

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 208 回国会法律案等 N A V I 「教育公務員特例法及び教育職員免許法改正案」
著者 / 所属	竹内 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	444 号
刊行日	2022-4-14
頁	58-62
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

教育公務員特例法及び教育職員免許法改正案

政府は、令和4年2月25日、「教育公務員特例法及び教育職員免許法の一部を改正する法律案」（閣法第34号）（以下「改正案」という。）を閣議決定し、同日、国会に提出した。改正案は、教員免許更新制（以下「更新制」という。）を廃止するとともに、公立学校の校長・教員の研修記録の作成及び資質の向上に関する指導助言等に係る規定を整備すること等を主な内容としている。本稿では、改正案の提出に至る経緯、改正案の概要、主な論点を紹介する¹。

1. 改正案の提出に至る経緯

（1）更新制の概要

更新制は、平成19年成立の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により、21年4月から開始された制度であり、文部科学省によれば、「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、定期的に最新の知識技能を身に付けることで、教員が自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ることを目指すもの」である²。従来は生涯有効であった普通免許状・特別免許状³に、10年間の有効期間が設けられることとなり、教員は原則として、有効期間の満了の日（10年後の年度末）の2年2か月前から2か月前までの2年間で、大学等が開設する30時間以上の免許状更新講習を受講・修了した後、都道府県教育委員会に申請して更新手続を行うこととされた。

（2）更新制導入後の制度の見直しと指摘された様々な課題

更新制導入後、関連する制度の見直しが行われてきた。例えば、免許状更新講習のうち、全受講者が共通して受講する「必修領域」が、各受講者が選択して受講する「選択領域」に比べ受講者の希望やニーズに合致しづらい点がある等の指摘を踏まえ、平成26年に省令等が改正され、「必修領域」の精選（12時間以上→6時間以上）と「選択必修領域」の導入（6時間以上）が行われた（28年度から実施。なお、「選択領域」（18時間以上）の時間数については変更なし）。また、経験年数10年程度の教員にとっては、法定研修である十年経験者研修⁴と免許状更新講習の受講の時期が重なる場合があり、負担を感じている等の指摘を踏まえ、28年、教育公務員特例法等の一部を改正する法律が成立した（以下「平成28年

¹ 本稿は令和4年3月22日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

² 文部科学省ウェブサイト「教員免許更新制」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/index.htm〉。なお、同サイトでは、不適格教員の排除を目的としたものではない旨も明記されている。

³ 普通免許状は、所要資格（学位と教職課程等での単位修得等）を得て申請を行うことにより授与される。特別免許状は、社会的経験を有する者に、都道府県教育委員会が実施する教育職員検定を経て授与される。

⁴ 悉皆研修であり、平成14年の教育公務員特例法の改正により導入された（15年度から実施）。

改正」という。) ⁵。これにより、十年経験者研修が「中堅教諭等資質向上研修」に改められるとともに、実施時期の弾力化が図られることとなった（29年度から実施）。

以上のように、関連する制度の見直しが行われてきたものの、ほかにも、更新制の抱える様々な課題が指摘されてきた。具体的には、①更新制の成果（最新の知識技能が修得できているか疑問であり、また、社会が急激に変化する中、10年に一度限られた期間（更新前の2年間）に講習を受講することで得られる成果はより限定的になっている）、②教員の負担（免許状更新講習の受講に係る費用は教員の自己負担とされている。また、教員の多忙化が進む中で、土日や長期休業期間も含め、教員が免許状更新講習の受講や申込手続等に時間を割くことの負担が大きくなっている）、③教員の確保に与える影響（免許状の未更新が理由で臨時的任用教員⁶等を確保できなかった事例が存在するなど、更新制が教員不足の一因となっている）等である⁷。

（3）政府における検討

（2）の課題等を踏まえ、政府においても、更新制の抜本的な見直しに向けた検討が進められることとなった。令和3年3月、文部科学大臣は中央教育審議会（以下「中教審」という。）に「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」諮問した。諮問では、更新制に関して、できるだけ早急に更新制や研修をめぐる制度に関する包括的な検証を完了し、抜本的な見直しの方向について先行して結論を得よう求められた⁸。これを受けて、中教審は「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会」（以下「特別部会」という。）を設置して議論を行い、特別部会は、同年11月、「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて 審議まとめ」（以下「審議まとめ」という。）を取りまとめた（図表1）。

図表1 審議まとめの主な内容

<p>○「新たな教師の学びの姿」の実現に向けて早急に講ずべき方策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公立学校教師に対する学びの契機と機会の確実な提供（研修履歴の記録管理、受講奨励） ・現職研修のさらなる充実に向けた国による指針〔注：平成28年改正により国（文部科学大臣）が策定することとされたものであり、任命権者は教員育成指標の策定に当たり指針を参酌することとされた。〕の改正 <p>○準備が整い次第講ずべき事項と具体的方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・研修履歴を管理する仕組みの高度化（研修受講履歴管理システムの導入） ・高度化を支える3つの仕組み（①学習コンテンツの質保証、②ワンストップ的に情報を集約し、適切に整理・提供するプラットフォーム、③学びの成果を可視化するための証明の仕組み） <p>○「新たな教師の学びの姿」と更新制</p> <p>「新たな教師の学びの姿」を実現するための方策を講ずることで、更新制が制度的に担保したものは総じて代替できる状況が生じることなどから、上記の「早急に講ずべき方策」と同時に、更新制を発展的に解消し、「新たな教師の学びの姿」を実現し、教師の専門職性の高度化を進めていく</p>

（出所）特別部会「審議まとめ 概要」等より作成

⁵ 平成28年改正の内容については、2. も参照のこと。

⁶ 常勤だが任期付（最長で1年間）で雇用される教員のこと。

⁷ 詳しくは、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「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて 審議まとめ」（令3.11.15）38頁以下等を参照のこと。

⁸ 他の諮問事項は、①教師に求められる資質能力の再定義、②多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方、③教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化、④教師を支える環境整備である。

2. 改正案の概要

審議まとめ等を踏まえ、政府内で検討が進められ、改正案が取りまとめられた。その主な内容は以下の二点である。

第一に、普通免許状・特別免許状を有効期間の定めのないものとし、更新制に関する規定を削除することとされた（教育職員免許法の改正）。なお、更新制の廃止に係る施行期日は令和4年7月1日とされていることから、4年度末に有効期間の満了の日等を迎える教員は、免許状更新講習の受講・修了や更新手続の必要がなくなることとなる。

第二に、公立学校の校長・教員の研修記録の作成及び資質の向上に関する指導助言等に係る規定を整備することとされた（教育公務員特例法の改正）。

研修制度については、平成28年改正の際に、①国（文部科学大臣）による指針の策定、②任命権者（都道府県・指定都市教育委員会等）による教員育成指標の策定（図表2（1））、③指標を踏まえた教員研修計画の策定（同（3））等が新設された（一部を除き29年度から実施）。

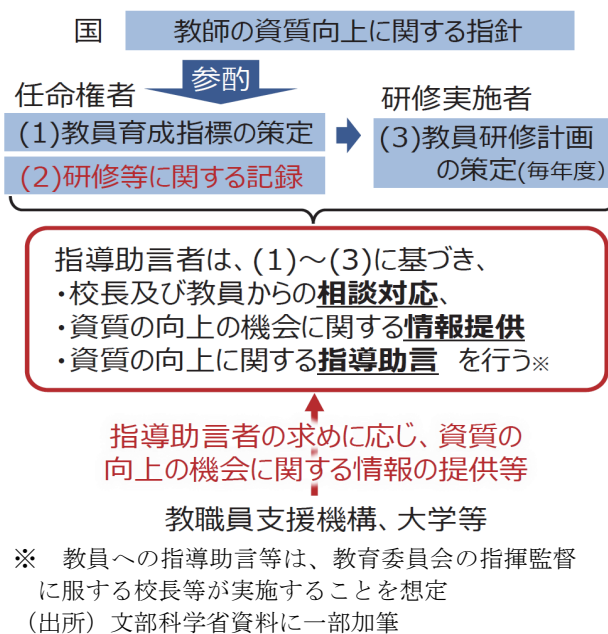
今回の改正案では、新たに、①任命権者が校長・教員ごとに研修等に関する記録を作成すること（同（2））、②指導助言者（校長・教員が県費負担教職員⁹の場合は市町村教育委員会、その他の場合は任命権者）は、教員育成指標・教員研修計画を踏まえるとともに、①の記録に係る情報を活用しながら資質の向上に関する指導助言等を行うこと（同赤枠囲み部分）、③指導助言者は、独立行政法人教職員支援機構や大学等に情報の提供等の協力を求めることができることとすること（同赤枠囲みの下の赤字部分）等が盛り込まれた。なお、これらに係る施行期日は令和5年4月1日とされている。

3. 主な論点

（1）更新制についての総括

更新制は、「教育再生」の名の下に平成21年度から開始されたものの、教員の多忙化や教員不足を助長するといった批判は強く、結果として、制度開始から十数年を経て、更新制

図表2 新たな研修制度イメージ



⁹ 市（指定都市除く）町村立小・中学校等の教職員は市町村の職員であるが、その給与は、例外的に都道府県が負担することとされている。なお、県費負担教職員の任命権者は都道府県教育委員会である。詳しくは、文部科学省ウェブサイト「県費負担教職員制度」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/1394392.htm〉を参照のこと。

の廃止を内容とする改正案が提出されるに至った。更新制導入に至る政策形成過程や制度設計の在り方、免許状更新講習の内容に対する評価といった観点を含む、更新制全般についての総括が求められる。

(2) 望ましい研修の在り方

改正案では、指導助言者が校長・教員に対し資質の向上に関する指導助言等を行うものとされた。この点に関連して、審議まとめは、特定の教員が任命権者・服務監督権者・学校管理職等の期待する水準の研修を受けているとは到底認められない場合、職務命令に基づき研修を受講させることや、職務命令に従わない場合の懲戒処分の可能性にも言及しているところ¹⁰、こうした方向性に対して、「研修は自主的なもので、評価や処分につなげるべきではない」といった指摘がある¹¹。

また、研修について、「オンデマンドのコンテンツを視聴すれば研修と認める」といったようなことでいいのか。子供のコンピテンシーを育てる立場にある教師が、受け身の研修ですぐに陳腐化するような知識やスキルばかり身に付けるのは矛盾している。本来は、もっと教師自身が自律的、主体的に学ばなければならない。それを研修として保障することが重要だ」といった指摘もある¹²。望ましい研修の在り方が問われる。

(3) 国立・私立学校の校長・教員の資質を向上させるための取組

改正案のうち、研修記録の作成及び資質の向上に関する指導助言等に係る規定の整備は、教育公務員特例法の改正により行われるものであり、公立学校の校長・教員を対象とするものである。そのため、改正案のうち国立・私立学校の校長・教員に係る部分は、更新制に係る規定の削除がほぼ全てとなっている。更新制が廃止となる中で、国立・私立学校の校長・教員の資質を向上させるための取組をどのように行っていくのか、注目される。

(4) 「新たな教師の学びの姿」の内容

改正案は、審議まとめのうち、「新たな教師の学びの姿」の実現に向けて早急に講ずべき方策」を法制化するものと考えられるが、審議まとめでは、これに加え、「準備が整い次第講ずべき事項」として、研修受講履歴管理システムの導入や学習コンテンツの質保証の仕組みなどが挙げられている。

審議まとめが取りまとめられた後の特別部会（令和3年12月22日開催）では、文部科学省から、「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿のイメージ」が示された（次頁図表3）。「詳細は今後検討」となっているが、目指すべきとされる「新たな教師の学びの姿」とはどのようなものなのか、その実現のために何が必要とされるのか、教員は何をどのように学ぶことを求められることとなるのか、といった点について、より丁寧か

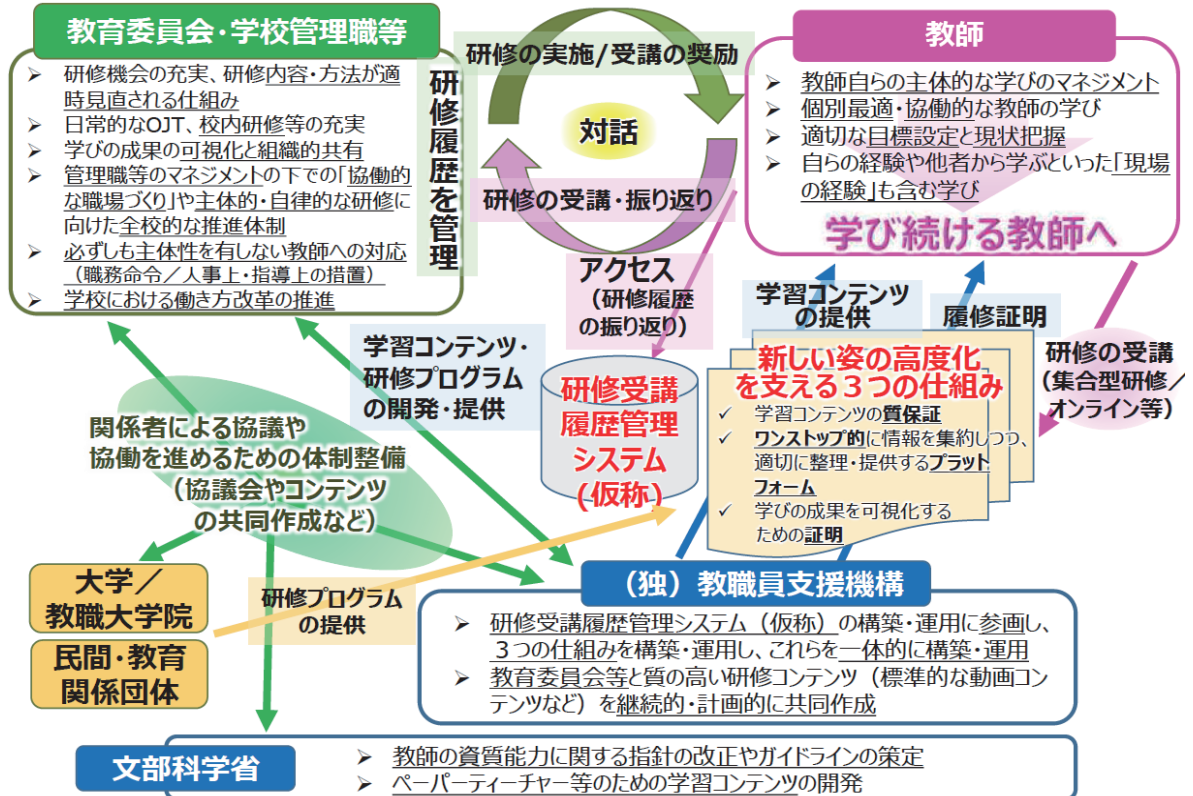
¹⁰ 審議まとめ20～21頁。なお、審議まとめでは、「研修を受けているとは到底認められない場合の基本的考え方」等についてのガイドラインを文部科学省が作成することを今後検討すべきとされている（21頁）。

¹¹ 『東京新聞』（令3. 11. 16）における増田修治・白梅学園大学教授の発言

¹² 『教育新聞』（令3. 7. 8）における浜田博文・筑波大学教授の発言

つ具体的な議論が求められる。

図表3 「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿のイメージ



※中教審「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会「審議まとめ」（令和3年11月15日）を基にイメージ化したもの。詳細は今後検討。
 (出所) 特別部会（第6回）・基本問題小委員会（第1回）・初等中等教育分科会教員養成部会（第127回）合同会議（令3.12.22）資料2-3「新たな教師の学びの姿に関する体制整備について」

(5) 学校における働き方改革

改正案では、更新制を廃止することとされたものの、一方で、図表3で示された「新たな教師の学びの姿」では、研修の一層の充実が求められているようにも見受けられる。これらの取組が、全体として、多忙化する教員の負担軽減に資するものとなるか、それとも、更なる負担を掛けるものとなるのか、注視していく必要がある。

また、改正案に関連して、「勤務時間内に教員が自ら主体的に学ぶためには、教職員定数を増やし、持ち時間数の上限を定めるなど、教員が学び続けることができる環境整備が必要である」との意見がある¹³。改正案や「新たな教師の学びの姿」の内容についての議論と併せて、教員が主体的に学び続けられる環境を整備するために、学校における働き方改革をどのように推進していくのかについての具体的な議論も求められる。

たけうち けんた
 (竹内 健太・文教科学委員会調査室)

¹³ 特別部会（第5回）・初等中等教育分科会教員養成部会（第126回）合同会議（令3.11.15）資料3「「令和の日本型学校教育」を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて 審議まとめ（案）に関する意見募集の結果について」