

リヒャルト・ベソーツ, 学校行政改革 (Richard Bessoth, Schulverwaltungsreforme, Beltz Verlag, 1974) に関して

近畿大学工学部 織田成和

序 (第一章及び第二章)

本稿で紹介する文献の副題は「各州の学校監督の再編成に関する草案とそれに対する批判」である。この文献はベソーツがチームを作って、西ドイツの学校行政に関して論述したもので、この国の数少ない教育行政の文献の一つである。元来、ドイツは教育制度はあっても教育行政はないと言われてきた。それをドイツ国際教育研究所 (Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung 略称DIPF) のプロジェクトチームが、多方面の角度から検討したのである。特に社会学的な視点が注目される。加えて、教育経済の領域をフリードリッヒ・エディング (Friedrich Edding) やハッソー・フォン・レキュム (Hasso von Recum) の両者が、又教育法及び教育行政をハンス・ヘッケル (Hans Heckel) が担当している。

この文献の特色として、経営学、特に教育経営の先進国と考えられているアメリカ合衆国の影響が多く見られることである。文章自体も英語の影響を多分に受けている。その内容は論争中の行政政策の評価から始まっている。まず第一章で行政政策の目標設定と評価の有意性及び適切性に関して、第二章では研究領域における研究状況つまり、現状について検討している。この現状分析によって、西ドイツでは学校行政学がいかに欠如していたか、この行政学の欠如が、そのまま(行政)法の優勢になっていると指摘されている。従って、前述のエディングやレキュム及びヘッケルの専門分野における学校行政改革のための付随研究によって、教育制度の機能的能力及び改革能力がクローズアップしてきている。

西ドイツの学校行政との関連で、1955年から1967年までの先進国のGNPと教育制度の経費に占める割合を見ると、OECDの調査では、スウェーデン、オランダ、ベルギー、U. S. A.、イタリア、フランス、日本、イギリスの次の順位で、かなり低く、この結果を憂慮した人々から学校行政改革に関する提案が続出した。それらによるとこれまでの西ドイツの学校経営は経験のみに基づく経営で、科学的根拠が見られず、素人的経営(dilettantisch betrieben)で、19世紀初期のイデオロギーや思想に根拠を有すると言われてきた。しかも、教育行政や学校改革の最大の目的ですら、適切でないものが多いと批判された。

以上の指摘等を組織面や社会面から分析する必要性が強調されている。これには財界も強い関心を持って、フォルクスワーゲン財団による基金も創設された。この国の各州の学校行政当局は、ベソーツとそのチームを支援し、学校行政のあらゆる段階での研究を可能にするために、協働者として、インタビューや各種の照会に積極的に応じている。しかも各州の文部省もその組織や行政に対する批判的研究に極めて関心を示しており、特にペダゴークの行政官としての養成にも注目し、一種の委託

された勧告のような結果を生じている。次に第三章以下を目次に従って、必要な部分を訳出して、紹介していくことにする。文中の引用は特に断わりがない場合は本文献からの引用及び概要である。

第三章

この章では学校行政が状況分析と改革の必然性という点から述べられている。

(1) 学校行政と学校監督

- (イ) 概念の伝統的な不明確さ
- (ロ) 行政機能と経営機能
- (ハ) 学校行政の学校制度への編入
- (ニ) 学校行政における時間予算と過程構造
- (ホ) 学校監督に関する新しい解釈

- ① 監督の種類
- ② 特殊な職務の記述
- ③ 業務配分と組織構造
- ④ 監督職員の主要な職務

(2) 西ドイツにおける学校行政の能力 (Leistungsfähigkeit)

- (イ) 能率の評価 (Beurteilung)
 - ① 全体的能率の不足
 - ② 教育改革の誤った経営 (Mißmanagement)

(ロ) 能率の低迷の要因

(3) 学校行政改革の必然性

第三章第(1)節では、西ドイツの学校行政学の発展の特徴として、教育法、就中、学校法上の優位があるとされている。当然、その方面の文献が多い。学校行政と学校監督の基本概念を明らかにする研究も必要であるとしている。そこで教育法学者のヘッケルの定義が引用されている。それによると、連邦行政裁判所の判例やワイマール憲法の解釈によって、学校監督は組織計画、規則、基準設定、学校制度の監督に関する国家の権限の総体とされている。ただ、学校監督と学校行政は語義としては明確に分けにくい。学校監督概念には学務局の行政活動をも包括しており、伝統的に用語の使用が混同されていると指摘されている。

この節の(ロ)や(ハ)では、学校制度全体と学校行政を同時に検討するにあたって、パーソンズ (Talcott Parsons) を引用し、「責任と支配」のための行為目的及び分野を根拠に生産業務層、管理層あるいは経営層、政治層の三段階に分けている。

生産業務的あるいは専門的層では生産過程や実行過程が遂行される。学校制度では、それが根本的行為と考えられている。学校でもそれに応じて、個々の教員の活動における計画過程、組織過程、支配過程に短期ではあるが、時間的展望が必要とされる。特に決定裁量余地である教育内容や教育方法は強い計画性が必要とされ、布告、規則、法令によって概略が規定されている。

中間的管理層あるいは経営層は、三つの遂行すべき職務を持っている。

- ① 支持 (Unterstützung)。これは人的・物的手段を何らかの配置要因 (Einsatzfaktor) の創造

と供給によって、生産的業務を支持している。

- ② 中間段階であるこの層の役目として、技術上のサブシステム、両親、生徒、雇主、あるいは大学のような顧客 (Abnehmer) との仲介 (Vermittlung) を担う。
- ③ この層は①と②に加えて、経営・管理層として、生産業務の生産計画を監視し、予期された業績と実際の成果を確認することに責任がある。

三つ目の政治的層の場合には、社会環境や関連団体の学校制度への関心も重要であり、又、組織目標の達成に必要な指示、確認及び支持を許容する周囲の条件も重要である。同時に「経営的機能の強化」や「純粋な管理行為」への積極的評価も与えられねばならない。これと関連して能率と影響力並びに権力構造が挙げられているが、学校制度の全体的能率に関しては、ルーマン (Niklas Luhmann) の用語を引用し、組織合理性 (Systemrationalität) に基づいて、三層全体の効果が保障されねばならないとしている。現在では、授業過程の合理的遂行や応用効果 (Verwendungseffizienz) 等の内面的能率と同様に、文部省審議会や議会等の公の影響のような外部からの能率にも、この三層全体は独自の責任を持つべきだとしている。この状況は現在の支配構造や権力・影響力構造と必然的に関連づけられている。これは西ドイツの学校制度における権威や権力の可能性の増大は生産業務層にまで、達しているからである。又、学校制度においては、文部大臣から学校に至るまでにかなりの権限下降が存在する。それに関して、「文部大臣が、権限と結びつけられた責任をどの程度まで得ているか」という問題提起が為されている。

この節の (ニ) では行政における職階及び時間構造が論じられている。この項目では、「教育政策や教育制度には序列 (Rang) は存在するが、階級 (Hierarchie) は存在しない」と述べられている。例えば、生産業務層においては、ハウスマイスターやフォルクスシューレ教員及びギムナジウム教員間の地位の相違はともかくとして、階級的な構造はない。しかし、行政制度においては厳密に細分化されたあるいは段階づけられた職階が必要であるとされている。西ドイツでは一般的に次のような職階が挙げられている。

- ①管理機能を持っている教員、②校長、③グルントシューレ、ハウプトシューレ、特殊学校等を担当する視学官、④中間当局のデツェルネント (Dezernent)、⑤中間当局の局長、⑥文部省のレフェレント (Referent)、⑦文部省の本部局長 (Abteilungsleiter)、⑧文部次官 (Staatssekretär)、⑨文部大臣。

このうち①と②は生産業務的領域内の職員である。これに対して⑧と⑨は行政層において重要な地位を占めるが、②から⑦までも影響効果の強弱や程度の差はあっても行政的職務に直面している。行政層においては、経営ないし管理職務とともに、生産業務独自の問題も提示されるので、各職階には資格のある専門職員が配置される必要がある。これらの管理機能を考慮した上で、各管理層が自由にできる時間の理想的配分が図で提言されている。(文献38ページ)

この節の (ホ) では学校監督に関する新しい解釈が提示されている。学校監督は機能領域が明確であるにも関わらず、職務が複雑なゆえに、以前は単なる指導・管理 (Führung) とされ、学校管理の一部に包含されていたが、後に、業務配置、動機づけ、コミュニケーション、協働等の意味が加えられていた。これに、最近の一般経営学の影響により、監督という問題領域に組織的視点や人間的視点が重きを加えてきている。さらに、一般に言われる監督は、意義の広狭はあるとしても、協働的で内部支援的業務過程と理解されている。校長は学校目標達成のために、監督のどの支援行

動を選び出すかを判断するのであるが、特に視学官や高等視学官の指導・管理としての監督は授業の成果にとって効果があると考えられている。

監督の任務は、学校目標のために教職員の力を利用したり、あるいは協働者とともに目標達成のための努力をすることである。この任務の背景には、以前から論究されている二つの概念、すなわち権威主義的あるいは官僚主義的行動と参加的 (partizipative) 行動が問題になってくる。官僚主義的行動は権力勾配 (Machtgefälle) を前提としている。これによると、教員は監督職員の命令 (Befehl) によって、時には自分にはあまり、有益でないばかりでなく、むしろ受容できないような目標を実現しなければならない。この行動様式は教育目標達成に長期にわたって寄与するには余り適当ではない。これに対して、参加的行動は、種々の専門家の代表による協働や業績への強力な動機及び業務と自らの同一視が行われ、そのために同僚・構成員の高度の養成を必要とはするが、官僚主義的行動や伝統的管理方法の応用よりも優れた成果に結びつけられる。

この(ホ)の④では学校監督職員の中心的職務に言及されている。西ドイツの視学官の職務は、種々の発展状況によって特徴づけられてきた。ベソーツは「監督はより良い学校業績達成のための行動 (Verhalten) もしくは指導形態 (Führungsstil)」と述べている。特にカリキュラムの重視も監督者の基本職務となっている。西ドイツの教員には、伝統的に同僚による授業の検証や分析に対する不安や抵抗が残っており、しかも公務員としての身分保障があるにも関わらず、授業の視察やその客観的評価方法の発達に拒否反応を持っている。さらに伝統的監督技術に対して、学校職階制度の民主化や科学的に立証された基準が欠如していることを理由にした反対意見も存在する。しかし、社会は学校に有能な教員が増えるのを期待しているが、現状の学校自体には必ずしもこの期待が実現されているとは言えない。学校監督職員 (主として視学官) はこのような期待を満たすため、教員の模範となり、専門上の指導・管理を行い、授業の質を保障し、生徒・親を始めとする社会分野や科学界に、常時対応する教育内容の編成にも努力が必要であることが述べられている。

この章の最後の部分になる第三章第三節では、ドイツの学校行政改革の必然性について論じられている。その内容を以下に紹介する。

ベソーツによると学校行政の能率とか成果を評価する絶対的基準はない。特に西ドイツにおいては、生産業務的層、管理・経営層、政治的層に分かれているため、各層の能率観も多様である。しかし、ベソーツは学校行政全体では諸外国との比較分析が有効であるとしている。その方法は種々の指針に基づいて、若干の誤差を許容した上で全体的な指標を得ることにある。これによると、西ドイツのGNPに対する教育費支出の割合は9位になっている。これをそのまま、教育効果との関連づけはできないが、西ドイツは財源ばかりでなく、1960年代初期の20~24歳の就学者の率を見ると、U. S. A. =29.8% (1位)、日本=9.1% (2位) に比べて、5.3%という不利な状態であった。これに、ピヒト (Georg Picht) の「ドイツの教育危機」の叫びが加わり、これも契機として、1972年以来、この危機への認識が増加し、教育改革の過程は決して短期のものではなく、極めて長い教育政策上の視点が重要であると考えられるようになった。それと共にドイツ教育審議会の教育委員会勧告である構造計画 (Strukturplan für das Bildungswesen, 1970) を始め、種々の提案が出され、実現可能なものから検討され始めた。西ドイツの学校行政への批判は財源の投入量に集約されている通り、かなり低い。しかし、この弱い外的条件や環境要因に対して、その利用過程で、経済性を考慮し、合目的結果を生ずることも企図されている。DIPFプロジェクトの成果である

「学校行政の組織 (Organisation der Schulverwaltung)」によると、研究対象の行政当局の場合は内的能率と外的能率の間には必ずしも不一致はないことが示されている。それにもかかわらず、州の学校行政の貧弱さが指摘されており、それは組織の道具主義、官僚主義、資料活用部門の技術不足等がその原因であるとされている。このことは西ドイツの行政構造の現状の枠内では改革を断行する下地がないということに起因する。つまり、学校当局の改革能力が限られているのである。この結果は、改革は多くの場合、規則、法令、訓令等による文書で指示されているのに、学校現場では全く変化がないということになる。

公文書は改革の幻覚 (Illusion) を単に鼓舞するだけである。特に西ドイツの学校行政は典型的な官僚主義といわれており、学校行政は一般職員行政及び予算管理領域における一部局であるにすぎない。この学校を直接管理する指導職員の構成も中心的問題になる。この指導職員の割合はペダゴークがユリストより、ほんのわずか多い程度である。この二重構造 (Duopolstruktur) が学校に及ぼす影響は大きい。例えば、計画や決定を要する問題で、ペダゴークの決定が余りにも教育的に過ぎ、要約されたり、軽減された形で行われた場合、それが形式や法律面において、異論の余地がないかにユリストの補充審査 (Ergänzungsprüfung) が改めて要求されるという事態が生じる。当然、学校行政の能率はこの手続きによって著しく阻害されることになる。しかし、ペダゴークは現在の職業観によっても安定しており、人間の奉仕者 (Diener des Menschen) として定着し、その啓蒙・指導力は高い評価を得ている。しかし、組織上の、法的かつ財政上の素養はペダゴークには無縁のものであり、ベソーツはそれを要求することは負担過剰であると指摘している。

これに対して、学校行政におけるユリストは模範的型として特徴づけられており、現在の行政構造においては、相対的に若いうちに、社会的評価を得、伝統的に引き継いだ全ての価値観を内包している。又、ユリストは、非公式の行政構造である術策 (Kniff) やかけひき (Trick) に優れており、行政 (管理) 法の素養を常に追求しており、その行政分野の経験は当然長くなる。そのため、中高年になってやっと、文部省や中間当局に「召集された (berufen)」ペダゴークより、種々の点で勝っていることが多い。結局、最終的にはユリストが行政の専門家として考えられるようになる。その背後には厳格な管理学的養成があり、同時に管理法や組織学、計画性、行動認識、経済学、政治学、行政学的素養を包括している必要がある。しかし、末端の行政機構では、つい最近まで上述の知識が無視された管理が行われており、そのため、ペダゴークの啓蒙・指導の要求と衝突することが多く、学校行政は下位の水準で安定するという状態であったことが指摘されている。

西ドイツ南西部の三つの文部省の平均において、次のような業務消費 (Arbeitsaufwand) が生じている。つまり、①日課と短期の活動のために、約70%、②カリキュラム、教授法、学校組織のような中期間の職務のために約25%、③学校発展計画、構造計画、教育需要や職務需要計画のような長期にわたる職務のために約5%である。この数字は指導・管理職員の消費時間数の割合を取ったものであるが、これによると、日課と短期活動が大多数を占めている。又、ペダゴークの担当職務は、特定地域の監督領域の世話である。この地域内では、ペダゴークは全ての事項に権限を持っているが、実際上の学校行政の際にはユリストによって支持され、同時に支配され、侵害されることもある。これに対して、包括的権限を持つ特別ペダゴーク (Superpädagoge) の概念も考えられているが、いまだ実現していない。

次に行政改革の中心課題であると考えられている学校と一般公共業務との統一行政、就中、職員

政策に関しての提案が略述されている。一般行政への編入の提案が出た理由として、人材不足つまり、資格のある教育行政職員の不足が挙げられる。D I P Fプロジェクトによると、三つの当局から、専門業務や事務能力の不足に関して非常に強い不満が述べられている。例えば、専門業務の場合、著しい不安定が見られる。つまり、多くの専門能力不足が生じ、高度な業務も無資格の協働者に転嫁され、あたかも訓練部局のように考えられている。そのため、D I P Fプロジェクトは、機能的改革の方針において、「行政における現在の職員配置機構は、正しく機能していない。業務量と職員数に不均衡があるため行政力の弱い当局もある」として、郡長職員は学校行政の利用に供し得る職員を補充するか、あるいは学務課の行政能力が弱いために強力な一般行政当局への編入を勧めるかの策を与えている。又、同報告によって、現在の西ドイツの各文部省とU. S. A. の州文部省の職員数を比較すると、学校行政の地方レベルでは、U. S. A.の方が著しく多くの行政職員を配置している。西ドイツでは、必要数の約33%が従事しているにすぎない。これらは一例にすぎないが、行政改革の必要政が述べられているゆえんである。

第 四 章

この章では各州の行政改革の意図と現実が述べられている。

- (1) 行政改革と学校行政改革の関連
- (2) ラインラント・プファルツ州における機能的改革
 - (イ) 機能的改革の経緯と概念
 - (ロ) 機能的改革の必然性と目標設定
 - (ハ) 目標達成の手段
 - (ニ) 機能的改革における学校行政の立場
- (3) バーデン・ヴィルテンベルク州
- (4) ニーダーザクセン州
- (5) ザールラント州
- (6) 他の州
- (7) 学校行政改革の基本傾向

この章では各州の提案が紹介されているが、これらはどの州もかなりの論争をまきおこしている。その中でも顕著なものは、バーデン・ヴィルテンベルク、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、ザールラントの各州である。これらはいずれもD I P Fプロジェクトとの関連で論議されているが、成果の面からみると、余り大きな相違はなく、非常に似た効果を出している。そのため、この各州の学校行政の動向を取り上げるにあたって、特に著しいものがあるラインラント・プファルツ州を挙げて、その他の州は割愛する。

- (イ) 1963年5月22日、当時のこの州のアルトマイヤー首相の政府声明に端を発した学校行政の新秩序への提案は多数の論議を引き起こした。この時点から、この州の行政の簡素化に関する予備作業が開始されている。これから、1971年初期までに11の行政簡素化に関する法令が出され、地方の自治体レベルでの行政力強化の前提条件を作り出す努力が中心に置かれた。これによると、「郡長の職務の委譲 (Übertragung) によって、市民に密着した行政への要求を遂行

することができる」とされ、同時に、小規模自治体や超小規模市区の解消、すなわち、新しい地方的規模による行政統一の拡大化が話題になっている。

(ロ) 機能的改革の必然性と目標設定

この項目では、州の政策報告書 (Arbeitspapier) が引用され、行政改革の必然性が次のように根拠づけられている。「今日、行政改革は国家政策上の第一の課題である。しかも社会の変遷においても、機能的志向の行政を創造することが重要になってきている。今日の時代は迅速な反応能力 (Reaktionsfähigkeit) と行政行為の弾力性 (Flexibilität) を必要とし、同時に摩擦による損失のない機能に方向づけられた行政機構を要求している。これにより、公共行政はますます、高権行政 (Hoheitsverwaltung) から業績行政に発展するということになる。又、行政の内部構造においては、国家上位原則の放棄も必要である。」この報告書を根拠にしながら、本文献では次のような基準が挙げられている。つまり、①改革は完全な行為でなければならない。完全な改革とは国家行政及び自治体行政の全段階が考慮に入っていることである。②行政は効果 (Wirksamkeit) 向上達成のために改善されなければならない。それに市民の生活遂行の機会均等が結合される。③行政はより良く、より合理的でなければならない。「より良く」という尺度は、「行政効果の向上と市民のための行政業績の改善を達成するために、時代に即応する大局的規則とその直属権限の新秩序を前提とする」ことが必要である。又、「合理的」ということは「時宜に適合した行政の統一の創造とその適切な直属権限の賦与が、必然的に、将来の莫大な節約となり、経済性につながる」ことである。」④行政は市民に身近なものでなければならない。⑤各地方の機能的行政改革は同等の水準で行われる必要がある。⑥改革とは現状から新しいものを組織的に発展させることである。⑦自治領域における最上級の目標設定は行政強化と能率向上の統一性の創造である。⑧改革の方策は、行政における協働者の負担によって実現されるべきではない。これらに加えて、「ラインラント・プファルツ州における行政改革の目標は、民主的かつ社会的法治国家にふさわしい、能率的行政による公の表明 (öffentlicher Aussage) の代表者になることであり、かつ市民の身近で実現する状態に置かれねばならない」と述べられている。

(ハ) 目標達成の手段

「行政改革の目標 → 手段」という点からは機能的改革の手段は、職務の移動 (Aufgabeverlagerung) である。これによって、現在の行政の組織構造が発展を続け、目的に則った直属権限の配分が行われる。この改革は政府だけの組織権限の枠内では実現しない。それは、法的に規定された他の権限の改正も必要とする。このため、行政改革には議会の協力も不可欠である。この職務の移動によって次のような機能的改革が考えられている。

この州の行政機構は原則的には三段階に構成されている。最上級の州文部省の所管は中間段階の県庁や下位の郡長及び市区に至るまで、国の職務の包括的な結び付きによって調整されている。これを根拠に、特別な当局は可能な限り撤廃し、一般行政に編入すべきであるとされている。この特別な当局の職務は郡長などに委譲することによって、郡や市区領域の全体的責任を強化することになる。これに関連して、直接の権限配分に言及すると、最上級の州文部省には最上級の職務監督や専門監督とともに規則や法令の草案作成が義務になっている。さらに、法令の執行においても、最上級当局は規則に則って、組織規定や管理規定の発令によって関与し、全般的方針によって行政を行う。県庁、特に学務局の直属権限は州行政の中間段階の全般的な行政当局として

規定されている。その職務は下位の管轄官庁への直接の職務監督や専門監督を遂行し、同時に、行政執行の指導的職務を担っている。郡長の直属権限は、州の下位の行政当局としての地位が規定されている。州行政職務の全般的権限の強化は、将来の郡長や郡の都市行政の際に確実な根拠になる。このようなラインラント・プファルツ州政府の見解に従って、機能的改革のために、原則が提示され、五つの方策も列挙されているが、ここでは説明を略す。（文献86～87ページ）

(二) 機能的改革における学校行政の地位

(ハ)で述べた一般の行政改革者の意図は学校行政にも該当する。これは「学校行政の新規則は全体的関連で考えられ、一般行政における発展と同時に考慮されることが有用である。つまり、学校行政は独立して考えられるものではない」と引用されていることでも明らかである。このように一般行政との関連を詳細に述べ、続いて、政府声明を引用し、「文化と教育を扱う省の業務領域のうち、三つの行政段階全てにおける個々の学校種の監督は、統合（Integration）の意味において、新しく整理されなければならない。同時にギムナジウムの監督は文部省から県庁へ転じられねばならない」と述べ、既述の直属権限配分の原則に則って、「文部省の直属権限は全般的組織規定や管理規則に従って、下位の学校監督の指導と同時に、全種類の学校計画の中心的職務や最上級の職務監督及び専門監督に専念することである。このことは、同時に下位当局の学校部門の新規則の遵守を義務づける根拠になる。又、中間当局としての県庁の直属権限の主要点は、ギムナジウム、リアルシューレ、特殊学校及び職業学校に関する職務と共に、学校外業務と人事・経営に関する指導的かつ専門領域を備えた職務でなければならない。例えば、学校建築問題では県庁の学務局に建築専門家が必要である。又、郡・市区段階では、学務課に郡長事務局の中の学務局として完全に編入されるべきである。この学務局において、管理者（Leiter）は一般の編入事例に見られるように、郡長事務局の代表として活動する」ことになるが、その中でも、「グルントシューレやハウプトシューレの全般的学校行政のために、そこの教員や協働者の職員の活動の指導的任務を担うべきであり、……中略……特に、将来の学校中心の統一的行政の合目的性に関連して、別の種類の学校行政の機能も、郡・市区段階に転置されねばならない」と指摘されている。

第 五 章

この章では学校監督の新しい組織（Neugliederung）に関する州政府と専門家委員会（Sachverständigenkommissionen）の計画と勧告の評価や見せかけの改革（Scheinreformen）に対する行政学上の異議に関して論述されている。ただこの五章及び次章は紙数の関係で目次の紹介に留め、詳細は割愛する。

(1) 評価概念のための方法論上の序論

(イ) 「評価」の基礎概念

(ロ) 評価の類型

- ① 脈絡の評価（Kontext-Evaluation）
- ② 入力評価
- ③ 経過評価

- ④ 生産評価
 - (ハ) 評価の基準
- (2) 学校行政改革の目標－手段－分析
 - (イ) 改革目標の漠然性
 - (ロ) 目標及びそれと関わる問題性
 - ① 学校行政改革の目標－手段－関連づけ
 - ② 目標移動 (Zielverschiebung) と目標補充
 - (ハ) 総括
- (3) 「行政の統一」という改革イデオロギーの批判, つまり, 改革の論拠づけにおいて, 一般に言われている無意味な用語
 - (イ) 問題の多い行政概念－行政すなわち高権行政か
 - (ロ) 「能率行政」という無意味な用語
 - (ハ) 「行政強化」という無意味な用語
 - (ニ) 「統一的行政」という無意味な用語
 - ① 統一的行政か「当局のごった煮 (Behördeneintopf)」か
 - ② 公務 (Dienst) における統一行政と人事政策
 - ③ 無意味な用語分析
 - (ホ) 「摩擦の除去」という無意味な用語
 - (ヘ) 総括
- (4) 機能的改革の際に考慮に入っていない学校行政の問題
 - (イ) 学校監督
 - ① 改革領域の制限
 - ② 分析遂行
 - ③ 考慮されていない監督期間の問題性
 - ④ 学務局の拡大
 - (ロ) 学校と参加
- (5) 学校行政改革に関する計画の評価－総括
 - (イ) アメリカのドゥロー (Yehezkel Dror) による基準
 - ① 改革目標
 - ② 改革の限界
 - ③ 付随する危険の覚悟
 - ④ 問題解決態度
 - ⑤ 提案の及ぶ範囲 (Spannweit)
 - ⑥ 将来の変化への顧慮
 - ⑦ 理論的根拠
 - (ロ) 生産評価及び入力評価

第六章

この章では行政政策としての行政改革について論述されている。

- (1) 紛争になる行政改革
 - (イ) 現存する利害の対立
 - (ロ) 対立する集団（党派）の学校行政
 - ① 政策的要因としての教育制度
 - ② 学校行政の内的及び外的依存関係
 - (ハ) 紛争のある集団（党派）の内部行政
 - ① 組織の直属権限
 - ② 問題解決戦略としての「模倣（Abschreiben）」
 - ③ 身分保障政策としての「ユリスト独壇（Juristenmonopole）」の維持
 - ④ 内部行政—自己保身的葛藤集団
- (2) 行政改革における紛争抑制（Vorbehalt）
 - (イ) 紛争型の論争
 - (ロ) 無意味な用語の機能
 - (ハ) 情報の単一化と処理の機会
 - (ニ) 紛争の分散とその抑制
 - (ホ) 連合形成の努力
 - (ヘ) 行政遂行の際の支障
- (3) 学校領域における行政改革の不明確な問題——責任範囲
- (4) 学校行政改革の最終的評価
 - (イ) 短期間の時間的優位（Präferenz）
 - (ロ) ショックに方向づけられた改革の発端
 - (ハ) 財政的根拠のない行政改革
 - (ニ) 改革の効用の有効範囲

第七章及び結語

この章は終章であって、機能的改革計画の結果の論述と結びになっている。既に見てきたように、この文献では、西ドイツの学校監督、学校行政、学校経営、高権職務、教育専門監督等の概念が不明確であると述べられている。これは教会業務であった教育が、国家の権限増大と共に、管理権を中心とする監督も国に移り、一般行政の一環とされた歴史的原因によるものである。この文献にも再三引用されているヘッケルも「最近、100年間の過程で、教会を中心とする宗教的情勢あるいは政治的情勢から生じた監督概念を、今日、他の現代的視点や方法で検討することは有意義である」と述べ、行政や監督概念は「議論の余地のある概念」あるいは「歴史的集約概念」としている。これらの問題を地方の郡・市区から県や州レベルひいては連邦全体からの改革的視点で扱ったのが、この文献の特色であった。

この文献の結びによると、学校行政改革の基本傾向は、各州の研究グループや専門家委員会の提案がDIPFプロジェクトに則っているせいか、微々たる相違しかなく、概略的に見て類似した計画になっている。しかし、実際の改革は州によってかなり異なっている。例えば、ニーダーザクセン州においては、州政府は専門家委員会の勧告にしたがってはならず、バーデン・ヴィルテンベルク州では勧告よりも一部の面で、先に進んでおり、ザールラント州においては専門家委員会と文部省が異なった提案を発表している。ただ画期的な提案として、バーデン・ヴィルテンベルク州では高等学務課の廃止が、又、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、学務委員会を一般行政の中間当局とすることが論議されており、ラインラント・プファルツ州においては120のギムナジウムに関する直接の学校監督を、文部省から県庁の学務局へ編入することが話題になっている。

これらの提案のポイントは各段階の「行政の統一」を実現するため、現在の特異な行政や合議性の当局を廃止したり、学務課や県学務局に統一しようとする試みにある。この行政の統一によって、各部局間の摩擦の除去、行政能力の大規模化、それに伴う能率向上が挙げられている。

最後にこの文献は学校行政改革というテーマであるにもかかわらず、学校行政と学校経営との接点に関する提案が少なかったのは、著者の意図もあろうが、総合的視点から扱ったこの文献では惜しい気もする。しかし、この文献には巻末(246~273ページ)に、西ドイツの教育・学校行政(経営)に関する参考資料が欧米も含めて多方面にわたって紹介されている。これによっても、このベソーツの著書が文献としての価値を高めて、紹介する意図が強められることに異論はないであろう。

周知のごとく、1990年には、東西ドイツの統合、すなわち、東ドイツが西ドイツに吸収合併されるという大変革が生じた。その結果はドイツ連邦共和国(Bundesrepublik Deutschland)という16州の国家になった。文中、ドイツや西ドイツという表現は合併後の今日を意識して、文意から判断し、両者を意図的に使い分けている。いずれにしても、このベソーツの「学校行政改革」は今後の統一ドイツの学校行政のあり方にも展望を示してくれるものと信じる。