

「多職種によって構成される学校」のマネジメント

—その設定の含意と可能性—

名城大学 木岡 一明

1. はじめに

本稿は、「チーム学校」論議が盛んになる中で注目されてきた、「多職種によって構成される学校」をマネジメントするという設定の有する含意と、その設定によって、これからの学校経営研究が、従来の設定のゆがみを修整し、新たな視点や視角を生み出す可能性について検討する。検討に当たっては、次節で述べる市川昭午の批判をもとに「チーム学校」論議の意義と限界を整理し、その限界を超えうる視点を、筆者が関わってきたケースから引き出すことにした。

2. 市川昭午の学校論批判

学校は、少なくとも第二次世界大戦後の日本の学校は、多職種によって構成されてきた。そうした学校には、教員以外に、事務職員の配置がなされてきたし、地域によって呼称が違うが用務員や校務員が置かれてきた。自校炊飯給食の場合には、栄養士や調理員が配置されている。にも関わらず、学校は教員という一つの職種でのみ構成されるという通念が、実践的にも研究的にも支配的であった。この点について、市川昭午は、自らの教職員論を振り返って、その特徴の第三に「教員論にとどまらず、教員以外の職員を含めた教職員論」であることを挙げ、当時、隆盛であった「教育権独立論」者や単層構造論者の目は、「教員にのみ向けられ、学校を多種多様な職種・職務から構成された職場として捉える視点を欠いていた」ことへの批判があったからであると述べている¹。では、学校を、様々な職種からなるものとして捉える組織観が果たす意味は何か。

市川は、「職種序列の上昇は、従来その職種より上位の職種の手中に握られていた高次の職能を自己の手中に収めるか、あるいは低次の職能を自分たちより下位の職種に押しつけるかによってのみ可能となる」と説き、そうしたあり方は、「往々上位者には職務権限の侵害を怒らせ、下位者にはくだらぬ雑務のしわよせと憤慨させることになりやすい」ことを指摘した上で²、そうした組織観が引き出す見え方を3点にわたって整理している。すなわち、「第一に真の意味での専門職たるためには、仕事に対して自主的な責任を負える態勢が必要であって、専門職たることと、専門的事項に関する管理職支配とは両立しない」こと、さらに「第二に教員が本当に専門職化していくためには、非専門的な仕事をできるだけ排除していかなければならないからどうしても下位の補助者(sub-professional assistant)が入用となる」し、「教員が雑務として排除する仕事は概して単純で技術を要せず、したがってまた報われることの少ない内容のものが大部分だから、

次から次へと、連鎖反応的により下位の職種の職務に再転嫁していく」こと、そして、「第三に専門職化をはかることは、メンバーの資質や能力について集团的に責任を負うことだから、無能力者や無気力な人々を自主的に排除することが要求され」、「教育界特有の『誰でも先生主義』は再検討されねばならなくなる」こと、である。³

こうした市川の指摘は、権力関係や権限関係の変更に触れずに専門職化論を展開してきたこれまでの論の限界を突き、また職種間、職務間で生じる縄張りや序列づけをめぐる争い、あつれき、職場の緊張に目を向けさせ、「同じ能力と資格をもった者の統合」とともに「デマルケーション」も、「専門職性確立に不可欠の前提条件」であること⁴を示唆している。

こうした市川の批判からすると、今日の「チーム学校」論議は、果たしてその批判に答えるものなのか、それともこれまで同様、学校を教員のみで構成されている組織として捉え、そこに教員以外の専門家を投入することによって、教育改革国民会議以来の論点である、学校の閉鎖性や独善性を切り崩そうとする新しい表現にとどまるものなのかを、みておく必要がある。

3. 「チーム学校」論議の意義と懸念

「チーム学校」というフレーズは、「チーム長小」とか「チーム培中」というように、筆者が関わってきた学校の中でも教職員が一致団結して教育に当たるという意味のスローガンとして掲げられていた。その意味では、「チーム学校」は、「組織としての学校」の現場感覚にマッチした表現である。しかし、その意味は、政策提言として具体化されていく過程で多層な意味を帯びてきて、「学校」機能の膨張を引き起こそうとしているように受け止められる。

中央教育政策において「チーム」という言葉が初めて用いられたのは、管見の限り、中央教育審議会答申「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」（2012年8月28日）においてであった。本答申では、「マネジメント力を有する校長のリーダーシップの下、地域の力を活用しながら、チームとして組織的かつ効果的な対応を行う必要がある」として、「これからの教員に求められる資質能力」の一つとして「総合的な人間力」を挙げ、その中に「豊かな人間性や社会性、コミュニケーション力、同僚とチームで対応する力、地域や社会の多様な組織等と連携・協働できる力」を位置づけていた。ただし、「初任者が実践的指導力やコミュニケーション力、チームで対応する力など教員としての基礎的な力を十分に身に付けていないこと」を受けた、今後の教員養成のあり方の問題という位置づけであった。

さらに、2014年7月3日、首相の私的諮問機関である教育再生実行会議が「今後の学制等の在り方について（第五次提言）」をとりまとめ、その中で、「教師の勤務時間や授業以外の活動時間が世界的に見て格段に長いことを踏まえ、教師が子供と向き合う時間を確保し、教育活動に専念できるようにする観点から、学校経営を支える管理・事務体制の充実、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの多様な専門職の配置や活用が進むよう、制度面・財政面の整備を行う」と提言し、校内教職員間のあり方論議からの転換が進むことになった。

本提言は、閣議決定を経て、文部科学大臣によって、同年7月29日、中央教育審議会への諮問「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」に引き継がれ、「複雑化・多様化している学校の課題に対応していくためには、・・・(中略)・・・学校内における教職員の役割分担や連携の在り方を見直し改善していくとともに、教員とは異なる専門性や経験を有する専門的スタッフを学校に配置し、教員と教員以外の者がそれぞれ専門性を連携して発揮し、学校組織全体が、一つのチームとして力を発揮すること」への審議が進められることになった。中央教育審議会は「チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会」(以下、作業部会)を置いて審議を始めたが、それと並行して、自民党教育再生実行本部が同年11月に「チーム学校部会」を設置して以降、学校のあり方論に比重を移していくことになった。

作業部会では、『教員でなければならない業務』と『それ以外の業務』は、実際には重なり合う部分があり、かつその調整が必要。現在は両方とも先生がやっており、先生に多能性があることの良さも考え続けるべき」とか「多能性のある先生方の部分が切り落とされて、他のスタッフに代替されるようになってしまうのではないかと危惧する」(第1回同年11月21日・第2回2015年1月20日)や「様々なスタッフが教育活動に参画してきたときに、学校をチームとして機能させるためには、教育の専門家としての教員が学校組織をリードする雰囲気を作らないといけないのではないか。プロフェッショナルとしての教員がリードしないと学校は動いていかないのではないか。」(第8回同年4月28日)といった、教員を中心に据えた学校経営観に基づく意見もあった⁵。しかし、しだいに「チーム学校部会」の論議に沿うようになっていった。

「チーム学校部会」は、教育再生実行本部「第四次提言」(同年5月12日)において、『チーム学校』により教師が子供と向き合う時間を大幅に増加」という目標を掲げ、その中で、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)、部活動指導員の制度上の位置づけや職務内容等の明確化と教師との効果的な分業体制、保護者・地域・関係機関との連携推進のための担当職員等の学校・地域への配置、学校、地域住民や関係機関等が一体となって取り組む学校安全や放課後の学習支援の推進、主幹教諭の倍増と全校配置、「事務職員」の名称の「学校運営主事(仮称)」への改称と事務長や事務担当の副校長など学校運営事務の統括者の制度上の位置づけや職務内容等の明確化、弁護士や、警察OB等の専門家で構成される「外部専門家チーム」の全国各地域の教育委員会への導入、などを打ち出したのである。この諸提言によって、教員中心の学校経営観から、外部人材をも組み込んだ学校経営論への転換がなされたのである。

その背景には、財政制度等審議会による教職員定数削減の要求があったことが伺われる。同審議会は、2015年6月1日、「財政健全化計画等に関する建議」を行い、その中で「機械的試算をすれば、平成36年度までに37,700人の基礎定数の『自然減』を反映した上で、4,200人程度を加配定数を『当然減』として合理化することが可能となる。基礎定数の『自然減』及び加配定数の『当然減』を踏まえた中長期的な『定数合理化計画』を策定した上で、教員採用、外部人材の活用等を計画的に進めることにより、費用対効果の高い方法で教育環境の改善を図ることが出

来るのではないか。」と提起して教職員定数削減を打ち出し、「教員が多忙であるとの指摘がある。国が責任をもって、徹底した事務作業の効率化を図るとともに、外部人材の活用に加え、関連した専門部門等との連携を図ることにより、教員が本来の教育勤務に専念できるよう、その負担軽減を図る必要がある。」として、教員削減の上で学校外部人材や部門との連携を強調した。

これを受けて、作業部会のメンバーの一人が、「少なくとも教員を減らすことなく、十分な専門スタッフの配置が必要だ」と述べたことが報道されている⁶ように、「チーム学校」論に現行の教職員定数以上の実数を確保しようとするとともに、外部人材や教員以外の専門家を加算した算定を計ろうとの考えが伺え、そのことが「チーム学校部会」の論調への同調を惹起したと読める。

中央教育審議会も、同年10月28日、「教職員定数に係る緊急提言」を行い、これまでの審議について「これらは全て実際に教育活動を行う教職員の資質能力の向上と教職員数の確保なくしては画餅に帰するものであり、上記の考え方は暴論」との見方を示した。それでも、財政制度等審議会は、同年11月24日、「平成28年度予算の編成等に関する建議」を行い、その中で「定数以上に教職員定数の配置が必要な場合には、いじめ・不登校問題への対応、学力向上やアクティブ・ラーニングなどの効果について、確かなエビデンスに基づく議論を予算編成プロセスの中で行い、事後的な検証も通じ、PDCAサイクルを徹底することとする。そうした政策決定過程こそ、政策の『見える化』、政府の説明責任の向上の面からも望ましいと考えられる。」と提起し、「学校を取り巻く多様な問題に対しては、引き続き『チーム学校』や『学校を核とした地域づくり』などの取組を強力に進め、多様な専門家や地域住民が参画する『学びの場』を構築するとともに、教員が授業に専念できる環境を整え、単なる『数』ではなく、教育の『質』の向上に向けて効率的で効果的な施策を実現していくべきである。」として、教職員定数3万7千人の削減を求めた。そうした中、中央教育審議会は、同年12月21日、「チーム学校」答申を提出した⁷。

以上のように、「チーム学校」論議は、教員中心の学校経営観の転換を促すものではあれ、教員以外の専門性を有した人材が新たに学校に投入されることを与件とした「多職種によって構成される学校」をいかに効果的にマネジメントしていくかという命題を生むにとどまり、これまでの学校経営研究における、学校をいかに組織開発していくかという命題を超えるものではない。ただし、教員以外の人々の専門性をいかに組み込んでいくかという視点を明確にする意味で、よりリアルな学校経営を問うことになる意義は大きい。しかし、教員定数削減を見越すならば、学校の抱える諸課題に対して、学校が大量退職による指導力劣化問題を抱えながら、正規雇用の補強なく非正規雇用の職員とともに内的協働性をこれまで以上に高めつつ、様々な外部との連携を強化して地域協働を果たしていくことを当然視させるものであり、あつれきなどを生むという市川の指摘にあるように、そのマネジメントに懸かる付加は窮めて大きくならざるをえない。

それに対して、「チーム学校」に関わる審議・提言は教職大学院や教員養成・研修の充実を求めているが、その「充実」が一定の効果を上げていくとしても、その効果が表れるのには時日を要することは自明である。しかも、学校管理職の若齢化や中堅教員層の減少という教職員の年齢構

成の問題が被ってくることも必定で、果たしていかに対処しうるか、はなはだ疑問が大きい。

以下では、こうした意義と懸念を踏まえ、筆者が関わってきたケースから、「多職種によって構成される学校」のあつれきや付加を低減し効果的にマネジメントしていく視点を整理する。

4. 学校経営におけるリーダーシップの転換

A中学校では、2005年4月、新任校長が赴任した。その当時、A中学校では、授業が成立しないのが常態であった。筆者の訪問時も、廊下には、生徒を追走する自転車が置かれ、消化器は1本もなく、空き時間の男性教員が生徒用机を置いて執務していた。

そこで、校長は、「学校の実態を把握するため、頻繁に地域住民の集まる会合やイベントに出かけ、中学校の現状を聞いて回りました」と振り返り、「2年間は、自らSWOT分析を行い、本校のミッション、ビジョン、めざす生徒像・教職員像、学校教育目標、重点目標を示し、長期目標・中期目標・短期目標を数値化して教職員に提示するというトップダウンの学校経営・運営を行いました。また、自ら不登校対策マニュアル、問題行動マニュアル、学校危機マニュアル、校内研究の方針等も作成して管理職への報告・連絡・相談・確認を徹底しました。」が、「全教職員が協働した教育活動になっているか」「組織力・チーム力のある学校になっているか」「生徒・保護者・町民の信頼に込えているか」という視点で再考した時、自身の独りよがりであることに気づいた。

そのため、2007年度より「生徒・保護者・教職員の質問紙による学校評価を実施し」て、現状把握の相対化を試み、その質問紙の集計作業は、かねてから学校経営への関わりを求めていた事務職員に委ね、その集計結果を元に「全教職員でSWOT分析を行い、本校の強み、弱みを明らかにして、本校の持ち味や経営資源をどう生かし、目標を達成していくかを長期休業の研修会で話し合」った。すると、それを契機に「分掌部長や学年主任の学校改善への思いが語られ、全教職員の参画・協働・貢献する学校改善への取り組みが始ま」ったと述懐している。その後、A中学校は生徒指導上の落ち着きを取り戻し、学力的にも、学年による変動はあったものの、一定の向上を果たし、2015年3月末、校長は10年に及ぶA中学校の勤務を終えて退職した。⁸

本事例には、校長によるトップダウン方式の限界が示されている。かたちの上ではマネジメント・サイクルのシステムが組まれても、教職員への浸透は図られなかった。効果を上げたのは、全教職員参加の「評価材」（この学校特有の表現で、評価に必要な種々のデータの総称）を元にした実態分析が教職員個々の問題認識を共通化させ、事務職員等を含む全教職員による分掌・教科・学年単位のチームマネジメントの展開を促した。トップダウンの垂直的なリーダーシップから、各組織単位の部長を中心とした水平的なリーダーシップへの転換が、それを可能としたのである。

同様の状況は、筆者の関わってきた他のケースにも当てはまる⁹。ただし、校長の考えを理解する教頭等のサポートがあるならば、短期的には学校を改善・改革する動きが生まれるが、長続きしない。やはり、教職員全体が問題認識を共有していく仕組みが不可欠なのである。こうした事例は、教職員個々の動きにリーダーシップを見いだし絡みを読み解く必要を示唆している¹⁰。

5. 主幹教諭の活用の方向性

高知県教育委員会は、2009年度から2年間、主幹教諭や指導教諭を試験的に配置してきた結果を受けて、2010年度末、各校に「高知県における副校長・主幹教諭・指導教諭の配置に係る指針」を示した¹¹。その指針においては、「主幹教諭の校内での位置づけについて」として、「本県での主幹教諭は、主任を統括する副教頭的な位置づけであり、主任とは別の位置づけにする」とした。さらに「主幹教諭、指導教諭の職員室内での座席配置について」では、「本県では、指導教諭も含めて準管理職的な位置づけであることを考慮して、校長や教頭に準じた位置づけの席になるよう配慮する」とし、さらに「主幹教諭、指導教諭の学年所属について」では、「主幹教諭、指導教諭は、学年に拘束されることなく、全体に対して指示や指導を行うことができるよう、学年主任等をさせるなど学年に所属することがないようにする」ことを求め、「主幹教諭、指導教諭の企画委員会等への参加について」でも、「準管理職として学校経営に参画させる観点から、企画委員会、運営委員会等の学校経営にかかわる会合には基本的に参加させる」よう求めた。そして、「各職の所管する分掌を明確にし、位置づけとともに職員に周知する」としたのである。

しかし、こうした指針にも関わらず、高知県内の主幹教諭有志によって組織された主幹教諭会が2014年3月に行った県内小中学校配置主幹教諭対象（悉皆）の郵送法による質問紙調査（34名中20名が回答）では、「学年に所属している」が3名、「教務主任等の主任を兼務している」が9名、「職員室での座席は校長や教頭に準じた位置にある」が15名、「企画委員会（運営委員会）に参加している」が18名、「着任年度当初、職員全体に主幹教諭職の説明があった」が13名、といった結果であり、上述の指針が必ずしも遵守されていないことを示していた。

このように、今後、中央教育審議会答申を受けて主幹教諭の配置が進んだとしても、活用の方向性が明確にならなければ、学校が抱える多様な実態と課題によって、たとえば上記調査において主要な職務内容として「支援を必要とする児童生徒への個別対応」、「指導上の困難を抱える学級への支援」が上位に上がっていることから伺えるように、突発的な問題対応に終始していくことにもなりかねない。それを回避するためには、主幹教諭にとどまらず、各職の職務内容と責任・権限を明確にし、いかなる分担と協働がなされるかの具体的校務分掌設計が必要であると言えよう。それは、実践的な課題であるとともに、学校経営研究が負うべき課題である¹²。

6. 学校が抱える多様な課題と「チーム」構成のマッチング

「子どもの貧困」問題が深刻化する中で、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの活用も「チーム学校」論議の中で注目されてきた。しかし、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの勤務実態もまた多様であり、常駐とはほど遠い状況にある中で、次に示すある小学校のケース対応事例のように、様々なケースへの様々な実際的対応がなされている。

この学校では、職員会が始まる前に、教職員間での情報共有のために設けられた「児童コーナー」の場において、学級担任が他の教職員に特定児童への配慮を要請することから始まる。そう

しても問題解消されない場合、当該の学級担任は、日常の状況（カルテ）を元に校内支援会開催を要請する。これを受けて、特別支援教育コーディネーターが校内支援会の必要を判断し、必要なら自ら校内支援会を主催することになる。その際、医療に関するケースである場合には養護教諭が校内支援会での情報提供と医療機関での情報収集を担うことになる。その協議を経て、管理職がケース会の必要性を判断し、関係者を招集する。そうした中、特に福祉問題の場合に、スクールソーシャルワーカーがケース会での情報提供と学校外での情報収集を担うことになる。

ケース1は、親からネグレクトを受けて他者への暴力や破壊行動などの問題行動を繰り返す児童への対応であり、結局、ケース会が開かれる事態に至った。このケースにおいて、校内支援会では特別支援教育コーディネーターと児童支援担当教員が中心的な動きを示し、ケース会では、外部機関である家庭支援センター、児童相談所、市人権・子ども支援課の職員やサポートセンターの児童心理士・児童福祉司などの専門家が加わって検討し、最終的にはサポートセンターが学級担任と連携しながら問題の解消に動いた。ケース2は、母子家庭にも関わらず母親が養育不能に陥った児童への対応であり、校内支援会では教頭が中心的に動き、ケース会では民生委員、市福祉課生活保護担当、市人権・子ども支援課、児童相談所、家庭支援センターの職員が加わって協議し、市福祉課と家庭支援センターが連携して問題の解消に動いた。ケース3は、親から虐待を受けていた児童への対応であり、教頭の通告によりケース会を経て児童相談所が保護に動いた。ケース4は、起立性調節障がいを抱えて不登校傾向にある児童への対応で、校内支援会では、養護教諭、児童支援担当、スクールソーシャルワーカーが中心的に動き、ケース会を開催しないで児童支援担当や養護教諭、同級生による尽力で解決に動いた。

以上のケース対応事例は、ケースの特性に応じて、校内支援会やケース会の持たれ方が異なり、問題解決のプロセスや主たるアクターも様々であることを示している。こうしたケース対応事例は、課題分析が極めて重要な意味を持ち、固定したメンバーで「チーム」編成するのではなく、課題や問題構造に応じて主担当となるアクターを選び、さらに各関係部局の権限や役割、守備範囲を明確にしながら「チーム」編成することが重要であることを示唆している。同時に、非常勤職や非正規雇用者、外部人材との「チーム」編成には、日程調整や情報共有等の難しさが伺える。

チームマネジメントが難しい理由を、ビジネス界を前提に、古川久敬は、「チームの種類やチーム内外の環境が変わってしまったこと」と「それに連動してチームワークの力点が変化し、チームマネジメントの中身がより高度になってきている」ことの2点を挙げている。そして、チームワークレベルを「レベル1 メンバーの円滑な連携、協力」→「レベル2 役割を超えた活動」→「レベル3 創発的なコラボレーション」の3段階に図式化し、今、必要なのはレベル3であるとしている¹³。確かに異質な人々による協働が果たされると、教員だけでは思い及ばなかった創発的な働きも生じうるであろう。「チーム学校」構想が、このレベルにまで至らねばならないとすれば、それを可能とする条件は何か。わたしに届いた学校事務職員からのメールには、「私の仕事は、本当に少なく誰でもできるような仕事で、自分の存在意義が薄れ危機感を持っています」

と書かれていたが、市川が示したように、職場の暗黙の上下関係が解消されない限り、レベル3にはほど遠い。しかも、教員以外の様々な職が非正規雇用の身分で学校に配置されることが加速すると、いっそうその状況は深刻化する。そのため、教員以外の職や非正規雇用の待遇をも視野に入れた学校組織論が要請される。その要請に応えるためには、学校が、いかなる身分や処遇の人々によって構成され、各職がいかなる働きをしているかの精緻な把握と分析が必要である。

付記

本稿で述べてきた懸念や可能性は、自ずと自らに返ってくることを承知している。本稿は、平成27年度科学研究費基盤研究C『多職種構成による効果的な教育マネジメント・システム開発に関する国際比較研究』（研究代表者：木岡一明）の序論的な位置づけにある。

注

- ¹ 市川昭午『教育政策研究五十年 体験的研究入門』日本図書センター、2010年3月、89頁。
- ² 市川 同上書 111頁。
- ³ 以上、市川 同上書 111-112頁。
- ⁴ 市川 同上書 114頁。
- ⁵ 以上、第11回作業部会における配付資料「資料 本作業部会における主な御意見（第1回～第10回）論点整理（これまでの主な御意見・検討すべき事項）」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/siryo/attach/1360118.htm ; 最終閲覧2016年1月5日)。
- ⁶ 『教育新聞（デジタル版）』2015年6月18日号
(http://www.kyobun.co.jp/news/20150618_01.html ; 最終閲覧2016年1月5日)
- ⁷ その答申自体は、本稿執筆時点で文部科学省のWebページに掲載されていないため、各種の新聞報道と答申案から読むしかないが、大筋は「チーム学校部会」提言に沿った内容である。
- ⁸ 本事例の詳細は、紙幅の関係で稿を改めて示したい。概要は、次註9を参照されたい。
- ⁹ 詳しくは、拙稿「学校における水平的リーダーシップの有効性に関する事例的検討ービジネス・マネジメント・モデルからの転換ー」『大学・学校づくり研究』第7号、2015年3月、を参照されたい。
- ¹⁰ こうした見方の詳細については、織田 泰幸「アメリカにおける学校改善に果たす教員のリーダーシップに関する一考察ーJoseph Murphy の『教員リーダーシップ』に関する議論に着目してー」『大学・学校づくり研究』第7号、2015年3月、を参照されたい。
- ¹¹ 高知県における主幹教諭配置の経緯は、拙稿「高知県公立小・中学校における主幹教諭配置の初期的実態と問題の所在ー教職における「新しい職」の確立過程に関する前提的整理ー」『大学・学校づくり研究』第5号、2012年3月、を参照されたい。
- ¹² しかしながら、管見の限り校務分掌組織研究は皆無に等しい。宇留田敬一『校務分掌の組織と運営（小学校編）』明治図書、1970年は、校務分掌のあり方を多面的に論じた嚆矢であった。
- ¹³ 古川久敬『チームマネジメント』日本経済新聞社、2004年、21-23頁。