

〈指導力不足教員〉の制度化過程(2)

—中央と地方のあいだ—

鈴木 雅博 遠藤 更菜

要旨：本稿は、〈指導力不足教員〉の制度化過程を中央・地方間、そして地方教育委員会間の関係のなかで捉えることを目的とする。地教委は文科省通知に強く規定されながらも、それを超えて、〈指導力不足教員〉を拡張的に定義づけてきた。国はガイドライン策定を介してこれを追認し、自らも「課題がある教員」という新たなカテゴリーによって〈指導力不足教員〉の対象を拡大したが、地教委がこれに倣うことで〈指導力不足教員〉は段階的に拡大されていった。この拡大・普及は国や「先進」地教委をモデルとした一元的な伝播ではなく、多元的な参照関係によるものであった。しかしこうした広がりには地教行法や教特法という法律の規定を超えて、文科省や地教委による行政施策によってなし崩し的に達成されており、〈指導力不足教員〉の恣意的認定、ひいては教員の身分保障の基礎を掘り崩すものであり問題がある。

キーワード：指導力不足教員，指導不適切教員，指導改善研修，指導に課題がある教員

1. はじめに

本稿は、〈指導力不足教員〉の制度化過程を中央・地方間、そして地方教育委員会間の関係のなかで捉えることを目的とする。ここでは、教員としての資質・能力に欠ける者の総称として〈指導力不足教員〉を用いることとする。

〈指導力不足教員〉の国政レベルでの制度化過程については、鈴木・遠藤(2019)において、〈指導力不足教員〉を名指す表現が「不適格」から「不適切」へと変更された点に着目した検討を加えている。1998年中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(以下、98年答申)における「不適格」との表記は地方公務員法第28条の分限規定に沿ったものであったが、2001年の地方教育行政の組織および運営に関する法律(以下、地教行法)の改正時にはそれが「不適切」へと置き換えられた。これは「公務員としての問題」(＝不適格)と「教職としての問題」(＝不適切)の切り分けを意味するが、2007年の教育公務員特例法(以下、教特法)改正では、両者は連結され、前者は後者に至る時限的・過渡的な状態として再定位されることになる。

以上は、改正地教行法によって地教委の手に委ねられた〈指導力不足教員〉への対応施策が、教特法改正によって国の手に取り戻された過程として見る事ができる。〈指導力不足教員〉をめぐる中央・地方関係について、脇(2008)は1997年の東京都による制度化が文部省に示唆を与え、同省による研究調査委嘱が他教委における制度化を推進したとし、都教委という先行事例が国による制度化を後援し、それが地教委に参照されることで制度普及に貢献したと主張する。ただし、国民教育文化総合研究所(2006)が検討したように地教委ごとに制度設計に差異があり、普及の有り様は一元的なものとは言い難い。これらのことは、〈指導力不足教員〉の制度化については、中央・地方間関係ならびに地教委間関

係を踏まえた検討が必要であることを示唆しており、本稿はこれに取り組むものである。

2. 〈指導力不足教員〉の定義づけに関する地教委間比較

2.1. 「指導不適切教員」の定義づけ

検討をはじめるとにあたって、国レベルでの〈指導力不足教員〉の定義を確認しておきたい。2001年の改正地教行法では、「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」が定義として示され、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」（以下、通知）では、「不適切」の具体的な例として以下の3項目が例示された。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の3項目（以下、通知3項目）がそれである。地教行法の条文と通知を基準として、各地教委の〈指導力不足教員〉（＝指導不適切教員）に関する定義づけを整理すると、以下の7つに分類することができる。①条文準拠型：地教行法条文に準拠するが、通知3項目は参照しない。②通知準拠型：通知3項目のすべて（もしくはいずれか）に準拠。③分限混合型：「不資格」、「疾病」という分限用件を含むが、通知3項目への参照はない²。④条文拡張型：条文に加え、拡張された内容を含む。⑤通知拡張型：通知3項目に加え、拡張された内容を含む。⑥分限混合・条文拡張型：③と④の混合。⑦分限混合・通知拡張型：③と⑤の混合。

表1 「指導不適切教員」と「指導に課題がある教員」に関する定義等

指導不適切教員（2005年）										指導に課題がある教員*7	
定義	地教行法条文*1	通知*2			分限／疾病・不適格*3	拡張内容			分類	08年	14年
		知識技術	指導方法	生徒指導・学級経営		社会性*4	使命感等*5	資質能力*6			
98年中教審答申 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。					○						
地教行法 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。	◎										
文部科学省通知 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	◎	◎	◎	◎	×						

〈指導力不足教員〉の制度化過程（２）—中央と地方のあいだ—

	ろうとしない等)																			
ガイドライン	「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の対象とはならない者をいう。	◎	◎	◎										○						
北海道	病気・障害以外の理由により、児童生徒との人間関係を築くことができないなど児童生徒を適切に指導することができないため、当該教員が担当すべき授業を他の教員が分担して行うなどの状況にある者のうち、継続して特別な指導・研修を要すると認定された者	◎																		通知 準拠 型
青森県	教員に求められる資質能力に課題があり、児童生徒を適切に指導できないため教育活動に支障をきたし、児童生徒に対しての責任を果たせないことから、研修を講じる必要のある教員。ただし、疾病を理由とする場合を除く。	◎																		条 文 拡 張 型
岩手県	専門性や社会性に問題を有しており、児童生徒を適切に指導できないなど、教員としての責務を果たしていない者	◎	△	△	△															通 知 拡 張 型
宮城県	疾病以外の理由により、教員に求められる資質能力に課題があるため、次の各号のいずれかに該当し、児童又は生徒が安心して学校生活を送ることができる学校環境を損なっている教員 1. 教員としての使命と職務への自覚が不足し、日常的な職務の遂行に支障をきたしていること 2. 児童又は生徒の心を理解する能力や意欲に欠け、学級経営、生徒指導等を適切に行うことができないこと 3. 教員としての力量を高めようとする意欲がなく、向上心を持って教養を磨こうとはしないこと 4. 教科・領域等に関する専門的な知識、技術等が不足したり、指導方法が不適切であるため、学習指導等を適切に行うことができないこと 5. 保護者、地域社会及び関係諸機関と信頼関係を築くことができず、教育活動に必要な連携・協同を行うことができないこと 6. 他の教職員と協調して学校運営に参加しようとする態度が見られない又は校務処理を適切に行うことができないこと	◎	◎	◎	◎	×	○	○	○	○	○	○	○							通 知 拡 張 型
秋田県	学習指導や生徒指導、学級経営において、指導を適切に行うことができず、児童生徒の教育への責任を果たせない教員で、研修等人事管理上の措置を要すると認められた者	◎	○	○	◎															通 知 準 拠 型
山形県	教員に求められる指導力に問題があることにより、児童又は生徒を適切に指導できない教員（問題の原因が精神性疾患等に起因する者を除く）	◎																		条 文 準 拠 型
福島県	指導が不適切である教員、教員としての資質に問題がある教員、精神障害等により指導力を発揮できない教員	◎																		分 限 合 条 文 拡 張 型
茨城県	学習指導上、生徒指導上又は学級（ホームルーム）経営上において問題があり、児童生徒に対する指導を適切に行うことができないことから、研修等特別な措置を必要とする教員	◎	○	○	◎															通 知 準 拠 型
栃木県	指導不適切教員とは、精神疾患以外の理由により、児童又は生徒に対する学習指導、生徒指導、学級経営等を適切に行うことができない教員	◎	○	○	◎	×														通 知 準 拠 型
群馬県	病気以外の理由で、児童生徒の指導において教員としての指導力等に課題を有するため正常な教育活動が行えず、学校の教育活動に支障をきたしており、人事上の措置が必要とされる教員																			条 文 準 拠 型
埼玉県	病気等以外の理由で児童又は生徒を適切に指導できないため、授業その他の教育活動に当たらせることなく研修に専念させる措置を講ずる必要のある教員	◎																		条 文 準 拠 型
千葉県	特別に指導力の向上を要する教員とは、疾病等以外の理由で、児童生徒を適切に指導できないため、研修等の措置を講じて、特に指導力の向上を図る必要があると決定された教員	◎																		条 文 準 拠 型
東京都	精神疾患その他の疾病以外の理由により、次の各号のいずれかに該当する者で、人事上の措置を要すると決定された教員 1. 教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、児童等に対する学習指導を適切に行うことができない者 2. 指導方法が不適切であるため、児童等に対する学習指導を適切に行うことができない者 3. 児童等の心を理解する能力又は意欲に欠け、学級経営又は生徒指導を適切に行うことができない者 上記1.～3.に掲げる者のほか、教員としての資質に問題があり、学習指導、学級経営、生活指導等を適切に行うことができない者	◎	◎	◎	◎	×														通 知 拡 張 型
神奈川県	授業が成り立たたない、児童・生徒指導が適切に行えないなど指導力が不足している教員及び教員としての資質に問題のある教員	◎	○	○	◎															通 知 拡 張 型

〈指導力不足教員〉の制度化過程（２）—中央と地方のあいだ—

川 県																		型		
新 潟 県	次のいずれかに該当する者として、教育長が認定した者をいう。 1. <u>教科の専門知識が不足していたり、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者</u> 2. <u>児童又は生徒の心を理解する能力や意欲に欠け、生徒指導を適切に行うことができない者</u> 3. <u>児童又は生徒、保護者及び同僚等との間に適切な人間関係を築くことができないため、学級経営や校務分掌事務などを適切に行うことができない者</u>	◎	◎	◎	◎			○	○									通知 拡張 型	A	A
富 山 県	<u>専門性、社会性等にかかわって指導力に多くの課題を有し、児童又は生徒の教育への責任を果たすことができない教員</u>		△	△	△				△	△								通知 拡張 型		
石 川 県	地教行法第47条の2の規定に基づき、「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」のいずれにも該当する教員	◎																条 文 準 拠 型	A	C
福 井 県	<u>学習指導、生徒指導、学級経営等</u> にかかる指導力等に課題を持ち、教育公務員としての責務を十分に果たせないため、人事上の特別な措置を必要とする教員			○	○	◎												通 知 準 拠 型		D
山 梨 県	授業が成立しないなど指導力が不足している者、 <u>他との人間関係が</u> つくれなかったり、 <u>教員としての意欲や使命感に欠けたりする</u> など、 <u>教員としての資質能力</u> に問題のある教員		△	△	△				△	△	○	○						通 知 準 拠 型		
長 野 県	<u>学習指導、生徒指導、学級経営</u> など教員としての専門性に問題があり、また、 <u>児童生徒、同僚、保護者、地域住民等と信頼関係が</u> 築けないため、 <u>教育活動に支障をきたし、児童・生徒に対する教育の責任が</u> 果たせない教員			○	○	◎			○	○								通 知 準 拠 型		
岐 阜 県	指導力が不足している等の理由により、児童及び生徒の指導並びに <u>保護者等への対応が適切に行えない等、教員としての職務を円滑に</u> 遂行できないため、特に人事上の措置を要する教員。ただし、 <u>心身の故障</u> により職務を円滑に遂行できない者は除く。	◎						×	○									条 文 準 拠 型	A	A
静 岡 県	<u>病気・障害</u> 以外の理由で、児童生徒の指導に際し著しく適切さを欠き、 <u>継続的な職務の遂行に支障をきたすため、人事上特別な措置が</u> 必要と決定された教員	◎								×								条 文 準 拠 型	D	D
愛 知 県	<u>傷病</u> 以外の理由で、指導力不足等により児童生徒を適切に指導できないため、人事上の措置を必要とする者	◎								×								条 文 準 拠 型		A
三 重 県	<u>学習指導・生徒指導・学級経営</u> にかかる指導力に課題を持つ者、 <u>教育公務員としての資質</u> に課題を持つ者、児童生徒に対する教育への期待にこたえられないため支援その他の措置を必要とする教員			○	○	◎						○						通 知 準 拠 型		D
滋 賀 県	<u>専門性</u> に関わって課題を有し、児童生徒を適切に指導できない教員	◎	△	△	△													通 知 準 拠 型		
京 都 府	児童生徒の指導において、その <u>人間性、社会性、専門性</u> にかかわって指導力に課題を有し、そのため、 <u>学校教育に寄せられる期待に</u> こたえられず、 <u>教育公務員としての責任を十分に果たせていない教員</u>		△	△	△				△	△								通 知 準 拠 型	A	A
大 阪 府	1. 指導力に関し支援を要する教員 2. 指導力不足教員 3. <u>適格性を欠く教員</u> 4. <u>疾病等</u> により指導力が発揮できない教員								○									分 限 混 合 型		
兵 庫 県	指導力向上を要する教員とは、児童生徒の <u>学習指導・学級経営・生徒指導</u> 、あるいは児童生徒・ <u>保護者との人間関係</u> において著しく適切さを欠くため、 <u>教育活動に支障をきたし、研修等必要な措置を講</u> ずる必要がある者。ただし、 <u>病気休暇中の者及び健康管理審査会</u> の管理下にある者は除く。	◎	○	○	◎			×	○									通 知 準 拠 型	B	A
奈 良 県	<u>学習指導・生徒指導・学級経営</u> 等において、適切な指導ができないため、児童生徒や <u>保護者の信頼</u> を得ることができず、 <u>校内で継続的</u> な指導を行っても改善が見られない教員	◎	○	○	◎				○									通 知 準 拠 型		
和 歌 山 県	<u>疾病等</u> を自覚し治療に専念する者以外で、指導に適切さを欠くため、 <u>学習指導、生徒指導、学級経営</u> その他の教育活動において、 <u>職務遂行に継続的に著しく支障をきたし、人事上の特別な措置が必要</u> とされる者	◎	○	○	◎			×										通 知 準 拠 型		
鳥 取 県	教員としての <u>資質</u> 、 <u>専門的知識や技術が不足</u> していたり、 <u>教育公務員としての自覚と責任感、社会性・適格性</u> が不足していることにより、 <u>学習指導や生徒指導、学級経営</u> 等において、適切に指導力が発揮できず、 <u>教育への責任が果たせない教員</u>	◎	◎	○	◎			○			○	○						分 限 混 合 ・ 通 知 準 拠 型		
島 根 県	児童生徒等の指導において、指導力の不足、 <u>著しい社会性の欠如</u> 、又は <u>神経・精神疾患</u> により教育活動に支障をきたし、人事上特別な措置が必要と認定された教員								○	△	△							分 限 混 合 ・ 条 文 準 拠 型		

〈指導力不足教員〉の制度化過程（２）—中央と地方のあいだ—

													張型		
岡山県	1. 教員としての専門性に起因して、児童又は生徒に対する学習指導、生徒指導、学級経営等を適切に行うことができない教員 2. 教員としての人間性、社会性及び資質に起因して、児童又は生徒に対する学習指導、生徒指導、学級経営等を適切に行うことができない教員 3. 前二号に掲げる事由以外の事由に起因して、児童又は生徒に対する学習指導、生徒指導、学級経営等を適切に行うことができない教員	◎	○	○	◎		△	△		○			通知 拡張型		B
広島県	児童又は生徒に対する指導が不適切で、この要綱（指導力不足等教員の取扱いに関する要綱）に基づいて研修等必要な措置を講ずる必要があると認定された者	◎											条文 準拠型		
山口県	児童生徒を適切に指導できないため、特に人事上の措置を必要とする教員。ただし、適格性に欠けることや精神性疾患があることが明らかでない教員は除く。	◎					×						条文 準拠型		
徳島県	精神医学的問題に原因のある者を「心の問題を抱える教員」とし、それ以外の1. 学習指導、2. 生徒指導、3. 学級（ホームルーム）経営、4. その他の教育活動において問題が有り、適切な指導ができないため児童生徒の教育に支障をきたしており、人事上の措置を必要とされる者	◎	○	○	◎	×							通知 準拠型	B	B
香川県	指導力や適格性に問題があり、児童生徒を適切に指導できないため、人事上の措置を要する教員	◎							○				分限 混合型		D
愛媛県	「指導力不足等教員」とは、精神疾患その他の疾病以外の理由により、次の各号のいずれかに該当する教員をいう。 1. 教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、児童又は生徒に対する学習指導を適切に行うことができない教員 2. 指導方法が不適切であるため、児童又は生徒に対する学習指導を適切に行うことができない教員 3. 児童又は生徒の心を理解する能力又は意欲に欠け、学級経営又は生徒指導を適切に行うことができない教員 4. 前3号に掲げるもののほか、教育活動を進める上で、教員としての責任を果たせていない教員	◎	◎	◎	◎	×							通知 準拠型		A
高知県	1. 勤務意欲や指導力に問題がある者 2. 資質や適格性に問題のある者 3. 疾患等が原因で1.、2.の課題を有する者								○		○	○	分限 混合・ 条文 拡張型	A	A
福岡県	教員として、適切な学級経営・学習指導・生徒指導ができず、あるいは、児童・生徒、保護者、地域、同僚等との人間関係が築けないため教育活動に支障をきたし、児童・生徒に対する教育への責任が果たせない教員	◎	○	○	◎			○	○				通知 拡張型	A	A
佐賀県	病気以外の理由で、児童・生徒を適切に指導できないため、特に人事上の措置を要すると判定された教員	◎					×						条文 準拠型		A
長崎県	疾病以外の理由により、児童又は生徒を適切に指導できないなど教育活動に支障があり、判断基準に照らして、県教育委員会が特に研修を要すると認定した教員	◎					×						条文 準拠型		A
熊本県	学習指導、生徒指導、学級経営等を適切に行うことができないため、または教員としての資質に問題があるため、教育活動に著しく支障をきたし児童生徒への教育の責任が果たせない教員	◎	○	○	◎						○		通知 拡張型		
大分県	(判定項目) 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 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 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 4. 教育的愛情に欠けている (参考項目) 5. 広く豊かな教養に欠けている 6. 広い社会性に欠けている	◎	◎	◎	◎						○		通知 拡張型		
宮崎県	1. 学習指導や生徒指導など専門性に関する指導力に欠ける者 2. 児童生徒や保護者および地域住民等と適切な関係を築くことができないなど社会性に問題がある者 3. 心身に疾病があるにも関わらず、病識がない、治療しないなどの問題が有り、指導力を発揮できない者	◎	○	○	◎	○	○	△					分限 混合・ 通知 拡張型		A
鹿児島県	指導力不足等教員とは次の各号のいずれかに該当する教員でかつ継続的な職務の遂行に支障をきたし、教員としての責任を十分に果たせないため、人事上の措置を必要とする県教育委員会が決定したもの。 1. 教科に関する専門的な知識、技術等が不足しているため、又は	◎	◎	◎	◎							○	通知 拡張型	B	B

〈指導力不足教員〉の制度化過程（2）—中央と地方のあいだ—

	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者 2. 児童又は生徒の人格や心情を理解する能力又は意欲に欠け、生徒指導を適切に行うことができない者 3. 前2号に掲げるもののほか、教員としての 資質 に問題がある等のため、学習指導、生徒指導その他の職務を適切に行うことができない者																					
沖縄県	病気等以外の理由で、指導力不足等により児童生徒を適切に指導できないため、特に研修等必要な措置を要すると認定された教員	◎																		条文準拠型		
札幌市	病気等以外の理由により、 学習指導、生徒指導、学級経営 、その他の教育活動において、児童生徒を適切に指導することができないため、当該教員が担当すべき授業等を他の教員が分担して行うなどの状況にある者のうち、継続して特別な指導・研修を要すると認定された者	◎	○	○	◎	×														通知準拠型		
仙台市	教育者としての指導力が著しく不足し、又はその 資質 等に問題があり、児童、生徒及び園児の教育に著しく支障をきたしている（疾病等に起因する場合を除く）として、第6条第2項の規定により認定された教員																			条文拡張型		B
さいたま市	精神疾病その他の病気以外の理由により、児童等を適切に指導できないため、研修の措置を講じて特別に指導力の向上を図る必要があると決定された教員をいう。	◎																		条文準拠型		B
千葉市	疾病等以外の理由で児童又は生徒を適切に指導できないため、研修等の措置を講じて特別に指導力の向上を図る必要があると決定された教員	◎																		条文準拠型		
川崎市	指導力等の向上・改善のための指導及び助言ならびに研修を受けてもなお 授業が成立しない、児童生徒指導 が適切に行えないなど、学校教育における責任が果たせない教員	◎	○	○	◎															通知準拠型	B	A
横浜市	疾病以外の理由により、児童生徒への教育に対する責任感や 意欲 などに欠け、次の各号のいずれかに該当する者 1. 学習指導 を適切に行えない教員 2. 児童・生徒指導 を適切に行えない教員 3. 学級経営 を適切に行えない教員	◎	○	○	◎	×														通知拡張型		
名古屋市	学習指導、生徒指導、学級経営 等において指導力が不足していたり、 意欲 や 使命感 が乏しかったりするため、児童等を適切に指導できない教員を「指導力向上を要する教員」と定義	◎	○	○	◎															通知拡張型		
京都市	教員として必要な 学習指導、生徒指導面の資質や学級経営能力 が不足あるいは欠如しているため、子どもたちの心身を傷つけたり、保護者の疑問・不安・不信を招く指導を繰り返し、「 学級崩壊 」や「 授業不成立 」などのように、子どもたちが教育の成果を享受できない状況、いわゆる「 教育阻害状況 」を生じさせている教員		○	○	◎															通知拡張型	A	A
大阪市	1. 指導力に関して課題を有する教員 2. 指導力不足教員 3. 適格性 に問題のある教員 4. 疫病等 により指導力が発揮できない教員																			分限混合型		B
神戸市	児童生徒への指導が著しく適切さを欠いており、その状態が一定期間継続している教員や教員としての 資質 に問題があり、その状態が一定期間継続している教員で、研修等の措置が必要な者（精神疾患、疾病等が原因の者は除く）	◎																		条文拡張型	A	A
広島市	指導力や適格性に問題があり、または疾病等が原因で児童生徒に対し適切な指導ができないため、人事上の措置等が必要であると認定された教員	◎																		分限混合型		B
北九州市	教育活動に支障のある者について、下記の区分に応じ、判定委員会が指導力不足教員として判定された者 1. 教員としての 使命感 や 責任感 に欠ける 2. 子どもの立場に立った対応 や 教育的愛情 に欠ける 3. 基本的知識 や指導の工夫に欠ける 4. 保護者や地域との適切な対応 ができない 5. 学校運営への参加意識 や 協働姿勢 に欠ける 6. 疾病等により指導力が欠ける 上記1.～6. 以外の区分により教育活動に支障がある	◎	◎	◎	◎	○	○	○	○											分限混合・通知拡張型	A	B
福岡市	学習指導、生徒指導、学級経営 や 学校経営 への参画や協力を適切に行うことができないため、学校現場に問題が生じているのにこれを適正・迅速に解決できない状況があり、特別の研修等を講じることにより、その指導力の改善を早急に図る必要のある教員	◎	○	○	◎															通知拡張型	A	A
計	◎, ○, △が付された地教委の合計（全60教委）	47	34	34	35	10	16	13	8	14												

（「指導不適切教員」に関する部分は2005年文科省調査、「指導に課題がある教員」に関する部分は2008年文科省調査、2014年文科省調査をもとに筆者作成。フォント、下線等は各項目への対応を示す。）

〈指導力不足教員〉の制度化過程（２）—中央と地方のあいだ—

- *1 「不適切」に関連する表現がある場合は◎を付した。
- *2 通知３項目とほぼ同一表現がある場合は◎、「学習指導」との表記がある場合は「知識技術」「指導方法」の両項目に○、「専門性」のようにすべてに関連し得る場合は３項目に△を付した。
- *3 分限用件を含む場合は○、除外することが明記されている場合は×を付した。
- *4 単に「社会性」「人間関係」と表記されているものについては、両項目に△を付した。児童生徒との人間関係については、「生徒指導・学級経営」として扱った。
- *5 「勤務意欲」「自覚」「教育的愛情」を含む。
- *6 「教員としての資質能力」といった表現には○を付し、「児童生徒理解」のように対象を特定した資質能力については「生徒指導・学級経営」として扱った。
- *7 A～Dの意味は表２、表３の通り（表２・３中の（ ）内の数字は該当する地教委数）。規定がない地教委は空欄。なお、2005年以降に指定市となった地教委については次の通り。〔指定市：2008年分類，2014年分類〕＝〔相模原市：×，A〕，〔新潟市：C，C〕，〔静岡市：なし，D〕，〔浜松市：B，A〕，〔堺市：なし，A〕，〔岡山市：×，C〕，〔熊本市：×，なし〕（調査時に指定市でないものには「×」。規程がない都市には「なし」）。

表２ 課題がある教員①(2008;全 64 教委)

	指導改善研修への接続可能性		
	あり	なし	合計
拡張あり	A (11)	C (2)	13
拡張なし	B (9)	D (2)	11
合計	20	4	24

表３ 課題がある教員②(2014;全 67 教委)

	指導改善研修への接続可能性		
	あり	なし	合計
拡張あり	A (22)	C (4)	26
拡張なし	B (14)	D (6)	20
合計	36	10	46

表４ 「指導不適切教員」定義づけ類型と地教委数（2005）

	分限用件なし		分限用件あり		計
拡張なし	25	条文準拠型(14)	4	分限混合型(4)	30
		通知準拠型(11)			
拡張あり	25	条文拡張型(4)	6	分限混合・条文拡張型(3)	30
		通知拡張型(21)		分限混合・通知拡張型(3)	
計	50 教委		10 教委		60

以上の分類を踏まえて、次の点から検討を加えたい。

第一は、文科省通知が広く参照されている点である。通知を参照した定義づけを行っている地教委は全 60 団体中 35 団体（通知準拠型 11，通知拡張型 21，分限混合・通知拡張型 3）に及び、その大半が通知 3 項目のすべてに言及している（すべてに◎／○がつく地教委は 29）。

第二は、「不適格」や「疾病」という分限用件を定義に含めている地教委が少なからず存在している点である。先に見たように、2001年の改正地教行法における〈指導力不足教員〉の定義づけの眼目は、それを分限処分対象者と切り分ける点にあった。しかし、2005年調査では、10 教委がこの方針を採用していない。この要因として、地教委による制度策定が改正地教行法に先行していた可能性が考えられる。地教委が地教行法改正に先立ち、中教審 98 年答申を準拠としたことにより、「教職／公務員としての問題」が未分化なままの定義づけが採用されたとも考えられる。

第三は、全体の半数を超える 31 教委が地教行法条文や文科省通知には示されていない拡張内容を定義に付加している点である（条文拡張型 4，通知拡張型 21，分限混合・条文拡張型 3，分限混合・通知拡張型 3）。拡張内容は主に、①社会性、②意欲・使命感、③資質能力の 3 つからなる。社会性については、さらに「社会性」「人間関係」といった対象を特定しない抽象的な関係性（6 教委）、保護者・地域との関係（10 教委）、同僚教員との関係（校務・組織経営への参画を含む：6 教委）の 3 つに分節化できる。留意すべきは、このような「社会性」に関わる項目は、教育活動固有のものではないという点である。保護者・地域・同僚との関係が重要であることは多言を要さないが、例えば、保護者や同僚とは必ずしも良好な関係を築けないが教えることがうまい教師もいるだろう。しかし、「社会性」を含む定義に従えば、こうした教師は「指導が不適切」でないにも拘らず、〈指導力不足教員〉として認定される可能性がある。

「使命感」や「資質能力」も恣意的認定を引き起こす要因となり得る。通知は 3 項目の例示において、具体的で観察可能な行動例を付記しているが、「教員としての自覚」、「使命

感」，「教育的愛情」等は個人の内面に關わるものであり，その客觀的測定は難しい。同様に，「資質能力」も基準としては曖昧である。

第四は，地教委間の参照關係である。条文や通知に準拠した地教委の定義が類似するのは当然と言えるが，それだけでなく，{北海道・札幌市}，{大阪府・大阪市}⁴という道府・政令市間や{青森県・山形県}といった近接する教委間で定義づけが類似しており，これらの地教委における相互参照が推察される。また，{岩手県・富山県・京都府}は「専門性・社会性」という通知には見られないキーワードを共有するほか，「責任（責務）を果たせない」といった表現にも共通性が見られる。{長野県・福岡県}は通知３項目を基礎としながら，保護者・地域・同僚との關係性に言及するほか，全体的な構成が近似している。{福井県・三重県}もまた全体の構成が近似するだけでなく，地教行法条文中の「不適切」との語を用いずに指導力に「課題を持つ」教員という表現を採用している点で類縁關係にある。これらの類縁關係は，〈指導力不足教員〉の定義づけが単に国の政策を引き写す垂直的關係によって行われたのではなく，地教委相互の水平的参照によって行われたことを示している。

2.2. ガイドラインへの策定と地教委の対応

2007年の文科省「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）」において，「指導が不適切」の例が示されるが，それは改正地教行法通知の３項目を踏襲するものであった。しかし，翌2008年に出された「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」（以下，ガイドライン）における〈指導力不足教員〉の定義づけでは，通知３項目のうち，①専門的知識・技術不足，②指導方法の不適切さが継承される一方，③児童生徒理解および生徒指導・学級經營に関する不適切さは明示されていない。これに替えて，「その他教員として求められる資質，能力に課題がある」という表記（以下，「その他」規程）が採用されたが，これによって③が包摂されたと捉えられる。ガイドラインの以下の記述もそれを裏書きする。

（現在の人事管理システムにおける定義との關係）

「指導が不適切である」教諭等については，現在，人事管理システムを構築している各教育委員会において，それぞれ定義がなされている。教育委員会によっては，指導が不適切な状態の例として複数の項目を列挙し，そのいずれかに該当する場合と規定している例もある。

指導改善研修は，新たに法律上設けられた制度であり，法施行後は，例示される項目が，法律の趣旨や法律の施行通知で示した具体例，本ガイドラインで示した定義に照らして適切なものとなるよう留意するとともに，具体例を挙げている場合には，当該項目が例示であることを明確にする必要がある。

ここでは，地教委の定義における諸項目は「例示」に過ぎないことが示されているが，これは通知３項目も同様に「例示」に過ぎないことを含意し，その準拠枠としての価値を切り下げることになる。しかし，これは国による主導性を引き下げることの意味するのではなく，むしろ地教委が教特法および通知・ガイドラインに準拠すべき旨が強調されている。「その他」規程の新設は，地教委によって拡張された〈指導力不足教員〉の定義づけの内容を後付け的に正当化しつつ，それを国の統率下に束ね直すものであったと見ることが出来る。しかし，そもそも地教委によって拡張された定義づけは改正地教行法ならびに通知からの逸脱であり，「教職としての問題」を超えて「公務員としての問題」に踏む混む点で問題がある。「その他」規程はこれを追認するだけでなく，「資質，能力」や「課題がある」といった地教委発の表現を採り入れることで，対象者を拡大させるおそれもある。

他方で、この「課題がある」との表記を足掛かりとして、ガイドラインは教特法にはない独自の〈指導力不足教員〉に係るカテゴリーを創り出している。

（「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。

ここでは、〈指導力不足教員〉の対象者が地教行法や教特法および通知を超えて拡大されている。もちろん「指導に課題がある教諭等」（以下、「課題がある教員」）に対する研修制度整備に法的拘束力があるわけではない。しかし実際のところ、この研修制度は 24 教委（2008 年，全 64 教委）から 46 教委（2014 年，全 67 教委）に拡大している（表 1・表 2・表 3 参照）。さらにこの 46 教委中 36 教委は、研修結果によっては指導不適切教員への認定開始を視野に入れており、しかも 36 教委中 27 教委は研修期間を原則 1 年以内としている⁵。つまり、これらの地教委においては「課題がある教員」は指導不適切教員に至る過渡的・時限的な存在として位置づけられていることになる。

他方で、ガイドラインの「指導が不適切である教諭等であるとの認定に至らない」との文言を字義通り受け取るならば、「不適切」と「課題がある」は程度の差であり、両者は共通の内容、すなわち通知 3 項目を基礎要件とするように思われる。しかし、2014 年調査では、「課題がある教員」への研修を制度化している 46 教委のうち、26 教委が 3 項目を超えた拡張内容を含んでいる（表 1・表 3 参照）。注目すべきは、2005 年時点の指導不適切教員の定義が条文準拠型・通知準拠型であった 25 教委のうち 8 教委が「課題がある教員」の認定に際しては拡張内容を含んでおり、しかもそのうち 7 教委が同研修を指導改善研修と接続させている点である（表 1 参照）。これにより「指導不適切教員」の定義そのものを改変することなく、対象者を拡大することが成し遂げられている。

3. むすびにかえて

本稿では、〈指導力不足教員〉が国と地教委が相互に牽引しあう制度化過程のなかで拡張的に定義づけられてきた点を明らかにした。〈指導力不足教員〉への対応は 1997 年に東京都教委による制度化にはじまり、2001 年の地教行法改正によって法定化される。法定化と文科省による全国調査とがあいまって、地教委による制度化が進むことになるが、地教委は〈指導力不足教員〉の定義づけに際して、文科省通知に強く規定されながらも、それに準拠するだけでなく、「不適格」と「不適切」の判別という、中教審 98 年答申と改正地教行法を画する重要なメルクマールを踏み越えたり、「社会性」や「使命感」といった必ずしも児童生徒への教育活動そのものとは関係のない抽象的な対象や心情を追加していた。こうした「行き過ぎ」は教特法改正後のガイドラインにおける「その他」規程によって正当化されていく。国はさらに一部の地教委が「不適切」に替えて用いていた「課題がある」という表現を援用し、教特法にはない独自のカテゴリー（＝「課題がある教員」）を創り出し、それを指導不適切教員と連続させることで〈指導力不足教員〉を拡大する。多くの地教委がこれに倣い、「課題がある教員」は指導不適切教員の過渡的・時限的様態として制度化され、しかもこの過程のなかで、〈指導力不足教員〉の対象となる内容も拡張されていた。

また、〈指導力不足教員〉の定義をめぐっては多様な類型が存在する一方で、地理的に近接する地教委間をはじめいくつかの地教委間で共通の特徴が見られた。このことは上記の指摘とあわせ、国や「先進」地教委をモデルとした制度普及という一元的な伝播ルートではなく、多元的な参照関係が存在していることの証左となる。

以上のように、〈指導力不足教員〉は国および地教委の多元的で段階的な過程を経て制度として拡充されてきた。その問題は地教行法や教特法という法律の規定を超えて、文科省による通知およびガイドライン策定、さらには地教委による制度設計という行政施策によって同制度の対象となり得る者がなし崩し的に拡大されてきた点にある。しかも定義そのものは曖昧で抽象的な表現を含んでおり、恣意的認定が為される危険性がある。とりわけ「課題がある教員」の制度化は免職への導入路となるものであり問題が大きい。それが「不適切」さらには「不適格」、すなわち分限免職へと接続されている場合、教員の身分保障は一般公務員のそれに比して、著しく弱められることになる。改正地教行法が示唆するように、本来、教員としての指導力に問題がある場合でも、その身分を保障する対応が為されるべきであろう。一般行政職に「課題がある公務員」を対象とした分限免職に繋がるプログラムが用意されていない時に、教員にだけそうした制度が適用されることは後者の立場を不当に貶めるものだと言える。

他方で、実際に指導が不適切な教員として認定された者の数は2004年度の566名をピークに漸減し、2017年度は95名にとどまっている。このことは、〈指導力不足教員〉の定義上の対象者が拡大され、制度的な導入路が整備されてきたことに反する結果のように思われる。しかし、認定者数の減少と認定の内容と道筋の妥当性は別の事柄であるということは確認されてよい。たとえ一人であっても不当な認定者を出すべきではないことは言うまでもないだろう。明らかにすべきはそれぞれの定義のもとで実際にどのような認定が行われているのか、という点であり、それが今後の課題となる。

1 本稿での地方教育委員会とは教員の任命権者である都道府県教委・指定都市教委のことである。

2 このタイプの4教委のうち、2教委（大阪府・大阪市）は必ずしも地教行法条文に準拠しているわけではないため、タイプの名称に「条文準拠」を付していない。

3 文部科学省HP。2005年調査「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」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/040/siryo/attach/1379256.htm）。2008年調査「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」「指導に課題のある教員」に対する取組について（平成20年度）」（http://www.mext.go.jp/component/b_menu/houdou/_icsFiles/afieldfile/2009/11/05/1286451_3.pdf）。2014年調査「平成26年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」「指導に課題のある教員」に対する取組について（平成26年度）」（http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2015/12/25/1365254_03.pdf）。最終アクセス日2019年2月27日。

4 高知県による定義も〔大阪府・大阪市〕との共通性を見出すことができる。

5 36教委のうち、研修期間の上限を示していない教委は以下の通り。京都府、岡山県、宮崎県、さいたま市、浜松市、大阪市、堺市、広島市、福岡市。最短は北九州市の7日間。

参考文献

国民教育文化総合研究所（2006）「『指導力不足教員』制度：その実態と問題点」。

鈴木雅博・遠藤更菜（2019）「〈指導力不足教員〉の制度化過程（1）——「不適格」と「不適切」のあいだ」『常葉初等教育研究』第4号（印刷中）。

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。