

現代ソビエト学校管理組織の性格と構造

—教育協議会・父母委員会と「学校管理」の関係について—

岡 村 達 雄

《序》 課題設定

1973年7月19日に、ソビエト社会主義共和国連邦は、13章65条からなる「ソ連邦および連邦構成共和国の国民教育基本法」を制定、公布した。これはソ連邦の国民教育制度の全分野にわたる立法の基本原則の基礎となるものであり、この種の教育にかんする法的規定としてははじめての総合的かつ基本的な法律的形式をそなえており、この点できわめて画期的なものとなされている。

ところで、この「基本法」の第1章第10条は、「教授＝訓育施設の指導はそれぞれの教授＝訓育施設の長、校長、学長が行ない、その仕事は教職員集団と社会団体に依拠して行なわれる。教授、訓育、教授法および学術上の活動の基本的問題の合議制的検討を保障するために、教授＝訓育施設に、教育勤務員と各社会団体の代表者からなる教育協議会（педагогический совет）（大学においては評議会 совет высшего учебного заведения）を設置する。教授＝訓育施設の社会的諸組織は生徒・学生にたいする教授＝学習、訓育および文化・生活上のサービスの改善をめざす措置の立案と実施に参加する。」と規定している。また第11章第56条では「父母および父母に代わる者の権利」のひとつとして「学校その他の教育施設付属の父母委員会（родительский общественный комитет）（評議会 совет）を選出し、また、これに選出されること」をあげている。¹⁾

ここに規定されている「教育協議会」と「父母委員会」は基本的な学校管理指導機関として、すでにソビエト学校管理史上に長い発展の歴史を経て今日にいたっており、学校管理との関係におけるその性格、役割および構造についても、それ自体固有の歴史的変遷をたどってきたものである。とくに1950年代末における国民教育制度全般にわたる「改革」にともない、教育管理制度もまた1960年代をつうじて根本的な改組が実施されたが、その過程において、「教育協議会」と「父母委員会」の法的制度的改革がそれらの一環として行なわれた。すなわち、1960年に8年制学校および中等・普通・労働・総合技術学校における両機関の法的規定がなされたのをはじめとして、そのご幼稚園および職業技術学校についても同種の規定が制定され、1970年には若干の修正をふくんだ新規定が行なわれた。このような「60年代」から「70年代」にかけての教育管理制度の改革において、現代ソビエト社会主義国家のもとにおける「民主主義」、とりわけ、国家・社会的組織の「管理」と「自治」の基本的性格が問われ、それは「学校管理」の領域でも例外ではなかった。

本稿は、現代ソビエトの学校管理指導機関の性格と構造をあきらかにして、そこでの問題に考察をくわえようとするものであるが、上記した事情から、学校管理指導の主要な機関である「教育協議会」と「父母委員会」の検討をとおして、この課題にアプローチすることとする。いうまでもなく、「60年代改革」にいたるまで、両機関をふくむ学校管理指導組織のいわば「前史」があり、したがって、ここではその歴史的変遷に概略ふれて、

本稿の課題とそこでの問題の所在をあらかじめ明示しておくことにしたい。⁽²⁾

1917年の「社会主義革命」の翌年にあたる1918年10月16日に、革命政権は「ロシア社会主義ソビエト共和国連邦・単一労働学校令」を公布し、その第4章において「単一労働学校における自治の基本原則」を明定した。ここにおいて、学校管理・経営の基本的機関として、現行の「教育協議会」の先駆的形態ともいえる「学校協議会 (школьный совет)」の法的性格、構成および役割が規定されるとともに、学校管理への住民・労働者の参加がはじめて法定され、ソビエト学校管理指導の歴史において重要な第一歩が印されたのである。この「学校協議会」は、「住民・労働者による教師の直接選挙」を基盤に、学校管理・統制を住民、労働者の「参加」による監視のもとにおくという「学校自治」にかんするソビエト的構想の現実的表現であった。すなわち、「学校協議会」の構成は、学校勤務員の全員、当該学校区における勤労住民および高学年生徒の代表が学校勤務員数のそれぞれ4分の1、さらに国民教育部(教育管理機関)の代表1名と規定されたことにみられるように、「学校集団」を中心として、一般勤労住民が学校管理指導に参加する制度的保障にその具体的方策が示された。⁽³⁾ このような「学校協議会」への勤労住民代表の参加による「学校自治」の形態は、もちろん、革命後における「教師の中の反革命的な分子を勤労住民の手によって駆逐すること、いわば、教育・文化戦線における階級闘争の一手段であった」⁽⁴⁾とともに、社会主義建設過程における国民教育の労働者・住民による統制という歴史的課題を具現するものであった。こののち、1923年12月20日には、学校、幼稚園などにおいて、父母会 (собрание родители) により選出される「協力委員会 (комитет содействия)」についての規定がなされ、その代表1名が「学校協議会」の構成員となるべきことが定められた。⁽⁵⁾ この委員会は、学校の物的状態の改善、子どもたちの社会的教育 (социальное воспитание) に関する事業に生徒の父母を参加せしめるものとして、現行の「父母委員会」の前身とみられるものである。およそ1920年代の学校管理指導の特徴は、上記したように、「学校集団」を中心に、これに一般労働者住民、児童・生徒の父母を学校管理に参加させるという「学校自治」の方式にあったといえることができる。

このような「20年代」の学校管理体制は、1931年9月5日のソ連邦共産党中央委員会の決定、「初等学校および中等学校について」が公布されることによって、重要な転換をもたらされた。すなわち、学校管理指導における教育管理・行政機関の責任・指導機能の強化、学校管理上の校長の責任・役割の強化、つまり「単独責任制 (единоначалие) の原則」が確立される一方、「学校自治」における労働者・住民の統制・監視・決定権を基盤にした「学校協議会」の役割の後退、その学校運営審議機関としての性格変化を結果することとなったのである。⁽⁶⁾

このように「30年代」以降のソビエト学校管理体制は、学校運営への労働者・住民の参加形態と「単独責任制」による行政的管理責任体制の確立を基本としつつも、後者の側にたつ官僚主義的教育管理体制が支配的となり、行政的法的決定権を基礎とする「学校自治」の方式にかわる校長の諮問審議的機関としての「学校協議会」への質的変容が行なわれていくことになった。⁽⁷⁾

このことは、「学校協議会」にかわって、1943年4月7日に「教育協議会」が「教育協議会に関する規則」において法制的に規定されるにおよんで、その方向が確定された。

すなわち、「教育協議会」は校長のもとに設置される審議機関であり、学校の教授＝学習活動の諸問題を審議するために創設されるものと規定され、その構成員から勤労住民の代表者が除外され、かつまた生徒集団の代表参加も実質的には否定されたことに具体的にその方向が示されることになる。この意味で、「教育協議会」はかつての「学校自治という思想にみられた行政的側面を離れて、純粹に学校経営ないしは学校運営機関へと変質を遂げ」たともいえる。つまり、「教育協議会」は、「学校協議会」が当初有していた自治決定権を消失した、校長の諮問機関化し、「単独責任制」の強化による官僚主義的中央集権的な教育行政・管理体制の一環に位置づけられたのである。⁽⁸⁾

以上にみてきたように、「学校協議会」から「教育協議会」への歴史的推移は、自治的機関から諮問審議機関へ、学校にたいする行政管理的指導体制の確立として展開された。かかるソビエト学校管理体制の発展が、現実には行政機構全般における官僚主義的体制に規制されたこと、それゆえに「50年代」後半から開始されたスターリン批判にともなう国家行政機構における官僚主義批判、「民主化」の一環としての教育管理制度改革において、「学校管理・自治」の基本的性格があらためて問われることになり、まさにこうした歴史的課題として「60年代」の学校管理制度の改革が実施されたのである。

「教育協議会」とならぶ「父母委員会」についても、1947年の規定において、学校管理運営上の校長の補助的機関として規定されるにとどまり、学校管理にかんする重要な諸問題の解決に参加する実質的権利が十分に保障されたわけではなかった。⁽⁹⁾ この点でも、「教育協議会」の法的性格と役割が、校長の「単独責任制」を基本とした行政管理体制に規制されたと同様の事情のもとに、「父母委員会」も位置づけられていたのである。

以上に指摘した「60年代」の「改革」にいたるまでのソビエト学校管理制度をめぐる歴史的事情は、本稿の課題を考察するうえで重要であり、「改革」にあたり歴史的課題がどのように実現されたか否かがあきらかにされねばならないのである。

I. 学校管理における「教育協議会」

—その基本的性格、役割およびそれをめぐる問題—

1960年代における「教育協議会」の制度的改革は、1959年12月29日付のロシア共和国最高会議の決定「8年制学校についての規定」の第4章において、その基本的方向が明示されることにより開始された。そこでは、「協議会」の構成と課題の基本が示されるとともに、その詳細な規定は別に定められねばならないとされた。これをうけて、1960年8月24日に、ロシア共和国教育省は「8年制学校、中等・普通・労働・総合技術学校および夜間制（交替制）中等普通学校のエデュカショナル協議会についての規定」を定めた。（以下これを「60年規定」とする。）そのご10年を経て1970年12月16日には、「普通学校における教育協議会についての規定」がソ連邦教育省によって公布され、「60年規定」の若干の修正をふくむ新規定がなされた。（以下「70年規定」とする。）このようなわけで、ここでは両規定にみられる「教育協議会」の課題、構成、その法的性格・権限およびそれらをめぐる「争論的問題」を検討する。

(1)「教育協議会」の課題と性格

「60年規定」は4章17条の法的構成をとっているのにたいして、「70年規定」は3章15条に再構成されている。両規定の第1条では、それぞれ「教育協議会」の基本的性格を規定している。⁽¹⁰⁾「60年規定」の第1条によれば、「教育協議会は、学校の活動

のための合議的指導（*коллегиальное руководство*）を行なう恒常的機関である」¹¹⁾とされ、生徒の一般的、労働・職業的養成と教育にかんする重要な問題の全面的な審議と解決のために設置される。ただし、4人以下の教育職員の小規模の小学校においては、合議的審議を必要とする教授＝訓育上の問題は、教員会議（*педагогическое совещание*）で検討される。これにたいして、「70年規定」の第1条は「教育協議会は、教授＝訓育の仕事にかんする基本的問題の検討のために活動する学校の恒常的機関である。教育協議会は、3人以上の教師を有するすべての普通学校に設置される」と規定している。¹²⁾

ここにみられるように、両規定を比較した場合、二つの相違点が指摘できる。第一点は「60年規定」における〈合議的指導〉という言葉が「70年規定」において削除されていることである。前記したように、「60年代改革」は、従来の校長の「単独責任制」を基本とした官僚主義的学校管理にたいする一定の批判的課題意識を背景にしていたのであり、そのかぎりで「合議制」を「単独責任制」とならぶ基本的原則として導入することが重要な課題として位置づけられたのである。したがって、「合議制と単独責任制を土台とする学校管理指導」という60年代教育政策の立場からすれば、「教育協議会」の基本的性格を合議的機関とすることは当然だったとみななければならない。かかる意味からして、「70年規定」における〈合議的指導〉の削除が、根本的な性格規定の改革に関係しているのか否かが明らかにされねばならない。この点は、「改革」をめぐる論議の争点のひとつであり、後述したい。

第二点は、「教育協議会」の設置基準についての変更であり、設置対象の学校規模が、教員数4人から3人とされ、いわば基準の対象を拡大したことにある。

以上のような性格規定について、「教育協議会」の課題と活動内容をつぎにあきらかにしてみよう。「協議会」の基本的課題については、両規定とも「教授＝訓育活動の水準向上のため学校の教育者集団の努力を統一し、教育科学の成果と先進的教育実践の試みを導入すること」であるとのべている。このような課題遂行のために、具体的な活動内容として、およそつぎの諸事項があげられている。

すなわち、①学校の活動計画の立案審議②学校指導者（校長）、社会的諸組織、協議会の構成員により検討されるべき、学校の仕事のもっとも重要な諸問題を審議、解決すること③学校の仕事の状態について、校長および教務主任の報告を聴聞し、審議すること④必要に応じて、個々の教師、学級指導者および他の学校勤務員の仕事についての報告を聴取、審議しかつまたそれらの解決の方策を決定すること⑤生徒にたいする単一の教育的要請を確立すること⑥生徒の進級、卒業の認定、懲罰、放校処分決定⑦卒業予定生徒の総合的な行動評価の確定である。（「60年規定」第3条）これに該当する「70年規定」の条文ではつぎのようにのべられている。

「第3条、教育協議会は、学校活動の計画、教師と上級ピオネール指導者との教授法的統一、学校勤務員の情報と報告、子どもの居住地区ごとに学校を後援する組織、社会団体の代表者の報告、学校の保健・衛生体制と子どもの健康状態についての連絡および他の学校活動の諸問題を審議する。

第4条、教育協議会は、サークル、劇団、クラブの創設およびその他生徒の連合、生徒の受験、進級について、あるいは留年、8年制教育修了証明書と中等教育修了認証の交付、学年度の生徒の行動評価、褒賞および懲戒についての決定を行なう。教育協議会はまた、

教育的感化のいかなる方策も尽きた場合には、中等普通学校令に規定された方法で、学校から生徒を除籍することについての決定を行なう。」と規定されている。¹³⁾

以上にみられるように、「教育協議会」は、学校における生徒の教授＝学習指導に関係する基本的問題を審議することに基本的な役割が求められており、これに加えて若干の決定事項に責任を負っているものとみることができる。しかしながら、こうした合議的な審議において、「教育協議会」が学校管理上、どの程度の実質的権限主体として保障されているかが問題である。この点に関係して、つぎにその構成について検討することにした。

(2)「教育協議会」の構成と運営

「教育協議会」の法的性格を明確にするうえで、その構成メンバーは重要な意味をもっている。「60年規定」によれば、その構成はつぎのように定められている。すなわち、そのメンバーは；学校長、教務主任、教師全員、司書、上級ピオネール指導者、父母委員会の代表者、後援企業、コルホーズ、ソホーズもしくは施設の代表者から構成される。ただし、生産学習を行なう中等学校においては、これらのメンバーに加えて、生産学習に関係する各種の主任、指導者が、また夜間制（交替制）の学校では、級長会（生徒）の代表、通信教育部の主任と教育職員がふくまれる。

さらに「70年規定」では、以上の構成員のほかに、学級・学校外での教育活動組織者、軍事教官、寄宿舎管理者、全ソ・コムソモールの当該委員会の書記が新たに加えられた。

すでに〈序〉において指摘しておいたように、「改革」以前において構成員から除外されていた学校教職員以外の代表者、生徒集団の代表者は、「60年規定」にみられるように、前者については、当該学校に協力し、後援する社会的諸施設、企業の代表者の資格において、また後者については中等学校の一部においてのみ、「教育協議会」への参加が法的に保障されることになった。この点ではたしかに、学校管理指導の機能と権限の一部分を社会的組織にも分有せしめることになったということはある。しかし、このことが、「教育協議会」の基本的性格にどのような影響をあたえることになったかという問題こそ重要である。以下では、「協議会」の運営方式にふれて、この問題を検討しておこう。

まず、「教育協議会」を代表する議長は校長とされ、不在時には校長代理になる。（「60年規定」第6条）また学年度ごとに、構成員である教師の中から常任書記を選出する。（第7条）「協議会」の運営機関として「会議（заседание）」が設置され、原則として学年度中に二回開催される。「70年規定」によれば、開催回数は四回に増加されている。必要な場合には、臨時の「会議」を開くことができる。

このような運営体制のもとに、「会議」は「協議会」の活動を組織化するために、必要時には構成員以外のものを審議に参加させることができると規定されている。すなわち、「第5条、教育協議会の会議は、地方の社会的、ソビエト諸組織の代表者、構成員以外の父母、その他のものを招請することができる。かれらを招請する必要性は、教育協議会の構成員の同意を得て、校長により決定される。生産学習を行なう中等学校の会議には、原則として、コムソモール委員会書記および生徒委員会の代表者が招請される」（「60年規定」第5条）¹⁴⁾。これに該当する「70年規定」の条文においては、被招請者として新たにピオネール団と生徒自治会の代表が加えられている一方、「招請」に際しての構成員の「同意」の条件が削除され、この権限は議長たる校長に帰属するものと改正されている。¹⁵⁾ この「改正」の意味についてはあらためて後述する。

つぎに「会議」運営における問題の審議、決定方式をあきらかにしておこう。「会議」においては、在席成員の3分の2以上の出席のもとに、審議された問題ごとに、原則として投票による単純多数決の方法により決定がなされる。（「60年規定」第10, 11, 12条）しかし、「会議」において問題解決の方向に決定がみられなかった場合には、議長（校長）は、当該問題の実際的処理を停止し、即時、当該教育管理機関である「国民教育部」にそれを報告する。「国民教育部」の長は、報告をうけた日から5日以内に、校長の報告書および構成員の意見・理由書を検討し、最終的決定を行ない、それを「教育協議会」に通知することを義務づけられている。「70年規定」では、この点について若干の改正がなされた。すなわち、問題にたいする決定にあたり、投票結果が同数の場合には、これを校長の裁量事項とすることが規定されるとともに、それ以外のときには同様に国民教育部に報告すること、および決定通知期間を「5日以内」から「3日以内」に短縮することに改正された。¹⁶⁾

この問題の改正点は、学校の合議制機関と教育管理機関との権限関係、とくに校長の決定権限の強化ともみることができること、また問題処理の迅速、効率性を図っていることとも解されるが、むしろ「60年代」における「教育協議会」の性格をめぐる論議の文脈において検討されねばならないように思われる。この点 ふくめて、「教育協議会」の構成と運営についての問題性もあとで検討することにする。

(3)「教育協議会」構成員の権利と義務

「60年規定」は、その第三章のつぎの三つの条文において、構成員の権利と義務にかんする規定をしている。¹⁷⁾

第14条。教育協議会の全構成員は、決定権を行使する。

注意・教育協議会の会議に招請されたものは審議権を行使する。

第15条。教育協議会の個々の構成員は、学校の仕事の改善に関する諸問題の検討にあたり、^{イニシアチブ}発議権を有する。

第16条。教育協議会の個々の構成員は、すべての会議に出席し、その活動に積極的に参加すること、会議の決定を適時、正確に遂行する義務がある。

ところで、このような規定にたいして、「70年規定」においては、「権利・義務」にかんする「章」が削除されたばかりでなく、該当する規定は、その第13条においてつぎのようにのべられているにすぎない。すなわち、「教育協議会の構成員は、学校の仕事の改善にかんする諸問題の検討を提議する権利を有する。」と規定されている。

このような「権利・義務」についての規定の変更にかんして、その理由を判断するに足る資料的文献をみることができないため、この点についてここであきらかにしえない。しかしながら、この変更を単なる法的表現上の簡略化としてのみ理解するには、その重要性からして問題があるように思える。たしかに、「60年規定」における構成員の決定行使権の明定が「70年規定」でなされていないといっても、それが否定されているわけではない。また被招請者の審議権は後者の第6条中に規定されてもいる。このような事情を考慮しても、「教育協議会」の基本的性格にかかわる成員の権利・義務の確認が、その法的表現において変更されたことは、そこになんらかの配慮が介在したことを予想させるものといわなければならない。上記の行論中において、二つの「規定」の比較から検討されねばならない問題のいくつかを指摘してきたが、ここでもそれらの例外ではない。いうなれ

ば、それらは、「60年規定」以降における学校管理をめぐる教育政策との関係で究明される必要があるが、以下この点につき論及する。

(4)「教育協議会」と学校管理をめぐる問題

ソビエトの現行の「教育協議会」の法的規定については、上記において検討した60年、70年の規定の比較からすでにあきらかである。しかし、かかる規定が、ソビエト学校管理のあり方をめぐる60年代における理論的問題の論議の対象とされてきたことも事実である。いうなれば、それは1930年代以降に形成されてきた中央集権的教育管理体制を批判し、克服することを課題とした「60年代改革」の基本的方向をどこに求めていくかに関係していたのである。いいかえるならば、ソビエト社会主義における「民主主義」と「社会主義」の課題を、学校管理においてどのように実現するかという問題でもあった。

この点では、前記したかぎりでも、「教育協議会」の「合議的機関」としての性格、第二には、「協議会」構成員の法的構成および成員の拡大と参加形態の問題、第三には、「単独責任制」にかかわる校長の権限規定の問題、第四には以上の諸点と関係する構成員の権利・義務の問題などがある。このようなわけで、以下ではこれらの問題点について考察していくこととする。

さしあたりここではまず、「教育協議会」の基本的性格をめぐる問題について検討する。すでに指摘してきたように、「60年代」以前における「協議会」は、1943年の規定によれば、「校長のもとに設置される審議機関(совещательный орган)」あるいは「集団的指導機関(орган коллективного руководства)」とされ、このような性格規定は、1952年10月26日の「ロシア共和国における初等、7年制および中等学校の教育協議会についての規定」においても再確認されている。つまり、校長や国民教育部の長の報告を審議することに主要な役割がもたれ、問題審議ののち構成員による決定も、最終的には校長の確認を必要とした。このかぎりでも、かつての「学校協議会」それ自体が保持していた決定権主体の性格が消失され、その意味でも「学校自治」の機関であるよりはむしろ、単なる一種の学校運営機関であったといつてよい。ここには、校長の「単独責任制」の原則が基盤となっていたのである。

このような意味で、「60年代改革」が、「単独責任制」と行政管理権の優位による、「官僚主義」のもとにおかれていた学校管理に「合議的指導」を導入し、「協議会」を「合議制(коллегиальность)」の機関として法的に規定したことは、「民主化」の課題に应ずるものであったといえることができる。しかしながら、「単独責任制」が否定されたのではなく、「合議制」との併存、結合という点に「民主化」の不徹底性があった。ここで指摘しておかねばならないのは、「合議制」はたしかに「民主化」の要因であり、契機であるが、「民主化」そのものの表現とはいえないことである。つまり、ソビエト国家管理機関における「合議制」の制度的本質の認識から、検討に値する問題がそこにあるが、ここでは指摘するにとどめておきたい。¹⁸⁾

このようなわけで、「60年改革」にたいしてつぎのような問題が指摘された。すなわち、「現在、教育協議会に多くの場合、決定権が委ねられている。教育協議会の法規定の変更は、学校での教授—学習の再編成、教育過程の再組織の課題をもつ現代において特別な意義をもっている。これらの条件のなかで、問題が専門家や教育者たちにより解決される機関に委託されたのは適切であり、時宜に適っていた。」¹⁹⁾ こうした「改革」の意義の

確認と評価を法的表現として明示するために、「60年規定」の草案第6条では、「単独責任制」の原則の変更に関係する重要な問題が提起されていた。すなわち、「教育協議会」は自己の見解を公表し、実践的に不十分な校長を変える合目的性について国民教育部に提案しうること、校長は「協議会」の構成員であるがゆえに、自己の免職についての問題を解決せねばならないことを認容する²⁰つまり、議長である校長の更送・解職の決定権、換言すれば校長の「選挙制」が問題とされたのである。しかし、民主主義の発展の具現である学校管理制度における校長の選挙制の導入は、草案でも明示されずに終わった。このようなわけで、「校長の選挙制（выборность）」とこれと関係する校長と教育協議会との新しい相互関係の問題は、草案で表明されなかった。「われわれの見解によれば、校長の選挙制導入との関係で、校長が教育協議会に自己の仕事について報告する義務およびその仕事の不十分であるとみなした場合には、教育協議会は校長を更送し、別の校長を選出することについての問題を提起する権利を確保しなければならない。教育協議会の議長に校長をすえることが目的に適っているかどうかについて考えてみなければならない。」²¹このような指摘は、校長の「選挙制」の導入による「単独責任制」の実質的否定（校長の国民教育部による任命制の崩壊）、あるいは「教育協議会」の基本的性格の改革を意味するものであるが、上記草案中の6条の主旨は「60年規定」の当該条文でも削除され、結果的には「単独責任制」の温存が図られ、この意味でも、「改革」における「民主化」の不徹底性があったといわなければならない。「60年改革」へのこうした批判的指摘にもかかわらず、「選挙制」は「70年規定」でも実現されるにいたらなかった。というよりはむしろ、「改革」における「民主化」の課題は、「教育協議会」に「合議的指導」、「合議制」をとり入れるという従来の体制の修正という形式をとりつつ、そのご「70年規定」にみられるように、「合議的指導」という表現の消失、校長の裁量権の一定の拡大という方向にむいて展開され、「民主化」の意味の変質がなされているようにみられるのである²²。

以上のような問題の一方では、60年、70年の両規定において、「教育協議会」の構成員を拡大し、その参加方式の充実が法的に保障されてきたことも事実である。かかる意味で、「合議制」による学校管理・運営の基礎が強化されたということではできる。けれども、それは国家的教育管理機能、法的権限の一部を「教育協議会」に委譲すること、それを前提とした教育的機関以外の社会的組織をふくめた権限の遂行と強化が、現実には、問題解決における法的決定機能の教育的専門的性格として保障されねばならないために、学校管理指導、教授＝学習指導の専門家である教育専門家集団によって導かれねばならない傾向性を支配的とせざるをえない。事実、「教育協議会」への参加は、「改革」以降、教育専門家たちにたいして拡大されてきたのである。このような事情からして、学校管理がいつそう教育専門家運営の性格を強め、「合議制」機関たる「協議会」が専門的な教育指導管理機関化し、それゆえに学校管理の社会的大衆の性格が相対的に喪失されていくことをそれは意味している。およそこの問題は、ソビエト社会主義国家制度における国家的管理機能と「社会的自治」との関係にかかわる本質的な問題として考察されねばならないがこのようなそれ自体重要な主題である問題の考察は本稿の課題を超えるため、ここでは問題指摘にとどめておきたい。

以上の問題のほかに、「60年規定」にたいする批判的指摘としてあげられたのは、つぎの点である。第一には、「規定」における「会議」の開催回数が少ないことであり、「教

育協議会」が学校管理上の多数の重要問題を審議決定する機能を遂行する以上、このような体制では校長の単独決定による問題処理に委ねられることになり、合議的決定機関としての性格が実質的に保障されなくなる。このような配慮から、「70年規定」では「会議」の回数が年四回に増加されたが、これも上記問題の解決には十分であるとは考えられない。

第二には、「教育協議会」と後述する「父母委員会」との協働形態についてである。この点も「規定」では全くのべられていないが、学校管理における「父母委員会」の社会的創意の重要性からして、「教育協議会と共同して、学校の活動計画をたて、重要な諸問題の解決に参加する権限を父母委員会に委ねることが適切である」と指摘された。にもかかわらず、「70年規定」においても、「父母委員会」との協働関係確立にかんする規定はなされていない。これも「協議会」は「父母委員会」の代表を構成員とするという形式をこえて、いっそう緊密な協力関係を法的に保障するという課題を基礎としていたのであり、この点でも、現代ソビエトの学校管理政策の方向が示されているといわなければならない。

以上に検討してきた「教育協議会」をめぐる問題から、現代ソビエトの学校管理の基本的特徴を指摘するならば、それは「教育協議会」を教育管理制度の一機関として位置づけ、これにたいする「参加」対象を拡大しつつ、基本的にはそれを専門的教育者集団による管理指導機関化している点にもとめることができる。

このようなソビエト学校管理政策は、学校経営の理論的研究領域を対象とする「школоведение (school administration)」における理論研究の動向、すなわち学校内部経営理論として究明されている「科学的管理」の問題との関係で明らかにされていく必要がある。⁹³ 本稿ではこの点に論及しえないが、別稿において、今後、検討していくこととしたい。

II 「父母委員会」と学校管理の関係

—その役割と父母の参加形態—

現代ソビエトにおける学校管理・経営への父母の参加形態は、1973年の「国民教育基本法」において、「父母委員会」を選出し、およびこれに選出されることを両親の権利として法的に保障することを基礎として実現されている。このようないわば「憲法」に準ずる「基本法 (основы законодательства)」における親権としての「参加権」規定とともに、民法にあたる1968年のソビエト「家族法」による親権のひとつとしての教育権の規定（同法第18条）は、両親がその子どもを家庭で教育すること、つまり、「親は、共産主義建設者の道德律の精神で子を養育し、子の身体的発達、教育および社会的有用労働につけるようにすることについて、配慮しなければならない」とのべ、学校での教育とならぶ家庭教育における親の責務を明示している。⁹⁴

このような法的規定に基礎づけられた生徒の父母の学校教育事業への参加形態としての「父母委員会は、市民の国民教育機関への参加形態のうちもっとも古いものである」といわれている。⁹⁵

「教育協議会」とならび1960年代の教育管理制度改革の一環として行なわれた「父母委員会」の改革は、それ以前の1947年の法規定と比較して、「委員会」の課題と権利を大はばに拡大したと評価されている。すなわち、それらは1960年8月24日付の「8年制学校、中等普通・労働・総合技術学校の父母委員会の規定」,⁹⁶ および同年11月

の職業技術教育学校における規定、あるいは1963年7月10日付の「幼稚園の父母委員会の規定」に具体的に表現された。さらに1970年12月16日にはソ連邦教育省の「普通学校の父母委員会についての模範規定（Типовое положение о родительском комитете общеобразовательной школы）」が公布され、²⁷⁾「60年規定」の一部修正がなされて、現行規定の基本となっている。

このようなわけで、以下では主として上記の両規定の比較検討をとおして、「父母委員会」の基本的性格およびそれをめぐる問題についてあきらかにしていくこととする。

(1)「父母委員会」の課題と性格・構成

「60年規定」と「70年規定」とを比較すると、その法的構成において、前者は、父母委員会の課題と目的、父母委員会の権利の二つの章よりなり、後者は、父母委員会の課題、父母委員会の仕事の組織と内容および父母委員会の権利の三つの章から構成され、法的条文の加除がなされるとともに、若干の基本的事項について変更がみられる。それらの変更、修正にふれつつ、「委員会」の課題、性格、構成についてあきらかにしていきたい。

まず「父母委員会」の課題であるが、これを「70年規定」において示しておこう。

「父母委員会は、子どもたちの共産主義的教育および教授—学習を実施するにあたり学校と協力するために設置される。父母委員会の課題はつぎのものである。子どもにたいする教育者集団と家庭との教育上の影響を統一するために家庭と学校との間に全面的な関係を確立すること。父母を学校生活に積極的に参加させ、学級外および学校外活動の組織化にひき入れること。義務制の8年制教育および普通中等教育の実施につき学校を援助すること。父母や住民のあいだにおける広はんな教育的宣伝^{プロパガンダ}の組織化に参加すること。学校の経済的および教育上の物質的基礎の強化に助力すること。」²⁸⁾以上が「70年規定」における「委員会」の「課題」を規定している条文の全文である。「60年規定」ではこの点についてはきわめて簡単な表現にとどまっていたのであるが、それを上記のように明確化させたといえる。ここにみられるように、「父母委員会」は家庭の側からする学校教育事業への父母の協力組織、および学校教育外での子どもたちの教育の組織化、そのために父母を組織することを基本的課題とするものとみることができる。つぎにこうした課題を実現していくための組織、構成について検討し、「父母委員会」の性格をあきらかにしていくことにする。

現行の「70年規定」によれば、「父母委員会」は、全学的な「学校父母委員会」と学級ごとにおかれる「学級父母委員会」とがあり、前者は、全学父母集会、後者は学級父母会でそれぞれ学年度はじめに選出される。「学校父母委員会」は、その構成員の数については、学校での活動状態に応じて決定されるが、役員会の構成は、平均的および大規模学校では議長、代理者、書記および3～5名の役員、小規模学校では議長、代理者、書記、単式ないしは複式学校では議長のみから組織される。(同規定第3条)これにたいして「学級父母委員会」は、議長と役員2～4名により構成される。これらのほかに、「学校父母委員会」のもとに、常設あるいは臨時の各種の専門部会を設置できるとされている。(同規定第3条、第4条、第5条)以上の組織・構成を「60年規定」と比較検討してみると、重要な問題と思われる条文が削除されていることを指摘しておかなければならない。すなわち、「60年規定」の第4条に明定されていた「父母委員会の成員には、校長と後援企業ないしは施設の代表者がふくまれる」という規定と、同じく第5条中の「校

長は常任メンバーの権限で学校父母委員会の役員に加わる」という条文がともに削除されていることである。これは、「父母委員会」と学校管理責任者である校長および社会的組織との関係をめぐる基本的変更にかかわっているように思われる。また、これとは反対に、「60年規定」では、指導原則について、「学校父母委員会」は「学級父母委員会」を指導するという関係のみが条文からうかがえたにすぎなかったが、「70年規定」では「学校父母委員会と学級父母委員会は、本規定、校長と教育協議会の勧告、学校の活動計画および父母会の決議にしたがって自らの活動を指導する」（第7条）という条文が新しく付加されている。つまり、「委員会」が依拠すべき指導原則の根拠がここに確認されたと解することができる。このほか、「委員会」の「会議（заседание）」と「役員会（президиум）」の開催回数の規定が「70年規定」では削除されている。

以上にみてきた「委員会」の組織・構成に関する問題とならんで、「委員会」活動の基礎である「父母会（родительское собрание）」についての規定を検討しておこう。「父母会」はもっとも重要な問題の審議と解決のために、学級では年に4回、全学では2回開催される。ただし、「父母会」とならび全学的規模で設置される「代表者会議（конференция）」は、学級で選出される代議員から構成されるべきものと規定している。（第9条）これは「父母会」が父母全体の集会であるのにたいして、代表制組織であり、「60年規定」では「父母会」に代替しうるものとされている。「父母委員会」と「父母会」の関係については、前者は後者に責任を負っており、また報告義務がある。大多数の父母の要求があった場合には、「委員会」は当該問題にかんする臨時報告をしなければならない。

つぎに、「父母委員会」における問題解決のための決定方式についてであるが、「会議」などにおいては、構成員の3分の2以上の出席のもとで決定される。「60年規定」では、この点につき「父母委員会ないしは役員会の決定は、その実施過程で校長の承認をうるが、特にその確認を要しない」（第15条）とされ、さらに「校長と父母委員会の大多数の見解との間における不一致は、教育協議会と父母委員会との合同会議で解決され、なお一致をみない場合には、その最終的解決は地方（市）国民教育部の長にまかされる」と定めている。ところが、「70年規定」では、上記第15条の趣旨をもつ条文が削除されるとともに、問題解決における不一致の場合の「合同会議（объединенное заседание）」の開催が消失し、直接、国民教育部にその解決を委任するという方式に変えられている。（第11条）

以上に指摘した法規定の変更は、「父母委員会」の基本的性格を認識するうえで重要な意味をもっている。すくなくとも、60年から70年にいたる過程で、なんらかの学校管理における「委員会」の役割と機能にたいする修正が施されたといっていよい。この点についてはあらためて後述する。

ところで、「父母委員会」が行なう具体的な学校への援助の内容であるが、これは、家庭、学校外での子どもたちの社会的教育に関する全般的な分野にわたっている。つまり、社会的企業、組織との協力においてなされる生産・労働学習の組織化、父母と子どもとの集会の開催、子どもたちの保健・衛生・安全に関する仕事の組織化、家庭教育の経験の交流、父母のための講演会の実施、また他方では、学校の物的条件の整備、寄宿舎建設への参加、通学・給食に関する協力、フوند創設への参加など、きわめて広い領域にわたっている。

こうした重要な諸問題に責任をもつ「父母委員会」が、ソビエトにおける教育に果している役割はきわめて大きいといってよい。とともに、その役割と課題に見合う権限が「委員会」に保障されているかがむしろ問題である。以下、この点にふれてみよう。

(2)「父母委員会」の権利

「規定」においては、「委員会」の権利は「学校父母委員会」と「学級父母委員会」のそれぞれについて明示されている。

まず、「学校父母委員会」の権利を「70年規定」によってあげてみるとつぎのようである。

第一には、学校にたいする教育的、物質的援助の問題について、ソビエト機関、社会的諸組織、学校を後援する企業、コルホーズ、ソホーズ、諸施設との関係を確立する権利である。第二には、生徒の学校外、学級外での活動、組織的・経営的諸問題、父母との協同による教育者集団の仕事の改善に関する提案を校長と教育協議会に提出する権利があり、他方校長と協議会はその提案を慎重に検討し、その決定を父母委員会に通知する義務がある。第三には、学校の仕事の状態と見通しにつき校長の連絡を審議し、父母の関心ある問題への校長の説明をうける権利、第四には、学級父母委員会の報告を審議し、その仕事の改善と解決を行なうこと、第五には、父母会と代表者会議を設置すること、第六に、教育フンドの創設および必要な生徒に物的援助をあたえる問題の解決に参加する権利、第七には、生徒の思想的・政治的教育、社会的有用な活動、職業指導にかんする仕事、サークル指導および学級外、学校外活動など多様な形態へ父母を参加させること、第八には学校における父母の当直を組織することとされている。(第14条)²⁹⁾

これを「60年規定」の該当条文と比較すると、生徒の家庭での教育に関する「委員会」の権利が削除されている。この点は「学級父母委員会」の権利規定でも同様である。つまり、「70年規定」では「学級父母委員会は、生徒の学級外活動の改善、父母との協力による仕事の改善にかんして学級指導者(担任)に提議する権利、父母が関心のある問題につき学級指導者の説明をうける権利を有している」(第15条)と定められている。「60年規定」では、当該条文中の「家庭教育の実際につき父母の連絡を聴取する権利」が削除されている。

以上の点では、「父母委員会」は、実際の家庭教育の問題について関与する権限を制約したとみることができる。いわばこれは、家庭教育と学校教育との役割の分担を明確化し、家庭における父母の子どもの教育については、これを父母の責任と固有の権利・義務に委託するとともに、「父母委員会」は学校と家庭、教師集団と父母集団との協力によってなされる教育領域の問題の解決にその役割を限定するという政策的立場を示すものといえるかもしれない。1968年の新家族法は、「共産主義的モラルの諸原則にもとづくソビエト家族の一層の強化」「家族にたいする責任感の育成」という理念の強調から法定されたが、このような「60年代」のソビエトの家族政策の一環として、上記のような「父母委員会」の規定の修正が試みられたともいえる。かかる意味からして、伝統的なソビエトの家庭教育、家族にかんする政策、親権としての教育権と国家の教育にたいする権限との相互関係において、さらに深い考察がここで要求されるが、この検討はここでは割愛せざるをえない。この点については、かつて論及したことがあり、それにゆずりたい³⁰⁾

(3)「父母委員会」をめぐる問題

すでに上述したように、「委員会」の基本的性格、構成、およびその権利については、若干の考察されるべき問題が存在している。以下において、それらの検討を基礎に、ソビエトの「父母委員会」の性格を明らかにしておきたい。

「60年代」以降における「父母委員会」の改革は、いうまでもなく、学校管理制度改革の一環として問われたものであり、国民教育事業への父母の広はんな参加を保障し、国民教育のいっそうの発展を目的とするものであった。しかしながら、こうした課題に必ずするという点で、「委員会」の制度改革はかならずしも十分でなかったと指摘されている。

たとえば、「60年規定」についてつぎのようにのべられている。「父母委員会の法規定のあらゆる変更にもかかわらず、父母委員会規定は、いまだに父母の社会的、代表的機関としてではなく、校長および管理者の補助的集団（*вспомогательная группа*）として規定している。父母委員会は施設の重要な諸問題の解決に参加する権利をもつことが必要である。」またこのために、「父母委員会と教育協議会との明確かつ多様な協力形態が確立されるべきである」と指摘されている。⁸¹⁾

しかしながら、すでにみたように「70年規定」においても、「父母委員会」は制度的には、校長ないしは教育協議会との関係では、依然として補助的審議機関であり、その課題と役割にふさわしい実質的な権利、問題解決の決定権が保障されていない。むしろ、校長の学校管理権に規制され、「委員会」にたいする関係における校長の立場の強化さえうかがえるのである。このことはたとえば、問題解決における「委員会」と「教育協議会」との合同会議の設置規定が削除され、校長の国民教育部への報告制に変更されたことにある。また、「委員会」の権利についてみると、その議長は「教育協議会」の常任メンバーになる資格があるという規定は、「70年規定」でも確認されているが、このほかに「60年規定」でみられた、「父母委員会の成員は、校長の招請で教育協議会に出席する。」という規定が削除されたこともそれを裏づけるものである。こうしたことは、「教育協議会」にたいしてと同様に、学校管理における校長の「単独責任制」の比重があらためて位置づけしなおされてきたことに関係しているように思える。

つぎに、「父母委員会」の社会的組織・施設との協力関係の強化は、「改革」の基本課題のひとつであったが、この点もすでに指摘したように、「70年規定」では後退している。さらに言及しておくならば、「父母委員会の議長は、教育協議会の会議への出席とは別に、校長が出席する会議、労働組合地方委員会の生産会議、地区および市の教員会議に出席できる」という「60年規定」の条文が「70年規定」で削除されたことにもあらわれている。このような校長、教育協議会などとの関係において、「父母委員会」の権利が制約されたことをどのように理解すべきであろうか。この点につき、安易な判断をひかえなければならないが、「法規定」上の変更・修正から考えるならば、「60年代改革」の課題が、今日一定の制度的保障において修正されてきていることだけは指摘してよいであろう。

ともあれ、以上のことは、「教育協議会」の検討の際にも指摘しておいたように、現代ソビエト学校管理の現実にみられる、教育者集団を中心とする教育的な専門的管理指導機能の強化、換言すれば「学校管理の専門化原則」にたいして、非専門的な父母大衆の「参加原則」を制度的にどのように保障し、構造化するかという問題がそこにある。これに関

連してつぎのような指摘をあげておこう。

「学校において教育協議会の活動に父母委員会の成員が参加することが、教育過程への干渉とみなされる場合が多い。しかしこのような干渉は恐れられるべきではない。反対に、教育協議会で検討される問題にたいする父母委員会の成員の意見は、協議会の成員に重大な関心をしばしば呈示しうるかもしれないのである。規定によれば、父母委員会の成員は校長の招請で教育協議会に出席できる。しかしながら、校長はこうした可能性についてかならずしも思い出すわけではない。」⁸²

ここに示したような指摘は、60年代から70年代にかけてのソビエト学校管理政策で十分にその制度的表現を得てきたとはいえない。かかる意味で、「父母委員会」が真に学校管理の主体として、また、それに見合う発展が志向されていくかいなが、今ご見定められていく必要があるといえる。

結 語

ソビエトにおける学校管理機関である「教育協議会」、「父母委員会」の性格とそれをめぐる問題を明らかにするという本稿の課題の検討は、上記において示したとおりである。

ここでは結びにかえて、ソビエト学校管理、ないしはより広い対象である「教育管理（управление образованием）」の研究との関係で、その課題性を指摘しておきたい。

すでに〈序〉においてみたように、社会主義的教育管理制度における「学校自治（самоуправление школ）」の構想との関係で、「60年代」以降における学校管理政策の方向をどのように評価しうるかを問題とせねばならない。かつての「学校協議会」が学校を直接に労働者・住民の統制と監視のもとにおき、教育の「社会化」を実現するという性格であったのに対して、現代ソビエトにおける教育の「社会化」は、学校および教育事業にたいする国家の行政管理による統制・組織化にかえて、管理機能・権限を社会的諸組織に委譲するという方向で問われている。教育がもともと社会の共同的営為として、社会的組織そのものによってになわれねばならないとすれば、教育にたいする「国家権力」の統制を克服していくことはすぐれて社会主義的課題である。

実際、ソビエト国家における〈政治権力〉、国家的行政管理機能をどのように認識し、制度化するかという問題は、ソビエト社会主義国家論の中心的なテーマでありつづけている。したがって、「学校管理」と「学校自治」の相互関係の問題が、こうした視点から究明されていく必要がある。

第二には、教育管理・経営における教育者集団による専門的指導体制が強化されており、それはたとえば、学校の内部管理・経営における「教育労働の科学的組織（научная организация педагогического труда）」の問題として問われている⁸³。この点で、「教育の専門性」の原則と「学校自治」との関係が検討されていかなければならない。「学校管理学」における研究課題の考察を基礎に、「教育協議会」、「父母委員会」の問題をあらためて検討していく必要があろう。

本稿では、これらの点についての検討にまで論及しえなかったが、今ご、教育管理制度の研究において、考察の対象にすえていきたいと思う。とくに、「国民教育基本法」の制定以降、ソビエト国民教育の歴史は新しい画期を迎えたともいわれている。このような意味でも、教育管理制度の現実が究明されていかねばならないであろう。以上の点を指摘して、本稿を結ぶことにする。

(註)

- (1) С.м. Основы законодательства Союза ССР и Союзных Республик о народном образовании; Москва, 1973, стр.12, 32
「国民教育基本法」の邦訳として、ソ連大使館広報部発行「今日のソ連邦」1973年第18号付録があり、邦訳にあたりこれを参照した。
- (2) 「60年改革」以前の「教育協議会」に関する先行研究としてつぎのものがある。笹島勇次郎「ソビエトの学校経営における大衆的参加の形態とその推移——『教育者会議』の前身と現行システム」（「東京教育大学教育学研究集録・第1集」1961年）なお、педагогический советの訳語として従来から「教育者会議」が用いられていたが、本稿ではより適切と思われる「教育協議会」とする。
- (3) С.м. Составил пров. В. З. Смирнов, Хрестоматия по истории педагогики, Москва, 1957, стр. 447.
- (4) 前掲, 笹島論文, 48頁参照。
- (5) С.м. Спутник гражданина союза сср, под редакцией П. Я. Гурова и А. Б. Кучкель, государственное издательство, москва-ленинград, 1925, стр. 456~7.
- (6) С.м. Хрестоматия по истории педагогики, стр. 456~7.
- (7) 前掲, 笹島論文, 49頁参照。
- (8) С.м. Г. А. Дорохова, 《Организация управления народным образованием в СССР》, издательство “юридическая литература.” москва- 1965, стр. 77.
- (9) Там же. стр. 91.
- (10) 「60年規定」は、Положение о педагогическом совете восьмилетней школы, средней общеобразовательной трудовой (сменной) средней общеобразовательной школы РСФСР という名称であり、本稿では Хрестоматия по педагогике, издательство, 《просвещение》, Москва, 1967, стр. 684—687 を参照した。
また「70年規定」——Порожение о педагогическом совете общеобразовательной школы については、Справочник директора школы, издательство, 《просвещение》, Москва, 1971, стр. 101—102, を参照した。
- (11) С.м. Хрестоматия по педагогике, стр. 684.
- (12) С.м. Справочник директора школы, стр. 101.
- (13) Там же. стр. 101.
- (14) С.м. Хрестоматия по педагогике, стр. 686.
- (15) С.м. Справочник директора школы, стр. 102.
- (16) Там же, стр. 102.
- (17) С.м. Хрестоматия по педагогике, стр. 687.
- (18) 国民教育管理制度における（合議制）の問題については、拙稿「ソヴエトにおける国民教育の計画化」（「東京教育大学教育学研究集録・第10集」1971年）を参照されたい。
- (19) С.м. Г. А. Дорохова, Организация управления народным образованием в СССР, стр. 77.
- (20) Там же, стр. 78.
- (21) Там же, стр. 78.
- (22) たとえば「国民教育の管理は、合議制と結合した単独責任制の原則を基礎に行なわれる」といわれるように、「単独責任制」が基本とされている。また「審議機関たる合議機関 коллегия は、その決定を教育省により確認されることを義務づけられている」といわれるように、自律的な決定システム機関として合議制機関が位置づけられていない。
（С.м. под. редакцией С. А. Умрейко, Лекции по педагогике, издательство. БГУ им. В. И. Ленина, минск, 1970, стр. 252~256.）
- (23) С.м. Н. И. Соцердотов, Н. В. Черпинский : Школоведение, его предмет и задачи, 《советская педагогика》 1969, No.9.
- (24) С.м. Н. М. Ершова, Правовые вопросы воспитания детей в семье, издательство, 《наука》, Москва. 1971; Е. М. Ворожейкин, Семейные правоотношения в СССР, 《юридическая литература》 Москва- 1972; 「ソ連の新家族法」, 社会主義法研究会（『法律時報』誌, 第40巻8号所収, 1968年）参照。

- 25) С. Г. А. Дорохова, там же, стр. 48.
- 26) 「60年規定」については、前掲の Хрестоматия по педагогике, 1967, стр. 618~621. を参照。
- 27) 「70年規定」は、 Справочник директора школы, 1971, стр. 103~105. を参照。
- 28) С. там же, стр. 103.
- 29) Там же. стр. 105.
- 30) 拙稿「ソビエト『保育・幼稚園』の理念と現実」（持田栄一編著「幼保一元化」明治図書，1972年，所収論文）参照。
- 31) С. Г. А. Дорохова, там же, стр. 92.
- 32) Там же, стр. 92.
- 33) И. П. Раченко, Научная организация педагогического труда, издательство 《 педагогика 》 Москва, 1972.

付記・ 本稿は、日本教育行政学会第九回大会（1974年10月7日）において、表記論題で研究発表した原稿に加筆してまとめたものである。