

指導主事の職務遂行をめぐる制度的課題に関する考察

—学校に対する指導助言の態様に着目して—

三 浦 智 子*

(令和4年6月28日受付, 令和4年12月13日受理)

A Study of Organizational Issues Concerning the Duties of Teacher Consultants : Focusing on the Reality of Guidance and Advice to Schools

MIURA Satoko*

This paper attempts to summarize the issues that have been developed from the standpoint of educational management regarding the system of teacher consultants, which has been maintained in Japan for a long time after World War II, and to clarify what kind of role teacher consultants are actually expected to play in local educational administration and how they are evaluated, in order to raise issues for improving the duties of teacher consultants regarding the relationship between the educational administration and schools.

Through the analysis of data from a questionnaire survey asking about school boards' perceptions of the duties of teacher consultants, I attempt to verify how the performance of duties by teacher consultants is evaluated in local educational administrative organizations and what problems they face. Through this work, I will point out the institutional issues for improving the duties of teacher consultants and the issues in educational management research.

Key Words : teacher consultants, advice and guidance, educational administration

1. 本稿の目的

本稿は、我が国における指導主事制度について、教育経営研究の立場から展開されてきた論点を整理するとともに、実際のところ、指導主事が地方教育行政においてどのような役割を期待され、どのように評価されているのかという点について解明することを通して、指導主事の職務改善に向けた課題の提起を試みるものである。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき都道府県及び市町村教育委員会に配置され、教育公務員特例法上の専門的教育職員として位置づけられる指導主事の職務は非常に多岐にわたるが、教員の人事など管理系統の業務からは一線を画すものとしての特徴を有する。我が国の教育行政研究においても、教育行政の役割は教育を成立させるための条件整備（外的事項）に限定されるべきであり、教育の内容や方法など（内的事項）は教員の自由に委ねられるべきであるとする内外事項区分論が大きな支持を得てきたところである。一方で、この内外事項区分論については、その見直しを必要とする見解もある。例えば、内的事項に関して、教師が自ら執行し自ら管理・監督する構造になっているばかりでなく、自己の能力管理も教師自らが行うこととなっており、チェッ

クアンドバランスのシステムを欠いている（佐藤1998）といった課題が指摘される⁽¹⁾。

戦後、戦前の視学制度への批判を背景として、地方教育行政における業務は管理系統と指導系統の分離が試みられ、視学に代わる指導主事は、統制的性格を排すべく教員人事に介入せず、教育内容・方法といった分野に関して学校・教員に対し指導・助言・援助を行うものとされた。こうした地方教育行政レベルでの管理系統と指導系統の分離は、実際に、指導主事の職務遂行の態様にいかなる影響をもたらしてきたのだろうか。佐藤（1998）の指摘に基づくのであれば、指導助言という形で学校レベルの教育活動に関与する指導主事の職務は、その質を担保する仕組みを持たず、十分に機能しているとはいえない面もあるのではないと思われる。

そこで本稿では、まず、教育行政学や教育経営学において展開されてきた指導主事研究の論点を整理し、指導主事の職務を支える制度的環境に関して、何が論じられ、何が論じられてこなかったのか、検討を行う。その上で、実際のところ、指導主事の職務遂行の態様はどのように評価され、どのような課題を有しているのかということについて、筆者が全国都道府県及び政令指定都市教育委

* 兵庫教育大学 (Hyogo University of Teacher Education)

員会を対象として実施した質問紙調査データの分析結果に基づき検証を試みる。これらの作業を通して、指導主事による職務遂行の様相が、文部科学省-教育委員会-学校間の関係性、すなわち、教育ガバナンス構造が孕む課題によって歪められている可能性を指摘するとともに、指導主事の職務改善に向けた制度的課題及び教育経営研究上の課題について考察を行う。

2. 指導主事研究の動向と課題

(1) 指導主事研究における論点

先述のとおり、戦後、地方教育行政における業務は管理系統と指導系統の分離が試みられ、教育行政による学校・教員に対する統制的な関与を排すべく、指導主事には、専ら指導系統の業務に従事することが求められてきた。その中でも、指導主事に任せられる職務の内容は多岐にわたり、また、戦後の公教育ガバナンスをめぐる制度改革の下、文部科学省による地方教育委員会に対する統制が強化される過程においては、指導主事の職務に関する法制度上の規定にも変更が加えられた。

こうした動向に関わって、教育行政学領域の研究においては、戦後の教育法制度改革下での指導主事制度の正当性を問う研究や、指導主事の職務の様相を解明し、これが学校教育にもたらす影響力や職務遂行上の課題について解明しようとする視点に立った研究が展開されてきた。

周知のように、戦後の教育改革において、戦前の視学制度に替わり新たに設置された指導主事制度は、当初CIEの指示により「ティーチャー・コンサルタント」としての職務観に基づき、「教員（1950年の法改正により「校長及び教員」）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。」と旧教育委員会法に定められた。しかし、1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定を経て、その職務については「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。」と定義を改めることとなる。こうした中で、高橋（1995）は、文部科学省と都道府県・市町村教育委員会間の「タテの行政系列」の下、1958年の学習指導要領の告示化に伴う伝達等の「指導行政事務」が、学校・教員に対する「指導助言活動」に比して増大することの問題性を指摘している⁽²⁾。

こうした教育委員会制度改革下における指導主事制度の正当性を問い直す研究に対して、老山（1996）においては、指導主事による職務の実態を詳細に明らかにすることが試みられている。指導主事が配置される都道府県教育委員会本庁、地方教育事務所、市町村教育委員会の3機関に注目し、指導主事の職務について、機関ごとに「指導行政事務に関する職務」と「教科・領域に関する職務」

の両側面からその実態を明らかにすべく、1週間にわたり2自治体の指導主事22名を対象として、出勤から退勤までの職務内容を10分刻みで記録するという調査が実施されている。老山によれば、本庁に比べ、地方教育事務所や市町村教育委員会の指導主事は配置数が少ない分、多方面での経験を積んでいることが重視されるために、管理職経験者が多く平均年齢も高い。さらに、指導主事の職務の大部分を占める「指導行政事務に関する職務」は、都道府県教育委員会本庁-教育事務所-市町村教育委員会というタテの繋がりの中で展開されるものである。そうした実情を踏まえ、指導主事の職務実態にかかる調査結果に基づき、レベルを異にする各機関に求められる指導行政機能の違いを踏まえた指導主事の職能開発の必要性があるものと指摘されている。また、学校訪問等を介した教員への指導助言活動を中心とする「教科・領域に関する職務」と、それ以外の伝達機能を担う「指導行政事務に関する職務」との間には強い関連性があり、そのような職務実態に即した指導主事の「職務観」を醸成する必要性があることも論じられている⁽³⁾。

他方で、実際に指導主事によって行われる学校訪問の影響力や効果についても、僅かではあるが検証がなされてきた。加治佐（1998）は、市町村教育委員会による指導行政が教員の実践に適合せず、学校における自律的な教育課程経営にネガティブな影響をもたらしている可能性を、質問紙調査の結果に基づき指摘している⁽⁴⁾。この点に関して、千々布（2017）は、都道府県ごとに異なる学校組織文化に対し、指導主事による学校経営に関する指導体制がポジティブな影響を与えている可能性がある⁽⁵⁾と論じている。具体的には、指導主事の配置状況を考慮して抽出した6道府県において、各自治体の中学校30校の校長・教員を対象とした質問紙調査を実施しており、“使命責任共有”、“公開省察規範”、“同僚性”、“裁量性”、“多様性”、“慣習性”の6因子を構成要素とする学校組織文化因子のうち、特に“使命責任共有”や“同僚性”の得点が他県の中学校よりも高い傾向にあった2県における指導主事の学校訪問の特徴を明らかにしている。この2県では、県と市町村とが配置する指導主事の割合や、学校訪問の際にいずれの指導主事が主となるか等、指導体制には相違点があるものの、授業改善に力点を置いた指導主事による学校訪問を実施している他の4道府県と異なり、学校経営に関する指導が強く意識されている点において共通している、ということである⁽⁵⁾。

これらの研究成果を踏まえるならば、指導主事による指導助言の影響力に関しては、各学校・教員に対し、教科・領域に関する指導助言に留まらず、併せて、学校経営の改善を促進するような指導助言が行われることによって、「タテの行政系列」下で伝達機能を担う指導行政事務による影響のネガティブな側面を補うことが可能となる、と

いう解釈が成り立つ。しかし、実際のところは、指導主事の年齢やキャリアを考慮すれば、学校経営に関する十分な指導助言が可能となるケースはそう多くないのではないか。老山（1996）においては、市町村教育委員会の指導主事については配置数が少なく、個々の指導主事が担う職務が特に多岐にわたることから、管理職経験者を登用する傾向があるとも指摘されているが、昨今の教員の大量退職・大量採用に伴い、今後、指導主事に登用される教員については一層若年化が進む可能性が高いというのが実情であろう。

また、指導主事が、学校経営の改善を促進するような指導助言を実施することの困難さは、専ら指導主事個々のキャリアや力量によるところが大きいわけであるが、しかし、その遠因は、戦後の教育行政業務における指導系統と管理系統の分離という制度原理にあるとも言えるのではないか。無論、「タテの行政系列」下でのトップダウン的な統制強化を肯定するのではないが、戦前の教育行政が抱える問題性は、戦後における改革の下、教育委員会内部における指導系統と管理系統の業務の分離が図られたことにより解消したわけではない。指導主事による指導業務そのものが学校の固有性を十分に考慮しない管理的な性格を帯びていること自体を是正する工夫こそが必要であるものと考えられる。

(2) 「学校の自律性」と教育経営研究上の課題

戦後地方教育行政の在り方については指導主事制度をめぐり、前項で述べたような問題が継続している状況があるとすれば、それは、教育経営研究上の課題とも深く関連するように思われる。

これまで教育経営学は、戦後の学校組織経営における民主化の動向を捉えるという文脈において、臨時教育審議会答申以降の制度改革を経て、「学校の自主性・自律性」の確立を目指す立場を貫いてきたようにうかがえる。ここでは、学校単位での特色ある教育活動の展開に加えて、職務の自律性を前提とした専門職同士の協働的職務遂行を通して、その専門性に基づく職務の質が担保され、また、それによって教員個々の職能開発が促進されるという見解も多く支持されてきたところである。しかし、これらの議論の多くは、「学校の自主性・自律性」の規定要因を学校組織内部の経営努力に見出しており、「学校の自主性・自律性」を学校組織内外から支える制度的・組織的要因についての考察は殆ど展開されていない。したがって、教育委員会による学校への制度的関与、指導主事による指導助言が学校の教育活動や教員の職能成長にもたらす影響力についても、十分に考慮されてきたとは言い難い状況である。つまり、戦後の教育行政組織における、文部科学省-地方教育委員会-学校間の権限関係をめぐっては、学校を単位とした自律的な経営の必要性を論じる

ことに重点が置かれ、公立学校をめぐるガバナンス構造の内実が、教育課程経営をも含めた学校経営の態様にもたらす影響を実証的に議論した研究は、それほど多く蓄積されてこなかったように見受けられるのである。

そこで、「学校の自律性」論について、これまでいかなる文脈において主張され、その展開に際していかなる課題が論じられてきたのか、あらためて確認しておきたい。

浦野（1979）は、論者の位置する学問的系譜の違いや教育の歴史的現実に対する論者の関わり方の違い、論者の公教育観の違いによって、「学校経営」や「学校管理」、「教育管理」、「教育経営」、「学校運営」、「学校管理運営」等の用語が多様な意味で用いられていると指摘した上で、戦後学校経営論の変遷にかかる高野桂一による時期区分に基づき考察を行っている。すなわち、①昭和20～23年頃までの民主的解放的な経営論の模索、②昭和24～30年頃までの民主的學校経営論体系化、③昭和31～38・39年頃までの学校経営論多様化、④昭和40年代以降の学校経営近代化・合理化（主として技術的合理化）論の盛行と批判明確化、という時代区分であり、その後の学校現場に大きな影響をもたらしたのは③の時期における変化であるとしている。これは任命制教育委員会が発足し、学校管理規則が制定されるとともに、学習指導要領の法的拘束力が明確化された時期であるが、①や②の時期に見られた、教育活動を出発点として学校経営管理を考えるという発想は失われたとし、「行政法規から学校管理を説く（教育的発想ではなくして）行政法的発想が支配的」であったと評されている。中でも、伊藤和衛に代表される学校経営近代化論に関しては、学校経営の技術的合理化、能率化や標準化を目指すものであるとされる。ここでは、学校経営の特殊性や独自性を認めず、国、都道府県、市町村、学校という重層構造の中で、都道府県や市町村は経営主体ではなく国の経営政策の管理機関であって、個々の学校は校長以下、当該政策の実施にあたるという認識を有し、学校経営の民主化よりも合理化が優先されていたという点が問題視される。この点は、宗像誠也によっても「権力擁護論」であるとされ、学校重層構造論に対する批判的見解が繰り広げられたのち、学校経営現代化論としての「よりよい教育実践のための学校経営管理論」に発展していくものと、その変遷が整理されている⁽⁶⁾。

石井（2006）によれば、「教育と経営の分離」を最初に問題視した研究者は持田栄一であり、持田は、「『個々の教師や子どもがすすめる教育実践』を『教授=学習過程』、『人的運営管理各方面において組織統制し指揮する作用』を『教育管理=経営過程』として把握するという分析枠組みを設定し、学校運営現場において交錯する2つの過程として見出した」とされる。この「教授=学習過程と管理=経営過程の統一」にかかる提唱は、「個別学校を基本舞台

として、(1) 教育経営から切り離された(つつある)教職員を学校現場における経営主体として位置づけなおすこと、(2) そのもとで国家基準としての学習指導要領から相対化される学校単位での教育内容の吟味と決定のあり方を構想すること、さらには(3) 子どもの成長発達をその基点として承認すること、こうした問題関心を基軸とするものであった」のであり、「『教育課程経営』を焦点とする学校経営のあり方の構想でもあった」と指摘される。任命制の教育委員会制度や学校管理規則の制定により、教育課程の編成が「一つの権力関係」となる中で、高野桂一は、「教育課程の経営こそが学校経営の中核であり、それへの教師の参加こそが他の組織体(経営体)にみることでできない特色ある経営参加」であるとしており、こうした高野による「教育課程経営」への注目を経て、内外事項区分論と教育基本法10条に基づく「学校経営の自律性」論が発展したとされている。

なお、内外事項区分論については、国家・行政による教育への関与・介入が「不当な支配」となる可能性がある場合に、そうした関与・介入を抑止するという点で有用性も認められるものの、「内外事項区分論が教師の独占的な教育権の論拠となってきたという見解」は内外事項区分論を批判する学説の中で有力なものとしてされる。そして、こうした批判は、戦後日本における「学校経営の自律性」の実質が、「憲法・教育基本法の立憲主義的原則を逸脱する行政行為と日本社会における市民性(市民的公共性)の未成熟」を背景として、「国民・父母・地域住民が学校・教師集団とともに協働して教育内容を確かめていくという点において、きわめて脆弱」であったことに起因するとも指摘されるところである⁽⁷⁾。

このような教育経営研究の展開については、公立学校をめぐるガバナンス構造の在り方を実証的な方法をもって問い直してきたというよりも、教員の専門性に対する官僚的統制の在り方をめぐって、規範的な議論の展開に留まってきたとする見方もできるだろう。すなわち、国家・行政による教育課程への介入に対し、「教師の独占的な教育権」の行使を支える論を主張するという研究スタンスが大勢を占めてきたことは、保護者・地域住民、児童生徒の教育意思との調整や多様な教育ニーズへの応答といった教育実務上の課題に対する教育行政・教育経営上の問題意識を後退させた面があったようにも思われる。こうした状況が、石井(2006)の論じる「市民的公共性の未成熟」を克服し得るような学校ガバナンス構造の構築を妨げる一因にもなっていたと言えるのではないだろうか。

(3) 公教育による多様な教育ニーズへの応答

一方、堀内(1992)は、吉本二郎によって1960～1980年代に主張された単位学校経営論に対し、「組織経営を単

に機能論としてのみ捉えることなく、現実的な実体関係、権力関係において問うとき、組織としての学校の『自律性』が教育組織体としての学校の経営にとってアルファでありオメガとなるべき鍵的概念となり、『単位学校経営論』をもってのみ『教育の保障』を課題とする学校の組織経営が論じられると考えられていた」と評する。これは「個々の学校という枠組みを不問とした教育の組織経営が、現実的な実体関係、権力関係を曖昧とし、学校の自律性志向を放棄することに通じるとの批判がその裏面に措定されていた」とも説明されるものである⁽⁸⁾。堀内自身は、「学校の自律性は、組織としての学校が意思決定していく自律性であり、その中枢に教育活動とそれを担う教職の自律性が存し、それを支えるべく教職の専門性が求められる」との考えに基づき、「教育機関としての学校は本質的に自律性を確保すべきであり、それが究極的に教職の専門性、自律性によって担保されることから、自己の営為として教師の力量向上や経営努力を積むことが不可欠」とするが、「学校の自律性の本来的に意味するところが、組織としての自律性であり、学校の持つ対外的諸関係において自らの意思を持ち、決定することであるならば、学校にとって他律的なものとの関係においてのみ、その在り方が具体的に問える」とした上で、吉本が主張する「『学校の自律性』は、この『他律的なもの』との緊張関係においてではなく、『他律的なもの』を具体化するために求められるものであった」と指摘する⁽⁹⁾。

しかし、1990年代後半からの地方分権改革の進展に伴い、堀内(2009)も指摘するように、「『学校経営』と『教育行政』の概念的識別」が、「異なる状況において新たなベクトルをもって検討されることが必要とされるようになる。単位学校経営論の下では、例えば、教育課程の編成を「一つの権力関係」として捉え、教育権の所在についての議論が重ねられる状況が続いてきたが、学校教育に対する社会の要請がより高度で複雑なものとなるにつれ、教職の専門性、自律性を取り巻く政策的な取り組みにも変容が見られる。そうした中で、「自律的な学校経営がいかに公教育を担っていくか、個々の学校における保護者や地域住民がいかに教育主権者としてその学校の『公共性』を保障する実体たりうるのかを軸に、多様な保護者や地域住民の教育意思を個々の学校の個別性においてだけでなく、国民社会の共通基盤に立って個々の学校でいかに実現していくか」⁽¹⁰⁾ということが、より一層大きな課題として捉えられるようになっていったものと考えられる。

多様な教育ニーズへの応答という点では、教員の多忙が我が国の学校教育の課題とされるようになったことを契機として、学校プラットフォーム論や「チーム学校」論が展開され、学校をベースに、教員と学校心理職・福祉職等との協働による教育・支援の展開を目指す動向も見

られる。小川（2018）によれば、学校への人的資源の投入が十分に拡充されなければその実現は難しい現状があることを背景として、例えば「学校を教育と福祉の連携・協働のプラットフォームとして位置づけるのではなく、学校外の地域に、教育と福祉の連携・協働を図る組織・機関を創設するという選択肢」を求める声もあるという。一方で、日本の学校プラットフォーム論や「チーム学校」論の構想に近く、そのモデルになったとも言われるイギリスの拡大学院（Extended Service）のように、福祉、医療等のサービスを主に担う職員として、その分野の多様な専門的知識・スキルを有した職員を学校に配置し、教員は授業を中心とした教授活動、学習指導に専念することで、多様な背景とニーズを持った子どもへの対応を図るという組織的体制もあることを踏まえ、「正規の専門・支援スタッフの配置や教職員増等の人的資源の投入が実現されれば日本の学校を大きく変えていく可能性がある」とも指摘される⁽¹¹⁾。

いずれにしても、教育領域以外の専門性を活かし、他専門機関等との連携・協力を図ることによる学校教育活動のさらなる充実が不可欠とされる状況にあることは確かであろう。ただ、仮に専門・支援スタッフの配置や教職員増等を可能にするような人的資源の投入が図られたとして、それのみによって学校教育活動における専門性の向上が果たされるわけではない。多様な教育ニーズへの応答という点で、学校が担うべき教育的営みとはいかなるものであるのかを捉え直すことが必要であり、併せて、教育領域内外の人的資源を十分に活用できるような、教員自身の資質能力や技術向上の必要があるとも考えられるところである。そうした教員の専門性や学校教育の正当性を担保するガバナンスの在り方を追究することが不可欠となる。

(4) 教員の職能成長と公立学校をめぐるガバナンス

教員に求められる資質能力とそれを支える制度的・経営的環境に関しては、ドナルド・A・ショーンが指摘するような「反省的実践家」としての職務遂行の態様一状況と対話しながらその専門性を発揮するというものが重視されてきたところである。佐久間（2007）は、「状況と対話する思考力」や「自分の実践を複眼的に相対化する省察力」こそが教員の力量の中核として再定義される必要性⁽¹²⁾に加えて、「専門家として自律性をもつことは、権力を付与されることと表裏一体であり、その自律性が公共の福祉に寄与しているかは、専門家同士によって厳しく相互評価される必要がある」ため、「教員の判断や行動の適切さを、事例に即して厳しく検討しあう場を、恒常的につくること」が必要であると指摘する⁽¹³⁾。

教職に限らず一般的に、職務の自律性は、専門職の要件のひとつとして指摘される。佐久間が指摘するように、

専門家同士による厳しい相互評価や、個々の事例に即した検討の場を常に保持することが、教職の専門性を支えることに異論はない。しかし、学校組織内での同僚性や、教員としての職務の自律性ないし学校の自律的経営を確保することによって、真に専門職同士の厳しい相互評価が促されると想定することにも限界があろう。先述のように、現実には、教員の大量退職・大量採用下であって、教員の年齢構成における歪さが指摘されていることに加え、教育ニーズの多様化等を背景として、教員の多忙化に拍車がかかっているという側面もある。さらに、学校組織内部における相互評価などの教員間における協働的な取り組みによって「教員の判断や行動の適切さ」を保障することは、教育以外の専門・支援スタッフとの協働的職務遂行が求められる局面においては、必ずしも有効に機能しない可能性がある。複雑化する教育ニーズや多様化する教育意思に直面し、学校組織内部での教員間の協働的営みを通して、教員による教育活動の専門性やその適切性が担保され、個々の教員の職能成長が図られるという考え方についても、実質的に有効なものであり続けられるのか、検討が求められるということである。

こうした文脈において、問い直されるべきもののひとつとして、教育委員会と学校との関係性を挙げることができよう。坪井（2015）は、憲法原理としての国民主権や子どもの学習権、「教育の地方自治」に基づく公教育管理における教育委員会と学校との関係について、①教育統治過程、②教育行政・学校経営の専門技術的過程、③教育実践過程、の三つの連続的過程として捉えることができるとし、その意義は、従来の教育行政過程を、教育委員会（市民）による教育統治過程と教育行政・学校経営専門職による専門技術的過程とに分節し、教育実践と繋げている点にあるとしている⁽¹⁴⁾。教育行政・学校経営専門職による専門技術的過程それ自体の正当性は、学校による教育実践の適切性に照らすことによって担保されることが強調されたものと理解できるが、そこでは、それぞれの学校が抱える個別具体の課題への応答や教員の力量形成を支えるところの指導主事による指導助言の実質が一層問われることになる。

(5) 指導主事の職務遂行能力

近年、教員育成指標の作成及び研修計画の策定が自治体に義務付けられ、また、教職大学院の設置等に伴い、中堅層の教員による大学・大学院での学修機会も増加している。こうした事情も相俟って、指導主事の職務遂行に求められる資質能力やその育成への注目が高まっているように見受けられ、研究蓄積も増加しつつある。

例えば、持田ら（2020）は、ある自治体内の全指導主事を対象とし、指導主事として身につけるべき資質能力について尋ねる質問紙調査を実施しており、15項目、す

なわち、「身につける必要性がある」との回答割合が高い順に、「調整力（対応力）」、「教科等専門的な分野の知識・理解」、「伝達力」、「コミュニケーション力」、「授業観察力」、「指導助言を行う力」、「教育施策、業務内容に関する知識・理解」、「状況を把握する力」、「危機管理能力」、「情報収集、分析力」、「業務に対する意欲・姿勢」、「研修等の企画・運営力」、「事務処理力」、「カリキュラム・マネジメント力」、「授業実践力」について、6件法でその必要性について回答を求めている⁽¹⁵⁾。ただ、これらの項目は「指導主事が身につけるべき資質・能力」を挙げたものとされながら、その内容には、指導主事の職務遂行に必要な資質能力というよりも、「指導助言を行う力」「カリキュラム・マネジメント力」、「授業実践力」など、個々の指導主事の業務や教員としての職務内容そのものを指すと思われるものも多く含まれており、ここで言われる「資質・能力」というのが、職務に関わる事象や事柄についての専門的な「知識」や「技術」と明確に区別されているわけではないように思われる。学校に対する指導助言の実施に求められる専門知識は、いかなる事象に関する指導助言を行うのかによって異なり、それぞれの事象に応じた専門的な「知識」や「技術」を要するが、例えば、指導助言の対象となる学校が抱える課題を把握し、それを解決できる「資質・能力」がなければ、多岐にわたる知識や技術を適切かつ十分に活用することは困難であるということである。

一方、奥山ら（2019）は、ある自治体の教育委員会の課長・課長補佐・指導主事を対象として、指導主事に求められる力や、指導主事の力量向上に向けて取り組んでいることについて聞き取り調査を実施しており、その結果に基づき、指導主事に求められている力量構造として、「効果的な実務遂行能力」の中核に「説明能力」及び「発信力」や「対他的なメンタリティ」が位置づけられるというモデルを提起している⁽¹⁶⁾。このモデルは指導主事の実務を支えるのに必要な資質能力について説明を試みたものと考えられるが、実態を十分に説明できていることの根拠に乏しく、また、指導主事の力量構造をモデル化するという試みは、指導主事に求められる諸々の資質能力を抽象的に捉え直すという側面がある。指導主事の職務内容が多岐にわたることを踏まえると、具体的にどのような局面において、実務の効果的な遂行にどの程度寄与しているのかという点を、却ってわかりにくいものにしてしまっているようにも思われる。

先に概観したように、既往の指導主事研究が提起してきた論点に基づくのであれば、指導主事による学校・教員への指導助言に求められることは、政策内容の単なる伝達に留まるのではなく、個別ニーズへの応答との均衡を図ることであろう。都道府県や市町村教育委員会においては、指導主事を中心に、文部科学省による政策の本

質を理解し、個々の学校がそれぞれの教育課題にいかに対応すべきであるのか、地域が包含する教育ニーズを見極め、政策動向と擦り合わせながら対応の方策を探る、といったことが求められるものと思われる。

この点、水本（2018）は、教育委員会と公立学校の「タテの関係」の下で、一見「ダイナミックな関係変容」をもたらすかに見える政策が、かえってそれを阻害し、教育経営研究がこれに加担している可能性を問題視する⁽¹⁷⁾。これは、例えば「〈自律的学校経営〉政策」は、その政策形式として「規制的規律」ではなく「構成的規律」の形式をとるため、学校経営の主体に対して義務論的権力がはたらき、学校の多忙化や学校経営の硬直化をもたらす⁽¹⁸⁾といった傾向のことであり、教育経営研究は、「〈自律的学校経営〉政策」の実施過程における課題を析出することを試みるも、結果的に「〈自律的学校経営〉政策」の上意下達のプロセスを可視化しているに過ぎない側面があるという指摘と捉えられる。

一方、学校教育の実務に目を転じると、教育行政と学校との間で、指導主事の職務は教育政策の実施過程に深く関わる。果たして、教育行政組織内において、実際に指導主事に期待されている職務遂行の態様とはいかなるものであるのだろうか。また、指導主事の職務遂行状況に対し、いかなる課題認識を有しているのだろうか。今日的な教育課題に直面する学校現場にあって、指導主事の職務実態を明らかにし、これを取り巻く制度的・組織的環境の問題点を探ることは、指導主事の職務改善に寄与するだけでなく、教育実践を中心に据えた教育ガバナンス構造を検討する上でも不可欠の作業と思われる。

3. 指導主事の資質能力にかかる教委の認識と職務遂行の態様

(1) 調査の概要

これまでの指導主事研究に見られた、個々の教員の専門性を直接に支えるところの「教科・領域に関する職務」としての指導助言と、上位組織による政策や意思伝達機能を担う「指導行政事務に関する職務」とのバランスがいかん担保され、学校にとって有効な指導助言が実現され得るのか、という課題認識は、戦後学校経営論の変遷の中で、持田栄一によってなされた「教授=学習過程と管理=経営過程の統一」という提唱の背景にある課題認識と重なるものでもある。今日における教育委員会－公立学校間の関係性の中で、あるいは、教育ニーズの多様化に学校が直面する中で、指導主事による学校への指導助言は、学校における「教育と経営の分離」を解消できているのだろうか。

本章では、市町村立学校におけるガバナンスを想定し、文部科学省の教育政策動向によって直接的な影響を受け、教員の任命権者としての義務や責任を有しながら、学校

現場に關与する都道府県及び政令指定都市教育委員会の指導主事の職務に焦点を当て、その指導主事らの所属する教育委員会学校教育所管部署において、指導主事の資質能力や職務遂行の態様がどのように認識・評価されているのか、という点に関して実施した質問紙調査データの分析を通して、指導主事による職務の実態が抱える課題や指導主事制度の問題点を解明し、職務改善の方策について考察を深める。

使用するデータは、筆者が2018年12月初旬～中旬に実施した質問紙調査によるものである。本調査は、全国の47都道府県及び20政令指定都市の教育委員会を対象に、指導主事の職務遂行状況等について、教育委員会内にて指導主事が所属する学校教育所管部署（以下、「教委」という。）の認識を尋ねたものであり、回答回収率は43.3%であった。

まず、指導主事の職務遂行の態様については、指導主事による学校への指導助言の有効性に関して、教委内での評価を尋ねた。本庁及び教育事務所に勤務する指導主事による職務遂行の全体的な傾向として、学校に対する諸々の指導助言に関して、「1.大いに改善の余地がある」～「6.効果的に実施されている」の6件法により、教委の認識に最も近いものを選択するという形で得られた回答をその指標とする。本稿では、「管理=経営過程」と「教授=学習過程」の双方に関する指導助言の態様を把握するため、指導主事による指導助言のうち、①「学校経営の改善に向けた指導助言」、②「教育課程の実施にかかる指導助言」の2点の職務遂行状況に関する教委の評価を取り上げる。

一方、指導主事の資質能力については、先述の老山(1996)によって指摘されるところの、個々の教員の専門性を直接に支える「教科・領域に関する職務」としての指導助言と、上位組織による政策等の伝達機能を担う「指導行政事務に関する職務」との関連性におけるバランスを担保するという視点に立ち、教育政策情報の収集に加え、学校の実態把握や教育成果等に関わるデータ分析といった活動に関する指導主事の力量についての評価を尋ねる。具体的には、①「児童生徒の学習状況における課題の分析手法」、②「学力テスト等によるデータの分析手法」、③「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」、④「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」といった、指導主事に求められるスキル4点を取り上げ、それぞれのスキルの習得状況に関する指導主事の全体的な傾向として「1.大いに習得の余地がある」～「6.十分に習得されている」の6件法により得られた回答をその指標とする。指導主事によるこれらのスキルの習得状況について教委の評価が高いほど、指導主事が高い資質能力を有している状態と捉えることができる。それと同時に、組織全体の傾向として、国や教育委員会による政策

等の学校への伝達に留まらず、個々の学校が抱える教育課題を受容し、応答していくという、教育委員会-公立学校間の双方向的な関係性の構築を志向する程度について把握することも可能となる。

これらのデータを分析するにあたり、注目したいのは以下の2点である。

第一に、指導主事の指導助言は、学校経営における「管理=経営過程」と「教授=学習過程」の双方に対して有効に機能している（あるいは、有効に機能していると評価されている）のか、という点である。

第二に、一般的に、指導主事が高い資質能力を有しているほど、学校に対する指導助言の有効性が高まるものと思われるが、その中でも特に、指導主事が、個々の学校が抱える課題の詳細や児童生徒が抱える多様なニーズを把握し、それに応答する局面で求められるスキルを有しているほど、その指導助言の有効性が一層高まるものと想定される。そうしたスキルを指導主事はどの程度習得している（あるいは、習得していると評価されている）のか。また、そうしたスキルの習得は、実際の学校・教員に対する指導助言の態様にどのような影響をもたらしたのか。これらの点について検証を試みる。

(2) 分析結果

表1は、各変数の記述統計量、表2は、指導主事による指導助言の態様に関する回答の分布である。また、表3及び表4は、指導主事による学校への指導助言の態様に関する教委の認識を被説明変数、指導主事による各スキルの習得状況に関する教委の認識を説明変数として実施した線形回帰分析の結果である。

第一に、指導主事の指導助言は、学校経営における「管理=経営過程」と「教授=学習過程」の双方に対して有効に機能しているのか、という点に関して、表1及び表2の回答集計結果より、指導主事の「学校経営の改善に向けた指導助言」については、「教育課程の実施にかかる指導助言」に比して、その有効性に課題があると評価する教育委員会が多いことがわかる。

第二に、個々の学校の課題や児童生徒の教育ニーズを把握するスキルは、指導主事によりどれほど習得されており、また、指導主事がそうしたスキルを有しているほど、学校・教員に対する指導助言の有効性が高められるかどうか、以下、検証する。

まず、表1に示される各変数の平均値より、個々の学校や児童生徒の実態把握や課題分析といったことよりも、文部科学省の教育政策についての情報収集にかかる指導主事のスキルを高く評価している教育委員会が多いことがわかる。

続いて、これらのスキルの態様が指導助言の有効性にもたらす影響であるが、指導主事による「学校経営の改

表1 記述統計量

		度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
指導助言の 態様	学校経営の改善に向けた指導助言	26	3	6	4.423	0.758
	教育課程の実施にかかる指導助言	27	3	6	4.889	0.698
各スキルの 習得状況	市町村立学校における教育活動の 実態把握のための手法	26	3	6	4.615	0.697
	児童生徒の学習状況における課題の 分析手法	27	3	6	4.704	0.775
	学力テスト等によるデータの分析手法	27	3	6	4.778	0.751
	文部科学省の教育政策に関する情 報収集能力	27	3	6	4.815	0.622

表2 指導主事による指導助言の態様に関する回答の分布

	学校経営の改善に向けた 指導助言の態様		教育課程の実施にかかる 指導助言の態様	
	度数	有効%	度数	有効%
1 「大いに改善の余地がある」	0	0.0	0	0.0
2	0	0.0	0	0.0
3	2	7.7	1	3.7
4	13	50.0	5	18.5
5	9	34.6	17	63.0
6 「効果的に実施されている」	2	7.7	4	14.8
合計	26	100.0	27	100.0

表3 学校経営の改善に向けた指導助言の態様に影響をもたらすスキル

	非標準化係数	標準誤差	標準化係数	有意確率
(定数)	-0.099	0.802		0.903
市町村立学校における教育活動の 実態把握のための手法	0.464	0.203	0.431	0.033
児童生徒の学習状況における課題 の分析手法	-0.151	0.246	-0.162	0.547
学力テスト等によるデータの分析 手法	0.208	0.282	0.215	0.470
文部科学省の教育政策に関する情 報収集能力	0.434	0.269	0.370	0.122

n=25 調整済みR²乗：0.554 F値：8.464 (自由度=4, 20 有意確率：0.000)

表4 教育課程の実施にかかる指導助言の態様に影響をもたらすスキル

	非標準化係数	標準誤差	標準化係数	有意確率
(定数)	0.349	0.569		0.546
市町村立学校における教育活動の 実態把握のための手法	-0.013	0.154	-0.014	0.932
児童生徒の学習状況における課題 の分析手法	0.056	0.190	0.064	0.771
学力テスト等によるデータの分析 手法	0.112	0.218	0.124	0.613
文部科学省の教育政策に関する情 報収集能力	0.782	0.207	0.734	0.001

n=26 調整済みR²乗：0.713 F値：16.560 (自由度=4, 21 有意確率：0.000)

善に向けた指導助言」に関して、その有効性に関する教委の評価は、表3の分析結果より、特に、その係数の大きさから「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」の習得状況認識との間における正の影響関係が強く、統計的に有意な関連性があることがわかる。つまり、指導主事らが各学校の教育活動について実態を適切に把握できていると認識する教委ほど、学校経営の改善に向けた指導助言の効果を高く評価している、ということである。また、「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」のみならず、「学力テスト等によるデータの分析手法」や「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」についても、統計的に有意ではないものの、これらとの間に正の影響関係があることが見受けられ、学校経営の改善に向けた指導助言の適切性に対して肯定的に作用していることが窺える。しかし、「児童生徒の学習状況における課題の分析方法」との間には、統計的に有意ではないが負の影響関係があることがわかる。児童生徒の学習課題を適切に分析できることは、学校経営の改善にあたり、学校の個別ニーズに応じた有効性の高い指導助言を可能にするものと思われるが、実際にはその限りではないようである。教委の認識レベルにおいて、個々の児童生徒の学習状況が抱える課題について、指導主事がこれを適切に分析することは、学校組織の実態を把握することと、ある程度区別されているようであり、そのために必要なスキルを身に付けることが、学校組織の経営改善に向けて有効な指導助言を実施することに貢献するとは捉えられていない可能性も窺える。

一方で、指導主事による「教育課程にかかる指導助言」の態様に関しては、表4の分析結果より、特に、「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」の習得状況認識との間に強い影響関係があることがわかる。すなわち、指導主事らにより、文部科学省の政策情報が十分に収集されていると認識する教委ほど、各学校への教育課程にかかる指導助言の有効性を高く評価する傾向があるということである。教育課程の実施に際しては、各学校の実態や児童生徒の学習状況、教育活動の成果等を踏まえることの必要性があるものと考えられ、「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」や「児童生徒の学習状況における課題の分析方法」、「学力テスト等によるデータの分析手法」が指導主事らにより十分に習得されているほど、教育課程の実施にかかる指導助言の有効性や適切性も向上するものと想定されるところではあるが、分析の結果からはそのような傾向を窺うことはできなかった。また、統計的に有意ではないものの、「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」の習得状況については、教育課程の実施にかかる指導助言の遂行状況に対する評価との間に負の影響関係があるという分析結果となっている。今次の調査は、都道府県及び

政令指定都市教育委員会を対象としたものであり、市町村教育委員会は含まれておらず、分析に際しては、機関毎に指導主事の役割が異なる点を考慮する必要がある。しかし、教委の認識の上で、指導主事による「教育課程の実施にかかる指導助言」の有効性と、個々の学校や児童生徒の実態把握に向けたスキルの習得状況との間に負の影響関係が窺える点を踏まえるならば、「教育課程の実施にかかる指導助言」に際し、これを、個別の学校の課題や児童生徒の抱えるニーズへの応答といったこととは意識的あるいは無意識的に区別している可能性も窺え、文部科学省の政策情報を正確に把握して学校に伝達するという「上意下達」に大きな力点を置く実態が少なからずあることが想定される分析結果と言える。

(3) 考察

都道府県及び政令指定都市教育委員会による指導主事の職務遂行の態様に対する評価に関して、表2に示される教育委員会の回答分布を見ても、「学校経営の改善に向けた指導助言」については、「教育課程にかかる指導助言」と比して、全体的にその有効性が低く評価されがちであると言える。学校経営に関する指導助言については、指導主事が必ずしも管理職を経験しているとは限らないことを考えれば、その遂行状況について評価が低くなることもやむを得ない面がある。しかし、そうした中でも、都道府県及び政令指定都市教育委員会の指導主事による「市町村立学校における教育活動の実態把握」が、その「学校経営の改善に向けた指導助言」をより有効なものにしている可能性が示唆されたことには大きな意義がある。

ただ、その一方で、指導主事による「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」を高く評価する教委ほど、各学校に対する指導主事の「教育課程にかかる指導助言」の有効性を高く評価している傾向が強いことも明らかとなった。かつて持田栄一によって問題視された「教育と経営の分離」は、依然として継続している状況があることも窺え、「教授=学習過程と管理=経営過程の統一」はいまだ果たされていないのではないかと考えられる。文部科学省の教育政策に関する情報収集には力を入れる一方で、児童生徒の学習状況における課題の分析に消極的であるという、都道府県・政令指定都市教育委員会の指導主事に対する全体的な評価があることから、指導主事自身の有する資質能力の偏りのみならず、そうした資質能力の偏りを生み出した制度的・組織的環境にも問題があるように思われる。文部科学省の教育政策に関する情報収集は重要ではあるが、それと同時に、各学校の実態、児童生徒の学習課題等の把握ができてこそ、学校教育の改善に向けた指導助言が可能となるのではないかと。指導主事の職務における「教科・領域に関する職務」と「指導行政事務に関する職務」とのバランスが担保されるこ

とは、学校経営における「教授=学習過程と管理=経営過程の統一」を図る前提となる。

無論、都道府県教育委員会による学校への指導助言について、特に市町村立学校に対する指導助言の有効性に関しては、学校の設置者であるところの市町村教育委員会による学校への関与を考慮した詳細な分析も必要となるだろうが、上位機関による政策の学校への伝達に留まらず、児童生徒の学習課題や個々の学校の実態把握に関わる指導主事の力量を一層重視し、その改善に向けた方策を講じることは、教育委員会-公立学校間に「ダイナミックな関係変容」をもたらす、学校や地域が包含する多様な複雑な個別ニーズへの応答を促進することに寄与するものと思われる。

4. 総括

(1) 得られた知見

本稿では、まず、指導主事研究の蓄積を整理し、個々の教員の専門性を直接に支えるところの「教科・領域に関する職務」としての指導助言と、上位組織による政策や意思伝達機能を担う「指導行政事務に関する職務」とのバランスがいかに担保され、学校にとって有効な指導助言が実現され得るのか、ということが共通の論点とされてきたことを指摘した。その上で、教育経営研究においては、戦後政治の変遷を背景に、教職の専門性を支えるところの同僚性や教員間の協働論を前提あるいは根拠として、「学校の自律性」論が展開され、そこでは、「教育と経営の分離」の解消、すなわち、「教授=学習過程と管理=経営過程の統一」が目指されたこと、そして、地方分権改革を経た今日においては、地域が包含する多様な教育ニーズへの応答が求められていることを踏まえ、指導主事による学校への指導助言の在り方を検討する必要性が一層高まっていることを指摘した。

こうした理論的考察を受け、都道府県及び政令指定都市教育委員会を対象に実施した質問紙調査の結果分析により明らかになったのは、主に次の3点であった。第一に、指導主事による「学校経営の改善に向けた指導助言」については、「教育課程にかかる指導助言」と比して、全体的にその成果が低く評価されがちであること、第二に、都道府県及び政令指定都市教育委員会の指導主事による「市町村立学校における教育活動の実態把握」が、その「学校経営の改善に向けた指導助言」をより有効なものとしている可能性があること、第三に、その一方で、「市町村立学校における教育活動の実態把握のための手法」の獲得状況に対する評価と「教育課程にかかる指導助言」の有効性に対する評価との間に強い関連性があるとは言えず、指導主事による「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」を高く評価する教委ほど、各学校に対する指導主事の「教育課程にかかる指導助言」の有効性を高

く評価している傾向が強く見られること、である。

以上を踏まえると、児童生徒の学習課題及び個々の学校の実態把握のための手法の開発や、教員の職能開発に資する専門技術の向上は、指導主事による職務遂行上、喫緊の課題となるものと言える。それと同時に、地方教育行政組織内部において、指導主事に課される職務内容やその在り方についても、「管理系統と指導系統の分離」では解消され得なかった実務上の問題が生じている可能性を認識し、見直していく必要があると言えるだろう。

個別ニーズへの対応という文脈において、小川（2018）は、教員の「多能化」が福祉と教育の連携・協働論の展開や医療・福祉等の他領域の専門家の学校配置を遅らせてきたと指摘する⁽¹⁹⁾。こうした状況にあって、教員は多忙となり、学校が複雑で多様な教育ニーズにも十分に対応しきれていないという状況に陥っていることもしばしば指摘されてきた問題である。この点に関わって、貞広（2018）は、我が国の教育への公財政支出は国民の育成を目的とした共通性を基本としており、学校や地域、家庭の課題性に考慮した配分は例外的とする。その上で、学校における教育が「一定の多様性を含み込んだ公共性」を前提とする場合に、現行の学校に適合できない子どもの学びが、「教員や学校の自由とアカウントビリティーを調整」するシステムの中で、多様性を担保しながら保証されることが求められると論じる。教員や学校の自由とアカウントビリティーを調整するシステムとは、すなわち、「一元的尺度のみに依拠した一面的な評価や、既存の学校と同一の基準による評価ではなく、当該学校の教師等が多面的な評価基準の設定に関わりながら、新しい教育実践を試行錯誤して展開するプロセス」であるとし、「それを支える財政配分のシステムは、既存の学校とは別立てのデュアル・システムとし、子ども一人あたりの配分額を算出し、子どもの数に応じたパーヘッドの配分を行った上、各学校には予算に関わる自律的財務ガバナンスを認めるなど、思い切った制度の検討がなされる必要がある」⁽²⁰⁾といった考察が展開される。

教授=学習過程に何らかの支障が生じ、適合できない子どもの学びを支えるためにも、学校と教育委員会は、従来のような資源の「均等配分」による機会均等保障ではなく、「適正配分」（苦野2020）を可能とするような経営を目指す必要がある⁽²¹⁾。貞広（2018）の論じる「教員や学校の自由とアカウントビリティーを調整するシステム」が成立する前提として、学校への指導助言をはじめとする指導主事の職務が、こうした教育経営を可能とする教育委員会-公立学校間の関係性の構築に寄与することこそ、あらためて強く求められているのではないだろうか。

(2) 研究上の課題

以上のような指導主事の職務遂行については教育委員会

と公立学校間の関係性に関する現状と課題を受けて、その改善に資するために、今後いかなる研究の進展が求められるのかという点について若干の考察を行い、本稿を締め括りたい。

秋吉（2015）は、政治学者の立場から、「公共政策学」という学際的な学問領域の定義について現在でも論争があるとし、ラスウェルが提唱した政策科学の概念を踏まえ、政策を構成する知識（「inの知識」）と政策過程に関する知識（「ofの知識」）という2つの領域を取り扱うことにおいて共通理解が形成されつつあると述べる⁽²²⁾。この点、佐藤（2017）は、「inの知識」が政策の「科学」化において重要な位置を占めてきたものの、「政策目標が所与であったときに役立つ」のであり、「これによって政策目標自体は決められないから、存外、公共政策の決定には役立たない（公共政策で政策目標自体が争われるのは普通のことであろう）とわかったとき、政策に科学をもって臨むことに疑義が生ずることとなった」と論じる。「政策の科学化は政治を排除することであった」が、「各論が大部分の『inの知識』の中にあった総論の科学的部分に疑義がもたれたとき、政治に対する観察を行ってきた『ofの知識』を総論の中に位置づけ直す必要が見直されることになっている」⁽²³⁾とも指摘されることである。

教育経営研究において「学校内外における『政治的なもの』への分析視点」⁽²⁴⁾が重視されることも、こうした政策科学の動向の中に位置づけることができよう。そして、本稿において注目してきた、指導主事による学校への指導助言が、教育政策情報の伝達に留まるのではなく、動態としての学校の実情を捉え、個別ニーズや諸々の利害の調整の上に実施されるとき、指導主事には「政策媒介者^(注1)」としての役割を垣間見ることでもできるだろう。指導主事は、個々の学校が抱える課題を把握し、その解決に向けて、学校組織における意思決定の合理化を促すのみならず、多様な教育要求に応答できるような学校教育活動の在り方を検討していくことが求められるのであり、その点において、結果的に、民主的な教育政策の実施に寄与し得るということである。

今後の研究における具体的な作業課題として考えらえるのは次の2点である。

第一に、各学校が抱える様々な教育課題の把握・応答を可能にするような指導主事の資質能力それ自体がどのようにして形成されるものであるのかを解明することである。本稿では、都道府県及び政令指定都市教育委員会を対象として、当該組織に配置される指導主事の職能や職務遂行状況の全体的な傾向にかかる教委の評価・認識について分析を行ったが、当然のことながら、個々の指導主事のキャリアや属性等を考慮した分析を行う上では限界を伴うこととなった。今後、加えて指導主事自身を対象とした調査データに基づいた検証を行うことにより、

本稿で示した知見についてさらに分析を深めることが不可欠であり、都道府県及び政令指定都市教育委員会に限らず、市町村教育委員会に配置される指導主事の職務やその職能をも対象とし、実態に即したより精緻な検証を行う必要があるものと思われる。また、実際に指導主事に任用された者のみならず、その職務を担い得るような中堅層の教員に注目し、長きにわたる教職生活の中で、教育行政や学校経営に求められる資質能力がどのように獲得されているのかという点について検証を行うことも視野に入れる必要があるだろう。

第二に、現行の学校教育に適應できない児童生徒の学びの保障を含め、児童生徒の多様性を含み込む形で学校教育の「公共性」を維持していくという点において、求められる専門知識・技術や資源配分の適切性を、教育行政及び学校経営はどのように担保していくのか、検討を重ねることである。学校には「教育」としてのみならず「ケア」の視点に立った活動が今後一層期待されるようになることが見込まれる。小川（2009）の指摘する、学校内外における「政治的なもの」を教育政策に組み込むという点において、指導主事あるいはこれに代わる職等による学校への関与が有効に機能し得るとすれば、そのプロセスを分析・検証する作業は不可欠となるだろう。また、教育委員会のみならず、その他の関連機関と学校との連携を媒介するという局面においても、指導主事等の職員の配置状況やその職務環境の改善は、重要なガバナンスの要素となる。この点に資する実証的研究も、今後さらに蓄積が必要となるものと考えられる。

一注一

- 1 佐藤（2017）によれば、パウアーは「政策形成の過程を『知的過程が埋め込まれた社会的過程』と語った」が、ヘクロウが「知的な意思形成のモデルのように実際に進む政策の知的検討を『政策学習』と呼び、そうした知的な過程と政治過程を接合する位置に」置いたのが「政策媒介者（Policy middleman）」であるとされる。

一文獻一

- (1) 佐藤修司「教育基本法10条論と内外事項区分論の現在」『教育学研究』65(3), pp.223-231, 1998年
- (2) 高橋寛人『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房, 1995年
- (3) 老山由美「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』22, pp.59-70, 1996年
- (4) 加治佐哲也『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版, 1998年
- (5) 千々布敏弥「教育委員会指導主事の学校訪問体制と学校組織文化の関係」『教師学研究』20(2), pp.37-46, 2017年

- (6) 浦野東洋一「学校経営管理論に関する一考察」『北海道教育大学紀要 第1部C 教育科学編』29(2), pp.26-32, 1979年
- (7) 石井拓児「『現代日本社会と教育経営改革』に関する研究動向レビュー」『日本教育経営学会紀要』48, pp.253-255, 2006年
- (8) 堀内孜「単位学校経営論と学校の自律性：吉本学校経営学の基本構造」『学校経営研究』17, p.2, 1992年
- (9) 前掲書(8), p.8
- (10) 堀内孜「学校経営の自律性確立課題と公教育経営学」『日本教育経営学会紀要』51, p.10, 2009年
- (11) 小川正人「教育と福祉の協働を阻む要因と改善に向けての基本的課題：教育行政の立場から」『社会福祉学』58(4), p.113, 2018年
- (12) 佐久間重紀「教師の学びとその支援：これからの教員研修」油布佐和子編著『転換期の教師』放送大学教育振興会, pp.215-216, 2007年
- (13) 前掲書(12), p.219
- (14) 坪井由実「学校と教育委員会が双方向で学び合う：学校のリーダーシップと教育委員会のリーダーシップ」坪井由実, 渡部昭男編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス：教育委員会制度のあり方と「共同統治」』, pp.55-70, 2015年
- (15) 持田訓子, 野中陽一, 泉真由子, 小野寺泰子, 名執宗彦, 石塚等, 椎名美由紀, 柳澤尚利, 大内美智子, 北村公一, 脇本健弘「指導主事に求められる資質・能力に関する課題の整理：指導主事の力量向上のための研修の在り方」『教育デザイン研究』11, pp.198-207, 2020年
- (16) 奥山茂樹, 廣瀬真琴, 山元卓也「指導主事の力量向上に関する基礎的研究」, 『鹿児島大学教育学部研究紀要教育科学編』70, pp.231-238, 2019年
- (17) 水本徳明「『教育行政の終わる点から学校経営は始動する』か? : 経営管理主義の理性による主体化と教育経営研究」『日本教育経営学会紀要』60, p.3, 2018年
- (18) 前掲書(17), pp.5-6
- (19) 前掲書(11), p.112
- (20) 貞広斎子「教育主体の多様化に対する公財政支出の公共性確保：制度設計の観点から」『教育学研究』85(2), pp.27,34, 2018年
- (21) 苦野一徳「コロナショックで問われる『学校』『教師』の存在意義」赤坂真二ほか『ポスト・コロナショックの学校で教師が考えておきたいこと』東洋館出版社, pp.4-13, 2020年
- (22) 秋吉貴雄「教育政策における2つの知識の特性：教育政策の公共政策学的分析」『日本教育政策学会年報』22, p.61, 2015年
- (23) 佐藤満「公共政策と政治」『公共政策研究』17, p.3, 2017年
- (24) 小川正人「教育行政研究の今日的課題から学校経営研究を考える」『日本教育経営学会紀要』51, p.50, 2009年
- (25) 前掲書(23), p.5