

## 中央における教育政策実現の決定構造メカニズムの考察

—「指導力不足教員」認定制度の政策形成過程をもとに—

脇 奈 七

### はじめに

質の良い教育のために質の良い教員が必要であるということは、論を待たない。そのため、教員の資質向上は恒常的に教育分野における政策課題となってきた。しかし一口に「教員の資質向上」と言っても、その言葉が指す内容には変化が見られる。1983年以前は、指導力が不足する教員を対象とする政策として、教員の「改善」が論じられてきた。しかし1984年以降になると、指導力がない教員の「排除」が論じられるようになる。この教員の「排除」論が結実した制度が「指導力不足教員」認定制度である。「指導力不足教員」認定制度以前にも、指導力が不足する教員を教壇から排除するための制度は存在していた。それが地方公務員法第二七条と二八条<sup>1</sup>である。しかし、当該教員が第二八条三項にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」に該当するゆえに降任や免職が妥当であると裁判で認められるための要件は、大変厳しいものであった<sup>2</sup>。訴訟を起こされるリスクや敗訴するリスクを考慮した場合に地方公務員法二八条は実行性のある制度ではなく、したがって各教育委員会は、長期間の観察の後に明白に指導が不足すると判断できない限り、当該教員を教壇から排除することはできなかった。「指導力不足教員」認定制度は、地方公務員法二八条よりも実行性の高い制度であるといえる。

「指導力不足教員」認定制度とは、各地方自治体の定義によって「指導力不足」だと判断される教員を「指導力不足教員」と認定し、一定期間研修を行った上で、当該教員の進路を「現場復帰」「再研修」「免職および採用」「分限処分」に振り分ける制度である。なお、指導力に問題があるためなんらかの措置を要する教員の呼称については、教育委員会によって「指導力不足教員」「指導力不足等教員」「不適切教員」「指導力向上を要する教員」等さまざまな呼び名がある。そのため、本稿では便宜上「指導力不足教員」で統一する。

さて、この「指導力不足教員」認定制度導入の経緯を追った際に、ひとつの興味深い事実

に突き当たる。「教職適格審査会」は「指導力不足教員」認定制度の原点ともいえるものであるが、これは国レベルでの政策実現に一度失敗している。しかし20年近くの時を経て「指導力不足教員」認定制度として再登場し、国レベルで日の目を見たものである。筆者は、この「指導力不足教員」認定制度を事例として取り上げその政策形成過程を追うことで、教育政策実現の決定構造メカニズムを探ることができると考えた。

本稿では、検討対象を「問題教員の排除」が初めて政策課題として登場した1984年から、「指導力不足教員」認定制度に関する条文が初めて法律で明文化された2001年6月29日の「地方教育行政の組織および運営に関する法律（以下、地教行法）の一部を改正する法案」可決に至るまでとする。本稿のねらいは、「指導力不足教員」認定制度の政策過程を追うことで、教育政策形成過程における政策実現の規定要因を抽出し、その構造と機能を解明することにある。そのため、本稿では以下のような構成をとる。まず第1章では、主要な3つのアクターである「臨時教育審議会」「東京都教育委員会」「文部省」に着目して「指導力不足教員」認定制度導入の経緯を3つに区分し、各々時系列的に事象を検討する。事実の確認には文献、朝日新聞の検索サービスである聞蔵Ⅱビジュアル、臨時教育審議会資料、東京都議会議事録、中央教育審議会答申、教育改革国民会議議事録等を用い、また文部科学省に対するインタビューを行った。第2章では、第1章で述べた経緯を基に「指導力不足教員」認定制度に関わる政策形成過程を分析する。第3章では、第2章で得られた分析を基に、政策実現に失敗した第1期と成功した第3期を比較し、政策実現の規定要因を抽出し、その構造と機能を考察することでまとめとする。

## 1. 「指導力不足教員」認定制度導入の経緯

### 1.1 第1期「臨時教育審議会」—1984～1987年—

指導力が不足する教員の教壇からの排除を最初に政策課題として取り上げたのは、臨時教育審議会（以下、臨教審）第3部会である。その背景として、新聞における教員の不祥事報道やその続報の件数が1983年に急激に増加し、教師の質について世間の危機感が高まった（表1）ことが挙げられる。

当初、審議会では「明らかに教員として不適格なものについては、これを排除し得る余地を残しておかないと意味がないのではという意見」や「最近、教員として明らかに不適当と思われる者が不祥事を起こした事例がみられるが、教職の子供に及ぼす影響の重大性にかんがみ、医療的な処置を含め、適切な対応がとられるべきであるとの意見」が出た<sup>3</sup>。その結

表1. 『各種教育関係意識世論調査における「学校教育で改革すべき点」に関する調査』  
における「教員の質」という回答

| 調査名・時期・実施主体                               | 設 問                           | 順位 | 回答における割合 |
|---|-------------------------------|----|----------|
| 「教育問題に関する有識者・著名人調査」<br>(1984.9.3) <読売新聞社> | 教育改革の最優先課題(複数回答)              | 1位 | 58.30%   |
| 「毎日新聞社全国世論調査」<br>(1984.3) <毎日新聞社>         | 現行の教育のどの点を改める必要<br>があるか(2つまで) | 3位 | 37%      |
| 「教育問題に関する全国世論調査」<br>(1984.5) <朝日新聞社>      | いまの学校教育の一番の問題点は               | 4位 | 8%       |
| 「共同通信社世論調査」<br>(1984.6) <共同通信社>           | 学校教育で改革すべき課題<br>(3つまで)        | 3位 | 39.90%   |
| 「全国教育世論調査」<br>(1984.12) <毎日新聞社>           | 学校教育でどの点を改めた方がよ<br>いか(複数回答)   | 2位 | 51%      |

出典：臨教審第一部会(第9回 1985.1.23)提出の関連資料より筆者作成

果、1985年6月の第一次答申に「一部には指導力の不足した者や使命感に乏しい者もみられる」という文言が入ることとなった。

当初の議論の中心は「指導力不足教員」の排除ではなく、文部省にとっての長年の懸案であり自民党も検討を進めてきた「試補制度(新卒の教員を対象にした研修制度、仮採用)」であった<sup>4</sup>。しかも、仮採用がネックとなって日教組の強固な反対にあい、「試補制度」に関する論議も暗礁に乗り上げているという状態だった<sup>5</sup>。

「指導力不足教員」への対応について議論が一気に加熱したのは、1985年7月の有田一寿部会長による「教育陪審制度」の抜き打ち発表が契機である。「教育陪審制度」とは、都道府県教育委員会に「教職適性審議会(後に「教職適格審査会」に改称))」を設置する案である。教職適性審議会は都道府県教育委員会の諮問に応じて教員としての適格性を判断し、とるべき措置について調査審議する機関である。この審議会自体は人事に関する決定権を持つのではなく、諮問事項について意見を述べるにとどまるものとされた<sup>6</sup>。この教育陪審制度は、有田氏によってはっきりと「問題教員の排除」を狙った制度であると性格づけされていた<sup>7</sup>。当時の新聞報道によれば、「教育陪審制度についての試案」と題された有田氏の文書には「戦後の教育において、学校の荒廃が始まる前に教師の荒廃が始まっていた。ストライキによる授業放棄、赤旗を立てての教育委員会前での座り込み、気に入らぬ(組合推薦でない)校長の着任拒否闘争……等々。子供に対し模範を示す立場の教師が、倫理観を持たずに効果

ある教育の実践が行われるわけがない」「犯罪を犯して処罰されれば、当然地方公務員法によって処分されるが、犯罪を犯していないが、教師として教壇に立たせることはできないような教師をどうすればよいか」<sup>8</sup>などと書かれていた。

有田氏の提案を受け、臨教審では試補制度だけではなく、教職適格審査会についても審議が行われた。臨教審第3部会は1985年10月には「初任者長期研修<sup>9</sup>」「教員志望者早期登録」「教職適格審査会」の3制度の創設を柱に教員の資質向上について検討を行った<sup>10</sup>。このうち「初任者研修」については、新任者の初年度に実地研修的側面を強めると同時に研修終了後の「適格審査会」のチェックで不適格者を排除できる可能性を残すという、試補制度の要素を残した素案が固まった<sup>11</sup>。この段階で「適格審査会」は、「教育陪審制」の機能などを拡充したものとなった。すなわち、この時点での「適格審査会」構想は、問題教員の対応だけではなく、初任者研修終了時の適格審査の機能や優秀教員の表彰等の機能も包含するものであった。

この教育陪審制度案は、特に日本教職員組合（以下、日教組）からすさまじい反対を受けた。さらには「好ましくない教師は1、2割いる」という有田氏のインタビュー記事にかかわり、日教組出身の佐藤誼氏と有田氏が教員の資質向上に関して衆議院文教委員会で1時間論戦を繰り広げ、佐藤氏が有田氏の臨教審委員の辞職を迫るという事態も起こった<sup>12</sup>。この教育陪審制度、一方で「初任者研修制度（試補制度）」、さらにはそれらの根底にある教員への不信感をめぐって、臨教審と日教組は激しく対立した。

しかしこの教職適格審査会構想は日教組だけではなく、日教組以外の団体、たとえば全日本中学校長会からも批判を受けた。さらに、教育委員会からも批判が出た。問題教員への対処は任命権者である教育委員会のやるべきことであり、教職適性審議会の設置は教育委員会制度に屋上屋を架すことになるという適格審不要論、委員選任の公正性の確保が困難となり恣意的運用になるという危惧が教職適格審査会への批判として挙げられた<sup>13</sup>。他方、「適格審査会」の一部として考えられた「初任者研修」については、日教組が「偏狭な、学校の実態を理解していない発想」<sup>14</sup>と強く非難したものの、高校長関係7団体は「高校の新任教員にも必要な制度である<sup>15</sup>」と賛意を表明している。1985年11月、臨教審総会では、教員の資質向上について「初任者長期研修制度」には「十分に指導ができる」と基本的に賛成する意見が相次いだものの、「教職適格審査会」については強い消極論があった。特に初任者研修終了時に教職適格審査会が適格性を判定することに関しては「身分が不安定になり人材が教育界に集まらなくなる」等の反対論が大勢を占めた<sup>16</sup>。第3部会側は、初任者研修終了時の

適格審査会による適格性の判定に関しては「これまで通り、教委でチェックするのもいい」と応じたものの、教職適格審査会創設については「教委の活性化には時間がかかるし有効な手段はほかにはない」などと反論し、結果、問題教師を放置することのないよう教委を活性化の方策があるかどうか、第1部会などで当面検討することとなった<sup>17</sup>。1985年11月には自民党教育改革特別調査会の森喜朗会長らと有田氏が意見交換を行った<sup>18</sup>。自民党側はこの席で「初任者長期研修制度」には全面的に賛意を表明したものの、「教職適性審議会」については「教育委員会の活性化で処理できる」として創設に消極的な考えを示した。同月、自民党の教育改革特別調査会の教員問題小委員会は「初任者長期研修制度」を積極的に推進し、「教職適格審査会」には消極的な姿勢をとるという教員の資質向上策の骨子を固めている<sup>19</sup>。1986年4月の第二次答申には、「指導力不足教員」に関する記述はなくなった。

第二次答申後の審議は「適格性を欠く教員に関しては、従来から、各教育委員会、学校は適性に対処すべく努力しているが、しかし、なお対応が遅い、甘いのではないかという批判もあるので、各教育委員会においてはこれを真剣に受け止め、問題の早期発見・早期対応を基本として、迅速かつ適正な措置をとる必要がある<sup>20</sup>」というように、指導力が不足する教員への対応策が新たな機関の創設ではなく、各教育委員会による努力となる。結果、1987年4月の第三次答申、および8月の最終答申には「指導力不足教員」に関する記述がされず、政治の場での「指導力不足教員」問題は一旦収束することとなる。

## 1.2 第2期「東京都」—1984～1997年—

1984年11月、問題教員の問題に関連して、都教委が教壇に立てない教員を十数人把握しているという記事が新聞に掲載された<sup>21</sup>。この時点で問題とされたのは、精神疾患が原因で児童生徒を適切に指導できない教員であった。

1989年には都教委の水上教育長が、精神神経疾患や指導力不足などで人事上の配慮を必要としている「問題教員」が都内公立校全体で161人いるという発表を行った<sup>22</sup>。すなわち、この時点で初めて問題教員の中に「指導力不足教員」が存在するという都教委の認識が示されたことになる。この時点での「指導力不足教員」への対応策は、教職員相談室の拡充であった。すなわち、「指導力不足教員」の「改善」である。

1991年には、「指導力不足、精神・神経系疾患等により児童・生徒を適切に指導できず児童・生徒の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、当該職員を定数外としてほかの教員を配置するとともに、当該職員の指導力の向上を図るた

め、学校等において指導者を付け、それぞれに適切な指導計画を作成し、指導を行う<sup>23</sup>」という政策が採られるにいたった。ここで初めて「指導力不足教員」の「排除」を目的とする、従前よりも実行性の高いシステムが作られたことになる。しかしこの時点での制度は、地方公務員法二八条よりは使い勝手がよいものの、まだまだ制度としては未熟なものであり、決して十分なものではなかった。指導に自信を失い休職した教員に対して、休職期間の中で学校や教育センター等において研修を命じ、指導力の向上に努めるとというのが当時の制度の到達点であった。

1994年9月には東京都議会定例会にて、八王子市内の都立高校の卒業式および入学式において一部の教員が国旗・国家に反対するピラを配ったことが問題視され、問題教員への対応強化、具体的には不適当な教員の教壇からの排除が再び議論の俎上に上る<sup>24</sup>。他方、1995年7月には文部省と日教組の「歴史的和解」が実現する運びとなり、長年続いてきた双方の対立関係が協調に転じることになった。1996年8月には東京都は「成果主義白書」にて、人事管理の基本の能力主義・業績主義を据えていくことを宣言する<sup>25</sup>。そして1997年11月、子どもを適切に指導できない教員を、「指導力不足教員」として判定する「指導力不足教員制度」を1997年度末から実施することを東京都が発表する<sup>26</sup>。この制度は1991年の制度を強化したものであり、3年間の研修後にも通常の仕事に戻るのが難しいと判断されると免職の対象になることすらありうるというものであった。東京都の制度を参考とし、以後他の教育委員会に「指導力不足教員」認定制度が波及していった。

### 1.3 第3期「文部省（現・文部科学省）」「自民党」—1995～2001年—

文部科学省へのインタビューによれば、当時の文部省が指導力不足の教員への対応の必要性について認識したのは、1995年7月に地方分権推進委員会事務局が発足し、地方分権の推進が決定的となった頃である。地方分権の推進によって中央から教育委員会、教育委員会から学校へ権限の委譲がなされる見込みとなったが、学校では対処できない問題もあるために、そのような問題に対処するための仕組みづくりが必要となった。インタビューによれば、当時の文部省は研究開発校への視察を兼ねた学校訪問や各種会議、教育委員会や学校長からのヒアリングにより、「ごく一部の教員については適格性に問題があり、学校や教員を選ぶ選択肢を持たない子どもがその被害を受けることは問題である」との認識を持つに至っていた。1997年10月には自民党の教育改革推進会議が「最終まとめ」の中で、教員の資質向上策の一環として問題教員の採用後の排除策の検討について述べている<sup>27</sup>。1998年9月には中央教育

審議会答申に「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に努めること」との言葉が盛り込まれる。この時点で「指導力不足教員」への対応は明確に文部科学省内でも重要な政策課題となったと言える。この答申により予算要求がなされ、1999年に調査研究費のための予算措置がなされた。1999年12月には教育職員養成審議会第3次答申にて「教員としての適格性を欠くと認められるに至った者については、教育委員会において、継続的に観察、指導を実施し、適切に研修を行う体制を整えるとともに、ほか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」と述べられ、「指導力不足教員」への具体的対応策の青写真が明確となる。文部省は2000年4月より3ヵ年計画で14府県2政令都市に対して「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究事業」を委嘱する。この調査研究事業の趣旨は「中央教育審議会において提言された指導力不足教員への対応や、今般地方公務員法等の改正により13年度より導入される新しい再任用制度への対応といった、人事管理上の新たな課題についても総合的な施策を講じ、活力ある学校教育の実施を促進する必要がある」というものであった。この事業は2001年度には全教育委員会に委嘱されることとなる。

2000年3月には当時の小淵恵三内閣総理大臣の下で教育改革国民会議が設置され、「指導力不足教員」の問題については第2分科会にて話し合われた。同年5月の第一回の会議では、「例えば今まで教育委員会で分限処分といっても、裁判で勝ったためしがないです」「何年かその先生が適格でなくなったら、次の仕事へチャレンジするというようなシステムを社会的につくらないと」「やはり問題を抱えている先生というのはいますから、それはやはりきちっとした手続きをつくって対応していく必要があると思いますよ」「不適格教員の処遇の仕方や教員研修の在り方も含めて、制度的に検討する必要があると思います」という発言が見られた<sup>28</sup>。翌6月の第三回会議では「「問題教員への対応」ということですが(中略)、文部省から16県等に対しまして指導力不足の教員の人事管理についての研究を委嘱をして研究を行っていただいております<sup>29</sup>」という形で「指導力不足教員」について触れられた。その後第七回会議まで「指導力不足教員」に関する発言はないが、7月の第2分科会報告では「教員は実践者で、いわば、スポーツ選手。生涯現役がだれにでも適しているとはいえない。本人にとっても、ずっと現役を期待されるのは不幸だというケースもあろう。教

員に期待されている役割も時代の変化に応じて多様になっている。学校内でも適性によって異なる役割を負い、また学校教育以外の職種を選択する仕組みをつくる必要がある。早期勸奨退職や一定年齢での昇給停止などの制度も必要に応じて利用すべき」という形で「指導力不足教員」に関する記述が盛り込まれた。翌8月の報道によれば、文部省は、子どもたちを指導する能力に著しく欠けると判断した公立校の「不適格教員」を学校から排除して教壇に立たせないようにする制度を整える方針を固めている<sup>30</sup>。これは、「子どもたちにとっての有害な教員」という客観的な基準を法令で明確に規定し、各教委がこれを根拠に分限処分に踏み切れるようにとの意向によるものだと報道は伝えている。2001年12月の教育改革国民会議最終報告では「効果的な授業や学級運営ができないという評価が繰り返しあっても改善されない教師については、配置換えを可能にする道をひろげ、最終的には免職などの措置を講じる」との提言がなされている。

「教育改革国民会議」において昨年12月22日に「最終報告」が取りまとめられ（中略）文部科学省では、「最終報告」の提言を十分に踏まえた各般にわたる必要な取り組みを行うよう森内閣総理大臣から指示をいただき、このたび教育改革のための具体的な施策や課題を取りまとめ<sup>31</sup>」たものとして、2001年1月に「21世紀教育新生プラン」が出される。21世紀教育新生プランでは「指導力不足教員」への対応について「指導力が不足し十分な適格性を有しないと認める教員を教員以外の職員へ円滑に異動させるための方途創設等」を行うと記されている。同月には、文部科学省は適格性を欠く教員をほかの職種に配置転換することを可能にする地教行法の改正案を通常国会に提出し<sup>32</sup>、当該法案は同年6月に可決された。

## 2. 「指導力不足教員」認定制度に関わる政策形成過程分析

### 2.1 第1期

教師への不信という世論の高まりに応える形で、教員の資質向上が臨教審第3部会での課題となっていた。当時文部省は「指導力不足教員」を採用段階でふるい落とすための「試補制度」の制度創設を柱と考えていたため、第1次答申が出るまでの議論は「試補制度」が中心となる。試補制度で対象となるのは新卒の教員である。しかし有田第3部会長は、教育の荒廃は適格性を持たない教員がすでに教育現場に多数存在することにあると考え、そのような現状を打破する特効薬として教職適格審査会を構想する。有田氏は第1章第1節で示したとおり、教育の荒廃の原因が日教組にあると考えていた。一方、このころまでに、自民党の長期政権と族議員の成長によって、文教政策形成における自民党の影響力は大きなものと

なっていた<sup>33</sup>。自民党の一貫した目標は反組合、特に反日教組<sup>34</sup>であったが、有田氏の日教組糾弾の姿勢は自民党の目標と合致したため、教職適格審査会構想は一躍臨教審における主要な議題となる。この時点では、政治アクター内部で教職適格審査会が主要な課題となっているに過ぎなかった。

「採用が不確実であるとなると、逆に教職に優秀な人材が集まらなくなるのではないか」といった理由により試補制度は「初任者長期研修制度」に変化してはいたが、依然第3部会における主要な議題であり、第1次答申後、第2次答申までの間は「初任者長期研修制度」および「教職適格審査会」が議論の柱となっていた。議論の中で教職適格審査会は明確に「不適格者の排除」という性格付けをされ、現場の問題教員だけではなく、新卒教員をもその審査対象とするような制度設計がされていった。そうすると文部科学省の悲願である初任者長期研修制度ともかかわってくるため、教職適格審査会が行政アクター内でも重要な意味を持つ可能性が出てきた。

しかし、問題教師を排除する新たな機関の創設に対して現場の教育委員会が積極的ではなかったこと、何よりも「不適格者の排除」という点が原因で初任者長期研修制度の設立が危ぶまれたことから、初任者研修制度設立を至上命題とする文部省中心の行政アクターには、教職適格審査会と初任者研修制度との切り離しを図るインセンティブが生まれる。したがってこの時点で、教職適格審査会が行政アクター内で受け入れられる素地は消滅した。インタビューでは、文部科学省は「指導力が不足する教員については国レベルでどうこうする話ではないと当時は判断していた」と述べている。

一方、想定どおりとはいえ日教組やその他の関連団体から、教職適格審査会は強力な反発を受ける。自民党は巨大ゆえに一枚岩ではなく、教職適格審査会が教員個人への批判というあまりに急進的要素を含むために、教職適格審査会に対する政治アクター内部の意思統合に失敗する。

行政アクターの関心事である初任者長期研修制度との関連付けにより一度は成立するかに思えた教職適格審査会であったが、「問題教員の排除」という急進性が原因となって初任者長期研修制度との関連付けに失敗し、政治アクター内部の意思統合にも失敗した。かくして行政アクター、政治アクターの両者で主要課題となりそこねた教職適格審査会は、実現には至ることがなかった。

## 2.2 第2期

教職適格審査会は第1期には政策として実現することはなかったが、「教員の質」に関する世論の意識が高いこと、問題教員への対応策として「排除」を目的とする機関の創設という方策が存在することが臨教審での議論により明らかとなる。1984年における都教委の問題教員把握の記事は、東京都においてすでに現場に出ている問題教員への対策が、都の行政アクター内部にて政策課題として上がっていることを示している。1987年までにおける臨教審での教職適格審査会の頓挫により、「問題教員の排除」という政策目的および即「問題教員の排除」を行う急進性は、政策実現に結びつかないという教訓が得られていた。そのため都教委は1989年の発表において、150人を超える問題教員の具体的人数を発表し、問題教員への対応の必要性を世論にアピールするとともに、これをもって政治アクター内部でも問題教員への対応をアジェンダにすることを企図した。事実これ以後、問題教員への対応が都議会にて幾度か議題にのぼるようになる。この時点での問題教員への対応策は、臨教審での失敗を踏まえ、問題教員の「排除」を前面に押し出すものではなく問題教員の「改善」であった。1991年には都教委は問題教員への対応を本格化させ、「指導力不足教員」認定制度の前身である制度を創設する。この時点での制度の趣旨は「当該職員の指導力の向上」と「適正な学習活動・教育環境の確保」あり、あくまでも「問題教員への排除」を前面に押し出さない点で臨教審での学習効果が伺える。しかし、教職適格審査会の牙を抜いたような制度のため、まだ十分な実行性を確保することができなかった。

ところが、事態は1994年から急展開を見せる。1994年に国旗・国家に反対する都立高校の教員が都議会で問題となったのである。問題教員排除の実行性を高める制度の創設に対する世論の同意が、このときに得られたのである。1995年に文部省と日教組が「歴史的和解」を行ったことで、抵抗勢力も以前よりは態度を軟化させた。成果主義の機運も高まり、1996年には「成果主義白書」を出すにいたった。都教委はこれら3つの要素（事件発生による世論の喚起、抵抗勢力の軟化、時代の潮流）により問題教員への対応強化に対する追い風を受けた。都教委はその結果、1991年より実施してきた制度を強化するかたちで、教職適格審査会を参考として教員排除を可能とする「指導力不足教員」認定制度を作った。ここでは、教職適格審査会の構想をそのまま引き継ぐのではなく、「3年間の研修後にも現場復帰が難しいと判断されれば免職対象」という留保条件を付けた。そのことにより「指導力不足教員」と認定されることと問題教員の排除との直結を避け、現場復帰の途を閉ざさない制度となった。その結果「指導力不足教員」認定制度に対する批判をかわすことも可能となった。この点で

も、臨教審の失敗を踏まえていると言えるだろう。

1997年以後、東京都を参考として同様の制度の運用を検討する教育委員会が増加していくこととなった。

### 2.3 第3期

東京都の「指導力不足教員」認定制度導入の成功は、手法さえ間違えなければ教職適格審査会と同様の目的を持った制度でも創設が可能であることを示唆するものであった。また問題教員への対応の必要という内生要因を抱えていた他の教育委員会は、都教委の制度を参考にして自発的に類似の制度の導入を目指しはじめていた。一方、行政アクターたる文部省は、教育現場での意見聴取から問題教員の存在を問題視しはじめていた。加えて地方分権という趨勢があり、文部省は地方がすでに現場に出ている問題教員に対処するための方策について考えるにいたっていた。そのような行政アクターの働きかけにより、1998年の中教審答申に「指導力不足教員」への対応の必要性に関する記述が盛り込まれる。この答申をきっかけに予算取りが行われ2000年には16府県等に調査研究事業が委嘱され、2001年にはこの事業は全都道府県に委嘱されることとなった。すでに行政アクターは地方分権をにらんだ「指導力不足教員」の法制化を目指しており、また東京都という先例もあったため、ある程度の制度の青写真はすでにあつたと考えられる。1999年教育職員養成審議会第3次答申で述べられた「指導力不足教員」への対応を促す記述が、都教委で行われている「指導力不足教員」認定制度とほとんど同じであることは、その証左と言えよう。

一方自民党でも「指導力不足教員」を巡る動向には注目していた。1997年の自民党の教育改革推進会議にその姿勢があらわれている。その理由としては、一つには「問題教員の排除」がとても直接的で効果が見えやすい政策であり世間へのアピールとなりえること、もう一つには東京都が実際に「指導力不足教員」への対応をシステム化したということが挙げられるだろう。2000年には故・小淵恵三元首相の下に教育改革国民会議が発足した。その後の21世紀教育新生プランでは、当該プランは教育改革国民会議の最終報告における提案を受けて作られたと述べられている。しかし、第2章第3項に示したように、教育改革国民会議では第1回と第3回しか「指導力不足教員」問題に関して述べられていない。さらにその内容についてみれば、第1回は「指導力不足教員」の現状と1999年の教育職員養成審議会ですべられたような対応策であるし、第3回に至っては「指導力不足教員」問題に対する文部省の行動の報告である。実質的な論議がなされていないにもかかわらず第2分科会報告、および教育

改革国民会議最終報告にて「指導力不足教員」に関する提言が行われているのである。第2章第3項で、2000年8月に文部省が「指導力不足教員」認定制度をつくる意向を固めたとの記事を記述したが、この報道に照らせば、文部省は教育改革国民会議の最終報告以前から「指導力不足教員」認定制度の創設に向けて動き出していたと指摘できる。しかるに教育改革国民会議に諮った理由は、第一に世間の耳目を集めるアリーナを設定したことでの行政アクターと政治アクターとの最終的な意思統合を図るためであり、第二に文部省の政策の社会的承認と権威付けを図るためと考えられる。中央の意思統合およびいくつかの自治体ですでに類似の制度を先行的に実施しているという実績によって、地教行法の改正が可決されるに至った。

### 3. まとめ

本稿では、法制化に失敗した第1期と成功した第3期を比較し、その政策形成過程を見ることで、政策実現に必要な要因について考察することを狙いとしていた。以下では、第2章までで判明したことを整理し、「指導力不足教員」認定制度導入に際して政策実現の要因は何であったのかを明らかにしたい。

まず、本稿で明らかとなったのは次の6点である。

第一に、中央において政治アクターが政策立案をする際には、政治アクター内の意思統合もさることながら、行政アクターと政治アクターの協力が重要だということである。第1期において最も活動していたのは政治アクターであった。世間の耳目が集中する案件について、政治アクターの提示する対応案が有益だと考えられようが、行政アクターの協力がほとんど得られなければ実現にこぎつけるのは難しい。第二に、第1期において政治アクターの分裂と行政アクターの非協力を招いたのが、政策の急進的内容にあったということである。第三に、中央と地方、地方と地方の間で政策の相互参照をしているということである。この参照には、成功した政策だけでなく失敗した政策も含まれる。第四に、地方ほど時事的な問題に関する制度化がしやすい可能性があるということである。第1章第2節において示したように、東京都は行政アクターの主導で制度化を進めていたが、1991年段階で特に政治的アクターの協力を求めた様子もない。そもそも地方教育行政は政治的中立性の確保を謳っており、緩やかな制度の設計の場合、政治アクターの賛成はできれば欲しいところだが、しかし必須要素ではないのである。もちろん必須要素ではないと言っても、政治アクターの協力は制度化への後押しになることは間違いない。1994年に政治アクター内で問題教員の行動がアジェ

ンダとなり、その問題意識や時代の潮流が1997年の強化された「指導力不足教員」認定制度に結びついたのは確かである。第五に、中央の行政アクターが主導で動く場合には、多数のアクターが当該政策に介入するようにしているということである。その際、表向きは多数のアクターの介入が契機となって政策立案がなされたようにしている点は注目に値する。第六に、地方での先例作りに中央の行政アクターが寄与しているということである。東京都以外の教育委員会において「指導力不足教員」認定制度の導入がすすんだ一因として、文部科学省による調査研究依託がある。文部科学省からの研究委嘱によって、教育委員会は何が文部科学省内で重要な懸案であるのかを知る事となるのである。すでに先例によって技術的不確実性は低減しており、国の姿勢を知る事で対外的不確実性が減少して当該政策採用による社会的適切性が高まるため、教育委員会は争って当該政策を採用しようとする<sup>35</sup>。

次に、以上を踏まえて政策実現の要因について考察する。

まず、第1期と第3期の大きな違いは2つ指摘できる。一つは先例があるか否か、もう一つは行政アクターを巻き込むか否かである。

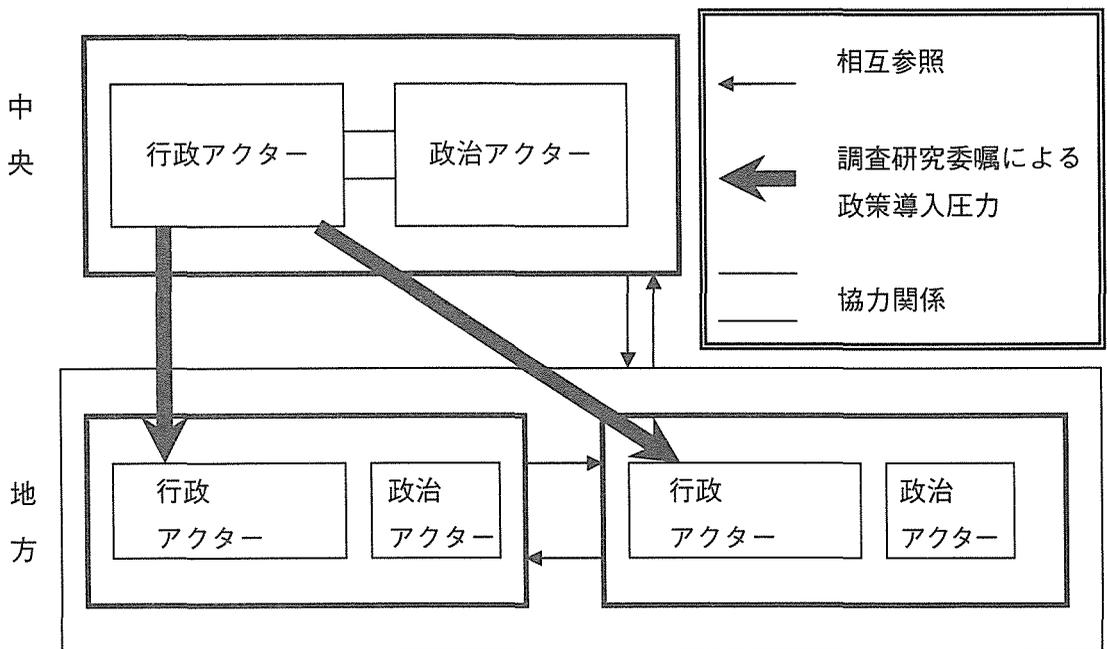
前者は、急進的である程度の反対が予想される内容の施策を実現しようとする場合には不可欠である。本稿で明らかになったように、急進的な内容は政治アクターの分裂と行政アクターの非協力を招く。そのため、双方を説得する手立てとしての先例が必要となるのである。その際注目すべきは、上記で指摘したように、中央では制度化できなかったものも、何らかの改良を加えれば地方で制度化できる可能性がある。一度先例ができれば、制度化の内生要因を持つ自治体が相互参照によって当該制度の導入を検討し、当該政策の急進性は次第に薄れる。すると世論がまとまりやすくなり、中央における政策実現が容易になると考えられる。

後者については、基本的には行政アクターと政治アクターの双方の協力が望ましいと考えられる。なぜなら法制化する際に民意の反映である票に支えられているのは政治アクターであるため、究極的には政治アクターの賛意が必要だからである。しかし、本稿で判明した5つめにあるように、行政アクターは多数のアクターの声を参考にするという権威付け（そして実際の現場の声を聞く事もできる）と世論の喚起によって、政策実現を容易にすることができる。政治アクターは国民の投票によって決まるため、一旦世論が動けばそれにしたがうほかないのである。何より上記に示したとおり、文部科学省は「調査研究委嘱」という形で地方に先例をつくることを促進することができる。したがって、政策実現の要因の一つは行政アクターの参加である。

政策実現に関わるこれら中央—地方関係、行政アクター—政治アクターの関係をまとめると図1のようになる。中央の行政アクターが当該政策の実現を企図する場合、まず地方の行政アクターに対し調査研究委嘱という形で中央行政アクターの意思表示を行うため、地方行政アクターに対する政策導入圧力が高まる。地方においては政治アクターの積極的賛成は政策実現の必須要素ではなく、ある程度行政アクターの主導で政策が実現される。一度政策として制度が導入されれば、それが相互参照を通して他の自治体にもより広まりやすくなる。それら地方の動きが先例となり、また中央が政策を採用する社会的適切性も高まって、中央での行政アクターと政治アクターの意思統合が図られ、当該政策が中央において実現することとなる。

以上をまとめるに、本稿で明らかになった中央における政策実現の要因は、地方の積極的な政策立案と実現によって多数の先例を作り世論をまとめること、そして当該政策を政治アクター内部だけのアジェンダにするのではなく行政アクターの協力を求めることといえる。特に後者が重要であると考えられる。

(図1) 教育政策におけるアクター間の影響力に着目した模式図



出典：伊藤(2006)の動的相互依存モデルを参考に筆者作成

## 1 地方公務員法

第二七条 2 職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条令で定める事由による場合でなければ、その意に反して休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない。

第二八条 職員が、左の各号の一に該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、または免職することができる。

一 勤務実績が良くない場合

二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合

三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合

四 職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

## 2 昭和48年9月14日最高裁判所第二小法廷判決

「同法二八条一項三号所定の処分事由についてみるに、同号にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」とは、当該職員の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、性格等に基因してその職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合を言うものと解される」なお、裁判所HP (<http://www.courts.go.jp/>) <最終閲覧日2007/03/13>の裁判例検索を利用した。

## 3 臨時教育審議会 審議経過の概要 (その2)

4 なぜ資質向上か (教師とは・臨教審への問いかけ：1), 1985/11/13/, 朝日新聞・朝刊, 4頁

5 教育陪審制 (教委氏とは・臨教審への問いかけ：2), 1985/11/14, 朝日新聞・朝刊, 4頁

## 6 臨時教育審議会 審議経過の概要 (その3)

7 なぜ、教員の資質向上か 有田一寿臨教審第3部会長に聞く 1985/11/13, 朝日新聞・朝刊, 4頁

8 教育陪審制 (教委氏とは・臨教審への問いかけ：2), 1985/11/14, 朝日新聞・朝刊, 4頁

9 「採用が不確実であるとなると、逆に教職に優秀な人材が集まらなくなるのではないか」といった理由により、試補制度は「初任者長期研修制度」となった。

10 新任教員、講師付き1年研修後に「適格審」が審査 臨教審部会素案, 1985/10/04, 朝日新聞・朝刊, 1頁

11 教育陪審制 (教委氏とは・臨教審への問いかけ：2), 1985/11/14, 朝日新聞・朝刊, 4頁

12 “渡りに舟”？の日教組批判 (記者席) 1985/11/30, 朝日新聞・朝刊, 2頁

13 「屋上屋」論 (教師とは・臨教審への問いかけ：3), 1985/11/15, 朝日新聞・朝刊, 4頁

14 日教組、適格審・研修制を批判「実態知らぬ発想」臨時中央委, 1985/10/07, 朝日新聞・夕刊, 1頁

15 高校長協会7団体、教員初任者の研修制に賛成, 1985/11/02, 朝日新聞・朝刊, 3頁

16 教師の「初任者研修」答申へ 臨教審総会、適格審には消極論, 1985/11/21, 朝日新聞・朝刊, 1頁

17 同上

18 自民と臨教審、初任者研修推進で一致, 1985/12/12, 朝日新聞・夕刊, 2頁

19 初任者研修を推進 自民小委、教員向上策で骨格固め, 1985/12/23, 朝日新聞・朝刊, 3頁

## 20 臨時教育審議会 審議経過の概要 (その4)

21 パンク犯教師、なぜ長期研修 受診拒否しズルズル延長 (ニュース三面鏡), 1984/11/29, 朝日新聞・夕刊, 18頁

22 「問題教師は161人」都議会で水上教育長 東京, 1989/03/09, 朝日新聞・朝刊, 東京面

23 東京都教育委員会「事例紹介 指導力不足教員への対応」文部科学省教育助成局地方課『教育委員会月報 平成12年10月号 (No.610)』, 2000, 39頁

24 東京都議会ホームページ (<http://www.gikai.metro.tokyo.jp/>)

25 井原敏「教育情報 東京都の成績主義の攻撃」『教育 (No.624)』国土社, 1998, 118頁

26 都「できない先生はクビ覚悟を」「指導力不足教員」認定制度導入, 1997/11/16, 朝日新聞・朝刊, 34頁

- 27 問題教員チェック強化、行動指針で最終案 自民教育改革会議, 1997/10/08, 朝日新聞・朝刊, 2頁
- 28 教育改革国民会議 第2分科会第1回 議事録
- 29 教育改革国民会議 第2分科会第3回 議事録
- 30 不適格教員の免職・配展へ制度強化 法令で基準明確に 文部省方針, 2000/08/28, 朝日新聞・朝刊, 1頁
- 31 文部科学省, 21世紀教育新生プラン (基本的考え方), [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/21plan/p0.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/21plan/p0.htm), 最終取得日2008/03/14
- 32 不適格教員の職種換え可能 文部科学省、6法案提出へ, 2001/01/25, 朝日新聞・夕刊, 1頁
- 33 レオナード・J・ショッパ『日本の教育政策過程 1970～1980年代教育改革の政治システム』(小川正人訳) 三省堂, 2005, 63-67頁
- 34 レオナード・J・ショッパ著、小川正人訳『日本の教育政策課程 1970～1980年代教育改革の政治システム』三省堂, 2005, 33-38頁
- 35 伊藤修一郎『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ—』木鐸社, 2006, 32-33頁

The Study of the Factors that Influence the Realization  
of the Educational Policy in the Central Government:  
Focusing on the Political Process Surrounding the System  
for Identifying “Under-performing teachers”

WAKI, Nana

The purpose of this paper is to find the factors that influence the realization of the educational policy in the central government in Japan.

To find them, I took up the political process surrounding the system for identifying “Under-performing teachers” from 1984 till 2001.

I noticed the following six points;

1. When the political actors in central government want to realize a policy, they should ask the administrative actors for cooperation.
2. A radical policy causes divisions among the political actors and an uncooperative attitude among the administrative actors.
3. There is an active relationship between the central government and the local government, and also between the local governments.
4. The local government may create systems more easily than the central government.
5. When the administrative actors want to institute a policy, they involve other actors in policymaking discussions.
6. The central administrative actors work the local government to create precedents in a roundabout way.

So, I got two conclusions for realizing educational policy in the central government: (1) to create precedents in the local governments; and (2) to ask the administrative actors for their cooperation.