

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 8 月 31 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K04612

研究課題名(和文)ドイツ公教育の射程と教員の「教育上の自由」の現状に関する研究

研究課題名(英文)Study on Scope of Public Education and Pedagogical Freedom in Germany

研究代表者

辻野 けんま (Tsujino, Kemma)

大阪市立大学・大学院文学研究科・准教授

研究者番号：80590364

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：公教育の射程(目的・範囲)を検討する上で不可避となる、(I)国家の学校監督、(II)学校の自律性、(III)親、子ども、教員(集団)の教育参加、(IV)教員の「教育上の自由」、という法概念は、今日、実際上の範囲をも形成している。国家の学校監督は直接作用的なものから間接作用的なそれへとシフトし、教育参加も学校レベルから州レベルまで多様化・複雑化している。フェアアイン(Verein)や青少年援助機関、非営利の財団(Stiftung)など、公教育の射程を学校外部から規定するアクターもますます多様に展開している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

学校教育には専門性に応じた範囲と限界があり、それを規定する教育行政の権限の分散状況を、中央政府 地方政府 学校の関係性において明らかにした。州から学校までの各機関に分散されている権限は、各機関の責任と対の関係としてとらえられている。また、学校教育にかかわるアクターにも着目し、教員の権限の範囲と限界に応じた他のアクターの活動範囲を明らかにした。個々の教員に保障された「教育上の自由」は専門性に根拠づけられた範囲をもち、範囲外においては保護者や生徒はじめ、地域社会の多様な公・私のアクターが参加し活動を展開している。公教育の射程は、今日とりわけ義務教育の正当性の問題としても問われている。

研究成果の概要(英文)：When considering the scope of public education, (I) state supervision, (II) school autonomy, (III) participation by parents, students and teachers, (IV) pedagogical freedom form a practical range and limitation today. State supervision has shifted from direct intervention to indirect control. Participation has become diversified and complicated from the school level to the state level. There are more and more diverse actors such as clubs, youth carers and non-profit foundations that regulate the scope of public education from outside the school.

研究分野：教育経営学(マクロな教育制度がミクロな教育実践にどう影響するか日独比較を中心に研究)

キーワード：ドイツ 教育上の自由 国家の学校監督 教育参加 公教育の射程

## 1. 研究開始当初の背景

日本では学校の「無境界性」が問題視されて久しく、近年では教員の「働き方改革」が喫緊の課題とされている中で、学校教育が何をどこまで担うのかや教員の業務はどのように線引きが可能なのか等、教育現場ではなお試行錯誤が続いている。社会的に共有された「学校はこうあるものだ」との通年が、学校教育の再定義を阻み、業務改革を難しくさせていることは否めないだろう。一方、学校の教員という当事者にとっても、その経験ゆえに新たな学校像を描くことは容易ではない。この問題は、いきつくところ、教員の専門性の内容・範囲と、学校の機能の限界の問題として把握できる。換言すれば、それは公教育の目的、範囲、限界という「射程(Reichweite)」の問題と考えることができる。

伝統的にドイツの学校は、午前中ないし午後の早い時間に終わる「半日学校(Halbtagschule)」の伝統を擁してきた。子どもにとって学校は授業(Unterricht)に参加する場であり、教員が授業以外の目的で学校外へ出ることは稀である。教員の仕事はあくまで授業を中心に構成されており、放課後に子どもが下校すれば教員も退勤する。放課後の部活動は普及していない。夏休みに教員が子どものいない学校へ通勤することもない。「無境界性」を特質とする日本の学校教育からみた場合、ドイツのそれは好対照をなしている。これがドイツの一般的な学校教育の「日常」であり、文化的インサイダーにとって自明視されてきた事実でもある。

ところが、2001年に公表されたOECDによるPISAの結果は「PISAショック」と呼ばれる国民的衝撃をもたらした。「PISAショック」は、その後の数多の教育改革の震源となった。象徴的な例として、午後教育プログラムをおく「終日学校(Ganztagschule)」の拡大を挙げることができる。学校教育が午後の時間へ拡大することは、日本においては自明の事実であるが、ドイツにおいては従来子どもの午後の時間の居場所となってきた青少年援助(Jugendhilfe)や社会的教育学(Sozialpädagogik)などの領域からの厳しい批判を惹起することとなった文化的インサイダーにとって自明視されている教職専門性の「特質」を、学校教育の「射程」との関係において再定位することが求められている。

## 2. 研究の目的

この課題に向き合うときにドイツの例は示唆に富む。ドイツでは教員の「教育上の自由(pädagogische Freiheit)」が16ある全ての州の学校法において明文化され実定法化されている。同時にこれは、教員の絶対的な裁量を認めるものではなく、(I)国家の学校監督(連邦基本法第7条1項)、(II)学校の自律性(州学校法)、(III)親、子ども、教員(集団)の教育参加(州学校法)という諸概念との関係性の中に置かれた概念である。つまり、「教育上の自由」は抽象的な概念にとどまらず、(I)~(III)の強弱の度合いによってその限界が明確に存在する。

そのため、この「教育上の自由」概念に着目することにより、公教育をめぐる「国家」「教師」「親」「子ども」という諸主体間のパワー・バランスを具体的に描きだすことが可能となる。ここから、ドイツの公教育制度において、実定法化されている教員の「教育上の自由」の実際を明らかにすることが本研究の目的となる。そしてそれを、(I)国家の学校監督(staatliche Schulaufsicht)、(II)学校の自律性(Schulautonomie)、(III)親、子ども、教員(集団)の教育参加(Mitwirkung)との関係において具体的に把握することで、公教育をめぐる「国家」「教師」「親」「子ども」という諸主体間のパワー・バランスを具体的に描くことが可能となる。

## 3. 研究の方法

ドイツの「教育上の自由」論は、日本では1980年代頃まで注目されていたが、日本国内の教育権論争が下火になると軌を一にして、その後の研究はほとんどなされなくなった。一方、ドイツでは80~90年代いったん下火になるも、2001年に2人の論者がこれを取りあげ議論が再燃する。その後、「PISAショック」(2001年)をつけた歴史的な教育改革の潮流の中で、再びこの議論が浮上するようになりつつある。しかし、それは学問上の議論としてよりも、むしろ現実における変容としてのインパクトが大きくなっている。そこで、理論的背景をおさえつつも、現実の変化を捉えることが本研究の中心課題となっている。

研究の方法としては、資料の収集・分析(研究一年次に重点化)、現地調査(研究二・三年次)、ドイツ側の連携研究者との協議(研究期間全体)の3点を重視した。研究成果の発表は、主として、文書分析の成果(研究一年次)、現地調査の成果(研究三年次)、最終成果(研究三年次)と段階的に進める。研究一年次の文献収集・分析は、学校法学に関する原書、学校経営論に関する原書、教師論に関する原書、邦語の関連書を中心に進める。なお、現地調査の結果は、過年度の研究で得た調査結果とあわせてより長期的な分析の下におく。現地調査は、地域性の差異を考慮して旧西独・旧東独・南独・首都のそれぞれで実施した。具体的には、ノルトライン・ヴェストファーレン州(NRW州:旧西独)、ニーダーザクセン州(NS州:旧西独)、ブランデンブルク州(Bra州:旧東独)、バーデン=ヴュルテンベルク州(BW州:南独)、ベルリン(首都:BE)における調査に重点を置いた。訪問調査は、州文部省、学校監督庁、学校、大学などを中心とした。

## 4. 研究成果

### (1) 研究初年度の研究成果

研究初年度は、主として、これまでの代表者が行ってきた関連研究の整理、先行研究や関

連学会の動向の整理、 関連学会等における情報収集・研究発表、の3点を軸に進めた。

については、諸研究の整理とあわせてドイツの学校の現状を、藤原文雄編著(2018)『世界の学校と教職員の働き方—米・英・仏・独・中・韓との比較から考える日本の教職員の働き方改革』学事出版、において「ドイツの学校の役割と教職員」(第1部第4章)および「ドイツの教育課程実施体制」(第2部第4章)としてまとめた。端的には、教員の職務が「授業(Unterricht)」を中心に構成されており、授業外の生徒指導や部活動などの業務が総体的に希少であることを明らかにした。また、教育課程については、国レベルや州レベルのスタンダードが出されつつも、学校レベルや教員レベルの教育課程裁量が確かに存在していることを明らかにした。

については、代表的な関連学術誌を概観するとともに、関連学会の動向をフォローした。ドイツ教育学会(DGfE)、ドイツ教育行政学会(DGBV)、教育・学校経営シンポジウム(WELS)、ドイツ教育経営学会(DGBima)が、とくに関連が深いことが明らかになった。また、ドイツ教育行政学会(DGBV)発行の『教育行政誌(Zeitschrift für Bildungsverwaltung)』に所収されている数々の論稿が、本研究の課題関心に照らして重要であるため重点的にレビューを行った。総じて、公教育の射程を関連する議論は、普通教育学校にとどまらず職業教育や私学なども含めた議論へ多様化しており、中央と地方の権限配分をめぐる議論も活発化している。さらに、インクルージョンや移民・難民問題への対応に象徴されるように、公教育の対象や現実の排他性(エクスクルージョン)が浮彫にされている状況が見られる。

については、日独の共同研究として、両国の校長や教育委員会関係者への調査を実施した。その成果を日独比較の事例研究としてスイスでのWELSにて、“Is Headteacher a Real School Leader?: Expectations and Limitations in Japan and Germany” (presented by Suematsu, H., Iberer, U., Tsujino, K., Stricker, T.)と題して共同研究発表を行った。ここでは学校の自律性の実際について、とくに校長を対象として法的な権限と現実のそれとの間のギャップを明らかにした。

- ・ Hiroki Suematsu, Ulrich Iberer, Kemma Tsujino & Tobias Stricker, Is Headteacher a Real School Leader?: Expectations and Limitations in Japan and Germany, Bildungs- und Schulleitungssymposium, Pädagogische Hochschule Zug, Switzerland, 5-9 September 2017.

## (2) 研究二年次の研究成果

研究二年次の研究成果としては、 学校監督行政の現状を明らかにしたことと、 日独の共同研究に着手したこと2点が挙げられる。

の学校監督行政の現状については、州文部省、学校監督庁、学校などへの訪問調査から、「PISA ショック」(2001年)以後のスタンダードやコンピテンシー指向の政策潮流が支持される傾向にあることが明らかになった。この背景には、学校監督当局者として勤務する職員の構成が、PISA 前後の政策転換を経験した第一世代から PISA 後の政策潮流を自明の前提として入職した第二世代へと世代交代しつつあることも影響していると考えられる。

また、調査を通じて連邦教育省(BMBF)による集権的な影響力は見られなかった。全ての州の文部大臣が集う「常設各州文部大臣会議」(KMK)の影響は確かに見られるが、これは各州の文部大臣による合議機関であるため、各州の学校監督当局者には KMK の政策的影響が必ずしも上意下達とは映ってはいない。一方、州 自治体 学校間の関係に目を転じてみると、逆に集権的な学校監督の構造は維持されている。とくに、州文部省と学校監督庁の関係は、明白に上意下達の関係にある。学校監督庁と学校との関係は、かつての介入政策から転じて評価政策を通じた間接的な監督へとシフトしているが、英米圏に見られるような競争的なテスト政策と結びついた予算配分などの影響は希少と言える。

次に 日独の共同研究については、ドイツ側の連携研究者らとともに「公教育の射程」をめぐる共同研究に着手し、とりわけ不登校(Schulabsentismus)に焦点をあてて学校内外のアクターや義務教育の正当性を検討した。日独両国はともに、義務教育の中でも就学義務(Schulpflicht)をとる国であるが、この義務の不履行がどのように定義され対処されるのかには、日独の間で少なからぬ違いが見られる。

不登校は、就学義務制度に根深い問題を提起している。ドイツにおいては、「不登校」が細かく「怠学」「回避行動」「登校拒否」などに分類されているが、それらは「非合法的な不就学」を構成する要件となる。そして、その対応に関わるのは、初期段階では教員だが、学校心理職や学校ソーシャルワーカー、社会的教育士、さらには警察といった多様なアクターとなっている。日本と比較した場合に、ドイツの教員の業務は明らかに「授業」を軸としており、ここにも公教育の射程、すなわち目的、範囲、限界を見てとることができる。

しかし、より本質的には不登校の問題は、児童生徒(以下、「生徒」と統一表記)が「なぜ学校に行かなければならないのか?」との問いと不可分に結びついている。そもそもの原因は、学校から逃避した生徒の側にあるのか、あるいは、逃避という自己防衛に追いやる学校の側にあるのか、という就学義務の「正当性」への問いを突き付ける。公教育をめぐる権限や権利が、(I)国家の学校監督、(II)学校の自律性、(III)親、子ども、教員(集団)の教育参加、(IV)教員の教育上の自由、と複数主体に分散されているドイツにおいて、上記の問いに応える主体は一様ではない。さらにまた、この問いについて一国内のパラダイム内でアプローチすることには限界もあることが、日独の研究者間での共同研究により強く認識されることとなった。

- ・ Hiroki Suematsu & Kemma Tsujino (2018), Finding Alternatives and/or Following Global Trends for School Leaders?: Reflection of Educational Management in Japan, JOURNAL OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR TEACHER EDUCATION, Vol. 22, Issue 1, pp.65-73. (査読有)
- ・ 辻野けんま(2018)「ドイツの学校の役割と教職員」藤原文雄編著『世界の学校と教職員の働き方 米・英・仏・独・中・韓との比較から考える日本の教職員の働き方改革』学事出版、46～52頁。
- ・ 辻野けんま(2018)「ドイツの教育課程実施体制」藤原文雄編著『世界の学校と教職員の働き方 米・英・仏・独・中・韓との比較から考える日本の教職員の働き方改革』学事出版、108～116頁。
- ・ 辻野けんま(2018)「学校の『専門性』をひらく 教員・保護者・子どもの合意形成によるドイツの学校経営」『公教育の問いをひらく』デザインエッグ社、69～87頁。

### (3) 研究三年次の研究成果

研究三年次の研究成果としては、教育参加の現状を明らかにしたことが挙げられる。教員・保護者・生徒の合議機関として法定されている学校会議(Schulkonferenz)はじめ、校内の様々な委員会から、学校を超えた広域的な参加組織までの教育参加が確認される。とりわけ、州生徒会、州父母会、州教員組合などが、教育政策にも影響を与えるアクターとして実態をとめない活動している点が特筆される。かつて、教員団体と父母団体とは犬猿の仲にあるとされていたが、現在ではそうした一般化が成り立たず、個別の政策テーマによって協調、共闘することもある。また、父母団体、生徒団体、教員団体それぞれ自体も、学校レベルから郡、県、州レベルと複層的であり、それら内部関係で葛藤を抱えることも珍しくない。たとえば、州父母会が学校父母会と対立する等である。

学校会議をはじめとする学校レベルの教育参加においては、生徒参加も父母参加も学校毎に多様な実態がある。総じて、多くの教育参加において権利と権限との棲み分けが共有されているだけでなく、教員、父母、生徒の各アクターがそれぞれに学校をより良くしようと参画していることが指摘される。ただし、課題点も指摘され、たとえば父母の過剰な教育参加に不満を漏らすギムナジウムもあれば、父母や生徒の低調な参加を活性化させようと奔走する基幹学校もある。

そうした中で、教員の「教育上の自由」をめぐるのは、まず教員が必ずしも PISA 後の教育政策を「教育上の自由」の阻害要因とはみなしていないことが指摘される。むしろ、教員にとって「教育上の自由」は今なお一定保障されているとの認識が根強い。反面、スタンダード政策や評価政策、テスト政策などの影響は、授業の現実に対しても及んでいると指摘できる。ただしそれは、監督権が強化した結果「教育上の自由」が弱体化した、といった単純な構造としてはとらえられない。州法で保障された「教育上の自由」は、教員の教育活動について今なお一定の保護領域を与えており、その領域への直接的な介入は学校監督であれ父母であれ生徒であれ容易ではない。しかし同時に、「教育上の自由」が第一義的に個々の教員に保障されたものであることから、教員個人と教員集団との間にさえ緊張関係が生じうる。

かくも強固に個々の教員を制度的に保護しようとするのは、かつてナチズムにおいて顕在化した「凡庸の悪」とも言うべき従属性・非主体性への根強い批判があるためと考えられる。教育参加制度や「教育上の自由」が法定化された 1970 年代には、ナチズムの記憶がなお古びておらず、むしろ社会的な批判運動の対象となっていた。現在では、そうした制度的なルーツは学校現場レベルではもはや意識されていないものの、「教育上の自由」は自明の原則として関係者に周知されている。それだけに、この概念を重視する声もあれば、逆に苦々しく捉える声もある。

留意されるべきは、「教育上の自由」の功罪が語られるとき、しばしば元来の学校法学上の概念定義である個々の教員の専門的裁量という理解を離れて、しばしば教員の「私的自由」のように錯誤されがちな傾向も指摘できる。つまり、「教育上の自由」が問題視される場合、教員個人個人の勝手気ままを助長するものと捉えられがちだが、法概念としての「教育上の自由」は生徒への奉仕的自由とされるため、概念の誤解とすることが正確である。

- ・ Tsujino K., Schultze G. C., Ricking, H., Soeda H., Meise S., Fukawa A. et. al. (2019), Special Topic II: The Scope of Public Education in Japan and Germany with a Focus on “School Absenteeism”, in: Urban Scope, Vol. 10, pp.36-84.

### (4) 研究全体の成果

3年間の研究を終えての結論は以下のとおりである。公教育の射程(目的・範囲)を検討する上で不可避となる、(I)国家の学校監督、(II)学校の自律性、(III)親、子ども、教員(集団)の教育参加、(IV)教員の「教育上の自由」という法概念が実際上の範囲をも形成している。今日、国家の学校監督は直接作用的なものから間接作用的なそれへとシフトしている。評価政策が進行しているものの競争的な財源配分などと運動してはいない(I)。学校は教育内容・方法の両面で一定の自律性を保持している(II)。教育参加は親、子ども、教員のいずれも、学級・学校レベルから州レベルまでの活動が見られる(III)。教員の「教育上の自由」は専門性の範囲に対応して実態をとまなっており、とくに「授業」を中心とした範囲・限界が確認される。

公教育の射程—とりわけ限界—は、不登校の問題に端的にあらわれている。実践レベルでは、

学校対応、自治体対応、民間アクター対応の諸相が確認されたが、就学義務との関連で警察対応が加わる点が特徴的である。政策レベルでは、州の教育政策と自治体の福祉政策との間に不協和も生じている。州の教育政策は、州文部省を中心とする学校監督行政の一環として波及するが、不登校はじめ「非合法的な不就学」の対応にあたるのは自治体の福祉部局の職員であることが多く、民間アクターも多様な活動を展開している。さらに、警察さえもが対応にあたる現実からは、ドイツにおける公教育の射程が、「授業」を中核とする教育活動であることを照射しており、逆に通学以前の「問題」については学校外のアクターが関わる前提認識が共有されている。

「教育上の自由」概念が照射する学校監督および教育参加の現状は、国家、学校、教員、親、生徒それぞれの間で一定の境界(棲み分け)が存在していること、その前提の上に「参加と協働」の基本原則が学校を成り立たせていることが指摘される。これは、「選択と評価」に立脚する英米圏とは一線を画している。ただし、このドイツ的とも言えるべき「特質」は、逆にインサイダーであるドイツ社会の成員にはむしろ「自明の前提」とされ逆に意識されていない現実がある。結果、この制度がもつ潜在的な可能性が十分に引き出されておらず、むしろ埋没しているところが少なくない。

かつて「管理された学校」と激しく批判された介入的・統制的な国家の学校監督の現在は、学校の自律性、教員・親・生徒の教育参加、教員の「教育上の自由」といった諸概念との均衡関係をなしている。ナチズム期には「国家の教育独占」とさえ揶揄された教育制度も、今日では子供の起床時間の前半を担う学校と後半を担う家庭および地域社会という分業がなお健在である。終日学校が拡大する中でも、こうした棲み分けはまだまだ抜本的に変化されたとは言えない。地域活動を担ってきた様々なフェアアイン(Verein)や青少年援助機関の存在、不登校はじめ様々な教育支援を行っている非営利の財団(Stiftung)など、公教育の射程を学校外部から規定するアクターは枚挙に暇がないとも言える状況にある。

本研究を通じて、公教育の射程と教員の「教育上の自由」を具体的に明らかにすることができた一方で、「教育上の自由」が拠って立つ教職専門性の内実やそれを担保する教師教育については今後の研究課題として浮上することとなった。とりわけ、インクルージョン政策や移民・難民の教育保障に揺れるドイツ社会において、かつての国民国家パラダイムが作り出した教師教育制度がもはや綻びを見せ始めていることは自明である。ポスト国民国家とも言えるべき時代に入り、教職専門性の内実がいかにあるべきか、そしてそれを担保する教師教育がいかに実現されるべきかが続く研究課題となる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 Hiroki SUEMATSU & Kemma TSUJINO	4. 巻 22(1)
2. 論文標題 Finding Alternatives and/or Following Global Trends for School Leaders?: Reflection of Educational Management in Japan	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 JOURNAL OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR TEACHER EDUCATION	6. 最初と最後の頁 65-73
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Tsuji K., Schultze G. C., Ricking, H., Soeda H., Meise S., Fukawa A. et. al.	4. 巻 10
2. 論文標題 Special Topic II: The Scope of Public Education in Japan and Germany with a Focus on “School Absenteeism”	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Urban Scope	6. 最初と最後の頁 36-84
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件/うち国際学会 2件）

1. 発表者名 Hiroki Suematsu, Ulrich Iberer, Kemma Tsujino, Tobias Stricker
2. 発表標題 Is Headteacher a Real School Leader?: Expectations and Limitations in Japan and Germany
3. 学会等名 Bildungs- und Schulleitungssymposium (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 SabineMeise & Kemma Tsujino
2. 発表標題 Borders of Public-school Education in Japan and Germany: Through Cross-national Approach in Fieldwork
3. 学会等名 International Society for Teacher Education (ISfTE), 39th Annual International Seminar in Canada (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 藤原文雄編著	4. 発行年 2018年
2. 出版社 学事出版	5. 総ページ数 296
3. 書名 『世界の学校と教職員の働き方 米・英・仏・独・中・韓との比較から考える日本の教職員の働き方改革』（担当箇所「ドイツの学校の役割と教職員（46～52頁）」、「ドイツの教育課程実施体制（108～116頁）」）	

1. 著者名 教育をひらく研究会編	4. 発行年 2018年
2. 出版社 デザインエッグ社	5. 総ページ数 108
3. 書名 『公教育の問いをひらく』（担当箇所：「学校の『専門性』をひらく 教員・保護者・子どもの合意形成によるドイツの学校経営（69～87頁）」）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織		
氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考