

ドイツにおける終日制学校の拡充と法

横 田 守 弘

はじめに

終日制学校拡充に至る経緯

- 1 前史
- 2 投資プログラム「教育と保育の未来」
- 3 終日制学校を拡充する理由
- 4 終日制学校に慎重な態度を示す見解

州における終日制学校拡充の状況

- 1 終日制学校の定義と終日制学校拡充の実績
- 2 州における終日制学校拡充の状況
- 3 終日制学校拡充とコスト

むすびにかえて

はじめに

ドイツにおいては、2001年に経済協力開発機構（OECD）による学習到達度調査（PISA）の結果が公表されたことをきっかけにして、終日制学校（Ganztagsschule）の拡充がはかられ、その導入が促進されている。本稿は、ドイツにおいてなぜ終日制学校の拡充がはかられるようになったのか、そして、終日制学校拡充に際してどのような法がどのように用いられたのかを、具体的に跡づけようとするものである¹。終日制学校拡充に際しては、親の教育権との

関係など憲法上の問題が提起されたが、本稿では扱わない。まず、において、終日制学校の拡充が目指されるに至った経緯について扱う。次に、において、州(ラント)における終日制学校拡充の在り様について、とくにヘッセン州を例にとって扱う。³

- (1) 本稿は、科研費・基盤研究(B)平成18(2006)年-平成20(2008)年(研究代表者:竹中勲同志社大学大学院司法研究科教授)の最終報告書『21世紀高齢少子社会の法システムに関する公法学的実証的研究』における筆者による報告部分「ドイツにおける『全日学校』の導入と『親の権利』」の前半を大幅に加筆修正したものである。
- (2) ドイツにおける学校制度については、ヘルマン・アベナリウス[著]/結城忠[監訳]『ドイツの学校と教育法制』(2004年,教育開発研究所),マックス・プランク教育研究所研究者グループ著,天野正治・木戸裕・長島啓記監訳『ドイツの教育のすべて』(2006年,東信堂)があり,有益である。前者は,Hermann Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2001の訳書であり,後者は, Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Rowohlt, 1994の訳書である。ただし,本稿がこれらを紹介する際には,訳書に従っていない箇所がある。その他に,1990年代以降現在に至までの改革などの動きも含めてドイツの学校制度を紹介するものとして,大野亜由未「第2章 発言することを学ぶ学校 ドイツ」二宮皓編著『世界の学校 教育制度から日常の学校風景まで』(2006年,学事出版)32頁以下,木戸裕「現代ドイツ教育の課題 教育格差の現状を中心に」レファレンス703号(2009年)5頁以下,高谷亜由子「5.ドイツ」文部科学省生涯学習政策局調査企画課「諸外国の教育改革の動向 6か国における21世紀の新たな潮流を読む」(2010年,ぎょうせい)175頁以下がある。また,ドイツの最近の終日制学校拡充について扱う教育学からの文献であって本稿脱稿までに筆者がふれることができたものに,吉田成章「子どもの育成環境としての学校の再編に関する一考察 ドイツにおける終日制学校をめぐる争点を手がかりとして」中国四国教育学会教育学研究紀要第54巻1号(2008年)19頁以下,黒柳修一「ドイツにおける全日学校の構造と特質についての考察」教育学研究紀要第2号(2011年)51頁以下,藤井雅人・乾真寛・築山泰典「ドイツの子どものからだをめぐる問題とその対策としての自由参加型終日制学校」福岡大学スポーツ科学研究42巻2号(2012年)25頁以下がある。
- (3) 本稿では,ドイツ語から日本語への訳語について判断に迷うものには,なるべく原語を付している。いくつか気になるものをここでまとめてとりあげておく。

三
二

まず,日本においては学校教育法上,児童と生徒の区別がある(「学齡児童」・「学齡生徒」について同法18条)。これに対して,ドイツにおけるSchülerin, Schülerという語は,日本の小学校に相当する学校に通う子どもと日本の中学校・高等学校に相当する学校に通う子どものどちらについても用いられる。本稿で「生徒」というときは,この意味でのSchülerin, Schülerの訳語である。Kind, Kinderの訳語としては,「子ども」,「子」,

「児童」などを使い分けている。後に 4(2)においてふれる児童青少年援助においては、年齢によりKindとJugendlicherを使い分けており、引用する文献がこれにならっていると思われる場合には、これらを「児童」、「青少年」と訳した。

次に、本稿が扱うテーマに関してAngebotという語がしばしば用いられる。これについては、提供、サービスなどさまざまな訳語が可能であるが、異なった訳をした箇所の方が多く、原語を付しておくことにした。

第三に、最も説明を要すると思われるのが、ErziehungとBildungという語である。

Erziehungという語は、親の教育権について定めているドイツ連邦共和国基本法(以下、「基本法」という。)6条2項に登場する。初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集第2版』(2010年、三省堂)166頁における初宿正典教授の訳によると、同項は、「子どもの育成および教育は、両親の自然的権利であり、かつ、何よりもまず両親に課せられている義務である。この義務の実行については、国家共同体が監視する。」と定めている。この訳における「育成」はPflegeの訳語であり、「教育」はErziehungの訳語である。阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集[第4版]』(2009年、有信堂高文社)281頁における永田秀樹教授訳では、Pflegeは「監護」、Erziehungは「教育」となっている。高橋和之編『新版]世界憲法集第2版』(2012年、岩波書店)170頁における石川健治教授訳においては、Pflegeは「保護」、Erziehungは「教育」となっている。アベナリウス/結城監訳・前掲注(2)108頁も、Pflegeを「育成」、Erziehungを「教育」と訳している。天野他監訳・前掲注(2)59頁も、Pflegeを「育成」、Erziehungを「教育」と訳している。このように、基本法6条2項によって保障された親の権利を語る文脈においてErziehungを「教育」と訳するという点については、ほぼ一致がある。なお、基本法についてのあるコンメンタールによると、Pflegeは子どもの身体面での福祉に配慮することにかかわり、Erziehungは子どもの精神的な存在に向けられているが、両者の厳密な区別は必要でないのみならず、この規定の中心的な意味内容を見誤ることになると思われるのであって、基本法6条2項は、子どもに対する親の包括的でありかつ原則として区分できない全責任を憲法上根拠づけるものである。Gerhard Robbers,in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GGI, 6.Aufl., 2000, Art.6, Rdnr.143.

ところで、天野他監訳・前掲注(2)138頁以下(Das Bildungswesen 1994, S.243ff.)は、基本法6条2項から離れた文脈においては、Erziehungを「訓育」と訳している。そこでは「訓育」は、「規範的な拘束および表現的な自己展開」といった言葉によって説明されており、「(知的な)自律性、多面的な知識および判断力」、「認知的な(kognitiv)促進・刺激」、「認知的方向付け」、「認知的な成績要求」、「教授(Unterricht)」といったものと対比されている。また、旧西ドイツの学校制度及びそれを引き継ぐ現ドイツの学校制度を念頭において、学校が訓育の任務を果たさなければいけないことは明らかであり、社会的生活(das soziale Leben)の質に十分配慮しなければならないとされ、その一態様として、「多様な学校生活(Schulleben)」の形成があげられている。「多様な学校生活」とは、授業(Unterricht)を超えて生徒同士および生徒と教員を人間的に結びつけ、親や地域の人たちもできる限り学校の活動に取り入れようとするものとされている。具体的には、学校祭(Schulfest)、課外活動(Arbeitsgemeinschaft; スポーツ、音楽、ダンス、演劇など)、学校新聞(Schulzeitung)といったものである。もちろん、「学校生活の形成」というものがどの程度なされているかについては、個々の学校間あるいは学校形態

間における違いがあるとされている。さらに、旧東ドイツの学校制度を念頭において、「社会主義的人格の完成を目的とする訓育」という表現もなされている。

マックス・プランク教育研究所は2005年に『ドイツ連邦共和国の教育制度』の第2版を刊行している。Kai S. Cortina / Jürgen Baumert / Achim Leschinsky / Karl Ulrich Mayer / Luitgard Trommer (Hg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage, 2. Aufl., Rowohlt, 2005. 同書においても、学校生活と訓育については初版とほぼ同様の方向での論述がなされている。1994年の版にない指摘として、例えば次のようなものがある。すなわち、学校が(学校の他の[横田補注])あらゆる施設を超えて、比較的均等に作用を及ぼす、力のある訓育者(Erzieherin)であることは明らかである。意図せざると否とにかかわらず、学校は学校自身の生活世界(Lebenswelt)を社会的に形成すること(soziale Ausgestaltung)を通じて訓育をするのである。学校生活の日常における規範的な期待、経験則、行動モデルは、狭義の学校生活の質を決める(verantwortlich) Das Bildungswesen 2005, S.109ff.[111].

このように、Erziehungは教育と訳してよい場合と、教育とは異なる訳をした方がよい場合があり、しばしば判断に迷うことになる。これに対して、Bildungは、学校における教育を念頭において用いられることが多い。とはいえ、上に述べたところからもわかるように、学校の役割のすべてがBildungという言葉で表されているわけではない。アペナリウス/結城監訳・前掲注(2)39頁が「基本法7条1項によって国家の機能とされている学校監督……は、……教育責務も包含している」と述べるときの「教育責務」とは、Bildungs- und Erziehungsauftragの訳である。Avenarius, Einführung, S.26. Bildungは「陶冶」あるいは「知育」を、Erziehungは「訓育」あるいは「徳育」を、それぞれ意味すると理解するのも1つの考え方であり、有益な面がある。しかし、このような訳し分けによって、例えば、Erziehungを常に「訓育」と訳すことによって、原語のもつ意味合いを常に正確に捉えることができるとは限らない。

以上の理由により、本稿では、煩瑣ではあるが、必要に応じてErziehung, Bildungという原語を付しておくことにする。なお、上に示したように、Pflegeという語もさまざまな訳語が可能である。本稿では文脈により訳し分ける。Betreuungという語も訳しにくい。「世話」、「保育」といった訳語があてられることが多いようであるが、本稿では基本的には「保育」という訳語を用いている。

終日制学校拡充に至る経緯

1 前史

(1) 終日制学校と半日制学校

ドイツ教育法制に関する代表的な解説書を執筆したHermann Avenariusによる『学校法入門』(2001年)によると、ドイツの普通教育学校(allgemeinbildende Schule)と全日制の職業学校(berufliche Vollzeitschule)における授業は、通例、月曜日から金曜日までの5日間に、午前中に行われ(半日制学校: Halbtagschule), 45分授業で1日最高6時限, 例外的に7時限である。これに対して、「生徒が授業を受けるだけではなく、育成および保護という意味で(erzieherisch und pflegerisch)世話も受ける終日制学校」は、とりわけ一人親と共働きの親にとって魅力的であるが、財政難のために、いまなお比較的少数にとどまっている。「それだけに、少なくとも基礎学校(Grundschule)の開校時間が固定されており、その間生徒が監督されているということが、ますます重要であるといえるだろう(開校時間が固定されている基礎学校: Grundschule mit festen Öffnungszeiten)。この間、いくつかのラントにおいては、基礎学校の領域において『完全な半日制学校』(volle Halbtagschule)を導入するに至った^{4,5)}」。

このように、2001年の時点では例外的存在とされていた終日制学校は、その後、積極的に導入が促進されるようになる。その結果、Avenariusは2010年に出版された解説書において、ドイツ特有の半日制学校という周知のイメージはその優位を失うと述べ、また、長い期間をかけて少なくともいくつかの学校種(Schulart: 基礎学校, 基幹学校, 実科学学校, ギムナジウムといった学校の種類を指す。〔横田補注〕)においては半日制学校が周辺部に押しやられるだろうという前提に立つこともできると述べるに至った⁶⁾。その間の経緯は次項で詳しく扱うことにして、まず、終日制学校とはどのようなものをいうのか、20世紀末までの終日制の扱いも含めて確認しておくことにしよう。

第一に、先ほどのAvenariusの簡単な説明だけを見ると、ドイツでは授業を午前中に行う半日制学校がほとんどであり、午後にも授業を行う終日制学校は例外的であったということになるのであるが、実は半日制学校というのは、授業が8時から14時までの時間に行われ、午後の時間はカリキュラム外の選択提供であると説明されている⁷。この説明を前提とすれば、本稿が扱う終日制学校において行われる午後の授業などは、14時以降に行われるものということになる。

第二に、Avenariusが言及する「完全な半日制学校」である。これは、上に

- (4) Avenarius, Einführung, S.89f. アベナリウス/結城監訳・前掲注(2)133頁参照。Vgl. Hans Heckel / Hermann Avenarius, Schulrechtskunde, 7. Neubearb. Aufl., Luchterhand, 2000, S.83
- (5) 日本においてドイツの教育制度を紹介する際に、「全日制就学義務」と「定時制就学義務」という語が用いられることがある。前者はVollzeitschulpflicht, 後者はTeilzeitschulpflichtの訳語である。Vollzeitschulpflichtは、遅くとも6月30日までに6歳になったすべての子どもについて、その年の8月1日から始まり、9年ないし10年にわたる義務である(9年か10年かは州により異なる)。ドイツ特有の三分岐型学校制度が維持されている場合を前提として説明するなら、まず4年ないし6年間基礎学校(Grundschule)に通い、次いで中等教育段階として基幹学校(Hauptschule)、実科学校(Realschule)、またはギムナジウム(Gymnasium)に通うことになる。Teilzeitschulpflichtとは、Vollzeitschulpflichtを終えた後に、実科学校やギムナジウムに就学しない青少年が職業学校(Berufsschule)に就学する義務、すなわち職業学校就学義務(Berufsschulpflicht)であり、通例3年間の義務である。職業学校就学義務の対象となるのは、見習いの訓練を受けている者(「徒弟」, Lehrling)、普通教育学校就学義務(全日制就学義務)終了後に就職しているか失業している者である。見習訓練を受ける者は、週に1日ないし2日を職業学校の授業を受けるとともに、企業等に勤務しつつ企業内訓練を受ける。アベナリウス/結城監訳・前掲注(2)119頁以下, 133頁, 天野他監訳・前掲注(2)327頁以下, 木戸・前掲注(2)12頁。Vgl. Avenarius, Einführung, S.80ff., 90., Heckel/Avenarius, Schulrechtskunde, S.456ff., 460ff., Das Bildungswesen 1994, S.543ff. 本稿は、全日制就学義務との区別を明確にするために、Ganztagsschuleを終日制学校と訳している。
- (6) Hermann Avenarius, in; Hermann Avenarius und Hans-Peter Füssel, Schulrecht, Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 8.,neubearbeitete Aufl., Carl Link, 2010, S.17,90.
- (7) 天野他監訳・前掲注(2)133頁。Vgl. Das Bildungswesen 1994, S.235. 大野・前掲注(2)34頁以下は、7時40分に1時限目が始まり、12時55分に6時限目の終了とともに学校の授業は終了し、学校給食はなく、家庭に帰る、という半日制学校の様子を紹介している。

あるように「開校時間が固定されている基礎学校」とも呼ばれている。子どもが在校していて監護される時間帯が固定しているということであり、それによって、親が日々の日程を立てることが容易になり、授業が急になくなったとき (bei Unterrichtsausfall) 子どもが放っておかれる危険を防ぐものとされている⁸⁾。これは、本稿が扱う終日制学校とは別のものである。

まぎらわしいものとして、2002年4月16日の連邦憲法裁判所第1法廷第2部会の決定が扱った、ザクセン=アンハルト州における「開校時間が固定されている基礎学校」がある。この決定は、「開校時間が固定されている基礎学校」は憲法上の親の権利を侵害しないと判断した。この決定において取り上げられたザクセン=アンハルト州の法律 (2000年11月24日の『開校時間が固定されている基礎学校』を導入する法律) は、統合型 (integratives Modell) の「開校時間が固定されている学校」を導入しようとするものである。それによると、基礎学校 (第1学年から第4学年) においては、授業は教育助手 (pädagogische Mitarbeiterin und Mitarbeiter) の活動によって補充、支援され、就学義務は教育助手の活動による授業への補充・支援の時間にも及び、日々の開校時間は通例5時間半であり、登下校の時間は生徒の送り迎え

(8) Heckel/Avenarius, Schulrechtskunde, S.83f. 後に 2(3)(エ)においてふれるように、筆者は2007年8月23日にヘッセン州フランクフルト市の学校教育事務所 (Stadt-schulamt) を訪問し、終日制学校について聞き取りをした。その際、当時ヘッセン州がスローガンとして掲げていた「信頼できる学校 (verlässliche Schule)」について質問をした。回答によると、「信頼できる学校」とは、教員が疾病などのために突然に勤務ができなくなり、時間割通りの授業ができなくなったときに、代替の教員が派遣される仕組みのことである。より詳しくいうと、短時間教員が不在になったときには、その時間は代理教員に任されるか、保育 (Betreuung) がなされる。このときの保育も就学義務の対象とされる。子どもたちは、時間割通りに学校にverlässlichにとどまり、親は、その日々の計画、労働の計画を、子どもの時間割に基づいて組み立てることができる。教員が不在となる1日目から少なくとも保育が確保され、遅くとも3日目からは代替者による授業がなされる、というのである。2006/07年度から導入された仕組みであるが、それ以前は、授業が急になくなったとき、子どもたちは家に帰されていたとのことである。「信頼できる学校」の仕組みは、「授業の保証 プラス (Unterrichtsgarantie-Plus)」という州のプロジェクトとして行われ、州からは代替教員確保のための資金が出される。代替教員は学生や年金生活に入った者などから確保される。フランクフルト市には大学があるので確保は難しくないが、農村部では難しいとのことであった。

(Schülerbeförderung)と公私の青少年援助(Jugendhilfe)の利害(Belange)を考慮しつつ、全体会議(Gesamtkonferenz)の了解の下で校長が確定する、などと定められていた。そして、このような基礎学校がすべての生徒に通学を義務づけられる基礎学校であった(つまり他の形態の公立基礎学校は存在しない)。なお、この法律制定と同時に1993年8月31日の「基礎学校における学童保育所(Hort)に関する法律」が失効した。失効した法律によると、基礎学校の近隣に学童保育所を設けることができ、親は登校前・下校後に子の保育をしてもらうことができるとされていた。「開校時間が固定されている基礎学校」の教育助手は、学童保育所において働いていた学童保育担当者(Hortlerzieher)であったようである。

「開校時間が固定されている基礎学校」の導入を憲法違反と考える親及び生徒がザクセン=アンハルト州の州憲法裁判所に憲法訴願を提起し、これが棄却されたため、さらに連邦憲法裁判所に州憲法裁判所判決を違憲とする憲法訴願を提起したというのが、第1法廷第2部会の決定に至る経緯である。「開校時間が固定されている基礎学校」の問題としてあげられたのは、以下の諸点である。まず、この基礎学校は社会福祉教育の目標(sozialpädagogische Ziele)を追求するものであり、基本法7条1項の学校監督から導かれる国家の権限の許されない拡張であり、基本法6条2項前段に違反する。この主張の前提には、授業を補充・支援する教育助手の活動は社会福祉教育目標を追求するものであるところ、このような目標は児童福祉・青少年福祉(Kinder- und Jugendfürsorge)の分野に属するものであって、国家の学校監督に属するものではないとの考え方がある。次に、就学義務が拡大されることによって、子は週あたり6時間15分、学校よりも子の世話をうまくみることができるであろう親から引き離される⁹。

三 (9) BVerfG, Beschluss der 2.Kammer des Ersten Senats vom 16. April 2002 -1 BvR 279/02-,
五 EuGRZ 2002, S.289ff. Vgl.,LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. Januar 2002 -9/01,
12/01 u.13/01-, NJ 2002, S.201f. ここで登場するGesamtkonferenzが 2(3)(ウ)(iii)に
おいて扱うヘッセン州のGesamtkonferenzと同様の教員全体会議であるかは不明なので、
「全体会議」と訳しておいた。社会福祉教育、学童保育担当者という訳語については、次
注を参照。

以上の紹介からすると、ザクセン=アンハルト州における「開校時間が固定されている基礎学校」は、上記の「完全な半日制学校」とは異なり、子どもの在校時間が従来よりも長くなるものようであるから、終日制学校と同じ類の学校のように見受けられる。しかし、後に 1(1)においてふれる終日制学校の定義と比較すると、ザクセン=アンハルト州における「開校時間が固定されている基礎学校」は、開校時間においても、週あたりの子どもの在校時間においても、終日制学校よりも短い。したがって、本稿の扱う終日制学校とは区別できそうである。

2002年の連邦憲法裁判所第1法廷第2部会の決定が扱った争点は、本稿の扱う終日制学校、すなわち、2001年のPISAの結果公表をきっかけにして導入が促進されている終日制学校についても問題となりうる争点である。本稿が扱う終日制学校の拡充、導入促進によって、それまでに未知であった新しい問題ばかりが提起されるようになった、というわけではないことがわかる。

(2) ドイツの歴史の中での終日制学校

(ア) 20世紀末における終日制学校への評価

先のAvenariusによる説明からも明らかなように、終日制学校は、ドイツにおいて21世紀になるまで未知の存在であった、というわけではない。1994年に出版されたマックス・プランク教育研究所の研究者グループによるドイツ教育制度の解説書を見ると、統一(1990年)までの旧西ドイツ及び旧東ドイツにおける終日制学校について、次のような指摘がなされている。

まず旧西ドイツについては、半日制学校(さらには幼稚園)は、子どもにとって家庭は学校と同じくらい重要な場であり、また、そうでなければならぬということを前提としており、両親の一方がフルタイムで就労し、他方が子育て(Erziehung)に専念するか、または、同じ世帯に住む祖父母が子どもの世話をするということが想定されていた。しかし、多世代世帯は減少し、就学義務のある子を持ち職業に従事する母親の割合は増加している。とくにシングルマザー(さらにシングルファーザー)が終日制を頼りにしており、1970年代

以降、未婚の母親や離婚・別居して暮らす母親の割合が増加している。そのことから、とりわけ子どもにとって（離婚などの）負担を耐えられるものと思わせてくれる条件が社会的に確保されるよう要求することは、ますます当然と感ぜられるようになっていく。

これに加えて、子どもの数の多い世帯（子ども2人の家庭も含めて）が減少したため、さまざまな年齢の者がいる家庭のなかで子どもが社会化の経験をするのが難しくなり、また、隣近所での遊びのなかで社会化するという経験も減少している。そこで、この点を補償する役割が終日制に期待されている。

しかし、学校によるものも学校外の学童保育所によるものも含めて、終日にわたって子どもの保育をする施設は、州の間や学校種間の差はあるものの、全般的に需要に追いついていない。終日にわたる保育への需要は、中等教育段階においてよりも初等教育段階における方が多く、また、結婚して職業に従事している女性とシングルの親における方が他の者におけるよりも多い。（アビトゥアのように）より高い教育修了資格を持つ親においては、終日制への距離が大きくなる。子どもが学校にいる時間が「信頼できる」(verlässliche Schulzeit) というだけで、基礎学校年齢の子どもを持つ母親にとっては、負担の軽減となる。完全半日制学校は親の希望にかなうものである。

終日制の広範囲にわたる導入に障害となるのは、財政事情の緊迫や政治の態勢不足だけではない。終日制学校組織から生じる諸課題について社会福祉教育者 (Sozialpädagoge) だけに責任を負わせることができるのか、社会福祉教育者の方に多く責任を負わせることができるのかという問題がある。もともと半日制学校は20世紀になって初めて、家庭の機能を信頼するなかで生みだされ、とくに教員によって要求されたという経緯がある。終日制導入に伴う誤りを避けるための措置として、終日制を選択可能なもの(「任意型(offene Angebot)」)として導入することが考えられ、実際に州ではそのような方向がとられている。終日制学校の経営が成功するか否かは、教員、社会福祉教育者、ソーシャルワーカー (Sozialarbeiter)、教育担当者 (Erzieher) のチームが学校のコンセプトを共同して担うか否かにかかっている、と¹⁰。

以上の指摘には、2001年以降の終日制学校の拡充・導入促進に際して指摘さ

れるところと共通のものがある。本稿が扱う終日制学校の拡充・導入促進はドイツにとって未知のものに取り組む作業ではない、ということがわかる。

旧東ドイツについては、次のように指摘されている。すなわち、学校そのものは半日制であったが、学校とは別に終日にわたって子どもの保育をする施設があった。例えば、1980年代末において基礎学校年齢の生徒の80%が学童保育を利用していた¹¹。なお、統一後のドイツの教育制度は旧西ドイツに合わせた形で統一された状態になっており、旧東ドイツにおける学校の特色は過去のものになっている、と¹²。

- (10) Das Bildungswesen 1994, S.235ff. 天野他監訳・前掲注(2)133頁以下参照。吉岡真佐樹「教育福祉専門職の養成と教育学教育 ドイツにおける教育福祉専門職養成制度の発展と現状」教育学研究74巻2号226頁以下(2007年)によると、ドイツでは、学校・家庭以外の場で行なわれる教育をSozialpädagogik(社会的教育あるいは社会的教育学)と呼び、そこで働く保育・療育施設職員、学校外青少年施設職員、各種養護施設職員、相談施設職員などをSozialpädagoge(社会的教育者)と総称する。また、いわゆるソーシャルワーカーをSozialarbeiterと呼ぶ。そして、SozialpädagogeとSozialarbeiterは、もともとは別々の職業・資格として養成されてきたが、今日、同じ養成・資格制度のなかに統合されようとしているとのことである。また、ドリス・シューボケット=リース/鳥光美緒子訳「フランクフルト市保育行政の挑戦 陶冶ネットワークKITAを中心に」保育学研究44巻2号185頁以下(2006年)、196頁によると、社会教育者資格を取得した者はErzieher(In)と呼ばれるとのことである。天野他監訳・前掲注(2)はSozialpädagogeを「社会福祉教育者」、Sozialarbeiterを「ソーシャルワーカー」、Erzieherを「教育者」と訳している。本稿はこの訳に従ったが、Erzieherについては、場面に応じて訳し分けた。アペナリウス/結城監訳・前掲注(2)はSozialpädagogeを「青少年福祉司」と訳している。
- (11) 旧西ドイツについては4%という数字があげられている。Das Bildungswesen 1994, S.241ff. 天野他監訳・前掲注(2)137頁以下参照。
- (12) Das Bildungswesen 1994, S.293. 天野他監訳・前掲注(2)168頁。なお、同書によれば、「統一によって、重要な社会諸領域についてあらためてじっくりと検討し整理するという二度とない機会が開かれたのだが、この機会は学校の分野においてもほとんど気付かれていないように、少なくともあまりに利用されなさすぎるように思われる」。Das Bildungswesen 1994, S.295. 天野他監訳・前掲注(2)170頁。もちろん、同書は旧東ドイツの制度を賛美する立場に立つものではない。高谷・前掲注(2)184頁によれば、統一後の旧東ドイツ地域では、いったんは旧西ドイツに合わせる形で教育制度の再編が行われたが、その後、本稿でも扱う「PISAショック」などから、部分的にはむしろ逆に「旧西ドイツにおける東ドイツ化」という方向に修正する動きさえ認められるという。

(イ) ドイツ教育史における終日制学校

2007年に公刊されたMalaika Broosch による博士号請求論文は、すでに数十年前に終日制学校は著名な教育学者や教育家にとって未来の学校であったと指摘したうえで、19世紀以来のドイツ学校史を振り返って、次のようにまとめている¹³。

まず、19世紀のドイツにおいて国民学校 (Volksschule) は専ら授業のみを行う終日制の組織であり、授業は8時から12時までと14時から16時まで行われた。これは当時の手工業者・営業者の一日のリズムに沿ったものであった。授業が行われない昼間は、家庭での食事、休憩、午後の授業の準備に充てられた。19世紀の終日制学校は、現在追求されている終日制学校とは異なるものである。

19世紀から20世紀に移行する時期に当時の終日制学校の終わりが始まり、今日定着している半日制が発展していった。その要因としては、学校への通学時間が長く子どもに過大な負担となるので、授業を午前中に集中させることによって償うべきとされたこと、当時まだ通例であった児童労働に配慮する必要があったことなどがあげられる。その後の数十年間、ドイツの学校は授業を行う学校として半日制をとった。アングロサクソン諸国ではこれとは異なり、終日制を維持しつつ、学習内容の伝達と訓育的任務 (erzieherische Aufgabe) とを結びつけることによって学校制度に新しい要素を取り込んだ。これが現代型終日制学校であり、ここではJohn Deweyの構想を基礎としたアメリカの終日制学校が指導的役割を果たした。ドイツにおいては半日制が定着すると同時に、現代型終日制学校と同様の観点から終日制に取り組もうとする改革主義教育家の動きが見られたが、ナチス支配の始まりとともに、ほとんど沈黙させられた。

第二次世界大戦後の旧西ドイツにおいては、学校における教育 (Bildung) と家庭における訓育 (Erziehung) の分離が維持された。現代型終日制学校の創設を求める動きもあったが、1950年代にはほとんど影響力がなかった。市民

(13) Malaika Broosch, *Ganztagschule und Grundgesetz*, 2007, Peter Lang, S.5ff.

及び政治家のなかでは家庭外の組織による訓育を拒否する意識が強く、このことは、ナチスの公的訓育による子どもの道具化からも、また、旧東ドイツの学校制度からも一線を画そうとするこの時代の状況も理由となっている。また、子どもと家庭、とくに母親との接触を重視する心理学なども半日制を正当化した。

1960年代には改革主義教育学ではなく、社会政策的考慮が意味を持つようになった。それは、職業に従事する母親の増加によって保育を求める需要が増大したこと、及び、あらゆる社会階層の生徒のためにより多くの機会均等を実現することである。とりわけ理想にされたのは終日制の総合制学校であった。1980年代までに約300の終日制学校が普通教育において創設されたが、そこでは総合制学校が大きな推進力となった。

しかし、終日にわたる学校での訓育を通じて社会的統合と機会均等を改善するという動機が支配的意義を獲得したため、学校の持つ伝統的目標、すなわち、知識の包括的伝達と技能・能力の養成という目標のスペクトル (Spektrum) は、もはや適切には妥当しなくなった。とくに、上昇志向のある家庭や中産階級の家は総合制学校から離れていった。そのため生徒の選抜が強められ、総合制学校が成功する可能性は、とくに伝統的なギムナジウムと比べて悪化した。その結果、終日制学校をめぐる議論は総合制学校から切り離され、改革主義教育学の下で行われ、数年後には社会政策、余暇政策 (Freizeitpolitik)、外国人政策によって推進力を得ることになったが、結局、終日制学校の有効性、必要性は注目されなかった。

1980年代には終日制学校はイデオロギー的に不利なものと思われ、「終日制学校は金がかかるが意義のない学校改革モデルである」という見解が世論において優勢であった。学校を終日制学校にしようと希望するのは、ごく一部の国立と私立の学校だけであり、各州文部省は非常に自制的、拒否的であった。

これに対して、東ドイツにおいては、国家が子どもの保育をするという、全土にわたる統一的なシステムが定着した。学校と学童保育が結びついて、終日にわたる子どもの保育が確保されるべきものとされた。母親が就業するのが通例であったので、基礎学校年齢の80%の生徒が学童保育を利用した。年長の生

徒は、スポーツ、文化、その他の領域で自らの素質関心を追求できるようにしむけられ、授業外、学校外の多くのグループ (Arbeitsgruppe) などが、青少年団体の実際には義務的な多くの催しと同様に、可能な限り多くの児童・青少年を、単に保育をするというだけではなく、「終日にわたる教育プロセス」に組み込むことを目指した。この仕組みは、子どもの個々の人格の自由な発展の余地をほとんど認めないことなど、批判がないわけではなかったが、国民には広く受容され、統一後のドイツ学校制度の展開に影響を与えた。

統一によって、旧西ドイツにおいて子どもの保育が不足しているということが初めて政治家の意識にのぼった。教育制度 (Bildungswesen) において旧東ドイツの国民は公的訓育を広く受け入れていたため、旧西ドイツの状況に簡単に適応するという事は許されなかった。こうして、終日制学校を導入する議論が再び政治家に及んだ。しかし、その後の努力は公的資源の不足に阻まれ、求められている現代型終日制学校に至るまでの中間段階のものが多く設置されるにとどまった。²¹世紀の終日制学校の推進力となったのはPISAである。

このように、終日制学校の導入を求める動きは20世紀初頭から存在していたのだが、改革が広い範囲で実現されることはできなかった。その理由は多面的である。とくに指摘できるのは、子どもの訓育における家庭の優位という「生ける憲法」(gelebtes Verfassungsrecht) に基づいて民衆のなかで終日制学校が受け入れられなかったこと、ドイツにおいては子どもの保育と教育についての管轄が政治的に分かれていること、三分岐型学校システム、そして教員 (Lehrer) という職業集団と社会福祉教育担当者 (Erzieher) という職業集団との間に職業化の程度の違いと地位の差があることである。

したがって、純粋に授業を行う学校という形をとるドイツの半日制学校は、19世紀末の帝国から20世紀末の統一ドイツに至るまで続いている社会政治的、社会文化的全体状況の中心的構成要素であり続けた。20世紀初めから提案されてきた改革構想の多くは、今日、学校制度の将来をめぐって現になされている議論のなかに、その大部分が再び見いだされるのである、と。

(ウ) 小括

以上にみたように、旧西ドイツ時代の終日制学校をめぐる状況のなかには、後に3においてふれる終日制学校拡充・導入促進の理由や終日制学校への慎重論の一部が、すでに存在している。21世紀における終日制学校拡充・導入促進は、21世紀に至って始めて現れる唐突な現象ではなく、少なくとも1960年代以降今日に至るまでのドイツ社会の変容がひとつの背景になっている。また、Brooschの指摘にあるように、半日制学校が「生ける憲法」であったとすると、半日制が終日制かを論じ、そしてそれとともに終日制学校と親の権利との衝突を論ずることは、単に親による教育の時間が短くなるという問題ではなく、教員のあり方、社会のなかでの学校の位置もふくめた、社会のあり方総体にかかわる問題であるということになる。終日制学校の導入促進を単に学力向上政策という側面だけからとらえることは、一面的である¹⁴。

2 投資プログラム「教育と保育の未来」

(1) 「PISAショック」と投資プログラム「教育と保育の未来」の締結

21世紀における終日制学校拡充・導入促進のきっかけとなったのがPISAであることは、たしかである。

すなわち、2001年12月に、2000年に実施されたPISAの結果が公表され、2002年6月には、PISAの国内補充調査として実施されたPISA-Eの結果も公表された。その内容が示すドイツの状況は、他国と比べて順位が低く、OECD平均を下回る、習熟度レベルの低い者の割合が大きい、家庭的出自・社会階層による得点の違いが顕著である、移民家庭の子どもの得点が低い、州の間で平均得点の高い州と低い州の差が明確であるといったものであり、ド

(14) 吉田・前掲注(2)も終日制学校をめぐる歴史的展開にふれている。1990年代における終日制学校の状況について扱った論稿として、木戸裕「ドイツにおける全日学校の現状と課題」『特別研究 学校と地域社会の連携に関する国際比較研究 中間報告書(1)』(1996年、国立教育研究所)301頁以下がある。

ツ社会に大きな衝撃を与えた(「PISAショック」)。すでに1999年から2000年にかけて、連邦教育芸術大臣、6州の文部大臣、企業側代表2名、労働側代表2名、学識者2名などから構成される教育フォーラムが設置され、その最終報告書が掲げた改革すべき教育政策12点のなかに、終日制学校における教育の拡大があげられていた。PISAの結果が公表された2001年12月に、常設各州文部大臣会議(die ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland [KMK])は7つの優先課題を設定することを決議し、その第7項目のなかに、「教育支援を必要とする生徒や特別な才能を持つ児童・生徒を特に対象とした、教育及び支援の機会拡大を目標とする、学校内外の全日制教育の拡大措置」があげられた。また、翌年6月のPISA-Eの結果公表にあわせて、連邦教育芸術省(Bundesministerium für Bildung und Forschung)が5点にわたる重要施策を示しており、そのひとつに終日制学校の普及があげられた¹⁵。

ラインラント=プファルツ州文部省の顧問(Berater)であるDieter Wunderは、この間の経緯について、次のように述べている。すなわち、2000年から2001年にかけてドイツの様々な政治家が終日制学校に積極的な発言をしたが、彼らはいずれも教育政策専門家ではなく、発言の動機も教育上のもの

- (15)「PISAショック」とそれを受けた改革の内容については、高谷・前掲注(2)189頁以下の他、長島啓記「ドイツにおける『PISAショック』と改革への展望」比較教育学研究29号(2003年)65頁以下、柳澤良明「ドイツにおける学力問題と学力向上政策 学校教育の質の確保における教育行政の役割」日本教育行政学会年報30号(2004年)48頁以下、坂野慎二「ドイツにおけるPISAショックと教育政策」ドイツ研究No.37・38(2004年)33頁以下、同「弱者に配慮し出口評価で質を保障 『PISAショック』以降のドイツの教育政策」内外教育5695号(2006年11月17日)2頁以下、ピアルケ千咲「ドイツにおけるPISAショックとそのインプリケーション」ドイツ研究No.37・38,43頁以下、前原健二「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(2005年)32頁以下、大野亜由未「ドイツの義務教育政策に与えたPISAの影響」教育制度学研究16号(2009年)90頁以下、二宮浩「PISAテストと義務教育制度 フィンランド・ドイツからの示唆と日本への示唆」同94頁以下など参照。PISAショック前後のドイツの状況については、これらの文献から多くの知見を得た。本文中のKMKによる優先課題設定のなかの第7項目は、高谷・前掲注(2)190頁による。

(pädagogische Art)ではなかった。彼らの懸念は人口動態を理由にしており、その眼は若い家庭、とくに女性に向けられ、家庭と職業との両立(Vereinbarkeit)を可能にしようとした。そして、失業者の多いときにも質の高い労働力を確保しようとした経済界にも支持された。ラインラント=プファルツ州首相Kurt Beck (SPD)は、2001年3月の州議会議員選挙において終日制学校の積極的導入を訴えて勝利し、これによって終日制学校具体化が可能になった。さらに、「PISAショック」の直後にKMKが7つの対策のうちの一つとして終日制学校をとりあげ、2002年春以降連邦政府が積極的となり、同年秋に、連立政権を組むSPDと連合90/緑の党が連邦議会議員選挙において勝利したことにより、終日制学校は連邦政府の政策の内容となったのである¹⁶。

さて、2003年4月29日に連邦と16の州が「投資プログラム『教育と保育の未来』」(Investitionsprogramm “Zukunft Bildung und Betreuung”)(以下、「IZBB」と略称する。)という「行政上の合意」(行政協定, Verwaltungsvereinbarung)を締結した。これは、2003年から2008年まで連邦が州に対して終日制学校拡充のため40億ユーロの支援を行うことを内容とするものであり、この協定をうけて各州において終日制学校の導入が促進された。2009年3月の時点で、連邦教育芸術省のWebサイトには、終日制学校についてのページが設けられており、また、連邦教育芸術省のWebページとは別に終日制学校についての独自のWebサイトも設けられていた¹⁷。前者のページも後者のサイトも2012年9月の時点において存在し、これを利用して私たちは終日制学校についての様々な情報を入手することができる。

(2) 投資プログラム「教育と保育の未来」の内容

IZBBは、連邦と16の州が2003年当時の基本法104 a条4項に基づいて締結した「行政上の合意」である¹⁸。ここで、IZBBの内容を確認しておこう¹⁹。

(16) Dieter Wunder, Die Einführung der Ganztagschule als Organization und Verfahren im Bundesland Rheinland-Pfalz, RdJB 2006, Bd.1., S.36ff. [36f.]

(17) <http://www.bmbf.de/de/1125.php>, <http://www.ganztagschulen.org/>

まず、I Z B Bの前文によると、I Z B Bは、新たに終日制学校を設立するとともに既存の終日制学校を質的にさらに発展させることを目標とする。I Z B Bは、終日制学校の分野における現代的インフラの創出を支援し、すべての地域において需要にみあった提供がなされるきっかけを与えるものである。続けて前文は、教育システムの質を改善することが持続的で経済全体にわたる広がりを持つとしたうえで、学校において潜在的能力のある者を早期に、かつ個別に伸ばすことは将来の就業の質を高めることに貢献する、これによって良質な就業者を求める需要の増大により良く対応できる、同時に高度に訓練された現存の労働力をより良く利用し、将来の安定した新たな職場を生み出すことができる、と指摘する。

I Z B B第1条は、財政的援助の目的を次のように規定している。第1項「この投資プログラムの枠内で、連邦は基本法104a条4項に基づいて、新たな終日制学校を設立し、既存の学校を終日制学校へとさらに発展させ、既存の終日制学校に終日にわたる教育の場 (zusätzliche Ganztagsplätze) を加え、そして既存の終日制学校を質的にさらに発展させるための投資への財政的援助を行う。援助されるのは、そのときどきの州の規律の意味での終日制学校であり、教育上の構想 (pädagogisches Konzept) をもつものである。さらに、併設された学童保育所 (Hort) を含む学校、及び、共通の教育上の構想に基づく学校と青少年援助実施主体 (Träger der Jugendhilfe) との協力モデルも、それが学校に専門的に (fachlich) 統合される終日制 (Ganztagsangebot) へとさらに発展させることを目指す場合には、援助される。」第2項「前項の意味での

(18) 2003年当時の基本法104 a条4項の文言は、以下の通りである (樋口陽一=吉田善明編『解説世界憲法集第4版』[2001年、三省堂]225頁の初宿正典教授訳による)。「ラント及び市町村 (市町村組合) のなす投資が、経済全体の均衡を乱すのを防止するために、または、連邦領域内の異なった経済力を調整するために、または、経済成長を促進するために必要とされる、特に重要な投資である場合には、連邦は、その投資に対してラントに財政的援助を与えることができる。詳細は、特に、促進されるべき投資の種類については、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、または、連邦予算法律の根拠に基づき、行政上の合意 (Verwaltungsvereinbarung) によって、これを規律する。」

(19) http://www.ganztagsschulen.org/_downloads/Verwaltungsvereinbarung_IZBB.pdf (最終アクセス2011年3月)

投資とされるのは、とりわけ、必要な新設、拡張、建て替え及び改装の各措置、設備投資、そして投資と結びついた役務給付 (Dienstleistung) である。

第2条は、2003年から2007年までの間に連邦が総額40億ユーロの資金を用意すること、及び、その各会計年度の内訳を定めている。

第3条は、この総額40億ユーロの各州への配分額を年度ごとに定め、また、各州が連邦にその計画を通知することなどを定めている。

第4条は、援助を求める申請は州に提出されなければならないこと、諸計画からの選抜と手続を規律・実施することは州の義務であること (以上第1項)、I Z B Bによる投資が2003年1月1日から2008年12月31日までの期間において実施されなければならないこと (第2項)、援助の管理は州財政法に従って行われ、連邦資金は建築の進捗にあわせて需要にみあうように記帳され (buchen)、管理されなければならないこと (第3項)、連邦資金は州における本来の支出に対する補助的援助として投入されなければならないこと (第4項)、州が連邦資金を第三者に転与する (Weiterleitung) 際には、この協定の規定が準用されること (第5項)、連邦は毎年1月にどのくらいの額の財政資金を用いることができるのかを各州に報告すること、州は、連邦資金が支払期限のために必要とされるときは、直ちに州の金庫への資金支払を連邦の金庫に指示する (anweisen) 権限を有すること、州は連邦の財政的援助を遅滞なく最終的受領者に転与すること (第6項) などを定めている。

第5条は、連邦資金が目的に沿って利用されたかについて (援助された企画の数と種類、援助された投資の総量、用立てられ支払われた資金の額)、州から連邦教育芸術省へ報告がなされることなどを定めている。

第6条は連邦資金を州が返還する場合について、第7条は、I Z B Bに定められている点以外については、基本法^{104a}条4項による連邦から州への財政的援助に関する連邦・州間の基本協定が妥当することを、そして第8条はI Z B Bの施行日を定めている。

I Z B Bの内容は以上の通りである。なお、2005年11月11日のC D U、C S U、S P Dによる連立協定において、I Z B Bのために用意された資金は立法期の終了する2009年まで利用可能なものとされた。これにあわせて、I Z B

Bは改正された。40億ユーロという総額や第3条の定める各ラントへの配分額など、基本的な点には変更はない²⁰。その後も、終日制学校に対するKMKの積極的姿勢は変わっていない²¹。

I Z B Bは、州の文化高権 (Kulturhoheit) という言葉のもとで、学校教育に関する立法、行政の権限を各州が有しているドイツにおいて、その学校教育の分野において連邦が積極的な支援をするものである。「投資プログラムは、連邦と州が共同して歩む教育改革への道における一步である。」²² 終日制学校の導入促進を経済成長と関連づけていることも、教育政策と経済政策との関連を示すものとして、示唆的であろう。しかも、I Z B B締結の根拠となる基本法104a条4項が教育 (Bildung) の分野における連邦による投資を許容していたかについては、否定説が圧倒的であったとされているのである²³。

もっとも、I Z B B第1条、第4条などの規定にみられるように、I Z B Bは終日制学校の定義規定を設けておらず、終日制学校導入の具体的あり方、すなわち、何が支援されるべき終日制学校であるのか、支援は具体的にどのような行われるのかについての決定は各州の立法に委ねられている。実際に、I Z B Bを通じて連邦が行うのは食堂、図書室、休憩室などの施設や補助的な設備における必要な投資であって、学校が終日制になるために必要となる教員や学校外の人員のための人件費については、憲法上の理由から、連邦資金を通じて

(20) http://www.ganztagsschulen.org/_downloads/Ergaenzaende_Information_zur_Verwaltungsvereinbarung.pdf (最終アクセス2011年3月19日)

(21) 高谷亜由子「ドイツ」文部科学省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育動向 2008年度版』(2009年、明石書店) 162頁以下、さらに323頁以下によると、2008年3月6日にKMKと連邦教育芸術省は共同勧告を行い、その際に、2001年に設定された7つの優先課題について継続的な活動を拡大するとした。また、同「ドイツ」文部科学省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育動向 2010年度版』(2011年、明石書店) 155頁以下によると、2010年3月4日には、KMK総会にて成績が不振な児童・生徒の学力構造に関する戦略を決定し、そのなかで、全日制教育プログラムの拡充と質の向上がさらに推進されなければならないとされたという。

(22) <http://www.ganztagsschulen.org/131.php> (最終アクセス2011年3月19日)

(23) Avenarius, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.84, Anm.96. 基本法違反と主張するものとして、vgl. Chrstian Winterhoff, Finanzielle Förderung von Ganztagschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, JZ2005, S.59ff.[61ff.]

の調達はできないと言われている。人件費を受け持つのは州と地方自治体（Kommune）である²⁴。州における規律の実際については、 において扱う。

3 終日制学校を拡充する理由

（1）連邦政府による説明

（ア）終日制学校拡充の背景

KMKによる終日制学校拡充の姿勢には、成績不振の生徒の学力を伸ばそうという意図がみられる。とはいえ、終日制学校の拡充と導入促進の際にあげられる理由としては様々なものがあり、その結果として、終日制学校そのものの特徴がわかりにくくなっているようにも思われる。たとえば、2006年に終日制学校について特集を組んだある雑誌の巻頭言においては、連邦が導入を促進している終日制学校が何か良いものであるという点についてはコンセンサスがあるが、終日制学校の目標や形態はわからないままであり、終日制学校への移行が教育上（pädagogisch）、管理運営上、法律学上有している問題は解決されていないと指摘されている²⁵。

以下では、2009年3月20日時点での連邦教育芸術省のWebサイトにおいてあげられている終日制学校導入促進の理由を紹介しておこう。その内容は2011年3月の時点でも変わっていない。

終日制学校導入の背景を説明するなかで、まず、「より良い教育（Bildung）のための終日制学校を」として、おおむね次のように述べられている。すなわち、第1回及び第2回のPISA（第2回は2003年に実施）における国際比較は、ドイツの教育システム（Bildungssystem）の構造的弱点を明らかにした。読解力、数学、科学における生徒の成績は平均的なものにとどまる。先進国のなかで、社会的出自が学校の成果と教育機会（Bildungschancen）を決定づけている国は、ドイツの他にはない。同時に、移民としての背景

（24）Petra Maria Jung, Die aktuelle Entwicklung der Ganztagschule in Deutschland, RdJB 2006, Bd.1, S.29ff.[29].

（25）RdJB 2006, Bd.1, S.1.

(Migrationshintergrund)を持つ児童・青少年の統合が成功していないのも明らかである。終日制学校は、個々の児童の様々な長所、関心、諸条件に応じた個別的な援助のために、多くの時間を通じて、より良い条件を提供する。終日制学校は授業と学校外の教育・余暇の提供 (Bildungs- und Freizeitangebot) とをかみ合わせることができる、と²⁶。

さらに「家庭への支援としての終日制学校」という見出しのもとで、次のような背景説明も述べられている。すなわち、家庭と職業とを両立させたいと思う親がますます増えており、とくに若く、学歴の高い世代の親にそれがみられる。このような親たちは、質が高く柔軟な教育・保育が終日にわたって (ganztätig) 提供されることを望んでいる。終日制学校をニーズに即して提供することは、教育分野 (Bildungsbereich) において現代的インフラが今日求められていることに、より良く対応するものである。終日制学校を拡充することによってドイツは、とりわけ学校による能力啓発 (Förderung) と保育に関するヨーロッパ及び国際社会の水準に近づくのである、と²⁷。

(イ) 終日制学校のメリット

それでは終日制学校のメリットは何か。以下、見出しとともにあげておく。

(26) <http://www.ganztagsschulen.org/95.php> (以下注(33)までに掲記するWebページは、いずれも2009年3月20日にアクセスし、最終アクセスは2011年3月19日である。) フランス、イギリス、スカンジナビア諸国、カナダあるいはアメリカ合衆国においては、生徒が午後にも授業を受け保育を受けということが自明のことなのに、ドイツで終日制学校に通っているのは、これまで全生徒のなかの15.2%である。

<http://www.ganztagsschulen.org/110.php> なお、小玉亮子「ドイツ PISAショックによる保育の学校化 『境界線』を越える試み」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編『未来への学力と日本の教育 9 世界の幼児教育・保育改革と学力』(2008年、明石書店) 69頁以下は、「PISAショック」を契機としてドイツにおける学力問題への対応として幼児教育改革が求められるようになったこと、その背景に親の社会階層と出身国と学力との相関が指摘され、就学前段階において知的教育に重点が置かれるようになったことを紹介している。2001年のKMKによる7つの優先課題のうちの2つは就学前教育に関するものであった。

(27) <http://www.ganztagsschulen.org/135.php>

「単なる学校以上のもの」 終日制学校となって時間が増えることの効果として、個々の子どもの関心と諸条件に対応し、生徒を自律に向けて教育し(erziehen)、学びと成果(Leistung)の楽しさを伝える教授文化・学習文化が尊重される、と説明されている。すなわち、これまでの授業に加えて諸活動が広範囲に提供されることによって、個々の生徒に、その特別な能力を発見し発展させる可能性が与えられる、というのである。新しい授業形態、個別的な能力啓発、創造的な余暇形成、学校と職業とのより良い調和などによって、終日制学校は、子どもを自己に責任を負った、創造的な、能力ある人物に成長させるための多くのメリットとより良い条件を提供する、と²⁸。

「教室から学びの風景へ(Vom Klassenzimmer zur Lernlandschaft)」生徒がともに学び、お互いについて学ぶことによって、終日制学校は、生徒が世界のなかで自らの位置を把握し、責任を持って行動する能力を可能にする。終日制学校における教員の役割は、学習プロセスに付き添い(begleiten)、司会する(moderieren)という新しい役割である。教員には専門分野の能力を超えて、社会性のある司会能力(soziale Moderationskompetenz)、人格的にかかわること(persönliche Engagement)、そして追加の資格(Zusatzqualifikation)が求められる。また、教員は、他の教育専門家(pädagogische Fachkräfte)や学校外のパートナーとチームとなって活動する。重要なのは、ひとりひとりの子どもの長所を伸ばし、弱点を早期に取り除くことである。教員は、より大きな教育的な裁量(pädagogischer Handlungsspielraum)、生徒とのより良いふれあい、より高い職業的満足によって報われる。学校外のパートナーは、終日制学校における学びを豊かにし、生徒と教員に新たな刺激を与える²⁹。

「個別的な能力啓発」 終日制学校は子どもの学習上の弱点に早いうちに気付いて対応し、個別的に生徒の才能を伸ばすことができる。終日制学校において宿題が学校の日常に組み込まれることが増え、宿題の時間や補習の時間において(Aufgaben- und Ergänzungsstunde)、生徒は教育専門家や資格のある

(28) <http://www.ganztagsschulen.org/110.php>

(29) <http://www.ganztagsschulen.org/113.php>

補助職員 (qualifizierte Zusatzpersonal) の支援を受け、学習上の困難を適時に除去し、特別な能力を伸ばすことが容易になる。ある科目をやさしいと考える生徒は、「勉強好きの子どものグループ (Neigungsgruppe)」や「より深めるための時間 (Vertiefungsstunde)」において好きな科目に集中し、特殊なテーマをより詳しく解明することができる。そして、科目を超えた能力と社会性のある学び、言語能力と表現能力が促進される³⁰。

「創造性と協同」 終日制学校には学校と余暇時間形成がともにある。創造的な活動が日常の学校生活において確固たる地位を占め、学校外のパートナーが決定的な役割を果たす。学校が提供する多彩な活動と学年の枠を超えた企画が楽しさと気分転換をもたらし、さらにモチベーションとチーム活動能力を伸ばす。ともに過ごす時間を通じて、生徒と教員の間に確固とした信頼関係が生まれる。これは、お互いにより上手につきあい、問題について早く認識して議論する基盤となる。さらに、終日制学校は休息とリラックス (Entspannung) のための場 (Bereich) も提供する。集中と身体活動、協同性と個性とが、つりあいをとって併存する³¹。

「健康的な学校給食 (Schulverpflegung)」 昼食は、終日制学校に欠かせないものである。それは、健康的な栄養状況だけでなく、社会性のある学びと仲間意識 (Gemeinschaftsgefühl) をも促す。自前の厨房で調理をする学校もあるが、ケータリングサービスに食事を配達してもらう学校、他の学校と食堂 (メンザ Schulmensa) を共有する学校もある。あるいは、たとえば自治体や企業など近隣の施設の従業員食堂を利用する学校もある³²。

「家庭の時間」 「子どもをとるか、職業をとるか」の決断に多くの親が直面しているが、両者とも重要だという親がますます多くなっている。終日制学校はこうしたニーズに応え、仕事 (Job) と家庭の両立を手助けする。たいていのヨーロッパ諸国では、国家が保育を提供して親を支援するということが自明である。ドイツでは職業と家庭を相互に両立させることは、しばしばなお曲

(30) <http://www.ganztagsschulen.org/114.php>

(31) <http://www.ganztagsschulen.org/115.php>

(32) <http://www.ganztagsschulen.org/116.php>

芸技である。終日制学校は家庭生活を有意義に補い、親の負担を軽くして手助けをする。広い範囲にわたって学校が活動を提供しても、家庭生活のための多くの時間が残る。また、父母が終日制学校に積極的にかかわることも期待されている。親のアイデアと提案があって初めて、終日制学校は生き活きとした学習空間としてのその力を十分に展開することができる。職業について語る親は、職業の実際へと橋渡しをする手助けをすることができ、生徒は職業の世界への見通しを得ることができる³³。

以上のような連邦教育芸術省の説明は、政策を推進する側によるものであるから、そこにおいて多くの期待が述べられるのは当然ではある。整理してみると、(a) P I S Aを代表とする国際的な学力調査においてドイツの成績が芳しくなかったことが、明らかに終日制学校を推進する大きな要因となっている。すなわち、学力向上のための終日制学校である。しかし、(b) 学力問題の背景として子どもの社会的出自（親や家庭の階層差、移民を背景とする子どもであることなど）、家庭と職業の両立など、社会問題との関連が意識されている。もっとも、Webサイトで見ると、この面での終日制学校の効果は抽象的なものが想定されているにとどまる。これらとは別に、(c) 終日制学校には新しい学びの過程（新しい学習・教授文化）とでもいうべきものが期待されており、教員の新しい役割、学校と学校外の人々との協同に期待が寄せられている。さらに、(d) 授業以外の様々な活動を通じて協同性などの面での子どもの成長も期待されている。まとめると、終日制学校拡充にあたっては、主として社会階層間の格差を原因とする学力問題への対処だけではなく、家庭をめぐる長年の懸案への対処も意識されており、また、学校における学習に関する新たな見方とされるものも登場しているのである。

(33) <http://www.ganztagsschulen.org/6433.php>

(2) Edelsteinの見解

(ア)「一般的な発達援助促進」

終日制学校への期待を語るものとして、元マックス=プランク教育研究所長 Wolfgang Edelstein の見解をみておこう。

Edelstein は、従来の教育政策の指導原理であった「ニーズに応じた援助促進 (bedarfsgerechte Förderung)」と、「一般的な発達援助促進 (allgemeine Entwicklungsförderung)」とを対置させる。前者は、特定の分野において、想定された規範からみて期待される標準的成果から（個人的理由で、あるいは集団に特有の理由で）外れることを「不足 (Defizit)」にとらえ、これを補うことを意味する。PISA以来、このような理解が「不利に扱われた集団の学校における不足」についての議論を規定してきた（移民を背景にした子どもたちへの言語援助、外国人への統合の支援、基幹学校の生徒が就業能力を持つようにするための支援）。「不足」を補うために、特殊な集団のための特殊な援助促進のニーズが取り上げられ、特殊専門化された職業の特殊な能力提供によって、ニーズに応えられている。

「一般的な発達援助促進」は「不足」の補填を否定するのではなく、それをも包み込むものである。このとらえ方によれば、学校などの諸機関、教育活動 (pädagogische Arbeit)、教育活動に携わる職業は、これまでと異なると考えられることになる。すなわち、すべての児童・青少年が援助促進を必要としており、教育活動は児童・青少年にとっての発達援助促進を意味するのである。児童・青少年の教育的な保育 (pädagogische Betreuung) をする諸機関は、援助促進のためにあるのである。Edelsteinによれば、終日にわたって活動するものとして、かつ、ひとつのまとまりとして組織されており、縦断的にみれば機能的に分化された「単一学校」(eine ganztags und ganzheitlich organisierte längsschnittlich funktionell differenzierte "Einheitsschule") は、後者の理解を制度的に表現したものである。ただし、ドイツでは、「単一学校」という名称は誤解を生むので、「共通学校 (Gemeinschaftsschule)」と呼ぶ方がよい。

「一般的な発達援助促進」というコンセプトが学校制度構築に際してシステムを決定する役割を果たしている諸国（スカンジナビア諸国、とくにスウェーデンとフィンランド、カナダ、南チロル）においては、PISAにおいても良い結果が出ている。ドイツの学校システムとは異なり、このコンセプトは、諸個人の間にある生まれつきの違い、社会のなかでつくられた違いを受け入れ、これを共通の発達目標という広がりをもったひとつのまとまり（Einheit）へと包摂的に結び付けるのである³⁴。

Edelsteinのいう「一般的な発達援助促進」の意義について語る能力を、筆者は持ち合わせていない。しかし、その背景には、ドイツにおける三分岐型学

(34) Wolfgang Edelstein, Zur Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung in Ganztagschulen, RdJB 2006, Bd.1., S.3ff.[3f.]. かつてドイツでは初等教育4年間と基幹学校を合わせて国民学校（Volksschule）と呼んでいた。ドイツにおいては宗教教育が正規の科目であることもあって、国民学校はしばしばカトリック系と福音主義系に分かれていた（「宗派学校」）。その後、この2つはキリスト教の色彩を持つものとしてひとつにまとめられるようになり、Gemeinschaftsschuleとも呼ばれた。この意味でのGemeinschaftsschuleには、しばしば「共同学校」といった訳語が充てられた。EdelsteinのいうGemeinschaftsschuleは、キリスト教諸宗派との関係での共同学校とは異なる文脈で用いられるものである。高谷・前掲注(2)185頁以下は、基幹学校、実科学学校、ギムナジウムという、中等教育における伝統的な三分岐型の複線型学校制度を見直して、すべての子どもがより長く共通の教育課程で学ぶことが可能な「地区総合学校（Gemeinschaftsschule）」を設置しようとする動きがあるという。そのひとつの例としてあげられているのは、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州（与党：CDU）において基幹学校と実科学学校を統廃合して地区総合学校を設置する改革である。この例にみられるように、複線型を見直すという場合も、ほとんどはギムナジウムを存置している。シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州における地区総合学校の導入は2007/08年度から始められたものであるが（高谷亜由子「ドイツ」文部科学省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育動向2007年度版』[2008年、明石書店]137頁以下、142頁）、それに先立って、同州におけるSPDが2005年に単線型学校制度をめざす「地域共通学校」を提唱したことが、前原・前掲注(15)34頁以下においてふれられている。以上を参考にして、本稿では、EdelsteinのいうGemeinschaftsschuleを「共通学校」と仮訳しておいた。

(35) 伝統的な三分岐型学校制度の問題点については、例えば、前原健二「ドイツにおける『機会均等』の教育制度論」田原宏人・大田直子編『教育のために 理論的応答』（2007年、世織書房）61頁以下参照。また、木戸・前掲注(2)19頁以下も、三分岐型学校制度に焦点をあて、そのなかでドイツの社会構造（親の学歴、親の収入、移民の背景の有無など）が子どもの教育状況に色濃く反映されている実態を明らかにしている。PISAを含めたさまざまな調査の結果にもふれられている。

校制度の有する問題点を克服しようとする意識があるように思われる³⁵。

さて、Edelsteinによれば、終日制学校は、すべての子どもの援助促進を行う一般的なシステムへと進化する途への一步にみえる。終日制学校は、学校での時間の組み方が異なり、活動のリズムが異なり、厳格な時間の縛りから解放されているので、さまざまな教育の内容 (Inhaltsbereich) や活動 (Arbeitssegmente), 教育的 (pädagogisch) 根拠をもつ挑戦、目標設定にもとづいて援助促進を行なうことについて、好意的な構造を示すのである。分野ごとに異なった能力を持つ諸専門職 (Profession: 区々のタイプ・資格の教員, ソーシャルワーカー, 教育担当者 [Erzieher], 心理学者, さらに市民社会の活動家・専門家, とくに親, これまでほとんどかわらなかつた老人も含めて) の共同によって、これまで利用されなかつた機会が提供される。そして、地域において学校がより創造的な役割を果たし、また、学校生活において地方自治体が積極的な存在となる可能性もあろう、という。加えてEdelsteinによれば、教員という職業 (Beruf) は、専門職の行動知と制御知 (professionelle Handlungs- und Steuerungswissen) という、大学におけるこれまでの教員養成においては役割を果たしてこなかつた「科目を超える諸要素」を必要とするようになる。また逆に、ソーシャルワーカーという専門職は、グループとしての個人の援助促進に必要な「科目を超えた行動能力」を有するという点で、終日制学校においてこれまでよりも大きな役割を果たすであろう。生徒とともに、教員、ソーシャルワーカー、親、市民社会のアクターが生徒の教育 (Bildung), 発達、援助促進に同じように尽力し、学校という組織を前進させることができる、というのである³⁶。

(イ)「一般的な発達援助促進」の個別具体的なメリット

それでは、「一般的な発達援助促進」というコンセプトには、具体的にどのような効用があるというのだろうか。

Edelsteinは、まず、貧困の連鎖 (Armutszyklus) を断ち切ることに有効で

(36) Edelstein, RdJB2006, S.4f.

あると考えている。すなわち、子どもの貧困を示すさまざまな統計があるところ、貧困は子どもたちの発達の機会を害し、これを克服しようとする子どもたちの反社会的な行為を生みだし、貧困な環境を再生産し、世代間で受け継がせてしまう。貧困の連鎖を断ち切るには学校による介入が必要であり、有効であるが、半日制学校は、教員が主役の45分授業が続くという特徴があり、中間層の気質に沿って認知的能力などを要求するので、貧困におかれた子どもたちに特徴的な傾向や特有のニーズに呼びかけて貧困習性を解消するということには適しない。就業能力 (Beschäftigungsfähigkeit) の諸前提を作り出し、青少年に見習訓練 (Lehre) と労働への道をならし、これによって社会への包摂・統合の諸前提を作り出すこと、失業を避け、社会扶助を受けるという経験を避けること、これらはすべて教育的資源 (pädagogische Ressource) としての時間、すなわち教育的戦略 (pädagogische Strategien) を直接間接に必要としているところ、この教育的戦略は終日制学校においてのみ有効に投入できるというのである³⁷⁾。

終日制学校へのEdelsteinの第二の期待は、移民の背景を持つ児童・青少年の問題にかかわる。すなわち、ドイツにおいて、貧困のうちにあるとされる子どものかなりの部分が異文化的生活環境の出自であり、そのなかでは基幹学校と特殊学校 (Sonderschule) に通う子どもが最大の割合を占めている。移民たちには、貧困によって形づくられた態度と気質、失敗体験、無力さがあるう

(37) Edelstein, RdJB 2006, S.5f. Das Bildungswesen 1994, S.282ff., 天野他監訳・前掲注(2)160頁以下においても、教育の機会と教育を通じての能力獲得における不平等について語られていた。この点は、2005年の版においても同様である。とくに以下の指摘をあげておこう。社会的出自、教育、そして人生 (Lebensverlauf) という組み立て (Gefüge) が、より開かれたものになるのではなく、より閉鎖的になる傾向がある。どのような学校を選ぶのか、つまり基幹学校、実科学校、ギムナジウムのうちどれを選ぶかが親の職業や学歴に応じて異なる。統計からみると、1976年と1989年の間の教育における社会的な (sozial) 不平等の基本型 (どの学校種にどの層の子どもが通っているか) には、変化がない。普通教育における決定的な選択の門は、基礎学校から中等段階への移行の段階にある。2000年頃までの経過をみると、基幹学校と実科学校との間の選択が社会的に差別を生む効果は減少している。中等段階における学校制度の拡大は、とくに下層の子どもたちに利益をもたらしたが、ギムナジウム通学における社会的不平等は残されたままである。Das Bildungswesen 2005, S.118ff. [119,123]

えに、彼らを実際には拒否するドイツ中間層とその文化の制度である学校に対して異文化的な距離があるため、学校が妨げとなるリスク (Deprivationsrisiko) がとりわけ高い。ドイツでは、子どもの40%が移民の家庭で生まれている。PISAによれば、移民の出自の子どもたちは、生徒の中の成績が悪い方の5分の1の部分に多く現れる。学校において一貫して成績が悪いという経歴は、将来の失業と社会扶助に結びつく確率が高い。終日制学校の差し迫った課題は、移民の子どもたちを学校において成果をあげるという文脈 (Leistungskontext) のなかに統合することを常態化する (normalisieren) ための諸条件を作り出すことのうちにある。また、たしかに、移民であること 失業 社会扶助という悪循環を断ち切ることは終日制学校の差し迫った課題であるが、より重要なのは、移民文化の省察の壁 (Reflexionsbarrieren) と後退の型 (Reduktionsformen) を克服することである。移民の子どもたちのすべてが貧困の出自であるというわけではない。大多数は、異文化的に規定された発達のニーズと遅れを取り戻すニーズ (Entwicklungs- und Nachholbedürfnisse) とを有しており、時間と相互作用という資源を有する終日制学校は、半日制学校よりうまくこのニーズに応えられる、というのである³⁸。

第三に、Edelsteinは終日制学校に、健康教育 (Gesundheitserziehung)、身体を動かすトレーニング、スポーツを提供する場として期待をしている。ここで念頭に置かれているのは、青少年に肥満が多いということである。肥満は様々な病気をもたらす、健康保険制度を危うくする。伝統的な学校のスポーツ授業においては、成績の圧力があるので、肥満の子どもをスポーツへと動機付けることができない。終日制学校は、こうした子どもたちを活動的にするための機会を提供する構造を有している。半日制学校では、時間という理由により、これを作り出すことができない。医学及び精神療法の専門家と協力しつつ、ス

(38) Edelstein, RdJB 2006, S.6f. 移民を背景とする子どもなど、教育における外国人の問題については、木戸裕「ドイツの外国人問題 教育の視点から」レファレンス670号(2006年)59頁以下参照。ただし、移民の背景を持つ子どもはドイツ国籍を有しないとは限らない。

ポーツクラブ (Sportverein) が参加 (Mitwirkung) することが必要である³⁹。

第四に、Edelsteinは、市民社会に向けての訓育・教育 (zivilgesellschaftliche Erziehung und Bildung) の場、生活形態としての民主主義の場として、終日制学校に期待している。地域の近接した空間において政治的に行動する能力は、民主主義的市民社会の展開にとってますます重要である。近接した空間を政治的に形成する (mikropolitische Gestaltung des Nahraums) には、関係者の参加 (Mitwirkung) が前提となるが、伝統的な半日制学校には、この参加への刺激が、時間という理由により、欠けているのである。参加型授業、自らを律しながら学校共同体 (Schulgemeinschaft) の発展に参加することは、学校に対する政治的であると同時に道徳的な挑戦であり、この挑戦は半日制学校におけるよりも終日制学校において、より多くの行動の余地を得るのである。半日制学校においては、この行動の余地が時間的に限られているだけではなく、構造的にも限られているのである。意味と展望のない、孤独な、そして不愉快なところとされる学校への不満は、明らかに極右の誘いに魅力を感じる大きな原因となっている。学校は民主主義的な、民主主義を促進する生活形態としてのみ、極右からの誘いを防ぐという展望を提供する、というのである⁴⁰。

最後に、Edelsteinは、学校の文化的活性化 (kulturelle Aktivierung) という標題の下、次のように述べている。芸術系の諸科目が後退しているなかで、学校が児童・青少年の創造的な力を集中的に養うことができるのは、それが特別に要求される場合だけであり、通常は不可能である。学校の枠を超えた基準の下で比較評価されることにより高まっていく成績という圧力のため、のびのびとした表現のための余裕は半日制学校にはほとんどない。しかし、学びをす

(39) Edelstein, RdJB 2006, S.7f. 藤井他・前掲注(2)は、肥満にみられるような子どものからだの異変と体力・運動能力の低下への対策として、自由参加型終日制学校における放課後のスポーツプログラムに注目する論稿である。同26頁以下では、ドイツ国内における種々の調査から、過体重あるいは肥満である子どもの割合の増加、体力・運動能力の低下という傾向がみられること、肥満傾向や体力運動能力の低下が家庭の社会階層の高低と関連があることが紹介されている。

(40) Edelstein, RdJB 2006, S.8f.

る個人にとって、創造的能力を展開させることは、生活をしていくうえで、そして心の平静のために、とくに彼らの陶冶 (Bildung) のために、とりわけて重要である。逆に言うと、生活を形成する市民社会的文化は、青少年の興味関心を育むこと、創造的領域において行動能力を高めることに依存するのである。時間という点で過度に規制されている半日制学校とは異なり、終日制学校は、文化的に干あがった学校に対して文化的活性化の機会を対置することができる。そしてこの機会のために教師 (Pädagogen)、社会福祉教育者、そして地域のアクターと一緒に協力的な基盤を作り出すことができるのである、と⁴¹。

以上から明らかのように、Edelsteinは、PISAにみられる学力問題の根底にある社会階層間の格差の問題に対処する役割を、終日制学校に期待している。もちろん、移民の背景を持つ子どもの統合可能性の改善や学校教育により与えられる資格付与の範囲の拡大など、学校教育だけでは解決できない、ドイツ社会全体のあり方にかかわる視点も提示されている。また、Edelsteinには、伝統的な複線型の学校制度を乗り越えようとする姿勢が感じられる。しかも、それは、学習に対する新しい考え方を背景にしているように思われる。民主主義を促進するための訓育的役割も期待されている。さらに、教員だけではなく、社会福祉教育者など学校外の他の専門家や市民との協力的関係が強調されていることも、目をひくところである。

(3) Schmahlの整理

Edelsteinの見解は教育学の立場からのものである。ポツダム大学私講師 Stefanie Schmahlは、終日制学校が導入される法政策的理由としてとりあげられるものを、次の三つにまとめている。

まず、いわゆる知識社会の新たな要求である。生活環境の広範囲にわたる技術化、情報化、グローバル化に直面して、個々の生徒が後の職業生活を乗り切ろうと思うなら、「読み・書き・そろばん」という古典的能力と並んで、その他の処理的な (prozedural)、社会的な (sozial)、そしてメディアにかかわる

(41) Edelstein, RdJB2006, S.9f.

諸能力が必要である。今日、学校において認知的 (kognitiv) 能力を伝えるだけではもはや十分ではなく、国家の教育システムは現代情報社会の所与に適応しなければならず、これに対応する重要な資格 (Schlüsselqualifikation) を伝達しなければならない。

次に、教育分野へのヨーロッパ統合の影響である。ドイツにおいては就学期間と大学在学期間が他国より長いため、ドイツの子どもたちはヨーロッパの労働市場で不利になる。そこで、すべての州においてアビトゥアまでの期間が12年に短縮された。しかし、アビトゥアまでにギムナジウムにおいて扱われるべき素材は減ることなく、他方で、生徒の知的容量が世代を越えて増える訳ではないのだから、毎週の授業時間を追加することが必要になる。成績の良くない子どもと移民の背景を持つ子どもを、より長く集中的に修学させることがとりわけ重要にみえる。そのような子どもたちの学習機会は授業延長によって、よりの確に促進されうる、というのである。

第三に、社会的必要 (soziale Bedürfnisse) 及び家庭と職業における性の平等である。すなわち、両親がともに職業をもつ家庭においても、子育ての負担はもっぱら女性の肩にかかっている。女性の負担を軽くし、フルタイムの職業活動 (少なからぬ家庭はそれに頼っている) を可能にするために、子どもにとって終日にわたる保育の可能性があることは必要不可欠である。ひとりで子育てをする父親・母親が増えていることにも、同じことがいえる。終日制学校は家庭と職業の両立を促進するための一つの可能性である。だめ押しとして、ドイツにおける人口統計上の変化と出生率低下、そして一人っ子の増加は、社会政策的家族政策的観点から終日制学校を有益と考えさせる、と⁴²。

4 終日制学校に慎重な態度を示す見解

(1) 終日制学校を支える諸条件

本章の最後に、終日制学校の導入にやや慎重な態度を示す見解、疑問を示す見解をあげておこう。ただし、終日制学校と基本法6条2項の親の教育権保障

との抵触をあげる見解は除いておく。

Petra Maria Jungによると、これまでのところ、終日制学校によって社会的
不平等が緩和されるという一般的想定があるにすぎない。ドイツにおいては、
児童・青少年の社会的出自と教育成果 (Bildungserfolg) との関連が非常にき
わだつているところ、種々のタイプの終日制学校導入によってこの関連を打破
するのにどれだけの効果があるか、さらに研究する必要がある。政治家たちな
どは、社会的出自と教育成果との関連が打破されなければならず、すべての児
童・青少年がより良く、そしてより個別に促進されるように配慮がなされな
ければならないと言う。しかし、子どもが有する教育上の諸前提であって社会的
出自に起因するものは区々であるために、形式的平等のもとでいかに実際の不
平等がうまれるかを我々は知っている。学校の内容と伝達技術 (それは教養あ
る市民の [bildungsbürgerlich] 価値に由来する) を理解できるか否か、高等
教育の機会を持つことができるか否かは、早い年齢段階において家庭において
伝えられる言語と文化によって決定されている、と。

Jungは、PISAをめぐる現実の議論において、成績下位の者ではなく、中
間層及び頂点の者に目が向けられていることを指摘する。Jungによれば、差
し迫った問題は、児童・青少年の潜在的能力を可能な限り発達させるために、
どうやってすべての児童・青少年に、その社会的背景とは無関係に学校におい

- (42) Stefanie Schmahl, Die Ganztagschule im Spannungsfeld von elterlichem Erziehungsrecht, staatlichem Bildungsauftrag und Kindeswohl, DÖV 2006, S.885ff.[886f.] アビトゥアまで
の期間が12年に短縮されたというのは、4年間の基礎学校を終えてから8年間でアビトゥ
アに至るようになった (つまりギムナジウム就学期間が短縮された) ということである。
例えば、高谷・前掲注(2)194頁以下。すでにみたように、Schmahlのあげる第3の理
由: 「家庭と職業の両立」は、連邦教育芸術省のWebサイトにおいてもとりあげられて
いた。また、1においてふれたように、終日制学校が求められる背景のひとつとして単
身家庭の増大があることは、1994年の時点においても認識されていた。なお、Das
Bildungswesen 2005, S.105ff.[106f.,109] は、2000年の統計を参照しつつ、一人っ子家庭
が増えているとは必ずしも言えないという。また、終日制を求める声は社会の下層にい
る親ほど強いと言う。さらに、すべての生徒に義務的なものとしての終日制の導入は教
育学的全体構想 (pädagogische Gesamtkonzeption) を前提としていることを指摘し、
この前提は、実際には教員の役割と教員の労働時間規律とを新しく定義することを求め
るのであると述べている。

て適切な援助を施すかでなければならない。Jungは、学校というインクルージョンのシステムは、「貧困事例 (Armutsfall)」をやわらげる助けとなりうるとして、終日制学校の可能性に期待するとともに、研究者と政治の役割を強調している。

また、Jungは、ドイツにおいて終日制学校をめぐる利害状況が均一ではないこと、終日制学校に関する経験的証拠が少ないこと、ドイツのほとんどの州においてアビトゥアまでの就学期間が12年に短縮され、その結果、アビトゥアまでの負担が大きくなったため、ほとんどすべての上級学校においては、終日制学校の長所を利用できないままに午後授業を行うということ避けられなくなっていることなどを指摘したうえで、学校間の協力や学校外の人々など様々な当事者のコミュニケーションなどを伴ってのみ、ドイツにおける終日制学校は成功することができる、という⁴³。

Jungの見解は、終日制学校そのものに疑問を投ずるものではなく、むしろ社会的出自と教育成果との関連の打破などの観点から終日制学校に期待するとともに、終日制学校が真にねらい通りの結果をもたらすために乗り越えるべき課題があることを指摘するものと言える。

(2) 学童保育との関係での疑問

(ア) 学童保育に関する法制

もう一人、学童保育との関係で終日制学校に疑問を呈するHeinz-Jürgen Stolz (ドイツ青少年協会 Deutsches Jugendinstitut) の見解をあげておこう。

その前提として、学童保育に関する法制について一瞥しておく。

ドイツにおいて学童保育 (Hort) は、基礎学校入学以降の児童を対象とする保育施設であり、法制上は児童福祉施設として位置づけられる。児童福祉施設について定める連邦法律としては、社会法典第8編「児童・青少年援助」(Sozialgesetzbuch [S G B], Kinder- und Jugendhilfe)がある。S

(43) Jung, RdJB2006, S.33ff.

GB は、1961年に制定された青少年福祉法 (Jugendwohlfahrtsgesetz) を引き継ぐものとして、1990年に制定、1991年に施行された児童青少年援助法 (Kinder- und Jugendhilfegesetz [KJHG]) によって設けられたものであり、児童福祉施設についてのみならず、児童及び青少年を援助するためのさまざまな仕組みについて定めるものである。第2章「青少年援助の給付 (Leistungen der Jugendhilfe)」のなかの第3節「昼間保育施設及び児童昼間保育における児童への助成 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege)」に保育施設に関する規定がおかれている。ここでいう昼間保育施設 (Tageseinrichtungen) は、0歳児以上3歳児未満を対象とする保育所 (Kinderkrippe)、3歳児以上6歳児未満を対象とする幼稚園 (Kindergarten)、そして学童保育を含めた総称である。2012年1月現在のSGBの22条1項は、これを「児童が昼間の一時期あるいは終日にわたって滞在し、集団で助成を受ける (gefördert) 施設」と定義している。児童昼間保育 (Kindertagespflege) とは、いわゆる保育ママのことである。そして、22条2項は昼間保育施設及び児童昼間保育の任務として、児童が自らに責任をもち共同体において生きていく能力を有する (gemeinschaftsfähig) 人格に成長することを援助する (fördern) こと、家庭における訓育 (Erziehung) と教育 (Bildung) を支援し (unterstützen) 補うこと、親が就業活動 (Erwerbstätigkeit) と子どもの訓育とをより良く相互に両立させることができるよう援助する (helfen) こと、以上の三つを掲げている。ただし、SGBは「保育所」、「幼稚園」という文言を用いておらず、実際にどのような保育施設が設けられるのかは、各州の法律に委ねられている⁴⁴。

SGB は、1991年に施行後、3歳以上の児童について州法律の規定を基準とした幼稚園入園請求権を保障するなどの内容を含む1992年の「妊婦及び家族援助法」、3歳未満児のため保育サービスの拡充を目指した2004年の「昼間保育拡充法」(Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG)、保育のさらなる拡充を

(44) SGB は、原則として14歳未満の者をKindと呼び、14歳以上18歳未満の者をJugendlicherと呼ぶ。同法7条1項1号2号。本稿ではそれぞれに「児童」、「青少年」という訳語を充てている。

目指す2008年の「児童助成法」(Kinderförderungsgesetz, Kifö G)などによる改正を経て、現在に至っている⁴⁵。

(イ) 学童保育との関係での疑問

Stolzの論文は2006年のものであり、TAGが制定された後の段階に対応していると言ってよい。Stolzは、TAGにおいてはとりわけ、人生の様々な場面に固有の、年齢にふさわしくニーズに向けられた基準によって展開されるべき教育任務(Bildungsauftrag)、価値に向けての訓育(Werterziehung)、社会福祉空間の開放(sozialräumliche Öffnung)と諸施設のネットワーク化(Vernetzung)が強調されていること、親との協働、学校との協働が特別に注目されていることを指摘している⁴⁶。

(45) ドイツにおける保育制度やSGB については、岩志和一部・鈴木博人・高橋由紀子「ドイツ『児童ならびに少年援助法』全訳(1)～(3・完)」比較法学36巻1号303頁以下(2002年)、37巻1号219頁以下(2003年)、39巻2号267頁以下(2006年)、齋藤純子「ドイツの保育事情」レファレンス507号103頁以下(1993年)、同「昼間保育拡充法の施行」ジュリスト1290号117頁(2005年)、同「ドイツの保育制度 拡充の歩みと展望」レファレンス721号29頁以下(2011年)、ヨハネス・ミュンダー(三浦まどか訳)「家族と子どもの貧困の緩和 社会法典第2編と第8編を通じて」賃金と社会保障1532号4頁以下(2011年)など。とくに学童保育については、長谷川有紀子「ドイツ 公的な補助による多様な放課後活動と年齢拡大型学童保育の増加」池本美香編『子どもの放課後を考える 諸外国との比較でみる学童保育問題』(2009年、勁草書房)42頁以下がある。青少年福祉法から児童青少年援助法への移行は、警察の介入から援助への移行と特徴付けられている。これについては、鈴木博人「児童ならびに少年援助法(Kinder- und Jugendhilfegesetz)の特色」児童福祉法研究7号29頁以下(1997年)、高橋由紀子「ドイツ『児童ならびに少年援助法』(KJHG)と少年保護所の職務」帝京女子短期大学紀要14号281頁以下(1994年)など。これらの論稿によれば、KJHGが成立した背景には、少子化、単親の増加、母親の就労の増加など、終日制学校導入の背景として語られるのと同じ事情があったことがわかる。Statistisches Bundesamt Deutschlandの統計によると、2010年3月1日現在において、6歳から11歳までの子どものうち昼間保育施設に通う者の割合は全ドイツの20.4%、ベルリンを除く旧西ドイツにおいて15.0%、ベルリンを除く旧東ドイツにおいて59.2%である。
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Content/75/BesuchsquoteKinderTageseinrichtungen,templateId=renderPrint.psm1> (最終アクセス2012年1月)なお、前掲注(26)参照。

そして、Stolzは、終日制学校において子どもを午後も保育することと学童保育との関係を念頭において、学校のシステムと青少年援助を見通した調整の仕組みがないことを問題視する。

すなわち、現在のドイツには、もっぱら地方自治体によって (kommunal) 形成されてきた青少年援助と、各州において集権化されている学校制度との間に連関がなく、就学年齢にある子どもの教育(Bildung)、訓育(Erziehung)、保育(Betreuung)について、公的に責任を負う統合的な構造は存在しない。連邦・州・地方自治体という緊張関係のうえに青少年保護と学校という、違いの大きな2つのシステムがある。そのうえ、連邦も I Z B B を補う (Implementierung) 際に、S G B を通じて連邦法により規律される「就学年齢にある子どものための昼間保育施設 (Tageseinrichtungen)」への体系的制度的な支援の関連付け (Förderbezug) を打ち立てていない。その結果、地方自治体による終日制学校形成の際に、計画の基盤と質のスタンダードが存在しないということになっている。このような状況を、Stolzは、調整 (Regulation) の欠如、あるいは、地方自治体が青少年援助と学校とを考慮して統合された教育計画をたてる (Bildungsplanung) ための拘束的法的大綱条件の欠如、と表現している⁴⁷。

こうした認識を前提にしてStolzは、終日制学校に対して批判的な見方を明らかにしている。すなわち、終日制学校の拡充が進み、学童保育における訓育 (Horterziehung) が学校システムのなかに同化していくことにより、州レベルで集権化した、質量とも満足できる終日制的訓育、教育、保育の組織という構造を持つ学校システムへの過大要求がなされる。しかし、Stolzによると、学校における子どもの学習・生活の世界を、再び中心に据えようという企ては、後期モダンあるいはポストモダンの社会の動態と相容れず、有望とは思われな

二八五 (46) Heinz-Jürgen Stolz, Ganztagschule und Hort. Ein Systemvergleich, RdJB 2006, Bd.1., S.50ff.[57].
Stolzは、学童保育の状況を紹介するなかで、旧東ドイツの州においては学童保育が学校と類似した正規のもの (Regelangebot) であるのに対して、旧西ドイツの州における学童保育は家庭において子どもの世話をすることのできない勤労者のための緊急のサービスという性格をもつことなどを指摘している。Stolz, RdJB 2006, S.52ff.

(47) Stolz, RdJB 2006, S.50,52.

い。終日制学校を拡充することの政策目標を考えてみると、終日制の教育 (Bildung) の組織が専ら学校の責任で行われるべきだという必然的な理由はないのである。むしろStolzは、学童保育の教育 (Pädagogik) の長所を生かすことを重視し、公的に責任を負われている、非集権的な終日制教育 (Bildung) の組織において、学童保育と終日制学校が相互に多様に関連しあいながら存在することができる」と述べ、自治体レベルのものとされた (kommunalisiert) 学校が一つの重要なパートナーとなるような、自治体レベルの (kommunal) 教育 (Erziehung, Bildung, Betreuung) ネットワークを示唆している⁴⁸。

また、Stolzは、I Z B Bについて次のような批判をする。すなわち、I Z B Bの文言からは、州の枠を超えて質を維持するメカニズムについても、また、終日制学校の統計のための連邦規模に統合された報告システムについても、合意がないということがわかる。I Z B Bには弱点が3つある。ひとつは、教育的構想の質 (pädagogische Konzeptqualität) を判断する基準についても、また、これに対応する評価・審査手続についても、連邦と州は合意しておらず、これらがどのように行われるかは州に任されていることである。2つめは、学童保育が併設されている学校も、それが専門的に学校に統合された終日制に発展することを目指している場合には、援助に値するとみなされているが、ここに青少年援助の管轄の下にある学童保育も入るのが、不明確であるということである。3つめに、いくつかの州においてはI Z B Bによる補助がギムナジウム期間年数短縮の補償として用いられるが、これはI Z B Bとは無関係のはずである⁴⁹。

(48) Stolz, RdJB 2006, S.61ff.

(49) Stolz, RdJB 2006, S.58ff. ギムナジウム期間年数短縮については、前掲注(42)参照。「補償」とは、ギムナジウム期間年数短縮により失われる授業時数を、午後授業をすることにより補填しようということである。

州における終日制学校拡充の状況

1. 終日制学校の定義と終日制学校拡充の実績

(1) 終日制学校の定義と3つの形態

すでに述べたように、I Z B B 自体には終日制学校の定義規定はない。K M K によると、終日制学校とは、初等段階 (Primarbereich : 第1学年から第4学年) 及び中等段階1 (Sekundarbereich I : 第5学年から第10学年) において、次のような特徴を有する学校とされている。すなわち、() 週のうち少なくとも3日、生徒のために終日にわたる活動 (ganztätiges Angebot) が用意されており、その活動は1日に少なくとも7時間 (Zeitstunde) にわたること、() 学校が終日にわたる日は毎日、参加する生徒に昼食が用意されること、() 終日にわたる活動が、学校経営担当者 (Schulleitung) ⁵⁰ の監督と責任の下に組織され、学校経営担当者と密接に協力して行なわれ、授業との間に構想上の連関があること、以上である。この定義は、州においてさまざまな形をとる終日制学校のすべてに妥当する。しかし、それをこえた組織・内容の実際は州により区々である。

K M K によると、終日制学校は次の3つの形態に区別される。すべての生徒が週のうち少なくとも3日、それぞれの日に少なくとも7時間、学校の終日にわたる活動に参加することを義務づけられるもの。「完全義務型」(voll gebundene Form) と呼ばれる。生徒の一部が週のうち少なくとも3日、それぞれの日に少なくとも7時間、学校の終日にわたる活動に参加することを義務づけられるもの。「一部義務型」(teilweise gebundene Form) と呼ばれる。

個々の生徒がその希望により学校の終日にわたる活動に参加するもの。生徒にとっては、週のうち少なくとも3日、それぞれの日に少なくとも7時間は、学校において教育 (Bildung) と保育をうけながら在籍することが可能である。「任意参加型」(offene Form) と呼ばれる⁵¹。

(50) 「学校経営担当者」については、後の2(3)(ウ)(iii)、注(75)においてふれる。

～ の区別は、終日制学校の導入の合憲性という問題を考察する際に前提とされることが多いようである。例えば、Schmahlは、3つの形態のそれぞれが親の教育権（基本法6条2項）との関係でどのような問題をはらむかに言及している。その際、Schmahlは3形態を次のように説明しているので、ここに紹介しておこう。

「義務型（完全義務型）」は、終日にわたるサービスに参加することがすべての生徒にとって義務づけられているものであり、学校の授業は午前と午後に分けられる。これに対して「任意参加型」においては、正規の授業が午前中に行われ、これを補うものとして、午後に加法的な授業外活動（宿題の援助、「勉強好きの子どもグループ」、余暇プロジェクト）が提供される。午後の授業外活動は、たいてい、公的ないしは民間の青少年援助実施主体（Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe）や教育（Bildung und Erziehung）を支援するその他の組織によって行われる。午後のプログラムへの参加は通常は任意であるが、教育権者が利用を届け出れば、1年間の参加義務がある。「一部義務型（統合型 integrativ）」は、先の2つの中間というよりは、むしろ新しい教育的（pädagogisch）コンセプトである。全生徒必修の午前午後の授業と並んで、授業と交互に授業外の活動があり、その中から生徒は選択をしなければならず、それに参加することが義務づけられる。授業が学習の時間と緊張をほぐす時間とに分かれる「リズム化（Rhythmisierung）」により、生徒の理解力が高まり、成果をあげようとする心構え（Leistungsbereitschaft）ができると期待されている。

(51) 以上は、KMKのWebサイトにある「ドイツ連邦共和国諸州における終日制型普通教育学校」というページにおいて得られる「ドイツ連邦共和国諸州における終日制型普通教育学校 2005年から2009年までの統計」というPDFファイルのなかの解説による。Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, IV C-DST 1933-4(20), Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland-Statistik 2005 bis 2009-, Berlin, den 27.01.2011, S.4ff. in: [http://www.kmk.org/no_cache/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/allgemein-bildende-schulen-in-ganztagsform.html?sword_list\[0\]=statistik&sword_list\[1\]=ganztagsform](http://www.kmk.org/no_cache/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/allgemein-bildende-schulen-in-ganztagsform.html?sword_list[0]=statistik&sword_list[1]=ganztagsform) (最終アクセス 2012年1月)

たいていは「義務型」として導入される障害者向けの促進学校（Förderschule）を別として、とりわけ初等段階と中等段階1の学校は原則として、人的物的な前提及び学校組織の面での前提が充たされうる限りで、終日制学校として設置される。基礎学校と基幹学校は、終日制学校導入の際に優先的に考慮されなければならない。中等段階2（Sekundarbereich Ⅱ：第11学年から第13学年）においても、総合制学校はたいてい終日制学校として導入される。「義務型」であれ「任意参加型」であれ、いくつかの州学校法（とりわけ旧東ドイツ地域の学校法）は学校設置者に、通学日に温かい昼食を適切な値段で提供するよう義務付けている。学校設置者が「任意参加型」の生徒のために午後に輸送（送り迎え）をする義務（Beförderungspflicht）は定められていない。午後の活動は、公益に規定される学校の需要（ein gemeinwohlbestimmtes schulisches Bedürfnis）に対応しておらず、国の教育委託（Bildungsauftrag）を越えた付加的な活動だからである⁵²。

（2）終日制学校拡充の実績

（52）Schmahl, DÖV 2006, S.885f. Annette Guckelbergerは、終日制学校を「任意参加型」と「統合型」に分けて整理しているが、後者についてやはり「授業のリズム化」を語っている。Annette Guckelberger, Ganztagschule und elterliches Erziehungsrecht, RdJB 2006, Bd.1, S.11ff.[21f.,25f.] また、Brooschは、「任意参加型」と「義務型（Ganztagschule gebundener Konzeption）」との区別を基本に論じているが、「任意参加型」についても、その学校としての教育の目標設定（Zielsetzungen schulischer Erziehung）において学校の伝統的な教育任務（Bildungsauftrag）とは明確に区別される学校理解を基礎においていることを指摘し、あるいは「リズム化」にふれ、学校が単に学習空間にとどまるのではなく、生活空間になるべきとされていることを指摘している。他方で、「義務型」についてもやはり「リズム化」を語っており、「義務型」の中核として、「任意参加型」同様に学校のすべての生徒のために昼食の世話をすることをあげるとともに、「任意参加型」との重要な相違点として、中核的授業が午後にも行われること、授業の合間に自由時間、進度別の支援（Neigungsförderung）、保育が行われることをあげている。Broosch, S.14ff. この他に、終日制学校と親の教育権との関係について、vgl.Christian Bumke, Die Ganztagschule, NVwZ 2005, S.519ff.

（53）http://www.ganztagssschulen.org/_downloads/BMBF_Grafiken_2009.pdf（最終アクセス2011年9月11日）

連邦教育芸術省のWebサイトに掲載された資料⁵³によると、2003年から2009年までの間に支援が実現したか、または、支援が予定されている終日制学校は、ドイツ全体で合計7192校となっている。これを州別に多い順にみると、ノルトライン=ヴェストファレンが2852校、バイエルンが897校、バーデン=ヴュルテンベルクが521校、ベルリンが374校、ラインラント=プファルツが370校、ブランデンブルクが346校、ニーダーザクセンが336校、ヘッセンが333校、ザールラント236校、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン214校、メクレンブルク=フォアポメルン177校、テューリンゲン151校、ザクセン148校、ハンブルク134校、ザクセン=アンハルト68校、ブレーメン35校となっている。

7192校を学校種別に見ると、基礎学校が52%、ギムナジウムが12%、基幹学校が11%、特殊学校8%と続いており、圧倒的多数が基礎学校である。また、7192校のうち、新しい終日制学校を創設したという場合が75%、既存の終日制学校の定員を増やしたという場合が12%、既存の終日制学校を質的にさらに発展させたという場合が8%となっている。さらに、7192校を終日制学校の組織形態別にみると、「任意参加型」が68%と圧倒的であり、次いで「一部義務型」が11%、「完全義務型」が8%、「任意参加型/学童保育所」が6%となっている⁵⁴。この数字の背景には、親の教育権との関係で最も問題が生じることの少ない形態が「任意参加型」であるという事情に加えて、「任意参加型」が最もコストのかからない形態であるという事情がある（これについては3においてふれる）。

2 州における終日制学校拡充の状況

(54) Wunderも、2006年までのところ新しく終日制学校とされるものの多くは、週に3日午後にも活動（Angebot）をしながら半日制学校を続けているものに過ぎず、週に3～4日生徒が午後の活動に拘束される終日制学校は少数派であるという。Wunder, RdJB 2006, S.37

(1) 地方の組織

州において終日制学校がどのように導入されたのか、その例をみる前に、ドイツにおいて地方の組織はどのように構成されているか、地方において教育に関する権限はどのように配分されているかについて、簡単に確認しておこう⁵⁵。

ドイツは連邦制であり、連邦だけでなく、州(ラント)も国(Staat)として位置づけられる。日本でいう中央(国)と対比される意味での地方としては、各州のなかの地方の組織に目を向けなければならない。州における憲法的秩序について定める基本法28条1項は、その第2文において「ラント、郡(Kreis)および市町村(Gemeinde)においては、国民は普通・直接・自由・平等および秘密の選挙に基いて設置された議会を有していなければならない。」と定めている。さらに同条2項第1文及び第2文は、「市町村に対しては、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されていないなければならない。市町村組合(Gemeindeverband)もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準に従って、自治権を有する」と定めている⁵⁶。以上から、基本法は州のなかにおける地方の組織として、郡(クライス)、市町村(ゲマインデ)、市町村組合(ゲマインデ組合、ゲマインデ連合)の3つを想定していること、そして、ゲマインデを基礎的な自治体として位置づけていることがわかる。

基本法は、州のなかの地方制度のあり方について定める立法権限を連邦に与えておらず、この権限は州に帰属する。各州はその憲法、法律などにおいて、

(55) ドイツにおける地方の組織についての以下の記述は、山下茂『体系比較地方自治』(2010年、ぎょうせい)136頁以下、幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について

(1) その仕組みと特徴」自治研究⁸⁵巻3号39頁以下(2009年)などを参考にしたものである。

(56) 初宿正典=辻村みよ子編『新解説世界憲法集第2版』(2010年、三省堂)173頁以下の初宿正典教授訳による。本文掲記の条文は基本法制定以来改正を受けていない。

(57) プレーメン州憲法(Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2012)143条。<http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=340> (最終アクセス2012年9月10日)

その地方制度のあり方を定めている。そのため、地方制度については州ごとの多様性が認められることになるが、この点は度外視して、ここではおおむね各州に共通するところを確認しておく。

まず、16ある州のうち、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンは、市であるとともに州と同格の地位にある都市州（Stadtstaat）である。ベルリン、ハンブルクのなかにはクライス、ゲマインデ、ゲマインデ組合は存在しない。ブレーメン州（die freie Hansestadt Bremen）は、ブレーメンとブレーマーハーフェンという2つの市からなる州である。ブレーメン市とブレーマーハーフェン市はそれぞれがそれ自体ゲマインデであり、ブレーメン州は両市からなる「高次のゲマインデ組合（Gemeindeverband höherer Ordnung）」とされている⁵⁷。都市州以外の州（広域州，Flächenstaat）においては、基礎的な自治体としてのゲマインデ、それを包括するクライスという二層的な構造が基本となるが、クライスに属さない「クライスから独立した市（独立市，kreisfreie Stadt）」も存在している。独立市もゲマインデである。基本法のいうゲマインデ組合にあたる組織としては、ゲマインデとクライスの中間にあって複数のゲマインデが事務を共同で処理する連合、独立市や郡を包括する広域的な連合がある。なお、この他の広域的な組織として、複数のゲマインデ等が特定の事務を一体的に処理するための目的組合（Zweckverband）もある。

ゲマインデとクライスの議会（住民の直接選挙）と執行機関との関係は、州によって様々であるようであるが、ゲマインデについては、議会だけでなく首長も住民に直接選挙され、首長は議会の議長となるとともに、議会の命を受けて行政事務を執行するという形態が広まっていると言われている。

（2）州内での教育に関する事務の配分

各州がクライスとゲマインデにどのように事務を配分するかは、州の権限であり、ここでも州ごとに差異が生まれる。一般論としては、ゲマインデは基礎的な自治体として住民に身近なサービスの重要部分を担う。クライスは、ゲマインデの区域を超える事務、ゲマインデの事務の支援、ゲマインデ間の調

整を行う。なお、クライスはラントの下級行政庁としての側面も有している。

各州において学校教育に関する事務がゲマインデ、クライス、州にどのように配分されるかは、各州の規律による。2001年までの段階については、おおむね以下のようにまとめられている⁵⁸。

まず、州が基本法7条1項に基づき学校監督権を有するのに対して、地方自治体は学校設置者としての権限を有する(kommunale Schulträgerschaft)州の学校監督権の対象事項と地方自治体による学校設置権限の対象事項の区別は、内的学校事項(innere Schulangelegenheit)と外的学校事項(äußere Schulangelegenheit)という伝統的な区別に対応している。すなわち、州は学校における教授過程、学習過程、さらには内容、方法、構成に責任を負う。学校設置者である地方自治体は、学校の設置、変更及び廃止について権限を有し、学校の物的な需要(Sachbedarf, 建物、内部の備品、教材)を補填し(decken)、管理職員(Verwaltungspersonal)を配置し、学校の日常的な管理に責任を負う。そして、学校設置者はこのような任務と関連する(verbunden)経費を負担する。教員は、たいていの州においては州勤務者(staatliche Bedienstete)であり、その雇用等は州の権限に属する。

基礎学校と基幹学校の設置者は、一般的にはゲマインデあるいは自治体の組合である。広域州では実科学校もそうであることがしばしばである。その他の種類の学校の設置者は、通例は、独立市、クライス、クライスに属する大きな市である。中等段階2の学校については、たいていは独立市およびクライスまたは目的組合が設置者である。

学校設置者としての地方自治体は、国(州)による地方自治体に対する監督一般だけではなく、学校監督にも服する。さらに、公的學校制度(das öffentliche Schulwesen)の一環であるから、州の優越的な(übergreifend)規律と計画に組み込まれている。例えば、新しい学校の設置、既存の学校の変更および廃止には学校監督による認可がなければならない。しかし、州による

(58) Avenarius, Einführung, S.53ff.,アベナリウス/結城監訳・前掲注(2)81頁以下, Avenarius/Heckel, Schulrechtskunde, S.155ff. Vgl.Avenarius, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.197ff., Füssel, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.210ff.

規律と措置が地方自治体の自治権を侵害することは許されない。

学校の財政については、人件費のうち、教育職員 (lehrendes Personal) の経費は雇用者が負担する。それゆえ、教員の人件費は通例は州が負担する。非教育職員 (管理職員, 用務員, 清掃職員など) を配置 (stellen) しなければならない学校設置者は、その経費を負担する。教員でも管理職員・補助職員 (Hilfspersonal) でもない職員 (学校カウンセラー Schulpsychologen, 助手 Schullassistenten, 社会福祉教育者, 教育相談員 Erziehungsberater) に関する経費についての負担者は、州により異なる。他方、物件費は学校設置者が調達する。学校の日常的な管理, 学校内部の設備・備品, 教授用の教材 (Lehrmittel), 学校建設の費用がこれに該当する。かなりの州では、教材費無償 (Lernmittelfreiheit) と生徒の送り迎え (Schülerbeförderung) の費用も学校設置者が引き受けているが、州が補助金などを予定する (vorsehen) 例もある。

(3) ヘッセン州における終日制学校の拡充

(ア) ヘッセン州における事務配分

以下ではひとつの具体例として、ヘッセン州において終日制学校の拡充・導入促進がどのようになされたのか、法制度を中心にして、紹介しておく。

まず、同州における地方制度である。1946年12月1日のヘッセン州憲法 (Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946) 137条は、自治権を有する団体としてゲマインデとゲマインデ組合を想定している⁵⁹。ゲマインデの組織についてはヘッセン州ゲマインデ法 (Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005) が、また、クライスの組織についてはヘッセン州クライス法 (Hessische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005)⁶⁰ が、それぞれ定め

(59) 2012年1月現在の文言 (2011年4月29日に最終改正) による。http://www.rv.hessen-recht.hessen.de

をわいてい。クライス法の1条によると、クライス(Landkreis)は地域団体であり、ゲマインデ組合である(第1項)。クライスの地域は同時に州行政における下級官庁の区域(Bezirk)を構成する(第2項)。2条によると、クライスはその地域において、法律に他の定めのない限り、クライスに属するゲマインデの能力(Leistungsfähigkeit)を超える公的任務を担う(第1項)。

ゲマインデ住民は議会の議員(Gemeindevetreter)と首長(Bürgermeister)の選挙権を有している。議員(市の場合はStadtverordneterと呼ばれる)からなる議会(Gemeindevetretung)とは別に、首長及び複数の助役からなるゲマインデ執行部(Gemeindevorstand)があり、それぞれの任務が定められている。首長と議員の兼職はできない(以上について、ゲマインデ法29条、49条、65条)。クライスには、住民によって選挙される議員(Kreistagsabgeordnete)からなるクライス議会(Kreistag)と、やはり選挙により選出されるクライス長(Landrat)とクライス助役からなるクライス委員会(Kreisausschuss)とが置かれる。クライス長とクライス議会議員の兼職は原則禁止である(以上について、クライス法21条、36条、37条など)。

学校教育関係の事務がどのように配分されているかについて、ヘッセン州学校法(Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 14. Juni 2005)の規定を確認しておこう。まず、州であるが、同法92条1項は、全学校制度が国(Staat, すなわち州)の責任のもとにあるとし、国の任務として、とくに、学校が教育任務(Bildungs- und Erziehungsauftrag)を履行するなどに際して学校に助言し学校を支援することをあげている。同条2項は学校監督官庁(Schulaufsichtsbehörde)の任務を、同条3項は学校監督官庁が行う監督の種類(専門監督Fachaufsicht, 勤務監督Dienstaufsicht, 法的監督Rechtsaufsichtなど)をあげている。最上級学校監督官庁として文部省(Kultusministerium)、下級学校監督官庁として州学校教育事務所(Staatliche Schulamt)があげられている(94条1項)。州学校教育事務所は、その担当する区域(Bezirk)において学校に対する専門監督と勤務監督を行う

(60) いずれも2012年1月現在の文言(2011年12月16日の法律により最終改正)による。

<http://www.rv.hessenrecht.hessen.de>

とされている(95条1項)。ヘッセン州は15の区域に区分されている(95条2項)。フランクフルト市(die Stadt Frankfurt am Main)は同市のみでひとつの区域とされている。1つのクライスからなる区域, 2つのクライスからなる区域, 1つのクライスと1つの市からなる区域もある。公立学校教員(Lehrerinnen und Lehrer)は原則として州勤務者(Bedienstete des Landes)であり, 官吏(Beamte)に任命されねばならない(in das Beamtenverhältniss zu berufen: 86条1項第2・3文⁶¹)。なお, 同法のいう「教員」は, 学校において独立して授業を行う者をいう(86条1項第1文)。

学校の設置者は, 基本的にはクライスから独立した市(kreisfreie Stadt)とクライス(Landkreis)である(138条1項)。学校設置者が学校の開設, 組織変更, 廃止について行う決定には, 文部省の同意が必要である(146条)。

公立学校の人件費(教員, 社会福祉教育の資格のある助手[sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter], 学校カウンセラー[Schulpsychologinnen und Schulpsychologen]の俸給[Dienstbezüge], 援助給付[恩給など: Versorgungsbezüge], 引っ越し費用, 州のための出張費[Reisekost]など)は州が負担する(151条)。教科書その他の教材は, 州から公立学校の生徒に無償で使用に供される(153条1項)。

公立学校の物件費(とくに学校経営担当者の管理費用, 校舎・施設(Schulanlage)・設備(Schuleinrichtungen)の管理及び維持の費用, 州から学校に任された教材の維持費用)は学校設置者が調達する(155条)。また, 学校設置者は, 官吏(Beamtinnen und Beamten), 公務職員, 公務労働者(Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer)であって, 教員や社会福祉教育の資格のある助手ではない者(管理職員, 助手[Schulassistentinnen und

(61) 山下・前掲注(55)149頁によると, 従来, ドイツにおける公勤務者(öffentlicher Bediensteter)は, 官公吏(Beamte), 公務職員(Angestellte), 公務労働者(Arbeiter)に区別され, 官公吏は公法上の勤務・忠誠関係の下で公権力の行使にあたり, 公務職員と公務労働者は私法上の労働契約によって雇用されるとされてきた。最近では公務職員と公務労働者の区別はなくなり, まとめて公務従業員(Tarifbeschäftigte)と呼ばれる。なお, 石村修「ドイツ官吏法における政治的自由」晴山一穂・佐伯祐二・榊原秀訓・石村修・阿部浩己・清水敏『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」 その比較法的研究』(2011年, 日本評論社)101頁以下, 106頁も参照。

Schulassistent], 用務員 [Schulhausmeisterinnen und Schulhausmeister], 清掃職員 [Reinigungspersonal] など) の人件費なども負担する (156条)

地方自治体における学校に関する行政については、一般論として、学校設置者の機関であって法律で定められたものが自治体における学校行政の機関であると説明されている。日常的な行政はその機関により委任された自治体勤務者が行い、大きな自治体では専門的に養成された官吏により行われる⁶²。ヘッセン州学校法においては、自治体である学校設置者は、法律が別に定めを置かない限りで、ゲマインデ法、クライス法、州福祉団体に関する法律、あるいは組合条例に従って、学校を管理するとされている (147条)。さらに、学校設置者であるゲマインデ及びクライスは、学校委員会 (Schulkommission) を設置することとされている。学校委員会はゲマインデ法72条、クライス法43条にいう委員会的一种であり、学校委員会には、教員、父母、生徒、教会及び宗教団体の代表が含まれていなければならない (148条)。ゲマインデ法72条にいう委員会とは、ゲマインデ執行部が個々の事務領域を恒常的に管理し、あるいは監督するために設置することができる、ゲマインデ執行部の管轄下に置かれる委員会である。委員会は、首長、他のゲマインデ執行部の構成員、ゲマインデ議会の議員からなり、必要があれば、専門的知見のある住民も構成員となる。議長は首長又は首長が指定した助役が務める (これらについてはクライスに置かれる委員会にも準用される)。したがって、学校委員会は、日本における教育委員会とは大きく異なる存在であると考えられる⁶³。

(イ)ヘッセン州における終日制学校拡充の状況 (2008年)

2008年3月の時点において、ヘッセン州文部省のWebサイトから次のような事実を知ることができた。

(62) Avenarius, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.206.

(63) 以上のヘッセン州学校法の紹介は、2012年1月現在の文言 (2011年11月21日の法律により最終改正) による。http://www.rv.hessenrecht.hessen.de, http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=c1f7ee3ac049d51fa14df6f30a1b156a

また、ここまで紹介した事柄については、後に本文でふれる2010年3月の時点での文言 (2009年7月14日の法律により最終改正) と同じである。

すなわち、同州における終日制学校の拡充は2002/03年度から推進されてきたところ、2006/07年度から2008/09年度の3年間は、3年計画により実施されている。この3年間に毎年60、合計180の教員定数(Lehrerstelle)が終日制のために用意される。「州政府は、きわめて困難な財政状況にもかかわらず、ヘッセン州の学校において終日制を一步一步(schrittweise)拡充することに最高の優先順位を与えている(“Ganztagsschule nach Maß”)」。拡充の範囲は、同州の市とクライスのそのときどきの需要に即したものとされており、学校設置者、青少年援助の諸機関(Einrichtungen)、その地域にある音楽学校やスポーツなどのクラブ(Verein)との現場での密接な協力があると、高く評価される。

終日制の拡充により、学校には、正規の授業を拡大したり補うような内容を持つ活動(Angebot)を、たとえば課外活動(Arbeitsgemeinschaft)やプロジェクトの形で示すことが可能になる。様々な科目のなかに任意の活動の形態を組み込むことができる。精神を使う場面と身体を使う場面とが有意義に入れ替わるよう、学校の日課をリズム化することができる。生徒には、促進コース(Förderkurse)、宿題の世話、治療的サービス(例えば、読み取り能力の先天的障害などの場合)、任意参加・義務的参加のスポーツ・余暇活動、個別の相談(Beratung)、社会的な(sozial)学習の機会が提供される。文化的な行事や学校外の教育サービス(Bildungsangebot)に引率されて参加することも可能になる。各学校の教育構想(pädagogisches Konzept)を展開させるのは学校自身である。学校プログラム(Schulprogramm;その意義については(ウ)(iii)においてふれる)のなかでイメージ(Vorstellung)と目標(Zielvereinbarung)を明確にし、授業前後の保育におけるノウハウを示し、親、学校設置者、そして学校外のパートナーとの協力ができることが、プログラム“Ganztagsschule nach Maß”に採用される条件である。

州政府の目標は、立法期終了までにすべての生徒のために、その住まいの近くに終日制が提供されるようにすることである。2005/06年度には336校が終日活動(Angenbot)をしており、これは1999年に比べて倍以上である。2007/08年度には同州において終日活動する学校が470校ある。州は毎年、

4250万ユーロをプログラムのために支出しており、2008/09年度までには530校存在することになる。2015年までには、ヘッセン州の約2000校のすべてに、17時頃までの終日制が任意参加の形で提供されるものとされている。2003年から2007年会計年度までの間に、IZBBによる連邦全体で40億ユーロになる補助のうち、2億8700万ユーロがヘッセン州に用立てられた⁶⁴。

(ウ)終日制学校拡充にかかわる法規定

(i)学校法における規定

終日制学校拡充にかかわる法規定として、まず、2008年3月の時点におけるヘッセン州学校法15条をあげておこう。

同条1項は、学校における保育と終日にわたる活動(Angebot)の形態として、学校設置者による保育の提供(Betreuungsangebote des Schulträgers)、昼間に行われる教育上の保育(die pädagogische Mittagsbetreuung)、任意参加型終日制学校(die offene Ganztagschule)、義務型終日制学校(die gebundene Ganztagschule)の4つをあげている。は、学校設置者の同意を得て、基礎学校、中間段階(中等段階1)の学校、促進学校(Förderschule)に設置することができるものであり、民間の主体(freie Träger)、親、あるいは資格ある人員(qualifizierte Personen)との協働(Zusammenarbeit)が追求されなければならない。生徒の参加は任意である(同法15条3項)。は、民間の主体、親、あるいは資格ある人員と協働して終日制の活動(Ganztagsangebote)を実施するものであり、この活動は生徒の文化、社会(sozial)、スポーツ、実践、言語及び認識にわたる発達を促進する。この終日にわたる活動への参加は任意である(同条4項)。は、の活動を超えて学校に任される時間的な枠を拡大し、教育上の利害(pädagogische Belange)を総合的に考慮できるようにしようとするものである。この活動への参加は、
二七 部分的に義務制とするか、全部が義務制とするかどちらかであり、これについ

(64) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=1aa7e56f48ebb1ee5797b18092438de4,
http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=d8192e50e1ac4b672a6c5584d644302f
(最終アクセス2008年3月20日)

ての決定は学校会議 (Schulkonferenz) が行うとされている (同条5項) の形態になることができるのは、基礎学校、中間段階 (中等段階1) の学校、促進学校である。 の終日制学校設置については学校設置者が決定する (同条6項)⁶⁵。

ヘッセン州文部省Webサイトや次に述べる「基準」において「終日にわたり活動する学校 (ganztätig arbeitende Schule)」とされるのは、上記の ~ である⁶⁶。

(ii) 終日制学校のための基準

州法律において定められた終日制について、さらに、訓令の形式において、「ヘッセン州学校法15条にしたがってヘッセン州において終日にわたり活動する学校のための基準 (Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen nach §15 Hessisches Schulgesetzes)」が発せられた (Erlass vom 1. August 2004) (以下、「基準」という。)⁶⁷。「基準」は、先の ~ の形態の内容をより詳しく規定している。

それによると、 は、少なくとも週に3日間、14時30分までの時間に、人的・財政的に可能な範囲で、午後に追加的な教育活動 (pädagogische Arbeit) を行うものとされている。その活動は、宿題の世話、促進措置 (Fördermaßnahmen)、そして選択された分野及び余暇の分野における拡張されたサービス、以上の領域において行われる。学校設置者と協力して昼食が提供されなければならない。活動を特定の学年に限ることもできる。追加的活動への参加は生徒にとっては任意であるが、親による届出の後には、届け出た時間

(65) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=29fb7d641d3107dc8f3e957c4e52d77 2008年3月にこのWebページにおいて確認した文言は、この後にふれる2010年3月の時点における文言<2009年7月14日の法律により最終改正>と同じである。なお、学校会議については、後の(iii)においてふれる。

(66) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?rid=HKM_...false.htm&uid=d653019a-8cc6-1811-f3ef-e91921321b2&shownav=false (最終アクセス2008年3月20日)

(67) 前掲注(65)のWebページにおいて、PDFファイルにより入手。この「基準」は、2004年8月1日に効力を発し、2009年7月31日をもって効力を失うとされている。

帯について参加義務がある。

は、「任意参加型構想の協同的終日制学校 (kooperative Ganztagschulen mit offener Konzeption)」と呼ばれており、信頼できる (verlässliche) 終日の活動が週に5日行われ、原則として7時30分から17時まで、金曜日は少なくとも7時30分から14時まで、区々の保育の可能性が提供されるものである。学校設置者と協力して昼食が提供されなければならない。追加的活動への参加は生徒にとっては任意であるが、親による届出の後には、届け出た時間帯について出席義務がある。

は、「義務的構想の協同的終日制学校 (kooperative Ganztagschulen mit gebundener Konzeption)」と呼ばれており、信頼できる (verlässliche) 終日の活動が週に5日行われ、原則として7時30分から17時まで、金曜日は少なくとも7時30分から14時まで、午後の必修授業及び区々の保育の可能性が提供されるものである。学校設置者と協力して昼食が提供されなければならない。追加的活動への参加は、生徒にとってすべて義務的であるか、又は部分的に義務的である。親による届出の後には、任意の活動であっても、届け出た時間帯について出席義務がある。

と は先に1(1)において紹介した3形態のなかの「任意参加型」に、は「完全義務型」に該当すると言えそうである。

～ のいずれであれ、温かな昼食を提供することが「終日にわたり活動する学校」として認められるために満たされなければならない条件である。そのため、調理室を含めて食堂やカフェテリアが用意されなければならない。また、宿題の世話をすること、遊びや休憩などの余地があることも「終日にわたり活動する学校」として認められるための条件であり、そのための部屋や遊びのためのスペースが必要とされる。昼食を提供すること、そのための施設や人員を確保することは学校設置者の役割である。

この「基準」によると、学校プログラムのなかに、終日にわたる活動と授業
その他学校の企画との間に、統合された構想 (integriertes Konzept) として
関連があることが示されなければならない。「終日にわたり活動する学校」の
学校プログラムにおいては、以下のことが語られるものとされている。すなわ

ち、(a) 学校がゲマインデ、労働の場、クラブ及び団体に開かれており、教育 (Bildung) と保育を行う際に学校外のパートナーとの協力を強化すること、(b) 終日にわたる学校の構想を人員及び施設空間にして示すこと、(c) 教育と保育を行う際の教員と学校外の人員との間の協力、(d) 教員相互間の協力の強化、(e) 教育活動 (Bildungsangebote)、自由時間の活動 (Freizeitangebote)、宿題をする際の教育的な (pädagogisch) 保育のリズム化、(f) 学校の活動 (Angebot) に親が協力参加することを通じて親の関わりを強化することなどである。

「終日にわたり活動する学校」による活動には、以下の分野のものが含まれる。すなわち、宿題の世話、社会性を学ぶための活動 (Angebote zum sozialen Lernen)、促進的活動 (Förderangebote)、自由時間、独立した学び及び科目横断的な学びの形態を授業と終日にわたる活動のなかに含ませること、授業を拡張したり補う活動及び学校外の教育サービス (Bildungsangebote) を通じて選択可能性を拡大することである。

「終日にわたり活動する学校」の人員は、さまざまな職業から構成され、雇う者も州、学校設置者、民間とさまざまである。すなわち、教員、学校教育の専門家及び社会福祉教育の専門家 (Schulpädagogische und sozialpädagogische Fachkräfte)、ソーシャルワーカー、そして非常勤職員である。

「基準」は終日制学校としての申請手続にもふれている。それによると、終日制学校の構想は、学校設置者及び青少年援助の実施主体と協力して立てられなければならない。その際、州の学校教育事務所と学校の諸会議体 (Gremien) は、初期のうちに構想を展開する作業に加えられるものとする。

上記の形態については、学校が「昼間に行われる教育上の保育」を始めることについて、学校プログラム及び対応する構想に基づいて計画をして、学校設置者に申請をする。これは、任意参加の授業と保育を始めるについて学校会議が決定をし、教員全体会議 (Gesamtkonferenz) の意見を聞き、学校父母協議会 (Schulelternbeirat) と生徒協議会 (Schülerrat) の同意を得た後に行われる。

については、学校が任意参加型及び義務型終日制学校を開設することに

ついて、学校プログラム及び対応する構想に基づいて計画をして、学校設置者に申請をする。これは、学校会議の意見を聞き、教員全体会議の決定を経て、学校父母協議会と生徒協議会の同意を得た後に行われる。

学校設置者は「終日にわたり活動する学校」の開設について文部省に申請をする。文部省は「基準」とヘッセン州学校法の規定、予算法 (Haushaltsgesetzgeber) の準則に従って認可について決定する。

以上が「基準」の内容である。

ところで、とくに任意参加型の場合に、昼食、さらには宿題の世話その他の諸活動について、参加する子ども、すなわち親は対価を支払う必要があるのか、必要があるとしてどの程度の対価とされているか。この点についてのヘッセン州の実情については確認できなかった。しかし、ノルトライン=ヴェストファレン州において、終日制学校の教育プログラムに対する家庭の負担額を最高150ユーロと定めながら、150ユーロまでの収入に応じた負担額についてゲマインデが独自に設定しているため、ゲマインデの間で家庭の負担額に大きな相違がみられ、しかも低所得の場合が多い移民家庭にとっては参加が困難になる例があるという指摘が紹介されている⁶⁸。このような事例がヘッセン州においてもみられるとすると、終日制学校を拡充する意図と反する結果を生むことになるだろう。

(iii) 「学校の自律」との関係

「基準」の内容をみると、終日制学校の設置などにおいて学校会議などの会議体が一定の役割を果たしていること、さらに、個々の終日制学校の教育構想を明らかにするものとして学校プログラムが重視されていることがわかる。これらについては、1990年代以降にドイツ諸州において採用された「学校の自律」(Schulautonomie) との関連で検討しておく必要がある。

「学校の自律」とは、学校に教育上の裁量を広く認めるとともに(学校の自己責任)、州による学校監督は基本的に学校を支援・指導するにとどまるもの

(68) 高谷・前掲注(34)『諸外国の教育動向2007年度版』151頁。

と位置づける、各学校は自らの教育の特徴を学校プログラムという文書にまとめる、この学校プログラムに基づいて内部評価・外部評価が行われる、というものである。「学校の自律」は、1980年代に展開された学校開発理論の研究や「良い学校」に関する研究が土台となって、1990年代以降の学校改革を特徴づけるものになったと言われている⁶⁹。Avenariusによる代表的なドイツ学校法解説書も、2010年の第8版において、「『学校の自律』と学校の質」と題する独立した1章を設けるに至っている⁷⁰。ヘッセン州も「学校の自律」の仕組みを取り入れている。これを、2010年3月の時点でのヘッセン州学校法に即して、確認しておこう。

同法は、第10章「学校の組織」に第1節「学校の自治 (Selbstverwaltung der Schule)」として4か条をおいている⁷¹。このうち、127a条1項は、「学校は、州の責任と法的行政的諸規程の範囲内において、独立して (selbstständig)、授業及び学校生活を計画、実施し、訓育 (Erziehung) を行い、学校自身の事務を管理する。」と定める。これは「学校の自律」の端的な表現である。ただし、学校は権利能力のない公的営造物 (nichtrechtsfähige öffentliche Anstalt) とされていることに注意を要する (同条2項)。また、127b条1項は、「授業、学校生活及び訓育 (Erziehung) を独立して計画し実施する学校の権限は (127a条1項)、法的行政的諸規程及び学校監督の命令によって、不必要にあるいは不当に縮減されてはならない。」とする。

(69) 1990年代以降のドイツにおける「学校の自律」に向けた改革については、南部初世「ドイツにおける『学校の自律性』改革の展開と理論的課題」日本教育法学会年報33号93頁以下 (2004年) 参照。また、「学校の自律」に向けた学校改革につながる教育思想や研究動向に関する研究として、遠藤孝夫『管理から自律へ 戦後ドイツの学校改革』(2004年、勁草書房) がある。

(70) Avenarius, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.259ff.

(71) 1970年代ドイツにおいて展開された「学校の自治」に向けての学校改革と、1990年代の「学校の自律」とは異なるものとみるならば、「学校の自律」を取り入れた学校法における Selbstverwaltung という文言を単純に「学校の自治」と訳すことには、疑問もあろう。Avenariusは、行政法では Autonomie を公法上の法人の権限と理解すること (学校は法人ではない) を指摘して、Schulautonomie というスローガンは法律学的に不正確であると、また、各州法律が Schulautonomie という文言ではなく、Eigenständigkeit, Selbstständigkeit, Selbstverantwortung といった概念を用いていることを指摘する。Avenarius, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.260.

次に、学校プログラムについては同条2項が次のように定めている。「学校は、その教育活動 (pädagogische Arbeit) の自身による開発 (Entwicklung) と質のために学校が教育上の責任 (pädagogische Verantwortung) を果たす範囲を、学校プログラムを通じて形成する。学校は、学校プログラムのなかで、現状の調査に基づいて、授業、訓育 (Erziehung)、相談及び保育における学校の活動の目標を、学校の一般的教育任務 (Bildungs- und Erziehungsauftrag) とその実現に関する諸原則を考慮しつつ確定するとともに、これら目標に到達するための重要な手段と必要とされる教員の協力の諸形態を確定する。学校プログラムにおいては、相談のニーズ、組織開発及び人材開発について語られなければならない。教員団の研修 (Fortbildung) のニーズをふまえた研修計画は、学校プログラムの一部である。学校は、授業の組織と内容上の形成の余地を利用して、重点を設定し、自らの教育上 (pädagogische) の個性 (Profil) を示し、とりわけ学校の周囲の地域のニーズを考慮して特別な任務を選択することができる。この学校プログラムを利用した学校の内部評価については、同条3項第3文が次のように定めている。「学校は、学校プログラムが適切に実施 (Umsetzung) されていること及び学校の活動の質について、定期的に、適当な形で、吟味する (内部評価 [interne Evaluation])」。なお、98条1項によれば、内部評価の構想 (Konzeption)、実施、活用 (Auswertung) に際しては、学校は第三者を用いることができる。さらに外部評価については、98条2項が次のように定めている。「学校は、教育課程のスタンダードに基づき (gemessen an den Standards der Bildungsgänge)、学校の授業及び学校の組織開発の質の発展の目的でなされる、個々の学校及び学校相互の比較の外部評価 (externe Evaluation) のための学校監督官庁により指示された手続に参加する義務、とりわけ、州内部の、州をまたがる、そして国際的な比較調査に参加する義務がある。匿名化された評価結果は公表を許される。第三者に外部評価を委託する場合は、専門監督の行使における学校監督官庁の関与が手続において保障されなければならない」。

ここで言及されている「教育課程のスタンダード」については、4条に定めがある。すなわち、同条1項は、学校は授業において、教育課程の教育目標

(Bildungsziele) から導かれる諸能力を伝達するものとするとし、この諸能力を定めるものをスタンダード (Standards) と呼んでいる。スタンダードは、諸科目等における様々な教育課程の要求のコア領域 (Kernbereich) を、能力段階に差異を設けて記述するとされている。そして、スタンダードは、同時に、内部評価及び外部評価の措置の開発のための基礎となるとされている。また、第2項においては、スタンダードは法規命令により拘束力あるものとされること、KMKが決定したスタンダードは直接拘束力を持つものとして定めることが定められている。

「教育課程のスタンダード」の意義について詳細を検討し、論ずる能力は筆者にはないが、少なくとも、それがPISAショック以降のドイツにおいて進められている全国共通の教育スタンダードの設定や学習状況調査の実施⁷²と軌を一にするものであると述べることは許されるだろう。学校プログラムの作成と内部評価・外部評価についてどう考えるかについては、本稿の最後に取りあげることにする。

自律を認められた学校であるが、学校における決定はどのようになされるのか。ヘッセン州学校法^{127a}条4項第1文は、「学校の決定は、学校経営担当者 (Schulleitung) 及び諸会議 (Konferenzen) によって、この法律に従ってなされる」と定めている。^{127b}条3項第5文によれば、学校プログラムについては、学校会議が教員全体会議 (Gesamtkonferenz) の提案に基づいて決定する。そこで、これらの会議体について確認しておこう。

ヘッセン州学校法第10章第2節で扱われる学校会議 (Schulkonferenz) は、教員、父母及び生徒 (以上三者をまとめてSchulgemeinde) が協力をする共同の審議・議決機関であり(¹²⁸条1項)、議長である校長と、教員、父母、生徒の代表者により構成される (¹³¹条1項)。学校会議が決定権を有する事項は¹²⁹条において1号から13号まで列挙されており、そのなかのひとつが、先にみた学校プログラムである (同条1号。^{127b}条3項)。また、同法¹⁵条5項の定める終日制学校 (上記⁽ⁱ⁾ の義務型終日制学校) への参加の義務づけについ

(72) 簡単な紹介として、高谷・前掲注(2)191頁以下。

ての原則も、学校会議の決定事項とされている(129条2号)⁷³。また、学校会議の意見が聴かれなければならない事項が130条1項に列挙されている。

ヘッセン州学校法第10章第3節は、教員による諸会議について定めている。このうち教員全体会議(Gesamtkonferenz)とは、学校のすべての教員と社会福祉教育の助手(sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)により構成され、校長が議長となる(133条2項)。教員全体会議は、学校会議の管轄でない限り、学校の教育活動(Bildungs- und Erziehungsarbeit)の教育的(pädagogisch)専門的形成について議決するとされ、「法令及び行政規則の範囲内で決定する」事項として、具体的に17の項目が列挙されている(133条1項)。

父母と生徒について、ヘッセン州学校法は第10章とは別に第8章「父母」、第9章「生徒」を設けている。本稿では父母についての規定だけを確認しておく。まず、第8章のなかの101条は、「児童及び青少年の教育(Erziehung und Bildung)において学校、家庭(Elternhaus)そして職業教育訓練所(Berufsausbildungsstätte)を支援し、ヘッセン州憲法56条6項にしたがって父母の共同決定権を保障するために」、公立学校のために父母協議会が設けられる(bilden)旨定めている⁷⁴。個々の学校に設けられる父母協議会には、クラスレベルの協議会と学校全体のものがあり、前者がクラス父母協議会(Klassenelternbairat, 106条)、後者が学校父母協議会(Schulelternbeirat, 108条)である。学校父母協議会の任務としては、129条1号ないし7号の定める事項についての学校会議の決定への同意、133条3号ないし5号の定める事項についての教員全体会議の決定への同意などがあげられている(110条)。個々の学校ごとの父母協議会だけでなく、クライス父母協議会、市父母協議会、州父母協議会も設けられる。

こうしてみると、学校会議や教員全体会議の権限が強そうに見えるが、校長

(73)「基準」があげる学校法の条文とは異なるが、それは本文において紹介している法律の文言が2010年のものであるからだろう。

(74)ヘッセン州憲法56条6項「教育権者は、第2項ないし5項の原則が侵害されない限りで、教育制度の形成を共同決定する権利を有する。」

(Schulleiterin oder Schulleiter)と学校経営担当者(Schulleitung)に関する規定を確認しておく必要がある。校長は、学校がその教育任務(Bildungs- und Erziehungsauftrag)を履行することに責任を負い、法令及び行政規則に従い、また、学校会議や教員の会議による決定に従って、学校を運営するとされている(88条1項)。校長の任務は、教員、生徒、父母、学校監督官庁、学校設置者などと協力して、教育活動(Unterrichts- und Erziehungsarbeit)と学校生活が正常に(ordnungsgemäß)行われるように配慮し、教育活動と学校生活が発展するよう努めることであるとされる。また、学校プログラムの開発、継続的補正(Fortschreiben)、実施に配慮すること、内部評価に配慮することなどが、校長に義務づけられている(88条2項、3項)。校長は、管理のための任務の範囲内で、及び、管理のために発せられる学校監督官庁及び学校設置者の命令の範囲内で、また、諸会議の決定を実行するために、教員及び社会福祉教育助手に対して指示をする権限を有する。校長はいつでも教員の授業を参観することができる。ただし、法令及び行政規則、学校プログラムのなかの拘束的な教育原則(pädagogische Grundsätze)、会議の決定に違反するところがある場合にのみ、教育活動(Unterrichts- und Erziehungsarbeit)に介入し、これらの定めを尊重するよう指示することが許される(88条4項)。

これらの学校法の規定をみる限り、校長の権限は強いと言える。Avenariusは、各州に共通する指摘として、学校経営担当者に際立った地位があることは明白である、「学校の自律」が強まるなかで、学校経営担当者の任務の範囲は著しく拡大された、と指摘している⁷⁵。

(iv) I Z B Bに基づく補助のための基準

(ii)においてふれた「基準」とは別に、I Z B Bの枠内で投資を促進するための基準も定められている(Richtlinien zur Förderung von Investition im Rahmen des Investitionsprogramms “Zukunft Bildung und Betreuung” 2003-2007:以下、「投資基準」という。)⁷⁶。この「投資基準」によると、補助金を求める請求権は存在せず、補助金は連邦から州に供される資金の範囲内で認められる。「投資基準」は、補助の対象(とくに、終日にわたる能力啓発

[Förderung]と保育のためにもっぱら用いられる施設か、あるいは、学校・学校設置者・青少年援助主体の協力というモデルの枠内で利用される諸施設[教室、厨房、休憩室、食堂、図書館など]人件費、運営費、管理費はこのプログラムによる援助は受けない。)、被補助者(学校設置者など)、補助の条件(補助を受ける者の自己負担の割合。補助の期間。終日にわたる能力啓発と保育の提供が学校経営担当者との密接な協力のなかで計画・実施され、学校、学校設置者あるいはその他の主体との間で調整された適切な教育構想を有していること。)、申請をしてから補助金が認められるまでの手続などについて定めている。

(エ) フランクフルト市学校教育事務所における聞き取り

筆者は2007年8月23日にヘッセン州フランクフルト市の学校教育事務所

(75) Avenarius, in: Avenarius/Füssel, *Schulrecht*, S.263f. 同時にAvenariusは、「学校の自律」は法令と行政規則の範囲内でのみ認められていることを強調している。仮にヘッセン州学校法127b条1項のような規定があっても、それが紛争事例において学校をより確実に保護するものとは言えない。学校は、学校設置者の権利能力なき営造物であり州学校行政のヒエラルキーの最底辺にある組織であって、学校の自己責任を侵害する学校監督官庁の措置に対して、行政裁判所への提訴などはできないのである、と。

なお、「学校経営担当者」は、ヘッセン州においては、校長、副校長、特別な職にある教員から構成され(学校法87条1項)、構成員は定期的な会議においてその活動を調整するとされている(87条2項)。「学校経営担当者」の構成員と(学校会議などの)諸会議は、学校の教育任務の履行を保障するという目標を持って、学校運営において協力すると定められている(87条3項)。Avenariusによると、学校の運営を1人の人物ではなく、複数名による執行部という形(Leitungskollegium)で担うことは、過去に改革の勧告により何度も取りあげられたが、これまでごく少数の州においてのみ役割を果たしているに過ぎない。Avenarius, in: Avenarius/Füssel, *Schulrecht* S.263f. 本稿では、天野他監訳・前掲注(2)60頁の訳に従い、Schulleitungを「学校経営担当者」と訳した。これは、校長1人によるものであれ、Leitungskollegiumによるものであれ、現に学校を経営(運営)している者を意味する。ヘッセン州学校法のような場合であれば、Schulleitungを「学校執行部」と訳してもよいかもかもしれない。なお、Schulleitungは、校長1人によるものであれ、Leitungskollegiumによるものであれ、学校を経営(運営)することそのものを指して用いられる場合もあるように思われる。

(76) ここで紹介するのは、2008年3月の時点でヘッセン州文部省のWebサイトより入手したものである。

http://www.kultministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=c78a77527f2474ec7c4abb4bd35c0d76
この「投資基準」は2003年1月1日に発効し、2008年12月31日に効力を失うとされていた。

(Stadtschulamt)を訪れ、終日制学校について聞き取りをした⁷⁷。

聞き取りの結果によると、2003年から2009年の期間に、フランクフルト市はIZBBによる補助として2157万ユーロの支援を受ける。この額の10%に相当する市の独自補助と合わせて、フランクフルト市では2397万ユーロの補助総額になる。補助は、21の学校、24の措置に投入されており、これらは専ら厨房、図書室などの建築のための措置である。

また、終日制学校において重要なのは各学校がそれぞれの終日制についての構想を持つことであり、それについて州が認可をすることになる。各学校の構想は教員の会議を経て、校長、教員、親、生徒からなる学校会議によって決定される。親の意向を無視することはできないが、教員が望まなければ終日制学校は実現できない。校長一人で決定することはできない。

フランクフルト市では終日制学校の要求はそれほど強くない。これに代わるもの、補うものが存在しているからである(日本でいう学童保育のようなものの存在)。また、これまでの半日制学校の下では、子どもたちは午後には宿題をする、日本の学童保育に相当する施設を利用する、スポーツや音楽を習うためにクラブ(Verein)に行くなどの形で過ごして来たとのことである⁷⁸。

(オ)ヘッセン州におけるその後の状況

(i)州文部省による説明

ヘッセン州における終日制学校のその後の経過について、2012年1月末の時点における同州文部省Webサイトから以下のことがわかる。

(77) 竹中勲同志社大学大学院司法研究科教授、神野礼育広島大学大学院法務研究科教授、通訳をお願いした木村吉孝氏とともに訪問し、AmtsjuristであるHerr Schmidtなど3氏に対応していただいた。

(78) スポーツクラブなどを利用した従来の放課後の過ごし方を、牧歌的に描くことはできない。補習塾の存在については、前原・前掲注(15)40頁、長谷川・前掲注(45)52頁においてとりあげられている。ピアルケ千咲「学校および学校外教育の利用に関する親の教育戦略 ドイツ・ハンブルク州における調査に基づいて」教育社会学研究第69集(2001年)85頁以下は、親の社会階層の違いにより生徒の学校外教育の利用についても差異化が生じることを指摘する。藤井他・前掲注(2)32頁以下は、地域スポーツクラブが社会選別機能を有していることをとりあげている。

まず、2009/10年度に向けた文部大臣の声明は、「学校における終日にわたる活動 (Angebote) の拡張は当然継続される。」として、次のように述べている。次の学校年度 (つまり2010/11年度) に105の教員定数 (5040万ユーロ) とさらに130万ユーロを投入して、生徒の28%が終日にわたる活動を提供する学校に通学できるようにする。これによってヘッセン州は、終日にわたる活動の提供の点で、旧西ドイツの広域州のなかでトップの座を占める。政治的な議論において「昼間に行われる教育上の保育 (die pädagogische Mittagsbetreuung) 」(前掲(ウ)(i)) がいまだに低く評価されていることは、残念ながら認めなければならない。「昼間に行われる教育上の保育」という概念は他の州には存在しないということを強調したい。週のうち4日、昼食とそれに続く宿題の世話をを行うことは、まさにKMKのいう「任意参加型終日制学校」の定義に合致する。いくつかの「昼間に行われる教育上の保育」の例に見られるように、ヘッセン州はこの分野においても良好な経過を辿っており、2010/11学校年度から始まる新たな3年間のプログラムによって、これがさらに引き継がれる、と⁷⁹。

ここにみられるように、ヘッセン州では2010/11年度からの3年間にわたる終日制学校推進のプログラムが立てられている。2011/12年度には、ヘッセン州では、「終日にわたり活動する学校 (ganztätig arbeitende Schule) 」であって州のプログラムの枠内で援助を受ける学校が788校存在する。「終日にわたり活動する学校」のうち、現在、79校が終日制学校として、709校が「終日にわたる活動を提供する学校 (Schulen mit Ganztagsangeboten) 」として(日々の活動提供時間はさまざまであるが、少なくともKMKが定めている「州に3日間、7時間」という学校である)、活動している(この2つの学校の区別と定義については次項(ii)参照)。「終日にわたり活動する学校」のために毎年行われる援助はこの間、1386の教職員定数になる。これによって、州は毎年、約6400万ユーロをプログラムのために支出している。州の目標は、2015年までに初等段階、中等段階1そして促進学校という、全部で約1700校の普通教育学

(79) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?rid=HKM_15/HKM_Internet/nav/d65/d653019a-8cc6-1811-f3ef-ef91921321b2%26_ic_uCon=7b053398-35f5-4317-9cda-ae2389e48185.htm&uid=d653019a-8cc6-1811-f3ef-ef91921321b2 (最終アクセス2012年1月27日)

校において、おおよそ16時又は17時までの任意参加の終日にわたる活動が存在するようになることである⁸⁰。

ここには、2008年の時点でみられた“Ganztagsschule nach Maß”という標語はみられないが、I Z B Bによる援助が終了した後も、厳しい財政状況のなかで終日制学校の拡充に高度の優先性を与え、学校による終日にわたる活動の提供を量的質的に発展させることを漸進的に進めるという姿勢は、変わらないようである⁸¹。

(ii) 法令等の改正

ヘッセン州学校法15条の規定は改正されている(2012年1月の時点での文言<2011年11月21日の法律により最終改正>による⁸²)

まず、同条1項は、学校における保育と終日にわたる活動(ganztägige Angebote)の形態として、(a)学校設置者による保育の提供、(b)終日にわたる活動を提供する学校(Schulen mit Ganztagsangeboten)、(c)終日制学校(Ganztagsschulen)の3つをあげている。同条2項は(a)について説明する条項であるが、これは、改正前の同項とほぼ同じであり、したがって(a)は前掲(ウ)(i)と同じとみてよい。同条3項は(b)について定めるものであるが、その内容は改正前の4項と同じであり、したがって、(b)は前掲(ウ)(i)と同じである。そして同条4項は(c)について定めるものであり、その内容は改正前の5項とほぼ同じであり、したがって、(c)は前掲(ウ)(i)と同じということになる。同条5項は、改正前の6項と同様に、(b)(c)の形態になることの

(80) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?rid=HKM_15/HKM_Internet/nav/d65/d653019a-8cc6-1811-f3ef-ef91921321b2%26_ic_uCon=fea30924-dc70-8431-f012-f31e2389e481.htm&uid=d653019a-8cc6-1811-f3ef-ef91921321b2 なお、788校という数字は、前年度に比べて75校多く、1999年に比べると6倍である。

http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=54f479017cbf9dc1397bdef32b2922a5
(最終アクセス2012年1月27日)

(81) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=0f40deb13a8063e2d817a1b9c6fce548
(最終アクセス2012年1月27日)

(82) 前掲注(63)参照。15条の文言は、

http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=29fb7d641df3107dc8f3e957c4e52d77
においても参照可能である。(最終アクセス2012年1月27日)

できる学校をあげる規定であり、改正前の6項とほぼ同じ内容の規定である。つまり、先の文部大臣声明においてふれられていた前掲(ウ)(i)の形態が法律の規定から姿を消したということになる。

「ヘッセン州学校法¹⁵条にしたがってヘッセン州において終日にわたり活動する学校のための基準 (Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen nach §15 Hessisches Schulgesetzes)」も、2011年11月1日の訓令 (Erlass vom 1. November 2011)として新しく設けられている⁸³(以下、「新基準」という。)ヘッセン州文部省Webサイトにおける簡単な説明によると⁸⁴、「新基準」は、(b)(c)をさらに3つの型 (Profil)に分けている。すなわち、(b)がProfil 1とProfil 2の2つの型に分たれ、また、(c)がProfil 3とされている。

このうち、Profil 1は、少なくとも週のうち3日、7時30分から14時30分まで、宿題の世話、促進措置 (Fördermaßnahmen)などを提供する。この提供は特定の年次に限定してもよい。追加される活動への参加は生徒にとって任意であるが、親が届け出た後は参加の義務がある。具体的な教育構想 (pädagogisches Konzept)を展開するのは学校自身であるが、これは学校監督が許可する学校プログラムのなかに位置づけられ (verankern)なければならない。

Profil 2は、週のうち5日間の午後に信頼できる活動 (verlässliche Angebote)を提供する。義務的な授業とともに、促進コース、選択による活動 (Wahlangebote)、授業を補い拡張する課外活動・企画、宿題と自習の世話、誰にも開かれた (offen) スポーツグループ・遊戯グループへの参加が保障される。教育活動 (Bildungsangebote)と余暇活動 (Freizeitangebote)との時間配分 (Stundenzeiten und der Wechsel)については、学校内部で規律することができる。通例は7時30分から16時あるいは17時まで保育が可能である。

(83) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=29fb7d641df3107dc8f3e957c4e52d77より入手可能である。(最終アクセス2012年1月27日)

(84) http://www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=d8192e50e1ac4b672a6c5584d644302f(最終アクセス2012年1月27日)

授業と終日にわたる活動提供との結びつきは、終日制学校と学校設置者、青少年援助の諸機関、音楽学校、クラブ及びその他の学校外のパートナーとの協力と同じく、学校プログラムのなかで表現される。

Profil 3 は、週のうち 5 日間の午後に、義務的な授業及び区々の保育の可能性を提供する。授業は通例、7 時 30 分から 16 時ないしは 17 時の間に行われる。追加される活動への参加は生徒の全部にとって、あるいは一部にとって義務的である。親が任意参加の活動について届け出たときは直ちに、このコースやプロジェクトについて出席義務が生じる。促進コース、選択による活動、授業を補い拡張する課外活動・企画、宿題と自習の世話、誰にも開かれた (offen) スポーツグループ・遊戯グループへの参加は、この型が提供するサービスに数えられる。教育活動と余暇活動とのリズム感ある時間配分が、学校によって定められる。授業と終日にわたる活動提供との結びつきは、終日制学校と学校設置者、青少年援助の諸機関、音楽学校、クラブ及びその他の学校外のパートナーとの協力と同じく、学校プログラムのなかで表現される。

以上の 3 つの Profil に共通な点は、温かな昼食の提供、年齢に即した共同の部屋及び休憩室の存在である。また、遊んだり休憩したりする可能性があることが、州の終日制学校プログラムに採用される条件である。

申請の手続については、Profil 1 ないし Profil 3 のいずれについても、学校が学校プログラムに基づいて学校設置者に提案することになっており、その提案には、学校会議と教員全体会議の決定、学校父母協議会と生徒協議会の同意が必要とされている。学校会議、教員全体会議、学校父母協議会、生徒協議会の決定や同意等については、いずれもヘッセン州学校法のなかに、対応する規定が設けられている。学校設置者はヘッセン州文部省に申請し、文部省は「新基準」の規定、ヘッセン州学校法の規定、予算法の規定 (Vorhaben des Haushaltsgesetzgebers) にしたがって、認可について決定する。

「学校の自律」にかかわるヘッセン州学校法の規定をみると、「自立した学校 (selbstständige Schule)」と題する 127d 条が新設されている。それによると、一定の条件の下で学校を「自立した学校」に組織変更する (umwandeln) ことができる (同条 1 項)。「自立した学校」になると、一定の事項について既

存の法規定と異なる決定などを行うことができる。ただし、4条による教育スタンダード (Bildungsstandards) が遵守される限りとされている (同条2項)、教員全体会議の構想が組織変更の基礎であるとされているが (同条7項)、組織変更を決定するのは文部省である (同条8項)。そこで4条であるが、ここでは、まず、教育スタンダードと科目別の内容とを結びつけるなどの内容を有するコアカリキュラム (Kerncurricula) が授業を拘束する基礎と位置づけられ (同条1項)、教育スタンダードは教育活動の重要な目標を内容とするものであり、その目標は個別科目についての生徒の学習結果 (Lernergebnisse) として、特定時点での能力水準などを具体的に記述する形で、表現される。この教育スタンダードは内部評価と外部評価の措置を開発する基礎となるとされている (以上同条2項)。また、コアカリキュラムは法規命令によって拘束力あるものとされること、KMKの決定した全国教育スタンダードを直接拘束力があるものとして行うことができることも定められている (同条5項)。外部評価について定める98条2項の内容に大きな変更点はないが、2010年の時点における「教育課程のスタンダードに基づき」という文言は、「教育スタンダードに基づき」に改められている。

この改正について評価をする能力を筆者は持ち合わせていないが、「教育課程のスタンダード」から「教育スタンダード」への変更は、PISAショック以降のドイツにおいて進められている全国共通の教育スタンダードの設定や学習状況調査の実施などの動向と異なる方向を目指すものではないだろう。

(4) ラインラント=プファルツ州における終日制学校拡充の状況

(ア) ラインラント=プファルツ州における終日制学校の型と拡充の状況

ラインラント=プファルツ州における終日制学校拡充について、同州文部省のBeraterであるDieter Wunderが2006年の段階で総括的に回顧している。

Wunderによれば、同州においては「任意型終日制学校 (Ganztagsschule in Angebotsform)」が2004年3月30日の学校法において規律されるに至った。これは、初等段階及び中等段階1のすべての学校種の学校として構想されたも

のであり、週に4日の午後に授業を行い、また、その他の教育活動（pädagogische Angebote）を提供することができる。これは、KMKのいう「一部義務型」である。このような形態がとられた理由は、広域州においては、そのようにして初めて、すべての親に活動が提供され、親の選択権が尊重され、実際に終日制学校が実現されることができたという点にある。親と子どもにとって終日制学校への通学が強制ではなく任意であるという原則は、新しい終日制学校の基礎であり、親はひとつの学校を選ぶのではなく、通例は、これまでの学校あるいは近隣の学校で行われる終日制の学校による活動（Ganztagsschulangebot）に通うことを選択するのである。たしかに世論調査の結果は終日制学校に好意的ではあったが、国家がこれまで自由であった親の領分に親の意思に反して介入するものだという危惧は、教会サイドにだけ存在するものではなかったのである。さらに、終日制学校への通学を選択した生徒は1年後にはその選択を撤回できる。また、州は親の希望を、従来の基礎学校と基幹学校の通学区の範囲とは無関係に、充たさなければならない。

しかし、このように終日制学校通学の任意性を確保することによって、生徒が半日制学校に通う者と終日制学校に通う者とに二分され、組織上及び教育上（pädagogisch）の諸問題が生じる。そして、良いものではあるがあれこれの欠点があるに違いない学校の活動よりも、自由な午後の方がよいと考える子どもは、自らの意思を親に対して貫くことが多いから、学校は親と子どもに強く左右されることになる⁸⁵。

終日制学校導入の実績を見ると、2002年8月1日の時点で81校、2003年には83校、2004年には71校、2005年に69校、合計304校が2005年までに設置されたとのことである。これを学校種別にみると、基礎学校が129校、基幹学校が68校、促進学校（Förderschule）が34校、中等段階1に属するその他の学

(85) Wunder, RdJB 2006, S.38f. 親は毎年、その子が終日制学校に通うのをやめると届け出ることができるので、終日制学校は開設2年目3年目に生徒数が増えたり減ったりすることがある。半日制学校と異なり、子が学校に出席するか否かは最終的に任意の決定に依拠しているのだということが、すべての当事者に意識されている。同州では、これまですべての終日制学校は、終日制であると同時に半日制である。すなわち、ひとつの学校のなかで終日制部門に通う生徒が全生徒の30%までという例が多く、50%あるいはそれ以上という例はまれである。Wunder, RdJB 2006, S.46.

校（実科学校，ギムナジウム，総合制学校など）が73校となっている。2006年に向けては58校が設置準備をしており，その結果，全学校の約20%が終日制学校のプログラムに組み込まれるという⁸⁶。

州が責任を負うのは，教職員援助給付（Personalversorgung）についてだけである。地方自治体は，原則としては人件費を支払わなくてもよい。学校の建物を拡張したり改善するのは，地方自治体の任務である。教職員援助給付の計算は教員担当時間数（Lehrerstunde）にしたがってなされるが，その際，学校は一定の時間数について，学校外の教育専門家（pädagogische Fachkräfte）などを任用することができる。社会福祉教育の専門家や，ふだん学校とコンタクトのないクラブに協力してもらうこともできる⁸⁷。

（イ）ラインラント＝プファルツ州における終日制学校と「学校の自律」

Wunderは，ヘッセン州と同様に，終日制学校導入に際して学校側がイニシアティブをとること，教員や親などの意見が聴取される仕組みになっていることにも言及する。

すなわち，法的にみれば唯一権限を有するはずの学校設置者が，学校と共同して申請しなければならない。そして，学校経営担当者は説得力ある構想を持たなければならない，学校に関する諸会議体は学校経営担当者と話し合わなければならない。新しいことに乗り出そうとする学校の心構えを政治と行政が大きく信頼しているのである，と。また，文部省は，終日制学校において増えた学校の時間の使い方について，教育上の大綱構想（pädagogische Rahmenkonzeption）を提示したが，これは学校にとって強制力ある基準というよりは指導（Orientierung）である。学校は，教員援助給付（Lehrerversorgung）の範囲内で，原則として終日制学校についての独自の考え方を実現する自由を有しており，具体化についての文部省あるいは学校監督機関の許可を得なければならないということはない。それが可能な理由は，学

(86) Wunder, RdJB 2006, S.44f.

(87) Wunder, RdJB 2006, S.39ff.

校の終日制部門においては義務的なプログラムが存在しないこと、午後をどのように使うかについて借用できるモデルが存在しないこと、文部省と学校監督機関が意識的にコントロール（Steuerung）を放棄したこと、そして、終日制学校の形成は地域的諸条件との対話のなかでのみ可能であるということがすべての当事者にとって明確になっていることがあげられる⁸⁸。

Wunderのこの指摘は、「学校の自律」にかかわるものである。実際にWunderは、組織面及び教育面（pädagogisch）での学校の自律性（Selbstständigkeit）がさまざまな態様でみられ、このことが終日制学校の最も興味深い点のひとつである、という。諸規程と異なることを行うには許可を受けなければならないということが半日制学校においては原則として自明であったが、終日制学校ではそれが無い。教育上（pädagogisch）の責任は完全に個々の学校にあり、この学校の自律性は、学校に自己責任を持たせようとする文部省の一般的政策に合致している。文部大臣が学校をこのように信頼し、これによって教育上（pädagogisch）の発展を何らの圧力もなく可能にするということは、PISA以降政治にのしかかる期待に照らしてみても、高く評価されるという。もっとも、ここには、終日制学校について、各学校にとってモデルとなるものがなく、自らの道を見出さなければならないという事情もある⁸⁹。

（ウ）ラインラント＝プファルツ州における終日制学校導入過程の実際

Wunderは、ラインラント＝プファルツ州の終日制学校導入過程において実際にみられた特徴も指摘している。

Wunderによると、終日制学校の発展において自治体と学校は大きな役割を有していた。終日制学校を創設するには多くの決定を必要とするので、その申請手続が複雑になるのはやむをえない。学校や学校設置者がしなければならないこととしては、たとえば、終日制学校定員の需要調査、学校の発展の見通しの提示、現実的な建設計画の作成、既存の学童保育やその他の学校に与える影響の吟味、昼食の提供の態勢の確保がある。とくに学校経営担当者は、終日制

（88）Wunder, RdJB 2006, S.39. Wunderは、会議体のなかでも教員（教員全体会議）の意思表示が実際には大きな役割を果たしていると指摘する。

（89）Wunder, RdJB 2006, S.45f.

学校を形成するための教育上 (pädagogisch) 組織上の構想を示さなければならぬ。教員団を集めるための集中的宣伝も必要である⁹⁰。

自治体と学校が終日制学校の申請を決定する理由はさまざまである。Wunderが教育的に (pädagogisch) 決定的であるとみているのは、多くの学校が、半日制学校としては障害のある生徒を援助し特別の才能ある生徒の成長を伸ばす可能性が限られていることに悩んでいる、という事実である。このような学校は、より良い教育活動 (pädagogische Arbeit) のための機会が得られると期待し、「街頭から」子どもたちを引き離し、宿題の支援をしようとしている。さらに自治体からは、青少年の特定の問題の解決、とりわけ労働市場のための資格 (Qualifikation) の改善や社会的諸問題の減少が期待されることもある。他校との競争のなかで自らの位置を確保しようという例も少なからずある⁹¹。

州議会議員などの地方政治家が名声を得ようとする動きをすることもあがるが、おそらくたいい場合は学校経営担当者が終日制学校への移行推進派であり、その政治的な結びつき (自治体議会 [Gemeinderat, Stadtrat] の構成員であること、ゲマインデ首長あるいはクライス長 [Landrat] との良好な関係など) を利用して終日制学校構想を実現させようとする。申請の数は多く、文部省は申請の2分の1には同意できない (理由はさまざまである)。終日制学校への通学は強制されないため、終日制学校への反対意見は広がらない。もちろん教員から批判が出されることもある。人員の配備 (Personalausstattung) を批判する者もいれば、すべての生徒を拘束するものとして導入されるのではないために構想を批判する者もいる。午後に自由に使うことが制限され、あるいは不可能になるがゆえに終日制学校を望まないというように、これまでの職業 (Beruf) を維持することを重視する異議もある。しかし、総じて、終日制学校のプロジェクトは州全土において多くの支持を得ている⁹²。

(エ) ラインラント=プファルツ州における終日制学校拡充が成功した理由

(90) Wunder, RdJB 2006, S.41f.

(91) Wunder, RdJB 2006, S.42f.

最後にWunderは、ラインラント=プファルツ州における「任意型終日制学校」の導入と展開は成功であったとして、その要因を以下の5点にまとめている。すなわち、政治が、実在する保育の需要に適切に応え、終日制学校への通学についての決定を親に任せ、参加生徒数の少ない終日制学校のためであっても、多くの財源を要する構想に着手し実現する政治的勇気を持っていたこと、

この基本決定が、終日制学校における保育が教育 (pädagogisch) 目的に役立ち、子どもに多くの価値 (Mehrwert) を与えるのだという安心を親に与えるような教育上 (schulpädagogisch) の構想によって充填されていたこと、学校設置者が希望する地域においてのみ終日制学校が導入されたこと、文部省が終日制学校を形成するについて細かな指示を放棄し、個々の学校に責任を与え、学校独自のイニシアティブを鼓舞したこと、大臣から教員に至るまですべての当事者が、終日制学校プロジェクトのために真剣に、多くの夢を持って力を尽くしたこと、以上である⁹³。

根本のところ、ラインラント=プファルツ州の終日制学校政策とは、市民も十分にそれを受け入れることを期待して国家が提供する任意参加 (Angebote) の政策であり、また、同時にそれは、自治体政治家、校長、教員が学校に何かを付け加えるという点で(ただしその結果について彼らはせいぜい予感することはできるが、あらかじめ計画することはできなかった)、内的学校改革 (innere Schulreform) の政策である。もちろん、終日制学校には陰の面もある。親が選択権を有するということは、はじめから生徒数が不安定になり、学校の負担になる。そのため、ひとつの学校の一部のみが終日制になり、半日制学校と終日制が併存するように組織されねばならないことになる。学校は、親と子が学校にとどまるようにするために、親と子にとって魅力的であろうする。終日制学校の内容を発展させることを学校に任せるという決定は、学校に多くの自由を与え、さらに高い要求を行うことである。継続して発展していくという学校文化が、上からの介入なしに、学校の完全な責任のなかで展開してきた。学校監督官庁による助言を過小評価してはいけないが、学校の自己責任は大き

(92) Wunder, RdJB 2006, S. 43f.

(93) Wunder, RdJB 2006, S. 48f.

く、全体として二度とない機会と理解されねばならない⁹⁴。

以上のWunderの指摘は、政策を推進する側からの説明であるから、その分を割り引いて評価しなければならないことは言うまでもない。それはともかく、Wunderの指摘から、私たちは、現在の終日制学校拡充の特徴、すなわち任意参加型として実施されるものが主流であること、そして、とくにそれが「学校の自律」という土俵のうえでなされていることを、十分にうかがい知ることができる。

3 終日制学校拡充とコスト

(1) さまざまなコスト

本節の最後に、終日制学校導入にかかるコストについて検討したDieter Dohmen / Klemens Himpele (ともに教育社会経済研究所 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie) の論稿から、いくつかの指摘を紹介しておこう。

まず、終日制学校導入にかかるコストには、さまざまなものがある。日常的な人件費、物件費 (Sachkost) と一時的な投資的コストが区別がされる。コスト負担者として学校の分野では、とくに州と自治体をあげなければいし、IZBBを通じて連邦もかかわる。親も昼食等を通じてかかわる。終日制学校導入のメリットとされるもの、たとえば、終日制学校の存在により親 (母親) に可能となる就業、子どもが学校でよい成績をあげ、よりよい修了資格を得て見習勤務の地位 (Lehrstelle) を見いだすこと、これらは見方によりさまざまに評価される。

そして、コスト負担者と受益者がさまざまに分裂していることが指摘される。すなわち、教員の俸給は州の管轄であり、社会福祉教育者の俸給は青少年援助

(94) Wunder, RdJB 2006, S.49.

の主体である自治体が引き受ける。子どもが午後に保育を受けることによってとくに母親が就業できるとなると、租税はごく一部のみが自治体に流れ、多くは連邦と州に流れる。社会保険料は社会保険に流れる。このような分裂の帰結として、終日制学校の具体的構想が教育の指標 (pädagogische Kriterien) により判断されるのではなく、誰がコストを負担するのかにより判断されてしまい、自治体は (及び州も)、終日制学校拡充に限られた関心しか示さないのである⁹⁵。

(2) 人件費について

コストを変動させる要因にはさまざまなものがある。まず、終日制学校の目標をどこに定めるかによって、コストも異なってくる。すなわち、生徒の成績向上のために授業を増やすということなら、教員や社会福祉教育者を増やすことが必要になり、教員は州により、社会福祉教育者は自治体により、財源が調達されなければならない。子どもの保育を重視するなら、専門家は不要になり、学生、親、年金生活者などを動員することができる。したがって、完全義務型終日制学校は他の2つの型よりもコストがかかるのである。また、子どもと保育担当者 (Betreuer) の比率、あるいは生徒と教員の比率をどう設定するかによっても、コストが異なってくる。教員・保育担当者1人当たりの生徒・子どもの数が多いほどコストは下がるが、少人数の方が成果があがるかもしれないという議論がある。さらに、終日制学校導入は、単に授業が午後に拡張されるというのではなく、授業の再編成、授業時間の再配分も帰結しうる。その具体化はさまざまでありうるものであり、それに応じて、義務型が導入されることも

(95) Dieter Dohmen / Klemens Himpele, Die Kosten von Ganztagschulen, RdJB 2006, Bd.1., S.64ff. [65f.]. Dohmen / Himpeleによると、終日制学校のために用いられることにより、他の行政目的のためにはもはや利用されない資源も、コストに数えられる。例えば自由時間利用 (Freizeitgestaltung) における自由は多くの教員にとって重要であるが、終日制学校導入により学校にいななければならない義務 (Präsenzpflicht) が生じ、この自由は少なくなる。このことから、多くの教員が (在校義務 [Anwesenheitspflicht] がより長くなるか、あるいは固定される) 義務的終日制学校に批判的な理由が説明できる、という。

あれば、任意参加型が導入されることもあるのであって、それぞれのコストや効果は異なる。最後に、終日制学校がどのような構想を持つかによって教員の働き方も異なり、コストも異なってくる。すなわち、学習指向の終日制学校であれば、教員の在校時間は長くなるのに対して、任意参加型であれば、午後には教員は一部のみ在校していることが必要になるだけである。前者であれば、教員自身の部屋なども必要となりうる⁹⁶。

人件費は終日制学校運営のためのコストの最大部分を占めるとともに、そこに終日制学校構想の多様さが反映される。この人件費について、いくつかの州の会計検査院報告をもとにして、Dohmen / Himpeleは次のように指摘している。まず、週4日間、3時間ずつ時間が増える終日制学校の場合でみたとき、州が終日制学校導入により増える時間にもつばら教員を投入すると、25%の時間に教員を、75%の時間に他の人員（教育職員pädagogische Personalあるいは非教育職員）を投入する場合よりも、2倍高くつくであろうといえる。また、任意参加型終日制学校とするか義務型終日制学校とするかは、設置者である自治体支出への影響は少ないが、州には大きな影響をもたらす（義務型は任意参加型の2倍のコスト）⁹⁷、と。

(3) 投資的コストなど

半日制学校から終日制学校へ移行するには、メンザ、カフェテリア、余暇活動のための部屋など、施設が必要となる。また、机、いす、コンピューターな

(96) Dohmen / Himpele, RdJB 2006, S.66ff.ここでは、教員の役割の変化についてもふれられている。すなわち、授業、宿題支援、才能の促進をリズム化することや、社会的能力の伸長（Aufbau sozialer Kompetenzen）といった教育（pädagogisch）構想は、教員とソーシャルワーカーとが混じて活動すること（Mischmodell）によってのみ可能である。生徒が中心にいなければならず、教員の特殊利益は後退する。授業時間のリズム化という意味で終日制学校を構想すれば、教員は、より長い時間在校しなければならないが、ここでは教員はもはや単に授業だけをする存在ではなく、促進し、援助し、相談に乗る、一日中生徒と過ごす存在なのである。

(97) Dohmen / Himpele, RdJB 2006, S.69ff.

どが必要となる。これらの投資的コスト (Investitionskosten, investive Kosten) は、I Z B Bを通じて、あるいは自治体によって賄われる。Dohmen / Himpeleの論稿執筆の時点で、投資的コストの90%はI Z B Bの枠内で連邦によって賄われ、10%は自治体によって賄われている。増えた施設などについての日常的な管理のための費用 (laufende Sachkosten) は、自治体の負担である⁹⁸。

(4) 終日制学校拡充の必要性

最後に、Dohmen / Himpeleは、終日制学校導入のメリットとされるものさままあげたうえで、問題点として、終日制学校の拡充においては州と自治体が質量とも財政出動しなければならないのに、利益を得るのは連邦と州であり、摩擦構造があることを指摘する。しかし他方で、以下のように述べて、論稿を締めくくっている。

学校システム全体の拡充が質的量的に不十分であると、子どもの発達とその後の成長プロセス (Bildungsprozess) への消極的效果、さらには失業をして社会給付を受けることになる見込みが高まるなどの消極的效果も結びついてくだろう。不十分な支援がもたらす帰結は次のようにまとめられる。すなわち、長くなる就学期間と資格付与の遅れ (Nachqualifizierung)、さらに社会給付のために膨大な公的資金が縛られ、他方で、ドイツにおける人件費があまりに高く周辺環境も魅力が無いという理由からだけでなく、質の高い労働力がすっかり欠けてしまうだろうという理由から、企業が益々流出しなければならない。経済的な低成長と福祉水準の低下がもたらされる、⁹⁹と。

(98) Dohmen/Himpele, RdJB 2006, S.73.

(99) Dohmen/Himpele, RdJB 2006, S.75ff.

むすびにかえて

終日制学校に関するドイツの文献・資料は膨大である。本稿はそのごく一部を利用して、終日制学校拡充の理由と法のかかわりの一端を垣間みたものに過ぎない。それゆえ、ここで本格的な結論を展開する資格は筆者にはない。しかし、限られた範囲の考察から指摘できることを筆者なりにまとめておこう。

まず、終日制学校拡充にあたって連邦が積極的な役割を果たしていることが注目される。既にふれたように、ドイツにおいては州の文化高権という標語のもと、学校教育に関する立法権・行政権は州に帰属する。中等段階における学校種が異なるなど、各州間における学校制度の相違は大きい。このようななかで、終日制学校拡充という、具体的な学校のあり方にかかわる施策について連邦が、財政的援助をするという形ではあるが、積極的な役割を果たしたわけである。

もちろん、州の文化高権とはいっても、1966年に連邦と州政府の協定により設置されたドイツ教育審議会が構造計画に関する勧告（1970年）など、さまざまな勧告を出して各州の法制に一定の影響を与えた。KMKにみられるような場を通じて、各州を通じて共通にされるべきものは各州の立法により、そのように扱われてきている。また、2006年8月26日の第52回改正によりに改正される前の基本法91b条（1969年5月12日の第21回改正により追加）は、教育計画に際して連邦と州が協力する旨を定めていた。しかし、このような協力的文化連邦主義（kooperativer Kulturföderalismus）¹⁰⁰の下でも、終日制学校についての定義を州に留保しているとはいえ、終日制学校について財政的支援をしたことは、従来の連邦の役割に比べて一步踏み出た観がある。

このことは、PISAの結果が示すようなドイツにおける学校教育の諸問題は各州だけで解決できない類のものであること、さらには、ドイツ学校教育がドイツ国内だけではなくEUに典型的にみられる国際関係のなかで生起する問題にも直面していること、これらの反映であると言えるかもしれない。

(100) 天野他監訳・前掲注(2)42頁。Das Bildungswesen 1994, S.81.

しかし、I Z B Bの根拠規定である基本法104a条4項は、2006年8月26日の第52回基本法改正によってその内容を拡充されるとともに、104b条という独立した条項となった。旧104a条4項に相当するのが新104b条1項¹⁰¹であるが、同項の下では、連邦に立法権限のない教育分野において、終日制学校促進の投資プログラムのような財政上の援助を行うことは禁止されることになった¹⁰²。また、同じ第52回基本法改正により、91b条の文言は全面的に改められ、教育計画についての連邦と州の協力は基本法から姿を消してしまった。学校教育の制度について明らかに州に有利に、連邦が後退するように改正されたこの第52回基本法改正については、後にあらためてふれる。

第2に、終日制学校の拡充は単に生徒の学力伸長のための施策ではなく、ドイツが抱える教育におけるさまざまな格差という問題を視野に入れたものであるということは、重要である。もちろん、この格差の問題は終日制学校拡充だけによって解決されるものではなく、そのことは、P I S Aの結果発表後にK M Kがとりあげた7つの優先課題からも明らかである。しかし、学校が午後にまで活動を延長することにより、単に一般的に子どもたちの学力を伸ばすということではなく、移民の背景をもつ子ども（それが外国籍の子どもとは限らない点に注意）などを念頭において、具体的に対処しようとする姿勢は注目してよいであろう。Avenariusは2010年の学校法解説書において、ドイツ学校制度における不平等と題して、主に社会的不平等（社会階層の高低に起因する問題）、移民に条件づけられた不平等、地域的不平等を論じるなかで、社会的不平等は教育学的教育政策的観点から重要なだけでなく、法的な解明も必要であると述べている。たしかに基本法から特定の行動への指示を導きだすことはできないが、そのことは国家が事態を成り行きに任せてよいということの意味しない。

(101)「この基本法が連邦に立法権限を付与している限度において、連邦は、ラントおよび市町村[市町村組合]の特別に重要な投資について、ラントに対し、1 経済全体の均衡が乱れるのを防止するため、または、2 連邦領域において経済力の相違を調整するため、または、3 経済成長を促進するために、必要な財政援助を与えることができる。」初宿正典=辻村みよ子編『新解説世界憲法集』(2006年、三省堂)188頁の初宿正典教授訳による。

(102) Avenarius, in; Avenarius/Füssell, Schulrecht, S.84, Anm.96.

それどころか、とりわけ社会国家の要請に基づき国家は、青少年がその社会的出自のゆえに学校において不利益を被ることに對して立ち向かう義務を負う、¹⁰³と。その点からみて注目されるのが終日制学校の拡充なのである。なお、ドイツにおいては、終日制学校拡充も含めて格差・不平等に對処するための施策を議論する際には、実際にどのような格差があるのかをさまざまな調査を用いて実証的に明らかにしながら進められている。この点も注目してよいと思われる¹⁰⁴。

第3に、終日制学校の拡充が進行すれば、単に生徒の在校時間が長くなるというにとどまらない、ドイツの社会文化全体にかかわる変化をもたらす可能性があるということである。すでに20世紀末までに、家族の形態、家族を取り巻く状況、親の就業状況の変化などを背景にして、終日制学校の意義が語られていたところである。そこには、半日制学校を代名詞とするようなドイツの従来¹⁰⁵の社会構造の変化があると思われる。親の教育権があるから半日制学校なのだというよりも、半日制学校と親の教育権は従来¹⁰⁵のドイツ社会の特徴の反映であったと表現した方が良い面があると言えよう。

世界の学校を「教育課程」と「生徒指導体制」という2つの軸で比較して、生徒指導体制はほとんど整備されず、教育課程も教科中心の教育課程となり、課外活動が行われていない類型（ドイツも含めたヨーロッパ大陸の学校が典型的）、旧社会主義国の学校類型、教科以外の教育活動（課外活動やクラブ活動など）が正規の教育課程に組み込まれたり、教科指導に加えて生徒指導体制が確立されている類型（英米型）の3つに分け、日本は第3類型に属するという指摘がある¹⁰⁵。この指摘に従うなら、終日制学校拡充は、ドイツの学校が英米

(103) Avenarius, in; Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.102ff.[103f].

(104) 柳澤・前掲注(15)59頁は、学術的専門性に基づく現状分析、政策形成と指摘している。

(105) 二宮皓「世界の学校を旅する 比較教育文化論への誘い」二宮編・前掲注(2)『世界の学校』8頁以下。同・前掲注(15)94頁以下は、学校時間の短い大陸型の学校類型と長い傾向のある英米型という区別を前提に、日本は後者にあたると指摘しつつ、学校時間が長いかわりに学力の違いをもたらすかについては言えないとし、ドイツの学校制度には階級性が色濃く反映しているとする。

型、さらに日本の学校に近づくという一面があるとも言えそうである。それを肯定的に評価できるかはともかく、たしかに、終日制学校拡充のメリットが語られる際には、社会性や学校という共同体を意識していると思われるところがみられ、その点では日本の学校に近づこうとしている面があるとも言える。また、昼食を給食として用意し、給食当番を割り当てる、清掃を子ども自身が行う、学校のクラブ活動に土曜日も日曜日もかかわるという学校の姿は、ドイツからみると、すでに十分に親の教育権の侵害と言えそうである。このような学校像、学校文化の違いが法的議論、権利論にどのように影響するのは興味深い問題である。

親との関係だけではなく、ドイツにおける終日制学校拡充は、教員を支える教員文化の変更を促す要素があることに注目したい。ドイツにおける教員の勤務条件は勤務時間ではなく担当授業時間数のみであり、給与もそれに応じて支払われる、ドイツの学校には日本のような職員室はない、授業の準備や採点は通常は自宅で行う、と紹介される¹⁰⁶。他方で、本稿が確認したように、終日制学校拡充が実を結ぶためには教員に新しい能力や意識が必要になるという類の指摘がなされていた。ある意味で、日本の教員はドイツで新たに求められている教員の役割を、すでに十分に引き受けてきたと言うこともできそうである。この点も、法的議論、権利論にどのように関係するのは興味深い。

なお、教員に関しては、終日制学校拡充が、教員と教員以外の専門家（社会福祉教育者やソーシャルワーカー、カウンセラー）、さらに学校外の人々、地域のクラブなどとの協力を必要とするとされていることも注目される。ドイツの終日制学校については、日本でいえば学童保育のようなものであるという指摘がある¹⁰⁷。たしかに、そのような面があるが、日本において学童保育と学校教育との関係は整序されているとは言えないであろうし、教員と教員以外の専門家、学校外の人々、諸団体との協力関係が確立しているとも言いがたい。この点では、ドイツにおける終日制学校拡充には日本の学校と共通する課題があ

(106) 大野・前掲注(2)36頁以下。同・前掲注(15)90頁以下も参照。

(107) 大野・前掲注(15)93頁。

るとも言える。

最後に、終日制学校拡充が「学校の自律」を土俵として行われていることについて、ふれておかなければならない。

このことは、既存の半日制学校が終日制学校となる際に、州当局や学校設置者のイニシアティブが決定的に重要であるというわけではない、上から押し付けられる終日制ではないことを示すと言えそうである。また、「学校の自律」というとき、校長の役割は重要であったとしても、あるいは教員、親、生徒の代表が参加する学校会議による同意が必要とされ、あるいは教員全体会議を通じての意見聴取がなされるなど、種々の関係者の合意形成が重視されているようにも見える。

実際に、ドイツにおける「学校の自律」については、アングロサクソン諸国において進められている新自由主義改革とは異なると指摘する見解¹⁰⁸があるし、新自由主義による公教育再編という大きな時代潮流のなかにあって学校をあくまでも「人間形成の場」として踏みとどまらせたいという問題意識にたち、「学校の自律」を求めた1990年代学校改革論の基本原理のなかにみられる諸側面、すなわち、チーム活動による教員間の協力関係の構築（同僚性の原理）、学校構成員全員による参加・合意形成プロセスの重視、学校開発プロセスの支援者としての校長といった諸側面に注目する見解¹⁰⁹もある。

しかし、これに対しては、「学校の自律化」が各学校の質の低下を招く可能性に言及する論者がドイツにも存在することに注目する見解¹¹⁰がある。この見解は、中等教育段階において学校の選択が行われるドイツにおいては、教育機会の社会的不平等が「選択の結果」として正当化されてしまう側面があること

(108) 南部・前掲注(69)100頁。

(109) 遠藤・前掲注(69)110頁以下。

(110) 前原健二『『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第24巻No.2人文・社会編(2002年)59頁以下、とくに63頁以下。なお、同66頁は、「学校の自律」に関するAvenariusの見解を、「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いると考えるものと解し、90年代に新しく生じてきた問題への感受性が欠けているという批判が成り立つとする。

に注意を促している。この見解によるならば、教育スタンダードのような基準を国家が示し、学校がこれを前提とした競争を行うことになれば、教育の機会均等原則が損なわれるおそれが強いと評価されることになる¹¹¹。したがって、現在のヘッセン州学校法において「学校の自律」・「学校プログラム」と「教育課程のスタンダード」・「教育スタンダード」が関連づけられていることに對しても、同様の危惧が表明されることになるはずである。終日制学校拡充が有する意図、すなわち、教育における格差や社会的不平等への対処が損なわれるおそれがあるということになる。

Avenariusは、学校が教育活動の目標と重点を自ら決定する「学校の自律」(schulische Eigenständigkeit)と、学校が教育スタンダードなどにより条件を課される「質の確保」との間に、緊張関係があることを指摘する。PISAの結果は質の局面を全面に押し出し、学校は質確保のための多くの要求と勧告を浴びせられている。それは、とくに、社会的に弱く教育から縁遠い家庭の生徒を抱え、暴力、薬物、無関心などの問題を前にして、授業で成果をあげて質の要求に応えることなど最初から不可能な学校を重大な困難に直面させる。また、すべての学校を統一的な質の規準に従わせる指標を基礎におくことになる外部評価は、自律、自己責任と相いれない、と述べている¹¹²。

「学校の自律」と質確保との緊張関係や、終日制学校拡充の意図が「学校の自律」により妨げられることはないかという問題は、初等教育段階と中等教育段階の相違など、なお考えさせられる点を含む。そもそも限られた範囲の資料だけを扱った本稿が、以上の問題について一定の方向性を持った検討を示すこ

(111) 前原健二「ドイツ中等教育における『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(2003年)130頁以下は、ヘッセン州において1990年代にSPD/緑の党連立政権によって「学校の自律性」拡大と「学校プログラム政策」が推進されたが、1999年にCDU/FDPの連立政権になって以降、「学校の自律化」・「学校プログラム政策」はその性格を変更されたとみる。そこでは、とくに州内統一試験の導入が性格の変更をみるひとつの目安になっている。なお、ヘッセン州における「学校の自律化」と校長の意識については、前原健二「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(2004年)181頁以下もある。

(112) Avenarius, in; Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.277f.

とはできないが、少なくとも、終日制学校拡充が初期の成果をあげるか否かは、学校選択をめぐる様々な議論がなされてきた日本にとっても、関心が持たれてよい事柄である。

なお、これに関連して、基本法第52回改正に再度ふれる必要がある。学校教育との関係で、この改正には、先の新104b条と並んで、重要な点がさらに2つある。

ひとつは、この改正による新しい191b条2項である。「連邦およびラントは、協定に基づき、国際的比較における教育制度の能率を査定するために、ならびにこれに関して報告し推薦するに際して、協力することができる¹¹³」と定める同項は、連邦と州との共通の責任を、とくにPISAのような国際的な比較調査の結果の帰結として確認された教育制度の中心の問題に集中させることを試みたものとされている¹¹⁴。

もうひとつは、連邦と州との間の立法権配分である。第52回改正により、連邦の専属的立法の対象事項が増え、連邦と州の競合的立法に3つのタイプが生まれ、連邦の大綱的立法の権限（州の立法のために大綱の規定を定める権限）は廃止され、州専属立法の対象事項は増えたとされる¹¹⁵。改正前の基本法75条1項1号は、連邦の大綱的立法の対象事項として、「第74a条が別段の定めをしていない限度において、ラント、市町村およびその他の公法上の団体の公務に就いている者の法律関係」をあげていた。ここであげられている74a条は、その第1項において、連邦と州の競合的立法が、「第73条第8号によって連邦が専属的立法権を有していない限度において、公法上の勤務・忠誠関係にある公務従事者の俸給および扶助」にも及ぶと定めていた。そして、73条8号は、連

(113) 初宿=辻村編前掲注(101)183頁以下の初宿教授説による。

(114) Füssel, in: Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.22f.

(115) 第52回基本法改正は連邦制改革を内容とするものであり、連邦と州の立法権限の再編とともに、連邦法律に対する連邦参議院の同意権限にも手を加えたものである。これについては、服部高宏「連邦法律の制定と州の関与 ドイツ連邦制改革後の同意法律」法学論叢160巻3・4号(2007年)134頁以下、同「連邦と州の立法権限の再編 ドイツ連邦制改革の一側面」阿部照哉先生喜寿記念論文集『現代社会における国家と法』(2007年、成文堂)453頁以下。

邦の専属的立法の対象事項として、「連邦および連邦直属の公法上の団体に勤務する者の法律関係」をあげていた¹¹⁶。従来は、75条1項1号に基づいて連邦が官吏大綱法（Beamtenrechtsrahmengesetz）を制定しており、これは、州独自の規律の余地はあるものの、官吏に関する州法を拘束する規定を有していた。また、74a条1項に基づいて連邦は、連邦俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）と官吏援助給付法（Beamtenversorgungsgesetz）を制定しており、これは、俸給および援助給付（恩給など）について、連邦、州、ゲマインデの官吏に一致して直接受当する規律をするものであった。しかし、第52回改正により、75条1項1号を含めて大綱的立法の権限は廃止され、また、74a条1項の事項は競合的立法の対象事項から外された。このことは、州の官吏である教員の勤務関係などについて、連邦法による縛りがなくなり、州が独自に法律を定めることになったことを意味する¹¹⁷。

新しい立法権の配分が長期的にどのような影響を及ぼすかは現在では見通せないが、教員に関して、財政力の強い州と弱い州の間の競争が増すということがすでにはっきりしている、と指摘されている¹¹⁸。そうだとすると、終日制学校拡充にあたって大きな役割を果たすべき教員の勤務条件に関しても、同様の競争が生じることになるだろう。他方で、第1次連邦制改革と呼ばれる第52回基本法改正は、競争的連邦主義（Wettbewerbsföderalismus）の原理に従うものとされるが、より良い解決を目指して州が競争するという期待は、質の比較と確保を求めることの影響のもと、特殊に均質性を求める圧力に直面しており、これが競争抑制的に作用している、学校の外的条件をめぐる議論が背景に退き、学校の教育活動の成果を問うことが意義を獲得し、連邦統一的に規定された評価規準であるスタンダードによって、州境を越えた広範囲な統一化がおこって

(116) 樋口=吉田編・前掲注(18)211頁以下の初宿教授訳による。

(117) ただし、新しく競合的立法権の対象事項として「ラント、市町村、およびその他の公法上の団体の官吏ならびにラントの裁判官の、経歴、給料および年金を除く、身分に関する権利および義務」があげられた（改正後の74条1項27号）。初宿=辻村編・前掲注(101)175頁の初宿教授訳による。

(118) Avenarius, in; Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.604ff.[607].

いる，とも指摘される¹¹⁹。

終日制学校拡充は，ドイツ教育制度の特徴，特殊性，その直面するさまざまな問題点に深くかかわっている。この試みが所期した成果を得られるか，今後の推移が注目される。

(2012年9月11日脱稿)

(119) Füssel, in; Avenarius/Füssel, Schulrecht, S.19ff.[21,26f.].