

I 特集

「チーム学校」論議のねらいと射程

茨城大学 加藤 崇英

1. はじめに

本稿では、まず、「チーム学校」（中央教育審議会・初等中等教育分科会における「チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会」）における論議に関わって、その背景や議論の経過について、特徴を簡潔に述べる。次に答申の内容を簡単に確認し、そのうえで、答申として示されている「チーム学校」論議を、そこに含まれる政策アプローチとしていかなる意味合いを含み込んだものなのかを考えていきたい。そして、これをもって、論議の「ねらい」とその範囲、すなわち「射程」を明らかにする。最後に「チーム学校」に関して、筆者の考える組織論的な課題と教師の専門性について若干の指摘を行いたい。

2. 「チーム学校」論議の背景

学校は、校長のリーダーシップによって「開かれた学校」による特色づくりを実現するマネジメントを展開する課題を有しているといえる。そして、そのための組織づくりが期待されている。そこでもっとも重要で基本的な点は、学校は教師が教育を行い、子どもたちが学習をする組織であり、これら活動を支援し、推進する組織づくりでなくてはならないということである。

だが、学校組織の現状はどうだろうか。すなわち、教師の置かれる、働く職場環境はどうなっているだろうか。「学校は忙しい。教師は多忙だ。」といわれる。とりわけ、改めてその現実を世間一般に対しても知らせたのが、平成 26（2014）年にその結果が報じられた OECD（経済協力開発機構）による第 2 回国際教員指導環境調査（TALIS : Teaching and Learning International Survey）であった。ここでは、これまでも指摘されてきたわが国の教師の多忙化という現状は、国際比較的な視点から見ても、それが顕著であることが確認された。例えば、日本の教員の残業時間が突出していること、にもかかわらず、授業やその準備にかけている時間は他国とあまり変わらないことが明らかとなった。よってこの結果からは、特に、教員の授業やその準備がもっとも中心的な業務とするならば、それ以外の様々な業務を解消して中心的な業務に集中させると共に勤務時間そのものを適正化していくことが求められていることは明白であった。

このような状況にあって、しかし、この間、学校は組織の効率化や負担の軽減に取り組んできているところも多い。筆者もそういった現場の取り組みに係わってきた¹。概して多くの学校・教師は一所懸命に教育に協力関係をもって取り組んでいる。だが、他方で教師の不祥事もたびた

び報道されるために、今日、学校や教師に対する批判はいつそう高まっているとも指摘できる。よって、常日頃から学校が取り組んでいる内容とその努力を社会に認めてもらい、その大変さ・困難さを率直に理解してもらうことが必要であり、とりわけいつそう高まる教育課題に対応するために個々の教師の資質力量向上と、加えて組織としての協力関係の構築に取り組む必要があるといえる。いうなれば、一方で学校は組織改善のための不断の努力を続けながらも、他方では適切な人員配置を要請し、行政がこれを可能なかぎり支援する必要があるといえる。

こういった流れにあって、平成26年7月、文部科学大臣から中央教育審議会に「1 子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」及び「2 これからの学校教育を担う教職員やチームとしての学校の在り方について」（以下、「チーム学校」）が諮問された。前者では、とりわけ義務教育段階に係わるものとしては「小中一貫教育の制度化をはじめとする学校段階間の連携の一層の推進」が議論の課題とされ、これからの新しい時代の学校教育について制度的な改革を含めて議論するものとなっている。そして、後者は、学校がそういった課題を抱えるなかで教職員がいかに教育活動を展開し、そのための協力関係をどのように構築していくべきか、これらについて幅広く議論し、「チーム学校」としての施策への提言としていくねらいがある。

このように「チーム学校」論議の初動においては、教職員が従事する労働環境の改善に係わる課題があったといえる。だが、この論議が後に述べる政策上の主要な戦略となり得たのも、「教師が子どもと直接関わる時間を確保する」という、まさに「子ども」を前面に出しながら政策課題に取り上げること的成功したことによる。もちろん、前述の TALIS 調査 (OECD 国際教員指導環境調査、Teaching and Learning International Survey) とその結果の存在が大きな役割を果たしたといえる。そしてここに、次期指導要領に見られるアクティブ・ラーニング等の教育課題の達成や、ここ十数年来課題となってきた、国の財政問題に関係の深い教職員配置に係る課題が絡み合ってくるのである。

3. 「チーム学校」(答申)の内容

中教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」(2015年12月21日)では、「これからの学校が教育課程の改善等を実現し、複雑化・多様化した課題を解決していくためには、学校の組織としての在り方や、学校の組織文化に基づく業務の在り方などを見直し、『チームとしての学校』を作り上げていくことが大切である」と指摘し、「多様な専門性を持つ職員」の配置を進め、チームとして連携・協働を進める学校づくりを提言するとともに、そのなかで「管理職のリーダーシップや校務の在り方、教職員の働き方」を見直すとした。

答申では、「チームとしての学校」像を以下のように指摘している。すなわち「校長のリーダーシップの下、カリキュラム、日々の教育活動、学校の資源が一体的にマネジメントされ、教職員や学校内の多様な人材が、それぞれの専門性を生かして能力を発揮し、子供たちに必要な資質・

能力を確実に身に付けさせることができる学校」である。

また、「チームとしての学校」の実現のために三つの視点を挙げている。第一に、「専門性に基づくチーム体制の構築」である。教員の主たる役割は変わらないとしながらも「チームとしての学校」を機能させるなかで、自らの専門性を基盤とし、また高めていく。そして「心理や福祉等の専門スタッフ」が活躍できる環境を充実していく。第二に「学校のマネジメント機能の強化」である。「教職員や専門能力スタッフ等の多職種で組織される学校がチームとして機能」するために、「校長がリーダーシップを発揮できるような体制」を組織として整備していく。合わせて「主幹教諭の配置を促進」とともに「事務職員の資質・能力の向上」を図り、「学校の事務機能を強化」する。第三に「教職員一人一人が力を発揮できる環境の整備」である。「学校の組織文化」も含めて検討し、「人材育成や業務改善」についても取組を進めていくとしている。さらに教育委員会に対して「教職員が安心して教育活動に取り組むことができるよう、学校事故や訴訟への対応」など、「教職員を支援する体制を充実していくことが求められる」と指摘した。

なお、答申で示されている教職員・専門スタッフは以下のものである。

教職員及び専門スタッフ一覧

1 教職員の指導体制の充実

教員、指導教諭、養護教諭、栄養教諭・学校栄養職員

2 教員以外の専門能力スタッフの参画

i) 心理や福祉の専門性等を有する専門能力スタッフ

スクールカウンセラー（以下、SC）、スクールソーシャルワーカー（以下、SSW）

ii) 授業等において教員を支援する専門能力スタッフ

ICT 支援員、学校司書、英語指導を行う外部人材と外国語指導助手（ALT）等、
補習など、学校における教育活動を充実させるためのサポートスタッフ

iii) 部活動に関する専門能力スタッフ

部活動指導員（仮称）

iv) 特別支援教育に関する専門性等を有する専門能力スタッフ

医療的ケアを行う看護師等、特別支援教育支援員、言語聴覚士（ST）、
作業療法士（OT）、理学療法士（PT）等の外部専門家、就職支援コーディネーター

3 地域との連携体制の整備

地域連携を担当する教職員

4. 「チーム学校」の政策としての特質と方向性

「チーム学校」論議を、そこに含まれる政策アプローチとして、筆者なりに順を追って、その構成要素を考えていくとすると、以下のように考えることができる。

- ① 指導における困難を抱える子ども、現に被害に遭っている子ども、個別的で特別な支援のニーズを必要としている子ども、彼ら子どもを直接に支援することの強化。(SC や SSW、特別支援教育に関わる支援員)
- ② 上記の支援を強化しながらも、教員の関わりの重要性の基本は変わらないことから、直接的に教師が子どもと向き合う時間を確保できるようにすること。このことは、すなわち授業や指導に集中できる職場環境を整えること。
- ③ さらにそういった子どもや教師を直接・間接的に支援できる態勢を構築すること(多様な専門スタッフ、支援員の充実)
- ④ 多様な専門性を持ったスタッフを学校現場に必要な職員として位置づけるとともに、一部(SC及びSSW)を定数に組み込んでいくこと(定数自然減と加配増の構造から、国庫対象職員定数の再編による教職員数の維持へ)
- ⑤ このような多職種で構成された教職員組織による分業・協働を前提としてチームとしての連携を強化し、これからの新たな課題(アクティブ・ラーニングなど)において教育成果を上げること。
- ⑥ 総じて、これらのための目標管理・組織管理としてのマネジメント機能を強化すること(学校マネジメント機能の強化、カリキュラム・マネジメントの推進、研修・養成の強化、主幹教諭や指導教諭等の拡充、学校事務職員の機能拡大による支援、コミュニティスクールとしての地域連携強化など)

「チーム学校」そのものの考え方は、次期学習指導要領の目指すべき教育の方向性とそのための教員の質の向上について、組織的に取り組むということが「ねらい」とされているといえるし、このことは政府レベルでも確認されている²。だが、同時に財務省との折衝からすれば、少子化を前提とした教職員定数のあり方の見直し(加配の抑制・縮小)や学校統廃合の促進の論議は避けがたい。すなわち次年度概算要求を前にして、「中間まとめ」で明確にされた部分での注目点は、やはりSCとSSWを正規の職員として位置づけ(学校教育法)、教職員定数として算定して、国庫負担の対象とする(義務標準法)ことを検討するとしたことといえる。教職員定数の自然減のなかで、これ以上、従来の加配定数の増加はおろか維持すら困難な状況が予想されるなか、実績としても拡充して加配措置³されてきたSCとSSWを定数に組み込むことで教職員数の維持を見込むものといえる。いわば、「射程」はこういった財政論議にまで踏み込むものといえる。

ただ、このような考え方がどこまで通るかは未知数といえる。確かに政府与党の政策提言においても「どの学校にも」「配置を目指す」⁴なる表現はあるものの、そのことが従来型の加配の維持や若干の拡充を意味するのか、あるいは「中間まとめ」及び「答申」に示されたような将来的な国庫負担の対象をも含むものかは定かではない。また、SCやSSWの効果⁵についても、政策立案に足るエビデンスをどれだけ示すことができるかは、今後、大きな課題となってくると推察される。

すでに背景として述べたように、「チーム学校」において TALIS 調査のインパクト、これを PISA 調査とならべて、すなわち「OECD・エビデンス・インパクト」というべき手法が政策立案上のキーとなっていることが指摘できる⁶。TALIS 調査の結果は、例えば、日本の教員の残業時間が突出していること、にもかかわらず、授業やその準備にかけている時間は他国とあまり変わらないなど、明らかに教育効果を上げる職員配置に課題があることを国際的な調査によって位置づけることができた。実は、この調査結果の内容は、直接の国際比較ができるという意味では確かに新規のものとは指摘できるといえるが、同様の、しかももっと大規模な全国的調査は、平成 18 年度に文部科学省委託調査として東京大学その他の機関・関係者によって「教員勤務実態調査」等がすでに行われている⁷。だが、上記の国内調査は、調査としての内容は同じか、そして規模的にはそれ以上であるにもかかわらず、明らかに OECD・TALIS 調査の方が国内世論に対するインパクトという意味では大きかったといえる。

5. おわりにかえて－「チーム学校」の組織論と教師の専門性の議論へ

(1) 「チーム学校」における「ミドル」機能の拡大

「チーム学校」という一種の政策戦略は、多分に財政的な要求としての要素が含まれているといえる。これは国の施策としては当然のことでもあるが、実績と説得性のある施策（SC や SSW）と、前述した教職員定数をめぐる問題と、あるいは主幹教諭や指導教諭、さらにはコミュニティスクールの課題など、それ以外にも様々な要求内容がミックスされた構成となっている。それゆえに、「チーム学校」における組織観をそのまま研究者がこれを分析対象とするのは拙速と思われる。だが、そうかといって、われわれの研究領域的にみれば、ここにどのような組織論をもって議論するかは避けられない課題である⁸。

端的に言えば、プロジェクト的な課題遂行を問われる業務が増加するなかで、誰がそこでインシアティブをもってリーダーを請け負うのか。いわば、ミドル的な機能の増大⁹という事態を、従来型の主任制度によって（あるいは特別支援コーディネーターや道徳教育推進教師を置くようなやり方によって）「チーム学校」を機能させることができるのか。その限界性を先回りすれば、校長の所属職員に対する関与のあり方をさらに何らかのかたちで変える必要があると思われるが、それをリーダーシップ力の強化ということで受け止められるのか。例えば、現行法では主幹教諭は、自治体による任意設置である。主幹教諭が機能する学校と、主幹教諭を配置せずに主任制のみが機能する学校は、どちらも「チーム学校」の理念を期待されるものではあるが、組織論的に見れば、これらは異なる組織としての機能が想定される。

つまり、「チーム学校」に導かれる組織を展開することがミドルの職制整備に関する議論に影響を与えていくことも考えられる。また、「学校運営主事」（政府与党政策案）なるかたちの事務職員による経営支援を期待する視点もあるが、確かに一部の自治体における事例をもって、その期待の方向性の正しさは立論し得るが、国全体レベルで概観した場合には課題はかなり大きいとい

える。いずれにしても「チーム学校」において「ミドル」機能の拡大は、今後、ひとつの主要な論点の一つとなっていくと思われる。

(2) 「チーム学校」における教員の有する専門性のゆくえ

例えば、ソーシャルワーカーは、それがどれだけ専門性に裏づけられたものかとはともかくも、学校の内外において、かなり主体的で、独自の動きを想定している¹⁰。他方、SCは、どちらかといえば内面的な問題から、人間関係性の面¹¹へと関心が移るような動きもあるという。いずれにせよ、むしろ福祉の専門家であるSSWと心の専門家であるSCの立場の違いを前提にしながらも、共存的なあり方であり、また教員や組織全体への支援が期待される方向性が考えられよう。

現状としては、SCにしても、SSWにしても、十分な配置がないなかでは、つまり、子どもの学習環境をめぐる、SSWのように子どものもっている関係性に柔軟性を与え、またSCのように個別の悩みを訊いて相談に乗るという行動が、これらが学級で求められる時、そこでの専門性はともかくも、まさにそれは学級担任にもとめられる力であり、よって教員に求められる力であったはずである。だから、こういったことに貪欲で積極的な学級担任は、多様な手法を持ち込んで学級経営を行う¹²。それは必ずしも整合性がとれていなかったり、つまりはパッチワーク的であったりするにせよ、絶えず工夫し、何らかのアプローチを行って、よって実践にあって適度に何らかのリフレクションが生じるという意味では、そういった取り組みそのものがプラスに作用することも場合もあるといえるのではないか。SCやSSWの配置促進がこういった教師の力量を伸ばすのか、あるいは摘み取ってしまうのか。

いずれにしても、「チーム学校」の推進が、教員の専門性を広く、そして他の専門スタッフとの連携を上げていくものとなるのか、あるいはその専門性が狭隘化していつてしまうのか、研究的にも実践的にも見定めていく課題があるといえる。

引用・参考文献

- 赤坂真二 (2010) 先生のためのアドラー心理学—勇気づけの学級づくり ほんの森出版
- 赤林英夫 (2015) 教育関係者はエビデンスと冷静に向き合うべき 教職研修 8月号 (特集 財務省は、なぜ、教職員定数を減らそうとするのか—教職員増員は、夢物語か—) 教育開発研究所 95-97頁
- 市村一弘 (2013) 好ましい人間関係を育てる学級経営のあり方について～人とのかかわり合いを深める場の工夫を通して～ 平成25年度後期 茨城大学教育学部 内地留学研究報告書
- 加藤崇英 (2015) 「チーム学校」がなぜ求められているか 組織力を機能させる校長のマネジメント1 教職研修 4月号 教育開発研究所 40-41
- 末富 芳 (2015) 教職員定数とは何か 教職研修 8月号 (特集 財務省は、なぜ、教職員定数を減らそうとするのか—教職員増員は、夢物語か—) 教育開発研究所 86-88頁

- 土居丈朗（2015）教職員増員が実現しない三つの理由 教職研修 8月号（特集 財務省は、なぜ、教職員定数を減らそうとするのかー教職員増員は、夢物語かー）教育開発研究所 92-94 頁
- トム・シュラー 萩井圭子訳（2011）エビデンスと教育的成果 国立教育政策研究所紀要 第140集 9-27
- 中島浩篤（2012）「いじめ」対策と心理主義 現代思想 12月号臨時増刊 青土社 85-93
- 堀内 孜（1985）学校経営の機能と構造 明治図書
- 水本徳明（2002）教職員定数の現状と課題ー小・中学校の場合ー 清原正義編著 少人数学級と教職員定数 アドバンテージサーバー 51-73
- 山野則子（2013）エビデンス・ベスト・スクールソーシャルワーク ～SSWの実態、学校や教員の状況の可視化へ～（大阪府立大学キーパーソンズプロジェクト、リーフレット）

注

- ¹ 茨城県教育委員会義務教育課「校務の効率化リーフレットー子どもと向き合う時間を充実させるためにー」。筆者は、平成23～26年度の取り組みに関わっている。また、その一端は、平成26年度文部科学省「学校マネジメントフォーラム」（平成26年10月31日）で発表した。
- ² 「世界トップレベルの学力達成と基礎学力の向上に向け、社会を生き抜く力の養成を図りつつ、アクティブ・ラーニングの促進や教職員の質的向上など指導力の強化を進めるとともに、組織的に教育力を向上させる『チーム学校』の考えの下、多様な専門人材の活用や関係機関との連携、特別支援教育等を推進する。」「経済財政運営と改革の基本方針2015について」（平成27年6月30日、閣議決定、14頁）
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/decision0630.html>
- ³ 平成27年度政府文教・科学技術予算案では、①いじめ対策等総合推進事業（49億円（+2億円、+3.1%））としてスクールカウンセラーの配置拡充（小中学校が連携した教育相談体制の整備や子供の貧困対策の充実を図るため、従来の配置（小：13,400校、中：10,000校）に加え、小中連携型配置を100中学校区分拡充（200→300）するとともに、貧困対策重点加配として新規で600中学校区分措置（24,801校→25,601校：週1日換算））及びスクールソーシャルワーカーの配置拡充（学校と福祉関係機関が連携した教育相談体制の整備や子供の貧困対策の充実のため、ソーシャルワーカーを1,443人分拡充（1,357→2,800人うち、貧困対策重点加配として新規で600人））。
- ⁴ 「チーム学校」の組織力・教育力を一層高めていくため、高度な専門スタッフとしてのスクールカウンセラー（SC）やスクールソーシャルワーカー（SSW）の制度上の位置づけや職務内容等を明確化するとともに、資格の取得や研修の充実などにより、その育成や質を担保し、他の教職員との連携を強化する。また、どの学校にもスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーを配置することを目指す。「教育再生実行本部チーム学校部会高等教育部会 第四次提言」（平成27年5月12日 自由民主党 教育再生実行本部）
<https://www.jimin.jp/news/policy/127697.html>
- ⁵ 中間まとめでは、SCについては、「文部科学省の調査によれば、スクールカウンセラーの配置の主な成果として、「学校の教育相談体制の強化」や「不登校の改善」、「問題行動の未然防止、

早期発見・早期対応」などがあげられ、調査対象の96%の学校が、「必要性を感じている」としており、配置の拡充や資質の確保が望まれている(14頁)とし、SSWについては、「文部科学省の調査によれば、スクールソーシャルワーカーの配置の主な成果として、「関係機関との連携の強化」や「ケース会議等により組織的な対応が可能となった」などがあげられ、調査対象の約75%の学校が、「必要性を感じている。」としており、量的拡充・資質の確保が望まれている(15頁)としている。

- ⁶ “エビデンス不足”の問題性に対する指摘は、いうまでもなく「チーム学校」の議論以前からのことであり、財政制度等審議会委員で教育再生実行会議の委員でもある土居丈朗氏や、赤林英夫氏は、教職員定数議論におけるその立論の不十分さをエビデンスの不足や欠如として指摘しつづけている(土居2015、赤林2015)。
- ⁷ これは、いわゆる教職調整額をめぐる教職員給与の財政負担に関する議論に関わる基礎的調査としてデータを収集することを目的としたものであり、勤務時間の観点を中心に日本の教職員の勤務実態やその傾向、そこでの意識を明らかにし、最終的には、「今後の教員給与の在り方について」(答申)(平成19年3月29日)に成果が援用されている。また国内研究者による海外調査も合わせてなされている。この主の大々的な調査に関しては、先行的な調査としては昭和41年度調査まで遡るものであり、子どもの数が多い時代との比較という意味でも興味深い内容といえる。
- ⁸ 財政的な要求としての要素が多分に含まれた「チーム学校」は、制度として外生的に導かれる組織観としての意味合いが強いと思われるし、その意味ではいわば『管理型』あるいは『官庁型』の学校経営構造認識(堀内1985:115)をある程度、導いて来ざるを得ないと思われる。そして「チーム学校」に見られる協働性の理念を進めていく場合、これまで以上に学校におけるマネジメント課題は増大すると思われるが、ミッションが、強く外的に規定される今日的な状況からすれば、そこには「自生的」(堀内1985:112)な協業が発現する以上に、「経営者」によって意図的に統制—管理されるべき、分業—協業としての組織活動実態がいつそう期待されるようになると思われる。
- ⁹ 例えば、SCやSSWの定数化が実現したとして、仮に養護教諭などと同じような「一人職」であったとすると、問題を抱える子どもが多く想定される大規模校では当然のことながら一人では廻り切らなくなる。同時に、恐らく、SC(あるいはSSW)には校内の推進者になる(例えば、特別支援コーディネーターのような)ことも期待されることがあろう。すなわち、SCのミドル的なリーダーシップが期待されるようになるかも知れない。SSWも同様である。「チーム学校」が制度的に推進されていけば、SC及びSSWに対して、こういった「ミドル」機能の増大としての組織支援的業務が期待され、制度的に規定されていくことも推測される。だが、同時にこれらは教員のみドルの職制論議との相対的な関係として位置づけられる問題でもある。
- ¹⁰ 山野(2013)を参考にした。
- ¹¹ 「心理主義の中味は、以前のように生徒の気持ちを傾聴し共感し、生徒の内面へ目を向け、自己規制力を育成していくやり方から、関係の中で生じるストレスへの対処法・スキルを身につけ、人間関係を調整していく力を育成する技法へと徐々に変化しているのである。」(中島2012:89)
- ¹² 小学校教諭である市村(2015)は、「共同体感覚の意識を高めた教師と児童生徒が、相互につながり合った「ネット型」のコミュニケーション集団を構成し、誰もが居場所を感じられる学級を目指していく」という目標を立て、自身の学級経営の取り組みに、①児童の実態把握(意識調査、学級満足尺度Q-U、ソーシャルスキル尺度)、②心理教育的なグループアプローチの活用(構成的グループエンカウンター、ソーシャルスキルトレーニング、アサーショントレー

ニング、ピアサポート、解決志向ブリーフセラピー)、③日常生活での指導(クラス会議、勇気づけ)といった多様な手法を盛り込んで実践を行った。めざすところは、児童生徒が教師としかつながない「鵜飼型」コミュニケーションから、「ネット型」コミュニケーションへの移行であるという。すなわち『鵜飼型』コミュニケーションでは、子どもが全くバラバラというわけでもなく、小さな私的なグループを形成している。グループ内では、よく話し合いのある行動もある。しかし、グループ内でしか交流できず、グループ外には無関心だったりする。この構造は集団としてとても脆弱であり、問題行動を起こす子どもが1人2人現れて教師がその対応に追われると、途端に他の子への教師の注目の配分が減り、注目されなくなった子どもたちが不満を抱くようになる。すると、あちこちで反抗的な言動など、気になる行動が起こり、学級全体が壊れ始める。学級を立て直すには、『鵜飼型』構造を、子ども同士のコミュニケーション量を増やし、触れ合いの場を設定して『ネット型』構造にしていく必要がある(市村2015)。これは、とりわけ、アドラー心理学による手法(例えば、赤坂2010)に多分に影響を受けているものであるが、教師にこのような専門性やスキルを求めるのか、そうではなくて、こういった手法で関係性の構築を図れる専門家をもっと入れるべきなのか、あるいは両者の共存なのか。いずれにしても、これらを学校のなかで、どうマネジメントするかという課題は出てくると思われる。