

## 「専門的教育職員」の人事制度をめぐる問題に関する一考察 指導主事と社会教育主事との比較検討をもとに

帝京大学 佐藤晴雄

### はじめに

「専門的教育職員」とは、教育公務員特例法において指導主事並びに社会教育主事を包括的に指し示す用語であり、他の関係法令の中には見当たらない名称である。そこでは、任免等の扱いについて教員と同様の特例的規定を受ける教育委員会の職員として位置づけられている。従来、それは学校教育の分野では指導主事の問題として、一方、社会教育においては社会教育主事の問題として、それぞれ個別の観点から研究的関心の対象に据えられてきた。しかし、その両者が「専門的教育職員」という共通の土俵に取り上げられ、論じられることは少なかった。「専門的教育職員」制度に対する研究的関心が認識されにくい、あるいはその必要性が弱かったためだと思われる。

しかしながら、今日、指導主事及び社会教育主事は、それぞれ個別の問題としてではなく、「専門的教育職員」という視点から検討し直すことが必要だと考えられる。なぜなら、両者は戦後の設置から40有余年を経た今も人事、専門性、職務内容、そして資格要件などの諸点において独自の職制が十分に確立されていないという共通の問題を抱えていると同時に、この問題点が行政に関わる他の専門職種とは異なる特性を有しているからである。例えば、行政内に置かれる専門職種には、医師・保健婦など医療系職員、保母・児童厚生・社会福祉など福祉系職員、建築・土木・化学など技術系職員、そして指導主事・社会教育主事・学芸員・司書など教育系職員がある。このうち教育系を除く専門職種は独自の枠組によって任用行為がなされ、一般事務とは異なる職制がある程度確立されている。つまり、一度保健婦や保母などとして採用されれば、退職まで同一職種に位置づけられるのが原則である。とこ

るが、教育系は他の職種に較べれば専門職制は弱いと言える。学芸員や司書は、指導主事や社会教育主事のように教員との人事交流はなく、教職とは一応切り離された専門性が認識されているが、有資格の一般事務職を発令する場合もある。そして、指導主事や社会教育主事は本来、教育行政に従事するための独自の専門性や職制が必要だと考えられるが、その職務の専門性が教職の延長上でとらえられ、またそのポストが学校管理職の「腰掛け」として機能するなど、独自の職制が十分に確立されていないと言わざるをえない。そのことが、教育委員会の指導助言機能を実質的に低める一つの原因になるものと考えられる。例えば、指導主事に関して日本教育行政学会が取り組んだ研究では、「その資格や待遇などの勤務条件において、『専門的教育職員』として職制上、明確に位置づけられているとはいえず、一般的には指導主事職を専門職として確立できていない。むしろ現実的には、指導主事の職位が学校管理職への中継的地位とみられる傾向さえあることなどは、教育指導行政体制の根本的問題点であるといえる<sup>(2)</sup>」と述べられているが、これは、社会教育主事制度に関する研究においても同様に指摘され、取り上げられた問題でもある<sup>(3)</sup>。

ここに、指導主事と社会教育主事を「専門的教育職員」制度の視点で取り上げる理由がある。

そこで、「専門的教育職員」の専門職制のあり方を探っていくためには、人事制度とくに教員との人事交流制度に着眼することが重要だと考えられる。なぜなら、その人事交流は、第一に、専門性が教職の延長上に捉えることを前提とするために、独自性を失いがちであること、第二に、それは「専門的教育職員」が学校管理職への中継的役割を果すことを促し、結果的にそれ自体のポストの定着性を弱めていること、第三に、資格要件の曖昧さや形式化とも関連して、その職制自体の形骸化を招きやすいこと、などによってその専門職制の確立をより困難にしていく要因だと考えられるからである。さらには、このような専門的教育職員の人事制度のあり方は教育指導行政の実質を左右する「根本的な問題点」だと指摘されつつも、従来の研究においては

その専門性や職務内容を専ら人事制度からアプローチしようとするものが少なかったこともその人事制度に着眼する一つの理由である。<sup>(4)</sup>

以上のような問題意識に立ち、本稿においては、指導主事および社会教育主事の人事制度に着眼することを通して「専門的教育職員」制度の問題点を明らかにし、その専門職制のあり方について考察を加えることを目的とする。そのために、①「専門的教育職員」として括られる社会教育主事と指導主事とを比較しつつそれぞれの制度上の特徴を明らかにし、②とくに人事の運用実態の検討を通して、③そこから両者に共通する問題点を明らかにすると共に、④それぞれに特徴的な問題点を析出し、そして、⑤「専門的教育職員」制度に求められる今後の検討課題について若干指摘したい。なお、ここで言う「専門的教育職員」とは教特法で規定する用語を意味するものとする。

## 1. 指導主事と社会教育主事の制度的特徴

まず最初に、指導主事制度及び社会教育主事制度の成立過程に簡潔に触れながらその比較検討を行い、それぞれの制度的特徴を明らかにしよう。

指導主事制度は社会教育主事に先んじて発足した。指導主事のルーツとなる視学制度は明治5年の「学制」において規定され、その後様々な変遷を経て明治18年に文部省に視学官が設置されたことに始まる。一方、社会教育主事は大正9年の文部省普通学務局通牒「地方社会教育担当主任吏員ノ設置ニツイテ」に基づき、地方に社会教育を専任で担当する吏員が特設され、大正14年には勅令に基づき、「地方社会教育職員制」が定められ、道府県に社会教育主事60人以内、社会教育主事補110人以内が設置されたのであった。

戦後の新体制下においては、指導主事は昭和23年の教育委員会法において位置づけられたのに対して、社会教育主事は同法施行令によって規定されたに過ぎない継子的存在であった。なぜなら、社会教育主事は教育委員会事務局に置かれる職員の中から一定の資格のある者が任命される職名だからだと言われる。<sup>(5)</sup> その職務について見ると、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。」と規定され、社会教育主事は「上司

の命を受け、社会教育に関する視察指導その他事務を掌る。」こととされていた。つまり、指導主事がスタッフ的性格であるのに対して、社会教育主事は上司の命を受けるライン的性格を持つものと位置づけられたのである。なお、翌昭和 24 年に社会教育法が制定されたが、そこに社会教育主事に関する規定は取り上げられなかった。その後、社会教育主事は指導主事と同等の扱いを望む声の高まりに応える形で、教育公務員特例法<sup>(6)</sup>の一部改正により身分取り扱いの規定が新設され、指導主事と並ぶ「専門的教育職員」として位置づけられる。また昭和 26 年の社会教育法改正によってその職務が「社会教育を行う者に専門的技術的な指導と助言を与える。ただし、命令及び監督をしてはならない」と明記され、資格要件に関する規定も加えられた。しかし、地教行法においては「他所要の職員」とされたままであった。この時、社会教育法は都道府県教委に社会教育主事と同主事補を設置と定めたが、市町村教委には任意設置とした。ここで、教育委員会法施行規則にみられた「上司の命を受け」の文言が社会教育法で除かれたのは、社会教育主事を行政からある程度独立させるとともに、行政事務からの解放によってスタッフとして位置づけようとする意図があったといわれる。ここに専門職としての社会教育主事が誕生したのであった。<sup>(7)</sup>

だが、指導主事は昭和 31 年の地教行法の制定によって、その職務が「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。」と変更された。ここでは、「上司の命を受け」の文言が新たに加えられ、「命令及び監督をしてはならない」が削除されたのである。つまり、社会教育主事がライン系列職員からスタッフ型に変わったのに対して、興味深いことに指導主事はその逆方向をたどり、両者の職の性格に逆転現象が生じたのであった。その経緯を国会答弁に基づいて見ると、指導主事は本来教育内容について学校や教員を指導助言することに関して、教育委員会の職務権限を補助執行する任務を負っているため、命令、監督の権限が全然ないとはいえないから、新法ではあえてその文言をつけなかったようである。<sup>(8)</sup>

現行法上の両制度の特色は表に示したとおりである。採用・昇任の方法は両者共に教育長の選考によるものとされる。資格要件に関しては、指導主事が教育に関して識見を有し、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とする曖昧な規定であるが、社会教育主事では大学における所定単位の取得者並びに社会教育主事講習修了者等と明確な規定がなされている。

もともと、戦後発足当初の社会教育主事には何ら資格要件の定めがなかった。その理由を当時文部省社会教育課長であった寺中作雄は、(指導主事は)「あくまで教員の指導者、相談役である。すなわち、指導主事は教育公務員としての教員の職務に伴って、その教育技術、教育方法等を専門的技術的立場から助言指導にあたる者であり、公務員としての直接担当職員をもたない社会教育主事の場合といささか事情を異にする。したがって指導主事に関しては免許資格等が定められているのに反して、社会教育主事に関しては資格にかかわりなく、広く人材を集めて登用し、直接民間社会教育指導者の相談役となって、そのサービスを勤める使命を有するものである。」<sup>(9)</sup>と述べる。しかしその後、社会教育主事は昭和26年の社会教育法一部改正によって、単位取得や講習の修了などの資格要件が定められた。つまり、資格に関して前者は経験主義に基づく要件を設定し、後者は大学や講習で養成することを基本とする<sup>(10)</sup>という客観主義に立脚するという相違が見られる。ただし、社会教育主事の場合、社会教育法第9条の4(社会教育主事の資格)において、「2教職員の普通免許状を有し、且つ、5年以上文部大臣の指定する教育に関する職にあった者で、第9の5の規定による社会教育主事講習を修了した者」を資格事項として規定し、教職との関連性を制度として認めている。なお、この「教育に関する職」には一条学校の教員や少年院等の教育職が含まれる。<sup>(11)</sup>

それぞれの職名は、法律的には「社会教育主事」並びに「社会教育主事補」、「指導主事」であるが、都道府県が県身分の教職員を市町村教育委員会に派遣する「派遣社会教育主事」、また教員身分のまま任用する「充て指導主事」など主に教員からの任用職を意味する名称も用いられる。ただ、「充て」が教員身分のまま発令されるのに対して、「派遣」は行政職に切替える場合、教員

表 指導主事と社会教育主事の制度比較

	指 導 主 事	社 会 教 育 主 事
法的位置づけ	専門的教育職員(教特法)	専門的教育職員(教特法)
現行法上の職務	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。(地教行法19-3)	社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える。但し、 <u>命令及び監督をしてはならない。</u> (社会教育法9-3-1) 主事補は主事の職務を助ける。
旧法における職務	教員に助言と指導を与える。但し、 <u>命令及び監督をしてはならない。</u> (旧教育委員会法)	上司の命を受け、社会教育に関する視察指導その他の事務を掌る。(旧教育委員会法施行令第15条第4項)昭和26社教法改正により主事の現在の職務を明記する。 同年の教特法改正により専門的教育職員に位置付けられた。
資格要件等	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。(地教行法19-4)	①大学2年以上在学者等で3年以上社会教育主事補または指定職にあった者で、講習修了した者 ②教職歴5年以上の講習修了者 ③大学における所定単位取得者で、主事補歴1年以上の者 ④講習修了者で、相当と認められる者(社会教育法9-4)
採用・昇任	当該教育長が行う選考による	当該教育長が行う選考による
職種(実態)	— 指導主事 充て指導主事 主任指導主事ほか	社会教育主事補 社会教育主事 派遣社会教育主事 主任社会教育主事ほか
「充て」並びに「派遣」の身分	教員(教員俸給表適用) 法規定あり	行政職または教育職(教育身分の例もあり)(運用による)
設置義務等	都道府県には必置 市町村は準じて設置(非必置)	都道府県及び市町村に必置 ただし、人口1万人未満の町村は猶予(主事補は共に任意設置)
配置数	8,396人(うち充て4,635人)	6,089人(うち派遣 1,663人)
都道府県教委	4,529人( " 3,325人)	2,506人( " 1,663人)
市町村教委	3,867人( " 1,310人)	3,583人(派遣者延べ外数 1,740人)
配置率(市町村) 「充て」または「派遣」を含む(平成4年5月1日現在)	29.3%	82.6%

身分ではないが教育職給料表が適用される場合、教員身分のまま発令される場合など都道府県によって様々な取り扱いがなされる。<sup>(12)</sup>法律上の設置義務関係について、指導主事は都道府県のみ**に**必置、市町村には準じて設置されるが、社会教育主事は都道府県及び市町村のいずれにおいても必置（人口1万人未満の町村は設置猶予）とされる。

このように社会教育主事と指導主事は、教特法上「専門的教育職員」として括られ制度上同等な扱いを建前とされるが、それぞれ根拠法を異にしているために、その職務上の性格や身分上の取り扱いなどの点においてアンバランスが指摘できるわけである。

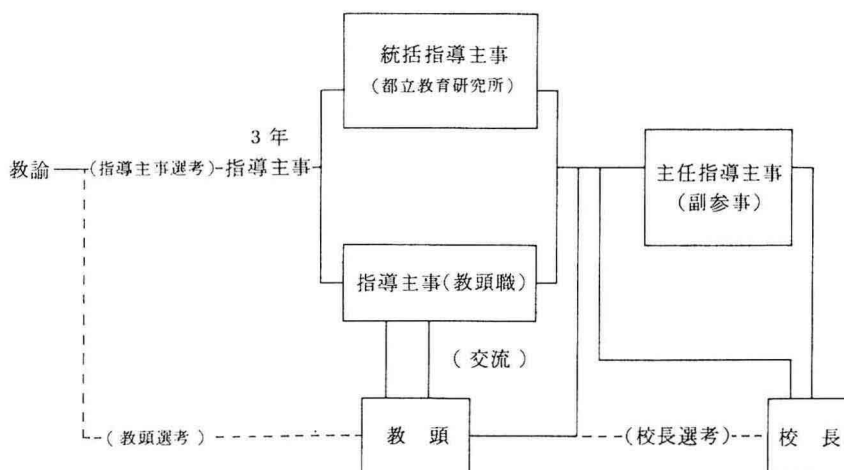
## 2. 教員との人事交流の運用実態

すでに指摘したように「専門的教育職員」と教員との人事交流は、制度上認められているが、はたしてその運用の実態はどうであろうか。ここでは、任用と転出に絞ってその傾向を見ていきたい。まず、任用に関しては、それぞれ中堅教諭からの比率の高いことが指摘できる。指導主事の場合は、任用直前の職名はほとんどが教員で、そのうち40代の教諭が多く、校長、教頭等の学校管理職は少ない傾向が見られる。例えば、都道府県教育委員会等指導事務主管部課長会が昭和60年に実施した調査によると、指導主事任用直前の職名は、校長 6.8%、教頭 9.9%、教諭（主任を含む）77.3%、その他 5.9%<sup>(13)</sup>である。もちろん地域差があり、校長等管理職から指導主事に任用される割合の高いケースも都道府県によっては見られるが、全般的に中堅教諭の割合が高い。また、学校以外からの任用はわずか4.6%に過ぎない。一方、社会教育主事の場合は、筆者が首都圏の1都4県の社会教育主事並びに同主事補全員に対して最近実施した調査によれば、任用直前の職業・職種は全体の半数程度が一般事務職員で、次いで教員の32.6%であり、この両者つまり人事異動により発令された者が全体の8割を超える。学生や社会教育指導員などからの新規採用者はわずか14.5%に過ぎない。つまり、絶対数では事務職員が高い割合を占めるが、全体の約3分の1は教員から任用されている。この数値

を指導主事とそのまま比較することはできないが、社会教育主事における教員出身者の割合が比較的高い実態はつかめる。この調査によると、教員出身者の年齢が40歳代前半に集中(44.7%)していることから、多くは中堅教諭からの任用だと推察できる。派遣社会教育主事の場合には、文部省の「要綱」の中でその対象を教員に限定していないが、実際には主たる対象が教員(教諭)であるのが通例で、教頭など管理職からの任用例はごく一部で見られるに過ぎない。

次に、経験者の転出先をみると、学校の管理職ないしはその候補者として学校に「復帰」していく様子が指摘できる。指導主事はその経験年数や年齢、給与格付けなどに応じて教頭や校長等として学校に「復帰」する<sup>(15)</sup>。例えば東京都では、教員身分の指導主事は任用3年経過後に教頭職として格付けられ、転出時には教頭(配置替え)または校長(昇任)に任用される(図参照)。また、独自の制度である統括指導主事(教員身分)は教頭格とされ、普通は昇任により校長として転出する。行政職の副参事(課長級職)の職級にあたる

図 指導主事・学校管理職の任用ルート



※ 清水希益「県による指導主事制度の比較と現状」を基に、東京都立教育研究所でのインタビュー調査の結果を参考に書き改めた。



主任指導主事は全員が配置替えによって校長に発令される。それらの転出状況を平成5年4月付異動時でみると、指導主事から教頭2人、校長5人、統括指導主事から校長5人、主任指導主事から校長2人、そして指導室長等から校長16人がそれぞれ発令されて学校に転出し、教諭として「復帰」する者は皆無であった。<sup>(16)</sup>また、神奈川県（指定都市を除く）の場合は、平成5年4月異動で指導主事から校長に出た者はなく、教頭に25人、教諭に6人がそれぞれ転じている。<sup>(17)</sup>いずれにしても、学校管理職として転出する者の割合は高く、教諭で転出する場合にもその有力候補者になるものと考えられる。他方、社会教育主事の場合には、教員出身者は経験年数や給与格付けに応じて学校に教諭または教頭として転出し、事務職員は首長部局等へ異動するのが普通である。ちなみに、平成5年4月現在、東京都では1名が教頭に、神奈川県では6名が教頭にそれぞれ転出した。<sup>(18)</sup>この場合も指導主事と同様に学校管理職として転出している実態が読み取れる。ただ留意すべきは、教員出身者が社会教育主事から学校に戻ることはあっても、教員経験を持たない社会教育主事はたとえ教員免許を有していても学校教員として転出することがないことである。したがって、教員優先の人事交流制度になっていると言ってよい。

また、任用から転出までの在職期間は一般的に短く、指導主事では4～5年程度となっているが、3年程度の例も少なくない。<sup>(19)</sup>社会教育主事の場合は、現職者の在職年数を見ると東京近県の例では5年未満が半数を越え、<sup>(20)</sup>「派遣社会教育主事」では予め任期を3年程度と定めている例が多いように、指導主事同様に在職期間はそう長くはない実態にある。

このように教員との人事交流の実態から指摘できることとは、第一に、一般的に「専門的教育職員」の格付けが中堅教諭（主任職など）と学校管理職との中間に位置づけられていることである。地域によっては管理職からの任用も見られるが、少なくとも職層上は管理職ないしはそれに準ずる地位にあるのが普通だと言えよう。第二に、「専門的教育職員」の多くが実際に校長や教頭など学校管理職に発令され、学校へ転出している事実である。この意味で、「専門的教育職員」は優遇的措置にあると言ってよい。したがって、第三

に指摘できることは、「専門的教育職員」ポストが安定した職としてとらえられていないことである。東京と神奈川の例でも、「専門的教育職員」はその身分のままで退職するケースはほとんどなく、最終的には学校に戻っている。つまり、認識と実態の両面においても、それは一生の職として位置づけられていないと言える。

### 3. 専門的教育職員制度の問題点

#### (1) 専門的教育職員に共通の問題点

以上のように教員との人事交流が制度化され、現実的にもその運用が活発に行われている実態は、「専門的教育職員」の専門職制確立に少なからぬ問題を生起させることになる。最初に、指導主事と社会教育主事の双方に共通する、いわば専門的教育職員の問題点を取り上げてみよう。第一に、その職務が教職との繋がりにおいてとらえられる傾向にあるため、教育行政に従事する専門職としての独自の専門性が認識されにくいことである。指導主事には学校に対する指導助言（学校訪問）と並んで行政事務という二つの仕事が課せられている。例えば、東京都指導主事の職務のうち「共通課題」とされている事務、言い換えれば配属部署に関係なく共通に課せられている職務には、各教科等の「指導事務」とならんで「1. 外部対応事務（報道関係・各種団体・苦情等の対応・訴訟対応等）、2. 議会対応事務、3. 施策立案事務」などがある。これら職務には、会議事務に関する行政知識（議会答弁の方法などを含む）、行政資料の作成のノウハウ、幅広い情報収集能力、行政調査の知識・技術など教職ではカバーしきれない専門性が必要である。ことに、生涯学習推進や青少年健全育成施策の重要性が認識されつつある今日、それに応じた専門的な行政事務への役割期待が高まっている。

一方、社会教育主事の場合も同様である。「戦後直後のわが国は、社会教育指導者として学校教職員の協力に追うところが多かった<sup>(21)</sup>」といわれるように、社会教育主事は人材確保の観点から教育職である教員との人事交流によった。戦後直後までの社会教育は主として勤労青年に対する学校教育の補完的役割

を担っていたことから、教職と同質的な専門性が求められた。しかし、今日においては社会教育の学習者が拡充し、学習内容の高度化と多様化などが著しい状況が見られるため、学校教育とは区別される独自の専門性が要求される。それにもかかわらず、資格条項の一つに教職経験を設け、「派遣社会教育主事」制度を導入することはその専門性を教職と同質的にとらえていることを示している。

第二の問題点は、「専門的教育職員」のポストが学校管理職等教員の通過機関として機能しやすく、そのポストの定着率が低いことである。一般的に、指導主事職は行政内外から「学校管理職候補」、「腰掛けポスト」などに見られやすいが、在職期間の長さのみならずそのポスト自体が一般的に管理職に準ずる位置づけを与えられ、かつ管理職昇進のために制度上優遇されている実態がそれを裏づける。例えば、図で東京都の例を示したように、教諭－教頭－校長の場合には教頭と校長の2回の選考を要するが、教諭－指導主事－校長の経路では指導主事選考1回だけで済む。このことだけでも指導主事が管理職になるための好条件にあることは明らかである。

社会教育主事の場合も例外にない。例えば、S県では「40歳代の将来学校における管理職になりうる識見を有している教員を派遣社会教育主事として採用する<sup>(22)</sup>という方針をもっている」ように、社会教育主事ポストが学校管理職発令に有利な位置を与えられている。また、任用に際して、本人の希望による場合がきわめて少ない<sup>(23)</sup>という実態がある。結局、そのことが社会教育主事ポストの定着率を低める要因になる。

ところで、指導主事や社会教育主事の経験者にはその経験が教員としての自己の資質向上に有益であったと評価する者が多い。派遣社会教育主事の多くは、視野が広がり、学社連携の必要性などの点でその経験を評価する。まさにそれが現職教員の研修に役立つ<sup>(24)</sup>、管理職のための資質養成機関の役割を果たしていることを物語っている。

第三の問題点は、「専門的教育職員」の資格要件が客観性を欠き、あるいは形式化していることである。指導主事はもともと免許状を要する職であっ

た。しかし、昭和28年の免許法一部改正により、教育長などと共に免許法簡素化、行政簡素化の要請から免許状が廃止され、任用資格に改められ現在に至る。<sup>(25)</sup>その選考は、普通、一定の教員経験年数と年齢などを考慮して校長などの推薦によって行われる。選考方法として試験を行う例は全国的に少なく、多くは有資格者の中から人物評定や勤務成績を基に行われる。したがって、日常の勤務評定と資格要件とが密接な関係を持ち、また、選考試験が事実上の昇進試験を意味することになる。社会教育主事の場合は、学卒者等を対象にした新規採用を除けば、試験による選考はまず行われ<sup>(26)</sup>ない。教員や一般事務職員からの任用に際しては形式的な選考がなく、あるいは人事異動のヒアリング程度の選考によるなど、選考が実質的意味を成さないことが多い。ただしその場合、有資格者から適任者を選考するのではなく、むしろ発令予定者に主事講習を受講させる傾向にあり、資格要件と任用との関係が逆転するのが通例である。

いずれにしても、「専門的教育職員」の資格要件が曖昧か形式化しているために、その専門職として適性の有無と勤務評定等が関係づけられやすく、教員にとってその選考が事実上の昇進試験を意味するものと考えられる。本来、勤務成績が良好であることと専門職員としての資質を有していることとは必ずしも一致するわけではないが、成績良好な者がその職に就く傾向にあることは否めない。

## (2) 指導主事制度の問題点

社会教育主事には見られない、指導主事特有の主な問題として次の2点が指摘できる。第一に、任用対象者の職種が限定され、幅広く人材を求めるのが難しいことである。指導主事は、経験主義に基づく資格要件が定められているために、専ら教員からの任用が一般的である。むしろその任用は教員対象に限定されていないが、実際には経験主義を主軸としている。このことが、教員以外の人材から幅広く求めることを困難にし、学校と指導主事との関係を必要以上に強めていることになる。つまり、大学卒業後、直ちに指導主事職に就くことは事実上不可能だと言える。現在、多くの大学の教育学部ある

いは教育学科に教育行政講座や専攻が設けられているが、そこに所属する学生などを含めて、幅広く人材を集めることが困難なのである。

第二の問題点としては、市町村教委において指導主事が必置とされていないことがある。地教行法第19条1項は、都道府県教委事務局に指導主事等を置くとし、その2項では「市町村委員会の事務局に、前項の規定に準じて所要の職員を置く」と規定する。このため、配置率は3割と低い<sup>(27)</sup>。教育委員会において教育を専門とする職員は制度上教育長並びに専門的教育職員のみであることを考えると、市町村教委で指導主事を欠いた場合には学校や教員に対する指導助言機能は都道府県教委に委ねられ、専門的な教育行政事務のすべては事務職員の「事務的」な処理と化し、もはや教育委員会は単なる事務処理機関になると言えよう。

### (3) 社会教育主事制度の問題点

次に、社会教育主事に特徴的に見られる人事制度上の問題点について明らかにしたい。第一に、養成制度と任用制度との断絶が指摘できる。社会教育主事の任用形態は前に述べたように、①新規採用、②教員からの採用、そして③指定職（事務職）からの任用方法がある。このうち、数的に最も少ないのが①新規採用で、首都圏の例では約16%の割合にすぎない<sup>(28)</sup>。つまり、大学等における必要単位取得者を当初から社会教育主事（補）として採用される事例はきわめて少ない現状にある。本来、この任用形態は社会教育主事独自の制度であるが、筆者の知るかぎりでは東京都並び特別区、大阪市などごく一部の地方に限られる。社会教育主事制度の問題が、「大学における養成制度と社会教育主事職との関連性の欠如であり、市町村教育委員会における任用制度の未確立にある<sup>(29)</sup>」と指摘されるように、大学の養成課程と任用とが必ずしも結びつかず、現実には主事講習によって促成栽培された教員や事務職員にそのポストを占められてしまい、学生にその入職のチャンスすら与えられないでいる。したがって、教員との人事交流は養成と任用との断絶をますます深めていくと言えよう。

第二の問題は、市町村教委における社会教育主事の設置が形式化している

ことである。首都圏では実に社会教育主事の8割以上が教員や事務職員出身である<sup>(30)</sup>。つまり、教員人事の一環として発令された者、あるいは事務職の人事異動に伴って社会教育関係部署に配属された職員などが現実的には「社会教育主事」の主流になっている。「派遣」は「専任」の設置を前提に派遣されるが、その未設置教委へも派遣が実施される例が珍しくない。これら教員や事務職員は主事講習を受講した後に社会教育主事として発令されるが、当該職員が転出すればその発令が解除され、新たな転入者にとって代られるわけである。そうなると社会教育主事の発令は実質を伴わず形式化するが、これは必置制ゆえに便宜的にとられた措置だと言ってよい。

#### 4. 専門的教育職員制度の課題——むすびにかえて——

当然、上記の問題点はすぐさま解除できるような性格のものではない。しかし、現実の社会教育主事や指導主事の姿を見ると、まさに「専門的教育職員」制度が実質的に独自の専門職制として確立されていないことを感じさせる。そこで、それらを専門職制度として確立していくためには次のような諸点の検討が必要だと考えられる。

第一に、「専門的教育職員」制度は教職の専門性をベースにしつつも、それとは質や次元の異なる独自の専門性を見だし、その確立をはかることが検討されねばならない。すなわち、青少年健全育成、生涯学習推進施策など学校教育と社会教育に共通に求められる行政課題に対応すべく教育行政職員としての資質を身につけ、庁内における指導的力を高めるなど、「行政」の観点に立った独自の専門性を認識し、職の確立を実質的に図っていくことである。

第二は、行政内で「専門的教育職員」のポストを管理職への「腰掛け」とせず、独自の職制として安定化させるための方法の検討である。具体的には、教員以外からも新規採用などによる幅広い人材の確保、同一職種における昇任制度の導入、医療職や技術職等のような専門職制の導入によるポストの安定化などが課題になると考えられる。

第三は、任用前に入職条件の客観化の検討である。指導主事の資格要件をより明確にすること、養成と任用とを制度的に関係づけること、そして選考を勤務評定や昇任試験と短絡に結びつけず、能力認定試験などの方法の採用によって基準を明確にする方法などが具体的な研究課題となろう。

第四に、設置基準の整備が必要である。例えば、学校数や人口規模に応じた配置基準を設けること、市町村とくに市教委に指導主事を必置とすることなどが検討されてよい。このことが実現され、人員増や未設置地域の解消が実現されれば、「専門的教育職員」は激務から解放され、その専門性を研いでいくことが一層期待できるようになり、専門職制確立の方向により近づくことになるものと考えられるのである。

もちろん「専門的教育職員」制度の問題点や検討課題は以上に尽きるものではない。ただ実際に、教育委員会では社会教育主事と指導主事とを問わず「専門的教育職員」はどうしても他の職員から浮いた存在になりがちである。特に、教員出身者の場合は「外様」として見られるため、その傾向が一層強い。彼らは「腰掛け」と見られるからである。これに職務の多忙さが加わり、結局は事務職員には「専門的教育職員」が頼りにならない存在に映り、不可欠な職員として理解されにくくなり、事務職員との確執が生じることも珍しくない。したがって、本稿で取り上げた人事制度の問題点は今後の教育制度研究の一つの課題になると考えられるのである。

#### 【注】

- (1) 指導主事に関する学会レベルの主な研究としては、日本教育行政学会による研究（・同学会指導行政特別委員会「教職の質的向上と教育行政に関する総合的研究」（科研費報告・昭和59（1984）年）・金子照基ほか「教職の質的向上と教育指導行政の課題」『日本教育行政学会年報7』教育開発研究所、昭和56年（なお、後者は前者の中間報告にあたるものである）。また、最近の研究としては、日本教育経営学会の課題研究「教育指導職の養成・研修プログラムの開発」（この内容は、同学会紀要第34～36号に収められ、このうち第36号は『指導

主事と学校改善』〔第一法規、平成6(1994)年〕を特集テーマにしている)がある。このほか、岩下新太郎編著『教育指導行政の研究』(第一法規、昭和59(1984)年)や高橋寛人による指導主事制度の成立過程に関する一連の歴史研究がある(例えば、「戦後に日本における指導主事制度の誕生と Hollingshead」『教育学研究』第55号第4号、昭和63(1988)年)。

一方、社会教育主事に関しては、日本社会教育学会が取り組んだ研究成果である、小林文人編『社会教育職員論』(東洋館、昭和49(1974)年)及び横山宏編『社会教育職員の養成と研修』(東洋館、昭和54(1979)年)などがある。また、最近では、平成5(1993)年に「全国社会教育職員養成研究連絡協議会」が発足し、その成果が刊行されている(『社会教育職員研究』創刊号、平成6(1994)年)。

(2) 金子照基ほか、前掲論文、58ページ。

(3) これまでの社会教育主事研究も基本的には専門職制の未確立を前提にして取り組まれてきたが、最近の研究として以下の論稿でそのことが問題に取り上げられている。国生寿「社会教育主事の職務と専門性」『人文学』第152号、同志社大学人文学会、平成4(1992)年。佐藤晴雄「社会教育主事制度の現状と専門職制確立の課題」『文学部紀要教育学』第19号、帝京大学教育学科研究室、平成6(1994)年。

(4) 注(1)で示した研究成果は、どちらかといえば指導主事の学校に対する指導助言など職務内容そのもののあり方への関心が強く、人事の側面から制度自体のあり方に迫ろうとする態度は弱いと言える。社会教育主事についても同様のことが指摘できるが、指導主事に較べて人事への関心は高いようである。

(5) 木田宏『教育行政法新版』良書普及会、165ページ。

(6) 昭和26年の社会教育法の一部を改正する法律案の国会審議において、当時の西崎恵社会教育局長は、「これら社会教育関係者に関する法令の規定を整備し、その職務からして、指導主事と同じような取扱をしてほしいという要望が非常に強くなってまいったのであります。」と説明している。(横山、小林編『社会教育法成立過程資料集成』エイデル研究所、昭和56(1981)年、250～251ページ)



ジより引用。)

- (7) 昭和 26 年時の社会教育法一部改正審議のための「予想質問答弁資料」によれば、「上司の命」を削除した理由を「社会教育主事の職務が専門的な教育職員の職務として確立され、その職務内容の個々具体的な事項については、社会教育主事の自主的な活動を尊重すべきことは当然で、この自主性を尊重する旨」だとあげている。(横山・小林編前掲書、257 ページ)
- (8) 日台利夫「指導主事の職務と行政における役割」、川野辺敏監修『指導主事の役割と実務〔上〕指導主事の課題と行政事務』ぎょうせい、平成元(1989)年、216～219 ページ。
- (9) 寺中作雄「教育委員会と社会教育」『文部時報 855』、1948 年 1 月号。
- (10) 昭和 26 年改正時点の条文は「社会教育主事の講習は、教育に関する学科又は学部を有する大学が文部大臣の委嘱を受けて行う。」であったが、34 年には「社会教育主事の講習は、文部省の委嘱を受けた大学その他の教育機関で行う。」と改正され、現在に至る。
- (11) 文部省告示「社会教育に関係のある職及び教育に関する職の指定」昭和 34 年。
- (12) 例えば、静岡県は教員身分としないが教育職給料表を適用し、また福井県では教育身分のまま発令している。この取り扱いは教員からの任用を行うための措置だといえる。
- (13) 清水希益「県による指導主事制度の比較と現状」、川野辺・金沢・秋山編『指導主事の役割と実務』ぎょうせい、平成元(1989)年、250 ページより。
- (14) 佐藤晴雄「社会教育主事の任用と職務の実態—首都圏における社会教育主事調査の結果概要—」、『社会教育No. 575 号』〔財〕全日本社会教育連合会、平成 6(1994)年、86～91 ページ。
- (15) 経験が短く、年齢的にも若い指導主事の場合であり、適格性の有無が問題とされるわけではない。(神奈川県教育庁教職員課への訪問調査〔平成 5(1993)年 4 月実施〕から得た情報による。)
- (16) 朝日新聞及び毎日新聞の各「東京版」平成 5 年 3 月 31 日付朝刊に掲載の「公立学校教員異動」欄を基に算出した。

- (17) 朝日新聞及び毎日新聞の各「神奈川版」平成5年3月31日付朝刊掲載の「公立学校教員異動」欄を基に算出した。
- (18) 注(16)に同じ。
- (19) 在職年数5年未満は全体の約6割を占め、平均4～5年だと指摘されている。  
清水前掲論文、255～256ページ。
- (20) 佐藤、前掲論文注(14)、86～87ページ。
- (21) 文部省『社会教育のあゆみと現状—社会教育法30周年記念—』昭和55年、文部省社会教育局、25ページ。
- (22) 堀井啓幸「派遣社会教育主事と生涯学習活動」『日本生涯教育学会年報』第14号、平成5(1993)年、95ページ。他県においてもこのような事例は多く見られる。
- (23) 富士貴志夫「派遣社会教育主事に関する実証的研究」、横山宏編『社会教育職員の養成と研修(日本社会教育学会年報)』東洋館出版、昭和54(1979)年、229ページ。
- (24) 同上、231ページ。また、前掲の堀井論文でもこれと同様の指摘が見られる。
- (25) 国立教育研究所編『日本近代教育百年史第1巻教育政策1』〔財〕教育研究振興会、昭和49(1974)年、1284ページ。
- (26) 佐藤、前掲論文注(14)、86ページ。
- (27) 文部省「地方教育行政調査」平成4年5月1日現在。『教育委員会月報No.524』57ページより。
- (28) 佐藤、前掲論文注(14)、86ページ。
- (29) 富士、前掲論文、226ページ。
- (30) 佐藤、前掲論文注(14)、86ページ。

## **A Study on the Problems in the Personnel Administration of Educational Supervisor**

Haruo SATO

( Teikyo University )

The purpose of this paper is to investigate the common feature of the supervisor system and the adult education adviser system , to make clear the problems of their systems .

The contents of this paper are as follow;

1. Features of the Professional system Education Staff(the supervisor and the adult education adviser)
2. Interchange of Personnel of the Professional Education Staff
  - ① the Professional Education Staff's post is valued at associate Principal .
  - ② In fact , many experienced persons in the Professional Education Staff were staffed to Principal or vice-Principal .
  - ③ Because of Personnel Interchange system to school staff , the Professional Education Staff moved to school staffs before the retirement age .
3. Problems of the Professional Education Staff system
  - (1) Common problems of the Professional Education Staff system
    - ① Its work is related with the teaching profession's work .
    - ② It has important function in passing post as Principal or vice-Principal .
    - ③ Its qualification matters is lacking objectivity , or is a mere formalities .
  - (2) Original Problems of the supervisor system
  - (3) Original Problems of the adult education adviser system ,
4. Future subjects for investigation about the Professional Education Staff system