

目 次

はじめに	2
I 政策動向における「指導力不足教員」問題とは	3
II 現状の制度はどうなっているか	12
1 全国の概況	12
2 宮城県の場合	14
3 福島県の場合	19
4 群馬県の場合	26
5 東京都の場合	36
6 神奈川県の場合	40
7 大阪府の場合	44
8 広島県の場合	51
9 佐賀県の場合	55
10 特徴の一覧表	61
III 「指導力不足教員」制度はどう意識されているか	62
はじめに～調査の方法と調査対象の内訳	62
1 教職員の場合	62
2 保護者の場合	78
IV 「指導力不足教員」問題への改善（取組）を提言する	94
はじめに～人間社会の多様性と多様な教職員～	94
1 「指導力不足教員」概念の見直しと限定	95
2 「認定」プロセスの改善	96
3 教員本人の参加・フィードバックと不服申立（苦情処理）制度の必要性	97
4 「特別」研修の改善	98
5 支え合い、学び合う協働的職場の再構築を	99
6 「指導力不足教員」の認定制度から充実した研修制度の転換へ	100
7 制度を内在化せず、現場の知恵を	101
むすびにかえて	103
資料	105

はじめに

本研究は、2005年6月に日教組から委託を受けた『指導力不足教員』の人事管理上の問題などに関する調査研究」である。

これに先行する調査は、同年4月から日教組生活局によって始められている。その調査は、各都道府県・指定都市の「指導力不足教員」の認定制度及び現状と単組の対応などに関する、日教組加盟各単組執行部（担当役員）を対象としたアンケート調査で、同年6月に第1次調査結果報告書（及び別冊）としてまとめられている。本研究は、その第1次調査及び結果報告書等を受けて（踏まえ）、さらに全国の各種収集資料及び現場教職員を対象として調査を行い、「指導力不足教員」制度（認定・研修等）の実態及びその問題点を明らかにし、それへの取組提言をまとめることを課題としている。

本委員会は、まず第1次調査結果報告書等や文科省の関連資料・統計等及び過去の関連文献・文書・記事等の検討と通して「問題」の所在を確かめ、さらに全国から収集した各都道府県・指定都市の関係資料・文書の分析・検討を行った。そして、全国の現場教職員及び保護者へのアンケート調査実施作業と並行して、「認定」された教員・「特別研修」を受けている教員・「訴訟」を起こしている教員及び単組役員のヒアリングや関係文書を通して、個別事例の検討も行った。ただ残念ながら、後者は「現場復帰」を求めている当該教員への配慮から本報告書に直接掲載することはできなかった。とはいえ、我々の認識の深化や報告書の展開にとって極めて有益な現場の生の声を聞くことができた。

本報告書では、まず第Ⅰ章で政策動向の中における「指導力不足教員」問題の意味や位置を明らかにし、「問題」の基本的所在と構造を示した。第Ⅱ章では、我々が是非検討しておきたいと考えた都府県と比較的資料に恵まれた県を抽出して、制度的な事例検討とした。第Ⅲ章は、全国の現場教職員や保護者が「指導力不足教員」問題をどのように捉え、そこにどのような「問題」が存在するのか、「指導力向上」方策をどのように捉えるのかなどを明らかにする方法のひとつとしてアンケート調査を実施し、その調査結果をまとめたものである。第Ⅳ章では、とりわけ都道府県・指定都市・学校現場での抜本的改善への取組「提言」を試みた。

行き届かぬ不十分さや不備は多々あろうかと思う。しかし、曲がりなりにも我々の課題が果たされているかどうかは、全国の組合員・読者諸賢の判断・批評に委ねざるを得ないが、いささかなりとも全国の教育運動・教育労働運動に寄与できる点があるとするならば、我々の喜びとするところである。

なお、調査にご協力いただいた全国の組合員教職員および単組役員の皆様に改めて感謝の意を表したい。

I 政策動向における「指導力不足教員」問題

玄関先に現れた女性は「お話することはありません」と扉を閉じた。電話に出た男性は「指導力不足教員」という言葉を切り出すと、沈黙の後、「気持ちを察してください」と受話器を置いた。2人とも県教委から「指導力不足教員」の認定を受けていた。子どもに適切な指導ができなかったり保護者との信頼関係が築けない「指導力不足教員」。県教委は再教育を研修の1つと位置付けるが、「指導力不足」の5文字は重く、認定や研修制度の運用実態は必ずしも外部に明かされていない。

県総合教育センター（掛川市）での研修は、午前8時半からの「朝の会」で始まり、「帰りの会」をやって午後5時すぎに終了。担当の指導主事がマンツーマンで付き、個々の状況にきめ細かく対応する。実態を知る教育行政関係者は「指導力という教員の根幹の能力が不足していると言われ、退職も頭によぎらせながら、孤独でぎりぎりの判断でやってくる。家族に伝えていない場合もある。しっかり支援してあげなくては」と力を込めた。

この新聞記事は、2005年5月26日の静岡新聞に連載された「断たれた絆」の三回目『『指導力不足』の苦渋』と題する記事の一部である。静岡県教育委員会から「指導力不足教員」と認定された教員の心境と状況を描いている。

この記事に明らかなように「指導力不足」と認定された教員にとっては、「指導力不足」という言葉は、この上なく重いものとしてのしかかる。研修を受けて現場復帰できたとしても精神的な重さはなかなか消えないだろうが、現場復帰はせず、学校以外の場所への転任、分限免職になる場合もある。さらには教育委員会の認定前に退職を余儀なくされる場合もある。

こうみえてくると、この「指導力不足教員」の認定や研修制度はそもそも、妥当な制度といえるかどうか、という疑問がわいてくる。

しかし、一方で静岡新聞は次のような事例も記事（2005年5月27日）にしている。

「子どもにとってふさわしい教員になって戻ってきてほしいという一念を支えに、心を鬼にして（教委に）上げました」。校長は当時の胸の内を明かす。「指導力不足教員」の認定は、校長の事実確認と教委への申請で動き出す。認定直後に依願退職した教員もいた。校長にとってはこの上なく“重たい”作業だ。

校長は「その教員」の授業を機会を見つけては観察した。ほかの教員から「無計画で一方的」という評価を聞いていた。子どもから、とまどいの声が寄せられているのも知っていた。しかし、先入観抜きに、自分の目で確かめることが何よりも大切と考えた。「これでいいのか」。校長の視線の先の教員の振る舞いは、子どもの気持ちをくみとった上で学力の向上につなげるものとは言い難かった。

「所属校の校長が言わなくて誰が言う。いくら恨まれても客観的状況を伝え、改善につなげよう」。その教員と会って話すと、本人は教員としての自分を高く評価していた。子どもとのコミュニケーションも良

好と認識していた。

校長が常に意識したのは「どうしたらこの人が自分を振り返れるようになるか」ということ。教員はアドバイスに耳は傾けるが、状況は改善しなかった。「校内では無理かもしれない」。校長は「指導力不足教員」の認定を具体的に意識し始めた。当然、制度は知っていたが、よもや、自分が申請する立場になるとは思わなかった。〈中略〉

校長は教員に、本人の弁明機会もある審査委員会の日程を告げた。落ち着きを失っているように見えた。約1カ月後、校長から認定を聞いた途端、教員は席を立った。家族から説明を求める電話もあった。

それから4カ月。教員は研修の仕上げとして勤務校で再び教壇に立った。授業の指導案は以前に比べて「雲泥の差」。授業は丁寧になった。「ありがとうございました」。職場復帰の決定を校長から聞いた教員は頭を下げた。

「いろんな人にかかわり、人間的にフォローしてもらい、人間の良さに触れたのでしょうか。『これではいけない』という振り返りの入り口に立てたのだと思います」。校長には、教員の現在の勤務校の校長から「しっかりやっているよ」との声が届いている。

「指導力不足ではないか」と最初に判断する校長の苦悩が最後には実って、当該教員の「指導力不足」が解消し、現場復帰を果たしたという記事を読むと、この制度は妥当なものであり、うまく機能しているように思われる。

最初の記事と後者の記事とどちらがこの制度のあり方を描き出しているのでしょうか。

制度の運用実態については後で明らかにするが、「指導力不足」だと認定され現場復帰も教職以外の職への転職もせずに退職に追い込まれる教員を生み出す一方、「指導力不足」を克服し現場に復帰する教員も存在するこの制度は、そもそもどういう背景と狙いをもって登場してきたのか。後者の記事のような例こそが本来の目的として制度化されてきたのではなかろうか、それとも特定の教員を排除することが目的だったのであろうか。

1 臨時教育審議会から教育国民会議

1) 「適格性を欠く教員」の問題化～臨時教育審議会

時の中曽根康弘首相が戦後教育の総決算をねらって、首相直属の機関として設置したのが臨時教育審議会（1984～1987年設置。以下、臨教審）であった。

臨教審は、1985年4月に、初等中等教育の改革を審議する第三部会で教員の資質向上の問題を審議しつつある中で、「教職適性審議会」構想を『審議経過の概要（その2）』で公表した。

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、教職の子共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」として、適格性を欠く教員への対応について問題提起した。また、1986年1月の審議経過の概要（その3）』では、具体的対応策として「教

職適性審議会（仮称）」を教育委員会に設置することを提言。それを受けて出された第二次答申（1986年4月23日）では、第四部「教育行財政改革の基本方向」で同様の内容について触れたが、しかしながら、以下のように、具体的な名称は提言していない。

「④適格性を欠く教員への対応 多くの教員が真摯に日々の教育に努力しているなかにあつて、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。

このためには、都道府県教育委員会の内申権、校長の具申権がそれぞれの責任の下に有機的な連携をもち、本来の機能が発揮されることがまず肝要である。

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つてなされなければならないことは言うまでもない」

ここから察するに「適格性を欠く」というなかに、医療を必要とする教員が含まれているのは確かであるが、しかし、その他どんな教員が「適格性を欠く」教員だとするのかは明らかにはされてない。ただ、存在しているという前提で、各都道府県での対応を求めている。したがって、現在、各都道府県で置かれている、指導力不足等教員の認定や指導に関する意見を教育委員会に出すさまざまな名称の委員会に相当するものが、この段階で提起されていた、ということになる。

ただ、1987年8月7日の第四次答申では、ほんの少し、「教育委員会の使命の遂行と活性化」のなかで「適格性を欠く教員への対応」としてだけ触れられた程度である。

しかし、臨教審設置目的には、いうまでもなく、新自由主義と新保守主義の立場による戦後教育の再編とともに、戦後教育の図式でもあった「政府与党・文部省対野党・日教組」という対立構図を変えようという意図も込められていた。

そこには、いじめや校内暴力などに象徴される現象への対処に必要な教員の資質向上策という建前を出しながら、とくに日教組という教職員組合の弱体化も込められていた。第四次答申中の下記の文章がそれを物語っていよう。

「⑥戦後、一部の教職員団体が政治的闘争や教育内容への不当な介入などを行ったこともあつて、教育界に不信と対立が生じたこと。

これらの事情により、我が国学校教育がその社会的使命を十分果たし得ず、父母と社会の信頼を失う一つの原因となった。

我が国近代教育が数多くの困難な事情を克服し、とくに教育を担当する当事者が教育の水準を維持・発展させてきた努力は十分評価しなければならないが、同時に以上のような教育の歴史的変遷のなかで時代や社会の変化への対応が十分できなかつたことなどにより、今日、教育上の諸問題が生じ、今後の教育改革へと連なることになったことを認識しておく必要がある。」

こうした意図も含みつつ、臨教審は資質向上策として「初任者研修制度」と、教育職員免許法改正（教員免許の種類および免許基準の見直し、社会人の教員登用）を打ち出した。

2) 「教員の心の健康等」問題というくくりの登場

臨教審答申で浮上した「適格性を欠く教員」問題は、きわめて幅の広い「教員の心の健康等」問題としてくくられて政策課題となった。1991年、文部省は、國分康孝・筑波大学教授を座長とする「教員の心の健康等に関する研究協力者会議」を設置し、1993年6月に「審議のまとめ」を出した。そこでは、以下の①のような精神性疾患の教員以外に、②と③まで含まれていた。

- ① 精神性疾患等を有する者（精神分裂等の内因性・ストレス等による心因性）
- ② 教員としての適格性に問題がある者（教科指導力が著しく劣っている者・児童生徒に接する態度に問題がある者）
- ③ 不祥事を起こして懲戒処分等の対象となる者

まさに、いま、「指導力不足等教員」「指導力不足教員等」の「等」にいくつかの要素を組み込ませるようになっていく問題に通ずる定義問題が、「心の健康等」の「等」に含まれていたのである。

そればかりではない。「心の不健康等状態にある教員に対する対応策」を見ると、①早期発見、②学校における指導上の対応、③教育委員会における人事上の対応策、④復職時の問題、が挙げられており、今日の「指導力不足教員」の認定と対応の流れの骨格がこの時期に出そろっていたのである。

教育総研の「教職員をめぐる人間関係研究委員会」はその中間報告『教職員をめぐる人間関係を考えるために』（1994年7月）で次のように「審議のまとめ」の狙いを明らかにした。

「審議のまとめ」は「本調査研究の意義」として、「学校においても教員の心の健康等保持・増進が重要な課題となっている」としながらも、「単に教員個人の健康管理上の問題にとどまらず」、「児童生徒の人格の形成に大きな影響を与えることから」、「学校教育を円滑に実施するという観点からもゆるがせ

にできない課題である」と捉えている。

しかしながら、「審議のまとめ」全体をみれば、後者に主たるねらい（照準）があるのであって、前者はそのための従属的手段（方便）にすぎないことは明らかである。つまり、児童生徒に「悪い」（好ましからざる）影響を与え、学校秩序をく乱す＜ようなく迷惑な（問題）＞教員にどう対処（始末）するかということが主たる課題なのであって、教員の「健康」そのものが目的ではなく、あくまで手段（口実）なのである。

こうして、今日の「指導力不足教員」の認定・対応の制度づくりの礎石が作られてきたのである。

3) 転職措置の制度化へ

「適格性を欠く教員」の問題は、その後、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年9月）で登場する。ここでは、先の臨教審や「審議のまとめ」を受けて、教員の資質向上のなかで次のような提起を行った。中教審レベルでこの問題を扱ったのはこれが最初であった。なお、中教審での審議と並行して、1997年、当時の総務庁に置かれた「公務員制度調査会」による公務員制度改革が論議されていたことを忘れてはならない。調査会での議論は国家公務員制度改革であったが、もちろん、そこでの結論は地方公務員制度にも影響を及ぼすものであった。

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つとめること。

本答申の主な目的は、教育委員会を中心とする地方教育行政の活性化や、校長権限の強化による学校の自主的・自律的経営をどう進めていくか、また、学校評議員制の提言に見られるように開かれた学校づくりを目ざすものであった。こうした目的にするための教員の資質向上は、主として、校長・教頭のリーダーシップのもとでの一体性のある学校運営への積極的参加する役割に向けてのものであった。したがって、その一体型学校運営で役割を果たせない教員は、上記のように「適格性を欠く教員」とされ、そう認定した教員に対しては改善策の一環として「特別の研修制度」を準備するようになっていくのである。

地域や子どもの状況を踏まえた創意工夫を凝らした教育活動を展開していくには、校長、教頭のリー

ダーシップに加えて、教職員一人一人が、学校の教育方針やその目標を十分に理解して、それぞれの専門性を最大限に発揮するとともに一致協力して学校運営に積極的に参加していくことが求められている。＜中略＞そのため、今後、教職員が日常の職務の遂行や学校内外の研修への積極的な参加など様々な機会を通じて、学校運営に積極的に参画していく意欲や態度、それに必要な知識を修得することが重要となる。

1999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」では、「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が求められる」という、新たな対応で提起される。

また、21世紀初頭の教育政策の基調を作り出した「教育改革国民会議」の『教育を変える17の提案』（2000年12月）がこれまでの動きに拍車をかけた。「教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」という目的にむけて、同会議は、教員評価とその処遇への反映を提言するなかで、以下の具体策を提示した。

- ① すべての教師が、退職するまで児童・生徒に直接接し、教える仕事に就くことが望ましいとは限らない。学校内でも適性によって異なる役割を負い、また、必要に応じて学校教育以外の職種を選択できるようにする。
- ② 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。

こうした提言を受け、文部科学省は「21世紀教育新生プラン～レインボープラン」（2001年1月）を出し、「指導力不足教員への厳格な対応（教壇に立たせない）」といった施策を打ち出す。

そしてついに2001年2月、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正され、「①児童生徒に対する指導が不適切であること、②研修等必要な措置を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の双方の要件に該当する県費負担の教員について、児童生徒への影響を考え、教壇に立たせないための方策の一つとして、市町村立学校の教員を免職し、引き続き都道府県の教員以外の職に採用すること」が可能とされたのである。

この段階にいたり、「適格性を欠く教員」から「指導力不足教員」あるいは「指導不適切教員」へと言い方が変わっている。

そして、その具体例について、文部科学省は2001年8月29日の文部科学事務次官通知で、「指導が不適切な例」として以下の三つをあげた。

- 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られない等）
- 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）

今日、一般的に言われる狭義の「指導力不足教員」が、こうして示されたのである。ただし、後述するように、日政連議員の取組みによって、衆・参両議院で、「教育委員会や校長による恣意的運用が生じないようにすること」、「教員の資質向上をはかるために、教員の養成、採用、研修の連携を図ること」など附帯決議が付けられている。しかし換言すれば、恣意的な運用の懸念を残したままの制度として発足をするようになったとも言えるのである。

制度化へ向けた対応

1) 中央レベルでの対応

1990年代前半から引きつづく公務員制度改革は、2001年3月になり、公務員制度改革の大枠（内閣官房行政改革推進事務局）が示されるまでになった。そこでは公務員全体に対し、「勤務成績が良くない公務員や官職に必要な適格性を欠く公務員等に対する降任、免職等の分限処分については、処分の基準や手続を明確化するとともに、適切な指導等を行ってもなお改善が見られない場合には厳正な処分を的確に講ずることとするなど、実効性のある制度を確立する」といった対応が提起された。

こうした流れを受け止めながら、中教審は2002年2月12日の「今後の教員免許制度の在り方について（答申）」の〈はじめに〉で、指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるものを教壇に立たせないようにすることについては、現行の分限制度等の的確な運用によって対応することが適切であり、すべての都道府県・指定都市教育委員会において指導力が不足する教員等に対する人事管理システムを早急に構築すべきである」とした。これは、すでに2000年度から文部科学省が始めていた、大阪、広島、神奈川等14府県及び神戸、北九州の2政令市において、「指導力不足等教員に対する人事管理のあり方について調査研究」を後押しする役目を果たした（2001年度には全都道府県・指定都市教育委員会に委嘱）。

2) 都道府県での制度化

2000年度、2001年度（この年度からは「指導力不足等教員」問題は「新しい教員の人事

管理の在り方に関する調査研究」に含まれた)の調査研究委嘱事業により、各都道府県で制度化がすすめられることになった。その経緯と制度の概要は、いくつかの県に関してだけであるが、次章で詳述する。

なお、2003年12月11日の総務省行政評価局による「教員の養成、資質向上等に関する行政評価・監視結果に基づく通知」も、この制度化を促進した。この通知で、「指導力不足教員」問題については次のような内容が文部科学省に出された。

教員として適格な人材を確保し、学校・教員に対する保護者等の信頼を回復する観点から、指導力不足教員に対する認定等一連の人事管理システムを構築・運用していない都道府県教育委員会等に対し、既に当該システムを構築・運用している他の都道府県教育委員会等の取組事例を示すなどして、一連の人事管理システムを速やかに構築・運用するよう一層指導すること。

同通知では「保護者が安心して児童・生徒を学校に預けるためには、児童・生徒に対する適切な指導力を有する教員の確保が必要不可欠」との観点から「調査した30都道府県教育委員会等の中には、指導力不足教員に対する一連の人事管理システム(指導力不足教員の把握、申請、認定、研修、人事上の措置(分限制度や転職制度による措置)等を行うための仕組み、のこと。引用者注)を構築しておらず、指導力不足教員への対応が不十分なものもある」として、文部科学省に制度化に向けての指導を強めるように促したのである。

文部科学省は2004年7月8日にこの通知への回答を寄せている。それによると、各教育委員会に適切な取組を促した結果、「平成16年4月1日現在、すべての都道府県教育委員会等についての定義が設けられ、指導力不足教員に対する人事管理システムが整備されたところである。また、平成16年4月1日現在、既に43都道府県教育委員会及び9政令指定都市教育委員会において、指導力不足教員の認定(計481人、前年度比192人増)を行っており、16年度中にはすべての都道府県教育委員会等において、指導力不足教員の認定が行われる予定である」ということになった。

こうして、2004年4月時点では、47都道府県および13政令市すべてで制度化が進んだ。ただし、青森、石川、静岡、大阪の4府県だけであるが、「判定基準」が制定されていなかった。

3 「指導力不足等教員」政策の背景と狙い

これまでの論述のなかでも触れてきたように、「指導力不足等教員」政策は臨教審以降、今日にいたるまでの新自由主義的、新保守主義的な教育政策を、教職員の反対などが生まれることなく、スムーズに実行したいという背景があった。新自由主義的教育を象徴する規制緩和策では、教育の「民間委託」や教育への企業の参入そしてそれに伴う公務員削減、あるいは公立学校選択制の導入などによる戦後日本の公教育体制が転換する。

あわせて新保守主義的政策では、国家中心の公共性やナショナリズムの強化が目指される。その政策の中心は教育である。戦後日本の教育枠組みを作りだした立憲主義に基づく憲法・教育基本法体制はその障壁となってきた。周知のように、憲法・教育基本法の改悪を具体的にスタートラインにつけたのは、「戦後政治の総決算」を標榜した中曽根康弘内閣である。

こうした新自由主義的、新保守主義的な教育政策は戦後の公教育体制を大きく転換させることになる。まさにこの戦後体制の転換が「指導力不足教員」制度の大きな背景としてあったのである。

そうした背景の下での基本的な狙いは教職員の「資質向上」を通じた、つまり教職員の「改造」を通じた教職員管理である。それは大きく二つの側面で具体化されてきた。

一つは教育委員会一校長を中心とした学校管理体制の確立である。教育委員会・校長権限の強化、職員会議の形骸化、主幹制度の導入など組織的な対応である。つまり教育委員会一校長というラインを中心とした学校運営体制に資する方向をもった教員の資質向上に向けた、全体としての教員管理を補強あるいは補完する対策である。したがって、校長のリーダーシップのもとでの協働関係に入らない、あるいは入れない教員への対応が重視されてきている。

もう一つは、意識管理による教職員の資質向上である。それは初任者研修、10年目研修などを骨子とする研修体制の確立と教職員評価制度を通じて行われる。前者の典型が東京都の教員の「キャリアアップ研修」である。後者はいうまでもなく教職員評価制度と、本稿で扱っている「指導力不足教員」制度である。こうして学習指導要領―教科書にもと学習指導、生活・生徒指導を無批判的に行っていく教職員づくりが目指される。

「指導力不足教員」制度づくりには、そうした教員の存在は、子どもたちの学習や学校生活に否定的な影響を及ぼす、という名目が前面に出された。たしかに、「はじめに」で紹介したように、マスコミや保護者、子どもたちからの厳しい目を向けられる教員が存在していることも一面の事実である。しかし、「指導力不足教員」政策は、この後者の教員の存在を前面に出しながら、前者の意図を貫徹するところに主たる狙いがあるといえよう。

そのため、この制度を正面切って批判することを難しくさせてきたことも確かである。

ただし、この制度の在り方とその運用は、それぞれの地域事情が反映しており、次章で分析するように実態は多様に現れているようである。

Ⅱ 現状の制度はどうなっているか

1 全国の概況（『教育委員会月報 2005 年 10 月号』より）

1) 調査対象・調査時点

47 都道府県および 13 指定都市の教育委員会に対する 2005 年 4 月 1 日時点

2) 調査結果の概要

認定者総数 (①+②+③)	うち、 平成 16 年 度新規 認定者	①平成 16 年度に研修を受けた者								②その他 (研修を受 講すること なく別の措 置等がなさ れた者)	③17 年度か ら研修
		現場 復帰	依願 退職	分限 免職	分限 休職	転任	研修 継続	その他			
566	282	377	127	93	7	11	1	131	7	23	166

(参考)過去の認定者数(平成 12 年) 65 人、(平成 13 年) 149 人、(平成 14 年) 289 人、(平成 15 年) 481 人

表で明らかなように、2005 年度において認定された教員は 566 名(ただし、2005 年度にはじめて認定されたのは 282 名)である。その内訳は以下の通り。

年代： 40 代 (50%)、50 代 (34%)、30 代 (15%)、20 代 (1%)

在職年数：20 年以上 (61%)、10～20 年未満 (35%)、6～10 年未満 (3%)、5 年以下 (1%)

性別： 男性 (72%)、女性 (28%)

学校種： 小学校 (49%)、中学校 (28%)、高等学校 (15%)、特殊教育諸学校 (8%)

なお、認定前を含む退職等の教員の推移は以下の通り。

	2000	2001	2002	2003	2004
認定前退職	1	11	30	56	78
依願退職	22	38	56	88	99
転任				3	1
分限免職			3	5	11
懲戒免職					1
合計	23	49	89	152	190

3) 「指導力不足教員」に関する人事管理システムの概要

(1) 判定委員会の構成員について

51 教育委員会で、外部委員として医者 (48 教委)、弁護士 (47 教委)、保護者 (20 教委) などが構成員になっている。ただし 4 教育委員会では教育委員会事務局関係者のみで構成している。また 5 教育委員会が構成員を非公開としている。

(2) 判定基準について

54 の教育委員会が制定しており、制定予定が 2 教育委員会。残りの 4 教育委員会は一定期間をかけて慎重に判断することになっている。

(3) 本人からの意見聴取について

すべての教育委員会でその手続きが設けられている。

(4) 教員等への周知について

校長や教員等に対する周知を行っている教育委員会が 59、今後、周知を行う予定が 1 教育委員会。

(5) 研修期間について

すべての教育委員会で基本は 1 年以内。上限は以下のようにまちまち。

- ・ 1 年間 11 教育委員会
- ・ 1 年 6 か月間 2 教育委員会
- ・ 2 年間 18 教育委員会
- ・ 3 年間 12 教育委員会
- ・ 規定なし 17 教育委員会

4) 文部科学省の調査結果について

以上は、文部科学省が 2005 年 4 月 1 日時点でおこなった調査結果の概要である。これを見るだけで重要な点が浮かび上がってくる (資料の日教組関係資料も参照のこと)。

1 つは、現場復帰は多くなく、一方、認定前退職者が多くなっているという点である。特に後者は年々増加している。

2つには、認定者のなかで40代、50代の教員が合わせて84%と圧倒的に多くなっていることである。これは現場の現状を反映しているものとしてその原因を深く考えざるをえない点であろう。

調査では、本人からの意見聴取が手続きとしてすべての教育委員会で設けられているとしているが、後述する通り、問題はどの段階で行われるかであり、また、必ずしなければならないようになってきているかどうかである。これが3点目である。判定（認定）委員会では多くの場合、「必要に応じて本人の意見を聴取する」となっているのが現状であるからである。

4点目は、判定（認定）委員会の構成である。学習・生活・学級指導の「指導力不足」を判定（認定）するのに、医師や弁護士が多く入っているのに比べて、教育の専門家や研究者が入っていないのはなんともおかしいのではないか。

5つ目は、制度の周知についてである。「周知」というのは「あまねく知らせる」ということであるはずであるが、本研究委員会のアンケートでは教育委員会からの通知等で知る例は多くはなかった。どこに問題があったのかを検証する必要があるだろう。

2 宮城県の場合

1) 認定制度

(1) 定義・対象

宮城県教育委員会訓令「指導力不足等教員の取扱いに関する規程」（2003(職15)年3月）第2条第3項によれば、「指導力不足等教員」とは、「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、・児童又は生徒が安心して学校生活を送ることができない学校環境を損なっている教員をいう」として、次の六つの「観点」（類型）を挙げている。

- ① 教員としての使命及び職務への自覚が不足し、日常的な職務の遂行に支障を来していること。
- 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・協力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。

これらの定義や観点（類型）に関して、注意点や問題点を若干指摘すると、まず「指導

力不足等教員」として「等」が挿入されることによって、かなり幅広く「問題」が捉えられようとしていることである。文部科学省の通知や調査研究委嘱事業では、「指導不適切」ないし「指導力不足」として比較的对象が限定されている（観点②④に相当）のに対して、本県では本来なら「分限処分」の対象になるようなものから「自覚」「意欲」「態度」といった「心構え」の問題まで、「指導力不足」問題の複雑化・拡大解釈の可能性を孕んでいる。ただ、「疾病以外の理由により」として、「疾病」の場合が原則として対象から除外され、別途対応が検討されているのは妥当であろう。

次に、「教員に求められる資質能力に課題があるため」という表現があるが、揚げ足取りではなく、校長・教頭を含めすべての教員にそれぞれそれなりの「課題」があるという前提に立つのか、特定教員のみ「課題」があるという前提に立つのかによって、捉え方はまったく異なる。さらに、「学校環境を損なっている教員」という強烈な概念（表現）が使われているが、その概念で「問題」を捉えようとする限り学校現場からの「排除」が前提となっている。

また、観点（類型）として挙げられているものはいずれも、子ども・保護者・同僚教職員・管理職にとって「迷惑」な一見もつともな要件が挙げられているようにも思われる。しかし、そこには主観的な恣意的解釈の入り込む余地がないとは言えない。ただし、後述する「指導力不足等教員の取扱いに関する規程運用基準」別表に指導力不足等教員の「問題行動の具体例」が、92項目に渡って事細かに示されている。

ところで、教員評価制度では一般的に、教員の能力・実績が個々の教員に還元され、教職員の集団性（協働性）が解体されるのに対して、「指導力不足等教員」問題では学校内外の協調性がしばしば強調される。

（2）申請・認定・通知・研修

前記「規程」第3条によれば、「指導力不足等教員に対する学校現場を離れての研修（特別研修）を受講することが必要であると認められる場合」、県立学校では校長が、市町村立学校では市町村教育委員会教育長が、県教育委員会教育長に申請する。その際、市町村立学校の場合は校長の意見書を付することになっている。また、あらかじめ当該「教員に説明するとともに、当該教員から意見を聴取」するものとされている。

ところが、本県で訴訟になった過去のケースでは、当該市町村立学校教員が認知しない間に管理職の意向によって申請・認定され、研修命令を受けて初めて知ったということもあったようである。

また、「規程」第4条～第6条では、県教育長が認定の是非を決定するに際して、外部有識者の「指導力不足等教員審査委員会」の意見及び庁内の「指導力不足等教員に関する検討会議」の検討結果を踏まえて決定し、申請者に通知することになっている。そして、第7条では、申請者が当該教員に通知内容及びその理由等を説明することになっている。

ところが、問題は一連のプロセスの中で「校長の意見書」が一人歩きしてしまうことで

ある。「意見書」は、教育長にも「審査委員会」にも「検討会議」にも提出されるが、認定の決定以前にその内容を当該教員が知る機会はないし、それに対する反論の機会もない。しかも、「意見書」を提出した校長は当該校から転出したり、退職していることもある。また、当該教員が他の市町村に異動させられることもある。そのような中で、「意見書」を提出した校長や申請を出した市町村委員会とは異なる別の教育委員会によって（あるいは事情のわからない新在籍校の校長から）認定通知や研修命令の説明を受けることになる。

「規程」第 8 条では、県教育長は、研修教員（特別研修を必要とする教員）と認定した教員に対して特別研修を実施する、とされているが、詳細は後述する。また、県教育長は、その認定をしないで、校内研修を実施する必要があると認められる教員の場合には、校内研修に必要な支援を行う、とされている。

（3）認定解除等

「規程」第 9・10 条では、認定解除等の申請・決定について示されているが、研修教員の特別研修の期間が満了する場合、「申請者」が「当該教員が指導力不足等教員に該当しなくなった」か否かを判断し、認定の解除または継続を、所属校長の意見書を付して県教育長に申請することになっている。その後の手続きは、認定の際の手続きとほぼ同様である。

ところが、研修教員は基本的には「学校現場を離れての研修」を受けているのである。したがって、所属校長や市町村教育長である「申請者」は当該研修教員の状況を詳細（直接）に認識しているわけではない。しかも、その「申請者」は当初の認定申請者とは異なることもある。本県で訴訟になったケースでは、独学と環境整備作業を主とした忍耐と従順を強いられるような社会教育野外施設における 2 年間の研修の後、さらに研修センターにおける研修が 1 年間延長された例もあるようである。

（4）指導力不足等教員をとらえる観点と状態・態様

「指導力不足等教員の取扱いに関する規程運用基準」I の 2 では、「規程」第 2 条第 3 項の六つの観点（類型）についてそれぞれの状態・態様を示して、判断の指標としている。

- ① 教員としての使命及び職務への自覚
 - i 学習指導に偏りがある指導をする
 - ii 垂範意識に欠けた言動をとる
 - iii 危機管理意識に欠けた行動をとる
 - iv 適正に勤務する自覚に欠けた行動をとる
 - v 管理職の指示や指導を理解しようとせず、無視する
- ② 児童又は生徒の心を理解する能力や意欲
 - i 児童又は生徒を理解して指導に当たることができない
 - ii 受容的かつ共感的な態度で児童又は生徒に接することができない

- iii 生命や人間尊重の立場に立った言動に欠ける
- iv 児童又は生徒との信頼関係が築けない
- v 学級経営・教室経営ができない
- ③ 教員としての力量を高めようとする意欲
 - i 自己研鑽の意欲に欠ける
 - ii 研究と修養に努めようとしない
- ④ 教科・領域等に関する専門的な知識・技術等
 - i 専門的知識・技能に欠ける
 - ii 指導方法や教材に工夫がない
 - iii 児童又は生徒の実態に即した指導ができない
 - iv 授業中の児童又は生徒の管理ができない
- ⑤ 保護者・地域社会及び関係諸機関との信頼関係
 - i 保護者や地域社会とのコミュニケーションがとれない
 - ii 関係諸機関との連携や協力関係がとれない
- 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
 - i 学校運営に参加しようとする態度に欠ける
 - ii 組織人としての自覚ある言動がとれない
 - iii 校務を適切かつ迅速に処理できない

これらの観点（類型）についてのそれぞれの状態・態様は、一見もつともな説明のようにもみえるが、狭義の「指導力不足」というよりは「分限」事項であったり、教育観・教職観によって捉え方の異なるものであったり、単なる同語反復で何の説明にもなっていないものであったりする。

ちなみに、別表につけられた「具体例」を③と⑤で見ると、③の i では、「自己の力量を向上させるために学ぼうとしない」「趣味的なことなどに閉じこもり、教師(ママ)としての職務や社会の諸事象に関心を持たない」が挙げられ、③の ii では、「日頃の研究修養に努めようとしない」「教育上必要な研究を熱心に行わない」「研究の結果を指導に生かそうとしない」が挙げられている。⑤の i では、「来校者に対して挨拶をしなかったり、用件を聞くなどの常識的な対応ができない」「保護者の声や意見を真しに受け止めない」「保護者に必要な連絡や対応を行わない」「地域との関係を持つとせず、地域の会議や行事にも参加しない」が挙げられ、⑤の ii では、「関係機関の声や意見を真しに受け止めない」「関係機関と必要な連携をとろうとしない」が挙げられている。

他の観点（類型）の「具体例」でも、結果としての「問題」行動が事細かに挙げられているが、子どもの「問題」行動がそうであると同様に、それなりの理由・事情や背景・要因が存在すると考えられるが、それらに迫ることなく結果だけで判断・申請・認定されるおそれがないとは言えない。

92 項目もの「具体例」が挙げられていれば、解釈・捉え方によっては、大なり小なりほとんどの教員（完璧ではない人間）に多少なりとも心当たりのある項目も皆無ではなからう（どれか当てはまる）。

特に、①のvで「管理職の指示や指導」に対する「問題」が示されているが、近年学校内における管理職とりわけ校長の権限が強化される中、「指導力不足等教員」認定制度の存在自体が校長による教職員管理の重要な道具（武器）のひとつになるとも考えられる。

2) 特別研修制度

宮城県教育研修センターの「MUSP（長期特別研修）ガイドブック」によれば、その主な特色として4点挙げられている。

① 課題認識に基づく研修プログラムの個別化

当該教師の問題点を、経歴や年齢、状況に関連させて、「申請者からの評価と問題の指摘」に基づきながらも、「指導員との複数面談」、「本人の自己評価、作文、教科・専門知識の調査、心理調査」等、並びに「模擬授業」を行い、個々の当該教師が自ら課題を発見し、課題の認識に至るように指導する。（後略）

② 基本的・基準的な共通研修、特に32テーマにわたる「特別講座」の設定

当該教師は個別に課題を有しているものの、同時に、程度の違いはあっても、教師としての基礎・基本的な一定の資質の不足を有することは歪(マ)めない。（中略）その解決のために、年間にわたって32講座を設けて、講義又は演習する「特別講座」を受講させている。

③ 時期重点目標の設定とフィードバック・システム

（前略）原則として、研修は4月から翌年3月までの1年間を基本としている。（中略）4月「課題認識期（研修のモチベーションの高揚）」、5月～7月「課題認識の深化期（解決への自己変革期）」、8月～10月「課題解決Ⅰ期（指導力の向上期）」、11月～1月「課題解決Ⅱ期（指導力の実証期）」、2月～3月「現場復帰の準備期」（後略）

④ 個別研修の多様な展開

個別研修が、当該教師の「個別研修プログラム」に沿って計画され、課題改善のために特化された年間の系統的な研修体系から構成されている。（中略）また所外研修は小・中・高等学校の協力や県内の社会教育施設や民間企業の全面的な支援を得て展開されている。

これらを一見すると、至れり尽せりの研修のようにもみえ、「指導力不足等教員」だけでなく、何年か置きに希望するすべての教員に1年間のリフレッシュ研修を保障してはどうか。

問題は、どこまで合目的な個々の教員の実状・必要・希望に沿ったものになっているか、という研修の実態である。

研修プログラムは、共通研修プログラムと個別研修プログラムからなっている。前者は、

生活基本研修、教員としての使命感・在り方等の基礎的教養、学級経営、学習指導、生徒指導、事務処理で構成されている。後者は、所内研修として、一般研修講座、個人テーマ研修、対応研修、学習指導研修（模擬授業等）、事務処理研修があり、所外研修として、授業実践、施設実習、介護実習、企業実習、奉仕体験、社会交流体験がある。

実際に長期特別研修を受けた経験者によれば、社会教育野外施設での研修は土木作業などが中心の過酷なもので「精神的にも肉体的にも本当に追いつめられました」と告白するような例もあったようである。記録で見ると限りでは、JR の大事故の背景として問題になった「日勤教育」を想起させるような状況もありそうである。

3) 制度運用「状況」

2005（平成 17）年 8 月に公表された文部科学省の「指導力不足教員の人事管理に関する取組等について」の平成 16 年度「指導力不足教員に対する措置等の状況」によれば、宮城県及び仙台市（以下、カッコ内仙台市は内数で同年度から実施）は次のような「状況」である。

認定者総数 19（7）、16 年度に研修を受けた者 13（4）、その内現場復帰 7（1）、同依願退職 2（1）、同分限免職 0（0）、同分限休職 2（0）、同転任（転職） 0（0）、同研修継続 2（2）、17 年度から新たに研修を受ける者 6（3）である。他府県に比べて絶対数は多いほうではない。分限休職は全国合計 11 の内の 2 を占めるが、退職・免職は比較的少ないので、概してこれまでの数字の上では幾分「穏やかな」運用状況と見ることもできるかもしれない。しかし、上述してきたように過去の実態とこれからの運用に問題や危惧がなくなったわけではない。

宮城県のみ（仙台市を除く）					分限処分			認定前
	認定者総数	研修	現場復帰	依願退職	免職	休職	転任	退職
2000 年度	3	3						
2001 年度	5	5						
2002 年度	4	4	2	1				
2003 年度	10	10	4	1				1
2004 年度	12	9	6	1		2		

3 福島県の場合

はじめに

福島県教育委員会発行の『教員の資質向上のために～指導が不適切である教員等の支援の手引～』（2003 年 10 月）。以下「手引」という。）は、教育委員会が策定した「指導力不足教員問題」に関する各要綱に基づく指導が不適切である教員等に対する教育委員会の支

援体制、教育委員会と学校との連携、及び各学校における対応方法等について取りまとめたとされる文書である。本項では、上記手引の内容を中心に検討することによって、福島県における制度の分析を行うものである。

福島県では、手引の冒頭において、「誰もが、かつて、決意を胸に初めて教壇に立った」という教員理解が述べられており、制度目的を、「意欲と指導力を回復し、教育専門職としての誇りを胸に児童生徒の視点を受け止め教壇に立てるようになることを期待する」趣旨での教員等への「支援システム」と位置づけているところに大きな特徴がある。

このような観点から、後発の制度実施自治体として、福島県では、どのような制度整備が試みられているのかに注目し、制度内容を分析・検討する。

1) 制度の施行までの沿革とこれまでの認定者概数

2001年と2002年の2段階にわたり、県教育長の委嘱を受けて、教員の資質向上に関する懇談会が設置された。懇談会では、「教員の資質向上と人事評価」及び「指導力不足教員の人事管理」についての検討が課題となり、さらに途中で新たに「教員を育て元気づけるための方策」についての検討が加えられ、2003年3月に最終報告書が取りまとめられた。最終報告では、教員を支援し、教員の意欲や努力が報われ評価されるシステムを構築することが提言されていた。

そこで、教育委員会では、指導が不適切である教員等への支援システムについて先行して実施することとされ、要綱が策定されて、2003年5月23日付けで、施行されたものである。

このように福島県の制度は、教員を支援し、教員の意欲や努力が報われ評価されるシステムの構築が示唆された特徴ある懇談会報告に基づいて2003年に施行された制度であり、同種の制度を持つ自治体としては、後発の部類に属する。そのため、以下に見るように、制度設計上は、教員の支援という趣旨が強調され、さらに先行した自治体の制度の問題点を学び、欠陥を補う工夫がなされている印象を与えるものになっている。

制度施行後の、認定者概数は、2003年度2人、2004年度5人となっている。後述のように対象範囲が広いにもかかわらず、他の自治体と比較したとき、認定者数は多くはない。

2) 制度名称等

福島県では、当該の制度について、「指導が不適切である教員等への支援システム」（以下「支援システム」という）と称されている。

そして、「支援システム」は、「指導が不適切である教員等の認定システム」（以下「認定システム」という）、及び「指導が不適切である教員等の対応システム」（以下「対応システム」という）で構成されている。

3) 制度目的に見る特徴

前述のとおり、福島県では、「排除よりも支援を」という標語の下に、この制度が該当教員に対する支援のシステムであることが強調されている点に制度の大きな特徴がある。

すなわち、「支援システム」の制度趣旨として、「基本的には、当該教員の課題克服や指導力等の回復を支援するためのものであり、特定の教員を排除することに主眼を置くものではない。指導が不適切であることなどの問題を抱える教員が、適切な指導や研修を受けることにより、自ら課題を克服するとともに指導力等を回復し、教員として本来の業務に復帰できるように支援するためのものである」（手引3頁）と述べられている。

また、教員の資質向上を図るための管理職の役割が、「個々の教員の教育活動に対して実践的課題と結びつける指導に努めること」等として位置づけられていること、教員が指導力を発揮するためには心身の健康が基盤となるため、メンタルヘルスに留意すべきことが強調されていることも、特徴的である。

4) 制度の必要性和制度目的との関連性

福島県では、制度を必要とする理由として、指導が不適切な「教員の存在は、児童生徒の学習する権利を奪ったり、保護者や地域住民の学校に対する信頼や期待を揺るがすおそれがある」ことを挙げている。

このような制度の必要性が肯定されれば、次は、該当教員の「支援システム」という制度目的との関連性が必要になるが、福島県では、この関連性につき、「学校においては、多様な資質・能力を持つ教員集団が協力・連携し、相互に自己啓発や職能成長を図り、創造性に富んだ教育活動を展開できる学校文化を形成することが求められる」という、教員の多様性や参加・協働型の学校づくりの理念に求めている（手引3頁）。

5) 支援システムの対象となる「指導が不適切である教員等」

下記の①ないし③に該当する者が対象である。福島県では、狭義の指導力不足教員だけでなく、教員としての資質に問題のある教員や精神・神経疾患を有する教員もシステムの対象とされている。

- ① 指導が不適切である教員
- ② 教員としての資質に問題がある教員（問題資質教員）
- ③ 精神・神経疾患によって指導力を発揮できない教員（精神障害等教員）

この点で、一般的な制度設計を考えた場合には、教員のための支援システムであるという前提に立てば、対象者を広く捉えた上で、問題が深刻にならない早期の段階で、必要かつ的確な支援を段階的に行っていくという方法論もあり得ないではない。ただし、この場合には、制度の安易な適用が行われて適用者の差別化や排除などが行われぬか、制度的

な支援の開始が当該教員への不当なラベリングにならないか（「指導が不適切である教員等」として支援され認定されることが自信を喪失させ、教員集団内での孤立化や冷たい目で見られる可能性など）、支援の開始または認定が支援という目的を超えて安易に教員の人事考課に反映されてしまわないかなど、当該教員の向上意欲を削いだり、不明確な基準で不当な評価に結びつく粗雑な制度にならないような制度構築や制度運営が必要不可欠である。

ところで、福島県では、教員の資質・能力としては、次に掲げるようなものなどが重要であるとされている（手引5頁）。

ア 基礎的資質・能力として

誠実さ、謙虚さ、明るいユーモア、協調性、バランスを保った優しさと厳しさ、バランスを保った率直さと思慮深さ、人間的度量の広さ等

イ 前記アを基盤として

（ア）教育者としての使命感、児童又は生徒に対する教育的愛情及び深い理解、教科等に関する専門的知識及び専門的力量、広く豊かな教養等

（イ）前記（ア）を基盤とした実践的指導力、マネジメント能力等

ウ 前記ア及びイに裏打ちされた、人間的魅力、高潔な人格、高い倫理観及び自律心等

6) 支援システムの手続の流れ

(1) 認定システムの内容

ア 校内支援段階

次のような流れで進むことが予定されている。

【校内支援】

- ① 所属校長による実態把握
- ② 教育委員会と連携した校内指導・支援（教頭等立会いの上での該当者への実態把握結果の説明、校内支援開始の通告と支援を受けるよう口頭の職務命令）
- ③ 校内支援の記録
- ④ 改善状況の確認（少なくとも3か月間は校内支援を実施）
- ⑤ a 状況の改善がある場合には、校内支援終了
b 状況の改善がない場合には、改善状況を分析し、状況に応じて校内支援の継続か終了を選択。校内支援によっては改善が期待できない場合には、教育委員会へ報告書の提出

イ 教育委員会の扱い

- ① 精神・神経疾患等が指導の不適切の原因であると考えられる場合
一つのルートとして、該当者への受診指導、受診命令を行い、医師の診断

により精神疾患が認められれば、病気休暇の取得か、地公法28条2項の病気休職に誘導する。

② 校長より校内支援では改善しない旨の報告書の提出があった場合

「福島県公立学校指導不適切教員等判定委員会」（委員はいずれも教育関連の県職員）を開催する。本人からの意見申立ても可能なシステムにはなっている。

判定委員会は、必要に応じ該当者及び校長との面接、精神疾患等については必要に応じ医師からの意見聴取、さらには、諮問委員会（学識経験者4人以内、教育庁職員1人）からの意見聴取を行う。

判定委員会は、上記の結果を踏まえて、判定を行う。判定の結果（①指導不適切教員又は問題資質教員、②精神障害等教員、③校内支援及び記録を引き続き行うことが適当である教員）を教育長に報告する。

判定を受けて、教育委員会の措置は次のとおりのいずれかの措置を行う。

- ・ 指導不適切・問題資質教員として教特法22条3項に基づき研修を受けさせる
 - ・ 精神障害等教員として治療を受けさせる
 - ・ 指導不適切教員等に該当しないとして校内支援・記録を継続する
- 教育委員会は、該当者へ措置の通知を行う。

(2) 対応システムの内容

ア 長期特別研修

指導不適切・問題資質教員と判定された者に対しては、研修（長期特別研修）が行われる。

研修の目的は、①教員としての専門的及び実践的な指導力の向上を図ること、②教育公務員としての自覚及び資質の向上を図ること、とされている。

研修の期間は、原則として、1年間であり、その期間経過後に判定が予定されているが、研修を継続しても改善の見込みがないと判断される場合には、その時点で研修を終了し、判定が行われる。

長期特別研修中は、県教育センター、県養護教育センター、県教育委員会所管の教育機関その他県教育長が適当と認める施設において、研修に専念することになっている。

研修対象者は、具体的な獲得目標を明らかにして、研修担当施設の長が作成する長期特別研修プログラムに基づき研修する。なお、プログラムの作成に当たっては、所属校や教育委員会等との連携の下で、行うことになっている。

長期特別研修プログラムの作成に当たっては、①学習指導上、生徒指導上及び学級（ホームルーム）経営上の諸課題についての研修、②職務・服務等の研修を

骨子として、多面的な内容となるように配慮するとされている。

イ 研修後の措置

研修結果の報告を受けて、教育長は、判定委員会を開催することになっている。

判定委員会は、必要に応じて当該教員に対し面接を行い、諮問委員会から意見を聴取して、次のうちのいずれかの判定を行う。

- ① 学校の通常業務への復帰可能
- ② ①の復帰はできないものの、長期特別研修により一定の改善が見られ、更に長期特別研修を引き続き行うことによって一層の改善が見込まれること
- ③ ①及び②のいずれにも該当しない状況にあること

教育委員会は、判定委員会の判定に基づき、次のうちいずれかの措置を行う。

- ① 学校の通常業務への復帰
- ② 指導不適切・問題資質教員として、長期特別研修の継続
- ③ ①及び②に該当しない者として、法令等の定めるところにより講ずる必要な措置
地公法28条1項に基づく分限免職 教員以外の職への転任又は免職・採用（指導不適切教員として長期特別研修を行ったものに限る）
- ④ 自主退職

研修後、学校の通常業務へ復帰した教員に対しては、研修の成果を生かし、安定した教育活動が遂行できるようになるまでは支援を行うこととされている。

7) 福島県の制度に対する評価

指導力不足教員の問題を何らかの対応が必要な今日的課題であると仮定して、一般制度論として考えると、今後の制度設計を考える際に、例えば、「ある学校に、仮に指導が不適切と見られる教員がいたとしても、その教員は当該学校に必要なのない排除すべき不適格・不必要な存在と見るべきではなく、教員集団が協力・連携しあう中で、その能力を発揮させて専門的・職能的成長を図るべき有意義な存在と考えるべきであり、一人ひとりの教員の個性的な資質・能力を大切に、多様な個性が共鳴し合う教員集団の関係性を作ることが、創造的な教育活動を行う学校にとって必要である、という理解（教育観・教員観、学校教育像）」に基づいて、教員への支援プログラムを中心に制度化していくことが一つの方向性としてはあり得るだろうと思われる。

ところで、冒頭に述べたとおり、後発自治体に分類される福島県の制度は、先行する自治体の例を参考にしていると思われる内容が含まれるなど、比較的整ったものになっているという印象である。

まず、制度理念の面からすれば、手引の中には、前述の方向性にも共通する趣旨が述べられている。また、支援を前提とした制度構築は、対象となる教員のメンタル面にも配慮したものと思われ、制度内容や認定後の研修への不信感を和らげる一定の効果が期待でき、よりよい研修効果に繋がる可能性がある。ただ、他方で、支援システムの対象者を拡げて

いることで、恣意的な排除、過度に精神・神経疾患を重大視した運用などがなされる可能性も否定できないことなどから、今後の実施結果については、きめ細かな検証がなされるべきである。

そして、具体的な制度内容を見ると、校内での支援段階が前置されている点において、丁寧なシステムであるといえ、教員の指導力が原則として学校現場における日々の教育実践や同僚教員らとの協働的な教育活動で高められるという本質や、研修対象者を適切に認定するという観点からして、妥当な制度選択である。そして、具体的な認定手続等にも、校内支援との連続性を確保するなどの一定の配慮がなされている。

しかし、一方、福島県の制度においても、前述した以外にも、例えば、次のとおり、幾つかの問題点や制度実施結果を踏まえた検証点が指摘できる。

【問題点】

- ① 認定や研修後の措置を決定する判定委員会において、本人の意見聴取が原則化されていないこと
- ② 認定に対しての不服申立手続（異議申立て）が制度内に準備されていないこと
- ③ 認定者に対する研修が、原則として、1年間の長期特別研修に一本化されているため、研修メニューの多様性に欠けるおそれがあること
- ④ 研修後の判定措置として、自主退職が列挙されているが、支援システムと位置づけるなかで、制度上自主退職を一つの措置と位置づけることの妥当性は厳しく判断されるべきこと

【検証点】

- ① 前述の制度施行の沿革からすれば、福島県において実施が検討されていた教員に関する諸制度のうち、「指導力不足教員」に対する本制度が先行的に実施されたこととなるが、今後、本制度と人事評価制度等の結びつき如何によっては、教員の支援システムという本制度の意義が大きく歪められる可能性もあるため、本制度の実施状況及び他制度との関連性についての検証
- ② 校内支援システムが、該当教員の資質・能力・経験等に照らして実効的に機能しているか否かについての検証（要綱上、校内で指導、支援を行う旨が明記されているが、支援の具体的内容までは明示がないため）
- ③ 認定システムの中で、該当教員への実態把握、経過観察、認定結果（具体的理由も含む）などの説明が、的確に理解しやすい形で、必ず行われているか否かについての検証
- ④ 認定システムの中での認定が恣意的に行われていないか、認定が当該教員の在籍する学校や教員集団の状況を十分に反映したものになっているかについての検証
- ⑤ 対応システムの研修プログラムが固定化・均一化してしまい、該当教員の資質・能力・経験等や問題状況に照らして不一致が起こっていないか等の実際の研修プログラムについての検証

4 群馬県の場合

群馬県は、2003年2月の『指導力不足教員の人事管理調査研究』（指導力不足教員の人事管理調査研究検討委員会報告書）において、指導力不足教員に定義、実態把握、個別指導、認定方法、「指導力不足教員」の研修と評価、復帰プログラムなどが詳細に述べられている。そこで、この報告書を中心に群馬県における「指導力不足教員」に対する考え方や処遇、制度のあり方などを検討してみる。

1) 学校教育の現状と教員に求められる資質能力

群馬県は、2001年3月に策定した「新ぐんま教育プラン」があり、教育の原点を子どもたちの健やかな成長であるとの認識から、学校、家庭、地域社会が実態に応じた特色ある教育の展開と三者の連携・協力を強調している。

そして、教員に求められる資質能力として、実践的指導力、豊かな人間性、社会人としての優れた識見の観点から具体的な資質があげている。

- ① 実践的指導力を有する教員
 - 常に学び続け、自らを成長させる姿勢を持ち、専門的な分野についての豊かな知識・技能を背景とした、実践的で確かな指導力を有し、新たな教育課題にも創造的に対応できるなど、児童生徒の気持ちや長所をとらえた学習指導を計画的、継続的、組織的に行うことができる教員
 - カウンセリング・マインドを持ち、個々の児童生徒との信頼関係を築くとともに、日常的な教育実践やいじめ、不登校、校内暴力、非行などの生徒指導上の困難な事態に適切かつ積極的に対応していくことのできる教員
 - 人間の成長や発達についての深い理解、児童生徒の変化を見抜く鋭い洞察力、個性や課題解決能力を生かし伸ばす力量、児童生徒を思いやり感情移入できる感性等を有し、一人一人の児童生徒と真摯に向き合いながら主体的に学級経営を行っていくことのできる教員
- ② 豊かな人間性を有する教員
 - 教職の意義や教員の役割に関する適切な理解、教職に対する愛着や誇り、使命感等を持ち、積極的に学校教育を推進していくことのできる教員
 - 常に児童生徒から学ぼうとする姿勢を持ち、児童生徒の長所をとらえ個性を育もうとする情熱や使命感を有するとともに、常に児童生徒と喜びや悲しみを共有でき、悩みや想いを温かく受け止め、その立場に立って支援できる教員
 - 教員自身が一人の人間として、常に積極的に自己変革を遂げようとする主体的な姿勢を持ち、人間尊重の精神や男女平等の精神、思いやりの心等を有するとともに、人間関係を幅広く築いていくことのできる教員
 - 教員自身がこれまでの教育観を見直すことができ、教員集団における人間関係を一層豊かにしようとする意識を有するとともに、豊富な社会体験を持つ地域の人材とのかかわりから謙虚に学ぼうとする姿勢を持つ教員
- ③ 社会人としての優れた識見を有する教員
 - 高い倫理観や規範意識を持ち、適切な言葉遣いや行動がとれるとともに、他者の考え方や今立場の相違を受容し、多様な価値観を尊重することができ、児童生徒や保護者、地域の人々との信頼関係を構築しながらよりよい学校や地域社会を築くことができる教員
 - 社会の変化や時代のニーズを的確に把握できるしなやかな感性を持ち、常に意識改革と自己研鑽を行う姿勢を持つ教員
 - 聞かれた学校づくりを推進していく中で、学校からの情報発信だけでなく、保護者や地域社会から得られる多くの意見や評価、情報を真摯に受け止め、連携・協力することができる教員

2) 教員の定義について

指導力不足教員の定義としては、病気（精神的疾患を含めた）のために指導力に課題を有するものは除くとしており、「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に正常な教員活動が行えず、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」となっている。具体的には、以下の12項目の事象が挙げられている。

- ① 児童生徒を無視して一方的な授業を行う。
- ② 授業のねらいが不明確であり、児童生徒にとって分かる授業が行えない。
- ③ 教材、教具の準備をせず、指導計画が作成できない。
- ④ カウンセリングマインドに欠け、児童生徒の気持ちが理解できない。
- ⑤ 児童生徒を多面的にとらえることができない。
- ⑥ 不適切な言動が見られ、児童生徒との信頼関係を築くことができない。
- ⑦ 健康、安全面の配慮が欠ける。
- ⑧ 児童生徒の問題行動に対する予防、対応策をとらない。
- ⑨ 児童生徒の動向に関心を持つとせず、適切な生徒指導を行わない。
- ⑩ 自己の問題を的確に把握しようとしめない。
- ⑪ 無責任な行動をとる。
- ⑫ 家庭、地域との適切な連絡や連携ができない。

などである。

さらに、指導力不足教員の態様として3つの視点からあげ、それぞれの課題がさまざまなレベルに分かれるため多様な様態を示すとしている。

	課 題
実践的指導力	○ 指導力向上に向けた研修に努めず、児童生徒の学習への興味・関心や意欲を高めることができない。
	○ 個々の児童生徒との信頼関係が築けず、困難な課題に適切に対応できない。
	○ 児童生徒の変化を見抜く力や個性・能力を生かし伸ばす力が弱く、学級課題を的確に把握し、解決することができない。
豊かな人間性	○ 多様な児童生徒を受け止め、共感し、積極的に働きかけることができず、また、保護者の悩みや思いを受け止めることができないなど、児童生徒や保護者等との人間的な触れ合いが弱く、信頼関係が築けない。
	○ 学校組織の一員としての自覚に欠け、自己の考えに固執するなど、管理職や同僚等との適切な人間関係が築けない。
て 社会人としての識見	○ 社会人としての自覚や意欲に欠け、責任ある仕事ができないなど、周囲に迷惑をかけている。 ○ 目的や場に応じた服装や行動ができず、保護者や地域社会に対しても横柄で乱暴な言動であるために不快感を与え、信頼関係が築けない。

3) 指導力不足教員の実態把握、個別指導、観察と記録について

(1) 教員の概括的な実態把握について

実態把握については、校長が、すべての教員を各年度定期的に5月31日までに、チェック表の項目を参考にして、先ほどの3つの観点から、実態把握一覧表を作成することになっている。実態把握にあたっては、特に注意しなければならない点として、校長は、教員の欠点にのみ目を向け、学校の雰囲気や教員の勤労意欲を損なわないよう留意することと、児童生徒の反応や保護者及び他の職員の情報を参考にすることがあげられている。校長の権限の大きさと資質が問われている。

この定期的なチェックであるが、この表(資料参照)は大変細かい点までできている。この表をチェックすることにより、細かな点の欠点があぶりだされるようになっている。全体としては大きな問題はないが、個々の観点から評価されていけば表の上で大きな問題を有することになるのではないだろうか。客観性を重視する余り、報告書でも危惧されているように、やはり欠点にのみ目をやる傾向になるのではないだろうか。また、この膨大な表のチェック作業をしなければならない校長にも過重負担であり、学校全体の運営よりも、ことさら成果のみに視点が奪われ、教育上よい結果はうまれないのではないだろうか。

さらに、9月1日に行われる「勤務成績の評定」と、この「教員の概括的な実態把握」(5月31日)を相互補完的に活用することによって、教員の人事管理を強固とすることをめざしている。具体的な実態にあたって校長は、3つのいずれかの項目で「D:大きな課題を有する教員」となった者に対して、特別な指導や配慮などを行うことになっている。そのためにも、詳細な実態把握を行う必要がでてくる。

(2) 個別指導について

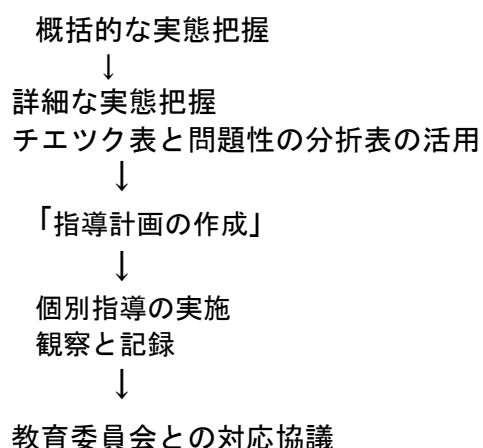
校長は、指導力に大きな課題を有する教員に対して、詳細な実態把握を踏まえて、すみやかに勤務校での個別指導を開始しなければならない。個別指導を開始するにあたって、校長は、当該教員に自己の課題を十分認識させ、指導力の回復に向けた研修の重要性について、正しい認識と積極的な姿勢を持たせること、さらに、当該教員の課題解決に向けた指導計画を作成し、職員の協力体制や教育委員会との緊密な連携のもとに個別指導を行うことになっている。

(3) 観察と記録について

校長は、指導力に大きな課題を有する教員の個別指導に際しては、日常的、継続的な観察と記録を行うとしている。観察と記録は、指導日時、問題の態様、指導内容、本人の反応及び変化などを具体的に記載することになっている。さらに、一定期間の個別指導を実施した後、チェック指導表と問題性の分析表を用いて、当該教員の詳細な実態把握を再度行い、個別指導の効果等を把握することになっている。このような詳細な手順を踏んで行った結果、この個別指導では課題解決が困難であると校長が判断した場合には、それまでの記録を整理し、県立学校にあつては県教育委員会に、市町村立学校にあつては、市町村教育委員会に報告し、対応を協議する。それぞれの教育委員会は、必要に応じて指導主事

等を派遣し、授業観察や事情聴取を行い、実態把握及び指導を行うことになっている。

指導力に大きな課題を有する教員に対する校長の対応



4) 「指導力不足教員」の認定について

(1) 委員会への認定申請

校内及び市町村教育委員会における指導・研修を繰り返しても、児童・生徒に対する適切な指導ができないと判断される場合には、県立学校にあつては校長、市町村立学校にあつては市町村教育委員会教育長が申請書に次の必要書類（チェック表、問題性の分析表、観察・指導の記録）を添えて県教育委員会に「指導力不足教員」の認定申請を行う。

さらに、認定にかかわる申請にあつては、県立学校では校長が、市町村立学校では市町村教員委員会教員長が当該教員へ告知する。告知を行った後に、当該教員からの意見の申し出があつた場合は、申請者はこの意見書を必要書類に添えて県教育委員会に提出することになっている。ここで、制度として告知と当該教員本人の意見申し出の機会を保障していることによって、校長の一方的な申請を難しくしているという配慮がなされている。

(2) 判定委員会の設置と「指導力不足教員」の認定

県教育委員会は、有識者を含めた判定委員会を設置し、判定及び具体的な対応策について諮問する。「指導力不足教員」の判定は判定委員会が行い、その答申を受けて検討を加えた上で県教育委員会が認定することになっている。

判定委員会の委員は、10名程度とし、学識経験者、弁護士、精神科医、市町村教育委員会教育長、公立学校教職員、保護者、臨床心理士、民間企業関係者など各界の有識者に委嘱される。そして、判定委員会は12月に定例委員会を開催するとともに、必要に応じて臨時委員会を開催することになっている。

(3) 判定委員会の職務

判定委員会は、県教育委員会から「指導力不足教員」の判定について諮問された教員が、

A：専門医による診断・治療を勧告する者

B：校長による勤務校での日常の指導、研修を継続させる者

C：教育委員会の研修命令による特別な研修で対応する者（「指導力不足教員」）

のいずれかに該当するかを判定し、県教育委員会に答申するものとされている。また、あわせて必要な研修内容についても答申することになっている。

(4) 判定の資料と基準

判定は、提出された申請書及び添付書類（チェック表）、問題性の分析表、観察・指導の記録、当該教員の意見書を資料として検討を行い、指導主事等が学校訪問した際の観察記録なども活用する。判定に必要な場合は、校長及び本人等から県教育委員会及び、市町村教員委員会が直接事情聴取を行い、追加資料を作成するというように、慎重に取り扱うことになっている。

判定の基準は、学校における教育活動に必要な先に上げた3つの観点から行う。つまり、①実践的指導力、②豊かな人間性、③社会人としての識見、である。総合判定は、この3つの観点の単純総合ではなく、「学校における教育活動に与える影響の大きさ」を判断して決定する。つまり、抱える課題が3つの観点のうち1つであっても、「指導力不足」と判定するとなっている。この「与える影響の大きさ」に恣意性が入らないよう十分配慮が必要であろう。今後の具体事例をみながら、その基準が明らかになってくるのであろう。

5) 「指導力不足教員」の研修と評価について

(1) 研修の実施と期間

研修は、県総合教育センターが、県立学校教育にあつては勤務校の校長と、市町村立学校教員にあつては市町村教育委員会及び勤務校の校長と、連携しながら行う。勤務校の校長は定期的に、県総合教育センターと連絡を取り、研修状況や成果等を把握するとともに、必要に応じてセンターを訪問し、当該教員への指導助言を行う。研修は年度単位で実施される。

(2) 研修の内容と研修のための定数等の措置

研修プログラムの計画・立案は、判定委員会の答申した研修内容や勤務校の校長の意見を踏まえ、県総合教育センターが「指導力不足教員」の実態に合わせて行う。研修プログラムの主なものは、①当該教員の課題解決に向けた独自の研修、②当該教員の課題解決に有効な県総合教育センターの既存の研修、③授業参観や研究授業等の学校での研修、となっている。さらに、研修プログラムは、当該教員の研修成果に応じ、学校への復帰に向けて段階的かつ柔軟に対応できるものとしており、現場復帰を目指したプログラムにするよう努力がみられる。

また、研修のための定数等の措置も決めており、①「指導力不足教員」の代替として、

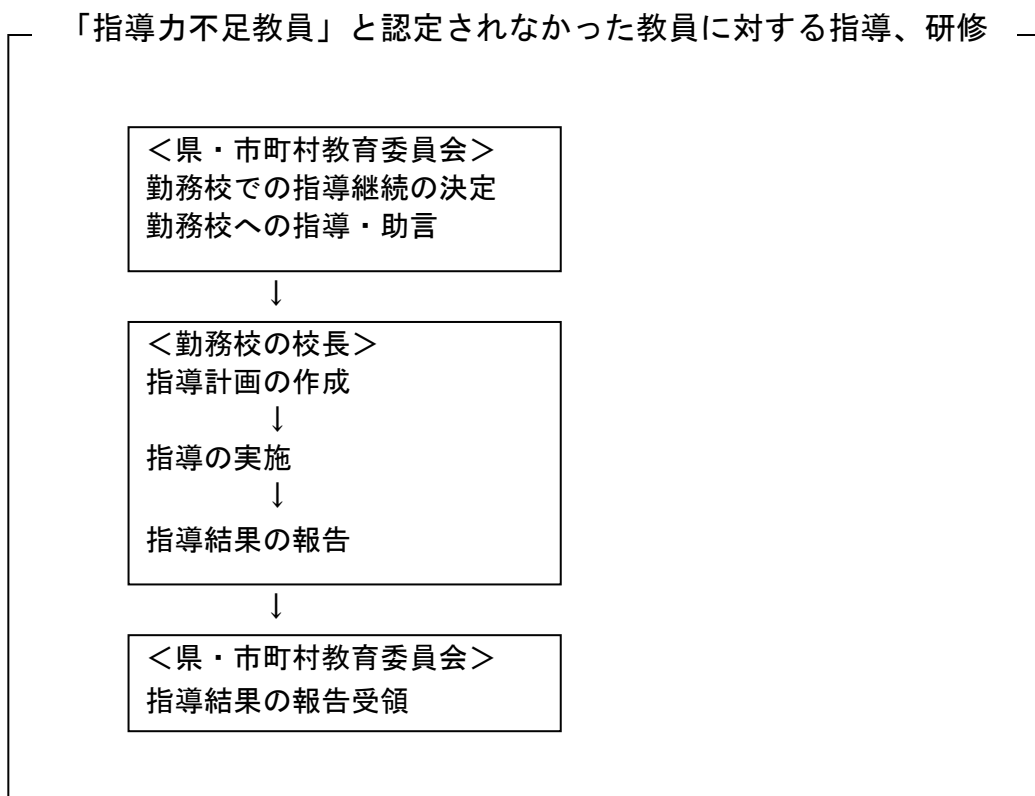
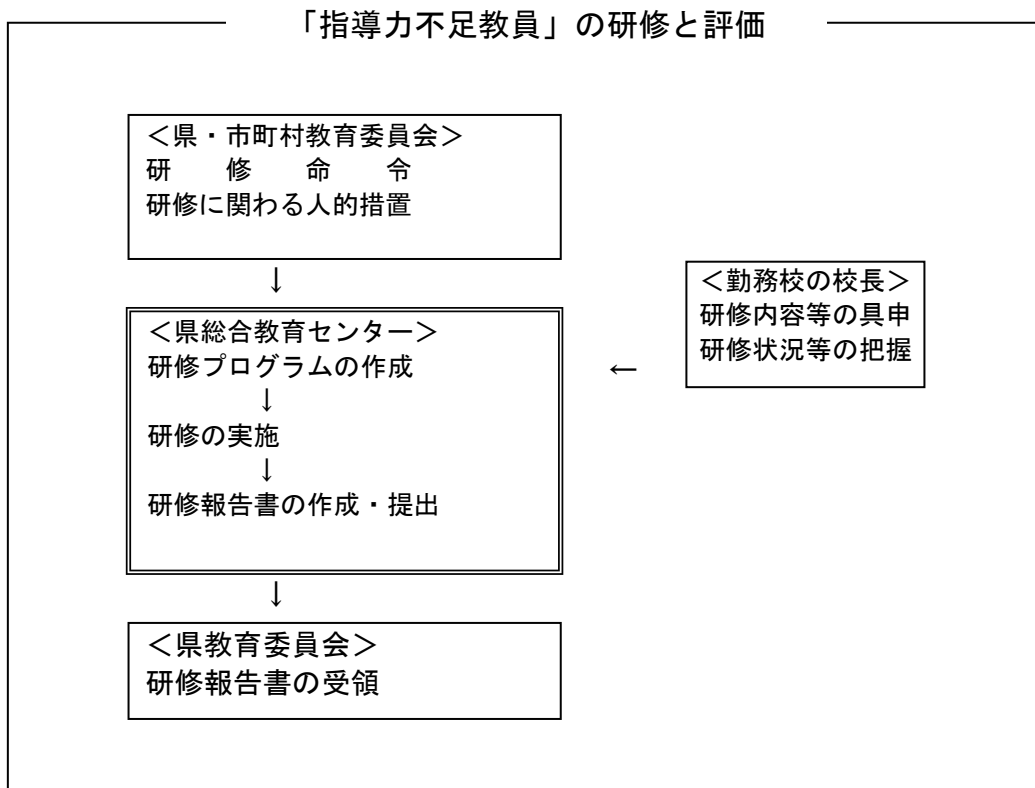
勤務校に定数1人を配置する。②「指導力不足教員」一人に対して、退職校長等、十分な教職経験を有する指導員一人を嘱託(週30時間程度)として県総合教育センターに配置(嘱託指導員)することになっている。研修のための代替措置が行われており、当然の措置といえるが、このことによって当該教員の精神的負担になったり、圧力になったりしないよう十分に配慮される必要がある。

6) 記録と評価について

当該教員は研修記録を毎日作成することになっている。また、嘱託指導員も指導記録を毎日作成することになっている。そして、県総合教育センターは、4月から11月までの研修成果を11月までにまとめ、研修報告書を作成し、研修プログラム、研修記録の写しを添付して県教育委員会に報告する。さらに、同センターは12月から2月までの研修成果の報告も同様に行う。

「指導力不足教員」と認定されなかった教員に対する指導、研修は、「校長による勤務校での日常の指導、研修を継続させる」ことになっている。ここで、「指導力不足教員」とは、認定されれば県総合教育センターでの研修をするものであり、勤務校での研修、指導を行う者は、指導力不足教員でないという認識であることがわかる。勤務校での指導は、校長がその責任において指導計画を作成し、当該教員の指導力等の向上に向けた指導を行い、指導結果を市町村教育委員会及び県教育委員会へ報告することになっている。

<参考>



7) 「指導力不足教員」の研修成果の確認について

研修成果の確認は、判定委員会に諮問し、その答申を受けて、県教育委員会が行う。判定の内容は、以下の3つに分類される。

A：翌年度から学校の通常勤務に復帰させる

B：翌年度も研修命令による研修を継続させる

C：翌年度以降、研修を継続しても学校に復帰させることはむずかしい

ただし、Bに関しては「指導力不足教員」に必要な研修内容についても答申することになっている。

判定の資料は、①研修プログラム ②研修記録 ③指導記録 ④研修報告書（4月から11月まで）となっている。

研修成果の確認時期と方法については、12月の定例委員会において「指導力不足教員」の研修成果を判定し、答申することになっている。これを受けて、県教育委員会は、研修成果を確認し、12月中に当該教員の翌年度の処遇を内定する。

研修成果が「翌年度から学校の通常勤務に復帰させるのに十分である」と確認・内定した場合は、3月末までの間、別記の復帰プログラムにより、実践的な指導力等の充実を図ることになる。

研修成果が「翌年度も研修命令による研修を継続させる必要がある」と確認・内定した場合は、3月末までの間、研修を継続するとともに、翌年度も県教育委員会が指定した内容、方法等により、研修を継続する。

研修成果が「翌年度以降、研修を継続しても学校に復帰させることはむずかしい」と県教育委員会が確認・内定した場合も、3月末までの間、研修を継続するものとなっている。

8) 復帰プログラムについて

復帰プログラムのねらいは、①通常勤務に復帰するための自覚と自信をつけさせる、②スムーズに復帰させることに対する校長、教頭の責任を明確にする、③当該教員の学校の通常勤務への復帰に対する他の教員の支援体制を確立する、ことである。この復帰プログラムのねらいは重要な点である。該当教員の現場復帰をスムーズにする視点と教員への配慮がみられる。

実施期間は、1月～3月で、週1～2日程度、原則として本人の勤務校で行う。それ以外は、県総合教育センターでの研修を行う。

復帰プログラムの計画・立案は、判定委員会の答申内容、校長の意見を踏まえ、県総合教育センターが「指導力不足教員」の実態に合わせて行う。そして、当該教員が通勤勤務に復帰するための自覚と自信をつけることができるように段階的かつ計画的に行うものとされている。

具体的内容は、①校長、教頭が、復帰に向けた指導や支援を行う機会を設ける、②勤務校の授業を参観させたり、学校行事を見学させ、児童生徒と接する機会を設ける、③教壇

に立って、児童生徒の前で話したり、チーム・ティーチングによる授業を行う機会を設ける、④嘱託指導員の参観のもとに、一定時数の授業を行わせ、自己評価をさせる、⑤研究授業をさせ、他の教員と意見交換を行う機会を作り、立ち直りを支援する雰囲気強化する、⑥他の教員に対してこれまでの研修の体験を発表させ、意見交換を行う機会を作るなど、立ち直りを支援する雰囲気強化する、など、段階的に復帰できる道筋を示し、教員集団とともに育てようという意図が見られる。

9) 「指導力不足教員」の研修成果の確認について

(1) 研修成果の確認と判定内容

研修成果の確認は判定委員会に諮問し、その答申を受けて、県教育委員会が行う。判定の内容は、以下の3つに分類される。

A：翌年度から学校の通常勤務に復帰させる

B：翌年度も研修命令による研修を継続させる

C：翌年度以降、研修を継続しても学校に復帰させることはむずかしい

のいずれに該当するかを判定し、答申する。

ただし、Bの場合は「指導力不足教員」に必要な研修内容についても答申する。

(2) 判定資料と翌年度の処遇内定後の研修

判定委員会が研修成果を判定するにあたっては、①研修プログラム、②研修記録、③指導記録、④研修報告書（4月から11月まで）の資料を活動する。そして、判定委員会は12月の月例委員会において「指導力不足教員」の研修成果を判定し、答申する。この研修成果を確認した県教員委員会は、12月中に当該教員の翌年度の処遇を内定する。

当該教員の研修成果が「翌年度から学校の通常勤務に復帰させるのに十分である」と県教育委員会が確認・内定した場合は、3月末までの間、別記の復帰プログラムにより、実践的な指導力等の充実をはかるものとし、研修成果が「翌年度も研修命令による研修を継続させる必要がある」と確認・内定した場合は、3月末までの間、研修を継続するとともに、翌年度も県教育委員会が指定した内容、方法等により、研修を継続する。研修成果が「翌年度以降、研修を継続しても学校に復帰させることはむずかしい」と確認・内定した場合も、3月末までの間、研修を継続することとなっている。

10) 研修後、現場復帰がむずかしいと判定された教員の処遇について

県教育委員会は、12月の判定委員会の答申を受けて研修成果を確認し、翌年度以降の処遇を内定し、当該教員に文書で通知する。この通知に対して当該教員から申し出があれば、直接あるいは文書により、県教育委員会に対して意見を述べる機会が与えられている。

そして、県教育委員会によって、12月から2月までの研修報告書も踏まえて、3月に当該教員の翌年度の処遇が決定される。

処遇の種類は、大きく3種類である。

- ① 復帰可能と内定した教員については、復帰プログラムを実施後、翌年度の4月1日付けで学校に復帰させる。
- ② 翌年度も研修命令による研修を継続させる必要があると内定した教員については、翌年度の4月1日付けで研修命令を発し、研修を継続させる。
- ③ 翌年度以降、研修を継続しても学校に復帰させることがむずかしいと内定した教員については、以下のような対応を行うことになっている。

(ア) 教員以外の職への移動。行政職員としての能力を有すると判断されるものに対しては、教員以外の職（県教育委員会事務局等）へ異動させることとなっている。しかし、この場合は、県人事委員会の選考を受けなければならないという但し書きがついている。

この点に関しては、「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（通知）」（2001年8月27日）の留意事項の県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用関係（1）「免職し、引き続き・・・採用する」との意味について、次のように説明されている。「法第47条の2第1項の『免職』『採用』は、それぞれ『免職』と『採用』という独立した2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る得ないこと」となっている。この通知を十分に踏まえ、間違っても教職員の免職だけとなり、採用が保障されないことがないように再確認が必要である。

(イ) 退職 退職を申し出た教員については、退職とする

(ウ) 分限免職 学校現場に復帰させることがむずかしいと内定し、かつ、行政職員としての能力を有しないと判断される教員、および教員以外の職への異動を希望しない教員については、分限免職を行うとなっている。

このように、復帰プログラムや認定までは比較的慎重に扱われているようにみえるが、ひとたび研修後に学校に復帰させることがむずかしいと判定委員会で認定されたならば、退職または、分限免職となってしまう。この分限免職の規定により、いわゆる「おどし」により退職へとおいこまれる可能性がある。何ら大きな故意や落ち度がないにもかかわらず、分限免職されるこの制度には大きな問題があるといえるのではないだろうか。いわゆるこの制度の導入により、分限免職で対処できないものを、分限免職をちらつかせて、退職へとおいやるきわめて危険な筋道をつけた制度といえる。このような制度は本来の意味はなく、成果主義の導入と管理強化の道具として機能しだすであろう。人の可能性を育て、相互信頼のもとで人を育てる教育現場にはなじまない制度であるといえる。

5 東京都の場合

はじめに

東京都は、先行的な制度実施自治体である。先行的な制度のゆえであろうか、手続規定上の不備が多々見られるところに東京都の特徴があり、規則や要綱では明示されておらず、運用に委ねられている部分については恣意的な判断が入る余地も少なくない。

また、東京都の制度は、近年における東京都独自の一連の教育公務員政策及び教育政策を踏まえた位置づけの中で評価されるべき問題でもある。なお、東京都は、自治体の規模が影響している面もあるが、認定者数が比較的多い自治体に該当するところにも特徴がある。

このような観点から、先行的な制度実施自治体として、東京都の制度にはどのような問題点があるのかを分析・検討する。

1) 制度施行までの沿革とこれまでの認定者概数

東京都では、前身の制度として、1991 年度から、指導力不足、精神・神経系疾患等により適切な指導ができず、学習に著しく支障をもたらす場合に、適正な学習活動・教育環境を確保するために、当該教員を定数外として他の教員を配置するとともに、当該教員の指導力向上を図るため、学校等において指導者を付け、適切な指導計画を作成し、指導を行い、特に精神・神経系疾患のある教員については、健康管理・病気の治療についての指導も行ってきたとされている(細井政彦「東京都教育委員会の指導力不足等教員への対応」(八尾板修編・「指導力不足教員」読本 176 頁以下(教育開発研究所、2001))。

このような従来の対応策が見直され、1997 年度から指導力不足教員制度が実施されるとともに、原因が精神疾患その他の疾病による者は対象外とされ、病気休暇・病気休職の制度で対応することとされた。また、2001 年度には、後述の指導力ステップアップ研修(校外研修)が導入された。そして、指導力の不足だけの問題ではなく、指導力以外の面でも教員としての適格性に問題があることにより児童・生徒を適切に指導できない者も対象とされた。

認定者概数は、2000 年度 13 人、2001 年度 26 人、2002 年度 31 人、2003 年度 18 人、2004 年度 16 人となっている。ただし、後述のとおり、これら認定者のなかで、1 年の長期コースの研修を継続するものや、通所コースから長期コースの研修に移行する者が生まれている点では、認定者数から見られる以上に、東京都の認定のシステムや研修の実施内容には、問題が多いと考えられる。

2) 制度名称等

「指導力不足等教員制度」において「指導力不足等教員」と認定された者は、後述の「ステップアップ研修」などを受けることになる。

3) 制度目的に見る特徴

東京都教育委員会人事部担当者によれば、制度目的について、児童・生徒に対して良好な学習活動の場、教育環境を確保するとともに、教員の指導力等の回復・向上を図ることであると述べられている。そして、指導力不足等教員として指導を受けた後、成果が上がりず退職あるいは免職となる場合もあるが、それはあくまで結果であって、制度本来の趣旨ではないと強調されている（細井前掲）。

東京都では、認定に至るまでのプロセスにおいて、学校内での当該教員への支援・指導などの取り組みが、制度上明確に位置づけられていないため、唐突な認定や恣意的な認定が行われる可能性も少なくなく、教員管理的志向の強い制度設計になっている。果たして、このような制度による研修で、教員の資質・能力の向上に結びつくのか非常に疑問である。

4) 制度の対象となる「指導力不足教員等」

教育委員会制定の「指導力不足等教員の取扱いに関する規則」では、前述の趣旨により、精神疾患その他の疾病を有する教員は除外されているが、狭義の指導力不足教員だけではなく、教員としての資質に問題があるとされる教員も含められており、下記の①ないし④に該当する者が対象となる。

- ① 教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、学習指導が適切にできない者
- ② 指導方法が不適切であるため、学習指導が適切にできない者
- ③ 児童等の心を理解する能力又は意欲に欠け、学級経営又は生活指導が適切にできない者
- ④ ①ないし③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できない者

5) 認定制度の流れ

(1) 認定に関する制度の内容

都立高校は学校長、区市町村立学校は当該区市町村教委が、認定を教育長へ申請する。なお、規則ないし要綱上は明確化されていないが、教育委員会人事部が策定した「指導力不足等教員等への対応に関する指針」（2002年7月25日）によれば、校長の評価に基づき、教育委員会が指導主事等を派遣し、事実の確認を行った上で、校長が申請を行うこととされている。また、校長は申請に当たっては、当該教員に申請を行うことを告知し、申請されたことに対する意見を求めることになっている。

教育長は指導力不足等教員を決定するが、具体的な決定は、東京都教育庁人事部、指導部及び東京都教職員研修センターの関係部課長等で構成する判定会での審議を経て行われる。

決定に当たっては、人事部長は、あらかじめ申請者に対して申請された教員が行う授業状況等に関する報告を求めることができる。

また、決定に当たっては、必要に応じて、あらかじめ、当該教員に意見を述べる機会を与えなければならない。

指導力不足等教員と決定された者には、申請者からその旨の通知がなされる。

なお、原因が疾病にある可能性がある場合には、指定医師の診断を受けさせる。

以上のような認定の前提として、日常の人事管理が大切であるとされ、指導力不足等教員に準ずる者を常に把握し、適切な指導を行っていく必要が指摘されている。そこで、能力開発を促し、指導力不足等教員を生み出さないようにすると共に、業績評価において指導力に問題があるとされた教員の実態を把握し、その教員の授業観察を徹底するなど、人事考課制度との連携を強めていくことが上記対応指針に掲げられている。

ここでは、認定前の適切な指導が指摘されているものの、具体的な方策が制度化されている訳ではないところが問題である。さらに、該当教員を生み出さないための適切な支援の実施という視点よりも、教員の実態把握、授業観察、人事考課との連携など、教員のチェック・評価など管理の視点が強調されており、「指導力不足」への制度的な対応としての有効性は大いに疑問である。

(2) 認定後の対応に関する制度の内容

ア 人事上の措置の内容

指導力不足等教員の認定後の人事上の措置として、認定申請者によって作成された指導計画のもとに、学校その他の教育機関において適切な指導者を付けて教育長が別に定める研修（指導力ステップアップ研修）を受講させる等の指導を行う措置を執る。

人事上の措置は、原則として1年単位である。

所属校における研修は、校長、教頭による指導が中心となるが、適宜、指導主事や指導教員等を交えて指導に当たるとされている。

イ 指導力ステップアップ研修

当該研修は、東京都教職員研修センターにおいて、実施される。個々の対象教員の課題に応じて、児童、生徒の指導面、人間関係の構築面、教員としての意欲や使命感の面など、広範囲にわたり、「講義中心の研修」「実践的な研修」「体験的な研修」等を組み、実施するとされている。

研修は、下記の3コースである。

長期コース 1年単位で最長3年

研修センター及び所属校等で研修に専念

通所コース 年間40日程度（学期中週1日、夏季休業期間中10日程度）

研修センター等で受講

短期コース 夏季休業期間中を中心に年10日程度

校内研修も併行して、主として研修センターで

ウ 人事上の措置の実施後の措置

教育長は、審査委員会の意見を聴いた上で決定する。

教育長は必要に応じて勤務校の校長に対して、対象者が行う授業等に対する報告を求めることができる。また、あらかじめ、対象者に意見を述べる機会を与えなくてはならない。

教育長の行う決定は、次のうちのいずれかである。

- ① 指導力不足等教員の決定の解除（職場復帰となる）
- ② 人事上の措置の継続（改善の可能性が前提とされている。ただし、研修期間は2年間を原則とされ、2年間研修を行っても、十分な改善が見込まれない場合には、教員として不適切と認定される）
- ③ 研修等必要な措置が講じられたとしても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の認定

なお、上記③では、その後の教員以外の職への転職、分限免職等の措置が予定されている。

6) 東京都の制度に対する評価

前述のとおり、東京都の制度は、制度手続上、不明確、不十分な点が多く、対象者に対して、認定段階及び認定後の措置段階等での適正な手続が確保されているか非常に疑わしい。

他の東京都の教育公務員政策や教育政策においても同様であるが、東京都の近年の当該政策は、教職員の人事管理、児童・生徒の教育管理の色彩が強く、自由な発想の下における創造的な教育・教授の余地が失われてきており、児童・生徒の個性に合った発達可能な力を伸ばすという教育の本質に照らして危機的な状況であると言うべきである。

本制度も、以下に掲げるような検証を行った上で、問題点も含めて、抜本的な制度改革を直ちに行うべきである。少なくとも、制度目的の妥当性、制度目的と制度内容の関係性を再吟味して、該当教員に対する的確な指導・支援と、適正な認定を実施するための手続的な整備を実施することは必要不可欠な喫緊の課題であると考えられる。

例えば、東京都の制度について、次のとおり、問題点ないし具体的な検証点を指摘できる。

【問題点】

- ① 認定手続に乗せる以前の、校内における事前の指導・支援システムが、明確に制度化されていないため、事前支援の実施ないし実効性に疑問があること
- ② 認定前の支援システムが十分に整備されていないことから、対象者にとって、恣意的な認定や不公平な認定に結びつきやすいこと
- ③ 果たして適切な事前支援が実行された上で、やむなく認定手続に至ったか否かが認定手続上で検証できないこと

- ④ 認定に関与する判定会には、外部専門家等の関与が全くなく、教育委員会関係者だけで審査が行われる点、及び教育委員会の具体的な判断理由が、該当者に明らかにされていない点で、透明性・公平性に欠けること
- ⑤ 規則や要綱上は、認定に際して、対象者本人の意見を聞くことが必須のものとしてされていないこと
- ⑥ 認定が不利益措置や人事考課に結びついているにもかかわらず、認定に対しての不服申立手続（異議申立て）が制度内に準備されていないこと
- ⑦ 本制度と人事考課制度との連携がなされることによって、認定が人事考課上の不利益につながることから、教員統制のための制度という色彩が強くなっているため、教員らが過度に萎縮してしまい、認定前の指導・支援や研修において、教員の創造性が育まれ、個性が生まれて資質・能力を伸ばすものとはなりにくい状況にあること

【検証点】

- ① 事前支援が制度化されていない中での、認定が、安易に又は不適正に行われていないかについての検証
- ② 長期研修者が多く、ほとんどが研修の継続を強要されているという指摘があることについての検証
- ③ 研修のプログラムの不備によって、成果を得られないケースが多くなっているとの指摘があること（長期コース継続者や通所コースから長期コースへ移行したケースが相当数出ていること）についての検証
- ④ 研修が現場復帰のためというよりも退職に追い込むためのいじめになっているという指摘があることについての検証
- ⑤ 人事上の措置の解除等を決定する審査委員会が追認機関となっているとの指摘についての検証
- ⑥ 認定が不当に人事考課に結びつけられていないかについての検証

6 神奈川県の場合

はじめに

神奈川県の場合は、比較的早期に導入されたものであるが、指導力不足等教員の認知、認定に至るプロセスが不明確であり、認定後の研修についても、研修期間が無用な長期にわたる虞があることなど、研修内容自体の問題性が大きく報道されたことから明らかなように、改善すべき点が多く見られるものである。

過去に指摘された問題に関しては、その後の制度変更で、幾つかの点は是正されたが、未だに問題は残っている。

以下では、神奈川県の内容を検討することによって、「指導力不足教員」に関する制度的な問題点の一端を分析する。

1) 制度の施行までの沿革とこれまでの認定者概数

神奈川県では、2000年に指導力不足教員に対する統一的な指導指針として、教育委員会が「指導力不足教員等への指導の手引き」を作成し、これに基づいた積極的な取組みが各学校長に指示された。

翌2001年度から制度が施行されるとともに、医師や学識経験者からなる指導力判定会を設置し、指導力不足の判定について意見を求めることとなった。また、当該教員に対しては、授業を外して研修をしたり、指導教官を配置して、チーム・ティーチングによる授業を実施するなど学校内での対応が強化された。

2002年には、「指導力不足教員等の取扱いに関する要綱」が制定され、総合教育センターにおける研修が開始された。

認定者概数は、2001年度64人、2002年度51人、2003年度41人、2004年度20人となっている。自治体としての規模が大きいことも要因となっているが、神奈川県は、全国的にも認定者数が多い自治体に該当する。また、認定者数のうち、研修終了後に、自ら退職した人数が非常に多いことが特徴的である。

2) 制度名称等

神奈川県では、前述のとおり「指導力不足教員等の取扱いに関する要綱」が定められ、それに従って「指導力不足教員等」の判定が行われ、「指導力向上研修」が行われる仕組みになっている。

3) 制度目的に見る特徴

2002年2月に発せられた教育長から各県立学校長宛の要綱制定に伴う通知には、次のような記述がある。「・・・県議会からも、指導力不足教員を現場に立たせないような適切な対応を強く求められており、教育委員会としてもこれまで以上の決意をもって指導力不足教員に対する徹底した指導・研修等を行うなど適切な対応をしていくこととしております。・・・各学校長におかれては、児童・生徒及び保護者の教育に対する期待に十分応えるため、学校運営の責任者として、指導力不足教員の存在を許さないとの堅い(マ)決意をもって、部下である教員の授業等の状況を十分把握し、指導力不足等の状況が見られる教員等に対し、本人に問題点を指摘し適切な指導と厳正な対処を行っていただきたいと考えております。」

このように、神奈川県の内容運用は、「指導力不足教員等」に対する支援という点の強調がなく、「指導力不足教員の存在を許さないとの決意」の下で、「徹底した指導」と「厳正な対処」を目指すものとなっている。

4) 制度の必要性と制度目的との関連性

神奈川県では、児童・生徒及び保護者の教育への期待が前提となり、学校教育に対する信頼を損ねないために、県議会からの指導力不足教員を現場に立たせないようにという強い要望が制度の必要性に繋がっている。

そして、この対象教員排除型の制度の必要性は、「指導力不足教員等」への「徹底した指導」と「厳正な対処」という管理職主導の権力的方法論（制度目的）に反映されている。

しかしながら、管理職主導の権力的方法論によるアプローチは、本来、柔軟性や多様性に乏しく、当該教員の資質、能力、経験等に対応して個別的弾力的に行うべき指導・支援の本質を失わせるおそれがある。

また、「指導力不足教員の存在を許さない」ことの強調は、機会的な対応が幅をきかせることにつながり、児童・生徒の指導に関して発生した問題の原因を、単純化して特定の教員に押しつける危険性を払拭できず、学校環境、学校運営、教職員集団その他の諸要素の状態をも勘案した適切な問題分析を妨げる可能性があるため、適切さに欠けると言わざるを得ない。

5) 制度の対象となる「指導力不足教員等」

教育委員会制定の「指導力不足教員等に関する要綱」によれば、「指導力不足教員等」には、狭義の指導力不足教員だけではなく、教員としての資質に問題があるとされる教員も含まれている。下記の①、②に該当する者が対象となる。

- ① 授業が成立しない、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
- ② 教員としての資質に問題のある教員

6) 認定制度の流れ

(1) 認定に至るまでの手続

認定に至るまでの流れとしては、次のように進むことが予定されている。

- ① 校長が、指導力不足等の実態を把握するため、「指導・観察記録」を作成する。
- ② 校長は、教育委員会に当該教員への指導・観察状況を報告し、今後の対応策について相談する。その際、指導力不足教員等の判定及び人事上の措置を求める場合には、書面により教育委員会への申請を行う。
- ③ 教育委員会は、申請があった場合、指導力の状況に関する客観的な判断と、適切な人事上の措置を行うため、指導力判定会に意見を求める。
- ④ 判定会は、教育庁教育部長を座長とし、医師、弁護士及び学識経験者などからなる。座長は、必要に応じ、市町村教育委員会、校長、当該教員等に陳述を求めることができる。
- ⑤ 教育委員会は、判定会の意見に基づき、人事上の措置を決定する。

人事上の措置としては、校長が当該教員の指導観察のために授業持ち時間数の調整を行ったり、指導教官を配置して、ティームティーチングによる授業を実施したり、担当授業から外して研修を行う等の措置がある。

(2) 認定後の研修

学校内での研修とともに、総合教育センターでの「指導力向上研修」が制度化されている。この研修は、総合教育センター、学校、管理部教職員課が連携して実施される。

研修の種類は、下記の3種類である。

通所型 期間は1年とし、週1回から4日間センターで実施する。

集中型 夏季休業期間を中心として実施する。

その他 相談機能の活用、指導教官の派遣等を実施する。

通所型1年間の研修期間を前提とした場合では、前期は、教育公務員としての基礎・基本の確認と資質の向上を目指すことが内容とされ、後期は、教師としての実践的指導力の向上を目指すとされている。

(3) 認定の解除等

認定の解除申請は、当該教員の指導力が向上し、人事上の措置が必要なくなったと認めるときに、校長が教育委員会に解除の申請をして、判定会の意見に基づき解除の有無が決定される。

また、相当期間、指導・研修を行っても改善されないときには分限処分等の人事上の措置が検討される。

7) 神奈川県に対する評価

神奈川県では、適宜、制度変更はなされてきているものの、不備が目立つ認定に至る過程と、認定後の研修のあり方の是正は急務であると思われる。神奈川県の制度で特に問題なのは、教員支援という観点が希薄であり、他方、対象教員排除型の制度の必要性が強調されている点である。

前述のとおり、各学校の実態に即した分析を踏まえて適正な対応を行うためには、制度内容が全面的に再検討されるべきであると考えます。

例えば、神奈川県の制度について、次のとおり、問題点ないし具体的な検証点を指摘できる。

【問題点】

- ① 認定前に位置づけられている指導・観察の方法が、適切なマニュアル化されていないため、当該教員に十分にフィードバックされておらず、認定前の支援が不足していること。

- ② 認定に至るプロセスと根拠が不明確であり、認定手続で対象者本人の意見が十分に反映されないこと
- ③ 当該教員が学校方針に合わない、教員集団から浮いた存在であるなどの場合には、校長による指導・観察が偏ったものになりがちであり、適切な認定ができにくいこと
- ④ 指導力判定会は、認定の段階で初めて関わることになるが、その段階での一過性の関わりで、当該教員の教育的な指導力という微妙な判定を適正にすることができるかにつき、疑義があること
- ⑤ 認定に対しての不服申立手続（異議申立て）が制度内に準備されていないこと
- ⑥ 研修の期間が明定されておらず、対象者の予測可能性が保障されていないこと
- ⑦ 研修解除が、校長の申請によるため、判断が画一的・恣意的になる可能性があること

【検証点】

- ① 認定ないし研修が、当該教員の資質、能力、経験等に対応して個別的・弾力的に行われているかについての検証
- ② 認定が校長の独断で行われていて、十分に対象者からの事情聴取がなされないなど、評価者の適格性に問題があるという指摘についての検証
- ③ 認定の根拠・理由などが、適切な形で対象者に告知されていないという指摘についての検証
- ④ 研修後の退職者数の多さは、認定や研修が、教員を支援して指導力を向上されるという観点ではなく、あたかも不適格のレッテルを貼り、任意の辞職を促すような方法・内容になっているという指摘についての検証

7 大阪府の場合

1) 制度確立への経過

大阪府の対応は東京都や広島県とならんで、全国のなかでも早く導入を図った方であり、教職員評価全体のありかたと関わって論議されてきた。

2000年7月に大阪府教育委員会は「教職員の資質向上に関する検討委員会」を設置し、2001年3月には「指導力不足等教員の資質向上方策について」という報告（中間報告）で「指導力不足教員」問題への対応システムづくりを提案した。

そこでは、「指導力不足等教員への対応は府教育委員会と学校が責任を持って早急に対応すべきである」とし、府教育委員会の責務とともに校長の果たす役割の大切さを指摘している。あわせて、これらの教員に対する実効性のある「対応システム」の構築とともに日々の指導育成や支援、防止策や初期段階での対応方策の重要性が提言されている」（大阪府教育委員会『教員の資質向上をめざして一指導力不足等教員への支援及び指導の手引き一』（以下、『手引き』とする）2001年7月）。

中間報告を受けて策定されたこの『手引き』は、「この問題に対する府教育委員会の支援体制、校長と教育委員会との連携、さらには、働きやすい職場環境づくりやメンタルヘルスの保持・増進など指導力不足に陥らないための防止策、指導力不足等教員への支援と指導の方法など、管理職としての対応方法を取りまとめたもの」となっている。

しかしながら、この制度について大阪府教育委員会は規則も要綱も作成していない。いずれ人事評価制度とリンクさせるという意図からだったのかどうかは不明であるが、後述するように「退職勧奨」（図1を参照）などが入ったこの制度について規則や要綱を規定していないのは、問題があるのではないだろうか。

なお、教職員評価そのものについては、『教職員全般の資質向上方策について』という報告書が2002年4月に出されている。その報告書に基づく大阪府の『教職員の評価・育成システム』については、『教育総研年報 2005』を参照のこと。

2) 指導力不足教員の定義

大阪府では「指導力不足等教員」は、「学習指導、生徒指導、学級経営等において、指導力を発揮できず、子どもたちの教育への責任が果たせていない者（保護者、地域、同僚との良好な関係が築けないことなどから、教育活動に支障をきたしている者を含む）」とされ、以下のように分類されている。定義に関しては、広島県とともに最広義の定義になっている。

(1) 指導力に関し支援を要する教員

- ①結果が明確に表れてはいないが、その取組む姿勢は評価できる者
- ②環境の変化等による一時的な指導力不足とみられ、学校内の協力により回復可能と考えられる者

(2) 指導力不足教員

専門性・社会性に欠けるなど教員としての指導力が不足している者

(3) 適格性を欠く教員

勤務態度・服務上の著しい問題があるなど教員としての資質に欠ける者

(4) 疾病等により指導力が発揮できない教員

疾病等（特に精神的な疾患）が原因と考えられるが、受診・治療をしないまま、指導力が発揮できない状態の者や休職を繰り返し、復職後も指導力が発揮できない状態の者

3) まず職場の環境づくりから

大阪府における「指導力不足等教員」の認定と支援（研修を含む）の制度と手続きは、『手引き』にある「指導力不足等教員への支援・対応フロー図」（図1の中段）で理解することができよう。

この制度の特徴は、「① 職場環境づくりと日々の指導育成」と「② 改善に向けての校

内指導」というように学校現場の環境づくりやそこでの対応がまず強調されている点である。これは、後述する広島県のように、監視・排除という性格の強い制度とは大きく異なっている。つまり「指導力不足教員」を生まないという目的をともに強調するが、大阪の「働きやすい環境づくり」と広島県は「サービスの徹底」という対応との違いは明らかであろう。

この「働きやすい職場環境づくり」では、ある意味、当然のことが以下のように説明されている。

「学校において、校長のリーダーシップのもと、個々の教員が多様な個性や能力を生かしつつ、集団として協力し、補い、高めあうことにより、学校全体が生き生きと運営され、一層充実した教育活動が展開されることが望まれる。

また、個々の教員が、教育の専門家としての誇りと情熱を抱き続け、子どもと向き合いながら、主体的・自律的に教育活動に当たること、また、学校の教育目標を共有し、お互いの持ち味を生かしつつ同僚と高め合い、学び続ける姿勢が求められている。

しかし、教員同士が協力・協働関係を築けず、孤立して教育活動に当たっているケースもみられる。管理職は、日ごろから教員とのきめこまやかなコミュニケーションを積み重ねることにより、個々の教員のおかれている状況や考えを十分把握するなど、率先して職場の人間関係づくりに努め、教員が相互に資質を高めあうことができる職場環境づくりを行うことが大切である。」

また、「改善に向けての校内指導」では、以下の5点が要点となっている。

- ① 日々の教育活動の中で「つまずき」や「悩み」が指導力不足の状況に至らないよう、早期発見・早期対応に努める必要がある。
- ② 指導力不足等教員に対しては、継続的な観察と粘り強い支援・指導が必要である。その際、指導・観察記録を作成し、府教育委員会に相談・報告する。
- ③ 校内での研修が必要な場合は、校内のサポート体制を整備して、本人及び他の教職員の理解を得ることが大切である。
- ④ 管理職は、当該教員のメンタルサポーターとしてよき相談相手となり、本人の意欲を喚起するような研修計画を策定する必要がある。
- ⑤ 改善がみられた教員に対しては、子どもたちへの影響に配慮するとともに、通常業務へ円滑に復帰できるように校内の協力体制を整えておく必要がある。

4) 認定と研修の制度

校内での度重なる指導にもかかわらず改善がみられないと判断した場合、管理職は、府教育委員会と相談をしながら、認定の手続きを踏んでいくことになる。これも図1で理解できよう。

府教委は、当該教員に対して、今まで指導を行ってきた記録等の文書を教頭立会いのもとに示して本人に事実確認をし、その後、資質諮問委員会に当該教員の対応を諮問することを通知する。学識経験者、医療関係者、法律関係者、企業関係者、学校教育関係者、報道関係者で構成される同諮問委員会は認定や研修の方法について検討し、結果を府教委に答申する。この際、当該教員へのヒアリング、意見書の提出、同意の上での委員会への出席など、当該教員の意味、意見等を可能なかぎり踏まえるようになっている。

また、認定や研修の種類やプログラムの決定までの間で、府教委と校長との相談、協議をかなり重ねるようになっている。

研修は校内研修と校外研修の2種類であり、校外研修は府の教育センターで行われる。ただし、教育センターでの研修プログラムについては実態を把握することはできなかった。

ところで、大阪府の場合の大きな問題は、5)の運用実態に見られるように、認定前退職者が多いという点にある。対応制度のなかに「退職勧奨」が組みこまれているからであろうが、「現場復帰」が大前提のはずの「指導力不足等教員」制度の本来的在り方からすれば再検討を要するのではなかろうか。

5) 制度の運用実態

大阪府ではこれまでに述べてきた制度の運用によって、校外研修の対象になった教員は文部科学省の調査では次のような結果になっている。

	認定者総数	研修	退職			分限処分			認定前 退職
			現場復帰	論旨免職	依願退職	免職	降任	休職	
2001年	2								11
2002年	9	9	4		7	1			
2003年	11	7	4		1				12
2004年	9	9	5		1			1	12

6) 大阪市の場合

大阪市については、大阪府とは別に「教職員の資質向上方策検討委員会」の中間報告(2003年8月)と最終報告(2004年2月)に基づき「支援を要する教員」制度を設けている。その基本は「指導力不足等教員を生み出さない体制をどう作っていくか」という点である。中間報告では「対症療法策」を、最終方向では「予防方策等」を提言している。

前者で示された「支援を要する教員」とは「学習指導、生活指導、学級運営等において、指導力を発揮できず、子どもたちの教育への責任が果たせていない教員(保護者・地域・同僚との良好な関係が築けないことなどから、教育活動に支障をきたしている教員を含む)」とされ、支援を要する教員区分としては、以下のように大阪府とほぼ同じになっている。

- (1) 指導力に関して課題を有する教員（本人の努力や管理職の指導・助言、同僚教職員の支援等により課題の克服が可能な教員）
- (2) 指導力不足教員（学校園での取組みや努力があっても、なお状況が改善されない場合や、管理職や同僚教職員との意思疎通を図ろうとしない、また、課題に対して協同して取り組む姿勢がみられない場合など、学校園だけではその解決が困難な教員）
- (3) 適格性に問題のある教員（非違行為を繰り返すなど改善が観られない場合や非違行為にはあたらぬものの教育公務員としてふさわしくない態度や行動があり、指導にかかわらず改善が観られない教員）
- (4) 疾病等により指導力が発揮できない教員（病識がないなどの理由から受診・治療をしないまま指導力が発揮できず、子どもたちに対して適切な教育活動が行えていない教員や休職・復職を繰り返し、継続した教育活動が行えていない教員）

この中で(2)と(3)教員については、「指導力向上支援・判定委員会」への諮問・答申を踏まえての認定、研修などの措置がとられるようになっている。その場合にも「指導力不足等教員に対する対応方策の検討にあたっては、その原因を全て個々の教員の問題に帰するのではなく、それぞれの態様を客観的に捉えた上で、個に応じた多様な支援方策を講じることが重要である」（中間報告）という前提に立っている。

なお最終的に(2)や(3)に該当すると認定された場合には次のような4段階の「ステップアップ研修」を受けることになる。

- 第1ステップ これまでの教員生活の振り返り（共通研修）
自己の課題の自覚と研修意欲の醸成
- 第2ステップ 学びと体験を通じた指導力等向上（個別研修）
当該教員の克服すべき課題に応じて選択的に実施
- 第3ステップ 授業や社会体験等の実践を通じた指導力等の向上（個別研修）
当該教員の克服すべき課題に応じて実践的研修を実施
- 第4ステップ 研修のまとめ（共通研修）

さて、注目すべきは最終報告で提言された予防策としての「教職員の資質向上方策」である。「支援を要する教員を生み出さない」ために以下の具体的施策を提言している。

- (1) 学校園全体の取り組み
 - ① 校内における研修・研究の推進
 - ② 教職員の評価・育成システムの実施
 - ③ 校内体制の整備

(2) 教育委員会の支援

① 研修の充実

- ・管理職の資質向上を図る研修の充実
- ・教職員研修の充実

② カリキュラムセンター機能の充実

③ 教職員の研究支援の充実

(3) 保護者や地域等との協力連携

① 学校評議員制度の活用

② 教育活動の公開の推進と意見等の収集

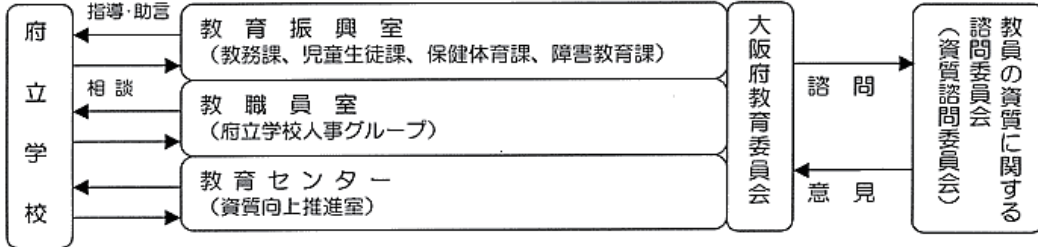
③ ゲストティーチャーなど地域の教育資源の導入

「校内における教職員の自主的・自発的な研修・研究については、資質向上方策の基本であり、これらを組織的、制度的に支援していく必要がある」との大前提にたって、教職員研究活動支援や教育センターのカリキュラムセンター機能の充実を提言している点はきわめて重要であり、今後の参考になるものと思われる。

図 1

(1) 府教育委員会の支援

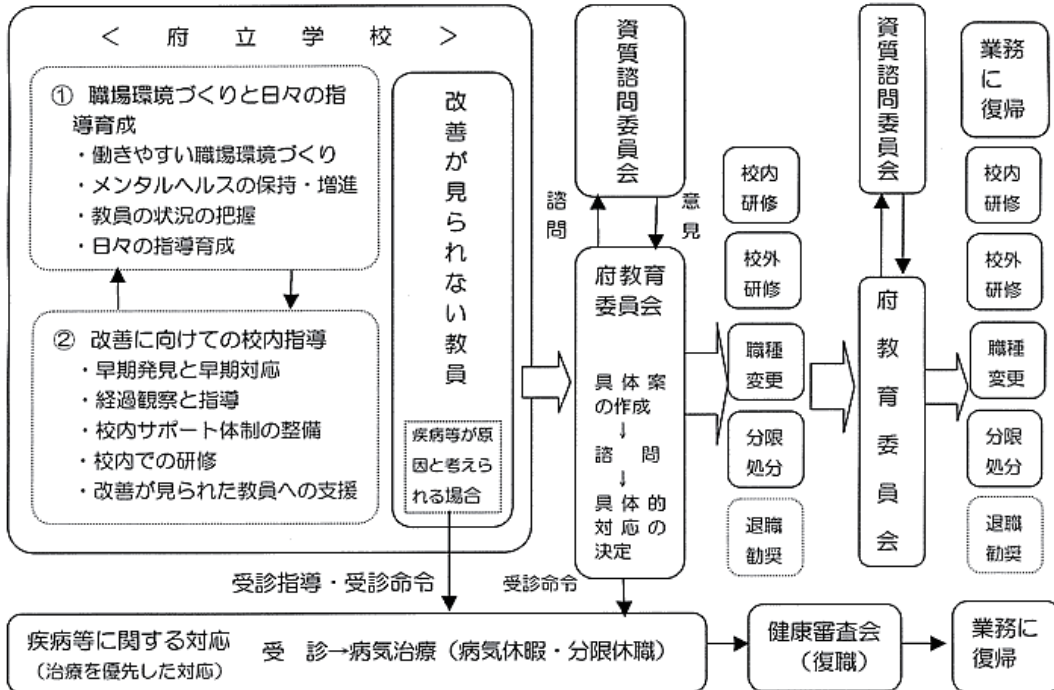
☆ 指導力不足等教員への府教育委員会の支援・対応体制



☆ 教員の資質に関する諮問委員会（資質諮問委員会）の概要

目的	指導力不足等教員に対する対応方策について、専門的、多角的見地から検討し、信頼される学校教育や学校運営に資する。
職務	府教委の求めに応じ、指導力不足等教員に対する対応案について意見を述べる。
構成	学識経験者、医療関係者、法律関係者、企業関係者、学校関係者、報道関係者
会議	委員の半数以上の出席で開催。（議長は委員長） 委員長は必要に応じて当該教員に対し、会議への出席を求め、意見を聞く。

☆ 指導力不足等教員への支援・対応フロー図



1) 教委主導の制度

広島県の特徴はなんといっても、教育委員会主導の制度になっているという点にある。それは、後述するように「市町村教育委員会及び県教育委員会は、上記の校長による把握とは別に、その責任と権限において指導力不足等教員の把握に努め、当該校の校長と十分連携し、継続的な記録と改善に向けての指導・育成を行う。校長も市町村教育委員会も把握していない場合で、県教育委員会が把握した場合、県教育委員会は市町村教育委員会に対し、当該校長による当該教員への指導・育成、そして状況把握・記録が行われるように指導する」という他には見られない手続きが制度化されてからである。端的に言えば広島県に特有の「是正指導」の一環という側面も強く見られるということである。

また大阪府と同じように、教職員評価制度の制定と同時並行的に制度化されたという特徴も合わせもっている。したがって、他県よりもいち早く、新たな人事評価制度とのリンクが図られている。

ただし、大阪府とは違い、教職員に対する目は監視的である。たとえば、「予防策」として、「指導力不足等教員に係る人事管理については、何よりもまず、指導力不足等教員が生じないようにすることが重要である。このためには、原因や契機、研修の成果などの分析を通じた有効な予防策の確立が必要であり、教員の養成、条件付採用期間の適切な運用を含めた採用、服務規律の徹底を含めた研修など各段階を通じた関係施策の体系化を図る」として、服務規律を優先させているからである。

また、「指導力不足等の把握・指導」についても、「校長は、教員の実践（教科指導、生徒指導、特別活動、学級指導等）の状況を観察するとともに、児童生徒、保護者、同僚との人間関係づくりや服務、学校経営への協力の状況等を把握する中で指導力不足等教員を把握する。また、別途定める『観点』によって、教員の指導力不足の状況を客観的に把握する」としている。

「職場環境づくりと日々の指導育成」を最初にかかげる大阪府は、対照的といってよい。

なお、広島市は別途制度を設けている。

2) 制度化への過程

広島県教育委員会は、2000年4月に文部科学省事業「新しい教員の人事管理のあり方に関する調査研究」の委嘱を受けて、8月に「教職員人事管理システム研究会」を設置。同研究会は「教職員の人事管理上の諸課題とその改善策を明確にし、新たな人事管理システムを構築するため」、「教職員の人事評価制度のあり方」、「指導力不足等教員（心の問題を抱える教員を含む）の人事管理のあり方」、「学校経営管理のあり方」及び「多様な人事交流のあり方」の4項目について2年間かけて検討を行った。その途中で県が出した県政中期ビジョン「ひろしま夢未来宣言」（2000年11月）でも、「教育改革の基盤となる教職員の

資質・指導力の向上を図るため、指導力不足等教員対策や民間企業などとの人事交流を実施するとともに、新しい人事評価制度を導入して学校運営の新しいシステムを構築することを重点課題」とすることが提言されていた。つまり、県政全体として、新しい教職員人事管理システムの構築を課題としたのである。

途中の2001年2月には、県教委は「指導力不足等教員に対する研修に係わるモデル事業実施要領について」を通知し、さらに2002年2月に県教委は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の2第2項に規定する手続きに関する規則」を公布し、3月14日から施行した。

2002年3月27日の教職員人事管理システム研究会最終報告書は、新たな教職員人事評価制度、指導力不足等教員対応システム、学校経営管理のあり方等について提言した。そこでは、「こうした指導力不足等教員が生み出される原因は様々で、その原因を本人だけに帰すことが必ずしも適当でない事例も考えられる。そのため、予防策を含め、県教育委員会、市町村教育委員会、校長及び同僚教職員等による組織的対応が望まれるところである」という適切な指摘がなされているが、先に述べたように、「是正指導」という広島県独自の教育行政のなかで果たしてこの通りに実施されているかは検証が必要であろう。

県教委は同日に「指導力不足等教員の取扱いに関する要綱」、「指導力不足等教員研修要領」、「指導力不足等教員判定委員会設置要綱」を施行した。

3) 定義と認定制度

広島県の制度は端的には図1で解することができるが、以下、簡単に概要を記しておくことにする。

(1) 定義・対象

同最終報告書によれば、指導力不足等教員の範囲は、以下のように、狭義の「指導力不足教員」の定義であるBを含む4種に分類、定義されている。一見してきわめて広範囲な定義づけとなっている。これは大阪府と同じである。

- A 指導力の発揮に関し、支援を要する教員（適切な支援と本人の努力があれば、指導力の発揮が可能な者）
- B 指導力が不足している教員（専門性、社会性に欠けるなど教員としての指導力が不足している者）
- C 適格性を欠く教員（勤務態度、服務上の著しい問題があるなど、教員としての資質に欠ける者）
- D 病気等により指導力が発揮できない教員（休職等を繰り返すあるいは受診・治療をしないまま、指導力を発揮できない者）

(2) 指導力不足等教員の『把握・指導・認定・申請・判定』の過程

指導力不足等教員の把握・指導・認定の流れは、図1および2を参照のこと。最初に広島県の場合には「教委主導型」とであると指摘したが、それは、図2でいえば、左下部分の

囲みに「県教育委員会が把握」という手続きが入っているところに現れている。報告書では市町村立学校の場合に「校長が把握していない場合」として次のように県教育委員会や市町村教育委員会の関与について説明されている。

① 校長も市町村教育委員会も把握していない場合で、県教育委員会が把握した場合、県教育委員会は市町村教育委員会に対し、当該校長による当該教員への指導・育成，そして状況把握・記録が行われるように指導する。

また、校長が把握していない場合で、市町村教育委員会が把握した場合については、市町村教育委員会は当該校長に対し、当該教員への指導・育成，そして状況把握・記録が行われるように指導する。

② 上記指導を受け校長は、当該教員に対し継続的な観察・記録，改善に向けての的確な指導を行うとともに、指導力不足等教員としての申請に係る調書を作成し、市町村教育委員会に報告する。これを受け、市町村教育委員会は申請を行う。

県教委による最終的な判定に際しては、「広島県指導力不足等教員判定委員会」（以下「判定委員会」という）が「認定・対応策及び判定・処遇について、第三者機関として中立的な立場で、専門的・多角的な見地から検討を行い、意見等を述べること」が前提となっている。そこでは、「必要があれば、当該教員の意見その他必要な報告又は資料の提出を求め、資料として判定委員会に提出する。判定委員会は、個人のプライバシーに十分配慮し検討を行う」とされているが、当該教員が直接に意見を判定委員会で述べるようにはなっていない。

また、異議申し立ては制度化されていない。

図 1

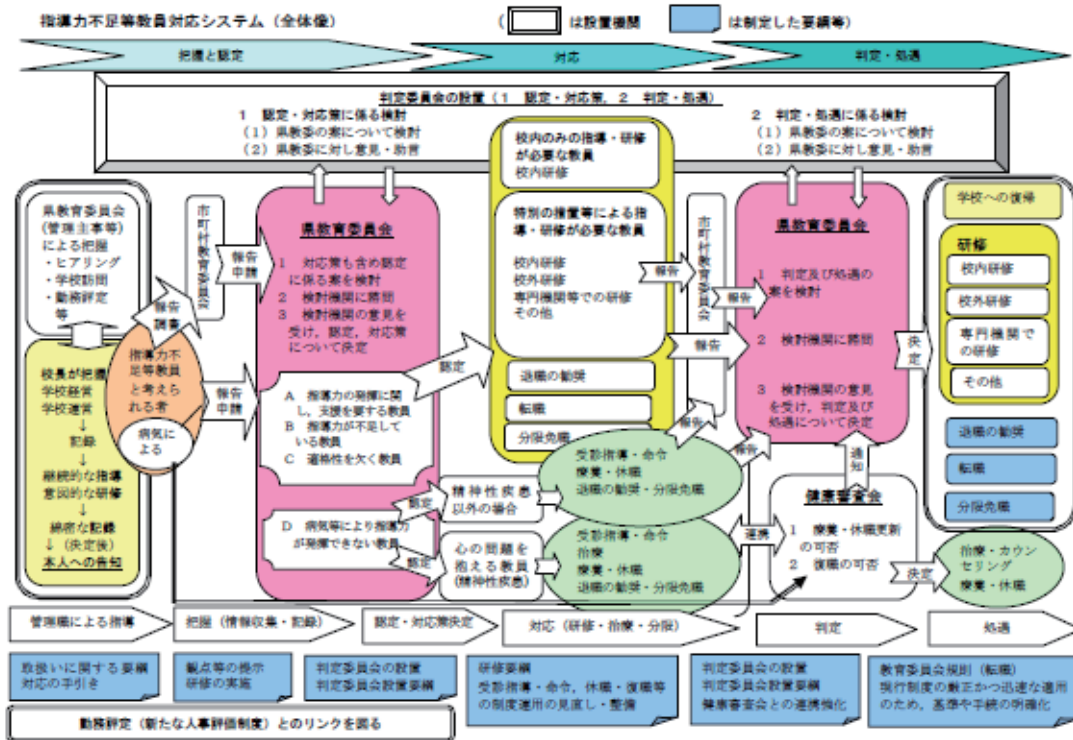
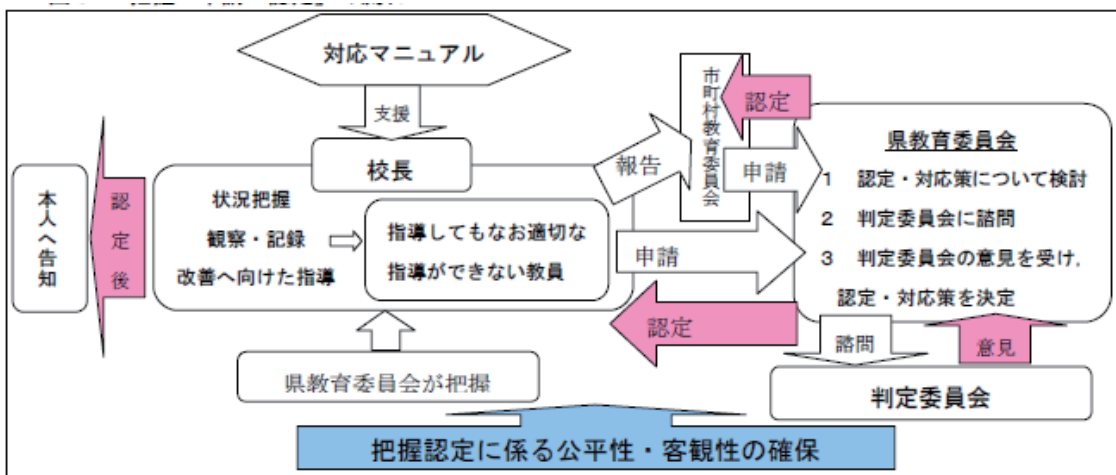


図 2



4) 申請・認定された教員への対応策

申請・認定された教員への対応策は、A、B、C、Dの種類によって異なっている。仮に狭義の指導力不足教員とされるBについては次のような対応が想定されている。

校長が告知を行う。研修場所は、校内及び校外で、定数の措置を行う。研修計画の作成し、指導者は校内では、管理職及び必要に応じて主任等、校外の場合には教育センター等

の職員となっている。研修には、現場への復帰を想定する教員と、教職外への転職を想定する教員とでプログラムが異なっている。

現場復帰教員に関しては、さらに「a：年間を通じ校外（教育センターを想定）での研修をする者」、「b：校内研修を基本にし、一定期間（短期研修として）教育センター等で研修する者」、「c：校内研修を基本にし、教育センター等への通所による研修をする者」とに分かれている。

教職外への転職を想定する教員については、「校内研修を基本にし、ジョブローテーションや社会体験等により他の職の適性を見出す必要がある。民間機関、市町村教育委員会、社会福祉施設、社会教育施設等において可能な限り多くの体験を短期間でローテーションさせることが必要である」となっている。

5) 制度の運用実態

2000年度のモデル事業から2005年度までの認定数とその内訳は以下のようになっている。

	認定者総数	研修	退職			分限処分			認定前
			現場復帰	論旨免職	依願退職	免職	降任	休職	退職
2000年	5	5			1				
2001年	15	15	6		3			1	
2002年	25	24	7		4			1	5
2003年	25	24	5		8			2	4
2004年	20	18	4		4			2	

県教委は、2006年度からはいよいよ給与面に結果を反映させる意向を示している。今後の動向に注目しなければならない。

認定者総数 17名（平成16年度）、16名（平成15年度）、13名（平成14年度）、15名（平成13年度）、19名（平成12年度）で、自治体規模から推測する教員数から考えると、認定者の割合が相対的に高いのではないかと判断される。

1) 制度への過程

1989年： 「佐賀県学力向上対策検討委員会」から、児童・生徒の学力向上の方策について、①教育風土の醸成、②児童・生徒の学習意欲の喚起、③学校運営の活性化、④教育方法の工夫改善、⑤教員の資質向上などについて答申が出されている。この答申を受けて、諸施策が展開されてきた。

- 1990年： この年以降、「職務に顕著な業績を上げた公立学校職員等の表彰」が行われている。
- 1992年： 優秀な教員人材を確保するため、中長期的視点に立って有効な諸施策について協議することを目的に、「教員人材確保推進本部」が設置され、人材確保の観点から、教員採用試験において個人面接の委員に民間人を登用したり、面接時間を大幅に延長するなどの見直しが図られた。
- 2000年4月1日： 教育センターでの「指導力強化研修」を含む指導力不足教員への対応のシステムをつくり実施。
- 2001年12月25日： 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。2001年度2回、2002年度5回と2003年2月まで研究会議を7回開催した。
- 2002年1月11日： 佐賀県教育委員会規則「指導が不適切な教員を判断するための手続等に関する規則」が施行。
- 2003年3月： 新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究会議は「教員の人事管理の在り方について報告」をまとめた。
- 2003年7月18日： 「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」施行。
- 2005年4月1日： 「指導力不足教員に係る給与の取扱いについて」適用。
- 2005年12月6日： 佐賀県教職員組合が「指導力強化研修に関する要請書」を提出。認定段階の透明性と本人の納得、研修目的は現場復帰が原則、研修内容は本人の意見を取り入れ管理的な内容にならない、再就職の保障が要請された。

2) 認定制度

(1) 定義・対象

佐賀県教育委員会規則「指導が不適切な教員を判断するための手続等に関する規則」(平成14年1月11日施行)第2条によると、以下の通りである。

- 一 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なうことができない場合
- 二 指導方法が不適切であるため、学習指導を適切に行なうことができない場合
- 三 児童生徒の心を理解する能力または意欲に欠け、学級経営、生徒指導等を適切に行なうことができない場合

その後、2003(平成15)年3月に出された「教員の人事管理の在り方について報告」によると、精神疾患等の病気が原因の者は、健康診断審査会における審査を経て休職へとつながるシステムがあることから該当とせず、指導力不足教員の定義を次のようにした。

「指導力不足教員」とは、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。

佐賀県は指導力不足教員の認定理由に精神疾患など疾病を含めない定義とした。これは最も多くの都道府県が採用している傾向である。

(2) 認定システム

① 校長による実態把握

校長は、指導力不足教員と思われる教員の実態を把握するためには、授業や生徒指導等の学校教育活動全般にわたり、教職員や児童生徒、保護者等からの情報をもとに、当該教員の指導力不足を示す日常の行動等を正確に把握し、具体的な事実を蓄積し、学校内外から入手できる情報も参考にし、総合的に判断する。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進めたり、受診指導を行う。

② 実態把握の報告

市町村立小・中学校については、校長は所属校の教員が指導力不足教員と思われる場合には、記録簿その他の資料をとりまとめ、市町村教育委員会へ提出する。県立学校は直接教育委員会へ提出する。

市町村教育委員会は提出された記録簿等をもとに、校長及び市町村教育委員会（県立学校においては校長）と連携を図りながら、内容を十分に精査したうえで、指導力不足教員と思われる教員について判定委員会に諮問する。

③ 指導力不足教員の判定の在り方

指導力不足教員と思われる教員について、県教育委員会から提出されて記録簿等をもとに、事実確認を行い、専門的かつ多角的な見地から審査し、定義に従って個々のケースについて、指導力不足教員に該当するか判定する。

なお、県教育委員会は、当該教員に対し意見を述べる機会を与える。また判定委員会は、必要に応じ、当該教員及び関係者（当該学校長等）の意見を聴くことができる。判定委員会は、原則として年2回開催され、その構成は、弁護士、精神科医、学識経験者、教育センター所長、市町村教育委員会教育長代表、県立学校長代表、市町村立学校長代表等とする。

3) 申請・認定された教員への対応策

(1) 人事上の措置

① 研修

学校や教育センターにおける研修の成果が期待できると認める場合、当該教員に研修

を命ずる。

② 通常勤務

教育センター所長や学校長からの報告等に基づく審査の結果、研修の成果が認められ、学校での通常勤務が可能であると認める場合は、当該教員に通常勤務を命ずる。

③ 自主退職

学校や教育センターにおける研修の成果が認められず、児童生徒に対する指導を適切に行なうことができないで通常勤務を継続することが非常に困難であると認める場合、退職を勧告する。

④ 免職・採用（転任）

分限免職処分に至るほどではないが、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なうことができないと認められる場合において、教員以外の職に必要な能力を有すると認められ、かつ、定数上可能なときは、当該教員の転任等を検討する。

⑤ 分限免職処分

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、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障がある場合、又は支障を生ずる高度の蓋然性が認められ、適格性を欠くと認める場合、分限免職処分とする。

⑥ 研修を受けた者と依願退職者

学校での研修、教育センター研修ともに原則として1年間。しかし、現実には、1年で終了しないケースが多い。

文部科学省「指導力不足教員に対する措置等の状況（平成16年度）」と佐賀県教育委員会「教職員人事異動の概要」（2006年4月1日）より、佐賀県の指導力不足教員の数を把握することを試みる。

2004年度に新規認定された者は3名。その年度の指導力不足教員合計数は16名であるから、13名が研修継続となっている。1名が分限休職となり、研修を受けた者は15名であった。2005年度も研修継続したものは7名であり、そのうち年度末と思われる依願退職が5名で、現場復帰は3名である。

2005年度の指導力不足教員で新たに研修を受けた者は1名で、分限休職の継続を加えてか、合計9名となっている。そのうち、小学校教諭4名、中学校教諭1名の計5名が依願退職している。

(2) 研修の在り方

① 研修内容

一般研修、教科研修、カウンセリングを実態に即して行なう。

一般研修…社会人として教師としての姿勢、上司・同僚・児童生徒・保護者との関係
についての研修

教科研修…専門強化の知識・技能の強化や教科指導法の向上等の研修
カウンセリング…専門家のカウンセリングを受けたり、教職員対照に開設されている
相談事業（よろず相談室・ストレス相談室）を活用

② 研修計画

管理職や指導教員を中心に、県教育委員会や教育事務所、市町村教育委員会の指導や支援及び連携のもとに年間計画ないし研修プログラムを作成する。場合によっては指導力不足教員を交えて研修計画を作成していくことも考えられる。

③ 研修報告・記録

指導力不足教員本人の研修記録や指導者の観察・指導記録をできるだけ具体的に、詳細にとる。研修経過や成果を具体的な記録に基づき各学期末ごとに報告させる。様式については県教育委員会から示す必要がある。

(3) 「指導力不足教員に係る給与の取扱いについて」

本規定は、2005年4月1日から適用されるべく、すなわち「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」（2002年）、「指導力不足教員の人事管理に関する要綱」（2003年）施行以降に出されている。

① 定期昇給

指導力不足教員と判定されたら、研修の開始日以降、昇給を延伸する。

② 特別昇給（定数内特別昇給）

特別昇給は実施しない。

③ 勤勉手当

勤勉手当成績率を35/100にする。（2005年4月1日より）

4) 制度に対する評価

(1) システム構築の流れ

佐賀県では、早くも2000年4月から、指導力不足教員への対応システムが、調査研究協議や規則制定の手続き以前に実施されている。

その次年度の2001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」が設置され、2003年3月に報告がまとめられている。さらに、その間の2002年1月11日に佐賀県教育委員会規則「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」が施行されているという点に特徴がある。

また、本県では、本制度のきっかけが1989年の「佐賀県学力向上対策検討委員会」による「学力向上の方策」から説明されている点が注目される。

(2) 苦情処理システム

本県では、県教育委員会が当該教員に対し意見を述べる機会を与えている。また判定委員会は、必要に応じ、当該教員及び関係者（当該学校長等）の意見を聴くことができる。しかし、不服申し立ての仕組みは整っていないため、苦情処理システムは不備であろうと思われる。

(3) 研修

研修計画は、管理職や指導教員を中心に、県教育委員会や教育事務所、市町村教育委員会の指導や支援及び連携のもとに年間計画ないし研修プログラムを作成することになっている。

「場合によっては指導力不足教員を交えて研修計画を作成していくことも考えられる」とあり、当事者性を導入しようとした点を評価したい。さらに研修を有効にするために、当事者を中心として研修の計画を作成することが必要と思われる。当事者が意欲をもって取り組めない研修がもしあるとすれば、それは反対に、当事者を教職員の職から排除することにつながりかねない。

(4) 人事上の措置

「教員人事管理の在り方についての報告」によると、人事上の措置として、研修、通常勤務、自主退職、免職・採用（転任）・分限免職処分が箇条書きに説明されている。

本県では、2004年度、2005年度ともに依願退職が5名ずつとなっているが、「自主退職」が対応システムの一環として、位置づけられているのはたいへん問題を含む。

組合員のアンケートでは、次のような指摘がある。「一認定の在り方が問題。本人の知らない間に校長の恣意的判断（基準が明確でない）で認定されているケースもある。センターに行ってはじめて自分がその対象であることを知らされた人もいた。一現場復帰が原則と言いながら、結局は本人が依願退職（分限免職）においこまれるような研修プログラムの中身である。一任命権者としての立場にある県教委が、退職後の新しい就職先等のあっせんなど全くタッチしていない。雇用主としての責任を果たしていない」。

アンケートでは、本システムについて、次のような記述も見受けられた。「差別化につながり、教職員集団に不信感をいだかせるもの」、「教員の能力、資質等には、いろいろあると思うので、個人をえらび出し排除するようなことは、よくないと思う」。

現場教職員との意見を丁寧に関わりながら、教員の仕事の在り方を深く掘り下げ、教師集団を支え育てる方向で、これからのシステム改善を望みたい。

都府県の特徴一覧表

宮城県から佐賀県までの9都府県の制度の特徴は以下の表にまとめてみた。

	制度の規定様式	定義に寛賞の問題を入れる	定義に病気等を入れる	判定・認定委員会段階での本人の意思表示ないし陳述	異議・不服申し立て制度の有無	給与等への反映	特 徴
宮城県	指導力不足等教員の取扱いに関する規程(訓令)	○	×	×	×		
福島県	指導が不適切である教員等の取扱いに関する要綱、判定委員会要綱、諮問委員会要綱など	○	○	△1 報告書に当該教員の申立書を添付 2 判定委員会は、必要に応じ、当該教員と面接	×	×	指導が不適切である教員等への支援システムであることが強調された制度設計
群馬県	の手引～		×	×	×		
東京都	指導力不足等教員の取扱いに関する規則、指導力不足等教員の決定手続等に関する要綱など(なお、教育委員会策定の運用指針として「指導力不足等教員等への対応に関する指針、等」)	○	×	△決定にあたり、必要に応じ、当該教員の意見陳述の機会付与	×	教職調整額につき、1～2%の減額	教員の実態把握、授業観察、人事考課との連携など教員管理的志向の強い制度設計
神奈川県	指導力不足教員等の取扱いに関する要綱	○	積極的に除外はされていない	△判定会は、必要に応じ、当該教員に陳述を求める	×	×	教員支援という観点が希薄な、管理職主導による対象教員排除型の制度設計
大阪府	指導力不足等教員への支援及び指導の手引き	広義には○ 狭義には×	広義には○ 狭義には×	必要に応じて△	×		
広島県	指導力不足等教員の取扱いに関する要綱	広義には○ 狭義には×	広義には○ 狭義には×	×	×		校長が把握しなくても手続きの開始が可
佐賀県	指導が不適切な教員を判断するための手続等に関する規則	×	×	必要に応じて△	×	○	

Ⅲ 「指導力不足教員」制度はどう意識されているか

はじめに～調査の方法

我々は、「指導力不足教員」問題が学校現場でどのように理解され、受け止められているのか、そしてそこにどのような「問題」が存在する（潜んでいる）のかを見だし、「指導力不足教員」問題をめぐる教職員の意識と現場の実態を明らかにする方法のひとつとして、アンケート調査を現場教職員と保護者（次節参照）を対象として実施した。

アンケート調査票は、2006年1月上旬に全国の日教組加盟単組宛に送付し、支部・分会を通して教職員及び保護者に配布した。そして同年2～3月に各単組を通して回収した。教職員配布数は1920人、回収数は840人、回収率は43.8%であった。

なお、調査データの集計・作表は長尾由希子さん（東京大学大学院博士課程）に大変お世話になった。特に記して感謝したい。

1 教職員の場合

はじめに～回答してくれた教職員のプロフィール

教職員調査対象の内訳は次の通りであるが、無回答分の記載を省略したので合計は100%には満たない。性別では男性70.6%、女性28.5%。年齢別では20歳代3.1%、30歳代20.5%、40歳代51.9%、50歳以上23.8%。学校種別では小学校45.5%、中学校27.7%、高校19.3%、障害児学校6.5%、その他0.1%。職種別では教員88.6%、養護教員3.8%、事務職員3.5%、栄養教員・実習教員・臨時講師・その他合計3.6%。学校・園の教職員以外の職業経験の有無別では「ある」16.5%、「ない」81.1%。加入組合別では日教組93.5%、日教組以外1.8%、非加入3.1%。都道府県別では33都府県から回収し、平均回収人数は23.4人で、比較的人数の多いのは千葉県（43）・東京都（44）・神奈川県（34）・石川県（33）・山梨県（43）・大阪府（44）・広島県（50）・福岡県（49）であった。

1) 認定制度をどの程度認知しているか

あなたは、「指導が不適切である」教員（いわゆる「指導力不足教員」）の認定制度についてご存じですか」という問いに対して、「知っている」（64.5%）、「少しは知っている」（29.3%）と回答したのが、787人で全体の93.7%に上っている。きわめて高い認知度である。ただし、「知っている」の回答については、男性が70.8%、女性が49.8%という具合に、より詳しく知っている割合は男性が高くなっている。「知らない」という回答に対しては、年齢が若いほど認知度が低くなる傾向がうかがえる。

なお、問16で、「この制度、そのものがよくわからないので、どう考えたらいいか答

えられない」とか、「聞いた事がある程度でその基準や判断がどのような方法で誰が、いつ、行っているのかは勉強不足で分からないですが、その点はとても気になります」という自由記述がみられた。教職員の地位に関する重要問題であるので、やはりすべての教職員が十分にこの制度を知っておく必要がある。

性別とQ1:認定制度についてのクロス表

		Q1:認定制度について				合計
		知っている	少しは知っている	知らない	欠損値・無回答など	
性別	女性	度数 119	101	19	0	239
	性別の%	49.8%	42.3%	7.9%	.0%	100.0%
	男性	度数 420	143	30	0	593
	性別の%	70.8%	24.1%	5.1%	.0%	100.0%
	欠損値・無回答など	度数 2	2	0	4	8
	性別の%	25.0%	25.0%	.0%	50.0%	100.0%
合計	度数	541	246	49	4	840
	性別の%	64.4%	29.3%	5.8%	.5%	100.0%

2) どのようにしてこの制度を知ったか

上記の問1で、「知っている」と「少しは知っている」と回答した人に対して、「どのようにして最初にそれを知りましたか」という問2に対する回答をみると、組合の情報が52.4%、マスコミの情報が30.1%であるのに比べ、教委の配布文書が5.0%、管理職の説明が6.5%となっており。これは予想とは異なっており、大きな問題である。組合からの情報で知った教職員が多いのは、この制度が組合員の身分と権利にかかわる重要な問題であるので、組合が認定制度についてかなり詳しく組合が情報宣伝した結果であろう。しかしながら、認定制度を具体的に運用する以上、認定制度を説明する責任のある教委や校長からの情報よりマスコミ情報が多いというのはきわめて問題である。

20歳、30歳代と40歳、50歳代とを比べてみると、前者は組合情報よりもマスコミ情報による認知が高くなっている。これは組合活動に対する参加度合いによるものであろう。

「その他」という回答の記述では、「実際に勤務校から指導力不足と認定された人がでたので知った」、「勤務校でこの制度が運用されていたから」というように実態に触れて知ったという例の他、「大学のスクーリング」、「他県の知人」、「インターネット」などがあがっている。「職場の身の回りの話題」とか「うわさ」などというのもあったが、制度がきちんと説明されていない、ということが原因であろう。

年齢とQ2:制度を知った手段のクロス表

			Q2:制度を知った手段					合計	
			教委の配布文書	管理職の説明	組合の情報	マスコミ報道	その他		欠損値・無回答など
年齢	20代	度数	2	4	5	6	3	0	20
		年齢の%	10.0%	20.0%	25.0%	30.0%	15.0%	.0%	100.0%
	30代	度数	8	11	61	64	5	7	156
		年齢の%	5.1%	7.1%	39.1%	41.0%	3.2%	4.5%	100.0%
	40代	度数	18	27	233	122	7	12	419
		年齢の%	4.3%	6.4%	55.6%	29.1%	1.7%	2.9%	100.0%
	50歳以上	度数	11	8	113	44	6	8	190
		年齢の%	5.8%	4.2%	59.5%	23.2%	3.2%	4.2%	100.0%
	欠損値・無回答など	度数	0	1	0	1	0	0	2
		年齢の%	.0%	50.0%	.0%	50.0%	.0%	.0%	100.0%
合計		度数	39	51	412	237	21	27	787
		年齢の%	5.0%	6.5%	52.4%	30.1%	2.7%	3.4%	100.0%

3) 認定制度は適切かどうか

問3も問1の関連質問である。問1で「知っている」、「少し知っている」と答えた人に、「その認定制度は適切だと思いますか」と聞いたものである。結果は、「適切である」が11.1%であるのに比して、「不適切」との判断が49.0%となっており、回答者の約半数になっている。

問題は「分からない」との回答が27.3%と3割近くに上っていることにある。これは問2への回答以上に、年齢が若いほど「分からない」と答えた率が高くなっている。

サンプル数が少ないので断定はできないが、勤務校の所在県による違いがあることが推察される。とくに「適切」と答えた人が0人の広島に比べ、千葉、山梨、大阪では「適切」への回答が15%前後に上っている。

年齢とQ3:認定制度についての意見のクロス表

			Q3:認定制度についての意見				合計
			適切	不適切	分からない	欠損値・無回答など	
年齢	20代	度数	3	6	10	1	20
		年齢の%	15.0%	30.0%	50.0%	5.0%	100.0%
	30代	度数	26	52	56	22	156
		年齢の%	16.7%	33.3%	35.9%	14.1%	100.0%
	40代	度数	39	215	120	45	419
		年齢の%	9.3%	51.3%	28.6%	10.7%	100.0%
	50歳以上	度数	18	113	28	31	190
		年齢の%	9.5%	59.5%	14.7%	16.3%	100.0%
	欠損値・無回答など	度数	1	0	1	0	2
		年齢の%	50.0%	.0%	50.0%	.0%	100.0%
合計		度数	87	386	215	99	787
		年齢の%	11.1%	49.0%	27.3%	12.6%	100.0%

4) 制度が不適切である理由

問4は、問3で、「認定制度が不適切である」と答えた386人に「なぜ不適切だと思われますか」と聞き、複数回答を求めたものである。

もっとも多いのは、①の「認定の仕方が恣意的になりがちである」で79.8%にのぼっている。続いて②の「認定の具体的理由の開示がない」が58.3%、続いて、③の「苦情処理などが制度化されてない」の44.0%となっている。制度上の欠陥と、運用面での懸念が強く意識されている。

回答⑦「その他」に書いてくれた人の数は多くはないけれど、教職員の意識の典型と思われる意識をうかがうことができる。

まず制度に対して、校内での協力体制こそが大切であるとの観点から批判的にみている例として、「問題認識と解決方法が適切ではない、「人が人を評価すること自体大まちがい。共労・共生」、「校内の協力で解決できると思うので」、「確かに必要な面もあるが、校内の支援態勢づくりで何とかできるものとする」、「指導力不足」を何によって判断するのか。子どもにとっていろいろな教員がいることがよいのではないか。「指導力不足」とされた教員に対する責任は誰がとるのか不明なため」という意見がある。また、「多忙化の解消によって職場で支える体制をつくる方が先だ」と、条件整備が先決だとの意見もある。

次に制度の運用に関する意見である。制度の認知にかかわって「現場にしっかりと周知されていない」という意見がある。対象者について、「現状では誰もが納得できる人が指定されているが、今後拡大解釈されないという保障がない」、「適応されるべき教員に適応されていない」といった声である。そうしたなかで「認定に恩情がはいつて切れない管理職が多い」という意見があった。これは、いったん認定されてしまった場合の、その教員に与えるダメージが大きいことを伺わせるものであろう。

「申し訳ないが、この制度で認定されてしまうほどの人は、研修を受けても変わらない」と、対象者に対する厳しい目もある。また、自分が対象者に認定された場合の不安として「適応される研修を終えて現場に復帰する際、子どもといっしょに生活させて安心できるかどうか、現段階では不安がのこる」という切実な声もある。

「採用試験があり、合格した人が教員となり、一生懸命していても、「指導力不足」と認定されることがある。とすると、試験が何のためのものか疑問」、「採用時の評価に疑問を感じる時がある」と、教員採用への疑問を投げかける意見もあった。

「該当者への「周囲の目」が厳しく、制度の本質が教職員を含め地域の人々に浸透していない」という声は、制度の背後にある狙いが見抜けない現状へのいらだちを示している。

なお問16の自由記述では、この制度についての否認、疑問、不満がさまざまにつづられている。そのなかで、問3と問4にかかわるもののいくつかを抜き出しておく。

- ・「指導力不足（等）教員（等）」→（等）という所に、例えば信条に関わることや、管理職の方針への対応の仕方などを該当させてしまうことがないかどうか不安が残るし、不透明さがあると思う。
- ・「指導力不足」の基準が明確でない。様々な問題を抱える学校現場において、生徒をうまく導けない状況が起こった時、それを一教員の資質に帰してしまっているのかと疑問に思う。「指導力不足教員」とされる教員が出てきた場合、その問題を引き起こしてしまった学校や県の教育全体の在り方も見つめ直す必要があると思う。ただし、この問題を考える時、服務違反や法令違反については「等」という語がひとまとめにするのではなく、別に考えなければいけないと思っている。
- ・認定までのプロセスが本人に開示されていない状況では、本人からの不服申し立てすらできない状況です。（本校の実情では）

5) 身近に教科専門知識の不足教員がいるかどうか

問5から問9までは、教職員の身近に実際に「指導力不足教員」がいるかどうかを尋ねる内容になっている。ここでの「指導力不足教員」とは、文部科学省事務次官通知（2001年8月29日）で示された具体例から引用したものである。

問5では「あなたの回りに、『教科に関する専門知識・技術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』教員はいますか」という問である。これに対して、「いない」という回答が47.3%となっているのに対し、「少なからずいる」が5.0%、「少しはいる」が26.0%の計31.0%となっている。程度の差はあっても約3割の教職員がその存在を認めているという実態にある。

クロス集計を見ると、年齢が高くなるにつれて「いない」という判断が多くなっており、50歳代で半数を超えている。一方、障害児学校では「いる」という判断する割合が多い。

勤務地による違いは問3への回答とほぼ同じ傾向があり、千葉は「少なからずいる」が11.6%、「少しはいる」が27.9%の計39.5%、「いない」が30.2%であるのに対し、東京では計11.4%、石川では計15.1%というように傾向に違いのある回答になっている。

年齢とQ5:知識・技術不足で、学習指導を適切に行えない教員のクロス表

		Q5:知識・技術不足で、学習指導を適切に行えない教員					合計
		少なからずいる	少しはいる	いない	わからない	欠損値・無回答など	
年齢	20代	度数 1	8	10	6	1	26
		年齢の% 3.8%	30.8%	38.5%	23.1%	3.8%	100.0%
30代	度数	11	40	72	48	1	172
	年齢の%	6.4%	23.3%	41.9%	27.9%	.6%	100.0%
40代	度数	21	119	209	80	7	436
	年齢の%	4.8%	27.3%	47.9%	18.3%	1.6%	100.0%
50歳以上	度数	9	50	106	31	4	200
	年齢の%	4.5%	25.0%	53.0%	15.5%	2.0%	100.0%
欠損値・無回答など	度数	0	1	0	1	4	6
	年齢の%	.0%	16.7%	.0%	16.7%	66.7%	100.0%
合計	度数	42	218	397	166	17	840
	年齢の%	5.0%	26.0%	47.3%	19.8%	2.0%	100.0%

■勤務校の所在地とQ5:知識・技術不足で、学習指導を適切に行えない教員のクロス表

		Q5:知識・技術不足で、学習指導を適切に行えない教員					合計	
		少なからずいる	少しはいる	いない	わからない	欠損値・無回答など		
■勤務校の所在地	千葉	度数	5	12	13	12	1	43
	■勤務校の所在地の%	11.6%	27.9%	30.2%	27.9%	2.3%	100.0%	
東京	度数	1	4	30	9	0	44	
	■勤務校の所在地の%	2.3%	9.1%	68.2%	20.5%	.0%	100.0%	
神奈川	度数	2	14	12	6	0	34	
	■勤務校の所在地の%	5.9%	41.2%	35.3%	17.6%	.0%	100.0%	
石川	度数	1	4	24	4	0	33	
	■勤務校の所在地の%	3.0%	12.1%	72.7%	12.1%	.0%	100.0%	
山梨	度数	2	10	23	8	0	43	
	■勤務校の所在地の%	4.7%	23.3%	53.5%	18.6%	.0%	100.0%	
大阪	度数	4	23	9	6	2	44	
	■勤務校の所在地の%	9.1%	52.3%	20.5%	13.6%	4.5%	100.0%	
広島	度数	2	16	13	19	0	50	
	■勤務校の所在地の%	4.0%	32.0%	26.0%	38.0%	.0%	100.0%	
福岡	度数	0	12	28	9	0	49	
	■勤務校の所在地の%	.0%	24.5%	57.1%	18.4%	.0%	100.0%	
その他	度数	23	105	211	85	9	433	
	■勤務校の所在地の%	5.3%	24.2%	48.7%	19.6%	2.1%	100.0%	
欠損値・無回答など	度数	2	18	34	8	5	67	
	■勤務校の所在地の%	3.0%	26.9%	50.7%	11.9%	7.5%	100.0%	
合計	度数	42	218	397	166	17	840	
	■勤務校の所在地の%	5.0%	26.0%	47.3%	19.8%	2.0%	100.0%	

6) 指導方法が不適切な教員が周りにいるかどうか

問6は「あなたの周りに、『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』教員はいますか」と聞いたものである。「少なからずいる」が6.9%、「少しはいる」が31.8%で、計38.7%。「いない」の40.4%とがほぼ拮抗している。この点は、問5への回答との違いが見られる。なお、クロス集計から浮かびあがる特徴は問5への回答ほどの違いはない。

7) 周りに理解力不足の教員がいるかどうか

「あなたの周りに、『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』教員はいますかと聞いているのが問7である。

「少なからずいる」が9.3%で、「少しはいる」が40.6%となっており、計49.9%である。これに対し、「いない」は33.6%にとどまっており、問5への回答との違いが見られる。

問5～問7を通じて、事務職員が教員を見る目が厳しいが、問7については「少なからずいる」が13.8%、「少しはいる」が44.8の計58.6%であるのに対し、「いない」は20.7%にすぎない。教員の場合、前者が計50.6%、後者が34.7%となっているとは違っている。

■職種とQ7:理解力不足で、学級経営や生徒指導を適切に行えない教員のクロス表

			Q7:理解力不足で、学級経営や生徒指導を適切に行えない教員				合計	
			少なからずいる	少しはいる	いない	わからない		欠損値・無回答など
■職種	教員	度数	69	307	258	104	6	744
		■職種の%	9.3%	41.3%	34.7%	14.0%	.8%	100.0%
	養護教員	度数	1	9	10	12	0	32
		■職種の%	3.1%	28.1%	31.3%	37.5%	.0%	100.0%
	事務職員	度数	4	13	6	6	0	29
		■職種の%	13.8%	44.8%	20.7%	20.7%	.0%	100.0%
	それ以外の教員	度数	4	12	7	7	0	30
		■職種の%	13.3%	40.0%	23.3%	23.3%	.0%	100.0%
	欠損値・無回答など	度数	0	0	1	0	4	5
		■職種の%	.0%	.0%	20.0%	.0%	80.0%	100.0%
合計		度数	78	341	282	129	10	840
		■職種の%	9.3%	40.6%	33.6%	15.4%	1.2%	100.0%

8) 周りに「指導力不足」と認定された教員がいるかどうか

周りに「指導力不足」と認定された教員がいるかどうか尋ねたところ、「いる」と回答したのは9.5%、「いない」は76.1%、「分からない」は12.6%であった。

学校種別でみると、障害児学校で「いる」と回答した割合(14.5%)が他の校種に比べてやや高く、高校で「いない」と回答した割合(82.1%)が他の校種に比べてやや高い。我々が調査した例の中には、認定・長期特別研修後に未経験の障害児学校に配属されたケースもあった。

比較的データ数の多い都道府県別でみると、広島県で「いる」と回答した割合(26.0%)が他の府県に比べて高く、東京都で「いない」と回答した割合(90.9%)が他の府県に比べて高い。

勤務先校種とQ8:「指導力不足教員」に認定された教員が周囲にいるかのクロス表

			Q8:「指導力不足教員」に認定された教員が周囲にいるか				合計
			いる	いない	わからない	欠損値・無回答など	
勤務先校種	小学校	人	35	293	50	4	382
		%	9.2%	76.7%	13.1%	1.0%	100.0%
	中学校	人	22	180	29	2	233
		%	9.4%	77.3%	12.4%	.9%	100.0%
	高校	人	13	133	13	3	162
		%	8.0%	82.1%	8.0%	1.9%	100.0%
	障害児学校	人	8	32	13	2	55
		%	14.5%	58.2%	23.6%	3.6%	100.0%
	その他	人	1	0	0	0	1
		%	100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	欠損値・無回答など	人	1	1	1	4	7
		%	14.3%	14.3%	14.3%	57.1%	100.0%
合計		人	80	639	106	15	840
		%	9.5%	76.1%	12.6%	1.8%	100.0%

9) 文科省通知の例示に該当する教員がいるかどうか

上記の間8で「いる」と回答したのは80人であったが、それらが文科省通知に例示されているような問5、6、7に該当するかどうかを尋ねたところ、「すべてに該当する」と回答したのは80人の内15.0%、「いずれかに該当する」は57.5%、「どれにも該当しない」は23.8%であった。「該当する」場合は「認定」に限れば一定の合理性があると考えられるが、問題は認知回答者の2割以上の教職員に「どれにも該当しない」と認識される（受け止められる）ケースがあることである。

10) 該当しない他の「理由」にはどんなものがあるか

上記の間9で文科省通知の例示の「どれにも該当しない」場合に考えられる「理由」を自由記述で求めたところ、「管理職の恣意的なもの」「人間的資質にもからみそうな事案になってしまった。」「本人に理由があつてとは思えない。何かにかこつけて管理職が一方的につくりあげたものと思っている。」「人間関係調整においてつまずいた」「私生活に問題あり」「管理職の認識不足や当人への思い込み。」「そううつ病と診断されていた」「日の丸君が代問題」「管理職との意見の違い。授業内容に対する管理職の一方的な批判。」「日の丸、君が代問題でターゲットにされている。（指導の上手な方だった。）思想・信条で指導力不足とされた。」「校長の意見への反対する態度や、教育委員会からの指導に従わなかったから」「管理職との対立。PTAもしくは地域の有力者とのコミュニケーション不足（偏見?）」などが挙げられている。

11) 「指導力不足」教員への支援態勢は整っているかどうか

指導力が不足していると思われる教員に対する学校の支援態勢が整えられているかどうか尋ねたところ、「かなり整えられている」と回答したのは3.6%、「少しは整えられている」は21.8%、「あまり整えられていない」は58.2%であった。「整えられている」と回答したのは合わせても25.4%で、「整えられていない」が5割を超えているのは大きな問題であろう。学校現場の支援態勢が整えられて「指導力不足教員」が認定されるのなら理解できるが、それがなければ「指導力不足教員」を現場から排除（隔離）することが「目的」化しかねない。学校現場の支援態勢を整えるための条件整備の第一の責任は教育委員会等の行政機関にある。その上で、学校現場の協働態勢・相互研修態勢（支え合い学び合う関係性）を構築する必要がある。しかしながら現実には、多忙化や個人を分解する教職員評価制度等様々な要因・状況によって、余裕をなくしつつある学校現場は協働態勢・相互研修態勢を衰退させつつあるのではないだろうか。

学校種別でみると、高校で「整えられている」と回答した割合（「かなり」と「少しは」の合計6.2%）が他の校種に比べて低く、「整えられていない」と回答した割合（82.7%）が他の校種に比べてかなり高い。高校の場合、各教科・科目の独自性が強い事情もあると考えられるが、「学級経営や生徒指導」では共通性も少なくない。1校当たり配属教員の少

ない教科・科目の専門性に係わる課題については、地域（複数校連携）の相互研修態勢をより充実させる必要がある。

**勤務先校種とQ11:指導力不足の教員に対する支援態勢
(自身の勤務校について)のクロス表**

			Q11:指導力不足の教員に対する支援態勢 (自身の勤務校について)				合計
			かなり整え られている	少しは整え られている	あまり整えら れていない	欠損値・無 回答など	
勤務先校種	小学校	人	16	103	194	69	382
		%	4.2%	27.0%	50.8%	18.1%	100.0%
	中学校	人	11	60	123	39	233
		%	4.7%	25.8%	52.8%	16.7%	100.0%
	高校	人	1	9	134	18	162
		%	.6%	5.6%	82.7%	11.1%	100.0%
	障害児学校	人	2	10	35	8	55
	%	3.6%	18.2%	63.6%	14.5%	100.0%	
その他	人	0	0	1	0	1	
	%	.0%	.0%	100.0%	.0%	100.0%	
欠損値・無回答 など	人	0	1	2	4	7	
	%	.0%	14.3%	28.6%	57.1%	100.0%	
合計	人	30	183	489	138	840	
	%	3.6%	21.8%	58.2%	16.4%	100.0%	

12) 指導力向上方策として効果的なものはなにか

「教員の指導力」向上のための方策として列挙した11項目+「その他」の中から特に効果的だと思われるものを三つ以内で選んでもらったところ、「教育活動に専念できるようなゆとりをもたせる」を支持する回答が66.5%、「つながりを大事にした教職員集団をつくる」が63.5%、「教員の自主研修を充実する」が41.7%、「職務内容を精選する」が35.6%、「教員採用選考の工夫改善をする」が25.5%で上位を占めている。特に何かの「能力」を身に付けるための方策というよりも、自分たちの自己成長と指導力を発揮できるような「条件整備」を求めていると理解できよう。

勤務先校種	問12-1	問12-2	問12-3	問12-4	問12-5	問12-6	問12-7	問12-8	問12-9	問12-10	問12-11	欠損値・無 回答など	母数
	自主研修	校内研修	校外研修	ゆとり	職務精選	保護者支援	社会経験	実習充実	選考改善	優秀優遇	つながり		
小学校	153 40.1	71 18.6	38 9.9	259 67.8	138 36.1	25 6.5	41 10.7	36 9.4	84 22.0	14 3.7	245 64.1	3 0.8	382
中学校	79 33.9	37 15.9	22 9.4	145 62.2	90 38.6	11 4.7	16 6.9	20 8.6	80 34.3	8 3.4	136 58.4	4 1.7	233
高校	91 56.2	17 10.5	11 6.8	122 75.3	55 34.0	7 4.3	10 6.2	1 0.6	30 18.5	1 0.6	118 72.8	0 0.0	162
障害児学校	26 47.3	5 9.1	1 1.8	32 58.2	14 25.5	1 1.8	7 12.7	3 5.5	20 36.4	1 1.8	32 58.2	2 3.6	55
欠損値・無回答など	0 0.0	1 14.3	1 14.3	1 14.3	1 14.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 14.3	1 14.3	5 71.4	7
計 人	350	131	73	559	299	44	74	60	214	25	533	14	840
%	41.7	15.6	8.7	66.5	35.6	5.2	8.8	7.1	25.5	3.0	63.5	1.7	

(「その他」1人の行のみ表示省略)

学校種別でみると、高校では「ゆとり」(75.3%)「つながり」(72.8%)「自主研修」(56.2%)を支持する回答の割合は他の校種に比べて高いが、「選考改善」(18.5%)は他の校種に比べて低い。障害児学校では「選考改善」(36.4%)を支持する割合は他の校種に比べて高いが、「ゆとり」(58.2%)「つながり」(58.2%)「職務精選」(25.5%)は他の校種に比べて低い。障害児学校は、児童生徒数に対する教職員配置は比較的行き届いているが、必ずしも適材適所(選考)になっていないのかもしれない。

年代別でみると、50歳以上では「ゆとり」(70.5%)「つながり」(69.0%)「自主研修」(52.0%)を支持する回答の割合は他の年代に比べてやや高いが、「選考改善」(21.0%)は他の年代に比べてやや低い。20歳代では「校内研修を充実する」(30.8%)「研修センター等の校外研修を充実する」(23.1%)を支持する回答の割合は他の年代に比べて高いが、「ゆとり」(53.8%)「自主研修」(19.2%)は他の年代に比べて低い。これらは、年齢層(キャリア)によって求めるものに多少の違いがあることを反映していると思われる。

ただ、「研修センター等の校外研修」について若干補足すれば、「指導力不足教員」と認定された場合の長期特別研修は主として研修センター等の学校現場から「隔離」されたところで行われている。また、一般的には主として官製研修が行われるのも研修センターであり、この方策に対する40歳代・50歳以上の支持率は7.8~4.5%(全体合計でも8.7%)にとどまっている。なお、30歳代では「選考改善」(30.8%)を支持する回答の割合は他の年代に比べてやや高いが、「つながり」(51.7%)は他の年代に比べて低い。この年代の場合、教員採用状況の厳しい時代を潜り抜け、少し慣れてきたところで「自立」を求めているのかもしれない。

比較的データ数の多い都道府県別でみると、「ゆとり」の方策では東京都(86.4%)・石川県(84.8%)・広島県(84.0%)の支持率が他の府県に比べて高く、大阪府(56.8%)が他の府県に比べてやや低い。「つながり」の方策では東京都(84.1%)・福岡県(81.6%)が他の府県に比べて高く、千葉県(58.1%)・大阪府(59.1%)が他の府県に比べてやや低い。「自主研修」の方策では東京都(65.9%)・神奈川県(58.8%)・広島県(56.0%)・石川県(54.5%)が他の府県に比べて高く、千葉県(20.9%)が他の府県に比べてかなり低い。「職務精選」の方策では石川県(63.6%)・東京都(56.8%)が他の府県に比べて高く、山梨県(18.6%)が他の府県に比べてかなり低い。「選考改善」の方策では山梨県(41.9%)が他の府県に比べて高く、広島県(2.0%)が他の府県に比べてかなり低い。「校内研修」の方策では大阪府(27.3%)・山梨県(25.6%)が他の府県に比べて高く、石川県(6.1%)・福岡県(6.1%)・東京都(6.8%)が他の府県に比べて低い。

なお、保護者にもこれと同じ質問をしたところ、「ゆとり」(59.4%)を支持する回答が最も高く、次いで「自主研修」(29.3%)・「選考改善」(27.6%)・「職務精選」(23.6%)・「つながり」(23.6%)・「教職以外の社会経験を積む」(23.1%)と続く。教職員と比べてやや回答傾向が分散している。「ゆとり」の支持が最も高いのは同じだが、「つながり」は教職員(63.5%)よりかなり低く、「社会経験」は教職員(8.8%)より高い。

13) 「問題」教員を広くとらえる例があることを聞いたことがあるか

「指導力不足等教員」や「指導力不足教員等」というように「等」を入れて、幅広く「問題」教員を捉える例を見聞きしたことがあるかどうか尋ねたところ、「ある」と回答したのは16.9%、「ない」は45.8%、「分からない」は35.0%であった。見聞きした経験は多くはないが、幅広く「問題」教員を捉えようとする教育委員会は少なくない。

学校種別でみると、「ある」と回答したのは小学校（19.6%）が他の校種に比べてやや高く、障害児学校（9.1%）が他の校種に比べてやや低い。

比較的データ数の多い都道府県別でみると、「ある」と回答したのは東京都（52.3%）・山梨県（25.6%）が他の府県に比べて高く、広島県（10.0%）・大阪府（11.4%）が他の府県に比べてやや低い。特に東京都で5割強が「ある」と回答しているのは大変気になるところである。

勤務先校種とQ13:「指導力不足教員」に「等」を付加し、「問題」教員を幅広くとらえる例の見聞のクロス表

			Q13:「指導力不足教員」に「等」を付加し、「問題」教員を幅広くとらえる例の見聞				合計
			ある	ない	わからない	欠損値・無回答など	
勤務先校種	小学校	人	75	182	119	6	382
		%	19.6%	47.6%	31.2%	1.6%	100.0%
	中学校	人	37	110	80	6	233
		%	15.9%	47.2%	34.3%	2.6%	100.0%
	高校	人	23	75	63	1	162
		%	14.2%	46.3%	38.9%	.6%	100.0%
	障害児学校	人	5	18	31	1	55
		%	9.1%	32.7%	56.4%	1.8%	100.0%
	その他	人	1	0	0	0	1
		%	100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	欠損値・無回答など	人	1	0	1	5	7
		%	14.3%	.0%	14.3%	71.4%	100.0%
合計	人	142	385	294	19	840	
	%	16.9%	45.8%	35.0%	2.3%	100.0%	

14) 幅広い「問題」教員把握の事例にはどんなものがあるか

「指導力不足等教員」や「指導力不足教員等」として幅広く「問題」にされられると思われる事例を12項目+「その他」で列挙し、該当するものすべてを挙げてもらったところ、「保護者や児童生徒からクレームがあった教員」を挙げた回答が22.5%、「精神・神経疾患等の疾病によると思われる教員」が22.0%、「体罰やセクハラなど児童生徒の人権を侵害している教員」が20.2%、「サービス違反や法令違反を問われた教員」が12.1%、「『協調性』がなく職場の『秩序』を乱す教員」が11.0%、「勤務『態度』に『問題』があると思われる教員」が10.4%、「年休・病休・特休等が多く学校に『迷惑』をかける教員」が10.1%などであった。

勤務先校種	問 14-1	問 14-2	問 14-3	問 14-4	問 14-5	問 14-6	問 14-7	問 14-8	問 14-9	問 14-10	問 14-11	問 14-12	欠損値・無回答など	母数
	疾病	評価業績	服務違反	年休等	職務不祥事	人権侵害	指導不従	協調性	態度問題	私生活	保児クレーム	住民クレーム		
小学校	77 20.2	36 9.4	40 10.5	26 6.8	35 9.2	74 19.4	21 5.5	40 10.5	37 9.7	10 2.6	92 24.1	17 4.5	156 40.8	382
中学校	52 22.3	29 12.4	32 13.7	36 15.5	17 7.3	44 18.9	12 5.2	29 12.4	28 12.0	7 3.0	56 24.0	14 6.0	87 37.3	233
高校	41 25.3	12 7.4	22 13.6	17 10.5	23 14.2	41 25.3	10 6.2	18 11.1	20 12.3	7 4.3	27 16.7	4 2.5	66 40.7	162
障害児学校	14 25.5	0 0.0	7 12.7	6 10.9	6 10.9	8 14.5	3 5.5	4 7.3	2 3.6	2 3.6	13 23.6	1 1.8	27 49.1	55
欠損値・無回答など	1 14.3	0 0.0	1 14.3	0 0.0	1 14.3	2 28.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	5 71.4	7
計 人	185	78	102	85	83	170	46	92	87	26	189	36	341	840
%	22.0	9.3	12.1	10.1	9.9	20.2	5.5	11.0	10.4	3.1	22.5	4.3	40.6	

(「その他」 1人の行のみ表示省略)

「指導力不足教員」に「等」をつけることによって、性質の異なる様々な課題を幅広く混在させて「問題」にされている状況が現場感覚(受け止め方)においても結構存在していると見受けられる。まず、「疾病」によると判断される場合、その時点で狭義の「指導力不足」と区別して対応されるべきものであるが、必ずしもそうはなっていないところもある。

また、懲戒や分限の対象になるようなものも結構含まれているが、狭義の「指導力不足教員」を支援し「指導力」向上を図るという趣旨からはずれ、「問題」を複雑化させているような実状があると思われる。

学校種別でみると、「保護者や児童生徒のクレーム」では高校(16.7%)は他の校種に比べてやや低い。「人権侵害」では高校(25.3%)が他の校種に比べてやや高く、障害児学校(14.5%)が他の校種に比べてやや低い。「協調性なく」では障害児学校(7.3%)は他の校種に比べてやや低い。「態度問題」でも障害児学校(3.6%)は他の校種に比べてやや低い。「年休等の『迷惑』」では中学校(15.5%)が他の校種に比べてやや高く、小学校(6.8%)が他の校種に比べてやや低い。他の項目・校種ではほとんど差はなく、概して校種による顕著な違いは見られない。

15) 「指導力不足(等)教員(等)」の「問題」はどういう問題か

「指導力不足(等)教員(等)」の「問題」をどのような性質の「問題」として受け止めているかを尋ねたところ、「すべての教員に関わる『問題』」と回答したのは61.1%、「他人事ではない『問題』」は16.1%、「分からない」10.0%、「一部の教員の『問題』」は6.8%、「そのような『問題』自体が存在しない」2.5%であった。

勤務先校種とQ15:「指導力不足(等)教員(等)」の問題に対する認識のクロス表

	Q15:「指導力不足(等)教員(等)」の問題に対する認識							合計	
	一部の教員の問題	他人事ではない問題	すべての教員に関わる問題	そのような問題自体が存在しない	わからない	欠損値・無回答など			
勤務先校種	小学校	人	25	63	235	10	39	10	382
		%	6.5%	16.5%	61.5%	2.6%	10.2%	2.6%	100.0%
	中学校	人	21	37	138	7	22	8	233
		%	9.0%	15.9%	59.2%	3.0%	9.4%	3.4%	100.0%
	高校	人	10	25	107	4	13	3	162
		%	6.2%	15.4%	66.0%	2.5%	8.0%	1.9%	100.0%
	障害児学校	人	1	9	31	0	10	4	55
		%	1.8%	16.4%	56.4%	.0%	18.2%	7.3%	100.0%
	その他	人	0	0	1	0	0	0	1
		%	.0%	.0%	100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	欠損値・無回答など	人	0	1	1	0	0	5	7
		%	.0%	14.3%	14.3%	.0%	.0%	71.4%	100.0%
	合計	人	57	135	513	21	84	30	840
		%	6.8%	16.1%	61.1%	2.5%	10.0%	3.6%	100.0%

学校種別でみると、高校では「すべての教員問題」(66.0%)という回答の割合が他の校種に比べてやや高い。障害児学校では「すべての教員問題」(56.4%)「一部の教員問題」(1.8%)が他の校種に比べてやや低く、「分からない」(18.2%)が他の校種に比べてやや高い。他の項目・校種ではほとんど差はなく、概して校種による顕著な違いは見られない。

比較的データ数の多い都道府県別でみると、「すべての教員問題」では神奈川県(88.2%)が他の府県に比べて高く、大阪府(54.5%)・千葉県(55.8%)が他の府県に比べてやや低い。「他人事ではない」では東京都(22.7%)が他の府県に比べてやや高く、神奈川県(5.9%)が他の府県に比べて低い。「分からない」では石川県(18.2%)が他の府県に比べてやや高く、千葉県(2.3%)・神奈川県(2.9%)が他の府県に比べてやや低い。「一部の教員問題」では千葉県(25.6%)が他の府県に比べて高く、神奈川県(0.0%)・石川県(0.0%)が他の府県に比べてやや低い。

16)「指導力不足教員」制度「問題」のとらえ方や見方

最後に、「指導力不足教員」の制度に関する諸「問題」をどのように考えているか自由記述を求めたところ、467票に記述があり、記述率は55.6%にも昇る。しかも、長文の記述も少なくなく、まさに現場教職員の意識や意見、悩みや思いの「宝庫」とも言えるものであろう。巻末の付属資料Ⅲでもスペースの許される範囲で紹介したいが、ここではとりあえず各都府県から一つずつ紹介しておこう。

「教師が多様な人格の集団である以上、いろんなタイプがいる。何が優れ、何を補うべきか一人一人ちがいが、その力を組み合わせて教育が行われる。不足を認定するより、それを向上させる集団のあり方を検討すべきだ。」(秋田県・中学校)

「予算がついたから、その予算の中で「指導力不足教員」がつくられることになりはしないか心配。

管理職の言動に対してYESマンの教員ばかりになったら、こわい。自分の思っていることを自由に言えない時代になるかも…」(岩手・小)

「政府の政策の問題。指導力を高めるシステムが全くなく、全て現場の努力に任されている。新自由主義政策の中で、教職員も競争の対象とされている。そもそも教育とは、様々な人々・教職員の協同により成り立つもので、教職員自身の研修権が確保されていて初めて成り立つものである。また、生徒・保護者・地域と共に学校をつくる、教育をつくるという立場であれば、教職員自身がそこで評価され、おのずと研さんを積むはず。まずは、ゆとりを作り、研修時間を確保する方が先で、それもせずに個人の責任に押しつけるのはどうか。」(福島・小)

「指導力の向上を図っていくこと、専門性を高めていくことは重要。しかし、自主研修の時間的余裕がない中、日々の多忙の中で精神的な病に陥っていく仲間もいる。心身の病にかかった者をあぶり出す制度であってはならない。」(茨城・中)

「他の教員や子どもが困っている本当の意味での「指導力不足」もあるだろうが、管理職の私的感情や組合つぶしなどで「指導力不足」とされてしまうケースもあると考える。」(群馬・小)

「何が指導力なのか、何を教員の仕事として評価すべきなのか明確なものがなければ、認定も研修も成立しないと考える。実際に制度を執行している現場にいたが、制度があいまいなため現場の教員は精神的にも肉体的にも時間的にも多くの負担があり、疑問を持った。そもそも教員はひとりひとりの力量も大切だが、組織の一員として相互にチームワークをつくり指導にあたる場面がほとんどだ。人との関わりが重要な職場である。教師に力がなくても子どもが自主的に教師に協力して成り立つ場面も多くあるのが現場。評価の基準そのものに疑問を感じるし、毎日毎日対象の教師の様子を県教委にレポートを出している管理職もふりまわされている。」

「一部の問題をかかえた教職員が大きくクローズアップされている。それがすべての教職員のイメージをダウンさせているように思う。組合としても自らの仲間を切るようなことはむずかしいかもしれないが、自浄努力も必要なときかと思う。」(千葉・小)

「どこかで線引きされた時に、自分もあてはまる事があるかもしれないという意味ですべての教員にかかわる問題だと思う。学級がほどほどに運営されていれば大丈夫だと思うが、教員の中にはほんとうに大変な人もいる。今はあまりいないが以前(10年前)はたくさんいたと思う。教員の自浄作用のようなものが組織の中に存在しなかったことも確かです。(少なくとも組合の中にはなかった)うまくいえないが自分(私)たちの中にそういう教員(子供を指導できない)を立ち直らせていくシステムがなかったのが、強制力をはたらかせてしまった原因のひとつだと考える。」(東京・小)

「教員に責任を押しつけている部分も感じる。同じ教員として許せない(いろいろな意味で)者がいるのも事実だが、子どもや保護者の時としてエゴにも思える行為とそれに同調して騒ぐ連中により、実績ある教員が体調をくずしたり退職にも追い込まれている。それを指導力で片付ける風潮が見られるのも残念である。」(神奈川・小)

「自分達自身が身を律して仕事にあたらなければならないと感じつつも、この制度が互いの競争心を煽るものであったり、恣意的に運用されたり、勤務条件を抑えるために使われたりすることが危惧される点がある。」(山梨・小)

「明らかに、教職員としての自覚に欠けたり適性を欠く場合は、指導力不足教員というよりも、不適合ということの問題にされるべきであるが、それぞれの力量の差のようなものは、校内研修や自主研修により我々がお互いに高め合っていくことが大切であり、「指導力不足教員」などとして選別することはいかなものか。」(長野・小)

「まず管理職の人格・識見を問題にしたい。現場教員の多忙や悩みを理解していない(しようとなしな)管理職に、平教員を評価する資格はない。」(静岡・高)

「生徒指導上の(授業が成立しない、クレームが多い等)ことが中心であるように思います。教科の知識を多く持つことと生徒指導ができることとは別のものであると考えています。指導法もそうですが、授業を通して生徒との人間関係を築き、心をたばねてより学習内容を定着させられるよう、互いにカバーし、勉強し合いながら高めていける職場環境になるとありがたいと感じています。」(新潟・中)

「確かに誤解を恐れずに言えば過去には、その先生のアフターケアが常時必要な教員は居た。子どもが相手なので、そういうことはある。しかし、人情として同志うちになったり、何らかの理由をつけて自分がその対象にならないとも限らないという恐れがある。所詮人が人を判断し、しかも上司が判断する限り何らかの恣意性はまぬがれない。」(富山・中)

「「指導力不足」の認定があいまい。管理職の意に沿わないことを言ったり、実践したりすると口実をつけて認定される不安がある。組合活動も対象にされそうな気がする。センターの特別研修も辞職に追いこむための内容のように思われ、不透明な実態が不気味。」(石川・小)

「教員としての力量が不足し、または時代に追いつけなくなり、指導力の向上が必要となる教員に対し、再度、その指導力を向上させようとする制度であり、問題とは考えていない。しかし、それ以外のことで指導力不足とされることは問題である。分限等に対応すべきことは対応すべき。」(愛知・小)

「本質的に、教員に初めてなった人はすべて指導力不足である。人それぞれ伸びていくスピードはちがうが、教職員集団の中で、また日々子どもたちとのかかわりの中で指導力が身に着いていく。現場とはなれたところでどんな研修を積んでも本質的な指導力は身につかない。ただ、ごく一部、教員としての仕事に適性をもたない人もいるかもしれない。」(滋賀・小)

「教員に向いていない、または指導力が不足しているために周囲に迷わくをかけると、周りの人間がそれを負担に思い、ゆとりがなくなり、悪循環になるので、「指導力不足教員」をださないようなシステムや研修制度、採用時に見極めが必要ではないかと思います。」(奈良・小)

「そのような事柄を「問題」と取り上げる前に、校内でまたは市として府としてやらなければならないこと(問12参照)があると思う。いろんなことがムチャクチャにからみあい、多忙すぎる中、こんなことになってしまうのでは…?」(大阪・小)

「「指導力不足教員」の категорияが非常に粗雑に扱われており、教員へのプレッシャーとして機能している。また、認定された人へのフォローや研修体制がほとんど機能しておらず、「排除」のシステムとして機能している面がある。」(鳥取・高)

「教職員は仕事柄様々なストレスを抱えながら仕事をしている。仕事をしやすい職場づくりも必要。多少の失敗や経験不足などカバーし合える職員室であってほしい。また、評価制度で管理職に権限を与えることは、必ずしも指導力不足教員の解決につながるとは限らない。しかし、法違反者については、

信用失遂の意味でも教職以外の業務に異動する等の措置が必要であると思う。」(岡山・中)

「教職員を採用する時点での問題もあると思いますが、それ以後の本人の希望を訊かない一方的な人事(人事異動)校内配置なども問題があると思う。一番の問題は書類文書作成ばかり、報告ばかり作成しなければならない職場状況と自由度。教材研究などに使える時間がない。校内の職員数の不足などなど…」

「指導力のないような教職員を採用することに問題がある。私が若い頃と比べると、教員そのものの質は低下していると思う。又、一見頼りなさそうにみえても、優秀で児童生徒に慕われている先生もいる。要は、人物の中身の問題だと思う。いまだに教育界でも、不当な採用がなされているとか…。もう少し、真面目に考えて欲しい。」(香川・小)

「年々子どもや保護者・地域の学校への要望・要求が増えているように感じます。様々なプレッシャーやストレスの中で、いつ子どもや保護者との関係がうまくいかなくなってもおかしくないように思います。教職員同志のつながりが今こそ必要な時だと強く思います。」(福岡・小)

「認定の在り方が問題。本人の知らない間に校長の恣意的判断(基準が明確でない)で認定されているケースもある。センターに行ってはじめて自分がその対象であることを知らされた人もいた。現場復帰が原則と言いながら、結局は本人が依願退職(分限免職)においこまれるような研修プログラムの中身である。任命権者としての立場にある県教委が、退職後の新しい就職先等のあっせんなど全くタッチしていない。雇用主としての責任を果たしていない。」(佐賀・中)

「この制度を誤解・曲解する管理職が必ず現われ、恣意的な運用をしたり、それを背景として強圧的管理的学校運営を行ない、職場の和が乱される。」(長崎・小)

「指導力不足とは誰から見て判断するのか。多種多様な子どもたちにとって多種多様な先生が存在することが必要である。一つの価値観を押しつけるものではない。」(大分・中)

「教員が社会的に求められる能力や仕事が多すぎる。そこでストレスを貯めた者が自らの能力を發揮できずに指導力不足教員のレッテルを貼られたり、それに近い状態となってしまう。こうした仲間を切り捨てるならば、さらに求められる能力や仕事は増えることになり、「指導力不足教員」は限りなく作られていくことになると思う。まずは教員がゆとりを持つことが大切である。」(宮崎・障)

「学校現場は生徒にかかわる喜びもあると同時にかなりストレスの多い職場だと思います。生徒指導や、自分の家庭や精神面など悩んだり無力感にとらわれたりして、「指導力不足」のような状態に陥っているのではないのでしょうか。本人だけの問題と突き放すのはあまりに冷たいと思います。その人を教え導く力のある人に教頭や校長になってほしい。」(不明・障)

「教員も人間であり、10年勤めた人間も2年勤めた人間も同じ立場で現場で対応しなくてはならない。教員が教員として育つには時間がかかる。それを見守るなが一い目で見たい。また、指導力不足と思われる人にはその職場の管理職が適切に指導なりカウンセリングなりしてほしい。(まあその管理職が指導力不足であったりするが、…)マスコミ等で勝手な報道されるのは不愉快。」(不明・中)

「一教員を退職させるための制度でもある。職場内に支援体制が少ないように思う。どのような職場であれ、協力体制が必要であり、精神的余裕が必要である(特に学校現場)。しかし、現実とは逆である。自分に余裕がなければ相手に余裕をもって接することはできない。」(石川・高)

「教員は現場で子どもたちと接する中で、周囲の教職員と課題を共有し、様々な問題にとりくむ中で育つ。もし「指導力不足教員」が存在するとすれば、すべからず学校のありようが問われるものであり、一個人の問題に帰することはできない。センター等での研修で解決はできない。多くのストレスをかかえこみ時間に追われる現状の条件をどう整備していくか、教職員集団をどのようにつないでいくか、管理職（教委を含め）をはじめ全教職員関係者の課題である。」（熊本・高）

「指導力があるかないかは一部の人が決めて「認定」する類のものではない。又、小学校などでは保護者等から「あの先生では経験が浅く（指導力がないので）不安だから、あの先生を担任にしないで欲しい」という声が上がっていることもあるらしい。誰かが「あの先生は指導力がない」と思うなら、その人に足りないところを他の教職員でフォローし、本人には経験を積ませ、ひとりの教員として地域ぐみで育てていくべきだ。そうしないと「指導力がない」教員はいつまでも「指導力」が上がらないことになると思う。」（鹿児島・高）

「教育基本法、憲法、子どもの権利条約をもとに教育の問題を考えずに、競争主義、新自由主義を教育現場に適応させるような「指導力不足教員」制度が問題である。競争主義による資質向上では問題を解決できない。」（沖縄・高）

2 保護者の場合

1) 回答を寄せてくれた保護者のフェイス

小学生から高校生の子どもをもつ保護者 568 人が回答を寄せた。回答者の子どもが複数の場合、学校段階が複数になるため、のべ 779 人の回答となっている。問 1 と問 6 では、779 人の回答を得ているが、問 2・問 3 では複数回答者がいないため、568 人の回答となっている。

まず、回答者の状況（フェイス項目）に関して示すこととする。子どもとの続柄は、母が 53.4%、父が 39.9%、祖父が 1.3%、祖母が 1.2%、その他 0.4%の順番であり、3.9%が欠損値・無回答などである。

子どもとの続柄

父	母	祖父	祖母	その他	欠損値・ 無回答など	計
311(39.9%)	416(53.4%)	10(1.3%)	9(1.2%)	3(0.4%)	30(3.9%)	779(100.0%)

回答者の年齢は、40 歳代が 60.7%、30 歳代が 22.1%、50 歳代が 10.8%、60 歳以上が 2.1%、20 歳代が 1.2%の順であり、欠損値・無回答は 3.2%である。子どもとの続柄と年齢をクロスすると、父の回答者の中では 40 歳代が 65.3%、母も 64.2%と、40 歳代の父母

の回答が6割を超えている。

年齢

20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	欠損値・ 無回答な ど	計
9(1.2%)	172(22.1%)	473(60.7%)	84(10.8%)	16(2.1%)	25(3.2%)	779(100.0%)

子どもの状況（学校段階）は、小学生が37.6%、高校生が16.9%、中学生が13.9%、小学生と中学生が12.1%、中学生と高校生が6.5%、小学生と高校生、小学生・中学生・高校生が共に3.6%という順で、欠損値・無回答が5.8%であった。

子どもの学校段階

小学校	中学校	高校	小学校 & 中学校	小学校 & 高校	中学校 & 高校	小&中 &高	欠損値・ 無回答 など	計
293 (37.6%)	108 (13.9%)	132 (16.9%)	94 (12.1%)	28 (3.6%)	51 (6.5%)	28 (3.6%)	45 (5.8%)	779 (100.0%)

2) 認定制度をどれだけ知っているか1

「問1『指導力不足教員』認定制度についてご存知ですか」に対して、「知っている」が34.4%、「少しは知っている」が38.5%、「知らない」は25.7%であった。「知っている」と「少しは知っている」を合わせると、父親の方がやや多いが、母親も7割以上がそう答えている。

前節でみた教員は、「知っている」と「少しは知っている」をあわせると93.7%であった。

子どもとの続柄 と Q1:制度を知っているか のクロス表

		Q1:制度を知っているか				合計
		知っている	少しは知っている	知らない	欠損値・無回答など	
子どもとの続柄	父	121	116	73	1	311
	%	38.9%	37.3%	23.5%	.3%	100.0%
	母	132	166	117	1	416
	%	31.7%	39.9%	28.1%	.2%	100.0%
	祖父	3	5	2	0	10
	%	30.0%	50.0%	20.0%	.0%	100.0%
	祖母	3	2	4	0	9
%	33.3%	22.2%	44.4%	.0%	100.0%	
その他	2	1	0	0	3	
%	66.7%	33.3%	.0%	.0%	100.0%	
欠損値・無回答など	7	10	4	9	30	
%	23.3%	33.3%	13.3%	30.0%	100.0%	
合計	人	268	300	200	11	779
%		34.4%	38.5%	25.7%	1.4%	100.0%

3) 認定制度を知った情報源はなにか

「問2 最初にそれを知った情報源は何ですか」に対して、圧倒的に多かったのが「新聞・テレビなど」で74.1%であった。その次が「PTA関係者・他の保護者」の10%であり、「教委・自治体」4.4%、学校4.8%となっている。教員は、組合の情報が52.4%、マスコミの情報が30.1%、教委の配布文書が5.0%である。

年齢 と Q2:制度を知った情報源 のクロス表

		Q2:制度を知った情報源							合計
		PTA関係者・他の保護者	学校	教委・自治体	新聞・テレビなど	インターネット	その他	欠損値・無回答など	
年齢	20歳代	1	0	0	3	0	0	0	4
	%	25.0%	.0%	.0%	75.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	30歳代	12	4	2	89	1	1	5	114
	%	10.5%	3.5%	1.8%	78.1%	.9%	.9%	4.4%	100.0%
	40歳代	36	18	14	276	5	7	8	364
	%	9.9%	4.9%	3.8%	75.8%	1.4%	1.9%	2.2%	100.0%
	50歳代	6	5	6	38	0	3	3	61
%	9.8%	8.2%	9.8%	62.3%	.0%	4.9%	4.9%	100.0%	
60歳代以上	1	0	1	9	1	0	1	13	
%	7.7%	.0%	7.7%	69.2%	7.7%	.0%	7.7%	100.0%	
欠損値・無回答など	1	0	2	6	0	2	1	12	
%	8.3%	.0%	16.7%	50.0%	.0%	16.7%	8.3%	100.0%	
合計	人	57	27	25	421	7	13	18	568
%		10.0%	4.8%	4.4%	74.1%	1.2%	2.3%	3.2%	100.0%

4) 認定制度に賛成か反対か

「問3 制度について賛成ですか、反対ですか」に対して、「大いに賛成」と「どちらかといえば賛成」の両方を足した賛成は41.5%であり、「大いに反対」と「どちらかといえば反対」を足した反対の25%に比べて多かった。教員は、賛成が11.5%、反対が47.4%であった。

子どもとの続柄と制度に対する意見のクロスによると、母親の47.7%が賛成であり、父親

の 34.2%を大きく上回った。また、反対の父親は 35.4%と賛成よりもやや多い。しかし、反対の母親は 16.1%に止まっているという特徴があった。

子どもとの続柄 と Q3:制度に対する意見 のクロス表

	Q3:制度に対する意見				合計	
	賛成	どちらでもない	反対	欠損値・無回答など		
子どもとの続柄	父	81	54	84	18	237
		%	%	%	%	%
	母	142	82	48	26	298
		%	%	%	%	%
	祖父	4	3	1	0	8
		%	%	%	%	%
	祖母	3	1	1	0	5
	%	%	%	%	%	
その他	1	0	2	0	3	
	%	%	%	%	%	
欠損値・無回答など	5	5	6	1	17	
	%	%	%	%	%	
合計	236	145	142	45	568	
	%	%	%	%	%	

5) 賛成した理由は何ですか一問 4

問 4 と問 5 は自由記述であり、傾向と特徴のある記述について整理しておく。賛成理由を記述した回答者は 164 人である。

小学生の子のみをもつ親、小学生・中学生の子をもつ親、小学生・高校生の子をもつ親、小学生・中学生・高校生の子をもつ親、中学生の子のみをもつ親、高校生の子のみをもつ親、中学生・高校生の子をもつ親、子どもの年齢無回答の親、のそれぞれから代表的な記述を選んだ。その上で、分類をしてみた結果が以下のようなものである。

① 子どもへの態度

受容的

○子どもを大事する姿勢が欠けていると困る。(祖父：60代以上)

○ほとんどの先生方は子どもたちのために本当に私生活を犠牲にしてまで取り組んでおられます。しかし、本当にごくわずか人格を疑わざるを得ない方もいらっしゃるため。(父：40代)

○全員とは言えませんが教員として又、子供に対する愛情の意識が少ないように思う教員が情熱とか、ほこりとか使命とか何かたくさんかけている人が多い。(母：40代)

指導的

○勉強だけでなく、将来性の有る、大事な年頃の教育を出来ない様では、行く末が案じられる。厳しい位にやれる教員であって欲しい。(祖父：60代以上)

○指導力が正しく評価されることは、先生にとっても、子供にとっても望ましいことだと思う。(母：40代)

② 不適切な指導

○そういう教員が多いから。(父：40代)

○ひどい人もいますから。(父：40代)

○実際に担当が不適切な指導をしていた。(父：40代)

○我子の担任で実際に不適切であると思える方が何人かあったから。子供が嫌いなのではと思える先生もあったから。(母：40代)

③ 子どもの成績への影響

○5年生の大事な時期に学級崩壊的な状況になったから。(母：40代)

○明らかに指導力不足の教員を再教育せずそのままにしておくのは担当された子供にとって不運です。子が学校で満足できず塾等にたよらざるをえない。(母：40代)

④ 制度自体への賛成

○適切に制度が運用されるかどうかという問題点があるが、制度の理念には賛成する。(父：50代)

○一般の会社等は、社員を評価、チェックする。教員にも評価、チェックする制度があつて当然だと思われるから。(母：40代)

○生徒にとって先生が指導力があるという事は大切な事です。それを認定できるシステムが導入できることはすばらしいと思います(認定方法が正しければ)。(母：40代)

⑤ 研修への賛成

○認定制度が良いのか悪いのかわかりませんが、指導力不足教員への研修等は必要かと思えます(母：40代)

○教師は、何年たっても、研修を重ねて、技・力を高めてほしい。ベテランだからと言って、昔のままでの技術だけでは、やっていけないのではないかと思う。(母：40代)

制度への賛成の自由記述は①子どもへの態度、②不適切な指導、③子どもの成績への影響、④制度自体への賛成、⑤研修への賛成というふうに分類できた。ただし、子どもへの態度に関しては、子どもに対して受容的でないことを指導力不足教員と考える保護者と、子どもに対して厳しく指導的でないことを指導力不足教員と考える保護者が混在しており、指導力不足の「指導力」の内実は多様な理解があることが分かった。

6) 反対をした理由一問5

反対理由を記述した回答者は110人である。

① 認定は不可能

○「指導力不足」という判断が正確にできない。何を持って「指導力不足」というのかあいまい。「指導

- 力不足」なのに管理職になった人がたくさんいる。(父：40代)
- 学校という、多くの子ども出会う仕事で、多様な子どもに対応するのに、一部の人が判断して「指導力不足」というのはおかしいと思います。(父：30代)
- 広く納得を得られる査定基準を作るのは不可能な性質のものについての認定制度だから。(母：40代)
- どこをもって指導が不適切であるかを判断するのか学校側でそう判断される中にも子供にとってかけがえのない教師もいる。子にとってやっぱりあの先生には教えてほしくないが、先生の間ではまたどんな判断をされているか、とても微妙だ。(母：40代)
- 認定することで改善されるとは思えないので、また、認定制度が恣意的に扱われるなどの心配がある。(父：50代)
- このような制度があればどのように悪用されるかわからない。指導の問題点は学校と保護者の応答的關係の中で解決をめざすべきである。(父：40代)
- 指導力不足教員はいつの時代もいると思いますが、認定制度にするとレッテルを貼ることになり、どんな教員が望ましいのかそれぞれ意見が分かれるのでむずかしいと思います。(母：40代)
- 何を以て指導力不足で誰が判断するのか、公平さに欠けると考えるから。(母：40代)
- 学校や地域社会、家庭など子どもをとりまく環境は様々で複雑だと思う。学級や子ども達に問題が起きたとしても、その原因が全て教員の指導力不足といえない場合も多い。又、誰がどのように指導力不足教員と決めるのか、不明瞭な部分が多いと思う。(年代無回答)
- 適切に認定ができるのか疑問である(年代無回答)
- ② 多様な教員への寛容さ重視
- どんな人もそれなりのよさがあるから(父：40代)
- 指導力というのは教職員が向上心を持ち毎年いろんな子供や保護者と関わり、教職員同士の関係が良い意味でしげしあいながらまた、教職員が日頃学習をしながら身につけていくものであると思うから。(母：40代)
- 先生たちは、学校で共同で仕事をされているので、そのうちの一人の先生を指導力不足とするのは学校としての責任を果たさないことになるから。(父：40代)
- 学校は専門家集団である。日常の教育活動等で、磨きあえるはずで、その時間を保障すべきだ(父：50代)
- 暴力教員がそれで認定されるのは良いとして誰がその判断をするのかが大きな疑問です。荒れたクラスをもたされている教員が、誠実に生徒と向きあっているのに、現象面だけで教員の責任になるとしたら怖いと思います。(父：50代)
- そういう判別をせず校内でサポートできるとよいと思う。(母：40代)
- 教員も勉強する環境を良くすべきだと思います。経済的にも良くなないと、本も買えないし、先生どうしの交流もしづらい。ベテラン先生が熱心に先生の教育、知恵を伝授すべきだ。評価は能力がないと良さを見ぬけないことがあると思います。大衆の意見が正しいとはかぎらないし、人に対しての評価は難しいと思います。人は評価決め付けたりするより良い方向へ進めるように導いてあげられるよ

う努力することが大事だと思います。(母：40代)

○教員の方々の指導の工夫に制限が出てくるかもしれないから。(父：40代)

○育てていくことの方が大切だと思います。(父：40代)

③ 制度による問題性

○教育の中心が子どもたちでなくなるから (母：30代)

○教育委員会や学校長の意向に先生方が従わされるようになるのが心配。先生方が委縮してしまうのは。(父：40代)

制度に対して反対の記述はまとまっており明解であった。①認定は不可能、②多様な教員への寛容さ重視の2点はその主なもので、③制度による問題性が加わった。その主旨は、指導力不足という認定自体が不可能な話であり、教員は多様であることを受け入れる必要があるというものであり、さらに、制度を作ることにより、現場に問題が出てくるというものであった。

7) 今の学校の教員に満足しているかどうか一問6

教員に対して、保護者の満足度はどうであろうか。以下の表のような結果となっている。

子どもの学校段階とQ6:現在の学校の教員に満足かのクロス表

		Q6:現在の学校の教員に満足か				合計
		満足	どちらとも いえない	不満	欠損値・無 回答など	
子どもの 学校 段階	欠損値・無回答など	人 13	14	7	11	45
	%	28.9%	31.1%	15.6%	24.4%	100.0%
	高校	人 37	54	36	5	132
	%	28.0%	40.9%	27.3%	3.8%	100.0%
	小&高校	人 11	16	1	0	28
	%	39.3%	57.1%	3.6%	.0%	100.0%
	小&中&高	人 9	14	5	0	28
	%	32.1%	50.0%	17.9%	.0%	100.0%
	小&中学校	人 30	46	15	3	94
	%	31.9%	48.9%	16.0%	3.2%	100.0%
小学校	人 134	126	30	3	293	
%	45.7%	43.0%	10.2%	1.0%	100.0%	
中&高校	人 10	31	9	1	51	
%	19.6%	60.8%	17.6%	2.0%	100.0%	
中学校	人 42	44	21	1	108	
%	38.9%	40.7%	19.4%	.9%	100.0%	
合計	人 286	345	124	24	779	
%	36.7%	44.3%	15.9%	3.1%	100.0%	

年齢とQ6:現在の学校の教員に満足かのクロス表

			Q6:現在の学校の教員に満足か				合計
			満足	どちらとも いえない	不満	欠損値・無 回答など	
年齢	20歳代	人	4	4	1	0	9
		%	44.4%	44.4%	11.1%	.0%	100.0%
	30歳代	人	80	73	18	1	172
		%	46.5%	42.4%	10.5%	.6%	100.0%
	40歳代	人	166	219	79	9	473
		%	35.1%	46.3%	16.7%	1.9%	100.0%
	50歳代	人	26	36	19	3	84
		%	31.0%	42.9%	22.6%	3.6%	100.0%
	60歳代以上	人	4	6	4	2	16
		%	25.0%	37.5%	25.0%	12.5%	100.0%
	欠損値・無回答 など	人	6	7	3	9	25
		%	24.0%	28.0%	12.0%	36.0%	100.0%
合計		人	286	345	124	24	779
		%	36.7%	44.3%	15.9%	3.1%	100.0%

教員に対する満足度は、質問では5段階になっているものを3段階に集約してみると、合計では「非常に満足している」および「満足している」を足したものである「満足」が36.7%、「どちらともいえない」が44.3%、「不満である」および「非常に不満である」を足したものである「不満」が15.9%とおおむね好評といえる。しかし、高校の教員に対しては、満足が28.0%で、不満も27.3%となり問題があるようだ。小学校の教員の満足度が高く45.7%となっており、満足度を高めている。

また、保護者の属性をみてみると、満足度は30歳代が46.5%、40歳代が35.1%、50歳代が31.0%、60歳代が25.0%と年齢が上がるとともに下がってきて、不満が増加する。特に50歳代、60歳代では、「不満」が20%を超えてくる。

8) 教員に対する不満の理由について一問7

次に、教員に対する不満の理由を7つ(① 子どもに対する学習面の指導力不足 ② 子どもに対する進路指導面の指導力不足 ③ 子どもに対する生活指導面の指導力不足 ④ 学級運営面の指導力不足 ⑤ 人権感覚の不足 ⑥ 社会的常識の不足 ⑦ 協調性の不足 ⑧ 責任感の不足 ⑨ その他)の中から三つ以内で選んでもらった。質問の結果は次のとおりである。

子どもの学校段階	1)学習	2)進路指導	3)生活指導	4)学級運営	5)人権感覚
小学校	11 36.7	1 3.3	15 50.0	10 33.3	3 10.0
中学校	5 23.8	2 9.5	12 57.1	3 14.3	14 66.7
高校	13 37.1	8 22.9	6 17.1	5 14.3	18 51.4
小学校&中学校	5 33.3	2 13.3	4 26.7	5 33.3	9 60.0
中学校&高校	5 55.6	4 44.4	3 33.3	3 33.3	2 22.2
小学校&高校	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0
小&中&高校	2 40.0	2 40.0	0 0.0	2 40.0	1 20.0
欠損値・無回答など	3 42.9	2 28.6	1 14.3	0 0.0	5 71.4
計 人	44	21	41	28	53
%	35.8	17.1	33.3	22.8	43.1

6)社会的常識	7)協調性	8)責任感	9)その他	欠損値・無回答など	計
13 43.3	4 13.3	9 30.0	1 3.3	3 10.0	30 100.0
8 38.1	2 9.5	4 19.0	2 9.5	0 0.0	21 100.0
16 45.7	7 20.0	10 28.6	1 2.9	0 0.0	35 100.0
8 53.3	3 20.0	2 13.3	0 0.0	1 6.7	15 100.0
4 44.4	2 22.2	2 22.2	0 0.0	0 0.0	9 100.0
0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0	0 100.0	1 100.0
3 60.0	2 40.0	1 20.0	2 40.0	0 0.0	5 100.0
4 57.1	2 28.6	1 14.3	0 0.0	1 14.3	7 100.0
56 45.5	22 17.9	29 23.6	7 5.7	5 5.7	123 100.0

子どもとの続柄	1)学習	2)進路指導	3)生活指導	4)学級運営	5)人権感覚
父	11 22.9	6 12.5	20 41.7	9 18.8	20 41.7
母	29 43.3	12 17.9	18 26.9	19 28.4	28 41.8
祖父	1 33.3	1 33.3	2 66.7	0 0.0	1 33.3
祖母	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
その他	1 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0
欠損値・無回答など	2 50.0	2 50.0	1 25.0	0 0.0	3 75.0
計	44 35.8	21 17.1	41 33.3	28 22.8	53 43.1

6)社会的常識	7)協調性	8)責任感	9)その他	欠損値・無回答など	計
23 47.9	9 18.8	7 14.6	3 6.3	3 6.3	48 100.0
30 44.8	12 17.9	19 28.4	3 4.5	2 3.0	67 100.0
1 33.3	0 0.0	1 33.3	1 33.3	0 0.0	3 100.0
0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 100.0
0 0.0	0 0.0	1 100.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0
2 50.0	1 25.0	1 25.0	0 0.0	0 0.0	4 100.0
56 45.5	22 17.9	29 23.6	7 5.7	5 5.7	123 100.0

不満の理由としては、合計では、社会的常識の不足が 45.5%と一番高く、以下、人権感覚の不足が 43.1%と 40%を超え、深刻な課題といえる。続いて、学習面の指導力不足が 35.8%、生活指導の面での指導力不足が 33.3%、とこちらも 30%を超えている。さらに、責任感の不足が 23.6%、学級経営面の指導力不足が 22.8%となっている。特に指導力不足では中学校の教員と高校の教員に多くの不満があるようだ。

中学では、人権感覚の不足が 66.7%、学習指導と生活指導面の不足がともに 50.0%と高

い数値になっている。続いて社会的常識の不足が 38.1%となり、人権感覚を無視した、管理的指導の中学校の現場教育に対する批判として真摯にこの結果を受けとる必要がある。

また、このような、管理教育を推し進め、より一層学校現場の管理強化に力を注いでいる教育行政に対する痛烈な批判とみてよい。さらに、学校社会が現実の社会と遊離していることへの不満でもあろう。それが社会的常識の不足と映る。高校も人権感覚の不足が一番多く 51.4%となり、社会的常識の不足が 45.7%となり 45%を超えており、この点が一番の課題であろう。また、学習面の指導力不足は 37.1%、責任感の不足は 28.6%となっている。これらの数値はともに、学校現場だけの独善的な管理教育や受験体制のあり方に対する不満といえるだろう。真摯に受け止める必要がある。

保護者の属性との関係でみると、父親は、社会的常識の不足が 47.9%と大変高く、さらに、人権感覚の不足が 41.7%、生活指導面の指導力不足が 41.7%、と高く、この項目がともに 40%を超えている。父親には、学習指導よりも、この社会常識や人権感覚の不足が特に気になるようだ。ちなみに学習面の指導力不足は 22.9%となっている。

これに対して母親では、やはり、社会的常識の不足は 44.8%、学習指導面の指導力不足が 43.3%、人権感覚の不足が 41.8%、学級経営面の指導力不足が 28.4%、生活指導面の指導力不足が 26.9%となっており、社会的常識、人権感覚の不足は父親同様に不満に思っているが、学習指導面と学級経営面の指導に対する不満が多いのが特徴的といえる。

さらに、親の年齢でみると、30 歳代、40 歳代は社会的常識の不足が 44.4%、46.8%と多く、40 歳代では他に、学習指導面の指導力不足、生活指導面の指導力不足がともに 40.5%となり、人権感覚の不足が 39.2%となっている。50 歳代の特徴は、人権感覚の不足が突出して多く、77.8%となっている。50 歳代の親たちが育った時代の民主的運動や市民運動および、学校社会の民主化運動の中で、育ってきた世代の人権感覚との大きな隔たりを感じるのであろう。

9) 教員にとって指導力とは何か一問 8

では、保護者は、教員における指導力の中身をどのように考えているのであろうか、次にみてみたい。指導力をどのようなものと捉えるかを 12 項目 (①教科に関する専門的知識や技術に優れていること ②子どもに対する学習指導方法に優れていること ③子どもに対する進路指導方法に優れていること ④子どもに対する生活指導に優れていること ⑤学級運営方法に優れていること ⑥子どもの心を理解することや子ども同士の関係づくりに優れていること ⑦人権感覚や平等感覚に優れていること ⑧保護者との関わり方に優れていること ⑨社会的常識の獲得に優れていること ⑩職場における人間関係や協調性づくりに優れていること ⑪校区や地域との連携に優れていること ⑫その他)の中から三つ以内で選んでもらった結果が以下のとおりである。

子どもの学校段階	1)教科の知識・技術	2)学習指導	3)進路指導	4)生活指導	5)学級運営	6)子どもの理解
小学校	78 26.9	195 67.2	7 2.4	73 25.2	50 17.2	231 79.7
中学校	40 37.4	67 62.6	6 5.6	26 24.3	15 14.0	75 70.1
高校	44 34.1	69 53.5	13 10.1	24 18.6	6 4.7	93 72.1
小学校&中学校	24 25.5	60 63.8	0 0.0	14 14.9	15 16.0	80 85.1
中学校&高校	12 23.5	36 70.6	6 11.8	13 25.5	7 13.7	43 84.3
小学校&高校	8 28.6	20 71.4	1 3.6	4 14.3	2 7.1	23 82.1
小&中&高校	3 11.1	19 70.4	4 14.8	7 25.9	5 18.5	21 77.8
欠損値・無回答など	5 11.1	22 48.9	0 0.0	11 24.4	0 0.0	25 55.6
計	214 27.8	488 63.3	37 4.8	172 22.3	100 13.0	591 76.7

7)人権感覚	8)保護者との関係	9)社会的常識	10)協調性	11)地域と連携	12)その他	欠損値・無回答など	計
84 29.0	20 6.9	57 19.7	23 7.9	7 2.4	5 1.7	2 0.7	290 100.0
39 36.4	10 9.3	17 15.9	7 6.5	3 2.8	1 0.9	1 0.9	107 100.0
54 41.9	7 5.4	34 26.4	11 8.5	8 6.2	3 2.3	3 2.3	129 100.0
38 40.4	3 3.2	13 13.8	7 7.4	2 2.1	1 1.1	4 4.3	94 100.0
18 35.3	0 0.0	12 23.5	1 2.0	0 0.0	0 0.0	1 2.0	51 100.0
11 39.3	1 3.6	7 25.0	5 17.9	1 3.6	0 0.0	0 0.0	28 100.0
5 18.5	1 3.7	5 18.5	1 3.7	0 0.0	1 3.7	2 7.4	27 100.0
10 22.2	0 0.0	9 20.0	6 13.3	2 4.4	1 2.2	12 26.7	45 100.0
259 33.6	42 5.4	154 20.0	61 7.9	23 3.0	12 1.6	25 3.2	771 100.0

教員に求める指導力とは何かについては、合計で子どもへの理解・関係作り力が突出して一番多く、76.7%となっている。続いて学習指導力が63.3%、と多い。この2つが60%を超えている。さらに、人権感覚や平等感覚が33.6%、教科の専門性が27.8%となっている。ここでも親の感覚は優れており、子どもへの理解や関係性づくり力、人権感覚、平等感覚など、教師には、優れて人間性を要求しており、教育行政やマスコミが指摘するような、受験力だけの指導力でないことがわかる。

また、受験体制や管理指導がいかに保護者の要求とかけ離れていることかが伺える。また、この傾向は、親の属性との検討でも大きな変化はなかった。

10) 教員の指導力向上のための有効な施策とは何か一問9

教員のこのような指導力向上のためには、ではどのような施策が有効かを次に聞いてみた。同様に10項目(① 教員の自主研修を充実する ② 校内研修を充実する ③ 研修センター等の校外研修を充実する ④ 教育活動に専念できるようなゆとりをもたせる ⑤ 職務内容を精選する ⑥ 保護者や地域住民が教員を支援する ⑦ 教職以外の社会経験を積む ⑧ 教職に就く前の教育実習を充実する ⑨ 教員採用選考の工夫改善をする ⑩ 指導力のすぐれた教員を優遇する ⑪ つながりを大事にした教職員集団をつくる ⑫ その他)の中から三つ選んでもらった結果が以下のとおりであった。

子どもの学校段階	1)自主研修	2)校内研修	3)校外研修	4)ゆとり	5)職務精選	6)保護者・地域の支援
小学校	96 33.0	55 18.9	45 15.5	179 61.5	71 24.4	55 18.9
中学校	33 30.6	16 14.8	16 14.8	66 61.1	29 26.9	19 17.6
高校	43 33.1	18 13.8	21 16.2	77 59.2	24 18.5	19 14.6
小学校&中学校	27 28.7	12 12.8	11 11.7	62 66.0	28 29.8	16 17.0
中学校&高校	9 17.6	7 13.7	12 23.5	28 54.9	14 27.5	9 17.6
小学校&高校	6 21.4	3 10.7	6 21.4	16 57.1	6 21.4	7 25.0
小&中&高校	4 14.8	3 11.1	5 18.5	14 51.9	4 14.8	6 22.2
欠損値・無回答など	9 20.0	3 6.7	5 11.1	18 40.0	7 15.6	10 22.2
計	227 29.3	117 15.1	121 15.6	460 59.4	183 23.6	141 18.2

7)社会経験	8)教育実習	9)採用選考	10)指導力で優遇	11)教職員集団	12)その他	欠損値・無回答など	計
60 20.6	48 16.5	81 27.8	18 6.2	67 23.0	6 2.1	3 1.0	291 100.0
28 25.9	16 14.8	29 26.9	12 11.1	20 18.5	3 2.8	1 0.9	108 100.0
41 31.5	16 12.3	35 26.9	14 10.8	35 26.9	4 3.1	5 3.8	130 100.0
22 23.4	14 14.9	28 29.8	4 4.3	24 25.5	1 1.1	4 4.3	94 100.0
9 17.6	12 23.5	17 33.3	4 7.8	13 25.5	2 3.9	2 3.9	51 100.0
4 14.3	8 28.6	10 35.7	4 14.3	7 25.0	1 3.6	0 0.0	28 100.0
5 18.5	6 22.2	7 25.9	0 0.0	7 25.9	2 7.4	3 11.1	27 100.0
10 22.2	5 11.1	7 15.6	4 8.9	10 22.2	0 0.0	13 28.9	45 100.0
179 23.1	125 16.1	214 27.6	60 7.8	183 23.6	19 2.5	31 4.0	774 100.0

指導力向上のための方策としては、ゆとりをもたせるが 59.4%と突出して多くなっている。続いて自主研修が 29.3%となっている。さらに採用選考のあり方が 27.6%、職務の精選が 23.6%、教職員集団の支援が 23.6%、社会経験を積むが 23.1%となっている。これらの傾向は、親の属性によって余り大きな変化はなかった。

この結果から、保護者は教職員の現状をよく理解しており、ゆとりの大切さと教員自身の自主研修の必要性を認めている。教育行政当局が行おうとしている研修や指導力での優遇措置がいかにも意味がないことかを認識しているといえる。指導力の向上には、教員個人というよりも、教育現場の環境整備が重要であると考えている。

11) 教員採用で特に重視するものとは何か一問 10

教員採用において特に重視するものは何ですかという質問に対しては、同様に 10 項目(①教育への熱意、意欲 ②教員としての使命感・責任感 ③科指導に関する高い専門性 ④進路指導に関する高い専門性 ⑤生活指導に関する高い専門性 ⑥高い人権感覚・平等意識 ⑦社会的常識の理解 ⑧子どもを愛する心 ⑨企業などの他職業経験 ⑩その他)の中から三つ以内で選択してもらった結果は以下のとおりである。

子どもの学校段階	1)熱意・意欲	2)使命感・責任感	3)教科指導	4)進路指導	5)生活指導
小学校	187 64.7	133 46.0	76 26.3	2 0.7	24 8.3
中学校	72 66.7	54 50.0	29 26.9	4 3.7	12 11.1
高校	85 64.9	47 35.9	37 28.2	8 6.1	8 6.1
小学校&中学校	67 72.0	40 43.0	18 19.4	1 1.1	8 8.6
中学校&高校	32 64.0	23 46.0	11 22.0	0 0.0	5 10.0
小学校&高校	18 64.3	14 50.0	4 14.3	0 0.0	1 3.6
小&中&高校	19 67.9	15 53.6	5 17.9	1 3.6	1 3.6
欠損値・無回答など	11 24.4	9 20.0	5 11.1	1 2.2	1 2.2
計	491 63.6	335 43.4	185 24.0	17 2.2	60 7.8

6)人権感覚・平等意識	7)社会的常識	8)子どもへの愛	9)他職の経験	10)その他	欠損値・無回答など	計
76 26.3	94 32.5	186 64.4	12 4.2	6 2.1	2 0.7	289 100.0
42 38.9	25 23.1	52 48.1	6 5.6	3 2.8	1 0.9	108 100.0
60 45.8	41 31.3	66 50.4	7 5.3	3 2.3	3 2.3	131 100.0
33 35.5	25 26.9	58 62.4	3 3.2	2 2.2	2 2.2	93 100.0
20 40.0	18 36.0	29 58.0	3 6.0	0 0.0	1 2.0	50 100.0
11 39.3	10 35.7	18 64.3	2 7.1	2 7.1	0 0.0	28 100.0
10 35.7	8 28.6	17 60.7	1 3.6	1 3.6	1 3.6	28 100.0
5 11.1	7 15.6	16 35.6	1 2.2	0 0.0	23 51.1	45 100.0
257 33.3	228 29.5	442 57.3	35 4.5	17 2.2	33 4.3	772 100.0

教職員採用に当たって重視するものとしては、合計では、熱意・意欲が一番多く 63.6%、つづいて、子どもを愛する心が 57.3%となっており、この二つが特に多く、50%を超えている。さらに、使命感・責任感が 43.4%、人権感覚・平等感覚が 33.3%、社会的常識が 29.5%となり、教科の指導力は 24.0%であった。おおむねこの 6 つの特質が重視されているといえる。数値から見ると、保護者は、教師の人間性を大変重視しているといえるのではないだろうか。生活指導力や他職の経験などはそれほど重視していない。

また、親の属性との関係でみると、おおむねこの全体と大きな変化がないといえるが、高校教員に対しては、先ほどの指摘と同様に、人権感覚・平等感覚が 45.8%と多くなっている。これに関しては、高校の保護者であろう 50 歳代でも、他の年齢と比べて多く 45.2%となっており、高校の受験とセットになった管理教育と、その指導における人権意識の低さにおける痛烈な批判と捉えていいだろう。高校における人権を大切にした教育は緊急課題といえる。

さらに、最近の教育委員会の新たな採用方法などで指摘されているようなことは、この保護者のアンケート調査結果とほど遠い、つまり世論からかけ離れたことではないだろうか。

IV 「指導力不足教員」問題への改善（取組）を提言する

はじめに～人間社会の多様性と多様な教職員～

人間社会はさまざまな個性や条件を持った人々によって成り立っている。自然界と同様、人間社会も多様性に富む社会の方が多様に乏しい社会よりも、多様な人々が交わり合うことによってより豊かな世界が開けるのではないだろうか。学校という社会も同様で、多様な子どもたちとともに多様な教職員が存在し、交わり合うことによってより豊かに活力のある世界が開けるだろう。

しかし、職業人としての教職員はそのことを前提としつつも、子どもたちの育ちや学びを支援する職業的責務を負っている。とくに教員は養成課程及び採用選考を経た専門職と位置付けられている。

ところが、時代的・社会的変化や子どもたちや子どもたちを取り巻く状況の変化など、その他さまざまな事情の中で、日常的に子どもたちの育ちや学びを十分支援できない状況に陥る場合もあろう。おそらく多くの教員が小さなつまずきや戸惑いを感じずとも少なくないであろう。それでも、お互いに支え合い学び合える関係性や職場であれば、それらを糧としながら成長していることであろう。

しかしながら、何らかの事情によって、教員個人の努力や学校内部の教職員相互の支え合いだけでは解決の難しいケースもあるかもしれない。そのような場合には、教育行政的・

学校経営的な支援も必要とされるのである。「指導力不足教員」の認定制度及び特別研修制度が、もしそのようなものであるのなら適切かつ効果的な運用が望まれるところである。

本報告書がこれまで検討してきたように、タテマエとしての制度趣旨はともかく、その多くの制度（運用）実態はとも上掲してきたような必要性を満たしているとは考えられない。のみならず、「指導力不足教員」制度導入の理由とされている「子どもの学習権の保障、あるいは子ども・保護者の教育への信頼」を損ねる事態さえ引き起こしている（引き起こしかねない）という、表面上の制度目的と運用実態において大きく矛盾した効果を生んでいる。例えば、教職員の意識や意見からはまったく逆の機能を果たしているとは考えられないような状況、つまり教員管理（監視）を強化し、教育活動を萎縮させるような「恫喝」と見られる状況も少なくない。また、認定前に退職する（迫られる）ケースも多いことを考慮すると、この制度が本来あるべき趣旨から外れて機能しているとも言える。

そこで、「指導力不足教員」制度を、「日常的に子どもたちの育ちや学びを十分支援できない状況に陥っている教員」支援制度と位置づけし直し、その教員に対する教育行政的・学校経営的な支援システムとして適切かつ効果的な運用がなされるよう、以下のような提言を試みたい。

1 「指導力不足教員」概念の見直しと限定

I章及び教職員アンケートのところでも紹介したが、文部科学省は「指導が不適切」な例として三つ挙げている。議論はあるが、ここではとりあえずそれらを「指導力不足」と捉えておく。その1点目の「教科に関する専門的知識・技術等」や「学習指導」そして2点目の「指導方法」や「学習指導」は概念として比較的限定されているが、3点目に挙げられている「児童生徒の心を理解する能力や意欲」は漠然とした抽象性が含まれ、しかも「学級経営や生徒指導」といった実際の教育実践場面としてはかなり幅広い領域が対象とされている。この点は、内容や対象をもっと限定的に整理する必要がある。

しかしもっと問題なのは、多くの都道府県で「指導力不足等教員」や「指導力不足教員等」として「等」を入れることによってさらに曖昧で無原則な対象拡大を図っていることである。地方教育行政法第47条の2に関する事務次官通知（2001(輡13)．8．29.）には「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については、・・・本措置の対象からは明文上除かれている」と記され、「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」とも記されている。また、「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、・・・『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、・・・懲戒処分等により対応すべきもの」と記されている。

つまり、疾病や分限処分・懲戒処分に該当するような場合は、「指導力不足」という概念・範疇からは除くべきなのである。にもかかわらず、教育委員会の規則・規程・要綱やその

運用には、「指導力不足等教員」「指導力不足教員等」として、「分限処分・懲戒処分」マガイを紛れ込ませているところに問題があり、事態を複雑化させているのである。分限または懲戒「処分」できるほど明白かつ顕著な事実はないが、現場から排除したい「問題」教員に「指導力不足(等)教員(等)」という烙印を押すことによって現場から排除（長期研修の強制や自主退職への追い込み）することに利用されているのではないか。「長期特別研修」の「成果」（不十分）判定は、「自主退職」しない限り、「分限処分」のための口実（アリバイ作りのための儀式）にすぎないケースも少なくないと思われる。

次節の「認定」制度でもう少し詳しく述べるが、「疾病」「分限・懲戒」の可能性が問われるケースは、「指導力不足」への対処とは目的・内容・方法において異なるものであり、「審査」の「入り口」で区別されるべきものである。「指導力不足等教員」「指導力不足教員等」のような、少なくとも「等」を入れた概念設定から出発すべきではない。対教育委員会交渉では「等」を外させることによって制度目的（趣旨）（何のためにこのような制度を設けるのか）を再確認し、定義や対象を再検討するところから出発してもよいのではないだろうか。

2 「認定」プロセスの改善

1) 抜本の見直しと規則化

「指導力不足教員」の「認定」制度ではまず、教職員団体（組合）との協議に基づく抜本的な見直しが必要であろう。その上で、仕組みや手続き、管理職・委員会による恣意的運用の防止策、本人からの事前意見（反論）聴取、不服（異議）申し立て救済策を教育委員会規則に盛り込むべきであろう。現在、教員の身分・処遇にかかわる状況が少なくないにもかかわらず、多くの教育委員会では仕組みや手続きを「規則」化せず、行政裁量に委ねられる「要綱」などで制度化されており、「自主退職」「依願退職」の名のもとに「密室」で闇から闇へと葬られて（「排除」されて）いるケースも少なくないと考えられる（危惧される）。

まず、「指導力不足」の可能性が問われる（予備的）段階は、支援・指導段階と捉え、①この段階では、「指導力不足教員」というラベルは決して行わないこと ②この段階と認定・研修段階とを明確に区別すること ③この段階では絶対に本人に対する不利益措置を行わないこと、が必要である。

その際、「指導力不足教員」の「疑い」が掛けられた場合、親切ごかしの「プライバシー」をタテに「密室」で処理されることのないよう、組合（教職員団体）に相談（通報）できるような窓口（受け皿）が用意されなければならない。そして、できるだけ組合役員（関係者）の立会いのもとに、本人が直接管理職からその把握状況とその認識の説明を受け、「日常的に子どもたちの育ちや学びを十分支援できない状況に陥っている」かどうか、どのような対処が本人や学校（とりわけ子どもたち）にとって求められるかを十分話し合う（意

見交換する) 必要があろう。

とりわけ、その過程で同僚教職員や子どもたちの声を受け止める必要もあろう。そして、本人の個人的努力や学校内の支援だけでは十分克服できない自他の心配がある場合、本人の納得の上しかるべき手続きを踏むべきであろう。

これまでの実態(実際の運用)の中では、本人の知らない間に管理職や市町村教育委員会から都道府県教育委員会に申請が出され「認定(判定)委員会(審議会・審査会)」(以下「認定委員会」等と総称する)に掛けられていたり、なかには「認定」結果の通知を受けて初めて知ったというケースもあった。

2) 「認定委員会」等の構成について

次に「認定委員会」等の構成であるが、学識経験者(学者・研究者だけではなく教育実践専門家)・医師(特に精神神経科)・弁護士を加えることは妥当としても、そのことだけでは十分ではない。

直接利害関係を持たない組合役員や保護者代表及び研修センター指導者など「指導力」の回復に向けたアドバイスのできるスタッフも加える必要がある。また、医師や弁護士を加えるのは、教育委員会の「隠れ蓑」(事後責任回避のためのアリバイ)としてではなく、「審議」の「入り口」で「疾病」や「分限・懲戒」の(可能性の)場合を区別するための専門的知見(判断)を仰ぐことに重要な役割があるからである。「疾病」や「分限・懲戒」の(可能性の)場合は「指導力不足」とは区別された、それぞれ異なるシステム(人事上の対応、手続き、処遇等)が別個に整備されなければならない。

「審議」過程においては、一般的には当該教員から直接意見聴取を行う大前提である。したがって、管理職(または市町村教育委員会)の認識と本人の認識が異なったまま「認定委員会」等に掛けられた場合は、必ず本人の反論(弁明)の機会を設けるべきであり、できれば本人の推薦する補佐人の同席、意見陳述が望ましい。

3 教員本人の参加・フィードバックと不服申立(苦情処理)制度の必要性

前述のように「指導力不足教員」制度を、教員の支援のための制度として位置づけたとき、どのような点において支援が必要であり、どのようなプロセスで支援の目的を達成していくのかについて、対象となる教員自身が理解して、積極的に取り組んでいかなければ、到底、支援の意味もなく、支援の十分な効果も期待できない。

この点からすれば、第一に、支援の決定に至る予備的な準備段階において、支援の要否や方法等について、対象者本人との十分な意見交換が必要である。さらに、第二に、支援を決定する場合には、支援の内容と方法、期間等について、対象者本人に十分に説明したうえで、予定する支援実施計画に誤りがないかを確認するため、事前に本人の意見を聴取して、決定前に予定計画の内容を適切に調整する機会を確保しておく必要がある。

いずれも、支援プロセスへの本人の積極的参加、支援実施計画及び結果の本人へのフィードバック、という支援を有効に機能させるための視点からの帰結である。

また、予備的な段階を経た後の、研修等の特別なプログラムを実施するための対象者「認定」に関しては、対象となった教員のために、「認定」に対する不服申立（苦情処理）制度を設ける必要がある。「認定」の結果として、所属校を離れた研修の実施などの人事上の措置が発動される場合が多いし、さらには、現状制度では、当該教員の給与等の勤務条件への反映や反映の可能性があるため、対象者にとって、誤った「認定」の訂正の機会を持つことは必要不可欠と言えるからである（「不服申立て」の制度設計に関しては、教職員評価制度の場合とも、共通する面も多いので、詳しくは、教職員評価制度問題研究委員会報告・教職員評価（育成）制度の現状と課題 412 頁以下（2005年教育総研年報所収〔国民教育文化総合研究所〕）を参照されたい。）。不服申立制度を設けず、誤った「認定」のレッテルに忍従させることは、対象教員の個人の尊厳や名誉感情を大きく損ねることにもなるから、明らかに不当である。

このように「認定」に対する不服申立（苦情処理）制度を設けていない自治体は、教員の基本的権利を確保するための適正な手続保障に欠けるというべきであるから、直ちに制度改正を行うべきである。

4 「特別」研修の改善

1) 研修体制とプログラムの問題

さて、教員の個人的努力や学校内の支援だけでは「日常的に子どもたちの育ちや学びを充分支援できない状況」を充分克服できないと、しかるべき手続きを経て最終的に判断された場合、「特別」な研修プログラムを設定し、提供する必要もあろう。しかしながら、それは学校現場から「排除」「隔離」するための手段となってはならない（ましてや目的化するなどは論外である）。

本人の意思と意欲にもとづいて長期間学校現場を離れて日常性（普段）とは異なる経験や研究をする場合は、教員としてのみならず人間としても大きく成長する機会となる。したがって、現在のような教育センターだけの研修を強要するのではなく、自分で大学等の研修の場を選べるような制度にすべきである。本人の意思に反しての長期間の学校現場を離れた研修は「日常的に子どもたちの育ちや学びを充分支援できない状況」を克服するために適切かつ効果的であるとは考えられない。

というのは、学校現場と学校以外の場の研修を適宜フィードバックさせるプログラムが本人の課題と希望に即して設計されて初めて実践的有効性をもつにもかかわらず、実際はそのように十分考慮された研修が実施されているのか、大きな疑問があるからである。ましてや、本人が研修の意義やそのプログラムの意味を理解（納得）できない（何のためにこんなことをやらされなければならないのかわからない）ような研修（状況）なら、まっ

多くの逆効果以外のなにものでもない。これまでの「特別」研修の運用実態の中には、ただひたすら「忍耐」と「服従」（従順さ）を鍛錬するためとしか考えられないような研修もあったようで、それが教職員全体に対する「見せしめ」のようにも見えるのである。今後、研修実態に対する徹底的な調査検討の必要がある。

2) 現場復帰に向けて

さらに、「特別」研修終了後の「現場復帰」者に対する措置であるが、これまでの実態の中には厳しい「監視」下に置かれ、「報告」を義務付けられるような状況もあったようであるが、当該教員に過剰なプレッシャーと不安を与え、かえって萎縮させることになって順調な「適応」を困難にしている面もあるようである。学校経営上の「配慮」は必要であるが、もっと現場を「信頼」した見守りへと措置を改める必要がある。

以上のような現行制度の抜本的改善（見直し）のためには、教育政策や教育施策についての教職員組合と行政との交渉、協議などが不可欠である。ILO ユネスコ「教員の地位に関する勧告」では、教職員に関する専門職論の指導的原則の一つとして「教員団体は、教育の進歩に大いに寄与しうるものであり、したがって教育政策の決定に関与すべき勢力として認められなければならない。」（第9項）とうたっている。

5 支え合い、学び合う協働的職場の再構築を

上記1～4を再検討した上で、再び原点に戻ってみよう。

現行の「指導力不足教員」制度には改善すべき多くの問題があるが、実は制度だけの問題ではない。本来は「日常的に子どもたちの育ちや学びを十分支援できない状況」に陥らないような態勢と不断（普段）の努力が大切である。教職員の多くは、「指導力不足教員」制度の「問題」を「一部の教員の『問題』」というよりも「すべての教員に関わる『問題』」と捉えており、自由記述の中には、教職員全体への管理強化（の手段）や組合つぶしと捉える意見だけでなく、自らの日常的教育実践や職場の相互関係性を真摯に捉え直そうとする意見も少なくない。

外在的には、第I章の分析にもあるように、政策史的背景として教職員総体に対する管理強化と分断競争の動向がある。その一方で、内在的には、職場としての学校現場の協働的人間関係の希薄化がすすんでいる問題もある。それも、管理強化と分断競争の「結果」にすぎない、と言ってしまえばそれまでであるが、逆に、教職員の「指導力」を衰えさせ、子どもたちや教職員、学校教育を不幸にしている現実を、教育行政当局も教職員組合もどう打開していくのか、が最大限問われている。とりわけ、現在の学校現場が日々の教育実践（子どもたちとの授業外の触れ合いや教材研究を含む）や力量形成（自主研修・相互研修を含む）における時間的・精神的・人的な余裕（ゆとり）を奪われている状況に対して、

特に行政当局・管理職は第一義的に、教職員の多忙化やストレスの解消を図り、スクール・ソーシャル・ワーカーやスクール・ボランティア・サポーターなど従来の教職員とは異なる役割を担える人材配置を含め人的な充実を図る責務を負っている。

さてその上で、単なるノスタルジーとして語るべきではないが、学校が「単層構造」組織（職務権限上対等な教職員集団の平板組織）といわれていた時代には、若手教員もベテラン教員も校内研修会のみならず、日ごろの職員室や宿直室や居酒屋などでのコミュニケーションを通して、相互に学び合い、育て合い、支え合っていた。若手教員はベテラン教員から経験や知恵や生き様を学び、ベテラン教員は若手教員から新鮮な刺激や情報を学んでいた。

確かに時代は変わった。メディア状況が変わった。子どもや学校や教育を取り巻く状況も変わった。しかしながら、育ちや学びという営みの本質が変わったわけではない。否、人間社会の自然な営みの一部として、かつてと同じ場や方法でなくとも、デジタル・コミュニケーションのみならず、アナログ・コミュニケーションも取り戻す必要があるだろう。育ちや学びという営み、そしてそれを支える営みが、本質的に生身の人間相互のコミュニケーション（非言語的コミュニケーションを含む）に依拠するものであることを忘れて（失って）はならないであろう。

さらに、協働的職場というのは、教職員の多様な個性と能力（個々人の持ち味）を活かし合う（お互いのいいところを認め合い、育て合い、学び合う）ことのできる職場でもあろう。

いまこそ、支え合い、学び合う協働的職場を再構築することが、公教育への信頼回復につながることを、事実をもって、子ども、保護者、地域住民に示していくことが求められている。

6 「指導力不足教員」の認定制度から充実した研修制度の転換へ

現行における「指導力不足教員」認定制度の課題、問題点を中心に検討を加え、提言も行ってきたが、この認定制度は、指摘してきたように多くの欠陥をもっている。しかしながら、子どもの学習権の保障など尊重される視点を前面に出すことにより、その問題点を容認せざるをえない方法で進んできている。はたして、この制度が、本当に子どもの学習権の保障につながり、教育現場により結果を与えるのだから大いに疑問のあるところである。

この制度により、すべての教員を審査対象にし、絶えず「指導力不足教員」として審査していくことは、教職員の自主性や主体性を奪い、不安を与え、教職員相互も、この審査基準によりお互いを批判的にみていくのではないだろうか。そこには、多様な価値観は存在しなく、一定の管理基準にそった価値観が学校現場に定着し、画一的な価値観のもとでの教員が養成されるのではないだろうか。結果としてまさに管理強化の制度としてのみ機

能するのではないかという危惧をもつ。

狭い意味の「指導力」をみた場合、大学を卒業して教職についた教職員には、完成した指導力は備わっていないはずである。ある一定の専門性を基礎にしながら、その後の教職生活において、現場体験や研修を通して日々、成長していくものである。また、現行の学習指導要領制度のもとで、教育課程編成権を奪われて、教科書を教えるということを教職員の役割としている現行において、限定的な指導力も育っていくのだろうか。また、教える意味を追求し、教える内容に対する情熱は出てくるのであろうか疑問である。

この制度で前面に出されている、子どもや保護者の学習権の保障を実現するなら、専門職としての教職員への学習編成権を大幅にみとめ、その教育力を育てるための自主的、主体的な研修を大幅に認め、教職員相互および児童・生徒とのかかわりで学びを追求する学びの共同体の成員にしていくことが最優先である。フィンランドの教育改革においても、この教職員の学習編成権を全面的に認め、専門職としての自主的・主体的な研修（大学院などでの）の充実を図り大きな成果をみている。この点を考えると、現行の「指導力不足教員」認定制度は大きな方向違いと考える。引き続き、学習編成権の確立と新たな研修制度の充実に方策を転換していく努力が望まれる。

7 制度を内在化せず、現場の知恵を

第1章で整理したように「指導力不足等教員」制度導入の名目は、「子どもたちの学習や学校生活に否定的な影響を及ぼしている」教員が存在しているという点である。しかし、それが当該教員一個人の問題だけに帰されるばかりではなく、その背景には、荒れる教室と教職員の多忙化などの困難な学校の状況がある。

たとえば、荒れる教室で授業が成立しないという問題では、補習、集い合える場の提供、話し相手など多角的な解決手段を模索することなく、教員の教室経営のまずさや生徒指導のやりかたのまずさとされてきた。教員はその責めを一身に受け、何とか事態の解決を図ろうと努力し、自らの体を、心を犠牲にしてきた。しかし、現実には学校の枠組だけの問題ではなく、家族のありかた・社会のありように関わって、いわば複合的要因の産物とも呼べる状況である。（きょうと未来教育フォーラム『分権型社会の実現にむけた教育改革』1998年、12-13頁）

こういった現状において、教員管理を補強するといった現制度は、何よりも今の子どもたちの存在を保障する場である学校として、重点的に取り組むべき方向性なのであろうか。

本制度の導入の大きな問題は、学校で働く者の関係性の分断を促進することである。なぜならば、学校や子どもを取り巻く問題状況が、教員個人の指導力の問題に帰せられることにより、教員集団もまた、その認定構造を内在化し、自分たちも他者を断定する様式を身につけてゆく可能性があるからだ。

『バラバラな個人』という事態にどう対応すればよいかという問題であり、国家や行政

の権力性を批判するだけでは弱いのだ」(広田照幸「読み生かす教育基本法」『教育評論』2006年6月、39頁)という指摘は一連の管理強化政策の中で大切である。

わたしたちは、関係性の分断の流れに乗せられることのないように、それぞれに自分の学校現場ならではの柔軟な知恵を出し合うことが、今求められている。

むすびにかえて

「一言で言えば、こんな研修はあるべきではないと思います。しかし、「地公法」で県教委は教員をクビにはできません。しかし、解雇する方向にはもっていけるのです。それはこの研修に入れることです。そして、精神的、肉体的消耗を図っていくのだと思います。」

転勤を契機に精神的に辛い思いをし、病気で職場を休みがちになるなかで「指導力不足教員」とされ、特別研修を受け、今は現場復帰を果たしたある男性教員が書いてくれた手記の一部である。

「指導力を回復し、現場復帰を図る」という表向きの目的だけではなく、この制度はなんらかの原因により、今の学校教育体制で指導力を発揮できなくなって、退職に追い込むことで教員を排除する目的をも有していることがこの手記から分かる。それだけではない。第Ⅰ章で触れた文部科学省の調査で、認定前を含む退職者が年々増えていることからこの制度の大きな問題点が浮かびあがってくる。

この意味でも、「指導力不足等教員」あるいは「指導力不足教員等」の認定および特別研修制度は、第Ⅳ章の「提言」で示したように抜本の見直しが必要であろう。そして、それは急がなくてはならない。この制度が現場教職員を力量向上どころか教職員を萎縮させるからである。

しかしながら、2001年4月2日に日教組が出した文書のなかで、「一方、『誰が見ても問題がある』と判断される教員を放置することも許されないし、子どもたちや保護者、地域の方々、などの学校・教職員への安心・安全・信頼の確立という面から、学校で働く教職員で組織する日教組にとっても避けては通れない」という課題があることも確かである。どうしてそういう教職員が出てきたのか、そんな事態にならないようにするにはどうするか、という根本的な議論と検討、そして手立てを考えるとともに、当面、そうした教職員への何らかの対症療法的な対応を回避することは、とくに、子どもたちの学習権を保障するという重大な役割をもつ専門職集団にとっては許されないであろう。そのためには極めて問題の多い「指導力不足等教員」あるいは「指導力不足等教員」という制度ではなく、それに替わる制度を提起し、教育行政当局と協議し、実現していくとくみが必要となる。

現行制度の表向きの目的に合致して認定されたかどうかという極めて重要な検討をしなければならぬにしても、それにしても2005年度で認定された教員の約85%が40代、50代の教員であるという事実を踏まえると、サバティカル制度（長期有給休暇制度）の創設あるいはリフレッシュ休暇の拡大などの検討も必要ではないだろうか。

先に紹介した手記を書いた教員は以下のような思いも語っている。

今、現場復帰して、おかしなことに新しい気持ちにはなっています。入る前ほど学校へ行くのは辛く

なくなっています。もちろん、時にはしんどくなって年休は取っていますが。

時に、生徒や他の教員から驚くような言葉を聞きますが、あの研修に入れられていなかったら耐えられないだろうなというプラスの考えもあります。それは、それをクリアしたから言えることだろうとは思いますが。

この手記のように、確かに「ひどい研修を乗り切った」ということから耐性がつくということもあるかも知れない。しかし、もっと根本的なことは、これまでの自分や周りとの関係を、距離と時間をおいて見直すことができたという点にあるのではないだろうか。

その意味でも、「指導力不足等教員」ないし「指導力不足教員等」制度に替わるものを早急に構想しなければならない。

約一年をかけての検討をやっと報告書にまとめることができた。この制度の具体的な改善点については、この間、日教組が指摘してきたことを、資料的、実証的に裏付けた提言になっていると思う。

しかし、本研究委員会発足当初から、この制度を前提としない、もっと根本的な議論や検討が必要ではないかという意見もでていた。その意見にそって委員会で議論を深めるという作業ができないままに一年を迎えてしまった。したがって、それは次の課題とせざるをえないが、その議論への橋渡しという意味で提言6、7として示すこととした。おそらく6、7を突き詰めていけば、制度の改善ではなく制度そのものをなくすことこそが最大のポイントということになるろう。その点も含め、各単組での議論のたたき台にいただければ幸いである。

資料編

I 日教組の取り組み

1. 2001年4月2日 地教行法改正「指導力不足・不適格教員」問題に係わる国会審議対策をまとめる

1) 日教組の基本的考え

- (1) 働く環境の整備と教育実践を支える施策の実施こそが必要である。
- (2) 教員は教員免許を取得した有資格者であり、さらに採用試験によりその資質が認められた者のみが採用されている。一時的、一面的、一方的な見方によって「不適格・指導力不足教員」などとして排除されることがあってはならない。
- (3) 指摘される問題に対応することは現行法制下で可能であり、まずその努力をすべきである。教職員にとって勤務条件の変更に係わる最重要課題であることから、運用にあたっては教職員組合などの十分な協議にもとづき行われることが必要である。

2) 国会審議などを通じて明かにしなければならない事項

- (1) 法改正の目的を明確にさせ、限定的なものであることを確認する。
- (2) 法改正の必要性、現行法で対応できない理由を質し、極めて限定された特別なものであることを明らかにする。
- (3) 厳しい労働条件の下で圧倒的多数の教職員が自己犠牲を払いながら頑張っている現状を明らかにし、勤務条件の改善、教育条件の改善、教育条件整備が必要であることを確認して、改善にとりくむ姿勢を明確にする。
- (4) 教員の養成、採用、研修に問題があることを質す、採用した教育委員会の責任を明らかにする。
- (5) なぜ教員に限って地公法第 27, 28 条が適用されるのか、他の公務員との関係はどうなるのか、を質す。
- (6) 公務員制度改革、信賞必罰、新たな人事評価システムの導入などとの関連を質し、関係ないことを明らかにする。
- (7) 改正案でいう「指導力が不適切である」教員とは、具体的にどのような教員をいうのか、その定義、範囲を明確にして安易な排除、恣意的な運用に歯止めをかける。
- (8) 「不適格・指導力不足挙員」として、管理職の意に添わない者の排除に使われ、教職員を萎縮させてマイナスに作用する危険性を指摘し、その防止措置を明らかにする。
- (9) 当該教員の人生を左右する重大な問題であり、過った判断や恣意的運用が絶対にあってはならないこと、そのための手立てを明確にする。
- (10) 拙速な法改正を行わず、調査研究結果を待つてより良い方策を考えるべきであることを求める。

- (11) 文科省は具体的運用に関して「通知」で都道府県教育委員会に手続きや規準の案を示す方針であるといわれている。その内容を明らかにさせ、問題があれば正させる。
- (12) 法改正後の実施までの日程を明らかにさせ、慎重な検討と十分な準備を求める。導入の時期、内容などは都道府県の判断に任せ、子ども、保護者、教職員など関係するすべてにとって納得できる制度とする。
- (13) 教職員にとって雇用保障にかかわる問題であり、重大な勤務条件の変更にかかわることであるから、制度設計や運用について教職員組合との十分な協議にもとづくことを確認する。「勤務評定」を人事に使うことであるから、少なくとも総務省や人事院の「新たな人事評価制度に関する研究委員会」の報告でも指摘されている要件・条件を満たすものとするをを求める。
- (14) 拙速な法制化のみでなく、給特法の遵守徹底などにより時間外勤務の削減、30人以下学級の実現、メンタルヘルスケアを中心として学校職場の安全衛生管理体制の確立、教職員のニーズに合った研修、総合的な休業制度新設などの施策を早急に実施することが必要であることを引き出す。

2. 2001年6月20日 日教組教育新聞（号外）：教育三法案改正の主な内容と国会答弁特集

3. 2001年7月12日 日教組教育新聞（号外）：教育三法案改正の問題点、国会答弁など特集

4. 2003年9月12日 書記長談話：「指導力不足教員等の人事管理」に関するとりくみ状況等の文科省調査結果について

- ・ 日教組の基本的立場～協力者会議の公開、委員の選出にあたっては組合代表を含めること、対症療法的な対応策だけでなく、「指導を要する教員」を生みださないための総合的な支援システムとすること、を文科省に要求
- ・ 2003年9月12日の文科省調査結果については、以下の観点から検討を要する。
 - * 「指導力不足教員」に関する人事管理システムの導入、運用にあたっては教職員組合との協議・話し合いをし、運用上の諸課題を明らかにし解決していく。
 - * 疾病等により適切な指導ができない教員に対しては、適切な治療等の措置が行われる必要がある。
 - * 判定は精神科医、弁護士、教育研究者等の専門家を入れて、客観的に行う。
 - * 判定にあたっては、校長等の恣意的な考えに左右されないよう留意し、本人の所属する職場教職員の意見も聞く。
 - * 判定、人事上の措置等にあたっては必ず本人からの意見聴取を行い、判定結果

については本人開示する。

*研修は現場復帰を前提に行い、研修内容については問題があれば改善する。

*「指導力不足教員」の名称は、教員に過度な不安等を与える恐れがあり、また、社会的に誤解を生じさせることも懸念されるので、教員の教育力を向上させ、支援をするためのシステムにふさわしい名称を工夫する。

*病気休職者に占める精神疾患の増大は深刻な問題であり、心の病を持つ教員には適切な治療をするようにし、学校の労働安全衛生確立に向けて、教育委員会への指導・助言を徹底する。

・「指導力不足教員」に対する研修は、基本的には、指導力を向上させ、現場復帰させることを目的とするものである。こんどの調査結果からみて、研修後の現場復帰者は3分の1にも満たず、依願退職者の多いことが気になる。

5. 2004年4月 『『指導力不足教員』の定義、認定等手続き、人事管理運用の状況と今後の対応について』(2004年4月1日現在の文科省データの分析)

6. 2005年4月 「指導力不足教員」の人事管理上の問題などに関する第一次調査

目的：①「指導力不足教員」の人事管理施策上の問題点を明らかにし、改善策を見いだす。②「指導力不足教員」問題の過程での、教職員組合の関与とその在り方を探る。③今日の教育現場に求められるサポート策、条件整備を検討する。

7. 2005年6月 同上結果報告書(資料Ⅱを参照のこと)

8. 2005年6月 教育総研に研究委託

Ⅱ 日教組生活局：「指導力不足教員」の人事管理上の問題などに関する第1次報告書(要約)

1 概括

1) 全国的な動向が窺える調査結果

子どもの指導上、また、それに関連して保護者等との関係に困難を来して、「指導力不足教員」と認定され、指導力の回復が期待される教員への人事管理上の措置が示されている。同措置のひとつとして地教法に「転任」規定が設けられて、4年余が経ち、04年度までに全都道府県、政令市の教育委員会で「指導

力不足教員」の人事管理が運用されてきた。本調査はこのタイミングをとらえ、05年度当初に実施された。

回答を寄せた組合は、42都道府県の59単組、3政令市教組にのぼる。都道府県単組の内訳は都道府県教組が43、同高教組が16、また政令市教組は千葉、京都、北九州の3市である。全設問に答えた単組、選択肢回答の設問を中心に答えた単組、選択肢回答の設問にも十分答えていない単組、記述式回答を求めた設問には答えていない単組など、そうとうなばらつきが見られた。しかし、それでも本調査結果から、全国的な動向と問題点を覗うことができる。

2) 多くの問題が横たわり、適切な改善策が求められている

今回の調査での日教組の問題関心は、以下のようなものである——「指導力不足教員」に関する一連の人事管理に、基本的な問題はないのか。人事の過程で、現場での同僚関係を代弁しうる日教組と各都道府県教職員組合は、どのような関与が期待されるか。どのようなベテラン教員でも指導困難な時期を経験する今日の教育現場に、本来求められるサポート策、条件整備とは何か。

各単組の回答によると、「指導力不足教員」の人事管理は、一口に言って、多くの都道府県でうまくいっていない。多くの問題が教育行政と学校現場の間に横たわり、適切な改善策が求められていると言える。

まず、「指導力不足教員」の定義。全国で大変まちまちである。そのための人事管理上の措置として、わざわざ改正された地教行法でいう教職以外への転任措置は、文科省の通知で「分限処分等にいたるほどでない」教員を対象とすることが明記されている。しかし、相当数の県の定義では、勤務態度や服務上の問題をかかえる教員や、教員の資質に欠ける「不適格者」、精神疾患などのある教員をもふくめていることが、あらためて問題点として浮かび上がった。

これまでの文科省調査の集約結果（「指導力不足教員等の人事管理に関する各都道府県・指定都市教育委員会の取組状況について」＝2003年10月10日、文科省初中局『教育委員会月報』）からも予測されたことだが、やはり、研修による指導力の回復、復帰者の割合は多くなく、「転任」する例もごく少なく、かえって「認定」前後の退職者が増えていることが、本調査結果からも明らかになった。研修をつうじた職場復帰が本来の目的、前提なのに、そうとうの割合の教員が、認定されたことで、あるいは研修の半ばで退職しているとみられる。個々人とその課題に応じた研修施策が採られていない、という重大な問題が指摘されている。

また、本人からの意見聴取をふくむ認定手続きの公正性、透明性については、いくつかの県では肯定的な受け止めかたをしているものの、多くの県で否定的な現状が指摘されている。文科省が示した、教委規則に盛り込むべき本人意見聴取など、憲法で保障された適正手続きが制度的にも、実質的にも担保される必要が浮き彫りされた。

「指導力不足教員」の認定数、退職者数が増えている背景要因と改善施策、現場教職員の協力、協働関係の在り方等を基本的に検討することが、今後の大きな課題である。

2. 各単組の回答から視える問題と課題

1) 「指導力不足教員」の定義

(1) 定義とは限定の意なのに、広すぎて、かつ疾病などふくむ例がある

いくら地方分権の時代だと言っても、文科省が各教委に「調査研究」を委嘱して「指導力不足教員」の人事管理策が整備、運用されてきたのに、各県によってその定義がそうとうまちまちである。また、定義問題の認識のありようも問われてきた。

2001年に改正された地教行法では、都道府県教委が「指導力不足教員」を教職外の公務員に転任させる制度が導入された(第47条の2)。子どもにたいする指導が「不適切」で、研修などによっても適切な指導が見込めない、という2要件に該当する教員を一旦免職にし、ひきつづき教員以外の職に採用することができるようにした。法律の条文には「指導力不足」の5文字はない。そのため、資質「不適格」と指導「不適切」、「指導力不足」との異同も論議を呼んできた。

文科省が出した同法改正通知は、それを補うかのように、①専門知識・技術不足で学習指導を適切にできない、②指導方法が不適切で学習指導を適切にできない、③子どもの心を理解する能力や意欲に欠け、学級経営や子どもの指導を適切にできない、の3つの場合を「指導力不足教員」に認定することにした(01年8月29日事務次官通知)。しかし、3基準中のキーワードは、指導を「適切にできない」、つまり指導「不適切」である。勤務態度などに問題があり、教員としての資質が疑われ、「不適格」であるということ(この場合、懲戒、分限の処分という地公法上の人事管理に結びつく)と区別して、学校現場で本来さまざまな態様を示す子どもたちへの対応に苦勞し、困難を来して、かつ保護者とも信頼関係を得られないでいる教員の指導力が「不足」している場合の認定基準としてそれが十分なのか、疑問が残る。

こうした疑問、間隙を埋めるかのように、各教委は「指導力不足教員」の定義を詳しくしたのだが、その結果が別紙回答集約表のとおり全国各県でまちまちな定義を生んでいる。

6つに分類した各定義の都道府県・政令市市数は、以下のとおりである。(注＝複数の分類をあげた回答あり)

- ①認定理由に精神疾患など疾病を除外した定義 25
- ②認定理由に精神疾患を除外した定義 3
- ③認定理由に精神疾患など疾病を除外していない定義 10
- ④認定理由に精神疾患を除外していない定義 0
- ⑤以上のような疾病関係の限定のない定義 5
- ⑥「適格性を欠く」「適格性に問題のある」などの表現をふくむ定義 6

また、「指導力不足教員」の定義は上記の問題を大いに含んでいても、この間、ほとんどの県では定義は変わっていない。「変わった」という回答は2都県4単組からで、国の法整備に先駆けて認定してきた東京で1997年、また法制度導入後の鹿児島県では2005年4月にそれぞれ見直されている。精神疾患など疾病をふくむ定義から、それを含まない定義への変更例である。

(2) 定義が広ければ、恣意的な運用が心配

「指導力不足教員」の定義で、特に問題なし、という回答はわずかだった。多くの単組が「指導力不足教員」の定義も判断基準も曖昧だとの問題認識をもっている。「広範囲にすぎると、恣意的な運用」が心配。病氣と「指導力不足」との区分けが必要という受けとめかたが多い。ある県では、定義中の「別に定める判断基準」に「勤務態度や服務上の問題点のある教員」がふくまれていて、地公法上で懲戒、分限処分を想定する人事管理との線引きが問題視されている。

これらの指摘にたいして教委側は、精神疾患も教育活動に与える影響は「同様」であるから「幅広く定義した」と述べたり、判定委員会にかける、医師も参加しているので、恣意的な運用の心配はない、などの答えかたが目立つ。恣意的運用を避ける意図からか、「授業・校務分掌の軽減の割合」という客観的な基準をあげる例もある。

2) 認定等の手続き

(1) 教委関係者だけで判定？ 公正さに疑問ある手続き

「指導力不足教員」を認定するための「判定委員会」などの構成は、医師、弁護士、学識経験者など外部の専門家をふくむ例が、もっとも多い。保護者と教職員の入っている例もあるが、教組役員の例はごく少ない。「教委関係者」のみで判定委が構成されていて、さらに審査委員会が設けられる例も見られた。また、「向上委」という名の判定委員会の構成員に教委関係者が多すぎる、という回答例も見られた。

判定基準は「妥当でない」との見かたがきわめて多数にのぼった。「まあ妥当」という回答は少数で、「妥当」は1県のみ。さらに、妥当かどうか「わからない」という回答も少なくなかった。

本人からの意見聴取についての各単組の回答は、「公正でない」と「わからない」が比較多数を占めた。全段階で「公正」というのは1県のみ。「公正」「まあ公正」は少ない。校長、地教委関係、府県の判定委、府県教委の各段階でそれぞれ「公正」「まあ公正」「公正でない」「公正でない」などと評価が分かれる例もあった。現場校長、市町村教委までは公正な意見聴取が行われていると見られても、府県の2段階での聴取のありかたに疑問が投げかけられた。判定委（諮問委）は医師、弁護士、学識経験者といった専門家のみで構成されていて、本人の出席は認められていない問題点も指摘されている。

(2) 適正手続きの確保とその実質化が必要

認定手続き全般にわたる問題点として、意見具申、申請する校長の「資質」「評価」を問題視する回答が少なくない。また、校長の申請段階での本人への納得できる説明がされていない、教委の判断がどう形成されたか不明で、判定委も追認機関になっている、など多くの疑問、問題点が指摘されている。すべての県立学校に1人報告を求める通知を出したある県や、校長にたいし積極的に報告を促してきた県の例などは、何人も適正手続きが保障されることを定めた憲法31条違反の疑いがある。

前記の文科省事務次官通知で求めた、教委規則に定めるべき判定手続きの内容は、7項ある。教委内に判定委を設置し判断するさい、専門的知識をもつものを判定委に加え、必要に応じて当該教職員の意見陳述の機会を与えること、プライバシーへの配慮や不服申し立てシステム整備などを掲げている。認定手続きの公正性、透明性が確保されて、不当な利益侵害にわたる手続きがすすめられないよう、不断のチェックが制度的、実質的に担保される必要がある。

3) 認定とその後の人事管理上の措置

(1) 現場復帰者の増えた県もあるが、多くの県で見逃せない退職者増

文科省の調査によると、全国の公立学校での 2000 年度から 2003 年度までの認定数、人事管理上の措置数の推移は、下表のとおり。本調査では 04 年度末での各措置数を各都道府県・政令市教委に照会してもらい、単純合計したのが下表の右端である。ただし、少なくない単組からの回答が空欄であったり、本調査時点で教委がまだ把握していない県もあった。

年度	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度末
認定	65 人	149 人	289 人	481 人	343 人
研修実施	52 人	119 人	223 人	298 人	274 人
現場復帰	18 人	39 人	92 人	97 人	103 人
転任等	0	0	0	3 人	5 人
分限処分	0	8 人	19 人 (免 3)	14 人 (免 5)	11 人
退職	22 人	38 人	58 人	88 人	72 人
認定前退職	1 人	11 人	30 人	56 人	26 人

【注】03 年度内に新たに認定された数は 307 人で、そのうち 145 人は 04 年度から新たに研修を受けた。認定されても、学校で支援、指導を受けつつ通常の授業、校務に就いている者は、上表の研修実施数にふくまれていない。

上記 2004 年度末の各都道府県の数は、03 年度末までの全国的な推移から見てどうか。各単組の回答では、「同じ傾向で、増えた割合が大きくなった」、「同じ傾向」、「同じ傾向でなく、やや減った」、「同じ傾向でなく、大きく減った」の順に多い。「判然としない」の回答も相当数あった。03 年度まで年次的に増えてきた全国動向と同じ傾向なら、よりよい改善策を求めて、当局との実質的な協議課題にしていくことが必要。他方、「減った」「大きく減った」県はそれなりの研修の実をあげていて、単組もそれを評価している。

また、全国で 30、40% 台で推移してきた研修による現場復帰者の割合について、04 年度末の各都道府県の状況は、「同じ傾向」が最多で、「判然としない」という回答もめだつ。現場復帰者が増えてきたことを組合、教委の双方が確認し、よりよい運用を探る方向の回答例（下記の 3-2）もあり、現場復帰を研修の第一義とする以上、なお、この制度上、運用上の改善施策が広く検討、協議され、学校教育への信頼回復をはかる責任がある。

(2) 組合の受け止め方かたと教委側の答えが平行線では

現場復帰者の割合が多くないことや退職者、認定前退職者が増えていること、研修の内容、在り方について、教職員組合としての受け止め方と、教委側の答え方とで、食い違ったまま、平行線をたどっている例がめだつた。現場からの問題指摘を受け止めている当局と、依然、建前的な答えをしている当局とでは、大きな違いがある。公教育への信頼回復という目標をともに追求する立場で、「人事管理は教育行政の専権事項」などといった当局の態度を改めさせ、こうした施策でも実質的な協議を重ねていく労使関係の構築が求められる。

主な回答例は下表のとおり。(注＝左右の欄の各回答は対応しているとは限らない)

	組合の受け止め方	教委側の答え方
現場復帰者の割合が多くないこと	<ul style="list-style-type: none"> ▼研修が機能していない。 ▼個別の事情による。 ▼現在の制度では現場復帰につながらない。 ▼職場復帰している場合が多い。 ▼深刻な場合が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ▼本人の責任である。研修に適応できない。 ▼現場復帰させるのが前提の制度である。 ▼検討の余地があるとは認識。 ▼復帰者の率は高い。 ▼復帰者の割合が増えるように力を入れる。 ▼40代以降の者が多い。もっと早期の研修で復帰を可能に。 ▼深刻な場合が多い。
退職者や認定前退職者が増えていること	<ul style="list-style-type: none"> ▼学校・職場で支えられない。 ▼認定された時点で意欲喪失。 ▼退職強要、勸奨した結果だ。 ▼本人の精神的重圧が大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> ▼実態として増えているという認識はもっている。 ▼検討の余地。 ▼管理部を判定会からはずした。問題はない。 ▼あくまで本人の意思。退職の強要などあってはならない。
研修の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ▼本人の課題と研修内容が一致しない。 ▼復帰を前提とし、本人の納得性を重視して実施すべきだ。 ▼個別プログラムが作られていない。 ▼研修が支援目的か検証の必要がある。 ▼自校研修では保護者、子どもがいて、かえって難しい面も。 	<ul style="list-style-type: none"> ▼一人ひとりの課題に応じた適切な研修をしている。 ▼本人の納得、現場との連携が十分なことが重要。 ▼課題認識はある。プログラムの体系化、個別化を急ぐ。 ▼支援の趣旨を踏まえる。 ▼現場での研修で復帰しやすいように努めている。

4) 今後の対応

(1) 組合として「研修の改善」がトップ課題、当局側は給与面への反映も

「指導力不足教員」の人事管理問題への今後の課題として、多くの単組は研修の改善をトップにあげている。つぎに多い回答は認定手続き、その後の人事管理手順の適正化、さらに制度運用についての協議、現場での校長らのリーダーシップ向上、校長上申のありかたの再検討など。認定の情報公開という課題を追求する単組もある。

他方、当局側の動きとして、「指導力不足教員」と認定され、研修で現場勤務をはずされた教員に教職調整額を減額するなど、その人事管理は給与面にも及びつつある。そうした動きがあると答えた都県は 11。そのうち、すでに実施されている例も数県あった。同調整額の減額とともに、昇給延伸、勤勉手当率カットの動きがめだつ。こうした動向は成績給を拡大するとともに、給与制度・構造を見直しつつある人事院、総務省の国レベルの検討を考慮していると言え、全国的に注視していくことが求められる。

「指導力不足教員」などの人事管理は、勤務条件ではないから、任命権者である当局の「専権事項」であり、組合との「交渉、協議の対象」にならない、というのが文科省、教委の答え方である。しかし、「指導力不足教員」と認定され、現場勤務を離れて研修を命じられている教員への給与上の処遇変更の問題となると、勤務条件の不利益変更にあたるという捉え方が可能である。個々の該当教員がすでに人事委員会に措置要求している事例も少なくない。組合としても当局にたいし交渉事項として臨む必要がある。また、ILO・ユネスコの「教員の地位」勧告からすれば、こうした人事管理の施策は当局と組合との協議の対象にされて、よりよい公教育への改善策がともに検討していくことが求められる。

(2) パートナーシップ関係の構築を、圧倒的多数の単組が痛感

こうした教職員政策や教育施策は教職員団体とのパートナーシップ関係による意見交換、協議をつうじて実施されることの重要性が謳われているILO・ユネスコ「教員の地位勧告」の考え方を、圧倒的多数の単組が「いつも非常に痛感している」と答えている。学校教育への信頼回復のため、後手後手の事後措置、施策でなく、不断の意見交換、協議を重ねて、よりよい施策が実施されるよう、よりよく検討、見直していくような、パートナーシップ関係の構築は、対文科省関係での日教組と同様、各都道府県でも最大課題になってきている。

対文科省関係での日教組への要望としては、思想信条に踏みこんだ運用事例を生まないよう交渉強化、研修権の確立、現場復帰後の追跡調査、給与上の処遇に結びつける自治体の情報提供、職場復帰への有効な制度整備、人的な配置、少人数学級の実現、管理職登用にあたっての資質向上策などが、各単組回答であげられた。

Ⅲ 教職員意識に関する自由記述

教職員アンケート自由記述より	
問 16 フリーワード*	F8 フリーワード*
一部に「指導力不足教員」はたしかにいるが、それを認定するために全教員を対象に調査（チェック（？））を行うことは悪影響が出ると思う。	秋田県・中
学校経営を基盤に、コミュニケーション・つながりを大事にした教職員集団であり、ゆとりをもって子どもたちに接し学習時間や教材準備の時間が保障されれば指導力不足等の問題は生じないと思う。	秋田・小
ネーミング等、指導力を問われる教員が再生できるようなシステムを考えるべき。排除ありきでは、どの教員も監視された職業になりはしないか不安である。	秋田・小
本人が指導力不足であるという認識を持って納得した上で研修を受けないと効果はないと思う。採用段階で、どのような人物であるのか見極めることが必要。力を伸ばしていける人物か一人よがりや協調性もなく教員として適切でない人物かどうか。	秋田県・小
学級崩壊を招いてしまったりする場合、やはり指導方法や児童理解に問題があると思われる場合がある。一部の教員に関するものだが、それらの人に気付いてもらう上では有効だと思う。	秋田県・小
何をもって指導力不足となるのかが、あいまいであること。さらに教員は人を相手にしているので、児童・生徒がかかわれば指導上、上手いかないこともあること。このような実態をしっかりと分析すべきだ。	岩手・中
該当者個人の問題として、当局は処理しようとしていると思う。だれでも病気になったり、指導につまずく可能性はあるから、職場の支援体制を整えることが大切である。	岩手県・小
今までの勤務の中で問題にならなかったのだから、深く考えたことはありません。どこの職場にもそのような問題はあろうと思うのですが、お互いにカバーをしたり、不足していると感じているものを研修（自分から）していけるようになれば制度は必要ないと思います。今回、新聞報道された優秀教員表彰も同じ考え方だと思います。	福島県・小
職業についてみて、その職業には合わないことが明確になることはある。その場合に意欲がなくなり対応力が弱まることはあり得る。したがって、もっと職業を変えることに抵抗がなくなれば一つの対応策となると思う。また、管理体制の厳しき（教育委員会及び校長）により、精神的な問題が生じることで意欲の低下もおこりうる。	埼玉県・小
教員全体の問題と捉え、職場のチームワークや管理職のリーダーシップにより解決にあたるべき。また、採用時に改善点はないかという議論が必要。	千葉県・中
教育者として多様な自己研修を積まないと子どもにより教育を提供できない。絶えず自ら学ばないと自分も指導力不足に陥る可能性がある。これからの時代は教員にもその覚悟が必要であろう。	千葉・小
教師は現場で育つものだから、学校内で積極的に情報交換や討論をすることが大切。1年目、2年目、3年目は、特にそういうことが大切。しかし現状では、そういうことが失われつつある。とすれば、これから「指導力不足教員」がでてくる可能性は大きい。	千葉・小
クラスの運営が円滑にできないのは、本人にとってもかわいそうだ（勤務態度など良好で本人のやる気もある）。問題とするのではなく、対策室（支援）のように支援できるとよいと思う。改善のための非常勤等はあるが、時間も短かく、子どもたちの方が上手で人を見てしまい、本人の強勉（実力）になっているのか疑問である。誰にも問題はあります。ただ人に迷惑をかけるか、かけないかのちがいであると思う。	千葉県・小

教員の仕事の性質や、多忙、管理強化などにより、みんな疲れきっている。また求められる資質も多様化していて、ちょっとしたきっかけでだれもが、うまくいかなくなる可能性はある。その状況をどうにかしなければ、研修センターに行くことでよくなるとは思えない。	東京都・小
まず「指導力」とは何なのか、さらに行なうべき「指導」とは、具体的にどのようなことなのか、特に生活指導についてはあいまいであり、時代の流れとともにさらにあいまいになってきているように感じる。このことは、指導力不足ということを云々する以前の問題として、すべての教員が考えなければならないと思う。	東京都・中
教職員が集団として連携・協働する学校体制の中で、お互いの指導力の向上をめざし、学ぶ学校づくりと、支援体制をつくるべきである。	東京都・中
何も教員にだけかかわることではなく、そんなことを言ったら能力主義もいわば効率化する共通のものがあり、差別する問題だと思う。	東京都・小
「指導力不足」となる理由は本人の力量によるばかりではなくて、その時の環境によるものが多いと思う。転勤により、又は学級がえにより、解決できるものがほとんどである。「指導力不足」のための3年間の研修を経て退職する人が多いのは研修になっていないが故と思う。	東京都・小
個々の教員が多忙を極め、責任のみが強調され、子どもたちとじっくり向きあうゆとりがないことが問題だと思う。教員定数の抜本的改善（30名以下学級の実現）が絶対必要。	東京・小
かつては、組合・分会が相互批判・相互援助によって問題とはならず、プラス思考の人間関係がありました。制度を作るということは、必要以上に「問題のある教員」を作り出すことになり、学校環境を良くすることにはならないと思う。	東京・小
資格をもち、採用された者に対して、指導力不足と判断する根拠や基準があいまいで、政治的に利用される懸念の方が大きい。指導力の向上は、校内の職員集団の力やゆとりある勤務状況、教員自身への周囲の信頼などによって達成されるものであると思う。	東京都・小
正当（客観的）な評価がなされないの、ふつう（？）の人々を不安にさせるだけのものに思える。のびのびした教育活動には程遠くなる。	東京・小
そのような教員がいることは事実ですが、まずアフターケアをする体制が大切です。このことが、気に入らない教員追放の方向へ行くようなら大問題ですし、そもそも県教委等が採用しているので、採用した人の見る目はどうだったか、人が人を指導・評価するというそもそもおこがましいことをしているのですから、慎重であるべきです。	神奈川県・小
ひとりひとりに責任を持たせるといふ能率的とも見える役所的な発想が、共通の子どもたちを見ていく学校現場から、情報交換の雰囲気やうばっている。役所とはちがう学校現場を役所が理解することが第一か。	神奈川・中
実際に研修が必要な教員をどのように選ぶどのような研修をつむのか、不透明なだけに管理職の恣意性や感情で行われてしまうことがある。研修の内容や期間も疑問に思う。	神奈川県・小
誰が考えても公平公正な方法があるのかどうか、また管理職の意にそぐわない教員を陥れてしまう手段になってしまう危険性がありそう。	神奈川・中
指導力不足教員制度については、必要性は理解できるが、認定が客観的かつ公正に行われるかについて、現行の制度では問題があると思います。	神奈川・中
なにが問題なのか明確にする必要がある。生徒を商品化するときの管理的教育現場作りやサラリーマン教員奨励とも思える昨今の管理体制に危機感を覚える。人間が人間を育てる学校の良さをもっと生かす方向が必要。	神奈川・高

さまざまな教員の存在が教育の大前提。指導力不足を認定する当事者にその能力・資質があるのか大いに疑問。任用権力を有する者の濫用、恣意を排除できないのでは？	神奈川・高
必要な制度であろうがあいまいな部分が多く、この制度が管理職の指導性を変に強めたり、教員間の序列を生んだりする危険性がある。	山梨県・小
子どもや保護者、地域との関係の中で悩みをかかえることもおこりうる、たまたまうまくいかなかった時にそれが指導力不足教員と決めつけられるこわさを感じている。仲間の和を大事にしながらみんなと取り組むことが大切だと思う。	山梨県・小
指導力不足の定義が曖昧で広く解釈できることから、管理する者にとって不都合な者を指導力不足に含めてしまうことが考えられる。	山梨・小
自分達自身が身を律して仕事にあたらなければならないと感じつつも、この制度が互いの競争心を煽るものであったり、恣意的に運用されたり、勤務条件を抑えるために使われたりすることが危惧される点がある。	山梨県・小
時間的・精神的なゆとりがないことのあらわれ。周囲が「指導力不足」教員をしっかりサポートしきれないような状況ではないか。あと、社会が教員の細かな言動・行動まで目くじらを立てる風潮にも問題があると思う。	静岡・高
現場の仕事が多すぎ、職員間同士のコミュニケーションもとれない状態である。ゆとりがほしい。ゆとりがあれば互いに相談できるし、ストレスもある程度解消でき、職務に専念できる。本当に現場はありとあらゆる仕事に追われすぎが問題である。	新潟県・中
指導力不足の人がいても、若者や講師が多く、横のつながりも希薄で、たてのつながりもない。全てがなれあいで緊張感もなく、何かあっても他人事、といった印象を受ける。もっと指導力のある人を配置してもらいたい。また管理職（校長）に相談しても門前払いに近かったり、大事なことを報告するのを忘れて（教頭→校長）して、頼りにならない。	新潟県・障
学校に教員を育てる風土がなくなってきたことが問題。また、育てるゆとりがなくなってきた状況の改善に努力しないことがいけない。	新潟県・中
最初は誰が見ても指導力不足の教員として出発しても、「見せしめ」のようになって教員の自主性をうばっていくシステムになってしまうと思うので反対。	新潟県・中
「指導力不足」と決定していくまでには、いろいろな視点からみたり、意見を聞いたりが大切と思うが、実際に子どもがとても困っている状況も体験しているので、何かしらこのような対応は必要と思う。とにかく採用時や実習で何とかならないかと考える。	新潟・小
何をして指導力不足ととらえるか、又、その評価方法についての意見はわれると思いますが、教員の職は「子ども」に接し、彼らの未来をよりよい方向へ導いて行くものではないかと考えます。周囲から見ていて子どものためにならない授業・指導を行っている人はやはり指導力不足であると言わざるを得ません。「いない」ということはないのが現実です。	新潟県・小
どのような点で、どのように指導力不足なのかを明白にすべきである。職場内、児童・生徒、保護者の総意がどうか判断基準だと思う。	新潟県・中
「指導力不足教員」が存在することは事実と思うが、誰がそれかを認定するのが問題。管理職の認識・考え方が問題となると思う。	新潟県・小
必要な制度。教員は常に生徒、保護者、他教職員から評価され、自分のスキルを向上させるべき。スキル不足の教員が、「現状のままでよい」などと考えるようでは、教育の荒廃を招く。	新潟・
だれが何を基準にして「指導力不足」と判断するのか、それが非常にむずかしいと思う。管理職や地域住民から主観的に見られないか心配である。	富山県・中

一部の適性がないのではと思われる教員を保護すべきか疑問。しかしそうでない、一所懸命やっている教員から毎年何人か出さなければならないとすれば、それは大きな問題であると思う。	石川県・中
そのような「問題」が内部で解決されるような職場の人間関係が失われてきていることこそが問題であり、根本的解決には（その制度では）ならない。	石川・小
運用面において恣意的にならない保証がなく、よりよい授業をすすめるため、指導力を向上させるべく、教材研究等を進める時間が勤務時間内に確保できないような状況で、なぜこのような制度のみ先行するのか理解できない。	愛知・中
制度ありきではなく、個々が力量向上に努めるとともに、そういう職場体制にすべき。個々も教師としての自覚と誇りを持って職務にあたるべき。	愛知・小
本人との継続した話し合いが大前提であり、仮に認定された場合でも、現場復帰の際に差別感を味わうことがないような条件整備が不可欠である。	愛知県・中
誰がどのように判断するのか。もし何らかの課題があるとすれば、管理職がまず指導力を発揮しなければならぬと思うが、それが可能か？	滋賀県・小
「指導力不足」とひとくくりにして恣意的な運用がされないか、非常に不安を持っています（「管理職に従わないとやり玉に挙げられる」ようなケース）。現場は多忙であり、互いに声をかけ合ったり助け合ったりするゆとりがうばわれている。このような強いストレス状態の下にあることが、この問題を大きくしていると思う。	滋賀県・小
個々の児童にきめ細かにかかわらないといけない現実があるにもかかわらず、県や市町村の方からの業務が多すぎ、児童のことが「あとまわし」になる。そこから生まれる、児童と保護者との「溝」ができることが問題。超過勤務の解消と併行して考えていかなければならない。	滋賀県・小
教委や管理職の言ことを聞かない教員を問題教員、指導力に欠ける教員としてあつかう恐れがある。教育の国家統制を強めている現在、その恐れがじゅうぶん考えられる。	大阪・小
身近にも授業がなりたちにくく、保護者・生徒から問題を指摘されたことがあるが、同じ学年の仲間たちの支援で乗り切ることができた。その時、管理職（校長）が理解のある人だったのが幸いしたと思う。	大阪府・中
基本的には、悩みを回りに打ち明けにくい環境に問題があり、協力協働の良き学校文化への攻撃と崩壊によるところが多いと感じる。	鳥取・高
「指導力不足」のために「問題」が起こるのか、「問題」が起きた事が原因で「指導力不足」になるのか基準がよくわからない。何をもち、「問題」や「指導力不足」との判定を、「誰が」下すのか、さらに議論を尽くしてもらいたい。	岡山県・小
何を見て指導力不足と判断するのか分からない。その教員の一面のみを見て判断するなら、大変危険なことであると思う。「指導力不足」だとしても、試験をうけて教員になっているのだから、助け合うことが必要ではないか。一生懸命子どものためにがんばっているのに、うまくいかないこともある。そのことで「指導力不足」だとレッテルを貼るのはおかしいと思う。その後のその教員の人生の責任をだれがとるのか、明らかにしてほしい。その教員が本当に「指導力不足」なのか、子どもたちにとってよくないのかは、だれにも判断できないと思う。	岡山県・小
生徒にとって多様な大人（教員）の存在があって、社会的視点の多様性を身につけることがあるはず。指導力不足と決めつけ、隔離するがごとく生徒の前から排除することは、社会的不適応者を排除することに直結するではありませんか。	広島・高
問題のある教員も確かにいる、そういう人は不思議と管理職のうけはよくてすきに泳ぎ回っている。本当にやめてもらいたい教員もいる→生徒も周りの教員も迷惑する	広島県・高

<p>時間はかかっても、自らの在り方を問い直し、相互に検証することでしか解決できないと思う。自分の在り方を問い直すことが自分から言い出せるようハードルを低くし、周囲の人々もそれを受け入れられるゆとりがなければいけないと思う。</p>	<p>広島・障</p>
<p>「指導力不足教員」は少数ながらいるかもしれない。しかし、その大部分は適切な支援があれば指導力をもつ教員になれると思う。それより「指導力不足教員」の制度をもうけることによって、教職員統制・教育内容統制をおこなおうとしているのではないかと思う。</p>	<p>広島県・高</p>
<p>すべてを一個人の指導力不足として促えられない。いろいろな問題はきちんと切り分けて考えてみるとともに、総合的にも考える必要がある。</p>	<p>香川・小</p>
<p>教員である以前に人間として幼稚かと思われる方がいらっしゃるの事実。しかし、そういう人も互いに支えあって成長していくのが職場。そういう人を切り捨てようとする風潮がこわい何でも言える職場づくりが大切！！</p>	<p>香川県・中</p>
<p>確かに指導力不足を感じる教員はいる。その場合、校務分掌等にかたよりが生まれ不公平感がでる。他方、管理職の恣意的な判断で問題教員とされる不安もある。</p>	<p>香川県・小</p>
<p>校内での人間関係の希薄さとゆとりのなさから、孤立化している教員の姿があり、その中から指導力不足教員が生まれているのでは…協力関係や補いあうといった点がない。</p>	<p>香川県・中</p>
<p>「指導力とは何か」が明確に示されていないのにそれが不足していると云われても困る。全員それにあてはまる可能性がある。管理職等の恣意性によって左右されると思われる。ただし、そのために指導力不足の基準が示されればもっと困る問題が出てくると思われる。つまり自分の指導力不足を問われないために子どもをぎせいにする教員が出て来るように思える。</p>	<p>香川県・小</p>
<p>単にその教員個人の問題でなく、それを支える学校組織が“働きにくい教員”を作ってしまう制度を変える必要がある。現在の制度だと問題になるのを恐れて、本当に改善すべき指導はそのままになっている。</p>	<p>香川・小</p>
<p>一学校（一職場）で処理出来る問題は、地域住民、保護者、児童生徒、教職員が協力して改善する。一学校（一職場）で処理不可能な問題だけ公的機関やその道の専門家に任すのが妥当ではなかろうか。指導力不足教員の認定制度…考える事自体バカげた事である。そんな暇があれば自分自身の指導力を充実する様努力せよ。</p>	<p>香川県・他</p>
<p>学校の状況がやさしい気持ちで個々に対応できるものとなっていない。児童数（40は多過ぎ）、保護者の問題（養育力、経済力、教育力）、病的な側面を持ち特別な指導や配慮を必要とする児童の多さなど、担任や学校だけで表面に出ている問題をなくすことは不可能な状況。教員として必要な資質と研修を行っていても、ストレスや過労で十分な職務をはたせなくなることは少なくない。この制度では、転職が必要な者より、現在病んでいる者が対象となりかねない。</p>	<p>香川・小</p>
<p>広い視野・視点に立ち、偏りのない多くの人々の公正・公平な意見・見方により、客観的且つ慎重に審査して欲しい。又、開示、説明も十分に行って欲しい。</p>	<p>福岡県・小</p>
<p>たしかに指導力不足教員はいらっしゃるが、現在の制度では校長がかつてに名前をあげるため、本当は問題ない人があげられる可能性もある</p>	<p>福岡県・障</p>
<p>様々なことがおこりうる現在、一つの事象をとらえて「指導力不足教員」ととらえられていく危険性（管理の強化にもつながる）を感じます。</p>	<p>福岡・小</p>
<p>現場にゆとりを取りもどし、職員同士や職員と保護者・子どもが十分にコミュニケーションをとれる条件の整備こそが何よりも重視、保障されるべきであり、「制度」として対応したり処理する問題ではない。</p>	<p>福岡・小</p>
<p>教育現場でのトラブルを個人の問題としてとらえるのではなく、職員のチームとしての問題として協力して解決していくことが必要だと思う。</p>	<p>福岡県・中</p>

学校教育は教職員のチームワークが大切であり、それで前に進むものだと考える。個の教職員がどうこう評価されるべき問題ではない。	福岡県・中
教職員集団の年齢構成を考え、不安や自信をなくしている職員を支え、育てるベテラン（年配の）教職員を配置し、職場の中で校長中心に解消策を立てるべきである。（職場の中で育てる）	福岡県・中
何かがかっかけになって、子どもや親、教員間で上手くいかないことは、誰にでも起こりうる。特に今の厳しい現場では、仕事にゆとりを持たせることも必要。また、悩みをうけとめられる仲間が必要。	福岡県・小
評価や賃金によって教職員集団をバラバラにするようなことばかり考えて、仲間をどう思っているのか。また、採用した側の責任はないのか。	福岡県・中
指導力不足ということ認定する基準があいまいで、公平なものとは思われない。また、不適切であるということを利用し、教員の分断が行われる可能性が強い。	福岡県・小
「指導力」の部分だけに限定するのであれば、少しは理解できるが、「指導力」以外を対象にして「指導力不足」教員とするのは、まちがいを。	福岡県・中
そのような制度はなくてもいいのではないかと思う一方で、なんでこの人は教員になったのだろうかと思われる人が、わずかですがいるのは事実です。むづかしい問題であると思います。	福岡県・中
現場にいと、年々子どもたちの指導が大変になっているように感じられます。指導がむづかしい立場になったときに指導力不足教員と思われることがあるのではと思います。	福岡県・中
現実的に非常に困るという教師がいることは確か。一番困るのは協調性のない教師。一生懸命にやろうとする教師まで問題とするのはおかしい。実際はいろんな教師がいる中で問題教師として片付けるのはおかしい。排斥になる。しかし、現場も困っている。	福岡県・中
生徒集団に攻撃の標的にされる教員はどの学校にもいる。教職員の協力で、たまたま標的にされたその弱い教員を守り、生徒に他人を自分を大切にしていくことを論していく雰囲気が必要。	福岡県・高
認定の在り方があいまい。基準が明確でない。校長の恣意的な思惑で判定される危険性がある。勤務評定や来年からはじまる評価制度とリンクする恐れがある。	佐賀県・中
教員にかせられた「責務」が多すぎる。また、日々の勤務に窮々としていて余裕がなさすぎる。まともな神経の人間でもパニックにおちいりそうになることだってある。	佐賀県・中
特別支援教育と同じで、初めから予算をつけてそこの枠に無理矢理はめこもうとしているようにみえてならない。本市の場合は県教委とは別枠で、市の単独予算による「補助（支援）教員」をつけている。	佐賀県・中
教員の自主的な研修というのを信用していない。職場で育てていくということができないとすれば、ゆとりがない職場にしたせいである。	長崎県・小
職場にゆとりがないのが問題である。問題がおこっても学年職員集団の中や全職員で解決したり研修したりすることで、ある程度は克服できると思う。	長崎県・中
採用の時点で判断することはむづかしいと思います。又、知識だけで選考をすることにも問題があるのだらうと思います。「指導」だけでその人を判断することもおかしいです。	長崎県・中
ゆとりが必要。今の現場の多忙の中では、このことに限らず、諸問題の解決は不可能。研修を行えばよいという問題ではないと考える。	大分県・中
教育行政から、一方的に“指導力不足”と決定し、研修させるような問題ではなく、各界各層から意見を出しあって総意で考えるべき問題。	熊本県・小

職場の中で教職員集団としてとりくめる状況、雰囲気が少なくなる中で教職員一人ひとりが自分一人で問題をかかえこむ状況が強まっていると思う。そういう中で孤立した教職員が「指導力不足教員」となる状況もある。つながりを大事にした教職員集団づくりが重要だと思う。	宮崎県・高
問題が起った時点で、職場で話し合える雰囲気づくりが大切である。職場の連帯（感）が大切であるのに、分断されていく流れは、たいへん気になっている。	宮崎県・高
原則論として、指導力のない（教科、生活含めて）教員は生徒に教えるべきではないと考える。が、この制度における「問題」は教員を一つの型にはめこむための既成事実をつくりあげようとしているのではないと思う。もっと教員のもっている力（能力）を信じて全体でサポートしていけば一人一人が成長していくと考えるのですが…。	宮崎市・障
トップダウン化している教育現場、管理体制が強まる中で自由に物が言いにくくなっている現状で、上（管理職）に反発する教員が「問題」教員として挙げられる可能性が強まるのではないかと、懸念している。	宮崎県・障
指導が生徒に受け入れられない、または場に応じた適切な指導が苦手な教員はいると思うが、その判断を誰がするのが問題であろう。たとえば校長はそれほどよく教員を見ていられるのか？保護者の人気だけで教育はできるのか？できないと思う。	山形県・中
指導力不足教員と判断するのは誰かを考えた時、認定制度が必ずしも教員の質の向上をはかったり、教育界の諸問題の解決につながらないような気がします。	山形・小
「問題」がもしあったとしても、今のような制度のみの対応では解決にならない。そうならないようにするためのゆとりある職場条件が必要。	山形県・中
指導力は、研修や職場の集団として解決していくべきことが第一。ただ、法規上の違反等についてはしかるべき責任を取り反省すべき。	山形県・中
「指導力不足（等）教員（等）」→（等）という所に、例えば信条に関わることや、管理職の方針への対応の仕方などを該当させてしまうことがないかどうか不安が残るし、不透明さがあると思う。	山形県・中
教職員を差別してしまうようなことにならないだろうか。管理職によくみてもらおうとしてがんばる職員とそうでない職員との差が見えてきて差別につながらないか。	山形・小
採用試験・免許等の資格があつての採用なので、その専門性を否定するという。それなりのきちんとした理由が必要と思う。能力給等もそうだが、給と鞭の政策だけでなく内発的動機づけを高める工夫、また現職教育が自然な形で整えられていることが大切と思う。	・障
いわゆる「優秀な」教員だけが表彰され、普通で平凡な教員がどんどん「指導力不足教員」と認定され、それだけを気にして仕事をするような雰囲気になるのを恐れる。	・高
問題が表面化するほど甚だしい「問題」であれば制度として構築していかなければならないが、（等）と言う曖昧さに、人間社会の良識をそいでしまう危険性を感じる。	・高
認定にあたっては本人の納得のいく資料（透明性、客観性）が提示されているかどうか重要であると思う。迷惑な者（行政や管理職にとって）は排除するというような一方的かつ主観的な判断だけは避けていく必要があると考える。	・小
現在は子どものことについて学校が抱えすぎている。家庭はもちろん社会全体で考えていかないと、教師がつぶれてしまう。ここに「指導力不足」と言われる問題の一つがある。	・中
誰が「指導力不足」と決めるのでしょうか。管理職などが追い込んで「指導力不足」教員にしてしまっているのではないのでしょうか。	・小

校長もときどき「共生」に関わることを言うようになったが、実態は生徒も教員も管理しようとしている。自分さえよければという考えが学校により多くなりそうだ。	石川県・高
極めて恣意的な管理職による判断に基づき、「適格性」をも対象としているように感じる。むしろ、人事考課制度による、一方的な「目標設定」を強いられることにより、個々の主体性が無視され、際限のない労働にかりたてられるのではと危惧している。「適格性」には、管理職の言動に異を唱えることも含まれると考える	石川・高
監視されているようだ。疑心暗鬼が膨らんでいかなければ良いのだが。もし問題のある教員が居るとすれば一般法律が適用できるであろうし、それで良いはずである。	石川県・高
無意識的に、教員はイシュクしてしまう。人それぞれ得手不得手がある。適切に配置すれば済むことである。お互いを助けあうことが重要である。	石川県・高
指導力の不足している教員はいると思う。指導力不足教員の指導力向上のためには、教育センターなどのような生徒の不在の場所で、教育研修を行うより、校内において指導教員を配置し、指導した方が、効果的であり、本人のやる気を起こさせることができるのではないかと。児童生徒のいない場所での研修は意味がない。	熊本県・高
「指導力不足」の基準が明確でない。様々な問題を抱える学校現場において、生徒をうまく導けない状況が起こった時、それを一教員の資質に帰してしまっているのかと疑問に思う。「指導力不足教員」とされる教員が出てきた場合、その問題を引き起こしてしまった学校や県の教育全体の在り方も見つめ直す必要があると思う。ただし、この問題を考える時、服務違反や法令違反については「等」という語でひとまとめにするのではなく、別に考えなければいけないと思っている。	熊本県・高
「指導力不足教員」の制度を作る必要はないのに、あえて作ったということは、様々な教育課題を教職員の指導力のせいにしてしている。養成・採用・現職研修等の問題を含む教育行政の施策の総括がまず先にくべきである。	鹿児島・小
目の前にいる子どもたちに対して、しっかりと指導できる教員が少なくなっているのは事実だと思う。我々教員も、学ぶべきところはしっかりと学んでいくべきだと思う。	鹿児島・小
職場の中の雰囲気が大きく左右されるのではないかと。教科指導、生徒指導について先輩教員や同僚から学べたり、相談したりできるのか？又その時間のゆとりがあるのか？非常に大きいと思う。	鹿児島・高
指導力不足教員に対しては、周囲がサポートし指導力を発揮しやすい状況にするように取りくむべき。単に研修や処分等では解決できない問題と思う。	沖縄・高
「指導力不足教員」の評価が下されるかも知れないという目に見えないプレッシャーを感じる。最近、パソコンに向かって教員が目立つが、あたかもそのことが、管理者から良い評価を受けるものと誤解しているのではないかと。思う。	沖縄・高
初めは「しかたがない」と周囲が思う人がターゲットになるのかな。本来は、自身の病気で勤務ができないのであれば、病休や依願退職となっていたケースであることを特■にとらえて納得させ、最後は管理職の「指導」内容に合わないとの判断で決まるのが怖い。	沖縄県・障

「指導力不足教員」問題研究委員会

委員長 西本 道一（教育評論家）
委員 岩崎 政孝（弁護士）
委員 大平 滋（立正大学）
委員 桜井智恵子（大阪大谷大学）
幹事 永井 正（教育ジャーナリスト）
データー集計等 長尾 由希子（東京大学大学院）

研究委員会日程

第一回研究委員会	2005年6月18日
第二回研究委員会	7月15日
第三回研究委員会	8月24日
ヒアリング（二箇所）	9月23・24日
第四回研究委員会	10月24日
第五回研究委員会	11月21日
第六回研究委員会	12月19日
第七回研究委員会	2006年1月23日
第八回研究委員会	2月4日
ヒアリング	3月2日
第九回研究委員会	3月30日
第十回研究委員会	4月9日
第十一回研究委員会	4月22日
第十二回研究委員会	5月13日

2006年7月30日発行
国民教育文化総合研究所
東京都千代田区一ツ橋2-6-2 日本教育会館6階
〈TEL〉 03-3230-0564 〈FAX〉 03-3222-5416