

# 新たな職の導入と学校の組織力

京都教育大学 榊原 禎 宏

## 1 「新たな職」の導入と設置

2007年の学校教育法改正により、学校における組織運営体制や指導体制の確立を図るため、副校長、主幹教諭、指導教諭の職を新たに置くことができるようになった。副校長は校長を助け、命を受けて校務をつかさどる、また主幹教諭は校長等を助け、命を受けて校務の一部を整理するとともに、児童生徒の教育等をつかさどる、そして指導教諭は児童生徒の教育をつかさどるとともに、他の教諭等に対して、教育指導の改善・充実のために必要な指導・助言を行う、というものである。

これを受けて都道府県と指定都市は新たな職の設置を検討、配置しているが、これらの職が学校にいかに関与するか、そのことが学校の組織力にどのような影響を持ちうるのかを考える上で、次の点を確認することは重要だろう。

第一に、新たな職には主任に対する手当と違って、職に対する給与が支給される。そして、一度任じられた職は本人の希望を除き降任されることが一般にはなく降給もないことから、現在の財政的困難を背景に、その設置と配置は全体として慎重に行われる傾向にある。

**次頁の表**は、47都道府県と18指定都市の合計65区市のうち、新たな職がどれほど設置されているかを学校種別に見たものである<sup>(1)</sup>。主幹教諭こそ義務教育段階において7割ほどの区市に置かれているものの、副校長についてはもっとも多い高校・中等教育学校ですら約4割に留まり、指導教諭についてはいずれの学校種も3割に届かない。

また、新たな職に対する理解の幅が大きなことも看過できない。たとえば、

表 新たな職を置く都道府県・指定都市の数  
(2008年度末定期人事異動時)

	副校長	主幹教諭	指導教諭
小学校	10	47	16
中学校	17	47	15
高校・中等教育学校	26	23	11
特別支援学校	15	23	10

岩手県と東京都で教頭職がすべて副校長に振り替えられたように、副校長は教頭職とほぼ同義に捉えられる余地が大きい。2008年度末の教頭の発令数が昨年度比で5%強、350人ほど減っている点からも、教頭と副校長が併置されるというよりも、教頭の副校長化がこれから進むと考えられる。よって、まったく新たな職には、主幹教諭と指導教諭が該当すると見るべきだろう。

そこで、この二つの職の配置状況を見れば、自治体間の配置数がかなり違うことがわかる。主幹教諭については、東京都・神奈川県・川崎市・横浜市で計11,424人とこの4県市で全体のほぼ4分の3を占める。これに対して、残る61県市で全体の4分の1という偏りようである。

また指導教諭についても、262人（大阪府）、98人（大阪市）、96人（徳島県）の一方、2人（岩手県・岡山市・広島市・北九州市）や5人（高知県）などとなっている。人口規模を勘案しても、両グループの開きはあまりに大きい。

さらに、たとえば神奈川県では主任が廃止されて総括教諭が置かれ、同職は主幹教諭をもって充てるが、その職務は「校長の監督を受け、児童生徒の教育、養護又は栄養の指導及び管理をつかさどり、次に掲げる職務を行う。(1)校長及び教頭の学校運営の補佐に関すること。(2)グループ（教務、地域との連携等、生徒指導、進路指導、児童生徒の健康等、情報管理その他の総務、学年の教育活動等に関する事項を分掌する組織－引用者）の統括に関すること。(3)教諭等の職務遂行能力の向上に関すること」<sup>(2)</sup> などとあるように、主任の職務との重なりを認めない。同県での主幹教諭の配置数が、学校あたり小学校で1.7人、中学校で2.2人程度であることから、従来の教務主任を中心にした主任と主幹教諭との差し替的な配置状況も想定できる。

これらは「任意に設置することができる職であり、その設置については、学校や地域の状況を踏まえ、適切に判断されるもの」<sup>(3)</sup> だが、新たな職の意義が強調される一方で、導入2年目がこのようであることは、学校にとって新たな

職を置くことがどれほど合理的かについて疑問を投げかけるものだろう。

以上のことは、「副校長を置くときその他特別の事情のあるときは教頭を、養護をつかさどる主幹教諭を置くときは養護教諭を（中略）それぞれ置かないことができる」という学校教育法の規定からもうかがえる。副校長と教頭との違い、あるいは主幹教諭と教諭との違いが不明確なのである。つまり、「校長のリーダーシップの下、組織的・機動的な学校運営が行われるよう」<sup>(4)</sup>とされながら、職の位置づけの鷹揚さから、新たな職がどのように職務を分担するのか、またそれがいかなる意味で学校の組織力を高めるのかについては、今のところ予定調和の域を出ないのではないだろうか。

ちなみに、各自治体では給与表への特2級の新設、または従来の4級制から5級制にして、教頭と教諭との間に主幹教諭と指導教諭を置く対応をしているが、副校長については教頭と同じく3級として扱われるため、「教頭は、校長（副校長を置く小学校にあっては、校長及び副校長）を助け、校務を整理し、及び必要に応じ児童の教育をつかさどる」という規定と職務級の原則との不整合が生じている。また、副校長に教頭以上の処遇を期末・勤勉手当にて与える徳島県など、手当を支給する制度としている例もある。これらの処遇も新たな職の独自性を弱めるものだろう。

第二には、給与への対応と相まって、新たな職の配置に際しては教育委員会による人事上の判断が優先されやすく、各学校の経営上の課題に照応するとは限らない、という点である。たとえば、管理職候補として主幹教諭を任ずる、ベテランにふさわしく指導教諭を担ってもらおうというように、人事異動上の階梯としてこれらの職が用いられ、教育事務所等の単位で割り当てられた配置数を市町村や学校に降ろすということが起こるのではないだろうか。

そこで、新たな職をめぐる人事異動を、校長から教諭までの教員関係職への異動で見ると次のことがわかる。2008年度に副校長となった2,556名のうち、同年度末に同職を離れたのは470名だが、このうち280名が教員関係職に異動した。同じく主幹教諭に任じられた12,908名については、1,788名が1年後に同職を離れ、うち881名が教員関係職に動いた。指導教諭についてはわずか428名の任用に留まるが、1年後に教員関係職に異動したのは、同職を離れた34名のうち18名である。つまり、副校長、主幹教諭は15%前後、指導教諭は8%程度が翌年度に同職を離れた。

それぞれの職を離れた者のうち、教員関係職に異動したのは5～6割にあた

る。下の図は、かれらの直前の職からの異動状況を見たものである（小数点1位以下は四捨五入）。

これからわかるように、副校長からの異動先は全員が校長である。同じく教頭からは8割以上の者が校長に採用されている。この結果は、教頭と副校長の役割がほとんど変わらないことを示唆するだろう。

また主幹教諭については、わずかに2人（0.2%）が指導教諭に異動したものの、副校長もしくは教頭になったケースがほとんどである。さらに指導教諭について、教頭になった者は8割近くいるが、その実数は14人であり、主幹教諭から教頭への登用数584人の約40分の1に過ぎない。

以上から次のことが指摘できるだろう。すなわち、主幹教諭→教頭・副校長

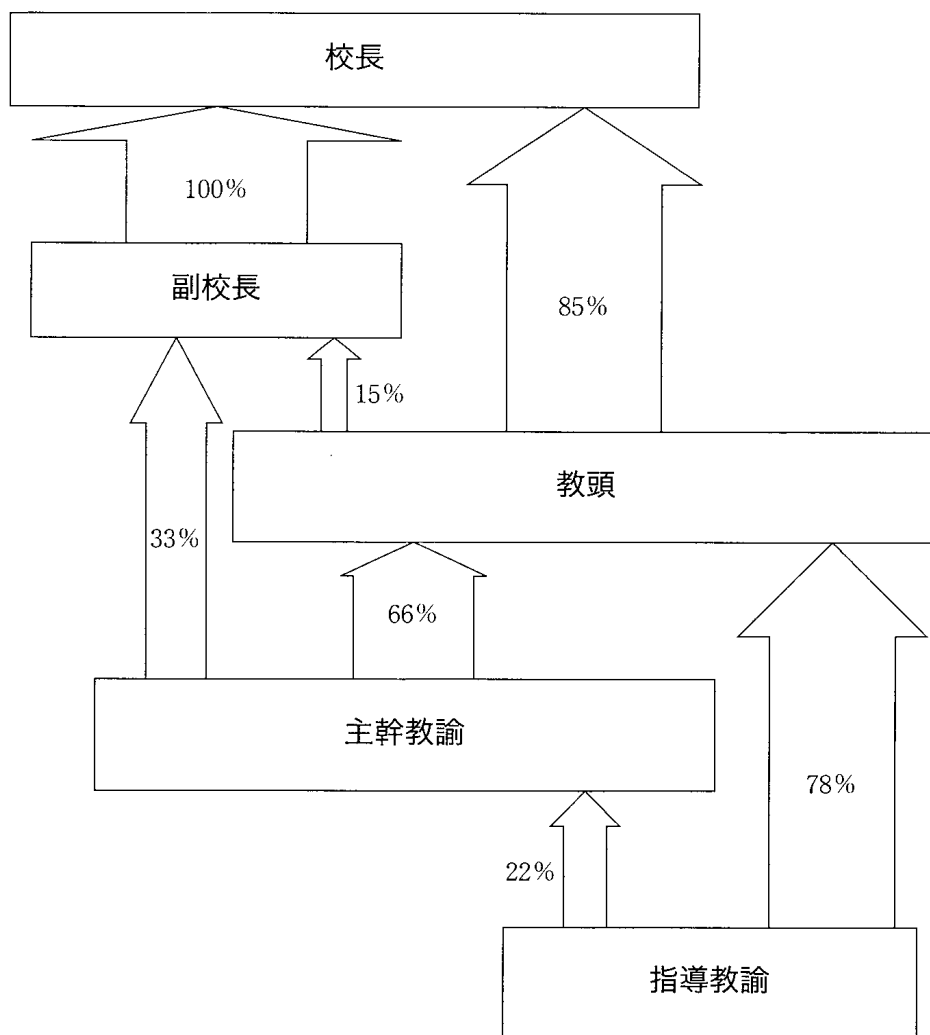


図 新たな職をめぐる教員の異動状況

(2008年度末定期人事異動時、教育委員会職員への異動、希望降任等を除く)

## 新たな職の導入と学校の組織力

→校長というキャリアパターンが成立しつつある一方、指導教諭については教諭との違いを給与面で図るべく位置づけられようとしている。新たな職の導入は、手当から給与への変更に伴い、少なくとも現在は慎重な設置や配置で対応されており、また個々の学校を越えた任用権者による人事行政の課題としての意味を強く持っているのである。

これら新たな職に関わる制度や運用上の環境は、学校における業務がどのように構成されているのかについて再考を求める。なぜなら、組織成員の職位や職名は、垂直的および水平的な業務分担のあり方から決まるが、それは組織の目標や置かれた条件によって相当に異なっており、組織一般としてタテとヨコの業務の広がりを測定できないからである。

その一方、法的根拠を得た新たな職が学校に位置づくことも期待されている。つまり、学校政策として新たな職の導入が決まり、人件費と人事異動の変数を中心に教育委員会による公教育経営が進められる。他方で、それが各校の状況や課題にもとづく学校経営といかに整合性をもちうるか、が問われるのである。

## 2 学校における業務の特性

では、学校の業務はどのような性格を帯びていると理解すべきなのか、以下の三点に即して改めて確かめてみよう。

### (1) 業務の多くは専門性を持ちにくい

一つ目は、業務の専門性についてである。学校スタッフの最大職種は教諭であり、その専門性をめぐっては「教員の専門職論」として長く取り上げられてきた。にもかかわらず、定義づけるまでに議論が収斂せず、類似する問いと「教育の専門家として」という終わり方が繰り返されている。その理由は、教諭の業務が対人サービス労働であって対象がモノでないことに加え、対象となるヒトのニーズや業務の完了した状態をある範疇で設定できないからだろう。

業務の内実は、求められる業務のゴールから逆算して規定されるが、学校での教育行為は被教育者と学習者という二つの面を持つ子どもに対する働きかけであるから、「やりすぎない」ことが常に要請される<sup>(6)</sup>。行為に向かいながら同時に抑制的でもあるという両義性に立脚する公教育は、これに携わる者が自身を振り返り、内側に視点を向けられる点にこそ専門性を求められる<sup>(7)</sup>が、再現性の高い客観的なものとして教育行為を捉え、自身の外側に技術として見

出すことは難しい。労働の主体と客体との関係を一律に決めない曖昧さこそ、教育—学習関係の基本特性であり、だからこそ「教えたから学ぶ」と「教えな  
いから学ぶ」とが並立する。「どの子どもにも通じる指導法」はないのである。

さらに、「人格の完成を目指し」という教育基本法体制下、教諭の職務を限定、つまり分業されたものとはいっそう把握できず<sup>(8)</sup>、「児童の教育をつかさ  
どる」以上に細分化して捉えて、これに伴う専門性を求めることはできない。

この点で、学校がチームワークで動くべきとは、「見て見ぬふり」を避けて  
「風通しの良い」職場を作ること、あるいは教諭以外の職種との協力関係を強  
めることと理解されるべきだろう。生徒指導主事や進路指導主事などは教育業  
務として専門化しているので水平的な分業と捉えられるが、その他の教育活動  
について教諭間の分業を想定して、たとえば各々の専門性が明確な医療サー  
ビスにおけるチームワークと類推するのは困難である。「その範囲と機能が明確  
に限定された、社会的に不可欠な仕事に独占的に従事している」というリーバ  
ーマンの専門職定義（1956年）に、日本の教諭とりわけ義務教育段階の教諭の  
多くが合致しないのは明らかだろう。

## (2) 組織の規模は分業をあまり想定しない

二つ目は、各学校における教職員の人数の問題である。一つの学校が擁する  
スタッフは、特別支援学校や大規模な高校を除けば、10数人から40人程に収ま  
るのがほとんどである。学級の子ども数にすらたとえられるほどの規模で業務  
をあまりに多様に分けることは实际的でない。

確かに、教育課程の設計と追跡、施設設備の管理など、空間的・時間的な資  
源の配分と調整、学校外との折衝は、直接的な教育活動と次元を異にする業務  
として必要である。校長、副校長や教頭、教務主任が教諭と違って垂直的に分  
業された業務を担うことは、まったく合理的だろう。

これに対して、数十名の小規模な組織とこれに対応する児童生徒数で、授業  
や生活指導を分節することは、その連絡・調整、事前・事後評価などの点で大  
きなコストがかかり望ましくない。メインとサブの教諭によるTT、地域住民  
との連携など、学校内外での協力教授の意義が唱えられても、しばしば億劫が  
られるのは、一人で進める方が实际的だからだろう。

小学校で言えば就学率がほぼ100%に達して一世紀の間、児童数は最大2.5倍  
の変化を見せたが、学校数は2万5千校前後の水準をほぼ維持してきた。これ

は、通学区制度により区分けされる一定の空間内でそれぞれの学校の活動が行われる、つまり事業の拡大や縮小といった方針が想定されない業態であることを意味する。このため、学校間の業務の集約化や差別化が進まず、各学校が限られた人員で全体的な業務を担う形式が継続されてきたと考えられる。

この点で、指導教諭がたとえば教育委員会に属し、複数の学校を担当する教諭のメンターと位置づけられれば、その職位は有意義である。しかし、特定の学校で学級担任を持ち、他の教諭と同質性の高い状況に置かれるならば、指導教諭は「指導・助言を行う」に値する立場であることを自ら証明しなければならない、という圧力にさらされる。先に見たように、指導教諭から別の職への異動頻度が低ければ、同職に就く人を長期に苦しめることにすらなりうる。

ちなみに、京都府・市の場合、合わせて61人（2008年度末）という配置規模は、おおよそ教諭270人に一人に過ぎない。よって現在、指導教諭を任ずることは、「優秀教員」を処遇するチャンネルに留まっているとも見なせよう。

### (3) 経営環境の変化が目まぐるしい

三つ目は、学校を取り巻く環境は一般にかなり不安定だという点である。業務を効果的に遂行するには、業務への従事者、対象、ツールなどが一定の状態を保持していなければならないが、学校の場合これらはまったくと言ってよいほど当てはまらない。

たとえば、指導案を携えて教諭が授業に臨んでも、入った教室で子どもたちが喧嘩をしていれば、これを無視できない。また、思いもかけない発言が授業中に飛び出すことも決して珍しいことではない。このため教育実践は、次々と起こることへの対応あるいは適応を意味することとなりがちである。

そもそも教職員は、学校の目標やそのための手順について子どもと協議し、ともに作り上げている訳ではないので、かれらの協力を所与のものとするのができない。子どもは学校にとって不可欠のメンバーでありながら、その組織への貢献を必ずしも期待できない点で、学校はPDCAサイクルを回すことが基本的に困難な、いわば「不完全な」組織である。

こうした特徴を持つ場で、計画にもとづく実施のみを強調しても現実味は乏しいだろう。また、計画に含まれにくい「発見」や「ひらめき」は、教育上望ましいことですらあるので、排除されるべきでもない。

その場にいなければ、あるいはその場面にならなければわからない事態がし

ばしば生じることが、教育－学習活動の基本ですらあるとすれば、どのように対応すべきかの判断は、変化に富む最前線にいるスタッフに委ねられるのがもっとも妥当である。どの子どもにいかにか声を掛けるか、どのように職員間でコミュニケーションをとるのか、その場の状況認識にもとづき判断することがよりよいと考えられるからだ。

ここから、職位を定めるのは業務が静的であってこそ可能なことに気づける。授業中に教室を飛び出した子どもを見た校長が「授業を担当しない私の職務ではない」と何ら対応しないのは、望ましいことだろうか。生産ラインの間を仕事が流れるような業務であれば人の動きは安定的だが、学校のように労働対象である児童生徒がしばしば「落ち着かない」現場では、職位は「とりあえず」以上の意味を持たず、「手の空いている人は誰でも動く」<sup>(9)</sup> のが実際的である。

この点で、学校での意思決定と行動の多くは場ごとに瞬間的に行われ、また幾重にも修正を重ねられるのであり、すぐれて静的な業務の象徴である文書主義を原則とする官僚制モデルを適用させるには無理がある。

逆ピラミッドとも称される、最前線の者が最大の権限と責任を持つ組織モデルは、世界規模で情報が複数方向に素早く流れる「知識基盤社会」における権限配分と意思決定のあり方を説明できる可能性があるが、学校では小規模ながら、このモデルに沿った行動が従来から取られてきたのではないだろうか。

以上から、学校における多くの業務は類似する活動が並行するものであり、それぞれの場においてルーティンと創発が入り交じっている、と見るのがより説明的である。

つまり、教諭が圧倒的多数の学校では、基本方向の管理や組織外との折衝など教育活動と垂直的に区分される業務と、分節された一部の教育上の活動および事務・養護・給食等の専門的業務を除き、分業されにくい特徴を持っている。学級担任や授業といった業務は、業務の包括性（専門性の弱さ）、分業するコストの大きさ（組織規模の限界）、環境変化の激しさ（意思決定の頻度の高さ）の点から言って、分業されたものが組み合わさって完成形に至るという業務スタイルには叶っていないのである。

したがって、1960年代の「重層－単層構造」論争、あるいは現在も取り上げられる「ピラミッド型かなべぶた型か」という学校組織論の前提が、そもそも成り立たない<sup>(10)</sup>。これらは業務が垂直方向と水平方向にいかにか分けられるか



関する議論だが、教諭の職務に顕著な分業されにくい業務が学校の主たる部分を構成しているのだから、進展しない議論を今なお続けているのである。

にもかかわらず、単層構造やなべぶた型の理解であれば「民主的」である、あるいは重層構造や「上意下達」でなければ公教育の責任を果たせないといった価値観に拠って、学校に求める姿と重ね合わせた論者の信条の吐露とも言うべきものが繰り返されてきたのではないだろうか。

### 3 新たな職の近未来と学校の組織力

以上から、新たな職が学校組織にどのような影響を及ぼしうるかを整理すれば、次のことが推測される。

①副校長は基本的に教頭と同じ扱いになるため、その配置は学校への大きなインパクトたりえない。ただし、特別支援学校や高校、あるいは大規模校では教頭とともに置かれることがあるので、垂直的な業務分化を促す契機になる。これにより、当該者の個人負担が一面で軽減される他方で、コミュニケーションがより求められることにもなるだろう。

②主幹教諭は管理職に就く直前の職と見なされており、また主任を兼ねるのが一般的なことから教務主任等に準じるが、職となることで授業担当数減、加配教員の措置がありうる点で、この配置は学校スタッフの増員を促す面を持つ。

③指導教諭は「指導・助言を行う」とされるが、分業の難しい教育活動において、その実効は必ずしも期待できない。また、主任と異なって特2級などの給与を伴う職であることから、教職員定数管理上、任用権者の思惑が重要となり、学校では配置をめぐる管理職と教諭の負担を増大させる可能性がある。

④ただし、以上のことはこれらの職がどれほどの規模で置かれるかにも関係している。仮に、すべての学校が副校長（教頭との差し替えなしに）、主幹教諭、指導教諭を擁するほどになれば、垂直的業務の分化が進むとともに、水平的業務の中にモデル教諭ともいうべき立場が確立されるだろう。

もっともそのためには、現在の公立学校での新たな職の配置総数およそ2万人に対して少なくともさらに8万5千人、合わせて最低10万5千人が必要となる。この財政的基盤を得ることはもちろんだが、同時に留意すべきは、教員のキャリアにかかわる点である。すなわち、現在の校長および教頭への登用率15～16%台が今後も継続するならば、毎年入れ替わる6分の1の校長ポストに副校長または教頭が充てられるから、副校長と教頭それぞれから12分の1、よっ

て副校長または教頭から校長になるのに平均12年間、同じように副校長と教頭の6分の1が毎年入れ替わるとすれば、主幹教諭から副校長または教頭になるのに平均3年間、合わせて約15年間を予定することになる。

このため、現在の校長登用年齢のモードである50～54歳から逆算すれば、将来の校長候補者が35～39歳に主幹教諭となるようなキャリア設計をしなければならぬ。各府県の教職人口ピラミッドの形にもよるが、10年経験者研修を受けてまもない教諭を主幹教諭につける、あるいはこの時点で主幹教諭または指導教諭になるかどうかの判断をするというアイデアは、おそらく現実的でないだろう。学校のように組織規模の小さなところでたくさんの階梯を設けると、人事異動上の縛りを強めてしまい、かえって望ましい校長を得られないという、適材適所の原則を逸脱させかねない。

再度、学校における業務のあり方に戻ってみよう。その業務特性を踏まえれば、学校の組織力とは、業務の分節化と集約を図ることで生まれる力というよりも、ある程度まで各スタッフに同様の業務を委ねると同時に、分析的かつ親和的なコミュニケーション関係を通じて内省と評価を促し、各々の場の自生的な活動を活性化させる力として理解する方がより整合的である。つまり、「小さな力を大きく合わせる」よりも「それぞれの力が大きくなるような関係を強める」方が有効な場として学校を捉えることができる。学校の組織力を、集中する力だけでなく分散している／させる力として説明を試みる余地は大きい。

この点で、新たな職は職務給の原則に立つために、人事行政と「学校の論理」との葛藤が生じやすい。職務給は職位と待遇とを直接的に結びつけるので、静的な業務に適している。ところが学校では状況適合的な行動が重要であり、職務規定と実際の業務との関係は相当に緩やかだ。このずれに対処するために、能力にもとづき給与を決める職能給をも取り入れること、すなわち新たな職でなくとも高い給与を認められるケースが考えられるべきだろう。静的と考えられがちな一般行政職においてすらこの齟齬は生じており、「特別困難係長」を設けるといった、部分的に職能給を採用する方略がとられているのだから。

学校教職員も官僚組織に属するものとして基本的に職務給に拠ってきたが、職位と給与を部分的に切り離すことで、現在のような議論の状況、つまり、「新たな職を先に設け、その活用の仕方を後から議論する」といった倒錯を改めることができる。はたして、この10年来の「学校の自主性・自律性確立」の議論は、学校ごとの状況に応じた職位や給与の設定について、どこまで扱うこ

とができるだろうか。

**[注]**

- (1) 文部科学省「公立学校における校長等の登用状況等について」『教育委員会月報』2009年12月号，から算出。
- (2) 平塚市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則，2008年4月1日。
- (3) 文部科学省「学校教育法等の一部を改正する法律について（通知）」2007年7月31日。
- (4) 文部科学省，同上。
- (5) 文部科学省，注(1)と同様。
- (6) 指導に懸命であるがゆえに生じる面を持つ「体罰」問題はその好例だろう。榊原禎宏ほか「教師の怒りはどのように生じるか」『山梨大学教育人間科学部紀要』第7巻1号，2005年，195頁。
- (7) たとえば，中原淳・金井壽宏『リフレクティブ・マネジャー 一流はつねに内省する』光文社，2009年。
- (8) たとえば，イギリスの一般教員の年間勤務日数は195日，校長の具体的な指示（場所，時間，内容を限定した形での）を受けて働くのは年1,265時間と規定され，これで補えない業務は資格を要しない指導補助員が担う。また労働協約上，児童生徒や親宛に定期的に出す便りのワープロ打ち，クラスの名簿作成，記録のファイリングと保存，教室の飾りの準備と片付け，公的試験や学校内試験の試験監督等の管理的・事務的業務を日常的に行わせてはならないとされる。諸外国教員給与研究会『諸外国の教員給与に関する調査研究』2007年，54頁。
- (9) 職位に即した職務の遂行というよりも，教頭が家まで子どもを迎えに行く，朝礼で児童に出した課題を校長がテストするといった，職位と異なる職務実態のもとで，職員のやりがいの大変高い学校が報告されている。榊原禎宏「元気な学校の特質を分析する(2)開放的なコミュニケーション・チャンネルの構築」木岡一明編『ステップアップ・学校組織マネジメント』第一法規，2007年。
- (10) 榊原禎宏「学校組織構造のメタファー」『京都教育大学紀要』第113号，2008年，101-114頁。