

教育行政「専門職」の自律性と組織運営 —専門性・レスポンスビリティ・アドミニストレーションの関係—

西東 克介

目次

- I はじめに
- II 専門職（プロフェッションまたはプロフェッショナル）と専門家（スペシャリストとエキスパート）の基本的な意味の違い
- III 専門職としての自律性（独立性）
- IV 特定専門分野の能力が高い専門職とより総合性ある能力が高い専門職
- V アカウンタビリティとレスポンスビリティと専門性の関係
- VI 組織の長・分掌責任者（以下、長と記す）に求められるアドミニストレーション能力
- VII おわりに—教育行政組織の「専門職」の能力と実践課題

I はじめに

我が国では、近年アカウンタビリティ概念が監査や評価の制度等により、行政組織や企業・団体等に使用され始めている。

この概念は、一方では組織で働く人間の能力を向上させていくために不可欠であるが、他方では人間の能力に関して受動的な側面を強化し続けるという短所を有している。だが、専門職の重要な能力は自律性（独立性）の側面である。もちろん、専門職を目指す過程や専門職に就いても受動（強制）的側面は避けられない。こうした専門職の専門性の2側面とアカウンタビリティ概念を含むレスポンスビリティ概念といかなる関係にあるのか。

また、専門職の専門性である受動的側面は、組織のマネジメントと深い関係があり、同様に自律性の側面は、組織における狭義のアドミニストレーションと深い関係がある。さらに、組織は、ジェネラリストとスペシャリストに加えて、専門職から構成されている。学校の教員は専門職と言われる。私は現段階では、「専門職」と呼びたい。教員は、一方では専門科目を持つが、他方では生徒指導等においては、すべての教員が多様な生徒

達と接し、助言・指導を行う必要がある。こうした教育活動は、マンツーマンの場合もあるが、ほとんどの場合、組織として実施していく。つまり、学校の教員は、一方でスペシャリストや専門職の側面を持ちつつ、他方ではジェネラリストとして側面を持つのである。

結論を先取りして言えば、学校の教員・管理職、および教育長と学校から教員の出向による教育行政事務職員は、専門職の2つの能力とジェネラリストとしての能力を積極的に磨いていくべきだと考える。それゆえ、個人としての専門職の専門性に、良かれ悪しかれ当初から組織という枠があることから、学校の教員・管理職・教育長・教員の出向による教育行政事務職員は、「専門職」である。つまり、学校の教員・管理職・教育長は、常に組織運営と関わる。表面的には専門職としての自律性が弱いように見えてしまう。大学の教員も同様の側面はあるが、研究という自律性の部分を切り離すことができない。それゆえ、専門職といえる。

だが、学校の組織運営にこそ、部分的ではあるが、極めて重要な裁量、自律性が求められるのである。アカウンタビリティ概念とこ

れを重視した学校の組織運営は、教員の自律性の側面を衰退させてきたのではないか、というのが私の問題意識である。授業、特別授業、総合的な学習、生徒会活動、部活動など、部分的ではあるが、教員の裁量、その自律性がなければ、これらの教育活動、つまり組織運営は活性化できないのではないか。「専門職」は、専門職にくらべて、低い地位にあると言いたいのではなく、磨けばその専門性は、専門職以上に非常に高度なものとなる。本論は「専門職」・専門職の専門性のいかなる能力を磨いていくべきなのかを探究するものである。

II 専門職（プロフェッションまたはプロフェSSIONナル）と専門家（スペシャリストとエキスパート）の基本的な意味の違い

本論では、プロフェッション及びプロフェSSIONナルを専門職という言葉を使い、スペシャリストとエキスパートとを専門家という言葉を使用する⁽¹⁾。これら4つの意味の区分は曖昧な部分を残すが、ここでは可能な部分のみ明らかにしたい。専門職には、まず、2つの一般的意味がある。一つ目は専門職業人であり、二つ目はアマチュアに対する有償の仕事である。あるいはまた、専門職種、専門職業団体、そして専門職業人の3つの意味がある。つまり、「職」、「団体」、そして「人」の3つの側面が含まれる場合がある。前者と後者を合わせると、「専門職業人」、「有償の仕事」、「専門職種」、「専門職業団体」の4つの意味があることになる。

スペシャリストは、組織におけるジェネラリストの対語で、「ある一つの職務に精通している人」、「知識、技術の習得形態の違いを表現しているのであって、職業人を指す語ではない」。アメリカの行政組織では、終身職採用であっても、スペシャリストとしての採用・昇進が多い⁽²⁾。我が国官僚制では、ジェ

ネラリストとしての採用・昇進が多い。それゆえ、我が国官僚制におけるスペシャリストは、専門職の資格をもつ人々とこれに近い人々が行政サービスによっては採用されたりする。だが、一般行政組織には、ジェネラリストとして採用されるものが多く、このことが行政事務職における専門職とスペシャリストの違いを明確にしようとして来なかったのではないか。

エキスパートは、アマチュアとの対語で、熟練者を指す。たとえば、「心臓手術のエキスパートである〇〇医師」などという表現。エキスパートも職業人を指すのではなく、「知識、技術の習得レベルの高さを指す」。つまり、スペシャリストであれエキスパートであれ、その中で非常に優れた人を指すが、前者は組織の中でジェネラリストと対照的に使用されることが多い。エキスパートは専門職の中で使用される場合と、専門職の資格がない一般職だと想定される中の職業人にも使用されることがある。NHK「プロフェSSIONナル」にはそうした専門職の資格がない職業人が取り上げられることがある。それゆえ、そのような職業人であっても、専門職をはるかに超える能力を持つエキスパートが存在する。こうした人たちは「専門職」と呼んでいいのではないか。ただ、現在のところ専門職のように、客観的指標が存在しない場合もあるので評価が困難である。

さらに、注目すべきはジェネラリストである。ジェネラリストとしての能力が格段に優れている場合がありえる。つまり、部局課等で、政策（任務）をまとめ上げていく能力である。それを支えていく能力として、周囲との（水平的・垂直的）コミュニケーション能力やリーダーシップの能力が優れている必要がある。その事例として、2005年から英国の公務員制度改革「Professional Skills for Government: PSG」がある。これは、「ジェネラリストを新たなプロフェSSIONとして

再生させること」を目的としている⁽³⁾。こうしたジェネラリストとしての能力は、組織された社会の中で、専門職や専門家にも求められたり、当然だとされることが多い。それゆえ、暗黙知のままとなっていることがほとんどである。学校の管理職・前述した教育行政事務職員・教育長も、将来的にはジェネラリスト専門職を絡めた専門職とすべきではないか。論者は、専門職が、現段階では、専門職・ジェネラリスト側面の強い専門職・「専門職」に分けられると考えている。さらに専門職は、Ⅲで述べるように、専門職として2つの基盤となる専門性を有する人を指すことになる。

Ⅲ 専門職としての自律性（独立性）

専門職としての自律性⁽⁴⁾は極めて重要である。本自律性は、専門職と専門職団体が長年にわたり、社会における自らの専門領域の知識や技術について、開発・改善・改良を重ねて確立されてきたものである。また確立されつつあるものである。これらを継続していくために、専門職と専門職団体で、その知識や技術の自律性が守られ開発されてきたといえる。

だが、この自律性は常に危険な状態に晒されている。一つは専門職の個人的利益のために、もう一つは専門職の勤務先と専門職団体の官僚制によるマイナス面のためである。前者の個人的利益の問題は存在しない方が良いが、いかなる時代においても、おそらく無くなることはない。後者の官僚制によるマイナス面の問題も、一般にいかなる時代においても無くなることはなかろう。加えて、我が国は集団主義（KY）文化のマイナス面が根付いており、公式組織、私的組織・集団においても、そのマイナス面が出る可能性を常に残している⁽⁵⁾。それでも、後者のマイナス面を減少させることは可能だ。後者の問題は2つの組織（専門職団体・勤務する組織）で別々

に考察されねばならない。組織の目的が異なるからである。

伝統的専門職である医師、法曹職、僧職は、独立し個人で生計を立てる、つまり自立することも可能だ。だが、かなりの医師たちは病院などの組織に雇用されている。検事と裁判官を除いた法曹職の弁護士は、個人事務所を開設できるが、アメリカでは、組織に雇用されている弁護士が多い。その他、資格のある専門職は組織に雇用される場合と、個人で事務所を開設している場合がある。教諭の資格は、公私立の学校に採用されて初めて生かされる。形式面に過ぎないが、このことも私が教員を「専門職」としている理由である。

1. 専門職と組織との関係

組織に雇用されている専門職は個人としての自律性は一般に低くなると推察される。だが、専門職の職種や個人、あるいは組織による違いがある。大学の教員のように、かえって、組織に所属しているからこそ、自律性が尊重されることもある。アメリカの専門職は、その能力・実践力は別にして、高学歴で、一般に大学院修士課程修了以上である。我が国では、近年行政も企業もスペシャリストあるいは専門職としての雇用が少しずつではあるが増えつつある。弁護士、看護師、社会福祉士、社会福祉関連の専門家（スクール・ソーシャル・ワーカーなどは期限付きが多い）などである。我が国では、この10数年で専門職大学院設置が急激に増加した。だが、現在すでに定員を集めることが困難になっている大学院が多く、廃止になる大学院が増えている。日本では、エリートの転職が多いアメリカとは異なり、これとは逆の雇用制度や慣習が多い⁽⁶⁾。これらが改革されない限り、専門職大学院等の大学院の維持は困難な状態が継続しよう。こうした我が国の文化的事情が伝統的専門職やこれに近い専門職を増やさない、さらにはその能力向上への貢献

度を低くさせているのではないか。我が国の教育長を専門職にするという議論は、1956年に教育委員会法が廃止されて以来、ほぼ無くなってしまった。

2. 専門職の専門性における2つの対照的な側面

専門職の資格を獲得する前の2つの対照的な専門性は、まず、長期の教育・訓練を受けること。司法試験受験資格のように例外もあるが、一般に専門学校・大学・大学院等で受験資格をえたり、免許取得の課程を得て、卒業・修了しなければならない。これらの中には、課程中に実習が必要なものや、資格取得後にも実習・研修が必要なものがある。また、専門性には、実習・研修が不可欠なものが多い。

資格獲得後も、専門職は専門性の2つの対照的な能力を身に付けていかねばならない。一つは、前述したように、専門職の資格取得を基盤として知識・技術を身につけ、徐々に現場で「高度の専門的知識による普遍主義的サービスを提供できる能力」⁽⁷⁾に磨きをかけていかねばならない。このレベルも追及していけばかなり高いものとなるが、サービスの受け手が期待する少なくとも標準レベルのものが提供されることである。一つ目の専門性能力は専門職にとって不可欠なものといえよう。

だが、専門職には、2つの目の専門性が期待されている。それは、専門職による「標準化困難な専門的営為」⁽⁸⁾の行使とその追及である。一つ目の専門性能力では、専門職が提供できるサービスの能力には、一般に平均的レベルゆえの限界がある。数は少なくなるが、特定の領域に極めて高い専門能力を発揮する専門職がいる。ここでは仮にエキスパート専門職と呼ぼう。例えば、前述したNHK「プロフェッショナル」に出演した専門職の人たちである。このように、非常に高度な能

力を身につけられる人たちの能力を標準化して教育することは、近未来には、ほぼ不可能である。「こうした定式化できない（あるいは、されない）スキルこそがポリシー・プロフェッションの専門性の中核といえるのではないか。」⁽⁹⁾ポリシー・プロフェッションの中にはエキスパート専門職といえる人物がいるのである。この面での個人の能力格差が大きく、それゆえ、その専門性を理解し、身につけていくことが困難になる。その中には、やがて標準化されていく知識・技術もあろう。こうして専門職の能力が全体として徐々に向上していくことになる。この能力が科学的な技術・道具によるものとなれば、誰にも使用可能になり、困難な専門的営為は克服されよう。

だが、克服しがたい領域が存在するのである。例えば、学校の教員（「専門職」⁽¹⁰⁾）は、常に実践と絡んだ生徒の精神的な部分に関わることが多く、高度な専門知識・技術がそのまま生徒に受け入れられるとは限らない。その中心となる長期的課題が生徒とのコミュニケーション能力向上にあるからだ。そのため、ほとんどの教員が現場で教え始めて、その後教員が自ら自律的にコツコツと学んでいくしかない⁽¹¹⁾。もちろん、OJT（on-the-job training）により、不可避免的に学んでいく側面もある。しかし、すべての教員が年数を経るにつれて、生徒とのコミュニケーション能力を生徒や同僚が納得できるレベルまで向上させることはできない。この能力を積み重ねた教員の多い学校こそ、生徒にとって学びやすい環境の学校になろう。学校の学習や部活では、数値化したり可視化できることで評価できるものが多い。このことを重視している学校がほとんどであろう。だが、数値化困難だが、時間をかけて学びやすい人間環境を形成していくこと（この能力が2つ目の専門性である）こそ、数値をも向上させていくのではないか。

当然だが、この能力を開発し磨き上げるには、通常非常に長い年月がかかるし、個人差がかなりある。その中で極めて重要なのが教員の自律性である。標準的なレベルの能力であれば、自律性が弱い場合でも、何とか身に着けることが可能であろう。しかし、前段のレベルを目指すには、仮に到達しなくとも、実行していくには自律性が不可欠である。

専門職は、以上2点を実践する中でその能力を磨いていくことが期待される。

IV 特定専門分野の能力が高い専門職とより総合性ある能力が高い専門職

今日の専門職には、一般には特定専門分野の能力が高い人々が多数いる。これより数はかなり少ない（制度として認められると、かなり増える）と思われるが、IIで述べたように、より総合性の能力が高い専門職（と思われる）の人々がいる。また、双方の中間的な能力の高い専門職もいよう。我が国医療の世界でも、専門医制度改革の一つとして、基本診療領域専門医に「総合診療専門医」が創設されることになった。「一般社団法人日本専門医機構」設立準備のための組織委員会内に「総合診療専門医について議論する委員会（委員長吉村博邦）」が作られ、2013年9月より議論を重ね2014年5月「総合診療専門医に関する委員会のまとめ」が公表された。そして、2017年度より研修が開始された⁽¹²⁾。

また、こうした専門知識・技術の総合的 capability と、NHK「プロフェッショナル」に出演した外科医のように、限定された領域に抜群の知識・技術を発揮できるエキスパート専門職といえる医師がいる。だが、こうした医師は専門職としての個人の能力も極めて高いが、手術はチームなので、手術に関わる同じ、あるいは同種の専門職の知識・技術に関する相応以上の理解力が求められる。さらに手術の主治医には、こうした自らの高度な能力と同じ専門職の能力への理解に加えて、手

術前の準備段階から終了後まで、手術に関わる同じ専門職の人々とのコミュニケーション能力が極めて重要となる。このように、医療の世界でも、専門職一人の能力ではなく、その能力を中心とするチームとしての高度な能力が期待される時代になりにかなり以前から入っている。

教育行政の下にある学校は、教員一人一人が能力向上を心掛けつつ、元来総合能力が求められる現場である。現場で最も総合能力が求められるのが校長（副校長）・教頭である。その下で、比較的総合能力が必要な学年主任・生徒指導部長などの分掌がある。さらに担任も総合能力が求められる分掌である。教員は、成長していく人間の教育に多面的に携わらなければならない。これは、一人の生徒であっても、複数の生徒たちでも同様である。担任は、教員が担当する専門科目と、総合的な学習・特別活動・生徒（生活）指導などのように科目や担任の境界をこえて任務につとめなければならないからだ。つまり、担任はスペシャリストの側面とジェネラリストの側面の双方を持つ。こうした2側面を有するのが「専門職」としての教員の特徴である。

これまで以上に学校の分掌の境界を一方では守りつつ、他方では互いの分掌の行き来が求められよう。

V アカウンタビリティとレスポンシビリティと専門性の関係

行政学における行政統制論と行政責任論は、例えばコインの表と裏の関係に似ているといわれる。統制により行政が責任能力を向上させ、行政が責任を果たしていくことで、統制側になる国民（住民）・議員（政治家）・マスメディア等がその意義を学び、統制に関する能力を育んでいく。

1. アカウンタビリティ

山谷清志によれば、説明責任と訳されるア

カウンタビリティの本来の意味は、「行為の結果について自ら説明（account）する能力（ability）を求めることを意味し、医療におけるインフォームド・コンセントと同じように、素人が納得できるように説明できる能力、そうした専門家の姿勢を問う概念」⁽¹³⁾だという。

山谷はアカウントビリティ概念が機能するための前提条件として、次の4条件を挙げる。①本人以外の誰か（外部の統制機関・第三者・議会や市民）が、②何らかの強制力（制裁のこともあれば物心両面での支援を止めるという方法もある。）を背景に、③その誰かが求める価値（価値基準）を④実現したのかどうかあらかじめ指定・明示した方法によって確かめる⁽¹⁴⁾。つまり、アカウントビリティは外部者に強制されて実現され、本人（組織）自ら主体的に取り組むことを前提としていない制度的・受動的責任概念であるとしている⁽¹⁵⁾。

また、蓮生郁代は、アカウントビリティをすでに説明を要求する権利が制度化されたものを「内部的アカウントビリティ」、そしてこの権利がまだ十分に制度化されていないものを「外部的アカウントビリティ」として分類した。この「外部的アカウントビリティ」は、今現在まで、アカウントビリティへの対応が不十分で問題となったり、それゆえ制度化が求められているという、本人曰く生成中の部分だという⁽¹⁶⁾。

2. レスポンシビリティ・アカウントビリティと2つの専門性の関係

狭義の応答責任⁽¹⁷⁾と訳されるレスポンシビリティ概念は、自律的能動的責任、つまり非制度的・主観的責任である（傍点は西東）。このこととアカウントビリティを専門職の2つの専門性から説明する。公務員にはある程度の裁量が不可欠であるが、それ以上に、あらゆる専門職には自律性が不可欠である。1

つ目の専門職の専門性の多くは、義務・強制により身につけるべきものが基盤であるから、アカウントビリティとの関係が深いと言えよう。2つ目の専門性は、標準化困難な専門的営為である。自律的な能力、あるいは主体的側面を持って努力をしない人はまず身につかない能力である。

この2つ目の自律的側面を、有名な「行政責任に関する論争」から考察する。一方の当事者であるカール・フリードリッヒ（Carl Friedrich）は、機能的責任（functional responsibility）を主張し、行政機関・行政官は、民衆感情に対する責任の意識を重視すべきとした。フリードリッヒは、他方の当事者であるヘルマン・ファイナー（Herman Finer）の外在的制度的責任では、限界があるとした。ファイナーは、フリードリッヒの言う行政機関・行政官の集団・個人による裁量に懐疑的であった⁽¹⁸⁾。確かに、こうした自律的レスポンシビリティのみでは、無責任となることが珍しくないといえよう。なぜなら、行政は形式的な組織としての側面が強く、自律的側面がかなり弱いのが一般だからである。ただし、情報公開法のない時代であっても、実態としては、行政機関・行政官が様々な裁量が行使され、それが結果としてメリットにもデメリットにもなってきた。

片岡寛光は、「人間の行為は、命令によって完全に羈束することはできない。このことは、行政の事務が複雑となり、裁量が不可避免的に増大するにつれて鮮明になったが、本来命令が実施されるためには、適用されようとする状況に即した解釈がなされ、判断が加えられなければならない。脱人格化された人間では、割り当てられた役割を担うことは出来ず、任務を遂行する責任の担い手ともなり得ない」⁽¹⁹⁾と述べた。それゆえにこそ、適正かつ住民ニーズに応じた行政活動実施のために、行政官個人の倫理観や良心を保管する何らかの仕組みをつくる必要がある⁽²⁰⁾。

専門職には、さらに一般に裁量や自律性が不可欠である。

前述した山谷の述べたアカウントビリティ本来の意味後半の「素人が納得できるように説明できる能力、そうした専門家の姿勢を問う概念」⁽²¹⁾には、自律的側面がある程度含まれているといえる。これは、フリードリッヒの述べた機能的責任に通じよう。なぜなら、素人が納得のいく説明には、専門職側の自律的工夫がいるからだ（傍点は西東）。納得のいく説明には、仮に強制であれ、消極的に従うのと積極的に従うのでは素人の側の理解に差が出てこよう。つまり、アカウントビリティとレスポンシビリティは、まさにコインの表と裏の関係にあるのである。

VI 組織の長・分掌責任者（以下、長と記す）に求められるアドミニストレーション能力

長のリーダーシップはマネジメント（管理）とアドミニストレーション（経営）の基礎的理解が不可欠である。職員は長の上意下達の命令にのみ従うわけではない。マネジメントは、権限・規則や技術など目に見えやすい手段で管理していくことが多い。他方、アドミニストレーションはマネジメントを含むが、目に見えにくいコミュニケーションなどを育みながら、判断を下していく。長のリーダーシップには狭義のアドミニストレーションという高度な能力が求められる。例えば、前アメリカ大統領のオバマ政権は、英語で Obama administration である⁽²²⁾。ただ、マネジメントにもかなり狭義のアドミニストレーションと重なる部分がある。

C.I. バーナードは、経営者を含む職員の能力について、次のように述べている。「忠誠心、責任感、および組織人格になりきる能力のつきには、より特殊な個人の能力が問題となる。それらはおよそ二つの種類に分けられる。すなわち、一つは、一般的な機敏さ、

広い関心、融通性、適応能力、平等、勇気などを含んだ、かなり一般的な能力であり、他の一つは、特殊な資質とか習得技術にもとづく専門能力である。第一の一般能力は、一般的な経験を経て成長した天性に依存するから、評価が比較的困難である。それはたいして直接に教え込むことはできない。第二の専門能力は前者に比すればまればではない。なぜならそれは、分業すなわち組織自体が、自動的に育成しうるからであり、また、訓練と教育によって（費用をかければ）発展させうるからである。われわれは意識的にますます多くの専門家を作り出しているが、特別な努力を払って全般管理者（general executives）を十分に育成していないし、またいかに育成するかをほとんど知らないのである」⁽²³⁾（傍点は西東）。

バーナードのいう第一の能力がまさに狭義のアドミニストレーション能力であり、ジェネラリストとしての能力である。第二の専門職やスペシャリストとしての能力は、前述してきたように、この能力は、さらに2つの能力に分けられ、一つ目の能力はバーナードのいう二つ目の能力とほぼ同じものであり、二つ目の能力がバーナードのいう一つ目の能力を伸ばす自律的な側面である。あえて言うなら、バーナードの一つ目の能力は、チームや組織という周囲との関係をより良くする能力である。私の言う二つ目の能力は基本的に個人の能力である⁽²⁴⁾。

VII おわりに—教育行政組織の「専門職」の能力と実践課題

1. 実践課題

専門職個人の能力が重要であることは言うまでもないが、今日の専門職は専門職団体に所属するのみならず、組織に雇用されることが増えている。学校の教員は、一方では学校や教育行政組織の中で、「専門職」として自

律した側面を育み維持しながらも、他方では学級、学年、全校生徒、そして教員集団の中で、マネジメントのみならず、人間対人間のコミュニケーションを育むアドミニストレーション能力を磨いていかねばならない。この能力の育成には、時間がかかるし、目には見えにくい。それゆえ、教員の自律性が重要であるのに、このことが学校外の人間から理解されにくい。

一般公務員よりさらに、学校の教員は、裁量の部分が多い。教壇にたった瞬間からこのことが求められる。それゆえに、「専門職」としての教員は、目にも見えにくい裁量の部分を個人としても、組織の一員としても、この職についている限り磨いていかねばならない。もともと教員は、専門科目や対象別（初等教育・特別支援教育など）の個別の能力と同時に、ジェネラリストとしての能力の高度化をはからねばならない職である。その専門性は、専門職としての個別の専門性能力と高度なジェネラリストとしての専門性（アドミニストレーション）能力を磨いていくものである。個別の能力にもこうした能力が不可欠である。そのうち、高度なジェネラリストとしての能力を高めた教員が主任職や教頭・校長などへ昇進していくべきではないかと考える。しかし、これを現段階で実行していくのは困難であろう。

それを克服していくには、①学内・学外の教員からこれまで述べてきた能力を有する（と思われる）教員から学ぶ、②NPO、PTA、地域住民、民間企業の人々から、これまで述べてきた能力を学ぶ、③3年間ほどの計画を作り、その間にも場合によっては修正しつつ①②の研修（研修時でなくとも、一人一人の教員が意識することが重要）を実行していく、④可能な限り、現場の教員によって計画が作成され実践されていくべきであるが、不可能ならば、管理職・教育行政当局との協力・支援を仰ぐ、⑤日常の仕事とのバラ

ンスをはかる。

しかしながら、最大の課題は、見えにくい能力をどのように日常の具体的な教育活動の中で実践していくのかということである。様々な意見がでよう。まだ理論的にすべてを説明することは不可能である。だが、学校の教育活動には、すでに私が述べてきた教員の能力を向上させる活動に溢れている。以下の活動の中で、教員の専門性が日々磨かれていかねばならない。登校時、朝のホームルーム、授業、学級会、掃除、特別活動、総合的な学習、生徒会活動、部活動、行事、進路指導、生徒指導など、ほとんどすべての教育活動において、本論で述べた標準化困難な専門的能力、ジェネラリスト・アドミニストレーションの能力を磨くことが可能である。個別の専門科目の能力を日々磨きつつ、前述した標準化困難な能力を時間を掛けてより良くしていく地道な努力の積み重ねが必要となろう。

特に、①・②については、これまでの官制研修（研究授業を含む）、教職員組合による研修、学内の自主的研修、学内・学外の教員による自主的研修、教員同士の個人的な関係などで学んでいくことができる。これまでの、長期にわたり積み重ねられてきた経験に加えて、新しい視点を加えて学んでいくことができよう。

以上の時間をかけた経験の積み重ねから、詳細な理論を構築していくことができるのではないか。

2. 組織における教員の専門性と「政治と教育の分離」

Ⅵまでで論じてきたように、専門職にとって、かつ「専門職」の教員にとって、その専門性は極めて重要である。一方では、国が作成した学習指導要領に沿いつつも、他方では、教員の創造性に繋がる専門性を尊重しなければならない。教員の側のこうした専門性が育まれてこそ、生徒の側にも創造性の能力

が育まれよう。この点は、従来曖昧にされる
ことが多かったが、これからの時代はこう
した点が何よりも重要になろう。まずは現場
で教員同士が、管理職がこうした面を尊重
する実践が大切にされねばならない。当然
教育委員会及び事務局もこうした面を重
視する必要がある。さらには、住民ないし
は国民にもこうした面の理解を啓発して
いく必要がある。

こうした教員の専門性の尊重を続けるこ
とこそが、真の意味での理想の「政治と教
育の分離」を目指すことができるのでは
ないか。古い時代の分離は米国であれ、
日本であれ、主に教育行政の機能と構造
を担う教育委員会と事務局を議会（政治）
や行政（首長）との分離をいかにすべき
かということで議論が重ねられてきた⁽²⁵⁾。
こうした議論をこれからも継続していく
べきであるが、これ以上に重要だと思わ
れるのが、教員の専門性の尊重である。未
だ理論は確立されてはいないが、このこ
とにより、現場で、行政で、地域で、議
会で議論が重ねられていくことが何より
も求められていよう。どこまで大切され
るのかは、現場で実践を重ねながら、専
門性尊重の範囲を考察していく。こうした
積み重ねが、政策や研究に生かされてい
くべきであろう。

このような教員の専門性の尊重は、約30
年以上前までの現場の教員や教育行政研
究者であった方々や党派的な論争のもの
とは異なる。こうした尊重は、保守的な
教員であれ、革新的な教員であれ、不可
欠だからである。いずれの教員にも、学
習指導要領のような指針となるものは必
ずである。だが、同時にそこには、教員
の創造性ある専門性によって磨きがか
けられていくことが期待される。結果と
して、現実を見据えたうえで、理想的側
面が追求可能となろう。また、理想的側
面を目指しつつも、現実を忘れないとい
うことに繋がろう⁽²⁶⁾。

「専門職」としての教員の専門性の尊重
を育むことこそが、「政治と教育の分離」の理

想を追求できるし、教員を専門職と呼ぶ
ことが可能な時代がやがて来るのではな
かろうか。

3. 本論の意義

本論は、行政（政治）学者がまとめたも
のである。また、論者は今から20年前ま
で8年間福岡県の私立女子高校で教員を
していた。振り返ってみると、その時に
生まれた問題意識がその後の研究の動機
づけとなってきた。教員一人ひとりの能
力は極めて重要だが、実践においては、
周囲や学校全体との関係も常に考えざる
を得ない。このことと私が積み重ねて
きた専門である行政学の組織理論を教
育行政論に適用することになった。

この組織理論には、アメリカで同時期に
発展し始めた経営学もかなり参考にした。
教育行政組織や学校組織のみに限定せ
ずに、研究してきたのは、他の組織で
働く専門職・「専門職」・専門家にも
共通する側面があることが徐々に理解
可能になってきたからだ。管見の限り
では、組織論から専門職論を考察した
論文は、我が国では極めて少ない。

また、この国全体として、専門職・専
門家・エキスパート・スペシャリスト
などの区分が、曖昧なままである。この
ことに少しでも貢献をしたいということ
もある。専門家や私が言う「専門職」
の中には、本論で述べたように、専門
職より、はるかに優れた能力を持つ人
々がいる。それゆえ、専門職・「専門
職」・専門家の専門性には「専門性」
を使用しなかった。専門職とは呼ば
なくとも、その2つの専門性は共通
しているのである。

以上のことから、論者は学校の教員・
管理職と教育長・教育行政組織の管理
職の専門性が議論され、その専門性
能力が向上することを強く望んでいる。

注

- (1) 藤本昌代『専門職の転職構造—組織準拠性と移

- 動一」、文眞堂、2005年、108頁。
- (2) 坂本勝『公務員制度の研究—日米英の幹部職の代表制と政策役割—』42-58頁。米国の連邦政府の場合、歴史的に各省庁への分権化と省庁相互のセクショナリズムが強く、各省庁別の職員採用が、スペシャリストとしての側面の強いものにならざるをえなかったといえる。
- (3) 藤田由紀子「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか?—英国公務員制度におけるポリシー・プロフェッションの創設—」『年報行政研究50』、2015年、2-3頁。
- (4) 天野拓は専門職の自律性について次のように述べている。「自律性には、個々の専門職が個人的に有する側面と、個々の専門職を統制する専門家集団—本書の事例でいえば、医師会といった専門職団体や科学的コミュニティーが集团的に有する側面の二つが存在する。」
- 天野拓『現代アメリカの医療政策と専門家集団』慶應義塾大学出版会、2006年、24頁。
- (5) 西東克介「我が国公教育・就業組織と集団主義文化の再生・変容」寄本克美・辻隆夫・縣公一郎編著『行政の未来』2006年、239-263頁。
- (6) 西東克介「米国の個人主義・革新（進歩）主義・専門職・行政官僚制の関係」『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要』第16号、2016年、41頁。
- (7) 西東克介「専門職としてのアメリカ教育長の準備と経験」、西日本教育行政学会『教育行政学研究』第22号、2001年、24-26頁。
- (8) 前掲書、藤田由紀子、16-17頁。「ポリシー・プロフェッション」については、前掲書を参照。
- (9) 同上。
- (10) 教員の多くは、標準化できない高度な能力を持たないだけでなく、教員なら誰もが身につけるべき能力すら持たない教員もかなりいよう。一つには、年齢の幅が40年近くあり、経験年数の短い教員がいる。2つには、ベテランといえども教員相互や生徒とのコミュニケーション能力を磨いていない教員も珍しくない。特に2つめの能力はどの科目の専門であろうが、教員が時間をかけてコツコツと磨かねばならない学校教育の基盤となる能力である。こうした努力を教育行政も教員も積極的にはしていないと見ていい。このことから、私は一部を除き、教員の多くを「専門職」とみなしている。

また、ジョセフ・ダン (Joseph Dunne) 次のよ

うに、述べている。

「常に現在の失敗の潜在性に付きまといられる教員たちは、自分たちの活動により生徒たちの注意とエネルギーが特別の科目事項 (the particular subject-matter) により引きつけられ、かつ焦点を当てられている出来事の特徴を有する時にのみ成功し、その結果、例えば、教員たちの活動が洞察力を獲得し、諸能力と経験にさらなる関心を促進することができるある種の確信へと展開させるのである。」

我が国の多くの教員もこのような経験を数多くしていよう。ただ、生徒が引きつけられる特別の課題と教員の教え方にどのような関係があったのかを、記録し残していく教員は少ないのではないか。それゆえ、どうしてもこうした経験は暗黙知となり、継承されにくい。

Joseph Dunne, "Professional Wisdom' in' Practice" in Liz Bondi, David Carr, Chris Clark, and Cecelia Clegg editors, *Towards Professional Wisdom*, Ashgate, 2011, 21p.

- (11) ジョセフ・ダン (Joseph Dunne) は、教員にとって極めて実践が重要であることを次のように述べている。

「教員がまず判断をして、次に行動に出るとき、教員は、一個の実践のより安全な空間 (secure reaches) にいる。しかし、ときに判断は、行為中にもみ可能なものもあるが、まさに行為後に可能なものもある。教員は行為のためにのみ知るのではなく、知るために行為するのである—あるいは、少なくとも学習することに希望をもっているからである—。」

ibid.23p.

- (12) http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000113036.pdf (最終閲覧日：2016年9月9日)
- (13) 山谷清志「行政の評価と統制」、福田耕治・馬淵勝・縣公一郎編著『行政の新展開』法律文化社、2002年、161-162頁。
- (14) 同上、162頁。
- (15) 同上、162頁。
- (16) 蓮生郁代「アカウントビリティと責任の概念の関係」『国際公共政策研究』15(2)、17頁。
- (17) 行政学の責任論争では、アカウントビリティ概念が出てくるまでは、レスポンシビリティ概念で

議論がなされてきた。それゆえ、フリードリッヒの機能的責任はアカウントビリティ概念を超える部分がある。それゆえ、私はその超える部分（自律性・倫理）を狭義のレスポンシビリティと理解している。そして、アカウントビリティは、広義のレスポンシビリティに含まれる。さらに、ライアビリティ（法的責任）は、アカウントビリティに含まれる。

- (18) 同上、14-15頁。
- (19) 片岡寛光『公共の哲学』早稲田大学出版部、2002年、200頁。
- (20) 井寺美穂「行政責任・行政統制の変容と『行政倫理』」『アドミニストレーション』第25巻第2号、2016年、51頁。
- (21) 前掲書、山谷清志、161-162頁。
- (22) 西東克介「アメリカ教育長のアドミニストレー

ション能力」、弘前学院大学社会福祉学部研究紀要第8号、2008年、21-22頁。

- (23) C.I. バーナード著、山本安次郎、田杉競、飯野春樹訳『経営者の役割』、ダイヤモンド社、1985年、232頁。バーナードが述べた一つ目の能力は、ジェネラリストとしての高度な能力と重なる。
- (24) 前掲書、西東克介「アメリカ教育長のアドミニストレーション能力」、20-21頁。
- (25) 西東克介「第10章 戦後我が国教育委員会制度の『分離』と『統合』」、土岐寛 編著『行政と地方自治の現在』北樹出版、2015年を参照。
- (26) 文部科学省『中学校学習指導要領（平成29年告示）解説 総合的な学習の時間編』東山書房、2018年。本解説書には、これまでの解説書以上に、教員の自律性や生徒の学習を個人として尊重することが何度も述べられている。

図－1 組織における専門職の能力（3次元の図）

