

# 指導が不適切な教員に対する人事管理システムと その要因変容

## Personnel Management System for Teachers with Inappropriate Guidance, and its Factors Change

石村 卓也\*      伊藤 朋子\*\*

Takuya Ishimura      Tomoko Ito

### Abstract

In the 1980s (Showa 55), as juvenile delinquency and school violence increased sharply, “teachers with inappropriate guidance” became apparent. The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) has received reports from various councils, etc. in order to deal with the social problem of “teachers with inappropriate guidance”, and launched the “New Teacher Personnel Management” project in 2000 (Heisei12), and promoted its efforts to the prefectural and ordinance-designated city boards of education. Until 2007 (Heisei 19), each board of education built a personnel management system individually and tackled the problem of teachers with inappropriate guidance.

However, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology has been pointed out that each board of education responds differently to “teachers with inappropriate guidance”, and presented guidelines for personnel management systems, and amended relevant laws and regulations that require guidance and improvement training. From 2008 (Heisei 20), the personnel management system of each board of education was constructed to be almost unified in accordance with the guidelines, and tackled the problem of “teachers with inappropriate guidance”.

Therefore, the author conducted a factor analysis using the Systems approach in order to compare and consider the factor changes around 2008 (Heisei20). The author conducted a factor analysis using the systems approach.

As a result, all factors such as the number of certified persons, the number of retired applicants, the number of retrainers, the number of returnees from school, etc. are all in 2008 (Heisei20) compared to before 2007 (Heisei19) is decreasing. However, the percentage of unemployed applicants has changed from the previous 30% level to the first half of 20%, reaching the first half of 10%. The number of teachers returning to school has changed from the previous 30% level to the 40% level, approaching 50%. By utilizing this system after 2008 (Heisei20), it is no longer necessary to set the task of personnel management for teachers with inappropriate guidance.

Since this system can be applied more easily than the status system, it is necessary to continuously improve the system by providing output feedback from the viewpoint of identity security.

### Key words

Teachers with Inappropriate Guidance, Personnel Management System, Status System, Retirement on Request, Return to School

---

\* 元京都教育大学大学院教授

\*\* 甲南大学文学部・教職教育センター特任教授

## 要旨

1980年（昭和55年）代において、青少年非行や校内暴力等が急激に増加する中で、「指導が不適切な教員」が顕在化した。文部科学省は、社会問題化した「指導が不適切な教員」問題に対応するため、様々な審議会等答申を得て、2000年（平成12年）度から「新しい教員の人事管理の在り方」事業を立ち上げ、都道府県・政令指定都市教育委員会に対して取組みを促進した。2007年（平成19年）度までは、各教育委員会は、個別的に人事管理システムを構築し、「指導が不適切な教員」問題に取り組んだ。しかし、教育委員会の「指導が不適切な教員」の対応が異なるとの指摘を受け、文部科学省は、人事管理システムのガイドラインを提示し指導改善研修の義務化などの関係法令を改正した。2008年（平成20年）度から各教育委員会の人事管理システムは、ガイドラインに則りほぼ統一されたものが構築され、「指導が不適切な教員」問題に取り組んだ。そこで筆者は、2008年（平成20年）度前後の要因変容を比較考慮するためシステムズ・アプローチによる要因分析を行った。その結果は、2007年（平成19年）度以前に比べ2008年（平成20年）度以降の認定者数、依願退職者数、再研修者数、学校復帰者数等の要因はいずれも減少しているが、割合で見れば、依願退職は以前の30%台から、20%前半で推移し、10%前半に至っている。学校復帰者数は、以前の30%台から40%台で推移し、50%に近接している。2008年（平成20年）度以降の同システムの活用により、指導が不適切な教員に対する人事管理という課題設定も不要となった。このシステムは、分限制度を適用するよりも容易に適用できることから、身分保障の観点からアウトプットからのフィードバックを図ることにより継続的なシステムの改善が必要となる。

## キーワード

指導が不適切な教員、人事管理システム、分限制度、依願退職、学校復帰

### 1 はじめに

文部科学省による47都道府県及び20指定都市の計67教育委員会を対象とした「2018年（平成30年）度公立学校教職員の人事行政状況調査<sup>(1)</sup>」は、その目的を「教職員の人事管理に資するため、公立の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校における教職員の人事行政の状況について、都道府県・指定都市教育委員会を対象に調査を実施しているもの」とし、調査項目は、人事行政状況として、「精神疾患による病気退職者等」、「懲戒処分等（交通違反・交通事故、体罰、わいせつ行為等）」、「指導が不適切な教員の認定及び措置等」、「条件付採用」、「人事評価」、「校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭の登用状況」、「再任用状況」、「育児休業及び介護休暇等の取得状況」の8項目、また、国立学校・公立学校・私立学校を対象として、「体罰の実態把握について」としている。本調査による特徴的な項目は、「女性管理職の割合」、「育児休業及び介護休暇

等の取得状況」を除けば、「精神疾患による病気退職者等数」、「懲戒処分等（体罰、わいせつ行為等、パワーハラスメント等教職員同士のトラブル）」が言及され、「懲戒処分等（体罰、わいせつ行為等、パワーハラスメント等教職員同士のトラブル）」については、今後の対応まで提示されている。つまり教育職員の「精神疾患による分限処分となる病気退職者数」は、「5,212人（全教育職員数の0.57%）」で、2007年（平成19年）度以降、5,000人前後で推移しており、2017年（平成29年）度（5,077人）から増加。」しているとし、また、懲戒処分等については、「5,978人（0.65%）」で、2017年（平成29年）度（5,109人（0.55%））から869人増加。」していると述べている。なかでも「わいせつ行為等により懲戒処分等」を受けた者は、282人（全教育職員数の0.03%）で、2017年（平成29年）度の210人（全教育職員数の0.02%）から増加し過去最大となり、メディアでもよく取り上げられる大きな課題となっている。従来からたびたび問題となって

いる「体罰等による懲戒処分等」については578人（全教育職員数の0.06%、その内訳は、懲戒処分141人、訓告等437人）で、平成29年度の585人（全教育職員数の0.06%で、その内訳は、懲戒処分121人、訓告等464人）となり減少している。新たに頭出した特徴は、「その他」のうち「パワーハラスメント等教職員同士のトラブルに係るものとして懲戒」を受けた者は、32人（全教育職員数の0.003%、その内訳は懲戒処分9人、訓告等23人）である。このように平成30年度のこの調査の特徴は、教育職員の分限処分・懲戒処分の特徴的な事由として、「精神疾患による病気休職によるもの」、「わいせつ行為等によるもの」、「体罰等によるもの」、「パワーハラスメント等教職員同士のトラブルによるもの」である。

調査結果の特徴を比較するため、この調査の10年前の「2008年（平成20年）度公立学校教職員の人事行政状況調査<sup>(2)</sup>」に振り返ってみると、調査項目は、「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について」、「優秀教員表彰の取組について」、「公立学校教員の公募制・FA制等の取組について」、「公立学校における校長等の登用状況等について」、「民間人校長及び民間人副校長等の任用状況について」の5項目である。特に、「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について」は、その趣旨を「学校教育の成否は、学校教育の直接の担い手である教員の資質能力に負うところが大きい」とし、「教員として適格な人材を確保することは重要な課題」としながら、「このような中、児童生徒との適切な関係を築くことができないなど、指導が不適切な教員の存在は、児童生徒に大きな影響を与えるのみならず、保護者等の公立学校への信頼を大きく損なうもの」であるため、都道府県・指定都市教育委員会において、「指導が不適切な教員に対し継続的な指導・研修を行う体制を整える」とともに、「必要に応じて免職するなどの分限制度を的確に運用すること」が必要であるとしたのである。この調査については、各教育委員会が「指導が不適切な教員に対する人事管理システ

ムの適切な運用を促進するため、その取組状況について把握するとともに、併せて希望降任制度及び条件附採用制度の実施状況についてとりまとめたもの」とした。

2008年（平成20年）度当時においては、国民による学校教育への信頼を回復するため指導が不適切な教員の対応は、人事管理上の最重要課題であった。この課題は、「2012年（平成24年）度公立学校教職員の人事行政状況調査」まで継続した。実際には、指導が不適切な教員（2007年「平成19年度」度以前までは「指導力不足教員」と称した）の認定者数は2004年（平成16年）度の566名をピークとして減少しはじめ2013年（平成25年）度には、認定者数137名となりピーク時の24.2%となった（図4）。

都道府県・指定都市教育委員会が各自「指導力不足教員の人事管理システム」を設置し指導力不足教員問題に取り組んできたが、その対応は任命権者により異なるという指摘があった。そのこともあり、関係法令を改正し2008年（平成20年）4月1日を施行日とするとともに、同システムのガイドラインを都道府県・政令指定都市教育委員会に提示し、「指導が不適切な教員の人事管理システム」として、各教育委員会の同システムはほぼガイドライン<sup>(3)</sup>に沿って整備された。

以下においては、本稿に類出する基本的事項の概念とその背景などについて、論述する。

- (1) 基本的事項の概念と指導が不適切教員の人事管理に関する文部科学省管轄の各種審議会の答申及び関係法令の制定などについてなどの背景（以下の文中の下線は、筆者の判断により加えた）

## 1) 分限処分

公務員の身分保障制度は、法律または人事院規則などの定める事由の場合でなければ、降任、休職、免職のような職員の意に反する不利益処分を受けることはないという制度を言っている（国家公務員法第33条、第75条第1項、第78条、地方公

務員法第27条、第28条、第29条)。不利益処分には分限処分と懲戒処分があるが、公務員の身分保障という観点からいえば、分限制度のことである。

この分限制度は、職員が法律、人事院規則及び条例に定めるところによらなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはないというものである(国家公務員法第75条第1項、地方公務員法第27条第2項)。分限処分の根拠となる法律、人事院規則、条例のうち、事由を規定する人事院規則は存在せず、したがって法律に定める事由というのは、

- ① 人事評価又は勤務の状況を示す事実<sup>1</sup>に照らして、勤務実績がよくない場合、
- ② 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、またはこれに堪えない場合、
- ③ その他その官職に必要な適格性を欠く場合(地方公務員法では、「前2号に規定する場合の他、その職に必要な適格性を欠く場合」)、
- ④ 官制若しくは定員(地方公務員法においては、「職制若しくは定数」)の改廃または予算の減少により廃職または過員を生じた場合(国家公務員法第78条、地方公務員法第28条)となっている。

## 2) 指導力不足教員、指導が不適切な教員、適格性を欠く教員

### 1. 1985年(昭和60年)6月の「臨時教育審議会第1次答申<sup>(4)</sup>」において

同答申「第1部 教育改革の基本方向」における「1節 教育の現状」で、受験競争の過熱、いじめ、登校拒否、校内暴力、青少年非行などの教育荒廃が目立ち、極めて憂慮すべき事態だとし、その根は深く相互に絡み合っているとし、家庭、学校、社会の在り方などを問題としながら、要因・背景を「例えば」とし「その4)」において以下のように列挙している。

「我が国の教師は、教育指導上困難な点があるにもかかわらず、その努力によって教育水準を維持してきたことについては評価されるが、一部に

は指導力の不足した者や使命感に乏しい者もみられる。また、校長がリーダーシップを発揮できず、学校の適切な管理運営が行われないことから、諸問題に対する適時、適切な対応が困難となり、学校、教師に対する尊敬や信頼を薄くさせている状況がある。」

その背景には、1980年(昭和55年)代においては、青少年非行の急激な増加とともに、対教師暴力をはじめ器物破壊暴力、生徒間暴力など校内暴力は都市部の中学校から全国に波及し、さらにいじめ、不登校や教師による体罰などが社会問題化した。こうした事態を踏まえ、1981年(昭和56年)、文部省から「生徒の校内暴力等の非行の防止について」(通知)が出された。

このような教育問題は学校や教師の在り方論が顕在化した。こうした背景を踏まえ、指導力の不足した教員(指導力の不足教員)や使命感に乏しい教員の存在も要因・背景の一つであるとした。

### 2. 1998年(平成10年)9月の「中央教育審議会答申<sup>(5)</sup>」において

同答申の「校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上」についての具体的改善方策の中で、「適格性を欠く教員等への対応として、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的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の的確な運用に努めること。」と提言している。

ここでは、より具体的に「適格性を欠く教員」に対しては、継続的な観察、指導、研修を行う体制の整備と的確な分限制度の運用など、新たな人事管理制度を提言した。

3. 1999年（平成11年）12月、「教育職員養成審議会第3次答申<sup>(6)</sup>」において

「研修を行う体制を整えるとともに、他に適切な職種があれば本人の希望も踏まえて転職について配慮することも検討し、必要に応じて分限制度的確な運用につとめることが求められる。」とし、研修後の措置として他の職種の転職も含めた選択肢を提言し、的確な分限制度の運用を求めた。

4. 2000年（平成12年）度に、1998年（平成10年）9月の中央教育審議会答申を受け文部科学省は「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」事業を立ち上げ、8都県4政令指定都市教育委員会に対し、「指導力不足教員の人事管理の在り方」についての調査研究を委嘱した。委嘱教育委員会は、宮城県、千葉県、東京都、神奈川県、広島県、高知県、福岡県、佐賀県、川崎市、京都市、広島市、北九州市である<sup>(7)</sup>。

5. 2000年（平成12年）12月、「国民会議最終報告教育を変える17の提案<sup>(8)</sup>」において

同報告において、「4. 新しい時代に新しい学校づくりを 教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」の提言の中に、「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。」と、1999年（平成11年）12月の「教育職員養成審議会第3次答申」に続いて提言された。

6. 2001年（平成13年）7月、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正

1999年（平成11年）12月の「教育職員養成審議会第3次答申」及び2000年（平成12年）12月の「国民会議最終報告 教育を変える17の提案」の転職等の趣旨を踏まえて、同法の一部改正が行われ、県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用規定「第47条の2」が新設された。つまり都道府県教育委員会は、県費負担教職員で、児童又は生徒

に対する指導が不適切であること、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のいずれの項目にも該当する者を免職し、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とした。そして、その事実の確認の方法その他の項目に該当するかどうかを判断するための手続に関し必要な事項は、都道府県等の教育委員会規則で定めるとした。都道府県教育委員会は、県費負担教職員の採用に当たっては、公務の能率的な運営を確保する見地から、県費負担教職員の適性、知識等について十分に考慮するものとした。

これは、地方公務員法第27条第2項（分限処分の基準）及び第28条第1項（分限処分の事由）の規定があるのも関わらず免職・採用という県費負担教職員の市町村をまたがる人事異動に用いられる転任の概念を導入したものである。

7. 2001年（平成13年）度～2004年（平成16年）度、「指導力不足教員の人事管理の在り方」に関する調査研究について

2001年（平成13年）度は、新たに秋田県、埼玉県、大阪府、和歌山県、香川県、鹿児島県、沖縄県、千葉市、横浜市、福岡市が参加した<sup>(9)</sup>。

2002年（平成14年）度は、新たに北海道、栃木県、岐阜県、静岡県、愛知県、滋賀県、京都府、島根県、岡山県、徳島県、香川県、長崎県、大分県、宮崎県が参加し、川崎市が委嘱からはずれた<sup>(10)</sup>。

2003年（平成15年）度は、新たに青森県、岩手県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、三重県、奈良県、鳥取県、山口県、熊本県、名古屋市が参加し、川崎市が再度参加した<sup>(11)</sup>。

2004年（平成16年）度は、新たに山形県、長野県、兵庫県、札幌市、仙台市、さいたま市、神戸市が参加した<sup>(12)</sup>。この年度において47都道府県がそろって参加したことになる。

8. 2007年（平成19年）7月31日付け、19文科初第541号「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）」<sup>(13)</sup>において

「指導が不適切である」こと具体例を（「各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、個々のケースに則して適切に判断すること。」と断りながら）以下のように示している。

- 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、児童等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、児童等の質問を受け付けられない等）
- 3 児童等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（児童等の意見を全く聞かず、対話もしないなど、児童等とのコミュニケーションをとろうとしない等）

以上のことから「指導力不足教員」、「指導が不適切な教員」、「適格性を欠く教員」は、いずれも教員と児童生徒の関係性において、教員の教育指導側面から捉えた概念である。さらには、これらの判断基準は分限制度の範疇となるものである。このような観点から同義語である。

「指導力不足」、「指導が不適切」、「適格性を欠く」の具体的な内容は、上述の3点となる。

なお、よく似た語句として、巷間で「問題教員」、「M教員」が使われることがあるが、勿論「指導が不適切な教員」を指す場合もあるが、体罰やセクハラに関わる教員など懲戒制度の範疇までも含むと考えられるので、「指導力不足教員」、「指導が不適切な教員」、「適格性を欠く教員」よりも広義に捉えたものである。

### 3) 「指導力不足教員に関する人事管理システム」、「指導が不適切な教員に対する人事管理システム」

「指導力不足教員に関する人事管理システム」は、指導力不足教員に対する的確な分限制度運用のため、必要な同教員のあらゆるデータを管理する仕組みを言っている。

2005年（平成17年）度4月現在の文部科学省の「指導力不足教員の人事管理システムの取組等について」<sup>(20)</sup>の調査からのまとめを概観すると、およそ都道府県教育委員会・指定都市教育委員会（平成16年度委嘱の都道府県・指定都市は、47都道府県、13指定都市）のこのシステムは、「報告・申請」、「認定前判定」、「認定」、「対応」、「対応後の措置判定」、「措置」で構成されている。そのプロセスは、

「報告・申請」→「認定前判定」→「認定」→「対応」→「対応後の措置判定」→「措置」となっている。

「報告・申請」は、校長が、該当者の実態把握、指導・支援、観察、記録を経て、任命権者である教育委員会（都道府県教育委員会・指定都市教育委員会）に報告・申請する（県費負担教員については、市町村教育委員会を経由して報告・申請する）。

「認定前判定」は、教育委員会が、教育委員会が設置している外部専門家等から成る判定委員会等において、該当者の指導力不足の適否について諮問するとともに、該当者に対しても事前説明を行う。

「認定」は、教育委員会が判定委員会等から答申を受けて認定及び対応策を決定する。

「対応」は、任命権者の教育委員会が、指導力不足教員に対して、研修、分限処分（免職・休職）、転任等、依願退職、病気休職等を措置する。

「対応後の措置判定」は、研修後の該当者の研修状況とその措置等を判定委員会等に諮問する。

「措置」は、判定委員会等の答申を受け、教育委員会は、該当者の現場復帰、再研修（筆者による表記、文部科学省資料は研修継続と表記）、依願

退職・休職等の分限処分の措置を決定する。

しかしながら、指導力不足教員の定義は全委嘱教育委員会で定められているが、詳細且つ明確な規定をもつ教育委員会もある一方、概念のみの教育委員会もあり多様である。

判定会議等は全委嘱教育委員会で設置されているが、判定会議等の構成員の内訳は、51教育委員会において外部委員、4教育委員会において事務局職員、5教育委員会において非公表となっている。判定基準の設置については、54教育委員会において設置されている。

研修期間については、すべての教育委員会は1年以内としているが、その機関の上限については、1年間11、1年6ヶ月間2、2年間18、3年間12、規定なし17の教育委員会となっている。このように、同システムのアウトラインは、全委嘱教育委員会においてほぼ統一性が維持されているが、その細部においては、多様な相違点が存在する。

3年間の文部科学省の「新たな人事管理の在り方の調査研究」事業により、新たな人事管理システムが全国の都道府県・指定都市教育委員会において構築されたが、指導力不足教員に対する措置については、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との指摘があった。こうしたことを踏まえ、従来からの「指導力不足教員の人事管理システム」を「指導が不適切な教員の人事管理システム」と改めるとともに、全国的な教育水準を確保する観点から2007年（平成19年）6月に教育公務員特例法の一部改正が行われ、指導改善研修の義務化が法定化された。具体的には、教育公務員特例法第25条の2において、「公立の小学校等の教諭等の任命権者は、児童等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、指導改善研修を実施しなければならない（同条第1項）」として指導が不適切な教員に対して、指導改善研修の実施義務を任命権者に課した。研修期間については、1年以内とし、必要性を認める場合は引き続き2年まで延

長できる（同条第2項）とした。又、任命権者は、指導改善研修終了時において、指導改善程度の認定実施を義務づけた（同条第4項）。その際、教育学、医学、心理学等の児童等に対する指導に関する専門的知識を有する専門家及び保護者の意見を聞かなければならない（同条第5項）とした。この規定は、指導改善研修終了時における指導改善研修受講者の児童等に対する指導の改善程度の認定を義務化し認定に際しては、専門家等の意見の聴聞が義務化された。

実際には、専門家等で構成される判定委員会等が設置され、指導力不足教員の認定前と、措置前に開催されていたが、今回の改訂では、指導の改善程度の認定前に専門家等の意見の聴聞が義務化されたことになる。

教育公務員特例法第25条の3においては、任命権者は、指導改善研修終了時の指導改善程度の認定において、不十分でお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とし認定後の対応措置実施の明確化を図った。なお、同法等の施行通知（2007年〔平成19年〕7月31日）において、「指導が不適切である」ことの認定について（第25条の2第1項関係）、その具体例として上述の3点を掲げ、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、個々のケースに則して適切に判断することとしてその徹底を図った。

「指導が不適切な教員の人事管理システム」の概要は、図1のようになる。

サブシステムとしては、「報告・申請」、「認定・対応」、「研修」、「判定」、「認定」、「措置」のサブシステムがあり、これらのサブシステムが構成要素となっている。

指導が不適切な教員の認定フローについて説明すると、各学校の校長は、指導力に課題を有する教員について日常の教育活動等全般の評価を行い、指導力等に課題があると認められる教員について、都道府県・指定都市教育委員会（任命権者）へ報

告・申請を行う。申請を受けた都道府県・指定都市教育委員会が、認定及び対応策を決定することとなる。認定後の対応措置については、免職・降任などの分限処分、転任、依願退職等にまで至らない指導力に課題ある教員に対しては、都道府県・指定都市教育委員会が教育センター等で行う指導改善研修を命じることとなる。その期間は原則として1年単位とし、さらに1年以内の再研修まで認められる。教育センター長、勤務校研修実施校の校長及び教育委員会が、研修期間中の指導力不足教員に対する指導・評価を行い、その結果を判定委員会等へ提出して、指導の改善程度の意見を得て、都道府県・指定都市教育委員会が改善程度の認定を行い、学校復帰、再研修、分限免職など、措置後の行き先を決定することとなる。

#### 4)「指導が不適切な教員の人事管理システム」を実施する都道府県・指定都市教育委員会数

図2のように、2000年（平成12年）度は、12都道府県・指定都市教育委員会で実施したが、次第に委嘱教育委員会が増加し、2004年（平成16年）度には全国47都道府県教育委員会が足並みをそろえ、13指定都市教育委員会（札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市）が実施した。2008年（平成20年）度の指導改善研修義務化の法令化に伴い、64都道府県・指定都市教育委員会が実施することになり、2012年（平成24年）度から全国67都道府県・指定都市教育委員会が実施して、現在に至っている。

図1 指導が不適切な教員の人事管理システム  
(筆者作成)

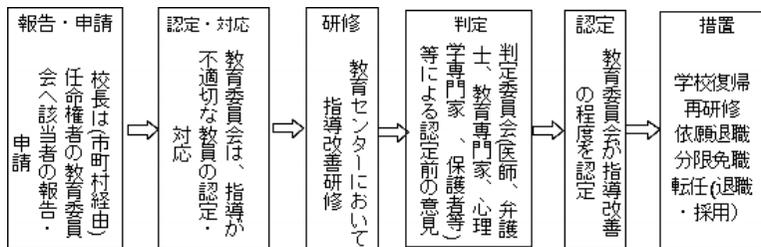
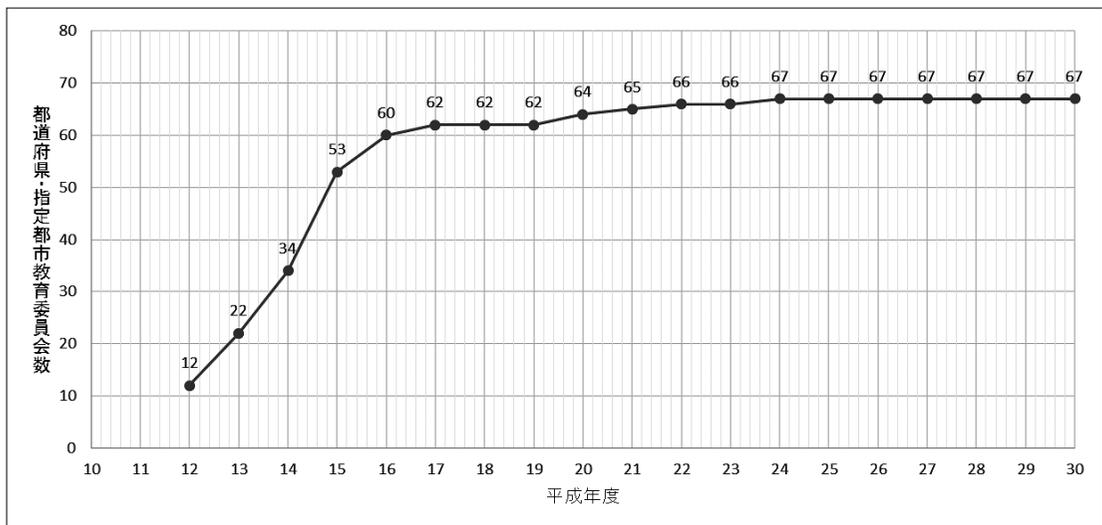


図2「指導が不適切な教員の人事管理システム」実施の都道府県・指定都市教育委員会数に係る経年変化  
(\*平成18・19年度の都道府県・指定都市教育委員会数は、未公表のため推測値) (7)、(9)～(13)、(1)、(2)、(14)～(19)



## 2 研究の枠組み

本研究の枠組みは、問題設定、先行研究、研究方法、研究対象資料評価、分析考察、結論から構成する。

## 3 問題設定

文部省（2001年1月より文部科学省）は、1985年（昭和60年）6月の「臨時教育審議会第1次答申」、1998年（平成10年）9月の「中央教育審議会答申」、1999年（平成11年）12月の「教育職員養成審議会第3次答申」などを受けて、指導力不足教員に対応するため、2000年（平成12年）度において、「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」事業として、一部の都道府県・市町村教育委員会に調査研究を委嘱し、以降調査研究の委嘱教育委員会の拡大を図り、各教育委員会は、同システムを構築し取り組んできたが、前述のように、任命権者による対応の多様性が惹起し、文部科学省は、2007年（平成19年）度に関係法令を改正し2008年（平成20年）4月1日を施行日とするともに、そのガイドラインを提示した上で、同システムを「指導が不適切な教員の人事管理システム」と変更した。その結果として、2008年（平成20年）度以降については、都道府県・指定都市教育委員会設置の「指導が不適切な教員の人事管理システム」はほぼガイドラインに沿ったものとなった。この2008年（平成20年）度から数年間をシステム変動に伴う緩衝期間とし、その前後の要因変容を問題設定とし考察する。

## 4 先行研究

石村（2012a）は、指導改善研修の義務の法制化（2007年度）以前の「指導力不足教員の人事管理システム」について、分限制度の適法要件具備の代替システムであるとして、関連の判例分析及び某県の同システム実施状況分析からその適否の研究を行ったものである。

以下の判例を分析している。

### 1.（指導改善）研修後の分限処分を違法とした判例

処分取消請求事件（岡山地方裁判所、平成21年1月27日判決、平成19年（行ウ）第13号）

（事案）原告岡山市立A中学校教員（県費負担教員）Xは、岡山県教育委員会から指導力が不足しているなどとして、平成17年度に指導力不足等教員とし認定され1年間の研修を受けたものの、なお改善が認められないとして、地方公務員法28条1項3号に基づき平成18年4月14日付で分限免職処分を受けた。本件は、原告Xが、本件処分は、処分の根拠となった事実が存在せず、又、審理不尽等の手続き上の瑕疵があるから違法であると主張し、その取消を求めた事案である。岡山地方裁判所において、岡山県教育委員会が平成18年4月14日付でした原告Xに対する分限免職処分を取り消した。

（説示の要約）本件処分にあたり、県教委は、原告の地方公務員としての適格性、すなわち、地方教育行政法47条の2第1項の適用による免職、採用の措置による「転職の可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性」について「特に厳密、慎重であることが要求される」検討、判断をしなかったものであるから、処分事由の有無につき「考慮すべき事項を考慮せず」、裁量権を濫用した違法があるというべきである。

（本事案の分析）審理中において、被告（県教委）の主張する事実認定に対して、原告の教え子や保護者の陳情書には、原告の教育指導に対して、プラス面もあり、また、県教委の人事管理システム過程の教育センター等研修において僅かであるが改善点もみられるとの証言もあり、本事案は、申請時までの原告の指導状況の把握や事実認定、（指導改善）研修時の教育センター等における転職も含めた適格性の欠如の事実認定、判定委員会における審議、判定委員会からの意見聴取を経て措置後の行き先を決定する県教委会議の審議の各段階において、原告の分限免職処分を適法とする要件

を満たすことが不十分であった。

とし、「指導が不適切な教員の人事管理システム」における各サブシステムにおいて分限免職処分要件不備であると指摘した。

## 2. その職の適格性の欠如を事由とした分限免職処分が違法とされた判例

分限免職処分取消請求事件（京都地方裁判所第3民事部、平成20年2月28日判決、（行ウ）第12号）

（事案）原告Xは、平成16年4月1日、京都市立学校教員として期間1年の条件付きで採用され、京都市立A小学校で、5年の担任となった。被告（京都市教育委員会）は、原告Xには、児童の指導や教員としての職務遂行など教員としての適格性に欠け、勤務実績不良であるとして、平成17年3月31日付けで条件付採用期間に引き続き正式採用することができないとして分限免職処分を行った。原告Xは、本件処分を受ける理由がなく、違法であるとして、本件処分の取消を求めた事件である。

（説示の要約）被控訴人には児童の指導や教員としての職務遂行、学級運営について不十分であった点は認められるが、児童や保護者らが被控訴人に対する信頼を失ったとすれば、その一因は、管理職や学校の被控訴人に対する態度にもあり、学級崩壊の原因も被控訴人の能力不足が主たる原因であるとは即断できず、管理職らの指導・支援態勢も必ずしも十分ではなかったなどの事情からすれば、被控訴人には簡単に矯正することのできない持続性を有する資質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障を生ずる高度の蓋然性があるといえないし、管理職の被控訴人に対する評価が客観的に合理性を有するものか否かが疑わしいと判断したものであり、……

被告の判断は、客観的に合理性を持つものとして許容される限度を超えた不当なものであり、本件処分には裁量権行使を誤った違法がある

として、分限免職処分を取り消した。被告は、本件控訴を提起した。大阪高等裁判所は、平成21年6月4日、本件処分には裁量権行使を誤り、裁量権行使に違法があるとの判断を示し、原告の請求を容認して、本件処分を取り消し、原判決は相当であるとした。さらに、控訴人は上告したが、平成22年2月、最高裁は棄却した。

（本事案分析）これは初任者の条件付採用期間における事案であるが、教員としての適格性の欠如に関する校長の事実確認、教育委員会の認定における事案であり、直接的には、同システムと関係するものではないが、同システムの初期段階における事実確認、認定の段階は基本であり、最も慎重な対応が求められるものである。事実確認、認定に際しては、客観的に合理性を有する評価が求められている。

として、人事管理の基本である管理職の事実認定そのものが不十分であることを指摘している。

某県の同システム実施状況を例にとり、以下のよう分析している。

## 3. 同システムの実施事例

某県の通常の教育センターなどの（指導改善）研修段階においては、センターの専門職員が講座、まとめや模擬授業等を通じて、対象者の教科に対する専門知識等の不足などは判断できるが、それ以外の指導方法の不適切さ、コミュニケーション力不足等については児童生徒のいる教室において顕在する事象であり、その判断は難しく、まして、狭いフィールドにおいて、該当者の顕著な特性を把握することは困難であるといえる。

とした。指導の改善程度は、該当者の行動、態度の徴表から判断することになるが、それは、該当教員と児童生徒の存在と環境条件としての教室などの諸般の事情に照らして評価すべきものであり、加えて、一連の行動、態度は相互に有機的に関連

づけてこれを評価すべきものである。

石村（2012b）は、この判例分析、同システム実施状況分析より、同システムの不備を指摘した。

## 5 研究方法

この人事管理システムは、複数の要素（サブシステム）から構成され、各要素（サブシステム）は独自の役割を持ち、相互関連、相互依存という相互作用を行い全体としてまとまった機能を発揮する。それ故、人事管理システムは、システムそのものであり、研究の方法論として、システムズ・アプローチ（systems approach）を用いることとする。

システムズ・アプローチは、一般的には、モデル化したシステムが有する目標を明確化し、かつその到達度を測定すると考えられるすべての要因を抽出し、システムの機能やその信頼性などを分析するものである。

図3は、インプット・アウトプットモデル（input-output model）を基本としている。

教育委員会が人的資源として、各学校に教員を配置することが人的資源の提供である。次に、人事管理システムを活用するとき、前提となる目標を設定することになる。具体的な目標を列挙すると、例えば、「指導が不適切な教員の問題を解消する」、「教員の資質能力の向上を図る」、「セクハラ・パワハラ・体罰などの問題の解消を図る」などである。これが前提条件である。その目標を達成するため、その人事管理システムを活用する。ア

ウトプットに影響を及ぼす要因をインプットする。プロセスを経て複数の要因はアウトプットされる。アウトカムとして、児童・生徒・保護者等が受け取る。インプットする要因は独立変数であり、アウトプットする要因は従属変数となる。前提条件として「指導が不適切な教員問題を解消する」場合は、アウトカムは「教育の水準の維持」となる。前提条件として「教員の資質能力の向上を図る」場合は、「教育水準の向上」となる。前提条件として「セクハラ・パワハラ・体罰などの問題の解消を図る」ことであれば、アウトカムとして「服務規律の確保」ということになる。

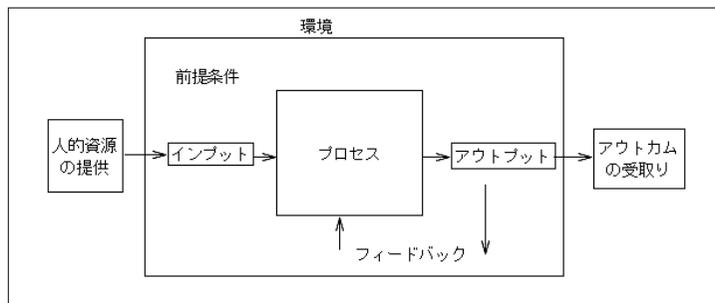
本稿の場合は、指導が不適切な教員の問題を解消するためという目標を設定することになる。そのための人事管理システムには、インプットとして独立変数である「認定者数」、アウトプットとして従属変数である「指導改善研修後の現場復帰者数」、「指導改善後の依願退職者数」、「指導改善後の分限免職者数」、「指導改善研修後の再研修者数」、「指導改善研修後の分限退職者数」、「指導改善研修後の転任（退職・採用）者数」、「その他」である。

これらの要因を分析対象とする。

## 6 研究対象資料評価

本研究の対象資料は、指導が不適切な教員の人事管理システムに係る文部科学省が各教育委員会から収集し集計した公表データ（<sup>(1)</sup>、<sup>(2)</sup>（7）、<sup>(9)</sup>～<sup>(19)</sup>）であり、これをデータベースとし、これらのデータにより以下の表及びグラフを作成している。

図3 システムズ・アプローチのモデル（筆者作成）



筆者は、2007年（平成19年）度以前の文部科学省の集計様式にある「研修」を「指導改善研修」に、「研修継続」とあるのを「再研修」と称することとし、以下についてもこの表示を使用する。

文部科学省による集計様式の一部変更は、2004年（平成16年）度から「その他」、「研修受講後の措置等状況」の新設であった。2003年（平成15年）度以前のデータについては、「研修継続」、「その他」の数値が集計表にはない<sup>(7)、(9)～(16)</sup>。他の公表データから計算により推測することも可能と考えたが、データの詳細な検討を行うと、おそらく「認定」などのサブシステムの構築途上にあると思料されるが「認定者数」が欠けている教育委員会が存在しているところがあることから、若干の誤差が含まれるため、推測値を求めることは断念した。

「依願退職」については、「認定前」と、「認定後」の2通りの整理となっているのは、2000年（平成12年）度から2003年（平成15年）度の4年間である。2001年（平成13年）度においては、1教育委員会が「研修」、「現場復帰」について教育委員会レベルで非公開となっている。したがって、2003年（平成15年）度以前の「認定者数」、「研修」、「現場復帰」においてはある程度の誤差が見込まれる。2006年（平成18年）度の「再研修」についてはその数値が欠損しているが、公表されているデータから推定値の確定が可能である。

2007年（平成19年）度以前と比べ2008年（平成20年）以降の文部科学省への集計様式が統一され、現在に至っている<sup>(17)</sup>。当然のことではあるが、同システム関連のデータは、整備され公表されている。

マクロスコピック (macroscopic) の見方からすれば、本稿で扱う数値はせいぜい600以下を扱うのであり、例えば、2004年（平成16年）度の認定者数は566（図4）であるが、母集団すなわち公立学校の全教育職員数900,454<sup>(21)</sup>に対して0.06%にあたり問題にならない。しかしながら、何人かの教員による同僚に対するいじめや児童生徒に対するセクハラなどの違法行為はメディアで取り上げら

れるなど社会的影響は極めて大きく、学校教育とその職の全体に対して信用を失墜する。指導が不適切な教員問題についても同様である。このような価値判断のもとに、本研究の問題設定を行った。

以上のことを考慮しながら、以下の分析・考察を行う。

## 7 分析・考察

要因別に、以下の分析・考察を行う。

### 1. 独立変数・「認定者数」

2000年（平成12年）度の認定者数65人から平成16年度においては、認定者数566人と急激に増加している（図4）。これは、委嘱教育委員会数が2000年（平成12年）度12から2004年（平成16年）度60となっているが、とりわけ、2003年（平成15年）度においては、前年度から14増加し53となっている（図1）。又、図5から2003年（平成15年）度では、前年度に比べ認定者数は192の増加となり事業参加数の拡大と大都市圏教育委員会などの参加が、認定者数の急激な増加をもたらしたことは、図1の急激な上昇カーブから見て取れる。しかしながら、2005年（平成17年）度で実施教育委員会が2増加しているが、認定者数は60人と減少している。以降は急激な減少に転じて平成24年度には149となり平成13年度と同程度となり、次第に緩やかな減少となり100以下の値に収斂しようとしている（図4）。

図4 認定者数に係る経年変化

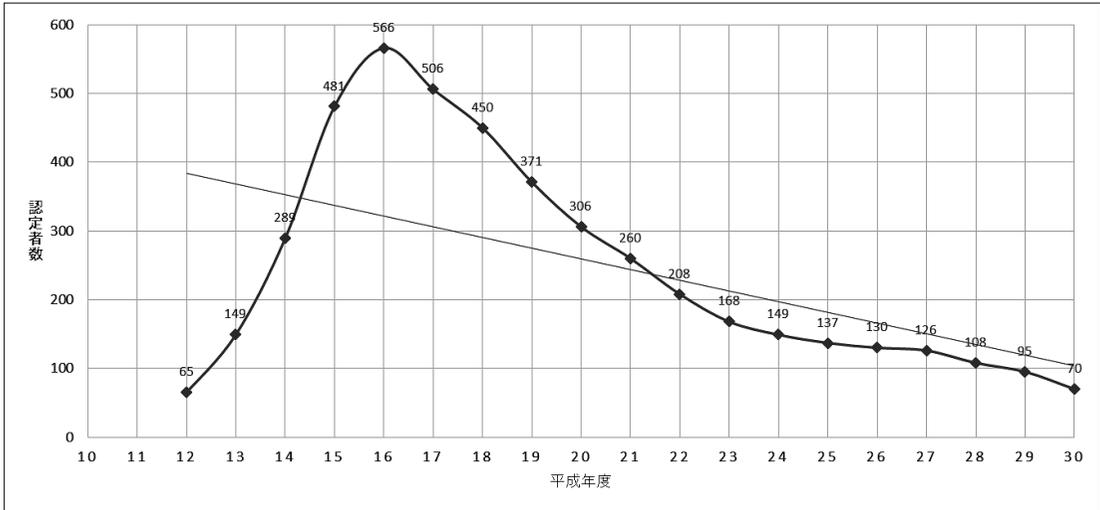
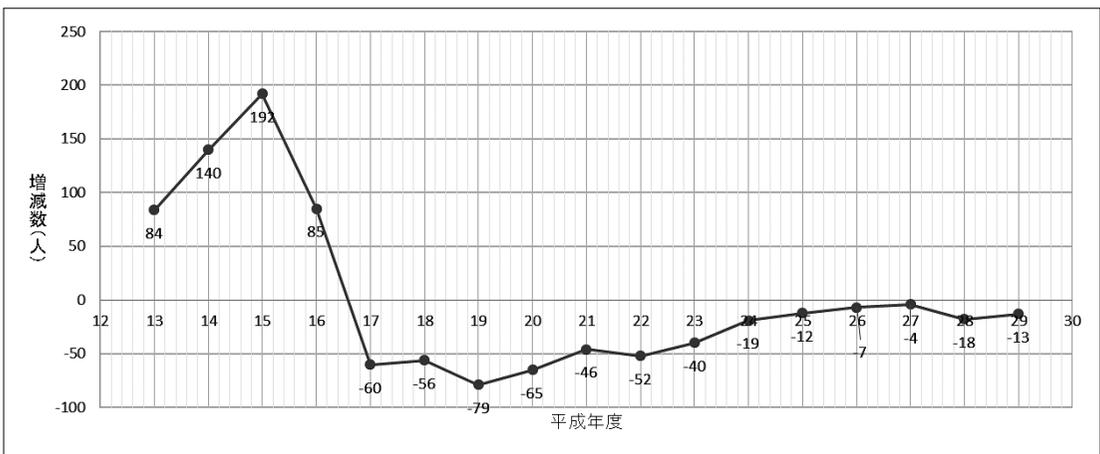


図5 前年度に対する認定者増減数に係る経年変化



## 2. 従属変数・「指導改善研修後の現場復帰者数」

指導改善研修後の現場復帰者数は、2004年（平成16年）度まで急激な増加曲線となり、2004年（平成16年）度は最大値127と成る。いびつな上昇曲線は、各教育委員会が研修制度の整備途上を示すものと考えられる。その後、減少に転じ2011年（平成23年）度までの減少曲線は、認定者数の曲線と類似している。2012年（平成24年）度は42となり、2001年（平成13年）度とほぼ同程度の値となり、2004年（平成16年）度までの増加曲線に比べ、緩やかな減少曲線となっている（図6）。

## 3. 従属変数・「指導改善研修後の再研修者数」

文部科学省の同システムの集計様式には、「再研修」と「その他」の項目を設置したのは2004年（平成16年）度からというのは前述したとおりであるが、それは「再研修」制度が「新しい教員の人事管理の在り方」において完備されたからである<sup>(20)</sup>。

図7は公表の実数値を使用しているので2000年（平成12年）度から2003年（平成15年）度の数値は、公表データには欠落している。「(3)研究方法」で論述した理由で数値の推定はしていない。2006年（平成18年）度の「再研修」者数についてのデータ欠落はあるものの、「指導改善研修対象者

数—指導改善研修後の他の措置数＝再研修者数」として推定可能となり、この数値を使用している。再研修者数は2004年（平成16年）度の131が最大値となり、以後減少し、2008年（平成20年）度・2009年（平成21年）度を境として以降急激な減少となり平成22年度から30以下で推移している。

4. 従属変数・「指導改善研修後の依願退職者数」  
指導改善研修後の依願退職者数は、2000年（平成12年）度から増加し、2006年（平成18年）度104の最大値となり、2007年（平成19年）度から2008年（平成20年）度にかけて4の急激な減少を示している（図8）。この依願退職者は、認定後1年の公式の研修を受け、再研修や転任などの措置を望ま

図6 指導改善研修後の現場復帰者数に係る経年変化

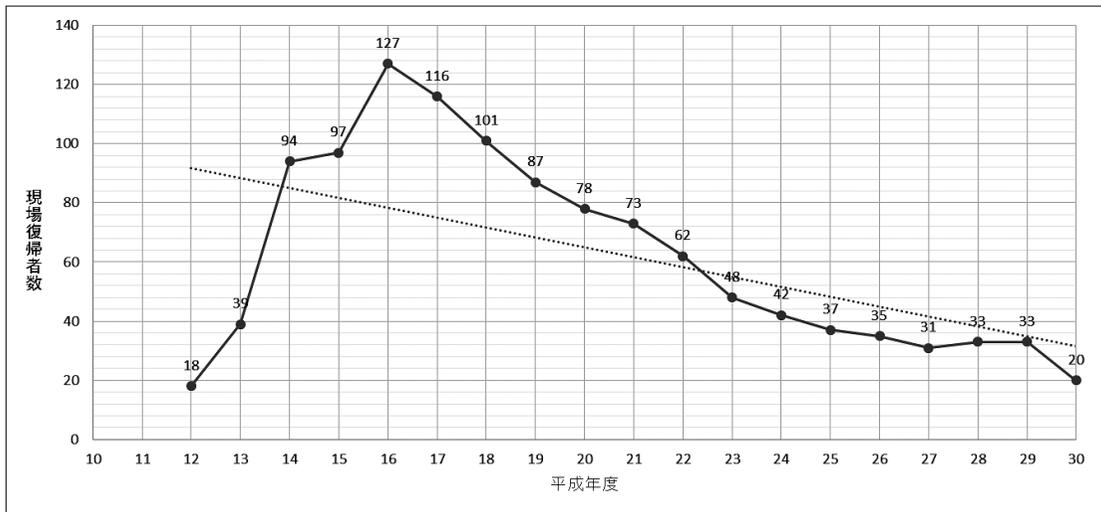
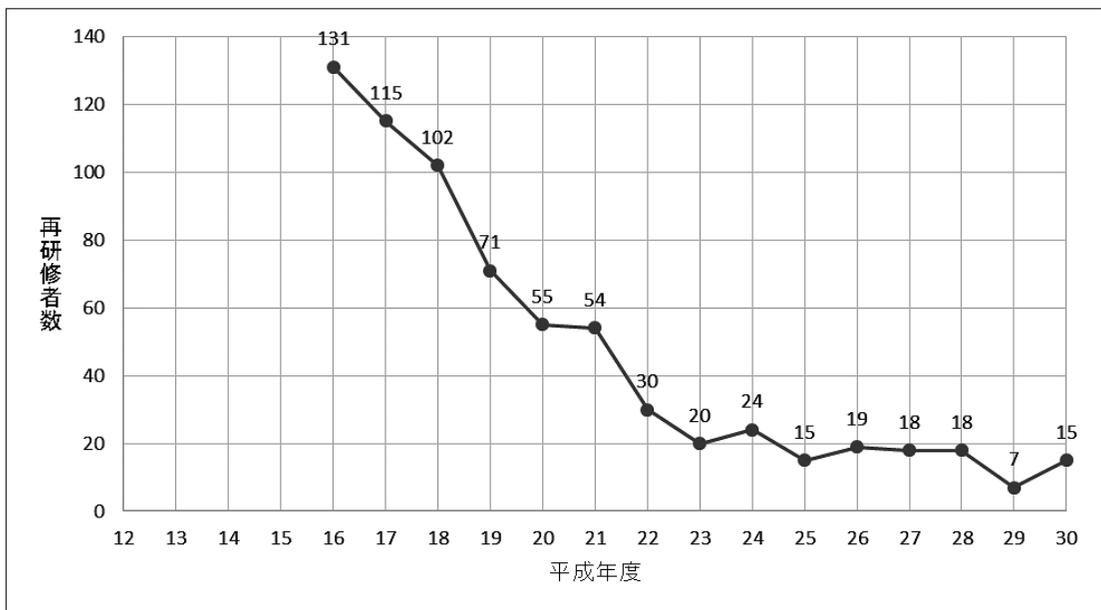


図7 指導改善研修後の再研修者数に係る経年変化

(\*平成18年度については「指導改善研修予定者—指導改善研修後の他の措置数＝再研修者数」により確定した数値を使用している。)



ず依願退職となった教員である。ところが、認定前に指導が不適当な教員の対象者であるとの報告を受け、公式の研修を受講しないで依願退職する教員が2004年（平成16年）度までに相当数存在した。2000年（平成12年）度1、2001年（平成13年度）11、2002年（平成14年）度30、2003年（平成15年）度56、2004年（平成16年）度78であり、彼らは、公式の指導改善研修も受けることなく、訴訟を提起することなく職場を去ったことになる。

この制度導入による退職者数、すなわち、「認定前の依願退職者数+指導改善研修後の依願退職者

数+分限免職者数+懲戒免職者数」の経年変化は、図9になる。

退職者数は2004年（平成16年）度189をピークに減少し、2008年（平成20年）度は前年度に比べ、46の急激な減少をし、2008年（平成20年）度44、2009年（平成21年）度45は、平成13年度の退職者数49と近い値となっている。そして1桁台の数値に収斂している。

この図に示すように、2007年（平成19年）度までの累積の退職者数は806に達している。数値の正常異常の判断は一概に言えるものではないが、

図8 指導改善研修後の依願退職者数の経年変化

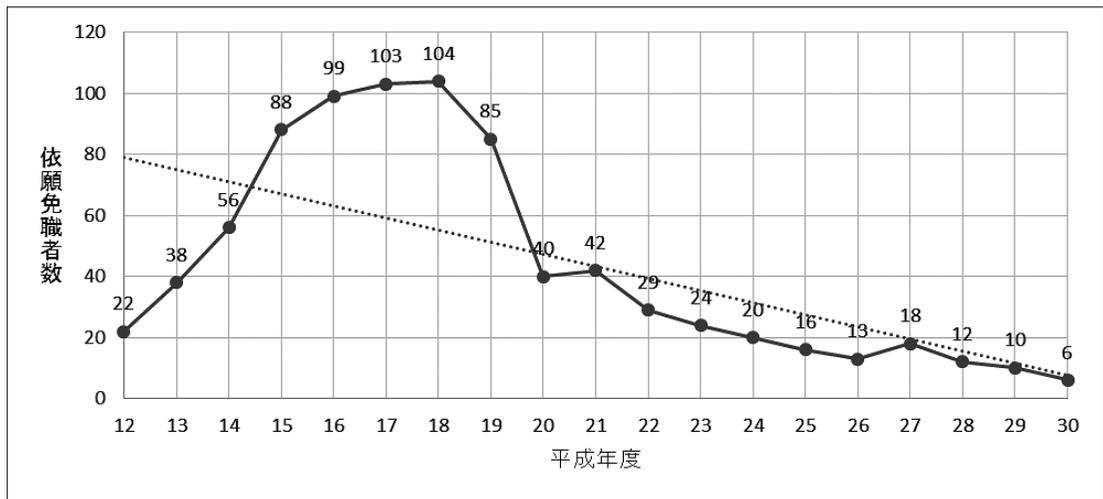
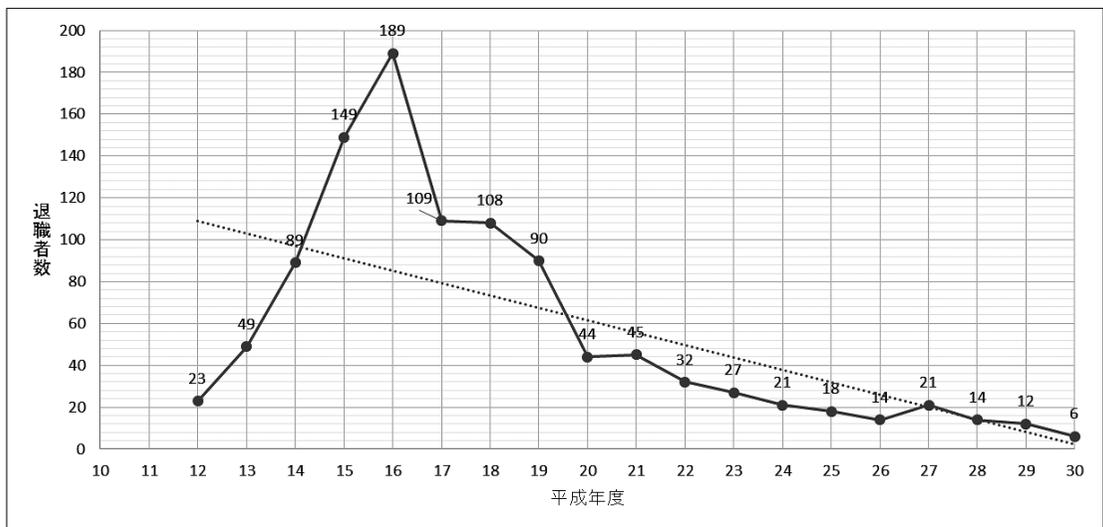


図9 退職者数（「認定前の退職者数+指導改善研修後の退職者数+分限免職者数+懲戒免職者数」）の経年変化



2008年（平成20年）以降と比べれば、異常な状態と言わざるを得ない。2000年（平成12年）度から2004年（平成16年）度の急激な増加は、全都道府県と政令指定都市の大都市など人口集中圏がこの制度導入によるものであることは明らかである。しかしながら、この依願退職者がすべて、指導が不適切な教員と断定することは出来ない。なぜなら、「4 先行研究」で論述したように、この依願退職者数のかなりの数は、「報告・申請」のサブシステムにおいては「指導が不適切な教員」の定義の曖昧さや該当者に対する制度の趣旨徹底、又「認定・対応」のサブシステム、「研修」のサブシステムなどにおいての整備不備が影響を及ぼしたと史料されるからである。

また、2007年（平成19年）度までの累積数を47都道府県数で除してみると、1都道府県に少なくとも17.1人以上の指導が不適切な教員が2007年（平成19年）度まで存在したこととなり、1都道府県にとっては大きな社会問題となったはずであ

る。しかし、1都道府県でこのような社会問題を見聞することはなかった。

#### 5. 従属変数として指導改善研修後の「分限免職者数」、「分限休職者数」、「転任（退職・採用）者数」、「その他」

「その他」の範疇は、指導改善研修受講後、死亡退職、病気休暇、定年退職等に該当する者である。

表1によれば、分限免職者数は極めて少なく、2004年（平成16年）度の11が最大数となり、2007年（平成19年）度までの年平均は4.3である。2008年（平成20年）度以降は3以下となっており年平均は2.1である。明らかに2008年（平成20年）以降、分限免職者は減少している。分限休職者数は2007年（平成19年）度の16が最大数で2012年（平成24年）度以降は4以下となっている、県費負担教職員を免職し、引き続いて都道府県の教員以外の職に採用することができる、いわゆる転任について

表1 指導改善研修後の分限免職者数、分限求職者数、転任（退職・採用）者数、その他の経年変化

（\*文部科学省の公表データより作成したが、様式が2004(平成16年)度から「再研修」と「その他」が追加された。2006年(平成18)年度の「その他」の値が欠落している。その数値を推定するためには、2008年(平成20年)度からこの人事管理システムの中核となる指導改善研修義務化など法制化によるシステムの統一化が進展したが、この欠落している数値は、それ以前の不備がみられる制度上で惹起したことであり、平成16年度、17年度、19年度の平均値により推測することが出来る。）

平成年度	指導改善研修後の分限処分等の措置			
	分限免職	分限休職	転任	その他
12	0	0	0	
13	0	7	0	
14	3	15	0	
15	5	9	3	
16	11	11	1	7
17	6	8	2	2
18	4	13	7	4
19	5	16	2	2
20	3	5	6	2
21	3	6	2	1
22	3	10	3	3
23	3	8	1	4
24	1	4	0	3
25	2	3	1	3
26	1	1	3	5
27	3	3	2	3
28	2	2	0	2
29	2	2	0	4
30	0	0	1	2

は、2006年（平成18年）度の7が最大であり、ほとんど一桁代であり、この転任制度の活用は不十分である。「その他」については一桁台で推移している。

## 6. 指導改善研修後の（認定）措置割合

「現場復帰」、「依願免職」、「分限免職」、「分限休職」、「再研修」、「転任」、「その他」の措置割合の経年変化は、図10のようになる。この図から、2008年（平成20年）度以降、「依願免職」はそれ以前の30%台から急落し20%前半で推移し10%前半にまで至っている。この「依願免職」の傾向に比べ、「現場復帰」は2007年（平成19年）以前までは、30%台で推移し、2008年（平成20年）度から急上

昇し40%台で推移し50%近くまでに近接している（詳細な変容については、図11～13）。この事実は、指導改善研修制度が一段と整備・充実されたため、「依願免職」という不本意な退職者を減少させるとともに「現場復帰」換言すれば「学校復帰」が増加し、50%近くまで至るという証左を示すものである。

指導が不適切な教員が減少し、指導改善がなされた教員の学校復帰が増加したことは、教育委員会が同システムを活用したことにより、そのアウトカムとして、教育水準の維持という学校教育のサービスを見守る児童生徒、保護者等の教育消費者が受け取ることになる。

図10 指導改善研修後の（認定）措置相対比の経年変化  
（\*2003年（平成15年）度以前は、一部のデータが欠落しているためここでは除外する。）

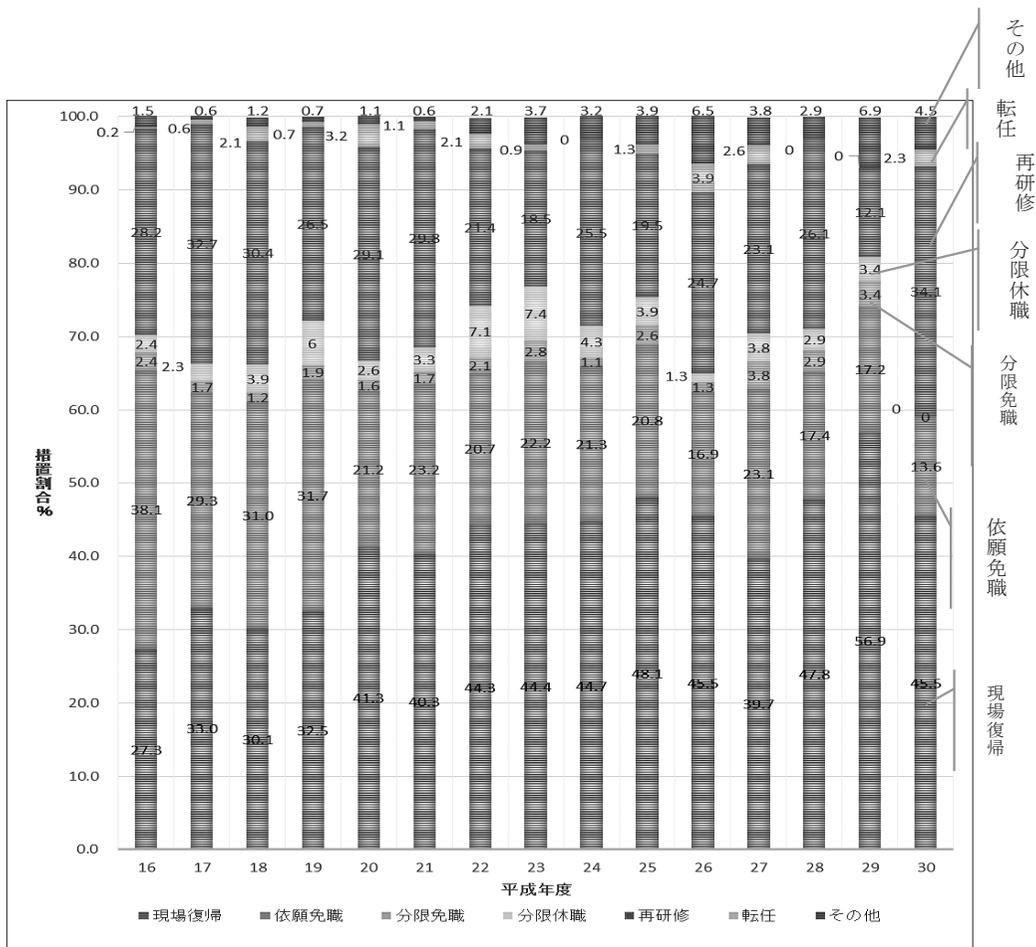


図11 2007年（平成19年）度の指導改善研修後の（認定）措置割合

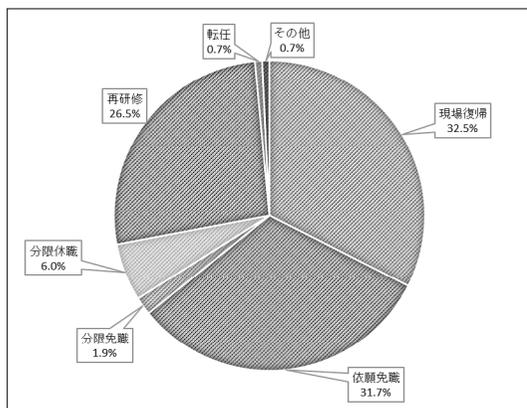


図12 2008年（平成20年）度の指導改善研修後の（認定）措置割合

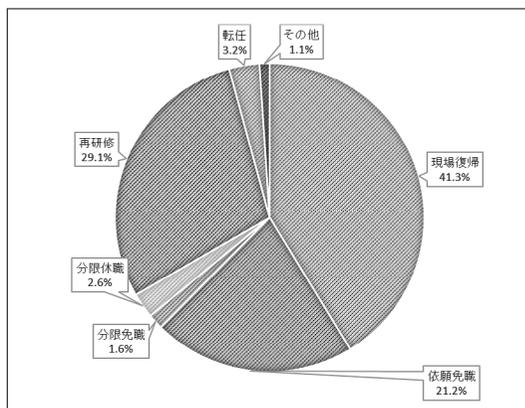
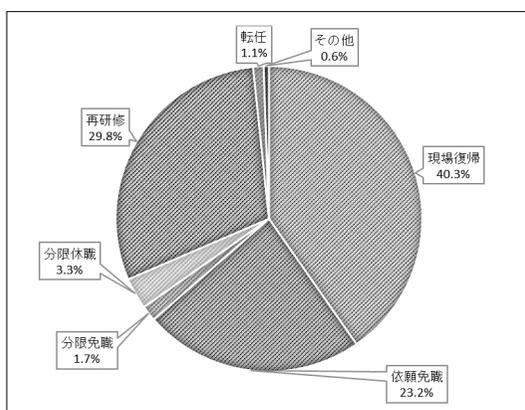


図13 2009年（平成21年）度の指導改善研修後の（認定）措置割合



## 8 結論

2007年（平成19年）以前は、事業に参加する教育委員会が自前の人事管理システムを稼働しながら、指導が不適切な教員の解消に向けて取り組んできた。このシステムの趣旨は、法的根拠を伴う分限制度の的確な運用にある。教育公務員である教員に対して、地方公務員法上の分限事由規定の「適格性の欠如」により、分限免職処分を科して、任命権者が勝訴したという事例は、極めて少ない。

石村（2012c）によれば、分限処分の意義、任命権者の裁量権範囲、「適格性の欠如」の意味、適格性の有無の判断などに対して地裁から最高裁までの判決において判断基準が存在するとして、行政処分取消請求事件（最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決）で判断基準を示したとしてい

る。

「分限制度の意義」、「任命権者の裁量権範囲」、「適格性の欠如の意味」、「適格性の有無の判断」の判断基準を石村（2012c）は以下のように整理している。

### 分限制度の意義について

- ① 分限制度は公務の能率の維持及びその適正な運営の確保が目的であること
- ② その目的のために、地方公務員法（国家公務員法又は人事院規則）が定める事由がある場合、降任、休職、免職の処分権限を任命権者に認めたこと
- ③ 一方、公務員の身分保障の見地から、その処分権限を発動しうる場合を限定したこと

## 任命権者の裁量権について

- ④ 任命権者にある程度の裁量権が認められる要件は、該当事案が分限制度の趣旨・目的に関係していることと、法律の定める処分事由が被処分者の行動、態度、性格、状態等に関する一定の評価を内容として定められていること

## 裁量権の行使を誤った違法となるものについて

- ⑤ 分限制度の目的と関係のない目的や動機に基づいている分限処分、
- ⑥ 処分事由の有無の判断について、恣意的な事実認定や恣意的な事実誤認に基づいている分限処分、
- ⑦ 考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断する分限処分、
- ⑧ 判断が合理性を持つ判断として許容される限度を超えた不当なものであるとき、

## 「その職に必要な適格性を欠く場合」について

- ⑨ 現に、その職務の円滑な遂行に支障があり、今後とも、支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合であり、
- ⑩ その起因となるものは、簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等である、

## 適格性の判断について

- ⑪ 行動、態度の徴表から判断する、
- ⑫ その場合、性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価するが、それら一連の行動、態度は相互に有機的に関連づけてこれを評価する、
- ⑬ さらに経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮し、これら諸般の要素を総合的に検討したうえ、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連において判断する、

## 分限免職処分と分限降任処分における適格性の判断について

- ⑭ 降任の場合は現職についている特定の職の適

格性であるのに対し、免職の場合は、現職に限らず、他の職をも含めてすべての職についての適格性の判断（適格性の内容要素に関する差異の判断）、

- ⑮ その結果においても、免職の場合には公務員としての地位を失うという重大な結果になり、特に厳密、慎重であることを要するが、降任の場合は、単に下位の職に降りるにとどまる可能性も含めた比較的広い裁量的判断が認められる（結果の重大性に関する差異の判断）、

以上の判断基準は、極めて厳格であり、日常の教員の服務監督に当たる学校の管理職である校長や教頭が、日常的に客観的に該当教員の行動、態度の徴表から判断し、「その職に必要な適格性を欠く場合」に係る事実確認は極めて困難である。それ故、校長・教頭による事実確認などに課題があるため、指導が不適切な教員問題の存在が認識されていたのにもかかわらず、いわば現状維持つまり放置の状態が継続してきたといえよう。指導が不適切な教員の存在は1980年以前から態様等の違いはあるものの、筆者の管見ながら判例などからも見受けられる。

指導改善研修義務化の法制化以前、つまり2007年（平成19年）度以前の依願退職者数の増大は、そのまま指導が不適切教員数に当てはまるという解釈は出来ない。むしろ、システムそのものに不備であったと考えている。この点においては、石村（2012b）と同様である。つまり、指導が不適切な教員の定義、研修制度の意義、学校復帰へのプロセスなどにおいて同システムの不備があったと史料される。

法制化以降、学校復帰者がおよそ50%になり、その成果として、学校の教育力が回復し、教育水準が維持され、教育消費者がこの教育サービスを受け取ることができる。それは、法整備やガイドラインにより、各教育委員会の人事管理システムの統一性が図られることにより、その機能が向上したことによる。

「指導が不適切な教員の人事管理システム」は、

分限制度の代替システムとして位置づけられたものであり、従来に比べ、教育委員会は、指導等に問題があると考えられる教員に対し、直ちに分限制度を適用することは上述のように容易ではなく、この代替システムの活用は、多くの第3者が関与し客観性が担保できるという特性があり、そのアプローチが容易となった。それは、システムズ・アプローチの要素分析による認定者数、指導改善研修後の学校復帰者数、依願退職者数などの経年変化が如実に示している。しかしながら、教員の身分保障という観点からすれば、この人事管理システムは、アウトプットからのフィードバック（feedback）を活用し、継続的な改善を持続することが必要となる。

#### 引用文献

- 石村（2012a）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.129-133
- 石村（2012b）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 p.136
- 石村（2012c）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.126-127
- (1) 文部科学省「平成30年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」
- (2) 文部科学省「平成20年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」
- (3) 文部科学省「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」平成20年2月8日
- (4) 文部科学省「臨時教育審議会第一次答申」昭和60年6月
- (5) 文部科学省「中央教育審議会答申」平成10年9月
- (6) 文部科学省「教育職員養成審議会第3次答申」平成11年2月
- (7) 文部科学省「表1-1 指導力不足教員に対する措置等の状況（平成12年度）」
- (8) 文部科学省「国民会議最終報告 教育を変える17の提案」平成12年12月
- (9) 文部科学省「表1-2 指導力不足教員に対する措置等の状況（平成13年度）」

- (10) 文部科学省「表1-3 指導力不足教員に対する措置等の状況（平成14年度）」
- (11) 文部科学省「表1-4 指導力不足教員に対する措置等の状況（平成15年度）」
- (12) 文部科学省「表1-1 指導力不足教員に対する措置等の状況（平成16年度）」
- (13) 文部科学省「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）」平成19年7月31日
- (14) 文部科学省「指導力不足教員に対する措置等の状況（平成17年度）」、文部科学省「指導力不足教員の人事管理の取組等について（平成13年度～平成17年度）」平成18年度
- (15) 文部科学省「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について（平成13年～平成19年度）」平成20年度
- (16) 文部科学省「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について（平成12年度～平成20年度）」平成21年度
- (17) 文部科学省「指導が不適切な教員の認定及び措置等の状況（平成20年度～平成30年度）」
- (18) 文部科学省「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について（平成12年度～平成21年度）」平成22年度
- (19) 文部科学省「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について（平成12年度～平成22年度）」平成23年度
- (20) 文部科学省「表1-2 指導力不足教員に関する人事管理システムの概要」平成17年4月1日現在
- (21) 文部科学省「平成16年度学校基本調査」における公立の小学校・中学校・高等学校・義務教育学校・中等教育学校の本務教員数（839,907）と盲学校・聾学校・養護学校の本務教員数（60,547）の計（900,454）

\* 文部科学省 <https://www.mext.go.jp/>

#### 参考文献

- 公務員関係判例研究会（2008年）「新公務員労働の理論と実務 XIII」三協法規
- 池田 将明（2013年）「システムズアプローチによる問題解決の方法」森北出版
- ディルク・ベッカ、土方 透（2007）「システム理論入門 二クラス・ルーマン講義録」新泉社
- 八尾坂 修（2001年）「我が国における指導力不足教員の判例等からみた様相と対応策の展望」教育制度研究2001巻、pp.291-302

大西 齊（2008年）「指導が不適切な教員と分限・懲戒処分に関連しての法的一考察」憲法論叢15巻、pp.77-100

山田 浩之（2013年）「教員の資質低下という幻想」教育学研究80巻、pp.453-465

鈴木 雅博 遠藤 更菜（2019年）「〈指導力不足教員〉の制度化過程（2）」常盤大学教育学部 教育研究実践報告誌第2巻、pp.5-14

## 参考判例

行政処分取消請求事件（小学校長降任事件）

最高裁昭48.9.14 第2小法廷判決、  
昭和43年（行ツ）第95号

行政処分取消請求控訴事件（小学校長降任事件）

広島高裁昭43.6.4 第3部判決、  
昭和41年（行コ）第10号

分限免職処分取消請求事件（中学校免職事件）

最高裁昭54.7.31 第3小法廷判決、  
昭和47年（行コ）第34号

処分取消請求事件（中学校免職事件）

岡山地裁平21.1.27判決、  
平成19年（行ウ）第13号

分限免職処分取消請求事件（小学校免職事件）

京都地裁平20.2.28 第3民事部判決、  
平成17年（行ウ）第12号

分限免職処分取消請求控訴事件（小学校免職事件）

大阪高裁平21.6.4 第10民事部判決、  
平成20年（行コ）第62号

分限免職処分取消請求事件（中学校免職事件）

東京地裁平21.6.11判決、  
平成18年（行ウ）第478号