

キャンデルの内外事項区分論をめぐる諸理解

—「比較教育」における区分論の位置と構造—

佐 藤 修 司

Some Understandings about Theory of Division of Interna and Externa in I.L.Kandel
— The Position and Structure of the Theory in “Comparative Education” —

Shuji SATO

A: Standard in Externa can be prescribed for equality of opportunity, but standard in Interna can't be set up and only prescription for guarantee of it can be approved, for education is not a commodity that can be standardized.

B: The premise of the theory is ① recognition of children's rights, ② conversion of principles of educational practice, ③ perception of relation between a national culture, society and education, ④ view about democracy and equality of opportunity, state and administration.

C: He rejected freedom of education as profession, science and technic in thought of new education, free education and progressive education.

D: The object of the theory is not only bureaucratic control, but application of principles of efficiency in industrial and commercial organization.

《目 次》

序 章

1. キャンデル研究の意義
2. 問題の限定

第1章 日本におけるキャンデル理解

1. 教育行政学への紹介・導入
2. 教育法解釈原理としての整理
3. キャンデル理解への批判と反批判

第2章 内外事項区分論の位置と構造

1. 中央－地方－学校・教師
2. 「水準」の設定と保障
3. 教育の自由と教員養成
4. 官僚統制と効率原理
5. 「学校と社会」との関連
6. 比較教育学の方法

終 章

序 章

1. キャンデル研究の意義

戦後日本の教育法学・教育行政学において内外事項区分論が占めてきた位置は大きい。区分論は、教育内容や

方法など直接的に教育過程に関連する内的事項を教師の教育の自由に委ね、指導助言以外の国家の役割を否定する一方、学校施設、教育費など間接的に教育過程に関連する外的事項を国家、行政の条件整備義務の領域とするものである。内的事項については思想・良心の自由など、市民的自由に関わるがゆえに権力的国家介入を否定し、外的問題については教育の機会均等の保障のための積極的条件整備を国家の役割とする区分論は、「国民の教育権」論の中で重要な制度原理として位置づけられた。

しかし、現在区分論を否定的に評価する意見も多く出されている¹⁾。批判自体の当否の検討が必要だが、区分論の有効性が問われていることは確かである。ただ、区分論が果たしてきた権力的国家介入に対する防御の役割は否定されてはならない。この理論が市民的自由と社会権（積極的国家介入の要請）との調整を目的として形成されたものである以上、国家介入のすべてを当然視しない限り、理論を否定する場合には、区分論にかわる新たな制度原理を提出すべきだと思われる。

一方、批判の対象たる区分論の内実は必ずしも構造的に体系づけられているわけではない。区分論の構造を明確にするとともに、歴史的な展開をあとづける必要があ

るだろう。その際の課題として、①理論の歴史的起源（戦間期アメリカの理論状況）、②理論の成立基盤（戦間期アメリカの社会、教育状況、種々の教育運動、労働運動）、③成立後の理論状況（戦後アメリカにおける評価と理論的变化の動向、教育判例の動向）、④受容過程（戦後改革における憲法、教基法の成立との関係、学界、世論等の受け止め）、⑤受容基盤（戦前の教育科学研究会等における理論状況）、⑥展開過程（日本の現実と教育法学界内の理論的展開、教育判例の動向）、⑦現在の理論状況（理論の有効性をめぐる批判と反批判、現状に対応した理論の豊富化）、などが挙げられるだろう。

筆者の当面の課題は、区分論の歴史的起源に戻って、当時の理論的構造やそれが生み出された背景（制度原理を支える教育観、行政観や、当時の社会状況、教育状況）を、区分論の創始者と評されるキャンデルによりながら明らかにすることである。

その際の視点として、第一にキャンデルの研究方法論上の問題が挙げられる。つまり、教育行政学ではなく、比較教育学の方法によって教育制度研究を行い、イギリスの伝統として区分論を導き、推奨したことである。戦間期のアメリカ教育行政学についての研究は積み重ねられてきているが、比較教育学の理論的動向を押さえる研究はあまりなされていない。比較教育学において、国家介入の増大の必然性と危険性が強く認識されていたといえる。また、キャンデルの母国であるアメリカの教育（行政）制度についての認識が、比較教育研究の必要性をキャンデルに感じさせ、また、比較の方法に影響を与えたと思われる。

第二に、キャンデルが区分論を提唱した時期が挙げられる²⁾。戦間期は、第一次世界大戦の総力戦の経験を踏まえ、国家規模での教育の充実の必要性が認識されたこと、国際機関が子どもの権利を問題とするようになったこと、社会・労働運動が社会主義国の成立、資本主義経済の行き詰まりの中で高揚したこと、ファシズム国や社会主義国における個人の自由が問題となったこと、資本主義国でも世界大恐慌を踏まえて国家介入を増大させたこと、児童中心主義・進歩主義などの教育運動が隆盛となることなど、種々の教育的、社会的な構造変化が生じていた。その変化が従来の制度枠組みの転換を要請し、区分論を生み出したと考えられる。

また、教育理論の歴史的検討は、市民革命期（近代教育原則の成立）、帝国主義成立期（国家的教育制度の成立）を中心にして行われ、戦後改革で憲法、教基法に具体化された理念の思想的、社会的基盤を探ることを主要な課題としてきた。それに加えて、戦間期までの通時的

な整理が必要であり、具体的には、従来の教育観、教育理念がどのように戦間期に継承され、発展したのかを、学校の位置、教師の専門性、行政・国家の介入、資本主義経済の動向などとの関連で明らかにしなければならない。

第三に、制度原理としての区分論と教育実践原理や教師の専門性との関係である。区分論は教育行政原理として位置づけられるわけだが、教育実践原理との関連はあまり問題とされず、普遍的に教育の自由、教師の実践上の自由の必要性が語られることが多かったように思える。しかし、教育行政原理としての区分論が、戦間期における教育理論、教育実践原理の変化と対応して形成されたものであることに注目すべきだろう。児童中心主義、進歩主義の教育運動、教師の専門性を向上させる運動、地域と教育の結合を目指す運動などが前提としていた教育観、学校観、教師観との関連が問われなければならない。

第四に、資本主義経済の危機と関連して形成されてきた「教育の計画化」論との関係である。区分論は教育の自由と関連して語られることが多いが、戦間期は資本主義経済の抱える問題³⁾の深刻化に対応して、それまで自由放任を原則としていた経済への直接的国家介入が公然化する、国家独占資本主義の成立期であった。教育でも労働市場との関係や、社会改造との関係が問われる中で、学校と社会の結合や中等教育の整備など、教育の計画化が主張された。この動向と区分論との関係が問題となる。

2. 問題の限定

日本で内外事項区分論が紹介される際、多くの場合、キャンデルの「比較教育」（1933年）の中の第5章「教育行政」が引用される⁴⁾。また、その引用は主には第5章の中でも「外的事項と内的事項の統制」に限定されており、「比較教育」全体の中での位置づけが明確になっていない。そのため、区分論の支持者、批判者の双方ともに似通った部分を翻訳、紹介しながら全く違った結論となっているのである。

区分論に対する主要な批判と反批判の論点は、この論が単に中央政府と地方政府との事務区分を問題としたものであるか、それとも教師の教育の自由を主張したものであるか、に整理できる。それぞれの引用部分は一部の明確な誤読を除けば正確な訳出が行われているのであるから、双方を結合させる理論的基盤を析出することが求められるだろう。

最終的にはキャンデルの生涯にわたる理論活動を通じて、区分論が析出される過程を整理し、さらに、区分論の構造や思想的、社会的背景を明らかにすることが目標となるわけであるが、本稿ではその前操作業とし

て、「比較教育」の中における区分論の位置と構造を明確にすることを目的とする。

そして、本稿の前半では、日本におけるキャンデル理解の状況を、肯定者として宗像誠也氏、兼子仁氏、批判者として市川昭午氏、伊藤和衛氏を主要には取り上げて整理する。そして、後半で、「比較教育」の中での区分論の位置と構造を明確にした上で、日本における区分論の理解と原意との異同を問うこととする。

第1章 日本におけるキャンデル理解

1. 教育行政学への導入

50年代の「逆コース」以降、教育への国家介入に対する理論的武器として、積極的にキャンデルの内外事項区分論を紹介したのは宗像誠也氏であった。氏は、国民の教育権を擁護する立場から内的事項への行政の権力的介入を禁止し、行政の条件整備義務を外的事項に限定しようとしたのである。ただ、市川昭午氏は50年代に宗像氏が国家介入の不可避性を説き、教基法10条2項による教育内容への国家介入の禁止に消極的評価しか与えていなかったこと、にもかかわらず、60年代にはその姿勢を転換し、国家介入を否定したことを見出している⁵⁾。

直接に市川氏の批判にこたえているわけではないが、宗像氏はこのような批判に対し現実認識と規範認識の違いとして反批判を行っている⁶⁾。50年代の叙述は事実認識として行われたものであり、10条2項については「教訓」として位置づけたものの、あまり重視していなかった。それに対し、60年代の叙述は事実認識と規範認識を明確に区別した上で、規範の側面を重視しているとするのである。

しかし、50年代の宗像氏の叙述は、文部官僚が教育行政は教育内容に及ぶべきではないとした規範認識の非現実性に向けられたものであった。「教育行政における官僚制の排撃」は「教訓として文句なしに結構である」が、「教育行政が教育内容に及んではならない」ということは「理論的に成立しないし、したがって教訓としても限定が必要だ」としたのである⁷⁾。事実として、「教育行政は、単なる消極的な条件整備以上のもの」であり、教育行政は「権力の存在という前提なしに成立するとは言えない」との事実認識から、教訓の限界を指摘するのである⁸⁾。教育行政が権力的要素を含まざるをえないとする事実認識が、当時の宗像氏にとって中心的問題であって、「教訓」としての教育行政の限界の問題は副次的位置しか占めていなかった。教育内容への国家介入の禁止は存在し得ない以上、教訓として介入の禁止を規定することの意義は小さくなる。氏にとっては、「その

教訓が教訓として守られるために」必要な人民の力こそが重要だったのである⁹⁾。

以上のような「権力」的教育行政観を前提とした50年代においては、キャンデル評価は低くならざるをえない。54年の教育行政学序説の中でキャンデルを紹介している部分では、区分論を規範としてではなく、むしろ事実認識の問題として扱っている。つまり、規範として内的事項への教育行政の統制を否定する考えに対しては懐疑的評価を行い、一方で、「教育行政の両者に対する作用の仕方は、事実として、異なっている、あるいは異なるを得ない」ということが認められるであろう。外的事項に対しては権力の統制力が残りなく及び得るが、内的事項についてはそうはいかない、という事実である。」と述べている。その理由として、教師と生徒との接触の機微にはいかなる法律も行政手段も踏み込めないことが挙げられる¹⁰⁾。内的事項には権力統制が完全には及び得ないことをもって内外事項の質的相違を理解していたのである。

また、57年段階での教基法10条の解説では、内的事項と外的事項の境界が明確でないこと（例えば教員人事行政）を指摘するとともに、最も重要な問題点として、「イギリスで教育内容に関することが教師や学校の自由に委ねられているというのは、あくまでも比較的にそうだ」というので、全然教師に委ねられているというのではもちろんない」としている¹¹⁾。つまり、イギリスについてのキャンデルの事実認識は正確ではなく、内的事項における教師の自由が相対的なものであることを指摘するわけである。

ところが、59年頃には、キャンデルの区分論に対する評価が積極的なものへと変化する。「イギリスの教育行政思想では、外的事項に権力的統制が及ぶのは当然だが、内的事項にはそれがなるべく及ぶべきではない」とされていると、まず規範認識のレベルで区分論が承認される。また、イギリスでは「教育行政は内的事項にまったくあずからないとはいえないが、決定的な統制を及ぼすことははっきり避けられる」として、事実認識のレベルでも、内的事項における教師の自由が承認される¹²⁾。そして、内外事項区分論が重要な行政原理として採用されることとなる。

重要な点は、宗像氏が「権力」的教育行政観と「条件整備」的教育行政観との関連を述べている部分である。前期においては、「条件整備」的教育行政観を教育行政の経営学的手法の特徴ととらえ、その権力認識の欠如を否定的に評価する立場に立っていた。今回はそれと逆に、「条件整備」的教育行政観に立つ教育行政も、も

とより価値観ないしイデオロギーとかかわっているのであ」り、「価値観ないしイデオロギーの決定を、教育行政はすべきではない、という態度でかかわっている」としているのである¹³⁾。この場合、事実認識としての「権力」的教育行政観と「教訓」・規範認識としての「条件整備」的教育行政観とが、同じレベルで論じられ、むしろ、規範認識の中に事実認識が吸収される構造となっていると言えよう。

宗像氏が認めるように、事実認識から規範認識への重点の変化は、教育への権力的国家介入に対応した教育紛争の多発によって生じたものであった。それは、介入を必然化する権力構造の社会科学的分析よりも、憲法、教育基本法に示された規範を抽出し、現実の国家介入を否定する理論的装置の創出が急務の課題となつたことに関連していた。50年代には、比較教育的研究や経営学的、法解釈的研究ではなく、「教育行政を実際に動かす社会的・政治的な諸力を明らかにしようとする」¹⁴⁾教育行政の社会学が中心的テーマであったが、60年代には法解釈に傾斜していくことになった宗像氏の研究方法上の変化が重要であろう。

以上のように、教育の自由を根拠付けるものとして、キャンデルの区分論への評価は60年代に高まるわけであるが、その契機はもっぱら宗像氏の置かれた社会・教育状況だったのであり、キャンデルの理論的理解を深めることによって位置づけが変化したわけではなかった。また、キャンデルの研究で自明の前提とされたもの（アメリカ民主主義、「条件整備」的教育行政観等）自体を疑問視し、制度や権力の社会的基盤を問題とする教育行政の社会学の課題が後景に退くことにより、区分論が自明の前提として措定され、それ自体の理論的検討が行われないこととなったと思われる。

2. 教育法解釈原理としての整理

宗像氏は「憲法26条からはじまる教育行政学」の中で内外事項区分論に高い位置づけを与えたわけだが、教育法（解釈）学としての理論的整合性に乏しかったことは否定できないだろう。教育法学の中へ区分論を組み入れ、法解釈学上の厳密さを与えたのは兼子仁氏であった。国民の教育権論の中心的な制度原理として区分論を採用し、教育行政の権力的介入の限界を確定する原理としたわけである。

区分論についての、宗像氏やキャンデルの所説に対する兼子氏の評価が60年代と70年代とで相違していることが注目される。63年の「旧版教育法」では「教育権の独立」の肯定説を、①教育に対する指揮監督権の条理上の

限界説、②教育に対する事前指揮権の否認説、③教育者の不羈独立説、④内的事項に関する職務上の独立説（a 教員の教育の自由説、b 教員の教育権限の独立説），に分類している¹⁵⁾。兼子氏は「教育権独立の肯定説のなかでは、この『内的事項に関する職務上の独立説』のみが真に教育法解釈上の実益をもちうる」¹⁶⁾とした上で、aに宗像氏やキャンデルの所説を入れ、自らをbに位置づける。bは「近年提唱された新説であって、諸外国の教育法理論にそのままの典拠を求ることはできないが」¹⁷⁾、持田栄一氏の教育行政史研究と自らの教育法制史研究を背景とするものだとしている。

兼子氏の整理によれば、aでは、教師は「真理の代弁者」の資格を持つがゆえに権力の統制を受けるべきではなく、憲法23条の学問の自由の一環としての「教授の自由」が教師に保障される¹⁸⁾。教師の教育権は「大学教員の教授の自由と同様に自由権の具体化であって、児童に対し権力から自由に教育を行う個人的権利だと解する」。教基法10条は、教育行政権による統制が外的事項、すなわち教育の「外的条件の整備」に及ぶことは認めるが、内的事項には及んではならず、「非権力的な指導助言制のもとで教員の教育の自由が大幅にみとめられている、というイギリス的なシステムを定めたものと解」している。この内的事項に関する「教師の自由」の思想は、キャンデルがイギリス法制を例にとって強調してきたもので、それが米国教育使節団報告書によって日本の教育改革の課題としてもたらされたと解するのである。

兼子氏は20世紀公教育法に位置する社会権としての「教育をうける権利」を中心とし、それによって市民的自由としての親や私学設置者の「教育の自由」が大幅に制限されたとする¹⁹⁾。「教育をうける権利」は教育の機会均等という外的条件整備を要求しうる権利だけでなく、内的事項における教育の中立性を要求しうる権利としてとらえられる。「憲法が予定する文化の内容からそれは科学的で中立な教育を受ける権利である」²⁰⁾り、政治的、宗教的中立だけでなく、教基法10条により行政的中立性の保障が与えられる。このことは憲法23条の学問の自由の精神により、真理の教育には法的上下関係が否定されることから要請されると解している。

それに対し、76年の「新版教育法」では、教師の教育権は職務上の権限としてよりも人権としての性格が強調される²¹⁾。教師の教育の自由は、憲法23条から導かれる学問の自由（真理を教育する自由）だけでなく、「文化をになう国民としての文化的教育の自由や、子どもの成長発達を見定めていく専門的教育の自由」を含み、さらに憲法26条の子どもの教育をうける権利の一環をなし

ているという意味で、現代的な教育人権性を有していると解する。同時に、「学校教師とその集団は、公教育組織内において自治的権限としての独立な『教育権限』を保障されているものと解され」²²⁾るとしている。旧版では近代に成立する「教育の自由」を止揚した現代的な「教育権限の独立」が提示されたわけだが、ここでは「教育の自由」そのものが現代的な公教育法原理として再構成されるのである。

のことと関連してキャンデルの位置づけも変化する。兼子氏は、「子どもの教育をうける権利を保障していくための公教育制度にともなう教育行政の積極的な役割と、それに対する教育の自主性とを明確にする教育制度原理・法原理として」²³⁾区分論を位置づけ、この区分論が1954年以来、キャンデルの所説を典拠として唱道されてきたと規定している。そして、その理論が「国民の教育の自由をふまえた西欧諸国における現代公教育法制の原理となっているもので、わが国現行教育法の教育条理解釈としても正当視されてよい」²⁴⁾とするのである。

旧版の場合、外的事項についての機会均等だけでなく、内的事項についての科学的で中立的な教育を求める権利として「教育をうける権利」が指定されていたわけだが、新版では、文化的自由としての「国民の教育の自由」が中心的な位置を占め、教師の教育権としてだけでなく、より広く、国民全体の文化の問題としてとらえられる。そして、文化の持つ特性ゆえに内外事項の区分の必要性が提示されるのである。その特性とは端的に政治的国民代表制や議会民主制による多数決を通じた決定に馴染まないこと、各主体の自治、自由な思考、行動が許容されることである。

それに対して教育の外的事項に関わる「外的教育条件整備行政はすべてが教育財政に直結しているため、そこには原則として議会民主制による権力的決定を予定せざるをえない」²⁵⁾。このように、新版の場合、内外事項区分は決定手続きの相違によって根拠付けられることになっている。つまり、「教育に関して議会政治的決定が憲法上・条理上許される範囲とそうでない領域とを分けるために、西欧公教育法制の原理にならって」²⁶⁾内外事項の原理的区分が必要とされるのである。60年代の場合、教師の教育権を問題にするにあたっての中心的位置を占めていた区分論が、ここでは、国民の教育の自由、教師の教育の自由を前提とした「教育行政の制度原理」²⁷⁾として扱われることになる。

以上のように、キャンデルの区分論の位置づけは60年代と70年代とでは大きな違いが有るわけだが、ここでも

キャンデルの理論的理解を深めることによってではなく、むしろ兼子氏の教育法理論の展開によって位置づけが変化したと考えられる。

3. キャンデル理解への批判と反批判

市川昭午氏の批判の中心点は、区分論が「教育行政の対象を外的事項に限定し、内的事項は教員の専権に属せしめよ」というものではなく、教育行政事務を教育行政機構の内部においてどのように配分したらよいか」を示したものにすぎないということであった²⁸⁾。「教育の内的事項の地方分権」を主張したものであって、「教育行政のオフ・リミットではない」こと、「教員の行政参加であって、行政と教育の分断ではない」こと、「教員の自由を認め、参加を奨励するのは職務意識の向上を目的とするものであって、教育権限の独立を主張するためではなかった」ことを指摘する。そして、キャンデルは中央当局が地方当局と共同して、「国家が社会及び国民のために当然制定してよい法律の執行を監督」することを許容していたとする。

また、伊藤和衛氏も同様に、キャンデルは内的事項への教育行政の介入禁止を主張しなかったとする²⁹⁾。「教育のインターナは『教師の専門的自発性』にかかわるものであるからといって、教師個々人が自由勝手に行うものなのではなく、「教育の外的事項はもちろん内的事項も行政のコントロールに服する」、「教育行政は教育のインターナを認めるがゆえにこそ教育行政に教師を参与させるべきだといっている」のであり、「教師のベテランが地方政府の教育行政に参与すれば、各教師の専門性自主性をそこなわずに教育のインターナ行政ができるはず」だ。つまり、内外事項区分は教育行政組織上のものであって、内的事項が専門職的事項であるからこそ、教育行政は教師を教育行政に参加させて、積極的に内的事項に関わるべきだとするのである。

これに対し、兼子氏はキャンデルの区分論が「内・外兩事項の区別を国と地方の機能分担にからめ」、「中央教育行政を外的事項に限ろうとする説を含んでいる」ことを認める。しかし、「たんにドイツの教育法制上に見られたような内的事項=国家事務、外的事項=地方事務という伝統を逆転させて、内的事項を地方教育行政にゆだねればよいとするだけではなく、明らかに地方における学校と教師の教育自治の保障を、しかも子どもの学習権とのかかわりをも示唆する形で強調してい」たとして、「根本的には、学校と教師の教育自治を保障しやすい条件整備的教育行政のあり方を論じていた」と結論付けるのである³⁰⁾。その上で、「20世紀西欧の公教育法

制における内的・外的事項の区別は、……けっして単に国と地方の教育行政事務配分にとどまるものではなく、むしろますます、国・地方を通じ教育行政と学校教師の教育との間における合条理的な関係を示す法原理として重要性を荷なうにいたつ」たとする³¹⁾。

以上のことから、宗像・兼子氏と市川・伊藤氏との違いは、教師の自由を教育行政上の事務配分の問題を越えて、教育内容への権力的介入の禁止など、教育行政を拘束する原理を見るか、それとも、教師の自由を教育行政の設定する枠内においてのみ許容される限定的な原理として、または、教育行政が注意すべき努力目標程度のものとして位置づけるか、に求められる。

双方の主張を検討した岩橋法雄氏は、「教育・文化の多様性・創造性・民主性を発展させ擁護することに、また教育を基本的人権として確立することに彼（キャンデル……筆者）の本旨が」あり、「権力の教育支配と闘って教育の自由をかちとってきた近代民主主義思想の伝統を受けついでおり、それが『内外事項』概念として結実した」ものであると、積極的に評価する³²⁾。岩橋氏は市川・伊藤氏に対して、「キャンデルの基本的認識をおさえつつ、全体論旨の中で正確に『内外事項』概念の意味を把握」することが欠けており、「全体の論旨から切り離した理解は、恣意的批判を免れない」とするのである。

一方、岩橋氏はキャンデルの区分論の問題点を指摘している。キャンデルが誤って理解される原因是、キャンデルの理論内部における「国家権力の把握」にあり、「国家権力の階級的本質にまで至らず、国家形態の分析であり分類にとどまって」いる。そして、国家権力の排除の追求が国家権力の民主的変革を展望するのではなく、現存する「民主主義社会」の中央集権化を防ぐことのみが強調され、資本主義社会を前提とし、自由・創造・民主主義の質は吟味されず、国家権力が教育に関与すること自体は問題とされなかつたとするのである。

神山正弘氏の場合は、違った視点から市川氏や兼子氏のキャンデル評価を取り扱っている³³⁾。「市川氏は中央と地方の事務区分論として内外事項区別論をとらえているが、確かに事務区分を含むが市川氏のように調和的なそれではない」とし、「兼子氏は教師の教育権限独立論にひきつけて内的事項論をとらえるが、専門的地位の承認とその公的な位置づけがそれにあたるかどうか検討を要するものと思われる」との評価を下している。神山氏はキャンデルが「教育活動やその用意が政府や行政機関、専門職教師のみの事柄である時代は過ぎつつあり、「その背後に教育の進歩の意味について啓発された

民衆が存在」すべきであるとしていることを引用して、単なる教師の教育の自由が主張されているわけではないことを指摘し、また、「教育の中央集権制は……民衆の要求を創造することもできないし又その変化に対応することもできない」としていることを引用して、集権化に対するキャンデルの危惧を強調するのである。

神山氏はキャンデルが内外事項区分を扱った部分だけでなく、より広くキャンデルの専門職観と行政観から区分論を理解し、キャンデルをより立体的に構造化しようとしている点で高く評価できる。しかし、全体として、批判、反批判ともにキャンデルの区分論を構造的に明確にする点で課題を残しており、引用の範囲も限定されている。

第2章 内外事項区分論の位置と構造

1. 中央－地方－学校－教師

各論者によって共通の前提として理解されている部分を訳出する。

「健全な行政は達成目標によって統制されるべきであり、現代教育の目的は学習者の成長と発達を最大限に促進し、教師の専門的自由の行使を鼓舞する諸条件を創造することである。……外的事項とは、就学義務と義務教育年限、教育的衛生的見地よりする校舎校庭の状況と学校保健、学級規模、教師の資格・給与・年金、整合的学校システムの提供であり、法令は国民全体の利益にかかる事柄として、機会均等を保障するためにこれらを取り扱う。……一方、内的事項とは教育課程と指導要領、教育方法、教科書および水準であり、純粹な進歩や、生徒とその環境への（内的事項の……筆者）適合や、教師の専門的自主性が助長されるべきものなら、上から立法化され、規律されなければならない教育の諸側面である。……国民文化が定式化されるうるものでなく、国民的理想的が集権的に規定されえないという原理が承認されるならば、また社会的責任感に基づいた自主性と成長と個性の促進が教育の目的であるならば、教育過程とそこに含まれるすべてのものは統制されえない。しかし、中央当局は多様な性格を生み出す実験の自由を阻害することなく、自由に、情報に基づいて示唆や報告による指導を促進してよい。」（pp.215-216）³⁴⁾

「健全な行政制度は外的事項の規定と、内的事項における分権化と自由と自主性の促進に関与すべきである。前者は機会均等を提供し、後者は教師が享受する自由故に負わされる責任の自覚を通じて教師の専門的成长を促

進する.」(p.217)

キャンデルは教育行政の目的として、①教育の機会均等の提供－個人が自らにとって有益な最良の教育を受けることができること、②国民文化・文明の伝達、解釈、発展を可能にする諸施設の組織化、の二つを挙げ、②はすべての国民教育制度が促進しようとしてきたものであったが、①は最近の世代になって普遍的に承認されるようになったとしている(p.220)。教育の機会均等が20世紀初頭、第一次大戦後の課題となったのは、政治的民主主義以上に、社会的、経済的、教育的機会均等を求める要求が強くなり、社会が個人の全面発達のための機会均等を提供する義務と、個人が社会の福祉のために全力で貢献する義務とが強く認識されるようになったからだとする³⁵⁾。そこで、問題は教育の統制主体ではなく、すべてのもののために教育施設を提供することになりつつあり、その提供が国家によって行われるべきは問題がないのだと結論づける(p.54)。

そして、分権型における中央当局の機能は以下のように説明される。「国家は自らと自らを構成する諸個人のために、地方集団が満たすべき一定の必要最低条件と最低基準を規定する権利を持っている」。そして、「この範囲を超える部分では、教育の機会均等のために資源を用意する義務を持ち、居住地によって教育機会が失われることがないようにしなければならない」(p.220)。また、別の部分では、「社会と国民のために正当化される法律の執行の監督」を国家が行うとともに、この範囲を超えた部分では、①教育努力への援助、助言、報償、②適切に接合された効率的制度の発展、③情報や実践の制御による最低達成水準の示唆 (as the result of its command of information and practice, suggest minimum standards to be attained)、④他の当局の自由を侵害することなく、リーダーシップを取り、指導すること、⑤研究や調査の援助、促進、⑥正確な情報や報告を使用可能なものにすること、を行うとされる(pp. 213 - 214)。

中央当局が内的事項についての権力的規制を行うことをキャンデルが許容していなかったことは、「国家の関心は、すべての者が同じ制度内で同じように教育されるべきだとすることではなく、すべてのものに利用可能な教育の均等な機会を与えることである」(p.54)との叙述からも察することができる。それゆえ、地方自治は「中央当局によって規定される限定内のものであり、中央当局に一定の権利が残される」(p.224)とされる際の限定は機会均等に関わる外的事項についてのものだと解す

べきである。

ただ、問題として内的事項に対する地方当局の機能が残される。キャンデルは分権型システムでは、「各学校が実践的に行政の単位となる」(p.217)こと、「ここまで国家と教育との関係について述べてきたことのうち多くは、より強く地方行政にあてはまる」(p.224)こと、「各地域においてさえ、学校は一定の自由と自己決定を享受すべきであり、それは、機会均等と最低達成基準を保障するような規定によってのみ限定される」(p.213)ことを指摘している。つまり、分権型においても、地方当局による学校の内的事項への権力的介入が否定されるのである。

このことは、イギリスの教育行政を説明した部分でも触れられる。「中央当局が徐々に指導・助言者の役目を引き受けってきたのと同じように、地方当局の行政も同じ精神で行われる。中央当局が教育課程や指導要領や教育方法の規定を控えてきたのと同様、地方の行政官は時にこれらの事項についての提言を出しつつも、学校内の校長や教師にそれらについての責任を付与する」(p.257)のである。

ここから、区分論が単に中央当局と地方当局との関係のみを対象としていたすることは誤りだと考えられる。キャンデルは行政上の中央と地方との関係、行政と学校との関係の両者を規定するものとして区分論を把握していたのである。中央－地方と、行政－学校との相互関係は明確にはされていないが、根本的には内的事項における教師の自由と責任、外的事項における行政の条件整備義務を基盤に置いた上で、内的事項についての指導助言を地方当局に、外的事項についての条件整備を中央当局に担当させたものと解すべきであろう。

また、教育行政上の事務区分として区分論を把握することも誤りである。キャンデルは内的事項と外的事項の区別を教育の諸側面の分類として扱っているのであって、行政上の事務区分とは見ていない。国家が行政作用の一部として教育を実施してきた歴史を持つ場合、教育行政作用の中に教育作用が含まれ、教育行政上の事務区分として内的事項、外的事項が押さえられることになる³⁶⁾。しかし、英米における教育制度の組織化の過程では、教育作用と教育行政作用は区別して設定され、キャンデルは教育作用の二つの側面である内外事項のそれぞれに対応した教育行政を構想しているのである。このことは、内的事項が「教育過程とそこに含まれるすべてのもの」(p.216)、「教育の実際の内容と行為」、「学校や教室で行われる教育過程」(pp.237 - 238)と表現され、外的事項が「教育の物質的側面」、「学校に生徒

を送り、教育から生徒が利益を受けるために必要なすべての条件」(pp.237-238)と表現されていることからもわかる³⁷⁾。

2. 「水準」の設定と保障

市川氏は、キャンデルが「国家は……地方団体が満たすべき一定の最低必要条件と最低水準……を規定する権利を持っている」(p.220)としているところから内的事項への国家関与を一定程度承認していたと判断している。確かに、キャンデルは内的事項の中に「水準」(standards)を含めていることから考えれば、内的事項のうち、学校で結果的に達成されるべき「水準」については中央当局、そして地方当局も規定してよいと述べているように見える。

しかし、キャンデルは「水準」を二通りに使用しているのである。第一の使用法は外的・事項についてのものであり、機会均等を実現するために、中央当局が地方団体の満たすべき「水準」を設定する。市川氏の上記の引用はこの使用法であり、この場合の「最低水準」とは生徒一人当たりの校舎、校庭面積、教員給与のレベルなどを意味すると考えられる。他では、「機会均等の確保のために最低水準が規定され、視学制度が基準(norms)の強制ではなく、示唆のために設置され、一定の条件のもとに財政援助が行われる」(p.863)、「中央当局は機会均等のために最低水準を設定してもよいが、学校で何が行われるべきかを」決定すべきでない(p.867)、などの叙述にあらわれる。機会均等と一体のものとして「水準」が使用され、機会均等は外的・事項との関連でしか使用されていない。

第二の使用法は内的・事項に関するもので、キャンデルは、国家が「すべての学校での適切な水準を保障するような監督(such supervision as will guarantee adequate standards)を実施する」(p.54)、「各地域において…学校の一定の自由と自己決定は…機会均等と最低達成水準(minimum standards of achievement)を保障する規定(prescription)によってのみ限定される」(p.213)、などの使い方をしている。内的・事項に含まれていた「水準」は、集権型を説明する際に使用された「達成水準」(standards of achievement)と同じものであり、教育の結果としての生徒の学力のレベルを指すものと思われる。この使用法の特徴は、①外的・事項についての「水準」と違い、「水準」を「設定」するとはされておらず、「水準」の保障を可能にする規定のみを許容していること、②「機会均等のための水準」とはされず、機会均等とは別のものとして並列されているこ

と、③外的・事項の水準の場合と違い、「達成水準」と表現され、内的・事項に関連することが明白であること、などが挙げられる。

このようにキャンデルは、内的・事項、外的・事項それぞれの水準を区別して使用していた。そして、内的・事項について「大綱的基準」を許容するものではなく、むしろ、兼子氏の学校制度的基準説に近く、学校制度的基準は外的・事項に含まれていたと思われる³⁸⁾。一方、内的・事項については、「達成水準」の最低レベルを保障するために必要な視学制度等の法定を認めていたのであり、先述した中央当局の機能の中の「達成水準の示唆」では法的な強制は許容されていない。そして、指導助言行政の質的向上と外的・事項の水準設定のために教師の行政参加³⁹⁾や教育行政官の資質の向上⁴⁰⁾が打ち出された。つまり、教師の行政参加などは内的・事項への行政の権力的統制を前提としたものではないのである。

3. 教育の自由と教員養成

内外事項区分論は集権化の傾向が強まる中で、中央当局—地方当局—学校・教師の三者の関係を規律する原理として、イギリスにおける伝統から抽出されたわけだが、キャンデルが区分論を制度理念として採用した理由の中心はキャンデルが有していた文化観と教育観であった。キャンデルによれば、国民文化は人間の自由な交渉や精神間のぶつかりあいや、変化しつつある環境に人間が適合してきたことの所産であり、分権的行政制度でのみこれらの相互作用が自由に行われうる(p.9, p.209)。逆に、固定的な国民文化観が普及している場合には、集権的行政制度によって国家の保持、永続化のためにすべての個人が共通の精神と外観を維持するように形成されることになる(p.12, p.209)。そして、学校での教育内容が規定されることにより、「個人とその環境との自由な相互作用として文化が進歩していくことが承認されず、文化が固定化され、その形態が事前に決定されてしまうことになる」のである(p.867)。

文化の本質的性格ゆえに、文化の進歩のためには自由な相互交渉を許容する地方分権が必要であり、さらに学校での教育の自由が必要だとされるのである。キャンデルの場合、兼子氏が指摘する内的・事項についての多数決原理の不適当性は重視されないが、文化の地方性と自由性がそれぞれ地方分権と教師の自由の根拠となっている。

教育観については、20世紀の新しい特徴として、「個人の価値と、その全面発達の援助の重要性の承認」を挙げ、教育が「国家の安全と安定のための警察的手段ではなく、個人が自らの社会的出身に関わりなく能力の全面

キャンデルの内外事項区分論をめぐる諸理解

発達を達成するための権利となってきた」ととらえる(p.54)⁴¹⁾。権利としての教育のため、国家は個人の全面発達と、経験の多様性の促進のために必要な最良の装置を創造し、すべてのものに均等な教育機会を与える義務を有するとされるのである。

また、初等学校が大衆(mass)のための学校からすべてのものための共通教育機関に変化しつつあり、そこでの教育が個人を独立で、責任ある個性として認識するものとなってきたことも指摘される(p.352)⁴²⁾。学校の機能が「一定量の知識の伝達に限定され」、同一内容が「全教育過程(性格の訓練や、技能・技術の開発、精神的訓練)に有用だと信じられていた間は」、教育課程と指導要領の準備主体の問題は相対的に重要性が低かった。しかし、「子どもにより大きな自由を付与する運動は相関的に教師のより大きな自由を導く」。「子どもとその関心が出発点であり、教育が環境の理解と修得の過程であれば、……教育課程と指導要領が広い地域で統一されていることは変則的である」(pp.355-356)。そのため、規定された教育課程と指導要領を廃し、学校の仕事をその地域に適合させる基礎になる提言が出されるつつあることと、また、より高い基準に基づく、よりよい教員養成を目指す運動の存在が指摘される。

つまり、キャンデルが内外事項区分論を打ち出した主要な理由は、学習者の主体性を重んじ、教育者側の専門的な対応を要求する教育実践原理の変化と、学校と地域社会との関係を強調する学校観の変化だったのである⁴³⁾。特に、前者については、キャンデルが教師の専門性の向上によって教育の自律(autonomy of education)や無政府主義の危険を防ごうとしていたことからもわかる(pp.217-218)。専門的な教員養成によって、国民教育(national education)の意義についての知的的理解力を持ち、哲学を有し、児童心理学を通した理解力があり、教科内容と、それを児童のレベルに応じて配分することを修得し、水準について一定の考え方を有する教師を養成する。そして、この範囲を越える部分では、中央・地方当局による示唆や、教育課程・指導要領・教科書を作成する際の同僚との協力や、親からの伝統的な要求や、現職教育や、時に応じての指導主事や視学官からの援助を想定していた。そして、自由はどうしても相対的だが、教師の専門的バックグラウンドが確保されれば、自由の濫用(abuse of freedom)に対する保障を育て、一定の基準から外れすぎることの防止になると考えていたのである⁴⁴⁾。

4. 官僚統制と効率原理

キャンデルは、国家主権の行使による官僚統制(bureaucratic control)を否定するだけでなく、同時に商工業組織における効率原理(principles of efficiency)の教育への適用に対しても慎重な姿勢をとっている。教育は、内的事項に含まれる「水準」と関連があるが、「標準化」(standardization)を目的とすれば失敗し、非効率となる(pp.347-348)。なぜなら、教育は人間的な事業であり、学校が人間的な機関だからであり、「標準化」によって教育と学校に適用されるべき自由と、地方環境の相違を前提として発展する自由が剥奪されるからである。標準化はどんなに地方的で科学的であっても否定され、「教育は標準化されうる商品ではない」との結論を下してい(p.219)⁴⁵⁾。

特にアメリカの教育行政について叙述した部分では、教育行政への効率原理の適用の危険性が指摘される(p.313, pp.347-348)。効率原理そのものは不健全で、適用不可能なものではないが、機械化、標準化、ルーティーン化が可能な行政的側面と、教育という人間的関係に関連する側面との適切な区別が存在していないことが問題とされる。大企業の行政(経営)では、全機構が浪費的行動を排除するように組織され、結果として標準化された、市場価値のある生産物が生み出される。しかし、教育行政で機械化が許容されるのは、学校の本来の仕事がよく訓練された教師によって自由に、責任をもって行われうる範囲内のみである。具体的には、費用、会計、建物、設備、報告、記録の標準化には効率性が必要であるが、教育課程・指導要領・教科書・教育方法を行政手続きで標準化し、標準化された試験でその結果を測定すること⁴⁶⁾は教育の存在目的(子どもだけでなく教師も含め、個人を自由にすること)を損なうとして否定される。効率性は目的であってはならず、教育される子どもとその社会のために存在し、最良の教育に役立つ諸力を解放するものでなければならないのである。

キャンデルは一方でアメリカの教育行政が効率原理によって集権化の傾向を示していることに肯定的である(pp.314-315)⁴⁷⁾。集権化の傾向は連邦や州の教育に対する権限を増大させようとするものではなく、効率的経営と科学的統制の原理を適用することにより、教育の機会均等を確保するために生じているのだとする。そして、州は教育手続きや実践に画一性を課そうとすることなく、効率性の最低水準の設定と、改良された財政援助の方法によって教育への関与を行っており、地方自治の維持と、効率を理由とした教育行政単位の拡大との均衡が保たれているとの判断をしている。内的事項への効

率原理の適用は問題視するが、アメリカで現実に進行している州の権限の拡大は機会均等の観点から評価されるのである。

以上のように、官僚統制と効率原理の安易な適用とは同程度に教育にとっての強力な阻害物として働く危険性が指摘される。区分論は、官僚統制に対する防衛の役割だけでなく、標準化の可能な外的要項と、教育の人間的要素ゆえに標準化が不可能な内的要項を区分する役割をも負っていたわけである。それゆえ、区分論を戦間期の官僚的、国家主義的国家統制にのみ適用可能で、福祉国家段階ではあまり意味を持たないとする議論は、キャンデルの原意を正確にとらえていないと評することができる。

5. 「学校と社会」との関連

キャンデルは教師の教育の自由を無条件に承認していくわけではなかった。第一に、専門職としての自由を否定する。教員養成の原理的転換を求める運動が教育専門職の自己決定や、教育の自立を求めるものであるとすれば、支持できないとし、このような専門職的決定の危険性は法律や医学における専門職によって十分に立証されてきたとする(p.864)。

第二に、科学としての自由を否定する。教育理論家(educational theorists)が、科学の独立性の確立から得られる自由と、職業上の自己決定(occupational self-determination)を目指す流れから得られる自由とを切望しており、その関係で、自治への権利(right to autonomy)と、本来的性質に照らした技能の追求(pursuit of their craft in the light of its own inherent character)を要求していることにキャンデルは否定的である(p.45)。このような科学としての教育の自律を求める要求は特殊、ドイツで出されており、英語圏では明確には出ていないが、新教育や進歩主義教育の原理の基盤にあると評価する。

第三に、非社会的な技術としての自由を否定する。生徒の生理学・心理学を基礎とする哲学・方法のみに規定される成長原理だけで教育目的が決定されたとしたり(p.211)、個人主義と個人の自由を強調し、極端な場合、あらかじめ固定された内容や、学習者の関心によって直接的に決定されない内容をすべて否定したりすること(p.866)に対して不支持を表明している。

以上の三点は、いずれも新教育、自由教育、進歩主義教育における教育の専門的自律性を求める運動に対して行われた批判であった。その批判の理由は、①公立学校が個人を形成する唯一の手段ではない、②学校は特定の

社会的、あるいは国民的目標を達成するために意図的に創造された施設であり、諸国民(nations)は自らが要求するタイプの学校を保有し、個人が獲得すべき経験を規定する、という二つの事実を無視していることであった(p.866)⁴⁸⁾。キャンデルは教育が公的な事業であり、国家単位で組織された諸集団の明示的、暗示的諸要求により統制されていることや、19世紀來の公教育制度の歴史的発展が国民的利益(national interests)によって援助されてきたことを強調している(p.864)。また、教育が、地方であれ、中央であれ、社会を構成する諸集団の関心や援助なしにはうまく行われることができない共同事業であることを強調する(p.212)。

また、②は教化政策の受容を意味するのではなく、教育者の任務は国民が支持する文化(the culture for which a nation stands)を解釈し、心理学の貢献に基づいて個人がその文化を獲得するための最良の方法を考えることであるとしている(p.866)。また、別の箇所では、学校は社会のために存在するのであり、教師や教育者は自らが奉仕する社会の文明や文化について理解ある解釈(understandingly interpreting)を行う責任と、それらに学校での意味を与える責任を負うとしている(p.212)。つまり、キャンデルは国民文化から乖離し、実際社会とは無関係な形を取る教育の自由に対しては否定的だったのである。教育における自律とは、内容の選択や教育過程が教育哲学に照らして組織されなければならないことを意味するのみだとされている。そして、この教育哲学(「教育条理」と言い替えても良いように思える)は、学校の周囲の(人間的、物質的)環境の影響から逃れられないことが指摘される。

以上のように、キャンデルは教師の教育の自由の前提条件として「学校と社会」との関連を重視していた⁴⁹⁾。教育は個人が社会の責任あるメンバーに育つために必要な環境を提供するものでなければならず、学校は個人の内発的な自己表現のための単なる真空地帯(a vacuum for spontaneous self-expression)ではなく、個人と社会との調整を行い、社会が価値を認める諸活動を分担する機会を個人に提供する社会的組織として描定される(p.353)。しかし、内的要項における教師の教育の自由を制限すべきだと考えていたわけではなく、教師が立脚すべき教育哲学・条理の社会性についての認識を教師に要求し、教員養成の中で、教師が単に担当教科の修得だけでなく、学校と社会的・国民的福祉(文化的側面だけでなく、社会的、政治的、経済的側面を含む)との関係を理解することを求めたのである⁵⁰⁾。

6. 比較教育学の方法

キャンデルは集権型行政制度と分権型行政制度に分類し、分権型の中でも、イギリスで形成されてきた内外事項区分の伝統を教育行政原理として採用している。内外事項がイギリスよりもうまく、行政的に区分されているところはないと高く評価するのである(p.261)。その理由は、過去25年のイギリス教育が、自由放任の原理と政府による規定の原理の衝突の歴史であり、その結果が中央当局と、地方組織や民間組織との関係についての難しい問題に最も価値のある貢献を与えてくれるからだとされる。イギリスでは個人主義や、言論の自由、信条の自由、自由放任の原理が、新しい社会、経済状況によって、社会計画や政府の一定の統制に服しなければならなくなってきた(p.15)。この自由と統制との調和がキャンデルにとって重要な要素だったと考えられる。

そして、アメリカは社会的目標を抜きにした極端な個人主義の危険があること、ソ連は成長や豊富化の余地なしに、社会的・文化的理念を厳格に規定する危険があることを指摘し、その二つの極端例の合成物をイギリスに求める形となっている(p.54)。その意味では、特殊例としてイギリスが選択され、その長所が推奨されたにすぎず、欧米の公教育制度原理として内外事項区分論が成立していたとは言えない。しかし、キャンデルが、中央統制と地方統制との適切な均衡原理は、他の国でも採用されつつある(p.863)と述べている箇所があり、各国の教育行政制度の比較においては、単純に集権型と分権型とに分類しただけではない記述が多くみられる。各国の叙述の結論部分は以下のように整理できる。

〈フランス〉

集権型の行政制度への批判があるが、批判が文化的地域主義（regionalism）からすすんで行政上の地域主義、分権化へとなかなか進まない。教育でも教育方法に部分的に自由が認められてきているが、視学、指導要領、教科書、試験、教員養成・人事などが変化しない限り、意味を持たない。

〈ドイツ〉

大戦後のプロシア（他地域も同様）では、外観は変化していないが、親や教師との協議機会の増大、視学制度、初等学校教員養成の改善などが行われている。命令・規則による教育課程・指導要領の規定ではなく、各学校による教師の専門的力量・知性と当該地域の環境に照らした指導要領開発を前提とする示唆や大綱に変わってきている。従来一般的だった機械的な標準化や画一化はない。

〈イタリア〉

表面上、行政効率のために中央当局がすべてを注意深

く規定し、従順な教師の確保に注意が払われるが、実際上、専門的事項は自己決定のために適當な余地が残される。指導要領は示唆の形であり、既成の社会秩序の範囲内で地方の状況への適合や多様性の余地が残される。これは矛盾であり、学校は政治的には不自由だが、教育的には自由である。

〈ロシア〉

教化としての教育が素直に受容され、個人は権力の座にある政党が望む形に従って形成される。行政当局は教育の目的と目標を明確に規定するが、これ以外では教師は自由であり、指導要領は細かく規定されず、教師は地方環境に応じてシラバスを組織することが期待され、実際の教育方法はアクティビティ・メソッドである。個人は自由であるが、その自由の範囲は制限される。

〈アメリカ〉

中央当局の参加や監督が増加しつつあるが、地方自治に対する強い信頼がある。教師の行政参加はあまりなく、主張されてもいない。教育課程・指導要領・教科書のリスト・教育方法さえ行政職員が準備・提出していたが、教師の専門的養成が改善され、教師の共同が必要であることが理解され、教育課程や指導要領の作成に教師の共同が一部求められるようになってきた。

以上のように、キャンデルは単純に分権型と集権型に分類するのではなく、それぞれの国で内的事項についての教師の自由を求める動きが生じつつあることを紹介しているのである。

ここで注目されることは、キャンデルの母国であるアメリカの分析である。アメリカの教育行政の性格として、行政官による指導、組織、命令、主導性と、教師による、命令や規定の実行が挙げられる(p.342)。各学校での協議や助言の規定がほとんどなく、校長が行政的な長で、教師は彼の職員となっている。このことにより、学校制度の性格が教育長の能力によって決定され、校長や教師による自主性や自由の享受から生まれる個性や独自性が、生きた機関としての学校からなくなる危険がある。実際には教育組織の提供と多様な機会の提供が行われ、地方自治が維持されているが、さらなる進歩のためには「教師の専門的能力に基づいた分権化の推進が必要だ」とする(p.348)。つまり、他国と違い、教師の専門性の向上は要求されるものの、行政への楽観主義的態度が明かなのである。

州と教育課程との関係について、州の教育権限が憲法や学校教育法に由来すること、教育の住民統制の伝統から、住民が選挙による代表を通じて教育に重大な影響を

与えていること、そして、学校教育法が学校内で教えられるべきものを多くの場合規定していることをキャンデルは指摘するが、そのことの直接の当否は論じていない(pp.323-324)⁵¹⁾。単に、議会による教育への介入が即時的な効果を狙う一時的な熱狂、住民の要求、関連団体の圧力などによって生じていることと、それにより、このような団体が選挙民を代表して活動してよい部分と、専門職的な専門家の判断に任されるべき部分との区分けが困難になっていることが指摘されるにすぎないのである。

つまり、アメリカの分析の部分では、立法規定に含まれている内的事項への権力的統制の問題性が触れられるものの、内外事項区分の立場に立った、教師の専門性を前面に立てた積極的な介入禁止は主張されていない。それは、実際上、連邦や州の権限の拡大が機会均等と全体の福祉の増進を目的としたもので、内的事項への統制は生じていないとする認識と関係しているであろう。アメリカの分析では他国に比べ樂觀主義的、予定調和的な見方が強くなり、特に国家、行政に対する権力認識が弱くなっていると考えられる。ただ、各国比較の結果として析出された区分論はそれぞれの国の異なる事情を勘案した上で、制度原理として共有されるとキャンデルが認めたものと考えられる。

終 章

キャンデルの内外事項区分論は、教育の諸側面を内的事項=教育過程とそれに直接的な関連を持つもの、外的側面=物質的側面で、教育過程を可能にする諸条件、と規定し、それぞれに対応した行政原理を問題としたものであった。そして、前者では地方と教師の自由、自主性、責任が目標とされ、後者では地域間の格差の是正と、全体のレベルの向上のための機会均等が目標とされた。後者については最低「水準」が明確に規定されるが、前者については「水準」の維持、向上のために必要な指導助言体制の確立が行政に求められ、「水準」の設定は否定される。内的事項における教師の自由は、高度な教員養成による専門性の向上によって一定の基準からの乖離が防がれる。また、行政自体への親、公衆、教師の直接参加によって、行政による指導助言行政や条件整備行政の水準が向上し、社会共同の事業としての教育の発展が可能になるとされていた。

キャンデルの区分論の前提是、①子どもの権利の承認、②教育における個の尊重、教育実践原理の転換、③国民文化や社会と教育との関連認識、④民主主義・機会均等観、国家・行政観の転換、の4点であったと考えられる。

アブリオリに教師の教育権、教育の自由が措定されるのではなく、子どもの権利、全面発達権が認識された上で、個を尊重し、児童・生徒の興味・関心や、心理学にもとづく発達段階に対応した教育実践が求められるようになってきたこと、これがミクロな側面である。そして、国民文化と地域社会の健全な発展のために地方分権と学校・教師の教育の自由が必要とされたこと、民主主義が政治的な平等だけでなく、社会的、経済的平等を要求するものとなり、国家・行政が機会均等のための積極的な条件整備義務を負うようになってきたこと、これがマクロな側面である。

それゆえ、新教育、自由教育、進歩主義教育の中に含まれる、科学としての自由、専門職としての自由、非社会的な技術としての自由は、上記のような認識を前提としないために否定される。キャンデルは「教育の自由」の前提として「学校と社会」との関連の問題を考え、国民文化や地域社会から乖離した教育実践を批判したのである。ただ、そのことは内的事項についての教師の教育の自由を否定するのではなく、教師の専門性に対する要求としてあらわれる。具体的には教員養成の課題として取り上げられるのである。

また、区分論はファシズムや国家主義に付随した官僚統制に対する危機感から生み出されたものであると見られることが多いが、官僚統制だけでなく、教育への効率原理の適用を防御する制度的保障としても措定されていた。教育は標準化されうる商品ではないことが強調され、商工業組織における行政（経営）原理である効率原理の適用の限界が問題とされる。機会均等のための外的側面に関連する限りでのみ標準化が許容され、内的事項については否定されたのである⁵²⁾。

以上のことから、キャンデルの内外事項区分論は近代的「教育の自由」を主張したものではなく、20世紀初頭、特に第一次大戦後の社会、教育状況の変化を受けて選び取られた行政原理であったことがわかる。それは内的事項の「自由」のみを問題としたものではなく、外的側面を含めた教育の総体を社会との関係でとらえなおしたものであった。キャンデルは国家・行政の権力認識の点で弱点を有していたとしても、国家の権力的介入が増大する中で市民的自由と社会権との調和を課題とし、内外事項の区分を提唱したことは高く評価されるべきであろう。

《註》

- 1) 機会均等概念、外的側面の制御、指導助言の性質、内外事項の区分の可能性、内外事項の関連、内的事項への教師以外の主体の参加や住民統制、教師のア

キャンデルの内外事項区分論をめぐる諸理解

カウンタビリティの問題等、これらについての検討は稿を改めて行いたい。

- カウンタビリティの問題等、これらについての検討は稿を改めて行いたい。

 - 2) キャンデルはルーマニア生まれの教育学者（1881 - 1965）。周知のことであるが、アメリカにおける比較教育学の第一人者であり、第一次米国教育使節団に参加している。
 - 3) 世界恐慌による周期的な経済循環の破綻、地域間の経済発展の極端な不均衡、所得格差の拡大による社会的不平等、社会的不満の増大、等
 - 4) I.L.Kandel "COMPARATIVE EDUCATION" GREENWOOD PRESS, 1933. この著作の戦後の改訂版は清水義弘・河野重男訳「変革期の教育」平凡社1959年 ("The New Era In Education - A Comparative Study", 1955).
 - 5) 市川昭午「教育行政の理論と構造」教育開発研究所1975年、補論参照。
 - 6) 宗像誠也「教育行政（第10条）」宗像誠也編『教育基本法（改訂新版）』新評論1968年、pp.294 - 297。宗像氏の反批判への批判として黒崎勲「公教育費の研究」（青木書店1980年）pp.4 - 6参照。
 - 7) 宗像誠也「第10条—教育行政—」長田新編著『教育基本法』新評論1957年、pp.262 - 266
 - 8) 「宗像誠也教育学著作集第3巻」青木書店1975年（「教育行政序説」1954年執筆）p.119
 - 9) 前掲「教育基本法」旧版、p.277
 - 10) 前掲「著作集第3巻」、p.168
 - 11) 前掲「教育基本法」旧版、pp.263 - 264
 - 12) 「宗像誠也教育学著作集第4巻」青木書店1975年（「教育における福祉国家概念の分析」1959年執筆）p.16
 - 13) 前掲同上、pp.16 - 17
 - 14) 前掲「著作集第3巻」p.176. なお、「教育行政序説」の中で、序章の比較教育学の方法について触れて、西欧的世界觀に立った、西欧的世界内部での相互比較ではなく、現在の日本の問題の解決のために比較研究を行うことの必要を指摘している。積極的評価は、キャンデルがユネスコの「人間の権利」のシンポジウムに寄せた「教育と人権」の一文と、戦時中に著した「ヒューマニズムと国際理解」に対して行われている。しかし、キャンデルの比較教育研究の実際の姿とは切り離されている。
 - 15) 兼子仁「教育法」旧版、有斐閣1963年、pp.121 - 127
 - 16) 前掲同上、p.124
 - 17) 前掲同上、p.127
 - 18) 前掲同上、p.124 - 125. 内外事項の区別は「教育行政の指揮監督権の限界の標準として援用しうるもの」であり、同様の意図のものとして宗像、キャンデルが挙げられている。（「教育行政法の現代的課題」「思想」427号1960 - 1、p.94）
 - 19) 前掲同上、p.126 - 127. 兼子仁「教育法制理論の課題と方法」（『現代教育学3 教育学概論II』岩波書店1961年）参照。また、兼子氏は、内的事項と外的事項を区別し、内的事項への権力的統制を否定する原理は「近代教育法制・教育の自由とは異質的なものであって、むしろ現代教育法の原理として目下生成中のものであると考える。したがって、教師の『教育の自由』を市民的自由一般に解消させるのは必ずしも正しくない。」としている。（前掲「教育行政法の現代的課題」p.85）
 - 20) 前掲「教育法制理論の課題と方法」、p.149. また、p.139では、勤労大衆の国民教育運動によって19世紀末の公教育法制で子どもの「公教育を受ける権利」の国家的保障という社会法的原理が成立したが、内容は初等教育の公費経営という外的事項に関する保障を主とするもので、内的事項は「宗教的中立性」にとどまっていた。ところが第二次大戦後の公教育体制の危機において教育を受ける権利の内的事項についても「民主教育」「教育の中立性」、その一環としての「教師の教育権の独立」をめぐって、国民教育運動と教育行政当局との間で法解釈論争がたたかわされるようになった、と歴史を整理している。
 - 21) 兼子仁「教育法（新版）」有斐閣1978年、p.273 - 274.もちろん、近代における「私教育の自由」ではなく、国民全体の教育の自由に立脚した現代的な意味を付与されている点は注意すべきである。
 - 22) 前掲同上、p.274. 兼子氏は注の部分で、旧版で「教員の教育権限の独立説」を表明していいしたことに対し、「今では、それは部分的に妥当するもの」と述べている。
 - 23) 前掲同上、p.123
 - 24) 前掲同上、p.352
 - 25) 前掲同上、p.351
 - 26) 前掲同上、pp.216 - 217
 - 27) 前掲同上、p.350
 - 28) 市川前掲書p.158 - 163、p.394 - 396、p.401. なお、持田氏は「もともと、条件整備（教育行政・管理）のための事務を分類するためのものであった「内的事項」・「外的事項」という範疇を宗像が教育と

- その条件整備の関係にスリカえ曲解している」とする。〔持田栄一著作集5 教育変革の理論〕明治図書1980年)
- 29) 伊藤和衛「教師の専門職性と行政参加－行政参加の理論2」明治図書1974年, p.31-35, p.167-170
- 30) 兼子仁「教育権の理論」勁草書房1976年, p.256-260.
- 31) 前掲「教育法(新版)」, p.124-125
- 32) 岩橋法雄「教育行政における『内外事項』区分論の吟味」『京都大学教育学部紀要』第22号1976年, pp.86-88
- 33) 神山正弘「アメリカ教育行政理論史研究序説(その3)－教育行政の集権化と民主主義」『高知大学教育学部研究報告第1部』第38号1986年 pp.29-34, p.37
- 34) 以後, "COMPARATIVE EDUCATION"からの引用は頁数のみを括弧内に記す。なお、この引用部分については、「上から」(from above)が、教師に対する中央・地方双方の行政機関を指すのか(兼子氏), 地方の行政機関や教師に対する中央の行政機関を指しているのか(市川氏)が解釈において対立している。キャンデルは「外的事項と内的事項の統制」の項目の最初の部分で、教育の諸側面に対する中央当局と地方当局の適切な統制をここでは問題にすると述べていることからすれば、市川氏の解釈が原意に近いであろう。
- 35) キャンデルは当時のナショナリズムについて、強力な国家統制を求めるものと、直接民主主義を求めるものの二種類があることを指摘する。前者は軍事的、競争的ナショナリズムであり、後者は文化的ナショナリズムだとしている。(p.9)
- 36) 市川氏、持田氏の場合、戦前のドイツ・日本における事務負担区分とキャンデルの区分論を同レベルで論じること自体に問題があると思われる。
- 37) 兼子氏の場合、現代の日本と西ドイツの教育法制においては、「外的事項が最たる条件整備的教育行政を意味するのにたいして内的事項は教育内容行政の対象というよりも端的に教育活動そのものを意味することとなっている」としている。(前掲「教育法(新版)」p.352)
- 38) アメリカの教育行政についての箇所で、中央当局が水準や規定を置いてもよいものとして、就学義務、学年の長さ、教員資格、建物の他に、「教えられるべき教科」(subjects which must be taught)が挙げられている。(p.338)
- 39) 「教師が自由で責任ある専門職の一員として承認されるなら、教師が行政への参加権を要求することは当然であり」、参加によって「教師の最も優れた専門的知識が顧慮され」、「教育の進歩のために多くのものが得られる」としている。また、教師の意見表明に公的な水路を与えなければ、社会不安やアジェーションにつながる恐れがある、とも述べている。なお、親の参加は教師に比べて積極的に打ち出されてはおらず、親団体は教育に関する親の関心を高めるような啓蒙団体的な役割が期待されている。(pp.217-219)
- 40) 単に法令を執行するだけでなく、助言を職務とする専門家(教育長等)が徐々に出現してきたことを指摘し、その資質として、広い教養と教育を有し、現代社会の教育問題に精通し、学校組織や方法や教育課程の詳細についてだけでなく、子どもの発達に対する医学や心理学の貢献についての知識を持っていること、同時に、財政官、ビジネスマン、法律家、建築家としての側面を持っていることを挙げている。(pp.226-228)
- 41) 1924年の国際連盟のジュネーブ宣言の背景的認識として述べられている。
- 42) 中等教育については、機会均等要求の進展、産業の発展、生活の複雑化により、階級的性格をなくし、生徒の能力や関心の多様性に応じた多様化を行う必要が認識されてきているとする。(pp.629-630)
- 43) 20世紀初頭の変化としている。
- 44) 市川氏の訳は自由の相対性に重点を置いている。
- 45) p.208, p.227参照。
- 46) 試験は目標ではなく、指針として役立つものでなければならないとしている。
- 47) p.219に同様の指摘がある。
- 48) stateとnationを区分けするため、前者を国家に、後者を国民に統一して訳出した。
- 49) キャンデルは雑誌「学校と社会」(school and society)の編集者であった。
- 50) 教員養成とともに、「教育の進歩は啓蒙された公論と正当なリーダーシップに依存する」として、教育行政への公衆(the public)の参加を増大させる必要が指摘され、教育とその提供が政府や行政機関や教師の関心でしかりえない時代は過ぎつつあるとされていることも重要である。(p.863)
- 51) また、時に立法者のきまぐれや特殊な団体の議会への圧力によって特別法が採択されることや、立法規定として、①ナショナリズムの教授、②健康と禁

キャンデルの内外事項区分論をめぐる諸理解

酒法の教授, ③生命と財産の保護, ④特殊な実践的, 文化的教科, ⑤人道性, ⑥基礎教科, ⑦宗教的, 倫理的教科, ⑧各種の教科, が含まれることが指摘される。

- 52) 行政の三類型として, 国家の統制権を前提とした官僚的行政と, 商工業で発展した組織や命令の方法
・原理を教育に導入しようとする行政, 専門性を低くみる素人行政を挙げている. (p.258)