

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 (検討の視点例)

(下線部分は、第3回WGにおいて出された意見を踏まえて追加・修正した部分)

1. 教員に求められる資質能力

- 教員の職務の本質は、学校における教育活動を通じて、児童生徒の人格形成に直接携わることであり、このような職業であるが故に、教職は、児童生徒や保護者のみならず、国民や社会全体の尊敬と信頼によって支えられる職業として理解されている。教員や教員を目指す者は、まず、このような教職の特性を自覚することが必要であり、また、その地位に安住せず、常に向上心を持って、日々の研鑽に努めることが求められる。
- 教員に求められる具体的な資質能力については、平成9年の教育職員養成審議会第1次答申等において、以下のように示されている。
 - ・ 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、いつの時代にも教員に求められる資質能力
 - ・ 地球や人類の在り方を自ら考えるとともに、培った幅広い視野を教育活動に積極的に活用することや、課題探求能力などの変化の時代を生きる社会人に必要な資質能力、さらに子どもとの関わり合いなど教員の職務から必然的に求められる資質能力等、今後、特に教員に求められる資質能力
- 今後も、教員にはこのような幅広い資質能力が求められるという前提に立ち、養成・採用・研修の各段階を通じて、これらの資質能力を確実に身に付けさせるという観点から、今後の教員養成・免許制度の在り方について検討することが必要ではないか。

2. 教員を取り巻く状況と教員の現状

- 近年、我が国では、「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、社会構造が大きく変化しており、また、こうした変化のスピードも従来以上に速くなっている。本来、学校や教員は、こうした社会の変化に適切に対応して教育活動を行っていくことが求められているが、現状は、これらの変化に迅速かつ適切に対応しきれていないのではないか。
- また、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。本来、子どもたちの教育は、学校、家庭、地域社会の適切な役割分担と連携のもとに行われるべきであり、その意味で家庭や地域の教育力の向上は重要な政策課題であるが、現状においては、例えば、子どもの躰などの面で、学校や教員に過度の期待が寄せられているのではないか。

- さらに、こうした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・生徒の学ぶ意欲や規範意識・自律心の低下、いじめ、不登校、校内暴力等の深刻な状況が生じていること
 - ・ LD（学習障害児）やADHD（注意欠陥／多動性障害）等、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ってきていること
- このような社会の急激な変化や学校教育が抱える今日的課題、教員に対する期待の高まり等に迅速かつ適切に対応していくためには、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という「学びの精神」が、これまで以上に求められているのではないか。
- 現在、大多数の教員は、使命感や意欲を持って教育活動に当たり、日々の自己研鑽に努めているが、一部の教員による不祥事が後をたたず、また、いわゆる指導力不足教員の増加等を背景として、教員全体に対する社会の信頼が揺らいできているのではないか。
- 一方、社会の変化への対応や保護者からの期待の高まり等を背景として、教員が多くの業務を抱え込み、その結果、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のではないか。

3. 教員養成の現状

- 我が国の教員養成は、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へ求めるため、「大学における教員養成」と「開放制の教員養成」を原則としているが、その理念や戦後の社会の発展、学校教育の普及・充実に果たした役割等を考慮すると、この原則は今後とも尊重していくことが適当ではないか。
- 一方、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が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なくなっているのではないか。このため、現在の教員養成については、例えば、次のような課題が生じているのではないか。
 - ・ 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）が必ずしも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（仕上がり基準）についても理解が十分でないこと
 - ・ 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理解されておらず、また、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十分でないこと
- これらの課題は、これまでも教育職員養成審議会の答申等において、しばしば指摘されているが、教員養成を担当する大学関係者の意識改革と主体的な取組みにより改善できる部分も少なくないことから、現行制度の下でも実施可能なことは、引き続き積極的な対応を促していくべきではないか。

4. 教員養成・免許制度の改革の基本的な視点

- 我が国の教員養成・免許制度について、大学における養成や開放制の原則という基本的な理念は尊重しつつも、これからの社会の進展や学校教育をめぐる状況の変化に迅速かつ適切に対応できるよう、制度のリニューアルを図っていくことが必要ではないか。
- その場合、最も重要なのは、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質の高い教員を養成・確保することである。こうした観点に立った場合、教員養成・免許制度の改革の基本的な視点としては、例えば、次のような点が考えられるのではないか。
 - ・ 教員に求められる適格性や専門性を確実に保証すること
 - ・ 教職生活全体を通じて、教員としての専門性の向上が図られること
 - ・ 教職に対する尊敬と信頼の確立につながること
- このような基本的な視点に立って、教員養成・免許制度の改革を考えた場合、新たに教員免許更新制（教員免許状に有効期限を設け、一定の要件の基で更新の可否を決定する制度）の導入について検討することは、意義があるのではないか。
- 一方、現在の学校教育や教員を取り巻く状況を考慮すると、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必要があるのではないか。
 - ・ 質の高い人材を迎え入れるためには、教職そのものが魅力ある職業であることが不可欠であり、こうした観点から、現職教員や教員を目指す者の意欲を高めるような制度となるよう留意する必要があること
 - ・ 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留意する必要があること
 - ・ 教員が本来の教育活動に専念できるよう、業務の整理や事務処理体制の整備などの環境整備に留意する必要があること
 - ・ 今後、退職者数の大幅な増加に伴い、教員採用者数の増加が見込まれることから、質及び量の両面から、優れた人材を養成・確保することに留意する必要があること

5. 教員免許更新制の導入の意義及び位置づけ

- 教員免許更新制については、具体的な制度設計にもよるが、一般的に導入の意義（メリット）を示すとすれば、例えば、次のような点が考えられるのではないか。
 - ・ 教員が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こと
 - ・ 国・公・私立学校の別によらず、教員として相応しくない、あるいは免許状の信頼性を損なうような場合のチェック機能としての役割が期待できること
 - ・ 現行の上進制度や現職研修と相まって、教職生活の節目ごとに専門性の一層の向上が期待できること
 - ・ 公立学校の教員について、現在の分限制度や教員評価の適切な運用が進むことが期待できること

- 教員免許更新制は、免許制度における位置づけはもとより、養成・採用・研修や評価、処遇等との関係を明確にし、教員の資質能力を全体として高めるとともに、教職に対する信頼の確立につながるような制度として考えることが適当ではないか。

6. 教員免許更新制と他の制度（現職研修、公務員法制、他の資格制度等）との関係

- 初任者研修や10年経験者研修等の現職研修は、教職生活全体を通じた体系的な研修の一環として行われるものであり、教員の専門性の向上を図る上で重要な役割を果たすものである。教員免許更新制は、これらの現職研修と相まって、専門性の向上が一層促進されるような制度として考えられないか。

- 公立学校の教員については、教員免許更新制と公務員法制（分限制度等）との関係、また、私立学校の教員については、更新制と労働法制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切り離して、整理することはできないか。

- 現在、他の資格制度において、更新制を導入しているものは少ないものの、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。資格制度の在り方は、本来、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、児童生徒が教員を選ぶことができない中で、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と特殊性に鑑みると、教員免許状は、広い意味で、児童生徒の将来の安全確保に関わる資格と位置づけることはできないか。

7. 平成14年中教審答申との関係

- 平成14年の中教審答申は、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、検討を行う必要があるのではないか（別紙参照）。

- 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、学校教育を取り巻く社会状況は、以下のような点で大きく変化しているのではないか。
 - ・ 義務教育における国の役割をはじめ、義務教育の在り方の検討が喫緊の課題となっていること
 - ・ 子どもたちの学力に低下傾向が見られ、また学習意欲や規範意識、体力・気力の低下など多くの課題が見受けられており、教育課程の基準全体の見直しが検討されていること
 - ・ 一部の教員による不祥事や、いわゆる指導力不足教員の増加等を背景として、教員の資質能力に対する社会全体の信頼がゆらいでいることこれらの状況に鑑みると、今後、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が高まっているのではないか。

8. その他

教員免許更新制に関する平成14年中教審答申の指摘事項

平成14年の中教審答申の指摘事項	検討の方向性(案)
<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、一定以上の勤務実績を求めるとすれば、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。