

教員制度改革下における指導主事の職務に関する予備的考察

三 浦 智 子

(山形大学大学院教育実践研究科)

Preliminary Study on Function of Teachers' Consultants under Personnel-System Reforms

Satoko MIURA

This preliminary study serves two purposes ; Firstly, I reconsider function of teachers' consultant under personnel-system reforms in recent years. In order to raise the level of teachers' professionalism, teachers' consultants should encourage teachers to improve their classes in an effort to contemplate the reason of national or municipal standard for classes, instead of imposing national or municipal standards on teachers in a top-down way.

Secondly, I show the need to develop the skills of teachers' consultants to response to various students' demands of school education in the community. I survey prefectural education boards about their evaluation of the activities and skills of teachers' consultants. According to the questionnaire survey results, it is clear that teachers' consultants have excellent abilities to advise teachers on their instructional mode, schools' curriculums, and students' learning methods. But they are not skillful at consulting for school governance—school management and educational policymaking. It is important for teachers' consultants to think about educational administration with a view to facilitate democratic education.

[キーワード] 指導主事, 教員の専門的職能開発, 研修, 応答責任, 政策形成

1 本研究の目的と背景

本研究は、教員の専門的職能開発を制度的に担保することを試みる政策的動向の下で、指導主事の職務に期待される役割とその育成の在り方について、予備的考察を行うことを目的とする。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という。）に基づき都道府県及び市町村教育委員会に配置され、教育公務員特例法上の専門的教育職員として位置づけられる指導主事の職務は非常に多岐にわたる。教員の専門的職能開発を支えるに留まらず、地域の実情を踏まえた教育政策の立案・実施に向けて、指導主事の担う職務の意義は大きい。しかし、指導主事はその任用にかかる法令上の明確な基準を持たず、その選考の在り方は自治体によって異なる。加えて、全国的に見て体系的な育成の仕組みが確立されて

いるとはいえず、その多岐にわたる業務を OJT により習得することが多いのが実情である。

我が国の教育行政研究において、教育行政の役割は教育を成立させるための条件整備(外的事項)に限定されるべきであり、教育の内容や方法など(内的事項)は教員の自由に委ねられるべきであるとする内外事項区分論が、長らく大きな支持を得てきた。しかし近年、この内外事項区分論に対し、「内的事項に関し、教師が自ら執行し、自ら管理・監督する構造になっているばかりでなく、自己の能力管理も教師自らが行うこととなっており、チェックアンドバランスのシステムを欠いている」（佐藤修司 1998:20）といった課題があるとして区分論自体の見直しを必要とする指摘もある。

戦後、戦前の視学制度への批判を背景として、地方教育行政における業務は管理系統と指導系統

の分離が試みられ、視学に代わる指導主事は、統制的性格を排すべく教員人事に介入せず、教育内容・方法といった分野に関して学校・教員に対し指導・助言・援助を行うものとされた。無論、教員の専門的職能については、教員の自発性や創造性に任される部分が大きく、教員間での協働的な職務遂行によってその水準の維持・向上が図られるべきと考えられてきたことも事実である。しかし、これが教員の専門的職能開発を支えるためのシステムとして十分に機能していない実態があるとするれば、将来的に、どのような改善の方向性があり得るのだろうか。

本稿では、まず、教員の専門的職能開発を制度的に担保することを試みる近年の政策的動向を整理し、その下で指導主事に求められる職務や職能について考察を深める。その上で、実際に、自治体の教育政策形成や教員の専門的職能開発に関する指導主事の職務遂行の態様について、教育委員会自体はどのような認識にあり、指導主事の職務遂行に必要な能力開発の機会をどのように保障しているのか、全国都道府県教育委員会を対象に実施した質問紙調査データをもとに検証し、課題について検討する。

2 教員の専門的職能開発に関する政策動向と指導主事の職務

(1) 指導主事の職務に関する論点

佐藤晴雄(1994)は、「専門的教育職員」としての指導主事制度の問題点として、第一に、その職務が教職との繋がりにおいてとらえられる傾向にあるため、教育行政に従事する専門職としての専門性が認識されにくいこと、第二に、「専門的教育職員」のポストが学校管理職等教員の通過機関として機能しやすく、そのポストの定着率が低いこと、第三に、「専門的教育職員」の資格要件が客観性を欠き、あるいは形式化していることを指摘している。指導主事の職務に関しては、学校訪問などの指導事務がその中心的存在として捉えられるが、これに並ぶ行政事務は、苦情・訴訟対応や議会対応、施策立案事務など多岐にわたり、多様な専門性を要する。しかし、一般的に、指導主事の在職期間は短く、教員のキャリアにおいては学校管理職に準ずる位置づけがなされることも少なくない。

以上のような指摘がなされてから四半世紀が経過するわけであるが、無論、教員が指導主事の職

務を経験することは、当該教員の資質能力の向上に寄与するものではあると想定されるものの、職務の専門性を担保し、また、職務経験が適切に評価され、その後のキャリアに活かされる仕組みが整備されてきたとは言い難いのが現状である。地教行法についても改正が重ねられてきたが、指導主事の職務に関しては、2007年の改正時に、市町村教育委員会における指導主事の設置が努力義務化されたほか、大きな変更は見られない¹⁾。

先述のとおり、指導主事制度は、戦後の教育改革において、戦前の視学制度をあらため新たに設置されたものであるが、当初は、CIEの指示により、「ティーチャー・コンサルタント」としての職務観に基づき、「教員(1950年の法改正により「校長及び教員」)に助言と指導を与える。但し、命令及び監督をしてはならない。」と旧教育委員会法に定められた。しかし、1956年の地教行法制定を経て、その職務については「上司の命を受け、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する。」と定義をあらためる。文部科学省と都道府県・市町村教育委員会間の「タテの行政系列」の下に位置づけられ、1958年の学習指導要領の告示化に伴う伝達等の「指導行政事務」が、学校・教員に対する「指導助言活動」に比して増大することとなる(高橋 1995, 押田 2008)。

こうした経緯を背景として、老山(1996)は、指導主事が配置される都道府県教育委員会本庁、地方教育事務所、市町村教育委員会の3機関に注目し、指導主事の職務について、機関ごとに「指導行政事務に関する職務」と「教科・領域に関する職務」の両側面からその実態を明らかにすべく、1週間にわたり、2自治体の指導主事22名を対象として、出勤から退勤までの職務内容を10分刻みで記録するという調査を実施している。本庁に比べ、地方教育事務所や市町村教育委員会の指導主事は配置数が少ない分、多方面での経験を積んでいることが重視されるために管理職経験者が多く、平均年齢も高いことを指摘した上で、指導主事の職務の大部分を占める「指導行政事務に関する職務」は、都道府県教育委員会本庁-地方教育事務所-市町村教育委員会というタテの繋がりの中で展開されるものであることから、レベルを異にする各機関に求められる指導行政機能の違いを踏まえた上で、指導主事に期待される専門性や資質・力

量, その研修の在り方等について検討する必要があると論じている。

本来, 学校訪問や研究会・研修会のような教員への直接的な指導助言活動を中心とする「教科・領域に関する職務」と, それ以外の伝達機能を担う「指導行政事務に関する職務」との間には強い関連性がある。こうした職務の実態に即した指導主事の職務観を醸成する必要性をも唱える老山(1996)の論旨は明解ではある。しかし, 学校現場に対するタテの行政系列による統制が強化されていく傾向にある中で, 自治体や学校レベルにおける児童生徒の多様な教育要求あるいは教員による様々な指導上のニーズに対し, これに指導主事がいかに対応・支援できるかという点, あるいは, 多様な児童生徒の教育ニーズや教員の指導上のニーズをいかに吸収し, 教育政策に反映させることができるかという点, すなわち, 教育委員会の民意に対する応答責任をめぐる指導主事の役割こそが追究されるべきであろう。

以下, 我が国における教員の研修, 学習指導, 働き方をめぐる改革動向を整理しつつ, その下で求められる指導主事の職務について検討していく。

(2) 教員育成指標と研修計画の策定

教員の専門的職能の維持向上という指導主事の職務の根幹にかかわる制度上の変更点のひとつとして, 2016 年の教育公務員特例法の改正により, 校長及び教員の資質向上に関する指標(以下, 「教員育成指標」という。)の整備とそれを踏まえた教員研修計画の策定が任命権者に義務付けられたことが挙げられる。教員の専門的職能開発を支える上で, 研修の重要性について異論はないだろうが, 教員の「自己研修を制度化する方向性ではなく, 行政の設計する研修を制度化する方向で改革が進められている」(青木 2017:5)点に関しては大きな懸念がある。

教育再生実行会議や中央教育審議会の議論では, 教員育成指標を教員の養成や採用, 研修に加え, 人事評価や人事異動に用いることが改革の方向性として提起されたが, 国会審議ではこうした改革に異論が唱えられ, 附帯決議には, 教員育成指標は「教員の人事評価と趣旨・目的が異なる」旨が明記された。地方公務員法が「標準職務遂行能力」の設定とこれに基づく人事評価の実施を任命権者である教育委員会に求めているにもかかわらず, 「標準職務遂行能力」に類する教員育成指標を設

定しつつそれを教員の人事評価には結び付けないという解釈であり, 教員育成指標に基づく体系的な研修を実施する仕組みを構築しても, 教員の人事評価の仕組みに変更はない。「教員に求められる資質能力と, 実際に評価される資質能力が一致しないという論理的な矛盾」を抱えるという指摘もある(大島 2017)。教員育成指標に基づく教員研修の実効性を高めるには, 個々の教員の研修の必要性を見極めた上での研修の実施に加え, 研修の効果を測る視点から, 教員の能力について一定の評価を実施する仕組みが必要であったとも言える。

臨時教育審議会答申に基づく「開かれた学校」政策以降, 我が国においては, 強制的で画一的な学校教育を見直し, 多様な教育要求に応答べく「学校の自主性・自律性の確立」を目指した改革が指向されてきた。そこでは, 学校単位による特色ある教育活動の展開に加え, 「自律性を前提とした専門職」(佐久間 2007)同士の協働的職務遂行を通して, 教員個々の職能開発が促進されると考えられてきた。その一方で, 教育学においては, 教員間の「協働」や「同僚性」(＝「批判的友人関係」)は, 自然発生的かつ自発的に醸成されることによって教員の職能開発に適合的なものとなり, これを義務化する, あるいは行政により合目的に管理・促進されるような場合, 強要的で人工的なものになってしまう可能性(＝「企てられた協働」)があるとの見方(Hargreaves 2003)も強く, 教育行政の営みは教員間の協働と対抗関係にあると捉えられてきた面もある。しかし, 学校組織における教員間の協働的職務遂行を成立させるための環境条件については, 人事資源の配分の在り方等をめぐる行政の判断に大きく左右されるものでもあるという点も看過されてはならないだろう。

論理的な矛盾を抱えつつも任命権者に義務付けられることとなった教員育成指標の整備と教員研修計画の策定を義務化する政策動向の背景には, 業務の管理系統と指導系統の分離をその設置理念として構築されてきた指導主事制度自体が孕む課題を看取し得る。教員の専門的職能開発を支える指導主事の職務についてはより一層の充実が求められるようだが, 法定研修や任命権者が実施する研修を, 教員育成指標に基づき体系的に整備するに留まらず, 学校現場での職能成長の機会やその効果をも視野に入れ, 教員側のニーズに即した職能開発の在り方を工夫することが期待されよう。

(3) 学習指導と「授業スタンダード」

一方、勝野(2016)等によれば、近年、教育委員会が指導方法・内容のスタンダードを策定する動向が顕著であるとされる。この「授業スタンダード」とは、授業における知識の確実な習得と活用、言語活動、協働的な問題解決、ICTの活用など、国の学習指導要領において重視されているトピックについて、教育委員会が具体的な指導内容と方法をモデルとして提示するものが多いとされるが、

「以前より教育委員会が独自に教育課程編成の基準を策定したり、研究指定校制度を通じて教育実践モデルの開発と普及を行っていたが、今日の授業スタンダードには従来の基準やモデルより強い規範性が与えられている場合がある」とした指摘もある(勝野 2016:95)。地方分権改革を経て、自治体教育政策の独自性が尊重されてもなお、こうした動向により、文部科学省-教育委員会-学校間におけるトップダウン的な教育政策決定・実施が促進されることになりかねず、児童生徒の多様な教育ニーズへの応答を目指す教員の専門的職能の制約となる懸念さえあると理解できよう。

しかし、昨今の教員の大量退職・大量採用下における若手教員の増加、その若手教員の職能向上に向けて、日常的な支援を行うはずの中堅教員層の薄さが際立つ中で、「授業スタンダード」には、自治体教育政策の浸透・実施のための手立てというよりも、教員の指導力向上のためのノウハウとしての機能が期待されていることもまた事実であるとも考えられる。こうした「授業スタンダード」について、教員が、「自分の教育実践に対する課題提起として受けとめ、その根本にある根拠・理由(reason)を吟味したうえで、授業を変えていくこと」が重要であるにもかかわらず、「スタンダードによる授業の規格化・標準化は、子どものニーズの個別性と多様性への理解と対応が求められている指導の複雑性から教師を解放」し、「教師の授業をデザインする力と目の前で生じている子ども(たち)の学習の過程と質を判断する力を衰弱させ得る」(勝野 2016:100)という指摘はもっともである。ただ、勝野(2016)は、「授業スタンダードへの無批判な追従や依存は、経験に基づく省察が教師の実践的知識の基盤を形成する妨げとなり、教職の専門性を劣化させるが、スタンダードの規範性を抑え、授業とともに両方を相対化する自由と機会が保証されれば、逆に専門性向上への寄与を期

待できる」とし、「教師の集団的研究の媒体(参照基準)として利用され」、「専門的力量形成の機会(学校内外のフォーマル・インフォーマルな研修)を提供する」ものとして授業スタンダードが位置づけられることを重視しており、「スタンダードの策定過程段階から、教師の参加が実質的な時間、人的・予算的措置を伴って保障されてはじめて、教師の世代縦断的、互恵的な学びあいを期待することができる」としている(勝野 2016:100-101)。

実際の「授業スタンダード」の内容については自治体間で差異もある。内山(2018)は、スタンダードの機能という視点から、概略的なものか、それとも詳細なものか、あるいは、達成すべき目標を規定しているものか(目標型)、それとも教育プロセスを規定しているものか(プロセス型)によって特徴を捉えることができるとするが、いずれにせよ「第一線職員(street-level bureaucrats)」としての教員には、「エビデンスに基づく教育政策」を自らの専門性の下に、その状況にふさわしい方法で実行することが求められているのであり、「一般化された政策や教育方法を自分たちの文脈に合わせなければならない」という点において「ローカル・ノレッジ(local knowledge)」を必要としていると指摘する(内山 2018:67)。

無論、教育政策や教育実践の正統性に関しては、依拠する「エビデンス」自体の妥当性こそが問われるわけであるが、「授業スタンダード」を策定・実施することは、自治体における地域性や固有の教育課題に応じた教育政策過程そのものである。その形成過程において、例えば、指導主事が、学校現場における児童生徒の教育ニーズや教員による指導の実態を広く把握し、自治体の「授業スタンダード」に反映できるのであれば、その有効性は一段と高まるであろう。また、その実施過程において、指導主事は単に「授業スタンダード」の遵守を励行するのではなく、スタンダードに基づいた教員自身の「省察」²⁾の機会を学校組織の内外において適切に保障することにより、一定の基準に基づく指導力の「底上げ」に留まることなく、個々の教員の専門的職能開発を促進し得ると考えられる。学校、市町村、都道府県、教育センター間の相互関係の中で教員を育成し支えるという視点に立ち、指導主事の職務を捉える必要がある。

(4) 教員の働き方改革

2018年に「働き方改革を推進するための関係法

律の整備に関する法律」が成立し、教員の働き方についても見直しが迫られている。周知のとおり、公立学校教員の場合、給特法により労働基準法の一部が適用除外されているため、その特例的な制度に沿って改革が進められる必要があるとされてきた。給特法の規定等、もとより特例的な勤務法制が整備されてきた背景においては、教員の職務の在り方については教員自身の自発性や裁量性が尊重され、勤務時間をもって管理することがなじまないという見解が強く存在していることを踏まえるならば、教員の業務量の増大を抑制していく上で、学校現場において展開される実際の教育活動に即した教員の勤務実態の把握は欠かせないものと言えるだろう。

他方で、児童生徒の教育ニーズが複雑化・多様化する中で、我が国の教員の長時間勤務を解消するための方策として、学校プラットフォーム論や「チーム学校」論等が展開されてきた。学校をベースに、教員と学校心理職・福祉職等との協働による教育・支援の展開を目指すというものである。この点、小川(2018)は、「日本の教員は、子どもの生活全般に係る教育活動を担うことで(職務範囲の無限定性)、世界で最も長時間と言われる勤務を強いられると同時に、学習(教科)指導の専門家というより職務範囲の無限定性を反映してオールラウンドな職務能力を身につけることも求められてきた」とした上で、「学校教育をめぐる変化や課題に対し新たに要請される職務とそれに必要な知識・技能、能力は、OJT(職場内教育)や研修で身につけ教員が『多能化』することで対応してきた」のであり、福祉と教育の連携・協働論に対しては、「日本の学校は、圧倒的多数を占める教員単一『文化』の組織であり、他専門スタッフの配置が遅れたのはそうした背景と理由があった」(小川 2018:112)と指摘する。その上で、「学校を教育と福祉の連携・協働のプラットフォームとして位置づけるのではなく、学校外の地域に、教育と福祉の連携・協働を図る組織・機関を創設するという選択肢」(小川 2018:113)を求める声もあることを踏まえ、現状にあっては、学校心理職・福祉職等の勤務体制や学校経営における権限等の「非対称性」の問題があることを背景として、教員は学習指導に専念し、多様なニーズを有する児童生徒の福祉的・医療的支援・活動については専門職員が担うといったように、「十分な人的資源の拡充的投入がなければ従

来型の古い学校システムの『拡大再生産』に留まる」といった見解を示している(小川 2018:114)。

福祉面・医療面等からのアプローチをも必要とする複雑で多様なニーズを抱える児童生徒が増加する中で、早急な対応とその充実が求められていることは事実である。福祉的・医療的な支援それ自体はその専門職員が担うことが適切であるとしても、授業や学習指導に従事する教員にとって、児童生徒が福祉的・医療的な支援ニーズを抱えていること、あるいは、実際にいかなる支援を受けているのかといったことについての情報把握は必要不可欠であろう。制度設計的に、学校をプラットフォーム化するのか、それとも学校外に教育と福祉の連携・協働を図ることのできる組織・機関を新設するのか、国レベルにおいてさらなる議論が待たれるところであるが、自治体レベルでも、学校と家庭及び関係機関との連携の在り方を模索することは喫緊の課題である。教員の勤務実態や児童生徒の多様なニーズを把握し、政策面での応答を目指すことは、指導主事を中心とした地方教育行政における専門職の役割と言える。

3 指導主事の職務に期待される役割と課題

以上のような、教員制度改革の動向や指導主事が抱える課題を踏まえると、自治体教育政策における指導主事の職務のさらなる充実、これまでも増して重要かつ不可欠であることがわかる。そこで本章では、全国都道府県及び政令指定都市の教育委員会を対象として筆者が実施した質問紙調査により明らかとなった指導主事の職務実態やそれに対する教育委員会の認識に基づき、指導主事制度をめぐる課題について考察を深める。

指導主事の職務の実態に関して明らかにしたいのは次の2点である。第一に、指導主事の職務に対する教育委員会の認識、すなわち、指導主事を任用する教育委員会は、指導主事の担う多岐にわたる職務に対してどのような認識を有しているのか、その「職務観」に加え、実際の指導主事の職務状況についてどのように評価しているのか、という点、第二に、指導主事を対象とした研修の実態、すなわち、指導主事の職務遂行を支えるために、指導主事自身の力量形成を、実際のところ教育委員会としてはどのように担保しているのか、という点である。

この質問紙調査は、2018年12月初旬～中旬に、

筆者が全国の 47 都道府県及び 20 政令指定都市の教育委員会を対象に実施したものである。回答回収率は 43.3%であった。

今次の調査において、都道府県及び政令指定都市の教育委員会を対象としたのは、まず、教員の専門的職能開発を支えるという指導主事の職務に対する、公立小学校等の教員の任命権者の認識を知る必要があると考えたためである。先述のとおり、2016 年の教育公務員特例法の改正により、教員育成指標の整備とそれを踏まえた教員研修計画の策定が任命権者に義務付けられており、それが教員研修業務の在り方や指導主事の職務に影響をもたらす可能性をも念頭におく必要がある。また、文部科学省-都道府県教育委員会-市町村教育委員会という、いわゆる「タテの行政系列」の下で、都道府県教育委員会には、指導主事が中心となり、文部科学省の政策動向を踏まえた都道府県教育委員会の方針を市町村教育委員会や学校に伝え、波及させるという「伝達的機能」が強く期待されることに加えて、市町村教育委員会及び学校の教育要求やニーズを吸収し、都道府県の政策や方針に反映させるという「政策形成」、あるいは教育委員会としての民意に対する「応答責任」を果たすことが求められていると考えるが、実際のところ、それらに関する職務の実態はどのように評価されているのか、明らかにしたいと考えたためである。

(1) 指導主事による指導・助言・援助の適切性

まず、各都道府県教育委員会に対し、都道府県教育委員会(本庁及び教育事務所)に配置される指導主事の職務遂行の全体的な傾向として、次の 8 点の項目に関する指導・助言・援助の適切性に関する認識を訊ねた。「1. 大いに改善の余地がある」～「6. 効果的に実施されている」の 6 件法により回答を得た。

- ・学校経営の改善
- ・教育課程の実施
- ・教員の学習指導
- ・教員の生徒指導
- ・教員の進路指導
- ・校内研修体制・研修内容
- ・学校外部からの相談への対応の方法
- ・学校-保護者・児童生徒間の紛争処理の方法

各項目に関する回答分布は図 1 のとおりである。

8 つの項目間において、その回答の分布には差異が見られる。例えば、「教育課程の実施」や「教

員の学習指導」、「校内研修体制・研修内容」にかかる指導・助言・援助については、全体の約 9 割が、どちらかといえば効果的に実施されていると回答しているが、その一方で、「学校経営の改善」に関する指導・助言・援助については、どちらかといえば効果的に実施されているとする回答が半数弱に留まったことは特徴的である。

老山(1996)においても指摘されるとおり、市町村教育委員会のように指導主事の配置数の少ないケースにおいては、多方面での職務経験を重視して管理職経験者を登用する傾向が強いとしても、今次の調査対象となった都道府県教育委員会において登用される指導主事は、必ずしも管理職経験があるとは限らない。そのため、教育課程や学習指導といった内容に比して、管理職の裁量が大きい学校経営の在り方に関する指導・助言・援助に関しては、その適切性を確保しにくいという解釈は容易に成り立つ。しかしながら、教育課程や個々の教員による学習指導は、当然のことながら学校組織経営の中で実施されるものであり、教育課程や学習指導を支える学校組織内での条件整備があればこそ成立するのであって、決して真空状態において成立するようなものではない。無論、「学校経営」が包含する業務は幅広いが、カリキュラム・マネジメントという言葉も用いられるようになって久しい。学校の教育課程や個々の教員の学習指導を支えるための、学校組織内での条件整備の在り方を工夫するという視点を、管理職と指導主事との間で共有できることが、教員の専門的職能開発を促進する上でも必要不可欠と言える。

(2) 指導主事の職能に関する評価

続いて、指導主事の職務遂行において必要と考えられる、以下の 10 点の項目に関する職能の習得状況について、都道府県教育委員会(本庁及び教育事務所)に配置される指導主事の全体的な傾向に関する認識を訊ねた。「1. 大いに習得の余地がある」～「6. 十分に習得されている」の 6 件法により回答を得た。

- ・児童生徒の学習状況における課題の分析手法
- ・児童生徒の生活状況における課題の分析手法
- ・特別な支援を必要とする児童生徒への対応の手法
- ・問題行動のある児童生徒への対応の手法
- ・学力テスト等によるデータの分析手法
- ・文部科学省の教育政策に関する情報収集能力

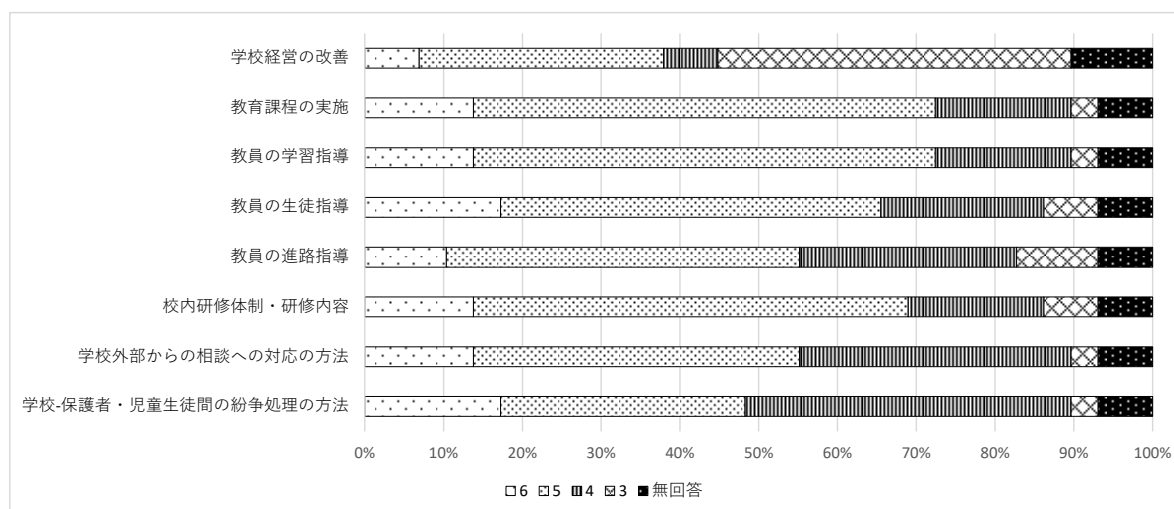


図1 指導主事による指導・助言・援助の適切性

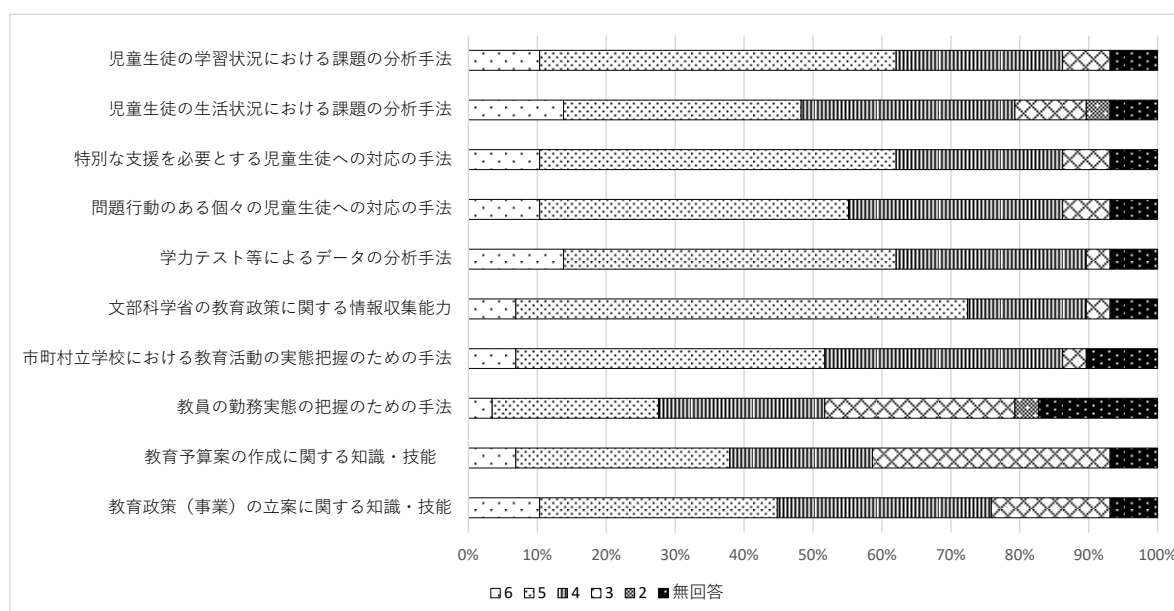


図2 指導主事の機能に関する評価

- ・市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法
- ・教員の勤務実態の把握のための手法
- ・教育政策（事業）の立案に関する知識・技能
- ・教育予算案の作成に関する知識・技能

各項目に関する回答分布は図2のとおりである。

「児童生徒の学習状況における課題の分析手法」や「特別な支援を必要とする児童生徒への対応の手法」、「問題行動のある個々の児童生徒への対応の手法」、「学力テスト等によるデータの分析手法」、あるいは「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」、「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」に関しては、これらを指導主

事が習得している程度について肯定的に回答する教育委員会が8割を超えており、学校における教育実践を支え、改善を促進する指導主事の機能についてはおおむね高く評価されているものと考えられる。一方で、「児童生徒の生活状況における課題の分析」、あるいは、「教員の勤務実態の把握」、「教育政策や教育事業の立案」、「教育予算案の作成」といった項目に関する機能に関しては、肯定的な回答が8割を下回り、まだ習得の余地があるとした回答が目立った。

前章で述べたように、教員の働き方改革の推進、ひいては、児童生徒の多様な教育ニーズに対する福祉的・医療的なアプローチ等との連携をも視野

に入れた教育・支援が求められる中で、「児童生徒の生活状況における課題の分析」、あるいは、「教員の勤務実態の把握」といった職能は、今後より一層必要とされるようになるものと思われる。図1に示した指導主事による指導・助言・援助の適切性に関する認識の特徴とも重なるが、学校において展開される教育活動の内容それ自体の質を直接的に担保するだけでなく、児童生徒のニーズを広く捉え、学校における充実した教育活動を支えるための条件整備、すなわち、学校教育に関わる制度・政策をいかに設計できるかという視点に立つことも、指導主事の職務に必要とされる要素ではないかと思われる。

(3) 指導主事を対象とした研修

指導主事を対象とした研修の在り方については、近年、その内容や方法をめぐり、実践成果や調査結果の報告等が増加している印象を受ける。指導主事の職務遂行に必要と考えられる資質能力について整理した奥山ほか(2019)や、指導主事自身の研修ニーズを明らかにした鈴木ほか(2019)などに加え、文部科学省の「養成・採用・研修の一体化」方針の下、大学や教職大学院と自治体教育委員会との連携による研修実施の事例紹介も散見される。

本研究における質問紙調査では、本庁・教育事務所に配置される指導主事を対象とした研修実施の有無及び研修の具体的内容について、都道府県教育委員会に広く訊ねることとした。

指導主事対象の研修を「実施していない」とした自治体は、回答のあった29自治体中2自治体に留まった。また、指導主事を対象とした研修を「実施している」とした教育委員会からは、研修の具体的内容(テーマ)について記述回答を得たが、およそ以下の①～⑥のような要素に分類することができる。ここでは、それぞれについて代表的な回答内容を示すが、いずれも0.5時間～数時間程度で実施され、テーマによっては外部講師を招聘しての研修も実施されている実態がうかがえる。

①「専門的教育職員」としての職務について

- ・教育委員会制度と公務員倫理
- ・人事評価制度
- ・コンプライアンス
- ・人権啓発
- ・情報公開・個人情報保護
- ・文書作成・管理

②自治体の教育政策について

- ・教育の重点施策
- ・教育予算
- ・客観データの教育行政への活用
- ・保幼小の連携
- ・健康管理
- ・防災・危機管理
- ・ICT

③指導助言について

- ・指導助言の基本
- ・学校訪問時の留意点
- ・要請訪問での指導の進め方

④学習指導について

- ・新学習指導要領の学校現場への周知・支援のあり方
- ・全国学力学習状況調査分析を生かした授業づくり
- ・学力向上
- ・アクティブラーニング

⑤生徒指導について

- ・生徒指導事例検討
- ・問題行動への対応
- ・特別支援教育の推進
- ・教育相談
- ・発達障害への対応
- ・スクールソーシャルワーカー再考

⑥学校経営について

- ・カリキュラム・マネジメント
- ・人材育成・マネジメント

指導主事の職能形成に向けては、以上のような研修のほか、日常的に実施されるOJTや勉強会等が有効に機能していると予想され、総合的にその効果を検証する必要があるが、自治体ごとに見ると、今次の質問紙調査における回答の上では、以上のような6点の要素に関する研修内容が必ずしも網羅的に取り上げられているわけではなく、自治体間での研修内容に見られる差異は大きい。

以上を踏まえ、指導主事の育成・研修に関する課題として、次の2点が挙げられる。

第一に、県の教育政策全体、すなわち、教育政策における各トピックについて知識を習得し、理解を深めるに留まらず、政策間の関連性を意識し、政策の形成段階から実施に至るまでの過程を俯瞰できるような視点や思考を培う機会が十分に確保できているのかという点である。ほとんどの指導主事が教員からの人事交流によって任用されるこ

とを踏まえれば、教育委員会での勤務経験がない中での職務遂行が求められるケースも多く、①「専門的教育職員」としての職務や、②自治体の教育政策に関する情報は、職務遂行上、必要不可欠であることは理解できるものの、単なる知識の獲得に留まる研修では課題が残る。

第二に、学校への支援の在り方について理解を深める研修となっているかという点である。③の指導助言に関しては、指導主事の職務の中核を成す要素であり、ほかの要素と異なり、特に新任指導主事にとって初めて経験する職務内容である。同様に、⑥の学校経営についても、指導主事が管理職経験者である場合とそうでない場合とでは、経験上獲得できている職能も異なるものと考えられる。学校経営の改善に向けた指導主事による指導助言の適切性については懐疑的な回答をしている教育委員会が多かったが、それにもかかわらず、これらの要素に関係するテーマを取り上げた研修を実施している自治体は極めて少数であった。

無論、これらの要素に関する職能については、研修を通して短時間で習得できるようなスキルのみを支えられるものではないため、おそらく OJT 等に依存しているものと思われるが、実際に学校・教員に対するより有効な支援を行うためには、個々の学校・教員が抱える課題の適切な把握が欠かせず、指導助言の進め方や留意点等を知ることに加え、理論的なバックグラウンドを確保しつつ体系的な実務研修をも取り入れた職能開発の機会が整備・構築される必要があると考えられる。

指導主事に求められる職能を上述のような要素に分類し、研修を実施することが妥当であるのかという点も含め、それぞれの要素に関する職能を相乗的・総合的に高めることのできるような研修の在り方とその効果について、実証的に検討を重ねていく必要があるだろう。

4 総括

教員育成指標と研修計画の策定を任命権者に義務付ける教育公務員特例法の改正を含め、2010 年代以降、教員の大量退職・大量採用期を見据え、教員の養成・採用・研修に加え、評価、給与、人事に関する諸政策に大きな転換をもたらすことを意図した制度改革が推進されてきたことについて、青木(2017)は、「教員制度がこのタイミングでここまで変化する必然性が教育の政策共同体内で共有

されて」おらず、「教員政策の大転換は、ある意味では、ガラパゴス化した教員制度の『開国』を外圧によって強制するものとしてみることができる」としている。すなわち、「中央政府と地方政府、地方政府と大学、教育と政治というそれぞれの関係において変化が求められている」のであり、「教員育成指標の策定指針、教員育成協議会のような異なるアクター間の交差領域が新たに制度化される」顛末となったわけであるが、「なぜ、これまで教員制度はガラパゴス化したまま存続していたのか」、「なぜ、このタイミングでその変容が始まったのか」、「そもそもこういう『見立て』が適切なのか」等、「学術的に問うべきテーマは多い」と指摘する(青木 2017:3-4)。

本稿において論じてきたように、教員の大量退職・大量採用による若手教員の増加、教育問題の複雑化・多様化、教員の多忙化、こういった政策的課題を解消すべく、教員の専門的職能開発を制度的に担保することを試みる改革動向が強化されたと捉えるのであれば、その下で生じる新たな必要性として指摘できるのは、児童生徒の多様なニーズに適切に応答できる教育実践を目指し、個々の教員のキャリアや特性に応じた研修ニーズへの対応を損なうことのない教員育成の仕組みを充実させることであろう。そこで期待されるのは、指導主事に任される職務の改善である。教員の職務環境全体を視野に入れた指導助言や支援がより一層必要とされる。

この点に関わって、今後の研究上の課題として、次の 2 点を挙げることができる。

第一に、教員研修の効果の測定・活用の在り方に関する知見の蓄積である。教職の専門性に鑑み、教員の職能開発を支える研修の機会、学校の内外において多様な形で存在してきた。その効果を的確に評価し、それを踏まえた研修内容を工夫することが、より一層強く求められていると言える。それは単に、教育センター等が実施する研修講座の整理や、研修終了後のフォローアップを実施するなどということに留まるのではなく、研修の効果踏まえた人事評価や、それを人事配置と連動させることをも視野に入れたシステムを構築しなければ、学校組織をベースとした日常的で協働的な教員の支援・育成体制の整備もままならないということである。

第二に、自治体におけるボトムアップ型の教育

政策形成に寄与する人材の育成の在り方を追究することが挙げられる。秋吉(2017)によれば、公共政策の在り方は、「政治」による調整を経て「社会」で決定されるのであり、関連学問分野の知識を総動員することに加え、学術的な知識(理論知)のみでなく、実務経験に基づく知識(経験知)、非専門家による知識をも踏まえ、コンテキストや価値を尊重することで、政策問題の望ましい解決が実現される。教育政策も公共政策のひとつである。自治体や学校が抱える教育問題を分析し、解決するという視点に立つこと、そして、教育固有の、あるいは地域課題としてのコンテキストや価値を尊重しつつ、多面的な政策形成を目指すことにより、児童生徒の多様な教育ニーズに応答できるものとする。そのための力量形成を促進するという点において、どのような学修や実務経験が有効に機能するのか、検証を重ねる必要がある。

注

- 1) 市町村における指導主事の配置も徹底されておらず、その財政状況により左右される。佐々木(2011)は、市町村教育委員会を対象とした質問紙調査結果を踏まえ、指導主事配置数及び指導主事が学校に与える影響力は、市町村の人口規模に比例することを明らかにしているが、辻村(2010)は、市町村合併により指導主事の担当エリアが広域化される点も考慮すべきとする。
- 2) 教員の専門性を支える要素として、「省察」の重要性については多くの論者が指摘しているが、中でもショーン(Shön1983=2007)は、専門的職業を支える技術的熟達には限界があり、「行為の中の省察」こそが求められるとする。

引用・参考文献

- 青木栄一(2017)「教員政策の教育行政学的研究」、『日本教育行政学会年報』43, pp. 2-6.
- 秋吉貴雄(2017)『入門 公共政策学：社会問題を解決する「新しい知」』, 中公新書
- Hargreaves, A. (2003) *Teaching in the Knowledge Society*, Maidenhead: Open University Press.
- 勝野正章(2016)「自治体教育政策が教育実践に及ぼす影響:授業スタンダードを事例として」、『日本教育政策学会年報』23, pp. 95-103.
- 小川正人(2018)「教育と福祉の協働を阻む要因と改善に向けての基本的課題：教育行政の立場から」、『社会福祉学』58(4), pp. 111-114.
- 老山由美(1996)「指導行政機能と指導主事の職務に関する一考察」、『日本教育行政学会年報』22, pp. 59-70.
- 奥山茂樹, 廣瀬真琴, 山元卓也(2019)「指導主事 の力量向上に関する基礎的研究」、『鹿児島大学教育学部研究紀要教育科学編』70, pp. 231-238.
- 大畠菜穂子(2017)「教育公務員特例法改正にみる 教員研修と人事評価」、『日本教育行政学会年報』43, pp. 63-80.
- 押田貴久(2008)「指導主事の職務に関する研究：指導主事の職務観と小規模教育委員会における職務実態の分析をもとに」、『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27, pp. 53-67.
- 佐久間亜紀(2007)「教師の学びとその支援：これからの教員研修」, 油布佐和子 編著『転換期の教師』, 放送大学教育振興会, pp. 207-223.
- 佐々木幸寿(2011)「地方教育行政組織における組織運営：指導主事の機能と教育委員会事務局の組織条件」、『日本教育政策学会年報』18, pp. 122-135.
- 佐藤晴雄(1994)『『専門的教育職員』の人事制度をめぐる問題に関する一考察』、『教育制度学研究』1, pp. 155-173.
- 佐藤修司(1998)「教育基本法 10 条論と内外事項区分論の現在」、『教育学研究』65(3), pp. 19-27.
- Shön, D. A. (1983) *The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action*, New York: Basic Books. (=2007, 柳沢昌一, 三輪健二 訳『省察的实践とは何か：プロフェッショナルの行為と思考』, 鳳書房)
- 鈴木久米男, 菊池一章, 遠藤孝夫, 小野寺正彦, 多田英史, 小岩和彦, 高橋和夫, 森本晋也, 佐野理(2019)「指導主事の職務及び研修意識の実態把握による資質向上の手がかり：A県指導主事への調査の結果を踏まえて」、『岩手大学大学院教育学研究科研究年報』3, pp. 37-50.
- 高橋寛人(1995)『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房
- 辻村貴洋(2010)「教育委員会制度改革と地方教育行政」、『教育制度学研究』17, pp. 205-210.
- 内山絵美子(2018)「学校現場における授業スタンダードの普及」、『日本教育行政学会年報』44, pp. 62-81.