

西ドイツ教育行政の権限配分問題

教育行政学研究室 佐 藤 義 雄

On the Competence Distribution at Educational Administration in the Federal Republic of Germany

Yoshio SATO

West Germany is a federal state, and each Land has a large competence for the educational policy. But there is a problem to what extent the federal government takes part in the educational policy in order to maintain and develop the cultural level of nation by unifying and democratizing the educational system.. In this paper, we consider this problem by studying the educational reform after the World War II and the educational policy in the age of Weimar Republic.

目 次

- I 権限配分の歴史
- II 1969年の基本法改正による連邦権限の強化
- III 権限配分に関する1978年の連邦政府報告書
- IV 教育財政における負担配分
- V ワイマール時代の権限配分
- まとめ—原則立法権について

序

西ドイツは11の州に分れている。そのうち都市州が3州（西ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）ある。そしてこ11州のそれぞれに文部省がある。2, 3例をあげると、バーデン＝ヴュルテンベルク州では教育スポーツ省及び学術文化省であり、シュトゥットガルトにある。ニーダーザクセン州では文部省及び学術文化省であり、ハノーヴァーにある。また、都市州ブレーメンでも教育省及び学術文化省がある¹⁾。連邦の文部省（連邦教育科学省：Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft）がボンにあるが、これは各州の文部省とは異なって、教育政策上の権限を殆ど持っていない。H. Heckel がいうように、「連邦は、教育制度に於て、何ら直接の権限を持たない。つまり、教育制度において、連邦教育科学省には監督機能はないのである。」²⁾

基本法（憲法に該当する）の第7条には、「全学校制度は、国の監督（Aufsicht des Staates）を受ける」³⁾とあ

るが、この「国」（Staat）は「州」（Land）のことであると解されている。なぜならば同じく基本法第30条に、「国家の権能の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、または、許さない限り、ラントの仕事である。」とあり、基本法は学校監督についての連邦の権限に何ら言及していないので、国の権能、任務としての学校監督は、ラント（州）の仕事であるということになる。またさらに、同じく基本法第70条1項には、「ラントは、この基本法が連邦に立法の権限を与えない限度で、立法権を有する。」とあり、現在のところ基本法は、教育に関しては一部を除き殆ど立法の権限を与えていないので、教育に関する立法はおおむねラントが行うということになる。西ドイツで各ラントが教育政策に於て持つ包括的な権限を「文化高権」（Kulturhoheit der Länder）と言っているが、上記の基本法30条と70条はその根拠規定となっている。

このように、教育政策については個々のラントが包括的な権限を持っているのであるから、教育政策は個々のラントの政権を担当しているのがどの政党か、すなわちSPD 政権か、あるいはCDU=CSU 政権かによって大きく左右されてくる。西ドイツでは社会民主党（SPD）政権の州と、キリスト教民主同盟（CDU、バイエルンの場合キリスト教社会同盟CSU）政権の州があるが、例えば70年代の初めには、次のような形で意見が分れた。

SPD 政権の州（及び連邦）

○中等段階Ⅰ（前期中等教育段階）への統合型総合制

学校 (integrierte Gesamtschule) の採用
○段階教師 (stufenlehrer) という形での教員養成
CDU ないし CSU 政権の州

現在の学校制度、教員養成の漸進的な発展を基本的に主張する。

○多様化された学校においてこそ、多様な才能が促進されるという考えである。

○中等段階 I の形式は、統合型及び協力型 (kooperative) 総合制学校の実験計画が終了してからきめる⁴⁾。

以上のように大きく分けて2つの陣営の対立があり、何らかの教育改革が挫折したような場合、上記のような意見の相違が原因としてあげられることが多い。西ドイツに於て各ラントは、教育政策に限らず広範な自治権をもっているが、特に教育・学術・文化の領域に於ては大きな権限が与えられている。この体制を文化連邦主義 (Kulturföderalismus) と呼んでいる。このことの根拠が基本法30条及び70条であり、各ラントの権限を文化高権と呼ぶことは前に述べた。このような体制のもとでは、連邦政府は現在 SPD=FDP (自由民主党) の連立政権であるが、そのことは、この国全体の教育政策に決定的な影響はないという言い方もできよう。なぜなら、連邦政府は教育政策上の権限をあまり持っていないからである。

むしろラント政府が SPD か CDU=CSU かということが諸ラント間の大きな相違を生むのである。

また、各ラントが SPD か CDU=CSU かということは、連邦レベルの教育計画の策定にもかかわってくる。すなわち、現在西ドイツの全国レベルでの教育計画の策定を担当している連邦各州教育計画委員会 (BLK、これについては後で詳しく述べる) の票決は、連邦11票ラント11票 (各ラント1票) で、4分の3単純多数決であるが、 $22 \times 3/4 = 16.5$ で、SPD 連邦政府は6ラントの支持を得て17票にすれば意志を貫徹できるわけである。SPD のラントは、かつては6州存在したこともあり、上記の状態が存在したわけであるが⁵⁾、最近では SPD ラントが減る傾向にあり、現在は3州しかない (ヘッセン・ブレーメン・ノルトライン=ヴェストファーレン)。先の6月のハンブルクの選挙で大敗し、今年 (1982) はさらにヘッセン (9月)、バイエルン (10月) で選挙があるが、バイエルンとはともかく、ヘッセンでは結果が危ぶまれている。すでにヘッセン自民党は、連立の相手を現在の SPD から CDU へ変えることを決定している。

小論は、連邦制国家である西ドイツに於ける、教育政策の上に述べたような特殊なあり方を分析することにより、近代国家の教育政策における国家の地位・役割がこ

うした連邦国家に於てかえって鮮明に問題としてあらわれるという観点から、一般に近代国家の国民教育に於て、国家どのようなポジティブな位置を占めるべきであるかを考慮することを目的としている。

I 権限配分の歴史

西ドイツの教育学者 Christoph Führ は、連邦とラントの教育政策上の権限配分について、次の3つの時期に分けている⁶⁾。

①ラントのみに権限がある時期

1919年8月迄

1945~1969

②国 (Reich) のみに権限がある時期

1934~1945

③権限が分配されている時期 (geteilte Kompetenz)

1919~1934

1969~

上記の時期区分について簡単に説明しておくと、1919年8月は、ワイマール憲法が制定された時点である。ワイマール憲法第10条には、次のような規定があった。

ライヒ (国) は立法によって次のことの原則を定めることができる。

2. 大学制度及び学術図書館制度を含む教育制度。
この規定は、第2次大戦後のボン基本法にはない。1934年は、5月1日にナチス政権によって国の統一的な文部省が設置され、教育政策の中央集権化が完成した時期である。また1969年は、基本法の改正により、連邦の権限が若干強化された時点である。これを表にあらわすと次のようになる。

	1919		1934		1945		1969	
①		③		②		①		③

II 1969年の基本法改正による連邦権限の強化

A 改正の概要

1969年5月、西ドイツ基本法の一部改正が行われ、一連の連邦活動の領域の拡大が図られたのであるが、その中に教育政策も含まれていた。この改正により、憲法上、教育政策に於ける連邦の権限が若干強化されたのである。次にあげる事項があらたに規定された。

① 大綱立法権

大学制度の一般原則 (75条の1 a)

② 共同の任務

a 大学付属病院を含む大学の拡張及び新設につい

て、連邦はラントに協力する。(91 a 条)

- b 教育計画に際し、また地域をこえる意義を有する科学的研究の設備及び計画を促進するに際してラントに協力する (91 b 条)

すなわち、概して連邦は、この時点で大学制度についての原則の立法権及び教育計画についての協働権 (諸ラントとの) の二つの権限を手に入れたわけである。

1969年以前に存在していた連邦の権限は以下のようなものである。

1. 学校外の職業教育および職業補習教育 (基本法74条の11・12号に基づく)
2. 学術的研究の促進 (同74条13号に基づく)⁹⁾

これらはいずれも連邦の専属的立法ではなく競合的立法 (ラントは、連邦がその立法権を行使しないあいだ、および限度において立法権を有する) である。このように、1969年迄は、連邦政府には、教育政策については殆んど権限がなかった。この改正により、はじめて連邦の固有の教育政策が可能になったのである。1976年1月26日、連邦は前述の75条1 a の具体化としての、大学大綱法 Hochschulrahmengesetz を制定した。これは次のことのために大わくを形成するものであった⁹⁾。

- ①大学の構造的問題の解決
- ②研究改革 (Studienreform)
- ③新しい人的構造
- ④大学の組織

また、91 a 条の具体化として、1969年9月大学建設促進法 (連邦法律) が制定され、1971年7月同法により設置された計画策定委員会が、大学建設に関する大綱計画を策定した⁹⁾。91 b 条の具体化については、後で述べる。なお、1969年の基本法改正はもう一点ある。これは、74条13号が、従来「学術的研究の促進」となっていたものを、「教育助成金の規制および学術的研究の促進」としたものである。74条は、競合的立法の分野を列挙したものである。この改正の具体化として、1971年8月に「連邦教育助成法」(Bundesausbildungsförderungsgesetz) が制定された。これは、中等、高等教育段階諸教育機関在学者を対象とする奨学制度である¹⁰⁾。

以上が1969年5月の基本法改正の概要であるが、当時はキージンガー首相のもと、CDU=CSU 及び SPD の連合政権であり、このいわゆる大連合 (Große Koalition) によって基本法改正が可能になった¹¹⁾。大連合は1966年に成立し、SPDはこの時、戦後はじめて政権に参加したのである。この背景には1959年にいわゆるゴードスベルク綱領を採択した SPD の路線の転換があった。すなわち、階級政党から国民政党へと変化することによって政

権に参加し、国民的立場ということの実質化を図ろうとしたわけである。1969年の基本法改正に際しても CDU=CSU は連邦制原則の不変性を主張して改正に反対した¹²⁾。

B 戦後における教育制度統一化への努力と文化連邦主義

1. 教育制度統一化への努力

前述したように、ワイマル憲法には、教育制度の原則立法権が国 (Reich) にある旨規定されていたが、西ドイツ基本法にはこれは規定されなかった。従って戦後西ドイツでは当初、教育政策は全くラント単位で行われていた。しかし、このような状況は、ラントによって教育制度がまちまちになるだけでなく、教育改革への統一的努力を困難にするものであり、国民的に統一された教育ということにとって障害になるものであった。これが「学校制度の混乱 (シュールカオス Schul-Chaos)」といわれた状況である。

このような状況に対して、少なくとも1949年から、世論やジャーナリズム、政党、文化団体、職業団体等によって、教育制度の分裂克服のための努力がなされてきた¹³⁾。また、1948年にできた常設文部大臣会議 (die Ständige Konferenz der Kultusminister …KMK) は、統一化に最も貢献した。この会議は11のラントの文部大臣による任意の研究会であり、その決議は全会一致によってなされ、各ラント政府に対して勧告的性格を有するものである。60年代の一連の改革は、文相会議の助力により開始され、遂行された。例えば次のようなものがある¹⁴⁾。

- ①基幹学校への9学年の導入
- ②中心学校 (Mittelpunktschule) の発展
- ③新種学校の設立
 - 職業上構学校 (Berufsaufbauschule)
 - 専門上級学校 (Fachoberschule)
 - コレーク (Kolleg)
 - ギムナジウムの新しいタイプ
- ④技術学校 (Ingenieurschule) の発展

また、文部大臣会議の努力により、デュッセルドルフ協定 (1955年)、及びその改訂版としてのハンブルグ協定 (1964年) が締結された。これらは諸ラント間の協定である。デュッセルドルフ協定は次のような内容のものであった。

学年の開始時期・休暇・学校及びクラスの名称・評点段階・実科学校及びギムナジウムの形態・試験の相互承認¹⁵⁾

さらに、連邦レヴェルの教育審議会にも一定の歴史が

ある。連邦レベルの教育計画に関与した主要な教育審議会（すなわち日本でいえば中央教育審議会のようなもの）を順に挙げると以下のようになる。

①1953—1964

ドイツ教育制度委員会 (Deutscher Ausschüß für das Erziehungs- und Bildungswesen)……1959年に「ラーメン・プラン」(Rahmenplan)

②1965—1975

ドイツ教育審議会 (Deutscher Bildungsrat)……1970年に「構造プラン」(Strukturplan)

③1970—

教育計画及び研究助成連邦各州委員会 (Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung)……1973年に「教育総合計画」(Bildungsgesamtplan)

なお、教育制度委員会は、審議会というよりも、その勧告が、教育改革に向けて世論をリードするためのものであり、まだ拘束力をそつに至らなかったのに対し、教育審議会の「構造プラン」は、連邦政府の改革計画の基礎とされた¹⁶⁾。教育審議会の任務は次のようなものであった¹⁷⁾。

- ①現在と将来の必要を考慮してドイツ教育制度の需要・発展計画をつくる。
- ②教育制度の構造のための提案をする。
- ③財政需要を見積る。
- ④長期計画のための勧告を述べる。

さらに、連邦各州委員会になると、教育審議会よりさらに拘束力が強くなっているとはいえる。ヘーネ (E. Höhne) は、教育審議会を審議機関、連邦各州委員会を決定機関というように区別している。しかし後述するように、後者が実質的に決定の段階に位置するかどうかは疑わしい¹⁸⁾。

その他、連邦議会 (Bundestag すなわち衆議院) の委員会、連邦教育科学省 (BMBW 後述)、外務省文化局等も、学校問題を統一的に考えていくことに尽力している¹⁹⁾、連邦議会に於ける教育関係委員会は次のようである²⁰⁾。

	CDU=CSU	SPD	FDP
教育科学委員会	13	12	2
研究技術委員会	8	8	1
青少年・家庭・厚生委員会	13	12	2
スポーツ委員会	8	8	1

いずれも、委員数は

$$\text{SPD} + \text{FDP} > \text{CDU} = \text{CSU}$$

となっている。

なお、連邦参議院には、文化問題委員会及び青少年・家庭・厚生委員会がある。

2. H. ヘッケル/P. ザイプとC. フェールの見解

以上のように西ドイツに於ける文化連邦主義とそれへの様々な対応策という状況について、ヘッケルとザイプは次のように総括している²¹⁾。すなわち、従来、各ラント首相及び各ラント文相の協定により弊害を除去してきたが、なお均等化の必要なもの、それはとりわけカリキュラム及び学校制度構築である。世論では、次のことがくり返し要求されている。

- ①基本法をさらに改正 (1969年の改正よりもさらに) することにより、連邦に文化領域に於ける原則立法権を与える。
- ②連邦教育科学省より大きな機能を持つ連邦文化省をつくる。

連邦の一面的な決定を招かず、文化連邦主義に有利な形で、基本法が連邦に大綱規則制定権を与える、というような解決がもしも見出せるとしたら、確かにそれは良いことではあろう。しかし次のことがうまくいくなれば、基本法を改正する必要はない。

- ①文化連邦主義の欠点を、諸ラントの自由な判断により克服する。
- ②ドイツ教育制度の必要な統一性と、諸ラントの固有の権利の両方の要求をかなえるような、自己調整 (Selbstkoordinierung) による解決を見出す。

以上がヘッケルらの見解であるが、このようにヘッケルらは基本法改正はせず、従来のような諸ラント間の自主的な調整を主張している。

この問題を一貫して研究しているC. フェールも次のように言っている²²⁾。すなわち「教育改革の促進は、連邦とラントの権限の新しい配分によって達成される」というような見解は、警戒されねばならない。連邦の権限の強化は、我々の教育政策上の問題の解決にはつながらず、ラントに対する教育政策上の統制は、むしろ改革の活動の余地をせばめてしまうのであって、むしろ各ラントの連邦主義的な相互の競争が、中央集権的な規制よりも進歩に役立つであろう。フェールは、以上のように述べて、むしろ積極的に文化連邦主義のメリットを強調している。

3. 文化連邦主義と基本法の関係

文化連邦主義の基本法上の根拠規定については前述したが、基本法の他の条項との関係はどうであろうか。こ

れについて、ヘッケルのいうところを見てみよう²³⁾。基本法に、連邦(Bund)の教育原則立法権が規定されていないから教育政策は各ラントが個々に行なうといっても、各ラントの政策が基本法に規定されるのはもちろんである。基本法31条には、「連邦法は、ラントの法を破る」とあり、基本法7条に含まれているところの教育法上の個々の問題についての原則的規定(宗教教育、私立学校等に関するもの)や、基本法のその他の規則は、ラントを拘束する。また、基本法28条1項には、「ラントにおける憲法的秩序は、この基本法の意味における共和制的・民主的および社会的法治国家(republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat)の原則に合致しなければならない」とあり、ラントは、民主的・社会的法治国家の形態を義務づけている。従って、その原則は、ラントの教育立法にも適用される。以上のようにヘッケルは説明しているが、こうした基本法の諸規定だけでは、連邦には包括的で統一的な、学校制度についての原則を立法する権能はないのであり、そこから今迄述べてきたような、連邦とラントの教育政策上の権限配分の問題が生じてきているわけである。

C 連邦各州委員会の設置——基本法91b条の具体化

1969年の基本法改正により連邦に与えられた、教育計画に際してのラントとの協働権は、1970年6月の連邦と諸ラントとの行政協定²⁴⁾によって具体的なとりきめがなされた。この協定によって、教育計画及び研究助成連邦各州委員会(Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 略して BLK)が設立されたのである。この委員会は連邦及びラントの代表者から構成され、これは連邦及びラントの大臣及び次官である。すなわち各州からは文部大臣、連邦からは教育科学大臣やその他の省の大臣・事務次官・政務次官が委員となっている。そしてこの委員会の勧告は、首相会議(連邦首相及び各ラント首相の会議)の決定に付せられるという機構になっている²⁵⁾。委員会の段階で勧告を決議する際の票決の方法については前に述べたが、連邦政府がリーダーシップをとりやすいようになっている。SPDの州は最近減少したわけであるが、それでもラント政府が一致しても、連邦が反対すれば4分の3にならないので何ら決定されない。

この決定の方式について、集権化に反対する立場から、C.フュールは次のように批判している²⁶⁾。「BLKには連邦政府の7人の代表と11ラントから各々一人ずつの代表が所属している。しかしながら投票関係は同権に規定されている。(11票対11票)ここにおいて次の疑問

が生ずる。1969年の基本法改正によってとり入れられた教育計画にさいしての連邦の協議権(Recht auf Mitsprache)は、1970年6月25日の上述した行政協定によってすでに連邦の共同決定権(Mitbestimmungsrecht)へと変えられてしまったのか。」と。フュールは91b条を協議権と解しているわけである。91b条の原文は、「連邦と諸州は……協働(zusammenwirken)することができる。」となっている。しかしこの場合、共同決定とはいっても当の決定されるものはかなり勧告的なものであり、上記の行政協定によれば、これをうけて首相会議が決定する。しかも協定の§9(2)によれば、「その決議(首相会議の決議)は、それに賛成した者のみを拘束する。」とあり、賛成したラントのみを拘束するというのであって、委員会で決定された事項の具体化についてあいまいな点が残されている。協議か共同決定かということよりもこの点がBLKの限界であり、文化連邦主義の弊害は依然として除去されることがないわけである。

BLKは1970年7月29日に第1回会議を開き、4つの委員会を設置した。(教育総合計画・教育予算・教育制度改革・研究促進)これは、次年の5月31日迄に、次の任務すなわち教育制度の発展と一般的研究助成の長期構造計画及び教育予算の作成を遂行するためのものであった。すなわち「教育総合計画」(Bildungsgesamtplan)を出すわけであったが、実際は、次年1971年10月に中間報告が出され²⁷⁾「総合計画」が出たのは1973年である。これは、諸政党間に教育政策についての争いがあったためであるといわれる²⁸⁾。

BLKが設置され、第一回会議を開いた当時、自由民主党FDPの教育政策家で教育科学事務次官のH.ハンブリュヒャーは、BLKについて、「協力的で調整された連邦主義(ein kooperativer und koordinierter Föderalismus)にとつての、最後の大きなチャンスである」と述べたが²⁹⁾、一方「南ドイツ新聞」(Süddeutsche Zeitung)は次のように明確に集権化の懸念を表明していた³⁰⁾。すなわち、「新しい委員会(BLK)の試みが失敗したならば、教育論議は、不可避免的に新たな基本法改正へと移るだろう。」と述べ、BLKがその下に身を置いているダモクレスの剣がどんなに細い糸でつるされているかを示した。つまり、協力的な連邦主義(連邦と諸ラントの)失敗→基本法改正→中央集権の強化という事態になることを警告しているわけである。

D 連邦教育科学省の設置

1969年の基本法改正を背景とし、同年10月にプラント政権(SPD-FDP連立)が発足した際に、従来の連邦科

学技術省 (Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung) が改称, 改組されて, 連邦教育科学省 (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 略して BMBW) となった。西ドイツ成立当初から連邦文部省設置は要求はくり返しいわれてきたのであったが, 連邦政府には文部省が存在しなかったのである。(前述したように, ヒトラー政権には存在した。また, 東ドイツでは当初から文部省がある。) ここに於いて, 戦後西ドイツではじめて, 連邦の文部省ともいべきものが成立したのである。この成立の事情をマックスプランク研究所の「西ドイツの教育」でみると次のようになっている。

(基本法91b条に於ける), 連邦が全国的な教育計画に参与する (mitwirken) 可能性の憲法的保障は, 一連の連邦活動の拡張と符合するものであった。それは, この時期に, 連邦政府の, 今後は教育政策に於いても活動的になるということについての断固たる意志を明らかにした。そのような基盤のもと, 成立した SPD=FDP 政府の首相ブランドは, 1969年10月28日の施政方針演説に於て, 連邦の政策のうちで教育政策及び科学政策に優先権 (Priorität) を与えた。このような優先権授与は, 連邦政府が教育政策全体に対してかなり強い影響力を持つことができるときにはじめて意味をもつわけであるが, 連邦政府はこうした観点から連邦科学技術省を, 教育計画局の設置により拡張し, 連邦教育科学省へと名称を変更したのである。文部次官 H. ハムブリュッヒャーの指導の

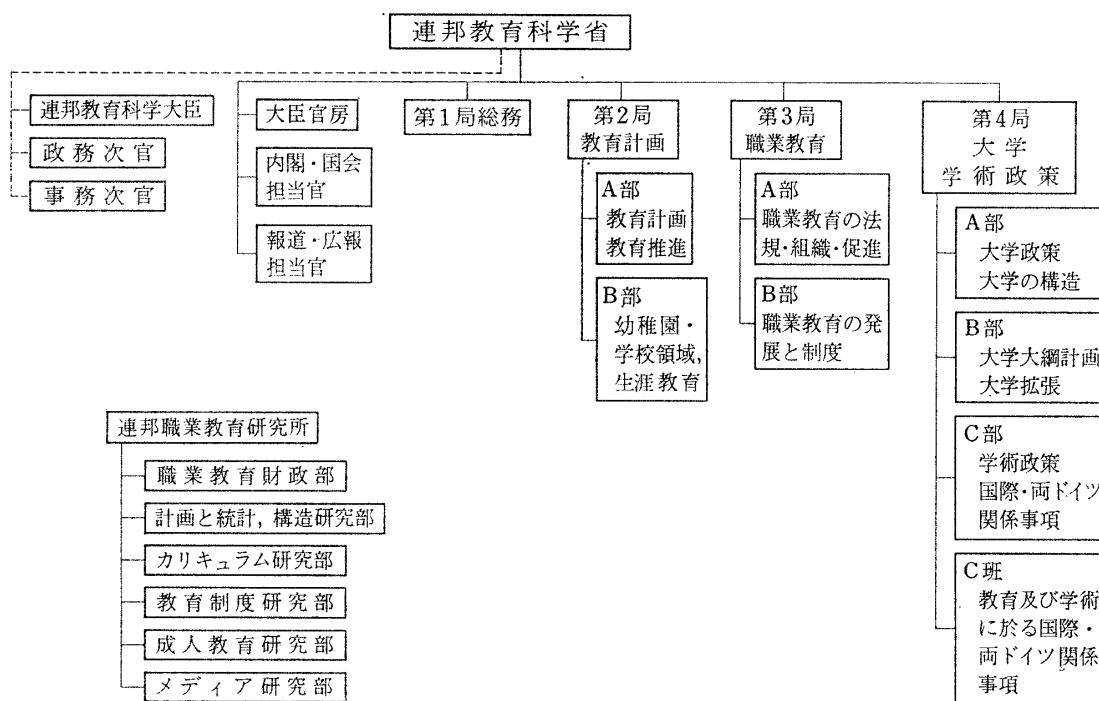
もとに, 変化した省において, 連邦の教育政策構想により, すぐさま集中的な活動が始められた。この構想は 1970年6月, 連邦政府の「教育報告1970年」(Bildungsbericht '70) として公にされた³¹⁾。

以上のように紹介されているが, しかし文部省が成立したとはいっても, 前述のようにこれは教育制度に於て監督権をもっておらず, この権限及び権限領域の狭い点に於て, 日本の文部省から, 同じ文部省ということで類推することはできない。BMBW の組織 (最近のもの) は, 図①のとおりである。

以上第Ⅱ章では, 1969年の基本法改正とその具体化について述べてきたわけであるが, 以上の考察から, この時の基本法改正は, 文化連邦主義ないし, ラントの文化高権ということに対して, それ程大きな変化をもたらさなかったことが察せられるであろう。この権限配分問題の次の段階は, 1978年に連邦政府が出した, この問題についての報告書をめぐってである。

Ⅲ 権限配分に関する1978年の連邦政府報告書

1978年, 連邦教育科学大臣は, 「連邦的な教育制度の構造問題についての連邦政府の報告書」(Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems) を出した。これは, 連邦主義的な教育制度の欠点を述べていることから, 「欠点



図① BMBW の組織³²⁾

報告書」(Mängelbericht)と略称されている。1976年12月、シュミット首相は、施政方針演説の中で、教育制度の構造問題についての報告を出すことを予告していた。1974年に首相がブラントからシュミットに変わり、1976年10月の連邦議会選挙のあと、12月に第二次シュミット内閣が成立した時のことである。その後 BMBW が報告書の作成にあたっていた。

この報告が主張する点は、要するに次のようなことである。「教育政策の特定の諸問題に於ける必要な統一性を確実にすること並びに重大な教育政策上の決定に対する議会の公認を強化することという基本的な問題は、現行の権限配分(連邦とラントの)によっては十分には解決されない。……問題の解決は、基本法改正によってのみ可能である。」³³⁾必要とされる全国家的な統一的決定は次の領域に於けるものであるとされている³⁴⁾。

- ①義務教育の年限
- ②基礎学校(Grundschule)から中等段階Ⅰ(前期中等教育)への移行(検査及び選抜の処置を含む)
- ③中等段階Ⅰに於ける、(上の段階への)移行及び修了証(修了証についての各ラントの相互承認を含む)
- ④職業関連の修了及び大学での研究資格を与えるすべての修了に対する修了証(大学入学許可を含む)
- ⑤成人教育に於いて、修了証の比較可能性と承認
- ⑥職業教育に於ける、教育内容形成の調整
- ⑦教師教育

以上にみられるように、連邦政府が基本法のさらなる教育配分を変え、連邦の権限を強化することを主張する根拠は、教育制度における必要な統一性の確保と議会、法律の留保で(Parlaments-und Gesetzesvorbehalt)ある。前者は以前からいわれたことであるが、今回出された後者は、どのような論理で張主されているのであろうか。まとめると大体次のようになる。

現行の権限配分においては、前述したようにラントは大きな権限を有し、教育政策上ラント議会は大いの場合に立法の権限を有するわけである。しかしこれも前述したように、教育制度のラントによるバラバラな発展を防ぐために、諸ラント首相或は諸ラント文相の協定により、統一的な規則がつくられる。ラント議会がこれらの規則にたいし、立法することによって賛成したり、或はいずれにしても教育制度統一化のためにこれを受け入れねばならないとしたら、議会の決定の余地とか責任すなわち議会の自主性は、形ばかりのものになってしまう。他方、上述の、諸ラント間の協定の中には、不明確で解釈の必要な、玉虫色の文句が入っている場合が殆んどである。そしてこのために協定を実行する際、結局はラン

トによって異なる、雑然とした実施という事態が生ずるのである。

議会、法律の留保及び教育制度の統一化という二つの要求は、ドイツ国民議会(Bundestag)の立法権能の拡大によって可能である。ただし、それは統一的に規制されるべきものの最少量に限られるべきであるが。単に議会が超地域的な政府団体及び行政団体の執行機関を意味するのではなく、(すなわち単に諸ラント首相域は諸ラント文相等の協定を承認するのではなく)すべての議会(国民議会及び諸ラント議会)が独立の決定をなすことができるためには、上記国民議会の立法権能拡大がぜひとも必要であろう。

以上のような連邦政府の主張は、国民議会の立法権能を拡大し、国民議会が教育制度において統一的な規則の必要なものについて立法し、残った領域についてはすべてラントが規定する、という形にするならば、議会・法律の留保が保証される、ということである。このように議会・法律の留保を連邦政府が述べることにについて、井上講四は次のように総括している。『法律の留保』の原則の要求=『基本権の保障』という行政国家的状況にたいする批判とその教義の高まりを、連邦(政府)が自らの関与の論理として組み立て、一定のコンセンサスを得ようとしている状況にある。³⁵⁾フュールも次のように述べている。「(報告の)終りにこう書いてある。『この進展によって問われた、連邦制度の機能についての問題が解決されるべきであり、また、最低限度の統一性並びに有効な議会の承認への憲法政治的な(verfassungspolitische)要求が満たされるべきであるならば、連邦国家に於ける任務の分配が新しくなされなければならない』これによって報告の目的の輪郭が明らかである。すなわち、連邦権限の強化が問題なのである。」³⁶⁾フュールは以上のように述べて、集権化を警戒している。

連邦権限の強化については、政党レベルでは、CDU=CSU はこれに反対であり、SPD, FDP は基本的に賛成で、常にこの両者が対立しているわけである。FDP の1972年の政策文書には次のように述べられている³⁷⁾。

「FDP の見解では、経験全体の中から結論を引き出し、管轄権及び決定機構を適切に、しかも永続的に明らかにするような基本法改正に着目することが不可避である。この基本法改正の内容は、過度の中央集権を伴わない、教育制度に対する連邦の原則権(Grundsatz-kompetenz)である。この方法によってのみ、政治の他の諸領域との結合に於て、財政構造をも含めた教育制度の発展のための全体目的が全国家的に確定され、議会がそれに対して責任を負うことができる。どのような方法で全国家的に

決められた目標に到達するか、あるいはさらにそれをのりこえるかを、諸ラントの領域で政治的に決定することが、諸ラントの義務となる。」以上が FDP の見解である。しかし権限配分の問題は、政党間の対立という単に政治的な問題としてではなく、公教育論として考察すべきである。このことは後述する。

Ⅳ 教育財政における負担配分

これまで西ドイツについて、教育行政上の権限配分がどのようになっているかを見てきたわけであるが、それでは教育費はどのようになっているであろうか。教育費負担と教育行政上の権限配分をあまり単純に結びつけて考えることはできないが、西ドイツの教育行政を理解するうえで重要であるので、以下その概要を述べる³⁸⁾。

1979年の時点でラント及び市町村は、公教育費の90%以上を負担している。(ラントは70%以上)過去の例をみると、表①のようにになっている³⁹⁾。連邦、ラント及び市町村による公教育費は1978年には600億マルクをこえている。公教育制度は、ラント・市町村・市町村組合によって共同で維持されている。たいていは、教員の人権費がラントにより支払われ、一方物件費、及び事務職員等の人件費は学校設置者(Schulträger)すなわち主に郡と市町村により支払われる。私立学校は、公益的な基礎にたって活動し、公立学校の代用となる場合に、ラントから補助金をもらう。

年度		1952	1973
連	邦	0.2%	7.2%
ラ	ン	65.4	71.9
市	町	34.4	20.9
ラ	ン	99.8	92.8
ト	市		
ト	町		
ト	村		

表① 公教育費支出の割合

大学の人件費は、神学大学及び連邦立大学(例えば連邦防衛大学)を除いて完全にラントにより負担される。1979年の時点で公教育費支出の約8.5%を負担している連邦は、その限られた権限のわく内で、1965年以来少なからずその持ち分を増加させた。連邦予算の中での教育支出の配当は、1965—1976年の間に3倍になった。また、相当な程度で連邦は大学制度の拡張に出資している。教育制度の領域では、連邦は学校実験を促進し、モデル実験の科学的随伴研究の費用負担をともにする。連邦の財の最も大きい部分は、前述した連邦教育助成法(BAFÖG)により、学生生徒の教育促進に使われる。

Ⅴ ワイマール時代の権限配分⁴⁰⁾

ここでワイマール時代と戦後西ドイツに於ける連邦政府の教育政策上の権限を比較してみよう。

前述したように、1919年に成立したワイマール憲法には、ライヒ(中央政府)の教育および高等教育領域における原則立法権が規定されていた。この点に於て、成立当初の西ドイツ基本法とワイマール憲法とは相当異なっている。これについては、戦後の西ドイツが、ナチ政権時代の強度な中央集権を慎重に避けたという事情もあった。1969年になって、前述の基本法改正により、連邦は大学制度の原則立法権は手に入れたが、一般的な教育制度については、教育計画についてのラントとの協議権を得たにすぎない。

もっともワイマール時代に於て、ライヒは原則を立法し、ラントは細目を定めて執行するというようにライヒとラントの協働がうまくいっていたということではなく、むしろこれは失敗したのであった。その原因は次のようである。一つは、原則といってもどこ迄が原則なのかということについての共通認識がなかったということであった。今一つは財政問題である。ライヒがある改革立法をする時、その改革の費用を負担するのはライヒかラントか、またどの程度にか、という問題はしばしば議会等で論争になり、この問題は共和国の終り迄解かれぬままであった。またさらに、諸政党間の教育政策目標の不一致ということもあった。

ワイマール時代にライヒとラントの協働の機関となったのは、主要には1919年に設置されたライヒ教育委員会(Reichsschulausschuß)である。ワイマール時代に於ても文部省は存在せず、1919年6月に内務省に文化局が設置されたのみである。局長にはSPDのH.シュルツが招かれた。このライヒ教育委員会は、ライヒの教育法の草案作成に尽力したのである。この意味では、この委員会は、ワイマール憲法第10条に於ける、ライヒの教育制度の原則立法権に対応する機関であったわけである。この委員会の参加者は、各ラントの教育行政当局及び地方自治体の連合体の代表であった。正規の議席は30であり、プロイセン3(そのうち1は商工業省)、6つの比較的大きな州(バイエルン・ザクセン・ヴェルランベルク・バーデン・チューリンゲン・ヘッセン)とドイツ都市会議(der Deutsche Städtetag)が各2、残りの州⁴¹⁾の教育行政当局及び帝国都市連盟(Reichsstädtebund)及びドイツ市町村会議(der Deutsche Landgemeindetag)が各1議席であった。正規の委員は日当及び旅費をライヒから

受け取り、その他の報告者(Referenten)については派遣しているラントが費用を負担することになっていた⁴²⁾。あらかじめ備えられた30人の委員以外に、40人以上の報告者が、地方教育行政官庁から、そして内務省文化局から時々会議に参加した。議会はH. シュルツがつとめた。また、その時に在職している内務大臣が会議を開始し、時々出席した。ライヒの他の部門の代表の参加は、議論の対象に従ってなされた。たびたび出席したのは、経済省・国務省・外務省の指導的官吏である。司法大臣ラートブルフは第5回会議で公民教育というテーマに対して発言している⁴³⁾。なお、第1回会議は1919年11月27日～12月3日であった。

ライヒ教育委員会の活動についてみると、例えば基礎学校(Grundschule)を4年とした基礎学校法(Reichsgrundschulgesetzes)は、次のような成立過程をとっている。すなわち、1919年11月末に草案がライヒ教育委員会で作成され、ライヒ内閣をへて翌年2月参議院(Reichsrat)に上程された。そして、3月初めに国民議会(Nationalversammlung)へ送られ、4月29日可決された。しかしこのように順調にいったのは基礎学校法のみで、同委員会が準備した教員養成法や職業学校法の草案は議会に上程されなかった。インフレによる財政の悪化もあって、ライヒは、憲法により委任されていた教育政策に於ける指導的役割を次第に放棄していく。この委員会の活動は1923年2月で終わった。代って1924年10月に教育制度委員会(der Ausschuss für das Unterrichtswesen)が設置された。上記2つの委員会(ライヒ教育委員会及び教育制度委員会)はともに各ラント文部大臣会議により設置されたものである。しかしこの時につくられた教育制度委員会は、次のような前提でつくられたものであった。すなわち、教育制度の統一性は、今後はあまりライヒの法律によらず、できるだけ諸ラントの教育行政当局間の協定による、という原則であった。したがってこの委員会は、前のライヒ教育委員会とは性格のちがうものであり、それはライヒの原則立法というやり方がすでに失敗していることを意味していた。この委員会は、ワイマール共和国の終りに種々の協定を締結した。例えば次のような協定を締結している⁴⁴⁾。

私立の予備学校及び予備クラスの廃止の原則に関する告示

諸ラント政府は、教育制度委員会の審議にもとづき、1923年4月28日の告示を補充、部分修正し、次に掲げる私立の予備学校及び予備クラス廃止の原則を実施する協定を結んだ。

1 ………

2 ………

3 ………

4 ………

ベルリン1926年1月13日

ライヒ内務大臣代理

ツバイゲルト

しかしこの委員会が活動している頃には、次第に中央集権の要求が主張され始めた。すなわち、教育制度および教育養成の統一化がうまくいかなければいけない程、ライヒの権限の強化が叫ばれたのである。ナチ政権の時代になると、1934年5月1日に文部省(Reichsministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung)がつくられ、同時に内務省文化局はこれに吸収された。そして極度に中央集権的な教育行政が行われた。文部省は単に原則を定めるのみでなく、自ら包括的で細目にわたる指令を出すことができた。

Ⅶ まとめ——原則立法権について

ワイマール時代当初は、教育についての原則立法権がライヒにあった。しかしこれは形骸化されてしまった。戦後西ドイツになると、原則立法権についての憲法的規定はなくなった。しかし1969年になって大学制度についてのみ連邦の原則立法権が規定された。

一般的にいて近代国家に於いて国民教育制度が形成されてくる際には、教育についての国家関与が進行し、ある程度教育の国家的集権化がすすむわけであるが、この点からすると、ワイマールドイツ～西ドイツのあり方は、やや特殊であるといわねばならない。ドイツですでにワイマール期以前から、SPDが帝国議会で中央文部省の設置をくり返し要求していた⁴⁵⁾。これは学校制度の統一化と世俗化というSPDの方針に沿うものであったが、ワイマール時代には文部省は設置されなかった。戦後の西ドイツに於いては、1969年の基本法改正により、連邦権限がある程度強化されたとはいえ、文化連邦主義は今なお支配的であり、同年に文部省が設置されたが、これは前述したように非常に権限が弱い。

西ドイツのこのような状況は、この国家の歴史的形成的事情にもよるが、また宗教問題が大きく関係していることも事実である。教育制度の統一化が進むことは、宗派教育を重んじるカトリック教にとっては好ましいことではなく、この問題がワイマール時代初期から常に教育制度の統一化と民主化の障害になってきたのである。有名な「ワイマールの妥協」もこの結果である。前述したように、戦後の西ドイツに於いても、教育改革のおくれ

とバラバラな足どりを是正するために連邦権限の強化を要求する声も強いが、一方では、中央集権化をきらい、各州の連邦主義的な相互の競争が、中央集権的な規制よりも進歩に役立つとする論もある。この問題は一般的にいて、国家が教育政策に関与するというのが、どのような形態で行われるべきなのか、すなわち、教育政策に於ける国家の役割の問題であるといえよう。ワイマール憲法には教育制度についての原則立法権が規定されており、これは、国家的な規模の教育政策による制度の統一化と教育水準の維持という可能性、いいかえると、教育制度の民主化による国民的な文化水準の維持と発展という、近代国家の教育に於ける課題が表明されていた。この課題は、理論的な形で述べるならば次のようになる。

近代国家における国民の教育は、また文化への教育であり、文化は一般的にいて普遍性すなわち倫理性(Sittlichkeit)を持つものであって、それは歴史的に形成されてあるものであり、またそこには民族(Volk)の個性の強い影響がみられる。文化はまた一方で陶冶材として存在し、それは学習内容として、子どもの自発性、子どもの人間としての実存との矛盾的な関係の中で習得される。このような観点からの国家の教育政策への原則的関与と、それによる文化水準の維持、発展が近代国家の任務である。

しかしワイマール時代には、このことについての国民的な自覚と合意が欠けていたためにこれは失敗し、課題の提出のみに終り、やがて過度の中央集権を伴う非理性的なナチズムにとってかわられた。ワイマール時代に最大政党であり、国民的立場を担うべきであったSPDは、国民的立場ということおよび、民主主義が社会主義の前段階ではなく、固有の価値であることに無自覚であり、その為に責任を持って政権を担当することがなかった⁴⁶⁾。

戦後西ドイツの教育政策は、第3帝国の経験ということもあって、集権制を用心深く避けてきたが、前述したように、1969年にある程度の改革が行われた。しかし、この改革は、ワイマール憲法に於て提起された課題を実現するうえでは、やや不徹底であると思われる。1959年にゴデスベルク綱領を採択し、1966年からワイマール時代以来初めて政権に参加したSPDが、国民政党であるということにどれだけ自覚的であるかが問題であり、それはいいかえるならば、前述した1978年のSPD=FDP政府の報告書にあらわれているような教育制度の統一化と民主化に、どれだけ深い意味を持たせうるか、ということである。(1982年9月10日)

(指導教官 浦野東洋一助教授)

註

- 1) Christoph Führ, Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, 1979, s. 180 ff. 以下この文献をFühr ㉔と略称する。
- 2) H. Heckel u. P. Seipp Schulrechtskunde 5. Auflage 1976, s. 171
- 3) 西ドイツ基本法の訳文は、宮沢俊義編『世界憲法集』岩波文庫 第二版による。
- 4) C. Führ, Ist die Bildungsreform gescheitert? in: C. Dannemann (hrsg.) Bildung und Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1973, s. 255 Führ ㉕とする。
- 5) 二宮皓「西独教育行政組織に関する研究」広島大学教育学部紀要第一部 Vol. 25, 1977, p. 30
- 6) Führ, Kompetenzverteilung und Bildungsreform, in: Dannemann a.a.O. s. 164. Führ ㉖とする
- 7) Führ ㉔ s. 32
- 8) ibid.
- 9) 児玉嘉之「連邦と邦の協力で教育改革」季刊教育法 4号 1972, p. 85
- 10) 同上
- 11) 二宮前掲 p. 28
- 12) 同上
- 13) Heckel u. Seipp. a.a.O. s. 18
- 14) Führ ㉔ s. 252
- 15) Heckel u. Seipp. a.a.O.
- 16) デルボラフ『教育と政治』石原、山田訳, 1980, p. 128, 258
- 17) Heckel u. Seipp. a.a.O. s. 18—19
- 18) E. Höhne Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Zeit. f. Päd., Heft 3, 1974. s. 349—350
- 19) Heckel u. Seipp. a. a. O. s. 18
- 20) Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Teilausgabe Bund, Ausgabe 1980
- 21) Heckel u. Seipp. a. a. O. s. 20
- 22) Führ ㉔ s. 260
- 23) Heckel u. Seipp. a. a. O. s. 17
- 24) Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Einrichtung einer Gemeinsamen kommission für Bildungsplanung
- 25) 協定 § 9 (1) 委員会の勧告及び少数意見は、首相たちに対して、協議や議決のために供せられる。
- 26) Führ ㉔ s. 184
- 27) Zwischenbericht der B·L·K an die Regierungschefs des Bundes und Länder über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget
- 28) Führ ㉔ s. 253
- 29) betrifft: erziehung Nr 9, 1970, s. 9
- 30) ibid.
- 31) Max-Planck-Institut, Bildung in der Bundesrepublik Deutschland 1980, S. 133
- 32) 前掲 Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch より作成。
- 33) Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, 1978. s. 62—63
- 34) ibid. s. 55—56
- 35) 井上講四「西ドイツにおける連邦と州の教育権限分担に関する考察」広島大学教育学部紀要第1部 vol. 29, 1981, p. 86
- 36) Führ ㉔ s. 137. 報告書の引用は、上記 Bericht の s. 64

- 37) B. Michael u. H.H. Schepp (hrsg.) Politik und Schule von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart Band 2, 1974, s. 456
- 38) Führ ③ s. 38
- 39) Max-Planck-Institut a.a.O. s. 48-49
- 40) Führ ③ 参照
- 41) ハンブルク, リューベック, ブレーメン, メクレンブルク=シュヴェリン, メクレンブルク=シュトレリッック, オルデンブルク, ブラウンシュヴァイク, アンハルト, リッペ, シャウムブルク=リッペ, ヴァルデック (ヴァルデックは1929年にプロイセンに併合)
- 42) C. Führ, Zur Schulpolitik der Weimarer Republik, 1970, s. 151
- 43) ibid, s. 107-108
- 44) ibid. s. 284-285
- 45) Führ ③ s. 166
- 46) 林健太郎『ワイマル共和国』中央公論社, 1963