

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～

押田 貴久

Research on Supervisor's Job: Through the analysis of the supervisor's job view and the job actual condition in the small-scale board of education

Takahisa OSHIDA

The purpose of this paper is to examine what the Professionalism of Educational Administration by supervisor is based on Professor Ogawa's indication. Therefore, first of all, supervisor's job view is examined from the description and survey about supervisor's job, and it is considered how supervisor's job should be caught. And while legal revision which asks for arrangement of the supervisor to educational boards of cities and towns is performed, arrangement of the supervisor to educational boards of cities and towns and the state of the job are examined through analysis of supervisor's job actual condition in the small-scale board of education.

Although supervisor's job has been considered to be consultant to teacher, the actual condition has much office work and consulting service is hardly made. In the report of the Tokyo board of education, it is said that a supervisor's core-job is three, 'planning of educational measure', 'support of school management', and 'instruction and advice to study instruction and lifestyle guidance'. In conclusion, as for supervisor's job, not only consult to teacher but the comprehensive support to school is becoming the job.

目次

1. 問題関心と課題設定
2. 指導主事をめぐる職務観
3. 小規模教育委員会における指導主事の職務実態
4. 結びに

1. 問題関心と課題設定

小川正人教授は、近年、市町村教育委員会制度改革の処方箋として、「素人」教育委員と「専門家」教育長の役割区分の明確化とその法制整備を指摘されている(小川2004,2006)。ただ、「専門家」教育長が、具体的にどのような「専門家」であるかについては必ずしも

明確ではない。「専門家」教育長に必要とされる教育や教育行政の専門性とは、具体的にいかなるものであろうか。実は、これまで教育行政の「専門性」や教育長の「専門性」、「専門的指導性」については「自明なもの」のように論じられてきたわけであるが、佐々木(2005)でも指摘されているようにその内実は必ずしも明らかではなかった。佐々木(2005)では、教育長の職務権限や職務実態、教育上のリーダーシップの実態を実証研究により明らかにすることで、市町村教育長の「専門性」、「専門的指導性」について議論する素地を構築したものであり、「専門家」教育長の内実を補足する研究の一つといえよう。また、教育長の教育上のリーダーシップは、指導主事等の補佐職員を介して発揮されるものであり、特に教員研修等においては指導主事

の配置の有無によって、教育長の関与が高まっていることも指摘されている。さらには、教育長のキャリア形成にとって、教育委員会事務局職員としての職務経験は重要なものであることが検証されている。こうしたことから教育行政の専門性は、教育長にとどまらず、指導主事をはじめとする教育委員会事務局職員のレベルまでも含んだ検討が必要とされるのではないかと考える。

小川教授自身、かつて、教育行政の専門性・独立性について論じた中で、「一体、教育行政にはその『専門性』、職員の『専門職員』化を主張できる根拠がどのようにあるのか、一般教育行政の知識・技能や行政手法と大きく異なるものがあるのかどうかをもっと今日の教育行政の実態や要請にそくして吟味される必要がある」と指摘する¹⁾。その上で、

教育行政と一般行政との一番おおきな違いは、学校の存在である。しかし、学校の存在が、教育行政の組織や職員のあり方、運営等をすべて一般行政から差異化させることを正当化させるわけない。学校に働く教員の資格職(免許制度)を前提に、教員の実践と学校の運営・管理は指導行政を原則として要請し、そのために指導主事が存在している。指導主事は、地教行法の改正でそれ以前より指導行政専門職としての地位・管理を弱めているとはいえ、今日でもその「専門性」は担保されている(地教行法19条)²⁾。

と、指導主事によって、「教育(指導)行政」の専門性は担保されていると論じられている。また、小川(2006)でも単に「専門家」教育長ではなく、「専門家」教育長・事務局(や教育長一事務局)とされていることから、教育長だけではなく、事務局職員を含んだ「専門家集団」によって、教育行政の「専門性」が担保されていると考える必要がある。では、教育長・事務局職員が担う「教育行政の専門性」とはいかなるものであろうか。中でも、専門的教育職員である指導主事の役割とは何であり、その「教育行政の専門性」とはいかなるものであろうか。これが筆者に与えられた研究課題である。

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)。指導主事の職務は、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であるが、都道府県の本庁(教育庁や教育局)、県教育事務所、教育センター、市町村教委など配属先によっても異なり、指導助言をする学校や教職員とのかかわり方にも違いがある。そして、教育委員会の指導機能に関する教育長の職務を補助することが、指導主事の職務とされることから、単に学校の校長、教員に対して指導助言するのみではなく、専門的事項の指導に関する全ての事務に従事することになる。例えば、指導計画の改善、教育課程の研究、教科書の採択、教員の研修計画等について、専門的な見地から教育委員会の施策決定にもかかわっている。

特に分権改革・規制緩和に伴い、市町村では少人数学級や小学校での英語教育、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い。こうした状況から、2007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」と改正されることとなった。2005年度の文科省「地方教育行政調査」では、市町村教委における指導主事(充て指導主事を含む)の配置率が44.1%と市町村合併の効果もあり、増加傾向にはある。しかし、市町村教委における指導主事の配置は都道府県によって差異もあるが、多くの市町村教委では指導主事が配置されていない。また、配置されたとしても1人もしくは数人(配置教委の平均で4.4人)であり、全教科・領域を包括するにはほど遠い配置状況であり、指導事務はこなせても、教科教育の指導を十分に行うのは難しいと指摘されてきた³⁾。その上、指導主事の職務実態は、学校訪問等の「指導助言活動」よりも、いわゆる「指導行政事務」が大半を占めており、学校や教職員とのかかわりがもてないという指摘もなされてきた。従来からこうした課題が指摘されている

にもかかわらず、小規模の市町村教育委員会に指導主事を配置する意義とは何か。また、どのような役割を果たしているのか。その職務実態と課題を改めて把握する必要がある。

そこで本稿では、先の小川教授の指摘を踏まえ、まずは、指導主事の職務に関する解説やこれまでの実態調査等から指導主事の職務観の検討を行い、指導主事の職務をどのように捉えるべきかを考察する。その上で、市町村への指導主事の配置を求める地教行法の改正が行われる中で、小規模教育委員会における指導主事の職務実態の分析を通じ、市町村教育委員会への指導主事の配置とその職務のあり方について検討を行うことを目的とする。

II. 指導主事をめぐる職務観

本節では、指導主事の職務ならびに職務観について、指導主事の職務に関する解説書や先行研究をもとに整理し、指導主事の職務とは何かを考察する。

A. ティーチャー・コンサルタントとしての指導主事

まず、戦前の視学制度からの転換を踏まえ、CIEの指示により、旧教育委員会法第46条では「指導主事は、教員（昭和25年の改正で、「校長及び教員」となる）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」とされ、「ティーチャー・コンサルタントとしての指導主事」という職務観⁹⁾が生まれた⁹⁾。

例えば、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⁹⁾」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⁹⁾」と記されている。

専門的助言指導者としての指導主事の職能的活動領域は、①各種の助言指導活動、②事務局内における事務、③自己研修と自己評価の3つに大別できるとする⁹⁾。中でも、最初の各種の助言指導活動こそ、指導主事のもつ時間と精力の大部分を用いなければならない活動領域であることはいうまでもないと述べる⁹⁾。この「各種の助言指導活動」の領域としては、①教育課程の調査と改善、②指導法ならびに指導者の調査と改善、③児童研究の改善、④教材教具の調査と改善、⑤学校

環境の調査と改善、⑥学校と家庭および社会との関係の調査と改善、⑦現職教育諸方式の実施と改善、の7つがあげられている。これら学校における教育活動に対する「調査と改善」を中心とする助言指導活動は、まさに教師のコンサルタントとしての職務といえるだろう。

次に、事務局内における指導主事の職能的事務は、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、の3つである。こうした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る。また、『教育委員会法逐条解説』では、「指導主事は主として教育課程、教授法等について校長、教員に助言し、指導するのであるが、さらにまた、指導主事は教育長を助けて教科内容及びその取扱いに関する教育委員会の方針の決定等に参与する職務をも有する」¹⁰⁾とされた。だが、後に検討するが、これらの（指導行政）事務はあくまでも当該教育委員会事務局内の「指導助言活動」に直結する事務であって、国や都道府県の会議や研修、調査報告、連絡調整等に関する事務ではなかった。

B. 1956年地教行法による指導主事の職務の変容

しかしながら、1954年の教育職員免許法改正によって、指導主事免許状は廃止される。さらに1956年の地教行法により、指導主事の職務は第19条第3項において、「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」と改正された。木田(1956)の解説では、旧法の規定では、指導主事の制度が嘗ての視学制度と異なる面を強調することのみに意が用いられているというきらいがあり、様々な誤解を生んできた。そのため、従来の規定を整備して、よりの確にその職務内容と事務局内における地位とを明らかにしたものであり、「規定は変わっても、職務内容は従来指導主事の本来の職務とされていた事項と異なるものではない」¹¹⁾とされてきた。

だが、「又学校を的確に管理すること、都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する指導体制を強化することは本法の重要な目標の一つであるから、この意味でも今後指導主事の活躍に期待される所が大きいであろう」¹²⁾と述べられるように、学校管理、市町村教育委員会への指導といったタテ系列の指導体制の中に、

指導主事は位置付けられていったのである¹⁹⁾。特に、1958年の学習指導要領改定以降、文部省は指導主事給与に対する国庫負担を開始することで、指導主事が大幅に増員された¹⁹⁾。これにより、各都道府県の指導機構が強化され、大幅に増員された指導主事の重要な職務は改訂教育課程の現場への普及・徹底であった¹⁹⁾。指導主事の職務そのものは、地教法以降も、本質的には指揮・命令ではなく、指導・助言であったが、指導の中身が法的拘束力を持っていたために、教師にとっては実質的には指導・助言以上の強制ととらえられたのである¹⁹⁾。久高喜行は「本来スタッフ・オフィサーであるべき指導主事がライン・オフィサー化し、民主的指導助言の概念より遠ざかった存在となることである。そして、現実にその傾向が現れている」¹⁷⁾と指導主事職の位置づけの変化を指摘する。こうした状況について、有園格は次のように批判する¹⁸⁾。

かつて指導主事は教委と学校・教師の間において、学校・教師に対して教育実践研究活動上のコンサルタント的な役割をもち、かたわら教委に対しては学校現場の実情を報告し、教師の声を代弁し、教育向上のための方策を考えたりするなど、地域教育の推進者の使命になっていた。その役割と使命はいまなお変わらないはずであるが、現在の指導主事には上司の命をうけてだけ活動する仕事熱心な行政官の姿のみが強く印象づけられて、専門職としての誇りはすでに失われている。

したがって、指導主事の本来の職務は「教員への指導助言である」、「指導助言こそ指導主事の職務のすべてである」という理念や認識は強く引き継がれるが、その職務実態は次第に変化していったのである。

C. 指導主事の職務実態

指導主事に対する現場の教師たちからは、「よろず主事」「伝達主事」「一言主事」「遠慮主事」「事務主事」「交渉主事」……などの異名がつけられてきた¹⁹⁾。指導主事の職務は、これまでの学校訪問や研修といった指導助言活動にとどまらず、国や都道府県主催の会議や研修への参加、資料・手引き書の作成、調査報告、事務処理など、「タテ系列」の指導行政事務が増大していくことになる。

1966年の国立教育研究所の調査報告では、指導主事

の勤務様態を「事務型」「研修型」「指導型」と3つのタイプに分類している。配属先によって、このタイプは異なり、県教委本庁は「事務型」、出張所・教育事務所や市教委は「指導型」との傾向があった。以降、全国的な指導主事の勤務実態調査は見受けないが、買手屋(1994)によれば、指導主事の業務時間と、その携わる業務内容別に調査した結果では、資料作成等が最も多く、全体の40%、更に、委員会等への出席、企画立案が続く、学校への各種指導・助言は全体の10%弱である²⁰⁾。

また、高野尚好他(1998)の調査では、学校(教職員)の指導主事に対する意識と指導主事の一ヶ月にわたる職務記録による職務実態の把握を行っている²¹⁾。まず、調査結果から同じ指導主事ではあるが、基礎研究、研究生指導、議会对応、本庁対応、要請訪問、指導訪問、各種所管事業等、配属先によって職務内容やその比重がかなり異なることが指摘されている。そして、この調査結果をもとに指導主事の「職務の内容」を次の6項目に分類している²²⁾。

- (ア) 専門的にかかわり：研修会の実施や学校訪問、指導・助言、専門職としてのかかわりが強い対外的職務
- (イ) 報告・連絡・相談：研修会の講師との打ち合わせ、事故防止の徹底についての通知・通達、電話連絡等、学校や他の部署との「専門的にかかわり」を遂行するための補助的あるいは補完的な対外職務
- (ウ) 調査・資料作成：議会答弁書、教育課題に関する啓発資料、指導・助言のための資料等、専門的事項に関する資料作成事務(内部的な事務)
- (エ) 専門的会議参加：伝達講習会、課会、各種指導主事連絡協議会等、指導主事を対象としたあるいは各所属内部の会議や委員会、協議会等への専門職としての立場での出席や参加
- (オ) 事務処理：開催通知や依頼文の作成、各種の支出負担行為書作成、調査データ収集・

整理, 回覧文書処理等, 主に事務局内部の事務作業

(カ) その他: 会議の準備や片付け, 講師接待, 文書の印刷や発送作業, 出張等の移動, 残務整理等

この調査結果では, 学校・教職員への指導・助言などの「専門的かわり」の割合は, 5人の平均で25.6%であり, 最も多い指導主事で35.4%であった²³⁾。学校・教職員の「とにかく学校に来てほしい」とった要望に応えるためには, 「学校・教職員」に対する「専門的かわり」の時間を多く持つことが必要であるが, 実態としては他の職務に多くの時間ととられていると指摘する。そして, 「学校・教職員からは校内研修会や授業研究等, 身近な指導法の改善や新しい教育課題となっている『総合的な学習の時間』の開発等にもっと指導主事が積極的にかわってほしいという要望がある一方で, 指導主事は十分に学校とかわりえていないといった」指導主事に対する期待の大きさと, それに応え切れていない指導主事の職務実態との「ズレ」が生じていることを分析の結果から考察している²⁴⁾。そして, 「多忙」の解消に向けて, 「指導主事の職務を専門的な事項に厳選していくことが不可欠であり, 事務局内部での職務分担の見直しと新たな協力関係の構築を目指していくことが現実的である」²⁵⁾と提起されている。

D. 実態に即した職務観

老山(1996)は, 勤務実態調査からも指導主事の職務は配属先によって異なることから, 一律に「指導主事一般」として捉えられないという指摘がなされている²⁶⁾。さらに「各機関ごとの個性とともに, レベルを異にする機関間の関連性という視点からも検討されなければならない」と配属先の特性のみならず, 機関間の関連性からの検討も必要であると述べる²⁷⁾。

教員や学校への「指導助言活動」が指導主事の「本務」であり, それに付随する「指導行政事務」が本務を圧迫しており, 実態において指導主事の職務に「ズレ」が生じており, 「指導行政事務」の整理・統合, 簡略化等を図り, 学校訪問等の本来の指導主事の業務に振り向けられるべきであろうという批判がなされてきた。これに対して老山は, これまでの指導主事の職務観に対して, 実態に即した職務観の必要性を説く。老

山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²⁸⁾。この点について, 堀内(1994)は次のとおり主張する²⁹⁾。

指導主事の専門性が, 理念として「教育指導の専門性」に求められるとしても, 実際に果たしている機能が「現場指導」だけでなく, むしろそれ以上にデスク・ワークとしての「指導行政事務」であることに留意すべきである。この事務は具体的には行政機関相互間, 教育機関相互間, あるいは行政機関と教育機関との間の連絡調整や, 各種の企画立案等といえるが, これらの遂行には一般行政職の担当するものと区別される「教育の専門性」が必要とされる。狭義の教科を中心とする教育指導は経験や力量の豊富な現職教員に委ねられる面もあり, 事実多くの府県で「教科指導員制度」として指導主事の不足を補っている。つまり別の観点からいえば, 「指導行政事務」こそが現職教員や一般行政職者によって代替されえない指導主事の職能であるとも言えるのである。

つまり, 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, 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そこにあるということを再認識する必要があるのだという。

このように指導主事の職務は, その実態からは「指導助言活動」ととどまらず, 「指導行政事務」をも含む「学校教育の専門的事項の指導に関する事務」であると包括的に捉える必要がある。指導主事は配置された職場の状況に応じて, 「学校教育の専門的事項の指導に関する事務」の一部または全体を担っているのである。しかしながら, それが指導主事でなければ成し得ない仕事であるかについての検討は常になされなければならないだろう。さらには, 指導主事の本務とされてきた「指導助言活動」を誰が補完するのかについても検

討しなければならない。指導主事が多忙を理由に、学校現場に向向けない(出向かない)中で、教員の資質向上や教育課題への対応が現場の学校管理職や教職員ばかりにしわ寄せされ、指導主事からの支援が充分ではないという実態もある。学校や教職員への直接的な教育指導に至らずとも、学校訪問や校長会・教頭会等で学校現場の実情を的確に把握し、解決へのきめ細かな指導助言とフィードバックが必要である³⁰⁾。指導主事は教育委員会事務局の職員である。したがって、学校における諸課題について、学校の外部から支援する役割を担っている。そして、学校訪問等で把握した現場の要求や課題をパイプ役として教育委員会事務局内部、さらには自治体内部、国や都道府県などと連絡・調整し、実際に改善を支援することが、指導主事の重要な役割なのである。

E. 新しい指導主事の役割

亀井浩明(2001)は、これまで指導主事の役割は、もっぱら、教育課程、学習指導、その他の指導の充実に従事するもので、活動としては指導・助言を中心としていたが、今、社会が大きく変化してきている中で、指導主事の役割や存在価値も新しい視点から再確認することが必要になってきていると説く³¹⁾。まず、地域ごとのカリキュラムにおける差別化が期待される中で、独特の戦略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。また、開かれた学校づくりなどの学校経営についても指導・助言が求められている。こうした新しい教育活動や学校経営への対応が指導主事の新たな職務として必要とされるのである。さらに、地方分権が推進される中で、指導主事には、地方行政の一員としての役割遂行の責任があり、議会答弁などでも、行政としての地域住民への説明責任を果たすためにも、学校教育の内容に関する分野についての指導主事の専門性が重要になる。自治体における教育施策の立案・実施の過程において、基礎的データの作成や基本方針作成での力量の発揮が指導主事には要求されるという。

このように地方分権改革が進展し、自治体独自の取り組みがなされるようになるにつれて、「独自の学校教育活動への支援」、「学校経営への対応」、「自治体における教育施策の立案・実施」が指導主事の新たな職務として期待されている。これは2007年12月に東京都教育委員会(正確には「教育管理職等の任用・育成のあ

り方検討委員会」(以下、検討委員会と略す))の「これからの教育管理職・指導主事の選考・育成制度について(第一次報告)」(以下、第一次報告と略す)における指導主事の職務へつながるものである。第一次報告では、指導主事の職務実態に関する管理職等アンケートなどをもとに、これからの教育管理職・指導主事の選考・育成のあり方が検討されているが、その中で指導主事の中核となる職務としては、「教育施策の立案」、「学校経営の支援」、「学習指導・生活指導に対する指導・助言」とされている。

東京都の教育管理職制度は、2000(平成12)年度にそれまでの教頭選考と指導主事選考という二系列の選考を見直し、教育管理職選考に一本化された。そして、この教育管理職選考には、A選考とB選考とがあり³²⁾、A選考は、行政感覚にも優れた教育ゼネラリスト的な管理職の育成を図るため、意欲ある若手教員を対象としている。一方のB選考は学校運営のスペシャリスト的な管理職の育成を図るため、教育実践に優れた中堅教員を対象とするものである。このうちA選考合格者は、管理職候補期間(5年)及び管理職任用後に、行政職場と学校間でのジョブ・ローテーションを積極的に行い、その適性に応じて、(教育)行政管理職または学校管理職に育成するよう能力開発が図られてきた。特に平成18年度からは、管理職候補期間中の指導主事任用がより明確化された。したがって、東京都の指導主事は、A選考による管理職候補として、ジョブ・ローテーションの一環で、その職務に従事しているということである。

東京都の指導主事は、都教育委員会、区市町村教育委員会、都教職員研修センターなどに配置されている。また、都教育委員会では、都立学校の自律的な学校経営の支援に関する専門的業務を処理する職として、東京都学校経営支援センターに、指導主事と同様に主にA選考合格者から任用する「学校経営支援主事」を配置している。

指導主事は、都教育委員会や区市町村教育委員会において、教育施策の企画・立案、議会対応など、指導行政の中核としての職務を担っている。特に、区市町村教育委員会では、学習指導や生徒指導に関する指導・助言、学校経営上の支援、研修会等の企画・実施など、所管する学校や教員との直接的な関わりの中で行う、専門職としての指導・助言が重要である。実際に、検討委員会が実施した「管理職等アンケート」に

において、「指導主事等の担当職務のうち重要度の高いもの（指導主事回答、複数回答、回答者数325）」としては、順に、①学校訪問（回答者数の50%）、②研修会・主任会等の企画・運営（46%）、③教育課程の実施状況の点検・評価（41%）、④教育施策の立案（38%）、⑤校内研究会等の指導・助言、指導資料作成（34%）、⑥議会対応（答弁書の作成・資料収集）（23%）となっている。したがって、指導主事等の職務は配属先により非常に多岐にわたっているが、特に中核となる職務は、「教育施策の立案」「学校経営の支援」「学習指導・生活指導に対する指導・助言」であり、東京都の教育行政を支える重要な職務を担っていると、第一次報告では指摘するのである。

まず、「教育施策の立案」については、教育行政上の課題が複雑化・多様化する中で、指導主事の職務における教育施策の企画・立案、議会対応等の教育行政課題への対応のウェイトがますます大きくなっている。管理職等アンケートにおいても、指導主事が自らの職務において重要と考えるものとして、「教育施策の立案」は4番目に多い回答となっており、重要な職務と位置づけられている。次いで、「学校経営の支援」については、指導主事の中核的な業務として、指導主事自身も「学校訪問」、「教育課程の実施状況の点検・評価」を上位に位置づけている。また、学校現場から指導主事に期待するものとしても、「学校事故などに対するバックアップ対応」(57%)、「教育課程の編成についての指導・助言」(45%)、「苦情・要請に対する対応や助言」(44%)が多く選択されている。学校の抱える課題の複雑化・多様化、寄せられる苦情の多さ、事故対応の重要性の認識の高まりといった背景に加え、事故や苦情対応については、行政機関に蓄積した経験や情報をもとに、教育的配慮をもって支援にあたる指導主事への期待が高いことが考えられる。そして、「学習指導・生活指導に対する指導・助言」については、指導主事が考える中核的業務として、「学校訪問」の次に「研修会・主任会等の企画・運営」が多くあげられている。また、学校現場から指導主事に期待するものとして最も多い回答は「研究授業などにおける教科等についての指導・助言」(80%)であり、指導主事自身にとっても、学校から期待するものとしても、学習指導等に関する専門職としての指導・助言は極めて重要なものにとらえられている。

このように第一次報告では、管理職等アンケートな

どをもとに、東京都における指導主事の中核的な職務は大きく3つあり、①教育施策の立案、②学校経営の支援、③学習指導・生活指導に対する指導・助言の順に示されている。ここから、指導主事の職務が「学習指導・生活指導に対する指導・助言」から「教育施策の立案」へと重心がシフトしてきている、また、期待されていると捉えることができるだろう。だが一方で、管理職等アンケートにおいて学校（校長、副校長、主幹等）が指導主事に期待する項目については、「研究授業などにおける教科等についての指導・助言」、「学校事故などに対するバックアップ対応」、「教育課程の編成についての指導・助言」など、「学習指導・生活指導に対する指導・助言」や「学校経営の支援」に関する職務への期待が高い。さらに管理職等アンケートでは「指導主事の職務遂行において学校の実情を踏まえた経営指導、指導行政の実現」に関して、期待された役割を「果たしていない」とする回答が58%と半数を超え、課題となっている。ここからも、学校現場の期待と指導主事の職務実態のズレが生じていることが確認できるのである。

F. まとめ

さて、これまで指導主事の職務ならびに職務観を先行研究や指導主事に関する解説書などから確認してきた。戦前の視学制度からの転換により、人事行政を切り離し、教育指導者としてティーチャー・コンサルタントして教員への助言と指導を与えることが、まずは指導主事の職務として期待されたのである。しかし、1956年の地教行法の制定によって、教育委員会はタテ系列に位置づけられ、1958年の学習指導要領の告示化に伴って、指導主事は伝達講習会等において、その中心的な役割を果たすこととなる。ただ、木田宏の解説などにおいて、「規定は変わっても、職務内容は従来指導主事の本来の職務とされていた事項と異なるものではない」とされてきたこともあり、指導主事の本来の職務はティーチャー・コンサルタントとしての「指導助言活動」であると考えられてきたのである。

だが、実際には指導主事の職務の理念と実態のズレが生まれてきたのである。さらに、地方教育委員会においては、タテ系列の仕事が増大化することにより、学校・教育委員会間の連絡調整、県への調査報告、県主催の会議・研修等の「指導行政事務」で精一杯となり、教職員や学校への「指導助言活動」が本務である

と言える状況ではなくなった。老山や堀内はこうした実態に即した職務観にたち、指導主事の職務は「指導助言活動」にとどまらず、「指導行政事務」を含む「学校教育の専門的事項の指導に関する事務」と包括的に捉え、現職教員や一般行政職が代替できない「指導行政事務」こそが指導主事の職能であるともいわれる。指導主事は、教育委員会事務局における専門的教育職員である。したがって、学校における教育上の諸課題について、学校の外部から支援する役割を担っているのである。そのためには、学校訪問等で把握した現場の要求や課題をふまえ、パイプ役として教育委員会事務局内部、さらには自治体内部、国や都道府県などと連絡・調整し、実際に改善を支援することが、指導主事の重要な役割であり、職務となるといえよう。

さらに分権化が進む中、学校経営への支援や自治体独自の教育施策の立案も指導主事の新たな職務として浮上してくるのである。東京都教育委員会の第一次報告にみられるように、①教育施策の立案、②学校経営の支援、③学習指導・生活指導への指導助言が指導主事の中核的な職務として位置づけられており、ますます、学校への包括的な支援が指導主事の職務となりつつあるということが窺えるのである。

Ⅲ. 小規模教育委員会における指導主事の職務実態

前節では、先行研究や解説書から窺える指導主事の職務と職務観の変遷を整理してきた。分権改革が進められる中で、学校経営への支援、自治体独自の教育施策の立案が指導主事の新たな職務として浮上してくる。そして、2007年6月の地教法改正に伴い、今後、市町村教育委員会への指導主事の配置がより一層求められるようになる。だが、市町村合併と権限委譲により、市町村教育委員会への指導主事の配置にも若干改善はみられるものの、未だに全ての市町村に配置されている訳ではない(押田2007)。これまでの先行研究においても、市町村指導主事の職務実態の調査研究は行われてきたが、改めて、市町村教育委員会において、指導主事がどのような職務を遂行しているのか明らかにする必要がある。ただし、全国の市町村指導主事の職務実態を把握することは容易でない。そこで、地教法改正に伴い、配置が進められるであろう小規模教育委員会の職務実態、特に「一人指導主事」の職務実態

はいかなるものかについて焦点を当てることとした。具体的には、既に市町村教育委員会へ(割愛)指導主事を配置してきたA県B地区の指導主事経験者(以下、経験者と略す)に対するパイロット調査をもとに、小規模教育委員会における指導主事の職務実態とそこで

A. 調査の概要

筆者は、A県B地区の指導主事経験者および指導主事に対するインタビュー調査を行い、次いで自由記述式の質問項目が多い質問紙調査(「市町村指導主事の職務と力量形成に関する調査」)を指導主事経験者に2007年9月に実施した。調査対象者は15名であり、10名の回答を得ることができた。A県の市町村指導主事は、管理職(教頭)試験の合格者の中から、市町村教育長の選考を経て、割愛により、市町村教育委員会へ任用されている。B地区は2007(平成19)年9月現在1市7町1村で、市には指導主事が6名、町には1~3名、村には配置されていない。かつてはB地区内に県教育事務所があり、5名程度の指導主事が配置されていたが、現在は統合されW部教育事務所に11名配置されている。

なお、この調査は、今後予定される調査のパイロット調査としての意味を持つものであり、相当に記述スペースの大きな自由記述方式を採用した。このため、なるべく協力を得られるようにA県B地区の指導主事経験者を調査対象者としたため、一定の傾向性を把握できるに過ぎない。また、本調査は、あくまでもA県B地区における傾向を示したものであって、ここから言い得る結論は、限定的であることはいうまでもない。だが、A県はかねてから、割愛による市町村指導主事が配置されてきた県である。今後は、さらに市町村への分権が進められるならば、A県のような「自立・分散型」の市町村指導主事の配置形態へ展開していこう(押田2007)。また、B地区は市町村合併が進まず、小規模の町村教委が併存している地域であり、小規模教育委員会への指導主事を配置の第一歩を検討する際の課題を抽出することができると考えた。回答者の属性は表1の通りである。

表1 回答者の属性

	現在	市町村	人口*	小	中	籍	経験年数**	
A	校長	a村	5	1	1	小	36(3)	
B	校長	a村	5	1	1	中	34(3)	
C	校長	a村	5	1	1	小	31(11)	
		b町	34	6	4			
		県事務所						
		県本庁						
D	教頭	a村	5	1	1	中	28(9)	
E	教頭	c市	90	11	5	中	28(9)	
		a村	5	1	1			
		県事務所						
F	教頭	d村	8	2	1	中	29(4)	
G	教頭	d村	8	2	1	小	26(5)	
H	校長	e町	13	2	1	中	29(8)	
		県本庁						
I	教頭	e町	13	2	1	小	-	
J	校長	f町	20	4	2	小	29(10)	
		g町	22	7	1			
X	教頭	a村	5	1	1	中	-	
Y	指主	g町	22	7	1	中	-	

* 単位は千人

** ()内は行政経験(施設経験含む)

- 不明

B. リアリティ・ショック

～指導主事として、初めて職務を実際に遂行するようになった際に、指導主事になるまではわからなかったこと、驚いたこと、予想外であったこと、予想以上であったことはありましたか？～

どのような職業に就いても、実際に職に就いてみて初めてわかる実感というものがあ、この実感は「リアリティ・ショック」と言われるが、その内実は職の性格を現している(藤原2007)。そこで、指導主事は、どのようなリアリティ・ショックを感じていたのだろうか。この問いに対する回答として「学校・教職員への指導業務ではなく、県への調査報告事務・出張等の指導行政事務に追われた」という指摘が多かった。

例えば、E教頭は、「いわゆる『教育指導』といった業務は指導主事のほんの一部であることを知り、驚くとともにがっかりした」という。また、D教頭は「教育委員会では、本来の指導主事としての職務をできる」と期待したのですが、出張の多さに驚きました。さら

に、教委の事務や調査で、学校に行ける機会が少なかったことは予想外でした。自治体の職員としての仕事が多かったと思います」と振り返る。これはG教頭も同様であり、「学校に出向いて、授業の指導をすることが中心であると思っていたが、小さな自治体の教委では全く状況が違っていた」という。その理由としては、「出張、研修、県教委・事務所等の手伝い等もかなりの回数あり、それらの対応に相当時間をついやすこととなった」と学校以外の場へ出張が多かったことをあげる。さらに、「平成14、15年当時は報告調査等が年間350～400件程度あり、それらの処理に相当時間をとられた点が予想外であった」と、特に報告調査等に関する事務の多さ、煩雑さを指摘する。このように指導主事、本来の仕事と考えられている、考えていた学校・教職員への「指導助言活動」が、教育委員会事務局内での「指導行政事務」の処理に追われ、時間がとれないというところに大きなギャップを感じたようだ。

また、D教頭の回答として、「自治体の職員としての仕事³⁾が多かった」との指摘がある。これはA校長も「指導主事が一人ということで、窓口での住民への対応、また、社会教育への手伝い等(イベント開催の準備、団体の県外への引率等)もよくしました。その点は予想外なことでした。そういうことと平行して学校教育に携わらなければならない状況でした」と述べる。さらにX教頭は「選挙事務従事者をやるとは思わなかった」と小規模自治体であるが故に、指導主事としての専門的な立場としてではなく、自治体職員の一員として各種事業に動員されることも頻繁にあった。その一方で、「教育委員会に指導主事が一人なため、誰にも相談ができず、手伝ってもらえなかった(J校長)」という声もある。他にも「特に小さな市町村の指導主事の場合は、予算の作成や予算の獲得等の仕事もあり、教諭としての職務では全くなかった仕事に当たらなければならない、予算折衝を有利に進めることはかなりの困難を来した(H校長)」と、教諭ではかかわりのない「予算」について指摘される経験者もいる。

こうした経験者のリアリティ・ショックの多くは、指導主事本来の職務と考えられている「教育指導」「指導助言活動」が、実際には、県への調査報告、出張等の「指導行政事務」に追われ、かかわりが持てないことに起因していると考えられる。また、自治体の職

員として、学校教育以外の職務にもかわりを持つことが多く、指導主事として指導助言活動の仕事ができなかったことへの思いもここでは窺える。

C. 指導主事の仕事(実態)

～指導主事として、主にどのような仕事をされてきましたか?～

先のリアリティー・ショックでも語られているが、指導主事は実際どのような仕事をしているのであろうか。この問いの回答として、E教頭は、「一人指導主事の時、教育指導、調査、人事事務他ほとんどすべての分掌を担当した」という。そこで、具体的にどのような仕事をしてきたのかを他の経験者の回答からみると、①県教委等関係調査・報告文書の作成、②研究授業等の指導・助言、③校内研修の指導、④校長・教員からの相談、⑤人事事務、⑥学校訪問による現状把握、⑦議会答弁書の作成、⑧管内学校の課題の把握、調査、改善策の立案、等があげられた(B校長)。このほかにも⑨学校、教育事務所との連絡調整、⑩県主催事業(会議・研修等)への出張、⑪町村教育委員会主催事業の実施、⑫町村主催生涯学習事業への協力、⑬町村各種会議(教育委員会、就学指導委員会等)の開催・出席、⑭地域住民・団体の対応、等があがってきた。このように指導主事の職務は幅広い。

F教頭は、「一人指導主事ということや教育委員会事務局職員の人数が少ないということもあり、仕事は多方面に及んだ」という。そのため「指導主事本来の学校への指導業務以外の仕事が多かった(F教頭)」とのことである。同様にD教頭も、「指導主事としての仕事以外の仕事が多半を占めました。小さな教委では、指導、人事管理等の主管課長会議の出席や教育委員会の主催、教委主催の行事等を行います。また、団体対応を行いました。調査統計の事務も多かったと思います」と振り返るように、一人指導主事の場合、学校への「指導助言活動」はもちろんのことであるが、その他あらゆる「指導行政事務」をこなしていかなければならない。そのため「指導助言活動」よりも膨大な「指導行政事務」が指導主事の仕事となっており、「指導主事本来の学校への指導業務」ができなくなっているようだ。今回のパイロット調査では、仕事内容の抽出をねらいとしたため、それぞれの仕事の割合や重要度について、直接問うていない。したがって、実際の仕事

量がどの程度あるかについてはわからないが、特に、「県教委からの調査報告」「出張・研修」など「タテ系列の指導行政事務」を指摘する経験者が多く見られた。

D. 指導主事の仕事(理想)

～指導主事という職がなすべき仕事は、どのようなものであるとお考えですか?～

リアリティー・ショックでは、指導主事の職務の理想と現実のギャップを尋ねているが、経験者が抱く指導主事の職務の理想像を問うたところ、地教法第19条で定められている「教育課程、学習指導に関する事務に従事することが、すべき仕事である」との回答がやはり多い。具体的には「学校へ出向き教職員の資質の向上を図る業務(E教頭)」であり、「学校の教育力を高めることが指導主事の職務だと考えます。特に各教員の指導力を高めること、これが最大の職務だと思います(A校長)」とあるように、教員の指導力向上のための指導・助言が指導主事の職務であると考えている。だが実際には、「各自治体により状況が違うので、20人、30人規模の指導主事と1人2人規模の指導主事では、条文通りの内容では仕事ができないのが現状です(G教頭)」と、小規模の教育委員会では、必ずしも条文どおりの仕事ができないとの指摘がなされている。

また、B校長は「教員の指導力向上のための指導・助言」に加えて、「管内学校の現状分析と教育行政施策の立案」も指導主事の職務としてあげている。さらに「学校教育が円滑に行えるような環境整備をおこなうこと(H校長)」や「おかれた市町村の児童生徒が学校教育において必要なことは全て対象となる(C校長)」と経験を重ねたことにより、指導主事の職務を広く捉える回答も見られる³⁴。

このように、経験者の多くは、「教職員の資質向上、指導力向上のための指導・助言」が指導主事本来の職務と考えている。なお、職務経験を踏まえて、「学校経営の支援」や「教育行政施策の立案」なども指導主事の職務として広く捉えなおす校長もいる。

E. 指導主事の仕事における困難

～指導主事としての仕事を遂行する中で、特に苦勞された点はありましたか?～

指導主事の職務遂行上の課題として、I教頭は「一

人指導主事のため、全てを引き継ぎ、全てを行わなければならない点。職場に、精通しているものがないこと」と一人指導主事であることによる苦勞をあげる。同様にF教頭も、「一人指導主事。仕事がわからないことがあっても身近に教えてくれる人がいない。(どうしてもわからないことは、前任者か近隣の指導主事に教えていただいた)」という。さらに「小規模な教育委員会であったため、近隣市町村教育委員会の指導主事等との連絡をこまめに取り、協力体制を確立することに力を入れました。一人指導主事の体制は、職場に相談相手も少なく孤立しがちであったため、近隣との連携は不可欠であると考えている(H校長)」と一人指導主事体制を克服するため、近隣の指導主事との連携・協力を努めたという。

また、一人指導主事であるため、「自分の専門以外の指導をする場合の対応(G教頭)」に苦勞している。同じく「指導業務。指導される側が納得できるだけの知識が必要である(F教頭)」と指導業務上の課題をあげるもある。しかし、「学校教育以外の自治体の仕事と事務処理(文書作成、提出等)のため、学校での指導資料作成等の時間がそちらにさかれた(A校長)」、「自分の抱えている業務で手一杯で、各学校への指導ができなかったこと(J校長)」と指導業務以外の職務に時間がさかれ、指導業務へかかわれないことを課題として指摘する。これらも一人指導主事であることが少なからず影響していると考えられる。この点は次の改善点においても指摘されている。

F. 指導主事の職務実態等の改善点

～現在の指導主事の職務の実態、権限・責任の配分や、任用・研修等の在り方について、課題や改善点、さらにはお考えになっている改善方策があればお教えください～

指導主事の職務実態の課題や改善点について尋ねたところ、指導業務以外の仕事、特に県からの調査報告や研修を削減し、指導主事が学校訪問し、本来の指導業務に当たれるようにすべきであるとの意見があった。これまでの質問項目においても、タテ系列の調査報告などの「指導行政事務」に追われ、指導主事本来の職務である「指導助言活動」ができないという指摘が多かった。

そして、「一人指導主事」については、否定的な意見

が多く、市町村の合併により、複数の指導主事を配置するか、いくつかの町村で、指導主事の共同設置をすることの提案がなされた。また、もっと指導主事の人数を増やすことが必要であるとの意見もあった。これは先の仕事上の課題にもあるが、一人指導主事では、当該教育委員会の指導行政の全てを一人で担わなくてはならないため、あれもこれもと幅広く事務をしなければならないことになる。県への出張(会議・研修)等も分担して出席することができないため、毎日のように事務局を離れ、帰庁後に県への調査報告を整理し、提出するという繰り返しになる。したがって、学校や教職員からの要請に応じて、学校訪問し、指導助言活動を行うだけの余裕がないのである。また、教科指導についても専門的な教科でない場合には苦勞する。学校種別が異なるだけでもそうである。こうした点からも単に町村教育委員会に「一人指導主事」を配置するのではなく、複数の指導主事による指導体制の整備が必要であろう。

次に指導主事の任用・研修等の在り方について、管理職選考において、教頭になるための選考のみならず、指導主事になるための選考と分けて実施することの提案があった。さらに、「管理職試験合格者を長期研修に派遣し、専門的な知識を身につけて指導主事として任用している県がある(D教頭)」ように、任用前研修についての提案もなされた。また、指導主事の身分について、「任用が市町村の身分(職員)になるので、本当の意味での指導主事ならば、身分は県費負担のままの方がよい(J校長)」と市町村職員ではなく、県費負担、充て指導主事での任用が望ましいとの指摘があった。

G. まとめ

～最後に改めて(市町村)指導主事の役割とは何でしょうか?～

これまでの指導主事の職務に関する質問の終わりに、改めて市町村指導主事の役割とは何かを尋ねた。この問いの回答は以下の通りである。

(A校長)学校の教育力を高めること。それは教員の指導力を高めること。

(B校長)教員の資質向上。管内諸学校の課題発見と解決策の立案。

(C校長)その市町村の学校教育に責任をもって、児童

生徒の教育のために第一線で戦うこと。

(D教頭)学校のため教育課程や学習指導の指導を支援することだと思います。

(E教頭)学校が教育活動を展開しやすいように、学校を全面的にサポートすること。

(F教頭)指導主事の役割は、本来の職務としてやはり、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第19条に規定されていることである。

(G教頭)学校現場で様々な教育支援を必要とする先生方、児童生徒、保護者等へ親身になって支援できるコンサルタント的な存在が指導主事の役割だと思います。

(H校長)市町村立小・中学校における教育水準の維持・向上を図ること。教員の質の向上を図るための施策の実施。

(I教頭)指導に徹すること。

(J校長)改めて指導主事とは、学校のことを考え、児童生徒のことを考え、よくすることが一番だと思います。

多くの経験者が学校への指導、支援が指導主事の役割であると考えているようである。今回の調査の回答において、繰り返し語られてきたように、経験者は指導主事本来の職務は「指導助言活動」であると考えているが、実態としてはタテ系列の仕事(県への調査報告、出張等)、教育指導以外の自治体内の仕事が多く、学校に出向いての指導助言活動が行えない状況にある。

こうした要因としては、いくつか考えられるが、今回注目した小規模教育委員会では、「一人指導主事」のため、学校教育の専門的事項の指導に関する事務の全てを一人で担当しなければならない。こうした構造的な問題によって、指導助言活動が制約されていると考えることができる。したがって、市町村教育委員会への指導主事の配置を進めるにあたっては、一人指導主事ではなく、複数の指導主事による体制が望まれるところではある。だが、おそらく現在指導主事を配置できない小規模自治体教育委員会が、単独で指導主事を配置することは財政的にも困難であろう。なおかつ複数の指導主事を配置するためには、市町村合併を進めるか、共同設置という方策が必要となってくるだろう³⁵。

また、経験者からは身分の問題が指摘された。県費負担教職員からすると、市町村職員としてではなく、教員身分のママ、充て指導主事として派遣されることを望んでいる。一つには待遇の問題がある。市町村身

分に切り替わることで、多くの指導主事の給与は減額となるようである。県費負担であれば、市町村の財政力にかかわらず、継続して一定の給与が支払われる。A県の場合は、割愛で市町村費負担であるが、他の都道府県の場合は充て指導主事による派遣の場合も少なくないこともあり、県費負担を望んでいると思われる。もう一つには専門職としての立場の保持にある。市町村の職員となることにより、教育委員会の指導業務以外の様々な業務に関与せざるを得ない状況がある。リアリティー・ショックの回答にもあったように、生涯学習事業への協力ならまだしも、選挙事務や、税金の徴収、日直業務などを経験した指導主事もいる。もちろん、こうした業務も教育管理職へのOJTの一つとして必要な場合もあるが、そのために学校への指導助言活動ができないとなれば、本末転倒となってしまうのではないだろうか。市町村の側としては、派遣でない、自前の指導主事が最大限活用したいという思いもあるだろうが、果たしてそれが、本来の配置の目的と照らし合わせたときにどれだけの効果があるのだろうか。おそらく、経験者のそうした思いが、この回答となって現れたのであろう。指導主事の役割は、「学校への指導、支援」であるという経験者からの回答が生かされるような配置でなければ、指導主事を教育委員会に置く意義は失われるだろう。そして、指導主事が指導主事としての役割を果たせるような職務に従事させることが必要である。

IV. 結びに

本稿では、指導主事が担う「教育(指導)行政の専門性」とはいかなるものかを教育行政の実態や要請から紐解くための基礎的作業として、まずはこれまでの指導主事の職務及び職務観について整理を行い、検討してきた。制度創設以来、指導主事の本来の職務はティーチャー・コンサルタントとしての「指導助言活動」であると一般的には理解され、そのように考えられてきた。しかし、実際にはタテ系列の仕事が増大することにより、学校・教育委員会間の連絡調整、県への調査報告、県主催の会議・研修等の「指導行政事務」で精一杯となり、教職員や学校への「指導助言活動」が本務であると言える状況にはなく、理念と実態のズレが生じてきた。老山や堀内はこうした実態に即した職務観にたち、指導主事の職務は「指導助言活動」

にとどまらず、「指導行政事務」を含む「学校教育の専門的事項の指導に関する事務」と包括的に捉え、現職教員や一般行政職が代替できない「指導行政事務」こそが指導主事の職能であると捉える必要があると指摘したのである。このように指導主事は、教育委員会事務局における専門的教育職員であることから、学校における教育上の諸課題について、学校の内部からではなく、外部から支援する役割を担っている。そのためには、学校訪問等で把握した学校現場の要求や課題をふまえ、パイプ役として教育委員会事務局内部、さらには自治体内部、国や都道府県などと連絡・調整し、その改善を支援することが、指導主事の重要な役割であり、職務となるのである。

さらに分権化が進む中、学校経営への支援や自治体独自の教育施策の立案も指導主事の新たな職務として浮上してくるのである。東京都教育委員会の第一次報告にみられるように、①教育施策の立案、②学校経営の支援、③学習指導・生活指導への指導助言が指導主事の中核的な職務として位置づけられており、ますます、「指導助言活動」だけではなく、学校への包括的な支援が指導主事の職務となりつつある。

次いで、小規模教育委員会における職務実態をA県B地区のパイロット調査を通じて、多くの経験者が、指導主事の職務の理想と現実のギャップの中、その役割を果たそうとしてきたが抽出できた。経験者の多くは、「教職員の資質向上、指導力向上のための指導・助言」が指導主事本来の職務と考えているが、実態としては「学校・教職員への指導業務ではなく、県への調査報告事務・出張等の指導行政事務に追われた」という指摘が多かった。ただ、こうした職務経験を踏まえて、「学校経営の支援」や「教育行政施策の立案」なども指導主事の職務として広く捉えなおす校長もいるのである。

そして、地方分権ならびに今回の法改正によって、市町村に配置される指導主事が、単なるタテ系列の仕事や自治体内の仕事の受け手とならないような条件整備が必要である。まずは学校の期待に応えられる指導体制が必要であり、そのためには一人指導主事ではなく、複数の指導主事の配置が可能な条件にすることが一つには求められる。したがって、市町村合併や共同設置による指導体制の検討も必要となってくる。関連して、身分や対偶の問題も検討されなければならない。配置する市町村の側としては、学校教育の改善に向け

た様々な期待を指導主事に寄せるわけであるが、ただ、配置するだけではなく、指導主事を有効活用できる条件整備をしなければ、その意義や効果は期待できないだろう。

だが、実際には財政状況が厳しい中で、指導主事を増員していくことはきわめて困難である。こうした状況において、指導主事配置の財源をいかに確保するのか、人材の確保、養成をいかに行うのかなど包括的な指導体制をどのように構築していくかの検討が必要である。そのためにも今回のパイロット調査の知見を踏まえ、市町村指導主事の職務実態の全国的な傾向を都道府県別、人口規模別に把握する必要がある。指導主事の職務内容については、今回のパイロット調査から抽出することができた。これらの職務内容がどの程度の割合でおこなわれているのかを検証していく必要がある。この点については今後の課題としたい。

付記：本稿は、日本教育行政学会第42回大会自由研究発表I（2007年10月13日・神戸大学）において、筆者が報告した原稿を加筆修正したものである。司会をなさった久保富三夫先生（立命館大学）、入江彰先生（滋賀県立瀬田高校）をはじめ、コメントを下さった牛渡淳先生（仙台北百合女子大学）、樋口修資先生（明星大学）、そして小川正人教授に御礼を申し上げる。

また、今回の調査に御協力いただいた指導主事ならびに指導主事経験者の先生方に感謝を申し上げます。

【註】

- 1) 小川1996,p.48
- 2) 同上
- 3) 市川2000,p.103
- 4) こうした職務観は指導主事の役割をまとめた解説書（金沢孝，秋山慎三編（1989））にも引き継がれてきた。

指導主事は、教育委員会の行政機能のうち、学校教育に関する専門的分野について、教育長の指導機能を補助執行する役割を担っている。すなわち、教育委員会の専門的教育職員として、その専門的な教育指導力を発揮して、学校・教員がよりよい教育計画を立て、それを効果的に実践できるよう、指導・助言・援助・激励することがその主たる役割である。学校の教育内容、活動、方法等

について学校・教員の相談役：Teacher Consultantとしての活動に徹するところにその役割の本質がある。(p.222, 下線部筆者)

- 5) 高橋寛人は、戦後改革期の指導主事制度の歴史研究を通じて、「指導主事は、占領下の指導主事制度発足当初から、『教師の側』に立つティーチャー・コンサルタントとなることはできなかった」上に、「地教行法によってティーチャー・コンサルタントの要素を消し去られた指導主事は、学習指導要領の改定以降、実体上もまさに上からの指導者となったのである」とティーチャー・コンサルタントとしての指導主事ではなく、「上からの」指導者いわば指導担当の視学となっていったと指導主事がティーチャー・コンサルタントたりえかなくなったとする。
- 6) 武田 1952, p.20
 7) 同前, p.21
 8) 同前, p.63
 9) 同上
 10) 北岡 1952, p.186
 11) 木田 1956, p.111
 12) 同上
 13) 萩原 1996
 14) 前掲, 高橋 1995, p.324
 15) 同上
 16) 前掲, 高橋 1995, p.325
 17) 久高 1973, p.5
 18) 教育問題調査会 1973, p.4
 19) 教育問題調査会 1973, p.135
 20) 買手屋 1994, p.117
 21) 高野尚好他 1998, p.74
 22) 同前, p.75
 23) 同前, p.77 なお、最少は9.9%であり、その分「事務処理」が32.1%と多くなっている。
 24) 同前, p.79
 25) 同上
 26) 老山 1996, p.65
 27) 同上
 28) 同前, p.69
 29) 堀内 1994, p.121
 30) この点について、指導主事経験者の梶原康史は次のように述べる。

指導主事は学校現場と事務局のパイプ役でもあるということである。指導主事は現場の要請にこたえて訪問指導する機会が多い。しかし、そのことのために毎日を学校訪問や研修会に出歩いでい

てよいのかどうか。

現場訪問のために、学校との連携は緊密にしても、役所の中でのパイプがつまっていたのでは、せっかく、汲み上げてきた学校現場の要求などが各課に伝わらず、そのため行政の施策にまでふくらんでゆかないことが多いのである。そして、学校現場では、指導主事に連絡し、訪問してもらっても、一向に行政上に役立たないとの非難がでないでもないのである。

したがって、現場へ目を向けると同時に、行政の各課にも目をむけて、現場の問題を咀嚼して、代弁しなければならぬことも多い。そうしたパイプ役こそ、指導主事の任務でもなければならぬであろう。そして、現場の要求や、訪問の結果を分析し検討して、必要事項について各課に説明することが、時間的にまた内容的にどれほどむずかしいかを痛感するのである。指導主事は、学校現場を訪問することだけが仕事なのではなく、事務局の各課を訪問することも、たいせつな職務といってよい。訪問指導の結果が、数枚の報告書になるだけでは、上司や各課になまなましい現場の実態が伝わらない。行政の言い分を現場に、現場の問題点を行政に端的に反映して、上司の判断の資料になるように、また、行政の考え方が現場へ徹底するように努めたいのである。このように幅広く活動してこそ、そこに単なるティーチャー・コンサルタントではなく、スーパーヴァイザーとしての権威もともなうであろう。

(教育問題調査会 1973, p.119)

- 31) 亀井 2001, pp.139-140
 32) なお、平成18年度からは経験豊かなベテラン教員(主幹)を対象に、指名・推薦制によるC選考を導入されている。
 33) 実際にD教頭は、指導主事であるにもかかわらず、人員不足から学校施設整備に係る補助金申請事務等を一手に担わざるを得なかった。
 34) 指導主事経験、学校管理職経験によって、指導主事の職務観がどのように変化しているのかについては、今回の調査では検証することができないため、今後の調査課題としておく。
 35) その他にも、一人指導主事を補佐するための人員配置(退職教員や事務職員)なども考えられる。

【参考・引用文献】

- 市川昭午(2000)「分権改革と教育委員会制度」(西尾勝・小川正人『分権改革と教育行政』ぎょうせい, pp.88-117.
 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.
- 小川正人(1996)「教育行政の専門性・独立性」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第22号, pp.45-56.
- 小川正人(2004)「自治体改革と教育委員会「再生」の基本課題」(苅谷剛彦・森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・大沢真理編『講座新しい自治体の設計 5 創造的コミュニティのデザイン 教育と文化の公共空間』ぎょうせい).
- 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変える -教育委員会制度の可能性-』岩波書店.
- 萩原克男(1996)『戦後日本の教育行政構造』勁草書房.
- 押田貴久(2007)「市町村指導主事の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.
- 買手屋仁(1994)「指導主事の職務実態と改善動向」『日本教育経営学会紀要』第36号,pp.116-118.
- 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.
- 金沢孝・秋山慎三編(1989)『指導主事の役割と実務』ぎょうせい.
- 木田宏(1956)『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規.
- 北岡健二(1952)『教育委員会法逐条解説』学陽書房.
- 教育問題調査会(1973)『指導行政はこれでよいか』明治図書.
- 久高喜行(1973)「指導助言の概念に関する考察」『大分県立芸術短期大学研究紀要』第10巻 pp.1-6.
- 佐々木幸寿(2005)『市町村教育長の専門性』風間書房.
- 高野尚好他(1998)「期待される指導主事の役割と実態のズレに関する一考察」『筑波大学学校教育論集』第21巻, pp.69-105.
- 高橋寛人(1994)「地教法による指導主事制度の変容」『日本教育経営学会紀要』第36号,pp.12-19.
- 高橋寛人(1995)『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房.
- 武田一郎(1952)『指導主事の職能』学芸図書.
- 東京都教育委員会・教育管理職等の任用・育成のあり方検討委員会(2007)「第一次報告 これからの教育管理職・指導主事の選考・育成制度について」.
- 藤原文雄(2007)『教職員理解が学校経営力を高める』学事出版.
- 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
- 森田正信(2001)「指導行政と指導主事の配置, 役割」(堀内孜編『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい).