

1912年プロイセン学校管理法案の検討

——学校監督における「専門性」の概念——

日本学術振興会特別研究員 前 原 健 二

Spezifizierung der Schulaufsicht und Dezentralisation im Entwurf des Schulverwaltungsgesetzes von 1912

Kenji MAEHARA

Der Beitrag stellt einen Versuch dar, die Bedeutungen eines Gesetzentwurfs über die Verwaltung des niederen Schul- und Erziehungswesens von 1912 herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Durch das fast in Vergessenheit geratene Geschichtsmaterial zeigt der Verfasser auf, daß pädagogisch, nicht politisch oder verwaltungsorganisatorisch, gesehen, das für die Zusammensetzung des Entwurfs zentrale Konzept der “Dezentralisation” nicht nur die Vermehrung der Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung, sondern auch die Spezifizierung der Schulaufsicht auf der Kreisebene bedeutet hat. Man kann den Inhalt dieser Änderung für die Trennung der Schule von Kirche nicht halten, weil die konfessionelle Schule als normal gesetzlich festgehalten wurde. So wurde überlegt, unter welchem Begriff der Fachmäßigkeit die Geistlichen aus Kreisschulinspektoren ausgeschlossen wurden im Entwurf am Anfang dieses Jahrhunderts.

目 次 序

- 序
- 1 「法案」以前の学校管理制度
 - (1) 県政庁・宗務教育局
 - (2) 視学官
 - (3) 教育委員会・学校理事会
 - 2 「法案」の概要
 - (1) 学校監督当局の「分権化」
 - (2) 行政裁判制度の再編
 - 3 「提案理由案」における「分権化」の構造
 - (1) 「効率化」
 - (2) 「専門化」
 - 4 学校監督における「専門性」の概念
 - (1) 「分権化」の文脈
 - (2) 「専門家」決議案の審議
 - (3) 「法案」における「専門性」の概念
- 結 語
- 本稿は、プロイセンにおいて1912年に起草された「下級学校・教育制度の管理に関する法律草案」¹⁾(以下「法案」と略記する)の紹介と検討を課題とする。筆者は先に1906年の「公的な国民学校の維持に関する法律」(以下維持法と略記する)の意義を検討した²⁾。維持法は一般ラント法以来の学校維持の家父長組合原則を正式に廃棄し、国民学校の維持をゲマインデの義務とすることを主たる目的としていたが、それに関連して同時に国民学校の宗派性を確定し、また自治体の学校管理機関(教育委員会及び学校理事会)の国家機関としての性格を明確化するものであった。「法案」は、この維持法の審議の過程で、自治機関の協働と実効的な法的コントロールという二つの原則にしたがって国家の学校監督業務が分権化されることを求める決議が下院において採択されたことをうけて起草されたものである。この「法案」は結局議会へ提出されず、存在が広く知られることもなかったとみられる。しかし維持法がプロイセンの教育管理制度史に占める位置の大きさにかんがみれば³⁾、維持法を補完するも

のと考えられるこの「法案」の検討は、プロイセンの学校管理制度史の研究にとって不可欠の作業だといえよう。

筆者はこの「法案」の存在をM・ハイネマンの論文によって知った⁴⁾。管見の限りでは、この「法案」を扱ったものは他に見あたらない。ハイネマンによれば、「法案」は第一次大戦のために公表されることなくおわり、その後は非公開文書として保存されていたようである。「法案」を検討するハイネマンの視角は、一般内政上の政策動向の中での教育政策の位置といったところに定められているようである。こうした視角からの考察はもちろん重要であるが、そのことは、「法案」の予定する仕組みの教育制度論的な内容の考察の必要性を排除するものではないだろう。本稿は、入手し得た史料に基づいて、こうした視点、つまり「法案」の内的構造を、内政一般との関係を取りあえず捨象し教育制度にとっての意味に焦点化するという視点から検討しようとするものである。こうした作業により、維持法以後の、つまり20世紀初頭のプロイセンの教育制度が抱えていた問題が、もちろん部分的にであるが、明らかになるものと思われる。

1 「法案」以前の学校管理制度

(1) 県政庁・宗務教育局

まず「法案」が必要とされたところの従来のプロイセンの学校管理制度の概要をみておきたい。文部省・文部大臣の権限は、法的に明確に規律されることはなかったし、「法案」もそうした状態を変更しようとはしなかった⁵⁾。州長官については従来から初等学校制度には実質的に関与していなかったし、変更も企図されなかった。初等学校制度に関する基本的な権限を握るいわゆる学校監督当局は、県政庁の宗務教育局であった。「法案」が対象としているのも、したがってこの県政庁以下の段階である。この県政庁以下の段階について、「法案」に付された「提案理由案」(以下「理由」と略記する)に主に依りながら旧来の状態を整理しておこう。

1817年以来、初等学校制度の管理の中心は県政庁であった⁶⁾。当初「県政庁宗務教育委員会 Kirchen- und Schulkommission der Regierung」と呼称された学校関係事務を取り扱う当局は、若干の変転の後、1861年以後は正式に「宗務教育局 Abteilung für Kirchen- und Schulwesen」という名称を与えられた⁷⁾。この時点では県政庁は3部局からなり、宗務教育局はその第2部局であった。第1部局は内務行政を、第3部局は租税行政などを担当していた。第1部局は官僚制的な当局であるとされ、その長たる県知事が官僚制的な事務処理を行って

いたが、第2・第3部局は原則として合議制的な事務処理を行っていた⁸⁾。この「合議制」の意義をウェーバーによって整理すれば次のように言える。つまり合議制は、行政の正確性・迅速性・一義性よりも考量の徹底性を重視するものであるが、必ずしも民主的な行政を意味しない。また歴史的にみれば、行政事務が個々人の家計事務とは区別されて合議に供されることにより、支配層の私的的家計からの「行政」の分離を推し進める動因でもあったが、行政機構一般についてみれば、プロイセンにおいては衰退しつつある⁹⁾。宗務教育局は基本的には全ての教育事務に関する決定をなす権限を有していた¹⁰⁾。したがって、その合議制は、教育事務に関する専門的な裁量の必要性によって求められていたと考えられよう¹¹⁾。

(2) 視学官

県(Regierung)は郡(Kreis)に区分され、一部の大都市を除いては、都市も郡の中に含まれていた。郡自体は学校関係事務に関する権限を有していなかったが、周知の通り、1872年の学校監督法により郡視学官は国家によって任命され、それが副職として担当されている場合は国家の委任はいつでも撤回されうるものとされていた¹²⁾。本稿が検討の対象としている「法案」が起草された1912年の段階では、専任の郡視学官は392人、副職のそれは824人である¹³⁾。副職のそれはたいてい聖職者であったが、専任の郡視学官は聖職者の資格を持たない、大学や教員ゼミナールの卒業生が多かった¹⁴⁾。また都市部では市の吏員が副職として郡視学官を兼ねるというケースも多く見受けられる¹⁵⁾。

郡視学官の下には地区視学官 Ortsschulinspektor が置かれていた。郡視学官と地区視学官の職務権限は、前者が職務上の上司であり、また教員に対する一定の懲戒権が前者にのみ与えられているといった点を除けば大きな差異はなく、全ての外的・内的学校事務に関する法規・命令の執行、教授やカリキュラムに関する専門的指導などに及ぶものであった¹⁶⁾。地区視学官は通常地域の聖職者が副職として担当していたが、大規模校において校長システムが導入されていた都市部では、この校長に地区視学官の任務が委ねられるというケースが多く見受けられた¹⁷⁾。市の吏員への郡視学官の職務の委任、校長への地区視学官の委任、という二つのことから、少なくとも都市部においては学校監督の専門化が一定程度進行していたということができよう。

(3) 教育委員会・学校理事会

周知の通り、自治体の学校管理機関としては、19世紀の初頭以来、都市部では教育委員会、農村部では学校理事会があった。これらの機関のうち特に前者は、自治体の固有の権限において学校を管理するものであるのか、という点に関わって激しい議論の焦点であったが¹⁸⁾、1906年の学校維持法はこの議論に最終的な決着をつけた。つまり1850年憲法及び1872年学校監督法で認められている学校監督への自治体の関与は教育委員会によって執り行われるが、その場合には教育委員会は国家の機関として活動する、ということが法的に確定された¹⁹⁾。なお維持法に先立って、1890年代には県政庁宗務教育局が保持していた外的事務関係・教員人事関係の権限が包括的に大都市の教育委員会へ委任されていた²⁰⁾。農村部においてはこうした「分権化」は企図されなかったから、外的事務関係については基本的にグーツヘルに支配される学校理事会が、学校監督関係については前述のごとき視学官が権限を有していた。

つまり、大都市部においては宗務教育局の権限はすでに相当程度まで分権化されていたといえる。「法案」は、この都市部での経験を積極的に評価しながら、農村部においても県レベルの学校管理の仕組みを「分権化」することを意図したものであった²¹⁾。

2 「法案」の概要

(1) 学校監督当局の「分権化」

以上のような旧来の状態に対して、「法案」は県レベル以下の初等学校管理機関の抜本的な改革を企図した²²⁾。改革が必要とされた最も実際的な理由は、県政庁・宗務教育局の処理すべき事務の著しい増加であった。維持法審議の過程で採択された下院決議²³⁾(以下「分権化」決議)は、先に少し触れたように、「一般の地方行政の組織に適合的な、最大限の分権化と自治体の協働」および「実効的な法的コントロール」という二つの原則に基づいて国家の学校管理を再編する法律の提出を政府に求めるものであった。「理由」は、「法案」がこの決議に基づくものであることを明言している²⁴⁾。したがって「法案」はこの二つの原則を柱としている。そこで本節および次節においてそれぞれの原則が「法案」でどのように具体化されているかを見ていくことにしたい。

まず第一の、「分権化と協働」の原則については、改革の制度上の中心は、地方行政法の改正により県政庁・宗務教育局の廃止が予定されていたことをうけての、これにかわる学校監督当局としての県学務局 *Bezirksschul-*

amt 及び郡学務局 *Kreisschulamts* の新設であった²⁵⁾。その構成・権限等は次のようであった。

<県学務局> 県学務局は25以上の教職ポストを持つ学校団体を管轄する。県知事を長とし、他に学校事項に権限を有する上級県参事官、県政庁視学官 *Regierungs- und Schulrat*、及び上級行政官僚を必要数、とから構成される。宗務教育局の合議制が著しく事務処理の遅滞を招いていたことへの対処として、県学務局は官僚制的な事務処理を原則とし、限定的に列挙された事務に関してのみ合議制をとるものとされた。例えばカリキュラム・教材・教授法の承認は、県学務局の合議に付すとされていた²⁶⁾。とはいえ、この県学務局の新設は、前述した都市部の教育委員会への権限の委任を前提として、それを法的に確定するものであった。その意味では、県学務局は「法案」の第一の柱にとって本質的な要素ではないと言えよう。

なおここでの25以上の教職ポストという規準は維持法で特別な財政的補助を受けられる学校団体の類別化に用いられているものである。その一方で維持法の施行規則にあたる指示は、学校監督の権限の委任が許容される教育委員会の設置要件を教職ポストの数ではなく、当該学校団体の住民の人口に求めている²⁷⁾。こうした規定に照らしてみると、おそらく「法案」はこの部分を教職ポストの数によってではなく、人口によって規定すべきであったと思われる。「理由」によれば、県学務局の下に服属する当局としては教育委員会のみが想定されているからである²⁸⁾。

<郡学務局> 郡学務局は25以上の教職ポストを持たない学校団体を管轄する。従来郡レベルには学校監督当局は存在しなかったから、この郡学務局は改革の第一の柱である「分権化」を直接の目的として新設される、その意味で「法案」の本質的な要素をなすものと言えよう。郡学務局は郡長及び当該地域に権限を有する郡視学官とから構成され、前者が業務全体の管理と外的事務の処理を、後者が内的事務の処理を担当する(第5条)。従来、郡視学官は管轄区域内でのなんらかの決定を要する諸問題について、県段階(つまり宗務教育局)での合議制的な決定のための準備的報告を整えるに過ぎず、この手続きが業務の重要性の度合いにふさわしくないほどの時間、労力、そして資源の浪費を生んでいた²⁹⁾。「法案」はこうした状況を、外的事務を郡長の、内的事務を郡視学官の専決に委ねることで解決しようとしたのであった。

(2) 行政裁判制度の再編

さて、「法案」の第二の柱は「実効的な法的コントロールの確立」であるが、これは具体的には学校問題に関わる行政裁判制度の整備を意味していた。そもそもプロイセンで特異な発達をみせた行政裁判制度は、行政行為に対して人民の権利の保護を図るという目的を持つものではなく、行政の司法からの独立を保障し、実効性のある行政遂行を確保しようとするものであった³⁰⁾。この当時行政裁判所として存在していたのは郡参事会・県参事会・州評議会といった合議制的な当局であり、他に専任の行政官及び司法官により構成される上級行政裁判所(OVG)があった。「理由」によれば、学校事務に関する行政裁判の仕組みはきわめて多様・複雑であり、一つの体系的な原則を抽出することができないほどのものであるという³¹⁾。「法案」はこの多様性を一掃することは断念したものの³²⁾、県拡大学務局 verstärkten Bezirks-schulamts及び郡拡大学務局という機関を新設することによって、それを整理しようとした。県拡大学務局は州参事会によって選ばれた、学校・教育制度に詳しい4人の人物を県学務局に加えて構成される。郡拡大学務局は、郡参事会から選挙されたメンバーを郡学務局に加えて構成される。行政裁判の審級においてはおおむね郡拡大学務局が一审、県拡大学務局が二審となることとされていた。

「理由」によれば、学務局—拡大学務局という二重の構成は、達成しようとする任務の種類に応じて当局のメンバーの数を縮小したり拡大したりできるようにすることが事柄の利益にかなうという判断によるものである³³⁾。こうすることにより、業務の遂行を単純化しながら、学校・教育制度に詳しい、官僚ではない素人の協働を求めることが可能になり、また最終的な決定は合議制的になされるとしても、その準備的作業から決定までを同一の官僚が責任者として管理することで組織の統一的性格はよりよく保障されるようになるというわけである。「拡大(強化)された」学務局は(特に県レベルにおいては)専門家的な要素を一層強めた当局となる。拡大学務局は従来参事会が有していた権限のうち、学校問題に関わる自由裁量的な権限をも同時に引き受けるとされたが³⁴⁾、それはこうした構成に見合ったものであった。つまり、従来は他の行政分野の争訟と同列に扱われていた学校事務関係の争訟を専門家的要素を強めた当局へ引き受けることにより円滑な処理を実現することが、「法案」の意味する「実効的な法的コントロール」の内容であったと言えるだろう³⁵⁾。

3 「提案理由案」における「分権化」の構造

(1) 「効率化」

本章では、以上のような内容を持つ「法案」の教育制度論的な意義を、特に「分権化」の位置づけに焦点を絞って考察していくこととする。

「理由」は、先にも簡単に見たように、従来県レベルに内的・外的学校事務の全ての権限があったと整理した上で、その事務が合議制の宗務教育局が処理し得ないほどに増大していると指摘し、それを一括して郡レベルに移すことを提案している³⁶⁾。その意味では「分権化」とはまず第一に「効率化」を意味していた。しかし「理由」はまた、「帝国全土の教育制度の繁栄と一様な進歩とに不利益をもたらさうような措置は問題となり得ない」「地域的な配慮や影響力、経済的多様性、都市的状况と農村的状况といったことから独立して、可能な限り全国的に等しい国民学校の形成と管理とに注意が払われるべきであるならば、指導的原則の設定は、より上級の当局に留保されねばならない³⁷⁾」とも述べている。ここで言われていることは、地域的な状況の多様性に対するきめ細やかな配慮を容認することは、必ずしも教育制度の発展にとって利益とならないということである。いまこれを教育制度の平準化の要求と呼んでおこう。「理由」は教育制度の利益に関するそうした理解の上に、換言すれば一定の教育観の上に、「効率化」としての「分権化」に限界を画していると言える。改めて要約すれば、「分権化」はまずもって平準化の要求の妨げにならない程度の「効率化」を内容とするものであった。

(2) 「専門化」

「分権化」の内容は、しかしまた、そうした意味での「効率化」だけではなかった。たとえば県学務局および県拡大学務局は、(前者については部分的にであるが)特に合議制的な当局としての性格を付与されていたが、それは教育専門的な事務は官僚制的な処理になじまない、つまり効率的な処理は必ずしも教育制度の利益にならないという判断に基づくものであった。また「理由」は教育事務区分の問題に関わってはおおよそ次のように述べている³⁸⁾。内的学校事務及び教員人事関係事務を県知事が官僚制的形式において決定することになれば、教育制度の利益にとって大きな影響があることは疑いない。一方、外的学校事務の多くは合議制の手続きなしで、単一の行政官僚によってより迅速に、より合目的的に処理されるべきだということも指摘されねばならない。しかし、このことから、宗務教育局に替わる当局が二つに分割され

るべきだという結論が導き出されてはならない。諸々の事務をそれぞれに峻別することは、きわめて多くの場合に実に困難であるということを度外視できないからである。先に触れた県学務局の柔軟な構成は（詳細は後の行政法規に留保されていたが）、基本的にはこうした論理に基づいていた。ここで持ち出されている教育制度の利益は平準化を求めるときのそれとは異なっている。

郡学務局が内的・外的両事務について権限を持つのもこうした文脈においてであると考えられるが、郡学務局のメンバーには特に郡視学官があげられていたことから、更に次のことが指摘されねばならない。つまりこれまで特殊な事情がある場合にのみ限定的に専任化されていた郡視学官を、職務の内容に照らして原則として全て専任化していることである³⁹⁾。「理由」は、聖職者の本務の多忙と学問的・専門的な教授の進歩とが聖職者の副職による学校監督を著しく困難なものにしているととらえ、専任化される郡視学官に教授の専門的監督に関わる権限を独占的に委ね（第3条）、存置される、副職による地区視学官には就学奨励や教員への倫理的・訓育的な援助・助言といった仕事を残すとしている⁴⁰⁾。こうしたいわば郡視学官と地区視学官の役割分担の明確化は、「一般に専門家を郡視学官に任用することを求めるもの」であり、従って、「聖職者による、郡レベルの視学官の副職的な管理は、例外的にのみ、認容されるものとなる⁴¹⁾」のである⁴²⁾。

このように、内外事務の統一的処理の原則の上に、県学務局においては「合議制」の堅持として、また郡学務局においては郡視学官の専任化として、この「理由」において表現されている教育制度の利益とは、学校管理における専門化を要請するものであると考えられる。こうして「分権化」はまた学校管理全般の「専門化」をも意味していた。

4 学校監督における「専門性」の概念

(1) 「分権化」の文脈

本章では、維持法とともに「分権化」決議が採択された翌年、1907年に下院へ提出された、専門家による学校監督の一般的な導入を求める決議案（以下「専門家」決議案と略記する）をめぐる論議を検討する⁴³⁾。その理由は次の通りである。まず、この「専門家」決議案は前章でみた郡視学官の専任化がプロイセン文部省の行政施策の中で既定の方針だったとは言えないという事情を反映したものであったと考えられることである。むしろそれは自由主義的な教育制度論者の宿願ともいえるべきもので

あった。更に、「分権化」決議はさしたる異議もなく採択されたのに対して、この「専門家」決議案は厳しい見解の対立を招き否決されたという経緯が注目されねばならない。ここには「分権化」と「専門家による学校監督」との関係構造をめぐる、興味深い見解の対立が存在していたのである。それを検討することにより、「分権化」の必然的な帰結として「専門化」を導き出していた「法案」の意義がより一層明らかになるものと思われる。

以上に述べた経緯を更に詳しくみておこう。まず改めて「分権化」決議への各政党の対応を見れば、この決議は自由保守党・国民自由党により提案され、保守党及び自由主義左派の自由主義人民党（FVP）の賛成を得て採択された⁴⁴⁾。ここで想起されるべきは、FVPだけは維持法そのものには強く反対していたことである⁴⁵⁾。彼らの言うところによれば、たとえ他の政党からの提案であろうとも、自らの所説に沿ったものであれば当然賛成すべきである。そしてこの決議はまさに「政治的に敵対している諸政党が、公的な諸関係の発展を援助するために協働することのできる地点⁴⁶⁾」にあるというのであった。

「専門家」決議案が下院での文教予算の審議の過程で提出されたのは、この後一年足らずの時期である。当初国民自由党により単独で提出された決議案は、専門家の学校監督の導入を、とりわけ校長システムの普及とそれへの監督権限の委任とによって図るというものであったが、審議に付される前に提案者に自由保守党とFVPが加わり、原案も校長システムへの言及を削除した、単に「専門家による学校監督の一般的な導入」への配慮を求めるものに修正された。この決議案に対して文相は行財政上の諸条件を理由として消極的な態度をとった⁴⁷⁾。保守党と中央党は激しく反対し、結局この決議案は採択されなかった。したがって、維持法・「分権化」決議・「専門家」決議案への主な政党の賛否をまとめれば表のようになる。ここからは、「分権化」の意味ないしはそれを位置づける文脈についての多様な見解が存在することが看取されよう⁴⁸⁾。

表

	①	②	③
保守党	○	○	×
自由保守党・国民自由党	○	○	○
自由主義人民党	×	○	○
可決・否決の別	可	可	否

①は維持法、②は「分権化」決議、③は「専門家」決議案への賛否を示す。

(2) 「専門家」決議案の審議

「専門家」決議案に反対した保守党の議論は次のようなものであった。彼らはまずこの決議案が①宗派学校原則を確定した維持法の趣旨に反して基本的に教育と教会との分離を意図したものだとし、②教育の目的にとって宗教は本質的なものであると強調し、③聖職者は副職という形式においても学校監督を「専門家」として担当しているのだと主張していた。中央党は自身の立場が保守党ないしは福音派と同じものだとすることを強調した。またこの決議案は専門化を理由としてはいるが、その実、教会からの学校の分離を目的としているのだ⁴⁹⁾、という点を保守党以上に強調していた。

これに対して決議案を支持する側は、各政党間の微妙な差異を捨象すれば、おおよそ次のように述べていた。まず①教会との関係については、宗教教授への監督権は堅持されること、維持法が教育委員会・学校理事会への聖職者の参加を規定していたこと、を挙げて教会の影響力は正当に配慮されている、とした⁵⁰⁾。FVPは、「維持法の父親たち〔国民自由党と自由保守党を指す〕は世俗的学校監督を国民学校の宗派性の固定に対する補償として要求しているのである⁵¹⁾」とまで述べていた。

②教育の目的については、「学校が、子どもたちに生活に必要な知識を授けるだけでなく、良き市民、良きキリスト者、良き愛国者に育てるという使命を持つという点では、保守党〔…〕と意見の一致をみる⁵²⁾」としながらも、保守党の見解は「学校の中で与えられる専門的・学問的内容の不当な過小評価⁵³⁾」に基づくものだと批判した。更にこの点に関わってもFVPは、「生存競争のために手に入れることのできる装備を来るべき世代に与えることは国家の義務である」から、「形成 Ausbildung の重点を宗教的側面へ移すこと、それも今後の生存競争にとってより本質的である他の教授対象の犠牲においてそうすることは危険である⁵⁴⁾」と述べていた。当時国民学校の目的は明確に法定されてはいなかったが、「国民学校は、訓育と教授による宗教的、道徳的で祖国愛に満ちた青少年の形成および市民的生活に必要な一般的知識及び能力の青少年への指導を任務とする⁵⁵⁾」という線でおおよその合意があったと思われる。これに照らしてみれば、ここでの論点はこの目的規定の中に含まれている二つの要素、つまり前段の宗教的要素と後段の世俗的要素とのバランスの問題であったことがわかる。「専門家」決議案は、この目的規定における重心の、前段から後段へのシフトを強調するものであったと言えよう。

したがって、③聖職者は教育の専門家である、という保守派の主張に対しては、聖職者を「専門家」とみなす

ことはできないという主張が対立する。ここでの争点は「専門家」による学校監督それ自体にはなかったことが注意されねばならない。問題は専門性の質の認識にあったのである。「後年社会へ出ていく若者たちが学びとらねばならない専門的知識のほとんどは、宗教教授の延長に過ぎないような方法で伝達されるものではなく、独立した、それ自体完結した教授対象として提供されねばならないのである⁵⁶⁾」にもかかわらず、保守党は「実にとるに足りない専門的形をもつて」「単に宗教教授だけでなく一般に全ての学校監督を担当する聖職者の資格」を正当化している⁵⁷⁾。これは明白な誤りである、というのが聖職者の専門性を否定する議論の内容であった。

こうした議論は、必然的に「カリキュラム編成の問題、つまり学校の中で宗教教授に与えられる全体的な位置⁵⁸⁾」の問題へと通じるものであった。また、決議案を支持する側は、現に多くの聖職者が教授の専門的監督は自己の手に余るものだと考え、忌避したがっているという事情を強調していた⁵⁹⁾。要するにこの決議案は、宗教教授の優先的地位や国民学校の宗派性は容認しつつも世俗的な教科の独立した価値を重視し、そのことによって聖職者の学校監督を「古びた制度⁶⁰⁾」として断罪する、その意味で「専門性」概念の転換を公式に宣言しようとするものであり、また究極的にはカリキュラム編成の問題をも俎上にのせようとするものであったといえよう⁶¹⁾。

(3) 「法案」における「専門性」の概念

「法案」は、前述したように、1906年の「分権化」決議の趣旨を継承したものであるが、ここへ至る道筋には1907年の「専門家」決議案という分岐点があった。「法案」は、1907年の時点での文相シュトゥットの消極的な態度とは相違して、明らかに分岐における少数派の道、つまり国民自由党などの展開した論理を採用している⁶²⁾。

「法案」自体には教会との関係についての規定は置かれていないが、しかし校長への地区視学官の職務の委任(第4条)は、校長システムの導入に言及していた「専門家」決議案の当初原案の趣旨に合致したものとみることができ、「理由」では更にはっきりと、たとえば近年国家及び教育行政の責任は広く、重たくなっているが、それはとりわけ近時の産業発展に係ると述べ⁶³⁾、国民学校教育の重点が世俗的教科へ移行していることが間接的に表現されているし、また聖職者の学校監督については次のように述べて聖職者自身がその役割を敬遠したがっていることを認めている。つまり「学問的・専門的な教授の進歩は、教員・教育者としての特別な専門的形を受けなかった多くの人々をして、彼らに課されるところの、

教授の方法において教員の手本となり指導するという任務を困難なものにしている。このため聖職者の圧倒的多数はこの分野での彼らの義務から解放されたいという希望を持っている⁶⁴⁾というわけである。郡視学官が専任化されるならば「地区視学官が監督しなければならない範囲は、将来的には、教授の専門的指導やカリキュラム、教授方法、教材の問題にまでは及ぶ必要がなくなる⁶⁵⁾」といった叙述も、聖職者の視学官としての適性が、むしろ対象の側の変化によって失われたという事情を説明するものと考えられよう。要するに「法案」が予定する郡視学官の専任化すなわち専門化の問題は、学校監督に関して専門的であるということの意味内容、換言すれば内的事務の内容ないし水準と関連があったと考えられよう。つまり「法案」は、プロイセンの教育制度が、国民学校の宗派性自体は社会民主主義に対する防塞として堅持しながらも、聖職者を学校監督の専門家として認めることはできない、という段階に立ち至っていたことを明白に表現するものであったと考えられるのである。

結 語

「分権化」をライト・モチーフとするこの「法案」は、平準化の要求の妨げにならない程度の「効率化」と学校管理全般の「専門化」を内容とするものであった。その「専門化」はとりわけ郡視学官の専任化、つまり専門家による学校監督を意味していたが、それは等しく「分権化」を求めながらも郡視学官の専任化は必要としないという論理を否定するものであった。そこには内的事務の内容(「カリキュラムの編成」)に直接関わる教育観の相違があった。

すでに「専門家」決議案の審議の過程において明らかのように、郡視学官の以上のような位置づけを当然の帰結とするこの「法案」は、自由保守党・国民自由党・FVPからは歓迎されても、保守党・中央党の賛成を得ることができず、可決され得ないことはほぼ確実であったと思われる。いわば保守党の不興を買いかねない「法案」のこうした性格を、ハイネマンはプロイセン政府の議会戦術といった面から説明している⁶⁶⁾。しかし、そうした政治的文脈における理解とともに、文部行政担当者によって国民学校の内的事務の管理を専門化する必要性が認識されていたという点についての教育制度論的な理解もまた重要だと思われる。国の機関たる県政庁・宗務教育局が内的事務に関する具体的な決定を行ない、聖職者が副職としてその日常的な適用と指導を担当するという仕組みをプロイセンの教育管理制度的原型と見なすことがで

きるとすれば、この原型はこの時点ではもはや農村部においても矛盾のないものとして維持されることができないものとなっていたと考えられる⁶⁷⁾。この矛盾を生んだ要因を、学校制度の拡大・社会的役割の変化に伴う専門性の質の変化と呼ぶことができよう。聖職者の学校監督も世俗的専門家の学校監督も、それによって担保される程度の専門性を内的事務の管理者に求めているという意味で、特定の教育観を表現した制度だと考えられるからである。専任化される郡視学官は、なるほど権力的な性格を捨て去るわけではない。しかしこのことをもって視学官の・ひいては内的事務一般の専門性の質の段階的变化を歴史的に検討する必要性を否定しすることはできない。本稿はそうした変化を具体的に追究するものではなかったが、これまでの考察から、「原型」としての集権的な教育管理制度は「専門性」の要請のない・ないしは低い段階に生じたものであり、「分権化」=「専門化」されたそれは「専門性」の要請が相当に高まった段階に生じたものではないかという仮説を引き出すことはできよう。日本の議論に引きつけて言えば、まず歴史的な認識においては教育内容の重点の移行や学校システムの変化を完全に捨象して教育事務管理制度の類型を論じることの問題性が指摘されねばなるまい。現代における制度理解・制度構想においても、たとえば管理や監督、指導助言といった制度をカリキュラム構成の問題との関連において、それも権限の所在如何といったレベルにとどまらずに内容のレベルにまで踏み込んで検討する視角が見いだされるべきであろう。

本稿の主眼は「法案」の内容の紹介と検討に置かれていたが、それに加えて、必要とされる教育の専門性の質が教育管理制度の性格や形態を規定するという関係性が仮説的に了解されるならば、本稿はその目的を十二分に達したことになる。

(指導教官 浦野東洋一助教授)

註

1) Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung des niederen Schul- und Erziehungswesens. 筆者はハイネマンの後掲論文に記されている史料番号等により、1989年に当時の東ドイツ国立メルゼブルク文書館に「法案及び理由書、その他関係する史料」のコピーの入手を手紙で依頼したところ、きわめて短時日のうちに100枚余りのマイクロフィルムを送付していただくことができた。記して感謝したい。入手した史料は次の四つの部分からなる。

(1) 文部省から内務省へ、法案の検討を依頼する前文、
 (2) 法律案〔全21条〕、
 (3) 法律案〔全18条〕、
 (4) 提案理由案。

- (2)及び(3)には削除・挿入・訂正の書き込みがあるが、これらの書き込みは判読し難いものが多い。一部判読しうる部分から判断して、(3)が一次案で、(2)がその改訂版であると考えられる。しかしこれも最終的な案文ではなかった可能性が大きい。(4)の中で参照を指示されている条文のナンバーが、内容からして(2)とも(3)ともずれていることが多いからである。そのずれ方は、条文数が(2)よりも多い最終案があったことを示唆している。この齟齬は、マイクロフィルムの作成の際に何らかの脱漏があって生じたものではない。ハイネマンによれば、最終案は全31条であったようであるが、確認しえていない。したがって立法史の問題として厳密に考証するためには現地において実際に文書綴りないしは目録を参照する必要があることはいうまでもない。本稿はその意味では暫定的な価値を持つにとどまる。なお以下の行論では「法案」として上記の(2)を用い、また「提案理由案」の参照・引用についてはBegründung,と略記し、ページ数を記す。
- 2) 前原,「プロイセン・ドイツにおける自治体学校原則の展開」,『東京大学教育学部紀要』第28巻,1989年。
 - 3) 維持法は教育管理制度に関わって成立したほとんど唯一の法律であり,ワイマール共和制の成立後も若干の点を除いて妥当し続けた。関連する法律として他に1872年の学校監督法があるが,これは立法意図においても内容自体においてもきわめて限定的なものといつてよい。また1850年憲法のいわゆる「統一的教授法律」問題と維持法の関係についても,前掲拙稿を参照していただきたい。
 - 4) Heinemann, Manfred., Dezentralisation — Die politische Problematik der Ansätze zur Reform der preußischen Unterrichtsverwaltung vor 1914. In: Bildung und Erziehung, 28(8), 1975, S. 416-435. ハイネマンは「法案」が教育行政官僚の自由裁量的な領域の拡大を図るものだったと結論づけている。
 - 5) Heinemann, a. a. O., S. 416-417.
 - 6) 行政における県政庁の占める位置の大きさ,特に国家中央からの一定の自立性について,北住炯一,「ドイツ第二帝制・プロイセンにおける行政改革と地方行政構造」『愛知学院大学論叢法学研究』第26巻第3・4号,1983年,160ページ以下,参照。
 - 7) Begründung, S. 17-20.
 - 8) Hue de Grais., Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und Deutschen Reiche, 18. Aufl., 1907, Berlin, S. 70-71. なお宗務教育局のメンバーは,長としての上級県参事官 Oberregierungsrat, 県参事官 Regierungsrat 及び専門的なメンバー等であるが,細部については地域により相違があったようである。
 - 9) マックス・ウェーバー,『支配の諸類型』世良晃志郎訳,1970年,創文社,23,159-160ページ。同,『支配の社会学Ⅰ』世良晃志郎訳,1960年,創文社,35,38-39,129ページ。
 - 10) Begründung, S. 64-65.
 - 11) したがって宗務教育局はウェーバーの言うところの「一つの官庁の内部において特殊化された合議制が存在している場合,換言すれば,この官庁の権限に属する個々の問題処理の準備と提案とが専門家に〔…〕委ねられ,しかも決定は関与者全部の評決によっておこなわれる,という場合」に相当すると思われる。ウェーバー,『支配の諸類型』前出,153-154ページ。
 - 12) 学校監督法が学校をめぐる国家と教会のそれ以前の関係を根本的に変更したものであるかという点については議論がある。Vgl., Nevermann, Knut., Der Schulleiter, 1982, Stuttgart, S. 90. 遠藤孝夫は,主にC・ベルクの研究に依拠して,監督法の画期的意義を強調しているが,このネバーマンの研究はそうしたベルクの見解を否定している。遠藤,「学校監督法(1872)の教育政策史的意義の再検討」,『東北大学教育学部教育行政学・学校管理・教育内容研究室研究集録』第20号,1989年。
 - 13) Müller, C., Grundriß der Geschichte des preußischen Volksschulwesens, 3. u. 4. (vermehrte) Aufl., 1913, Osterwieck/harz und Leipzig, S. 449.
 - 14) 1907年の時点では,330人の郡視学官のうち63人が聖職者(神学者 Theologen),105人が教員養成ゼミナル卒業生であったという。Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten, 1907, Bd. 2, S. 2625. (以下 Sten. Berichte., と略記し,年号等を付す。)
 - 15) 1912年の時点で市を管轄区域とする専任の郡視学官が任用されているケースは5件,副職のそれは54件にのぼり,その約8割は市視学を本務としている。Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen. 1912. S. 15-51. (以下 Zentralblatt, と略記する。)なお前出のミュラーの数値もこれによるものである。こうした市の吏員への郡視学官の職務の委任は,確認しうる限りでは学校監督法の施行時にはすでに行われていた。またここで「市視学」と訳出したのは Stadtschul=Inspektor 及び Stadtschul=Rat である。この両者は一つの市の中に並存するものであるが,職務の異同については未詳である。
 - 16) Begründung, S. 75-76. したがって,宗務教育局と視学官の間には基本的には「決定」と「執行・監督」という役割分担があったと考えられる。
 - 17) 都市部における校長システムの発展及び校長への地区視学官の職務の委任については, vgl., Nevermann, a. a. O., S. 95 ff.
 - 18) 前原,「プロイセン・ドイツにおける自治体学校原則の展開」,前出,参照。
 - 19) 学校維持法第43条,及び1907年11月6日の維持法の施行に関する指示第3号,参照。維持法については Zentralblatt, 1906, S. 625 ff. 指示第3号については, ebd., 1907, S. 865 ff.
 - 20) 前原,「分権化政策と都市教育委員会」,『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第9号,1989年,参照。
 - 21) Begründung, S. 64-66.
 - 22) 学校維持法が前提とされているという経緯,及び規定されている内容からして,「法案」の言う「下級学校・教育制度 niederen Schul- und Erziehungswesen」は,一応,国民学校 Volksschule を意味していると考えられる。しかし,一般には「下級学校」という表現は国民学校と多様な中間学校 Mittelschule の総称として用いられていたようである。今のところ,この点についてこれ以上の説明を可能にする材料を欠いている。Vgl., Hue de Grais, a. a. O., S. 436.
 - 23) この決議案の審議については, vgl., Sten. Berichte., 1905/06, S. 5350-5359. この審議の概要については後述する。決議案の本文は, ebd., Drucksachen, Nr. 386, S. 4504.
 - 24) Begründung, S. 52.
 - 25) 結局この改正は行われず,宗務教育局自体,ワイマール共和制の成立後も存続した。Vorbrot, W. und Herrmann, K., Handwörterbuch des gesamten Schulrechts und der Schul- und Unterrichtsverwaltung in Preußen, 1930, Leipzig, S. 50 (“Behörden”の項)
 - 26) 「第11条 県学務局の業務は県学務局の長としての県知事が管理する。県知事は,文部大臣及び内務大臣によって公布される服務規定のより詳細な定めにしたがって,懲戒,任用,異動,年金つき退職,遺族扶助に関わる限りにおいては教員についての事務,ならびにカリキュラム,教材,教授法の承認 Feststellung, 及び学校維持法第33条から42条による,またポーゼン州ならびにヴェストプロイセン州においては当地で妥当している諸規定による国民学校の宗派的構成に関する規律,これらを県学務局の合議において表決に付さなければならない。」なお関連して,註34,参照。
 - 27) 1907年11月6日の指示第3号,前出。
 - 28) Begründung, S. 69. ここに存在する齟齬は,教育委員会を設置するに足る人口を擁しないが,25以上の教職ポストを持ち県

- 学務局の管轄下に置かれる（あるいはそれと逆のパターンの）学校団体が存在する可能性があるということである。
- 29) Begründung, S. 64-65.
- 30) 南博方,『行政裁判制度』,1960年,有斐閣,参照。南によれば,行政裁判制度の理論的基礎を固めたのはグナイストであり,彼は「自治」によって国家と社会との結合を図るという独特の構想の中に素人を関与させる行政裁判制度をも位置づけていた。
- 31) Begründung, S. 80.
- 32) Ebd., S. 81.
- 33) Ebd., S. 66-67.
- 34) 第9条で郡拡大学務局の所掌事務が列挙され,第12条で県拡大学務局に準用されている。他に,特に県拡大学務局にはカリキュラム・教材・教授法の原則的問題を「決定する beschließt」権限が与えられていた。註26,参照。
- 35) 行政訴訟の概要については未詳の点が多い。が,あえて単純に整理すれば次のような仕組みが予定されていたようである。①国民学校の授業料・公課負担等に関する当事者間の法的争いは,行政訴訟として,郡・県参事会—州評議会—OVGというルートで,②学区の変更・学校資産等をめぐる問題については,拡大学務局によって下された裁定に対する訴願として,あるいはその裁定を求める裁定訴訟として,郡・県拡大学務局—州評議会というルートで,③学務局によって日常的に下される決定に対しては,訴願として学務局—州長官というルートで,それぞれ処理される。なお行政訴訟の類型については,田中二郎,『行政法』全訂第二版,上巻,1974年,弘文堂,223-225ページ,参照。
- 36) したがって,ハイネマン及びハイネマンの図式を参照して北住が指摘するように,これは「分権化」と言うよりもむしろ「分散」と言うべきものであろう。Heinemann, a. a. O., S. 417. 北住,前出,223-224ページ。
- 37) Begründung, S. 56-57.
- 38) Ebd., S. 62-63.
- 39) 「理由」によれば,この法律により郡視学官は三重の地位を持つことになる。①本来の郡視学官として,②郡学務局のメンバーとして,③県学務局の機関として,である。③はほぼ従来の性格を継承したものであるから,郡視学官としての職務自体の複雑化を考慮しても,専任化を必要とした直接の原因は②にあると考えられる。
- 40) Begründung, S. 75-76.
- 41) Ebd., S. 77.
- 42) 「例外」が許容される条件はのべられていない。憶測の域を出ないが,市の吏員が郡視学官を兼任していた都市では,改めて国庫負担による専任の郡視学官を置く必要性は認められないように思われる。
- 43) 審議については,Sten. Berichte., 1907, S. 2565-2656. 決議案の原案および修正原案は,ebd., Drucksachen, Nr. 16, S. 1277, Nr. 139, S. 2208.
- 44) 中央党は反対したが,議事録からみる限りでは,反対する明確な理由はわからない。その他の政党については賛否は不詳。
- 45) 前原,「プロイセン・ドイツにおける学校自治体原則の展開」,前出,参照。
- 46) Sten. Berichte., 1905/06, S. 5353.
- 47) 1908年4月から維持法の施行が予定されていること,教員給与法の改訂が喫緊の課題であること,が主たる理由であった。
- 48) 以下の考察では国民自由党とFVPとの相違は直接には取り上げないが,FVPの主張は総じてより自由主義的である。
- 49) ポルシュ (Porsch) の発言。Sten. Berichte., 1905/06, S. 2639.
- 50) シッファー (Schiffer) (国民自由党) は,「国民自由党は,学校からの宗教の追放という考えとは無縁であると繰り返し言明してきた」と述べている。Ebd., S. 2577.
- 51) フンク (Funck) の発言。Ebd., S. 2591-2592. なお議事録によればこの時「左翼及び自由保守党」から「その通り」という声が飛んでいる。
- 52) ツェドリッツ=ノイキルヒ (Zedlitz und Neukirch) (自由保守党)。Ebd., S. 2604.
- 53) シッファー,ebd., S. 2625.
- 54) フンク,ebd., S. 2590.
- 55) これは1890年・1892年のいわゆるゴスラー法案・ツェドリッツ法案でとられた定義である。テフスによれば,この定義には議会内政党からも教育学者からも大きな異論は出されず,これは来るべき統一の教授法律でも踏襲されることが予想されるものであった。Tews, J., “Die Volksschule”. In: Rein, W., Enzyklopädisches Handbuch der Pädagogik, 2. Aufl., 1909. 9. Bd., S. 784. 「理由」もこの定義を典拠を特に記さずにひいている。
- 56) フリートベルク (Friedberg) (国民自由党), Sten. Berichte., 1905/06. S. 2648-2649.
- 57) シッファー,ebd., S. 2625.
- 58) フリートベルク,ebd., S. 2650. 同旨,シッファー,ebd., S. 2626. またフンクはより直截に,問題は宗教と経済発達との妥協にあると述べている。ebd., S. 2591.
- 59) Ebd., S. 2576-2577, 2606.
- 60) フリートベルク,ebd., S. 2646.
- 61) これらの議論と学校監督法及びその後の行政施策をめぐる議論との異同については別に考察の機会を得たい。監督法の議会審議については,遠藤,前出,が詳しい。
- 62) 「法案」作成の過程には別に行政改革直轄準備委員会が関与していた。この点につき,vgl., Heinemann, a. a. O., S. 427-429. 本稿の論述に関わってのこの委員会の役割についても,保留せざるを得ない。
- 63) Begründung, S. 58.
- 64) Ebd., S. 76.
- 65) Ebd.
- 66) Heinemann, a. a. O., S. 425-426.
- 67) こうした変化は都市部では相当早くからみられたものと思われる。都市のイニシアティブに基づく学校監督の世俗化・専門化の進行は,そうした変化を示している。この変化を具体的にあとづける作業は別稿を期したいと思う。

付 記

本論文は,日本学術振興会特別研究員として文部省科学研究費補助金(奨励研究A)の交付を受けた研究成果の一部である。