

英国の勅任視学官の定員と視察の関係の検討

—下院特別委員会報告(1968年)と

レイナー委員会報告(1982年)にもとづいて—

明治鍼灸大学人文社会学教室

市川 哲

A Study of the relation between the numbers of HM Inspectorate and inspections in England.
—Based on the Reports from the Select Committee on Education and Science (1968) and the Rayner Committee (1982)—

ICHIKAWA Satoshi

Department of the Humanities and Social Sciences, Meiji College of Oriental Medicine

Key Words: 視学官数 Numbers of HM Inspectorate, 視察 Inspections

I. はじめに

イギリスでは上級首席視学官 Senior Chief Inspector を筆頭に総数 490 名の勅任視学官 Her Majesty's Inspectorate (以下 HMI とする) が教育科学省 Department of Education and Science に置かれている (ただしイングランドの数値のみ。以下、本稿ではイングランドに限定して論及する) 視学官は省から独立して活動するとみなされている助言グループであり、教育専門家であるという点と女王が任命するという点で一般行政職と区別される地位をもつ。

同職には 1839 年以來の歴史があるが、今日、果たしている機能はほぼ次の五点である。第一に、学校等の教育施設や教育制度の水準と傾向を全国的に評価すること、第二に、国費の支出に見合った教育上の価値が達成されているかどうかを評価すること、第三に、省に情報を提供することであり、例えば公教育の状態についてそれが展開しているまを報告する、第四に、学校のすぐれた実践や将来有望な発展を認定し、普及したり、注意が必要

な弱点に気付かせること、第五に、教育施設や制度に責任をもつものに助言すること、である。

HMI 職が、このような機能を果たすことができるのは、視察 inspections を通じて教育現実を熟知しているからである。今日、この視察の根拠は、適当な間隔で大学を除く全ての教育施設を視察する義務を教育科学大臣に負わせた 1944 年教育法第 77 条に求められる。HMI は視察に基礎を置く活動を通じて省の「目や耳」の役割を果たし、国の財政責任や教育水準に対する責任、すなわちアカウントビリティ accountability の確保に寄与してきたのであるが、近年、その職務の全体が二度にわたって精査され、視察についても結論の異なる報告が行なわれた。

その第一のものは教育科学省およびスコットランド教育省の活動を検討するために下院に設けられた「教育科学特別委員会」Select Committee on Education and Science (以下 SC とする) が教育科学省や関係諸機関、個人から提出された 30 編の覚書や省および地方当局、関係機関・団体の報告、資

料の調査、さらにはのべ14日、61名におよぶ関係者の証言を得て1968年に提出した300頁余の報告である²⁾。

第二のものは各省庁の特定の政策、活動または機能について調査することを通じて、通常当然視されている業務全般にわたって儉約を達成し、効率や効果を増大させる勧告を行なうという目的のもとに内閣官房デリク・レイナー卿 Sir Derek Rayner の調整のもとで実施された一連の研究の中のものである。

この委員会(慣例に従い、委員長名をとって通常 Rayner Committee と呼ばれる。以下RCとする)に直接委託された目的は、イングランドとウェールズのHMIの任務や組織、人員構成、実際の活動の効果とその優先順位、教育科学省やウェールズ庁の他の部局との間の協調のありかた、などについて検討し、報告を行なうというものである。特に念頭に置くべき調査事項の一つに「政府の公金支出削減と公務員削減計画」が明記されていた³⁾。HMIとの面談や視察活動の観察、国や地方の教育行政担当者や関係者、団体との面談、省の調査や各種団体の報告文書の検討を経て出された報告(1982年発行)は118頁に及ぶ。

これら二つの報告が扱った論点は、調査がHMI職の活動とその条件、理念等の全てを対象としているため、多岐にわたるが、本稿では二つの報告に共通し、かつ重要な論点であったHMI職の定員と視察の関係に焦点をあてて検討する。

II. 19世紀の教育事情とHMI職の性格

まず必要な範囲でHMI職の性格を方向づけたその生成期を概観し、教育行政機関との関係をみておこう⁴⁾。

国家が関与しなかった教育の分野では、中世から教会が自派の学校を巡視 visitation する伝統があり、産業革命以後の庶民教育をほぼ一手に担っていた宗教団体が、査察によって宗教教育などへの指導を行ない、教育の質を点検していた。

しかし、全国規模で活動する常設の国の中央機関として近代的な工場査察官制度が誕生した

1833年、のちにHMI制度の創設に結びつく重大な変化が庶民教育の分野で生じた。貧困階級の子弟の学校を建設するための寄付金を補助する名目で『教育の目的のため』の毎年2万ポンドの国庫補助金の支出が決定されたのである。英国国教会系の「国民協会 National Society」とそれ以外の「内外学校協会 British and Foreign School Society」に配分された補助金は少額であったが、教育の分野に国が継続的に係わりをもつようになり、さらに国費の適切な執行を求める議会がその使用を監視することを希望するという新しい事態が生じたのである。

ここに庶民教育を促進する補助金の支出を監督するために、教育に関する行政を掌理する初めての国レベルの機関である枢密院教育委員会 Committee of Council on Education が1839年に設置され、同年末には学校を視察する2人のHMIが任命されることになった。視察の受け入れが補助金を得る条件とされたが、しかしながら、宗教団体はHMIによる視察を自己のもつ学校管理権への侵害であると解釈し、歓迎しなかつただけではなく、従来からの自派の査察官も引き続き任命し続けた。

庶民教育の普及を早期に実現したい政府は⁵⁾、このような事態にたいし、宗教団体との間に妥協を図り、1840年にはHMIの任命の際にはヨークおよびカンタベリーの大司教が事前協議を受けることを認め、候補者を提案したり、政府が推薦する者を拒否する権利を大司教に与えた。これらの条件のもとによく「国民協会」はHMIの視察を受諾した。その後、「内外学校協会」や他の非国教会系の団体との間にも同種の協定が結ばれ(1843年)、HMIによる学校査察が本格化することとなった。

この結果、これらの協定が破棄された1870年教育法に至るまで、HMIは特定の宗派学校を担当するために任命され、同時にそれぞれの宗派団体が自己の査察官をもつという状況が続いた。したがって「幾分かは民間教育団体との関係の微妙さのゆえに」⁶⁾この時期に形成されたHMI職の性格は監督 control の手段というよりは、むしろ助言を与え、それぞれの努力を鼓舞するというものにな

らざるをえなかった。

特別委員会初代書記官長であったケイ・シャトルワース Kay-Shattleworth も、1846年の同委員会議事録⁷⁾で、HMI職は学校の規律や管理の妨げに全くならないという訓令の下にその役割を果たすものであり、監督する権限をもたず、助言も求めに応じて行なわれるであろう、と権限の強制に対する予防処置について語っている。これも民間教育団体に広範に存在した国家による教育統制への不安と懸念を考慮した結果であると考えられる。

しかし、このように配慮され、また実際に訓令でHMIの職務の性格も限定されていたにもかかわらず、議会では国家が人民の教育を世話することは市民的、宗教的自由と矛盾するとの見解が表明されたりもした。このHMI職を通じた教育への国家関与に対する懐疑は、HMI制度の反対者や国教会の意見を代表するものであった。

このような中で、1850年代末から60年代半ばの議会論争の結果、枢密院がHMI報告の公刊を留保する権利をもつ慣習が確立され、他方、枢密院が報告を変更し、検閲するような行動は弾劾され、実際に禁じられることになった⁸⁾。HMIが自らの見解を報告する権限をもったことは、それが公刊されるかどうかは別として、HMI職が行政機関の一員でありながら独立した見解をもち、表明しうることを保障したものであり、専門職として社会的に認知されるうえで大きな意義をもつ慣習の確立であったといえる。経験と伝統が重んじられる文化的風土をもつイギリスでは、先に見たHMI職の性格とともに、この慣習も今日まで引き継がれている。

このようにして幾多の論争や疑問、不安のなかで確立されつつあったHMI制度に乱暴な変化をもたらし、一世紀後も教員や校長とHMIとの間に否定的な影響を残した⁹⁾のが1861年修正法 The Revised Code のもとでの「出来高払い payment by result」制度として知られる新しい補助金制度の導入である。年々増加しつつあった補助金を抑える目的をもつニューカッスル委員会報告に基づく同制度は、単一の人头割補助金を最低必要登校日

数出席した生徒と、HMIが臨席し助手と共に行なう3R'sの試験に合格した生徒数に応じて支出するというものであった。この結果、ケイが訓令した情け深い助言者であるはずのHMIは、経済的制裁を伴う毎年の試験官として学校を訪問し、その教育水準を測定することとなった。同制度はかの協定を破棄し、宗派ごとの任命を今日同様、地域ごとの任命に変え、HMI制度を近代化した1870年教育法以後も1898年まで続いている。

このように、もともと宗教団体を主とする民間教育団体が担っていた庶民教育に国家が関与していくという歴史的な条件もあって、学校を視察するHMI職の性格は生成期に非権力的な指導助言者として方向づけられたと考えられる。しかし、一方、「出来高払い」制度の導入という施策の転換によって同職の性格は容易に変質し、補助金行政や試験を通じた学校に対する教育行政機関の権限行使の窓口ともなっている。

19世紀における公教育の発展に果たしたこのHMI職の役割については歴史家の論議的である。とはいえ、保健や福祉の領域と同様に教育の領域においても、国は権限をもつ地方の団体に、任意であるというよりは、義務的に国の規則に従うことを望み、そのような服従を保障する手段として補助金使用に伴う義務を課す権限を徐々に拡大してきた。そうするなかで一団のHMI職が誕生し、近代的な行政実務を担う骨格的な機構が生まれたといえる。最初2人であったHMIは教育サービスの拡大とHMI制度の近代化にもなって増加し、1880年代にはすでに300名をこえている。なお、学務委員会 School Bords に代わる地方教育当局 Local Education Authorities が公教育を管理するようになった1902年教育法以後、自身の地方視学をもつ当局も次第に増加していった¹⁰⁾。

Ⅲ. 定数と視察をめぐる論点

(a) SCでの議論—教育長協会の証言を中心に—
教育サービスの拡充にもなってHMIが視察すべき教育施設数は増加し、今日、それらには3万2千校以上の公費維持学校や独立学校、中等学校修

了後の比較的低位の職業教育とリクレーション活動を提供するカレッジから学位取得を目指すコースをもつポリテクニクスまでを含む5千をこえる継続教育施設、それ以上の数のユース・サービスや成人教育施設、教員養成コースと研修コースが含まれる。

実際に行なわれる視察で最も多いのがHMIが単独でか、または少数のチームで行なう、たいてい半日程度で終了する日常の学校訪問 informal visits である。この場合、大臣に対する公式報告は行なわれず、視察で気付いたことについては校長や教師と話し合わせ、HMIの記録に留め置かれる。

これと異なり、大臣への報告が行なわれるのが公式訪問 formal inspections であり、非公式の視察より訪問するHMIの人数も多く、また期間も長く、念入りである。そのうち、教育活動や教職員の資格や人数、施設や教育設備等の当該校の全てが視察の対象となり、その学校についての報告書が出されるのが完全視察 full formal inspections であり、報告に責任をもつHMIに率いられた15名程度のチームが一週間程度学校に入り込み、視察を行なう¹¹⁾。

もともと視察は国から補助金を受ける全ての学校を対象に1902年まで毎年行なわれていた。また、第一次大戦直前まで中等学校(グラマー・スクール)は5年ごとに視察を受けていたが(1922年には10年間隔に延長され、以後徐々に間隔は伸びていった)、初等学校の場合、そのようなサイクルはもともと存在しなかった¹²⁾。

このように視察間隔が次第に伸びていく要因には、視察すべき学校や教育施設の数に見合うHMI職の定員が確保できないことが考えられる。これらのうち定員については、第二次大戦後の中等教育の義務化や継続教育の拡充によって次第に増え、60年代には500名余を数えた。しかし、20世紀初頭にすでに350名余がいたことを考えると、増員は十分でなかったと思われる(表1)。そのためSC報告当時、約300名のHMIが3万余の公立初等・中等学校および3,300余の独立学校の視察を担当し、また約90名が700余の継続教

表1 視学官数の推移(イングランド)

| 年数および実数 | 年数および実数 | 定員 |
|----------|----------|-----|
| 1839-2 | 1968-485 | 496 |
| 1850-17 | 1971-480 | 500 |
| 1860-48 | 1972-459 | 500 |
| 1870-92 | 1973-440 | 500 |
| 1880-269 | 1974-441 | 478 |
| 1890-301 | 1975-430 | 478 |
| 1900-349 | 1976-432 | 478 |
| 1910-336 | 1977-411 | 450 |
| 1920-395 | 1978-401 | 430 |
| 1930-307 | 1979-401 | 430 |
| 1940-329 | 1980-421 | 430 |
| 1945-364 | 1981-407 | 430 |
| 1950-565 | | |
| 1960-475 | | |

Lawton D & Gordon P: HMI, p163 (Appendix II) および
DES: Study of HM Inspectate in England and Wales,
Appendix F: Table 1, p112より作成。

育施設の視察に割り当てられていた¹³⁾。

しかもHMI職は学校などの視察にのみ従事しているわけではなく、他にも教員養成コースの視察、教員の現職教育コースの計画と実施、各種諮問委員会への参加、地方教育当局への助言、省と大臣への助言、教育問題のパンフレットの作成や省の雑誌への寄稿、等も行なっている。したがって完全視察に代表される公式視察を定期的に、かつ十全に実施するためには相当数の有能な人材が確保されなければならないことになる。

ところでHMIの採用の実際は¹⁴⁾、求められる知識や経験を明記した公募が行なわれ、選考委員会の書類選考と面接を経て、その名称の由来にもなっているように大臣が提出した名簿から女王によって任命されるという手続きがとられる。教員免許をもたないものが任命されることもあるが、普通、応募者には教育経験のあることや教育制度全般についての知識をもつことが期待されている。

任用者はほとんど30歳～40歳代であり、教職経験や地方視学の経験、実業経験をもつその道の専門家である。視察を支障なく行なうためにも欠員を速やかに補充しなければならないが、職務の本質上、出張が多く、また専門的、学問的な資質が求められるため、退任したものの補充がいつもスムーズに進むわけではなく、定員数より実数が少ないのが常である。

教育施設数とHMI数の不均衡のため、完全視察の実施間隔はHMI数が最大であった1955年ごろでさえ一校あたり7～10年に一回程度であり、SC段階では15年以上視察を受けていない学校もまれではなかった¹⁵⁾。このような実態のもとで、SCでは、教育サービスの拡充にもなって増加した教育施設の視察を行ないうるHMI数を確保するか、あるいは適当な間隔で実施することが不可能になった完全視察を廃止するか、が一つの論点となった。

これに対してSCは後者の立場を採り、公立学校に対する完全視察とそれともなう報告は、特別の事情がある場合を除いて続けるべきではないとした。そのためにも1944年教育法第77条によって大臣に課せられている視察の「義務」を「権限」に修正し、大臣は権限を留保するが、実際の視察はHMI職との密接な関係のもとで地方教育当局の指導主事に基本的に分担させることを構想した¹⁶⁾。

この見解はSCでの多くの証言によって支持されている。ここではその一例として地方教育行政執行上の責任者である教育長協会の関係者の証言をあげる。

教育長協会関係者は、イギリスの公教育の歴史は財政問題を挺子にした中央政府の抑制と苦闘してきた地方教育当局の歴史であるとする理解を示した上で¹⁷⁾、完全視察については、それを行なうに足るHMIを補充する困難性を指摘し、多数の人員と時間を費やす完全視察以外の他の方法で学校の教育水準の向上にHMIが寄与できると述べている。完全視察を定期的実施しうるHMI数を確保するための主な供給源は現職教員と地方の指導主

事であるが、そこからの補充は教育現場の力量を引き落とすことにもなるし、職務上必要な国中への出張に耐える若さと、今日的な知識をもった人材でその全てを埋めることは不可能であり、また、例えばスクールズ・カウンシル Schools Council (1982年廃止)のような機関を通じて教育水準の向上に貢献するというような視察によらない方法で、HMI職の価値を完全に発揮させることを期待していたのである¹⁸⁾。

さらに同関係者は、高度に強力なチームが数日間学校を訪問する完全視察そのものが問題であるとする見解ももっていた。SC当時、中等学校の総合制化が労働党政府・教育科学省によって強く指導されていたのであるが、この意見はそのことと係わっており、教育現場で起きていることを知ることは必要だが、そのために例えば大学の調査チームが学校を訪問することとHMIがそうすることでは地方当局者の受け止め方が違うというのである。後者の場合、HMIは学校で大学のチームがするはずのないようなこと、すなわち総合制化を推進するインパクトのようなものを与えかねないと見ていたようである¹⁹⁾。

このように地方教育当局関係者はおおむね地方分権的な観点から、国の統制の手段ともなる可能性をもつHMIの視察を弱めることを主張していたと考えられる。専門家支配の機関とみなされていたスクールズ・カウンシル等への専門的助言を通じた貢献を完全視察に代えて期待することは、完全視察が省に対する助言や政策形成のための情報提供の重要な基礎をなすことを考えあわせるならば、とりも直さずHMIと省との関係を弱め、逆にHMI職を教員や地方教育当局者をはじめとした教育関係者に対する助言サービス機関化することを主張していることになる。

結局、SCは現実に合わせて、特別の場合を除いて完全視察を廃止することを勧告した。しかも、その廃止がHMI数の減少を導く可能性のあることも認めていた。同報告ではHMIの定員を明示してはいないが、完全視察の廃止を含む勧告が実施されると目に見えるほどの減少がおきるとしていたの

である²⁰⁾。そのため地方教育当局が相応の規模と適切な助言サービスを擁するという前提のもとで、同関係者が予測した²¹⁾ 200名程度の一群のエリート集団ほどには減りそうになかったが、報告直後にはとにかくHMI数は一般に減少すると見られていた²²⁾。

なお、60年代末の段階では、実は省も完全視察後の報告書がそれに費やされた時間に応じた効果をあげているわけではないとして、SCの審議が始まる以前にその価値を問い直し始めており²³⁾、積極的に完全視察の実施を擁護する声は中央においても有力ではなかった。

(b) RCでの議論

SCからRCまで約15年が経過している。その間、HMIの定数は70年代初頭に若干増やされたが、同半ばには対71年度比で約5%、同末には同じく14%削減されている。一方、実数はほぼ一貫して減少しており(表1参照)、完全視察を定期的に行なうHMI数を確保するという点ではRC段階でも十分ではなかった。

そのようななかで、実際に実施された視察数を見てみると、1970年から1980年の間に公立初等・中等学校で完全視察を受けた学校数は10～144校と幅があるが、平均で年62校であり、また完全視察やそれ以外の日常的な半日程度の学校訪問、小人数のチームによるものを含む視察を受けた公立初等・中等学校は、1979年と1980年にそれぞれ全体の20%と21%、54%と74%である(表2)。ここでは当該校の報告が発行されるものが完全視察とされており、1974～1977年、1975～1978年の間に行なわれた全国初等教育調査、同中等教育調査の際に公式視察された初等学校600校、および中等学校413校は省かれている。表からあらゆる形態を含む視察では中等学校に重点が置かれ、完全視察の場合は、年度によって多少の違いはあるが、初等学校にもかなり比重がかけられていること、および75～77年に減少していることが注目される。

なおRC段階で視察の対象となる学校および継続教育施設等の数は公立学校が3万466校(そ

表2 視察の実際(イングランド)

| | 完全視察を受けた初等学校数 | 完全視察を受けた中初等学校数 | | | | |
|------|---------------|----------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | | | ①全ての形態を含む視察を受けた初等学校数 | 全初等学校に対する①の割合(%) | ②全ての形態を含む視察を受けた中初等学校 | 全中等学校に対する②の割合(%) |
| 1970 | 22 | 11 | | | | |
| 1971 | 17 | 25 | | | | |
| 1972 | 22 | 34 | | | | |
| 1973 | 14 | 32 | | | | |
| 1974 | 45 | 46 | | | | |
| 1975 | 14 | 11 | | | | |
| 1976 | 13 | 10 | | | | |
| 1977 | 4 | 6 | | | | |
| 1978 | 55 | 15 | | | | |
| 1970 | 82 | 52 | 4216 | 20% | 2202 | 54% |
| 1980 | 66 | 78 | 4375 | 21% | 2979 | 74% |

DES: Study of HM Inspectrate in England and Wales, Table 3.1, P12, & . Appendix B; Table 2, p.100より作成。

のうち596校が保育学校、2万482校が初等学校、396校がミドル・スクール、4,044校が中等学校) 独立学校が2,351校、養護学校が1,597校、継続教育施設が530校であった²⁴⁾。したがってHMI数と施設数のギャップは拡大する傾向にあったといえる。

ここにSC同様、視察とHMI数との関連に係わる問題が論議の焦点となる必然性がある。特にRCの場合、定員問題は行政改革にともなう人員削減とも関係していた。80年代初頭のイギリスでは、1979年に政権に就いた保守党サッチャー政権の緊縮財政政策のもとで、各省庁の人員削減が実施されていた。教育科学省でも、RCまでに対1976年度比で13%が減らされ、以後84年までにさらに同12%減が目標とされていた²⁵⁾。同省のスタッフでもあるHMI職もその対象であり、RC報告は、今後のHMI職の活動とそれに見合った規模を明らかにすることによって、削減の理論的根拠を与える意味合いももたされていたと考えることができる。

したがって、勧告如何によっては、HMI職の定

員と視察を含む活動に大きな変更が加えられる可能性もあった。このようにHMI数が焦点の一つになったこともあって委員会が受け取った文書の半数以上がそのことにふれていた。そして、それらの大部分は定員を減らすべきではないとし、若干数は逆に増加させるべきであるとしていた²⁶⁾。16歳—19歳教育、成人教育、課程承認を除く維持部門の高等教育一般でHMIがより密接に関与することが求められており、定員を減らすべきでないとした全ての証言がHMIの活動の価値を認め、教育制度に影響を与える財政的にも効率のよい手段であるとしていた。

このようにSC段階と異なり、RCでは、HMI数を減らさない方向で論議されたことが一つの特徴であると指摘することができる。

しかし、異なる見解もあった。委員会が面談した幾人かは、HMI職の役割が1960年代後半に変化したにもかかわらず、省との関係が次第に強まってきたことを指摘し、HMI職は教師をはじめとした教育サービスに専門的に係わる人々に対する全国的な助言サービスを専ら行なっていくべきであり、省への助言は減らすべきであるとしていたという²⁷⁾。省に助言するためには視察を通じて教育制度全般の水準や傾向を評価することが必要であるから、実践的には、この種の意見は視察を弱めることを求めていることになる。そしてそのような活動に見合う、より少数のエリート集団が教師等への助言を主に担うとするSC報告に通じるものである。

このことを含めて、SCの見解はRCではどのように取り扱われているのであろうか。

先にもみたように、SCは1944年教育法第77条の大臣の視察「義務」を「権限」に置き換え、例外的な場合を除いて完全視察を行なわず、視察の大部分を地方教育当局の指導主事に行なわせることを勧告した。この見解をRC報告はあらゆる教育レベルの組織や内容、経営の水準について独立して専門的な助言を行なうことにHMIの職務を限定する方向を打ち出したものであると批判する²⁸⁾。

特に教員や教育サービス関係者への助言に職務

を限定する考えは、四点の理由から強く批判されている²⁹⁾。第一は、視察を通じた事実や判断の蓄積があつてこそHMIは教育制度に寄与することができること、第二は、HMIは教育の実際を視察し、報告することによって、大臣が現実的な政策を立案することに貢献していること、第三は、HMIと指導主事の関係は今まで以上に強化されるべきではあるが、HMIが全国的な水準や傾向を評価する活動を下位に置き、指導主事も行なう個々の施設や教員への助言に活動の重点を移すことは両者の活動に重複を生み出すこと、第四は、HMIが施設や地方教育当局、教師に実質的な助言を行なうには教師一千人に一人の割合でHMIがいる現状では不可能であり、その範囲内の努力は限られるばかりかHMI職に課せられた全国的な教育サービスの評価や中央への助言の質を低下させることになること、である。

これらの理由から、RCは視察を重視する立場を明らかにしており、教育サービス関係者への助言にHMIの活動の重点を移すことは指導主事との機能上の重複を招き、省との関係を弱めることになると見なしていることがわかる。実は委員会はその主たる調査目的を(i)視察を通じた教育制度全般の水準や傾向の評価と大臣に対する助言、と(ii)よい実践を認めて広めたり、弱点に気付かせたり、教師をはじめとした教育関係者に直接助言することによって教育制度の水準を維持し、発展させることに寄与する、というHMI職の二つの機能の兼ね合いが今日の状況のもとで正しいかどうかを研究することにおいていた³⁰⁾。

このことに係わって、いわばRCは同職の機能の基本に視察を置く立場を採り、教育関係者へのサービスに重点を移すSC勧告を批判しているのである。

したがって(i)の立場を採ったことにより、定員問題では必要な視察を行ないうるHMI数を確保することが求められることになる。実際、RCはHMIを原則的には減少させないことを求めた。報告は現況では今の430名の定員が最大であり、420名まで減ずることは可能ではあるが、それ以

上の減員はHMI職の効果に考慮すべきマイナスの影響をもたらし、RC自身が勧告した改善されたHMIの活動を実行していくことが困難になるとしている³¹⁾。

しかし、視察を通じた教育制度全般の水準や傾向の評価と大臣に対する助言という全国的な、省により強く結び付いた活動にのみHMI職が従事することを、RCは構想しているわけではない。勧告では(i)と(ii)を二者択一的にとらえるのではなく、教師や校長、理事者、当局関係者への助言の機会となる日常の学校訪問や視学区での活動の時間をこれ以上犠牲にせずに、大臣への助言や政策の形成に結び付く視察を行なうこと³²⁾、すなわち(i)と(ii)を調和させる方途が探られている。

そのためには従来の視察をそのまま引き継ぐのではなく、HMI職全体の総活動時間数を増加させずに(定員増につなげずに)現状の努力の方向を変えることが必要であり、具体的には1979年の全国初等教育調査や1980年の「イングランドの中等教育の現状 Aspects of secondary education in England」に見られる全国出版物に結実するような、近年発展させられてきた、計画された全国調査に重点を移すとしている。

そして、この全国調査には①実践家の必要性和政策上の必要性の双方にHMIの視察の視点を向けさせ、②比較を行ったり、将来の変化を評価する立脚点を与え、また③調査は共通のテーマと目的のもとに組織された多数の個々の視察の結果の集成であり、決して視察量を減らすことにはならず、さらに④現在行なわれている全国調査を補足する視察は、従来の意味での完全視察ではないが、関係する学校や当局についての報告に結び付けることができ、将来さらに計画的な完全視察にすることも可能である、という4点の利点があるとRC報告は述べている³³⁾。

IV. おわりに

以上、SCとRCの報告をもとに、そこにおけるHMI数に関する議論をその基本的な職務であると考えられる視察との係わりで見えてきた。SCでは完全視

察を原則的に廃止し、そのことによって「エリート化」するかもしれないHMI職を教師をはじめとした教育関係者と、より密接な関係をもつ専門的な助言者とすることが構想されていた。他方RCではサッチャー政権の人員削減政策のもとであったにもかかわらず、HMIの定員数については現状を維持する方向が示され、そして視察は計画的な全国調査のなかに位置づけられ、重視されていた。

両委員会設置の間に、HMI数と学校をはじめとした視察対象数が不均衡であるという問題は何も解決していなかった。そうであるにも係わらず、両報告は対照的な結論を下している。HMI職をめぐる社会的状況が変化し、そのことが求められる同職の機能のあり方に関する思考に反映していることがその理由として考えられる。次に見る省の政策形成へのHMI職の関与の強まりも、そのような変化の一つである。

省の政策形成にHMI自らが従来より強く関与しようとする動きは、1970年代前半から見られた³⁴⁾。しかし、機能的にうまく省の政策形成に組み込まれていたわけではない。このことについて最高視学官補経験者が中央においてHMI職は政策形成過程で意見を十分に述べる機会をもつが、自らの意見がいろいろなレベルで何を引き起こすかという現実的な視点を欠いていることを指摘していた。またHMI中央からの情報が出先に伝わる間に、焦点がぼやけてしまうことも一般行政官からは頼りなく思われていた³⁵⁾。

しかし全国を視察し、政策の実施状況やとり上げ、政策化すべき事柄についての情報を、専門家として教育現場に入り込み、収集できるHMIが国の政策形成に果たしうる役割は少なくない。70年代半ばに政府機関および議会による国の教育政策、教育科学省の活動についての調査が行なわれた際、そのことも注目され、HMI職を教育政策形成に有効に活用することが検討された。政策形成にHMIを活用できていない原因は、同職にのみ求められるものではなく、これらの報告書³⁶⁾によれば、省の政策形成過程に存在していた過度の秘密主義と適切な政策形成機関の欠如が主たる要因である

とされている。これらの二点が公にされ、批判されて以後、省内の事務次官を長とする政策形成機関の整備が行なわれ、事務次官補に位置付けられた最高視学官がそれに入るとともに、関係するHMIも組み入れられることになった。

こうして省の政策形成過程に組織的に位置づいたHMI職は今日重要な役割を果たしている。とりわけカリキュラム政策への関与は顕著であり、HMI中央が発行する *Curriculum Matters* と題する一連の冊子は、全国的基準の制定を目論んでいた省ときびずを合わせ、カリキュラムのガイドラインを形成することに寄与していると見なされていた³⁷⁾。

しかし、省とHMIの間に矛盾が見られる場合もあり、教育が政治的に取り扱われる傾向が強まってきたイギリスで、教育を専門職的な観点からとらえ、自律的な判断を教育制度の内部で行ない、発表しうるHMIに期待をかける論者もいる³⁸⁾。

したがって教育制度においてHMI職がしめる位置については、省との一体化をより進めていくのか、あるいは省に属しはするが教育専門家として判断を下しうる自律性をもって活動していくのか、という二律排反する可能性が今日の段階で考えられる。もちろん、そのことを見極めるには今後の推移を見なければならぬのは当然である。しかし、RCにおける証言を見る限りにおいては、今日、多くの教育関係者が望むのは、後者の自律性をもって活動していくことであると考えられる。というのはRCでHMIの独立性 independence を強調し、補強する必要がほとんどの関係者から証言されていたのであるが³⁹⁾、このことは、教育が政治的に取り扱われることが強まるもとの、視察の権限をもって学校をはじめとした教育施設に入り込むHMIが、省と一体化した行政の権限を果たすべきではないことを強く求めることの反映であると考えられるからである。

省に対する助言をHMI職の機能の基本に置いて、そのためにも不可欠の視察を重視し、それを計画的に行ないうる数のHMIを確保することを勧告したRCは、大きな変更をもたらさなかったという

意味で現状を追認したとも見なしうる⁴⁰⁾。しかし、報告の基底に省との一体化の進行という現状を含み込んでいると考えるべきであり、したがって一体化はより進行する可能性をもつといえる。このような環境下で、長い歴史の中で社会的にも承認されてきた専門職としての自律性を保持し続けていけるかどうかは、自律的であることを強く望む教育関係者の声を受けたHMI自身になげかけられた課題であるのかもしれない。

以上本稿ではHMI職を精査した二つの報告書の内容を互いに関係しあう定員と視察に焦点をあててみてきた。二つの報告書の見解の違いは、HMI職と省、教師をはじめとした教育関係者、の三者をどのように関係付けるかということに係わる力点の置き方の違いに起因しているようである。そしてこの関係は、SCにおける地方教育行政関係者の理解を肯定するならば、省と地方教育当局との間にある中央集権的傾向と地方分権的傾向の攻めぎ合いのなかで、HMI職をどのように位置付けるかという点に集約できる問題を含んでいると考えられる。総体としてこの関係を両報告がどのようにつけ、また現実がどのように推移したかについてふれることはできなかったが、おおむねSCは地方分権のなかで、他方RCは中央集権のなかでそれぞれHMI職を位置付けていると考えてもよさそうである。

稿を終えるにあたって貴重な資料を提供していただいた追手門学院大学田中耕二郎助教授に深謝する。

注]

- (1) Gordon P, Lawton D: A guide to English educational terms. Batsford Academic and Educational Ltd., London, pp 86~87, 1984.
- (2) Select Committee on Education and Science (1967-8): HM Inspectorate (England and Wales), HMSO, London, 1968.
- (3) DES: Study of HM Inspectorate in England and Wales, HMSO, London, para. 1. 14, 1982.

- (4) 以下の記述に関しては特に断わらない限り主に次の文献を参考にした。
- ・ Edmonds E L: *The School Inspector*, Routledge & Kegan Paul, London, 1962.
 - ・ Blackie J: *Inspecting and the Inspectrate*, Routledge & Kegan Paul, London, 1970.
 - ・ DES: *HMI Today and Tomorrow*, HMSO, London, 1970.
 - ・ Regan D E: *Local Government and Education*, Routledge & Kegan Paul, London, 1977.
 - ・ Lawton D, Gordon P: *HMI*, Routledge & Kegan Paul, London, 1987.
- (5) Green T H: イギリス教育制度論 (松井一磨他訳), 御茶の水書房, PP 3~18, 1983.
- (6) Regan D E: op. cit. p104.
- (7) The Committee Minutes of 1846 (quoted from Edmonds E L: op. cit., p 49.)
- (8) DES: *HMI Today and Tomorrow*, p 2.
- (9) Select Committee on Education and Science(1967-8): op. cit., Report para. 6.
- (10) 名称は今日, 地方によって異なり *advisor, organizer, inspector* 等が用いられている。また, 規模や機能の点も地方ごとに異なるが, 最盛期イングランドで2,000人分あった定員が地方財政危機のおり, 1981年には1,850人に減らされている。なお, 本稿では, 以下, 指導主事という名称を用いている。
- (11) DES: *HM Inspectors today ; Standards in Education*, HMSO, pp 6~8, 1983.
- (12) DES: *Study of HM Inspectrate in England and Wales*, para. 3. 2.
- (13) Select Committee on Education and Science (1967-8): op. cit., Note by the DES on HM Inspectorate of Schools (England and Wales), para. 9.
- (14) DES: *HMI Today and Tomorrow*, pp 9~10.
- (15) Select Committee on Education and Science (1967-8): op. cit., question 836.
- (16) *Ibid.*, Report, para. 46.
- (17) *Ibid.*, question 641 and Memorandum from Association of Chief Education Officers (Appendix 1).
- (18) *Ibid.*, question 638.
- (19) *Ibid.*, question 837.
- (20) *Ibid.*, question 47.
- (21) *Ibid.*, question 259.
- (22) Regan D E: op. cit., p119.
- (23) Select Committee on Education and Science (1967-8): op. cit., question 259.
- (24) DES: *Study of HM Inspectrate in England and Wales*, para. 3. 1.
- (25) *Ibid.*, para. 7. 9.
- (26) *Ibid.*, para. 7. 6.
- (27) *Ibid.*, para. 2. 5.
- (28) *Ibid.*, para. 2. 5.
- (29) *Ibid.*, para. 2. 6.
- (30) *Ibid.*, para. 2. 4.
- (31) *Ibid.*, para. 7. 12.
- (32) *Ibid.*, para. 3. 11.
- (33) *Ibid.*, para. 3. 5.
- (34) Lawton D, Gordon P: op. cit., p 26.
- (35) Select Committee on Education and Science (1967-8): op. cit., questions 182 and 122.
- (36) OECD: *Reviews of National Policies for Education; Educational Development Strategy in England and Wales*, OECD, Paris 1975.
- ・ House of Commons Expenditure Committee: *Tenth Report ; Policy Making in the DES*, HMSO, London, 1976.
- (37) Lawton D, Gordon P: op. cit., p 153.
- (38) Lawton D: *The Department of Education and Science*, in ; *Education and Society Today* (ed. Hartnett A, Naish M), The Falmer Press, London, pp 27~28, 1986.
- (39) DES: *Study of HM Inspectrate in England and Wales*, para. 2. 7.
- (40) Lawton D, Gordon P: op. cit., pp 142~143.