

ドイツの学校監督と学校の自律性

～学校経営体制の史的変遷～

辻野けんま*

ドイツでは、国家の「学校監督」という概念の下で、学校が伝統的に国家の「権力なき営造物」とされてきた。しかし他方で、学校の自律性の強化をめぐる動きが歴史的な過程において展開されてきた。

この学校の自律性というものは、学校経営体制の民主化と関連しながら展開されてきた。より具体的には、「教師の教育上の自由」という概念と結びついて、戦後70年代以降に強化されてきたものである。

近年ドイツにおいては、学校の自律性が従来以上に強化される傾向にある。しかし、それは新自由主義の影響を受けた新たな展開と見られ、学校の自律性というものが必ずしも教育上の自由と連動してはいない。

本稿は、この学校の自律性をめぐる一連の問題について、ドイツにおける学校監督という伝統と関連づけながら、歴史的に検討を行ったものである。その際、主としてネバーマンの学校経営理論に拠りながら、これに現代の動向を加えて論じた。

はじめに

近年、我が国においては教育の地方分権化や学校の自律性の強化が大きな政策課題となっている。しかし、この学校の自律性が、校長や教員を基礎とした、親・生徒の要求を基盤とする自律性であるのか、あるいは現代の新自由主義と結びついた、競争と経済的合理性を追求する自律性であるのかということについては、その実態をめぐって大きな議論が

ある。

こうした現象は我が国に限られたものではなく、80年代以降の多くの先進諸国においても同様に見られる。一連の動きのなかで各国は、それぞれ独自の背景に基づきながら学校教育をめぐる、国家の権能および義務、地方自治体の権限、個々の学校の自律性などの諸関係をめぐる論争を展開してきた。

ドイツでは、学校の自律性をめぐる議論が歴史的にも展開されており、それはこの国の教育行政を特徴づける、国家の「学校監督」(Schulaufsicht) という概念と結びついて展開されてきた。この概念は、1794年のプロイセン一般ラント法以来、今日の連邦基本法

*つじのけんま (京都府立大学大学院福祉社会学研究科博士後期課程在学中)

(憲法) にいたるまでの伝統があり、学校は長らく国家の「権利能力なき営造物」と位置づけられてきたのである。しかし、ワイマール期、ナチス期、そして第二次世界大戦以後という歴史的な変遷のなかで、学校監督の実態は多様に展開されてきた。そしてそこには、学校の自律性の内実をめぐる連続性と断続性をみることができる。

本稿は、学校監督の形態と学校の自律性との関係を、学校経営体制の歴史的変化を概観することにより考察しようとするものである。ドイツの学校監督や学校の自律性論めぐっては、従来から我が国においても積極的に研究がなされてきた。たとえば、結城忠によるドイツの教育法制についての体系的な研究のほか、近年では遠藤孝夫や南部初世による学校の自律性の研究などがそれである¹⁾。先行研究が示すとおり、学校監督と学校の自律性という問題は、それぞれ個別に論じるに値する広がりや深みをもっているが、本稿ではこれら両者を歴史的な変遷に基づいて統合的に把握することを試みる。このような作業の意図は、筆者の主たる問題意識となっている「教師の教育上の自由」への関心に基づいている²⁾。

以下、本論では1.において19世紀末以降から第二次大戦以前の学校監督と学校経営の形態について整理し、つづいて2.において戦後における学校経営体制の変遷を概観する。以上の経過は、ドイツを代表する教育法学者の一人であるネバーマン (Nevermann, K.)³⁾ の定義によれば、権威的な学校経営という伝統から、教職員の合議および親・生徒の参加という学校経営の民主化への過程でもある。これらをふまえた上で、3.において新自由主義との関連における現状について説明した。

以下、本論を進めるにあたり、第二次大戦以前の説明をした部分における「学校」とは、特に指定のない場合を除いて民衆学校および国民学校を指している⁴⁾。また、東ドイツの西ドイツへの編入による東西統合 (1990年) 以前の状況については、ドイツ連邦共和国 (西ドイツ) についてのみとりあげた。

1. ドイツにおける学校監督と学校経営

(1) 学校監督の概念と学校経営の類型

学校監督はドイツの教育行政を基礎づける概念である。連邦基本法第7条1項は「全ての学校制度は国家の監督の下にある」と定めており、これが国家の学校監督の根拠となっている。国家のこの権能は、学校に対する国家の監視任務を認めるのみならず、国家による教育の形成や学校の組織ならびに指導を含めた、学校領域に対する国家の権限と義務の総体なのである。しかし、その運用のされ方は時代による相違が見られ、学校監督のあり方によって学校経営体制の形態も異なってきた。

国家の学校監督の任務を具体的に遂行する機関として、学校監督官庁があり、この機関を通じて学校の内的および外的事項⁵⁾ の監視がなされている。特に国家によって統制的な監督が行われる際には、①専門監督 (Fachaufsicht)、②服務監督 (Dienstaufsicht)、③法監督 (Rechtsaufsicht) という3つの概念がその前提となっている。それらは具体的には以下のように定義されている。

①専門監督は、原則的に学校に義務づけられた任務の遂行の、合法性と合目的性に対し

図1 学校経営の類型 (Nevermann, K.)

	集团的	合議的	権威的	独裁的
校長の教員に対する懲戒権	×	×	×	●
校長職に対する特別な試験	×	×	●	●
校長用の独自の給与表の存在	×	×	●	●
当局による校長の任命	×	△	●	●
職員会議の議決の拘束性	●	●	△	×
議決に対する校長の異議申し立て権	×	△	●	想定されない
個々の教員に対する校長の授業査察権	×	△	●	●
教員に対する校長の監督権	×	△	●	●
校長の授業担当	●	●	△	×

●…あり, ×…なし, △…部分的にあり (条件付にあり)

(Nevermann, K.: SCHULLEITUNG—HISTORISCH GESEHEN—, S. 46.を元に作成。)

て行われる。学校の活動において法規・行政規則が遵守されていることと、教授・教育が専門的・内容的および教科教授学的な要求と合致していることが監視される。

- ②サービス監督は、公務員である教員に対して、職務上の義務の遵守を確保することに向けられる。
- ③法監督は、外的な学校事項について責任を負うべき学校設置者へと向けられている。学校設置者の行政活動の合目的性ではなく、その適法性のみを監視する⁶⁾。

このうち、とりわけ専門監督の権能をめぐる議論は、学校の自律性との関連のなかで中心的な問題となっている。なぜならば、個々の学校や教師に対する指示権というものが、とりわけ専門監督の権能において行われるためである。なお、以上に挙げた学校監督の3つの概念は、互いの境界が完全に明確なものではないという側面をもつことに留意する必要がある。

専門監督の権能がいかなる範囲にまで及ぶのか、ということは学校経営の様態を直接的に性格づける。そして、そこには、当局が個々の学校に対して有する権能のみならず、

校長が教員に対して有する権能も含まれている。

そもそも、学校経営という語は、我が国では、「学校で策定した教育方針に立脚して、教育目標の実現に向け有効適切な教育実践を行うための体系的、自主的組織化活動である」⁷⁾と理解されている。したがって、本稿における学校経営 (Schulleitung) という語も、いわゆるマネジメントという意味を超えた、学校内部における管理運営の総体を指す語として位置づけられている⁸⁾。

ネバーマンはドイツの学校経営を、校長と教員の権限関係に着目して分類し、集团的 (kollektiv)・合議的 (kollegial)・権威的 (autoritativ)・独裁的 (diktatorisch) という4つのモデルを示した。(図1)そして、それらが国家体制の民主的、共和的、官憲的、君主的な形態と関連づけられながら構成されるものであるとした⁹⁾。

集团的な学校経営における校長は教師に対する監督権を有さず、自らも授業を担当する一教員であり、学校経営は職員会議における合意形成を通してなされる。したがって、校長は単に形式的に学校を代表するにすぎない。合議的な学校経営における校長もまた、

学校の一教員であるが、校長には教師に対する部分的な監督権があり、教員団のリーダーとしての性格をもつ。

他方、権威的な学校経営における校長は校長試験に合格した特別の職位であり、教員の上司である。校長は教師に対する監督権を有しており、教員の授業を参観し、個々の教員の教育活動に対して指示を与えることができる。また、教員団の合議である会議の決定であっても、校長はこれに異議を唱えることができる。さらに、独裁的な学校経営における校長は学校の唯一の意思決定者である。したがって、職員会議は設置されていないか、もしくは設置されていても校長のための諮問機関となる。

ネバーマンはドイツにおける学校経営史を、概ね、帝政期における権威的モデル、ワイマール期における集団的ないし合議的モデル、ナチス期における独裁的モデルとして特徴づけている。以下、主としてネバーマンの研究に拠りながら、学校監督との関連における学校経営史の展開について概観する。

(2) 学校経営の歴史

国家の学校監督は、1794年の「プロイセン一般ラント法」にその端緒が見出され、歴史的に長い伝統を有している。

18世紀のドイツでは、資本主義の後進性のゆえに、資本主義体制を支える能力を有した国民の育成が急務とされ、国家を中心とする公教育体制の確立が図られた。当時、読み・書き・算の教育を基礎にした民衆学校(Volksschule)が、教会の付属施設として広範に普及していたのであるが、一般ラント法は教会による学校監督の権限を排除して、国家を学校の唯一の支配者たらしめた。これはまた、ドイツにおける近代教育制度が、

「学校の世俗化＝学校の国家化」として出発したことをも意味していた¹⁰⁾。

ただし、聖職者による学校監督制度が内実ともに、直ちに廃止されたわけではなく、むしろ教会の関与が一般ラント法およびその後の諸立法においても承認されていた。特に、教会には学校の内的事項の管理が承認されており、聖職者に対しては地区学校監督と同等ないしそれ以上の権能が与えられていた¹¹⁾。したがって、当時主流となっていた1人の教師を中心とする単級学校という学校形態にあつては、教師が依然として聖職者の絶対的な監督下に服していた。

しかし、19世紀の後半頃から、単級学校が大都市を中心に多級学校へと発展するようになり、学校経営というものが重要になっていった¹²⁾。このような過程のなかで、複数の教職員の間での意思形成が必要となり、職員会議が形成されていった。この後、職員会議の位置づけが、学校経営の様態を特徴づける大きな要因となったのである。

1871年にドイツ帝国が成立すると、同年に結成されたドイツ教員組合(Deutscher Lehrerverein)によって、学校監督の権限を聖職者から校長へ移して全ての学校に校長をおくことが要求されるようになった。これは、学校監督の職を聖職者の副業としてではなく、教職経験を有する者のみが行える教育専門的な職業とすることへの要求であった。

ところが、19世紀末に学校経営の職位としての校長職が制度化されると、そのわずか20年前までに制度化のために戦ってきた教員組合は、早くもこの制度に根本的な疑問を呈するようになっていく。そして、校長と教員との対立の激化を収拾する形で出された1908年の文部省令は、校長職を具体的に制度化することによって帝政期における学校経営を「権

威的モデル」へと決定づけた¹³⁾。

これによって、従来教師と聖職者との間に存在していた対立構造が、教員と校長との間の構造へと転換されることとなった。帝政末期には校長組合が、自治体に属していた学校監督の権限や教員に対する懲戒権を要求して独裁的な学校経営を求めるようになり、逆に教員組合は、校長を教員の上司ではなく、あくまでも同僚中の第一人者として位置づけ、職員会議に明確な意味を持たせようとした。

ワイマール期に入ると、第一次世界大戦後の平和主義・民主主義の運動の高揚によって、権威的な学校経営モデルが廃されるようになり、帝政末期の教員組合の要求が広範に実現されるようになっていった。まず、ワイマール憲法と学校令によって、聖職者による学校監督官制が完全に廃止された。また、学校監督の権限の制限と学校の自主管理の原則の容認、さらには校長の権限の大幅な制限が規定されるようになった。これら一連の改革は、教員主体による集団的な学校経営モデルを志向するものであった¹⁴⁾。

ところが、このような教師中心による学校経営の集団的モデルは、その後教員間での「規律の乱れ」という問題を生み出すこととなった¹⁵⁾。そこで、文部省は1923年の省令によって、校長による授業査察を義務とするなど、校長の権限の部分的な強化を行った。また、限定的ではあるが、校長には教員に対する指示権があるということが明示された。ただし、このような変更によっても、教員主体の学校経営という本質的な部分は維持された。したがって、学校経営については集団的モデルから合議的モデルへの修正という程度にとどまっていた—つまり権威的なモデルにまで戻されることはなかった—ということができる。

1933年以降のナチス期には、州ごとに行われていた教育政策を統一する国家的機関としてライヒ教育省 (Reichserziehungsministerium) が創設され、中央集権化が急速に進められた。そして、学校経営のあらゆる事柄は校長の単独決定権に属するという独裁的な学校経営体制が形成された¹⁶⁾。学校の教育内容にも国家社会主義の理念が透徹され、学校の自律性や教育の自由といったワイマール期の理念は一掃されることとなった。

また、ナチス政権下では「ヒトラー・ユーゲント」にすべてのドイツ人青年が加入させられ、国家社会主義の精神に基づく教育が学校外においても行われた。これは、家庭や学校という既存の教育体系を超えた、いわば教育の全体的支配を意味し、もはや学校監督という次元にはとどまっていなかったといわれてよい¹⁷⁾。

以上をふまえると、第二次大戦以前までのドイツの学校経営は、ワイマール期における高々十数年間の例外を除いて、権威的（ないし独裁的）な性格を帯びていた。このような伝統は戦後当初の展開において踏襲されることとなったのである。

2. 連邦共和国における学校経営体制の変遷

(1) 戦後の学校監督と学校経営

戦後に制定された基本法第7条1項の条文は、ワイマール憲法第144条をそのまま受け継いだものであり、そのルーツはプロイセン一般ラント法にまで遡ることができる。したがって、前章で述べたドイツの学校における権威主義の伝統は、戦後の学校においても踏襲されたのである。事実、学校は引き続き国

家の「権利能力なき営造物」として位置づけられた。

戦後当初の学校では、監督官庁によって任命された校長が教員の勤務上の上司として位置づいていた。校長の職務命令の遵守は教員の義務であり¹⁸⁾、職員会議は設置されていないか、設置されていても校長の諮問・伝達機関であった。したがって、この時期の学校経営は権威的なモデルないし場合によっては独裁的なモデルの要素をもつものであった。

こうした状況に対して、1954年のベッカー(Becker, H.)の論文「管理された学校」¹⁹⁾を機に大きな論争が巻き起こった。彼はそこで次のように述べている。

我々の学校は「管理された学校」である。その精神的基礎を啓蒙ということに置いていた近代の学校は、当初はまだ国家から監視されるだけの、自律的な人間の生活関係であったにもかかわらず、今日それはますます行政ヒエラルヒーの最下層へとなくなってしまっている。学校は税務署や労働局、警察署といった行政機関と同様の位置に置かれ、地方自治体の自治とは明らかな対照をなしているのである。²⁰⁾

このような批判の中で、学校監督を制約する原理として「教師の教育上の自由」論が展開されるようになる。ドイツを代表する教育法学者であるヘッケル(Heckel, H.)は、「教師の教育上の自由」を法概念として主唱した一人であり、その主著『学校法学』のなかで以下のように述べている。「教師は自らが自由である場合にのみ自由というものを教育することができる。したがって学校立法は、学校教育の本質と意義にふさわしい教育上の自由を法的に保障すべきであり、学校官庁は

教授および教育上の個々の問題を規制することを極力自制すべきなのである」²¹⁾。こうして50年代に起こった論争がその後、より具体的な議論として全国的に展開されていった。

連邦共和国における学校監督および学校経営体制は、教育事項が州の権限に属するという「文化高権」(Kulturhoheit)の原則に基づいて各州ごとに異なる様相を見せていくことになる。しかし、その一方で連邦規模での教育改革も模索されてゆく。そのなかで、「管理された学校」の改革に最も大きな役割を果たしたのは、1965年に設置されたドイツ教育審議会(Deutscher Bildungsrat)(～1975年)であった²²⁾。

とくに同審議会の教育委員会から出された1970年の「構造計画」勧告²³⁾と1973年の「分権化」勧告²⁴⁾が、学校の自律化という70年代以降の教育改革の方向性を基礎づけた。

「構造計画」勧告は、教育制度全体の改革の方向性を提示するものであったが、それが「行政改革なしには実現されえない」²⁵⁾ものとして、教育行政改革の重要性が強調されていた。そして、この教育行政の改革を主題として扱った73年の「分権化」勧告において、「学校の自律性」という概念が前面にうちだされたのである。つまりそこでは、「個々の学校の強化された自律性は、国家および地方自治体の行政との関係のなかで、決定権限を個々の学校に移行することを意味している」とされていた²⁶⁾。

「分権化」勧告は、「学校の自律性の強化」とならんで「教師・生徒・親の参加」をその主たる課題に掲げていた。これは、教師・生徒・親の参加に基づく現代ドイツの学校経営の基礎を築くものであった。

この勧告においては、「各組織の自律性の強化を欠いた参加は、複雑でありながら権限

がないために、単に形式的になされるだけの学校内の意思形成をつくり出すことになる。しかしまた、参加を欠いた自律性の強化は、学校の内部構造を管理的な命令関係へと至らしめるに違いない²⁷⁾として、学校の自律性の強化と教育参加がともに密接不可分のものとしてとらえられていた。

これらドイツ教育審議会の活動とも呼応しながら、下に示すように70年代を中心に全ての州において学校立法制定の動きが起こっている。

- ・ヘッセン (1969年) : 教育権者および州学校評議会の共同決定に関する法律
- ・ハンブルク (1973年) : 学校組織法
- ・バイエルン (1973年) : 一般学校規程
- ・ニーダーザクセン (1974年) : ニーダーザクセン学校法
- ・ベルリン (1974年) : ベルリン諸学校の学校組織に関する法律
- ・ラインラント・プファルツ (1974年) : ラインラント・プファルツにおける学校に関する州法
- ・ザールラント (1975年) : 学校制度における共同決定と参加に関する994番法
- ・バーデン・ビュルテンベルク (1976年) : バーデン・ビュルテンベルク学校法
- ・ノルトライン・ヴェストファーレン (1977年) : 学校制度における参加に関する法律
- ・ブレーメン (1978年) : ブレーメン学校行政法
- ・シュレスビヒ・ホルシュタイン (1978年) : シュレスビヒ・ホルシュタイン学校法²⁸⁾

これら各州における改革の実状は必ずしも一様ではないが、多くの州で校長・教師・生

徒・親が参加する「学校会議」(Schulkonferenz)²⁹⁾が設置されるようになったことは、学校経営体制の変革上、最大の変化であったといってよいであろう。たとえば、ノルトライン・ヴェストファーレンでは上述の1977年の法律によって、「全ての学校に学校会議を設置する」(第4条1項)と定められ、その構成は、全体の半数を教員が、残りの半数を生徒と親が占めるという形式がとられた。そして、すべての構成員が議決権を有して参加するとされた³⁰⁾。重要なことは、この学校会議が学校の最高の意思決定機関となったことである。学校会議は学校の教育活動における主要な事項について審議し、他の会議の任務領域を設定することができるとされ、同時に「…諸会議および校長の決定を(…)取り消すことができる」と定められた。(同法第5条4項)

この学校会議の設置によって、校長と職員会議との権限配分をめぐる展開されてきた長らくの論争は、親と生徒を参入させた新たな局面を迎えることになったといえる。

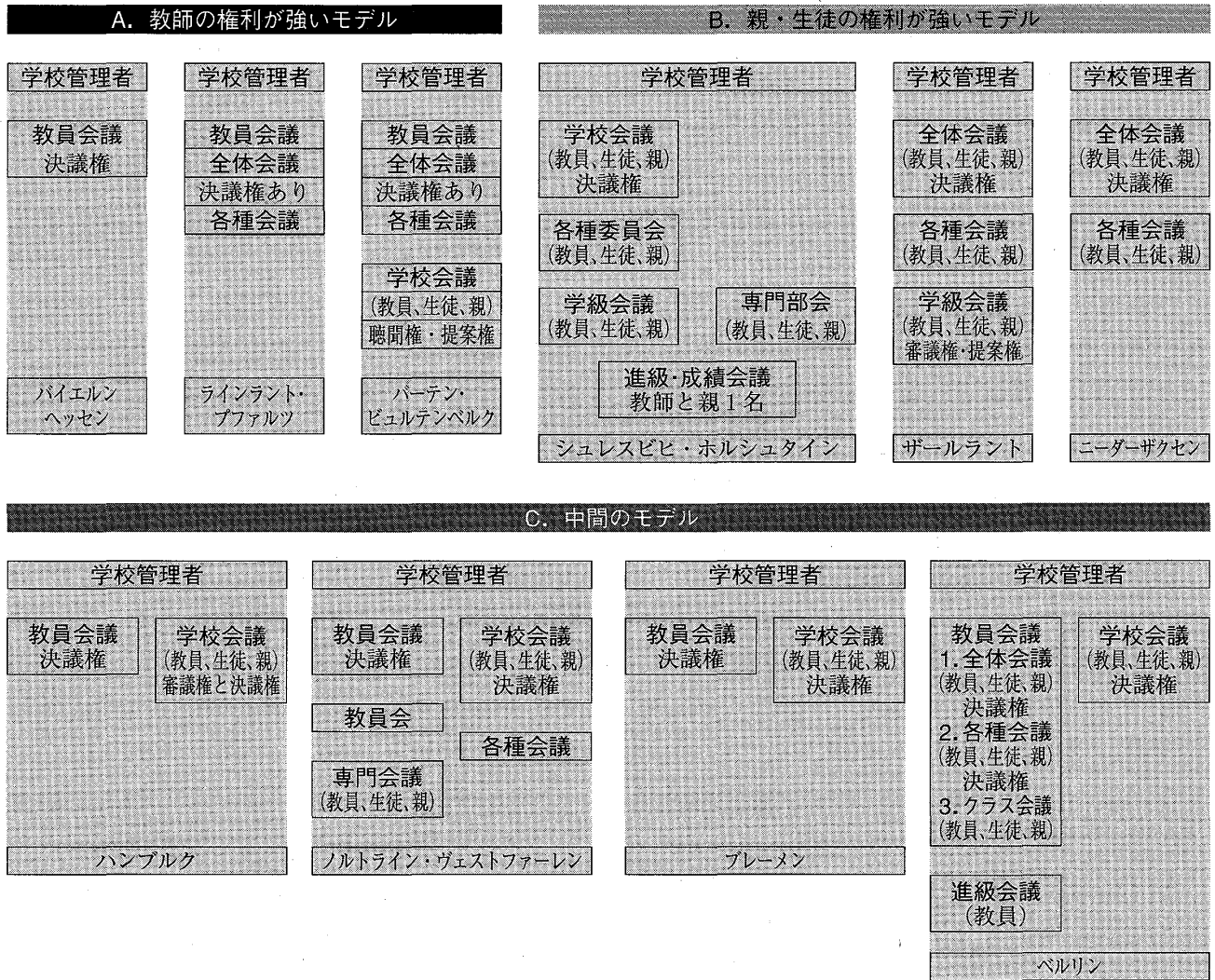
(2)「分権化」勧告以後の動向

「分権化」勧告による学校会議設置の動きなどによって、70年代以降のドイツの学校経営体制は大きく変容した。しかし、この勧告の「教師・生徒・親の参加」という理念の受容のされ方は州によって異なっており、したがって学校経営体制の組織構造には州ごとにかなりの差が見られた。

ツプケ(Zubke, F.)教授は、こうした州ごとの差を図2のように、教員の権利が強いモデル(A)、親・生徒の権利が強いモデル(B)、中間のモデル(C)という3つのモデルによって分類している³¹⁾。

Aは親・生徒が共同決定権をともなって参

図2 各州における学校経営体制の組織構造



(F.ツプケ著・大西健夫訳「両親と生徒の教育参加」、大西健夫編『現代の西ドイツ5学校と教育』、三修社、1984年、94～95頁を元に作成。)

加する会議を組織上有さないモデルであり、バイエルンやヘッセンなどがこれに属している。逆にBは独立した教員会議を有さないモデルであり、シュレスビヒ・ホルシュタインやニーダーザクセンなどがこれに属している。Cは教員会議と学校会議を並置する中間モデルであり、前節でふれたノルトライン・ヴェストファーレンはこれに属している。

ツプケは、学校的意思形成機関としての会議の組織構造に着目したのであるが、学校経営の州差をより明らかにするためには、学校における独立した意思形成主体である校長の

権限に対する分析が必要となる。これについては、ネバーマンによる分析(図3)が注目値する。

図3のように校長と教員の権限配分に着目した場合、ツプケの分類とは異なる学校経営の側面が明らかになる。たとえば、「教員の権利が強いモデル」として図2で同一のモデルに分類されていたバイエルンとヘッセンは、図3を見ると校長・教員間の権限配分をめぐって大きな相違が見てとれる。それは概ね、教員・職員会議に対して校長の権限が強いバイエルンの権威的モデルと、逆に教員・

図3 1981年の各州における学校経営体制の概観

	ブ レー メン	ヘ ッ セ ン	ベ ル リ ン	ザ ー ラ ン ト	ノ ル ト ラ イ ン ・ ヴ ェ ス ト フ ァ ー レ ン	ハ ン プ ル ク	ラ イ ン ラ ン ト ・ プ フ ァ ル ツ	シ ュ レ ス ビ ヒ ・ ホ ル シ ュ タ イ ン	バ ー デ ン ・ ビ ュ ル テ ン ベ ル ク	バ イ エ ル ン	ニー ダ ー ザ ク セ ン	ポ ツ ダ ム 1920年	「分 権 化」 勸 告 1973年	1980年 までの ニー ダ ー ザ ク セ ン
当局による学校監督を法監督の意味内に限定している	●	●	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	●	●
校長の異議提出権を法監督の意味内に限定している	×	×	●	●	●	×	●	●	×	×	×(○)	○	●	●
教員に対する校長の指示権を職員会議の議決があった場合と管理業務に限定している	×	○	○	△	×	×	×	×	×	×	×	●	●	●
職員会議の議決の拘束性を認めている	●	●	●	●	○	●	●	●	●	△	●	●	●	●
校長を選任する際に学校が関与している	●	×	●	△	×	●	×	△	△	×	×	×	●	●
教師の教育上の自由ないし固有責任を法律上に保障している	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
個々の教員に対する校長の授業査察権を情報機能に限定している	○	○	○	○	×	○	×	△	×	×	○	●	○	●
個々の教員に対する校長の勤務評定権を学校監督官庁へ留保している	●	●	●	×	△	●	×	×	×	△	●	●	●	●

●…該当する、○…傾向として認められる、△…部分的に認められる、×…まったく該当しない
(Nevermann, K.: SCHULLEITUNG —HISTORISCH GESEHEN—, S. 87.を元に作成。)

職員会議の権限が強いヘッセンの合議的モデルとして特徴づけられる。

したがって、図2においてツプケが「教員の権利が強い州」としたところの教員の優位性は、校長との関係に対して与えられた評価なのではなく、むしろ親・生徒の参加に対する優位性としてとらえる必要がある。

なお、図3には参考として70年代のニーダーザクセンのモデルと、73年の「分権化」勸告が推奨しているモデル³²⁾、またワイマール期のモデルとして1920年のポツダムのモデルが示されている。

1980年までのニーダーザクセンのモデルが81年以降のモデルと大きく異なっていることから、教育参加が推進された70年代の方向性と80年代における現実のモデルとが別の動

きになっていることがみてとれる。

1980年までのニーダーザクセンのモデルは、「分権化」勸告に最も忠実な例の1つであった。ブレーメン、ヘッセン、ベルリンなどもこれに準じている。これと対照的に、バイエルンやバーデン・ビュルテンベルクでは権威的モデルの要素が多く見られる。これらの州では、法監督の意味に限定されない学校監督と校長の広範な権限という特徴が見てとれる。80年代のニーダーザクセンのモデルは、権威的なこの2つの州のモデルに近づいていることがわかる。

同様に、とくに80年代以降、いくつかの州においては「分権化」勸告以後の学校経営に対する見直しがなされている。その背景には、親・生徒の教育参加をめぐって学校や教師と

の対立が増加したことや、学校の意思形成が非効率になったことなどがあった³³⁾。そして、これらの問題に対して、校長の権限を強化する方向での改革が進められ、学校経営が権威的モデルへと近づけられることとなった。

なお、図3において「法監督の意味内に限定」ということは、当該の活動に対する監督を適法性の監視のみにとどめ、立ち入った専門監督を行わないということである。学校監督や校長の権限にこの制約を加えた場合、学校の自律性や教師の職務上の自由というものが非常に大きなものとなる。しかし、学校監督にこのような制約を明確に加えている州はブレーメンとヘッセンのみである。

3. 現代の学校監督と学校経営

90年代以降のドイツでは、再び学校の自律性を強化する動きが起こるようになり、しかもこのような動向は、各州における学校法制定や大幅な改正の動きをともなっていた。また、1990年に東ドイツが西ドイツに編入されたことにより、旧東ドイツに属していた5つの州も新たな学校法を制定することとなった。それらをまとめると以下ようになる。(旧東ドイツの州については下線を付した。)なお、多くの州が、この90年代に成立した学校法を踏襲して現代の学校監督と学校経営の体制を形成している。

- 1990年 シュレスビヒ・ホルシュタイン州学校法
- 1991年 ザクセン州学校法
- 1992年 ヘッセン州学校法
- 1993年 テューリンゲン州学校法
- 1994年 ブレーメン州学校法および学校

行政法

- 1996年 ブランデンブルク州学校法
メクレンブルク・フォアポンメルン州学校法
ザールラント州学校体制法および同州学校共同決定法
ザクセン・アンハルト州学校法
- 1997年 ハンブルク州学校法
- 1998年 ニーダーザクセン州学校法

遠藤孝夫は「国家による絶対的な学校統治体制の下で、『管理された学校』の実態が継続されてきたドイツにおいて、この1990年代の〈学校の自律化〉の動きは、画期的な歴史的意味を有するものと言うことができるだろう³⁴⁾として、73年の「分権化」勧告では達成されなかった本格的な「学校の自律化」が90年代以降進められたことを指摘している。

より具体的には、たとえばブレーメンでは94年の学校法の改正によって、新たに「第9条 学校の自律性」が設けられ、「全ての学校は、1つの自律的な教育体であり、この法律及び学校行政法に基づいて自己管理を行う」(第9条1項)とされた。また、学校監督行政について同州文部省は、「規制的・統制的当局から、学校の自主性に専門的立場から随伴し、支援する当局」への抜本的な改革を謳っている³⁵⁾。

しかし、90年代の一連の改革は、競争と経済的合理性をともなう新自由主義的な制度改編の側面も同時にもっていることができる。このことを象徴するのが90年代に盛んに行われた民間の経営コンサルタント会社による学校診断である。つまり、1990年にノルトライン・ヴェストファーレン州文部省が、キーンバウム社に学校制度全体の診断を委託

したことに端を発して、ニーダーザクセン、バイエルン、バーデン・ビュルテンベルク、ザクセンなどの諸州もこれに続いて同社に診断を依頼するようになっていったのである。

ノルトライン・ヴェストファーレンでは、同社から学校制度全体の不経済性を暴き出す非常に厳しい報告書が提出された。そしてそこでは、非効率な授業を廃止することや、各学級の定員生徒数を増やすこと、教員の担当授業時数を増やすことなどが提案されていた。また、学校監督に焦点を置いて同社が行った2度目の調査では、以下のような指摘がなされた。

- ・学校と学校監督の間の葛藤を解決すること
- ・学校を強化し住民にとって身近な存在とすること
- ・中央官庁によって学校監督の質的保障を行うこと
- ・重複した学校監督段階を廃止すること³⁶⁾

さらにこの報告書においては、校長の地位を強化することが述べられ、理想とする教員像については、『『個別の戦士』ではなく、チームワーク、コミュニケーション、協力が必要な際に、チームで仕事を処理し、問題を解決できる』ことであるとされた³⁷⁾。

南部初世は90年代における「学校の自律性」論を、「学校を1つの自己完結した『企業体』」ととらえ、トップマネジメント改革に力点を置いて、その経営上の非効率性、不経済性の克服を意図する考え方³⁸⁾であるとして特徴づけている。

以上のように、90年代における学校経営については、学校を教育的に自律化させるという側面のみならず、経済的な効率性と結びつく新自由主義的な文脈での自律化という側面がある。

さらに近年では、国際学力調査によってドイツの生徒の成績が国際的にも低位に位置づくことが明らかになっており、とくに、「TIMSSショック」(1997年)や「PISAショック」(2001年)という言葉に象徴されるような³⁹⁾、生徒の学力問題に対する国民的な衝撃が従来以上に強い教育改革の流れを引き起こしている。

ドイツにおける学力問題がさらに複雑なのは、国内での地域差がかなり見られたことで、具体的には、保守政党の政権下で伝統的な教育制度を維持してきたバイエルンとバーデン・ビュルテンベルクという南部州の方が、積極的に改革を進めてきた北部諸州よりも優れていることが明らかになったのであった。伝統的に南部州ではキリスト教民主同盟(CDU)やキリスト教社会同盟(CSU)によって政権が担われてきたが、北部諸州では逆に社会民主党(SPD)の影響力が相対的に強かったため、各政党の教育政策と生徒の成績とが無関係ではないと理解されるようになった。

第1回PISA調査の結果が公表された2001年12月に、常設各州文部大臣会議(KMK)は新たな教育改革の方向性を示しており、そこでは州統一試験の実施による成績管理や、学校経営における組織開発、「評価」(Evaluation)などが示されていた。坂野慎二は、このKMKが示した教育政策の方向性が、「CDUが与党となっている州が中心となって進めてきている政策と類似している」と指摘している。⁴⁰⁾従来、保守的な教育政策を行ってきたと目されていた南部州が、国際学力調査以後にわかに注目されるようになっていくという傾向は、従来とは異なったひとつの新しい動きとして指摘できる。

そこで、最後に、バーデン・ビュルテンベ

ルクの現状についてふれておく。すでに第2章でふれたように、同州の学校経営は権威的なモデルに属し、今日においても基本的にはそれが維持されている。しかし、他方で今日では、新自由主義の影響などをうけた新たな展開も見られる。それらを筆者なりに概括すると、同州の学校監督および学校経営の現状は次のように特徴づけられる。

1. 学校監督行政の一般行政への編入
2. 校長を中心とした権威的な学校経営体制の維持
3. 親・生徒の教育参加の限定
4. 学校評価の導入

これらのうち、2と3については従来からの伝統が今日においても基本的に引き継がれていることを意味している⁴¹⁾。しかし、1と4は新たな傾向であり、具体的には2005年以降、従来独立していた学校監督行政機関が一般行政機関へ編入されたことと、学校の内部評価の実施や専門的な評価機関の設置の検討が行われている⁴²⁾。

おわりに

ドイツの学校経営体制の歴史は、権威的モデルの伝統を基盤にしつつも、合議的モデルへの転換を試みてきたものとまとめることができる。ワイマール期における教員主体の学校経営や、70年代における教師・生徒・親の合議にもとづく学校経営は、学校の自律性の発展史のなかで特別な意味を有している。しかし、これらの学校経営はいずれも長くは維持されることがなく、ワイマール期のモデルは教員の無秩序という理由によって、そして70年代のモデルは学校経営の非効率化という理由によって、再び学校監督行政による管理主

義的な変革を経験することとなった。

現代においては、学校監督の権能が制限されて、学校の自律性が高められつつあるが、その一方で、校長の権限の強化という権威的な学校経営モデルへの傾向が見られる。近年の学校評価に象徴される学校経営の成果主義的な傾向は、このことを端的に物語っている。学校評価は、いわば形を変えた新たな学校監督の形態とみることができよう。

かつてヘッケルは、戦後の「管理された学校」批判のなかで、「自由で自律的な人間を教育するはずの機関が自ら不自由であってはならない」⁴³⁾として、「学校の自律性」とそれに伴う「教師の教育上の自由」の必要性を説いた。これは、自由で自律的な教育機関と、教育者による創造的な教育実践とがいわば両輪となってこそ、子どもが自由や民主主義といった価値を自ら学びとる教育の実現が可能である、という理念に本質的な意義があった。ところが今日では、新自由主義の展開や成績主義と結びついた学校の自律性のみが強化され、もう一方の「教師の教育上の自由」という原理については、ほとんど顧みられることがなくなっている⁴⁴⁾。

なお本稿では、この「教育上の自由」という原理そのものを学校監督と学校経営体制との関連において具体的に論じることはできなかった。今後は、「教師の教育上の自由」を学校監督や学校経営、校長の権限といった文脈のなかで具体的に位置づけていくとともに、親・生徒の教育参加との関係について解明していくことを課題としたい⁴⁵⁾。

<注>

- 1) たとえば、学校監督について歴史的な経過をふまえながら法制度的に扱ったものとしては、結城忠『教育法制の理論—日本と西ドイツ—』(教

- 育家庭新聞社、1988年)や、竹内俊子『『教育の自由』と学校に対する国家の『監督』』(名古屋大学『法政論集』66号、1976年、所収)などがある。また、学校の自律性論については、遠藤孝夫『管理から自律へ』(勁草書房、2004年)や南部初世「90年代ドイツにおける『学校の自律性』論の特質」(『教育行財政研究』第26号、1999年、所収)などが詳しい。以上のほかに、たとえば坂野慎二、前原健二、柳澤良明らによっても先駆的な研究がなされている。本稿ではこれら先行研究に学びつつ、学校監督と学校の自律性の問題を教師の自律性と関連づけた筆者なりの視点のもとに再検討することを試みた。
- 2) 拙稿「現代ドイツにおける『教師の教育上の自由』—その意義と限界—」(『関西教育学会研究紀要』第6号(2006年6月出版予定))を参照。
 - 3) ネバーマンは、1974年にベルリン自由大学から第二次法曹国家試験に合格して法律家としての資格が認められたのち、81年に法学博士、86年に教授資格(Habilitation)を取得する。また、74年から86年までのマックス・プランク研究所研究員を経て、2005年現在連邦政府の文化・メディア局で高官として活躍中である。
 - 4) したがって、ギムナジウムおよび実科学校についてはとりあげていない。
 - 5) ドイツでは、1808年のシュタイン都市条例以来の伝統をうけて、学校教育事項が「内的学校事項」と「外的学校事項」に区分されている。前者は教育目的・内容、教育計画、教授方法、生徒の懲戒などを指し、後者は学校の設置・維持、教育財政、教員の人事・勤務条件などを指している。
 - 6) Vgl. Avenarius, H./ Heckel, H.: Schulrechtskunde, 7. Aufl., Luchterhand, 2000, S.251-252./ Avenarius, H.: Einfüochhrung in das Schulrecht, Darmstadt, 2005. また、ヘルマン・アベナリウス著/結城忠監訳『ドイツの学校と教育法制』教育開発研究所、2004年もあわせて参照した。
 - 7) 平原春好・寺崎昌男編『新版教育小事典』、学陽書房、1998年、41頁。
 - 8) 「学校経営」という語を「学校管理」という語と区別して用いる場合があるが、本稿ではこのような区別をせずに包括的な概念として用いている。
 - 9) Vgl. Struz, S./Nevermann, K.: SCHULLEITUNG—HISTORISCH GESEHEN —, Westermann, 1985, S.50. (S.シュトルツ・K.ネバーマン著/村田貞雄訳『ドイツの学校経営』コレール社、1998年、59頁参照。)
 - 10) この「学校の世俗化=学校の国家化」への経緯については、竹内前掲論文が詳しい。
 - 11) 竹内前掲、14頁参照。
 - 12) Struz, S./Nevermann, K., a. a. O., S.10. 以下、学校経営の歴史的な変遷については主として同著に依拠している。
 - 13) Vgl. Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preussen, Berlin, 1908. なお、本稿ではドイツ帝国のなかで最も強大であったプロイセン州を中心に取り上げている。
 - 14) 1919年の文部省令は、帝政期の権威的な学校経営モデルを特徴づけた1908年の省令を正式に廃止し、ワイマール期の学校経営モデルを集団的なモデルとして決定づけた。校長には職員会議の議決に対する異議申し立て権がなく、校長の職務は事務処理や苦情処理に限定された。また、校長試験は実施されず、校長は教員の上司ではなくなった。ただし、校長の選挙制を採用していない点や、限定的な授業査察権と若干の監督権が校長に留保されており、この点はネバーマンの定義にいう集団的モデルとは完全には一致しない。Vgl. Zentralblatt, 1919.
 - 15) 1923年の省令においては教師の時間厳守と職務の遵守が指摘されており、「義務の忘却に対する

- 誤った同僚制は学校全体を危機に陥れ、その名声を損なうことになる」と述べられている。Vgl. Zentralblatt, 1923.
- 16) しかし、この時期の独裁的な学校経営における校長自身もまた、国家の学校監督に全的に服するだけの存在であった。したがって、教員に対する懲戒権は校長には与えられておらず、この点はネバーマンが定義する独裁的モデルとは異なる。
 - 17) 竹内前掲、28～29頁参照。
 - 18) 教職員の勤務関係は、ドイツの伝統に基づく、いわゆる特別権力関係としてとらえられていた。なお、今日ではこの関係が否定されており、法律の留保の原則を前提とする学校関係 (Schulverhältnis) としてとらえられている。Vgl. Avenarius, H./ Heckel, H., a. a. O., S. 427.
 - 19) Becker, H.: Die verwaltete Schule, In; Merkur, 1954. ただし、本稿では教育法の専門誌『Recht der Jugend und Bildungswesens』の1993年版第2号 (Becker, H.: Die verwaltete Schule, In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2/1993) に再録されたものを用いている。なお、H.ベッカーはワイマール期プロイセンの文相 C.H.ベッカーの息子であり、マックス・プランク研究所を創設しその所長として活躍した人物である。また、後述するドイツ教育審議会においても中心的な役割を果たしている。
 - 20) Ebd. S.130.
 - 21) Heckel, H./ Seipp, P.: Schulrechtskunde, 1. Aufl., Berlin/ Neuwied/ Darmstadt, S. 168. なお、このヘッケルの『学校法学』はドイツ教育法学を代表する著作として、その後版を重ねながら今日にまで至っている。
 - 22) 教育政策に関わる連邦レベルでの特別の機関としては、1953年のドイツ教育制度委員会 (Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen) (～1965年) がドイツ教育審議
 - 会に先立って存在していた。このほか、各州での教育政策を調整して一定の共通性を確保する目的で、1949年以来、「常設各州文部大臣会議」(KMK) が設置されている。なお、連邦レベルで教育事項を扱う機関として連邦教育学術研究技術省 (1968年まで「連邦教育学術教育省」) があるが、連邦が所管する教育事項は大学等一部の領域に限定されている。
 - 23) 正式名は「教育制度に関する構造計画」(Deutscher Bildungsrat Bildungskommission: Empfehlungen der Bildungskommission, Strukturplan für das Bildungswesen, 1970)。本稿においてはこれを「構造計画」勧告と略す。
 - 24) 正式名は「教育制度における組織および管理運営の改革、第1部、学校の自律性の強化と教師・生徒・親の参加」(Deutscher Bildungsrat Bildungskommission: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil 1, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, 1973)。本稿においてはこれを「分権化」勧告と略す。
 - 25) Strukturplan für das Bildungswesen, S. 253.
 - 26) Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil 1, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, S. 17.
 - 27) Ebd. S. A 22.
 - 28) 柳澤良明『ドイツ学校経営の研究』亜紀書房、1996年、51頁を参照した。
 - 29) なお、この教師・生徒・親の参加する合議機関の名称は州によって異なっているが、全国的にはこの「学校会議」という呼称が最も一般的である。他には「全体会議」(Gesamtkonferenz) などの呼称がある。
 - 30) 学校会議の構成員については学校参加法第4条3項において定められている。そこでは、教師：

- 親：生徒の比率が、小学校段階（初等段階）では1:1:0、中学校段階（中等教育Ⅰ）では3:2:1、高校段階（中等段階Ⅱ）では3:1:2と、教育段階が上がるにつれて生徒の構成比が大きくなっている。
- 31) 図における用語は本稿での用語と一致するように一部修正してある。また、A、B、Cの記号は筆者が付したものであるが、それぞれ原図の「モデルⅠ」、「モデルⅢ」、「モデルⅡ」に対応するように図の配置を変更している。いずれも内容的な変更を行うものではない。
- 32) 図において「1973年の『分権化』勧告」と表記した項目は、原図においては「1981年のドイツ国法学者学会の教育法部会」となっているが、その内容が「1973年の勧告と一致した内容となっている」(Nevermann, a. a. O., S. 88.) とあるため、本論との関係を分かりやすくする目的で筆者が入れ替えた。
- 33) とくに教育参加以後、親の側からの訴訟による教育裁判が増加するようになったことが一般に知られている。また、教員組合と父母会との対立も見られるようになってきている。天野正治・結城忠・別府昭郎編著『ドイツの教育』東信堂、1998年、に詳しい。
- 34) 遠藤前掲、119頁。
- 35) 同上書、137頁参照。
- 36) キーンバウム報告については、南部初世「ドイツにおける学校管理運営論の展開」『京都大学教育学部紀要』第42号、1996年、が詳しい。なお、2度目の報告書においては、1. 規制緩和と法的簡素化を行うこと、2. システム論的に学校の質を保障すること、3. 教員養成と研修の改革、4. 本質的な学校監督プロセスを最適化すること、5. 学校財政を整備すること、6. データ処理を最適化すること、という6点が、すぐに実現可能な「システム内部の最適化試案」として挙げられている。同書、97～98頁参照。
- 37) 南部前掲、98頁。
- 38) 同上、99頁。
- 39) TIMSS (The Third International Mathematics and Science Study) は、国際教育到達度評価学会 (IEA) によって1995年に行われた第3回国際数学・理科教育調査であり、1997年に調査結果が公表された。また、PISA (Program for International Student Assessment) は、2000年にOECDが行った第1回国際学習到達度調査であり、2001年に結果が公表された。
- 40) 坂野慎二「学力低下への危機！—基礎学力向上の一連の行動アクション—」『CS研レポート』第48巻、啓林館、2003年、34頁。
- 41) 同州では、ネバーマンによって示された権威的な学校経営を特徴づける諸要素が今日でも維持されている。加えて同州の校長には、教員に対する勤務評定の権限が留保されている。また、親・生徒が参加する学校会議の権限が、依然として提案や勧奨にとどめられているなど、学校経営体制の組織構造においても伝統的な体制が維持されている。同州学校法 (Schulgesetz für Baden-Württemberg) を参照。
- 42) バーデン・ビュルテンベルク州文部省通達「バーデン・ビュルテンベルクにおける質の向上」(2005年1月19日) を参照。
- 43) Schulrechtskunde, Aufl. 1., S. 102.
- 44) こうした状況に対して近年、ルクス (Rux, J.) によって積極的な「教師の教育上の自由」論が展開されている。(たとえば、Rux, J.: Die Pädagogische Freiheit des Lehrers, Berlin, 2002.) ほかに近年の代表的な研究としては、ビスマン『法概念としての教育上の自由』(Wißmann, H.: Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, Baden-Baden, 2002.) などがある。
- 45) 参考として、本稿と関連する歴史的事項を以下に表にしておく。表は、村田前掲訳書 (原著に

は年表がない)、木村靖二編『ドイツ史』(山川 した。
 出版社、2001年)等を参照しながら筆者が作成

西暦	学校経営史上の主な出来事
1871	ドイツ帝国成立 ドイツ教員組合結成
1908	学校経営に関する文部省令 (校長職の制度化)
1914	第一次世界大戦勃発
1918	ドイツ革命
1919	ワイマール憲法制定 民衆学校の校長試験廃止 文部省令 (民衆学校に大幅な自主管理を容認)
1923	文部省令 (校長の監督権を強化)
1933	ヒトラー、宰相に就任
1934	州議会廃止 (連邦的性格の消滅) 国家教育省設置
1939	第二次世界大戦勃発
1945	ドイツ降伏 (米、英、仏、ソによる分割占領)
1949	ドイツ連邦共和国基本法成立 ドイツ民主共和国 (東ドイツ) 成立 常設文部大臣会議発足
1953	ドイツ教育制度委員会発足 (~65)
1954	H. ベッカー「管理された学校」
1957	H. ヘッケル『学校法学』(初版) ドイツ学術審議会設置
1969	連邦文部省設置
1970	ドイツ教育審議会「構造計画」勧告
1973	ドイツ教育審議会「分権化」勧告
1990	東西ドイツの統一 ノルトライン・ヴェストファーレン州文部省が、キーンバウム社に学校制度全体の診断を依頼
1997	TIMSSショック (1995年に実施された同調査の結果公表を受けて)
2001	PISAショック (2000年に実施された同調査の結果公表を受けて)