

〈指導力不足教員〉の制度化過程（1）

—「不適合」と「不適切」のあいだ—

鈴木雅博 遠藤更菜

概要：本稿は、〈指導力不足教員〉が国レベルでの制度化過程のなかで、どのようなものとして位置づけられてきたのかを検討する。制度化過程の初期においては、〈指導力不足教員〉は分限免職に係る用語である「不適合」という表現で名指されていた。しかし、地教行法改正にあたって、「教職としての問題」は分限免職に繋がる「公務員としての問題」と切り分けられ、前者を表すために「不適切」という用語が採用されることになる。しかし政治アクターの主導により、教特法という、本来、教員の自主的研修を保障する法規が人事管理手段へと転用されるなかで、「不適切」と「不適合」は連結される。これにより、「不適切」は「不適合」（＝分限免職）に至る時限的な立場へと位置づけ直される。こうした措置は〈指導力不足教員〉に分限免職を回避するために依願退職を選択させるよう作用し、教員の身分保障を他の公務員以下へと切り下げる事態を招いている。

キーワード：指導力不足教員、不適合教員、不適切教員、指導改善研修、教育公務員特例法

1. はじめに

本稿は、〈指導力不足教員〉が国レベルでの制度化過程のなかで、どのようなものとして位置づけられてきたかを明らかにすることを目的とする。教員としての資質・能力に欠ける者の存在は以前から問題視されており、こうした教員は「問題教員」「不適合教員」「不適切教員」等といった様々な呼称で名指されてきた。本稿では、これらを総称して〈指導力不足教員〉と呼ぶこととする。

〈指導力不足教員〉の制度化過程については、日本教職員組合からの委託を受けた国民教育文化総合研究所（現：教育文化総合研究所）「指導力不足教員」問題研究委員会報告「指導力不足教員」制度——その実態と問題点」（2006）（以下、教育総研報告）によって詳述されている。そこでは、国レベルでの政策動向とともに地方教育委員会（以下、地教委）レベルでの制度の現状、さらには指導力不足教員制度が教職員や保護者にどのように意識されているか、といった点からの多角的な検討が行われている。教育総研報告は、まず、国政レベルにおいて、〈指導力不足教員〉の定義が曖昧である点を指摘し、地教委レヴェ

ルでもそうした問題が払拭されていないと論じる。とりわけ、地教委が〈指導力不足教員〉に関する制度要綱のなかで「指導力不足等教員」や「指導力不足教員等」といったように「等」を入れることによって、拡大解釈を行い得る点が指摘されている。この指摘は重要であるが、対象とされた地教委による制度は概ね2003年頃のものであり¹、それ以降に定義をめぐる解釈がどのような展開を見せているのかを検討する必要がある。

〈指導力不足教員〉に関する表記については、1985年4月臨時教育審議会（以下、臨教審）初等中等教育の改革を審議する第三部会「審議経過の概要（その2）」において「不適格」「適格性を欠く」との語が用いられて以来、それが引き継がれていくが、2001年2月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法）の一部改正の際に、「指導が不適切」「指導を適切に行うことができない」のように変更されている。教育総研報告は変更の事実について言及するものの、その含意については検討しておらず、この点が課題として残されている。

地教委レベルでの制度設計については、中島・川上（2014）が検討しているが、そこでは〈指導力不足教員〉の認定にあたって不確実性を払拭できないために、制度が運用上の困難を抱えている点が指摘されている。また、石村（2012）は、〈指導力不足教員〉と認定された者の多くが依願退職している現状を踏まえ、〈指導力不足教員〉制度は「身分保障の観点から問題があると言わざるを得ない」と論じる。これらの論考は、〈指導力不足教員〉研究が制度の運用実態に照準する段階にあることを示しているが、他方で、運用における種々の課題を引き起こす要因は制度自体に内在するとも考えられ、これを探るために国レベルでの制度化過程を分析することも重要な意義を持つと言えよう。

以上のように、〈指導力不足教員〉制度に関する研究においては、「不適格」や「不適切」といった対象を名指す表現が意味するところについてはほとんど検討されてこなかった。本来、制度化にあたって対象をどのように表現するかといった問題は、それが何を指し、何を回避しているのか、という制度設計の核心に係るものであり、重要な検討課題となる。また、運用が抱える課題が指摘されるなかで、制度化過程に立ち返ることで、その要因を探る試みも必要であろう。本稿は法令、諮問機関による答申・報告等に分析を加えることで、この課題に取り組むものである。

2. 国における〈指導力不足教員〉の定義とその変遷

2.1. 臨時教育審議会

〈指導力不足教員〉への言及は、1985年4月臨教審初等中等教育の改革を審議する第三部会「審議経過の概要（その2）」を始めとする。そこでは、「最近、教員として明らかに不適格と思われる者が不祥事を起こした事例が見られるが、教職の子供に及ぼす影響の重大性にかんがみ、医療処置を含め、適切な対応が取られるべきであるとの意見があった」と述べられている（傍点は引用者）。ここで留意すべきは、次の三つの内容が弁別されることなく使用されている点である。第一は、「不適格」ならびに「医療処置」への言及であり、これらは地方公務員法（以下、地公法）第28条の分限処分、とりわけ第二項・第三項に関連するものである。第二は、「不祥事」への言及であり、これは同法第29条の懲

戒処分に関連する字句である。地公法第 28 条・同法第 29 条はそれぞれ以下のように規定する。

（降任，免職，休職等）

第 28 条 職員が，左の各号の一に該当する場合には，その意に反して，これを降任し，又は免職することができる。

- 一 勤務実績がよくない場合
- 二 心身の故障のため，職務の遂行に支障があり，又はこれに堪えない場合
- 三 前二号に規定する場合の外，その職に必要な適格性を欠く場合（以下，略）

（懲戒）

第 29 条 職員が次の各号の一に該当する場合には，これに対し懲戒処分として戒告，減給，停職又は免職の処分をすることができる。

- 一 この法律若しくは第五十七条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例，地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合
- 二 職務上の義務に違反し，又は職務を怠った場合
- 三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合（以下，略）

（※条文は 2014 年改正以前のものである。）

加えて，第三は，「教職の子供に及ぼす影響の重大性」という部分である。これは教員の問題については特別な対応が必要である点を述べるが，それが公務員としての不適格さとのように関係するのかが不分明である。つまり，ここでは地公法において異なる規定である分限処分・懲戒処分が混然一体となって言及され，教職・公務員間の適格性をめぐる関係についても整理されていないと指摘することができる。

続く「審議経過の概要（その 3）」（1986 年 1 月）では，「教職適性審議会（仮称）の設置」が次のように構想されていた。

この審議会は都道府県教育委員会に設置される。教育委員会は，教員として適格性を欠くと認められる者に対する措置について審議会に諮問する。これを受けて審議会は，当該教員の適格性の有無および適格性を欠く場合においてとるべき措置について調査・審議し，教育委員会に意見を述べる。審議会の構成委員は，教育委員会が委嘱する 20 ないし 25 人程度で，その任期は二年。所掌事項は，教員としての適格性を欠く者（懲戒処分対象者を除く）の審査，およびとるべき措置の審査である。審議会は，人事に関する決定権限を持つものではなく，諮問事項について意見を述べるものであり，教育委員会はその意見を得て，分限免職その他の処分を課するなど必要な措置を講ずることとされている。（傍点は引用者）

これは「審議経過の概要（その 2）」とは異なり，措置対象者から懲戒処分対象者を除いている。つまり，ここでは懲戒処分ではなく「分限免職その他の処分」が想定されており，〈指導力不足教員〉は「適格性を欠く者」という地公法第 28 条の表記によって示される必要があったのだと言える。

これを受けた臨教審第二次答申（1986 年 4 月）第四部「教育財政改革の基本方向」では，「適格性を欠く教員への対応」について以下の記述が為されている。

多くの教員が真摯に日々の教育に努力しているなかであって，教員の職に必要な適格性を欠く者がいることは，児童・生徒に与える影響の重大性を考えれば，放置できない問題である。

このような教員の職に必要な適格性を欠く者については、適切な分限処分等の措置が行われることが必要である。（略）

これに関連して、都道府県教育委員会は、すでに置かれている健康審査会等の機能の充実など、様々な仕組みについて工夫に努める必要がある。その際、地域の実情に即し、必要に応じ、都道府県教育委員会が、教育専門家、法律家、医師などの幅広い分野の学識経験者を構成員とし、教員の職に必要な適格性を欠く者について、都道府県教育委員会がとるべき措置を調査・審議し、意見を提出する機能をもつ、諮問機関を設置することも考えられる。

なお、非行などにより懲戒処分の対象者とみられる教員に対し、厳正かつ早急な措置が責任をもってなされなければならないことは言うまでもない。（傍点は引用者）

ここでも引き続き〈指導力不足教員〉は懲戒処分対象者とは区分され、分限処分対象となる「適格性を欠く者」として表記されている。同様に、「児童・生徒に与える影響の重大性」についての言及がある一方、〈指導力不足教員〉と公務員との「不適格」の異同については示されていない。

臨教審第四次答申（＝最終答申 1987年6月）では、「教育委員会の使命と活性化」において「適格性を欠く教員への対応」について触れられたが、「教職適性審議会」構想については記載が見送られた。しかし、次節で見るように〈指導力不足教員〉問題は引き続き、教員政策における関心事とされていく。

2.2. 中央教育審議会・教育改革国民会議

1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（以下、98年中教審答申）のなかで、中教審として初めて〈指導力不足教員〉について以下の言及が為された。

子どもとの信頼関係を築くことができないなど教員としての適格性を欠く者や精神上の疾患等により教壇に立つことがふさわしくない者が子どもの指導に当たることのないよう適切な人事上の措置をとるとともに、他の教員に過重な負担がかかることのないよう非常勤講師を任用するなど学校に対する支援措置を講じるよう努めること。また、教員としての適格性を欠く者については、教育委員会において、継続的に観察、指導、研修を行う体制を整えるとともに、必要に応じて「地方公務員法」第28条に定める分限制度的確な運用に努めること。（傍点は引用者）

98年答申は、〈指導力不足教員〉を分限処分の対象に据えている点で臨教審での議論と共通する。答申は、地公法第28条に直接に言及しており、〈指導力不足教員〉の例示も「適格性を欠く者」、「精神上の疾患等により教壇に立つことがふさわしくない者」という同条の規程を踏まえたものとなっている。

ただし、98年答申が〈指導力不足教員〉と分限処分を直結させているわけではない点を確認しておきたい。同答申は、まず不適格者等が「子どもの指導に当たることのない」ことを要求し、次いで「継続的に観察、指導、研修を行う」ことを、最後に分限処分を行うことを求めている。つまり、ここでは、〈指導力不足教員〉であることで即刻分限処分になるのではなく、第一段階として子どもの指導から外れ、研修を受けること、第二段階として分限処分の対象となること、という二段構えのプロセスが示されている²。

また、「適格性を欠く」こととして「子どもとの信頼関係を築くことができない」こと

を例示した点は、対象の具体化に近づいたと言えるが、「子どもとの信頼関係」という表現は依然として曖昧なものであり、そうした曖昧さは「など」という表記によってさらに拡大される可能性を含んでいた。

2000年の教育改革国民会議の最終報告「教育を変える17の提案」（以下、国民会議最終報告）では、「4. 新しい時代に新しい学校づくりを」において、教員評価の処遇への反映や教員免許更新制等に言及するなかで、〈指導力不足教員〉について以下の提言がなされている。

（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。

最終報告は、〈指導力不足教員〉に対する段階的な処置を想定している点で98年中教審答申と共通している。ただし、細かに見ると、98年答申で述べられていた、「子どもの指導に当たることのないよう適切な人事上の措置」が国民会議最終報告では「他職種への配置換え」として具体化されている点で両者は異なる。前者では「他の教員に過重な負担がかかることのないよう非常勤講師を任用する」ことが支援措置として示されており、〈指導力不足教員〉が子どもの指導から外れることは一時的なものであることが示唆されているのに対し、後者が説く「他職種への配置換え」は恒久的な措置を含意する。

また、国民会議最終報告では「最終的には免職などの措置を講じる」と分限処分に関する記述がある一方で、「適格性を欠く」や「心身の故障」に関する表現は用いられていない。これは同報告のこの記載箇所が新しい教員評価制度の導入を訴えることを主たる目的としていることと関連しているように思われる。地公法は分限処分の要件として、「勤務実績がよくない場合」をあげており、同報告はこの要件、すなわち人事評価を根拠とした勤務実績の不良を要件とした分限免職を想定していると見ることができる。

加えて、国民会議最終報告では、〈指導力不足教員〉とされる基準がより具体化されていた。それまでの〈指導力不足教員〉に関する教育関連の記述は、「児童・生徒に与える影響の重大性」（臨教審審議経過の概要（その3））、「子どもとの信頼関係」（98年中教審答申）という抽象的な表現にとどまっていた。これに対し、国民会議最終報告では「効果的な授業や学級運営ができない」という形で、基準がより具体的な教育行為として例示されている。

以上のように、98年中教審答申および国民会議最終報告は、〈指導力不足教員〉に対する分限処分を視野に入れつつ、そこに至るまでの段階的な手続きを提言するとともに、〈指導力不足教員〉の基準についての言及を行っていた。こうした方針は、以下に見るように地教行法の一部改正により、具体化されていく。

2.3. 地方教育行政の組織及び運営に関する法律

2001年6月に地教行法が改正され、〈指導力不足教員〉に関する対応が法定されるに至っ

た。該当箇所は以下の通りである。

（県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用）

第47条の二 都道府県委員会は、地方公務員法第二十七条第二項及び第二十八条第一項の規定にかかわらず、その任命に係る市町村の県費負担教職員（教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭及び養護助教諭（同法第二十八条の四第一項又は第二十八条の五第一項の規定により採用された者（以下この項において「再任用職員」という。）を除く。）並びに講師（再任用職員及び非常勤の講師を除く。）に限る。）で次の各号のいずれにも該当するもの（同法第二十八条第一項各号又は第二項各号のいずれかに該当する者を除く。）を免職し、引き続き当該都道府県の常時勤務を要する職（指導主事並びに校長、園長及び教員の職を除く。）に採用することができる。

- 一 児童又は生徒に対する指導が不適切であること。
- 二 研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること。（傍点は引用者）

ここでは、地公法とは別立ての免職規定が設けられた点に注目したい。ただし、それは単に〈指導力不足教員〉を免職するというものではなく、その後引き続き都道府県職員として採用することと連結されている点に留意する必要がある。この点について、文部科学次官通知「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について」（2001年）は、「法第47条の二第一項の「免職」、「採用」は、それぞれ「免職」と「採用」という独立した二つの処分ではなく、法律上、一体不可分に実施されるものであり、「免職」のみが行われ、「採用」されないということはありません」と述べている。

また、同通知では、地公法との関係について以下の見解が示されている。

（四） 分限免職・分限休職との関係について

- ①法第四七条の二第一項の措置が設けられたことにより、分限処分の要件には何ら変更が生ずるものではないこと。
- ②本措置は、児童生徒への指導が不適切な教員が指導に当たることのないよう、都道府県教育委員会がより適切に対応することができるようにする趣旨から設けたものであり、教員として適格性に欠ける者や勤務実績が良くない者等、分限免職又は分限休職に該当する者（地方公務員法第二十八条第一項各号又は第二項各号に該当する者）については、当該処分を的確かつ厳正に行うべきであること。このため、これらの者については、本措置の対象からは明文上除かれていること。
- ③指導を適切に行うことができない原因が、精神疾患に基づく場合には、本措置の対象にはならないものであって、医療的観点に立った措置や分限処分等によって対応すべきものであること。

（五） 懲戒処分との関係について

無断欠勤や遅刻等の本人の服務懈怠や非違行為等については、それ自体は法第四七条の二第一項第一号の「児童又は生徒に対する指導が不適切であること」の要件に該当するものではなく、これらについては、懲戒処分等により対応すべきものであること。

ここでは、地教行法の規定が地公法第28条の分限処分ならびに第29条の懲戒処分とは独立したものである点が強調されている。これにより、分限処分とは別に教育職から一般行政職への恒久的な身分切替という措置が法定化されたが、この点については国民会議最終報告に沿った法改正だと言えるだろう。とりわけ地公法の分限処分については、これまで、〈指導力不足教員〉への対処における根拠法とされており、それとの分離は注目に値する。ここにおいて、〈指導力不足教員〉への対処は「教職としての問題」と「公務員としての

問題」の二つの局面に明確に切り分けられたと言ってよい。

この結果、〈指導力不足教員〉を名指す表現から地公法由来の「適格性」という語句が消えていく。これまで述べてきたように「適格性を欠く」「不適格」といった表記は地公法第28条に基づく分限処分を示唆するものであったが、それとの切断を行う以上、「教職としての問題」を指し示すための新たな表現が必要となる。それは、「児童又は生徒に対する指導が不適切であること」との表記であり、以後、「不適切」が〈指導力不足教員〉を名指す表現として用いられることになる。

では、この「不適切」とはいかなる状態を指すのであろうか。この点について、文科省通知は以下の具体例を示している。

法第四七条の二第一項第一号の「児童又は生徒に対する指導が不適切であること」に該当する場合には、様々なものがあり得るが、具体的な例としては、左記のような場合が考えられること。都道府県教育委員会においては、これらを参考にしつつ、教育委員会規則で定める手続に従い（「(八)法第四七条の二第二項の教育委員会規則で定める手続について」参照）、個々のケースに則して適切に判断すること。

- ① 教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、学習指導を適切に行うことができない場合（教える内容に誤りが多かったり、児童生徒の質問に正確に答え得ることができない等）
- ② 指導方法が不適切であるため、学習指導を適切に行うことができない場合（ほとんど授業内容を板書するだけで、児童生徒の質問を受け付けない等）
- ③ 児童生徒の心を理解する能力や意欲に欠け、学級経営や生徒指導を適切に行うことができない場合（児童生徒の意見を全く聞かず、対話もしないなど、児童生徒とのコミュニケーションをとろうとしない等）

以上は、①専門的知識・技術不足、②指導方法の不適切さ、③児童生徒理解および生徒指導・学級経営に関する不適切さを意味するとまとめることができる。いずれも地公法の「不適格」とは異なり、教育行為に限定した内容であり、地教行法第47条の2が「教職としての問題」に焦点化した規程である以上、当然と言えよう。

他方で、どの程度の逸脱が「不適切」となるかという客観的な判断基準があるわけではなく、〈指導力不足教員〉認定の妥当性をめぐる問題は依然として残される。通知は、都道府県教委が「これらを参考にしつつ、……個々のケースに則して適切に判断すること」を求めるが、こうした表現にも曖昧さが残る。というのも、第一に、通知はこれ以外の内容が項目となる可能性を排除しておらず、第二に「個々のケースに則して適切に判断すること」もまた事例ごとの判断基準の振幅を許容しているからである。

他方で、〈指導力不足教員〉の認定にあたっては、国民会議最終報告が教員評価を想定していたのに対し、通知ではこれについて言及しておらず、教員評価と〈指導力不足教員〉とは制度的には切り分けられることとなった。地教行法では、認定の手続きについて「研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること」としており、これは98年中教審答申を継承したものである。この後、文部科学省（以下、文科省）による指導力不足教員の人事管理のあり方についての調査研究の委嘱が梶子となり、地教委レベルで制度化が進められていくことになるが、地教委による制度設計については稿を改めて論じることとし、以下では、引き続き国

による〈指導力不足教員〉制度への関与を確認していく。

2.4. 教育公務員特例法

前節で論じた2001年の地教行法改正によって、〈指導力不足教員〉の制度化とその運用という課題は地教委レベルに移行したと見ることができる。しかし、実際には国による〈指導力不足教員〉制度への関与は、2006年以降、むしろ強化されていく。2006年の新教育基本法では、以下のように第9条において、教員に関する条項が新設されたが、この条文そのものは直接に〈指導力不足教員〉への対処を具体化させるものではない。

第9条 法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。

2 前項の教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。

しかし、中教審答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」（2007年3月）（以下、07年中教審答申）では、新教育基本法を論拠として教員免許更新制とともに〈指導力不足教員〉について踏み込んだ言及がなされることになる。以下は、同答申の「2. 質の高い優れた教員を確保するための教員免許更新制の導入及び指導が不適切な教員の人事管理の厳格化（教育職員免許法等の改正）」の記述である。

(1) 基本的な考え方

2. 指導が不適切な教員の人事管理の厳格化（教育公務員特例法の改正）

教員の大多数が日々献身的に子どもたちへの教育活動に従事している反面、一部に指導が不適切な教員が存在することも事実であり、このような教員に対する国民の目は、昨今ますます厳しいものとなっている。

このため、各任命権者において、指導が不適切な教員の人事管理システムの厳格な運用を通じて毅然とした対応を講ずるとともに、国においても、教員全体への信頼性を向上させ、全国的な教育水準の維持を図る観点から、こうした仕組みを法律上明確に位置付けることが必要である。（傍点は引用者）（中略）

(3) 留意事項

2. 指導が不適切な教員の人事管理の厳格化（教育公務員特例法の改正）

指導が不適切な教員の人事管理システムがより実効性のあるシステムとして運用されていくためには、今後、国において、「指導が不適切な教員」の認定に関する判定基準や、本人からの意見聴取等を含めてシステム全体の具体的な運用方法に関する全国的なガイドラインの策定について検討することが必要である。

ここでは、〈指導力不足教員〉への対応を地教委の課題とするのではなく、国自らが立法措置によってその主体となることを求め、人事管理システムの運用方法に関わるガイドライン策定の必要性を説いている。具体的な立法措置としては、教育公務員特例法（以下、教特法）の改正が示されており、同答申のなかで改正に向けた方向性が示されていた。これを踏まえて、2007年に教特法に「指導改善研修」に関する以下の条項が新設されることになる（条文は2007年時のもの）。

（指導改善研修）

- 第25条の二 公立の小学校等の教諭等の任命権者は、児童、生徒又は幼児（以下「児童等」という。）に対する指導が不適切であると認定した教諭等に対して、その能力、適性等に応じて、当該指導の改善を図るために必要な事項に関する研修（以下「指導改善研修」という。）を実施しなければならない。
- 2 指導改善研修の期間は、一年を超えてはならない。ただし、特に必要があると認めるときは、任命権者は、指導改善研修を開始した日から引き続き二年を超えない範囲内で、これを延長することができる。
 - 3 任命権者は、指導改善研修を実施するに当たり、指導改善研修を受ける者の能力、適性等に応じて、その者ごとに指導改善研修に関する計画書を作成しなければならない。
 - 4 任命権者は、指導改善研修の終了時において、指導改善研修を受けた者の児童等に対する指導の改善の程度に関する認定を行わなければならない。
 - 5 任命権者は、第一項及び前項の認定に当たっては、教育委員会規則（幼保連携型認定こども園にあつては、地方公共団体の規則。次項において同じ。）で定めるところにより、教育学、医学、心理学その他の児童等に対する指導に関する専門的知識を有する者及び当該任命権者の属する都道府県又は市町村の区域内に居住する保護者（親権を行う者及び未成年後見人をいう。）である者の意見を聴かななければならない。
 - 6 前項に定めるもののほか、事実の確認の方法その他第一項及び第四項の認定の手續に関し必要な事項は、教育委員会規則で定めるものとする。
 - 7 前各項に規定するもののほか、指導改善研修の実施に関し必要な事項は、政令で定める。

（指導改善研修後の措置）

- 第25条の三 任命権者は、前条第四項の認定において指導の改善が不十分でなお児童等に対する指導を適切に行うことができないと認める教諭等に対して、免職その他の必要な措置を講ずるものとする。

教特法改正については、次の四点から検討を加えたい。第一は、「不適切」が「不適格」の時限的な状態として位置づけ直された点である。先述した通り、2001年の地教行法改正においては、〈指導力不足教員〉はあくまでも「教職としての問題」（＝「不適切」）に焦点化された概念として整理され、「公務員としての問題」、すなわち地公法の分限処分における「不適格」とは切り分けられていた。そして、「指導が不適切」であり、「研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められる」者については、一般行政職への身分切替が規定されていた。つまり、「指導が不適切である」ことはそれ自体では免職事由とはされていなかったのである。

これに対し、改正教特法第25条の3は、指導改善研修後の措置として、「指導の改善が不十分でなお児童等に対する指導を適切に行うことができないと認める教諭等に対して、免職その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定する。つまり、指導が「不適切」な教員が研修によって改善されない場合は、免職処分の対象とされているのである³。言い換えると、指導が「不適切であり続けること」は「不適格であること」と等値とされたのである。これは、地教行法において切り分けられた「教職としての問題」と「公務員としての問題」が段階的・時限的關係として再び連結されたことを意味する。

それがどのような連結であるかを確認するために、文科省が示した「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」（2008年）（以下、ガイドライン）を参照したい。ガイドラインは指導が「不適切である」教員を次のように定義づける。

「指導が不適切である」教諭等とは、知識、技術、指導方法その他教員として求められる資質、能力に課題があるため、日常的に児童等への指導を行わせることが適当ではない教諭等のうち、研修によって指導の改善が見込まれる者であって、直ちに後述する分限処分等の対象とはならない者をいう。

ここにおいても、「研修によって改善が見込まれない者／改善されなかった者」は、その時点において分限処分の対象とされ、「不適切」は「不適格」の時限的な状態として位置づけ直された点を確認できる。

他方で、文科省は「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ついて（通知）」（2007年）のなかで、教特法改正が地公法の「分限処分の要件には何ら変更が生ずるものではない」ことを強調している。なるほど教特法は地公法とは別個の法規であり、前者の改正は後者に影響するものではない。しかし、教特法改正が「不適切であり続けること」を分限対象とする以上、それは地公法の外側から分限処分要件を追記する行為だと言えるだろう。

第二は、ガイドラインにおいて〈指導力不足教員〉の対象が拡大されている点である。これは次の二つの手段によって為されている。その一は、「指導が不適切である」教員の定義を拡大解釈可能な表記に改めるものである。改正地教行法通知ならびに改正教特法通知においては、「不適切」の具体例として、①専門的知識・技術不足、②指導方法の不適切さ、③児童生徒理解および生徒指導・学級経営に関する不適切さが示されていた。これに対し、ガイドラインでは、①・②が踏襲される一方、③に関する具体的な表記は、「その他教員として求められる資質、能力に課題がある」というものに改められた。これは児童生徒理解および生徒指導・学級経営の不適切さが削除されたことを意味するわけではなく、表現を抽象化することで、これまでの三要件に拘らずに、「不適切」を広く解釈することに道を開くものと見ることができよう。

その二は、「指導が不適切である」ことの認定に至らない者」という新たなカテゴリーの創出である。これに関してガイドラインは以下のように表記する。

（「指導が不適切である」との認定に至らない者）

教科等の指導に当たって一定の課題がみられるが、教特法第25条の2第1項に基づく「指導が不適切である」教諭等であるとの認定に至らない教諭等（以下「指導に課題がある教諭等」という。）についても、児童等に対する十分な教育上の配慮を行った上で、教育委員会として必要な支援策を講じるとともに、校長等の管理職や指導主事等から指導、助言を行い、指導の改善を図ることが求められる。

このようにガイドラインでは「指導に課題がある教諭等」という新たなカテゴリーを採用し、地教委にそれに該当する者の指導改善を要求する。教特法にはこれに関する規定はなく、文科省はガイドラインを介して、法規を超えた教員統制を要請していると指摘することができる。

この点、すなわち、文科省が教特法ならびにガイドラインを介して、〈指導力不足教員〉への人事管理を主導している点が第三の検討課題となる。改正地教行法は、〈指導力不足教員〉の身分切替に向けて任命権者に「研修等必要な措置」を講じることが求められていないが、改正教特法は指導改善研修について、年限、計画書策定、終了認定、認定審議会

の構成員といった細部にわたって言及する。このように教特法改正においては、〈指導力不足教員〉に対する人事管理の主導権が地教委から国へと移っている。これについてガイドラインでは、以下のような説明が与えられていた。

指導が不適切な教員に対する人事管理については、これまで、任命権者である都道府県・指定都市教育委員会に委ねられていたため、各任命権者で制度及び運用にばらつきがあり、必要な措置が的確に講じられていない場合があるのではないかといった指摘がある。

教育行政の地方自治原則に照らすならば、各任命権者で制度及び運用の有り様がさまざまに工夫されていることは当然である。しかし文科省は、これを「ばらつき」と表現し、「必要な措置が講じられていない場合がある」といった、具体性を欠く、それ故その妥当性について評価不能な、何者かの「指摘」をもとに〈指導力不足教員〉に対する国主導の研修制度を正当化する。しかし、こうした施策は教特法の本旨を転倒させるものであると言えよう。1949年に制定された教特法第1条は、同法の趣旨を「教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務とその責任の特殊性」に基づくと説明する。とりわけ研修に目を向けるならば、それは任免権者による官製研修だけでなく、個々の教員自身による自己研修の機会保障を重要なねらいとしていたと解される。

（研修）

第21条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

2 教育公務員の任命権者は、教育公務員（公立の小学校等の校長及び教員（臨時的に任用された者その他の政令で定める者を除く。以下この章において同じ。）を除く。）の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。

（研修の機会）

第22条 教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない。

2 教員は、授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる。

3 教育公務員は、任命権者の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることができる。

しかし、周知の通り、初任者研修、指導改善研修や10年経験者研修（現：中堅教諭等資質向上研修）といった官製研修が増設され、2016年の教特法改正では任免権者に、文部科学大臣が策定した指針を参酌して教員としての資質向上に関する指標を策定することを求める等、研修の内実は官製、とりわけ国主導のものによって充填され、個々の教員による自主的・自律的な研修の位置づけは相対的に弱められてきた⁴。教特法は「教育公務員は」「教員は」といった形で教員を主語として研修に関する規定を記す箇所があり、この点において、任命権者のみを主語とし職員を受動的な存在とする地公法の規定とは性質を異にする。このことの含意は、教員にとっては自主的・自発的な研修が重要であるということである。そして、それは教員が「不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべき」（1947年教育基本法第10条）教育の担い手であるという、「職

務とその責任の特殊性」に由来する。自らが「直接に責任を負」うとは、その担い手に裁量があることを含意し、裁量は専門性があるところに認められるものである。しかるに、国が主導する、免職規定を含んだ指導改善研修の制度化は、教員の専門職的自主性・自律性を縮減するばかりか、その身分保障を一般の地方公務員以下へと切り下げるものとなっている。

第四は、上記のような法改正が政治アクターの影響下に行われてきた点である。ここで政治アクターとは第一次安倍晋三内閣であり、同内閣は教育再生会議を介して教員免許更新制や〈指導力不足教員〉制度といった教員人事管理に影響力を行使していた。教育再生会議第一次報告（以下、第一次報告）が教員人事管理強化の契機であることは07年中教審答申において述べられている。第一次報告は、「不適格教員は教壇に立たせない」とし、「実効ある教員評価、指導力不足認定や分限の厳格化」を掲げ、地教委に「課題を抱えている教員に対する重点的な研修」の実施を要求し、以下のように分限処分の必要性を訴える。

指導力不足と認定されている教員については、更新講習ではなく、指導力を上げるための研修を優先的に行い、改善が図られない教員については、分限制度を有効に活用し、教員免許状を取り上げるなど、不適格教員に免許を持たせない仕組みとする。

ここで示された、〈指導力不足教員〉に対し研修を行い、改善が見られない場合には分限処分の対象とするという道筋は、98年中教審答申へと立ち戻るものであり、改正教特法の原型となっている。このように〈指導力不足教員〉を分限処分と結びつけて捉えるという教育再生会議の方針は、「不適格教員」との表現からも読み取れる。ここには、地教行法改正に至るまでに積み上げられてきた「不適格」と「不適切」の弁別についての注意深さは見られない。このような地教行法と教特法の間断絶は、教育再生会議を介して教員人事管理の教化をはかる政治アクターの存在によって説明される。

以上のように、地教行法改正によって地教委レベルに移行したかに見えた〈指導力不足教員〉への対応は、教育再生会議を経由した政治アクターの関与のもとに国が主導する形で再編されていった。それは本来、裁量をとまなう教職の専門性を支えるために制定された教特法の理念を転倒させ、国主導の研修制度を創出することで達成された。教特法改正では、〈指導力不足教員〉の内実が地教行法におけるそれから変容させられ、「不適切」であり続けることは「不適格」であることとして再定式化された。さらに、文科省はガイドラインにおける定義の書き換えや「指導に課題がある教諭等」という新たなカテゴリーを持ち出すことで、〈指導力不足教員〉の対象を拡大していった。

3. むすびにかえて

本稿では、国レベルでの制度化過程のなかで、〈指導力不足教員〉がどのようなものとして位置づけられてきたかを確認してきた。本稿の知見を次の三点からまとめたい。第一は、〈指導力不足教員〉を名指すものとしての「不適格」と「不適切」の関係である。

臨教審ならびに98年中教審答申においては、〈指導力不足教員〉は「不適格」、すなわち分限免職に至る前段階として位置づけられていたが、国民会議最終報告および改正地教行法では、「教職としての問題」と「公務員としての問題」は切り分けられ、後者に関連する用語である「不適格」とは別種の用語として、新たに「不適切」が前者を表すために採用された。改正地教行法が定める身分切替対象者と地公法が規定する分限処分対象者は重複しておらず、それぞれ整合的に切り分けられていた。これに対し、教育再生会議は「不適格」と「不適切」を連結し、〈指導力不足教員〉を分限免職の対象とすることを求めた。これは教特法改正によって達成される。また、ガイドラインが〈指導力不足教員〉の定義を書き換え、「不適切」の前段階として「指導に課題がある」というカテゴリーを採用することで、〈指導力不足教員〉は拡張されることになる。

第二は、教特法が国による教員人事管理の手段とされている点である。教特法が地公法の特別法として設けられた理念の一つは研修の充実にあると言ってよい。教員にとっての研修は専門性を支えるために必要なものであり、主体的に取り組まれる必要がある。しかし、教特法改正はこうした理念を転倒させ、国が「研修」の名の下に〈指導力不足教員〉概念を拡張させながら、教員統制を主導する事態を招いている。

第三は、このような国の主導性を引き出す上で、政治アクターが強い影響力を行使している点である。安倍首相によって牽引された教育再生会議は、地教委の手にあった〈指導力不足教員〉への具体的対処問題を国の手に取り戻させ、地教行法が整序した「不適格」と「不適切」の関係を再び連結させるものであった。

政治アクターの主導により、教特法という教員の主体的研修を保障する法規を統制管理の手段へと転用し、地教行法が整合的に配置した「不適格」と「不適切」が再度連結されることで、〈指導力不足教員〉は分限免職へと至る時限的な立場として定式化されることになった。これは教員の身分保障を他の公務員以下に切り下げるものである。他の公務員にはない指導改善研修制度は免職に至る「一里塚」であり、最長2年の研修終了期日が近づいてきた時に、〈指導力不足教員〉とされた者が分限免職のリスクを避けるために、依願退職を選択することはその後のキャリアを考えれば十分に理由のあることである。

もちろん、こうした指摘は地教委における制度運用に対する調査によって裏付けられる必要があることは言うまでもない。また、脇（2008）が主張するように、地教委（都教委）は単に国が掲げる制度を受容するばかりではなく、むしろ率先して〈指導力不足教員〉の制度化を進めてきたという側面もあり、制度化過程を中央・地方の政府間関係のなかで捉えることも重要な課題となるだろう。今後の課題としたい。

¹ 地教委による制度設計が2003年に集中している要因として、2001年に文部科学省がすべての都道府県・指定都市教委に対し、指導力不足教員の人事管理のあり方について2年間の調査研究を委嘱したことをあげることができる。文部省は2000年度に16都道府県・政令指定都市に3年間の「指導力不足教員に関する人事管理」に関する調査研究を委嘱し、翌2001年度に、これをすべての都道府県・政令指定都市に拡大した。

² こうした段階的処置は広島県公立小学校校長降任訴訟において、不適格に関する以下のような判断が示されたことを踏まえたものだと言えるだろう。

二、地方公務員法二八条一項三号にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」とは、当該職員の場合に

矯正することのできない持続性を有する素質能力、性格等に基因してその職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいうものと解すべきである。（最判昭和48年9月14日 民集第27巻8号925頁）

ここでは「簡単に矯正することのできない持続性を有する」ことが条件とされている。つまり、任命権者には、それを満たすために一定期間の研修実施が要請されることになる。

³ 文科省は、不適切であることの要件について「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ついて（通知）」のなかで示しているが、それは改正地教行法通知での例示と同内容であった。

⁴ 浪本（1989）は教特法における研修規定の基本的精神を教員の自主研修権保障にあるとし、初任者研修制度の創設を批判的に検討している。

参考文献

- 石村卓也（2012）「人事管理システムと免職」『同志社女子大学学術研究年報』第63巻，pp.121-137.
- 国民教育文化総合研究所「指導力不足教員」問題研究委員会（2006）「『指導力不足教員』制度——その実態と問題点」。
- 中島秀明・川上泰彦（2014）「指導力不足教員」をめぐる人事管理システムの成立過程と運用状況『佐賀大学教育実践研究』第31号，pp.31-40.
- 浪本勝年（1989）「初任者研修制度・教免法改正の問題点」『駒澤大学教育学研究論集』第5号，pp.31-43.
- 脇奈七（2008）「中央における教育政策実現の決定構造メカニズムの考察——「指導力不足教員」認定制度の政策形成過程をもとに」『教育行財政論叢』11巻，pp.81-97.