

〔研究ノート〕

## 現代ドイツの合議制学校経営〔I〕

— 現代ドイツ学校参加法制的制度的構造を解明する —

勝 野 尚 行

はじめに

- 第 1 章 現代ドイツの学校経営史 (概観)
  - 「管理されすぎた学校」批判
  - 教員の「教育の自由」
  - 生徒・父母の学校参加の法制化に向けて
- 第 2 章 学校参加の法制化
  - ドイツ教育審議会・教育委員会の「勧告」
  - 各州における法制化
  - 現代ドイツ学校経営の特徴
- 第 3 章 現代ドイツの合議制学校経営
  - 合議制学校経営と学校参加
  - 合議制学校経営と校長の役割の研究
  - なぜ合議的意思形成に着目するのか
  - 東京都教育委員会・学校管理規則「改正」問題
  - …… (以上、本号)
- 第 4 章 西ドイツ学校経営史
- 第 5 章 西ドイツにおける学校参加法制
- 第 6 章 ドイツ教育審議会・教育委員会「勧告」
- 第 7 章 合議制学校経営の構造と特徴
- 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

本論文では、私は、現代ドイツ（旧西ドイツ）の教育の制度的実態を、むしろもっぱら教育行政学の角度から、より具体的に言えば、総じて「現代ドイツにおける学校教育参加法制」の角度から、極力分析して見ていこうと思っている。そして、ここで主に分析の対象とするのは、柳澤良明氏（香川大学）の優れた研究業績である柳澤『ドイツ学校経営の研究——合議制学校経営と校長の役割変容——』（亜紀書房、96年）の一端と、その他の若干の柳澤論文であり、さらには、結城忠『教育法制の理論——日本と西ドイツ——』（教育家庭新聞社、88年）である。そして、結城忠『学校教育における親の権利』（海鳴社、94年）、竹内俊子「西ドイツ学校法の動向と特徴——学校における『参加権』の意義と限界——」（日本教育法学会年報第18号、89年所収）、西原博史「最近のドイツ教育法制における参加と選択」（同年報第25号、96年所収）その他の著書・論文についても、極力ここでの考慮に入れて、見ていこうと思っている。

そのような分析方法で現代ドイツの教育を見ていこうとするかぎりでは、実際に現代ドイツの教育を現地に出かけて見聞したり、現代ドイツの教育に関する原典文献を子細に検討したり、そのような方法を採用し得ていないという点では、ここでの私の分析方法には一定の限界がある。

そこでまず、初めに、本研究もまた、そのような方法論的限界をもった研究であることを、読者におことわりしておかなくてはならない。

\* 私の手許には、すでに、

Sybille Strutz und Knut Nevermann: SCHULLEITUNG — HISTORISCH GESEHEN, 1985. 村田貞雄訳『ドイツの学校経営——校長職の史的概観——』コレール社、98年、

Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung: DAS BILDUNGSWESEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 1984. 天野正治監

訳『西ドイツの教育のすべて』東信堂、89年、  
などがあるので、これらの文献についても、追って見ていく予定である。

さて、私自身としては、現代ドイツ教育の研究に、これと同じような分析方法で、岐阜経済大学地域経済研究所研究機関誌『地域経済』において、すでに過去2回ほど取り組んでいる。そこで、その2回に及ぶ取り組みについて、若干なり振り返って述べておけば、その一つは、坂本秀夫『PTAの研究——親の教育権を見直す——』（三一書房、88年初版、94年増補新版）の第三部「西ドイツの学校参加法制に学ぶ」を検討対象とする論文であり、その成果は、拙稿「子どもの人権と教育改革」の第3節「現代ドイツにおける学校参加法制」として、同上機関誌『地域経済』第14集（94年3月）に発表しておいた。いま一つは、暉峻淑子『豊かさとは何か』（岩波新書、89年）に代表される、一連の暉峻氏の手になる数多の現代ドイツ教育の研究成果を網羅的に検討対象とする論文であり、その成果は、拙稿「国連『子どもの権利条約』批准・発効後の学校教育改革の課題——現代ドイツ教育の研究成果に学びながら考える——」として、同上機関誌『地域経済』第15集（95年5月）に発表しておいた。

そのような次第で、本来ならば、これらの拙稿論文の中身について要約・概説した上で、本論文の執筆を始めなければならないけれども、ここでは上記2論文の中身についての要約・概説は控えることにする。

私自身としては、以下、さらに現代ドイツの学校参加法制に関する数多の先行研究の成果に学ぶ研究に入っていくわけであるが、この際、次のような点について述べておかななくてはならない。とくに、現代ドイツの学校参加法制に関して研究する、私自身の問題意識ないし課題意識についてである。

(1) 本研究における私の問題意識ないし課題意識は、さしずめ、現代ドイツの学校参加制度（＝合議制学校経営制度）を素材としながらではあるが、あくまでも、管理主義・競争主義等の原理によって組み立てられている現代日

本の管理主義的教育制度を、どのようにして、どのようにするならば、より民主主義的な「子ども・父母・住民の学校教育参加の制度」に変革していくのか、変革していくことができるのか、そうした変革の道筋の問題を少しでも解明することにあるということである。そしてまた、まさにそのために、この「現代ドイツの合議制学校経営」制度の成立過程および現実に関する研究に取り組んでいるわけであるが、そのような変革の道筋の解明までには、いまだ到底、到達していないということである。

そのような問題意識で現代ドイツの学校参加制度の現実に迫る場合には、もちろんのこと、その法制度の現実態にも目をむけなくてはならないけれども、それよりもむしろ、現代ドイツにおいて、このような合議制学校経営の法制度が成立してくる過程にこそ目を向けて、その成立過程からこそ実践的・運動論的な教訓を引き出さなくてはならないということになるはずである。現代ドイツの合議制学校経営がどれほどまでに刮目に値する制度的構造からなる法制度であるかの問題自体を、どれほどまでに解明してみても、そこからだけでは、そのような実践的・運動論的な教訓を引き出すことは、到底できないからである。

しかし、これまでの現代ドイツの学校経営法制に関する先行研究は、合議制学校経営の成立過程についての研究の方面から見たときには、いまだ十分な成果をあげるまでには至っていないというのが、その現状である。この点は、本論文で主に取り上げる柳澤良明氏の研究成果についても言えることであって、柳澤氏の研究は、その他の研究と比較して、その成立過程にも若干論及しているという程度に過ぎない。この点、結城忠氏や竹内俊子氏らの研究成果についても、概して同じことが言えるように思うのである。

(2) 現代ドイツの合議制学校経営の成立過程自体に入って、いまだ少し私自身の基本的な問題意識について述べておけば、基本的な問題意識は次のような点にある。

現代ドイツの学校経営史を概観してみれば、直ちに明白になることは、

1960年代には教員の「教育の自由」の法制化が進行し、1970年代に入ると、子ども・父母の学校参加法制化が進行するに至ったということである。この点、とくに柳澤氏が明快に素描してくれている通りである。問題は、70年代に子ども・父母の学校参加法制が成立してくる、それ以前の60年代における教員の「教育の自由」の制度的内実はどうのようなものであったのか、とくに70年代に入って子ども・父母の学校参加法制が成立してくる、その後の教員の「教育の自由」の制度的内実にはどのような変化・発展が現れたのか、あるいはとくに現れることはなかったのか、さらには、70年代に成立してくる子ども・父母の学校参加法制の内実はどうのような程度・範囲のものであったのか、それはその後の80年代以降にどのように変化・発展して現在に至っているのか、このような点にある。ごく常識的に考えると、70年代以降における子ども・父母の学校参加法制の成立は、60年代の教員の「教育の自由」の制度的内実を相当程度まで変化・発展させたに違いないと解されるのであるが、果たしてそのような変化・発展は事実上で実現したのであるか、このような問題である。

私自身としては、本連載論文においては、70年代以降における子ども・父母の学校参加法制の成立は、60年代の教員の「教育の自由」の制度的内実に大きな変化・発展を生み出したに違いないという仮説を立てて、現代ドイツの学校経営史を丹念に見ていくことにしたいと思っている。

以上に述べてきたような問題意識に立って、私自身としては、先行研究の成果から学ぶ努力を、今後とも大いに継続していかなくてはならないと思っている。

なお、本論文の第1章から第3章までは、勝野尚行・酒井博世、共編著『現代日本の教育と学校参加』（法律文化社、99年度初め出版予定）の第3部第1章論文として発表することになる部分であるということである。上記共編著に収録するに際しては、厳しい紙数制限があったために、本論文の第4章以

下は到底そこに収録することができなかつたし、また、本論文の第1章から第3章までの論文についても、相当部分の削除を余儀なくされたために、本誌『岐阜経済大学論集』に掲載するに際しては、さしずめ[I]から[IV]ぐらいまでの何回かに分けて、もともとの原稿を全面的に収録して、第4章以下の部分を、ここに収録することにした次第である。

## 第1章 現代ドイツの学校経営史（概観）

初めに、柳澤良明「ドイツの合議制学校経営」（堀尾輝久他編『講座、学校』第7巻、柏書房、96年所収）によりながら、戦後ドイツの学校経営史を概観しておこう。柳澤氏によれば、戦後ドイツ（旧西ドイツ）の学校における意思形成形態は、教員の「教育の自由」の承認および生徒・父母の学校参加の法制化などによって特徴づけられる70年代前半頃までの「学校参加の法制化」の時期と、その後70年代後半以降の「学校の質」の研究および校長の役割変容などによって特徴づけられる「学校参加の活性化」の時期とに分けられるが、ここではまず、70年代前半頃までの学校経営史を概観しておくことにしよう。

### 「管理されすぎた学校」批判

戦後ドイツの学校経営は、第二次大戦時中の意思形成の様式を踏襲し、校長に権限が集中した「独任制ないし権威的学校経営」（*direktoriale oder autoritäre Schulleitung*）として出発したが、その理由は、ボン基本法第7条①における「すべての学校制度は国の監督に服する」という規定に関して、学校は「権利能力なき営造物」（*nichtrechtsfähige öffentliche Anstalt*）であり、学校監督権は国に属する、とする解釈が支配的であり、そのために教育の内的事項に

関する権限は州(=国)の学校監督官庁にあると解されていた上、さらには特別権力関係論が支配的であったことにもよる。

こうした考え方に対する批判が50年代中頃から始まったのである。かのH. ベッカー(Hellmut Becker)の54年論文「管理されすぎた学校」(verwaltete Schule)とか、F. ペッゲラー(Franz Pöggeler)の60年論文「教育学的進歩と管理されすぎた学校」などによる、繰り返してなされた「管理されすぎた学校」批判である。

\* Becker, Hellmut: Die verwaltete Schule — Gefahren und Möglichkeiten. In: Merkur, 1954.

Pöggeler, Franz: Der Pädagogische Fortschritt und die verwaltete Schule, Freiburg, 1960.

ベッカーは、上記の論文で、次のように書いている(同, 211頁)。

「我々の学校は『管理されすぎた学校』である。精神的な基礎づけを啓蒙主義においている近代学校は、国家からはただ監視されるだけの自律的な人間の生活関係であったのに、ますます行政的なヒエラルヒーにおける末端の機関に成り下がってしまっている。今日、学校は、その行政機構において、税務署、労働局、警察署と同様な位置にあり、地方自治体の自治とは明らかに対照的な位置にある。」

「たしかに教員は、教育者として原理的には自由であるが、教育の目的、教材や教授に関する計画、学校監督官庁からの禁止命令、校長や学校監督官庁の指示などによって、個々の場合において、あまりにも制限を受けているので、もはやこの自由には、現実的な意義というよりも理論的な意義しかない。」

\* ペッゲラーもまた、上記の論文で、学校は教育に内在する教育専門的独自性に基づいて運営されるべきであり、これまでの「管理されすぎた学校」から「教育的な学校」に変革される必要がある旨を強調しているという(結城忠『教育法制の理論』前出, 169頁)

\*\* なお、なぜ50年代中頃から60年代初めにかけて、このような「管理されすぎ

た学校」批判から「教育の自由」の保障要求が出されるに至ったかの問題については、後にドイツ教育史にそくして若干論究することにする。

## 教員の「教育の自由」

(1) このベッカーらによる「管理されすぎた学校」批判は、その後に H. ヘッケル (Hans Heckel) らの「教育の自由」(Pädagogische Freiheit) 論を導くことになり、ヘッケルは主著『学校法学』(初版, 57年)の中で「管理されすぎた学校」を克服するためには、まずは「学校の自由」(Freiheit der Schule) が求められることになるとして、その上で、その「学校の自由」を実質的に構成する教員の「教育の自由」論を展開していく。

\* Heckel, Hans / Seipp, Paul: Schulrechtskunde, Berlin, Neuwied, Darmstadt, 1957.

以上の点を、ヘッケルは、次のように書いている(同, 212~3頁)。

「こうした現状は好ましくないものであるし不健全である。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。個人的に特性を持った、生き生きした人間が、つねに新しく固有な状況の中で教育される場所では、基準や命令が支配的であってはならないのである。」

「必要な制限の枠内で、学校の自由を法的に確保することは、学校政策およびそれに対応する立法の課題であろう。こうした方法によって、管理されすぎた学校という退化現象は、もっとも効果的に回避されるであろう。」

「教員は自らが自由であるときにのみ、自由というものを教育することができる。したがって、学校に関する立法は、教育の自由を学校教育の本質と意義にふさわしいように法的に保障すべきである。学校監督官庁は、教育上の個別の問題を規制する際には、極力自制すべきである。」

\* 結城忠氏によれば、すでにヘッケルは、56年論文「教育法の今日的状況と将来の課題」の中で「今日の教育政策の特徴を簡潔に表現する言葉の一つは、自律的な教育施設としてでなく第一次的に最下級行政機関として把握されている学校たる『管理



されすぎた学校』である。教育とはなじまない官僚主義の危険が学校を外部からだけでなく内部からも脅かしている」と指摘し、この現状を打開する方策として、① 学校監督に対する学校・教員の法的地位を明確化すること、② 父母の参加によって学校の民主化をはかること、この2点を提言した。とくに①について「学校には一定程度の真の自治を、教師には明確に規定された教授・教育の自由を、教員会議には必要な権限と責任を、保障するのが将来の教育立法の課題である」と力説しながら、58年著書『ドイツの学校の基本規程』で、そのための立法案を具体的に提示しているという(同、168～9頁)。

\*\* しかし、この「学校における教育活動を教師の確信に従って正しいと思うように行う権利」と定義される教員の「教育の自由」については、その法理論的構成となると、諸説が混在しており、結城忠氏によれば、その学説は、このH.ヘッケルらによる、この権利を官吏法上に位置づける立場と、これを基本権として構成する立場とに分かれ、さらに後者はW.パーシェルらによる、その根拠を基本法第5条の「学問・教授の自由」に求める説と、E.シュタインらによる、その根拠を基本法第2条の「(子どもの)人格の自由な発達権」に求める説とに分かれるという。学説にはその他の説もあるというから、この教員の「教育の自由」説に関しては「現状では必ずしも定着をみていない」ということになる(同、175～8頁)。なお、教員の「教育の自由」に関する諸学説の内容については、結城氏は本書の別の箇所でも、より子細に検討している(同、212～8頁参照)。

(2) そして、その後、このヘッケルらによる教員の「教育の自由」論は、次第に各州の教育法に取り入れられていったのである。例えば、ヘッセン州学校管理法(61年)第45条②、ザールラント州学校構造法(65年)第37条等では、教員の「教育の自由」が規定され、ノルトライン・ヴェストファーレン州学校管理法(58年)第14条③では、教員の「教育上の自己責任」として、バーデン・ヴュルテンベルク州学校管理法(64年)第22条②、バイエルン州国民学校法(66年)第38条①等では、教員の「直接的教育責任」として、それぞれ規定されたのである。

以上のように「法律上の表現は州により多様であるが、教員の『教育の自由』は実質的にすべての州において承認された」のである(同、213頁)。

\* これらのヘッケル、ベッゲラーらによる提言が、その後法制化されていく過程について、結城氏は次のように書いている。以下、補足する意味で紹介しておく。

これらの提言は「20年代における学校自治獲得の成果を背景としつつ、50年代後半から法制化をみることになる。即ち、ハンブルク教育行政法1条2項が『学校における自治は職員会議と校長によって行使される』と明記したのを嚆矢として、60年代末までに7つの州教育法が『教師の教育の自由』『学校の教育自治』を保障するまでに至ったのである。このうち法構成的に最も整備され、その後の各州教育法制改革に決定的な影響を与えたヘッセン学校行政法(61年)は、次のように書いた。『学校監督庁の権限および学校設置主体の行政権限を妨げることなく、学校は法規定の範囲内で、その教育事項(pädagogische Angelegenheiten)を職員会議と校長によって自ら規律する』(45条1項)、『教師は法律、学校監督庁の命令および職員会議の決定の範囲内で、その固有の責任において教授し教育を行う。教師の教育上の自由は、ただ必要な場合に限り制限されうる』(52条2項)。なお、これに関する法的保障を欠く州においても、教授・教材規程等で教師の選択権・形成権を保障しており、従って上記法理は当然のものとして承認されているとされた。」(同、169~70頁)

## 生徒・父母の学校参加の法制化に向けて

このようにして教員の「教育の自由」が各州において法制化された後に課題となったのが、生徒・父母の学校参加の法制化である。そして、60年代後半から70年代中頃にかけて、ドイツでは大規模な教育改革がすすめられていって、その中で、生徒・父母の学校参加が法制化されていった(同、214頁)。そして、この教育改革の中心的役割を果たしたのが、次項以下で詳しく見ていくように、かの「ドイツ教育審議会・教育委員会」(日本の中央教育審議会に相当する諮問機関)であったのである。

柳澤氏の本論文は以下、その後「生徒・父母の学校参加の法制化」「校長研修と校長の役割変容」「合議制学校経営の成立と展開」とすすんでいくが、これらのうち、ここでは「生徒・父母の学校参加の法制化」と、最後の、現代ドイツ学校経営の特徴を素描した「合議制学校経営の成立と展開」の箇所とを見ておくことにしよう。

## 第2章 学校参加の法制化

そこで以下、生徒・父母の学校参加の法制化の画期的転機となった「ドイツ教育審議会・教育委員会」(Deutscher Bildungsrat, Bildungskommission)の「勧告」から見ていくことにするが、しかし、この「勧告」にしても、よく注意しておくべきことは、ドイツ学校経営の歴史の中で見れば、けっして70年代初めに偶然に出されたものではなくて、すでに見てきた、かの「管理されすぎた学校」批判から教員の「教育の自由」の保障の法制化に至る、それまでの期間に、この「勧告」の学校参加論を必然的に生み出すような前史があったということである。

\* その前史をここで詳説することは、紙数制限等の関係で到底できないけれども、結城忠『教育法制の理論』(前出)が、その前史を次のように素描していることだけは、ここでとくに指摘しておかなくてはならない。

「現在西ドイツにおいては、『教師の教育上の自由』や『職員会議権』(Lehrerkonferenzrecht)の法的保障と相俟って、『学校の教育自治』(Pädagogische Selbstverwaltung der Schule)は、すでに実定法上に確立されており、それは学校管理運営の重要な制度的原理の一つをなしている。この法理は、かつて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をみていたものであるが、ボン基本法下、とりわけ60年代に復活したという歴史をもっている。そして70年代前半、ドイツ教育審議会の学校自治強化勧告を承けて各州で教育法制改革が漸行され、その結果、この法理はいつそうの拡大・深化をみせ、今日に至っているのである。」(同、161頁)

つまり、1910年代後半から30年代初頭のワイマール憲法下において、ナチ政権の成立によって破壊されてしまうまでの期間、後述するように、とくにドイツ教員組合等の要求によって、そのような「学校の教育自治」の法制化が実現されていたということである。こうした点、より詳しくは、結城・同上書164~7頁参照のこと。

## ドイツ教育審議会・教育委員会の「勧告」

(1) ドイツ教育審議会の教育委員会は、60年代後半から70年代初頭にかけて、数多くの報告や勧告を発表し、教育改革の理念を提示した。それらの報告・勧告のうちで、教育改革の基本方向を提起したものが70年勧告「教育制度に関する構造計画」(Strukturplan für das Bildungswesen)であり、この勧告「構造計画」は「当事者(学習者、父母、教授者、相談者)の、教育の進路に関する決定、学校生活における諸規則の決定等への参加は、責任の程度にしたがって保障されるべきである」として、生徒・父母・教員の、教育方針および学校内諸規則の決定への参加を提起した勧告であった(同、214頁)。まさに、この70年「勧告」は「学校当事者としての生徒、父母の学校参加を提起した」勧告であったのである。

(2) そして、この勧告「構造計画」における学校参加の理念をさらに具体化したものが、73年勧告「教育制度における組織と管理の改革について、第1部、学校の自律性の強化と教員、生徒、父母の参加」(Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern)であり、この73年「勧告」によって、70年代における生徒・父母の学校参加の法制化の基本的理念が示されたわけである。

この73年「勧告」でとくに注目すべき点は、次の3点である(同、214~5頁)。

① 学校の自律性の強化に関して、この「勧告」が「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」と書いて、学校の自由裁量の範囲を拡大する必要があることを強調している点である。

② 生徒・父母の学校参加に関して、この「勧告」が「学校参加とは、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」と書いて、教員・生徒・父母が学校における意思形成に関与する必要があることを強調している点である。

③ さらに、学校の自律性の強化と生徒・父母の参加に関して、この両者は、お互いに同時に存在するときのみ意義があるとして、お互いにもともに支え合う2つの柱として、提起している点である。このことに関して、この「勧告」は次のように書いている。

「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。」

(3) これら3点のうち、とくに③の「学校の自律性の強化と生徒・父母の学校参加との関係」の問題については、ここで論究している余裕はないけれども、さらに掘り下げて丹念に検討してみる必要がある、まことに刮目に値する見解であることは間違いないであろう。

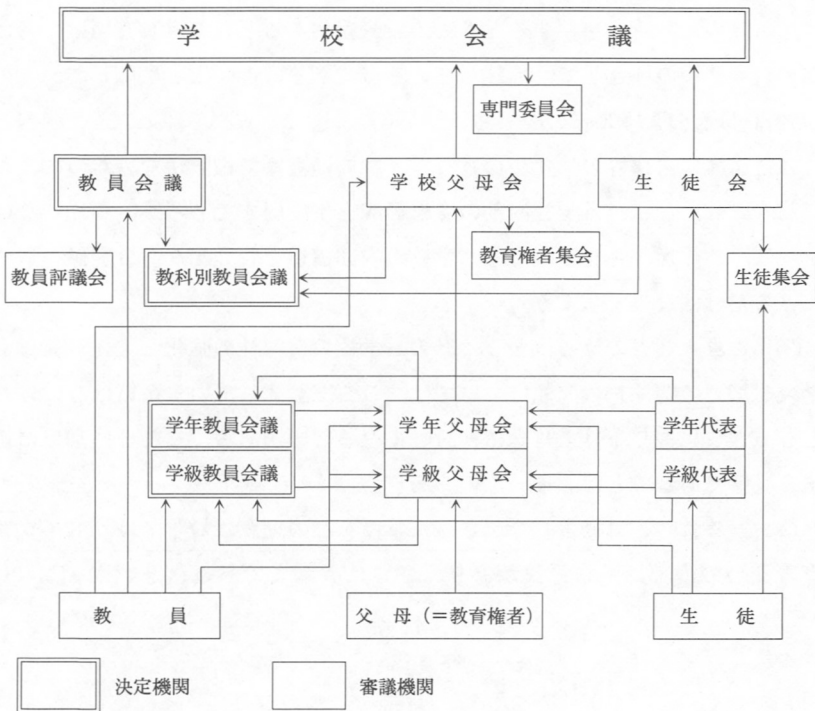
なお、これらの「勧告」で示された学校参加の理念に対しては、ドイツ教育審議会の内部にも慎重論があり、さらに異論まであったという(同、215頁)。

## 各州における法制化

73年「勸告」等によって示された、上記の生徒・父母の参加の理念は、その後に各州において、次第に法制化されていったのである。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合について概観しておけば、次のようになる（同、216～7頁）。

(1) ノルトライン・ヴェストファーレン州では、学校参加に関する新たな法律が制定されたが、この新たに制定された法律「学校制度における参加に

別表1 合議制学校経営の組織構造  
(ノルトライン・ヴェストファーレン州)



別表2 各参加組織における教員、生徒、父母の議決権

参加組織	議決権		
	教員	生徒	父母
学校会議(第4条, 第5条)	●	●	●
教員会議(第6条)	●	/	/
教科別教員会議(第7条)	●	○	○
学級(学年)教員会議(第9条)	●	○	○
学校父母会(第10条)	○	○	●
学級父母会・学年父母会(第11条)	○	○	●
生徒会(第12条)	/	●	/

注) ●……議決権あり。  
○……議決権なし。  
/……構成員ではない。

関する法律」(Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen)は、参加に関する権限や参加組織を具体的に規定しているのである。この法律では、教員、生徒、父母による学級、学年、学校の各レベルでの諸会議とともに、さらに「教員会議」(Lehrerkonferenz)とならんで学校の最高意思決定機関である「学校会議」(Schulkonferenz)が規定されているのである(別表1, 2参照)。

(2) この「学校会議」は、教員、生徒、父母の各代表から構成されており、審議事項としては、同法上に、教育活動に関して、次の3つの事項が例示されている。

- ① 授業内容の形成および教授方法の適用に関する原則
- ② 授業配分および課程の設置に関する原則
- ③ 成績評価、成績判定、試験および進級に関する規定の統一的な適用に関する原則

以上の3項目である。

また、この「学校会議」の決定事項としては、同法上に、20にわたる項目が列挙されているが、例示してみれば、以下のような項目があげられてい

るのである。

- ◎ 宿題の時間上の調整および学習到達度検査に関する原則の確定
- ◎ 予定された授業以外の学校行事の計画
- ◎ 学校における審議会の形成
- ◎ 学校への教材の導入および教材の貸与または供与
- ◎ 教育権者および法律または契約により職業教育に共同責任を負う者の授業訪問に関する規程ならびに父母対話日の実施に関する規程
- ◎ 学校に自由な処理を委ねられた資金の利用
- ◎ 校長および教頭の任命に関する提案
- ◎ 学校内規の制定
- ◎ 学校監督官庁への提議

以上のような項目である。

(3) この「学校制度における参加に関する法律」が施行されてから5年が経過した83年の時点での、同法にもとづく参加に対する評価が報告書として出されているが、この報告書によると、情報が量的にも質的にも必ずしも十分ではないという問題とか、参加の機会が十分に活用されていないという問題などがあるが、全体としてみれば、生徒・父母の8割が「満足である」と回答しており、教員では6割以上が、校長では8割以上が「協力への期待は実現されている」と回答しており、同法の規定にもとづく学校参加制度について、肯定的に評価される傾向にあるという(同、217頁)。

(4) 既存の学校法に参加に関する条文を加えた州、新たに参加に関する法律を制定した州など、州によりその対応は多様であり、その結果として、州により具体的な参加制度は異なる。しかし、すべての州において生徒・父母の学校参加が法制化されたことによって、生徒・父母を含めた「合議制学校経営」は、70年代に全西ドイツの規模で成立することになったのである。

ただし、学校の自律性の度合いは州によって異なり、その自律性の確保に十分な施策がとられていない州もあるという(同、217頁)。



## 現代ドイツ学校経営の特徴

以上に概観してきた柳澤論文「ドイツの合議制学校経営」は、その最終節「合議制学校経営の成立と展開」で、実は、次の4点から現代ドイツ学校経営の特質を素描してみせてくれている(同、221～3頁)。そこで、その内容紹介をしておこう。

(1) ヘッケルらによる教員の「教育の自由」論が、各州における教員の「教育の自由」の法制化を導き、学校の意思形成への教員の関与を可能ならしめている点である。確かに、この教員の「教育の自由」は、国の学校監督権あるいは「教員会議」の決定の枠内での自由に限定されてはいるが、かの「管理されすぎた学校」の克服あるいは「学校の自由」の確立に貢献したという意味で、極めて重要である。

(2) 生徒・父母の学校参加が法制化されている点である。生徒に関しては、在学関係における「特別権力関係」から「学校関係」への転換という法制上の基盤整備にもとづいて、父母に関しては、ボン基本法における自然権としての父母の教育権規定あるいは「学校の民主化」にもとづいて、それぞれ70年代に各州で法制化された。

この点を、とくに柳澤氏は「このように、生徒・父母が学校の意思形成に関与することが法制上保障されているという点は特筆すべきである」と書き、続いて「とりわけ、生徒の学校参加も含めて法制化されていることは重要である」と書いている(同、222頁)。確かに、この「子どもの学校参加」の法制化は、特別に刮目に値する成果であるといわなくてはならない。

\* ここでの生徒・父母の学校参加の法制化についての柳澤氏の評価自体には異論はないけれども、生徒の学校参加を可能ならしめたとされる「在学関係における特別権力関係から学校関係への転換という法制上の基盤整備」という説明の中で、ここでの「学校関係」という重要概念についての内容説明から、父母の学校参加を可能ならしめたとされる「ボン基本法における自然権としての父母の教育権規定」の内容に関す

る説明も、ここにはまるでないことが問題となろう。というのは、ここでの「学校関係」概念から「自然権としての父母の教育権」概念まで、これらは生徒・父母の学校参加法制論の、まさに基礎論にあたるからである。

そこで以下、再び結城忠『教育法制の理論』（前出）によって、この「学校関係」（Schulverhältnis）なる概念のことに、若干確かめておくことにしよう。

かの H. ヘッケルは「ドイツ教育法の今日中心課題は、憲法にいう社会的法治国家の原理を学校に浸透・定着させることにある」として、伝統的に法から自由な「学校の絶対的権力領域」として行政命令の一方的規律下におかれてきた「命令関係、権力関係としての学校関係」を、行政の法律適合原理、裁判所による救済を基柱とする法治国家秩序に編入すべきだと主張し、このような見地から、従来から特別権力関係として一括されてきた学校管理関係を「学校と生徒および教育権者（父母）との間の法律関係の総体としての学校関係」として、即ち「法律上規定された相対する法主体者間の法律関係としての学校関係」として、再構成することを提唱したのである。そして、ヘッケルは著書『学校法学』第4版（69年）では「特別権力関係」という用語に代えて、諸教育主体の法的緊張関係を示す「学校関係」という語を用いて、「一定の法律効果を伴う特別権力関係なる法形式は、現代法治国家秩序においては、もはや存在する余地はない」として、「法から自由な学校」（rechtsfreie Schule）は、民主主義および法治国家にとって危険であるとも言っているという（同、88～9頁）。

以上のような結城氏の説明によれば、従来から「法治主義の原理を適用排除することによって「特別権力関係」とされてきた学校管理関係の中に全面的に「法治主義の原理」を持ち込んだところに「学校関係」概念が成立するということになる。

(3) 合議制学校経営という学校経営様式が成立している点である。この点に関して柳澤氏は、教員、生徒、父母が学校の意思形成に関与することとなり、こうした独任制学校経営から合議制学校経営への転換の中で『学校会議』や『教員会議』が最高議決機関として位置づけられており、学校の意思形成が学校当事者である教員、生徒、父母の合議によってなされていることは重要である」と書いている（同、222頁）。

(4) 改革の比重が外的改革から内的改革へと展開してきた点である。この点に関して柳澤氏は「改革の焦点は『学校参加の法制化』を目指した制度改革としての外的改革から、『学校参加の活性化』に焦点づけた内的改革へと展開してきている」と書き、これを「権利論および制度論から経営論への移

行」と特徴づけた上で、「1970年代前半の教育改革以降、ドイツでは抜本的な制度改革は行われてはいない。制度改革の次の段階として、1970年代に成立した合議制学校経営を実質的に機能させるための試みがなされてきている」と書いている（同、222～3頁）。

現代ドイツにおける合議制学校経営に関する研究は、間違いなく、合議制学校経営の法制化論（権利論）から活性化論（経営論）に移行しているようである。

\* 以上の4点から現代ドイツ学校経営の特質を指摘した後、柳澤氏は「最後に、日本への示唆についてふれておく」として、「ドイツでは戦後、教育の分野においても徹底した地方分権が導入された。いわゆる『文化高権』（Kulturhoheit）と呼ばれるものである。これにより、各州に文部省が置かれ、各州ごとに教育制度が異なっている。この徹底した地方分権が、教員の『教育の自由』あるいは生徒、父母の学校参加の法制化に際して重要な役割を果たしてきたと考えられる」と書いた上で、柳澤氏は「今後、日本が示唆を得るとするならば、この地方分権のあり方を挙げることができると考える」と書いている（同、223頁）が、現代日本における教育運動の基本的課題が「地方分権化の徹底」に集約されるとは、到底思えない。つまり「地方分権化の徹底」が直ちに「民主主義の徹底」に通ずるとは速断できないからである（この点、拙著『子どもの権利条約と学校参加』（前出）第5章第3節参照のこと）。

### 第3章 現代ドイツの合議制学校経営

ここで以下、さらに取り上げるのは、柳澤良明『ドイツ学校経営の研究——合議制学校経営と校長の役割変容——』（前出）である。本研究は現代ドイツの学校経営に関する精密かつ本格的な研究であるが、研究の重点は、現代ドイツにおける学校経営の法制度というよりも、むしろその法制度運営の活性化の問題に置かれている。この点は、本書の目次構成からも明白であって、本書は序章「本研究の目的と課題」、第1章「合議制学校経営の制度理念と校長への役割期待」、第2章「合議制学校経営の展開と校長への役割期

待」, 第3章「校長研修による役割期待への対応」, 第4章「組織開発と『組織変革者』校長の養成」, 終章「総括と今後の課題」の6章で構成されているが, 研究の最重点が「校長への役割期待」に置かれているからである。しかし, 柳澤氏はまた, この目次構成からも明白なように (とくに第1, 2章), 現代ドイツの学校経営を「合議制学校経営」という, まことに刮目すべき概念で総括的にとらえた上で, とくに学校経営における「合議的意思形成」の問題に特別に着目し論究しているのであり, 実は, この「合議制学校経営」「合議的意思形成」等と深く関連させながら「校長への役割期待」に論究しているのである。

私自身としては以下, 柳澤氏の提起するこれらの諸概念のうちで, とくに「合議制学校経営」「合議的意思形成」等の概念に論及していくことにするが, これらの概念内容を解説しながら, その後に, 柳澤氏がなぜこれらの概念に注目して本研究に取り組んだのか, その理由についても概説してみることにしよう。

### 合議制学校経営と学校参加

柳澤氏の説くところによって, 初めに「合議制学校経営」なる概念に関して, 極力子細に見ていくことにしよう。

(1) 「合議制学校経営」(kollegiale Schulleitung) とは, 現代ドイツにおける学校経営様式を称して用いられる言葉であり, 校長に権限が集中していた, かつての「独任制ないし権威的学校経営」(direktorale oder autoritäre Schulleitung) に代わる, 新たな学校経営様式——「学校における民主主義」の現実化・活性化を制度的に保障しようとする学校経営法制——のことを指している。つまり, 教員, 生徒, 父母といった学校当事者の合議にもとづいて学校の意思形成が行われるということであり, 70年代の生徒, 父母の学校参加の法制化によって, 現在ではすでにドイツ各州で定着した学校経営様式で

ある。

「この(学校参加の)法制化によって、合議の場として学校内にさまざまな会議が設けられ、この会議をとおして教員と同様に、生徒、父母も学校的意思形成に関与できるようになった。したがって、合議制学校経営という呼び方は、意思形成に着目した呼び方であると言え、校長と教員のみならず、生徒も父母も加わり、これら学校当事者の間での意思形成において、いかに合意を形成していくかが合議制学校経営の最大の課題となるのである。」(同、4頁)

\* 第一次大戦以前の、さらに第二次大戦敗戦後の50年代前半頃までの、ドイツの「独任制ないし権威的学校経営」の法制度的構造について、結城氏は以下の4点から明快に特徴づけている。① 学校監督庁によって一方的に任命された校長が、教員の勤務上の上司として、教員に対して包括的支配権を有した。例えば、校長が授業訪問をし、教員の教育活動について職務命令を発することは、当然に許容され、その不遵守は懲戒事由たる「勤務上の不服従」を構成した。② 教員会議は設置されていないか、設置されていても服務規程を設置根拠とする校長の単なる諮問・伝達機関でしかなかった。③ 親・生徒は营造物権力=学校権力の一方的規律下におかれ、学校経営権は第一次的には校長の単独権限に属した。④ しかし、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に服していた(同、187頁)。

このような学校経営の法制度的構造の特徴は、まさに60年代以降90年代現在までの日本の当該構造のそれであると言わざるをえないであろう。

(2) 合議制学校経営について、以上のように「教員のみが意思形成に関与する経営様式ではなく、学校当事者である生徒、父母をも含めた経営形態」と規定するとすれば、このような合議制学校経営は、すでに見たように、かの「ドイツ教育審議会・教育委員会」の73年「勸告」にもとづいて成立した学校経営様式である。したがって、この学校経営様式の成立は「70年代に行われた教育改革の一環に位置づき、近年のドイツ学校経営にとって抜本的な制度改革であったといえる」のである(同、3頁)。この点について柳澤氏は、以下のように書いている。

「現行の合議制学校経営の基本的枠組みを形づくったのは、ドイツ教育審

議会の教育委員会が1973年に出した『勧告』である。この『勧告』の中に示されている理念をもとに、その後各州において生徒、父母の学校参加の法制化が進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といえる。こうした現行の合議制学校経営の出発点に当たるともいえる『勧告』は、1970年代における、西ドイツでの教育改革の一端を担っていた。この教育改革は大規模に、きわめて徹底して行われた。その結果、この教育改革によって築かれた教育制度の基礎は、現在に至るまで確固として保持されている。」(同、31頁)

(3) ところで、柳澤氏は、70年代以前の合議制学校経営と現行の合議制学校経営とを区別して、次のように述べている。

「1970年代以前の合議制学校経営は(1920年代にハンブルク等において実現されているそれは別として)、現行の合議制学校経営とは異なり、生徒や父母が明確な権利主体としては位置づいていなかった。当時は、特別権力関係のもとで、生徒や父母は無権利客体でしかなかったのである。なお、この特別権力関係が否定されたのは、1972年の連邦憲法裁判所による『行刑決定』(Strafvollzugsbeschuß)によってである。こうした展開を経て、現行のように教員、生徒、父母からなる合議制学校経営が成立したのは1970年代の教育改革を経てからになる。つまり、1970年代以前の合議制学校経営では、生徒、父母の意思形成への関与を含まない、校長と教員との合議という意味での合議制学校経営であった。」(同、4~5頁)

この発言は柳澤氏の、70年代以降の学校経営形態が合議制学校経営と呼ぶにふさわしい経営形態であることを明確にしようとする意図の下に出た発言であるには違いないが、いくつかの問題があるように私には思われる。

\* その疑問を以下、2点から出しておくことにしよう。

第一に、連邦憲法裁判所による72年「行刑決定」が従前の特別権力関係を否認したことが、かの73年「勧告」提起を可能ならしめ、さらには合議制学校経営の成立を可能ならしめたのであって、この「行刑決定」が出される以前に「明確な権利主体としては位置づいていなかった」「無権利客体でしかなかった」者は、特別権力関係

の理論の本質に照らして見るとき、単に生徒と父母だけではなく、なるほど一面では教員の「教育の自由」の法制化も一定程度まですすんでいたには違いないけれども、他面では教員もまた、やはり「明確な権利主体として位置づいていた」とは断定できない状況にあったと解さなくてはならないとも思われる。というのは、元来、この特別権力関係の理論とは、公務員の勤務関係を中心にして、児童・生徒の在学関係にも合わせて適用されることになる、そのような「包括的支配権の論理」「法治主義の原則の適用排除の論理」等を内実とする理論だと解されるからである。

したがって第二に、この72年「行刑決定」が出る70年代以前の学校経営形態については、これを「校長と教員との合議という意味での合議制学校経営であった」とは容易に断定できないはずであって、当時「意思形成への関与」を排除されていた者は、単に生徒と父母だけではなく、さらに同時にまた、ある意味では教員でもあったと思われるのである。したがって、従前の特別権力関係の下では、校長と教員による合議制学校経営にせよ、それほどまでに明確に成立する余地はなかったと言わなくてはならないであろう。72年「行刑決定」以前の学校経営形態については到底、厳密な意味で合議制学校経営という概念を使用することはできないのではないか。そのようなわけで、連邦憲法裁判所による72年「行刑決定」が出る70年代以前の、教員の「教育の自由」の制度的内実、および校長と教員による「合議制学校経営」の制度的内実について、より厳密な検討が必要のように思われるのである。

\*\* しかし、結城『教育法制の理論』(前出)もまた、現在「我が国では教師の職務関係まで含めてその特別権力関係が主張されているが」と書いた上で、60年代後半の西ドイツにあっては、いくつかの州法が「学校の自治」「学校の教育上の固有責任」「教師の教育上の自由」を保障して、校長は教師の職務上の上司ではないということも明記しており、さらに、いくつかの州では「学校管理につき職員会議が最高議決機関である合議制学校管理制度が定着しており、従って、この領域では特別権力関係性が問題とされる余地はない」とまで明言し(同、89頁)、すでに60年代後半には、教員だけは行政的包括的支配から解放されていた旨指摘しているが、60年代には、果たしてすでに、一方で教員は行政的包括的支配から解放され、他方で生徒・父母たちは行政的包括的支配下におかれるという、まったく矛盾した現実が実在したのか、やはり大いに疑問が残るのである。

しかし、この点にも関連して、結城氏が「しかし他方、伝統的教育行政法制・理論もなお根強く健在である。学校を依然として『非独立的・権利能力なき营造物』として位置づけているのが、その一例である。伝統的解釈によれば、かかる营造物については『自治』は語られる余地はない。こうして『学校の教育自治』をめぐることは、現在でもかなり不安定な問題状況にあることは否めない」(同、161頁)とか、さらに、「教師の教育上の自由」等の法的内実は十分熟しておらず、一方では「伝統的行政法

理論・教育行政法制がなお健在であり、それ故、学校管理権と教師の教育上の自由・学校の教育的自治をめぐる問題状況は現在でもかなり流動的なのである」(同、209頁)とか、さらにはまた、現在もすべての州教育法が学校を「非独立的自治体营造物」「非独立的国家营造物」と明記しており、教員もまた「公務員として基本法33条にいう公法上の勤務関係に立ち、一般公務員法の原則および学校監督庁の勤務監督・職務監督に服している。従って、『教師の教育上の自由』が法制化されているとはいえ、その法的位置づけ・内容・権利性等に関して議論のわかれるところである」(同、209～10頁)などと繰り返して書いている部分にも、大いに注意しなくてはならないように思うのである。

\*\*\* 60年代における教員の「教育の自由」の法的性格等について、竹内俊子論文「西ドイツ学校法の動向と特徴——学校における『参加権』の意義と限界——」(前出)は、極めて厳しい理解を示しており、そこでの教員の「教育上の自由」は「立法者または命令権者が教員に自由な活動の余地として放任しているところのものに依存しているにすぎないのである」とまで述べている(同、162頁)。このような竹内説については、本連載論文の第10章で詳しくみるとおりである。

(4) しかし、さしずめ以上のような理由から、現代日本において合議制学校経営を実現していく上で、いまなお文部省側から日本の教育界に強引に持ち込まれている特別権力関係の理論を、教職員の管理および児童・生徒・父母の管理の全領域から、どのようにするならば全面的に退けていくことができるのか、まさにこのことこそ、いまや最重要な研究課題となっていると考えられるのである。

## 合議制学校経営と校長の役割の研究

合議制学校経営は「70年代における各州での法制化によって成立した」とはいつても、この「法制化にもとづいて営まれる学校現場での意思形成の実態は、その運営において問題を残していることがうかがえる」と述べて、さらに柳澤氏は、この合議制学校経営を制度論と運営論の両面から見ていく必要がある旨を強調している。

(1) 柳澤氏は「合議制学校経営はその制度レベルの整備だけでは円滑に営



まれず、運営レベルの活性化に課題を残していたのである。その後、こうした運営レベルの課題からしだいに校長の役割変容が求められることとなる」と述べて(同、5頁)、校長の役割変容(合議制学校経営の運営論)に特別な注意を向け、校長の「役割変容が決定的となったのは、合議制学校経営の運営レベル、つまり、その展開においてさまざまな課題が生じてきた結果である。したがって本研究では、校長の役割変容を促した要因を検討していく上で、合議制学校経営の成立よりもむしろ、合議制学校経営の展開に焦点を当てて検討していく必要があると考える」と書いて(同、5頁)、合議制学校経営の成立過程よりも、その展開過程に着目しながら、とくに校長の役割変容に関連させて「合議制学校経営の運営レベルで生ずる動的で実践的な課題に焦点を当てる必要があると考える」と書いている(同、5頁)。

さらに次のようにも書いている。

「本研究ではあくまでも、合議制学校経営の展開が校長の役割変容に与えた影響関係を明らかにするという事に焦点を当てている。」「ドイツ全域にわたり、初等教育および中等教育における全学校形態にわたり、学校の意味形成の様式が変容していったという、この合議制学校経営の展開こそが、まさに校長の役割変容に及ぼした中心的な影響であったと考える。」(同、6頁)

(2) ここで、私が指摘しておきたいことは、その校長の役割変容に関することではなく、現代ドイツにおける合議制学校経営そのものに関する研究は、いまや、柳澤氏が言っているように、合議制学校経営の成立過程よりも、むしろその展開過程に関する研究にすすむことを求めることになるかもしれないけれども、しかし、現代日本において現行ドイツの合議制学校経営の実現をめざす研究は、それにもかかわらず、合議制学校経営の成立過程に関して、さらに掘り下げて解明していく必要があるだろうということである。

現代ドイツにおいて、合議制学校経営の展開との関連で校長の役割変容が

問題となるのは、あらためて指摘するまでもなく、現代ドイツにおいては、すでに合議制学校経営が法制化されて成立しているからであって、すでに成立している、この合議制学校経営の運営の活性化がいまや最重要課題として浮上してきているからなのである。しかし、現代日本においては、この種の合議制学校経営は慣習法的制度としてさえ、いまだ実現・達成されてはいないから、その意味では、法制化された合議制学校経営の運営の活性化など到底、主要な研究課題となるはずもないのであって、まさに研究の最重点課題は「合議制学校経営の制度化をどう達成するか」にあると言わなくてはならないだろうと考えられるのである。

### なぜ合議的意思形成に着目するのか

ところで、上記のような「父母、生徒も参加する合議的意思形成」に、なぜ柳澤氏は着目するのか。この点について柳澤氏は、いくつかの理由をあげているが、次の2つの理由がとりわけ重要であるように思われる。

(1) 柳澤氏は「これは、父母、生徒も参加する合議的意思形成が、学校の意思形成において多元的な価値観を反映させる上で有効な方式であると考えるからである」と述べ、さらに補足して次のように述べている。

「学校経営には、父母、生徒の持つ多元的な価値観が反映されることが必要である。学校は、もはや、単に一方通行の教育を施していればよいという場ではなくなっている。父母、生徒も、教員と並んで、学校において、もう一方の主体であることが求められている。その意味で、父母、生徒も学校当事者として位置づけることが必要であり、そのために、どのような意思形成システムが必要になるかが課題となる。」(同、8頁)

父母、生徒も、教員と並んで「学校における、もう一方の主体である」と考える、つまり「父母、生徒も学校当事者として位置づけ」て考えるとすれば、どうしても学校当事者の多元的な価値観を学校経営に、よりよく反映さ

せる方式を考えなければならなくなるが、現代ドイツの合議制学校経営は「父母、生徒の持つ多面的な価値観を集約して、いかにして学校経営に反映させるかという課題に対して、一つのあり方を提示していると考える」(同、8頁)と述べて、柳澤氏はこの現代ドイツの合議制学校経営方式を高く評価しているのである。

(2) いま一つの理由について、柳澤氏は「日本において、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現が急務であると考えからである」(同、8頁)と述べ、現代ドイツの教育において普及している合議的意思形成方式の実現が、いまの日本の学校教育改革のなかで、とりわけ差し迫った課題になっているからだと述べている。

現代日本の学校教育改革の課題を探るという観点からも、現代ドイツ教育の研究に取り組んでいる旨を述べたものとして、私自身としては、このような柳澤氏の現代ドイツ教育の研究方法论について、さしずめ、大いにこれを評価しておきたいと思う。

柳澤氏は「日本の学校経営においても、多面的な価値観を集約し調整していく意思形成システムが必要となりつつある」ことについて、さらに次のように述べている。

「現在、日本においては、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現は、今後の課題に属している。依然として、職員会議は議決機関ではなく諮問機関あるいは伝達機関として位置づけられる傾向は強く、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現には、まだ数多くの課題が残されている。しかし、近年、父母、生徒も参加する合議的意思形成の必要性はしだいに高まりつつある。これは、校則見直し運動や丸刈り拒否運動などに端的に見られるように、父母の教育権や生徒参加に対する認識の高まりがしだいに見られるようになってきていることに示されている。(中略)加えて、1994年に日本においても批准された『子ども(児童)の権利条約』の理念を考慮に入れるならば、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現

はまさに急務である。この点で、日本の学校の意思形成は、現在、転換期を迎えつつあるといっても過言ではない。」(同、8～9頁)

さらにまた、終章「総括と今後の課題」においても、まったく同趣旨のことを、柳澤氏は次のように書いている。

「今後、日本においても、父母、生徒も参加する合議的意思形成に対する要請が高まってくると考える。たしかに、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現には、まだ数多くの課題が残されている。しかし、父母の教育権、子どもの教育を受ける権利を考慮するならば、さらに、日本でも批准された『子ども(児童)の権利条約』の理念を考慮するならば、父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現は急務であるといえる。」(同、228頁)

柳澤氏が「日本においても合議的意思形成の実現は急務である」という課題意識に立って、つまり、90年代日本においても「父母、生徒も参加する合議的意思形成」が一刻も早く実現されなくてはならないという課題意識に立って、現代ドイツの合議制学校経営の研究に取り組んでいることは明白であろう。その限りにおいて、柳澤氏の課題意識には、高く評価するに値するものがあると言わなくてはならないであろう。

(3) しかし、現代日本において合議的意思形成を実現していく上での具体的・現実的な課題は何かの角度から、さらに立ち入って柳澤氏の課題提起を瞥見してみると、その課題提起には若干、問題があるように思われる。

日本においても「父母、生徒も参加する合議的意思形成の実現は急務である」とする柳澤氏は、こうした状況の中では「父母、生徒も参加する合議的意思形成にとって不可欠な要件は何かをさぐることは、決して避けることのできない課題である」として、そのための要件を、つぎのような中身で探ろうとしている。

「父母、生徒も参加する合議的意思形成が仮に実現したとしても、学校の意思形成にただちに多元的な価値観が反映されるようになるということに

はならない。そこにはさまざまな努力が求められる。この努力の中で、最も重要であるといえるのが、意思形成において校長が果たす役割である。校長は、学校の意思形成の結節点に位置しており、意思形成の行方を左右するキー・パーソンであるといえる。」(同、9頁)

このよう述べて、すでにここで柳澤氏は、日本において合議的意思形成を実現するための研究にとっても「校長の役割」についての研究が必要不可欠であるように書いているが、この点に関して柳澤氏は、本書での研究を総括した終章「総括と今後の課題」において、より明確に次のように述べている。

「本研究におけるドイツの事例からは、次のような知見を得ることができ。すなわち、父母、生徒も参加する合議的意思形成と『経営者』校長との力量形成とは、一つの視野において考えることが必要になるということである。これは、父母、生徒も参加する合議的意思形成の導入が、学校的意思形成への葛藤の取り込みを意味するために、構造的に校長の役割変容が要請されることになると考えられるからである。ドイツの事例は、父母、生徒も参加する合議的意思形成の導入にともなって、校長の力量形成、とりわけ『組織変革者』校長の力量形成を視野に入れる必要があることを示していると考え。」(同、228頁)

柳澤氏が現代ドイツの学校経営についての研究から得たものは、日本における「父母、生徒も参加する合議的意思形成」の実現をめざす研究にとってもまた「経営者」「組織変革者」校長の力量形成の研究が重要となるという「知見」だというのである。

しかし、現代日本における合議的意思形成の実現をめざす研究にとって、そのような「経営者」校長の力量形成に関する研究は、果たして、それほどの意味＝意義を持ってくるのであろうか。私には到底、そのようには思えない。むしろ柳澤説には、合議的意思形成の制度論と制度運営論との、重大な混同＝混乱があるのではないかと思うのである。現代日本における独任制的

ないし専制的な学校経営の支配的現実に照らして見れば、そのような「経営者」校長の力量形成に関する研究は、これからの教育運動・教育実践の質的發展の成果として、合議制学校経営の制度化が達成された後に、初めて現実的な意味をもつ研究となってくるとも考えられるのであって、現代日本における最重要な現代的・現実的な研究課題は、やはり現代ドイツ的な合議制学校経営の制度化をどのような方法で実現し達成していくのか、その方法論に関する問題となってくると考えられるのである。

### 東京都教育委員会・学校管理規則「改正」問題

#### — 職員会議の「校長の補助機関」化 —

90年代末の日本においても、形式的には「校長のリーダーシップの確立」が政策側から提起されている。しかし、その「校長のリーダーシップの確立」の方向は、柳澤氏が期待している方向とは正反対の方向であって、かえって現代ドイツ的合議制学校経営の制度化を遠いかなたに追いやってしまうような方向なのである。この点を以下、東京都教育委員会による学校管理規則「改正」の動向を瞥見することによって、極力明らかにしておこう。この都教委による規則「改正」の方向は、また別の機会に詳細に分析して実証してみたいと思っているが、単に都教委だけが構想する方向ではなく、第15期中教審第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(97・7・19)が言う「開かれた学校」論とか、第16期中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(98・9・21)が言う「地域住民の学校運営への参画」論などに認められる方向でもあることに、よく注意しておく必要があるように思っている。

(1) 東京都の教育界で97年秋に発覚した「問題」の原因調査のために、東京都教育庁は、97年12月に「都立高校等あり方検討委員会」を発足させ、同委員会は98年3月に報告「改善策」をまとめたが、同委員会の論議の中で、当該「問題」の発生原因として「職員会議により校長権限を制限す

る学校特有の慣習」など、つまり教員の異動・配置について校長より職員会議の権限が強いことなど、都立学校の諸問題が浮かび上がったとして「校長のリーダーシップの確立」を解決の最重要課題と結論づけた。

\* 97年秋に発覚した「問題」とは、きっかけは都立新宿高(渋谷区)の虚偽報告問題で、実際には行っていなかった習熟度別授業を「実施している」と都教委に報告した問題であるが、その後の都教委の調査で、非常勤講師の担当時間の水増しなども100校以上で見つかった問題、時間割表の虚偽報告問題、等々をも指している。

この結論にもとづいて報告「改善策」は、学校内の意思決定にかかわって、①校長の意思決定権を明確にし、職員会議を指示伝達・教職員の意見を聞く補助機関に位置づけること、②現在、互選などで行われている主任の人選を、校長の具申にもとづく都教委(さらに地教委)任命に変えること、などを提案した。この報告「改善策」の具体化をはかるべく、98年7月9日、都教委は学校管理運営規則「改正」を決定し、その日のうちにその「改正」を実行した。

\* 学校内の意思決定の方法について、98年1月の都教育庁の調査——都立高校など56校の校長を対象にしたもの——では、8割近くが「事実上、職員会議で決めている」と回答しており、中には、内規で「職員会議が公務運営の最高機関」と定めている学校もあったという。また、都教育庁によると、職員会議について「校長の補助的役割」と明文化しているのは、京都、石川、滋賀、熊本の1府3県だけだという。

(2) 98年7月9日、都教委は東京都公立学校の職員会議を「校長の補助機関」として位置づけるなど、校長権限を強化することを盛り込んだ学校管理運営規則——「東京都公立学校の管理運営に関する規則」と「東京都区市町村立学校の管理運営の基準に関する規則」——の「改正」を決定した。学校管理運営規則によって校長権限の強化を打ち出している自治体は、全国的にも極めてめずらしいといわれている。

都教委の従来の学校管理運営規則では、他の大半の自治体と同様、職員会議についての位置づけはなかった。しかし、今回の「改正」により、

- ① 職員会議を校長の補助機関とし、招集・運営は校長権限にする、  
——「校長は校務運営上必要と認めるときは、校長がつかさどる校務を補助させるため、職員会議を置くことができる」——
- ② 教頭の権限を明確にし、教員を監督する、  
——「教頭は校長の命を受け、所属職員を監督する」——
- ③ 教務主任などの主任職を、これまでの校長の任命から教委にする、  
——「校長の具申により教育委員会が任命する」——

などの規定を規則内に盛り込んだのである。この職員会議観の基礎には、都教委の「職員会議が事実上の意思決定機関となっていることが、校長の指導力不足につながっている」との判断があり、職員会議を校長の補助機関として「校長が学校の管理運営に関する方針などを周知したり、職員の意見を聞き、職員相互の連絡を図る場で、会議の招集・運営は校長の権限」という解釈が明確に流れている。職員会議は「校長が必要と認めるものを取り扱う」「校長が招集し運営を管理する」こととなったのである。

(3) 東京都教職員組合は7月9日、直ちに「学校のなかに“上意下達”の命令関係をもちこむ」もので「学校を行政の思惑通りに動かそうとするもの」との抗議見解を発表し、合わせて中川原隆・東京都教職員組合委員長は「子どもと教育の問題が国民の関心を集めており、いまこそ子どもの立場に立って学校でも論議する必要がある。そうした国民や子どもの願いに真っ向から反する決定だ」との談話を発表している。

また、澤圭一郎『毎日』記者は、都教委は「普通の会社で、トップが決断できない組織運営などあり得ない」として、これまでの「職員会議主導による学校運営を全面的に見直し、強いリーダーシップを校長に与え、責任を負わせることを狙っている」わけであるが、このような規則「改正」に関する都教委の見解に対して、「今年3月に出された中教審の地方行政に関する中間報告でも、校長の強いリーダーシップによる学校づくりを求める内容が盛り込まれた」が、この中間報告の内容を先取りするものだと指摘しながら



「荒れる学校」など、子どもたちを取り巻く教育環境が深刻な事態に陥っている現在、校長の一方的な『権限強化』で、解決の方向に向かうのか。少なくとも、利益を追求する民間会社と、学校を同列にして論じるのは、疑問とわがやをえな」と、厳しくこれを批判している(98・7・9『毎日』)。

また、ある小学校教員は新聞「声」欄に一文「校長の裁量権拡大おかし」を寄せ、都教委の規則「改正」に対して、次のように批判している。

「校長の裁量権の拡大を都教委がするというのですが、本当にそれが子どものためになるのでしょうか。／職員会議を最高の議決機関とするのでは、教員の多数決になり、校長の思うようにできないという考えのようです。でも、これは大勢の意見よりもただ一人の校長の考えを押し通すということにしかありません。これは民主主義の否定でしかありません。／近ごろの日本は、民主主義を否定する方向に動いているとしか思えないようなできごとが続いています。日の丸・君が代の強制、新しい日米防衛協力の指針(ガイドライン)、中教審など、どれをとってみても、表向きはみんなの声を反映させているように見えますが、実は一握りの人に都合のいいように流れを変えているような気がします。」(杵築市・小川智子、98・7・16『朝日』)

まことに正当な批判だと言わなくてはならないであろう。

総じて、現代日本における管理主義教育体制下における「校長の役割」の研究＝重視は、柳澤氏の期待ないし予想に反して、否応なく、校長の教職員支配を一層強化し、子ども・父母・住民の学校参加を一層困難ならしめる方向に働くことになるに違いないのである。現代日本においては、それほどまでに強固に、この管理主義教育体制が形成されているのである。そうだとすれば、現代日本における基本的な研究課題は、柳澤氏が期待しているような「校長の役割」研究などではなく、現代日本の管理主義教育体制を合議制学校管理運営制度に取って替えるための研究に、つまり、現代管理主義教育体制そのものを批判し変革する研究に、焦点が定められていなくてはならないということになる。やはり研究課題は、制度運営論にではなく、制度論そのものにあるということになるのである。

すでに見てきたように、柳澤氏の説くところによれば、戦後西ドイツの学校における意思形成態は、1950年代中頃から70年代前半頃までが「教員の『教育の自由』の承認および生徒・父母の学校参加の法制化などによって特徴づけられる『学校参加の法制化』の時期」であり、事実、50年代中頃からの「管理されすぎた学校」批判から始まって、さらに教員の「教育の自由」論が展開されるに至り、その後の60年代には、早くも教員の「教育の自由」の法制化が西ドイツ全州で達成されるに至り、その後の60年代後半から70年代中頃までにかけては、かの「ドイツ教育審議会・教育委員会」の「勧告」等に導かれて、やはり西ドイツ全州において「生徒・父母の学校参加の法制化」が達成されていったのである。また、現代ドイツでは、かの連邦憲法裁判所の72年「行刑決定」によって、かの「特別権力関係の理論」が否認されるに至ったことも到底、我々にとって看過することのできない大きな成果である。

では一体、このような現代ドイツにおける学校経営の刮目すべき制度改革が、第二次世界大戦の敗戦直後のドイツでは、ほとんど見るべき教育改革が試行されなかったにもかかわらず、なぜに達成されていったのであるか。

また、同じ第二次大戦の敗戦直後には、あれほどまでに大規模な戦後教育改革が試行され達成されていった現代日本での、50年代後半以降の反改革の進行と比較して、これほどまでの現代ドイツとの差異は一体、どこから生まれたのであるか。

現代日本においては、とくに56年「地方教育行政法」の成立の前後から、反対に、なぜに「特別権力関係の理論」などが、これほどまでに精力的に教育行政・教育の世界に持ち込まれるに至ったのであるか。

このような疑問は、現代日本の教育史を知る者には、必然的に生まれてくる疑問である。

これらの疑問を解いていくためには、さしずめまず、現代ドイツにおける上記のような教育改革がなぜに達成され可能となったのかの問題から解いて

いかなくなくてはならない。

そこで、この疑問を、現代ドイツの教育史の中で解いていかなくなくてはならない。そして、その上で、上記のような教育改革が達成されていった経過を、現代ドイツの教育運動・教育実践の成果に照らして見ていかなくなくてはならない。

そこで以下、私は、この疑問を、初めにまず、現代ドイツの教育史の中で解いていきたいと思う。

以下〔II〕の第4章および第5章では、私は「西ドイツ学校経営史」「西ドイツにおける学校参加法制」という主題を立て、主に、結城忠『教育法制の理論』（教育家庭新聞社、88年）の研究成果によりながら、この疑問の一端を解いていこうと思う。到底、上記の疑問を本格的に解明するまでにすすむことはできないけれども、それでもその一端ぐらいは解明できるのではないかと思っている。およそ以上のところが、以下〔II〕の第4章および第5章に「西ドイツ学校経営史」「西ドイツにおける学校参加法制」を置いた理由の一端である。

(以下、次号に続く)