

現代ドイツの学校制度改革の展開過程に関する研究  
制度改革における「教育の理念」の社会的正統性に注目して

前原 健二

東京学芸大学大学院連合学校教育学研究科  
「論文提出による博士」学位 乙 108 号

2021 年 3 月

## 〔目 次〕

序章 本論文の課題 .....	1
1 学校制度の理論	
1.1 「学校制度」の概念	
1.2 制度変容の「転轍手」としての「理念」	
1.3 制度的補完関係と学校制度の改革	
2 本論文の構成	
2.1 課題	
2.2 方法	
2.3 構成	
2.4 先行研究について	
<b>第1部 教員をめぐる制度改革 .....</b>	<b>19</b>
第1章 学校監督論争 .....	21
はじめに	
1 「学校官僚制」論の原型	
2 戦後ドイツにおける教育行政批判の展開	
2.1 「管理された学校」批判	
2.2 人間関係論の規範的適用	
2.3 「教員の教育上の自由」の実定法的保障	
3 「学校制度の法制化」の試みとその破綻	
3.1 「学校監督の縮小」の理論	
3.2 DJT 試案の背景的状况と「本質性理論」	
3.3 常設文部大臣会議による「試案」の拒絶	
3.4 「法制化」の両義性	
4 補論 社会理論的枠組みにおける学校制度の「法制化」	
5 小括	
第2章 教員の業績評価の制度と実態 .....	39
はじめに：ドイツにおける「教員の業績」への関心	
1 ドイツにおける教員の業績評価	
1.1 現行の一般的法制度	
1.2 業績評価制度の問題点	
1.3 補論：戦後西ドイツにおける学校管理の実際的基盤	
2 教員の「業績報償制」の提案をめぐって	
3 教員評価の原理としての「対話」と「承認」	
3.1 業績報償制に対する学校管理職者の見解	
3.2 教員評価のあり方の模索	
4 小括	
第3章 ドイツにおける学校改善支援策としての教員研修改革の動向 .....	53
1 本章の課題と先行研究	

- 1.1 本章の課題
- 1.2 先行研究について
- 2 教員研修への注目
  - 2.1 教員研修の法制度
  - 2.2 教員研修への注目
- 3 ニーダーザクセンにおける現職教員研修改革
  - 3.1 教員研修改革の前史
  - 3.2 2012年の研修制度改革：大学への移管
- 4 議会資料からみた改革の成果と課題
- 5 インタビュー調査からみた改革の成果と課題
  - 5.1 大学ごとの違い
  - 5.2 成人教育施設の特異性
- 6 小括

## 第2部 学校の自律化の理論と政策 ----- 67

### 第4章 「学校の自律」の教育学的検討 ----- 69

- 1 学校制度論の主題としての「学校の自律」
  - 1.1 外在的主题としての「学校の自律」
  - 1.2 内在的主题としての「学校の自律」
- 2 「学校の自律」化の教育学的契機
  - 2.1 ノルトライン・ヴェストファーレン州「教育の未来—未来の学校」委員会の概要
  - 2.2 教育改革の総括と学校制度の現状
  - 2.3 未来への二つの戦略
- 3 NRW 州報告書の批判的検討
  - 3.1 学校プログラムへの疑義
  - 3.2 学校の自由のチェック&バランス
  - 3.3 法制化
  - 3.4 プロフィールによる分化
- 4 機会均等の原則と学校の自律性の相克
  - 4.1 「学校の自律」の憲法的限界 — アフェナリウスによる憲法学的批判
  - 4.2 「反改革」としての「学校の自律」 — ラトケとロルフによる批判
  - 4.3 「学校の質」から公教育の理念へ — フェントによる批判と議論の再定位
- 5 小括

### 第5章 ドイツにおける「学校の自律」の法的保障 ----- 83

- 1 ドイツにおける「学校の自律」法制の時期区分
- 2 「学校の自律」の実定法的進展：ヘッセン州を事例に
  - 2.1 父母参加の憲法上の保障
  - 2.2 1961年学校維持監督法における教員会議の法制化
  - 2.3 ヘッセン州学校法における学校プログラム制度の導入の概要
  - 2.4 1992年学校法改正及び1997年改正による学校プログラム制度の導入
  - 2.5 2005年学校法における「目標協定」制度の導入
  - 2.6 2011年改正における学校の自立性の強化
- 3 小括

第6章 校長意識調査を素材とした「学校の自律」の実態分析 ----- 95

- 1 はじめに
- 2 校長意識調査の全体的分析
  - 2.1 学校運営の現状
  - 2.2 学校現場への「自律化」の影響
  - 2.3 教育行政による管理と支援
  - 2.4 本節のまとめ
- 3 「学校プログラム」政策下の学校間の競争
  - 3.1 学校選択に対する宣伝効果
  - 3.2 「近隣校との協力」と「競争のための差異化」
  - 3.3 学校間の格差の固定・拡大
- 4 小括

第3部 ドイツにおける学校制度改革の理論と動態 ----- 109

第7章 ドイツにおける分岐型学校制度改革の破綻要因の検討 ----- 111

- 1 戦後ドイツの学校制度改革
  - 1.1 前史
  - 1.2 戦後ドイツにおける学校制度の再建
  - 1.3 「三分岐」の才能理論
- 2 中等教育の統一化の模索と破綻
  - 2.1 統一化の模索
  - 2.2 学校制度改革における CDU の位置
  - 2.3 学校制度改革の頓挫：政治経済学的説明
- 3 学校制度改革の頓挫の教育学的根拠
  - 3.1 総合制学校の教育学的正当化
  - 3.2 総合制学校のシステムの優位性の否定
- 4 戦後西ドイツにおける「教育の機会」言説
- 5 進学行動の変容
- 6 小括

第8章 2000年代における学校制度改革論議の再構築 ----- 129

- はじめに
- 1 教育の不平等研究の構図
    - 1.1 教育機会の定義
    - 1.2 教育の機会と学校制度の構造
  - 2 PISA 調査 — 機会不平等の再審
    - 2.1 世界で最も不平等な学校制度
    - 2.2 学力発達の制約条件としての学校制度
    - 2.3 学校制度論議への示唆
  - 3 教員の力量と学校制度の関係
    - 3.1 単線型学校制度への隘路：「均質性」神話
    - 3.2 教育的力量の発展と機会均等原理の「折り返し」
  - 4 小括

第9章 「二分岐型」学校制度の論理と政治過程 ----- 141

- 1 はじめに 本章の課題
- 2 「三分岐型」中等学校制度の拡散と収斂
- 3 中等学校制度をめぐるシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の模索
  - 3.1 2005年州議会選挙における「地域共通学校」の提起
  - 3.2 「地域共通学校」の教育学的根拠付け：レスナー・レポート
  - 3.3 フィンランド＝スカンディナヴィアの学習論の援用
  - 3.4 シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州における地域共通学校導入の政治過程
  - 3.5 学校制度改革と教員の力量向上の関係
- 4 新しい二分岐型学校制度の模索（1）ハンブルク都市州
  - 4.1 ハンブルク都市州における二分岐型改革の政策過程
  - 4.2 「異なる教育の理念」に基づく学校制度の分岐
  - 4.3 ハンブルクの二分岐型の現状
  - 4.4 ハンブルク都市州における二分岐型学校制度の課題
- 5 新しい二分岐型学校制度の模索（2）ノルトライン・ヴェストファーレン州
  - 5.1 ノルトライン・ヴェストファーレン州における二分岐型改革の政策過程
  - 5.2 ノルトライン・ヴェストファーレン州の二分岐型中等学校制度の特徴
- 6 小括：新しい多様化の制度論理

第10章 ギムナジウム修学年限改革の政策過程 ----- 165

- 1 本章の課題
- 2 ギムナジウムの標準年限の変転
  - 2.1 前史
  - 2.2 「教育的配慮」としてのギムナジウム8年制の導入
  - 2.3 ギムナジウム年限改革論議の変質：「労働市場」言説
  - 2.4 G8導入の政策過程
  - 2.5 東部ドイツ諸州の動向
- 3 G8をめぐる政策の錯綜
  - 3.1 G8生徒の「過重負担」問題
  - 3.2 G8にとっての「ギャップイヤー」慣行
  - 3.3 G9への回帰
  - 3.4 東部諸州の動向
- 4 政策の転換要因の分析
  - 4.1 回帰の動因
  - 4.2 学校構造論議におけるG8問題の位置
- 5 小括

結論 ----- 177

- 1 現代ドイツの学校制度改革に関して得られた知見
- 2 学校制度の理論に関して得られた知見
- 3 学校制度の弾性限界理論
- 4 残された課題

参考文献 ----- 183

## 序章 本論文の課題

## 1 学校制度の理論

## 1.1 「学校制度」の概念

現代社会において「制度」は法制度を主要な内容としつつ、法制度にとどまらない社会的現実を含めて理解される。日常的な場面においては法制度を対象として学校制度を論じることはそれ自体としては自然であるが、近年多くの分野で「制度」の概念の捉え直しと研究の方法的視角の自覚的な問い直しが進んでいることもまたある程度よく知られている。

「制度」概念の捉え直しとは具体的にはどのようなものがあるか、それをいくつかの分野に即して確認しておきたい。まず教育学に例をとれば、教育史研究者の木村元は、1930年代を日本社会において「学校システム」が「起動した」時期として捉える一連の研究の方法的前提を論じる中で、「学校制度」の概念の捉え直しを次のように論じている。

こうして生きられた学校という制度を捉えようとする歴史的研究の方法を教育制度の社会史として位置づけておきたい。本章は学校という形で一元化された人間形成を対象としてきた。この方式は、法令的な制度史研究と社会史的研究を分離することなく、共同体や家の人間形成の変化、さらにそれ以外の学校外部の人間形成を媒介させながら、学校の人間形成を捉えるものである。その際に、制度概念を、法令を一つの与件としながら、学校制度において作られる行動・観念の社会化された規範様式として位置づけ直すことで、学校が準備した規範がそのまま貫徹するのではなく相互の浸透的な関係、すなわち国家的な制度規範と人々の日常生活の論理とを折り合いをつけて現れる事実に着目しようとした。(木村、2012:46)

木村は「制度＝法制度」という捉え方に代えて、人々の行動や考え方、慣習や慣行、学校文化や「教える－学ぶという関係を成り立たせる反省的な思惟のあり方、それが産み出す行為及び言説の総体」(同上、10)として定義される「ペダゴジー」をも含む「規範様式」を「制度」と捉え、そうした意味で拡張された教育制度を研究の対象として自覚的に設定しようとしている。木村の議論は教育史研究における「制度史」対「社会史」という図式を対象化した上で、法制度に枠付けられながら法制度の再構築を引き起こすこともある人々の就学行動に着目する必要を強調し、あわせてそこに教育実践自体の変容をも組み込もうとするものと理解することができる。

こうした議論は教育制度史に、さらに言えば教育学に固有のものではない。やや距離のある分野から例をとれば、たとえば、数理経済学を基盤とする青木昌彦が「制度」概念の捉え直しを強く主張していたこともよく知られている(青木、2003、2008、2011、2014)。青木は、一国の経済パフォーマンスを説明変数として、もし経済を取り巻く「制度」が政府が設計・運営できる人工物としての法や組織であるならば、「良い制度」があらゆる国でデザインされ、模倣され、同様に経済のパフォーマンスが改善されるはずであるが実際にはそうはなりにくいという現実を指摘し(青木、2014:51)、「制度」を次のように概念的に定義している。

制度とは、人々のあいだで共通に了解されているような、社会ゲームが継続的にプレイされる仕方のことである。(青木、2008:272)

制度とは、社会的ゲームにおいて回帰的に(recursively)生じ、またこれからも生じるであろうと互いに期待(予想)されているような、プレーの状態の際立ったパターン(salient patterns)をいう。(青木、2014:197)

青木によれば、法、社会規範、慣習、組織などは社会ゲームのプレーヤーの間の「共通の了解」

(青木、2008:273)の具象化された形態と位置づけられる。つまり、一定の地理的歴史的諸条件に規定されながら、人々が自分の選好を前提とし、他者の行動についての予測とその結果についての予期を持ち、そのことをお互いに了解しながら反復的に行為していく中で作り上げられていく「均衡」が「制度」だということになる。たとえば日米の同種企業の経営戦略や従業員の職務能力形成の志向性が異なるのは、それぞれの社会において探索的に最適解を求めた結果なのである。「法ドメイン」は制度に関する公的言説の表現として重要であるが(青木、2014:203ff.)、制度を法に限定して捉えることは方法的に有意義ではない。国や社会の間の経済パフォーマンスの違いはそれぞれの国や社会の諸条件の違いに規定された行為選択の最適解の違いに由来すると考えられるのであり、したがって価値的に等価であり得る均衡は、それぞれの国や社会の諸条件の違いに応じて、理論的に複数存在する。問題は国や社会ごとに複数存在する均衡の優劣を明らかにすることではない。「制度分析の究極的な目的」は「制度の基本的理解や歴史を踏まえて、現状を分析し、可能な改革の理論づけを行っていく」(同上、102)ことなのである。要するに、「最適解」の最適性は国や社会ごとに当然に異なる。

こうした青木の議論には、法制度と個々の主体の自立的行動との関係の把握において前述の木村の議論と共通する点がある。木村は青木と同様に法制度は主体の行動を枠付けるものの全てを決定するものではなく、主体的に解釈され理解され受容され要求される余地のある動的な存在とみなすことを求めているように思われるのである<sup>1</sup>。

社会科学全般に広がる同様の関心<sup>2</sup>は、一般的な理解では、1977年のJ.W.マイヤーとB.ローワンの論文(Meyer/Rowan, 1977)にその画期のひとつを求めることができるであろう<sup>3</sup>。そこにおいてマイヤーとローワンは、一つの組織がその業務を遂行する過程は、公式ルールの合法的な適用というよりは、組織において構築主義的に、つまりその場の人々によって共通に正統性を承認されたルールに従って進行しているとするべきであることを主張している(Meyer/Rowan, 1977)。正統性を承認されたルールは、業界内の慣行や隠語(ジャーゴン)、社風のようなものも含めて「制度 institution」と概念化され、さらにその合理性や効率的優位性が直接証明されることがないという意味を込めて「神話 myth」と呼ばれる。マイヤーとローワンの提起は、経営学ないし組織論の分野では多くの実証的研究に継承され、また理論的にも分節化され、深化されていった(参照、前原健二、2014)。今日、政治学、歴史学、経営学、社会学など多くの分野で制度主義(制度論)ないし新制度主義(新制度論)を標榜する研究が見られるが、それらに共通するのは「公式ルール」に含まれていない様々なレベルの規範の存在と機能への着目である。「制度」の概念は「文化」と置き換えられることもあり(佐藤、山田、2004)、公式ルールの典型である「法制度」よりもはるかに広い意味を与えられている。

日本教育史における「制度研究」、数理経済学的な「制度分析」、様々な分野における「制度」や「文化」への着目は、それぞれにニュアンスの違いはあるとしても<sup>4</sup>、少なくとも一定程度の共通

<sup>1</sup> 教育社会学者の矢野眞和は、いわゆる「エビデンス」と学力政策の関係について論じる中で次のように述べている。これも本章が述べているのと同様の認識を示すものと考えられる。「もし最適な教授システムがあるとすれば、国を越えて同じシステムに収斂するはずである。しかし、教室のクラス規模や教員の給与や公的支出額は、国によって大きく異なっている。合理的に資源配分が決まるというよりも、『このぐらいが適切な水準だろう』という社会の意識と歴史的経験が積み重なって、現在の教育水準が社会的に構成されていると考えられる。」(矢野眞和、濱中順子、小川和孝編著、2016:21ff)

<sup>2</sup> たとえば、F・グアラ(2018)。

<sup>3</sup> 参照、曾余田(1994)、加藤崇英(1999)、佐藤郁哉・山田真茂留(2004)、村上祐介(2011)など。

<sup>4</sup> たとえば歴史叙述をめぐる木村元の議論には「複数の合理性の間の比較、選択」のような契機は感じられない。これはそれが「欠点」とあるという指摘ではない。

する問題意識を含んでいると言ってよいだろう。それは、社会組織の理解のためには法制度に代表されるような「公式ルール」の静態的な認識のみでは十分ではなく、社会組織のパフォーマンスを生み出している様々な要素を、法制度も含めて動態的な観察の対象とする必要があるということである。

本論文もそうした問題関心を共有し、「学校制度」を学校に関する法制度に限定することなく、法制度を取り巻く人々の行動や観念、共通の理解に基づく行動のパターン、正統性を承認されたルールや慣行、隠語なども含めて「学校制度」として対象化する<sup>5</sup>。

## 1.2 制度変容の「転轍手」としての「理念」

学校制度は法制度よりもはるかに広い社会の諸力・諸要素・諸関係に規定されて存在しているという上述のような認識に立てば、学校制度の形成や変更もまた教育政策の担当者や立法者が自由裁量をもって行っているわけではないという理解が導かれる。そうした一種の「構造主義的」な認識は様々な用語で概念化され得るが、ここでは前項を敷衍する意味も含めて再び数理経済学者である青木昌彦による「制度的補完性」の概念に即して更に幾つかの点を補足しておきたい。<sup>6</sup> 青木による「制度的補完性」の概念の説明は次のようなものである。

たとえば、AとBという二つのゲーム領域で、それぞれ $a'$ と $a''$ 、 $b'$ と $b''$ という均衡がありうるとしよう。しかし $a'$ という均衡は、Bにおいて $b'$ という均衡が成立しているときにのみ可能で、 $a'$ と $b''$ というようなコンビネーションはありえない場合がある。これが制度的補完性の厳密な定義である。(青木、2008:275f.)<sup>7</sup>

より平易に言えば、一国の経済システムの中で一つの制度のパフォーマンスが他の制度のパフォーマンスによって強められるような依存関係が存在する時、そこに「制度的補完性 (institutional complementarity)」がある。青木によれば、一国の経済は様々な客観的条件（古典的には自然環境や天然資源、労働力の質量など、今日的には社会的インフラ環境、地政学的位置など）の差異に応じて様々な制度（法制度や慣習）を発展させる。それらの制度は時間的経過の中で一定の均衡を見出すことになる。つまり制度的安定を得る。各国がそれぞれに見出す均衡つまり制度的安定は、その国における最適解なのであって、他国の均衡と比較して優劣を論じることには意味がない。他国で機能している制度をそのまま移入することもできないし、一国内において「ビッグバン」的に包括的な制度改革を進めることも難しいということになる(同上、57、青木、2014:50ff.)。

制度体系は、あたかもひとつのパズル絵のごときものとして存在するので、その一片一片を勝手に取り替えれば、絵としての整合性が失われてしまうのである。このようにして、制度

<sup>5</sup> ただし本論文では文脈上問題のない範囲で法制度を制度と記述することがある。必要な場合には法制度としての制度、拡張された意味での制度概念、等と記して区別する。

<sup>6</sup> 本章での青木昌彦の議論への言及は、その数理経済学的な枠組みの上に学校制度に関する考察を接続しようという意図を持つものではなく、その含意をいわばアイデアとして借用するものである。青木の比較制度分析の精緻な形での教育制度論への導入を意図するものとしては、大島隆太郎（2016）が興味深い。

<sup>7</sup> なお青木によれば、「制度的補完性は、一九九〇年代のはじめにスタンフォード大学経済学部の比較制度分析のフィールドで初めて明確に概念化され、またその存在を証明するための分析的用具が開発された。」(青木、2008:275) また植竹丘（2019）は教育制度に関する最近の論文において、制度の安定のためにはサブシステム間の均衡が必要だという認識枠組みを示している。植竹はその用語を用いていないが、これは制度的補完性と同じもののように思われる。



の体系は、本来、慣性的・保守的なものとなる。(青木、2008:124)

青木はこのように制度的補完性から導かれる制度の体系の慣性的・保守的性格を述べている。同様のことは「経路依存的」(同上、88)とも表現されるが、青木における経路依存性の扱いは一回性の歴史的出来事の影響力を決定的に重視する用語法(Rowan, 2006)とは異なり、「動学的」である(青木、2014:88)。つまり制度体系は慣性的・保守的であるが一旦定まると不動というわけではなく、一定の条件のもとで変容する。

制度体系は慣性的であるが、その基底にある経済ゲームの構造と環境は、生産技術や情報処理技術の発展、金融取引の国際化の進行によって変わっていくであろう。また教育制度や他の学習機会の拡延、コミュニケーション技術の発展、戦略の実験に対する道徳的寛容度の増大、人口の国際的移動などによって、人口の技能形成の分布やその動機にも変化が生じてこよう。これらのことによって、潜在的な進化的均衡の位置には変動が生じよう。(略)

このような時、人々のあいだには、組織型の進化、多様化の必要性が少なくとも漠と実感されることになろう。しかし、組織型の多元化は、現存の組織慣習を支える補完的な制度要素の同時的、ないしは継起的な変化なくしては難しい。したがって効果的な制度変化には、人口のかなりの部分にわたる、将来変化の可能性についての期待形成のコーディネーションが必要となるであろう。すなわち、社会の企業家精神の発揚に、制度進化の可能性は大いに依存することになる。しかし、人々の将来期待がうまくコーディネートされなければ、彼らの現在行動は既存の制度補完性によって条件づけられ、保守的慣性が支配することとなる。(同上:124ff.)

ここで重要な点は、「制度進化の可能性」は「社会の企業家精神の発揚」に「大いに依存する」と捉えられていることである。社会の中の諸制度の間には相当の制度的補完関係があり、人々はそれらの諸制度に関する「共通の了解」の上に日々を過ごしている。その中で諸条件の変化によって「漠と実感される」に至った変動の必要性は、おそらくは比較的少数の「企業家精神」の持ち主によって目に見える形で具体化され広がっていき保守的慣性を打ち破っていくことになるというのがここで指摘されている理路であると言ってよいだろう。

これとほぼ同様のことが、「教育における新制度主義」を表題に掲げた編著書に収められた論考においてH.-D.マイヤーによって指摘されている(Meyer, H.-D, 2006)。マイヤーによれば、教育制度の変革は制度の周縁部で滲出的に進む。教育制度の周縁部とは、たとえば(マイヤーの論文が書かれた時点での例示としては)ホームスクーリング、インターネット学校などである。これらは国家や自治体が独占的に運営する学校制度によっては効果的に満たされていない教育的ニーズを満たすべく、教育のアントレプレナー(起業家)たちによって供給される。周縁部で動き始めた新しい教育のスタイルは制度の隙間へ滲出していき、その結果として一定の認知、つまり「正統性」を獲得するに至れば、そこに既存の制度の正統性の緩みが生じる。既存の制度の正統性の緩みが一定の臨界点を越えたとき、その既存の制度は正統性を喪失し、新しい制度が一般化する。周縁部の動きが広がりを得ることができなければ、滲出によって生じた亀裂はいずれ修復されることになる。この場合、既存の制度は維持されることになる。

マイヤーの議論に従えば、制度の変動は「アントレプレナー(起業家)」たちの新しいアイデアの試行錯誤の中から、制度の中心というよりは周縁部において生まれ、一定の臨界値を超える正統性の認知が獲得できたときに初めて社会的に定着するものである。こうした理路は、マイヤーが例示しているようなホームスクーリングやインターネット学校にとどまらず、新しい教授法、新しい学校体系、新しい学校観、新しい教育の理念などについても展開することができる

う<sup>8</sup>。

本論文にとっての「企業家精神」や「アイディア」の意味をより明確にするために、さらにいくつかの点を検討しておきたい。社会変動と「理念」との関係についての最もよく知られ、それ故に論争的な定式化は、マックス・ウェーバーによるものである。

たしかに人間の行動を直接に支配しているのは、たんなる理念ではなく、物質的および観念的な利害関係である。それでもそうした『理念』から作りだされた『世界像』なるものは、いわば鉄道の『転轍機』のように、人々の進むべき軌道を決定する役割をはたしたのであり、利害関係にもとづく力学は、この軌道の上で人間の行動を推し進めたのである。(ウェーバー、2017:46)

一般に「転轍手テーゼ」と呼ばれるこの定式化は、通説的には「利害 Interessen, interests」に対する「理念 Ideen, ideas」の優越として解釈されてきたものの、少なくとも今日的な現実の社会分析においては「理念」は「利害」に比して非力であると見なされてきた(多田治、2011:24ff.)<sup>9</sup>。

しかし、社会変動における「理念」の役割は、盛衰を伴いながら、近年ではむしろ強い注目を集めている(近藤康史、2006)。それらの議論の中では、「転轍手テーゼ」への言及の後に、しばしば「理念」の概念の再定式化、重層化が図られる。たとえばJ・メフタは、政治学においては「アイディア」への再注目が進んでいることを踏まえつつ、それは端的には「転轍手テーゼ」の政治学的な主題化を求めるものであり、その際、「政治にとってのアイディア」を少なくとも3つの層に区別すべきだと論じている(Mehta, 2010)。メフタの議論はJ・キングダンの「政策の窓」モデル(キングダン、2010)<sup>10</sup>における3つの概念、「問題」「政策」「政治の流れ」をベースとしつつ、「政治の流れ」を「世論ないし時代精神 zeitgeist」(zeitgeistの表記は原文のまま。以下、本節では「世論」と略す)で置き換え、精緻化を図るものとなっている。メフタの議論によれば、「世論」は個々の事件や選挙に直接的な影響を与えたり、「問題」の定義を導く「メタ・アイディア」のように機能することがあるとみられるが、「世論」が「問題」や「政策」に対して常態として決定的な影響力を持つと想定するべきではない。事態はむしろ逆である。「政策」が「問題」の定義に、「問題」の定義が「世論」に影響を与えるという「遡行的相互作用 upward interaction」にこそ注目しなければならない。世論は「循環的な cyclical」または若干の変化や革新を伴う「スパイラル状の spiral」変動を示すものであるが、たとえばメディア報道の分析によって「どのようにその変動が生じたのか」は示すことができるとしても、「なぜその変動が生じたのか」を示すことは難しい、とメフタは論じている。

別の共著論文において、メフタらはアメリカにおける教育改革を素材として、改革の成否や浸透、定着の度合いを決定する要因について論じているが(Cohen/Mehta, 2017)、そこで強調されているのは「システム全体」に関わる改革は大きな社会変動とともに提起された場合には成功を

<sup>8</sup> こうした枠組みを用いれば、たとえば日本における「ゆとり教育」は、その導入を主唱する側の周到な根拠づけと展望の提示にもかかわらず、制度的補完関係にある諸制度との調整を怠ったために社会における正統性の獲得と新たな均衡の調達に失敗した、という作業仮説を得ることができる。

<sup>9</sup> 論争的には、たとえば物質的な利害関係と区別されている観念的な利害関係の意味合いの違いに注目し、それと「理念」との関係論を論じる議論がある。本論文ではこうした論点そのものには立ち入らない。Cf., Eastwood (2005)。

<sup>10</sup> キングダンのフレームを用いた政策過程分析に対する端的な批判は、「政策」や「問題」がある程度の実証性をもって議論されるのに比して「政治の流れ」がいかにも「後付け」的に、つまり「改革が成功したのは政治の流れがあったから」「失敗したのは政治の流れがなかったから」といった形で説明されがちな点にある。

取めることがあるとしても平時には成功しにくいものに対して、「ニッチ（隙間）」に関わる改革は「システム全体」との軋轢を回避することで平時においても浸透、定着し得る、ということである。

このように見てくれば、メフタ自身が上述のように3つの層に区別した「アイディア」の中でも「転轍手」の役割を果たすものとして重視しているのは「政策」としてのアイディアであると措定してよいだろう。

また、J・L・キャンベルは、特に「制度主義」的な研究における「アイディア」の概念を二つの観点の組み合わせによって四つに区分することを提案している(表 序-1)(Campbell, 1998)。二つの観点とは、「政策論議の前面に表れる／背景に存在する」「認知的レベルに存在する／規範的レベルに存在する」という観点である。これらの組み合わせによって区分された「アイディア」の概念は、それぞれ次表のように特徴づけられる。

表 序-1 政策形成におけるアイディアの4分類（キャンベル）

	政策論議の前面に出る概念や理論	政策論議の背景にある仮定
認知的レベル	【プログラム】としてのアイディア 政策立案者の政治行動を明確に具体化する政治的エリートによる政策の処方箋	【パラダイム】としてのアイディア 政策立案者にとって利用可能な解決策の認知的範囲を規定する政治的エリートの仮定
規範的レベル	【フレーム】としてのアイディア 政策立案者の政策の社会的正統化に役立つシンボルや概念	【世論】としてのアイディア 政策立案者の政策の正統化の規範的範囲を規定する世論

Source: Campbell (1998).

キャンベルの議論においてこれらの四つの「アイディア」の概念は、相互に排他的な範疇的概念として用いられてはいない。むしろこれらは「アイディア」を評価する際に各観点における適合度を問うというような重層的な分析概念として用いられている。つまり、ひとつの政策アイディアは「プログラム」として具体化されるが、しばしば特定の「パラダイム」に枠付けられたものとしての限界を持ち、また社会的正統性を調達するために既存の規範的な「フレーム」に依拠したシンボルや概念を動員することができる。そして最終的な「プログラム」の成否は、その問題に関する「世論」の正統性の感覚に依存することになるというのである。

「アイディア（理念）」の概念の細分化というこうした議論を踏まえれば、前述の、「企業家精神の発揚」や「アントレプレナーによるアイディア」という説明モデルもまた、細分化して捉えることができよう。本論文では、基本的に上記のキャンベルの分類を念頭において、「教育の理念」を次のように分節化して捉えることとする。

- ・教育に関する具体的な政策プログラムの提案を「政策」と捉える。
- ・「政策」の背景にあって問題の同定と解決策の考案の範囲を規定する仮説的存在を「パラダイム」と捉える
- ・「政策」の正統性を根拠付ける規範的なシンボルや概念の総称を「フレーム」ないし「言説」<sup>11</sup>と捉える。

<sup>11</sup> 本論文における「言説」は、したがって、フーコー的な意味合いにおける権力的な意味作用

- ・「パラダイム」や「言説」を生み出すと同時にその影響を引き受ける仮説的存在を「世論」ないし「神話」<sup>12</sup>と捉える。
- ・これらを包括する一連の言明を総称して「アイディア」ないし「教育の理念」と捉える。

本論文では、学校制度の「転軸手」としての「教育の理念」は、「政策」「パラダイム」「言説（フレーム）」「世論（神話）」の総体として、つまり社会の中の教育に関する様々な考え方の一定のまとまりを指すものとして、定義される。

### 1.3 制度的補完関係と学校制度の改革

以上のような制度的補完性の概念を用いた学校制度の変容の議論は、学校制度は教育以外の諸制度、なかんづく「企業社会の論理」に従属すべきである、あるいは当然に従属するという認識を前提にするものなのかという批判的な問いを惹起する。これはある時期まで戦後日本の教育学の基本的な問いであった（参照、宮原誠一、1976）。事実の認識としては社会の諸制度が学校制度のあり方を決定的に規定しているという評価が一般的にありうるとしても（清水義弘、1965:7ff.）、それがそのまま望ましいあり方であるかという規範的な認識については当然に今日もなお論争的である。社会の諸制度からの要求にしたがうという公準は学校制度のあり方に関する指針としては曖昧であり実際上ほとんど何の意味も持たないと考えられるし、また少なくとも教育学の議論においては社会の諸制度からの要求とは別の「個人の発達の必要」という公準を無視することはできない。

こうした論点にとってきわめて示唆的な議論の一つが、かつて中央教育審議会答申において展開されていた。

時代の転換期に差し掛かっているわれわれは、「平等」や「効率」の概念そのものをここで大きく変えるという、発想の思い切った転換を求められているように思える。われわれの陥っている袋小路を抜け出る道は、恐らくこの種の転換への知恵の出し方にしかないだろう。

わが国の教育は今まで量の拡大において特別の成果を収めたが、質の向上という点ではいまだ不十分であった。教育統計の数字の上では「平等」でかつ「効率」も良かったのだが、教育方法はややもすると画一的一斉方式に傾き、個々の生徒や学生のそこからはみ出た個性的生き方に対するきめの細かな、コストを掛けた教育方法の開発と実施には、今一つ配慮が払われなかった。これからは、全員が同じ教育内容を受けるような形式的な平等ではなく、個性に応じてそれぞれ異なるものを目指す実質的な平等を実現していくことがますます重要になる。たとえある程度経済的に非効率になっても、教育的に効率的な方が良いのだと考えるべきなのだ。

具体的には、選択の幅を広げ、移動をもっと自由にし、コースの取替えの可能性を拡大し、寄り道してゆっくり成長する者にはその自由を与える、等を通じ、結果的に優れた力量を尊重し、個性ある例外を認め、ゆっくり成長する者に安心のいく道を用意すること、等である。われわれはこのような意味で、新しい時代にふさわしい「平等」と「効率」の概念の確立に

---

を持つものとして対象化されるものではない。参照、M・フーコー（2014:7ff.）。また、客観的な事実とは必ずしも一致しない主観的（ないし間主観的）なイメージを伝達する「教育の語り方」を対象とする歴史社会学的な用語法とも異なる。参照、広田照幸（2000:1ff.）。

<sup>12</sup> したがって、本論文における「神話」は、いわゆる構造主義的な意味論的体系を表示する用語として用いられるものではない。参照、R・バルト（1967:139ff.）。「神話 Mytos, myth」を曖昧かつ規範的な「世論」とほぼ同義で使う例として、参照、Felten (Hg.) (1999)。ここでは「なんとなく進歩的で正しいと信じられている教育論」の妥当性が具体的に検討されている。

努めていきたい。

(中央教育審議会答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(1991年))

ここで述べられていることは、端的に言えば経済と教育は切り離され、教育は教育の論理に即して改革されなければならないということである。ここには比較的狭い独自性を持った領域としての教育を、それ自身の論理において、換言すれば「教育の理念」によって変革しようと欲する強い意思を読み込むことができる。

その後の政策現実の中ではほとんど顧みられることのなかったこの1991年中教審答申の提起した議論は<sup>13</sup>、教育政策批判の議論の中でもほとんど評価されることはなかった。その中で、この答申に対する注目を促した数少ない例外が黒崎勲である<sup>14</sup>。黒崎はこの中教審答申が「社会的要請に応える教育と能力・適性に応ずる教育という二つの原理の間に矛盾葛藤のあり得ることをみとめた」(黒崎、1995:172)点で画期的であると評価しながら、「一元的能力主義」の批判と「評価尺度の多元化・複数化」の上に「ヨコ並び多選択型競争」に基づく多様化を展望するという答申の具体的提案について、結局は自らが否定したはずの多層化(それは企業社会における選別的人材管理に対応する)に行き着くしかないという限界を有するものとも評していた(同上、173)。

1991年中教審答申が提案している学校制度改革の具体案に対する評価は措くとして、重要なのは「ある程度経済的に非効率になっても、教育的に効率的な方が良いのだと考えるべきなのだ」という主張の含意である。一見すれば、ここで提起されているのは制度的補完関係を慮外においた学校制度改革の可能性である。再び黒崎の分析を参照したい。

分権化と選択を基調とする教育政策の端緒となった臨教審の改革提言に対抗して、文部行政が、教育改革の主体としての存在意義の復活をかけて臨んだ第一四期中教審ではあったが、その改革提言は、こうして臨教審とは別の意味で、従来の文部行政に対して厳しい反省を迫るものとなった。これは、分権化と選択を基調とする教育政策の要請を前にして、すでに従来の国家統制的な教育政策・教育行政の体制では正統性を調達し得ないことを意味するものであった。臨教審が分権化と選択を純粋に基調として、新しい教育改革の主体の形成と権力の移行を目指した、しかしそれゆえに早すぎた教育改革政策の端緒であったとすれば、第一四期中教審の改革提言は、一九六〇年代以降のわが国の教育改革政策の構図を支えていた基本的な枠組みが破綻し、正統性を失ったことを明白に示すという役割を果たすことになったのである。(黒崎勲、2000:14f.)

ここで黒崎が述べていることを本論文の関心に即して理解するならば、中教審による経済と教育の切り離しの提言は「従来の国家統制的な教育政策・教育行政の体制では正統性を調達し得ないことを意味する」に過ぎず、新しい展望を示すものというよりはすでに展開している事態に対する遅ればせの認知のようなものであるということになるであろう。これを制度的補完性の議論の上に置き直してみるならば、次のように言うことができる。経済(これは社会の中の生産と再生産の営みすべてを表象するものと言ってよいであろう)と教育の切り離しという提言は、実は経済と教育の間の本来的な制度補完的關係を阻害するに至った「国家統制的な教育政策・教育行政」を退けることを意味するものであり、そこで求められているのは経済と教育が相互規定的に結果的に最高のパフォーマンスを発揮できるという意味での「新しい均衡」に他ならない。

しかし、問題はその先にある。「従来の国家統制的な教育政策・教育行政の体制では正統性を調

<sup>13</sup> この答申の特異性については、答申の主要部分を執筆した西尾幹二によって詳細に論及されている。参照、西尾幹二(1992)。

<sup>14</sup> 黒崎勲は、自身の議論と同様にこの中教審答申を逆説的に積極的に引き受けようとする数少ない論者として竹内常一を挙げている(黒崎、1995:195)。参照、竹内常一(1993)。

達し得ない」状況において「新しい均衡」が模索されなければならないとして、それはどのようなことになるのだろうか。ここまでの議論が示しているように、社会の要請に応えない教育というものはないが（黒崎、1995:190f.）、人々の「共通の了解」（＝「世論」）に基づく学校制度は、しばしば社会の要請の代弁者を僭称する「立法」（＝「政策」）によって実効的にそのまま確立されるものではないと考えるべきであろうし、社会の要請そのものも動的であろう。

以上の考察を踏まえて、学校制度の研究のための本論文の基本的な認識の枠組みを次のように仮設しておきたい。

拡張された制度概念の下における学校制度は関連する様々な要因との間の制度的補完関係の中に存在している。もとよりすべての制度的補完関係を把握して叙述することはできない。しかしそうした関係に対する自覚的な感受性は、学校制度の研究にとって不可欠である。

制度的補完関係の網の目の中に存在する学校制度にとって、その変動・変容の把握もまた単相的ではあり得ない。学校制度の変動・変容を生み出す動因としてとりわけ重視されなければならないのは教育についての新しい理念、考え方である。そうした理念や考え方は社会の周縁部から生まれ、社会的に認知され正統化されることによって「制度化」されていく、あるいはそうした認知を獲得するに至らず潰えていく。これらの過程は、教育の理念を重層的に細分化することによってより適切に理解することが可能になる。

拡張された学校制度の概念とその変動・変容の動因としての教育の理念の意味を以上のように把握した上で、本論文は戦後ドイツの学校制度改革を素材として、そうした制度改革の動態を検討しようとするものである<sup>15</sup>。

## 2 本論文の構成

### 2.1 課題

第1章以後で詳述するように、戦後ドイツの学校制度改革論議はユニークな変容の過程を示してきた。それはドイツ社会を外部から観察する立場からは、教育についての新しい考え方の提案と論争、実験と破綻と部分的変容の反復のように見える。新しい考え方の提案はしばしば社会的な正統性を獲得するに至らず頓挫し、あるいは潜在化を余儀なくされ、また間歇的に浮上する。結果として、戦後成立した西ドイツから統一ドイツに至る筋道においては、学校制度の改革は近隣諸国に比して著しく遅滞することになった<sup>16</sup>。戦後ドイツの学校制度改革の歴史はそうした意味でユニークな事例を提供している。このことが、本論文が現代ドイツの学校制度改革論議を検討の対象とする根本的な理由である。

本論文が具体的な対象とするのは、大きく見れば学校制度という一つの主題に属する、それぞれに制度的補完関係にあると見ることのできる3つの問題群である。

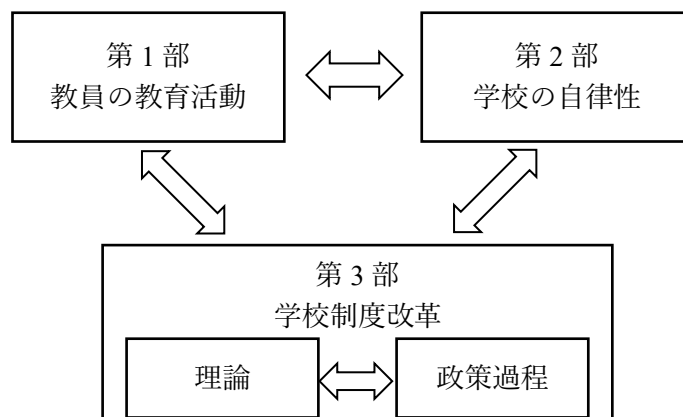
<sup>15</sup> 教育の「思想」と「制度」の関係について、戦前期日本の代表的教育制度研究者である阿部重孝は次のように述べていた。「従来の教育史に対すると同様に、著者は現今我国教育界の態度に対しても、亦一種の不满を抱いている。それは我国の教育論者が教育思想の研究に没頭して、制度化せる教育の研究を多少等閑に附していはせぬかということである。若し著者の我国教育界に対するこの種の観察があやまっていれば、それは我国の教育に対して寧ろ幸いであるが、凡そ教育を研究して多少でも教育の実際に貢献しようというのなら、必ず制度化された教育の研究をおろそかにすることは出来ないのである。」（阿部重孝、1930:2）この課題意識は今日も強調されるべきものであろう。

<sup>16</sup> ここでの「遅滞」という評価については、マックスプランク教育研究所研究者グループ（1989:9ff.）の叙述によっている。

第一の問題群は教員の教育活動に関わる制度改革である。戦後西ドイツの学校論の争点のひとつに「管理された学校」の問題、別言すれば教育行政と学校運営の「民主化」をめぐる問題があったことは日本でもよく知られている（兼子仁、1978:183ff.、結城忠、1988:167ff.）。それは第二次大戦前のドイツの学校教育に対する反省を含みつつ、民主的な社会における教育行政ないし学校運営のあり方の問い直しを主題とするものであった。この主題は「教育法学」の形成と発展にも一定の影響を与え、「学校と法」の関係についての認識に変容をもたらした。特に焦点となったのは「教員の教育上の自由」の問題であった。「教員の教育上の自由」は抽象的な法的概念として独立して存在しているわけではなく、社会的諸現実との関わりの中でその問題性が捉えられる必要がある。本論文においては教員の教育活動に関わる制度を「教員の教育上の自由」と学校監督の関係、教員の勤務評定のあり方・考え方、現職教員の研修のあり方・考え方という三つの観点から対象化する。

第二の問題群は「学校の自律性」に関わる制度改革である。学校の自律性は、およそ1990年代から、多くの国で教育政策的に強化されてきた。その意義については様々な見立てがあり、一方では20世紀初頭の「新教育（改革教育学）」運動の現代的再生として位置づける見方、他方で「新自由主義」的な新しい教育統制の方法として位置づける見方、さらには日本の教育学に固有の問題設定としては「学校自治」論の具体化として積極的に、あるいはそのプソイド的形態として批判的に論じる見方がある（前原健二、2000）。ドイツにおける「学校の自律性」の強化は、実定法上の扱いとしては個別学校の裁量権限を拡張するニュートラルなものとして理解することができる。しかし視線を「学校の自律性」の制度的補完関係に向けるならば、そこには第一の問題群として挙げた教員の教育活動との関係、そしてより大きな問題として第三の問題群として挙げるドイツの分岐型学校制度論議との関係が問われなければならない課題として浮上してくる。

〔図 本論文全体の構成イメージ〕



第三の問題群はドイツの学校制度改革、特に中等学校制度改革である。第二次大戦後から今日までのドイツの教育論議の中心には常にこの問題群が存在していた。初等教育以後の学校制度をどのように構築するかという主題はすでにワイマール共和制の成立時にドイツの学校制度論の中心に登場した。そこから百年を経た今日もなお、その主題はほとんど同じ構造を保っているように見える。そうした前期中等教育の開始の時点で強い分岐を課す階級的とも19世紀型とも称することのできる学校制度が今日に至るまで存続している状態は、すでにそれ自体で十分な課題性を有すると言ってよい。もちろんそれは、無風の中で原型を保っているわけではない。この間に多くの改革の提案と実験があり、拡張された意味における制度の内実、つまり社会的現実としてのドイツの学校制度は変容してきた。その変容を、可能な限り第一の問題群及び第二の問題群との制度的補完関係に目配りしながら対象化する。第三の問題群については、理論的な言説の検討

と政策過程の検討の二つに重点を置く。第三の問題群も第一及び第二の問題群との制度的補完関係に注目しながら対象化する。

本論文の課題は、以上の三つの問題群のそれぞれについて一定の認識と解釈を提示することにとどまるものではない。それらを提示した上で、これらの問題群を制度的補完関係という仮説的な枠組みにおいて捉えることの、教育制度研究としての有効性を例証することが本論文の最終的な課題である。もちろん、三つの問題群のすべてについて、またその中の個別の主題について、適切な理解を提示することも比較教育制度論的には重要な課題である。その課題に一定の解答を提示した上で、学校制度の存続と変容における制度的補完関係への注目の意義と、とりわけ、拡張された意味における学校制度にとって「教育の理念」による正統性の確保の重要性を示すことができたならば、本論文は十分な成功を収めたことになる。

## 2.2 方法

三つの問題群とその間の制度的補完関係の検討に際して、本論文は基本的に理論史ないし論争史的な方法で接近する<sup>17</sup>。その際、様々な改革の主張や立論がどのような「教育の理念」に依拠し、どのように社会的正統性の調達に成功しているかという観点を重視する。前節で細分化したように、「教育の理念」は「政策」「パラダイム」「言説（フレーム）」「世論（神話）」といった多元的で重層的な概念を含むものである。

ここで改めて整理しておけば、「政策」とは、立法ないし行政施策として具体化される実体的なプログラムである。狭い意味での学校制度史は、立場の異なる集団による「政策」をめぐる争いとして描かれる。「言説（フレーム）」は、複雑な社会事象を解釈するための用語と文法を提供する。「問題」や「政策」は「フレーム」の中に押し込められ、あるいは「フレーム」によって型抜きされ、「言説」として提示される。「パラダイム」は「政策」の合理性や妥当性を判定するための一定の範囲で共有された基準である。「世論（神話）」はそれ自体曖昧であっても決定性をもつ信念である。

制度改革における「教育の理念」は改革の成否と定着に決定的に影響を与える。この意味においては、社会的正統性をめぐる理論史的考察は、学校制度改革の研究にとって本質的な重要性を持つ。別言すれば、本論文はドイツの学校制度改革論議の中で社会的な正統性の調達をめぐる「教育の理念」の盛衰を跡付けようとする試みである<sup>18</sup>。前節で提示した概念を改めて示すならば、本論文においては、上記のような方法的前提を踏まえ、「教育の理念」を対象化するに際して「政策」「パラダイム」「言説（フレーム）」「世論（神話）」といった用語を可能な限り区別して用いる。「教育の理念」はこれらを含む総称的な概念として用いる（表 序-2）<sup>19</sup>。

表 序-2

	具体的	背景的	
教育の理念 =	政策	パラダイム	認知的 規範的
	言説（フレーム）	神話（世論）	

<sup>17</sup> 教育制度研究における理論史的方法については、平原春好（1970）、黒崎勲（1980）、田原宏人（1993）、参照。

<sup>18</sup> ただし本論文の政策過程分析は精緻な政策過程分析からみるとかなり雑駁に見えるかもしれない。それは本論文が特定の政策の立案から形成、制度化の過程を追うものではなく、学校制度改革の動態そのものを対象とすることによる。精緻な政策過程分析のイメージについては、草野厚（2012）によっている。

<sup>19</sup> ただし、文脈上、明らかに一般的な用語として用いられる場合にはこの限りではない。



本論文では学術的な意味での教育学の専門的な議論の枠に留まらず、むしろより広い媒体の中の議論を積極的に取り上げ、それらの中で特定の議論がどのように自らの正統性を表象しているかという観点からの整理と分析を試みる。基本的な状況の認識のためには既存の統計的データや調査研究データを適切に参照する。その上で学術的な議論の他に法案審議等における議会論議、新聞雑誌等のメディアの論説を取り上げ、改革を求める「教育の理念」が社会的な正統性の獲得に成功・失敗する道筋に迫りたい。さらに、本論文で取り扱う 3 つの問題群のすべてについて、筆者自身がドイツにおいて実施した質問紙調査やインタビュー調査のデータを活用し、メディアの論説や客観的なデータから得られる情報を具体的に補完し、実感の伴う立体的な叙述と分析を試みたい。

## 2.3 構成

本論文は、上述の三つの問題群に沿って 3 部構成をとる。

第 1 部に先立って、この序章において本論文が依拠する教育制度研究の枠組みについて論じた。そこでは「制度」概念の拡張が図られ、また特定のドメイン（本論文にとっては学校制度）の改革の分析において、それを可能な限り多くの制度的補完関係の網の目の中に位置づけ、変動・変容の要因としての「理念」に着目する必要性について、その重要性に仮説的に言及した。

第 1 部の三つの章では教員の教育活動に関わる改革を取り扱う。第 1 章では教員の教育上の自由の保障のひとつの背景である学校への法治主義原理の導入の流れの上に位置づけられる、「学校監督の縮小」問題を取り扱う。多くの理論的注目を集めたにもかかわらず、結果的に「学校監督の縮小」は実現することがなかった。この章では「学校監督の縮小」言説の具体的な内容を示した上で、「学校監督の縮小」をめぐる賛否の言説の中にはそれぞれに正統性のある教育の理論を見出すことができることを明らかにする。第 2 章ではドイツの教員評価を取り扱う。ドイツには、法制度の上では教員の業績評価の仕組みが存在する。しかし現実には業績評価はほとんど機能していないと言い得る状況もある。そこには「一人前」の正規の教員として採用された後は他者からの「評価」は必要としないという強力な一種の社会的通念がある。とはいえ、教員の仕事ぶりに対する社会的な関心の高まりは教員評価についてもいくつかの新しい動きを生み出している。この章ではドイツにおいて模索されている「一人前」神話を越える教員評価のあり方について考察する。第 3 章では現職教員の研修の現状と、ユニークな改革の方向性について検討する。ここにおいても「一人前」神話は大きな位置を占め、それと直接に関連してドイツの現職教員研修は全般的に「低調」と言われている。この章では、そうした中で社会環境の変化や学校の自律性の強化に対応する職能成長を励ますための教員研修の新しい試みの現状を明らかにする。学校監督、教員評価そして教員研修という教員の教育活動に関わる 3 つの主題の間に制度的補完関係と呼び得る関係性を見出すことが第 1 部の課題である。

第 2 部の三つの章では「学校の自律化」をめぐる制度改革の理念と現実を考察の対象とする。第 4 章では 1990 年代にドイツにおける「学校の自律化」のトレンドが登場した経緯を分析する。特に、それがそれ以前の時期の学校制度改革の政治的破綻とどのように関わっているのか、またどのような「教育の理念」に基づいて「学校の自律化」が根拠付けられ、また批判の対象とされるのか、といった点を検討する。第 5 章では「学校の自律」の実定法上の保障の展開について、一つの州を事例として検討し、「学校の自律」の両義的な性格を明らかにする。第 6 章では筆者自身がドイツにおいて実施したアンケート調査とインタビュー調査のデータを用いて「学校の自律化」の学校運営の現場レベルにおける意味を考察する。

第 3 部では戦後ドイツの教育政策の最大の争点といってよい学校制度改革の問題を取り扱う。第 7 章では、主に先行研究に拠りながら、第二次大戦後から 1990 年までの学校制度改革の展開と事実上の破綻の経緯を分析する。ここでは特にドイツの三分岐型学校制度を支える「才能」神

話、「教育の機会の均等」をめぐる言説の対抗関係、改革の破綻を導いた政治経済的ならびに教育学的な要因が検討される。第 8 章では 1990 年のドイツ統一を経て、特に PISA2000 以後の学校制度改革への理論的関心の高まりを確認し、学校制度改革の進展を阻むいくつかの重要な言説について検討する。第 9 章では、およそ 2000 年代半ばから急速に進み始めた中等学校制度改革をいくつかの類型に整理し、その特質を検討する。第 10 章では、学校制度改革とは多少の時期的なずれを伴いつつ進められたギムナジウムの修学年限改革について検討する。多くの州で、ギムナジウムは短期間のうちに奇妙とも言いえる変転を経験することになったが、その経緯及び変転を導いた言説について検討する。

以上の構成において重要な点は、第 1 部、第 2 部及び第 3 部は時間軸に沿って並べられているわけではなく、内容的に絡み合った共時的な構造を持つものであるということである。このこと、つまり教員の教育活動をめぐる改革、学校運営をめぐる改革と学校制度改革は制度的補完関係にある共時的な構造の中でよりよく捉えられるということは、本論文にとっては所与の前提ではない。本論文全体の考察を通して、ドイツの学校制度改革を素材として制度的補完関係のいわば共時的構造の把握という方法的観点の有効性を例証することは、繰り返しになるが、本論文の目的のひとつである。

## 2.4 先行研究について

本論文がその貢献を認められたいと願う研究分野は日本の教育制度研究である。したがって、本論文の先行研究としては、日本におけるドイツの教育制度に関する研究を挙げ、その到達点と特質を確認しておくことが妥当であろう。とはいえ、ドイツにおける主要な研究を二点挙げておく。

戦後ドイツの学校制度改革の全体像を、政策過程も含めて概括しようとする際のもっとも基本的な研究成果はフォン・フリーデブルクの著作である (v. Friedeburg, 1992)。この著作においては、学校制度の発展は静態的に記述されるだけでなく、様々な利害関係者の間の闘争、調整と妥協のプロセスとして動態的に描き出されている。特に戦後期の不安定な政治情勢下の学校改革の動態については多くの有益な情報が含まれている。ただし 1992 年刊行のこの著作の考察範囲は 1989 年段階までに留まっている。

ドイツの学校制度の全体像を明らかにしようとするもう一つの包括的な研究成果はマックスプランク教育研究所のチームによる著作である (Cortina u.a. (Hg.), 2008)。“Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland”と題するこの著作は、1979 年の初版の後、1984 年、1990 年、1994 年、2003 年、2008 年と多少の改訂を加えつつ版を重ねた。これらのうち、1984 年版と 1994 年版は日本語に翻訳、刊行された<sup>20</sup>。学校教育の各分野、段階、学校種ごとの戦後史、改革動向及び現状を記述するこの著作は、一定のデータに即した概観を得るには極めて有益である。ただし、各章ごとの分担執筆の形式で編まれた大著であり、改革をめぐる論争的状况はほとんど主題化されていない。

日本における現代ドイツの学校制度に関する 1990 年以前の研究の中で重要なものとして、三枝孝弘、中野光、深谷昌志及び藤沢法暎による『戦後ドイツ教育史』(三枝孝弘ほか、1966) を挙げることができる。この研究は表題に「教育史」を掲げてはいるが、内容は戦後約 20 年間の東西ドイツの学校制度の変転を、ある程度の政治的社会的背景への着目も含めて記述したものとなっている。西ドイツ地域の多彩な改革案についての先駆的な検討を含んでおり、史料的な価値は少なくなく、時代的な限定は当然にあるものの、今日においても参照すべき邦語文献である。

<sup>20</sup> 日本語訳は、マックスプランク教育研究所研究者グループ (1989) 及びマックス・プランク教育研究所研究者グループ (2006)。なおドイツにおいて 2018 年にほぼ同名のドイツ語書籍が、序文において「執筆者と内容と出版社は一新されたが、学術的志向を継承すべく書名を継承した」旨を述べて刊行されている。Köller u.a. (Hg.) (2018)。

天野正治による1970年代までの西ドイツの教育改革に関する一連の研究もまた、時代的な限定はあるものの、学校教育制度の幅広い分野についての情報と分析を含んでおり、有益である(天野、1981、1985)。天野が日本における西ドイツの教育制度改革に関する研究をリードしてきたことには疑問の余地がない。

日本における、西ドイツの「教育と法」の関係ないし「教育法学」の形成及び「教員の教育上の自由」の概念に関する理解を決定付けたのは兼子仁及び市川須美子であった。兼子自身は西ドイツ教育法に関する具体的な研究成果を残しておらず、具体的な認識においては市川によるところが大きいと思われるが(市川須美子、1976)<sup>21</sup>、下記のような「教師の教育上の自由」に関する兼子の叙述が日本における西ドイツの教育法制研究に与えた積極的影響の強さは計り知れない。

一九六一年のヘッセン学校行政法(公立学校の維持および管理ならびに学校監督に関する法律)にはじまる各ラントの教育行政・学校運営制度改革立法は、西ドイツの教育法制を学校と教師の教育権を基本原理とする「教育法」(Bildungsrecht)たらしめる潮流として注目される。(兼子仁、1978:186)

かくして西ドイツ一州中の九州において学校ないし教師の教育権が原理的に法定されていることになり、「教育上の自由」は「法律規定を欠く州においても現存するものと認められている」と言われる。教師の教育権を保障するこのような西独ラント立法の動向は、前記のほぼ同じ六〇年代にわが国の教育判例が教育基本法第一〇条の教育条理解釈として演じてきた役割に比せられよう。(同上、187)

西ドイツの教育制度改革に関する問題関心の形成において、本論文は天野及び兼子の指摘に多くを負っている。

ドイツの学校制度改革を対象とした1990年以後のモノグラフとしては、今井重孝による中等学校制度改革研究(今井、1993)、坂野慎二による職業教育制度に関する研究(坂野、2000)、木戸裕によるドイツ統一後の学校改革全般を取り扱った研究(木戸、2012)を挙げることができる。今井は戦後西ドイツのギムナジウム改革の展開を、マーチン・トロウの高等教育の発展段階論を分析の軸として、特にギムナジウム上級段階(第11学年以後)を対象として検討している。今井の研究は政策的な制度改革の流れを追うと同時にその背後にある教育の理念の転換を論じ、さらに実際の学校現場における参与観察と質問し調査を組み合わせた周到なものであり、この時点でのドイツの学校改革に関する研究のひとつの到達点を示すものと言ってよい。坂野の研究はドイツの中等教育制度の全体構造をギムナジウム(特にギムナジウム上級段階)の位置づけ、中等教育の重要な部分である職業教育・訓練制度の意味づけ、そして中等教育制度の中での進学資格の付与と職業資格の付与の仕組みをめぐる議論、生徒の移動パターンまで目配りして包括的に論じたものである。木戸の研究は1990年のドイツ統一以後の東ドイツ地域の教育制度の再編の動向の整理、いわゆるボローニャ・プロセスの進展に伴うドイツの高等教育の変容、そして移民・外国人に関わる教育政策課題について検討している。いずれもドイツの教育制度にとって重要なこれらの主題が内的な関連性をもって捉えられているかという点について必ずしも明瞭ではないものの、ドイツの教育制度の変容が包括的に論じられている。

PISA以後の新しい教育現実を踏まえて包括的にドイツの学校改革を分析したものとしては、再び坂野慎二の研究を挙げることができる(坂野、2017)。坂野のこの研究においては、国際比較上の「低学力」と階層的格差の大きさによるドイツのPISAショック以後の教育改革の取組とその成果が多面的に論じられている。つまり低学力層の底上げにつながる学習環境の全般的な改善の

<sup>21</sup> なお兼子は1960年代のテキストにおいても英米仏の教育法事情よりも戦前のドイツ及び戦後西ドイツの教育法事情に多く言及していた。参照、兼子仁、磯崎辰五郎(1963:49ff.)。

ための取り組み、階層的格差の縮小につながるものが期待される前期中等教育段階の学校制度の改革、学校の外部評価のドイツ的な特徴をもった導入、ボローニャ・プロセスの進行とも関係する教員養成の改革が、連邦レベル及び全 16 州の行政施策に即して検討されている。これらを通じて、ドイツの教育行政施策に関する多面的な情報が提供されている。この意味においては坂野の研究は最も情報量の多い重要な先行研究とすることができる。またこの研究においてはドイツ以外の国の施策も一部踏まえて、日本の施策に対する「示唆」が随所に組み込まれている点も興味深く思われる。

PISA 以後のドイツの学校現場に密着しながら学校制度改革の現実態を明らかにしようとした研究としては、布川あゆみの研究を挙げることができる（布川、2018）。布川は PISA ショック以後の全ドイツ的な施策としての「終日学校化」を軸にして学校の役割の変容、特に家庭と地域社会に対して学校の持つべき役割のあり方を論じている。布川は全ドイツ的状况、州間の差異の分析を踏まえて、特にブレーメン都市州の中の異なる地域的背景を持つ 2 つの学校の実地調査によって終日化施策の決して均一ではあり得ない学校現場への影響を明らかにしている。

上記のようなモノグラフとは性格を異にするが、ドイツの教育の法制度的枠組みを知るにあたって不可欠なものとして、結城忠による一連の学校法学研究が挙げられなければならない。ここでは最も最近のものとして『ドイツの学校法制と学校法学』（結城、2018）のみをあげておく。同書はタイトルに「学校法」を掲げているが、狭義の学校関係法規を超えて、国旗国家法制や教育に関わるデータ保護法制、教員にも関わる公務員法制の一部も含んでいる。結城の分析と考察の視点は法規、判例、判例評釈を含む法学説にほぼ限定されているが、およそすべての教育制度に関わる主題の考察にあたって基本的に参照されるべき先行研究である。

その他にも日本におけるドイツの教育改革に関する制度史的な研究は決して少なくない。本論文はそれらの研究成果に大きく依拠するものである。とはいえ、最後に次の点を指摘しておきたい。それは、比較教育学的な見地からなされる現代ドイツの教育改革に関する研究には、共通して「機能主義」的な性格がみられるという点である。ここでいう機能主義とは、様々な政策や制度改革を状況に対する合理的な選択とみなして解釈、説明する方法的な態度を意味している。つまり「機能主義」的な性格を持つ研究は、端的に言えば、改革の過程と帰結を「必然論的な響き」（J・カラベル、A・H・ハルゼー、1980）<sup>22</sup>をもって描き出す傾向がある。たとえば次のような叙述である。

2000 年代に入り、ドイツ版 NPM である新制御（neue Steuerung）によって、インプットでの規制を縮小し、事後評価によって PDCA サイクルを回す形での政策が進められる。教育関係では、規制緩和は学校の自律性の強調として、事後評価は学校外部評価として導入されていく。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、すでに 1995 年に「教育の未来、未来の学校」において、こうした方向が打ち出した。その中で、分権化と学校の自己責任が強調されるとともに、国の説明責任と外部評価並びに報告書の作成が提案されている。

各州は説明責任を果たすために必要な学校プログラムの作成と、それに基づく学校自己評価の実施を進めていく。そしてほぼ同時並行的に学校外部評価を進めていった。数回に渡る現地調査によって、多くの学校では外部評価を受けるときに初めて学校の自己評価を実施したことが確認できた。つまりドイツでは、学校の外部評価が、学校の自己評価を普及する役割も果たしていたのである。学校に自己評価が普及しにくかった理由の 1 つとして、ドイツの教員における個業意識の強さがある。学校側からすると、学校の自己評価は教員に新たな事務負担を学校にもたらすものであった。校長が学校評価の意義を理解し、自己評価を実施

<sup>22</sup> カラベルとハルゼーによれば、「機能主義」的な叙述は「現状を正当化し、少なくとも機能的にはそれとは別の道がありうるということから、眼をそらさせる効果をもたらすものである」とされている。

しようとしても、それに協力的な教員は少なかった。こうした教員の個業意識は、現地調査においても強固なものであることが確認できた。学校評価は教員を教室における個業者から学校全体の構成員への転換を図るための手段ともなった。(坂野慎二、2017:119f.)<sup>23</sup>

おそらく個々の論者は「機能主義的」という指摘を首肯することはないであろうし、また改革の動向に関する情報の提供という観点からはそれらの研究の多くがおよそ本論文が成し得ないレベルの貢献を生み出していることには疑問の余地もない。とはいえ、それらの研究はそこに至る過程に存在した対立や葛藤に言及することが少なく、様々な政策や制度改革がその時々状況に照らして他に選択の余地のない合理的なものであったことを指摘する傾向があるという点で、少なくとも本論文が志向する教育制度論的な議論とは異なる次元に属するものである。

また、むしろこの点こそが重要であるが、そしてこれもまた個々の論者はこの指摘を首肯することはないであろうが、対立や葛藤に言及する場合において、その対立や葛藤は主体である政党ないし利益集団を特徴づけるイデオロギーに、いわば決定論的に還元され、それ以上の言及はほとんどなされないという傾向がある。長くなるが、たとえば次のような叙述である。

本稿で明らかになった点を整理すれば、次のようになる。

第一に、PISA 調査への対応に関して、それぞれの政党は自らの学校政策に有利になる形で調査結果に言及し、CDU/CSU は分岐型学校制度の維持を、SPD は分岐型から単線型学校制度への改革を訴えたこと。

第二に、国連調査が指摘した教育格差に対する各党の対応についても、PISA 調査時と同様に異なっていたこと。CDU/CSU は、国連による分岐型学校制度の廃止勧告を受け入れなかった一方で、同制度が持つ進路の固定化問題を改善するため、基幹学校で取得できる修了資格の多様化を行った。対して SPD は、単線型学校制度の導入を訴え続けたほか、進路勧告の法的拘束力の撤廃を行ってきた。

第三に、各党は保護者のニーズを反映するために学校政策の改革に取り組んでいること。CDU 党本部は、基幹学校の生徒数の減少により三分岐型学校制度の維持を断念し、基幹学校と実科学校を統合することで二分岐型学校制度を導入することとした。しかしながら、CDU の州支部間あるいは姉妹政党(CDU/CSU)間で、党本部の方針転換に対する姿勢は異なっており、今後に着目する必要がある。

他方、SPD は単線型学校制度に対する保護者の反対運動を受けて、単線型への完全移行は保留とした。この方針転換が、社会的背景がそれぞれ異なる保護者すべてのニーズを反映しているのかについては疑問が残る。なぜなら、ギムナジウムに特定の社会階層出身の生徒が集中する状況を望む意図が、単線型学校制度の導入に対する反対運動に隠れているからである。また、ハンブルク州の住民投票の投票率の統計が示したように、経済的に不利な立場にある住民の多くが投票に行かないなどの理由から、住民すべての意見が投票結果に反映されていない危険性が存在するからだ。果たして、各党の学校政策は、分岐型学校制度による教育の機会格差を受けている社会階層の保護者のニーズを適切に捉えられているのだろうか。政党は、学校政策の策定過程において、声なき声にも耳を傾けるべきであろう。

ドイツの前期中等教育では、分岐型学校制度と、法的拘束力を有しない進路勧告制度が中心になると考えられる。保護者が自由に進学先の学校種を決定できる制度によって、これまでの調査が指摘した教育の機会格差の問題は解消されるという主張が、NRW 州保護者連盟といった分岐型学校制度に賛成する立場からなされている。他方で、自由な進路選択がむしろ機会格差を広げることにつながる可能性も指摘されている。すなわち、法的拘束力が存在せず保護者が自由に進学先を選択できる場合、ギムナジウムへの進学に適さないという進路勧

<sup>23</sup> 引用は、文中の文献註を省いた他は原文のままである。

告の判断に反して、子どもをギムナジウムに進学させる傾向は、低い社会階層出身の保護者に比べて、高い社会階層出身の保護者の方がより強いという報告があるのだ。

教育機会の平等性の問題は、2000年の第1回PISA調査が問題を指摘してから10年以上経過した現在もなお解消されていない。2012年の第5回PISA調査では、2000年の調査時と比べ、15歳児全体のギムナジウム在籍率が上昇した一方で、出身社会階層とギムナジウム在籍率の関連性に大きな変化はなかった。また、2011年の第3回IGLU調査は、生徒のギムナジウム進学可否に関する教師の判断が、依然として成績以外に生徒の出身社会階層にも依拠している状況を明らかにした。よって、分岐型学校制度を維持する以上、平等な教育機会の保証に向けて、進路勧告制度の改善などさらなる改革が各党に求められているのである。(栗原麗羅、2016)<sup>24</sup>

政党や利益集団がそれぞれのイデオロギー、つまりその存続を意味づける特徴的な価値観を固有の社会経済的位置等々に規定されて有することは確かであるとしても、それは直接に具体的な政策選択に反映されるわけではない<sup>25</sup>。政策や制度改革の過程には常に多様な論点と選択の可能性が存在する。すでに本章1.2で制度変容の動因としての「教育の理念」の重要性への着目として述べたように、政策や制度改革に関する研究は、そうした論点や可能性の複数性にも注目することによって、拡張された意味における教育制度の動態をよりよく把握できるのではないだろうか。

本論文は、こうした認識の上に、教育改革に関する比較教育的な研究の機能主義的な解釈とも改革をめぐる葛藤や対立の政治的還元論とも異なる視角から、制度改革を導く新しい教育の理念の提起と社会的正統性の調達の成否、制度改革の過程、実装された制度の動態により強く注目するものである。

---

<sup>24</sup> 引用文中の文献註は省いた。

<sup>25</sup> この点をドイツ教育改革史研究に即して指摘するものとして、Cf., Sass, 2015.



## 第1部 教員をめぐる制度改革

第1部は教員の教育活動それ自体に関わる主題を扱う三つの章から構成される。

第1章では「教員の教育活動の自由」と「学校監督」の関係に関する制度と改革の言説史を扱う。戦後の西ドイツの学校教育の「民主化」を求める言説の一つの焦点が「管理された学校」の克服であり、その具体的な内容の一つが学校教育への法治主義原理の導入・徹底であり、また「教員の教育上の自由」の保障であった。こうした方向での改革は、直感的印象からおそらく描かれるような形では進展しなかった。その経緯は政党間の政治的対立の結果として理解することもできるが、教育制度論的な関心からみるとより複雑な論点を含んでいる。

第2章では教員の業績評価・勤務評定に関する制度と改革の方向性について、学校現場の状況にも触れながら検討する。「教員の教育上の自由」が学校における教員評価と直結する事柄であることは明らかであろう。抑圧的な性格を持つ教員評価制度の下では「教員の教育上の自由」は本来的な可能性を發揮することができないと考えられるからである。

第3章では教員の研修に関する制度と、近年のユニークな改革の試みについて検討する。教員として入職した後に当然あり得べき教育課題や社会的環境の変化を踏まえれば、現職教員の研修が入職前の養成教育に勝るとも劣らない重要性を有することは論を俟たない。しかしドイツでは、教員研修は教員個人のレベルでも学校単位においても常に低調であり、そのことが特段問題視されることもなかったと言われる。そこには教員の教育活動に関するどのような観念が存在したのだろうか。

「教員の教育上の自由」と学校監督の関係、教員評価そして教員研修は、狭義の法制度としては、それぞれは独立に論じ、改革の対象とすることができる。しかし拡張された意味における教育制度の概念においてみれば、それらは相互に結びついてひとつの大きな主題を構成しているということができる。この第1部は、教員の教育活動に関わる三つの主題を、それらの間の制度的補完関係を意識しながら検討するものである。





## 第1章 学校監督論争

はじめに

戦後の日本において、教育に関わる諸主体の権利の法的保障は徐々にではあるが確実に進んできた。その一方で、教育に関する「権利」の主張が教育の場に過度の緊張と混乱を招くにいたる事案も報告されている<sup>1</sup>。そうした緊張や混乱は、その現場の論理においてみれば、学校教育活動の範囲に関する無理解に由来するものが多いと言えるように思われる。しかしさらに教育制度論的に問題を分節化するならば、そこには現代における「教育と法」の関係に関わる論点が潜在していると言うことができる。日本の教育法学の軸を担った兼子仁は、学校教育活動の中で、またはそれに関わって生じる問題を「法的」な関係として論じる態度が教育界ではしばしば好感をもって受け止められていないという認識を示した上で、それが基本的には「教育と法」の関係についての「無理解」や「誤解」に基づくものであると述べていた（兼子仁、1978:3ff、兼子仁他、1992）。

法解釈学者としての兼子の指摘には十分な理由があるものと思われるが、しかし教育的な関係を法的な関係として論じるという方法の限界に対する危惧もまた理由のないものではない（堀尾輝久、2019:321ff.）。教育と法との緊張関係が、少なくとも問題を教育の側から見る限りは、教育制度における法律主義の限界の確定（いわゆる内外区分論）によって完全に解決し得るものではないことも、もはや教育学における常識に属するだろう（勝田守一、1973:248、内野正幸、1994:86）。教育と法の関係は、法的保障の範囲が広がるにつれて不断に再吟味される必要があるように思われるが、それは一方的に「法」の側からなされるべきではなく、「教育」の側から自覚的になされるものでなければならない。

本章では、戦後の西ドイツにおける「管理された学校」批判に関わる議論を「教員」の教育活動における「教育と法の緊張関係」に焦点をあてて整理し、その教育制度論的な含意を明らかにする。考察の中心に据えるのは、「学校監督の法的監督への縮小」という言説が教員の教育活動にとってどのような実際的な意味を持つと考えられたのか、という問題である。

周知のとおり、戦後、特に60年代以後、ドイツでは教員の教育上の自由や生徒・父母の学校参加などの法制化が進められてきた。それは戦前来の権威主義的な教育行政と学校の現状に対する改革意識に支えられたものであった。そうした教育行政や教員の教育活動のありようは、19世紀以来の「学校官僚制」をひきずるものだとして厳しく批判されてきていた。しかしおおむね1960年代からの、多くの政治的・社会的・文化的分野で生じた改革の波がほぼ収束した1980年代には、学校への法治主義原理の導入を伴った制度改革が、むしろ新たに学校の官僚制化をもたらすのではないかと、という懸念が広まっていった。「学校官僚制」の克服を意図した改革がむしろ学校の官僚制化を進行させるという逆説に関する危惧がここにはある。法制史的な事実を先取りすれば、本章が「学校制度の法制化」の試みの象徴と位置づけるドイツ法律家会議によって起草された「州学校法案」は、その最も論争的なコンセプトにおいて、ついにどの州においても採用されることがなかった（Höfling, 1988; Nebel, 2011:56）。

この主題に関わる先行研究について整理しておく。本章が検討の素材とする1980年代の学校監督論までの時点において、学校制度に法治主義原理を導入することの問題性を最も体系的に検討したものととしてP.フォーゲルの研究を挙げることができる（Vogel, 1977）。彼は「官僚制」概念の精密な検討を通じて、学校が紛れもなく官僚制的な組織であること、また法律による「学校官僚制」の克服がそれ自体矛盾に満ちたものであることを先駆的に指摘していた。しかしフォーゲ

<sup>1</sup> たとえば、過大に、ときに理不尽に「権利」主張するいわゆる「モンスターペアレント」問題について、参照、小野田正利（2006）。2004年に制度化された学校運営協議会の「法的3権限」をめぐる葛藤状況について、参照、仲田康一（2015:68ff.）。

ルの考察は70年代前半までの政策動向等を素材とするものであり、法制化の問題が改めて具体的に論じられた80年代初頭の理論動向をカバーするものではない。フォーゲルの指摘はその後の議論の動向に即して改めて検証されるべきものである<sup>2</sup>。またそうした指摘とは逆に、学校が官僚制的な組織である(したがってそれを克服する必要がある)という主張は根拠のない「神話」であるとして、学校の現状をめぐる問題の設定そのものの変更を提起していた論者としてW.ハンマーを挙げることができる(Hammer, 1988)。彼の方法は学校の複雑な状況を「説明」することを主題とする機能主義的なものであり、それ自体としては興味深い。しかしそうした機能主義的な議論は、学校の制度改革に関わる教育制度論的な関心につつま本章が対象とする議論とは基本的な問題関心を異にするものである。

さらに、本稿に関連した日本での先行研究としては、ドイツの学校監督における「専門監督の法的監督への縮小」という論点を取り上げた藤枝静正(1984)、結城忠(1978、1991)が挙げられる。藤枝の研究は、一つには問題の歴史的な文脈を考察に含めていない点で、二つには「法的監督への縮小」という理論をめぐる論争的な状況に踏み込んでいない点でいずれも不十分なものである。後述の通り、「法的監督への縮小」は確かに学校制度の法制化の核心ともいえるべき制度理論である。しかしその意義を適切に把握するためにはこの二つの点についての検討が不可欠である。また現代ドイツの教育法制についても多くの研究が蓄積されてきているが(前原清隆、1985、1986、竹内俊子、1989)、もっぱら比較法学的関心に基づくそれらの研究は本論文に直接関連するものとはいえない。学校制度の法制化をめぐる問題は、教員の教育活動と「法」の関係構造自体を問い直すものだからである。

さて本章では、まず公教育制度が定着・拡大しつつあった今世紀初頭の「学校官僚制」批判の議論を取り上げ、それが現代にまでいたる「学校官僚制」論議の一つの原型として位置付けられることを示す。ついで戦後のドイツにおいて「学校制度の法制化」への方向を切り開いた二つの議論を改めて検討する。そして1980年代までの「学校制度の法制化」をめぐる論争的状况を、特に「法的監督への縮小」というテーゼが「法制化の両義性」という論点において直面する理論内在的な矛盾に注目しながら分析していくことにしたい。

## 1 「学校官僚制」論の原型

すでに三月革命期にK.マーガーが(Vgl., Geißler, 1994)、そしてそれに続く時期にF.A.ディースターヴェークなどが「学校官僚制 Schulbürokratie」という用語によって教育行政の現状を批判していたことは比較的よく知られている<sup>3</sup>。彼らの批判は「官僚制」という概念の明確な規定を含むものではなく、おおむね行政官僚による権力的な統制や聖職者による学校監督の全体に対して向けられたものであった。そうした批判は、教育にとって外在的な論理による教育実践への関与を排除し、教育の論理に自覚的な教育行政を求めるといった要求を生み出す。こうした要求こそ、学校官僚制論の第一のモチーフである(Geißler, 1994)。さらに19世紀末葉にそれまで一般的だった単級学校にかわって多級学校が増え、特に都市部を中心として一般の教員とは職掌の異なる校長をおく「校長システム」が普及しはじめると、「学校官僚制」は組織的に編成された「学校」と本来の「教育」との乖離に対する批判を意味する用語としても用いられるようになる。これが学校官僚制論の第二のモチーフである。こうして学校官僚制論は、第一に行政官僚などの権力的関与への批判、そして第二に組織化された学校の批判という二重の意味を持つことになった。

<sup>2</sup> 基本的にフォーゲルの把握に依拠しながら歴史的に学校組織論の推移をあとづけたものとしてはネーファーマンの研究が挙げられる。Vgl., Nevermann, 1982; Ders. 1984.

<sup>3</sup> ディースターヴェークについては、参照、対馬達雄(1984:257)、同(1988)、デルプフェルトについては、参照、竹中暉雄(1987:31ff.)。

そうした二重の意味での主題として学校官僚制を先駆的に論じたものとして、ここでは20世紀初頭のW.クラットの議論をとりあげておこう。クラットによれば(Klatt, 1908)<sup>4</sup>、学校官僚制は教育者の領分への政治的・警察的なものの見方の浸透であり、「事務屋気質」の強さによって特徴づけられる。とはいえ、そうした意味での官僚制はなりゆきまかせで無計画的な行動を防止する保障ともなるものであり、その限りでは官僚制的な発想は必要なものであるとされ、問題は官僚制がもたらす危険性を明らかにし、それへの対処を考えることだ、とされる。この官僚制がもたらす危険性とは、要するに学校が巨大化し、生徒や教員の数が増え、相互の人格を知ることが不可能になることである。このように論じるクラットは、学校官僚制の危険性を抑制するためには何よりも大規模学校・学級の解消が必要だ、とする。とはいえ「これまでの数世紀の、より親密な諸関係への回帰を価値あるものとして称揚するのは愚かなこと」であり、それは「歴史を振り返ると、総じて教会学校の国家学校への移行は実に多くの進歩をもたらしてきたことが理解されるからである。」つまり教会付属施設としての学校に回帰したり、教育をあげて「私事 in private Hände」に委ねようとするのではない。クラットが掲げる主張は個人的な分化が可能となる程度の学校規模の縮小である。それこそが、個性を持った人間の抽象的な属性による分類という端的に官僚制的な操作から生まれる弊害を抑止する、というのである。さらにクラットは、先に学校官僚制論の第一のモチーフとして挙げた論点に関わって、大臣をも含めて文部行政全般からの「法学士」の排除、教員経験者の視学官への任用、学校管理的職務の輪番制、教員相互の授業訪問、頻繁な職員会議の開催を提起していた。これらは要するに悪しき効率の概念との断絶と、やや大括りに表現するならば学校という組織体の自律性や共同性の強化を求めるものであった。

学校の教育学的・組織的自律性を求めるこうした発想は、新教育の実践的理論家たちによっても共有されていたが<sup>5</sup>、ここでクラットによって捉えられた問題の構成は現代にいたるまで基本的には変化していない。その意味で二重の意味での学校官僚制を主題化したクラットの議論は先駆的なものであり、これを問題の原型と呼ぶことが許されよう。

このクラットの原型的問題構成についてさらに注目しなければならない点は、周知のようにM・ウェーバーによって官僚制化の両義性として定式化される事態、つまり最も目的合理的な職務の遂行を可能にする組織の形態が職務に従事する成員にとっての意味喪失を必然化するという事態の直観的な把握が含まれているということである。もちろんウェーバーのようなペシミズムに陥ることなく国家学校の進歩性を語り、学校の官僚制化にいわば技術的に対処しようとするクラットの議論に時代の限界を見ることはたやすい。しかし、戦後の西ドイツにおいていわば再活性化される学校官僚制論議は、クラットの問題構成よりは一步下がった地点から、もっぱら教育行政の現状への批判として展開されることになる。学校の組織化の進展が教員の職務活動に与える影響への注目を促すこの論点は深められることなく一旦後景に退くことになるのである。

## 2 戦後ドイツにおける教育行政批判の展開

### 2.1 「管理された学校」批判

学校官僚制をめぐる戦後西ドイツの議論がヘルムート・ベッカーの「管理された学校」論を大きな画期とすることはよく知られている(兼子仁、1978:184)。ここで改めてこのベッカーの所論の要点を整理しておきたい(Becker, 1954)<sup>6</sup>。

<sup>4</sup> 以下本節のクラットの議論についてはこれによる。

<sup>5</sup> ネーファーマンは新教育運動の学校論に特徴的な学校管理論として、学校内の他のメンバーに優越する管理権限の存在を認めない「集団的学校経営」を析出している。Vgl., Nevermann, 1982:122ff.

<sup>6</sup> 以下本節のベッカーの議論についてはこれによる、

ベッカーが「管理された学校」を批判するのは、何よりも学校が「自由な人間」を生み出すという任務を果たしていないという点についてである。そうした学校の現状は、学校教育が権威主義的な行政国家の写像となっていることに由来する。ベッカーは、学校が税務署や警察署と同じように行政ヒエラルキーの最下層に組み込まれた「調教施設」となっており、教員が自分では何一つ決定できないという点で役所の末端職員と同じか、あるいはそれ以下の権限しか持っていない、というのである。こうした状況を克服し、学校が自由な人間の形成という本来の任務を果たし得るようになるためにベッカーが求めるのは教員の教育上の自由とイニシアティブの保障である。もちろんこれは教員の専横を意味するのではなく、親、地方の諸団体、関連する専門家集団などとの密接な協力と結び付けられることになる。こうした観点からベッカーが特に問題視しているのがドイツに伝統的な「学校監督」であった。ベッカーは「学校監督の代理人〔視学官:筆者註〕と教員との間に不信が支配的でない場合にのみ、教員と生徒の間の教育的空気が信頼によって規定される」と述べて、視学官による権威主義的な学校監督<sup>7</sup>の存在に「管理された学校」の要因を見ていた。ベッカーは具体的には視学官の職務を有資格教員が輪番制によって担当することを提案し、それによって学校監督が学校にとって異質な要素ではなくなり、「学校制度の自治」の一環を形づくることを展望していた。

それでは「学校制度の自治」とは何か。それは19世紀初頭に近代的な地方自治を導入したプロイセン宰相シュタインの歴史的業績（一般的にはシュタイン＝ハルデンベルク改革と呼ばれる）になぞらえて「学校制度のシュタイン改革」といわれる改革を経て獲得されるべきものであるとされている。ベッカーにおいてはその比喩が正確に示しているとされているように<sup>8</sup>、「学校制度の自治」とは、「可能であり、全体の利益になる、その限りでの国家の監督の下の自治」に他ならない。誤解のないように付言すれば、ベッカーの言う「国家の監督の下の自治」は決して形式的な団体自治ではなかった。「国家行政からの解放が、他の団体の官僚制、組織の官僚制への従属にとって替わられることであってはならない」とするベッカーが求めていたのは、国家行政を含めた関係者の不断の協働であった。批判されているのは学校監督による一方的・絶対的な教育活動の支配であった。こうして教育行政の中心的作用である学校監督への批判を根底に置くベッカーの所論は、先に析出した学校官僚制論の二つのモチーフのうちの第一のモチーフを正当に継承するものであった、ということができる。

他方、前節でみた学校官僚制問題の第二の論点、学校の組織化がもたらす官僚制化についてはベッカーは十分な批判・検討を加えてはいない。ベッカーは確かに、「問題は、すでに詳細極まりない規程を別の新しい規程で補完することではない」と述べ、「細かい規則にかえて十分に単純な指針をおくこと」を求めていた。しかしそこには組織化に伴う規則の増大が教員の教育活動そのものの質的変容を導くといった問題意識をみることができない。ここにおいてベッカーは、学校官僚制論の第二のモチーフを、その歴史的な必然性において捉えることをせず、言わば見ないことによって解消しようとしていたということができる。

ベッカーの「管理された学校」論文は、ナチ期の教育実践的抵抗の一つの到達点を示すとされるティーフェンゼーでのアドルフ・ライヒヴァインの教育実践<sup>9</sup>への言及でしめくくられている。教育家ライヒヴァインは戦前期のプロイセン文相であったC.H.ベッカーと親交があったことが明らかにされており、ここで取り上げているヘルムート・ベッカーはこのC.H.ベッカーの息子である（対馬達雄・佐藤史浩、1990）。したがって、「管理された学校」論文におけるライヒヴァインへの言及を個人的関係の反映とみることも不可能ではない。しかし本論文の関心にしたがってみるならば、ライヒヴァインの教育実践は学校の組織化とは無縁の農村単級学校でのものであった

<sup>7</sup> ドイツの視学官の権威主義的性格の実態について、村田貞雄（1982）、参照。

<sup>8</sup> シュタイン地方自治制度改革の基本的性格について、Vgl., Preuss, H. 1912/13.

<sup>9</sup> これについては、参照、対馬達夫（1993）。

という点が重要である<sup>10</sup>。この点においてみれば、ベッカーの「管理された学校」批判の中には、学校の組織化が必然的な傾向であり、その中では本来の「教育」と「組織としての学校」とが乖離していかざるを得ないという視点から学校の現状を捉えるという問題意識は存在しなかった、ということができる。ベッカーの「管理された学校」論文の中には、繰り返しになるが、自由な教育実践や諸関係者の協働の可能性に対するベッカーの期待を読み込むことはできるであろう。しかし、ベッカーが除去すべきだと指摘している「細かい規則」の増大が学校の組織的發展にとっては必然的な傾向であること、ベッカーが回帰すべきだと推奨している「単純な指針」のもとで遂行される教育実践が、時代の趨勢の中で適切な教育活動の水準を必ずしも保障するものではないこと、ベッカーの議論はこうした点についての洞察を欠いているように思われるのである。実際的な観点からはもはや一人ないし気心の知れた数名の教員によって運営される単級学校ないしごく小規模な学校を望ましいものと措定することはできない。すでに引用したように、20世紀初頭の時点においてすら、「これまでの数世紀の、より親密な諸関係への回帰を価値あるものとして称揚するのは愚かなこと」(Klatt, 1908)と見なされていたのである。

未来の学校への展望は措くとして、ベッカーによって提起された「管理された学校」批判が以上のようなものであったとすれば、学校の改善が学校監督の変革とそれに見合った教員の教育上の自由、学校の自律性の保障を中心として論じられるのは必然的であった。

## 2.2 人間関係論の規範的適用

ベッカーが開いた教員の教育上の自由・学校の自律性の保障の要求に組織社会学的な観点からの支持を与えたのが P.フルステナウの議論であった (Fürstenau, 1967)。彼はウェーバーの官僚制論を組織社会学における人間関係論的な見地から再検討し、学校の組織原理を古典的官僚制から人間関係論的官僚制ないしは専門職的官僚制へと転換しようとした。

フルステナウは、ウェーバーが最も目的合理的な組織の理念型として提示した官僚制(古典的官僚制)の最大の特徴を次の二点においてとらえる。つまり①あらかじめ明示された規則による強い拘束(手続き志向性)、②決定権限の上層部への集中(ヒエラルキー的権限配分)、の二つである。フルステナウによれば、学校は確かにこうした特徴を備えているが、しかし現代の学校は専門職的にしかその業務が担当され得ないものであり、また文化的・社会的な変化に迅速に対応していく必要があることから、むしろ「人間関係論的な官僚制」によって組織されるべきものである。ここで言われている人間関係論とは、物理的な労働条件と作業効率との間に単純かつ直接的な関連があると想定するいわゆるテイラー主義的な科学的管理論の破綻の中から生まれた、労働者の感情的満足や集団への帰属意識、コミュニケーションや参加といったインフォーマルな要素に着目する理論である(エツィオーニ、1967)。フルステナウは、学校が「最高の達成効率」(Fürstenau, 1967)を確保するために次のような人間関係論的な要素の導入が必要だという。第一に、職務の遂行が一義的に組織の目的へと方向づけられることである。これは組織の下層部が一定の資格を有する専門職として独立した具体的裁量権を持つことを意味し、古典的官僚制における手続き志向性と対比されるものである。第二に、下層部のメンバーの水平的交流の制度化である。古典的官僚制では自発的な相互の交流は必要とされない。しかし人間関係論においては経験の交流や協議は専門職としての役割を果たすために決定的に重要である、こうした文脈の上に各学校の教員会議の重要性が位置付けられる。第三に、中間的管理職(ここでは校長と視学官を指している)の役割が変更される。労働の統制はもはや彼らによってはなされず、教員としての養成過程における労働規範の内面化および同僚との相互交流の中での主体的な統制がそれに

<sup>10</sup> なお「管理された学校」論文が公表された1950年代において、農村部の基礎学校については単級学校は依然として一般的であった。全国的な学校組織の大規模化が始まるのは60年代以降のことである。Vgl., Köhler/Lundgreen (2014:33, 123).

とってかわる。中間的管理職は最下層の（つまり教室における授業場面などの）実行レベルの労働を援助し、また上層部とのコミュニケーションの通路となり、必要に応じて目的達成のための組織の再編を提起する。そして第四に、上層部の性格が変更される。上層部の権限は相当程度下層部に移行し、古典的官僚制では当然の前提となるヒエラルキー的権限配分の原則は否定される。上層部に残されるのは下層部からの情報を集約しながら社会的諸条件の変化に対応した計画を策定し、専門的労働の遂行を保障するという役割である。

以上のような内容を持つフルステナウの議論は、学校官僚制をまさに「官僚制」の問題として取り扱っている点で特徴的である。彼の提示した「人間関係論的官僚制」は、最高度の目的合理性を追求する限りにおいて「官僚制」であることに変わりはない。彼自身はこのことを「最高の達成効率」と表現していた。しかし「効率」とは測定可能な対象を想定した概念である（Hammer, 1988:33ff）。官僚制は本来いかなる目的とも接続可能な、それ自体としては価値中立的なものだとも考えられるが、しかし人格に内在化される教育の「効率」は、容易に測定し難い。これを前節で取り上げたベッカーの議論と比較するならば、次のように言える。ベッカーが掲げた教育の目的は「自由な人間の形成」であった。そこには一般的な意味合いでの「効率」を持ち込むことはできないであろう。この意味では「官僚制」の特質を「効率」においてとらえる彼の議論は、ベッカーが示唆していた「自由な人間」の形成を目的とする教育観と整合的なものではない。この不整合は、組織化された学校と本来の教育との乖離という学校官僚制論の第二の論点と重なっている。つまり人間関係論的官僚制というアイディアは、ベッカーの所論に即して指摘したような素朴さを克服するものであると言うことはできるが、逆にベッカーが素朴ながらに感知していたと考えられる組織化された学校と本来の教育の乖離に対する感度を欠く結果となっているように思われる。

以上のように見るならば、ベッカーの提起を組織社会学的に根拠づけたフルステナウは、ベッカーとは異なる筋道において、学校官僚制論において考慮すべき論点を見落としていると言える。学校の組織的発展と本来の教育との乖離という問題は、教員の教育上の自由や学校の教育的自律性の必要性を明示しようとしたフルステナウの議論において、むしろ一層深刻化していたと考えることができよう。

さらに一点、フルステナウの議論には興味深い方法的特徴がある。それは客観的に認識された経験理論としての人間関係論をドイツの学校制度論議のなかに規範的に適用したという点である。特定の社会的文脈の下に存在する関係が異なる社会的文脈の中に規範的に移入されるとき、その機能はしばしば全く異なるものとなりうる<sup>11</sup>。序章で導入した用語を用いれば、制度的補完性の問題である。彼の議論はこの点についての検討を欠いている。現在の時点からみるならば、むしろドイツの学校制度ないし教員の職務実態に関わる固有の社会的文脈<sup>12</sup>こそが理論の規範的適用に先立ってより深く究明されるべき問題であったということもできよう。

### 2.3 「教員の教育上の自由」の実定法的保障

ベッカーとフルステナウという二人の議論によって素描される戦後の学校官僚制論は、主に教育行政・学校監督の権威主義的な現状に対する批判であり、教育改革の関心もそこに集中した。

<sup>11</sup> 社会的文脈について、テアハールト（Terhart, 1986）はアメリカの教育制度はドイツとは異なり共同的に（kommunal）組織されてきたとする。そこでのテアハールトの議論は、アメリカで生まれたルース・カップリング理論や「組織されたアナーキー」論がドイツには妥当しない、とするものである。人間関係論についても同様の指摘が成り立つ。なおこれらの理論のアメリカでの発展について、青木薫編著（1990）、参照。

<sup>12</sup> 本論文第2章及び第3章、参照。

当時の改革のスローガンは「教育制度への法治主義原理の導入<sup>13</sup>」「教員の教育上の自由」であった。

「教員の教育上の自由」それ自体は、すでに1960年代には西ドイツの多くの州で実定法上の保障を受けるに至っていた（結城忠、2019:372, 460）。ここでは「学校の独自の教育責任」と「教員の教育上の自由」を最初に明文で立法化したヘッセン州の事情を瞥見しておく。

ヘッセン州ではそれまで学校財政、学校行政などが個別の法律で規律されていた状態を改めて、1961年に「公立学校の維持及び行政並びに学校監督に関する法律」（学校行政法）が制定された<sup>14</sup>。この法律には次のような条項が置かれていた。

#### 第38条 学校の教育上の独自の責任

(1) 学校監督当局の権利及び学校維持者の行政上の権限とは別に、学校は法的諸規定の枠内でその教育上の事項を自ら教員会議及び学校管理者を通じて決定する。

(2) 教員会議及び学校管理者は、教員及び生徒をひとつの教育的共同体へ結び付ける任務、及び授業と教育の支援ならびに学校の中の秩序を確立するためのすべての措置を実行しなければならない。

(3) 教材と図書 Büchern の選定にあたっては、学校にはそのために割り当てられた予算の枠内において相当の自由裁量が与えられる。設備品 Einrichtungsgegenständen の購入に際しては、事前に学校長からの意見聴取が行われる。

#### 第45条 法的地位

(1) 公立学校の教員は、通常、州の公務員である。公立学校の教員は、通常、官吏として任用される。

(2) 教員は、法規、学校監督当局の命令及び教員会議の決定の枠内で、独自の責任において教育活動を行う。教員の教育上の自由は、それが必要とされる限りにおいて制約を受ける。

ヘッセン州議会に提出されたこの学校行政法案の提案理由では、第38条（法案提出時点では第37条）の要点は「個々の学校の独自の教育責任の承認」であり、学校の「自由と自己責任」は学校維持者（地方自治体）と学校監督当局によって尊重されなければならないということであると述べられている。また、ドイツの学校が「管理された学校 verwaltete Schule」となっていたのは学校が自由と独自の責任を持ってこなかったからであり、この改正においてそれらが初めてドイツの学校法の中に組み込まれることになる、とも言われている<sup>15</sup>。

第45条(2)については、教員の教育活動は規則によってあらかじめ縛ることができないものであり、そこから由来する教員の教育上の自由は学校監督当局、校長、教員会議の不当な介入から守られなければならないということが指摘されている。興味深いことに、そこでは既に「教員の教育上の自由の限界」に関する言及があり、限界の決定は個別のケースごとに慎重になされな

<sup>13</sup> 教育制度への法治主義原理の導入という要求の背景には、教育固有の問題関心とは相対的に区別可能な、ドイツにおける戦前来の特別権力関係論の克服という問題関心が存在する。参照、結城忠（2019:16ff.）。

<sup>14</sup> Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen. 1961, Nr.17. Aus: <http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/Gesta.web>（ヘッセン州議会議事録検索システム）

<sup>15</sup> Hessischer Landtag, IV. Wahlperiode, Drucksachen Abteilung I, Nr.976, S.2809. Aus: Ebd. この表現が前述のヘッケルによる「管理された学校」批判を念頭に置いたものであることは明らかである。この時期、ヘッケルはヘッセン州文部省に勤務していた。参照、結城（2019:372）。



ければならないが、特に教員会議との関係においては単純に多数決で決することも、それぞれのやり方に委ねることもあってはならないと述べられている<sup>16</sup>。この点、つまり個人としての教員の教育上の自由と、教育活動の組織的単位としての「学校」ないし「教職員集団」の自由や責任の衝突という論点がすでにこの時点から意識されていたことは、本論文の関心にとって重要である。これについては本論文の第4章以下で扱う。

上記の条文の規定及び提案理由からも明らかなように、ここで言われる「教員の教育上の自由」は、いわゆる基本的人権としての自由権の一類型として理解されるべきものではなかった。このヘッセン州学校行政法に限らず、一般にドイツにおける「教員の教育上の自由」は次のように理解されている。

教育上の自由は、その根拠と内的正当性が教員の教育上の責務の中に見出される、その義務と結びついた自由である。それは教員自身のためではなく、その職分、職務のために教員に保障されている。それは個人的な自由ではなく、学校の目的、生徒の教育上の利益に関係する自由である。教育上の自由は、したがって、個々の教員の主体的権利 subjektives Recht ではない。(Avenarius/Füssel, 2010:663f.)

このように、法学的な議論においては「教員の教育上の自由」は一義的には教員個人の「権利」というよりは教員としての職責を果たすための専門的な裁量の権限であると言うべきものである。この解釈自体は1960年代から通説として一貫して保持されている。各州の法的な規定の仕方は区々であるが、ともあれ、こうした意味での「教員の教育上の自由」の法理の存在は自明視されるに至る (Avenarius u.a., 2000:341f.; 結城, 2019:373)。

### 3 「学校制度の法制化」の試みとその破綻

#### 3.1 「学校監督の縮小」の理論

前節でみたような状況に対して、より明確な改革の方向性を打ち出したのが1973年のドイツ教育審議会教育委員会勧告『教育制度の組織及び行政の改革について 第一部:学校の強化される自律性と教員・生徒・親の参加』であった (Deutscher Bildungsrat, 1973)<sup>17</sup>。この勧告は制限つきながら各学校の自律性の強化と法的保障、教育制度への法治主義原理の一層の導入を勧告するものであった (Ebd., 18, 34ff.)。

教員の教育活動に対する学校監督による介入の是非という論点に関わって重要なのは、視学官による専門監督の位置づけである<sup>18</sup>。違法性が推定される教育活動に対して教育行政による介入がなされること (法的監督) は原理的に容認されるのに対し、教育活動の具体的な妥当性に対する介入 (専門監督) は学校の自律性や教員の教育上の自由と原理的に衝突するからである。

興味深いことに、この勧告の本文は、ベッカーらによって批判されていた学校監督の役割につい

<sup>16</sup> Drucksachen Abteilung I, Nr.976, a.a.O., S.2821.

<sup>17</sup>この勧告の評価について、Vgl. Nevermann, 1982:271; Terhart, 1986; Hammer, 1988:33. なおベッカーはこの時委員長代理として勧告の作成に携わっていた。

<sup>18</sup>ドイツの学校監督は専門監督、法的監督(法規監督)、服務監督に区別される。専門監督とは教員の教育活動の合目的性に対する監督権限であり、視学官は専門的・方法的な見地からの指導助言を基本とするが最終的には具体的な命令を発する権限を持つ。法的監督は、代表的な教育法テキストによれば、州の教育行政当局による自治体の外的教育事務に関する教育行政の合法性に対する監督である。そこでは教員の教育活動に対する法的監督という分野は想定されていない。Vgl., Avenarius/Füssel, 2010:183ff.

て、専門監督の範囲が縮小され法的監督に解消されるのかという点については明言を控えている。つまり従来の専門監督は「助言」機能を中心に据えたものに変えられるべきであるとしながらも、専門監督それ自体の機能を「助言」に限定して旧来の専門監督自体を排除しようとするものではなかった(藤枝, 1984)。むしろ逆に、専門監督の法的監督への縮小は容認できないという立場の委員からの反対意見が勧告には付記されている(Deutscher Bildungsrat, 1973:A141f.)。これらのことから理解されるのは、この勧告が少なくとも専門監督の縮小への方向性を意識させるものであったものの、それは十分な社会的正統性を獲得するには至っていなかったということである。

以上のような観点からは「控え目」な提言とも言えるこの勧告は、しかし、常設文部大臣会議(KMK: Kultusministerkonferenz = Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland<sup>19</sup>)の容れるところとならなかった(Vogel, 1977:149.)。そうした状況において、1973年勧告の示した方向で各州での教育立法措置をより積極的に促そうとしたのがドイツ法律家会議(Deutscher Juristentag: DJT)であり(Stock, 1978)、そこに置かれた学校法委員会によって作成された「州学校法試案」(1981年、以下DJT試案)であった<sup>20</sup>。

このDJT試案の最大の特徴は、専門監督の法的監督への縮小を明確に規定していることである。その第73条は二つの案が併記され<sup>21</sup>、それぞれ次のような規定を含んでいる(Deutscher Juristentag, 1981:102)。

### 第73条 州の学校行政

#### 第1案

(1) 州の学校行政は、円滑な教育活動の進行を保障する。州の学校行政は、監督と助言によって法令の遵守に、特に第1条から第6条に示される目的と原則並びに教育課程の遵守に努める。

(2) 学務当局 Schulbehörde は、常に学校の事務に関する情報を求め、授業参観を行い、第74条第2項にしたがって各種の会議に参加することができる。学務当局は命令を発し、また校長並びに教員に対して指示を与えることができる。学務当局は、各種の会議の決定に対して、校長が第68条第1項にかかる異議の申立てに関するその義務を果たさない場合には、校長に代わって異議を申し立てることができる。教員の教育活動に対して、学務当局は、個別の事案ごとに、またその教員が法令に違反した場合にのみ、介入してよい。

(3) その他、州の学校行政は、服務に関する法令に従って、教員に対する服務監督を行う。

(4) 空欄〔各州ごとの個別の規定の挿入を想定:筆者〕

#### 第2案

州の学校行政は、学校における教育活動を保障する。学務当局は、その職責を果たすために命令を発し、また校長並びに教員に対して指示を与えることができる。教員の教育活動に対して、学務当局は、個別の事案ごとに、またその教員が法令に違反した場合にのみ、介入してよい。

<sup>19</sup> KMKは狭義(本義)においては各州の文部大臣の合議組織それ自体を指すが、広義には教育政策全般に関わる連邦レベルのサービス官庁的な行政機構である常設文部大臣会議事務局を指す。KMKの業務については、Vgl., Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusministerkonferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2018)。

<sup>20</sup> DJT学校法委員会は1978年に作業を開始したが、この時KMKはこの委員会の活動への関与を拒否した。Vgl., Sewerin, 1983. この試案の邦訳としては、東京都立大学比較教育法研究会(1981)、同(1982)がある。

<sup>21</sup> DJT試案は全体として単独の法律案としての構成を持っているが、各州の立法に対する参考として作成されたものであるため、多くの条文について複数の案文が併記されている。

〔第2項なし、第3項以下は第1案にならう：筆者〕

第1案において挙げられている第68条1項は学校会議等の決定に法令違反がある場合の校長による異議申立てに関するものである (Ebd.:99)。第1案は第2案よりも学務当局 (つまり視学官) の権限をやや詳細に規定していると言える。いずれにせよ、両案ともに教員の教育活動に対する学務当局 (視学官) の介入については同じ文言が採用されている。要するに、教員の教育活動に対する介入は法令違反があった場合に、個別事案ごとにのみ可能であると限定されている。

視学官の具体的命令権が教員の違法な行為に対する事後的なものに限定されることによって教員には法律の枠内での「教育上の自由」が認められることになる。そしてまた、そうした保障の当然の前提として法的監督の規準となるべき「法令」による学校内の諸関係の規律、つまり学校への法治主義原理の導入が要請されることになる。

「法的監督への縮小」を中核として以上のように理解されるこの DJT 試案は、ベッカーやフェルステナウの提起を制度論として具体化したものに他ならず、戦後ドイツの最も体系的な学校官僚制克服の制度理論であるとみることができよう。事実、各州のその後の教育立法および教育裁判の判旨の理論構成に対する DJT 試案のモデル的性格はしばしば強調されている (Fauser, 1986:81ff; Ders.,1989)。しかし DJT 試案を取り巻く理論的状况は決して単純なものではなかった<sup>22</sup>。

### 3.2 DJT 試案の背景的状况と「本質性理論」

1978年に活動を開始した DJT 学校法委員会による州学校法試案は西ドイツの教育法学の発展史の中で特徴的な位置を占めている (Fauser, 1989)。この時期、教育制度の規模自体が拡大を続けると同時に質的な変容も社会的な課題となっていた。分岐型を保持して再スタートした戦後西ドイツの前期中等教育の総合化の試み<sup>23</sup>は、それに積極的な州 (社会民主党 SPD を中心とした政権が存在する州) と消極的な州 (キリスト教民主同盟 CDU、キリスト教社会同盟 CSU を中心とした政権が存在する州) の間で意見の統一をみるのが困難になり、暗礁に乗り上げたかたちとなっていた。この問題を中心に、この時期、教育政策の「政治的分極化」(Ebd.) が進んだと言われる。

本論文の関心にとって重要なのは、この時期に西ドイツの教育法学の発展において重要な判決が相次いで出されたことである。P.ファウザーは次の5つの判決を挙げている (Ebd.)。

- 1972 ヌーメルス・クラウゼス判決<sup>24</sup>
- 1972 促進段階判決
- 1975 学校実験判決
- 1975 キリスト教宗派共同学校判決
- 1977 性教育判決

裁判で争われている事例そのものはそれぞれに固有性を持つものであり、一括して特徴づけることはできない。重要な点は、これらの裁判を通じて教育立法に関する「本質性理論

<sup>22</sup> たとえば、この時期の西ドイツ教育法学の第一人者と言ってよいヘッケルらは法的監督への縮小に一貫して懐疑的であった。Vgl., Heckel u.a. (1986:178).

<sup>23</sup> 学校制度の総合化をめぐる問題は本書第3部で取り扱う。

<sup>24</sup> 日本における判決の解題として、宗派共同体学校判決について、結城忠 (2019:120)、ニューメルス・クラウゼス判決及び促進段階判決について、同 (540)、性教育判決について同 (762) 以下、参照。

Wesentlichkeitstheorie」と呼ばれる理論の形成がいわば判例法理的に進んだことである。

本質性理論とは、端的に言えば「立法者は、法治国家原則および民主主義原則から、本質的決定を自ら下し、行政に委ねてはならないよう義務つけられる」（大橋洋一、1993:1）<sup>25</sup>とする理論である。これは古典的な租税法律主義や罪刑法定主義、一般的な法治国家原理と同義ではなく、より現代的な文脈の中で新たに発展したものである<sup>26</sup>。つまり一方で国家の行政機能の拡大に対する民主的統制機能の再構築として、他方で過剰な法制化（「法律の洪水」）に対する歯止めとして、財産と自由に対する侵害についてのみ議会による同意を必要とした「侵害留保（法律の留保）」説に代わるものとして、とりわけ学校法領域における上掲の西ドイツ憲法裁判所判例を通して発展してきたものであるとされる（大橋、1993:14ff.）<sup>27</sup>。これは学校教育が侵害留保の枠外にあると見られてきた「給付」に収まらず、侵害と給付の両面を合わせ持つ領域であるという認識が比較的早期に形成されてきたことを反映していると考えられている<sup>28</sup>。

行政法学者の大橋洋一は、学校法領域を主要な舞台として形成されてきたこの本質性理論の「保守的な機能」について次のように述べている。

ここで一つ指摘しておきたいことは、一連の学校改革が、国民の合意形成を図るのにふさわしい手続の対象となることなく、行政サイドで公開の要素を無視して行なわれたということである。このような行政運営が、本質性判例によってことごとく挫折したことは、行政の決定・手続過程だけでは、多元的な社会的見解をもはや統合することができなくなったことを明らかに示したように思われる。（大橋、1993:22）

本質性理論は議会による決定が必要とされる要件として財産と自由に対する侵害ではなく「基本権の実現にとって本質的であること」を掲げる。この基準によって、前述の通り、立法の洪水と行政の肥大をととも抑止しようとするのである。もちろんこの「基本権の実現にとって本質的」という基準は具体性を欠き、曖昧、無内容であり、この点については批判がある。議会による法律という形式を最重視することに対する批判もあるが、大橋は議会に期待される決定手続の肯定的な性質として、古典的な民主的正当性のほかに公開性・世論喚起機能及び統合機能を挙げている（同上、40）。この指摘に沿って考えるならば、問題は「どこで決定されるか」という権能の所在如何に限られるわけではない。大橋が本質性理論を「保守的な機能」をもつと述べているのは、世論を巻き込んで公開の場において立法を図る場合には、少数であっても強い反発が予想されるような案件を具体化することが難しくなるからである。

また、本質性理論には民主的正当性の確保といういわば「表面」の機能の他に、それとは逆に、議会の負担を積極的に軽減するといういわば「裏面」の機能ももつという点が見逃されてはならない。本質性理論は、基本権の実現にとって本質的ではない案件は議会において立法する必要はないということを含意するものであり、その限りでは行政立法に積極的な正当性を与えるものである。しかし、繰り返しになるが、教育活動にとって「本質的なもの」は、具体的にはまったく自明ではない。この観点からは、本質性理論は、それが適用される文脈によっては行政当局の権限の強化にもつながり得る。

DJT 試案は、以上のような背景的状况の中で教育分野において判例法理的に形成・確立されつつあった本質性理論を学校法の体系の中に組み込むことを時代的課題として与えられていたと

<sup>25</sup> なお長谷部恭男（2010）も参照。長谷部は本質性理論の応用可能性や発展性を肯定的に紹介している。

<sup>26</sup> 以下の叙述は厳密な法解釈学的議論や判例評釈を意図したものではない。

<sup>27</sup> なお、飯田稔（2003）及び西原博史（2003）、渡辺康行（2008）、岸本太樹（2001）も参照。

<sup>28</sup> のち本質性理論は原子力関連法、放送関連法などの領域をはじめとして、一般理論として適用範囲を広げている。大橋（1993）及び長谷部（2010）、参照。

みることができ (Fauser, 1989)、実際、「専門監督の法的監督への縮小」という主題もまさにこのことに直接関連している。

### 3.3 常設文部大臣会議による「試案」の拒絶

DJT 試案が公表されて間もない時期に、KMK はこれに対する否定的な決議を公表した (Kultusministerkonferenz, 1982)。そこで次にこの KMK の論理を検討することによって「法的監督への縮小」論のもつ問題性を明らかにしていきたい。

KMK によれば、この試案は憲法秩序にのっとった法律の留保の原則を学校領域についても貫徹すること(学校への法治主義原理の導入)、同時に法律の氾濫を抑制すること、の二点を意図しながら、結局そのどちらにも成功していないという (Ebd.)。そして①専門監督の法的監督への縮小、②教員の教育上の自由、③カリキュラム編成の問題、の三点について自身の見解を示している。

まず①について、KMK 決議によると教育は法的・規範的に規律され得るものではなく、専門監督は学校内の諸問題のうち、司法的解決になじまない・あるいはそれが不可能であるようなものを解決する手段である。憲法規範にそって学校制度の質の平等を維持するためには、助言的・修正的に作用しながら最終的には命令権によって担保される専門監督が必要不可欠だといふのである。②については、法律や教員会議の決定に束縛されないという意味での教員の教育上の自由は学校の実状にふさわしいものか、また全ての学校関係者の利益になるものか、という疑問を呈し、現在与えられている以上の教育上の自由は生徒や親の負担においてのみ可能となる、と述べている。また①と重なるが、全ての人が善意に行動したとしても学校の日常の中には必ず紛争が生じるという経験的理解に基づいて、そうした紛争の解決のためには話し合いから学校監督の具体的命令権にいたるまでの多様な方途が開かれているべきだも述べている。③については、DJT 試案はカリキュラムを合法性の監督の規準として、つまり法律として発布することを想定しているが (DJT 試案第7条)、それは教育活動の本質に照らして不適當だとするものである。

さらに KMK は、翌 1983 年には KMK の下部機関である学校法委員会が 1982 年中にまとめた報告 (以下 KMK 委報告) を採択したが、それは上に見た KMK 決議の立場をより鮮明に示している (Kultusministerkonferenz, 1983)<sup>29</sup>。この報告の内容についても重ねて検討しておきたい。この報告では、DJT 試案は教育制度に否定的影響を及ぼす「法制化」の問題に無感覚に学校内諸関係の立法化を取り扱ったものとみなされている。KMK 委報告は、教育制度に関わる法律の増加は基本法上の要請や政治的・社会的要因<sup>30</sup>により必然的な面もあるとしながら、反面で、とにかく明確な規準を発布してもらい、それを忠実に履行すればよいという頽廃が教員の側に生まれ、その結果本来的教育活動の領域にまで規則が侵入するようになることへの危惧を表明している。この KMK 委報告の基本的な学校観は次のようなものである。つまり、学校は生徒・親による「要求」と教員による「要求の保障」の単純な組合せ、あるいは単なる権利・義務の集積として理解されてはならない<sup>31</sup>。学校は治外法権地帯ではないが、しかし学校で重要なのは単に合法か否かではなく、教授・教育が成功しているかどうかである。教育者の裁量の余地を広げ、状況に依存した教育活動の構成を可能にするためには教授・学習の細部が法律に留保されてはならないのである。こうした見地から、もっぱら行政手段によっていた教育管理を批判し、学校制

<sup>29</sup> なお KMK 学校法委員会と DJT 学委員会の対抗的關係について、Vgl., Sewerin(1983)。

<sup>30</sup> 具体的には特別権力關係論の克服、機會均等の要求、教育の連邦主義と統一性のバランスの調整、教育目的についてのコンセンサスの低下、生徒数の増大と学校制度の拡大、社会的不平等の顕在化などが挙げられている。

<sup>31</sup> なお一般的な「法的思惟」の蔓延について、参照、J・N・シュクラー (2000)。そこで朱蒙一によって論じられている「リーガリズム」は「法」の妥当範圍を過大視する法理論家のイデオロギーであり、それと結びついた社会的諸現象、人びとの行動基準である。

度にとって本質的に重要な問題は議会立法によって規律されるべきだとする連邦憲法裁判所等の見解(教育立法の本質性理論)も、行政にかえて立法をおこうとする「規則万能主義的発想」に立つ点でDJT試案と共通の欠点を有するものと批判されることになる(Kultusministerkonferenz, 1983)。

DJT試案に結晶した、専門監督の法的監督への縮小によって教員の教育上の自由の保障を求める議論は、このような批判の上、KMKの容れるところとはならなかった。学校制度の発展は明文化された規則の増加を必然的にもたらし、この意味での学校の官僚制化が「学校」と本来の教育との乖離を招くという問題意識が、原型としての学校官僚制論の中に存在していたことについては既に繰り返し述べてきた。KMKによるDJT試案への批判は、この問題意識に通じるものと見ることができる。専門監督の法的監督への縮小は、教員の教育上の自由の一層の拡大を求めるように見えるが、実際は一層の官僚制化を招来するというのが批判の要点である。KMKの批判の論理においては、学校制度の領域において立法形式の本質性理論は有効ではない。教員による教育活動にとって最も本質的な部分つまり授業の構成や生徒に対する評価を具体的に立法することは、繰り返しになるが、不可能だからである(Fauser, 1989)。そうした実質的な意味での「本質性」を回避した上で教育活動の合法性を監督の対象とする場合、その規準は手続き要件の遵守などの形式に求められざるをえないが、これは先にフルステナウによって古典的官僚制組織の特徴の一つとして指摘された職務遂行の「手続き志向性」と異なるものではない。そうであれば、専門監督の法的監督への縮小は、本来の組織目的よりも業務遂行の手続きの遵守を優先する官僚制的弊害を招来することになる。また、仮に手続き要件に即した審査ではなく、具体的な教育活動の実質的な合法性といったものを審査することが可能であったとした場合、それは助言的に作用しつつ最終的な介入・命令の権限を有するとされる専門監督以上に強力に教育活動に対して抑圧的なものとなるであろう。この場合、専門監督を法的監督へ「縮小」することの意味は実質的に失われることになる。

こうして本質性理論を踏まえたDJT試案の「法的監督への縮小」論が「規則万能主義的発想」へと論理的につながるものである以上、現代の学校の閉塞的状况を「法的監督への縮小」によって克服しようと見るのは一面的であり、むしろ問題は尖鋭化せざるをえないであろう<sup>32</sup>。

### 3.4 「法制化」の両義性

KMK委報告の用語によると、DJT試案が依拠した手段は「学校制度の法制化」である(Kultusministerkonferenz, 1983)。「法制化」とは一般に介入主義的な現代社会福祉国家における成文法増大の傾向をさし、そうした過程において「法制化」の本来の目的であった自由保障が自由剥脱に転化するという病理現象の問題性を指摘するのが「法制化の両義性」という概念である<sup>33</sup>。社会理論的な位相におけるこうした「法制化」の問題性の指摘は、「法的監督への縮小」論に対するKMKの批判の論理と完全に重なっている。そうした認識の水準においてみれば、前項でみた対抗的な議論において、KMKの批判の側に相当の妥当性があったように思われる。

<sup>32</sup> フォーゲルはこの点をきわめて先駆的に指摘していた(Vogel, 1977:141ff.)。彼の指摘はDJT試案の水準においても妥当する。またファウザーも同様のことを次のように指摘している。「要するに、次のように言うことができる。リベラルな法治国家(または法律国家)という手段が、[DJTの:筆者]学校法委員会の勧告及びそれに先立つ第51回法律家会議における決議の射程と限界を規定しているのである。これによって学校法委員会は、裁量範囲を確保し権限を画定するためにこの法律という規制手段がどこまで学校の中に届くのか、それを測ったのである。同時に明らかになったのは、こうした法律学的な合理性の形態は、教育に関する文化やそこでの問題解決にとっては様々な点で適当ではないということである。」(Fauser, 1989)

<sup>33</sup> 参照、河上倫逸他編(1987:61ff)。

とはいえ、歴史的にみて学校制度の中で剥脱に値するほどの自由が法的に保障されてきたといえるだろうか。ドイツの教育史においては、学校制度の法的規律は特別権力関係論の克服と相俟って19世紀以来の宿願とも言うべきものである。本質性理論もまた、特別権力関係論の否定をひとつのライトモチーフとするものである。そうした観点から見れば、学校制度の法制化は、いわば緒についたばかりである。そうであってみれば、KMKの議論、つまり専門監督の法的監督への縮小によってかえって教育活動の自由の領域が失われるという前項の議論の妥当性は、さらに検討する余地がある。そこで次に、戦後の学校官僚制論議の端緒を開き、DJT試案の作成にも携わったベッカーによって1980年代後半に示された法制化論を検討し、それとの比較において改めてKMKの議論の妥当性を確かめておきたい。

ベッカーは、教育関係者の間には歴史的に法律に対する不安が培われてきているという(Becker, 1988)<sup>34</sup>。法律は権威主義的・官僚制的な統制の手段であると感じられているのである。その意味で、成文法の増大傾向としての「法制化」は教育関係者にとって一種のトラウマであるということもベッカーは認める。それ故に、教育の分野における法律学の発展は、それが個人に不利益をもたらすことなく教育の役に立つことが明らかになるときにのみ可能となる。しかし法律と教育現場の関係はそのようになってはいない。ベッカーは次のように述べている。

法制化に異議を唱える者たちが往々にして法制化の原因を作っており、親も校長と同様に未解決の問題を命令や法的原則によって処理するよう国家に依頼するものだとこのことを経験が教えている。〔中略〕実に数多くの事例が、校長は大臣の決裁を仰ぐことによって厄介な決断を喜んで忌避し、また親たちは自身の見解に照らしてわが子が不当に扱われているときにはきわめて迅速に裁判に訴え。個別的事例を普遍妥当的な形で規律する規則を求めることを証明している。(Ebd.)

ここでベッカーが述べているのは一見明らかに法制化の両義性の問題つまり法的な規律の拡大がかえって自由の剥奪を導くという逆説である。ところがベッカーは、法制化は法律化(立法化)・司法化・官僚制化という三つの要素に区別されるとした上で、「最も重点的に取り扱われるべきは法制化の第三の要素たる官僚制化である」として、行政当局による命令や指示の氾濫を法律によって抑制するという方向に論を進め、結局その筋でDJT試案の意義を強調している<sup>35</sup>。つまりベッカーは法制化の両義性を法律化と官僚制化の衝突に由来するとみているのである。こうした方向で議論をすすめる限り、この衝突を調停する解は、やはり教育立法の本質性理論に求められることになるであろう。

しかし法制化の両義性をそのように理解するのは、少なくともすでにこの1980年代の時点において、適切ではなかったように思われる。つまり問題は議会立法か行政裁量かといったものではない(Vgl., Höfling, 1988)。「特殊教育的な関係を法律化・形式化・官僚制化の対象とすることによって教育的なものの独自性が保障されると考えるのは不合理である」(Nevermann, 1982:269)といった危惧こそ、今日の「法制化の両義性」論の出発点に置かれなければならない基本的な問題意識なのである。ベッカーは「法制化が不必要な形式主義へと膨張していくことはありえない」というが、そのための歯止めとしてベッカーが明示するのは教育学者と法学者の継続的な共同作業といったものに過ぎない。ベッカー自身が指摘した「法制化」の今日の問題状況に対して、この歯止めはあまりに貧弱なものと言わざるをえない<sup>36</sup>。

<sup>34</sup> 以下本節のベッカーの議論についてはこれによる。

<sup>35</sup> こうした区別は一般的なものである。ここで「官僚制化」はウェーバー的な意味ではなく、行政官僚による統制の日常化をさしている。また法制化の病理はたとえば「学校参加」において顕著に現れる。Vgl., Marz, F./Zubke, F. (Hg.) (1981).

<sup>36</sup> とはいえ、こうしたベッカーの楽観は教育改革の現実についての悲観の逆説的な表現だった

このように見るならば、1980年代のベッカーにおいてもなお主要な課題は教育活動に対する行政官僚的な介入を、法治主義原理の徹底によって排除するという点に置かれていたのであり、結果的に法制化の両義性の構造とその帰趨を見誤っていた、ということができらるであろう。

#### 4 補論 社会理論的枠組みにおける学校制度の「法制化」

以上の検討から明らかになるのは、「専門監督の法的監督への縮小」というDJT試案のアイデアは、現代社会における「法制化の両義性」という論点において相当の困難を抱えていたと考えられるということである。

それにもかかわらず、なおもDJT試案が示した方向での学校制度の法制化を支持し得るとすれば、それはどのような理路においてであろうか。ここでは社会理論的な枠組みにおける「法制化」論を参照しつつ、この点を更に重ねて検討しておきたい。

前項でも述べたように、「法制化」とは一般に介入主義的な現代社会福祉国家における成文法増大の傾向をさし、そうした過程において「法制化」の本来の目的であった自由保障が自由剥脱に転化するという病理現象の問題性を指摘するのが「法制化の両義性」という概念であった。

この点に直接関連して興味深いのは、現代社会における「法制化」の問題を社会理論的に精力的に論じたJ・ハーバーマスが、このDJT試案に肯定的に言及していることである。このハーバーマスによる言及の検討を手がかりにしてDJT試案の意義を改めて検討することは、有意義であろう<sup>37</sup>。

ハーバーマスは社会を「システム」と「生活世界」という二つの領域に区別する。「システム」とは高度に分化した政治や経済のシステムを指している。それは具体的には「権力」を媒体として用いる国家の官僚制機構や「貨幣」を媒体として用いる資本主義的経済機構によって形づくられる。他方、「生活世界」においては人々は「言語」を媒体とするコミュニケーション的行為によって互いに結びついている。生活世界における相互行為は、システムにおいて通用する目的合理的な戦略的な行為とは異なり、真理性・妥当性・真実性を追求する「妥当性要求」を掲げて、不断に合意の形成を志向しながら遂行される。

後期資本主義社会においては、本来全く異質の原理で動いていた「システム」が「媒体としての法」を用いて生活世界に属していた行為領域を「システム」の側に統合しようとする。この段階において「顕著にみられる成文法の増加傾向」(ハーバーマス、1987:360)が「法制化」と呼ばれる事態である。このことによって生活世界は本来の機能と統合原理を失っていく。この事態が「システムによる生活世界の植民地化」と呼ばれるものである。ここでの要点は、法制化を通じた生活世界の植民地化によって、真正のコミュニケーションを通じた合意の形成の機会が生活世界から失われていくということである<sup>38</sup>。

こうした理論枠組みの上で、ハーバーマスは特に「学校教育法や家族法」(ハーバーマス、1987:

---

ようにも思われる。この時期、西ドイツでは長年の懸案であった学校制度の改革が頓挫したことは明白な政治的事実であった。参照、天野正治(1984)、三島憲一(1991:199)。

<sup>37</sup> なおここでの考察はハーバーマスの社会理論そのものを批判的に検討しようとするものではない。また以下のハーバーマスの概念枠組みの記述は、J・ハーバーマス(1987:358ff.)、小牧治、村上隆夫(2001:163ff.)、及び岩倉正博(1987)による。

<sup>38</sup> なお馬場健一(1996)は、「一般論として近代公教育の内部関係は市民社会とは異質な世界であるし、さらに日本の場合それははじめから徹底的に国家化されたものとしてあったといってもよい。そもそもそこに植民地化される『生活世界』などなかったのである」と論じている。この指摘は日本の学校社会史の現実という観点からみると、奇妙に思われる。日本の学校社会史の現実については、木村元(2012)、参照。



374) の領域がシステムによる「植民地化」をめぐる争いの焦点となっていると見る。つまり、「学校政策の根本的方向づけをめぐる現在の論争は、社会理論的にみれば、生活世界の植民地化をめぐる攻防戦といえよう。」(同上、378) として、さらに次のように述べている。

特殊な権力関係である学校が法治国家化すると、絶対主義的な国家権力の遺物は取り除かれる。だがコミュニケーション的構造をとった学校という行為領域の法規範による変形は、社会国家では干渉主義的な規制形式となって現れてくる。司法と行政とにコントロールされた学校はひそかに、社会福祉施設に姿を変え、そこでの学校教育は社会福祉事業と同じように組織され、配分されているのだ。家族の場合と同様に学校についても、教育過程を司法とは無縁なものにせよ、わけても脱官僚制化せよという立法政策上の要求が出されてくる。「国家私法の正真正銘の公法への転換」を意味する、この法治国家的な学校制の枠組みに内実を与えるのは、媒体としての法ではなく、対立を調整するコンセンサスに方向づけられた手続き——「すなわち教育過程に参加する人びとが、自分たちの利害を代表し、自分たちに関わる要件を自ら規制するのに十分熟していると思ふことのできるような、意思決定の手続き」——、でなくてははいけないだろう。

家族、学校、社会政策といった領域の法制化がはらむ逆説的な構造を探ってゆく場合、判で押したように出てくる、あの「司法とは無縁なものにせよ」「脱官僚制化せよ」という要求——この要求が何を意味するかは、おのずから明らかであろう。価値や規範や了解過程に基づく社会的統合に機能上必然的に依存している生活領域をどのように守るかという問題である。何から守るのか——言うまでもなく、経済と行政という固有の力学で成長を続けるサブシステムのシステム命令の言いなりにならないようにすること。制御媒体である法を通して、利益社会化の方向にスイッチを切り替えられ、機能障害を起こすことのないようにすることだ。(同上、380f.)

ハーバーマスは上記の引用中の「すなわち教育過程に参加する人びとが、自分たちの利害を代表し、自分たちに関わる要件を自ら規制するのに十分熟していると思ふことのできるような、意思決定の手続き」に注をつけ、「『ドイツ法律家会議』の学校教育法委員会が提案した州の法令の素案も同じ方向を目指している。」(同上、384) と述べている<sup>39</sup>。ここでハーバーマスが「同じ方向」と記しているのは、組織的な意思決定の手続きにおける学校教育の過程に関わる各主体の参加の拡充を意味していると考えるのが妥当であろう。DJT 試案には確かに生徒・親の学校参加に多くの条項をあてている<sup>40</sup>。

上記の引用文中に示されているように、「参加」を重視するこのハーバーマスのコメントは「法」の二重の性格の区別を前提にしている。つまり「法」は、「システム」の要求を貫徹するための媒体である一方で、合理的な決定を導くための手続きを保障するものでもある(Thomas, 2001: 165)。こうした理解に立った場合、DJT 試案の意義を積極的に評価することは可能であろうか。つまり、本章が論じてきた専門監督の法的監督への縮小の是非という論点を、生活世界内の存在であるべき学校をシステムによる植民地化から守るという社会理論的な展望の中で、肯定的に位置づけることは可能であろうか。たしかに専門監督が法的監督へと縮小された場合、以上のような社会理論的な展望においては、それまで専門監督が存在していた領域において生じる諸問題は「実質的な正当化」を求めて(岩倉、1987)、合意を志向した真正の議論に付されることになるべきものと考えられるかもしれない。しかし、DJT 試案をそうした構図において積極的に評価することが適当かどうかという点については、疑わしいと言わざるを得ない。

<sup>39</sup> 「ドイツ法律家会議」の学校教育法委員会の素案とは、DJT 試案のことである。

<sup>40</sup> DJT 試案第 84 条から 94 条は学校内、自治体、州の各レベルにおける生徒代表と父母代表について規定している。Deutscher Juristentag (1981:110ff.).

すでに述べたように、DJT 試案のひとつの要点は学校制度への法治主義原理の導入であり、またこれと直接に結びつく教育立法における本質性理論の採用であった。ここで重要な点のひとつは、教育立法における本質性理論は社会理論的に展開された空間の中でシステムと区別される生活世界の領域の確保につながるものとは考えられないということである。

すでに述べた本質性理論の要点を改めて挙げれば、それは「本質的に重要性を持つ事柄は行政立法に委ねられてはならず、国民代表によって法律として立法されなければならない」とする立法施策上の指針であった。本質性理論は、一見すると行政立法の拡大つまり行政権ないし官僚の専権の強まりを抑制し、国民代表による実質的な立法権の回復をもたらすものであるが、同時に、議会で法律として制定されるべき事項を「本質的に重要性を持つ」ものに積極的に限定して他の部分を行政立法に委ねるといふ議会立法抑制的なものでもある。これらのことを踏まえれば、本質性理論はとりたてて法の機能の区別（システムからの要求の貫徹のための「媒体としての法」と、より中立的な「手続きとしての法」の区別）に関わるものではなく、基本的に議会立法と行政立法の権限の区分を提示するものに過ぎない。つまり、本質性理論の採用によって議会立法の洪水を抑制したとしても、それは行政立法の拡大を当然に導くものであり、議会立法に含まれない領域がいわゆる「真正の議論」に委ねられることを予定するものではなく、したがって「生活世界」に留保されるわけではない。

一般的に考えて、合法・違法を判定する規準が存在しない領域において問題が生じた場合には当面は合法の推定が働き、その後明確な規準の制定が求められることになり、このことによって、学校の教育活動は「形式化」を余儀なくされる<sup>41</sup>。このように図式的に整理すれば、DJT 試案とKMKによる批判の間に存在する差異は、究極的には法制化の先にどのように具体的な教育活動をめぐる合意形成のあり方を展望しているかという点についての違いだと言えるであろう<sup>42</sup>。

## 5 小括

H.ベッカーによる「管理された学校」批判をいわば象徴的な画期として、西ドイツの学校監督と教員の教育活動の関係は大きな変動を経験することとなった。権威主義的な学校監督は、学校制度の一層の民主化と教員の教育上の自由の一層の拡大を求める法理論的な提起を受けて、法的監督に縮減されるかと思われた。

DJT 試案における専門監督の法的監督への縮小というこの提起は、教育行政・学校監督の権威主義的な現状に対する批判として大きな意義を有していた。しかしKMKはこの提起をその本質的な点において拒絶した。DJT 試案の受容を拒んだKMKの議論は、政治的文脈においては「法制化と結びついた国家の学校監督の縮小に抵抗し、伝統的な監督概念を墨守した」(Stock, 1978)ものとみなされることになろうが、しかしその内的論理に即して言えば、むしろきわめて現代的な視点から「専門監督の法的監督への縮小」の理論が胚胎する矛盾あるいは「両義性」への注意

<sup>41</sup> たとえば学校管理下における児童生徒の事故としての学校事故は、個々の学校現場にとってみれば、事故を予定した教育活動というものが想定できないという意味では常に想定外の出来事である。しかしひとたび事故の可能性を考慮に入れるならば、安全の幅を十分に見込むと同時に安全注意義務の履行を常に手続き的に確保することが求められることになる。

<sup>42</sup> 学校監督（専門監督）が「教員の教育上の自由」を認めないものではなく、むしろそれを前提とする法的概念であることは改めて留意されてよい。すでに述べたように（本章3.1）、専門監督は話し合いから具体的命令権にいたるまでの多様な働きかけの可能性を持つものであり、その意味では「教員の教育上の自由」に対する「チェック&バランス」の機能を持つものである。

を正当に喚起したものとして理解されるべきである。また社会理論的な議論を援用すれば、法的監督への縮小というアイデアの受容をめぐる論争は、学校現場における合意形成のあり方に対する展望を含めて解釈し直すこともできる。

社会理論的な文脈を離れて教育行政学・教育制度論の固有の文脈に立ち戻れば、その後のドイツでは、教員の教育上の自由のより一層の保障や専門監督の法的監督への縮小を求める議論は後退ないしは停滞していくこととなったと言われている（Terhart, 1986; Leschinsky, 1992.）<sup>43</sup>。そうした状況は連邦レベルでの社会民主党の退潮傾向に代表されるような全般的な政治的情勢の変化によって説明することもできようし、また後の章で多少言及するように、学校教育が直面する課題の多様化・複雑化に伴って、学校監督の機能自体が事後的な矯正という意味合いの強い「監督」から、助言・支援的なものへと変容してきたことと関連させて理解することもできよう。

序章で述べたような教育と社会の現実との制度的補完関係という観点を踏まえて更に言えば、ここでより重要な点はひとつの制度改革のアイデア、つまり学校の教育活動に対する「専門監督の法的監督への縮小」というアイデアが未発の契機にとどまった背景には、一定の社会的現実が存在していたと考えることができるであろう。具体的にはドイツの教員の働き方そのものが、専門監督の法的監督への縮小という改革に対してどのような制度的補完関係をもっていたのかという点を検討することによってこの問題を更に追求していきたい。

---

<sup>43</sup> なおドイツにおける「教員の教育上の自由」という法的概念の近年の展開を検討したものとして、辻野けんま（2009）、参照。

## 第2章 教員の業績評価の制度と実態

はじめに：ドイツにおける「教員の業績」への関心

前章で検討したように、ドイツにおける「教員の教育上の自由」の法的保障は、その徹底を意味する「専門監督の法的監督への縮小」にまで行き着くことはできなかった。そこには教員の教育活動のあり方に関する何らかの制度的均衡点が存在していたとすることができるであろうし、その制度的均衡点は他の制度との相互補完的な関係によって社会的に支えられていると考えることができるであろう。そうした意味での教員の教育活動を支える制度として、本章ではドイツにおける教員の業績評価をとりあげる。学校監督における専門監督が教員に対する業績評価<sup>1</sup>ときわめて近いところに位置するものであることは容易に理解されるところであろう。本章の目的は、教員の業績評価の制度と現実を検討することにより、「専門監督の法的監督への縮小」が最終的に頓挫したことの意味を更に掘り下げて理解しようとすることである。

本章の主題に関係する日本における先行研究は少ない。業績評価を含む教員の法的地位一般については天野正治らによる概説書が（天野正治、1998）、教員の業績評価そのものについては坂野慎二による紹介がある（坂野慎二、1992）。また結城忠はいくつかの論考で教員の業績評価にも言及している（結城忠、2019:457ff.）。また、藤内和公は、ドイツの民間労働者、一般公務員の人事評価とともに教育公務員の人事評価を日本のそれとの比較も含めて検討している（藤内和公、2017）。そこでは教員に対する業績評価の制度的特徴としては、①処遇への反映ではなく職能開発が重視され、それ故に評価に伴う開示、面談の手続きが整備されていること、②評価の制度設計にあたり職員団体との正式な交渉、協議がなされていること、が指摘されている。本論文は教員以外の職に対する業績評価についてはまったく言及することができないから、その点で藤内の研究は興味深い<sup>2</sup>。これらの研究は、民間および一般公務員に関する実態調査のデータ及び実地調査を含む藤内の議論を除外すれば、業績評価ないし人事評価はもっぱら法制度のレベルで検討ないし紹介されている。それに対して本章は、ドイツにおける教員の評価に関する法制度の特質を改めて明示するとともに、その現実に関する言説の分析及び筆者が実施したインタビュー調査から得られた知見も素材として、教員評価の現状とあり得べき改革の方向性を検討するものである。

さて、ここで改めて教員の業績評価という主題自体に対する問題関心をまとめておきたい。ドイツにおいては、近年、教員の能力や勤務実態に対する批判的な関心が強まり、関連して業績評価への言及も増えている。教員の仕事ぶりに対するドイツ社会の関心の高まりの背景には、2000年から実施され始めたPISA調査（OECD＝経済協力開発機構による国際学力到達度調査）の結果においてドイツの生徒たちの「低学力」の実態が改めて明らかになったという事情がある。ドイツの教員は国際的な比較においてみると十分に高い入職前学歴水準を有しており、国内的にみた給与水準を決して低くなく、社会的な威信も十分に高い<sup>3</sup>。それにも関わらずドイツの生徒たちの学力が低いとしたら、実際の仕事ぶりになにか問題があるのではないかという疑念が生じるのは当然であろう。学校制度の構造をめぐる問題（参照、本論文第3部）とともに、教員の能力や勤務実態も大きな関心を集めている。しかしそれは、単純に教員に対する管理監督の強化や業績主義の徹底といった方向性だけを示しているわけではない。そこには教員の仕事の本質に照らして

<sup>1</sup> 後に具体的に見るように、本章では法的制度としての「業績評価」を内包し、更に「対話」「承認」といった非・法制度的な行為を含む広い概念として「教員評価」を用いている。

<sup>2</sup> たとえば藤内によれば、ドイツではそもそも人事評価が実施されている民間労働者の比率は約4割であり、それほど高くないと評価されている（藤内、2017: 171）。

<sup>3</sup> Vgl., GfK Verein (2018). ただし Global Teacher Index 2018 による国際比較では、ドイツの教員の社会的地位は比較の対象となった国々の平均を下回っている。Cf., Dolton, P. and others (2018).

みたときに示唆的なコンセプトを見出すことができる。

あらかじめ本章の結論を提示すれば、それは次の三点である。

- ①ドイツの業績評価は教員の権利保護という観点から見た場合、きわめてよく整備されている。被評定者に対する開示や評定への同意手続きなど、日本との差違も大きい。ただし、業績評価の実質的な意義については批判的な議論もある。
- ②基本的に学歴と職位、勤続年数によって決まる教員の給与について、「業績」を反映させて格差をつける業績報酬制を導入する動きがドイツにもある。それはいくつかの理由からあまり拡大していない。
- ③ドイツでも「学校の自律化」が進められ、従来以上に教員の「意欲」を引き出す学校づくりの方法が模索されている。校長による「対話」と「承認」を、「業績評価」や「業績報酬制」とは異なる教員の業績評価のあり方を示す示唆的なコンセプトとして挙げるができる。

以下第1節では①を、第2節では②を、第3節では③を取り扱う。

## 1 ドイツにおける教員の業績評価

### 1.1 現行の一般的法制度

以上のような学校管理の現実的基盤を念頭に置いた上で、教員の業績評価制度の概要を見ていきたい。ドイツにおいて、教員の業績評価制度は法的によく整備されている。業績評価については各州文部省が省令によって定めており、そのため州ごとに相違がある。まず初めに、ほぼ共通に確認できる要点を整理しておく<sup>4</sup>。

教員の業績評価には二種類ある。定期評定と臨時評定である。定期評定は一定の期間ごとになされる業績評価であり、臨時評定は特別な機会に定期評定とは別になされるものである。ここで言う「特別な機会」とは、もっぱら管理職への応募をさしている。ドイツでは、ある学校で管理職のポストが空いたときには「公募」によって補充されるのが通例である<sup>5</sup>。この公募は、従前は文部省等によって編集発行される公報紙によって、近年ではもっぱらウェブサイトへの登載によって、周知されることになる。それぞれの公募の条件を満たすと自認し、そのポストへ応募しようと思う者について、応募資料として提出するために担当官による臨時の評定が行われる。管理職の公募に出願しない者については、この臨時評定は行われない。

定期評定は、3年から5年に一度行われる業績評価である。つまり定期評定は毎年実施されるものではない。毎年評定を行わないのは、評定の担当者がそれだけの手間をかけることができないという実際的理由のほか、評定するに値するほどの変化や成長をみるのには1年や2年では短すぎるという理由が挙げられる。定期評定の対象となる業績、勤務の実態はその評定期間内のものに限定されなければならない、それ以前の時期の業績や言動などに影響されてはならないとされている。

評定される内容は、連邦人事規則の規定が各州の規定によっても踏襲され、「職務上の業績」「能力」「適性」の三要素である<sup>6</sup>。「職務上の業績」とは、当人の職務上のポストの要求に即した仕事の結果の質と量である。つまりその「職場やポストの特質」に鑑みて、評価されることになる。

<sup>4</sup> 以下の整理は、Neubert, R. u.a. (2004)による。

<sup>5</sup> ドイツの場合、一般に日本のように職制としての管理職へ昇進した後に、任命権者によってそれぞれの学校へ配属されるということはない。

<sup>6</sup> ドイツ連邦共和国人事規則 (Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten)、第49条。

しかしこの「職務上の業績」の概念に対しては、職場やポストの要求する具体的な職務内容が事前に特定される必要があるにもかかわらず、ほとんど明示されていないという批判がある<sup>7</sup>。「能力」とは、職務の遂行のために用いられる、比較的永続的な当人の資質、関心、意欲その他の個人的特性及び訓練や研修、実践、経験の蓄積によって獲得された知識と技術の総体である。以上の二つの概念と、もう一つの「適性」の概念とは、業績評価の制度における位置づけが少々異なる。「適性」は、業績と能力に即して判断されるべきものであるが、現在のポスト以外のポストへの異動、昇進や、特別な職掌の担当についての予測的判断を含むものとされているからである。そうした予測的判断は、「人事所見」として、業績評価の中に書き込まれる。

最終的な評価は、5段階ないし7段階である。評価はいわゆる相対評価ではなく絶対評価である。最下位の評価を得る教員はきわめて例外的である。たとえばバイエルン州の場合、評価は次のような7段階で示される。

- HQ (Hoch Qualifiziert)：すべての点において傑出した質を備えた業績
- BG (Besonders Gut)：要求水準を特によく満たした業績
- UB (Übersteigt)：要求水準を上回る業績
- VE (Voll Entspricht)：要求水準に十分に見合った業績
- HM (in Hohem Maße gerecht)：大部分の点で要求水準に達している業績
- MA (Mängel)：欠陥のある業績
- IU (Insgesamt Unzureichend)：総合的に不十分な業績

バイエルン州文部省の議会提出資料においては上位の2段階と下位の2段階をそれぞれひとつにまとめた5段階で具体的な比率が示されているが、最下位（元の評価では下位の2段階）に評価された教員は2014/15学年度において「0%」であった（表2-1）<sup>8</sup>。

表2-1 教員の定期評価の評価分布（バイエルン州、2014/15学年度）

	HQ/BG	UB	VE	HM	MA/IU
基礎学校及び中間学校 Grund- und Mittelschulen	10%	44%	39%	7%	0%
ギムナジウム	19%	41%	35%	5%	0%

州ごとの相違についても簡単にまとめておきたい<sup>9</sup>。ドイツ全16州のうち、定期評価は10州で実施されているが、6州では実施されていない。定期評価が実施されていない州においては、特別な人事異動上の必要がない限り、正規の教員として入職した後は一切の業績評価を受けないことになる。また実施している州においても50歳に達した教員については実施されない（テューリンゲン州のみ55歳までの教員について実施）。昇任等に伴う臨時評価はすべての州で実施されている。評価者については、端的に「校長」と定めている州もあるが（3州）、多くの州は様々な場合分けを伴いつつ、校長、学校監督ないし教育行政当局を評価者と定めている。教育行政当局が権限者である場合には、評価の資料として対象となる教員に関する業績報告書が学校長から提

<sup>7</sup> いわゆる職務内容分析の問題である。日本でも同様の問題があり、それは1950年代の「勤評」以来、今日でも未解決である。

<sup>8</sup> Aus: Bayerischer Landtag, DS 17/9412, 2016.3.31

<sup>9</sup> ドイツ教員組合（Die Gewerkschaft Erziehung und Wirtschaft：GEW）作成資料、

“Dienstliche Beurteilung Stand 2014”による。Aus:

[https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=21796&token=846e5ac10c3b1b1c39334336b86efbf449e9ae07&sdownload=&n=Dienstliche\\_Beurteilung.pdf](https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=21796&token=846e5ac10c3b1b1c39334336b86efbf449e9ae07&sdownload=&n=Dienstliche_Beurteilung.pdf)

出されることになる。

実際の業績評価書の構成は、ノルトライン・ヴェストファーレン州（以下 NRW 州）の例によってみれば、次のようになっている。

。

- I 基礎的情報：氏名、経歴、職掌など
- II 評価項目：（1）管理・調整活動（2）専門的知識（3）教員としての業績（4）服務
- III その他特記事項
- IV 評定協力者の氏名
- V 総合評定
- VI 人事所見

業績評価の中心は「II 評価項目」である。ここは文章による記述が求められる。「V 総合評定」は当人の職務上のポストが要求する職能を基準とした絶対評価であり、NRW 州の場合は 5 段階程度の評言によって記載される（他州も同様のところが多い）。「VI 人事所見」は、先述の通り、当人の今後の人事に関する評定者の所見を記す欄である。

日本との比較において重要なのは、業績評価書の末尾に評定者と被評定者の署名欄があることである。NRW 州の場合、署名欄には「私はこの評定について開示を受け、その写しを受領しました。この評定について、州官吏法 104 条に基づいて異議申し立てが可能であることを知っています。」という確認項目がある。つまり業績評価書は当然に本人対して開示され、またその内容に対する法的な異議申し立てが可能となっていることがわかる。これらの点は他州でも例外なく制度の当然の前提となっている。この開示・同意の原則は、仮に州の規則において明文化されていないとしても当然に妥当する法的要請とみなされている。

なお本人への開示に関しては「聴聞」と「協議」の二つの手続きが区別される。「聴聞」は、業績評価の中に当人にとって不利益に働かざる事柄が記載される場合、評定書の作成に先立って当人にその旨が伝達されて開かれる話合いである。聴聞においてその事柄に対する正当な疑義が出された場合は、その疑義が払拭されない限りその事柄を評定書に記載してはならないとされている。「協議」は評定の全体的内容について評定書の作成の前後に実施される話合いであり、ここで評定者と被評定者の間で事実の解釈や価値評価が調整される。この協議を経ない業績評価は違法となるとされている。通説的判例によれば、この協議において業績評価書の記載の妥当性について挙証責任を負うのは評定者の側であり、単に形式的な言明をするだけでは不十分で、評定の形成された道筋が当人及び第三者にとって分かりやすく説明されなければならない、とされる。協議の過程で当初の評定書の記載に修正が加えられた場合は、修正・同意済みのものだけが業績評価書の正文として残されることになる。

## 1.2 業績評価制度の問題点

以上のように、教員の権利保護という観点からは十分によく整備されている<sup>10</sup>ドイツの業績評価制度に対しては、いくつかの問題点も指摘されている。それをここでは二つに絞ってみたい。第一に業績評価が 3 年間ないし 5 年間にわたる教員の「業績」を表面的・皮相的にしか評価していないという点についての批判、第二に業績評価の「用途」についての議論である。

一点目に挙げた業績評価の「皮相性」とは、法的制度としてみた場合のいわば「精密性」が、現実的な運用と大きくずれているという問題である。法的規定としては、評定権限者は適切に評価

<sup>10</sup> この点、日本の教員評価制度については基本的な適正手続の保障という点ですでに課題があると言える。堀尾輝久、浦野東洋一編著（2005）、参照。

。

するに十分な情報に基づいてのみ業績評価を作成しなければならず、自身が十分な情報を直接保持していない場合には周囲の関係者から適切な情報を収集することが業績評価の合法性を担保するための必須の要件とされている。教育行政官が評定権限者である場合の、校長からの業績報告は評定のための主要な資料である。しかし実際には評定の主要な材料が評定権限者による授業参観とその後の授業協議会に限定される実態があり、その授業参観は一般に2回、最大で3回しか実施されないと指摘されている (Neubert u.a., 2004:67)。ドイツにおいて、教員の仕事の中で授業以外のものが占める比率は決して低くなく、むしろ授業以外の業務が6割程度を占めるとも言われていることからすると、評定にあたって授業を偏重することは適切ではないと言われている。教員の側からすればその特定の日時の授業の印象を良くすることに注力せざるを得ないことになり、こうした参観授業の実態を揶揄して、「パフォーマンスの評価」「授業劇場」「教員のショートタイム」などと言われることがある (Ebd.)。参観の回数の少なさに加えて、参観授業のそうした実情は業績評価の妥当性を著しく失わせるものであると言ってよいだろう。

二点目に挙げた業績評価の「使途」に関しては、まず、業績評価規則の規定によれば、適切な人材配置及び公募人事の際の選別の資料とすることであるとされている。しかし前述の通りドイツには日本のような定期的な人事異動がなく、定期評定については実際上は使い道がない。実際に活用されるのは公募人事の際の資料としての臨時評定に限られることになる。そのため、ドイツにおいては教員の業績評価の制度は法的にはよく整備されているとみることができるものの、それに見合った実質的機能を有しているかという点については疑わしい。

教育制度論的に興味深いのは、こうした状況がドイツにおいては問題視されてこなかったという点である。このことをドイツの教員の養成・入職事情との関連において検討しておきたい。ドイツの教員養成は一般に「二段階養成」と言われる<sup>11</sup>。つまり大学ないし教員養成カレッジにおいて所定のカリキュラムを履修した後に第一次国家試験を受け、合格した者が教員ゼミナールに通いながら学校現場において試補勤務に従事し、2年後に<sup>12</sup>第二次国家試験に合格した後に正規の教員資格を取得するというものである<sup>13</sup>。この「必要な学修による基礎資格取得+現場での実践的なトレーニングの後、正規資格の取得」というパターンは他の多くの職種においても採用されており、ドイツの職業訓練制度の一つの特徴となっている。この場合重要な点は、正規資格の取得前の段階では業務のスキルやパフォーマンスについて有資格者から厳しく評価される一方で、いったん正規資格を取得した後は独立して仕事を遂行することが公認されたと捉えられ (いわゆる「一人前」)、もはや「上から」の厳しい評価の対象とすることはないと考えられてきたことである。教員についても基本的にはこうした伝統的な「一人前」意識が存在している。

問題は、業績評価が教員個人の職能成長のための資料ないし契機として、実質的な意味で何らかの機能を果たしているか、ということである。この点について、ドイツにおいては教員を動機付けたり反省に導くといった業績評価が職能成長に対して持ち得る効果は認められていない。つまり業績評価を実施することが教員の職能成長に効果的に作用するとは想定されていないのである (Neubert, 2004:24)。もちろんそうした効果が実際上も「ない」と断定することはできないであろうが、制度の実質的機能としてはそれが当然に存在するものとは想定されていない。

学校管理職への応募に際して必要とされる臨時評定は制度として意味を持つと言えるものの、公募人事に応募して昇任しようと考えない教員にとっては、定期評価は、拡張された制度概念を

<sup>11</sup> 入職後の教員研修を含めて「三段階」と呼ぶ場合もある。なおドイツの大学におけるボローニャ・プロセスに伴う教員養成の変化と揺れ戻しの現状について、鈴木篤、杉原薫 (2011)、A・ゲールマン (2018)、参照。

<sup>12</sup> 試補勤務の期間については州ごと、学校段階ごとに違いがあるが、おおむね1年半から2年間である。

<sup>13</sup> ボローニャ・プロセスの下では、第一次国家試験が修士学位の取得によって代替されることになる。A・ゲールマン (2018)、参照。



用いて言えば、「制度」として定着していないと言ってよいであろう。

### 1.3 補論：戦後西ドイツにおける学校管理の実際的基盤

教員の業績評価に関係する補論として、戦後の西ドイツの学校管理の実際的な基盤をいくつかの統計データによって確認しておきたい。

表 2-2 は 1950 年、1955 年、1965 年の西ドイツの国民学校<sup>14</sup>の学校数およびクラス編成の状態を示したものである (Aus: Köhler, H./Lundgreen, P., 2014:33, 123)。この表の読み取りに際しては、いくつか留意すべき点がある。表中に「1 学級制 (mit 1 Klass)」と記した学校はいわゆる単級学校であり、在籍している児童生徒の年齢や学年にかかわらずすべての児童生徒がひとつの学習集団として編成されている学校を意味している。「2 学級制」は、一般的には「上・下」の2つの学習集団として編成されている学校を意味している。「8 学級制」は、8つの学年に分かれて学習集団が編成されている学校を意味するから、必ずしも学級の数に8であることを意味しない。1 学年で2 学級に相当する児童生徒がいる場合には「各学年 2 学級× 8 学年」の 16 学級を持つ場合も統計上ここに含まれる<sup>15</sup>。なお当時の国民学校は原則として 8 年制であったが、地域によっては任意に第 9 学年を置くことができた。「9 学級制」はそうした学校である。表中のパーセンテージの合計が 100 にならないのは、3 学級制から 7 学級制をとる学校についてのデータがないためである。

この表から読み取ることができるのは、1950 年代までの西ドイツの国民学校は、学校数を単位としてみれば全体のほぼ半数が 1 学級ないし 2 学級編制だったということである<sup>16</sup>。1950 年代を通じて国民学校の総数が微増していくにつれて、1 学級編制の学校の比率が増えていることから、これらは主に農村部における増加であったことがわかる。1965 年の時点においても国民学校総数の約 4 割は 1 学級ないし 2 学級編制である。こうしたかなり程度の強い複式学級制とってよい 1 学級ないし 2 学級編制の学校が解消されていくのは 1965 年以後である。1972 年段階では複式学級制で学んでいる児童生徒は全体の 2.2% まで減少し (Ebd.)<sup>17</sup>、それに伴って国民学校の総数自体も 19590 校まで減少した。

	1 学級制 (%)	2 学級制 (%)	8 学級制 (%)	9 学級制 (%)	国民学校総数
1950	19.4	25.5	14.3	0.3	28503
1955	27.3	24.3	14.5	0.8	29491
1965	21.4	22.0	13.1	6.2	29287

<sup>14</sup> ドイツの学校制度の概要については本論文第 6 章参照。この時点での国民学校は原則 8 年制、多くの州で基本的に第 4 学年までは全員が通う初等教育の学校である。第 4 学年修了後に一部の生徒は実科学校ないしギムナジウムへ進むため、第 5 学年以後は生徒数が減る。

<sup>15</sup> この意味では Klass を「学年」と訳出し、「8 学年制」と表記した方がよいとも言えるが、「1 学年制」「2 学年制」という表記にはまた別の意味で語弊が生じることから、ここでは Klass を「学級」と訳出する。

<sup>16</sup> もちろん学んでいる児童生徒の数、勤務している教員の数で比較すれば、学年ごとに学級が編成されている場合の方が多くなる。

<sup>17</sup> なお参照できたデータの都合上、1972 年段階の 1 学級及び 2 学級の「学校数」の比率を示すことができない。

学校規模の現実的な状況は教員評価の制度に直接関わる。1 学級ないし 2 学級編制の国民学校は、通常、一人の正教員によって運営される (Ebd., 32)。この場合、その学校には「校長—教員」という最も基礎的な職制上の階層構造も存在しないことになる。したがって、そこには階層化された権限の配分を伴う学校管理は存在しなかったとすることができる<sup>18</sup>。具体的には、1965 年段階のドイツの国民学校の総数の約 4 割には組織化された学校管理はいまだ存在していなかったということになる。これらの学校に視座を置いてみれば、第 1 章でみた学校官僚制論の第 2 のモチーフ、つまり組織化された学校の拡張という 19 世紀後半からの主題<sup>19</sup>は、いまだそこへ向けて進行中の課題であった。時代の趨勢が組織化された学校の拡張の方向へ向かっていたことは事実であるが、第 1 章で言及したベッカーによって 1954 年に公表された「管理された学校」論における農村単級学校の理想的な教育実践への回顧には、一定の現実的基礎が残存していたということもできよう。

単位としての学校が一人の教員によって運営されている場合には、学校組織運営上の課題としての教員評価は存在しない。もちろんこの場合には、学校監督当局から時折巡回してくる担当者（視学官）によって業績評価がなされることになる。しかしその場合の業績評価には日常的な基盤がまったく欠けることになる。

また、第 1 章でみたように、西ドイツでは 1970 年代までには「教員の教育上の自由」が法文上の基礎をはっきりと得るか、少なくともそうした法理の存在が自明視されるに至っていたといっ  
てよいが、単級学校的な組織においてはもとより「教員の教育上の自由」は日常的には意識されることすらなく、いわば土着的に、現代的な意味合いとは異なった形ですでに存在していたということもできよう。

## 2 教員の「業績報償制」の提案をめぐって

前節においてドイツの業績評価制度は法的にはよく整備されているものの、実際的な効用を欠いているとも言うることを指摘したが、教員の業績評価に実質的な意味を付与するものとも見られうる施策の提案もなされている。それは教員に対する「業績報償制」の導入である。ただしこの施策は必ずしもうまく進行していない。

ドイツでも、公立学校の教員の給与は学歴と職位、勤続年数によってほぼ一律に決められている。もちろん法規で定められたさまざまな手当てがあり、その部分は個人ごとに異なっているが、要するに属性的な条件が同じであれば給与も同じである。

こうした現状に対して、1990 年代後半ごろから、いわゆる「業績を反映した格差づけ」を求める議論が提起されるようになってきた。業績給、業績割り増し手当て、業績勸奨金など種々の用語で表現されているが、要するに一定期間の「業績」において「優れている」と評価された教員に対して通常以上の金銭的給付を与えようとするものである。給付は一時金の場合もあるし、永続的な加給、給与表上の昇給など種々のバリエーションがあり得る。

「優れた業績」に対する報償は、必ずしも金銭であるとは限らず、勤務時間を軽減することで報償とする場合もある。給与のほかに教員にとって重要な勤務条件として週当たりの担当授業時数がある。ドイツではほぼすべての州で教員の勤務時間は職場（学校）に拘束される時間として決

<sup>18</sup> なお 1955 年（昭和 30 年）の日本の小学校においては、2 学級以下の規模の学校は本校 22225 校中 1168 校（約 5%）、分校 4655 校中 3123 校（約 67%）であった。単純に加算すれば約 16%の小学校経営が 2 学級以下であった。文部省（1956）、参照。

<sup>19</sup> 19 世紀後半にドイツの都市部で行政的に進められた単級学校中心の学校システムから組織化された学年制を持つシステムへの発展については、前原健二（1995a）、参照。また都市部の学校システムの発展に伴う校長職の発展については、Vgl., Nevermann, K. (1982:95ff.).

められるのではなく、週当たりの担当授業時数で決められている。学校の種類や段階によって多少の幅があるが、おおむね45分授業を25コマ程度担当する。授業が終わると教員は基本的に学校を離れる、つまり帰宅してしまう。この点が一般の公務員や被雇用者とは大きく違うため、問題視されることもある。しかしそもそもドイツの一般的な学校には日本の職員室のような部屋も教員ごとの机もなく、教員は授業の準備や教材研究、書類の整理などの仕事をすべて家へ持ち帰るため、実際の労働時間は法定の38.5時間を上回り、少なくとも41時間40分になると推定されている<sup>20</sup>。こうした実情の中で担当授業時数を数時間軽減することは、金銭的給付と同様の価値を持つのである。もちろん軽減した分の授業の補填のためには追加的な人件費がかかるから、こうした措置にともなう財政的負担は決してゼロではない。

こうした業績主義的な給付つまり教員に対する業績報償制は、すでに一部の州で導入されていた。ドイツ西部のノルトライン・ヴェストファーレン州では1999年度から「業績」に応じて授業時数を軽減する制度が設けられた。そのための財源は、俸給表の段階を少なくし、さらに昇給期間を部分的に延長することによって生み出された。つまり全体としての給与を抑制し、一部のすぐれた業績をあげた教員への給付にまわすということである。

教員団体からの批判にもかかわらず導入されたノルトライン・ヴェストファーレン州のこの制度は2001年度には廃止された。朝令暮改といってもよいこの動きは、「優れた業績」を客観的に判定することが難しいという理由（言うまでもなく、これ自体、あらかじめ明白な問題であった）以上に、要するに軽減した分の授業を補填するための費用の支出を抑えたいという財政的理由に起因する政策の変更であった。これに対して、業績報奨制の導入に際してなされた俸給表の改定（一般的な教員サイドからみれば改悪）が元に戻されない以上、州政府のやり方は「詐欺」であると、管見の限りでは州内のすべての教員団体が反発している。

全体の給与水準を抑制することによって財源を生み出して一部の教員に報償を与えるという政策提案はベルリンなど他の州でも見られるし、また『シュピーゲル Der Spiegel』など一般誌でも話題となっている<sup>21</sup>。ここで注意しなければならないのは、これらの政策提案が必ずしも教員の仕事の特性に即して考えられたものではないという点である。1990年代後半からの教員の業績論議の背景には、実は一般の公務員の俸給制度の改革がある。従来は一般に公務員については業績に対する報償は存在しなかったが、1997年にドイツ連邦共和国俸給法が改正され、そうした制度をおくことが認められた<sup>22</sup>。この制度改正の理由は、ひとつには一般に公務員の仕事ぶりに対する批判、またひとつには財政緊縮を背景とする人件費削減の要請があるものと考えられる。今日に至るまでの教員の業績に対する関心は、ひとつには確かにこの連邦俸給法改正をうけて、公務員としての教員に波及して生じてきた面がある。そのため、そこには教員の仕事の特性に対する認識が欠けている。

とはいえ、教員に関する業績報奨制に関する固有の言説もまた存在する。それらの言説における教員の業績報償制をめぐる固有の論点は何か。現代ドイツを代表する教育学者の一人であるJ.エルカースは、ある教育雑誌の対論において<sup>23</sup>、業績給の導入に全面的に賛成して大略次のように述べている。

- ・ドイツの教員給与制度においては、教育の成果に大きく影響する教員同士の差違が無視さ

<sup>20</sup> GEWの委託による調査結果による。Hardwig, Th./Mußmann, F. (2018). なお「41時間40分」という数値は年間の総労働時間を学校の長期休業期間を含めて除した値であるため、授業期間中の週あたり労働時間ははるかに長く、ほとんどの教員は土日も学校のための仕事をしていることに注意しなければならないと強調されている。

<sup>21</sup> „Leistungsprämien sollen Motivation steigern.“ In: Der Spiegel, 2001.5.4

<sup>22</sup> Bundesbesoldungsgesetz, Artikel 42a.

<sup>23</sup> Oelkers, J./Strittmatter, A. (2004).

れている。

- ・アメリカの一部の州では業績評価の結果によって教員がランク分けされ、給与にも格差があるが、教員組合自身がそれを望んでいる。
- ・今後、人事や財務も含めて学校の自律性を強化し、学校ごとの教員の能力評価と業績給与制を導入して学校の改善を図るべきである。

一方、同じ対論で業績報償制に反対する論陣をはった A.シュトリットマッターは大略次のように述べている。

- ・経済界、官公庁の業績報償の制度はほとんど所期の目的を達成しておらず、むしろ形骸化して制度不信を生んでいる。
- ・学校における教員の業績報償制は効果がないだけでなく、校長との、また同僚間の信頼関係を崩すという逆効果がある。
- ・業績評価がうまく機能するケースは確かにある。それは、評価される側に評価者の能力に対する十分な信頼があり、組織の中で評価の透明性が共有されている場合であるが、学校における業績評価は一般にそうした条件を満たしていない。
- ・教員など専門職者の業績にふさわしい報償は、金銭ではなく「承認」である。

業績に対する報償に賛成するエルカースの立論は、おそらく事実の指摘としては正しいと思われる。確かに教員個々の力量の差は制度的には無視されているし、業績報償制を導入している国はいくつもある。しかし問われなければならないのは、それが現実に学校教育の改善につながるかどうかである。業績報償制の導入によって活性化される「べきである」といういわば「当為命題」は、その命題の実現性をまったく保障しない。他方、業績報償制に反対するシュトリットマッターの立論は、教員に対する業績報償制には反対しながら、業績評価そのものを否定するものではないと見られる点でたいへん興味深いものである。そこには、教員の業績にランクを付して金銭を給付するという方式ではない、学校組織にふさわしい業績評価のあり方に対する示唆が含まれている。次節でさらにこの点を敷衍して論じたい<sup>24</sup>。

### 3 教員評価の原理としての「対話」と「承認」

#### 3.1 業績報償制に対する学校管理職者の見解

前節でドイツでは教員に対する業績評価を給与と結びつける施策は必ずしもうまく進行しておらず、業績報償制への批判も含めて、学校組織にふさわしい評価のあり方が模索されている状況もあることを述べた。本節ではまず、筆者が調査した範囲での業績報償制に対するドイツの学校現場の反応を紹介しておきたい。

2001年の秋から翌春にかけて筆者はドイツの公立学校長30人ほどに学校管理の実際に関するインタビュー調査<sup>25</sup>を行い、その中で業績報償制についてもたずねた。校長たちの答えは賛否さ

<sup>24</sup> なおエルカースは別の論稿では公教育への市場主義の導入を批判的に検討している。ここでは「教育的なもの」と「経済的なもの」の区別を重視しており、興味深い。Oelkers, J. (1995:135ff.).

<sup>25</sup> 本章で参照するインタビュー調査は2001年秋から2002年春にかけて、ドイツ・ヘッセン州フランクフルト市内の公立学校長に対して筆者が単独で実施したものである。対象者の選定は特に基準を設けておらず、基礎学校、基幹学校、総合制学校、ギムナジウムの校長を含んでいる。インタビュー調査の記録については、前原健二(2002)に収めている。

まざまであった。いくつか具体例を挙げてみよう。

「どんな仕事をして同じように給料が出るというのはよくありません。自分としては〔業績報償制に〕賛成です。」

「人間の仕事には、他者からの認知が必要です。それが賛成する最大の理由です。つまり業績給はとても人間的な制度だと思います。」

「業績給はばかげた考えだと思いますよ。学校の中には複数の教員でチームを組んでやるプロジェクトがたくさんあります。どうやって一人一人の働きを比較して評定するのでしょうか。私には不可能だと思われます。」

「業績給の考え方は、まるっきり間違っています。教員の業績を判定する基準がありませんし、生徒の成績で判断するとしたらまるでナンセンスです。本校のように問題を抱えた子どもが多い学校の教育は大変な仕事です。業績給は、教員の間でネガティブな効果しか生まないと思います。」

「職場の空気を悪くするでしょう……けれど必要かもしれません。いい仕事をしてもらうためのサポートとして必要かもしれません。しかし教員の間で序列を作ることにはよくありません。それぞれの仕事はそれぞれに違うのだから、一つの基準で比較できません。」

こうしたさまざまな考え方は、もちろんそれぞれの校長の人間観や教育観の問題に行き着く面もあるだろうが、勤務している学校の教育の困難度や教職員間の関係性の現状に影響されている面もあるように思われる。この点は推測の域を出ない主観的な印象であるが、定期的な人事異動のないドイツでは、学校組織の雰囲気や空気、人間関係は日本の公立学校の場合以上に重要であろう。

前節で取り上げたエルカースとシュトリットマッターの対論をこうした印象の上に置いてみると、業績報償制の導入によって学校の改善を図ることができるとするエルカースの立論はおよそ学校組織の特殊性や個別の学校現場の具体的状況への目配りを欠いたもののように思われる。確かに、学校組織において教育行政官や校長は法規に定められた職務上の義務を果たすように教員に命令することができるし、そのための道具として業績評価や業績報償制を用いることができる。しかしそうしたやり方では教育活動そのものが受動的でおざなりなものになることを防げない。定型化された作業に還元できず、個人の裁量の余地がきわめて大きい教育活動の質の向上のためには、権威的構造の強化は有効ではなく、教員たちの積極的な協力体制と学校への帰属意識を高めることの方が有効であると考えの方が妥当であるように思われる<sup>26</sup>。

### 3.2 教員評価のあり方の模索

こうした意味での学校組織の特殊性と学校現場の固有性に注目して教員の勤務に対する評価のあり方をとらえなおそうとする議論はシュトリットマッターだけのものではなく、むしろ大きな流れとなっているとも言える。それは直接に業績評価のあり方を再検討するという文脈から出ているのではなく、「学校の自律性」に基礎を置いた「学校づくり」論の中の、校長の役割の再検討という文脈から出てきている。

改めて第4章以下で取り上げるが、ドイツでも近年「学校の自律化」のスローガンの下、学校単位の裁量の余地を広げる施策が進められている。これによって学校へ権限が委譲され、それを担うための学校の責任が法的に整備されることになる。しかし言うまでもなく、そうした制度改革が自動的に学校の教育活動の改善を保証するわけではない。裁量の余地が拡大されたからといって、多くの学校がただちにその自由をつかいこなせるわけでもない。むしろ学校単位の裁量の拡

<sup>26</sup> Bartz, A./Eikenbusch, G. (2004).

大は、学校ごとの成功・不成功の度合いを表面化させることにもつながっている。現実には、学校の自律化が学校運営の形式主義化、つまりとりあえず法規の定めにしたがって手続きを踏んで校内で決定をくださるものの、それが十分な自律性と創造性を伴わないような状況も生まれているという指摘もある<sup>27</sup>。自律的な学校を率いる責任者である校長には、これまで以上の実質的な責任が課せられることになる。こうした文脈の中で、教員たちの「やる気」を引き出すという校長の役割が重要性を持ってきているのである。

ここにおいて重要なキーワードの一つが「同僚対話」(Mitarbeitergespräch)である<sup>28</sup>。前述の通り校長は「管理者」「評定者」としての役割において、業績評価や業績報告書の作成に際してその内容に関する「協議」を法的に義務づけられている。そうしたいわば法制度的なコミュニケーションに替えて、日常的な「対話」のパートナーとしての役割をよりいっそう重視しようという方向性を示すのが「同僚対話」という表現である。業績評価は、人事の資料となるにせよ、業績報償制の資料となるにせよ、競争的な性格を免れない。したがって自分の教育活動の悩みや問題が率直に語られるべき機会とはなりえない。自律的な学校経営を担う校長にとっては、学校の管理者、職務上の上司でありながら、一人の同僚として「対話」的關係をつくることによって教員たちの「やる気」、学校への帰属意識と職務への献身を引き出すことが成功の鍵となる。

もう一つの重要なキーワードとして、「承認」(Anerkennung)が挙げられる。シュトリットマッターも指摘していたように、専門職にとっての報償は必ずしも金銭とは限らない。むしろ自分の日々の仕事ぶりが周囲によってその価値を「認められる」ことが大きな報償となることがある。ある実証的研究によれば、教員の「やる気」は生徒への授業、同僚との共同作業、そして校長による「承認」によって規定されているという<sup>29</sup>。こうした意味での「承認」もまた、競争的な性格をもつ業績評価とはまったく異なる場においてのみ適切に生まれ出るものであろう。

学校組織の特殊性と学校現場の固有性は「学校の自律化」を必要とし、「学校の自律化」は校長の果たすべき役割として「対話」と「承認」を求めている。とはいえ、「対話」も「承認」も安直な制度化にはなじまない。再び筆者が実施したインタビュー調査の中から具体例を挙げれば、たとえば校内の教員ひとりひとりと、電話の取次ぎも急な面会も謝絶して最低一時間の二人だけの「対話」を確保することに努める校長や、常に校長室のドアを開放してケーキとコーヒーを用意して、「対話」の機会を狙う校長も珍しくない<sup>30</sup>。そこでの「対話」は、たとえば業績評価の手続きにおいて求められるような法制度上の概念における面談とは異なるものであるだろう。「承認」も、日付入りの署名によって確認される業績評価への合意とは異なる、非・法制度的な概念であると言ふべきであろう<sup>31</sup>。「対話」も「承認」も定型的・定量的に把握することはできないが、しかしその存在は当事者の間では確実に了解され、明日からの教育活動を励ます非定型的な一種の相互作用であると言えるであろう。

以上のようにみるならば、ドイツの学校現場の校長による「対話」と「承認」は、業績評価と業

<sup>27</sup> Pullig, K.-K. (2004).

<sup>28</sup> 同様の関心を持つ研究として、参照、辻野けんま (2009)。

<sup>29</sup> Huber, S./Niederhuber, S. (2004).

<sup>30</sup> これは誇張ではない。筆者が校長室を訪問して実施したインタビューの途中でケーキを振舞われることは一再ならずあったが、それは決して筆者の訪問を見越して用意されたものではなかった。

<sup>31</sup> ドイツにおける「承認 Anerkennung」は、しばしば社会哲学的な文脈においても固有の重要な意味を与えられているが、学校管理ないし教員評価の分野への影響については本論文では言及することができなかった。ドイツにおける「承認」の社会哲学、特に近年注目される A・ホネットの議論については、参照、日暮雅夫 (2008)、藤野寛 (2016)。なおホネットの承認論と教員評価の関連付けについては小野裕太氏 (2020 年度東京大学教育学部 3 年生) からとても有益なコメントをいただいた。記して感謝したい。

績報償制に代表されるようなやり方とは異なる教員評価の一つの方向を示すものと言えるであろう。

#### 4 小括

最後に、前章で取り上げた「専門監督の法的監督への縮小」という主題との関わりも含めて、ドイツの教員評価の特質について論じておきたい。

まず、ドイツの教員の業績評価の法制度はきわめてよく整備されたもののように思われる。本人開示と異議申し立て手続きの法的整備は、それ自体として日本の法制度へも導入が検討されてよいものように思われる。

とはいえ、ドイツの教員の業績評価制度は著しく形骸化しているということもできるものであった。その形骸化は、実証的な根拠を示すことはできないが1学級ないし2学級で編制される学校組織が戦後もかなり長い間一般的だったこと、それ故当然に日常的な教員の教育活動に対する業績評価は存在する余地がなかったこととある程度のある関係があるように思われる。一人で授業を行い学校の管理運営の全てを担当する「一人前」の教員を外部から評価することはできない。

教員の業績評価制度の形骸化に対して、業績評価を業績報償制と結びつけることによって実質化を図るべきであるとする議論はドイツにも存在しており、一部その具体化も試みられている。一般的に考えれば業績報償制は職務能率の向上に影響を与える可能性があるとしても、その普遍的な効果は一般的にも教職固有の文脈においても十分に実証されているわけではなく、多くの課題が指摘されている（高橋伸夫、2004、中村洋介、2006、荻谷剛彦、金子真理子編著、2010）。客観的な評価基準の作成と評価指標の収集が難しい教員の職務についてはとりわけ評価の不確実性に対する疑問は容易に払拭できない。このことを前提とした場合、業績報償制が教員の積極的な意欲を引き出す効果があると信じる理由はいよいよ少なくなると思われる。

そうしたことも踏まえて、本章における検討を通じて明らかになった教員の仕事の特性にふさわしい評価のためのキーワードとして「対話」と「承認」を挙げることができる。それは法制度上の概念として理解されるべきものではない。つまり法制度上の手続きとは無関係に個々の学校の具体的文脈の上に行われ、実質的に教員評価に求められる機能を果たしている。拡張された制度概念を踏まえて、ドイツにおける教員評価は法制度上の定期評価の現状としてよりも日常的な「対話」と「承認」のプロセスのあり方として理解されるべきものであると言い直すこともできよう。<sup>32</sup>

この認識の上に改めて問われなければならないのは、前章の主題であった「専門監督の法的監督への縮小」と教員評価のあり方との間にはどのような制度論的な関係性を見出すことができるかという点である。「法的監督への縮小」論においては教員の教育活動を究極的に合法・不法という軸で判定することが想定されていた。これに対して KMK からの批判の論理において示されていたように、学校管理職者や視学官と教員の協議が、仮に暗黙的にであれ、合法・不法という軸に焦点化されることになれば、そこには教育活動上の悩みや課題の自己開示を含むであろう「対話」も、抽象化されない具体的人格のあいだでこそ有意味に遂行されるであろう「承認」も、存在する余地がない。

本章で示してきたように、ドイツの教員の業績評価は被評価者の権利保護のような側面では厳

<sup>32</sup> ここで取り上げた「対話」と「承認」は、現実的な背景は異なると思われるものの、経営学分野における「コーチング」に近いものと考えられる。人間的な信頼感を基盤におく一対一の対話を通じた省察支援としてのコーチングは、学校経営実践の中の非制度的な営みとして日本においても今後の発展が見込まれるように思われる。コーチングについては、さしあたり、播磨早苗（2008）、P・ホーキンス（2012）、J・オコナー（2012）、参照。

格に制度化されていると言えるが、定期評定は数年に一度の実施、ないし実施しない州もある点や実際上の使途がない点などの側面ではとても緩やかに制度化されている。そうした法制度上の業績評価とは別に、学校の現実的な文脈に即した教員評価の形として「対話」と「承認」の言説を生み出してきたのがドイツの学校の現実であるとする本章の見立てが妥当であるならば、そうした学校の現実が「専門監督の法的監督への縮小」というアイデアによっては改善されないと考えることもまた穏当なものであると言えるであろう。





## 第3章 ドイツにおける学校改善支援策としての教員研修改革の動向

## 1 本章の課題と先行研究

## 1.1 本章の課題

本章ではドイツにおける現職教員研修をめぐる改革動向を検討する。まず現職教員研修とその研究の重要性を確認した上で、「2」ではドイツで近年教員研修への注目が生じてきた事情を整理、分析する。「3」では近年の最も意欲的な教員研修改革の試みとしてニーダーザクセン州の事例を整理し、「4」では議会資料に即して、また「5」では筆者が実施した現地でのインタビュー調査に即して、教員研修改革の現状を分析する。最後に日本との比較を踏まえて教員研修のあり方に関する若干の議論を提示しながら、前章までの議論との関連について論じる。

現職教員研修の重要性は改めて確認するまでもない。法規レベルで見れば教育基本法、教育公務員特例法以下、研修の権利と義務は様々なレベルで規定されている。近年、中教審答申以後、改めて「学び続ける教員」を旗印に現職教員研修の重要性は強調されている。とはいえ、現職教員研修に対する研究的関心は、入職前教育つまり大学における教員養成の歴史や現状、改革動向に対するそれと比較して低い。これは日本だけの特殊状況ではないように思われる。研修は、各県・政令市の教育センター（教育研究所）等を中心に組織され、そこでは実践的な見地からの研究と改善が行われているが、研修の重要性と投入されている資源の量に鑑みれば、「研修研究」の一層の拡充が求められると言ってよいように思われる。

なお、戦後日本の入職前の教員養成の先進性と停滞についての佐藤学の議論は現職教員研修について考える場合にも有益と思われるので、簡単にふり返しておく。佐藤は戦後教育改革の中でつくられた「大学における教員養成」の原則は同時代的にはきわめて先進的なものであった。その後、20世紀の後半には多くの国で教員養成教育の高度化が進み、いわゆる先進諸国においては修士レベルまでの養成教育が標準化しつつある。それに比して、日本の教員養成教育は半世紀以上停滞を続け、今日ではかつての先進性を喪失している（したがって何らかの形で修士レベルの養成教育の導入が喫緊の課題である、ということになる）。

戦後の日本においては現職教員研修も法的によく整備され、行政的に、また自主研修（民間研修）として、精力的に展開されたと言ってよい。戦後における現職教員研修の必要性は、当時の学校教員のほぼ全員が戦前・戦中期に教員としてのキャリアを開始した人々であったという一事をもってしても明白である。

その後、現職教員研修は質量ともに充実を続けてきたと言ってよいように思われるが、一方で研修に参加する教員の側の「研修疲れ」や「受動的姿勢」、「校内研修の形骸化」といった問題も指摘されている。教育行政組織の面から見ると、研修企画担当者の専門性が蓄積されやすいとは言えない人事制度、また個別の学校経営の面から見ると「組織体としての学校」のイメージと定期的人事異動の齟齬も課題となり得る。具体的なデータはないが自主研修（民間研修）の衰微感は比較的広く体感されているように思われる。

こうした状況下においてはもはや研修は単純には学校支援のための企画とは言えないことになる。上記の佐藤の見立てを借りて比較制度論的な仮説を述べれば、日本の現職教員研修はかつて有していた先進性が失われているかもしれない。ここに他の諸国の新しい現職教員研修の企画に学ぶべき理由がある。

## 1.2 先行研究について

本章において具体的に言及するように、ドイツ（西ドイツ）において一般に教員研修は低調であり、専門的な研究の対象となることも少なかった。教員研修が教育学研究のポピュラーな対象となったのは比較的近年のことである。そうした中で基本的と思われるいくつかの先行研究の内容

を瞥見しておきたい。まず、R.ミラーは1995年に実践的な見地からの研修の手引を執筆しているが（Miller, R. 1995）、そこではドイツでは校内研修の前提となるべき教員相互の授業参観が基本的に行われていないという事実が指摘されている。またK.バーゾルトによる歴史研究では（Basold, K. 2010）、ニーダーザクセン州の教員研修のうちの「集合研修日 Klausurtagung」の主題の移り変わりが歴史的に分析されている。「集合研修日」とは、8月ないし9月の新学年度の開始の直前の一日か二日を使って学校ごとに実施されることのある校内研修企画のことである。日本の教員研修事情と比べた場合にきわめて興味深いのは、そこにおいてはこの「集合研修日」が年度を通した唯一の校内研修の機会として把握され分析の対象となっていることである。

教員研修に関する近年の最も包括的な研究の一つとみられるF.H.ミュラーらのドイツにおける教員研修を扱った編著書（Müller, F. H., u.a.(Hg.) 2010）は、TALIS2008にも言及しつつ、教員養成の第一段階としての大学における学修、第二段階としての試補勤務に続く「第三段階の教員養成教育」としての現職教員研修の重要性を、次のような理由を挙げて強調している。第一に教員としての職業生活は入職前の養成教育の期間よりもはるかに長期間にわたって続くこと、第二に職業的専門知の獲得は入職前の数年間で完了するものではあり得ないこと、そして第三に社会の変化発展、教育制度の発展が常に新しい能力の獲得と更新を教員に求めていることである。こうした一見当然の研究関心の表明は、ドイツにおいて教員研修が教育行政研究の主題としてほぼ等閑視されてきたことの反映とみることができる<sup>1</sup>。

また、ドイツの代表的な月刊教育誌である“Pädagogik”（『教育』）は2020年7/8月号で「ドイツの教員研修」を特集しているが、そこにおいても基本的な論調は同様であり、ドイツでは教員養成の第一段階（大学）と第二段階（試補勤務）は重視され、また充実も図られているが、第三段階（現職研修）はほとんど注目されてこなかった状況が指摘されている<sup>2</sup>。

## 2 教員研修への注目

### 2.1 教員研修の法制度

ドイツの教員は法的には研修義務を負っている。どの州でもほぼ同様であるが、たとえばノルトライン・ヴェストファーレン州では次のように法定されている。

ノルトライン・ヴェストファーレン州学校法第57条3項

「教員は、自身の知識及び能力の保持と向上のために自ら研修を行い、また職務としての研修にも授業のない時間に参加する義務を負う。授業のある時間における研修の許可については、一般に、授業の代理あるいは事前または事後の実施が保証される、または他の方法により授業の欠落が回避されるという条件が満たされるものとする。」

こうした規定の特徴は、一般的な研修義務は定められているものの、それが「授業のない時間」または「授業の欠落の回避」という条件の下に置かれていることである。これはドイツの教員の勤務が一般に「勤務時間」によってではなく「週当たりの授業の持ちコマ数」によって規定されていることに直接関係している。たとえば週当たり23コマの授業担当が法定されている場合、「授業の欠落の回避」は実際上困難であるため、研修はこの「23コマ」の授業以外の時間に、したがって一種の無報酬の超過勤務として行うということになる。逆に研修を行わないことによる制裁もない。つまり上記のような一般的な研修義務の規定にもかかわらず、要するにドイツにお

<sup>1</sup> 同様に「第三段階」の現職教員研修の機能不全と改善を指摘するものとして、Vgl., Brenner, P.J. (2009:131ff.).

<sup>2</sup> Daschner, P. (2020).

ける現職教員研修は「任意」「時間外」という枠組みの中に存在している。

「任意」「時間外」という枠組みの中にありながら、研修による職能成長を図ろうとする教員のためのプログラムは多彩に提供されている。一般には州立教育研究所（または同様の教育行政機構の一部局）が研修の企画を用意して各学校宛に周知し、教員は参加したい企画に自由に申し込むことになる。日本の状況と比較した場合に大変興味深いことに、こうした公的に企画される研修の中には有料のものも少なくない。教員は研修に参加するための交通費および有料の場合の費用を私的に負担することもあるが、勤務校の会計から支弁されることもある。

## 2.2 教員研修への注目

2010年にドイツの代表的週刊紙<sup>3</sup>「ツァイト Die Zeit」オンライン版に掲載されている「教員は学びたがっている Lehrer wollen lernen」という記事はドイツの教員研修をめぐる比較的新しい問題状況を紹介している<sup>4</sup>。まずこの記事の内容を参照することによって教員研修の一般的イメージを確認したい。

この記事の中ではまず、ドイツの学校教員には入職後の研修が基本的に存在しないという「事実」が指摘されている。上述のように、法的な制度としては教員には研修の義務が課されており、公的な研修の機会も提供されているから、「研修が存在しない」という指摘は不正確であるということ是可以する。しかし、これも後に具体的に示す教員の勤務の実態に即して見た場合には、換言すれば拡張された制度概念の下では、「研修が存在しない」という認識は誤りではない。

同記事においては、ドイツの教員は正規の教員として任用された後、「期せずして孤独な戦士となる Einzelkämpfer」であると述べられている。これは体系的な初任者研修のようなものが存在せず、教員としての職業人生を独力で切り拓いていかなければならないという状況を表現したものである。同記事では続けて、いくつかの州では従来の慣行を覆して教員の研修が強化され始めている例が挙げられている。たとえばハンブルク都市州では2003年から「ようこそ教職へ Willkommen an Bord」と題する新任教員に対する入職導入行事が開催され、それが勤務外の扱いであったにも関わらず好評だったことから、2011年度からは必須化されることなどが紹介されている。

そうした事例の紹介の後、同記事は教育学者 J.エルカースの教員研修改革に関する2009年11月の講演を断片的に引用して、ドイツの教員研修の課題を提示している。以下、このエルカースの講演自体に即してドイツの教員研修の課題を確認しておきたい (Oelkers, J. 2009)。

エルカースによれば、ドイツにおいて教員研修が低調である理由は教員養成のシステムとの関連において理解されなければならない。大学における養成教育と長期間の試補勤務によって構成されるいわゆる「二段階教員養成」は、正規の教員として勤めるに十分な能力の獲得を目標としている。教員免許はそうした過程の末に授与されるのであるから、もし教員としての入職後に改めて研修が必要とされるとしたら一体何のために二段階教員養成が行われているのかわからなくなる。ドイツの教員養成は国際比較的にみると多くの時間とコストをかけており、入職後の教員の身分保障は固い<sup>5</sup>。もし入職後の研修が実際に必須化されるとすると、それはそうしたドイツの教員養成の歴史的現在に対する「宣戦布告」になるとエルカースは述べている。

このように教員養成教育と教員研修の本質的な背反的関係を指摘するエルカースは、しかし、教

<sup>3</sup> “Die Zeit”は週刊であるがその体裁から雑誌ではなく新聞に分類される。中道左派寄りの高級紙とみなされている。

<sup>4</sup> <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2010-07/lehrer-fortbildung/komplettansicht> (Zustand: 2020.01.06)

<sup>5</sup> 前章でみたようにドイツでは法的な意味での教員評価は機能しておらず、また教員免許の更新制もない。

員研修の改革と充実に反対しているわけではない。むしろ教員研修の本質を個人本位のものから組織本位のものへと切り替えることを提言して教員研修の充実を求めている (Ebd.)。教員の教育活動を与えられた責任の範囲内における個人としての教員の人格的自由の発現とみなし、学校の教育活動はそれが集積したものとみなす場合、教員研修の成果もまた個人としての教員の中に一種の「財」のように蓄積されるとみなされることになる。これが教員研修の個人本位の理解である。それに対して組織としての学校の教育活動を出発点に置く場合 (エルカースはこれを教育の企業的理解と呼んでいる)、個々の教員の教育活動は個人の人格的自由の範囲内で完結するものではなく、組織としての学校の目標に即して、変化し続ける具体的環境の中で不断の調整を必要とすることになる。このように見るならば、伝統的な二段階教員養成がどれほど素晴らしいものであるとしても、それは入職後の教員研修の必要性を減じるものではないことになる。

エルカースはさらに、PISA2000 以後顕著になった学校教育のスタンダード化や目標管理の傾向にも触れて教員の研修の需要は上述のような教員個人々の必要から生じるとともに組織としての学校の必要からも生じるという点を指摘している。学校の現状と改善の目標があり、そこから教職員集団全体としての研修の需要が生まれる。教員は二段階教員養成によって一定の資質を保証されているが、それはすべての場面における「有能さ」を保証しているわけではない。入職段階から継続されるべき研修は、養成段階で獲得された資質と関わりを持ちつつ、上限を定めることなく行われるべきものである。こうして改革されるべき教員研修においては、学校管理職者による研修の需要の見極めと調整が重要になる。また特定の主題に関する単発的な講座として提供され、教員の自由意志によって選択されるという教員研修の一般的な供給のスタイルも改めて構造化されなければならない。

以上のような提言は、ドイツの教員研修の現状と課題をきわめて的確に示しているように思われる。とはいえ、エルカースのこの提言は教員研修に関する歴史上最初の議論だというわけではない。実のところ、教員研修の改善はそれまでも多くの州で取り組まれてきた。次節以降、教員研修の一般的な法制度的枠組みを整理し、さらに近年最も大胆な教員研修制度改革に取り組んでいるニーダーザクセン州の事例を詳細に検討する。この作業によって教員の教育活動を取り巻く制度的補完関係の構造をさらに深く分析することが可能となるであろう。

### 3 ニーダーザクセンにおける現職教員研修改革

#### 3.1 教員研修改革の前史

上述の通り、ドイツでは教員研修は一般に低調であると言われてきた (Buhren, C. G., 2012:1ff.)。ドイツの教員養成は高等教育レベルの目的養成による学修に加えて長期間の試補勤務という二段階で構成されており、事実上早い時期から「修士レベル」を達成してきた。したがって、制度的には教員研修の低調は入職前教育の充実によって埋め合わされているといえることができる。しかし試補勤務までは授業を精査指導されるものの、正規の教員免許を取得して就職した後は基本的に授業を第三者から評価されることがなく、半数以上の教員は就職後に同僚の授業を一度も見ることがないという指摘もある (Ebd.)。社会環境の変化の激しい時代において、そうした勤務状況は維持し難い。実際、1990年代から、特に「学校の自律性」重視の流れの中で教員研修の重要性が注目されるようになってきている (Bildungskommission NRW, 1995:316ff.)。その後、PISA調査や移民・難民問題、インクルーシブ教育の展開などの影響もあり、多くの州が教員研修の改革に多かれ少なかれ取り組んできている。本章はニーダーザクセン州 (以下 NI 州) を取り上げるが、同州は 2012 年から教員研修を大学へ移管するという斬新な改革にドイツ国内で唯一取り組んできたことが考察の対象とした理由である<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 日本においてドイツの教員研修に関する先行研究は少ない。たとえば田中圭治郎 (2009) は「フ

以下、NI州の教員研修改革の展開を公的資料とインタビュー調査に基づいて提示し、現時点での評価を示した上で、教員研修の比較教育制度論的な枠組みを仮設して若干の議論を提示する。

ドイツの教員研修が全体的に低調であったと言われる根本的な理由は学校法制上の研修の位置づけにある。NI州学校法第51条2は「教員は、教育能力の維持のための研修を、授業のない期間に行う義務を負う」と定めている。一方で教員の勤務自体は週あたりの担当授業数で決められており、その授業の時間以外は正規の労働時間外であるとみなされている。ドイツでは授業を自習等にして教員が研修に出かけることは原則として認められず、したがって教員の研修は正規の労働時間外に、任意に行うものということになるのである。こうした状況は他州もほぼ同様である。

研修の低調ぶりを示す典型的な評価として、NI州教員養成・学校改善局が2006年に作成した資料では「講座の選択がほとんど個人の趣味関心によっていて学校の必要や当座の授業状況に即していない」「提供される講座の内容に学校の多面的な教育的必要が反映されていない」「研修の成果が学校での仕事に応用されたり、同僚に広められたりすることがほとんどない」といった点が挙げられている<sup>7</sup>。

こうした低評価にいたるまでに州の教育行政が無策だったわけではない。NI州では、州の下の4つの県政庁区域を更にいくつかに分けて提供されていた教員研修の区割りや担当職員配置の見直しが1990年代から数度にわたって行われてきていた。しかしそうした変更によって制度が安定することはなく、2005年に県政庁区域が廃止され地方行政自体が三層制から二層制に転換した後は更に教員研修の実務上の基盤は弱体化していた（Ostfriesische Landschaft, o.J.:50; Bogumil, J./Kottmann, S., 2006:14ff.; 宇野二朗, 2011）。

このような全州状況とは別に、1993年以来、州北西部のオストフリース特別地区及び州西部の古都オルデンプルクを中心とする一帯に教員研修について独立した権限を与えるという、後の分権的改革に連なる企画が開始されていた。前者は同地方が固有の言語・文化を保持してきた歴史的経緯を鑑みて教育と文化・社会教育の領域について限定的な自治権を与えられてきたことに関連して教員研修も移管されたものである（Ostfriesische Landschaft, o.J.:50）。後者についてはオルデンプルク大学に「教員研修センター」が設置され、教員研修のプログラムを実験的に提供することとされたものである。これらの例外的な仕組みは上述の教員研修の区割りの見直しを越えて維持され、本稿の主題である2012年の改革の直接的な前史となった。

### 3.2 2012年の研修制度改革：大学への移管

NI州では2011年12月に文部省、学術省、州内の教員養成コースを持つ8大学、3つの成人教育施設そしてオストフリース特別地区の間で締結された協定により<sup>8</sup>、教員研修は12の組織ご

---

ランスとドイツでは、教員養成に力を入れているが現職教員研修はあまり重視されていない」と概括しているが、これは本文に記したような一般的印象を示すに留まっている。具体的な検討として、榊原禎宏、辻野けんま（2014）はバイエルン州の教員研修実態の解明に取り組んでいる。ただしバイエルン州は伝統的なドイツの教員研修制度を維持していると見られ、したがってここでは新たな改革動向は扱われていない。管見の限りでは本稿が取り上げるNI州の教員研修改革についてドイツにおける先行研究はみられない。

<sup>7</sup> Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung: Lehrerfortbildung in Niedersachsen vor und nach UbS. Aus: [http://innovelle-bs.lernnetz.de/Downloads/fortbildung/referat\\_ubs\\_ni.pdf](http://innovelle-bs.lernnetz.de/Downloads/fortbildung/referat_ubs_ni.pdf). (Zustand:2018.05.10.) なおこの時点での教員研修制度の概要について、Vgl., Bellenberg, B./Thierack, A. (2000:213f.).

<sup>8</sup> Niedersächsisches Kultusministerium: Neuorganisation der regionalen Lehrerbildung. Erlass des MK vom 20.11.2011. Aus: <https://www.landesschulbehoerde->

とに置かれる教員職能センター（Kompetenzzentrum für die Lehrerfortbildung、以下センター）に移管された（図3-1参照）<sup>9</sup>。教員研修の中央統括機関としての役割を持っていた州学校品質保証センター（NLQ: Das Niedersächsische Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung）<sup>10</sup>には管理職研修など一部が残された他、一般の教員研修は各センターがプログラムを編成し、実施することとなった。この協定は2012年1月1日から実施に移された。

この改革の狙いは2つあった。ひとつは教員研修の「地域化」である。地域化とは、地域の特性や学校のニーズに応じた研修プログラムの編成を可能にすることである。各センターは教育行政によって指定される特定の主題に関する研修（「大綱 Rahmenkonzept 指定研修」<sup>11</sup>と言われる）の提供について配慮する他は独自の責任と権限でプログラムを編成する。実際には、センターの担当者はおよそ半年単位で様々な主題の研修プログラムを組み、ウェブサイト及び冊子によって管轄地域内の学校へ告知を行う。センターの担当者は、一般に自身で研修講座を担当することはなく、講座は様々な「研修講師」が請け負って実施される。この研修講師は現職元職の教員であることもあるが、心理・発達、芸術やビジネス、ソーシャルワーク、社会問題などの分野の人も少なくない。センターの担当者には、地域の学校関係者のニーズに目配りしつつ多彩な講座を企画しその研修講師を調達する企画力が必要になる。研修講師の側からの「持ち込み」の企画もあり、この場合センターの担当者が持ち込みの研修企画の採否を判断することになる。研修講座への参加を希望する教員はウェブから申し込みを行う。「大綱指定研修」の講座は無料であるが、その他は一般に参加費がかかる。この参加費は講師手当及び開催にかかる実費を参加見込数で除した額が標準とされる。すでに1990年代の改革以後、各学校には教員研修のための費用が裁量可能な学校予算として配分されてきており、研修講座への参加を希望する教員は校長と協議の上、この予算から参加費の支弁を受ける。校長にとっては学校運営の目標を踏まえた力量向上に資する研修への参加を適切に促すことが従来以上に重要な課題となってきていると言える。

2012年の改革のもうひとつの狙いは教員研修の「学術化」であった。学術化とは、大学の最新の研究的知見を教員研修に活かしていくことを意味している。大学にセンターを置くことで、研修講座の内容に最新の研究成果が反映されやすくなることが期待されたのである。協定に参加した大学学長や文部省・学術省の大臣からは「大学における養成教育」「学校現場における試補勤務」の二段階の教員養成に続く第三段階として教員研修を位置づけ、大学がこの三つの段階のすべてに関わっていくという展望が語られていた。ただし実際には大学組織の中のセンターの位置づけ

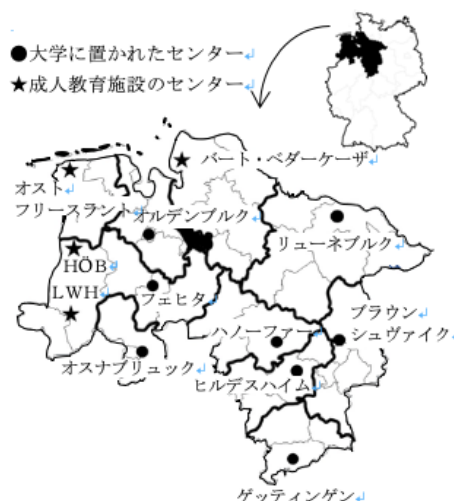


図3-1 □ドイツ・ニーダーザクセン州略図

[niedersachsen.de/themen/lehrkraefte/fortbildung/neuorganisation-der-regionalen-lehrerfortbildung.pdf](http://niedersachsen.de/themen/lehrkraefte/fortbildung/neuorganisation-der-regionalen-lehrerfortbildung.pdf) (Zustand: 2018.05.10)

<sup>9</sup> 成人教育施設であるルートヴィヒ・ヴィントホルスト・ハウスと歴史・エコロジー教育施設はフェヒタ大学と一種のパートナー協定を結んでいるため、統計上はこの3組織が一つにまとめられる（つまり全体では12組織ではなく10組織となる）ことがある。

<sup>10</sup> 旧・州立学校教育研究所が数度の組織改編を経て2011年からこの名称となった。

<sup>11</sup> 「大綱 Rahmenkonzept」は様々な主題について文部省が発するガイドライン的文書である。教員研修に関する「指定」は具体的には移民・難民の受け入れに関する研修及び障害者のインクルーシブ教育に関する研修について行われている。

方は統一されておらず、大学ごとに違いが見られる<sup>12</sup>。センター担当者の属性にも違いがみられ、この点は具体的に後述する。

こうして2012年1月から開始された改革は2016年末までの5年間の期限を付されていたが、2016年中に更新が決定された<sup>13</sup>。途中、2013年の州議会選挙の結果、連立政権の枠組みが変わったが、この時の連立政権合意では新教員研修システムの継続が明記された。この点で、この教員研修改革は政党間の対立案件ではなかったと言える。

#### 4 議会資料からみた改革の成果と課題

本節では参照し得た公的資料に即してNI州の現職研修改革の成果及び問題点をみていく。2012年以後、州議会の議事審議において教員研修改革が議論の争点となった形跡はない。この改革が法改正を必要としない範囲のものであったこと、また前記した通り政党間の対立案件ではなかったことによるものと思われる。ただし書面ベースで行われる「質疑」において教員研修改革は何度か話題になっている。まず2014年1月には社会民主党所属議員から教員研修改革の有効性に関する「質疑書」が提出され、同年2月に州文部省から回答が出されているが、そこでは①研修関係の予算は改革後に増額されてきていること、②各センターの業務は概ね順調に進行してきていること、が示されるなど、肯定的な内容となっている。ただし③「学術化」の実質をなすはずの大学教授の教員研修への関わりについては法制上のすり合わせが進んでいない（大学での講義演習以外の業務を本務として担当することが想定されていない）ためほとんど進展がないと回答されている<sup>14</sup>。

2016年10月にはキリスト教民主同盟所属の議員から、教員研修の将来展望に関する「質疑書」が出されている。ここでは2015年度の州会計検査院年次報告書において「教員研修の地域化は十分に達成されていない」という評価が提示されたことを踏まえて<sup>15</sup>、改革後の教員研修の全体状況が問われている。これに対する回答に付されたデータは、改革後のNI州の研修の状況を最も具体的に示すものと考えられる<sup>16</sup>。表3-1は、同質疑への文部省による回答及び2015年度州会計検査院年次報告書に基いて教員研修講座に関する管轄地域ごとのデータを整理してまとめたものである。

この表からは次のようなことが読み取れる。

<sup>12</sup> 独立した学内組織として立てられたもの、教員養成担当部局の一部に位置づけられたもの、社会人向け生涯学習部局の一つとして位置づけられたものがある。

<sup>13</sup> なおこの2017年からの新しい協定は「無期限」とされている。Vgl., Niedersächsisches Kultusministerium, „Zukunft der Kompetenzzentren für die regionale Lehrkräftefortbildung in Niedersachsen gesichert: Land, Universitäten, Ostfriesische Landschaft und Partner aus der Erwachsenenbildung unterzeichnen Verwaltungsvereinbarung“. Aus: <http://www.mk.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/zukunft-der-kompetenzzentren-fuer-die-regionale-lehrkraeftefortbildung-in-niedersachsen-gesichert-land-universitaeten-ostfriesische-landschaft-und-partner-aus-der-erwachsenenbildung-unterzeichnen-verwaltungsvereinbarung-150379.html> (Zustand: 2018.05.10)

<sup>14</sup> Landtag des Niedersachsens, DS 17/1268.

<sup>15</sup> Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. ただしこの州会計検査院報告が扱っているのは2013年までの状況であり、改革が2012年1月から始まったことを踏まえれば改革の達成度の不十分さについては若干割り引いて解釈する必要があると言える。

<sup>16</sup> Landtag des Niedersachsens, DS 17/6996.



- ・開講講座数は年を追って増加する傾向にある。
- ・研修参加率（一度でも何らかの講座に参加した教員の比率）は増加傾向にある。ただし約4割の教員は一度も参加していない。
- ・「学術化」に関わる指標としての大学人によって担当される講座は約3割ある。ただし当該センターの置かれている大学の教員によって担当されたものかどうかは不明である。その他の講座は学校教員、民間の専門家、研修事業者などが担当しているものとみられる。
- ・全体的に見れば、約半数の講座は教育行政の「大綱」指定に沿った移民難民関連を含むインクルーシブ教育関連のものである。逆に言えば、センター独自の企画が約半数である。これは「地域化」に関わる指標である。
- ・インクルーシブ教育に関する校内研修<sup>17</sup>支援のための講座の開催は少ない。
- ・表に示したすべての項目について、センターごとの差異が大きい。

表 3-1 改革後の NI 州の現職教員研修講座数等の推移

センターの名称	研修講座総数の推移			2015 年に関する内訳			
	2013 年	2014 年	2015 年	大学で教えている人物による研修講座数	大綱指定研修講座数	インクルージョンに関する校内研修講座	
★オストフリース特別地区	122	121	158	29 (18%)	46 (29%)	20 (13%)	
★バート・ベダーケーザ福音派教育センター	145	140	178	46 (26%)	114 (64%)	0 (0%)	
ブラウンシュヴァイク工科大学	261	279	298	159 (53%)	154 (52%)	4 (1%)	
ゲッティンゲン大学	50	65	55	22 (40%)	37 (67%)	14 (25%)	
ハノーファー大学	220	211	292	72 (25%)	207 (71%)	13 (4%)	
ヒルデスハイム大学	166	165	130	15 (12%)	61 (47%)	5 (4%)	
リューネブルク大学	データ欠	62	173	33 (19%)	122 (71%)	17 (10%)	
オルデンブルク大学	269	236	272	101 (37%)	90 (33%)	46 (17%)	
オスナブリュック大学	160	158	78	29 (37%)	90 (115%)**	1 (1%)	
フエヒタ地区	フェヒタ大学	75	87	121	69 (57%)	80 (66%)	4 (3%)
	★ルートヴィヒ・ヴィントホルスト・ハウス (LWH)	145	169	235	27 (11%)	78 (33%)	20 (9%)
	★歴史・エコロジー教育施設 (HÖB)	104	107	120	8 (7%)	24 (20%)	20 (17%)
総数	1717*	1800	2110	610 (28%)	1103 (52%)	164 (8%)	
研修参加率	48%	53%	59%				

出典：州会計検査院年次報告（2015年版）及び州議会議事資料 DS\_17/6996 に基づいて筆者作成。

★=成人教育施設に設置されたセンター

\* リューネブルク大学分を除く。 \*\*この数値は不自然であるが原資料のままである。

17 項目に及ぶ質疑に対する回答では担当職員のポストの充足状況などの細かな点も示されているが、総括的に強調されているのは「個々のセンターは割り当てられた資源を用いてきわめて多彩なモデルを展開している」「センターはそれぞれの地域の学校との関係を構築し、そのニーズを見出してきた」ということである<sup>18</sup>。ここにはデータとして示される数値の違いをネガティブに捉えるのではなく、むしろ「地域化」の趣旨に沿ったものとして積極的に評価しようとする姿勢

<sup>17</sup> SchiLF (=Schulinterne Lehrerfortbildung) と称されるドイツの校内研修は一般に日本のように主題を設定して通年で企画されるものではなく、前述の通り、新学期開始直前の一日などを使って行われる全員協議会のような企画である。Vgl., Basold, K., a.a.O.

<sup>18</sup> Landtag des Niedersachsens, DS\_17/6996.

を読み込むことができる。

## 5 インタビュー調査からみた改革の成果と課題

### 5.1 大学ごとの違い

文部省の公式評価が以上のようなものだとしても、それは必ずしもセンターの実態を表現するものではない。特に「地域化」の積極面として評価されているセンターごとの違いが何に由来するかという点については具体的な検討が求められる。そこでこの節では筆者が2012年から2016年にかけて実施したセンター等の担当者に対する訪問インタビューから得られた知見に即して「地域化」の現状の一端を示したい。<sup>19</sup>

まず、それまで教員研修の担い手であったNLQの担当者は筆者の訪問インタビューに対して「オルデンブルク大学以外はもともと乗り気だったわけではない」と答えていたことを記しておきたい。オルデンブルク大学は教員養成大学を前身とする比較的新しい総合大学であり、すでに見たように1993年以来、特例的に周辺地域の教員研修を受託してきた。NLQ担当者のこの発言は、2012年の大学への移管をそれまでのオルデンブルク大学の経験の拡張とみる見方を補強するものと言えるし、また大学ごとに相当の差が当初から存在していた状況を示唆するものであると言えるだろう。

大学ごとの違いとして具体的に指摘できるのは、センターの担当者の「属性」に基本的な違いがあることである。ゲッティンゲン大学のセンターでは同大学の教育学の正教授及び学術助手がいればスライドして担当者となっている。これは12のセンターの中で唯一のケースであり、また彼らは学校現場での経験は持っていない。ブラウンシュヴァイク工科大学センターの担当者（2名）はそれまでのNLQ主導の教員研修の担当者であり、教員・校長としての経験も持っている。またフェヒタ大学の担当者（1名）は学術研究者としての養成を受けて博士号を取得した学術助手相当の人物であり、学校現場の経験も大学教授の経験も持っていない。こうした差異に関連して、ゲッティンゲン大学の担当者は次のように述べていた。

「ここ〔ゲッティンゲン大学〕とブラウンシュヴァイクのセンターの間にはかなりの違いがあります。」

「私たちは学者 Wissenschaftler ですが、他の人たちは古い学校システムの所属です。」

「歴史が問題です。ゲッティンゲン大学は学術大学です。この道を外れることはできません。他の大学はそうする必要はありません。」

「私たちは相対的に独立して仕事をすることができ、他の何かを考慮しなければならないということなく自分たちの特徴をつくることができます。そうした独立した仕事ができるということが、このセンターがこの大学に置かれたことの魅力です。そうでなければ、古いシステムの仕事を他の組織が引き受けたただけのことになると思います。それは私たちの望むところではありません。」

ここで言われている「古いシステム」とは、改革以前の教員研修の仕組みを指している。言及さ

<sup>19</sup> 筆者はNLQの他、8大学中の3大学、4つの成人教育施設のうち3つについて次のように訪問インタビュー調査を行った。①NLQ：2012年3月21日、②ブラウンシュヴァイク工科大学センター：2013年2月28日、③ゲッティンゲン大学センター：2013年3月4日、④フェヒタ大学センター：2015年3月16日、⑤LWHセンター：2016年2月11日、⑥オストフリース特別地区センター：2016年2月16日、⑦HÖBセンター：2016年2月20日。インタビューはドイツ語で実施し、内容を日本語による学術論文においてのみ利用する許諾を得た。

れているブラウンシュヴァイクのセンターでは、逆の方向から同じ趣旨の発言を聞くことができた。

「ゲッティンゲンは、こことは違う研修の考え方、基準を持っています。より革新的です。より少なく伝統的で、新しい考え方を実現しようとしています。成功するかどうかはともかく、自分たちの考えで伝統を置き換えたいと言っています。」

ゲッティンゲン大学センターの革新的な基準とは何か。再びゲッティンゲンでのインタビューに戻れば、そこでは次のように新しい教員研修の展望が語られていた。

「私たちは同僚的学習に基づく組織改善という重点を確立したいと思います。」  
 「〔センターへ来て受講するタイプの〕個人的なプログラムの提供は当然あります。しかし私たちにとっての重点は別の方、学校と協力した学校改善です。」

実際、前掲の表 3-1 からはゲッティンゲン大学センターは提供している講座数は少ないが、そのうちに占める「インクルージョンに関する校内研修支援」の比率は突出して多いことがわかる。他方、フェヒタ大学センターの専任担当者は、元々アカデミックなキャリアを通過してきたが、センターのポストに現職教員研修の大学への移管の協定の年限に合わせて5年間の任期付きで雇用されている。この担当者からは、センター職員としての自身の属性に関してややネガティブとも言える所感が語られた。

「センターのこのポストは本来教員経験のある人が就くべきものですが私は教員経験がありません。しかし大学から来ている私には大学とのコンタクトは教員経験者よりも容易で、これはメリットです。しかし学校で働いたことがないので学校の内側について知らない、このことはデメリットです。」

「ポストが2つあって、学校現場と大学から一人ずつ来ている場合、よいコンビネーションだと言えます。」

また、先掲の表 3-1 はフェヒタ大学センターの提供している講座は大学人によるものの比率が高く、また「大綱指定研修」の比率が高いことを示している。これを担当者の上述のような特性に由来している可能性がある。

以上のように筆者が実施した調査の結果からは、大学に置かれたセンターの担当者の属性には「大学正教授」「学校現場経験者」「学術キャリア途上からの転身」といった違いがあり、その違いはある程度センターの実際の活動内容に反映されている可能性があるように思われる。

## 5.2 成人教育施設の特異性

筆者は大学以外の機関に置かれたセンターについて4つのうち3カ所を訪問し、インタビュー調査を行った。1993年以來特例的に教員研修を提供しているオストフリース特別地区のセンター、ルートヴィヒ・ヴィントホルスト・ハウス (Ludwig Windthorst Haus : LWH)、歴史・エコロジー教育施設 (Historisch-Ökologische Bildungsstätte : HÖB) である。LWH は NI 州内で最大の、HÖB は二番目の規模を持つ成人教育施設である。両者ともに一度に100人以上の宿泊が可能であり、年間を通じて多くの成人教育講座を開催している。

注目すべき点は、これらの成人教育施設に置かれたセンターでは「大綱指定研修」の比率が小さく(前掲、表 3-1 参照)、また(資料の制約から2012年のデータになり、LWH と HÖB はフェヒタ大学センターとの合算になるが)管轄地域内の教員の研修参加率が顕著に高いことである

(表3-2)。最低のハノーファーではわずかに17%であるのに対し、オストフリース特別地区では79%、フェヒタ(LWH、HÖBを含む)では67%に及んでいる。これらのことは、素直に解釈するならば、成人教育の蓄積のあるこれらのセンターは研修企画力において他に優り、それ故に「大綱指定研修」以外の講座を多く用意して多くの教員の学習意欲を引き出している可能性を示していると言える<sup>20</sup>。

インタビューにおいて、成人教育施設に置かれた3つのセンターの担当者は全員教員としての経験を持っていることを知ることができた。彼らは皆、この職を希望し自発的にセンターの教員研修プログラム担当者として転職してきていた。また勤務場所の性格上、日常的に成人教育講座の担当者と交流しながらセンターの職に従事していた。つまりこれらのセンターでは教員研修は成人教育に有機的に包含統合されているとすることができる。たとえばHÖBにおけるインタビューでは、教員を対象とする講座自体は成人教育の講座の一種として2012年以前から開講されており、その経験が「大綱」関連以外の独自講座の豊富さに反映されていること、教員研修の地域化によって当地の研修事情は「完全によくなった」ことが語られた。

以上のことから考えると、少なくとも成人教育施設に置かれたセンターと(オルデンプルク大学以外の)大学に置かれたセンターの教員研修企画力については違いを生み出す実体的な根拠が存在し、またそれが地域の教員の研修意欲につながっているという仮説的推論に一定の妥当性が認められるように思われる。

表3-2 管轄地域別研修参加率(2012年)

管轄地域	対象教員	参加教員	比率*
オストフリース 特別地区	4427	3500	79%
パート・ベダーケーザ 福音派教育センター	7736	1101	14%
ブラウンシュヴァイク	9026	2851	32%
ゲッティンゲン	4134	1513	37%
ハノーファー	12648	2211	17%
ヒルデスハイム	5661	1420	25%
リューネブルク	8309	2153	26%
オルデンプルク	6957	3667	53%
オスナブリュック	4672	1613	35%
フェヒタ**	8767	5870	67%
合計	72337	25899	36%

出典：LWH訪問時に入手したプリント資料による

\* 小数点以下四捨五入

\*\* フェヒタ大学、LWH、HÖBの合計

## 6 小括

以上のような2012年以來のNI州の教員研修制度改革の特徴は現時点において次のようにまと

<sup>20</sup> なおパート・ベダーケーザ地域を管轄する成人教育施設である福音派教育センターの研修参加率は14%にとどまっているが、ここでは当初業務の進行が滞り、緩やかなパートナーとされたリューネブルク大学との関係もうまく組織されていなかったことが州会計検査院報告書において指摘されている。

められる。第一に、州の教育行政から組織的に独立したセンターを特定の管轄地域ごとに設置するという教員研修の「地域化」は、研修参加率の緩やかな上昇という点において評価するならば、現状では成功している。当初5年間の協定期間が2017年から延長されたことは、政策的にこの改革が評価されていることを示唆している。ただしこのことは、すべての地域が同じように成功していることを意味しない。むしろ地域間の差はかなり大きい。州の教育行政の観点からするとこうした差の存在は望ましいものではないとも考えられるが、この「地域化」の改革が約20年に及ぶ二つの地域での実験的な取り組みを拡大したものと位置づけられることを踏まえれば、地域間の差があることがただちに問題とはされず、研修参加率の全体的な向上の見込みが評価されているものと思われる。

第二に、「大綱」として文部省から示される特定の主題の研修については受講を無料とし、それ以外の各センターの企画による研修は原則として有料とするという仕組みは、州全体としての教育行政・政策上の必要と地域ごとの必要やセンターの創意のバランスをとる方策として有効性を持つものと評価できる<sup>21</sup>。

第三に、教員研修を管轄するセンターを大学に置くという「学術化」は、入手できたデータに即して考えれば現状において成功しているとは言えない。当初の改革の意図として語られた教員研修への大学の学術的知見の応用は、ゲッティンゲン大学の端緒的な例の他は、目に見えるような形では表れていない。大学人の積極的関与という意味での「学術化」の推進には大学教授職の職務に関する法規定の見直しが必要だとすれば、この面での直接的な改善は当面期待できないと言ふべきであろう。

第四に、NI州の教員研修改革が成人教育施設によっても担われていることには大きな意義がある。成人教育や職能成長のための学びは、それが「大人の学び」であるという点で「子ども」のための学校教育と決定的に異なると考えられる(三輪建二、2012)。客観性を欠く印象になるが、インタビュー調査の過程において筆者は、ドイツの成人教育の伝統と蓄積を教員研修の組織化や内容に活かすという方向性に大きな可能性を感じることができた。

以上のまとめを踏まえて、教員研修の比較教育制度論的な枠組みの中でNI州の改革がもつ含意について考察しておきたい。比較教育制度論的にみた場合、教員研修制度の態様は「免許の上進・更新等のインセンティブ」と「研修プログラムの主な提供者」を軸として図3-2のように類型化することができる<sup>22</sup>。アメリカ、オーストラリアなどは免許の上進・更新等のインセンティブと研修が関連付けられ、研修プログラムは大学を中心に提供されている(図3-2、象限A)。行政の提供する研修の受講によって免許の上進等が認められるならばBに位置づく。日本の場合、主に大学での講習受講が想定されている免許更新制はAに位置づけられるが、通常の研修体系はCに位置づけられる。ドイツの一般的な教員研修は日本と同様に主にCに位置づけられる。つまり免許の上進制や更新制が存在せず、研修は主に教育行政によって提供されてきた。免許の上進制等の客観的インセンティブが存在しない場合(C及びD)、教員研修に自発的に参加するモチベーションは高まりにくい。「顧客」(=研修受講者)が得にくければDにおける供給が期待できず、行政が主な供給者となるCがひとつの制度的解となる。

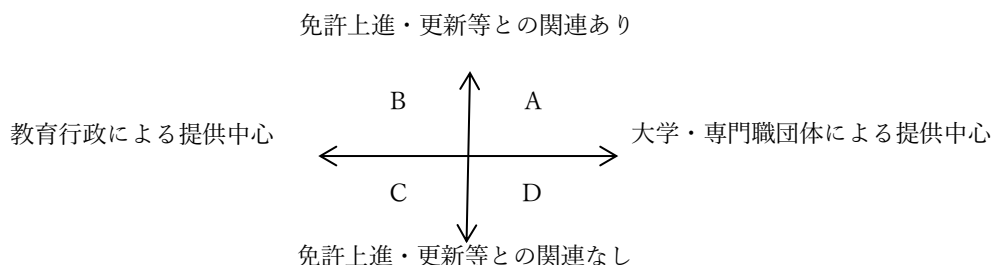
この枠組を踏まえると、本稿が扱ったNI州の改革は研修の提供を教育行政から大学及び成人教育施設へ移管することによってCからDへ移行しようとしているものとみることができ、免許の上進制等の導入は予定されていないため顧客は保証されない。したがってここで注目すべき

<sup>21</sup> ゲッティンゲン大学センターの正教授であるH.ファイトは、NI州の教員研修改革の現状と展望を主題としたシンポジウムの講演(2014年11月17日)において、将来的に教員研修が「規制された市場 regulierter Markt」における「企業モデル」に移行する可能性について述べており、興味深い。Vgl., Veith, H. (2014). この講演原稿の入手についてはドレスデン工科大学A.ゲールマン教授に尽力いただいた。記して感謝したい。

<sup>22</sup> OECD (2001)、名須川知子、渡邊隆信編(2014)等を参照の上、筆者作成。

点は、どのようにして顧客の調達、ひいては教員の職能成長の実現を支える要因がこの改革の中に埋め込まれているかということである。本稿が仮説的に明らかにできた範囲では、それは地域の学校の具体的な研修ニーズの反映（地域化）と、伝統に裏打ちされた成人教育施設の企画力であった。

図3-2 教員研修制度の類型モデル



これらの知見を直接的に日本の状況にあてはめるならば、教育行政とは独立に大学が教員研修に積極的に関わる場合には、学校や教員の具体的な研修ニーズにどのように対応するか、また大学の主たる顧客である「大学生」とは異なるであろう教員たちの「大人の学び」への配慮をどのように具体化するかが重要な観点となる。また日本の教員研修の歴史的な脈絡に照らせば自主研修や民間教育研究団体の活動は理念型的な類型としてのDに位置づけとされる。この点について、NI州の事例において各センターが「持ち込み」の研修企画を採用する仕組みは日本における職務専念義務免除研修のあり方や民間教育研究団体の研修活動への参加の公的認証の可能性を考える際に大いに参考になるものと思われる<sup>23</sup>。

最後に、本章が明らかにしてきたドイツの教員研修の現状と改革の動向を、前章までの議論と重ねておく必要がある。

まず、ドイツにおける一般的な教員研修の低調な現実、前章で触れた「一人前」意識をベースとした職業文化と整合的である。要するに「一人前」と認められて仕事をしている職業人には、強制的な職能成長は必要ないという意識がここにも存在する。法制度的には、教員には研修の義務が課されているが、実際の教員の勤務の実態は、その研修義務を適切に果たせるようには設計されていない。その限りでは、教員研修の低調さこそが（拡張された意味において）制度化された教員の働き方の現実に見合ったものだと言えることができる。本章で具体的に検討したのはニーダーザクセン州における教員研修改革である。その最大のポイントは、教育行政機関が州内の各所に出先機関を置いて提供してきた教員研修を大学に移管したことである。当初の狙いの一つである「研修の学術化」は現実化されておらず、その点に関しては今後も積極的な展望は見通し難いように思われる。またもう一つの狙いである「地域化」は一定程度現実化されているものの、各大学の教員研修センターの企画がすべて同じようにうまく動いているわけではない。とはいえここにもまた、教員の実情や学校現場の必要に近いところでこそ教員の職能成長に資する研修の提供が可能になるという構造を看取することができるように思われる。いくつかの成人教育施設の意欲的な取り組みもまた、自らの生活の必要や自発的な意欲、関心によってのみ学ぶ、それに対する何の義務も持たない大人たちの学びこそが成人教育であることに思いを致すならば、法制度化されない形での教員の研修の可能性を示すもののように思われる。

ニーダーザクセン州の改革は今のところドイツの教員研修の一般的な趨勢を示すものとは言え

<sup>23</sup> 教員研修の近未来像を展望する際には、勤務時間やワーク・ライフ・バランスの観点も考慮されなければならない。本論文は、単純に勤務時間外の自主研修を奨励しそれに公的認証を与えるという展望を主張するものではない。

ない。その意味ではここでの叙述は特異な一例に基づく仮説の域を出るものではない。しかし教員を取り巻く現実に整合した形で職能成長の必要性に応えようとしているものとしてその動機を理解することができるならば、そこには教員の現実と教員研修との間の制度的補完関係の典型的モデルを見ることが許されよう。

## 第2部 学校の自律化の理論と政策

第2部では「学校の自律化」をめぐる制度改革の理念と現実を考察の対象とする。第1部でみたように、ドイツにおいて一般的に実定法上認められるに至った「教育上の自由」は、原理的には組織体としての学校の教育活動の一体性ととの間に齟齬をきたす可能性を持っている。個人としての教員の教育活動と組織としての学校教育活動の間には制度的補完性があるということもできる。そうであれば、教員の教育活動の改革のあり方を理解するには、組織としての学校教育活動の改革のあり方を併せて検討する必要がある。「学校の自律化」は、まさしくそうした組織としての学校教育活動の改革のキーワードである。

個々の学校を単位とした教育の質の改善への注目は各国に共通の動向であると言ってよい。日本においても、1998年9月の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」をうけて、教育委員会及び学校の自主性・自律性についての議論が活発化している。ドイツにおいてもすでに1990年頃から「自律」をキーワードとした教育改革論議が盛んになってきていた。第2部の各章は、そうしたドイツにおける「学校の自律 *Schulautonomie, Autonomie der Schule*」論議を検討するものである。

日本では、比較制度論的な観点から、特に「学校の自律化」において先例的な位置を占めるイギリス・アメリカの状況に即して、「学校の自律化」は教育の機会均等原則の根本的な破壊を招来することが大いにあり得ることを指摘する議論もあるが(黒崎勲、1994:56ff.、同、2000:11ff, 95ff.)、全体としては「学校の自律上」はそれ自体好ましい、既定の方針として広く受け入れられているように思われる。こうした状況は、ドイツときわめて類似していると見ることができる。ドイツにおいてもイギリスの先例的ケースがもたらしている現況に即して、それがドイツの学校管理制度の改革のモデル足りうるか否かが論じられる一方で(v. Friedeburg, L., 2000)、すでに少なからぬ州で法改正を伴う「学校の自律化」が積極的に進められている。そうした意味では、ドイツの「学校の自律化」は日本と同じ方向を向きながら数歩前を進むものとみることができる。それ故、また伝統的に中央集権的な色彩の強い学校管理制度の類似性という面からも、ドイツでの議論からは多くの検討されるべき論点を学ぶことができると思われる。

第2部は三つの章から構成される。

第4章では「学校の自律化」という改革のコンセプトが登場してきた社会的背景、そのコンセプトの内容およびそれをめぐる議論を検討の対象とする。そこにおいては、複雑性の度を増し続ける学校教育環境の中でややもすると一意的に望ましく響く「学校の自律化」が多くの構造的な論点を含む主題であることを明らかにする。

第5章では、「学校の自律化」の実定法上の保障の進展について、ヘッセン州を事例として整理し、そこに見られる時期的な特質を検討する。そこでは特に1990年代半ば以降に学校の自律ないし自立の意義に関する転換があったことが別決される。

第6章では、「学校の自律化」が政策として実装された後の時点において、自律化された主体である学校にとってそれがどのような現実的意義を持つものであるかという問題を、学校管理者(校長)に対して筆者がドイツ・ヘッセン州において実施した質問紙調査のデータを用いて実証的に検討する。

この時点までのドイツの「学校の自律」論議についてはすでに南部初世(1999)、同(2001)、坂野慎二(2000)、遠藤孝夫(2000)などの先行研究がある。本稿の設定する視角から見ると、これらの研究はそれぞれ異なる素材に即しつつも、いずれもドイツにおける論争的状况についての考察は含んでいない。それ故、結論的に「学校の自律」の拡大はいわば自明の方向性として描き出されている。本稿はそれらの研究が明らかにしてきた事実を踏まえつつも、主に制度理論的な視角からの批判的考察を試みるところにその独自性を主張するものと位置づけることができよう。



## 第4章 「学校の自律」の教育学的検討

本章の課題は、ドイツにおける「学校の自律」を支える様々な言説の内容を、その対抗的な関係に注目しながら検討することである。この作業によって、「学校の自律」は必ずしも単純に望ましい方向への発展として捉えられるものではないことを示すことができる。

本章ではまず第一に、ドイツにおいて「学校の自律」が学校運営改革の主題となってきた経緯について分析する(第1節)。次に「学校の自律」論議のひとつの到達点と考えられる1995年のノルトライン・ヴェストファーレン州(以下 NRW 州)「教育の未来—未来の学校委員会」報告書の意義を抽出し(第2節)、続けてその内容を批判的に吟味する(第3節)。第4節では「学校の自律」の進展に対して、それを様々な観点から問い直す言説を取り上げる。

## 1 学校制度論の主題としての「学校の自律」

## 1.1 外在的主题としての「学校の自律」

1990年代に入っていわゆる「学校の自律に関する研究論文は急増した<sup>1</sup>。雑誌の特集、研究書なども枚挙にいとまがない状況とあってよい。長い歴史を持つ月間の教育雑誌“Pädagogik”(「教育」)は、近年、学校を単位とした教育改革に関する特集を繰り返し組んでいる。「学校の自律：1993年11月号」「学校をみずから創る：1995年2月号」「自律—具体的に：1996年1月号」「学校の教育的成長：授業改革から各学校単位の成長へ：2/97」「評価、学校はその実践を検証する：5/97」「学校の未来、未来の学校：1997年6月号」。またドイツ教育学会の機関誌“Zeitschrift für Pädagogik”(「教育学雑誌」)も「学校の自律」(1995年1月号)、「学校の自律化」(1997年1月号)を特集している。これらを瞥見する中で理解されるのは、ほぼ1990年以降、教育制度論議のレベルでも、教育政策のレベルでも、各学校単位の自律性が一つの焦点となっているということである。こうした関心を端的に形容して、S.ベーツは「希望の星 Hoffnungsträger」と表現している(Beetz, S., 1997)。

こうしたドイツにおける「学校の自律」論議の隆盛を導いた文脈を、教育外在的なものと教育内在的なものに分けて概観しておきたい。本項では前者を、次項で後者を扱う。

まず政治力学的な文脈である。イギリスのサッチャー改革のような大きな制度改革は見られなかったものの、学校を独立した単位とみなす英米などの学校経営管理改革の動向はドイツの教育改革立法にも間接的に影響を与えたと考えられる<sup>2</sup>。ただしこれら英米の教育改革はおおむね「新自由主義的」と称され、政治的には保守的な勢力を主な担い手としていたが、ドイツにおける「学校の自律化」はそう言い切ることはできず、むしろドイツの保守的な政治勢力は「学校の自律化」に必ずしも好意的であるとは言えず、緑の党の台頭、社会民主党の党勢拡大などが「学校の自律化」の推進力となっているように見える点に違いがある。英米の学校経営管理改革の動向とドイツのそれを比較した場合、政治的な担い手という点ではある種のねじれがあるように思われる。つまり政治力学的な説明をドイツの「学校の自律」の隆盛にあてはめることは難しい。

次に財政力学的な文脈である。旧東ドイツとの再統一にともなう国家財政の逼迫に加えて80年代後半からは旧西ドイツ各州で子どもの出生数が増加に転じたこともあり、教育財政も相当の危機に瀕することになるとの見込みが90年前後にはしばしば語られていた。「学校の自律化」は、そうした文脈においては、個々の学校に経費節減の責任を課すことによって教育予算の切り詰め

<sup>1</sup> ドイツの文献データベースに基づく„Schulautonomie“ 関連論文の激増を示すものとして、Vgl., Magotsiu-Schweizerhof, E. (2000).

<sup>2</sup> 今のところ現実化を支持する勢力は現れていないものの、フリードマン以降今日に至るアメリカのヴァウチャー制度論議などはドイツでも紹介されている。Vgl., Maurer, M. (1998).

と効率的な運用を図るための施策として理解されることになる。一部には、ドイツにおける「学校の自律化」の要求は、こうした財政力学的な観点で議論の表舞台に登場するはるか以前から存在していたものであるが故に、90年代の「学校の自律化」は必ずしも教育予算削減を目的としたものではないのだ、ということを経験する論者もいるが（Frommelt, B., 1995）<sup>3</sup>、この財政力学的な背景なしに90年代の「学校の自律化」論議を理解するのは正確な把握とは言い難い。教育予算が「むだ遣い」されないことはそれ自体価値のあることであり、政策は、それが予算の節減に役立つということをもって非難されるべきではないというのは自明のことであろう（Daschner, P., 1995）。

以上のような政治力学的、財政力学的な文脈は、端的には「新自由主義的」と表現することができるようにも思われる。しかしこの点については若干の留意が必要である。このことは、教育分野に限定されないドイツにおける新自由主義的ないし NPM 型<sup>4</sup>の行財政改革のインパクトをどの程度に見積もるべきかという問いに直接関連している。

1990年代からのドイツの行政改革の展開を検討した武田公子は、「NSM がアングロサクソン諸国における NPM と様相を異にしているのは、後者の急進的な市場志向への反発を基調とし、むしろ自治体の公共的な政策諸領域に対する制御能力を維持・改善する点に重点を置く点にあった」（武田、2004）と述べている。武田は1990年代半ばから2000年代前半のドイツの行財政改革はそもそもの理念においてアングロサクソン諸国の NPM 型改革とは相当に異なる面があり、実施過程においてはさらに導入当初の理念からの乖離が見られると指摘している。その指摘によれば、財政健全化は行財政改革の理由の一つではあったが成果は挙げられず、重視されることもなかった。行政サービス分野における行政の透明化、権限・責任の分権化と制御、顧客志向といった当初の理念は維持しつつも擬似的競争システムの導入も浸透せず、むしろ市民参加の重視への転換が見られるというのである。こうした認識に依拠すれば、1990年代からの「学校の自律」の教育政策を政治力学及び財政力学に基本的に影響されたものと見る必要性は高くないと言ってよいように思われる。また、すぐ後に見るように、「学校の自律」に関わるいくつかの重要な法制度が2000年代半ば以降に多くの州で導入されることになるが、それらは時期的には行財政改革における NSM モデルに対する「一時的な熱狂」（同上）が過ぎ去った後に位置づくことにも留意しておきたい。

## 1.2 内在的テーマとしての「学校の自律」

1990年代のドイツにおける「学校の自律」論議の隆盛はドイツに固有の教育思想史的、教育政策史的な文脈において理解することもできる。そこではとりわけ、19世紀末から20世紀初頭の「改革教育学（新教育）」の展開との関わりが重視される。

改革教育学の研究者である H.レッターは、改革教育学における「学校の自律」というアイデアについて次のように説明している（Retter, H., 2019）。改革教育学の勃興期には、左派的、右派的な（と後の区分では評価されることになる）様々な教育実践が試みられたが、それらは共通して国家の干渉や介入に対する「学校の自律」を要求していた。そこでは「学校の自律」は「子どもの自立」を教育実践の至高原理とするが故に求められるものであった。こうした教育の理念はおよそ1970年代以降の解放的・批判的教育学<sup>5</sup>の学校論の中にやや形を変えて<sup>6</sup>、再建されること

<sup>3</sup> この時点でのフロメルトの肩書きはヘッセン州文部省局長である。

<sup>4</sup> NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）型はドイツにおいては一般に NSM モデル（Neue Steuerungsmodell：新制御モデル）と表現される。参照、武田公子（2004）、南部初世（2010）。

<sup>5</sup> 参照、宮崎俊明（1984）。

<sup>6</sup> レッターの議論に従えば、それは改革教育学の時代の「Erziehung に基づく学校の自律」から

になる。

これに続く時期にあたる1970年代から近年までの「学校の自律」論議の推移を論じたM.リュールプによれば、およそ10年ごとにドイツにおける「学校の自律」の重点は変遷してきた(Rürup, M., 2019)。1970年代には「学校の自律」は「学校の民主化」として要求され、多くの面で実定法上の保障を得た。具体的には個々の学校を単位とした父母、生徒の学校参加及び共同決定権や「教員の教育上の自由」である<sup>7</sup>。1980年代には「構造論議」の破綻<sup>8</sup>を受け、教育活動の基礎単位としての「個々の学校」に対する注目が強まる。いわば法律上の諸権限の配分の仕組みとは関わりなく、学校は否応なしに独立した「風土 Schullandschaft」を持つ存在であることが認識されることになる<sup>9</sup>。1990年代には、学校改革論議の中に「経営学的思考」が導入される。組織開発(Organisationsentwicklung: OE)や費用対効果分析といった用語が一般化していくことになる。こうした「ビジネス・マネジメント・モデル」においては改善の主体は個々の学校であり、改革が目指す学校像は個々の学校に委ねられ面があった。つまり1980年代から90年代に掛けての「学校の自律」論議は、方法的な洗練(経営学的手法の一般化)はあったとしても、目的においては一貫性が保持されていた<sup>10</sup>。

2000年代に入ると、PISA2000を直接的な契機として、ドイツの「学校の自律」論議は大きく方向を転じることになる。リュールプは、PISA2000以降、「学校の質」が要するにテストの成績で測定できるものに一元化され、その目的のために経営学的手法を用いた自律的な学校運営が求められるようになり、その文脈において学校の裁量権の拡大も進んでいると述べている(Rürup, M., 2019)。こうした方向での「学校の自律」の意味付けは、教育政策のレベルではもはや異論の余地のない合意事項となっており、その限りではもはや「学校の自律」は学校改革の論点ではない、ということになる。

興味深いことに、リュールプは2010年代には学校教育に求める「質」の多元化が進みつつあり、そのことが「学校の自律」の意味付けにも影響する可能性があることを指摘している(Ebd.)。つまりテストの成績に還元できない学校教育の価値的な目標(端的には民主主義と社会統合)に対する再評価が生じる一方で、必須化されている全国比較のためのテスト<sup>11</sup>をとりやめる動きも行政的に生じているとされている。

以上のようにドイツにおける多面的な文脈を踏まえた上で、次節以降では特に1990年代以降の「学校の自律」という教育の理念の具体的内容と、社会的正統性をめぐる議論を検討していく。

## 2 「学校の自律」化の教育学的契機

### 2.1 ノルトライン・ヴェストファーレン州「教育の未来—未来の学校」委員会の概要

バスティアンによれば(Bastian, J., 1996)、すでに1990年代半ばの時点で旧西ドイツ地域の11

---

「Bildungに基づく学校の自律」への変化である。本論文はこの点に立ち入ることができない。

<sup>7</sup> 第1章、参照。

<sup>8</sup> 第7章及び第8章、参照。

<sup>9</sup> 同旨、Vgl., Rolff, H.-G. (1996). ロルフはここで60年代から90年代までの学校改革の主導的パラダイムの転換をまとめ、代表的論者としてフェント(Fend, H.)、ヘーニッシュ(Haenisch, H.)、シュテフェンス(Steffens, U.)、アウリン(Aurin, K.)、ティルマン(Tilimann, K.-J.)を挙げている。

<sup>10</sup> 1980年代から90年代にかけての「自律」論議の同様の理解については、参照、南部初世(1999)、同(2001)。

<sup>11</sup> VERA8及びVERA3と呼ばれる学力調査。第3学年と第8学年用が開発、実施されている。VERAはVergleichsarbeiten(比較調査)の略語であり、文字通り一人ひとりの生徒の得点の比較を大規模に可能にするものである。

州の内の6州において政策レベルで各学校単位の裁量権の拡大が議論され、あるいはすでに実現されている。こうした政策動向の端緒を開いたのは、1989年にはじめて緑の党からベルリンの文部大臣に就任したフォルクホルツであり、彼女の教育政策のスローガンは「管理に代えて、創造を」であったという。その後、ヘッセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ブレーメン都市州、ハンブルク都市州などが各学校単位の独自の裁量権の拡大を基本とする改革に着手しているというのである。

これらの中で、管見の限りでしばしば言及されるのはブレーメンの「学校の自律」プロジェクトのための専門家委員会の活動とハンブルクの新しい学校教育立法の動向である (Beetz, S., 1997; Maritzen, N., 1996; Roeder, P. M., 1997)。しかし本報告では、特にノルトライン・ヴェストファーレン州(以下 NRW 州)の文部省に置かれた「教育の未来—未来の学校」委員会(以下 NRW 州委員会)の報告書 (Bildungskommission NRW, 1995) に対象を限定して、現代ドイツの「学校の自律」問題を考察していきたい。

この限定は、次のような理由による。第一に、この委員会は単に NRW 州の教育政策の方向を論議するために置かれたものではなかった。委員会のメンバーであったクラフキの述べるところによれば (Klafki, W., 1996)、1975年にドイツ教育審議会が解散して以来、ドイツには中期的な展望において教育制度の課題について議論し、提案をする機関は存在しなかったが、この NRW 州委員会はいわばそれに匹敵するような刺激をドイツ全体に対して与えることが期待され、NRW 州首相ヨハネス・ラウ<sup>12</sup>によって招集されたものであった。メンバーは特定の政党や団体の代表としてではなく個人として選任され、議論すべき課題は委員会自体に委ねられた。第二に、以下において詳細に触れるが、この報告書はその内容においてきわめて興味深いものである。教育改革の歴史、学校制度の現状を踏まえた上で、委員会としての学習観・学校観を「学び舎(まなびや)としての学校」として、またそれと不可分の関わりを持つ学校のあり方を「部分自律的な学校」として提起するこの報告書は、350 ページ以上に及ぶそのボリュームもさることながら、ドイツの学校改革論議の特徴を考察する上で大変示唆に富むものである。そして第三に、この NRW 州委員会の報告書は実際に少なからぬ反響を引き起こし、現代ドイツの学校制度を論じる上での必読文献の一つとなったように思われるのである<sup>13</sup>。

以下において、まずこの NRW 州委員会報告書の概要を紹介し、ついでいくつかの教育制度論的な視点からその学校改革の構想の意義を検討する。

## 2.2 教育改革の総括と学校制度の現状

報告書では過去の教育改革の経験と課題が次のように総括されている (Bildungskommission NRW, 1995:13ff.)。60年代半ばから開始された教育改革の基本理念は4点にまとめられる。①教育機会の不平等の克服、②民主化・関係者の協働の強化、③科学化、学習の個性化・分化を意識した授業の改革、④教育的関係の一層の人間化、である。

ドイツの教育改革論議における制度上の最大の争点は改めて言うまでもなく総合制学校に焦点化される「統合原則」であった。70年代にはこの争点をめぐる議論の「分極化」がはっきりと露呈し、学校制度の構造改革についての合意は達成不能とみなされるようになった。70年代中期から80年代は学校の内的編成、カリキュラム改革や授業改革が優先とされた。制度的な改革は各州においてそれぞれの状況に即して総合制学校の拡大や、新しいタイプの学校の試行など (NRW 州のコレークシューレなど) が図られたが、それは大きな流れとはならなかった。80年代の後半

<sup>12</sup> ヨハネス・ラウは1978年から98年まで NRW 州首相 (社会民主党)、1999年から2004年までドイツ連邦共和国大統領を務めた。

<sup>13</sup> Vgl. Pädagogik, 6/1997. ここでは„Zukunft der Schule – Schule der Zukunft”というテーマの下、6本の論稿が特集されている。

からはそれまでの課題に加えて、学校の課程の地域的供給構造の改善、学校制度の効率性にかかわる教育経済的問題が浮上してきた、という。そして90年代には学校の教育力の向上の要求につながる新しい課題が浮上してきている。たとえば教育的に効果のある学校とは何か、学校での学びの目的は何か、有意義な一般教育の構造、職業教育の編成や一般教育との関係、などである。

報告書は、このように60年代からの戦後ドイツの教育改革の歴史を総括した上で、90年代における学校制度の現状を次のように把握している。第5学年次からの学校種の分岐、第10学年次からの一般教育と職業教育の分離という構造は種々の偏差を含みながらも基本的に維持されている。高等教育への道程は拡張されより高級な教育資格への需要が高まり、伝統的な三分岐型の中等教育制度は危機に瀕している。半日学校原則は基本的に維持されている。カリキュラムの面では地域、学枕個人を単位とする分化が進み、カリキュラムの同質性ではなく等価性が意識されるようになった。とはいえ地域レベル、学校レベルでの様々な取り組みはしばしば柔軟でないシステムの限界に衝突する結果を招いている。監督、財政の面では基本的構造はほとんど変化しなかった。共同決定的な要素が導入されたとはいっても現実には大きな意味を有するに至っていない。要するに様々な面で変化はあったものの、各学校は現状において包括的な創造権、決定権を持ってはいない。

### 2.3 未来への二つの戦略

こうした現状把握の上に報告書が描く未来への戦略は、いかなるものであるか。報告書は、まず学校教育の将来について二つの相対する展望、つまり「学校縮小論」と「学校拡大論」がありうることを指摘している。「学校縮小論」とは、メディアの発達や学習要求の変化によって学校という特定の場所の必要性が薄れていく、とみるものである。対して「拡大論」とは、必要とされる知識や技能の水準の向上がより多くの学習の場を必要とすることになり、学校はその中心であり続けるとみるものである。報告書によればこれらはいずれもそのままでは単純すぎる展望である。つまり来るべき社会においても学校が果たすべき固有の役割は存在し続けるが、そこでは学校教育の概念が従来とは異なるものにならざるを得ず、しかもそれは単純に社会や経済の要求に合致するものでも、逆にそれから完全に独立したものでもないというのである。こうした意味での「未来の学校」のイメージは具体的にはどのようなものであり、今日の学校とどのように異なるのであろうか。

この新たな「未来の学校」のイメージを端的に表現するのが「学び舎 Haus des Lernens」としての学校」と「部分自律的な学校 teilautonome Schule」の二つの概念に他ならない。報告書はこの二つの概念を柱として記述されている。次にこれらの概念の内容を簡単にみておきたい。まず「学び舎」の概念についてである。「学び舎としての学校」においては伝統的な学習観の根本的な転換が図られる。つまり「知識の伝達」を中心におく「学習学校」のスタイルを克服し、「学ぶことを学ぶ」ことが目標となる。そこにおける教員はもはや優越的な立場に立つ「知の伝達者」ではなく、学びの経験者=熟達した学びの先達として位置づけられ、他の学び手、つまり子どもたちをその学ぶ能力の形成と発展において援助する。こうした教員の立場は、スポーツ活動等における「コーチング」に例えられるものである。活動の主体はあくまでもプレイヤー、つまりは学び手としての子ども達である。こうしてこの未来の学校としての「学び舎」は「学び」に焦点を置く、アンデンティティの発見と社会的経験の場となる。

こうした「学び舎」としての学校は、同時に部分自律的な学校でなければならない。「学び舎」として学校を組織し、地域の実情に即した創造的な教育を実現するためには各レベルにおける権利や義務、相互の関係の変更が必要になる。特に学校には、国に留保される教育課程や資格基準、財務などに関する大綱的な基準の枠内で、広い裁量の自由が与えられなければならない。学校はこの裁量の枠内でそれぞれに創造的な「学校プログラム」を作成し、この実施によって各学校が独自の個性(プロフィール)を持つことになる。国の学校監督や学校維持団体、父母や校長なども

それぞれに新しい役割と権限を与えられることになる。「部分自律的な学校」とは、こうして現状以上に大きな裁量権を持つ学校を中心とした、新しい学校の管理運営のスタイルを示す概念として提起されているのである。

この報告書の最大の特徴は、以上のように「未来の学校」にふさわしい学習観の検討の上に、それに必然的に付随すべき学校観を打ちだしている点である (Klafki, W., 1996)。ベッカーによる「管理された学校」批判以来の学校制度の民主化を図ろうとする議論 (第1章参照) は基本的に法制度論として展開され、その結果、実現されるべき教育の姿については十分な考察を欠くか、あるいは予定調和的なイメージを描くにとどまっていたように思われる。この報告書に示された「学び舎 (まなびや) としての学校」のイメージは、決して牧歌的・抽象的な教育理念ではなく、具体的で実現可能な学校の日常の姿を描き出そうとしたものである。「部分自律的な学校」は教育実践に対していわば「中立的」な制度理念ではなく、特定の学習観を実現するための、いわば手段的な制度理念として提起されているのである。もちろんこうした学習と学校の未来像はただちに容易に実現可能であるとは言えないが、それでも十分に示唆的であり説得力を有しているように思われる<sup>14</sup>。

このように学習観との必然的な関連において学校観を捉え直す認識は、委員会の主要メンバーの一人と目されるロルフが70年代末から進めてきた「学校組織開発」のプロジェクトによって準備されてきたものと考えられる。ロルフは、「部分自律的な学校」の概念は、類似した方向性を持ってはいるものの学校の窮乏化と不平等の顕在化を招いているイギリス・モデルとは異なるものであり、委員会の議論はまず新しい学習観のすり合わせから開始されたこと、「部分自律的な学校」の概念はそこで得られた「学び舎」の学習観から導かれたものであることを明らかにしている (Rolff, H.-G., 1997)。

もう一点、本稿の関心に照らして興味深いのが、報告書においていわゆる中等教育の構造論議の「相対化」が図られている点である。中等教育の構造論議とは、分岐型の中等学校制度の改革ないし統一化をめぐる議論である。報告書が学校制度の構造について触れているのはただ一点、四年制の基礎学校の六年制への完全な移行だけである。報告書が構造論議の実質つまり分岐型中等学校制度の改革・統一化の是非という問題に触れないのは、現状を変更するいかなる制度改革についても当面の政治的合意が困難であるとの認識によるものであるが、そうした外在的・消極的な理由のみによるのではない。もうひとつのより積極的な理由がある。それは構造論議の社会的な実質に関わっている。つまり選択肢としての基幹学校の魅力の喪失、10学年修了によって取得できる中級修了の事実上の標準資格化、ギムナジウム志向の高まりとアビトゥア取得者の進路の流動化<sup>15</sup>という社会的実態の下では、学校種の相違と取得可能な資格の格差との結びつきを前提とする従来の構造論議の問題構成そのものが妥当性を失っているというのである。「部分自律的な学校」が実現されるならば、そこにおいては中等教育段階の各学校の教育活動は第一義的に学校種によって区別されるのではなく、その学校のプログラムとプロフィールの独自性によって区別されることになるであろうというのが報告書の描く中等学校の制度構造の未来なのである。こうして、この報告書の描く未来においては、学校種を単位とした従来の構造論議は相対化され、議論の舞台は各学校を単位とした多様性へと移されることになる。

### 3 NRW 州報告書の批判的検討

#### 3.1 学校プログラムへの疑義

<sup>14</sup> なおこの「学び舎 (まなびや) としての学校」のイメージは、佐伯胖、佐藤学らのいう「学びの共同体」のイメージに極めて近いものに思われる。なお佐藤学の学校論の日本での議論に即した位置づけについて、前原健二 (2000) においてその共同体論的特質を論じている。

<sup>15</sup> 参照、坂野慎二 (2000:281ff.)。

報告書の公表された95年以降ドイツでは「学び舎」を標題に掲げる論文・書籍がしばしば見かけられるようになった(Krawitz, R. (Hrsg.), 1997; Winkel, R., 1997)。「学び舎」の理念もまた新しい「モード＝流行」となりつつあるかのようである。とはいえ、現代ドイツの「学校の自律」論議を、単純に「学び舎」であることと「部分自律的」であることとの相即性の中でドイツの学校はその未来を開こうとしている、といったようにまとめることはできない。「学校の自律性」が教育の機会均等をそこない格差の拡大を推し進め、ひいては公教育の公共性を破壊するものではないか、という点について単純に片づけることのできない深刻な疑義が提示されているからである<sup>16</sup>。

まず第一に、学校を創造する自由の具体的な手続きとして報告書が提示している「学校プログラム」の概念について検討しておきたい。それは委員会のメンバーであるロルフとダーリンらによって定式化されてきたものであった(Dalin, P. u.a., 1996)<sup>17</sup>。

ロルフらは、70年代末から校長を主体とする学校改善のための研修プログラムの作成に取り組んできた。学校組織開発 Organisationsentwicklung: OE と呼称されたそのコンセプトは、その後、学校改善を支援するプログラムへと発展させられた。今日ではOEは組織としての学校の内側からの継続的發展を目的とした包括的なコンセプトを表現する用語として用いられている(Dalin, P. u.a., 1996)。

制度的学校開発プログラム Institutionelle Schulentwicklungsprogramme: ISP はOE としばしば代替的に、あるいは学校改善の継続性を強調するために用いられる用語である。Programmにかえて Prozeß が用いられることもあるが、これも学校改善の主体性や継続性を強調するためのものである。

ロルフらによれば(Rolff, H.-G., 1995)、学校を変える力は学校自身の中にしかない。しかし現実には多くの学校は一貫した戦略を欠き、教員集団は緩やかで偶発的な協力関係しかもってはいない。学校プログラムは各学校の環境や人的物的条件などを考慮しながら学校の教育力を高めていくための暫定的な方針である。学校プログラムは一定の期間(報告書においては2年間)ごとに評価・総括され、改訂される。そうした不断のサイクルの上に、各学校の独自のプロフィールが形成されるというわけである。その際、ISPはすべての学校にとってオーダーメイドの發展の契機となるべきものである。

ロルフらが報告書に先立って展開していた議論に対しては、たとえば産業社会学的ないし経営学的な色彩に対する不信、改革主体の積極性に対する疑問、親・生徒の位置づけ方、日常的な授業実践の改善に関する有効性、学校外の専門家との関わり方などの批判が存在していた。そうした批判は、したがって報告書に対しても当然に向けられることになるだろう。

### 3.2 学校の自由のチェック&バランス

上に述べた批判のうち、最も重要なのは改革主体の積極性に対する疑問という論点だと思われる。学校に最大限の創造の自由が与えられたとして、教員が何もしなかったらどうなるのか? 報告書はこの点について、基本的には楽観的であるように思われる。報告書は(報告書に先立つロルフらのオリジナルな議論の中でそうであったと同様に)現在の制度的制約の下であっても意

<sup>16</sup> 報告書及びロルフらの「学校組織開発」の議論に対しては、そのモチーフにおいては意欲的な学校に対して「形成的自由」を保障し改革を励ます「下から」の改革に連なるものであったとしても、法制化が図られれば必然的に改革と競争を強いる「上から」の改革となるだろう、といった批判があり得る。「法制化」の両義的性格については第1章、参照。

<sup>17</sup> ロルフらは、学校現場向けの学校プログラム編成の手引書を数多く公刊している。Vgl., Philipp, E./Rolff, H.-G. (2006).

欲的な工夫が試みられていることを指摘している。

制度論的には、報告書は学校改革の原動力を教員集団の専門的意欲に求めた上で、多元的なチェック&バランスの仕組みを用意することでその正統性を確保しようとしているように思われる。特に従来の学校会議に代わる学校協議会については、それが学校の外の意見を強く反映しすぎるという危惧があったが、委員会での多数決によって報告書に採用されたものであり (Klafki, W., 1996)、重要である。報告書は学校管理者、学校協働組織、学校協議会、教育委員会 (学校委員会)、学校維持者、学務局などの間に創造の自由と報告の義務、発議権と決定権、人事上の選任権と三候補制発議権、内部評価と外部評価といった一種の対抗的關係を予定している。親・生徒には学校を選ぶ権利がある。こうした多元的な権限の配当には、国の定める大綱的な基準にはしたがうことを前提として、創造的な教育活動が独善的なものとならないための工夫をみることができるといえる。

### 3.3 法制化

報告書の現状認識によれば、これまで伝統的な学校監督の体制にはほとんど変化はなかった。個々の教員に教育上の自由が認められていることは確かだが、専門監督が法的監督へと縮小されたわけではなく (第1章参照)、むしろ学校監督官が多忙すぎて専門監督を十分に行えないことが問題になるという状況すら存在する。

具体的な教育活動に関して、その合法性を合目的性・教育的妥当性と明確に区別することは難しい。この点、報告書は専門監督的業務から一切の命令権を塗り、純粋な助言権に限定しており、理念的には明快である。とはいえ助言活動によっては矯正しがたい重大な欠陥については服務・法的監督当局へ伝達するとされており (Bildungskommission NRW, 1995:201)、問題が解消されたわけではない。重大な欠陥の要件は明確に限定されなければならない、そのためには教育活動の判断の基準としては必ずしもふさわしくない抽象化・形式化の論理が入り込まざるを得ないと思われるからである。同様の問題が、国に留保される大綱的な基準についても指摘できるだろう。

こうした法制化ないし合理化の傾向と教育活動の本質との矛盾の解決は、制度理論的には困難である。ただしこれを実践的に教育の側から見るならば、学校監督をめぐる論点はここにはない、とすることができよう。論点は「助言活動によっては矯正しがたい重大な欠陥」の矯正がどのようにして可能であるか、あるいは予防されうるか、というところに置かれるべきではなく、むしろよりよい教育の実現が一般の教員、学校の自然な願いであることを前提に、それをいかにして励まし支援することができるか、というところに基本的に置かれるべきであろう。こうした「制度的オプティミズム」に立たない限り、教育活動の不可欠の主体である教師によって自ら支えられる教育改革は展望できないように思われる。

### 3.4 プロフィールによる分化

先に触れたように、報告書は中等学校の構造論議を直接取り上げることなく、学校種と教育修了資格との対応関係を流動化することでこの問題に現実的に答えようとしていると思われる。これはある程度、中等学校制度の構造をめぐる近年の議論に共通した方向である<sup>18</sup>。すでにドイツの中等学校では提供するカリキュラムや重点領域の違いによって学校ごとの教育活動には相当の差異がある。今後そうした差異のパリエーションは一層広がり、それぞれの学校がそのプロフィール=個性によって、それぞれに個性的な親や生徒の教育的要求にこたえていくような方向が、分岐型の中等学校制度を保持し続けてきたドイツにおいては模索されている。

こうした方向が制度的にどのような決着を見るかはいまだ明らかではない。学校の自律性が叫

<sup>18</sup> 第3部参照。



ばれ、独自のプロフィールの形成がもてはやされる一方で、従来は各学校単位に行われていた修了資格の認定にかえて統一試験を導入する動きもある<sup>19</sup>。これが全面的に実現するならば、学校のプロフィールは統一試験へ向けての効率性を競うだけのものになりかねない。端的に言ってそれは、入試の存在によって画一化を余儀なくされている日本の中学校、そして普通科高校の姿と重なるものであろう。

#### 4 機会均等の原則と学校の自律性の相克

##### 4.1 「学校の自律」の憲法的限界 — アフェナリウスによる憲法学的批判

「ヨーロッパを一匹の妖怪うろついている — 」

『共産党宣言』冒頭のこの一節を注記なしに用いて、現代ドイツの教育法研究の第一人者、ヘルマン・アフェナリウスは90年代の「学校の自律」論議の隆盛ぶりを評している (Avenarius, H., 1995)。「学校の自律」を「共産主義」になぞらえるこうした引用が、単なる修辞学的趣味によるものとは思われない。はたして「学校の自律」はどのような意味において「妖怪」と形容されるにふさわしいというのか。このアフェナリウスの議論に即して、「学校の自律」論の法制論的な問題性を検討したい。

アフェナリウスはまず、「自律 Autonomie」という用語は公法・行政法上の概念としては独立法人による内部的法規の制定権を伴うものであるから公立学校に対して用いるのは不相当であるとして、むしろ伝統的な学校自治、自己責任、自己管理などを用いるべきだということを強調する。こうした指摘の中には、実は単なる用語法へのこだわり以上の意味を見いだすことができるが、この点は後述する。

アフェナリウスによれば、90年代の「学校の自律」論のモチーフの中には、現代社会における全体的な価値と規範のコンセンサスの喪失を根拠として、価値と規範を共有するより小さな集団がそれを実現するための個性的な学校を求めるというものがある。そうした学校を私立学校として設立する権利、またその私立学校へ就学させる権利は基本法上当然に保障されている。問題はそこにではなく、国家がみずからそうした意味での学校の多様性を準備すべきであるか、そうした独自のプロフィールを自己責任において作る権限を公立学校に認めるべきか、そしてそれらが基本法上許容されるのかというところにある、というのがアフェナリウスの議論の一義的設定である。

基本法の通説的解釈によれば、すべての学校制度は当然に国家の学校監督に服するが、この学校監督に対する一定の制約が基本法自身において予定されている。前述した私学の自由、これを含みさらに広い範囲にわたる親と生徒の基本権そして教員の教育上の自由である。また教育内在的な制約として、教育の政治的・宗派的・世界観的な中立性と寛容の要請がある。これらの制約を踏まえた上で、公立学校に関する本質的に重要な決定は民主主義的に組織される議会においてなされなければならないという現在の法的状況の中で<sup>20</sup>、学校が自律的に裁量すべき領域を新たに設定することが憲法上可能であるのか。アフェナリウスによれば、国家の責任を縮小することで必要な統一性や画一性が損なわれるほどの自律的な裁量は当然許容されない。それは教育の機会均等の原則の放棄に他ならない。

「機会均等」の「原則性」について、たとえば過去においても未来においても決して教育の機会

<sup>19</sup> 最近の状況について、Das Deutsche Portal, (2009). „Das Deutsche Portal“はドイツの教育関連ニュースのポータルサイトである。そこでの記述によれば、現時点での政治的論点は「州における統一試験」を超えて、「全ドイツ統一試験」の是非に移りつつある。

<sup>20</sup> 本質性理論の意義については第1章で触れた。

均等は実在しえないし、現に多くの公立学校はそれぞれに大きな偏差を有しているというそれ自体は正当な指摘があり得るだろう。しかし実在の不可能性が憲法規範の無効性を証明することはありえず、むしろ規範が実現していない状況こそが憲法規範の価値を証拠立てる、というのがアフエナリウスの見解である。

アフエナリウスは公立学校がそれぞれに教育的なプロフィールを持つことを拒絶するものではない。むしろそれは各州の実定法によって保障されているという。つまりアフエナリウスにおいては、いま「学校の自律」論者が求めている「学校の自律性」のうちで、基本法上許容されるべき部分はすでに実定法上の保障を受けており、実定法上の保障を受けていないが憲法上許容される余地といったものを想定することはできないということなのである。このことは、解釈の現実場面に即して換言するならば、実定法によって保障される様々な「学校の自律」つまり裁量権の拡大は、常にその限界を基本法解釈によって与えられるのであって、逆に「学校の自律」のための必要性を理由として基本法解釈の変更を図ることがあってはならないということを含意するものであると言えるだろう<sup>21</sup>。アフエナリウスの所論にならうならば、価値と規範を共有する集団が「学校の自律性」の名の下に個性的な公立学校を作り排他的にそこへ就学するような状況は、仮に新たな実定法によって認められたものだとしても、基本法違反の誹りを免れるものではない、ということになるであろう。

このように見てくると、アフエナリウスの所論は90年代の「学校の自律」論を何か新しいパラダイムの登場としてではなく、80年代までの漸進的改革の自然な延長線上において、別言すれば拡張された意味における既成の学校制度の枠内において整合的に理解しようとするものと言えるだろう。そうした意味では、アフエナリウスが好んで「学校の自治 Selbstverwaltung der Schule」を用いているのもまた自然なことのようと思われる。

しかし、仮にこうした理解が正しいとしたら、確かに教育の機会均等に代表されるような憲法的価値を着実に実現する過程として教育改革の流れを捉えること自体は法制論的に正当だとしても、そこにはやはり90年代に新しく生じてきた問題、たとえば新自由主義的な政治思想の台頭などへの感受性が欠けている、という批判は成り立つように思われる。

#### 4.2 「反改革」としての「学校の自律」 — ラトケとロルフによる批判

アフエナリウスの把握とは全く異なる見地から「学校の自律」を批判して、ラトケは、それを80年代までの改革に対する「反改革 Gegenreform」と呼んでいる (Radtke., F.-O., 2000)。ラトケによれば、90年代の「学校の自律」がそれまで中等学校段階の選別性を弱める改革を先導してきた州(ハンブルク都市州、ブレーメン都市州、ヘッセン州、NRW州など)でもっばら進められていることは偶然ではない。それは、政治的に制御困難で財政的に保障不能になってしまった教育要求を、学校に対してはプロフィール形成と生徒選別の自由を、父母に対しては学校選択の自由を与えることで市場主義的にコントロールし再び選別を強めようとするものだというのである。ラトケはそれを教育の機会均等の原則の廃棄、社会国家の原則の放棄につながる、と批判する。

実はこうした批判はかつて80年代の「学校の質」研究に対して向けられていたものほとんど重なっている。たとえば先に「教育の未来—未来の学校」委員会の主要メンバーとして名を挙げたロルフは自らの教育調査が明らかにした教育機会の不平等の分析に関連して、「学校の質」研究は問題関心を個々の学校の内部に向けることによって教育機会の不平等を生み出す学校制度の構造の問題性を等閑視する傾向があることを指摘していた (Rolff, H.-G., 1990)。

<sup>21</sup> 南部はこうした解釈上の疑義の存在に触れながら、実定法上の規定の実効性を確保するために基本法解釈の変更が求められているかのような図式で事柄を整理しているが (南部 1999)、それは法解釈論の基本的な手続きに照らして見た場合、転倒した図式のように思われる。坂野 (2000c) もこの点について南部を肯定的に引証しているように見える。

ここで興味深い点は、「学校の質」研究とそこから導かれる政策的含意(中等学校制度の統一化の放棄)を批判したロルフは、今日の時点では最も精力的な「自律論者」の一人とみなされているということである。96年に公刊された論文でロルフは「全体システムから個々の学校へ」の問題関心の移行について述べているから(Ebd.)、あるいはここに教育の不平等問題の放棄の一例を読み取ることもできるかもしれない。しかし、むしろ「学校の自律」論は「学校の質」研究をいわば批判的に継承したものであり、それなりに教育の不平等問題に対する関心を含むものとみることができるよう思われる。NRW州報告書が描く「構造論議の相対化」の展望は、そうした関心の存在を示唆するものと考えられる。

#### 4.3 「学校の質」から公教育の理念へ ―フェントによる批判と議論の再定位

現代ドイツの最良の「学校の自律」論と言ってよいロルフの議論の中に「教育の不平等」の存在に対する一定の認識が含まれるとしても、しかしそのことによって「反改革」の「嫌疑」は十分に晴らされたとは言えない。本章第1節でも触れたように、生徒の学習達成を規定する最も基本的な要因として「個々の学校」をあげる「学校の質」研究の潮流は「学校の自律」論に強い影響を与えている。80年代までにドイツにおいて最も精力的にこの「学校の質」研究に取り組んできた論者の一人であり、この意味では「学校の自律」論の源泉に位置づけられる<sup>22</sup>ヘルムート・フェントは、2000年の論文において自身の研究を振り返り、またNRW州報告書が掲げる「学び舎」のコンセプトを肯定的に参照しながら、しかし同時に「学校の自律化」の方向については非常に慎重な姿勢を示している(Fend, H., 2000)。彼の懐疑の内容を検討することによって、いま一度、「学校の自律」論の問題性を明らかにすることができる。

フェントは「問題のある学校」によく見られる特徴として①過剰な規制による硬直化、②見通しの欠如、無関心と混沌、の二つを挙げる。これに対して「よい学校」の特徴として①集中力とモチベーション、学校教育に対する高い期待を持ち十分な支援を受ける教員集団と、②それに見合った生徒・家庭の存在を挙げる<sup>23</sup>。これは決して十分条件ではない。これらに加えて、質の高い教育にとって中心的な課題となる教育内容について、教員ないし学校に十分な裁量と決定の余地がなければならない。それでは、果たしてどのようにして「問題のある学校」は「よい学校」に生まれ変わることができるのか。「よい学校」に存在する客観的諸条件をそのまま「問題のある学校」に持ち込んだとしても、おそらく「よい学校」は生まれない。フェントの言をかりるならば、日常的な教育活動の中では、教育の質は、提供される学習の内容とその利用可能性との「適合の問題」として現れることになる。学校は独立して操作可能な諸要因からなるシステムなのではなく、それ自体としてひとつの「関係性」だというのである。

さて、それでは「よい学校」「悪い学校」を生み出す要因は何であるのか。フェントによれば、ドイツにおいては拘束的な基準の設定が学校間の差違を最小化してきた。拘束的な基準の撤廃、規程緩和が進めば、学校間の差違は大きくなり、また学校内での教師間の差違も大きくなる。つまり裁量の拡大によって、成功するものはより成功しやすく、失敗するものはより失敗しやすくなる、というのであろう。これはある意味では当然すぎる結論であろう。

拘束的な規制の撤廃、当事者における裁量の拡大、選択と競争の市場メカニズムによる全体的なパフォーマンスの向上といったシナリオは果たして現実的なものであるのか。フェントはこう述べている。「それぞれの地域で教授と学習の調和的共同体が生まれるだろうと期待して外的な規制を安直に廃棄することなど、我々の研究成果からみれば、ほとんど考えられない。それは予算の縮小を伴う外的規制の一層の強化がそれぞれの地域で新しい教育的な活動を生み出すだろうという期待と似たようなものである。」(Fend, 2000)

<sup>22</sup> この点については第7章で改めて論じる。

<sup>23</sup> なおより具体的な「よい学校」「悪い学校」の描写として、Vgl., Fend, H. (1994).

単純な自律化が自然に「よい学校」を生み出すのではなく、むしろ逆に各学校の質の低下を招くことが大いに有り得る、というのが「学校の自律化」に対するフェントの基本的判断なのである。

とはいえ、「学校の自律」を批判して従来の学校管理運営のスタイルを墨守するというのがフェントの描く展望ではない。伝統的な管理運営のスタイルの克服と、その「現代的モデル」への転換は、もはや不可避の社会的要請なのである。となると課題は、その社会的要請に応えつつ、「学校の自律」の問題性を最小化することである。フェントは四つの論点を挙げている。

第一に、市場主義的な競争の限界をどこに設定するか、という問題である。「よい学校」として市場で認知されるための基礎的条件は、明らかに、「問題のある子ども」を排除することである。「できのよい子ども」「できの悪い子ども」がそれぞれ特定の学校へ集中する事態が生じたとしても、一般に「できの悪い子ども」の親たちは教育に対する発言力が弱く、世論に対する影響力が小さいと考えられるから、そうした事態が問題となりにくい。こうして教育が完全に市場主義的に再編されるならば、教育の公共性は完全に破壊されることになる。

第二に、学校に与えられる裁量権を誰がどのようにコントロールするか、という問題である。「自律」論者は、教育を提供する学校にとっては「市場」からの退出への恐怖がサンクションとなり、各学校は裁量権を適切に行使することを強えられる、とみる。しかしそうした理解は、各学校ないし教員の市場志向性を前提としている。実際には裁量権が顧客本位ではなく、自己本位に行使される可能性が大いにある。この点を考慮すると、再び強固な基準に基づいて統制することが望ましいということになってしまう。

第三に、学校をある種の企業体 *Betrieb* として理解し、管理することは妥当か、という問題である。学校と企業体のアナロジーはしばしば無批判に濫用されるが、しかしフェントによればこのアナロジーには問題が多い。顧客の個人的利害とは必ずしも一致しない組織目的の重要性(政治的・文化的・統合的機能)、学校教育の効果の相互作用的性質、学校教育における「技術」の「曖昧さ」、などに照らして考えるとき、企業体のアナロジーはほとんど成り立たなくなる。

そして第四に、教育の機会均等の保障に象徴されるような福祉国家的課題と市場原理的なインセンティブを結びつけることが可能か、という問題である。一方で教育の国家独占の弊害は顧客志向性によって緩和されるべきであり、そのために規制は弱められるべきであるが、他方それが教育の機会均等、教育の公共性を損なうほどのものであってはならない。そうした意味で、参加や協働、選択の拡大といった従来一般に論じられてきたレベルを越えて、新たに顧客たる生徒・親の評価に対して責任を負うことのできる、また何らかのインセンティブを制度的に獲得できる、そうした「公共的市場」「福祉国家的市場」が公共財としての教育のために構想される必要があるというのである。

これらの論点に照らしてみると、おそらくドイツで進められつつある「学校の自律化」の改革は「学校の自律の素朴な理解」(Ebd.)との批判を受けることになるだろう。あるいは「学校の自律」論者はこれらの論点は先験的に解決されうるものではなく、実践の中での運用によって対処されるものだと主張するかもしれない。しかし、個々の学校の教育実践の固有性を重視してきたフェントが、今日の時点で「教育の公共性」を保障する制度的枠組みの必要性を訴えていることの意味は重く受けとめられるべきであろう。「学校の自律」はここにおいても異論の余地のない万能の処方箋などではありえない。

## 5 小括

本章で検討してきた「学校の自律」論は、「教員の教育上の自由」の単なる算術和のようなものではなく、学校を教育活動の統一的な主体とみなす、その意味では新しい学校教育のあり方に関する展望を含んだものであった。それは1990年代に広く教育学的な議論の焦点となった時点においてすでに論争的な内容を持つものであった。

この時期のドイツにおける「学校の自律」に関する教育学的議論の中心にあった NRW 州委員会報告書は、学習のあり方に関する理論（「学び舎」としての学校）と学校の管理運営に関する理論（「部分自律的」な学校）を示し、それぞれの学校が創造的な「学校プログラム」を編成することによって独自の個性（プロフィール）を発展させるという「未来の学校」を展望していた。

そうした展望に対しては、ある種の経営学的色彩の強さや学校の主たる担い手である教職員集団の積極性に対する疑念などが向けられていた。「学校の自律」に対する疑念のうち、教育制度論的な見地から最も本質的な問いは、学校ごとの裁量の拡大によって有利な条件の多い学校はより成功しやすく、不利な条件の多い学校はより失敗しやすくなるのではないか、というものである。学校の自律化にはいろいろな背景がある。端的には、国家の財政危機や政治思想の変化を背景にした、「末端」の「自由」を解放し、それと同時に「競争」を導入することによって、一定の比率で「敗者」や「切り捨て」が生じることを織り込んで社会の改革を進めようとする「自律」が存在する一方で、中央からの集権的なコントロールを緩め「現場」における専門的な裁量を強めることで、多様化、複雑化する社会課題への対応力を強めようとする「自律」が存在する。学校の自律化というモチーフはどちらの背景とも整合しうる。ドイツの「学校の自律」が「素朴な理解」を越えてどのような現実的機能を与えられているのかを明らかにするためには、実際にどのような論理と構造において「学校の自律」の施策が導入されているのかを検討する必要がある。

次の第5章及び第6章では、より現実的、具体的な材料に即して、学校の自律化をめぐるドイツの教育改革の進展の動態を検討していく。



## 第5章 ドイツにおける「学校の自律」の法的保障

## 1 ドイツにおける「学校の自律」法制の時期区分

前章で、レッター及びリュールプの研究に沿って1970年代以降のドイツの「学校の自律」言説の大まかな推移を示したが、そこでは具体的な施策や実定法上の展開は示されていない。ドイツにおける「学校の自律」の実定法上の進展については結城忠によって大まかな整理がなされている。まず結城の整理に従ってこの間の流れを確認しておく。

結城によれば、戦後のドイツ（西ドイツ）の「学校の自律」に関わる実定法上の進展はいくつかの時期に分けて理解することができる（結城忠、2019:361ff, 373ff.）。第一の時期は1950年代後半からおよそ1970年代までである。この時期には戦前の歴史的遺産を継承、発展させるかたちで「学校自治」を確立、強化する立法が各州で行われた。具体的には学校の意思決定機関としての学校会議の設置、父母代表及び生徒代表の参加制度の整備が進められた。

第二の時期はおおむね1990年代後半以後である。この時期、個々の学校の教育活動上の裁量を拡大するための立法上、行政上の施策が各州で進められた。この時期の施策のポイントは個々の学校に対する「学校プログラム」編成の義務付けと学校財務における学校ごとの裁量の拡大であった。後に改めて詳しく検討するが、一般に学校プログラムには学校の基本的な教育方針、年間の学校教育活動の大要などが記述され、学校会議での議決を経て教育行政当局へ提出される。学校財務においては物件費等の支出内訳や小規模な対外的契約などが学校の裁量に委ねられることとなった。学校財務に関連して、個々の学校は一定の範囲で外部の企業等からの「スポンサリング」による収入の獲得が可能になった。また、それに継続する時期にはPISA調査の結果への対応も含めて教育政策は新しい段階に入り、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の思想に影響を受けた「目標・成果協定」の仕組みが学校管理の中に導入される。さらに生徒の教育達成の客観的基準としての「教育スタンダード」の作成、学校の教育達成に対する評価という意味での「教育評価」が連邦と州の共同の課題として連邦基本法上に位置づけられていく（2006年）。

学校会議及び学校プログラムについては、州によってその名称や構成、位置づけ方に差異はあるものの「格別に重要」（同上、388）であり「中核的な地位」（同上、410）を与えられている。次節では以上の点を具体的に確認していきたい。

## 2 「学校の自律」の実定法的進展：ヘッセン州を事例に

## 2.1 父母参加の憲法上の保障

本節ではヘッセン州を事例として、「学校の自律」<sup>1</sup>の実定法上の保障の進展を具体的に跡付けておきたい<sup>2</sup>。「学校の自律」に関する実定法の進展について、ヘッセン州は「先駆けとなった」と評価されている（南部、2001）。

すでに1946年制定のヘッセン州憲法には、次のように教育権者の教育制度の共同決定の権利が規定されていた

教育権者は、第2項から第5項の諸原則に反しない限りにおいて、教育制度の形成に関わる権利を有する。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 本章の叙述では、基本的に Autonomie の訳語として「自律」を、Selbständigkeit の訳語として「自立」をあてるが、概念としては Autonomie と Selbständigkeit を区別しない。

<sup>2</sup> この時期までのドイツ各州の「学校の自律化」政策について、Vgl, Munín, H. (2001).

<sup>3</sup> 第56条第2項から第5項は次の内容を定めている。第2項：宗派と世界観に関わりない共通

教育権者〔一般的には父母〕のこの憲法上の権利は、1958年に「教育権者の共同決定及び州父母協議会に関する法律 Das Gesetz über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten und den Landesschulbeirat」（「共同決定法」）によって実定法上の保障を受けるに至っていた（結城、2019:381）。この共同決定法は学級、学校、地方自治体の各層に父母参加のための「父母協議会」を置くことを内容とするものであるが、学校運営との関わりについては次のような規定を置いていた<sup>4</sup>。

#### 第8条

- (1) 学校父母協議会は学校に対する共同決定権を有する。
- (2) 次の事柄については学校父母協議会の同意が必要とされる。
  1. 一般的な学校規則に枠内における学校規則の決定
  2. 実験的に一般的な方針から外れる教育制度の形成
  3. 法律ないし行政上の手続きにより同意が求められている事項
- (3) 学校生活にとって一般的な重要性を有する事項についての措置を取るに先立って、学校長は学校父母協議会の意見を聴取するものとする。

#### 第9条

- (1) 同意の必要な事柄については、その理解を深めることを目的として、学校父母協議会において議論が行われるものとする。この目的のために、学校長の求めに応じて、学校父母協議会は一週間の猶予をもって招集されなければならない。
- (2) 学校父母協議会が同意を拒む場合には、学校長は、教員会議の了解を得て、決定を学校監督当局に委ねることができる。
- (3) 学校監督当局は、学校父母協議会に意見陳述の機会を与えた後、最終的な決定を行なう。緊急の場合には、学校監督当局は暫定的な執行を命じることができる。

ここで示されているのは、学校が独自に決定することのできる一定の領域があり、それに対する同意や意見聴取の権限が父母協議会に与えられているということである。この時点までの学校立法においては学校が独自に決定することのできる領域についての包括的な規程はなされていないが、学校の教育活動について事実上の一定の裁量が存在したことが窺われる。

## 2.2 1961年学校維持監督法における教員会議の法制化

1961年の「公立学校の維持、管理及び学校監督に関する法律（Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht. Vom 28. Juni 1961）」（学校維持監督法）には「学校の教育上の独自責任」と題する条項が置かれている。ここでは教員会議という組織が法制上明確な地位を与えられ相当の権限を有することが明文で示されている<sup>5</sup>。

の教育、第3項：授業における寛容と客観性、第4項：道徳的人格、職業的成熟、政治的責任を備えた人間の形成、第5項：真正な歴史教育、民主的國家の原則に悖ることのない歴史解

<sup>4</sup> 以下本章のヘッセン州法の参照は以下による。Aus: Hessischer Landtag, Landtagsinformationssystem.

<http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/Gesta.web>

<sup>5</sup> この第38条については第1章でも参照した。なおこの学校維持監督法の前身に当たる法律は1953年の学校行政法 Schulverwaltungsgesetz. Vom 10. Juli 1953 であるが、そこには学校の独自



## 第38条 学校の教育上の独自責任

(1) 学校監督当局の権利及び学校維持者の行政上の権限とは別に、学校は法的諸規定の枠内でその教育上の事項を自ら教員会議及び学校管理者を通じて決定する。

(2) 教員会議及び学校管理者は、教員及び生徒をひとつの教育的共同体へ結び付ける任務、及び授業と教育の支援ならびに学校の中の秩序を確立するためのすべての措置を実行しなければならない。

(3) 教材と図書 Büchern の選定にあたっては、学校にはそのために割り当てられた予算の枠内において相当の自由裁量が与えられる。設備品 Einrichtungsgegenständen の購入に際しては、事前に学校長からの意見聴取が行われる。

## 第39条 教員会議

(1) 教員会議はすべての教員の全体会議として、または学級、学年、教科会の部分的な会議として、授業と教育に必要な措置について、それが学校長の権限に帰属していない限りにおいて、協議し、決定する。

(2) 任務、構成、手続きについての詳細は、文部大臣が発布する会議規則において定められる。

## 2.3 ヘッセン州学校法における学校プログラム制度の導入の概要

ヘッセン州法制においては学校に対する父母の参加・共同決定と学校の管理・行政はそれぞれの法律において並行して規定されていた。これらの法律においては生徒参加の強化などを含む数度の改正があり、1992年にヘッセン州学校法 Hessisches Schulgesetz において単一の法律に統合された<sup>6</sup>。このときの改正は、1991年州議会選挙の結果をうけて CDU・FDP 連立政権にかわって SPD・90年連合/緑の党連立政権が誕生したことに伴うものであった。

すぐ後に具体的に見るように、1992年改正においては「学校の自立」性の拡大が言われ、さらに1997年の学校法改正によって「学校プログラム」政策が導入された。一般に学校プログラム政策とは、公立学校に教育活動に関わる一定の裁量権を与えると同時に、その全容を「学校プログラム」という冊子に編成して教育行政機関に提出することを法的に義務づけ、これによって学校監督による画一的・官僚制的な統制によるのとは異なる道筋で学校教育の質の向上を図る施策のことである<sup>7</sup>。1997年当時野党であった CDU と FDP は学校の自立性の拡大自体には反対していなかったが、学校プログラムの法制化には強く反対した<sup>8</sup>。しかし CDU、FDP は1999年の州

---

責任や教員会議に関する規定は置かれていない。なお同法第24条は「学校が、一人よりも多くの教員を任用している場合、学校監督当局は学校長およびその一般的代理者を任用する。学校に勤務している教員が二人である場合、学校監督当局が別に定めない限り、勤務期間の長い教員が学校長となる。」と定めている。これは1950年代当時の公立学校において単級学校及び2学級学校が珍しくなった事情を表現している。

<sup>6</sup> ヘッセン州学校法はそれまでの8つの主要な学校法を統合した総合的教育法規である。

<sup>7</sup> 学校プログラムにはそれぞれの学校の教育の理念や教育上の重点が書き込まれる。たとえば基礎学校段階の場合、「科目横断型の授業」「学年統合型の授業」「モンテッソーリ教育実践」「障害のある生徒の積極的受け入れ」「個別学習重視」「プロジェクト学習重視」などが教育上の重点の例として挙げられる。

<sup>8</sup> 主な反対理由として、これが教育の国家支配の新たな方法である、ギムナジウムの総合制学校化を企図するものである、などが挙げられていた。

議会選挙での勝利によって政権に戻ると繰り返し学校法の改正を行い、その過程では学校プログラム制度は外見的には保持されたものの、それは学校の自由な創造性を媒介するためのものではなく、国の定める基準の枠内での各学校の教育活動を管理するものとして、その性格を変更されることになった。議会審議の過程で学校種ごとの州内統一試験の導入が予告されたことは、こうした性格の変更を端的に示している。州内統一試験は学校間の成績の比較を可能にし、その結果として学校を主体とした競争を強化するものであり、CDU などによれば、新たなる学校プログラム政策はこの点において SPD 主導の学校プログラム政策とは峻別される<sup>9</sup>。つまり SPD 主導によって導入された「学校の自立化」の具体化としての学校プログラム政策とは異なり、その後のヘッセン州の学校プログラム政策は学校を所与の尺度についての競争の主体として位置づける志向性を明確に持つものといえる。この志向性はその後 2020 年時点までの数度の学校法改正においても継承されている（表 5-1 参照）。次項ではこのことを具体的に跡付けていきたい。

表5-1 ヘッセン州政権の推移（1987～2020）  
及び主な学校法改正事項

1987	CDU	FDP	
1991	SPD	90/緑	1992 学校法大改正
1999	CDU	FDP	1997 学校プログラム導入
2003	CDU		2005 目標協定制度導入
2009	CDU	FDP	2011 「自立的学校」の品質 マネジメントシステム導入
2014	CDU	90/緑	

#### 2.4 1992 年学校法改正及び 1997 年改正による学校プログラム制度の導入

多くの学校教育関係法規を統合した 1992 年学校法は第 101 条以下で父母の参加・共同決定について規定し、第 127 条以下では「学校の自治 Selbstverwaltung der Schule」と題して学校の裁量に関する一連の規定を置いている。

1992 年 ヘッセン州学校法

第 10 部 学校の構成原理 Schulfassung

第 1 章 学校の自治

第 127 条 諸原則

(1) この法律における学校は、教員及び生徒の入れ替わりとは独立に一般教育ないし職業教育が計画的に多くの分野において生徒の過半に対して提供され、教育の目的が追求される、半永久的に存在する教育施設である。第 1 文は、自由な担い手による学校についても適用される。

(2) 公立学校は、法的権利能力を有しない公の営造物である。

(3) 学校は、州の責任と法規の定の枠内において、授業の計画と実施及びその独自の事務の管理において自立的である。

<sup>9</sup> PIPr, 15/8, S.464. (ヘッセン州議会議事録、第 15 会期第 8 日)

(4) 学校が行なう決定は、以下の諸規定に従って、各会議ないし校長によって行われる。各決定の限界は、人的、物的、予算的に与えられた諸条件によって定められる。

(5) 州及び学校維持者は、学校に対して、一年間の最大額の枠内で、学習条件の改善のために指定された予算の使途の決定権を与えることができる。

## 第2章 学校会議

### 第128条 任務

(1) 学校会議は、教員、親並びに生徒（学校共同体）が協働するための共同の協議と決定の機関である。学校会議は、学校のすべての重要な事項を協議し、多様な意見の調整を行う。

(2) 学校会議は、他の会議に対して勧告を行なうことができる。この勧告はそれらの会議の直近の会合において協議されなければならない。

(3) この法律の第8章による父母協議会の権利、第9章による生徒代表の権利、職員代表法による職員代表の権利は、留保される。

### 第129条 決定の権利

学校会議は次の事項について決定する。

1. 学校6日制に代わる学校5日制の導入（第9条第4項）
2. 学校独自のプロフィールの展開のための標準的な時間配当からの逸脱（第9条第4項）（以下、表5-2参照。）

表5-2 ヘッセン州学校法における学校会議の権限規定の変化  
(1992年法と1997年改正法の比較)

第129条	1992年法	1997年改正法
第1項	学校5日制	学校プログラム
第2項	標準授業時数からの逸脱	標準授業時数からの逸脱
第3項	任意の教育上の企画	教科の統合
第4項	教科の統合	任意の教育上の企画
第5項	宿題に関する原則	外国語の導入
第6項	外国語の導入	成績評価法
第7項	成績評価法	能力別コース分化
第8項	能力別コース分化	宿題に関する原則
第9項	授業等への親の協力の原則	実験学校への転換
第10項	経常的でない資金の使途	授業等への親の協力の原則
第11項	特別な学校行事	他校及び学校外の組織との協力の原則
第12項	学校パートナー協定	ガイドラインの枠内での学校独自予算
第13項	他校及び学校外の組織との協力の原則	学校5日制
第14項	クラス旅行の原則	学校施設の利用規則
第15項	学校施設の利用規則	苦情等に対する回答
第16項	苦情等に対する回答	校長選考委員会のメンバー決定
第17項	校長選考委員会のメンバー決定	基幹学校の第10学年の設置
第18項	基幹学校の第10学年の設置	職業学校における重点設定
第19項	特別支援学校における基礎学校第5学年の設置	特別支援学校における基礎学校第5学年の設置

\* 各項の内容は実際の法文に沿って筆者が付けた見出しである。

このヘッセン州学校法は1996年から翌年にかけての議会審議を経て改正された。改正の内容は多岐にわたるが、本章との関連においていえば、1992年法における学校の自律性の保障の要点を「教育上、行政上、財政上の独自責任の付与」にあったと押さえた上で、「学校プログラム」という新しい制度を導入してさらにその流れを発展させることを目的とするものであった<sup>10</sup>。関係する改正後の当該条文を挙げておく。

## 1997年 ヘッセン州学校法

### 第127条 学校の概念

(1) この法律における学校は、教員及び生徒の入れ替わりとは独立に一般教育ないし職業教育が計画的に多くの分野において生徒の過半に対して提供され、教育の目的が追求される、半永久的に存在する教育施設である。

(2) 第1項は、自由な担い手による学校についても適用される。

### 第127条 a 自治の諸原則

(1) 学校は、州の責任と法規の定の枠内において、授業の計画と実施及びその独自の事務の管理において自立的である。

(2) 公立学校は法的権利能力を有しない公の営造物である。ただし、公立学校は、一般的に、または具体的に付与された権限に基づいて、また権限として与えられた予算の枠内において、権限を有する権利主体（第137条）に代わって法律上の契約行為をなし、それにかかる諸義務を果たすことができる。法律上の契約の締結にあたっては、校長が権利主体を代位する。この法律上の契約は学校の教育責務の達成に資するものでなければならぬ。教育上の業務の委任を伴う契約は、具体的かつ期限の定めのある教育活動ないしプロジェクトについてのみ締結することができ、原則として延長されてはならない。

(3) 学校維持者は日常的な管理保守のための予算及び学習条件の改善のための予算を学校の独自の予算として学校に提供し、またそれぞれの具体的なガイドラインに従ってその用途を決定する権限を学校に与えるものとする。学校は、用途の決定権限を与えられた予算の会計を、財政法上の条件が満たされる限りにおいて、委任されることができる。これについては予算の適正な管理と監査が保証されるべき適切な手続きが定められなければならない。第1項及び第2項は学校に与えられる州の予算についても適用される。予算は全体会議の提案に基づいて学校会議が決定する。

(4) 学校の諸決定は、校長及び各会議によって、この法律の定めるところにより行われる。諸決定の限界は、人的、物的、予算的に与えられた諸条件によって定められる。

### 第127条 b 教育上の独自責任及び学校プログラム

(1) 授業、学校生活を自立的に計画し実行する学校の権限（第127条 a）は、法規の諸規定および学校監督の命令によって不必要ないし不当に *unzumutbar* 制約されてはならない。

(2) 学校は、学校プログラムによって、学校が教育活動の独自の展開と品質の保証に関するその教育上の責任を果たすための概要を示す。学校は、授業、カウンセリング *Beratung*、ケア *Betreuung* における学校の活動の目標を、学校の一般的な教育活動の任務及びその実現のための諸原則を踏まえて（本法第2条、第3条）、この目的を達成するための本質的な手段及び必要とされる教員の協働の形式を学校プログラムに記述する。学校プログラムには、学校の組織開発及び人材開発のための助言と研修の必要が記述される。学校は、授業組織上

<sup>10</sup> 改正案に関する政府提案理由による。Vgl., Hessischer Landtag, DS 14/2476, 3. Dez.1996.

の、また内容上の重点と独自の教育上のプロフィールの形成のための裁量権をに基づいて、特に環境の必要性に鑑みて（本法第16条）、特別な責務を設定することができる。

(3) 学校は、共に協力する学校（本法第11条第4項(1)）との合意の上に、また学校プログラムがそのための資源をを必要とする場合には学校維持者との合意の上に、そのプログラムを編成する。学校は、ヘッセン州立教育研究所、学校監督当局ないしその他の適切な助言機関の助言を求めるものとする。学校は、定期的に適切な形式においてプログラムの構成及びその活動の質を点検する（内部評価）。プログラムは、特にその構成の前提条件が変わった場合ないし学校が教育上の目標を新たに設定しようとする場合において、改訂されなければならない。プログラム及びその改訂については学校会議が全体会議の提案に基づいて決定する。

(4) プログラム及びその改訂は、州の学務局の同意を必要とする。この同意は、次の場合には与えられない：

1. プログラムが本法第2条及び第3条に合致していない場合
2. 授業及びケアの提供において学校の提供する内容の等価性が保証されない場合、特にカリキュラムの水準が必要なスタンダードを確保できない場合
3. プログラムが第2項の要請に合致せず、第3項第1文に合致しない場合

(5) 学校のプログラムの構成及び他の学校と比較した場合及びカリキュラムの水準において測定される活動の質の外部評価の形式は、よりよく改善されるものとする。この手続は、専門監督（本法第92条第2項及び第93条）の提供による学校監督当局の参加によって保証される。

(6) 学校は、特に自らのプログラムを考慮した公募を通じて、人材開発に協力する。

（128条は1992年法から変更なし）

#### 第129条 決定の権限

学校会議は、次の事項を決定する。

1. 学校プログラム（第127条a）
2. 標準的な授業時数からの逸脱（第9条第4項）

（以下、本章末に表5-2として別記する。）

1997年改正法においては1992年法の第127条が一部分割され、新設された第127条a及び第127条bによって「学校プログラム」及び「学校独自予算」の仕組みが導入された。学校独自予算については1992年法にも規定されているが、1992年法においては「可能規定」（表現としては können、第127条第5項）であったが、1997年改正法においては「原則規定」（表現としては sollen、第127条a第3項）とされた点に違いがある。関連して、やや煩雑になるが、大きく変更された学校会議の権限（第129条）の内容についても簡潔に整理しておく（表5-2）。1992年法においても1997年改正法においても第129条において19項目が列挙されているが、内容は若干の違いがある。上述の通り、重要なのは1997年改正法における第1項（学校プログラム）と第12項（学校独自予算）である。

#### 2.5 2005年学校法における「目標協定」制度の導入

先にも触れた通り1999年州議会選挙の結果、8年間続いたSPD・90年連合/緑の党の連立政権に代わってCDU・FDP連立政権が誕生した。このCDU連立政権は「質の保証」を掲げていく

つかの点で学校法の改正を行ったが<sup>11</sup>、学校プログラムに関する条項はそのまま保持し、外見上は学校プログラム政策を継承した。

この CDU・FDP 連立政権は、さらに 2005 年に「学校の自律」を一層強化する法改正を行った。2005 年法では第 127 条 b(5)において学校プログラムが学校と州学務局との「目標協定」の基盤となることが定められ、また学校の「自治」の一層の発展をうたう第 127 条 c が新設された。

第 127 条 b ((1) から (4) 及び (6) は変更なし)

(5) 州の学務局によって同意された学校プログラムは、品質と組織の改善に関する州の学務局と学校との間の目標協定の基盤である。

第 127 条 c 自治の一層の発展

(1) 学校制度の一層の発展及び拡張された自治と独自責任制並びに法的自立性のモデルの検証のために、学校は、学校と州の学務局及び必要な限りにおいて学校維持者との協力協定に基づいて、教員の募集、人事管理、物品管理並びに授業の組織及び授業の内容構成に関する現行の法的諸規定から逸脱して自立的な決定を行うことができる。授業の組織及び構成に関する逸脱は、特に学習集団の形成、外的分化の形態、能力基準の設定並びにカリキュラム及び授業時数の設定について、当該学校種の教育の水準が保持される限りにおいて、許容される。

(2) このモデルにおいては、拡張される自立性に適した学校管理の新しい形式、教員、親、生徒並びに第三者の協力の新しい形式及び法的な自立性の新しい形式が検証される。学校は、本法第 2 条を越える任務を、特に研修の領域において、それが学校の目的に合致するものであり学校の財政を損なわない場合には、引き受けることができる。

(3) このモデルは、その学校の修了資格の水準が他の学校のそれと遜色なく、ドイツ各州による修了資格の認定を損なわないことを保証しなければならない。また、他の管理構造や法的な自立性の形態の検証のためのモデルについては、第 92 条及び第 93 条の要請に沿った州の学校監督が保証されなければならない。

(4) 文部省は、学校の申請に応じて、このモデルの検証を行なう。申請にあたっては、学校会議は、学校の人的、物的及び授業組織上の可能性に基づいて、十分な検討の上に決定を行う。

この 2005 年改正のポイントは、各学校が作成して届け出る学校プログラムが「目標協定」制度の基盤となることが定められたこと、及び一般的な規定から外れてより広い範囲の自立性を持つ学校運営のモデル校の設定が規定されたことである。

この二つのポイントのうち目標協定制度は、州の定める「戦略的目標」を踏まえて、地域ごとの州学務局と各学校がそれぞれの具体的状況に即して協定を結ぶというものである。州が戦略的目標として挙げていたのは次の 4 点である<sup>12</sup>。

1 基礎学校第 2 学年修了時において、すべての生徒が内容を理解しながら年齢相当の文章を読むことができる。

<sup>11</sup> 99 年改正の要点を二つ挙げれば、カリキュラムの基準性の強化、親の進学校決定権の制約などによる分岐型中等学校制度の再編強化、各学校レベルでの教員・父母・生徒代表による学校会議の権限の相当部分を教員のみによる全体会議へ移すことによる「民主主義の過剰」の矯正、である。これは SPD 政権が推進してきた「総合制学校の強化」と「父母・生徒参加の拡大」に対向するものと言える。

<sup>12</sup> Hessischer Landtag, DS 16/3515

- 2 基幹学校修了証を取得せずに学校を去る生徒の比率を現在から 1/3 減少させる。
- 3 PISA-E 調査において定義されている危機グループの比率（ヘッセン州：27%）を現状から 1/3 減少させ、中等教育段階 I の生徒の読解力を向上させる。
- 4 指定された 15 の職種のデュアルシステムの修了者について、職業資格試験の理論分野の合格率を現状から 1/3 引き上げる。

これらの戦略的目標の達成のために、「プロジェクトマネジメントの方法や技法」が用いられるとされ、目標協定制度はこのプロジェクトマネジメントの方法・技法であるとされている<sup>13</sup>。

またより広い範囲の自立性を持つ学校運営モデル校に関連しては、2005 年改正に先立つ時期からのものも含めて、「独自責任制の学校 "Eigenverantwortliche Schule"」「自己責任プラス Selbstverantwortung Plus」、「共に学校を作るモデルプロジェクト Modellprojekte "Schule gemeinsam verbessern"」などの企画が実施されていた。これらは総じて言えば人事及び学校財務、クラス編成についての学校の裁量権を拡大を内容とするものである。2005 年改正はこれらの企画により強固な法的基礎を与えるものであった。

2005 年改正の州議会審議において、目標協定制度及びより広い範囲の自立性を持つ学校運営モデルの導入は争点となっていない<sup>14</sup>。改正法施行後の 2006 年には野党会派（SPD、90 年連合/緑の党、FDP）から出された「自己責任プラス」プロジェクトに関する提案が与党 CDU との統一提案に改められ、全会一致で可決されている<sup>15</sup>。この時期、目標協定制度と学校運営の自立性の拡大はヘッセン州議会レベルにおいては基本的に望ましい政策とみなされていたと言ってよい。

## 2.6 2011 年改正における学校の自立性の強化

2008 年及び 2009 年の州議会選挙を経て<sup>16</sup>、2011 年に州議会に提出された学校法改正案にはいくつかの柱が含まれるが<sup>17</sup>、本章の関心に照らして興味深いのは 2005 年改正において争点となっていなかった学校運営モデルが対立的な争点となっていることである。

この 2011 年改正では、第 127 条第 4 項で学校は「拡張された自治、及び、独自責任、並びに法的な自立性のモデルを検証することができる。また第 127 条 d により、自立的な学校に転換することができる。」とされた。これは、州議会の第一読会審議における与党議員の用語法にしたがえば、学校により一層の「自立」と「選択の自由」を与えるものである<sup>18</sup>。PISA 調査の結果は、好成績を示している国において「学校の自立性」の度合いが高い傾向にあることを示しており、ヘッセン州においても学校の自立性の度合いを高めることによって学力状況の改善が進むことが期待されているのである。上記の 2005 年法において特別な「協力協定」に基づく「検証のためのモデル」という位置づけで認められていたいくつかの案件に関する裁量権限（教員の募集、人

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Hessischer Landtag, PlPr 16/39 (2004 年 6 月 16 日、本会議第一読会)

<sup>15</sup> Hessischer Landtag, DS 16/6565, 6697, 6791. 学校の「自己責任プラス」プロジェクトについてはその後も全会一致で州議会提案が可決されている (DS 16/8203 2007 年 11 月 13 日)。

<sup>16</sup> 任期満了に伴う 2008 年のヘッセン州議会選挙ではともに過半数を獲得できなかった CDU と SPD がそれぞれ連立政権協議を進めたものの合意に至らず、正式な政権が発足しないままに 1 年後に再度州議会選挙が実施された。この 2009 年州議会選挙において SPD が大きく議席を減らし、CDU は FDP と連立政権を発足させることになった。

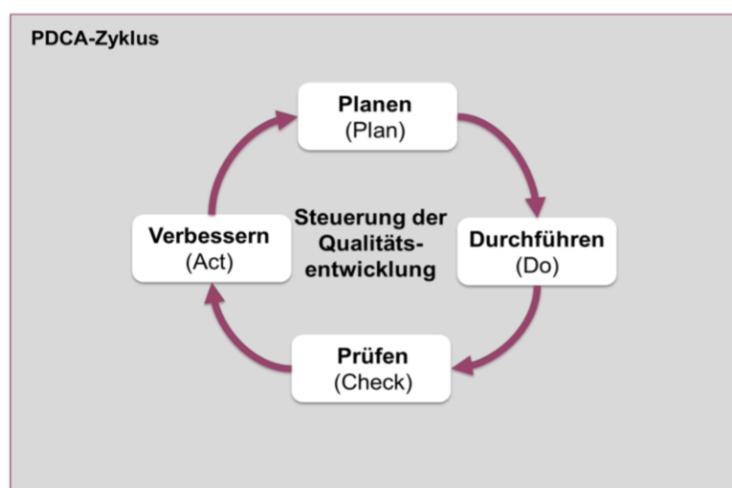
<sup>17</sup> 文部大臣による提案理由説明によれば、①教育スタンダードへの対応、②インクルージョンの推進、③学校の自立性の拡充、④中等学校制度の再編、が主要な柱であった。Hessischer Landtag, PlPr 18/65 (2011 年 2 月 2 日)

<sup>18</sup> Ebd.

事管理、物品管理、学習集団の形成、外的分化の形態、能力基準の設定並びにカリキュラム及び授業時数の設定)を常態として与えられる学校が「自立的学校」という新しいカテゴリーとして設定され、すべての学校は学校会議の決定に基づいてこの「自立的学校」への転換を申請できることとされた。この転換の申請は、州の学務局の裁定に基づいて文部大臣が認可する(第127条d)。「自立的学校」に転換した学校は、「毎年、その基本方針と学校プログラムに基づいて、品質マネジメントシステム(Qualitätsmanagementsystems)を用いて、自らの活動を検証し評価する。」(第127条d(11))とされた点である。なお「自立的学校」への転換は、それぞれの学校の任意とされていたため、人事、財務、教育活動上の編成における裁量の拡大を望まない学校については従前の状態が継続されることになる。

ここで言われている品質マネジメントシステムとは、州が作成する「品質基準ガイドライン」を参照しながら学校自らが作成する品質の保証と改善のための計画に基づくPDCAサイクルを意味している(図5-1)(Hessisches Kultusministerium, 2016:3)。

図5-1 品質マネジメントシステムとしてのPDCAサイクルの例示



また州の定めた「品質基準ガイドライン」においては図5-2のように、評価される品質の領域が例示されている(Hessisches Kultusministerium und Institut für Qualitätsentwicklung, 2011:4)。IからVIIの各領域はさらに二つないし五つの小領域に分けられている。各学校はこれらの基準を念頭に置きながら学校プログラムを作成し、自己評価を行い、外部評価を受けることになる。これらは端的に言えば学校の裁量の拡大を品質の保障、改善をセットにし、事後的な評価による管理を徹底しようとする仕組みであると言える。

この2011年改正における「自立的学校」と品質マネジメントの徹底の提案は、主要野党から批判を受けることとなった。前述の通り2005年改正においては目標協定制度及び自立的な学校運営モデルの導入は争点となっていなかったとすれば、2011年改正における争点化の具体的内容が抽出される必要がある。

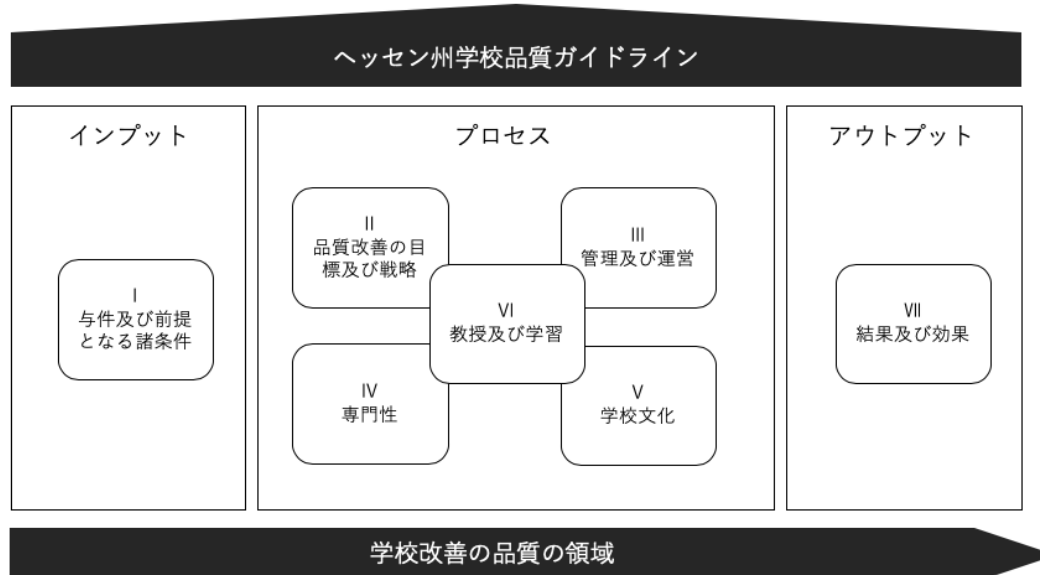
州議会議事録からわかる各政党の主張から見ると限りでは、「自立的学校」と品質マネジメントの徹底は、そのアイデアや方法自体が批判されていたわけではない<sup>19</sup>。SPDと90年連合/緑の党

<sup>19</sup> 本論文では立ち入らないが、この2011年改正ではドイツ学校法制史上初めて、公立学校に独立した法的権利能力を与える仕組みが盛り込まれ、まず公立職業学校について先行実施されることとなった。SPDは、このアイデアは先にSPDが党の教育政策として掲げていたものをCDU政権が取り入れたものとして、それを積極的に評価している。こうした点からも、教育管理政策の基本的な方向に大きな差異はなかったと言ってよい。Vgl., Hessischer Landtag,



が批判していたのは人事、財務、教育活動上の編成の自由の拡張が教育予算全体の切り詰めとセットになって提案されていた点である。批判する側の主張によれば、裁量の拡大と品質マネジメントシステムの導入は、予算の切り詰めによって多少なりとも苦しい状況に追い込まれる学校教育活動の責任を個々の学校に負わせようとする欺瞞であるというのである。教育予算全体の切り詰めという指摘について、与党側はそれを事実の誤認として退けているから、計算の筋道においていくつかの解釈が可能な余地があったものと見るのが妥当であろう。いずれにせよ、学校の裁量の拡大とそれによる学校教育の質の改善という展望自体はこの時点でも争われることのない、いわば学校管理運営改革の「公理」であったと言ってよいであろう。<sup>20</sup>

図 5-2 学校品質ガイドラインにおける品質領域の例示



### 3 小括

本章では、先行研究によりながら 1990 年代を学校の自立（自律）に関する実定法上の規定の画期と押さえた上で、ヘッセン州を事例として具体的に実定法上の展開を確認してきた。本章が明らかにしたのは次のような点である。1990 年代半ばまでの学校の自立に関する実定法上の保障の発展は、学校教育活動の質的改善、特に生徒の学力の保証を直接的な目的とするものではなかった。父母参加や生徒参加の保障及び学校の意思決定機関としての学校会議の位置付けは学校教育活動の質的改善と結び付けて語られ、導入されたものではない。それらは父母（教育権者）や生徒自身の権利から、また具体的な環境において州（国）の教育責務の具体化を担うべき学校の教育活動の本質に即して確立が図られてきたものである。この流れは、学校の自立性に関する規範的なオプティミズムに基づくものと特徴づけることができよう。なぜならば、それは教育の結

PIPr 18/65.

<sup>20</sup> ヘッセン州では 2017 年州議会選挙における SPD 及び FDP の退潮と 90 年連合/緑の党の躍進をうけて、初の CDU と 90 年連合/緑の党の連立政権が誕生した。この連立政権はさらに学校法の改正に着手し、2018 年改正においてそれまでの「自立的な学校」というカテゴリーに加えて、「教育上自立的な学校 pädagogisch selbstständige Schule」という新しいカテゴリーが設けられた。これもまたすべての学校が一律にそう位置づけられるのではなく、各学校の希望によって転換できるものとされている。「教育上自立的な学校」への転換は 2020/21 学年度から始まる予定である。本論文はこれについては論及しない。Vgl., Hessisches Kultusministerium (2019).

果に対する効用と結び付けられていないという意味で規範的と呼ぶことができ、また学校教育活動に及ぼす影響についての評価を想定していないという点でオプティミズムと呼ぶことができると考えられるからである。

これに対して1997年改正後のヘッセン州学校法の中には、学校の自律ないし自立に関するそうしたオプティミズムを読み取ることはできない。むしろそこに見られるのは、端的には PISA 調査の結果（成績上位国は「学校の自立性」の度合いが高い傾向があるという点）への言及に見られるように、裁量の拡大を「結果責任」や「評価」と結びつけてその効率性を問う姿勢である。ヘッセン州における「自立的な学校」は拡大された裁量権を用いて州学務局との協定に見合った成果を挙げなければならず、また2011年改正法の定めるところに従って「品質マネジメントシステム」を用いた学校教育活動の点検と評価を行わなければならない。ここにおいて学校の裁量の拡大は、それを学校教育活動が本来的に必要とするが故に与えられるものではなく、一定の基準から測定可能な成果を上げるためのツールとして与えられるものとなっているのである。概念的対比を強調して特徴づけるならば、この時期の学校の自立の法的保障の強化は、功利主義的なプラグマティズムによるものと呼ぶことができよう<sup>21</sup>。

1990年代後半以後のこうした流れは、ドイツにおける NPM モデルの地方行政改革との関連の検討の必要性を感じさせるものである。前章でもみたように、ドイツの地方行政における NPM モデルの導入について、1990年代後半の「ブーム」を経て、すでに2000年代には行政サービス分野における行政の透明化、権限・責任の分権化と制御、顧客志向といった当初の理念は維持しながら、むしろ市民参加の重視への転換が見られるという武田公子による指摘がある（（武田公子、2004））。こうした指摘を念頭に置くならば、1990年代後半からの学校管理運営改革の流れを功利主義的なプラグマティズムとする見方には一定の留保が必要かもしれない。特に、「学校の自律」政策においてテスト学力以外の価値的な目標への再注目が生まれつつあるというリュールプの指摘（Rürup, 2019）を踏まえるならば、地方行政一般と教育行政はいわば跛行的に、つまりタイミングにおいては相当の偏差を持ちながら、一時的な功利主義的プラグマティズム（企業経済モデル）への傾倒を経て、基調としての規範的オプティミズムへの回帰を示しつつあると見ることができよう。

ともあれ、本論文全体の関心に引き戻して言えば、そうした政策的な改革の意図や法制化が学校現場においてどのように受け止められ、現実化されているかという点こそが重要である。次章ではこの点を検討する。

---

<sup>21</sup> リュールプの表現を借りれば、「学校の自律」の「企業経済モデル *betriebswirtschaftlicher Modell*」である。Vgl., Rürup (2019).

## 第6章 校長意識調査を素材とした「学校の自律」の実態の分析

## 1 はじめに

ドイツの教育改革論議においても「市場 Markt」はキーワードのひとつとなっている（Weiss, 2001）。それは公立学校制度のなかに市場的競争の要素を導入することによって学校改革を促そうとする志向性に関わっている。この文脈においては、1990年代以降ドイツの諸州で進められている「学校の自律化」を標榜した制度改正は、市場的競争に参加する「主体」としての学校の性格を鮮明化するものと見えることになる。

前章までに述べたように、「学校の自律化」への関心は多くの要素と関わって生じているものであり（Richter, I., 1994; Mitter, W., 1997）、市場的競争の観点からのみ「学校の自律化」を捉えることは適当でないだろう。しかし1970年代の「学校の独立性の強化」をめぐる議論との対比においてみると<sup>1</sup>、この市場的競争という観点こそがこの時期の「学校の自律化」をめぐる議論を強く特徴づけるものであることも疑いない。このことを踏まえるならば、市場的競争と「学校の自律化」の関わりを競争主体としての学校に注目して検討するという視点は、ドイツにおける「学校の自律化」の意義と可能性を追究するうえで必要不可欠である<sup>2</sup>。

近年日本でも大都市部および周辺部において学区制の緩和・弾力化と公立学校の選択制度が急速に広がっている。学校制度の基本的構造や学校に向けられる社会の視線、学校制度が抱える問題状況などにおいて相当に異なる面はあるが、競争原理の導入による公立学校の管理運営の改革への期待<sup>3</sup>において彼我のあいだには共通点があると思われる。現代ドイツの状況に定位した本章の議論は、日本の学校管理運営の改革を分析・構想する際にも一つの切り口を示し得るものとして、その存在意義を主張することが許されよう。

はたして公立学校は「学校の自律化」によって市場的競争の主体となることができるのか、また競争を通じて学校の改革が促されるという展望は現実的基盤を持っているのか。本章は、こうした課題に具体的かつ限定的な素材に基づいて接近しようとするものである。検討の対象としてはドイツ・ヘッセン州の中等学校段階を取り上げ、素材としては筆者が実施した中等学校長対象の質問紙調査の結果を主に用いる。こうした対象と素材の限定については、いくつかの説明が必要であろう。

第一に、ヘッセン州への注目はとくに次の理由による。前章で具体的に見たように、ヘッセン州は「学校の自律化」を比較的早くから推進してきたが（南部初世、2001）、1990年代の2度の政権交代による教育政策の転換のなかで学校の自律性の意味づけも大きく変わり、州議会においてもこれに直接関わる議論が展開されてきた。この間の事情は前章で検討したところであるが、ここでも改めて簡単にまとめておきたい。まず1992年に、この年政権に復帰した社会民主党(SPD)・90年連合/緑の党によって州学校法の大改正がおこなわれ、そこにおいて「学校の自律性」の拡大が言われたが、さらに1997年の学校法改正によって初めて「学校プログラム」政策が導入された。一般に学校プログラム政策とは、公立学校に教育活動に関わる一定の裁量権を与えると同時に、その全容を「学校プログラム」という冊子に編成して教育行政機関に提出することを法的

<sup>1</sup> 遠藤孝夫（2001）は70年代からのドイツの学校改革を全体としてみた場合の基本的方向の連続性を強調しているが、その遠藤によっても90年代以降の市場原理・競争原理の台頭の問題性自体は意識されている。

<sup>2</sup> ドイツにおける「学校の自律化」を取り上げた研究として、坂野慎二（2000）、遠藤孝夫（2000）、榊原禎宏（2000）、柳澤良明（2003）など参照。なお研究論文ではないが、本章と同様の課題意識にたった記事として、前原健二（2003）がある。

<sup>3</sup> 参照、堤清二、橋爪大三郎編（1999:27）。また市場原理による学校改革をめぐる議論として、参照、黒崎勲（2000）、藤田英典（2000:87ff.）。

に義務づけ、これによって学校監督による画一的・官僚制的な統制によるのとは異なる道筋で学校教育の質の向上を図る施策のことである。1997年当時野党であったキリスト教民主同盟(CDU)および自由民主党(FDP)は学校プログラムの法制化に対しては強く反対した<sup>4</sup>。しかしCDU、FDPは1999年の州議会選挙での勝利によって政権につくと、学校教育の「質の保証」を掲げて学校法を改正したものの、学校プログラムに関する条項はそのまま保持し、外見上は学校プログラム政策を継承した<sup>5</sup>。ただしこのとき、学校プログラムは学校の自由な創造性を媒介するためのものではなく、国の定める基準の枠内での各学校の教育活動を管理するものとして、その性格を変更されることになった。CDUなどによれば、学校種ごとの州内統一試験の導入によって学校プログラム政策は新たな性格を与えられることになり、この点においてSPD主導の学校プログラム政策とは峻別される<sup>6</sup>。つまりSPD主導によって導入された「学校の自律化」の具体化としての学校プログラム政策とは異なり、現在のヘッセン州の学校プログラム政策は学校を所与の尺度についての競争の主体として位置づける志向性を明確に持つものといえることができる。それゆえヘッセン州の事例は本論文の課題にとって最適の対象となる。

第二に、公立中等学校長を対象とした質問紙調査(意識調査)に基づいて分析を進めるという方法的限定についてである。本章は学校プログラム政策下の校長の「意識」を分析の対象とするものであり、学校教育をめぐる市場的競争の「実態」を捉えたものとは言えない。しかし競争と学校改革の関係を問う構図においては教職員集団の主体性は重要な要素であり、それは学校の「供給者行動 Anbieterverhalten」(Weiss, M. 1998)を規定する。ドイツの校長は今日でも例外なしに授業担当義務を負い、いわゆる管理業務よりも教職員の「話し相手」となることに職務の重点を見出す傾向があるなど<sup>7</sup>、校長は教職員集団のなかでもっとも意欲的なリーダーとして位置づけられる。こうした意味で、学校プログラム政策の現状を校長の意識を通じて捉えるアプローチには相当の有効性があると考えられる<sup>8</sup>。

本調査は中等教育段階の校長を対象としており、初等教育併設型の中等学校(基礎・基幹学校、基礎・基幹・実科学校)を含んでいるが、初等教育だけの学校(基礎学校)は含んでいない。この限定は、中等学校は親・生徒によって「選択される」学校であり、それゆえ、基礎学校とは異なり、自律化と競争による学校改革というアイディアの影響を直接に受けることになると考えられたことによるものである。

本章で分析する質問紙調査は「学校の自律化」政策の下での学校管理運営に関する校長の意識をさまざまな角度から問うものであり、ここで扱うのはそのうちの学校運営の現状、学校間の競争及び学校改革に関わる質問部分である。調査はヘッセン州の全公立学校の最初の学校プログラムの編成期限とされた2002年7月末の直前にあたる2002年5月から6月にかけて実施された。したがって学校プログラムの編成作業が相当進行した段階における校長の意識を反映したものであり、1999年の学校法改正を学校プログラム政策の実質的な転換点と捉えるならば、前章の結論として述べた総括的な表現を用いれば功利主義的なプラグマティズムに基づく学校プログラ

<sup>4</sup> 主な反対理由として、これが教育の国家支配の新たな方法である、ギムナジウムの総合制学校化を企図するものである、などが挙げられていた。

<sup>5</sup> 多岐にわたる99年改正の要点を二つ挙げれば、カリキュラムの基準性の強化、親の進学校決定権の制約などによる分岐型中等学校制度の再編強化、各学校レベルでの教員・父母・生徒代表による学校会議の権限の相当部分を教員のみによる全体会議へ移すことによる「民主主義の過剰」の矯正、である。これはSPD政権が推進してきた「総合制学校の強化」と「父母・生徒参加の拡大」に対向するものと言える。

<sup>6</sup> Hessische Landtag, PlPr 15/8, S.464.

<sup>7</sup> 参照、前原健二(2002)。

<sup>8</sup> 付言すれば、一般の教員、父母・生徒を対象とした質問紙調査は、個人情報保護法制との関係できわめてむづかしい。

ム政策が開始された時期に実施されたものである。<sup>9</sup>

表 6-1 アンケート回答者の内訳

学校種の分類	回答数	内訳
ギムナジウム	67	Gymnasium 52 Gymnasiale Oberstufe 15
総合制学校	138	Integrierte Gesamtschule 53 Kooperative Gesamtschule 85
基礎学校・基幹学校・実科学校	101	Hauptschule 3 Realschule und Haupt- und Realschule 37 Grund- und Hauptschule 23 Grund-, Haupt- und Realschule 38
記入なし・不明	3	(学校種別の集計からは除外)
総計	309	

質問紙調査の概要は次のとおりである<sup>10</sup>。調査は州文部省の許可を得て、2002年5月から6月にかけて郵送法により実施した。対象は州内の全公立普通中等学校の校長である。対象数は538、実回収数は309、回収率57.4%であった(表6-1参照)。

## 2 校長意識調査の全体的分析

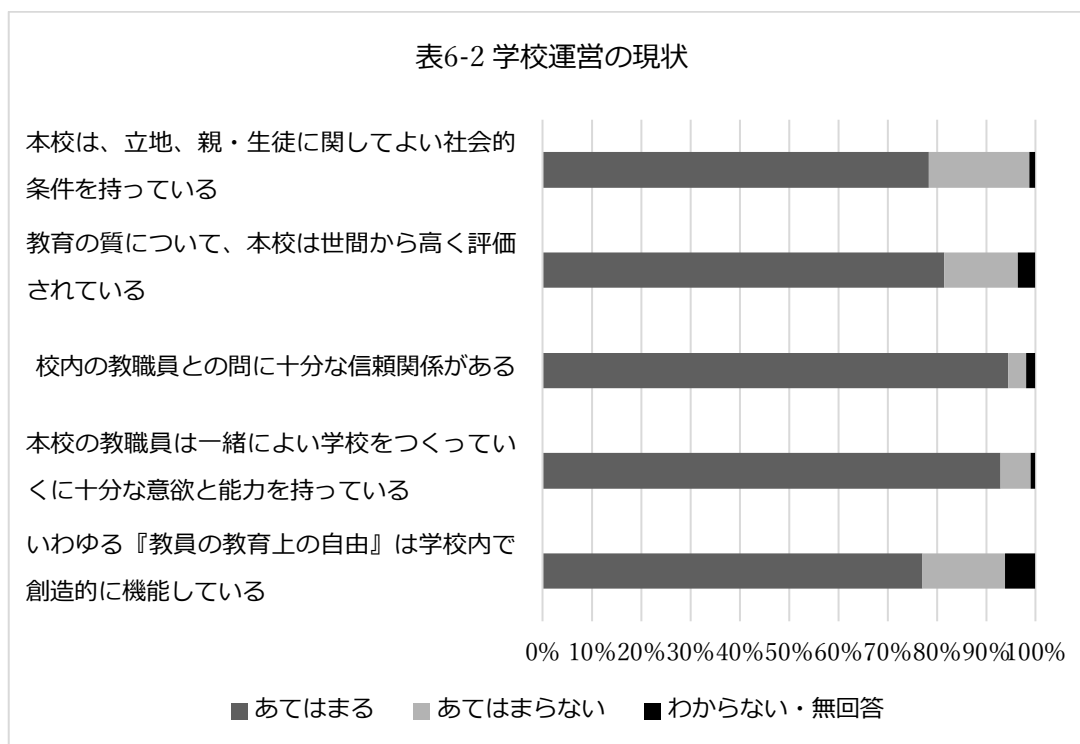
### 2.1 学校運営の現状

まず本節では校長たちの目に映る現在の「自律化」した学校運営の状況をいくつかの項目に即して見ておく(表6-2)。回答した校長の8割弱が「本校は、立地、親・生徒に関してよい社会的条件を持っている」という命題を肯定している。ほぼ同様に、「教育の質について、本校は世間から高く評価されている」という命題も8割強の校長によって肯定されている。「校内の教職員との間に十分な信頼関係がある」という命題は実に94%の校長が、さらに「本校の教職員は一緒により学校をつくっていくに十分な意欲と能力を持っている」という命題も93%が肯定している。ヘッセン州の校長たちは自校の教育活動について大変強い自負を持っているとあってよいように思われる。

<sup>9</sup> 言うまでもなく本章のデータは今日的な状況を示したものではない。特に2000年に開始されたPISA調査後の教育改革の進展は、本章が以下に示す状況を大きく変えた可能性がある。その点において、本章の議論には限界がある。

<sup>10</sup> 質問紙の作成にあたっては、ハイデルベルク大学メツラー博士に多くの協力を得た。文部省の許可を得るにあたっては、ドイツ国際教育研究所フォン・コップ博士に尽力いただいた(所属は質問紙調査実施当時のもの)。記して深謝したい。

表6-2 学校運営の現状



ただし、「いわゆる『教員の教育上の自由』は学校内で創造的に機能している」という命題<sup>11</sup>については、肯定した校長は77%にとどまっている。この比率は一般に教育上の自由が創造的に機能していることを示すと見てよいであろうが、それに対する満足度は上述の教員集団に対する満足度ほどには高くない。これは自由で創造的な教育活動そのものに対する不信感や反感ではなく、複数の教員が「チーム」を組んで教育活動に取り組む必要性が高まっていることと関わっているように思われる (Rolff, H.-G., 1996)。この観点からは、「教員の教育上の自由」の概念は「個人主義」に傾斜したものとみなされることになるからである。

## 2.2 学校現場への「自律化」の影響

表6-3は学校の自律化・学校プログラム政策の効果・影響についてたずねた結果である。ここからわかることとして、第一に、校長の大多数は学校の自律化政策に伴う学校プログラムの編成のために労働量が増えたと感じている。学校の自律化に伴って進められるべき事務の簡素化と規制緩和については、それが進んだと感じているのは約30%に過ぎない。学校現場への裁量権の委譲を意味するはずの政策が、むしろ従来以上の事務処理を課すものと感じられているということである。

第二に、学校予算の裁量権の拡大が予算の効果的な使用を可能にするとみている校長は90%を越えている。自律化・学校プログラム政策は、この点についてはきわめて有効な施策と見られているといえるだろう<sup>12</sup>。裏返せば一般的な学校予算処理の方法は学校現場の必要と大きく乖離したものであるとも考えられよう。

<sup>11</sup> 第1章でも触れたとおり、「教員の教育上の自由」はドイツのすべての州で実定法上ないしは事実上保障されている。Vgl., Avenarius, H. u.a. (2000:341f.). ヘッセン州においても州学校法第86条がこれを明文で保障している。

<sup>12</sup> この点は、ドイツにおける教育経済学の第一人者であるヴァイスの指摘とも一致している。Weiss, M. (1998).

表6-3 学校プログラム政策の効果

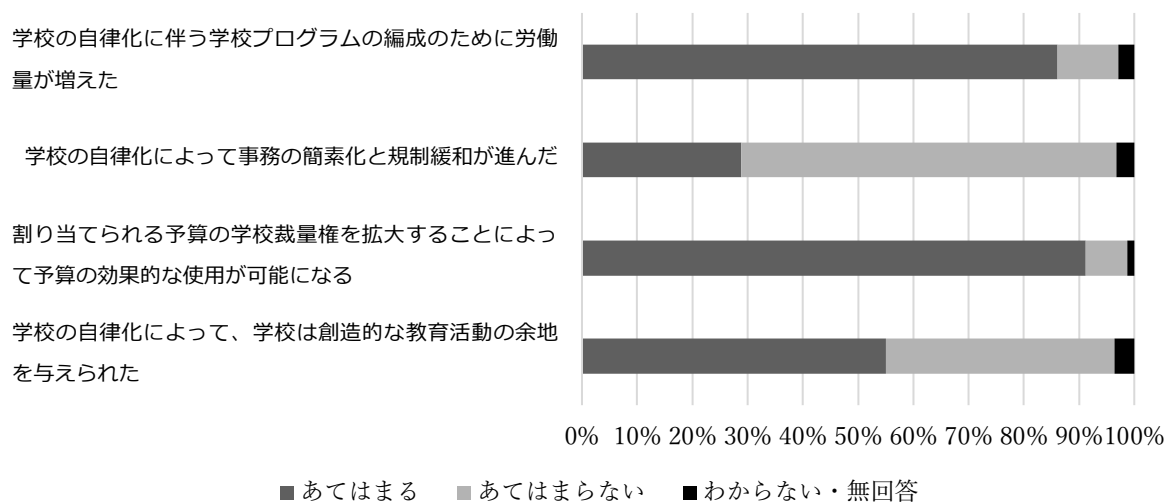
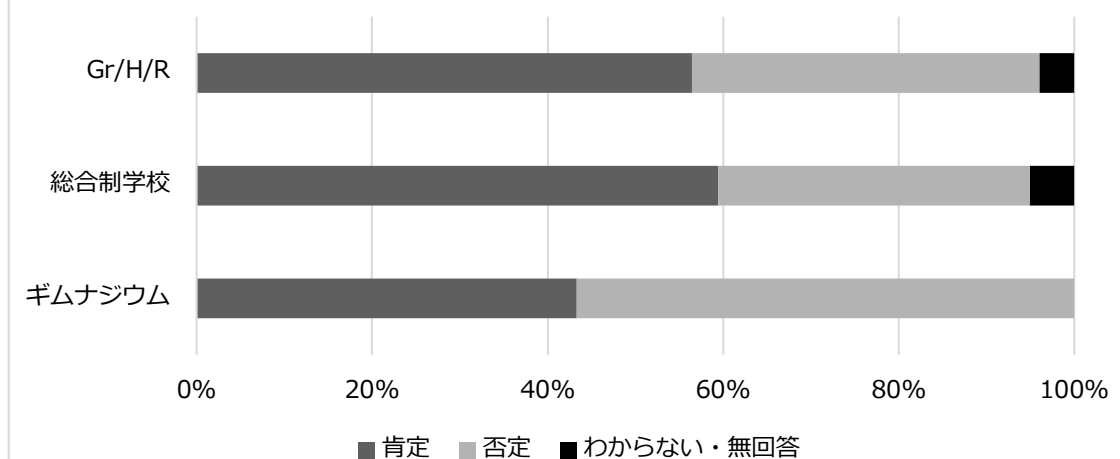


表6-4 「創造的な教育活動の余地の拡大」の学校種別比較

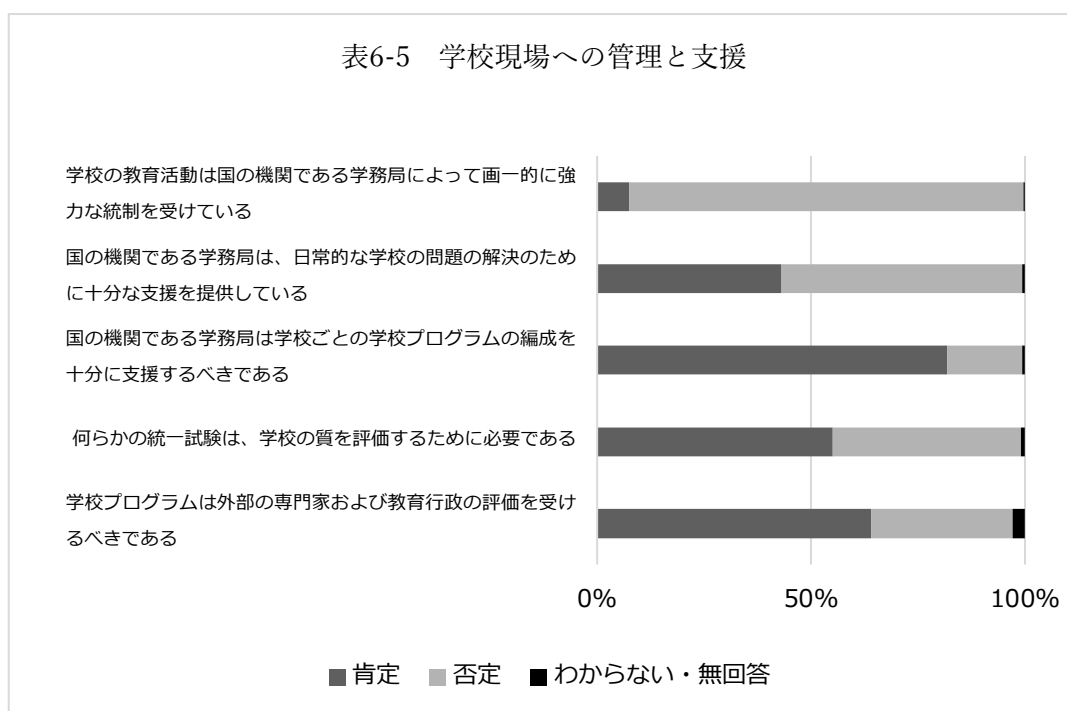


創造的な教育活動の実現については、校長たちの評価は大きく分かれ、政策の効果を認める校長は55%にとどまっている。これを学校種別に区分してみたのが表6-4である。創造的な教育活動への影響についての評価には学校種間に統計的に有意な差がある ( $p < 0.01$ )。つまり創造的な教育活動の余地が広がったと感じている校長は総合制学校において比較的多く、ギムナジウムにおいて比較的少ない。基幹・実科学校はその中間に位置つく。こうした差異についてはいくつかの解釈が可能である。ギムナジウムの側から見れば、ヘッセン州においてはギムナジウムはアビトゥア(大学入学資格)を提供する唯一の学校種として明確な目的を有しているという点が重要である。アビトゥアを通じた一定の水準・内容への「拘束」はギムナジウムにとってはいわば制度的与件であるから、それぞれの教員による授業方法の工夫という面ではともかく、学校教育活動全体のプログラムの編成という面では制約がかかりやすいと考えられる。この点を念頭において解釈すれば、ギムナジウムは創造的な教育活動の余地を強く必要としていない、あるいはすでに必要な限りでそれを十分に享受していると感じている校長が多いということが考えられるだろう。また総合制学校の側からみれば総合制学校が元来実験的・創造的な学校づくりを志向しているため、政策によって与えられた可能性を最大限に活用しようとしているということが考えられる。

もちろん政策には様々な政治的意図が組み込まれているが、自律化・学校プログラム政策は各学校に自己責任に基づく何らかの創造的な教育活動の余地を与えることを本質的な要素とする。この調査結果は、その本質的な要素が総合制学校においてより強く受容されつつあることを示していると解釈することができる。

### 2.3 教育行政による管理と支援

表6-5は教育行政による学校現場への管理と支援に関わる回答結果である。ここで示されているのは、かつてドイツの学校管理に関してしばしば語られたような「管理された学校」のイメージは今日ではまったく当てはまらないということである。学校の教育活動が画一的に強力な統制を受けていると感じている校長はもはや例外的少数である。また、管理の不在は支援の欠如でもある。「学校の問題の解決のための十分な支援」が提供されていると感じている校長は半数に満たない。これら二つの点からすると、今日のドイツ・ヘッセン州の状況においては「管理」の面でも「支援」の面でも教育行政(学務局)と学校現場の関係は希薄であるといえるだろう。

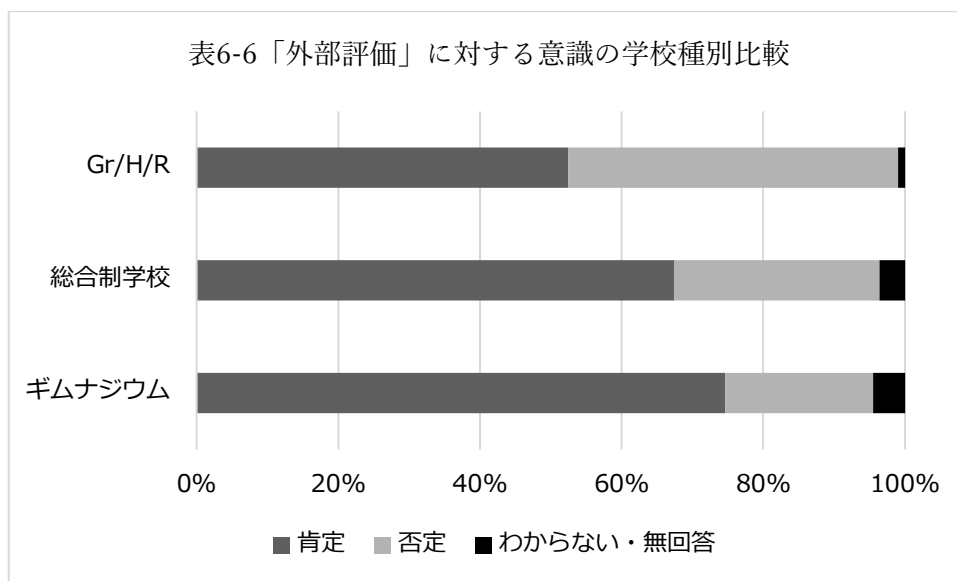


ただし、国(州)の教育行政機関としての学務局はそれ自体として忌避されているわけではなく、学校プログラム編成に関して学務局による支援を求める校長は80%以上にのぼっている。学務局は、たとえば反官僚主義といったような理由で、それ自体として疎まれていないと考えられる。「外部評価」に対しては、賛成する校長は全体の3分の2ほどである。外部評価は、制度上の位置づけとしては学校の自律化の支援策の一つであるが、学校種別にみても統計的に有意な興味深い差異があることがわかる(表6-6、 $p < 0.01$ )。

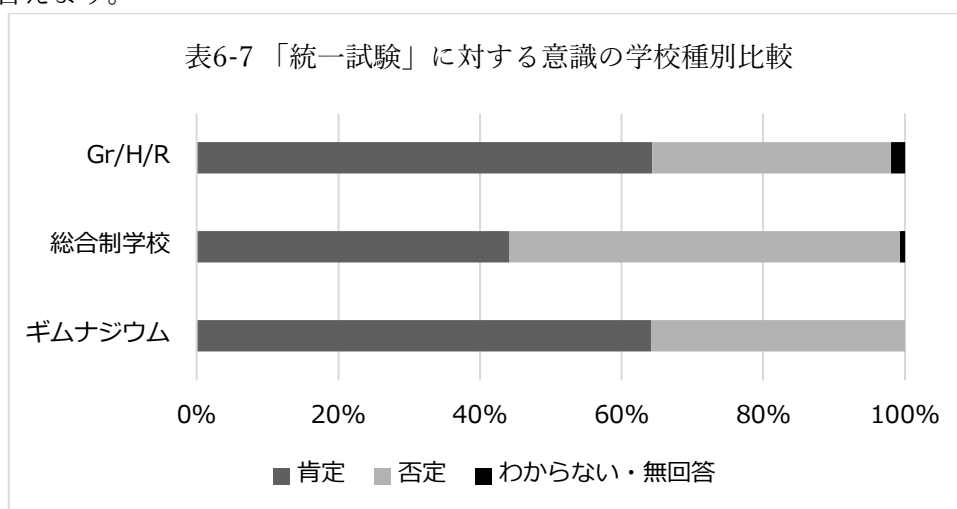
ギムナジウム群では外部評価は肯定的に受けとめられているが、総合制学校群ではやや否定的な意識が強まり、基礎・基幹・実科学校群ではほぼ半数が外部評価を否定する意識を持っている。これは、ひとつには学区制をとる基礎学校としての性格が、またひとつには親・生徒のアビトゥア志向が強まる中で不利な地位を占めざるを得ない中等学校種としての性格が、外部評価に対する意識に関連しているのではないかと考えられる。つまり地域的・制度的な与件に規



定されて有利な評価材料を揃えることの難しい学校の校長は、外部評価に対して不可避免的に一種の警戒感を持たざるを得ないのではないかということである。



次に表 6-5 の中の、学校ごとの試験に代えて州単位で共通の試験によって修了資格の認定をするという「統一試験」の導入について見ると、全体をまとめてみた場合の校長の評価ははっきりと分裂している。これをさらに学校種別に見ると(表 6-7)、総合制学校群においては肯定する比率がかなり低く、他の学校種との間に有意な差がある( $p < 0.01$ )。総合制学校は、その設立の理念においては、伝統的な修了資格による学校の類型化に対抗し、中等教育の「総合化」と「個別化」を促進するべきものであった。このことを踏まえれば、総合制学校の校長たちの統一試験に対する肯定的意識の低さは、20 世紀初頭の新教育運動以来の学校改革の歴史に棹差し、今日でもなお教育改革の「前衛的機能」を期待されている総合制学校の基本的性格 (Vgl., Hurrelmann, K., 1988; Holtzapfel, H., 1996) から説明できるであろう。他方、伝統的中等学校種(ギムナジウム、実科学校、基幹学校)の校長たちにおいては統一試験に対する肯定的意識が比較的高いのは、現行の分岐型中等学校制度が学校種ごとの修了資格によって定義されているということからしても当然に予測されるであろう。むしろ逆に、これらの学校種においてもなお3分の1以上の校長が統一試験の導入に賛成していないということの方が興味深いとも言えよう。



## 2.4 本節のまとめ

以上の分析・検討から明らかになったドイツ・ヘッセン州の学校運営・管理の状況に即して、若干の議論を提示しておきたい。

学校運営・管理の現状についていえば、校長たちは自校の教育活動が画一的に拘束されているとはほとんど感じておらず、また十分に意欲と能力のある教員集団を抱えていると感じている。このことは、学校の独立性・自律性を強化する方向での改革が成果を挙げるための基本的な条件が存在していることを示すものであろう。

とはいえ、学校のプロフィール（個性）の具体的表現である学校プログラムの編成に直接関係する条件は厳しいようである。調査の結果が示唆するのは、求めているほどの支援は与えられず、事務の簡素化も進まないままに多忙感が増しているという状況である。予算の効率的な使用については評価が高いものの、自律化・学校プログラム政策が創造的な教育活動を励ますものとなっているかという点については校長たちの評価は分かれている。政策を補完するものと位置づけられる統一試験に対しても同様に評価が分かれている。これらの点からすると、現時点で自律化・学校プログラム政策が学校現場の支持を十分に得ているとは言えない。

こうした状況は、どのように解釈されるべきだろうか。近年、多くの国で展開されている「学校の自立（自律）」を標榜する改革を、学校の教育活動の自由と創造性を解放するものとみるよりは、むしろ「放任」されてきた「自由」を巧妙に統御する新しい教育管理の戦略とみるべきだとする議論がある（黒崎勲、2000:11ff.）。ドイツにおいても、学校の自律化を「学校の独立性の強化」「親・生徒による選択」「国(州)レベルの統一試験」という三つの要素によって学校教育の「質の保証」を図る「新自由主義的」政策とみる議論がある<sup>13</sup>。本稿の調査結果が示唆するのは、これらの議論に一定の現実的根拠が存在し、なおかつ政策の戦略的企図が容易には貫徹しないであろうということである<sup>14</sup>。こうした結論は、学校の独立性・自律性の強化を無批判に礼賛する見方に再検討を迫るものであろう。

また、いくつかの項目については学校の種別によって校長の意識に差異があることが明らかになったが、特に注目されるのは総合制学校の特異性である。先述の通り、総合制学校は改革志向性の強い学校であるし、また存続するためにそうであらざるを得ない。それゆえ学校プログラム政策は、総合制学校においてこそ、おそらく本来の政策的企図をも超える大きな可能性を持ち、また同時に大きな矛盾を抱え込むことになるだろう。

## 3 「学校プログラム」政策下の学校間の競争

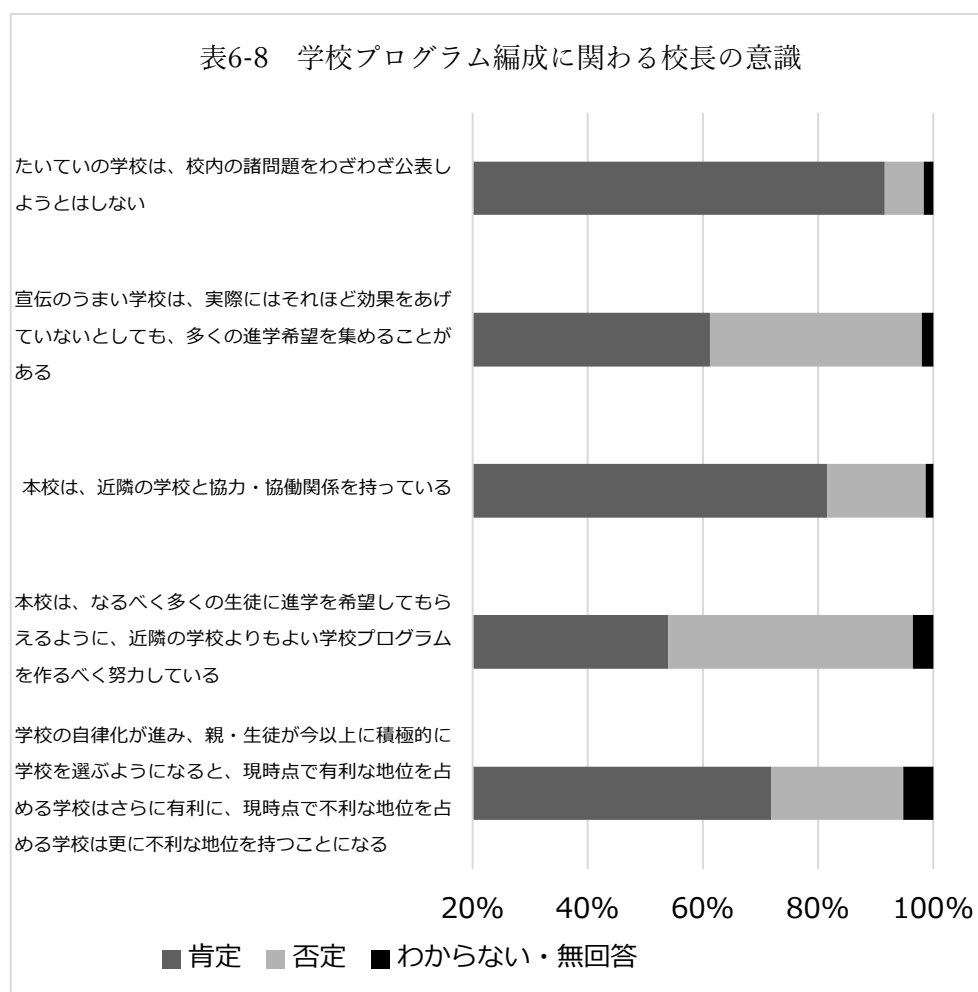
### 3.1 学校選択に対する宣伝効果

学校プログラムの編成と競争に関わる質問項目に対する回答の分布を表 6-8 に示した。これらについて、学校種別の分析も加えながら検討していきたい。学校選択が学校改革と有機的に連動していくためには適切な情報公開が必要不可欠である。しかしヘッセン州の校長たちの意識においてはそうした前提は満たされているとは言えない。「たいていの学校は、校内の諸問題を外部にわざわざ公表しようとはしない」という命題について、90 パーセント以上の校長が肯定しているからである。ここから考えれば、ほとんどすべての学校は親・生徒の学校選択に影響を与えかね

<sup>13</sup> ムニンは一般財政の危機に起因し、30 から 40%程度のカリキュラム編成の自由を与えた上で予算の削減と教育的達成の向上の二つの目標を狙う「学校の自律化」政策を「新自由主義的教育政策」とまとめているが、ドイツのそれは「社会国家的新自由主義」によるバリエーションとされている。Vgl., Munín (2000).

<sup>14</sup> 教育改革の意図せざる帰結の実例として、D・ラバリー（2018:71ff.）、参照。

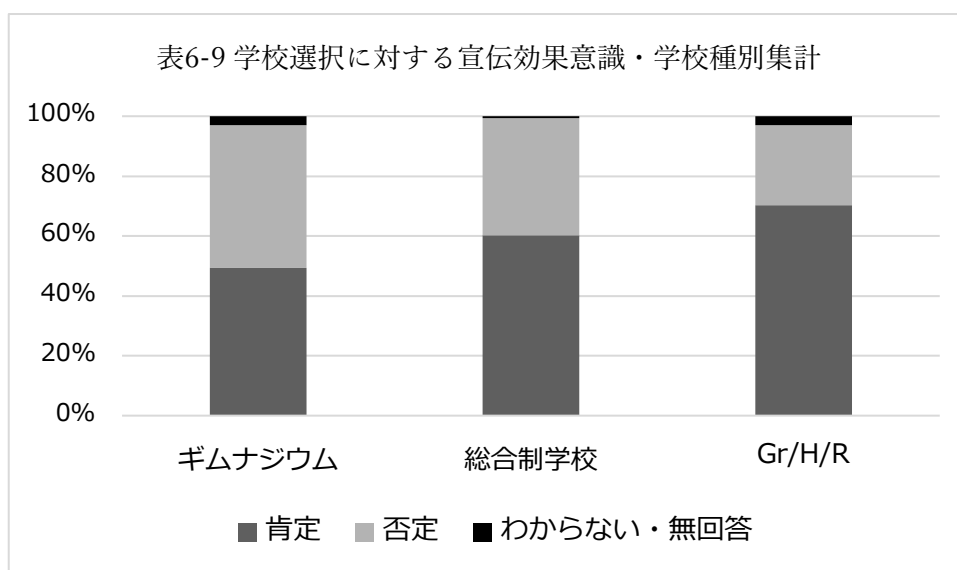
ない問題について適切な情報を与えない可能性が高いと言えよう。



また「宣伝のうまい学校は、実際にはそれほどの成果をあげていないとしても、多くの進学希望を集めることがある」という命題に対しては、60パーセント強の校長が肯定している。実態以上に学校をよく見せる宣伝をすることが効果的であると感じられているならば、競争的状况が学校に対して改革を促すと単純に考えることはできないだろう。

ここで興味深いのは、この「宣伝効果」については学校種間にやや弱いが有意な差が見られることである(表6-9、 $p < 0.05$ )。学校種ごとにみた場合、ギムナジウム群においては「宣伝効果」を肯定する校長はほぼ半数に過ぎないが、総合制学校群では約60パーセント、基幹・実科学学校群では70パーセント強に達している。つまり、学校種の選択において一般に不利な地位にあるとされる学校種ほど、「宣伝効果」を肯定する校長の比率が高くなっているということである。ギムナジウムへの進学率、志望率の高さに照らせば、ギムナジウムが生徒の獲得において「苦戦」することは比較的少ないと考えられる。そうした状況においては特段の「宣伝」は必要性が薄く、ギムナジウムの校長において「宣伝効果」意識が比較的低いのは当然と言える。一方、基幹・実科学学校群においては分岐型の中等学校制度のなかでその占める位置自体が魅力を失いつつあるとみられ、生徒の獲得のためにはなんらかの積極的な働きかけが必要とされる土壤があると考えられるから、「宣伝効果」を意識する比率が比較的高くなるのはその意味でやはり当然である。このことが「実際以上によく見せる誇大な宣伝」を意識的に実施している学校がすでにあるという実態を示すものであるかどうかは本調査のデータからは判断できないが、そうした「宣伝効果」は個別の競争主体＝学校によってその有効性が「推認」されるならば、そのことによってすでに

公正な競争を阻害すると考えられるだろう。



学校の情報の公開と実情に即した公正な宣伝は生徒の獲得をめぐる適切な市場的競争にとって重要な前提的条件であるが、ここで取り上げた校長の「意識」によってみる限りは、そうした競争の前提的条件を否定する校長が相当数存在し、またそうした意識の一部は学校の置かれている社会的位置と関連しているということが示唆される。

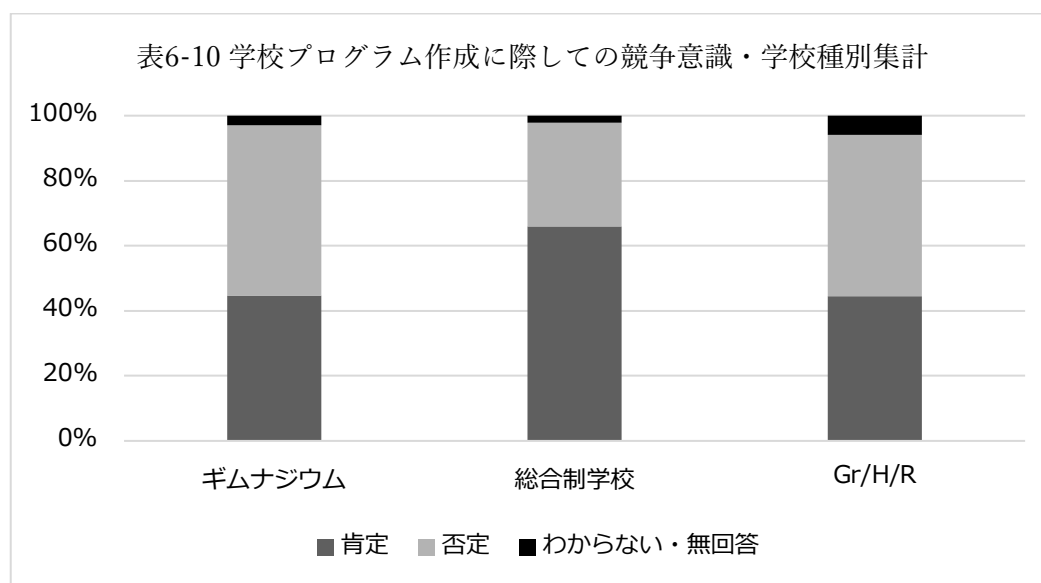
### 3.2 「近隣校との協力」と「競争のための差異化」

次に学校プログラムの編成における校長の意識をみていく。前掲の表 6-8 の中の「本校は、近隣の学校と協力・協働関係を持っている」という項目について、80 パーセント強の校長はこれを肯定している。学校間の協力関係はヘッセン州の中等学校において一般的なものと言ってよい。一方、「本校は、なるべく多くの生徒に進学を希望してもらえるように、近隣の学校よりもよい学校プログラムを作るべく努力している」という質問については校長たちの意識は大きく分かれており、肯定した校長は半数強にとどまっている。学校プログラム政策に含み込まれている多様な政策意図のうち、学校間の市場的競争による改革の促進という点に限定してみれば、この比率は政策意図を十分に満たすものとは言えない。こうした結果が示唆しているのは一般に近隣の学校は進学してくる生徒を奪い合う競争相手である、る以上に協力のパートナーであるということであり、また他校との比較のなかで顧客=生徒を獲得する意欲があまり高くないという意味で競争的でない校長も少なくないということである。

学校プログラムの編成における競争的な意識の存否を直接問うこの質問においてさらに重要なことは、学校種間に有意な差がみられるということである(表 6-10、 $p < 0.01$ )。つまり、ギムナジウム・実科学校・基幹学校という伝統的中等学校においては競争的な意識を否定する校長が過半数を占めるのに対して、総合制学校においては逆に競争的な意識を肯定する校長の比率が顕著に高い(実数:肯定 91 人、否定 44 人)。

ドイツの中等教育段階において総合制学校は特異な地位を占めている。他の中等学校種が固有の教育修了資格と結びついた自明の存在理由を持ってきたのに対して、総合制学校は 1960 年代に中等教育段階における教育機会の不平等の是正や教育方法の改革などを狙いとして実験的に導入されて以来、その後の教育政策の展開のなかで常に激しい論議的となってきたという歴史を持つ(Gudjons, H. u.a. (Hg.), 1996)。それゆえ、現時点でも州ごとに普及の度合いにきわめて大きな相違がある。この総合制学校は教育思想史的には 20 世紀初頭以来の統一学校運動や新教

育運動の流れを継承するものであり、改革志向性を本来の特徴としている、近年、基幹学校と実科学校を制度上完全に統合し、中等教育段階の学校をアピトゥアにつながるギムナジウムと、それ以外のものの二つに再編・類型化する州が出てきているが<sup>15</sup>、ギムナジウムと並立する中等学校が「総合制学校」の名に値するかどうかは、単に進路の多様性を保障しているという意味で総合的であるということによってではなく、その学校の理念と実践の実験的・改革志向的な質によるものとする見方もある（Hurrelmann, K., 1988b）。こうした見方をとれば、学校プログラムの編成において総合制学校の校長が競争的な意識を強く持つことは当然であるといえる。教育上の特色によって親・生徒に積極的に選ばれない限りは伝統的な中等学校種に対抗して生き残ることができないがゆえに、総合制学校は他の中等学校よりも競争的であらざるを得ず、その意味では市場的競争を通じた学校改革というアイデアをもっともよく体現しつつあると考えることができるだろう。



### 3.3 学校間の格差の固定・拡大

学校の自律化は各学校に相当の裁量権を与え、自己責任による競争と改革を促すという面を持つ。しかし各学校は均一な条件からこの競争を開始するわけではなく、すでにそれぞれに有利な条件、不利な条件を抱えている。そのため、競争によって結果的に学校間の既存の格差が固定・拡大されるのではないかという危惧が指摘される。この点を端的にたずねた表 6-8 の中の質問「学校の自律化が進み、親・生徒が今以上に積極的に生徒を選ぶようになると、現時点で有利な位置を占める学校はさらに有利に、不利な位置を占める学校はさらに不利な位置を占めることになる」について、校長たちの 70 パーセント以上がこれを肯定している。初期条件の違いが競争の進行に決定的に影響すると意識されているのであれば、競争を通じた改革は実現されにくいだろう。自己責任による競争を通じた学校改革というアイデアは、親・生徒の学校選択行動が学校の主体的改革によって影響されうるという制度論理を前提としていると考えられるが、この結果からみる限り、校長たちはそうした制度論理をあまり共有していないと言える。もちろんこうした結果は学校プログラム自体がまだ編成段階であり、校長たちがそうしたアイデアになじんでいないという点、また分岐型中等学校制度の下ではギムナジウム・実科学校・基幹学校という

<sup>15</sup> これについては第3部で論じている。

事実上の序列構造は動かし難く、いわゆるギムナジウム志向の強まりも不可逆的な傾向だと考えられているという現実が本質問への回答に一定の影響を与えているという点とも関連しているであろう。ともあれ、学校プログラムの編成とその実施・改訂のサイクルを通じて学校の改革を進め、そのことによってより多くの進学希望者を集め、ひいては自分の学校が占めている地位を上昇させるといった考え方は十分な現実性があるとは言えず、少なくとも現在の時点では、ヘッセン州の中等学校長たちの多くは競争のもたらす結果への期待感が薄いという意味で非競争的であるとみることができる。

#### 4 小括

公立中等学校は市場的競争の主体となることができるのか、また競争を通じて学校の改革が促されるという展望は現実的基盤を持っているのか。本章は、質問紙調査による校長意識調査の分析という限定的な方法によってこの問題を検討してきた。最後に、以上に明らかにしてきた点に即して若干の議論を提示し、あわせて今後の課題を示してまとめとしたい。

第一に、ヘッセン州の中等学校長たちは一般に市場的競争による改革という制度論理を十分に共有しているとは言えないことが明らかになった。この点では、少なくとも1999年以後の競争的な学校プログラム政策の政策意図は学校現場によく浸透しているとは言えない。このような非競争的な現状の意味を、筆者が校長などを対象に実施したインタビュー調査<sup>16</sup>で得た多義的なエピソードの解釈によって仮説的に敷衍しておこう。たとえば、州内でも有数の伝統を持つギムナジウムの校長は学校間の競争というアイデアをはっきりと否定し、中等学校種の多様性は子どもたちの「適性」に対応したものであるし、また各ギムナジウムもそれぞれに多様で個性的なカリキュラムを提供しているのであって、他のギムナジウムとの競争という考え方をとることはないと言明していた。また、ある基幹学校の校長は、駅前地区にあって非ドイツ語家庭の生徒が多い「この学校」が他校と競争しながら改革されるというアイデアは完全に非現実的であると否定したうえで、それでも困難な問題を抱えて進学してくる「この学校」の生徒たちのために精一杯努力している「この学校」の教職員集団を誇りに思うと強調していた。質問紙調査の結果に依拠するならば一見正反対のこれらのエピソードは、生徒の教育的必要の多様性とそれに対応するための多様な学校ないし学校種の必要性の認識、そしてそれゆえにまた必然的な格差の固定化の認識という点で通底していると解釈することができるのではないだろうか。

第二に、総合制学校の校長はいくつかの点で他の中等学校種の校長たちと異なる意識を持っていることが明らかになった。この知見に依拠して、再びインタビュー調査で得られた多義的なエピソードをみてみよう。比較的落ち着いた住宅街のなかに位置するある総合制学校の副校長は、自分が赴任してきてからの8年間の経験を、定員を下回る進学希望者しかいなかった学校から定員以上の希望者を断るほどに人気のある学校に変えてきた改革の連続として語っていた。彼女によれば、親による学校選択は学校間の競争の重要な指標であり、総合制学校としての特徴を知ってもらうために毎年秋から冬にかけて市内の基礎学校を数多く訪ねるのだという。学校としての教育理念を確立し献身してもらうために教員たちとも議論を重ね、その結果、50人強の教員のほぼ半数がこの8年間で入れ替わったが、これは学校の理念に賛同・献身できない教員には他校への転出をはっきりと促した結果であるという<sup>17</sup>。こうしたエピソードは、理念を掲げ、その承認

<sup>16</sup> 本章で参照するインタビュー調査は、第2章で参照したのと同じ2001年秋から2002年春にかけてドイツ・ヘッセン州フランクフルト市内の公立学校長に対して筆者が単独で実施したものである。インタビュー調査の記録については、前原健二(2002)に収められている。

<sup>17</sup> 第2章でも触れたようにドイツには一般に定期的な人事異動がなく、こうした異動は例外的な事例として語られたものである。

を求めて競争し続ける学校という質問紙調査の分析が示唆する総合制学校の姿を端的に表現するものと解釈することができるだろう。

本章冒頭に記した課題意識に沿って本章の考察の教育制度論的な意義をまとめれば、次のように言うことができよう。教育活動に関する各学校の独立性を拡大し、進学希望者の獲得をめぐる競争を通じて学校改革を促進しようとするアイデアは、ヘッセン州の現状において単純に実現するものとは思われない。そこには競争と学校改革を結びつける意識が十分に存在するとは言えないからであり、こうしたことの背景には競争を成立させないほどの学校(種)の「個性」の多様性が存在する一方で、総合制学校についてはおそらくその本来的な改革志向性に規定されて、伝統的な中等学校種よりは相対的に強く、競争的な意識を認めることができた。伝統的な中等学校種との差違ないしは自らの優位性を親・生徒による選択を通じて実証することをいわば歴史的要請として引き受けるべき総合制学校についてのこうした知見は、競争における対抗的な教育理念の重要性を示唆するものと思われる。

総じて言って、「学校の自立(自律)」はヘッセン州の学校現実において学校教育の質を高める効果を持ち得るであろうか。本章で示した限定的な材料に即して言うならば、おそらくその効果は学校種によって異なる可能性が高いと考えられ、その差異は生徒にとっても学校にとっても市場的競争環境が存在する状況において現にその学校が与えられている地位ないし位置に関連していると思われる。つまり「学校の自立(自律)」は有利なものをより有利に、不利なものをより不利に導く可能性があると考えられるのではないか、ということである。この点で、「学校の自立(自律)」は不利な地位にある学校に対する手厚い支援を必要としている。

また、現状の有利不利とは別に、学校自身が持つ改革志向的な教育の理念とその現実化を図る学校運営の実践は、「学校の自立(自律)」と積極的な関わりを持ち得ることも明らかとなった。第4章で「学校の自立(自律)」は中等教育の統合化を進める流れに対する「反改革」であり得る可能性を指摘したが、この「反改革」の嫌疑に対しては、本章の示したデータは両義的であるということになる。「学校の自立(自律)」が有利なものをより有利に、不利なものをより不利に導くならば、ギムナジウムはよりギムナジウムらしく(つまり優秀な生徒に充実した学習環境を提供する学校にふさわしい方向へ)、基幹学校をより基幹学校らしく(つまり困難の多い生徒に混沌とした学習環境しか提供できない学校へ)、変えていく可能性がある一方で、改革志向の教育の理念を掲げる総合制学校の意欲的な実践を励ます可能性があることもまた同様に明らかだからである。

最後に以上のことを州の教育政策のレベルでの「学校の自立(自律)」の位置づけの転換という前章の議論と関連させて論じておきたい。前章ではヘッセン州の実定法レベルでの「学校の自立(自律)」の意味を「規範的なオプティミズム」から「功利主義的なプラグマティズム」への転換として特徴づけた。公立中等学校の校長の意識という限られた視角からではあるが学校の現実に定位して「学校の自立(自律)」の意義を検討してきた本章の上述の結論が示唆しているのは、これらの特徴づけは、それ自体としては学校現場の校長の意識には必ずしも当てはまるとはいえないということである。「学校の自立(自律)」の規範性、つまり改めて正当化を必要としない性質については当然に承認されるとしても、それが当然に学校により結果をもたらすと信じられているわけではない。しかし他方で、「学校の自立(自律)」は州内統一試験への効率的な対策を導くプラグマティックなツールとして一様に受容されているわけでもない。規範的なオプティミズムは今日的な「学校の自立(自律)」を支える理念ではあり得ず、功利主義的なプラグマティズムは学校現場の現実を、その困難性において、また同時に改革への意欲においても矮小化するものであると言うことができよう。

本章の議論は限られた対象に関する特定の時点でのデータに基づくものであるが、以上の検討から、少なくとも「学校の自立(自律)」を単純に学校改革の「希望の星」とみなすことには慎重でなければならないと結論することが許されよう。





### 第3部 ドイツにおける学校制度改革の理論と動態

第1部では教員の教育活動をめぐる様々な改革の動向に、第2部では組織としての学校の自律化の動向に焦点をあてた。「制度的補完性」の概念を改めて振り返るまでもなく、教員の教育活動は組織としての学校の教育活動のありようと密接に関連し、また学校の教育活動のありようは学校制度の編成と密接に関連する。「学校の自立(自律)」は決して「中立」な学校改革の理念ではなく、分岐型の学校制度の下で、また地域の教育機会の供給構造の中で、それぞれの学校が有している構造的な位置に規定されて異なった機能を持ちうるものであり、その意味では「学校の自立(自律)」は単純に「希望の星」とみなされるものではなかった。

第3部ではPISA2000以前のドイツにおける学校制度改革の様々な局面を取り上げて考察する。戦後のドイツ(西ドイツ)の学校制度改革は、緩慢な一進一退を繰り返してきたように見える。それは時々の政治状況によってそれなりに説明することができ、そうした説明はそれとして意味のあるものである。とはいえこの第3部の各章においても重視したいと思うのは、学校制度の動揺に対して示される新しい教育についての考え方、「教育の理念」の提案の諸相である。後の論点を先取りして言えば、およそ1980年代から2000年までの時期は中等学校制度をめぐる課題がいよいよ顕在化すると同時に改革の見込みが政治的に見出し難いという相克の中で、学校制度の編成の基本的な考え方に関する新しい提案が生まれている。それらの新しい「教育の理念」の提案は、2000年代以降急激に現実化していくドイツの学校制度改革の流れに、やや形を変えて影響を与えていくことになる。そのとき、学校制度の変動・変容が、教員の教育活動のあり方、学校運営のあり方の変動・変容とどのように関わるのか、それらの変動・変容がどのような言説によって表現され、社会的な正統性の調達に成功し、あるいは失敗していくのか。第3部の各章はこうした問題関心を追究する。

第7章では戦後の西ドイツにおける学校制度改革がどのように構想され、また破綻していったのかという問題を歴史的に跡付ける。一般に、西ドイツの学校制度改革は保守勢力の抵抗、東ドイツの学校制度改革に対する対抗といった要因によって説明される。しかし、そうした説明とは別に、一種の「教育の理念」と見ることができ、「才能理論」や一時的に強力な世論の喚起力を持ったと見られる「機会均等」の理論もまた、西ドイツの学校制度改革の動向に大きな影響を与えたと考えられる。また、保守政党としてのCDUの教育政策は必ずしも終始一貫したのではなく、部分的には改革の可能性があり得た点、全面的な導入に至らなかった総合制学校は政治的対立によるのみならず教育学的な理由によって政策的に失敗したと見られる点も検討する。

第8章では2000年のPISA調査以後、急速に活性化することとなった学校制度論議の構造を理論的に検討する。ドイツの学校制度にとってPISAの結果が持つ意味は、OECD諸国との比較においていわば低学力を証明されたことそれ自体よりも、むしろ学力獲得の「階層的格差」がきわめて大きいということであった。この階層的格差は、学校制度の形態と関係している。いくつかの概念装置を用いて学校制度の形態と学力獲得の階層的格差の関係を検討し、ドイツの分岐型学校制度が生徒の発達の制約条件となっているという点について議論する。もちろん、学校制度の形態はそれ単独で存立しているわけではない。分岐型学校制度の中で教育を行う教員たちが有している「均質性」神話とも言うべき教育活動の効果に関する信念の存在が注目されなければならない。これらの点を議論した上で、分岐型学校制度改革のために必要な「教育の理念」の可能性についても検討する。

第9章はおおむね2000年代半ばから現実的な政治課題となった中等学校制度改革の動態を、いくつかの州の政策過程に即して具体的に検討する。そこで明らかになるのは、すでにドイツの中東学校制度は三分岐型と呼ぶことはできず、「ギムナジウム+1種」の二分岐型と見るべきものであることである。その二分岐型の内実は州によって多様であり、特に中等教育を有意義に編成するための「教育の理念」の扱い方に注目して分析することによって重要な差異を抽出することができる。

第9章までの分析において、ギムナジウムはほとんど登場しない。このことは、一般大学入学資格を授与することのできるギムナジウムは戦後から今日に至るまで常に学校制度改革の無風の局外に存在しているような印象を与えるかもしれない。しかし実際は、ギムナジウムは世紀転換期以後、ギムナジウムに固有の大きな改革の波の中でいわば翻弄されてきた。第10章はその問題、つまりギムナジウムの年限短縮と再延長の政策過程を検討する。ここにおいても注目されるべき点は、政治的ないし党派的な対立とは異なる位相において「教育の理念」が問い直され、その「教育の理念」の社会的正統性こそが制度の動揺と安定を生み出していると考えられるという点である。

## 第7章 ドイツにおける分岐型学校制度改革の破綻要因の検討

## 1 戦後ドイツの学校制度改革

ドイツの学校制度はしばしば「三分岐型」と表現されてきた。後の章で具体的に示すように、今日の時点ではもはやこの「三分岐型」という表現は学校制度の形態という点では適切ではない。そのことを前提とした上で、本章では戦後の西ドイツにおける三分岐型の学校制度の成立と、およそ1970年代までのその制度の動態について検討する。本章の基本的な論点は、なぜ西ドイツでは多くの西ヨーロッパ諸国とは相違して初等教育以後に強く分岐するタイプの学校制度が存続してきたのか、ということである。

## 1.1 前史

はじめに今日につながる学校制度の形成を簡単に整理しておく。ドイツの近代的な学校制度は19世紀を通じて徐々に形成された。一方には大学へつながるエリート教育の道が、他方には上級学校との接続が制度的に確保されない民衆教育の道が存在した。前者は3年制の予備校 *Vorschule* から9年制のギムナジウム<sup>1</sup>へ続く課程がいわば正系として制度化され、その周辺に多様な学校がいわば傍系として簇生しては再制度化されるプロセスが繰り返された。民衆教育の学校は地域的に多様な発展過程を経て、おおむね20世紀初頭には8年制の公立学校制度が成立した。とはいえ、特に人口の少ない農村部では学年ごとのクラス編制をとらない単級学校も多く存在し、そうした状況は第二次大戦後も構造的に存続した。

一般に三分岐型と言われる学校制度の形態がほぼ確立されたのはワイマール期においてである。いわゆるワイマール共和制の成立の後、学校制度も根本的な再編が企図された<sup>2</sup>。公選による親代表を学校運営に参加させる父母協議会制度の創設のようなラディカルな改革とともに<sup>3</sup>、特に重要なのは3年制の予備校が廃止され、4年制の基礎学校がすべての子どもが身分等に関わりなく共通に学ぶ唯一の初等教育機関として制度化されたことである<sup>4</sup>。このことは、字義通りに「4年制の唯一の共通教育機関」が成立したことを意味すると同時に、「6年制」ないし「8年制」の共通

<sup>1</sup> 19世紀初頭のプロイセン改革の中で、二つの古典語を教授し明確に大学準備教育を行う学校が正系の「ギムナジウム」という呼称の下に統一的に制度化された。これらの学校の生徒はアビトゥアを経て大学へ進学する権利を有することとなった。19世紀の後半にかけて、ギムナジウムに類する学校が増えてくる。それらは大学へ進学する予定はないが初等教育以上の教育を望む層のための中級レベルの学校であった。この時点で、機能的にみれば初等教育、中級の学校、ギムナジウムという三つの類型を措定できる。ただしこれが今日に繋がる三分岐型の起源ではない点は注意されてよい。正系ギムナジウム未満の中級レベルの学校は「高等実科学学校」「実科ギムナジウム」などと称し、そこには「実科 Real」という単語が入っているが、当時の実科は「近代語」(英語、フランス語)「自然科学」「地理」などを意味していた。これらの学校は戦後の実科学学校の前身ではなく、20世紀初頭にはギムナジウムと同格化されることになる。戦後の実科学学校の源流となる学校種は19世紀の終盤以降、改めて興隆してきたものである。参照、P・ルントグレーン (1995:61ff.)。

<sup>2</sup> ただしその試みは十分に実現されず、実質的に「骨抜き」になった、と評価されている(長尾十三二、1991:262)。

<sup>3</sup> ワイマール期の父母協議会制度については、参照、前原健二 (1990)。

<sup>4</sup> ただし3年制の予備校は即時廃止されたわけではなく、1930年までは存続し、また「能力の高い」生徒については基礎学校第3学年修了後にギムナジウムへ進学するという特例も認められていた。参照、長尾十三二 (1991:262)、Herrlitz, H-G, u.a.(Hg.) (1986:110f.)。

教育機関の制度化は退けられたこと、また「4年制」の課程の修了後の進学経路の分化が改めて制度化されたことを意味していた。これらの改革は、制度論理的には大きな意義を有していたと言えるが、量的に見るとそれほど大きな意味を持っていたとは言えない。この頃のギムナジウムへの進学率は10%以下、大学進学率は数%であったと推計されているからである（ルントグレーン、1995:214ff, 254ff.）。

1939年以後のナチス期の教育政策については本論文では扱わない。すべての青少年のために学校外教育機関としてヒトラー・ユーゲントの設立など大きな変更もあったが、学校制度についてはギムナジウムの種類が簡素化され、また年限が8年に短縮されるなどの変更はあったものの、大きな制度改革は実施されなかった。

## 1.2 戦後ドイツにおける学校制度の再建

戦後のドイツは大きく二つの地域に分割され、それぞれの地域で政治制度、法制度と並んで学校制度も改革されることとなった。

いわゆるソ連占領地区、のちの東ドイツにおいては、学校制度はソ連を標準として、完全単線型が導入された。すでに1946年には8年制までの統一学校が導入され、この時点で初等教育の修了後に強く分岐する学校制度は廃棄された<sup>5</sup>。これは後の東ドイツの学校制度として定着していき、さらに1965年には原則として12年間の「単線型」の「統一的社会主義教育制度」（三枝孝弘ほか、1966:168）が確立される。一方、いわゆる自由主義国家占領地区、後の西ドイツでは若干の曲折の末、基本的にはワイマール期の学校制度への「回帰」が目指されることとなった<sup>6</sup>。

西ドイツにおいては連邦憲法としての性格をもつ、いわゆるボン基本法において学校制度に関して次の点が規定された。

### 第7条 [学校制度]

- (1) すべての学校制度は、国家の監督のもとに置かれる。
- (2) 教育権者は、子供の宗教教育への参加を決定する権利を有する。
- (3) 宗教教育は、公立学校においては、非宗教的学校を除き、正規の教科目とする。宗教教育は、宗教団体の教義に従って行うが、国の監督権を妨げてはならない。いかなる教員も、その意思に反して宗教教育を行う義務を負わされてはならない。
- (4) 私立学校を設置する権利は、これを保障する。公立学校の代用たる私立学校は、国の認可を要し、かつラントの法律に従うことを要する。この認可は、その私立学校の目的および設備ならびにその教員の学問的教養が公立学校に劣ることなく、かつ生徒を両親の資産によって差別するものでないときに、与えられる。教員の経済上、法律上の地位が十分に保障されないときは、この認可は与えられない。
- (5) 私立の国民学校は、教育行政庁が特別の教育上の利益を認める場合、または、親権者が申請に基づいて、宗派混合学校または宗教的もしくは世界観的学校としてそれを設立しようとする場合で、かつ、当該市町村内にこの種の公立国民学校が設けられていない場合に限り、設置することができる。

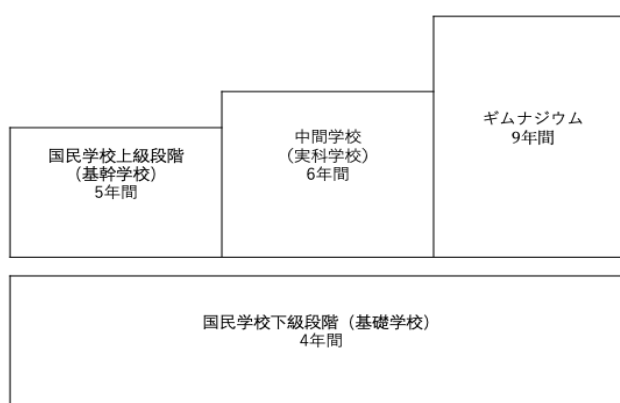
<sup>5</sup> 終戦直後から1950年代前半の東ドイツ地域を含む各州における多様な学校制度改革の流れについては、Vgl., v. Friedeburg, L. (1992:281ff.)。主な論点は義務性の共通の初等教育の年限、中等教育制度、宗派別の公立学校制度の扱い及びこれと直接関連する教員養成制度などであった。戦後数年間のドイツにおける学校改革の動向に関する日本語による著作としては、三枝孝弘ほか（1966）が多くの改革案を紹介、検討している。

<sup>6</sup> 西ドイツ地域の一部ではいったん単線型制度の導入が始まっていたものの、1950年代前半までにそれが撤回された（v. Friedeburg, L., 1992:281ff.）。

(6) 予備学校は、引き続き廃止されたままとする。

ここで言われている「国」「国家」は連邦ではなく州 Land を意味している。ここで示されたいわゆる各州の教育高権に基づいて、各州ではそれぞれに憲法ないし学校法において学校制度の形態が規定された。各州がそれぞれの政治的情勢や占領当局の意向との兼ね合いなどに左右された結果として、この時点での西ドイツ地域の学校制度は全体として「カオス」(v. Friedeburg, L., 1992:321) の様相を呈していた。学歴資格の共通化・州間の相互認証の必要などを背景に 1955 年に各州の文部省による合意である「デュッセルドルフ協定」<sup>7</sup>において、国民学校（下級 4 年、上級 4 年）、中間学校、ギムナジウムという三分岐型の学校制度が確定された。初等教育段階には国民学校のみが置かれ、全員が 4 年間通学し、その後は三種類の学校に分かれて進学することになる<sup>8</sup>。こうして、通説的に使用されることの多い「三分岐型学校制度」が成立した。

図 7-1 三分岐型学校制度（デュッセルドルフ協定、1955 年）



\*各ブロックの横幅は進学者の比率を表すものではない。

とはいえ、この時点でこの制度に三分岐の名に値するだけの選択肢としての実質があったかどうかは疑わしい。というのも 1960 年時点で見ても西ドイツ全体で約 85%が「国民学校」の 8 年間で普通教育の就学を修了し、10%がギムナジウムへ進学、中間学校（実科学校）進学者は約 5%であり、地域的には通学可能な範囲に三種類の中等学校が揃っていない場合も大いにあったからである (v. Friedeburg, L., 1992:336.)<sup>9</sup>。

### 1.3 「三分岐」の才能理論

中等教育の三分岐制の理念は、典型的には次のように子どもたちの生得的才能の類型と、社会的・職業的類型の対応関係を主張するものである (Klafki, W., 1985; Kubesch, B., 2007)。

<sup>7</sup> ただしフリーデブルクによれば (v. Friedeburg, L., 1992:321f.)、デュッセルドルフ協定は本来想定されていた学校制度の最低限の共通公分母の設定からはほど遠いものであった。

<sup>8</sup> その後 1964 年から、国民学校 Volksschule という名称は公式には廃止され、最初の 4 年間は基礎学校 Grundschule、続く 4 年間は基幹学校 Hauptschule と呼ぶことになった。実生活上は、Volksschule という呼び方は残っている。

<sup>9</sup> また、第 2 章でも述べたように、この時期、国民学校の 5 割は複式学級編制（つまり一つのクラスに二つ以上の学年の生徒がいて一緒に学ぶ状態）、農村部に限ると 7~8 割が「単級学校」（つまり 4 学年の生徒が一つの教室で学ぶ状態）であった。この点に即して言えば、学校制度改革の課題は中等教育ではなく初等教育の近代化であったということもできる。Vgl., Köhler, H. u.a. (2014:32f.).

- ・「手の労働 Handarbeit」<sup>10</sup>に向けた人間 → 国民学校8年制を終えてから職業訓練を経て、ブルーカラー労働へ<sup>11</sup>
- ・「頭の労働 Kopfarbeit」に向けた人間 → 実科学校で10年制まで学び中級修了を取得、職業訓練を経て、公務・事務・サービス等のホワイトカラー労働へ
- ・「アカデミック akademisch」な人間 → ギムナジウムで13年制まで学びアビトゥアを取得、大学を経て、専門職、管理職へ

一般に「才能理論 Begabungstheorie」と呼ばれる、このように子どもたちの才能、能力、適性を4年間の初等教育以後進学すべき中等学校の種類と結びつける議論は、しばしば実証的なデータに基づくものとして心理学者らによって主張され、三分岐型の学校制度を正当化する論拠として使われる。W.クラフキによれば、才能理論は1950年代の西ドイツでは心理学者、社会人類学者などによって学術的根拠をもつものとして主張され、受容されていた。教育心理学者からは才能理論に対する批判もあったが、一般に教育学者たちにとっては学校制度問題よりも学校の「内的改革」つまり教育の内容や方法の方が重要だったため、教育学者は才能理論をめぐる議論に対して学術的にも実務的にも関心を示していなかったというのである (Klafki, W., 1985)。

「能力」の生得的固定性それ自体はすでに1960年代半ばには学術的通用性を失っていたと考えられるが (Ewers, M., 1978:6)、それにも関わらず西ドイツでは1970年代においてむしろ社会的にはその影響力が強まっていると言われている (Ebd.)。1950年生まれの教育学者A.グルーシュカは、自らの世代にとっては「社会の必要と人間の才能の調和を図る」ものとして三つの才能、具体的には「機械を動かす人、修繕し改善する人、そして機械を発明し設計する人」という才能理論が「現役の理論」であったと述べている (Gruschka, A., 2016)<sup>12</sup>。

こうした才能理論の残存ないし復権は、すぐ後に述べる1960年代からの教育政策状況に対する「反作用」として説明できる。総合制学校の全面的導入は実現されなかったが、学校制度改革の提起によって、保守派の人びと、特にギムナジウムにとっては自己の存在の正統性を根拠付けるイデオロギーの必要性が高まることとなったからである (Ewers, M., 1978:3, 97ff.)。

今日的にはそのように類型化された能力や適性、才能の実在自体が疑われ、仮にそうした類型の実在を承認したとしても10歳の子どもたち一人ひとりの能力等を評価し振り分けることも、そうした能力等の持ち主をそれにふさわしく教育するようなカリキュラムを編成することも困難を極めると考えられよう。しかしドイツでは才能理論は日常生活の中に浸透している<sup>13</sup>。B.クーベッシュによれば、才能理論は「マタイ効果 (マッシュー効果)」によって事後的に「正しさ」を獲得する。マタイ効果とは、「持っている人は与えられて、いよいよ豊かになるが、持っていない人

<sup>10</sup> 「手・頭・アカデミック」という表現以外にも「实际的・応用的・発見的」など様々な形容があるが、その形容に見合っただけで区分が変わるわけではない。

<sup>11</sup> 西ドイツでは普通教育の就学義務修了後にギムナジウム等における就学を継続しない場合、満18歳までの「職業教育就学義務」が法定されている。これに対応して、職業団体 (商工会議所など) が国と一緒に職業訓練のカリキュラムや資格認定試験に携わっている。ここでいう「手の労働」「頭の労働」についても職業訓練 (いわゆるデュアル・システム) を経て公的な職業資格を取得することが必須とされている。

<sup>12</sup> グルーシュカが言及している「機械を動かす三つの才能論」はH.ヴァインシュトック (Weinstock, H.) のものである。ヴァインシュトックの「機械を動かす3つの才能論」については、Vgl., Jungmann, Ch. (2008:36)。

<sup>13</sup> 筆者自身、ドイツ・ヘッセン州で公立学校長に対するインタビュー調査の中で確信をもって才能理論の有効性を語る基礎学校校長の話聞いた経験がある。このインタビュー調査の概要については第2章で述べている。

は、持っているものまでも取り上げられるであろう」という『マタイによる福音書』の表現に由来するものであり、典型的には、多少の基礎知識を持った上で学ぶ機会を与えられた者がその機会にふさわしく学習して成長し、そうした基礎知識を持たないものは学ぶ機会を適切に活かすことができず結果的に成長しないという事態を意味する (Kubesch, 2007)。三分岐型の学校制度は10歳の時点で学習の機会を振り分けるものであるから、基幹学校へ進んだ生徒がギムナジウムで提供されるようなアカデミックは高等教育のための基礎教養を身につけることはない。したがって、基幹学校へ振り分けられたのはアカデミックな才能を欠いていたからだという言明は、事後的には必ず立証される。才能理論は、このようにして、三分岐型の学校制度の存在自体によって人々に刷り込まれ、そのことによって三分岐型の学校制度を支持する世論が強化されるという相互規定的な関係を生み出し、いわば「神話」となる。「神話」としての才能理論は、三分岐型の学校制度を社会的に正統化しながら存在し続けているとすることができる。

## 2 中等教育の統一化をめぐる政治社会学

### 2.1 統一化の模索

簡単に前述した通り、第二次大戦後、米英仏による西側占領地域においては一時、総合制学校システムの導入が模索されていたが (ゲールマン、2018、三枝孝弘ほか、1966:30ff.)、それが貫徹されることはなかった。戦後の混乱がある程度収束して国内の政治経済権力の再建が進むにつれて各州では多彩な改革の芽が生じていく。1952年までには、ブレーメン都市州を例外として、西側の州及び西ベルリンでは4年制 (西ベルリンでは6年制) の国民学校下級段階 (基礎学校) の後に分岐するスタイルが確立される。こうした動向は、細かく見れば相違点もあるが、「ワイマールへの回帰」と概括されている (Heidenheimer, A. J., 2014)。前述のボン基本法は各州に文化高権に基づく学校制度の編成が属することのみを定めるものであったが、この後1960年代の前半まで学校制度の三分岐型は直接的な改革論議の対象となることなくそのまま維持された (ゲールマン、2018)<sup>14</sup>。この時期、西ドイツには学校制度改革を求める社会的な需要も、その必要性も存在しなかったと言われている (v. Friedeburg, 1992:333)。この時期の西ドイツの教育政策の重点は近代的で効率的な人材育成を保障することであった。ナチス期の制約的教育政策の影響もあって停滞していた教育水準の回復が、工業生産の近代化と関連して大きな主題となっていたのである (Ebd., 334f.)<sup>15</sup>。

1960年代に入って、ドイツの学校制度の他のヨーロッパ諸国と同様に改革の季節を迎える。ここで焦点になるのは、分岐型の中等教育制度が民主主義国家にふさわしくない階層的不平等を保持しているという問題である。しばしば引照されるように、この時期この問題意識を端的に提示したのはR.ダーレンドルフであった。ダーレンドルフは「田舎のカトリックの農家の娘」という刺激的な定式化によって、西ドイツの学校制度の中で教育機会を適切に保障されていない社会的集団の存在を指摘し、改革の必要を訴えたのである (Dahrendorf, R., 1965; Peisert, H., 1967)。

また、教育機会の不平等という論点を直接指摘するものではないが、G.ピヒトによる「ドイツの教育の破滅」という指摘も大きな社会的インパクトを与えた (Picht, G., 1964)。ピヒトによれば、1964年時点の出生数に即して考えると1970年代に教員の絶対数が不足することは明らかであり、新規卒者のみで教員需要をまかなうとしたら西ドイツでアビトゥアを取得する若者全員が

<sup>14</sup> また三枝孝弘ほか (1966:40) は、西側占領権力内にはドイツの教育の問題は学校制度改革ではなく教育内容改革にあるとする見方が早い時期からあったことを指摘している。

<sup>15</sup> このことを端的に表現しているのがドイツ教育委員会による通称「ラーメン・プラン」(1959年)である。「ラーメン・プラン」は教育経済学的な発想をベースにした教育の量的拡大の展望を描いたものであると評価されている。Vgl., Messinger, S. (2013:54f.).

教職に就かなければならない。もちろんそれが望ましいと主張されているわけではない。ピヒトが主張しているのはギムナジウムと高等教育の拡大（たとえば10年間でギムナジウムへの進学者を2倍に増やすなど）が急務だということであり、要するに社会の必要に応じて学校制度が変革されなければならないということである。

1965年に連邦レベルに設置されたドイツ教育審議会 Deutscher Bildungsrat は、西ドイツの中長期的な学校制度改革の方向を議論する場であったが<sup>16</sup>、1969年に出された「総合制学校に関する学校実験の開始」報告書によって前期中等教育段階までの学校制度の統一化への議論を公式にスタートさせた。各州には、明確な法的基礎を持つ新しい学校種としてではなく、「学校実験 Schulversuch」という枠組みの中で総合制学校 Gesamtschule を設置することが認められることとなった。

表7-1 総合制学校の州別設置数 1976年～1990年

	1976	1980	1985	1990
西ドイツ全体	217 <sup>1)</sup>	255 <sup>2)</sup>	314 <sup>3)</sup>	335 <sup>4)</sup>
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	5	5	6	11
ハンブルク都市州	12	28	33	31
ニーダーザクセン州	18	20	24	15
ブレーメン都市州	6	6	6	5
ノルトライン・ヴェストファーレン州	36	46	84	151
ヘッセン州	68	75	76	72
ラインラント・プファルツ州	2	5	6	4
バーデン・ヴュルテンベルク州	33	28	33	4
バイエルン州	9	8	11	3
ザールラント州	2	3	4	11
ベルリン都市州	26	31	31	28

Aus : Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schule, 1976, 1980, 1985, 1990.

1) 自由ヴァルドルフ学校を内数として含む。数値は原資料に記載なし。2) 自由ヴァルドルフ学校 63校を含む。州ごとの数値は原資料に記載なし。3) 自由ヴァルドルフ学校 89校を含む。州ごとの数値は原資料に記載なし。4) 自由ヴァルドルフ学校を含まない。1986年版から自由ヴァルドルフ学校は総合制学校のカウントから除外された。

<sup>16</sup> ドイツ教育審議会は学識経験者、労組代表、教育関係団体代表など18名から成る「教育委員会 Bildungskommission」と各層の政府代表者から成る「政府委員会 Regierungskommission」の二部編成をとっていたが、後者は実質的な権限を持たなかった。審議会の任務は①文化的・経済的・社会的生活に必要性に合致し、また教育を受けた人間の将来の需要を考慮したドイツの教育制度の需要と発展の計画を立てること、②教育制度の構造についての提案を作成し、財政需要を見積もること、③教育制度の各段階における長期的な計画についての勧告をまとめること、の3つであった。なおこれらの任務は当時の連邦首相エアハルト（CDU）によって承認されたものであった。参照、ゲールマン（2018）。



1970年から1990年までの西ドイツ各州の総合制学校の設置状況は表7-1の通りである<sup>17</sup>。端的に言って、CDU（キリスト教民主同盟）・CSU（キリスト教社会同盟）が強い州ではこの学校実験の枠組みによる総合制学校の設置はほとんど進まなかった。最終的に、1982年に「教育計画と研究支援に関する連邦・州委員会」（BLK）が学校実験に関する最終報告書「総合制学校のモデル実験」を公表し、常設文部大臣会議において西ドイツ各州における総合制学校修了資格の相互認証に関する合意が締結されたことによって総合制学校をめぐる西ドイツの学校実験は終了した。1960年代から70年代にかけて、前期中等教育段階までの学校制度の統一化ないし総合化が多く、西ドイツにおいてはそれは達成されなかった。

## 2.2 学校制度改革における CDU の位置

西ドイツで分岐型学校制度の改革が進まなかった理由として、最も単純には CDU/CSU の否定的対応が挙げられる<sup>18</sup>。しかし改革の頓挫の理由は、一般に保守政党として括られる CDU/CSU の名を挙げるだけでは必ずしも十分ではなく、なぜ CDU/CSU が分岐型学校制度の改革に反対したのかをより具体的に説明する必要がある。このことは、次章以降で検討する近年の学校制度改革における CDU/CSU の動向を理解する上でも不可欠である。

政党政治研究を専門とする S.メッシンガー（Messinger, S., 2013）<sup>19</sup>によれば、第二次大戦後に創設された CDU（Christlich-Demokratische Union Deutschlands：キリスト教民主同盟）の主要な前身政党のひとつはカトリック中央党であるが、カトリック以外のプロテスタントの人びと、リベラルな傾向の人びと、いわゆる学歴エリート層とよばれる教養市民層の人々も参画して非宗派的な包括政党として出発した<sup>20</sup>。

そうした構成を反映して、CDU の教育政策には二つの根本的理念が存在していた（Ebd.）。第一に、宗派学校原則である。ナチス期以前のドイツの公立学校は基本的に宗派別に置かれており、宗派を問わない公立学校は圧倒的少数派であった。ナチスドイツは宗派を問わない学校への転換を進めたから、宗派学校原則はナチス期以前への回帰をも意味していた。CDU に参画した人びとのうち、カトリック系の人びとにとっては宗派学校は譲ることのできない原則であり、また少なくとも戦後のある時期までの地方農村部の小規模な国民学校の現実にも合致していた。もう一つの根本的理念はギムナジウムの堅持である。19世紀初頭以来の人文主義的な人間形成の理念を体現するギムナジウムはドイツ的な国家・社会の精神的支柱であって絶対に欠くことができないというこの理念は、CDU 中の比較的リベラルな層、教養市民層、プロテスタント系ないし世俗的な人びとによって支持されていた。このように、公立宗派学校とギムナジウムの堅持という二つの根本的理念は CDU 中の異なる層の人々によって主張されるものであり、また相互に構

<sup>17</sup> なおドイツの教育統計においては自由ヴァルドルフ学校（シュタイナー学校）は総合制学校にカウントされることがある。教育制度論的な意味での総合制学校の数量的把握に際してはこの点に留意する必要がある。表7-1でバーデン・ヴュルテンベルク州の総合制学校数が1985年から1990年にかけて大幅に減少しているが、これは統計上、1986年から自由ヴァルドルフ学校が総合制学校とは別にカウントされるようになったことによる。

<sup>18</sup> 一例として、Ch・フュール（1996:151ff.）。

<sup>19</sup> 本項の CDU に関する記述は、別に記さない限り、Messinger, S. (2013) に拠っている。

<sup>20</sup> なお CSU（Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.：キリスト教社会同盟）はバイエルン州に活動範囲を限定した地域政党である。CDU はバイエルン州内では活動しておらず、連邦レベルではひとつの会派として活動するため、事実上 CDU の地域支部のようにみなされることもある。教育政策に関しては連邦主義との関連で単純に地域支部とは言えない動きを取ることがある。本章では CSU の一般的な政治的独自性については言及しない。

造的な関係性を持っていなかったという点が重要である<sup>21</sup>。

CDUのこの二つの根本的理念が三分岐型の学校制度への支持を意味するものとなるのは、SPDを中心とする、この時期の革新的な教育改革の要求(v. Friedeburg, L., 1992:284ff.)との対抗関係においてである。米英仏及びソ連による分割統治が進められていた時期には、ソ連占領地域では非宗派的統一学校制度が導入されたが、他のほとんどの地域では「地域の伝統と住民の意向に沿う」という原則の下(Ebd., 66)、基本的には宗派学校原則の上に三分岐型の学校制度が再建されていった。しかしこの間、一部の地域ではSPDが強力に非宗派的な統一学校による改革を要求することになる。少なくとも第8学年までの共通の学校制度を意味する統一学校と公立学校の非宗派性は、SPDにおいては構造的に結びついた不可分のものである。メッシンガーによれば、こうしたSPDとの政治的対抗関係の中で、1950年前後CDUは公立宗派学校と伝統的ギムナジウム堅持を党としての教育政策的アイデンティティとするに至る(Messinger, S., 2013)。

実際的には、ボン基本法によって学校制度は各州の固有の権限に属するとされたことから、CDUの学校政策は各州ごとに様々な濃淡をもって進められた。国民学校の宗派別の編成の度合いは地域性(カトリック住民の比率、都市化の度合い、戦後の移住者の増加による流動性など)によって異なるものの、共通の4年間(西ベルリンでは6年間)の初等教育の後に三つの中等学校種へ分岐して進学する仕組みが定着し、それをこの時点において暫定的に確認したのが前述のデュッセルドルフ協定(1955年)であった。

その後、1950年代末にかけてCDUの内部において宗派学校問題は急速に重要性を失っていった。カトリック中央党の流れを汲む層にとっては依然として学校の宗派性が内政上の最重要課題であったとしても、CDU全体としては学校の宗派性へのこだわりは「時代遅れ」なものとならざるようになり、党内のカトリックとプロテスタント及び世俗派との対立の顕在化を意味するものでもあり得ることから、当時の連邦首相・CDU党首のアデナウアーによって教育政策は連邦議会選挙の主要なアジェンダから除外されることとなった(v. Friedeburg, L., 1992:66)。こうして、いわばCDUは宗派学校問題については自覚的にそれぞれの州に委ねることによって宗派学校原則をめぐる党内の軋轢を当面回避することとなった。

このこと、つまり学校教育が州の権限であるという意味での学校制度の連邦主義<sup>22</sup>は、連邦政府が学校教育をめぐる政策に対する関与を放棄したということの意味するわけではない。実際、1959年に「ラーメン・プラン」を提出したドイツ教育制度委員会は「教育政策のカオスに対する連邦の影響力を強めるため」に置かれたものであったし(Messinger, S., 2013:54)、連邦CDUは西ドイツ地域全体の教育政策について党内で議論する機会を有していた(Vgl., v. Friedeburg, L., 1992:348f; Messinger, S., 2013:68)。

学校制度の構造改革について、1960年代のCDUには一定の積極性が存在していたことをメッシンガーは指摘している(Messinger, S., 2013:68ff)。公立宗派学校をアピールすることが政治的有効性を失い、またギムナジウム教員団体(Philologenverband: PV)のようにエリート教育機関としての人文主義的ギムナジウムの価値を訴えるだけでは学校教育に対する今日の需要に応えることができないという認識がCDUの中にも生まれており、1966年から1969年のSPDとの連邦レベルの「大連立」の時期には、1969年のドイツ教育審議会「総合制学校に関する学校実験の開始」報告書を経て、少なくとも総合制学校の導入に関するデータを得ることを目的とした学

<sup>21</sup> ただしフォン・フリーデブルクは宗派学校原則は教員養成のシステムを介してギムナジウム・大学を別建てとする分岐型学校制度と構造的につながっていると指摘している。国民学校教員は非宗派的なギムナジウム・大学を経由せず、宗派的な教員養成機関で養成されていたからである。Vgl., v. Friedeburg, L. (1992:283f.)

<sup>22</sup> この表現は連邦主体の教育政策を想起させることもあり、ややミスリーディングであるが、ドイツ教育研究においては連邦主義 Föderalismus は州ごとの独立性の承認を意味する。本論文もこの慣用に従う。

校実験の開始には同意していたのである。それ故に、「他党とのバランスの中では最も保守的な位置にあったことは変わらないものの、それでもこの僅かな時期、CDUがSPDとともに同じ方向を向いて教育改革に取り組むことが可能になっていた」(Ebd., 70)と評価することもできる。

1969年までの大連立の後、連邦レベルではSPDとFDPの連立政権が誕生し、CDUは初めて野党の立場に立つこととなった。これ以後、また一部の州レベルではすでにこれに先行する時期から、このいわば協調的な教育改革の可能性は失われていくことになる。戦後直後のCDUの「公立宗派学校+ギムナジウム堅持」という原則からの、少なくとも連邦レベルでの社会的現実を踏まえて生じていた協調的な方向への緩やかな転換からの「再転換」が、1960年代のSPDの勢力の拡大に対する反作用として生じてくるのである。

改めて1960年代以降の西ドイツの政治状況を整理しておけば、連邦レベルでは1960年代はSPDの高揚期であった。連邦議会選挙における得票率をみると、1953年28.8%、1957年31.8%、1961年36.2%、1965年39.3%、1969年42.7%と上昇を続け、1972年には45.8%を得て第一党となった。この間、1966年からCDU/CSUの連立政権パートナーとなり、1969年から1982年まではFDPをパートナーとして政権を担った。また州レベルで見ると、1960年代には西ベルリンとNRW州(最も人口の多い州であり、当時の首都ボンが所在する)においてCDUは政権を失った。こうした状況の中でCDUはSPDとの政治的対決姿勢を従来以上に強めることとなり、その際重視されたのが教育政策であった(Ebd., 78ff)。SPDが推す総合制学校に対して、戦後直後の「公立宗派学校+伝統的ギムナジウム堅持」という必ずしも構造化されているとは言えない時代遅れのコンセプトに代えて、一見現代的な装いを持った「才能理論」に基づく三分岐型の学校制度の有効性が主張されると同時に、総合制学校に対してはそれを東ドイツの統一学校と同一視して批判する戦略が取られることになった。前述の通り、学術的な意味での才能理論はすでに1960年代までに通用性を失っていたと見られるが、政治言説の文脈においてはむしろ1970年代以降に通用性を高めていくことになるという逆説をみることができる。

1970年代には、1960年代とは対照的に、SPDはそれまで強かったニーダーザクセン州とヘッセン州で1974年に、西ベルリンでは1975年に、第一党の地位を失っている。いずれの選挙戦においても総合制学校の導入と拡大が争点の一つであったことから、州議会選挙は決して単一争点選挙ではないものの、「州議会選挙で総合制学校を争点にした社会民主党は選挙で負ける」という世評を生むことになった。

### 2.3 学校制度改革の頓挫：政治経済学的説明

以上のようなCDUの協調から差別化への再転換が西ドイツにおける学校制度改革の頓挫の主たる原因であると考えられるが、ここでは更に4つの具体的な政治経済学的ないし社会学的説明を挙げておく<sup>23</sup>。

第一に、ギムナジウム教員による組織的抵抗が挙げられる。10歳以後の学校制度を統一すると、ギムナジウムの教員は基本的に他の学校種の教員と同格化されることになる。ギムナジウムの教員団体(PV)はこれを嫌い、強力なロビー活動を行ったとされる。現実問題として、ギムナジウムの教員は労働条件も待遇も違い、教員免許を取得する課程も他の校種とは異なっていた。これに応じて社会的威信の度合いも異なっていた。ギムナジウム教員の総数は少ないから、数的のみ見れば大きな政治的影響力を持たない。しかし政治家をはじめとする各界の上層部はその多くがギムナジウムを経て大学を修了した社会的エリートであることから、ギムナジウム教員たちのロビー活動は数的規模をはるかに上回る政治的影響力を持つことになる。ドイツ社会史ないし教育史の用語を用いれば、ギムナジウムの存立基盤としての「教養市民層 Bildungsbürgertum」の

<sup>23</sup> 以下の四点は次の文献によっている。Heidenheimer, A. J. (1974); Herrlitz, H-G, u.a. (1989:168f.).

社会的自己保存の問題ということもできよう。

第二に、政治資源の配分という観点を挙げるができる。上述の通り、もともとは学校制度の単一化を推していた社会民主党は1960年代に党勢を拡大し、連邦レベルでは1966年からのCDUとの「大連立」を経て、1969年にはSPD党首ヴィリー・ブランドが連邦首相に就いた。州レベルではSPDが政権を担った地域では総合制学校の実験的な開設が積極的に進められた。しかしそれらの州においても従来の分岐型学校制度を単線型に置き換える全面的な制度改革を断行することはできなかった。この時期、SPD党首として連邦首相になったブランドの最大の関心は「東方外交」（緊張緩和＝デタント）及びイスラエルとの関係改善であった、とされる。しかしこの東方外交・東西緊張緩和政策は保守派から激しい批判を受けることになった。そうした政治状況の中で、本来は学校制度改革にも関心が強かったとされるブランドの政治資源は東方外交の推進に重点的に注がれざるを得なかった。前項で指摘したアデナウアーの例のように、連邦首相の政治的リーダーシップにはそれなりの重みがあることから、学校制度改革へ振り向けられる政治資源の不足もひとつの理由となり得る。

第三に、職業教育システム及び労働市場との関係を挙げるができる。ドイツの三分岐型の学校制度は職業資格制度と直接関係している。3つの中等学校種の間には修了資格の違いがあり、それはその後に進むことのできる職業訓練の種類に関わる。三分岐型の学校制度の変革は、それを前提にして動いている職業訓練制度の機能不全を引き起こす可能性がある。この時期までにすでに西ドイツの職業教育は社会的な評価を確立していた。産業構造や労働市場の状況にマッチして適切に機能している分岐型の学校制度を変えることは、ドイツ経済にとって自殺行為となる、という判断が学校制度改革を押しとどめたというのである。

第四に、東ドイツ問題の影響を挙げるができる。1961年の「ベルリンの壁」の建設に象徴されるように、60年代には東西ドイツの対立は先鋭化していた。東ドイツはすでにソ連型の完全な単一学校制度を実現していたから、西ドイツで学校制度の統一を語ることは、西ドイツの学校制度を東ドイツ的なものへ改めることを意味することとなった。政治的に、そうした施策を導入することはきわめて困難であると判断されたというのである。

これらが西ドイツにおいて総合制学校改革が頓挫した理由についての通説的理解である。これらはそれぞれに独立しているものではなく、いくつかの理由の複合ないし組み合わせによって説明されるものである。

なお、最近の比較政治史的な教育研究においては、分岐型の学校制度の廃棄と総合制学校制度の導入を進めることに成功したヨーロッパの他の国との比較においてドイツが有していた特徴が注目されている。上述の4点のうち、たとえば第一点については他国でも同様の特権の中等教育を介したエリート層の自己保存の要求は存在していたのであり、それにも関わらず学校制度の改革に成功した国と失敗した国がある。つまり第一点の説明には十分な説得力がないということになる。これらの比較政治史的な研究では、前期中等教育段階までの共通教育（総合制学校）の導入の成否は主に一国内の社会民主主義政党の性格、支持基盤、特にリベラルな陣営との連携戦略と関連させて論じられている（Wiborg, S., 2010; Sass, K., 2015）。

### 3 学校制度改革の頓挫の教育学的根拠

#### 3.1 総合制学校の教育学的正当化

以上のような政治経済学的な説明とは別に、この時期の統一化の破綻は教育学的な理由によって説明することもでき、本論文の関心にとってはむしろこの点の方が重要である。ここではまず、統一化の制度的表現形態である総合制学校の教育学的な擁護論を概観しておきたい。

1960年代、西ドイツの各州はそれぞれに数校から数十校の総合制学校を開設した。そこで行われる教育活動は「学校実験」として調査研究の対象とされ、多くの研究が実施された。この学校

実験は、(少なくとも建前としては) その結果を教育政策の決定に活かすことを目的として行われるものである。

学校実験に先立って、他の欧米諸国の総合制学校に関する多くの研究を総括した、当時既にドイツ教育学界の中心的な研究者であった W.クラフキは、総合制学校について次のようにその望ましさを説明している (Klafki, W., 1968)。

総合制学校は伝統的な学校種への早期の固定的な選別を回避して、数年間にわたる成熟や可能性を踏まえて個別的な、または分化した機会を提供する、これによって上昇のチャンスを開放する。

民主的な社会においては、すべての市民が社会的、経済的、政治的、学問的、芸術的に協力し批判する中で議論し計画し、決定し実践できる状態にある方がよい。そのためにあらゆる階層、能力、関心を持った人が学校で一緒に学び、議論し、社会的関係を実践し反省することが望ましい。

ドイツの教育学の中に長い間存在し、今日もなお残る原理的な区別、いわゆる「本質的に異なる」区別のある学校種ごとの授業の目標設定は、特に第 10 学年までは、のちの職業訓練の要請を踏まえてもなお、民主的な社会においてはもはや支持できず、実用的でもない。

総合制学校の目標は、しばしば「社会的共学」「社会的統合」と言われる。社会的出自、能力、関心などの異なる生徒たちがひとつの学習領域の中で、重要な社会的関係の中で、より長く一緒に学ぶことについては様々に評価できる。社会的意識の障壁、社会的偏見を徐々になくしていくことができる。そういう意識の発生を防ぐことができる。従来分割されていた学校の統合は、親たちの、また世論の中の偏見や学校に関する権威主義的な考え方がある程度なくすることができる。

社会経済的条件を考慮するならば、今日、そして将来、より多くの人従来より高い学歴を必要とする。総合制学校は従来の学校システムよりもよくこの要請に応えるものである。

クラフキは、10 歳の時点での進路の決定が原理的に不可能であること、社会経済的不平等が看過できないレベルで存在することなども挙げ、前期中等教育段階までの学校制度の統一化が不可避であると主張している。また、より具体的には、すでに実験的に行われていた総合制学校のカリキュラムや教育方法の工夫にも言及し、総括的に次のように述べている。

これまでの実践が明らかにしていること、それは特定の職業訓練の先取り要素が問題なのではなく、「実際の能力に恵まれた生徒 *praktisch begabte Schüler*」の規律の問題でもない。経済的・技術的な教育をすべての子どもたちの現代的な基礎教養の要素とすること、この科目の理論的構成要素を明確に構成すること、「理論的な教育」を「実際の教育」に対置するのではなく、理論と実際を相互規定的に連関させた学習過程が「経済的・技術的教育」の特徴となるということが問題なのである。

要するにクラフキによれば、生徒の学習意欲という点でも、社会集団の民主的な形成という点でも、総合制学校的な教育実践は肯定的な結果を出していることが多くの調査研究によって示されている、西ドイツの学校改革も当然にその道を進むべきであった。

### 3.2 総合制学校のシステムの優位性の否定

こうしたいわば「総合制学校優位」説は、しかし、1980年代には大きく後退する。総合制学校の優位性を検証するべく実施された1969年以後の学校実験をリードしたH.フェントは、総合制学校の生徒の学習成績や民主的意識の成長の度合いを既存の中等学校種の生徒の成績と比較し、その結果として総合制学校の優位性を立証することはできない、と結論づけた。こうした学術的な知見が、西ドイツにおける総合制学校論議の停滞に決定的に影響を与えた（マックス・プランク教育研究所研究者グループ、2006:323）。

要するにここで確かめられたのは、伝統的な学校種及び総合制学校のそれぞれの学校の間の成績の平均の差はとて大きく、学校システム間の平均の差をはるかに上回っているということである。この結果が意味しているのは、個々の学校、個々の学級に固有の学習条件の研究が一層進められる必要があるということである。（Fend, H., 1982:289）<sup>24</sup>

ここで言われていることは、伝統的な三分岐型の「学校システム」に属する学校で学んでいる生徒たちの成績の平均と、総合制学校という新しい「学校システム」の学校で学んでいる生徒たちの平均の差はとて小さく、一方でたとえばギムナジウムというグループの中では平均的な成績の良いギムナジウムと成績の悪いギムナジウムとの間の差はとて大きいということである。このことは同様に実科学校、基幹学校、総合制学校にもあてはまる。こうした結論をふまえて、フェントは、研究の重点を「構造改革 Strukturreform」から「教育的活動統一体（pädagogische Handlungseinheit）」<sup>25</sup>としての個々の学校へ移すことを提案しているのである

フェントのこの総括的な結論と研究の方向性の提言において重要な点は、「個々の学校」に注目する研究の先には、「学校制度」の改革は展望されないということである。総合制学校の導入という学校制度改革を対象として開始されたフェントの研究は、学校制度に関する研究の関心を「構造改革」から引きはがし「個別学校」へ向けさせるという役割を果たしたものと位置づけられている（Rolff, H. -G., 1991; Feldhoff, T. u.a., 2019; ゲールマン、2018）。こうして、西ドイツにおける学校制度の統一化・総合化を目指す改革は、いわば十分な教育学的根拠をもって、頓挫した。

このことの持つ歴史的意義をやや敷衍すれば、1960年代から70年代に西ドイツにおいて実施された学校教育に関する多くの実証的研究は基本的に「学校システム」に学校と授業の質の改善の要因を求めるものであった（Wurster, S/Feldhoff, T., 2019）。こうした研究の方向性は、アメリカのコールマン・レポートのようなシステムに焦点化した実証的な研究の影響を強く受けたものであったと指摘されている（Ebd.）<sup>26</sup>。コールマン・レポートがアメリカに固有の文脈の中で人種的に分離された公立学校間に客観的な条件という点ではほとんど差がないことを示してその後の学校文化研究への途を開いたことはよく知られている<sup>27</sup>。政策課題と文脈は全く異なるが、西ドイツにおいてもシステムに焦点化した実証的な研究が結果的にシステムではなく個々の学校への注目を促すものであったという点には共通性があると言える。

ともあれ、1982年には総合制学校に関する学校実験は終了したが、総合制学校は廃止されず、常設文部大臣会議による総合制学校の教育修了資格の相互承認に関する決議を経て、多くはそのまま法律上の正規の学校としての地位を得て残された。その結果、表7-2に見られるように、統合型総合制学校に通う生徒の比率は州ごとに大きく異なる状況が生み出されることとなり、西ド

<sup>24</sup> なお同旨、Fend, H. (1998:217)。

<sup>25</sup> 訳語は遠藤孝夫（2004:91）に従う。

<sup>26</sup> なおヴルスターらの論文（Wurster, 2019）では、コールマン・レポートの要点のひとつは「重要なのは学校ではない schools do not matter」というものであったと紹介されている。

<sup>27</sup> コールマン・レポートを含むアメリカの「教育の機会均等」論争とその後の展開については、参照、黒崎勲（1989）。

イツ全体で見ると例外的な中等学校種として、またいくつかの州においては従来のギムナジウム、実科学校、基幹学校から成る「三分岐型」に対する「第四の中等学校種」として存在し続けることとなった<sup>28</sup>。

表 7-2 中等教育段階 I の生徒中の統合型総合制学校の生徒の比率（1990 年）

	比率		比率
西ドイツ全体	6.3%	ヘッセン州	15.4%
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	2.1%	ラインラント・プファルツ州	1.8%
ハンブルク都市州	21.4%	バーデン・ヴュルテンベルク州	0.7%
ニーダーザクセン州	3.0%	バイエルン州	0.5%
ブレーメン都市州	7.1%	ザールラント州	11.6%
ノルトライン・ヴェストファーレン州	10.4%	ベルリン都市州（西ベルリン）	18.2%

Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schule, 1990, Tabelle 1.4 に基づいて算出。

#### 4 戦後西ドイツにおける「教育の機会」言説

本節では、本章第 2 節で取り上げた CDU の教育政策のコンセプトの転換を補足するものとして、先行研究に拠りながら西ドイツにおける「教育の機会均等」の言説史を検討しておきたい。それは現代ドイツにおける教育機会と学校制度論議が関係する文脈を把握する上でも有益である。

主要政党間の対抗関係を軸に教育政策の言説史を整理したハーンの研究によれば、戦後の西ドイツの教育政策言説の大きな軸は「エリート形成」と「機会均等」をめぐって形作られている<sup>29</sup>。まず、1950 年代の教育言説の中心は「エリート」「才能」「選別」「タレント開発」などであった。たとえば 1950 年に社会民主党（SPD）はデュッセルドルフ党大会において「才能選別の制度化」を議論し、自由民主党（FDP）も同年「才能のある生徒の選別と助成」を要求している。新聞メディアでも「エリート」「選別」「才能助成」「才能開発」を求める論調は少なからず見られたが、それは戦後復興のための専門労働者、いわゆるハイタレントの確保を意味するポジティブな語感のものであった。

1959 年のいわゆる「ラーメン・プラン」は、結論的には中等教育段階における三分岐制の堅持を主張しているが、そこでは確かに 19 世紀以来の職業身分制社会の伝統に由来する三分岐型の克服の必要性もうたわれ、また初等教育以後の分化を緩やかにするための促進段階 Förderstufe の導入が提案されるなど、いわば「身分制的論理から機能的論理への転換」(Loeber, H.-D/Scholz, W.-D., 2003) も提唱されていた。そこにはこの時期の政策の教育経済学的または人的資本論的な性格が反映されている。確かに「機会均等」への言及もみらるが、それは国内の子どもたちの「才能」を十全に引き出す必要があるという教育経済学的な文脈からのものであった。その一方で、少数のエリートの発見と育成は社会発展の必須の要素と見なされていた。

とはいえ、1950 年代を通じてドイツ社会において「エリート」は次第にネガティブな語感をも

<sup>28</sup> なお 1990 年以後、東ドイツとの再統一に伴って教育統計上は全ドイツにおける総合制学校の生徒の比率は高まって見えることになった。

<sup>29</sup> 以下本節の記述は Hahn, S. (1995) による。

与えられるようになっていた。たとえば民主主義を真に欲するならエリート形成よりも全体の引き上げが優先されなければならない、社会の広い基盤なしにエリート形成を論じることは危険なものでありうること、民主的エリート形成と伝統的特権階級の優遇とを峻別しない限り社会的出自による機会の不平等が問題化することなどが議論されていた（Hahn, 1995）。

1960年代のドイツにおいては、教育改革の最大のキーワードは「機会均等 Chancengleichheit」であった。すでに前節でみたように、G.ピヒトやR.ダーレンドルフの所説は同一のメッセージを発するものとして受け取られた。つまり、西ドイツの学校制度は教育機会の拡大のために改革されなければならない、ということである（Ebd.）。

「我々の学校制度は身分制社会の過去を抱え込んでおり、機会均等の実現への流れはまだ生まれていない」<sup>30</sup>と言われるとき、「機会均等」は「田舎のカトリックの農家の娘」と概括されるような教育機会の属性的な不平等の現実への批判であると同時に、ハイタレント確保の裾野を広げるための方便でもあった。こうした意味で、この時期の「機会均等」は国民各層・各グループに受け容れられる「善意の用語」（Ebd.）でありえた。しかしこの後、西ドイツにおける「教育の機会均等」言説の含意は拡散し始める。

のちに連邦首相となるブランドは1966年のドルトムントにおけるSPD党大会において「等しい機会、とりわけ等しい教育の機会、そして民主化のために必要なすべてのこと」の実現を求め、このうち「教育の機会均等」はSPDの綱領的主張の一つとなった<sup>31</sup>。1970年のザールブリュッケンにおける党大会では「教育の機会は不公正に配分されている」として、SPDは「民主的教育制度のモデルを目指して前進する」ことが決議されている。この間、1969年には連邦レベルでSPDと自由民主党（FDP）による連立政権が誕生したが、そこでも憲法的原則である教育の機会均等を教育政策において現実化することがひとつの目標とされていた。

この時期、SPDの教育言説における「等しい教育の機会」は、具体的には中等教育段階の総合化・単線化を意味していた。1969年には常設文部大臣会議での合意を経て「総合制学校」に関する学校実験が開始され、1970年には「機会均等の保障」を目指した学校制度の構造改革を提案するドイツ教育審議会の報告書『教育制度に関する構造計画』が出された。「教育の機会均等」は教育言説の最大の焦点、一種の「流行語 Modeausdruck」（Ebd.）となっていった。

「均等な教育の機会」言説に対して、連邦レベルの「大連立」（1966-69年）解消後、野党となったCDUが70年代前半に自覚的に打ち出した対抗言説が「機会の公正 Chancengerechtigkeit」である。彼らによれば、社会民主主義者たちは機会の均等（Gleichheit）の美名の下に「無差別主義（Gleichmacherlei）」を持ち込もうとしている。つまり「自然の才能」や「多様な気質」を「ひとつの型」に強制的にあてはめようとしているのであり、要するに社会民主主義者の「教育の機会均等」の内実は等しからざるものを等しく処遇しようとする不当なものだということである。CDUのこうした論法は「等しい教育の機会」言説がそれまで持っていたニュートラルな色彩をはぎとろうとするものであり、実際に一定の訴求力を持っていた（Hahn, S., 1995）。

「機会の均等」言説の中立性に対する異議申し立てからスタートした「機会の公正」言説は、CDUの教育政策綱領に取り入れられる過程でさらに具体的内容を獲得していく。1978年の基本綱領では、「機会の公正」について、次のように述べられている。

機会の公正は、権利の平等の必然的な補完物である。それは等しい自由の中で、すべての人々にその個人的特性に応じて様々に発達する可能性を与えるものである。ここには、前提条件の不利を調整した上で、あらゆる教育施設へ等しく入学する権利を有するということも含まれる。（中略）機会の公正は、人間存在をそれ自体として平等化する試みを認めない。そうした平等化を望む者は、機会について語ることはできないだろう。なぜなら機会

<sup>30</sup> „Handels Blatt“, 1964年8月2日付け。Zit. aus : Hahn., S. (1995).

<sup>31</sup> この時期のSPDの党綱領における教育政策は、田口康明（1995）が詳細に紹介している。



とは、常に人々の多様な個人的資質に応じて利用されるものだからである。平等化を望む者は結果の平等を約束しなければならず、また人間が完全にコントロール可能であるという前提に立たねばならないであろう。平等化を望む者は、人間の自由な自己決定をなす責任主体としての存在を否定しているのである。(Ebd.)

端的に言って、ここに見られる CDU の「機会の公正」は「すべての人に、等しいチャンスを与える」理念ではなく、「すべての人に、等しく彼／彼女のチャンスを与える」理念であり、また「公正とは、多様性を無視した平等な処遇ではなく、個々の違いに応じて発達するチャンスすべての人間が持つこと」であった。

こうした「機会の公正」言説に対して、SPD は次のような反論を示した。CDU の議論は言語的に完全に破綻している、なぜなら「すべての人に等しいチャンスを与える」ことが否定されるべき機会の均等として定義され、「機会の公正」が「すべての人に彼／彼女の人生のチャンスを与える」ものであるとして、人生の成功の可能性は平等化されるべきものではないとしたら、個人への機会の配分においてどのような基準を示そうとしているのかがまったく理解できない。つまり CDU の掲げる「機会の公正」は、現在の状況を保持すること以外には何も意味しておらず、われわれの社会に存在する様々な不平等の廃棄を求める努力に対する一種の防衛機能を果たしているに過ぎない、と (Ebd.)。

またこの時期にはほぼ一貫して SPD のパートナーであった FDP は、「均等 (SPD)」か「公正 (CDU)」かという問題については「均等」を支持するとして、次のような見解を表明していた。「機会の均等」の対語としての「機会の公正」が言語的に意味を持つとしたら、チャンスの配分の方法についての「公正さ」は、不平等を許容するだけでなく、むしろ不平等を自覚的に自己の原則とせざるを得ない。「機会の公正」は、事後的な矯正や多様な初期条件の調整を、ともかくも出口の時点では平等を生み出すという目的をもって支持するという意味での「機会の均等」とは対照的なものであり、平等への志向性を拒絶して社会的な機会の配分の基準を現状のまま保持することに資するものである。FDP はそうした立場には立つものではない、と (Ebd.)。こうして FDP は、少なくともこの時点においては、SPD とともに、「教育の機会の均等」を支持するとしたのであった。

CDU の「機会の公正」言説に対しては、当初から CDU 自体の中にも批判的な議論が存在した。それはそこで表現されている公正の概念は「なぜ社会的諸過程の中で不平等が存在するのかを問題にしていない」ものであるとして、「(むしろ SPD の) 機会均等の概念こそは、階層や様々な不平等を、その意味、その正当性においてより強く吟味し問い直すことを求めるものである」(Ebd.) というものであった。このようにみえてくれば、CDU の「機会の公正」の概念は、十分に理論的に準備されたものであるというよりは、機会均等を相対化するための手軽な対抗言説というべきものだったと見ることができよう。

注意しなければならないのは、この時点での西ドイツにおける「均等」や「公正」の言説は学校制度の構成つまり総合制学校の導入と直接に関連していたということである。つまり諸々の言説は、4年間の初等教育の後、10歳の時点での「能力」や「適性」に応じて学校を分岐させて将来の進路(特に高等教育への進学)に制約を付すことの妥当性や正当性につながるものであった。前節でみたように、1969年以降、州ごとに大きな偏差を含みつつも実験的に導入された総合制学校については、それが単純に教育機会の不平等の解消に結びつくものではないことが明らかになるにつれて一種の「幻滅」が広がっていった。教育制度の「改革 Reform」は1970年代半ばにはその福音的性格をほぼ完全に失っていく。「改革病」「改革依存症」「改革過多」「改革ぐるい」などといった表現によって教育改革を通じた社会改革の非現実性が揶揄と批判の対象となり始める(天野正治、1985)。政治的に見れば、こうした動きは CDU による SPD 教育政策への批判に連なるものであり、また経済的に見れば石油危機を契機とする景気の失速、失業の増大という状況の中で、労働市場の構造と密接に結びついて考えられることの多い教育制度の改革

の方向性が見通しづらいものとなったことを反映していた (Loeber, H.-D/Scholz, W.-D., 2003)。改革の季節が過ぎ去り、教育論議の重点が「外的改革から内的改革へ」と移動していくのに伴い、総合制学校問題も沈静化、膠着化していく。1970年代には一種の「流行語」であった「機会均等」言説は、もはや人々の耳目をとらえる惹句ではなくなっていくこととなった。

教育機会の階層的格差の解消のために「教育の機会均等」をライト・モチーフとして中等学校制度の統合を進めようとする SPD に対して、確かに CDU の「機会の公正」言説はほとんど何も言っていないに等しい。しかしそれは完全単線型の学校制度を樹立した東ドイツに対する反発や懐疑を呼び起こす「画一」「無差別平等」というイメージを総合制学校に対して付与することに成功したのである (Hahn, 1995)。こうして「均等な教育の機会」言説は、その「善意の用語」としての地位、いわば初発の理想的正統性を失っていった。機会の均等あるいは公正をめぐる議論は、その後 2000 年代に至るまで、ほぼ社会的なインパクトを持つことがなかった。

## 5 進学行動の変容

以上のような総合制学校をめぐる政策の展開や「教育の機会」をめぐる言説状況とは別に、拡張された制度概念においてみた場合の西ドイツの学校制度は 1960 年代から 1980 年代にかけて大きく変容した (表 7-3 参照)。

表 7-3 が最も強く示しているのは、1960 年時点での第 8 学年在籍者 (標準的には 14 歳、ほぼ 1945 年出生) から 1990 年時点での第 8 学年在籍者 (ほぼ 1975 年出生) に至る一世代の間基幹学校の在籍者の比率が 3 分の 2 から 3 分の 1 に減少しているということである。1970 年代には基幹学校に対する「残りものの学校 Restschule」という呼び方が登場した。積極的な選択肢としてではなく、ギムナジウムと実科学校へ進むことのできない生徒が消極的に進む学校だという意味である。

表 7-3 第 8 学年生徒の在籍比率の変化 (%)

	基幹学校	実科学校	ギムナジウム	総合制学校	特別支援学校
1955	69.3	11.7	16.4	-	2.7
1960	67.9	12.8	16.1	-	3.2
1965	63.1	15.2	18.0	-	3.8
1970	53.7	20.2	21.3	-	4.7
1975	43.8	23.0	24.9	3.2	5.1
1980	38.6	26.9	26.0	3.8	4.6
1985	36.8	27.9	26.2	4.6	4.4
1990	32.7	27.5	29.2	6.5	4.1

Aus: Köhler, H. u.a. (2014:288f) (Tab. 2.161)

なお、1990 年には東ドイツ地域の数値は含まれていない。

進学者比率の点でもっとも伸びたのは実科学校である。実科学校進学者の増加は二つの面から説明される。一つは基幹学校よりも長い第 10 学年までの修学によって取得できる「実科学校修了資格」(中級修了資格)によっていわゆるホワイトカラー的な多くの事務労働職への道を希望する人々が増加したことであり、もう一つはもともと中級修了を希望しながら実科学校が近隣に

存在しなかったためにギムナジウムへ通うという選択をし、ギムナジウムにおいて第10学年修了とともに中級修了資格を取得して退学していたような人々が、新設された実科学校に進むようになったということである。

ギムナジウムは、以上のような事情によって実科学校に一定の層の生徒を譲り渡しながらも着実に拡大を続けたということが出来る。とはいえ、これはギムナジウムそのものにとっては望ましいことであったと考えることはできない。進学者比率の増加は社会的エリート教育機関という性質を失わせるからである(マックス・プランク教育研究所研究者グループ、2006:290ff)<sup>32</sup>。

表7-3は、結果的に、1990年時点では基幹学校、実科学校、ギムナジウムがそれぞれ約30%の生徒を受け入れるという典型的な「三分岐」のイメージを提供しているが、その後、東ドイツの学校制度との統合とも相俟って、このイメージは崩れていく。2000年代においてはドイツの学校制度を「共通の基礎学校+三分岐型の中等学校」としてイメージすることは、実態にそぐわなくなる。この点については第9章で具体的に論じる。

こうして、大きく見れば3分の1ずつの生徒を抱える三つの学校種プラス例外的な総合制学校という「ドイツの分岐型中等学校制度」のイメージが成立したが、これはきわめて不安定であった。基幹学校は明白に減少し続け、ギムナジウムはアイデンティティの危機にさらされ、総合制学校は政治的膠着の中に放置されることとなった。

## 6 小括

本章の第1節においては戦後のドイツの学校制度の構造を歴史的経緯も踏まえて概観した。とりわけ重要な点は、西ドイツの三分岐型の中等学校制度の社会的正統性は、具体的な社会的事実との対応関係によって調達されていたわけではなく、根拠は曖昧であるが単純な一貫性を備えているという意味で「イデオロギー」的效果をもつ「才能理論」によって支えられていたと考えられることであった。「才能理論」は分岐型学校制度に内在された「マタイ効果」によって事後的に立証され、「神話」となる。このことによって分岐型学校制度は自らの社会的正統性を強化することができる。

第2節では1960年代に西ドイツにおいて分岐型学校制度の持つ問題性が広く意識され、総合制学校が学校実験として導入された経緯及びこの時期まで一貫して政治的な中心であったCDUの基本的な政策の内容について検討した。そこにおいては三分岐型の学校制度はCDUにとって必ずしも構造的に構成された基底的政策とは言い難いこと、1960年代の大連立期においてはある程度の学校制度の構造改革の可能性が存在していたと考えられることが示された。ただしこの可能性は連邦レベルでCDUが野党に転じて以後、失われていくことになる。また、学校制度の構造改革が実現されなかった根拠について、CDUの政策転換以外のいくつかの政治社会学的な論点についても検討した。

第3節では、まず学校制度の構造改革を求める教育学的な根拠を示した上で、総合制学校の導入が頓挫したのはCDUの政策転換を始めとした政治経済学的な理由のみによるのではなく、そこには確かに学校制度の構造改革の道を閉ざす教育学的根拠が存在していたことを確認した。

第4節では、CDUとSPDの教育政策の対立の一つの側面を示すものとして、1960年代以降の西ドイツにおける「機会の均等」言説を検討した。そこでは特にSPDによって提起された「機会の均等」言説が、実質的には無意味とも言い得るCDUの「機会の公正」言説によって相対化さ

<sup>32</sup> とはいえ、Ch・フュールによれば、1988年の時点において「ギムナジウムは今なおドイツの教育制度における人文主義的伝統を具体化したものとみなされている」(フュール、1996:150)。

れ、その結果として分岐型学校制度の改革の社会的正統性が確保されなかったという説明を提示した。

第5節では、1960年代以降、三分岐型の学校制度は現実の進学行動という面から見るとその内実において大きく変容してきたことを示した。学術的な通用性を失った後に、「神話」として逆説的な復権を遂げたようにも見える「才能理論」を具現する三分岐型の学校制度は、実態的な進学行動においては社会的正統性を失いつつあったと言える。

学校制度の構造改革が実現されなかった理由について、本章が提示した様々な議論のいずれかひとつが決定的な力を持つものだと考えることは適当ではないだろう。制度の変動・変容は多くの構造的要因や偶発的な契機の絡み合いの結果として生じる。主要政党の一つである CDU が学校制度の構造改革に否定的であったという点は確かに決定的であったように見える。とはいえ、本論文の関心からとりわけ興味深く思われるのは、この時期の「才能理論」や教育の機会の均等に関する言説のあり方もまた学校制度改革の進展と強く結びついていると考えられるという点である。このあとの章でみるように、こうしていったん沈静化した学校制度改革論議の再開と活性化をリードするのは、学校教育のあり方に関する新しい「言説」を提示して改革の社会的正統性を調達しようとする新たな「教育の理念」であるからである。

## 第 8 章 2000 年代における学校制度改革論議の再構築

はじめに

本章では、いわゆる PISA ショック以後のドイツにおける教育改革の動態を、学力問題から学校制度論議への展開という文脈に焦点をあてて検討する。この時期のドイツにおける PISA ショック、つまり国際比較の中での順位の高さがもたらした衝撃やそれに対する政策的対応などについてはすでにすぐれた論考がある（柳澤良明、2004）。改めて確認すれば、PISA2000 では読解力において日本の第 8 位に対してドイツ第 21 位、数学的リテラシーは日本の第 1 位に対して第 20 位、科学的リテラシーは日本の第 2 位に対して第 20 位で、全体の平均を下回っていた（国立教育政策研究所編、2002:5ff.）。そうした全体的な順位の高さに、ドイツでは成績の分散の大きさや「レベル 1 生徒」の比率の高さが「ショック」の要因としてしばしば引き合いに出される。「レベル 1 生徒」（レベル 1 以下を含めて）は読解力において 23%にも達していた。通常の社会生活、職業生活の遂行が危ぶまれるそうしたレベルの生徒は「危機的グループ」と呼ばれる。全体的な学力の水準の向上を図りながら、学力分布の分散を小さくし、「危機的グループ」の比率を縮小することは、まさにドイツの教育政策の喫緊の課題となっている。しかしここで重要なことは、こうした課題がどのような「問題」として対象化されるか、という点である。

第 1 に、ドイツにおける論点は一方でドイツの生徒たちの低成績であったが、他方でドイツの学校の「社会的選別性」の強さであった。日本においてもドイツの PISA2000 への反応はその直後からある程度紹介されてきているが、そこでの関心は主にその「低成績」の事実とそれへの政策的対応を対象としているように思われる。後に詳しく見るように、実際は低成績それ自体だけではなく、低成績と社会的選別性の強さの関係構造もまた大きな論点となっている。こうした意味では、今日もっとも「機会不平等（Chancenungleichheit）」が問われている国の一つがドイツであると言える。

第二に、先進諸国の中ではほとんど例外的に分岐型（中等教育からの複線型）の学校制度を保持してきたドイツにおける学校制度論議はそれ自体として興味深く、日本において根強く存在する複線型への志向性に照らした場合にその検討は基本的に重要な課題であると言える。こうした一般的関心に加えて、さらに次のように言うことができる。分岐型学校制度の下では教育の不平等問題は何よりもまず「学校制度」の問題として位置づけられる。このことは、教育の不平等問題を学校制度の形態の問題として検討することのなかった、少なくとも戦後の 6・3・3・4 制の下ではそれを検討する実際的な必要性がなかったと言ってよい日本の学校制度論議にとっては、学校制度の形態を検討することの意義を改めて確認させる主題として、ドイツの事例は大きな研究的意義がある。

## 1 教育の不平等研究の構図

### 1.1 教育機会の定義

まず、教育の不平等問題を学校制度の形態の問題として検討するという視角について説明しておきたい。

学校制度と教育の不平等をめぐるもっとも広く流布した言説は、いわゆる「近代化」仮説である。これは一国の学校制度の拡大充実とともに教育機会の不平等は徐々に縮小していく、あるいはすでに事実として縮小しているとするものである。教育機会への物理的な接近そのものが制約されていた時代から、量的に十分な学校施設が整備される時代、授業料の無償制や奨学制度の拡大、公費教育の整備によって経済的な制約が相当程度まで排除される時代、社会的経済的な必要性からより多くの人々に、より長期の教育が要求される時代、そして社会心理的にも学校を離れ

実社会へ移行する時期をなるべく遅くすることが容認され、また積極的に求められる時代へという変容が「近代化」の内実である。近代化仮説によれば、こうした変容はそれまで教育の機会に恵まれていなかった層に対してより強く裨益するから、機会の拡大は機会の不平等の縮小につながるということになる<sup>1</sup>。

しかしアメリカ、イギリス、フランス、オランダ、スウェーデン、ドイツ、日本など13カ国を比較したシャビとブロスフェルトらの比較研究によれば、この近代化仮説は実証的には支持されない(Shabit, T./Blossfeld, H.-P. (ed.), 1993)。つまり教育機会の拡大が教育機会の不平等の縮小をもたらしていると言うことはできず、むしろ教育機会の爆発的な拡大にもかかわらず、教育機会の不平等が縮小していないという事実こそが注目され、説明されなければならない。

彼らの研究によれば、確かに教育機会の拡大と平等化が同時に進んだように見える国もあるが(スウェーデン、オランダ)、しかしこれは教育機会拡大の効果ではなく、むしろそれらの国では社会経済的な面での全体的な平等化が進行したことの結果とみなされるべきである。日本、アメリカ、ドイツを含むその他の11カ国では教育機会の拡大はあったが、教育機会の平等化が進んだとは言えない。この中には、機会の不平等の構造がほとんど不変である国と、機会の不平等の構造がある意味で変化した国がある。ここでの変化とは、教育制度のある部分では不平等が緩和され、別の部分では強化され、また別の部分では変化がないなど、全体としては不平等の構造が保持されているということである。

また、この教育機会の不平等を生み出す各個人の社会的出自の効果は学校制度の下級の段階でより強く、上級へ進むにつれてより弱くなる。つまり後期中等教育から高等教育への進学に際しての社会的出自の影響は、それ以前の進学に際しての社会的出自の影響よりも小さい。より具体的に言えば、進学に必要な知的能力が等しいと仮定すれば、実際の進学の実定に対する社会的出自の持つ影響力は、学費負担能力を含めて考えても、学校制度の上級段階へ進むほど小さくなるということである。

シャビとブロスフェルトらの示した論点は多岐にわたるが、先進諸国の教育機会の不平等に関する基本的な結論は上記の二つ、つまり①教育機会の拡大は機会不平等の縮小をもたらしていない、そして②社会的出自の影響は学校制度の下級段階でより強く、上級段階でより弱い、ということである。こうした結論は、それが意外なものを受け止められるにせよ、当然なものを受け止められるにせよ、ある種の曖昧さを感じさせるものであることをシャビとブロスフェルトは指摘し、それは要するに「教育の機会」という概念が一般に曖昧に理解されていることに起因するとしている。近代化論者が就学率の上昇によって教育機会の不平等が傾向的に減少していくと論じているのは、要するに教育の機会の概念を曖昧に理解した上で不平等を計測していることによるというのである。

シャビとブロスフェルトらの共同研究における「教育の機会」の概念は、一定の教育段階を修了した者が次の教育段階へ進学する、ないしはそれを修了する比率として定義されている。したがって教育機会の不平等はこの比率に対する社会的出自の影響力の強さによって把握されることになる。この定義は、例えば平均在学年数に対する社会的出自の影響、あるいは特定の学歴保持者の社会階層別の構成比(ないし人口構成比に対するオッズ)などによる定義を排除するものである。それらは学校制度自体の拡大の影響力を排除できないが故に、不適切であるとされる。前述の二つの結論は、こうした認識の上に、学校制度自体の拡大の影響を排除して統計的に導き出されたものである。

<sup>1</sup> 近代化仮説の変種として「飽和」仮説がある。これによれば、ある教育機会(たとえば後期中等教育)が上層にとって「飽和状態」となって後、初めてその機会がひとつ下の階層に対して開放される。この場合、教育機会拡大の効果は飽和点の前後において大きく異なることになる。教育機会の拡大のスピードがある程度速ければ、近代化仮説と飽和仮説は結果的に一致する。

## 1.2 教育の機会と学校制度の構造

教育の機会のこうした定義は、メアーに由来する (Mare, R. D., 1980, 1981)。そのメアーの議論を参照しつつ、教育機会の不平等に関する二つの論点の論理構造を整理すれば次のようになる。

第一に、なぜ教育機会の拡大が機会の不平等の縮小につながらないのか。教育機会が制限されている時点においては、より上級の段階へ進む生徒たちはその都度厳しい選別を経てくるが、その過程で測定可能な社会的出自要因以外の非測定要因 (具体的には能力、意欲、価値観など) の部分における同質性が高まっていくと推定される。したがって、より上級の段階への進学場面においては、測定可能な社会的出自要因の影響力は非測定要因の同質性の高さに隠れてしまう。ある段階の教育機会の拡大が進むと、その段階の学校の生徒集団内部では非測定要因の異質性が拡大することになる。この結果、より上級の段階への進学場面においては測定可能な社会的出自要因の影響力が高まって見えることになる。

第二に、なぜ社会的出自の影響力は学校制度の下級の段階でより強く、上級の段階でより弱くなるのか。もちろん教育達成の結果だけを見るならば、家庭的背景が能力形成に影響することは自明と言ってよい。したがってここでの問題は、そうした要因を排除した上でなおかつ残る社会的出自要因の影響力の強弱である。これを説明する仮説はいくつかあるが、メアーがもっとも適切とみなしているのは「ライフコース」仮説である (Mare, R. D., 1993)。これはより下級の学校段階ほど親の選好が本人の意向よりも重みを持ち、経済的負担においても親の意思が決定的に重要であるという点を重視するものであり、子どもと親の人生の経過 (ライフコース) の中で人間関係の変化に注目するという意味で「ライフコース」仮説と呼ばれる。

教育機会が拡大することによって、すべての階層においてより上級の学校段階へ進学する比率は高まる。にもかかわらず教育機会に対する社会的出自要因の影響力は縮小しているとは言えず、その影響は上級の段階においてよりも下級の段階において強い。こうした知見は学校制度論議に対してどのような問題を提起することになるであろうか。

ミュラーらは、ヨーロッパ諸国の学校制度における社会的不平等に関する先行研究を概観して、次のように述べる (Müller, W. u.a. 1997)。教育機会の社会的不平等の比較分析に際しては前述したメアーの枠組みが有効である。それにしたがえば教育のプロセスは進学、修学の意味決定の連鎖とみなされ、ヨーロッパ各国の学校制度は教育の段階ないしブロックの積み重ねとして把握できる。子どもたちの教育のキャリアは、このブロックのそれぞれにおいて、その社会的出自に応じて様々に「カーブ」する。そのカーブの形態は、基本的にメアーが指摘したような形で全体的に類似しているが、なおかつ各国ごとに固有の偏差を持っている。そうした偏差は、第一に、各国の固有の階級構成や社会的編成の違いに由来する。しかしそれだけではない。「階層規定的な進学モデルにおける各国のそうした偏差はさほど大きなものではなく、もうひとつ別の要素が社会的に規定された教育機会の不平等の程度の大きさの各国間の差異に影響している」(Ebd.)。

この教育機会の不平等の大きな差異を生み出すもうひとつの要素こそが、学校制度の編成にほかならない。つまり各国の学校制度はそれぞれに異なる学校教育のブロックと、それを分岐、接続するジャンクション (Schamierstellen)<sup>2</sup> によつて構成されており、それらの組み合わせが教育機会の不平等の度合いに決定的に影響しているというのである。

メアーのオリジナルの議論はアメリカだけを対象としたものであり、特に比較教育制度論的な議論を含んでいないから、こうしたミュラーらの議論はメアーの教育機会の定義に依拠しつつそれを比較学校制度論的に拡張したものといえることができる。つまり、一定の教育段階の修了と次

<sup>2</sup> 直訳すれば「蝶番」である。教育機会の拡大を求める歴史的スローガンである「ラダーからハイウェイへ」を念頭に置き、こなれない訳語であるが、以下本論文では教育のブロックの継ぎ目を示す用語として「ジャンクション」を使用する。

の段階への進学という局面を分節化して教育機会の不平等を問うというメアーのアプローチとその分析結果は、いわば反転させられて、教育機会の不平等を条件付ける学校制度の類型論（学校制度のジャンクション理論）を生み出している。そこではたとえば教育のブロックの区切れない完全単線型の学校制度は不平等を生み出すジャンクションを持たない制度として、一方で分岐型学校制度は不平等を生み出しやすい強力なジャンクションを持つ制度として、そして義務教育以後に内的分化をはかる学校制度は社会的出自要因の影響力が比較的小さいジャンクションを持つものとして位置づけられることになる。

この学校制度のジャンクション理論は教育機会の不平等を学校の制度論と結びつけて実証的に論じる場合に有効な枠組みである<sup>3</sup>。この枠組みを念頭に置きつつ、現代ドイツの教育現実の検討に移りたい。

## 2 PISA 調査 — 機会不平等の再審

### 2.1 世界で最も不平等な学校制度

ドイツにおける教育機会の不平等の実態は繰り返し指摘されていたが<sup>4</sup>、国際比較及び国内の州間比較を含む詳細な分析によってその問題性を強く指摘し、学校制度の問題としての不平等問題を改めて白日の下に引き出して見せたのが PISA2000 の調査報告書であった。

日本の PISA2000 調査報告書には両親の職種と学力達成との関係に関する分析は含まれていないが<sup>5</sup>、ドイツ PISA 委員会の報告書<sup>6</sup>には性別、移民歴などをめぐる教育の不平等の分析、特に社会経済的背景と学力達成との関係には相当の紙幅が当てられている。日本から見た場合、PISA2000 以後のドイツについては成績不振それ自体への政策的対応に関心が向くことが多い。しかし実際には、成績の低さに対するに勝るとも劣らぬ程度で「教育の階層的不平等」「学校制度の選別性の強さ」にも注目が集まり、むしろこれらこそが低成績を導く構造的要因となっているとする議論が活発化している（Tillmann, K.-J., 2003; Rösner E., 2005; Loeber, H.-D./Scholz, W.-D., 2003）。かつて頓挫した中等教育制度の単線化という主題が、PISA2000 以後再び教育政策の争点となり始めている。

PISA 調査によって具体的に明らかにされた教育の社会的不平等は、たとえば、「(PISA に参加した) 32 カ国の中には、子どもが学校で獲得する成績と社会的出自との間にドイツ以上に密接な関連のある国はない」（Tillmann, K.-J., 2003）といった評価に端的に示される。その具体的な論点は多岐にわたるが、ここでは特に二つの点に絞ってその要点を示す。

第一に、中等学校への進学に際しての階層格差である。分岐型中等教育制度の枠組みの中でギム

<sup>3</sup> 荒牧草平（2007）によれば、メアーに由来する方法的枠組み、通称 Mare モデルは国際的に事実上のスタンダードとなっている。

<sup>4</sup> たとえばドルトムント大学教育研究所の年報（Institut für Schulentwicklungsforschung）における定期的な調査報告など。そこで示されたデータに基づく論考として、参照、前原健二（1996）、同（1998）。また、PISA2000 以後の研究成果の概観として、Vgl., Maaz, K. u.a.（2006）。教育社会史の領域では、利用可能な様々な史資料に基づいたギムナジウムなど学校種ごとの生徒の社会的出自の推移についても多くの研究がある。参照、P・ルントグレーン（1995:226ff.）。そこでは基本的に父親の職業地位が独立変数として採用されている。

<sup>5</sup> これについての分析が含まれていないのは、多くの生徒が父母の職業について回答しなかったことによる（国立教育政策研究所編、2002:177）。

<sup>6</sup> 本章の以下の検討において参照するドイツ PISA 委員会による PISA2000 の報告書は次のものである。Deutsches PISA Konsortium (Hg.)(2001); Ders., (2002); Ders., (2003)。



ナジウムへ進学する比率（オッズ比）<sup>7</sup>を父親の職業地位ごとに区分してみると<sup>8</sup>、そこには大きな格差がある。ドイツ全体で見ると熟練労働者層（上から5番目）と比較したギムナジウム進学オッズ比はホワイトカラー上層（一番上）で約6倍、ホワイトカラー下層（上から2番目）で約3.6倍という差がある（Deutsches PISA Konsortium (Hg.), 2002:166）<sup>9</sup>。同じオッズ比を州ごとに見ると、ホワイトカラー上層（一番上）ではバイエルン州の約10.5倍からブランデンブルク州の3.2倍、ホワイトカラー下層（上から2番目）でバイエルン州の約5.2倍からザクセン州の約2.3倍の差がある（Ebd., 166）。

こうした格差はそれが純粋に教育的達成の度合い（つまり基礎学校の成績）によるものである限りにおいては、学校制度論的には必ずしも問題視する必要がないとも言える。しかしギムナジウム進学における階層格差は、認知的能力及び読解能力が等しいものとして比較した場合にも消失しない。つまりこの点をコントロールして算出した場合にもギムナジウムへの進学には階層的に大きな格差がある。熟練労働者層（上から5番目、下から3番目）との比較において、ギムナジウム進学オッズ比はドイツ全体で見た場合ホワイトカラー上層（一番上）で約3.1倍、州ごとにはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の約6.5倍からブランデンブルク州の約1.7倍、ホワイトカラー下層（上から2番目）ではドイツ全体で約2.1倍、州ごとにはバイエルン州の約3.9倍からブレーメン州の約1.5倍の割合でギムナジウムへ進学している。繰り返し強調すると、これは基礎学校の成績が同等の生徒たちについて比較した場合の差である。

こうしたギムナジウム進学についての階層格差が示しているのは、ここに存在する問題は単に子どもの学力達成は社会階層に強く影響されるという文化資本論的に説明される状況ではないということである。認知的能力をコントロールした場合にも格差が目立って消失しないということは、ギムナジウム進学に際してそうした能力以外の要因が強く影響するというところに他ならず、それはドイツにおいては基礎学校からの進路勧告と親の意思である。多くの場合は親の意思が最終的決定権を持つから、進学の階層格差の相当部分は親の意思決定に帰責されるべきものと言うことができる。

第二に、ギムナジウム以外の中等学校が「能力発達の制約条件」となっているという事実が問題にされなければならない。階層的偏差を伴いつつ、ギムナジウム、実科学校、総合制学校、基幹学校はそれぞれにある程度能力的に均質な学習集団を構成しており、その平均的水準には序列的格差がある。この学校種間の平均的水準の格差は学年の進行とともに拡大していくと同時に、同じ学校種の個別学校間の成績の差は小さくなっていく。学校種間の格差拡大の要因としてまず挙げられるのは留年及び転籍である。成績不振の生徒は留年を余儀なくされ、あるいは下位の学校種へ転籍していく。これによつて各学校種の学力の分散は小さくなり平均的水準の格差は大きくなる。ドイツにおいては義務教育段階での留年率が先進諸国の中で際立って高く、15歳時点で三分の一以上の生徒が学齢相当以下の学年に在籍している（Ebd., 60）。留年を反復する生徒は必然的に下位の学校種へ、いわば堆積することになる。

こうした序列的格差の存在は従来からはっきり認識されていたものであり、問題はそこにあるのではない。ここで強調されなければならないのは、同等の能力をもった生徒が異なる中等学校種へ進んだ場合において修学の過程で異なる発達が実現されるという点である。別な言い方をす

<sup>7</sup> オッズ比については、Vgl., Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2001:356)。オッズ比は、端的に言えば独立変数として区分された集団ごとの事象の発生比率の比である。なお、ここでも教育の機会が前述のメアーにならって定義されている。

<sup>8</sup> 職業地位は7層に区分されている。上から、①ホワイトカラー上層、②ホワイトカラー下層、③熟練事務及びサービス労働者、④自営業（農業自営含む）、⑤熟練労働者、⑥手工業労働者、⑦非熟練労働者、である。Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2001:339)。

<sup>9</sup> なお Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2001:357) 所載の同じ項目の集計表では多少数値が異なっている。

れば、学校種ごとの成績分布の「オーバーラップ」した部分が学年の進行とともに少なくなっていくということであり、それは前述のような留年、転籍の結果としてすべて説明することはできず、その一部はもともと同じ程度の能力を持っていたであろう生徒たちの入学後の「伸び」の構造的格差として説明されなければならないということである。「進学時点での選別は能力に見合った、また社会階層的な学習集団の均質化をもたらすだけでなく、学校種は実際に異なる発達環境」(Ebd., 286.)なのであり、それゆえ、「同じ資質、同じ能力、同じ社会階層に属する生徒たちが、通学する学校種、通学する学校が異なることによって異なる発達のチャンスを持つ」(Ebd., 288) ことになるというのがドイツの中等学校制度の現実なのであり、このことこそが学校制度論的に問題視されるべき点なのである。

## 2.2 学力発達の制約条件としての学校制度

ドルトムント大学教育開発研究所の E.レスナーは、上述のような PISA の調査結果がドイツ社会にとって持つ意味を、ドイツ児童文学の名作『ふたりのロッテ』(作者:エーリヒ・ケストナー)に仮託して論じている(Rösner, E., 2004b)<sup>10</sup>。ここでレスナーが示そうとしているのはドイツの学力問題は「学習スタンダード」の設定による「品質保証」の問題としてではなく、学校制度論の問題として対象化されるべきであるということであるが、そのことが実にわかりやすく示されており、大変興味深い叙述となっている。

『ふたりのロッテ』(E・ケストナー、1962)は両親の離婚により別々に育てられた双子の少女、ルイーゼとロッテの物語である。物語の中では、ルイーゼは父親とウィーンで、ロッテは母親とミュンヘンで育つ。偶然出会った娘たちの機転によって両親は復縁、一家はウィーンで暮らすことになって物語はハッピーエンドとなるが、レスナーはこの双子の少女の人生に様々な PISA の結果をあてはめてみせる。

ルイーゼ(9歳)の父親は作曲家兼指揮者楽団長を務めておりホワイトカラー上層(職業地位の7分類の中で最上位<sup>11</sup>)、ロッテの母親は雑誌編集者でホワイトカラー下層(上から2番目)に相当する。いまロッテは原作通りにミュンヘンに住み、ルイーゼは(原作のウィーンはドイツではないので)ハノーファーに住んでいるとする。ミュンヘン(バイエルン州)のロッテの場合、中等教育段階への進学は基礎学校の成績に基づいて決まるが、バイエルン州ではホワイトカラー下層の子どもは熟練労働者層の子どもに比べてギムナジウムへ進むチャンスが5倍あるという PISA・州間比較調査の結果(Deutsches PISA Konsortium (Hg.), 2002)を知ってロッテの母親は安心する。そしてロッテは無事ギムナジウムへ進学することになる。一方、ハノーファー(ニーダーザクセン州)のルイーゼは(オリエンテーション段階が2年間あるので)少し遅れて、しかしホワイトカラー上層の子どもとして当然のようにギムナジウムへ進学する。ハノーファーでホワイトカラー上層の子どもは熟練労働者層の子どもに比べて約8倍のギムナジウム進学のチャンスがある。理論的にはこうした格差は階層間の成績それ自体の格差と、成績に基づかない格差が合成されたものといえることができる。前者の格差は学校制度の構造に関係しないといえることができるが、後者の成績に基づかない格差は学校制度の構造に関わるものである。

生得的資質が同一と考えられるルイーゼとロッテが同じ州に、しかし別々に住んでいたらどう

<sup>10</sup> なおこの論考のもとになったレスナーの講演原稿も参照した。Aus: <http://www.ggg-nrw.de/Struktur/Roesner.2004-09-01.MBS25.pdf> 講演原稿ではレスナーは「KMK はバチカンなみに反動的だ」という元連邦首相ヘルムート・コールの言葉を紹介しているが、この部分は雑誌収録にあたっては省かれている。

<sup>11</sup> 職業地位は7層に区分されている。上から、①ホワイトカラー上層、②ホワイトカラー下層、③熟練事務及びサービス労働者、④自営業(農業自営含む)、⑤熟練労働者、⑥手工業労働者、⑦非熟練労働者、である。

なるか。PISAの結果が示すところによれば、基礎学校の成績が同等であったとしても、ギムナジウムへ進学するチャンスには階層的格差がある。バイエルン州ではルーゼは熟練労働者層の子どもに比べて6倍、ロットは約4倍のチャンスを持つのである。これは基礎学校の成績が同等である場合について、事後的に測定された格差である。つまりここでPISAの結果に即して強調されなければならないのは、レスナーによれば、単にギムナジウムへの進学に階層的格差があるという周知の事実ではない。進学の階層的格差は成績評価や適性評価の結果によってそれなりに合理的に生じているという一般の認識が、完全な幻想であるということなのである。この区別は重要である。

PISAにおいて強調されるべきことはそれだけではない。今度はルーゼとロットが両親の元で別れることなく育ってきていたとする。生得的資質も階層所属も同一で、基礎学校修了時の成績も同等、しかし何かの都合でルーゼはギムナジウムへ、ロットは基幹学校へ進んだとする。ふたりが第9学年へ進みPISAを受けたとすると、ルーゼの数学の成績は進学時点を100として191点、ロットは141点であると期待される。このことは、同等の成績と資質を持っているにもかかわらず異なる学校種へ進んだ場合、結果的に成績の格差が産出され、数年前の選択の見せかけの「正しさ」が事後的に確認されるということの意味している。このとき（特にギムナジウム以外の）学校は、一種の「学力発達の制約条件」となっているのである。この事実もPISAの重要な知見の一つである。

PISAに参加した他のほとんどすべての国においては、以上のような「物語」を語ることはできない。なぜなら前期中等教育において学校の種別を分化させている国がほとんどないからである。学校種別ごとの進学率に大きな階層的格差が存在し、しかもそれは学力や適性の差異として合理的に説明できる程度をはるかに越えるものであること、いわば前期中等教育の「入り口」における階層的格差が「出口」の段階では現実の学力の階層的格差として固着する傾向が存在すること、レスナーによれば、こうした問題は学習スタンダードを設定して到達度を測定し結果を競わせるという対策、つまり学校教育活動の品質保証によっては解決されない。問題は、中等教育制度の構造の中に見出されなければならないというのである。

### 2.3 学校制度論議への示唆

社会的出自に規定された中等学校進学と、学校種への帰属によって制約を受ける能力発達という二重の意味でドイツの学校制度は社会的に不平等なものとなっている。この結果として、「ドイツのすべての州で、社会的出自と中等教育段階Ⅰの修了時に獲得される読解能力の間にはきわめて大きな相関がある」(Deutsches PISA Konsortium (Hg.), 2002:185)。読解以外の能力についても同様である。こうしてPISA調査の分析によって示された以上のような教育の社会的不平等の現実とは、ドイツの学校制度論議にとってどのような意味をもつであろうか。

ドイツPISA委員会の調査報告書は基本的に調査結果の客観的分析にとどまるべきものと考えられるが、興味深いことに教育の社会的不平等にかかわってはそこに政策的提言が含まれている。それは中等教育の単線化の必要性を示唆するものである。つまり「社会的により少なく選別的である進路決定がなされるならば、社会的出自と能力達成との結合を解くことができると考えてよい」(Ebd.) というのである。

単線化を示唆するそこの議論は、「一次的不平等」と「二次的不平等」という概念を用いてドイツの学校制度を分析するものとなっている<sup>12</sup>。この二種類の不平等の区別はいわゆる自然的な

<sup>12</sup> 栗原麗羅 (2017) は近年のドイツの議論に即して、レイモンド・ブードンの議論に由来するという「一次効果」「二次効果」「三次効果」の区別に言及している。栗原によれば一次効果は「生徒の社会的出自や移民背景が、生徒の能力の発展と学業上の成果(実際の能力)に直接影響を及ぼすこと」、二次効果は「子どもの学業成果や能力には直接関係なく、保護者によって異

平等と社会的不平等の区別とは重ならない。一次的不平等とは「ある進学ハードルにいたるまでに獲得される、次の段階へ進む前提となる能力の差異」(Deutsches PISA Konsortium (Hg.), 2002:163)であり、個人の生得的な資質に関する格差と後天的に文化資本論的に獲得される能力等の格差、さらに個人の努力によりそれまでの学校教育の過程で獲得される能力等の格差を含む。二次的不平等とは「等しい能力を持った場合の、それぞれの家庭の社会的状況の違いに応じて異なる決定行動の社会的格差」である (Ebd.)。

これらの概念を用いるならば、ドイツの学校制度は次のように分析されることになる。ドイツ社会には(他の社会と同様に)幅広く一次的不平等が存在している。ドイツの学校制度はこの一次的不平等を均す機能を果たしていないだけでなく、むしろ一次的不平等は二次的不平等によって強化され、固定されている。学校制度の社会的公正さの度合いは一次的不平等を均す力の程度によってではなく、二次的不平等の程度によって測られるべきであり、この点でドイツの分岐型学校制度は二次的不平等がきわめて大きい、社会的に不公正な制度である<sup>13</sup>。

こうした一次的不平等と二次的不平等の概念は、前述した学校制度のジャンクション理論と結びついている。レーバーとショルツは、PISA 以後のドイツの学校制度を批判的に展望して次のように述べている (Loeber, H.-D./Scholz, W.-D., 2003:258ff.)<sup>14</sup>。学校制度のジャンクションにおいては一次的不平等と二次的不平等が複合的に作用し、社会的不平等が生み出され、固着する。そのため、より多くのジャンクションがあり、より早期に、より頻繁に教育制度的な選択がなされなければならないような学校制度の下では一次的不平等と二次的不平等の結合作用がより強力に働くことになる。ドイツの学校制度はおおむね基礎学校4年修了時という早期に、高等教育への進学を事実上制限する学校種の選択という強力なジャンクションを置き、それはいわば一次的不平等と二次的不平等の結合作用が最大限に発揮される位置に存在している。ドイツの学校制度のジャンクションはそれだけではない。基幹学校や実科学校の修了時、ギムナジウム上級段階への進学時、アビトゥア取得後の大学進学時などの大きなジャンクションに加えて、留年率の高さに見られるようないわば小さなジャンクションが毎年置かれているとも言える。

こうして、レーバーとショルツによる議論を踏まえれば、次のように言うことができる。学校制度の中のジャンクションの存否や位置による学校制度の類型論＝学校制度のジャンクション理論はそれ自体で教育機会の不平等の存在を予見させる有効な枠組みであるが、それだけでは十分でない。そこへ一次的不平等と二次的不平等の概念を持ち込むことによって、学校制度の中の教育の不平等問題はより細密に論じられる。換言すれば、一つひとつのジャンクションにおいて一次的不平等と二次的不平等がどのように作用するかを問うことによつて、学校制度の不平等をより分節的に問うことができるであろう。

### 3 教員の力量と学校制度の関係

#### 3.1 単線型学校制度への隘路：「均質性」神話

---

なる教育への期待および保護者が所属する社会階層特有の決断姿勢に基づいて、子どもの進路決定がなされること」、そして三次効果は一次効果二次効果とは関係なく、「生徒の移民背景が教師による成績評価や進路勧告の判断に影響を与えること」である。

<sup>13</sup> ドイツでは、一次的不平等のうち特に家庭環境に起因する部分に対する補償教育的措置はあまり議論の対象となつてこなかった。おそらくそれは半日学校制度にみられるように親の教育権に対して公立学校の役割を限定的にとらえる、憲法的とも呼びうる社会意識によるものと思われる。

<sup>14</sup> なおレーバーとショルツにおいては教育機関のブロックの継ぎ目(ジャンクション)は Gelenkstelle (=関節、蝶番)と呼ばれている。

前項(2.3)において、ドイツのPISA2000の報告書の中に学校制度の改革の方向性に関する言及が存在することについて触れた。「社会的により少なく選別的である進路決定がなされるならば、社会的出自と能力達成との結合を解くことができると考えてよい」というこの言明は、政治的立場の表明ではなく、調査結果の分析に基づく、いわば合理的な帰結として述べられたものである。

穏健かつ妥当に思われるこうした主張は、学校制度の問題として具体化を図ろうとするとなると簡単に承認されるものではなくなる。それは一つには教育機会の不平等やそれに伴う発達の可能性の阻害は子どもたちの「才能」と社会の階層的編成に見合ったものであり、むしろ望ましいとする見方(「才能理論」)が存在するからであり(Ebd., 268ff.)、また一つには、教育学的により重要な点であるが、様々な意味で異質性が高い生徒集団よりも均質性の高い集団の方が学習集団として望ましいとする見方(「均質性」神話)が存在するからである。たとえばドイツPISA委員会のリーダーを務めたバウムルトは「ドイツの教員はもっとも均質な生徒集団相手に授業をしており、なおかつ〈ダメな生徒〉についてもっとも強く不平を言う」と述べたとされている(Zit. aus: Ebd., 277)。

ドイツの中等教育の教員はPISAの結果について厳しく責任を問われている。世界で一番均質性の高い生徒集団を相手にしているにもかかわらず十分な成績が挙げられないという現実の中で、生徒集団の異質性を高めるような改革が抵抗なく受け入れられるとは考えにくい。実際、PISAの不成績に対する教育政策的対応としては全国統一的な教育スタンダードの設定とその達成度をみる統一テストの導入が進められたが<sup>15</sup>、それは基本的に生徒集団の均質性の強化につながるものと言ってよい。

「均質性」神話に対抗すべき異質性の価値を具体的に示したのはフィンランドである。日本でも佐藤学らが異質性の高い学習集団においてこそ高度な学習が実現するというフィンランドの教育の現実にたびたび言及している<sup>16</sup>。ドイツにおいてもフィンランドの教育制度はひとつの改革モデルとして注目されている<sup>17</sup>。単線型の学校制度の下、異質性の高い生徒集団において高い学業達成を可能にする要因として、佐藤によって、またドイツにおける議論でも同様に強調されているのが教員の教育的力量の高さ、教育の理念の質である。

異質性の高い生徒集団は自動的に高い学業達成を生み出すわけではない。高い学業達成は異質性を学習の障害とみなすのではなくむしろ契機とみなす学習観の上につかみとられるべきものでしかあり得ない。「均質性」神話は、その神話世界に安住する限りにおいては決して克服されることなく自己再生産を続けるであろうし、逆にこの神話に挑戦し続ける者だけがそれを克服する力量を身につけることができる。いったん「均質性」神話を超える教育的力量の地平を見たものにとっては、それはもはや根拠のない「迷信」となる。こうして「均質性」神話が崩れたならば、前節で見たように、かつて「機会の均等」に対して向けられた「等しからざるものを等しく扱う」という批判の言葉は<sup>18</sup>、そのまま反転して、異質性の高い生徒集団に対する教育を担う教育的力量の高さに対する賛辞となりうるであろう。

### 3.2 教育的力量の発展と機会均等原理の「折り返し」

ところで、ドイツにおける教育機会の不平等の克服を異質性の高い生徒集団を積極的に対象と

<sup>15</sup> そうした学力調査ツールの一つに「VERA」テストがある。VERAテストについては、参照、高木啓・樋口裕介(2019)。

<sup>16</sup> 佐藤学(2004)、同(2005)など。

<sup>17</sup> たとえば第9章で検討するシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州におけるフィンランド型の地域共通学校の提唱など。

<sup>18</sup> 第7章参照。

する教員の教育的力量の発展の上に展望しようとするここでの議論は、夙に黒崎勲によって、アメリカにおける教育の機会均等論争の検討の中で展開された議論の構成と相同的である。

黒崎は、機会均等論争の中で教育の機会均等にかかわる平等化と個性化の二つの原理の関係の解明にもっとも自覚的に接近した議論として T.F.グリーン<sup>19</sup>の議論をとりあげている（黒崎勲、1989:146ff.）<sup>19</sup>。黒崎によれば、グリーン<sup>19</sup>の議論においては平等の原理（「すべての人は、少なくとも他の人に対して提供される教育と同じ程度の良い（等しい）教育を受ける権利をもつ」）と最善の原理（「すべての人は、彼にとって最善の教育を受ける権利をもつ」）の間には弁証法的なシステム・ダイナミクスが存在する。教育制度の拡大はまず平等の原理の追求をもたらすが、次第に個々人の差異を教育的に配慮すべき属性と見なすことにより最善の原理への転換が生じる。最善の原理はいずれその本質的限界に近づき、「他の人々に与えられているものが自分には与えられていない」という不満を生み出すことになり、再び平等の原理の優勢へと転換が生じる、ということになる。これが弁証法的なシステム・ダイナミクスと言われているものである。

黒崎の議論は、このグリーン<sup>19</sup>の弁証法的把握に対して「教育的スケール」を付加するというものである。黒崎は「優れた教育実践は多様な質を備えた生徒に対して、共同の場において働きかけることを可能にする」として、そうした教育活動の質の深まりの度合いを「教育的スケール」と呼び、その教育的スケールの推移こそが教育制度の分化、教育の個別化につながる最善の原理をふたたび平等の原理へと転換させる契機となると論じている。すなわち、教育的スケールの深まりによって最善の原理から「折り返された」平等の原理の下においては「教育の平等化は画一化を促す」などといった非難は皮相なものとして斥けられ、「生徒の多様性を教育を豊かにするための契機として受け止めること」が可能になるというのである。

グリーン<sup>19</sup>のいうシステム・ダイナミクスに教育的スケールを加えるという黒崎のアイディアは、教育制度のあるべき姿が、教員の教育力量の水準に応じて規定されるものであることを示唆するものである。それは、平等の原理を内在する学校制度のあり方を追求する場合、その課題はいかにして教育実践の水準を平等の原理を可能にするだけのものに高めることができるかという課題としても引き受けられなければならないことを教えるものであるといえよう（同、158）。

#### 4 小括

PISA2000 は大規模な国際比較データを提供することによってドイツの学校制度の問題性を改めて明らかにするものであった。そこで示されたのは、ドイツの学校制度は、全体的な達成度の低さだけでなく、むしろそれ以上に、階層的な不平等の度合いの高さによってより深刻な問題性を抱えているということであった。

学校制度がその形態において抱えている問題は、学校制度を修学の選択のブロックの積み重なりと捉える「ジャンクション理論」と、階層的な不平等を一次的な不平等と二次的な不平等とに分けて分析する視点によって明確に捉えられる。ドイツの分岐型学校制度は基礎学校修了の時点に強力なジャンクションを置くものであり、それによって一次的な不平等を固着させ拡大する二次的な不平等を強く生み出している。基礎学校（初等教育）修了後の中等学校への進学に際して、子どもたちの間には出身階層に相関した学力の格差があるが、学力が同等である場合においても中等学校への進学の実態には大きな階層的格差がある。ギムナジウム以外の中等学校種は学力発達の制約条件となっており、それ故、階層的格差を含んだ中等学校種への進学は、事後的に正当化されることになる。

分岐型学校制度は「才能理論」の神話と結びついている。10歳にもなれば個々の子どもが有している「才能」は外部から認識することができ、その才能に合わせて用意された中等学校種へ進

<sup>19</sup> 黒崎（1989）の基本的論旨を構成する論稿は1979年から公表されてきた。

学することが子どもにとっても望ましいとする「才能理論」の神話には、実証的な根拠はない。しかしこの神話は、学習集団は可能な限り均質的であることが望ましいとする教育実践の現場感覚としての「均質性」神話と結びつき、分岐型学校制度を強化することになる。このように見れば分岐型学校制度は教員の教育力量と制度的補完関係にあるということが出来る。分岐型学校制度の改革には教員の教育力量の向上が不可欠であり、それによって教育の機会均等を構成する二つの原理、「最善の原理」と「平等の原理」の相克を止揚する学校制度の展望が可能になる。もちろんこのことは、「才能理論」神話と「均質性」神話が信じられているドイツの現実における分岐型学校制度の改革の困難さを示すものでもある。すでに触れたように教育スタンダードや統一テストの導入によって、むしろ「均質性」神話は強化されつつあるとも言える。そうした中で、学校制度の改革はどのように進行しているのか。その現実態を検討することが次章の課題である。





## 第9章 「二分岐型」学校制度の論理と政治過程

## 1 はじめに 本章の課題

PISAの結果をうけて常設文部大臣会議(KMK)がまとめた当面の施策は、柳澤良明や長島啓記らによって紹介されているように、就学前の言語学習の強化、学校内外における全日的な教育機会の提供など7点であった(長島啓記、2003、柳澤良明、2004、)。これらの施策は政治的立場の異なる各州の文部大臣の合意の産物であるという限界を反映して、既存の法的・制度的枠組を保持したまま、運用の改善をはかることによって制度のパフォーマンスの向上を図るものであった。

PISA2003においては、ドイツの成績は読解力で21位(491点)、数学的リテラシーで19位(503点)、科学的リテラシーで18位(502点)、新たに設けられた問題解決能力で16位(513点)となった。おおむね平均を上回ったということで、KMKの打ち出した方向性の正しさがすでに効果となって現れ始めた、という見方もありうる。この場合、とりわけ「拘束力のある学習スタンダードの設定」が注目されることになる。これについては柳澤の論考が詳しく考察しているが、ドイツでは伝統的に学力評価については「現場主義」をとってきた。つまり統一的な基準や出題によってではなく、日常の教育活動を担当している「現場」の裁量と判断によって修了や合格が決まるという仕組みをとってきた。こうした歴史と現状に照らしてみたとき、学習スタンダードに基づくアウトプット志向の学力向上策の評価については慎重にならざるを得ない。言うまでもなく、スタンダードやテストそれ自体には学力を向上させる直接的効果があるわけではない。むしろドイツの教員には(そして親にも)成績の芳しくない生徒は留年・転校すればいいのだというある種の責任感覚の欠如<sup>1</sup>が指摘される状況もある。留年率の高さは15歳児の在籍学年の分布の広がりとしても現象し、これがドイツの成績を押し下げる構造的要因にもなっている。学習スタンダードの設定と品質保証というアイデアが効果をあげるためには、相当に強力なインセンティブないしサンクションが与えられなければならないであろうが、そうした要素が十分に用意されているとはいえず、またそれが望ましい方策であるという確証もない<sup>2</sup>。

前章で見たように、ドイツにおいてPISA調査の結果は教育内容・方法面以上に学校制度の構造に対して大きなインパクトを持っている。その焦点が、基礎学校(初等教育)以後、いくつかの学校種に分かれて進学するという分岐型学校制度である。明確な形の分岐型中等教育制度を保持してきたドイツにおいて、2000年代以後、各州は様々にその制度の改編を進めてきている。それは戦後における学校制度の民主化が積み残した課題に改めて取り組むものでもあり、同時に高学歴化が進行した現在における新しい課題への取り組みでもある。

本章は、そうした近年のドイツの学校制度改革の動向を素材として、学校制度の多様化の現実的な論理構造を分析するものである。すでに中等教育制度の単線化を実現した国においては分岐型の制度は前時代的な遺制と見えがちである。しかし、戦後日本の教育政策史においても学校制度の「多様化」は繰り返し現れる主題であったし、実際、今日においても初等中等教育段階についても様々な多様化が模索されている<sup>3</sup>。そうした点に照らせば、今日の時点で先進諸国中最も活発にそうした議論と制度の改編が進められているドイツの事情、特に多様化の制度論理については常に十分な関心が払われてよい。

<sup>1</sup> 第8章ではこの広く流通している感覚を「均質性」神話と呼んだ。

<sup>2</sup> カリキュラムや教育方法の視角からのドイツのPISA以後の施策については、久田敏彦ほか(2019)、特に同書第1章及び第5章、参照。

<sup>3</sup> 日本において1998年に学校教育法の改正により制度化された中等教育学校を分岐型学校制度の構成要素と見られるかどうかは多いに議論の余地があるように思われる。年限や接続関係、教育課程、資格制度上の位置づけなどにおいて現在の中等教育学校は学校制度上の固有性を持っているようには見えないからである。

本章が特に注目するのは新しい二分岐型の中等学校制度の導入の政策過程であり、そこに焦点を当ててその多様な構想と実態を検討する。学校制度の機能を社会の必要に応じた選別・配分機能と、個人の必要に応じた成長発達の支援機能の二つの軸において捉える見方に従うならば（黒崎勲、1979）、学校制度の多様化をめぐる議論は何よりもまずこれらの二つの軸に対する独特の意味づけを争うことになる。本稿はこうした観点を意識しつつ、現代ドイツにおける中等学校制度再編における多様化の論理を分析するものである。

分析の具体的な観点として、第一に、ドイツ各州の中等学校制度の「分岐型」の新旧二つの意味が区別されなければならない。すでに繰り返し見てきたように、従来ドイツの各中等学校種は目標とする修了資格によって基本的に区別され、それに応じた修了年限と教育課程を与えられてきた。それに対して今日焦点となっているのは、取得可能な修了資格において同権的な複数の学校種を置くシステムである。こうした分岐型の意味の転換を踏まえることが重要である。第二に、表面的には類似したシステムでありながら、実際は大きく異なる多様化の制度論理が登場している点が見逃されてはならない。本章では、同様に超党派的な合意の上に中等学校制度の改革を同様に進めながら、その内容と多様化の正当化根拠において対照的ないくつかの州の事例を取り上げる。

なお本章に関連する先行研究として、ト部匡志はラインラント・プファルツ州における「新しい中等学校」の性格について、カリキュラム構造の継受・異同という観点から迫っているが、学校制度論的な観点は十分に追究されていない（ト部匡司、2011）。文部科学省編による『諸外国の教育動向』<sup>4</sup>は米英仏中韓と並ぶ主要国のひとつとしてドイツを取り上げ、毎年の重要な改革動向を紹介しているが、制度理論的な分析や政治過程論的考察は欠けている。特に本章の主題に直接関わる研究としては、栗原麗羅による一連の論考を挙げることができる。栗原の研究においては中等学校制度改革はもっぱら機能主義的な視点から、つまり眼前の問題に対する制度技術的な措置という視点から捉えられているように見える点で、本論文とは基本的な接近の角度が異なる（栗原麗羅、2015、同、2017）<sup>5</sup>。また坂野慎二は、ドイツのすべての州の学校制度改革の状況を論じているが、具体的な政策過程については踏み込んでいない（坂野慎二、2017:85ff.）<sup>6</sup>。

それらの研究も踏まえつつ、本章はドイツの最近年の状況を押さえ、中等学校制度改革の動向を「教育の理念」の社会的正統性の調達がどのように図られているかという観点を中心に据えて、いくつかの州の事例に即した制度理論的な分析を提示するものである<sup>7</sup>。

## 2 「三分岐型」中等学校制度の拡散と収斂

<sup>4</sup> 文部科学省、『諸外国の教育動向』各年度版、明石書店。

<sup>5</sup> なお栗原の研究は全体として初等教育修了後の早期に学校種の選択を行う分岐型学校制度を、その教育的効果においても社会的な妥当性においても支持すべきものと捉えているように見える。本論文の関心からは、なぜ多くの国が分岐型学校制度の単線化を推し進めてきたのか、戦後の西ドイツの総合制学校論議は何であったのか、PISA2000 以後のドイツが学校制度の社会階層的偏りを活発に論じてきたのはなぜか、が問われるべき問題になる。

<sup>6</sup> 坂野は全体として近年の学校制度改革を経て、ドイツでは従来以上に「学校システムの柔軟性が確保されている」（111 ページ）という点を強調しているように見える。本論文の関心からは、学校種の区別を明確に保持しながら「柔軟性」を確保することの制度論的な意味はどこにあるのか、「柔軟性」が実質的に意味するものは何か、が問われるべき問題であるように思われる。

<sup>7</sup> 本論文では具体的に取り上げない州の中等学校制度改革に関するドイツにおける先行研究を挙げておく。Wiechmann, J. (2011); Bohl, T/Wacker, A. (Hg.)(2016); Maaz, K. u.a. (2017); Tillmann, K.-J. (2017).

すでに今日、ドイツの中等学校制度を三分岐型と表現するのは妥当ではない（Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hg.), 2011:93）。それは「第四」の類型としての総合制学校、あるいは特別支援教育の学校を数え上げていないからではない。ギムナジウム、実科学学校、基幹学校という1964年のハンブルク協定以来定着してきた名称とは異なる名称、異なる組織編成原理による中等学校が各州で次々に設立されているからである。

こうした中等学校制度の再編の契機は2000年以降のOECDによるPISA調査である。「PISAショック」と呼ばれ社会問題化したドイツの結果の要点は、①全体としての成績がOECDの平均以下であること、に加えて②教育機会の階層的不平等の度合いが著しく高いこと、であった（Deutsches PISA Konsortium (Hg.), 2001; PISA Konsortium Deutschland (Hg.), 2005）。これについて、一方ではフィンランド、日本など単線型学校制度をもつ国が好成績を残したことなどを背景に、10歳ないし12歳で分岐する学校制度が階層的不平等の構造的要因となっており、そのため全体として15歳児の学力水準が低くなっているのではないかと分岐型学校制度を批判する議論がある。他方、ドイツ各州の成績を見てみると、基礎学校段階での成績に基づく厳格な分岐を維持してきた州の成績が上位であること及び総合制学校の比重の高い州において階層格差が大きいと見られることなどを背景に、むしろ分岐時点での進路指導の徹底を求める議論もある（Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hg.), 2011:94f.）。ドイツでは常設文部大臣会議における全国的協定の枠内で各州がそれぞれに学校制度に関する責任を持つ。近年の再編はドイツ全16州のすべてにおいて多彩に生じている。三分岐型と呼ばれていたドイツの中等学校制度は、いわば「拡散」している。

表9-1は2020学年度時点におけるドイツ全16州の普通教育の中等教育段階Iの学校の名称を具体的に示したものである。この表から明らかになることは、①ギムナジウムはすべての州で保持されていること、②伝統的な中等学校種であるHauptschule（基幹学校）、Realschule（実科学学校）を廃止した州が相当数あること、③多様な名称の「新しい」学校種が相当数存在し、それらはGesamtschule（総合制学校）と並存している場合もあれば、それを欠いて存在している場合もあること、である。

「新しい」学校種であるGemeinschaftsschule<sup>8</sup>、Oberschuleなどはすべて「複数の教育課程を提供する」中等学校である。つまり従来の基幹学校と実科学学校の区別を廃し、ひとつの学校種に統合したものである。またそれにとどまらず、それ自身にギムナジウム上級段階を備え、直接アビトゥアへの道を用意するもの、同種の学校で連携してひとつのギムナジウム上級段階を設置するものもある。

以上を踏まえて現時点での中等学校制度の再編の方向性を大きくまとめるならば、それは「ギムナジウム+1種」のかたちへ進みつつあると言える（Tillmann, K.-J., 2012）。「+1種」の中等学校の名称は区々であるが、少なくとも従来の基幹学校と実科学学校の教育課程を提供するという点で共通している。こうした方向への改革が進められている理由は大きく二つある。ひとつは早期分化の度合いを緩めて「共通の学習」の時間を延長することが教育上望ましいという判断が広まっていること、もう一つは学齢人口の減少である（Rösner, E, 2004a）。とはいえ、実際の制度改革の内容は州によって相当の差異がある。本章では多彩な学校制度改革の動態を、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ハンブルク市（都市州、以下ハンブルクと略記）そしてノルトライン・ヴェストファーレン州（以下NRW州と略記）の事例を取り上げて検討する。検討に際しては、それぞれの州文部省が作成した新しい制度に関する資料の他、議会審議の議事録及び議事資料を主に参照する。

<sup>8</sup> Gemeinschaftsschule がかつて一般的であった公立宗派別学校に対する公立宗派共同学校の意味で用いられる州もあるが、ここではそれには言及しない。

表 9-1 各州の中等教育段階 I の学校の名称 (2020 年時点)

バーデン・ヴュルテンベルク	Hauptschule Werkrealschule Gemeinschaftsschule Gymnasium	ニーダーザクセン	Hauptschule Realschule Gesamtschule Oberschule Gymnasium
バイエルン	Realschule Mittelschule Gymnasium,	ノルトライン・ヴェストファーレン	Hauptschule Realschule Gesamtschule Sekundarschule Gymnasium
ベルリン	Integrierte Sekundarschule, Gymnasium	ラインラント・プファルツ	Realschule plus Gesamtschule Gymnasium
ブランデンブルク	Gesamtschule Oberschule Gymnasium	ザールラント	Gemeinschaftsschule Gymnasium
ブレーメン	Oberschule Gymnasium	ザクセン	Oberschule Gymnasium
ハンブルク	Stadtteilschule Gymnasium	ザクセン・アンハルト	Sekundarschule Gesamtschule Gemeinschaftsschule Gymnasium
ヘッセン	Hauptschule Realschule Gesamtschule Mittelstufenschule Gymnasium	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	Gemeinschaftsschule Gymnasium
メクレンブルク・フォアポンメルン	Gesamtschule Regionalschule Gymnasium	テューリングェン	Regelschule Gesamtschule Gemeinschaftsschule Gymnasium

\* 各州文部省ウェブサイト掲載の情報による (最終確認 2020 年 7 月 1 日)。

## 3 中等学校制度をめぐるシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の模索

## 3.1 2005年州議会選挙における「地域共通学校」の提起

ドイツ国内において最初に、より国際的な視野から PISA 以後の学校制度改革に取り組み始めたのはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州(以下、SH 州)であった<sup>9</sup>。

まずいくつかのデータを整理しておく。SH 州は伝統的にはキリスト教民主同盟(CDU)が優勢な、その意味では保守的な政治風土を持つ。1950年から1988年までは、若干の連立を含みながら、一貫して CDU が中心となって政権を担当してきた。1988年から1993年までは社会民主党(SPD)の単独政権、1993年から2005年2月までは SPD が緑の党(一部、90年連立を含む)をパートナーとして連立政権を維持してきていた。第4学年修了後の中等教育への進学状況は、2000年代前半の時期でギムナジウムと実科学校がそれぞれ35%程度、基幹学校が20%程度、総合制学校が8%前後である。

PISA 以後の教育改革論議において SH 州が目されるのは、PISA2000の結果が出た時点において政権党であった SPD が「北の元気 Stark im Norden」をキャッチフレーズとして、2005年の州議会選挙に向けて意欲的な教育制度改革のプランを打ち出したことによる。「北の元気」における「北」とは、ドイツ北端に位隣する SH 州自体を意味すると同時に、PISA で上位に位置づけられた北欧スカンディナヴィア諸国、とくにフィンランドに学ぶということの意味している。

SH 州において具体的な教育制度改革のプランが初めて言及されたのは2004年3月の州 SPD 党大会においてであった。その前年の党大会においては、学力向上のための施策への言及はあるが、まだ制度改革へは踏み込まれておらず、また2004年2月に州文部省の出した報告書『教育の強化：シュレスヴィヒ・ホルシュタインの学校と幼稚園 —PISA から2年間の総括と展望』においても中等教育制度の改革は言及されていない。制度改革、つまり分岐型中等学校制度から単線型学校制度への移行は、ドイツの教育政策論議における「タブー」(Schweizer, J., 2002)であり、ドイツ PISA 委員会の報告書が分岐型学校制度の欠陥を明確に指摘していたにもかかわらず、本来単線型の支持者であるべき SPD もそれに踏み込みきれずにいたのである。

「未来のための学び」をテーマとした2004年3月党大会において、SH 州首相ジモーニスはまず「南との連携」を基調とする SH 州 CDU の教育改革プランを強く批判している。「南」とは、分岐型制度を堅持して PISA において好成績をおさめたバイエルン州(キリスト教社会同盟=CSU 政権)とバーデン・ヴュルテンベルク州(CDU 政権)をさす。要するに、分岐型制度をより徹底することによって学力向上を図るとというのが SH 州 CDU のプランである。これに対して SH 州 SPD が対置するのが「北」つまり単線型学校制度によって好成績をおさめた北欧型である。州首相ジモーニスによれば、「第10学年までの共通の教育は、明らかな成績の向上をもたらすであろう」し、「教育機会の改善による公正の拡大は、国民経済にとっても決定的な重要性を持つ」というのである。同年10月の州党大会においては、より明確に、SH 州 SPD こそが「すべての子どもたちのための一つの学校」という積年の理想を実現するドイツ州内で最初の SPD となるという決意が示された。2005年2月の州議会選挙に際しては、これまでの連立パートナーである90年連立・緑の党と連立協定が結ばれたが、そこには分岐型学校制度を段階的に「地域共通学校 Gemeinschaftsschule」<sup>10</sup>へ移行させる方針が盛り込まれていた。「地域共通学校」による中等教育の統一は州議会選挙の大きな争点となった。

<sup>9</sup> 以下、SH 州 SPD の教育政策については、同党のサイト <http://www.spd-schleswig-holstein.de/> 及び州議会議事録資料を参照した。

<sup>10</sup> Gemeinschaftsschule はドイツにおける英訳では community school と表記される。したがって「コミュニティ・スクール」と訳出することも可能であるが、日本ではコミュニティ・スクールはすでに諸々の文脈において議論の焦点となっていることから、ここでは「地域共通学校」と訳出しておきたい。

このSH州SPDによる「地域共通学校」の提唱こそ、PISAに対するもっとも明確な教育制度論的な回答であると言えるように思われる。果たしてそれはどのような意味においてであろうか。

### 3.2 「地域共通学校」の教育学的根拠付け：レスナー・レポート

SH州SPDが「地域共通学校」のアイデアを党の方針として決定するにあたって理論的な根拠を提供したのはドルトムント大学教育研究所のE.レスナーであった。『人口動態及び社会の変化の結果としてのシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の学校構造の変革』(Rösner, E., 2004a)と題するレスナーによる報告書(2004年9月、以下レスナー・レポート)は、総合制学校の実験的導入を提言した1970年のドイツ教育審議会勧告以来の公式的な中等教育の単線化の提案ということになる。

教育の機会均等を旗印とした70年代の教育制度改革は、一般に、政治的に貫徹され得なかっただけでなく、教育学的にもその正統性を十分に示すことができなかつたと評価されている<sup>11</sup>。したがって、このレスナー・レポートも、ただ単に分岐型が身分制社会の名残であり現代社会にふさわしくないといったような理由で単線化を主張するものであるならば、まったく説得力を持ちえないであろう。SH州の「地域共通学校」の提唱とそのレスナー・レポートによる根拠づけが現代的な意義を持つものであるとすれば、それは前期中等教育の単線化というその主張自体によるのではなく、その教育制度論的な理由付けによるものでなければならない。

レスナー・レポートによれば、SH州の学校制度は二つの喫緊の課題を抱えている。第一に、SH州の生徒数の減少である。出生数の状況からみて、生徒数は1995年から2015年までで25%減少する。これにより、法定の1校あたり最低生徒数の基準を下回る学校が相当程度生まれることになる。この過小規模学校をそのまま維持することは財政的観点から困難である。過小規模学校の廃止は、中等教育段階についてみれば、従来選択可能だった学校種が選択できなくなるということにつながる。「地域共通学校」は、学校種の統合によってこうした状況を回避するための方策である。

第二に、学力水準の向上である。SH州はドイツ国内の州間比較ではほぼ中位であるが、国際比較でみれば下位の成績であり、また成績と社会的階層の相関が比較的高いグループに属する。「地域共通学校」は階層格差を是正することで学力向上を図る方策としても提案されている。

「基礎学校を修了したすべての生徒のための地域共通の(gemeinschaftlich)学習の場」として定義される「地域共通学校」は、従来の分岐型学校制度の下で生じてきているこうした課題にどのようにして対処することができるのか。レスナー・レポートは「地域共通学校」の教育学的根拠として次の6点を挙げている(Ebd., 45ff.)。

- (1)基礎学校修了後の分化に伴って同級生と引き離されカリキュラムがわかれることによる「中等教育ショック」を緩和できる。
- (2)内部の授業編成を工夫することによって生徒の必要や達成度に即した学習を展開することができる。これによって留年やドロップアウトを減らすことができる。
- (3)地域共通学校への移行は各地域、各学校の事備と意思に応じて漸進的に進められるものであり、教員は従来の分岐型制度の下での授業とは異なる異質性の高い集団における学習指導の方法に徐々に慣れていくことができ、教員としての経験と力量を向上させることができる。
- (4)人口密度の薄い地域においてもギムナジウム進学を保持し、また改善することができる。
- (5)学校選択の結果としての学校種ごとの進学者数を考慮する必要がなくなり、学年ごとの

<sup>11</sup> 本論文第7章参照。

生徒数というわかりやすい指標に即して学校行政計画を策定でき、また施設の有効利用も可能になる。

(6)地域共通学校は中等教育段階Ⅰの学校として組織されるものとし、そのことによって中等教育段階Ⅱ(ギムナジウム上級段階)の柔軟な編成を可能にする。

この地域共通学校についてまず問われるのは、従来の総合制学校との異同であろう。SH州にも統合型総合制学校が21校、協力型総合制学校が2校存在していたが、地域共通学校は要するに総合制学校の名前を変えて政治的軋轢を回避しようとするだけのものではないのか、という疑義がありうる。これについて、レスナー・レポートは「統合型総合制学校の組織形態もまた地域共通学校のバリエーションと見なされる」としており、地域共通学校は既存の総合制学校をも含む制度的上位概念と位置づけられている。他の学校種についても、既存のそれぞれの学校は当事者の合意の下に相当の時間をかけて(10年以上、と想定されている)徐々に地域のすべての生徒を受け入れる学校へ転換していくことが推奨されている。つまり地域共通学校という呼称は単なる制度上の特定の学校形態そのものではなく、上述のような目標に中長期的に接近していくための一種の方法概念ないしプロセス概念としてもとらえられているのである。

地域共通学校には「標準的モデル」のような組織論はなく、組織編成や学校管理、教育参加の形態などは地域の周辺的事情や個別の学校の事情に応じて、柔軟にそのつど作り出されるものである、とされる。従来の学校種の間には潜在的・顕在的な競争関係が存在したが、地域共通学校のコンセプトの下ではそうした進学者の獲得をめぐる競争は徐々に弱められ、将来的には完全になくすことが目標となる。地域の基礎学校を修了したすべての子どもたちが一つの建物の中で学び、それぞれにとって最善の教育が保障されるような学校、及びそうした学校へ向けて学校づくりを進めている学校、それがレスナー・レポートの提唱する地域共通学校である。

### 3.3 フィンランド＝スカンディナヴィアの学習論の援用

生徒の減少に伴う地域の学校の存続の危機およびPISAが明らかにした学力の危機に直面して、産業界にとっての最大の関心事は国際的に遜色のない学力水準の確保であるから、改革に対する産業界の反発は1970年代におけるよりも小さいであろうとレスナー・レポートは見ている(Ebd., 5f.)。こうした見込みは、地域共通学校という従来よりも異質性の高い生徒集団において、従来よりも高い学力水準が確保できるであろうという一種の「教育と学習の理論」を前提にしている。しかしこの「教育と学習の理論」は、PISAの結果において「示唆」されてはいるものの、実証されているわけではない。

レスナー・レポート自体も分岐型に対する単線型の優位という想定は推測であることに触れた上で、「学校システムの内容的な改革と組織的な改革のセットの中に高学力の原因が見出されるべきであるという推測には十分な根拠がある」と述べている(Ebd., 40f.)。つまり地域共通学校という新しい枠組みは新しい教育実践とともに、本論文の用語法に即して言えば両者の制度的補完関係の中で、実現されるものでなければならないということである。しかしレスナー・レポートにおいてはこの新しい教育と学習の理論には十分な言及がなく、ラインラント・プファルツ州とチューリンゲン州の統合型の中等学校の実践およびスカンディナヴィア諸国の結果の参照が指示されている程度である。つまりレスナー・レポートは生徒集団の異質性の高さや学力保障の関係について必ずしも十分な説明を提示しているわけではない。例示されたドイツの2州のPISAの結果はSH州と同程度であり、バイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州よりは低く、その限りではあまり説得力がない。むしろレスナー・レポートが前提としている新しい教育と学習の理論の内容は、スカンディナヴィア諸国の中等教育をひとつの範とするものであると想定してよいと思われる。SH州SPDの教育政策のモチーフがPISAで好成績を取っていた北欧諸国に由来するものであったことについてはすでに触れた通りである。

こうした想定の上に、ここでは2004年11月にドイツ教育労働組合(GEW)が『すべての子どものためのひとつのよき学校』をテーマに開催したシンポジウムにおけるフィンランド中央教育委員会のR.ドーマッシュの講演によってドイツの教育現実に対するフィンランドの教育と学習の理論の持つ範例的特質を取り出し、これによってレスナー・レポートを仮設的に補完してみたい<sup>12</sup>。

ドーマッシュによれば、フィンランドは1960年代以降、それまでのドイツ型システムをやめて単線型へ移行し、「すべての子どものための一つの学校」を実現しているが、政権交代によってもこの教育政策の基本が変わることはない。また近隣のスカンディナヴィア諸国と教育制度に関する協定として『異質な生徒たち—共通の学校』に合意し、将来のヨーロッパ教育制度の統合へむけて踏み出している。フィンランドの教育政策においては、すべての子どもたちに、その社会的出自や居住地、性別による格差のない、等しい教育の機会の保障が憲法的要請と見なされている。これらをふまえれば、ドイツがフィンランドから学ぼうとするのであればまず前期中等教育までの単線化を実現することが望ましいとドーマッシュは述べている。もうひとつドーマッシュが強調しているのがフィンランドのカリキュラムおよび授業の基本思想である。それによれば、授業は単なる教材の伝達、標準化されたテスト、教え手と学び手の間の問答のようなものであってはならないが、ドイツではそうしたとらえ方がむしろ一般的だと思われる、それは本来なら学校で解決されなければならない問題に対価を支払って解決してもらおう商業的な補習教室がおどましいほどに(skandalös)普及しているドイツの教育の現実が証明している<sup>13</sup>。ドイツの教育の現状をこのようにとらえるドーマッシュは、フィンランドの教育と学習の考え方の要点として、次の10点を挙げている(Domisch, R., 2004)。

- (1)生徒は新しい事柄をすでに学んだ事柄と結びつけて学ぶ。
- (2)学習は、学び手がみずから能動的にならざるを得ない本物の学びの状況と問題設定を通じてすすむ。
- (3)すべての授業時間において、能動的な共同学習、グループ学習が用意され、そこでは生徒たちは自身の得意や不得意を経験的に学ぶ。
- (4)教員の役割は、教室での出来事の主役から、支援者、応援者、相談役へと変わる。
- (5)積極的な気分、態度は学習そのものの基礎をつくる。気分転換に配慮した学習の形態はモチベーションの向上に資するし、教員と生徒の間の相互作用を活発にする。
- (6)教員は生徒による知識の受容について、その質や程度を決定することはできない。教員にできるのは正しい方向へ導くべく努めることだけである。生徒たちの学習の目標は、決して全員一緒ではあり得ない。
- (7)学習のプロセスは、あらかじめ完全に計画することはできず、また計画されてはならない。授業の時間がいつも同じ流れで構成されてはならない。

<sup>12</sup> この2004年11月のシンポジウムはレスナー・レポートをライト・モチーフとするものであった。Vgl., Domisch, R.(2004). ドイツ教育労働組合(GEW)はドイツ労働組合連盟(DGB)の傘下に属し、組合員数26万。GEWは2003年に『2015年の教育』(“Bildung 2015. Entwurf eines Bildungskonzepts der GEW”)と題する提言をまとめているが(GEW, 2015)、そこではPISAの結果は何よりもまず機会均等と学力保障の複合問題としてとらえられている。学校制度は第10学年までを共通化して、午後も授業などのある全日学校を標準とすること、また留年制度は原則として廃止することなど、レスナー・レポートとも共通する点が多い。この時点でのフィンランドの教育の日本における受容については、佐藤学(2005)、参照。

<sup>13</sup> ある研究によれば(Schneider, T., 2005)、2000年から2003年に全ドイツの1200人ほどの調査データに基づく「通塾率」(全在学期間を通して一度でも補習教室に通ったことのある生徒の比率)は約四分の一である。



- (8)生徒の学習のプロセスにおいて、誤りは必要かつ不可欠である。「誤答」は「正答」よりもしばしばより興味深く豊かな考察へつながっている。
- (9)評価とフィードバックは、可能な限り多様であるべきである。
- (10)学習においてはメタ認知能力が大きな役割を果たす。つまり思考と行動のプロセスを組み合わせ、計画し、評価する能力や意欲が重要である。この作業を通じて、学びを学ぶ能力が発達する。

以上に加えてドーミッシュは、授業はオープンで励ましに満ちた、ストレスのない肯定的な雰囲気の中で行われなければならないこと、また授業はモチベーション、好奇心、活動、自己管理、創造的作業に満ちていなければならない、学校は新鮮さを生み出す多様性に満ちた共同作業の舞台であること、多様性に富んだ集団は学習の達成度が低いという主張は忘れ去らなければならないこと、などを強調している。これらは授業と学びの具体的な手順を示すものではないが、むしろそうした手順の例示は不必要であると言うべきであろう。ここで示されているフィンランドの教育と学習の理論は、多様性と自発性、創造性の大切さをこそ示唆しているからである。ここで言われている多様性・異質性とは、出身階層や性別、人種や民族、心身のハンディキャップの有無などに限らず、とりわけ能力・学力の多様性・異質性を意味していることは特に強調されなければならない。

レスナー・レポートの地域共通学校の提唱をこうしたフィンランド＝スカンディナヴィア的な教育と学習の理論で補完するならば、それは単に分岐型の前期中等教育を統合するだけのものではなく、官僚制的な学校運営を批判されることもある現行の総合制学校に対する反省的観点も含んだ学校制度改革のプランと言うことができる。

しかし、なおかつただちに指摘されなければならないことは、ドーミッシュの主張とは正反対の「多様性に富んだ集団は学習の達成度が低い」という主張にはある種の「神話的説得力」があり、教員がこの主張を信奉するかぎり、おそらく自己成就的にその主張に沿った結果が生み出されるであろう、という点である<sup>14</sup>。第7章でも触れた通り、そうした「均質性」神話もまたひとつの教育と学習の理論に他ならず、そこにおいてもまた制度的補完関係によって、分岐型学校制度が正統性を保持し続けることになると考えられよう。

以上のように見るならば、レスナー・レポートが展望するような新しい教育と学習の理論に即して新しい中等学校制度が受け入れられ、拡張された意味における制度として定着するために必要なのは、政治的決断や政党及び圧力集団間の妥協のようなものではなく、教室の中の学習者の異質性、多様性を学びの豊かさ、深さ、ひいては学力保障に結びつける教職員集団の力量の保障であると言うことができるように思われる。

### 3.4 シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州における地域共通学校導入の政治過程

一般的な議会選挙において教育は唯一の争点ではあり得ないが、この時の SH 州議会選挙において地域共通学校の漸進的導入は SPD 側が仕掛けた大きな争点であった<sup>15</sup>。2005 年 2 月の州議会選挙投票日直前の世論調査では、SPD/緑の党の連立政権の継続を望む意見が 50%を超える一方、CDU 主導の政権を求める意見は 30%程度であった (Neu, V., 2005) など、すべてのマスコミが SPD 主導の連立政権の継続を予測していた<sup>16</sup>。にもかかわらず、選挙では SPD は得票率を

<sup>14</sup> 基礎学校と中等教育をつなぐオリエンテーション段階におけるそうした自己成就的な結果の産出について、Vgl., Schuchart, C. (2003).

<sup>15</sup> „Kulturkampf gegen heilige Dreigliedrigkeit“. In: Spiegel online, 2005.03.23

<sup>16</sup> “Wahl in Schleswig-Holstein 2005“. Aus: [http://www.wahlprognosen-info.de/index2.htm?/aktuell/aktuell\\_sh.htm](http://www.wahlprognosen-info.de/index2.htm?/aktuell/aktuell_sh.htm) (www.wahlprognosen-info.de はドイツ国内の選挙

減らして CDU につぐ第二党となり、緑の党との連立によっても過半数を維持できなくなった<sup>17</sup>。「学校制度を争点とした SPD は選挙で勝てない」という一種のジンクス (Köller, O., 2003:464; Helbig, M./Nikolai, R., 2015:91.) は、ここでもまた守られる結果となった。

第一党となった CDU は曲折の末に SPD をパートナーとする「大連立」を選択した<sup>18</sup>。CDU と SPD の連立政権合意の教育政策の部分には、「共通の学びの延長のために第 5、第 6 学年を独立したオリエンテーション段階とすること」「第 10 学年までの留年を廃止すること」「学校維持者に申請があった場合、地域共通学校の導入を認めること」が盛り込まれた。ただし従来の分岐型学校制度は保持されることが CDU によって明言されていたから、これは要するに「五番目の中等学校種」として地域共通学校が選択的に開設される可能性を開くものに他ならなかった。したがって、この時点で州議会選挙前に SPD が企図した形での学校制度改革、つまり第 10 学年までの分岐型学校制度をすべて地域共通学校で置き換えていくという構想は頓挫することとなった (Jungmann, Ch., 2008:69ff.)。

2006 年 9 月に SH 州議会に提出された州学校法改正案の中に「地域共通学校 Gemeinschaftsschule」の新設が盛り込まれたが<sup>19</sup>、そこにはいくつかの点で SPD に対する譲歩と見られる点がある。第一に、地域共通学校はギムナジウム及びもう一つの新しい学校種である「地域学校 Regionalschule」と並ぶ「法律上の正規の学校 Regelschule」<sup>20</sup>として位置づけられた<sup>21</sup>。これは法律上の特例として時限を切って開設される「実験学校」ではないという意味で SPD 側にとって積極的な意味を持つものと解釈できるが、ただし他の中等学校種と並存するという点では学校制度改革としての意義を薄めるものでもある。第二に、地域共通学校は統合型の総合制学校と比較した場合にも「より長期の共通の学び」を現実化しやすい条件を与えられていた。具体的には、SH 州では統合型の総合制学校は学年の進行に応じて生徒の能力や適性に応じたコースを設けることとされていたが<sup>22</sup>、地域共通学校については中等教育段階 I の終わり（つまり第 10 学年次）までコースの外面的な分化を伴わない共通の学びを追求することが認められていた<sup>23</sup>。

反対に CDU 側に対する譲歩と見られるのは、地域共通学校がギムナジウムと、またとりわけ「地域学校 Regionalschule」と並存するとされた点である。「地域学校」はこの時期に SH 州 CDU が生徒数の減少と基幹学校離れへの対応策として打ち出していたものであった (Jungmann, 2008:71)。ここでの「地域学校」はこの後の時期にしばしば「合同学校 Verbundschule」と表現

結果予測ニュースサイトである。)

<sup>17</sup> SH 州の地域政党である SSW (Südschleswigsche Wählerverband) を加えた連立が模索されたが、SSW が地域共通学校の早期全面化を求めたために実現されなかった。

<sup>18</sup> このときの SH 州議会選挙前後の政策論議と「大連立」州政府内の交渉経過については、Vgl., Jungmann, Ch., 2008:69ff.

<sup>19</sup> 2006 年 SH 州学校法改正案。Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1000.

<sup>20</sup> この Regelschule はそれ自体が特定の中等学校の種類の名称として用いられることもある (テューリンゲン州の例)。ここでの「法律上の正規の学校」という用語法は SH 州の政策論議の文脈に従っている。

<sup>21</sup> 州議会に提出された最初の法案では地域共通学校は基幹学校、実科学学校、ギムナジウム、総合制学校と並ぶ 5 種類目の中等学校種とされていた。Vgl., Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1000, Artikel 9. 当初法案では「地域学校」は明記されていなかったが、この点は CDU 及び SPD によって法案提出直後に修正され、基幹学校と実科学学校は地域学校に、従来の総合制学校は新しい地域共通学校に、時限を切って転換することとされた。委員会審議後の法案では中等教育の学校種は地域学校、地域共通学校、ギムナジウムの三種とされた。Vgl., Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1037, DS16/1145.

<sup>22</sup> DS 16/1000, Artikel 44(3).

<sup>23</sup> Ebd., Artikel 46(1).

されるようになる、基幹学校と実科学校を「ひとつ屋根の下 unter einem Dach」に物理的に統合し、内部組織上は二つの教育課程の区分を保持するタイプの中等学校である。ここには行財政上の合理性はあるが、教育の理念は存在しない。この「地域学校」には第11学年以後のギムナジウム上級段階の設置が予定されていないのに対し、地域共通学校は、従前の統合型総合制学校と同じく、独自のギムナジウム上級段階を独自に持つことができるとされていた<sup>24</sup>。

また、これは必ずしもどちらかに対する譲歩と言い切れず、本論文の主題にとって興味深い点であるが、地域共通学校への転換を望む学校は、第10学年次までの「共通の学び」の提供を実現するための自ら練り上げた学校独自の教育的コンセプトをもって (auf der Grundlage eines von den Schulen zu erarbeitenden pädagogischen Konzepts) 学校維持者に申請することとされていた<sup>25</sup>。ここには学校の教育活動の一定の自律性<sup>26</sup>への期待を読み込むことができると同時に、既存の総合制学校は2010/11年度までに地域共通学校に転換するとされていたことから<sup>27</sup>、そこには改革の強制といった趣旨を見出すこともできる。

この学校法改正案はCDUとSPDの賛成、緑の党とFDPの反対、SSWの棄権によって2007年1月に可決された。結果として、2005年の州議会選挙を舞台としたSPD主導の中等教育制度改革は、前期中等教育段階の完全な統合という本質的な点で妥協を余儀なくされたことになる。その後2009年の州議会選挙後にSPDは大連立から離脱し、CDUとFDPによる連立政権となったが、2012年州議会選挙後にはSPD/緑の党/SSWの連立政権が誕生した。この2012年連立政権は再び学校法の改正に着手し、その結果、CDUとの妥協によって導入されていた地域学校 Regionalschule は2014年に廃止され、SH州の中等学校制度はギムナジウムと地域共通学校の二種類となった<sup>28</sup>。

### 3.5 学校制度改革と教員の力量向上の関係

本論文の関心に即して指摘しておきたいのは、2007年の学校法改正案の成立と前後して、SH州文部省によって「学びを支援する一成果を挙げる Lernen fördern - Leistung fordern」と題した地域共通学校への転換を念頭に置いた教員研修プロジェクトが、文部省の説明によれば相当の予算を確保した上で<sup>29</sup>、開始されたことである。この教員研修プロジェクトの中心的な目的は地域学校及び地域共通学校への転換を支援することであった。このプロジェクトの総称とされた「学びを支援する一成果を挙げる」の趣意については次のように説明されている (Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH), 2008:31)。

生徒たちの個別の支援を強化することによって全体として生徒たちの学力は改善され、教育の正義の度合いは高まり、より上位の修了資格の取得が目標とされることとなります。これらを達成するために、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は教員と学校管理職の皆さんに高度な能力と大いなる献身を求めます。

このプロジェクトは①校長などの学校管理職者、②学校プログラムの開発に当たる学校、③授業

<sup>24</sup> DS 16/1000, a.a.O., Artikel 46(2).

<sup>25</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein vom 24. Januar 2007, Artikel 3.

<sup>26</sup> SH州2007年学校法にも「学校の独立性」の項目が置かれ、学校の教育活動に対する独自の責任や学校のプロフィールの形成の権限等が保障されている。

<sup>27</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1037.

<sup>28</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 18/1124

<sup>29</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1849.

改善に努める教員及びチーム、という三つの対象を設定して新しい地域学校ないし地域共通学校への転換を支援しようとするものであった<sup>30</sup>。

州立教育研究所の年次報告書によれば、このプロジェクトの枠内では次のような進捗が見られた (Ebd., 33ff.)。①のカテゴリーにおいては2008年中に56件の企画が実施され、計2376人の参加があった。②のカテゴリーにおいては地域学校と地域共通学校の60校、特別支援教育センターの15校が一年間の集中的コンサルティングに申し込み、その他に30校が前年度からの継続でコンサルティングを受け、また49校が教育行政から2000ユーロの資金を得て外部のコンサルティングを利用している。これらの学校の合計は、対象となる学校の約3分の1にあたる。③のカテゴリーにおいては85校が参加し、専門的なカリキュラムや教育方法の開発にあたっている。

この教員研修プロジェクトが地域共通学校の現実に対してどの程度のインパクトを持つものであったかについては評価することができないが、少なくともここで確認できることは、学校制度改革は単に学校制度に関する法制度の改正によって完了するものではなく、教員の力量の成長によって初めて現実化するものであるという認識が存在しているということである。

#### 4 新しい二分岐型学校制度の模索 (1) ハンブルク都市州

前節で検討した SH 州における地域共通学校の提起以後、ドイツのほぼすべての州で中等学校制度の改革が開始された。1980年代の学校制度改革の閉塞状況は完全に過去のものとなったと言ってよい。改革の方向性は、大まかに言えば中等教育の学校を「ギムナジウム+1種」に再編するものと言えるが、その内実は多様である。本章では典型的に異なる二つのモデルとして、ハンブルク都市州とノルトライン・ヴェストファーレン州を取り上げる。

##### 4.1 ハンブルク都市州における二分岐型改革の政策過程

2019年時点で、ハンブルクには第5学年時から進学する中等教育段階 I の学校としてギムナジウムと Stadtteilschule (以下 SttS) の二種類がある。このハンブルクの SttS の特徴は、それがギムナジウムに対するオルタナティブとしてアビトゥアへのもう一つの道を開く中等学校であることが明示されていることである。ハンブルク文部当局の発行しているパンフレットによれば、SttS の特徴は次のような点にある<sup>31</sup>。

- ①第5学年から第13学年までの教育課程を提供し、各人の達成に応じて伝統的な学校種と同じ修了資格 (アビトゥアを含む) が取得できる。ただしギムナジウムは全面的に12年制に移行しているので、アビトゥアまでの年数は1年長くかかる。
- ②基本的に学力の異質性の高いクラス編成を維持する。つまり学力の高い生徒と低生徒がひとつの教室で「共に学ぶ」機会を意図的に長く設ける。そのため、ひとクラスの定員をギムナジウムより小さくする。
- ③ハンブルク市内のすべての SttS はそれぞれに個性や重点を持つようにする。生徒の父母は生徒の進学先を指定された地域内の複数のギムナジウムと SttS の中から自由に選択できる。

<sup>30</sup> [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulrecht/Downloads/Rechtsquellen/schulentwicklung\\_fortbildungsinitiative.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulrecht/Downloads/Rechtsquellen/schulentwicklung_fortbildungsinitiative.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>31</sup> Vgl., Behörde für Schule und Berufsbildung (Hamburg), „Stadtteilschule für alle, die mehr wollen.“ (Flyer) Aus: <http://www.hamburg.de/contentblob/3171780/data/SttS-flyer.pdf>  
Zustand: 2020.07.31

このハンブルクにおける SttS は CDU (キリスト教民主同盟) 単独政権下に企画され、最終的には SPD (社会民主党) の合意を得て 2007 年に導入が決定されたものである<sup>32</sup>。この合意は 10 年間は保持されるものとされ、2008 年からの CDU/GAL<sup>33</sup>連立政権下で 2010/11 年度学期から本格的にスタートした。その後 2011 年選挙後の SPD 単独政権下、2015 年からの SPD/ 90 年連合・緑の党<sup>34</sup>連立政権下においてもそのまま継続・推進されている。総合制学校、実科学学校、基幹学校はその学校の意向とは関係なく、一部は統廃合も経て、SttS へ改組された。ギムナジウムについては希望があれば SttS へ転換できるとされているが、管見の限りでは現時点でそうした変化はない。

SttS の制度導入の議会審議の過程では GAL は反対にまわり、また CDU と SPD の間にも基本的な見解の相違があった。このことを制度の導入を決めた 2007 年の議会議事録に即して示しておきたい。

ハンブルクでは PISA2000、PISA2003 の結果をうけ、2006 年に全党合意による検討委員会が設置された<sup>35</sup>。委員会は議席数に応じた議員代表と各党が指名した専門家によって構成された。この委員会は学校制度改革の個別論点のすべてについて採決を行った結果を付した報告書を 2007 年 3 月に議会へ提出した<sup>36</sup>。報告書の提案に沿ってハンブルク学校法改正が可決され、上述のような新しい SttS が誕生することとなった。

この報告書に明記され、また法案の審議過程でも強調されていたのは、ギムナジウムと SttS がともにアビトゥアの取得を可能にするが「異なる教育の理念」に依拠するものであり、「実践的な学習を志向することに重きを置くまったく新しい学校」だということであった<sup>37</sup>。

実際の法案審議の過程で議会内政党として唯一反対したのは GAL であった。「9 ヶ年間の完全な単一学校制度」を求める GAL によれば、ギムナジウムを保持したまま残りの学校を SttS に再編したとしても、それは問題の解決にならない。二つの異なる教育の理念などというのは結局は根拠のない時代遅れの「才能理論」<sup>38</sup>の焼き直しに過ぎず、中等学校種の違いは従来と変わらず社会階層の違いを反映したものとなるというのである。ここでいう「才能理論」とは、すでに第 7 章で検討した通り、子どもが 10 歳にもなれば理論向き、実務向き、手仕事向きの三方向に分けられるそれぞれの「才能」をはっきり示すようになるから、それを的確に判断することで最善の進学先が決まる、として三分岐型の学校制度を正当化する「根拠のない俗論」として知られてきたものである。

<sup>32</sup> 2000 年代のハンブルクの教育改革の動向については黒田多美子による検討がある (黒田、2009)。そこでは本章が言及していない「私立学校志向」の増加なども取り上げられているが、全体として今時点でのハンブルクの教育改革は「試行錯誤の渦中にある」とされている。

<sup>33</sup> GAL (緑の党オルタナティブリスト) は一般には 90 年連合・緑の党とは別組織であるが、ハンブルク GAL は 90 年連合・緑の党に属していた。

<sup>34</sup> 2012 年以降、ハンブルク GAL は 90 年連合・緑の党に正式に改称した。

<sup>35</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Konsequenzen der neuen PISA-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 18. Wahlperiode, DS 18/6000. ハンブルクの議会資料の参照は、<https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/> を利用した。

<sup>36</sup> 採決された個別項目は 84、うち SPD 議員代表は 12 項目に賛成しなかった。GAL 議員代表が賛成したのは 15 項目に過ぎなかった。GAL 議員代表が賛成したのは各学校の運営の自律性の一層の強化、校種間の教員賃金水準の格差是正などの項目であった。Vgl., Ebd., DS 18/6000, S.84-98.

<sup>37</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 18. Wahlperiode, PIPr 18/75, S.3979. (CDU 議員の発言部分)

<sup>38</sup> Ebd., S.3970. (GAL 議員の発言部分)

興味深いことに、総論としては CDU とともに二分岐型への再編に賛成する立場の SPD は、議会審議の中ではしばしば GAL への共感を表明している。「CDU にとってこの二分岐型はゴールである。我々 SPD にとっては『万人のための学校』へ向かうスタートである」<sup>39</sup>といった主張からは、SPD にとってこの再編が過渡的なものと位置づけられていることが読み取れる。根本的には単一学校制度を志向する SPD が SttS の導入に賛成した理由のひとつとして、それがギムナジウムという存在自体に親近感を持ちにくい階層に対してアビトゥアへの道を確保する方途として適切だと判断されたことが挙げられる<sup>40</sup>。

#### 4.2 「異なる教育の理念」に基づく学校制度の分岐

ハンブルク都市州における学校制度の二分岐型への再編の提案において、学校制度論的にみて最も興味深い点は、それがともにアビトゥアへつながるが「異なる教育の理念」に依拠する二つの学校種によって中等教育を構成するというアイデアを自覚的に掲げていることである。それは生徒数の減少や学校配置の地域的偏りに由来する学校制度改革の論理とは異なる意義を持つ。

三分岐型の学校制度の改革のためのアイデアとして「異なる教育の理念」に基づく分化が初めて提起されたのは、1980年代末であった。K.フーレルマン (Hurrelmann, K.) によるその提案 (Hurrelmann, K., 1988a, 1988b, 1988c, 1991; Furck, C.L., 1992) は、その時点においては大きな関心と呼ぶに至らなかった (前原健二, 1995b)。しかしそのアイデアはおよそ20年後の2000年代後半に、現実的な選択肢として注目を集めることとなった。本項ではこのフーレルマンによる提起の歴史的意義とともに今日的意義を検討する。

1980年代において、当時の西ドイツではギムナジウムへの選好増加と基幹学校の忌避の傾向は明らかであった。それは基幹学校の教員の努力や行政的支援によって変えられるものではないとフーレルマンはみていた。要するにより高級な教育修了資格を取得できる可能性に対する需要の高まりを抑えることができない以上、基幹学校が生き残ることは難しく、同様の構造的問題はいずれ実科学校にも及んでくる。ギムナジウムは安泰かと言うとそれもそう言い切ることはできない。ギムナジウムへの進学者の増加に伴って、ギムナジウムは本来の「ギムナジウムらしさ」を失っていくからである。要するに、すでに全ての中等学校がその独自の教育制度理念に基づいてではなく、付与できる修了資格の社会的価値だけに基づいて評価され、選択されているのであり、そのことにこそ学校制度の問題を見出すべきなのである。

1980年代末の時点におけるフーレルマンの制度論的提案は、共通の基礎学校の上に「ギムナジウム」と「高等学校 Oberschule」という二種類の中等学校を置き、どちらにおいても等価値のアビトゥアの取得を可能にするというものであった。それは単に既存のギムナジウムの他に基幹学校、実科学校、総合制学校を一つにまとめた学校種を作るというものではなかった。フーレルマンによれば、ドイツの教育の歴史の中には中等教育の課程を豊かに構成できる二つの教育理念ないし学習のスタイルを見出すことができ、そのひとつは伝統的なギムナジウムの理念と学習スタイル、もうひとつは新教育以降の生徒中心、行為志向的な教育実践の流れを継承するスタイルである。

この展望の下においては、第一に、ギムナジウムの教育的特色を改めて明確化する必要がある、とされている。すでに見たように、1980年代においてギムナジウムはすでに相対的に最多数派の進学する学校となっており、都市部などでは過半数の生徒がギムナジウムへ通っている地域も出てきていた。こういった状況においては、かつてのように数パーセントの上層子弟を対象としていた時代と同様の教育を行うことは不可能である。実際、多くのギムナジウムおよびその教師たちはカリキュラムや教授方法の改善 (いわゆる「教育化」) によってそうした生徒層の変化に対処

<sup>39</sup> Ebd., S.3976. (SPD 議員の発言部分)

<sup>40</sup> Ebd., S.3975. (GAL 議員の発言部分)

してきたし、政策的にもそれなりの対応が図られてきた (Klemm, K./Rolff, H.-G., 1989)。フーレルマンは、ギムナジウムへの進学率が高まり生徒の階層的多様性が高まったことは確かに社会的に望ましいことであるが、その一方でギムナジウムが本来持っていたはずの教育的特色を失ったことはむしろギムナジウム拡大の否定的側面であるという。ギムナジウムの伝統的な教育的特色の中には、たやすく捨て去られるべきではないものも確かに含まれていたからである。こうしてフーレルマンが第一に求めるギムナジウムの教育的特色の明確化は、学問準備的な propädeutisch 性質をもった知的・社会的トレーニングとしての「普通教育」の概念の深化を伴うものであり、その意味では現実の伝統的なギムナジウム教育の理念の復活とは必ずしも等置されない。新しいギムナジウムは「社会的、技術的なものとの精神的交流の場、生徒たちが社会的、経済的、文化的、そして技術的な環境に、またそれらが持つ矛盾や葛藤に自ら取り組むことができ、そうした交流や取り組みの過程で個性を培うことができる学習と交流の機関」(Hurrelmann, 1988a) であることに最大のメリットを見出すべきものなのである。このときギムナジウムは名実ともに単なる大学進学準備機関であることをやめ、自立した中等教育機関となることができる、というのである。

こうした意味でのギムナジウムが生徒の多様性に完全に応えるものであり得ないこともまた明らかである。このことから、第二に、ギムナジウムとは明瞭に異なる教育理念を持ち、その理念によってギムナジウムとは異なる生徒層を惹きつけることのできる中等学校種が構想されなければならない。こうした学校種としてフーレルマンが提起したのが「総合制学校」である。ただしこの用語はすでに 1960 年代以降の教育改革論議の中で一定の歴史的含意を与えられてきたことから (Klemm, K./Rolff, H.-G., 1988)、このことに由来する誤解ないし曲解を避けるために「高等学校 Oberschule」という呼称も使用されている。フーレルマンはむしろ統一学校としての総合制学校の導入・拡大を支持する社会民主党の教育政策には批判的ですからある。総合制学校はもっぱら社会改革的・政治的な信念の上に立ち、そもそもそこで行われる教育そのものについての独自の理念を欠いていたというのがその根本的理由であり、したがって新しい総合制学校は明確な教育の理念に依拠するものでなければならないと、フーレルマンは言うのである<sup>41</sup>。そうであってもこそ、ギムナジウムを組織的・方法的・内容的な理由によって選好しない生徒にとって、この新しい学校は現実的な選択可能性という意味で真の「教育的オルタナティブ」となることができる。

フーレルマンの提案のポイントを改めてまとめるならば、それは取得可能な、また基本的な目標となる修了資格や将来の職業展望と結合してそれに規定される形で学校制度を区分するのではなく、教育課程編成の基本的原理や教授方法の根本の方針といった、いわば内的な教育理念によって学校制度を区分しようとするところに最大の特徴がある。もちろん従来の三分岐型の学校制度もそれぞれに独自の教育の理念を掲げていたのであり、固有の教育課程編成原理や教授方針を持ってはいた。しかし実際はそうしたいわば内的な特色は生徒や親による選択の基準として機能してはいなかった。選択の基準はその学校種が提供できる修了資格であった。だからこそ「中等教育の二つの道」はすべての教育終了資格取得の可能性を等しく有するものでなければならない。こうしてフーレルマンは、修了資格の差異によるのではなく、教育理念の差異による「二つの教育の道」を展望しようとするのである。

この提案は、1980 年代末の時点では、保守的な立場からも社会民主党的な教育政策観からも否

<sup>41</sup> この見立ては総合制学校の実践に照らすと必ずしも妥当ではないように思われる。総合制学校が社会の民主化、つまり出身階層に関わりなくすべての子どもが同じ教室で学ぶという社会統合機能を主たる目的としてもつものであったことは確かであろうが、それ故にカリキュラムや授業方法、学級経営、インクルージョンなどに工夫を凝らしてきたこともまた認められなければならないように思われるからである。ただしこの指摘は、ここでのフーレルマンの提案の意義を損なうものではない

定的に受け止められた。保守的な立場からみれば、これはかつての総合制学校の巧妙なリバイバルに他ならず、社会民主党筋からは特権的ギムナジウムの維持、復権を狙うものと見えるからである。

「異なる教育の理念に基づく二分岐型学校制度」というこのアイディアは、2000年代末から、一種の予言のように、急速に現実的な政策的選択肢としての存在感を持ち始める (Hurrelmann, K., 2006)。ハンブルクの SttS の制度化は、その典型とすることができ、ハンブルク都市州学校法改正に先立つ報告書には、その二分岐型のアイディアはフーレルマンに由来することが明記されている。2007年にはフーレルマン自身を含む32人の学者・政治家等によって二分岐型への転換を支持する公開アピールが出された (Hurrelmann, K., u.a., 2007)<sup>42</sup>。長年ドイツの「学校の質」研究をリードしてきた H.フェントも、とりわけ大都市部においてはそうした二分岐型を導入してギムナジウム以外の中等学校において進路の開放性を保障することの意義をきわめて積極的に評価している (Fend, H., 2008)。

### 4.3 ハンブルクの二分岐型の現状

ギムナジウムと SttS によって構成されるハンブルクの二分岐型学校制度は、後述するようないくつかの矛盾をはらみながら、行政指標の上ではおおむね順調に発展してきている。表9-2に見られる通り、基礎学校4年次修了後の第5学年在籍生徒数の動向は改革初年度に当たる2010/11年度にはギムナジウム48.7%に対して40.9%、2014/15年度にはギムナジウム50.5%に対して45%、2019/20年度においてはギムナジウム47.4%に対して48.4%である<sup>43</sup>。ハンブルクでは基礎学校修了後に進学する学校種は基礎学校からの助言を受けた上で親の意思によって決定されるが<sup>44</sup>、具体的には所定の時期に希望する個々の学校へ進学を申し込むことになる。志願者が定員を大きく超える場合には学校側が選考を行うが、選考の基準は「通学の距離」と「兄姉の在学」に限られる<sup>45</sup>。したがって進学率は基本的に親の選好を表している。その限りにおいて言えば、ハンブルクではギムナジウム選好の上昇の趨勢には歯止めがかかっているということもできる<sup>46</sup>。

<sup>42</sup> ここでは「+1種」の中等学校は Oberschule ではなく Sekundarschule と呼ばれている。また2011年の共著書(対談集)では「+1種」の中等学校は Fachgymnasium (専門ギムナジウム)と仮称されている。その内容は、学問志向的なギムナジウムの一般教養的カリキュラムに対するオルタナティブとして、学際的でプロジェクト志向、職業志向のカリキュラムを提供するものとして構想されている。Vgl., Hurrelmann, K./Timm, A., (2011:147)。

<sup>43</sup> 合計が100%にならないのは、ほかに基礎学校4年次修了後のオリエンテーション段階に相当する学年を持つ学校、特別支援学校、シュタイナー学校が存在するためである。なおこの統計表においては第5学年で「留年」している生徒及び「留年」と同時に他の学校種から移動してきた生徒が包含されている。親の選好の推移を見るには厳密にはこれを弁別する必要があるが、この統計表にはそのデータが含まれていない。筆者が2020年3月にハンブルク都市州文部省において実施したインタビュー調査においては、SttSの担当者は二つの学校種への進学率は「だいたい半々くらい」と表現していた。なおこのインタビュー調査はハンブルクの学校制度改革と教員研修の概要についての情報収集を目的として事前に了解を取り、ハンブルク市文部省庁舎において実施した。インタビューの内容については学術目的のために、日本語による研究論文においてのみ利用する許諾を得た。

<sup>44</sup> ハンブルク学校法第42条第4項。

<sup>45</sup> 筆者のインタビュー調査による。なお公式な手順としては、親(教育権者)は第3希望までの「学校」を記して応募するが、第1希望の学校に受け入れられない場合でも常に第1希望に記した「学校種」の学校へ配当される。Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, DS 21/3866。

<sup>46</sup> ただし、全国的な趨勢と比較すると、ギムナジウム進学率が50%を超えている時点ですでに



表 9-2 ハンブルク：基礎学校修了後の進学先の推移

	SttS	ギムナジウム
2010/11	6104	7265
	40.9%	48.7%
2011/12	7223	7451
	47.0%	48.5%
2012/13	6986	7254
	47.0%	48.9%
2013/14	6844	7139
	46.8%	48.8%
2014/15	6800	7629
	45.0%	50.5%
2015/16	7046	7781
	45.4%	50.1%
2016/17	6825	7826
	44.6%	51.1%
2017/18	7204	8073
	45.3%	50.7%
2018/19	7564	8123
	46.2%	49.6%
2019/20	7829	7710
	48.4%	47.4%

上段：第5学年生徒数（人）

下段：比率（％）

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Schule und Berufsbildung, Hamburger Schulstatistik Schuljahr 2015/16, S.15 および 2019/20, S.15 により作成

アビトゥアの取得率は、2013/14年度からから2018/19年度にかけて、ほぼ30%程度で大きな変動は見られない<sup>47</sup>。この「取得率」は最終学年に在籍していた生徒のうちアビトゥアを取得した生徒の比率ではなく、この年度末に学校を離れた生徒たちのうちアビトゥアを取得した生徒の比率である。したがって算出の母数の中には最終学年まで進むことなく、たとえば第10学年で何らかの教育修了資格を取得して学校を離れる生徒（約5割程度）などが含まれる点に留意する必要がある。ともあれ、基礎学校修了の時点では「ギムナジウム適性あり」と判定された生徒がほとんどいなかったという事実を照らしてみると（表9-3参照）<sup>48</sup>、これらの数値は十分な成功

十分な「高止まり」と見ることもできる。

<sup>47</sup> なおこの間のギムナジウム生徒のアビトゥア取得率はほぼ90%前後である。Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Schule und Berufsbildung, Hamburger Schulstatistik Schuljahr 2019/20, S.20ff.

<sup>48</sup> 「ギムナジウム適性」の有無に関する基礎学校教員の判定そのもののバイアスの存在、つまり生徒の人種や生育歴、家庭背景などによって教員の判断に偏りが生じるという問題については栗原（2015）が指摘する通りであろう。しかしそのバイアス（SttSにももともと十分な能力をもった生徒がある程度進学してきている可能性）は、すぐ後に見るSttSの一般的な立地条件やそこから推定される一般的な家庭環境を勘案すれば、SttSの教育的成功の多くを説明できる

を示すと言ってよいように思われる。

表 9-3 ギムナジウム勧告を受け、SttS に進学した生徒

年次	2015/16	2016/17	2017/18
SttS 進学者中の人数 (比率)	297(4.4%)	264(3.7%)	171(2.5%)

Aus: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 21/13334.

また、SttS 導入の政策過程の検討において (3.1 参照)、政党として唯一その導入に反対した GAL は、「異なる二つの教育理念」による二つの学校種といっても結局は階層的な上・下の関係が生み出されるという危惧を表明していた。ハンブルク学校法は中等教育段階 II (ギムナジウムの第 7 学年) への進学に際して、ギムナジウムに在籍しているが十分な達成が見込めない生徒は SttS へ転籍させることを規定している (第 42 条第 5 項)。これは従前の一般的な三分岐型中等学校制度における二度の留年による強制的な「下方転籍」の制度と構造的に同型であり、したがって GAL の危惧には根拠があると言える。

表 9-4 ギムナジウムから SttS への転籍率

	2015/16		2016/17		2017/18	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率
第 7 学年	49	0.8%	38	0.6%	57	0.8%
第 8 学年	90	1.4%	63	1.0%	61	0.9%
第 9 学年	92	1.4%	71	1.1%	62	1.0%
第 10 学年	215	3.2%	191	2.8%	245	3.7%

Aus: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 21/13334.

このギムナジウムから SttS への転籍の実態は、表 9-4 のようになっている。この数値自体の評価は難しいが、少なくとも中等教育段階 I の期間においてはギムナジウムから SttS へ転籍する生徒は 1 学年当たり 1.4% 以下で極めて少なく、第 10 学年次においては 2.8% から 3.7% とやや増えていることがわかる。これは直接にはハンブルク学校法の規定が適用された結果と見られる。

留意しなければならないのは、ハンブルクではアビトゥアまでの標準修学年限の短縮 (第 10 章参照) によってギムナジウムは第 11・12 学年の 2 学年で、SttS は第 11・12・13 学年の 3 学年でアビトゥアの取得を目指すとしてされている点である。つまりギムナジウムから SttS への転籍はアビトゥアの取得を断念することを意味せず、2 年間ではなく 3 年間での取得を見込むことを意味する。この標準修学年限の違いは「異なる二つの教育理念」に直接由来するものではないが、現実的には二つの中等学校種の特徴の違いを示す大きな要素となっている。興味深いことに、政策的に意図されたものとは言えないこの構造は、ハンブルクの中等学校制度のメリットとなっているように思われる。この点については本章の小括において改めて議論する。

以上に見たような意味におけるハンブルクの SttS の「成功」は教育行政当局の積極的な施策によって支えられている。具体的には次の諸点が挙げられる。

- ① SttS には平均してギムナジウムより 40% 程度多い比率で教職員が配置されていること<sup>49</sup>。これにより 1 クラスの規模をギムナジウムよりも小さくし、生徒に対する細やかな支援を提供することが可能になっている。

ものではないと考えられる。

<sup>49</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 21/13334.

②特に SttS の魅力を伝えるためのキャンペーンを展開していること<sup>50</sup>。たとえばハンブルク文部省は 2017/18 学年度に先立って、「欲張りなみんなのために “Für alle, die mehr wollen.”」と題された一連の You Tube 広報を作成し、SttS 全体及び各学校の魅力の発信を行っているが、ギムナジウムについては同様のものは作成されていない。

③親を対象とした就学相談において積極的に SttS の魅力を伝えていること<sup>51</sup>。

これらのうち、ハンブルクの SttS 全体の魅力を伝える Youtube 広報ビデオ<sup>52</sup>では、SttS の魅力として、(1)学力の程度や障害の有無に関わらずすべての子どもと一緒に、また自分のテンポで学ぶことができる、(2)平均的なクラス規模が小さい (23 人)、(3)すべて終日学校であり、学術系、運動系、文化系のクラブ活動が盛ん、(4)留年がない、(5)一人ひとりの生徒を多職種からなるチーム体制で支援する、(6)地域と連携した実務的な職業実習の機会が豊富、(7)第 11 学年から第 13 学年まではアビトゥアの取得に向けた学習ができ、進学した時点ではギムナジウム進学適性ありと評価されていた生徒がほとんどいなかったのに対して約 4 割がアビトゥアを取得する、(8)ギムナジウムより 1 年長いことにより、学習、趣味、職業実習、社会的学習、進路選択にゆっくり時間をかけられること、が挙げられている。

#### 4.4 ハンブルク都市州における二分岐型学校制度の課題

表 9-5 指数区分ごとの学校数 (2017/18 年度)

社会指数	6 (最高)	5	4	3	2	1 (最低)
基礎学校	18	40	29	30	28	22
ギムナジウム	18	27	12	1	3	0
SttS	1	7	12	10	19	7

Aus: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 21/13334.

ハンブルクの二分岐型学校制度には、現状においていくつかの課題も指摘できる<sup>53</sup>。

第一に、ギムナジウムと SttS の間には階層的格差がある。ハンブルクではすでに 1996 年からすべての公立学校について、多くの指標数値を合成した「社会指数 Sozialindex」を作成していた。指標数値は最終的に最高の「6」から最低の「1」までにランク分けされる。指標の内容及び重み付けとその測定値は時折更新されるが、2013 年時点の公表データ<sup>54</sup>によれば各公立学校の社会指数ランクごとの分布は表 9-5 のようになっている。ここに示されているのは、学校の所在する地理的環境及び通学してくる生徒層に関して全体としてギムナジウムの方が恵まれた条件を持っているということである。この社会指数は、不利な条件を持つ学校に対してより多くの教員、学

<sup>50</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 21/12258.

<sup>51</sup> 前掲の 2020 年 3 月インタビュー調査による。

<sup>52</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=60Og-XFQMZI> (Stand : 2021/1.31)

<sup>53</sup> この項の論点は前掲のハンブルク文部省におけるインタビュー調査において担当者から得た情報に基づいている。

<sup>54</sup> Aus: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, DS 20/7094. 指標は学校の所在する地区の失業率、生活保護受給率、選挙投票率からなる「社会空間データ」、家庭の蔵書数、博物館訪問頻度、父母の学歴などからなる「文化資本」、家庭の年収、父母の職業地位などからなる「経済資本」、子どもの交友関係、親の養育態度などからなる「社会資本」、親のドイツ語力を含む「移民的要素」の 5 分野 24 項目から構成されている。

校ソーシャルワーカー、カウンセラーなどを配置するためのデータとして教育行政当局によって活用されているが、学校教育活動自体にはこれらの指標数値を改善する力はない。学校の社会指数の改善のためには、進学してくる生徒の層を変える必要がある。つまり、社会指数の低い学校は、短期的にはよりよい背景を持つ家庭の子どもたちに進学してきてもらうことによってしか数値の改善を図ることができない。このことをうけて、ハンブルクの議会では「教育に関心の高い家庭 bildungsnahе Elternhäuser が子どもをギムナジウムではなく SttS へ行かせるような動機づけ」<sup>55</sup>のあり方が問われる状況もある。これに対する教育行政当局の施策が前項で挙げた①②③の点である。

第二に、SttS に本来期待されていた新しい教育の理念は、各学校において十分に現実化されているとは言えない。SttS の最大の特徴は、すでに繰り返し述べてきた通り、ギムナジウムとは別にすべての子どもたちにアビトゥアへの道を開く中等教育学校であるという点である。本人の能力や適性、希望によって第 10 学年までで学校を離れる場合も少なくないが、その時点までなるべく「外的分化」つまり学習集団の固定的な区分を行わないことが可能とされている<sup>56</sup>。この点を越えたそれぞれの学校ごとのプロフィールの確立が問題である。文部省が発行しているガイドブックには各学校の教育上の特徴や目標が書き込まれているが (Behörde für Schule und Berufsbildung (in Hamburg), 2019)、提供される外国語科目の違い以外の強い差異は見出しにくい。文部省の説明によればこれには構造的な理由がある。現在ハンブルク都市州学校法は第 10 学年までの教育課程 (科目ごとの標準授業時数) を厳格に決めているため、第 5 学年次から第 10 学年次までの 6 年間の 189 週授業時 (Wochenstunden)<sup>57</sup>のうち、各学校の裁量に委ねられているのは 17 週授業時に過ぎない。これは一学年あたり 3 コマ弱に相当する<sup>58</sup>。この範囲で教育上の特徴を組み上げるのは容易ではない。そのため、現状では SttS の多くは厳密な意味での教育上の特徴ではなく、全日学校としての授業以外の活動 (スポーツ、芸術など) によって魅力をアピールしているということになる。

## 5 新しい二分岐型学校制度の模索 (2) ノルトライン・ヴェストファーレン州

### 5.1 ノルトライン・ヴェストファーレン州における二分岐型改革の政策過程

NRW 州では 2010 年に SPD/緑の党による少数連立政権下 (全 181 議席中 90 議席) で、CDU も合意して新しい学校種としての Gemeinschaftsschule (以下 GemS) が導入された<sup>59</sup>。GemS は基幹学校、実科学校、総合制学校が単独で、または統合して、地域自治体の申請によって転換するものとされていた。CDU がこれに合意した理由としては、すでに NRW 州では基幹学校の半数、実科学校の約 30%、ギムナジウムについても 15% 程度の学校において十分な数の生徒を集められない状況があり、学校の統廃合が必須の状況であったこと、修了資格に対する需要を踏まえれば「小さな総合制学校」として GemS を置かざるを得ないこと、があげられる (Heinemann, K., 2011)。そのため、従前からの総合制学校の開設のためには 1 学年 112 人 (=28 人×4 クラス) 必要とされていた最小生徒数が、GemS 開設の場合は 69 人 (=23 人×3 クラス) と軽減さ

<sup>55</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 21/13334.

<sup>56</sup> 外的分化を導入している SttS もある。外的分化の導入についての決定は各学校に委ねられている。

<sup>57</sup> 週授業時とは 1 週間あたりのコマ数に学年数をかけた値である。週 3 コマの科目を 6 年間履修した場合は 18 週授業時となる。

<sup>58</sup> ギムナジウムについては 6 年間で 25 週授業時数、一学年あたり 4 時間強である。

<sup>59</sup> NRW 州の改革に関する近年の研究として、Vgl., Aeverbeck, K./Weischenberg, J./Holtappels, H. G. (2017). そこでは政策過程の問題は扱われていない。

れ、つまり開設されやすくされていた。

組織面から見ると、GemS は基礎学校(4 年制)修了後の第 5 学年から分岐する制度に代えて、「より長期の共通の学び」を保障するものであり、条件が許せばアビトゥアへつながるギムナジウム上級段階を併設する、ないし他校のそれと連携することが予定されていた。GemS は州内に一斉に導入されるものではなく、学校設置者たる地域自治体の申請を受けて教育行政当局が認可する、実験的なプロジェクトして導入されるものとされた。2010/11 年度からは 12 校が GemS に転換した(すべて基幹学校からの単独転換)。しかし、2011 年 4 月 8 日に州の行政裁判所、6 月 9 日には上級行政裁判所において GemS の開設は「違憲」の判決を受け、その導入は頓挫することになった<sup>60</sup>。

連立与党はこの違憲判決を受けて州憲法および学校法の改正を余儀なくされ、改めて CDU との協議に臨み、2011 年 7 月 19 日付で CDU を交えて「NRW 州教育政策合意」<sup>61</sup>を締結した。「合意」の主旨は GemS の導入を柱とした学校制度改革に州憲法・学校法上の明確な基礎を与えることであった。ただし、新しい中等学校の名称は GemS ではなく、Sekundarschule (以下 SekS) と改められた。

こうして、いわば仕切り直しとなった NRW 州の中等学校制度改革の概要は次の通りである<sup>62</sup>。

- ①州全体として一律の改編はしない。改編は地域自治体の申請による。
- ②州全体としては基幹学校、実科学校、ギムナジウム、総合制学校と並んで SekS が中等学校段階 I に存在するものとする。
- ③SekS は第 5 学年から第 10 学年までとし、独自のギムナジウム上級段階は保有せず、他のギムナジウムまたは総合制学校と提携する形とする。
- ④第 5・6 学年時は共通学習、または分化を伴う合同学習。第 7 学年時からの統合、分化の度合いは地域自治体および学校会議の意向に従って決められる。
- ⑤アビトゥアの取得を可能にするように第二外国語科目を選択科目として提供する。
- ⑥一クラスの最大人数は 25 人、最低 3 クラス編成を必要とする。
- ⑦上記の態勢に関する合意を、2023 年までは維持する。

## 5.2 ノルトライン・ヴェストファーレン州の二分岐型中等学校制度の特徴

NRW 州で導入された SekS の最大の特徴は、それが制度上はすべての 10 歳児にアビトゥアへの道を残すものではあっても、必ずしもギムナジウムのオルタナティブとしての位置づけを与えられているとは言えないという点である。GemS から SekS へと修正が図られる中で SekS は第 10 学年までの教育課程を提供する学校種とされ、独自のギムナジウム上級段階をもつ可能性がなくなった。このことのいわば代償として、自治体がギムナジウム以外の独自のギムナジウム上級

<sup>60</sup> Oberverwaltungsgericht NRW, 19 B 478/11. Aus:

[http://www.justiz.de/nrwe/ovgs.nrw/j2011/19\\_B\\_478\\_11beschluss20110609.html](http://www.justiz.de/nrwe/ovgs.nrw/j2011/19_B_478_11beschluss20110609.html) 違憲判断の中心的理由は学区における基幹学校の廃止が憲法の規定に反すること、すでに総合制学校がある以上、同様の趣旨で実験を名目にした新たな学校種を置くことが妥当でないことである。判決の中心をなす法理は「本質性理論 Wesentlichkeitstheorie」であった。この裁判の詳細及び本質性理論の意義と日本における近年の「地域主権」論議への示唆について、参照、前原健二(2014)。

<sup>61</sup> „Schulpolitischer Konsens für Nordrhein-Westfalen. Gemeinsame Leitlinien von CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die Gestaltung des Schulsystems in Nordrhein-Westfalen“ (Düsseldorf, 19. Juli 2011) URL:

[http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Sekundarschule/Schulkonsens\\_Eckpunkte.pdf](http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Sekundarschule/Schulkonsens_Eckpunkte.pdf)

<sup>62</sup> Ebd.

段階を持つ学校を設置しようとする場合には、総合制学校を活用することとされた。つまり総合制学校が従来より若干要件を緩くして（1学年の予測生徒数が最低28人×4クラス、計112人から25人×4クラス、計100人へ縮小）設立できることとされたが、この基準の緩和が意味をもつのはもともと生徒数の多い都市部に限られる。したがって、農村部及び小都市について考えるならば、アビトゥアへの道という意味で総合制学校がギムナジウムのオルタナティブとなるという意味合いはきわめて薄いままである。SekSにギムナジウム上級段階をもつ可能性がなくなったことの意味は小さくない。

もう一つの特徴は、SekSへの転換が（GemSの場合と同様に）自治体の申請によるとされたことである。つまり州全体に一律に適用される改編ではなく、州の基本的学校制度としては従来の型を維持しつつ、それが困難な自治体においてのみ新しい学校種としてのSekSを導入することが可能とされたということである。この「困難」の実質はもっぱら学齢人口の減少であることから、この点においてもギムナジウムのオルタナティブとしての性格は薄いと言えることができる。

NRW州の議会審議の過程をみると、まず州行政裁判所によるGemSに関する違憲判決の直後にCDUは独自の学校法改正案を提出している<sup>63</sup>。その内容は、GemSに替えて、ほぼ単純に基幹学校と実科学校を組織上結合するVerbundschuleというタイプの学校を、従来基幹学校及び実科学校に適用されていた最低学級数の基準を緩めて（1学年最低3学級から最低2学級へ）法制化するというものであった。対して連立与党のSPDと90年連合/緑の党は7月12日に対抗的な法案を提出しているが<sup>64</sup>、それは違憲判決を踏まえてGemSを正式に学校法に位置づけるものであった。「NRW州教育政策合意」が公表されたのはこの一週間後である。この「合意」を提出されていたそれぞれの法案と比較してみるならば、「合意」は連立与党側からのGemSの名称の放棄、及び新しい中等学校種に独自のギムナジウム上級段階を置く仕組みの撤回の2点の歩み寄りによって成立したことがわかる。「合意」以後の法案審議においては「合意」に加わっていないFDP（分岐型の堅持を主張）と左翼党（徹底した統合を主張）からの批判に対して「合意」側が①親・生徒の進学希望の変化への対応の必要性、②自治体に学校種の決定権限を委譲することの妥当性を主張するという構図で議論が展開された<sup>65</sup>。新しい中等学校種のカリキュラムは既存の基幹学校、実科学校、総合制学校のものに適宜準拠するとされており、依拠すべき新しい教育の理念が議論されることはなかった。

以上のことから、NRW州における中等学校制度の再編は、地域ごとに大きく事情の異なる生徒減と学校維持の困難に対処するため、地域ごとに新しい中等学校種の導入を可能にすることを最大の目的とするものであったことが確認できる<sup>66</sup>。これは、子どもたちの学習と教育のあり方に関する論点を含まないという点においては、行財政的合理性という点で合意が得やすいとしても、現状ではそれ以上のものではないと言ってよいように思われる。

## 6 小括：新しい多様化の制度論理

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州における地域共通学校の提唱の意義については、第一に、そ

<sup>63</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, DS 15/1915. NRW州の議会資料の参照は [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation\\_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/020-Parlamentsdatenbank/Inhalt.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/020-Parlamentsdatenbank/Inhalt.jsp) を利用した。

<sup>64</sup> Ebd., Drucksache 15/2362.

<sup>65</sup> Ebd., PIPR 15/45.

<sup>66</sup> なおGemSの導入から「合意」へ至る過程での連立与党側の譲歩は違憲状態の早急な解消のためのCDUに対する譲歩と見ることができる。連立与党及びCDUによる憲法の該当条項の改正提案につき、DS 15/2768, a.a.O.

これは中等教育段階 I の統合というドイツの教育政策論議の最大の「タブー」に対する現代的な挑戦の端緒と評価することができる。そこには人口減と国際学力比較を背景とする、70年代の議論の単なる蒸し返しではない、新しい論拠を認めることができる。第二に、地域共通学校の提唱は、そこで実現されるべき学びの実質に関する教育と学習の理論と結びつけて評価することができる。レスナー・レポートの中で強調されている通り、教育実践のある種の自己成就的性質を考慮して、地域共通学校は教員、父母住民、行政その他の地域の関係者の合意の得られるところから、その実践の成功と伝播を通じて漸進的に拡大していくべきものと考えられていた。第三に、SH 州の地域共通学校をめぐる政策過程は複雑な経過をたどり、現実化された地域共通学校は当初のプランのように三分岐型の中等学校を完全に置き換えるものとはならなかった。しかし、本論文の関心に即して見るならば、そうした過程においても学校制度の改革が法制度の改定によって完結するものではなく、学校教育活動の内実や教員の力量の向上を必要とするという認識が一貫して存在していたということが出来る<sup>67</sup>。2005年の州議会選挙までの地域共通学校の理念とそこに含まれていた新しい学習論はそのままの形で現実化されることはなかったが、SH 州の中等学校制度改革の政策過程が示しているのは、学校制度の改革が個々の教員の力量の変革を必要とすること、本論文の用語に置き換えるならば学校制度の改革と教員の力量の変革の間には制度的補完関係が存在することであると言ってよいように思われる。

ドイツ各州の中等学校制度の改革の状況を整理したティルマンは、ハンブルクの新制度をブレーメン、ザールラント、ザクセンと並ぶ「純粋二分岐型 *Zweiggliedrigkeit pur*」と呼んでいる (Tillmann, K.-J. 2012)。これが「純粋」と形容されるのは、すべての中等学校種（ここでは二種類）がともにアビトゥアの取得にいたる道を保持していることによる。これ以外の多様な中等学校制度改革のパターンは、基本的にアビトゥアに至る学校としてギムナジウムを置き、それ以外の学校はアビトゥアに至る道を持たない点で、いわば「伝統的」な分岐型である。この定義に依拠すると、本章で分析した三つの事例のうちハンブルクは純粋型、その他の事例は伝統型と位置づけることができる。しかしアビトゥアとの関係に注目したこの分類は、やや単純すぎる。そこには異なる学校種が異なる教育の理念を掲げて教育活動を展開して親、生徒そして社会の期待に応えようとする可能性が考慮されていない。

一方で、「異なる教育の理念」を掲げた二分岐型改革論に対しても、批判はある。A.ラツキ (Ratzki, Anne) はフーレルマンの二分岐モデルについて、「姿を消してはまた現れる幽霊船のようなもの」であり、現実的妥当性を持たないと批判している (Ratzki, A., 2007)。ラツキによれば、ギムナジウムのオルタナティブに位置づけられるべき学校は、いくら魅力的な教育と学習の理念を掲げようとも、結局ギムナジウムに行かれない子どもたち、ギムナジウムへ進学したものの成績不良により転籍を余儀なくされた子どもたちのための「残りものの学校」にならざるを得ない。フーレルマンの提案するような新しい中等学校は 40 年間の実践を積んできた既存の総合制学校ほどの教育的魅力を持つとは考えにくい。ギムナジウムを固守し、総合制学校を解体し、そして新しい中等学校を導入する改革は、階層的不平等と低学力という問題を解決するものではないどころか、むしろ悪化させるものである。教育の理念によって区別される二つの道という議論は、ラツキによれば、現実には階層的に序列化された学校制度に上品な説明を与えただけのものに過ぎないということになる。

<sup>67</sup> この研修プロジェクトの周知にあたって州内のすべての一般教育学校校長にあてて発せられた文部大臣の通知は次のような文で始まっている。「新しい学校法は皆さんと皆さんの学校の先生方を大きな仕事に向き合わせています。この改革は、世論が構造問題をどれほど大きく論じていようとも、何よりもまず学校の内容の改革です。」Vgl., Schule im Wandel: Das neue Schulgesetz. Fortbildungsoffensive „Lernen fördern – Leistung fordern“. An die Leiterinnen und Leiter der allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein am 6. März 2007. Aus: Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1849.

本章が提示したハンブルクの現状から明らかなように、「異なる教育の理念」を掲げた二つの学校種の間には現状においては階層的格差が存在する。また、その階層的格差の中には確かに「才能理論」の痕跡を見出すことができる。したがって、この点においてはこのラツキの批判は正鵠を射たものといえることができる。学校制度の多様化の正当化根拠を問い直すという観点からこうした批判を位置づけるならば、ドイツ社会においては社会の必要に応じた選別・配分という軸はきわめて強固であり、それを個人の必要や学習の適性に応じた分化へとシフトすることは決して容易ではないと主張するものであるとみることができよう。

NRW 州の事例は、「+1 種」の学校に独自の教育理念の形成を求めているという点で「伝統型」の改革であり、フーレルマンのモデルからは距離がある。そこでは中等学校制度の多様化はほぼ純粋に社会の要求の軸において正当化されているように見えるのである。とはいえ、制度の審議過程をふり返ってみるならば、ハンブルクとは大きく異なって、NRW 州で最も特徴的な論点は中等学校制度の編成を地域自治体の判断にゆだねることによって、膠着していた学校制度論議の打開が図られていたことであった<sup>68</sup>。これはフーレルマンの議論の中には存在しない観点である。現状では NRW 州における中等学校制度の多様化の論理は児童生徒の教育の必要性に依拠したものであるといえるが、地域自治体の必要に応じて小規模な学校の存続要件の緩和を図った新しい制度は、ある意味では逆説的に、学校制度の多様化の正当化根拠を個人の必要という軸へシフトさせる可能性を持つとも言える。小規模で、当然に異質性の高い学習集団を持つことになる中等学校は、それが SekS であれ既存の学校種であれ、地域の現実を踏まえて個人の必要に応じた自律的な学校づくりを求められることになると考えることができるからである。

本章の結論として述べるべきことは、今日の学校制度は単にそれ自身の論理によって、たとえば強力な政治的イニシアティブによって、改革を進めることができないという簡明な事実である。学校制度の形態は、一方で、より強く学習論と結びつけて論じられなければならないが、それは同時に教員の力量の問題とも結びついている。また同時に他方では、学校が立地する地域間及び個々の家庭の階層格差、更には地域の行財政事情とも結びついている。学校制度改革は、制度的補完性をもつ分野の間の編成の問題として把握されなければならない。<sup>69</sup>

なお、ハンブルクの事例に即して述べたように、「純粋型」の二分岐型制度においてはギムナジウムと「+1 種」の中等学校がともにアビトゥアへ至る教育課程を提供する。これについて、中等学校制度改革をめぐる本来の議論とは別の位相から、新しい論点が付加されている。それはこれらの二つの学校種の「就学年限の違い」という論点である。戦後の西ドイツにおいては、基礎学校 4 年間の後、ギムナジウムにおいて 9 年間の教育課程が提供され、通算 13 年間でアビトゥア受験に至る仕組みが取られてきた。本章で見てきた「異なる教育の理念」に基づく、つまり「純粋型」における「+1 種」の中等学校もこの仕組みに準拠している。しかし、本章で検討してきたような中等学校制度改革の文脈とは独立に、およそ 2000 年以後、ギムナジウムの年限を 9 年間に 8 年間に短縮することの是非という論点が浮上してきた。このことにより、「純粋型」における「+1 種」の中等学校とギムナジウムの間には「教育の理念の違い」に加えて「就学年限の違い」という論点が、いわば外挿的に生じることになった。次章ではこの問題を検討する。

<sup>68</sup> 州全体としての改革ではなく地域自治体の主体的選択に委ねる形式の学校制度改革は他の州でも進んでいる。前原 (2005)、参照。Vgl., Wiechmann, J., 2011.

<sup>69</sup> なおドイツ各州の中等学校制度改革の動向を整理したものとして、Vgl., Ridderbusch, J., (2017).



## 第 10 章 ギムナジウム修学年限改革の政策過程

## 1 本章の課題

学校制度はどのようにして変化し、あるいは変化しないのであろうか。本章は学校制度の実証的研究にとって主要な問いのひとつであるこの主題を、おおむね 2000 年以後のドイツのギムナジウムの修学年限の改革論議を具体的な題材として検討するものである。

すでに本論文のこれまでの章でみてきたように、ドイツの学校制度は近年多くの面で変容し続けているが、特に注目すべきは分岐型学校制度の改編である。日本においてもこの間のドイツの分岐型学校制度再編の動向は基本的に学校制度の複線化への関心の上に検討されてきた<sup>1</sup>。そこでは従来の三分岐型から「ギムナジウム + 1 種」の二分岐型への移行の経過及びその「+ 1 種」の多彩な構想が検討されてきているが<sup>2</sup>、それらの整理においてはギムナジウムは直接の考察の対象とされていない。そのため、あたかもギムナジウムは学校制度の再編論議の無風の局外に置かれてきたようにも見える<sup>3</sup>。しかし実際は 2000 年以後、ギムナジウムはほぼすべての州で標準修学年数の変更という歴史的事案に、いわば翻弄されてきた。このことは、客観的事実としてはある程度日本でも知られているものの（文部科学省、2007:136f.、木戸裕、2008、文部科学省、2015:129f.、皆川宏之、2014）、その内実の具体的な検討はこれまで行われていない<sup>4</sup>。本章が対象とするのはほぼ 2000 年以後のこのギムナジウム年限改革の動態とその政策過程である。そこにおける論点は端的に言えばギムナジウムの標準修学年数を 8 年にするか 9 年にするかということであるが、それは同時に他の中等学校種との関係の中でギムナジウムないしアビトゥア（大学入学資格）をどのように位置づけるかという学校制度の構造問題にも関連している。そうした点も含め、ギムナジウムの短縮や延長がどのような論理によって主張されていたのか、本稿はこの点を分析することを具体的課題とする。

この作業は学校制度の理論的研究にとっていかなる意義を持つであろうか。第一に、長い歴史を持つドイツのギムナジウムという学校種の改革論議の内容を解明し共有するという直接的な意義を持つ。そこで明らかになる多様な論拠の存在は、日本の学校制度の改革を考察する際の観点を提供することが間接的には期待できる。また第二に、新制度論（新制度主義）<sup>5</sup>的な方法意識をもった教育改革分析の有効性を具体的素材に即して例証するという意義を持つ。ここで言う新制度論的な方法意識とは、社会的諸制度・組織の改革の成否を技術的効率性の観点に注目する以上に「制度的正統性」の観点に注目して解釈しようとする意識である（Meyer, J.W./Rowan, B., 1977; Meyer, H.-D., 2006; 村上祐介、2011、勝野正章、2012、前原健二、2014）。新制度論的な分析は、歴史的に（しばしば偶然的要素を含んで）形成されてきた現状の決定的な優位性（＝経路依存性）によって制度の変わりにくさを説明することがある。この経路依存性は制度変更の社会的費用の高さや既存制度から利益を得る権益集団の存在によって実体的に補強される。他方、同じ新制度

<sup>1</sup> とはいえ、文部科学省『世界の学校体系』（教育調査第 152 集、2017 年）は近年の再編を反映していない三分岐型をドイツの標準的なシステムとしている。

<sup>2</sup> 第 9 章、及び井本佳宏（2013）、卜部匡司（2016）、参照。

<sup>3</sup> ギムナジウムの存在がドイツにおいて「所与、不動」とみなされている点について、Vgl., Bönsch, M. (2015:62).

<sup>4</sup> ドイツにおける先行研究としては、Vgl., Kühn, S.M. u.a. (2013); Gruschka, A. (2016). これらはこの問題の背景にも触れながら、基本的にはカリキュラム内容などギムナジウムの修業年限それ自体に関心を向けている。

<sup>5</sup> 「新制度論 new institutionalism」という場合の「制度 institution」は法制度（system）に具体化されるような一般的な語義よりもはるかに広義であり、制度に関わる「儀礼」や「慣習」「文化」「言説」を含む。ややミスリーディングであるが定訳に従う。

論的な方法意識に立ちながらも社会的費用や権益集団のような実体的要素よりも、場を構成する人々が制度の継続性から得る必ずしも合理的ではない社会的安定性の感覚という意味での正統性の認知を重視する議論もある (Meyer, H.-D., 2006)。ここにおいては制度に意味を付与する言説の作用が重視される。言説は人々に明確には自覚されていなかった「自分の考え」を自覚するための語彙と文法を与える、というのである<sup>6</sup>。こうした方法意識の有効性をギムナジウム年限改革という具体的素材に即して吟味することは、学校制度研究の方法にとって大いに意義があると思われる。

本章の構成は次の通りである。まず第 2 節、3 節においてギムナジウム年限改革問題の展開を立法・行政文書及び雑誌記事を直接的資料として二つの時期に分けて整理し、第 4 節では政策の転換要因を、より上位の主題であると言える中等学校制度改革に対するギムナジウム年限改革の意味と関連させて分析する。最後に設定した課題に対する本章の結論をまとめる (第 5 節)。

## 2 ギムナジウムの標準年限の変転

### 2.1 前史

まず分析の前提としてドイツのギムナジウムの年限の歴史的整理を示しておきたい。19 世紀前半に今日の伝統につながる「ギムナジウム」がプロイセンで制度化されたときから、ギムナジウムの標準的な修学年限は 9 年間であった (M・クラウル、1986:92)。その後、学校種の多様化と統合整理が繰り返され、20 世紀初頭までには 9 年制で大学入学資格を付与できる中等学校と 6 年制の中等学校の 2 つの類型がほぼ確立された。ギムナジウムの前には 3 年制の予備校 (Vorschule) がおかれていたから、この時点でのギムナジウム修了 (大学入学資格取得) までの標準的な修学年限は通算で 12 年間であった。

1919 年のワイマール共和国の成立後、特権的な学校である予備校は廃止され、すべての子どもたちが 4 年間の共通の初等教育を受ける体制が確立された。このときギムナジウムは 9 年制を堅持したため、修了までの通算年限は 13 年間に延長される形となった (同上、132)。ナチス期には部分的に 8 年制の中等学校が導入されたがギムナジウムについては大きな制度変更はなかった。

第二次大戦後、東ドイツにおいてはソ連に準じる単線型学校制度が導入された一方で西ドイツでは曲折を含みつつワイマール期の基本形に準じる学校制度の再建が進められた (対独アメリカ教育使節団報告書翻訳検討委員会編訳、1990:87ff.)。4 年制の国民学校 (基礎学校) ののちギムナジウム、実科学校、国民学校上級段階 (基幹学校) の 3 つの学校種に分かれる分岐型学校制度が成立し、定着することとなった。1950 年代から 60 年代には前期中等教育までの統一化を求める機運の高まりの中で総合制学校が実験的に導入されたが、多くの西欧諸国のような学校制度改革は実現されなかった。

西ドイツにおいては 1960 年時点では第 4 学年修了後の国民学校上級段階 (基幹学校) への進学率が 70% 程度であったのに対してギムナジウムへの進学率は 15% 弱に過ぎなかった。その後ギムナジウムへの進学は拡大し、東西ドイツ再統一を経て 2000 年時点ではおよそ 30% の子どもたちが基礎学校修了後にギムナジウムへ進むこととなった。近年その比率は更に上がり、特に都市部では過半数の子どもたちがギムナジウムへ進むという状況もある。とはいえ、ギムナジウムへ進んだ生徒がすべて実際にギムナジウムを修了するわけではない。成績不良により他の学校種へ転籍になる場合もあり、また 10 年生 (ギムナジウム第 6 学年) 修了後に社会的通用性の高い中級修了資格を得て離学する生徒は歴史的に常に相当の割合で存在しており、今日も少なくない<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 本章での「言説」の用法については序章を参照。

<sup>7</sup> こうした就学行動は第 10 学年修了の学歴が一年志願兵特権や下級官職受験資格と結びつけら

就学実態の変化にも関わらず、ギムナジウムはドイツの学校制度の中で、またドイツ社会の中できわめて特異な地位を有してきた（吉岡真佐樹、1995）。そのカリキュラムや教育実践においては決して小さくはない変容があったとしても<sup>8</sup>、またギムナジウムへの進学率の上昇の結果として、現在では最も普遍的な中等学校種となり、その意味ではもはやエリート教育機関と呼ぶことは妥当ではない。にもかかわらず、学校制度論の観点からみるならばギムナジウムは近年まで議論の局外にあったと言ってよい。

## 2.2 「教育的配慮」としてのギムナジウム 8 年制の導入

西ドイツ地域で最初にギムナジウムの標準修了年限の短縮の試行を開始したのはバーデン・ヴュルテンベルク州である。同州では 1991/92 学年度から 4 つのギムナジウムにアビトゥア受験要件の 265 週授業時間<sup>9</sup>を減らすことなく 8 年間で提供するコースが実験的に設置された。このコースの生徒の進級経過などは学術研究パートナーとなったミュンヘン大学のチームによって定期的にまとめられ、それを踏まえて 1997/98 学年度からは対象が計 40 校に拡大された。その後 2001 年にはこの 8 年制は通常の 9 年制ギムナジウムの教育課程と併存するものとして州学校法に明記され、進学先のギムナジウムにこのクラスがある場合には親が任意に 9 年制（以下 G9）か 8 年制（以下 G8）を選べることとなった。

学校実験の枠組みでの G8 の最初期の生徒がアビトゥアの受験期を迎えた 1998 年から、同州議会では G8 の将来的な方向性が繰り返し問われている。論点となっていたのは「そもそも G8 は何のために導入拡大されているのか」という点と、そこから生じる具体的問題として「G8 と G9 の併存は将来的に G8 のみにするまでの過渡的状況なのか、併存が常態化されるのか」という点であった。これらの点について、議会に提出された文部省の説明は次のようなものであった<sup>10</sup>。

- ・ G8 は能力の高い生徒を支援するための施策である。
- ・ この趣旨の施策として、80 年代から、能力の高い生徒のためのグループ課外活動（いわゆる AG）を支援してきた。1991/92 年度からの G8 の実験的導入は、その趣旨を教育課程の編成へ展開したものである。
- ・ 文部省の見解では、G8 は同じ目標（アビトゥア）に向かってより速い進み方を望む高い要求を持った生徒に、一つの学校の中で分化された教育課程を提供するものであり、したがって G8 と G9 は常態として併存する。
- ・ この修学期間の短縮によって生じた時間を、学校では伝達され得ない能力を獲得するために、個人的な外国留学や職業訓練、社会貢献活動に使うことが大いに考えられてよい。

ここで述べられているのは能力や意欲の多様性という現実を踏まえた教育課程の分化の必要性である。これを G8 に関する「教育的配慮」言説と呼ぶことができる。

この「教育的配慮」言説は、実際に G8 を置く学校現場においても共有されていた。同州で最初に G8 を置いたギムナジウムの校長に対するインタビューを中心にしたニュース週刊誌の記事でも「ターボ・クラス〔G8 を指す：引用者〕は本来、早熟な子どもたちのためのものです。一律に

---

れた 19 世紀以来の歴史に連なるものである。参照、P・レントグレーン（1885:63ff.）。

<sup>8</sup> 参照、今井重孝（1993）。

<sup>9</sup> 週授業時間数は一週間あたりの授業時数を学年ごとに足し合わせたものであり、すでに 19 世紀の教則からカリキュラムのボリュームはこの方式で算定、表示されている。日本の学校教育法施行規則に即して算定すると、2020 年時点での日本の第 5 学年（小 5）から第 12 学年（高 3）までの 8 学年の通算は 217 週授業時間と表現できる。

<sup>10</sup> Landtag von Baden-Württemberg, DS 12/4849.（1998 年 5 月 13 日）

8 年制を導入すれば、おそらく生徒たちの分化というメリットは、失われるでしょう。」と述べられている<sup>11</sup>。

### 2.3 ギムナジウム年限改革論議の変質：「労働市場」言説

2000 年以後のギムナジウム年限改革は、しかし、「教育的配慮」を主要な根拠として進められたわけではない。むしろ「教育的配慮」は G8 が正式に学校法制の中へ位置づけられる流れの中で大きく背景は退いていく。<sup>12</sup>

G8 への全面的転換、つまりすべてのギムナジウムを 8 年制へ短縮することを西側 11 州の中で最初に決定したのはザールラント州である。同州文部省は 2001/02 学年度からの制度改正に先立ってパンフレット『ザールラントにおける 8 年制ギムナジウム 就学の短縮 — チャンスの改善』を発行し、その狙いを次のように説明している。

なぜアビトゥアまでの期間を縮めるのか？

将来的に、学習とは「生涯にわたる学習」となります。職業に就く前に学校や職業訓練でその後に必要となるすべてのことを伝えられるという考え方は、もはや時代にそぐわないものとなっています。専門家たちが口を揃えて言っているように、将来的には職業生活はいくつかの時期に区分されるようになるでしょう。私たちはその都度、新しいことを学ばなければなりません。

生涯にわたる学習は、もちろん学校で学ぶ内容に影響を与えます。生徒たちは学校を離れる時点で知識や情報を自律的に、自身の責任において入手して評価できるようになっていなければなりません。生涯にわたる学習は修学期間の長さにも関係します。もし生涯にわたって学び続けるならば、修学の期間をより短くすることもできるからです。

一般的大学入学資格取得までの期間を短くすることは生徒たちの将来の人格や職業にとって重要です。将来的に、より早く大学教育や職業訓練に入ることができれば、スタートのチャンスが改善されます。というのも、労働市場は常に国際化しているからです。この競争に備えることが大切なのです。(Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (Saarland), 2000.)

この説明に続けて、このパンフレットでは具体的にドイツ、フランス、イギリス、オランダの大学入学・卒業者の平均年齢が比較されている。フランスと比較した場合、ドイツは入学者において 2 歳、卒業者において 4 歳、フランスよりも年齢が高くなっている。この年齢差が、国際化する労働市場においてドイツの若者に大きな不利益をもたらしているというのがザールラント州文部省の説明の要点である。ここでは全面的に G8 を導入すべき根拠は「早熟な子」への教育的配慮ではなく労働市場における競争力の確保なのである。これを G8 に関する「労働市場」言説と呼ぶことができるだろう。

ザールラント州がギムナジウムの年限の短縮という歴史的懸案に踏み込む背景として次のような地政学的背景を指摘することができる。同州地域はドイツ南西端にあつて第二次大戦後はフランス管理下に置かれ、帰属・独立に関する住民投票を経て 1957 年に西ドイツの一州として復帰した。今日も隣接するルクセンブルク及びフランス・ロレーヌ地方と密接な関係があり、「越境通勤者」と呼ばれる日常的に他国へ通勤する人々も多数いる(手塚章、2003)。フランスやルクセン

<sup>11</sup> Der Spiegel, „Ein Jahr weghauen.“, 2001/15.

<sup>12</sup> なおベルリン都市州及びブランデンブルク州では基礎学校が 6 年制である。したがってこれらの地域では年限短縮はギムナジウムを 7 年制から 6 年制にするという問題になる。煩雑になるので以下この点については本文中の記述を略す。

ブルクの若者が大学入学までに要する修学年数は 12 年間なのである。

2001/02 学年度からのザールラント州のギムナジウムの全面的 G8 化の後、2002/03 年度からハンブルク都市州、2004/05 年度からはバーデン・ヴュルテンベルク州、ブレーメン都市州ほか多くの州が続ぎ、2008/09 年度までに西側 11 州中のうちラインラント・プファルツ州<sup>13</sup>を除く 10 州でギムナジウムが原則 G8 に再編され、この時点で G9 の伝統はドイツから消滅することとなった (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016:261)。この流れの中で、「遠からずドイツから 9 年制ギムナジウムは姿を消すだろう」と見られていた<sup>14</sup>。

## 2.4 G8 導入の政策過程

ドイツのギムナジウム年限短縮の主要な動因は上述の「労働市場」言説であると考えられるが、この「労働市場」言説の端緒は 1997 年に当時のドイツ連邦大統領、ローマン・ヘルツォークが行った「ベルリン演説」の中に求めることができる。ヘルツォークはこの演説の中で、知識社会化が進行する 21 世紀において教育の世界市場において優れた力を持つ国になるために、ドイツは 12 年間でアビトゥアを提供する(つまり G9 を G8 に変える)必要があると述べている (Herzog, R, 1997)。

ドイツ連邦大統領には直接的な政治的権力は与えられておらず、この演説は具体的な政策プログラムを意味するものではない。しかし前項で触れたザールラント州のパンフレットはこのヘルツォーク演説を引用し、G8 導入を正統化する論拠のひとつとしている。予想される疑義に回答する構成をとっているこのパンフレットでは「G8 に転換するための学校実験は不必要なのか？」という問いも取り上げられているが、回答は「最低 8 年間かかるであろう学校実験は時間の浪費」というものである。G8 と G9 の並存という政策的選択肢については「一等クラスと二等クラスを生み出す」、「分別のある限り誰もが望まない」ものとして退けられている。ここには G8 の効果を支持するデータは存在していない。

ギムナジウムの大衆化つまり基礎学校修了後のギムナジウム進学率の上昇の流れから最も遠い位置にあり、ギムナジウムの伝統の堅持に努めていたとみられるバイエルン州における G8 への転換も、直接的な文脈は異なるものの、一種の政治的決断によって進められた。バイエルン州では 2004/05 学年度から G8 への転換が法制化されたが、前年 9 月の州議会選挙に際しては与党キリスト教社会同盟 (CSU) は G9 の維持を掲げていた。しかし選挙直後の 11 月の施政方針演説において州首相は次のように G8 の導入方針を表明した。

バイエルンの青少年に、その人生を始めるに際して最善の位置を保障するべきです。彼らにはしっかりと教育されるべきです。しかし彼らは、少し先んじて職業世界へ入り、このグローバル化する世界でよりよい機会を得ている近隣国の若者に互していかなければなりません。それゆえに、私たちはギムナジウムを 8 年間に短縮するのです。(Bayerischer Landtag, PIPr 15/5. 2003.11.6)

この後、2004 年春の法改正を経てバイエルン州は正式に G8 を導入した。興味深いのは、この G8 導入の政策過程において、選挙前後の政府・与党の方針転換は十分な閣内論議を経たものではなく、文部大臣は G8 導入に反対であったと報じられていることである。この点の真否を確認することはできないが、少なくとも G8 導入が唐突に進められたものであるということではできよう。

<sup>13</sup> 同州は中等学校全体の終日学校化と併せてギムナジウムを 8 年半にした独特な「12.5 年制」を導入している。本章はこれについては言及しない。

<sup>14</sup> FOCUS Online, „Frühstarter: Ostdeutschland bestimmt Entwicklung.“, 2004.8.25

## 2.5 東部諸州の動向

第二次大戦後、西ドイツでは大学入学までに 13 年間（基礎学校 4 年＋ギムナジウム 9 年）が必要とされたのに対し、東ドイツは 12 年間で大学入学につながる学校制度をつくってきた。再統一後、東ドイツ地域におかれた 5 州の学校制度はおおむね西ドイツにならって再編成されたが、ギムナジウムについてはやや複雑な様相を呈することとなった。ザクセン・アンハルト州は一旦 8 年制を維持したものの 1998 年に 9 年制へ再編、更に 2003 年に再び 8 年制へ回帰した。メクレンブルク・フォアポンメルン州は一旦 8 年制を維持、2001 年に 9 年制を導入、そして 2006 年に 8 年制へ回帰した。ベルリンを取り巻く位置にあるブランデンブルク州では 1993 年に 9 年制が採用されたが 2006 年に 8 年制へ回帰した。ザクセン州とテューリングゲン州は一貫して 8 年制を保持している。したがって 2007 年以降、東部 5 州すべてが 8 年制を採用している状況にある。（図 10-1 参照）

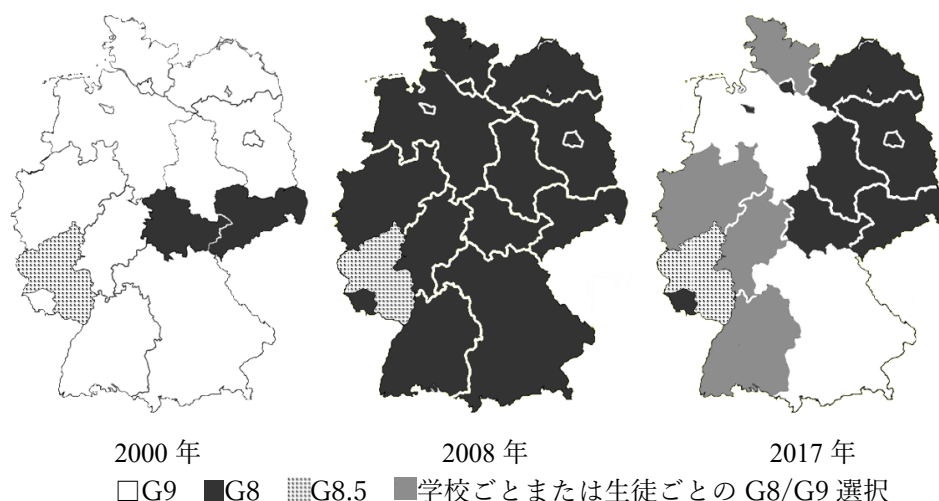


図 10-1 州ごとのギムナジウム標準修了年限の変遷（筆者作成）

## 3 G8 をめぐる政策の錯綜

## 3.1 G8 生徒の「過重負担」問題

こうして 2008/09 年以降、ラインラント・プファルツ州を除く 15 州でギムナジウム 8 年制がドイツの学校制度の標準となった。しかし G8 は制度的に安定しないままに再々編の波にさらされることになった。

いくつかの州で G8 の修了生が大規模にアビトゥアに臨む時期を迎える 2010 年前後から、G9 生徒と G8 生徒の実態を比較する調査研究の結果が公表されるようになる。それまで G8 を批判する立場から喧伝されていた G8 生徒の問題点は、「十分な学力が確保されない」「自由時間、趣味に費やす時間が減る」「過大な学習ストレスにさらされる」といったものであった<sup>15</sup>。これらは「過重負担」言説と呼ぶことができるだろう。

しかし、G8 が G9 に比べて教育上の問題を抱えているのではないかという疑義はその後の実証的データによって否定されている。公益法人ドイツ経済研究所による「短縮された G8 の効果に

<sup>15</sup> Der Spiegel, 2008/3, „Diebstahl der Kindheit“; Ders., 2008/8, „Früher fertig“.

関する実証的知見の総括」(Huebener, M/Marcus, J., 2015) は最初の G8 生徒がギムナジウム修了を迎える 2010 年前後から出され始めた 20 以上の調査研究を要約し、しばしばその後の雑誌記事の参照元となったが、そこで示された結論は各州で実施された調査研究の結果はそれぞれ異なるものの、学力・ストレス・学校生活への満足度などについて G8 生徒が劣った状況にあることを一貫して示す結果は存在しないというものであった<sup>16</sup>。いわゆる学校ストレスについて言えば、「G9 生徒と G8 生徒の間の差は、一般に男子生徒と女子生徒の間の差よりも小さい」程度であって、「(G8 について) ヒステリックに考える必要はない」<sup>17</sup>というのである。わずかに存在する G8 生徒のストレスの強さも、メディアがあまりにも強くそれを喧伝することの反映として生徒たちがそう回答しているのではないかという指摘もある (Hübner, N. u.a., 2017)。要するに、「過重負担」言説は G8 に対する批判として妥当しないという事実は社会的に広く知られるところとなった。

### 3.2 G8 にとっての「ギャップイヤー」慣行

ドイツでは、アビトゥアを取得した後、直接大学へ進学するという進路選択は必ずしも一般的ではない。この「大学直接進学率」は 2006 年で 31% (男 27%、女 34%)、2016 年で 44% (男 50%、女 38%) である (Statistisches Bundesamt, 2016)。つまり半数以上の生徒はアビトゥア取得後、1 年以上を「他のこと」(外国経験、社会貢献活動、職業訓練など) に使っており、この行動は社会的に定着しているといえる。調査研究が示した事実の中で興味深く思われるのは、この「直接進学率」が G8 生徒においてさらに低いことである (Ebd.)。つまり G8 の生徒は短縮された一年間を他国の若者に伍して少しでも早く高等教育と職業生活へ進むために使いたいと自動的に考えるわけではなく、むしろゆっくり進むために使う可能性があるということである。この点では G8 による修学期間の短縮という「労働市場」言説における政策意図はギャップイヤー慣行の拡張によってある程度減殺されることになる。前述したように、ギャップイヤーの拡張は 1990 年代にバーデン・ヴュルテンベルク州で実験的に G8 が置かれた時点ではむしろ推奨されていたことでもある。修学期間の短縮をむしろギャップイヤー慣行の拡張につなげる意識が社会的に存在するのであれば、「労働市場」言説の政策意図はギムナジウムの短縮によってではなく、ギャップイヤー慣行の縮小によって実現されるべきものであると言えるであろう。要するに「労働市場」言説は G8 を十分に正当化するものとは言い難い<sup>18</sup>。

### 3.3 G9 への回帰

以上のように 2010 年以後の実証的データは G8 への転換の動因であった「労働市場」言説をある程度掘り崩すと同時に、G8 に否定的な「過重負担」言説を退ける両義的なものであると解されるが、現実には 2011 年以後西部諸州では急速に G9 への回帰が進むことになる。

2011/12 学年度にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が部分的に G9 への再々編を行って以後、西部ドイツ地域の多くの州で G9 への完全な回帰ないしはオプションとしての G9 コースの校内への併設、または学校を単位とした G8/G9 の選択制が導入された。2017 年時点では G8 を全面的に採用しているのはザールラント州、ベルリン都市州、ハンブルク都市州、ブレーメン都市州

<sup>16</sup> ただしここでは各州の調査が方法的な欠陥を有していること (たとえば G8 の導入後に独立して導入された他の施策の影響が考慮されていないことなど) も指摘されている。

<sup>17</sup> Spiegel Online, „Das irrationale Geschacher um G8“, 2016.6.22

<sup>18</sup> そのもののギャップイヤー慣行のドイツにおける社会的定着は職業訓練制度や徴兵制 (男子) に関係していると考えられる。戦後西ドイツの徴兵制は 1956 年に始まり、その後社会的役割による代替制度が導入され、2011 年に徴兵制そのものが停止された。

そして東部ドイツ地域 5 州、合計 9 州である。ラインラント・プファルツ州を除くその他の 6 州は細かい差異を捨象して言えばおよそ 10 数年の間に G9 から G8、再び G9 という変更を行ったことになる。

G9 への回帰は、管見の限りではすべて生徒の「過重負担」の緩和を主要な根拠としている。たとえばニーダーザクセン州文部省の広報資料 (Niedersächsisches Kultusministerium, 2014) や 2017 年のバイエルン州議会における学校法改正提案<sup>19</sup>を見ると、G9 へ戻す理由としては挙げられているのは生徒と教師の負担軽減や学力低下への懸念の払拭である。そこでは G8 の「過重負担」を否定する実証的データも、G8 導入時に語られた「労働市場」言説も登場しない。バイエルン州のこうした状況について、学校改革を専門とする教育研究者は「G9 へ戻すべき教育学的根拠は存在しない」と批判していた<sup>20</sup>。

### 3.4 東部諸州の動向

すでに述べたように東部 5 州では 2007 年以降ギムナジウムは 8 年制である。G9 から G8、そして G9 という変転のパターンを経験した西部とは逆に、東部のいくつかの州は G8 から G9、そして G8 という変転のパターンを経験している。それを最も端的に体現したメクレンブルク・フォアポンメルン州 (MV 州) の政策過程を簡単に検討しておく。

MV 州では 2001/02 年度から従前の G8 から G9 への切り替えが開始された直後、2001 年 11 月から翌年にかけて G8 への回帰が提案、可決に至っている<sup>21</sup>。そもそも同州が G9 を導入したのは統一後の特例として認められていたアビトゥア受験要件の緩和 (265 週授業時間にかえて 242 時間とする) が 2000 年に期限切れを迎えるためであった。しかしザールラント州の G8 導入 (2001 年) をみて、MV 州政府はただちに G8 回帰を決めている。議会審議における野党の批判は G8 回帰の是非ではなく、すでに西部諸州の G8 化の動向を把握できていたはずなのになぜ G9 を導入してしまったのかという点に向けられた。MV 州が再導入した新しい G8 は 265 週授業時間を確保する必要があったから単純な回帰ではないが、ともあれその根拠として挙げられているのは「労働市場において有利なスタートを確保するために、他州がやるからにはわが州もやる」とする「労働市場」言説であった。そこにはギムナジウムの現実に即した教育的配慮はみられない。その後、西部のいくつかの州が G9 への回帰を進める中で MV 州議会でもギムナジウム上級段階の再々見直しが提起されているが<sup>22</sup>、そこでの議論は G9 の再導入を求めるものではなく、8 年制を前提としてギムナジウムの教育課程を見直すべきだというものである。

## 4 政策の転換要因の分析

### 4.1 回帰の動因

以上のような西部諸州の G9 への回帰、そして東部諸州の G8 への回帰を推し進めた主要な動因は何であったのか。すでに見てきたように、議会での議論及び雑誌記事で見ると東部諸州の G8 への回帰は「労働市場」における競争と結びつけて、西部諸州の G9 への回帰は生徒の「負担過重」の軽減と結びつけて語られている。しかしそれらはいずれも現実的な説明力を持つもの

<sup>19</sup> Bayerischer Landtag, DS 17/17725. (2017 年 7 月 11 日)

<sup>20</sup> Der Spiegel, „Fauler Kompromiss (K. Klemm)“, 32/2016. やや時期は遅れるが、D・レンツェンも同様に G8 回帰は教育学的には正当化できないと明言している。Vgl., ZEIT ONLINE, „Hamburgs Uni-Präsident kritisiert Trend weg vom "Turbo-Abi"“, 2017.8.2.

<sup>21</sup> Mecklenburg-Vorpommern Landtag, DS 3/2458. (2001 年 11 月 8 日)

<sup>22</sup> Mecklenburg-Vorpommern Landtag, DS 6/1744. (2013 年 4 月 10 日)



ではなかった。

東部諸州について言えば、G8 への回帰（及び堅持）をもたらした主要な動因は「労働市場」言説ではなく、慣れ親しんだ制度に正統性を認める社会的な圧力であったと考えられる。たとえば 2017 年の時点で G8/G9 問題を扱ったある新聞記事は、東部 5 州ではアビトゥアまで 12 年間というのが議論の余地のない常識であって、それはいくつかの州が西の制度に合わせて G9 を導入した後も変わらなかったこと、それ故に 2000 年代に西部で G8 導入のトレンドが生じた時に飛びつくように G8 回帰が生じたこと、それは東ドイツの崩壊とともにすべてが洗い流されたような社会において、それだけが「良きもの、自分たちのものとして守られてきたという感覚」と結びついていると述べている<sup>23</sup>。こうした、いわば「失われた古き良き東ドイツへの愛着」という視角から東部ドイツのギムナジウム年限問題を論じる議論は、議会審議の中には管見の限りでは見られないが、新聞・雑誌記事においては従前からみられたものである<sup>24</sup>。

3つの都市州及びザールラント州を除く西部諸州は基本的に「過重負担」言説を掲げて G8 を標準とする政策を放棄したが、前述の通り「過重負担」は必ずしも生徒の実態に即したものではなかった。また G8 導入の主たる論拠であった「労働市場」言説から見れば、国外のみならず国内にすらより短い修学年限で労働市場へ出てくる競争相手が存在する状況をあえて招来するような就学年限の延長政策は「合理的」ではない。しかし、たとえばバイエルン州が G8 回帰を決定する直前に州父母会連合会が実施したギムナジウムまたは基礎学校に在学する子を持つ親を対象としたアンケート調査によれば、80%が G9 回帰、11%が G8 堅持、9%が何らかの選択制を支持していた<sup>25</sup>。バイエルン州の大多数の親にとっては G9 が疑問の余地なく「合理的」であったのである<sup>26</sup>。これらの点からみれば、3つの都市州及びザールラント州を除く西部諸州についてもまた、慣れ親しんだ制度に正統性を認める社会的な圧力が G9 回帰の動因であり、「過重負担」はそこに体裁の良い語彙と文法を与える仮象の言説であったと解釈する見方に一定の説得力があると言うことができるであろう。

#### 4.2 学校構造論議における G8 問題の位置

以上のような複雑な推移を示しているドイツのギムナジウム年限問題は「ギムナジウム+1種」への再編と総括されるドイツの中等教育制度の構造的再編という枠組みにおいて、一定の教育制度論的な位置を占めている面がある。

ドイツ各州においてそれぞれ特徴的に進められている「ギムナジウム+1種」の新しい中等学校制度の構造においては、「+1種」に位置づく学校がアビトゥアへつながらず教育課程を提供するかどうか大きなメルクマールとなる。「+1種」の学校がアビトゥアへつながらない類型は「伝統型」、「+1種」の学校においてもアビトゥアへの道が直接開かれているならば「純粋型」と呼ばれることについては第9章で扱った（図 10-2 参照）。純粋型の場合、基礎学校以降の2つの学校種の間に残るのは取得目標とする資格の差異による垂直的位置づけの違いではなく、「教育活動を構成する基本的理念」の違いに根拠を持つ、いわば水平的位置づけの違いとなる。G8 問題は

<sup>23</sup> Süddeutsche Zeitung, „G8 oder G9 – diese Debatte gibt es nur im Westen“, 2017.2.14

<sup>24</sup> DIE ZEIT, „Mehr Mut zu G8“, 15/2008. また、別のあるジャーナリストは西側の州が G8 から離反した理由を 12 年間でアビトゥアへ至る「東的な学校制度」に対する「傲慢な」嫌悪に求めている。この見立ての当否はにわかには判定し難いが、こうした見立てが成立すること自体は確実であろう。ZEIT ONLINE, „Schade ums schöne Turbo-Abi“, 2017.4.6.

<sup>25</sup> Süddeutsche Zeitung, „Umfrage unter Eltern : 80 Prozent wollen einheitliches G9“, 2017.1.18

<sup>26</sup> 時期と対象が異なるが、2004 年に実施された調査では G8 への賛成は東部諸州で 81.3%、西部諸州で 57.9%、全体では 62.6% (N=2500) であった。つまり東部と西部では G8 に対する意識が大きく異なっている。FOCUS Online, a.a.O., 2004.8.25.

教育制度論的にはここに関係していると考えられる。つまり、アビトゥアにつながる学校としてのギムナジウムを9年制にするか8年制にするかという問題は、ギムナジウム以外の「+1種」の中等学校がどのような性格のものとして設置されているかという問題と表裏の関係にある。

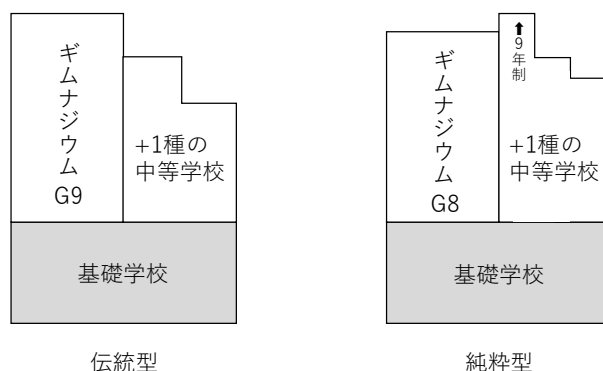


図 10-2 二分岐型の2つの類型と G8/G9

出典：Tillmann, K.-J., Das Sekundarschulsystem auf dem Weg in die Zweigliedrigkeit. In: Pädagogik, 64(5), 2012  
により筆者作成

現時点で G8 を原則として保持しているザールラント州及び三つの都市州はいずれも「純粋型」の二分岐制をとっている。つまり「+1種」の中等学校が9年制であり、直接（つまり自校以外のギムナジウム上級段階へ転籍することなく）アビトゥアの取得が可能である。これらの州においても基礎学校修了時点において十分に良好な成績を収めている生徒はギムナジウムへ進み、それ以外の生徒が「+1種」の中等学校へ進む傾向は確実に存続している。このことから考えると、これらの純粋型をとる州においてはアビトゥア受験までに必要な授業時数をギムナジウムでは8年間で、「+1種」の中等学校ではやや進度を緩めて9年間で学ぶという差異化を図ること、いわばギムナジウムのエリート性を相対的に担保するという機能を G8 が果たしていると見ることができ、またそのことが G9 への回帰が生じていない理由ともなっていると考えることができる<sup>27</sup>。

ここで留意しなければならないのは、8年制に変更されたギムナジウムに対する「+1種」の中等学校の9年制という構造は、中等学校制度改革のプランの中に意図的に組み込まれていたわけではないという点である。いわゆる「純粋型」の中等学校制度の導入に際して、それが伝統的な9年制ギムナジウムの8年制への短縮と「抱合せ」にされて提案された例はない。ハンブルクにおける G8 の導入は 2002/03 年度からであるのに対して、「+1種」の中等学校種である Gemeinschaftsschule (GemS) の導入は 2007 年度から、ブレーメンにおける G8 の導入は 2004/05 年度であるのに対してブレーメンの Oberschule の導入は 2011/12 年度からである<sup>28</sup>。ベルリンにおける G8<sup>29</sup> の導入は 2006/07 年度であるのに対して「プラス1種」の中等学校である Integrierte

<sup>27</sup> なおザールラント州については、すでにみたような日常的な国際的な労働市場との接触が G8 の正当性を支えていると見ることができるようと思われる。

<sup>28</sup> ブレーメンの Oberschule は原則として基礎学校4年間に続けて9年間の教育課程を提供してアビトゥアの取得を可能にするが、8年間でアビトゥアに至る課程を用意することもできるとされている（ブレーメン学校法第20条第2項）。

<sup>29</sup> すでに述べたようにベルリンは基礎学校が6年制であるため、ギムナジウムは9年制ではなく7年制であった。ベルリンについては正確には G9/G8 問題ではなく、G7/G6 問題というこ

Sekundarschule (統合型中等学校) の導入は 2010/11 年度からである<sup>30</sup>。最も早く 2001/02 年度から G8 へ全面的に転換したザールラント州では 2012/13 年度から「純粋型」の Gemeinschaftsschule が導入された。つまり西部地域において G8 を保持することに成功していると言えるすべての州において、ギムナジウムへの G8 の導入は中等学校制度の改革よりもかなり先行している。逆に見るならば、西部諸州においては G9 を保持していた時点で、あるいは G9 に回帰した後に「純粋型」の中等学校制度を導入した州はなく、また「純粋型」の中等学校制度を導入した後に G9 に回帰した州もない。

前章でハンブルクの事例に即してみたように、「+1 種」の 9 年制の中等学校である SttS は「自分のテンポでゆっくり学べる」ことを自らの特長のひとつとして掲げている。「ゆっくり」という特徴付けが意味を持つのは、ギムナジウムとの対比においてである。またギムナジウムの方から見た場合、同等同格の中等学校種が登場することはその歴史的アイデンティティに照らしてみれば決して好ましいことではない。しかし、アビトゥアに至る年数が 1 年異なることによって、ギムナジウムは潜在的な能力の高い生徒が進学してくる中等教育機関である<sup>31</sup>という認識を社会的に保持することが可能となる。これらの点からみると、G8 と「純粋型」の中等学校制度改革は独立に導入された政策であるが、現状においては制度的補完関係を持っていると見ることができよう。

## 5 小括

ドイツにおける G8 の導入は早熟な子どもたちのための「教育的配慮」を根拠としていたものの、その政策的拡大は「労働市場」言説に依拠したものであった。その後、一旦は G9 を導入しながら早期に G8 に回帰した東部諸州、G8 を導入したものの G9 へ回帰した西部諸州における回帰の動因は、表面的には「労働市場」言説であり「過重負担」言説であったが、そこに通底する影響力を持っていたのは慣れ親しんだ制度に正統性を認める社会的な圧力であったというのがドイツのギムナジウム年限改革に関して本稿が明らかにし得た限りでの結論である。

冒頭に述べた本章の課題設定に引き寄せて言えば、第一に、本章は以上の説明をドイツの近年の学校制度改革の理解について付け加えることを主張するものであり、また間接的には日本の学校制度改革の根拠を多様に捉え直す理論的関心を励起するものである<sup>32</sup>。第二に、新制度論的な方法意識の有効性について言えば、本稿の取り上げた事例はまさしく「技術的合理性」(生徒の多様性に配慮した多様な教育課程の必要性、国際的労働市場における競争力の確保、生徒の過重負担の緩和など) 以上に社会的な「正統性の認知」が学校制度改革の成否にとって大きな影響力を持つということを例証するものと思われる。また本章が「教育的配慮」「労働市場」「過重負担」と呼んだ言説は、それぞれにわかりやすく明瞭な学校制度改革の像を提示し、一定の社会的了解を生み出すものであった。そうした言説の析出を重視する学校制度研究の一定の有効性もまた、本章によって例証できたと思われる。

また、ギムナジウムの修学年限の問題と中等学校制度の構造論議との制度的補完関係という観

とになる。

<sup>30</sup> なおベルリンには第 1 学年から第 13 学年までを包含した公立学校として

Gemeinschaftsschule がある。これは 2008 年度から実験的に導入された後、2018 年度から学校法上の正規の学校種としての地位を与えられた。

<sup>31</sup> この叙述は、この認識が規範的に正しいものであるという趣旨のものではない。

<sup>32</sup> たとえばかつて黒崎勲は子どもたちの能力や発達、関心の差異をカリキュラムや教育方法の問題として捉えるにとどまらず、学校制度の編成の問題として積極的に捉え直すという主題を提起していたが、本稿はそうした主題にも接続するものである。参照、黒崎勲 (1995)。

点からは、今後、次の諸点が注目されることになる。第一に、G8 と純粋型を組み合わせている州において、ギムナジウムの G9 回帰が政治的に可能となるか、という点である。G9 回帰を進めた他州の状況をうけて、G8 を保持している州においても主要政党がはっきりとギムナジウムの G9 回帰を政策に掲げている例もある<sup>33</sup>。修学年限が等しく共にアビトゥアにつながる二つの中等学校種を持つ学校制度が安定的に成立するかどうか、きわめて興味深い論点である。

第二に、G9 と伝統型を組み合わせている州において、「+1 種」の中等学校に原則として直接アビトゥアにつながる教育課程（ギムナジウム上級段階）を置く改革が実現するかどうかという点である。従前の総合制学校においても部分的にアビトゥアの取得は可能であった。つまり部分的にはギムナジウムと総合制学校の間には制度上は対等な関係が存在したが、それは一般的ではなかった。したがってこの論点はいわば積年の課題でもあり、第一に挙げた点の反転型である。

第三に、東部諸州の学校制度が、西部諸州との関係も含めて、中期的な安定性を保つことができるかという点である。これは西部の G9 に対して東部の G8 がこのまま維持できるかという点、及びアビトゥアに直接つながらない中等学校種を維持できるかという点の二つを含んでいる。

これらの点は、今後の研究上の作業仮説として引き受けられなければならない。

---

<sup>33</sup> たとえばブレーメン都市州 CDU は 2019 年のブレーメン都市州議会選挙向けの公約において、ギムナジウムの G9 回帰を掲げていた。この時の選挙で CDU は相対的第 1 党になったが、連立協議の結果、野党に留まることとなった。

## 結論

## 1 現代ドイツの学校制度改革に関して得られた知見

本論文は現代ドイツにおける教員の教育活動に関わる制度改革、学校運営に関わる制度改革、そして学校制度の構造改革という三つの問題群に即して改革提案をめぐる教育の理念、政策過程、社会的正統性の所在等の検討を通して改革の意義、進展、停滞の動態を明らかにしようとした。その結果として、各部、各章において次の点を明らかにした。

## &lt;第1部&gt;

①戦後の西ドイツにおける「管理された学校」の克服による「学校の民主化」は、教員の教育活動に直接関わる論点としては「教員の教育上の自由」の法的保障として進められた。しかし「学校監督の法的監督への縮小」は、そうした改革の延長線上において実現されることはなかった。その理由を権威主義的な学校管理観の残存や改革志向的な政治勢力の退潮といった要因から説明することもできるが、本論文は「法的監督への縮小」が官僚制化されるべきではない教育の本質的性格に抵触する可能性を持ち得る点を指摘した。

②教員の教育活動に対する一種の制度的関心の表現であるとも言える教員評価の仕組みがドイツにおいては実質的には機能していない点を指摘した上で、形式化されない教員評価のあり方が模索されている現状を明らかにした。特に、法的行政的な手続きにはなじみにくい日常的な「対話」と「承認」という新しい理念が持つ積極的な可能性に言及した。

③ドイツで教員研修が「低調」と言われる根拠を具体的に示した上で、教員研修プログラムの提供を大学内のセンターに委ね、教員の自発性や学校現場にとっての必要を重視しようとする教員研修改革の進展の度合いを明らかにした。また、ドイツの事例を踏まえて、教員研修の供給に関する比較モデルを提示した。

第1部の三つの章で明らかにした以上の諸点は、それぞれの主題が置かれた直接的な文脈は異なるが、共通して次のことを示唆している。ドイツ社会に普遍的に存在する「一人前」の職業文化は教職にも存在しており、いったん正規の職業資格を取得して入職した者に対する日常的な監督や評価、研修を義務付ける方向での改革は、教員の職務と勤務の実態との間の制度的補完性を欠いており、社会的正統性を得にくいと考えられる。教員の教育活動に関する制度改革は、法制度の改革のみによって実現されるとは考えにくく、法制度的な規律とは異なる位相での新しい理念が導入される必要がある。

## &lt;第2部&gt;

④ドイツにおける「学校の自律」は、基本的な性格の異なるいくつかの方向から提起されたものである。「学校の自律」の当否を法制度上の学校の裁量権の拡大の内容や程度によって評価することは適当ではない。ドイツにおける「学校の自律」は、有利な状況にある学校をより有利に、不利な状況にある学校をより不利に導く可能性があることを指摘した。

⑤「学校の自律」の法的保障を先駆的に進めてきたヘッセン州の政策の分析からは、「学校の自律」政策は必ずしも学校の教育活動の本来の必要に応じるべく発展してきたと捉えることはできないことが明らかになった。

⑥「学校の自律」政策の影響を受けやすいと考えられる中等教員段階の学校長に対する質問紙調査の結果からは、「学校の自律」の影響ないし効果の表れ方は学校種ごとに異なっている可能性が示された。生徒の獲得をめぐる一種の市場的競争の自覚的な参加者である総合制学校は、「学校の

自律」に対して最も積極的な関心を示していた。

第2部の三つの章で明らかにした以上の諸点は、「学校の自律」の多面的な可能性を示すものであると考えることができる。「学校の自律」は教育予算の削減ないし有効活用のための簡便な道具としても使うことができるが、学校教育活動の新しいあり方をしめす「教育の理念」でもありうる。個々の学校の有利不利を固定、拡大する「マタイ効果」を回避して、「教育の理念」としての「学校の自律」の可能性を現実化するためには、「一人前」の文化や勤務法制及び学校制度構造（中等教育からの分岐）との関係が整序される必要があり、教育行政からの支援の一層の拡充も必要である。これらもまた、「学校の自律」をめぐる制度的補完関係として把握することができる。

### <第3部>

⑦1960年代から1970年代にかけて西ドイツで模索された中等学校制度改革の頓挫については様々な観点からその理由を説明することができる。教育言説の社会的正統性の調達という点から見た場合に、その時点においてもすでに合理的根拠の不存在が明らかであった「才能理論」神話が保持されたことの重要性を看過することはできないことを指摘した。

⑧PISA調査はドイツの学校制度の構造的な問題点に対する学術的、政治的、社会的関心を再燃させ、学校制度の性格を論じるための新しい理論枠組みが提案された。分岐型の学校制度は生徒たちにとって「発達の制約条件」となっているが、「能力」による分岐や留年制度によって学習集団の「均質性」を高めることが学習にとって効率的であるとする信念（「均質性」神話）が「才能理論」神話と結びついて分岐型学校制度改革を押し留めている構造を明らかにした。

⑨2000年代半ば以降、各州で急速に進んだ中等学校制度改革の動向を整理し、特徴的ないくつかの州について改革の政策過程とそこで導入された「教育の理念」の内容を検討した。検討の結果として、中等学校制度改革には特定の「教育の理念」を強く打ち出すもの、行財政的合理性を打ち出すものなどがあるが、特に重要なものとして中等教育に関する二つの異なる教育の理念に依拠する「二分化型」改革について、その内容と現実化のための政策過程、現状を明らかにした。

⑩およそ2000年から2010年代にかけて変転を繰り返したギムナジウム修学年限の政策過程をいくつかの言説の交替として整理、解釈した。中等学校制度改革との間に政策意図としての連続性を確認することはできないが、結果的に制度的補完関係が生じていることを指摘した。

第3部では、ドイツの学校制度改革の展開過程は根本的な政治的イデオロギーの対立を前提とした政治勢力の盛衰を独立変数として、それに対する従属変数とみることによって説明する以上に、改革の提案の中の「教育の理念」の社会的正統性に注目してみることによってよりよく説明できるということを明らかにした。もちろん、すべての改革が政治勢力の盛衰と関係ないということではなく、結果的にはCDU/CSU対SPDという対立構図の中で決定される事柄も多いと考えられる。しかし様々な位相における制度改革論議の検討から導かれるのは、社会的正統性を調達することのできる説得力を備えた言説、つまり具体的で規範的な「教育の理念」の提示が時として決定的な影響力を持つという認識である。

## 2 学校制度の理論に関して得られた知見

本論文はドイツの学校制度改革の展開過程を素材として、拡張された意味での学校制度の概念及び制度的補完関係という概念を用いた仮説的枠組みによる教育制度研究の有効性を例証することを理論的な課題とするものであった。繰り返し言及してきたように、三つの主題群のいずれ

においても、学校制度改革は法制度の改革のみをもって可能となるものではなかった。教員評価や研修は法制度上の枠組みと実態の落差はとても大きいものであった。拡張された意味における学校制度を自覚的に対象とすることによってこそ、制度改革の実像を的確に描き出すことが可能となる。上述の通り、制度的補完関係の存在は改革の当否に大きな影響を与える。制度的補完関係は教員、学校運営、学校制度の構造といった特定の主題の中で観察されるだけでなく、主題の間でも観察される。つまり教員の問題は学校運営及び学校の制度構造と、学校運営の問題は教員及び学校の制度構造と、そして学校の制度構造は教員及び学校運営と関係する。そうした制度的補完関係は明確な政治的意図によって作られたり変えられたりするものというよりは、多くの歴史的偶然の結果として生まれ、発展するもののように思われる。たとえばドイツの学校制度改革の理解にとって重要な「一人前」神話、「才能理論」神話、「均質性」神話そして「ギムナジウム」神話は意図的に構築された理論ではない。むしろ教員や親、生徒たちの拡張された意味における学校制度現実との関わりの中で生まれ、法制度の安定や形骸化を支える「教育の理念」の基盤としての社会的正統性を与えられてきたものと言ってよいように思われる。

制度的補完関係の存在を強調することは、制度改革の一般的不可能性を主張することにつながる。平時においては多くの物事を一気に変革することは困難であり、個別の事柄の変革は制度的補完性を欠くことによって安定性を得にくいからである。とはいえ、現実には学校制度改革は起こる。本論文は、制度の変動・変容をもたらす動因として新しい「教育の理念」の重要性を仮説的に提示した。新しい理念や考え方は多くの場合、社会の周縁部から生まれ、社会的に認知され正統化されることによって「制度化」されていく、あるいはそうした認知を獲得するに至らず潰れていく、というのがそこで想定された理論モデルであった。

本論文は教員の教育活動、学校運営、学校制度の構造改革のいずれの主題においても、新しい教育の理念を掲げた、一種の挑戦がみられることを指摘してきた。それらの多くは現実問題としては進行中であり、明確で安定的な制度変容を導くと確証できるものではない。そうした限定を伴うとはいえ、「神話」と化して学校制度の一種の安定性を支えている伝統的な教育の理念に対して、新しく掲げられる教育の理念が徐々に社会的な正統性を調達することによって、いわば周縁部から浸潤的に、学校制度の変容が進むという仮説的な理論モデルの例証を示すことはできたと考えられる。

### 3 学校制度の弾性限界理論

以上のことをさらに学校制度研究の理論モデルとして敷衍しておきたい。繰り返し述べてきた学校制度改革を教育についての新しい理念の提案、浸透、頓挫、潜在、再浮上の過程における社会的な正統性の調達の動態として捉えるというこの理論モデルを、「学校制度の弾性限界理論 the elastic limit theory of school system」あるいは簡略に「学校制度の限界理論」と呼ぶこととしたい<sup>1</sup>。その含意は次のように説明できる。

「弾性限界 elastic limit」は材料力学に由来する一般的な用語である（社団法人日本機械学会編、2005:33ff、荒井政大、2012:31ff.）。材料力学分野では、物体に外力を加えて変形させたあと、外力を除いたときにその物体が元の形状（状態）にもどる性質を「弾性」と呼ぶ。この弾性の限界を超えてさらに外力を加えると、物体にはひずみや変形が生じ、外力を取り去った後もこの歪みや変形は少なくとも部分的に残る（塑性変形）。この歪みや変形が生じる直前の限界の外力の度合いは弾性限界あるいは降伏点と呼ばれる。弾性限界を越えてさらに外力を加え続けると、物体は

<sup>1</sup> この概念は、障害者の歩行支援のための機器開発の素材としてのカーボン繊維プレートの可能性に関連した我妻弘明（九州工業大学）氏とのパーソナルな会話から着想を得た。氏はその会話を記憶していないかもしれないが、記して感謝したい。

更に変形し、ついに破断する。破断を生じさせる外力の度合いは破断点と呼ばれる。

本論文が提示しようとする理論モデルに当てはめるならば、拡張された意味における「学校制度」は様々な外力つまり新しい教育の理念の提案を受けることによって多少の変容を示すことがあるが、その変容が必ずしもそのまま定着するわけではない。いったん変わったように見える「学校制度」が、時の経過とともに旧に復することもある。つまり「学校制度」の社会的な意味での「弾性」、これはとりもなおさず制度的補完関係による「慣性」と言いかえることもできるが、その弾性限界の枠内においては「学校制度」の改革は社会的に定着しないということである。新しい教育の理念が「学校制度」の弾性限界を越える社会的正統性を獲得することに成功したならば、「学校制度」には一定の変形が生じ、その変形は永続的に残るであろう。この変形された学校制度のもとにおいても上記と同様の弾性的な変容は生じる。さらに大きな変容が求められる力が強まった時には、旧来の「学校制度」はいわば破壊され、新しい「学校制度」と置き換えられることになる。

この学校制度の弾性限界理論において、法制度は相対的に区別される二つの役割を持つとみることができよう。第一に、ある時点におけるある分野の法制度の周辺で新しい教育の理念が生まれ、次第に法制度の予定していた社会的現実を掘り崩していった末に、そうした新しい教育の理念の実定法的な定着を図るという役割を持つであろう。こうして実定法上の再定位を経た「学校制度」は、社会的現実には法的正統性を与えつつ、再び新たな新しい教育の理念の挑戦を受けることになり、このサイクルは不断に繰り返されるであろう。

第二に、既存の法制度がその弾性が問い直されるような新しい教育の理念の挑戦を周縁部から受けていない状況において、いわば「ビッグバン」的に（序章 1.2 参照）、法制度の置き換えが行われることがあるであろう。この場合、法制度は拡張された意味における「学校制度」の内実に当然に大きな影響を与えるであろうが、必ずしもただちに「学校制度」そのものを置き換えることはできないであろう。「学校制度」は新しい法制度を所与の前提として徐々に変容し、あるいは法制度が本来予定していた現実からの歪みや変形が生じ、制度的補完関係の中で安定的な均衡を見出していくことになるであろう。このとき見出される均衡つまり当面の安定的な学校をめぐる行動のパターンは、当初の「ビッグバン」的な改革の狙いの完全な形骸化であることもあり得よう。

以上の用語と概念を用いれば、本論文が現代ドイツの学校制度改革の検討によって例証したのは、法制度を重要な柱としてそこからさらに拡張された「学校制度」を「降伏点」と「破断点」をもつ弾性のある材料と見なし、教育の理念を外力と見なす「学校制度の弾性限界理論」の構想であると言うことができる。もちろんこれはメタファーであり、材料力学に想を得た比喻が学校制度改革の動態を正確に説明するわけではない。メタファーとしての「学校制度の弾性限界理論」は、静態的なイメージで捉えられがちな法制度としての学校制度の動態的側面や様々な政策案の紆余曲折を含んだ現実化の過程に関する説明理論としての適用が期待される。

#### 4 残された課題

最後に、本論文の限界を振り返りながら今後の課題を挙げておきたい。

第一に、本論文は、現代ドイツの教育改革の中の複数の主題を対象としている。それは制度的補完関係に着目するための自覚的な問題の選択であるが、当然に個々の対象の分析において不十分な点を残している。ドイツは全 16 州がそれぞれに独自の学校制度を持つ連邦国家であるが、本論文は特定の州に焦点を絞ることをせず、主題ごとに最も典型的に政策過程を描き出すことのできる州の事例を選んで分析の対象としている。こうしたいくつもの位相において、特定の主題の解釈に関して考慮すべき観点を見落としている可能性は大いにあると考えられる。また、文献や資料の分析からは得られない情報を質問紙調査やインタビュー調査によって補おうとした点は



本論文のメリットであるが、それは同時に特殊な情報の過大評価を生んでいる可能性もある。こうした限界については、個々の主題に対する情報収集の幅を広げ、また深い分析を継続することによって補完していく必要がある。

第二に、本論文は現代ドイツの教育改革に関する具体的な分析であると同時に、学校制度の理論であることを企図している。これもまた本論文の自覚的な選択であるが、現代ドイツの教育改革の研究としてのみ見れば学校制度の理論は不要な夾雑物の域に留まり、学校制度の理論として見れば具体的事例から理論モデルを導出する手続きがあまりに素朴なものと評価される可能性は否めないと思われる。これこそが、本論文が仮説的に設定した学校制度の理論モデルの「例証」であると記述してきた所以である。筆者自身の見解としては、この現状の限界に対しては学校制度の理論の精緻化を進める方向からアプローチしていきたいと考えている。

第三に、本論文は日本の学校制度についてもいくつかの章でその問題性に言及したが、日本の学校制度に関する具体的な検討は一切行っていない。この点は、現代ドイツの教育改革を素材とする本論文の限界と呼ぶべきではないのかもしれないが、本論文が日本の学校制度の変容のメカニズムに対する関心に基づいて構想されたものであることは主観的な事実である。法制度上の特質の差異を指摘し、漠とした示唆の感得を求める、実証性は高いとしても有意味性の実感に乏しくなりがちな生硬な比較に留まらない、日本の制度現実に即した「学校制度の弾性限界理論」の適用と例証が有り得べきであろう。



## 【参考文献】

〔日本語文献〕

- 青木薫編著（1990）、『教育経営学』福村出版
- 青木昌彦（2003）、『比較制度分析に向けて〔新装版〕』NTT出版
- 青木昌彦（2008）、『比較制度分析 経済システムの進化と多元性』（底本、1995）講談社
- 青木昌彦（2011）、『コーポレーションの進化多様性 ― 集合認知・ガバナンス・制度』（谷口和弘訳）NTT出版
- 青木昌彦（2014）、『青木昌彦の経済学入門 ― 制度論の地平を拓げる』筑摩書房
- 阿部重孝（1930）、『欧米学校教育発達史』目黒書店
- 天野正治（1985）、「西ドイツ ― 悲観主義の抬頭下、いま反省と総括が ― 転換期に立つ教育政策」『季刊教育法』54号
- 天野正治（1981）、『西ドイツ教育の語るもの：私の教育の旅』学文社
- 天野正治、他編著（1988）、『ドイツの教育』東信堂
- 荒井政大（2012）、『図解 はじめての材料力学』講談社
- 荒牧草平（2007）、「Transitions Approach による教育達成過程の趨勢分析」『理論と方法』Vol.22(2)
- 飯田稔（2003）、「国家の学校監督権と親の教育権 ― 進路指導学年制判決―」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例（第2版）』信山社
- 市川須美子（1976）、「西ドイツ教育法学の形成 ― ハンス・ヘッケル法学をめぐって1～3」『法律時報』48巻6、7、9号
- 今井重孝（1993）、『中等教育改革研究 ― ドイツギムナジウム上級段階改革の事例―』風間書房
- 井本佳宏（2013）、「旧東ドイツ地域における二分岐型中等学校制度の動向 ― ザクセン州およびメクレンブルク・フォアポンメルン州の事例からの検討 ―」『教育制度学研究』20号
- 岩倉正博（1987）、「ハーバーマスにおける法制化の概念」河上倫逸、M・フーブリヒト編著、『法制化とコミュニケーション的行為』未来社
- 植竹丘（2019）、「戦後義務教育財政システム確立期における地方団体の教育財政・定数管理問題 ― 群馬県を事例として ―」『教育制度学研究』26号
- M・ウェーバー（2017）、『世界宗教の経済倫理 比較宗教社会学の試み 序論・中間考察』（中山元訳）日経BP社
- 内野正幸（1994）、『教育の権利と自由』有斐閣
- 宇野二郎（2011）、「ドイツ連邦州の行政構造改革 ― ニーダーザクセン州の事例研究」『会計検査研究』44号
- ト部匡司（2011）、「ドイツにおけるハウプトシューレの廃止過程に関する一考察」『徳山大学総合研究所紀要』33号
- ト部匡司（2016）、「三分岐型から二分岐型への中等学校制度再編に伴うドイツ教育評価制度の変容」『広島国際研究』22巻
- 遠藤孝夫（2000）、「現代ドイツにおける『学校の自律』の拡大とその歴史的背景」『日本教育行政学会年報』26号
- 遠藤孝夫（2001）、「現代ドイツにおける『良い学校』に関する実証的学校研究と学校開発理論」『弘前大学教育学部紀要』87号
- 遠藤孝夫（2004）、『管理から自律へ 戦後ドイツの学校改革』勁草書房
- A・エツィオーニ（1967）、『現代組織論』至誠堂
- J・オコナー（2012）、『コーチングのすべて』英治出版
- 大橋洋一（1993）、『現代行政の行為形式論』弘文堂
- 大島隆太郎（2016）、「教育制度体系の構造的理解に向けた理論枠組みの検討 ― 『比較制度分析』

- による教育制度の分析可能性と意義 一』『東京大学大学院教育学研究科教育行政論叢』36号  
 小野田正利 (2006)、『悲鳴をあげる学校 一 親の“イチャモン”から“結びあい”へ』旬報社  
 勝田守一 (1973)、「政治と文化と教育」『人間の科学としての教育学』(著作集第6巻)国土社  
 勝野正章 (2012)、「学校の組織と文化」小川正人、勝野正章編著『教育行政と学校経営』放送大  
 学教育振興会  
 加藤崇英 (1999)、「学校組織研究における制度論的アプローチの可能性」『日本教育経営学会紀  
 要』41号  
 兼子仁、磯崎辰五郎 (1963)、『教育法・衛生法』有斐閣  
 兼子仁 (1978)、『教育法〔新版〕』有斐閣  
 兼子仁他 (1992)、「教育判例の概観 一 教育法学の見地から」『教育判例百選(第三版)』(別冊ジ  
 ュリスト 118号)有斐閣  
 J・カラベル、A・H・ハルゼー編 (1980)、『教育と社会変動 上』(潮木守一他訳) 東京大学出  
 版会  
 J・カラベル、A・H・ハルゼー (1980)、「教育社会学のパラダイム展開」J・カラベル、A・  
 H・ハルゼー編 (1980)  
 苅谷剛彦、金子真理子編著 (2010)、『教員評価の社会学』岩波書店  
 河上倫逸、他編 (1987)、『法制化とコミュニケーション的行為』未来社  
 岸本太樹 (2001)、「行政契約の法理論(1)」『北大法学論集』52巻4号  
 木戸裕 (2008)、「ドイツの大学入学法制 一 ギムナジウム上級段階の履修形態とアビトゥーア試  
 験」『外国の立法』238号  
 木戸裕 (2012)、『ドイツ統一・EU 統合とグローバリズム 一 教育の視点からみたその軌跡と課  
 題』東信堂  
 木村元編著 (2012)、『日本の学校受容 教育制度の社会史』勁草書房  
 F・グアラ、『制度とはなにか 一 社会科学のための制度論』慶應義塾大学出版会  
 草野厚 (2012)、『政策過程分析入門〔第2版〕』東京大学出版会  
 M・クラウル (1986)、『ドイツ・ギムナジウム 200年史 一 エリート養成の社会史』(望田幸男  
 他訳) ミネルヴァ書房  
 栗原麗羅 (2015)、『「教育の公正」を目指したドイツの中等学校制度改革：三分岐型を保持するバ  
 イエルン州の改革事例に着目して』、『上智大学教育学論集』49号  
 栗原麗羅 (2016)、「ドイツにおける二大政党間の学校政策の相違に関する研究 一 PISA および  
 国連調査と保護者の改革運動に着目して一」『比較教育学研究』53号  
 栗原麗羅 (2017)、「ドイツにおけるギムナジウム進学機会の公平に向けた取組：2000年以降の進  
 路勧告制度改革に着目して」『上智大学教育学論集』51号  
 E・ケストナー (1962)、『ふたりのロッテ』(高橋健二訳) 岩波書店  
 黒崎勲 (1979)、「学校制度の分化と能力に応ずる教育」『子どもの発達と教育 7 発達の保障と教  
 育』岩波書店  
 黒崎勲 (1980)、『公教育費の研究』青木書店  
 黒崎勲 (1989)、『教育と不平等』新曜社  
 黒崎勲 (1994)、『学校選択と学校参加』東京大学出版会  
 黒崎勲 (1995)、『現代日本の教育と能力主義 共通教育から新しい多様化へ』岩波書店  
 黒崎勲 (2000)、『教育の政治経済学』東京都立大学出版会  
 黒田多美子 (2009)、「ドイツにおける教育改革をめぐる論議と現状 一 ハンブルクの事例から」  
 『独協大学ドイツ学研究』62巻  
 A・ゲールマン (2018)、「1945年以後のドイツにおける学校の拡大と教育爆発、教員需要」『東  
 京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター年報』Vol.17  
 国立教育政策研究所編 (2002)、『生きるための知識と技能』ぎょうせい

- 小牧治、村上隆夫 (2001)、『ハーバーマス』清水書院
- 近藤康史 (2006)、「比較政治学における『アイディアの政治』『年報政治学』57 卷 2 号
- 三枝孝弘、中野光、深谷昌志、藤沢法暎 (1966)、『戦後ドイツ教育史』御茶の水書房
- 榊原禎宏 (2000)、「ドイツにおける学校の『自律性』をめぐる論議と改革方向」『学校経営研究』25 号
- 榊原禎宏、辻野けんま (2014)、「ドイツにおける教員研修の制度と運用：バイエルン州にみる人的開発からの示唆」『京都教育大学紀要』124 号
- 坂野慎二 (1992)、「ドイツの人事行政制度」佐藤全、若井彌一編著『教員の人事行政 — 日本と諸外国』ぎょうせい
- 坂野慎二 (2000)、『戦後ドイツの中等教育制度研究』風間書房
- 坂野慎二 (2000)、「ドイツにおける学校裁量権の拡大」『地方教育行政の在り方に関する総合的研究』(科研費報告書、研究代表者・貝塚茂樹)
- 坂野慎二 (2000)、「ドイツの教育改革と教育参加」『比較教育学研究』26 号
- 坂野慎二 (2017)、『統一ドイツ教育の多様性と質保証』東信堂
- 佐藤郁哉、山田真茂留 (2004)、『制度と文化 組織を動かす見えない力』日本経済新聞社
- 佐藤学 (2004)、『習熟度別指導の何が問題か』岩波書店
- 佐藤学 (2005)、「フィンランドの教育の優秀性とその背景」『教育』2005 年 6 月号
- 清水義弘 (1965)、『現代日本の教育』東京大学出版会
- 社団法人日本機械学会編 (2005)、『強さの不思議 — ものづくりで遊ぶ材料力学』技報堂出版
- J・N・シュクラ (2000)、『リーガリズム — 法と道徳・政治』岩波書店
- 鈴木篤、杉原薫 (2011)、「ボローニャ・プロセス下におけるドイツ教員養成制度の改革と現状 — 教職課程の構成と取得可能免許、学士・修士制度の導入状況 —」『兵庫教育大学研究紀要』39 卷
- 曾余田浩史 (1994)、「学校組織文化のマネジメントに関する一考察 — 中身から外見へ —」『日本教育経営学会紀要』36 号
- 対独アメリカ教育使節団報告書翻訳検討委員会編訳 (1990)、『対独アメリカ教育使節団報告書』明星大学出版部
- 高木啓、樋口裕介 (2019)、「コンピテンシーテストに基づく授業開発の方法」、久田敏彦監修、ドイツ教授学研究会編『PISA 後のドイツにおける学力向上政策と教育方法改革』八千代出版
- 高橋伸夫 (2004)、『虚妄の成果主義』日経 BP 社
- 田口康明 (1995)、「1960 年代のドイツ社会民主党の教育政策 — 二つの教育綱領を中心に —」『日本教育政策学会年報』2 卷
- 竹内常一 (1993)、『日本の学校のゆくえ』太郎次郎社
- 竹内俊子 (1989)、「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』18 号
- 武田公子 (2004)、「ドイツ版 NPM の 10 年 — 新制御モデルの成果と限界」『福祉社会研究』4・5 号
- 竹中暉雄 (1987)、『ヘルバルト主義教育学』勁草書房
- 田原宏人 (1993)、『授業料の解像力 教育における<近代>の分析』東京大学出版会
- 田中圭治郎 (2009)、「高度専門職としての教職」『佛教大学総合研究所紀要』16 号
- 辻野けんま (2009)、「ドイツにおける『教師の教育上の自由』論の現状 — J.ルクスと H.ピスマンによる 2 つの新たな理論」『比較教育学研究』38 卷
- 辻野けんま (2009)、「ドイツの教師の勤務評定における合意形成のプロセス — 校長と教師の「話し合い」の事例をもとに」『福祉社会研究』(京都府立大学福祉社会学部福祉社会研究会) 9 号
- 対馬達雄 (1984)、『ディースターヴェーク研究』創文社
- 対馬達雄 (1988)、「学校共同体論の簇生」長尾十三二編『新教育運動の生起と展開』明治図書

- 対馬達雄、佐藤史浩 (1990)、「C.H.ベッカーと A.ライヒヴァイン — 教育アカデミーの創設とその継受をめぐって —」『教育学研究』57 卷 1 号
- 対馬達雄 (1993)、「アドルフ・ライヒヴァインとティーフェンゼー農村学校 — ナチス体制下の教育的抵抗 —」『思想』833 号
- 堤清二、橋爪大三郎編 (1999)、『選択・責任・連帯の教育改革 (完全版)』勁草書房
- 手塚章 (2003)、「ヨーロッパ中軸国境地帯における空間組織の変容：アルザス・ロレーヌ地方を中心として」『筑波大学人文地理学研究』27 号
- 東京都立大学比較教育法研究会 (1981)、「西ドイツ『学校法草案』(1)」『季刊教育法』42 号
- 東京都立大学比較教育法研究会 (1982)、「西ドイツ『学校法草案』(2)」『季刊教育法』43 号
- 長尾十三二 (1991)、『西洋教育史 [第二版]』東京大学出版会
- 長島啓記 (2003)、「ドイツにおける『PISA ショック』と改革への取組」『比較教育学研究』29 号
- 仲田康一 (2015)、『コミュニティ・スクールのポリティクス：学校運営協議会における保護者の位置』勁草書房
- 中村洋介 (2006)、『成果主義の真実』東洋経済新報社
- 中原淳 (2012)、『経営学習論』東京大学出版会
- 名須川知子、渡邊隆信編 (2014)、『教員養成と研修の高度化 教師教育モデルカリキュラムの開発に向けて』ジアース教育新社
- 南部初世 (1999)、「90 年代ドイツにおける『学校の自律』論の特質」『教育行財政研究』(関西教育行政学会)26 号
- 南部初世 (2001)、「ドイツにおける『学校の自律化』構想の展開」『日本教育経営学会紀要』43 号
- 南部初世 (2010)、「ドイツにおける教育の『新制御』 — その構造と特質 — 」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』57 卷 1 号
- 西尾幹二 (1992)、『教育と自由 — 中教審報告から大学改革へ』新潮社
- 西原博史 (2003)、「学校における性教育の許容性と親・子どもの基本権 — 性教育決定 — 」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 (第 2 版)』信山社
- 長谷部恭男 (2010)、「本質性理論」『法学教室』No.355、2010 年 4 月号
- 馬場健一 (1996)、「学校教育紛争とその法化」棚瀬孝雄編『紛争処理と合意』ミネルヴァ書房
- J・ハーバーマス (1987)、『コミュニケーション的行為の理論 (下)』未来社
- 播磨早苗 (2008)、『目からウロコのコーチング なぜ、あの人には部下がついてくるのか?』PHP 研究所
- R・バルト (1967)、『神話作用』現代思潮新社
- 日暮雅夫 (2008)、『討議と承認の社会理論 — ハーバーマスとホネット』勁草書房
- 久田敏彦監修、ドイツ教授学研究会編 (2019)『PISA 後のドイツにおける学力向上政策と教育方法改革』八千代出版
- 平原春好 (1970)、『日本教育行政研究序説』東京大学出版会
- 広田照幸 (2001)、『教育言説の歴史社会学』名古屋大学出版会
- 布川あゆみ (2018)、『現代ドイツにおける学校制度改革と学力問題』晃洋書房
- M・フーコー (2014)、『言説の領界』(慎改康之訳) 河出書房新社
- 藤内和公 (2017)、『ドイツの人事評価 民間労働者、公務員および学校教員に関する日独比較研究』旬報社
- 藤枝静正 (1984)、「現代西ドイツの『学校監督』行政の問題」岩下新太郎編著『教育指導行政の研究』創文社
- 藤田英典 (2000)、『市民社会と教育』世織書房
- 藤野寛 (2016)、『「承認」の哲学 — 他者に認められるとはどういうことか』青土社
- Ch・フュール (1996)、『ドイツの学校と大学』玉川大学出版部

- P・ホーキンス (2012)、『チームコーチング』英治出版
- 堀尾輝久 (2019)、『人権としての教育』岩波書店
- 前原清隆 (1985)、「学校制度と教育基本権-ドイツ連邦共和国における教育改革を素材として(1)」『法政論集』106号
- 前原清隆 (1986)、「学校制度と教育基本権-ドイツ連邦共和国における教育改革を素材として(2完)」『法政論集』107号
- 前原健二 (1990)、「父母参加論の歴史的検討 — ワイマール共和国における父母協議会の成立」牧柁名編著『公教育制度の史的形成』梓出版社
- 前原健二 (1992)、「〈研究ノート〉現代ドイツの学校制度における法制化の両義性 — 『法制化』による『学校監督の縮小』論の理解をめぐって」『教育学研究』59巻4号
- 前原健二 (1995a)、「19世紀ベルリンにおける公立学校制度の組織化 — 『貧民学校』から『共同学校』『公立学校』へ」『東京電機大学理工学部紀要』17巻
- 前原健二 (1995b)、「分岐型学校制度の展望 — 修了資格による分岐から理念による分化へ」『季刊教育法』103号
- 前原健二 (1996)、「実科学校の制度論的基盤と『鍵的資質』」『東京電機大学理工学部紀要』18巻
- 前原健二 (1996)、「ドイツ中等教育制度の黄昏と再生 — 市場の失敗・理念による分化・地域化へのイニシアティブ」森田尚人他編『教育学年報5』世織書房
- 前原健二 (1998)、「中等学校の選択と学校の自律化 — ドイツの中等教育の現状と改革の展望」佐伯胖他編『世界の教育改革(岩波講座現代の教育12)』岩波書店
- 前原健二 (2000)、「現代ドイツの教育制度論議における『学校の自律』」『東京電機大学理工学部紀要』22巻
- 前原健二 (2000)、「『学校の自律』論と『学校自治』論」『地方教育行政の在り方に関する総合的研究』(科研費報告書、研究代表者・喜多村和之)
- 前原健二 (2002)、「『学校の自律』と『教育の機会均等』の相克 — 現代ドイツの学校管理論議の批判的検討 — 」『東京電機大学理工学部紀要』24巻
- 前原健二 (2001)、「現代日本における『学校の自律』論の教育制度論的研究 — 『運用主義』批判と論点整理の試み — 」『東京電機大学理工学部紀要』23巻
- 前原健二 (2002)、「調査ノート 『学校の自律化』政策の下における現代ドイツの学校管理運営インタビュー調査の記録から」『「学校の自律」概念の教育制度論的・思想史的文脈』(科研費報告書、研究代表者・前原健二)
- 前原健二 (2003)、「ドイツの中等教育における『学校の自律化』と競争 — 学校プログラム政策下のヘッセン州校長意識調査の分析 — 」『日本教育行政学会年報』29号
- 前原健二 (2003)、「校長室を訪ねてドイツの学校運営見聞記1~6」『教職研修』2003年5月号~2003年10月号
- 前原健二 (2004)、「学校の自律化・学校プログラム政策に対する校長の意識 — ドイツ・ヘッセン州におけるアンケート調査の報告」『日本教育政策学会年報』11号
- 前原健二 (2005)、「業績評価としての対話と承認——ドイツの勤務評定の現状と展望」、堀尾輝久、浦野東洋一編『日本の教員評価に対するILO・ユネスコ勧告』つなん出版
- 前原健二 (2005)、「PISA以後のドイツにおける学校制度改革の展望 — 『地域共通学校』の提唱と新しい学習論」『教育制度学研究』12号
- 前原健二 (2007)、「ドイツにおける「機会均等」の教育制度論」大田直子、田原宏人編著『教育のために 理論的応答』世織書房
- 前原健二 (2011)、「ドイツにおける『教育の正義』論議の展開」『教育学研究年報』(東京学芸大学教育学講座学校教育学分野・生涯教育学分野)30号
- 前原健二 (2013)、「ドイツにおける中等学校制度再編の論理」『東京学芸大学紀要・総合教育科学系II』第63集

- 前原健二 (2014)、「学校制度改革研究における『新制度主義』アプローチの可能性」『東京学芸大学紀要・総合教育科学系Ⅱ』65集
- 前原健二 (2014)、「『地域主権』と学校制度のガバナンス — ドイツにおける中等学校制度改革を素材に」『日本教育政策学会年報』21号
- 前原健二 (2015)、「『地域主権』と学校制度のガバナンス — ドイツの中等学校制度論議を素材に」『日本教育政策学会年報』第21号
- 前原健二 (2017)、「ドイツ・ニーダーザクセン州における現職教員研修改革の効果と展望」『教員養成カリキュラム開発研究センター年報』16号
- 前原健二 (2018)、「〈研究ノート〉現職教員研修の大学及び成人教育施設への移管 — ドイツ・ニーダーザクセン州の事例 —」『教育学研究』85巻4号
- 前原健二 (2018)、「2000年以降のドイツにおけるギムナジウム年限改革 — 新制度主義的方法意識を踏まえた政策転換要因の分析 —」『教育制度学研究』25号
- 前原健二 (2020)、「地方教育行政における『正義』について考える」『日本教育行政学会年報』46号
- マックス・プランク教育研究所研究者グループ (1989)、『西ドイツの教育のすべて』(天野正治監訳) 東信堂
- マックス・プランク教育研究所研究者グループ (2006)、『ドイツの教育のすべて』(天野正治他監訳) 東信堂
- 三島憲一 (1991)、『戦後ドイツ』岩波書店
- 皆川宏之 (2014)、「フィールド・アイ ケルンから②ギムナジウム改革と大学」『日本労働研究雑誌』No.650
- 宮崎俊明 (1984)、「教育学における批判理論と啓蒙実践の構成」『鹿児島大学教育学部研究紀要 人文社会科学編』36巻
- 宮原誠一 (1976)、「教育の本質」『宮原誠一教育論集 第1巻』国土社
- 三輪建二 (2002)、『ドイツの生涯学習』東海大学出版会
- 村上祐介 (2011)、「新制度論と教育制度研究」『人間研究』(日本女子大学) 47号
- 村田貞雄 (1982)、「ヘッセンのハウプトシューレにおける学校経営 — 事例研究『授業査察』事件 —」『北海道教育大学紀要』第1部C教育科学編32巻2号
- 文部省 (1956)、『昭和30年度学校基本調査報告書』
- 文部科学省 (2007)、『諸外国の教育の動き 2006』文部科学省
- 文部科学省 (2015)、『諸外国の教育動向 2014年度版』文部科学省
- 文部科学省 (2017)、『世界の学校体系』(教育調査152集)
- 柳澤良明 (2003)、「ドイツにおける学校の自律性拡大と校長研修」『校長の資格・養成と大学院の役割』(科研費報告書、研究代表者・小島弘道)
- 柳澤良明 (2004)、「ドイツにおける学力問題と学力向上政策」『日本教育行政学会年報』30号
- 矢野眞和、濱中順子、小川和孝編著 (2016)、『教育劣位社会 — 教育費をめぐる世論の社会学』岩波書店
- 結城忠 (1978)、「西ドイツにおける学校自治の法的構造」『季刊教育法』28号
- 結城忠 (1988)、『教育法制の理論 — 日本と西ドイツ —』教育家庭新聞社
- 結城忠 (1991)、「ドイツにおける教育行政の法的構造と改革動向」『教育委員会制度の研究』(科研費報告書、研究代表者・高倉翔)
- 結城忠 (2019)、『ドイツの学校法制と学校法学』信山社
- 吉岡真佐樹 (1995)、「中等教員の資格制度と機能」望田幸男編『近代ドイツ = 「資格社会」の制度と機能』名古屋大学出版会
- D・ラバリー (2018)、『教育依存社会アメリカ — 学校改革の大義と現実』岩波書店
- P・ルントグレーン (1995)、『ドイツ学校社会史概観』晃洋書房



渡辺康行 (2008)、「イスラム教徒の教師の志願者に対するスカーフ着用を理由とする採用拒否」  
ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例III』信山社  
OECD (2001)、『教師の現職教育と職能開発 OECD 諸国の事例比較』ミネルヴァ書房

## 〔外国語文献〕

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Avenarius, H. (1995): Verfassungsrechtliche Grenze und Möglichkeiten schulischer Selbstverwaltung. In: Daschner, P. u.a.(Hg.): Schulautonomie – Chancen und Grenzen. Juventa: Weinheim und München.
- Avenarius, H. u.a. (1998): Schule in erweiterter Verantwortung. Luchterhand: Neuwied/Kriftel.
- Avenarius, H. u.a. (2000): Schulrechtskunde, 7. Aufl. Luchterhand: Neuwied/Kriftel.
- Avenarius, H./Kimmig, Th./Rürup, M. (2003): Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule. BWV: Berlin.
- Avenarius, H./Füssel, H.-P. (2010): Schulrecht. 8. Auflage. Carl Link: Kronach.
- Averbeck, K./Weischenberg, J./Holtappels, H. G. (2017): Ausgangsbedingungen und Entwicklungschancen eines Reformmodells. Der Schulversuch Gemeinschaftsschule in Nordrhein-Westfalen. In: Holtappels, H. G. (Hg.) (2017).
- Bartz, A./Eikenbusch, G. (2004): Schulleitung – (k)eine Welt für sich. Wege zur dialogischen Führung. In: Pädagogik, 56(7/8).
- Basold, K. (2010): Zur Entwicklung von Einzelschulen durch Schulinterne Lehrerfortbildung. Disserta Verlag: Hamburg
- Bastian, J. (1996): Autonomie konkret - vier Thesen zu einer neuer Balance von Schulsystem und Bildungspolitik. In: Pädagogik, 48(1).
- Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R. (Hg.) (2006): Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. VS Verlag: Wiesbaden.
- Becker, H. (1954): Die verwaltete Schule. In: Ders. (1962): Quantität und Qualität. Grundfragen der Bildungspolitik. Rombach: Freiburg.
- Becker, H. (1988): Zur öffentlichen Bedeutung privater Initiativen und zum Verrechtlichungsproblem im Bildungswesen. In: Neue Sammlung, 28(3).
- Beetz, S. (1997): Autonome öffentliche Schule - Diskussion eines Auftrags zur Schulentwicklung. Der Bremer Weg. Von autonomer Praxis und der Verordnung autonomer Schulentwicklung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 49(1).
- Beetz, S. (1997): Hoffnungsträger «Autonome Schule». Peter Lang: Frankfurt a.M/Bern.
- Behörde für Schule und Berufsbildung (in Hamburg) (2019): Den richtigen Weg wählen. Hamburgs weiterführende Schulen im Schuljahr 2020/21. Hamburg.
- Beichel, J. (Hg.) (2012): Idee Gemeinschaftsschule. Schneider Verlag: Hohengehren/Baltmannsweiler.
- Bellenberg, B./Thierack, A. (2002): Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern in Deutschland. Leske + Budrich: Opladen.
- Berger, P. A./Kahlert, H. (Hg.) (2005): Institutionalisierte Ungleichheiten. Juventa: Weinheim/Basel.
- Bertelsmann Stiftung u.a. (Hg) (2014): Chancenspiegel 2014. Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh..
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission "Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft" beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Luchterhand: Neuwied/Kriftel/Berlin.
- BMBF (2016): Bildungsbericht 2016. Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Ergebnisse aus der Forschung. Berlin.

- Bogumil, J./Kottmann, S. (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. ivd: Ibbenbürener.
- Bohl, T/Wacker, A. (Hg.) (2016): Die Einführung der Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg. Waxmann: Münster.
- Boller, A./Rosowski, W./Stroot, T. (Hg.) (2007): Heterogenität in Schule und Unterricht. Beltz: Weinheim/Basel.
- Bönsch, M. (2015): Die neuen Sekundarschulen und ihre Pädagogik. Beltz: Weinheim/Basel.
- Bovet, G./Frommer, H. (2004): Praxis Lehrerberatung – Lehrerbeurteilung. Schneider Verlag: Hohengehren/Baltmannsweiler.
- Bradtke, D. (1995): Die Regionalisierung der Schulreform. Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Brenner, P. J. (2009): Wie Schule funktioniert. Kohlhammer: Stuttgart.
- Buhren, C. G./Rolff, H.-G. (2002): Personalentwicklung in Schulen. Beltz: Weinheim/Basel.
- Buhren, C. G. (2012): Kollegiale Hospitation: Verfahren, Methoden und Beispiele aus der Praxis. Carl Link: Kronach.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2013): Die anerkannte Ausbildungsberufe 2013. wbv: Bielefeld.
- Campbell, J. L. (1998): Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. In: Theory and Society, Vol.27(3).
- Cohen, D./Mehta, J. (2017): Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions That Produce Reforms That Last. In: American Educational Research Journal, Vol.54(4). Doi:10.3102/0002831217700078.
- Cortina, K.S. u.a. (Hg.) (2003): Das Bildungswesen in Deutschland. Strukturen und Entwicklung im Überblick. Rowohlt: Reinbek.
- DIE ZEIT (2008): Mehr Mut zu G8. 15/2008.
- Dahrendorf, R. (1965): Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Wegner: Hamburg.
- Dalin, P. u.a. (1996): Institutioneller Schulentwicklungs-Prozeß - Ein Handbuch, 3.Aufl. Verlag für Schule und Weiterbildung: Bönen.
- Das Deutsche Portal (2019): Zentralabitur. Worum es bei der Debatte um das Abitur geht. 2019.7.24. Aus: <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/zentralabitur-worum-es-bei-der-debatte-um-das-abitur-geht/> (Zustand: 2020.3.31)
- Daschner, P., u.a.(Hg.) (1995): Schulautonomie – Chancen und Grenzen. Juventa: Weinheim/München.
- Daschner, P. (1995): Verführung von oben oder Bedürfnis von unten? Zur Diskussion um Schulautonomie in Hamburg. In: Daschner, P. u.a.(Hg.) (1995).
- Daschner, P. (2020): Lehrerfortbildung in Deutschland. Bestandaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten. In: Pädagogik, 72(7/8).
- de Lorent, H.-P./Zimdahl, G. (1993): Autonomie der Schulen. Curio Verlag Erziehung und Wissenschaften: Hamburg.
- Der Spiegel, 2001/5, "Ein Jahr weghauen."
- Der Spiegel, 2008/3, "Diebstahl der Kindheit".
- Der Spiegel, 2008/8, "Früher fertig".
- Der Spiegel, 2016/32, "Fauler Kompromiss (K. Klemm)".
- Der Spiegel Online, 2001.5.4. „Leistungsprämien sollen Motivation steigern.“ (Zustand: 2020.3.31)
- Der Spiegel online. 2006.11.16, „Keiner mag die Hauptschule“. (Zustand: 2020.3.31)
- Der Spiegel Online, 2016.6.22. "Das irrationale Geschacher um G8". (Zustand: 2020.3.31)
- Deutscher Bildungsrat (1973): Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I. Verstärkte Selbständigung der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Klett: Stuttgart.
- Deutscher Juristentag (1981): Schule im Rechtsstaat, Bd.1. Entwurf für ein Landesschulgesetz. C.H. Beck: München.
- Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2001): Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich. Leske + Budrich: Opladen.
- Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2002): PISA2000. Die Länder der Bundesrepublik

- Deutschland im Vergleich. Leske + Budrich: Opladen.
- Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2003): PISA2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich: Opladen: .
- Dolton, P. and others (2018): "Global Teacher Status Index 2018". Varkey Foundation. From: <https://www.varkeyfoundation.org/media/4867/gts-index-13-11-2018.pdf> (Access: 2020.3.31)
- Domisch, R. (2004): Rede auf dem GEW-Kongress. „Auf dem Weg zu einer guten Schule für alle“ am 5.11.2004 in Berlin. Aus: <http://www.gew.de/Binaries/Binary6304/Domisch-Rede.pdf> (Zustand: 2005.6.30)
- Domisch, R./Klein, A. (2012): Niemand wird zurückgelassen. Eine Schule für Alle. Carl Hanser: München.
- Eastwood, J. (2005): The Role of Ideas in Weber's Theory of Interests. In: Critical Review 17(1-2). <https://doi.org/10.1080/08913810508443629>
- Ewers, M. (1978): Begabungstheorie, Gesellschaft und Erziehung. Haag + Herchen: Frankfurt a.M.
- Fausser, P. (1986): Pädagogische Freiheit in Schule und Recht. Beltz: Weinheim.
- Fausser, P. (1989): Recht und Pädagogik. In: König, E./Zedler, P. (Hg.) (1989): Rezeption und Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens in pädagogischen Handlungs- und Entscheidungsfeldern. Deutscher Studien Verlag: Weinheim.
- Feldhoff, T. u.a. (2019): Schul- und Unterrichtsqualität am Ende der 1970er Jahre. Re-Analysen der Drei-Länder-Studie von Helmut Fend. In: Zeitschrift für Pädagogik, 65(1).
- Felten, M. (Hg.) (1999): Neue Mythen in der Pädagogik. Auer: Donauwörth.
- Fend, H. (1982): Gesamtschule im Vergleich. Beltz: Weinheim/Basel.
- Fend, H. (1994): Was ist eine gute Schule? In: Tillmann, K.-J. (Hg.) (1994): Was ist eine gute Schule? Bergmann + Helbig: Hamburg.
- Fend, H. (1998): Qualität im Bildungswesen. Juventa: Weinheim/München.
- Fend, H. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtstaatliche Modelle und Marktmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft.
- Fend, H. (2008): Schwerer Weg nach oben. In: ZEIT ONLINE 04.01.2008. Aus: <http://www.zeit.de/2008/02/C-Enttaeuschung> (Zustand : 2020.3.31)
- FOCUS Online (2004): "Frühstarter: Ostdeutschland bestimmt Entwicklung." 2004.8.25. (Zustand : 2020.3.31)
- Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (2017): Berufsprestige 2013-2016. Aus: <https://fowid.de/meldung/berufsprestige-2013-2016-node3302> (Zustand: 2020.3.31)
- Frommelt, B. (1995): Auf dem Weg von der Lernschule zur Lebensschule. Das hessische Autonomie Konzept. In: Daschner, P. u.a.(Hg.) (1995).
- Furck, C. L. (1992): Schulpolitik in Bewegung? - Versuch einer Zwischenbilanz. In: Pädagogik, 44(9).
- Fürstenau, P. (1967): Neuere Entwicklung der Bürokratieforschung und das Schulwesen. In: Nevermann, K./Richter, I. (Hg.) (1979): Verfassung und Verwaltung der Schule. Klett-Cotta: Stuttgart.
- GEW (2015): Bildung 2015. Entwurf eines Bildungskonzepts der GEW. Frankfurt a.M.
- GEW (2014): Dienstliche Beurteilung Stand 2014. Aus: [https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=21796&token=846e5ac10c3b1b1c89334336b86efbf449e9ae07&sdownload=&n=Dienstliche\\_Beurteilung.pdf](https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=21796&token=846e5ac10c3b1b1c89334336b86efbf449e9ae07&sdownload=&n=Dienstliche_Beurteilung.pdf) (Zustand: 2020.3.31.)
- Geißler, G. (1994): Zur Geschichte der Schulbürokratie in Deutschland. In: Vergleichende Pädagogik 26(3).
- Giesinger, J. (2007): Was heißt Bildungsgerechtigkeit? In: Zeitschrift für Pädagogik, 53(3).
- GfK Verein (2018): Trust in Professions 2018 – eine Studie des GfK Vereins. Aus: [https://www.nim.org/sites/default/files/medien/135/dokumente/2018\\_-\\_trust\\_in\\_professions\\_-\\_deutsch.pdf](https://www.nim.org/sites/default/files/medien/135/dokumente/2018_-_trust_in_professions_-_deutsch.pdf) (Zustand : 2020.3.31)
- Greber, U. u.a. (1991): Auf dem Weg zur »Guten Schule« : Schulinterne Lehrerfortbildung. Beltz: Weinheim/Basel.
- Groot-Wilken, B. u.a. (Hg.) (2016): Sozialindices für Schulen: Hintergründe, Methoden und

- Anwendung. WAXMANN: Münster.
- Gruschka, A. (2016): Erfolg als schleichender Weg in die Krise – Zur Situation und Zukunft des Gymnasiums. In: Idel, T.-S. u.a.(2016): Professionsentwicklung und Schulstrukturreform. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Gudjons, H. u.a. (Hg.) (1996): 25 Jahre Gesamtschule in der Bundesrepublik Deutschland. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Hahn, S. (1995): Zwischen Re-Education und Zweiter Bildungsreform. Die Sprache der Bildungspolitik in der öffentlichen Diskussion. In: Stötzel, G./Wengeler, M. (Hg.) (1995): Kontroverse Begriffe. Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland. de Gruyter: Berlin.
- Hammer, W. (1988): Schulverwaltung im Spannungsfeld von Pädagogik und Gesellschaft. Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Hardwig, Th./Mußmann, F. (2018): Zeiterfassungsstudien zur Arbeitszeit von Lehrkräften in Deutschland. Göttingen. Aus: [https://kooperationsstelle.uni-goettingen.de/fileadmin/user\\_upload/Hardwig\\_Mussmann\\_MTS-Expertise\\_-\\_Zeiterfassungsstudien\\_zur\\_Arbeitszeit\\_von\\_Lehrkraeften\\_in\\_Deutschland.pdf](https://kooperationsstelle.uni-goettingen.de/fileadmin/user_upload/Hardwig_Mussmann_MTS-Expertise_-_Zeiterfassungsstudien_zur_Arbeitszeit_von_Lehrkraeften_in_Deutschland.pdf) DOI: 10.3249/webdoc-3982 (Zustand: 2020.11.30)
- Heckel, H./Avenarius, H. (1986): Schulrechtskunde, 6. Aufl. Luchterhand: Neuwied/Darmstadt.
- Heidenheimer, A. J. (1974): The politics of educational reform: Explaining different outcomes of school comprehensivization attempts in Sweden and West Germany. In: Comparative Education Review. Vol.18(3).
- Heinemann, K. (2011): Auf die sanfte Tour. Gemeinschaftsschule in NRW – Rettung des Gymnasiums oder der Weg zur einen Schule für alle? In: Pädagogik, 63(4).
- Helbig, M./Nikolai, R. (2015): Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsystem in den deutschen Bundesländern seit 1949. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Hepp, G. F.(2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung. VS Verlag: Wiesbaden.
- Herrlitz, H-G, u.a.(Hg.) (1989): Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Eine Einführung. Juventa: Weinheim/München.
- Herrmann, J. (2012): Mythos Selbstständigkeit von Schule?: Fallstudien zum Modell – vorhaben „Selbstständige Schule. NRW“. Budrich: Opladen.
- Herzog, R. (1997): Berliner Rede 1997 von Bundespräsident Roman Herzog. Aus: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1997/04/19970426\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1997/04/19970426_Rede.html) (Zustand: 2018.3.31)
- Hessisches Kultusministerium (2016): Empfehlungen des SES-Beirats zur Gliederung des schulischen Qualitätskonzepts.
- Hessisches Kultusministerium (2019): Information zur Umwandlung in eine selbstständige Schule in Form einer pädagogisch selbstständigen Schule. Erlass vom 19. September 2019.
- Hessisches Kultusministerium und Institut für Qualitätsentwicklung (2011): Hessischer Referenzrahmen Schulqualität. Wiesbaden.
- Höfling, W. (1988): Öffentliches Schulwesen und pädagogische Autonomie. In: Die Öffentliche Verwaltung, 41(10).
- Holtappels, H. G. (2017): Schulsystem im Umbruch. Entwicklungstendenzen in zentralen Feldern der Schulstruktur in Deutschland. In: Holtappels, H. G. (Hg.) ( 2017) : Entwicklung und Qualität des Schulsystems. Neue empirische Befunde und Entwicklungstendenzen. WAXMANN: Münster.
- Holtzapfel, H. (1996): Die Gesamtschule weiterentwickeln? - Eine Ministersicht. In: Gudjons, H. u.a. (Hg.) (1996): 25 Jahre Gesamtschule in der Bundesrepublik Deutschland. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Huber, S./Niederhuber, S. (2004): Schulleitung aus der Sicht von Lehrkräften. Unwichtig – aber irgendwie doch wichtig... In: Pädagogik, 56(7/8).
- Huebener, M/Marcus, J. (2015): DIW Roundup 57. Empirische Befunde zu Auswirkungen der G8-Schulzeitverkürzung. Aus: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.497161.de/diw\\_roundup\\_57\\_de](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.497161.de/diw_roundup_57_de)

- .pdf (Zustand: 2017.11.15)
- Hurrelmann, K./Timm, A. (2011): *Kinder – Bildung - Zukunft. Drei Wege aus der Krise.* Klett: Stuttgart.
- Hurrelmann, K. (1988a): Ein neues pädagogisches Profil für das Gymnasium? In: *Pädagogik*, 40(4).
- Hurrelmann, K. (1988b): Plädoyer für eine Teilstrukturreform des westdeutschen Schulwesens. In: *Pädagogik*, 40(12).
- Hurrelmann, K. (1988c): Thesen zur strukturellen Entwicklung des Bildungssystems in den nächsten fünf bis zehn Jahren. *Die Deutsche Schule*, 80(4).
- Hurrelmann, K. (1991): Zwei Schulen für das eine Deutschland. Offener Brief an die Konferenz der Kultusminister: Schafft eine einheitliche Schulstruktur für die neue Bundesrepublik! In: *Die Zeit*, 45/1991.
- Hurrelmann, K. (2006): Erneuerung meines Plädoyers für ein Zwei-Wege-Modell im deutschen Schulsystem. Offener Brief an die Mitglieder der KMK vom 27.10.2006. Aus: [http://www.laenger-gemeinsam-lernen.de/fileadmin/lgl/Download/20061027\\_Hurrelmann.pdf](http://www.laenger-gemeinsam-lernen.de/fileadmin/lgl/Download/20061027_Hurrelmann.pdf) (Zustand: 2011.3.31)
- Hurrelmann, K., u.a. (2007): Schluss mit dem Streit! In: *ZEIT ONLINE* 21.11.2007. <http://www.zeit.de/2007/48/C-Resolution> (Zustand:2020.3.31)
- Höfling, W. (1988): Öffentliches Schulwesen und pädagogische Autonomie. In: *Die öffentliche Verwaltung*, 41(10).
- Hübner, N. u.a. (2017): Die G8-Reform in Baden-Württemberg: Kompetenzen, Wohlbefinden und Freizeitverhalten vor und nach der Reform. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17(3).
- Institut für Schulentwicklungsforschung: *Jahrbuch der Schulentwicklung*. Bd.1 u.ff., seit 1980, Beltz:Weinheim/Basel.
- Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH) (2008): Bilanz 2008. Aus: <https://d-nb.info/1019957808/34> (Zustand: 2020.3.31)
- Jungmann, Ch. (2008): *Die Gemeinschaftsschule. Konzept und Erfolg eines neuen Schulmodells.* WAXMANN: Münster.
- Klafki, W. (1968): Integrierte Gesamtschule - Ein notwendiger Schulversuch. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 14(6).
- Klafki, W. (1985): Die fünfziger Jahre - eine Phase schulorganisatorischer Restauration. Zur Schulpolitik und Schulentwicklung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik. In: Bänsch, D.(Hg.) (1985): *Die Fünfziger Jahre: Beiträge zu Politik und Kultur.* Guntar Narr: Tübingen.
- Klafki, W. (1996): Lernen für die Zukunft - Das Schulkonzept der NRW-Denkschrift zur Bildungsreform. In: *Die Deutsche Schule*, 88(2).
- Klatt, W. (1908): Schulbürokratie. In: Rein, W. (Hg.) (1908): *Encyklopädisches Handbuch der Pädagogik*. 8. Bd. 2. Aufl. Beyer & Söhne: Langensalza.
- Klemm, K./Rolff, H.-G. (1988): Innere Schulreform im zweigliedrigen Schulsystem? In: *Pädagogik*, 40(7/8).
- Klemm, K./Rolff, H.-G. (1989): Der heimliche Umbau des Gymnasiums. In: *Pädagogik*, 41(4).
- Klippert, H. (2006): *Lehrerentlastung*. 2. Aufl. Beltz: Weinheim/Basel.
- Kultusministerkonferenz (1982): Beschluß der KMK vom 11./12. 3. 1982. Zum Entwurf eines Landesschulgesetzes durch die Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 30(3).
- Kultusministerkonferenz (1983): Stellungnahme der Kultusministerkonferenz, beschlossen am 23./24. 6. 1983. (Bericht des Unterausschusses Schulrecht der KMK vom 22. 9. 1982.) Ursachen und Auswirkungen der Verrechtlichung im Schulwesen. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 31(5).
- Köhler, H./Lundgreen, P. (2014): *Datenhandbuch zur deutschen Bildungsgeschichte. Band VII: Allgemein bildende Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2010.* Vandenhoeck&Ruprecht: Göttingen.

- Köller, O. (2003): Gesamtschule – Erweiterung statt Alternative. In: Cortina, K.S. u.a. (Hg.) (2003).
- Köller, O. u.a., (Hg.) (2018): Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale. 2018 Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Krall, H./Mikula, E./Jansche, W. (Hg.) (2008): Supervision und Coaching. VS Verlag: Wiesbaden.
- Krawitz, R.(Hg.) (1997): Bildung im Haus des Lernens. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Kubesch, B. (2007): Theoretische Modelle für die Zuordnung von Kindern in einem gegliederten Schulsystem. In: Fleischer, Th. u.a.(Hg.) (2007): Handbuch Schulpsychologie : Psychologie für die Schule. Kohlhammer: Stuttgart.
- Kühn, S. M. u.a. (2013): Wie viele Schuljahr bis zum Abitur? Eine multiperspektivische Standortbestimmung im Kontext der aktuellen Schulzeitdebatte. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 16(1).
- Leschinsky, A. (1992): Dezentralisierung im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Zedler, P. (Hg.), Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Deutscher Studien Verlag: Weinheim.
- Loeber, H.-D./Scholz, W.-D. (2003): Von der Bildungskatastrophe zum PISA-Schock. Zur Kontinuität sozialer Benachteiligung durch das deutsche Bildungssystem. In : Moschner, B. u.a. (Hg.) (2003): PISA2000 als Herausforderung. Schneider Verlag: Hohengehren/Baltmannsweiler.
- Maaz, K. u.a. (2006): Stichwort: Übergang im Bildungssystem. Theoretische Konzepte und ihre Anwendung in der empirischen Forschung beim Übergang in die Sekundärschule. In : Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 9(3).
- Maaz, K. u.a. (2013): Die Berliner Schulstrukturreform. WAXMANN: München.
- Maaz, K. u.a. (2017): Entwicklung einer neuen Schulstruktur im Berliner Schulsystem. Ausgewählte Befunde aus der BERLIN-Studie zur Evaluation der Berliner Schulstrukturreform. In: Holtappels, H. G. (Hg.) (2017).
- Magotsiu-Schweizerhof, E. (2000): Zur deutschen Debatte um Schulautonomie und die Folge für die Chancengleichheit von Migrantenkindern. In: Radtke, F.-O./Weiß, M. (Hg.) (2000).
- Mare, R. D. (1980): Social Background and School Continuation Decisions. In: Journal of the American Statistical Association, Vol.75.
- Mare, R. D. (1981): Change and Stability in Educational Stratification. In: American Sociological Review, Vol. 46.
- Mare, R. D. (1993): Educational Stratification on Observed and inobserved Components of Family Background. In: Shabit, T./Blossfeld, H.-P. (ed) (1993).
- Maritzen, N. (1996): Sich selbst und anderen Rechenschaft geben - Qualitätssicherung durch Evaluation. In: Pädagogik, 48(1).
- Marz, F./Zubke, F. (Hg.) (1981): Elternmitwirkung in der Schule. Metzler: Stuttgart.
- Maurer, M. (1998): Der Bildungsgutschein – Finanzierungsmodell für ein freies Bildungswesen. In: Jach, F.-R./Jenker, S. (Hg.) (1998): Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen. Duncker & Humblot: Berlin.
- Mehta, J. (2010): From ‘Whether’ to ‘How’: The Varied Roles of Ideas in Politics. In: Daniel, B./Cox, R.H. (2010): How Ideas Matter: Reframing Political Research. Oxford University Press: Oxford.
- Messinger, S. (2013): Abschied von der Dreigliedrigkeit. In: Messinger, S./Wypchol, Y. (2013): Moderne CDU? Programmatischer Wandel in der Schul- und Familienpolitik. ibidem: Stuttgart.
- Meyer, H.-D. (2006): Gauging the prospects for changes. In: Meyer, H.-D./Rowan, B. (ed.) (2006): The new institutionalism in education. State University of New York Press: Albany.
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, Vol. 83(2).
- Miller, R. (1995): Schulinterne Lehrerfortbildung: Der SCHILF-Wegweiser. Beltz: Weinheim.
- Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (Saarland) (2000): Das achtjährige

- Gymnasium im Saarland. Kürzere Schulzeit – bessere Chancen. Aus:  
[http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_bildung/brosch\\_g8.PDF](http://www.saarland.de/dokumente/thema_bildung/brosch_g8.PDF). (Zustand:2017.8.31)
- Mitter, W. (1997): Schulautonomie und der europäische Kontext. In: Döbert, H. u.a.(Hg.)  
 (1997): Schulautonomie in Europa. Nomos: Baden-Baden.
- Munín, H. (2001): Schulautonomie. Beltz: Weinheim und Basel.
- Müller, F. H. u.a.(Hg.) (2010): Lehrerinnen und Lehrer lernen. Konzepte und Befunde zur  
 Lehrerfortbildung. WAXMANN: Münster.
- Müller, W./Steinmann, S./Schneider, R. (1997): Bildung in Europa. In: Stefan, S./Immerfall,  
 S. (Hg.) (1997): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Leske + Budrich:  
 Opladen.
- Nebel, J. A. (2011): Schulprogramme als innovative Steuerungsinstrumente im System des  
 allgemeinen Verwaltungsrechts. BWV: Berlin.
- Neu, V. (Konrad-Adenauer-Stiftung) (2005): Landtagswahl in Schleswig-Holstein am  
 20.02.2005. Wahlanalyse. Onlinepublikation von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Aus:  
[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c23ca242-4082-d5fd-72ba-  
 df34856a149a&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c23ca242-4082-d5fd-72ba-df34856a149a&groupId=252038) (Zustand: 2020.3.31)
- Neubert, R./Sandfort, M. (2004): Dienstliche Beurteilung. Ratgeber für Lehrerinnen und  
 Lehrer. Luchterhand: München/Unterschleißheim.
- Nevermann, K./Richter, I. (Hg.) (1979): Verfassung und Verwaltung der Schule. Klett-Cotta:  
 Stuttgart.
- Nevermann, K. (1982): Der Schulleiter. Klett-Cotta: Stuttgart.
- Nevermann, K. (1984): Bürokratisierung. In: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 5.  
 Klett-Cotta: Stuttgart.
- Oelkers, J. (1995): Schulreform und Schulkritik. Ergon: Würzburg.
- Oelkers, J./Strittmatter, A. (2004): Kontrovers: Leistungslöhne für Lehrkräfte? In :  
 Pädagogik, 56(5).
- Oelkers, J. (2009): Die Lehrerfortbildung: Eine Baustelle. Aus:  
[https://www.lehrerfortbildung.de/images/stories/fachtagungen/09dillingen/oelkersdilling  
 enlehrerfortbildung2009.pdf](https://www.lehrerfortbildung.de/images/stories/fachtagungen/09dillingen/oelkersdillingenlehrerfortbildung2009.pdf) (Zustand: 2020.1.6)
- Peisert, H. (1967): Sozialer Lage und Bildungschancen in Deutschland. R. Piper: München.
- Philipp, E./Rolff, H.-G. (2006): Schulprogramme und Leitbilder entwickeln. Beltz:  
 Weinheim/Basel.
- Picht, G. (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Walter –  
 Verlag: Olten/Freiburg im Breisgau.
- PISA Konsortium Deutschland (Hg.)(2005): PISA 2003. Waxmann: München
- Preuss, H. (1912/13): Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In : Handbuch der  
 Politik. Bd.1. Rothschild: Berlin/Leipzig.
- Pullig, K.-K. (2004): Konferenzkultur. Miteinander – und nicht gegeneinander – konferieren.  
 In: Pädagogik, 56(7/8).
- Radtke, F.-O. (2000): Einleitung: Schulautonomie, Sozialstaat und Chancengleichheit. In:  
 Radtke, F.-O./Weiß, M. (2000).
- Radtke, F.-O./Weiß, M. (Hg.) (2000): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und  
 Chancengleichheit. Leske + Budrich: Opladen.
- Ratzki, A. (2007): Zweigliedrigkeit. Ein tragbares Konzept für die Schulreform? In:  
 Pädagogik, 59(2).
- Retter, H. (2019): Reformpädagogik. Aus:  
[https://www.researchgate.net/publication/331009688\\_Reformpadagogik](https://www.researchgate.net/publication/331009688_Reformpadagogik) DOI:  
 10.13140/RG.2.2.22445.54244
- Richter, I. (1994): Theorien der Schulautonomie In: Recht der Jugend und des  
 Bildungswesens. 1994(1).
- Ridderbusch, J. (2017): Deutschland auf dem Weg zum zweigliedrigen Schulsystem.  
 Springer: Wiesbaden.
- Roeder, P. M. (1997): Der föderalisierte Bildungsrat - Reformprogramme aus den  
 Bundesländern In: Zeitschrift für Pädagogik, 43(1).
- Rolff, H.-G. (1990): Wie gut sind gute Schule? Kritische Analysen zu einem Modethema. In:

- Rolff, H.-G. u.a.(Hg.) (1990): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd.6. Juventa: Weinheim/München.
- Rolff, H.-G. (1991): Schulentwicklung als Entwicklung von Einzelschulen? In: Zeitschrift für Pädagogik, 37(6).
- Rolff, H.-G. (1995): Die Schule als Organisation erzielt - Organisationsentwicklung und pädagogische Arbeit. In: Pädagogik, 47(2).
- Rolff, H.-G. (1996): Autonomie von Schule - Dezentrale Schulentwicklung und zentrale Steuerung. In : Melzer, W./Sandfuchs, U. (Hg.) (1996): Schulreform in der Mitte der 90er Jahre. Leske + Budrich: Opladen.
- Rolff, H.-G. (1997): Lehren im Haus des Lernens. Überlegungen zu einem Lehrerleitbild. In: Pädagogik, 49(4).
- Rowan, B. (2006): Lesson learned and future directions. In: Meyer, H.-D./Rowan, B. (ed.) (2006): The new institutionalism in education. State University of New York Press: Albany.
- Rösner, E. (2004a): Veränderungen der Schulstruktur in Schleswig-Holstein als Konsequenz demographischer und gesellschaftlicher Entwicklungen. Gutachten des Instituts für Schulentwicklungsforschung Universität Dortmund, September 2004. Aus: [https://www.gew-hb.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32470&token=96a144385edadbb61f0b41dca829ba9fdc0b9a3c&sdownload=&n=Roesner-Gutachten\\_SH.pdf](https://www.gew-hb.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32470&token=96a144385edadbb61f0b41dca829ba9fdc0b9a3c&sdownload=&n=Roesner-Gutachten_SH.pdf) (Zustand: 2020.3.31)
- Rösner, E. (2004b): Das doppelte Lottchen im deutschen Schulwesen. In: Pädagogik, 57(2).
- Rösner, E. (2008): Die Einführung von Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein. WAXMANN: München.
- Rudolph, M. (2002): Nachhilfe – gekaufte Bildung? Empirische Untersuchung zur Kritik der außerschulischen Lehrbegleitung. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Rudowicz, W. (1992): Die Entwicklung der realen Bildung in Deutschland von Beginn der Neuzeit bis zum Ende der II Weltkrieges. Die Blaue Eule: Essen.
- Rürup, M. (2019): Schulautonomie in Deutschland – ein Dauerthema der Schulreform. In: Rauscher, E. u.a.(Hg.) (2019): Schulautonomie – Perspektiven in Europa: Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. WAXMANN: München.
- Sass, K. (2015): Understanding comprehensive school reforms: Insights from comparative-historical sociology and power resources theory. In: European Educational Research Journal, 14(3-4).
- Schiersmann, Ch./Thiel, H.-U. (2014): Organisationsentwicklung. 4. Aufl. Springer: Wiesbaden.
- Schneider, T. (2005): Nachhilfe als Strategie zur Verwirklichung von Bildungszielen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 51(3).
- Schuchart, C. (2003): Die Bedeutung der Niedersächsischen Orientierungsstufe für den Ausgleich sozialer Disparitäten in der Bildungsbeteiligung. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 6(3).
- Schweizer, J. (2002): PISA und die Systemfrage. Für eine Tabu und ideologiefreie Analyse der PISA-Studie. In: Die Deutsche Schule, 94(2).
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusministerkonferenz der Länder in der Bundes Republik Deutschland (2018): 70 Jahre KMK. Berlin.
- Sewerin, W. (1983): Schuljuristen und Bildungsföderalismus. Kurzgeschichte einer Kooperation und ihrer Institutionalisierung. In : Recht der Jugend- und des Bildungswesens, 31(5).
- Shabit, T./Blossfeld, H.-P. (ed.) (1993): Persistent Inequality : Changing educational attainment in thirteen countries. Westview Press: Boulder.
- Siewelt, J. (2019): Bildungsungerechtigkeit und was Lehrer\*inne dagegen tun können. In: Pädagogik, 72(10).
- Statistisches Bundesamt (2016): Hochschulen auf einen Blick, Ausgabe 2016.
- Statistisches Bundesamt (1990): Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schule. Ausgabe 1990.
- Stock, M. (1978): Schule im Rechtsstaat. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 26.



- Stojanov, K. (2008): Bildungsgerechtigkeit als Freiheitseinschränkung? In: Zeitschrift für Pädagogik, 54(4).
- Süddeutsche Zeitung (2017a): Umfrage unter Eltern : 80 Prozent wollen einheitliches G9. 2017.1.18
- Süddeutsche Zeitung (2017b): G8 oder G9 – diese Debatte gibt es nur im Westen. 2017.2.14
- Terhart, E. (1986): Organisation und Erziehung. Neue Zugangsweisen zu einem alten Dilemma. In: Zeitschrift für Pädagogik. 32(2).
- Thomas, S. (2001): Die Schule entscheidet - Schulrechtskonzept zwischen Schulrecht und Schulwirklichkeit. n.p. (on demand)
- Tillmann, K.-J. (2003): Die Ergebnisse der PISA-Studie in der bildungspolitischen Diskussion. In: Duncker, L. (Hg.) (2003): Konzepte für die Hauptschule. Ein Bildungsgang zwischen Konstruktion und Kritik. Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Tillmann, K.-J. (2012): Das Sekundarschulsystem auf dem Weg in die Zweigliedrigkeit. In: Pädagogik, 64(5).
- Tillmann, K.- J. (2017): Gleichwertigkeit im Zwei-Säulen-Modell? Das Beispiel Gemeinschaftsschule im Saarland. In: Holtappels, H. G. (Hg.) (2017).
- van Buer, J. (1990): Pädagogische Freiheit des Lehrers im unterrichtlichen Alltag. Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Veith, H. (2014): Das niedersächsische Modell der Lehrerfortbildung – Neue Wege zur schulischen Qualitätsentwicklung. (Manuskript)
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hg.) (2007): Aktionsrat Bildung. Bildungsgerechtigkeit - Jahresgutachten 2007. VS Verlag: Wiesbaden.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hg.) (2011): Aktionsrat Bildung. Bildungsreform 2000 – 2010 - 2020. VS Verlag: Wiesbaden.
- Vogel, P. (1977): Die bürokratische Schule. Henn: Kastellaun.
- v. Friedeburg, L. (1992): Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch. Suhrkamp: Frankfurt a.M.
- v. Friedeburg, L. (2000): Schulentwicklung zur Ungleichheit. In: Radtke, F.-O./Weiß, M. (Hg.) (2000).
- Weiss, M. (1998): Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In: Hessisches Landesinstitut für Pädagogik (Hg.) (1998): Schule zwischen Autonomie und Aufsicht. Wiesbaden.
- Weiss, M. (2001): Quasi-Märkte im Schulbereich. In: Zeitschrift für Pädagogik, 43. Beiheft.
- Wiborg, S. (2010): Why is there no comprehensive education in Germany? A historical explanation. In: History of Education, 39(4).
- Wiechmann, J. (2011): Die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein - der Kontext des Systemwandels in lokaler Entscheidung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 57(4).
- Winkel, R. (1997): Theorie und Praxis der Schule. Oder : Schulreform konkret im Haus des Lebens und Lernens. Schneider Verlag: Hohengehren/Baltmannsweiler.
- Wollenweber, H. (Hg.) (1980): Das gegliederte Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland. Schöningh: Paderborn.
- ZEIT ONLINE (2017a): Schade ums schöne Turbo-Abi. 2017.4.6.
- ZEIT ONLINE (2017b): Hamburgs Uni-Präsident kritisiert Trend weg vom "Turbo-Abi". 2017.8.2.

## 〔公文書資料〕

- Bayerischer Landtag, PIPr 15/5.
- Bayerischer Landtag, DS\_17/9412.
- Bayerischer Landtag, DS\_17/17725.
- Behörde für Schule und Berufsbildung (Hamburg), „Stadtteilschule erklärt.“ (youtube video)

- <https://www.youtube.com/watch?v=60Og-XFQMZI> (Zustand: 2020.7.31.)  
 Behörde für Schule und Berufsbildung (Hamburg), „Stadtteilschule für alle, die mehr wollen.“ (Flyer) Aus: <http://www.hamburg.de/contentblob/3171780/data/SttS-flyer.pdf> (Zustand: 2020.7.31.)
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 18. Wahlperiode, PIPr 18/75.  
 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 20. Wahlperiode, DS 20/7094.  
 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, DS 21/3866.  
 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, DS 21/12258.  
 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, DS 21/13334.  
 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Bericht der Enquete-Kommission „Konsequenzen der neuen PISA-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 18. Wahlperiode, DS 18/6000.
- CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Nordrhein-Westfalen), Schulpolitischer Konsens für Nordrhein-Westfalen. Gemeinsame Leitlinien von CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die Gestaltung des Schulsystems in Nordrhein-Westfalen. (Düsseldorf, 19. Juli 2011) Aus: [https://www.schulministerium.nrw.de/sites/default/files/documents/Schulkonsens\\_Eckpunkte\\_0.pdf](https://www.schulministerium.nrw.de/sites/default/files/documents/Schulkonsens_Eckpunkte_0.pdf) (Zustand: 2020.7.31.)
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Schule und Berufsbildung, Hamburger Schulstatistik Schuljahr 2019/20.
- Hessische Landtag, PIPr 15/8.  
 Hessischer Landtag, DS 14/2476.  
 Hessischer Landtag, IV. Wahlperiode, Drucksachen Abteilung I, Nr.976.  
 Hessisches Kultusministerium und Institut für Qualitätsentwicklung, Hessischer Referenzrahmen Schulqualität. 2011 Wiesbaden.  
 Hessisches Kultusministerium, Empfehlungen des SES-Beirats zur Gliederung des schulischen Qualitätskonzepts. 2016.  
 Hessisches Kultusministerium, Information zur Umwandlung in eine selbstständige Schule in Form einer pädagogisch selbstständigen Schule. Erlass vom 19. September 2019.
- KMK, Beschluß der KMK vom 11./12. 3. 1982. Zum Entwurf eines Landesschulgesetzes durch die Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages. In : RdJB, 30(3), 1982.  
 KMK, Stellungnahme der Kultusministerkonferenz, beschlossen am 23./24. 6. 1983. (Bericht des Unterausschusses Schulrecht der KMK vom 22. 9. 1982.) Ursachen und Auswirkungen der Verrechtlichung im Schulwesen. In : RdJB, 31(5), 1983.
- Landtag des Niedersachsens, DS 17/1268.  
 Landtag des Niedersachsens, DS 17/6996.  
 Landtag des Niedersachsens, Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Landtag des Niedersachsens, DS 17/6996.  
 Landtag Nordrhein-Westfalen, 15. Wahlperiode, DS 15/1915.  
 Landtag von Baden-Württemberg, DS 12/4849.  
 Mecklenburg-Vorpommern Landtag, DS 3/2458.  
 Mecklenburg-Vorpommern Landtag, DS 6/1744.  
 Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein, Fortbildungsinitiative. „Lernen fördern – Leistung fordern.“ (Flyer) Aus: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulrecht/Downloads/Rechtsquellen/schulentwicklung\\_fortbildungsinitiative.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulrecht/Downloads/Rechtsquellen/schulentwicklung_fortbildungsinitiative.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zustand: 2020.7.31.)

- Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein, Schule im Wandel: Das neue Schulgesetz. Fortbildungsoffensive „Lernen fördern – Leistung fordern“. An die Leiterinnen und Leiter der allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein am 6. März 2007. Aus: Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1849. (Zustand: 2020.7.31.)
- Niedersächsisches Kultusministerium, „Zukunft der Kompetenzzentren für die regionale Lehrkräftefortbildung in Niedersachsen gesichert: Land, Universitäten, Ostfriesische Landschaft und Partner aus der Erwachsenenbildung unterzeichnen Verwaltungsvereinbarung“ (2017.1.20.) Aus: <http://www.mk.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/zukunft-der-kompetenzzentren-fuer-die-regionale-lehrkraeftfortbildung-in-niedersachsen-gesichert-land-universitaeten-ostfriesische-landschaft-und-partner-aus-der-erwachsenenbildung-unterzeichnen-verwaltungsvereinbarung-150379.html> (Zustand: 2020.07.31.)
- Niedersächsisches Kultusministerium, Mehr Zeit zum Leben und Lernen – Niedersachsen führt modernes Abitur nach 13 Jahren ein. 2014.
- Niedersächsisches Kultusministerium, Neuorganisation der regionalen Lehrerfortbildung. Erlass des MK vom 20.11.2011. Aus: <https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/themen/lehrkraefte/fortbildung/neuorganisation-der-regionalen-lehrerfortbildung.pdf> (Zustand: 2020.07.31.)
- Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung, Lehrerfortbildung in Niedersachsen vor und nach UbS. Aus: [http://innovelle-bs.lernnetz.de/Downloads/fortbildung/referat\\_ubs\\_ni.pdf](http://innovelle-bs.lernnetz.de/Downloads/fortbildung/referat_ubs_ni.pdf)
- Oberverwaltungsgericht NRW, 19 B 478/11. Aus: [http://www.justiz.de/nrwe/ovgs.nrw/j2011/19\\_B\\_478\\_11beschluss20110609.html](http://www.justiz.de/nrwe/ovgs.nrw/j2011/19_B_478_11beschluss20110609.html)
- Ostfriesische Landschaft, 20 Jahre Lehrerfortbildung im RPZ (1993 - 2013), o.J. Aus: [http://www.ostfriesischelandschaft.de/fileadmin/user\\_upload/BILDUNG/Bilder/Fortbildung/20\\_Jahre\\_LFB.pdf](http://www.ostfriesischelandschaft.de/fileadmin/user_upload/BILDUNG/Bilder/Fortbildung/20_Jahre_LFB.pdf) (Zustand: 2018.3.31.)
- Schleswig-Holsteinischer Landtag, DS 16/1000.

〔参照した公的機関ウェブサイト〕

バーデン・ヴュルテンベルク州議会情報システム  
<https://parlis.landtag-bw.de/parlis/>

バイエルン州議会資料検索システム  
<https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/>

ハンブルク都市州議会資料データベース  
<https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/freiesuche>

ヘッセン州議会情報システム  
[http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/PdPi\\_FL19.htm](http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/PdPi_FL19.htm)

メクレンブルク・フォアポンメルン州議会情報システム  
<https://www.landtag-mv.de/parlamentsdokumente>

ニーダーザクセン州議会資料データベース

<https://www.nilas.niedersachsen.de/starweb/NILAS/start.html>

ノルトライン・ヴェストファーレン州議会資料データベース

[https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation\\_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/020-Parlamentsdatenbank/Inhalt.jsp](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/020-Parlamentsdatenbank/Inhalt.jsp)

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会情報システム

<http://lissh.lvn.parlanet.de/shlt/start.html>

ドイツ裁判所判決データベース

<https://justiz.de/onlinedienste/rechtsprechung/index.php>

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG Ds 16/1000

<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/drucks/1000/drucksache-16-1000.pdf>