

# KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

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

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: 2019-09-18 キーワード (Ja): General Teaching Council for Scotland, 教師の専門職団体, 教師の資質能力, 教師評価, 教師の専門性 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	<a href="https://doi.org/10.18956/00007880">https://doi.org/10.18956/00007880</a>

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

藤 田 弘 之

## 要 旨

本稿は、教育専門家の自律的自己規制的団体であるスコットランド総合教職評議会（以下評議会）が能力不適格教師の対応に関与する経緯、その具体的措置、さらにその作用等を明らかにすることを目的としている。さて、20世紀に入り教師の身分保障が進むとともに、能力を理由とした教師の処分は一般に困難な問題であった。評議会は1990年代まで、教師の専門性向上のため、主として登録業務と不法行為を行った教師に対する懲戒を中心とした活動を行ってきた。しかし、2000年スコットランド学校水準法によって、能力不適格教師に関わる権限を獲得し、その対応措置を進展させていった。本稿は、評議会がこの問題に関わった経緯、成立した制度、その後の活動の展開を明らかにするとともに、評議会がこの問題に関与したことが、その後の役割や権限の拡大・発展の重要な里程であったことを明らかにした。

キーワード：General Teaching Council for Scotland、教師の専門職団体、教師の資質能力、  
教師評価、教師の専門性

## 1. はじめに

本稿は、教育専門家の自律的自己規制的団体であるスコットランド総合教職評議会（General Teaching Council for Scotland、以下スコットランド評議会または評議会）<sup>1)</sup>が能力不適格教師への対応に関わる経緯、またその対応措置を明らかにすることを目的としている。

さて、能力不適格教師の問題に詳しいブリッジズ（Edwin M. Bridges）は次のように述べ、その取扱いが重要であることを指摘している。「能力不適格教師は教師集団のうち比較的少数の割合である。しかし、そうした教師によって教えられている生徒の数は相当である。たとえ公立小中学校の教師の5%ほどが不適格であるとしても、こうした教師によって教えられている生徒の数は14の非常に小さな州の公立学校合計登録数を越えることになる。生徒は無能力教師によってないがしろにされている唯一のものではない。これらの劣った実践者は有能で良心的な専門職である大多数の教師の評判を貶めることになる。<sup>2)</sup>」

ブリッジズの言を待つまでもなく、この問題の取り扱いが教育のあり方を考える際重要な問

題の一つであることは明らかである。しかし、20世紀に入り公教育が進展していく中で教師の身分保障が確立されるとともに、この問題の解決はどの国においても必ずしも容易ではなかった。我が国の場合、特に第二次大戦後教師の身分保障が確立する一方、教師の不法行為や能力不適格を理由とした不利益処分が可能であった。前者は懲戒処分であり、後者は分限処分である。このように能力不適格を理由とした分限処分を行うことは法的に可能であった。しかし特に教授能力を理由として免職を含む処分を行うことは実際上困難であり近年までほとんど行われなかった。ようやく1990年代終わりより教育改革の一環として教師の資質能力の向上が議論され、教師の評価や免許更新が制度化されると並行してこの問題も議論され、2002年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」、「教育公務員特例法」が改正され、能力や適性に欠ける教師は指導力不足教員として一定の手続きを経て、研修が義務付けられ改善が見られない場合は免職できることになった。

この論文が対象とするスコットランドにおいても状況は同じであった。スコットランドにおいて、19世紀末から20世紀にかけて宗教団体に代わり地方当局が次第に教育の主体となった。そしてそれが教師を雇用し、不適格な教師を免職することは可能であった。しかし、その処分の基準は必ずしも明確ではなく、特に能力を理由として教師がどのように、またどれだけ免職され処分されたかについてもわかっておらず、資料も見つけることができなかった。

能力不適格教師問題への対応は、教育専門家の自律的自己規制的団体であるスコットランド評議会がこれに関わることによって大きく進展した。評議会は1965年に設置されて以後、不法行為を行った教師を規制する重要な役割を果たしてきた。しかし、それが発展するにしたがって、教師の資質能力の確保を目指すこの団体は、能力不適格教師の問題に関わることを求め、やがて2000年のスコットランド学校水準法 (Standards in Scotland's Schools etc. Act) によって権限を与えられ、この問題に関わるようになった。以後評議会は、地方当局が行う能力不適格教師に対する処分の基準や手続きのガイドラインを示し、また地方当局によって免職処分された教師の登録資格審査を行い、必要な場合に登録を抹消した。評議会が能力不適格教師の問題に関わったことは、その役割や権限を拡大する動きの重要な里程としてとらえることができる。2000年以前の評議会の主たる役割は登録業務と不法行為を行った教師への懲戒が主であった。しかし、2000年以後、評議会は教育政策の形成過程への参画、大学における教職課程の認証、教師の職能成長の制度化、教師の専門的基準の確立など重要な役割を獲得し影響力を強めていったが、この問題もその一環としてとらえることができるのである。

本稿はスコットランド評議会研究の一環として、上述のようにこの評議会がどのような経緯で能力不適格教師の問題に関わったか、それはどのような制度を作ったか、またそれはどのように運用されているか等を明らかにしようとするものである。

この問題に関する先行研究であるが、イギリスにおいてスコットランドの教育、教育制度、

教育史等に関する著書や論文がその一部で言及している。しかし、特にこの問題のみを主題として論じたものはないように思われる。我が国において、イングランドにおける教師評価問題との関わりで能力不適格者の対応を論じたものは一定数あるが<sup>3)</sup>、スコットランドについては久村<sup>4)</sup>が2008年に行った教師教育に関する現地調査の一部でこの問題の概要を紹介している他にないと思われる。

本稿は、スコットランド教育に係る研究を参考に、スコットランド政府、地方当局の文書、評議会の議事録及び文書などを検討し、評議会がどのような経緯で能力不適格教師に関する役割や権限を獲得し、またそれはこの問題にどう対応しようとしているかについて論ずる。なお本論文は、すでに公刊している評議会による不法行為を行った教師に対する処分に関する論文を、補充し発展させるものでもある<sup>5)</sup>。

## 2. 能力不適格教師への対応の進展

さて、1962年のスコットランド教育法 [Education (Scotland) Act] は、地方当局における教師の任用及び免職について、第82条、及び85条において次のように定めている。

「第82条、教育当局の管理下にある公立学校及び他の教育施設に勤務する教師を任用する権限は教育当局にあるものとする。そして、いずれの任用も当局が満足している間（アンダーラインは筆者）とする。」その上で、第85条は教師の免職について、当局、またはその権限の委任を受けた教育委員会が審査する3週間前に当該教師に書面の通告をすべきこと、会議は委員の過半数の出席をもって成立し、出席者の3分の2以上の賛成で免職が決定されること、免職が決定された教師は3週間以内に大臣に免職理由の調査を請願でき、大臣が免職が正当でないとは判断する場合は当局に再考を求め、当局が同意しない場合は金銭保障を決定すること、等を規定した。

この年に出された政府の「教師の任命、その職の保有権に関する作業グループ」の報告書は、上記82条について次のように述べている。「1962年法の第82条の下で、教師は教育当局の意向の間その任用を保持するので、法は教師が免職されうる理由について何も述べていない。しかし、教師が大臣に請願するならば、大臣は免職が正当かどうかを決定しなければならない。我々の見解において正当であると見なされうる免職事案は、(1)教師が専門職としての無能力、または怠慢を示した場合、(2)教師が持続的に不合理な行動をし、教育当局の法的指示に従わなかった場合、(3)教師が宗教的、道徳的または社会的に社会の規範に反した重大な風変わりや恥づべきことをした場合、の3つのカテゴリーになる。<sup>6)</sup>」そして、これらの原則は、第1にコモンローの下で親方使用人間の契約が有効である限り、両者が相互の義務を持っている間、契約の各当事者は一方が他方に合理的通告を与えることに基づき、何らかの理由のために契約

を終えることは自由であること、第2に、契約を終える教育当局の権限を無効にすることなく、もし大臣が調査の後に免職が正当でないと判断する場合教師に対して金銭保障がなされることなどから、この規定を変える必要はないと結論している<sup>7)</sup>。

その後制定された法律、例えば1980年スコットランド教育法 [Education (Scotland) Act, 1980] において、大臣への請願の条項は削除されているが、上述第82条と同様の規定が含まれていた<sup>8)</sup>。したがって、上記の解釈を合わせて考えると、地方当局は、1980年代においても、その裁量によって能力不適格を理由とする教師の免職、処分は可能であった。しかし、実際のところ正式の手続きに基づき処分された教師は極めて少ないと思われる。当局はこうした教師を処分せず、教師は自主的に退職し、あるいは他の学校に転勤することが考えられる。この件に関して調査の限りでは関連する資料を見つけることはできなかった。

能力不適格教師の取り扱いが上のような状況の中で、この問題が議論されたのは教師評価制度の検討と関わってであった。アメリカでは1970年代より教師評価制度が本格的に検討されてきたが、イギリスでは1980年前後よりこれが検討されるようになった。特にイングランドでは保守党サッチャー政権で教育科学大臣をつとめたジョゼフ (Keith Joseph) のもとでこの動きが加速した。そして以後順次教師評価の制度化が進み、教師の評価はやがて給与や人事考課、さらには指導力不足教師判定の基礎となっていった<sup>9)</sup>。

スコットランドにおいても1980年代より教師評価の問題の検討が始まった。教師評価制度の考えを初めて打ち出したのは、政府の諮問機関である1984年の「教師の現職教育全国委員会」(The National Committee for the In-service Training of Teachers) であった。これは教師の専門的成長のためのニーズを確認する方法として教師の評価を提起したのであり、給与や昇進と関係づけた評価ではなかった。1986年には当時政府と教員団体が給与や勤務条件をめぐる紛争状態にある中で、その解決のために設けられた「給与ならびに勤務条件に関する政府諮問委員会」(Committee of Inquiry into the Pay and Conditions of Teachers、通称メイン委員会) が再び教師評価の問題を提起した。この問題を巡っては、雇用者の真の目的は不満足な教師の解雇を促進することであるとの懸念が出された。しかし報告書は教師の評価は自己評価を主要な要素とするとしてその懸念を払拭しようとした。

スコットランドにおいて教師評価の議論がさらに進むのは、スコットランド省政務次官 (のちに大臣) としてフォーサイス (Michel Forsyth) が就任して以後であった。サッチャー主義者である彼は、スコットランドにもイングランドで進展した新自由主義的な諸政策を導入しようとしたが、教師の評価問題もその一つであった。こうして1989年には政府は「学校教師の専門職的開発」(School Teachers' Professional Development) と題する諮問文書を出したが、教師の評価はその中心となるものであった。その後、1989年に自律管理学校法 (Self-Governing Schools etc. Act) が制定され、その第70条で、スコットランド大臣は規則によって、教育当局、

その他の教師雇用者に対して、「規定されるような要件に従って、義務を遂行する際の教授スタッフの業績が定期的に測定されることを確実にすることを求め得る」として、業績評価計画書の作成を求め、その認可、修正、拒否などを規定した。こうして一部の当局で具体化のための施策が始まった。しかしこの法律は教育関係者に歓迎されず、それが本格的に実施されることはなかった。1997年の白書では、「…少なくとも一度でも評価を受けた教師の比率はスコットランドの大部分において失望するほど低い<sup>10)</sup>」と述べている。以後スコットランドにおいて政府が主導し、給与や昇進、さらには免職と関連づけられた教師の評価制度は進展せず、これは教師の専門的職能成長支援との密接な関わりで議論され具体化が図られていった。

ホルロイドは、1990年代末の能力不適格教師の問題について次のように述べている。「…一定の資質（おそらく誠実さ、正直、信頼性）を著しく欠いている人々、精神的、身体的健康において何らかの重大な衰弱をこうむっている人々、また薬物や酒、または彼らの生徒の継続的な乱用に罪がある人々を排除する手続きは常にあった。しかし、不法行為という一般的なタイトルの下に生じる種々の理由よりもむしろ、教授という仕事において能力不適格のために教師が免職されるのは極めてまれであった。能力不適格な教師を排除しようとした少数の雇用者たちは、長い、費用のかかるまた複雑な手続きに関わらなければならず、それは限られた成功の機会しかもたらさない。<sup>11)</sup>」この引用に見られるように、スコットランドにおいて能力不適格教師の取り扱い、容易なものではなく、当局も積極的にこの問題に対応しなかったと考えられる。

### 3. スコットランド評議会における能力不適格教師に対する検討の進展

既述のように、スコットランド評議会は1965年法に基づき不法行為を行い免職された教師の登録を抹消すべきか否かを審議決定する権限を持っていた。しかし、能力不適格教師の問題に関与する権限はなかった。教師の専門的資質能力の確保を目的とする評議会は、1970年代中期を過ぎると漸次この問題に関与する必要性を認識し出した。そして、評議会で議論がなされ方針が定められるとともに、政府の各種諮問文書への回答、さらにはロビー活動や情宣などを通じてその必要性を積極的に訴えた。

評議会議事録をたどると、能力不適格教師について初めて言及されているのは1977年11月7日である。ここで、この年出された「不登校・学校内の不規律についての調査委員会報告書」(Report of Committee of Inquiry into Truancy and Indiscipline in Schools in Scotland) に関して評議会の意見書が添付されており、この中で「学校において不満足な教師がいることを認める。評議会は正式に登録された当該教師を取り扱う何等の権限もないことを認める。評議会はこの問題を取り扱うようになされる提案を検討するであろう」と述べている<sup>12)</sup>。翌1978

年に当時の評議会会長が次期評議会の取り組むべき課題として、医療上の理由、また無能力の理由によって登録を抹消することを検討する必要性を述べている<sup>13)</sup>。しかし、この議論はその後具体的に展開しなかった。

1980年代にも能力不適格教師について議論されている。評議会は、1986年に当時教師の給与や勤務条件の在り方について検討していた既述のメイン委員会に証言文書を出し、この中で教職員の現職教育の拡充の必要性を論じ、またこれとの関係で教師の評価と支援の必要性を論じ、これらの責任を評議会が担うべきことを主張している<sup>14)</sup>。また1988年には上述のようにスコットランド大臣、フォーサイスの主導によって、導入が検討されていた教師評価制度と関わって証言を提出し、評議会がその役割を果たす用意があることを述べている。これに関して当時の評議会会長は次のように述べている。

「・・・評議会はいかなる評価制度であっても肯定的なものであるべきで、威圧するようなものであってはならず、教師の成長の環境にしっかりと位置付けられるべきであると考え。・・・『1990年代における教師の専門的成長』という大臣の諮問文書への意見において、評議会はさらに重要な点を述べた。もし、個々の教師の評価の手続きが、非常に重大な欠陥があることを明らかにし免職が有力な選択になった場合に、評議会は教える能力の最終判定者であるべきである。評議会は不法行為の懲戒や試補生の事案等において最終調停者であるので、そのような立場の論理は議論の余地がない。」「20世紀の最後の10年に入ろうとしているので、私はスコットランドの評議会にとってその適切性と重要性が設立の年にあったよりもさらに大きいことに疑いを持っていない。評議会は教育専門職の非常に高度な専門的水準が、社会の必要性に応答する健全で革新的な教育の最上の保障であるという原則に関わり続ける。<sup>15)</sup>」この言にみられるように、評議会は教師の評価制度はあくまで職能成長との関係でとらえるべきであり、能力不適格の理由で免職がやむを得ない場合、それが判定の最終判断者にあるという立場を明らかにしている。

評議会はそれまでもその役割や権限の拡大を検討し、また求めてきたが、1990年代に入るとこうした動きがさらに強まっていった。このことは1997年4月の評議会議事録に収められた、「評議会の権限拡大のための提案」という文書から読み取ることができる。この文書は冒頭に「評議会の権限が拡大されるべきであるという提案は評議会内での議論の焦点であり、また相当の年月スコットランド庁への代表の焦点であった」と述べ、種々の点で評議会が新たな役割と権限を与えられるべきであることを主張している<sup>16)</sup>。その中で、教師の現職教育ないしは職能成長に関わること、試補終了後の教師の職歴見直しに関わること等とともに、継続的専門的職業能力に関することが挙げられている。特に専門職としての能力に関しては、次の点をあげている<sup>17)</sup>。

教師の評価に関して評議会は、(i)評価制度において主要な役割を果たすという意志を確認

すべきであること、(ii) 全国の枠組みの発展に実質的な貢献をなす権限を与えられるべきこと、(iii) 教育当局によって提出された評価計画を承認する権限を持つべきこと。

また継続的専門能力に関しては、(i) 継続的専門能力に関して評議会の役割の拡大を歓迎すべきこと、(ii) 恐怖や脅迫の風土の創造を避けることを求めるべきこと、(iii) 適切な通告手続きを検討すべきこと、(iv) 雇用者の権利がいかなる点でも侵害されないことを明確にすべきこと。

上記のように評議会は、教師の専門職としての能力の問題について、その評価制度の組織化、また運用に関与し、教師の専門的な能力の維持向上の役割と責任を持つべきことを目指していた。

評議会の役割や権限の強化は1990年代末に急速に進んだ教育改革の中で検討され、具体化されることになった。特に1999年デロイト・トウシェ (Deloitte and Touche) というコンサルタント会社によって進められた評議会の見直しの結果出された調査報告書に基づき、評議会の組織改革と手続きの見直し、権限拡大について政府は諮問文書を出したが、スコットランド評議会はこの諮問文書に対して意見書を提出している。その文書の中で能力不適格教師の取り扱いについて以下のように述べている<sup>18)</sup>。

「評議会は教師の能力の問題を扱っている諮問文書の部分が特に重要と考える。評議会は、政府が専門的能力が登録抹消の根拠として見なしていること、またこの領域への評議会の役割拡大を歓迎するという点で満足を記しておく。評議会は、このような専門職団体が能力不適格と証明された教師を登録簿から抹消する権限を持つべきでないということは考えられないと常に考えてきた。評議会は、慢性的に無能力であり登録抹消すべきであると考えられる教師はほんの一握りであるという見解を持っている。能力不適格の問題に取り組むことは、全ての点で専門職の典型である教師の大多数に対する評議会の支援を示すことになるであろう。」これを前提として、意見書は次の点を指摘している。

- (i) 教師の能力不適格の問題は、個人にとっては微妙な問題であり、専門職にとっては厳格であるべき問題である。当該教師は様々な問題や困難を持っている場合があり、また職務の一定領域で問題を抱えている可能性もある。したがって、問題を早期に確認し、学校や当局レベルで適切な措置が取られる必要がある。
- (ii) 能力不適格教師への対応は第一次的には雇用当局であり、評議会はその権限を侵害する意図はない。評議会は教師の登録や登録可能性に関わるのであり、両者の区分は明確である。
- (iii) 能力不適格教師の問題については、これを取り扱う明確で一貫した枠組みが必要であり、関係者、特に全雇用当局が合意する全国基準が必要である。

- (iv) 評議会は、雇用当局による免職、またやむを得ない状況での辞職があった後、能力不適合を理由として教師の登録を取り消す法定権限を持つべきであるという提案を受け入れる。
- (v) 能力不適合教師の事案について、できるだけ早期の段階で対応し、問題を初期の段階で解決できるように、評議会は雇用当局と協働して適切な方策を検討する用意がある。

この文書に見られるように、評議会は能力不適合教師の問題に積極的に対応する用意があることを明確に示したのである。

さて、ホルロイドは、「もしも能力不適合教師の抑止及び免職がより強調されなければならぬということが決定されるならば、その過程を実施する厳しい困難があるであろう。これらの幾つかは、能力の定義を巡る概念上の困難に関係しており、他は誰がその過程に責任を持つべきかに関係している。・・・もちろん、スコットランドの教師のすべてが現在ある以上により有能でありうるという意味を否定できない。しかしながら、これは能力不適合であるように思える少数者をその職から取り除くための議論ではなく、その職のつねに増大する要求に強化された能力を持って対応する能力を開発する点で、全体として専門職を支援するためにより多くの資源を献じるための議論である」と述べている<sup>19)</sup>。文書類から見ると、スコットランド評議会はホルロイドが言うように、能力不適合教師を摘発し、追放するという立場ではなく、あくまで適正能力を回復し伸長する支援者であろうとしていたと考えられる。そしてこの立場は、次節で述べるように2000年に権限を獲得し、これを実施していく場合に貫かれているものと考えられる。

#### 4. スコットランド評議会の能力不適合教師に関わる権限獲得と対応の進展

##### (1) スコットランド評議会の能力不適合教師に関わる権限の獲得と対応

2000年学校水準法は、スコットランドが内政権を獲得して後に初めて成立した法律であり、評議会の役割と権限を強化した重要な法律である。この法律によって評議会は能力不適合教師に関する権限を獲得したが、それは以下のような内容である。

第45条、評議会の職務として教授や学習の質の改善への貢献とともに、教師の専門能力の水準の維持・向上を規定する。

第49条、登録教師の雇用者が、不法行為、能力不適合を理由に教師を免職した場合、また訴えを受けた教師の能力不適合に関して雇用者によって聴聞会が開催されることが通告された後に教師が辞職したりまたは職場放棄をしたりした場合、当該雇用者は評議会にその旨を通告し、これに関わる状況を説明しなければならない。

第50条、上記の通告を受けた教師について、評議会の懲戒小委員会が重大な職務能力不適格があると判断し、当該教師の登録を取り消すことが正当と確信した場合、小委員会はそのような措置をとることができる。なお、同条では病気、その他の医学的理由で当該教師に影響があると判断される場合は、登録簿から削除できることも定めている。

この法律によって評議会が能力不適格教師への対応を含む権限を獲得するについては、この法律制定に至る一連の経過がある。1998年に当時大臣の職にあった、リデル (Helen Liddell) は評議会の見直しを提起し、その見直しにあたって外部のデロイト・トウシュというコンサルタント会社に委託した。これが行われたのは、その前年連合王国の高等教育のあり方を検討し報告書を出した、通称ディーリング報告書の追加報告として出された『教師教育ならびに養成』の中でスコットランドの教師教育のあり方が示され、それと関わって評議会の見直しや役割強化が勧告されたことが一つの理由であったと言われている<sup>20)</sup>。デロイト・トウシュは調査報告書の中で、不適格教師に対する対応に関わる選択肢を示しつつ、最終的に、「・・・我々は評議会が、教師の雇用者がそうした理由で (筆者注:能力不適格) 免職の決定をする前に、またはしないのに、登録抹消の権限を持つべきではないと勧告する。しかし、評議会は雇用者の責任を侵害することなく能力の問題において役割を果たすべきであると考え。能力を理由に雇用者に免職された教師、あるいは免職を結果する可能性のある聴聞の通知を得た後に辞職した教師について、評議会は、全てのスコットランド教育当局がアクセス可能な形式で登録情報を記録し、また適当と考えた場合は直接に登録を抹消すべきである」と勧告している<sup>21)</sup>。また同年別に出された、教育の改革を検討していた『優秀性をめざす』という教育白書の中でも、同じく能力不適格教師を取り扱う権限を評議会に与えるように勧告された<sup>22)</sup>。政府は、デロイト・トウシュの報告書を公刊するとともに、その勧告内容を基礎として評議会改革の諮問文書を出した。この中で、能力不適格教師について次のように述べた。

「評議会の権限をこの領域に及ぼす立法は、評議会が、特別の地位における不十分な実績に関わるよりもむしろ、登録の抹消を保証し、または登録に制裁を与えることのような、教師としての一般的な能力不適格の証明に関わることを明確にすることが重要である。<sup>23)</sup>」

この後諮問文書の内容ふまえた関係規定が2000年学校水準法の一部として法案に盛り込まれ、これが成立することによって評議会が能力不適格教師に対応する権限を獲得したのである。ただ審議の過程で、親による評議会への直接通告の問題が議論され、また関連する問題と合わせて雇用法上地方当局の処分権を侵害する可能性があるという懸念が出された<sup>24)</sup>。このため実施は先送りされたが、その後2006年に出されたスコットランド学校水準法 (第8施行及び留保) 令 [The Standards in Scotland's Schools etc. Act 2000 (Commencement No. 8 and Savings) Order 2006] によって実施されることになった。能力不適格教師への対応は2011年の公的サービス改革 (スコットランド総合教職評議会) 令 [Public Services Reform (General Teaching

Council for Scotland) Order 2011] によってさらに明確にされ、評議会はこの問題への対応をさらに進めることになった。以上のようにして評議会は初めて重大な能力不適格教師に関わる権限を持ったが、これについてウエアー (Douglas Weir) は「一大ニュースになるようなことであり、特に一般の人々の関心が大きいことであった」と述べ、特に重要なことであったと論じている<sup>25)</sup>。こうした見解は評議会関係者はじめ多数の教育関係者から出されている。

能力不適格教師への対応措置を含め、評議会の権限が拡充されたのは、この時期イングランドにおいて進んだ教育水準向上のための諸改革の影響を受けて、スコットランドでも同様の改革が進められようとしたことがある。こうした改革を進めていくために、教師の資質能力の向上、確保は必要不可欠なことであり、そのために評議会が重要な役割を果たすべきとされ、役割や権限を拡充することを求めてきた評議会の諸提案が実質的に受け入れたと考えられる<sup>26)</sup>。

さて、能力不適格教師に関する権限を与えられた評議会はこれを実施すべく、地方当局において対象者を判定する基準、また対象者を判定し、処分を決定する手続きのガイドラインを作成した。また地方当局から通告される事案について、評議会での審査・決定する手続きを定めた。能力不適格の判定基準であるが、評議会は既に1999年頃より政府教育局と話し合いを持ち、教師の正規登録基準の見直しを進めており、最終的に2002年にこれが完成した。また処分決定の手続きであるが、これも同時期にイギリスの雇用問題に関わる、助言・調停・仲裁サービス規約 (通称ACAS Code) を参考に作成されスコットランド民事控訴院 (Court of Session) 院長の裁可を受けた。こうして、2002年に上記を基礎に「教師の職務能力に関する実施規則」が作成された<sup>27)</sup>。これは能力不適格教師の判定と処分手続きの両者を含むものであったが、その後判定基準と判定手続きは別の文書で出されるようになった。このうち判定基準は正規登録基準を内容とするものであったが、2006年の改訂を経て、現在は2012年に改訂された基準に従って行われている<sup>28)</sup>。ただその内容の骨格に大きな変化はなく、それは (i) 専門的知識と理解、(ii) 専門的技術ならびに能力、(iii) 専門的価値と人間的献身の3つの柱からなっている。この柱を基礎に改訂ごとに教育状況を踏まえて、各項目が精緻化されてきている。2012年の基準では、各柱に以下のような項目が含まれ、それぞれがさらに細分化され詳述されている。(注、カッコ内は項目数、各項目の下にさらに細目が規定されている。紙幅の関係で詳述できない。)

- ・ 専門的価値と人間的献身——社会正義(5)、誠実(3)、信用と尊敬(3)、人間的献身(2)
- ・ 専門的技術と能力——カリキュラム(5)、教育制度及び専門的責任(2)、教育理論と実践(2)
- ・ 専門的技術ならびに能力——教授及び学習(5)、教室の組織及び管理(2)、生徒の評価(1)、専門職的思索とコミュニケーション(2)

教師の専門職としての基準については、さらに2008年に「専門職ならびに行為規約」が出さ

れている<sup>29)</sup>。これは2012年に改訂されているが、“専門職性と専門職としての信用を維持すること”、“生徒に対する専門的責任”、“専門的能力”、“同僚、親、保護者 (carer) に関わる専門職性”、“平等と多様性”の5つの項目について、専門職としての教師のあり方を示している。これは上記登録基準と合わせて能力不適格の判断基準となっている。同規約は、「これらの原則に違反することは、それが教育適格性の調査や懲戒上の制裁において不利な結果をもたらすので、重大な結果を伴うということを警告する点で妥協の余地はない」としている<sup>30)</sup>。

能力不適格教師の処分手続きについて2002年の文書がその基準を示していたが、これは2012年に改訂され、その後「教師の能力に関する取扱いの枠組み」という文書が出され、地方当局はこれを基準として、能力不適格教師の問題を処理している<sup>31)</sup>。

法律の規定のに基づき、地方当局が能力不適格教師を免職したり、あるいは免職がやむをえない状況で教師が辞職した場合には、当局は当該教師を評議会に通告しなければならない。評議会は通告された教師を審査するが、その審査手続きについては、「専門職能力事案実践書」が出されている。ただしその手続きは不法行為の処分手続きとほぼ同様に行われている<sup>32)</sup>。

## (2) 地方当局における対応

さて、上述のように地方当局は評議会が作成した基準や手続きのガイドラインを基礎に、各々能力不適格教師の取り扱い規定を定め、これに基づきこの問題が処理されている。ただ、能力不適格教師に関わる実際の判断は各学校長に委任されており、各学校も評議会の基準、地方当局の基準を基礎に取り扱い方針を定めている。

公立学校に勤務する教師は、地方当局に雇用される際雇用契約を結ぶ。この契約の中には次のような文言が含まれている。「私は以下にサインすることによって、教師登録基準及び専門職及び行為規約に従うことを十分理解し、それに従うことを貴殿が確認することに同意する。<sup>33)</sup>」

地方当局が能力不適格教師の処理について基準とする評議会の「教師の能力に関わる処理の枠組み」は、次のような処理の原則を定めている<sup>34)</sup>。

- ・能力不適格の判断において正規登録基準が中心的な役割を持ち、これが専門能力の基準となる。
- ・処理手続きは、助言・調停・仲裁サービスの規則 (ACAS Code) に沿って行われなければならない。
- ・問題への対応は、当該教師に対する公正さ、個々の事案の状況や複雑性、公益等を勘案して段階的に行われなければならない。
- ・各段階毎に問題の証拠、行った支援、決定理由等について記録をしなければならない。

- ・手続きはあくまで、合理的支援や専門的成長を示して、当該個人を改善することを目的としており、罰することを目的としていない。
- ・継続的職能成長の一環として行われる、専門的評価ならびに成長の手続き（professional review and development）は能力不適格に関して教師を評価するためのものではない。

以上を原則として、手続きについて大要次の4つの段階のモデルが示されている。

(i) 予備的段階——これは非公式の段階であり、正式の懲戒手続きではない。教師の専門的能力に問題があることが判明した場合、まず当該教師と上級教師、あるいは同僚教師と非公式の話し合いが行われ、問題、その原因が確認され、改善策について助言やガイダンスが行われる。そして、一定期間の後点検が行われ、問題について規定の基準をクリアーしていれば、その時点でこの事案は終了する。

(ii) 第2段階——これは支援の段階であり、なお非公式の段階であるが、予備的段階で改善がなされない場合、校長により、正規登録基準に達していない特定の側面が指摘され、当該教師を支援する特別の手法、また活用すべき適当な専門的成長の機会が示される。教師は、校長と話し合い、能力が劣る領域を自ら明確にし確認し、自分にとって有益な支援や適切な職能成長の機会について、相互に意見交換し合意する。校長はこうしたことを確認した後に、期日を示して中間の評価、また最終評価の話し合いの機会を設定する。改善があると判断された場合は、この時点でこの事案は終了する。改善が困難と校長が判断した場合は、書面でその内容を雇用者に通知する。

(iii) 第3段階——これは懲戒の段階で、校長の文書、証拠、証言に基づき、当該教師が専門職基準をクリアーしていない点、その理由、提供された支援や職能成長の機会、これまでの支援のプロセスなど勘案して、雇用当局が免職するかどうかを審議し決定する。免職が決まった場合は、評議会に通告され、また関連情報が送致される。

なお、各段階で当該教師は、同僚、または教師団体の関係者の同席が認められる。また当該教師と指導助言にあたった教師、または校長の指導助言内容、問題点の指摘等は全て書面にされ、双方がこれに署名することになっている。

能力不適格教師の処分は第一次的に地方当局の権限事項であり、各地方当局はその取扱いについて、評議会の基準に基づきそれぞれ規則を作成している。これは全国ほぼ同様の内容であるが、当局ごとに若干の相違もある。例えば、アバーディーン市当局は、「教師の能力に関する評議会の枠組みを実施するための教師能力処理手続き実践規則」を定めている。この規則では、能力不適格の確認について、「能力不適格は、主任教師、または学校管理チームの関係する人々によって、適切な学校の教育の質確認手続きによって確認される。それはまたアバー

ディーン市当局の訴え取扱い方針によって確認されうる。個々の教師は正規の評議会登録教師になるために、正規登録基準を満たさなければならない。能力不適格はそれゆえ、基準に定義された水準を維持できないとして定義される」としており<sup>35)</sup>、当局が独自の確認手続きを定め、また市民からの訴えも取り上げることが明示している。アバーディーンでは、処理手続きについて、評議会基準を基礎としつつ、各段階がさらに細分化され、予備的段階は2段階に、第2段階は3段階に区分されており、より慎重な支援と確認手続きが用意されている。

### (3) スコットランド評議会による能力不適格教師の審査とその実施状況

評議会は地方当局より通告を受けると、登録を抹消すべきかどうかの審査手続きに入る。この審査は、上述のごとく不法行為の場合と同様の手続きで行われ、最終的に、登録抹消、条件付き登録維持、登録維持の決定を行うことになる。

スコットランド評議会の資料によれば、制度が確立して以後初めて評議会に能力不適格で通告され、審査が行われ、登録が抹消されたのは2008年の事案であった。以後、2009年度に1件、2010年度に3件、2011年度に3件、2012年度に6件、2013年度に4件、2014年度に2件、2015年度に2件、2016年度に4件の審査が行われ登録抹消の処分がなされている<sup>36)</sup>。

2008年の事案はスコットランドで初めて能力不適格の理由で処分されたものであり、多方面から注目を浴びた。例えばテレグラフ紙は、「一人の初等学校教師が、能力不適格を理由にスコットランドにおいて登録を抹消された後、この教師は連合王国のどの学校においても教育に従事することを禁じられた」という見出しでこの件を報じている<sup>37)</sup>。この教師はバーナード(Susan Barnard)という55歳の女性教師であり、2006年に当該地方当局は彼女を免職にしていた。免職の理由は生徒指導と同僚との関係に問題があり、また教育実践能力に問題があるとされたことであった。具体的には、教えている子供と関係を築くことができない、わかりやすく説明できない、子どもたちに適切な言語を使用できない、授業中大混乱を起こすような指導を行ったなどである。評議会の適格審査会は審議の末、評議会の専門職基準に反するとして登録抹消を決定した<sup>38)</sup>。

この事案については多くの支持があった。例えば、ガーディアン紙は、「多くの論評者はこの動きを歓迎した。ある新聞のコラムニストは、これは教育専門職が、怠惰で無能な者をかくまっているという認識に取り組むであろうと議論した」としている<sup>39)</sup>。またBBCニュースは、校長、教頭会のある人物が次のように述べたと報じた。「現在まで、もしも教師が能力不適格と見なされた場合、彼らを処分する複雑で迷宮入りしそうな過程のゆえに、単に他の学校に異動させられるにすぎなかった。」「私は誰についてもこれを望むわけではない。しかし、これはおそらく我々が無視してきたスコットランド教育の一つの問題であることを理解しなければならない。<sup>40)</sup>」反面、能力不適格という基準のあいまいさについて懸念も指摘されている。すな

わち「バーナードの事案は咎めるべきか否かの境界域にある」「教室は、ドアが締められる時にそこで進められることを誰もが知らない聖域ではない。しかし、誰かが能力不適合だということにはなお困難がある」と指摘している<sup>41)</sup>。

能力不適合か否かの判断は、評議会基準に基づき行われる。これが具体的にどう適用されるかについては、評議会の審査からうかがい知ることができる。下記は、審査会の手続きの過程で本人が同意し登録が抹消された一つの事案において、審査会の判断で当該教師が評議会登録基準を次の点で満たしていないとして、登録抹消を提案したものである<sup>42)</sup>。

登録教師は、評価、記録、報告の原則についての知識を持ち理解していること——この点につき、知識、理解がなく、これらを改善することができていない。例えば、全国、地方、学校の現代化や検証についての助言に従っていない。

登録教師は、評価、記録、報告を学習を支援し強化する教授過程の一部として使用すべきである——この点につき、組織的で意味ある方法で評価情報を記録できていない。例えば、生徒記録が適切に、またガイドラインや助言に従って作成され保管されていない。

登録教師は、専門的文献を読み、教育研究等に注意深くかわかること——この点について専門的実践に挑戦し、また活性化するため調査や文献を読み分析し、評価するなど関わっておらず、評議会の専門性並びに行為規約に示す期待を満たしていない。

審査においてはより具体的かつ詳細に登録教師基準を満たしていないことを確認し、議論している。

能力不適合教師の処分については、その件数が少なく、問題ある教師を放置しているとの批判がある。例えば、ヘラルド紙は、「悪い教師：スコットランドにおいて能力の理由で3年間にたった14人しか免職されていない」「当局の80%が過去3年間で能力不適合を理由に教師を解雇する権限を使用していない」と批判している<sup>43)</sup>。タイムズ紙は、「欠陥のある制度が能力不適合な教師に自由にクラスの授業を続けさせて」おり、無能力な教師を追放するのにあまりにも長い時間がかかっていると批判している<sup>44)</sup>。

評議会の審査過程や手続きに時間がかかることについて、2011年に検討が加えられ、2012年に改善が行われたが、なおこうした批判がある。この点は慎重な審査と迅速な決定との衡量が必要であり、なお検討が続けられている。また評議会の登録抹消件数が少ない点であるが、そもそも評議会は、通告された事案を審査するのであり、能力不適合者を免職するのは雇用者である地方当局である。地方当局は極端な場合を除いて、そうした措置をとることに躊躇する場合もあるという。また評議会関係者からは、能力不適合教師を取り締まるのが目的ではなく、こうした教師が職務能力を改善していくことを支援すること第一であると指摘されている<sup>45)</sup>。

その意味で、この能力不適格教師の問題は、2000年以降、評議会が別に大きな役割を果たすことになった教師の継続的専門的職能成長に対する支援との関わりで考えることが重要であると思われる。

## 5. おわりに

以上本稿は、スコットランド評議会がどのようにして能力不適格教師の対応に関わるようになり、また対応してきたかについて論じてきた。述べてきたように、1990年代まで不十分な状況であったが、評議会は特に2000年より、教師の雇用者である地方当局が行う、能力不適格教師に対する対応基準や手続きを定め、地方当局の免職決定を受けて、当該教師の適否を判断し、登録抹消を行った。その際の対応策の基本は、万やむを得ない場合に限られ、教師をとがめ処罰するのではなく、あくまで不十分な職務能力を回復し、職能成長させようとするものであることを指摘してきた。

イングランドの場合、2000年に設置された総合教職評議会は2011年に廃止され、以後全国教師及び管理職支援機関 (National College of Teaching and Leadership、以下NCTL) へと改変された。イングランド評議会の場合、不法行為、能力不適格のいずれであっても免職された場合、あるいは免職相当の場合、学校管理者から評議会に通告され審査がなされることになっていた。しかし、NCTLの下では、管理者からの通告は重大な不法行為に限られ、能力不適格事案については、学校管理者による対応が基本となっている<sup>46)</sup>。イングランドの場合、能力不適格教師への対応は教師評価制度との関わりが強いと思われる。すでに指摘したように、イングランドでは1980年代後期からこうした制度の検討が進み、その後具体化され強化されてきた。既に別稿でも明らかにしたように、1997年に成立したブレア労働党政権は、教師に関わる事項については、サッチャー政権の政策を引き継ぎ、あるいはこれを強化しさらに進展させた<sup>47)</sup>。今日、教師の評価は、給与や昇進、種別化などと連動している。堀井は、不適格教師の処分について、当事者とのインタビューから教師の評価との関係が必ずしも強くないと述べているが、その制度が教育当局主導で進められており、この問題はこうした観点から総合的に考察する必要があると思われる。

スコットランドの場合、もちろん不適格者の排除を等閑視するのではないが、基本的に能力不足の解消、職能開発を基本とした問題教師への支援を基本として対応しようとしている。したがって、今後スコットランド評議会による教師の資質能力の継続的職能成長のための種々の支援体制についての検討を進める必要があると考える。能力不適格教師についての、判断基準、教師評価の詳細、審査手続き、処分の実態、不適格教師への支援体制などについて、イングランドや我が国における状況の検討を含め調査を続けたいと考えている。

注

- 1) General Teaching Council for Scotland は、注、及び参考文献では GTCS と略す。なお、この団体の訳語として、一部で「総合教育評議会」が使われる場合がある。確かに、評議会自身がこれは“teachers” のためでなく“teaching” のためであると述べているが、この団体に一部の市民が含まれているとはいえ、教育専門家が主体の団体であり、そのニュアンスを持たせるには、「総合教職評議会」が適当であると思われる。
- 2) Bridge,E.M.,1983, p.24.
- 3) 例えば、堀井、2007年。
- 4) 久村、2008年。
- 5) 藤田、2017年。
- 6) Scottish Education Department, 1962,p.13.
- 7) ibid.
- 8) ただし、手続きについては ACAS Code 等に従わなければならない。
- 9) Poster,C. and Poster,D., 1993,pp.197～202; Smyth,J.,ed., 1993, pp.106～108..
- 10) Scottish Office, 1997,p.23.
- 11) Holroyd,C.,1999,pp..934～935.
- 12) GTCS Council Minutes, Vol.III, p.180.
- 13) Matheson,I.,p.41.
- 14) GTCS and Education Policy, Vol.I, p.19.
- 15) GTCS Handbook,1990,pp.20～21.
- 16) GTCS and Education Policy, Vol.II,p.185.
- 17) ibid.,pp.187～189.
- 18) ibid.,pp.230～231.
- 19) Holroyd,C., 1999,p.935.
- 20) Sutherland,Sir Stewart,1997,pp.29～42.
- 21) Scottish Office 1999-2, 7.4.2..
- 22) Scottish Office, 1999-1.
- 23) Scottish Executive, 1999,p.22.
- 24) 教師の不法行為については直接評議会への訴えが可能であるが、能力不適合問題については当該地方当局、または学校にしか訴えられない。
- 25) Weir,D.,2001,p.81.
- 26) 1980年代末より今日までイングランドの教育政策の最大の課題は、教育水準の向上問題である。藤田(2005年)は、特に1997年から2005年までのイングランド主要政党のマニフェストを分析したが、こ

の問題につき政党による根本的な差異は認められない。

- 27) GTCS,2002.
- 28) GTCS,2012-3.
- 29) GTCS,2008.
- 30) GTCS,2012-1,p.5.
- 31) GTCS,2012-2.
- 32) GTCS,n.d.
- 33) なお、この書類にはスコットランド評議会の該当箇所の URL が記されている。2019年2月12日、アバーデーン市当局の Steven Booth より Email にて提供を受けた。
- 34) GTCS,2012-2 .
- 35) Aberdeen City Council, 2017, p.4.
- 36) GTCS, Fitness to Teach Statistics.
- 37) *Telegraph*, 4/12/2008.
- 38) *ibid.*
- 39) Kemp,Jackie, “Those who can’t teach”, *The Guardian*, 6/1/2009.
- 40) *BBC News*, 21/11/2008.
- 41) *ibid.*
- 42) GTCS, Recent Decisions, 11/1/2019. Removal with Consent Order, <http://www.gtcs.org.uk/regulation/hearings-schedule-and-decisions.aspx>, accessed 6/02/2019.
- 43) *The Herald*, 27/11/2016.
- 44) *The Times, Scotland*, 14/7/2016、10/2/2018.
- 45) Martin, Oliver (GTCS), to Author, 12/02/2019,14/02/2019.
- 46) 藤田、2015年参照。なお、NCTLは2018年4月に組織が改変され、教師の不法行為の審査は、教師規制機構 (Teacher Regulation Agency) が担当している。
- 47) 藤田、2005年, pp.57-58,69,72~73.
- 48) 堀井、2007年。

## 参考文献

- 1) 久村研、「スコットランドの教員教育をめぐる研究と考察—日本の教員教育改革への示唆を求めて—」、田園調布学園大学紀要、第3号、2008年。
- 2) 藤田弘之、「2005年イギリスの総選挙に関わる教育政策論争」、滋賀大学教育学部紀要 (I、教育科学)、第55号、2005年。
- 3) 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。
- 4) 藤田弘之、「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」、関西外国語大学研究論集、第105巻、2017年。
  - 5) 堀井啓幸、「能力主義的教員評価に関する考察—イギリスにおける実態調査を中心に—」、山梨県立大学人間福祉学部紀要、Vol.2,2007.
  - 6) Aberdeen City Council, Code of Practice on Teacher Competence Procedures for Implementing the GTCS Framework on Teacher Competence, 2017.
  - 7) GTCS, Handbook 5<sup>th</sup> edition, 1990.
  - 8) GTCS, Council Minutes, Vol.III (1975~1979), VIII (1995~1999), Vol.IX (1999~2001)
  - 9) GTCS, The General Teaching Council for Scotland and Education Policy,1985~2001, Vol.I and Vol.II (未公刊、内部資料)
  - 10) GTCS, Code of Practice on Teacher Competence, 2002.
  - 11) GTCS, Code of Professionalism and Conduct, 2008 and 2012. (GTCS 2008, GTCS 2012-1)
  - 12) GTCS, Framework on Teacher Competence, 2012. (GTCS 2012-2)
  - 13) GTCS, The Standards for Registration: mandatory requirements for registration with the General Teaching Council for Scotland, 2012. (GTCS 2012-3)
  - 14) GTCS, Fitness to Teach Statistics, <http://www.gtcs.org.uk/regulation/fit-statistics.aspx>, accessed 27/2/2019.
  - 15) GTCS, Professional Competence Cases Practice Statement, n.d.
  - 16) Holroyd,Colin,' Teacher Competence', in Bryce,T.G.K. and Humes,W.M., edited, Scottish Educaion, Edinburgh University Press,1999.
  - 17) Matheson, Ian, Milestones and Minefields, GTCS, 2015.
  - 18) Poster Cyril and Poster Doreen, Teacher Appraisal, Routledge, 1993.
  - 19) Scottish Education Department, Relations between Education Authorities and Teachers, HMSO,1962.
  - 20) Scottish Executive, Improving Our Schools, Consultation on the General Teaching Council for Scotland, 1999.
  - 21) Scottish Office, Raising the Standard—A White Paper on Education and Skill Development in Scotland, 1997.
  - 22) Scottish Office, Targetting Excellence – Modernising Scotland’s Schools, 1999. (Scottish Office,1999-1)
  - 23) Scottish Office, Review of the General Teaching Council for Scotland: Final Report, 1999. (Scottish Office,1999-2)
  - 24) Smyth, John,edited, A Socially Critical View of the Self-Managing School, The Falmer Press,1993.
  - 25) Sutherland, Sir Stewart, Teacher Education and Training Study, The National Committee of Inquiry into Higher Education, Report 10,1997.
  - 26) Bridge, Edwin M., 'Coping with Incompetent Teachers, *Education Week*, Vol.5,number 20.

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

27) Weir, Douglas, A New Parliament Reviews the General Teaching council for Scotland, *British Journal of Educational Studies*, 49 – 1, 2001.

(ふじた・ひろゆき 外国語学部教授)