

国際教育行政試論

相 良 惟 一

I

国際教育行政の意義および観念 いうところの国際教育行政とは何を意味するものであろうか。国際教育行政とは、わが国においてのみならず、外国においてもあまり耳にしないところの観念であるといつてよい。このようなものは果たして存在するのであろうか。

国際教育行政とは、二つの意義をもつものと解することができよう。その一つは、国際的分野において行なわれる教育行政のことであり、第二は国際教育に関する行政がそれである。そこで、まず右の二つの意義における国際教育行政について述べよう。

第一の国際的分野において行なわれる教育行政であるが、これは教育行政が一国の領域内において行なわれるにとどまらず、国境をこえ、多数国間あるいは国際社会において行なわれる場合、それをいう。教育行政はいうまでもなく教育に関する行政であり、行政は一国の国内における作用であるから、教育行政は一国内の行政であることを本来の姿とすることは今さらいうまでもない。しかし、現在においては、すでに他の行政の分野、たとえば、労働、保健衛生等の各行政については、国際行政と称されるものの存在を見ている。そうであるとするならば、教育行政の分野においても国際的領域において行なわれているもの、すなわち国際教育行政が存在することを肯定してよいのではあるまいか。なおまた、今日においては、ある程度国際立法、国際司法といわれるものが存在することに眼をおおうわけにはいかない。国際立法とは、主として条約の制定であるが、たとえばILOは、主として国際労働立法機関たる機能を演じているといわれる。なお、オランダのハーグには、国際司法裁判所なるものが蔽存する。これは、国際司法を行なうところの機関である。このように、国際立法や国際司法が存在するとするならば、国際行政もある程度存在することを否定し得ないであろう。他方、国際政治という観念は今日常識的にも存在する。国際政治が存在するならば、当然国際行政の存在を承認して差し支えないとも考えられる。以上によって、国際行政が存在し、そしてその一部門であるところの国際行政すなわち国際的分野において行なわれる教育行政というものの存在が一応おぼろげながらつかみ得たものと思われる。

第二の国際教育に関する行政ということであるが、ここにいうところの国際教育とは何かということである。国際教育とは外国においてしばしば用いられる観念であるが、これはきわめて多義的であり、各人各様に用いられているようである。本来、教育という事象は私的、個人的行為であったが、今日国民教育、公教育という観念に見られるように、公的かつ広範な概念として用いられている。国際教育とはさらに広範な概念であり、それは一国の領域をこえて行なわれる教

育のことであることには相違ない。第二次世界大戦勃発以前の時期においては、各国はその国の国民に対する教育すなわち国民教育を純粹の主権事項、あるいは国内管轄権に完全に専属する事項と考えていた。このことは、当時の時代思潮であるところの極端な国家主義、あるいは強度かつ偏狭な民族主義のあらわれであったといえよう。このような時代にあつては、いわゆる国際教育なるものの存在が、きわめて影がうすかったことは当然であつていうまでもない。しかし、現在においては、しばしば教育問題は国境をこえて論ぜられており、教育に関する種々の問題であつて、多数国間あるいは国際社会において取り扱われているものは少なくない。このことは国際教育というものがかなり一般的な觀念になってきたということであろう。とくにユネスコは後にも述べるように、国際理解および国際協力の教育ということを精力的に提唱し、推進しているのである。右の教育こそは、一つの国際教育に関する問題であると考えてよい。それで、このような国際教育に関する行政ということも考えられるということになる。以上の二つの国際教育行政の意義のうちいずれも妥当と考えられるが、とくにここでは第一のもの、すなわち国際的分野において行なわれる教育行政を国際教育行政と観念することが最も適當であろうと考える。

II

国際教育行政の基本原則 教育行政に限らず、あらゆる行政において、それがどのような基本的な原理によつて行なわれているかということを探求することは必要である。国際教育行政についても、そのことは例外ではない。今、国際教育行政の基本原則としては、(1)国際主義 (2)内政不干涉主義 (3)分権主義 (4)人権尊重主義 (5)助長主義 の5つのものをあげることが可能と思われる。それで、以下そのおのおののものについて説明を加えよう。

(1)国際主義 これは国家をこえた社会すなわち国際社会の存在を容認する考え方であり、なおまた一国の主権の絶対性を否認する立場である。すなわち、国際社会のメンバーである各国家は、それぞれ主権を保持し、それは尊重されるが、その国家主権は、いついかなる場合にあつても、絶対不可侵、絶対優位であるということではない。場合によつては、それは国際社会の取り極め、たとえば条約などによつて拘束されるということがありうるのである。なお、各国は相互に対等独立の存在であるにしても、協同で国際社会を形成し、それを維持する連帯意識をもつことをよく要請される。さらに各国家、各民族は相互に依存する存在であることを自覚すべきである。上に、各国はそれぞれ主権を保持し、尊重されるといったが、そのことは国際主義が国家主権を認めないということの意味するものではない。すなわち、国際主義は国家主義を否定し、両者は相互に矛盾対立するものとは考えてはならない。もし、そこに相容れないものがあるとするならば、それは国際主義と極端な国家主義、あるいは偏狭な民族主義の二つのものであるべきである。

いずれにもせよ、国際主義は国際社会の存在を前提とする。国際社会とは、かつてユネスコによつて用いられたことばを借りるならば、世界共同社会 (World Community) というものなのである。これは、世界を一つの Community すなわち地域共同社会と考え、各国はそのメンバー

であるということである。今日、もはや各国は、他と隔絶した孤立的存在ではあり得ない。そして何よりも重要なことは、国際主義という理念によって、世界各国国民、各民族が一つの共同体に属するという意識を生じているということである。そして、この国際主義こそは、あらゆる面における国際交流のみならず、実は国際行政をも可能ならしめているところの原動力とも考えられる。国際主義の理念は、まず国際社会の存在を肯定し、それはまた、国際社会の域内におけるいっさいの交流、教育文化の分野における活発な交流を促進、実現させる理論的基礎のみならず、教育文化に関する国際行政をもある程度存在させているところのものと考えることができよう。最後に、国際主義の他の一つの効用をあげることにしよう。それは、この国際主義の理念は国家主権の発動の行過ぎ、国家主義の度をこえた高揚を抑制する効果を併せてもつものであることを述べておかなければなるまい。教育文化に関しては、各国における国粹主義的見解が存在することは否定し得ないが、これをチェックするものは国際主義をおいてほかにないと考えられる。

上に述べたところは、国際教育行政が可能のためには、国際主義という理念ないし基本原理が必要であるということであるが、教育や文化それ自体についても国際性すなわち国際主義的性格をそこに見いだすことが可能である。本来、教育文化はすぐれて普遍人類の性格を有するものと考えられる。もし、教育や文化が一国、一民族に限定され、固有な性格を有するとしても、同時にそれは全人類の、国際的性格をもつものである。教育や文化は、すぐれて価値的、理念的なものであり、あるいは、それは価値や理念の具現化ともいってよい。しかるに、そのような価値や理念は、各国、各民族に固有のものというよりも、むしろ時代や場所を超越した普遍人類的なものである。このような考え方に立つとき、教育とか文化とかは、一国、一民族に限定、専属するというものではなく、ひろく国境をこえて、その成果や影響は他国家、他民族にまで及ぼされ、適用されてしかるべきものであるということになる。

教育という事象の本質は、人格の完成、理想の人間像の形成であり、国家社会の形成者を育成する行為である。このように、教育を定義することは、それこそ社会体制を異にする国家においてもそれは妥当する。それならばこそ、ユネスコのごとき、教育問題を単に一国内の問題としてのみ把握せず、最近においては教員の地位についての勧告を行ない、その実施を求めるなど、教育に関する種々の国際的処理を行ないつつある。このことこそ、正に一種の国際教育行政上の措置と見てしかるべきではあるまいか。ユネスコ等の国際機関がこのような教育に関しての国際的措置にでているゆえんは、教育という事象それ自体が、一国、一民族固有のものというよりも、国際的に処理可能であり、またそのことが望ましいことであるという考えから来ていると思われる。そして、そのことこそ、教育行為それ自体のもつ国際的性格に着目してのことといつてよからう。

上に述べた教育や文化についての国際性の承認ということとは、もとより、各国固有の教育や文化すなわち民族教育、民族文化の否定を意味しない。各国、各民族の教育文化は、同時に全世界全人類の教育文化の一部分と考えられ、各国、各民族はそれを分業的に分担するものであると考

えられる。以上のごとく、教育や文化の国際性、普遍人類の性格を承認すること、すなわち教育文化に関して国際主義の立場に立つとき、当然国際教育行政や国際交流ということが考慮されてくる。それで、国際主義というものは、国際教育行政の重要な理念ないし前提要件であり、国際教育行政は、各国、各民族の教育文化の実り多い多様性や特色を生かしつつ、しかもそれらに内在する国際性、普遍人類の性格に着目して行なわれるということになるのである。

(2)内政不干涉主義 上に述べた国際主義が一国の主権を尊重するものである以上、一国の主権に属すると認められる事項すなわち内政事項に関し不干涉、不介入の原則に立つことは当然のことといわなければならない。現存の国際機関はこの原則を掲げている。たとえば、「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない」（国際連合憲章第1章第2条第7項参照）といい、なおまた、ユネスコ憲章においては、「この機関の加盟国の文化及び教育制度の独立、統一性及び実りの多い多様性を維持するために、この機関は、加盟国の国内管轄権に本質的に属する事項に干渉することを禁止される。（同憲章第1条第3項）と規定されているのである。以上の二つの規定に見られる国内管轄権とは国家主権のことであり、それに属する事項とは内政事項ということになろう。それならば、「加盟国の国内管轄権に本質的に属する事項」とは何を指すのであろうか。もし、これをきわめて厳格かつ広範に解するならば、教育に関する事項のほとんどすべては、国内管轄権に本質的に属する事項であるということになり、国際教育行政というものは存在の余地がなくなるであろうことが考えられる。しかし、以上の規定の趣旨とするとところが、そのようなものではないことはいうまでもない。上のユネスコ憲章の規定のなかに、教育制度の独立性という表現が存在するが、教育制度についても現実的には、ユネスコはこれについて国際的な関与を行なっているのである。たとえば、ユネスコは、カラチ・プランという二十年間にわたるアジア地域の初等義務教育の振興方策を策定したが、現在アジア諸国はそれを実行に移しつつある。なおまた、人も知るように最近においては、ユネスコは教員の地位に関し勧告を行なった。このことは前に述べたところであるが、ユネスコは、このように本来国内的に処理されるべき教育計画や教員の人事行政の問題についても関与しつつあるのである。それであるから、国内管轄権に属する事項すなわち内政事項とは、教育に関する限りきわめて限定的に考えるべきであろうと考える。かつて、教育に関する事項は、国内管轄権に専属する事項であり、これに関して国際的に話し合いをもつとか、処理することなどは思いもおよばないことであった。したがって、このような風潮がまだ消えやらぬ第二次世界大戦直後、以上の国連憲章やユネスコ憲章が定められたということを想起すべきであり、現在においては、はるかにこれについて弾力的な考え方がとられるべきであることを述べておこう。

(3)分権主義 分権とは行政権を集中することよりも、むしろ分散するやり方をいう。権力や権限の集中は、独断専行を可能にし、あるいは権限の濫用をひき起こしかねない。それで、民主主

義的やり方は権限の集中を排し、分散を要請する。このような分権は一国内の政治行政に関し民主主義的発想として主張されるのである。このことは、国際政治、国際行政に関しても同様に求められるところである。現在、国際政治はいわゆる分極化の傾向にあるといわれるが、国際行政についてもそのことは必要であろう。今日、世界を各地域 region に分けることが一般的に認められている。そして、各地域たとえばアジア地域、アフリカ地域等はいずれも多くの特色や共通性を有している。これらの特性にかんがみ、地域別の処理ということは肝要であるといわなければならない。地域ごとの処理を行なうこと、すなわち地域主義 regionalism ということは、国連憲章第8章に規定する地域的取り極めの原則とも合致するものである。分権主義は正にこの地域主義の立場に立つものである。ユネスコは、その施策を実行に移すにあたり、各地域別の処理を容易ならしめるため、各地域に地域事務所 Regional Office を設けている。そして、種々の事業活動をその地域の国々の自発的な処理を促進するよう努めている。なおまた、ユネスコは、パリにある本部と相似形的に各加盟国にユネスコ国内委員会 National Commission for UNESCO というものの設置を勧めている（同憲章第7条）。しかし、パリのユネスコ本部と各国の国内委員会は、いうまでもなく本来命令監督のごとき関係にあるものではない。国内の教育行政においても、その本質は非権力的なものであり、たとえばわが国においては文部省と教育委員会は当然には命令監督の関係にあるものとはいえない。まして、国際教育行政においてはなおさらのことであり、各加盟国のユネスコ国内委員会はおのおの自主性を保っているのである。しかし、わが国の文部省、教育委員会の間において教育行政が存在するごとく、ユネスコと各加盟国との間においても国際教育行政が存在するものと考えられるのである。

(4)人権尊重主義 人権の確立・尊重は国際平和の主要な基礎であるということは、今世紀にはいつてから考えられていたところである。なお、第二次世界大戦は、「人間の尊厳・平等・相互の尊重という民主主義の原理を否認し、これらの原理の代りに、無知と偏見を通じて人間と人権の不平等という教義をひろめることによって可能にされた戦争であった。」（ユネスコ憲章前文第4項）が、このような認識から、今や人権尊重主義ということは、広く国際政治、国際行政の基本原理の一つとなっているのである。本来、人権の確立・尊重ということはまずもって国内の問題として処理されることが必要なのであるが、それと同時に国際的処理ということも重要な課題である。国連憲章は、「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること」とか、「……人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するよう助長奨励することについて、国際協力を達成すること。」（同憲章第1章第1条第2項および第3項参照）など規定している。また、1948年には、世界人権宣言を採択している。ユネスコ憲章においても、「人権及び基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するため」云々と述べている（同憲章第1条第1項参照）。なおまた、ユネスコはその提唱する国際理解および国際協力の教育においては人権の尊重ということの一つのテーマとして掲げているのである。以上によって、人権尊重主義ということが、国際教育行政における重要な一つの基本原理である

ことが明らかになったことと思われる。

(5)助長主義 国内行政には、助長奨励ということの本旨とするところの助長行政、保育行政と、なお権力の行使を本質とする警察行政(公安行政)というものがある。教育行政は前者すなわち助長行政、保育行政の典型的なものである。すなわち、ごく特殊の場合を除き、権力の行使ということは、教育行政には不用あるいは無関係であるからである。このことはそのまま国際教育行政に関しても適用されよう。すなわち、国際教育行政は教育行政であるということから、その本質は助長行政であり、助長主義ということをつたえとする。次に他の理由によっても、国際教育行政は助長奨励を本質とするものであるとすることができる。それは、国際教育行政は、国際行政の一部門であるが、国際行政は国内行政のように確立しているとはいいがたい。一般に国際社会そのものも未確立の状態にあり、とくに法による支配ということも必ずしもすべての場合見られるとはいいがたいのである。国際行政は、国際立法、国際司法のいずれよりも、なおいっそう未確立未発達の現状にある。それで、国際行政は現在までのところ、助長奨励、連絡上の措置にとどまると一般的にいい得よう。このことは、国際教育行政に関しても同様であるというほかはない。ユネスコ憲章において、「正義、法の支配、人権及び基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するために、教育、科学及び文化を通じて諸国民の間の協力を促進する」(同憲章第1条第1項)とか、あるいは、「加盟国の要請によって教育事業の発展のためにその国と協力すること」(同第1条第2項(b))などに見られるように、ユネスコの事業活動には、協力ということが見られるのであるが、これはまたユネスコによる国際教育行政が助長、協力ということを本質とするということを示すものであろう。なお将来、国際社会が確立し、国際行政がいっそう活発に行なわれるような時期に際会しても、国際教育行政は教育に関する行政である以上、一貫して助長主義の基本原則に立つものであることはいふまでもない。

III

国際教育法規論 法による支配 *rule by law* という一大原則は、行政における法の支配すなわち法律主義、法治主義の原則を要請する。本来、この原則はもともと国内の政治、行政に関するものであった。しかし、この原則は今日、国際社会において、すなわち国際間の政治・行政等に関しても妥当する。国際間における法による支配の適用は、行政についていえば、法規の実施施行が行政である以上、国際法規の内容の実現がそもそも国際行政であるということになる。国際法規の主たるものが条約であるから、条約を実施に移すことが国際行政ということになる。とくに、国際教育行政は、教育に関する条約の履行が一応国際教育行政ということになるわけである。条約には二国間のもの、すなわち双務的 *bilateral* なものと、多数国間のもの、すなわち *multilateral* なものが存在する。なお、後者に属するものであるが、国連憲章やユネスコ憲章というものが存在する。このように、条約であっても必ずしも条約といわない場合が決して珍しくない。このことは日本語においても、また外国語においても、まったく同様である。たとえば、

教育や文化に関する二国間の協定を文化協定というごときそれである。

国際教育法規は以上で述べたように、国際法規であって教育に関するものである。これは教育問題に関する国家間、あるいは国際機関と国家間の協定であり、合意である。このように、国際法規、あるいは国際法は、本来国家間あるいは国家と国際団体との関係を規律するものであり、それは国家の権利義務を設定する。すなわち、国家は国際法すなわち条約によって法的に拘束を受け、条約の定める内容を履行しなければならないことになる。このような履行の責務を負うものは国家であり、国家が履行する場合、それは一般に行政という形式をとるということができよう。しかし、ことがらによっては、条約の内容の実現は、単に行政としてのみならず、そのことが特定の立法上の措置を必要とする場合もないではない。たとえば、わが国においては、学校制度は学校教育法という法律で規定されており、また国立・公立学校の教員に関する身分上の問題は国家・地方両公務員法などで規定されている。現在までのところ教員の身分などに関する条約はILO八十七号条約などを除き、そのようなものはとくに存在しないが、将来とも必ずしもそうともいえない。したがって、これらに関する条約が成立し、その当事国になれば、当然、公務員法の改正ともいうような立法措置が必要となってくるであろう。このような立法措置は、わが国においては、行政権の所在である内閣が行なうものではなく、国会の権限に属するところのものである。条約は本来、国家が締結するものであり、国家が履行の責任をもつのである。したがって、国会もその責任の一端をになうことももちろんである。それで、条約の締結は憲法によれば内閣の事務とされているが、「但し、事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。」とされているゆえんである（憲法第73条第3号）。なお、条約は一般に批准という条約を結ぶ行為を完結させる行為が必要とされているが、この条約の批准は条約の国会による承認がなければそれを行なうことができないということにされている。しかし、承認ということは、あくまで国会がその条約を結んだということを認めるという意味からなされることであり、その条約を履行するための国会の立法措置とは別個の問題であることを明らかにする必要がある。このように、条約は、それを履行するために、さらに国内的の手續すなわち立法行為を別に必要とするものと、そうではなく、その条約自体がそのまま国内的に実施できるものも存在するのである。このような条約に関しては、積極的に国内的効力をそのまま認められるというのがわが国における通説であり、憲法の規定すなわち、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」（同法第98条第2項）の規定によっても、そのことは明らかである。このような場合、その条約の効力は憲法のもとにおいて法律以上の効力を認めるべきであるという考え方がある。他方、条約は国際間を規律するものであるから、それは一国の最高法規ではあるとしても一国内の法規にすぎない憲法以上の効力をもつという、いわゆる国際法優位論なるものが存在するが、これは未だ一般に承認された通説ではない。現在のところ、条約は一応法律にまさる効力を有すると考えてしかるべきものと思われる。

現在、国際社会が徐々に確立整備を見るにいたり、また国際間の関係は緊密の一途をたどりつ

つある。そして国家の諸活動や個人の活動などで教育に関するものを条約で規律することが順次見られるにいたっている。このことは、国際教育法規が次第に登場してきていることを物語る。たとえば、前にしばしば掲げたユネスコ憲章はそれ自体、一つのまとまった国際教育法規ということができよう。すなわち、ユネスコに加盟するということは、ユネスコ憲章を受諾したということであり、それはまた、このような教育に関する条約の内容を履行する責務を負うということになることを意味する。ユネスコはまた、文化財の保護に関する条約、あるいは教育における差別に関する条約などを提案した。これらの条約は、広い意味における国際教育法規ということができよう。なお、国連憲章の一部であるとか、ILO憲章の一部、とくにILO条約の若干のもの、たとえばILO八十七号条約すなわち結社の自由と団結権の保障に関する条約などは、いずれも広範な意味における国際教育法規ということができよう。なぜならば、これらのものは、とにかく教育に大なり小なり関係しており、とくにILO八十七号条約は、国公私立学校教員にそのまま適用されるからである。以上は、いずれも多数国家間すなわち多遍的条約であるが、双務的すなわち二国間の条約であって教育文化に関する条約を文化協定とよんでいる。なおまた、条約ほどつよい法的拘束力をもたないとはいうものの、道義的拘束力は少なくとも存在するところの「勧告」というものがあり、ユネスコやILOはこれを出すことができることは、おのおのの憲章に見られるところである。なおまた、憲章にもとづかない勧告も存在する。先般の教員の地位に関する勧告は後者であるとされている。

最後に、条約に関しては、国内法の場合と異なり、効力に関する実効性の確保という問題があり、条約が履行されない場合の保障が欠けるという問題が存在するが、これは条約一般の問題であるから、ここではこれ以上触れない。

IV

国際教育行政組織論 すべて行政は、誰が何を行なうかという問題が提起されるのであるが、この場合、誰がというのは行政組織ないしは行政機関のことであり、何をということは、行政作用ということである。それで、国際教育行政についても例にもれず、まずそれを行なう組織ないしは機関とは何かということが問題とされよう。今、国際教育行政を行なうものと考えられるものに、(1)ユネスコ (2)ILO (3)OECD (4)IBE というものが一応考えられる。以下、そのおのおのについて述べることにしよう。

(1)ユネスコ (UNESCO) とは、いうまでもなく、国際連合教育科学文化機関の英語の原文の頭文字をとったものである。ユネスコは、完全に独立した一つの機関というよりは、むしろ国際連合の一機関すなわち専門機関 *Specialized Agencies* の一つである。この専門機関とは何かといえ、国連憲章によると、それは①各政府間の協定で設立されるものであること、②経済・社会・文化・教育等およびこれに関連する諸分野において、ひろい国際的責任をもつこと、③国連と協定を結んで連携関係をもつものであること、と規定されている。(同憲章第9章第57条参照)。

国連がなぜこのような専門機関をもっているかといえば、国連は、そもそも、国際平和の維持と国際協力の達成という二つの目的をもっているが、専門機関は、国連の後者の目的、すなわち国際協力の達成という目的を果たすために存在するものなのである。そして、専門機関と国連との関係は、それぞれ、別個の協定で結ばれているが、それによって専門機関は、国連に対し独自の任務を認められ、両者はほぼ対等に近い関係を保っている。この専門機関のなかで、ユネスコは教育・科学・文化に関する活動を行なっている。ユネスコと国連との関係について、何よりも重要なことは、ユネスコはほぼ対等に近い地位を認められ、とくに他の専門機関にくらべて、いっそうつよい自主性を与えられているということである。このことは、ユネスコがもはや一つの行政組織であることを示すものであり、そしてまた、そのことはユネスコの行なう事業活動が、教育・科学・文化というような、いわば自主性を必要とする精神的分野に関するものであることに由来すると考えられる。

ユネスコは1945年創設されたのであり、当時は加盟国は44の国にすぎなかったが、現在122カ国これに加盟している。ユネスコ設立の趣旨、この機関の目的、そしてその構成等については、いずれもユネスコ憲章において規定されている。この憲章が条約であることは前に述べた。ユネスコの目標とするところは、世界の諸人民の教育、科学および文化の関係を通じて、国連設立の目的であり、また国連憲章が宣言している国際平和と人類共通の福祉を実現しようということである。ユネスコ設立の趣旨が本来このようなものであり、それにまた、ユネスコは、もっぱら教育・科学・文化の振興発達のみを企図する機関とはいいいがたい。以上のような理由から、ユネスコは単に連絡あるいは伝達などに主としてあたる国際機関にすぎないという見方も存在しないではない。しかし、ユネスコはユネスコ憲章という国際条約に根拠を付与されているところの公的機関である。なお、ユネスコは教育等の人間の精神的活動に関する分野において様々の事業活動を営む機関であり、したがって強権的措置を行なうものではない。この点については各国の文部省とまったく趣きを同じくする。しかし、ユネスコにおいて、どのような強権的措置もまったく存在しないかという点必ずしもそうとは限らない。たとえば、加盟国の権利および特権の停止であるとか、あるいは加盟国の資格の喪失というような措置などが存在する（ユネスコ憲章第2条第4項および第5項）。その他なお、加盟国に特定の措置をとることを義務づけた場合も存在しないでもない（たとえば、ユネスコ憲章第4条第4項参照）。ユネスコは、以上によって単なる私的あるいは任意の機関ではなく、ある程度の公的権力をもつ組織ということができよう。ユネスコ自体、多くの私的・任意的国際団体を傘下に擁し、これらを非政府団体 **Non-governmental Organization**（略称NGO）と称している。そのことは、裏をかえせば、ユネスコは政府的機関すなわち **Governmental Organization** であるということになる。政府的機関とは公的機関であり、それは行政を行なうところの組織であるということである。

ユネスコの本部の機構は、総会、執行委員会、事務局であるが、総会は各加盟国の代表者で構成されている。その代表者は各国5名以内であるが、それは、その国に国内委員会が設立されて

いるときはこれと、国内委員会が設立されていないときは、教育・科学・文化に関する諸団体と、それぞれ協議して選定されるのである。そして総会は、ユネスコの政策と事業の主要な方針とを決定するのである。総会はまた、執行委員会の委員を選挙し、かつ執行委員会の勧告にもとづいて、事務局長を任命する。執行委員会は30名の委員で構成し、各委員は、自己が国籍を有する国の政府を代表する。執行委員会 Executive Commission は文字どおり、行政の執行にあたる委員会であり、その任務の一つは、総会が採択した計画の実施につき責任を負うことである。事務局長は事務局の長であり、事務局職員を任命する。事務局長および職員の責任は、性質上もっぱら国際的なものである。事務局長および職員は、その任務の遂行にあたって、いかなる政府からも訓令を求め、または受けてはならない。事務局長および職員は、また国際公務員である。以上は、ユネスコ憲章第4条、第5条および第6条に規定するところである。なお、以上述べたところにより、ユネスコ本部が名実ともに国際的な行政機関であることは、あまりにも明瞭なところであろう。

次に、本部に対応する支部的存在であるユネスコ国内委員会について一言すると、これは公の機関であり、その国におけるユネスコ行政の実施にあたるものであることはいうまでもない。日本ユネスコ国内委員会については、「ユネスコ活動に関する法律」にもとづき設置され、それは、「わが国におけるユネスコ活動に関する助言・企画・連絡および調査のための機関」ということになっている。委員は、部門別に定数が定められ、文部大臣が、国内委員会から推薦されたものにつき、内閣の承認を経て、任命し、総数60名である。以上は、ユネスコ活動に関する法律に規定するところである。この国内委員会の性格は一つの行政機関であることはいうまでもない。それで、ユネスコ国内委員会は国内の、そしてユネスコ本部は国際的な行政組織であることは、まことに明らかであるといわなければならない。

(2) I L O これは、International Labour Organization の略称であり、国際労働機関と訳されている。この機関が創設されたのはかなり古く、1919年のベルサイユ平和条約にもとづき、それは設置された。そして、1945年、国際連合が発足するや、その専門機関の一つとなったのである。I L Oもユネスコと同じく憲章をもち、それによって組織などが規定されている。また、憲章の附属書というものがあり、これはフィラデルフィア宣言といわれるものであるが、それは国際労働機関の目的に関する宣言である。そのなかには、教育および職業における機会均等の保障というような字句も見られる。なおまた、憲章の前文にも職業的および技術的教育の組織などということについても述べている。しかし、いうまでもなく I L Oは本来国際的立場に立って労働条件の改善ということをつよく企図する国際機関であり、そのため種々の国際労働立法を行なっている。I L Oの組織は、加盟国の代表者の総会、理事会 (Governing Body) および国際労働事務局が常設機関であり、そのほか結社の自由に関する委員会等がある。I L Oの機関の一つの特色はいわゆる三者構成ということであり、政府代表、使用者および労働者代表で構成され、その比率は 2: 1: 1 となっている。

ILOはいうまでもなく、労働問題に関する国際行政機関であるが、時として教育問題を取り扱う場合がある。たとえば、ILOの条約は一般に教員に適用されるのであり、先般わが国ではILO八十七号条約批准にともなう事態がいわゆるILO体制として教育界にもちこまれたことは周知の事実である。なお、教員に関する問題が総会や理事会または結社の自由委員会に付議された事例もある。かつて日教組等のわが国の労働関係団体がこの委員会に提訴し、いわゆるドライバー委員会の来日と報告書の提出となったことは耳新しい事実である。そして、ILOはまたユネスコとともに、教員の地位に関する勧告を行ない、それについて大きな役割を演じたこともこれまた明らかな事実に属する。それで、以上のような次第により、ILOは本来文字どおり国際労働機関であることには相違ないとしても、教育とくに教員に関する問題をしばしば取り上げている。そのような関係から、部分的ではあるが、国際教育行政に関しても事業活動を行なう機関であるということができよう。

(3)OECD これは Organization for Economic Co-operation and Development の略称であり、日本語では経済協力開発機構とっている。1961年に発足した国際機関であり、わが国は1964年これに加盟した。この機関についても条約があるが、その第一条でOECDの目的について規定している。それによれば、この機関は加盟国の最高の持続的経済成長、雇用の増大、生活水準の向上を達成することなどを目的としているとされ、そのため、加盟国は科学技術の分野において開発を促進し、研究を奨励し、かつ教育訓練を促進することなどに同意し、具体的には、相互間における情報の交換、情報の提供や継続的な協議や研究をおこなうこと、そしてまた緊密に協力し、適当な場合には協調した行動をとることになっている。なお、その機関として理事会、執行委員会および科学者技術者委員会など若干の委員会が存在する。OECDは、その名の示すように、経済問題を処理するのが主たる任務であるが、派生的に教育問題を取り扱うのであり、それは、科学者技術者委員会によって主として行なわれ、科学政策委員会、労働社会問題委員会などもそれに関与する。科学者技術者委員会は、当初経済成長と科学、科学者技術者の政育訓練、科学教育の諸問題および科学者技術者の需給問題などを検討していた。しかし、これらの問題を解決するには、根本的には教育制度や教育内容、教育方法の大規模な改造を行なわなければならないことを認識するようになり、現在ではこの委員会は、科学者技術者の問題ばかりではなく、広く教育全般に関する問題を取り扱っており、その役割も「経済的・社会的発展を考慮して、OECD事業中教育計画立案と投資に関する事業ならびに科学者技術者その他の高級人的能力の利用に関連のある分野の事業を担当する。」こととされている。この会議は、大体年3回パリにおいて開催され、各国とも文部省の上級職員が出席している。OECDは、このように教育問題をかなり大幅に取り上げており、とくに経済成長と教育投資および教育計画という問題に関心を示し、教育に関する事業活動を構想し、それについての基本方針を定めているのである。このようなことから、この機関においても一種の国際教育行政に関する事業活動が見られることは疑いをいれないところである。OECDの行なう教育に関する事業はユネスコのそれと一見重複する傾向がま

まったく見られないでもないが、それについては暗黙的にはあるが、OECDは、いずれかという
と先進国における教育問題に、ユネスコは開発途上の国々における教育問題に関心を示している
ように見受けられる。

(4) I B E これは International Bureau of Education の略称であり、日本では国際教育局と
いっている。これにスイスのジュネーブに本部があるところの国際的な教育団体である。1925年
に設立され、わが国は1956年これに加盟した。これは各国の政府がその加盟国体となり、相互に
教育資料を交換したり、または資料の刊行や会議の開催などを主たる事業としている。とくに設
立以来、各国の教育行政官あるいは教育関係者を招き、特定の問題について国際会議を開催して
いるが、その会議を国際公教育会議 International Conference of the Public Instruction とい
っている。これは現在ではユネスコとの共同主催という形式で毎年1回開かれている。ユネスコ
とこの I B E は密接な協力関係を保っているが、近い将来、合併される気運がある。I B E はあ
たかも各国の文部省の横の連絡機関のような外見を呈しており、また国際公教育会議においては、
毎年教育振興に直接資する問題について審議を行ない、その結果を勧告の形式で各国に送付して
いるのである。以上に見られるように、この機関は小規模ではあるが、教育に関する国際的組織
であり、したがって国際教育行政に関する一つの機関ということができよう。

V

国際教育行政作用論 教育行政作用とは、教育行政として何が行なわれているかということ
であり、すなわち実際に実施されている行政の内容ということである。およそ、教育という事象に
ついては、誰が何をどのように教えるかという問題がある。あるいはまた教育目的、教育内容、
教育方法そして教科書などの教材というようないわゆる内的事項と、教育施設や設備または教育
制度の問題あるいは教育財政などをも含めた外的事項に分けることもできよう。これらについて
の行政が教育行政であり、教育行政の作用や内容とは、一応これらに関するものであるというこ
とができよう。

まず、教育を誰が行なうかということであるが、これは教育の主体に関する事項であり、学校
教育においては教員ということになる。教員に関する行政は教員の人事行政であるが、これは主
要な教育行政の一部門である。教員の人事行政のごときは、もちろん従前は純粹に国内の問題で
あり、国際行政として考えられることは思いもおよばなかった。しかし、前述のように、このよ
うな問題についてもユネスコや I L O によって処理されている。なおまた、教育目的、教育の内
容や方法については、これを内的事項といい、これについては、およそ行政はあり得ないという
論がわが国の一部において行なわれているが、このような説は広く承認されているものではない。
実際において、これらについても教育行政は存在するのである。それで以上の事項について、い
ずれも国際行政は存在するという前提に立ち、おのおのについて述べることにしよう。

(1) 内的事項に関する国際教育行政 教育目的、教育内容および教育方法というような内的事項

については、直接教育にたずさわるものが自主的にこれを定めることができるのであり、国家のような公権力の主体はこれに触れることは認められないとの論がある。すなわちそのことをわが国についていうならば、国家の関与は教育基本法第10条にいうところの「不当な支配」になるという論がそれである。しかしわが国においてはこの説も通説ではない。現に内的事項に関しても、行政として行なわれているものは少なくないのであり、またそのことは妥当かつ適法というべきである。国際的分野においては果たしてどうであろうか。これについても、順次行政として取り上げられているのが実情である。たとえば、ユネスコはしばらく以前から、教育課程（カリキュラム）に関する諮問委員会を設け、その改善に資している。なお、1967年東京において開催されたアジア地域の教育調査研究会議においては、教育目的に関する委員会を設けることを決議した。なおまた、いわゆる国際理解の教育は、正確には、国際理解と国際協力のための教育といわれるが、これはユネスコが最も力点をおくところの教育活動の一つである。この教育は国際理解、国際協力の増進という目的をもつ教育の一種であり、それはまた特殊の教育内容、教育方法を必要とする。このように、いわゆる内的事項に関しても、国際的に行政として取り上げられるものが少なくなく、国際教育行政はこの領域まで順次およんできているということができよう。

(2)外的事項に関する国際教育行政 まず、ユネスコやOECDは、最近教育計画ということや教育投資という問題を取り上げている。これは教育制度にも関連があるのであるが、とにかく従前は一国内の問題とのみ考えられていたこのような事項に関しても、国際的見地に立って考えられ、計画が策定されつつある。また、義務教育制度の改善や、文盲根絶に関する問題はユネスコ発生当初から大々的に取り上げられ、その成果にはまことに見るべきものがあるのである。なお、教員養成の問題についても、現在教員教育の名称のもとにユネスコが取りあげつつある。なおまた、職業技術教育とくに農業教育の問題をユネスコやILOが関与しつつあることも注目すべきであろう。一般に教育には多大の資金を必要とするのであり、そのため効果的に教育費を投下すること、すなわち教育投資の問題は前述のようにユネスコ、とくに OECD が取りあげている。

(3)教員の身分、地位に関する国際行政 これは、国際教員人事行政ということができようが、ここにいう人事行政とは、人事すなわち身分や地位に関する事項に関し、国際的に基準を設定するというようなことが主である。しかし、それのみにとどまらず、具体的な紛争について実情を調査したり、あるいは勧告をするというようなこともあり得よう。前者の例はILO八十七号条約すなわち結社の自由および団結権の保護に関する条約などのILOの条約とユネスコの教員の地位に関する勧告などによる措置がその適例である。もっともこの二つのものは、前者は条約であり、後者は勧告であって、拘束力が異なるのである。しかし、ひとたび受諾——条約については批准という手続を要する——すれば、各国政府は今度は国内行政として実施履行の責務を生ずるのである。教員人事の問題など、かつては純粋な国内問題であり、国際的な基準が設定され、それに拘束されるなど夢想だにされなかったことなのであるが、現在における実情は以上に述べたとおりである。後者すなわち、紛争事件であって教員の身分、地位あるいは教員の団体に関す

るものをILOで取りあげている例があることは前述した。これはもちろん労働問題の国際的処理という形態をとっているのであるが、わが国の日教組もこのような提訴を行なった事例が存在する。それで、このような事態が見られるということは、やはり国際教員人事行政というようなものが一応存在することであるといつてよいものと思われる。

(4)国際教科書行政 教科書を純然たる内的事項と見るときには、国内行政としても国際行政としても教科書行政というものは存在しなくなるのであるが、わが国においてはもちろん、イギリスを除いた各国においては一応教科書行政なるものが存在する。それならば、国際的立場からこのような教科書行政は存在するのであろうか。通常、教科書行政の問題としては、教科書の編集、発行、採択などの問題があり、国によっては検定という行政上の問題も存在する。ユネスコは教科書の改善という問題を取りあげ、しばしば国際会議を開催している。もっともその主たる狙いは、前述の国際理解および国際協力の教育促進ということであり、国際理解、国際協力に障害となるような内容を教科書から排除し、その上、右のような目的にその内容を積極的に挿入しようという意図がもたれているのである。しかし、義務教育の円滑な実施のために教科書が重要な役割を演ずることに着眼し、なお採択等の問題に関してもユネスコの教員の地位に関する勧告は触れているのである。今後ユネスコ等により、教科書の問題はますます重要視され、大きく取り上げられる可能性がじゅうぶん存在する。すなわち、そのことは国際教科書行政というものが今後著しく見られるということの意味するものと考えてよい。

(5)国際社会教育行政等 さきに文盲根絶の問題について触れたが、かつてユネスコは基礎教育という名称で、この問題を取り上げた。たとえば、ユネスコは基礎教育センターを自ら設置し、そこで、基礎教育の指導者の養成などにあたった。しかし、基礎教育とは単なる文盲根絶のための教育のみを指すのではなく、社会教育として取り扱ったのであった。このほか、ユネスコは成人教育や青少年教育の問題をも処理しつつある。これらは、したがってユネスコによって行なわれる国際社会教育行政ということができよう。このほか、ユネスコは文化財保護に関する条約をつくり、そのほか文化および科学に関する行政的措置も行ないつつある。これらについて、いづれも広い意味におけるユネスコの国際教育行政の一環と見ることは決してあたらないことではなからう。