

公教育の質保証における 学校の自主性・自律性と教員の「教育上の自由」の定位

榊原 禎宏・辻野 けんま*

Realizing School Self-Regulatory Autonomy and “Pedagogical Freedom”
in Context of Quality Assurance in Public Education

Yoshihiro SAKAKIBARA and Kemma TSUJINO

Accepted June 28, 2011

抄録：日本において「教育上の自由」は、法制度や判例などもっぱらマクロレベルでの議論として展開されてきた。しかし、学校組織のスタッフでない児童・生徒が大きな影響力をもつミクロレベルや、マクロレベルとミクロレベルをつなぐメゾレベルに位置づけられる学校経営の具体に関する議論は不十分なままであった。一方、「教育上の自由」が法定化されているドイツでは、教員の教育活動の自律性が国家の学校監督、学校の自律性、親・生徒の学校参加という諸原理と併せて明確に把握されており、ここから学校経営の実際を説明するメゾレベルの視角を得ることが可能である。

索引語：教育上の自由、学校の自律性、公教育の質保証

Abstract : In Japan, discussion of pedagogical freedom has been exclusively on “macro” levels, of such areas as legal or judicial frameworks. This has left lacking discussion of concrete connection to the micro realm wherein powerful affect is had on the children and students -who are not staff of the school structure, and to the meso-level link, which joins the macro and micro and is positioned in school management. By contrast, in Germany, where “pedagogical freedom” has been legally secured, a teacher’s independent, educational activities are joined to the principles of state supervision of schools, school autonomy, and parental and student involvement and clearly comprehended. From this it is possible to gain insight into the meso-level explaining the actuality of school management.

key words : pedagogical freedom, school autonomy, quality assurance in public education

* 上越教育大学大学院学校教育研究科

1. 問題の所在－「学校の自主性・自律性」論の陥穽

1998 年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」を起点に、学校の自主性・自律性の拡充と教育委員会による支援という公教育経営の方向が一つの基調をなし、教育課程、教職員人事、学校予算などの面で、各学校の裁量を強化するための議論と試みが続けられている。

この背景には、規制緩和や地方分権の動向に加えて、児童・生徒とその保護者に直に接する学校が、公教育のいわば最前線で説明責任を果たすべきという発想を認めることができるだろう。各学校が自主性・自律性を持つべきとする、すなわち主体的であるべきとの議論は、学校ごとの創意工夫や「特色ある学校づくり」を進めることにより、公教育としての質保証を求めているのである。

ところが他方で、「設置者の定めるところにより、校長の職務の円滑な執行に資するため、職員会議を置くことができる」（学校教育法施行規則の一部改正、2000 年）とされ、東京都では職員会議での挙手禁止通知（2006 年）が出されるなど、学校的意思決定の仕方について学校自らが決められないようになったほか、「地域に開かれた学校」が、学校評議員（同施行規則改正、2000 年）や学校運営協議会（地方教育行政法改正、2004 年）を通じ、設置者から委嘱、指定されることで促されている。これらの動きから、学校にとっては一連の改革が、自身の権限と責任を強めるというよりもむしろ、文部科学省や教育委員会から「自律的」たることを他律的に方向づけるものと受け止められてはいないだろうか。

ここで学校の主体性をめぐる従来の議論を遡れば、それらは「国家の教育権」か「国民の教育権」かに関わる学校自治論や、職員会議をめぐる「校長の諮問機関説」か「教職員による議決機関説」のように、公教育をめぐる覇権争いと判決や法解釈を通じた正統化という手順がとられ、いずれかの立場に立つことで問題を一举に解決しようという、二項対立的な図式を描くものであった。

しかしながら学校の実際は、こうしたシンプルな方法では解消できない。なぜなら、上記の議論の論理は、ミクロレベルでの教育－学習活動の内在的特性、つまり教室での授業や生徒指導がすぐれて状況適合的で、再現性の乏しい営みである点を踏まえていないからだ。「授業はライブだ」とも言われるような、予測困難なことに教育的価値を有する学校においては、いずれが正しいかという真理問題ではなく、複数の変数間の調整問題¹⁾として、つまりバランスの問題として組織や人間関係を捉える必要がある。いずれか一つの立場によって公教育の権限関係が整序され、それによって責任が果たされる訳ではない。

ここに、公教育経営における権限と責任に関するモデルが改訂されるべきことが明らかとなる。すなわち、マクロレベルとミクロレベルとの調整や妥協の結果として、メゾレベルのありようが描かれていないために、現在の「自律性」論が論理的また実的に不十分ではないか、と仮説できるのである。

これを敷衍しよう。自主性・自律性を支える学校の主体性は、実は曖昧である。なぜなら、学校の日常業務の多くは各スタッフに委ねられる授業や教育指導だが（ミクロレベルでの規定力）、各活動の集積が学校全体を示す訳では必ずしもない。各学級の経営を束ねれば学年経営であり、各学年の経営を束ねれば学校経営となる、といった同心円モデルでは学校を把握しえないのだ。さらには子どもあるいは児童・生徒自身が教育の成否に果たす役割は、公教育経営のデザインから多くの場合、捨象されている。

一方、各学校の活動は公教育の質を即、担保することにもならないため、学校を超えた基準や標準が教育課程、学校設置基準等と要請されるが（マクロレベルの規定力）、これも各学校の具体をあまね

く規定する訳ではない。法改正や学習指導要領の改訂が学校現場に変化あるいは混乱をもたらす一方で、それが改正の理念どおりに方向づけられるとは言えない現実を見れば、そのことは明らかだろう。

よって、学校の主体性とはこの両者による力と方向（ベクトル）の所産と捉えられる。ミクロな事象のみでメゾレベルに位置する学校が形作られる訳ではないが、かといって、マクロな事象のみでもそれは構成され得ないのである。すなわち、ミクロレベルでは、学級や授業の実際を校長が全て把握できるわけでも、また強く方向づけられるわけでもないために、学校の主体性を校長の意思と指定するのは实际的でない。さらにマクロレベルにおいては、高校での「世界史未履修」問題に例示される、政策と学校運営との齟齬が見られるように、学習指導要領や指導行政が学校の活動をあまねく縛るという把握も、現実的ではない。

かくして、学校の自主性・自律性は、教育政策・行政を通じた規制や支援と、それぞれの教室で展開される蓋然性の高い出来事との折衷として把握されるべき問題に位置づけられる。公教育の質保証のあり方に関する議論は、この両者を視野に入れてこそ整合性を持ちうるだろう。

こうした理解に立つときに問われるのは、生徒と保護者に直に接する教員の教育活動の自主性・自律性をいかに位置づけるかである。つまり、教育現場での状況判断と意思決定の多くがそれぞれの教員に委ねられざるを得ないという、ミクロレベルでの不可避の事実に根ざした、教員の教育裁量の問題から目をそらすことができないのだ。この問題は、今日の学校の自律化との関係においてどのように捉えられるだろうか。

これに関して、従来の日本における教育権論は、「教育の自由」や「教育権の独立」、あるいは「国民の教育権」とそれを代表する「教師の教育権」といった形で把握されてきた。そして、これに対する批判論も展開されてきた。これらはマクロレベルでの議論を精査する役割を果たしてきたが、その一方でミクロレベルとメゾレベルにおける現実的・具体的な論点提起については、いまだ十分な理論的蓄積を欠いている。

ここで手掛かりになるのが、「教育上の自由」が実定法となっているドイツでの経緯と動向である。かの国において、公教育経営上、この概念はいかに位置づいてきたのか。そして、1990年代以降の学校の自律化（*Autonomisierung der Schule*）という動きは、どのような影響をもたらしているのか。さらに現在、PISA ショックと教育スタンダード（*Bildungsstandards*）の設定の中にあって、この概念はいかに把握されているのか。

日本そしてドイツにおいて「教育上の自由」論は、これまで教育法学上の議論として展開されており、公教育経営論とは一線を画してきた。これに対して本稿は、マクロレベルとミクロレベルの議論と實際をいずれも視野に入れてこそ、公教育の質保証を現実的に捉えることができるという仮説のもと、日本の状況ゆえに持ちうる「教育上の自由」に関する視角から、ドイツにおける議論の経緯と現状を分析、整理することを通じて、公教育経営の論理構成に関して新たな要素、「教育上の自由」を加えるべきことを主張するものである。

2. ドイツにおける「教育上の自由」論の登場と定着²⁾

ドイツ連邦共和国には16の州があり、文化・教育政策は原則として各州の権限に属する事項とされている。にもかかわらず、「教育上の自由」は今日「あらゆる州の学校法の中で一般的に認められてい

る事実」となっている。³⁾ つまり、個々の教員の教育活動の自律性を保障するため、「教育上の自由 (pädagogische Freiheit)」という概念が、各州の学校立法の中で明文化されているのだ。以下、この概念が諸州で法定されるに至った背景をまず概観する。

(1) 「管理されすぎた学校」批判

戦後の旧西ドイツはナチズムの反省にたち、民主的な社会国家を建設すべく基本法（憲法）を制定した。ところがこの基本法理念の学校制度への浸透は遅れ、むしろ「国家の学校監督 (staatliche Schulaufsicht)」という伝統の下、学校領域への行政権限の拡大が広範に見られた。こうした状況下の学校を、ベッカー (Becker, H.) は次のように指弾した。

我々の学校は「管理されすぎた学校 (die verwaltete Schule)」である。その精神的基礎を啓蒙に置いていた近代の学校は、当初はまだ国家から監視されるだけの、自律的な人間の生活関係であったにもかかわらず、今日それはますます行政ヒエラルヒーの最下層になってしまっている。学校は税務署や労働局、警察署といった行政機関と同様の位置に置かれ、地方自治体の自治とは明らかな対照をなしているのである。⁴⁾

以上のように描写される学校においては、自律性を何ら持たない教員によって、同じく無権利な生徒に一方的な教育が行われていた。ベッカーはこの状況を「教育」ではなく「調教」と表徴し、学校における管理と自律の問題を次のように指摘した。

現代社会における自由の問題性は、人間が画一性へと自ら統合していく傾向にあるということ、そしてまた同時にこの画一性が自由な人間に対し圧力を行使するという点にある。[中略：引用者] 我々は、管理された世界に生きている。それは上部から権力者が人間に拘束服を着せるからなのではなくて、管理と管理願望とが我々すべてを捕らえているからなのだ。⁵⁾

すなわち「管理されすぎた学校」の問題性は、管理を強める国家体制により、自ら進んで管理を欲し画一性へと統合されていく人間の姿そのものにあったのだ。ドイツにおいて「教育上の自由」論が個々の教員のそれとして語られ、これとは峻別される学校の自律性や職員会議権、親・生徒の教育参加などと並列的に語られる背景には、まさにこのような端緒が存在したのである。

では、こうした状況の背景は何だったのか。これはまず、ドイツにおける教員の勤務関係および生徒の在学関係が、公法上の特別権力関係にあたると歴史的に解されてきたことがある。特別権力主体－権力服従者の関係（「学校監督庁－教員」「教員－生徒」など）では法律の根拠を要せず、行政規則で学校関係法規を定立し、権力服従者に命令・強制できると捉えられてきたのだ。⁶⁾

これに関連して、教員の地位は「公法上の勤務・忠誠関係」をもつ官吏 (Beamte)⁷⁾ とされており、教員も一般官吏と同様、命令への服従義務をはじめ種々の義務を負う。「全学校制度は国の監督の下にある」と定めた基本法第7条1項に基づき、学校や教員は実際、法監督、服務監督、専門監督といった統制的な教育行政の権能に、全面的に服さねばならなかったのだ。

「教育上の自由」の立法化は、まさにこうした状況を克服する方途であった。この「教育上の自由」の立法化の立役者が、ヘッケル (Heckel, H.) である。彼は『学校法学 (Schulrechtskunde)』の初版

(1957 年) で、次のように提起した。

教員は自らが自由である場合にのみ、自由というものを教育することができる。したがって学校立法は、学校教育の本質と意義にふさわしく教育上の自由を法的に保障すべきであり、学校監督庁は教授および教育上の個々の問題を規制することを極力自制すべきである。⁸⁾

また、『学校法学』(第 7 版, 2000 年) でも、「教育上の自由」が「官吏法上の地位を補完し、修正する原理」とあり、ヘッケルの「教育上の自由」論の前提に伝統的な官吏関係が一貫してあることが分かる。⁹⁾

なお、ヘッケルは『学校法学』(初版) に先立つ 1956 年の論文「教育法の今日的状況と将来の課題」¹⁰⁾ にて、「管理されすぎた学校」を克服するために 2 つの方途を示していた。すなわち、学校監督に対する学校・教員の法的地位を明確にすることと、教育権者の参加によって学校の民主化をはかることである。個々の教員の教育活動の自律性を保障する「教育上の自由」は、それ単独で提唱されたのではなく、学校の自律性や職員会議の権限、親・生徒の教育参加などの諸原理とともに主張されたのであった。

かくして、ヘッケルやベッカーに代表される「教育上の自由」の理念は、様々な論争を経て発展し、1970 年代以降を中心に各州で立法化されていった。法定された「教育上の自由」が、一方では国家の学校監督権との関連で、また他方では親・生徒の権利との関連で、いかなる範囲や法的効力をもつのか具体的に議論されてきたのである。¹¹⁾

以上のことは、日本においてミクロレベルの公教育経営を考える上で重要だろう。なぜなら、かつて、日本では「国民の教育権」論が「教師の教育権」や「教育の自由」をその中核的論理に位置づけたものの、それは「国家の教育権」論に対抗する運動論的側面を強く帯びていたため、「教育上の自由」が公教育の理念を実現する上での概念としていかなる意義と限界を持つのか、十分に視野に入れられてこなかったと捉えられるからである。¹²⁾

そこで次に、ドイツでこの概念がいかに定着しているのか、また他方で、学校教育をめぐる環境の変化に伴ってどのような議論が生まれているのかを明らかにすることを通じて、公教育の責任のあり方と「教育上の自由」との関わりについて考察を深めたい。

(2) 「教育上の自由」の実定法化と学校参加論の進展

1961 年、ヘッセン州の学校行政法第 45 条¹³⁾ に「教育上の自由」が実定法化されたのを皮切りに、旧西ドイツ各州で法制化が波及する。この動きはとくに 1970 年代以降に活発化したが、その背景には学校教育における法治主義理念の実現¹⁴⁾ と「学校の自律性の強化」ならびに「教員・生徒・親の参加」への動きがあった。教員の「教育上の自由」は、法治主義理念の文脈の中で、これら学校の自律性や生徒と親の学校参加と相俟って実定法化されたのである。

そこでまず、学校における法治主義理念の実現について述べよう。ドイツでは伝統的に、学校制度が立法府の関与を受けない教育行政の独壇場とされ、法治主義が妥当しない特別権力関係の領域と把握されてきた。しかし 1970 年代に入ると、連邦憲法裁判所の一連の決定・判決を受けて、学校制度へも「法律の留保」の原則が適用されていくことになる。

同原則の適用は、オPPERマン (Oppermann, T.) の「本質性理論」として定式化された。すなわち、

「学校制度に関するすべての本質的決定は、[中略：引用者]議会制民主主義の立法府自身によって、形式的な法律を通して下されなければならない」。それは、「法治国家原理と民主主義原理は立法府に、基本権に関わる領域におけるすべての『本質的な』決定を自ら行い、行政に委任してはならないということ義務づける」という憲法原理に基づいていた。¹⁵⁾

その後、学校に法治主義が浸透していく過程で、教員の自律性や生徒の権利、さらには親の権利が、明確に認識されていく。そして、学校経営法制上にこれら諸主体を参加させる仕組みが構築されていったのである。

次に学校の自律性の強化と教員・生徒・親の教育参加について述べる。1970年代以降の教育改革には、法治主義の浸透に加えて、学校の自律性の強化と教員・生徒・親の教育参加が主流をなしていた。そこでは、伝統的な3分岐型の学校を統合する総合制学校の設置、進路決定に係る第5・6学年への観察促進段階の導入、そして学校の自律性の強化と教員・生徒・親の教育参加制の導入などの改革が行われた。いずれも生徒・親の権利と深く関わる改革であった。

これらを促進する契機になったのが、ドイツ教育審議会から1970年と1973年に出された2つの勧告¹⁶⁾である。うち1973年の勧告は、学校の自律性の強化と教員・生徒・親の参加という2つの基本理念を一体に捉えていた。

各組織の自律性の強化がなければ、参加は複雑で、権限がないために、ただ形式的になされる学校内部の意思形成を生み出すであろう。しかし参加がなければ、自律性が強化されても、学校の内部構造を管理的な命令関係へ近づけるだけになってしまう。¹⁷⁾

こうして、「教育上の自由」の保障、国家の学校監督権の制約、親・生徒の教育参加権の保障などが、とくに社会民主党（SPD）が政権を担う諸州の学校から実現されていった。とくに、諸州において教員・生徒・親からなる「学校会議（Schulkonferenz）」が合議的な最高議決機関として組織されたことの意味は大きく、従来の学校教育の従属的客体として位置づいてきた親や特別権力関係の服従者であった生徒の法的地位を根本的に修正することとなった。¹⁸⁾

(3)「教育上の自由」の定着

ミクロレベルの公教育経営を支える「教育上の自由」論は、ドイツにおいて1980年代を待たずその輪郭を描いていたと理解できよう。この点は今日の州法にも見て取ることができる。

たとえば、ヘッセン学校法第86条2項は「(...)教員の教授および教育活動にとって不可欠な教育上の自由は、法規、行政規則ならびに職員会議の決定によって、不必要ないし不当に制限されてはならない」とする。つまり「教育上の自由」は、「法規、行政規則」のみならず「職員会議の決定」によってさえ「不必要ないし不当に制限されてはならない」教員個人の権限を想定しているのだ。

以上の「教育上の自由」の位置づけは、州法のみならず各州の行政規則にも明文化されている。たとえばノルトライン・ヴェストファーレン州「公立学校の校長および教員についての一般服務規程」¹⁹⁾には、第4条「教育上の自由と責任」に以下の3項の規定がある。

- (1) 教員の職務には、固有の責任と教育上の自由のもとで、生徒を教育・教授・助言・評価することが含まれている。その際、憲法と学校法に基づく学校の教育委託が尊重されなければならない

ない。

(2) 教員は、法規・行政規則・指導要領や教育計画、職員会議の決定および学校監督の職務命令によって定められた諸基準のもとに置かれる。

(3) 校長は、教員の授業・教育行為について、その権限（18 条以下）の範囲内においてのみ個々に介入できる。

これらから伺えるように、「教育上の自由」は個々の教員の教育活動、とりわけ授業や成績評価に係る活動を想定したものである。これは、一般的に知育学校としての特色が強いドイツの学校文化にも由来する。つまり、教員の職務に生徒指導や放課後の部活動顧問を担う文化が乏しく、主たる職務が教科教育となっている背景がある。そこでの「教育上の自由」論は、必然的に限局され、かつ「専門性」を見出しやすい。

この「教育上の自由」は、法規定上の文言や学説に留まらず、学校現場や教育行政の職員にも広く共有されていることは、筆者の聞き取り調査からも明らかだ。つまり、教員の授業と校長の権限との関係について、「校長は我々の授業に関して提案や指示などを行わないし、行っても我々が選択・判断することができる。」（2002 年／ニーダーザクセン州／基幹学校教員）、「教員のある授業方法がうまくいかなかったとしても、校長は別の方法にかえるよう指示はできない。授業方法はあくまでも教員が決定する。」（2005 年／バーデン・ヴュルテンベルク州／地区学校局長）と、個々の教員の権限が強く認識されているのだ。

3. 「教育上の自由」論をめぐる葛藤

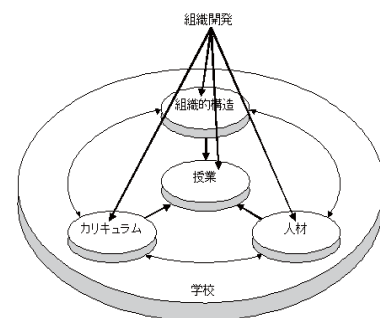
以上、「教育上の自由」はとくに 1970 年代に法学者の貢献により実定法化されたが、1980 年代以降、「良い学校」や「学校の質」をめぐる実証研究が盛んとなることにより、この問題が学校経営論や教育組織論の俎上に乗ることとなる。

(1) 学校開発論の興隆と「教育上の自由」への問い

学校に関する実証研究は主に、三分岐の学校と総合制学校の比較研究として当初進められた。その結果、明らかになったのは、2つの学校制度間の差異よりも、同じ総合制学校間の差異がはるかに大きいということであった。ここから、制度による規定力よりもむしろ、各学校内部の発展プロセスを重視する「学校開発論（Schulentwicklungstheorie）」が展開されることになる。

学校開発論は、組織開発（Organisationsentwicklung）論を援用して、学校を構成員自身で改善・変革するための方法を扱う。その代表的論者ロルフ（Rolf, H-G）は、「学校開発というものは、学習プロセスである」とし、「学習プロセスが現場から始まり、それに際して関係者が新たな認識を獲得し、異なる態度を示し、新たな気づきがあり、古い経験を放棄し、新しい経験を創出しなければならない」と述べる。²⁰⁾

図 学校組織開発の構造



また、ホルスター（Horster, L.）は、図に示すように、授業の質保証を「人材」「カリキュラム」「組織的構造」の3要素で把握し、これを系統的に結びつけるのが学校組織開発だとする。²¹⁾ここでは、授業の質が単に教員の資質のみに帰せられることはなく、学校の組織的構造やカリキュラムとの相関で捉えられる。実際、組織的構造やカリキュラムは個々の教員の力では変革し難いにもかかわらず、授業の質を間接的に強く規定しているからだ。

これら1990年代以降の学校開発論は、従来のマクロな教育政策が上位機関から下位機関への伝達という改革モデルをとったことに対して、個々の学校の内部的な開発プロセス（マイクロレベル）に主眼を置く点で、学校経営改革上のパラダイムを転換している。その前提には、学校と教員は外部の統制を不完全にしか受けていないという実証研究の知見がある。学校教育の質を、教員への統制ではなく自律性の確保によって保証しようとするもの、と見ることができるだろう。²²⁾

(2) 連邦レベルでの課題からの要請

1990年代に定着・拡大をみた学校の自律性や「教育上の自由」は、2000年代に入り激動の時期を迎えることとなった。その直接の契機は2001年のPISAショックである。以来、連邦レベルでの質保証（Qualitätssicherung）のあり方が厳しく問われることとなる。

その端的な例を、教育スタンダードや学校外部評価（Externe Schulevaluation）の制度化などに見ることができる。いずれも「教育上の自由」と関わるものだが、とくに教育スタンダードは常設文部大臣会議（KMK）により決議された経緯から、州法で保障されている「教育上の自由」との関係が問題となる。これについてアベナリウス（Avenarius, H.）は次のように説明する。

教育上の自由は、教員自身のためにではなく、教員の職務と地位のために保障されたものである。したがって、個人的な自由ではなく、学校の目的および生徒の教育的利益と結びついた自由なのである。こうした利益は、スタンダードの導入が授業の質向上および機会均等の拡大（とりわけ成績評価の際など）に資することで保障されるのである。²³⁾

つまり、教育スタンダードは到達されるべき成果を示したもので過程を拘束するものではないこと、逆に「教育上の自由」は教育の過程における自由を認めつつその成果について教員自身の個人的な見解を優先させるものではないこと、という両者の整合性を説くのである。

しかし留意すべきは、アベナリウスが、従来学校制度において本質的な事項は立法府が定めるという本質性理論と関連して、多くの州で教育スタンダードが行政規則に根拠づけられる状況を、「学校制度の統制における本質的な転換」²⁴⁾と述べていることだ。立法化された「教育上の自由」は、肥大化した国家の学校監督権に対する立法府からの抑制装置だったが、今日では「教育上の自由」よりも学校監督権の強化が選択されたとも見ることができる。

実際に、行政解釈でも「教育上の自由」の限界が強調される傾向が看取される。たとえば、「基本法第5条1項の研究・教授の自由は大学教員に適用され、教員の教育上の自由の法的根拠は全く異なるものである。教員は、授業方法や授業計画などについての指示には従わなければならない。」（2007年／ニーダーザクセン州／学校監督庁長官）といったようにである。²⁵⁾こうした理解からは、運用レベルにおける学校監督権の優位を予見することができよう。

(3) 新たな「教育上の自由」論の提起

国家の学校監督権の復権とともに、「教育上の自由」を制約するいま一つの側面を挙げなければならない。1970年代以降、親や生徒が基本権の主体として学校に位置づけられたが、1980年代以降、親・生徒と学校・教員との対立状況が顕在化し、しばしば教育裁判に発展していったことである。²⁶⁾

そこでの争点は主に、親からの要請に基づく校長や監督官庁からの専門監督上の指示・命令であった。それらは教員の成績評価を修正する命令や特定の教育措置を禁止する命令、クラス交代命令など、「教育上の自由」と密接に関わるものであった。²⁷⁾ これらをめぐる争いに対する裁判所の立場は一貫しており、教員はたとえ上司命令を不当と感じる場合でも「教育上の自由」を根拠に訴訟を起こすことはできないというものであった。²⁸⁾

現代の「教育上の自由」論者であるルクス (Rux, J.) は、こうした現状を打開するために、州法で保障された「教育上の自由」に法的な防御機能を付与させるべきことを主張する。その論理は以下のようである。²⁹⁾

基本法では国家―親―生徒という三者からなる基本権のトライアングルが構成されている。教員は官吏として、現代における国家の教育責務を民主的な法治国家にふさわしく遂行するとともに、親および生徒の基本権を尊重するという国家の責務をも担っている。教員は親・生徒に直に接する存在であるから、学校にて上記三者の権利と権限の均衡を図らねばならない。³⁰⁾

つまり、国家の学校監督という伝統の下で、教員は学校監督庁や校長から管理されるだけの存在であってはならず、生徒の基本権が国家（場合によっては親）から不当に侵害されぬよう監視する責務も負っている。³¹⁾ 教員の教育活動は自律的でなければならず、「教育上の自由」は教員に必要な一定の裁量領域を保護するものでなければならない。

したがって、「教育上の自由」によって保護されている裁量領域への不当ないし不必要な介入に対し、教員はその専門的判断において法的防御をなしうる。その判断は教員の自己目的のためではなく、生徒を自律的な人間へと育てるにふさわしい教育のためになされるべきであり、これは現代における学校監督の責務とも一致する。すなわち法治的な民主国家における公教育の責務には、諸個人の自律的な成長を保障する基本法原理の尊重が予定されるからである。

ルクスの「教育上の自由」論は概ね以上のように構想され、国家の学校監督の概念を現代の民主的な法治国家にふさわしく転換することを求めている。³²⁾ この立場は通説的見解よりもさらに踏み込んだものだが、公教育の目的を達成するためにこそ学校監督権の部分的制約を求めるという、現代社会にふさわしい学校監督概念から「教育上の自由」を導いた点で新しい。

すでに述べたように、こうした現代の学校監督概念の実現は、無条件に「教育上の自由」に求められているのではない。先に述べたように、国家の学校監督権は親・生徒の基本権とトライアングルを成しているものであり、学校教育の現実のなかで生起するそれらの葛藤状況を調整し均衡を図る原理として「教育上の自由」が位置づけられるのである。ここには親・生徒の権利を教員によって代表させたり、教員自身が「教育上の自由」の目的となるような論理は見られない。³³⁾

「管理されすぎた学校」批判から生まれ、1970年代以降に法制化されてきた「教育上の自由」は、今日再び公教育経営における質保証との関連で葛藤を生じせしめる論題となっているのである。

4. 結

ドイツで実定法化されている教員の「教育上の自由」は、今日、広く関係者に周知されている。これは、本稿で言うマイクロレベルでの規定として重要な役割を果たしていることをも意味する。その一方、教育スタンダード設定に示されるマクロレベルでの規定力との関連においても「教育上の自由」が明確に認識されている。こうした点から、マクロとマイクロをつなぐメゾレベルでの学校経営論上に、「教育上の自由」概念を位置づけることができる。

こうした「教育上の自由」論の複層的構造は、かつての「管理されすぎた学校」をめぐる対立的文脈とは異なる段階にある。そこには、学校の自主性・自律性および生徒・親の学校参加が明確に位置づけられており、その前提のうえに各教員の「教育上の自由」を認めるという法制および学校経営上の現実があるからだ。

以上の論理は、従来の日本での議論、すなわち「教育上の自由」論を「国家の教育権」への対抗軸として論立するのみでは、描き出されえないものである。また、親・生徒の基本権との明確な区別を欠いたままでも、参加と協働に基づく学校の自主性・自律性は構築されえない。翻って日本の現状を見れば、校長の権限強化と「新たな職」の設定、保護者・地域住民の学校参加に傾倒する一方、教員の「教育上の自由」論の不在、さらには学校でのもう一方の当事者である生徒の参加論の不在を指摘せざるを得ない。この点、ドイツでは、国家の学校監督、学校の自律性、親・生徒の参加、教員の「教育上の自由」の諸原理によって、公教育の質保証がなされようとしていることを特筆できる。

これらを踏まえるとき、「教育上の自由」論が個業的性格を強く持つ教員の業務遂行のあり方を説明するという観点から、ドイツの学校における個業と分業そして協業がいかに把握されるのかが問われるだろう。³⁴⁾ 本稿で述べた学校開発論は、学校のステークホルダーの「均衡と調整」を実際に図りうるものなのか否か、日本の議論を念頭に置きつつ、ドイツの学校経営論の分析を続く課題としたい。

注

- 1) 藤田英典ほか『教育学入門』岩波書店、1997年、pp.5-8
- 2) なお、法制論としてこの問題を取りあげた先行研究としては、結城忠『教育法制の理論—日本と西ドイツ—』教育家庭新聞社、1988年、が詳しい。また、法解釈論上のアプローチによらない関連研究としては、前原健二「現代ドイツの学校制度における法制下の両義性」(『教育学研究』第59巻4号、1992年)や南部初世「90年代ドイツにおける『学校の自律性』論の特質」(『教育行財政研究』第26号、1999年)があるが、いずれも「学校の自律性」を主眼とし、「教育上の自由」を直接取り上げた研究は、管見の限り見出せない。
- 3) Avenarius, H./ Heckel, H., *Schulrechtskunde*, 7. Aufl., Neuwied/Kriftel 2000, S.341f.
- 4) Becker, H., *Die verwaltete Schule; Gefahren und Möglichkeiten* (1954), nachgedruckt in: RdJB 2/1993, S.130.
- 5) Becker, H., *Quantität und Qualität - Grundfragen der Bildungspolitik*, Freiburg, 1962. (遠藤孝夫『管理から自律へ』勁草書房、2004年、pp.57-58から重引。)
- 6) 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009年、に詳しい。
- 7) 本稿における「教員」は官吏の教師を指す。近年、公立学校の教師を公務被用者(Angestellte)と

して採用する傾向があるが、稿を改めて論じたい。また、私立学校の教員は官吏や公務被用者に含まれないため、本稿での対象としない。

- 8) Heckel, H./ Seipp, P., *Schulrechtskunde*, Neuwied/Berlin 1957, S. 168.
- 9) Avenarius, H./ Heckel, H., a. a. O., S.341-342. なお、当初からヘッケルは、「教育上の自由は、職員会議に対しても部分的には機能するが、逆に教員会議によって部分的に制限されることもある」として、教員集団としての職員会議の権能と個々の教員の「教育上の自由」とを峻別し、授業内容や方法、教材、生徒の成績評価等における個々の教員の実現の余地（*Gestaltungsraum*）を想定していた。Heckel, H., *Pädagogische Freiheit und Gehorsamspflicht des Lehrers*, ZBR 1957, S.217. また、『学校法学』はアベナリウスとフュッセル（Füssel, H-P.）の手により 2010 年に『学校法』（第 8 版）と改称された。全体の構成も、かつての「第 1 部 学校制度」「第 2 部 教員」「第 3 部 生徒および親」を、基本権理念に照らして「第 1 部 学校制度」「第 2 部 生徒および親」「第 3 部 教員」と優先順位が変更されている。
- 10) Heckel, H., *Heutiger Stand und künftige Aufgaben des Schulrechts*, in: DÖV 1956, S.589.
- 11) 基本法には「子の監護および教育は、両親の自然的権利であり、かつ何よりも先に両親に課せられた義務である」（6 条 2 項）、「何人も、他人の権利を侵害せず、かつ憲法的秩序または道徳律に違反しない限り、自らの人格の自由な発展を求める権利を有する」（2 条 1 項）など、親の教育権や子どもの自律的発達権が明記されている。これに対して「教育上の自由」は州法上の規定にとどまる。これらの法的構造については結城前掲、注 6 が詳しい。
- 12) この論理的構図は、西原博史「教師の〈教育の自由〉と子どもの思想・良心の自由」広田照幸編『自由への問い 教育』岩波書店、2009 年、に詳しい。
- 13) Hessisches Schulverwaltungsgesetz. なお、ヘッケル自身が条文の起草に携わっている（なお同法は、1993 年に成立したヘッセン州学校法に統合された）。
- 14) この経緯については、結城前掲、注 1 に詳しい。
- 15) 荒木慎一郎「西ドイツの学校制度における立法と行政の権限配分—本質性理論を中心として—」『広島大学教育学部紀要』第 1 部、第 33 号、1985 年、p.56
- 16) Deutscher Bildungsrat, *Bildungskommission: Strukturplan für Bildungswesen*, Bonn 1970. / Deutscher Bildungsrat, *Bildungskommission: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern*, Bonn 1973.
- 17) Deutscher Bildungsrat, *Bildungskommission*, 1973, a. a. O., S.A.22.
- 18) なお、一連の改革では教育参加の法制化が普及したことと比して、国家の学校監督との関連での学校の自律性の強化は十分ではなく、90 年代以降の実質的な改革の伏線にとどまった。
- 19) *Allgemeine Dienstordnung für Lehrer und Lehrerinnen, Schulleiter und Schulleiterinnen an öffentlichen Schulen*. (vom 20. September 1992)
- 20) Rolff, H-G., *Schulentwicklung, Schulprogramm und Steuergruppe*. in: Buchen, H. /Rolff, H-G.(Hrsg.), *Professionswissen Schulleitung*. Weinheim und Basel: Beltz 2006, S. 315f.
- 21) Horster, L., *Changemanagement und Organisationsentwicklung*: in: Professionswissen Schulleitung. (図は同 S.259)
- 22) 学校開発論における教員自身の資質向上については、辻野けんま・榊原禎宏「ドイツにおける学校開発論—人的開発論に焦点をあてて—」『日本教育経営学会紀要』第 51 号、2009 年、pp.150-161,

に詳しい。

- 23) Avenarius, H., *Bildungsstandards auf dem rechtlichen Prüfstand*, in: RdJB 4/2005, S. 434.
- 24) Avenarius, H., a.a.O., S.428.
- 25) また、ザールラント州での校長中央研修会（2002 年）においても、「教育上の自由—その範囲と限界—」と題した講習が行われ、担当の同州文部省であるアレントが、具体的な教育上の自由の制約について示した経緯がある。[Arend, P., *Pädagogische Freiheit: Umfang und Grenzen*, Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft Saarbrücken, 2002. <http://www.lpm.uni-sb.de/SL/Archiv/SLF2002/Arend.pdf> (2005/1/23)]。なお同氏は、「校長研修会では、教育上の自由の範囲が、絶えず議論のテーマになる」とも述べている（2007 年聞き取り調査）。
- 26) この一因として、親・生徒の教育参加の度合いの強さが指摘されている。同時期の日本でも学校教育裁判が深刻化していったが、「教育上の自由」が法定されているドイツで論点となったのは、体罰などの明らかな違法行為や「学テ」や教科書裁判などの教育権論争ではなく、具体的な教員の裁量領域の範囲や質であったと言える。
- 27) Vgl. Knudsen, H./ Böhm, T.(Hrsg.): SPE, Luchterhand 2000.
- 28) このような判断を高等裁判所として初めて行ったのは、1987 年のベルリン高等裁判所であり、そこで学校監督庁の措置に対する防御権は教師には与えられていないとする判断が示され、その後の判決で踏襲されていった。
- 29) Vgl. Rux, J., *Die pädagogische Freiheit des Lehrers*, Berlin 2002.
- 30) かつて、「教育上の自由」の根拠を基本法第 5 条 1 項の教授の自由に求める議論もあったが、今日の通説的見解では否定されており、ルクスもまたこの立場をとっていない。
- 31) ルクスの「教育上の自由」論については、辻野けんま「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. ビスマンによる 2 つの新たな理論—」『比較教育学研究』第 38 号，2009 年，pp.25-46，に詳しい。
- 32) ルクスはその後も精力的に「教育上の自由」論を展開している。Vgl. Rux, J., *Aktiv mit dem Schulrecht umgehen*, Klinkhardt 2008./ Niehues, N./Rux, J., *Schul- und Prüfungsrecht*; Band 1 Schulrecht, 4.Auflage, C.H.Beck München 2006. usw.
- 33) したがってまた、親・生徒との緊張関係における「教育上の自由」も当然に予定されている。これについては、親・生徒の権利が基本権であるのに対して、「教育上の自由」は州法で保障された権限と解されており、その法的効果は劣位にあることが前提となる。そのうえで、「教育上の自由」は親・生徒に対しても一定の裁量領域を保障する。教育判例研究者ベーム（Böhm, T.）は、親・生徒との関わりにおける「教育上の自由」について次の 3 つのレベルを示している。すなわち、(1)「教育上の自由」は第一義的には親・生徒からの直接的な影響を排除する、(2) しかし、教員は親・生徒への説明責任を負っている、(3) 親・生徒は教員によって基本権が侵害された場合には校長や監督官庁に異議を申し立てることができる、である。Vgl. Böhm, T., *Schulrechtliche Fallbeispiele für Lehrer*, Luchterhand 2001.
- 34) たとえば、ドイツの校長は必ず授業を担当しており、教員の立場を併せもつ。また、学校の最高意思決定機関である学校会議には親や生徒の代表者が参画する。こうした校長・教員・親・生徒の関わる学校のマネジメントが、組織目標の実現をいかなる意味で目指しうるのか、今後検討すべき課題であろう。

引用・参考文献一覧

- 荒木慎一郎「西ドイツの学校制度における立法と行政の権限配分—本質性理論を中心として—」『広島大学教育学部紀要』第1部, 第33号, 1985
- 遠藤孝夫『管理から自律へ』勁草書房, 2004
- 榊原禎宏「学校経営における教諭の権限・責任の位置—ドイツの事例から—」『山梨大学教育人間科学部紀要』第8巻, 2007
- 辻野けんま・榊原禎宏「ドイツにおける学校開発論—人的開発論に焦点をあてて—」『日本教育経営学会紀要』第51号, 2009
- 辻野けんま「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. ビスマンによる2つの新たな理論—」『比較教育学研究』第38号, 2009
- 南部初世「90年代ドイツにおける『学校の自律性』論の特質」『教育行財政研究』第26号, 1999
- 西原博史「教師の〈教育の自由〉と子どもの思想・良心の自由」広田照幸編『自由への問い 教育』岩波書店, 2009
- 藤田英典ほか『教育学入門』岩波書店, 1997
- 前原健二「現代ドイツの学校制度における法制下の両義性」『教育学研究』第59巻4号, 1992
- 結城忠『教育法制の理論—日本と西ドイツ—』教育家庭新聞社, 1988
- 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂, 2009
- Avenarius, H./ Heckel, H., *Schulrechtskunde*, 7. Aufl., Neuwied/Kriftel 2000.
- Avenarius, H., *Bildungsstandards auf dem rechtlichen Prüfstand*, in: RdJB 4/2005.
- Becker, H., *Die verwaltete Schule; Gefahren und Möglichkeiten* 1954, nachgedruckt in: RdJB 2/1993.
- Böhm, T., *Schulrechtliche Fallbeispiele für Lehrer*, Luchterhand 2001.
- Buchen, H. /Rolf, H-G.(Hrsg.), *Professionswissen Schulleitung*. Weinheim und Basel, Beltz 2006.
- Deutscher Bildungsrat, *Bildungskommission: Strukturplan für Bildungswesen*, Bonn 1970.
- Deutscher Bildungsrat, *Bildungskommission: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen*, Bonn 1973.
- Heckel, H./ Seipp, P., *Schulrechtskunde*, Neuwied/Berlin 1957.
- Heckel, H., *Pädagogische Freiheit und Gehorsamspflicht des Lehrers*, in: ZBR 1957.
- Heckel, H., *Heutiger Stand und künftige Aufgaben des Schulrechts*, in: DÖV 1956.
- Niehues, N./Rux, J., *Schul- und Prüfungsrecht*; Band 1 Schulrecht, 4.Auflage, C.H.Beck München 2006.
- Rux, J., *Die pädagogische Freiheit des Lehrers*, Berlin 2002.
- Rux, J., *Aktiv mit dem Schulrecht umgehen*, Klinkhardt 2008.

附記, 本論文は, 榊原が課題設定を行い, 共同で調査, 検討を重ねたのち, 次のように執筆を分担した。1—榊原, 2・3・4—辻野。