

平成21年 4月30日現在

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2005～2008

課題番号：17530564

研究課題名（和文） 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

研究課題名（英文） Studies on Educational Organization Management in Germany

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

研究成果の概要：本研究は、1990年代以降、ドイツにおいて組織マネジメントが教育領域（主として学校及び教育行政機関）に導入されていく過程について、他の公共セクターとの比較の視点を有しつつ、理論及び実態の両面から明らかにすることを目的としている。経営学・行政学・教育学におけるデータを分析することにより、1) 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、2) それに対応するための教職員及び行政職員の専門性を構成する要素を明らかにしている。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2005年度	800,000	0	800,000
2006年度	600,000	0	600,000
2007年度	500,000	150,000	650,000
2008年度	300,000	90,000	390,000
総計	2,200,000	240,000	2,440,000

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、経営学、行政学、ドイツ、組織マネジメント、学校開発、新制御モデル、クオリティ・マネジメント

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、2000～2001年度科学研究費補助金奨励研究(A)「ドイツにおける『学校の自律化』政策形成・実施過程に関する研究」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。

すでに2004年度までの研究により、ドイツにおける「学校の自律性」をキーワードとする教育改革の特徴について、1)「学校プログラム(Schulprogramm)」によるマネジメント・サイクルの導入(学校プログラ

ムは、個々の学校においてこれを形成・実施・評価することによって、「自律的学校」を実現しようとする「道具」であり、既に大半の州に導入)、2)財政面での学校裁量権の拡大、3)人事面での学校裁量権の拡大、として整理してきた(「ドイツにおける『学校の自律化』構想の展開」(『日本教育経営学会紀要』第43号、2001年)、「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』第33号、2004年)等として公表)。

これらはいずれも、個々の学校の「組織力」を問うものであり、本研究課題はこの点に着目し、その実現に必要な条件を解明しようとするものである。

2. 研究の目的

今日いずれの国においても、めまぐるしく変化する環境下で機敏に対応できるよう、柔軟性に富んだ組織が求められていることから、「組織開発 (Organisationsentwicklung)」の視点が衆目を集めている。ドイツもその例外ではなく、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。

教育の領域においても、ロルフ (Rolf, 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)」理論が構築されてきており、その基底をなしているのが、「組織が、その目的に向かって、持っている各種資源を開発・活用し、適切な活動を行う」「組織マネジメント」の概念である。

こうした理論を背景に、ドイツ各州で大規模な教育改革が進行しており、それは、従来の「学校観」を大きく変更するものとなっている。つまり、これからの学校は、財政権をも含む広範な自由裁量を利用して固有のプロフィール (個性) を開発することになるのであり、その実現のために、教職員及び教育行政職員にはそれぞれ新たな専門的力量が求められている。

しかし現実には、こうした改革にむけての意識改革が十分に進んでおらず、その専門的力量を形成するプログラムも十分に整備されていないため、学校及び教育行政機関において、「組織マネジメント」概念の浸透を図るとともに、それを基盤とした経営を可能にするための条件整備が喫緊の課題となっている。

本研究は、こうした教育領域 (主として学校及び教育行政機関) への組織マネジメント導入過程について、他の公共セクターとの比較の視点を有しつつ、理論及び実態の両面から明らかにすることを目的としている。

3. 研究の方法

(1) 「組織マネジメント」理論の分析

- ① 日本及びドイツにおける経営学領域の「組織マネジメント」に関する文献・資料を収集し、分析を行うことにより、「組織マネジメント」概念について深く掘り下げるとともに、両国における「組織マネジメント」への着目の経緯について明らかにする。
- ② 日本及びドイツにおける行政学領域の「組織マネジメント」に関する文献・資料を収集し、分析を行うことにより、経営学領域の「組織マネジメント」概念が

どのように行政学領域に導入されたのかを明らかにする。

- ③ ドイツの学校管理運営理論・制度に関する包括的な資料を広く収集・分析することにより、教育学領域における「組織マネジメント」の認識について明らかにする。

(2) 教育改革動向及び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、教育行政専門雑誌や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 それを踏まえ、1) 他州に先んじて外部評価機関 Schulinspektion を創設するなど、「評価 (Evaluation)」を軸とした「学校の自律化」政策の展開に力点を置いているブレーメン州、2) 財政面及び人事面での学校裁量権の拡大をモデル実験として実施し、その結果を踏まえて改革を行っているベルリン州、3) 現実の学校改革において中心的役割を果たす教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等、顕著な特徴のみられる州における政策形成・実施過程について分析を行う。
- ③ 「組織マネジメント」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「行政簡素化自治体共同機構 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung = KGSt)」において開発され、多くの自治体に導入されている「新制御モデル (NSM)」について、その特質を明らかにするとともに、これを導入している自治体における行政改革の実際について分析を行う。

4. 研究成果

(1) 経営学領域における「組織マネジメント」概念及び着目の経緯

- ① 組織マネジメントにおける「クオリティ・マネジメント」の重要性
 - ・ TQC (Total Quality Control) から TQM (Total Quality Management) への流れ
 - 90年代以降のグローバル化、地球環境への関心の高まり→顧客満足 (CS) 志向、国際標準化機構 (ISO) の品質保証規格 ISO9000 による品質保証システム。
 - アメリカの動向: 80年代の日本の TQC 研究を基盤に、戦略経営システムとしての TQM を構築。
 - TQC: 経営の一手法で、経営資源の有効活用が焦点。
 - TQM: 製品・サービスの品質にとどまらず、経営のすべての側面における品質を

高め、経営の再構築、革新をめざす。
・「Quality Management」:「組織が組織外に提供するアウトプット（製品やサービスなど）の価値を中核に置いたマネジメントであり、経営の質や組織の質そのものをこれだけで直接的に扱うものではないが、結果的に経営の質、組織の質に深いかかわりを持つことになり、経営の質の一部を構成するもの」

②「クオリティ・マネジメント」のフレームワーク

8つのQuality Management Principles:顧客重視、リーダーシップ、人々の参画、プロセスアプローチ、マネジメントへのシステムアプローチ、継続的改善、意思決定への事実に基づくアプローチ、供給者との互惠関係

「これらの原則は、トップマネジメントが、組織の成功のために、組織のパフォーマンス改善に向けて用いることができるもの」

③ヨーロッパクオリティマネジメント財団(EFQM)とヨーロッパ品質賞(European Quality Award)

契機:80年代における日本のTQC研究→日本のデミング賞(1951)に倣ったアメリカのマルコム・ボルドリッジ(Malcolm Baldrige)国家品質賞(1988)の創設。

経緯:1987年6月、ECのドロール委員長とフィリップスの取締役会との品質に関する会合、財団の設立を呼びかけ。1988年9月、14社が財団設立の起案書に署名。1989年10月、財団の基盤固まる。1992年EQ賞創設。1996年公共セクターの組織部門を設ける。1997年250人以下の中小企業部門を設ける。

趣旨:「ヨーロッパ企業が製品の品質、価格、サービスにおいて国際市場で脅威にさらされている」「この脅威に打ち勝つためにヨーロッパのすべての産業と教育システムを対象とする包括的な品質戦略を開発し、この実行が必要で、これらはヨーロッパ産業社会の文化と価値基準の中におり込まなければならない」

役割:①グローバルなマーケットにおいてヨーロッパ企業の地位を高める

②クオリティ向上のための活動の展開を奨励し、サポートする

(2)行政学領域における「組織マネジメント」概念及び着目の経緯

①改革モデルとしての「新制御モデル(Neues Steuerungsmodell =NSM)」・「現代化(Modernisierung)」

自治体行政の調査研究組織「行政簡素化自治体共同機構(KGSt)」主導

目標:自治体行政の「公的なサービスを提供する経営体」への再編

背景には、90年代における財政事情の悪化があったが、民営化や経費削減は機構改革の結果として現れるものというスタンス、EU内での都市間企業立地競争への危機感

②構成要素:

・政治と行政の明確な区分

・「契約管理(Kontraktmanagement)」:供給されるサービスの内容やこれに関する予算について議会と行政、行政部門相互、あるいは行政と外部請負者との間で取り決めを行う

*「予算管理(バジエッティング(Budgetierung))」:見積もられた予算年度内財源の枠内で各行政部門に予算が付与され、各部門はその範囲内で独自に個別予算費目を確定
行政部門相互の間で個別の内部サービスに関して「契約」を結ぶ

・分権的な責任体制

重層的・官僚制的組織

➡水平的で住民に提供されるサービスに即した横断的組織

企業の「事業部制」を模した組織

・半自律的な組織単位に対する距離を置いた戦略的な管理=「コントローリング(Controlling)」:各行政部門の自己制御と行政の統一性のためには、戦略的な運営任務及びコントロール任務の責任を負う組織が必要

・サービス供給の観点からの制御手法
インプット制御

➡アウトプット制御:「製品(Produkt)概念」(行政サービスの単位)を用い、すべての行政活動の計画・執行・事業決算をアウトプットに着目して制御

*「費用対効果計算(Kosten- und Leistungsrechnung)」の導入

「製品説明書(Produktsbeschreibung)」の作成:「公」において供給されているサービスを「製品」として分類し、その内容を質的・量的に提示

=提供される行政サービスの内容、水準を市民に明示

(3)教育学領域における「組織マネジメント」概念

①教育における「クオリティ・マネジメント」の重要性

概念規定:ロルフによる「クオリティ(Qualität)」

ラテン語「Qualitas」は、性質、良さ、

価値を含むもの。Qualitätは、「要求に応じること」(ISO9000以下)である。経済と行政においては、顧客が要求を決める。教育領域においては誰がそれを決定するのか？学校の質は、生徒の学びの質である。しかし、生徒は顧客ではなく、彼らは要求もまた決定しない。

ロルフによる「クオリティ・マネジメント (Qualitätsmanagement)」:「質の保証 (Qualitäts-Sicherung)」+「質の開発 (Qualitäts-Entwicklung)」

両者に貢献できる概念

②教育のクオリティ・マネジメントシステム

・自己評価と外部評価による質の開発

a)4つの制御サークル

内容に関する制御サークル：最上級・最重要。クオリティ・マネジメントの教育的なものを特徴づける。理想像作成のための前提条件は、共通の診断を通じて学校の強みと弱みを明確化し、共通のビジョンを開発すること。生徒の学習の進歩が焦点、PQMのすべての措置がそこに向けられている。

実施上の制御サークル：学校の中核プロセスである授業を含む。個人+チーム。授業を育て、その教育風土がまた授業に作用を及ぼす

経営-制御サークル：PQMシステム全体のマネジメント。学校経営層はすべての責任を負うがすべての活動を行うのではない→制御グループ(教員集団の組織)の重要性

評価-制御サークル：個々の学校のPQMと全学校システムの要求を調整。外部評価は、自校とは異なる視点の導入と別の学校や全学校システムとの比較を可能とする。その形式は多様。たとえば、ピア・レビュー、州レベルもしくは国際成果調査結果との比較、学校監督の査察、品質賞等による証明

(4) 個別の州における教育改革と行政改革 —ブレーメン州の事例分析—

①ブレーメン州における教育改革の概要 主導的な役割を果たしてきた州

1991年開始の教育改革プロジェクト「学校及び学校行政の組織開発」:制度的学校開発プログラム(ISP)に基づく、「学校」と「学校行政官庁」双方の組織開発を目指す「二重のプロジェクト」

基本認識:拡大された「学校の自律性」が意味をなすのは、学校行政官庁が「コントロール・監督官庁から、サービス・支援組織へ」と根本的に変化し、学校も組

織開発プロセスを専門的に計画し変更することを学ぶ場合

学校及び官庁からの100人の職員へのセミナーから開始。個々の学校での開発を可能にするために、学校に助言・援助を行う「学校開発モデレーター (Schul-entwicklungs moderator)」を養成

1993年『「学校及び学校行政の組織開発」

プロジェクト(ISP/OE)の枠内における開かれた基本方針のための勧告」

本質的な主要目標:任務遂行の完全性、顧客志向、任務批評、プロセス最適化、権限委譲、質の保証

=「新制御モデル(NSM)に応じて行政改革の目標を幅広く掲げたもの」(Bents-Rippel, B. / Freitag, W.)

官庁の新たな構造を新たな財政哲学の要求、つまり予算の責任という「新たな」原則に結びつけることが重要。その際、資源に有効な目標、有効範囲、大枠の前提条件を、より効率的に資源を投入し効率性を向上させるための部門への任務委託と調整する必要がある

表:教育改革と行政改革(Bents-Rippel, B. / Freitag, W.)

学校及び学校行政の組織開発	公行政の新制御モデル
個々の学校の自律性	専門及び財源責任の分権化
カリキュラム上、組織上、経済上の自己責任	アウトプット志向の制御
より少ない規制密度	中央での制御支援
学校開発と教育上のプロフィールの活発で専門的な形成	実施上の目標と指数を伴った製品説明書
学校の教育上の質の確保と改善	製品に関わる目標・コントロール・報告システム
学校の関与者の学校への所属意識確認、共同責任、共同形成	予算管理(Budgetierung)と契約管理
生徒、父母、環境、社会サービス庁、学校行政(扶助、形成、監督)、学校評価機関との協働の新たなそして改善された形式	無駄なヒエラルヒーと重なり of 除去
学校のための支援・職務遂行システムに関する学校行政と下位の官庁の革新と開発	市民のための行政のより良い質と透明性
	政治的決定委員会のより良い支援
	財政強化への貢献
	費用対効果計算書

1993年「ブレーメンにおける学校改革の継続に関する委員会」による教育改革勧告書「革新と連続性 ブレーメンにおける学校開発に関する勧告」

➡1994年12月学校法及び学校行政法改正

1) 「学校」観の変更と「学校プログラム」開発（連邦初の開発及び評価についての法律上の義務の定式化）

学校法第9条が新たに規定する「学校」：「自主的な教育統一体(Einheit)であり、学校法及び学校行政法に基づいて自己管理を行う」(第9条第1項)。そうした学校では、①授業及びその他の学校生活を形づくるための自由裁量余地を利用し、固有の開発の観点を際立たせること、②さらなる学校開発の重要な要素である民主的な決定構造の開発を促進すること、③学校に委譲された学校経営の財政的事項を自主的に執行することが求められている。

2) 連邦初の学校評価機関(Schulinspektion=SI)の設立

個々の学校は、法律で定められた自由裁量余地の枠内で必要な水準を確定し、すべての関与者の関与の下で、学校内部評価と学校外からの助言を通じて水準と比較を保証する(第9条第5項)。

SIの任務(学校行政法第13条)：①個々の学校の開発、②全学校システムの制御、③学校及び教育・学術大臣に対して、その活動、経験、認識について定期的に報告を行う「説明責任」

1998年キーンバウム報告「ブレーメン州における教員配置の効率性に関する組織調査」

「教育上-内容上そして経済上-組織上の決定の相互作用が顕著」(Bents-Rippel, B. / Freitag, W.)

②ブレーメン州における教育領域への新制御モデル導入

1) ブレーメン州のすべての行政部門において「製品グループプラン(Produktgruppenplan)」を作成

「製品グループプランは、将来の目標の取り決めのための基盤(政治的契約)を描き出し、そこでは、どのような資源がどのような成果のために『公』に与えられるのかが規定される」

教育部門においては、州、都市ゲマインデブレーメン及びブレーマーハーフェン、個々の学校、州立学校研究所の人件費及び物件費を調整し、それに応じて異なるレベルにおける成果と製品を正確に記述し、分類して製品プランにまとめることが要請

→「雛型」はなく、各部門で製品志向のモデルを作成。ただし時間的制約から、製品

プラン・プロジェクトグループを形成し、各部門からの質問に対し助言を実施

その際の基盤：財務大臣作成の「ブレーメン製品グループプラン構想」及びKGSt報告書「教育領域における新制御」

問題点：KGSt報告書は自治体レベルのモデルであり、都市州であるブレーメンへは適用が困難

➡教育部門の19製品グループ冊子は、他部門の製品グループ冊子とともに2000年からの予算編成の基盤に

=行政内部で、目標、任務、投入された資源についての明確化プロセス及び意思疎通プロセスが開始

2) 製品グループ冊子の例(初等段階の学校)

- ・全学校の予算責任者：教育部長
- ・製品グループの簡単な説明
- ・州憲法、学校法、学校行政法及びそこから導き出された政治的有効範囲、任務と目標に応じた初等領域の学校の成果：国家の任務遂行(任務志向)、資源の経済的投入(資源志向)、読者層に向けられた目標(顧客志向)、協力者に向けられた目標(協力者志向)の4カテゴリーに関連。具体的には、「授業、教育、学校生活を通じての生活空間としての学校における生徒の促進」、「基礎知識と基礎技能の伝達、様々な能力の開発(学校法第18条第2項)」、「人件費・物件費の最適化」、「個々の学校の自己責任の強化(経済的自律性)」、「学校における授業・促進・助言・世話の提供」、「学校職員の能力の保障と強化」
- ・任務の基盤：「ブレーメン学校法第18条(ブレーメン学校法第4条、第6条、第9条)」、「基礎学校規程」、「州政府、州議会、教育に関する市民代表者会議(Deputation)決議」、「KMK勧告」
- ・配分された事項もしくは個々の財政状況の資源投入：官房財政データ、費用対効果計算データ、職員データ、容量データ
- ・制御に関連した成果目標：学校領域の指標(生徒数、学級集団、所在地、生徒一人に行われる授業、その他の統計)、比較指標(フルタイム教員を単位として一人当たりの生徒数、学級あたりの生徒数、学級あたりの授業数)

3) 2000年までに費用対効果計算を導入

「資源に関連づけられた、こうした観点におけるアウトプット志向の考えは、教育学の領域にとって、別の目標設定と別の自己理解を伴う比較的新しいものである。学校は経済企業体ではないが、事業経営体であるという認識に慣れ、そして試みて結果を公開する勇気が必要である」(Bents-Rippel, B. / Freitag, W.)

本研究は、教育領域における組織マネジメントの理論と実態について、他の公共セクターとの比較により、解明しようとする点に特色がある。そこにおいては必然的に、経営学や行政学との対比で、教育経営学・教育行政学の学問的固有性を検討することになり、その点に獨創性を有している。

本研究によって、1) 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、2) それに対応するための教職員及び行政職員の専門性を構成する要素を明らかにすることができたが、そうした組織をいかにして実際に開発していくのか、人材開発を含め、具体的なプログラムを開発することが次の課題である。

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 9 件)

- ① 南部初世、「学校評価を機軸とした組織開発プロセスの研究—愛知県高浜市の事例分析—」、『学校評価システムの展開に関する実証的研究』、査読無、2009年、68-95頁
- ② 南部初世、「シンポジウム：教育行政学の課題と展望—学問的アイデンティティ：テーマ設定趣旨—教育行政学の学問的意義に関する近年の問い直し分析—」、関西教育行政学会『教育行財政研究』第36号、査読無、2009年、59-62頁
- ③ 南部初世、「カナダ・オンタリオ州における学校管理職養成・資格制度—制度を支える理念・鍵的概念に着目して—」、日本教育制度学会『教育制度学研究』第15号、査読無、2008年、48-53頁
- ④ 南部初世、「教育経営」概念再構築の課題—「教育行政」概念との関連性に着目して—日本教育経営学会『日本教育経営学会紀要』第50号、査読無、2008年、14-25頁
- ⑤ 南部初世、「日本への示唆と提言—大学の果たすべき役割—」『カナダにおける「学校組織マネジメント研修」調査研究報告書』、査読無、2007年、61-66頁
- ⑥ 南部初世、「訪問記録—トロント大学・オンタリオ教育研究所 (OISE/UT)」、『カナダにおける「学校組織マネジメント研修」調査研究報告書』、査読無、2007年、93-98頁
- ⑦ 南部初世、「地域経営における教育委員会

の位置づけ—愛知県高浜市を事例として—」、日本教育行政学会『日本教育行政学会年報』第32号、査読無、2006年、42-60頁

⑧ 南部初世、「ドイツにおける教育領域への『新制御モデル』導入」、『学校評価システムの構築に関する開発的研究』、査読無、2005年、47-56頁

⑨ 南部初世、「ドイツにおける校長の力量形成」、『大学院における学校管理職教育プログラムの開発に関する研究』、査読無、2005年、30-34頁

[学会発表] (計 6 件)

- ① 南部初世、「シンポジウム：教育行政学の課題と展望—学問的アイデンティティ：テーマ設定趣旨」、関西教育行政学会2008年度大会、2008年12月14日、京都テルサ
- ② 南部初世、「ドイツにおける学会の活動と日本への示唆」、日本教育行政学会第43回大会ポスターセッション、2008年10月11・12日、東京大学
- ③ 南部初世・小出禎子・杉浦美南、「学校評価を機軸とした組織開発プロセスの研究—愛知県高浜市の事例分析—」、日本教育経営学会第48回大会、2008年6月8日、名城大学
- ④ 南部初世、「課題別セッションⅡ—学校管理職資格・養成制度の国際比較—カナダ」、日本教育制度学会第15回大会、2007年11月11日、東京学芸大学
- ⑤ 南部初世、「ドイツにおける教育の『クオリティ・マネジメント』をめぐる理論枠組み」、日本教育制度学会第14回大会、2006年11月11日、九州大学
- ⑥ 南部初世、「ドイツにおける教育の『クオリティ・マネジメント』」、フォーラム：ドイツの教育第32回、2006年7月29日、明治大学

[図書] (計 1 件)

- ① 南部初世、「学校づくりと保護者・地域住民」小島弘道編著『学校経営』、学文社、2009年、186-202頁

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