

## ソビエトの教育改革と教育行政

著者	小島 弘道
雑誌名	学校経営研究
巻	11
ページ	32-44
発行年	1986-04
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00122607">http://hdl.handle.net/2241/00122607</a>

## Ⅱ. 自由研究

### ソビエトの教育改革と教育行政

筑波大学 小島弘道

#### はじめに

1984年4月12日、ソ連邦最高会議（日本の国会にあたる）が決定した「普通教育学校と職業学校の改革の基本方針」（以下、「基本方針」とする）は、1958年のいわゆるフルシチョフ教育改革（「学校と生活との結びつきの強化とソ連邦国民教育制度のいっそうの発展に関する法律」）以来の規模の大きな教育改革である。

それは、前文と以下に示す8つの章からなっている。

第1章 発達した社会主義の完成という条件における学校

第2章 普通教育と職業教育の構造

第3章 教授・訓育過程の質の向上

第4章 労働教育，労働教授，職業指導

第5章 児童・青少年の社会的教育と家庭教育

第6章 ソビエト社会における教師

第7章 教育の物的基盤の強化

第8章 国民教育行政の改善

「基本方針」は、「発達した社会主義社会」という社会条件のなかで、そこでの教育期待や要求に対応した教育とそのしくみを追求したものとして注目される。

「基本方針」が最高会議で決定される2日前の4月10日に開かれたソ連邦共産党中央委員会で「基本方針について」が決定され、教育改革に関する党の方針を示している。案のなかでは「統一的で、労働的で総合技術的学校に関するレーニンの思想がさらに発展させられ」ているとしている。このことからすれば、1918年のソビエト社会主義革命時に設定されたテーマ「統一的労働学校」を追求してきた過程の節目のひとつをなすものである。それは新たな段階における節目ということができるとしても、基本的には、ソビエト社会の教育が一貫して追求してきたテーマであることはまちがいない。

そうはいつでも、大きな、しかも新たな社会発展の節目を意識しての教育改革となっていることはいうまでもない。「基本方針」は「われわれの時代は、物質的生産、社会的諸関係、精神文化といった人々の生活のあらゆる領域における深遠な変革によって特徴づけられている。科学技術革新がいっそう広範に展開している。経済は集約的發展へと移行しつつある。大規模で総合的な社会・経済計画が実現されている。社会主義的民主主義の発展、ソビエト的生活様式の強化、新しい人間の育成といった重要な諸問題が解決されつつある」というように、現代の社会を特徴づけている。さらに「今世紀末から21世紀初めにかけての壮大な課題を解決するのは、今は、学校の机を前に座っている子どもたちである」とし、上記の議題を解決するうえでの教育と子どもへの期待を述べている。

教育改革が行われるためには、ふつう、次の三つの条件、またはそれらのうちのいずれかが熟していることが不可欠である。それらは、①現在の教育のなかで生まれている問題とか病理とかいわれるものが、今ある教育システムを部分的に手直ししたり、改善したりするだけでは解決が困難なほどに深刻な事態が進行している場合、②教育の実際の効果と、国民とか社会の教育要求水準とのあいだにギャップが生まれ、このギャップを埋めることが相当な教育努力や要求水準の調整をもってしても不可能なほどに大きくなってしまっている場合、③予測しうる新しい社会環境の出現に対応して、新しい教育システムを創造することが不可欠であるという状態が生まれている場合、の三つにまとめることができる。<sup>(2)</sup>

このたびのソビエトの教育改革は、これら三つの改革条件が熟した結果として行われることになった（詳しくは別稿参照<sup>(3)</sup>）。その改革の使命は、「普通教育学校と職業学校の活動を質的に新しい水準へと高めることであり、学校の活動の中に現存する欠陥をとり除き、生徒が科学の基礎を深く学びとること、彼らの中に堅固な共産主義的信念、勤労精神、道徳的純粋さが形成され、社会主義的で多民族的なわが祖国への愛と祖国防衛の精神、さらにプロレタリア国際主義の精神で教育されることを保障することである。改革の実施によって、教科指導と生産労働の結合を基礎にして生徒の労働教育と職業指導、それに職業・技術学校での有資格労働者の養成を根本的に改善することが可能になり、さらにすべての若者に中等教育と職業教育の両方を与えることが可能になった。」としている（さきの党決定「基本方針について」）。

改革は、義務教育を就学年齢を1年ひき下げ6歳とし、これまでの10年から11年にする。後期中等教育段階にある職業・技術学校を、これまで就学期間が1年から3年までいろいろあったものを3年制のものに一本化する、学級定員を30人にする、教師の養成期間を4年から5年にする、すべての段階の教育を労働・職業教育の重視という観点から、もしくは労働と教育の結合の強化という観点から再編成する、国民教育管理の活動の水準を高め、その方法を改善するなどを内容としている。

このように、教育行政の見直しが強調されているのも、このたびの改革の特徴である。

本稿では、このたびのソビエト教育改革において教育行政に対してどのような見直し、改革がなされているかについて考察していきたいと思う。

## 1 教育行政改革の理念

ソビエトの行政（管理）における原則とされているものは周知のように民主中央集権制（民主集権制）である。これは権力の集中によって階級の利益を実現する道を確認し、同時にそのことへ国民を広く参加させることによって社会主義的民主主義を保障する社会運営の原理である。集権制と民主制（参加）を同時に表現するものが民主集権制なのである。本質的で基本的なものは維持しながら、ことがらの扱い方や実施方法における多様性は最大に実現していこうとするものである。これは、集権制と民主制の結合のみが「地方的特性だけでなく、地方的発意、地方的創意、共通の目的をめざす運動の多種多様な方途、方法および手段をも完全に支障なく発展させる」<sup>(4)</sup> というレーニンの考えにもとづくものである。レーニンは過度の集権制がもたらす官僚主義などの弊害の危険に対してこうしたことをいっていたのはいうまでもない。

行政の統一性を維持するための制度としての集権制は、たしかに一方では過度の権力集中をとめない、そこから官僚主義、形式主義、事なかれ主義が生まれ、そして地方の実情や住民のニーズに配慮しない施策がとられがちになる。住民の参加システムの運用も形式的になってしまう。結局、本来、実現しなければならない行政効果が生み出せなくなってしまう。

教育行政の領域でも管理の原則は民主集権制とされているが、近年、一方の原則である民主制ということがうまく働いていないということがしだいに指摘されるようになり、それを改善しなければならないという気運が高まってきた。と同時に、管轄がいくつかの省庁にまたがる事業では縄張り根性が生まれ、縦割行政の弊害も指摘され、行政の統一性と水準を維持、確保するうえでなんらかの改善が必要だともいわれるようになってきている。

「基本方針」は、以上の理由から、これまでの教育行政において見られた病理を克服するということのほか、教育改革の効果をあげるために教育行政改革の断行をいっているのである。

その改革方向の理念を示せば、次の四点にまとめることができる。

- ① 国家政策および行政における統一性の実現
- ② 地方教育行政の活性化－地方の主体性の実現
- ③ 行政活動の活性化、およびその水準の向上
- ④ 教師・学校・教育機関の自主性の尊重および責任の強化

以上、これらの改革理念が具体的にはどのような施策として実現されているかを見ていくことにしたい。

## 2 国家政策、行政における統一性の実現

普通教育と労働・職業教育をいっそう接近させ、そして統一させるということが、このたびの教育改革の特徴といえるものである。すでに、1977年のソ連邦共産党中央委員会とソ連邦閣僚会議の共同決定「普通教育学校における生徒の教育の改善と彼らの労働への準備について」では、「卒業生は当然身につけていなければならない労働への準備をもたずに実社会に出てしまっており、基本的

な職業について、その何たるかを十分に知らない。また、転職する場合に多くの困難を味わっている」とし、その原因は、現在の学校で行われている労働教育と職業教育は「社会の生産と科学技術の進歩の増大する要求にこたえていない」ことにあるとし、これは「学校の本質的な欠陥」だと指摘し、改善の方向を指示していた。たしかに、1977年に中等学校を卒業した者のうち、78年1月現在で4,500人が働いても、学んでもいないとの実態が報告されている<sup>5)</sup>

普通教育学校において労働・職業教育が当然しなければならないことを十分にやっておらず、そのため、上記のような卒業生が多く出てきてしまっている事態の進行は、このたびの教育改革を促す背景となっているものである。そのためとられた措置は、まず、労働教育を量的に大幅に増やす方向である。このため夏期休業を短縮して労働教育の時間（生産実習）にあてることにしたのである。

これまでの授業科目は「労働教育」という名称であったが、「労働・職業教育」の名称に変更されている。これは普通教育学校（11年制）を卒業するまでに何らかの職業資格をとることが義務づけられ、そのために「職業教育」が付け加えられることになったのである。なお、8～9学年では週1時間、「生産の基礎。職業の選択」という授業が行われることになる。

普通教育と労働・職業教育の接近、歩み寄りによって教育を質的に充実させるためには、教育政策の問題としては各省庁・部局にまたがる労働・職業需要を教育計画として立案し、その実施過程で労働・職業の現在、将来需要を予測して調整しなければならない。この意味で、各省庁・部局からでてくる教育計画を国家政策として一本化し、統一するという必要が、そして、これを可能にする行政機構の整備が図られることになったのである。

「基本方針」は、「国民教育行政の改善」という章をおこし、その冒頭で「中等普通教育と職業教育の発展は、両者の目的と課題をますます接近させ、統合している。教育行政機関は、成長する世代の陶冶および教育分野における統一的国家政策を一貫して実施し、当面する諸問題を適時に創造的に解決し、現代の要請に応じてあらゆる教育機関の活動水準を高めることが求められている。」と述べ、教育行政の課題を提示している。そして、この課題を継続的に調整し、実施するために中央と地方に、つまりソ連邦閣僚会議、連邦構成共和国と自治共和国の閣僚会議、地方、州、都市、地区の代議員ソビエトの執行委員会のそれぞれに省庁間委員会を設置することになったのである。

（「草案」では「省庁間委員会を設置することが望ましい」となっていたが、「望ましい」が削除され、「基本方針」では「設置すること。」という表現になったことを付記しておく）。「基本方針」の17日後に出たソ連邦共産党・ソ連邦閣僚会議決定「青少年の中等普通教育のいっそうの完成および普通教育学校の活動条件の改善について」では、省庁間委員会の役割を具体的に次のように規定している。「国民教育の領域における統一的国家政策を実現するため、また、普通教育、職業・技術教育、中等専門教育および高等教育の各機関への実践的指導を強化するため」としている。

この省庁間委員会は政府（執行委員会）に付置されるもので、その役割は学校の配置計画と編成、中学、高校レベルの学校を修了した青少年の進路枠の決定（中学卒では普通中等教育学校の第10学

年，中等職業・技術学校，中等専門学校への進路枠，普通中等教育学校卒では中等職業・技術学校の第3学年，中等専門学校の第3学年，大学への進路枠），労働教育のための条件整備，教育の物的基盤の整備・充実に関する基本問題の検討・解決である。

国民教育の行政の中心となっている省庁は，いうまでもなく教育省（連邦，共和国，自治共和国レベル）と国民教育部（州・地区・市レベル）である。省庁間委員会の設置は，これらの教育行政機関のほかに，関係各省庁・部局から出されてくる教育要求を調整して教育に関する統一した国家政策を実現することに向けられたものである。

統一的な国家政策の実現，行政における統一性の確保ということではソ連邦教育省に就学前教育問題省庁間会議が付設されることになったことに注目したい。その基本任務は，就学前児童施設を保有している省庁・部局の就学前教育問題について，統一的な国家政策を実現し，活動を調整することである。この会議が決定したことは，就学前児童施設を保有するすべての省庁の部局にとって義務とされる。

会議の役割を具体的に見ると次のようになる。

- ① 就学前児童施設管理に関して全省庁・部局の活動における統一した政策の保障と活動の調整，改善勧告の作成。
- ② 就学前教育の発展に関する党，政府の決定を実行するうえでの問題の検討，および実行に対するコントロール，さらに以下のものに対する検討，コントロール。
  - ②-1 児童定員，保育所の建設，就学前施設網の正しい配置，それへの児童の補充。
  - ②-2 児童施設への教師，医療職員の配置，彼らの資質を向上させること，彼らの労働，生活，休息の整備。
  - ②-3 教育活動，学校への児童の準備，健康，病気の防止，夏期休暇の計画についての活動の状況。
- ③ 就学前施設の活動に対するすぐれた管理経験を一般化すること。
- ④ 就学前教育の内外の経験実績を検討し，その活用指針を出すこと。
- ⑤ 就学前施設の活動改善のためにさまざまな研修を行う。

（以上，ソ連邦教育省承認「就学前教育問題全省庁間会議に関する規則」1984年8月24日）

会議のメンバーは，ソ連邦教育省のほか，ソ連邦保健省，ソ連邦教育科学アカデミー，ソ連邦国家計画委員会，ソ連邦財務省，全ソ連邦労働組合中央評議会，コムソモール中央委員会の代表のほか各分野の省庁代表からなる。議長は教育省の代表が兼ねる。

就学前教育のように，教育事業について監督省庁がたくさんあり，そのために行政がバラバラになるため，利害・要求を調整し，計画，実施において統一的な方針をつくり出す機構として創設され

たのが省庁間委員会であったのである。

## 2 地方の自主性の拡大

前にも述べたように、民主集権制というソビエト管理の原則は、ともすれば、集権制の原則が支配的になり、それがひとり歩きし、民主制という、もう一方の原則はどこかにいってしまいがちになる。たしかに権力の集中、また、そのことによる規制の強化は、ものごとを効率的に行うためには、少なくとも短期的には効果があがるかに見える。しかし、こうした原則で行政運営が続くと、集中した形での権力機構が肥大し、行政活動における官僚主義、事なかれ主義、形式主義が横行する。アウト・プットにおけるサービス機能の低下も顕著となる。

このために、「基本方針」は、地区（わが国でいえば、市と県の間中間的な行政単位）教育行政機関が各段階の教育機関の活動の組織化、教職員の採用・配置・資質向上、学校と生産現場との関係強化、労働教育や職業指導の方法の改善、第10・11学年の初歩的職業教育のあり方の改善において果たす役割の重大性を考慮して、その機関を強化しなければならないとしている。このことについて、「草案」では「……地区段階を強化することは適切であると考え」とされていたが、「基本方針」では「……を考慮して地区段階の教育行政機関を強化する」というようになったように、地方行政の責任、権限の拡大、つまり自主性をはっきりと強調した表現になったことも、行政改革への強い意欲の表れともいえるだろう。要するに、地方の教育行政機関の自主性、または責任を高めることが必要だということである。計画（政策）はひとつでなければならないが、その実施は地方の自主性、責任において、いいかえれば、地方機関に当事者能力をもっと拡大して行っていくとするものである。

このことは、すでに経済改革（企業への当事者能力の付与による企業の自主性の拡大）では中心テーマとされてきたことではある。これは、ゴルバチョフが政権についた以前からなされていることであるが、ゴルバチョフはこの改革をさらに推進する姿勢を示し、実際、この徹底を強調している。1985年4月23日のソ連邦共産党中央委員会総会で、彼は集権制の原則は発展させなければならないが、それは「企業の権限とその自主性を拡大する道に沿ってもっと大幅に前進し、独立採算制を導入し、その基盤の上で仕事の最終結果に対する労働集団の責任と関心を高めなければならない。」と述べている。さらに一般的に、経済、社会・文化の行政・管理や勤労者の要求の充足に対して地方機関の責任を高めることも大切だとしている。そのためには「地方機関の権限を今後も拡大し、それらの機関の創意と、生産の発展、資源の利用、すべての住民サービス分野の円滑化に対する関心を強化する必要がある。従って、地方では、自分たちの権限に属するすべての問題の解決に完全に責任を持ち、被扶養者的な気分を速やかになくさなければならない」と強調する<sup>(6)</sup>。

こういわれる背景には、経済全体の規模が大きくなり、経営単位間の関係が複雑になり、また新製品への要求が増大してきている現在、それぞれの生産の場で起り、たえまなく変化するすべての具体的な要求について中央で対応し、さまざまな部門ごとの課題を与え、それぞれの課題達成を

効果的に管理することは困難になってきていることが指摘される。このことから中央の計画が日常的な仕事にかかわることをやめて、長期計画の作成、技術発展政策、大規模な資本投資の決定、全国的視野に立った地域・部門間格差の是正、予定された社会政策の確実な実現という戦略的な問題に主な関心を向けるべきであるとされる。<sup>(7)</sup> このことは企業の自主性、イニシアティブの拡大という新しい経営方法の導入を予定しているのである。

このように、教育における地方の自主性の拡大という改革方向は、民主集権制というソビエト社会運営の原則が、実際のところ、あまりにも深刻な弊害を生み出し、経済改革をはじめとして、その他の社会改革の一環として主張されているものである。しかし、今の時点で、どのような事項で、どの程度に自主性ができたかについての具体的な変化の姿はこれからの施策の推移を見なければならぬ。

### 3 指導行政の改善

地方行政の自主性を重視するという方針は、学校の自主性の尊重、学校に対する行政規制の見直し、緩和をともなって打ち出されていることに注目すべきであろう。

「基本方針」を受けて、それを具体化するための施策として定めた「青少年の中等普通教育のいっそうの完成と普通教育学校の活動条件の改善について」（ソ連邦共産党中央委員会・ソ連邦閣僚会議決定、1984年4月29日）では、教授における最もふさわしい方法、形態、手段を選択する際に、これまで以上に裁量の幅を広げる必要を指示している。

1970年代には8年制から10年制の義務教育への移行が完成したといわれながらも、移行にとまらぬ弊害、病理が深刻になったことも事実である。義務教育においても落第があるソビエトでは、落第をできるだけ少なくし、とどこおりなく、進級、進学させていくことは教師の力量であり、学校の力量である。行政当局からは当然に落第を少なくすることが指示される。少ないことが行政の力量でもある。こうして行政から落第を少なくせよという指示、いいかえれば“ノルマ”として達成すべき計画目標（行政規制）が示され、これを達成することが教師、学校、地方教育行政当局の課題とされる。達成できないということは計画不履行で関係者が責任を問われることになる。このため、教育現場、地方行政での“水増し報告”が日常的になってくる。とくに義務教育10年制への移行は9、10学年において落第の増加を生み出した。学習負担の増大（学習量の増加、高度な学習、精選されない教科書など）も加わり、10年制義務教育の実施、完成のための最大の問題は、落ちこぼれ、落第そして退学であるといわれたのが'70年代であった。

進学にあっては、内申書に記載する評点も水増しするというようなことも広く行われていた。

以上のようなことなどから、落第、落ちこぼれは減ったように見えたが、卒業時には当然身につけていなければならない学力をもっておらず、大きな社会問題となっていたのである。これにかかわって、「基本方針」のなかで、内申書のなかに学力評点を大学入試では考慮しないとされている。

要するに、学校は行政当局から指示される教育計画を見せかけの達成実績で行政当局に報告し、



行政当局はそれを受けて上級の行政機関に報告する。しかし、卒業生の力を見ると、期待された労働能力や職業への準備が十分でなく、学力もままならないという実態が広くあるというのである。これでは10年制中等普通教育の完全達成は無理があると、ことからの重大性が深刻に受けとめられるようになった。

この理由は、行政側が教師や学校の活動を規制する末梢的な規則づくりをし、これに沿った報告をそのまま形式的に受けとっているからで、裁量を規制している末梢的な規則づくりを許さないことが必要だと「基本方針」は指示している。このことから、行政活動、とりわけ指導行政活動の方法が行政改革の重要なテーマとなる。「基本方針」は、「国民教育行政機関の活動の形態と方法を断固として改善する措置をとること。」として次のように述べている。「学校その他の教育機関の活動に対する視学によるコントロールをシステム化し、生徒の教育という生きた創造的な仕事から教育者集団を引き離すたぐいの指示・報告・照会を大幅に減らすこと（この文は「草案」にはなく追加された一訳注）。すぐれた教育活動の経験についての研究・普及・定着により大きな注意を払い、革新的な創意を軽視する態度を許してはならず、またそれらの創意を機械的に分別なく普及することも許してはならない。」

つまり、ここでは指導行政の改善方向として、①生きた創造的な仕事から教育者集団を引き離してしまうような行政当局からの指示、報告、照会を大幅に減らす、②教育のすぐれた経験の研究、普及、定着に関心を強める、ということである。このほか、③学校の活動の実態を科学的にとらえ、それにもとづいた指導行政を行うことをあげている。

「基本方針」を受けて、そのおよそ1年後の1985年3月1日付ソ連邦教育省中等普通教育学校会議決定「普通教育学校と職業学校の改革に関する基本方針で定められた課題を実現するために1985年における国民教育行政機関の組織化活動の強化について」のなかでは、国民教育行政機関の活動のスタイルと方法を根本的に改善する方策をとること、学校その他の教育機関に対する視学活動をシステム化すること、教育者集団から生きた、創造的な問題－教授と教育－から引き離すような大量の指示、報告、照会のたぐいのものを大幅に減らすこと、各学校に創造的で、仕事をする精神的・心理的な雰囲気をつくり出すことを最も重要な課題と見なすことを勧告している。

指導行政の活動に見られる官僚主義、事なかれ主義、形式主義を克服するために、「基本方針」は、視学のコントロール機能の改善を強調している。視学自身の資質向上はいうにおよばず、視学活動の方法の革新が重要だといわれているのである。

視学やメトジスト（視学の機能のうち、専門的な指導機能を担うもので、わが国の指導主事に近い）の“慢性病”として、学校を訪問する際に、失敗や欠点にのみ注意を向け、それらがなぜ出てきたのかの原因説明には熱心でない。また、自分の言った意見が厳しく、異議を許さないものであればあるだけ、自分の権威が高くなるものと考えていると指摘されてきた。<sup>(8)</sup> こうした慢性病を、それ以上進行させないために、さらには病を完全に治癒させていくためには視学活動に大ナタをふるい、方法の革新を図っていかなければならないとされたのである。つまり、視学に期待さ

れる本来の活動にたち戻って視学活動を活性化しなければならないとされたのである。

ソビエトの指導行政には二つの機能がある。教育の国家計画の達成状況を監督するという監督的機能のほか、教師・学校に対する指導的、助長的機能というものがある。これら二つの機能を達成するためになされる働きかけ（コントロール）は視学の本来の活動である。したがって、「コントロールは、すべての場面で実行の規律を確立するために向けられると同時に、すぐれた実践を公開し、それを一般化し、そして普及されることや、誤りを事前に防ぐことに向けられなければならない」<sup>(9)</sup> というように、指導的、助長的性格はコントロールにおいてきわめて重視されるのである。

“慢性病”を前に、視学の指導的、助長的なスタイルへの革新が重視、強調されるのはこのためである。

シャモヴァは、コントロールでは、①コントロールが一定の段階で解決される具体的な目的と課題に対応したものであるかどうか、②採択された決定をコントロールの全レベルで遂行したかどうかを点検する活動が継続的にきちんとなされているかどうかということと、そこにおける形式主義を克服することが大切だという。さらにコントロールにとって大切なことは効果である。コントロールは人々を意気消沈させることなく、反対にそれは、一人ひとりと集団全体を、よりよい活動に向かうように励ますものでなければならない。コントロールは気くばりのあるものであること、コントロールは援助と結びついたものであること、コントロールの公開、コントロールにおける社会団体、労働者の参加ということが大切だといっている<sup>(10)</sup>。

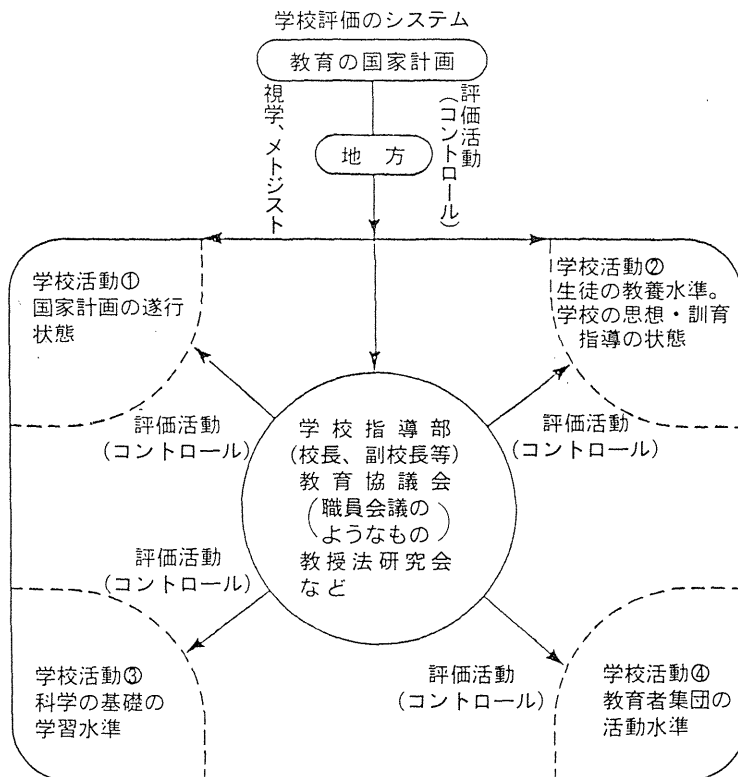
前述の「青少年の中等普通教育のいっそうの完成および普通教育学校の活動条件の改善について」（1984年4月29日）では、「本決定において強調したいことは、教育活動における形式主義を根強く克服し、教授で最も適切な方法、形態、手段の選択において教師の裁量を拡大し、教育科学の成果をより大胆に利用し、教育活動上の末梢的な規則づくりを許してはならないということである。教師たちに対する教授法上の働きかけを積極的に行い、彼らのイニシアティブと創造的探求を全力を尽して発展させ、先駆的な教育経験を深く研究することが必要である」、というように指導行政活動と方法の革新方向を示している。

ここでは、①教育実施にむけて、できるだけ創意と工夫ができるように教師に裁量の幅をもたせるということを条件にして教師を励まし、問題の解決や新しい取り組みに対して援助していくこと、さらに②すぐれた教育実践を掘りおこし、それを研究、普及させていくこと、これらこそ指導行政、つまり視学活動の核心に置かれなければならないというのである。

教師に対する援助、指導とともに、学校の活動全体に対する援助、指導も指導行政の大切な仕事である。これらいずれの場合にあっても、評価という判断をともなされてなされていることがソビエト指導行政の特色である。そのために学校評価基準が作られている。それは視学などが行う指導行政上の基準としてあるだけではない。各教師と校長がみずからの活動を点検、評価する自己評価のよりどころとしても、そして校長が各教師および教師集団に対する指導のよりどころとしても活用されるものなのである。

「基本方針」は、「科学的に根拠づけられた教師と学校全体の活動に対する評価基準を作成すること、生徒の知識の客観的な評価に対する教師、学校の責任を高めることが必要であること。学校と教師の活動の結果は、何よりもまず、生徒の知識の深さと堅固さ、思想的、道徳的資質、生活と労働に対する準備の程度にもとづいて判断しなければならない。」と規定している。学校評価基準を作るといっても、これまでそれがなかったわけではない。1976年には全国共通のものがはじめて作られたし、82年には改訂され今日に至っている。「基本方針」はこれをさらに改訂し、新しい事態へ対応していきたいとしているのである。改訂を促している背景には、学校側、行政側に見られる教職員指導、学校指導の形式主義を克服するという、いわば病理の克服ということのほか、さらに11年制義務教育の実施を成功させるための校長、視学の指導活動を実りのあるものにするために新たな視点で評価基準を見直していかなければならないという姿勢がある。いうまでもなく、このことは学校活動をめぐる新しい条件と学校活動への新たな要求を前にして教育行政、学校運営においてもそれに対応する質的に新しい水準を確保しなければならなくなったことなかで生まれてきたものである。普通教育と職業教育の歩み寄り、それらのいっそうの統一への要求は、教育の管理運営機関に対して統一的国家政策の実現を強く期待しているわけである。現代における管理（指導）への期待は今ある条件を正しく評価すること、それらの条件を総合的に活用する方策を立てることにあるとされるのである。

学校評価の現行システムは次の図のとおりである。<sup>(11)</sup> 枠内の四つの隅に書いてある①～④は、



評価活動の対象・領域である。これからも明らかなように、それは学校活動のすべてにわたっている。領域ごとに評価項目というべきものがある。たとえば、②の生徒の教養水準、思想・訓育活動の状態の評価項目は次のようになっている。①勸告「標準訓育内容」に従って、思想－政治活動、道徳教育、労働教育、愛国心教育、国際理解教育、体育そして芸術教育を統一することにより、積極的な市民性を育てる訓育のシステムはあるか、②ピオネール、コムソモール組織は指導的役割を發揮しているか、③「中等普通教育学校規則」と「生徒規則」は守られているか、④生徒の集団や自治組織のなかで自主性という原則が発展しているか、⑤社会から要請された仕事や、生徒の興味に応じてつくられるグループの活動に生徒をすべて参加させているか、⑥社会的に有益な労働に生徒は参加しているか、⑦労働教育のシステムはあるか、⑧生徒の法的違反の事実はないか、という評価事項がある。

学校運営において評価活動は、学校活動計画のなかで独立した固有な領域として理解されている。すなわち、学校活動計画－学校経営計画は、通常、次の領域から構成される<sup>(12)</sup>。

(1) 前年度の学校活動に対する評価と新年度の課題

(2) 普通義務教育の実施

(3) 教授－訓育活動

a. 教授過程の組織

b. 課外、学校外活動の組織

(4) 教職員に対する指導

(5) 父母および社会団体に対する指導

(6) 学校活動のコントロールと評価

(7) 教育条件の整備

(8) 夏期活動

このうち、第6の「学校活動のコントロールと評価」が学校評価にかかわる営みである。もちろん、この営みは、(6)をのぞくその他の学校活動を対象にコントロール（評価）するものであることに注目したい。

#### 4 校長のリーダーシップ機能の重視

ソビエトの校長は、学校の活動を計画し、その実施に向けて調整、manageしていく組織運営者として、授業を直接担当すると同時に広く子どもの導き手としての教育者として、そして教授法研究者としての役割が期待されている。校長でも週6時間前後、授業を行っているし、さらには授業参観しながら指導にあてる時間も多し。次表に見るように、これらにかかる時間の割合は相当に多いと見てよいだろう。

「基本方針」は、「教育過程を組織することに関して普通教育学校と職業技術学校が創造的に活動できるよう、そのための条件を改善すること、校長の教授負担を軽減することが必要である」と

指示している。ここでいう「教育過程」というのは学習指導と生活指導などの指導過程という狭いものではない。それは指導過程そのものではなく、指導という行為を成り立たせている要素、条件というほか、教職員への指導、援助も含んでいると理解した方がよい。

「教育過程」を組織するとは、学校の活動を計画し、その実施をmanageし、これらの過程で教職員を指導、援助することをいうのであるが、校長の役割としてこうした機能をもっと重視し、それにもっとエネルギーを割くことができるように教授負担（授業負担）を軽くしなければならないというのである。

校長の職務別時間比<sup>(13)</sup>

活 動	配 分 時 間		
	週	日	%
1. 教育過程の指導			
(1) 授業参観の準備	3 時間	30 分	
(2) 授業等の観察	6 時間	1 時間	
(3) 授業および授業時間等の検討、分析	3 時間	30 分	
(4) ノート、教室日誌等の調べ	3 時間	30 分	
(5) 課外活動の観察・分析	2 時間	20 分	
(6) 教師との話し合い	3 時間	30 分	
(7) 生徒との話し合い	3 時間	30 分	
(8) 父母との話し合い	2 時間	20 分	
(9) 教育活動についての会議およびそのための準備	5 時間	50 分	
(10) 反省、分析、立案	3 時間	30 分	
小 計	33 時間	5 時間30分	65 %
2. 管理的・財務的業務	4～5 時間	45 分	9 %
3. 地区その他の機関への呼び出し	4～5 時間	45 分	9 %
4. 授業（週6～8回の授業。授業の準備を含む）	9 時間	1 時間30分	17 %
合 計	51 時間	8 時間30分	100 %

シャモヴァは、学校改革が提起している課題の解決は、校長の資質、熱意、組織能力、権威に多くかかっているとしているとしたうえで、校長の第一の、そして主要な役割は教育過程の組織者であることと、高い教育技量を確認させる人格の手本となること、また、授業やmanageをしなければならないこと、さらには視学となり、教師集団と生徒集団の熱心な指導者でなければならないわけで、まさに、こうしたことのために改革は校長が教育過程を組織する際に創造的に活動できる条件を改善する必要と、授業負担の軽減を強調しているのだと述べている。<sup>(14)</sup>

教授負担の軽減という方向は、確かにソビエト校長職に大きな変更を迫るものである。しかし、それがどのような内容をともなっており、どの程度のものかは今のところ明らかではない。

注(1) 「発達した社会主義社会」ということばは60年代に現れたものであるが、1977年に公表された、いわゆるブルジネフ憲法は、ソ連邦には発達した社会主義社会が建設されたと宣言した。

発達した社会主義社会の特徴としては、①強力な生産力、先進的な科学と文化が創造され、人民の福祉がとどまることなく増進し、人格の全面的な発達のために好都合な条件が形成されつつある社会、②社会主義的社会関係が成熟した社会。そこでは、すべての社会階級と社会階層の接近、すべての民族の法的、実際の平等、彼らの兄弟的協力にもとづいて、人びとの新しい歴史的共同体、すなわちソビエト人民が形成されている。③愛国主義者であり、国際主義者である勤労者の高い組織性、思想性、意識性の社会、④各人の幸福に対する万人の配慮、万人の幸福に対する各人の配慮が、社会生活の規範となっている社会、⑤すべての社会事業の効果的な管理、国家生活への労働者のいっそう積極的な参加、市民の現実の権利と自由と社会に対する市民の義務、責任との結合、これらが可能になる政治システムを有する真の民主主義の社会、であるとされている（憲法前文）。

(2) 小島弘道編著『学校改革の課題－教育を変える力とはなにか－』14－21頁を参照、国土社、1985年

(3) 小島弘道 連載「ソ連の教育改革－フルシチョフ以来の大改革－」（『総合教育技術』1985年11、12月号、86年1月号）参照

(4) 『レーニン全集』（大月書店）27巻211頁

(5) 『国民教育』1978年10月

(6) 「日刊 APN プレスニュース」№3303、1985年4月26日付、ノーボスチ通信社東京支社

(7) 同誌№3492 1986年2月4日付、APN通信経済評論員 V.グレビチ論文「企業の経営改善と自主性拡大」

(8) ポルトノフ、フドミンスキー「普通教育学校活動の評価基準の適用の方法について」『国民教育』107頁、1983年6月号

(9) コンダコフ著『学校管理の理論的基礎』1982年、7頁

(10) シャモヴァ「ソ連邦における国民教育管理の改善をめぐる当面する問題」『ソビエト教育学』1985年3月号、77頁

(11) ソビエトの学校評価は、小島弘道・黒木由起子・木岡一明「ソビエト学校評価の構造と特質」（『筑波大学教育学系論集』第8巻2号、1984年）を参照。

(12) コンダコフ著『学校管理の理論的基礎』1982年、165頁

(13) ザハロフ著『校長の仕事の組織化』1971年、32－33頁

(14) シャモヴァ 前掲論文 78頁