

### 3. アメリカの指導行政

#### ——その特質の把握を中心にして——

西 穰 司

#### 1. 本稿の課題

わが国の戦後改革の過程で成立した指導行政制度は、2次におたる米国教育使節団の勧告を基礎にして設立されていることから、当然その範をアメリカに求めていたことは明らかである。われわれが、今わが国の指導行政の実態および改革の方向を探るにあたって、その範とされたアメリカの指導行政について考察し直してみようとするのは、次のような意図によるのである。すなわち、単に皮相的な機構や制度の問題を越えて、その底流にある国民一般の公教育観や、学校活動のアメリカ的伝統や風土をも考慮に入れて、なるべく広い視野からアメリカ的特質をえくり出してみる作業を通して、わが国の指導行政改革への十全な示唆を得たいと思うからである。

これまで、わが国においてもアメリカの指導行政に関する論稿は、いくらか見受けられるが、必ずしも体系性をもった精緻なものとはいいがたく、しかも、おおむね紹介ないし一面的把握に陥りがちで肯定的評価を下したものが多かった。(1) 単に指導行政機構や指導主事の資質や職務について論究するばかりでなく、少なくともアメリカ社会の伝統・風土面の特質を内にはらんだ教育行政制度一般をも十分考慮に入れて理解されなければならないものと考える。

したがって本稿では、アメリカの指導行政の実状を上述したような広い視野から把握することに意を注ぎ、かつまた、若干の率直な評価をも下しながら、わが国の現状改革への示唆を得ようとするものである。

以下、アメリカにおける指導行政とはいかなるものなのかを、歴史的変遷過程をも含めてその原則を検討し、次に指導行政制度およびその機能を考察し、そして最後に若干の問題点を指摘することにした。

#### 2. アメリカにおける指導行政とは何か — 歴史的変遷過程をも含めて —

##### 1) supervision の語義について

まず、われわれが指導行政とはほぼ同義のものとして理解する supervision の語義について検討しておこう。supervision という語は、その動詞形である supervise には、oversee, direct, manage 等の意味が含まれるとされる (webster 辞典) ゆえ、たしかに言葉そのものに監督・査察の意味が含まれていることは否定しがたい。しかし、われわれが今問題にしようとしている学校活動に関する supervision についてみると、歴史的事実としてはたしかに初期においてはまさに査察 (inspection) に等しい実体があったにしろ、その際これらの職務を

担当した人間の専門性や熟練度がきわめてあやしいものであったのだから、実質的にみてアメリカにおいては、まさに“上から”、監督・査察する意味でのみ使用されていたわけではなかったことを知らなければならない。(2)

したがって、後述するような supervision の内実の歴史の変容があるにせよ、supervision は、基本的には「助言指導」とでも訳されるべき意味をもった語義として理解しうるのである。(3)

さて、本稿では、この助言指導が具体的には、教育行政活動の一環として営まれる事実に着目するゆえに、わが国で慣用されている「指導行政」という語義とはほぼ同義のものとみなして、考察を進めることにする。(前述の立場からすると、「助言指導行政」と呼ぶべきではあるが、あえて従来の慣用語を否定するに至るほどの積極的根拠があるわけではないので、こうした。)ただし、アメリカの実状を把握するうえで、「行政」という語を付すと文脈上理解が困難になると思われる場合は、「助言指導」という語を使用することにした。

## 2) アメリカにおける指導行政の変容過程

ここでは、マクネイル (John D. McNeil) の叙述に従いながら、アメリカの指導行政の歴史の変容過程を、大きく4つの時期に区分して考察することにする。(4)

### (1) 19世紀末以前——行政的査察 (Administrative Inspection)

すでに、1654年にマサチューセッツ (the General Court of Massachusetts Bay Colony) ではセレクトマン (都市行政委員) が、1709年にはボストンで素人委員会が、学校を訪問し、教師の能力や職務の実態等を査察する (inspect) 目的で、指導行政が行われていた。この例にもうかがわれるように、指導行政的統制 (supervisory control) の始源は、地方の一般市民ないし宗教家からなる官吏や、素人の特別委員会によって能力の低い教師を成長させるというよりも、むしろ、そうした教師を解雇することに関心が払われる性質のものであった。

19世紀に入ると、こうした委員会の権限や責務は、教育専門家 (professional educators) である学校訪問官 (acting visitor)、学校事務官 (school clerk)、教育長 (superintendent of schools) に移譲され、教師を解雇することよりも、能力の低い教師の力量を高めていくことがその公認の任務であった。(1870年までに、行政職員 executive officer として指導行政に携わる教育長は29人いた。)しかし、ボストンでの例外を除いて、校長の助言指導面での活躍は、校長自身が課されていた教授および事務負担のために、ほとんどみられなかった。もちろん、こうした事情の背景には、町や村での人口増加に伴う教員の増加があったことは言うまでもない。

この時期の特質は、「教師が行政活動によって監督指導 (supervise)<sup>(6)</sup> される対象と考えられていた」ことである。

### (2) 19世紀末から20世紀初頭——特定専門家による助言指導 (supervision by specialist)

19世紀から20世紀の変わり目までに、音楽・図工・手工・家政・体育などの新しい教科が、社会環境の変化および組織化された母親たちなどの圧力団体の運動によってカリキュラムに組み

入れられた。これに伴って、これらの新しい教科の指導の訓練を受けていない教師を指導するための特定教科担当教師 (special teachers) や、全般指導主事 (general supervisors) が設置され、多くの都市では、これらの新しい教科ばかりでなく従来の教科に対しても、指導を徹底するための部局 (special supervisory departments) が置かれた。

こうした、行政的任務を負った監督指導職員 (すでに存在していた) と教科指導専門職員との2種類の職員の設置に伴って、権限や機能や手続きについての問題が生じたが、(7) 一般には、指導行政は、特に教師の職務を一定水準に引きあげることに関わる行政管理 (administration) の一部であるとみなされたのである。

この時代の慣行からみて、教師は上位者による指示 (direction) を受けることによって、最もよく成長できるという考え方は、それほど明確なものになっていなかったのである。また、その指導の様式も、教師の資質や態度によって多様であったのである。

以上のような指導行政の変容の背景には、教員養成の不十分さ・教育学の発達等の諸要因もからまっていたのである。ともあれ、この時期の特質を端的に言うと、「新たな教科の出現が専門教師 (specialists) を必要とし、指導行政は行政活動の主力であることになり変わった」ということになる。

### (3) 1920年代——指導行政の科学 (science of supervision)

1913年までに、企業における「科学的管理」に触発されて、この組織原理が指導行政にも採用されるようになった。つまり、この原理は教育目的を明確に規定し、その目的達成のために働く全ての人々の調整を促すものであったのである。具体的には、指導主事は、事細かに規定された教師の資格要件が満たされているかどうか査定したり、詳細な授業展開を課したり、教材・教具をきちんと備えさせたり、教師の望ましい努力を引き出すための誘引 (incentive) を教師に示すことが、その職務とされたのである。つまり、それまで個人的に、そして恣意的に教師に教授方法を指示していたのに対して、科学的な指導主事のなすべき第1の職務は、教育「法則」を発見し、それを教師の職務活動に応用することであるとされたのである。

こうした動向は、指導主事と教師の関係を人格的 (personal) でないものにし、両者とも統制力のある科学法則の下位に位置づけられたのである。またこの動向は、当時存在していた目標と実践との混乱に対する抗議の意味も一部含まれていた。

しかしながら、こうした一般原則の実際場面での適用は不適切で、この法則による教師の職務水準の判定も誤りであることが次第に明らかになった。ただ、この科学的管理の動向のなかで、教育の目的に立ち返ったことに起因して、教育の関心はその機構よりはむしろ子どもに向けられた点は注目してよい。この考え方は、子どもの学習における自主性を中核に据えた教育論としての、この運動の系譜を受け継いでいる機械的教材 (autoinstructional materials) 研究者たちの主張と符合するものがある。またその意義は、今日の、学習者の個別的差異と社会環境のちらばりに応じた教材の提示量と系統性を研究している教育科学に反映している。

おしなべて、この時期の特質は、次のように要約できよう。「助言指導は、教育の『法則』を発見することであり、それを教師に応用させていくことである。助言指導の中心は研究と評価に

あり、その結果を教師は応用すべきである。」

(4) 1930年代および1940年代——民主的人間関係としての指導行政 (supervision as a democratic human relations)

不況と戦争という経済・社会の変貌と関連して、民主主義理念を内包した指導行政の必要性が叫ばれた。すなわち、それまでの伝統や、指導—被指導関係を強調するのではなく、指導行政は人間のパーソナリティを尊重し、政策策定に大いに参加するよう教師をはげますべきだという原則によるものであった。高位レベルから、計画された学習指導要領 (course of study) や方法が提示されることに反対した人々は、状況の相対性を主張した。つまり、絶対なるものは存在しないのであって、特定の状況に見合った正しい手法が存在するという考え方であり、その理論にはグンタルト心理学が、そしてその根拠にレーウィン (Lewin) の動機づけ研究が貢献したのである。そこからアクション・リサーチやグループ・ダイナミックスが、指導行政の実際にも適用されるようになったのである。

言いかえれば、助言指導 (supervision) (当時ますます consultant と呼ばれるようになってきたのだが) の特別の責務は、リラックスした雰囲気をつくりだし、広範な参加をえることであつた。また、その目的はひとり教師の改善だけではなく、全職員を共通に認識されている改善課題に、協働して立ち向かうことであつたのである。

しかしながら、現実には、教授方法の基準が依然として高位レベルで決定され、それを教室訪問や実地授業 (demonstration) のさいに指導主事から教師に伝達されるケースが多かつたようである。

この時期の特質は、「教師は行動へと駆り立てる感情や情緒を有しているものである。諸目的を個々人が決定していくことに重点がおかれる」という認識が基礎になっていたことである。

### 3) 今日のアメリカの指導行政原則

前述したように、アメリカにおける指導行政の歴史的変容過程を見てくると、当然にもさまざまな社会・経済的影響のなかで揺れ動きながら、今日の指導行政が展開されていることを知ることができる。わが国の指導行政を考えるに際しても、やはり、単に表面的な機構や制度のみをみるのではなく、アメリカ的な伝統や風土に根つきながら、今日の動向が存在していることに注目せねばならない。

そこで、今日のアメリカの指導行政の原則を、その実態は後で扱うとして、原理的におさえておくことにしよう。

マクニールは、指導行政の今日の特質をこう述べている。それは、「理性と実践的知性による指導行政」であつて、そのさいの理性 (reason) とは、「所期の目的を達成するために要請される、望ましい結果と適切な行動との詳細な規定」をいうのである。また、実践的知性 (practical intelligence) とは、「結果の追求と判定の過程に関わる全ての成員の広範な参加による実施」のことをさしている (9)。

こうした考え方は、より抽象化してみるならば、①教授における専門性、②民主的理念、③変革と発展の常態化、の3つの要素が収斂して指導行政が成立するとしたスウェアリンゲンの立場 (10)

とも、ほぼ同一のものとみてさしつかえないであろう。

これら2人の所論からもほぼ明らかになるように、今日のアメリカの指導行政の原則は、次のように理解してよいであろう。つまり、言うまでもなく指導行政の究極の目的は、子どもの学習の改善にあるのであって、そのために一方では科学的研究の成果を基礎にした助言指導を追求し（科学性の原則）、一方では民主的人間関係を軸にした教師との協調的・協働的作業を通して（民主性原則）、常に変革と創造とを繰り返しながら現状に即した学校活動の改善に資すること（現実状況適応原則）なのである。(12)

### 3. 指導行政制度

ここでは、まずアメリカの教育行政制度一般の特質を、個別学校での教育指導活動の展開にどう関わっているのかという観点を中心に整理し、そのうえで、指導行政の制度機構を把握することにした。さらに、具体的にこの制度を支え、指導行政活動を担当している、いわゆる supervisor と総称される職員の問題に言及することにした。

#### 1) 教育行政制度の基本的特質(13)

基本的に理解しておかなければならないのは、アメリカにおいて教育は、合衆国憲法によって州の機能とされており、連邦政府が各州の教育計画を直接統制する権限を持っていないという点である。すなわち、連邦政府は、サービスの機能をもつに過ぎず、具体的には補助金の交付、統計・資料の収集配布などの業務を行っているのである。

では、州の教育委員会はどのような機能を有しているのかというと、次のようにとらえることができる。つまり、州内の教育組織を自主的に編成し、住民に対して適切な教育を提供する責任を負い、州内全般に通じる教育法規（School Law）を制定して、教育の充実と発展をはかるようにしているのである。しかし、実際的には、州内の初等・中等学校の設置・維持管理の権限を地方教育委員会に委任しており、主として教育の諸条件の調整や整備に限定されたものなのである。それも、州によって地方教育委員会に対する指示と管理の強弱や程度や範囲は異なっているが、およそ次のような項目は共通するものとしてあげることができよう。すなわち、教育に関する一般的法令の制定、基本的教育政策の決定、予算配分、施設、教育課程の最小限度の基準の設定、教職員の養成と免許等である。

では、実際に、州から委任を受けて各個別学校の管理運営に関する権限を行使し、ここで問題にしている指導行政を展開している州の代理機関としての地方教育委員会は、どのような機能もっているのだろうか。この点については、きわめてアメリカの特質が顕著であって、注目しておかなければならない。つまり 教育計画、教育内容、方法および学校教育に直接関連する事業や事務の遂行を、地方教育委員会は個別学校と協働して一体化する形で、いわば総合的統一的な学校経営を展開している点である。しかも、その中心的機能は、具体的には教授学習活動に関する指導行政（supervision of instruction）の過程と組織と機能の問題に集約されていることに着目したい。

したがって、地方教育行政機関は、学校の内部経営管理と即応し、両者が密接な関係を保ちながら、統一的に運営されているとすることができるのである。実は、この点がわが国の場合との学校の経営管理概念の根本的な差異なのである。その背景をたずねてみると、基底的には、アメリカ特有の歴史と伝統に裏うちされたフロンティアの生活基盤から形成されてきた住民のものである学校を通し、その学校の経営管理を支援し、教育の成果を住民に還元してゆくという教育管理概念が存在していることに気づく。こうした教育管理の任務を具体的に負い、個別学校と一体化して推進しているのが教育行政機関、つまり地方教育委員会なのである。

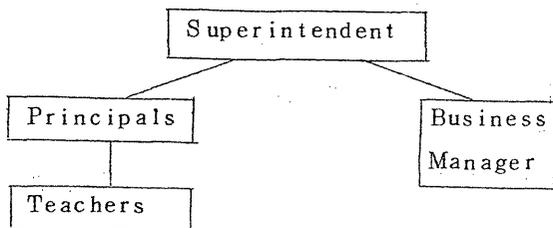
もちろん、教授学習活動に関する指導行政を中核にして進められる地方教育委員会の実際の学校の経営管理においては、個別学校の内部的な運営、とくに学習内容や教授方法については、わが国と比較した場合、大幅に個々の学校の自主性が尊重されているとはいえ、前述したごとく教育行政機関と距離をおいて行われているわけではなく、地方教育委員会が学校の内部的な運営をコントロールすることもないわけではない。つまり、現実的にいうと、教育委員会が、①学校の経営方針、②教職員の組織、③教育課程の編成、④教授＝学習指導法の展開、⑤教材・教具の選択、などその他学習内容や教授方法について指示と調整を厳しくすることもないわけではなく、教育長から校長、指導主事等を経て個々の教師の教育活動にまで及んでいるのである。

## 2) 指導行政制度——その人的構成を中心にして——

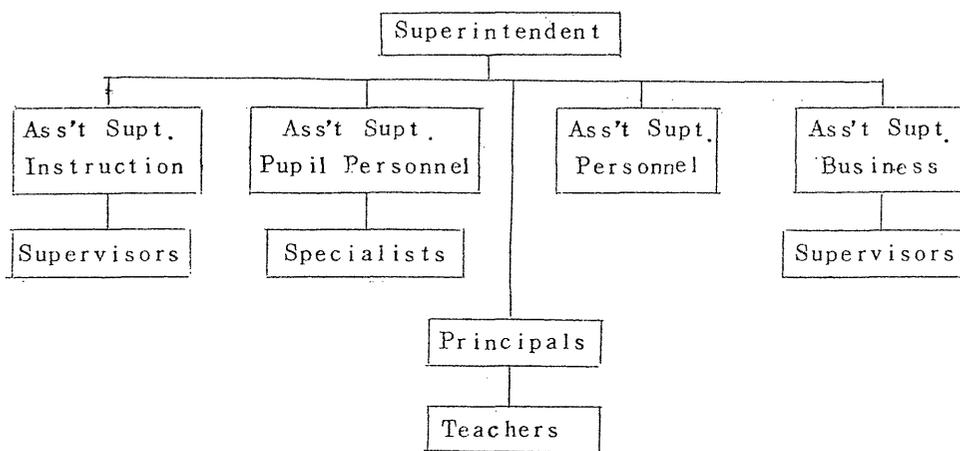
前項で考察したごとく、教育行政機関の行政活動自体が、教授学習活動に関する指導行政を中心に進められていることから、アメリカにおける指導行政の制度および機能の大筋は理解されるであろう。したがって、ここでは、この制度を支え、主に担当している人的構成要件を中心に指導行政制度を把握することに力点をおいて、記述することにする。

ところで、地方教育委員会の指導行政活動が展開される核ともなっている行政単位（local school administrative unit、地方教育行政単位）については、複雑な問題があることを知らなければならない。つまり、行政上の位置からみると基礎的単位（basic unit）と中間的単位（intermediate unit）に分けられるのだが、実際上は、ほぼ、タウンまたはタウンシップ（town or township school district）、都市学区（city school district）、普通学区（common school district）の3つに類別されるのであり、<sup>(14)</sup>その単位ごとの規模（人口、教職員数、収容生徒数）は、実に多様で、一概に論ずるわけにはいかない。ただ、基礎的教育行政単位については近年急速に整理統合され、減少傾向にある。ちなみにその数字をあげると、1955—56年 54,859学区、1960—61年 37,475学区、1965—66年 26,802学区、1973—74年 16,814学区になっており、<sup>(15)</sup>こうした減少傾向は、整理統合による行政単位の広域化を通して行政活動の能率化・効率化をねらったものと予測される。したがって、きわめて一般化してアメリカの指導行政制度機構を論ずるにはやや無理があるのだが、一応代表的なものとして、フェンシュ（Fdwyn A. Fensch）らが示している行政単位（学区）の規模別にみた、3種の行政機関の人的構成図を例示しておこう。<sup>(16)</sup>（日本語に翻訳すると、理解がよけいに困難になると思われるので、原文のまま示した。）

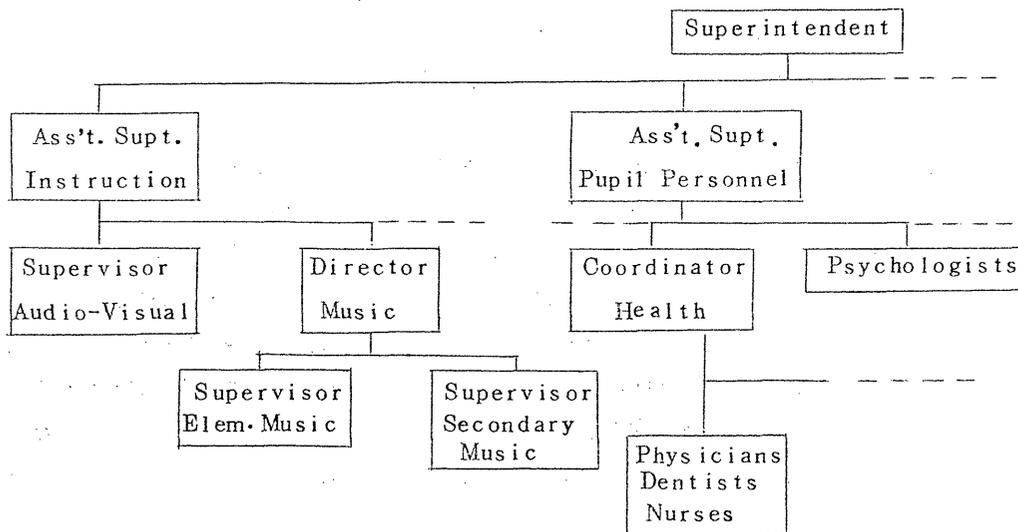
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN SMALL DISTRICT



ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN MEDIUM-SIZED DISTRICT



ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN LARGE DISTRICT



これらの図からも予測されるように、小規模学区では、管理主事（Business Manager）がいわゆる管理的な職務の他に、指導行政に教育長を補佐する形で多少参画しているのだが、おそらくは、上位の教育行政機関（カウンティなしし州のそれ）の職員が指導行政を担当することになるだろう。また、中規模学区の場合、その学区自体で指導行政活動が展開される能力を有しているとみられるし、大規模学区の場合、その充実度は相当高いといえる。とりわけ大規模学区では、指導行政に直接携わる教授学習活動（instruction）の部門が、細分化され多くの専門職員が配置されている点は注目に値する。

永岡順の指摘によれば、「一般に人口5～6万以上の地教委にあっては、わが国の場合と比較して、その指導行政に関する充実度は高い」<sup>(17)</sup>とみてよいであろう。

なお、州の教育委員会の職員の中で、指導行政を担当する専門職員は、もちろん配置されているのだが、前述した事情からも、直接各学校と関係をもつような活動はほとんど展開していないとみてよい。

したがって、学区規模による差異が相当みられるので、一概には言いきれないのだが、一応、わが国に比して、人的構成要件を中心にしてみた指導行政組織の充実度は、高いと言うことができよう。

### 3) 専門職員特に指導主事（supervisor）について

わが国でいう指導主事にあたるアメリカの supervisor<sup>(18)</sup> の名称および種類、その資格・養成について考察してみよう。

supervisor すなわち指導主事というのは、おおむね、「教授学習活動改善に指導性を発揮する責務を負った教育職員を総称する」<sup>(19)</sup>名称とみてよいのであって、個々の職員に割りあてられた任務の性格や特性に応じて director, coordinator, specialist, psychologist とか、curriculum consultant, helping teachers, resource person, supervising teacher などと多様に呼ばれるのであって、現にアメリカで多様な名称が使用されているのである。したがって、もっと包括的にみると、指導主事というのは、先に示した人的構成図の階層上の第2、第3段階（つまり教育長の下位）の職員、すなわち教育長補佐職員（superintendent's assistants）に包括される多様な種類の専門職員の総称名であると言ってもよいのである。

さて、これらの指導主事の任用に際しての資格や養成はどうなっているのであろうか。基本的には、それぞれの職務内容に見合った領域での修士の学位を有していることと、一定年限以上の教職経験があることが基礎資格となっている。また、養成については、大学の課程が軸になってはいるが、後述するような教委主催の研修による養成もかなり取り入れられているとみられる。

なお、この職位の在職年数の実態がどれほどのものであるかも、いわゆる職務行為の専門性や、この職位占有者の職業生活への志向性に大いに影響をもたらす要因だけに、関心もたれるところであるが、この点については現在正確な資料を持ち合わせないので、明確には指摘しがたい。

ただ、おしなべて、指導行政担当専門職員の資質や待遇については、わが国に比して、相当高く、また保護されていることは、容易に予測しうるところである。

#### 4. 指導行政機能

すでに前節で考察したような骨子からなる指導行政機能を、ここでは、もう少し具体的に把握することにしてしよう。

たとえば、NEA（全米教育協会）の1部局であるASCD（Association for Supervision and Curriculum Development）の1965年報によると、指導行政活動展開にあたっての重点を次の4点に要約して述べている。(20)

- (1) 教師の資質の向上に関するもので、教育の技術や内容の革新に応じて、教師の質的な向上をいかにしているかの問題。
- (2) 教育方法、教育内容の進歩と充実に対応して、教育課程の改善および教材、教具の改善とその利用。
- (3) 教師の勤務条件の改善と評価、これは教室、学校環境の検討と教師の能力評価の問題であるが、教委は校長と協力して教師の勤務評定を行って、教師への指導と助言の資料や手段としている。
- (4) 教師の現職教育の機会の設定とその展開で、教育課程と学習指導の方法等の新しい知識、技術を系統的に修得しうる研修の機会を設け、有効に展開する。

この指摘にもとづいて、指導行政の機能をみていくとすれば、およそ次の2つの領域に大別してよいであろう。まずその第1は、教育課程の運営・実施における改善の領域である（上記(2)にあたるもの）。つまり、各学校における教育指導活動の質を高めていくために、指導主事が、地域全体の会合（Large Group Meeting）や小集団や委員会活動（Small Group and Committee Meeting）を通じての助言指導、さらには個別教師との相談（Individual Conference）活動を通しての、この面の指導行政が展開されているわけである。この面に関して、是非注目しておかなければならないのは、指導行政が教材・教具の改善および利用についても、積極的に貢献している点である。具体的には、アメリカの場合、広範にみられるのだが、地方教育委員会単位に、教材教具の配布組織（Instructional Materials Center System）を有しており、個々の学校・教室と連携して、この側面から教育課程の運営・実施の質をあげるような措置がとられているのである。(21)

その第2は、教師の勤務条件や勤務評定の問題をも含めての、教師の職能成長を促す指導行政機能である（上記(1)、(3)、(4)にあたる）。

この面の指導行政機能の中核は、やはり教育委員会の現職教育制度にみることができる。すなわち、基本的には現職単位修得教育（In - Service Point Project Program）というシステム（この名称はロサンゼルスの場合であるが、その他の地域でも同様のものがあり、Development Program などとも呼ばれているようである。）が確立されており、この他にも教師講習会（Teacher's Institute）と呼ばれる教委主催の研修会への参加を通じて、かなり充実した一般教員対象の現職教育制度が確立され、実施されているのである。(22)これらの研修における指導者は、教委の専門スタッフの他に、大学のスタッフも相当含まれている。

さらに注目しなければならないのは、教員の個人研修 (Individual Study) がかなり制度的に保障されており、密度の高い研修が行われている点である<sup>(23)</sup>つまり、この個人研修の中には、地教委の計画下で実施される教育旅行計画 (Educational Travel Projects) や休暇年度旅行 (Sabbatical Leave Travel) が含まれている。また、個々の教師の自発的意志による大学の夏期講座、拡張講座、正規の講義への出席も、教委の研修計画の一環に組み入れられる傾向にさえあるのである。

しかも、これらの多様な現職教育への参加が、個々の教師の昇進・昇給にきびしく関連していることに留意する必要がある。つまり、これらの研修を通じての単位修得数およびその成績グレードが、将来の昇進や昇給に密接に関わっており、いわゆるきびしいまでのメリットシステムが採用されているのである。<sup>(24)</sup>

もちろん、こうした特質をもつ現職教育制度は、個々の教師の自主性をそこない、拘束さえするものであるとの批判も成り立ちうるが、指導行政活動を中心に展開する「教育委員会の学校運営管理の全体計画に直結させる効果を上げている」<sup>(25)</sup>点は、看過されてはならないといえよう<sup>(26)</sup>

また、勤務評定制度は、各学校の校長による個別教師との面談を通してなされるものと、教委側の判定によるものとの両面からなされており、わが国にみられる統制的色彩をもったものとしてよりは、職能成長への資料を得ることとその意義が見いだされていることは、注目してよい。

以上、大まかではあるが、指導行政機能の大要は理解されうると思われる。やはり、わが国との教育風土の違いは言うまでもなく、アメリカ的特質が色濃くみられるものの、指導行政機能の広範性と、少なくとも制度面から予測される計画性およびその内容の充実度は、率直に評価しなければならない。

## 5. アメリカ指導行政の問題

以上のような考察のみで、直ちにアメリカの指導行政についての早計な評価を下すことは避けなければならないであろう。しかし、先に考察した指導行政の原則は、まさに原則であり、言いかえれば目ざされるべき目標であって、実状ではおそらくは多くの課題をかかえているのではないかと思われる。以下、わが国の指導行政の実状およびその改革の方向を考える立場から、若干の課題（むしろ疑問と言った方がよいのだが）を3点において提出しておきたい。

まず第1に、各学校の校長の指導助言機能が、果たして指導主事と有機的な連携を保ちつつ有効・適切に機能しているであろうか、という点である。たとえば、1961年に連邦教育局が行った、初等学校の経営と組織に関する調査報告によると、初等学校段階における最大の学校経営上の問題が、授業の管理指導 (Supervision of instruction) にあり、校長の悩みもこの点が一番大きいことを報告している<sup>(27)</sup>本来教委の専門職員である指導主事と各学校の校長とが協調し、連携してこの活動にあたっているはずであるが、なお最大の問題であるというのは、この両者の関係は言うまでもなく、指導行政機能そのものの質自体、多くの課題を残しているとみることもできるのである。

とくに、初等学校教師のアメリカ的独立性や自主性の特質は、それ自体教師の専門的職能者としての位置を保障するものであり、その意味での価値は認められよう。しかし、校長および教委の専門職員が、いわゆる行政官（administrative officer）として乖離してしまい、教室間の同質性や連携が破壊され、学年間の教育機能の連続性が追求されがたいような、「自己の学級の経営管理と教育計画の展開に埋没した学級王国主義に陥る傾向」(28)の是正に対応しきれない面が、課題として残されているように思うのである。

第2は、第1の問題とも関わって、教委の専門職員としての指導主事の権限の問題である。これらの職員は、いわゆる専門技術職に位置しているゆえ、職務遂行に際して要請される十分な意思決定権限をもちあわせていない事態も少なくないわけで、階層上は一般教員より上位にあっても、結局のところ、その職能活動を自主的に創造的に展開できないような状況が存していると思うのである。

A S C Dの1969年の年次総会で、現職の教育長フォスター（Rickard L. Foster）は、「指導行政は死んだのか、それとも生きているのか？」と題する講演で、社会状況の変化の過程で、指導行政は危機に瀕しており、指導行政担当職員は、「力あるリーダー（active leader）になり、大いに現場に出向いていかなければ、公認の目的をもたないまま、病み伏し、流れに押し流されていくような付けたり的存在（human appendix）になりさがってしまうであろう」と嘆いているのである。(29)

もっとも、この点は、指導行政そのもののあり方自体を基底的に問い返されるなかで検討されるべき課題であるが、現行の指導行政制度本来の意味が、指導主事を中心とする専門職員の権限が不明瞭なまま、十全に追求されていない点があるとすれば、看過できないところである。

第3に、きわめてアメリカ的な問題でもあり、かつ包括的性格の問題ではあるが、指導行政の展開における地域社会の変化への対応についての問題である。地域社会というより、むしろアメリカ社会全体の動向・変化のなかで、指導行政がはたしてそれに十分対応し、その期待に答えてきたのかという点である。

先に引用したA S C Dの1969年の年次総会の講演のなかで、会長のクロスビー（Muriel Crosby）は、とくに都市の状況をさして、地域住民の教育要求が一層高まり、その意思が直接ぶつけられたり、教師の戦闘性が高まるなかで、指導主事の職務は新たな挑戦を受けているとし、“Educational Leadership”（A S C Dの定期刊行雑誌）の1960-68年に掲載された60の論文を検討して、次のような結論を出している。(30)

- ①指導行政の専門職化を達成するうえでのリーダーシップを発揮しえなかった。
- ②指導主事が、自己自身の専門性の高揚に主体性をもたなかった。
- ③指導行政に関係する学者や研究者たちが、指導行政理論を確立し、知識を体系化する作業を回避する傾向があった。
- ④A S C Dは、正しいリーダーシップを規定する多くの方途を提示してこなかった。

この指摘は、激変する社会環境のなかで、アメリカの指導行政が、従来われわれが知らされていたほど円滑に十全に機能しえていない面があることを示唆するのに十分であろう。

(結語)

以上、アメリカの指導行政についてその特質を明らかにすることを意図して論述してきたが、あらためて、この面でのわが国の研究の不備や未熟さを痛感せざるをえなかった。筆者ととも、体系的に、しかも長期にわたってこの課題に取り組んできたわけでもないのに、当初の意図を満たすほどの十分な納得のいく論究をなしえなかった点が多いことを認めなければならない。しかし、今後わが国の指導行政を考えていく際のいくらかの示唆はえられるものと思う。

ともあれ、わが国の指導行政問題を考えるに際して、アメリカの指導行政研究はやはり不可欠なものであると思われるので、今後、この課題に、より深く、じっくり取り組んでいきたいと考えている。

#### 注

- (1) 主なものを列挙すると、①武田一郎、『指導主事の職能』、学芸図書 1952、②岩下新太郎、「指導主事・管理主事の職能」、吉本二郎・相良惟一 他編、『学校経営大系 第2巻、教育委員会と学校』、国土社、1963、所収、③永岡 順、「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」、国立教育研究所紀要、第63集、1968、④辻信吉、「アメリカの教師」、平塚益徳編、『増補改訂世界の教師——養成・地位・生活——』、帝国地方行政学会、1972所収、⑤梶原康史、「アメリカの指導主事」、教育問題調査会編、『指導行政はこれでよいか』、明治図書、1973所収の5つがあげられる。そのうち、③永岡 順の論文は、学校経営問題に焦点をあてているものの、とくにその中の一「学校と教育行政機関の関連」は、豊富な資料を駆使し、しかもわが国の実状との比較の視点も明瞭で、体系だったアメリカの指導行政研究論稿として、きわめて貴重である。本稿での論述も、この論稿に負うところ大である。
- (2) この点について、たとえばヒックス (Hanne J. Hicks) は、「思慮深い教育学者たちが、初期の supervision の概念を検討した際、ある人の supervision は決して“超越的”(super)なものでもなかったし、大いなる“先見性”(vision)を証拠づけるものでもなかったという見解に、彼らはほとんど疑念をもたなかった」と述べて、やや婉曲的ではあるがこの事情を説明している。Hanne J. Hicks, *Educational Supervision in Principle and Practice* (N. T.: The Ronald Press Company, 1960) P. 4
- (3) 武田一郎も、この語義の問題にふれており、歴史的経緯をふまえて監督・査察的意味を考慮すると「監督指導」と訳せるが、近代的意味においては「助言指導」と訳すのが適切と述べている。武田一郎、前掲書 PP. 35-37
- (4) ここでの4つの時期区分(今日のものを入れると5つになる)およびその説明の大筋は、Mc Neil の叙述に負っているが、適宜関連文献を参照したので、それらは注で示しておいた。William H. Lucio and John D. Mc Neil, *Supervision: A Synthesis of Thought and Action* (N. Y.: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1962) PP. 3-20
- (5) Mildred E. Swearingen, *Supervision of Instruction: Foundation*

- and Dimensions (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1962) PP. 17-18
- (6) この時期の様相からすると、supervise はこのように理解した方が、適切と考える。
- (7) たとえばロウリィ (Charles D. Lowry) は、「教授方針 (policy of instruction) の責務は校長に帰せられるべきであり、指導主事は直接教師とではなく、校長と協働すべき存在である」と主張している。Charles D. Lowry, The Relation of Superintendents and Principals to the Training and Professional Improvement of Teachers, 7th yearbook of N. S. S. E. part I (Chicago: University of Chicago Press, 1908) P. 19
- (8) スウェアリンゲン (Mildred E. Swearingen) によると、専門書では 19 世紀末や 20 世紀初頭に、指導行政を権威的な概念から、協働の努力・指導 (guidance) の概念への移行の傾向が現われているが、実態はほとんどこれと縁遠く、1935 年頃になって、民主的・協働的で創造的な指導行政の概念が、明確な形をとり始めた、と述べている。Mildred E. Swearingen. op. cit., PP. 19-22
- (9) William H. Lucio and John D. McNeil, op. cit., P. 12
- (10) Mildred E. Swearingen, op. cit., PP. 22-24
- (11) 引用した二者の見解の他に、たとえばフランセス (Jan Franseth) の「一般的には、指導行政は、最も効果的に学校計画を達成していくための協働の努力を推進していくうえでの、全ての教育職員の絶ゆみない貢献を促していくリーダーシップなのである。望ましい指導行政とは助成活動である。」とするかなり包括的な見解をも考慮しながら、その共通部分に力点を置いてまとめてみた。Jan Franseth, Supervision as Leadership (N. Y.: Row, Peterson and Company, 1961) P. 19
- (12) 岩下新太郎は、アメリカ指導行政研究の権威者の 1 人であると思われるバートン (W. H. Burton) の見解に依拠して、「民主主義の原理」と「科学性の原理」をあげているが、その後の時間的な経過やアメリカの最近の動向をも考慮すると、「現実状況適応原則」を入れた方が妥当と考える。岩下新太郎、前掲論文 P. 92
- (13) この項の叙述に際しては、永岡 順の前掲論文をほとんど原文に近い形で引用させていただいた。永岡 順、前掲論文 PP. 4-5, P. 14-15
- (14) 永岡 順、前掲論文 P. 4
- (15) 永岡 順の前掲論文 P. 5 に引用されている N. E. A. の統計 (N. E. A. Research Division, Estimates of School Statistics, 1965-66, PP. 6-7) と、次の資料によった。Bob Faminghett, Prudence B. Randall, and Jean Paradise, Education Yearbook, 1974-75 (Mcmillan Educational Corporation, 1974) P. 524
- (16) Edwin A. Fensh and Robert E. Wilson, The Superintendency Team: Organization and Administration of a School Systems Central Staff (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Books, Inc., 1964) PP. 30-31
- (17) 永岡 順、前掲論文 P. 14

- (18) 武田一郎は、戦後改革の過程で生まれたわが国の指導主事は、その性格からみて、英訳すれば teacher consultant とすべきだと述べている。(武田一郎、前掲書 P. 36)しかし、すでに述べたような supervision の理解に立って、やや弾力的な意味を含めると、アメリカの supervisor を指導主事と訳してもおかしくはないと考える。ただし、辻 信吉が、この立場に理解を示しつつも、視学と訳しているのは、今日的な指導行政観からみて、適切性を欠くと言わなければならない。辻 信吉、前掲論文 PP. 72 - 73
- (19) Jan Franseth, op, cit., P. V
- (20) 永岡 順の紹介をそのまま引用させていただいた。永岡 順、前掲論文 P. 15 (原資料, Association for Supervision and Curriculum Development, Role of Supervision and Curriculum Direction in a Climate of Change, 1965)
- (21) 永岡 順、前掲論文, PP. 10 - 12
- (22) 永岡 順、前掲論文、PP. 8 - 9
- (23) 永岡 順、前掲論文 P. 9
- (24) この点について、永岡 順は、「アメリカの教師は、非常な成績主義と学歴主義に支配されているといっても差支えない」と述べている。永岡 順、前掲論文、P. 10
- (25) 永岡 順、前掲論文、P. 10
- (26) これらの現職教育制度については、伝統的自足学級 (self-contained classroom) 制度に由来するアメリカの教師の独立性や孤立的な性格が、こうした現職教育を通じて是正される意味をもつことは認識しておかなければならない。永岡 順、前掲論文、P. 10
- (27) 永岡 順、前掲論文に紹介されているものを引用させていただいた。P. 21 (原資料, U. S. office of Education, Elementary School Administration and Organization, chap 17, Problems for Principals, 1961, PP. 97 - 101)
- (28) 永岡 順、前掲論文, P. 29
- (29) Richard L. Foster, Educational Supervision: Dead or Alive? in Robert R. Leeper (ed), Changing Supervision for Changing Times: Addresses for the 24th Annual Conference (Washington D. C.: Association for Supervision and Curriculum Development, NEA, 1969) P. 42
- (30) Muriel Crosby, The New Supervisor: Caring, coping, Becoming, in Robert R. Leeper (ed), op. cit., PP. 59 - 61
- (付) なお、(29)と(30)に引用したA S C Dの資料は、高野尙好氏のご好意で借用させていただいた。