

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 5日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2009～2011

課題番号：21530831

研究課題名（和文）

ドイツにおける教育行政の組織開発に関する研究

研究課題名（英文）

Organizational Development of Educational Administration in Germany

研究代表者

南部 初世 (NAMBU HATSUYO)

名古屋大学・教育発達科学研究科・准教授

研究者番号：40263058

研究成果の概要（和文）：

本研究は、1990年代以降ドイツで展開されてきた学校開発論において、これまで十分に検証されてこなかった教育行政機関に着目し、そこにおける組織開発の理念、実態、課題について明らかにすることを目的としている。教育行政機関における組織開発の理論的基盤を明らかにするとともに、各州における教育行政改革を整理し、評価を基軸として進められている組織開発の実態について分析を行った。その結果、教育行政の果たす役割が十分に整理されておらず、機能上の欠如や重複が生じていること、学校と学校監督の間での「目標協定」制度が導入され、問題が一層複雑化していること等が明らかになった。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to clarify the ideas, the realities and the pending issues of the educational administration organization development in Germany. In the school development theory since the 1990s, little attention has been given to the point.

The research procedures are: 1) to show the theoretical basis of the educational administration organization development, 2) to classify educational administration reforms into some categories, and 3) to analyze the realities of the organizational development using the evaluation. As results, they are concluded that the role of educational administration has yet to be clarified and the introduction of "Target Agreements" between schools and school supervisors has made the issue even more complex.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：教育経営学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育学、行政学、組織開発、教育行政機関、国際情報交換、ドイツ

## 1. 研究開始当初の背景

本研究代表者は、これまで継続して、戦後ドイツにおける学校管理運営理論及び制度を対象として研究を行ってきており、本研究課題は、2005～2008年度科学研究費補助金基盤研究(C)「ドイツにおける教育領域への組織マネジメント導入過程に関する研究」におけ

る成果をさらに発展させたものとして位置づけられる。

既に2008年度までの研究により、ドイツ各州における「学校の自律性」をキーワードとする教育改革の特質を明らかにするとともに、ドイツにおける教育領域への組織マネジメント導入プロセスを分析し、学校及び教育行政機関の果たす役割に対する認識とその

変容について明らかにしている。

組織マネジメントにおいては、学校と教育行政機関双方の組織開発が意図されているものの、実際の改革においては、学校の組織開発に主眼が置かれ、教育行政機関についてはこれまで十分に検証されてこなかった。本研究はこの点に着目し、現在進められている教育行政改革がいかなる理念の下で実施されており、いかなる状況にあるのか、そして何が課題であるのかを明らかにするものである。

## 2. 研究の目的

他国と同様ドイツにおいても、80年代後半から90年代前半にかけて、一般企業にとどまらず、行政組織等、公共セクターにおいて組織開発論が展開されてきた。また、教育の領域においても、ロルフ (Rolff, H. -G.) らを中心として、組織開発論の知見を援用した「学校開発 (Schulentwicklung)」論が構築され、それを基盤とした教育改革が進められてきている。

本研究は、こうした学校開発論において、これまで十分に検証されてこなかった教育行政機関に着目し、そこにおける「組織開発」の理念、実態、課題を明らかにすることにより、そのモデルプログラムの開発を行うことを目的としている。

## 3. 研究の方法

### (1) 「組織開発」理論の分析

①経営学、行政学、教育学領域における組織開発に関する内外の文献・資料を収集し、分析を行うことにより、組織開発の理念、分析枠組み、視点等について深く掘り下げるとともに日本とドイツにおける「組織開発」への着目の経緯について明らかにする。

②ドイツの学校管理運営理論・制度に関する包括的な資料及び近年の教育行政改革動向に関わる資料を広く収集・分析することにより、教育学領域における「組織開発」認識について明らかにする。

### (2) ドイツ全州における教育行政改革動向の分析

①教育改革動向に関わる資料を広く収集するとともに、教育行政・教育経営の専門雑誌、教育情報誌等を収集し、ドイツ全州の動向についてのマクロな分析を行う。

②教育行政改革において顕著な特徴が見られる州を選定し、文部科学省や教員組合が発行している定期刊行物等を収集し、地方新聞の

情報検索サービスを利用しつつ、ミクロな分析も並行して行う。

③ドイツ教育行政・経営学会 (Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung e.V.) の研究成果を分析すると共に、そのネットワークを活用して各州の動向把握を行う。

(3) 特徴を有する州における実態調査及び分析

①「組織開発」の視点を公共セクターへと拡大する際に大きな役割を果たした自治体経営の調査研究組織である「行政簡素化自治体共同機構 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung = KGSt)」調査

②ドイツ版 NPM 型行政改革である「新制御モデル (Neues Steuerungsmodell = NSM)」を教育領域に導入したブレーメン州における調査及び職員の資質開発に力点を置いた改革を行っているノルトライン・ヴェストファーレン州における調査

## 4. 研究成果

### (1) 「組織開発」の理念

—教育領域における組織開発論としての「学校開発」論—

#### ①1970年代における「学校開発」論

- ・学校開発の対象は、一義的には、個々の学校ではなく、学校システム
- ・学校開発理論の関連理論は、カリキュラム理論、社会化理論、制度分析
- ・到達点としての Bauer/Rolff 「学校開発理論のための下準備」 (Bauer/Rolff 『革新と学校開発』 (ベルツ、1978年))
- ・ルーマン (Luhmann, N.) の初期のシステム論やハーバーマス (Habermas, J.) の弁証法的パラダイム論及び Entwicklung (発達、発展、開発) 概念の影響

→Bauer/Rolff による総括

Entwicklung を組織開発に由来するものとしてとらえ、「受け入れ」、「実施」、併合つまり「制度化」の3つの措置から構成されるとする。それは、直線状でない経過をたどり、開発へと方向づける所与の目標を要求するのではなく、扱う人間の任務として自ら目標の決定をとらえる。革新プロセスの最重要局面は、実施プロセスであり、組織において最も強いアンバランスを生ぜしめる段階。「参加のディレンマ」: 参加は、目標達成を危うくするが、抵抗を減じる。受け入れ局面においてはより多くの自律性と分権化が、実施局面においてはより多くの中央の制御と統合が問われる。

## ②1980年代における「学校開発」論

中央での教育計画から「教育的行為統一体としての個々の学校」(Fend 1986)への視点の転換

←世界的な「外部制御の危機」

←システム論の限界：システム論が提示してきたのは、大半の学校実践家が推測し、もしくは知っていたこと。たとえば、中央官庁によって介入される場合には、個々のシステム、つまり学校自体は、こうした介入を処理するかどうか、そしてどのように処理するかを決定する。

→「学校開発の推進力」(Dalín/Rolff 1990)

としての個々の学校：まず第一に、教育者と経営者が自ら責任を負い、他の機関はむしろ、支援的に資源を保証する機能を果たす

## ③他国における組織開発論の影響

・アメリカ合衆国では60年代に組織開発論が教育領域に導入されたのに対し、ドイツでは90年代に至るまで、個々の学校には、基本的には影響を及ぼさなかった(70年代末に学校経営研修に盛り込まれた州は存在)。「突然の出現」(ロルフ)。

・組織開発は、一つの組織を内部からさらに開発すること、つまり、本質的には、その構成員によってみずから開発することを意味する。そこでは、経営者を含め、一つの制御グループに一つの中心的な意味があり、外からプロセス助言者が呼ばれるのは稀ではない。組織開発は、人と組織の学習プロセス。

・研究者の認識：「確かに、学校は社会的組織であるが、それは、全く特別の教育的目標設定を持つ組織の一つである。…学校という機関の目標設定は特殊であり、それは、すべてのほかの社会的組織とは区別される(Rolff/Tillmann 1980 (『学校開発年報』第1巻), S.249f.)。

## ④「学習する組織」としての学校

・センゲ(Senge, P.)の「学習する組織」論の影響：学校は、問題をますます自ら解決するために、学習し、学習能力があるようにならなければならない。自らを意識的に開発する学校は、その学校カリキュラムを明らかにし、強みと弱みの共同の診断を実施し、開発のもくろみのための優先順位を定め、チームを形成し、プロジェクトのマネジメントを行い、こうした新種のプロセスを評価することを学ぶが、そのためには、自己評価の概念を定着させることに着手する。

・「組織文化」への着目：学習文化の開発は、

意見の相違をテーマとして扱い、コンフリクトに手を加えることができ、感情を「認め」、学校が特別、つまり教育的組織であることに基づいている。

・そのための「組織学習」：学習する人間なしに、組織は学習することができず、組織学習は、質的に自主的なものである。教員集団が、自らに規則を与え、これまで存在しているものを変化させ、学校プログラムを可決することを学ぶ場合には、それは同様に個人の学習の領域を越える。

## (2)教育行政における「組織開発」の現状と課題

### ①学校監督をめぐる課題 (ブルカード (Burkard, C.)による整理)

- 1) 学校監督によって投入された道具と手続きの有効性：視学は学校を訪問して授業を観察し、教員に助言を行うが、その効果は定かではなく、システムとしての学校の質に関するデータもない。
- 2) 教員の負担：教員と学校監督の間の職務関係は、ローゼンブッシュ (Rosenbusch, H. S.) が指摘するように「構造的に妨げられている」。個々の教員は、評価を受けることに不安を感じ、視学に対して拒絶を示す場合がある。また、実際に専門的知識に乏しい視学を経験する教員も多く、それに要する時間を負担に感じ、学校監督活動に対する懐疑がさらに増すという悪循環を来している。
- 3) 学校監督の役割コンフリクト：学校監督は、一方で学校の活動を支援し、他方で国家的基準の順守をコントロールする。この二つの機能の有効な結びつきを模索するのか、任務の一部を別の機関に移し、機能を分離するのかを判断する実証的研究データがほとんどない。
- 4) 学校監督の負担過剰：レシエンスキー (Leschensky, A.)の調査によれば、1985年の視学一人当たり担当教員数は、バイエルン 174人、バーデン・ヴュルテンベルク 232人、ニーダーザクセン 253人、ノルトライン・ヴェストファーレン 356人であり、個々の教員との実際の接触機会はわずかで、学校監督は負担過剰である。学校は年平均4~5回視学による訪問を受ける(1984年調査)。
- 5) 学校監督任務遂行の変動幅と多様性：任務遂行の際に、視学個人の特性による差が存在する。
- 6) 視学の自己認識と現実の任務遂行の矛盾：視学は、官僚主義的なルーティン活

動に負担感を感じ、コントロール・指示任務に消極的で、「コントロール」「評価」「指示」よりも、「助言」「支援」「革新」を自己の役割と認識している。

## ②学校監督組織・機能の変容

### 1) 学校監督段階の削減

従来学校監督組織は、多くの州で3段階であったが、次第に2段階もしくは1段階へと削減され、現在3段階であるのは、バーデン・ヴュルテンベルク、バイエルン、ノルトライン・ヴェストファーレンの3州のみであり、都市州（ブレーメン、ベルリン、ハンブルク）とザールラントの4州が1段階、残りの9州が2段階となっている。段階削減は、主として節約の観点から、視学ポストの削減を意図して行われたため、学校監督の実質化という、求められている方向性にそぐわないという批判も多い。

### 2) 外部評価制度導入による影響

#### a) 外部評価の名称

**Schulinspektion**（学校査察）：ベルリン、ハンブルク、ヘッセン、ニーダーザクセン

**Externe Evaluation**（外部評価）：バイエルン、ブレーメン、メクレンブルク・フォアポメルン、ラインラント・プファルツ、ザクセン、テューリンゲン

ザールラント、ザクセン・アンハルト、シュレースヴィヒ・ホルシュタインでは、同様に **Externe Evaluation** が用いられているが、それぞれ固有の解釈を伴っており、バーデン・ヴュルテンベルクでは **Fremdevaluation**（他者評価）が用いられている。ブランデンブルクの **Schulvisitation**（学校視察）は、**Schulinspektion** に近い概念であり、ノルトライン・ヴェストファーレンでは、独自の **Qualitätsanalyse**（質分析）が用いられている。

#### b) 外部評価の目的

評価の目的は、次の2点にまとめることができる。第一は、学校内部の質の保証と質の開発である。「質の枠組み」に基づき、外部の観点から、学校の現状と活動プロセス、成果を評価することによって、学校の強み・弱みを把握することが可能となり、評価結果をまとめた報告書によって、学校内での開発論議が活性化され、開発プロセスが促進されると期待されている。さらに外部評価は、内部評価の信頼性の向上と学校の説明責任に貢献し、長期的に学校の成果を改善することが可能となるととらえられている。

第二は、教育システムの制御知識とシステム開発のための示唆を獲得することである

（モニタリング機能）。外部評価により、比較可能なデータと情報が得られ、教育改革の

実施状況や学校の開発状況の把握が可能となるため、学校監督庁にとって、学校を支援するためのシステム開発の示唆を得ることができるととらえられている。

#### c) 外部評価組織

全州において、外部評価は従来の国家の学校監督活動を補完する措置の一つとして実施されており、その焦点は、個々の学校活動における前提条件、活動方法、活動成果に関する体系的な現状調査である。それを実施する組織的インフラストラクチャーは、州によって多様な展開を見せており、現在も模索が続けられているが、概ね次の4つのタイプに分類できる。

第一は、外部評価を特別の部局として、学校監督庁内に設置するタイプである。具体的には、ベルリン（教育・学術・研究省第VI部門における「学校査察部」、ノルトライン・ヴェストファーレン（学校・継続教育省における414課「学校の質分析」+5行政官区庁における4Q部門）、ザールラント（教育省におけるD3課「質の保証」）のケースである。

第二は、州立研究所もしくはその中の一部門を外部評価担当組織として再構築するタイプであり、学校監督の官庁ヒエラルヒーからの構造的解放を試みるものである。制度上、各文部省が責任を有し、経費を負担しているが、国家予算と任務記述の範囲内で自立性を確保する。バーデン・ヴュルテンベルク（州立学校開発研究所における「他者評価部」）、ハンブルク（教育モニタリング研究所における「学校査察部」）、メクレンブルク・フォアポメルン（教育・学術・文化省教育局質開発研究所）、ザクセン（教育研究所第4部門「外部評価」）、ザクセン・アンハルト（州立学校の質・教員養成研究所における第1専門領域「学校の質の確認」）が該当する。さらに、ニーダーザクセンの「学校査察部」、ブランデンブルクの「学校視察部」、ラインラント・プファルツの「学校の質保証、評価及び自立性エージェンシー」は、州立研究所の一部門ではなく、自立した組織となっている。

第三は、外部評価を二重構造で実施しているタイプである。外部評価の構想や管理任務は、州立研究所の一部門が担当し、具体的な評価は、地域の学校監督と連携した査察チームが実施する。バイエルン（州立学校の質・教育調査研究所における「質エージェンシー」）、ヘッセン（質の開発研究所における第1部門「学校査察部」）、テューリンゲン（教員研修・教授プラン開発・メディア研究所+地域の学務局）、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン（教育・女性省における34課「質の保

証」+学校における質の開発研究所における「質エージェンシー」11課)のケースである。

第四は、外部機関への委託であり、ブレーメン(オットーザイデル博士学校開発研究所)のケースである。

評価チームは、通常2~4名で構成され、学校規模によって増員したり(ヘッセン、ニーダーザクセン)、審議権を有する第三者(バーデン・ヴュルテンベルク)や外部の視点を有する協働者(父母、経済界、学術からの代表。ヘッセン)を加えることのできる州もある。評価者の大半は専任であるが、ベルリンでは、チームに兼任査察官2名(教員及び校長各1名)が含まれ、ブランデンブルクとザクセンでは、兼任で評価任務を遂行することも可能となっている。また、ラインラント・プファルツでは、外部評価のために資格付与された外部評価サポーターも学校訪問に同行する。

評価者の多くは教員であり、学校経営や学校開発の豊かな経験を有する者を充てている州が大半である。また、ベルリン、ブランデンブルク、ヘッセン、メクレンブルク・フォアポメルン、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファルツ、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン、テューリンゲンの各州では、学校監督官が評価チームに含まれる。なお、シュレースヴィヒ・ホルシュタインにおいてのみ、評価を受ける学校に権限を有する学校監督官が構成員となっていた。この他、ハンブルクでは、教育界にとどまらず経済界、学術界など多様な職業的背景を重視してチームを構成しており、既述のヘッセンの他、バイエルンとベルリンでは父母や経済界からの代表が、テューリンゲンでは経済界や大学等の専門的知識を有する者が評価に携わる。

ブランデンブルク、ハンブルク、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファルツ、ザクセン・アンハルト、テューリンゲンの各州では、評価者に対し、外部評価のための研修を実施している。

#### d) 学校監督との関係

学校訪問の後、評価チームによって結果報告書が作成される。既述のように、外部評価の目的は学校内部の質の保証と質の開発であるため、第一義的な報告書の受取人は、個々の学校である。報告書は送付されるか、学校においてプレゼンテーションが行われ、手渡される。なお、ラインラント・プファルツでは、当該学校監督も同席する。半数を越える州で、結果報告書に対し意見表明を行うことができる。バーデン・ヴュルテンベルク、バイエルン、ブレーメン(希望により)、メクレン

ブルク・フォアポメルン(場合により)、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン、テューリンゲンにおいては、報告書に勧告内容が含まれるが、ベルリン、ブランデンブルク、ヘッセン、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザクセンでは含まれない。

多くの州で学校とのやり取りを経て、最終報告書が作成され、学校の他、当該学校監督にも送付される。さらにバーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン、メクレンブルク・フォアポメルン、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザールラント、ザクセン・アンハルト、シュレースヴィヒ・ホルシュタインでは、学校設置者にも抜粋もしくはコピーが送付される。ベルリン、ヘッセン、ザクセン(場合により)では、最終報告書のプレゼンテーションが行われ、その場に当該学校監督も同席する。

学校は、最終報告書の内容を内部でよく吟味し、開発の重点、そのための措置を計画し、学校監督と目標協定(Zielvereinbarung)を結ぶ。しかし、ベルリンとハンブルクでは、目標協定は学校査察からは独立している。また、ザールラントでは、評価結果に基づく目標協定の拘束力を持つ手続きは存在せず、学校訪問から約1年後に行われる中間会合において、学校が開始した措置について報告を行い、ニーダーザクセンでは標準以下の学校、ブランデンブルク、ザクセン・アンハルトでは、相当な開発の必要性を伴う学校のみに該当する。さらに、テューリンゲンでは、専門家チームの勧告は取り入れられるが、拘束力はなく、目標の定式化の際のイニシアティブは学校に存在する。

外部評価における学校監督の任務は、州によって大きく異なり、一方では、評価結果に関する情報提供にとどまり、他方では、評価結果を学校内部で活用する際の協働にまで至る。

#### 3) 学校監督の新たな役割

##### a) 学校監督官庁のコントロール及び介入権限の比重の変化

個々の学校により多くの自律性と固有の責任が認められるのに対応し、学校監督の新たな役割は、コントロール・指示活動から、助言・協力的活動へと重心を移してきている。古典的ヒエラルヒー的官僚制の形態からの転換について、フュッセル(Füssel, H.-P.)は「学校の教育は、教育の固有の原理の影響下にあり、他の官庁による任務遂行と同程度に制御できない」と説明する。学校監督の介入及びコントロール権限行使を制限する方向で学校法改正が行われたブレーメン、ヘッセン、ニ

ーダーザクセン、メクレンブルク・フォアポメルンでは、専門監督における介入権限を、i)法規命令及び行政規則に抵触する場合、ii)不適切な前提から出発した場合、iii)事柄に無関係の検討がなされた場合、iv)一般的に認められている教育上の原則あるいは評価基準、平等な取扱い原則に抵触した場合、のみに限定している。

他方、ハンブルク、ラインラント・プファルツ、ザクセン、ザクセン・アンハルト、シュレーズヴィヒ・ホルシュタインでは、学校の教育活動に対する学校監督の助言機能を重視して、専門監督上の権限は制限されていない。ハンブルクでは、国立学校に対する学校監督を管理職との「目標及び成果協定(Ziel- und Leistungsvereinbarungen)」の締結とコントロールによって行うことが意図されている。

#### b) 任務プロフィールの変更

任務プロフィールもまた変更され、助言・支援が優先的任務となり、質の保証・開発の中心的な道具としての「評価」任務がますます重視されている。学校監督庁は、学校の活動を評価し、その体系的な情報の収集・処理を行うが、その際、明確な基準を設けて客観的な評価を行い、それに基づいて学校教育システムのさらなる開発について決定することが求められている。

多くの州で外部評価は、部分的に学校監督庁外に新たに設置された機関へと委託され、組織上分離されたが、それぞれが遂行すべき任務の間に、明確な境界が存在していない場合もある。また、外部評価の実施に際し、学校監督官がチームの一員として評価を行う州や、評価後、学校と目標協定を締結し、学校改善プロセスにおいて支援する州がある一方で、評価者の選出や評価アンケート作成への関与、結果報告プレゼンテーションへの同席、報告書の受領のみといった部分的な関わりにとどまっている州もある。現在の段階では、学校監督の関与について幅があり、助言・支援機能をどのような形態で担うのかについては、決着がつかっていない。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 8 件)

- ①南部初世、「ドイツにおける学校監督の機能変容」、『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』第 59 巻第 1 号、査読無、2012 年、印刷中
- ②南部初世、「ドイツにおける教育行政の基本

構造と新たな役割—協働して担う専門性—」、関西教育行政学会『教育行財政研究』第 39 号、査読無、2012 年、46-50 頁

- ③南部初世、「ドイツにおける教育行政と『子ども・青少年援助』制度—基本構造と新たな動向—」、『「子ども・青少年」行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究』、査読無、2012 年、67-81 頁
- ④南部初世、「ドイツにおける教育の『新制御』—その構造と特質—」(『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』第 57 巻第 1 号、査読無、2010 年、15-28 頁
- ⑤南部初世、「ドイツにおける外部評価システムの現状と課題」、『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』第 57 巻第 1 号、査読無、2010 年、29-51 頁

[学会発表] (計 5 件)

- ①南部初世、「ドイツにおける外部評価制度」(「現代アメリカの学校認証評価における学校改善支援機能に関する学術調査研究」第 8 回研究会、安保ホール、2012 年 3 月 6 日)
- ②南部初世、「シンポジウム 戦後教育行政の基本原則の再検討—『専門的指導性』と『民衆統制』の今日的位相—：ドイツにおける教育行政の機能変容」(関西教育行政学会 2011 年度大会、京都教育大学、2011 年 12 月 4 日)
- ③南部初世、「ドイツにおける『目標協定 Zielvereinbarung』制度—学校と学校監督の新たな関係—」(日本教育制度学会第 19 回大会、玉川大学、2011 年 11 月 19 日)
- ④南部初世、「ドイツにおける外部評価—制度化の背景と教育行政に与える影響—」(関西教育行政学会 1 月例会、龍谷大学、2011 年 1 月 22 日)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

南部初世 (NAMBU HATSUYO)

名古屋大学・大学院教育発達科学研究科・准教授

研究者番号：40263058

##### (2) 研究分担者なし

##### (3) 連携研究者なし