

Der Kultusminister des Landes Nordrhein - Westfalen, „Erfahrungsbericht zum Schulmitwirkungsgesetz“, 1983.

筑波大学大学院 柳 澤 良 明

はじめに

学校内で生起する生徒の問題行動に対処する方策の一つとして、また学校における教育効果を高める手段の一つとして、家庭と学校との協力、あるいは父母と教師との連携が重視され、近年ますます強く提起されてきている。それは例えば、最近では、臨時教育審議会の第二次答申（昭和61年4月）⁽¹⁾や教育課程審議会の中間まとめ（昭和61年10月）⁽²⁾において見ることができる。

こうした傾向は、日本に限らず、欧米の先進諸国においても見られ、父母の学校経営参加、教育行政参加などの形をとって現われている。⁽³⁾とりわけ西ドイツでは、父母の学校経営参加が法制化されてきており、この点で西ドイツは、最も先進的な体制を整え、運用している国の一つとして挙げることができる。また、西ドイツにおける父母の学校経営参加の経験は、日本における家庭と学校との協力を模索していく上で、重要な示唆を与えてくれると思われる。そこで本稿では、西ドイツにおける父母の学校経営参加に関する最近の文献を紹介することで、その現状や問題点をうかがうことにする。

ここで取り上げるのは、『学校参加法に関する経験報告』（Erfahrungsbericht zum Schulmitwirkungsgesetz）と題する報告書であり、これは西ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州において施行されている「学校参加法」の施行状況やその成果に基づく参加の経験をまとめた報告である。これには主として、「学校参加法」が施行されて5年が経過した時点での同法に対する評価と同法施行上の問題点がまとめられている。したがって本報告書は、西ドイツにおける父母の学校経営参加の実情を知る上で、きわめて貴重な資料であると言える。

本稿の構成としては、まず最初に、西ドイツにおける父母の学校経営参加の動向を確認し、ノルトライン・ヴェストファーレン州における「学校参加法」の主な規定や内容を概観した後に、本報告書の概要を紹介し、最後に本報告書についての筆者の評価を述べることにする。なお本稿では、あくまでも報告書の紹介を主としたので、内容について筆者のコメント等は行なわなかった。

I 西ドイツにおける父母の学校経営参加

1. 西ドイツにおける父母の学校経営参加の動向

西ドイツにおける父母の学校経営参加の歴史は、制度的には、1918年にプロイセンで「父母評議

会」(Elternbeirat) が最初に組織されたことを起点として、約70年にも及んでいる。その間、ナチス政権下での10年ほどは、法的に著しく後退したものの、戦後になると、ボン基本法の第6条第2項に「子供の育成および教育は、両親の自然の権利であり、かつ、何よりも先ず両親に課せられている義務である」⁽⁴⁾ という条項が規定され、父母の学校経営参加への契機が法的に保障されることになった。その後、各州において上記の規定に基づいた父母の学校経営参加に関する法律がしだいに制定され、参加制度が整備されていった。

1973年には、ドイツ教育審議会(Deutscher Bildungsrat)内の教育委員会(Bildungs-kommission)が、『教育制度における組織と管理の改革について、第1部、教師、生徒、父母の自主性の強化』という勧告を出し、これによって、父母の学校経営参加により一層の拍車がかげられた。この勧告に基づいて、各州で父母の学校経営参加に関する法律が新たに制定され、父母の参加権がより一層強められたりした。そして現在では、すべての州において父母の学校経営参加に関する法的規定が見られる。

ただし、州によって参加制度はきわめて多様であり、父母に認められている権利は州によってかなり異なっている。⁽⁵⁾

また、ドイツ教育審議会教育委員会では、勧告をまとめる上で、意見の対立が表面化し、最終的には参加に対する反対意見が少数意見として勧告に付加されたのである。つまり、父母の学校経営参加は、何の問題もなく拡大されてきたというわけではなかったのである。

こうした経過を経て、現在は、今後の進路を見極めるために、これまでの経験や成果を吟味している時期であると言える。今後は、これらの反省の上に立って、様々な修正がなされていくことと思われる。

2. ノルトライン・ヴェストファーレン州の「学校参加法」

ノルトライン・ヴェストファーレン州では、前述のドイツ教育審議会教育委員会の勧告に基づき、1977年12月13日に「学校参加法」⁽⁶⁾ (正式には「学校制度における参加に関する法律」)が、参加に関する単独の法律として制定され、翌1978年8月1日から州内すべての公立学校で施行された。この法律は、全文21条から成り、その主な内容は次に示すとおりである。

第1条 参加(Mitwirkung)および参加権者(Mitwirkungsberechtigte)

第2条 参加の組織と妥当領域

第3条 参加の限界

第4条 学校会議(Schulkonferenz)

第5条 学校会議の任務

第6条 教員会議(Lehrerkonferenz)

第7条 教科別会議(Fachkonferenz)

第8条 教員評議会(Lehrerrat)

- 第9条 学級会議（ Klassenkonferenz ）
- 第10条 学校父母会（ Schulpflegschaft ）
- 第11条 学級父母会（ Klassenpflegschaft ）， 学年父母会（ Jahrgangsstufenpflegschaft ）
- 第12条 生徒代表制（ Schülervertretung ）
- 第13条 校 長（ Schulleiter ）
- 第14条 特殊学校（ Sonderschulen ） ， 特別な学校施設（ besondere Einrichtungen des Schulwesens ）
- 第15条 学校設置者への参加（ Mitwirkung beim Schulträger ）
- 第16条 文部大臣への参加（ Mitwirkung beim Kultusminister ）
- 第17条 被選挙権， 構成員資格の喪失
- 第18条 招集， 定足数， 議決， 参加
- 第19条 施行規則
- 第20条 法規定の変更
- 第21条 施 行

この内容を要約すると， 以下のようなになる。

参加には， 次のような諸権利が含まれている。

- ① 決 定（ Entscheidung ） ……会議において決議を行う
- ② 関 与（ Beteiligung ） ……意見を聞かれる（ 聴聞権 ） ， 他の参加グループと相談する（ 審議・助言権 ） ， 提案や発議を行う（ 提案・発議権 ）
- ③ 情 報（ Information ） ……十分な情報が与えられる

これらの権利は， 参加権者である教師， 父母， 生徒によって行使される。ただし， これら3権は， 参加権者， あるいは参加する会議によって， 与えられている場合と与えられていない場合とがある。次に， 教師， 父母， 生徒の参加組織は， 図1に示すように構成されている。⁽⁷⁾

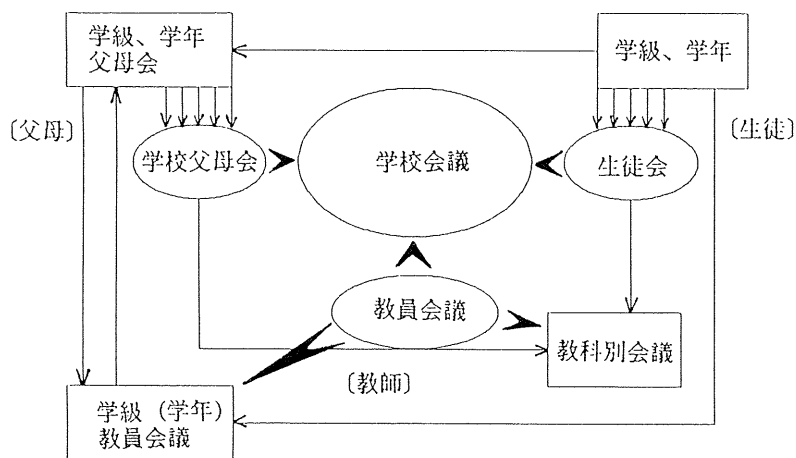


図1. 教師、父母、生徒の参加組織

・共同決定機関としての学校会議には、教師、生徒、父母、それぞれの代表が参加し、その構成員数は生徒数によって異なる。また、それぞれの代表の比率は、教師代表が半数で、残りの半数を生徒と父母の代表が占めている。生徒代表と父母代表との比率は、学校段階によって異なる。

学校会議では、例えば①宿題の時間的調整および成績評価諸原則の確定、②正規授業以外の学校行事の計画、③教材の導入、貸与あるいは供与、④授業参観ならびに父母面談日に関する規定、⑤他の学校との協力、などについて決定する。

・教師固有の協力機関としては、教員会議、教科別会議、学級教員会議、（又は学年教員会議）がある。教科別会議と学級教員会議にはそれぞれ父母代表、生徒代表が参加できる。

・父母固有の協力機関としては、学級父母会、学年父母会、学校父母会がある。学級父母会と学年父母会には、教師代表、生徒代表が参加できる。

・生徒固有の協力機関としては、生徒会がある。

「学校参加法」の主な内容を要約すると、以上のようなになる。

II 『学校参加法に関する経験報告』の概要

『学校参加法に関する経験報告』は、1983年にノルトライン・ヴェストファーレン州文部省から出された報告書である。その内容は以下のとおりである。

まえがき

序章

A. 法律の一般的な評価について

1. 学校監督官庁や諸団体の態度表明の総括的結果
 1. 1 学校監督官庁
 1. 2 上部組織と教員団体
 1. 3 父母団体
 1. 4 地方自治体の上部団体
2. 意見調査の総括的結果

B. 全般的な参加問題

3. 1 参加者の参加態度
3. 11 参加可能性の実現
3. 12 参加関心の重点
3. 13 社会階層の問題点
3. 14 情報の問題
3. 15 学校参加への教員の立場
3. 16 学校外の参加における障害
3. 2 参加の障害撤去への措置

C. 各部門における参加の問題

4. 学校会議
5. 教員会議
6. 教科別会議
7. 学級会議・学年会議
8. 学級父母会・学年父母会
9. 教授内容の選択の際の参加
10. 授業参観
11. 学校父母会
12. 生徒代表
13. 職業教育学校
14. 特殊学校と特別学校施設における参加
15. 学校設置者と文部省への参加
16. 手続規定

D. 結論

補遺 試行段階における学校参加——父母，教師，生徒への意見調査の総括的結果——

前半においては、「学校参加法」が施行されて5年が経過した時点における同法に対する評価がまとめられ、後半では参加にあたって生じる問題点がまとめられている。これらはいずれも、①学校監督官庁の得た経験、②学校生徒に関与している諸団体の態度表明、③教師、生徒、父母に対する抽出法による意見調査の結果、に基づいて作成されている。

それでは、報告書の内容を紹介していくことにする。

まず、はじめに学校監督官庁は、学校は「学校参加法」の試行段階を終えたかのように円滑に運営されており、関係者は一般に「学校参加法」を受け入れているようだととらえている。例えば、ミュンスターの学校監督官庁は、「学校参加法は、学校関係者の欠くことのできない協力のために、よい基礎を提示している。」と述べている。ただし、「学校参加法」の効果は、関係者の真剣な取り組みに依存しており、とりわけ校長や教師による支持に依存していると指摘している。また、「学校参加法」それ自体が職業教育学校の特殊性を十分には考慮に入れていないことも指摘している。

次に、上部組織と教員団体は、「学校参加法」自体は適切であるとみなし、法制定の意図を肯定しているが、実施過程において官僚主義や完全主義へ偏ることを懸念する意見を出している。また、職業教育学校の教員団体からは、職業教育学校の領域における「学校参加法」自体が不適切であることを指摘する意見が出されている。

続いて、父母団体では、学校参加法の施行によって父母に対しては、根本的に何も改善されなかったととらえている。例えば、進歩的父母連盟（Progressiver Elternverband）は、「学校参加法」が「条文に提示されている目的をいまだ達成していない」という見解を示している。一般に父

母団体は、父母に拒否権が認められること、参加機関における父母代表の関与が高められること、教育的な問題における父母の影響がより強く考慮されることなどによって、父母の参加権が強化されることを要求している。

また、地方自治体の上部団体は、「学校参加法」に対して一概に肯定も否定もしていない。ただし、郡議会は、「学校参加法」は職業教育学校の領域では適切でない指摘している。

以上のような諸団体の態度表明に続いて、意見調査の結果が述べられている。意見調査は、州内280校の約3000人の校長、教師代表、生徒代表、父母代表に対して行なわれた。この調査は、学校生活に関与している諸団体と並び、直接の関係者である教師、生徒、父母にも「学校参加法」に関する諸経験を匿名で表現する機会を与えることが目的であった。

調査結果についてまず全体として言えることは、「学校参加法」に対する評価は、校長や教師よりも、父母や生徒の方が高いということである。また、意見調査の結果は、図2～5に示すとおりである。

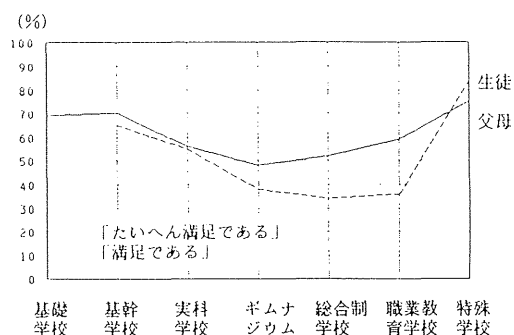


図2. 父母と生徒の満足度

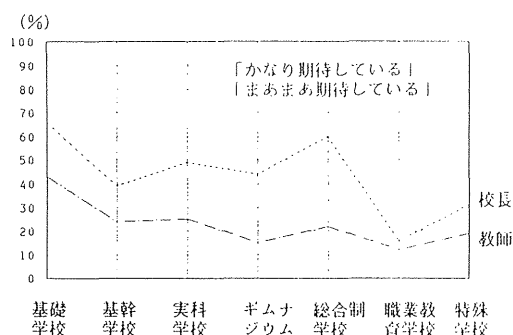


図4. 校長と教師の期待度

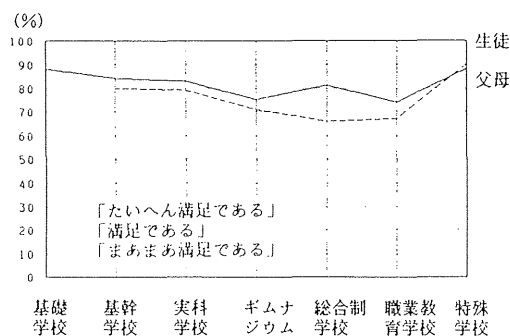


図3. 父母と生徒の満足度

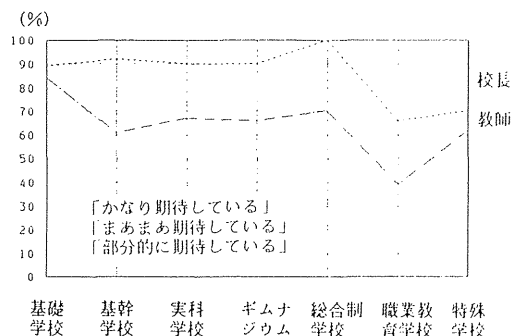


図5. 校長と教師の期待度

図2と図3は、父母と生徒に対して、「学校参加法」が保証する参加の可能性に対する満足度を問うた結果を示している。図2では、「たいへん満足である」と「満足である」との合計の割合を示しており、各学校の満足度は、父母では48%（ギムナジウム）から75%（特殊学校）までの間にあ

り、生徒では34%（総合制学校）から84%（特殊学校）までの間にある。また、「まあまあ満足である」という回答をも含めた各学校の満足度は、図2が示すように、父母では75%から88%までの間にあり、生徒では66%から90%までの間にある。

一方、図4と図5は、校長と教師に対して父母や生徒との協力への期待度を問うた結果を示している。図4では、「かなり期待している」と「まあまあ期待している」との合計の割合を示しており、各学校の期待度は、校長ではほとんど40%以上であるのに対して、教師においては25%以下にすぎない。ただし、「部分的に期待している」という回答を含めた各学校の期待度は、図5が示すように、校長では60%（職業教育学校）から100%（総合制学校）までの間にあり、教師では39%（職業教育学校）から84%（基礎学校）までの間にある。

以上が抽出法による意見調査の結果を紹介している部分の概要である。また、この調査のより詳しい結果ならびにその分析に関しては、本報告書と同時に作成された『試行段階における学校参加——父母、教師、生徒へのアンケートの評価——』（ノルトライン・ヴェストファーレン州文部省、1983）にまとめられているので、これについては稿を改めて紹介したい。

続いて、参加における問題点についてまとめられている。まず、父母の関心という点では、生徒の年齢が増すにつれて、父母の参加への関心が減退していくことが挙げられている。特に、中等教育段階Ⅱに至っては、父母の参加に対する関心は、ほとんど見られないという。つまり、父母のうちの大部分が与えられた参加の可能性を活用することに対して、必ずしも十分な関心を抱いていないのである。

また、父母は自分の子どもに関係する事柄にしか関心がないということが挙げられている。父母の関心の中心は、成績評価や進路など直接自分の子どもにかかわる事柄にあるのであって、学校全体にかかわる事柄への参加には、父母はあまり関心を示さないのである。

さらに、参加会議の構成員が社会階層の上位にいる父母に偏っているということも挙げられている。例えば、ギムナジウムでは選ばれた父母代表の中で大学教育を受けた者の占める割合は、60%にもなる。一方、基幹学校では、選ばれた父母代表のうちで労働者階層の占める割合は、わずか4%にしかすぎない。

また、学校の問題に関する情報が十分に与えられていないと感じている父母や生徒が多いことも問題とされている。これは専門的な問題において、特に顕著に見られるという。

この他にも、学校会議や教員会議など各領域における参加上の問題点が挙げられているが、ここでは省略する。

続いて、最後に結語では次のように述べられている。全体として見れば、「学校参加法」は学校における関係者による協力のための基礎として役立っていることが証明されたが、まだ必ずしも関係者によって十分に活用されているとは言えない。ただし、「学校参加法」が授業の問題に関して父母や生徒の参加を認めているという点は画期的であり、父母の関心もとりわけここに集中しているのである。また今後、参加によって学校教育が改善されていく上で重要な役割を担うのは、教師

であり、そのために参加の問題に対する教師への教育活動が期待される。また、「学校参加法」を適用するには困難が伴うことは予想されていた。歴史的に見て長い間の学校と家庭との断絶は、わずか5年間の「学校参加法」の実施によっては埋まることはないが、全体的に見れば、この5年間に得た経験は、「学校参加法」によって正しい方向がとられたという結論を正当化していると言えるものである。報告書はこのような結びをもって、「学校参加法」の評価を終えている。

本報告書の評価

ここでは、本報告書についての筆者の評価を述べることにする。

第一に、本報告書は、学校監督官庁の得た経験、学校生活に関与している諸団体の態度表明、教師、生徒、父母に対しての抽出法による意見調査の結果に基づいて作成されている。したがって、施行されて5年が経過した時点での「学校参加法」に対する関係者の評価や参加上の問題点に関して、その概要はつかむことができるが、その評価や問題点がどのような事実に基づいているのかという点については、その詳細な記述がないために、具体的につかむことができないのである。

そこで例えば、学校会議における決定事項や出席者数などの具体的なデータが評価とともに織り込まれていれば、その評価の意義づけが可能になるし、また参加の状況もより明確に把握することが可能になるのである。したがって、「学校参加法」の経験報告として、どのような経験があった上での評価なのかとい観点が欠けているという点を指摘したい。

しかし一方、第二に、「学校参加法」による新たな参加体制の確立にともなって、その5年間の成果を検証し、ある法規の制定実施によって、どのような教育的効果や改善の成果があったかということ进行分析し、評価するという、制度実施の効果分析という試みは、日本において教育の改革を行なう際にも、忘れてはならない基本的な姿勢であるといえる。その意味で、本報告書の果たす役割には大きいものがある。新たな参加体制が関係者の間に根付くまでには、まだ幾度かの改善を経なければならぬであろうが、こうした地道な手続きを確実にふんでいくことによってのみ、より有効な改善が可能となるのである。この点に関しては、大いに学ぶところがあり、またこの点が本報告書の存在意義の一つでもある。

注

(1) 例えば、「学校はいじめなどの問題を学校の中だけで解決しようとする閉鎖的な態度を改め、家庭と連携を進める必要がある。」（臨時教育審議会編『教育改革に関する第二次答申』大蔵省印刷局、1986、p. p. 39-40）といった記述が見られる。

(2) 例えば、「学校が家庭や地域社会との連携を一層深めるためには、学校は……学校教育活動への地域住民の参加を推進することについて検討する必要がある。」（「教育課程の基準の改善に関する基本方向について（中間まとめ）」『内外教育』昭和61年10月21日、p. 31）といった記述が見られる。

(3) こうした各国の動向は、次の文献の中に詳しく述べられている。

クラウス・シュライヒャー編著、村田昇訳、『家庭と学校の協力——先進八カ国・悩みの比較』サイマル出版会、1981.

(4) 宮沢俊義編『世界憲法集第四版』岩波書店、1983, p. 161.

(5) フリートヘルム・ツプケ、大西健夫訳「両親と生徒の教育参加」（大西健夫編『現代のドイツ学校と教育』三修社、1984、所収）の中で、西ドイツ11州における「学校での決定機構」が3類型に分類されており、各州における父母の参加権がまとめられている。

(6) 「学校参加法」の条文の全訳が、次の文献の中でなされている。

結城忠「西ドイツ、ノルトライン・ヴェストファーレン州の『学校制度における参加に関する法律——学校参加法（Sch MG）——』（全訳）」、『研究集録（No. 1）』国立教育研究所、1980.

(7) 図1は、ノルトライン・ヴェストファーレン州文部省から出されている広報資料にある組織図をもとに作成したものであり、すでに次の文献の中でも紹介されている。

天野正治『西ドイツ教育の語るもの——私の教育の旅——』学文社、1981.