

教員研修に関する教育行政の責任

小松 郁夫

1 問題状況と課題

教育基本法第6条第2項は、法律で定める学校の教員が、全体の奉仕者であって、自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない、と定めている。「自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない」とは、教育が結局のところ教員の資質いかんによって左右されることを十分に認識し、その重要さを規定せんとしたものとも考えられる。それゆえ、教員であることは、勤務する場が国・公立学校であろうと私立学校であろうと、その職務の重要さを理解し、絶えず自己の研鑽に努力しなければならないことを意味している。教員が研修を重ね、自から職能成長のために努力するのは、教育という職務そのものの特性に由来するというのが、教員研修の第一義である。

教育公務員としての教員には、さらに詳細な法規定が加わる。すなわち、「教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務とその責任の特殊性」に基づいて、研修などに関する事項を定めた教育公務員特例法の規定がそうである。同法19条は「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」とし、職責の遂行にとって、研究と修養（研修）が不可分の行為であることを明確にしたのである。およそ教員である限り、その職責の遂行に全力を尽すこと、したがってそのためには、絶えず研修を重ね、不断の職能成長を図ることが、すなわち教員の教員たる所以であること、しかもそれが大いに教育的意義を子どもに与えるであろうことも広く認識されていたといえよう。

しかし、長い教育の歴史の中で、教員自身が絶えず順調に研修を実現できたわけではなかった。否、現在の教員研修が事の本質に即して考えるなら、最も深刻な悩みを抱えているともいえるのである。それは、量の確保から質の時代への転換期にさしかかっているからである。

研修本来の意義から考えるなら、研修が一定の成果を生み出しうるためには、まずそれを正当に受けとめられる優秀な人材が教育界に確保されていなくてはならない。さらに、いかに優秀な人材が揃い、研修意欲に満ち溢れていても、それを保障する体制、機会が確保されていなくてはならない。施設、費用、時間、内容、組織などが、十分計画的に用意され、自由に利用できなくては、研修意欲が削がれるだろうし、効果もあまり期待できなくなる。そ

して最終的には、研修で得た知識や経験などが、日常の教育活動に活かされるようになっていなくては、何のための研修だったのか、ということになってしまうだろう。

現在、様々の組織が主体となり、形態も内容も多種多様な研修が実施されている。施設、費用、機会などを歴史的に比較してみたら、おそらく今日ほど豊富に用意されたことはなかったかもしれない。研修や研究活動が多すぎるといふ声をしばしば耳にするほどだからである。それでは、現行の教員研修が量的にも質的にも充分確保されるようになったといえるだろうか。そのことをまず確認しておかなければならない。

確かに優秀な人材を確保するという点では、ここ数年間の教員に対する待遇の改善が契機となってか、最近の教員志願者数は異常なほど増加しているし、成績も優秀な学生が多数受験しているようである。大学などの養成段階で脱落していく者も考慮したら、潜在的な希望者は実際の採用試験受験者を大巾に上まわるに違いない。「デモ・シカ先生」などと揶揄される時代は、とうの昔に去ってしまい、30歳を過ぎてから転職して教員になろうとする者も増加しているのが現実である。その意味からすると、教育界に優秀な人材が確保されつつあることは事実のようである。研修の実効性を高めるうえで、第一の条件は次第に満たされつつあるといえよう。

さきの教育公務員特例法第19条第2項は、「教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない」としている。行政当局が主催したり補助金を交付するような研修の機会は、年々少しずつ多くなっているし、その形態や態様も多面的に保障されつつある。例えば、研修計画も少しずつきめ細かに整備され、資料なども次第に整い、近年ではテレビなどを利用した研修方法も実現されている。

このようにみえてくると、教員の研修に関する限り、財政難などによる今後の計画縮少の恐れを除けば、かなりの程度改善の方向に進んでいると理解できるかのようである。研修問題を考える我々には、研修は教員の権利か義務の問題、職務命令として行われる研修の是非をめぐる問題、組合活動の一環としても位置づけられる研究会への参加をめぐる問題などが今日論議的になっているぐらいで、研修そのものはうまく運営され、着実に教員の指導力形成に役立っている、と前提的に認識することが可能であるかのようにも思えるのである。

しかし、実際はそれほど単純ではないであろう。すでに述べたように、教師たちは研修や研究会と称される機会が不必要なほど多く、しかもあまり日常の教育活動に活かせないことを嘆き始めている。計画書や報告書の類いも、自分で体験した問題を解決するために作成するのではなく、所与の問題を解説書や既成の成果にはほぼ全面的に依拠しながら体裁よくまとめてしまう傾向が多く、探究的に深化されていく性質のものとして残ることが少ないのである。ましてそれが、学校全体にまで成果が拡大され、仲間たちの力量の向上に結びつくには多くの困難が存在しているのである。

我々が今回特に取りあげる新任期教員の研修問題は、他の研修形態に比べて、いくつかの

特異性を有している。したがって、教育行政当局が新任期教員の研修機会をどれ位、どのような内容で用意すればよいのか、という問題にとどまらず、他のいくつかの機関やスタッフと有機的に協力し合いながらすすめるならば、研修の実効性を高めることは困難なように思える。

それはおよそ次のようなものとなるであろう。まず第一に、教員としての養成段階から体系的に計画化されたものでなくてはならないことである。大学などにおける教員養成のカリキュラム、組織、養成内容などを、これまで以上に充実させなければならない。特に、教育実習過程での大学と学校との協働的養成教育の充実が焦眉の課題である。大学側の実習校まかせ、学校側の邪魔もの扱いによっていたのでは、いつまでたっても優れた新任教員は確保できないであろう。

次に採用方法にも一考の必要がある。あまり当面必要とも思えないような知識を詰め込んだ教師の卵ばかりを採用していたのでは、子どもを愛し、教育に全力を傾ける、したがって、積極的に研修を積もうとする意欲的な教師は確保できなくなるであろう。

教育行政当局が教員の研修（ここでは特に新任期教員の研修）にあたって、今後とも十分に配慮すべき問題は、散在する問題点ではなく、教員養成から始まり、学校経営、地域教育計画に至るまでのトータルな教育行政施策の中で把えるべき問題である。今後の行政が期すべき基本原則は、金と人の無秩序な投入ではなく、質的向上を真のねらいとする行政サービスの拡大である。教育行政も、その中核とするべきものは、いかにしたら子どもの学習権を実質的に保障し、質的に高度化した教育の実現が可能かという点に集約されるべきである。子どもの学習に反映しない教員の研修は、行政当局の自己満足と教員自身の無意味な上昇意識を刺激するだけであって、終局的な行政の責任の確保とはとうていいえない。

今回の共同研究で我々は、新任期教員の研修が、究極のところこの子どもたちに内実化されるものとして実現しているのかどうか、またそうするためにどのような方途が望ましいのかを考える手がかりをつかみたいと思っている。教育行政は、国民全体に対して直接に責任を負って行われる教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立が目標である。そうした教育行政に課せられた責任とは何か、いかにしたら実現できるのかを、新しい教育行政の視点に立って、新任期教員の研修の実態と問題点、さらには改善の方向を探ろうとするのが、我々の問題意識である。

我々の共同研究は、まず第一に、新任期教員の研修に対する行政責任の論理構造に関して、理論的・一般的考察を行っている。次に第二、第三のものは、新任期の教員（採用後ほぼ三年間の教員を指す）、とりわけ採用一年未満の新採用教員に対する、中央・地方の行政施策の歴史と実態を論じている。そして、第四の論文では、新任期教員の力量形成が、中心的には校内研修を核にして行われるべきであるとの考えから、校内研修の実態と問題点について述べられている。まとめは、新任期教員の力量形成を、その可能性と側からの研修組織化の意義として論じたものである。

2 行政責任の理論と特質

行政学の研究が過去数十年間に渡って探究し、研究の積み重ねを行って来た行政責任論 Administrative Responsibility について、ここで詳述する余裕も必要性もないが、教育行政を含めた行政全体の理論的研究にとって、行政責任論が何故注目されるべきなのか、そしてその特質は何かを少し述べておきたい。

まず、行政責任論が登場する歴史的背景を理解しておかねばならない。行政責任論は、多くの行政学者の指摘する如く、主としてアメリカ行政学、しかもニューディール期の社会的背景の中から誕生した。原理的には、すでに世界が帝国主義段階に到達していたから、資本制社会における政治原理もそれに即応した理論と技術を持つようになったのである。機能的な国家概念によって語るなら、行政国家的状況に到達したと云うのであろう。行政国家とは、それまで基本的枠組とされた市民社会と国家の分離が、媒介項たる行政の巨大化、拡大強化によって、両者の区別と対立が曖昧となり、自同性 (Identitat) が生じた状況を指すものである⁽¹⁾。換言すれば、立法と司法の相対的弱体化ないしは両者への行政の介入、浸食状況を指摘した概念である。

行政国家論の論証は他の優れた労作に譲るとして、教育行政に関してこのことを少し考えてみよう。

教育は、本来我々の社会生活の中でかなりな程度個人的であったはずである。思想や信条、宗教の自由などと同程度ではないにしても、自からが社会の中でどう生きていくのか、またいかに成長をとげていくのかは、個人の基本的人権を出発点に考える限り、多くの自由なる領域を有しているべきであろう。現代の教育が、そのほとんどを公教育として機能化しているとしても、個人の学習権を中核として教育を理解する以上、そこでの公教育のあり方は、社会的存在としての人間の基底的な存在様式に関わってのものに集約されるべきだからである。

ところが、高度に発達した資本主義社会の国家は、市民生活の経済や政治だけでなく、教育や文化に至るまで自からの掌中に体系化し、学校教育だけではなく、人間の教育と学習全体を生涯に亘ってシステムとしてコントロールする理論をも生み出したのである。それゆえ、教育行政は国家の社会統治機構としてますます重要視され、反面でその独自性が一面化＝軽視される運命を辿ることとなったのである。こうした歴史的発展段階に到達した我々は、もはやかつてのような教育行政＝条件整備説や教育行政排除論の如き視座で教育行政を分析しえない環境に立っている。教育行政を含めた行政全体を、いかにしたら我々の手に取り戻せるか、が今後の行政研究の中心課題でなければならない。とりわけ行政国家状況での行政の理解は、行政活動そのものの中に我々が参加し、統制するだけでなく、行政それ自身に論理内在化したものとして市民のための行政をなさしめる行政理論を構築することで行わなければならない。すなわち、行政機関及び個々の行政官それ自身の中に、民主的行政を行わしめる原

理・原則を確立し、行政行為の発動にあたっては、常にその基本に立ちかえて行為が自律的に為される必要がある。しばらく前から盛んになってきた参加論も、すでにその内実を問う高度な段階に達しつつあると思う。無批判、無検証の運動自体に対する主体的自己省察なき参加のための参加論は、形式化された議会主義と問題の内容において、同質の限界を有しているといえよう。だからこそ行政責任の考えが教育行政にいかされねばならない。

教育行政は、戦後の出発点において、他の領域より数段素人性と専門性を尊重しようとして出発した。素人性とは、教育行政改革の基本原則の1つであった素人支配（layman control）の尊重である。素人性は、戦前のような閉鎖的専門性を打破しうる論として現在においてもより重視されなければならない。それは、教育行政における民主性の確保と密接に結びついているからである。また、専門性は、各種の免許制度の整備確立と教育行政の科学化、指導助言活動の尊重として重視されねばならない。強権的行政命令や、受命者に対しその人の理解を得ようとする努力を軽視した職務命令や管理行為は、受け手と発動者の相互理解と協働関係を損ない、対立と抗争を生み、専門自律性を阻害するものとして、強く否定されなければならない。それゆえ、これらの原則を十分に保障できなくてはならない。

行政責任という概念の使用は、一般的、評論的意味だけでなく、学問的用語として確立されつつあるといえよう。「誰か」あるいは「どこか」の責任とか、「何々について」の責任、という常識的、感覚的言葉の使用ではなく、これまでの行政学の研究成果を活かしながら、理論的考察の枠組ないし視座として設定されなければならない。

行政責任論誕生の歴史的過程から考察するなら、それはまず行政からする立法や司法への侵食領域に着目するものでなければならない。すなわち、それ以前の立法や司法領域での国家活動の正当性や合理性、民主性などが、活動の発展や複雑化とともに、次第に行政領域に移行していくことによって、より一層評価されるための保障の理論として位置づけられるべきなのである。あるいはまた、新たに登場した国家機能が、主として行政の手に委ねられるにあたって、様々の価値が確保される方法論として検討されなければならないのである。

わが国の行政学者で、行政責任論の研究を精力的に積み重ねてこられた足立忠夫は、行政学の一支分領域としての行政責任論の考察枠組を、行政裁量という核心をめぐる展開するものへ限定すべきである、と主張する⁽²⁾。氏が詳細に「ことばの洗濯」をした如く、責任という概念は、そのままではあまりに広く、責任論は、行政学の全分野と重なりあってしまうのである。したがって、既成の行政学の領域と関連させて考えるなら、それは行政裁量の問題を、様々の責任概念によって整理検討するとともに、行政活動の新時代にふさわしい新しい行政観、行政のあり方を考察する科学的かつ民主的な行政研究の方法論ないしは視座として定着させるのでなければならない。

われわれがここで取りあげる意味での行政責任論は、国家活動における行政機能の拡大・強化に対し、その正統性・合理性などを確保する視座として構想されてきたことは、以上見て来た通りであるが、もちろんこれとてもすべてバラ色の展望を切り拓いてくれるとは限ら

ない。すでにこれまでの行政学研究において、行政責任論は一定の厳しい批判を受けてきている。それらは、主として行政責任論の主たる体質である価値問題をめぐってのものであった。責任という概念は、何をもちてその確保・保障としうるか、という点で、最も重要な部分は価値的な判断を伴うものである。したがって、何をもちて行政責任の確保と判断・評価できるかは、時と場合によって大きな違いが見られるのである。

行政責任論のもう一つの難点は、次のような点にあると私は考えている。先に私は、行政国家状況での行政の理解は、行政活動そのものの中に我々が参加し、統制するだけでなく、行政それ自身に論理内在化したものとして市民のための行政をなさしめる行政理論を構築することでなければならない、と述べた。その現実認識は、現代社会のような大衆社会状況の中で、過度なまでの参加デモクラシーに対する評価への懐疑である。福岡政行は、政治化の時代の政治的無関心について、次のような分析を述べている⁽³⁾。すなわち、参加デモクラシーは、その期待の大きさの反面、失望も大きく、タテマエとなり、幻想になりつつあること、大衆の均等な政治参加が、同時に彼らの「一票の重み」を軽くし、政治的無関心層を拡大した、と述べている。そして、少なくとも民意が政治にフィードバックして、何らかの決定・政策となってアウト・プットされるならば、政治的無関心は生じない、と主張する。

参加論と行政責任論は、後者が前者の水路であり、尺度であるという関係と考えられる。政治への参加という点では、普通平等参政権が形式的に実現をしてくれた。しかしながら、政治への参加が、政治の主人公として、主体的に政治と取り組む市民を形成するためには、具体的な道筋や導きの糸が必要であろうし、判断をする用具も持っていないてはならない。

ところが、行政責任を行政機関および行政官の中に閉鎖的に内在化される論理として自己完結させてしまうなら、むしろ逆に最も非民主的、官僚的な思想となるであろうし、無関心層の増大と管理社会化は一層深刻化するに違いない。確かに、行政責任論は国家活動の複雑化・多様化に対して、立法や司法が的確に対応できなかったがゆえに、行政への統制機能を果すものとして生まれた。しかしそれが、無条件の行政委任ではなく、逆に市民との正当なる関係の確保の手段として、行政自身に向けられた刃でもあることを明確にしておかねばならない。参加論が、少なくとも形式性においてはその正当性を確保しえているのに対し、行政責任論は、絶えず市民＝政治の主体との間に緊張関係が保たれていなければ、たちまち大きな反動をもたらすであろうという点で、より危険性の多い理論であることを、我々は行政責任を考察するにあたって、最も強く意識していなくてはならない。行政責任という視座が、行政自身にとっての理論であると同時に、市民の側からする行政統制の機能も持ち合わせる理論であること、そしてより本質的には、両者の関係概念として活かされない限り、現代社会の行政を正当に機能させる理論たりえないからである。

3 教育行政と行政責任

上記の一般的意味における行政責任論を、教育行政における行政責任の問題として考察を試みよう。

まず、教育行政における行政責任の構造を整理しておかねばならない。教育行政という場合、一般的には文部省や都道府県教育委員会さらに市町村教育委員会の活動を指すことは常識的理解である。行政責任の考察対象も、これらの機関および個々の行政官の行政責任として基本点に設定されることは、あまり異論のないところである。したがって、各行政機関が、国民の教育と学習に対して不当に介入や統制あるいは権利の侵害を行ったり、逆に行政権限の行使を不当に怠っているような場合は、行政責任の不履行として問責され、制裁を受けて当然ともいえるのである。

ところが、この行政責任を公的責任を持つ者として把えるなら、教育の場合は文部省や教育委員会とその職員のほかに、学校と教育公務員という二重の構造から成り立っていることがわかる。それは、行政責任論として論じられる理論内容のほとんどが、実質的には公務員の職務活動に関するものであり、いかにしたら公益が確保され、国民の権利が保障されるのか、という論理構造で語られることが多いことから理解されることであろう。それゆえ、公教育における行政責任の問題は、行政機関——学校——国民という三者の相互関係の中で考察されなくてはならない。とりわけ、学校と教育公務員（当然ここでは私学の教職員は除外される。一定の社会的＝公的責任は存在するし、それが学校の教員＝全体の奉仕者論の論拠にもなっているが。）の国民に対する責任関係、文部省・教育委員会と学校・教育公務員の責任関係は、とりわけ教育に特徴的なものとして注目されなければならない。

教育および教育行政において責任の問題を考えるにあたって、最も留意しなくてはならないのが、誰れに対する責任か、という点である。一般の行政の場合は、主権者たる国民に向かって、その権利を擁護し、積極的に保障していきけるように活動が配慮されるべきであって、仮りにそれが実現できないときは、主権の行使たる選挙によって、あるいはまた司法救済という形で制裁を加えることが可能なのである。ところが、教育の場合は少し複雑な回路を経ることとなる。すなわち、教育（学校教育）の直接的受益者は児童・生徒であって、彼らは、制度化された制裁手段を所有していないことが問題となるのである。原理的には、その親権者が権利を行使しうることになるが、どの様に考えても最適な方法とは思えず、児童・生徒＝未熟者論のようなもので正当化することは、やはり一定の無理を承知でなければ納得しえない論理であろうと思う。

教育における責任の問題は、公教育実施主体が授権者たる国民にどうその公的責任を保障するかという問題だけでなく、行政官・教師・親などの大人たちが、どのようにして子どもに彼らの基本的人権、学習権を保障していくのか、の問題でもあると思う。しかも、教育そのものを具体的、実践的に保障しうるのは、行政官や親ではなく、教師たちであることも、

教育における行政責任の問題を複雑にしている大きな要因ではないだろうか。

薬事行政における行政責任が、国や地方公共団体の直接的責任として考慮されるのに比べて、教育行政における行政責任は、より本質的かつ実践的には、文部省や教育委員会の直接的責任として自己完結するというより、教師の教育活動を通して具体的に子どもに対象化される教育そのものの中に消化されて始めて機能しうるものであるから、評価そのものも極めて複雑にならざるをえないのである。

確かに教育行政は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し、直接に責任を負って行われるべきものである、という自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない（教育基本法第 10 条）ものである。それゆえ、教育行政それ自身の内部において自己完結するような行政責任もある程度記述しうるかもしれない。しかしそれは、公益にかなうものかどうか、教育行政の「教育」という本質に即したものかどうか、といった評価に至って、結局のところ何の意味もなさない記述理解に終わってしまうのではなかろうか。

教育行政における行政責任の問題は、教育基本法第 10 条の理解、文部省・教育委員会の任務や権限（文部省設置法第 4、5 条、地教行法第 23 条等）の理解だけで考察できるものではない。最終的に、子どもにどう還元されるか、という一連の回路全体の中で検討され、評価されて、判断を下さなければならないものである。それゆえ、我々が当面課題とした研修の問題であっても、そのための行政施策が、子どもの教育の質的向上へ結びつく研修として実現されなければ、時間と金の浪費だったり、教師自身の自己満足や人事における昇進や昇給のためだけの研修に終わってしまう恐れが大いにあると考えねばならない。

4 教員研修の行政責任

教育公務員の研修に対する行政責任は、おおよそ次のような関係構造において把握ことができよう。

まず第一に、教職そのものの論理から来る研修の要請について考えねばならない。国・公・私立のいかんを問わず、教員は全体の奉仕者であって自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない（教育基本法第 6 条第 2 項）こととされている点については、すでに冒頭に述べた通りである。したがって、教員はすべてその職責の遂行のため、自覚的に職能成長をはからなければならないことは、その職務（使命）から派生する当然の論理である。教職という職務そのものから来る社会的要請とでもいえるだろう。教育行政は、この教職の特性を理解することから出発しなければならない。

次に、公務員としての身分から来る研修の要請が考えられる。国家公務員法・地方公務員法の規定がそれを明文化している。それは、「勤務能率の発揮及び増進のため」として規定されているが、Public Servant としての職務の特殊性からして当然にも、次のような

基本的枠組が所与のものであることはいうまでもない。すなわち、その研修の成果が何らかの形で公共の利益に還元されること、つまり、研修が個人的興味・関心からのみなされ、私的満足の中に成果が死蔵されないことである。また、国民の権利や要求を侵害したり、無視したうえでなされたりすることがあってはならない。さらに、公費の浪費をなくし、最大限の成果が期待できるような方法と内容を準備すべきである。公務員の場合、その研修はあくまで公的職務の一環として行われるものであるから、得られた研修の成果は、最終的に主人たる国民への公的サービスの中に対象化され、職務活動の質的向上に資するものでなければならない。

最後に、教育公務員としての研修の特例を検討しておかねばならない。いうまでもなく、教育公務員特例法の規定がそれについて触れている。最初にも引用したところの、同法第19条にいう「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」という規定は、前述した一般公務員の「勤務能率の発揮及び増進のために」というのに対し、「その職責を遂行するために」、「絶えず」、「研究と修養」に努めなければならない、としている。

すなわち、研修の目的、性格、内容等に関して、異なる性質の研修を立法上においても意識していたと考えられるのである。このことに関しては、これまで多くの論者が述べてきているので、ここでそれらを再び詳細に繰り返すことはしないが、職責の遂行のためとは、教育そのものの本質に照らして、単なる能率化の為だけでなく、職務活動の質的向上をも考慮したうえで、研修の必要性を考えていたことを再確認しておかねばならない。あるいはむしろ、教職における職能成長という点から考えて、職責の内容的充実こそ最大のねらいであって、そのためには教師の不断の研修努力が肝要であることを定めたものと解されるのである。また絶えずとは、以上のような文脈において、研修の連続性あるいは恒常性として組み取るべき言葉であるし、また同時に、研修の道は限りなく遠大で、無限の領域と深さを持っていることも示唆しているのである。

地方公務員法第39条が「職員には……研修を受ける機会が与えられなければならない」としているのに対し、教育公務員特例法が「教育公務員は、……研究と修養に努めなければならない」としていることも、大きな質的差異を示している。前者は受動的規定であるのに対し、後者は教師に研究と修養に努めなければならない、と訓示的に規定しているからである。さらに、わざわざ研究と修養という字句に改められていることも、その研修内容の質的違いを示したものとして理解されなければならない。

教師の職務においては、研修が研究と修養のこととイコールであるとしても、そのあり方が常に主体的な研修たることが中軸となるからである。日常の教育実践において生起する諸問題や、社会と歴史の大きな環境から必然的に要請される問題等のいずれにおいても、自からそれを感知し、主体的に問題の整理・分析を行いながら、その解決の糸口や方法を、再び自からの実践の中へ消化させていくことなくしては、真の意味での職責の遂行に結びつかない。

いのである。教育公務員としての研修にあっては、前述の教員としての研修のあり方と、公務員としての研修のあり方の両方の要請を主体的に受けとめ、子どもへの還元という最終回路の目的に即して努力し、またそれを保障していくのでなければいけない。

こうした教育公務員の研修に対して、教育行政はその条件整備に努めることとなる。すなわち、「教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない」（教育公務員特例法第 19 条第 2 項）のであって、「教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない」（同法第 20 条第 1 項）。任命権者としての都道府県教育委員会（指定都市はその教育委員会…地教行法第 58 条第 2 項、その他は市町村教育委員会も行なうことができる…同法第 45 条第 1, 2 項）は、それゆえ、教育公務員の研修に関し、とりわけ積極的に取り組まなければならないことになっている。それは、自ら主催するだけでなく、様々の形で研修の機会を準備し、研修を受けるための条件を整備してやることである⁽⁴⁾。

研修の方法には、次のような形態がある。①勤務そのものとして行う研修（職務命令による研修）、②勤務に有益なものと判断して職務専念義務免除を与える研修、③勤務時間外の自主的な研修、である。個々の研修が、このどれに相当するかの判断は、研修の内容によって服務監督権者が行うことになっている。

また、研修の機会について教育公務員特例法第 20 条の第 2 項および第 3 項は、次のように定めている。「2 教員は、授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる。3 教育公務員は、任命権者の定めるところにより、現職のままでも長期にわたる研修を受けることができる」。なお、ここでいう本属長について、一般には、校長の場合は教育委員会（または教育長）、その他の教職員については、校長と規定しているところが多い（長期に及ぶときは教育委員会）。

研修を行うにあたっての承認の付与については、現在その解釈が問題となっている。行政当局の解釈によれば、研修に承認を与えるかどうかの判断は、校長や教育委員会の自由裁量である、とされる。これに対し、教師の自主研修権を主張する学説では、校長の承認は、本務への支障の有無を学校として確認するための裁量の余地なき行為であり、勤務時間内の校外自主研修は、旅費条例にもとづく出張命令扱いとして公費支給の対象になりうる、と解している⁽⁵⁾。組合の教育研究集会への参加による研修の形態については、職員団体の活動の一環であるからという理由で、年次有給休暇を利用した研修の形態をとらせることが多く、当然にも職務専念義務免除による研修とされる、との解釈はなされていない。なおこの点についての司法判断は、現在のところ、研修にともなう校務運営上の支障と、当該研修の社会的評価および態様、場所、参加の相当性等の諸事情を比較考量せしめるための裁量判断権を本属長に付与しているもの（昭和 52 年 2 月 10 日、札幌高裁）と判断し、一応自由裁量行為説を採用している。

ところで、文部省や教育委員会は、教育公務員の研修について連絡・援助をしたり、あるいは指導・助言、または計画したり、実施する（実施に努めなければならない、実施できる、など少しずつ規定の仕方が異なる）ことが、諸々の法令において規定されている（教育公務員特例法第19条第2項、文部省設置法第5条第1項21・22号、第8条13号、地教行法第23条8号、第45条、第48条など）が、この法的規定だけでは、当然にも何の具体的施策も生まれない。行政が、どのような研修システムを準備し、誰れに、何を、どう研修させるか、そしてその研修を先の三類型の中のどの形態の研修として行うかは、ほとんど行政機関の裁量の領域なのである。それゆえ、教員にいかなる研修を保障したのか、あるいはしなかったのかについて、議会や裁判所からする行政責任の追及は、その依拠する規範の不明確さ、多義性などによって、その重要さにもかかわらず極めて不徹底なままで終りがちである。

教育公務員の研修は、公教育の公益（学習権の保障や公教育の水準の維持・向上といった諸価値）の確保として、教育行政に果せられた責任であるとともに、特例として定められている教育公務員に対する、服務監督者の条件整備的責任でもある。すなわち、優秀な教員を採用し、優れた現職教育を行うことは、公教育の質的な高水準を維持していくために、必須の条件である。そして、直接に公教育を担う主体の教員に対し、彼ら自身の職能成長を保障してやることは、公教育の具体的実践を高度化していく重要なエネルギー源のようなものと考えられるのである。それゆえ、行政自身が研修計画の実施主体になる場合だけでなく、いかにしたら教員自身の指導力形成につながるという観点から、研修の条件整備を多様な方法と形態において考慮すべきなのである。

行政責任の確保に対する教員および国民の側からの統制や制裁は、今のところほとんど有効な手段を考案していないように思える。そこでは、行政学が過去数十年に渡って論争を重ねてきた、様々の責任の局面に応じて、厳密な検証を踏えることから始めなければならない。それらは、動機的責任と結果的責任、法的責任と道徳的責任、制度的責任と非制度的責任、外在的責任と内在的責任、法的責任と技術的責任、人間的責任と機能的責任、さらにはこれらの多面的、重層的な組み合わせによる複合した責任の諸相などであって、実に問題は複雑多岐に及んでいる。

もちろん、上記の諸局面は、いろいろ重複したり、一方が他方を包摂しているようなものもあって、必ずしも十分整理された概念とはいえない。たとえば、機能的責任として語られるものの中味は、客観的に確立された専門的、技術的知識にもとづいて、自己の活動を説明できるという責任の構造を指しており、その概念の核心は、〈標準〉の客観性と、問責者の外在性だといわれる⁽⁶⁾。これは、責任の確保が行政内部の問題とされる点において、非制度的かつ内在的責任の領域の問題とも考えられるし、法的規定になじまないという理由から、技術的責任の問題としても取り上げられるのである。

いずれにしろ、教育行政サービスの検討と評価は、複雑でしかも不明な点が多く、確定

的な理解にはなかなか到達しないのである。それは、教育行政サービスの活動が、必ずしも全て直接国民に還元されるとは限らないこと、しかも投下された資本と労力が比例して成果を生まないこと、公教育の実施主体が、実践的には学校とその教職員の活動に主として集約されることなどから、要因分析が非常に困難だからであろう。更に、教育の成果そのものは、教師と子どもという教授－学習の相互関係の中で結実していくものであって、一方的なサービスの給与構造と異なっていることも理解しておかなければならない。

教員研修に対する教育行政の行政責任という視座の構造は、直接的には教育公務員としての職責の特性を踏まえた、研修施策の計画や組織、内容、方法などの正統性や合理性を問うていくものである。しかしそれは、すでに述べてきたように、公教育の構造、教職における研修の特異性、研修結果の評価など多くの複雑な関門を越えなければ実質的な検討を行いえない困難さを有している。具体的には、個々の研修施策を、目的・方法・内容・対象などに応じて検討を加え、それらの施策が、究極において子どもの学習権保障へと回帰する構造になっているかどうか、教師の職能成長に資するものがあって、研修成果が教育実践に還元されるものかどうかを見極めることにつながらなければならない。

教員研修の初期にあたる初任期研修においても、基本的にこの見方は変わらない。ただ、教職への入職期にあたって、実際の教育実践経験が不足していること、養成段階における具体的、技術的知識の指導不足を早急に解消しなければならないこと、将来の長期に渡る教員生活を充実したものにしていける基本的態度の養成など、この時期に特に集中して行うべき研修を、主体的自己形成力を構築しながら実施していくことが重要である。したがって、いたずらに押しつけ的な研修を行うべきではなく、彼らの持っている若々しいエネルギーが、学校の他の教職員との協働関係の中でうまく活かされ、かつ、子どもにも良い影響を与えるように工夫すべきである。

新任期の教員であっても、ベテランの教員と同じように教室で教育実践を行うという、教職の特殊性を十分に考慮し、それを活かしていくような教員研修と学校経営が望まれるのである。教育行政は、そのために全力をあげて彼ら若い教師の自己形成力を育てなければならない。それがもし仮りに、彼らのすばらしいエネルギーを不発に終らせ、湿らせるようなことがあったら、改めて何のための教育行政かと叱責を受け、厳しい批判の矢にさらされることであろう。行政が果すべき責任とは、国民の付託に十分応え、更により一層専門的な立場からも行政活動を行っていくことである。教育行政の場合は、条件整備機能と指導・助言行政の精神を活かし、学校と教職員の教育活動をより充実させ、子どもの学習が実りあるものへと結実していくよう、特に配慮しなければならないのであって、自からの意思を権力的にかつ強制的に押しつけるものとして行われてはならないのである。

注

- (1) 片岡寛光『行政国家』（早稲田大学出版部，1976年），8頁
- (2) 足立忠夫「責任論と行政学」（辻清明編集代表『行政の理論』，行政学講座 1，東京大学出版会，1976年），245頁
- (3) 福岡政行「マイクロ・ポリティクス」（飯坂良明他共著『モダンポリティクス』，学陽書房，1979年），55頁
- (4) 小松郁夫「教員行政」（久下栄志郎，堀内孜編著『現代教育行政学』，第一法規，1979年），140頁
- (5) 兼子仁『教育法』（法律学全集16—1，有斐閣，1978年），323頁
- (6) 西尾勝「行政国家における行政裁量」（溪内謙他編『現代行政と官僚制』東京大学出版会，1974年），95頁