

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

スコットランド総合教職評議会（General Teaching Council for Scotland）による不適格教師への対応措置に関する小論：制度の成立とその運用を中心として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学・関西外国語大学短期大学部 公開日: 2017-04-01 キーワード (Ja): スコットランド総合教職評議会, 教師の不祥事, 教師の懲戒, 教師の専門的資質能力 キーワード (En): 作成者: 藤田, 弘之 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学
URL	https://doi.org/10.18956/00007726

スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) による不適格教師への対応措置に関する小論

— 制度の成立とその運用を中心として —

藤 田 弘 之

要 旨

本論文は、スコットランド総合教職評議会による不適格教師への対応措置確立の経過をたどりつつ、その仕組みについて論述するとともに、そうした制度がどう機能しているかについて明らかにする。現在の公教育制度を考える際、それを実質的に支える教師の問題は極めて重要であり、その資質能力の維持・向上や適格性の確保は必要不可欠な課題である。したがってこれまで多くの国で政府がこの問題に深く関与し、また改善に努めてきた。一方で政府ではなく、教師の専門職団体がその役割を果たすべきであるという議論もあった。スコットランドでは1965年に世界初のこうした自律的・自己規制的な教師の専門職団体が設立され、これが実質的権限を獲得し教師の資質能力の向上とともに適格性の確保に大きな役割を果たしてきた。本稿は、スコットランドの教師専門職団体がこの不適格教師問題に対応するためにどのような仕組みを作り、運用しているかについて明らかにした。

キーワード：スコットランド総合教職評議会、教師の不祥事、教師の懲戒、教師の専門的資質能力

1、はじめに

本稿は、スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland: 以下、GTCS またはスコットランド評議会と略す) による不適格教師に対する対応措置確立の経過をたどりつつ、その仕組みについて論述するとともに、そうした制度がどう運用され機能しているかについて明らかにすることを目的としている。

さて、津布楽は、「教育における教師の役割を重視し強調することは今日に始まることではない。教育の問題や教育の改革を考えていくと、結局は教師の問題に帰着するのである。今日のような公教育制度は、(中略) 19世紀中葉にほぼその基礎を確立するのであるが、この近代の教育改革者たちが公教育制度の樹立に際して掲げた言葉は、『教育は教師次第』ということであった」と述べている¹⁾。公教育を確立しこれを推進していく際、これを担う教師が最も重

要であることは改めて指摘するまでもない。実際19世紀中期以後公教育の整備拡充を進めてきた多くの国々では、政府が教師の資質能力の維持向上やその適格性の確保を極めて重視し、この問題を直接担った。その状況は今日においても同様であり、わが国でも例外ではない。

しかしこれとは別に、この教師の資質能力の維持向上、あるいは適格性の確保のため、国家ではなく教師の専門職団体が自律的自己規制的に役割を果たすべきであるという議論も存在してきた。こうした議論は20世紀に入ると次第に大きくなり、やがて1965年にはスコットランドにおいて世界最初の教師の専門職団体が設立され、その後これが教師の資質能力の改善や適格性の確保に大きな役割を果たすようになった。スコットランドの制度はその後一定の国々に取り入れられ、模倣された。

筆者はすでにスコットランド評議会の設立過程に関して別稿で論じた²⁾。この評議会は1965年の設立後、教師志望者の評議会への登録の審査、不適格な登録教師の処分、現職教師の資質能力向上のための活動、教師教育をはじめ教師に関わる政策形成のための勧告や提言などを行い、教師の専門的資質や能力の向上、さらには教師の地位向上に大きな役割を果たしてきた。この評議会の活動の中で、準司法的機能に相当する不適格教師に対する処分は、自律的自己規制の専門職団体として最も重要なことであった。本稿は以上の点を踏まえて、スコットランド評議会による不適格教師に対する対応措置に焦点を当てこれを明らかにしようとするものである。

スコットランド評議会による不適格教師への対応措置についての先行研究であるが、イギリスにおいてもまた日本においてもこの問題に焦点を当て、これを本格的に扱った研究はない。イギリスにおいてGTCSの歴史や現状を体系的に論じた唯一の研究はマセソンの著作である³⁾。しかし、この著作においても不適格教師の問題は数か所でごく簡単に触れられているだけである。またイギリスにおけるその他の教師問題に関わる著書や論文を調べても、この問題はほとんど触れられていない⁴⁾。我が国においてはその事実についての記述もないと思われる。

本稿は、主としてスコットランド政府やスコットランド評議会の公文書を基礎として、スコットランド評議会の不適格教師への対応措置が、どのような経過をたどり形成され、いかなる制度や手続きとして確立したか、またその制度はどのように運用され機能しているかなどについて明らかにしようとするものである。なお、スコットランド評議会による不適格教師の問題を検討する際、試補修了者を含めた登録審査による規制の問題も扱う必要があるが、ここでは主として既登録教師の中の不適格者の問題を中心とする。また不適格教師という場合、犯罪やその他の不法行為を行った教師と職務能力や適性に劣る教師の問題を含む。

2、スコットランド評議会による不適格教師に対する対応措置の進展

教師の自律的・自己規制的専門職団体であるスコットランド評議会は、1965年に制定されたスコットランド教職評議会法 [Teaching Council (Scotland) Act] に基づき設置された。この法律の制定に大きな影響を与えたのは、1963年に出された報告書、『スコットランドにおける教育専門職』（通称ホイットレー報告書）であった。この報告書は医師をはじめとする既成専門職団体を調査・検討し、教師の場合もその専門職としての地位の向上、専門的資質能力の向上、適格性の確保のためにこのような団体を設置すべきことを勧告した。この報告書は評議会が果たすべき役割について種々の点を論じているが、中でも不適格教師に対して行うべき自己規制的役割を最も重視した。

さて、ホイットレー報告書が出される以前、不法行為を行い、あるいは職務能力の点で適性を欠く教師の処分は、当該教師の雇用機関である地方当局が権限を持ち、その機関の大きな裁量の下で行われた。こうした処分につき一般的にスコットランド大臣は関与しなかった。したがって処分を受けた教師は、その資格をはく奪されることなく他の雇用者を探すことができた。しかし、教師が生徒に危害を及ぼす恐れのある犯罪を行った場合、またはそれが生徒や親の信頼を傷つけあるいは教師生徒間の適正な関係を著しく害すると考えられるような場合、大臣はこれに介入し、所定の手続きを経て教師の資格をはく奪することができた。

ホイットレー報告書は、教師の専門職団体を設置する以上、重大な問題を起こした教師に対する既述の大臣が持つ懲戒権の行使をこの団体に与えるべきとの立場をとり、次のように勧告した。すなわち、「教師から承認を却下する権限は、第一に承認を与えることに責任ある団体に与えられるべきであるというのは我々には論理的であると思われる。したがって、我々は重大な問題における教育専門職の構成員に対する懲戒の行使は、総合教職評議会の役割であるべきことを勧告する。」⁵⁾そして、雇用機関がすでに懲戒処分を行った不適格教師、またその他不法行為を行った不適格教師の懲戒のための組織や手続きについて、主として次のような事項で具体的な提案を行った⁶⁾。

(i)教師の不法行為などにつき調査を行う調査委員会 (Investigating Committee) とともに、これについて処分を検討し決定する懲戒委員会 (Disciplinary Committee) を設置する。(ii)懲戒委員会は登録教師及びその他の人々から構成されるが、登録教師は過半数とする。またこれに法律専門家を任命する。(iii)懲戒委員会は、問題となる登録教師について、警告、登録抹消、さらには抹消された登録の回復などを審理決定する。(iv)医療職の例に習って、詳細な専門職行為基準や不法行為の内容は決めず、それは概略にとどめる。(v)問題となる教師について、生徒、親、他の教師は校長に連絡し、校長は地方当局に連絡する。評議会へは雇用者である当局が通告する。ただし、当局が評議会への通告を拒否する場合は、直接評議会へ通告できる。

ホイットレー委員会の報告書を基礎に制定された1965年スコットランド教職評議会法は、不適格教師の取り扱いに関しておおむね委員会の勧告を受け入れ下記のような諸規定を盛り込んだ⁷⁾。

(i)評議会に調査委員会と懲戒委員会を設置する。これら委員会の委員は登録教師が過半数を占めることとする。(ii)調査委員会は、既登録教師の登録を抹消すべきとされる事案、または登録すべきことが勧告され、あるいは登録を申請している者で、重大な犯罪で訴追されあるいは有罪になった事案を調査検討し、懲戒委員会に送致すべきかどうかを判断する。(iii)懲戒委員会は、調査委員会が送致した上記事案を検討し決定する他、抹消された登録の回復申請、登録申請がなされこれが拒否された事案で2度以上の再申請、1965年法以前に不法行為などにより教師資格をなく奪われた教師の登録申請などを判断し決定する。(iv)調査委員会、並びに懲戒委員会の委員、通告、会合の日程、場所、手続きの詳細などについて評議会は独自に規則を制定する。またこの規則は施行前に民事控訴院長 (the Lord President of the Court of Session) の承認を受ける。(v)懲戒委員会は、既登録教師が登録が不適と考えられるような犯罪を行い有罪となった場合、あるいは専門職の点からして不名誉な行為を行ったと考えられる場合、また虚偽や詐欺的行為によって登録が申請されこれが確認された場合、当該教師の登録を抹消する。(vi)懲戒委員会は、申請した登録を認める勧告がなされた者、また登録を申請した者が犯罪で有罪となり、また委員会が不法行為に責任があると判断した場合、登録を不適とし、登録申請の却下を指示する。

同法は以上の他、上記の理由により登録申請や再申請が却下され、あるいは登録が抹消された教師に所定の期間に登録を申請することを禁じること、懲戒委員会の決定に不服を持ち、異議がある場合には、所定の手続きでスコットランド民事控訴院 (Court of Session) に訴えることができるなどを規定している。

1965年にスコットランド教職評議会法が成立しその設置が決定されるとともに、選挙が行われ評議会委員が選任された。そして、翌1966年3月11日に第1回の評議会が開催され活動を始めた⁸⁾。この会合において不適格教師の審査に関わる調査委員会と懲戒委員会が設置された。また1967年には評議会が検討を経て調査並びに懲戒委員会の構成ならびに会合に関する規則を作成し、民事控訴院長の承認を受け正式に決定された。この規則において、調査委員会は、評議会副会長と評議会が任命する7名の委員から構成され、副会長がこの委員会を主宰することとされた。また懲戒委員会は、評議会会長と評議会が任命する14名の委員から成り、評議会会長が委員会を主宰することになった。そして評議会の会合で評議員の中から委員が選任され不適格教師への対応が始まったのである。

ところで1969年に設置後の評議会の組織や作用についての見直しがなされ報告書が出された。この報告書の中で評議会の懲戒制度についても触れられているが、これに関して証言を行った

15の関係団体や当事者のうち、スコットランド教師協会 (Scottish Schoolmasters Association) が対象教師に関わる手続きの改善を求めたのみで、他はすべてその制度を問題なしとした⁹⁾。評議会設置の前後事情に関して論じたイングリス (Inglis, W.B.) によれば、評議会の懲戒制度について、懲戒委員会規則に不法行為の詳細なリストがなく些細なことでも処罰の対象になること、犯罪行為や不法行為で教師が2度も処罰を受けることの2点で批判があったという。イングリスは、前者については調査委員会がありその心配はないこと、後者については懲戒委員会はあくまで専門職という基準から判断するのであり問題はないとしている。そして、「懲戒行為を含む事案は少数であるが、それらが登録教師が多数を占める評議会の委員会によって取り扱われるべきであるというのは、自治に向かつての重要な一歩である」と高く評価している¹⁰⁾。またマセソンは、「教育専門職がその構成員を取り締まること (policing) に責任を持つという原則がはじめから確立された」と述べている¹¹⁾。

さて、評議会の懲戒制度は登録制度を基礎として作用することになっていた。すなわち、教師として雇用されるためには評議会に登録申請し、受理された登録教師でなければならなかった。登録教師が不法行為を行った場合には、この登録が抹消され資格を失った。また教師を志望するものは評議会に登録申請を行うが、評議会はこれを審査し、不適格者を受理しなかった。すでに別稿で論じたように、設立の初期においてこの登録制度に対しては教師から反対があり、順調には進展しなかった¹²⁾。したがって、上記懲戒制度も直ちに機能したわけではない。調査委員会、懲戒委員会の活動については評議会議事録にごく簡単な記録があるものの、取り扱われた事案や処理状況については全く記載されていない。また懲戒委員会や調査委員会の議事録などの資料を調査しようとしたが、現在の評議会事務局に保管されている資料が未整理であり、こうした資料の存否含めて確認できなかった。登録制度が機能し始めるのが1960年代末から70年代初めであることから、懲戒制度もこのころより実質的に作用したと考えられる。1990年に出された評議会のハンドブックにおいては、「これら2つの委員会の慎重な審査が比較的少数しか教師の登録を抹消しなかったのは教育専門職の名誉である」と述べられている¹³⁾。さらに1992年から1993年の政策見直し報告書は、1986年から1991年までの調査並びに懲戒手続きの状況を提示している¹⁴⁾。それを示せば表1の通りである。これらから判断して、懲戒委員会が扱った不適格教師は極めて少数であったと考えられる。それには評議会への通告が、関係者の任意であったことが関係していると思われる。

表1 不適格教師への対応状況

通告された登録教師の犯罪行為				
	1986	1987	1988	1989~1991年
性犯罪	0	3	4	?
薬物	1	0	0	?
詐欺または不正行為	1	2	4	?
その他	9	7	9	?

対応措置				
	1986	1987	1988	1989~1991
調査委員会における調査	7	7	11	28
懲戒委員会への送致・本審査	2	6	9	12
登録抹消処分	1	3	6	6

スコットランド評議会及びその下での不適格教師への対応措置は、当初よりほとんど改変はなく存続してきた。しかし1998年のスコットランド法によってスコットランド議会に大幅な権限移譲がなされた後、スコットランドの学校における教育水準の向上を目的に制定された2000年スコットランド学校等の基準法 (Standards in Scotland's Schools ETC. Act) は、教師の資質能力の向上を重要な政策課題とした。そしてその一部に評議会の役割を重視し、その改変のための規定を盛り込んだ¹⁵⁾。この改変は前年に行われた評議会制度見直しの検討結果を受けたものであるが、以下の点が重要である。第1は、評議会の主たる目的に教師の専門的能力の水準を維持改善することが入れられたことである。そして、これまで評議会の懲戒委員会が主として扱ってきたのは犯罪行為、及びその他の不法行為を行った教師であったが、これに職務能力や資質に劣る教師も審査対象にしたことである。この問題はすでに1990年代初めより評議会でも検討されてきたが、この法律によって具体化されたのである。第2に、これと関わって、登録教師の雇用者に不適格者の評議会への通告を義務づけたことである。これには、不法行為の他職務能力を理由に雇用者が免職した教師、あるいはこうした理由により免職が避けられない状況で辞職した教師が対象となった。また雇用者はこうした教師に関わる情報を評議会の求めに応じて提供することを義務づけられた。第3は、評議会内の不適格教師の審査組織が改変されたことである。すなわち、この問題を扱うために新たに専門職行為委員会 (Professional Conduct Committee) が設置され、これまでの調査委員会、懲戒委員会はその下で小委員会となった。専門職行為委員会は教師の専門的行為に関わる政策を立案しました見直すとともに、2つの小委員会を統括した。またこれは教師の病気や身体的な問題に起因する適格性や再登録申

請の審査を扱った。

さて2010年になるとスコットランド公的サービス改革法 [Public Services Reform (Scotland) Act] が制定された。この法律は、スコットランドの公的サービスを簡素化し、より効率的効果的に行われるように改善するために制定されたものであるが、これに基づきスコットランド評議会も改革が行われることになった。評議会に関しては翌2011年に政令として、スコットランド公的サービス改革 (スコットランド総合教職評議会) 令 [The Public Services Reform (General Teaching Council for Scotland) Order] が出された。この規則は評議会の目的や役割をより明確にするとともに、「スコットランド評議会はその機能の遂行のために、あるいはそれと関係して適切と思えるすべてのことをなすことができる」と規定し¹⁶⁾、これに独立した地位と大幅な権限を与えた。以後不適格教師への対応も、こうした体制の下で作用することになった。

3、スコットランド評議会による不適格教師への対応措置及び手続

スコットランド評議会による現行の不適格教師に対する対応措置及びその手続は、既述の2010年スコットランド公的サービス改革法、これに基づき制定された政令に相当する2011年公的サービス改革 (スコットランド総合教職評議会) 令、さらにこれらに基づき評議会が制定した2012年スコットランド教職評議会教職適格及び異議申し立て規則、2015年スコットランド総合評議会登録及び基準規則等々に基づき行われている。ここでは不適格教師に対する対応の現行制度や手続について、これらの公文書、さらには筆者が評議会担当者に行った聞き取りの際得た情報や資料等を基礎に、分析整理して述べる¹⁷⁾。

(1) 不適格教師問題への対応の原則

評議会の主たる目的は、スコットランドにおける教育や学習の質の改善に資すること、また教師の専門的水準を維持し向上させることにあり、これとの関わりで種々の役割を持っており、公益を顧慮してその役割を果たさなければならない。その1つに教師の資質や能力の維持向上のため登録制度が設けられており、登録教師に期待される行為や専門的能力の水準を確保し、必要に応じて見直し改革しなければならない。したがって、既登録教師、または登録を求める教師の適格性を調査すべきである。これに関わる対応及び判断は、公平、公正かつ透明性を維持し、適正手続 (due process) に基づき行われるべきである。

(2) 不適格教師処理問題担当の組織と役割

評議会はその役割を果たすために独自に内部組織を決定することができる。評議会には、6

つの委員会と4つの審査会（panel）が設置され、これらに評議会に関わる職務の執行が委託されている。不適格教師と関わっては、専門職規制保証委員会（Professional Regulatory Assurance Committee）が設置されている。この委員会は、下記の審査会の決定を検討し、その実践指針を定め、あるいは見直しそれらの執行を指導・監督・評価する。

この委員会の下には調査会（Investigation Panel）と適格審査会（Fitness to Teach Panel）が設けられている¹⁸⁾。調査会は既登録教師、または登録を申請、あるいは再申請している者に関わる通告内容を調査し適格審査の要不要を決定する。また適格審査会は、既登録教師、登録を申請している者、さらには試補教師¹⁹⁾に関わる調査会から送致された事案を審査決定する。これらは各々3名の委員から成り、うち1名は一般国民から、また2名は評議員以外の登録教師から選任される。これらの委員は、評議会に設置される独立した任命委員会（Appointment Committee）が選任する。2010年以前は同種の委員会の委員は評議会委員から選任されたが、このように名称を変えて設置された調査会や審査会は、評議会と関わりのない外部の第3者から構成されることになった。またこれら調査会や審査会は、評議会や評議会内の他の委員会や組織から独立して判断し決定することとされた。

(3) 不適格教師についての評議会への通告事案

教師が不法行為を行い、犯罪を犯し、有罪の判決を受け、あるいは職務能力や資質に問題があると考えられる場合、評議会に通告がなされる。通告を行う者は、当該教師の雇用者、警察、その他の一般国民である。ただし、教師の雇用者は、当該教師を免職にした場合、あるいは免職する状況で教師が辞職した場合、必要な資料を添えて評議会に通告する義務がある。また雇用者は、免職となっておらず現に勤務している教師についてもその雇用者が不適格と考える教師について評議会に通告できる。警察は犯罪行為や犯罪と関わって有罪となった教師につき通告する。一般国民は教師の不法行為についてのみ通告でき、職務能力や資質を理由とした通告はできない²⁰⁾。

(4) 通告後の手続きの概要

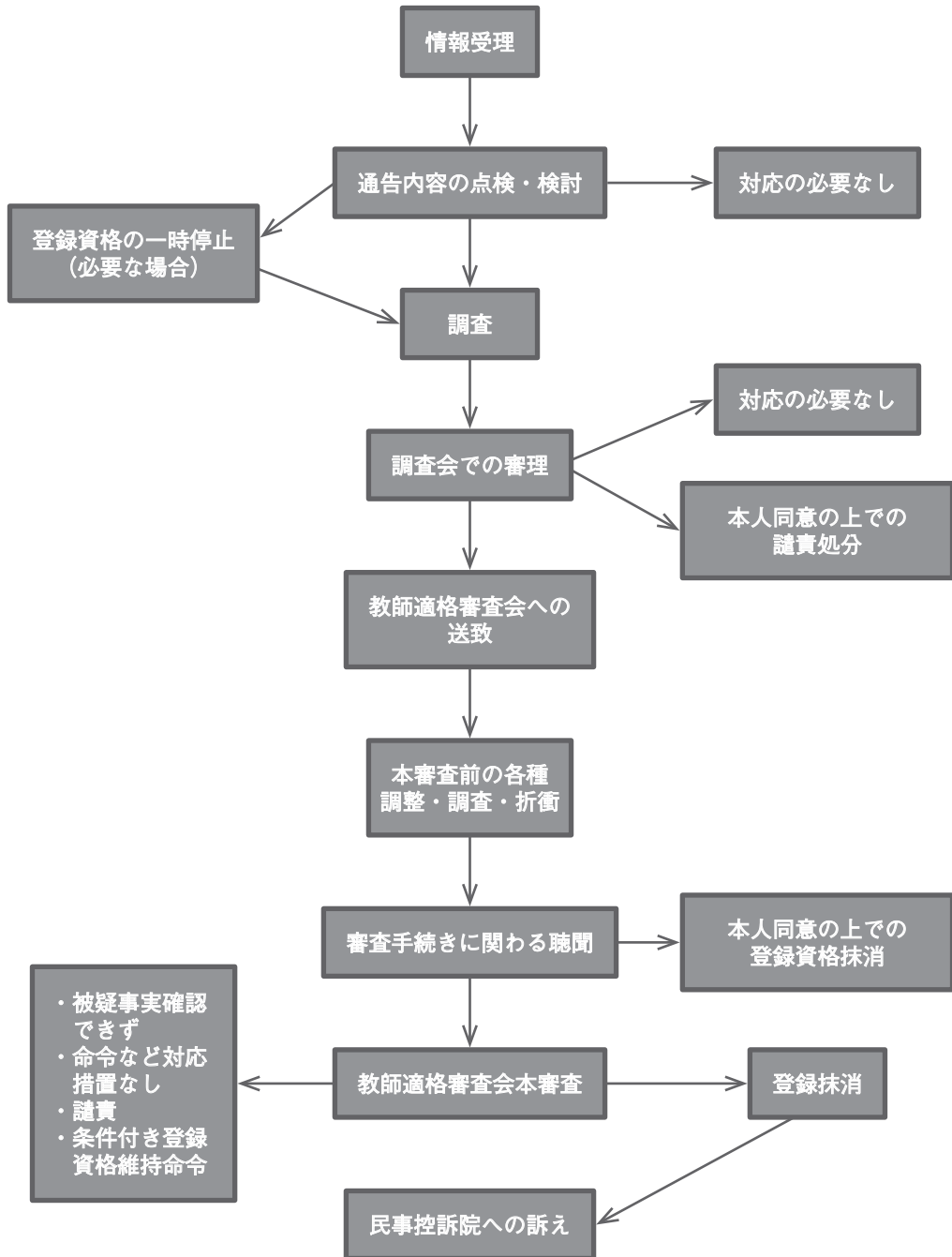


図1 スコットランド総合教職評議会における不適格教師処理手続きの流れ

図1は、関係法、命令、規則、及び評議会担当者から入手した実務資料を参考に不適格教師問題の処理手続きの流れをまとめ図示したものである。以下、これを基礎に不適格教師への対応手続きを述べる。

(5) 通告受理後の通告内容の調査

評議会が通告を受け取った場合、まず調査会の責任者は、通告内容を精査し、訴えが不適切であったり、明らかに虚偽であったり、十分な調査が不可能と判断されるような場合はそれ以上の対応をしないことを決定する。それ以外の場合、担当職員にさらなる証拠や情報の収集を指示し、また必要な場合には、当該事案について結論が出るまで登録資格の一時停止の決定を求めて適格審査会に送致する。

通告の対象となった教師、または登録申請者に対しては、通告事実を説明する資料を添えて本人に通知がなされ、これらの者から28日以内に証拠書類などを添えた抗弁、反論が求められる。これらの情報が整えられたのち、秘密会で調査会が開かれ、当該の者を適格審査会に送致するか否かの決定がなされる。その際、事案が軽微であると考えられる場合には、本人の同意を得て譴責処分がなされ、それをもってこの事案の扱いは終了となる。ただしこの譴責命令に同意しない場合は適格審査会に送致される²¹⁾。

(6) 不適格教師として審査が必要とされる者についての審査

審査対象者が適格審査会に送致された後、審査会の告発担当者（presenting officer）は、通告事案を証明する様々な証拠書類や物品を集めるとともに、証人を探し証言を依頼する。証言は書面で、または口頭で行われる。必要な場合証人が審査会に出席する。特に精神的心理的に傷つきやすい者に証言を求める場合には特別な配慮が行われる。

こうした資料が得られたのち、審査会の責任者は告発担当者、審査対象者、あるいは審査対象者の代理人等々の当事者と審理前の調整を行う。その過程で審査会の手続き上の予備聴聞が行われるが、その際審査対象者が事案に鑑みて登録抹消に同意する場合はそのような決定がなされ、本審査は行われない。

こうした手続きを経て最終的に教職の適格に関する本審査が行われる。本審査では、審査会の告発担当者が、適格審査の事案につき、その理由、問題、証拠などを提示する。これに審査対象者が反論を行い、反証を提示する。また必要に応じ証人が出席することもある。証拠や証言については相互に質問することができる。審査会には評議会の法律専門家も同席し、必要に応じ審査委員に助言する。また審査対象者は、代理人を立てることができ、さらに審理の際弁護士、組合関係者、あるいはその他の人を同席させ助言を得ることができる。なお、適格審査が行われる部屋の内部を資料1に示した。



資料1 スコットランド評議会内の適格審査会が開かれる部屋の内部。

前方左3席が審査委員席、その右2席が評議会雇用の法律問題助言者席、向かって右側が審査対象者席、その横は弁護士または組合関係者など審査対象者補助者席、手前は審査対象者について告発理由、証拠、証言などを提示する評議会の担当者席。なお、前面のディスプレイは証拠書類、物品、画像を映し出すために設置されている。(2015年9月1日、藤田弘之撮影)

(7) 審査会の決定と通知

審査会は審理を経て次のいずれかの決定を下す。1つは、当該者の教師としての適格性がないという事実を確認できなかった場合で、事実認定なしの判断がなされる。2つは、事実は確認できたものの、登録を左右するものではなく何等の決定もなされない場合である。3つは、事案が比較的軽微で、譴責相当と判断される場合である。4つは、条件付きで登録が維持される場合で、通常1年あるいはそれ以上の間一定の義務が課せられる。その付帯条件の内容は事案によって異なる。5つは登録抹消の処分である。審査会の決定は、3人の委員の過半数の賛成によっておこなわれる。審査会の決定は、審査対象者及び教師の雇用者などに直ちに書面で通知される。雇用者は懲戒処分を行っていない場合、それに基づき処分を検討する。

(8) 審査会等の審査基準

審査会の審理・判断は、専門職としての教師のあり方や行為基準、職務能力基準を参考にして行われる。こうした基準は評議会の種々の文書で示されているが、特に教師の行為基準は重要である。評議会がこの種の行為基準を作成したのは2005年であったが、その後幾度か修正されてきた。現在の行為基準は2012年に出された文書において示されている²²⁾。紙幅の関係でその詳細を述べることができないが、それは専門職として信用の維持に努めること、児童生徒に

対する専門的責任を果たすこと、専門的資質能力の向上に努めること、専門家として同僚や親などに関わり協働すること、児童生徒・親・同僚につき多様性を尊重しつつ平等の原則を尊重することなどを柱として、専門職としての教師のあり方を具体的に示している。また職務能力に関しては、2012年に出された『正規登録基準』及び2015年の『登録及び基準規則』に従って判断される²³⁾。ここで、カリキュラムや教育内容、専門職としての責任の自覚、専門職としての価値や教授理論についての理解、教授計画及び技術、学級管理、生徒の評価等々に関する基準が示されている。

(9) 審査会及び手続きの公開

審査手続き、審査会は原則的に一般の人々、及びメディア関係者に公開される。また審査決定内容については、審査対象者、事案の内容、証拠及び証言内容、決定理由などを含めて公開され、これは通常1年間評議会のホームページにも掲載される。ただし、必要な場合は審査会の決定に基づき非公開となる。とりわけ、1998年人権法等の規定に関わるとみなされる場合はその措置が取られる。

(10) 不服申し立て

審査結果を受けた教師、あるいは登録申請者は、スコットランド民事控訴院に不服申し立てを行うことができる。また民事控訴院に申し立てができない場合は、評議会に設置された異議申し立て委員会（Appeal Board）に不服申し立てを行うことができる。異議申し立て委員会は、評議会から独立した委員会であり、7名の委員から構成され、そのうち2名が一般国民から、また5名が一般の登録教師から選ばれる。

(11) その他

適格審査は、教育専門職の一員として教える適格性を有しているか否かを判断するものであり、以下の事項は評議会の権限外であるとされている。すなわち、学校や地方当局によってなされた決定に介入しこれを覆すこと、学校や地方当局に対する苦情を調査すること、教師と一般国民の間の調停を行うこと、教師が行った行為に関して擁護すること、教師の職務能力に関する一般国民の訴えを調査すること、雇用者と教師の間の問題に介入すること。

以上から判断して、審査会において通告された事実が確認できなかった事案、あるいは何らかの決定をなす必要がないような事案であって、雇用者がすでに当該教師を免職処分している場合、評議会は事実が確認できなかったことを公表し、雇用者にその旨を通知するのみである。そのため当該教師は自動的に職場に復帰できるわけではなく、その教師をどう扱うかは雇用者の裁量となる。したがって、雇用者の扱いや判断に不服の場合は、教師自身が損害回復の

行動を起こさなければならない。これは教師の雇用関係が、19世紀以来、親方使用人法 (Master and Servant Act) の規制を受け、雇用関係について雇用者に大きな裁量を認めてきたことに由来すると思われる²⁴⁾。

4、不適格教師に対する対応措置の運用

以上2011年以後今日まで運用されている制度及び手続の主要点を述べてきた。では2011年以後今日まで不適格教師問題がどのように処理されたかであろうか。これについては評議会の年次報告書の中で統計が示されているものの、年度ごとに表示基準が異なり、経年的な変化を明確にすることができない。ここで入手できた統計数値を整理し、2011年4月から2014年3月までの状況を示せば表2の通りである²⁵⁾。

年報は通告事案のうち、2013年については64件が不法行為、316件が犯罪行為 (有罪決定)、7件が職務能力を理由とするものであること、また2014年については88件が不法行為、474件が犯罪行為 (有罪決定)、4件が職務能力、4件がその他を理由とするものであることを示している。これらから通告事案の大多数が調査会の責任者のスクリーニングの段階で検討され、ふるいにかけられていることがわかる。

評議会からは最近1年間の個別審査事案の詳細内容が公表されている。筆者は2015年5月からこの情報を入手しており、この時点から2016年9月末までに行われた不適格教師に関わるに対応状況について、分析整理しておく²⁶⁾。

この期間に評議会に全部で何件の通告がなされたかについては現時点でデータがない。公表された資料によると、調査会での審査の過程で12名が譴責処分に同意し事案が決着している。

表2 総合教職評議会における不適格者審査状況

	2011/12	2012/13	2013/2014
継続事案	108	111	109
新規事案	318	387	570
登録資格回復申請	5	0	1
調査会責任者 段階での予備審査	260	327	458
調査会段階での処分決定	12	29	23
審査会審査	27	36	31

また37件が適格審査会に送致され、そのうち手続き上の聴聞の過程で4名が譴責処分に同意し、また11名が登録抹消に同意している。本審査に進んだのは22件で、このうち11名につき登録抹消、1名につき譴責、2名につき条件付き登録維持、5名が処分なしの決定がなされている

(2件は公表なし。1件は審理延期)。

上記公表資料には教師の不適合の内容の詳細も述べられている。これにつき詳細不明分を除く44件を整理すれば以下の通りである。

(A) 犯罪行為、またはその他の不法行為

学校内、または学校関係

- (i) 不適切な指導（暴言、侮辱的言動、体罰、不当な物理力行使等）、(8)
- (ii) 児童生徒との不適切な交際あるいは関係（性的関係も含む）(6)
- (iii) 学内でのわいせつな画像の閲覧や提示(1)
- (iv) 不良勤務、勤務怠慢（飲酒、無断欠勤、無断早退等）(1)
- (v) 書類の偽造、虚偽の申告(1)

学校外

- (i) 薬物の保持、使用(2)
- (ii) 交通違反（スピード違反、飲酒運転、無免許運転等）(5)
- (iii) 暴力行為(2)
- (iv) 不適切な言動（脅迫、粗野なマナー、公務執行妨害等）(3)
- (v) 児童ポルノの保持、わいせつ画像の撮影・送付(3)
- (vi) Eメールやフェイスブックの不適切な使用(4)
- (vii) 児童に対する性的虐待、わいせつ行為(1)
- (viii) 窃盗、金銭の着服(1)

(B) 教師としての職務能力不足、欠陥(6)

上で見たように評議会には相当数の通告がなされるが、適格審査会以前に詳しい調査や綿密な検討がなされ、大部分はふるいにかけている。また最も厳しい登録抹消は比較的少ないと考えられるが、審査会はあくまで教師として児童生徒の前に立つことが適切であるかどうかの観点から検討するとしており、懲罰を行うのではないという立場を明確にしている。

5、おわりに

以上本稿はスコットランド評議会による不適格教師に対する対応措置について、どのような経緯でどのような制度が成立したか、またそれはどのようにして運用されているかについて述べてきた。

スコットランド評議会における不適格教師への対応は、繰り返し述べたことであるが、教師として不適格な者を教壇に立たせず、また教壇に立っている者で不適格な者は、そこから排除することが基本となっている。この措置は、政府機関から独立して専門職としての立場から行われ、しかも評議会自身が行うのではなく評議会と関わりのない第三者を入れて判断すること、また専門家の独善を排するという配慮がなされていること、当該者の審査や審査手続きは原則的に公開され、透明性を確保しつつ行われていることなどで特徴があると考えられる。また審査が明確な判断基準に基づき、適正手続によって行われていることも重要である。

ところで評議会は、雇用者により既に処分がなされており、また犯罪処罰制度により警察や裁判所において判断がなされている事案について、さらに規制を行う役割を果たしている。これについて疑問が出されまたは批判がなされる場合がある。この点について評議会は以下のように述べている。

「我々は法的に専門職の規制者として異なった役割をもって処置をなすことを求められている。我々は当該の人物が要求される専門的基準を満たし維持しているかどうかによって訴えを判断する。これは雇用者や警察・裁判所が検討することとは異なる。雇用者は、訴えが雇用に与える影響に関心がある。警察や裁判所は刑法が犯されたかどうかに関心がある。教育における専門主義及び行為を維持するためには、我々は教師としての適格性の観点から通告を判断することが重要である。訴えが確認されそうすることが適当であると判断した場合は、我々はその教師を登録から抹消できる。これにより当該の教師は、スコットランドのいずれの地方当局によっても雇用されず、またスコットランドの独立学校の大多数において働くことはできないであろう。教えるのに適格な者の登録の存在は、子どもや若者や学習者の安全を保障する本質的な要素である。警察や裁判所は相当する疑いを越えて犯罪事案を証明しなければならない。特に訴えられる犯罪が子どもたちに関係する場合、有効な証拠に基づき犯罪の基準に即してその訴えを証明することは困難である。我々は適切な行動をとるために“可能性のバランス”に基づき訴えを証明することを求められる。」²⁷⁾

この文章から見られるとおり、評議会の行う教師の適格性に関わる規制は、あくまで子どもや学習者を守るための措置であり、これは警察や裁判所が犯罪として立証できない場合でも、可能性が疑われる場合には、適切な対応措置をとることを示している。

評議会が行う不適格教師についての対応措置についての評価、政府関係機関が行う対応措置との比較検討等については改めて詳しく調査したいと考えている。しかし、これまで評議会担当者、また評議会について最も詳しいと考えられるマセソンに確認したところでは、これらの措置や制度について特に問題は生じておらず、また組合などからの批判もなく、順調に、またほぼ有効に機能していると考えられる²⁸⁾。

ところでイングランドにおいても1998年の教育・高等教育法 (Teaching and Higher

Education Act) に基づき、2000年に総合教職評議会が設立され、2012年まで存在した。イングランド評議会の場合も、不適格教師の規制は重要な問題であった。筆者はすでにイングランド評議会による不適格教師に対する対応措置について論じたが、その内容はスコットランド評議会と類似した点が多い²⁹⁾。これは、イングランド評議会がすでに設置され機能していたスコットランド評議会を参考にして設立され、あるいは具体化されたためと考えられる。しかし、イングランド評議会は、2012年に廃止され、不適格教師に関わる問題の担当は、専門職団体の手から離れ、政府機関の一つである全国教師及び学校管理者支援機関 (National College for Teaching and Leadership: 以下、NCTL) に取り込まれた³⁰⁾。この下での不適格教師に対する処置は、職務能力の問題を対象とせず重大な不法行為のみに限られ、こうしたことを行ったものを厳格に排除する機能を果たしている。通告され審査会が審理した事案の99%以上で教職従事禁止命令の決定がなされている。この命令が決定されたケースについては、NCTLがこれに関わる職務を始めて以後、内容の詳細を個人名を含めてすべて公開しており、一種の懲罰的な意味合いを持っているともみられる。またNCTLには不適格教師審査会が設けられているが、その決定はあくまで大臣に対する勧告であり、大臣 (実際には教育省の職員) の判断によりその決定が変更される事例も生じている。したがって、教師に対する規制の問題について政治的影響が生じる可能性もある。

我が国においても、不法行為を行った教師に対する懲戒処分、職務能力に著しく劣る教師に対する分限処分の制度があり、さらに教育職員免許法、教育公務員特例法等では、免許状の失効、取り上げなどについて規定している。そして、その施行、運用は主として教育委員会が行っている。ただ、その手続きや審査過程等については必ずしも一般に明らかにはなっていない。手続き上の適正化の問題もあるのではないと思われる。

本稿では、スコットランド評議会の不適格処分と密接な関わりを持つ登録制度の詳細、また現在も総合評議会が存続している連合王国のウェールズ、北アイルランドの状況は扱えなかった。我が国とのより詳細な比較検討も含め、他日行いたいと思っている。

注

- 1) 津布楽 (1979)、p.143.
- 2) 藤田③、なおこの専門職団体は、勤務条件や給与を問題にする教員組合とは区別される。
- 3) Matheson (2015)
- 4) 但し、イングランド総合教職評議会の教師不適格者への対応については、ページが次の論文を出している。Page, D., "Teacher misbehavior: An analysis of disciplinary orders by the General Teaching Council for England", *British Educational Research Journal*, Vol.39, No.3, 2013.
- 5) Wheatley Report, p.5.

- 6) *ibid.*, pp.45~47, 61.
- 7) Teaching Council (Scotland) Act 1965. 第10、11、12の各条と細則第2条。
- 8) GTCS *Minutes*, 11/3/1966, 28/4/1966, 12/2/1967, 2/3/1967, 2/9/1967, 5/1/1968.
- 9) GTCS 1969, pp.42~44.
- 10) Inglis (1972), pp.24, 59~60.
- 11) Mathethon (2015), p.30.
- 12) 藤田③、pp.108~110.
- 13) GTCS 1990, p.26.
- 14) GTCS 1992, annex 5.
- 15) Standards in Scotland Schools etc. Act 2000. 第45、49、50、51の各条項。
- 16) The Public Services Reform (General Teaching Council for Scotland) Order 2011. 第9条.
- 17) GTCS 2012b, GTCS 2015, Hamilton, T. (GTCS) to author, Thomson, L. (GTCS) to author, 1/9/2015 (recorded with the permission).
- 18) 2011年の政令によりこれまでの“disciplinary committee”の名称が“fitness-to-teach panel”に変更された。この変更は単なる名称の変更ではなく、理念の変更でもある。
- 19) 正規の教師となるためには、教師教育を終わったものは試補 (probationer) として学校に勤務し良好な成績を修めなければならない。
- 20) 地方当局レベルでの教師の懲戒は、2007年に設置されたスコットランド教師交渉委員会 (Scottish Negotiating Committee for Teachers: 通称 SNCT) が作成したハンドブックの中で示された基準 (‘Disciplinary Framework for Teachers’, SNCT Handbook)、2012年に GTCS が出した『教師の能力に関するフレームワーク』(GTCS 2012c) の基準をふまえて行われている。
- 21) ただし、これらは登録簿に記載される。そして、再度通告がなされ審理がなされる場合はこれが考慮される。
- 22) GTCS 2012a.
- 23) GTCS 2012d, GTCS 2015.
- 24) 19世紀において教師の雇用契約書には、“... during the pleasure of ...”の文言が入れられ、雇用者がその雇用期間や勤務条件、解雇等の決定において優位な状態にあった、したがって、懲戒についても詳細な規定はなされず、懲戒を行う場合その理由を明示する必要はなかった。
- 25) GTCS *Annual Report*, 2012, p.6, 2013, p.6, 2015, p.5. を精査して作成した。
- 26) 適格審査の個別事案は、GTCS により “Fitness to Teach Decisions” として1年間ネット上に公開され、これに新たな事案が追加される。1年を越えたものは消去される。事案の分析はすでに保存してあるデータを合わせて行った。
- 27) ‘Making A Complaint About A Teacher’,
<http://www.gtcs.org.uk/fitness-to-teach/complaints/teacher-complaints.aspx>
accessed 30/5/2016.

- 28) Matheson, I., to author, 31/8/2015, Thomson, L. (GTCS) to author, 1/9/2015.
29) 藤田①
30) 藤田②

参考文献

- 津布楽喜代治、「専門職としての教師」、(真野宮雄、市川昭午編著、『教育学講座 18 — 教師・親・子ども』、学習研究社、1979、第III章、第1節)。
- 藤田弘之、「教師の専門職的適格性の確保のための制度的枠組みに関わる検討」、『関西外国語大学研究論集』、第101号、2015年、99~119頁。(藤田①)
- 藤田弘之、「イギリス連立政権下の総合教職評議会 (General Teaching Council for England) の廃止と不適格教師に関わる対応措置の改変に関する考察」、『滋賀大学教育学部紀要』、第65号、2015年、87~100頁。(藤田②)
- 藤田弘之、「スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) の設立に関する小論」、『関西外国語大学研究論集』、第104号、2016年、97~105頁。(藤田③)
- Scottish Education Department, *The Teaching Profession in Scotland*, H.M.S.O., Cmnd.2066, 1963. (Wheatley Report と略す)
- General Teaching Council for Scotland, *Minutes*, 1966~1986. (GTCS *Minutes* と略す)
- General Teaching Council for Scotland, *Review of the Constitution and Functions of the General Teaching Council*, 1969. (GTCS 1969と略す。以下同様)
- Inglis, W.B., *Towards A Self-Governing Teaching Profession*, Moray House College, 1972.
- General Teaching Council for Scotland, *Handbook*, 1990. (GTCS 1990)
- General Teaching Council for Scotland, *Policy Review*, 1992. (GTCS 1992)
- General Teaching Council for Scotland, *Annual Report & Accounts*, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. (GTCS *Annual Report* と略す)
- General Teaching Council for Scotland, *Code of Professionalism and Conduct*, 2012. (GTCS 2012a)
- General Teaching Council for Scotland, *Fitness to Teach and Appeals*, 2012. (GTCS 2012b)
- General Teaching Council for Scotland, *Framework on Teacher Competence*, 2012. (GTCS 2012c)
- General Teaching Council for Scotland, *The Standard for Full Registration*, 2012. (GTCS 2012d)
- Matheson, I., *Milestones and Minefields*, General Teaching Council for Scotland, 2015.
- General Teaching Council for Scotland, *Registration and Standards Rules*, 2015. (GTCS 2015)
- <http://www.gtcs.org.uk/fitness-to-teach/complaints/teacher-complaints.aspx>, accessed 30/5/2016.

(ふじた・ひろゆき 外国語学部教授)