

市区町村における教育改革と指導主事の役割

～埼玉県行田市の事例研究をもとに～

学校開発政策コース 押 田 貴 久

The Role of Supervisor about Educational Reform in Municipality: Based on the Case Study of Gyoda City

Takahisa OSHIDA

In this paper, it is made clear based on the case study of the municipality which introduced the special educational area system for what kind of role the supervisor of municipality arrangement has played in the reform of the educational system of municipality.

The role of supervisor in reform of the educational system has been drawn by picturing with this case study how the supervisor realized agenda setting of the mayor. The supervisor embodied so that the school might tend to have accepted the campaign agenda of mayor. Therefore, the supervisor has grasped the situation and subject of the school, chose the method for which research and adjustment were repeated and it was suitable, and performed environmental management. Although general administrative officer may also be possible, when the supervisor which has the professional expertise about school education, such as curriculum and educational guidance, and the network with the school bears too, the work of this each itself probably, it is realizable as what was more suitable for the school. If supervisor stand in between, the measure according to the situation of the school is chosen and it does not introduce especially by decentralization while various actors, such as mayor, and assembly, the board of education, tends to do influence, it is difficult to attain the target of the policy.

目 次

1. はじめに
2. 分析視角
3. 事例研究
4. 指導主事の役割
5. 結語

1. はじめに

本稿は、市区町村における教育改革、中でも教育特区制度の導入において、専門的教育職である指導主事が果たしている役割を明らかにするものである。

地方分権改革に伴い、地域における教育課題に対応するため、少人数学級や小中一貫教育など、市区町村発のさまざまな教育改革が行われている。こうした教育改革が学校現場で着実に実施されるためには、学校と行政との橋渡し役となる「指導主事」の役割が重要になる。指導主事は、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教育委員会事務局の職員であり、専門的教育職員である（地教行法第19条

3項、教育公務員特例法第2条5項）。

2007（平成19）年3月10日の中央教育審議会答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」では、教育委員会の体制の充実において「市町村教育委員会は指導主事を置くように努めることとする」と提言された。これを受け、地教行法第19条第2項も、「市町村に置かれる教育委員会の事務局に、前項の規定に準じて指導主事その他の職員を置く」と改正され、指導主事の配置が努力義務化されたのである。市町村合併により、従来、指導主事が配置できなかった市町村にも独自の指導主事が配置されつつある（押田2007）。また、一部の県では教育事務所の機能を縮小し、市町村教育委員会への事務移管が進められている。

少人数学級の導入など埼玉県志木市の教育革新を推進してきた金山康博（2006）によれば、「1改善策に1プロジェクトを結成し、担当指導主事は平素の業務をこなしつつ、市民の教育ボランティア募集や学校との連携など、改善事業に高い企画力と調整力、実行力をもって遂行した」¹⁾と指導主事が通常業務に加え、市区町村の教育改革において一定の役割を果たしてい

ることがわかる。このように分権改革・規制緩和に伴い、市区町村では少人数学級や小学校における英語教育、特別支援教育の充実など、地域の多様な教育ニーズに応え、限られた行政資源の中で、より教育現場の実態に即し、効果的な施策をおこなうためには、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について教養と経験がある専門的教育職としての指導主事への期待と役割は大きくなると考えられる。

蛭田政弘(1997)は「指導主事は本来、教育課程を中心に学校に対して指導助言する立場にあるが、このような教育内容・方法以外に、今日では少子化、高齢化、国際化等に伴う学校教育の課題に対しても積極的にその対応が求められている」²⁾と述べる。こうした課題に対応するため、指導主事には専門職としての新たなスキルが求められており、その一つとして「教育委員会と首長部局が連携して総合的に施策を立案する能力」をあげている。すなわち、分権改革に伴い、従来の教育政策共同体にとどまらない、自治体内部における政策形成・実施が、指導主事の役割として求められているのではなかろうか。

そこで本稿では、市区町村の教育改革において、市区町村配置の指導主事がどのような役割を果たしているのか、教育特区制度を導入した市区町村の事例研究をもとに明らかにする。そして、改正地教行法において、指導主事の市町村配置が求められる中で、指導主事の役割について検討することを目的とする。

2. 分析視角

A. 先行研究の検討

これまで自治体における教育政策過程を扱った先行研究では、特定のアクターに着目した研究が多い。例えば、白石裕ほか(1995)では、地方政府における教育政策形成・実施過程における「議会・議員」、「利益団体」の役割、関与という視点からの分析が行われている。また、加治佐哲也(1998)では、教育長や教育委員、村上祐介(2001)は議会や議員、青木栄一(2005)は首長の影響力を中心に自治体の教育政策過程を分析している。しかし、教育委員会事務局職員の役割や関与に着目した研究は、ほとんどなく³⁾、特に自治体の教育政策形成における指導主事の役割や関与という視点については、注目されてこなかった。

小川正人(2006)は、志木市における教育政策過程の検証から、「志木市の教育政策革新は、マスコミ

等で一般的に言われているように、市長の指導力という単独の要因で生み出されている訳ではなく、現行法令に伴う政治・行政的資源の格差をもった各々のアクターがそうした制約された資源と影響力を政策過程の各段階で効果的に活用、発揮する中から生み出されていたこと」⁴⁾を明らかにした。こうした関係構図の中で、教育長・事務局は、政策課題の設定一特に新しい政策発想や導入では、市長に比べるとその役割が小さいが、政策を具体化し実施に移していく段階では主導的な役割を果たしているのである。特に、従来にない新しい教育政策を導入する際には、既存の法制度との整合性やその最大活用などを図る必要があるため、教育長・事務局の「専門性」が最大限に発揮される場となっているし、新しい政策を実施していく段になると「現場」に日常的な基盤と影響力を保持する教育長・事務局の影響力は極めて大きいという⁵⁾。こうした志木市における関係構図が、他の市区町村における様々な教育改革において、どの程度当てはまるのか、検証していく必要があるだろう。そこで、本研究では、首長による課題設定を、専門的教育職である指導主事がどのように具現化していくのかに着目した分析を行うこととする。

B. 指導主事の職能

指導主事の職務について解説した武田一郎の『指導主事の職能』では、指導主事の本来の職務は、「教員に対して助言と指導を与えること」⁶⁾にあり、「そもそも指導主事の第一任務とするところは、児童生徒のよりよき成長発達をはかるために教員の活動を援助することにある」⁷⁾と記されている。従って、指導主事の本務は教員への教育指導、助言指導活動(指導助言活動)とされてきた。それに加えて、事務局内における指導主事の職能的事務として、①事務局内における各種会合への参加、②助言指導活動の企画や事務整理、③報告や進言、が指摘されている⁸⁾。すなわち、助言指導活動に関連する事務局内における事務(指導行政事務)も指導主事の職務とされていた。

しかしながら、老山(1996)が行った指導主事の職務調査では、指導主事の職務全体の約7割が指導行政事務によって占められているという。こうした現状の下ではもはや従来の「教科・領域に関する指導助言活動が指導主事の本来の職務である」というような認識を抜本的に改める必要があると指摘する。その上で、地教行法第19条3項にある「専門的事項の指導に関する事務」を実態に即してもっと幅広く捉え直していく

べきであると論ずるのである。

また、堀内（1994）は指導主事の職能について、現職教員や一般行政職では代替できない「指導行政事務」という職務があり、現在の事務局体制のもとでは、それを指導主事が担わざるを得ない、もしくは担うべきという実態があると指摘する。そこで、市区町村の教育改革において、指導主事が担っている、また、担わざるを得ない「指導行政事務」とは何かを見出すとともに、指導主事でなければなし得ない専門的な職務について検討する。

C. 教育特区を扱う理由

本稿では、自治体内部での指導主事の役割を検討する題材の一つとして、教育特区制度を設定することとする。市区町村の教育改革として教育特区における政策過程を取り上げる理由は、文部科学省の研究開発学校制度とは異なり、市区町村の自主財源による独自の教育改革だからである。特区提案と特区採用は、市区町村にとって現行法制の枠組みや都道府県の方針を超えて新規の教育政策を提案・実施する手段であるため、自治体（市区町村）の自律的な教育政策過程を分析できるという研究上の意義がある⁹⁾。従って、自治体内部での発案、政策案の立案、合意形成といった政策の過程が必要となり、自治体内部での指導主事の役割¹⁰⁾が、より観察可能と考えるからである。また、この特区という制度がなければ、現行の制度枠組みをこえた市区町村発の教育改革は実現できなかったことから注目値する。

3. 事例研究

先の分析視角に基づき、市区町村の教育改革における指導主事の役割を描き出すために、ここでは埼玉県行田市¹¹⁾を取り上げる。行田市における教育改革の特色としては、市長によるトップダウンの改革であること、「30人学級」と「英語教育」と2つの教育特区による改革であること、教育特区による改革のアイディアは指導主事からの提案であったことがあげられる。行田市では、「30人学級」と「英語教育」と2つの教育特区の認定を受けているが、ここでは、主に教育課程の弾力化となる802構造改革特別区域研究開発学校設置事業の「英語教育特区」の政策過程における指導主事の役割に着目する¹²⁾。以下、担当指導主事（A氏）へのインタビュー¹³⁾をもとに教育改革における指導主事の取り組みの実態を明らかにしていく。

A. 市長の公約と教育特区

今回の英語教育特区のもととなる「小学校における話せる英語」の発案者は、横田昭夫前市長である¹⁴⁾。前助役であった横田氏は、選挙公約で「ひとづくりはまちづくり」と、教育の充実を掲げ、2003（平成15）年4月の市長選で初当選した。市政の重点施策として「6つの安心プラン」を掲げ、その第1点目が、「未来を担う子どもたちの教育を県下でトップクラスの水準とするための教育の安心プラン」であり、具体的な内容としては、「小学校1・2年生、中学校1年生の30人学級の実現」、「乳幼児教育の推進」、「小学校における話せる英語」等があげられていた。横田前市長は2003（平成15）年5月に就任後、すぐに自分の公約について、「すぐにできるもの」と「時間がかかるもの」と精査させ、それぞれの部所において、取りかかるようにと指示を出した。教育委員会においては、「小学校1・2年生、中学校1年生の30人学級の実現」と「小学校における話せる英語」の2つが大きな公約であった。

まず、人事・学務の担当指導主事であったA氏は、上司の指示を受け、30人学級の導入に取りかかった。最初から特区による実施という指示ではなかった。当初は特区がどのようなものであるかもよく分からなかったそうだが、当初、30人学級について、「市で雇った教員は担任できない」と校長会は反対であった。A指導主事が教育事務所、県教委に照会をかけた結果、市町村立学校職員給与負担法等の法令により、市費による常勤講師の任用はできなかったのである。そこで、既に京都市などが特区制度による少人数学級を導入していたこともあり、30人学級の実現のために特区を利用したのである。2003（平成15）年8月29日、「浮き城のまち人づくり教育特区」として、国の構造改革特別区域の認定を受けた。この特区認定により、2004（平成16）年4月から、小学校では1・2年生、中学校では1年生において、30人学級編制を実施している¹⁵⁾。

B. 英語教育特区の概要

行田市の小学校では、これまで総合的な学習の時間に英語活動を実施してきたが、これは国際理解教育の一環として、各学校が独自に、総合的な学習の時間の趣旨やねらいに即した活動を実践してきたものであった。そのために、英語によるコミュニケーション能力の育成を目標とした指導や評価を行うことはできなかった。この点を改善し、児童の適正や発達段階

に応じながら、英語に親しみ、英語によるコミュニケーション能力の育成を図るために、行田市の目指す英語教育を推進していきたいと考え、2004（平成16）年に申請を行った。同年12月8日に特区認定を受け、2005（平成17）年度から小学校に「英語活動」を導入し、市内の全市立小学校において英語教育が実施されている。

行田市教育委員会では、2004（平成16）年度より市内6校を英語活動推進校に指定し、カリキュラムの作成や教材づくり等を先導的に行ってきた。そして、特区による規制の特例措置を活用することにより、2005（平成17）年度からは市内全校の第3学年以上の全学級で毎週1時間、年間35時間の英語活動が実施されている。また、小学校1・2学年については、月1時間、年間10時間を「英語活動」に充てられており、標準総授業時間数を超えた時間となっている（図表1）。

C. 英語教育特区の導入過程と指導主事

1. 小学校における話せる英語

行田市では、英語教育の推進のため、ネイティブの英語指導助手（AET）制度を早くから導入し、平成元年度から市立中学校にAETを配置した。当初2名で始まったAET制度も、できるだけ多くの場面、多

くの時間、子ども達に英語に触れさせようという考えのもとに、増員を重ね、2003（平成15）年度は6名、2004（平成16年）度は8名を雇用し、平均して、市立中学校には2校に1名、市立小学校には3校に1名のAETを派遣することになり、日常的に児童生徒が英語に接する環境を整備してきた。

小学校では、これまで総合的な学習の時間に英語活動を実施してきた。これは国際理解教育の一環として、各学校が独自に、総合的な学習の時間の趣旨やねらいに即した活動を実践してきたものであった。ところが、横田前市長の掲げる公約は「小学校における話せる英語」であり、コミュニケーション能力の育成を目指すものであるため、総合的な学習の時間の枠内では限界があった。そこで、教育委員会では、2003（平成15）年の年度途中から、英語活動の準備のために、「英語に親しむ活動推進委員会」を立ち上げ、小学校の教員を集めて、研究会を行った。当初は総合的な学習の時間の中でいかに英語教育を入れ込むかと取り組み、行田市の全校で同一カリキュラムによる英語教育を実施することについて、教育事務所、県の担当者に相談をした。ところが、それは総合的な学習の時間のねらいからすると「いかがなものか」と指摘を受けたとのことである。A指導主事は、英語教育については無理に特区でなくてもできるかもしれないと非常に迷ったのだが、県からの指摘を受け、やはり全市一斉

図表1：英語教育特区に伴う教育課程の変更の状況

区分	各教科の授業時数									道徳	特別活動	総合的な学習	総授業時数
	国語	社会	算数	理科	生活	音楽	図画工作	家庭	体育				
第1学年	272		114		102	68	68		90	34	34		782
第2学年	280		155		105	70	70		90	35	35		840
第3学年	235	70	150	70		60	60		90	35	35	105	910
第4学年	235	85	150	90		60	60		90	35	35	105	945
第5学年	180	90	150	95		50	50	60	90	35	35	110	945
第6学年	175	100	150	95		50	50	55	90	35	35	110	945



区分	各教科の授業時数									道徳	特別活動	総合的な学習	英語活動	総授業時数
	国語	社会	算数	理科	生活	音楽	図画工作	家庭	体育					
第1学年	272		114		102	68	68		90	34	34		10	792
第2学年	280		155		105	70	70		90	35	35		10	850
第3学年	235	70	150	70		60	60		90	35	35	70	35	910
第4学年	235	85	150	90		60	60		90	35	35	70	35	945
第5学年	180	90	150	95		50	50	60	90	35	35	75	35	945
第6学年	175	100	150	95		50	50	55	90	35	35	75	35	945

出典：行田市『『古代蓮の里ぎょうだ』のびのび英語教育特区構造改革特別区域計画書』より

に「話せる英語教育」を推進するためには特区制度を活用するしかないと判断したとのことである。これが2004（平成16）年春のことである。英語教育特区については、既に多くの自治体で採択されていたこともあり、A指導主事の方から提案したそうである。特区でやりたいと提案したときに、教育委員会事務局では反対もなく、市長ならびに市長部局からもダブル特区でやれと言われたとのことである。何よりも市長の公約ということもあり、予算が付きやすい上に、特区であることによって、総合的な学習の時間を1時間カットして英語活動という時間で正々堂々とやれるということが、A指導主事にとっては特区導入の決め手となったようである。

2. 特区申請まで

2004（平成16）年度に学校教育改革担当が設置された。A氏は指導主事兼学校教育改革担当主幹として、30人学級の実施と英語教育特区のダブル特区を担当することとなる。特区の申請は2004（平成16）年10月の構造改革特別区域計画の第6次認定申請であった。そのため、申請書の作成は、2004（平成16）年の夏休み期間に行ったとのことである。

「小学校における話せる英語」の実現に向け、2004（平成16）年度から、市内の小学校で、総合的な学習の時間における国際理解教育の一環として、全校で「英語活動」を推進した。A指導主事自身の専門は中学校社会科のため、英語教育そのものについては素人である。従って、研究指定校方式により、6校の「英語活動推進校」を指定し、さらに推進校を主体として全小学校の代表者からなる「英語活動推進委員会」を組織し、英語活動のカリキュラム、指導法、教材・教具、教員研修等の様々な課題について研究を重ねてきたのである。ここで中心的な役割を果たしたのが、自主的な小学校の英語サークルで英語活動を研究をしていた〇小学校のB教諭だった¹⁶⁾。当時、NOVAを始め、いくつかの英会話学校が教育委員会にも営業に来ていた。県南で国際化教育特区を導入している新座市では、音声重視、発音重視の松香フォニックス方式を採用しており、一括の委託契約ということも考えていたそうである。だが、推進校の〇小学校ではB教諭を中心に研究を進めており、A指導主事は〇小学校における英語活動の職員研修を実際に見学し、これなら独自にできると判断したそうである。従って、行田市では、業者への一括委託方式ではなく、B教諭を中心に現場の小学校の先生方の試行錯誤によるカリキュラム、教

材開発を行ってきたのである。また、英語活動で中心的役割を果たすAETについては、A指導主事らが実際に面接して、採用し、各校に配置する方式をとっている。

A指導主事は、特区による導入を決めた際に、「また、申請書を書くのか」と思ったとのことである。先の30人学級の申請では、特区が始まったばかりと言うこともあり、そう簡単に認定を受けられなかった。特に国の担当者のチェックが細かく、最初の申請書と最終では大幅に書き換えられ、計20回ぐらいのやりとりをしたという苦い思いがあった。しかし、この英語教育特区の申請は、ほとんど直しがなく、30人学級に比べれば、100分の1程度で済んだとのことである。英語教育特区については、既に他の自治体でも実施されている特区であったこともあり、審査が比較的簡単だったそうである。

ただし、文科省の担当者から「評価についてはどうするんですか」と指摘を受けた。文科省は（ABCや54321の）評価を付けさせることを望んでいたそうである。文科省は英語を「教科」としての位置づけにした研究をさせたかったようである。だが、行田市としては、小学校の先生方から、評価を付けることによって、英語嫌いが生まれるという指摘もあり、英語の時間は「教科」でなく、英語「活動」の時間にしたかった。A指導主事は、すでに他自治体の特区では「活動」で認定されていることもあり、「活動」で認定されない訳はないと考え、ここは突っぱねたとのことである。そして、30人学級に続き、同年12月8日、英語教育においても特区認定を受けたのである。

3. 内部調整

A指導主事は、申請書の国への提出、交渉と平行して、予算案の策定と本格実施の準備を進めた。ここでは、学校との調整、行政との調整という2つの内部調整が必要である。まず、学校との調整であるが、小学校の校長は必ずしもこの英語教育に賛成ではなかった。A指導主事も連携を密にとり、学校へ出向いて、説明をしたが、全ての校長の合意は得られなかったかもしれないという。だが、特区認定を受けることにより、「行田の法令」になってしまうと、表立っての批判は出にくくなった。それだけに学校で円滑に導入できるよう学校からのニーズの汲み取りを行い、条件整備に努めたという。

全ての小学校の教員が「話せる英語」を行うことは難しいので、全ての英語活動の時間にAETがつかな

ければならない。AETが実際に2校に1人いないといけないうのだが、全部の時間にAETが入るとはA氏も思わなかったようだ。それだけ市長の支援もあった。AETの配置に加え、教材とカリキュラムを用意しなければならない。この3つがネックだった。カリキュラム開発は研究指定校のO小学校とC小学校の2校が中心に行い、他の指定校でも研究を重ね、推進委員会で作成した。カリキュラムを作成したものの、それに見合う教材がなかったため、当初は、教員が手作りで作成するという話になったが、A指導主事は、予算を確保し、業者にそれを発注し、全ての授業で使用できるようにしたのである。もちろん、A指導主事は30人学級での経験もあり、特区を取ることによって、予算が付きやすいと考えていたのである。

また、校長からは通訳を置いて欲しいとの要望があったが、通訳までは予算的に厳しかった。こうした現場の意見を吸い上げ、日本語が話せないAETとの仲立ちをする英語ボランティア（有償ボランティア）をそれぞれの学校に配置することで、小学校が取り組みやすい体制づくりをしていった。しかし、この有償ボランティアについては、交渉が難航したそうである。首長部局とのやりとりは基本的に学校教育部長（行政職）が行った。特にD部長は財政経験もあり、交渉して、予算を確保してくれたとのことである。だが、D部長も有償ボランティアについては難色を示した。そのため、部長に納得してもらうために指導主事が現場の状況を説明し、交渉したそうである。市長への説明も基本的には部長が行っていたが、内容によっては部長、課長に随行し、直接説明に行く場合もあったとのことである。このようにA指導主事は「学校」と「行政」との調整を重ね、実施に向けた条件整備を行ってきたのである。

4. 実施段階の課題

2005（平成17）年度から全市一斉の英語活動が導入された。これが定着するためには教員のレベルアップも必要である。年に1回、研修時にスーパーバイザーに来てもらう制度もつくっている。また、日常的にレベルアップを図るために英語活動の指導委員を2名委嘱し、各学校の研修などへ派遣している。この指導委員にはB教諭も選ばれている。行田市教育研究会にも英語活動の部会（部長はB教諭）が創設され、「楽しい英語活動のための年間授業計画の作成と授業づくりの工夫」を研究課題として活動を行っている。

カリキュラムなども実際にやってみて拙い部分がわ

かったという。やはり、推進指定校とそれ以外の学校では取り組みの度合いに違いがあり、A指導主事も学校や学級の状況に応じて、若干カリキュラムを変更しても構わないと柔軟に対応したようだ。何もこうしたことは今回の事例に限らず、研究指定校でもみられることである。また、カリキュラムに付随するグッズ（教材）の開発なども推進委員会で継続し、常に見直しを行っている。

推進委員会には中学校の英語教員は入っていない。そのため素人集団で、「のびのび」できたそうである。推進委員会を設置する際に、中学校教員を参加させるかどうかは議論になったが、最終的には、小学校教員だけで推進委員会を立ち上げることとなった。中学校の英語教員は英語の専門家のため、逆に小学校の先生方がひいてしまうからである。また、中学校の先生方には小学校英語に批判的な教員もいた。小学校へ英語活動を見に来て欲しいと言っても、見に来る教員は半分程度であった。研修の際に、「文字を教えない。うちに来た子どもたちで英語嫌いが始まっている」などの問題提起をする教員もいた。小中の連携は今後の課題でもある。

D. 小活

A氏は、もともとは学務担当の指導主事ということでは、教職員人事や学校への教育指導を行っていた。ところが、横田前市長の就任により、市長の公約である「30人学級の実現」がA指導主事にとっての最重要課題へと位置付けられることになる。市長からのトップダウンで「課題設定」がなされたのである。その具現化にむけて、政策案を作成し、実行しなければならない。A指導主事は、30人学級に向けての課題は何かを調べるうちに、まずは、法制度の壁にあたるのだった。そこで、京都市などが既に特区制度による少人数学級を実施していることもあり、特区制度を活用することで、この壁を越えたのである。行田市では、最初から特区による教育改革を行うという考えはなく、この手法を提案したのはA指導主事であった。また、通常であれば、予算の壁があるだが、市長の公約という錦の御旗によって、これを乗り越えることができたのである。要するに、30人学級を実現するためには、どうすればよいのかを調査し、教育事務所や県教委などにも照会をかけ、現行法制度における課題を明らかにした。既に少人数学級を実施している志木市や京都市などの先進自治体を参照し、その中で、特区制度による手法を提案したのである。特区申請の内部調整を行

い、国への特区申請の手続きを行った。そして、特区認定を受け、教員を採用し、2004（平成16年）度から30人学級を実施したのである。

続く「小学校における話せる英語」については、市長就任後の年度途中から「英語に親しむ推進委員会」を設置し、現場の先生方と研究を進めてきた。英語教育については当初、特区ではなく、総合的な学習の時間の枠内で実施することを考えていた。しかし、総合的な学習の時間では、コミュニケーション能力の向上というねらいを達成するには限界があった。さらに市内の全校一斉のカリキュラムによる実施について、県教委や教育事務所の指導主事に相談をした際には、「総合的な学習の時間の本来の趣旨からして、いかがなものか」と指摘を受けることになった。同様に小学校の校長の中には賛成しない者もいた。さらにAETを全ての英語活動の時間に配置するとすると人数も予算も倍増しなければならなかった。こうした課題を解決する手段として、A指導主事は教育特区を再度、利用したのである。特区の申請では、評価をめぐって文科省とやりとりもあったものの、現場の要望や他自治体での取り組みをもとに、教科ではなく、英語活動として導入することができた。小学校での英語活動が出来るようにするためAETの確保や英語ボランティアの配置、カリキュラムと教材開発などの課題もあったが、行政との調整、学校との調整を経て、2005（平成17）年度から市内全小学校でAETによる英語活動を実施している。

4. 指導主事の役割

A. 教育改革における指導主事の役割

さて、このA指導主事の役割とはいかなるものであったのだろうか。今回の事例では、課題設定については、市長の公約によって既になされていた。これを受けて、まず、30人学級に取り組む。A指導主事は、教育事務所や県教委などに照会をかけ、また、現場の校長からの意見を聴取し、現行制度での課題を浮き彫りにした。この課題を克服するために、他自治体での取組状況を調査し、特区制度の活用を解決方法として見いだしたのである。そして、特区申請のために、具体的な計画をたて、内部調整を行い、申請書を作成する。国との調整で、何度も書き直しをすることになるのだが、最終的には特区認定を受けることになった。この特区認定と平行し、予算案の作成や募集の準備等を行っていた。

続いて、英語教育については、市長の公約を受け、年度途中から小学校の教員による推進委員会を設立し、研究を始めた。当初は総合的な学習の時間の枠内での検討をしていたのだが、限界があった。また、市内一斉カリキュラムによる英語教育について、教育事務所や県教委の担当者に照会をかけたが、「いかがなものか」と指摘を受けた。小学校の校長からも否定的な意見があった。悩んだ末、こうした課題を解決する方法として、特区制度を活用することを提案したのである。特区については、教育委員会事務局内部でも、また市長も賛成であったために、予算の確保が圧倒的にし易くなった。英語活動の内容については、A指導主事は英語の教員ではなかったため、民間業者に委託する方法などもあったのだが、先の推進委員会の中に、力のある教員がいたこともあり、研究会や推進校でのカリキュラムや教材開発、そして研修を行い、市内全校に広めるようにしたのである。こうした研究指定校方式による新しい教育活動の導入は、現場の教員にも馴染みやすい手法であり、指導主事もかわりが持ちやすい。そして、現場からの要求を汲み上げ、フィードバックしやすい体制である。フィードバックするためには資源が必要であり、市長の公約があること、特区制度を活用することで、予算面については、融通がきいた。もちろん、全ての要求が通るわけではなく、上司への説明や調整が必要である。部長が納得し、財政との交渉が可能になるまでには、資料を用意し、説明をくり返したとのことである。

このように、指導主事は市長の公約＝アイディアを学校現場が受け入れやすいように具現化していったのである。そのために、状況や課題を把握し、研究や調整を重ね、適した手法を選択し、環境整備を進めていったのである。

B. 教育職でなければ出来ない仕事とは

A指導主事に、一般行政職には代替できない職務、教育職でなければ出来ない仕事とは何かを尋ねた。

学校に行っただけの教育指導である。指導主事は学校訪問に行って、授業を見て、研究協議で指導講評をする。これは役所の人は無理ですね。それ以外に行政職で、我々がやった仕事できないこと無いなあ。ただ、特区の申請書、教育特区の申請書を書くとしたら指導主事の方がよいですね。中身がわからない。書けたとしてもただこういう学校との連絡調整をやらなければならない。話が早いです。教員同士

の間合いもありますしね。

と、教育指導をあげた。しかし、それ以外の仕事は行政職でもできないことはないという。おそらく一般行政職でも、教育長や管内の校長や教員に基本的な企画立案をしてもらい、書類を作成することは可能である。こうした特区申請書の作成や国との交渉などは、一般行政職でもできるかもしれない¹⁷⁾。ただし、教育特区の申請書の中でも、教育内容、授業時数など教育課程に関することは、指導主事が作成する方が内容も理解している上に、実施に向けて、学校との連絡調整をしなければならないこと、新しい施策の学校現場への教育指導もあり、一般行政職よりも専門的教育職である指導主事が適しているのである。

一方で、現職教員でもできる仕事とは何か。指導主事の本務とされる指導助言活動は指導主事でなければできないというわけではない。カリキュラムや教材開発についても然りである。今回も、行田市の英語活動にもっとも精通しているB教諭などを教科指導委員として、委嘱し、各種研修へ派遣している。従って、教育委員会の事務局に置かれる指導主事は、例えば教科指導委員が研究や指導を行いやすい体制や環境をつくること、また、希望する学校への派遣を調整することなど、新しい施策が学校現場において受容されやすい条件整備をすることがその役割となるのではないだろうか。

5. 結語

今回の事例研究では、市長の課題設定を指導主事がいかにして実現したのかを描き出すことによって、教育改革における指導主事の役割を導き出してきた。端的に言うならば、「市長のアイデアを学校現場に役立つものとして具体化すること」が指導主事の役割であった。そのために、現場の状況や課題を把握し、研究や調整を重ね、適した手法を選択し、環境整備を行っていったのである。これら一つ一つの仕事自体は、一般行政職でも可能かもしれないが、やはり教育課程や学習指導などの学校教育に関する専門的知識や、学校現場とのネットワークを有する専門的教育職である指導主事が担うことによって、より学校現場に適したものとして実現できた。

地方分権改革に伴い、市町村発の教育改革が活発化している。今回の事例のように首長や首長部局（教育長の場合もある）による課題設定を受けて、教育委員

会（事務局）が具体的な政策案を策定し、実施をするという政策展開も少なくない。本来、行政委員会としての教育委員会としては、一般行政から独立し、政治的な関与から一定程度の距離を保ちながら施策が遂行されることが望まれるのだが、一方で住民の直接選挙で選出された首長や議会議員による問題提起や課題設定も無視し難い。教育長についても教職経験者とは限らない。従って、首長（部局）や議会、教育委員会（事務局）など、様々なアクターが影響力を及ぼそうとする中で、学校教育に関する教養と経験を有する指導主事が間に立ち、学校現場の状況に応じた施策を選択し、導入していかなければ、地域の教育課題を解決していくことは難しいのではなからうか。この点については、同様に国際教育特区を実施している神奈川県横須賀市の担当指導主事も、「今回も行政主導で入って、いかに学校に合うように『変圧』をして、子どもに届くようなシステムをつくっていくか。については指導の中身をどうしていくかということが一番の課題」であり、「現場が実行可能な、実現可能なものを見きわめながら体制をつくっていくことが大切」であると指摘している¹⁸⁾。

市長の公約の実現ということが、A指導主事にとって大きな悩みでもあり、励みでもあった。今回、指導主事は特区制度を活用することにより、市長の公約を実現した。特区制度は、「自治体の法令」のようなものであり、また、「錦の御旗」であった。これまでも指摘されているように、予算の伴う事業については、やはり首長部局の理解が得られなければ、教育委員会単独では実現しにくいものである。この30人学級および英語特区以外には、教育指導や学務担当のルーティンワークに追われ、A指導主事の発意による教育改革は特に思い当たらないという。トップダウンのみならず、学校現場から寄せられる予算の伴う事業をボトムアップで実現していくことが、もう一つの指導主事の役割であり、これからの課題になってくるであろう。

辻村貴洋（2007）によれば、教育委員会制度創設期における地域教育計画の策定プロセスの分析を通じ、教育行政専門職（教育長、指導主事）らが、その計画の実践に際し、地域住民や社会からの要求をとらえたうえで、教職員とともに地域の教育活動を造り上げて役割をも担っていたと指摘する¹⁹⁾。奇しくも2006（平成18）年12月に改正された教育基本法第17条第2項では、「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努

めなければならない」とされ、各自治体における教育振興基本計画の策定が求められることとなった。この各自治体における教育振興基本計画の策定にあたっては、指導主事が学校教育に関する事項を学校現場と調整し、計画化していくことになるであろう。また、先の国会で地教行法が改正され、市町村教育委員会への指導主事の配置が求められるようになったが、教育領域において、首長や議会など地方政治の影響力が増していく中で、地域住民の要求を学校現場で適確に受け入れていくためにも、行政と学校との橋渡し役としての指導主事の役割は大きくなると考えられる。

(指導教官 小川正人)

【参考文献】

- 青木栄一 (2005) 「地方分権改革と政府間関係の変化—少人数学級導入の要因分析」(『年報行政研究』第40号, pp.109-127).
- 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」(日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第22号, pp.59-70).
- 小川正人 (2006) 「志木市の教育改革が投げかけていること—志木市で教委政策の革新がなぜ可能であったのか—」(志木市教育政策研究会編『市民と創る教育改革—検証:志木市の教育政策』日本標準, pp.24-35).
- 押田貴久 (2006) 「教育委員会における意思決定に関する一考察—事務委任制度と事務局の政策形成過程の分析を通じて—」(『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第25号, pp.1-16).
- 押田貴久 (2007) 「市町村教育委員会の指導主事配置パターンに関する研究—類型化と改善方策—」(『東京大学大学院教育学研究科紀要』第46号, pp.421-430).
- 加治佐哲也 (1998) 『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版.
- 金山康博 (2006) 「志木市の教育改革の目指すもの(2002~04年度)—“子どもの発達段階と「地域立学校」のあるべき姿”を軸足に—」(志木市教育政策研究会編『市民と創る教育改革—検証:志木市の教育政策』日本標準, pp.16-23).
- 川上泰彦・橋野晶寛 「教育政策の導入過程におけるアクター間関係と制度—構造改革特区を題材に—」(『教育社会学研究』第78集, pp.235-255).
- 行田市 (2003) 「浮き城のまちづくり教育特区構造改革特別区域計画」.
- 行田市 (2004) 「『古代蓮の里ぎょうだ』のびのび英語教育特区構造改革特別区域計画」.
- 白石裕編 (1995) 『地方政府における政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版.
- 瀧口優 (2006) 『「特区」に見る小学校英語』三友社出版.
- 武田一郎 (1952) 『指導主事の職能』学芸図書.
- 辻村貴洋 (2007) 「教育委員会制度創設期における自治体教育行政機構と地域教育計画—札幌市教育課程編成(1950-1952)の事例にみる専門的指導行政—」(日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第33号, pp.186-202).
- 蛭田政弘 (1997) 「指導主事の資質形成を図る研修プログラムの在り方—指導主事のライフステージに応じて—」(『学校経営』第42巻11号, pp.16-23).
- 蛭田政弘 (1998) 「「地方分権」[権限委譲]を受けてこれからの指導主事に期待される「力」と「役割」(特集2 教育改革の時代の<新・指導主事>論)」(『総合教育技術』第53巻2号, pp.54-57).
- 堀内孜 (1994) 「指導主事の配置と職能成長」(『日本教育経営学会紀要』第36号, pp.120-122).
- 村上祐介 (2001) 「都市自治体の教育政策における議会(議員)の影響力—地方議員・教育委員会幹部職員へのアンケート調査を通して—」(日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第27号, pp.139-153).
- 1) 金山 (2006), p.20.
- 2) 蛭田 (1997), p.20.
- 3) 押田 (2006) では、地域子ども教室という生涯学習事業が自治体において形成される過程を教育委員会事務局職員の視点から描き出している。
- 4) 小川 (2006), p.29.
- 5) 同上
- 6) 武田 (1952), p.20.
- 7) 同上, p.21.
- 8) 同上, p.63.
- 9) 川上・橋野 (2006), p.240.
- 10) なお、川上・橋野 (2006) は、教育政策に関与する各アクターの関係と、その行動を枠付ける制度的要因に着目し、自治体はどのような条件のもとで新規教育政策の導入をおこなうのか、教育特区の提案と申請にわけ、計量的手法で分析を行っている。この中で、指導主事の市町村配分率を制度的変数として投入し、技術的な面で教育政策の企画立案を担う人材の市町村への配分状況を示す指導主事配分率は、特区採用では影響を与えていないが、特区提案では、正の方向に作用していることを明らかにしている。
- 11) 埼玉県行田市は、人口約87,000人で、2007(平成19)年5月1日現在、市立学校は小学校17校、中学校7校である。児童生徒数は、小学校が4,755名、中学校が2,570名であり、教職員数は、県費が472名(小学校300名、中学校172名)、市費が24名(小学校7名、中学校17名)である。
- 12) なお、本研究では、小学校における英語教育の導入の是非や教育特区制度をめぐる課題等については扱わない。前者については瀧口 (2006) などを参考にさせていただきたい。
- 13) 2007年11月に実施。また、2006年11月には30人学級についてインタビューを行った。
- 14) 横田昭夫氏は、地元行田高を卒業後、1960(昭和35)年市役所に入庁。教育次長、まちづくり企画部長、助役を経て、2003年の統一地方選挙で初当選。「人づくりはまちづくり」と教育政策を6つの柱のトップに据え、30人学級、英語教育の推進などに取り組む。2期目への出馬表明をしたものの、直前になって、立候補を取りやめ、2007年4月末で退任。

- 15) また、平成17年3月28日には、中学校での30人学級編制拡大について、計画の変更申請の承認を受け、平成17年度には中学2年生へ、平成18年度には中学校3年生へ30人学級を拡大している。このため平成16年度には20名（小学校12名，中学校8名）を、平成17年度には17名（小学校7名，中学校10名），平成18年度には23名（小学校6名，中学校17名），平成19年度には24名（小学校7名，中学校17名）の市費負担常勤講師を独自に募集し，採用試験を実施し，任用している。
- 16) 平成18年度には，埼玉県のはつらつ先生として表彰を受けた。
- 17) 実際に神奈川県横須賀市では，一般行政職が基本的なコンセプト作りを行い，書類の作成や国との交渉を行ってきた。
- 18) 横須賀市教育委員会指導主事へのインタビューによる（2007年11月7日実施）。
- 19) 辻村（2007），p.199。