

ドイツにおける学校の「自律性」をめぐる論議と改変方向

山梨大学 榎原 禎宏

1. はじめに

学校の自律性(Schulautonomie)や各学校の責任(Verantwortung von Einzelschulen)をめぐる現在のドイツの状況は、大きく二分して捉えることができる。その一は、これら概念の整合性をめぐる論理的問題、その二は、法律改正や改革プログラムを含む具体的な改変、「自律的な学校」の実現に向けた動きである。以下では、まずこれらの背景を整理し、その上でいくつかの事例を紹介する。

2. 論議の背景

学校に自律性を持たせるという論議は、1950年代の Hellmut Becker が指摘した「管理された学校」(die verwaltete Schule)論に端緒を見出すことができる。当時の論議は、創造性や柔軟性を持つべき学校のあり方に関わり、学校監督(Schulaufsicht)による統制に対する学校の独立性(Selbständigkeit)の問題として、おおよそ理解されていた。

教会との歴史的な関係から、学校監督の国家的性格は、精神的な統制から学校を引き離す点にあった。1960年代には宗派別学校が廃止され、教育政策の前進と評価されたのである。すでに1973年のドイツ教育審議会報告書には、教育および管理面での権限を下位に委譲することにより、学校の独立性を強化すべきことが記されていた。

そして90年代、学校の自律性をめぐる論議は再度盛んになってきたが、これにはドイツ国内外の状況が影響を及ぼしている。前者については、まず国内経済の好転する見通しが立たず、教育関係行政に対する効率主義の風当たりがより強まると予想されていること。R.Bessoth はこう述べる。「ドイツの経済状況が好転し、税収が増加するようなことがあれば、旧態依然の予算の無駄遣いを終わりにすべきだという、公共機関への圧力は小さくなるだろう。そうなれば、学校へのさらなる自律性と自己責任といった論議は弱まる。しかし、そうなる公算は低いと思われる。失業者や社会的援助、年金や医療費の負担の増大のために、人件費の削減がねらわれており、財政困難のためにこの方向が止まることはないだろう」。つまり、自治体や国家の予算を公教育費、なかでも教員給与は強く圧迫しており、経費削減が課題となっている。少ない資源を有効活用するうえで、資源投入に比して高い結果を生み出す効果的・効率的(effektiv und effizient)な学校が必要と考えられているのである。

それゆえに、次のような批判・懸念があることも知るべきだろう。K.Cammans らは指摘してい

る。「注意しなければならないのは、資源を分権化することが予算削減を導くものではないということである。もしそうであるならば、自律性はまたたく間に『いんちき包装』と化してしまう。自律性とは、新たな形での教育崩壊であってはならない。それは節約や放棄といった概念ではない。州による学校監督を緩和し、学校を市場経済的構造へと向けることは、より多くの自由な活動を可能にする一方、市場経済では当たり前の『敗者と勝者』が生まれる危険を覆い隠してしまう面も持っているのである」。

これらの背景には、生徒の父母が学校に向ける眼差しの変化を加えておくべきだろう。C.G.Buhren らはこう述べている。「学校にとって第一の『顧客』である父母は、この数年来、各学校の質に対して批判的で関心を強めている。自分たちの子どもにとって『適切な学校』を選ぶ可能性は、学校間の競争を強めることになる。さらに、製造・サービス業と同じように、質の比較や『学校の市場(Markt der Schulen)』における宣伝を新たに生み出すのだ」。くわえて、父母と生徒の学校への関与(Beteiligung)の問題も無視できない。父母や生徒に「開かれた学校(offene Schule)」の実現、学校プロフィール(eigenes Schulprofil)づくり、あるいは学校開発(Schulentwicklung)という言葉が、こんにち頻繁に用いられている。

いっぽう、後者には次のような例が挙げられよう。TIMSS(Third International Mathematics and Science Study 1997)といった教育の質に関する包括的な研究の結果、ドイツの生徒の成績が中程度にすぎないことが明らかとなり、「教育の質の確保」方策の一つとして、各学校の裁量拡大が有効と考えられていること。すなわち、「高い成果(Leistung)をあげるシステムへと学校を変え、世界規模での競争に生き残る現代的知識社会を実現する」(R.Bessoth)。ここには、経済的競争と結びついた学校理解が明確に示されている。あるいは、P.Höher らが述べるように、「90年代はじめから、OECD 加盟国の多くで学校開発の観点—そのキーワードとしての『学校の自律性の拡大』あるいは『さらなる自律性の形成』『学校における組織開発』『学校のマネージメント』が論議されてきた。そして少なくないモデル・プロジェクトが試されてきたのである。これらの概念は様々でしばしば誤解も含まれているが、その方向は明らかである。それは個々の学校の権限領域を人的・内容的・財的な点で拡張すること、個々の学校を開発すること、問題解決型あるいは学ぶ学校という理念に向けたプロジェクト志向」といった動きも挙げられるだろう。

さらには、アメリカ合衆国を中心とした研究の影響から、学校開発のプロセスに学校経営が果たす役割、とりわけ学校の組織文化の役割の大きさが明らかになっていること。例として、この分野に長く関心を持ってきた H.-G.Rolff が Nordrhein-Westfalen 州の教育審議会に参加し、現在の学校改革の推進役ともなった報告書『教育の未来・未来の学校』に関わっていること、最近は学校開発のマニュアルづくりを進めていることから推察できる。

また、ヨーロッパ化を視野に入れた問題の好例が、学校の自己評価(Selbstevaluation von Schule)である。H.-G.Rolff らは1998年にこう述べている。「学校開発と教育研究についての流行概念のヒットリストがあれば、現在の『評価』は確実に上位の一つにランクづけされるだろう。これは決

してドイツだけの現象ではなく、イギリス、スコットランド、オランダといった、学校の外部評価の長い伝統を持つ国々においても見られるし、ヨーロッパ共同体(EU)のすべての加盟国において『学校の評価』が頻繁に論議されているのである。フィンランドからギリシャまで、アイルランドからポルトガルまで、学校制度さらには教育制度全般の評価は、並外れて高い教育的、社会政治的な意味を与えられている。そこでは通常、学校内部での質の開発・管理、説明責任(Rechenschaftslegung)、方針と評価が結びついている」、「評価はドイツの教育制度についてのみならず、明らかに国際的なテーマとなっており、学校による評価に関する目下の傾向を流行に過ぎないと見るのは単純に過ぎる。すでに各州では学校法を変更し(プレーメン、ヘッセン)、あるいは近い将来それを目論んでいる(ニーダーザクセン、ハンブルク、ノルトライン・ヴェストファーレン)という事実から、未来に関わる問題と理解できる」。ちなみに、学校開発のパラダイム転換を示す『21世紀の学校に向けて』を著したノルウェーの P.Dalin が NRW 州での審議会メンバーであり、Bremen 州においても学校開発と学校相談に関与していることも、ドイツの超国家的な課題意識をうかがわせる。

3. 「自律性」概念をめぐる

ドイツでの学校の「自律性」とそれに関わる学校改革問題は、部分的には具体的な改変へと動き出しているが、この方向で制度・組織さらには実態が大きく変わったとは未だいえないように思われる。これらの多くが論議の段階にある様子を、E.Risse は述べる。「学校プログラム(Schulprogramm)とは、呪文のような言葉で、誰もがこれを語ることができるが、それは一体何なのか、どのように作るのか、どんな役割を果たすのか、いかに生徒や両親を参加させるのかといったことについては、誰も言うことができない状態にある。また、この言葉は、学校プロフィール、理想像(Leitbild)、学校哲学(Schulphilosophie)といった概念とまぜこぜになっているのが実態である」。

ここで基本的論点として押さえるべきは、法的観点からする「自律性」の内実であり、個々の学校の権限・責任と国家による学校監督の権限との整合性だろう。基本法第7条第1項は、「すべての学校制度は国家の監督のもとに置かれる」とあり、文化高権(Kulturhoheit der Länder)の原則から国家とは州を指す。

1986年の"Schulrechtskunde"(第6版—なお H.Avenarius による新版"Schulrechtskunde. Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft" が Luchterhand より1999年発行の予定だが、99年10月現在未だ出版されていない)によれば、次のようである。「公的学校管理の階層のもっとも下位に当たる学校は、州と学校設置者による指示や命令のもとにある。学校は自律性を持っていない。しかし、学校は自由裁量の余地(Freiheitsspielräume)を有している。それは、学校の独立性、自己管理あるいは自己責任として法的根拠をもち、規定の範囲内で相対的に自由に活動できること、そして学校が指示や指針を麻痺させようとするような場合に、監督官庁や学校設

置者が学校を制御できる（専門監督に限定される）ことを指す」、「学校独自の責任の遂行には、直接的には学校経営と諸会議への責任、間接的にはすべての教員に対する「教育の自由」（pädagogische Freiheit）を通じて学校の自由を実現するということである。他方、学校の無制限の自由は不可能である。憲法にかなった規定のもとにおける一般的制約とは別に、具体的な基礎的価値を通して、学校での教育は憲法や法律の教育目的、学習指導要領など、もしくは学校種や学校段階ごとの学校組織を通じた特質を規定することは認められる。学校監督の権利と義務は、法律の限界としての学校の自由と衝突する場合、当該の生徒と両親ならびに公共の利益が守られなければならない。内容と方法が従来のもので逸脱し、生徒と両親にそれが受け入れられない場合の、学校当事者の意思と利益は考慮されるべきではない。それは、生徒を犠牲にする実験が排除されること、そして一定の前提のもとにのみ、学校の挑戦は大枠で認められるということである。学校に関わる外的事項の管理についても、学校は独自の権限としてではなく、学校設置者に関わる限りで存在する」

1996年の"Schulrecht von A-Z"（第4版）でも、「基本法第7条第1項とその他の条項により、各州は拘束力のある大枠を決め、その範囲内でおおよその教育政策的・教育上の実行領域が生じることになる。基本法は、学校システムにおける教育的判断の指標ではない。基本法の大枠の拘束を受けることも確かではあるが、基本法第7条第1項は、学校が法律に基づき相対的な自主性(eine relative Selbständigkeit)を持つことを排除していない」と、学校への委譲があくまでも相対的であることを示している。同様の論調は W.Höfling の主張、すなわち基本法第20条の規定、民主的かつ社会連邦国家および国民主権と代表制民主主義の原則は個々の学校の際限ない活動を認めてはならず、学校の多様性は柔軟性の拡充を背景としながらも制約があること、という指摘にも見ることができ。

もっとも改革論においても、これら法的大枠は踏まえられていると考えられる。"Zukunft der Bildung Schule der Zukunft"では、自己形成(Selbstgestaltung)と自己責任を志向する学校の眼目は、「相対的に独立した経営体(eine relative eigenständige Handlungseinheit)」として学校を強化することであると述べる。それは自律した学校ではなく、「部分的自律性を持つ学校(die Teilautonome Schule)と、より自由(freier)な学校にすることを支持しているのである。

4. 改革の進展

では、これら「自律性」論およびそれに連なる学校開発、学校プロフィールづくり、の具体はどのようなのだろうか。いくつかの州の動向をうかがってみよう。

(1) Baden-Württemberg 州における内的学校開発(innere Schulentwicklung:ISE)プログラム

同州文部大臣 A.Schavan(CDU)は、ドイツの教育改革の課題として以下のテーゼを示している。「1. 学校がしなければならない、またできる課題への集中、2. 成果を出すことが子どものためになる、3. 成果と学習を重んじる一般の社会文化のなかで学校は競争しなければならない、4.

多様な能力は異なった学習概念を求める、5. 学校の質は生徒—教員関係の内容によって左右される、6. 比肩できるような教育修了と教育チャンスを促進しないようであれば、学校の自律性は不当(ungerecht)である」(1997.11.8)。このように政策的観点からも、学校の「自律性」論は第一義ではないことを確認できるだろう。

○ 学校の自由裁量をもつ—学校独自の責任における実行とそのための援助あるいは促進を、学校監督に対して必要とする。

○ 学校相談の強調—学校監督は、その職務の力点を相談的援助に変えていかななければならない。学校相談が第一の意義となるのである。ときには支配的で干渉的な学校監督の職務遂行は、もちろんこれまでと同様に残されねばならない。将来的には、監督と相談は構造上分けられなくなる。分離した機能を果たす上で、人員配置は十分でないだろうからだ。そこで可能となるのは時代になかったマネジメントである。学校監督はこんにちマネジメントとしてある。学校をさらに発展させることは、学校行政をさらに発展させることである。

○ 専門化の促進—革新的な学校開発とそれに伴う学校監督による援助の過程は、学校監督についても強力な専門化を必要とする。

○ 周りの文化—学校と学校行政はパートナーであるべく努力し、学校での開発過程に協同して責任を負う文化を創造する必要がある。

(2) Bayern 州による Bildungsinitiative Bayern プログラム

「Bayern 州の学校は高い評価を得ています。だからこそ、連邦州の中で最も失業率が低いのです」(文部大臣 M.Hohlmeier(CUS)—この自負のもと、同州は財政緊縮状況にあって教育費を増大させ、1998年の予算は100億 DM を確保し、99年に104.7億 DM、2000年には106.8億 DM を見積もっている。

内的な学校開発は、授業の質を向上させ、生活と学びの場所としての学校をより魅力あるものとするをねらっている。それは、子どもの自立を強め学びの喜びをより導くものでなくてはならず、さらに学校スタッフのやる気を高め、学校と父母そしてその他の教育パートナーとの協同を改善するものでなければならない。この開発は多様な側面を持っているが、各方策がさらなる独自の采配、あるいは一層の協同をもたらすものである。

○ 学校プロフィールの開発—個々の学校が、授業や授業以外の様々な活動でそれぞれの重点を設ける。

○ 授業の質の改善—革新的な教授・学習の実現。全員が同じやり方で学ぶわけではないので、授業は何よりも生徒のそれぞれの学習過程を考慮すべきである。クロスカリキュラム型のそして問題解決型の考え方がすべての教科において強力に進められるべきである。社会と労働環境

の変化は、基礎知識の強化に加えて数理的な教育の増加と外国語能力の向上を求めている。

- 生徒が学校を作る—生徒たちは学校においてもっと具体的な責任を担うべきである。それにより、自己責任や社会的協力を学ぶことができる。学校における親代わり役、チューター、宿題の手助け、スポーツや文化活動という形で行うことができる。
- 教員間のチーム活動の推進—教育指導を同僚教員の間で協同して行うべきという考えが深まれば、学校教育上の問題解決は各学校にとって容易となる。同僚間の交換や集中的な協同を通じて教科を越えた教授・学習活動が促進されるのである。
- より実践的な教員養成と教員研修の強化—すでに教職課程では実践に重きを置いている。学校と企業での実習は、学校外の世界からの要求を将来の職業の視点に組み入れることになる。教科専門、教科教授・方法に教員が腐心し、社会の変化に対応することによってこそ、子どもたちにも最良の生活の準備をさせることができるのだ。
- 学校と父母との密接な協力—学校の変革期であるこんにち、父母はより多くの発言権をもっている。父母にはさらに具体的な共同責任が委譲されなければならない。たとえば、公共の場での学校発表、授業以外の行事、あるいは学校と企業とのコンタクトの仲介など。とりわけ適すると考えられるのは、協同して学校の定款(Schulverfassung)を作成することであり、これにより教育の基本コンセンサスが学校と保護者の間で生まれるだろう。

<学校種ごとの内的学校開発の例・基礎学校の場合>

- 学校の時間割を作り替える。これまでの45分単位の時間から、より個々の学習進度や能力に応じた、これまで以上に柔軟な授業にする。これらに加えて教育的休憩を取り入れ、子どもたちにバランスのとれた交代の多いゲームを与える。
- 授業時間数を増やして、2001年までに3時間の授業を加える。4年生で郷土・事実教授の時間を1時間さらに増やし、1、2年生で基礎的授業(*grundlegender Unterricht*)をそれぞれ1時間加える。こうすることで子どもの学習時間を増やし、教授スタッフにさらなる教育的可能性を提供する。
- 外国語、外国語のいっそうの重要性を考えて、早くから遊びを通して外国語を学ぶ機会を増やす。今後6年間に、3、4年生で2時間の外国語の時間を導入する。重点は英語だが、フランス語やイタリア語も可能にする。
- 子どもの必要とその将来のチャンスに一層配慮した、新たな指導計画を作成する。そこでは授業形態や教育方法の多様性が拡充される。
- 1、2年生においては、年間を通じたクロス・カリキュラムのモデルを試行し、子どもの能力に応じて学校のはじめの時期により早くあるいはよりゆっくりと進めるようにする。

以上のような動きは各州で起こっていると推せるだろう。Bremen 州では次のような広報を見つけた。「今後数年間の教育政策の重点課題の一つは、学校の質の向上と授業の現代化です。生徒た

ちが、とりわけ生涯にわたる学習を可能とするような将来の生活に備えることができるよう、学校の教授・学習形態が変わらなければならないのです。この他、特に学校修了率を向上させること、外国語の能力を高めること、そしてテクノロジーとメディアに卓越することが挙げられます」、「『学校での新しいメディア』と『教科書の刷新』という2つの特別プログラムによって、質をめぐる競争のための衝撃が学校に及ぶことでしょう。これが、学校での学習に新たな刺激を与えると期待されているのです」（1999.6.22当時の文部大臣 B.Kahrs(SPD)、99.7.7より W.Lemke(SPD)）。

最後に、1999年4月の州議会選挙で CDU/FDP 連立へと政権交代した Hessen 州を見ておこう。同州では「質の確保」を盛り込んだ学校法へと改正(1999.6.30)したが、同法案を提出した際、文部大臣 K.Wolff(CDU)の説明趣旨は次のようである。「この法案は、Hessen の学校の『質への攻勢(Qualitätsoffensiv)』を導くものであり、新たな法律により、すべての生徒が最大限に伸ばされることになるでしょう。それは、同じ時間割や教育課程をすべての青少年に向けるのではなく、生徒のさまざまな能力と素質に合った学校改革と教育課程が、可能な限り好ましい多様な教育制度を通じて実施されるのです。さらに激しさを増す世界規模での競争の時代において、学校の課題は、成果を上げる意欲と能力をもった社会の一員を育てることにあります。急速に変化する社会にあって、生涯にわたり学ぶ能力が求められねばなりません。青少年を鍛える(fordern)よりも楽しませる(unterhalten)ような学校は、生徒一人一人の将来のチャンスだけでなく、我々の国(Land)の将来をもだめにしてしまいます。我々の子どもたちは、最大限の可能性、能力と発達の可能性を伸ばしたがっています。それには良い学校が必要です。拘束力をもった教育課程と比較可能な試験が、この数年のうちに全ての学校に順次導入されることとなりますが、それは Hessen 州の学校法において教育成果という考え(Leistungsgedanken)を強めるものです。修了試験の導入は、さらなる教育の土台となる知識を子どもに与えるという、教員の努力を支えます。また、教育的需要をおおよそ比較できることは、公正さという点でとりわけ重要です。成績の結果が明らかになることは、生徒だけでなく教員の利益にもなるのです。新しい法律によって、父母と同じく教員が自分たちの課題に集中できるようになるでしょう。明確な意思決定の構造と経営上の指導があれば、学校は効率的に機能します。そうなれば、子どもたちの最適な将来への準備という、父母の希望が実現されるのです。その他、新政府は父母が創造的に学校で協同すること、父母の考えを学校プログラムに取り入れることを望んでいます。この法律の実施により、基礎学校では子どもが1日4時間ないし5時間を過ごすことを父母に約束します。学校は、時間割編成の際に高い柔軟性を持ち、合わせて新しい時間割はより理解しやすいものとなります。多くの基礎学校教員が行っている不明瞭あるいは間違った時間勘定はただされることでしょう。私は、反対派に立つ人々とも学校改革を協同して建設的に進めます。時代の流れに乗り遅れたくないのなら、染みついてしまったイデオロギ－的立場を捨てること、かつての闘争は過去のものとしなければなりません」（1999.5.26）。

これらの論調から読みとるべきは、①子どもの能力開発の必要性が州レベルの「公共性」と合わ

せて捉えられていること、②子どもの能力に応じた多様化が「学力向上」のためと明言されていることだろう。この点は、現在の日本の「自ら学ぶ力」論における教育目標が曖昧なこと、「日の丸・君が代」といった極めて矮小化された面ではしか国民教育あるいは公教育が語られていない点と対照的といってよい。ちなみに、③この間の学校の「自律性」論議において、CDU/CSU と SPD の教育政策の相違が明瞭でないということ、この点はさらに分析すべきである。こうしてドイツでは、上記の目標へ近づくための方策の一つとして、学校の自由裁量の拡大が志向されている。

なお、Renate, Martin:Schulautonomie, Auswahlbibliographie 1989-1996, Frankfurt am Main:GFPPF,DIPF 1997 (Materialien zur Bildungsforschung, Bd.1).VIII. には、学校の自律性に関する441の文献がリストアップされ、うち約280がドイツのことを著しているという。同書にある書評では、「これらの文献から、自律性をめぐる論議が、教育政策やアカデミックな問題だけであったのはどうの昔のことになっていること、各地でこの概念が具体化され、示唆に富んだ実践や省察されたいくつかの報告書が現れていることがわかる」(Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 2-3/97 S.175)と記されている。ドイツでは今後、教育政策・行政あるいは学校経営として、概念の厳密化ではなく幅を持った「自律性」拡充の方策がそれぞれに試され、進められることになると予想できる。

<引用および参考文献・資料>

Wolfram Höfling: Demokratiewidrige Schulautonomie? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 4/97, S. 361ff. Luchterhand Neuwied

H.-G.Rolff u.a. : Manual Schulentwicklung. Beltz u. Gelberg,W. 1998

H.-G.Rolff u.a. : Manual Schulentwicklung. Beltz u. Gelberg,W. 1999

Richard Bessoth: Mehr Autonomie mehr(Selbst-)Verantwortung. In: Pädagogische Führung 2/97,S.49ff. Luchterhand Neuwied

Claus G.Buhren/Dagmar Killus/Sabine Müller: Selbstevaluation von Schule-und wie Lehrerinnen und Lehrer sie sehen. In: H.-G.Rolff,K-O.Bauer,K.Klemm,H.Pfeiffer(Hrsg.) Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 10, Juventa Weinheim 1998, S.235ff.

Peter Höher/ Hans-Günther Rolff: Neue Herausforderungen an Schulleitungsrollen: Management-

Führung-Moderation. In:H.-G.Rolff,K-O.Bauer,K.Klemm,H.Pfeiffer(Hrsg.) Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 9, Juventa Weinheim 1996, S.187ff.

Hans Heckel/ Hermann Avenarius: Schulrechtskunde 6.Auflage Luchterhand Neuwied 1986, S.68ff.

Jürgen Staupe: Schulrecht von A-Z 4. Auflage. dtv 1996, S.204ff.

Bildngskommission NRW: Zukunft der Bildung Schule der Zukunft. Luchterhand Neuwied

1995, S.64ff.

Klaus Cammans: Leitung und Verwaltung einer Schule. Luchterhand Neuwied 1997

Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum. UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert. Luchterhand Neuwied 1996, S.138ff.

Peter Daschner/ Hans-Günther Rolff/Tom Stryck: Schulautonomie. Chancen und Grenzen. Impulse für die Schulentwicklung. Juventa Weinheim 1995

Jochen Wissinger: Perspektiven schulischen Führungshandelns. Juventa Weinheim 1996

Helmut Fend: Qualität im Bildungswesen. Juventa Weinheim 1998

Per Dalin: Schule auf dem Weg in das 21. Jahrhundert. Luchterhand Neuwied 1997

Schul Intern: Informationen für Lehrerinnen und Lehrer in Baden-Württemberg 1/98

ドイツ各州文部省などのインターネット・ホームページ