

市町教育委員会における指導主事を通した学校支援の在り方

—教育行政職員・校長を経験した教育長のインタビュー調査から—

前橋工科大学 小林 清

1. 目的ならびに課題

本稿の目的は、教育委員会の学校支援の在り方に関して、教育行政職員・校長を経験した教育長が教育委員会から受けた支援の在り方について内省的に振り返り、その後指導主事をどのように活用し学校支援を行ったのかという視点から、検討の素材を提供することである。

平成 11(1999)年「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)の改正をはじめ教育改革や分権改革のもと教育委員会の役割や機能をめぐっては、教育委員会の形骸化、廃止論、権限縮小論、改善論など様々な立場から議論がされている。また、近年では教育の地方自治機構としての教育委員会機能の充実の観点から、学校現場や地域住民の要望を吸い上げ、地域独自の教育政策の形成に教育委員会が積極的に関与することやその実施に向け学校改善の支援機構としての機能が強く求められ、「専門家」としての教育長には「専門性」に基づく「専門的指導性」の発揮が今まで以上に期待されている。教育長の中心的任務は、組織的情報処理に基づく問題の整理や専門的助言であり、教育政策の立案や執行の責任を担う。教育委員会の専門的指導性は教育長職とともに指導主事職の配置によって担保される。そのため、学校支援の在り方を検討する際には、指導主事に関して制度創設の歴史的な経緯、職務実態、法改正に伴う在り方等の観点から研究されている。しかし、教育職出身の教育長が自分の経験を元に、どのような認識に立って指導主事を活用し学校支援を行おうとしたのかという報告は見あたらない。

指導主事は、「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」(地教行法第 19 条 3 項、教育公務員特例法第 2 条 5 項)教育委員会事務局の職員であり、専門的教育職員である。指導主事の職務は、配属先によって内容が大きく異なる。教育委員会の事務局内においては、教育長の職務を補佐する立場から、指導計画の改善、教育課程の研究、教科書採択事務、教職員研修計画、議会答弁作成など指導行政事務に携わっている。また、学校現場との関わりでは指導助言活動として学校教育の改善の向け、教育課程や校内研修会、授業研究会等に指導助言者として関わっている。老山由美(1996: 59-70)の調査によれば、指導主事は事務局内の指導行政事務に職務量の 7 割以上をあて、学校への指導助言活動が十分に行われていない状況であり、むしろ今日的な中心的な職務内容は、指導助言活動より指導行政事務に推移してきていることを指摘している。

こうした点を踏まえ、本稿では、まず①指導主事の職務内容の変遷について概観し、指導主事

の職務をどのように捉えたらよいかを整理する。その上に立って②学校支援を受けた校長として教育委員会の学校支援をどのように認識したのかを明らかにし、その後③教育長として指導主事をどのように活用し学校支援の改善を行ったのか、元教育長3名の実践に関するインタビューデータから学校支援の在り方を検討していく。

2. 指導主事制度の変容と職務内容

本章においては、先行研究をもとに指導主事の職務内容の変遷について整理し、現在求められている指導主事の職務内容について考察する。

(1) 昭和23(1948)年教育委員会法（以下、教委法）下の指導主事の職務特徴

戦前の視学官制度は、集権・官治的な教育行政を支える仕組みとして機能し、教育に関する国策が現場に浸透しているかどうかを「視る」、チェックすることであった。それに対して指導主事制度はアメリカ合衆国の制度をもとに教委法において初めて発足し「指導主事は、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」（第52条第4項）と規定された。

高橋寛人(2000:98-111)は、指導主事誕生の背景について、CIE（民間情報教育局）と文部省との折衝過程から明らかにしている。CIEは教委法案中にあった「視学委員(Inspector)」を「teacher consultant」と改めるように指示した。また「consultant」の訳語をめぐる「視学」を改め「補導主事」「指導主事」と二転三転している。「指導」という言葉には外からの力によってある方向に導くという意味を含み「外から、ないし上から一方的に導くと言うマイナス的要素」を含んでおり、CIEの趣旨とは異なった異訳を文部省が行ったと指摘している。その意図として文部省は新視学である指導主事を教師に対して上からの指導者と捉えることによって、日本側の主体性を主張したという。これと同様に異訳したものとして文案「指導と助言」は「advice and assistance」の訳であり、「assistance」の訳語を当初は「援助」としたところを「指導」に改め法文化したという。制度設計上指導主事は「取り締まったり、行政権力を行使したりせず、激励したり指導したりするような相談員(コンサルタント)や有能な専門的アドバイザー」(アメリカ教育使節団報告書:67)を期待され、条文中に「但し、命令及び監督をしてはならない」と但し書きを加えることにより、より一層「教師の好き友であり、常に激励と賞賛をもって教師と交われる」ように歯止めをかけられていたが、文部省によって意図的に書き換えられたことが分かる。実際の活動では、命令・監督権を持たないといえども、学校からみれば指導主事は監督官庁である教育委員会の役人であり、戦後まだ年数もたっておらず、封建的風土が残り、上からの改革者、新教育の普及者、啓蒙者にはなれても、教師の真の相談相手になることは困難であったという。

当時の指導主事の職務については、初等教育担当の視学官でCIEとともに指導主事の職務内容について解説書を作成していた武田一郎(1952:63)によると、本務は教員への教育指導、助言指導活動、そして事務局内では各種会合への参加、助言指導活動の企画や事務整理、報告や進言など指導行政事務も職務とされており、今日の職務内容の原形をみることができる。

(2) 昭和31(1956)年地教行法下の指導主事の職務特徴

昭和31(1956)年には地教行法が制定され、教委法が廃止になり、指導主事制度は大きく変容していく。

小島弘道(2007:14-20)によれば、教委法を廃して新たな地方教育行政法を制定することによって文部省を頂点とする集権的教育行政の体制を整え、学校に対する教育委員会の統制を強め、戦後教育改革でクローズアップした学校の自主性を制限し、縮小したとしている。指導主事制度に関しては、堀(2009:206)は「スタッフ(組織の中の命令系統に属さず、自由な立場から助言するポスト)から「ライン(命令系統の一部として上司の意向を受けて職務に従事するポスト)」として明確に位置づけられたと指摘する。つまり「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」(地教行法第16条第3項)立場、つまり教育長の補佐として教育における全般的な専門的事項の事務に従事する位置づけの指揮監督関係に組み込まれた。また、教委法にあった「命令及び監督をしてはならない」とする但し書きも削除され、指導主事の位置づけと役割が大幅に書き換えられたのである。

昭和33(1958)年には学校教育法施行規則の改定により学習指導要領が法的な拘束力を持ち、学習指導要領の徹底のために改訂教育課程趣旨徹底講習会(伝達講習会)、道徳教育指導者講習会等が行われた。また学力テストが実施され、指導主事は学校訪問により学習指導要領の実施状況をチェックすることが期待され、その職務が指導主事の職務の中心となっていった。

教育委員会が学校に対して規制する関係が強まるにつれて、指導主事の職務は、教育課程の編成や実施に関する専門的指導・助言者ではなく、校内研究会等での指導主事の発言は必然的に指示・命令的な性格を帯びるようになっていった。指導・助言と指示・命令との区が不明確で、専門的識見に基づいた技術的助言の影を潜めるようになった。そのため、学校現場からは単に学習指導要領に対する反対闘争だけでなく、勤務評価体制打倒の見地からの学校自治論と連動し指導主事の「学校訪問反対」運動に繋がっていった。その結果、学校と教育委員会の対立関係は、学校と指導主事間の緊張関係に連なり、教育課程に関する指導行政はますます形式化・形骸化の傾向を強くもつようになっていった(高橋 2000:309-315)。さらに、「指導・助言」による規制関係の強化は、学校の教育委員会への依存性を高め、学校の主体性や自律性の後退を招くことになった。また、これは地方教育委員会においても文部省への従属性が高まり、各自治体の独自性が後退し、全国画一的な施策展開になっていった。

さらに、戦後の地方分権化構想の中から生み出された「指導・助言」機能は自治体内でも巧みに活用され、教育委員会が首長より独立した行政委員会の形を取っているが故に、首長や議会からの直接的な関与は及ばないものの、予算や人事権を持たず独自の政策や活動に取り組みせず、正当性の担保を文部省、都道府県の意向を盾に進める手段としても使われ、このことが自治体の総合行政を損なう弊害を生み出してきたと新藤宗幸(2002:162)は指摘している。

(3) 平成 11(1999)年改正地教行法下の指導主事の職務特徴

平成 10(1998)年中教審答申「今後の地方教育行政の在り方」は 40 年余年間にわたって維持されてきた地教行法体制を見直す戦後教育行政の一大エポックであったと堀内孜(2001:1-30)は指摘している。昭和 31(1956)年における地教行法の制定の背景は「55 年体制」の確立と 1960 年代の高度成長に向けた全面的な社会運営システムの転換が指図されていた。この答申に基づく地教行法の改正は、東西冷戦の終結と「55 年体制」の終焉による政治的再編を基盤とした地方分権改革の一分岐点としての側面を強くもっていた。むしろそれらに促され、それに追従して日本の行政システム全体を地方分権化していく一連の政策によって進められた。それと同時に「学校の自律性確立」を課題としても改革は進められた。

その中で、教育委員会の役割、教育委員会と学校との関係に大きな見直しが行われた。その視点として、①教育委員会と学校との見直しと学校裁量権限の拡大、②校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上、③学校運営組織の見直し、④学校事務・業務の効率化、⑤地域住民の学校運営への参画という 5 視点から、法制度、運営実態、事業の在り方を改善していった。そして、教育委員会の権限を縮減し、学校裁量権限を教育課程・人事・予算にわたって拡大する方向で見直しがされ、教育委員会の学校支援機能を拡大することが目指された。これは教育委員会と学校との関係を規制-依存関係から、自律-支援関係への根本的な転換を図ろうとする意図であったと大脇康弘(2002:160-163)は指摘する。

教育委員会と学校との規制-依存関係を醸成してきた「指導・助言」は、責任分担の明確化と学校の主体性の尊重という観点から、学校に対する指示・命令と指導・助言との峻別がなされ、指示・命令は法的な強制力を持ち、指導・助言は法的拘束力をもたず、受け手側の主体的判断においてどのような決定を行うかを定めるべきとした。文科大臣と教育委員会相互の関係は「指導、助言及び援助」(地教行法第 48 条)と規定されているが、これまでの「行うものとする」から「行うことができる」と義務規定から一般規定に改められたのである(菱村幸彦:2000:1)。

指導行政を担う指導主事の役割にも大きな修正をもたらした。亀井浩明(2001:139)は、これからの指導主事の職務として、教育課程における差別化が期待される中で、独自の教育活動を展開することが要請され、そのための指導・助言が期待されているという。地教行法改定により自律性に対する他律性要因は排除もしくは縮減され、対外的にその自律的な意思決定や運営を発展的にしていくため、地方行政の一般行政職員の一員としての役割と責任がより強く求められるという。例えば、教育長の補佐として議会答弁や地域住民への説明責任を果たすための関係の職務、他課との連絡調整、教育施策立案実施の過程において基礎データの作成や基本方針作成の力量など、専門的教育職としての力量の発揮がこれまで以上に期待されるのである。

3. 教育長による学校支援改善の試み

筆者は、教育委員会事務局職員を経て校長となり学校経営に携わり、その後教育長としてほぼ

同時期に勤務していた元教育長3名に対するインタビュー調査を平成23(2011)年5月に実施した。半構成的インタビューで、面接時間は1人約2時間であった。回答者の属性は表1の通りである。3名とも校長職登用前は県教育委員会に勤務をしていた。調査対象者は、自治体の規模を考慮し中核市、中核市に次ぐ市、町の勤務経験者とし、同じ義務教育出身の教育長を選定した。いずれの教育長も校長職に引き続き直ちに教育長になっている。

なお、本調査は個別性が強く限定的であることはいままでもない。しかし、教育委員会における学校支援関係を改善しようとする実践事例であり、本課題研究「学校を支援する教育委員会の機能と課題—市町村教育委員会の改善論—」を検討する素材として意味をもつものとする。

表1 回答者の属性

教育長	市町村	人口	小学校数	中学校数	教育長歴	校長歴	教育長前行政歴	教諭歴	年齢
A教育長	A市(中核市)	34.3万人	49校	22校	5年(H16-21)	2年	16年(5)*	16年	67歳
B教育長	B市	16.3万人	27校	11校	9年(H14-23)	6年	12年(0)*	20年	69歳
C教育長	C町	1.7万人	2校	2校	3年(H18-21)	5年	10年(2)*	20年	61歳

* : () 内は市教育委員会勤務歴の内数

(1) 教育委員会から支援を受ける校長としてのリアリティ・ショック

入職以前のイメージと入職後の現実のイメージとの落差による戸惑いをリアリティ・ショックという。本調査では、教育委員会事務局職員として学校を支援する立場から、校長として支援を受ける立場にかわり、教育委員会による学校支援の在り方をどのように認識したのか、この学校支援の認識落差による戸惑いをリアリティ・ショックとした。インタビュー調査では、その後の教育長職として学校支援の取組改善に繋がったと強く思われることを述べてもらった。

①学校の期待する支援要請に応えられない教育委員会、指導主事

A教育長は小学校校長着任後、教育委員会との関わりの中で、学校の取組意欲を減じさせる指導主事の学校対応の不誠実さを感じたという。

校長着任早々、学校の教育課題を探索し、その解決に向け教育活動の改善を図っていこうと考えた。その取組として、それまでの学力テストの結果を詳細に分析したところ、知能テストから期待できる学力水準に到達しておらず、基礎的な技能の定着が弱いという課題が浮かび上がった。そのため朝の始業前に15分間、週3回ドリル学習をさせることにした。学習時間を積算すると週45分間になるため、モジュール学習として正式の1単位の学習時間として時数に含めて良いものかどうか市教育委員会に尋ねた。ところが間髪入れずに「前例が無く、単位時間は45分が基準になっているため、ダメです」という指導主事の回答であった。結局はこの問題は、学習指導要領解説総則編に示されたように、条件付きではあるが当該教科の年間授業時数に含めることができ

ることとなった。現場が新しいことをやろうとした時に、前向きに可能性と一緒に探るとか、達成のための条件を検討するとか、実施を後押しする技術的助言や支援が必要であり、少なくとも活動意欲を減退させるような対応は避けるべきと強く感じた。その後も、別件で相談すると、決まってしまう口実探しに躍起になり「予算がない、人がいない、時間がない」といったことばかりで、学校のために働いている、学校教育を共に担うパートナーとして学校を支援していくという姿勢が感じられなかった。また、指導助言においても、学校の求める課題に即した具体的な指導助言が無く、「市教委に相談できない雰囲気、あてにならない雰囲気」を感じ取ったという。

②学校の実態を吸い上げての教育政策立案・施策展開をしない教育委員会

B教育長は小学校校長着任後、教育委員会が学校の実際の実情をよく把握せず、独自予算獲得による教育政策立案・施策展開をしていないことを感じたという。

特別支援教育の在り方に関する調査研究者会議による平成15(2003)年「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」以降「特殊教育」から「特別支援教育」に転換され、「特殊教育の対象の障害だけでなく、その対象でなかったLD、ADHD、高機能自閉症も含めて障害のある児童生徒に対してその一人一人の教育的ニーズを把握し、当該児童生徒の持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うもの」とされ、学校にその対応が求められた。しかし、学校現場の実情は、対応すべき児童生徒数は増加の一方で、理念実現のための条件整備が遅々として進まず混乱していた。例えば、特別支援担当の人的な配置が追いつかず慢性的な人員不足状態が続き、さらに教員も障がいに対して適切に指導できる資質能力に乏しく、連日管理職も対象児童の対応に追われている状況であった。制度移行の過渡期的状況下とはいえ、もはや学校の自助努力の対応範囲、能力を超えており、教育委員会はこのような状況を打開すべく、学校の現状を詳細に把握し、教育委員会内部並びに市長部局とも交渉し、予算を獲得し、人員の配置し、教育環境の整備を早急にすべきであると感じたという。

③教育の責任を共に担うというつながりが薄い県教育委員会

C教育長は小学校校長着任後、自身が勤務していた県教育委員会は、学校現場の教育の責任を共に担うといった視点からは、学校とのつながりが極めて薄い存在であると実感したという。

着任校に理不尽な要求をする保護者が数名いた。長時間のクレーム、度重なる執拗なクレーム、度を越す理不尽な要求、そして文科大臣や知事へのダイレクトのメール送信。クレームのメールが文科大臣や知事に送られた場合、県教委は、市教委を通して、学校に詳細な経過報告の提出を短時間の内にするよう求めた。これらの報告事案は、学校として長年の懸案の事項として対応していたもので、問題の要因が複雑に絡み合い、学校だけでは解決が難しいものであった。それまでに市教委の担当係、指導主事等と共に保護者や児童の対応に当たり、また関係機関と一緒に事例研究会等を実施し、役割分担を多面的にしながら対処していた。常に子どもたちを中心に据え、問題解決を目指したが、状況は事務局職員としてもっていた認識を遙かに超えるものであり、担当教員や学校をクレーム者からいかに守ったらよいか常に考えたという。その際、県教育委員

は学校とのつながりが極めて薄く、有効な支援を受けられなかったことを実感したという。

（２）教育長として、リアリティ・ショックを生かした、学校支援改善の試み

元教育長たちは、校長の時の支援された時の想いを生かしながら、学校に役立つ教育委員会を目指し、多くの学校支援改善の試みを行っていた。特徴的な試みを紹介する。

①指導主事の日常的な学校支援とアカンタビリティの推進

A教育長は、主に2つのことに取り組んだ。1つは、学校に密着し学校に根ざした誠実な学校支援、もう1つは取組状況の情報の公開と共有化である。学校と教育委員会をつなぐ窓口は指導主事が担うことが多い。そのため、責任ある支援が継続的にできるよう主に担当する指導主事を学校ごとに決めた。担当指導主事は日常的に学校に訪問し、学校固有の教育課題の把握から、その解決に向け計画段階から積極的に関わらせ、学校と共に活動をする学校支援方法に改善した。また、集められた情報は、各校の教育活動進捗状況として全小中学校はもとより市民にも取組状況が分かるように公開した。また、取組に課題があればさらに市教委として支援策を講じた。つまり、市教委としての市民へのアカンタビリティの責任を果たすために、各学校の取組を見える化し、目標達成に向けての具体的で積極的な学校支援に改善した。

②指導主事を専門的教育職員として教育政策の企画立案事務に積極的に活用

B市の市長は総合行政の一環として教育行政を捉えており、教育への関与は強く、B教育長は市長の強い影響のもと職務を遂行していた。またB市長は中核市への対抗意識が強く、新規事業導入に積極的で、新奇性のある事業として特区申請は特に熱心で、教育特区活用により小学校における英語科導入の提案が市長より教育長に行われた。これを受け、教育長は担当指導主事をスタッフとして積極的に活用し、学校現場の教員とプロジェクトチームを作り、市独自の教育政策を作成させ、実施した。他にも、学校の特別支援教育の実施状況やその他教育活動状況をまとめさせ、市単独の非常勤講師派遣事業や専門家によるアドバイザー派遣事業、さらに教室への冷房設備の設置など、予算化に向け資料作成や事務局内での他課との調整、市長部局との折衝など、指導主事に教育行政事務を積極的に行わせた。B教育長は、首長との良好な関係を維持しつつ、指導主事を介し学校現場の意向を教育政策・施策に積極的に取り組もうとした。

③指導主事の職務を教育長が補完し、学校の責任を共に担うパートナーシップの発揮

平成19(2007)年度の地教法の改正により、平成20年(2008)度以降市町村教育委員会は事務局に指導主事を置くように務めなければならないとなった。C町はそれにさきがけ、平成15(2003)年度より指導主事を1人配置した。C教育委員会は一般行政職員を含め全部で5名の職員数である。押田貴久(2008:53-67)が指導主事一人配置の職務実態調査で指摘しているように、C町も行政内部のタテ系列の事務作業に忙殺され、指導助言活動を十分行えない状況であった。そこで、教育事務所の指導主事の協力を積極的に得ながら、教育長自らも指導主事を補完するように学校とのつながりを強くし、校長との相談に基づくきめ細かな支援を行った。しかし、実際

の各学校への支援は慎重で、抑制的であり、C教育長は校長との関係を指示する上司、指示される部下という関係ではなく、共に町の学校教育の責任を担うパートナーとしての関わりを重視し、共に課題解決策を練り、限られた経営資源を集中的に投下する関係性を重視した取組を行った。

4. 市町村教育委員会における学校支援の課題

(1) 学校支援モデルと事例分析

①学校支援モデル

学校に対する支援的な関わり方について、曾余田浩史(2004:156-160)は外部者が自律的な学校づくりに関わる際に、短期的な成果よりも長期的な有効性を重視し、組織の自己学習能力を高めるような働きかけが重要であるという。その際、アメリカの組織行動論を研究しているエドガー・H・シャインが示した、「専門的知識提供-購入」モデル、「医師-患者」モデル、「プロセス・コンサルテーション」モデルの3つの支援の仕方が有効であると指摘している。特に、プロセス・コンサルテーションモデルは、学校の外部者と内部者の協働的な実践や対話は内省的な探求プロセスとなり、実践者は自らの実践の中で無意識に働かせている暗黙知を省察(リフレクション)し、意味づけし、言語化(形式知化)し吟味修正する。そしてそれをもとに新たな実践を行い暗黙知化していく。外部者は内部者にとって自明の前提を吟味してもらうように働きかけ、暗黙知を形式知化するのを手伝う等、この循環を促進するファシリテーターの役割を担う。こうして暗黙知と形式知の相互循環を繰り返すことにより学校の自己学習力を高めていく。自律的学校経営を推進する教育委員会や指導主事等が行う学校支援においては、このプロセス・コンサルテーションを基盤にしつつ、状況に応じてモデルを使い分けていくことが有効であると捉えている。

表2 コンサルティングの3つのモデル

モデル	専門的知識提供-購入	医師-患者	プロセス・コンサルテーション
内容	クライアント(学校)からの要求に応じて専門的な知識・技能を提供する。	コンサルタント(支援者)が現場に入って組織の診断をし、問題解決法を処理する。	クライアントとコンサルタントが協働して診断し解決法を探求する。さらに、コンサルタントの診断と問題解決の技能をクライアントに引き継ぐ。
目標	当面の問題を解決するシングルグループ学習の促進	当面の問題を解決するシングルグループ学習の促進。	学習する能力を増大させ、同様の問題が再発しないようにするダブルループの学習の促進。
クライアントの立場	コンサルタントが提供する解決法に依存。	診断と解決法の両方でコンサルタントに依存。	診断及び問題解決の両方でクライアントが主導権を保持。
基本的仮定	クライアントは自分でどのような情報やサービスを求めているか知っており、コンサルタントはそれらを提供できる。	外部者がその状況に入り込んできた問題を見極め、それを解決することができる。	その組織でどのような解決法がうまく働くのかを最終的に知っているのはクライアントだけである。
有効に機能する条件	クライアントにとって問題が何であるかと、解決法の性質の両方が明確である場合。	クライアントにとって、問題が何であるかはっきりとしているが、解決法が定かでない場合。	クライアントにとって、問題も解決法も明確でない場合。

(曾余田作成 シャイン『プロセス・コンサルテーション』白桃書房、2003、1～31項より作成)

②学校支援モデルと事例分析

A教育長が校長として教育委員会にモジュール学習の授業時数への取扱いについて問い合わせたことに関して、指導主事は、「専門的知識提供-購入」モデル型の学校支援を行った。校長としては、問い合わせ以前に正規の授業としての取扱は難しいことは承知しており、そこを何とか打開するための条件を探索しており、指導主事にはそのための技術的な助言を求めていたと思われる。この指導主事は、校長が何を支援してほしいのかという課題をすりあわせのないままに助言を行ったため、期待する援助内容にギャップが生じ、その結果校長に受け入れられず、「当てにならない」「役に立たない」という認識に至ったものと考えられる。

そこで、教育長就任後、学校に役立つ学校支援が行えるよう、指導主事を学校担当制にした。それぞれの学校に日頃から張り付き、学校の実態分析、課題創出、実践計画等と一緒に回りながら行き、状況を十分把握して支援を行い、学校が主体的に教育活動を行えるよう支援体制を改善した。これは「プロセス・コンサルテーション」モデル型の学校支援への移行と考えられる。

C教育長は、校長として対応が難しい保護者の事案に当たって、当初解決の糸口が見つからず、各方面に苦情が上げられ困っていた。それを担当指導主事等の助言により、関係諸団体と共に事例の検討・協議を実施しながら対応していった。初期段階では「医師-患者」モデル型の学校支援を受け、それ以後は「プロセス・コンサルテーション」型の学校支援を受けた。混乱した状況の中で、学校に寄り添う有効な支援であったと認識していた。教育長就任後は、教育活動の主体は学校であり自律性を尊重する立場から、学校のパートナーとして「プロセス・コンサルテーション」型の学校支援に務めていたと考えられる。

(2) 今後の課題

①教育の地方自治機構としての教育委員会機能の充実と教育政策への積極的関与

B教育長の学校支援の取組として、市長の発案による教育特区申請による教育政策の展開があった。また、指導主事による学校の要望等を吸い上げ、ボトムアップ型の教育政策・施策の立案により、学校の人的、設備的な教育環境の整備が進められた。B教育長によると、近年は教育政策・施策展開について市長・議会等での同意は以前より得やすくなってきているという。

この背景として、地教行法の改定により、機関委任事務制度が廃止され新たな事務再編をされたこと、そして教育長は自治体固有の人事として首長に任命されかつ議会同意を必要なポストになることにより、教育の専門家と同時にこれまで以上に、制度的にも住民代表機構の担い手と見なされる部分が大きくなってきているものとする。これは、政治的基盤の獲得を意味し、首長や議会の承認を要するような政策や施策を発案する場合にこれまで以上に有利な立場に立つことをも意味している。これまで教育委員会は政治的中立性の維持や教育行政の安定の確保への配慮から、自治体政治に対して距離を置く戦略をとってきた。今後、首長の教育へのリーダーシップを忌避するのではなく、地方分権・地方自治の新たな構築が課題となっており、教育委員会制度

の改革は地方自治体の政治的課題となっていることと認識すべきであると小川正人(2006:132)は指摘する。そのため、社会の諸勢力の利害関係を調整しつつ、教育の理想を現実化する枠組みの構築、教育政策を展開する教育長の「政治」力の発揮が大きく求められてきている。

②専門的指導性を担保する指導主事の高度な資質能力の育成

加治佐哲也(2002:2-24)は、これまでの教育長、指導主事等の職務活動が学校の問題解決、学校改善に必ずしも役立っていないことを指摘している。学校側の専門性・自律性を無視した、あるいは配慮しない一方的、強制的な「押しつけ」的指導であっては、校長や教師には反発、敬遠、嫌悪され、学校内に浸透していかない。場合によっては受容されたとしても不本意であり、結局学校の雰囲気や教師の意欲を損ねてしまう。逆に、教師の専門性や自律性を尊重し、学校の協働性を促進するような助言や援助であれば、子どもの実態や教師の教育観などを踏まえた学校個別の要求や独自性も生かされ、学校は活気づき、教育委員会の支援も効果を発揮するものとなる。

今後、指導主事等が、学校教育の専門的事項について、地域の情報収集や調査・研究を一層じっくり取り組めるようにするために日常的な指導行政事務の見直しを図ることが重要である。また、教育政策の立案能力、利害関係者間の交渉能力、学校の援助職として適切に学校支援ができる支援能力など、専門的教育職員としての力量形成のために新たな育成制度の構築や質保障のための指導主事資格要件の検討、あるいは資格付与制度の創出などが求められていると考える。

<参考・引用文献>

- 西尾勝・小川正人編(2000)『分権改革と教育行政』ぎょうせい
穂坂邦夫(2005)『教育委員会廃止論』弘文堂
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』第22号、pp. 59-70
高橋寛人(2000)『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房、pp. 98-111
村井実訳(2010)『アメリカ教育使節団報告書』講談社、p. 67
武田一郎(1952)『指導主事の職務』学芸図書、p. 63
文部省初等中等教育局編(1950)『中学校・高等学校指導主事の職務』日本教育振興会
小島弘道(2007)『時代の転換と学校経営改革』学文社、pp. 14-20
小島弘道編(1993)『学校改善を支える教育委員会』東洋館出版社
堀和郎(2009)『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会、p. 206
新藤宗幸(2002)『地方分権〔第2版〕』岩波書店、p. 162
堀内孜「地方分権推進と教育委員会制度見直し」堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、pp. 1-30
大脇康弘(2002)「指導・助言の見直しと学校の自律性確立」堀内孜編『開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい、pp. 160-163

- 菱村幸彦(2000)「指導・助言の法的性質」『教職研修資料』No.2、教育開発情報センター、p. 1
- 亀井浩明(2001)「指導主事の職務内容に関する考察と今後の課題」『学校経営』明治図書、pp. 138-157
- 押田貴久(2008)「指導主事の職務に関する研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号、pp. 53-67
- 押田貴久(2009)「自治体における教育特区の導入と指導主事役割」『神奈川大学心理・教育研究論集』第29号、pp. 21-29
- 辻村貴洋(2008)「専門的教育職員と教育自治」『北海道大学大学院教育学研究紀要』第104号、pp. 281-294
- 曾余田浩史(2004)「学校経営研究における臨床的アプローチの構成条件」『日本教育経営学会紀要』第46号、pp. 156-160
- E・H シャイン(2010)『プロセス・コンサルテーション-援助関係を築くこと』稲葉元吉・尾川丈一訳、白桃書房
- E・H シャイン(2010)『人を助けるとはどういうことか-HELPING』金井真弓・金井壽宏訳、英治出版
- 佐々木幸寿(2006)『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房
- 河野清和(1996)「教育長のリーダーシップに関する研究」『広島大学教育学部紀要』第45号、pp. 37-45
- 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変えるー教育委員会制度の可能性』岩波書店、pp. 132-133
- 加治佐哲也(2002)「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜編『教育委員会の組織と昨日の実際』ぎょうせい、pp. 2-24