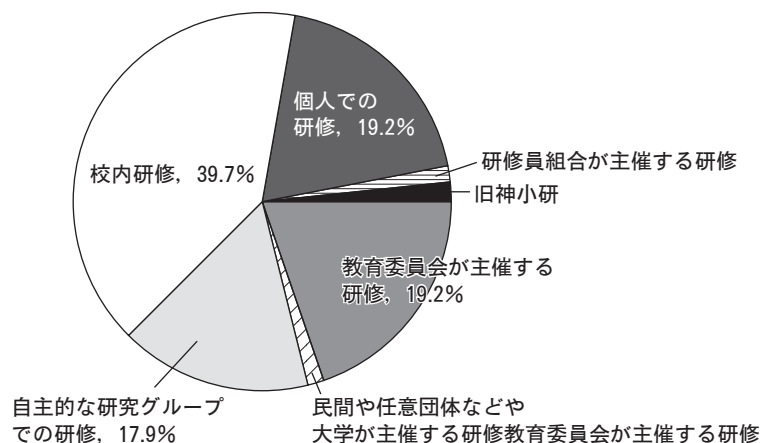


図6 神戸市立小学校14校の教職員にとっての教員研修についてのアンケートより

免許更新制度のかわりに期待する研修制度は
27件の回答

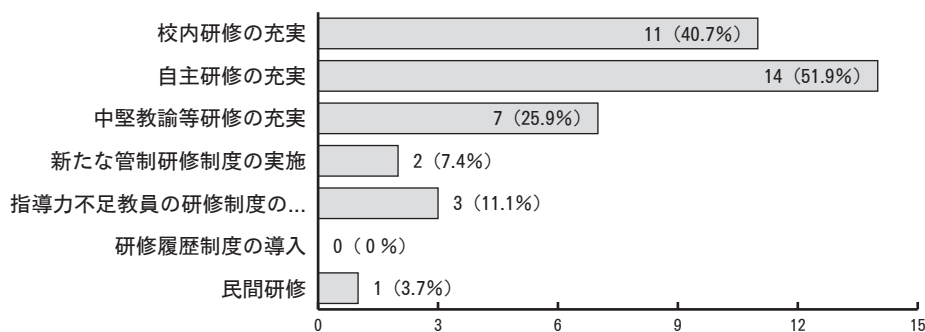


図7 免許更新制度のかわりに期待する研修制度は（神戸市小学校9校より）

教員免許更新制度が求めてきた、「指導に課題のある」教員に対する研修については、この答申には記載されていないが、2か月前に出された2022年8月「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」には、第3章「研修受講に課題のある教師への対応」とし、「一人一人の教師が、自らの専門職性を高め、誇りを持って主体的に研修を行うためには、教師の意欲と主体性を尊重することが重要である。研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励の仕組みにおいても、この考え方は同様であり、教師と学校管理職等とがこれまでの研修履歴を活用しながら対話を行い、それを踏まえた研修の実施や受講の奨励を行うことが基本である。

その上で、期待される水準の研修を受けているとは到底認められない場合など、やむを得ない場合には職務命令を通じて研修を受講させる必要もあると考えられる。」⁽¹²⁾と基本的な考え方を示している。教育職員特例法から考えても、職務命令の適用は当然である。ただ、「期待される水準の研修を受けているとは到底認められない場合」には、「実質的には研修に参加しない場合」や「一定期間にわたって、合理的な理由なく当該特定分野に係る研修に参加しないなど資質向上に努めようとする姿勢が見受けられない場合など」明らかに職務上の義務を果た

せない教員の姿が対象となっている。このような教員はおおむね教育公務員特例法第25条に基づき、任命権者である教育委員会による「指導が不適切である」教員の認定やそれに引き続く指導改善研修を受ける対象となってくる。問題は、免許更新でもすり抜けてきた指導力不足教員である。子どもたちとの関りできず、授業スタイルも変えよとしない教員である。このような教員は、研修の成果を求めると素晴らしい報告書がだされ、そのことに固執し、日々の業務からも離れ、生徒指導対応、保護者対応を放棄して、進んで研修に参加する。今だけ、自分だけというスタイルの教員である。逆に、更新制度でも問題となった指導力のある教員が、免許失効するという現状があった。同様のことがこの履歴制度では、起こりうる。忙しく、責任感のある教員ほど、生徒指導対応、保護者対応も多く、研修が受けられない状況が起こりうる。このガイドラインでは、「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に当たっては、人事評価制度との趣旨の違いには留意しつつ、例えば、人事評価に関わる期首面談や期末面談の機会を活用することが想定される。なお、地方公務員法（昭和25年法律第261号）の規定により行われる人事評価に関しては、校長等の管理職が、日常の職務行動の観察を通じて得られた情報などを総合的に踏まえつつ、期末面談等の機会に各教師が発揮した能力や挙げた業績を確認した上で、評価が実施されるものであり、研修履歴や研修量の多寡そのものが人事評価に直接反映されるものではない。一方、研修を行った結果として各教師が発揮した能力や挙げた業績については、人事評価の対象となる。」⁽¹²⁾と述べ、業績は評価対象としているが、直接反映するものでもないとし、曖昧さがある。多忙で責任感のある教員、多くの諸問題のある学校の教職員をどう救済できるかが、求められる。

5. おわりに

教員の資質能力の向上は、いつの時代にも取り上げられ、多くの指針や施策が施行されてきた。新型コロナウイルス感染症が世界を揺るがせ、すでに3年が経過し、あらゆるものが見直され、ニューノーマルの社会となった。先の令和4年10月5日中央教育審議会の答申では、「教師に共通的に求められる資質能力を、①教職に必要な素養、②学習指導、③生徒指導、④特別な配慮や支援を必要とする子供への対応、⑤ICTや情報・教育データの利活用の5つの柱」⁽¹⁴⁾で研修を進めるように定義している。そして、「新たな教師の学びの姿」の実現として、下記の2点を挙げている。

- ・子供たちの学び（授業観・学習観）とともに教師自身の学び（研修観）を転換し、「新たな教師の学びの姿」（個別最適な学び、協働的な学びの充実を通じた、「主体的・対話的で深い学び」）を実現。
- ・教職大学院のみならず、養成段階を含めた教職生活を通じた学びにおいて、「理論と実践の往還」を実現する。

教師は学び続ける職業である。まさしく、ぜひ、実現してほしいものである。しかし、課題もたくさんある。自己研修や地区ごとにある教育研究会での研修の位置づけ。研修履歴の管理システム。校長の責任や役割の明確化だけでなく、校長権限や処遇改善。一人ひとりの教師に応じた対話の受講奨励の大規模校での時間確保など、多くの課題が指摘されている。教員の資質能力の向上は、不可欠であるが、現在、「教員不足」「教員希望者の減少」という大きな問題

も生じている。教員の給与の低下や地位の低下が大きな要因であるが、その一因として教員免許更新制があったことを忘れてはならない。

令和4年10月7日、公益社団法人日本PTA協議会が中教審に提出した『令和の日本型学校教育』を担う教師の在り方特別部会「中間まとめ(案)」関係団体ヒアリング意見書の中で「絶えず研修と修養に励む。職務の遂行に努める義務を負う。学び続ける存在。理想的であり、正に求められる姿であり、非の打ちどころのない姿であります。だとしたら社会はこの理想に近づけるためにどのような支援ができるのであろうか。システムチックな型にはめるのではなく、自らが求めて学びを進めていく意識の向上サポートできることが求められています。教師に求めるのではなく、教師からの求めにしっかりと対応していただきたいと考えます。」⁽¹⁵⁾と、述べている。教員の資質能力向上には、国の施策や政策が絡むことも多いが、この意見書のようにより一度、教師側からの目線も取り入れてほしい。また、この中間報告の答申の中に「公立小学校・中学校の退職者数は長く上昇傾向にあったが、小学校は平成28年度末、中学校は令和元年度末をピークに減少に転じている。今後も退職者数の減少が予想されるとともに、令和5年から地方公務員の定年が段階的に引き上げられることに伴い、隔年で大きく減少がおけると予想される。定年引上げによる退職者数の変動で採用すべき教師の数も大きく変動するところ、今後必要となる教師の数について可能な限り精緻な見通しを立て、計画的な採用を行う必要がある。」⁽¹⁴⁾と、教員需要については、今後の人口減少傾向のため、教員確保にはあまり問題を感じていない。少し不安を感じる。働き方改革による教師の仕事の軽減を行っているが、それ以上に社会が変化し、一向に教師の仕事は軽減されていない。また、いじめ問題の責任に対しても教師個人が大きく問われるなど、その環境整備やサポート体制は平成時代とかわっていない。

教師も学びたいことを学ぶためには、時間と心にゆとりが必要である。本来、研修も勤務時間に行わなければならないはずである。また、育成指標も研修制度も、終身雇用制の条件で作られてはいないだろうか。転職はこれからの時代のノーマルである。研修履歴システムが、教員免許更新制のように教員離れを起こさないようなニューノーマルにあった制度にするべきである。管理ではなく、個別最適な学びと協働的な学びという新たな教師の学びの姿を目指すべきである。

最後にこの本稿を執筆するにあたり、神戸市立8小学校の学校長はじめ、教職員の皆様28名の方には、「研修制度」の聞き取り調査で、協力いただいたことに感謝したい。

引用文献

- (1) 山田昇 著 「戦後日本教員養成史研究」1993年 風間書房 P36、P250～251、P332～333
- (2) 坂本昭 「教師教育制度の改革動向～「大学における教員養成」の視点～」2009年 福岡大学研究部論集 P19～20
- (3) 前川喜平 「文部科学行政における教員養成と開放制の行方」2019年日本教師教育学会年報第28号 P21、22
- (4) 2006年(平成18年)7月11日 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
- (5) 阪神地区私立大学教職課程研究連絡協議会 編集「阪神教協リポート NO31」2018年4月1日発行 P36
- (6) 今津孝次郎 著 「教師が育つ条件」2017年 岩波新書 P69,P91
- (7) 2019年(令和元年)7月17日「新しい時代の初等中等教育の在り方について」の報告書 中央教育審議会

- (8) 2020年(令和2年)2月「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な制度設計」報告書 中央教育審議会
- (9) 2021年4月30日「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会教員免許更新制小委員会第1回議事録
- (10) 2021年5月30日 朝日新聞朝刊 P21
- (11) 2022年8月31日「公立の小学校等の校長及び教員としての資質の向上に関する指標の策定に関する指針」(文部科学省)
- (12) 2022年8月「研修履歴を活用した対話に基づく受講奨励に関するガイドライン」(文部科学省)
- (13) 2022年7月4日 教育新聞 P1
- (14) 2022年(令和4年)10月5日 中央教育審議会『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)
- (15) 2022年(令和4年)10月7日 公益社団法人日本PTA協議会『令和の日本型学校教育』を担う教師の在り方特別部会「中間まとめ(案)」関係団体ヒアリング意見書

(注)

本文の「3.教員免許更新制の変遷」は、小坂明「教員研修の意義と課題～多様な教員研修からの考察～」神戸親和女子大学 児童教育学研究会第41号 2022年2月 P34～40から抜粋

参考文献

- 山田昇 著「戦後日本教員養成史研究」風間書房 1993年
- 武田信子、多賀一郎 著「教師の育て方 大学の教師教育×学校の教師教育」学事出版 2022年
- 岩田康之 著「『大学における教員養成』の日本的構造―「教育学部」をめぐる布置関係の展開―」学文社 2022年
- 今津孝次郎 著「教師が育つ条件」岩波新書 2017年
- 神田修 著「教師の研修研―学校教育と教師の地位」三省堂 1988年
- 東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター 編集「教師教育改革のゆくえ―現状・課題・提言―」創風社
- 久保富三夫 著「戦後日本研修制度成立過程の研究」風間書房 2005年
- 2021年(令和3年)1月26日「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～すべての子供たちの可能性を引き出す、個性的な学びと、協働的な学びの実現～(答申) 中央教育審議会
- 2021年中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会・「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会教員免許更新制小委員会会議資料
- 2015年12月21日「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～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～」(答申) 中央教育審議会
- 2018年(平成30年)独立行政法人教職員支援機構編集・発行 教職員研修の手引き2018―効果的な運営のための知識・技術―
- 藤枝静正 著「教育実習学の基礎理論研究」風間書房 2001年
- 日本教師教育学会年報編集委員会 日本教師教育学会年報 第28号(2019年)第31号(2022年) 学事出版
- 早田幸政 編著「教員養成教育の質の保証への提言―養成・採用・研修の一体改革への取り組み―」ミネルヴァ書房 2020年
- 田邊昭雄、原田恵理子、森山賢一 著「教員の在り方と資質向上」大学教育出版 2018年
- 2022年(令和4年)10月『令和の日本型学校教育』を担う教師の在り方特別部会「中間まとめ(案)」関係団体ヒアリング意見書(日本教育大学協会、全国都道府県教育委員会連合会、指定都市教育委員会協議会、全日本私立幼稚園連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国特別支援学校長会、公益社団法人日本PTA協議会、一般社団法人全国高等学校PTA連合会)

謝辞

本稿における調査及び資料提供にご協力くださいました神戸市立本庄小学校、なぎさ小学校、中央小学校、港島義務教育学校、桂木小学校、北五葉小学校、南五葉小学校、小部東小学校、鈴蘭台小学校、板宿小学校、だいち小学校、東須磨小学校、竜が台小学校、垂水小学校、舞多聞小学校の15校の学校長及び教職員の皆様には心より感謝申し上げます。