

## 4. 主要国の視学制度からする我国の指導行政制度の再検討

### —— 英・仏・西独・ソとの比較研究 ——

堀 内 孜

#### 序

わが国が戦後の教育行政改革において、それまでの視学制度から、地教委を基盤とする指導主事による指導行政制度を確立したことは、戦後民主主義の教育的形態として受け入れられてきた。しかしこれ迄三編の研究によっても明らかな如く、余りにも多くの問題を現在にまで残してきている。それは地教行法による中央統制の強化が「民主主義」を形骸化したことによるものなのか、或いは日教組の「政治的対決」が生み出した教育の「荒廃」なのか。

旧教委法においても云いうるが、それ以上に地教行法では教師と行政当局、地方と中央との緊密な協力関係の保持が前提とされている。それはイギリスの教育行政において語られるような「共同事業——partnership——」を目指したものであり、またこのpartnership が欠除した形においては適正な公教育運営がなされえないことを示している。しかしながら、この法の成立自体が公教育に関わる諸実体のpartnership を打ち砕く形においてしかなされなかったように地教行法を軸とする公教育運営は、その前提と帰結とが著しく乖離して現実化されている。

このことは、単に教育労働運動の激しさを招いているだけではなく、行政施策の不徹底さとしても立ち表われている。すなわち、公教育の質的向上として実像を結ぶべき種々の提起が、その焦点を絞ることの摩擦の大きさから、その焦点をぼかさされ、幾つもの虚像で代替されてきているといえる。

指導行政制度に立ち返ってみるならば、指導行政こそが、他のどの行政領域に比しても、このpartnership を必要とし、その下ではじめて成り立つものであり、partnership の欠除という今日の教育行政関係の体質、教育行政の構造的硬直性は致命的とすらいえるものである。

西欧的市民社会を醸成することなく近代化を急いだ我国にあって、partnership を前提とする行政は、それ自体決して実像を持ちえないものなのか、という悲観的見方の誘惑にかられつつも、我国の教育行政を公教育の質的向上を図るという視点から、再度その前提的基盤に立ち返って検討することは決して意味のないことではないだろう。本小論は、西欧を中心に、主要国がいずれも視学制度をもって上記課題の解決を図ろうとしていることから、イギリス、フランスを中心に、ドイツ連邦共和国、ソヴェト連邦を加えた4ヶ国の相互の比較を通じて、視学行政制度の現代的意味を考え、今日の我国の指導行政制度を再検討する新たな視点を見い出そうとするものである。

## 1. 教育行政構造

各国の政治—行政構造が、経済構造に比して極めて多様な形としてあるのは、それが上部構造として、その国民性なり社会慣習なりとの直接的紐帯の下に構築されているからといえよう。公教育の求めるものが国際的な共通基盤を拡げつつも、教育行政構造が国家的特性を色濃くしたものであるのも同様といえるかもしれない。そして同時に、公教育といっても各国におけるその把えられ方は、その社会性、歴史性からして極めて多様である。だがその基盤において教育に対する公—私の分担が考えられ、その相異が公教育—教育行政—行政一般の構造的差異を生み出している。

イギリスの公教育の展開を概観すれば、ボランティアな教育を底流に有しつつも、それを包摂する形において教育行政が推し進められてきており、私的な教育意思と公的なそれとの融和がイギリスの特徴となっている。そしてフランスにおいては、フランス革命以来の伝統的公教育観、知育による理性の高揚という啓蒙主義、により、一方において学校—公教育と社会—家庭の領域分担（知育と徳育）他方における一般行政と教育行政、或いは公教育行政における外的事項と内的事項の峻別がその特徴となっている。こうしたこと自体、その国における近代市民社会の確立過程にみられる構造的特質や国民性の反映に他ならないが、公教育や教育行政の特質を見極める重要なメルクマールでもある。日本の場合、フランスを範とした「学制」に始まり、ドイツ—プロイセン的教育行政・管理、そして戦後のアメリカ型委員会行政、更にその修正と多様な影響の重疊的形態として今日の公教育—教育行政が位置付いている。また市民社会とは本質的に無縁な地平での近代化は、公—私の関係原理を埋没させ、行政領域についての原理を確立するに至らなかった。このことは、現実の制度型として規範的に把えることはともかく、その実体関係や土壌を複雑なものとしており、公教育—教育行政を巡る対極的対立の解決を一層困難なものとしている。

各国の教育行政制度を具体的に概観してみると、一般行政と教育行政との関係、及び中央と地方の行政関係に上記の特色が表出しており、その比較において我国の教育行政の位置を明確にすることができる。

イギリスの教育行政機構は、1944年法によって今日の基盤をもっている。公教育の意思決定は、教育科学省—地方教育当局（Local Educational Authority）—学校の三者によって重層化されているが、教育行政主体としては地方教育当局が第一義の意味を付与されている。1944年法は教育庁（Board of Education）を文部省（Ministry of Education）<sup>11</sup>とし、強力な権限を与えた。地方教育当局はそのほとんどの施策に対しても中央当局の承認を受けねばならない。しかし教育科学省は、省自身としてどんな学校も所有したり、設立したり、またそれに対して統制したりもしない。そして教科書の編集、発行、検定、配布もしないし、一部宗教教育を除いて学校で教えられることについていかなる関与もしない。省の任務は、地方教育当局に対し、その諸計画を提出させ、それを承認（不承認）するという、基本的に統制と指揮（Control and Direction）であり、加えて強制力を持たない回章、覚え書による「示唆」

である。これらが何ら法的拘束力を有しないことは、総合制化 (Comprehensive) がこの回章として指示されたものであり、それは地方教育当局の判断により受け入れられた地域/受け入れられなかった地域とに今もって統一されないことが示している。そして後述するように、勅任視学官による視察・助言があるが、それは大臣の政策の枠内にあり、省にその地位を持っているにしても、特別な身分を持ち、その独立性は強調され、尊重されている。地方教育当局はイングランドに146、ウェールズに17の163あり、これらは一般行政単位として県参事会(59)、特別市参事会(83)、ロンドン市外特別参事会(20)、とロンドン市内教育当局である。参事会は、議決機関であると同時に執行機関でもあり、県—特別市、市—町—村、の2段階5単位で設置されている。しかし上述の如く教育行政当局として機能するのは前2者であり、その下に教育委員会が設置され、その構成は参事会議員と教職経験者等の学識経験者から成っている。教育委員会は参事会の設ける行政分野別委員会の一つであるが、その権限は参事会の権限委任の形で行なわれるので、地方により態様を異にしている。そして委員会の下に事務局が置かれ、教育科学大臣の承認を必要とする教育長(Chief Education Officer)が長として設けられる。地方教育当局が学校の設立(公立学校)、維持・管理(公立学校及び管理・助成・特別協定—公営学校)に当るが、それは一般行政当局の一部を構成しており、他の部局との機構上の区別はない。だがカリキュラム、教科書等、教育内容に直接関わる事項は、各学校に任されている。

以上の如く、イギリスの教育行政は、3者の重層的構造を持ちつつも、その原理はsupport and Controlとしてあり、教育意思の主体区分はかなり明確である。前述したように、イギリスにおける教育行政は、中央と地方とのpartnershipを基盤として構築されているが、このことは一般行政に対する教育行政の系列的把握よりも、中央—地方の層的構造における把握がより重要なことを示している。そしてまた、この層的構造が教育の内的意思決定において縦貫的モメントを持つことなく、各層の権限分担が明確にされていることから、partnershipは前提的に必要とされるそれではなく、この構造から結果するものと考えられる点が特徴的といえる。

イギリスの教育行政構造と対称的なのがフランスのそれである。フランスの教育行政は一般にその中央集権形態において知られているが、それは教育行政に限らず行政制度一般に見られるものであり、それはフランス革命による共同体(provinces)の変革、人為的な県(département)制度を確立したことを基礎としている。この県の下に市町村があり、その数は4万にのぼり、人口1000人以下がその8割を越えることも、地方の自治性を弱める基盤となっている。教育行政における中央集権制は我国で論じられるような中央と地方との階層的権限関係を指すのではなく、単一の国営企業体的組織にその特色があり、歴史的に考察してもフランス革命期の公教育論者(コンドルセ、タレイラン、ルベルジュなど)に共通して見られた、カトリシズムの教育支配の打破と強力な世俗権力の下での知的啓蒙の思想を起点に、今日に至るまで左翼陣営の支持の下で、この「国有化」が推し進められてきたことは留意されねばならない。

フランスの教育行政は、国—大学区—県の3段階においてなされるがその全てが文部省の権限下にある。その意味で文部省(Ministère de Education nationale)は教育行政機関の総称であり、中央教育行政機関は文部本省(Ministère proprement)として区別されてい

る。地方での教育行政は文部本省の下に23の大学区(académies)が置かれ長として大学区総長(recteur)が、大学区付視学官(inspecteurs d'académie)に補佐されて遂行している。そしてこの教育行政区の中の各県に大学区付視学官が1人ずつ割り当てられ行政を担当する。フランスの教育に関する行政は2系統としてあり、一つは教育内容、方法、人事等に関するものであり、上記の系列において営まれている。いま一つは施設、設備等に関してであり、文部大臣―県知事―市町村長の系列になる一般行政の一環としてある。教育行政(administration pédagogique)とは前者を指すものであり、後者は教育に関する地方の行政事務であり、特定の名称は冠されていない。

以上の如く、イギリスが地方行政の一環として地方教育行政が運営されているのに対し、フランスでは中央行政の系列において、その地方的部分として地方行政から自立した形で営まれている。

西ドイツの場合、連邦国家であることから教育行政も各邦により多様である。1969年に連邦教育科学省が設けられる迄は連邦行政として独自の位置をもっていなかったし、省の設立後も基本的に変わってはいない。(2)各邦においてはおよそ次の三段階として教育行政が分かれている。①邦文部省、②県学務部、③市町村学務課、であるが、邦文部省は教員試験、カリキュラム作成、ギムナジウムの監督と教員採用等の権限を、県学務課は職業学校、中間学校、国民学校の監督、教員採用等を、市町村学務課は学校管理、教師の監督等の権限を有している。西ドイツの教育行政―管理は、次の2点において特色をもっている。第一は、カリキュラムを中心とする内的事項と物的管理を中心とする外的事項とが明確に立て分けられ、前者を教育の専門家が、後者が一般行政官が担当するものとされていること。この意味で学校長も学校管理者という以上に教師のリーダーとしての性格が強い。第二には、伝統的な「教育の自由」が守られ、教師の内的事項への参与がシステム化されていることである。これは各学校における職員会議の法制化、各段階における教育諮問委員会への教師の参加としてあるが、同時にその権限に限定があり、他方での視学制度による教員管理―勤務評定もなされている。

そしてソヴェトの場合は、その権力構造からして前3ヶ国と直接的な対照は困難ではあるが、教育行政構造に関して見るならば、次の諸点に留意すべきであろう。第一は、一般行政と教育行政の関係がイギリス型とフランス型の二重化としてあること。即ち、議決機関であると同時に執行機関であるという点で、形態的にイギリスの参事会と似たソヴェト(COBET)が一般行政形態であり、各行政単位が層的に位置付き、教育行政主体を形成していること、そして連邦教育省―各共和国教育省―州(自治共和国、大都市)国民教育部―都市(村落、地区)国民教育部の系列で指令、指揮監督がなされ、中央集権構造を同時に有していることである。第二には、教育行政を含む全ての行政構造において共産党の統一的意思が貫徹され、全連邦的な統一性を保障していること。これは各行政部における党メンバーの人的構成と共に、形態的にも教育政策が党を中心に立案され、組織的に党と行政機関が結合していることによる。第三は、第一と関わって考えられるべきであるが、各セクション、学校―行政機関において責任者(校長―各級国民教育部長)に全権が委ねられ、権限の集中化により行政効率を保障していることである。これら3点は「民

主中央集権制」「単独責任制」というソヴェト行政の原則として明確な位置を与えられている。

英、仏、西独、ソ、とその教育行政構造を概観すると、形態的には全く多様であるといえるが、その構造の基盤において一つの共通性が見い出される。そしてそれは我国において制度的にも実態的にも決して明確なものではない。それは中央—地方、行政当局—学校、教師、の分担領域、権限関係が原則化され、改革の運動過程においてはともかく、現実態としては相互の了解が成り立っている点である。イギリスとフランスが両極的なモデルであることから、やや詳しく概観したが、西独においても、内的—外的事項の峻別、教授専任者としての教師の明確化が図られているし、ソヴェトにおいても、単独責任制の下に、権限関係は集約されていた。また更に、現実に対する改革も、政策レベルでの制度的確立を軸に運動の結節点を対自化する形で明確にされている。イギリスの審議会制度、フランスの同数委員会制度、西ドイツの参加システムなど、近年流動的な状況を呈しつつも相互の同意の積み重ねの軌跡は見出しうる。勿論その国々により困難な問題を抱え、現実的に考えれば低滞や混乱が多く生じていることも確かではある。しかしながら問題がその国の政治構造全般に関わるとしても、その所在の明確さにおいて、我国の今日抱えている教育行政上の問題、とりわけその未整理状況よりも救われているのではないだろうか。

## 2. 視察—指導システム

冒頭で述べた如く、今日の主要国における教育行政は、アメリカ—日本的な指導行政と視学行政とに分かれ、ヨーロッパにあつては、英仏独ソをはじめ後者に属する国がほとんどである。我国においても、周知の通り戦前は階層的な視学制度による学校管理—教師管理がなされていた。

ここで考察するのは、前記4ヶ国の視学制度の特質・特徴とそれに対する我国の指導主事制度の問題性である。そしてそれは特にこの領域に限定してではあるが、現在の指導行政制度改革に対する新たな視点をその効果的運用の面から検討することに通じると思われるからに他ならない。

イギリスの視学制度は、地方教育行政が参事会による素人支配であるのに対し、専門家としてそのチェックに当たることを主任務とし、幅広い権限と権威を視学に与えている点に特徴を見出すことが出来る。視学は、H. M. I. (Her Majesty's Inspector) と呼ばれる如く、特別任用—勅任の公務員であり、その身分は一般行政職員と区別されている。現在イングランドに500名、ウェールズに50名、スコットランドに110名、北アイルランドに54名の勅任視学官が置かれているが、その構造は次の如くである。教育科学省の事務次官に対し直接に責任を負う形でこの視学団の長となるのが上級首席視学官 (Senior Chief Inspector) であり、その下に6名の首席視学官 (Chief Inspector) がおかれ、各々教育に関する特定の部門

(①初等・中等教育の査察と報告及び特殊教育、②中等教育の再編成と総合化および教育研究、③工業および商業のための継続教育、④その他全ての継続教育、⑤教員養成、⑥教育開発) を担当している。そしてこの首席視学官の補佐として、本部視学官 (勅任ではなく、教育科学省の Staff Inspector) が60名置かれ、各教科の教授等を専門に担当している。勅任視学官の

視察を受けるために、イングランドでは10の地域に分けられており、それぞれが地区に分けられる。地域視学官（Divisional Inspector）はそれぞれの地域に責任を有し、1人の視学官が各地区に配置されている。このように勅任視学官は独自の構造をもつ視学団として機能しているが、その主な任務は次の3点である。①学校その他の教育機関の効率について、調査し、評価し、報告すること。②行政事項に関して、教育科学省と地方教育当局との連絡を図ること、③教育の理論及び実際について、教育科学省の専門的助言者たること、また地方教育当局はそのスタッフとして各専門領域の視学職員を有している。勅任視学官は、地方教育当局や教員に対して、批評奨励、助言をするのみで、命令する権限は与えられていない。だが特徴的なことは、視察の権限は最大限与えられており、それに基づく勧告は学校などの視察対象機関にも送付されること、また助言の対象となった教員はそれに対して意見を述べる機会が与えられることである。更に視学官は教員を援助し一般の人々を啓蒙するために、省から公刊されるパンフレットや冊子を多く作成する。

このようにイギリスにおける勅任視学官は組織一権限の上で大幅な独立性が保障されていること、命令権はなく助言、指導に限られているが、その基となる視察は、いつ、どこにでも、どのようでも可能であること、視察の結果は報告書として、秘密文書ではあるが、省対象機関、対象教員の双方に示され相互の見解が共通の場をもちうること、広報活動の保障によりその視察活動が一般に活かされること、などの特色をもち、その存任意義は広く認められるところのものとなっている。我々はこうした諸点を考えるに当たって、イギリス公教育制度確立に広く貢献した工場監督官の働きとの類似をも見てとることが出来よう。

フランスにおいては、前節で概観した如く、視学制度が同時に教育行政制度であり、視学官がそのまま教育行政の責任者であるという構造に最大の特色を見てとることが出来る。国、大学区、県の3段階において視学官が配置されているが、その各々の任務は次の通りである。①国段階。文部省各局に置かれる総括視学官で、公教育、技術教育、青少年及びスポーツの3領域を担当する。公教育担当の視学官は学校を訪問し、その報告書を提出するが、恒常的な視察の任務をもっている。それは人事に関するものと、教育課程、指導方法の改善に関するものであるが、適切ならいかなる観察をもちもなす権限を有している。これら総括視学官は、数学、文学、哲学等の専門家を形成し、その集団内に任期2年の上席視学官が大臣によって任命される。また総括視学官は博士号、教授任用資格を有する候補者から任命されるのが通例である。②大学区段階。大学区総長は、高等教育については大学評議会の議長として、大学の行政一般について法的代表者であり、中等教育については、視察、監督権をもち、中等教育行政に関する協議会の議長である。そして初等教育については、その教員の任命権者であるという、極めて広範な権限を有しているが、前二者については、各々に伝統的な自治が強く名目的なものであるし、初等教育は主として大学区視学官、すなわち県段階の教育行政に委ねられている。故に大学区での視学官は特定の領域を担当するもので、技術的助言者として大学区総長を補佐している。彼らは職員をその特別な学科において視察し、現職教育コースを指導し、教育上の研究活動を援助することを任務としている。③県段階。最も重要なのがこの県段階での視学官であり、それは大学区視学官である。

彼は県段階において、文部大臣及び大学区総長の職務を代行する行政官と考えられる。それは文部大臣の指名により大統領に任命され、文部省の第一段（初等）教育局に属する国の官吏であり、多くは博士号、教授任用資格を求められる。そしてその主な職務は、県の教育機関の財務、人事、教育内容、方法等を司ること、県内の国公立中等学校を監督し、奨学生を推薦、監督し、師範学校についても監督することである。また県内の初等学校については、大郡に1名の割りりで初等教育視学を置き、それにより補佐される。特定領域については専門の視学官を置き、大学区総長と同様、彼らによって補佐される。

以上のように、フランスにおける視学官は、単一の行政系列に位置しており、その中でなお、行政権限を代表しつつ視察を行なうライン的位置にあるものと、専門技術職員として前者を補佐するスタッフ的位置にあるものとに区別出来る。だがいずれも強力な行政権限を背景にしており、公教育運営の効率化の面で特徴的な制度を形成しているといえる。

西ドイツの場合、中央（邦）—中間（県）—地方（郡、市町村）の三段階において視学官が配置されているが、直接に義務教育学校を監督するのは、地方段階の視学官である。視学官は、文部省—県学務課の管轄下にあり、教育専門家であると同時に行政官でもある。教師が邦の公務員であるところから、視学は校長及び教員の直接的上司という関係をもっており、勤務評定者である。視学の任務は一般的に次の如く理解されている。地域の国民学校に関する監督、法規等の施行上の監督、校長及び教員への監督、学校委員会（主として市町村の行政委員会で、市町村長に対する教育上の提言、諮問機関）への助言、改革への諸提案等。教員に対する勤務評定は、視学の学校訪問により個別的になされる場合が多いが、その結果が教師の経済的利害に関係しないことから指導助言的性格の強いものと考えられている。視学の教員に対する割合は教員150人～250人に1人であるが、教員の中から充当され、邦によってはそのための上級養成コースを組織したり、学校監督当局における臨時補助職員として行政上の訓練を積ませたりしている。

このように、西ドイツの視学官は、その資格や任用、職務の性格、行政的な位置付け等において我国の指導主事になり近いものと考えられる。これは地方教育行政の構造が、我国の都道府県—市町村の関係に似ていることからいえよう。だが前節で述べた2点の特徴を前提として成り立っていることにおいて、その運用は大きく異なっているといわねばならない。

ソ連邦においては、前節で述べた各行政単位のうち、連邦教育省を除く部分に視学が置かれており、相互に上下関係を有している。地区（都市・村落）教育部においては、2名以上の視学官が置かれ、管下の学校に関して全ての面の視察を年に1回以上行ない、それに基く報告書を提出する。それは各校の欠点、改善点について、また校長、教員の勤務についてであり、校長、教員のボーナスに影響を与え、不適格者の罷免をも示唆することの出来るものである。地域（州教育部、自治共和国教育部、大都市教育部）の視学官は、その管轄下の3地区毎に1名の割で置かれ、前記地区視学官と同様の職務の他に、担当地区の教育部、視学官の監督にも当り、学校と地区教育部、視学官の関係改善をも図る。その報告書は、学校と地区教育部を拘束するものであり、管下の教育部の長、視学、校長、教員の人事により以上の権限を有している。各共和国教育省の視学官は2ないし3地域に1人の割りりで配置され、地区、地域の学校担当局、現職教員教育研修所

やその他の教育機関、管下の学校の監督において国に対し責任を有している。この段階における視学官は、前記2段階の視学官の上位権能と同時に行政官を含む各監督者の研修、指導を合せ持ち、理論的な指導者たることを求められている。学校視学官は、その任用において、地区視学官の場合、高等教育を受けて5年以上の、地域視学官は7年以上、共和国視学官は10年以上の教育経験が必要とされ、校長任用における同3～5年と比して、より上位に考えられている。

ソ連邦における視学制度は、各級の視学が重層的権限関係の下に編成されていること、人事権を中心に極めて大きな権限を有していること、教員—校長のみでなく、下級の行政担当者をもその監督下に置いていること、に特徴づけられている。これらの諸点はフランスの視学制度と共通点が多く、中央集権的構造を形成している。そしてこうした管理—監督的要素の強い視学制度は、その裏面において、効果的に確立された教員養成制度、現職教員教育制度に支えられ、また校内における主任制度による指導体制をも前提としていることに留意すべきであろう。

以上4ヶ国の視学制度をその実態に即して検討したが、いま一つ視学—指導システムと関わって考察すべき点は、地方教育行政—経営単位についてである。

我国の教育委員会制度に関して、その発足以来問われ続けてきたのが小規模教委の機能、存在意義であった。地教行法への改正もその中心の一つにこの問題があったし、現在でも指導行政機能を軸に問題を残している。前記4ヶ国の状況も様々ではあるが、いくつかの示唆をそこから受けることができる。とりわけ参考となるのはイギリスの教育行政単位の考え方であるが、それは1944年法の改革として今日に至っている。イギリスの地方行政単位は、県—特別市と県の下にある市町村、更に村の下での教区と、ほぼ我国のそれに近いものであるが、教育行政はその第一段階の県—特別市のみで行なわれるようにされた。この単位による地方教育当局は人口基準を10万人以上とされ、イギリス本土で206(1965年)である。フランスにおいても一般行政単位としては、県—市町村とあるのに対し、内的事項に関わる教育行政は大学区視学官による県段階を単位とする。そしてその県の数はおよそ100であるからして、教育行政単位の大きさは理解されよう。このことはフランスの市町村が極めて小規模で人口1000人以下がその8割を占めるという事情からでもあるが、英仏ともに一般行政単位の第2段階において教育行政単位を設置しているのは、いずれもその行政効率からのことである。イギリスにおいて、第2段階の行政規模を整合させるため、大きな特別市では分区、小さな県では統合の形態をもって地方教育当局が形成されているのもこの点からである。

監督的な視学制度と指導助言を中心とする我国の指導主事制度とでは、その立脚する基盤が異なっているのは当然であるが、我国において小規模教委がほとんど指導行政を展開しえないことを考えると、このことは雑多な機能を負わされ、その機能が不明瞭にされている指導主事を機能一役割的に純化し、効率的な配置を考察する上で再検討されねばならない問題とも思われる。

4ヶ国の視学制度を概観していえることは、その目的が、①学校、教員の状況把握—行政への伝達報告、②行政意思の伝達、③指導(監督・評価も含めて)助言にあり、およそこの順序で位階付けられ、総じて公教育基準の保障を図ってゆくシステムとして①②を前面化しているといえ



る。我国の指導主事制度は、その基本的な目的性を同様に公教育基準の保障にもっているといえるが、逆の順序で重視されている。これは視学（inspector）と指導主事（supervisor）との違いを意味しているといえるが、③を建て前として、①②を重視する傾向が今日の我国における指導行政に見られること、そして①②の教育行政における重要性は決して減じてはならないこと、また①②を適切に図ってゆく回路が不鮮明であることを合わせ考えれば、この3者を純化する形において（それは同時に教員の権利関係も明確化することに通じるが）、公教育の質的向上を図る共通基盤を確立することが求められるのではないだろうか。

### 3. 教員の質的向上とその指導

本小論が、公教育の質的向上に関する行政側からの働きかけの検討をその焦点としていることは既に述べた通りであるが、その行政の教員への関わり方は、各国における学校経営や教員の職務形態を前提としてはじめて理解されうるのである。

我国の教員（主として初等段階を中心とするが）の職務内容が極めて多岐に及ぶことはこれ迄様々に論じられ、とりわけ「雑務」と呼ばれる、本来教授活動とは区別されるものからの解放の必要性が叫ばれてきた。また「教務」と呼ばれる領域に関しても、教授活動とその周辺領域とが混在し、校務分掌など学校経営において複雑な問題を残す結果を生み出している。これは我国の公教育体制の根本的な体質構造に根ざす面もあり、一様にその是非を問えない面もあるといえるが、今日問われている「主任制」の導入のように、教育現場の混乱材料の一因をなしていることも事実である。

教員への指導を通じて公教育の質的向上を図ることが極めて重要であることは言うまでもないが、それは教員の質と、職務構造とを前提として考えられねばならない。ここで4ヶ国のそれを検討するのも上述の視点から他ならないが、教員の資質向上がいかになされているかを見る場合、次の4点から理解することができる。(i)教育養成制度 (ii)現職教育制度 (iii)校内指導体制、(iv)視学、指導主事等、行政からの現場指導体制。

教員養成制度については、各国とも近年、その改善に力を入れはしている。我国と同様に単に学齢児童の増大だけでなく、教育機会の増大により教員の供給不足が戦後の特徴として把握されるが、その結果、種々の資格を持つ教員を許す結果となっており、その全体的な底上げが制度的に図られている。各国とも高等教育機関において教員養成をなすに至っているが、未だ十分とはいえない。例えばフランスの初等学校教員の養成は後期中等教育の延長線上にあり、(3) その改革の要は叫ばれていても戦後具体的な方策は実現していない。

各国に共通して見られる点は、教育養成が明確な目的別機関でなされていることと、それに付随して、学校段階別に養成機関が異なることである。これは教員の需給関係が極めて大きな問題であり、計画的養成の要からのことであるが、伝統的な保守性から未だ脱皮しきれていない点も否定しえない。我国にも共通した課題であるが、教員の安定供給とその質的向上との同時的遂行は未だ十分に解決されてはいない。だがそうした中で待筆すべきものに、西独に見られる試補制

度（Lehramtsanwärter）がある。これは我国でも教員養成制度の改革として検討されたことがあるが、<sup>(4)</sup> 教員の職能性とその養成を考察する際、重視されるべき面を有している。西独の場合、養成段階を終了する時点での試験で第一次合格とし仮採用し、邦より異なるが、その後2～3年の現職経験の後、第二次試験を課し本採用とするものであり、その資質を十分に確かめられることと、教職への意志を確かなものとする点で利点を見出しうるといえる。

極論を云えば、この第一の養成制度が完全なものであれば、第二以下の現職教育は、あくまでもそれへの付加的なものとして、新しい知識や技術の吸収に当てることが出来るといえ、特にその資質が問われるが如き問題は解消しうるといえよう。

第二から第四までは総じて現職教育といえるが、特に第二はその制度化されたものについてである。我国でも近年、各県レベルにおいて研修センターの整備が進んでいるが、同時にその実質的な意味が疑問視されもしている。問題は一つの事柄の両面ともいえるが、被研修教員の選択等における行政的意図の先行と、その研修の実質的権威付けの脆弱性にあるといえる。また行政側の供給する研修と日教組等民間側のそれとが分離していることも問題の一つであるが、本質的にはその研修内容が各段階、各機関により相互に関係付けられておらず、総合的な計画性に裏打ちされていない点にあると思われる。

ソ連において顕著であるが、現職教育が教員の経験において有力なメリットとして制度化されその供給も質的に高く、広汎なものが用意されている。今日の我国にそのまま資格や待遇に関わる研修を持ち込むことの問題性は十分に考慮されねばならないが、広く教員に受け入れられ、実質的に教育実践に反映されるべきシステムは検討されるべきといえる。

第三の校内指導体制は、各国の学校経営（狭義の意味において）の形態と関わるが、一つには校長等指導層の役割と、いま一つには教師自身の職務内容を前提として考えねばならない。我々の調査<sup>(5)</sup>においても明らかであったが、教員が直接的な指導上の問題を校内において解決し、また解決したがっていることを考えると、校内指導体制の確立は最も現実的なものとして考えるべきといえる。

一般にヨーロッパの教員は教授中心型であり、教授機能以外は行政の仕事として排除されている（フランス）が、他の職員をもって遂行されている。フランスにおいては、伝統的な知育中心主義、学校と家庭の教育領域の分離として教員の職務は教授に限定されているし、西独は教員の教育の自由に支えられつつ内的事項と外的事項の峻別により同様である。またソ連においては、校内の階層化により、その職務分担が明確にされている。そして特に初等学校の場合、その校長は教授のベテランとして、自ら授業を担当し、若年教員の指導に当ることが多い。各国の学校規模が総じて小さいこともあるが、西独における「良い教師が良い校長」という見方は上記の観点からすれば正当なものといえるし、このことは個々の学校が児童・生徒と教員との教授—学習関係を軸に営まれ、校長の主要な任務もその点と関わってあることを示している。

第四の視学による指導は、前節で述べた通りであるが、二次的なものとして考えられており、その建て前からして我国の指導主事制度とは異なっている。だが、視学が一般にその資格等において権威付けられ、その教員に対する評価を教員との指導的交流を通してなされる構造は、そ

れとして明確ではある。前記3点に比して、この行政側からの指導はあくまでも最少限に止められるべきものであり、逆に教師の要望に基づいてのより実質的な指導助言を求めるならば、質量ともに十全なサービスとして供給できるシステムが望まれるといえよう。

## 結

以上大きく3点について、4ヶ国の視学制度を我国の指導行政制度と比較しつつ検討してきた。我国の問題点を前提とする論述ゆえに、その肯定的側面を中心に見ることとなったが、最初に断った如く、現実として我国以上にこれらの国々が問題を抱えているともいえ、単純に視学制度を我国に導入すべし、という結論は出しえない。とりわけ西欧3ヶ国が伝統的な教育制度に縛られ、その急速な改革が困難であり、新旧の拮抗が我国以上に強いことは看過しえない点である。

ただ、当初意図した如く、我国の指導行政制度を検討・改革するに、異質な地平から（だが、公教育の質的向上を図る点において全く共通するものであるから）問題を投ずることの意味は決して小さくないであろう。以上の概観から、結びとして、次の4点を課題として提起しておきたい。

- ① 教育行政、学校経営、あるいは教育経営や教育管理などの概念が混乱しているように、我国においては行政と教育の領域区分が極めて不明確であり、これが教員の職務を混乱させ、更には教育問題をそれとして論じにくくさせている。検討した各国に見られた如く、教員の、学校の、そして各級行政当局の担当領域を明確にすることが、指導行政の機能を純化し実質化することに通じると思われる。
- ② 地方教育委員会が、本来その地域性に根ざした教育運営をなすために設置されたにもかかわらず、小規模教委においてその実質的な機能を喪失していることから、教育行政、とりわけその指導行政の効率性において教育行政単位の再検討はなされるべきである。これはフランスに見られる如く、一般行政単位と教育行政単位とを区別し、公教育の質的（内的）な面と物的（外的）な面とで、その領域を異とすることも考えられてよいのではないだろうか。
- ③ 教員に対する指導の構造が複雑であることにおいて、中途半端なものとされており、教員の求めるものが十分に供給されえない面が大きい。前節で挙げた4点を軸に、その構造を明確化し、システムなり実体なりを再構成することは必要である。
- ④ 前項と関わり、その指導者の質的な高さが問われるべきであり、一面における権威と資格は明らかにされるべきと思われる。特に行政側から用意される指導者は、その指導に独立性が保障されるべきであり、そのためにも高い資格に支えられた実質的な権威が必要と考えられる。

以上の4点を通じて云えることは、我国の教育行政、とりわけ指導行政において、不鮮明なまま中途半端にされている面が余りにも多く、現実態に対する認識においても対立的な理解を許容していることが根底にあり、その改善を著しく困難にしていることである。指導行政に関して見るならば、まずもって指導主事の職務範囲を、教員への指導として限定し明確化した上で、それを保障するシステムを考えることと、教員の教授活動を純化し、その資質向上の回路を整理し、

そのうち何を指導行政と結びつけるかを明確にすることが必要と思われる。

#### 注

- (1) 文部省 (Ministry of Education) は 1964 年 3 月の枢密院命令により、教育科学省 (Department of Education and Science) になった。
- (2) 連邦基本法第 7 条において、「全ての学校制度は国 (邦) の監督下にある」と規定されている。
- (3) 9 年の課程を経た後、3 年の師範学校教育、その後 1~2 年の教職教育であり、3 年目にバカロレアの合格を条件とするが、計 13 年の教育で教員となる。
- (4) 『教育学研究』第 34 巻、第 3 号、昭和 42 年 9 月、誌上シンポジウムにおける吉本二郎提案など。
- (5) 「教育経営における指導行政の課程と方向」第 34 回日本教育学会発表要旨参照。
- (6) 各国の初等学校の 1 校当たり平均児童数は次の通りである。( ) 内は教育年限。(1965 / 66 年度) 日本 400 人 (6)。イギリス 180 人 (7)。フランス 80 人 (5)。西ドイツ 180 人 (6)。ソヴェト連邦 200 人 (8)。

#### 参考文献

- 日本ユネスコ国内委員会編 『世界の教育政策と行財政』 1973 年 帝国地方行政学会
- 文部省調査局編 『各国の教育行政』 1956 年 明治図書
- 平塚益徳監修 『世界教育事典』 1972 年 帝国地方行政学会
- 海後宗臣 他監修 『教育経営事典』 1974 年 帝国地方行政学会
- 平塚益徳編 『世界の教師』 1972 年 帝国地方行政学会
- 城戸幡太郎編 『世界の教育 3 —世界の教育制度』 1958 年 共立出版
- 奥田真丈 『主要国の学制と教育課程』 1967 年 第一法規
- 大柴 衛 『比較教育学』 1963 年 福村書店
- E. J. キング 『世界の学校教育』 1971 年 葵書房
- 三好信浩 『イギリス公教育の歴史的構造』 1968 年 亜紀書房
- 空本和助 『イギリス教育制度の研究』 1969 年 御茶の水書房
- 吉田喜由 『イギリスの教育』 1972 年 自治日報社出版局
- T. バージェス 『イギリスの学校』 1973 年 明治図書
- 持田栄一 『福祉国家の教育像』 1969 年 国土社
- 川野辺 敏 『ソビエト教育制度概説』 1971 年 新読書社
- H. C. Rudman The School And State In The USSR 1967. Macmillan.
- G. A. Dorokhova Upravlenie Narodnym Obrazovaniem v SSSR 1965. Literatura.