

指導助言の概念に関する考察

A Study of the Concept of Educational Supervision

久 高 喜 行

戦後われわれは、教育行政及び学校経営の民主化を志向して、それまで殆ど馴染みのなかった制度上あるいはその運用上の用語を多数生み出し、使用してきた。そのうちのあるものは既に実質的保障を失なって形骸化し、またあるものはその意味内容を大きく変えて今日に至っている。

「指導助言」という用語も戦後生まれたもので、その概念規定に現在必ずしも統一は認められないけれども、これまでにかなり定着した用語となっている。この用語の使われ方としては、現在、

- (1) 法令用語として
- (2) 米国教育管理上の用語であるスーパーヴィジョン (supervision) の訳語として、両者がある。この両者は、本来密接な繋がりを有しているのであるが、ここでは便宜上この二つに分けて検討することにした。

(1) 法令用語としての「指導助言」

指導助言を法令用語として厳密に表記するとすれば、「指導」と「助言」のように分記するか、もしくは「指導・助言」とする方が妥当である。つまり、法令中には「指導助言」という1個のタームは存在せず、「指導」と「助言」とがそれぞれ分けて使用されているからである。次にその使用例を具体的条文によっていくつか示すが、機関もしくは職によって、「指導」「助言」の両権能が付与されている場合とその一方だけが付与されている場合とがある。

(イ) 「指導」と「助言」の両権能が付与されている場合

文部省設置法第5条(文部省の権限)18「大学、高等専門学校、研究機関その他の教育、学術又は文化に関する機関(他の行政機関に属するものを除く。)に対し、その運営に関して指導と助言を与えること。」

同19「地方公共団体及び教育委員会、都道府県知事その他の地方公共団体の機関に対し、教育、学術、文化及び宗教に関する行政の組織及び運営について指

導、助言及び勧告を与えること。」

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第48条(文部大臣又は都道府県委員会の指導、助言及び援助)「……文部大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うものとする。」

社会教育法第9条の3「社会教育主事は、社会教育を行なう者に専門的技術的な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。」など。

(ロ) 「指導」の権能のみが付与されている場合

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第19条の3項「指導主事は、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。」など。

(ハ) 「助言」の権能のみが付与されている場合

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第17条の2項「教育長は、教育委員会のすべての会議に出席し、議事について助言する。」など。

戦前の上から下に向かう中央集権的、官僚的教育行政の反省の上に立った戦後の教育行政では、中央の行政的管理権を大巾に削減して、それらを都道府県及び各教育委員会単位に移管した。その結果、文部省は、指導機能、調査機能及び事務機能を主要な機能とする中央機関となり、特にその指導機能が重視されて、「地方の教育委員会や教育機関に対して専門技術的な指導助言を与えることを本務とする中央サービス・ビューローとして」⁽¹⁾期待されることになった。また、従前の視学制度を廃して新たに都道府県教育委員会事務局に指導主事を置き、現職教員との直接的接触を通して学校教育の向上・改善を図ることになり、「あくまで法的拘束力を用いず専門的権威のゆえにおのずから実効をあげるべき作用として」⁽²⁾彼らの指導助言行為に期待がかけられた。このように指導と助言を本旨とする教育行政への新たな展開が指導助言という言葉を生んだと見られるのだが、法令用語とし

での「指導」「助言」は、現在のところ「指示」「命令」「監督」などの用語に比べて必ずしも厳密な意味づけがなされているとはいえず、むしろ辞書の意味での常識的理解に留まっているようである。そこでここでは、これらの行為に共通する基本的性格について指摘しておくたい。

- (イ) 指導・助言は、命令・監督とは対立する法的概念である。その根拠としては、教育委員会法(旧法)第46条「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。」及び社会教育法第9条の3第1項の社会教育主事に関する同旨の規定を挙げることができる。
- (ロ) したがって指導・助言には法的拘束性はなく、強いていえば、専門技術的拘束性もしくは理論的拘束性が存在するのみである。
- (ハ) 指導・助言を受ける者は、自己の職責(主として、学校教育法第28条第4項の職務規定及び教育公務員特例法第19条第1項の研修義務規定に基づくもの)を基に、指導・助言の内容の妥当性を吟味し、それを受け入れるかどうかを最終的に判断する権限、つまり取捨選択権を留保している。

(2) 'supervision' の訳語としての「指導助言」

「指導助言」という用語のもつ一つの由来は、米国教育管理上のタームである 'supervision' の邦訳としてのそれである。この言葉の辞書の意味は、いうまでもなく「監督」である。それが何故指導助言と訳されるようになったのか、その理由を知るには米国における 'educational supervision' の展開過程を知る必要があるが、それを述べる前に、戦後における 'supervision' の新しい訳語の代表的なものをいくつか次に示しておくたい。

- ・「管理」…永谷孝治、スーパーヴィジョン—新しい学校管理—、黎明書房、昭和24年、における訳。本書は、A.S. Barr, W.H. Burton, L.J. Brueckner の三人が著した Supervision : Democratic Leadership in the Improvement of Learning の内容を紹介したもので、スーパーヴィジョンを管理機能として扱っている。なお、Barr らのこの著書は、民主的スーパーヴィジョンの原理と方法を説いたものとして評価が高く、戦後のわが国の教育指導行政民主化論の理論的支柱となり、多くの論者によってその内容が取り上げられている。
- ・「監督指導」…東京教育大学教育学研究室編、学校行政(教育大学講座13)、金子書房、昭和25年、における訳で、スーパーヴィジョンに監督と指導の両

機能が内包されていることを示した訳である。スーパーヴィジョンを理念としてではなく、現実の機能としてみた場合は、この訳は適切であると思われる。特に科学的管理の技法を基にしたスーパーヴィジョンの時期には、本訳語がその実態に即していると思われる。

- ・「助言指導」…武田一郎、指導主事の職能、学芸図書、昭和27年、における訳。
- ・「指導助言」…橋本勝三、指導助言、岩崎書店、昭和28年、における訳。

この両者は、スーパーヴィジョンを後に述べるような民主的概念で把握したもので、その意味では妥当な訳と思われる。したがって、この訳では指導と助言という極めて専門的指導性に根ざした機能をスーパーヴィジョンのあるべき機能として考え、従来の上から下に向かう一方交通的、査察的、あるいは荒探的な機能を否定しようとする積極的姿勢が伺える。後者の方が語呂がよいので、その後これが一般化したようである。

ところで、米国におけるスーパーヴィジョンの展開過程から指導助言という言葉の由来を辿るにはスーパーヴィジョンの科学化から民主化への理論的展開を知る必要がある。従ってここでは科学的スーパーヴィジョンと民主的スーパーヴィジョンとが概念的にいかなる違いを有するのかを明らかにしたいと考える。

(イ) 科学的スーパーヴィジョンの概念とその指導監督的性格⁽³⁾

企業管理における科学的管理法の開発は、教育管理の方式にも多大の影響を与え、1910年代から1920年代にかけてその管理の技法を導入しての種々の理論が提唱され、実践がなされた。

ある論者は、次のように述べている。物質生産の世界では作られる製品についてのはっきりとした計画や仕様書に基づいて作業が進行し、もしそれが無ければ作業そのものが不可能である。しかし、教育の世界では具体的な基準を無視してその条件のみを一般的に設定するに留まっている。そのため、教員に対する指導・監督も客観的、合理的に行なうことが困難であり、各教員の教授法の結果を測定する基準の欠如は、どの教授法が最善なのか、またどの教員が最良の仕事をしているのかを知る術を失なわしめている。⁽⁴⁾

ところで、科学的管理法では、それまで労働者の個人的考えに委ねられていた作業遂行の全課程を管理者の側から再検討し、それを客観化つまり法則化することによって作業効率を高め、生産高を引き上げようとした。この科学的管理の思惟を教育管理へ持込むこと

は、取りも直さず教育の効率化を図ることであった。そして、この教育の効率性を高めるに当って重要な役割を果たすことになったのがスーパーヴィジョンである。スーパーヴィジョンは、それまでのような単なる行政査察的な機能から脱して、新たな目的と役割を担った機能として、教育管理上にその地位を得ることになった。この期のスーパーヴィジョンがいわゆる科学的スーパーヴィジョンである。この特色は、テイラーイズムにおける職責分担の原理を取り入れて、それまで教員の側にあった教授計画、教授方法、指導案作成などの教授活動の中枢的部分がスーパーヴァイザーの側に移されたことにある。このことは、それまで教授活動の計画者でもあり、実施者でもあった教員が単なる実施者の位置に引降されたことを意味する。この分離は、一方を指導者・監督者とし、他方を被指導者・被監督者にするとともに、前者に後者を評価する権限を付与することになった。例えば、スーパーヴァイザーが自己の作成・管理するテストを生徒に実施して、その結果を基に教員の指導力を評価するというのがそれである。スーパーヴァイザーの側によるテストの実施は、当初、教授法の改善に資するための材料を得ることが目的であり、それによって教育の効率を上げることが意図していたのであったが、それが結果的に教員の評価につながるようになって教員の側の不満となり、この期のスーパーヴィジョンに対する批判を引き起すことになった。科学的スーパーヴィジョンは、教授の科学化、法則化を促した点での功績は大きい、それによって教員の側で失なうものもまた大きかったといえよう。

以上述べてきたことをもとにして科学的スーパーヴィジョンを概念的に把握すれば、「科学的スーパーヴィジョンは、教授の効率を高めるために、教授の科学化、法則化を意図し、そのために必要な指導と訓練を教員に施して、その職能的成長を図る機能である。」といえよう。従って、このスーパーヴィジョンには「指導」の機能と同時に教員の職務遂行の過程を監視し、その結果を評価する「監督」の機能も含まれており、まさしく「指導監督」としてのスーパーヴィジョンであった。

(4) 民主的スーパーヴィジョンの概念とその指導助言的性格

1930年代の後半から40年代にかけての形態心理学やグループ・ダイナミックスの研究成果は、教育管理思想に大きな影響を与え、科学的管理から人間関係管理へと管理の視点を移すことになった。

ディーン (R. B. Dean) は、次のように述べている。「形態心理学によってスーパーヴィジョンは、よ

り広い観点を与えられ、スーパーヴァイザーは、教育の場を単に個々別々の要素としてではなく、それを全体として取扱うことになった。それ故、スーパーヴァイザー自身が全体の教育の場の一部となり、こまごまとしたものの一面だけを取扱うのではなく、その主たる機能は、教員の成長を助けること、教員に代って考えるのではなく教員自らがよりよき思考をするように援助することとなった。また、スーパーヴァイザーの決めた教授技術に教員を従わせしめるのではなく、教員の洞察力を高め、その視野を広げることがスーパーヴァイザーの望むところとなった。その過程においては、彼の考えが教員の考えによって変わることもありうる。その過程は、スーパーヴァイザーも教員も共に成長する過程である。前者は、その深い経験と広い視野とから、後者は、日々の生徒との接触と彼らのニーズに関する知識とから相互に貢献できるのである。ここにおいて生徒、教員及びスーパーヴァイザーが共通の目標に向かって一つの力動的集団として結びつくのである。」⁽⁵⁾ ここでの共通の目標とは、教授—学習の場の改善である。そのためには従来のように教員に単なる技術の修得を求めるとか、そのための訓練を施すとかいった上から下に向かう one-way acts としてのスーパーヴィジョンではなく、スーパーヴァイザー自身が教授—学習の場の一つの要素となり、教員とスーパーヴァイザーとがともに他から受け入れ合うという相互作用の重視されるスーパーヴィジョン、即ち two-way acts としてのスーパーヴィジョンになる必要があった。そして、それを可能にするためには、「両者とも専門教育を受けて専門性を身につけ、少なくとも専門的素養を持っているという認識に立って、両者が相互に関心を寄せ合う」⁽⁶⁾ ことが必要であった。スーパーヴァイザーは、スーパーヴァイザーとしての専門性を持ち、教員は教員としての専門性を持つことが、相互理解に立つスーパーヴィジョンの前提である。この前提があってはじめて、教員はスーパーヴァイザーと対等な形でスーパーヴィジョンへの参加が可能となり、その民主化を実質的なものにすることができる。ただここで問題となるのは、スーパーヴァイザーと教員とがそれぞれその専門性を強調し、それに固執した場合、かえってスーパーヴィジョンの活動がスムーズに行なわれにくくなるのではないかという危懼の念が生ずることであるが、この点に関しある論者は、真の意思疎通には相互信頼の必要なことを強調し、その信頼を培うには、両者が理解し、ともに承認した一つの目的を持ち、それによって個々人を結合する組織を発展させることであると述べている。⁽⁷⁾ この

言葉と前の専門性の問題とを結びつけて考えてみると、スーパーヴァイザーと教員の相互理解に立ったスーパーヴィジョンを可能にする条件は、両者がそれぞれの専門性を身につけ、共通の目的を持って結合することといえる。

教員のスーパーヴィジョンへの参加は、近代的スーパーヴィジョンの一つの特徴である。

バーら (Barr, Burton, Brueckner) は、教員の指導助言への参加を民主主義の原理に照らして次の如く述べている。「参加、協力という態度及びその実践は、民主主義の根本をなすものである。個人の人格を尊重すること及び種々の価値を有する個々人の貢献を積極的に受け入れることがスーパーヴィジョンの実際に当たってきわめて重要かつ有効なものとならなければならない。それには、各人の参加と創意ある貢献が容易になされるような体制を整える必要がある。ここにおいてはじめて権威は、各人によって組織されたグループの権威となる。この権威は、更にグループ相互間の権威となり、それはグループの発展のために行使され、グループによって代表されるものとなる。」⁽⁴⁾ 権威が地位と結びついていた過去のスーパーヴィジョンにおいては、その対象は往々にして教員個人であり、その図式は、上から下に向かう一本の線ですむ単純なものであったが、ここにおいてそれは一変し、複雑な立体的構図となる。権威は、個からグループへ移り、更にはグループ相互間のものとなる。ここでは、個としてのスーパーヴァイザーも教員も共にグループの一員として存在するにすぎない。

このような近代的スーパーヴィジョンの特徴をバーらは次の四つにまとめている。

- (1) 近代的スーパーヴィジョンは、教育の原理に注目し、教育の一般目的にそって学習及びその改善の方向づけをする。
- (2) スーパーヴィジョンの目的は、教授—学習の全過程の改善である。即ちそれは、現職教員の改善という狭く限られたものではなく、学習の全環境の改善である。
- (3) その対象は、場であって個人あるいはグループではない。全ての人が場の改善を目的とする協働者である。一つのグループは、他のグループと優劣関係にあるのではなく、劣ったグループを向上させるために作用するのである。
- (4) 教員は、従来のスーパーヴィジョンにおけるような監視の対象と教育の過程での「弱い環」としてのありがたくない立場を捨てて、学習の改善に携わる全グループの協力的な一成員としての正当な立場を

占める。⁽⁵⁾

この四つの特徴を踏まえて彼らは、近代的スーパーヴィジョンを次のように定義する。「近代的スーパーヴィジョンとは、場の要求から引出され、多くの人々の参加と協力によって立てられた線密な計画に基づき、多様な機能を通じて教授—学習の場を研究し、分析することである。」⁽⁶⁾

さて、このようにスーパーヴィジョンが教授—学習の場の改善を志向し、スーパーヴァイザーと教員とがともに専門的教育を受け、少なくとも教育に関する専門的素養を身につけているということを認識し合い、その認識のもとに非権力的な専門的指導性が発揮されるならば、そのスーパーヴィジョンは、まさしく「指導助言」であろう。そこでバーらは、民主的スーパーヴィジョンの概念に照して、‘supervisor’ という職名を ‘educational assistant (consultant or advisor)’ ‘technical assistant (consultant or advisor)’ あるいは ‘instructional assistant (consultant or advisor)’ と代えることを提唱している⁽⁷⁾ が、それは取りも直さずスーパーヴィジョンの機能が「援助」「相談」あるいは「助言」に変わるべきことを示唆したものである。このような意味から、「指導助言」という訳語は、民主的スーパーヴィジョンの理念と機能を端的に表わしていると思われる。

(3) 指導助言の概念よりみた現行教育法 制上の諸問題

米国における民主的スーパーヴィジョンの概念は、戦後のわが国教育指導行政の基盤確立に大きな力となった。米国教育使節団報告書には次のように述べられている。「教師に対する教育を継続的に促進するうえでよい意味の監督 (supervision) の価値を無視してはならない。近代の学校のすぐれた監督官 (supervisor) の注目に値する特徴は、おそらく次にあげるような原則を忠実にまもることにあるであろう。すなわち、監督官はとりわけ教師の援助者 (helping teacher) であり、その第一の任務は同僚の教師が技術を習得するのを助けてやることにある。日本の学校を監督している現在の視学陣容の専門的な資格は、当然高められねばならない。視学は教師の指導者 (leader) であり援助者 (helper) であるとみる近代的な考え方にぴったりするように、その職能の性格が変えられなければならない。」⁽⁸⁾ (原語の挿入は筆者) この勧告は、わが国の教育指導行政に新たな道を開き、それまでの視学制度を廃して、教員に対する指導と助言を本務とする指導主事制度を誕生させた。これのみならず、新たな教育行政の理念そのものが指導

助言を本旨とした指導行政にあった。文部省の機能の一つとして指導機能が重視され、教育委員会制度の発足に伴って教育の専門家としての教育長と事務局に上記の指導主事が置かれ、更に校長職も監督者としての性格よりも指導者としての性格を強めることになった。特に教育長、指導主事及び校長の三者は、「教育職員免許法」においてそれぞれその免許資格が定められ、彼らの指導助言者としての性格が法的に明らかにされた。しかし、昭和29年の同法の改正によってその免許資格が失なわれたことにより、三者の指導助言者としての性格は曖昧になった。昭和31年に施行された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」では一応教育長の助言者性と指導主事の指導者性は残されたけれども、それは客観的な資格要件を欠くものであった。校長については、「学校教育法施行規則」で一応その資格を「教諭の一級普通免許状を有し、かつ、五年以上」教育に関する職にあったものとしているが、これも免許状の上では、小中学校の場合、他の多くの教員と何ら変わりなく、もし教育上の実績が何らかの形で客観的に評価されない限り、校長の任用は、経験主義もしくは年功序列式に墮する恐れがあった。

教育委員会制度の旨みは、よくいわれるように、素人によって構成される教育委員会と教育の専門家としての教育長との相互作用によって教育上の諸問題を調整的に処理して行くところにある。しかし、法改正に伴って教育長の教育専門家としての客観的な裏付けを失なったことにより、その後の教育長人事において、教育委員のそれと何ら変わらないような人事を行なうケースが出てきていることは、教育委員会制度の形骸化につながるものである。ちなみに、昨年（昭和47年）1年間に就任した都道府県及び指定都市の教育長19人のうち、一応教育専門家として考えられる人は、約6割の11人である。他の8人はすべて一般行政畑からの人たちであったが、この事実から教育委員会制度がいかなる方向に傾きつつあるかを察知することは容易であろう。

校長については、その職務規定である学校教育法第28条3項の「監督」の解釈をめぐって現在2つの対立的見解がある。その1つは、この「監督」を一般行政法上の監督と同じ意味で解釈しようとするもので、他の1つは、これを指導助言の意味に解釈しようとするものである。ところで、前に指摘したように法文上では「監督」と「指導・助言」とは使い分けがなされている。旧教育委員会法第46条の指導主事の職務規定及び社会教育法第9条の3の社会教育主事の職務規定の文脈からみて、指導・助言と命令・監督とは対立する概念と考えられる。指導助言が、本来相互作用的行為であるのに対し、監督

は一方的行為である。また、指導助言が、本来多様な方向性と自由な選択性の存在するところに生ずるものであるのに対し、監督にはそのような性格が稀薄である。このように指導助言と監督とは、その基本的性格において異質なものがある。このような観点よりすれば、校長の監督権を指導助言権と同一に解することは困難となる。そこでむしろ校長の指導助言権を学校慣習に基づく内面的管理権として把握するか、あるいは学校経営上の配慮として、ある領域における監督行為は指導助言の性格を持たせる方が実効を得やすいという監督のあり方の問題として把握するかのいずれかであろう。ただ、旧教育職員免許法に免許資格が法定されていた時点での校長の監督行為は、単に一般行政法上の監督行為ではなくして、教員という社会的承任を得ている専門家集団の活動をより効果あらしめるための指導助言的行為として期待されていたであろうし、またそこには管理者的性格よりも指導者の性格を多く持った校長職へと発展する可能性があったであろう。

最後に指導主事について一言触れておきたい。本来、指導助言こそ指導主事の職務のすべてである。教育長と校長の職務が、主として行政的なものと指導助言的なものの両面から成り立っているのと比べてそれは顕著な違いである。旧教育委員会法第46条には「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。」（後に「教員」が「校長及び教員」と改められた。）とあり、指導主事の本来の職務が明確に示されていた。ところが昭和31年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行に伴って、前にあげたように、上司の命を受けて「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。」（傍点筆者）と改められて、指導助言者としてよりも事務官としての性格が強まった。このように職務規定が変わっても指導主事の本来の性格は変わらないとする人もいるが、そうは思えない。「事務」の語が「国又は地方公共団体の特定の職員の担任する職務をいいあらず語として」用いられ、「技官の担任する技術的な職務に対して、非技術的な事務、一般的な事務というような意味に」¹⁰⁰使用されるとすれば、この「技術的」を「専門的」と読み替えてみた場合、指導主事の事は、専門性の乏しい一般事務と同等に解される恐れがある。それは、本来スタッフ・オフィサーであるべき指導主事がライン・オフィサー化し、民主的指導助言の概念より遠ざかった存在となることである。そして、現実にもその傾向が現われている。われわれは、指導主事制度を指導助言の理念に照して再検討する時期にきている。

はじめに述べたように、戦後われわれは、それまで殆

んど馴染みのなかった教育制度上あるいはその運用上の用語を多数生み出し、使用してきたが、その一つである指導助言という用語は、法制面での保障を弱められ、薄められて徐々に形骸化しつつあるように思われてならない。

〔註〕

- (1) 兼子仁, 教育法 (法律学全集16), 有斐閣, 昭和38年, p.109.
- (2) *ibid.*, p.187.
- (3) 科学的管理法を基にしたスーパーヴィジョン論については, 拙論「米国における Educational Supervision の理論的展開—科学的管理法を基礎にした Supervision 論—」, 大分県立芸術短期大学研究紀要第9巻, 1971, pp.23—32を参照。
- (4) F.Bobbitt, "Some General Principles of Management Applied to the Problems of City-School Systems," *The Twelfth Yearbook of the National Society for the Study of Education*,

The Univ. of Chicago Press, 1913, pp.11—15.

- (5) Ray B.Dean, "Modern Psychology and School Supervision," *Educational Administration and Supervision*, 25:23, January 1939.
- (6) Samuel P.Unzicker, "Ends and Means in Supervision," *Educational Administration and Supervision*, 36:386, November, 1950.
- (7) O.D.Wardle, "Forgive Me—You don't understand," *Educational Administration and Supervision*, 44:408, November, 1958.
- (8) A.S.Barr, W.H.Burton, & L.J.Brueckner, *Supervision: Democratic Leadership in the Improvement of Learning*, (2nd ed.), Appleton-Century-Crofts, Inc., 1947, p.15.
- (9) *ibid.*, p.13.
- (10) *ibid.*, p.14.
- (11) *ibid.*, p.15.
- (12) 渡辺彰訳, 米国教育使節団報告書—原文・訳文—, 目黒書店, 昭和22年, p.66.
- (13) 佐藤達夫, 林修三, 高辻正巳共編, 法令用語辞典 (第四次全訂新版), 学陽書房, 昭和46年, p.276.