



# 東南アジア諸国比較教育行政機構論

相 良 惟 一

## A Comparative Study of Educational Administrative Organizations in Southeast Asian countries

by

*Ichi Sagara*

The purpose of this article is to make a comparative analysis of educational administrative organizations in eight Southeast Asian countries.

At present, the developing countries in Southeast Asia are making a maximum effort to establish and develop education, and this fact naturally invites strong national concern for educational affairs. Each country has already established a refined structure of educational administration, planning to put forward strong programs of education. An unbalance is observed, however, between the well organized administrative structure and development of education itself. The heavily centralized educational administration bring a still stronger centralizing tendency, thus strengthening already consolidated structures of educational administration. As the result, these countries have come to have a complete set of carefully organized administrative systems which sometimes surpasses those of advanced countries.

The largest problems the people who are concerned about education in these countries must face is to put the strongest stress on the development of education itself, departing from mere concern about the establishment of administrative systems.

It is the belief of the author that such a comparison as that attempted here will be fruitful for the study of comparative education as well as the comparative study of administration.

### 1 序 言

ここに述べようとするのは、東南アジア八カ国における教育行政機構の比較検討論<sup>1)</sup>であるが、それは一方においては、これらの諸国における教育事象全般についての比較研究論<sup>2)</sup>

1) 東南アジア諸国のみならず、各国の教育行政機構について比較検討したものはほとんど見当たらず、わずかに、Th. L. Reller, E. L. Morphet: *Comparative Educational Administration*. Prentice-Hall, 1962. 438p. あるのみである。ただし、この書においては東南アジア諸国中、フィリピンについて述べているにすぎない。

——比較教育学的論義——の一環をなすものであり、それはまた他方においては、これらの諸国における一般行政機構論<sup>3)</sup>の一部を構成するものと考えられる。

わが教育基本法第10条の規定にいうように、一般に教育行政は、教育目的到達のための手段的意義を有するものであり(教育行政の手段的特質)、同様に教育行政機構・組織もまた、教育行政の円滑な遂行のための手段として設けられているものといふことができよう。本来、教育行政機構・組織、あるいはまた教育行政作用のごとき教育行政に関する事項は、公教育の発生、勃興にともなう必然的に生じ来たったものである。ここでいう公教育とは、国・地方公共団体のような公権力団体が関与し、自ら営むところの教育をいうのである。このような関係から、教育行政およびそれに関する機構は、公教育自体ときわめて密接な連関を有するのであり、公教育の普及発達のために教育行政、教育行政機構の整備が前提要件とも考えられ、教育行政機構の整備が見られて初めて、そこに公教育の振興発展の実現が期し得られると云つてよいのである。

以上の一般的原則にもかかわらず、東南アジアにおいては、現在いささか趣きを異にする現象が認められるのである。それはなにかと云つと、この地域の若干の国においては、教育行政機構が相当整備され、近代化されているにもかかわらず、公教育はもちろん一般の教育について必ずしも振興発展の段階に達しているとはいへない現情にあることである。これは、いわば教育行政およびその機構と教育自体との両者のあいだに一種の跛行的状態が存在するということであろう。今、このような事態のよって来たる所以をあげると、一般に新興独立国家においては、まずなにをいへども制度、機構の整備確立ということ为先決問題と考える傾きがあり、実質的な制度の活用や充実というような事項はとかく後廻しにされがちであるということが見られるのである。いずれにもせよ、後に述べるように、東南アジア地域においては、いずれの国たるとを問わず、強大な教育要求、教育に対する異常な熱意が存するにもかかわらず、教育振興の実がいまだそれほどあがらず、いたずらに教育行政の機構倒れの感なきにしもあらずで

- 2) 教育事象全般についての比較研究論、すなわち各国教育についての比較教育学的文献は、J. F. Cramer, G. S. Browne: *Contemporary Education—A Comparative Study of National Systems*. Harcourt, Brace and Company, 1956. 637p. がある。しかし、この書においても、東南アジア諸國中、インドネシア、フィリピン、タイについて触れているのみである。このほか、A. H. Moehlman: *Comparative Educational Systems*. New York, 1963. 300p. がある。なおまた、全般的な教育資料としては、*Education in Asia*. Research Bureau, Ministry of Education, Japan in co-operation with UNESCO 1964. 218p. があるが、これも教育行政機構については触れることが少ない。論文としては、相良惟一「東南アジアの教育事情」『文部時報』964号、文部省調査局、1957年 pp. 28-33. 同「アジア諸国の教育制度」『アジア問題』8巻2号、アジア協会、1958年 pp. 10-19. 同「東南アジア諸国の教育行財政」『時事通信内外教育版』1615号、時事通信社 1964 pp. 2-8. 等がある。
- 3) 一般行政機構論としては、古くは Goodnow の *Comparative Law*, 邦訳浮田和民『比較行政法』があるが、新しくは小倉庫次著『各国の地方行政』有斐閣、昭和39年 226p. がある。この書も東南アジア諸国の地方行政およびその機構についてはほとんど触れるところがない。東南アジアの行政および機構について述べているものは、S. S. Hsueh ed.: *Public Administration in South and Southeast Asia*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1962. p. 256. がある。

あるということは、惜しみてあまりあることといわなければなるまい。

## 2 各国の強度の教育要求

各国の教育行政機構そのものについて述べる前に、教育に関し、東南アジア各国を通じて見られるところの一般的、共通的な傾向なり、特色なりについて論ずることはあながち無意味なことではあるまい。東南アジア八カ国は、ただ唯一の例外であるタイを除き、いずれも第二次世界大戦以前においては欧米列強の植民地たる地位におかれていたのであるが、現在新興の意気高らかな独立国として登場している。このように発足日も浅い国家の常として、社会・経済の発展等においては、相互間に若干の差異はあっても概して低開発国群に属し、いずれもいわゆる developing countries であるということができよう。このことは、教育の面においても同様であり、この地域内の国のうちには、教育的先進国もなければ、また教育上きわめて立ちおくれで収しゅうがつかない状態にある国も特に存在するわけではない。すなわち、教育的見地に立っていうならば、各国相互間にそれほど差異が見いだされるとはいえないのである。それのみか、かえって東南アジア諸国を通じ、教育に関して見られる一つの大きな共通的現象が存在するといえる。それは、ほかでもない。いずれの国にも見られる、異常なばかりの教育熱であり、教育の振興発展についての国をあげての努力である。こんにち、世界をあげて、いわゆる教育的爆発の時代にはいったといわれるのであるから、以上の現象はなにも東南アジアに限って見られるものではないともいえよう。しかし、この地域に関しては、特に教育の振興普及に渾身の努力を傾けなければならない特殊の事情が存在するのである。以下、順をおってそれについて説明を加えよう。

まず第一に、この地域の国々はタイを除き、戦前ことごとく他国の植民地であった関係上、従来教育に関する限り、ほとんど手を施すこともなく放置された状態にあったのであり、いわゆる教育的空白状態におかれていたといえる。それで、現在なにをおいても、その空白を埋めるために各段の努力を傾注しなければならない、止むに止まれぬ事情に迫られている。従前、住民のほとんどすべては、目に一丁字なき文盲であったのであり、また学校教育は宗教団体の手により細々と行なわれていたのにとどまる。このようなことは、タイをも含めどの国にあってもほぼ同様であったといえよう。こんにち、いずれの国も、独立早々なすべきことがあまりにも多いにもかかわらず、強力な国家の教育関与によって、文盲の根絶、義務教育制度の制定、整備に努力を傾注している最大の理由は、ひとえにここにあるのである。教育振興に国をあげて努力せざるを得ない第二の理由は、東南アジア諸国のごとき新興独立国家においては国造りと教育——人造り——との間に密接な関連が見いだされる。由来、新興国家はまず国民の国家的意識、ナショナリズム高揚のため、教育の力をかりるを常とする。わが明治中期に見られる事例などまさに適例であるが、今や国造りに汲々たる各国は、それと平行して人造りに最

大の力点を置き、国家の精神的基礎をつちかっけていかなければならないのである。これらの国には、政治の安定、経済開発など、緊急に解決を迫られている問題が多々あるにもかかわらず、教育に力を入れざるを得ないせつばつまった事情は以上で明らかであろう。教育振興に国をあげて努力している第三の理由を述べよう。それは人口問題と関連している。いうまでもなく、東南アジア各国はいずれも人口激増という深刻な問題をかかえている。インドネシアの人口はすでに一億を突破したし、タイのように従来比較的人口増加が著しく見られなかった国にあってすら、現在出生率の激増によって年間百万人以上の人口増加を見るにいたっている。人口問題は即経済問題でもあるが、それはまた教育問題にも通ずる。なぜならばこれらの人口に教育を与えなければならぬからである。尨大な教育人口の増加は、現在いずれの国の教育行政当局にとっても最大の頭痛の種である。とにかくアジア地域の人口増加の勢いは想像をこえたものがあり、国連の最近の統計によれば、アジア全域は面積においてこそ世界の六分の一にすぎないが、人口においては実に世界総人口三十一億の半数以上の十六億がこの地域に住んでいるというのである。それで、東南アジア諸国も増加の勢いを増してゆく人々に教育の機会を与えなければならぬ切実な問題に直面しているのである。教育振興が東南アジア諸国にとって最重要な国策である第四の理由をつぎにあげてみよう。それは、他のアジア地域あるいはアフリカなどにおいても若干事情が同じであろうが、それは共産主義対策として教育によりたむとむとところが多岐にわたるということである。こんにち、いずれの地域にもまして共産主義勢力の影響を受けざるを得ず、現にそれについての脅威をひしひしと感じているのは、地理的な関係もあり、どこよりもそれは東南アジア地域でなければならない。このことは、対外的問題としてもまた国内の関係にあってもそうなのである。興味あることは、ビルマ、インドネシア、カンボジアというような、外交路線においては、中立的、もしくは著しく中共よりと見られている国でも国内においては、いずれかという共産主義勢力を抑えようという傾向が見られることである。そして、国内において共産主義と対決し、それを抑圧しようとするために用いられる対抗手段として、教育と宗教の両者の力をかりることが一般的に見られる。このことは、正に「思想には思想をもって」ということであろう。宗教の問題については、つぎに述べるが、とにかくこの地域では、迫りくる共産主義の怒濤に対して教育の普及振興という防波堤によって対処し、教育をして共産主義思想に対する障壁的役割を果たさせようとしているのは、宗教の場合とまったく同様というべきである。インドネシアにおける共産党の勢力は、非共産主義国家における最大のものといわれるが、それには文盲の多い農民大衆の支持があずかって力があるといわれる。東南アジア各国は民生の安定に努めるとともに、精神的には教育、宗教の力で共産主義に対決していこうというのである。けだし、どの地域にもまして教育に力点を置かざるを得ない所以である。つぎに、教育振興の要因としての宗教について述べよう。東南アジア各国は、一、二の例外を除き、いずれも特定宗教を国教としている、いわゆる宗教国家であ

る。宗教に対してあまり関心を持たないわが国においては、案外このようなことはそれほど注目されていないが、この地域における宗教の演ずる役割は看過できないほど大きなものがある。まず、ビルマ、タイ、カンボジア、ラオスはいずれも仏教を国教としており、マレーシア、インドネシアは回教、フィリピンおよびかつてのゴ・ジンジエム政権下の南ベトナムはカトリックが大きな勢力を占めていた。これらの宗教はいずれもそれぞれの国における国民生活、特に教育と密接な関係を持ち、教育の普及に重要な役割を演じているとあってよい。東南アジアにおいて、宗教が近代化を促進する要因と考えられるか否か、あるいはまたそれを阻止する役割を演じたかどうかは、議論の余地が存するところであるが、少なくとも教育に関する限りは、宗教団体の役割や功績を無視し得ないものがあるということができるのである。かつてと同様、こんにちといえども、東南アジア諸国においては、国民教育の相当部分は、宗教団体の手によって依然として行なわれているのである。とにかく、各国の教育振興や普及は、宗教団体のなみ大抵でない努力によることが多いということができるのである。

以上に述べたような教育振興の一般的風潮は、教育についての国家関与の度合いをいやが上にも強化してやまない。そして、国はその場合、教育に関する制度特に教育行政の制度・機構の整備強化という手を打ち、その上、学校等教育機関の制度の充実確立に手を及ぼしてゆくのである。上に、東南アジア諸国の教育行政機構の整備が教育自体の普及振興の現状と不釣り合いであるということ述べたのであるが、この間の事情は、以上述べたところによって一応明らかにされたことと思われる。

### 3 各国別の教育行政機構<sup>4)</sup>

ここで各国別にそれぞれの国の教育行政機構について述べ、比較検討を加えてみよう。

最初に、ビルマについて述べる。この国は現在連邦制をとることは、正式の国名を Union of Burma といっていることからしても容易に知ることができる。国内に多くの少数民族をかかえており、しかもそれらに高度の自治を認めている関係上、この国は地方分権的統治方式を採用している。このことは、いうまでもなく戦前イギリスがこの国を支配していたときからそうであったのであり、<sup>5)</sup> 現在のビルマ自体、英領インドの一州にすぎなかったのである。地方分権的体制は独立後ひきつづいて採用され、教育行政についても同様であった。しかしながら、現在はむしろ中央集権的やり方をとっている。というのは、この国は内乱に近い国内騒乱

4) 各国別の教育行政機構を紹介したものとしては、UNESCO: *World Survey of Education I, Educational Organization and Statistics*. Paris, 1955. 943 p. があるが、あまり up-to-date とはいえない。このたび、この小論を執筆するにあたって、1960年にパキスタン、カラチで開催されたアジア地域初等教育会議に際し用いられた諸資料および、自分が1957年、1960年、1964年の3回にわたる東南アジア諸国出張の際、各国政府より入手した資料等によった。

5) ビルマの地方行政制度については、前掲『各国の地方行政』において、いわゆるイギリス・グループに入れている (p. 13)。

にともない、軍部の独裁政治が行なわれるにいたり、なお社会主義的政策が強くうち出され、中央政府が強力に施策を遂行する中央集権的体制に切り換えたからである。このようなことは、いうまでもなく、教育行政に関してもその例外ではなかった。すなわち、従来初等教育は都市では地方自治体、農村地帯では地区協議会が所管していたが、1950年に設置された教育政策委員会は、教育行政を地方分権から中央集権方式に移行するを可とする旨の勧告を行ない、同年制定された初等教育法はその趣旨を法文中におりこんだのである。なお、文部省が中央の教育行政機関であることは、他の国の場合と同じであるが、これも現在強大な権限を有している。それは、大臣のもとに総務長官、さらにその輩下に公教育局長がおり、公教育局長は研究、教育課程、学事指導、義務教育に関する四部を統轄している。なお、文部省は一切の学校を所管するが、僧院学校は他省の管轄下にある。これらの学校は仏教団体によって経営され、相当多数を占め、ビルマの教育の普及発展に大きな役割を果たしている。文部省のほかの教育行政機構としては、1960年に設置を見た教育計画実施委員会というものがある。この委員会は国全体の教育計画の立案審議を行なうものであり、委員長は文部大臣があたり、別に国家計画省大臣もこれに加わっている。なお、1960年には、首都ラングーンの初等教育行政が市より国に移管され、初等教育は完全に文部省が掌握することになり、中央集権的教育行政が確立するにいたった。このような中央集権体制への移行は、過去における教育行政が極端に地方分権化されていたため弱体かつ非能率的であったということにも理由が求められるのであるが、主たる理由は社会主義的政権の樹立ということにあったといわれる。しかし、教育や教育行政の民主化という観点から、現在の中央集権的やり方はあくまで暫定的な措置にすぎず、いずれ情勢の推移にともない、地方分権主義的方式に復帰すべきであるという主張が見られるのである。すなわち、1953年の民主的地方行政法にもとづく地方自治体が各地方において根をおろし、その組織権限の確立を見るようになり、他方において国内の治安が回復すれば、再び教育行政の地方分権に復帰することが予見されているのである。

つぎに、マレーシアについて述べる。この国も旧マラヤ、シンガポール、北ボルネオのサラワクなどによって構成されている連邦であり、したがって当然地方分権国家<sup>6)</sup>である。そのうち、旧マラヤは数州に分かれ、1956年、国会に設けられた教育に関する委員会の勧告と、これにもとづいて制定された1957年の教育令によって、各州にそれぞれ教育行政を行なう部局すなわち地方教育当局が設置されることになった。この地方教育当局は、それぞれの所管地域内の初等教育と職業教育に関する行政を行なうことになっており、その長は地方教育主任官である。このような地方教育当局のうち、満足に機能を果たしているものは、わずかに首都のクアラルンプールのそれのみであるといわれていた。それで、1960年に国会の教育改革委員会は、

6) 前掲『各国の地方行政』は、マラヤもイギリス・グループに属するとしている (p. 13)。

各州に地方教育当局を設置することは、しばらく猶予すべきであるとの勧告<sup>7)</sup>を行なったのである。シンガポール、北ボルネオ地方においては、従来からそれぞれ独自の権限を行使している教育行政機関が存在していたのである。特に、シンガポールのそれは、文部省とよばれ、文部大臣がシンガポールの教育行政を掌握していた。シンガポールはその後マレーシア連邦の一部となったので、現在は文部省といわず、教育局と改称されたが、教育局長官は依然として相当程度の自主的権限をもち、したがって直接には連邦文部大臣の命令監督下に立たない。このことは、北ボルネオ地方の教育行政機関についてもまったく同様である。マレーシア連邦の中央教育行政機関は文部省であり、大臣のほか副大臣を有する。文部省内の部局として大きな権限を認められているのは、視学局と教員養成局であるが、視学局の権限はある程度独自のものである。それは諸学校における授業の水準の維持向上をはかること、連邦の教育政策の適正な実施を確保することなどを任務とし、なおすべての学校の現状を文部大臣に直接報告するとともに、教員に専門的助言を行なっているのである。教員養成局は、若干の教員養成学校 (teachers colleges) を所管している。なお、この国において大学は国立のものとしてはマラヤ大学あるのみであるが、これは文部省の所管下にはない。マラヤ大学はイギリス方式の管理機関によって管理されている。マレーシアはマレー系、中国系、インド(タミル)系の三民族よりなる複合国家であり、したがって言語問題も複雑である。なお、イスラム教が国教であるが、キリスト教の勢力もつよい。このような言語、宗教の関係から教育に関しても多くの問題が存在するが、教育制度は比較的整備されており、このことは教育行政制度についても同様である。これは、旧本国であるイギリスの影響がいまだに存在しているからであると考えられる。

つぎにタイの教育行政機構<sup>8)</sup>について述べる。タイの中央教育行政組織<sup>9)</sup>は、おそらく東南アジア諸国のそれのなかで最も整備されたものであり、ある意味において、わが国の教育行政組織よりも、多くの長所を有するものであるとあってよい。タイは終始中央集権的体制をとっている関係上、教育行政についてもまったく同様、相当強度の中央集権的行政が見られ、国の教育行政機構は強大な権限を有する。文部省がまず中央の行政機構であるが、これは教育行政の実施執行にあたる機関であることは、他国の場合と異ならない。しかし、タイでは特に文部省のほかに国家教育会議 (National Education Council) というものが設立されている。これは、内閣総理大臣を議長とし、各階層の人々からなる77人の委員で構成されている。この会議は事務総長以下の事務職員を擁し、教育政策の審議立案にあたるのである。1958年以降、大学の管理も文部省からこの機関に移管された。国家教育会議とならび、同じく総理大臣を議長と

7) *Report of the Educational Review Committee*, 1960 による。

8) タイの教育行政組織については、タイ文部省発行の *Report on Educational Developments* に詳しい。

9) 前掲 *Education in Asia* 中タイの中央教育行政機構は詳細をきわめている (p. 13)。

する国家研究会議 (National Research Council) という機関があるが、これは学術行政を所管する。以上の二つの会議はともに常設の機関であり、わが国の国家公安委員会、教育委員会のごとき行政委員会である。このような機関が中央の教育行政機関として設置されていることは、教育行政の中立性を保持するため、きわめて適切な措置である。わが国においてたびたび論議されていてもいまだこのような措置は実現を見ていないのであるが、すでにタイにおいて見られることは興味深い。なおまた、国家教育会議と文部省という二本建の構成が見られることも、policy making の機関と execution の機関との分離ということであり、一応適切な措置と考えられよう。なおまた、大学はわが国その他多くの国において見られるように文部省が所管せず、国家教育会議のごとき行政委員会をしてその外部管理にあたらせていることも併せ考えると、これまた妥当なやり方であるというべきであろう。ここで、文部省の機構について述べると、初等・成人教育局以下八局で構成されている。そのうち、宗務局は他国にあまり類例を見ないほど整備されたこの国の宗教行政事務、宗教教育に関する事務を行なう部局である。仏教を国教とするこの国においては、仏教の勢力が強大であることはいままでもない。バンコクには仏教団体の設置する仏教大学が二つあり、また公立学校において仏教による宗教教育が正科となっているが、私立学校においてさえ、宗教教育を行なうことが義務とされている。上記の宗教局には、宗教教育課が設けられ、ここでは学校における宗教教育の教育課程の作成、実施に関する事務を所管する。なお、この局には chaplain 課があり、これは学校や軍隊付きの僧侶である chaplain に関する事務を行なうのである。なお、現在タイには20万と称し、あるいはまた30万ともいう山地系住民 (Hill Tribal People) がおり、これらのタイ化ということが大きな問題になっている。そしてタイ化促進の一方策として、これら少数民族の子弟の教育問題に留意していることは、他のアジア諸国を通じて見られる共通現象である。山地系住民に関する行政は現在一応内務省が所管しているため、これらの住民の教育についても、内務省が所管しているが、これは本来文部省の手に移すべき問題であるとの論が最近しきりになされている。現在、文部省には直接これについての部局は存在しないが、いずれは文部省内にこれに関する事務を専管する部局が設けられることが予想されている。大学行政については、すでに述べたように、文部省ではなく国家教育会議という合議体の機関によって行なわれるのであるが、形式的には、国立大学はすべて内閣総理大臣に直属し、国家教育会議は政府と各大学相互間との連絡調整に任ずることになっているのである。ここで、タイの地方教育行政について述べよう。タイは、全国を71の州、489の県、4,866の郡、41,378の村に分けているが、これらは一般行政上の区画であり、教育行政に関する限り、全国を12の教育管区に分け、数州をもって一教育管区としている。この教育管区にはおのおの管区長官が置かれ、それは文部大臣が任命する。管区長官は管区内の教育について勧告あるいは指導を行なう。各州の首長は知事であるが、これも官選である。知事は州内の公立学校の人事行政を行なうのである。なお、各州



には州教育官、各県に県教育官がいるが、これらの教育官は行政官というよりはむしろ、各段階の学校の指導視察を行なうところの視学官のごとき性格を有する。小学校の管理は、州、県等の地方公共団体の機関である参事会が行なうのであるが、中学校、職業学校、教員養成学校等は文部省が直轄する。以上がこの国の地方教育行政組織であるが、総括的に見ると、現在のところは、強度の中央集権的行政が行なわれているが、徐々に地方分権的要素を加味してゆくことが現在検討されており、教育財政の面などについては、一部分すでに実施に移されている。

南ベトナム、カンボジア、ラオスの旧仏領インドシナの三国について述べる。この三国は行政に関する限り、旧宗主国であるフランスのパターンを今なお忠実に踏襲し、徹底的な中央集権的体制<sup>10)</sup>が見られる。このことは、教育行政についても同様である。南ベトナムは現在アメリカの強い影響下にあり、その反面フランスの影響力は今や影うすくなったとはいえ、教育や教育行政に関しては、まだまだフランス的色彩が相当残存しているといえてよい。ラオスについても同じことがいえよう。しかし、この国は内乱あいつぎ、ビエンチャンにある中央政府の威令の及ぶ範囲はきわめて限られているのであるが、その地域におけるフランスの影響は依然として強大である。カンボジアは数年前アメリカと関係を断ち、外交路線は著しく左よりになったが、その反面フランスとはきわめて友好的な関係を保持し、自由主義諸国家中、文化協定を結んでいるのはフランスのみであり、多数のフランス人の派遣教師をかかえ、教育、文化の面に関しては、さながらフランス一辺倒の有様である。このように、三国を通じ、フランス統治時代の影響が今なお強く見られるということは、その原因や理由はさておき、まことに興味深く思われるのである。フランスの教育行政組織はナポレオン一世時代以来、すでに150年の歴史を有するが、世界で最も整備された中央集権的体制を保持している。これがそのまま旧植民地であったこの三つの国に移し植えられ、今なお存続しているのである。文部大臣を頂点とするピラミッド型の教育行政機構、文部省を国民教育省(Ministère de l' Education nationale)と呼ぶこと、国・公立学校教職員はすべて国家公務員であること、視学制度が発達していること、教育課程などの教育内容はすべて中央において決定されること、大学にいたるまで、すべての学校の所管は中央において行なわれること、中央に多くの審議会、諮問機関があり、そこで中央集権の行過ぎや弊害を矯正していることなど、どれ一つとして、フランスのやり方にならったものでないものはないのである。このように、これらの三国がフランス型の集権的教育行政を固持している理由は、想像するに、このようなやり方自体に多くの長所があることのほかに、これらの国の現状にきわめて適応しているということもあげるのでなかろうか。

各国別について述べると、南ベトナムの国民教育省は普通教育局と技術教育局とに分かれ、前者は国・公立学校における初等・中等教育を所管し、私学教育、農工業教育は後者の所管に

10) 前掲『各国の地方行政』では、旧仏印三カ国をフランス・グループに入れていないが、これは当然フランス・グループに属するというべきであろう。

属する。地方の各州には教育局があるが、初等教育に関するきわめて軽微な事項を処理するのみである。北ベトナムについては、資料入手難のため述べない。

カンボジアの中央教育行政機関<sup>11)</sup>は国民教育・美術省であるが、これにはフランスの国民教育省と同様、多くの委員会、審議会が付置され、行政の民主化がはかられている。なお、大臣のもとに行政官である総務長官を置くこと、多くの大臣直属の視学官を配することなど、いずれもフランスのやり方をそのまま模倣している。1962年10月、この国は国家教育計画庁というものを設け、教育の長期的総合計画の立案にあたらせることになった。地方教育行政機構について述べると、この国は17の州、五つの市に分けられ、それぞれに初等教育視学と州（市）基礎教育官というものが置かれている。これらの者はそれぞれ一名ないし数名の補佐官をもっているが、前者は初等教育に関する行政、後者は学校外の教育たとえば文盲絶滅のような基礎教育（Fundamental Education）に関する行政を行なっているのである。これらの職員はすべて中央によって任命される国家公務員であり、中央の命令を受け、かつ中央の教育行政当局の出先機関として業務を行なうにとどまるのである。したがって、独自の権限を行使するとはいいがたく、この国の地方教育行政は地方分権的色彩を有することとはほど遠い存在であるといわなければならない。

ラオスの教育行政機構について述べる。中央教育行政機関はやはり国民教育省であるが正確に言えば、国民教育・美術・青年スポーツ省であり、国民教育、美術、青年スポーツの三総局によって構成されている。教育総局はさらに初等・成人教育、中等教育、職業技術教育、高等教育、教員養成の五部に分かれている。もちろん、この国の教育行政も著しく中央集権的であり、初等教育を除き、すべて中央において直轄される。初等教育は各州に置かれている州初等教育担当官が所管し、これを補佐する視学が比較的大きな州に限り、一名ないし数名置かれている。仏教寺院に設けられている学校は、宗教行政を行なうところの宗務省の所管に属する。

人口、面積の上で東南アジア最大の国であるインドネシアの教育行政機構について述べよう。軍部と共産党、それに回教勢力という三頭の馬を御するといわれるスカルノ大統領の独裁政治が行なわれているこの国は、すべての行政は強度の中央集権的色彩<sup>12)</sup>を有し、教育行政についても例外ではない。他国に例を見ない一つのことは、百人に近い大臣がいることであり、各省大臣のほか、数省の所管事務の調整連絡に任ずる調整大臣（Minister Coordinator）という制度が存在することである。教育行政を所管する省としては、かつては文部省のみであったが、現在は基礎教育省、高等教育省、健康スポーツ体育省、国家研究省があり、それぞれ大臣がいるほか、別に一人の調整大臣が置かれている。なお、教員給与、学校建築、施設等の教育財政関係の事務は内務省が所管している。別に、学校を所管する省としては、中等程度の農業

11) これについては、カンボジア国民教育省発行の *Le Mouvement éducatif* に詳しい。

12) Dr. Cunningham: *The Educational System of Indonesia*. Djakarta, 1957. に詳しい。

学校は農業省であり、工業学校は工業省、回教の学校および回教学校の教員養成施設は宗務省と、まことに繁雑をきわめる。なおまた、地方の公立小学校の所管省は基礎教育省であるが、教員の給与その他財政面にわたる問題は内務省によって所管されるが、この点は戦前のわが国の場合と類似している。地方の教育行政組織について述べると、全国を22の州に分け、各州に教育局がそれぞれ置かれている。これは、基礎教育省、内務両省の出先機関の性格をもつ。教育局は局長が統轄するが、局長は同時に学校視学官という資格をもち、それはまた直接、中央の指示監督を受ける。中等教育に関する限り、教育局長は内務大臣の命令下ではなく、基礎教育大臣の指揮を受ける。州はさらに地区に分けられ、現在全国に222の地区が存在する。地区は小学校の建築、備品等の施設に関する事務を所管するにとどまる。以上に見られるように、インドネシアの教育行政機構は著しく中央集権的なことのほか、きわめて複雑であり、命令系統が多岐にわたっている。本来前に述べた調整大臣という制度は、関係各省の連絡調整を行なうものなのであるが、このような機関は実際所期の効果を發揮していないどころか、かえって制度をいっそう複雑化し、本来の機能をまひさせるおそれもあり、非能率的な結果を生じさせがちであるとの批判がつよい。特に、現在の教育行政関係の調整大臣は前文部大臣であり、各省大臣をしのぐ勢力をもつため、いたずらに機構の複雑化、命令系統の二元化という現象のみ著しく表面に表われている。なおまた、国全体にまたがる総合的教育計画は、中央に設けられている国家計画会議が所管するのであるが、これがまた教育行政をいっそう複雑にしていると見られている。

最後に、フィリピンの教育行政機構<sup>13)</sup>について述べる。この国は、人も知るように古くはスペインの、最近まではアメリカ合衆国の植民地であった。それで、独立当初は、主としてアメリカ方式の教育行政組織を採用していた。しかし、旧本国たるアメリカとは、あまりに種々の事情が異なりすぎており、アメリカ的の地方分権主義はこの国に育つ見込みが当分ないことが明らかになったので、アメリカ方式をやめ、この国独特のやり方に踏みきったといわれる。新たに採用された方式は、地方分権とは正反対の中央集権的方式であり、その点において、むしろ最初のこの国の支配者であったスペインのそれに似ているともいわれる。この国の行政の特色は、中央諸機関の権限が強大であること、中央地方を問わず、主要なポストにあるものは、公選による職員であることなどであるが、最後の点はアメリカ方式を採用したものであろう。中央教育行政組織は、大統領府のもとにある一つの省とも見られる教育部が中央の教育行政の執行にあっている。教育部には教育長官が置かれ、これは内閣の一員であり、大統領が人事委員会の承認を得て任命するものである。教育長官のもとに各局の局長、副局長がいるが、これは教育長官の推薦にもとづき、大統領が任命する。その場合、人事委員会の同意が必要とされ

13) 前掲 *Comparative Educational Administration*. p. 305.

る。教育長官は公立諸学校の管理監督にあたるほか、全私立学校、カレッジ、大学における教育能率の一般的水準を保持する権限を付与されているのである。なお、1954年には、法律をもって国家教育委員会 (Board of National Education) という機関が設置された。これは、国全体の教育計画・教育政策を審議する大統領直属の機関であって、ここで策定された重要政策を教育部が実施するということになる。この委員会の構成は、委員15名よりなり、委員長は教育長官が職務上当然その地位につき、6名は特定の地位にある者で、その地位にもとづいて就任し、8名は各界の代表者として大統領が任命する。なおまた、別に国会によって教科書委員会というものが設けられているが、これは公立学校で用いられる教科書の選定、承認を行なっている。この委員会は、教育長官に勧告を行なうのであるが、一応教育部とは別個の機関とされ、教育長官の一般的監督を受ける。教育部自体は、公教育局、私立学校局、公共図書館局、フィリピン史委員会、国語研究所、国立博物館の部局がある。大学について述べれば国立大学はフィリピン大学あるのみであるが、別に多くの私立大学、カレッジがある。フィリピン大学はまったくアメリカ方式の大学理事会を設け、大学管理を行なっている。大学理事会の議長は教育長官であり、公教育局長、上院の文教委員会委員長、大学総長は職務上当然理事となり、他の理事中少なくとも4名は大学卒業生のうちから大臣が任命するのである。人事その他大学の運営全般にわたる事項はすべてこの大学理事会が行なうこと、予算請求は大学理事会より直接国会に対してなされることなど、ことごとくアメリカの大学管理方式になっている。以上に見られるように、中央の教育行政機構および大学のそれは、一応整備されており、たとえばわが国でも一部からしきりに要望されたことのある教科書の検定、採択などを行なう教科書委員会なるものが、当局からある程度独立して存在することなど注目に価しよう。

地方の教育行政機構について述べれば、今世紀の初頭にいたるまで、州および特別市 (Chartered Cities) に置かれていた学校区は、さながらアメリカ合衆国に見られる地方教育区 (Local School District) のごとき存在であった。現在、州は全部で54置かれているが、そこにはそれぞれ地区教育長がいる。これは中央の教育長官の勧告によって任命され、あたかも教育長官の地方における代理者というような立場にある。地区教育長は州内のすべての学校の人事権、学校の設置廃止の権限を有する。地区教育長はさらに州をいくつかの学校区に分けているが、これは原則として一つないし数個の町村——学校区にまとめられている。学校区内の学校は第一次的には学校区視学の監督を受け、第二次監督は地区教育長の部下である地区視学によって行なわれる。特別市は現在七つあり、ここにもそれぞれ教育長が置かれている。これは、地区教育長よりも多くの権限が与えられている。マニラ市、ケソン市の両特別市の教育長は国家公務員であり、大統領が人事委員会の同意を得て任命する。以上に見られるように、独立以前はともかく、現在においては、この国の地方教育行政組織はむしろ地方分権的色彩が希薄であり、教育行政組織全体についていえば、前述のように中央集権的方式を採用しているこ

とが著しく見られるのである。しかしながら、この国においても、現在の中央集権的方式を修正し、徐々に地方分権的やり方に移行し、たとえば州や特別市の教育行政権の強化をはかろうとする動きが存在することをここで指摘しておこう。<sup>14)</sup> なお一言するが、フィリピンの教育行政機構はかなり整備されていることは事実であるが、一つの欠点は、中央の教育行政諸機関の相互間の連絡調整が必ずしも円滑にいておらず、そのため地方に対する連絡指示等もバラバラに行なわれることが少なくないといわれていることである。特に、このようなことは教育財政の面において著しい。この点と、現在の中央集権に偏したやり方についての再検討は現在重要な問題であると考えられている。

#### 4 結 語

以上で、東南アジア八カ国それぞれの中央地方の教育行政機構の素描を試み、またそれぞれの特徴や問題点についても一応述べ終わった。総括的にいうならば、ある国たとえばタイやフィリピンの教育行政機構は部分的にはわが国のそれに比して、まさるとも劣らないほど整備されたものが見られる。しかし、これらの国の置かれている教育の現状と対比して見るならば、ひとり行政機構のみが整備され、教育行政の実際やなおまた教育自体については、まだまだ後進的現象が多く、教育行政機構と教育の進展状況との間に大きな跛行的状態が存在することは、前にくりかえし述べたところである。そしてまた、教育行政機構の整備が相当程度見られる理由は、教育に対する一般的熱意が高いことにもとづくが、特に国家の教育関与の度合いの強大なことに起因することも前に述べたところである。機構の整備必ずしも不可ではないのであるが、これのみにとどまるべきではなく、さらに教育制度そのものの整備・充実、そして終局的には教育そのもの振興普及に大いに力をいたす必要がよよく存在するというべきである。各国別の教育行政機構について述べたさい、著しい共通的现象と見られるものは、強度の中央集権主義的体制であった。これも、教育についての国家関与の度合いの強いこと、新興国家において一般的に見られがちな現象であるといえるが、教育民主化という建前からいえば、順次地方分権主義体制への移行ということも考えられるであろう。つぎに、現在東南アジア諸国の教育行政機構は、いずれも学校行政に傾斜がかかりすぎ、社会教育行政に関して、それほど考慮が払われていないように見受けられる。学校教育に多くの重点を置くことは、一般に新興国家の常であり、また公教育自体、学校教育がそのほとんどすべてであると考えられるので、そのこと自体無理からぬことと思われるが、今後は成人教育のごとき社会教育にいつそうの配意を加えることが必要とされるであろう。またそのための行政機構の整備が当然考慮されるのである。

14) 前掲 *Comparative Educational Administration*. p. 306.