

# 指導主事に関する事例的研究

## — 学校改善における指導主事の役割 —

天野 智 裕\*

### A Case Study of the Supervisor of School education — Role of the Supervisor in School improvement —

Toshihiro AMANO

#### 要 旨

本論文は、学校の主体的な改善活動を進めるために、教育委員会の指導主事として具体的にどのような支援を行うことが有効なのかということについて、指導主事に関する調査の結果や指導主事へのインタビューによる事例をもとに検討を行った。その結果、学校改善における指導主事の役割として、①間接的支援者（通知文等で周知及び注意喚起、担当事業等を通して支援、研修会等の企画・運営等）、②直接的支援者（学校訪問等の機会を通じて支援、指導・助言、研修会の講師等）という2つの役割があることが明らかになった。

キーワード：指導主事、学校改善

#### 1. はじめに

今日、アクティブ・ラーニングの視点からの授業づくりや、チームとして連携・協働を進める学校づくりをめざした学校改善等が政策課題として展開されている。教育委員会は、カリキュラムマネジメントの推進、教員研修の充実、職員の指導・支援体制の充実、教員以外の専門スタッフの配置、苦情や要望等への対応といった様々な問題を抱え込むに至っている。このことに伴い、指導主事は、教育指導行政の中心的担い手として期待されるとともに、その役割は多岐に及んでいる。

#### 2. 指導主事とは

指導主事は、都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に置かれる専門的職員で（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第18条第1項、第2項）、教育公務員特例法においては教育委員会の専門的教育職員に位置づけられている。（教育公務員特例法第2条第1項、第5項）また、指導主事の職務については、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

ると規定されている。（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第18条第3項）

「学校教育に関する専門的事項」とは、学校の教育課程、学習指導の他に、生徒指導、教材、学校の組織編成、研修等に関する事務などである。これらは、学校教育の専門的分野として、その処理に相当の専門的知識と技能を必要とする事項である。

また、「指導に関する事務」について、森田（2001）は「その事務の性質上、通常の行政におけるような指揮命令という管理形態では、その効果を十分に期待できないため、専門的事項を十分に咀嚼して学校に伝え、教育活動の改善充実を図ろうとすること」と述べている。

指導主事の職務について、文部科学省の「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究」を委託された有限責任監査法人トーマツが、2006年3月に調査研究の結果を公表している。

そこでは、表1のように、指導主事の業務を10領域に分類し、さらに、それぞれの業務領域に対し、業務過程として「学校訪問」「学校訪問準備」「事務処理」「その他」と4つに分類している。表中の業務領域1～6については、配属された部署によりいずれかまたは複数

\* 三重大学大学院教育学研究科教職実践高度化専攻

の業務を担当することとなるが、業務領域 7~10 については、ある意味、指導主事の定型業務とも言えよう。

表 1 指導主事の業務領域及び業務過程

<指導主事の業務領域:10領域>

業務領域	業務領域の内容
1.学習指導	教育課程の編成関係、教科指導、教務主任会等に関する業務
2.生徒指導	生徒指導関係、生活指導関係、生徒指導主事主任会等に関する業務
3.教員研修	初任者/職層研修、教育課題研修、校内研修会、研修事業等
4.学校経営	学校経営、学校予算、学校評価、教員採用、学校評議員会、学校運営協議会等
5.教育課題	いじめ・不登校、学力向上、保護者・地域対応、その他新しい教育課題等
6.学校事故	学校事故に対する対応、危機管理、安全管理等に関する業務
7.教育施策の立案	教育施策の立案・調整等に関する業務
8.会議参加	課会、指導主事連絡協議会、その他の会議への参加
9.指導行政に直接関係しないこと	指導行政以外の事業関与や、庶務事務、予算管理、文書管理等の事務
10.研修受講	指導主事自身の研修・勉強会受講

<指導主事の業務過程:4分類>

業務過程	業務過程の内容
①学校訪問	学校訪問、直接の指導・助言、研修会の開催
②学校訪問準備	指導・助言/研修会に係る企画・調査、資料作成、各種調整業務等
③事後処理	起案文書作成、支出負担行為処理等の事務処理、庁内調整、議会対応
④その他	電話、出張、移動、各種資料発送、会議準備・片付け、講師接待等

\* 有限責任監査法人トーマツ (2016) 「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究」 概要版より抜粋

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 18 条第 4 項で「指導主事は、教育に関し識見を有し、かつ、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者でなければならない。指導主事は、大学以外の公立学校の教員をもつて充てることができる。」としているように、指導主事の職務内容は教員の職務内容と密接に関連している。

指導主事の職務の特徴として、次の 4 つが挙げられる。

- ①指示・命令系統の明確さ
  - ・ 上司、部下という縦の関係を基本としたピラミッド型の組織体制により、迅速な対応を可能とし、責任の所在が明確である。
- ②報・連・相の徹底
  - ・ 「報告」「連絡」「相談」の徹底により、組織の危機管理能力を高めている。また、これは組織を活性化する源でもある。
- ③文書主義
  - ・ 事務処理が原則として文書（公文書）等を通じて行われる。（文書主義をとる主な理由は、「誰でも同じ受け取り方ができること」「最も便利で正確であること」「保存が可能であること」などである。）

- ④説明責任の重さ
  - ・ 法律等に基づく判断及び説明が求められ、その正当性や納得性が問われる。

このように、指導主事は地方公共団体の行政機関に勤務する職員であることから、その職務内容や仕事を進める際のルール等は行政職員と同様である、例えば、上記③の「文書主義」については、行政機関の職務の大きな特徴の一つである。行政機関の活動は、「文書に始まり文書に終わる」と言われるように、そのほとんどが文書等を通じて行われている。したがって、文書等の取扱いが正確、迅速に行われるかどうか、行政機関の事務処理に、極めて大きく影響するのである。

以上のように、指導主事の職務は、教育職員と行政職員という 2 つの性格を有する。教職の専門性を有する職員（教員）としての性格と教育委員会という行政機関の職員としての性格である。

### 3. 学校改善とは

本稿の対象とする学校改善は、篠原 (2012) の分類による「内発的学校改善」である。表 2 の「内発的学校改善」は、学校（教師集団）が主体となって、例えば学力向上のための授業開発やカリキュラム開発さらに指導力向上のための校内研修などをいう。

表 2 学校改善の類型

類型	主体	考え方
外発的 学校改善	国家（経済界、政府、文部科学省）	学校の教育目標・経営目標を統制し、校長・教師の役割や組織をコントロールすれば学校改善はできる。
内発的 学校改善	学校（教職員集団）	学校が主体的・自律的に教育目標・経営目標を定め、教師集団がその目標を共有化し、協働的に働けば、学校は改善できる。

\* 篠原清昭 (2012) 「学校改善マネジメント」より抜粋

本稿では、実際の場面で指導主事が学校改善に携わった事例をもとに、教職員集団による自主的な学校改善活動を進めるために、指導主事として具体的にどうすることが有効なのかについて明らかにしたい。

### 4. 指導主事の学校への働きかけ

次の事例 1~3 については、県内の指導主事経験者に、インタビューを実施したものである。事例 1 の指導主事経験者は、40 代・男性・教職経験 22 年・指導主事経験 2 年（当時）であり、事例 2 の指導主事経験者は、50 代・男性・教職経験 27 年・指導主事経験 6 年（当

時)であり、事例3の指導主事経験者は、40代・男性・教職経験24年・指導主事経験4年(当時)である。インタビューについては、対象者に研究目的及び研究内容を伝え、個人や団体が特定されないような形で利用すること、研究のみで使用することを説明し、同意を得たうえで実施した。

### (1) 事例1

……通知文等での学校現場への働きかけ

2006年10月に富山県立高等学校での必修科目の単位未履修問題が報道され、全国の高等学校で次々と未履修が発覚した。文部科学省が同年11月1日に公表した調査結果では、未履修の状況が公立私立540校(調査済み5406校のうち約10%)に及んでいることが明らかになった。衆議院において、高等学校段階で問題となっている未履修の状況に鑑み、全国の国公立、私立を含めた小中学校における同様の状況について調査等を実施し、明らかにするべきであるとの趣旨の「国公立小中学校における未履修に関する質問主意書」が提出されるなど、未履修の問題は小中学校にも波及した。

このような状況の中、担当指導主事として、中学校における毛筆指導について強い問題意識を持った。中学校現場における毛筆指導の実施状況については、2000年に長崎県佐世保市で毛筆書写が実施されていなかったことをNHKが報道しており、また、2006年11月3日に読売新聞が枚方市立中学校における書写の未履修問題を報道している。今後、中学校の未履修に関する調査が行われた場合、書写・毛筆指導が調査の対象になるであろうことが予想された。早速、この件について上司と相談し、所管する中学校を対象に、中学校における書写・毛筆指導の適切な実施に関する通知文書を送付するとともに、書写・毛筆指導の実施状況について調査を行った。この調査結果をもとに、書写・毛筆指導について適正な実施がなされるよう、是正指導を含めた働きかけを行った。

その後、2006年12月に中学校における書写指導について文部科学省による全国調査が実施されたが、当該教育委員会所管の中学校では、先に実施した教育委員会独自の調査結果に比べて、毛筆指導の実施状況に一定の改善が認められた。

### (2) 事例2

……担当事業(教育施策)での学校支援

「スクールカウンセラー配置事業」は、いじめや不登校などの問題行動に対応するため、児童生徒の臨床心理に関して高度に専門的な知識及び経験を有する人材をスクールカウンセラー(以下「SC」と記す。)として学校に配置する事業である。教育委員会事務局で本事業を

担当し、SCの任用・配置・活用に係る業務を行った。

SCは、学校の教育相談体制や生徒指導體制の中で、児童生徒、保護者、教職員に対して、心理に関する専門的見地からカウンセリングやアセスメント、コンサルテーション等を行うことが求められる。また、児童生徒の問題行動等への対応のみにとどまらず、教職員への研修などにも積極的に活用することが重要であると考えられている。しかし、中には、学校とSCとの連携がうまくとれず、教育相談等が十分に機能しない場面があるなど、SCが効果的に活用されているとは言い難い状況があるということが、昨年度の反省として報告されていた。

そこで、SCの効果的な活用について、次のような手段を講じた。

- 年度当初(4月)の連絡協議会(所管する小中学校のSCとの連携担当者、及びSCが参加し、効果的な活用等について具体的な事例を紹介)
- ハンドブック、リーフレット等の活用(学校現場に配付し、SCの効果的な活用等について紹介)
- 年3回のSC研修会の実施(学校やSC等のニーズに応じた内容)
- SCスーパーバイザーの活用(SC新任研修等での講義等)
- 各中学校区での小学校から中学校への途切れのない支援の成果の還流(小中連携推進委員会を年に2回開催し、実践報告等を行う。)
- 課題と報告(評価)の活用(学校は、年度当初に「SCの活用における調査研究の課題」、年度末に「SCの活用における調査研究のまとめ」を教育委員会へ提出)

以上のような取組を行った結果、年度末に各校から提出された「SCの活用における調査研究のまとめ」には、効果的なSCの活用事例や校内の体制づくりの事例が昨年度に比べて多く記載されるなど、一定の効果を上げた。

### (3) 事例3

……学校訪問を通じての授業改善支援

全国学力・学習状況調査を通して、所管する小学校全体の傾向として、次のような強みと弱みが明らかになった。

#### <強み>

- 国語については、本文、設問の内容を、正しく読み取ることができていることから、低学年の頃から継続して行っている朝読書等によって、読む力はある程度身につけていると考えられる。
- 算数については、整数の計算問題やあまり複雑では

ない条件が加えられた設問に正確に答えられていることから、課題に対して自らの力で正しく解答を導き出す力が、授業の中で培われており、その成果が出ていると考えられる。

#### <弱み>

○国語については、情報を整理して文章にまとめることや自分の考えを具体的に書くことに課題が見られることから、書くことの経験が不足しており、読み取ったことを文章にまとめる力や、自分の考えや思いを文章で書く力、じっくりと文章表現を考えようとする意欲が十分に育っていないと考えられる。また、漢字を読む、書く力が不十分であり、漢字の反復練習が不足していると考えられる。

○算数については、円周の長さや直径の長さ、平行四辺形、最小公倍数、倍数、割合などについての理解が不十分なことから、基礎的な知識が十分に定着していないと考えられる。また、多くの条件が与えられた設問に筋道立てて考えていくことや文字・式を使って求め方等を説明することに課題が見られることから、長い文章で書かれている問題を読み解く力や、自分の考えを文字・式で表現する力が十分に育っていないと考えられる。

以上のような全国学力・学習状況調査の結果から見てきた課題等を解決するために、改善策について当該教育委員会内で協議を重ね、次のような取組を進めることになった。

#### ①授業改善

○子どもたちに、教科学習への関心・意欲を持たせるために、授業において課題提示や授業の導入の工夫を行う。

○授業及び家庭学習において、漢字の読み、書きの反復練習を強化する。また、漢字学習において、成り立ちや意味の学習を行い、理解を深めさせる。

○資料を整理してまとめる活動や自分の考えや思いを書く活動を増やす。

○学習した内容について、年間を通して計画的に反復練習を行う。

○授業の最初に本時の「めあて」を子どもたちに示し、今日の授業で何をするのか、何を学習するのかができるようにするとともに、授業の最後や単元の終わりにまとめや感想を書かせるなどの「振り返り活動」を、今後も継続していく。

#### ②朝学習の導入

○次学期から、朝学習を実施する。(1日10分、週2日実施)

○リーフレット「朝学習の効果等について」を作成・

配布し、教職員や保護者と共通理解を図る。

#### 【朝学習の効果等について】

- ・朝は一日の中で脳みそが一番元気に働くときであり、朝、脳を鍛えることで、一日を通して学習したことが今まで以上に身につくようになる。
- ・脳を鍛えるためには読書も大切だが、メニューを変えて色々な問題に集中して取り組む方が効果も大きい。
- ・脳を鍛えることで、「一人ひとり」が自分の夢を叶えることに近づくことができる。

私は、指導主事として、担当する小学校へ定期的に学校訪問を行った。学期ごとに3度訪れ、授業改善の経過等を見守った。これまでは、研究授業が中心であったが、今回は、日常の授業を見せてもらうよう学校へ依頼した。日常の授業を1時間観察し、その後すぐに1時間事後検討会を行うようにした。このように日常の授業を見せてもらうことで、現状を正しく把握することができた。そして、この現状把握に基づいた具体的なアドバイスを授業者等に、すぐに、直接行うことができた。

以上のように、学校を訪問して、課題や改善点などを見出し、それを直接アドバイスする方法は、全体的な傾向や施策を文書等で通知する方法等に比べて、学校の自主的な改善に与える効果が大きいことを実感した。

## 5. まとめ

事例1～3の取組は、指導主事として、何らかのかたちで学校の改善活動に携わったものであるが、学校への支援という視点で見た場合、学校改善における指導主事の役割が明らかになる。

### (1) 指導主事の2つの役割

#### ……間接的支援者・直接的支援者

第一に、間接的に学校現場の改善活動を支援する「間接的支援者」の役割である。事例1は、教育課程を適切に実施するために必要な指導時間の確保について、通知文で学校現場に周知を図ったり、実施状況調査を実施することで学校現場に実施状況の再確認を促したりするなど、外部から間接的に学校の改善活動を促すように支援している。また、事例2のように、自身が担当するSC配置事業(教育施策)において、学校教育相談体制の充実と強化のためにSCを各学校に配置している業務は、まさしく間接的に学校を支援していると言えよう。加えて、配置されているSCが、学校側と

よい関係を保ちながら積極的に活動できるようになるよう、効果的な活用のための研修会等を実施するなど、学校現場がSCをより効果的に活用できるように、教育相談体制等の改善を促すよう間接的に支援している。さらに、事例3のように、担当指導主事として全国学力・学習状況調査の結果を分析し、学力向上の施策を打ち出すことなども、間接的な支援と考えられる。

第二に、直接的に学校現場の改善活動を支援する「直接的支援者」の役割である。事例3の、学力向上をめざした授業改善等を促すために、学校を訪問し、日常の授業を1時間見て、その後1時間事後検討会を行う、各校を学期ごとに3度訪れ、経過・変化を見守るという取組は、学校訪問等の機会を通じて直接的に学校現場の授業改善を支援していると考えられる。指導主事の職務としては、この学校訪問が重要である。事例3の指導主事経験者が「学校を訪問して、課題や改善点などを見出し、それを直接アドバイスする方法は、全体的な傾向や施策を文書等で通知する方法等に比べて、学校の自主的な改善に与える効果が大きい」と述べているように、指導主事が学校を訪問し、学校の実情や授業の状況を把握したうえで、学校の教職員に対して具体的な指導・助言等を行っていくことは、学校改善を支援するうえで有効である。

## (2) 内発的 school 改善の大切さ

指導主事が学校の改善活動に携わる事例をもとに、指導主事の学校現場に対する支援を間接的か直接的かに分類したが、学校現場から見た場合、指導主事という外部の人間が学校に働きかけを行っていることから、いずれの事例も「外発的」なものと考えられる。事例3の学力向上に向けた、指導主事の各学校への働きかけ等は、学校改善の視点から見たとき、「外発的 school 改善」にあたると思われるが、指導主事の学校訪問を一つのきっかけとして、学校内で授業改善・校内研修が進んだとすると「内発的 school 改善」と考えられる。つまり、「外発的な school 改善」が「内発的な school 改善」を促したととらえることができる。佐古(2011)は、「内発的動機づけは、外発的動機づけに対して、個人や集団の創意を喚起し、目標達成に向けた行動を持続させる効果に優れている」と述べている。指導主事の重要な役割は、学校の教師集団が自ら課題を発見・認識し、その課題を主体的に解決していくように意欲を喚起させるとともに、その改善活動について、間接的・直接的に様々な支援を行っていくことである。

## 6. おわりに

本稿では、教師集団による自主的な学校改善におけ

る指導主事の役割について述べた。指導主事等の職務は配置先により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、地方自治体の教育行政を支える重要な職責を担っている。中央教育審議会の地方教育行政部会の配付資料では、指導主事について、「学校の営む教育活動自体の適正・活発な進行を促進するため、校長及び教員に助言と指導を与えることを職務として教育委員会事務局に置かれる職<sup>1)</sup>と説明されている。このような職務を担うために、指導主事は、学校教育の専門的事項について自己研鑽に努めるとともに、学校訪問や研究発表会等において実践の場における具体的な問題を取り上げて検討し、その解決方法等を把握しておく必要がある。

しかし、指導主事が多忙な業務の傍ら、自己研鑽等に励む機会を確保することが困難な状況も指摘されている。有限責任監査法人トーマツが実施した「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究」における指導主事へのヒアリング調査結果は、次の通りである。

- 調査関係への対応、クレーム対応に時間がかかり、学校への直接的な指導助言の時間が確保できない。
- 議会対応（答弁書作成や答弁書作成にあたっての資料作成）の時間が多く、これによって、学校現場での指導・助言の機会が少なくなってしまう。また、研究授業の際の事前準備の時間も十分に取れていない。
- 研究授業の準備に十分な時間が取れない。
- 学校の理解が十分に出来ないまま、指導・助言をしてしまっている。

この調査結果から、担当課・関係各所との調整や議会対応、事務処理による業務負荷が、学校現場での指導・助言する機会を減少させたり、その事前準備の時間を十分確保することを困難にさせたりしていることがわかる。このような実態を考えたとき、指導主事が学校現場に直接関われる時間（事前準備も含めて）を確保していくことが、指導主事の行う指導助言のもつ機能<sup>2)</sup>を学校の自主的な改善活動に生かすことにつながると考える。この点については、今後の課題としたい。

## 注

- 1) 平成16年6月15日 中央教育審議会の教育制度分科会の地方教育行政部会第5回配付資料（都道府県教育委員会等による学校の教育活動への指導・支援に関する資料「指導主事等の配置状況」）より抜粋。
- 2) 指導主事の行う指導助言には大別して次のような機能があるとしている。①伝達と趣旨徹底の機能、②意欲換気の機

能, ③評価機能, ④調整機能(早川昌秀・薩日内信一・西村佐二, 2002, 新しい指導主事の職務, ぎょうせい, 140より引用)

## 参考文献

- 森田正信 (2001), 指導行政と指導主事の配置, 役割「地方分権と教育委員会 2 教育委員会の組織と機能の実際」, ぎょうせい, 153-154.
- 篠原清昭 (2012). 学校改善マネジメント, ミネルヴァ書房, 3-9.
- 佐古秀一・宮根修 (2011). 学校における内発的改善力を高めるための組織開発(学校組織開発)の展開と類型『鳴門教育大学研究紀要』第26巻.
- 早川昌秀・薩日内信一・西村佐二, 2002, 新しい指導主事の職務, ぎょうせい