

ドイツにおける学校管理運営論の展開

南 部 初 世

Die Entwicklung der Theorien über Schulverwaltung in der BRD

NAMBU Hatsuyo

1. 本 稿 の 課 題

一般にドイツにおいては、教員・生徒・父母の参加が、学校管理運営制度における核心的原理として認識されている。その背景には、1960-70年代の「学校の民主化」論議が存在しており、その影響を強く受けて、1973年に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—学校の独立性と教員・生徒・父母の参加の強化—（Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern）』（以下『勧告』と略す）や常設文部大臣会議声明『学校における生徒の地位について（Zur Stellung des Schülers in der Schule）』（以下『声明』と略す）が提出された。これらを基盤として参加に基づく学校管理運営が制度化されたが、具体的なあり方は州により、かなり異なるものであった。しかし1980年代以降、こうした学校管理運営制度は、各州において実態上の問題を呈するようになり、バーデン・ヴュルテンベルク州をはじめとしていくつかの州で学校法改正論議が行われ、学校管理運営の「効率化」を志向した法改正が行われてきている。

こうした部分的な変更が進行する中で、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、学校管理運営にとどまらず学校制度全体を再検討する試みが文部大臣主導によって開始された。H. シュヴィアー（Hans Schwier）文相は、1990年9月に経営コンサルタント会社キーンバウム（Kienbaum）社に対して学校制度に関する広範囲にわたる診断を依頼し、翌年10月13日には、『学校領域における組織調査（Organisationsuntersuchung im Schulbereich）』と題する報告書が出された。そこでは、ノルトライン・ヴェストファーレン州学校制度に対してかなり厳しい評価が行われており、報告書が正式に公表される前からマスコミによって「デュッセルドルフ文部大臣の政治上の自殺未遂」（Zeit 紙）と評され、また、私企業に学校制度を診断させることの是非についても問題となり、ドイツ全土で激しい論争を巻き起こした。

続いて文部省は、今度は州の学校監督に焦点をあてて再びキーンバウム社に調査を依頼し、1994年12月30日に『ノルトライン・ヴェストファーレン州学校監督の再編成に関するキーンバウム報告書（Kienbaum-Gutachten zur Reorganisation der staatlichen Schulaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen）』が提出された。この報告書においても詳細な調査に基づいた大

胆な制度改革提案がなされている。

70年代改革期以降、学校管理運営については部分な変更が意図されるにとどまっていたが、今後、これらの報告書を基盤として、大規模な制度改革が進行していくと考えられる。それはノルトライン・ヴェストファーレン州にとどまるものではない。現在、ニーダーザクセン、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ザクセンの各州が、キーンバウム社に診断を委託している。これらに先駆けたノルトライン・ヴェストファーレン州の動向を検討することは、90年代ドイツの学校管理運営の方向性を見極める上で重要である。そこで本稿では、まず90年代に至るまでの学校管理運営論について年代を追って整理し、そこにおける到達点と残されていた課題を踏まえ、その上で先の2つの報告書を中心的素材として90年代ドイツにおける学校管理運営論を分析する。

2. 1990年代に至るまでの学校管理運営論

(1) 「学校の民主化」論議を基盤とする学校管理運営論

1960-70年代の学校管理運営改革の契機となった「学校の民主化」論議は、1954年のH. ベッカー (Hellmut Becker) による、国家の強力な学校監督下に置かれた『管理された学校 (Die verwaltete Schule)』批判を受けて、H. ヘッケル (Hans Heckel) が学校監督に対する学校・教員の地位の法的解明と父母・生徒の参加による学校の民主化を提言したのを皮切りに展開された。この論議においては、生徒の学校における位置づけの変更が最大の特徴である。そうした変更は、「生徒共同責任 (Schülermitverantwortung)」論から「生徒代表制 (Schülervertretungen)」論への展開にみることができる。前者は、生徒が学校の任務遂行に際して共同の責任を有しているという考え方であり、後者は、生徒の利益を代表する側面を強調し、それを「制度」としてとらえる考え方である。前者は、本来、公民教育、政治教育の観点によるもので、教育の一環として考えられており、それは1963年の常設文部大臣会議『生徒共同責任に関する決議』(Beschluß der Kultusministerkonferenz von 7./8. 11. 1963 zur Schülermitverantwortung) においても明示されていた。それが1968年の同会議による同名の決議においては、自己教育の手段としての側面の他に、利益代表制としての側面も加えられ、その後次第に利益代表制に重点が置かれるようになっていった¹⁾。

このような背景には、学校観の変化がある²⁾。教員・生徒・父母は学校の構成員であり、学校はその調和的な相互依存関係から成り立つとする学校共同体 (Schulgemeinschaft) 観から、学校は、多様な利害の緊張関係の上に成り立ち、往々にして教員の「事実上の優位性 (sachliche Überlegenheit)」が認められ、「教員」対「生徒・父母」という構図が存在するというとらえ方への変化であった。これは現実の学校において、教員と生徒・父母の間に多くのコンフリクトが生じていることを認識したことによるものであり、それゆえ、生徒の利益代表的側面への傾斜が進んでいったととらえられる。

このような理論上の展開は、「全ての生活領域の民主化 (Demokratisierung aller Lebensbereiche)」運動とあいまって進展した。その中核のスローガンは、第一に「全てのヒエラルヒーの除去 (Abbau aller Hierarchien)」であり、第二に「全ての関与者の共同決定 (Mitbestimmung

aller Beteiligten)」であった。この二つのスローガンは、既述の 1973 年の『勧告』や『声明』の中で具体的な政策として形成されることとなった。つまり、第一のスローガンは、学校行政当局から個々の学校への権限委譲論や生徒の学校における従属的地位からの真の解放として、そして第二のスローガンは、学校の構成員である教員・生徒・父母の参加権強化の問題として、とりわけ三者共同の学校会議（Schulkonferenz）について展開された。

個々の学校への権限委譲論については、もはや中央での教育行政が、学校のような複雑な社会システムを独占的に管理しえず、したがって個々の学校が柔軟に状況に即して決定しうるように決定権限を委譲すべきである³⁾という論構成をとっており、個々の学校に強化された自律性を付与しようとするものである。この決定権限を担う主体については、『勧告』においては「学校という制度の強化された固有の責任は、教員、生徒、父母が学校に関与することを必要とする」⁴⁾と記されており、教育制度に対する国家の全体責任の枠内（im Rahmen der Gesamtverantwortung des Staates für das Bildungswesen）での学校の固有の責任を果たす方策として三者の参加を制度的に保障しようとした。既述のように、とりわけ大幅な変更が意図された生徒参加については、前述の曖昧な「生徒共同責任論」を利益代表的側面を重視した「生徒代表制論」、つまり制度論として定着させることに重点が置かれた。そこでは現実の学校での生徒参加について次のように分析されている。学校は「現存する生徒の従属性をカムフラージュしており、紛争を積極的に表出しそれを解決するという任務を否定」⁵⁾しており、それによって生徒共同責任の活動は形骸化し、また生徒代表は他の一般の生徒及び学校の日常問題から疎遠となった⁶⁾。そうした状況を克服するために、生徒の利益代表としての「生徒代表制」の組織モデルを形成することを勧告した。また「できるかぎり多くの生徒の参加と活動を可能にする組織形態を維持すべきである」⁷⁾として全員参加としての生徒参加を志向し、対象領域については、「生徒代表は学校と授業にとって重要な意味をもつ学校の決定過程に制度的に関与しなければならない」⁸⁾と述べ、新たに学習領域についても生徒参加を可能にした。

「全ての関与者の共同決定」の具体的組織としての学校会議については、『勧告』において、その重要性を「学校的意思決定の中核は学校会議であるべきである」⁹⁾と指摘されている。その機能については、「生徒と父母の考えと要求が学校公開討議に出されるよう、そして生徒と父母が法律上の見解と保障を保護し勝ち取ることができるよう、制度上保障する」とされており、具体的に情報、公開、聴聞、発議の機能をあげている¹⁰⁾。

（２） 学校管理運営論の展開

その後、法制化の段階にうつり、全州において、学校レベル及び学校を超えたレベルでの教員・生徒・父母の参加が法制化された。その制度的展開は、各州の政治状況等により多様であったが、1970 年代終わりから 80 年代初頭にかけて同様の問題状況が見られるようになってきた。それは成績偏重の傾向が生じたことであり、これが参加による学校管理運営にも直接影響を及ぼすこととなった。

ひとつには、授業計画策定や成績評価にまで生徒と父母が参加することが適切かといった、参加の領域が現実の問題となってきたという点である。この問題をめぐって実際には、教員と生徒・父母の間のコンフリクトは一層増加する結果となった。例えばラインラント・プファルツ州

文部省による『ラインラント・プファルツの学校における生徒代表制の活動のためのハンドブック (Handbuch für die Arbeit der Schülervertretungen an den Schulen in Rheinland-Pfalz)』においては、「青少年失業者が多く、将来の見通し、職業の見通しが立たない時代において、生徒と父母はめまいのするような点をつけられる。したがって、授業に関する議論の多くは、内容上、方法上の問題としての成績評価をめぐる行われた」¹¹⁾と記されている。

さらに、生徒と父母が、個人的に不利益を被る場合以外は参加に無関心となり、学校での実際の参加が十分には機能しなくなったという点である。

ここで問題とされたのは、主として、個々の学校レベルでの参加であった。

こうした状況を克服するための方策として、2つの異なった方向性が提示された。一方は、1960-70年代のSPDとFDPの教育改革を批判的に総括するグループによるものであり、他方は逆に肯定的に評価しようとするグループによるものであった。この2つの方向性は、1978年1月のフォーラム「教育への勇気 (Mut zur Erziehung)」とそれへの反対声明である「テュービンゲン声明」¹²⁾においてみられた¹³⁾が、この段階においては、学校における問題状況についての分析や、それに対する方策について、学校における「勤勉」「規律」「秩序」などの「徳」の位置づけをめぐる議論され、参加に依る学校管理運営に関わる制度改革を意図するものではなかった。

州による違いはあるものの、1980年代に入りいくつかの州において学校法や学校組織法の改正論議が生じてくる。そうした契機のひとつとなったのは、1980年の法学者、教育行政官、教育学者、裁判官からなる「学校法委員会 (Kommission Schulrecht)」による「州学校法の草案 (Entwurf für ein Landesschulgesetz)」(以下「草案」と略す)であった。これは、1976年のドイツ法曹会議 (Deutscher Juristentag)『法治国家における学校 (Schule im Rechtsstaat)』分科会において論議された本質性理論 (Wesentlichkeitstheorie) に基づくものである。そこにおいては、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を省みて、「学校制度に関する全ての本質的決定は今日『開かれた』特別権力関係とされている領域も含めて、議会制民主主義の立法府自身によって、形式的な法律を通して下されなければならない」¹⁴⁾と説かれ、「学校の法律の整備」の必要性が論じられた。

1980年から82年にかけて行われたシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州学校法 (Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 2. 8. 1978) 改正論議においても、F. D. P. が1978年制定の自州の学校法の規程を評価するための基準としたのが「草案」の規程であった。また、1981年から83年にかけておこなわれたバーデン・ヴュルテンベルク州学校法 (Schulgesetz für Baden-Württemberg vom 23. 3. 1976) 改正論議においても、FDP/DVPとSPDはそれぞれ「草案」をモデルとする改正法案を提出した。

とりわけ議論となったのは、両州共に、1. 学校会議、2. 校長の位置づけとその選出、3. 生徒の学校における活動であった。もっとも、両州共に改正論議当時CDUが政権政党であったが、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州は、一般に、父母と生徒の権利の強い州として認識されており、組織上、独立した「教員会議 (Lehrerkonferenz)」を持たず、「学校会議」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として関与でき、他方、バーデン・ヴュルテンベルク州は、教員の権利の強い州として認識されており、組織上、「学校会議」と「全体教員会議 (Gesamtlehrerkonferenz)」が対等の

関係にあるとみることができ¹⁵⁾、制度上かなりの違いがみられる。したがって、それぞれの州で展開された個々の具体的な議論は異なっている¹⁶⁾。しかしながら、両州の改正論議において共通していた点は、それぞれの州の F.D.P. もしくは FDP/DVP, SPD が現実の問題状況を克服する方策を、1970 年代に理想的に論じられた教員・生徒・父母の参加による学校管理運営の枠内で模索しようとし、法規程上の問題としてとらえ、教員・生徒・父母の参加権を拡大する提案に終始していた点である。

両州において共に、F.D.P. もしくは FDP/DVP, SPD が議論をリードし、それに対して政権政党である CDU は、これらの政党の論を批判するという形で論を構成していたが、基本的には、学校法改正によって学校の問題状況に対処するのではなく、個々の学校の運営によって改善しようと意図していた。その際に重視されたのが、個々の学校の管理運営に責任のある「一人の強力な校長」¹⁷⁾ (シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州)、「勇気を持ち、教員・生徒・父母に左右されない校長」¹⁸⁾ (バーデン・ヴュルテンベルク州)であった。それは、学校管理運営の核的原理である「参加」に対する教員・生徒・父母の無関心、生徒・父母と教員とのコンフリクトの増加という状況への対処を意図していたことによる。それと同時に、校長を「参加の核」とすることによって、意思形成を簡略化して意思形成にかかる時間を削減し、「効率化」を図ることをも意図していた。バーデン・ヴュルテンベルク州では、時間がかかり、かつ教員・生徒・父母にとって遠い存在である「学校会議」ではなく、「校長が議長を行う学級会議もしくは学年会議 (Jahrgangsstufenkonferenz)」という身近な場での意思形成を重視し、「学校会議」の権限を部分的に委譲することを提案した。最終的には、両州共に CDU の法案が可決され、校長の権限が大幅に拡大されることとなったが、その後、学校現場で、校長の過重負担、「豆粒領主 (Duodezfürsten)」¹⁹⁾ 化という問題が生じるに至っている²⁰⁾。

以上述べてきたように、この段階における学校管理運営論においては、1960-70 年代の理論に対する一定の総括が行われた上で、論が展開されていた。つまり、60-70 年代においては、教員・生徒・父母という学校構成員が「とにかく学校管理運営に参加する」ということが重視され、したがって、生徒参加権の拡大が学校の民主化のメルクマールとされたのに対し、ここでは、州により差はあるものの、参加原理を導入した学校管理運営を、現実を展開した場合の問題点を指摘し、部分的にはあるものの、それに対処しようと試みたのであった。

3. 1990 年代における学校管理運営論

90 年代ドイツにおける学校管理運営改革の先駆的役割を果たしていくと予測されここでとり上げるノルトライン・ヴェストファーレン州は、参加に関する単独の法律 (「学校制度における協働に関する法律 (Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen -Schulmitwirkungsgesetz (SchMG) vom 13. 12. 1977)」) を有しており、また、参加の実施に関して文部省が意識調査 (1983 年) を行う²¹⁾ など、参加制度の定着化に対しこれまで意欲的に取り組んできた州と評価することができる²²⁾。しかし現実には、他州と同様に、十分に機能していたとはいえない状況であった²³⁾。調査によれば、生徒も父母も参加の機会を十分に利用しておらず、教員は特に教科に関わる事項への生徒と父母の参加に対して否定的にとらえていた。

また、このような個々の学校レベルにおける問題に加え、本州においては、とりわけ、学校を超えたレベルでの参加、つまり学校設置者や、文部大臣における参加²⁴⁾において、各種団体、組織の利害が対立することが多いという点が特徴的である。「学校制度における協働に関する法律」第2条第4項において定められている文部大臣へ参加できる団体、組織は、「1. 州官吏法第106条により認められている州の労働組合及び職業団体の最高組織、2. 最低1学校形態あるいは1学校段階について州レベルで組織化されている教育権者団体、3. 州レベルで組織化されている生徒代表の連合組織、4. ノルトライン・ヴェストファーレン州商工会議所、西ドイツ商工会議所、及び教会と代替学校の設置者の超地域連合組織、5. 地方自治体の最高機関」である。

そしてこうした各種団体、組織の利害対立がきっかけとなって、H. シュヴィアー文部大臣は学校制度全体の診断を経営コンサルタント会社に委託した。つまり文相は、「ノルトライン・ヴェストファーレン州における『学校』という経営体は、約16万の『教員』という従業員と250万人の生徒を擁し、1年で1億1,700万マルクの人件費を必要とする巨大企業である。教育政策は儀式の中で抑圧されている。……節約主義者は定員ポストを主張する教員組合と戦い、総合制学校反対者は、賛成者と戦っている。キーンバウム診断書は、こうした長年の争いを外から調停するはずである」²⁵⁾と述べており、この州における長年の教育政策上の対立に決着をつけようと意図していたといえる。

その直接の発端となった具体的な論点は、学校での授業ロスが非常に多いことに対する世論における批判であった。授業ロス批判が教員の勤務状況に対する批判として展開される一方で、教員側は、教員ポストを増加して各人の担当授業時間数を削減すれば、授業ロスを減らすことができるとしており、授業ロスへの具体的な対処法が問題となっていた。

このような状況において、1990年10月から1991年8月にかけて、A. G. ケーツ博士 (Dr. Axel G. Koetz) をプロジェクトリーダーとする、法学、商学、工学、経営学などを専門とする11人から構成されるチームによって、さまざまな調査²⁶⁾が行われ、91年10月に『学校領域における組織調査』が出された。これは、『診断の巻』²⁷⁾、『構想の巻Ⅰ：各州比較』、『構想の巻Ⅱ：ノルトライン・ヴェストファーレン州における調査の評価（専門家との対話）』の3分冊から構成されている²⁸⁾。

(1) 『学校領域における組織調査』（第1次キーンバウム報告）

報告書においては、授業ロス問題を解決するための最も平易な方策として、まず教員ポスト増を挙げてはいるが、州の財政状況を鑑みて、以下の4点の「組織と責任を改善する方向に」解決の糸口を見いだそうとしている。それは「1. 学校行政の組織的措置、2. 教員拡充計画の改善された組織、3. 需要充足メカニズムの最適化、4. 地方自治体への責任委譲、つまり、州の領域である任務の分権化」であった²⁹⁾。そのための代替案を提示するために、現行の「1. 教員需要を算出する基盤、2. 教員需要を充足する基盤、3. 教員の人事管理の基盤」³⁰⁾について評価を行っている。

診断結果と改革案においてとりわけ議論となったのは主として以下の点であった。

教育制度上の問題に関しては、教育組織は効率性を欠き、計画が悪く、財政的浪費であること、約40%の地方自治体が不経済な小規模基幹学校を維持していること、ギムナジウム上級段階に

においては不経済な多くのコースが設けられていることなどが指摘されていた。

授業ロス及び教員にかかわる問題としては、教員研修の大半が授業時間内に行われ、授業ロスを生じさせていること、教員の担当授業時数が少な過ぎ、他州に比べてとりわけ、50 歳以上の教員に差をつけて多くの時間数軽減を認めていること、また年配の教員が非常に多いこと、基礎学校、基幹学校では、授業の 3 分の 1 が専門的教育課程を受けていない教員によって行われていること、教員に「規律」が不足していることなどが挙げられていた。

そして、こうした状況を改善する提案として、ギムナジウムのコースシステムを見直し、上級段階で提供されている教科を削減すること、各学級の定員を 2 名増やすこと、教員研修は授業のない午後もしくは休暇中に行うこと、基幹学校の教員は授業担当時数を週 1 時間減らし、ギムナジウム、総合制学校、コレークの教員は 1 時間増やすことなどが提案されていた。

焦点となっていた教員ポストの数については、授業時数、学級定員の基準によれば、2 万 5 千人の教員が不足していると査定しているが、州の財政状況を考慮すれば、現在の 13 万人で十分であると判断しており、さしあたって必要な教員増は 1,500 人であると結論づけた。

以上みてきたように、大胆な分析と提案がなされていた第 1 次キーンバウム報告書は、州内外に大きな反響³¹⁾を呼んだ。

州内においては、教員組合と政党が明白に、批判的反応を示した。州教授教育連盟 (VBE) の U. フランク (Uwe Franke) 議長は、「州の義務教育学校教員は、何も批判されるべきことはない」と反論し、また州文献学者連盟 (PV) P. ヘーゼン (Peter Heesen) 議長は、「効率性の提案に敬意を払い」ながらも、学校は製造工場ではないということを考えるよう警告した。

CDU, FDP, 緑の党³²⁾は、いずれも州政府の破産宣告であると評価した。CDU の教育政策スポークスマンの B. フィリップ (Beatrix Philipp) 氏は、「診断結果は、我々の子どもの将来の進路を決める能力が、SPD 文部大臣 H. シュヴィアーにはないことを証明している」と述べ、辞任を要求した。また FDP は、不経済性と公費のむだ使いを証明したと指摘したが、辞任要求はせず、教育政策に対する議会内調査委員会を設置することを求めた。

こうした動きに対し SPD 側は、報告書から文部大臣に対する非難が導かれるのは的はずれであると反論している。J. ラウ (Johannes Rau) 州首相は、教育学は経営学に従属するものではないこと、学校の再構築は、州内の 15 万人の教員を無視して強硬に行うものではないことを州議会本会議において弁明した。

他州においても、類似の問題を抱えているために、大きな反響を呼んでおり、70 年代の教育改革に関与していた FDP 議員の H. ハムブリュッシャー (Hildegard Hamm-Brücher) 氏は、学校制度を経営学的観点からのみ評価・検討し、実際に現存する問題の根源を究明することはとり返しのつかない結果を招くことになる」と述べ、また、教授教育連盟連邦議長 W. エベルト (Wilhelm Ebert) は、学校をもっぱら市場経済的観点から純粋に学習工場と評価することについて警告し、「学校はただ事実を教えるという学習工場ではない。むしろ学校は、それ以上に、我々の道徳的、倫理的、社会的基本価値を教え、我々の社会の存続を保障し、社会の発展のために貢献するといった主要な任務を有している」と述べた。

この報告書の中心的論点は、授業ロスと教員定数の問題であったために、参加による学校管理運営については『ノルトライン・ヴェストファーレン州の特性』である多くの州教員代表制の争

いが学校監督を麻痺させ、必要な配置替えを妨げている。また教員代表は、代表制の職務に多くの時間を割くことになっているために、より多くの授業ロスを生じさせている」³³⁾との分析にとどまっており、より詳細で具体的な制度分析及び改革提案がなされるのは、『ノルトライン・ヴェストファーレン州学校監督の再編成に関するキーンバウム報告書』(第2次キーンバウム報告)においてであった。

(2) 『ノルトライン・ヴェストファーレン州学校監督の再編成に関するキーンバウム報告書』 (第2次キーンバウム報告)

今回の調査の背景としては、人口統計上、経済上、社会上の変化によって、学校制度が新たな要求に直面しており、他州において、なにかずく学校監督の再編成に顧慮したプロジェクトや包括的な法律改正が行われた点があげられている³⁴⁾。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、先の『第1次キーンバウム報告書』及び同年11月13日に提出された「学校組織のより有効的な形成と需要にみあった教員ポスト配分のための州政府の活動構想 (Handlungskonzept der Landesregierung zur effektiveren Gestaltung der Schulorganisation und bedarfsgerechten Zuweisung von Lehrerstellen) (以下、「活動構想」と略す)」によって、まず学校監督組織を変更することについての議論が生じ、それが最終的には、個々の学校のより大きな独立性 (Selbständigkeit) を求める議論として展開されていったという点もその背景にあった。こうした議論は、「国家による中央統制を過度に強調することに対する疑念と、十分に自己統制できるより小さな構成単位において直接関わる者がより強力な自己責任を有することを支持することという、政治、経済の広い領域において観察される傾向にならうもの」³⁵⁾と把握されている。

今回の調査の目標は、「州学校監督による任務遂行の最適化 (Optimierung) に貢献」することであり、具体的には、「1. 個々の学校の自立性 (Eigenständigkeit) の強化、2. より多く助言・支援を行うように、そしてより現場へ近付くように学校監督を方向づけること、3. 資源の投入と質的保障の最適化という意味において、学校管理運営への関与者の協力を改善すること」であった³⁶⁾。

調査は、第1次調査の際と同様に、多様な専門領域からの10人のメンバーによって行われ、報告書は、『診断の巻』³⁷⁾、『構想の巻Ⅰ：任務一覧、校長へのアンケート、調査結果抜粋、図表、権限一覧、索引』、『構想の巻Ⅱ：他州における学校監督』の3分冊から構成されている。主要な改革提案は以下のとおりであった。

まず、既述の目標を達成するための戦略的、实际的提案、つまり「将来を志向した学校管理運営のための戦略」として、次の4つを挙げている。第一は、学校と学校監督間のコンフリクトを解決すること、第二は、学校を強化し住民にとって身近な存在とすること、第三は、中央官庁によって学校監督の質的保障を行うこと、第四は、規程どおりの重複した学校監督段階を廃止することである。

特に二点目に関して、「学校は現場で独立したマネジメント能力を有する構成単位とならなければならない」とし、必要な行政スタッフを配置することによって、外部からの影響を受けずにできるだけ多くの任務を最終的にこなすべきであると述べられており、学校についての基本的なとらえ方が示されている。さらに、このような構成単位としての学校が効果的に機能するように、

校長の役割を変更し、能力と権限を与えるとしている。また、地方自治体が以前よりも多く、学校にかかわる決定に協働することを提案している。

四点目に関し、各段階における学校監督の規制を緩和し、権限を分散化する措置を講ずることをあげ、さらに、下級学校監督レベルの廃止を提案している。ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、「文部大臣」、「知事部局の学務局」、「学務課」の3段階の学校監督組織となっており、具体的には、「学務課」の廃止を提案している。それは、二点目とも関連しており、基準を設定する上級の学校監督庁とマネジメント能力を有する個々の学校との間のロスをなくすためである。

以上の提案は、「将来を志向した」ものであり、すべてを同時に実行することは不可能であると認識されており、すぐに実現可能な「システム内部の最適化試案」として、以下の6点を挙げている。第一は、規制緩和と法的簡素化を行うことであり、第二は、システム論的に学校の質を保障すること、第三は、教員養成と研修の改革、第四は、本質的な学校監督プロセスを最適化すること、第五は、学校財政を整備すること、第六は、データ処理を最適化することである。

特に三点目に関しては、目標とする教員像について述べ、教員養成大学での単位取得や教育実習の改革案を示している。つまり、『『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』教員を養成するために、科目としては教育学、心理学、社会学に力点を置き、教育実習については、チーム能力、教育的行為能力、イノベーション能力の育成を目指している。

次に、法改正を伴う「構造を転換する最適化試案」としては、以下の6点をあげている。第一は、県庁における4部門構造を再編成すること、第二は、学校管理者の管理権限の拡大であり、第三は、基礎学校連合(Grundschulverbund)設立であり、第四は、学務課の人事行政権を県庁に委譲すること、第五は、学務課廃止によってもたらされる、増加する校長の役割負担を支援すること、第六は、ポスト管理の原則を吟味することである。

特に二点目に関して、具体的に、人事に関すること、学校事項、授業組織と教育活動・職業教育活動、教員養成・教員研修、生徒に関することを挙げ、校長に本質的な管理権限を配分することを提案している。さらに、上司としての校長の地位を強化すること、校長の適切な養成を保障すること、新任校長に対して試補期間を導入すること、学校の委員会(とりわけ、学校会議と教員会議)を今後は学校管理部へ組み込むことを提案している。

最後に、「措置によって生じる影響」として、ポストの増減について、具体的に数字をあげて示している。

4. 90年代ドイツにおける学校管理運営論

以上の2つの報告書は、私企業による調査結果ではあるが、文部省内プロジェクトチームとの協働によって作成されたものであり、文部省の意向を反映したものとなっている。『第1次キーンバウム報告書』の提言に関しては、先の「活動構想」に基づき、順次実現されており、また『第2次キーンバウム報告書』の提言についても、まもなく実施に着手される見通しである。

こうした動向については、先に見たように、社会的反響が大きく、批判的にとらえる傾向が目

立って見られる。他州の一連の改革にならい「個々の学校の独立性の強化」を目標とした第2次報告書についても、「国家は金の節約のために、学校の自律性（Autonomie）を認めた」³⁸⁾との評価が一般的である。しかしながら、そうした評価は妥当であろうか。1960-70年代からの流れを踏まえて「学校の自律性」の今日的意味をとらえ、それによって90年代ドイツにおける学校管理運営論の評価を試みたい。

「学校の自律性」は、かつて1960-70年代の教育改革期にキーワードとして用いられた。1970年のドイツ教育審議会の「教育制度に関する構造計画（Strukturplan für das Bildungswesen）」においては、学校はカリキュラム上、人事上、財政上独立すべきとされ、また1973年の『勧告』では、関与者の共同決定の際に学校に限定された自律性を付与するとし、1980年の「草案」においても学校の自律性と学校監督の限界が示されていた。しかし、実際には、本稿の「2.」においてみたように、教員・生徒・父母の参加の法制化という「組織上の」問題に限定して解釈され、三者の参加権の問題が全面に押し出された形となった。その後の参加問題の展開については既に記したとおりであり、「学校の自律性」としての議論は、それ以上深められることはなかった。

しかし、90年代に入り、新たな意味を持つ「学校の自律性」が論じられはじめている。それは、「3.」で検討した2つの報告書を貫いている指導原理である「経済性」である。つまり、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である。一般に、企業組織においては、「経営者の決定の自律性」が重視されているが、それは経営者が目的-手段関係で経営行為をとらえるために効率性、経済性が図られるからである。こういった視点を教育の分野にとりいれることによって、組織的な柔軟性を与えようとしているととらえられる。それは、これらの報告書において、とりわけ第2次報告書において「最適化」³⁹⁾というタームが多用されていることから裏づけられる。「最適化」概念は、これまで「民主性」概念との対比で論じられることが多かった「効率性」概念とも異なるものであり、詳細に吟味する必要があるが、それは他日に期したい。

こうした新たな「学校の自律性」論は、ある意味で、限界に来ていて、硬直化している教員・生徒・父母の参加の問題を打開していくための方策として評価できよう。しかしその一方で、学校会議を導入し、父母の権利を拡大することによって学校管理運営改革を行おうという動きもある。それは1992年のヘッセン州⁴⁰⁾学校法改正による改革である⁴¹⁾。これによって校長、教員会議、学校会議という3つの意思決定機関が平行して存在することとなった。州政府（SPDと緑の党の連立政権）がこの改正法案を提出した背景には、もはや議会では政治的決定をなし得ず、小さな基準、つまり草の根レベルでは、関連団体の間で合意に至るであろうという認識があったが、教員の反応は否定的なものであった。つまり、ますますコンフリクトは学校の中で争って決着をつけられるようになるであろうし、それが社会的、組織的なコストを増大させることになるというものであった。

研究者の間でもこのようなヘッセンのとりくみについては、期待された効果を生み出さないであろうと推測されている⁴²⁾が、この事例についてはあらためて検討する必要があると考えられる。それをも踏まえ、ノルトライン・ヴェストファーレン州との比較検討を行った上で、90年代ドイツにおける学校管理運営論を総合的に評価することが次の課題である。

註

- 1) つまり生徒共同責任は、青少年が民主主義の下での社会生活に入るための準備をする自己教育の手段であるが、また「年齢に応じた形態で任務を自らに課し、学校から委任された任務において協働し、自らの利益を代表する」ものであり、これは「生徒の批判と協調への能力とそれに伴う社会的、政治的責任」を強化するととらえられた。Volker Lenhart: *Diskussion über die Schulreform in der BRD*. Frankfurt am Main 1972, S. 61. 1968 年決議の「原則」第 7 番及び第 6 番。
- 2) 学校の民主化論議の初期の段階においては、学校は権利能力を有さない非独立営造物 (unselbständige, nichtrechtsfähige öffentliche Anstalt) であるとする営造物学校観から、学校共同体観への変化があった。
- 3) 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*. Stuttgart 1973, S. 15.
- 4) Ebd., S. 17.
- 5) Ebd., S. 90.
- 6) Ebd., S. 90.
- 7) Ebd., S. 91.
- 8) Ebd., S. 91.
- 9) Ebd., S. 117.
- 10) Ebd., S. 117.
- 11) Kultusministerium Rheinland-Pfalz, *Handbuch für die Arbeit der Schülervertretungen an den Schulen in Rheinland-Pfalz*. Mainz 1989, S. 11.
- 12) そこにおいては「教育への勇気」が教育政策、教育実践の保守的転換を目指すものであると批判している。そして子どもに大きな自由の余地を与え、固有の責任において問題を解決する様導くことこそ真の意味での「教育への勇気」であると主張した。
- 13) 前者のグループは、「教育への勇気」において、9つのテーゼを提示した。その第3テーゼでは、これまでの教育改革が勤勉・規律・秩序という徳を、政治的に誤用される可能性があるという理由で排除してきたことを批判し、これらの徳が、人間の内面を形成するために必要であることを強調した。また第4テーゼでは、1968年の『生徒共同責任に関する決議』や1973年の『勧告』等で重要性が指摘されていた「批判的能力」への教育について、それが実際は「子どもたちをイデオロギー的なしっかぶり屋にし、絶対的な権利要求をするものの手中に委ねることになっている」と批判した。また、後者のグループは「チュービンゲン声明」において、前述の第3テーゼに対しては、現実に多くの学校に訓育上の問題があることを認めるものの、それは勤勉・規律・秩序の強化によって解決しえないと反論した。それは、過去の「管理された学校」においてこれらの徳が、真実・助力のような共同生活に必要な他の徳よりも強調されたことへの反省に基づいている。そして第4テーゼに対しては、批判能力とは与えられた価値や組織を否定するものではなく、判断能力を意味していると反論した。しかし、生徒をイデオロギー化する危険性については必ずしも否定しておらず、責任と批判的能力への教育が現実には困難であることを認めるが、批判能力への教育を軽視する論には反対している。
- 14) T. Oppermann, "Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen?," *Gutachten C zum 51. Deutscher Juristentag*. München 1976, S. 49.
- 15) 「学校会議」が「全体教員会議」の決定を討議し、承認しない場合には、再び教員会議がそれを審議する。それでも同意が得られない時には、学校監督庁に決定を求めることになっている。
- 16) シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州における論議については、拙稿「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—」(『京都大学教育学部紀要』第40号, 1994年)、バーデン・ヴュルテンベルク州における論議については、「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

- 改正を素材として一」(『日本教育経営学会紀要』第34号, 1992年)で紹介している。
- 17) Plenarprotokoll 9 / 86, Schleswig-Holsteinischer Landtag 9. Wahlperiode, 86. Sitzung. 09. 06. 82. S. 4966.
 - 18) Plenarprotokoll 8 / 36, Landtag von Baden-Württemberg 8. Wahlperiode 36. Sitzung 19. 11. 81. S. 2554.
 - 19) Plenarprotokoll 8 / 71, Landtag von Baden-Württemberg 8. Wahlperiode 71. Sitzung 28. 06. 83. S. 5749.
 - 20) 1990年6月に行ったバーデン・ヴュルテンベルク州のメンヒゼー (Mönchsee) ギムナジウム, ヘレネランゲ (Helene Lange) 実科学学校の生徒代表と連絡教員への聞き取り調査による。
 - 21) 次の2冊の報告書が出されている。Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen, *Schulmitwirkung auf dem Prüfstand –Auswertung einer Umfrage unter Eltern, Lehrern und Schülern*, 1983. Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen, *Erfahrungsbericht zum Schulmitwirkungsgesetz*, 1983.
 - 22) ただし, 法規程の面からは, 教員の権利の強い州と生徒・父母の権利の強い州との中間に位置すると認識されている。
 - 23) 生徒の60%は参加の機会を十分に利用しておらず, その理由の第一位は「あまり関心がない」(49%)であり, また59%の生徒が生徒代表としての活動の際に障害があると答えており, その内容の第一位は「一般の生徒の関心の変化」であった。父母については, 「学級父母会 (Klassenpflugschaft)」への参加割合が半分に満たない者が7割に達しており, その理由の第一位は「あまり関心がない」(76%)であった。また, 46%の教員が「教科に関わる問題に関しては専門家だけが発言すべきである」という項目を肯定しており, 50%の教員が生徒と父母の参加を援助することに消極的であった。
 - 24) 「学校制度における協働に関する法律」の「第15条 学校設置者への参加」においては, 「学校と学校設置者は, 学校制度の発展のために, 地域レベルにおいて協働する。学校設置者は, 学校にとって重要な事項に関して, 学校を関与させなければならない」と規定されている。また, 「第16条 文部大臣への参加」においては, 「文部大臣は, 第2条第4項に定める団体, 組織を, 一般的及び原則的な意味を持つ学校事項に関与させなければならない。これは, とりわけ以下の事項に適用される。1. 学習指導要領の改訂, 2. 学校制度の構造及び組織の変更, 3. 養成規程, 試験規程, 進級規程, 4. 学校実験, 5. 学校管理法第31条による学校建築の基準, 6. 教材及び教員の選択に関する基準, 7. 一般学校規程, 8. 学校での職業教育と企業での職業教育の調整」と規定されている。
 - 25) *Der Spiegel*, 37/ 1991, S. 66.
 - 26) 法規, 統計, 出版物等の文献調査や, 文部大臣, 県知事部局長, 市町村連合組織, 教職員協議会などとの対談, 学務課や全学校種の校長, 教員へのインタビュー調査, ノルトライン・ヴェストファーレン文部省の組織調査, 外国調査, 学校の授業に関する調査など多岐にわたっている。
 - 27) 『診断の巻』の章構成は以下のとおりである。1. 任務と任務遂行 2. 全般的な仮説とプロジェクトの開始状況 3. 需要調査のシステム 4. 教員需要のパラメーター 5. 授業需要の充足のためのシステム論的考察 6. 授業ロスの縮小のための授業需要充足と措置 7. 学校監督 / 学校管理の組織 8. 責任の分散化 / 市町村レベルでの公営化
 - 28) 計800ページに及び, 約240万マルクの経費がかかった。
 - 29) Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, *Organisationsuntersuchung im Schulbereich –Gutachten der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH im Auftrage des Kultusministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen– Hauptband mit Kurzfassung*. Düsseldorf 1991, S. 1. 以下, Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, *Organisationsuntersuchung*…と略す。
 - 30) Ebd, S. 2.
 - 31) *dpa-Dienst für Kulturpolitik*, 38/ 91, 39/ 91, *Der Spiegel*, 37/ 1991, 41/ 1991 などでもとり上げられた。

- 32) 緑の党の主張は、CDU, FDP とは異なり、教員の官吏としての地位を廃止し、さらに年金などの財政上の特殊権利を撤廃することを要求している。
- 33) Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, *Organisationsuntersuchung*..., S. 209.
- 34) Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, *Kienbaum-Gutachten zur Reorganisation der staatlichen Schulaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen –Hauptband mit Zusammenfassung*, Düsseldorf 1994, S. 1.
- 35) Ebd, S. 1.
- 36) Ebd, S. 1.
- 37) 『診断の巻』の章構成は以下のとおりである。
 1. 任務と任務遂行
 - 1.1. 調査の背景
 - 1.2. 任務と目標設定
 - 1.3. プロジェクト組織と方法論
 - 1.4. 報告書の構成と利用
 2. ノルトライン・ヴェストファーレン州における学校監督の任務と組織構成
 - 2.1. 基盤
 - 2.2. 学校設置者
 - 2.3. 学校管理層
 - 2.4. 学校の協働委員会
 - 2.5. 職員協議会
 3. 学校監督レベルにおける実際の任務遂行
 - 3.1. 方法論的基盤とデータベース
 - 3.2. 県庁レベルにおける任務遂行
 - 3.3. 学務課レベルにおける任務遂行
 - 3.4. 県庁と学務課における仕事配分
 - 3.5. 校長の視点からの学校経営機能と学校監督
 - 3.6. 選択された監督任務のプロセスの組織の分析と評価
 4. 州間比較における学校監督
 - 4.1. 概念設定
 - 4.2. 狭義の学校監督
 - 4.3. 法的基盤
 - 4.4. 組織
 - 4.5. 学校監督の限界
 - 4.6. 校長
 - 4.7. 学校設置者
 5. 再編成議論の現状について
 - 5.1. 現在の組織代替案の評価
 - 5.2. 最適化された学校監督の限定条件
 6. 現在の構造における学校監督の最適化
 - 6.1. 最適化提案についての概観
 - 6.2. 学校監督プロセスの最適化の提案
 - 6.3. システム論的質保障
 - 6.4. 養成と研修
 - 6.5. 学校の物的設備予算の整備
 - 6.6. データ結果
 - 6.7. 法改正
 7. 根本的に構造を改善した場合の学校監督の最適化

- 7.1. 再編成の提案に関する概観
- 7.2. 県庁の4部門
- 7.3. マネジメント能力を有する組織構成単位としての学校
- 7.4. 学務課の廃止
- 7.5. 分散的ポスト・人事管理の選択権
8. ポスト整備とポスト配分における改革提案の影響
 - 8.1. データ根拠
 - 8.2. 県庁への任務移動とプロセス最適化によるポストの影響
 - 8.3. 学務課を廃止し県庁のポストを整備することによる影響
 - 8.4. 学校の専門監督のためのポストにおける学務課廃止の影響
 - 8.5. 職員協議会のレベルにおける学務課廃止の影響
 - 8.6. 基礎学校連合形成の影響
 - 8.7. 学校管理層の影響
 - 8.8. 概観した場合の改革提案のポストに応じた影響
 - 8.9. 地方自治体の側における影響
 - 8.10. 代替案の構造組織的な改革によるポストの影響
- 38) Ingo Richter, "Theorien der Schulautonomie," *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1 / 94. S. 15.
- 39) 朴聖雨氏の定義によれば、「あるシステムの制限条件において目標変数が最大化される手段変数の組成と選択」。
- 40) ヘッセン州は、教員の権利の強い州として認識されている。
- 41) 西原博史「最近のドイツ教育法制における参加と選択」(『日本教育法学会年報』第25号、有斐閣、1996年刊行予定)にも紹介されている。
- 42) Manfred Weiss, "New guiding principles in educational policy : the case of Germany," *Journal of Education Policy*, 1993, Vol. 8.