

教師経営参加論の基礎的考察(Ⅱ)

— 米国の場合を中心として —

佐 竹 勝 利

はじめに

今日、学校経営における教師の関わり方をめぐって各方面で論議が交されている。周知の如く、我国でもこれまで特別権力関係論、学校経営近代化論、教育権限独立説の立場から各々教師の学校経営参加 (participation in school administration) の在り方が究明されており、さらに、これら従来の理論を批判的に検討し直し、例えば職能成長、分化に基づく学校経営参加論のように、現代公教育にふさわしい論理を求めて新しい構想が見られる。⁽¹⁾そして参加の実態、意識調査その他についての諸研究も近年多く見られる。加えて、これら諸研究がしばしば参考にしていることから明らかなように、諸外国(ドイツ・アメリカ合衆国など)においても既にすぐれた研究が見られる。しかしながら、それら内外の諸研究のあるものは前近代的、またあるものは現実的でないなどの問題点が指摘されており、広く合意されるものとはなっていない。

本考察は、それら先行研究を再度洗い直して今後の方向を構築せんとするものであり、そのための序論的考察を行なうものである。この稿では、我国の教育制度全般が強く影響されているアメリカ合衆国の場合を取り上げ、⁽²⁾その経営参加の推移、諸説を検討し、以って今後の研究の基礎資料とすることとした。

I 経営参加への動向

米国において、植民地時代から開拓時代にかけての時期には、学校教師の地位は極めて低く、彼らは単に民衆の代弁者であるにすぎず、教育に関する決定権の多くは有能な素人の手にあった。それは、周知の如く popular control 或は layman control をその特色とする教育委員会制を指し、「何を教えるかは素人 (layman) が決定し、教師はそれを如何に教授するかを決める」⁽³⁾ことが一般的であった。教師の身分・職業上の自由はほとんど保障されていなかった。しかも、彼らは「教育者 (instructors) ではあったが、むしろ訓練者 (disciplinarians) としての評判」⁽⁴⁾によって選ばれ、生徒を管理する能力によってその地位を維持したと言われる。その方法は様々な記録に残されているが、1776年から1805年に Boston Latin School の教師 Samuel Hunt の生徒であった Charles Winston Green による報告では、次の通りである。

「彼はしばしば、そして強く、そしていまましい程にはげしく、私を鞭打った。ある日私ははげしく泣かざるを得なかった。彼は私を呼び出して、そしてすすんで私を慰めるように見えた。彼は言った、『お前は Christopher Gore (後の Governor Gore) という人を知っているか?』『はい先生。』『彼は偉大な人物だろう?』『はい先生。』『お前は Harrison Gray Otis という人を知っているか?』『はい先生。』『彼もまた偉人だろう?』『はい、そうですとも先生。』私は言った、『私は彼ら二人共鞭で打った。』ハント先生は言った。私は答えた、『あなたは私のような非常に偉大な人物を作ろうと意図していると推測します。』私はひどく、激怒していた。しかし、学校の生徒たちはあからさまに笑つ

た。そして老人は微笑し、私の頭をたたいて言った、『席へ戻れ、お前は悪い奴だ。私は二度とお前に触れないだろう。』そして、彼は二度とそうしなかった。⁽⁵⁾

その他に暖炉やストーブに火をつけること、教室を掃くこと、羽根ペンを作ること、インクを用意すること、豆の皮をむくこと、木を切ること、学校後援者(school patron)の雑用を手伝うこと、などが教師の仕事であった。⁽⁶⁾

教師がこのような状態にあった背景は次のように指摘されよう。①公教育制度が十分確立しておらず、多くの場合地域と密接した小規模の学校であり、1教室に1教師のみのものも少なく、視学や学務委員会(school committee)などが学校の指導、政策の実行に直接責務を負っていた。⁽⁷⁾②多くの教師たちの準備教育は、19世紀後半までせいぜいハイスクール卒業程度で、その専門的能力は低く、学校経営に関する教育も初期にはほとんど見られなかった。③教師の待遇は悪く、女性のしかも腰かけ(stop-gab 或は steppingstone)的職業となっており、専門職組織も未発達で非力であった。⁽⁸⁾

19世紀末から公教育制度が確立される中で、(教育長、校長など)専門職による学校経営へと責任が移動しはじめた。さらに1930年代に学校経営は、科学的管理(scientific management)や効率(efficiency)原理に大きい影響を受けた。⁽⁹⁾教育長や校長が大きい権限を有する傾向が見られた。例えば教育長は教授(instruction)の監督者であり、教師のリーダー、助言者、示唆者、そして友人として描かれる一方、教師たちは彼らの生産的機能を忠実に果すことを要求された。換言すれば、学校プログラムの目的、教材の選択、教授方法、そして授業計画の決定は経営者によって為され、教師は「命令のヒエラルキーの二番目」に置かれて、ほんのわずかの発言しか許されなかった。さらにその後、経営者を援助・補佐するために、指導主事の職も設置されるなど、強力な経営部門が成立するに至る。⁽¹⁰⁾この経営組織は言うまでもなくライン・アンド・スタッフ組織(line and staff organization)を指す。即ち、教育長を頂点にして、校長・教師そして個々の生徒まで直線で下ってくる管理組織と、それに対して助言関係にあるスタッフ組織とから成る。(もちろんスタッフの権限は助言であり、従って命令を発しない。)⁽¹¹⁾

このような組織の形成は、教師の専門的能力の低さが十分改善されず、経営面の責任を積極的に分担し得なかったこと、教育委員会のメンバーが、このような組織に精通した商工業界の指導者であったこと、などの原因が背後にあった。⁽¹²⁾

さて、1940年頃、再び新しい動きが見られる。それは人間関係論が学校経営に強く影響し始めたことである。人間関係論的学校経営とは、従来の上意下達方式のそれとは異なり、学校の政策作成や決定に専門職員の全てのメンバーを含み、協力的取り組みをする、いわゆる民主主義に基づく経営参加の方向である。⁽¹³⁾この方式を採用する傾向は次第に大きくなり今日に至っており、これを支持する立場から多くの論述が見られる。(Ⅱ以後参照)因みに、学校経営への教師の参加の実際の組織形態については、それは前世紀の変わり目から始まり、各種の機関が発達した。イージャー(W. A. Yeager)はそのうち次の4つをその代表的なものとして整理している。⁽¹⁴⁾

①最も古い形態は職員会議(teachers' meeting)であろう。今世紀に入る頃から顕著に見られ始め、教師たちは次第に様々な問題に関わることとなった。⁽¹⁵⁾②1908年には職員会議に次ぐものとして教員審議会(teachers' council)が現われた。教師の代表が計画し、苦情を提出し、諸問題を解決することを援助する際に機能した。好首尾だった審議会は、一方

で教師と調和し他方で共通の問題の解決のために経営部門や教育委員会と調和して効果を高めたとされる。③専門的スタッフグループは小規模の私的な会議として設けられる。教師団(faculty)自体が小さい場合はこの型態となるし、大規模な場合は細分される。個人の参加がより大きい意味を持つ点が長所である。④専門職組織、代表的なものは、例えば1913年のNEAの学級担任教師部会(Department of Classroom Teachers)であり、教員養成・サラリー・勤務条件等について全国的組織として州及び国レベルの問題に対処してきた。

Ⅱ 経営参加論 — Elsbree と Eastmond を中心に —

以上のような民主的経営参加、即ち学校の政策作成や決定に全てのメンバーを含み、協力的取り組みをする方式へ移る過程において、いかなる動因(根拠)が見られるかについても考察しなければならない。

米国教師の歴史について緻密で総合的な研究を行なっているエルスブリー(W. S. Elsbree)は、1939年、以下のように分析している。¹⁹

1920年代に、中等教育水準の師範学校の多くが高等教育段階に位置付けられるティーチャーズ・カレッジへ昇格し、これが以後の教員養成の主要な地位を占めるに至り、総合大学や一般のカレッジと共に高等教育における教員養成が確立された。これに伴い、従来より「長期の教育を受け、学識豊富」で「意識の高い教師」が増え、学校の政策や実施に対してより批判的になり、「旧ライン・アンド・スタッフ組織が政策の公式化において教師の民主的参加を疎外する」ものとして攻撃された。このような中で、当時の一部の思慮深い教育者たちは「学校政策の決定に教師によるより多くの参加の方向」に結論を求めつつあった。即ち、民主的経営という観点から解釈すれば、「学校政策の意思決定の多くは他のいかなる集団よりも教師に大きく関わっている」が故に、教師に大きい分担を認めねばならないとした。従って教師は「カリキュラム、授業、サラリー、建物の運用、指導助言(supervision)、教科書、そして supplies など彼の仕事に影響を与える全てのことに対して、彼の判断が教育プログラムの発展に寄与するかもしれない全てのことに対して、発言」を認められるべきであると結論付けた。この目標を達成するには学校の経営組織の修正を要するとして、エルスブリーは、次のような構想を示している。「教職員の代表によって構成されるある種の政策委員会」を設け、その主要な機能は教育委員会へ提出する政策の最終決定(公式化)をすることである。要するに教師は計画に参画することになる。また指導助言も従来の視察を主要な機能とするものから、「間接的に教授(teaching)を改良することを目的とする協力的サービス」と称されるものへと変容した。ただし、エルスブリーは、執行においては従来のライン・アンド・スタッフ組織が一部機能し続けることを認めている。

次に、別の稿で紹介したイーストモンド(J. N. Eastmond)もまた、1959年に独自の経営参加論を展開している。ここではその根拠を中心に取り上げるのみとする。

適切な教授(teaching)を確保すること、予算、建築物、人事、広報活動、専門的諸活動、その他の経営活動は全て「教授学習の効果を高める」ためにのみ存在する。すぐれた学校組織は「経営、教授、諸活動の全配列が一つの統一体(unity)として調和」している。この為全スタッフはそれらの機能を「チームとして共同して果さなければならない。」それには何らかの組織が必要となるが、従来のライン・アンド・スタッフ組織は「大きい権威に支

えられた強力な経営者」と専門的能力の極めて低い教師の存在した時代の産物である。今日の教師は「経営者とほとんど同等の教育」を受けており、専門職として位置付けられようとしている。「専門職の全てのメンバーの統一と平等性(unity and equality)」という現在の専門職概念からすると学校の運営になんらかの発言権を行使することが確かに期待され得る。

彼はこのような点を基に従来の組織に変わるものとして「集団指導」組織("group-leadership organization)を構想している。これは要約すれば、①決定権限の配分、②リーダーシップの交代、③成員の各々が独自の役割を果す、という3つの特色を有しており、ヒエラルキーの非固定化を図っている。その利点として、(a)より多くのアイディア、(b)リーダーの経験を各自が持つ、(c)各自がより大きい関わりと責任を持つ、(d)実施について十分理解し、協働について学ぶ、(e)自分の責任について熟達する、(f)人間関係の改善とモラルの向上、²⁰があげられる。

別の研究によっても、教師の経営参加を支持する根拠として次のような利点が報告されている。²²「相互コミュニケーション、教師による委員会、協力的に政策を計画する技術」を用いることによって「スタッフのモラルを高める」ことになる。政策作成への「参加によって生じる共同責任の理解と意識」は政策の遂行を促進するのに有効である。「協同アプローチは教育事業の経営上のコントロールを効果的に助長する」等である。さらに、ニューヨーク州教育局は、1966年に「政策の考察において、スタッフを参加させることは、彼らが決定を受容し、効果的に遂行することに寄与する」と言明した。またある調査²³によれば、インタビューした105人のマサチューセッツの教育長のうち3人を除いた全てが政策の公式化において参加することは教師にとって望ましいと答えた。

III T.M. Stinnettの経営参加論

第3に、専門職交渉(professional negotiation)²⁴など教職に関する多くの研究を行なっているスティネットについても若干の検討をする。彼もまた経営参加について「共同事業(cooperative enterprise)としての学校の経営は、専門職員の全てのメンバーを含むが、アメリカ公教育において比較的新しいけれども急速に進展しつつある傾向である」と指摘している。

まず、彼は教師を実践者であり、職業の責任あるメンバーであり、そして第3に教育リーダー(educational leader)として位置付け、その主要な役割を、コミュニティの教育プログラムの発達、コミュニティと広報活動、専門的政策策定と実施、に集約している。さて、スティネットは政策作成や決定における全専門職スタッフの関与は彼らの「モラルの発展」に有効であり、そのことは「教育の質の継続的改良」に新しい見込みある展望を開いていると述べている。もちろん一方では、教師に大きい責任を負わせることになり、教員養成が「協力的集団の一員としての資質」「経営の役割と責務についての十分な理解」を養うことに力点を置かねばならない。他方、supervision(指導助言)の在り方も変容し、様々な類型が見られる。スティネットは以下のバードキー(J.A. Bartkey)の分類を引用している。1.専制型、2.視察型、3.代表制、4.協力民主型、5.招待式、6.科学型、7.創造型。これらの指導助言は、相互に対立するものではなく、全ての教授(teaching)を改善する共通の目的を目指すものであるとしている。中でも最後の創造的指導助言は、個々の教師の創造力を

十分に発揮させることを特色とし、次第によく見られる傾向にある。さらに新しい協力的チームワークは、学校政策作成における全スタッフによる分担の中で、学校プログラムのための共通の目標の決定により開始させると主張し、構成員の意思統一とモラルの重要性を喚起している。

一方、協力的経営 (cooperative administration) の短所にも言及し、次の2点を指摘している。

第1に、民主的過程の不可避の事項として委員会の数の増加が挙げられ、教師たちがあまりに多くの会議に閉口しがちである。しかし、多くの協議、多くの話し合いが民主的手続きには必須である。外見は時間の浪費に見えるかもしれないが。

第2に、集団決定の無過失性に対する過信を助長するかもしれない点である。集団と言っても個人同様誤ることがある。賢明な集団は常に修正することを避けてはならない。

以上のような経営参加論に基づく組織は、コネティカット州ウェストポートの学校に採用されていると言われる。その組織は、教師の仕事は教育プログラムへの強力な鍵であるという原則に立っており、校長、事務局スタッフ、用務員、PTA等々は生徒の発達に責任を有する教師を援助し、コミュニティもまた教師の仕事を補助するために組織される。

そしてそのような計画には次の5つの条件を必要とすると言われる。1. 知的社会的情緒的成熟への成長力を持ち、十分に養成されたスタッフ、2. 正確な情報とそれにふさわしい職員人材、そして適切な見通しによって、リーダーシップ、フォロアシップそして協力の役割を認識すること、3. 適度のミスをする自由、4. 意思決定の火急の重要性、5. 効果的コミュニケーション。

その他コミュニティにおける教師の役割の重要性にも言及し、教師を広報活動の "key person" と呼んだ。また、教育指導者としての教師の責任のもう1つの分野は、専門職組織におけるリーダーシップの役割である。近年教育を左右する基本的政策の多くが専門職組織の大多数の中で確立されており、そこでのリーダーシップが重要になって以来、この役割が特に重視されてきた。これらもまた、教師の経営参加の点から軽視すべきでない問題である。

おわりに

以上考察してきたことから、いくつかの共通点を探ることができる。それらを整理することで本稿の結びとしたい。

1. 経営参加におけるその最大の効果は、参加した教師のモラルの高まりであろう。イーストモンドしかり、エルスブリー、ステイネット、いずれもこの点を強調している。学校経営における意思決定過程に参加することは、その実施段階において、その内容についての十分な理解の上に立って活動することができるし、そのこと自体がモラルを高めることに結びつく。さらに共通の目標達成の意識を持つことによって望ましい人間関係が保たれ、そのことによるモラルの向上も指摘できる。モラルの高さは経営能率の上下に大きく影響することは言うまでもない。

2. 経営参加の方向が支持される根拠のうち、重要なものは教師の資質の向上である。ハイスクール卒業程度から、2年程度の高等教育、さらに4年制・大学院へという準備教育の高度化によって、経営参加にふさわしい能力を備えた教師が送り込まれることとなった。²³

もちろん、量的な問題のみならず、教育系諸科学（例えば教育経営学や心理学などの領域）の発達を背景に、高等教育機関での教師教育の質的高まりが取り上げられよう。さらにまた、現職研修による職業上の成長も見落してはならない。

3. 全国的組織としてのNEA、AFTを始めとした専門職の発展もまた経営参加への大きい力となった。例えば、専門的判断をする権利、教材を選びカリキュラムを計画する際の発言権、学級規模や非教授の任務への発言権、サラリーや福祉への発言権、等々の諸権利がそれら専門職組織によって要求されつつある。²⁶ スティネットらの言う専門職交渉については先行研究は多い。

4. 第4にユネスコの報告にも見られるように、教育政策の公式化における教師の参加（多くの場合組織による参加）は、世界的傾向である。ただし、中央政府が大きい権限を有する諸国では、あるいは機構が高度に集中されている諸国では、教師の経営参加は一般に制限されており、地方自治がかなり認められている国では、それはより大きく支持されている。前者はベルギー、チリ、フランス、イスラエル、イタリア、日本などであり、後者は、オーストリア、合衆国、ユーゴスラヴィアなどである。²⁷

5. そして最後に、最も重要なことは、しばしば指摘されているように、しかも当然のことながら、学校経営に関する各種の試みは「全て教授（instruction）を改善することを目指す」こと、「適切な教授（teaching）を確保する」ことを根本目的としなければならないことである。換言すればイーストモンドが力説するように「全ての経営活動は、効果的に教授学習を高めるため」にのみ存在するのであり、「経営は常に目的を達成するための一手段」と見なされねばならないし、それ自体が目的では決してないと言えよう。²⁸

註 (1) 既に別の稿で整理した。（拙稿「教師経営参加論の基礎的考察」高松短期大学紀要、第7号、昭52、PP. 1～8.）

(2) 尚、別の稿で触れたように、本考察は「経営参加」をひとまず学校内の経営組織における教師の参加という意味に用いて筆を進めることとしている。（同上、P.1）

(3) M. Lieberman, The Future of Public Education, 1960, P. 62.

(4) W. C. Reavis & C. H. Judd, The Teacher and Educational Administration, 1942, P. 4.

(5) ibid. P. 5.

(6) ibid. P. 5.

(7) T. M. Stinnett, Professional Problems of Teachers, 1968, P. 347.

(8) その私生活に対して社会的干渉が多くあった。また寄宿持ち回り制（boarding around）という慣行も行なわれていたと言われる。それは教師が学区内の児童の家にたらい回しに寄宿させられたもので、南北戦争当時まで全ての州で行なわれていたと言われる。これは財政的理由（経費節約など）によるところが大きいと言われるが、結果的には教師の自由を大きく妨げ、生活を不安定なものにし、教師観を低下させることともなった。（W. S. Elsbree, The American Teachers, 1939, PP. 287-294）

(9) 伊藤和衛、「教師の経営参加」、高陵社、昭和48年、その他で詳しく紹介されている。

(10) T. M. Stinnett, op. cit., P. 348.

(11) W. S. Elsbree, op. cit., P. 543.

- (12) J. N. Eastmond, The Teacher and School Administration, 1959, PP. 163-169.
 (13) ibid., P. 163.
 (14) レヴィン (K. Lewin) らにより集団力学 (group dynamics) の研究が発展していた。
 (15) A. Rosenthal, Pedagogues and Power :Teacher Groups in School Politics, 1969, P. 3.
 (16) W. A. Yeager, Administration and the Teachers, 1954, PP. 415-417.
 (17) 季刊教育法 (特集 職員会議の課題)、第5号、総合労働研究所、昭和47年9月、その他のを参照のこと。
 (18) それは苦情処理委員会 (grievance committee) として存在していたという報告もある。(W. S. Elsbree, op. cit., P. 547.)
 (19) ibid., PP. 543-547.
 (20) 拙稿、前掲、P. 5.
 (21) 詳しくは拙稿、前掲、P. 6.
 (22) A. Rosenthal, op. cit., P. 4.
 (23) ibid., P. 3.
 (24) T. M. Stinnett, op. cit., PP. 345-353.
 (25) 因みに、教師 (初等教育) が免許状を取得するのに必要な最低修業年数と、それを採用する州の数は、次のような推移を辿っている。

教師 (初等教育) 免許状取得に必要な修業年数とそれを採用する州の数

	年 1921	1926	1930	1937	1951	1955	1961	1970
ハイスクール卒業後 5年以上の専門教育	0	0	0	0	0	0	0	1
4 " "	0	0	0	7	17	30	44	46
3 " "	0	0	2	10	3	3	1	1
2 " "	0	4	5	18	17	13	6	4
1 " "	0	9	11	11	9	4	1	0
1年未満 "	4	14	13	1	0	1	0	0
ハイスクール卒業	14	6	5	0	1	0	0	0
不 詳	30	15	12	1	1	1	0	0

この表は、U. S. Office of Education, National Survey of Education of Teachers, Bulletin 1933, No. 10. vol. v., B.W. Frazier, Development of State Programs for the Certification of Teachers, U.S. Department of the Interior, 1938, and T. M. Stinnett, A Manual on Certification Requirements for School Personnel in the U. S., 1970, その他より作成した。

これによれば、1930年頃にはせいぜい1年程度の高等教育までが必要な修業年数で

(26) A. Rosental, *op. cit.*, PP. 5-6.
(27) UNESCO, 'Teachers and Educational Policy, P. 29.
(28) J. N. Eastmond, *op. cit.*, P. 162.

高松短期大学研究紀要

第 8 号

昭和53年3月1日印刷

昭和53年3月10日発行

編集発行 高松短期大学
〒761-01 高松市春日町960

印刷 新日本印刷株式会社
高松市木太町2158