

公益財団法人やまがた教育振興財団
「教員養成に関する調査研究事業」
報 告 書

指導主事の職務とその職能成長に関する実証的研究

—教員の「養成・採用・研修」の一体化を見据えて—

令和4年3月

研究代表者 三浦 智子
(山形大学大学院教育実践研究科 准教授)

1. 研究の目的

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。教員の専門的職能開発を支えるに留まらず、地域の実情を踏まえた教育政策の立案・実施に向けて、指導主事の担う職務の意義は大きい。2016年の教育公務員特例法改正により、校長及び教員の資質向上に関する指標の整備とそれを踏まえた教員研修計画の策定が任命権者に義務付けられ、教員の「養成・採用・研修」を一体のものとする改革が推進されているところであるが、教員研修の実施や学校・教員に対する指導助言に携わる指導主事の職務は、その改革の成果を大きく左右し得るものと考えられる。一方で、指導主事はその任用にかかる法令上の明確な基準を持たず、その選考の在り方は自治体によって異なる。加えて、全国的に見て体系的な育成の仕組みが確立されているとは言い難く、その多岐にわたる業務をOJTにより習得することが多いのが実情である。

本研究では、指導主事に対するヒアリング及び質問紙調査、指導主事による職務の観察等により得られた定量的・定性的データの分析を通して、指導主事の職務遂行及び職能成長の実態と課題を明らかにし、指導主事の職能成長を支える制度的・組織的環境の在り方について、考察を深める。

2. 研究成果の概要

(1) 指導主事による職務遂行の実態と課題

筆者は、2018年12月初旬～中旬に、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として質問紙調査を実施し、指導主事の職務遂行の実態やそれに対する教育委員会の認識を訊ねた。回答回収率は43.3%であった。これによると、まず、教育委員会内部における指導主事の職務遂行に対する評価として、指導主事による指導助言の適切性について、各項目に関して「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件法で回答を求めたところ、教育課程の実施や学習指導、生徒指導等に関する指導助言の適切性は比較的高く評価されているものの、特に学校経営に関する指導助言の適切性については低く評価する教育委員会が目立った(図1)。

また、指導主事の職務遂行において必要と考えられる職能の習得状況について、都道府県教育委員会(本庁及び教育事務所)に配置される指導主事の全体的な傾向に関する認識を訊ね、「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件法により回答を得た。「児童生徒の学習状況における課題の分析手法」や「特別な支援を必要とする児童生徒への対応の手法」、「問題行動のある個々の児童生徒への対応の手法」、「学力テスト等によるデータの分析手法」、あるいは「市町村立学校における教育活動の実態把握」、「文部科学省の教育政策に関する情報収集能力」に関しては、これらを指導主事が習得できていると回答する教育委員会が8割を超えており、学校における教育実践を支え、改善を促進する指導主事の職能についてはおおむね肯定的に評価されているものと考えられる。その一方で、「児童生徒の生活状況における課題の分析手法」、あるいは「教員の勤務実態の把握」、「教育政策や教育事業の立案」、「教育予

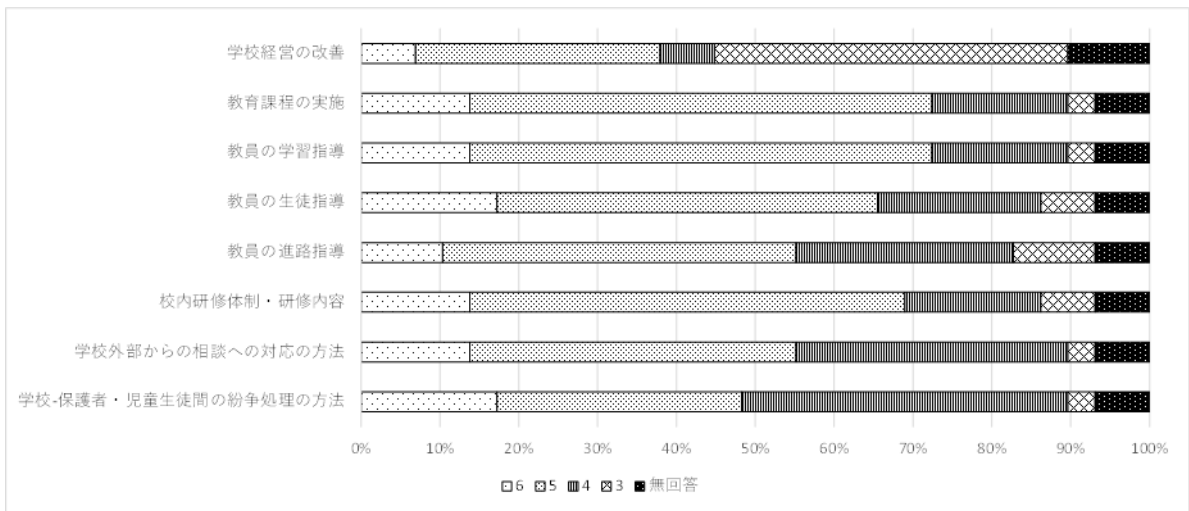


図1 指導主事による指導・助言・援助の適切性

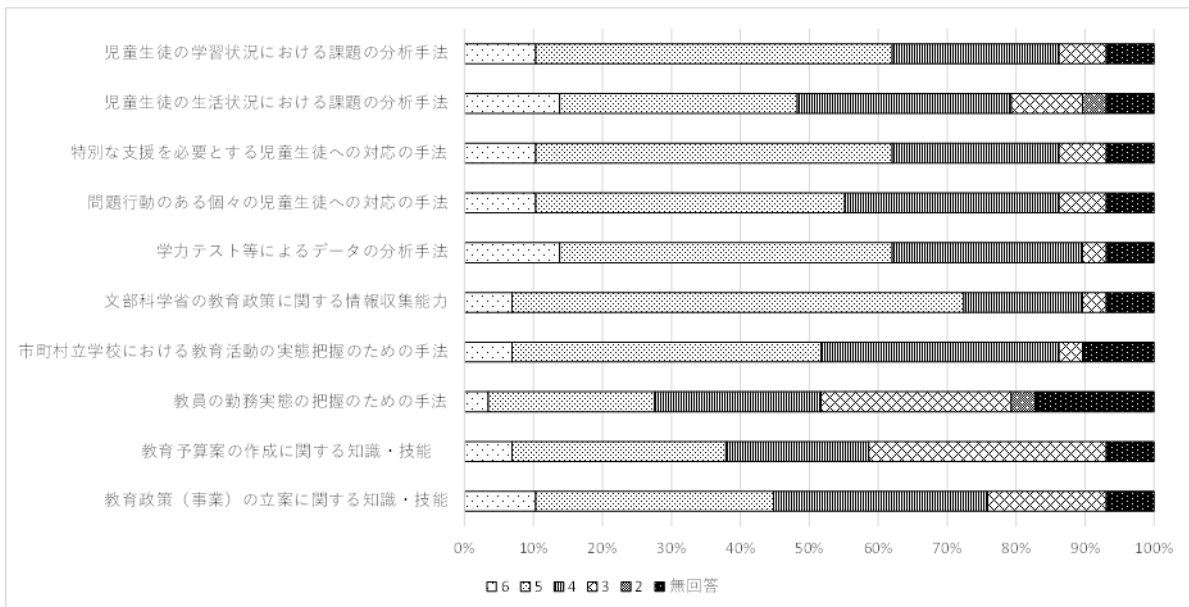


図2 指導主事の職能に関する評価

算案の作成」といった項目に関する職能に関しては、肯定的な回答が8割を下回り、まだ習得の余地があるとした回答が目立った（図2）。

教員の学習指導や生徒指導に関する指導助言についてはその有効性が高く評価される一方で、学校と家庭との連携にも深く関わる、児童生徒の生活状況における課題の分析や、学校組織における教員らの労働環境の整備、自治体の教育政策に関する業務については、指導主事の職務の態様は実際のところ高く評価されにくい状況があるようである。学習指導や生徒指導における実績が高く評価されてきた教員が指導主事として登用されるケースが多いものと考えられる一方で、管理職経験を有する指導主事は少ないことがその背景にあるようにも考えられる。

(2) 指導主事の職能成長を支える仕組み

以上のような指導主事による職務遂行の実態と課題を踏まえ、山形県において実施される「学力支援アドバイザー」事業に着目した。山形県では、学習指導要領改訂を契機として探究的な学習の充実に取り組んできたが、探究活動の本質を捉えた指導方法が学校現場に浸透しにくいという評価があること、これらの取り組みの効果について、現場ではある程度の実感は得られていたものの、全国学力・学習状況調査等の結果に反映されるような児童生徒の学力達成に帰結しているとは限らないこと等を背景として、教員の力量形成をめぐる学校経営面での指導助言を行う役割を担う「学力支援アドバイザー」の教育事務所への配置を2020年度より開始している。各教育事務所に1~2名の「学力支援アドバイザー」を配置し、指導主事による学校訪問に同行する等の形で、校内研修の進め方等に関して学校への指導助言を行うことを通して、教員の指導力の向上については児童生徒による学力の向上を目指すものである。

この「学力支援アドバイザー」には、主に退職校長等が登用され、実際の活動からは、例えば、若手教員の授業力の向上に悩む学校に対し、若手教員自身の指導力そのものの具体的改善より、組織マネジメントの観点から、校内研修の在り方について指導助言を実施するといった様子をうかがうことができた。山形県教育庁の担当者のお話では、指導主事の立場からは、「学力支援アドバイザー」が同行しての学校訪問を経験することにより、指導助言の方法について学ぶことができるという声も聞かれるという。「学力支援アドバイザー」は、個々の教員の教科指導の方法等に重点を置いた指導助言に留まりがちな指導主事の職務遂行を補完し、学校組織単位で教員の職能開発に取り組む素地を培うことに貢献し得るものであり、管理職経験を有するケースの少ない指導主事自身の職能開発に寄与する可能性を見出すことができると言える。

3. 今後の課題

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として論じている。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”の得点が高県の中学校よりも高い傾向にあった2県(秋田県、福井県)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。

山形県における「学力支援アドバイザー」事業に期待される効果は、千々布(2017)の主張とも合致するものであり、その前提として、教育委員会が指導主事等の指導助言を通して自律的学校経営を支えることが、学校組織内において教員の専門的職能開発が協働的に実施されることを促進するという認識があるように思われる。しかしながら、このようにして培われる教員の専門

的職能は、果たして、地方分権下において期待されてきた「学校の自律性」、すなわち、保護者・地域住民の意思を反映した学校経営を担保し得るのだろうか。指導主事が学校経営に関する指導助言に力を入れるという方針は、個々の学校組織における教員の同僚性を高めるとしても、その結果として、加治佐（1998）が問題視するような、市町村教育委員会による指導行政が学校・教員の実践に対して適合性を欠くという状態が改善されるとまでは言えないようにも思われる。

指導主事等による学校への指導助言が適切に実施され、学校組織の経営改善が促されることにより、学校組織内部での教員間における情報共有や、協働的な指導技術の向上といった一定の効果が見込まれる一方で、多様化・複雑化する地域のニーズや児童生徒の教育課題に応答するという点において、限界もある。小川（2018）は、教員の多忙を背景に、学校プラットフォーム論や「チーム学校」論等が展開され、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が見られることに関して、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という現状があることを指摘し、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述べる。

指導主事に求められるのは、単位学校経営を前提とした職務遂行に留まらない。例えば、福祉や医療等、教育領域以外の専門家との連携をも含め、地域全体で児童生徒の多様で複雑な教育課題に応じることのできる政策の立案等、学校組織を超え、領域横断的な職務遂行を可能とする専門性の構築が求められているのではないか。

参考文献

- ・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)、2017年、37-46頁。
- ・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。
- ・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)、2018年、111-114頁。