

ドイツ連邦共和国の教育参加^{補注1)}

今 井 重 孝

はじめに

本小稿は、ドイツ連邦共和国の教育参加のあり方を概観しようとしたものである¹⁾。最初に、学生反乱以降の参加をめぐる新しい動きについて触れ、第二に、生徒、親、教師それぞれの参加の歴史的变化を略述し、第三に、現行の参加様式に大きな影響を与えた教育審議会の 1973 年勧告の内容を分析し、第四に、各州で具体化された参加様式を整理し、第五に、1980 年に採択されたドイツ法律家会議の学校法草案の参加に関する部分を検討し、最後に簡単なまとめを行ないたい。

1. 最近の動向

ドイツ連邦共和国の教育参加様式は、60 年代後半の学生反乱を直接の契機として、コンセンサス・モデルからコンクリクト・モデルに移行したと見ることができる。コンセンサス・モデルとは、学校構成員の間に対立はなく、「学校共同体」あるいはパートナーとして全員協力し合って学校運営にあたることができるとするものであり、コンクリクト・モデルとは、教師と生徒の間には根本的に相入れない利害の対立があり、それゆえ、それぞれの集団の利益を代表する代表者による参加が不可欠である、とするものである（利益代表制）。

この移行を示すきざしが公の文書の中に最初に現われたのは、州間の調整機関である常設文部大臣会議の 1968 年決定「生徒の共同責任」²⁾である。この決定の中には明確に、「……社会制度としての学校は軋轢のない (konfliktlos) 共同社会でなく……」「軋轢 (Konflikt) は、学校生活にとっても不可避の現象 (Begleiterscheinung) である。」

といった表現がなされている。こうした新しい潮流を基本的に受け継ぎながら³⁾、教育審議会は、1969 年、「ゲザムトシューレの実験準備に関する勧告」の中で、参加の問題に触れ、行政当局に対する個々の学校の自治の強化、校長に対する教師の権限の強化、生徒の教育内容、教育方法に対する参加を提案し、この特徴を「実質的自治」(materielle Selbstverwaltung) と名づけた⁴⁾。この基本的にはコンクリクト・モデルに基づいた「実質的自治」の考え方は、翌年の教育審議会勧告「教育構造改革案」に引き継がれ⁵⁾、1973 年の同審議会勧告「教育制度における組織及び行政の改革、第 1 部 学校の自律性の強化と教師、生徒、親の参加」⁶⁾により体系化されるに至る。こうした理論的深化の影響を受けて各州の参加規定も次々と改訂を余儀なくされてゆく。1973 年 4 月にハンブルク（以下 HA と略す）で学校基本法が、10 月にバイエルン（以下 BA と略す）で一般学校規則が、翌 1974 年にザールラント（以下 SA と略す）で学校法が、ベルリン（以下 BE と略す）で学校基本法が、ラインラント＝プファルツ（以下 RP と略す）で学校法が、1976 年には、バーデン＝ヴュルテンベルク（以下 BW と略す）で学校法が、1977 年にノルトライン＝ヴェストファーレン（以下 NW と略す）で学校共同決定法が、1978 年にブレーメン（以下 BR と略す）で学校行政法がヘッセン（以下 HE と略す）で学校行政法が、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン（以下 SH と略す）で学校法が制定ないし改訂され、連邦共和国全土で教育参加をめぐる法改正が実施されるに至る⁷⁾。法改正が一段落した 1980 年 6 月、ドイツ法律家会議は、バラバラに規定されて

いる各州の教育規定を調整する目的で「学校法草案」を採択し、その中で参加にも触れ、各州の共通項となりうる参加様式を提案するに至った。1973 年勧告、1980 年「草案」については、後にやや詳しく触れる。

2. 教育参加の歴史的推移⁸⁾

(1) 生徒の場合

1900 年以前においても、ジェスイット派やベネディクト派の寄宿舎学校では、生徒に規律、正と不正に関する判断力を養うために、生徒を学校管理組織に参加させる試みがなされていた ((b), S. 13)⁹⁾。しかし、ドイツ全土で生徒の参加が問題とされるためには、20 世紀を待たなければならない。20 世紀における生徒参加の歴史は、第一期：世紀の変わり目からワイマール期の終わりまで、第二期：第二次大戦後から 60 年代半ばまで、第三期：1966 年から現在まで、に分けるのが ((1), S. 330 ff.) 適当と思われる。

第一期：この時期は、進歩主義教育運動のドイツ的発現形態である改革教育学が、子供の自己活動重視の観点から生徒の参加に新しい地平を開いていった時期である ((a), S. 9)。生徒の自治 (Selbstregierung) ((a), S. 14) は、「小さい国家」としての学校において生徒に国家公民としての徳性を涵養する手段として用いられ ((a), S. 11; (b), S. 13 f.)、国家の目的、学校の目的、生徒の目的がいわば「学校共同体 (Schulgemeinde)」の中で矛盾なく融合していると考えられた ((c), S. 15 ff.)。中にはヴィネケンのように ((e), S. 274 f.)、こうした学校の国家への従属に飽き足らず、社会秩序の発展、変革を促進する制度として学校の機能を位置づけ、より革新的な「学校共同体」を構想した者もあった ((b), S. 14 f.) が、生徒と教師の利害対立を認めない点では、やはり、調和的な「共同体」思想の域を出ていなかった。いずれにせよ、この時期の生徒参加は思想運動にとどまり現実的な力とはなりえなかった。

第二期：第二次大戦後、教員不足、教材不足、

施設不足の中で生徒が教師の手伝いをしなければならない状況が生まれてくる (Schülerselbsthilfe (生徒の自助) ((a), S. 17) と呼ばれた)。やがて、事態が平常に復しはじめると、こうした形での生徒の参加は影をひそめていくが、他方、占領軍の民主化政策の影響及び「ワイマールへ帰れ」との全体的な風潮の下 ((d), S. 9; (g), p. 31) で、改革教育学の主張する「学校共同体」が再び注目されるに至り、やがて 1953 年、この時期の代表的な理論であるエッティンガー (テオドル・ヴィルヘルムの筆名) のパートナーシップ論があらわれる。これは、国家志向の強かった「共同体」理論とは異なり企業における経営者と労働者の関係をパートナーとしてとらえ、それを教師—生徒関係にも適用しようとしたものであった ((b), S. 27 ff.)。これはまた、冷戦の激化により、西側の国家体制を承認し、既存の権力関係に従う市民を形成する必要が高まるという国際情勢にマッチしていた。生徒と教師のパートナーとしての参加の主張は、現場においては形式的な民主主義の学習として形骸化し、学校での諸事象に対する生徒の実質的な参加は行なわれなかった。

第三期：こうした状況を不満として学生反乱が起こるが、これとほぼ並行して、フルクをはじめとするベルリンの教育学者達は、1966 年から従来の生徒参加のあり方を激しく批判し、利益代表のための生徒による共同決定という考え方を提起する。彼等は、従来の制度を、参加が授業外領域に押しやられている、秩序への教育、「適応」への教育である、大人の規範に組み込まれる、生徒の利益に基づいた要求は拒否される等の欠陥があるとして批判し ((d), S. 9 f.; (b), S. 99)、体制側の生徒参加イデオロギーを拒否せよと呼びかけた ((c), S. 96 f.)。こうして新しい生徒参加は、生徒の授業内容、方法への参加を求めるとともに、生徒、教師間の利害対立を明確化することにより生徒を政治化し、さらに、市民的価値規範からの解放を目指すこととなった。

(2) 親の場合

1794 年プロイセンの一般国法により、学校は国家の制度となり、従来は親の手に握られていた子供の教育権が学校へと移行する ((f), S. 304 f.; (k), S. 43). 以後は、せいぜい学校財政の面で親の参加を認める体制が続く。たとえば、1829 年、ヴェストファーレンの地方学校理事の勤務規定では、授業料などを支払うことへの見返りとして、授業以外の領域での親の参加を認めていた。しかし、親代表の選出には当局の承認がいり、当局が代表を拒否した場合でも拒否理由を示す必要はないとされており、実際は名望家が親の代表として選ばれた ((f), S. 306). ところが、こうした限定づきの親の参加も授業料が間接税へとかわり、財政主体が次第に親から地方公共団体に移るにつれて、低調になってゆく。他方、それと反比例して二つの方向から次第に親の参加への関心が高まってゆく。ひとつは、低階層の親への啓蒙の必要から、「両親学校」「両親の夕べ」「親の面談日」が設けられるようになる動きであり、もうひとつは、フレーベル、ペスタロッチなどの影響で、子供の教育のためには親の参加が不可欠であると考えられるようになる動きである¹⁰⁾ ((k), S. 43 ff.). たとえば、デルプフェルトは、学校を「家庭教育の補助機関」と見 ((k), S. 45), 子供を育てる上での親との共同の必要性を強調している。この考え方はガウディヒやペーターゼンに引き継がれてゆくが実践には影響を与えなかった。

親の参加が制度的にも保障されるためにはワイマール期を待たなければならない。1920 年頃、父母評議会、教師評議会、企業評議会等の評議会が叢生する。しかし、この父母評議会は、教師評議会と協力して学校を監督すること換言すれば、教育行政、教育管理の一翼を担うことを課題とし、しかも、決定権はなく単に助言機能をもつにすぎなかった。ちなみに、1919 年 11 月のプロイセンの父母評議会規定¹¹⁾では、「父母評議会の活動は、助言的性格をもつ」と定められている ((k), S. 232). 父母評議会はやがて政治グループ

の政争の具と化してゆく ((g), p. 24).

敗戦後は、施設の不足や教師不足等から自発的に父母代表機関が成立してゆくとともに、占領軍も、1947 年の指令の中で、教育改革のための民衆の純粋な参加 (Mitwirkung) を要求している。自主的な父母の代表機関を制度化しようとした 1948 年のニーダーザクセンの通達では、父母代表機関の政治化を避けること、利益代表になってはならないこと、戦前の誤りを繰り返さないことが強調されている ((g), p. 24; (k), S. 49). 教育内容がほとんど対象にされないという限界はあるものの、草の根的なクラスの親のつながりを基盤にしている点で、戦前のいわば「上からの参加」から「下からの参加」への変化が見て取れる。1951 年には、常設文部大臣会議が「学校の自治」に関する決定を行っているが、この「自治 (Selbstverwaltung)」という表現には、上からの統制への参加 (Mitverwaltung) ではなく、子供の教育のための下からの参加 (Mitgestaltung) が問題とされはじめていることが明瞭に示されている。こうした親の参加の性格の変化は、戦後、親権が宗派的親権 (宗派教育に関する親権の発動) から教育的親権 (子供の教育のための学校と親の協力) へと変化したこと ((b), S. 145 f.; (g), p. 30) と相俟って、近年の親の参加を支える大きな特徴となっている。

現在はすべての州で親の参加が制度化されているが、その形態は大きく以下の三つに区分される¹²⁾ ((g), p. 26; (k), S. 51-58).

- (1) 父母評議会 (Elternbeirat)……BA, BE, BR, HE, NS, RP, SA, SH¹³⁾ の 8 州
- (2) 学校保護会 (Schulpflegschaft)……HA, NW, BA (フォルクスシュレーのみ) の 3 州
- (3) 両者の混合型……BW

父母評議会と学校保護会の違いは、前者が親のみから構成されているのに対し、後者は親と教師によって構成されている点である¹⁴⁾。

(3) 教師の場合

19 世紀、教職は官職として認められることにより自己の新しい職業的地位を確立したために、当初より、行政上のヒエラルヒー構造の中に組み込まれ、上級官庁が指示、監督を行ない、下位機関がその指示を実行し、又、そこでの行為は、規則によって細かく規定されているという上意下達の官僚機構の末端に位置づけられていた ((d), S. 6 f.). 校長と教員の関係からすれば、これは、いわゆる校長の指導管理 (direktorial) 制である。このシステムは長い間維持されつづけるが、1918 年の 11 月革命により、一時、急激に学校行政の合議制化がはかられ、ハンブルクでは、校長の選挙すら行なわれるに至るが、20 年代の終わりには再び、指導管理体制に逆戻りし敗戦を迎える。敗戦後は、指導管理体制と合議制の混合形態が種々試みられるようになり、ギムナジウムでは指導管理体制に重点を置いた合議制が、フォルクスシューレでは、合議制に重点を置いた指導管理体制が行なわれることとなる ((i), S. 186). 総じて、学校行政は、指導管理体制から合議制へと変化しつつあると見ることができる。

3. 1973 年勧告

以上のような歴史的経緯を背景にもちながら、直接的には、学生反乱を契機として参加の再検討が日程にのぼり、1973 年 5 月、教育審議会は、教育参加についての包括的な勧告を提案するに至る。この勧告は、その後の各州規定に大きな影響を与えたものなので、その特徴をやや詳しく見てみたい。

(1) 学校レベル

図 1 は勧告の中心的な組織構造を図示したものである。この図からも読み取れるように学校における意志決定の中枢を占めているのは学校会議である。学校会議の構成は原則として教師が過半数を占めるべきことが強調されており、基本的には教師が最終的な決定権をもつシステムになっている (32, A 116))¹⁵⁾。学校会議への生徒代表と父母

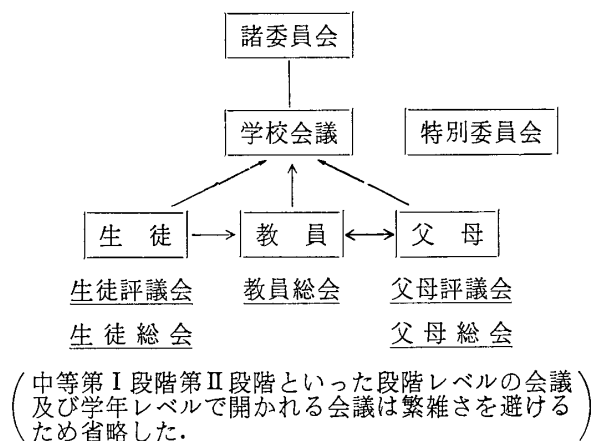


図 1

代表の合計はすべての段階で一定であるべきであるが、上にあがるにつれて生徒代表の割合を多くすべきとしている (33)。従って、教師、生徒、父母の三者平等代表制は否定されている (A. 117)。学校会議の議論の対象とされるのは外的事項のみならず内的事項も含まれ、大きな権限が与えられている (A. 117 f)。学校会議の負担を軽くするために、とくに大規模校の場合、組織の問題、財政の問題、人事の問題、教材の問題、課外活動の問題等については常設委員会を設けることになっている (32 f.) が、この委員会も基本的には教官中心に構成されることとされている (A. 119)。生徒、父母の常設委員会への参加については個々の学校が決定すべきとされている (A. 119)。

常設委員会とならんで特別委員会が二つ置かれることになっている。ひとつは、処分問題を扱う調停委員会で、ひとつは障害児の取り扱いを決める学校養護委員会である。前者の調停委員会においては、生徒、父母、教師同数の三者平等代表制が例外的に取られることになっている (33, A. 119 ff.)。後者の学校養護委員会では、校長が議長をつとめ、メンバーとして、生徒に特別の措置が必要であることを提起した教師、特殊教育教員、教育心理学者又は青年心理学専門家、と生活指導係 (Sozialarbeiter) が考えられ、場合によっては生徒本人や親が呼ばれる可能性もあるとされている (A. 120)。なお、学習グループ単位に開かれる成績会議に対しては、生徒、父母の参加が禁止さ

れている (A. 121).

(2) 生徒レベル

従来の生徒参加の批判から、生徒参加の原則として、(1) 教師と生徒を調和的なパートナー関係としてとらえるのではなく、学校ないし社会の利害対立から出発すべきである、(2) 授業計画、授業形成の決定過程に参加する必要がある、(3) できるだけ多くの生徒を参加させる必要がある、の三点を挙げている (A. 91) が、これは、本勧告が基本的にコンフリクト・モデルに立っていることを示している点で重要である。ただし、本勧告における利益代表制は、企業内の共同決定システム¹⁶⁾をそのまま学校に導入したものではなく、飽くまで生徒の希望や要求を利益の内容としてとらえた利益代表制である (A. 91 f.) 点が留意される必要がある。

さて、生徒の参加は、単に上位会議への生徒代表の参加にとどまらず、生徒の自治活動、個別集団活動、及び授業への直接参加の形を取る。とりわけ、生徒の授業への参加として授業計画フォーラムと授業批判を提案しているのは注目すべきであろう。これはクラスないしある学習集団を構成する生徒達が授業計画を検討したり、受けた授業を批判したりする場を保障するとともに、又、学習集団相互で情報を交換しあうことを目指したものである (22 f., A. 63ff., A. 92 f.).

生徒総会は、生徒の政治学習の場と考えられており、政治的なテーマの議論も許されるべきであるが、対外的に意志表示する場合は、校長に報告義務があるとされている。なお、生徒代表は政党政治的には中立でなければならないとされている (27).

自治活動領域としては、演劇、音楽、スポーツ、文学、絵画、遊び、勉強、政治といった課外活動が挙げられている (A. 97). グループ活動は校長に報告することになっているが許可制にはしないとされている (A. 103). 生徒による催し物の開催も校長に報告する義務があり、現行法に反する場合は校長が異議を唱えることができることに

なっている (A. 100). また、生徒新聞については、一般的な出版物法に服するのみであるが、刑法に触れる疑いのある場合は禁止できるとされている (A. 101).

(3) 父母のレベル

父母の代表機関としては父母評議会が設けられている。前述のように、父母の権限は教師、生徒の権限より小さくなっており、制度的な参加は、不十分ともいえようが、父母の参加を説く思想面において勧告の注目すべき特徴が示されている。すなわち、勧告では、子供の家庭での社会化と学校での社会化を統一するために、学校と家庭の協力が必要であると述べられ (A. 104), 子育てを中核とし、そこへ親と学校がともに参加するという新しい参加の思想が示されている。これは父母代表といった公的な制度を通した利益代表によってではなくて、授業参観や、授業に関する討論を通して (A. 107), 実現されることが期待されている。更に注目すべき点は、親から教師への一方的な関係ではなく、教師の側も親の方に接近するという二方向的な関係が説かれている点である (29, A. 108 ff.). そうした観点から、親、教師の共同編集による父母便りの発行、家庭訪問などが考えられている。更に、例外的とはいえ、父母面談日 etc と並んで親の授業への参加、成績評価、コース選択、クラス分化などについての話し合いへの参加があげられている (29, A. 109) 点も注目に値しよう。

(4) 教師

前述したように、学校会議において教師が過半数を制することにより、決定における教師の優位が本勧告の基本的特徴となっている。教師の地位の歴史的変遷の観点からすれば、趨勢は、指導管理制から合議制へと変化していたが、この趨勢に対し勧告は次のような立場を取っている。すなわち、合議制を併用した指導管理制と、指導管理制を併用した合議制とは区別ができなくなりつつあり、現在では、1人による管理か、チーム管理かという区別の方が大切になっていると見ている (A. 113). しかも、大規模校においては、とりわ

け、チーム管理が試みられるべきであるとする (A. 113). そして、一人の場合、チームの場合のいずれの場合も校長職は終身職でなくすることが勧告されている。しかも、校長の選任に学校会議が関与するシステムを勧告し、校長人事への父母、生徒、教師の参加を提案している (A. 114 ff.)¹⁷⁾。選任された校長の権限としては、人事、時間割作成等があげられている (31)。

(5) 教育内容決定への学校の参加

以上のような三者の参加構造が勧告の骨格をなしているが、勧告がとくに学校と上級行政当局との権限配分に関連して教育内容決定権を大幅に学校に委譲する提案をしている点について更に一言しておかなくてはならない。従来州当局によって詳細に規定されていた学習指導方針要綱 (Rahmenrichtlinien) は、その一般原則、授業の目標と内容、授業の組織の仕方、授業の方法、授業で用いる補助教具、成績評価のすべてについて、大幅な学校の自由裁量を認めようとしている。この点は、従来の「上から」の教育行政に対し画期的な提言と見られるものであり、参加はあくまで授業内容、教育内容への参加でなければならないとする勧告の姿勢を如実に示しているものといえよう。裁量の範囲について簡単に触れておくと、授業の目標と内容に関しては、目標は決定されるが、内容に関しては、例ないし選択肢が示されるだけで、学校に自由裁量が認められており (18 f., A. 29 f.)、授業の組織方法、時間割の組み方に関しても、授業時間の 10 分の 1 は全く学校の自由に委ねることになっている (19, A. 31 ff.)。授業の方法についても、要綱は原則にとどめられあとは学校に委ねられており (A. 33 f.)、授業で用いる教材教具に関しても、要綱は教材教具の許可に関する原則のみを決めるべきであるとされている (A. 34 ff.)。評価方法の選択についても、学校に選択の余地を与えるよう勧告している (A. 41 ff.)。

(6) 勧告の特徴

ここで、1973 年勧告の教育参加の特徴を箇条書きにまとめておきたい。

(1) 利益代表の立場に立つ広義のコンフリクト・モデルに基づいている。

(2) 参加の中核に授業、教育内容が据えられ、授業への三者の参加が強調されている (21 ff, A. 56 ff, A. 63 ff, A. 67 ff, A. 91, A. 106 f.)。

(3) 教師、生徒、親の三者のうち、学校会議で一番権限のあるのが教師で次が生徒とされ父母の参加が最も弱いという点。

(4) 図 1 に示された組織に加えて、各学年別各段階別に又、それぞれ会議が開かれ、組織の複雑化、官僚化の傾向があること。

(5) 学習指導方針要綱の枠内ではあるが、大幅な学校の自由裁量が認められていること。

(6) 父母、生徒、教師の参加が学校のオートノミーの強化とセットにされ、参加の単位があくまで学校とされていること。

(7) 親と教師の関係が一方向的でなく、二方向的で、いわば、両者の相互理解モデルを提起していること。

(8) 生徒参加に関しても、単に生徒の利益代表にとどまらず、生徒参加の教育的機能 (たとえば政治教育の) も重視されていること。

以上のような特徴をもった勧告も、すでに勧告を出した委員会内部に意見の対立があり、少数意見が付記されたという事実の端に示されているように、また批判をまねがれなかった。

(7) 勧告への批判

勧告への批判を以下、箇条書きに列挙する¹⁸⁾。

(1) 現状分析がなされないまま勧告がなされている。

(2) ドイツには小規模校の方が多いのに大規模校を対象とした勧告になっている。

(3) 学校と州当局の中間に位置していた地方共同体レベルの権限が後退し、今までの上からの統制のクッションの役割が果たされなくなり、たとえ大綱的基準のみ定めるとはいっても運用の仕方によっては、上からの直接的な統制が強まる危険がある。

(4) 勧告は、州の学校監督の助言機能を強調しているが、指示権限についてどう考えているかあいまいである。州の指示権限は廃止すべきではない。

(5) 勧告は、生徒代表が政治一般に発言することを認めているが、生徒代表の政治活動は、学校政治に制限すべきである。

(6) 関係者、とりわけ教師に大きな負担がかかる。

(7) 参加に積極的な者は少数であると考えるのが現実的である。

(8) 会議が多すぎて決定が不透明になる。

4. 各州の参加様式¹⁹⁾

(1) 学校会議について

三者の共同決定機関は、何らかの形ですべての州につくられている。学校会議と称しているのが、NW, BR, SA, BW, HA, SH, BE の7州、BA では学校フォーラム、HE は学校共同体 (Schulgemeinde)、RP では学校委員会と呼ばれている²⁰⁾。NI には三者の代表機関はなく、教師/生徒委員会が他州の学校会議の役割を果たしている。

BE, BR, RP が三者平等代表制 (Drittelparität) を取っているが、それ以外の州では教師が優勢となっている。生徒と親の比率はほとんどの州で半々となっている。BA では例外的に生徒 2、両親 3 の割合である。学校会議の取り扱う課題は州によってかなり差があるけれども以下の五点はたいいどの州でもあてはまる。

- (1) 学校規則の決定
- (2) 遠足に関する原則の決定
- (3) 処分に関する決定
- (4) 課外活動の形態
- (5) 学校建築

ここから明らかなことは、いわゆる内的事項が学校会議の決定事項に含まれておらず、1973 年勧告の提起した学校会議に比し、権限の点で大幅に後退しているということである。

(2) 生徒の参加

生徒代表 (Schülervertretung) の課題領域に関しては州間ではほとんど差はなく、

- (1) 代表者の職員会議への参加
- (2) 処分等の議論への参加
- (3) 学校監督庁の通達などに関して情報を得る。
- (4) 学校当局との間でアクチュアルな教育問題について定期的に話し合う。

(5) 授業計画、授業形成への参加についてはすべての州であげられている。ただし、(1)の職員会議への参加様式に関しては、(ア) 生徒代表は、特定のあるいはすべての職員会議に参加できる。(イ) 特定の対象が扱われる場合に参加する、(ウ) 職員会議に参加はできないが傍聴はできる、といった類型に分かれる。

また、(5) の授業計画への参加についても、次のような差がある。(ア) 生徒の授業に対する参加に関する具体的規定がない (BW, HA), (イ) 「生徒は年齢、発達に応じて授業の計画、組み立てに参加する」とだけ述べられ何ら具体的な措置がなされていない (RP), (ウ) 校則、教育課程案の枠内で、年齢に応じて授業の形成に参加する (BA), (エ) 授業の内容、計画、構成はクラスの生徒に説明されなければならない (NI), (オ) 1973 年勧告の授業フォーラムに近いものが設けられている (BE, SA)。このように、勧告で示された授業批判、授業計画フォーラムは、どの州の法律にも完全には受け入れられていない。

生徒の政治グループの許可に関しても対立が見られ、SA, RP, BA では禁止され、HE, NI, HA, SH, NW では許可されている。

(3) 父母の参加

名称は、父母審議会 (Elternrat)、父母評議会 (Elternbeirat)、父母代表 (Elternvertretung)、学校保護会 (Schulpflegschaft) と異なっているが、すべての州で、学校レベルに父母の代表機関が設けられている。

学校レベルの参加に関しては、HE で最も進ん

でいるが、その場合でも、校則の決定への参加と、一般的な学習指導方針要綱から逸脱した授業に関する同意への参加にとどまっている。従って一般的には参加権よりはむしろ、授業に関するあらゆる問題についての聴聞権、情報を得る権利が中心となっている。

地方ないし州レベルには、NWを除いてすべて親の代表機関がある。しかし、HEが例外的に、(1) 教育目的や教育計画、試験秩序などに関する一般規定、(2) 中学への進学や学校間の転学に関する一般規定、(3) 教材(Lernmittel)の選択に関する一般方針、(4) 授業にかかわる一般規則、に対し同意を必要とされているにとどまり、それ以外の州では、おおむね聴聞権、発言権しか与えられておらず決定権はない。

なお、勧告の「授業対話」は基本的に受け入れられている。たとえばNIの場合、「教師は授業計画、授業のやり方をクラスの父母会に説明しなければならない」とされている。

(4) 教師の参加一校長の権限

校長の権限の強いBAでは、教官会議の決定は校長に対する勧告にすぎないと考えられており、RPでも校長には包括的な指示権があるとされている。BEとSAでは校長が教官の授業を観察する権限をもっている。

校長の教官会議決定に対する異議申し立て権については、その条件が州により異なっている。BW, BA, HAでは決定が法律・規則に違反している場合又は決定の実行に責任がもてない場合に校長の異議申し立て権が生じるとされており、NIでは法律、行政規則に反する場合、BE, SAは現行規定(geltende Bestimmungen)に違反する場合、となっている。

校長の任命への参加については、参加できないRP, BAから大幅な参加を認めるBR, HAと幅が広い。最も急進的なHAの参加では、4名からなる(4名中2名教師)校長推薦委員会が教官会議に候補者を提案し(ただし、当局代表に拒否権がある)、教官会議が校長を選任しそれを当局

が任命し、2年間暫定的に校長職につき、学校会議が異議申し立てをしなければ、10年間の在任期間が認められることになっている。

5. 学校法草案の参加規定

学校法草案は、複雑多岐に亙る各州の教育規定全体の統一化と簡素化を目指したものであり、参加はその中のひとつとして扱われているにすぎないが、各州の現行規定を十二分に踏まえているだけに、今後の「参加」の現実的なひとつの方向性を示すものとして、重要なものといえる。以下、学校会議、生徒参加、父母参加、教師参加の順に草案の内容を見てゆきたい²¹⁾。

(1) 学校会議

現実の各州の学校会議が不十分な権限しか与えられず、しかも開催回数も少なく余分の機関となってしまう(S. 344 f.)、という理由から1973年勧告に示されたような、重要な決定権を委ねられた中核的な決定機関としての学校会議の方向性はとられていない。草案には、従って、大幅に権限の縮小された学校会議モデルと並んで、教官会議を中心的な決定機関とし、そこに父母や生徒の参加の余地を与え学校会議を廃止した全体会議モデルがオールターナティブとして提示されている。いずれのモデルにおいても教育の専門家である教師がすべてに亙って決定権を握ることが原則とされている(S. 344)。学校会議を維持しようとするいわばより進んだ会議モデルにおいても、その決定事項は、学校規則、学校行事といったいわば外的事項に重点が置かれているにすぎず(S. 105 f.)重要な決定は、教官の全体会議で行なわれることになっている。更に、教官会議に対し勧告をなし、また、いくつかの項目については事前に諮問を受ける権利もあげられているが、基本的には周辺事項しか決定権がないといってよい。しかも、この学校会議の構成は、校長、教官会議代表5名、生徒と父母の代表各3名(父母評議会がない場合には生徒代表6名)(S. 106)とされており教員側が半数を維持できる教師中心の構造となっ

ている(S. 344). このような重要な決定はすべて教師の全体会議が行なうことになっているのみならず, わずかに権限の認められた学校会議においてすら教師が父母, 生徒に比して優位を占めている. 従って, 生徒の参加, 父母の参加にとっては, 学校会議に対する参加よりもむしろ全体教官会議への参加の方が重要な意味をもつ.

(2) 生徒の参加

学校のすべての教師の参加する全体教官会議には, 生徒の代表2名の参加が認められている(S. 107). しかしながら, 動議を提出したり審議をしたりすることはできても決定権は認められていない(S. 348). 専ら情報の流れをよくし, 教員による決定過程を信任させるために(S. 348) 参加が認められているにすぎない. 確かに, 教官会議への生徒の参加を一般的に認めた点では各州の規定よりラディカルであると見られるが, 1973年勧告における学校会議への参加に較べればその参加の権限内容からして, 大幅に後退していると思われる.

他方, 生徒のいわば自治組織としての生徒評議会は生徒総会を召集でき, 生徒総会は, 教官会議に対して勧告をなす権限があり, 勧告を受けた場合, 教官会議は次の会議の時に必ずこの内容について議論しなければならないことになっている(S. 111). また, 生徒評議会の要請があれば, 教師ないし校長は評議会の審議に出席しなければならない(S. 110 f.). しかし, 校長は, 法規命令及び学校会議(全体会議モデルの場合は全体教官会議)決定を遵守するために必要な場合は, 生徒評議会の活動に干渉することができる(S. 111). ただし, 校長は事前に, 生徒代表の意見聴取をしなければならないことになっている(S. 111). 生徒評議会は, また, 学校の全生徒の生活上の利益を代表し(S. 110)(利益代表の考え方は依然維持されている!), 学校行事を主催したり, 所掌事項の取り扱いを通じて生徒の協力と責任の自覚を高める(S. 110)という教育機能も担っている. 生徒団体の結成や生徒新聞の発行も原則として認められている(S.

96 f.). ただし, 学校の教育責任の遂行上制限を必要とする場合に限り, 校長によって制限されることがありうる. また, 生徒には, 教育内容などについて知る権利が保障されている(S. 89 f.).

(3) 父母の参加

全体教官会議に対しては, 生徒と同様, 父母代表2名の参加が認められている(S. 107)が, やはり, 決定権はなく, 審議権, 動議提出権があるにすぎない(S. 348). また, この点も, 生徒参加についてもいえたことであるが, 父母の教官会議への参加を一般的に認めたという点では, 各州規定よりラディカルであるが, 73年勧告の学校会議への参加権と比較すると, その権限内容からして, 大幅に後退している.

父母の代表組織としては, 父母評議会がある. 父母評議会は父母総会を招集でき, 父母総会は, 生徒総会と同様に, 教官会議に対し勧告をなす権限があり, 勧告を受けた場合, 教官会議は次の会議の時にこの内容について議論しなければならないことになっている(S. 112 f.). また, 父母評議会は, 学校行政側に対し, 情報を与えられる権利, 苦情申し立て権, 理由を付記した文書による回答を請求する権利をもっている(S. 113). また, 父母評議会の要請があった場合には校長ないし教官は審議に参加しなければならない(S. 112). さらに全体会議モデルの場合には, 教官会議決定に関し校長に執行停止を申し立てることができる(S. 113). この権限は生徒評議会にも認められている(S. 111 f.). しかし, いずれも三分の二以上の賛成があれば教官会議が最終的に決定できる.

父母評議会の下部機関としての父母会は(生徒評議会にはこれにあたる下部機関はない)情報提供と意見交換を目標とした活動を行なうこととなっており, また, 苦情があれば校長ないし教師は父母会の審議に参加しなければならない(S. 112). 生徒の場合同様, 父母にも教育内容等について知る権利が保障されている(S. 89 f.). ともあれ, 教師が基本的な決定権を握っている限り, 教師の行った決定の理解を求めるという一方向的な意見

交換の色彩が強いと見られる。

(4) 教師の参加

教師が基本的に決定権を握っていることは先にも触れたが、ここでは、校長との関係のあり方に絞って触れておきたい。

校長は全体教官会議の議長であり、その決議を執行することになっている。校長は法令ないし学校行政の命令に違反していない限り、異議申し立てはできず、教官会議の決定に従わなければならない (S. 98 f.)。従って、基本的には教師集団が最終的な決定権を握っているといえる。しかも、個々の教師の教育の自由は、教官会議によっても不必要に制限されてはならないことになっており (S. 98)、教官会議からすら相対的に独立な教師の教育の自由が認められている。しかし、法令違反または、教官会議決定違反の場合には、校長は、教員の教育活動にも介入することができるとされており (S. 99)、法令に違反した教育の自由に対しては厳しい歯止めがかけられている。

校長の選び方については三つの案が提示されている。一案では、学校会議が選挙権をもち、学校会議が選んだ人を当該官庁が任命するという最もラディカルな形態が提案され、二案では、学校会議は複数の候補者を候補として提案でき、そこから当該官庁が任命する形態が、三案では、当該官庁が一方的に任命するという形が示され (S. 100 f.)、かなり幅のある提案がなされており、いずれを採用するかは各州に委ねられている。教員が半数を占めている学校会議が校長を選挙すればより教師の希望に近い人物が校長となるであろうが、たとえ、監督官庁が任命した場合でも、校長の権限は上述したように限られているので、基本的には、教師が参加するというより、教師集団が決定的な決定権をもっているといえる。

なお、1973 年勧告にあった合議制の学校運営の提案は、学校規模により 3~5 名からなる合議制として継承されている。

(5) 教育内容の決定

教育内容が教育の最も重要な部分に属している

ことには何人も異議をさしはさまないであろう。この教育内容の中核をなす教育課程案 (Lehrplan) がいかに決定されるかは極めて重要な問題である。まず、本草案の特徴は、今まで行政命令か法律かはっきりしていなかった教育課程案の性格を明確に法規とし、議会の承認を受ける必要があるとしたこと (S. 163-169) である。これは、教育課程の重要性を鑑み、行政の支配に委ねず、議会の討議を経て決定されるべきであるという考えに基づいている。しかも、この教育課程案では、基本目的を達成するのに必要な教育内容を選択カタログの形で提示することとされ (S. 68)、教師の教育の自由が確保されるように配慮されているのみならず、教育課程案を作成するための教育課程編成委員会は文部大臣によって任命された少なくとも 3 名の委員からなるが (S. 69)、この委員会の案は委員会での決議後、閲覧のために 8 週間公開され誰でも文部大臣に対して、教育課程案に関し異議申し立ての権利がある (S. 69) ということである。この後、公開の公聴会が開催され、そこでの聴聞に基づいて文部大臣が最終的に案を確定するが、この公聴会の議事録は何人も閲覧できることとなっている (S. 69 f.)。

また、教科書に関しては、文部大臣が許可した教科書の中から教科教官会議が採択を決定することとなっている (S. 70 f.)。という訳で、教師の教育の自由を重視し、かつまた、異議申し立て、や議会での議論によって教育内容への一般の参加も可能な形となっている。

6. ま と め

以上の動きを一言でまとめるのは容易ではないが、おおまかな流れの方向をここで整理しておきたい。最初に述べたように 60 年代の学生反乱を契機として参加形態はコンセンサス・モデルからコンフリクト・モデルへと移行した。この傾向は基本的に 1973 年勧告においても踏襲され、従来にはない新しい制度として、父母、生徒、教師から構成される学校会議が提案され、この機関に大幅

な決定権が委ねられることになった。しかし、他方、新しい傾向として、教育内容、授業といったいわば教育の中核への参加が強調され、それとの関連で学校のオートノミー、教師の自由が強調されはじめる。学校会議で教師が優位を占めているのも、教育内容への最も優先的な参加権は教師にあるとの判断が働いていたものと推察される。

1973 年勧告の影響を受けながら、各州で参加に関する法律、規定が改定されていくにつれて、学校会議の権限は、あまり重要性をもたないいわゆる外的事項に限られ、年 2 回しか開かれないような形ばかりの組織に惰してゆく。こうした動きと並行して、教官会議が重要事項の決定の中樞をなすようになり、州によっては、そこへ父母、生徒の代表が参加する仕組みをもつようになる。この動きは、勧告実現の過程で、利益代表の側面が後退し、教育内容への参加、それにともなう教師の権限、自由の拡大が前面に出てきたと見ることができる。この傾向は、基本的に 1981 年草案においても受けつがれ、学校会議の権限は、勧告に比し大幅に縮小され、モデルの一つとして、学校会議を廃止し、全体教官会議が決定中樞となる案すら提起されるに至る。この変化をドイツの表現を借りて学校の「教師学校」への変化と表現することもできよう²²⁾。

こうした教師権限、自由の拡大とそこへの父母、生徒の参加という方向への変化を支えたのは何であろうか。それは勧告にも部分的に示されていたように、子供の社会化を助けるための、教師、子供自身、父母の参加、換言すれば子育てへの三者の参加が最も大切であるという思想であるように思われる。この思想は、親の参加を考える出発点として、「子供の人格陶冶が親と学校の共通課題でなければならない²³⁾」(傍点原著者)という命題をあげているモールハルトや、参加の問題を、三者の「相互作用」(Interaktion)、「協力」(Koope-ration)としてとらえようとしている ミンゼル・ホーヴェ²⁴⁾らにより、明瞭に自覚化されはじめている。教育法草案における参加提案も、子供の社

会化(=子育て)への参加のあり方の一つの可能な方向を示したものとしてとらえる必要があると思われる。

こうした観点に立つ時、長い実験期間ののち立法化されたハンプルクの親の授業への参加、協力の実践²⁵⁾も、学校における子育てへの親の直接参加という意味で注目すべきであると考えられる。ともあれ、問題は、いかなる参加形態が子供の成長発展にとってプラスになるか、ということであり、このことが参加の基準として自覚されつつあるという点は何よりもドイツの教育参加の特徴といえるのではなからうか。

注

- 1) 邦語の先行研究としては、天野正治「学校運営への親の参加」(『現代ドイツの教育』1978 所収)、藤枝静正「生徒共同責任法制の研究—西ドイツの SMV 理論を中心に—」(埼玉大学紀要 教育学部(教育科学-II) 第 29 巻(1979) 所収)、水本徳明「西ドイツにおける生徒参加—教育審議会の勧告とその制度化—」(筑波大学大学院教育学研究科教育行財政、教育制度研究報告書第一集 1981 年 6 月所収)がある。
- 2) Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Schülermitverantwortung (Beschluss vom 3. 10, 1968). Schülermitverantwortung (共同責任) という表現はやがて、避けられるようになり、Beteiligung (参加)、Mitwirkung (共働)、Mitbestimmung (共同決定) という表現が主流となってゆく。(Hans Heckel/Paul Seipp: Schulrechtskunde 1976 S. 81 f.) こうした表現の変化自体が、コンフリクト・モデルに基づく利益代表制の普及を示していると思われる。
- 3) 勧告の中に「ヒエラルヒー構造をもつ学校制度は、社会の階層構造を反映しており、従って学校は社会的不平等の維持に一役買っている」(Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen 1974³ S. 29) という表現が見られることに端的に示されているように、勧告は階級(階層)対立に基づく急進的なコンフリクト・モデルを採用している。

- 4) Ebenda. S. 117-125.
- 5) Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen 1972⁴ S. 262 ff.
- 6) Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen Teil I Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, 1973.
この勧告の出た年に雑誌 “Bildung und Erziehung” (7/8) が、又翌 1974 年に雑誌 “Zeitschrift für Pädagogik” (Nr. 6) が参加問題を特集している。
- 7) 各州の詳細な関連法規名が、Werner Boppel/Udo Kollenberg: Mitbestimmung in der Schule 1981 S. 213-225 及び Deutscher Juristentag: Schule im Rechtsstaat, Band I Entwurf für ein Landesschulgesetz 1981 S. 430-438 に掲載されている。
- 8) 参加の歴史については、
(a) Wolfgang Scheibe/Fritz Bohnsack/Karl Seidelmann: Schülermitverantwortung Dritte, durchgesehene und ergänzte Auflage. 1966 S. 5-18.
(b) Antonius Holtmann/Sibylle Reinhart: Schülermitverantwortung (SMV)-Geschichte und Ende einer Ideologie 1971.
(c) Georg Auernheimer/Martin Doehlman: Mitbestimmung in der Schule 1971.
(d) Volker Lenhart: Einleitung In: Volker Lenhart (Hg.): Demokratisierung der Schule 1972 S. 1-22.
(e) Horst Roche: Reform der Bildungsverwaltung in der BRD—Stand und Schwerpunkt der Diskussion In: Bildung und Erziehung 26 Jg. Heft 4 Juli/August 1973 S. 273-281.
(f) Manfred Heinemann: Die Mitwirkung der Eltern in der Schule In: Bildung und Erziehung 26 Jg. Heft 4 Juli/August 1973 S. 299-315.
(g) J. Lynch: Participation in the West German School System before 1956 In: Compare 1974 4. p. 24-33.
(h) Lutz Dietze: Pädagogisches Elternrecht oder staatliches Erziehungsrecht? —Versuch einer Zuordnung In: Knut Nevermann/Ingo Richter (Hrsg.) Rechte der Lehrer Rechte der Schüler Rechte der Eltern 1977 S. 137-157.
(i) Knut Nevermann: Grundzüge des Schulverfassungsrecht In: Ebenda S. 173-195.
(j) Nicholas Beattie: Three Patterns of Parent Participation in Education: Bavaria, Hamburg, Hessen In: Compare Vol. 9, No. 1, 1979, p. 3-15.
(k) Werner Boppel/Udo Kollenberg: Mitbestimmung in der Schule, 1981, S. 43-51.
(l) Wolf-Rüdiger Minsel/Jürgen Howe: Lehrer, Eltern und Schüler “machen” Schule In: Walter Twellmann (Hg.): Handbuch Schule und Unterricht Band 2, 1981, S. 319-342. を参照した。
- 9) 以下の () 内のアルファベットは、注 8) の文献を数字は当該文献のページ数を示す。
- 10) 丁度この時期、家父長制から市民社会への転換に伴ない家族観の変化が起こり、従来の Aeltern (長老) という表現は Eltern (親) へと変化する ((f), S. 307 f.)。
- 11) この規定は (k), S. 231 f. に掲載されている。
- 12) ビーティーはヘッセン、ハンブルク、バイエルンの親の参加形態を比較し、拒否権型 (ヘッセン)、協議型 (ハンブルク)、従属型 (バイエルン) に分類している ((j), p. 3-15) 13)。
- 13) 州の略号については、本論文の 1 参照。
- 14) この詳細については注 1) の天野論文参照。
- 15) 括弧内の数字はいずれも Deutscher Bildungsrat Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen Teil I Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, 1973. の当該頁数を示す。
A がついている頁数は、勧告の解説の部分の頁数。
- 16) 企業の共同決定については 岡田昌也/永田誠/吉田修「ドイツ経営学入門」1980 年、有斐閣新書 208-214 頁参照。
- 17) 一人の場合には、学校監督庁または校長推薦委員会 (学校代表と設置者代表からなる) が 2 名の候補者を学校会議に推薦する。チームの場合には、チームのリーダーを上記と同じ形式で選び、他のメンバーは学校会議で選ばれ、学校監督庁の承認を受けることとされている。
- 18) Zeitschrift für Pädagogik (1974, Nr. 6), Bildung und Erziehung (1973, 7/8) の参加特集の

論稿と、勧告の終わりに載せられている少数意見等を参考にまとめたもの。

- 19) ノルトラインヴェストファーレン州については Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen-Schulmitwirkungsgesetz-vom 13., Dezember, 1977 に直接目を通すことができたが、それ以外の州については、
Werner Boppel/Udo Kollenberg: Mitbestimmung in der Schule, 1981 S.90-160.
Knut Nevermann: Grundzüge des Schulverfassungsrechts In: Knut Neverman/Ingo Richter (Hrsg.) Rechte der Lehrer Rechte der Schüler Rechte der Eltern, 1977 S.173-195.
Wolf-Rüdiger Minsel/Jürgen Howe: Lehrer, Eltern und Schüler "machen" Schule. In: Walter Twellmann (Hrsg.): Handbuch Schule und Unterricht Band 2, 1981, S.319-340. Deutscher Juristentag: Schule im Rechtsstaat Band I Entwurf für ein Landesschulgesetz 1981 によった.
- 20) 注 13) 参照.
- 21) 以下の括弧内の数字は, Deutscher Juristentag Schule im Rechtsstaat Band I, Entwurf für ein Landesschulgesetz, 1981. の当該ページ数をさす.
- 22) Lutz Dietze: Von der Schulanstalt zur Lehrerschule Demokratisierung und Mitwirkung im Bildungswesen Schwedens und der Bundesrepublik Deutschland. 1976.
- 23) Dieter Mohrhart: Elternmitwirkung in der Bundesrepublik Deutschland, 1979 S.11.
- 24) Wolf-Rüdiger Minsel/Jürgen Howe: Lehrer, Eltern und Schüler "machen" Schule In: Walter Twellmann (Hrsg.) Handbuch Schule und Unterricht Band 2, 1981 S.319-342.
- 25) Werner Boppel/Udo Kollenberg: Mitbestimmung in der Schule, 1981 S.111 f.

補注 1) 本小稿は日本教育学会の教育をめぐる「参加」研究委員会(研究代表大田 堯氏)比較部会において発表した内容に加除を施したものである。