

論 文

人事管理システムと免職

石 村 卓 也

同志社女子大学
教職課程センター

文部省（平成13年1月以降、文部科学省）が、平成12年度に、一部都道府県・指定都市教育委員会に対し、指導力不足教員の人事管理の在り方についての調査研究を委嘱した。さらに、13年度から2年間は、すべての都道府県・指定都市教育委員会に対し、指導力不足教員の人事管理の在り方についての調査研究を委嘱した。以降、都道府県・指定都市教育委員会は、指導力不足教員の人事管理システムを設置し、指導力不足教員問題に取り組んできたが、その対応は任命権者によって異なるとの指摘から、文部科学省は平成19年度に法定整備を図り、指導が不適切教員の人事管理システムとして整備することにより、その精緻化を図った。平成12年度から平成19年度までのこの間、この人事管理システムは、特に不利益処分である分限免職処分などについていえば、その措置前において、直ちに分限処分の対象とならない者から、この人事管理システムのプロセスを経て、措置後、分限免職処分などの対象と認定するのは、適法となる要件を充足したシステムと判断されるからである。本稿においては、このシステムが、分限免職処分などに対して適法の要件充足の代替システムとなりうるのかについて考察を行った。その分析対象は、この期間に人事管理システムが創設され実施される中で発生した分限免職処分取請求事件などの判例と某県の人事管理システムなどである。その結果、本文で論述したように、この人事管理システムは、このプロセスの申請・認定、指導改善研修、認定の各段階において要件不備が認められ、必ずしも要件充足の代替システムになりうるとはいえないという結論となった。

キーワード：身分保障／分限免職処分／適格性の欠如／指導が不適切な教員の人事管理システム／指導改善研修／裁量権濫用

1 はじめに

1-1 分限処分とその現状

公務員の身分保障は、法律または人事院規則などの定める事由の場合でなければ、降任、休職、免職のような職員に意に反する不利益処分を受けることはないという制度である（国家公務員法第33条、第75条第1項、第78条、地方公務員法第27条、第28条、第29条）。不利益処分には分限処分と懲戒処分があるが、公務員の身分保障という場合、分限制度のことをいっている。分限制度は、職員が法律、人事院規則及び条例に定めるところによらなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはないというものである（国家公務員法第75条第1項、地方公務員法第27条第2項）。分限処分の根拠となる法律、人

事院規則、条例のうち、事由を規定する人事院規則は存在せず、したがって法律に定める事由というのは、① 勤務実績がよくない場合、② 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、またはこれに堪えない場合、③ その他その官職に必要な適格性を欠く場合（前2号に規定する場合の他、その職に必要な適格性を欠く場合）、④ 官制若しくは定員（職制若しくは定数）の改廃または予算の減少により廃職または過員を生じた場合（国家公務員法第78条、地方公務員法第28条）となっている。

民間労働者の場合、法令上このような特段の身分保障制度は存在しない。民間の雇用契約は、期間の定めのない雇用については、期間途中の解約が可能（解雇自由の原則、民法第627条）であるし、雇用期間の定めがあっても、やむを得ない事由があれば、雇用の解除（民法第628条）が可能となっている。この場合でも、その事由の規定は存在しない。もちろん、解雇権濫用法理（労働契約法第16条）により、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当で

あると認められない場合は、解雇権利を濫用したものととして、無効となる。

このような民間労働者の場合と比べて、公務員は手厚い身分保障があるため勤務態度や素行が悪くても免職させることができないと揶揄されるゆえんである。教員の場合、特に従来から問題になっているのは、「児童等の指導が不適切」や「適格性の欠如」である教員への対応であった。

こうした問題に対応するため、国は、各種の審議会などを通じて、具体的な提言と関係法令の改正を行った。

平成8年7月、中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」や、平成9年7月、教育職員養成審議会答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」において、教育問題は、教師の問題に帰着するとし、学校教育の正否は、教員に求められる資質能力の向上を図ることとして、当時の国民の学校教育における様々な問題対処に対する不満を背景に、教員の資質能力向上を目標として提示したものであったが、平成10年9月、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」のなかで適格性を欠く教員等への対応について、「子どもとの信頼関係を築くことができないなど教員としての適格性を欠く者や、精神上的の疾患等により教壇に立つことがふさわしくない者が、子どもの指導に当たることのないよう適切な人事上の措置をとるとともに、他の教員に過重な負担がかかることのないよう非常勤講師を任用するなど学校に対する支援措置を講じるよう努めること。また、教員としての適格性を欠く者については、教育委員会において、継続的に観察、指導、研修を行う体制を整えるとともに、必要に応じて地方公務員法第28条に定める分限制度の的確な運用につとめること。」として、より具体的に、適格性を欠くなどの教員の研修制度設置と的確な分限制度運用などの対策を提言した。

平成11年12月、教育職員養成審議会第3次答申において、さらに、「研修を行う体制を整えるとともに、他に適切な職種があれば本人の希望も踏まえて転職について配慮することも検討し、必要に応じて分限制度の的確な運用に努めることが求められる。」と、研修後の転職という選択肢を提言した。

平成12年度「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」について、文部省（平成13年1月以降、文部科学省）は、14府県2政令市に対して指導力不足教員の人事管理の在り方についての調査研究を委嘱した。

平成12年12月、教育改革国民会議「教育を変える17の提言」において、「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じることを可能にする道を広げ、最終的には免職などの措置を講じる。」と提言している。

平成13年3月、公務員制度改革の大枠（内閣官房行政改革推進事務局）においては、「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、適格性欠如などの公務員に対する分限処分の基準・手続きの明確化と、指導後改善がみられない場合の厳正な処分の適用を求めた。

平成13年度、「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」について、文部科学省は、全国の都道府県等に対して指導力不足教員の人事管理の在り方についての調査研究を委嘱した。

平成14年1月、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正され、「教員の職務は児童生徒の人格形成に関わり、重大な影響を与え得るものであること等から、各都道府県教育委員会が、指導が不適切な教員について、より適切に対応することができるように、分限免職等に至るほどではないが、児童生徒に対する指導が不適切であること等の要件を満たす県費負担教職員を免職し、引き続いて都道府県の教員以外の職に採用することができる」ようにとの趣旨で、県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用規定「第47条の2」が、設置された。

平成14年度、「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」について、文部科学省は、13年度に続いて、全国の都道府県等に対して指導力不足教員の人事管理の在り方についての調査研究を委嘱した。

表1は、平成7年度から平成22年度までの教育職員の分限処分推移を示したものである。文部科学省調によれば、「降任」、「免職」の事由には、適格性欠如、指導力不足、心身の故障なども含まれている。以下、事由が公表されている範囲において、事由の内訳について挙げる。平成13年度の降任、免職の事由の内訳について、降任4名は、適格性欠如1名、心身の故障2名、不法侵入1名、免職9名は、勤務実績不良4名、適格性欠如1名、行方不明4名となっている。平成14年度については、降任3名は、適格性欠如・勤務実績不良1名、酒気帯び運転による追突事故1名、心身の故障1名、免職10名は、勤務成績・適格性欠如3名、勤務実績不良1名、適格性欠如1名、病気による休職期間

満了1名、私事欠勤1名、無断欠勤3名となっている。平成15年度については、降任10名は、管理職としての適格性欠如8名、心身の故障2名、免職19名は、適格性欠如3名、無断欠勤・私事欠勤2名、無断欠勤・職務命令違反1名、指導力不足5名、行方不明5名、体罰・暴力・職務命令違反1名、心身の故障2名となっている。平成16年度について、降任4名は、管理職の適格性欠如4名、免職25名は、適格性欠如9名、勤務実績不良・適格性欠如1名、指導力不足11名、心身の故障4名となっている。平成17年度については、降任3名は、管理職の適格性欠如2名、心身の故障1名、免職17名は、適格性欠如10名、指導力不足4名、行方不明2名、心身の故障1名となっている。18年度以降については、公表されていない。これらは、指導力不足教員の新人事管理システム実施後5年間のデータであるが、このことから、分限免職処分の事由が様々あるなかで、勤務実績不良ないし適格性欠如が大半を占めている。もとより分限免職処分の場合、適格性の有無の判断については、特に、厳密、慎重であることが要求されているため、都道府県・指定都市に対しては、平等取扱いの原則（国家公務員法第27条、地方公務員法第13条）や公正の原則（国家公務員法第74条、地方公務員法第27条第1項）の理念を踏まえ、公正で、誤りのない事実認定など行い分限処分を行うことが求められている。しかしながら、15年度、16年度においては、分限免職処分は、極めて多く、以降減少傾向にある。

表1 教育職員に係る分限処分の推移（除休職・降給）
（文部科学省資料「教育職員の分限処分の推移（22年度、11年度）」より作成）

年度	7	8	9	10	11	12	13	14
降任	0	3	6	2	4	8	4	3
免職	10	8	13	15	17	15	9	10

年度	15	16	17	18	19	20	21	22
降任	10	4	3	2	0	5	0	2
免職	19	25	17	16	14	8	12	9

1-2 指導力不足教員の人事管理システムと法制化

いわゆる指導力不足教員に対し継続的な指導・研修を行う体制を整え、必要に応じて免職するなどの分限制度を的確に運用する新人事管理システムは、既に述べたように、文部科学省の調査研究事業として平成13年度より2年間、すべての都道府県・指定都市教育委員会へ委嘱して実施された。この期間に創設された各都道府県・指定都市教育委

員会の新人事管理システムの概要はおおよそ図1のようになる。指導力不足教員の認定フローについて説明すると、各学校の校長は、指導力に課題を有する教員について日常の教育活動等全般の評価を行い、指導力等に課題があると認められる教員について、都道府県・指定都市教育委員会（任命権者）へ報告・申請を行う。申請を受けた都道府県・指定都市教育委員会が（この段階で判定委員会などへ諮問するところもあるが、当時としては少数である）、認定及び対応策を決定することとなる。認定後の対応措置については、免職・降任などの分限処分、転任、依願退職等にまで至らない指導力に課題ある教員に対しては、都道府県・指定都市教育委員会が教育センター等で行う指導改善研修を命じることとなる。その期間は原則として1年単位とし、さらに1年以内の再研修まで認められる。教育センター長、勤務校研修実施校の校長及び教育委員会が、研修期間中の指導力不足教員に対する指導・評価を行い、その結果を判定委員会などへ提出して、改善程度の意見を得て、都道府県・指定都市教育委員会が改善程度の認定を行い、学校復帰、再研修、分限免職など、措置後の行き先を決定することとなる。

文部科学省は実施した調査研究事業の結果を得るため、平成16年4月1日現在における人事管理システムの運用状況について都道府県・指定都市教育委員会のすべてに対して調査を行った。その結果、人事管理システムを運用し、指導力不足教員の認定等の措置まで至ったものは、平成15年4月1日までに実施済みは23都道府県・指定都市あり、平成16年4月1日までに実施済みは、29都道府県・指定都市あった。又、平成16年4月1日現在、人事管理システムは既に構築しているが認定等は今後実施するというものは、8都道府県・指定都市であった。又、指導力不足教員に対する認定、措置等状況については、表2に示すように、12年度の一部地域の調査研究事業実施からみると、13年度・14年度のすべての都道府県・指定都市の調査研究事業になってからは増加し、16年度においては、認定人数566名、研修者数400名に達し最高値を示した。又、学校への復帰者も16年度において、127名の最高値に達している。表2において、何よりも注目しなければならない事項は、研修後の依願免職者数の尋常ではない大きさである。その上、17年度においては、依願免職者数103名に分限免職者数6名を加算して109名の教員が退職し、18年度において、依願免職者数104名に分限免職者数4名を加算して108名の教員が退職したこととなる。20年度以降、依願免職は減少している。

3年間の文部科学省の新たな人事管理の在り方の調査研究事業により、新たな人事管理システムが全国の都道府県・指定都市教育委員会において構築されたが、指導力不足教員に対する措置については、都道府県・指定都市教育委員会に委ねられていたため、各任命権者で制度及び運用にばらつきがあり、必要な措置が的確に講じられていない場合があるとの指摘があった。こうしたことを踏まえ、従来からの指導力不足教員の人事管理システムを指導が不適切な教員の人事管理システムと改め、全国的な教育水準を確保する観点から平成19年6月に教育公務員特例法の一部改正が行われ、指導改善研修が法定化された。具体的には、教育公務員特例法第25条の2において、公立の小学校等の教諭等の任命権者は、児童等に対する指導が不適切であると認定した教諭等に対して、その能力、適性等に応じて、指導改善研修を実施しなければならない（同条第1項）、として指導が不適切な教員に対して、指導改善研修の実施義務を任命権者に課した。研修期間については、1年以内とし、必要性を認める場合は、引き続き2年まで延長できる（同条第2項）とした。又、任命権者は、指導改善研修終了時において、指導改善程度の認定実施を義務づけた

（同条第4項）。その際、教育学、医学、心理学等の児童等に対する指導に関する専門的知識を有する専門家等の意見を聞かなければならない（同条第5項）とした。実際には、都道府県等の多くは、専門家等で構成される判定委員会等を設置している。教育公務員特例法第25条の3においては、任命権者は、指導改善研修終了時の指導改善程度の認定において、不十分でなお児童等に対する指導を適切に行うことができないと認める教諭等に対して、免職その他の必要な措置を講ずるとし認定後の対応措置実施の明確化を図った。

なお、同法等の施行通知（平成19年7月31日）において、「指導が不適切である」ことの認定について（第25条の2第1項関係）、その具体例として以下の3点を掲げ、各教育委員会においては、これらを参考にしつつ、教育委員会規則で定める手続に従い、個々のケースに則して適切に判断すること、としている。

- ① 教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、学習指導を適切に行うことができない場合（教える内容に誤りが多かったり、児童等の質問に正確に答え得ることができない等）

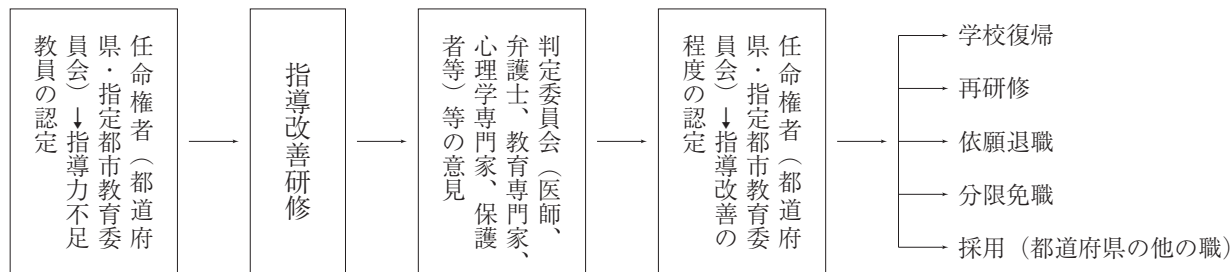


図1 指導力不足教員の人事管理システム（筆者作成）

表2 指導が不適切な教員に対する認定、措置等状況（文部科学省資料「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について（22年度、16年度）」より作成）

年度	認定	研修	学校復帰	転任	依願免職	分限処分	
						免職	休職
12	65	52	18	0	22	0	0
13	149	119	38	0	38	0	7
14	289	223	94	0	56	3	15
15	481	298	97	3	88	5	9
16	566	400	127	1	99	11	11
17	506	362	116	2	103	6	8
18	450	335	101	7	104	4	13
19	371	268	87	2	85	5	16
20	306	204	78	6	40	3	5
21	260	195	73	2	42	3	6
22	208	143	62	3	29	3	10

- ② 指導方法が不適切であるため、学習指導を適切に行うことができない場合（ほとんど授業内容を板書するだけで、児童等の質問を受け付けない等）
- ③ 児童等の心を理解する能力や意欲に欠け、学級経営や生徒指導を適切に行うことができない場合（児童等の意見を全く聞かず、対話もしないなど、児童等とのコミュニケーションをとろうとしない等）

(p. 16)

とし、そして、

公立学校校長としての職に必要な適格性を欠くとの被告の主張を認めることができず、本件降任処分は地公法所定の要件を欠く違法というべきである (p. 17)

1-3 分限処分と適格性の欠如

分限処分の意義・目的、任命権者の裁量権範囲、分限処分事由規定にある「適格性の欠如」の意味、適格性の有無の判断などを明確に判示し、以後、地裁から最高裁までの同種事件の判決において判断基準となった判例1. 行政処分取消請求事件（最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決）を取り上げることとし、その検証として同種事件の最高裁判決を2判例を取り上げ、その一例は、教育公務員の場合の同種事件である判例2. 分限免職処分取消請求事件（最高裁判所第3小法廷、昭和54年7月31日判決）と、二例は、教育公務員以外の職種の場合の同種の事件である判例3. 免職処分取消請求事件（最高裁判所第1小法廷、平成16年3月25日判決）を取り上げる。

1. 行政処分取消請求事件（最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決、昭和43年（行ツ）第95号、判例秘書.HYBRID、A4全28頁印刷、以下頁数のみ記載）

(1) 事案の概要

町立小学校長X（原告、被控訴人、被上告人）が、学校統合問題に対する反対運動に積極的に加担したことや勤務評定に反対し勤務評定書の提出を拒否したことなどの理由により、広島県教育委員会（被告、控訴人、上告人）から公立学校教諭とする分限降任処分を受けたことを不服として、その取消を求めた事案である。

一審広島地方裁判所民事第2部、昭和41年7月12日判決（昭和34年（行）第2号D1-Law.com.、A4全17頁印刷、引用は以下頁数のみ記載）においては、被告が主張する事実認定や事実関係を判断することなく、原告Xと諸情勢、その関係において、取った態度や見解等について、判断をし、

仮に原告に包容力、協調性において若干欠ける点があったとしても、これによって校長としての適格性なしと判断することは許し難いものというべきである

と判断し、降任処分を取り消した。

二審広島高等裁判所第3部、昭和43年6月4日判決（昭和41年（行コ）第10号）において、一審判決を支持し、県教育委員会の控訴を棄却した。

県教育委員会は上告し、最高裁判所は、原判決を破棄し高等裁判所に差戻しの判決を行った

本事案は、この一審判決に対して、被告が主張する諸事実にについて、「必ずしも個々の事実関係の存在を確定することなく、原告X（原文：右主張にあらわれた被上告人）の一連の行為の背景をなす問題につき、その客観情勢の推移や原告X（原文：被上告人）の置かれた立場及びそのとった見解、態度等の概略を認定したうえ、かりに原告X（原文：被上告人）に被告（原文：上告人）主張のような具体的言動があったとしても、右各事実はいずれも原告X（原文：被上告人）が校長の職に必要な適格性を欠く徴表であるとは認めがたいとして、結局、総合的見地から考察して、原告X（原文：被上告人）には、包容力、協調性において若干欠ける点があったのではないかと疑う余地は存するにしても、それだけで校長としての適格性なしと判断することは許しがたいものあるとして、本件降任処分を取り消すべきものであるとしている (p. 2)」とし、被告が主張する認定事実等の原審の判断の在り方に対し、原審が独自の解釈と見解から、処分庁の裁量の当否に立ち入ったなどの違法性があるとして、次のように説示している。

原審の右判断は、その認定事実に対する独自の解釈と見解のもとに上告人の具体的な各主張事実を観察評価したうえ、被上告人の適格性の有無について一定の結論を下し、これと異なる上告人の判断を裁量権の行使を誤った違法のものとして断じているのであって、原告の判断には、上告人が本件降任処分の事由の存否について上記のような裁量的判断権を有することを無視したか、ないしは裁判所のなすべき審査判断の範囲を超えて処分庁の裁量の当否に立ち入った違法があるといわ

なければならない (p.2)。

(2) 判例分析

本判例主文の後、判断理由を述べているが、分限制度の意義や分限免職取消請求事件などの判断基準を示したもので、以後の同種の事件の関してその判断基準は踏襲されることになる。

分限制度の意義については、

地方公務員法第28条所定の分限制度は、公務の能率の維持及びその適正な運営の確保の目的から同条に定めるような処分権限を任命権者に認めるとともに、他方、公務員の身分保障の見地から、その処分権限を発動しうる場合を限定したものである (p.1)。…A (この全文を A とする)

と説示した。

つまり、A を要約すると、分限制度の意義・目的については以下のことを明らかにした。

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

分限処分に係る任命権者の裁量権については、

分限制度の右のような趣旨・目的に照らし、かつ、同条に掲げる処分事由が被処分者の行動、態度、性格、状態等に関する一定の評価を内容として定められていることを考慮するときは、同条に基づく分限処分については、任命権者にある程度の裁量権は認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記の目的と関係のない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることは許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するか、又、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤った違法のものであることを免れないというべきで

ある (p.1)。…B (この全文を B とする)

と説示した。

上述 B は、以下のように要約できる。

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

これは、分限処分の要件有無の判断を示す要件裁量を示したものである。

また、裁量権の行使を誤った違法となるものについては、

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

であるとしているが、これは、どの程度の処分を行うか、行わないのかという効果裁量の判断基準を示したものと考えられる。

地方公務員法第28条第1項第3号所定処分事由にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」については、

「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、性格等に起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いう (p.1)。…C (この全文を C とする)

と説示した。

「その職に必要な適格性を欠く場合」について、C を要約すると、

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

この適格性の有無の判断については、

当該職員の外部にあらわれた行動、態度に徴してこれを判断するほかはない。その場合、個々の行為、態度につき、その性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価すべきことはもちろん、それら一連の行動、態度については相互に有機的に関連づけてこれを評価すべく、さらに当該職員の経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮する必要がある、これら諸般の要素を総合的に検討したうえ、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連においてこれを判断しなければならない (p.1)。…D (この全文をDとする)

と説示した。適格性の有無の判断は、このような要件を具備する必要がある、要件裁量には厳格な評価が求められるといえる。

適格性の判断について、Dを要約すると、

- ① 行動、態度の徴表から判断する、
- ② その場合、性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価するが、それら一連の行動、態度は相互に有機的に関連づけてこれを評価する、
- ③ さらに経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮し、これら諸般の要素を総合的に検討したうえ、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連において判断する、

となる。

また、分限免職処分と分限降任処分における任命権者の裁量権の範囲については、

そしてこの場合、ひとしく適格性の有無の判断であっても、分限処分は降任である場合と免職である場合とでは、前者はその職員が現についている特定の職についての適格性であるのに対し、後者の場合は、現についている職に限らず、転職の可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性である点において適格性の内容要素に相違があるのみならず、その結果においても、降任の場合は単に下位の職に降りるにとどまるに対し、免職の場合には公務員としての地位を失うという重大な結果になる点において大きな差異があることを考えれば、免職の場合における適格性の有無の判断については、特に厳密、慎重であること

が要求されるのに対し、降任の場合における適格性の有無については、公務の能率の維持及びその適正な運営の確保の目的に照らして裁量の判断を加える余地を比較的広く認めても差し支えない (pp.1-2)。…E (この全文をEとする)

と説示した。Eを要約すれば、分限免職処分と分限降任処分における適格性の判断は、

- ⑭ 降任の場合は現職についている特定の職の適格性であるのに対し、免職の場合は、現職に限らず、他の職をも含めてすべての職についての適格性の判断 (適格性の内容要素に関する差異の判断)、
- ⑮ その結果においても、免職の場合には公務員としての地位を失うという重大な結果になり、特に厳密、慎重であることを要するが、降任の場合は、単に下位の職に降りるにとどまる可能性も含めた比較的広い裁量の判断が認められる (結果の重大性に関する差異の判断)、

となる。

2. 分限免職処分取消請求事件 (最高裁判所第3小法廷、昭和54年7月31日判決、昭和52年(行ツ)第55号、<http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?hanreiSrchKbn=01>判例検索システム、A4全7頁印刷、以下頁のみ記載)

(1) 事案の概要

中学校教諭X(上告人)は、PTAによる校舎補修や、プール建設などの働きに対して協力せず、転任に際しても、その始業式に出席しない、結核検診の際の精密検査を受診しない、その他様々な校務においても校長の指示に従わないなど独善的傾向が見られる等に対して、任命権者(被上告人)はその職の適格性を欠くものとして、上告人を分限免職処分としたことに対し、上告人が分限免職処分取消を求めた事案である。

上告人Xの上告を棄却し、適法とした原審の判断を支持した。

(2) 判例分析

「その職に必要な適格性を欠く場合」について、「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、又は支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をい

うものと解され、なかんづく処分が免職処分である場合には特別に厳密、慎重な考慮が払われなければならないが、その判断に当たっては特に当該職務の種類、内容、目的等との関連を重視すべきものでならないというべきである(p.1)」として、行政処分取消請求事件(最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決、昭和43年(行ツ)第95号)からの判示を引用(本文1-3 1.(2)のC、⑨、⑩、E、⑭、⑮)している。

3. 免職処分取消請求事件(最高裁判所第1小法廷、平成16年3月25日判決、平成14年(行ヒ)第154号、判例秘書.HYBRID 検索、A4全14頁印刷、以下頁のみ記載)

(1) 事案の概要

郵政事務官として郵便外務事務に従事していた原告Xが超過勤務命令拒否、研修拒否、始業時刻後の出勤簿押印など、多数の指導及び職務職命令により、注意、訓告、懲戒処分を多数回にわたり受け、又郵便局長から再三にわたり指導訓戒されているにも拘わらず、敢えて上司の職務命令に従わず、非違行為等を反復継続し、著しく職場秩序を紊乱したとして分限免職処分となった。一審においては、原告Xの請求を認め、裁量権行使に違法があるとし、免職処分を取り消した。2審もこれを支持した。最高裁判決においては、原判決を破棄し、第一審判決を取り消した。

(2) 判例分析

原審の判断は是認することができないとして以下の理由を挙げている

「国家公務員法78条3号の『その官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、性格等に起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いうものと解される。この意味における適格性の有無は、当該職員の外部にあらわれた行動、態度に徴してこれを判断すべきであり、その場合、個々の行為、態度につき、その性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価すべきことはもちろん、それら一連の行動、態度については相互に有機的に関連づけてこれを評価すべきであり、さらに、当該職員の経歴や性格、社会環境等の一般的要素をも考慮する必要があり、これら諸般の要素を総合的に検討したうえで、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連において同号該当性を判断しな

ければならない(p.3)」とし、行政処分取消請求事件(最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決、昭和43年(行ツ)第95号)からの判示を引用しているが(本文1-3 1.(2)のC、⑨、⑩、D、⑪、⑫、⑬)、適格性の有無の判断における適格性の内容要素に関する差異や結果の重大性の差異について(本文1-3(2)のE)は一言も触れていない。これは、判例2. 分限免職処分取消請求事件(最高裁判所第3小法廷、昭和54年7月31日判決、昭和52年(行ツ)第55号)においても触れられているもので、新たな解釈なのか、あるいは、その対応措置から判断して行政処分取消請求事件(最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決、昭和43年(行ツ)第95号)と同様であることから、敢えて、触れなかったかは、不明ある。このことについて、石井(2008)は、「大曲郵便局事件(本事件の通称名:筆者注釈)判決は、効果裁量(処分の選択)についての長束小学校長降任事件(判例1. 行政処分取消請求事件の通称名:筆者注釈)の判断枠組みを見直すものではないかとの見方もある」とする一方、「もっとも、前述の通り事実に照らして言及するものではなかったとの見解もあり、対応措置も長束小学校長降任事件の判断枠組みを尊重して、これに沿った対応を予定している」として、後者の見解をとっている。

2 分限免職処分等に係る要件充足の代替システムとしての人事管理システム

この人事管理システムの対象となるのは、指導力不足教員(平成19年6月以降、「指導が不適切である教諭等」という)である。この指導力不足教員は、都道府県・指定都市の人事管理システムにより定義は異なるが、およそ、教育指導等に課題を持ち、直ちに分限処分の対象とならない者(文部科学省の定義「知識、技術、指導方法その他教員として求められる資質、能力に課題があるため、日常的に児童等への指導を行わせることが適当ではない教諭等のうち、研修によって指導の改善が見込まれる者をいい、直ちに分限処分等の対象にならない者」文部科学省ガイドライン、平成20年2月)といえるであろう。つまり、教諭等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、性格等に起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までに至らない者が、この人事管理の対象者となる。

この人事管理システムの対象者は、教育センター等の指導改善研修後、専門家等からなる判定委員会等の意見を聴

取し、都道府県・指定都市教育委員会が指導改善程度に関する認定判断において、改善する余地がない程度と認定した場合、人事管理システム措置後の行き先として、転任（免職・採用）、依願免職、分限免職処分及び分限降任処分となる。特に不利益処分となる分限免職処分及び分限降任処分（以下、分限免職処分等と称す）についていえば、措置後の行き先が分限免職処分等となったこのシステムの対象者は、措置前は直ちに分限処分の対象とならない者であった。換言すれば、措置前、直ちに分限処分とならない対象者が、人事管理システムというプロセスを経て、措置後、対象者が分限処分となるということになる。それ故、この人事管理システムは、「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、性格等に起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（本文1-3 1. (2) C）」を立証可能とするシステムであることが求められる。特に、分限免職処分ともなれば、このシステムが、さらに「厳密、慎重であることを要する（本文1-3 1. (2) ⑮）」判断が求められる。又、このシステムに、任命権者の裁量権行使に係る処分事由の有無の判断段階で、「恣意的な事実認定や恣意的な事実誤認に基づいて分限処分、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断する分限処分、判断が合理性を持つ判断として許容される限度を超えた不当なものであるとき等（本文1-3 1. B）」が存在すれば、裁量権の行使を誤った裁量権の濫用となるから、裁量権においても、適法となることが求められる。

以上のことを総括的にいえば、この人事管理システムは、分限免職処分等について適法となる要件を充足するシステムであることになる。換言すると、分限免職処分等の要件充足の代替システムになり得るのか、というこの要件充足の代替性について考察する。

本稿においては、この要件充足の代替性について、指導改善研修後の分限免職処分を違法とされた判例、分限免職処分そのものが違法とされた判例及び某県の人事管理システムにおける指導改善研修などの実態などから考察する。

3 考 察

1. 指導改善研修後の分限免職処分を違法とされた例

処分取消請求事件（岡山地方裁判所、平成21年1月27日判決、平成19年（行ウ）第13号、判例秘書.HYBRID、A4全20頁印刷、以下ページ数のみ記載）

(1) 事案の概要

原告Xは、岡山県市立A中学校教員（県費負担教員）であったが、岡山県教育委員会（以下「県教委」）から指導力が不足しているなどとして、平成17年度に指導力不足等教員とし認定され1年間の研修を受けたものの、なお改善が認められないとして、地方公務員法28条1項3号に基づき平成18年4月14日付で分限免職処分を受けた。

本件は、原告Xが、本件処分は、処分の根拠となった事実が存在せず、又、審理不尽等の手続き上の瑕疵があるから違法であると主張し、その取消を求めた事案である。

岡山地方裁判所において、岡山県教育委員会が平成18年4月14日付でした原告Xに対する分限免職処分を取り消した。

(2) 要 旨

原告Xの教員としての適格性の有無の判断について、行政処分取消請求事件（最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決 昭和43年（行ツ）第95号）に係る分限制度の意義（本文1-3 1. (2) A、①、②）、分限処分に係る任命権者の裁量権（本文1-3 1. (2) B、④、⑤、⑥）、「その職に必要な適格性を欠く場合」（本文1-3 1. (2) C、⑨、⑩）適格性の有無の判断（本文1-3 1. (2) D、⑪、⑫、⑬）、分限免職処分と分限降任処分における任命権者の裁量権の範囲（本文1-3 1. (2) E、⑭、⑮）が引用され、そして、県費負担教職員の転任について以下のように述べている。

地方教育行政法47条の2第1項は、都道府県の教育委員会は、地方公務員法27条2項及び28条1項の規定にかかわらず、市町村の県費負担教職員で、児童または生徒に対する指導が不適切であり、かつ、研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童または生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められる者を免職し、引き続き当該都道府県の常時勤務を要する職（指導主事並びに校長、園長及び教員の職を除く。）に採用できると規定している。そして、ここでいう「免職し引き続き…採用する」とは、平成13年8月29日・文部科学事務次官通知（13文科初第571号）地方教育行政法の一部を改正する法律の施行について（以下「本件事務次官通知」という。）においても、県費負担教職員は、その任命権は県教委にあるが、身分は当該市町村の職員であるため、一の県費負担教職員を他の地方公共団体に異動させる場合には、法形式上、現在、所属する市町村を「免職」し、引き続き都道府県に「採

用」することとしているものであり、「免職」、「採用」は、法律上、一体不可分的に実施されるものであって、「免職」のみが行われ、「採用」されないということはあり得ず、同一地方公共団体内であれば、いわば「転任」に相当するものであると解されており、これは、地方教育行政法47条の2第1項の文理からしても、当然の解釈というべきである (pp. 15-16)。

この後の説示 (p. 16) については、以下に要約する。

地方公務員法、地方教育行政法の各規定や前掲最高裁判決の判示を総合的に考えると以下ようになる。上記趣旨での実質上の転任も許容されるから、その職に必要な適格性を欠く場合に該当する免職は、公務員たる地位を失うという重大な結果をもたらすものである。したがって、教員としての適格性を欠くというだけでなく、教員以外の転職に可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性を欠いているときに限ってこれを行うことができる。その判断に当たっても、特に厳密、慎重であることが要求される。

続いて、前提事実、証拠と弁論より個々の事実関係の判断が行われた。その結果は、

原告については、「児童または生徒に対する指導が不適切であって、研修等必要な措置が講じられたとしてもなおこれを適切に行うことができないと認められるから、地方教育行政法47条の2第1項各号に該当する事由があるものと認められる (p. 19)」とし、「上記事由はあくまで教師としての適格性を欠くというにとどまる (p. 19)」と判断され、「地方公務員としての適格性、すなわち、転職の可能な他の職も含めてこれらすべての職についての適格性については、別途の検討を要し、その判断に当たっても、特に厳密、慎重であることが要求される (pp. 19-20)」とした。

そして、結論として、以下のように判示した。

本件処分にあたり、県教委は、原告の地方公務員としての適格性、すなわち、地方教育行政法47条の2第1項の適用による免職、採用の措置による「転職の可能な他の職をも含めてこれらすべての職についての適格性」について「特に厳密、慎重であることが要求される」検討、判断をしなかったものであるから、処分事由の有無につき「考慮すべき事項を考慮せず」、裁量権を濫用した違法があるというべきである (p. 20)。

本事案は、県教委が原告を指導力不足等教員の解除見込みがないと判断をし、地方教育行政法47条の2第1項による「免職」、「採用」の検討過程における審理不盡を違法としたことである。すなわち、県教委は、岡山県教育庁総務課及び市教委に対して、その可否を打診したが、市教委から、原告の人間性や資質等を総合的に勘案して不可と文書による回答を受け、又、県教委総務課からも口頭で採用できない旨報告を受けた。一方、県教委教職員課においても課内会議で検討されたが、職種変更は無理との判断がされ、結果として、県教委所管の学校やその他の教育機関の常時勤務を要する職の予算定数や欠員状況が調査され、資料とされる程度にとどまった。しかし、これに基づく真摯な検討が加えられたことがなかった。又、原告の分限免職に関する県教委の会議においても、原告の指導力に関する資料は提出されたものの、市教委からの任用不可の報告書、岡山県総務課からの口頭報告及び教職員課の課内会議検討資料は作成されず、当日、原告の地方公務員としての適格性の有無や地方教育行政法47条の2第2項の「免職」、「採用」の可否は検討されなかった。しかも、原告に対する分限免職事由は、教科等の指導に必要な専門性、指導技術が不足している、理科の実験に際し、安全面の配慮が不十分である、試験問題を適切に作成できないなどであり、単に、教員として必要な適格性を欠いているにとどまっていた。このように分限免職処分に係る適格性の判断は、適格性の内容要素の差異 (本文1-3 1. (2)⑭) や、結果の重大性の差異 (本文1-3 1. (2)⑮) を考慮しなかったため、裁量権の行使を誤った違法となる「考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断をする分限処分 (本文1-3 1. (2)⑦)」となったものである。

審理中にみられたが、被告 (県教委) の主張する事実認定に対して、原告の教え子や保護者の陳情書には、原告の教育指導に対して、プラス面もあり、また、県教委の人事管理システム過程の教育センター等研修において僅かであるが改善点もみられることから、本事案は、申請時までの原告の指導状況の把握や事実認定、指導改善研修時の教育センター等における転職も含めた適格性の欠如の事実認定、判定委員会における審議、判定委員会からの意見聴取を経て措置後の行き先を決定する県教委会議の審議の各段階において、原告の分限免職処分を適法とする要件を満たすことが不十分であったといえよう。

2. 分限免職処分が違法とされた例

分限免職処分取消請求事件 (京都地方裁判所第3民事部、

平成20年2月28日判決、(行ウ)第12号、D1-Law.com. 検索、A4全36頁印刷、以下引用は頁数のみ記載)

(1) 事案の概要

原告Xは、平成16年4月1日、京都市立学校教員として期間1年の条件付きで採用され、京都市立A小学校で、5年の担任となった。被告(京都市教育委員会)は、原告Xには、児童の指導や教員としての職務遂行など教員としての適格性に欠け、勤務実績不良であるとして、平成17年3月31日付けで条件附採用期間に引き続き正式採用することができないとして分限免職処分を行った。原告Xは、本件処分を受ける理由がなく、違法であるとして、本件処分の取消を求めた事件である。本件判断は、認定される全事実からしても、勤務実績不良あるいは適格性欠如とはいえないうえ、処分前提となる管理職等の事実認定について、「管理職等の評価が客観的に合理性を有するものか否か疑わしい(p.36)」とした。そのため、「被告の判断は、客観的に合理性を持つものとして許容される限度を超えた不当なものであり、本件処分には裁量権行使を誤った違法がある(p.36)」として、分限免職処分を取り消した。

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

(2) 判例分析

本判例文「事実及び理由」の項「第2 事案の概要 2 前提となる事実(p.1)」において、被告が主張する「分限免職処分事由に該当することを示す具体的な事実(pp.3-20)」は、「6月の運動会後の飲酒による欠勤及び欠勤中の連絡不足(p.3)」、「7月頃から児童を掌握できなくなったこと(p.3)」、「宿泊学習の下見に自発的に行かなかったこと(p.3)」、「8月の宿泊学習において引率者としての職務を遂行できなかったこと(p.3)」、「ポスター作成の授業において先輩教諭の指導に沿わない授業をしたこと(p.4)」など35項目について、それぞれ個別項目に係る被告、原告からの主張の後、当裁判所の判断は、被告が主張する35項目のうち、10項目については、「その事実を認めるに足りない(p.29)」、12項目については、「事実を認めるとしても教員としての評価に値しない(p.30)」、その余の13項目については、主張事実があるにしても、それは、原告が「管理職等の指示・指導に対する理解の不十分

(p.33)」さや「業務の進行管理の不十分(p.33)」さによるものとして分類した。そして、原告の適格性については、「原告が、教員として、その職務内容を遂行することができなかったとまでいうことはできず、原告に簡単に矯正することのできない持続性を有する資質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障を生ずる高度な蓋然性があるともいえない(p.35)」とし、そして、分限免職処分事由に係る管理職等の事実認定については、「一般的には、教員としての経験の豊富な管理職等の教員に対する評価は、ある程度客観的事実による裏付けがある場合には、その根拠となった事実の必ずしもすべてが客観的資料に裏付けられなくても、採用しうる場合があると考えられる(pp.35-36)」としながらも、本件の場合においては、その事実を認めるに足りない事例や、事実を認めるとしても教員としての評価に値しない事例等から、「管理職等の原告に対する評価が客観的に合理性を有するものか否かは疑わしいというべきである。そのため、本件においては、具体的な事実が明らかでなく、あるいは、客観的資料による裏付けを欠く管理職らの原告に対する評価は採用できない(p.36)」として、強く管理職等による評価採用を否定した。

また、その余の13項目の1つの学級経営を取り上げ、「原告の学級における学級崩壊の要因として、原告の指導が不適切であったことがその一因ではあった可能性はあるものの(p.35)」、「管理職と教員との関係性、教員同士の関係性、学級の児童の特性(P.35)」等のその他の要因の可能性があると、「原告の学級で学級崩壊が生じ、原告単独ではその立て直しを行うことができなかったことをもって、直ちに、原告の能力が欠如していると即断されるべきでない(p.35)」とした。さらに、原告が新任教員であるにもかかわらず、支援体制が必ずしも十分でないなどから、保護者などからの信頼喪失は、「管理職らの対応等にも一因があった(p.35)」として、管理職等からの指導・助言や支援体制も、処分事由に係る事実認定の前提条件であることを示唆している。

続いて、同事件の控訴判決(分限免職処分取消請求控訴事件、大阪高等裁判所、平成21年6月4日判決、平成20年(行コ)第62号、判例秘書.HYBRID、A4全9頁印刷、引用は以下頁数のみ記載)について分析する。

当裁判所の判断として、「条件附採用教員に対する分限免職の趣旨」の項立てをし、「条件附採用期間中の教員は、教員としての十分な経験を経たものではなく、今後研さん等に努めて成長していく過程の者であるから、当該期間中の職務成績が経験のある教員と比した場合、必ずしも十分

でなかったとしても、直ちに、分限処分対象とは言えず、教員として将来成長していくだけの資質・能力を有するか否かという観点から判断すべきである (p.6)」として、条件附採用教員に対しては、今後の研修等による改善見込み等についても、判断要件として考慮する必要性を示唆している。

原審と同様、認定事実について、最初の10項目については、事実認定は曖昧であり、事実確認が不十分であるとし、教員としての評価に影響しないと考えられる12項目、その余の13項目についても原判決説示の通りとした (pp.6-9)。控訴人が主張するそれ以外の事実について、「いずれも、主観的な評価をしているにすぎないか、その主張事実を考慮しても、原判決の説示以上に適性について否定的な評価をすることができないものである (p.8)」とした。

そして、処分行政庁の裁量権の行使については、「具体的な事実関係において、裁量の範囲内にあるかどうかは、結局、処分行政庁の処分の前提として、職場で教員の指導・評価に当たる管理者等が、条件附採用期間の推移を見ても当該教員が教員としての適格性を欠き、職務の円滑な遂行に支障を来すといわざるを得ず、それが、今後の経験、研さんによっても改善される可能性が薄いと判断し、その判断が客観的で合理的なものであることが必要といえる (p.9)」とし、「また、そのためには、被控訴人が新採の教員であることから、職場における適切な指導・支援態勢の存在と本人が改善に向けて努力をする機会を付与されたこと、ある程度の総合的・統一的な評価基準の存在が前提となるといえる (もっとも、これらの点は、具体的な事実関係に照らした総合判断的要素の面がある。)。その場合、個々の事象の評価に過度に拘るのではなく、一定の時間の経過の中で評価すべきであり、また、教員の児童に対する指導方法については、裁量的な余地があることは否定できないから、主観的評価の入る余地のある出来事を評価対象とすることはできるだけ避け、できる限り客観的で安定した方針の下で、今後の経験、研さんによっても、教員としての適性が備わることが困難であるかどうかを検討するのが相当である (p.9)」とした。

そして今までの説示の総括として、以下のように述べている。

被控訴人には児童の指導や教員としての職務遂行、学級運営について不十分であった点は認められるが、児童や保護者らが被控訴人に対する信頼を失ったとすれば、その一因は、管理職や学校の被控訴人に対する態

度にもあり、学級崩壊の原因も被控訴人の能力不足が主たる原因であるとは即断できず、管理職らの指導・支援態勢も必ずしも十分ではなかったなどの事情からすれば、被控訴人には簡単に矯正することのできない持続性を有する資質、能力、性格等に起因してその職務の円滑な遂行に支障を生ずる高度の蓋然性があるといえないし、管理職の被控訴人に対する評価が客観的に合理性を有するものか否かが疑わしいと判断したものであり、前提となる事実関係の認定・評価と総合して是認できるものである。(p.9)

これらの判例から、分限免職処分の前提条件となる事実認定については、個々の事象の評価に過度に拘るのではなく、一定の時間経過で行い、その判断は客観的、合理的でなければならないと説示し、対象者が条件附採用期間教員であれば、職場における適切な指導・支援態勢の存在と、研修など本人が改善に向けて努力をする機会の付与も、評価の前提条件となるとしている。職場における適切な指導・支援態勢の存在と研修機会の付与等については、条件附採用期間教員のみならず、比重の軽重はあるものの指導力不足教員についても、指導改善のための再三再四の注意、指導や研修機会の付与等の必要性(「職員が分限事由に該当する可能性のある場合の対応措置について」平成18年10月13日、人事院事務局人材局長通知に同趣旨の記載がみられる⁽¹⁾)が存在している。

この事案は条件附採用期間教員の分限免職処分を扱ったものであり、市教委が創設した指導力不足教員の人事管理システムと直接関係するものではないが、分限処分としては人事管理の一環として取り扱うため、校長等が教育指導に課題のある教員の外部に顕れた行動、態度の徴表を評価するという手法は同一である。

人事管理システムのプロセスについていえば、申請・認定前の指導力不足教員の指導状況の把握や事実認定、改善研修時の状況把握や事実認定の基本となるもので、この事案は事実認定の不備を指摘するものである。

3. 事例 E 県の人事管理システム⁽²⁾

ここでは、法定以前(平成19年度以前)の指導力不足教員の人事管理システムについて、例としてE県の指導力不足教員の人事管理システムの概要について述べ、考察を行う。

(1) E 県教育委員会の人事管理システムの概要

文部省から「指導力不足教員の人事管理の在り方」の研究調査の委嘱を受けた E 県教育委員会は、平成14年度において、服務監督権者である市町村教育委員会を通じて、学校から指導力不足教員の報告・申請を受けつけたところ、県内から4名の教員についての申請があり、県教委は、その4名を指導力不足教員として認定を行った。平成15年度、県内からこの4名の教員が研修命令を受けて、E 県教育センターの特別研修（指導力に課題を持つ指導改善研修）を受けることになった。特別研修の研修内容と実施状況は、概ね以下の通りである。

教育センター研修は、所属校研修の1週間程度を除く週5日間行われ、教育指導専門員による講義・演習、教育指導専門員による面談・指導、教育センター研修のまとめ、個別の課題研修などが予定されている。特別研修の構成は、教育センター講座としての「自己理解と人間関係」、「豊かな教育の推進」、「教育活動の充実」、「今日的教育課題」、「教職員の服務と研修」をテーマとする特設研修と、授業力向上をねらいとする模擬授業などの授業研究、所属校研修1週間程度を含む実地研修を主とする課題研修とで構成されている。受講者に対して、1名の教育指導専門員が担当するいわば担任制が採用されている。教育指導専門員は、教育センター所属の職員で、いずれも指導力に優れたベテラン教員であり、この特別研修のすべての業務を担当している。また、教育指導専門員は、担当する受講者の教育指導上の課題について関係する市町村教委や県教委などからの情報も既に把握している。

日常の受講者の研修状況等は、担任の立場にある教育指導専門員が作成し、教育センター長の決裁を経て、所属校校長、該当市町村教委、県教委などに報告される。

指導力不足教員に関する専門家などから意見を聴取する判定委員会は、10月と2月の年2回開催される予定となっている。本県の場合の判定委員会の専門委員は、医師、弁護士、心理学専門家、保護者、臨床心理士、教育専門家、校長、教員から構成され、教育専門家がその委員長職にある。教育指導専門員は、この判定委員会の開催期日に合わせ研修状況の報告書を作成することになる。10月の開催には、受講者の研修状況の中間報告書を、次年度2月の開催に向けてはその最終報告書を作成することになる。

教育センターにおける模擬授業は、受講者の一人が教師役を、他の受講者は生徒役として、ロールプレイングより行い、その後、講評も含めて授業研究を行うことになっている。この模擬授業において、時には、判定委員会の専門

家委員が授業観察することもある。

実地研修については、9月に予定されており、受講者の所属校において、1週間ほど所属校研修として、実地研修を行う。受講者は、3回程度公開授業を行うことになっており、この公開授業時において、所属校校長等、市町村教育委員会指導主事、教育事務所指導主事等、教育センター担当教育指導専門員、判定委員会専門家委員が、受講者が行う授業について授業観察を行う。10月には第1回の判定委員会が開催され、受講者の研修状況について教育センターからの中間報告と、市町村教委、教育事務所からは受講者の公開授業に係る評価、所属校校長から受講者の研修状況等に係る評価などが、提出され審議される。

この特別研修は、翌年3月まで続けられるが、受講者の研修状況に係る評価等の最終報告書は2月にまとめられ、2月の判定委員会に提出され審議される。その審査結果を受けて E 県教育委員会は、指導改善の程度を認定することになる。

措置後の行き先は、改善程度の認定結果から、現場復帰1名、地方公務員の他職への転任2名、依願退職1名となった。

(2) 事例分析

この事例観察から以下のように考察される。

人事管理システムの対象となる者は、分限処分に至らない者であり、かつ、県教委が「児童生徒の指導において、その人間性、社会性、専門性に係わって指導力に課題を有し、そのため、学校教育に寄せられる期待に応えられず、教育公務員としての責任を十分に果たせない」教員と定義する者である。申請者である校長からの対象者に対する事実関係は、「放課後、職員室にじっと座っていて、管理職から指示されない限り部活動などの指導を行おうとしない。授業において工夫・改善がみられない。担任をさせることができない。」などその内容は、単一行動の状況観察の羅列となっている。

もともと、申請者である校長が、対象者を指導力不足教員として申請する根拠となるものは、対象者の日常の授業観察、関係者からの風評、児童等・保護者からの意見・苦情程度のものであり、以前から対象者に対して、一連の行動等を相互に有機的に関連づけながら、その事実関係について客観的・合理的な立証に基づく記録を積み重ねて蓄積されたものと、現状の客観的・合理的な立証に基づく事実関係を根拠としているわけではない。換言するならば、その対象者は、分限処分に必要な要件を満たしていない者で

あると言える。

しかし、このようなことは、本事例に限ったことではない。例えば、K市教育委員会が作成した「指導力不足教員に対する指導等に関する要綱」を参照すると、その第3条第3項に、「前2項における実態把握又は指導の際には、管理職が当該教員の担当する授業や学級を観察する「授業等の記録」(様式1)、学期の始めや終わりなどの節目に当該教員が自己の指導状況を評価する「自己チェックシート」(様式2)や管理職による「観察チェックシート」(様式3)を用いるものとする」とある。この要綱には、別表として「判断基準の観点と課題」が示されている。その判断基準は、「児童等の行動面」、「児童等・保護者等の心情面」、「教員の実態面」の3つの観点から捉えており、「指導力不足教員の判断基準は、以下の3つの観点からの課題が因果関係で相互に関連し合いながら生じているか」と問い、校長等が、それぞれの観点別の該当項目にチェックを記載することになっている。具体例を挙げると、「児童等の行動面」観点において、「当該教員の授業等において、児童等の行動が継続してみられる」と説明し、観点関連7項目が羅列され、例えば、最初の項目「学習に関心を示さない」とあるが、具体的にどのような状態を捉えて判断するのか曖昧である。2項目の「授業中も私語が多く教員の話が聴かない」も、同様に、具体的な状況やどの程度が私語が多いと判断するのかは、極めて曖昧といわざるを得ない。「児童等・保護者等の心情面」観点において、「当該教員に対して、以下の心情を抱く」と説明し、観点関連5項目を羅列している。最初の項目「不信感・不公平感」があるが、これも心情の問題であり、校長等からの、一方的な見方になりかねない。「教員の実態面」観点において、「当該教員の学校や家庭訪問等での教育実践において、以下の実態が客観的にみられる」と説明し、観点関連14項目を羅列し例えば、最初の項目「授業が教師主導型で一方通行(おもしろくない授業)である」も、同様、極めて曖昧で主観的な評価とならざるを得ない。他の項目についても同様である。次の「授業等の記録」(様式1)は、「児童等の状況及び指導状況」、「問題点及び課題」、「指導・指示・助言内容」、「本人の考え」について管理職が記述するものであり、管理職の主観的な記述とならざるを得ない。「観察チェックシート」(様式3)は、管理職が、「授業等」、「生徒指導・学級経営」の職務内容別の評価項目について、A(強くそう思う)、B(そう思う)、C(十分でないと思う)、D(できていないと思う)と評価することになっている。例えば、職務内容「授業等」において6項目の評価項目が羅列され、

最初の評価項目「授業に目標と計画性があり、学習の道筋が明確である」とあるが、この場合も、事実関係の判断が極めて主観的になりやすい。他の5項目も同様である。職務内容「生徒指導・学級経営」において6項目羅列されているが、各項目とも、事実関係の判断が難しく管理職の主観的な評価とならざるを得ない。同要綱に、指導主事等の「訪問記録」(様式4)もあるが、これは、「観察チェックシート」と同様の職務内容別の同様の評価項目の羅列があり、指導主事等が学校訪問より、該当教員に対して行う評価行為の記録である。これも上述と同様の見解である。これらは、K市教育委員会の人事管理システムの一環として位置づけられ判定委員会等の資料として提出されるものである。

本文判例4 分限免職処分取消請求事件(京都地方裁判所第3民事部、平成20年2月28日判決、(行ウ)第12号)の地裁判決にもあったように、「管理職等の原告に対する評価が客観的に合理性を有するものか否かは疑わしいというべきである。そのため、本件においては、具体的な事実が明らかでなく、あるいは、客観的資料による裏付けを欠く管理職らの原告に対する評価は採用できない」と、なりかねないのである。

また、同事件の控訴判決(分限免職処分取消請求控訴事件、大阪高等裁判所、平成21年6月4日判決、平成20年(行コ)第62号)においても、指導力不足教員に対する評価について「個々の事象の評価に過度に拘るのではなく、一定の時間の経過の中で評価すべきであり、また、教員の児童に対する指導方法については、裁量的な余地があることは否定できないから、主観的評価の入る余地のある出来事を評価対象とすることはできるだけ避け、」として、できる限りの客観的な評価行為を求めている。

実際には、教育センターの特別研修において、真摯に向き合っている対象者に対する評価状況は、対象者の研修前後の教育指導等の変容しか把握できないのが実情である。つまり、教育指導上の課題が改善されたのか、又は、変わらないのか、の判断しかできないのが実情である。本事例以外にも、本文掲載の判例に同様の判断がみられる。

本文判例3 処分取消請求事件(岡山地方裁判所、平成21年1月27日判決、平成19年(行ウ)第13号、判例秘書.HYBRID、A4全20頁印刷、以下ページ数のみ記載)において、原告は1年間、教育センター及び原告の在籍校において研修を受けた。その結果については、指導力不足等教員の認定解除の判断のために県教委に提出された在籍校校長作成報告書、教育センター所長作成報告書、市教委

作成の報告書について、記載がある。ここでは、在籍校校長の意見と教育センター所長の総括を引用する。

校長の意見「指導技術のアップがみられるが、教師しての本質は余り変わったとは思えない。一定の期間、児童の養護施設や相談所のような機関で問題をかかえた子どもに真正面から関わっていく指導員を体験させてはどうだろうか。第3回実践研修の様子では、来年度学級担任として不安材料が多い。(p.17)」

教育センター所長の総括「教材研究に取り組むようになり、指導案も作れるようになってきたが、自分の考えに強くとらわれ、指導を受け入れたり、情報活用することができにくい。授業の指導目標が不明確なので、重点の置き方やまとめが不十分である。また、要求する答えをいわせて、一方的に授業を進める傾向が強く、生徒のやる気を引きだす授業規律の徹底や全体の掌握が今一步である。試験問題作成は苦手であると思われる。見て見ぬ振りすることはなくなってきたが、積極的な指導や生徒を理解するための取り組みはみられない。生徒指導が自信がないので、差し障りのない指導しかできない。本気で叱ることができない。信頼を得ようと努力し始めた。教師として、学年団の一人として、責務を果たそうとする態度が見られるようになってきた。…(同趣旨であるため一部省略 p.17)」

研修後の両者の原告に対する見方は、改善点はあるが、他の点は変わっていないと言っているに過ぎない。

教育センター研修においては、教育センターの研修室という場において、対象者と教育指導専門員のプレイヤーのみの狭いフィールドで惹起する事象は、重要なプレイヤーである児童生徒、保護者、多数の同僚教員、地域住民などが存在しない極めて限定的で不自然な条件下で、決して多くはないのであり、さらに、対象者がこのような条件下において多くはない事象と関わる行為を評価の対象としているのである。したがって、その評価項目は多くはなく、そのため、対象者の一連の行動等を相互に有機的に関連づけて捉えることは難しく、自ずと主観的評価とならざるを得ない。学校というフィールドは、校長、教頭、同僚教職員、児童生徒、保護者など、多数の多面的な評価者が存在するのに対して、教育センターにおいては、評価者は、専門性が高い複数の教育指導専門員(場合によっては、専門家委員も加わる)に限られているからである。

しかし、分限免職処分取消請求事件(東京地方裁判所、平成21年6月11日判決、平成18年(行ウ)第478号、<http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?hanreiSrchKbn=01>判例検索システム、A4全29頁印刷、

以下頁のみ記載)において、指導改善のための研修期間中の原告の行為に対して、原告は、嘗て「中学校の教師の立場において、特定個人又は法人を誹謗する内容を含む資料を配付して授業を行うことは、教育の中立、公正さに対する信頼を直接損ねる行為(p.25)」として懲戒処分を受けているが、また、同種の非違行為を繰り返し、このことに対し「中立、公正に教育を行うべき教育公務員としての自覚と責任感を欠くという問題点を有しているといわなければならない。(p.25)」と判断している。さらに、原告は、これらの問題点を克服するために行なわれた研修命令に基づく研修期間中の原告の解答論文の内容及びその研修態度等は嘗ての懲戒処分となった諸行為そのものであり、そのことを真摯に考察するどころか、正当性を主張し、懲戒処分や研修を受けることへの不平、不満を訴え続け、保護者を誹謗する記載のあるビラを配布した。このような一連の行為に対して、「原告は、自己の見解の正当性の主張に固執し、それと相容れない見解を持つと考える者を誹謗する傾向を有しており、この傾向は、原告のこれまでの3回にわたる懲戒処分、長期研修を経ても変わることがなかったと評価せざるを得ない。(p.26)」と説示した。そして、「原告には、中立、公正に教育を行う教育公務員としての自覚と責任感が欠如しており、懲戒処分や研修を受けても、これを改善しようとする意思が全く認められないのであるから、教育公務員としての職務の円滑な遂行に支障が生じているし、今後も支障を生じる高度の蓋然性が認められる。そして、上述したところからすると、このような職務遂行上の支障は、簡単に矯正することのできない原告の素質、性格に起因するものというはかない。そうする以上、原告について、その職に必要な適格性を欠く場合に該当すると判断に裁量権の逸脱、濫用はないと言う結論になる。(p.26)」と、判示した。原告の研修中におけるこのような徴表は、教育センターの指導教員以外の誰もが確認できる客観的で、合理的な新たな事実認定となり、分限免職処分事由として新たに追加されるが、通常教育センター研修においては、対象者が真摯に取り組み、したがって、研修中の態度も特に問題がないというのが普通である。

次に、指導改善研修体制から論じることとする。研修終了時の認定基準にもみられるように、指導改善は、対象者と児童生徒の関わりのある状態において惹起する事実関係を捉えて判断することが重要である。実地研修期間が十分ではなく、又、授業観察の機会も十分ではない。このことは、対象者が児童生徒「に対して、直接的かつ将来にわたって大きな影響を及ぼすものであることを踏まえ(ガイ

ドライン p.2)」での措置であるから、対象者が教壇から離れることは、人事管理システムのねらいとして当然とも言えることである。通常教育センター研修においては、講座とまとめや模擬授業等を通じて、対象者の教科に対する専門知識等の不足などは判断できるが、それ以外の指導方法の不適切さ、コミュニケーション力不足等については児童生徒のいる教室において見られる事象であり、その判断は困難といわざるを得ない。狭いフィールドにおいて、対象者の顕著な特性を把握することは困難である。

4. 総括

以上、判例、事例を挙げ論述したが、平成19年以前の指導力不足教員の人事管理システムは、行政処分取消請求事件（最高裁判所第2小法廷、昭和48年9月14日判決、昭和43年（行ツ）第95号）で示された分限処分の判断基準を満たさない事例があり、その場合、司法において任命権者の裁量権行使の違法となり分限処分は取り消されることになるだろう。また、県教委などが、人事管理システムの措置後の行き先として依願退職や転職にも、そのプロセスにおいて、事実認定や改善程度の判断などについて適正とは言い難く、訴訟の場においては、違法となる可能性もあるだろう。このように、指導力不足教員の人事管理システムは、直ちに分限処分の対象とならない者を措置後行き先として分限免職処分等となる適法の要件を充足する代替システムとなるとはいえないことになる。

数少ない判例、事例にもかかわらずこの人事管理システムの不備が散見されるのであるから、考察対象となる判例、事例を増やし分析すれば、他にも不備なシステムが露呈してくるであろう。

平成18年10月に、分限制度の適正な運用を図るため、人事院事務総局人材局長通知「職員が分限事由に該当する可能性のある場合の対応措置について」が各府省に出された。これを受けて、文部科学省は、人事管理システムに関する法整備を平成19年6月・7月に行い、平成20年2月には、「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」を各都道府県・指定都市教育委員会に示した。その中に、「指導が不適切な教員に対する人事管理については、これまで、任命権者である都道府県・指定都市教育委員会に委ねられていたため、各任命権者で制度及び運用にばらつきがあり、必要な措置が的確に講じられていない場合があるのでないかといった指摘がある（p.2）」と、文部科学省が、都道府県・指定都市教育委員会のなかには人事管理システムの制度や運用に問題があることを認識していたこ

とを示唆している。そして、引き続いて「こうしたことを踏まえ、指導が不適切な教員に対する人事管理について、全国的な教育水準を確保する観点から、平成19年6月に法改正が制定され、指導改善研修が法定化された（p.2）」と、人事管理システム法制化の趣旨を述べている。

このように、国の人事管理システムの法制化の動向も、このシステムが分限免職処分等の要件充足の代替システムとなるとは必ずしもいえないとする証左の一つである。

4 終 結

文部科学省が、指導力不足教員の人事管理システムを平成12年度から平成19年度までの8年間、指導力不足教員の人事管理の在り方の調査研究事業として都道府県・指定都市教育委員会に委嘱しその主体性と自律性を尊重しながら、制度設計とその運用の普及に努めてきた。本文表2に示しているが、この間、人事管理システムの措置後の分限免職処分者数と依願免職者数が増加している。論述のように、この人事管理システムが、都道府県・指定都市教育委員会によっては、措置後、適法な分限処分となる要件を充足していないシステムも存在し、任命権者が認定する分限免職処分に影響を及ぼしたとも考えられ、また、対象者が、指導改善研修結果として改善がみられないと判断されて、訴訟も提起する気力もなく依願免職を選択したこともあったのではないかと考えられる。この充足不備のシステムが、分限免職処分や依願免職の認定に影響を及ぼしているのなら、身分保障の観点などから問題があるといわざるを得ない。それ故、文部科学省は、12年度当初から、ガイドラインを作成したり、関係法令の整備に努めるなどの必要性があったのではないか。それは、都道府県・指定都市教育委員会において、この人事管理システムの制度設計を担当する主管課は教職員課であるが、人事管理そのものは高度な専門性が要求されるにも拘わらずプロパーを十分育てられないところもあるからである。このような状況は、人事管理システムだけではなく、給与・人事の査定機能を持つ教員人事評価制度も同様で、都道府県・指定都市教育委員会によっては、制度、運用も異なり、評価に対する信頼性についても、従来から指摘されているところである。

教員の処遇等身分変動を伴うものの制度設計等については、文部科学省が、制度設計の見本となるようなガイドラインを早期に示すのも、1つの対応策であると思料する。

注 釈

- (1) 「職員が分限事由に該当する可能性のある場合の対応措置について」人企-1626、平成18年10月13日、人事院事務総局人材局長通知、各府省官房長等宛、「Ⅲ分限処分の検討が必要となる事例と対応措置 1 勤務実績不良（法第78条第1号関係）及び適格性の欠如（同条第3号関係）(2)対応措置」に、以下のように記述している。

勤務実績不良の職員又は官職への適格性に疑いを抱かせるような問題行動を起こしている職員に対しては、一定期間にわたり、注意・指導を繰り返し行うほか、必要に応じて、担当職務の見直し、研修等を行い、それによっても…

とあり、なおこのような行為が継続する場合は、分限処分が行われる可能性がある旨警告書を交付するとしている。その上、一定期間経過後も、改善されない場合、法第78条第1号又は第3号に該当するときには、分限処分を行うとしている。

- (2) 本件の人事管理システムについては、筆者が関与したものである。

引用文献

石井（2008）公務員関係判例研究会編「新公務員労働の理論と実務 XIII」三協法規 p.15

参考文献

文部科学省「指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン」平成20年2月

中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」平成10年9月21日

中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について（答申）」平成14年2月21日

秋田県教育委員会「指導力不足教員への対応手引き」平成16年3月

埼玉県教育委員会「指導力不足に係る人事管理制度」

www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/.../001.pdf

神奈川県教育委員会「指導力不足教員の判定のフロー図」

www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/.../001.pdf

京都府教育委員会「府立学校教職員が分限事由に該当する可能性がある場合の取扱指針」

www.kyoto-be.ne.jp/kyoshoku/cms/?action=common...

広島県教育委員会「指導力不足等教員対応システム（全体像）」

www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/28371.pdf

京都市教育委員会「指導力不足教員に対する指導等に関する要綱」平成15年7月9日

京都府教育委員会「指導力に課題を有する教員への対応に関する規則」平成20年3月18日 京都府教育委員会規則第3号

京都府「職員に分限に関する手続き及び効果に関する条例」昭和26年9月18日 京都府条例第32号

参考判例

行政処分取消請求事件（小学校長降任事件）最高裁昭48.9.14 第2小法廷判決、昭和43年（行ツ）第95号

行政処分取消請求控訴事件（小学校長降任事件）広島高裁昭43.6.4 第3部判決、昭和41年（行コ）第10号

分限免職処分取消請求事件（中学校免職事件）最高裁昭54.7.31 第3小法廷判決、昭和47年（行コ）第34号

免職処分取消請求事件（郵便局免職事件）最高裁平16.3.25 第1小法廷判決、平成14年（行ヒ）第154号

処分取消請求事件（中学校免職事件）岡山地裁平21.1.27判決、平成19年（行ウ）第13号

分限免職処分取消請求事件（小学校免職事件）京都地裁平20.2.28 第3民事部判決、平成17年（行ウ）第12号

分限免職処分取消請求控訴事件（小学校免職事件）大阪高裁平21.6.4 第10民事部判決、平成20年（行コ）第62号

分限免職処分取消請求事件（中学校免職事件）東京地裁平21.6.11判決、平成18年（行ウ）第478号

