岐阜経済大学論集 33 巻 1 号（1999 年）

〔研究ノート〕

現代ドイツの合議制学校経営〔II〕

――ドイツ教育審議会・教育委員会「勧告」――

勝　野　尚　行

はじめに
第 1 章　現代ドイツの学校経営史（概観）
第 2 章　学校参加の法制化
第 3 章　現代ドイツの合議制学校経営
……（以上，前号）
第 4 章　西ドイツ学校経営史
ワイマール憲法下までの法状況
国の学校監督権と学校管理権
ドイツ教員組合の運動と職員会議の法制化
ハンブルク学校自治法の構造
ボン基本法下における法状況
伝統的法制・理論の継受
教師・学校の教育上の自由の法制化
ドイツ教育審議会「勧告」を契機として
第 5 章　西ドイツにおける学校参加法制
父母の教育参加――父母会
父母会の歴史
父母の教育参加制度
父母の教育参加の態様
教育参加の組織
教育参加の範囲
父母の教育参加をめぐる問題
職員会議の権限
学校自治
職員会議権

第 6 章　ドイツ教育審議会・教育委員会「勧告」
勧告「教育制度に関する構造計画」
教育審議会・教育委員会「勧告」概観
教育審議会・教育委員会「勧告」の内容分析
学校の自律性の強化と参加
学校当事者としての生徒・父母
学校当事者による意思形成の様式
73年「勧告」に対する批判と合議制学校経営の成立
……（以上，本号）
第 7 章　合議制学校経営の構造と特質
第 8 章　生徒参加の法制
第 9 章　父母参加の法制
第10章　学校における「参加権」の意義と限界

はじめに

前回の本論文「現代ドイツの合議制学校経営」の〔Ⅰ〕に引き続き，ここに以下，その〔Ⅱ〕を発表するわけであるが，初めに，現代日本における管理主義教育体制と「特別権力関係の理論」との関係等のことについて，若干メモしておきたい。

(1)　すでに繰り返して指摘してきているように，現代管理主義教育体制を組み立てている理論は，いわゆる行政的「包括的支配権の論理」「法治主義の原則の適用排除」などによって特徴づけられる「特別権力関係の理論」である。だからこそ，この管理主義教育体制は，子ども・父母・教職員を行政的・包括的な支配権の下に置き，子ども・父母・教職員の，学校の管理・運営・教育に向けての一切の発言権・関与権・参加権等を承認しようとしないのであり，公務員教職員の掌る教育までも行政とみなすに至り，教育まで教育行政の中に包摂するまでにいくのである。

これらの点，すでに私自身，これまでに，今村武俊氏や菱村幸彦氏らの教育行政論を分析する中で，繰り返して明らかにしてきた通りである。つま

り，この「特別権力関係の理論」は，学校の管理・運営・教育に関して，子ども・父母・教職員のすべてを，全くの無権利状態に置くわけである。

それに対して，学校の管理・運営・教育に関して，この現代ドイツにおける合議制学校経営法制は，その反対に，子ども・父母・教職員を発言権・関与権・決定権等を包含する参加権の行使主体とみなすわけであるから，この法制を組み立てる「合議制学校管理運営の理論」と，そうした「特別権力関係の理論」とは，まさに全面的に対峙する関係に立つことになるのではないかとも思われてくるのである。そして，もしも，この「合議制学校管理運営の理論」を，柳澤良明氏や結城忠氏の概念の用法にならって「学校関係の理論」と名づけるとすれば，この「学校関係の理論」と「特別権力関係の理論」とが全面的な対峙的関係に立つことになろう。

そうだとすれば，現代日本の教育を組み立てている「特別権力関係の理論」を批判し退けて，これを「学校関係の理論」に全面的に取って代えること，まさにここに現代日本における教育運動・教育実践の課題があるということになる。

(2) ところで，現代管理主義教育体制を組み立てている「特別権力関係の理論」を批判し退けることが，あるいは，これを「学校関係の理論」に全面的に取って代えることが，当面の差し迫った実践的・運動的な課題だと言ってみても，このような課題の達成が容易ならざる難事業であることは，いかにしても否定できないのである。

というわけは，この「特別権力関係の理論」等は，掘り下げてよく考えてみれば，まさに資本制的労働関係そのものを組み立てている理論なのであって，現代日本の教育界に特別に，あるいは偶然に，いわば「外から」持ち込まれた理論などでは，けっしてないからである。この資本制的労働関係は一般に，労働法学等の説くところによってみても，「労働契約関係」と「労働管理関係」とから構成されることになるけれども，このうちで後者の「労働管理関係」ないし「勤務関係」は，本質的に「指揮命令関係」ないし「命令

服従関係」にほかならない。そうであればこそ，資本制的「労働管理関係」ないし資本制的「勤務関係」の中に，まことに容易に，この「特別権力関係の理論」が，あるいは，その変種としての「部分社会の理論」等が，持ち込まれ活用され得ることになると考えられるからである。

そして，もしもそうだとすれば，① 現代管理主義教育体制と資本制的労働関係との関係の問題から，② 後者の資本制的労働関係と「特別権力関係の理論」等との関係の問題等まで，今後に逐一，子細に解明していかなくてはならない問題だということになる。かつて子細に検討した，R. G. コーウィン（Ronald G. Corwin）らの「専門職被雇用者」（Professional Employee）論等に再度目を向けながら，これらの問題について考えていきたい。

(3) しかし，この「特別権力関係の理論」等を資本制的労働関係と関係させて，より本質的・本格的にとらえなおして見る必要があるといっても，この方法論によって，教職員の「勤務関係」については説明がつくとしても，児童・生徒の「在学関係」とか父母の「営造物利用関係」などまでも，この「特別権力関係の理論」は，同質・同類の関係としてとらえて，これらの「在学関係」「営造物利用関係」等の中においても「包括的支配権の論理」「法治主義の原則の適用排除」は「勤務関係」におけるのと，まったく同様に成立するかのように説いていることを，どのように説明したらよいのか。

そうだとすれば，これらの「在学関係」「営造物利用関係」を「特別権力関係」たらしめる要因は何であるのか，あるいは，このように「在学関係」「営造物利用関係」などまでも無差別同様に「特別権力関係」としてとらえる，そのような関係把握に無理があるのか，これらの点が深く確かめられなくてはならない。

いずれにしても，児童・生徒の「在学関係」にせよ，父母の「営造物利用関係」にせよ，教職員の「勤務関係」と無差別同様な「特別権力関係」としてとらえることには，相当な無理があることを，ここで指摘しておかなくてはならない。

第4章　西ドイツ学校経営史

70年代以降，西ドイツにおいては，「教師の教育の自由」(Pädagogische Freiheit des Lehrers) や「職員会議権」(Lehrerkonferenzrecht) の法的保障を基礎にして，「学校の教育自治」(Pädagogische Selbstverwaltung der Schule) は，すでに実定法上で確立されており，学校管理運営の重要な制度的原理をなしているが，このような法制度は実は，1910年代後半からナチ政権が成立するまで，ドイツ各州で法制化されていたものであり，戦後のボン基本法下で，とりわけ60年代以降に復活したという歴史をもっているのである。そして，70年代前半，かの「ドイツ教育審議会・教育委員会」の学校自治強化勧告を受けて各州で教育法制改革が断行され，その結果，この法制はいっそうの拡大・深化を見せて，今日に至っているのである。

このような西ドイツ学校経営史に関して，以下，結城忠『教育法制の理論』(前出) によりながら，いま少し詳細に見ておくことにしようと思う (同，161〜8頁，188〜9頁等参照)。

ワイマール憲法下までの法状況

国の学校監督権と学校管理権

1794年のプロイセン一般ラント法は，学校を「国の営造物」(Veranstaltungen des Staates) として位置づけた上で (第1条)，公私立学校に対する国の監督権を法定し (第4，9条)，法制度上で「国の学校独占」(staatliches Schulmonopol) を確立した。

国の学校監督権の法内容は，19世紀の諸立法，とりわけプロイセン憲法 (1848年) 第20条や学校監督法 (1872年) 第1条をめぐる学説・判例・行政実

例等を経て，ワイマール憲法第144条（「全学校制度は国の監督に服する」）の解釈として法的に定着した。当時の通説によれば，同憲法同条は，第一次的には学校に対する教会の支配権を排し，国の支配権＝学校制度の世俗化原則を憲法上確認したもので，そこにいう国の学校監督権は，教会に対する防禦機能を担うものであった。しかし同時に，それは，国家内部関係においては「国家に独占的に帰属する学校に対する行政上の規定権」と観念され，法的意味での監督概念をはるかに超えて，「学校に対する国家の全的・唯一の直接的な規定権力，組織権力，指揮権力，勤務監督権力の総体」として構成されたのであった。しかもこの場合，決定的に重要なことは，シュタイン都市条例（1808年）第179条以来の学校事項の内的・外的事項区分論の伝統を受けて，この学校監督概念によって「国家による内的学校事項の統轄および管理」，すなわち「学校高権」（Schulhoheit）が憲法上で根拠づけられたことである。その結果，内的事項は国家がこれを全面的に掌握し，地方自治体は国家機関として学校監督権の行使を委任されたにすぎなかった。

また，ドイツにおいては，19世紀後半以降，教員の勤務関係および学校の利用関係は，公法上の特別権力関係とされ，この特別権力関係には「法律の留保の原則」は妥当せず，特別権力主体たる学校監督庁は，各個の場合に法律の根拠を要することなく一般的学校規程を定立し，権力服従者に命令・強制できるとされてきた。そして，このような特別権力関係論による「法律から自由な教育行政領域」（gesetzesfreie Raum der Schulverwaltung）の認容は，上に述べたような学校監督概念の拡大解釈を，強く支援することになったのである。

他方で，プロイセン一般ラント法は，学校や警察などの営造物についての規定を設けた。そこにいう営造物は制定当時，およそ技術的確定的概念としてのそれではなかったが，その後これらの解釈として打ち出されたのが，いわゆる「営造物理論」である。この理論は19世紀後半，O. マイヤーによって構築され，それはワイマール憲法下の学説によっても基本的に承認され，

ドイツ行政法学の伝統的理論となったのである。そして，それによれば，営造物は営造物主体に対する法的独立性を基準として，「全的に権利能力を有する営造物」(vollrechts fähige öff. Anstalt)「部分的に権利能力を有する営造物」(teilrechtsfähige öff. Anstalt)「権利能力なき営造物」(nichtrechtsfähige öff. Anstalt) に区分され，学校は後者（第三種の営造物）に位置づけられ，学校は「権利能力なき営造物」として，組織権限関係上，学校監督庁の包括的支配権に服するとされたのである。

以上，ワイマール憲法下までの国の学校監督権および学校管理論の基本を概観してきたが，このような法制度的・理論的な状況下にあっては，法的には，学校の自治・自律的権限については語り得ないはずであるが，しかし，以下に見ていくように，ドイツ各州においては，1910年代後半からナチ政権が成立するまで「学校自治」「職員会議権」等が法認され，組織権限関係上，学校はかなりの程度の独立性を享有していたのである。

一体，このような変革が達成されたのは，どのような理由からであったのか。以下，この問題を解明していかなくてはならない。

ドイツ教員組合の運動と職員会議権の法制化

(1) 第一次大戦以前においては，学校管理形態として「独任制ないし権威的学校管理」なる法制度が支配的であった。この「独任制学校管理」とは，すでに別の箇所でも見たように，① 校長は教員の職務上の上司として教員に対して包括的支配権を有し，② 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単なる諮問機関でしかなく，③ 校長自身もその直近学校監督庁たる郡視学の直接的な指揮監督下にある，という法制度である。例えば，ハンブルク「公民衆学校教員規程」(1872年) は「校長は教員の直近上司である。教員は教育活動・学校懲戒に関する校長の命令を厳守しなければならない」と明記していたし，プロイセン「校長服務規程」(1909年) によれば，校長は教員に対して職務上・服務上の指揮命令権をもつと同時に，校長

は「学校のすべての教育事項および教員の職務内外の行動を郡視学に報告しなければならない」とされていた。

(2) このような独任制学校管理に対して，19世紀中葉以降，ドイツ教員組合が「教員集団による学校自治のための闘争」を強力に展開したのである。同組合は，すでに1848年の3月革命当時に「教職の自由」を要求していたが，その後も学校管理を校長の単独権限から教員集団の「合議制的権限」(Kollegiale Befugnis) とすること，職員会議の自律的権限を法認すること，校長を教員の上司ではなく「同輩中の首席」として位置づけ，その実質的任命権を教員集団に留保すること，などを要求して根強い運動を展開した。例えば，ドイツ教員組合のエルバーフェルダー決議（1907年）は「職員会議はすべての成員が同等な共同責任を負う自治組織である。校長は同輩中の首席である。監督庁は教師集団がその成員の中から自由な秘密投票で選出した者を校長に任命すべきである」と書いており，同教組の1910年大会では「学校監督と学校管理」がテーマとされ，ハンブルク教員団体から「学校自治の主体としての職員会議権の確立」が提案されたのである。

(3) 以上のような19世紀中葉以降における教員組合の要求運動は，当時の一般的な民主化思潮，自由主義的教育思想，統一学校思想，とりわけ「学校共同体」構想などを背景として，1910年代から20年代前半にかけて法制上に結実したのである。

まず10年代の前半には，各州で職員会議は必置機関とされ，その権限もかなり拡大された。教員には職員会議での議案提出権や議決権が保障され，校長は職員会議の決定に対して限定的拒否権を有するにすぎないという制度が生成した。続いて1919年には，プロイセンとバイエルンで「自治としての合議制学校経営」が法的保障を受けたのをはじめとして，第一次大戦後にドイツ教員組合が合議制学校経営・学校自治の確立要求の一環として，校長の任命を実質的に教員集団に留保するように要求していたことを受けて，23年までには，ブレーメン，チューリンゲン，ザクセン，ハンブルクの4州

で，このような法制度が確立したのである。例えば，ブレーメンでは，すべての学校種で校長選出権は教員集団の自治事項とされたし(1923・5・30公布，学校法)，ザクセンでもまた，教員数5名以上の学校における校長の推挙権は教員集団に属することとされたのである。

さらに上記以外の州においても「父母会と職員会議の参加の下での専門家による学校管理」ないし「父母会と教員会議の学校経営参加権の保障」を行うことが校長の義務とされ，こうして「すべての州で，職員会議権が確立ないし大幅に拡大・強化されて，伝統的な独任制学校経営法制は大きく崩れた」のである。

例えば，プロイセンにおいては，法制上，以下のように明記された。

「校長はもはや教員の上司ではない。校長は教員会議の議長をつとめる同輩中の首席に過ぎない。校長および教員は，学校活動の内的統一性の基盤は合議制的協働によってのみ形成できるということを銘記すべきである。」(1923・10・30付文部省令)，「校長は，教員会議の議決によるか，もしくは上級行政庁の特別な委任に基づく場合においてだけ，教員に対して方法上の命令を発する権限をもつ。」(1919・9・20付文部省令)

以下さらに，ハンブルクの「学校自治に関する法律」(1920年)を範例として，そこでの「学校自治」がどの程度の法内容のものであったかを検討してみる。

ハンブルク学校自治法の構造

このハンブルクの「学校自治法」(Gesetz über die Selbstverwaltung der Schule)は，総則，職員会議，父母会，校長，学校評議会，特則，この6章47条からなるが，学校組織権限関係の基本構造は，以下のようである。

(1) まず，その第1条に「各学校の直接的管理は，職員会議と父母会によって行われる」と書いて，学校自治主体が職員会議と父母会であることを確認している。そして，初めに「職員会議の決定は校長およびすべての成員

を拘束する」(第4条)と書いて，その上で「父母会はその決定の実施にあたって職員会議の同意を得なければならない」(第13条)と書いているから，職員会議が学校内部管理の最高決議機関となる。

(2) そして，この職員会議の学校自治権の具体的内容は，教育実践上の権限と教員人事上の権限に大別される。まず，職員会議権は「学校における教授・教育活動の実施に必要な措置を決定する権限を有する」(第2条①)とされている。この場合，「法規定および上級教育行政庁の命令の範囲内で」(第2条①)という制約があるものの，職員会議権は監督庁の包括的・無制限な支配に服するわけではない。監督庁は職員会議の決定が「現行法令に抵触している場合もしくは学校の利益を著しく損なうと考えられる場合にかぎり，これを取り消す権限を有する」(第39条)にすぎないからである。ここに登場する「学校の利益」(Schulinteresse)という不確定概念の解釈如何によっては行政介入の余地が存在するとはいえ，学校監督権の発動に具体的な規制が加えられていることに注意しておかなくてはならない。

(3) 教員人事上の権限を見ると，職員会議は「教員の採用や転任に際して，父母会や関係者の意見を聞いた上で，これについて監督庁に提議できる」(第2条②)とされているだけではなく，とくに「特段の疑義がないかぎり，監督庁はそれを承認しなければならない」(第2条②)とされており，教員人事の実質的権限は職員会議に留保されている。さらに，校長や教頭の選出も，父母会代表も参加した上での，職員会議の権限事項とされており(第19条)，こうして教員人事権が学校自治・職員会議権の重要な内容をなしていることが知られるのである。

(4) 父母会は「学校と家庭との協同により，児童の肉体的・精神的・道徳的な福祉を増進すること」(第5条)を目的とする教育権者組織(＝父母組織)で，学校生活に関連するすべての問題の審議権・決定権を有する。また，その代表は，適時学校経営を視察することができ，これに対応して校長には，学校状況の報告義務が課されている(第13条①)。

(5) 校長の職務は「法規定，上級学校監督庁の命令および職員会議と父母会の決定に従って学校を経営する」(第18条) ことにある。ただし，その職員会議や父母会の決定が現行法に抵触するか，もしくはその決定が責任をもって実施しえないと考えられる場合には，校長は監督庁に異議申立てをしなければならない (第25条②)。

校長は教員会議の議長をつとめる (第25条①) が，「教員会議の決定は校長を拘束する」(第4条)。校長は教員会議の成員と父母代表とによって3年間の任期で選出される (第19条①，第24条)。校長職は名誉職であり，その身分は教員と同一であるから，教員と上司下僚の関係にはない (第23条)。

なお，父母代表と教員代表で構成される学校評議会は，すべての学校制度に関する問題について教育行政庁への提議権を有するとされ，その意見を教育行政庁は法令立案過程で聴取しなければならないとして，教育立法・教育行政過程の民主化がはかられている (第28〜33条)。

(6) 以上がハンブルク学校自治法の基本構造であるが，この法律の下で学校はかなり広範な自律的権限を保障されていたが，しかし，この法律は，1933年のナチ政権の成立によって同年に直ちに廃止され，上記のような合議制学校経営法制は根底から破壊されて，学校には強度の独任制学校管理法制が復活した。すなわち，極度の中央集権的教育行政体制の確立と相まって (34年5月ライヒ文部省設置)，「議会制民主主義に立脚する教師集団の合議・決議権は，これを全廃する」と明言され，また学校にも援用された「指導者原理」に則って「学校の唯一・権威的指導者」として位置づけられた校長が，学校内部管理の全権を掌握した。1934年4月3日の「国民学校および中間学校に関する改正規程」は，次のように書いている。

「校長は教員の勤務上の上司である。教員は校長の職務命令に忠実に従わなければならない。……教員会議は重要な教育・学校問題を審議することによって校長を補佐するほかは，ただ教員相互および校長と教員との協働を維持することに奉仕すべきものである。」

こうして学校自治法制は，ナチ政権下，根底から破壊せしめられたのである。

(7) ここで注意しておきたいことは，次のようなことである。

すでに明らかなように，1960 年代から 70 年代にかけて，西ドイツにおいて合議制学校経営の法制化が達成されてくるが，このような合議制学校経営の誕生・達成には，それを生み出した要因の一つとして，戦前ドイツにおける貴重な経験があったということである。それこそ，19 世紀中葉以降におけるドイツ教員組合の「学校自治のための闘争」であり，その成果としての 1910 年代から 20 年代にかけての「自治としての合議制学校経営」の法制化であり，とりわけハンブルク「学校自治に関する法律」の成立であったのである。

現代ドイツにおける合議制学校経営の成立の契機に関しては，このような戦前ドイツの学校経営の法制史を看過することは，到底できないであろう。70 年代合議制が 20 年代合議制の復活・再生という側面を有することは，到底否定できないからである。

ボン基本法下における法状況

伝統的法制・理論の継受

1949 年成立のボン基本法の第 7 条①は「全学校制度は国の監督に服する」と定めたが，これはワイマール憲法第 144 条と同文であり，基本法と前後して生まれた諸州憲法も概して，このような伝統的法条を継受した。その結果，基本法施行後の判例・通説も，国の学校監督概念に関する伝統的解釈を維持したのである。

(1) なるほど，国家に全学校制度に対する無制限な規定権力を帰属せしめるワイマール憲法の伝統的学校監督概念は「絶対主義国家の全権」の思想と強く結合しており，従ってそれは，自由・社会的法治国家を標榜するボン基

本法下においては，否定ないし修正される必然性をもっていた。例えば，第一に，基本法に「教育行政における法治主義の原則」(第20条③) が規定されたことにより，法律から自由な学校監督庁の一般的規範定立権はもはや容認される余地はないし，第二に，基本法は国の教育独占を排除して「教育における地方自治」(第28条②),「私学の自由」(第7条④),「親の教育権」(第6条②)，および「子どもの発達権」(第2条①) などを保障したから，国の学校監督権もこれらの諸権限ないし諸権利との関係で「制約された権力」たらざるをえなかったわけである。しかし，第二次大戦直後には，このボン基本法および各州憲法を受けて西ドイツ各州では教育法制改革が実施されたが，学校経営法域においては概ね独任制的構造が維持されたのであり，その合議制的構造に向けての法制改革は，ようやく50年代後半から60年代にかけて実施されていったのである。

(2) 例えば，基本法制定当時の代表的な注釈書は，ワイマール憲法との法条の一致を根拠として「第7条①は学校制度の統一性を確保するための制度的保障で，『唯一の学校支配者』(alleiniger Schulherr) としての国家に全学校制度に対する支配権を容認したものである。そこにいうところの国の学校監督とは，かつてG. アンシュッツが規定したごとく『国家に独占的に帰属する学校に対する行政上の規定権』にほかならない。学校監督の内容と範囲に関する従来の法および行政実例は今後も継続して有効である」と述べている。

判例では，コブレンツ高等行政裁判所判決 (54・7・10判) をはじめ，連邦行政裁判所も一貫して「国の学校監督権とは，学校制度の組織・計画・統轄・監督に関する国家的支配権の総体である」との見解を示した。

伝統的な学校管理法制・理論も基本的に継受され，すべての州教育法が学校を従来通り「権利能力なき営造物」として位置づけ，これら州教育法の条項の解釈においても，伝統的学校営造物理論が依然として通説的位置を占めていた。また，公法上の学校特別権力関係論もなお根強く支配的であった

し，さらに公法上の勤務関係に立つ教員には官吏法理が厳格に適用されていたのである。

(3)　以上のような法制・理論により学校は監督庁の強い緊縛下におかれ，ここにいわゆる「管理されすぎた学校」が現出した。この状況を強く批判したのが，かのH. ベッカーであり，ベッカーは要旨「学校は行政ヒエラルキーのなかで地区警察や税務局などと同程度に最下級行政機関化しており，校長は税務吏員以下の決定の自由しかもたず，教員は『授業形成の自由』を剝奪され単なる行政執行吏に堕している」などの批判を行ったのである。

そして，このような法制的・理論的な状況下にあって，教育機関としての学校の特性とか，教員の職務の特殊性などを根拠として，伝統的な学校監督概念・営造物理論および教員の官吏法上の地位の修正をめざして主張されたのが，いわゆる「教師の教育上の自由」「学校の教育自治」の法理であり，この法理を構築し，その立法化を強力に提唱したのが，かの西ドイツ教育法学の権威，H. ヘッケルであったのである。

そして，56年のハンブルク学校行政法が「学校における自治は教員会議と校長によって行使される」（第１条②）と明記したのを最初として，60年代末までに７州の教育法が上記の法理を承認するまでに至ったわけである。

教師・学校の教育上の自由の法制化

ドイツ教育審議会「勧告」を契機として

前述のドイツ教育審議会・教育委員会の70年「勧告」および73年「勧告」を契機として，73年から78年頃までにかけて，西ドイツの各州では，かなり大幅な学校組織法制改革が実行された。その結果，「教員会議・学校会議・父母会・生徒代表組織などの各種の会議権は総体としては補強された。しかし他方，多くの州において校長の地位・権限も相対的にはかなりの強化をみることになった」と書いて，改革後の法制下における学校の基本構

造を，結城忠『教育法制の理論』（前出）は，次のように概括してみせている（同，192〜3頁）。以下，その概括をみておくことにしよう。

(1) 学校経営権の中枢的主体は，依然として教員会議である。教員会議はほとんどの州で学校の「中枢決定・議決機関」として位置づけられている。K. ネーバーマン『学校状態の改革』（75年）の定式によれば，まさに「独占としてではなく中枢としての教員参加」ということになり，また「教員の学校」（Lehrerschule）とも言われるゆえんである。その権限は広範かつ強力で，例えばニーダーザクセン州では「（教員の組織する）全体会議はすべての本質的な事項について決定権を有する」として，その権限事項として実に25項目を列記しているという（学校法第23条）。

(2) 学校経営への参加・共同決定機関として，ザールラント州など6州において「学校会議」が設置されている。もっとも，至極当然なことながら，例えばヘッセン州のように，教員全体会議を学校の最高議決機関とし，これに生徒代表や父母代表の参加を法認している州には，このような「学校会議」は存在しない。

これは学校の教育活動に対する親・生徒・教員の共同責任機関で，原則として，これら3者の代表によって構成される。校長が議長をつとめる場合が多い。学校組織権限上の位置づけは州によって異なり，意見表明・勧告権をもつにすぎない州もあれば（バイエルンなど），真の共同決定権を保障している州もある（ベルリンなど）。ただ後者の場合，教員会議との権限関係は必ずしも明確ではない。

(3) 親の教育参加組織である「父母会」（Elternbeirat）ないし「学校・学級父母教師の会」も学校経営上，極めて重要な位置を占めている。親の教育参加権がヘッセン州など4州で憲法上保障されているのをはじめ，すべての州で法認されていることと対応している。親の参加の態様は，諮問的参加と共同決定的参加に大別できるが，親の参加権が近年強化されたとはいえ，共同決定的参加を保障している州は，ヘッセン州など数少ない。ヘッセン州にお

いては，例えば，学校規程の定立について学校側は，学校父母会の明示的な同意を得ることを義務づけられている。

(4) 生徒代表制（Schulervertretung）の権限もかなり強力である。その一般的任務は，学校における教育活動の促進，学校の教育目的実現に際しての参加，校長・教員・教育行政庁に対する生徒の利益代表の3つに要約できる。このうち，とくに重要なことは，ほとんどの州において，授業の形成，教材・教具の選択，学則の制定，学校行事の実施などに際して，各種の参加権（聴聞権から共同決定権まで）が法認されていることである。例えば，ベルリン学校組織法には「生徒は，その年齢に応じて，教員の教育計画について報告をうけ，また現行規程の範囲内で授業およびその他の学校活動の形成に参加できる」（第27条①）とある。

さて，以上に見てきたところが，結城氏による70年代以降における現行学校経営法制の構造についての素描である。教員会議，学校会議，父母会，生徒代表制などの権限等について素描した箇所であるが，これらの各会議＝組織の権限等について以下，別の箇所を参照しながら，さらに具体的に見ていかなくてはならない。

第5章　西ドイツにおける学校参加法制

これまで私自身は，主に，柳澤良明『ドイツ学校経営の研究』（亜紀書房，96年）によりながら，現代ドイツにおける「合議制学校経営」――子ども・父母・教職員の学校参加法制――の実態について検討してきているが，この検討を今後にさらに拡充して，その実態研究を格段に深めていかなくてはならない。そこでまず，ここでは，結城忠『教育法制の理論』（教育家庭新聞社，88年）によりながら，その実態研究をいま一歩すすめ深めることにしたい。

父母の教育参加——父母会

結城忠『教育法制の理論』(前出)の第2章第3節「西ドイツにおける親の教育参加」は「西ドイツにおいては，教育における親の発言権がわれわれの予想を超えて，はるかに強い。強過ぎるという声さえ聞かれる。なにしろ，憲法で親の教育権と教育運営への参加権を保障している国なのである。親の教育参加は，制度的には主として『父母会』という組織を通してなされる。父母会とはいっても，わが国のPTAとは大きく異なる。社会教育関係の任意団体ではない。教育行政および学校経営組織の一翼を構成する法制上の必要機関なのである。だから，公費によって維持されている」(同，74頁)という文章で始まっている。そのようなわけで結城氏は，その後に西ドイツにおける父母の教育参加の問題を，主に「父母会」の権利等の問題を中心に論じていくことになる。

以下，結城氏による「父母会」論ないし「父母の教育参加」論を見ていくことにしよう(同，75～80頁他)。

父母会の歴史

(1) 西ドイツにおける親の教育参加は，歴史的には，教育権者(西ドイツでは親だけを指す)の組織である「父母会」の生成によって実現した。その歴史は古く，すでにワイマール革命期には制度的な保障をみており，当時の一般的な民主化思潮や自由主義的教育思想，とりわけ学校自治・学校共同体構想を背景として，1918年にプロイセンで設置されたのを最初として，20年代末までには，ほとんどの州で法制度が確立した。この「父母会」は，学校教育に対して親の影響力や発言権を確保するために組織されたもので，例えば，ハンブルク学校自治法(1920年)によれば，その設置目的は「学校と家庭との協同により，子どもたちの肉体的・精神的・道徳的な福祉を増進する

こと」に置かれており，その任務や権限は学校生活に関連するすべての事柄に及び，教員会議とともに学校自治を担うものとされている。

しかし，当時の「父母会」は，学校や教員との関係では，その性格はあくまで補助的ないし諮問機関的なものであった。

しかし，1933年以降のナチ政権下においては，親の教育権のほぼ全面的な剝奪と表裏して，このような親の教育参加制度が根底から破壊されてしまったのである。

(2) 1949年に制定されたボン基本法は，その第6条②で「子どもの育成および教育は両親の自然の権利であり，かつ，何よりもまず両親に課せられている義務である」と書き，親の第一次的教育責任を明確にするとともに，この親の教育権を憲法上で保障した。これを受けて，親の教育参加制度も各州で復活することになった。しかも，ヘッセン，バーデン・ヴュルテンベルク，ノルトライン・ウェストファーレン，ザールラントの4州では，参加制度自体が憲法によって保障されたのをはじめとして，今日ではすべての州で法認されるに至っている。例えば，ヘッセン州憲法第56条⑤は「教育権者は教育制度の形成に参加する権利を有する」と書いており，この憲法条項を現実化するために，同州では「教育権者の参加および州学校協議会に関する法律」(1958年) が制定されており，「父母会」など親の参加について具体的に定めている。

なお，このヘッセン州憲法第56条の規定を紹介するに際して，結城氏は「親は教育権者として学校経営，教育行政へ参加する権利を当然に有する。それは，教育権者としての親自身の直接の権利行使であると同時に，子どもの権利行使を後見し，それを補完するという実質をもつ。参加の態様・方法・領域などが個別的に追究される必要がある。この領域で最も進んでいるとされる西ドイツ，特にヘッセン州」という前文を置いている (同，138頁) ことを，ここで指摘しておこう。

父母の教育参加制度

以上に見てきたように，西ドイツにおいては，親は憲法上の基本的人権として教育運営への参加権を保障されており，そしてそれは，個々の親の個人的な権利であると同時に，親集団の集団的な権利でもある。還元すれば，教育行政機関や学校は「父母会」などによる親の教育参加を容認し保障しなければならない憲法上の義務を負っているということになる。この点に関して，結城氏は「このような制度は，おそらく世界にほとんど類例を見ないであろう」(同，76頁）とまで書いているほどである。

父母の教育参加の態様

父母の教育参加の態様，別言して，親の教育参加権の種類は大きく2つのカテゴリーに分けられる。一つは，協同的参加ないし諮問的参加であり（協同権)，いま一つは，共同決定的参加である（共同決定権)。

これらのうち，協同的参加権は今日，ほとんどの州で法的な保障を受けており，その具体的な権利の内容としては，学校や教育行政機関に意見や要望を提出する権利，それらの決定に対して異議を申立てる権利，教育内容や方法，子どもの成績や学習態度などについて報告を受ける権利，試験に関する書類その他の文書を閲覧する権利，上は教育立法から下は学校段階での重要な諸決定をするに際して意見を聞かれる権利や理由説明を求める権利，等々があげられる。

他方，共同決定的参加権については，近年，親の参加権が強化されたとはいえ，このような権利が保障されているのは，ヘッセン州とシュレスビッヒ・ホルシュタイン州においてだけである。とくにヘッセン州でその度合いが強い。同州では，例えば，教育目的や教育制度，上級学校への入学，教科の選定，学校規程などについて大綱的立法をなす場合には州父母会の同意が必要であり（ヘッセン州法第23条)，学校規程の定立，一般規程で規定されたものとは異なる授業の形成，学校実験の実施等に関しては，学校側は「父母会」の同意を得ることが義務づけられている。

教育参加の組織

参加組織は州によって一様ではないが，その基本構造は概して次のとおりである。まず，各学級の父母たちで「学級父母会」を構成し，これがあらゆる組織的な親の教育参加の基礎単位となる。各「学級父母会」はその代表を選出し，これによって「学年父母会」が構成される。さらに，その代表が母体となって「学校父母会」を構成する。また，このような学校レベルの組織を基礎として「郡・市父母会」および「州父母会」があり，さらに，法制上の組織ではないが1952年以来，「連邦父母会」が設置されている。

他方，以上のような各段階の「父母会」の他に，学校には親・教員・生徒の３者代表で構成される「学校会議」「学校自治会」が設けられており，州には父母を含むさまざまな代表からなる「州学校評議会」が置かれている。さらに，父母代表には学校の意思決定機関である「教員会議」への参加も保障されており，こうして，これら「父母会」以外の機関もまた重要な親の教育参加組織をなしているのである。

教育参加の範囲

親の参加が認められている領域は非常に広い。それを事項別に整理してみると，教育目的の実現や教育活動の形成に関すること，学校における子どもの利益の保護に関すること，親自身の権利に関すること，学校と「父母会」との協力関係の維持・促進に関すること，などとなる。

これらのうち，教育目的や教育内容など，いわゆる教育の内的事項の領域における親の参加は，注目に値する。具体例としては，上述したヘッセン州のケースの他に，例えば，ベルリンでは親は授業計画の立案に際して参加権をもっており，ザールラント州では，授業訪問を親の権利として保障し，さらに成績評価基準について，教員に親に対する報告義務を課している。

＊　このように親の教育参加の範囲について書いた後，結城氏は「親の教育参加は広範な領域に及んでいるが，教育行政機関や学校・教員の権限との関係で，その程度においては一定の制約に服している。例えば，父母会には校長や教員に対する監督権や

命令権はない。これとの関係で最も重要なのは，父母会は学校経営に直接的な介入をなしてはならない，とされていることであろう」(同，78頁）と書いているが，果たしてこれらの制約が結城氏の言う「参加の限界」に当たるのかどうか，疑問がある。というのは，よく考えてみると，結城氏が「限界」とする「校長・教員に対する（直接的な）命令権・監督権」にせよ「学校経営への直接的な介入」にせよ，これらはいずれも「父母会」の参加の権利を超え出る領域に属する事項だと考えられるからである。すでに氏が明らかにしているように，父母の教育参加権とは「協同的参加権」ないし「共同決定的参加権」を指しているのであって，学校教育運営に「父母会」が独断的・独善的に介入することを，少しも意味してはいないからである。

父母の教育参加をめぐる問題

以上のように「父母の教育参加」について素描してきた結城氏は，第2章の最後に「今日，西ドイツにおいては親の教育参加は制度的にかなりの程度に整備されており，それは公教育制度の重要な一翼を担っているといえるであろう。しかし，その動態においてはさまざまな問題が発生し，必ずしもバラ色にばかり機能しているわけではない」と書いて，以下の4点から問題点を指摘している（同，80頁)。その指摘は，我々も容易に予想できる，極めて的確な指摘だと思われるので，以下，氏の指摘する4つの問題点について見ておこう。

① 教育権者である親（集団）と教育専門家たる教師（集団）の対立の問題。学校の措置・決定や親の教育要求をめぐって両者の間の衝突が絶えず，教育裁判が多発している。教員組合のなかには，教員の職務遂行における独立性の確保，親に対する教員の優位を要求するまでに至っているケースもある。ドイツ教員組合と州レベルの「父母会」とは激しい対立関係にあるとも言われており，例えば事実，ヘッセン州「父母会」議長のピルツは「教員組合はドイツのよき教育伝統を破壊しつつある」などと主張しており，ドイツ教員組合中央執行委員のエンダービッツは「父母会はわが国における教育の進歩を阻害している」などと「父母会」を酷評しているという。

② 親の教育権や教育参加が阻害要因として機能し，教育改革が思うにまかせないという現実がある。ちなみに，総合制学校やオリエンテーション段

階の導入など，近年なされたほとんどあらゆる制度改革が，親の側からの異議申立てにより法的訴訟の対象となったと言っても過言ではないほどである。

③　父母代表の特定化傾向の問題。「父母会」が政治指向的な一部の親に掌握され，必ずしも親総体の代表機関として働いていないケースも見られる。

④　少数意見の尊重の問題。「父母会」が代表参加組織であるかぎり，親の少数意見が無視される危険が常に存在している。これをどう防ぐかが重要な課題になっている。

以上のような問題点である。

職員会議の権限

学校自治

西ドイツにおける職員会議の権限について見ていくのに先立って，まず「学校自治」(Selbstverwaltung der Schule) 概念に関して，以下の2点を確認しておくことから始めよう。

(1)　かの「ドイツ教育審議会・教育委員会」の70年代初頭の「勧告」を受け，73年以降に各州で教育法制改革がすすめられた結果，さらに「学校の自律性・自治・固有責任」(Selbständigkeit, Selbstverwaltung, Eigenverantwortung der Schule) の法理はいっそう拡大・深化し，ブレーメンとシュレスビッヒ・ホルシュタインを除いて，すべての州教育法が明文でこれを保障するまでに至った。例えば，ニーダーザクセン学校法第21条 (74年) は「学校は国の責任および法律・行政規則の範囲内においては，教授，教育，管理の計画および実施につき自律している」と書き，ラインラント・プファルツ学校法第18条 (74年) も「学校は本法の基準に則ってその事項を自ら計画，決定，実施する権利を有し義務を負う」と書いている。そのようなわけで，いまや，この法

理が実定法上の概念であることは否定しえない現実となっている（同，171～2頁）のである。

(2) バーデン・ビュルテンベルク学校法第23条①（76年）をはじめ，すべての現行州法が依然として学校を「権利能力なき営造物」と規定しており，伝統的通説によれば，かかる営造物は組織権限関係について管理行政庁に従属することになる。しかし，こうした伝統的な営造物理論は，各営造物の目的的・機能的な差異を捨象した上でのものであって，それが学校にストレートに援用されることには，すでにワイマール時代から強い批判があったのである。それにそもそも，営造物が固有の法人格を持たないということと，そこにおける組織権限上の法的仕組みのあり方とは，理論的には別問題なのである。現行法制が一方で学校を「権利能力なき営造物」としながら，他方で「学校自治」を法認しているのも，こうした前提に立っているからである。通説もまた，そこにおいて専門家集団が決定的に重要な役割を果たす場合には，そのような「権利能力なき営造物」であっても，その固有事項に関して広汎な「固有専門的自律性ないし自律権」を享有しうるとしている。つまり，専門的自律性の条理に基づく「課題処理の自律性」である。D. ウーリッツは，このような自律性を「非従属的分権」(unabhängiger Dezentralisation) と観念し，それは「たとえ中央の監督に服するにせよ，行政課題の遂行を自律的な行政組織の固有責任に基づく命令から自由な処理に委ねるという組織原理」であるとする。現行法制上にいわゆる「学校自治」は，まさにこうした組織原理を法的に表現したものだと解することができる。なおまた，M. シュトックは，学校自治の法理は学校組織法を修正し，実質的には学校を「部分的に権利能力を有する営造物」たらしめるものだと述べているという（同，172～3頁）。

職員会議権

以上のような「学校自治」概念を踏まえて，この「学校自治」がどのよう

に制度化されているのか，職員会議の権限を中心に見ていくことにしよう (同，173〜5頁)。

(1) 「学校の教育上の自治権」の中枢的主体は職員会議である。この法理は，職員会議権の確立をその中心的な保障内容としているからである。つまり，「管理されるのではなく，自ら教育的に管理するという学校の自由は職員会議権に集約される」のである。そして，このような職員会議の自律的な法的地位は，多くの行政裁判例によっても承認されている。こうして現行法制上，ほとんどすべての州で職員会議は学校の「真の最高議決機関」ないし「決定中枢」として位置づけられ，その決定は校長をはじめ，すべての成員を拘束するとされる（但し，バイエルンでは学校行事など3事項以外については職員会議は校長の諮問機関である)。かくして，校長は職員会議の決定が法規に抵触していると考える場合，もしくは教育的理由からその決定に疑念をもち責任をもってこれを実施できないと考える場合にかぎり，監督庁に対して異議申立て権を有するに過ぎない。校長の任務は職員会議の決定に基づいて学校を経営することにあり，しかもその権限は概ね技術的・執行的な領域に限定されている。

以上の点に関して，結城氏は次のようにも書いている (同，200頁)。

「教員会議は殆どすべての州で学校の決定中枢として位置づけられ，その決定は校長に対しても拘束力を有している。校長は教員会議の権限事項に介入することはできず，『教員会議の決定に基づいて学校を経営する』(前掲ヘッセン学校法)。この関係は端的に『教員会議が決定し，校長が執行する』と定式化できよう。ただ教員会議がその任務を遂行せず，また機能不全に陥り学校活動の統一性を保障することが困難になった場合には，監督庁は校長にしかるべき権限を委任できることにはなっている。」

(2) 教員は法律上の権利として「教育上の自由」を享有するが，それはあくまで職員会議の決定の範囲内においてである。つまり，この権利は教員の合議制的協働のなかにその基本的限界がある。通説によれば，例えば，教科

会議は教員の特殊な教授方法に対して変更命令権をもち，学年会議は成績評価の変更請求権をもつとされる。また，判例においても，例えば，ミュンスター高等行政裁判所は「学年会議は教科担当教員の成績評価を審査し，必要な場合にはそれを変更する権限を有し義務を負う」と判示している。しかし，「教師の教育上の自由はただ必要な場合にだけ制限されうる」もので，また校長と同様に，個々の教師も職員会議の決定に対し監督庁に異議申立てをすることができるとされている。

こうした職員会議権の条理的根拠は，通説によれば，教職の専門性と深くかかわっており，学校の意思決定は全教員の自由な責任ある協働によるのでなければ，これをよくなし得ないという点に求められている。いずれにしても現行法制は，「民主的自治」というこの法制度は，すべての学校に不可欠だとの立場に立っている。

(3) 職員会議は「全体会議」(Gesamtkonferenz) と各種の「部分会議」(Teilkonferenz) からなる。前者は法律上の必置機関であるが，部分会議を設置するかどうかは全体会議の権限に属する。これら各種の職員の会議の任務・権限・構成・手続きなどは，各州教育法および「職員会議規程」(省令) によって詳細に規定されており，現行法制下ではその基本構造にさほどの差異はない。例えば，ニーダーザクセン州では「全体会議はすべての本質的な事項について決定権を有する」とした上で，その権限事項として25項目を列記している (学校法第23条)。それらを概括すると，① 重要な教授・教育問題，成績評価・判定基準，教育計画の策定などの教育課程上の権限，② 教育・規律措置などの懲戒法上の権限および学則制定権，③ 教員の担当授業時数，助手の服務原則の確定等の勤務法上・校務分掌上の権限，④ 学校内部組織の改変に関する組織法上の権限，⑤ 学校と教育権者との協働体制確立等の対社会的権限，⑥ 学校施設の拡充に関する提議，学校予算の分配などの学校行財政上の権限，⑦ 不服申立て等の行政争訴上の権限，等々である。

また，ザールラントなど6州では，全体会議に校長選任に際しての参加権

が保障されていることは注目に値する。例えば，ハンブルクでは，校長は全体会議の意見を聞いてまず２年間の任期で任命され，最終的な任命に対しても全体会議は異議申立て権を留保しているのである。

この校長の選任問題に関して，結城氏は「校長をどのような方法・手続によって選任するかという問題は，歴史的に最もシビアな争点をなしてきた問題であり，現在においてもそうである」と述べて，次のようにも書いている（同，201～2頁）。

「現行法制も大勢としては（こうしたワイマール以来の伝統を継受し），校長の選任は『学校における自治の本質的な構成要素』であるとの法原理的な立場に立っているといってよいであろう。11州のうち７州が教員会議・学校会議などの学校自治機関ないし親代表に校長選任過程への参加権を保障している。ただ参加形態や参加権の強度には州によって差異が存する。バーデン・ヴュルテンベルクのように単に学校会議に対し『報告をうける権利』ないし『聴聞権』を認めているにすぎない州もある（学校法40条）が，より強度の参加権を保障しているのが一般的である。」

＊　結城氏はこのように書いた後，その「より強度の参加権を保障している」州の事例として，ベルリン，ザールラント，ハンブルク，シュレスビッヒ・ホルシュタインの４州をあげて，そこでの参加形態ないし参加権の強度に関して，次のように概説している（同，202～3頁）。

例えば，ベルリンでは監督庁が推挙した２名以上の候補者のなかから教員全体会議が決定するという仕組みをとっているし（学校組織法第23条），ザールラントでは逆に教員全体会議が選定した候補者３名のうちから学校監督庁が任命するとしている（学校共同決定法第17条）。また，ハンブルクでは校長選任のために「推挙委員会」が設置されており（教員代表２名，監督庁代表・人事委員会代表各１名により構成），この委員会が２名以内の候補者を選定し教員会議に推挙する。教員会議はこれを受けて秘密投票により賛否を決定する。こうして教員会議によって信任された者は，まず２年間の任期で「臨時校長」（vorläufige Schulleiter）に試験的に任命される。そして，試験期間経過後，学校会議が異議を唱えなければ，監督庁により10年の任期で正式に校長に任命されることになっている（学校組織法第６条以下）。なお，シュレスビッヒ・ホルシュタインでは校長選出機関である「校長選任委員会」（Schulleiter-

wahlausschuß）に父母代表の参加（教員代表と同数）が保障されている（学校法第78条）が，このことは極めて注目に値する事実である。

そしてまた，各種の部分会議は，例えば，学年会議が進級決定権をもち，教科会議が教材・教具に関する提議権をもつように，当該領域の個別専門的事項についての権限を保障されている。ただ，全体会議は学校の最高議決機関として，これらの部分会議の決定の変更権・取消権を有する（同，175頁）。

(4) 職員会議の構成は，端的に言って，民主制と専門性の原理に立脚していると言える。主宰者たる校長をはじめ，すべての本務・兼務教員が職員会議への参加権をもつと同時に，参加の義務を負う。州によっては，監督庁や職業団体の代表者の参加権を認めているところもある。例えば，ノルトライン・ウェストファーレンでは，校長は審議事項に応じて学外の専門家を会議に招いて意見を聞くことができるとされている。これは，学校の意思決定の専門的深化という観点から特筆すべきことであろう。

他方，教育権者（＝父母）および生徒の代表の職員会議への参加権が法制化されていることも重要である。例えば，ニーダーザクセンでは，学校の種類や規模に応じて，各２名から５名の教育権者（＝父母）代表および生徒代表の全体会議への参加権，そこにおける動議提出権，議決権などを保障しているのである（同，175頁）。

(5) なお，以上のような職員会議の権限・性格等について理解する上で，西ドイツにおける校長の身分・性格・資格等について瞥見しておくことが，是非とも必要であろう（同，194～5頁）。

西ドイツにおいては，校長はすべての州で現行法制上で必置機関とされている（教員が１名の学校ではその教員が校長となる）が，ヘッセン学校行政法の規定にもあるように「校長は同時にその学校の教員」なのであり，校長という身分は存在せず，身分法上では校長と教員は同一であり，これが「よい教員がよい校長である」というドイツの教育伝統に根ざしていることは，極めて重要な事実である。だから，すでに早くJ.テウスは1913年に「校長の授業

時数の軽減は必要最小限にとどめなくてはならない。校長が第一次的には教員として活動し，自ら常に活動に直接関与できるようにするためである。校長はその学校の模範教員（Musterlehrer）でなくてはならない」と書いているが，このことは今日でも原則的に妥当しているのである。だから，現行法制上で，校長はいずれの州においても一定時間数の授業を担当することが義務づけられているのである。以上のことは「学校経営は教育的性格のものであり，教育的観点からなされなければならない」という認識と深く関連しており，ドイツでは従来から「校長の仕事は教育行政的なものであるよりも，教授教育的なもの」と考えられてきたことによるのである。

また，かつては校長職には特別な任用資格要件が要求されていたが，現行法制下においては，このような特別な法的資格要件は存在せず，通常は当該学校種の教員免許状を有していれば足りるのである。「校長には当該学校種の資格を有し……学校経営関係業務に適格な者が任命される」（バーデン・ヴュルテンベルク学校法第39条②）というような規定が一般的である。

第6章　ドイツ教育審議会・教育委員会「勧告」

すでに見てきたように，確かに，現代ドイツの合議制学校経営の基本的枠組みを形づくったものは，ドイツ教育審議会・教育委員会が73年に出した「勧告」であり，この「勧告」の中に示されている理念をもとに，その後に各州において生徒，父母の学校参加の法制化がすすめられていったことで，現行の合議制学校経営の制度的基盤ができあがったのであるが，もちろんのこと，この「勧告」は突如として打ち出されたものではなく，70年代教育改革の基本構想が，この「勧告」公布に先立って，すでに70年に同じくドイツ教育審議会・教育委員会から勧告「教育制度に関する構造計画」（以下「構造計画」）として出されていたのである。そこで初めに，本「構造計画」

の内容に関して見ておくことにしよう（柳澤『ドイツ学校経営の研究』前出，31頁以下)。

勧告「教育制度に関する構造計画」

この70年「教育制度に関する構造計画」(Strukturplan für das Bildungswesen) の中では，① 生徒や親も学校当事者として，学校における意思形成に参加すべきであることが提起されており，② この点とも深く関連して，合わせて，学校管理組織の改革が重要課題として提起されているのである（同，32頁)。以下，この2点について見ていこう。

① この「構造計画」の中では，その「教育制度における参加 (Mitwirkung)」において「当事者（学習者，父母，教授者，相談者）の，教育上の進路に関する決定や学校生活における諸規則制定への参加は，責任の程度に応じて保障されるべきである」と書かれており，生徒や親も学校当事者として，学校における意思形成に参加すべきであるとされているのである。

② この「構造計画」の中では，ドイツ教育審議会の「教育委員会は，最初の任期において，活動の重点を教育制度の構造の変革 (Veränderung) に置いた。しかしながら，教育委員会によって計画された構造改革は，教育管理 (Bildungsverwaltung) の改革なしには実現され得ない。新たな構造には，新たな管理組織形態が対応しなければならない」と書かれているように，この「構造計画」にもとづいて改革を実現していく際の重要な要因として，教育管理組織の構造変革があげられているのである（同，32頁)。

私見では，このドイツ教育審議会・教育委員会が，この70年「構造計画」の中で，教育制度全般の構造変革の中で，とりわけ教育管理組織の制度的構造変革を重視するように課題提起した意義は極めて大きいように思われる。というのは，それが教育制度全般の中で，とりわけ教育管理組織の制度的構造変革を課題提起したのは，生徒や親も学校当事者として学校における意思

形成に参加するようにするためには，どうしても，学校当事者たちが学校の意思形成に参加することを可能ならしめるような教育管理の，まさに制度的構造こそが用意されなくてはならないからである。そのような意味において，上記②は上記①の要請を受けて提起された制度的課題だとも思われるからである。

教育審議会・教育委員会「勧告」概観

上記「構造計画」において示された方向を具体化するために，そのための方策を提起したものが，ドイツ教育審議会・教育委員会が提起した，すでに見た73年「勧告」である。以下，この「勧告」の中身について，若干詳しく見ていくことにしよう。

(1) 本「勧告」は「第Ⅰ部，勧告 (Empfehlung)」と「第Ⅱ部，解説 (Erläuterungen)」から構成されており，「第Ⅰ部，勧告」において，本「勧告」全体の骨子が10項目にわたって，次のように列挙されている (同，32〜3頁)。

1，導入 (Einleitung)，2，勧告の原則 (Grundsätze der Empfehlung)，3，学習過程の組織化 (Organisation von Lernprozessen)，4，人事問題 (Personalfragen)，5，財政問題 (Finanzfragen)，6，生徒代表制 (Schülervertretung)，7，父母参加 (Elternbeteiligung)，8，学校の経営，管理，組織 (Leitung，Verwaltung und Ordnung der Schule)，9，監督と相談 (Aufsicht und Beratung)，10，勧告の実現 (Verwirklichung der Empfehlung)

以上の10項目に関してである。そして，続く「第Ⅱ部，解説」において，これら各項目について詳細に解説されている。

(2) この「勧告」の基本的枠組みに関しては，主に「第Ⅰ部，勧告」の「1，導入」において述べられており，そこにはまず「教育委員会は，学校の自律性の強化と教員，生徒，父母の参加に関する勧告を提示する」とあり，① 学校の自律性を強化すること，② 教員，生徒，父母による参加制度

を確立すること，この2点が主題であることを指摘している。その上で，この「1，導入」で，次の4点をあげている（同，33～4頁）。

① まず，「学校は教育制度に対する国家の全体責任の枠内にある」ということである。ここでの，この「国家の全体責任」の中身に関して，柳澤氏は「この全体責任が学校の機能を発揮させ，すべての人に対する教育の権利を実現し，機会均等を構築するための前提であることを確認しているといえる」と説明している（同，33頁）。

＊ しかし，ここでの「学校は教育制度に対する国家の全体責任の枠内にある」とする発想は，いわゆる「国家の教育権」説にも通じる要素（危険性）を内在させているとも解されるのではないか。この点，注意を要する。

② しかし，同時に「各学校ごとに異なる現実に即して決定がなされる必要がある」ということである。このことについて，柳澤氏は「学校は複雑な社会システムであり，もはや中央集権的な力によるだけでは管理され得ないという現状認識に立っていることを示している」と説明している（同，33頁）。

③ さらに「このことは，とりわけ学習過程の組織化にあてはまる」ということである。この点を柳澤氏は，次のように解説している。

「学習は，教授者と学習者とによる独自の努力，学習目標との個人的な一致，内的に導かれる動機づけなどを必要とするという立場から，社会的に定められた一般的な目標が，教授者や学習者の具体的な興味，要求，能力によってどのように実現するかという問題の重要性が強調されている。」

④ このことは「代表民主主義における参加への要求と強く結びついている」ということである。とくに「教員，生徒，父母が複雑な教育過程や学習過程において協力しなければならない学校という場においては，参加が強調されるべきである」と指摘されているという（同，33～4頁）。

以上の4点である。

73年「勧告」の内容について，柳澤氏は以上のように概説した後，「学校の自律性の強化と参加」「学校当事者としての生徒，父母」「学校当事者によ

る意思形成の様式」の3つの角度から，この73年「勧告」の内容を，さらに子細に分析・紹介している。

そこで以下，この「勧告」の内容分析にすすむことにしよう。

教育審議会・教育委員会「勧告」の内容分析

73年「勧告」の内容を柳澤氏は，上記の3つの角度から分析している。極めて興味深い，重要な分析視角だと思われるので，以下少しばかり丹念に，その内容分析を追跡してみることにしよう。

学校の自律性の強化と参加

(1) 73年「勧告」の中では，この「学校の自律性の強化」という概念に関し，次のように説明されているという（同，34頁）。

「（学校の自律性の強化とは）国家の管理および地方自治体の管理の範囲内において，決定権限（Entscheidungskompetenz）が各学校へ移行されることを意味する。この自律性の強化という概念は，議会制的な権限関係の中で行動する学校に対して，国家の示す基準の中で実質的な決定権限を与え保障することによって，国家的管理と学校との関係に関する中央集権化と地方分権化の問題，教育制度における画一化と多様化の問題を解決しようとするものである。」

この説明を柳澤氏は「学校にとっては裁量の余地が増加することを意味する」と解釈しているが，確かに，この「学校の自律性の強化」の説明を「決定権限が各学校へ移行されることを意味する」「学校に対して，実質的な決定権限を与え保障すること」の方面からとらえれば，そのように解釈することも可能であるが，それにしても他方で，この説明が学校の実質的決定権限に対して「国家・地方自治体の管理」「議会制的な権限関係」「国家の示す基準」等々の，幾重もの制約を繰り返して加えた説明であることにも，よくよ

く注意しておくべきであろう。

(2) また，73年「勧告」の中では，「参加」(Partizipation) という概念に関して，次のように説明されているという (同，34〜5頁)。

「(参加とは) 教員，生徒，父母が学校での審議や決定に制度的に関与することを意味する。参加という概念は，学校での建設的な葛藤解消や意思形成のために，コミュニケーションや決定の過程を考慮することによって，権限と当事者性，正当性と利害・関心，責任と決定という問題を解決しようとするものである。」

この説明を柳澤氏は「教員，生徒，父母にとっては，学校における意思形成に関与できるということを (参加は) 意味している」と解説している (同，35頁) が，参加についての「勧告」の説明の中では「教員，生徒，父母が学校での審議や決定に制度的に関与することを意味する」とあり，とくに「審議や決定に制度的に関与すること」として，参加が制度的関与と同義概念とされており，参加が単なる関与と区別されていることに，もっと注意しなくてはならないのではないか。

(3) この学校の自律性の強化と参加との関係について，柳澤氏は，73年「勧告」の中では「この両者の実現が同時に目ざされている」こと，つまり，そこでは「この両者は，お互いが同時に存在するときにのみ意義が存するとみなされている」ことに特別に注目しながら，次のように明快に指摘している。刮目に値する指摘である。

「このことについて『勧告』では，『各組織の自律性の強化がなければ，参加は複雑で，権限がないために，ただ形式的になされる学校内部の意思形成を生み出すであろう。参加がなければ，自律性が強化されても，学校の内部構造を管理的な命令関係へ近づけるだけになってしまう』と指摘されている。つまり，学校の自律性の強化にとっても参加が不可欠であるし，参加にとっても学校の自律性の強化が不可欠であるということである。『勧告』では，学校の自律性の強化と参加という2つを柱として，学

校の自律性の強化の上に参加が展開されるべきことが提起されている。」（同，35 頁）

＊　以上のように，73 年「勧告」においては，学校の自律性の強化と参加とは，教育管理組織を組み立てる 2 つの柱としてとらえられているが，柳澤氏は，論理的に考えれば「学校の自律性の強化と参加とは，そもそもはお互いが独立的な存在であると考えられる」として，例えば「学校の自律性が強化されても，参加が行われない場合があり得るし，逆に参加が行われても，十分な自律性が学校に与えられていない場合もあり得る」と書いている（同，35 頁）が，極めて重要な示唆であって，あれこれの歴史上の管理組織・管理理論・管理実践等を，自律性論と参加論の双方の角度から，逐一点検してみる必要があるように思われる。とくに，実質的・実体的には，結局のところ「教師の教育権」論にとどまっていた，従前の「国民の教育権」論の一面性が以上のような観点から深く反省されなくてはならないのではないか。その上で，自律性論および参加論の両者を豊かに内包した新たな「国民の教育権」論が構築されなくてはならないのではないか。

柳澤氏によれば，学校の自律性の強化と参加の発展には，次のような背景が存在する。

① 学校の自律性の強化の背景には，学校現場の多様化と，それにともなう学校意思の決定要因の複雑化があり，まさに「もはや中央集権的には，物事は決定され得ないという認識が強くなった」ことである。この点は，とくに学習過程の組織化にあてはまるのであり，73 年「勧告」では「学習過程においては，教授者と学習者との間における個別的で多様な諸条件が何よりも考慮に入れられなければならないとされている」という（同，35 頁）。② 参加の要求の強まりの背景には，当時の西ドイツでも「産業界や大学などでの共同決定（Mitbestimmung）の実現に見られるように，社会的に意思形成への参加要求が高まりを見せていた」ことがあるという（同，35～6 頁）。

以上のところを柳澤氏は「こうした背景から，学校の自律性の強化と参加は，両者がともに独自の意義を有しつつ，しかも両者が組み合わされることで両者の意義がより高められることから，『勧告』において 2 つの柱として提起されたのである」と総括している（同，36 頁）。そして，その上で柳澤氏

は，次のような問題提起をしている。

「他方では，学校の自律性が強化され，参加が実現されることによって，さまざまな要求が学校に流れ込んでくることも予想されていた。そのために，実際の参加システムをどのように形成するかということが，次に重要な点となってくるのである。とくに学校レベルでは，意思形成のための会議のあり方が問題となる。」(同，36頁)

以上のような問題提起がそれである。指摘されているとおり，参加システム形成論，意思形成会議論が，さらに具体的に深く解明されなくてはならないということになる。

学校当事者としての生徒・父母

柳澤氏はまず，73年「勧告」において「参加が提起されたことで，生徒と父母とは明確に学校当事者としての位置に置かれることになる」という(同，36頁)。生徒および父母の位置がどのように変化したのか，以下順次に見ていこう。

(1) 73年「勧告」は，生徒に関しては，従来型の生徒参加形態を指す「伝統的生徒共同管理制」(以下「SMV」)と，新たに実現さるべき生徒参加形態を指す「生徒代表制」(以下「SV」)とをあげ，次の3点からSMVとSVとを明確に区別し，SVはSMVの否定＝克服の上に成り立つことを示している。その3点とは，① 教員と生徒との関係，② 学習過程の組織化への参加，③ 生徒の権利と生徒代表の活動，の3点である。以下，これら3点に関して順次に見ていこう。

① 73年「勧告」は「一般にSMVの組織方法や活動方法が基礎としているのは，教員と生徒との間の調和的なパートナーシャフト関係に関するイメージ(Vorstellung)であった。これは，現存する教員と生徒との間の従属的な関係(Abhängigkeit)を顕在化させるのではなく，むしろこれを隠すような，また対立の解消を可能にするような課題を否定するものであった」とし

て，それまでの「学校共同体」(Schulgemeinde) 思想を前提とした「パートナーシャフト」(Partnershaft) 理論にもとづく，予定調和的な関係に依拠していた教員ー生徒関係を否定している。そして，これに対して「SV の組織モデルは，とくに学校と社会における利害対立や葛藤から出発する。SV は生徒の利益代表として形づくられなければならない」として，利害対立や葛藤を前提とした教員ー生徒関係への転換を提起しているという（同，37 頁)。

教員ー生徒関係の理解の仕方についての，まさに根本的転換といってもよいような，まことに驚くべき転換を提起したものと言わなくてはなるまい。

② 73 年「勧告」は「SMV 活動の重点は，学校の中心的活動の外にある。つまり，授業の計画や形成に関する決定への SMV の参加は，制度化されていなかった。その機能はむしろ，第一義的には規律や援助に関する任務に限定されていた」として，生徒参加の重点が学習過程以外の活動に置かれ，学習過程の組織化への参加は認められていなかったことを指摘している。そして，これに対して「SV は学校や授業に関連した学校の意思形成へ制度的に関与させられるべきである」とし，むしろ学習過程の組織化への参加が SV の活動の中心に置かれるべきことを提起しているという（同，37 頁)。

学習過程の組織化への生徒参加が「勧告」では，繰り返して中心的に提起されていると言ってよいように思われる。

③ 73 年「勧告」は「SMV の組織形態においては，議会制政治システムが小型化されて模倣されることによって，SMV の魅力はさらに失われることになる。議会制原理にもとづきながらも権限が与えられていないことによって，生徒代表の SMV 活動は，いわば砂場遊び (Sandkastenspielerei) でしかなくなってしまう。その中で生徒代表は熱心に活動していたが，彼らを選んだ者の抱える問題や学校で日々生じる問題からは遊離していた」として，現実の問題とは切り離されて営まれる，形式的な生徒代表の活動を指摘している。そして，これに対して「SV はできるだけ多くの生徒に参加と活動を

可能にする組織形態を含むべきである」として，生徒あるいは生徒代表に，あらゆる権利を与えることによって，実質的な意味を持つ生徒代表の活動へ転換することを提起しているという（同，38頁）。

従前の生徒代表のSMV活動を「砂場遊び（Sandkastenspielerei）に過ぎない」と評価し，SV活動こそ「彼らを選んだ者の抱える問題や学校で日々生じる問題から遊離すること」なく，現実の問題に取り組みそれを解決すべきであると言うのである。

以上のように解説してきた上で柳澤氏は，特別に「この転換の背景に，特別権力関係の否定という重要な出来事があることは忘れてはならない」と注意を促しながら，その上で，以上のところを柳澤氏は「このようにして，生徒はまさしく，学習過程の組織化への参加を中心とする参加活動の担い手としての位置づけ，すなわち，学校当事者としての位置づけを得ることとなったのである」と総括している。

(2) 73年「勧告」により，父母も生徒と同様に「学校当事者としての位置づけを得ることとなった」のであって，それは「父母の参加のもとにおいてのみ，学校はその課題をよりよく達成することができる。この目的のために，家庭と学校との間のコミュニケーションが幅広い基礎の上に構築されるべきなのである」として，参加が父母の情報不足の解消および教員の情報不足の解消という2つの機能を担うことを指摘しているという。なおまた，この学校は「父母の参加のもとにおいてのみ，その課題をよりよく達成することができる」という原理は，73年「勧告」では，生徒の場合と同様に，とりわけ学習過程の組織化にもあてはまるとされているという（同，38頁）。

父母と教員との関係に関して参加が課題提起される基礎には，一方では「学校と家庭とは協力しているとはいいながら，内容的，制度的な協力についての話合いはまれにしかなく，それどころか，そもそもお互いが矛盾した教育要求を持っている」という認識があり，他方では「学校と家庭の教育機能はますます分かち難くなってきており，何らかの合意形成が図られる必要が

生じてきているのも確かである」という認識である。また，もちろん「参加によってすべてが解決されるわけではなく，問題解決のほんの一部にしかならないこと，それでもやはり，学校と家庭との矛盾した期待から，できるだけ生徒を守るという目的に向かう必要がある」という認識である（同，38～9頁）。

以上の点を考慮した上で，73年「勧告」は，父母の意思形成への参加の必要性を強調しながら，父母をも学校当事者として明確に位置づけることを課題提起したのである（同，40頁）。

(3) 以上のようにして学校当事者としての位置づけを得た生徒と父母は，学校参加において「生徒の学校段階が上がるにつれて，参加主体の比重が父母から生徒へと移行していくという関係」にあり，この点を，73年「勧告」は「学校段階が低い場合には，父母が生徒に代わって権利を行使したり，会議に参加するが，学校段階が上がるにつれて，生徒代表の構成割合が上がっていくべきである」と指摘しているという（同，40頁）。

学校当事者による意思形成の様式

学校の自律性が強化され，生徒・父母が新たに学校当事者として加わり，その上で学校における意思形成がなされるということになれば，当然「従来までの教員中心の意思形成システムは変革されなければならなくなる」から，ここで「学校当事者による意思形成の様式」が問題となってくる（同，40頁）。以下，その様式に関し見ていこう。

(1) 73年「勧告」は，参加会議は，学年レベルあるいは学校レベルにおいて設けること，そこでは教員が多数を占めること，生徒や父母も一定の割合で参加すべきこと，複数の教育段階からなる学校の場合には，各段階ごとに会議を設けること，などを示している。ここで柳澤氏は「生徒参加および父母参加が，学習過程の組織化への参加を主眼としていることからすると，こうした参加会議は，これに対応するための意思形成の形態であるといえ

る。つまり，参加の出発点は，学校レベルよりもむしろ学年レベルに，あるいは場合によっては学級レベルにあるといえ，こうした日常の学習単位が基礎になっているということがうかがえる」と書いている(同，40〜1頁)。

学校参加の出発点を，むしろ学級レベルに置くことを示唆したものであるが，しかし，学級，学年，学校の各レベルで，いわば同時並行的に，参加の制度化がすすめられないかぎり，学級レベルでの生徒参加・父母参加が形式化する危険性があるのではないか。

(2) 参加会議の構成方法には，2つのモデルが存在する。その一つは，同種モデル(Paritatenmodell)であり，いま一つは，コントロール・モデル(kontrollmodell)である。前者は，教員，生徒，父母という3つの集団が同数で会議を構成するモデルであり，後者は，教員，生徒，父母がそれぞれ独立的に会議を構成するモデルである。73年「勧告」では，これら2つのモデルから出される組織要素の結合が試みられており，その際に，次のような4つの原則が示されている。すなわち，① 学校における自律的な決定過程は本質的には教員によって担われるということ，② 教員という職業の専門化が進展している中では分業化がなされるということ，③ 生徒や父母が学校レベルや段階レベルでの諸会議において議席と投票権とをもって代表として出席しているということ，④ 本質的なコミュニケーションや決定の過程は，学校の形式的な諸組織(formelle Organen)においてではなく，特別な協力形態においてなされるということ，これらの4原則である(同，41頁)。

そして，73年「勧告」で，こうした原則を活かすことが重視されているのは「学校会議」(Schulkonferenz)である。学校会議は，非常勤の教員や非教育職員をも含めての全教職員，生徒，父母で構成されることが望ましいとされる一方で，会議の活動力を考えると会議の規模にも制約が必要になってくることから，各集団からのできるだけ数多くの参加と会議の活動力とを考慮した上で，同権問題(Paritatenfragen)を論じることが重要になってくる，と指摘されているという。この点に関して，続いて73年「勧告」は，① でき

るだけ各集団の代表は1名だけでないようにすべきであること，② 常勤の教員を決定の本質的な担い手とすること，この2点を提起しているが，その基礎には「重大な葛藤や議論は各参加集団間において生ずるのではなく，多かれ少なかれ政治的な問題提起を契機に各参加集団を越えて強く横に組織される，集団（Gruppierung）や党派（Fraktion）の間で生ずる」という認識が存在しており，教員，生徒，父母といった各参加集団によって見解が分かれるというよりも，教員，生徒，父母を問わず，どのような考えや信条を持っているかで集団が形成され，これらの党派的に形成された集団の間で対立が生ずると考えられているからである（同，42頁）。

この部分を柳澤氏は以上のように説明しているが，全体として，この(2)の部分での73年「勧告」に関する柳澤氏の説明は，極めて不透明である。

73年「勧告」に対する批判と合議制学校経営の成立

その後に柳澤氏は「『勧告』の制度理念に関する評価」について論じているが（同，42~8頁）。これまでに見てきたところを初めに総括しながら，73年「勧告」の制度理念は，① 学校の自律性の強化と参加の関連，② 学校当事者としての生徒，父母の位置づけ，③ 学校当事者による意思形成，これら3つの視点からとらえることができたが，これらの制度理念は「合議制学校経営の制度理念として『勧告』の基礎を形づくっている」と書いた後，しかし「『勧告』において提示された制度理念全体は，当時の西ドイツにおいて，必ずしも何の批判もなく受け入れられ，制度化されていったというわけではない。むしろ，『勧告』の制度理念は，さまざまな批判にあいながら，徐々にまたは部分的に，各州において法制化されていったといえる」と書いて，それらの批判は，①「勧告」の中で示されている「少数意見の表明」に見られる個別事項についての批判，② 研究者による「勧告」の理念全体に対する批判，③ ドイツ教育審議会のあり方自体に対する批判，これら3点

にまとめられるとして，これら3点からの批判の内容を逐一紹介している（同，43〜7頁）。私自身としては都合により，これらの批判について紹介することは，ここでは省略するが，柳澤氏自身は，これらの批判は「参加制度の導入に積極的な州とそうでない州との間に，父母や生徒の権利の強さに相違が見られることと関連しているのである」と解説した上で，しかし「各州の参加制度を見るならば，次の点を指摘することができる」として，次のように書いている。

上記の「勧告」批判を踏まえた上での，現行の多様なドイツ学校経営制度を見事に総括したものとなっている。

「上記の批判と関連して，各州の参加制度に部分的に相違点が見られるのはたしかではあるが，ドイツ全体として見れば，次の点で明らかに共通点を有しているという点である。すなわち，いずれにしても，各州において何らかの制度改革が行われ，それまでの制度とは抜本的に異なったあらたな参加制度ができあがったという点であり，これによって父母，生徒も含めた合議的意思形成システムである，合議制学校経営が成立したのは事実であるという点である。各州におけるあらたな制度には，『勧告』に示された3つの視点が含まれている。この点に従来の制度との相違が存すると同時に，この点にあらたな意思形成システムとしての合議制学校経営の特質が見られるのである。」（同，47〜8頁）。

73年「勧告」が現代ドイツの合議制学校経営の全州的な規模での成立＝法制化に決定的な影響を与えたことを指摘した箇所である。別の箇所でも「各州ごとの相違は見られるものの，『勧告』の理念にもとづいて，1970年代をとおして，生徒および父母の学校参加，教育行政参加が法制化されていった」（同，49頁）と書いているとおりである。

そうだとすれば，つまり，現代ドイツの合議制学校経営の成立に73年「勧告」が決定的な影響を与えたとすれば，この73年「勧告」が誕生する，その過程こそがさらに追跡されなくてはならないということにもなる。

現代日本において，どのような条件が創造されるならば，このような「学校の自律性を強化すること」「教員，生徒，父母による参加制度を確立すること」などを提起するような勧告（＝答申）が生み出されるのか，この問題が深く解明されなくてはならないからである。