

研究論文

「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

中島 秀明* ・ 川上 泰彦**

Establishment of Personnel Management Systems for Teachers Lacking in Teaching Ability in Saga Prefecture

Hideaki NAKASHIMA* and Yasuhiko KAWAKAMI**

【要約】

佐賀県では、1990年代後半から進められた国の政策動向に呼応する形で、いわゆる「指導力不足教員」の人事管理システムを2000年度から構築し、運用している。システムは2002年頃と2008年頃を境に、大きく三段階で整備されてきており、指導力不足を認定するための手続き（校長による把握と、市町教委・県教委への報告、判定委員会による審査）のほか、研修制度（「指導が不適切である教員」に対する指導改善研修と、「指導に課題がある教員」等に対する支援研修）が整備されている。今後はさらなる検証を通じて、支援策だけでなく予防的な対応についても充実が求められる。

【キーワード】

指導改善研修, 指導力不足教員, 支援研修, 人事管理

はじめに

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ことは言うまでもない。したがって、教員として適格な人材を確保することは重要な課題である。具体的には、採用段階において適格者を選抜することはもちろんのこと、適切な処遇・配置を行ったり、キャリアプランに応じた研修等を提供したりすることで、採用した教員の適格性を維持することも人事権者の重要な使命である。

こうした教員の適格性確保を論じる上で、避けて通れないのが「不適格者」への対応である。とはいうものの、教員について不適格者への対応が政策課題となったのは最近のことと言ってよい。戦後の教員研修政策の変遷については「1940年代後半から50年代は再教育と伝達講習に明け暮れ、60年代に入って恒久的事業を開始、70年代には養

成・採用・研修の統合的把握の必要が強調され、80年代は現職教育の体系化、90年代は現職研修の義務化が行われ、00年代に至って教員評価及び不適格者の排除と結びつくようになった」(市川2012)と概観されるように、戦後の学校教育では(特定・少数向けの)不適格者対応よりも(不特定・多数向けの)全体的な適格性確保に向けた制度整備と普及が優先されてきた。こうした中で、1980年代中盤以降になってようやく教員の質を改革課題とする世論が形成されるようになり、これに呼応するような形で(その是非はともかくとして)不適格者対応が政策課題化されていった(脇2008)と整理することができる。

従来の「問題教師」や「不適格教師」から、近年の「指導力不足教員」に至るまで、適格性を欠く可能性のある教員の人事管理については、国レベルでの議論をもとに、その是非やシステムの適

*佐賀県教育委員会

**佐賀大学文化教育学部

法性を問うような論考が見られてきた（たとえば石村2012）。一方、現場レベルでは指導力が不足して学級経営や生徒指導が機能しないケースや授業が恒常的に遅れ、児童・生徒から「つまらない」と苦情の出るようなケースについて、短期間で他校に転任させる「たらい回し」が行われてきたことも指摘されており（鈴木2012）、慎重なシステム構築が求められながらも、既にある問題状況を放置もできないという難しい状況があったということが指摘できよう。

この難しい状況の最前線にあたるのが、人事権者たる都道府県教委である。指導力不足教員への人事管理システムは、後述するように国レベルでの政策化を通じて一定程度の規格化を行っているが、それぞれの県でどのような人事管理システムが、どのような経緯で構築されてきたのかについては、研究の蓄積がほとんどない。特に指導力不足教員をどう判定し、それに対してどのような支援システムを構築しているのかについては、わずかな先行研究しか見当たらない（鈴木2006など）というのが現状である。

そこで本稿では、佐賀県教育委員会において「指導力不足教員」の人事管理システムがどのような経緯をもって構築され、現在どのように運用されているのかを整理する。以下ではまず、国レベルでの政策動向を整理し、次に佐賀県教委がこの政策動向に呼応して、どのような「指導力不足教員」対応の人事管理システムを構築したのか、また現状どのように運用されているのかについて整理する。最後に、佐賀県の事例から得られる知見と今後の研究可能性について指摘を試みる。

1. 国の動き

いわゆる「指導力不足教員」への対応については、1990年代後半から継続的に政策課題として意識されてきた。以下に挙げる一連の政策文書においても、そうした関心の流れを読み取ることができる。

1996（平成8）年7月の中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」の中では、教員の資質能力向上を「あらゆる教育の問題は教

師の問題に帰着すると言われるように、子供たちに直接接し、指導に当たる教員に、優れた人材を確保することの重要性は、これまでも繰り返し唱えられてきたところであるが、子供たちに「生きる力」をはぐくむことを基本とするこれからの学校教育の実現を展望するとき、教員の資質・能力の向上を図っていくことが、その実現に欠かせない」と指摘した。

この答申を受けた形で、1998（平成10）年9月中教審の「今後の地方教育行政の在り方について」の答申の中では、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。」という内容が提言された。

さらにその後、1999（平成11）年12月の教育職員養成審議会答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について」の中では、新規採用者の条件附採用期間経過後の分限制度の的確な運用を求め、教員としての適格性を欠くと認められるに至った者については、教育委員会において、継続的に観察、指導を実施し、適切に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の的確な運用に努めることとされた。

加えて2000（平成12）年12月には首相の私的諮問機関であった教育改革国民会議の報告「教育を変える17の提案」においては、いわゆる指導力不足の教員に対して、他職種への配置換えを命ずることを可能とする途を挙げた上で、免職などの措置を講ずるという同趣旨の提案がなされたが、一方で、優秀な教員には金銭的な処遇、人事上の措

置や表彰などにより努力に報いることが提案された。

このような一連の指摘を受けて、2000年代前半からは指導力不足教員への対応を視野に入れた諸政策が実際に検討・導入されるようになってきた。2001（平成13）年1月に文部科学省は、上記の答申等を踏まえて「21世紀教育新生プラン～レインボープラン～＜7つの重点戦略＞」を策定し、その一つに「教える『プロ』としての教師を育成します」を掲げ、次の3つの具体策を挙げている。具体的には「①優秀な教員に対する表彰制度と特別昇給の実施」「②指導が不適切な教員への厳格な対応（教壇に立たせない）」「③教員の社会体験研修の拡充（民間企業等で社会性を磨く）」である。

また、2000（平成12）年度から文科省は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ていたが、翌2001（平成13）年度からは、その調査研究委嘱を「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」と改称し、委嘱先を全都道府県及び政令指定都市に広げた。この働きかけにより、各都道府県では、指導力不足教員に関する人事管理を制度化する動きが一挙に進められることになった。

さらに2001（平成13）年2月には地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正され、「児童生徒に対する指導が不適切であること」および「研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童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」という両要件に該当する県費負担教職員について、教壇に立たせないための方策が明記されるようになった（第47条の2）。すなわち指導力不足とされた県費負担教職員については、元々の勤務校で有していた市町村職員としての職を免じた上で、新たに教員以外の都道府県職員として採用することが出来るようになったのである。

そして2005（平成17）年10月の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、安心し、信頼して子どもを託すことのできる学校を実現す

るためには、指導が不適切である教員に対して毅然と対処することが重要であるとの提言がなされ、さらなる政策化を後押しした。

2006（平成18）年12月には教育基本法が改正され、第9条には教員について、「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。」と規定した。この改正を受け、2007（平成19）年3月に出された中教審答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要なとされる教育制度の改正について」では、指導が不適切な教員の人事管理の厳格化として、「指導が不適切な教員」の判定基準等に関する全国的なガイドラインの策定の検討や人事管理システムの迅速な対応を図ることなど、政策の具体化に向けた提言が行われている。

こうした中、2007（平成19）年7月31日付けの「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ついて（通知）」においては、それまでの「適格性を欠く」や「指導力不足」といった表現に代わり「指導が不適切である」教員について、「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出来ない場合（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）」といった例示により、具体的な定義が行われるに至った。

そして2008（平成20）年4月からは教育公務員特例法が改正・施行され、任命権者に指導が不適切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指導改善研修を実施することを義務づけた（第25条の2）。この指導改善研修の期間は1年を超えてはならず、2年を超えない範囲で延長できることと規定されている。そして指導改善研

修の終了後においても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られる場合は、免職その他必要な措置を行うことが明確となった。また2008（平成20）年2月には「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」が策定された。これにより、各教育委員会において改正法の趣旨に則った人事管理システムが整備され、全国的な教育水準が確保されることが期待されることとなった。

以上のような経緯で、国レベルでは「指導力不足教員」に関する法制度の整備が進められてゆくことになった。とはいえ、実際に公立学校においてこれをどう運用するかは、人事権者たる都道府県教委（および小中学校教員については服務監督権者たる市町村教委）の制度運用に左右される。そこで次では、法制度整備をと並行して佐賀県内で進められた取組について整理する。

2. 佐賀県での取組

先に示したような経緯をもって、国レベルでは「指導力不足教員」に関連する法整備と制度化が進められてきた。これに対して本節では、佐賀県ではこれまでどのような取組が行われ、現在の状況がどのようなものなのかについて、整理を行う。そして、一連の取組によって得られた成果と残された課題がどのようなものかについても、指摘を試みる。

(1) 取組の変遷

① 平成15年度以前

かつて、指導力に問題があると思われる教員に対しては、佐賀県においても人事異動や校内での対応が取られてきた。しかしこれは、抜本的な対処とはなっていない。

これに対して、佐賀県では2000（平成12）年度から、県独自で指導力不足教員の対応のシステムを作り実施してきた。このシステムでは、指導力不足教員を「病気・障害等以外の理由で、明らかに児童・生徒を適切に指導できない教員」と定義し、授業など子どもの教育活動上、または学校運営上支障をもたらしている場合を対象としていた。

システムの大まかな流れとしては、まず学校は指導力不足と思われる教員がいる場合、このことを県教委へ報告する。これを受け、県教委では教育長をトップとする人事担当事務局員からなる（外部委員の入らない）判定会を開き、指導力不足教員として認定されるかどうかを判断し、勤務校で校長等により指導・観察を行うのか、教育センターで研修させるのかについて検討する。そして、学校での指導・観察、教育センターでの研修を終えた教員については、判定会でその後の適切な処遇を決定することとしていた。

教育センターでの研修は、著しい指導力不足ではあるものの、研修による改善が見込まれると判定された場合について、1年間の指導力強化研修を行うというものであった。県単独予算で専任の指導教員を置き、教育センター所長及び副所長と所員の協力の下、個々人の状況に応じ、学校復帰に向けて綿密な研修計画を作成し、研修日誌を付けさせ、内省を促すというものであった。この研修が終了した時点で改めて判定会が行われ、改善が見られないとの結論が得られた場合は自主退職を勧めたり分限免職とする場合もある、としていた。いずれにしても指導力が不足している場合、本人がどのような力が足りないのかの認識が改善には必要なので、その点を十分理解させることが研修の前提であった。

② 平成15年度から平成19年度まで

上記のようなシステムを構築して運用を開始する一方で、佐賀県は国の調査研究委嘱を受け、2001（平成13）年12月に「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究会議」を設置した。7回の会議を開催したのち、2003（平成15）年3月には「教員の人事管理の在り方について」の研究報告をまとめ、制度の改善に向けた準備を進めた。また、2001（平成13）年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正により、「県費負担教職員を免職し、引き続いて当該都道府県の常時勤務を要する職」に採用する際の事実の確認の方法及び手続きに関して必要な事項は教育委員会規則で定めるものとされた（第47条の2）ことを受け、

翌2002（平成14）年1月11日には「指導が不適切な教員を判断するための手続き等に関する規則」を施行した。

この法改正は、条文通りの意義、すなわち指導力不足とされた県費負担教職員の市町村職員としての職を免じ、教員以外の都道府県職員として新たに採用することが出来るようになったという面でも重要であるが、それ以上に指導力不足教員の人事管理をシステム化する上で大きな役割を果たすことになった。というのも、この法改正を受けて、教育委員会規則には、法のいう「児童又は生徒に対する指導が不適切」な状況がより具体的に規定されたほか、その「指導が不適切な教員」を判定するために判定委員会を設けることが明記されたこと、さらには判定の手続きについて、必要に応じ市町村教育委員会や校長等から報告を求めることや、必要に応じ教員に意見陳述の機会を与えることが規定されたからである。加えて、指導が不適切である原因が、精神性疾患等の病気に起因する恐れがある場合については、医師の意見を聞くことにしたほか、プライバシーの保護に配慮することや不服申し立てを行うことができることなどについても、教育委員会規則に細かく明示された。地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正は、これらの規定を県レベルで整備するきっかけとなり、その後の人事管理のシステム化に大きな役割を果たしたのである。

また、上記の調査研究会議報告を受け、2003（平成15）年7月18日には、「指導力不足教員の人事管理に関する要綱」「指導力不足教員と思われる教員の把握の方法等に関する要綱」「指導力不足教員指導力強化研修に関する要綱」をそれぞれ施行して指導力不足教員への対応を明文化するとともに、あわせて「指導力不足教員判定委員会設置要綱」も施行し、諮問機関としての外部委員を入れた判定委員会を設置した。

このようにして、佐賀県における指導力不足教員の人事管理については、平成12年頃から具体的なシステム構築とその運用が重ねられてきたが、平成14年頃からは国の法改正の流れと呼応するような形で、システムの詳細を明文化したり、法制

度的な裏付けを与えたりするような整備が進められることとなった。

③ 平成20年度以降

続いて、2008（平成20）年4月から施行された教育公務員特例法の改正を受け、佐賀県でも「指導が不適切な教員の認定等の手続きに関する規則」を同年4月25日に施行し、各要綱も見直しを行った。

また、2011（平成23）年4月からは、新たに「指導に課題がある教員の支援研修に関する要綱」を策定し、これまで研修による支援や人事管理の対象としてきた、いわゆる「指導が不適切である教員」との判断までには至らない教員を「指導に課題がある教員」と新たに定義し、指導力改善に向けた「支援研修」を実施している。

この支援は、当該教員の所属する学校において、校務分掌等について可能な範囲で配慮し、校長が教頭や主幹教諭等とも連携しながら支援を行うものである。またこの研修の実施に際しては、所属校の負担が過重になったり、日常の教育活動に支障が生じたりしないよう、県教委、市町教委、教育事務所及び教育センターが積極的に研修の実施等を支援することとしている。これに加えて、円滑な支援研修が出来るよう非常勤講師の配置も行われている。なお、この支援研修の期間は原則1年で、勤務校において当該職員を交えて校長の作成した研修計画に従って行うものとしている。

(2) 「指導不適切教員」に関する人事管理の現状

① 「指導不適切教員」の定義

佐賀県では、「指導不適切教員の人事管理に関する要綱」の中で指導不適切教員を「病気以外の理由で、知識、技能、指導方法その他教員として求められる資質及び能力に課題があり、日常的に児童等への指導を行わせることが適当でないため、特に人事上の措置を要すると県教委が認定した教員」と定義している。

この定義において「病気以外の理由で」という記載があるのは、病気が原因の者については、健康診断審査会における審査を経て、休職等へつな

がるシステムが別途運用されているからである。また、ここで言う「教員として求められる資質及び能力に課題がある場合」については、「ア：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出来ない場合、イ：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、ウ：児童生徒の心を理解する能力又は意欲に欠け、学級経営、生徒指導等を適切に行うことができない場合」と定義している。

②「指導不適切教員」の認定プロセス

「指導不適切教員」の認定に当たっては、まず校長による把握が行われ、次いでその実態把握が市町教委・県教委に報告されたのち、判定委員会による検討というプロセスをたどる。以下、その概略を説明する。

〔1：校長による把握〕

校長は、「指導不適切教員」に該当しそうな教員について実態の把握を進めることになるが、その際は、授業や生徒指導等の学校教育活動全般にわたり、総合的に判断することが求められる。具体的には、校長自ら観察を行うほか、他の教職員や児童生徒、さらには保護者等からの情報をもとに、当該教員の指導の不適切さを示す日常の行動等を正確に把握することが求められる。このようにして具体的な事実を蓄積して、学校内外からの情報も参考としながら、総合的な判断に結びつけてゆくのである。

そして事実の具体的な把握については、学校における授業や研修の状況、他職員や児童生徒との関わり、さらに、他校職員の声、地域における保護者や児童生徒の声等、多様な面から行うこととされている。またその際に留意すべきこととして、「ア：日頃から勤務状況をきめ細かく把握し、適切な指導助言を行うこと。」「イ：客観的な情報を収集し、事実確認を行うこと。」「ウ：当該教員について確認した事実や行為、その問題点の分析、それに基づく校長による指導・助言やその結果等についても詳細に記録すること。」「エ：必要に応じ、当該教員からも事情を聞き、その内容を記録

すること。」「オ：精神的な疾患が疑われる場合には、家族などの協力を得ながらメンタルヘルスの相談等の利用を勧め、また、受診指導を行うこと。」といった各点が示されている。

〔2：実態把握の報告〕

上記のようなプロセスを経て、所属校の教員が「指導不適切教員」に該当すると思われる場合、校長は報告書その他の資料を取りまとめて教育委員会に報告することになる。この報告先は、市町立小・中学校については学校の設置管理者かつ教員の服務監督権者である各市町教委へ、また県立学校については、学校の設置管理者かつ人事権者である県教委に直接提出することになる。

ただし、このあと市町教委は、提出された報告書等をもとに、校長と連携を図りながら内容を十分に精査し、事実確認を行った上で、最終的な人事権者である県教委に（教育事務所を経由して）報告書等を提出することになる。

これらを受け取った県教委は、提出された報告書等をもとに、改めて校長及び市町教委と連携を図りながら、内容を十分に精査し、さらに自ら調査等を通じた情報収集を行い、「指導不適切教員」に該当すると思われる教員について、判定委員会に諮問することになる。

〔3：指導不適切教員の判定〕

県教委からの諮問を受けた後は、弁護士、精神科医、学識経験者、教育センター所長、教育事務所長、市町教委教育長、県立学校長、市町立学校長、保護者を構成員とする「指導不適切教員判定委員会」が、「指導不適切教員」に該当すると思われる教員等について、指導不適切教員か否か等について審査し、判定するという流れになる。

委員会では、県教委が提出した報告書等をもとに、指導不適切教員の定義に照らしながら専門的かつ多角的な見地から審査を行い、指導不適切教員に該当するかどうかを判定する。また、指導不適切教員と判定した場合、どのような人事上の措置が適切であるかについても、あわせて判断する。

なお、認定に当たって必要と認める場合について、県教委は当該教員に意見を述べる機会を与えている。また、判定委員会においても当該教員の

意見を聞くことができるほか、地方公務員法に基づき認定に関する不服申し立てを行う機会も保証されている。

上記のような判定委員会は、原則として年2回開催するとしている。1回目は指導改善研修の状況について中間判定を行うものであり、2回目は指導改善研修の最終判定と人事上の措置を判定するものである。

そして、判定委員会の答申を受けた県教委は別途判定会議を開催し、人事上の措置を決定することになる。ここで検討されるのは、指導不適切教員と認定されたケースについては、当該教員を指導改善研修、教員以外の職への転任、分限免職のいずれとするか、である。また、指導不適切教員とは認定しないケースについては、完全に対象外とする（何の支援も行わない）か、先に挙げた「指導に課題がある教員」として支援研修を実施するか、が検討される。また、精神疾患等の病気が疑われるケースについては、受診指導や受診命令を行い、医者の診断を受けさせることとしている。

③「指導不適切教員」の状況

これまで認定されてきた「指導不適切教員」の概況は下記の通りである。認定者数が年を追って減少している様子が見て取れる。

- ・平成12年度：
認定者19人，うち10人が次年度復帰
- ・平成13年度：
認定者15人，うち8人が次年度復帰
- ・平成14年度：
認定者13人，うち4人が次年度復帰
- ・平成15年度：
認定者16人，うち1人が次年度復帰
- ・平成16年度：
認定者16人，うち3人が次年度復帰
- ・平成17年度：
認定者9人，うち2人が次年度復帰
- ・平成18年度：
認定者7人，うち次年度復帰者なし
- ・平成19年度：

- 認定者5人，うち1人が次年度復帰
- ・平成20年度：
認定者3人，うち1人が次年度復帰
- ・平成21年度：
認定者3人，うち1人が次年度復帰者
- ・平成22年度：
認定者2人，うち次年度復帰者なし
- ・平成23年度：
認定者1人，うち1人が次年度復帰
- ・平成24年度：
認定者1人，うち1人が次年度復帰
- ・平成25・26年度：認定者なし

上記のように指導不適切教員と認定された教員の指導強化研修は、教育センターでは指導教員が、学校では管理職が中心となり、指導力不足教員に応じた研修計画に沿って実施され、研修期間は原則1年である。具体的な研修内容としては、一般研修（一般社会人としての姿勢、教員としての姿勢、児童生徒保護者との関係等）、教科研修（専門教科の知識・技能や指導方法の強化等）、カウンセリング（スクールアドバイザー・相談室の活用等）を定めている。

これに加えて、指導が不適切との判断までには至らない教員（いわゆる「指導に課題がある教員」）や指導不適切教員の認定が解除された教員を対象に「支援研修」を実施している。

3. まとめ

教育公務員の研修については、もともと教育公務員特例法第21条に「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。」と定められている。「指導不適切教員」については、何らかの理由でその努力をしてこなかった状況が背景にあるものと推察される。また近年になって、社会の状況・子どもの状況・学校教育における新しい知識・概念や技術の導入が急速になっていることで、そうした「指導不適切」な状況や、教員の知識・技術のミスマッチがより出現しやすくなっていることも指摘できるだろう。したがってこの研修の成否は、ひとえに本人自らが教員としての力量不足であると認識する

かにかかっている。

上記の状況から考えても、指導不適切教員の人事管理システムにおいては、いかに研修を計画的にしっかり行うのが課題となる。先に挙げたように、これまで多くの教員が指導不適切教員と認定されたものの、その後現場復帰を果たしてきたケースも決して少なくはない。こう考えたときに、佐賀県における指導不適切教員の人事管理システムは、その目的を一定程度達成してきていると評価できるだろう。

一方、これまでも県教委や地教委は、様々な形で研修の機会を設けてきた。にもかかわらず、指導不適切と認定せざるを得ない状態となる教員がいることは、まだ研修や力量向上の方法に改善すべき余地があることを示している。今後は、できるだけ早い段階で学校現場でのOJTを徹底させてゆく必要があると考えている。学校現場段階でのOJTが充実すれば、指導に課題がある教員や、さらにそうなるリスクのある教員に対しても早期に指導の改善を図ることができ、教員としての資質能力を一層高めることにつながると考えられる。こうした工夫を積み重ね、先に挙げた支援研修の仕組みを機能させることで、指導不適切教員と認定せざるを得ないほど状況が重症化する前に手を打つことができると考えられ、その必要性は高いものと考えられる。今後この制度を有効に利用することにより、すべての児童生徒の教育がスムーズにいくようにしていかなければならない。

おわりに

以上のように、教員の適格性確保に向けた指導力不足教員対応のシステムは、1990年代中盤から国レベルで政策提言が続き、2000年代に入って制度化が進められるようになった。佐賀県でも同時期にシステム構築に向けた取組が進められ、指導力不足教員を判定するための委員会等が整備されたほか、指導改善に向けた研修についても整備が進められていた。

この中で特筆すべきは、2001年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正が持つインパクトであった。指導力不足と判定された教員につ

いて新たな処遇（教員以外の都道府県職員として新たに採用する）が示されただけでなく、この法によって指導力不足の定義の明確化が促されたほか、きめ細かな対応（精神疾患等に起因するケースの対応や、プライバシーの保護、異議申し立ての手続き等についての規定）が進められていた。

このようにして順次整備・構築されてきた佐賀県における指導力不足教員対応のシステムについては、「支援研修」にみられるような予防的対応やフォローアップが準備されている点で、システムそのものへの批判論にみられるような「排除の論理」には必ずしも当てはまらない「支援」の側面があることも指摘できた。またその認定プロセスについても、事実の把握と確認、事実に基づいた判定といった手順が十分に用意されており、慎重に運用されている様子が指摘できた。

とはいうものの、上記の「支援」の側面についても、また指導力不足認定に関する慎重さについても、県のシステムを定義づける規定や要綱から直接導かれる性質のものではなく、それらをどのように運用しているかによって導かれる性質のものであることは否定できない。もともと学校教育における「指導」自体が教員と児童・生徒の相互作用で構成されているため、何らかの絶対的な基準をもって教員の「指導力」を測定することは難しい。偶然「相性の悪い」児童・生徒にあたったことで教師が指導力を十分に発揮できないケースもあれば、教師の指導力は十分でないにもかかわらず「相性の良い」児童・生徒にあたったことで問題が露見しないケースも考えられる。こうした不確実性を前にして、なおシステムを厳密に運用しすぎれば、不適格者の乱発や排除の乱用によって教員の活動を萎縮させることが考えられる一方、逆に不適格者を見出さない（見過ごす）ようなシステムの運用が行われれば、教育の質が低下することも考えられる。したがって今後システムが適正に運用されてゆくためには、明文化された規則のもとでシステムがどう設計されているかに加え、そのシステムが緊張感を持ったバランスのもとで運用されている必要がある。そのためにも、外部からのチェックや当事者による異議申し立てが実

質化していることが求められるのである。

特に佐賀県では、今後ベテラン教員の大量退職と、それに伴う若手教員の大量採用が見込まれている。排除に偏らず、かつ各種課題やリスクには迅速に対応できるような、人事管理システムの運用が求められているのである。

〈参考・引用文献〉

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』

市川昭午（2012）「教員研修政策の変遷（教員の資質・能力の向上と教職研修・第12回）」『教職研修』2012年10月号

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」京都大学教育行財政学研究室『教育行財政論争』第11号

鈴木義昭（2006）『教員改革—「問題教員」と呼ばれる彼らと過ごした三年間』東洋出版

鈴木義昭（2012）「インタビュー 『指導力不足教員』に責任を持つのは校長だ！」『教職研修』2012年10月号