

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 19 日現在

機関番号：17601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2013

課題番号：24730674

研究課題名(和文)分権改革に伴う指導主事の配置構造と職務実態の変容に関する実証的研究

研究課題名(英文)An Empirical Study on the transformation of role and placement of the supervisors involved in decentralization.

研究代表者

押田 貴久(OSHIDA, Takahisa)

宮崎大学・教育学研究科(研究院)・准教授

研究者番号：40573879

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円、(間接経費) 510,000円

研究成果の概要(和文)：2000年分権改革以前は、都道府県教委が指導行政の主体であり、市町村教委への指導主事配置率は30%未満であったが、市町村合併の影響もあり、2011年は61.6%となっている。市町村教委への指導主事配置が増加する一方で県の出先機関である教育事務所は統廃合され、指導主事配置数も減少傾向にある。県・事務所レベルから市町村レベルへ指導行政の主体がシフトしつつある。

これまで県・事務所レベルで担っていた教職員への「指導助言活動」はもちろんのこと「学校経営支援」さらには「自治体独自の教育施策の立案・調整」が指導主事の職務として位置づけられ、自治体独自のカリキュラム改革を推進し、学力向上に取り組んでいる。

研究成果の概要(英文)：The decentralization reform before 2000, the prefectural board of education is the subject of leadership administration, supervisors placement rate to the municipal board of education was less than 30%, but there is also the impact of municipal mergers, it is 61.6 percent in 2011 have. Education office is a branch office of the prefecture is consolidating while supervisors placement in the municipal board of education increases, is on a downward trend supervisors number of arrangement. Subject of government leadership is shifting to the city level, from prefecture & county-level office.

To the faculty was responsible in the prefecture & the office level far "guidance and advice activities" of course "school management support", "planning and coordination of education policies of local governments own" is positioned as the duties of supervisors and even, promote curriculum reform of local government own, is working to improve academic achievement.

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育行政学

キーワード：分権改革 指導主事 教育委員会

1. 研究開始当初の背景

指導主事の配置に関しては、文部科学省『地方教育行政調査』において、市町村指導主事の配置率を把握することが可能である。申請者はそのデータをもとに都道府県によって市町村指導主事の配置構造が異なっていたこと、さらに市町村合併・教育事務所統廃合等の影響により、配置構造が変化していることを明らかにした（押田 2007a）。しかし、都道府県による配置構造の違いが生じた要因の分析については今後の課題となっている。

また、指導主事の職務観の推移に関しては押田（2008b）で整理している。指導主事制度は戦前の視学制度からの転換を踏まえ、「指導主事は、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」という職務観が生まれた。こうした職務観が現在も尚引き継がれる一方で、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。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「指導行政事務」へと変化していったことがこれまでの先行研究で指摘されている（堀内 1994）。

分権改革以前の指導主事の職務実態調査については、高野尚好他（1998）の先行研究がある。高野他（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1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。しかし、データが5名の指導主事からのものという制約がある。その後も指導主事の職務実態に関する調査は実施されていないのが現状である。本研究はこれらの課題を踏まえ、分権改革に伴う指導主事の配置構造と職務実態の現状並びに変化を把握し、指導主事の役割を再定位するものである。

2. 研究の目的

本研究では、政治学・公共政策学で用いられる合理的選択制度論の視角から、「国の行財政改革（規制緩和・地方分権）」という制度変化に伴い、自治体と教育委員会職員（指導主事）の行動（配置構造と役割）は、どのように変化したのか？という問いをたて、指

導主事の配置構造と職務実態を素材に実証分析を行うことで地方における指導行政の変化を明らかにする。

1998年の中央教育審議会答申では、地方分権改革に向けた市町村教育委員会の事務処理体制の充実が求められ、中でも、「地域住民の多様な要望にこたえてきめ細かい行政を展開するため、市町村教育委員会の指導主事や社会教育主事等の専門的職員の充実に努めること」と述べている。また、2007年3月10日の中央教育審議会答申では、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ている。これらの制度改正に伴い、市町村への指導主事の配置と共に県の出先機関である教育事務所の統廃合が行われ、指導行政の構造変化が予測される。実際に市町村教育委員会の指導主事の配置率は年々上昇し、直近の2009年度『地方教育行政調査』では57.6%（充て指導主事を含む）となった。

かつては、学習指導要領改訂の趣旨と内容を国から都道府県へ、都道府県から市区町村・学校へ伝達し、徹底していくことが指導主事の役割であると言われてきた。しかし、1998（平成10）年の学習指導要領改訂と地方分権改革によって、教育課程基準の大綱化・弾力化と学校の自主性・自律性がワンセット（中留編 2005）になって進められる中で、指導行政における指導主事の役割にも変化が指摘される。例えば、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」と指導主事が通常業務に加え、市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。こうした各自治体の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となる。

そこで本研究では、地方分権改革に伴い、指導主事の配置構造とその役割がいかに変化したのかを実証分析する。まずは指導主事の配置構造の分析を都道府県や人口規模別に行う。次いで、指導主事の職務実態調査を通じ、都道府県、教育事務所、市町村の指導主事の役割を再定位することを最終的な目的とする。

3. 研究の方法

本研究では、政治学・公共政策学で用いられる合理的選択制度論の視角から、「国の行財政改革（規制緩和・地方分権）」という制度変化に伴い、自治体と教育委員会職員（指導主事）の行動（配置構造と役割）は、どのように変化したのか？」という問いをたて、指導主事の配置構造と職務実態を素材に実証分析を行うことで地方における指導行政の変化を明らかにする。

合理的選択制度論は、制度がアクターの合理的な行動に及ぼす影響の分析を中核としたアプローチである（秋吉・伊藤・北山 2010）。教育行政学では、小川正人（1994）により紹介され、近年では村上祐介（2011）が教育委員会制度を対象とし、実証分析を行っており、調査・分析の方法について援用したい。

指導主事の配置構造と役割の変化を把握するために、まずは文部科学省『地方教育行政調査』をもとにデータの加工、分析を行う。しかし、本調査で公表されている範囲では、各都道府県、市町村教育委員会における指導主事の配置状況の把握が困難である。

そこで各都道府県、教育事務所、市町村教育委員会の指導主事の配置構造と職務実態を把握するためには質問紙による悉皆調査が不可欠である。

都道府県、教育事務所、市町村への質問紙調査では、指導行政の実態（指導主事の配置状況、学校訪問・研修の形態や頻度）と認識に関する質問項目を設定し、それぞれの状況を把握することを主たる目的とする。

さらに回収された質問紙の中から注目すべき取組を行っている都道府県並びに教育事務所、市町村教育委員会等へ訪問調査を併せて実施し、インタビューや地方行政資料の収集を行う。

4. 研究成果

平成 24 年度は、文部科学省『地方教育行政調査』等の行政資料をもとに都道府県、教育事務所、市区町村毎の指導主事の配置構造を都道府県別に把握した。その上で、全国の都道府県教育委員会と教育事務所、市区町村教育委員会の 3 パターンの質問紙調査を実施し、指導行政の実態に関して、指導主事の配置状況、推移、学校訪問の形態や頻度、研修の形態や頻度、指導行政に関する認識などの調査項目から概要を掴んだ。また P A C 分析を用いたインタビュー調査を試行的に実施し、市町村指導主事の職務実態に関する検討を進めてきた。

2000 年分権改革以前は、都道府県教委が指

導行政の主体であり、市町村教委への指導主事配置率は 30%未満であったが、市町村合併の影響もあり、2011 年は 61.6%となっている。市町村教委への指導主事配置が増加する一方で県の出先機関である教育事務所は統廃合され、指導主事配置数も減少傾向にある。県・事務所レベルから市町村レベルへ指導行政の主体がシフトしつつある。

これまで県・事務所レベルで担っていた教職員への「指導助言活動」はもちろんのこと「学校経営支援」さらには「自治体独自の教育施策の立案・調整」が指導主事の職務として位置づけられ、自治体独自のカリキュラム改革を推進し、学力向上に取り組んでいる。

本研究を進める中、安倍内閣による教育再生実行会議が発足し、平成 25 年 4 月 15 日には、「教育委員会制度等の在り方について」（第二次提言）が出され、「地方公共団体における教育行政の責任体制を明確にするため、首長が任免を行う教育長が、地方公共団体の教育行政の責任者として教育事務を行うよう現行制度を見直す」とされた。この提言を受け、文部科学大臣より中央教育審議会へ諮問がなされ、教育制度分科会において、具体的な検討が行われ、平成 25 年 12 月 13 日には、「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」としてまとめられた。答申では、地方教育行政の責任の所在を明確化するための制度として、2 つの改革案が提示された。

そこで本研究に関連して、「指導主事の配置」や「職務」に関する議論を提言や答申、議事録等から分析を行った。まず、教育再生実行会議第二次提言では、「教育長が、地方公共団体の教育について、十分に責任を果たすことができるよう、指導主事等の専門職の配置充実など教育行政部局の体制を強化する」と述べられた。これを受け、中教審における審議並びに答申では、教育行政部局の体制強化のために、指導主事等教育職、行政職双方の職員の資質向上が求められた。また、小規模の市町村において、指導主事の配置が進むよう、国や県の財政的支援を求めるとともに、教育事務の処理の広域化への期待も寄せられた。

3 月時点では法案提出がなされていないが、教育行政部局の体制強化の一つとして、市町村指導主事の配置がさらに推進される可能性がある。

なお、本研究と併行し、東京大学大学院教育学研究科の大桃敏行教授のもと、カリキュラム・イノベーションに向けた行政の役割の分析として、教育課程特例校制度に関する調査研究を行ってきた（「社会に生きる学力形成をめざしたカリキュラム・イノベーションの理論的・実践的研究」（研究代表者 小玉重夫）（基盤研究(A)研究課題番号:23243080)）。

その成果は、大桃敏行・押田貴久編著『学校現場に革新をもたらす自治体発カリキュラム改革』(学事出版,2014年3月)並びに『東京大学大学院教育学研究科教委行政学論叢』第33号にまとめられている。平成25年2月に実施した金沢市教育委員会事務局職員(行政職・指導主事)へのインタビュー調査は、本研究費をもとに実施したものである

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

押田貴久「先進自治体における小学校英語教育の導入と展開 - 石川県金沢市を事例に - 、『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第33号、pp.235 - 245、2013年10月(査読なし)

[学会発表](計3件)

押田貴久「自治体教育政策と指導主事に関する研究」(日本教育行政学会第47回大会(於早稲田大学)自由研究発表 -) 2012年10月28日

押田貴久「指導主事に求められる資質能力の検討」(日本教育行政学会第48回大会(於京都大学)自由研究発表 -) 2013年10月12日

梅沢希恵・村上純一・武井哲郎・押田貴久「先進自治体における外国語カリキュラムの開発と教員の受容 - 石川県金沢市を事例に - 」(日本教育政策学会第20回大会(於桜花学園大学)自由研究発表分科会B) 2013年7月20日

[図書](計1件)

大桃敏行・押田貴久編著『教育現場に革新をもたらす自治体発カリキュラム改革』 2014年3月28日、学事出版

[産業財産権] なし

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ等

<http://researchmap.jp/oshidatakahisa/>

6. 研究組織

(1)研究代表者 押田 貴久
(OSHIDA, Takahisa)
宮崎大学 教育学研究科
(研究院) 准教授
研究者番号: 40573879