

西ドイツの生徒参加法制に関する一考察

東京大学教育行政学研究室 秋 池 宏 美

A Study of Student Participation Legislation in West Germany

Hiromi AKIIKE

Main question in this paper is how the right to education should be institutionally guaranteed in the educational relations in the school, which is organized socially for promoting the development of the social and political faculties of students. I think one answer to this question is the organization of the procedures for students to represent their interests and right to education in the school. This is a reason that I take notice of Student Participation Legislation (Schülervertretung) in West Germany.

But, Student Participation Legislation is only a surface layer of realities in the school. So, the realities of student's participation in the school must be investigated. In this paper, I aim to investigate the consciousness of teachers and students concerning the organized participation, and to clarify operational problems of Student Participation Legislation, focusing on the investigation reports that Kultusminister of Nordrhein-Westfalen issued in 1983.

目 次

はじめに

I 70年代の生徒共同責任法制改革の基調

A 学校における生徒の地位の変更

B 学校自治と生徒参加制度論の展開

II NRWにおける生徒代表制の法制的整備

III 学校における生徒参加の実態と問題

A 生徒参加の満足度と参加機会の活用状況

B 生徒参加の個別諸領域

おわりに

はじめに

生徒の発達保障を目的とする学校教育関係において、生徒が教授=学習過程を中心とする学校生活過程の主体的構成者であるべきとするならば、生徒の学習権保障の観点から、学校内部の諸関係においてどのように具体化されるべきか。その一つの制度構想の視点が、学校の意志決定過程において生徒の利益と権利を自ら代表する過程の制度化である。本稿が西ドイツの生徒参加法制に注目する所以である。

70年代以降の西ドイツ諸州では、国家の「学校監督」権との関連における個々の学校の「内的形成権」（学校自治）の強化、学校内部での教育・経営の協働的形成的

法制的整備という一般的傾向性が認められる。学校自治の強化という動向は、学校の意志決定過程の「自律化 (Autonomisierung)」と「民主化 (Demokratisierung)」の制度的統一という組織論的問題を提起していると概括することができる。その場合、教師の「教育的自由 (pädagogische Freiheit)」が、生徒(父母)の協働権 (Mitwirkungsrecht) の権限範囲を画定している現実が認められる¹⁾。

本稿は、ノルトライン・ヴェストファーレン州を具体的事例として取り上げ、教師と生徒の権限関係を念頭に置きながら、生徒の法的学校参加に対する教師と生徒の意識状況、その運営上の諸問題の端緒的検討をおこなうことを直接の課題とする。法制化された生徒参加は、言わば教育現実の表層であり、生徒参加の法理論・法制度の研究に際しては、生徒参加の現実認識を媒介にしてこれを再吟味する必要があるからに他ならない。

I 70年代の生徒共同責任法制改革の基調

70年代前半の西ドイツにおける生徒共同責任 (Schülermitverantwortung) の法制改革の基本的な動向を概観する場合、次の二つの文書は不可欠である。第一は常設文部大臣会議の「学校における生徒の地位について」と題する文書(1973年5月25日、以下、『声明』と

略記)であり、第二は、後述のドイツ教育審議会の教育委員会の勧告文書(1973年)である²⁾。これらの文書は特別権力関係論の克服、国家の「学校監督」権の民主的再構成³⁾という重要な教育行政改革上の動向に位置するものである。

A 学校における生徒の地位の変更

生徒の地位に関する『声明』は、「学校の教育的使命は、基本法の規範に向けられなければならない。そのためには、……教育への子どもの固有の権利が保障され、……政治的社会的な生活において基本権を行使する能力が生徒に与えられなければならない。⁴⁾」と指摘している。基本権の行使能力は、実際にこれを行わせる過程を媒介にして獲得される能力である。それ故、学校の教育的使命と一致する限りで、生徒が、その年齢・成熟に応じて「学校内部で基本権を行使する」ことが保障されなければならない。その際、生徒の社会的政治的発達にとって重要な問題は、憲法上の精神的政治的自由の保障の問題であり、『声明』においてもこれらの自由が学校においてどのように保障されるべきかが詳細に論じられているのである⁵⁾。

ところで、ここで注目しておくべき点は、「学校の法的原理と学校の目標は、教授・教育の構成に際して生徒個人々の利益と権利が尊重されること、生徒本人が直接あるいは生徒代表を通して学校の生活と活動に協働できるようにすることを求めている。⁶⁾」と指摘されている点である。この指摘は次の三点で重要である。第一に、生徒個人々の利益と権利はなによりも教授・教育の構成との関連においてこそ尊重されなければならないという点、第二に、生徒の協働の形式が生徒個人と生徒代表とに区別されている点、第三に、生徒の協働が学校の教育的使命からの要請として把握されている点である。

さて、『声明』は、生徒個人々の権利として、情報を得る権利 (Informationsrecht)、参加する権利 (Beteiligungrecht)、異議を申し立てる権利 (Beschwerderecht) を指摘しているが、これらの権利は「参加する権利」を中核として構造的に把握することができる。情報を得る権利の保障は、生徒の参加権のより効果的な保障の前提要件であると認識されなければならない。生徒が授業に積極的に参加するには、「授業計画……に関する広範囲に渡る情報をあらかじめ取得していなければならない。⁷⁾」からである。もとよりこの権利行使の対象領域は、「授業計画」に限られる訳ではなく、たとえば教育評価基準、試験結果の説明などにも及ぶ。この「情報を得る権利」は、Gampe & Knapp が指摘しているよ

うに、「人格の自由な発達権」(基本法第2条第1項)と州憲法の「教育への権利」規定から論理的に導き出される権利として把握される⁸⁾。

生徒は、「意見の表明や提案を通して、教材の選択、重点の形成、順序の確定などの授業計画に関与する機会を有する。授業の形成への生徒の協働は、新しい授業形態の実験採用を含め一定の授業方法の問題にも及ぶ。⁹⁾」と説明されているように、生徒の参加権は、なによりも教師の「教育的自由」の内的構成に対する協働を中心的に意味している。他方、学校は、生徒が異議を申し立てる機会を保障し、その異議が正当である場合には、救済措置をとらなければならない。たとえば、授業計画に際して生徒の提案が考慮されない場合には、その理由について生徒と協議されなければならない。そして生徒の利益保障は、生徒自らが自己の利益を担保する私的ルートの外に、生徒代表によっても配慮される。何故ならば、生徒代表の使命は、「学校内部の意志形成への機会」を生徒個人々に得させることにあるからである¹⁰⁾。

これらの権利の保障に際しては、生徒の年齢、関心、実質的な能力の問題、その他の学校構成員の権利保障の問題、学校の教育的使命の確保の問題などが比較考量されなければならないことは、一般的に妥当と言えよう。その際、学校の教育的使命を根拠とする生徒の人権制約は、生徒の人権保障のために必要な最低限の制約であると理解されなければならない¹¹⁾。いずれにせよ、教師の「教育的自由」に関わる生徒の権利保障の動向¹²⁾は、生徒はもはや「教育の客体 (Objekt)」ではなく、学習する者として行為する主体 (Subjekt)、「明確な欲求と要求をもった人格¹³⁾」であるとの認識に基づくものである。

B 学校自治と生徒参加制度論の展開

ドイツ教育審議会の教育委員会は1973年に『教育制度における組織と行政の改革：第一部 学校の自律性の強化と教師、生徒、父母の参加』と題する勧告(以下、『参加勧告』と略記)をおこなっている¹⁴⁾。この勧告の準拠枠組となっている基本思想が、いわゆる「実質的自治 (materielle Selbstverwaltung)」論である。

「実質的自治」概念は、ドイツ教育審議会教育委員会が『総合制学校の実験計画に関する勧告』(1969年)の中で初めて提起したものであり、その後、70年代の西ドイツの教育改革の青写真と称される、いわゆる『構造計画』(1970年)において教育行政の改革理念として継承・発展されてきた思想である。それは、国家の「公共的全体責任 (die öffentlichen Gesamtverantwortung)」の枠内で個々の学校の「自律性 (Autonomie)」を強化

することを目的とするものであり、その際、「教える者と学ぶ者が、教育制度の計画、一般的カリキュラム審査 (Curriculum-Revision) に協働する場合に初めて、教育制度における実質的自治を実現することができる。¹⁵⁾」と指摘されている点が注目される。

1973年の勧告は、国家の「公共的全体責任」の枠内で学校の「固有責任 (Eigentverantwortung)」を認め、「単位学校の自律性の強化とは、国家と自治体の行政との関連において決定権能を単位学校に譲渡することを意味する。この枠内で、学校は自律的に行動し決定することができる。学校という機関の固有責任の強化とは、教師、生徒、父母がこれに参加することを求めることである。¹⁶⁾」と説明しており、そこにおいて生徒参加の問題は生徒代表制 (Schülervertretung) 改革問題として論じられている。

『参加勧告』は、「自律的参加的学校」における生徒代表の機能を、第一に、生徒代表は学校内部の意志形成に関与すること、第二に、生徒代表は自主的活動を通じて学校生活において固有の役割を果たす領域を保有することに求め、「共同決定と自主的活動の機会の拡大」によって伝統的 SMV の中心的欠点¹⁷⁾が克服される、と指摘する。「共同決定と自主的活動の機会の拡大」という主張は、(A)生徒代表の組織モデルは、とりわけ学校と社会における利害の対立・紛争から出発し、生徒代表を生徒の利益を代表するものとして形成しなければならない、(B)生徒代表は、学校と授業にとって重要な学校の決定過程に制度的に参加すべきである、(C)生徒代表は、出来る限り多くの生徒が活動できるような組織形態を取るべきである、という観点に基づくものであった¹⁸⁾。これらは60年代後半の伝統的 SMV 法制の改革論議において強調されていた観点でもある¹⁹⁾。

さて、『参加勧告』が、「中等段階における学校の交流・決定過程への生徒の参加の制度化の総体としての生徒代表の活動の重点は、秩序維持的補助的使命にあるのではなく、学校と授業の計画・構成と密接に結合している²⁰⁾」と明確に述べているように、この勧告の最も重要な事項の一つが、授業計画と構成への生徒参加の制度化という主張である。『参加勧告』では、授業計画フォーラム (Unterrichtsplannungsforum) と授業批判 (Unterrichtskritik) の制度化が具体的に提案されている。

授業計画フォーラムとは、「授業計画全般及びその基礎づけと討論のための機会と義務」を制度化するものである。この制度は、「討論の実質化、あまり権威に影響されないうえにおこなわれる合意の形成、教師と生徒の間の討論規範の変化²¹⁾」を導くものと意義づけられている。

また、授業批判とは、「特定の授業を担当する教師と生徒との会議」において、フォーマルな形で「授業の進行が討論され批判される」機会の保障を意味する。この授業批判の制度化によって、授業に関する生徒の不満や批判が正当な方法で生徒と教師との間の相互的な批判・討論過程の中に引き出される可能性が拡大する。もっともその場合、「教師の評価権を好ましくない批判者に対する懲罰目的に利用する危険性²²⁾」があり得る。その点で『参加勧告』が、この危険性を取り除くために、授業批判に際しては、専門教科を同じくする同僚、生徒の利益代表の補佐を任務とする信任教師 (Vertrauenslehrer) などを授業批判に参加させることを提案しているのは、周到的配慮とすべきである。

学校における生徒の地位の変更は、州レベルでの具体化は一樣ではないとは言え、従来支配的であった教師—生徒間の従属関係 (= 伝統的権威の支配) を解体し、教師—生徒間の協働と相互批判を媒介にして教授 = 学習過程に伴う緊張関係を協力関係 (= 対話的理性の実現) に転化するための規範の制度化という形で実現していく。それは、学校の意志決定過程において生徒の利益と権利を生徒自ら代表する過程の制度化である。人権保障の視点から制度化された生徒参加は、父母の学校参加と同様、学校自治の内的構成原理となると共に、生徒の自己教育の実践的契機たることが期待されている。

ところで、教師の「教育的自由」と生徒の協働権保障の関係はどのように把握されていたのか。『参加勧告』の見解では、確かに生徒の意見と選択権は最大限配慮されるべきではあるが、教師は、「授業計画フォーラムの討論結果をいわば決議としてその意志に反してまで実施するように義務づけられるべきではない。これを教師に義務づけることは、参加的授業形成の意味と目的とに反している。²³⁾」と指摘されている。この見解に与するならば、個々の教師が「参加的授業形成の意味と目的」をどのように把握し、日々の教育実践をどのように展開していくのかという、個々の教師の教育実践意識、教育専門性の質の問題が、法制化された生徒参加の教育学的意義の実現にとって決定的に重要となる。換言すれば、教師の「教育的自由」と生徒の協働権の同時的保障、教師と生徒の協力関係の現実的可能性は、「参加的授業形成」を実現しうる教師の創造的実践力というリアリティーを媒介にして初めて成立し得る。したがって、「参加的授業形成」の実践的力量が虚構であるならば、生徒の協働権の形骸化は必至である。生徒参加法制の運営実態、特に教師と生徒の意識状況がどのようなものとなっている

のかが問われなければならない所以である。

II NRWにおける生徒代表制の法制的整備

1973年以降の西ドイツ諸州では、学校法の改正、独自の法律の制定等を通じて、生徒の学校参加の法制的整備がなされている²⁴⁾。ノルトライン・ヴェストファーレン(NRW)の場合、1977年に『学校制度における協働に関する法律』(以下、学校協働法, SchMGと略記)が成立し、翌年より発効している²⁵⁾。更に、州文部省は、学校協働法の基本理念を具体化する目的で、1979年に『学校における生徒代表制の協働に関する回状』(以下, SVEと略記)を公布している²⁶⁾。

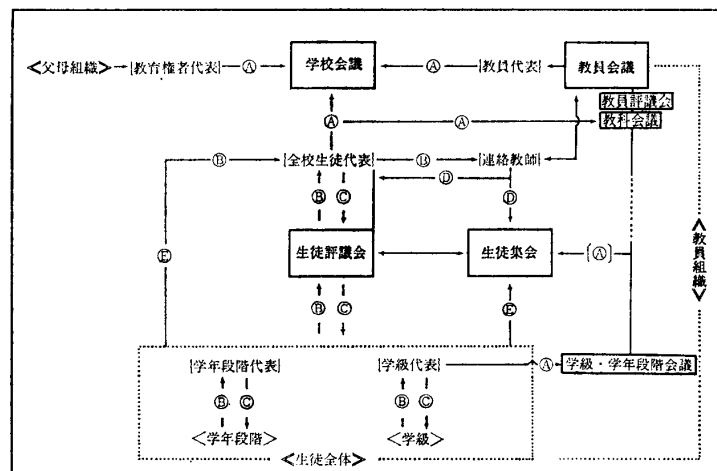
学校協働法によれば、法律上の協働(Mitwirkung)の目的は、「学校における固有責任を促進し、学校の教育活動におけるすべての関係者の必要な協力を強化することである」(SchMG§1①)。この場合、法律上の協働とは、決定(Entscheidung)、関与(Beteiligung)、決定・関与に必要な情報(Information)を意味し、更に

法律上の関与には、聴聞権、協議権、提案・発議権が含まれる(SchMG§1②)。生徒は、この法律の基準に基づいて、「その年齢と判断能力に応じて、学校制度の形成に協働する」(SchMG §1③)ことができる。

学校における生徒の協働は、多元主義社会において学校へ委託された使命から生ずる。すなわち学校の教育的使命は、教師が生徒に専門的知識を伝達することに限られるのではなく、自律的に判断し自己責任的に行為する能力、政治的社会的な生活において権利を行使し義務を履行する能力を生徒に獲得させることも学校の重要な使命であり、これを実現するためには、「パートナーシップ的協力」と、「公正な公開討論と事実に基づく議論を通じて自ら進んで共同の解決の可能性」(SVE §1②)を探究する自覚の形成が不可欠である。それ故、生徒の協働は、学校の「放棄し得ない構成要素」(SVE §1③)であり、教師は言うに及ばず、父母、学校監督庁もこれを援助しなければならないのである。

生徒の協働は、主として生徒代表制の組織を通しておこなわれるが、学校協働法第12条は、生徒代表制の任務

図1 学校の意志決定機構とSVの位置



《略記号》

- ①……代表参加関係。
- [A]……生徒評議会による教師の参加権の制限がある。
- ②……選出関係[全校生徒代表 (Schülersprecher) は連絡教師 (Verbindungslehrer) の任免権を有する。]
- ③……責任関係。
- ④……全校生徒代表の活動の援助を目的とする、協議権的参加の保障。
- ⑤……全校生徒代表は、生徒全体の20/100の提起により、第5学年以上の生徒によっても選出される。生徒集会 (Schülerversammlung) に参加できるのは、第5学年以降の生徒である。

に関して、(1)教育活動の形成に際しての生徒の利益代表 (SchMG §12①-1)、(2)生徒の専門的・文化的・スポーツ的・政治的・社会的利益の促進 (SchMG §12①-2)を特に明記している。要するに、生徒の協働は、学校の意志決定過程への生徒参加、並びに生徒の自主的活動、その固有責任的運営を主たる内容としており、この協働を基礎づける原理が生徒の「利益」保障の原理に他ならない。

生徒代表制は、一言で言えば、生徒の〈参加〉と〈自治〉の制度である。〈図-1〉は生徒参加の基本構造を略図化したものであるが、これによれば、学校の意志決定過程への生徒参加の理念は、以下の諸点で制度的に担保されている。(1)全校生徒代表 (Schülersprecher) は、学校会議 (Schulkonferenz)、教科会議 (Fachkonferenz) に参加することができる (SchMG §4④, §7②, §12③)。(2)第7学年以上の学級代表 (Klassensprecher) は、学級会議 (Klassenkonferenz) に参加することができる (SchMG §9②)。教科会議、学級会議参加は、協議権の行使としての協働である。(3)第5学年以上の生徒は、「授業内容の選択」に関与することができる (SchMG §12④)。その外、生徒は、各領域において教育活動に協働することができるが、「もし生徒が不当に扱われていると感ずる場合、授業と学校生活に関する発議・提案・要望・異議を教師と協議する」(SVE §3②) こともできる。

生徒代表は、「生徒の権利を代表し生徒の利益を保護・担保することを通じて学校生活の形成に協働する」(SVE §1①)とされているが、この場合の生徒の協働とは、決定手続での協働 (Mitwirkung) と会議参加 (Teilnahme) の外、「一般的種類の苦情」を取り上げる権利、学校監督庁に対して学校の問題を申し立てる権利、生徒の要望に基づいて当該生徒を支援する権利、「学校政策的委任²⁷⁾」の範囲内で世論に声明を発表する権利などが含意されている (SVE §2②)。

これらの権利を生徒の協働の権利内容として位置づけるのは、学校教育関係を予定調和的な関係として指定するのではなく、紛争化を伴う緊張関係を内包する社会的関係として学校教育関係を把握する学校観に立脚しているからに他ならない。その上で、学校関係者間で起こり得る緊張関係を自己—他者の権利の比較考量を通じて合理的に調整する過程自体が、学校の教育的使命の観点から把握されるのであり、その意味での生徒の協働は、生徒の「教育要求権 (Anspruch auf Erziehung und Bildung)」(州憲法第8条第1項)の実質的内容として解釈されるのである²⁸⁾。

III 学校における生徒参加の実態と問題

NRWの学校協働法では、生徒(父母)の協働の限界として、「会議決定は授業の形成に際して教員の自由と責任を不必要に制限してはならない」(SchMG §3③)、特に成績評価に関しては、「個々の教員の責任」(SchMG §9③)に属するとの明記があり、対生徒・父母関係における教師の「教育的自由」の優位性は、制度的に具体化されている²⁹⁾。以下では、必ずしも十全な資料とは言えない面もあるが、とりあえず州文部省が1983年に実施した意識調査の結果報告³⁰⁾を手掛かりにして、生徒参加法制に対する教師と生徒の意識状況を検討する。

A 生徒参加の満足度と参加機会の活用状況

1. 満足度

「非常に満足」「満足」及び「十分に」「おおかた」の回答率は、全体の平均で、父母、生徒、校長、教師の順位となっており、特に教師の場合、この数値は、「あまり実現されていない」「実現されていない」という心象基準(否定的の評価)に対する回答率よりも少ない点が注目される(以下、〈表-1〉参照)。生徒の満足度は、学校種別、年齢段階に応じて偏差が認められる。SS, HS, RSに比較して、GY, BS, GSが相対的に低く、およそ2/3の生徒が不満を表明していることになる。教師の場合は、全体の平均で、「部分的に実現している」という心象基準への回答率が41%もある。この心象の内容と選択の動機を一義的に断定することは避けなければならないが、これに「あまり実現されていない」「実現されていない」と回答したものを加えると、77%にもなり、生徒全体の場合(1/2)を上回り、教師全体の8割近くの者が何等かの否定的な心象を抱いていることになる。

この統計では、回答した生徒全体の半数の者が一体どのような問題に「不満」を感じているのか、教師の「期待」はどのようなものであり、それは何故実現していないのか、という内容上の問題は不明である。以下では、この点を具体的領域に即して検討するが、まずは生徒の協働機会の活用状況の調査結果を検討しておく。

2. 活用状況

〈表-2〉によれば、生徒は全体の平均で60%の者が協働の機会を十分には活用していないと回答している。その理由については、学校種別間でほぼ共通の傾向を指摘することができる。理由の第一位と第二位は、「あまり関心がない」と「知識がない」である。生徒の側での協働機会活用の不活発さの社会的背景として、生徒の私生活化、小集団化、「降りた世代」の問題を指摘できる。

表 2 参加機会の活用状況（生徒の場合：％）

		HS	RS	GY	GS	BS	SS	全体
		(95)	(97)	(102)	(74)	(98)	(51)	(517)
1) 参加の機会を十分に活用していますか。	はい	44	42	32	41	30	67	40
	いいえ	56	58	68	59	70	33	60
2) 十分に活用していない理由（複数回答）								
a) あまり関心がない		55	44	56	46	55	24	49
b) 本当の対話がない		25	24	28	32	28	24	27
c) 知識がない		58	55	35	53	45	37	48
d) 時間の浪費		10	1	16	11	17	8	11
e) 校長・教師の援助が少ない		12	13	18	12	15	10	14
f) 不利益を受けることに対する不安		18	17	19	8	18	10	16

出典) op. cit., Tabelle 5 より作成。

表 3 情報状況—文部省の情報文書の入手し易さ（生徒の場合：％）

	HS	RS	GY	GS	BS	SS	全体
	(95)	(97)	(102)	(74)	(98)	(51)	(517)
1. 情報事情							
十分に得られる	16	16	12	12	6	16	13
時々得られない	64	60	65	72	68	68	66
得られないことが多い	20	24	23	16	26	16	21
2. 文部省の文書は手に入れ易いか							
困難もなく	54	53	57	59	43	60	53
努力して	19	11	22	17	29	6	19
得にくい	3	4	2	4	5	4	4
知らなかった	24	32	19	20	23	30	24

出典) op. cit., Tabelle 6 より作成。

表 4 学校会議の評価（学校種別，構成員別：％）

質問項目：「学校会議では，教師，父母，生徒によって選出された代表が，学校の重要な事項を決定します。あなたの意見では，学校会議が学校の指導的機関として維持されていると思いますか。」

	HS		RS		GY		GS		BS		SS		全 体			
	L (70)	S (95)	L (68)	S (97)	L (69)	S (102)	L (67)	S (74)	L (75)	S (98)	L (68)	S (51)	SL (262)	L (485)	E (1,198)	S (517)
非常に良い	3	20	4	11	1	4	6	14	1	4	5	24	5	4	16	12
良い	27	30	21	36	15	30	26	26	5	18	28	42	37	22	35	29
おおかた良い	46	42	51	35	58	46	41	44	40	44	51	26	41	48	41	41
あまり良くない	16	8	16	16	17	16	26	14	33	26	10	6	12	18	6	15
全く良くない	8	0	8	2	9	4	1	1	20	8	6	2	5	8	2	3

出典) op. cit., Tabelle 10 より作成（GRの回答結果を省略）。

い」の回答率を加えると，父母—92%，校長—83%，生徒—82%，教師—74%が肯定的な評価を下している³²⁾。「あまり良くない」「全く良くない」の回答率は，教師の場合，「非常に良い」「良い」の回答率と同率であること，生徒の場合も肯定的に評価した割合の1/2の者が否定的な

判断を下していることに注意する必要がある。学校種別では，BS が特に注目される。ここには大規模学校固有の困難性が示唆されている³³⁾。

次に学校会議の個別的使命に関する意識状況を検討する。はじめに学校会議の個別的使命を列挙しておく。学

表5 学校会議の個別使命に対する学校会議構成員の評価(構成員別:%)

		S	L	E	S
		(262)	(485)	(667)	(374)
基本原則(第5条第1項)					
第1原則	a)	3	2	30	26
	b)	36	88	43	49
第2原則	a)	9	7	29	24
	b)	71	79	39	44
第3原則	a)	7	4	31	32
	b)	67	76	48	45
決定事項(第5条第2項)					
(1) 宿題の時間的調整と学習到達試験の原則の設定	a)	14	10	30	25
	b)	53	67	40	52
(2) 第15条に基づく関与及びそれと関連する学校設置者への提議に際しての決定	a)	46	29	47	37
	b)	29	32	20	23
(3) 教科的行事や労作共同体の追加設置	a)	19	12	37	39
	b)	47	59	30	32
(4) 予定された授業以外の学校行事計画	a)	52	43	54	53
	b)	19	25	15	20
(5) 学校における指導・助言組織の形成	a)	21	14	38	27
	b)	42	59	24	41
(6) 教材の学校への導入と貸与	a)	44	37	55	52
	b)	28	32	16	21
(7) 一般的な教育上の困難を除去するための提案	a)	19	14	39	24
	b)	49	62	31	53
(8) 5日あるいは6日への授業の配分	a)	57	48	55	47
	b)	35	39	26	29
(9) 教育権者及び法律・契約により職業教育に共同責任を負う者の授業訪問並びに父母との対談日の実施に関する規程	a)	31	20	48	31
	b)	41	48	22	38
(10) 予算で規定された使用目的の範囲で、学校に自由な処理を委ねられた財産使用	a)	45	41	60	59
	b)	22	30	15	16
(11) 校長及び教頭の任命に先立つ推挙	a)	20	12	34	27
	b)	67	79	50	55
(12) 他の学校との協同	a)	12	9	25	22
	b)	67	74	47	53
(13) 地域の団体、宗教団体や組織並びに職業相談・教育・訓練などの問題に関係ある施設との協同	a)	16	17	40	34
	b)	59	60	37	43
(14) 青少年保護、衛生、教育心理学的サービス及び交通安全の推進機関との協同	a)	13	12	34	25
	b)	68	68	41	52
(15) 固有の学校規程の制定	a)	41	25	41	50
	b)	37	52	33	17
(16) 他の参加組織からの提議	a)	40	32	44	50
	b)	30	47	27	17
(17) 学校監督庁への提議	a)	26	23	52	39
	b)	50	52	25	32

出典) op. cit., Tabelle 13 より作成。

《略記号》…… a) = 「非常に意義がある/意義がある」 b) = 「あまり意義がない/全く意義がない」

校会議は、教授内容の形成及び教授方法の適用のための原則(第一原則)、授業配分及び課程設定のための原則(第二原則)、成績評価、判定、試験及び進級に関する規程の統一適用のための原則(第三原則)を推奨(emp-

fehlen) し、〈表-5〉に記されている17事項を決定(entscheiden)することができる(SchMG §5 ①, ②)。

さて、基本原則の「推奨」に関する調査結果をみよう。第一原則に関しては、教師全体の88%が「あまり意義が

ない／全く無意味」と回答しており、生徒全体の半数が同様な回答をおこなっている。第二原則に関しては、教師全体の7%が「非常に意義がある／意義がある」と回答するに留まり、他方、生徒全体の1/4がそれぞれ「非常に意義がある／意義がある」と回答している。第三原則に関しても、第一原則の場合の状況と類似した傾向が示されている。全体の平均で、「非常に意義がある／意義がある」の回答率を見た場合、生徒の回答率が教師の回答率の4倍から13倍となっていることは軽視すべきではないであろう。なお、この統計結果では、数値化されていない部分が相当数存在している。

現時点では、学校会議構成員の判断の基底にあるはずの、学校会議の実際の運営状況を具体的に物語る資料がないのであるから速断すべきではないが、教師と生徒では「あまり意義がない／全く無意味」の内実が異なっているのではないかと疑問を提示しておく。統計結果によれば、全体として教師は、生徒（父母）が教育の専門職性に関する事項に関与すること自体に強い抵抗感（否定的意識）を持っていることは明らかであるが、「あまり意義がない／全く無意味」と回答した生徒（父母）が教師と同様の意識をもってこれに回答したとは考え難いのである。このような教師の否定的意識状況を前提にした推測が許されるならば、会議運営の主要職掌を任務とする教員代表——その背後には教員集団の意向がある——の消極的姿勢の故に、これらの基本原則の協議が「あまり意義がない／全く無意味」と感じ取れるような会議の状況が存在しており、これが生徒（父母）の回答率に反映しているのではないか。いずれにせよ、この点に関しては、基本原則のすべてが学校・教師の専門職性の内容に関するものである点に注意を喚起しておく。

次に、学校事項の「決定」に関する調査結果に移る。「非常に意義がある／意義がある」の回答率が「あまり意義がない／全く意義がない」の回答率を上回る事項を学校会議構成員別で比較してみると、教師の消極的姿勢が顕著である。これに対して父母、生徒の関心の高さが指摘できる。内容的には、(4), (6), (8), (10)の4項目が比較的重要度の高いものと考えられている³⁴⁾。その外、生徒、父母では、(15), (16)の2項目が重視されており、父母の場合では、(17)の項目が52%であることも注目される。もっともこれらの事項決定の重要性の評価にもかかわらず、たとえば教材の導入と貸与や学校の財産使用の問題は、学校設置者の教育財政事情によって大きく左右される問題であり、現実的には、それらの決定内容が十分な形で実現されにくい状況があることも留意されるべきである。

2. 教科会議

教科会議は、当該教科の教授資格を有するかこれを教授する教員によって構成される教員組織であり、その主たる任務は①教科教授法並びに成績評価のための原則、②教具の導入、教材の作成に関する教員会議への提議、③収集室、教科用教室及び作業場の建設のための提案に関して決定することである (SchMG § 7②)。

一般に教科会議は教師の専門職的優位性 (Kompetenzvorsprung) が特に明瞭となる協働領域の一つである³⁵⁾。したがって、生徒が協議権を有効に行使し得るか否かは、少なくとも生徒代表が協議内容に関する必要な情報を事前に十分に把握しているか否か、換言すれば生徒の情報取得に対する教師の事前の配慮のあり方に大きく左右されると言ってもよい。

〈表-6〉は教科会議への生徒代表の参加意識を表している。〔設問1〕に関してみると、「良く／だいたい妥当

表 6 教科会議への父母代表・生徒代表の参加意識 (学校種別、構成員別：%)

	HS		RS		GY		GS		BS		全 体		
	E (62)	S (19)	E (93)	S (22)	E (128)	S (50)	E (98)	S (22)	E (32)	S (35)	E (413)	S (148)	
1. 私は、教科会議において教師から不当に要求され過ぎていると感ずる。何故ならば、教師があまりにも多くの情報を持っているからである。	a)	36	42	29	10	31	13	37	26	38	35	33	24
	b)	32	16	46	55	24	30	25	26	38	24	32	30
	c)	32	42	25	35	45	57	38	48	24	41	35	46
2. 父母・生徒代表が教科会議に召集されないことがしばしばある。	a)	16	37	13	19	13	10	32	37	16	30	18	23
	b)	18	0	6	0	9	14	23	21	3	3	13	9
	c)	66	63	81	81	78	76	45	42	81	67	69	68

出典) op. cit., Tabelle 17

〔略記号〕…… a) = 「良く／だいたい妥当する」 b) = 「部分的に妥当する」 c) = 「あまり／全く妥当しない」

表7 授業問題への生徒の参加意識(学校種別, 構成員別:%)

		HS		RS		GY		GS		BS		SS		全体	
		L (70)	S (95)	L (68)	S (97)	L (69)	S (102)	L (67)	S (74)	L (75)	S (98)	L (68)	S (51)	L (485)	S (517)
1. 専門的問題に関しては、 専門家だけが意見を言 うべきである。	a)	39	14	48	16	49	11	31	3	52	17	51	21	46	13
	b)	36	33	31	26	16	30	20	23	28	32	25	41	27	30
	c)	25	53	21	58	35	59	49	74	20	51	24	38	27	57
2. 消耗が大きい割には、 父母、生徒のための情 報獲得が意図されたよ うにはしていない。	a)	46	25	56	24	49	26	39	27	68	31	42	23	50	26
	b)	27	34	27	35	20	29	31	27	12	21	33	33	24	30
	c)	27	41	17	41	31	45	30	46	20	48	25	54	26	44
3. 私は、だいたい学級 後援会において教師に よって将来の授業活動 について良く情報を与 えられていると感じて いた。	a)		37		29		27		30		24		52		32
	b)		29		42		24		28		26		14		28
	c)		34		31		49		42		50		34		40
4. 私は、与えられた情報 では何も始めることが できなかった。何故な らば、それらは非常に 理解し難いからである。	a)		11		18		8		14		12		27		14
	b)		43		27		25		34		27		43		32
	c)		46		55		67		52		61		30		54
5. 私は、与えられた情報 では何も始めることが できなかった。何故な らば、それらは、あま りにも不十分だからで ある。	a)		17		16		13		9		25		21		17
	b)		27		20		25		35		36		40		29
	c)		56		64		62		56		41		49		54
6. 教師は、父母、生徒と の討論から自らの授業 の実践にとって有益な ものを引き出すことが できる。	a)	59		51		58		54		60		56		57	
	b)	27		39		32		29		31		29		31	
	c)	14		10		10		17		9		6		12	
7. 生徒と父母は、専門的 問題への継続的な協力 にあまり興味がない。	a)	60		66		46		46		73		55		57	
	b)	27		22		31		28		24		30		28	
	c)	13		12		23		26		3		15		15	

出典) op. cit., Tabelle 16 より作成 (GR の教師の回答結果を省略)。

《略記号》…… a) = 「良く/だいたい妥当する」 b) = 「部分的に妥当する」 c) = 「あまり/全く妥当しない」

する」及び「部分的に妥当する」と回答した生徒代表は全体の平均で54%である。この回答率は、教師の態度・行為から「不当な要求」を感じると言う場合の主観の個別的差異性を認めるとしても、過半数の生徒代表が教師の情報優位を原因とする従属感を体験していることを明示しており、協議事項に関する情報提供及び提供された情報内容の質が機械的独善的である場合の頻度が相対的に高いことを示唆している³⁶⁾。

次に〔設問2〕をみると、全体の平均で、教科会議に召集されない割合は召集される割合の1/3に相当する。学校種別でみると、「良く/だいたい妥当する」と回答し

た生徒代表の割合は、BS, HS, GS では、「あまり/全く妥当しない」と回答した生徒代表の1/2強となっており、RS, GY の場合の1/4~1/8弱と相当の落差がある。学校協働法第7条第2項には、たとえば学級会議の場合³⁷⁾のように、会議召集に関する例外規定は含まれおらず、その意味ではこの回答率は教育の内の事項の形成に関わる生徒(父母)の協働に対する学校・教師側の消極的姿勢を物語る数値である。

3. 授業内容計画の選択

法律上、第5学年以上の生徒は、学習指導要領(Lehrplanrichtlinien)の範囲内において、授業内容の選択

に参与することができる。これを保障するために、当該教科の担当教師は、半学期期間の始めに、学習指導要領に基づく授業内容を生徒に知らせるよう義務づけられている (SchMG §12④)。ここで指摘しておかなければならない点は、この制度は教育内容に関する生徒個人の協議権の制度的保障を意図している点である³⁸⁾。これは、73年の『参加勧告』の授業計画フォーラムの具体化と考えてよい。

教師全体の平均回答率で46%の教師が、教育上の専門的事項に関しては、専門家だけが発言すべきであると考えており、これに対して「あまり／全く妥当しない」と回答した教師は27%である (以下、〈表-7〉参照)。この数値は、学校会議の基本原則 (第1原則) に対する「あまり意義がない／全く無意味」の回答率と比較すれば、やはり日々の授業実践に直接関係する問題だけあって多少肯定的な傾向性を示していると言えなくはない。その点で、授業問題への生徒 (父母) の参加から「有益なもの」を引き出すことができると回答した教師が、平均回答率で57%である点が特徴的である。

他方、教師の半数が協働に伴う過重負担を感じており情報提供の消極性の一端の理由ともなっている。更に、教師全体の57%の者が、生徒 (父母) は専門的問題に対する継続的な協働にあまり関心をもっていないと見做しており、「部分的に妥当する」と回答した教師の回答率をこれに加えると、その数値は85%にも上る。これらの数値は、全体的傾向として教師が教育上の専門的事項への生徒 (父母) の協働を懐疑的に捉えていることを明示するものであり³⁹⁾、生徒 (父母) の協働を教師の「教育的自由」への侵入として感じるような閉鎖的志向性がその根底に横たわっていることを示唆するものである。

一方、生徒は、GS の74%を筆頭に全体で57%の者が専門的問題への協働を積極的に評価しており、生徒の協働に対する教師側の理解との落差に注目せざるを得ない。また、全体で半数弱の生徒は、教師が提供する情報内容の困難さと不十分さを感じているが、上記のような教師側の意識状況を踏まえてみると、情報提供が機械的独善的になされることは十分あり得ることである⁴⁰⁾。確かに生徒 (父母) の協働に伴う教師の過重負担は想像に難くないことであり、新しい法制下での教育実践を保障するための労働条件の整備の問題も考慮しなければならない。更に、「学校監督」権との関連でみれば、教師の「教育的自由」の確立の問題も解決済みの問題とは言えない。しかし教師の専門職的閉鎖性問題はこれらの問題に還元できない固有の問題であることも指摘しなければならない。

おわりに

これまで述べてきたように、学校の教育・経営の協働的形成という基本理念は、学校の教育関係の現実性を規律する、内在化された規範となっているとは言い難い。なかでも重視しなければならない点は、教育の専門職的閉鎖性への教師の依存志向が根強く存在していることである。法律上の教師の「教育的自由」が、實際上、教師の専門職的閉鎖性を正当化する状況が相当程度存在しているとみることができる。

このような学校参加の現実には、法制上の理念が周知徹底されていないためなのか、あるいは法制的枠組の原理的問題の現象化とみるべきなのか。前者であるとするならば、教師の現職教育を含む、学校協働法の理念・制度に関する情報提供が重視される。後者であるとするならば、生徒 (父母) の協働権の強化という観点から、学校参加法制の原理となっている学校法学的教育学的根拠の批判的究明が必要となる。

本稿では、生徒参加の法制化の問題を究明していく上での問題の所在を示したに過ぎない。あるべき教師の「教育的自由」は、生徒 (父母) の協働と相互批判を媒介にして、生徒 (父母) に対して自己を開く教育の専門職性論と結合しなければならない。その意味では、「学校自治」の参加論的構成を具体的に展望していく場合、「教育的自由」の教育論的構成原理——〈教え-学ぶ〉こととの関係性それ自体——を改めて問う必要がある。学校における教師と生徒 (父母) の権限関係の問題、生徒 (父母) 参加の制度的具体化の程度問題は、この課題との関連でも考察されなければならない。

(指導教官 牧 柁名教授)

注

- 1) Fauser, Peter; Pädagogische Freiheit in Schule und Recht, 1986, S. 134.
- 2) Heckel, Hans & Avenarius, Hermann; Schulrechtskunde, 1986, 6. Aufl., S. 134.
- 3) この問題に関しては、藤枝静正「現代西ドイツの『学校監督』行政の問題」〔岩下新太郎編『教育指導行政の研究』1984年〕が詳しい。
- 4) Zur Stellung des Schülers in der Schule, Erklärung des Ständigen Konferenz der Kultusminister vom 25 Mai 1973, in Brückner, Jens A.; Schulrecht und Schulpolitik, 1982, S. 302.
- 5) 『声明』では、生徒の意見表明の自由、出版の自由、いわゆる「生徒ストライキ」の問題、示威行動の自由の保障の問題が具体的に論じられている (ibid. S. 309-316)。この点に関しては、藤枝静正「生徒共同責任法制の研究」〔埼玉大学紀要 教育学部 (教育科学-II) 第29巻 (1979年)〕

- を参照されたい。
- 6) *ibid.* S. 307.
 - 7) *ibid.* S. 308.
 - 8) Neubauer, W.F./Gampe, H./Knapp, R.; *Konflikte in der Schule*, 2. Aufl., 1985, S. 79.
 - 9) Brückner, Jens A.; *op. cit.*, S. 308.
 - 10) *ibid.* S. 309.
 - 11) 『声明』では、「学校の時間的空間的領域外での生徒の意見表明に対する学校の措置は、原則的には認められない。但し、学校に直接関係し、影響を及ぼし、学校の教育的使命を侵害するような発言、たとえば授業ボイコットの扇動に関しては、その例外が認められる。」(*ibid.* S. 310)と指摘されている。この但書の部分に関しては、親の教育権保障とも関連し、批判がある。Nevermann, Knut & Richter, Ingo; *Rechte der Lehrer/Rechte der Schüler/Rechte der Eltern*, 1977, S. 112.
 - 12) 生徒の人権保障の理論的構成の問題に関しては、林量倣「子どもの人権と学校」〔埼玉大学紀要 教育学部(教育学科学-II) 第33巻(1984年)〕を参照されたい。
 - 13) Neubauer, W.F./Gampe, H./Knapp, R.; *op. cit.*, S. 79.
 - 14) この勧告に関する先行研究は、拙稿「生徒の人権保障と学校の民主主義」〔東京大学教育学部教育行政学研究室紀要 第5号(1986年)の注5〕を参照されたい。
 - 15) Deutscher Bildungsrat; *Strukturplan für das Bildungswesen*, 1970, S. 265.
 - 16) Deutscher Bildungsrat; *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen Teil I Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern*, 1973, S. 17.
 - 17) その中心的欠点を要約すると、次の三点である。(1) SMVの組織と活動様式は教師と生徒とのパートナーシップ関係に関する思想に基づいており、現存する従属性を覆い隠すもので、紛争を生産的に解決するという使命を否定するものであった。(2) SMVの活動の中心は学校の中心的使命の圏外に置かれ、その機能は秩序維持的補助的使命に制限されていた。(3) 議会制の組織原則と無権利性との結合がSMVの活動を砂上の楼閣のようなものへと落としめ、生徒代表は選挙者と日々の学校生活の問題から疎遠となった。(ibid. A. 90-91)
 - 18) *ibid.* A. 91.
 - 19) 前掲拙稿, p. 50以下参照。
 - 20) Deutscher Bildungsrat; *op. cit.*, 1973, A. 92.
 - 21) *ibid.* A. 64.
 - 22) *ibid.* A. 66.
 - 23) *ibid.* A. 64.
 - 24) 各州の法制化の動向については、Boppely, Werner/Kollenberg, Udo; *Mitbestimmung in der Schule*, 1981, S. S. 113-159が概要を提供している。
 - 25) *Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen—Schulmitwirkungsgesetz (SchMG)—vom 13. Dezember 1977 (Schulrecht-Nordrhein-Westfalen 所収)* なお、結城忠氏による同法の全訳が、国立教育研究所研究集録第1号(1980年)に収録されている。また、同法の検討として、天野正治『西ドイツ教育の語るもの』(第2章7節, 1981年)がある。
 - 26) *Die Mitwirkung der Schülervertretung in der Schule nach dem Schulmitwirkungsgesetz (SV-Erlass), Rd-Erl. des Kultusminister vom 22. November 1979 (Schulrecht-Nordrhein-Westfalen 所収)*
 - 27) 学校協働法では、生徒代表が、「学校政策上の利害関係(schulpolitische Belange)」(SchMG § 12②)を担保することを認めている。この意味での「学校政策的委任」は、「一般政策的委任(allgemeinpolitisches Mandat)」と区別される。Neubauer, W.F./Gampe, H./Knapp, R.; *op. cit.*, S. 82「学校政策的委任」の解釈問題は、生徒代表の「政治的活動」(SchMG § 12①-2)のあり方をめぐって争点化される。注32)の文献, S. 26参照。なお、73年の『勧告』に付帯されている少数意見(Deutscher Bildungsrat; *op. cit.*, A. 142)も併せて参照されたい。
 - 28) Neubauer, W.F./Gampe, H./Knapp, R.; *op. cit.*, S. 73.
 - 29) 州の教育行政規則(VVzSchMG)は、教師の「自由と責任」規定に関して、「教師が責任を自覚して教育的使命を実現するには、教師の教育的自由(pädagogische Freiheit)が必要である。それ故、教育問題における教師の決定裁量が会議決定によって制限されるのは、教科間の調整、学級・学年に関する事柄、あるいは教科教授方法上の基本的な問題等にかかわる場合のみである。」としている。RdErl. d. Kultusminister v. 29. Juli 1982 なお、教師の「教育的自由」(教育的自己責任)の法的根拠は、州学校行政法(SchVG)第14条である。(Schulrecht-Nordrhein-Westfalen 所収)
 - 30) 本稿で利用する資料は、ノルトライン・ヴェストファーレン州文部省著作の次の二つの文献である。(1) *Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen; Erfahrungsbericht zum Schulmitwirkungsgesetz*, 1983, (2) *Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen; Schulmitwirkung auf Prüfstand*, 1983 (1)の文献に関しては、大塚学校経営研究会『学校経営研究』第12巻(1987年)に簡単な紹介がある。この意識調査は、過去5年間の学校協働法下の経験の総括を目的とするもので、7学校種別(各種別40校, 計280校)、総数3,000名を調査対象として実施(1983年1月2日~3月15日)、回答総数2,462人(回答率82%)という規模でおこなわれたものである。
 - 31) Petermann, Bernd; *Schulmitwirkungsgesetz(Kommentar)*, 10. Auflage, 1984, S. 72.
 - 32) 父母団体は、学校協働法の公布によっても何も変わっていないという厳しい判断を下している。彼等は、父母の拒否権を要求し、父母の共同発言権の強化を要求している。Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen; *Erfahrungsbericht zum Schulmitwirkungsgesetz*, 1983, S. 5 なお、父母の学校参加に関しては、別に論ずる。
 - 33) 34) *ibid.* S. 16.
 - 35) 36) *ibid.* S. 20.
 - 37) 第7学年以上の学級代表は、学級の教育活動(Bildungs- und Erziehungsarbeit)の決定を任務とする学級会議に協議権をもって参加することができる(SchMG § 9②③)が、事実上、学級会議は成績評価、進級決定及び秩序措置の決定をおこなう会議となっており、この会議でいわゆる授業問題が協議されることは稀である。*ibid.* S. 21.
 - 38) Petermann, B.; *op. cit.*, S. 129.
 - 39) Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen; *op. cit.*, S. 10.
 - 40) *ibid.* S. 23.
- 補注) 注30の文献は、天野正治先生の御好意によるものです。記して感謝の意を表わします。