

# 条件附採用期間にある教員の身分保障をめぐる法的問題 —— いわゆる「不適格教員」の排除と 新採教員の分限免職処分について ——

渡 辺 暁 彦

## Das Weisungsrecht der Schulaufsichtsbehörde und die pädagogische Freiheit des Lehrers

Akihiko WATANABE

はじめに.

### 1. 条件附採用期間にある教員に対する分限免職処分

- (1) 地方公務員の条件附採用制度の法的性質
- (2) 教員の条件附採用と初任者研修制度
- (3) 過去の事案

### 2. 分限免職処分に対する近時の裁判の動向

- (1) 事件の概要
- (2) 判決の要旨
- (3) 判決の検討

### 3. 教職の適格性と条件附採用

- (1) 条件附採用制度の意義と課題
- (2) 教職の適格性とその評価方法
- (3) 教師の「教育の自由」

おわりに.

はじめに.

(1) 一般に、公務員の採用は条件附とされており、その期間はふつう「六月」である（地方公務員法第22条1項）。ただし、公立学校の教員については、法律上の特例としてその期間は「一年」とされている。教員として採用された者は、一年間の初任者研修を受けなければならず、これに対応するかたちで一年の条件附採用期間が定められている。ほとんどの場合、一年を経過すれば、そのまま継続的に正式採用となる。

ところで文部科学省の調査<sup>1</sup>によれば、平成20（2008）年度に条件附採用期間を経て正式採用に至らなかった者は315人に上るといふ（前年度より14人増）。もちろん、このなかには個人的な事情による依願退職者も相当数含まれている。しかしながら、近時、指導力不足教員の問題が顕在化するなかで、条件附採用期間の教員に対して免職処分を行う自治体が散見されるようになってきたことも事実である。正式採用を望む教員がそれを拒否されるとなれば、それは教員の身分保障のあり方如何を論じる以前の問題となろう。適格者確保の要請はもちろんの事であるが、教員に及ぼす「萎縮作用」

を考慮すれば、かかる免職処分を行う際には、十分慎重な配慮が必要とされよう。

(2) 条件附採用期間にある教員には、分限処分等に対する不服審査の申立ては認められておらず、動もすれば当該処分をめぐる争いは法廷の場に持ち込まれることとなる。このような争いは、今後さらに増加していくものと考えられる。この点に関して、下級審の判断ではあるが、近年続けざまに判決が下されている。なかでも、京都市の小学校教員に対する分限免職処分が争われた事案が注目される。一審、控訴審ともに、処分理由の適否を慎重に検討したうえで、裁判所は教員に対する分限免職処分の取消しを命じたのである。

単なる新採教師の分限免職処分など、ひろく世間の関心を集める話題ではないかもしれない。しかしながら、教師の指導力不足が問われる昨今、あらためて「教職の適格性」「教員に求められる資質能力」とは何かを問っている点で、裁判の行方は社会的な関心事であってよからう。

先の京都市の事案では、当該処分に至った理由について、一つひとつ慎重かつ具体的な検証が行われている。双方の主張が対立するところも少なくなく、あらためて教育評価の難しさを浮き彫りにした。任命権者が挙げる評価項目に着目すれば、それが果たして「教師に期待される資質能力」の如何を明らかにするものなのか否か、あらためて議論の素材を提供してくれているように思われる。

そこで本稿では、最近の京都市立小学校の事件を中心に、関連する下級審判決を取り上げながら、任命権者の裁量の範囲等について若干の検討を加えることにしたい。

(3) なお付言すれば、こうした検討は現職研修のあり方を今一度問い直すことにほかならない。導入間もない教員免許状更新講習の廃止云々が話題となっている昨今、研修体系全体のなかで、初任者研修が占める意義を明らかにすることも緊要であろう。さしあたり本稿は、こうした問題を検討する準備作業として、法的観点から幾ばくかの寄与をなそうとする試みともいえよう。

## 1. 条件附採用期間にある教員に対する分限免職処分

### (1) 地方公務員の条件附採用制度の法的性質

#### 1) 任用

地方公務員法第22条1項によれば、職員の採用はすべて条件附のものとされ、その職員が六ヶ月間勤務し、その間に職務を良好な成績で遂行すれば正式採用となる。国家公務員の場合には、採用だけでなく昇任についても条件附任用期間が設けられているが(国家公務員法第59条1項)、地方公務員については、昭和29(1954)年の法改正によって採用についてのみ条件附とされた。

条件附採用期間は実地勤務のなかで、職務遂行能力の実証を行うために設けられた制度である。これは、競争試験または選考に基づき採用された職員のなかに不適格者がいるときに、その排除を容易にし、もって、成績主義(merit system)の原則を貫徹しようとしたものである<sup>2</sup>。その期間、その職務を良好な成績で遂行すれば正式採用となるが(地方公務員法第22条1項)、そうでなければ正式採用とならず職員の身分は失われる。この間(六ヶ月間)の職員には、身分保障に関する地方公務員法の一部規定が適用されないため、法律で定める事由によらなくとも、任命権者はその職員の降任または免職を行うことができる。

条件附採用期間は、いわば民間企業の「試用期間」にあたる。実際上の運用をみると、採用された職員はふつう継続的に任用されており、正式採用にあたって別段の通知や発令行為を要しないと解されている<sup>3</sup>。

#### 2) 分限処分

職員(ここには教員も含まれる)の分限処分については、地方公務員法において次の事由が列举されている。それは、①勤務実績が良くない場合、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上記①②の場合以外でその職に必要な適格性を欠く場合、④職制もしくは定数の改廃または予算の減少により廃職等が生じた場合、の四つである（地方公務員法第28条1項）。

しかし、条件附採用期間にある職員には、この規定が適用されないとされており（地方公務員法第29条の2第1項）、任命権者は労働基準法に反しない限り、法律で定める事由によらずとも降任、免職を行うことができる<sup>4</sup>。これら処分に対して、行政不服審査法に基づく不服申立ての規定は適用されない（同条）。条件附採用期間にある職員の分限については、条例で必要な事項を定めることができるとされるが（同29条の2第2項）、条例がない場合は後述の通り（判決の要旨1）を参照）、人事院規則11-4第9条に準じて扱われている。これには、勤務成績の不良な場合のほか、心身に故障があることその他の事実に基づき官職に引き続き任用しておくことが適当でない認められる場合、免職等を行うことができる旨定められている。

これら分限処分については、任命権者にある程度の裁量権が認められるものの、純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の目的と関係のない目的や動機に基づく処分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恣意的に決めることも許されないというのが判例の立場である（最判昭和48（1973）年9月14日、最判昭和49（1974）年12月17日など）。さらに、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とか、また、その判断が合理性をも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なものであるとするが、こうした考え方は今なお通説的見解である<sup>5</sup>。

なお、分限免職の基準に関しては、過去の裁判例などをふまえて、平成18（2006）年に「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日人事院人材局長通知）という通知が出された。その後、平成21（2009）年に当該通知は廃止され、新たに「分限処分に当たっての留意点等について」（平成21年3月18日人事院事務総局人材局長発）が出され現在に至っている。

## （2）教員の条件附採用と初任者研修制度

一般の公務員とは異なり、教育公務員（以下、「教員」と呼ぶ。）に関しては、法律上の特例として、条件附採用期間は「一年」とされている（教育公務員特例法第12条1項）。一般公務員は競争試験によって採用されるが、教育公務員の場合は「選考」によるものとされている。その理由は、教員としての能力は免許状によって保証されているからである。

選考によって公立の小学校等<sup>6</sup>の教諭等として採用された者は、採用の日から一年間にわたって、教諭の職務の遂行に必要な事項に関する実践的な研修を受けなければならない（同第23条）。この研修を「初任者研修」と呼ぶ。一年にわたる条件附採用期間は、この初任者研修制度に対応した措置である。この期間を経過すればそのまま正式採用となる。もちろん、教員として相応しくないと任命権者によって判断されれば正式採用にはならない。その場合に、それは「解雇」にあたらぬとされている。

こうした取扱いについては、条件附採用期間が能力の実証のためのものであり、他方で「研修」は能率増進のための制度であることから、もともと別趣旨のものであり、「研修のために安易に条件附採用期間を延長することは立法論として問題」<sup>7</sup>があるのではないかとする見解もみられる。教員の「研修権」をめぐるのはかねてより議論のあるところであるが、たとえ権利でないとしても、研修とは教員自らの自己研鑽を伴うべきものであることは否定できず、だとするとこうした取扱いは少なくとも立法論として稚拙であったとの非難は免れないように思われる。

なお教員の分限に関しては、先述の一般公務員の場合と同様である。ただ別途、県費負担教職員については、①児童・生徒に対する指導が不適切であるか、②研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童・生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められたとき、その教職員を免職し、当該都道府県の常時勤務を要する職に採用する旨の規定がある（地方教育行政の組織及び運営に

関する法律第47条の2第1項)。教員としては免職されるが、他の職への採用が行われるという特例的扱いを受けるのである。実際には、さらに各々の自治体の条例等をふまえ、教育委員会によって独自に「対応指針」等がまとめられている。しかし、条件附採用期間にある教員（以下、「条件附採用教員」もしくは「新採教師」とよぶ場合もある）は、こうした特例的取扱いを受けることなく、任命権者の判断によって免職されることはいうまでもない。

### （3）過去の事案

正式採用された教員の場合とは異なり、条件附採用教員には身分保障に関する規定は適用されない。したがって、この期間中に免職処分が下された場合に、当該処分の違法性を争うことができるのかどうかということが問題となる。先に述べたように、行政不服審査法に基づく不服申立ての道が閉ざされていることから、条件附採用期間にある教員は、処分の取消しを求めて行政訴訟を提起するよりほかない<sup>8</sup>。

近年、こうした行政訴訟が提起されることは少なくない。そして後述するように、裁判所も一部に処分を取消すといった判断を下している。ここでは、過去のいくつかの事案を取り上げ、裁判所の示した判断を確認しておきたい。

#### 1) 免職処分が裁量権の濫用にあたらなかった事案

条件附採用期間にある教員の免職処分につき、それが裁量権の濫用にあたらなかったとされた事案は少なくない。

例えば、公立中学校の教諭が、道徳授業時間の不履行や研修における反抗的な態度等を理由とする解職処分の取消を求めた事案において、一審・宮崎地裁は「事実誤認と思われるものや評価が厳しすぎと思われるふしなども存するが」、諸事実を総合すると、「原告には教師として必要な知識・注意力・姿勢・心構えなどの点において欠ける面が見受けられ、その教師としての適格性に疑問が存する」と結論づけた。そうだとすれば、「〔地方公務員法の規定の〕趣旨・目的に照らし合理性をもつ判断として許容される限度を超えたものとは認め難く、その裁量権の行使につき濫用があったとはいえない」というのである<sup>9</sup>。控訴審・福岡高裁宮崎支部も、原審を踏襲し、「全体として勤務成績が不良であると評価し教師としての適格性を欠くと判断したのはやむを得ないところであり、……本件解職処分が裁量権の行使を誤った違法なものであるということはできない」とした<sup>10</sup>。

また、条件附採用期間が延長された以後の事案として、京都府八木中学校事件が挙げられる。ここでは、学習指導要領を無視した授業姿勢、学級事務の懈怠、研修に対する反抗的態度、職員室での非常識な言動等を理由としてなされた分限免職処分が争われたが、一部に教育委員会側の主張に対して「これを認めるに足りる証拠はない」としたものの、概ね処分理由の通り「〔原告が〕教員として果たすべき基本的な職務を誠実に果たさなかった」と認定している<sup>11 12</sup>。

#### 2) 免職処分を違法とした事案

この種の教員人事をめぐる裁判で、取消判決を得るのは至難の業だとされるが、数少ないながらも処分を取消した事案がみられる。

例えば、公立中学校の教諭がホームルーム指導の不適切、校長の注意無視などを理由として正式採用不可の処分を受けた我孫子中学校事件<sup>13</sup>では、条件附採用期間にある教員に対する分限処分は、正式採用された教員に対する分限処分の場合に比べて、「不適格事由の裁量についてより弾力性が認められる」とはしながらも、本件の場合、「〔教育委員会の挙げた〕事実誤認があるうえ、原告の責任を問い得る事実についても、かなり酷な採点をし寛容さに欠けている面があって、右評定結果をそのまま信用することはできない」として、本件処分が裁量基準を逸脱するものと判断された。裁判所も、たしかに原告（教員）にも相応の非難を受けてもやむを得ない対応はあったと認めるが、それらは「教



員としての経験を重ねることによって容易に矯正することができる程度」であるとした。ただし、本件の控訴審では処分を適法として、原告の請求を棄却している<sup>14</sup>。

また、保育園保母に対する解職処分が争われた千葉若松保育所事件も同様である。裁判所は、条件附採用期間にある保母について、たしかに職業上必要とされる責任感や職務に対する熱意に乏しいところはあったとしても、「条件附採用期間が一面においては未だ未完成な職員の教育期間としての面をもっていることを合わせ考えると、……（中略）引き続き任用しておくことが不相当であるとはいえず、又直ちに保母としての職業上の不適格性の徴表とみるのも相当でない」と述べた<sup>15</sup>。判決では、「上司の適切な指導や助言があれば容易に矯正することが可能」であるとする。かように本判決は、条件附採用期間にある保母について、正式採用された者と比べて、さらなる上司の指導・助言の必要性を強調した点が特徴的である。

### 3) 裁判所の判断の枠組み

これらの諸事案から、裁判所の判断枠組みを確認しておく、概ね以下の通りである。

まず第一に、条件附採用制度の趣旨を、職員の採用は能力の実証に基づいて行われるという成績主義の原則を貫徹しようとするところに求めている。

第二に、教職員の分限に関しては都道府県の条例で定めるとされているが、ほとんどの場合、条件附採用教員に対する分限について条例化されていない。そこで裁判所は審査にあたり、人事院規則11-4第9条に準じて、教員の分限の当否を判断している。

第三に、条件附採用期間にある職員は、いまだ正式採用に至る過程にあり、正式採用の職員とは身分保障の程度に差異がある。

第四に、それゆえに分限事由の有無の判断について、任命権者に相当広い裁量権が認められる。この点について、かつては当該職員には身分の保障はなく、任命権者はこれを不適格と判断すれば何時でも免職しようとした判決もあった（松山地判昭34（1959）年7月30日）。しかし、今日そうした無制限の自由裁量論はとられず、「その判断が合理性を持つものとして許容される限度をこ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なもの」となるとして、裁量権の逸脱・濫用の観点から審査を行っている<sup>16</sup>。

第五に、処分事由にあたる基礎的な事実の認定とともに、認定事実に対する評価も、裁量権の内実<sup>17</sup>として審査が行われている。

先にいくつかの判決を紹介してきたが、裁判所の判断が分かれるのは、今日ほとんどの場合、処分事由に対する事実認定の場面である。

## 2. 分限免職処分に対する近時の裁判の動向

最近では、「指導力不足」等を理由とする分限免職処分のあり方が、教育法学上の論点の一つに数えられる。当該処分の取消しをめぐる、法廷で争われるケースも少なくなく、近年立て続けに判決が下されている。

条件附採用制度の趣旨からすれば、この期間内に教職の適格性を適切に見極め、適性のない人物については毅然とした態度で正式採用を拒否することが期待される。しかしながら一方で、条件附採用期間にある教員は、ただでさえ身分保障が不安定であることにも留意する必要がある。また、新採一年目の未熟さが否定できないなかで、この種の処分が安易に下されることになれば、当該教員はもとより学校にとっても、さらには児童・生徒にとっても百害あって一利なしである。

こうしたなかで、分限免職処分の取消を命じた京都地方裁判所の判決（以下、「本件判決」とする）は注目に値する。本章では、まず当該事案の概要と判旨を確認したうえで、類似の事案とあわせて若干の検討を行うこととする。

## (1) 事件の概要

本件は、京都市の市立小学校に勤務していた教員が、一年の条件附採用期間を終了する前に分限免職処分を下されたことに対して、その処分の取消しを求めて提訴した事案である。処分理由は、勤務実績不良で、教員としての適格性を欠いているというものであった。教育委員会によって挙げられた「不適格とする理由」は、実に42項目(裁判所で35項目にまとめられた)に及ぶものであった。

それは例えば、「前日の飲酒により欠勤し、欠勤の連絡も不足していた」「保護者に向けた書類を紛失した」「音楽で歌詞当てクイズなど不適切な授業をした」「テストの採点をしない」「クラスが学級崩壊の状況になった」などといったものである。

## (2) 判決の要旨

京都地方裁判所は、平成20(2008)年2月28日、京都市教委が原告に対して平成17年3月31日付けで行った分限免職処分を取り消す判決を下した<sup>18</sup>。以下、五つの要点に整理したうえで判決文からそのまま引用しておく。

### 1) 条件附採用期間制度の趣旨

「地方公務員法22条1項は、地方公務員の採用につき、いわゆる条件附採用制度をとることを規定しているが、この制度の趣旨、目的は、職員の採用にあたって行われる競争試験又は選考の方法が、なお、職務を遂行する能力を完全に実証するとはいいがたいことにかんがみ、試験等により一旦採用された職員の中に適格性を欠く者があるときには、その排除を容易にし、もって、職員の採用を能力の実証に基づいて行うとの成績主義の原則(同法15条)を貫徹しようとするところにあると解される。したがって、条件附採用期間中の職員は、いまだ正式採用に至る過程にあるものであり、正式採用の職員の分限に関する規定の適用がないこととされ(同法29条の2第1項)、その身分保障の程度に差異が設けられているのである(国家公務員につきこの趣旨を示すものとして、最高裁昭和47年(行ツ)第89号同49年12月17日第三小法廷判決・民集113号629頁参照)。

しかし、条件附採用期間中の職員といえども、既に競争試験や選考という過程を経て、現に給与を受領し、正式採用されることに対する期待を有するものであるから(同法27条1項は、すべての職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない旨規定し、恣意的処分を戒めている。)、条件附採用期間中の職員の分限に関し、一定の基準を設けても、その基準が正式採用の職員に比べて緩和されたものであるかぎり、許容されるものというべきである(前掲最判参照)。同法29の2第2項が、条件附採用期間中の職員の分限について、条例で必要な事項を定めることができる旨規定しているのも、そのような趣旨と理解すべきである。

ところで、原告は県費負担教職員であるところ、県費負担教職員の分限に関して、地方公務員法の規定により条例で定めるものとされている事項は、都道府県の条例で定めるとされている(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第43条3項)が、京都府は条件附採用期間中の職員の分限に関する条例を定めていない。このような場合には、地方公務員の条件附採用制度と同趣旨の条件附採用制度を有する国家公務員法及び同法の規定に基づき条件附採用期間中の職員の分限について定めた人事院規則11-4第9条に準じて、条件附採用期間中の職員の分限の当否を判断するのが相当である。

さて、右人事院規則は、条件附採用期間中の職員の分限事由として、当該職員に国家公務員法78条4号に掲げる事由(官制若しくは定員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)がある場合のほか、勤務実績の不良なこと、心身に故障があることその他の事実に基づいてその官職に引き続き任用しておくことが適当でないと認める場合には、何時でも降任させ、又は免職させることができる旨規定しているのである。ただ、上記分限事由のうち後段の事由の有無の判断はそもそも一定の評価を要するものであること、条件附採用期間中の職員に対する分限処分に関しては、法律により明文で行政的な不服申立方法が排除されていること(地方公務員法29条の2第1項)及び適格性を欠く職員の排除を容易にしようとする前記条件附採用制度の趣旨に照らせば、その分限事由の有無の判断については、任命権者に相当広い裁量権が認められており、任命権者(被告)の判断が客観的に合理性をもつものとして許容される限度を超えた不当なものと認められる場合に限り、その裁量権の行使を誤った違法があり、その分限処分が無効となると解するのが相当である。」

## 2) 学級崩壊の要因

「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、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、児童同士の関係性、児童の発育段階等その他の要因も関与している可能性もあり、これら客観的な事情からすると、原告の能力不足が学級崩壊発生の主たる要因であろうとたやすく推認できないというべきであり、原告の学級で学級崩壊が生じ、原告単独ではその建て直しを行うことができなかつたことをもって、直ちに、原告の能力が欠如していると即断されるべきではない。」

## 3) 新任の教員に対する支援体制

「原告が新任教員であること、学校における新任教員への支援体制が必ずしも十分ではなかつたこと、学級の児童に指導が難しい児童が複数おり、児童同士の関係にも難しい面があつたこと、原告が保護者や児童の信頼を喪失するに至つたことには管理職らの対応等にも一因があつたこと、さらに、原告は、……〔赴任する前の小学校で〕常勤講師等として一定の評価を得ていること……をも併せて考慮すると、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つ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、性格等に基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もいえないというべきである。」

## 4) 管理職等による評価の合理性

「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、その根拠となつた事実の必ずしもすべてが客観的資料により裏付けられなくとも、採用し得る場合があると考えられる。しかし、本件においては、校長が、原告の6月の運動会後の欠勤は飲酒によるものであると根拠もなく断言し、行方不明になつた児童を捜索する際、原告を名指しすることもなく職員室にいた職員全員に対して、成績付けが終わっていない人は無理をしないよう述べたことをもって原告に対して職員室に残るよう職務命令をしたと述べたこと、処分理由として、記録と異なる事実が挙げられ……、教員としての評価に影響しないと考えられる事項も多数挙げられていること等からすると、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が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。」

## 5) 裁量権行使の違法性

「本件において認定される全事実をもってしても、原告につき、勤務実績不良あるいは適格性欠如といえない上、本件処分の前提となる管理職等の評価が客観的に合理性を有するものかどうか疑わしいものであることを総合すれば、被告の判断は客観的に合理性をも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、本件処分にはその裁量権の行使を誤つた違法があるというべきである。」

## (3) 判決の検討

### 1) 京都地裁判決の特徴

本件判決は、条件附採用期間にある教員に対する分限免職処分の取消しが命じられた事案である。新聞報道などで、「異例」<sup>19</sup>「処分取り消しは耳にしたことがなく……注目させられる」<sup>20</sup>などと評されていたことから、大方の予想を裏切る判断が下されたといつてよい。もっとも、過去の事例からも分かるように、これまで処分の取消しが必ずしもなかつたわけではない。しかし、指導力不足等を理由とした「教員パッシング」が荒れ狂う昨今、条件附採用教員に対する判断ではあつたが、これからの「矯正」可能性に重きをおく判断は、今後の同種の事案において一定の指針を示すものであろう。

また、本件判決は「原告が新任教員であること」「新任教員への支援体制が必ずしも十分ではなかつたこと」などと、新採教師のおかれた立場を考慮して、新採教師ならではの身分保障のあり方に言及

している。こうした考えを推し進めれば、實際上、正式採用された教員とさほど変わらない保障が及んだものと解する余地もあろう。

なお判決の論理構成に関しては、従来の判断枠組みを踏襲したものであり、さほど目新しい見解は示されていない。本件判決の結論を左右したのは、市教委の処分理由に対する事実評価の部分である。

## 2) 最近の類似判決

本件判決と前後して、いくつか同種の判決が下されている。なかでも、前提となる事実は若干異なるが、本件と同じように、条件附採用期間の満了と同時に免職処分を下された教員に対して、当該処分を取消した大阪市の事案が目ざされる。

この事案は、大阪市の公立小学校教員が、教員としての職務遂行能力と責任感の欠如、勤務態度の不良等を理由として、条件附採用期間の満了と同時になされた免職処分の取消しを求めて提訴したものである。一審の大阪地裁は、原告の請求を棄却した<sup>21</sup>。これに対して控訴がなされたが、その際に原告は従前の主張に加えて、そもそも原告の採用は条件附採用ではなかったとする主張を追加した。これは、原告が教員に採用される前に、大阪市の職員として勤務していたことによる。

控訴審である大阪高裁<sup>22</sup>は、原告の追加主張を認め、原告は教員として条件附採用されたのではないから、原告に対する免職処分は、そもそもの前提を欠くか、又は前提となる法解釈を誤ったものであり、いずれにせよ違法な処分として取消しを免れないと述べた。その上で、大阪高裁は「仮定的判断」として、大阪市教育委員会側が挙げる処分理由について詳細な検討を行っている。裁判所は、控訴人（原告・教員）にとって否定的評価となり得る事由があるものの、「新任教員として適切に対応しにくかったことを考慮すべき」であるとした。さらに、認定された「否定的評価を加えるべき点を最大限考慮しても、控訴人が、教員として簡単に矯正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を生ずる高度の蓋然性があり、教員としての適格性を欠如しているとまでは認められず、被控訴人の判断は客観的合理性をもつものとして許容される限度をこえた不当なものであ」と結論づけた。

大阪高裁の判決は、仮定的判断であったものの、京都地裁と同様、条件附採用期間にある教員の未熟さを考慮した判断を示した。こうした類似判決とあわせて、近時の裁判の傾向をうかがうと、全体として「〔任命権者による〕安易な分限処分を戒める姿勢」<sup>23</sup>が読み取れよう。

## 3) 判決とその後

本件判決を受けて、原告（教員）は「〔京都〕市教委は問題教員を辞めさせて教育を改善したと宣伝するのではなく、いい教育ができるよう現場を支えてほしい」と述べた。それに対して、市教委は「児童の教育保障のため必要な処分。残念な判決で、控訴を考えたい」と述べている<sup>24</sup>。

その後、市側は本件判決を不服として控訴したが、大阪高裁は平成 21（2009）年 6 月 4 日、一審・京都地裁判決を支持して控訴を棄却した<sup>25</sup>。市側は「適性を判断することは広く任命権者に裁量が認められるはずだ」として、最高裁に上告受理を申し立てた<sup>26</sup>。

## 3. 教職の適格性と条件附採用

「指導力不足教員」の問題を持ち出すまでもなく、教師に対する社会の見方は殊のほか厳しい。それに対して、教育行政も手を拱いてきたわけではない。その是非は別として、先に述べた平成 13（2001）年の地教行法の改正（教員を免職し、都道府県の常時勤務を要する職として採用）、平成 19（2007）年の法改正によって導入された指導改善研修制度（教育公務員特例法第 25 条の 2）や改善の見込みのない教員に対する免職措置（同第 25 条の 3）など、指導力不足教員への対応も漸次なされてきた。これら一連の法整備は、「指導が不適切な教員」の認定や処遇プロセスに対して、「公正性と透明性を



ふまえながら『適格性の確保』の方向性を強めた」とものともみることができる<sup>27</sup>。

## (1) 条件附採用制度の意義と課題

### 1) 条件附採用制度の機能不全

近時の「指導力が不適切である」教員の問題は、当然のことながら、条件附採用期間の運用如何にもかかわる<sup>28</sup>。なぜなら、指導力不足教員のなかには、本来であれば正式採用を拒否されるべき者も少なくないからである。その意味で、あらためて条件附採用制度の適正な運用が期待される。現実には、ほぼ無条件に正式採用されている実態に鑑み、「果たして本当に条件附採用制度を運用している意味合いがあるのか」、と条件附採用制度の機能不全を指摘し、「仮採用制度」の必要性を説く見解もみられる<sup>29</sup>。諸外国で採用されている試補勤務制度なども含めて、制度のあり方については検討の余地があろう<sup>30</sup>。

また、こうした処分が行われないためにも、「採用試験の選考内容を……より精度の高いものにしていく努力」<sup>31</sup>が必要であるとの指摘もみられる。

### 2) 条件附採用制度による教員統制

一方で、この制度が濫用されることになれば、当事者にとっては教員としての道が閉ざされるわけで、その弊害は著しく大きいといわざるを得ない。ただでさえ、新採教師は大きな不安を抱えており、過労とトラブルによる「悲惨なケース」はしばしば報告されている通りである<sup>32</sup>。そのうえ、条件附採用期間にあるという身分上の不安定さが、これに拍車をかける。新採教師の立場からは、初任者研修こそが「権力的圧力」を意識させ、「[教師が] 追い詰められる根本の原因」であるともいわれている<sup>33</sup>。

本件判決は、こうした状況と軌を一にするかたちで「教員が正式採用され十分な身分保障を受ける前に『問題教員』を排除したいとの思惑から生じたケース」<sup>34</sup>であるといえなくもなからう。

## (2) 教職の適格性とその評価方法

### 1) 条件附採用制度と教員評価

条件附採用制度の運用にあたり、新採教員に対する適切な教員評価は欠かせない。条件附採用教員に対する勤務評定は、一般の勤務評定とはその実施時期や評価方法等も異なる。勤務評定にあたって考慮している事項として、やはり「校長等の意見」「市町村教育委員会の意見」が多数を占めるが、「保護者・児童生徒等からの情報」を挙げているところもある<sup>35</sup>。一連の判決を見ても、教員に対する評価の食い違いが顕著である。本件判決でも、教育委員会が不適格とした13項目について、裁判所によってそれが誤りであると認定された。このことからしても、公平かつ透明で客観的な教員評価のあり方を確立することが現下の課題である。本件判決でも指摘されたように、市教委が処分理由として挙げている事項について、「教員としての評価に影響しないと考えられる事項も多数挙げられていること等からすると、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が疑わしい」からである。

評価方法の開発とともに、こうした評価を適性に行い得る評価者（校長ら）を育成することも急務であろう。またそれと関連して、評価の公正を担保する第三者機関や教職員代表も含めた評価委員会の設置なども検討されるべきである<sup>36</sup>。「教職は、一般の理解とは異なり、知識だけでも、技術だけでも、人間性だけでも遂行し得ない高度に複合的で多面的な職業」<sup>37</sup>であることから、その評価について多角的な検証も求められよう。

### 2) 研修体系全体における初任者研修の位置づけ

教員の研修は、職位や経験年数に応じたものや、教科・領域別の研修など多種多様である。また研

修を提供する主体も、教育委員会・教育センターであったり、大学であったり、また教員自らによる主体的な研修など様々である。

このうち、教育公務員特例法で全員に義務づけられた研修は、初任者研修と10年経験者研修である。初任者研修の実施者は、各都道府県、指定都市、中核市教育委員会である。文部科学省が想定する研修内容として、校内研修が時間数にして週10時間以上、年間300時間以上であり、校外研修は年25日以上である。なお平成15(2003)年度から、「拠点校方式」が段階的に導入されている。これは、初任者研修に専念する教員として、初任者4人に1人の拠点校指導教員が配置され、それぞれの初任者ごとに週7時間以上指導を行うものである<sup>38</sup>。

こうした拠点校方式による指導方法は、先輩教師からの直接的な技能伝達という面で、効果的な部分も少なくないと思われる。ただ、逆に言えば、研修の成否が拠点校指導教員の人格・能力に大きく左右される側面も否めないということであろう。

教員の資質能力は、大学での養成段階から、教員採用試験を経て条件附採用(初任者研修)、そして研修へというように、それぞれのステップに応じて高められるものである。だとすれば、言い旧された感はあるが、教員養成から10年経験者研修に至るまでの一貫した研修プログラム、「教員の成長の道筋を明確にし、それに応じて必要な研修内容や方法を準備する全体的な研修プログラムの開発が求められる」<sup>39</sup>。そのなかでも特に、養成と研修とをつなぐ重要なステップとして、条件附採用期間における初任者研修の意義が強調されてしかるべきである。それゆえ、「安易な免職処分には、採用から研修に至る教員の資質能力向上のための仕組みを根底から揺るがしかねない危険が伴う」<sup>40</sup>ことを十分肝に銘じておくべきであろう。

### (3) 教師の「教育の自由」

学校教育法は、「教諭は、児童の教育をつかさどる」(第37条11項)と述べる。これは、教員に教育方法や教育内容に対する一定の「教育裁量」を認めたものと解される<sup>41</sup>。条件附採用期間にある教員に対する厳しい処分は、条件附採用期間の教員のみならず、正式採用された教員に対しても、こうした「教育裁量」の行使を萎縮させることにつながるであろうか。この点、やはり危惧が残るといわざるを得ない。

このことは、ひいては子どもの思想・良心の自由のあり方とも関わりを有する問題となろう。「教育行政が教師の行うべきことを詳細に定め、そこからの逸脱がないかどうかを監視し、逸脱に対していちいち処分をもってのぞむような体制は、一人ひとりの子どもが最適な支援を受ける上で明らかに不適切であ」り<sup>42</sup>、子どもの人権を保障するためにも、教師にはまずもって教育行政からの独立性が保障される必要がある。

教師の「教育の自由」に対しては、それがはたして憲法上の権利といえるのか、そうだとすればその根拠はどこに求められるのか、権利というよりも権限ではないのか等、学説の争いが見られる<sup>43</sup>。しかしながら、不自由で、非民主的・従属的な関係に置かれた教員が、どうして「自律への教育」「民主主義への教育」を語ることができるのであろうか<sup>44</sup>。ドイツ・ヘッセン州学校教育法は、「……教員の教育活動のために必要とされる教育上の自由は法規や会議決定によって不必要かつ不当に制限されてはならない」(86条2項)と規定しており、学校監督庁や校長による監督は合法性を確保する場合に限られ、教員が様々な可能性から「子どもの最善の利益」を追求することの当否には及ばないと考えられている<sup>45</sup>。法律レベルでの規定化の当否を含め、教師の「教育の自由」の意義やその射程につき、さらなる学問的取組が期待される。

おわりに。

去る平成21(2009)年8月末の総選挙の結果を受け、日本でも政権交代が実現したことは記憶に

新しい。それによって、様々な政策の転換が取りざたされている。もちろん教育の分野も例外ではない。導入されたばかりの教員免許状更新講習でさえ、「廃止」される見込みであるという。あわせて現職研修のあり方について、全般的な見直しが予定されているようである。こうした流れのなかで、教員の条件附採用制度についても、あらためてその意味が問い直されてよかろう。このことは、教師の「教育の自由」をどのように捉えるかにも関わってくる。

さしあたり本稿は、近年立て続けに下されている新採教師に対する分限免職処分取消しの事案を手がかりに、法律学の観点からそうした問題の一端に迫ろうと試みるものである。特に、本稿で取り上げた京都市の事案は、今後の展開をうらなう上でも注目すべき判断であったと考えられる。

むろん、学校現場固有の思考枠組みや判断基準等に対して、筆者の無理解もあるかと思われる。さらなる判例の展開を踏まえるとともに、大方の叱声を得ていずれ機会をあらためて論じることとした。

---

<sup>1</sup> 日本経済新聞 2009年11月5日(朝刊)。正式採用とならなかつた教員315人のうち、精神疾患による依願退職者の数は88人(28%)に上るといふ。文部科学省の調査結果については、「公立学校教職員の人事行政の状況調査について」(平成21年11月4日)に詳しい。[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/21/11/1285722.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/11/1285722.htm) (平成21年12月8日閲覧)による。

<sup>2</sup> 最高裁昭和49(1974)年12月17日判決(民集113号629頁)。塩野宏ほか編『公務員判例百選』(1986、有斐閣)22頁(三橋良士明)、宇賀克也『行政法概説Ⅲ』(2008、有斐閣)296頁。室井力ほか編『新現代地方自治法入門〔第2版〕』(2003、法律文化社)331頁。

<sup>3</sup> 橋本勇『新版 地方公務員法〈第2次改訂版〉』(2009、学陽書房)319頁。地方公務員法の解釈等について、本稿では同書に多くを負っている。

<sup>4</sup> 橋本・前掲書、321頁以下。その他、休職や降給処分も可能ではあるが、実際のところ「条件附採用期間の趣旨に基づいて行われるのは事実上降任または免職に限られる」といわれる(同322頁)。

<sup>5</sup> 最判昭和48(1973)年9月14日(民集27巻8号925頁)。本件は、校長の職にあった者が、職務命令違反その他校長としての適格性を欠く言動があったことを理由に、教諭に降任するとの分限処分を受けたことを不服として、当該処分の取消しを求めて提訴した事案である。判例評釈として、小早川光郎ほか編『行政法判例百選〔第5版〕』(2006、有斐閣)156頁(上原克也執筆)、塩野宏ほか編・前掲書、46頁(今橋盛勝執筆)。

<sup>6</sup> ここでいう「小学校等」とは、公立の小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校及び幼稚園を指す(教育公務員特例法第12条)。

<sup>7</sup> 橋本・前掲書、324頁。土屋基規「教員政策・行政の改編」平原春好編『概説 教育行政学』(2009、東大出版会)188頁。

<sup>8</sup> そうであるからこそ、一般に「選考」に基づき採用された教員に対して、条件附採用期間に免職処分が下されるのはあくまでも例外的措置だと考えられているのであろう。

<sup>9</sup> 宮崎地判昭和49(1974)年5月31日。『判例時報』750号100頁。

<sup>10</sup> 福岡高裁宮崎支部判昭55(1980)年5月26日。『判例時報』981号127頁。

<sup>11</sup> 京都地判平3(1991)年2月13日。『判例タイムズ』752号157頁。判決が下される前の文献であるが、本件事案の経緯や当該処分の問題点について、三輪定宣「条件附採用を理由とする新任教員の分限免職処分とその法的問題点」『季刊教育法』70号140頁以下が詳しい。

<sup>12</sup> これ以外にも、よく知られた事案として、鹿児島地判昭61(1986)年7月18日(『判例タイムズ』622号105頁、評釈として兼子仁編『教育判例百選〔第3版〕』(1992、有斐閣)182頁(石崎誠也執筆))、東京地判平12(2000)年5月31日(『判例地方自治』218号28頁、評釈として坂田仰ほか編『学校教育の基本判例』(2004、学事出版)170頁(河内祥子執筆))などがある。

<sup>13</sup> 千葉地判昭和46(1971)年9月20日。『判例タイムズ』271号241頁。本件は、麦わら帽子先生事件とも呼ばれ、ひろく社会の関心を集めた。

<sup>14</sup> 東京高判昭51(1976)年1月29日(『判例タイムズ』342号199頁)。さらに上告審でも争われたが、最高裁は原判決を支持し原告の請求を棄却した。最判昭和53(1978)年6月23日。『判例タイムズ』366号169頁。

<sup>15</sup> 千葉地判昭和46(1971)年12月8日。『判例タイムズ』272号285頁。

<sup>16</sup> 兼子編・前掲書、183頁(石崎誠也執筆)。

- <sup>17</sup> 裁量決定の構成要素について、常岡孝好「裁量権行使に係る行政手続の意義」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ』（2008、有斐閣）239頁。
- <sup>18</sup> 京都地判平20（2008）年2月28日（判例集未掲載）。判決文は、日本法データベース（LexisNexis JP）に拠った。
- <sup>19</sup> 朝日新聞2008年2月29日朝刊。
- <sup>20</sup> 尾木直樹「『指導力不足』認定覆る」『生徒指導』2008年5月号46頁。
- <sup>21</sup> 大阪地判平19（2007）年5月21日。判例集未掲載。
- <sup>22</sup> 大阪高判平20（2008）年8月29日。『判例時報』2033号125頁。
- <sup>23</sup> 橋本基弘「判例評釈」『判例評論』609号（『判例時報』2051号）201頁。
- <sup>24</sup> 両者のコメントは、読売新聞2008年2月29日朝刊による。
- <sup>25</sup> 朝日新聞2009年6月5日朝刊。
- <sup>26</sup> 朝日新聞2009年6月13日朝刊。
- <sup>27</sup> 田邊俊治「指導不適切な教員の認定と改善研修の実施」『教職研修』2007年8月号61頁。
- <sup>28</sup> この点について、すでに規制改革会議などにおいても、条件附採用制度の積極的な活用が求められていたところである。
- <sup>29</sup> 大西斎「指導が不適切な教員と分限・懲戒処分に関連しての法的一考察」『憲法論叢』15号（2008）95 - 96頁。
- <sup>30</sup> 例えばドイツの試補勤務制度（Vorbereitungsdienst）では、第一次国家試験に合格した者が試用的に公務員に任命され、①ゼミナールでの理論的な養成と②学校での実践的な養成が行われた後、第二次国家試験を受けることとなっている。これに合格してはじめて教職に就くことができる。ヘルマン・アベナリウス（結城忠 監訳）『ドイツの学校と教育法制』（2004、教育開発研究所）202頁。
- <sup>31</sup> 若井彌一「事例解説」『週刊教育資料』1033号（2008）17頁。
- <sup>32</sup> 久富善之「教師の仕事の難しさとそれを支えるもの」『教育』766号（2009）25頁以下。若井・前掲論文、17頁も「精神的にゆとりのない状態で職務に従事していることは調査するまでもなく明らかであるから、特に勤務始めの一年間については、各学校においても、可能な範囲での支援体制を取ってやる学級経営上の工夫が必要である」とする。
- <sup>33</sup> 石垣雅也「青年教師の困難から希望への道筋を考える」『教育』766号（2009）38頁。
- <sup>34</sup> 橋本・前掲論文、201頁。
- <sup>35</sup> 文部科学省が、47都道府県・17指定都市教育委員会に行った調査（平成20年4月1日現在）によれば、条件附採用職員の勤務評定にあたって考慮している事項として、「初任者研修の指導教員の意見」（19委員会）、「校長等の意見」（60委員会）、「市町村教育委員会の意見」（35委員会）、「保護者・児童生徒等からの情報」（5委員会）となっている。『教育委員会月報』2008年11月号19 - 23頁。
- <sup>36</sup> 清原正義「大阪府の教職員評価」『季刊教育法』141号（2004）21頁。
- <sup>37</sup> 佐久間亜紀「教師の学びとその支援」油布佐和子編『転換期の教師』（2007、放送大学教育振興会）215頁。
- <sup>38</sup> 初任者研修の体制については、『教育委員会月報』2009年10月号43頁以下を参照されたい。
- <sup>39</sup> 天笠茂「教員の育成や能力開発をどう進めるか」『季刊教育法』141号（2004）8 - 9頁。あわせて、拙稿「『滋賀大学現職教員研修講座』にみる教員の資質向上」滋賀大学教育学部現職教員リフレッシュ教育の検討プロジェクト『現職教員リフレッシュ教育の再検討』（2008年3月）7頁以下を参照されたい。
- <sup>40</sup> 河内祥子「教職適性と条件附採用制度」坂田仰ほか編・前掲書、176頁。
- <sup>41</sup> 米沢広一「教師の『教育の自由』」『憲法と教育15講〔改訂版〕』（2008、北樹出版）183頁以下。
- <sup>42</sup> 西原博史『良心の自由と子どもたち』（2006、岩波新書）200、201頁。
- <sup>43</sup> 拙稿「教師に対する批判記事をめぐる憲法学的考察」『滋賀大学教育学部紀要Ⅱ：人文科学・社会科学』57号（2007）58頁でも、わずかながら校長や親、そしてメディアによる教師批判との対抗関係の中で、教師の「教育の自由」について言及している。
- <sup>44</sup> 結城忠「教育の自治・分権と学校法制」(2009、東信堂)149頁。N.Niehues/J.Rux, Schulrecht, 4. Aufl., München (2006), S. 239.
- <sup>45</sup> 結城・前掲書、150頁。教師の「教育の自由」と学校行政との関係について、J.Rux, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, Berlin (2002), S.216ff., S.232ff.