

旧西ドイツにおける学校管理運営への参加の課題

——シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州学校法改正論議を素材として——

南 部 初 世

Probleme der Partizipation von Lehrern, Schülern und Eltern
in der Schule in den achziger Jahren in der BRD

NAMBU Hatsuyo

1. 本稿の課題

旧西ドイツにおける教員・生徒・父母の学校管理運営への参加は、1960年代から70年代にかけての「学校の民主化」論議を経て、1973年のドイツ教育審議会教育委員会勧告『教育制度における組織及び管理運営の改革—学校の自律性と教員・生徒・父母の参加の強化—』によって教育政策上の位置づけを得、それ以降、全州において導入された制度である。州により、その法制化への取り組みは多様で、制度の具体的なあり方は異なっているものの、それは一般に、学校管理運営における核心的な制度原理として認識されるに至っている。

ところが実際には、1980年代以降、この参加制度に基づいた学校の管理運営のあり方は次第に変容し⁽¹⁾、いくつかの州では学校法の参加制度に関わる部分を改正する取り組みが行われてきた⁽²⁾。ここでとりあげるシュレースヴィヒ・ホルシュタイン (Schleswig-Holstein) 州 (CDU 政権) における学校法改正論議もその一つである。この州においては、1980年から82年にかけて、SPD、州政府、F.D.P. がそれぞれ法案を提出し、それらをめぐって活発な学校法改正論議が行われた。この改正論議には、一方では、1978年8月2日に制定された学校法を総括し、現実の学校状況と照らして不備な点を補うという目的があったが、他方では、この時期に出された、法学者、教育行政官、教育学者、裁判官からなる「学校法委員会 (Kommission Schulrecht)」⁽³⁾による「州学校法の草案 (Entwurf für ein Landesschulgesetz)」の強い影響もあった。こうした点から、この改正論議は、1980年代のシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州における学校管理運営への教員・生徒・父母の参加のゆくえを左右するという重大な意味を持っていた。

また、同州は、一般に、他の連邦諸州に比して、父母・生徒の権利の強い州として認識されており⁽⁴⁾、制度的な面から言えば、独立した「教員会議 (Lehrerkonferenz)」をもたず、「学校会議 (Schulkonferenz)」の他、「学級会議 (Klassenkonferenz)」、「教科会議 (Fachkonferenz)」においても、父母の代表と生徒の代表が原則的に関与できることになっている。こうした制度が、その実施段階において、いかなる問題を有していたのかを検討することは重要である。

そこで本稿では、シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州を対象として、1980年代初頭に SPD、州政府、F.D.P. から提出された3つの学校法改正法案及びその州議会⁽⁵⁾における論議を検討する。まず初めに、SPD、州政府、F.D.P.それぞれが、学校管理運営への教員・生徒・父母の参加の状況をいかに認識し、それをどのように変更しようと意図していたのか、換言すれば、参加の論点をどこに置いていたのかを整理する。そしてそれぞれの参加論における問題点を提示し、最後に、そこから示唆される学校管理運営への教員・生徒・父母の参加の課題について考察する。

2. シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州学校法改正論議における3つの参加論

1978年に制定された「学校法」の教員・生徒・父母の参加に関する規定の改正を最初に試みたのは SPD であり、1980年9月24日に、主として生徒の学校における活動についての9項目からなる学校法改正法案⁽⁶⁾を議会に提出した。これは、1978年の「学校法」が生徒の民主的な共同決定の可能性を制限し、生徒を成熟した国民へと教育するという学校への教育委託にとって適切ではないという認識によるものであった。この法案は、1980年10月7日第34回本会議において、「文化、青少年、スポーツ委員会 (Ausschuß für Kultur, Jugend und Sport)」に付託され、ここでの審議、公聴会を経て提出された議決勧告に基づき、1981年6月3日第55回本会議において審議され、賛成36票 (SPD 議員の31票、F.D.P. 議員の4票、SSW 議員の1票)、反対37票 (CDU 議員の37票) という1票差で否決された。

次いで州政府が1982年3月2日に学校法改正法案⁽⁷⁾を提出した。その大半は、「総合制学校」の制度上の位置づけに関する問題であったが、参加に関わる問題としては、政治的な事柄について活動する生徒の任意団体である「政治的生徒団体 (politische Schülergruppen)」の構成員になることのできる年齢を16歳から14歳に引き下げることが提案された。これは、政治的生徒団体での経験は総じてポジティブなものであり、青少年が早い時期に責任を強く自覚した政治的協働を自ら行うことを経験する機会を得ることが重要であって、これがまた青少年の要望に沿うものであるという認識に基づいていた。この法案は、1982年3月18日第81回本会議での審議、「委員会」での審議、公聴会を経て、同年6月8日第85回本会議において可決され、6月21日より施行された。

さらに同年5月17日には、F.D.P. が58項目からなる包括的な学校法改正法案⁽⁸⁾を提出した。これは、1978年の「学校法」制定以来4年の経験を経て、「学校法」が一部の領域において不十分であることが明らかになったという認識によるものであり、その趣旨説明においては、「教員・父母・生徒の共同決定の機会と協働の機会あまりにも制限されていることが証明されており、学校への参加は十分に実現していない⁽⁹⁾」と記述されていた。このような認識に至った背景には、「学校法委員会」によって1980年に採択された「州学校法の草案」の影響があった。F.D.P. は、「草案」とシュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州学校法の規定を比較検討した結果、「学校法」の規定に不備があることを認識し、大幅な改正を意図したのである。その核心部分は、教員・生徒・父母の学校管理運営への参加に関わるものであった⁽¹⁰⁾。この法案は、1982年6月9日第86回本会議での審議、「委員会」での審議、そして時期的な問題から公聴会が開かれなかったため、各種団体の文書による態度表明を経て、11月23日第99回本会議において審議され、SPD 法案と同

様に賛成36票、反対37票で否決された⁽¹¹⁾。

これらの学校法改正論議において参加に関して主として問題とされたのは、1)生徒の学校における活動、2)学校会議、及び3)校長の位置づけとその選出であり、以下この三つの問題についてF.D.P.、SPD、州政府・CDUの参加論を分析する。

(1) F.D.P. による参加論

1) 生徒の学校における活動

F.D.P. は、先ず、生徒代表制 (Schülervertretungen) の学校における位置づけについての変更を意図していた。1978年の「学校法」では、第97条において「生徒代表制は学校の組織の一部であり、それは生徒に、学校において関係のある要件について協働する機会を与える」と規定され、生徒代表制には「協働 (Mitwirkung)」機関 (決定権を持たない) としての位置づけが与えられていた。またその任務は、生徒に共通の要件について、校長、教員、父母代表、学校監督庁に対して生徒の利益を代表すること、学校での文化、教科、社会、スポーツに関わる任務を遂行すること、学校生活の形成において協働すること、また「秩序的措置 (Ordnungsmaßnahmen)」(懲戒) の際、当該生徒の異議申し立て権の行使を援助することである。これに対しF.D.P. の法案では、生徒代表制を「生徒に固有の要件を自ら管理し、学校に関わる問題において共同決定を行う機会を与える」ものと記して、「共同決定 (Mitbestimmung)」機関として位置づけ、その任務の中に「政治的利益の代表」と「学校生活の形成の際の共同決定」を含めた。「共同決定」は最も強力な参加の仕方であり、「協働」(討論する権利や聴聞権、態度表明の権利、発議権、異議申し立て権などを含む) とは区別されている。

生徒の学校における活動としては、この他、生徒新聞の発行と政治的生徒団体での活動がある。F.D.P. は、生徒のこれらの活動を政治教育の観点からとらえており、それは「政治教育を改善したいのであれば、生徒による参加を支援し、それを抑えつけてはならない⁽¹²⁾」という発言にも現れている。生徒新聞については、生徒の意見表明の自由について明文化し、これを根拠として発行する権利を主張した。また、新聞発行の際に学校と学校設置者がそれを支援すること、州出版法第4条の適用により学校監督庁が生徒新聞の代表者に情報を与える義務を有することなどを述べた。政治的生徒団体については、1978年の「学校法」第106条において、そこで活動できる生徒の年齢は満16歳以上であり、その活動には学校会議による期限付きの認可が必要であることが規定されていたが、F.D.P. は団体で活動できる年齢制限を設けず、団体の規約を作って学校管理者へ登録すれば活動を行うことができるように変えようとした。これは当時の学校において實際上、生徒の政治的参加はほとんど認められておらず、政治的生徒団体での活動もほとんど行われていないという認識によるものであった。

以上のように、F.D.P. は、生徒代表制の課題に、文化的、社会的、教科的事項の他に、政治的利益を加え、その重要性を強調した。それは、F.D.P. がとりわけその教育的な側面を重視しているからである。このことは以下の発言に端的に現れている。「民主主義はただ自由においてのみ訓練される。生徒が常に上から監督されるなら、それは損なわれるだろう。また、教育学的背景からもこれはいえる。あやまちから学習することが、教育学上非常に重要であることはだれしも知っている⁽¹³⁾」。そして、生徒が度を過ぎたり、生徒新聞の記事でひんしゅくをかうこと

も、教育という営みにおいて必要であるとする。このことは、F.D.P.の学校のとらえ方にも現れており、「学校は、青少年に我々の民主的国家制度の政治的場における社会的問題を解決する能力をつけることに貢献すべきである、つまりそれは異なった考えを持って討論することによってである」⁽¹⁴⁾と述べ、政治的訓練の場としての学校の機能を重視している。

2) 学校会議

F.D.P.による参加論を構成する基盤となっているのが、「学校会議」の権限の拡大である。「個々の学校におけるより多くの決定の自由、つまり自由裁量の余地とより多くの民主主義の余地が形成されるべきである」⁽¹⁵⁾と述べ、学校の最高議決機関としての学校会議の強化を意図した。学校会議の任務については、1978年「学校法」の第82条において規定されていたが、そこでは、「学校会議は、以下の任務については、学校の最高議決機関である。学校会議は現行法規命令、行政規則の枠内で、以下の事項について審議し、決定する」として、「協働についての重要な問題」をはじめとし、「学校の裁量範囲内の財政資金の配分と学校に必要な備品の申し出」といった学校内部の管理運営事項にとどまらず、「学校設置者、他校、青少年局、職業相談所、職業教育法によって権限を有する官庁との協働の原則的問題」などの対外的な事項まで、20点⁽¹⁶⁾が列挙されていた。これに対しF.D.P.の法案は、まず「学校会議は、学校の最高議決機関である。学校の権限の枠内で以下の事項について決定する」とした上で、1978年の「学校法」で規定されていた任務の中から「政治的生徒団体の活動の認可」を削除し、「合議制学校経営を導入する提案」と、「校長、副校長、合議制学校経営における管理部の構成員の選出」を加えた。また、学校監督庁が学校に関するすべての重要な事項を学校に通知する義務について、新たに規定した。

学校会議を全面的な最高の議決機関とすることに重点が置かれているのは、「学校会議の価値を引き上げ、学校の最高議決機関」とすることによって「学校と学校行政の問題における教員・父母・生徒の参加権を拡大」し、それが「学校風土を改善することと学校への帰属意識を高めることに貢献する」ことになるという認識⁽¹⁷⁾に基づいている。

学校会議の位置づけと関わって問題となるのが、F.D.P.が新たに提案した「教員会議」との関係である。1978年の「学校法」には教員会議の規定が存在せず、全教員が学校会議に参加することとなっている。F.D.P.が構想した「教員会議」の構成は、議長としての校長と全教員となっている。そしてその任務は「1.学校管理者が任務を遂行する際の援助 2.法規命令、行政規則及び学校会議の議決によって定められた枠内での授業内容の決定 3.学校会議や教科会議で行われない場合の教材の選択 4.授業配分と時間割の原則の作成 5.代表制規則の原則の作成 6.法規命令、行政規則によって委任されたその他の事項についての議決の援助」とした。

このような「教員会議」を新設する提案について、F.D.P.は「学校における共同決定の拡大を必要とみなすのであれば、当然教員の集団にもこれは適用される。……教員は父母や生徒と同様に、まさに自分自身の利益について意見を述べ、決定を下すことのできる審議・議決機関を持つべきである」⁽¹⁸⁾と述べている。その一方で、この「教員会議」の性格を、「教員に学校における日々の活動の際によりよい共同決定を可能にする」⁽¹⁹⁾と述べているが、教員が全員参加する学校会議との関係は明確でない。また、SPDのシュルツ(Schulz)議員の「全教員が参加する学校会議についての現行規定を維持するつもりであるか」⁽²⁰⁾という質問に対しても答えてはいない。

3) 校長の位置づけとその選出

学校会議は、1978年の「学校法」においても審議・決定機関としての位置づけが与えられていたが、F.D.P. のいう「真の共同決定機関」としての学校会議は、その任務に再選可能な6年の任期付きの「校長、副校長、合議制学校経営における管理部の構成員の選出」を含むものであった。1978年の「学校法」においては、公立学校の校長職の任命に際し、学校設置者の代表10名、父母の代表5名、教員の代表5名から構成される⁽²¹⁾「校長選出委員会 (Schulleiterwahlausschuß)」が「協働する」ことが規定されていた(第77条、第78条)。その具体的手続きをみると、校長職は公募され、上級学校監督庁がその応募者の中から3名までの候補者をたて、校長選出委員会に書類を送付する；そして書類到着後6週間以内に、委員会は候補者の中から投票によって1名を「推薦」する；期間内に選出できない場合はその推薦権を失うことになっていた(第79条)。これに対しF.D.P. の法案は、再任可能な6年の任期付きの学校管理者 (Schulleitung)、つまり「校長、副校長、合議制学校経営における管理部の構成員」を学校会議が選出することを提案し、その手続きとしては、公募の後、文部大臣が学校会議と学校設置者に応募者の書類を送付し、学校会議は「投票により決定」を行うが、学校設置者には、その選出の前に、態度表明の機会が与えられなければならない、とした。

校長選出の問題は、F.D.P. による校長のとらえ方に関わっており、F.D.P. のナイツェル (Neitzel) 議員は「校長は、我々にとってまず第一に学校監督官吏であるというわけではない。校長は我々にとって、学校における授業と管理活動が正常に行われるように配慮すべき人であると同様に、法律、命令、規則、当該官庁の決定と命令の枠内で、教員、父母、生徒と協働すべき人なのである」⁽²²⁾と述べている。学校管理者としての校長は、1978年の「学校法」第72条第2項においては、「校長は、法規命令、行政規則による学校の教育活動と管理に責任を有する。校長は、外部に対して学校を代表する。校長は任務遂行に際し、教員及び学校で働いている学校設置者の職員に対し、命令権を有する。校長は、学校において授業を行い、授業訪問をする義務と権利を有する」と規定されており、包括的な命令権限を有しているとされている。これに対してF.D.P. は、法案において「校長は、会議の決定と当該官庁からの命令を遂行する権限を有する。校長はその限りにおいて、学校におけるすべての協働者に対して命令権を有する」と記述し、学校会議と教員会議における決定を重視しようとした。

以上の検討からもうかがえるように、F.D.P. の参加論の特徴として、以下の二点があげられる。

第一は、学校会議という場での教員・生徒・父母の参加権の強化に重点を置いて論を形成している点である。したがって、学校会議を「真の共同決定機関」として位置づけることが重要となっている。F.D.P. の論では、まず、生徒・父母の代表者の参加を保障することによって、生徒・父母個々人の権利を間接的に保障していくという方向に重点が置かれている。

第二は、個々の学校に最大限与えられるべき学校の自由裁量余地をいかにして担うかという観点から教員・生徒・父母の参加をとらえ、三者の特性のちがいを理解しているという点である。F.D.P. の論においては、教員に参加の主導権を与えようとし、生徒の参加については、その教育的側面を重視している。そして個々の学校の自律性を確保し、教員・生徒・父母の参加を実現する際にネックとなる校長については、「教員・生徒・父母にとっての協働者」としての役割を

重視している。したがって、学校監督庁によって選ばれた候補者の中から校長選出委員会が「推薦」した校長ではなく、学校会議が自ら「選出」した校長をF.D.P.は意図していた。

(2) SPDによる参加論

1) 生徒の学校における活動

SPDによる参加論を構成する基盤は、生徒の学校における諸活動、とりわけ生徒新聞・政治的生徒団体における活動の支援である。1978年の「学校法」では、生徒新聞の販売には校長の認可が必要であり、その内容が「学校の平穏（Schulfrieden）を乱し、自由で民主的な基本的秩序、法規命令、学校への法律上の委託に抵触する場合」には、販売を禁止することができると規定されていた（第104条）。これに対しSPDの法案は、法律の枠内において自由で、検閲を受けず、販売に際しても特別の認可を必要としないこと、さらに、その編集活動によって生徒が校長や教員から不利益を被ることがないように顧慮することを規定しようとした。政治的生徒団体については、その活動認可等について規定していた第106条を削除することを求めた。これらは、生徒新聞や政治的生徒団体での活動が、原則として、学校での生活に積極的に貢献するという認識によるものであった。

SPDがこうした点を強調したのは、生徒との対話によって得られた事実認識、つまり、生徒新聞は、校長による発行差し止めが多数行われており、政治的生徒団体は、その認可を得るのが困難なために活動が低調であるという認識に基づいている。こうした状況の改善に対してSPDが中心的に用いている概念は、生徒の「意見表明権の保障」である。学校法上の規定を改善することによって生徒の意見表明権の侵害状況をなくし、さらに生徒の活動を積極的に支援することが、「学校により多くの活気を与え……学校における官僚制の除去にも貢献」⁽²³⁾し、「学校風土を改善する」⁽²⁴⁾ことになると把握している。

2) 学校会議

学校会議について、SPDは、1978年の「学校法」で規定されている構成比に批判的であった。学校会議の構成員は、議長としての校長、全教員、父母の代表、生徒の代表である。父母の代表と生徒の代表の数は教員数によって決まり、教員が10名までの学校では父母の代表・生徒の代表の合計は教員の数と同数であるが、学校規模が大きくなれば教員の割合が高くなるように規定されていた。具体的には、教員が11～14名の場合は、父母代表・生徒代表あわせて10名、教員が15～19名の場合、12名であり、その後、教員が10名増えるごとに、6名ずつ30名まで父母・生徒の代表を増やすことになっていた（第81条）。これについてSPDのシュルツ議員は、大規模校において学校会議での教員の比重が生徒・父母に比して高くなることを指摘し、「学校における関与グループの公正さの根拠からもまた、これが正しいことなのかどうか私は疑問を持っている」⁽²⁵⁾と述べている。むしろSPDは、学校会議において教員が優勢を占めるのではなく、教員固有の会議をもつことの必要性を重視し、父母評議会や学級代表者集会などのような固有の会議を「父母と生徒だけが持つべきなのではなく、教員もまた持たなければならないと考えている」⁽²⁶⁾と述べている。その意味で、F.D.P.の提案する「教員会議」には賛同している。

3) 校長の位置づけとその選出

校長の位置づけについては、F.D.P.の法案で規定されていた、合議制学校経営における学校

管理者についての規定をとりあげ、それは、すでに1978年に SPD が提示した考えに対応しており、「学校の自律性についての、我々の考えに適應している」と述べて、賛成を表明した。

以上の点も含めて考えると、SPD の参加論の特徴として以下の二点があげられる。

第一は、生徒の意見表明権の保障をその中核に置いているという点である。生徒の意見表明権を保障することが学校の官僚制除去と学校風土の改善に貢献できるとする論理構成をとる。その点で、参加の教育的な側面を重視している F.D.P. とは異なる。SPD は、三者のうちで最もその意見表明権が保障されていないと認識されている生徒に重点を置いた論理構成を行っているが、教員についても、「教員と生徒の意見表明権は、学校においても、より明白に表現されるべきである」、「学校の自律性と教員・生徒が意見表明の自由を持たなければならないことを学校法にとり入れることを強く望む」と述べ⁽²⁷⁾、学校法第48条にその規定を盛り込むことを意図した。他方、父母については、1978年の「学校法」の規定でその意見表明権が保障されていると認識しており、とりたてて触れることはしなかった。

第二は、学校の構成員である教員・生徒・父母の特性のちがいについて特に考慮することなく三者の権利を平等に保障しようとしているという点である。したがって、三者のうちのいずれかが優位な立場にあることに対しては批判的であり、学校会議における教員の全員参加を問題としているのである。これについては、SPD がとりわけ「公正」の概念を重視することと関わっており、これは、「自由、公正、連帯」という社会民主主義の基本的価値からくる、SPD の学校観⁽²⁸⁾につながるものである。

(3) 州政府・CDU による参加論

州政府・CDU は、「改善の余地がまったくないほど、我々の学校法が優れているというわけではない」⁽²⁹⁾としながらも、学校の規律や秩序維持の点から、学校の活動には平穩、恒常性、継続性が必要であるとし、包括的な法改正には慎重な態度を示した。

1) 生徒の学校における活動

州政府・CDU は、生徒代表制について、政治的生徒団体で活動できる年齢を16歳から14歳に引き下げること⁽³⁰⁾以外は、1978年の「学校法」の規定で十分であり、他州の規定に比べても広範でリベラルな内容であると考えていた。SPD の諸提案については、とりわけ生徒新聞・政治的生徒団体の問題について、学校会議によるチェックがなくなるために、「学校外の人々の協働を導き……学校の全体的政治化」⁽³¹⁾を招くという点、また未成年者を監督する義務という点から批判した。前者については、学校の政治化への恐れから「学校を政党政治的討論のために公開することは、学校の機能や任務ではなく、学校は……学習する場であり、個人を目的を持って形成する場であり、自立と責任へと教育する場である」⁽³²⁾と述べ、教育委託という任務を強調した。後者に関しては、生徒が未成年であるということについて、生徒は発達途上、人格形成途上にあり、他人の論証との意見交換を絶えず行う中で、そして現実への対応の中で、次第に見解を形成していくものであり、こうした発達について考慮する必要があるとした。

2) 学校会議

学校会議については、「協働についての規則は、関与者に十分開かれている。……法律上規定

された機会は、十分には利用されつくされていない。学校法は我々の見解と関係者の多数の見解によれば、保障されている。教育活動にふさわしいすぐれた法的根拠をそれは提供している」⁽³³⁾とした。

3) 校長の位置づけとその選出

最も問題となったのは、F.D.P. が提案した合議制学校経営と学校会議による6年の任期付きの校長選出であり、州政府・CDUはこれに強力で反対した。それは、学校における校長の責任ある任務についての州政府・CDUの考えに矛盾しているからであり、「校長は保障された独立した位置づけを必要としている」⁽³⁴⁾と述べる。学校会議による選出については、校長は学校法で規定されているように命令権を有し、学校現場において、「事実上の上司」⁽³⁵⁾であるため、こうした手続きから独立していなければならないとした。とりわけCDUが問題としたのは、生徒の関与の下で校長を選出しようとしたことであり、CDUのベルンハルト(Bernhardt)議員は、「校長選出への生徒の関与がより多くの民主主義を意味するのであれば、我々はこの『より多くの民主主義』を事柄の性質上、拒否するであろう」⁽³⁶⁾と述べた。F.D.P.は、校長が赴任した後で任務遂行に適切でないことが判明した場合を想定して6年の任期を提案したのであるが、これについてベンディクセン(Dr. Bendixen)文相は「現実には、校長の大多数はその機能と行為を責任を持って成果豊かに実行している」⁽³⁷⁾としてこれに反論した。

以上からもうかがえるように、州政府・CDUの構成する論の特徴としてあげられるのは、とりわけ学校への教育委託に重点を置いて学校の管理運営への教員・生徒・父母の参加をとらえようとしている点である。そのため生徒に対しては、「教育の受け手」としてとらえ、その発達段階を重視している。こうした論は、既に述べた州政府・CDUの学校のとらえ方によるものである。様々な学校における問題状況についての州政府・CDUの基本的な考え方は、学校法改正によって改善するのではなく、個々の学校の運営によって改善しようというものである。これに関連して文相は、「法制化」の弊害について触れ、F.D.P.の法案に対して、「法律で定めないことがむしろ、学校生活にプラスとなることもある」ことを指摘した⁽³⁸⁾。したがって、個々の学校の運営に関して責任のある「一人の強力な校長」⁽³⁹⁾が必要なのであり、それは、F.D.P.の提案するような学校会議によって6年の任期付きで選出された校長であってはならないのである。1978年の「学校法」の規定において校長は、学校会議、及び第83条で規定されている学級会議と教科会議において、すべて議長を務めることになっており、参加の核としての役割が期待されているといえる。

3. 3つの参加論の評価と参加の課題

前節において検討した、F.D.P., SPD, 州政府・CDUそれぞれの参加論において残された基本的問題点を指摘すれば、次のとおりである。

①学校会議における代表者の参加の権利保障をまず第一に考慮し、それを保障することによって個々人の権利が保障されるとするF.D.P.の論においては、代表者の権利保障と個々人の参加の権利保障との関係が、十分に明らかにされているとはいえず、個々人にとっての参加が十分に機能し得ないのではないかという点が問題点として残されている。

②個々人の意見表明権の保障を基盤として構成するSPDの論においては、その保障の必要性を説くことに終始し、成員内部での、また教員・生徒・父母という成員の間の権利の衝突をいかに調整していくのかという具体的な問題については触れられていない。また、教員・生徒・父母の特性の違いを考慮しなくてもよいのかという問題も残されている。

③学校への教育委託任務を重視して参加をとらえている州政府・CDUの論は、学校の規律・秩序維持に重点を置いており、その責任者としての校長へ権限を集中させるという点で、校長による教員・生徒・父母への権利侵害にいかに対処するかという問題が残されている。

以上を総合的にみるならば、参加の課題としては、以下の三点があげられよう。

第一は、教員・生徒・父母という学校の成員の位置づけと関わって、各成員ごとに参加をどのように性格づけ、参加の持つ複数の意義のうち、どれを重視して具体的に参加を運用していくのかという問題である。とりわけ生徒参加については、その二面的性格、つまり、権利保障としての参加と、F.D.P.が重視していた教育的効果を持つ参加とをどのように使い分けていくかという問題が存在する。また、教員参加については、F.D.P.、SPD、州政府・CDUの論のいずれにおいても、その性格づけが十分になされているとはいえず、とりわけ校長との関係でどのようにとらえるのかという問題が存在する。

第二は、いかにして参加を十分に機能させるかという問題に関わって、参加組織の構成、つまり、全員参加の会議と代表制会議の組み合わせ方が重要となってくる。教員・生徒・父母にとって身近な場での、また、自らの利益に関わる要件についての意思形成が必要であり、それを代表制の会議へと結びつける工夫が必要であろう。この点については、いずれの論も十分に論じ得ていない。既述のようにF.D.P.の論はもちろん、「生徒の動機づけとイニシアティブを法律によって命令するわけにはいかない」としながらも「利益代表制の敷居を下げること」が参加の活性化に貢献するとする⁽⁴⁰⁾ SPDの論も、法律ではなく個々の学校における運営上の問題として校長の責任にゆだねる州政府・CDUの論も共に課題を残している。

第三は、校長の多面的な役割と学校会議の位置づけの問題である。ドイツの学校は独任制学校経営から合議制学校経営へと移ってきたといわれているが、実際は、ネヴァーマン(Nevermann)も述べるように、校長は独任制と合議制の要素が混合した特徴を有している。学校においてコンフリクトが生じる以上、校長の学校監督庁から委託されている任務を遂行する者としての役割と、学校会議という教員・生徒・父母との協働、そして共同決定の場での責任者としての役割との調整が必要であり、実際上、それが学校における教員・生徒・父母の参加のあり方にかなりの影響を及ぼすことになるといえよう。

註

- 1) また、そもそも、1970年代改革の内容が各州の学校法・学校組織法において十分に保障されているかどうかについても議論の余地がある。
- 2) 1980年から91年までに、教員・生徒・父母の参加に関わって学校法もしくは学校組織法改正論議が行われたのは、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州の他、バーデン・ヴュルテンベルク州において1981-83年、1990年-91年に、バイエルン州で1981-82年、1985-86年、1989-90年に、ヘッセン州で1991年に、ノルトライン・ヴェストファーレン州で1987-88年、1990年に、ラインラント・プファルツ州で1982年、1991年に、ザールラント州で1985年、1986年、1988年に、ベルリン州で

南部：旧西ドイツにおける学校管理運営への参加の課題

- 1988年に、である。バーデン・ヴュルテンベルク州の1981-83年の改正論議については、拙稿「旧西ドイツにおける学校管理運営論の分析—1983年バーデン・ヴュルテンベルク州学校法改正を素材として—」（『日本教育経営学会紀要』第34号、1992年）で紹介している。
- 3) 1976年のドイツ法曹会議『法治国家における学校』分科会において、主要な教育政策が立法府の関与をほとんど受けることなく行政府主導で実施されてきたことへの反省に立ち、学校の法的整備の必要性が強調され、委員会が形成された。
 - 4) F・ツプケ「両親と生徒の教育参加」（大西健夫編『現代のドイツ5 学校と教育』、三修社、1984年）。
 - 5) 第9議会期（1979-83）州議会の会派構成は、CDU 37名、SPD 31名、F.D.P. 4名、SSW（Südschleswigscher Wählerverband 南シュレースヴィヒ有権者同盟）1名となっている。
 - 6) Drucksache 9/696, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, 24.09.80.
 - 7) Drucksache 9/1379, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, Gesetzentwurf der Landesregierung, 02.03.82.
 - 8) Drucksache 9/1483, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P., 17.05.82.
 - 9) Ebd., S. 1.
 - 10) その他は、障害児就学の問題、外国人生徒に対する宗教の授業の問題、学校実験の問題、教科書認可手続きの問題、職業教育学校の問題があげられている。
 - 11) 以上の審議経過の詳細については、以下のとおりである。SPDによる法案の委員会での審議は、1980年11月12日、81年5月27日に行われ、同日、報告及び決議勧告（Drs.1047）が提出された。この間、81年2月18日に公聴会が開催された。州政府による法案は1982年4月22-23日の公聴会を経て、5月19日に委員会での審議が行われ、5月24日に報告及び決議勧告（Drs.9/1491）が提出された。F.D.P.による法案の委員会での審議は、1982年6月16日、8月18日、9月8日、9月29日、10月20日に行われ、10月21日に報告及び決議勧告（Drs.9/1636）が提出された。その間各種関係団体に対する文書による聴聞が行われた。
 - 12) Plenarprotokoll 9/34, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, 34.Sitzung. 07.10.80. S. 1856.
 - 13) Ebd., S. 1855.
 - 14) Ebd., S. 1856.
 - 15) Plenarprotokoll 9/86, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, 86.Sitzung. 09.06.82. S. 4962.
 - 16) この他、「学内規則、休憩規則、監督指導の原則を含む学校規定、及び学校における秩序維持の原則的問題についての意見交換。1週間の授業日数。ある生徒を退学させること、州内のすべての学校からの追放と第44条第1項第5号、第6号による秩序的措置に対する異議申し立てについての態度表明、第44条第1項第1号から第4号までによる秩序的措置に対する異議申し立てについての決定。遠足、企業調査、企業実習の原則。通学路のための学校の措置、とりわけ通学路計画、生徒の道案内の補助。学校の命名の提案。生徒の援助措置と促進措置及び任意の授業行事の勧告。カリキュラム指針、教授法の利用の原則的問題。成績評価のための統一された基準の利用と学校内部での進級の原則。宿題と教室内の課題の原則。学校の行事。学校における活動の合理化措置及び技術的教材利用の勧告。政治的生徒団体の活動（第106条）と物品販売の禁止（第48条第1項）の例外についての勧告。学校の統廃合・移転・変更・分校の際、学区内の大規模な建設の際、及び学校経営の重要な組織変更の際に、権限を持つ官庁の提案についての態度表明。生徒、父母、職業養成者が個々の領域を超えて問題となる場合の提案と苦情についての態度表明。学校監督庁から会議に委任されたその他の要件」が規定されている。
 - 17) Plenarprotokoll 9/99, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9.Wahlperiode, 99.Sitzung. 23.11.82. S. 5656.

- 18) Plenarprotokoll 9/86, S. 4962.
- 19) Plenarprotokoll 9/99, S. 5656.
- 20) Plenarprotokoll 9/86, S. 4970.
- 21) 教員が6名以下の学校においては、教員と同数の父母代表の合計が、学校設置者の代表数と同じとなる。
- 22) Plenarprotokoll 9/86, S. 4962.
- 23) Plenarprotokoll 9/34, S. 1847.
- 24) Ebd., S. 1850.
- 25) Plenarprotokoll 9/86, S. 4970.
- 26) Ebd., S. 4970.
- 27) Plenarprotokoll 9/34, S. 1847.
- 28) 学校は、すべての人間が同等の尊厳を有し、教育・文化を享受する平等を前提として、政治的・経済的・文化的生活に責任を持って協力できる社会の実現のために貢献すべきものととらえられている。
- 29) Plenarprotokoll 9/55, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9. Wahlperiode, 55. Sitzung. 03.06.81. S. 2944.
- 30) SPDの法案の第一読会において文相は、政治的生徒集団が学校の政治化・急進化を引き起こし、学校生活を破壊するという発言を行ったが、州政府の法案の第一読会において次のように訂正した。「……以前にいていた恐れは正しくないことがわかった。学校法の現行規定は生徒によって圧倒的に建設的で責任ある政治的活動にとって利用されている」。
- 31) Plenarprotokoll 9/34, S. 1852.
- 32) Ebd., S. 1857.
- 33) Plenarprotokoll 9/86, S. 4976.
- 34) Ebd., S. 4974.
- 35) Ebd., S. 4974.
- 36) Plenarprotokoll 9/99, S. 5658.
- 37) Plenarprotokoll 9/86, S. 4974.
- 38) Ebd., S. 4973.
- 39) Ebd., S. 4966.
- 40) Plenarprotokoll 9/55, S. 2941.

(博士後期課程)