

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 (議論のたたき台)

(下線部分は、第7回WGにおいて出された意見等を踏まえて追加・修正した部分)

目 次

I. 教員養成・免許制度の改革の基本的な考え方

1. 教員をめぐる現状	1
2. これからの社会と教員に求められる資質能力	2
(1) これからの社会と国民の求める学校像	2
(2) 教員に求められる資質能力	3
3. 教員養成・免許制度の現状	4
4. 教員養成・免許制度の改革の必要性	5
5. 教員養成・免許制度の改革の方向	6
6. 教員免許更新制について	8
(1) 導入の必要性及び意義	8
(2) 平成14年中央教育審議会答申との関係	10

II. 改革の具体的方策

1. 教員免許状の授与の仕組みの見直し	13
2. 教員免許更新制の導入	15
(1) 教員免許更新制についての基本的な考え方	15
(2) 教員免許更新制の具体的な制度設計	17
3. 教職課程の改善・充実	22
4. 採用及び現職研修の改善・充実	24
(1) 採用の改善・充実	24
(2) 現職研修の改善・充実	25

5. 教員養成・免許制度の改革の円滑な実施のために	26
（1）教員評価の改善・充実	26
（2）魅力ある職場づくり	27
（3）分限制度等の適切な運用	27
6. その他	28
（別紙）平成14年中央教育審議会答申の指摘事項と検討の方向性	29

I. 教員養成・免許制度の改革の基本的な考え方

1. 教員をめぐる現状

- 「教育は人なり」といわれるように、学校教育の成否は教員の資質能力に負うところが極めて大きい。教員の職務の本質は、学校における教育活動を通じて、**幼児児童生徒**の人格形成に直接携わることである。このような重要な職責を遂行するため、教員はその地位に安住することなく、常に研究と修養に努めてきた。また、教職は**幼児児童生徒**や保護者はもとより、広く社会から尊敬される存在として、高い評価を得てきた。
- しかし現在、教員に対する尊敬や信頼が揺らぎつつあるなど、教員をめぐる状況は大きく変化している。これらの変化を整理すると、概ね以下のようになる。
 - ① 社会構造の急激な変化への対応
「知識基盤社会」の到来や、グローバル化、情報化、少子・高齢化、社会全体の高学歴化など、我が国の社会構造は大きく変化しており、変化のスピードも速くなっている。本来、学校や教員には、社会の変化を踏まえつつ教育活動を行っていくことが求められているが、現状は、こうした変化がこれまでになく大規模、かつ急激に進んでいるため、教員には、これまで以上に迅速かつ適切に対応するための資質能力が求められている。
 - ② 学校や教員に対する期待の高まり
都市化や核家族化の進展等を背景として、家庭や地域社会の教育力が低下し、これに伴い、学校や教員に対する期待が高まっている。特に、保護者の中には、教員に対して日々の努力にとどまらず、一定の目に見える教育成果をあげることを求める傾向が強まっている。本来、子どもたちの教育は、学校、家庭、地域社会の三者が互いに連携し、適切に役割を分担しながら行われるべきものである。家庭や地域の教育力の向上を図るとともに、保護者や地域住民の学校運営への参画を進め、教育活動への理解と協力を求めるなど、社会全体が学校や子どもの教育を支える環境づくりを進めることは重要な課題であるが、現状においては、例えば、子どもの基本的な生活習慣の育成等の面で、学校や教員に過度の期待が寄せられている。
 - ③ 学校教育が抱える課題の複雑・多様化と新たな研究の進展
社会状況や子どもたちの変化等を背景として、学校教育が抱える課題も、例えば以下のように一層複雑・多様化してきている。
 - ・ 児童生徒の学ぶ意欲や学力・気力・体力が低下傾向にあるとともに、様々な実体験の減少等に伴い、社会性やコミュニケーション能力等が不足していること
 - ・ いじめや不登校、校内暴力等の問題が依然として深刻な状況にあるほか、治安

の悪化等に伴い、子どもの生命 safety が脅かされる事件がしばしば発生していること

- ・ LD（学習障害児）やADHD（注意欠陥／多動性障害）等、幼児児童生徒や学校教育に関する新たな課題やそれに関する知見が明らかになりつつあること
 - ・ 開かれた学校づくりに向けて、保護者や地域住民からの教育上の要望を取り入れ、地域や子どもたちの実態に応じた教育活動を行うことが求められていること
- 一方で、例えば、脳科学と教育との関係や、子どもの人間学など、子どもや教育に関する新たな研究も進んできている。

④ 教員に対する信頼の揺らぎ

学校教育が困難な状況にあり、教員に対する要望や批判的意見が強まる中でも、大多数の教員は、使命感や誇り、教育的愛情を持って教育活動に当たるとともに、日々の自己研鑽に努めている。

しかし、その一方で、教員の中には、幼児児童生徒に関する理解が不足していたり、教職に対する情熱・使命感が低下している者が少なからずいることが指摘されている。また、いわゆる指導力不足教員は年々増加傾向にあり、一部の教員による不祥事も依然として後を絶たない状況にある。こうした問題は、たとえ一部の教員の問題であっても、保護者や国民の厳しい批判の対象となり、教員全体に対する社会の信頼を揺るがす要因となっている。

⑤ 教員の多忙化と同僚性の希薄化

社会の変化への対応や保護者等からの期待の高まりを背景として、教員の中には多くの業務を抱え込み、本来の教育活動に専念できないような状況が一部に生じてきている。教科指導や生徒指導など、本来の職務についても多忙感を抱く教員が多く、その結果、教員間で支え合い、協働する力（同僚性）が希薄になっているという指摘もある。

⑥ 退職者の増加に伴う量及び質の確保

現在の教員の年齢構成を見ると、40代から50代前半の層が多くなっており、今後、この世代が退職期を迎えることから、量及び質の両面から、優れた教員を養成・確保することが極めて重要な課題となっている。

2. これからの社会と教員に求められる資質能力

(1) これからの社会と国民の求める学校像

- 変化の激しいこれからの社会において、子どもたちが人生を有意義に送るためには、一人一人が自らの頭で考え、行動していくことのできる自立した個人として成長し、心豊かに、たくましく生き抜いていくことが重要となる。そのような資質を教育を通

じて養う必要性が一段と高まっている。

- これからの社会は、文化・政治・社会・経済を支える人材、情報・知的社会を支える人材によって経済社会の在り方が決定される社会であり、教育の質がいつそう問われることとなる。少子化に伴う人口減少社会において、生産性の高い知識集約型の産業構造に転換し、国際的な競争力を維持していくため、既存知の継承だけでなく未来知を創造していくことのできる高い資質能力を有する人材育成がこれまで以上に必要である。我が国が、今後とも活力を持って競争力を維持するため、また、高い知性の国民が形成する文化国家として発展するためには、そのような国家・社会を担う優れた人材を育成することが重要である。
- 知・徳・体のバランスの取れた質の高い教育が全国どこでも提供され、安心し、信頼して子どもを託すことができる学校を求める保護者や国民のニーズが高まっている。これからの学校は、保護者や地域住民の意向を十分に反映する、信頼される学校でなければならない、教育を提供する側からの発想だけではなく、教育を受ける側からの発想に基づいた検討が必要とされている。
- このような社会の進展や国民が求める学校像を展望しつつ、国際的に質の高い教育を実現するためには、教育活動に直接携わる教員に対する揺るぎない信頼を確立し、国際的にも教員の質が高いものとなるようにすることが極めて重要である。

(2) 教員に求められる資質能力

- 教員に求められる資質能力については、平成9年の教育職員養成審議会（以下「教養審」という。）第一次答申等において、以下のように示されている。
 - ① いつの時代にも求められる資質能力
教育者としての使命感、人間の成長・発達についての深い理解、幼児・児童・生徒に対する教育的愛情、教科等に関する専門的知識、広く豊かな教養、これらを基盤とした実践的指導力等
 - ② 今後特に求められる資質能力
地球的視野に立って行動するための資質能力（地球、国家、人間等に関する適切な理解、豊かな人間性、国際社会で必要とされる基本的資質能力）、変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力（課題探求能力等に関わるもの、人間関係に関わるもの、社会の変化に適応するための知識及び技術）、教員の職務から必然的に求められる資質能力（幼児・児童・生徒や教育の在り方に関する適切な理解、教職に対する愛着、誇り、一体感、教科指導、生徒指導等のための知識、技能及び態度）
- また、本年5月の中央教育審議会（以下「中教審」という。）義務教育特別部会の審議経過報告においては、優れた教師の条件について、以下の3つの要素が重要であ

るとされている。

① 教職に対する強い情熱

教師の仕事に対する使命感や誇り、子どもに対する愛情や責任感など

② 教育の専門家としての確かな力量

子ども理解力、児童・生徒指導力、集団指導の力、学級作りの力、学習指導・授業作りの力、教材解釈の力など

③ 総合的な人間力

豊かな人間性や社会性、常識と教養、礼儀作法をはじめ対人関係能力、コミュニケーション能力などの人格的資質、教職員全体と同僚として協力していくこと

○ 義務教育特別部会の審議経過報告は、教員が尊敬され、信頼される存在となるために特に必要な資質能力を、主として幼児児童生徒や保護者など需要サイドの視点から3つの要素にまとめたものであり、教員としての適格性に関わる資質能力に、より重点を置いている。その意味で、この報告は、教養審第一次答申を補完するものであり、両者が全体として、これからの教員に求められる資質能力を示しているものと言える。

○ 教員を取り巻く状況や、これからの社会の進展、国民の学校教育に対する期待等を考慮に入れても、これらの答申等で示された基本的な考え方は、今後とも尊重していくことが適当である。むしろ、変化の激しい時代だからこそ、これらの資質能力を確実に身に付けることが重要である。

○ また、教員に限らず、いかなる専門的職業においても、新たな知識や技術を補完していくことは重要な課題であるが、とりわけ教員は、日々変化する子どもの教育に携わり、子どもの可能性を開く創造的な職業であり、常に研究と修養に努め、専門性の向上を図っていくことが求められている。教員を取り巻く社会状況が変化し、学校教育が抱える課題も複雑・多様化する現在、教員には、不断に最新の専門的知識や指導技術等を身に付けていくことが不可欠であり、「学」の精神がこれまで以上に強く求められているものとする。

3. 教員養成・免許制度の現状

○ 我が国の教員養成は、これまで、「大学における教員養成」と「開放制の教員養成」を原則として行われてきた。この原則は、幅広い視野と高度の専門的知識を兼ね備えた人材を広く教育界に求めることを目的としたものであり、これにより、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、戦後の社会の発展に大きな貢献をしてきた。また、この原則の下、教職課程を置く大学においては、学校現場のニーズに応える教員の養成を目指して、例えば、模擬授業の実施や、ボランティア等の体験活動の導入など、教育内容や方法等に係る様々な改善・工夫が行われてきた。

- このような我が国の教員養成が果たしてきた役割については、適切に評価する必要があるが、その一方で、時代の変化に伴い、社会全体の高学歴化が進み、教員養成を行う大学の数も飛躍的に増加する中で、現在、大学における教員養成や開放制の原則が、必ずしも当初のねらい通りには機能しておらず、例えば、以下のような課題が生じている。
- ・ 一般大学・学部のみならず教員養成系大学・学部においても、教員養成に対する明確な理念（養成する教員像）が十分確立しておらず、教職課程の履修を通じて、学生に身に付けさせるべき最小限必要な資質能力についての理解が必ずしも十分でないこと
 - ・ 実際の科目の設定に当たり、免許法に定める教科や教職に関する科目の趣旨が十分理解されていなかったり、シラバスの作成も十分でないなど、大学の教職課程の組織編成やカリキュラム編成が、必ずしも系統的に整備されていないこと
 - ・ 教職課程の科目が理論中心であり、学校現場が抱える課題に必ずしも十分対応していないこと。また、指導方法が講義中心で、演習や実験、実習等が十分ではないほか、教職経験を有する者が授業に当たっている例が少ないなど、実践面での指導力の育成が必ずしも十分でないこと。特に修士課程の教育において、これらの課題が顕著に見られること
- 一方、教員免許制度についても、これまで学校教育や社会状況の変化等に対応するため、免許状の種類の見直しや教職に関する科目の充実など、逐次、改善・充実が図られてきたところである。
- しかしながら、昨年10月の諮問理由説明でも指摘されたように、教員免許状が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を保証するものとして必ずしも評価されていないことや、免許状取得者数の飛躍的な増加等に伴い、教員免許状の社会的評価が相対的に低下していること、さらには専修免許状の取得や、免許状の上進制度による上位免許状の取得が、学校現場で必ずしも十分評価されていないこと等、様々な制度的課題が生じてきている。

4. 教員養成・免許制度の改革の必要性

- これからの社会や学校教育の姿を展望しつつ、教員を取り巻く現状等を総合的に考慮すると、現在、教員に求められる最も大切なことは、幼児児童生徒や保護者はもとより、広く国民や社会から尊敬と信頼を得られるような存在となることである。教職は国民の尊敬と信頼があって初めて成り立つ職業である。大多数の教員は幼児児童生徒や保護者、国民の期待に応えるべく、日々の教育活動に励んでおり、この点は積極的に評価する必要がある。しかしながら、教員を取り巻く社会状況等の変化を背景として、現在、教員に対する尊敬や信頼が揺らぎつつあることは否定できない。今後、信頼され、安心して子どもを託すことのできる学校づくりを進めていくためには、何

よりも教員自身が尊敬され、信頼される存在とならなければいけない。

- 教員に対する尊敬と信頼を確立するためには、教員に必要な資質能力を確実に身に付け、向上させることができるよう、養成、採用、現職研修の各段階における改革を総合的に進めることが必要である。中教審義務教育特別部会の審議経過報告においても、義務教育の質の向上に国家戦略として取り組む上で、教師に対する揺るぎない信頼を確立することが重要であること、そのため、国際的にも教師の質が高いものとなるよう、教員養成の質的な水準を高め、採用後も教師の質が常に向上するような仕組みの充実を図ることが求められている。
- 特に、教員養成・免許制度の改革は、その後の採用や現職研修の改善・充実を図っていく前提となるものであり、重要である。養成段階は、「教科指導、生徒指導等に関する最小限必要な資質能力を身に付けさせる過程」（平成9年の教養審第一次答申）とされているが、養成段階で、このような資質能力を確実に育成することにより、その後の採用や現職研修に関する取組みがより実効あるものとなる。また、養成段階において、社会から評価される教員を養成しなければ、その後の採用や研修において、いかに充実した方策を講じても、教員に対する尊敬と信頼を確立することは困難である。
- また、前述のように、教員の大量採用時代の到来を控え、量及び質の両面から優れた教員を確保することが重要な課題となっているが、このような時期こそ、採用段階における教員の質の確保に加えて、養成段階においても、教員の質を確実に保証することが必要である。

5. 教員養成・免許制度の改革の方向

- 大学における教員養成や開放制の原則の理念、及びこれらの原則の下に行われてきた我が国の教員養成の実績等を考慮すると、今後とも、この2つの原則は尊重することが適当である。したがって、教員養成・免許制度の改革に当たっては、これらの原則を尊重しつつ、制度のリニューアルを図るという視点に立って、改革を進めることが適当である。
また、養成段階で、教員たるにふさわしい資質能力を確実に身に付けることができるようにするとともに、教員免許状が教員として最小限必要な適格性や専門性を身につけたことを保証するものとして、適切に機能するようにするという視点も重要である。
- このような基本的な視点に立って教員養成・免許制度の改革を図る場合、今後の改革の方向としては、次の2点が重要である。

- ① 大学の教職課程が、教員に必要な資質能力を確実に身に付けさせるものとなるようにすること

我が国の教員養成が大学の教員養成の機能に期待して行われている以上、各大学は教員養成を自らの主要な任務として強く自覚する必要がある、教員として必要な資質能力を身に付けた学生を送り出すべく、質の高い教育活動を責任を持って行うことは、大学としての当然の責務である。

教職課程の教育内容・方法等の改善については、平成9年の教養審第一次答申や平成11年の教養審第三次答申をはじめ、これまでしばしば指摘されてきたところである。教員養成を行う大学は、これらの答申を真摯に受け止め、学内に周知するとともに、学長や学部長等がリーダーシップをもって、改善に向けた取組みを積極的に行うことが期待される。同時に、各大学における教職課程の改善が着実に進むよう、特色ある取組みを支援するための方策や、教職課程の認定に係る審査や事後チェックの在り方等について、検討することも必要である。

- ② 教員免許状が、教職生活の全体を通じて、教員に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こと

前述のように、現在の教員免許状については、教員に必要な資質能力を確実に保証しているのかという制度的課題や、教員免許状の社会的評価に関わる課題など、様々な問題がある。我が国の教員養成が開放制の原則の下に行われている以上、実際の教員採用者数よりも免許状取得者数が相当程度、多くなることは避けられないことである。また、教職課程を履修した多くの者が社会の様々な分野で活躍することは、教育に対する国民の理解を高める等の点で、好ましいことでもある。

しかしながら、教員養成を行う大学が飛躍的に増加し、免許制度上の最低限の基準は満たすものの、質的に必ずしも十分とはいえない教職課程が増えた結果、教員免許状がいわば「希望すれば、容易に取得できる資格」とみなされ、社会的に評価が低下してきたことは否定できない。また、そのことが社会全体の高学歴化等の影響もあり、教員や学校に対する信頼低下の一因になっている。教員免許状が基本的に教職に就くための唯一の資格であることを考えると、教員に対する尊敬と信頼を確立するためには、免許状取得者が身に付けた資質能力を社会に対して明らかにし、保証することが不可欠である。

このような観点から、教員免許状について、授与の段階から、その後の教職生活に至る全過程を通じて、教員に必要な資質能力を確実に保証するものとなるように制度的な整備を図ることが必要である。

具体的には、まず教員として最小限必要な資質能力（教員としての適格性及び専門性）を有していることを適切に評価・確認した上で免許状を授与するよう、教員免許状の授与の仕組みを見直すことが必要である。

また、教員免許状を取得し、教職に就いた後も、一定期間ごとに教員として最小限必要な資質能力を有しているかどうかを確認し、明らかにすることが必要であり、このための方策として、教員免許更新制を導入することが必要である。

さらに、教員には、教職経験を積むことにより、専門性の着実な向上が期待され

ていることを踏まえると、最小限必要な資質能力を維持するだけでなく、専門性の向上が促進されるよう、教員免許制度を改革することが必要である。

- 一方、現在の学校教育や教員を取り巻く状況等を考慮すると、教員養成・免許制度の改革にあたっては、次のような点に留意することが必要である。
 - ・ 質の高い人材を迎え入れるためには、教職や学校が魅力ある職業、職場であることが不可欠であり、現職教員や教員志願者の意欲を高める方向で改革を進める必要があること
 - ・ 努力している教員が適切に評価され、処遇されるよう、教員の評価や処遇等の在り方について検討する必要があること
 - ・ 教員の多忙感を軽減し、本来の教育活動に専念できるよう、学校の事務・業務の見直しや、国・都道府県・市町村が行う調査等の精選、事務処理体制の整備などの環境整備に努める必要があること
 - ・ 児童生徒の学ぶ意欲や学力・気力・体力の低下、いじめや不登校、校内暴力等の問題の深刻な状況等、学校教育が抱える複雑・多様化する課題に、学校全体として組織的に対応するための体制整備が必要であること

6. 教員免許更新制について

(1) 導入の必要性及び意義

- 教員免許更新制（以下「更新制」という。）については、平成14年の中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」において、導入の可能性を検討した結果、現行制度等との関係で、いくつかの問題点を指摘した上で、導入には「なお慎重にならざるを得ない」と提言したところである。このため、上記のように教員養成・免許制度の改革を図る一環として、更新制を導入することとする場合、導入の必要性や意義を明らかにするとともに、あらかじめ平成14年の中教審答申との関係を整理することが必要である。
- 更新制は、一般的に、教員免許状に有効期限を設け、一定の要件のもとで更新の可否を決定する制度として理解されているが、具体的な制度設計により、導入の必要性や意義は異なるものと考えられる。

更新制の制度設計については、Ⅱ. 2. において詳述するが、基本的には、教員免許状の有効期限の満了時に一定の基準（例えば、教員として最小限必要な適格性及び専門性を有している等）を満たしていれば、免許状が更新されるような制度として設計することが考えられる。また、教員免許状の有効期限内における勤務実績や講習の受講等を上位免許状の取得の際に評価することにより、専門性の向上を図ることが考えられる。

更新制をこのような制度として考えた場合、導入の必要性としては、次のような点

が挙げられる。

- 教員免許状の授与の仕組みを見直すことにより、免許状は、教員として最小限必要な資質能力（教員としての適格性及び専門性）を身に付けていることを確認・保証した上で授与されることとなる。これにより、大多数の教員は、使命感や誇り、教育的愛情を持って教育活動に当たることが期待できるが、その一方で、教員の中には、教職経験の経過に伴い、例えば教職に対する情熱や使命感を失ったり、研修や自己研鑽を積むことなく、教職課程で修得した知識や技術のみを基に、引き続き幼児児童生徒に対する教育活動を行ったりするなど、問題を抱える者が少なからず存在することが指摘されている。この中には、教員免許状が保証する、教員としての最小限の適格性及び専門性すら満たしていない者が含まれていることが想定される。

このような者に教員免許状を保持させたまま、引き続き教育活動に当たらせした場合、人格形成や能力の伸長を図る大切な時期に、幼児児童生徒に対して、将来にわたって回復しがたい多大な損失を与えるおそれが強い。また、こうした問題を抱える教員の存在が、学校や教員全体、ひいては学校教育制度そのものに対する信頼を低下させることにつながりかねない。

このため、教員免許状の授与の仕組みを見直すことと併せて、当該免許状の授与時に確認された教員として最小限必要な適格性及び専門性が失われることなく、引き続き維持されているかどうかを定期的に確認することが必要であり、そのための方策として、教員免許更新制を導入することが必要である。

- このような更新制を導入する意義（メリット）としては、主に次のような点が挙げられる。

① 教員の自己研鑽の促進

教員免許状に有効期限を設け、一定期間ごとに教員として最小限必要な適格性及び専門性を有しているかどうかを判定することになるため、免許状保有者に対して、判定基準を上回るよう、常に緊張感を持って自己研鑽に励むことを促すとともに、教員全体の資質能力を向上させていくインセンティブとしての役割が期待できる。

② 教職に対する信頼の確立

教員免許状は、国・公・私立学校を通じた教員資格であり、一定期間ごとに教員として最小限必要な適格性及び専門性を確認することにより、国・公・私立の別によらず、およそ教員として不適格な者は教壇に立つことができない状況が実現され、教職に対する信頼の確立につながる。

また、現在、公立学校の教員については、分限制度の的確な運用についての取り組みが進められているが、分限制度は問題事象が深刻化した後に初めて処分が行われることが一般的であるのに対して、更新制は全ての免許状保有者を対象に、一定期間ごとに教員としての最小限の適格性及び専門性を確認するものであり、教員として不適格な者の早期発見と問題事象発生の未然防止が可能となる。

さらに、分限制度の具体的な運用については、教員の任命権者である都道府県教育委員会等の判断に委ねられているが、更新制は全国共通の基準に基づき、運用されるものであることから、より客観的で公平な判定が行われ、教員免許状や教職に対する信頼を飛躍的に高めることが期待できる。

③ 専門性の着実な向上

教員免許状に有効期限を設け、当該期間内における勤務実績や講習の受講等を、上位免許状の取得の際に評価するなど、免許状の上進制度とも連動させることにより、教職生活の節目ごとに専門性の着実な向上が期待できるとともに、上位の免許状の取得が促進される。

(2) 平成14年中央教育審議会答申との関係

- 平成14年の中教審答申との関係については、同答申は、更新制を実施した場合の効果や問題点を明らかにしつつ、更新制の導入の可能性について検討したものである。これに対して、今回の諮問においては、更新制の意義や位置づけ、具体的な制度設計等を含め、更新制を導入することについての検討が求められている。このような検討の趣旨を考慮すれば、平成14年の中教審答申で指摘された課題を解決しつつ、どうすれば更新制が有効に機能するのかという観点から、検討を行うことが適当である(なお、平成14年の中教審答申で指摘された問題点については、別紙のような方向で検討することが考えられる)。
- 平成14年の中教審答申は、将来的な更新制の導入を否定しているものではなく、科学技術や社会の急速な変化等に伴い、再度検討することもあり得ることが示されている。近年の学校教育の変化としては、例えば、以下のような点が挙げられる。
 - ・ 児童生徒の学力について、最新の国際学力調査の結果等から、低位層が増加しているなど、低下傾向が認められるとともに、学習意欲や学習習慣・生活習慣等の面で、引き続き課題があること
 - ・ 学校評議員や学校運営協議会等、保護者や地域住民が学校運営に参画する仕組みが整備されるとともに、学校に自己評価の努力義務が課され、また学校運営の状況に関する情報の提供が課されるなど、学校が説明責任を果たし、保護者や地域社会の信頼を深めていくことが重要となっていること
 - ・ 教職に対する情熱や使命感が低下している教員が少なからずいることや、いわゆる指導力不足教員の増加、一部の教員による不祥事等を背景として、教員の資質能力に対する社会全体の信頼がゆらぎつつあること
 - ・ LD/ADHDなど、子どもに関する新たな課題が明らかになっており、また脳科学と教育との関係や子どもの人間学など、子どもや教育に関する研究が進展していること

- これらの変化の萌芽は、既に平成14年の答申当時も、一部現れていたが、現在、こうした変化が、より明確に、かつ複合的に生じてきており、そのことが学校に対する保護者や国民の信頼を揺るがす主要な要因となっている。

このため、中教審においては、義務教育における制度や教育内容の在り方、国と地方の関係・役割の在り方、学校・教育委員会の在り方、費用負担の在り方など、義務教育全般に係る検討を行っているところである。本年5月の義務教育特別部会の審議経過報告では、安心して、信頼して子どもを託すことのできる学校を求める保護者や国民のニーズが高まっており、義務教育の質の向上に国家戦略として取り組む必要があること、その際には「教師に対する揺るぎない信頼を確立する」ことが極めて重要であるという認識が示されている。

- 以上のような諸状況を考慮しつつ、また、これからの社会の進展や国民が求める学校像を展望すると、信頼される学校づくりを進めていく上で、教員の資質能力を確実に保証することにより、教職に対する尊敬と信頼を確立する必要性は、平成14年答申時に比べて、格段に高まっているものと考えられる。

- また、平成14年の中教審答申においては、我が国全体の資格制度や公務員制度との比較において、更新制を導入することは、なお慎重にならざるを得ないとされた。

他の資格制度を見ると、更新制を導入している資格は比較的少なく、また、医師や法曹等の高度な専門的職業とされる主な資格については、更新制は導入されていないのが現状である。一度取得した資格を事後的な理由により失効とすることは、国民の雇用の安定に直結する問題であり、慎重な検討が必要なことは言うまでもない。しかしながら、今後の社会の進展等を展望すると、特に社会的影響の大きい専門的職業については、一度取得した資格が生涯有効で良いのかは、大いに検討されるべき課題である。専門的職業は、身に付けている資質能力の故に社会から評価され、当該業務に従事することを認められるものである。そのため、専門的職業に従事する者には、絶えず最新の知識や技術を修得するなど、厳しい自己研鑽が求められるが、仮にこうした努力がなされず、十分な専門性が維持されていないなどの場合、国民の生命や財産、幸福追求等に重大な影響を及ぼすおそれがある。特に、専門分野の高度化が著しい今後の社会においては、これまで以上の自己研鑽が求められるとともに、国民が専門的職業に従事する者を信頼し、安心して業務を任せることができるよう、身に付けた資質能力を積極的に社会に対して明らかにしていくことが必要となっている。

このような観点から、今後、専門的職業に関わる資格については、一度、取得すれば生涯有効とするのではなく、資格を取得する際に身に付けた知識や技術等が、その後も維持向上されているかどうかを、定期的に確認し、明らかにしていくことが求められるものと考えられる。

なお、現在の資格制度においても、例えば、業務の安全確保が求められる資格や、業務の遂行上、一定の身体・技能が必要とされる資格等においては、更新制が設けられているものもある。本来、資格制度の在り方は、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る。教員の職務の本質は、日々の教育活動を通じ

て、一人一人の幼児児童生徒がその一生を安全、幸福に、かつ有意義に生きることができる基礎を培うことである。また、幼児児童生徒が教員を選ぶことができない中で、その一生を左右しかねない重要な役割を担う職業であり、このような職務の重要性和特殊性に鑑みると、教員免許状は、広い意味で、幼児児童生徒の将来の生命、幸福追求に関わる資格として位置づけることができるものとする。

- 公務員制度との関係については、公立学校の教員について、更新制と分限制度等との関係を整理することが必要であるが、この点については、身分上の問題と資格制度上の問題を基本的に切り離して、整理することが適当である。私立学校の教員についても、同様の観点から、更新制と労働法制との関係を整理することが適当である。

ただし、教員免許状が失効した場合、引き続き教員としての職務に従事することはできなくなることから、実際には免職処分や解雇処分につながる可能性が高いものと考えられる。このため、教員免許状が失効する事由やその際の手続きについては、これらの処分の事由や手続きも考慮に入れつつ、慎重に検討することが必要である（この点については、後ほど更新制の具体的な制度設計の中で改めて触れる）。

Ⅱ. 改革の具体的方策

- 教員を取り巻く社会状況や学校教育の現状等を踏まえ、今後、教員が幼児児童生徒や保護者はもとより、広く国民や社会から尊敬と信頼を得られるような存在となるためには、教員免許制度を改革し、教員免許状の授与の仕組みを見直すとともに、新たに更新制を導入することが必要である。その場合、教員として最小限必要な適格性及び専門性の確保を図りつつ、教員が教職生活の全体を通じて、専門性の絶えざる向上を図ることができるようにするため、以下のような方策について検討することが適当である。

1. 教員免許状の授与の仕組みの見直し

- 現行制度において、教員免許状は、学士の学位等の基礎資格と大学の教職課程における所要の単位修得により授与される仕組みとなっており、教員としての全体的な資質能力を総合的に評価・確認した上で授与される仕組みとはなっていない。教員免許状が、適格性を含めた教員としての全体的な資質能力を確実に保証するものとなるようにするためには、現行の免許状の授与の仕組みを見直すことが必要である。その場合、具体的には、以下のような方策が考えられる。

【案1】

- ・ 教員養成を行う大学において、教員としての適格性を適切に確認した上で、教員免許状を授与する。具体的には、例えば教育実習の評価を通じて、あるいは、教員としての適格性に関する科目を新たに設けてその履修を通じて、さらには、教職課程の履修全体を通じて身に付けた資質能力を総合的に評価する新たな方策を講ずること等により、適格性を適切に確認することとする。

【案2】

- ・ 一定の勤務実績により、教員としての適格性を適切に確認した上で、教員免許状を授与する仕組みに改める。具体的には、大学で学士等の学位を取得し、教職課程を履修した者に対して、暫定的な免許状（一定の有効期限があり、更新不可）を授与し、その後、一定の勤務経験を積み、当該期間の勤務実績を評価した結果、適格性に問題がないと判定された場合に、正規の免許状を授与することとする。

【案3】

- ・ 案2に加えて、教職課程の履修状況を適切に確認した上で、教員免許状を授与する仕組みに改めるため、新たに教職課程の履修者を対象とする試験（例えば、教職課程で身に付けた知識を問う国レベルの筆記試験）を実施する。

- 【案1】については、大学における養成の原則や現行の免許制度の基本を維持しつつ、養成段階で適格性を含めた教員としての資質能力を確認することができるという点で、意義がある。

他方、教員としての適格性は、教職に就いた後、教科指導や生徒指導、学級経営等を実践していく中で適切に確認できるものであり、この役割を大学における教職課程の履修や評価に期待することが適切かどうか、また現実に可能かどうかについては、十分検討する必要がある。
- 【案2】については、教科指導や生徒指導、学級経営等の教員の職務全体を通じて、教員としての適格性をより確実に判定することができるという点で、意義がある。

他方、大学における養成の原則の変更につながることや、教員免許制度が複雑になること、授与権者である都道府県教育委員会等の事務負担の増加が見込まれることなどの課題があり、これらの点について、十分検討することが必要である。
- 【案3】については、教員志願者の専門性を保証することができるとともに、学校現場のニーズに対応した教職課程の改善・充実が期待できるという点で、意義がある。

他方、教員免許状の授与における教職課程の位置づけや、教員志願者や大学の教員養成教育への影響、教員採用選考試験との関係等、検討すべき課題も多い。
- 大学において教員養成を行う以上、専門性と同時に適格性を身に付けるための教育を大学において行うことは当然求められるところであり、養成段階で適格性を含めた全体的な資質能力を確認することは必要であるが、一方で、教員としての適格性を大学で確実に判定することが可能かどうかという課題もある。このため、教員免許状の授与の仕組みの見直しについては、【案1】又は【案2】の方向を基本としつつ、上記に示した課題等について、引き続き検討することが適当ではないか。
- 【案1】、【案2】のいずれの場合でも、免許状の授与にあたっては、学士の学位等の基礎資格及び大学の教職課程における所要単位の修得に加えて、免許状の授与権者である都道府県教育委員会において教員としての適格性に問題がないと判定されることが必要となる。
- 【案1】による場合、教員としての適格性の実質的な判定権者は、教員養成を行う大学となるが、各大学において、公正かつ公平な判定が行われるよう、あらかじめ国において、具体的な判定基準を定めておくことが必要である。
- 【案2】による場合、教員としての適格性の判定は、教員が所属する学校の校長等からの報告に基づき、免許状の授与権者である都道府県教育委員会が行うこととするのが適当ではないか。その場合、【案1】と同様、公正かつ公平な判定が行わ

れるよう、あらかじめ国において、具体的な判定基準を定めておくことが必要である。また、暫定的な免許状は、正規の免許状への速やかな移行が望まれる免許状であることから、一定の有効期限（例えば、3～5年程度）を設けることが適当ではないか。「一定の勤務実績」については、教員として最小限必要な適格性及び専門性を適切に判定する上で必要な期間を設定することが適当ではないか。

なお、この案による場合、いわゆるペーパーティーチャーのように、有効期限内に一定の勤務実績がない者については、当該免許状は失効することとなるが、多様な経歴を有する人材を幅広く学校教育に登用することは、学校現場の活性化にもつながり、有意義であることから、当該免許状の再授与の申請を可能とすることが適当ではないか（後述の2.（2）⑥参照）。

2. 教員免許更新制の導入

（1）教員免許更新制についての基本的な考え方

① 教員免許更新制の基本的な在り方

- 更新制については、基本的にどのような制度として考えるかにより、その意義や期待される成果、教員に対する影響等も異なることから、まず、更新制の基本的な在り方を検討することが必要である。その場合、具体的には、以下のような方策が考えられる。

【案1】

- ・ 教員免許状の有効期限の満了時に、一定の基準（例えば、教員としての最小限必要な適格性や専門性を有している等）を満たしていれば、免許状が更新されるような制度を基本として、更新制を考える。

【案2】

- ・ 更新毎に到達すべき一定の基準（例えば、専門性について一定のレベル向上を求める等）を設け、教員免許状の有効期限の満了時に、その基準（前回更新時より高い基準）に達していれば、免許状が更新されるような制度を基本として、更新制を考える。

- 【案1】については、教員として最小限必要な適格性や専門性を確実に保証することが可能になるとともに、大方の教員は免許状が更新されることとなるため、排除の性格が弱まり、教員の身分を不安定にしたり、過重な負担感を与えることは避けられるという点で、意義がある。

他方、教員免許状が更新されない者はごく少数と見込まれ、また、専門性の向上の面では、更新制導入の政策効果が薄いことから、他の制度（例えば、免許状

の上進制度や現職研修)と連動させるなど、専門性の向上を促す別途の方策を併せて講ずる必要がある。

さらに、現在、教育公務員については、一年間の条件付採用期間や分限制度により、教員としての適格性を判定する制度がある中で、新たにこのような性格の更新制を導入することの意義を整理する必要がある。

- 【案2】については、教員として最小限必要な適格性や専門性の確保はもとより、更新ごとに一定の専門性の向上を求めることで、教職生活を通じて、教員全体のレベルアップを確実に図ることができるという点で、意義がある。

他方、教員免許状が更新されない者も少なくないと見込まれることから、排除の性格が強まり、教員の身分を不安定にしたり、過重な負担感を与え、教職の魅力を低下させることにつながる等の課題がある。また、更新ごとに、更新基準に差異を設ける場合、同一の免許状にもかかわらず、免許状が保証する専門性が更新回数により異なることとなる等、資格制度上の課題もある。

さらに、現在、教職生活を通じて教員としての専門性は次第に向上していくことを前提として、免許状の上進制度や現職研修などの制度がある中で、新たにこのような一定の向上が認められた場合のみ、免許状が更新されるという性格の更新制を導入することの意義を整理する必要がある。

- 更新制は、教員として最小限必要な資質能力を公証する教員免許制度上の制度であることや、上記のような教員に対する影響、資格制度上の課題等を考慮すると、更新制の基本的な在り方については、【案1】の方向を基本として検討することが適当ではないか。

- この場合、現行の分限制度等に加えて、新たに更新制を導入する意義としては、国・公・私立の別によらず、およそ教員として不適格な者は教壇に立つことができない状況が実現され、教職に対する信頼の確立につながること、また、一定期間ごとに全ての免許状保有者を対象に、教員としての最小限の適格性や専門性を確認することで、不適格者の早期発見と問題事象発生の未然防止が可能となること等が挙げられる（I. 6. (1) 参照）。

② 教員免許更新制と他の制度等との関係

- 上記①について、【案1】による場合、専門性の向上を図るためには、例えば免許状の上進制度や現職研修、評価、処遇等、教員に関する他の制度や施策と制度として連動させるなどの方策を講ずることが必要であるが、この点については、以下のような方策が考えられる。

【案1】

- ・ 例えば教員免許状の有効期限内における勤務実績や講習の受講等を上位免許状の取得の際に評価するなど、更新制を免許状の上進制度と制度として連

動させたものとして考える。ただし、現職研修や評価、処遇等とは、制度としては直接は連動しないものとして考える。

【案2】

- ・ 更新制を免許状の上進制度のほか、評価や処遇等との関係でも積極的に捉え、例えば、教員免許状が更新された者に新たな資格を付与したり、処遇を改善するなど、更新制と評価や処遇等を制度として完全に連動させたものとして考える。

○ 【案1】については、教員免許状のみに着目した制度設計が可能になるとともに、更新制と上進制度の連動により、上位免許状の取得が促進されることが期待できる。

○ 【案2】については、教員の専門性向上のためのインセンティブとしての機能は十分期待できる。

他方、更新制と評価や処遇等を制度として完全に連動させた場合、教員の負担感を増大させるとともに、評価や処遇における任命権者等の判断や裁量を制約することが懸念される。また、更新ごとに更新基準に差異を設ける場合、同一の免許状にもかかわらず、免許状が保証する専門性が更新回数により異なることとなり、資格制度として妥当かどうかという課題がある。

○ 更新制を教員として最小限必要な適格性や専門性の確保のほか、専門性の向上にもつながる制度として考えることは必要であるが、同時に、教員の評価や処遇については、自治体をはじめとする各任命権者等の責任と判断により、柔軟な対応を可能とすることが望ましいことから、【案1】の方向を基本として検討することが適当ではないか。なお、この場合、現職研修との関係については、免許状の上進制度において、現職研修の一部も上位免許状の取得の際に評価することとすることが適当ではないか。

(2) 教員免許更新制の具体的な制度設計

① 教員免許更新制の制度設計の基本（更新の要件）

【案1】

- ・ 教員免許状に有効期限を設け、その満了時に、(a) 有効期限内における一定期間以上の勤務実績、(b) 教員としての適格性及び専門性、(c) 専門性の向上の3つを確認して、更新の可否を決定する。
- ・ 教員としての適格性及び専門性の判定は、有効期限の満了時の直近の勤務実績を評価することにより行う。

- ・ 専門性の向上の確認は、有効期限内における一定の講習の受講状況や自己研鑽の状況を評価することにより行う。

【案2】

- ・ 教員免許状に有効期限を設け、その満了時に、(a) 有効期限内における一定期間以上の勤務実績、(b) 教員としての適格性及び専門性の2つを確認して、更新の可否を決定する。
- ・ 教員としての適格性及び専門性の判定は、有効期限の満了時の直近の勤務実績を評価することにより行う。
- ・ 更新の要件とはしないものの、教員免許状保有者（特に現職教員）は専門性の向上のため、有効期限内に一定の講習の受講に努めなければならないこととし、更新時に、当該講習の受講状況等を通して、専門性の向上の確認を行う。

- 上記(1)①のように、更新制を一定の基準を満たしていれば、教員免許状が更新されるような制度として考える場合、【案1】のように専門性の向上のために一定の講習の受講等を更新の義務的要件として課すことは困難と考えられること、また、有効期限内における勤務実績の評価により、教科の専門的知識や指導力等の最小限の専門性も判定することが可能であると考えられることから、【案2】の方向を基本として検討することが適当ではないか。
- この場合、「有効期限の満了時の直近の勤務実績」については、教員としての適格性及び専門性を適切に判定する上で必要な期間を設定することが適当ではないか。また、当該期間の勤務実績の評価にあたっては、非常勤講師等としての勤務実績も換算されるようにすることが適当ではないか。
- 有効期限内に受講に努めなければならない「一定の講習」については、上位免許状の取得のための講習等に加えて、現職研修（初任者研修、10年経験者研修等）や教育研究団体が行う講習等のうち、教員養成を行う大学の指導や協力の下に行われるなど、大学が一定の関与をするものは対象とすることにより、専門性の向上の機会が幅広く確保されるようにすることが適当ではないか。
また、「一定の講習」は、有効期限の満了時に一括して受講するのではなく、有効期限の全体を通じて、計画的、継続的に履修していくものとするのが適当ではないか。

② 教員免許状の有効期限

【案1】

- ・ 教員免許状の有効期限は、全ての普通免許状について、一律に5～10年程度とする。

【案2】

- ・ 教員免許状の有効期限は、普通免許状の種類（専修免許状、一種免許状等）により差異を設ける（例えば、専修免許状は10年、一種免許状は5年等）。

【案3】

- ・ 教員免許状の有効期限は、更新回数により、差異を設ける（例えば、最初の更新時までは5年、2回目以降は10年等）。

- 教員免許状の有効期限については、教員のライフステージの区切りに対する考え方や更新の際の要件、教員に対する影響等を総合的に勘案して検討する必要があるが、【案2】の場合、複数の免許状を有する者や、上進制度により上位免許状を取得した場合の取扱いが複雑になるなど、教員の中に混乱をもたらすことが懸念される。また、教員については、免許状取得後、5年程度経過した時点で教員としての資質能力の定着状況を確認することが効果的であると考えられること等から、【案3】の方向を基本として検討することが適当ではないか。その場合、有効期限は最初の更新時までは5年、2回目以降については10年とすることが適当ではないか。

③ 判定権者及び判定基準・方法

- 教員としての適格性及び専門性の判定は、教員が所属する学校の校長等からの報告に基づき、免許状の授与権者である都道府県教育委員会が行うこととするのが適当ではないか。なお、評価の客観性を確保するため、校長等の評価に当たっては、例えば複数の関係者で構成される委員会等を設置することも考えられる。
- 教員としての適格性及び専門性は、免許状保有者に共通に求められる最小限必要な適格性及び専門性を有しているかどうかを基準として判定することが適当ではないか。この場合、公正かつ公平な判定が行われるよう、あらかじめ国において、具体的な判定基準（教員免許状の授与時と同一の基準）を定めておくことが必要である。
- 教員としての適格性及び専門性を判定した結果、更新の基準に満たない場合については、例えば、第三者により構成される審査機関を設置して、その審査を経た上で最終的な判定を行うこととするなど、より慎重に判定を行うための仕組みを設けることが適当ではないか。また、更新の基準は満たすものの、教員としての適格性や専門性に何らかの問題が認められる場合には、受講すべき特別の講習を指定することにより、問題事象の早期改善を促すことが適当ではないか。

④ 専門性の向上のための方策

○ 上記①について、【案2】による場合、専門性の着実な向上を図るためには、前述のように、更新制と免許状の上進制度を連動させることにより、上位の免許状の取得が促進されるような仕組みを設けることが有効である（(1)②の【案1】参照）。

○ 現行の上進制度は、教員は教職経験を積むことで専門性が向上するという理念に基づき、現職教員に上位免許状を取得する途を開いたものであり、この理念は尊重することが適当である。ただし、現行制度では、在職年数により一律に上位免許状の取得に必要な単位数が軽減されているが、教職経験を積むだけでは必ずしも専門性が向上するとは限らないことから、一人一人の教員の専門性向上に対する取組を適切に評価する観点から、免許状の有効期限内における勤務実績や自己研鑽の状況等を個別に評価した上で、相当の単位数を軽減する制度に改めることが適当ではないか。この場合、適正かつ公平な評価が行われるよう、あらかじめ国において具体的な評価基準を定めておくことが必要である。

○ また、上位免許状の取得に必要な単位を修得する講習等については、現行制度上、文部科学大臣が認定する講習や大学の公開講座、通信教育等が対象とされているが、この他に、例えば、現職研修（初任者研修、10年経験者研修等）や教育研究団体が開催する講習等についても、教員養成を行う大学の指導や協力の下に行われるなど、大学が一定の関与をするものは対象とすることにより、上位免許状を取得する機会が広く確保されるようにすることが適当ではないか。

なお、これらの講習については、受講者のニーズ等に応じて選択が可能となるよう多様な内容の講習を用意することが必要であるが、一方、上位免許状を授与する上で、適切な内容であることが担保される仕組みを整備することも必要である。

⑤ 教員免許状の失効

○ 上記①の更新の要件を満たさない場合、教員免許状は更新されず、当該免許状は失効することとなる。この場合、現職教員については、引き続き教員としての職務に従事することはできなくなるが、これに伴う教員の身分上の取り扱い（例えば、他の職に転任させる、免職とする等）については、任命権者（私立学校の場合は雇用主）の判断によるものとして、教員免許状の失効とは切り離して考えることが適当ではないか。

○ また、中途退職者のように、有効期限内における「一定期間以上の勤務実績」がない者等についても、教員免許状は失効することとなるが、こうした者が、再度、教職に就く機会は幅広く確保することが適当であることから、教員免許状の再授与の申請を可能とすることが適当ではないか（後述の⑥参照）。

⑥ 教員免許状の再授与の在り方

【案1】

- ・ 教員免許状が失効した場合、理由の如何に関わらず、免許状（前述の1.の【案2】の場合は、ここでいう暫定的な免許状、下記の【案2】についても同様）の再授与の申請を可能とする。

【案2】

- ・ 「一定期間以上の勤務実績」がないことにより、教員免許状が失効した者等については、【案1】と同様とする。
- ・ ただし、教員としての適格性及び専門性の判定により免許状が失効した者については、一定期間（例えば、3～5年程度）を経過するまでは、再授与の申請は認めないこととする。

- 教員としての適格性及び専門性に問題があるとして教員免許状が失効した者について、直ちに再授与の申請を可能とすることは、更新制の導入の趣旨に照らし適当でないと考えられることから、再授与については、【案2】の方向を基本として検討することが適当ではないか。なお、この場合でも、教員としての適格性及び専門性が十分改善されているかどうかを慎重かつ適切に判定した上で、再授与の可否を決定することが適当ではないか。

⑦ 教員免許状の種類ごとの更新制の取扱い

【案1】

- ・ 更新制は、全ての普通免許状（専修、一種、二種）について同等に適用する。
- ・ 特別免許状も更新制の対象とし、有効期限を設けるなど、普通免許状に準じた取扱いとする。
- ・ 臨時免許状は、現行と同様の取扱いとする（有効期限3年）。

【案2】

- ・ 教員としての適格性及び専門性の判定については、全ての普通免許状（専修、一種、二種）について、同等に適用するが、専門性の向上の確認は、専修免許状は対象外とするなど、免許状の種類に応じて差異を設ける。
- ・ 特別免許状及び臨時免許状の取扱いは案1と同様とする。

- 専修免許状は、一種免許状と比べて高い資質能力を身に付けたことを公証する免許状として位置づけられることから、【案1】のように一種免許状と全く同等の取扱いとすることは適当ではない。ただし、専修免許状の保有者についても、専門性の向上が求められる点では他の免許状保有者と変わりはないことから、【案

2】の方向を基本としつつ、専門性の向上のための自発的な取組みを求めることが適当ではないか。

⑧ 複数の教員免許状を保有する者の取扱い

- 複数の教員免許状を保有する者については、更新制の導入により、過重な負担が生じないように、例えば、教員としての適格性及び専門性の判定は同じ勤務実績を基に行うこととするなど、更新の際の要件等において、何らかの工夫を講じることが適当ではないか。

⑨ 現に教員免許状を有する者（特に現職教員）の取扱い

【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。

- 現に教員免許状を有する者（特に現職教員）に対する更新制の適用については、今回の教員免許制度の改革の趣旨や、更新制の導入の意義、現職教員に対する国民や社会の評価、期待等も考慮しつつ、更新制の具体的な制度設計を踏まえて検討・整理することが適当ではないか。

3. 教職課程の改善・充実

- 教員養成・免許制度の改革が実効あるものとなるためには、大学の教職課程が教員に必要な資質能力を確実に身に付けさせるものとなることが不可欠である。このため、教員養成を行う大学においては、教員として必要な資質能力を身につけた学生を送り出すことは大学の当然の責務であり、「社会に対する約束」であると強く自覚し、養成する教員像を明確にするとともに、それを達成するための組織編成やカリキュラム編成等を行うなど、主体的な改善・充実に努めていくことが必要ではないか。
- また、教員には豊かな人間性や社会性、対人関係能力、コミュニケーション能力、常識や教養などの基礎的素養を備えていることが求められるが、変化の激しい社会状況や子どもの多様化などを考慮すると、教員養成を行う大学には、これまで以上に広く豊かな教養を身につけた人材を育成するため、体験活動やボランティア活動などの充実に加えて、自然科学や人文科学、社会科学等の高度な教養教育が求められる。また、これらの教育を通して、地域社会理解や教材解釈等の能力を育成することも必要

である。

- 平成11年の教養審第三次答申において、教職課程のモデルカリキュラムの開発研究が提言され、これを受けて、複数のモデル・コア・カリキュラムが作成されたが、必ずしも各大学において十分活用されるには至っていない。このため、引き続き、各大学における構造的・体系的なカリキュラム編成に資するようなモデル・コア・カリキュラムの検討を進めるとともに、教育内容・方法の開発・充実や実践性の高い優れた取組みを支援していくことが必要ではないか。
- 教育実習については、学校現場での教育実践を通じて、自らの教職への適性や進路を考える貴重な機会であり、今後とも大きな役割が期待される。このため、教職課程全体を通じた計画的な実施の工夫や、受講要件の明確化、大学の教員と指導教員による連携の強化、事前・事後指導の徹底、受け入れ側の学校の理解促進と負担軽減、単位付与の際の適切な評価等の点で、一層の改善・充実を図っていくことが必要ではないか。
- 各大学において、教員養成・免許制度の改革の理念を踏まえた教員養成が確実に行われるようにするため、例えば、大学全体の教職課程の運営方針等を教職課程の認定に係る審査の対象とすることや、認定後の教職課程の変更について、特に教職課程履修者が一度も卒業していない段階での変更については、その可否も含めて方法を見直すこととするなど、審査基準や手続き等の見直しを検討することが必要ではないか。
- 教職課程として認定された課程が、所定の基準を満たしているかどうかを適切に確認するため、例えば、教員養成部会の下に置かれている課程認定委員会による実地視察の充実や、定期的に教職課程の運営状況の報告を課すなどの事後的な調査の実施等について、検討する必要があるのではないか。これらの実施状況も見ながら、今後、教職課程を継続的に評価する仕組みとして、課程認定委員会の体制強化や外部評価機関の設置等について検討する必要があるのではないか。また、この点に関連して、法令や認定基準に違反すると認められる等の場合には、例えば是正勧告や課程認定の取り消し等の措置を行うことを可能とすることについても、検討する必要があるのではないか。
- 平成9年の教養審第一次答申を踏まえて、平成10年に教育職員免許法を改正し、「教職の意義等に関する科目」や「総合演習」の新設、中学校における教育実習の充実など、教職に関する科目の格段の充実を図ったところである。今後、この改正の効果・影響等について検証を行うとともに、義務教育の改革の動向や教育課程の基準の見直し等も視野に入れつつ、教職課程の科目の在り方等について検討することが必要ではないか。

4. 採用及び現職研修の改善・充実

- 教員としての資質能力は、養成、採用、現職研修の各段階を通じて形成されていくものであり、教員養成・免許制度の改革に対応して、採用及び現職研修についても、一層の改善・充実を図るとともに、必要な見直しを行っていくことが必要である。この場合、大学における養成段階から、採用5年目程度までの概ね10年程度を、教員として必要な資質能力の定着を図り、その向上に向けた基盤を形成する重要なプロセスとして位置づけ、これをどのように機能させるのかという視点に立つことが重要である。

(1) 採用の改善・充実

- 教員の採用については、任命権者である都道府県教育委員会等が、それぞれの採用方針に基づき、様々な工夫を凝らして採用選考試験を実施し、教員として適格性のあ
る者の採用に努めてきたところであり、特に、近年は面接の重視、実技試験の実施、
社会経験の評価など、人物評価を重視する方で改善が進められている。
- 教員の採用は、平成9年の教養審第一次答申において示されているように、開放制
の教員養成による多様な免許状取得者の存在を前提に、教員としてより優れた資質能
力を有する者を選考する過程である。このため、養成段階で教員として最小限必要な
資質能力を身に付けているかどうかを確認し、その上で、任命権者が求める教員像に
照らして、より優れた資質能力を備えた人材を確保していくことが、今後とも重要で
ある。
- また、教員養成・免許制度の改革により、養成段階で教員として最小限必要な資質
能力を身に付けさせることが期待できることから、これを踏まえた採用選考方法の見
直しを行うことが必要である。具体的には、各都道府県教育委員会等は求める教員像
をより明確かつ具体的に示すとともに、それに合致する者を採用するにふさわしい選
考方法を工夫することが重要である。その際、多面的な人物評価の一層の充実や、ボ
ランティア等の諸活動の実績の評価等のほか、例えば大学の成績や教職課程の履修状
況をこれまで以上に適切に評価すること等も考慮する必要がある。
- 今後、教員の大量採用時代を迎えることが見込まれることから、各都道府県教育委
員会等においては、採用選考において、質及び量の両面で優れた教員を確保するた
めの方策について検討していくことが不可欠である。このため、教職経験を有する者や
民間企業等の勤務経験を有する者の登用、退職教員の積極的な活用、任期付任用制度
の活用等、多様な人材を登用するための採用選考の一層の改善・工夫を図っていくこ
とが必要である。

(2) 現職研修の改善・充実

- 教員の現職研修については、任命権者である都道府県教育委員会等においては、法定研修である初任者研修や10年経験者研修をはじめ、教職経験等に応じた研修や社会体験研修など、様々な研修を実施している。また、国においても、各地域の中核的な役割を果たす教員等を対象とした研修を実施しており、国、都道府県、市町村の各段階において、それぞれの役割分担のもと、教職経験や職能に応じた研修の体系的な整備が図られている。

- 初任者研修については、平成9年の教養審第一次答申において、養成段階で修得した最小限必要な資質能力を、円滑に職務を遂行し得るレベルまで高めることを目的とするものとされているが、例えば、研修内容が画一化している、研修内容が講義中心となっている等の課題が指摘されている。
また、10年経験者研修については、平成15年の制度創設から間もないため、必ずしも個々の教員の能力・適性等に応じた研修が実施されていないことや、教員のライフステージに応じた研修となっていないこと等が指摘されている。
このため、教員養成・免許制度の改革に対応して、都道府県教育委員会等においては、初任者研修及び10年経験者研修について、これまでの実施状況を検証するとともに、研修内容・方法や受講者の評価の在り方も含め、一層の改善・充実を図っていくことが必要である。また、都道府県教育委員会等における研修が多様化する中で、国においては、初任者研修や10年経験者研修の内容や評価方法等について、モデルを作成するなど、全国的な水準を確保するための方策について検討することが必要である。なお、10年経験者研修については、国において、制度創設の経緯や制度の趣旨等を踏まえつつ、今後の実施状況も見ながら必要に応じて、その在り方について検討していくことが必要ではないか。

- 平成11年の教養審第三次答申で示されているように、今後は、行政研修や校内研修に加えて、教員の自主性・主体性を重視した自己研修が一層重要であり、学校や都道府県教育委員会等においては、このような研修活動を奨励・支援していくことが必要である。このうち、行政研修については、臨時採用や非常勤講師の経験者、民間企業経験者など、多様な経歴を有する教員が増加している状況を踏まえ、個々の教員のキャリアに応じた柔軟な研修体系や研修内容について検討することが必要である。また、教員の自己研修については、大学や教育研究団体等との連携による多様な研修機会の提供や、研修プログラム・教材の研究開発等について、考慮する必要がある。

- これからの校長等には、学校の自主性・自立性の確立に向けた学校運営の改善のためのマネジメント能力の向上や、教員評価や教員免許更新制の実施にあたっての評価者としての能力の向上等が求められており、都道府県教育委員会等においては、これらの能力向上のための研修の充実について検討することが必要ではないか。

- 現在、国として実施する責務を有する研修は、独立行政法人教員研修センターにおいて一元的に実施しているが、特に各地域において中核的な役割を担う教員等を一堂に集めて行う研修等については、我が国全体の教育水準の維持・向上を図る上で極めて重要であり、今後とも、一層の充実を図っていく必要がある。また、同センターにおいては、今後、都道府県教育委員会等が行う研修の改善・充実に資するよう、全国の優れた実践事例の収集・提供や、研修モデルの開発・提供など、教育委員会に対する指導、助言、援助の機能を充実、強化していくことが必要ではないか。
- 都道府県教育委員会等が所管する教育センターにおいては、研修の実施のみならず、学校現場や教員養成を行う大学、教育委員会と密接に連携・協力して、地域に根ざした教材やカリキュラム等の研究開発を行うとともに、優れた指導実践を蓄積し、学校現場に提供していくなど、その機能の充実・強化を図ることが必要ではないか。
- 平成11年の教養審第三次答申でも指摘されているように、今後は、現職研修の面でも、大学と教育委員会や学校との一層の連携を図っていくことが重要である。特に、教員免許制度の改革や教員養成の専門職大学院の設置により、養成段階における連携が飛躍的に進むことが期待できることから、その成果を現職研修にも活用していくことは有益である。このため、例えば、大学における研修プログラムの研究開発や現職教員を対象とした研修講座の開設、教育センター等との共同による研修事業の実施等について検討することが必要である。

5. 教員養成・免許制度の改革の円滑な実施のために

- 今回の教員養成・免許制度の改革、とりわけ更新制の円滑な実施を図っていくためには、何よりも教員自身が、更新制の導入の趣旨を正しく理解することが求められる。本年6月に公表された「義務教育に関する意識調査」をはじめ、各種の調査においても、更新制の導入に対する保護者や国民の期待は高いものの、教員の支持は低い水準にとどまっており、両者の間に意識のギャップが見られる。
- このため、更新制の円滑な実施のためには、国や都道府県教育委員会等において、更新制に対する教員の正しい理解を得るための取組を行うことが必要である。同時に、更新制の導入が教職の魅力を低下させたり、今でも多忙感があると指摘される教員に対して、過重な負担を課すことにならないよう、必要な条件整備や学校運営の改善等に努めていくことも必要である。

(1) 教員評価の改善・充実

- 学校教育や教員に対する信頼を確保するためには、教員評価の取組みが重要である。教員は専門的な知識や技術等が求められる職業であり、その資質能力の向上に向けて

様々な研修等が行われているが、教員評価と人材育成とを連動させることにより、単に査定のための評価ではなく、一人一人の教員の能力や業績を適正に評価し、教員に意欲と自信を持たせ、育てていく評価とすることが重要である。

また、教員評価にあたっては、主観性や恣意性を排除し、客観性を持たせることが重要であり、評価要素や項目の基準を明確にするとともに、個々の教員の役割や権限、責任を明確にし、それに基づいた評価を行うことが効果的である。

○ 現在、全ての都道府県・指定都市教育委員会において、教員の新たな評価システムの構築が進められているが、今後、上記のような視点に留意しつつ、これらの取組みを一層推進していくことが必要である。

また、教員評価の結果について、任用や給与上の措置などの処遇に反映することについて検討していくことが必要である。特に、優れた実践や高い指導力のある教員を顕彰し、それを処遇に反映させたり、教員の表彰を通じて社会全体に教員に対する尊敬と信頼が醸成されるような環境を培うことが重要である。

(2) 魅力ある職場づくり

○ 教職や学校が魅力のある職業、職場となるためには、教員同士が学び合い、高め合っていくという同僚性や学校文化を形成するとともに、教員集団を組織化することが重要である。教員の資質能力の向上を図る上でも、個々の教員の能力の向上を図っていくという視点だけでなく、職場の同僚同士のチームワークを重視し、全体のレベルを向上させるという視点を適切に組み合わせていくことが必要である。

○ このため、一人一人の教員が自らの職責を自覚しながら能力や個性を発揮するとともに、組織全体として有機的、機動的な学校運営が行われる体制をつくっていくという観点から、校務分掌などの校内組織や事務処理体制の整備、個々の教員の知識や経験を他の教員も共有できるよう校内研修の充実等を図っていく必要がある。また、校長や教頭等の管理職に優れた資質能力を有する人材を確保するとともに、それを支える体制の整備についても検討していくことが必要である。

(3) 分限制度等の適切な運用

○ 学校教育が困難な状況にある中で、多くの教員は、教育活動や自己研鑽に熱心に努めているが、教員の中には、教職に対する情熱や使命感が低下したり、必要な人格的資質が欠如しているなど、問題を抱える者がいることも事実である。安心し、信頼される学校づくりを進めていくためには、このような問題のある教員に対して毅然と対処していくことが重要である。

○ このため、都道府県教育委員会等においては、更新制が導入された後も、条件附採用期間制度や分限制度を適切に運用していくことが必要である。また、いわゆる指導力不足教員に対する取組みとして、各教育委員会においては、継続的な指導や研修を行うとともに、状況に応じて分限処分等の必要な措置を講じるための人事管理システムが構築され、適切な対応が図られているところであるが、こうした取組みを一層進めていくことも必要である。

6. その他

- 二種免許状の在り方については、当該免許状を保有する現職教員に一種免許状取得の努力義務が課されていることや、今回の教員養成・免許制度の改革の趣旨、さらには、一部の校種で二種免許状の取得者や教員採用者が減少している近年の状況等を、総合的に勘案して、検討する必要がある。その場合、校種によっては、なお多くの学生が二種免許状を取得し、採用されている実態があること、また、他校種や他教科の免許状を取得する方策として、二種免許状の活用が期待されていること等を考慮すると、当面は、二種免許状を存続させることが適当であるが、上記のような状況を踏まえ、二種免許状の在り方については、今後とも、引き続き検討課題とすることが適当ではないか。
- 教員養成の専門職大学院が設置された場合、修了者に授与する免許状としては、現行の専修免許状とすることや、新たに専門職免許状（仮称）を創設することが考えられるが、これについては、専門職大学院ワーキンググループにおける専門職大学院の制度設計等に関する検討状況を踏まえつつ、教員免許制度全体の中で、検討することが適当ではないか。
- 現在、校長及び教頭の資格については、学校教育法施行規則により、専修免許状又は一種免許状（高等学校及び中等教育学校については専修免許状）を有することを原則としつつ、当分の間、下位の免許状でも良いこととされている。今回の教員養成・免許制度の改革の趣旨や、学校や校長の権限・裁量の拡大が見込まれる今後の教育改革の動向等を踏まえると、今後、校長や教頭等については、基本的に専修免許状（及び専門職免許状（仮称））を有することを資格要件とする方向で、検討することが適当ではないか。
- 現在、中央教育審議会の他の部会において、義務教育の在り方や教育課程の基準全体の見直しに係る検討が行われているが、教員養成・免許制度の改革に関わる事項については、他部会における検討等を踏まえ、逐次、本部会として検討することが必要ではないか。

平成14年中央教育審議会答申の指摘事項と検討の方向性

平成14年の中央教育審議会答申の指摘事項	検討の方向性
<p>(1) 教員の適格性のための制度としての可能性</p> <p>ア. 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仕組みは制度上取り得ない。</p> <p>イ. 更新しない場合の要件は、分限制度の要件と同様となり、敢えて、分限処分と別途、更新制を設ける必要性に乏しい。</p> <p>ウ. 適格性を免許更新の事由にすることにより、却って適切かつ速やかな処分が行われず、分限免職等の適正な運用に支障が生じるおそれがある。</p> <p>エ. 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、公務員制度における任期制の導入の可否等、制度全体との調整を図ることが必要。</p> <p>オ. 現職教員だけでなく教員免許保有者全体を対象に更新制を導入することは、免許状の授与権者である都道府県教育委員会の事務量が增大する。</p>	<p>○ 教員としての適格性を適切に確認した上で、免許状を授与する仕組みに改めることはできないか。</p> <p>○ 分限制度の要件と更新制の要件とは、切り離して考えることはできないか。また、更新制の導入により、分限制度の適切な運用が進むことが期待できる面もあるのではないか。</p> <p>○ 更新時の適格性の判定は、免許状保有者として求められる最小限必要な資質能力を基準として行うこととすれば、任期制を一般的な制度として導入することにはつながらないのではないか。</p> <p>○ 更新時に、一定期間以上の勤務実績を求めることとすれば、対象者を限定することは可能ではないか。</p>
<p>(2) 教員の専門性を向上させる制度としての可能性</p> <p>ア. 免許に有効期限を付し、更新時に新たな知識技能を修得させる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かった新たな要件を後で課することになる。 さらに新たな要件を満たすことができないときは資格が剥奪され、職務遂行ができなくなることから、慎重な対応を要する。</p>	<p>○ 教職の特殊性に鑑みれば、免許状保有者に対して、専門性向上のための一定の研鑽を求めることは可能ではないか。 また、更新の要件と専門性向上の確認の関係については、様々な制度設計が考えられるのではないか。</p>

イ. 教員に必要な資質能力を備えていることを公に証明するという免許状の機能から、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、(1)オと同様の問題がある。

ウ. 資格の維持に必要な研修は標準的なものでなければならぬことから、同一資格であれば更新時の研修に人によって差異を設けることは一定の限界があり、研修の内容が画一的にならざるを得ないことから、教員の専門性向上という政策目的達成のためには必ずしも有効な方策とは考えられない。

○ 更新時に、一定期間以上の勤務実績を求めることとすれば、対象者を限定することは可能ではないか。

○ 講習の内容については、大学等が開設する講習のほか、現職研修も含め多様な受講の機会を用意し、免許状保有者が選択して受講することとすれば、必ずしも画一的な研修とならないのではないか。