

## 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25年5月25日現在

機関番号：12604

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530851

研究課題名（和文） 教育行政組織の組織運営に関する研究

研究課題名（英文） Study on organization management of educational administration

研究代表者

佐々木 幸寿（SASAKI KOJU）

東京学芸大学・教育学部・教授

研究者番号：20432180

研究成果の概要（和文）：

本研究においては、専門職員の機能と教育委員会事務局の組織条件の関係の視点から、教育委員会組織の特性を明らかにするとともに、学力向上等において成果を上げている市町村教育委員会を事例として、効果的に機能している教育委員会事務局の組織運営及び学校運営の特徴について分析した。

その結果、指導主事の職務に関わる組織条件は、いずれも自治体の人口規模と相関が見られ、教職出身幹部職員の配置状況がその指導主事が機能する上で重要な役割を果たしていること等の知見が明らかになった。また、効果的に機能している教育委員会の特徴としては、教育委員会固有の組織環境を生かした環境解釈を基に施策が策定されていること、学校における教育実践やカリキュラムに直接影響を与える施策が展開されていること、教育委員会・学校組織を開かれた柔構造の組織として多様な活用をしていること等の特性が見られた。

研究成果の概要（英文）：

The study is aim to have findings about the traits of organizational management from the point of view on relationship between specialists' educational function and the organizational condition of school boards, and about the traits of effective school boards' organizational management and school management.

The findings are that organizational conditions concerning teachers' consultant functions are relevant to the scales of local government populations. And each effective school board sets the polices according to the unique interpretation of its organizational environment, and have polices that have direct influence on the educational practice and school curriculum at school, and makes use of school board organization and school organization openly and flexibly for multiple purpose and so on.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
2012年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育行政学

キーワード：教育委員会、組織マネジメント、教育長、地方分権、教育行政

## 1. 研究開始当初の背景

解決困難な教育課題の深刻化，地方のガバナンス改革などを背景にして，教育

行政制度のあり方の議論が提起されている。具体的には，政権交代を契機として，教育委員会制度の廃止・選択論，県

費負担教職員制度の検討、学校理事会等の学校改革などの議論が活発化した。

しかし、こうした制度改革の前提として、教育委員会をはじめとした、地方教育行政組織がどのように運営されているのか、特に、効率的、効果的な経営がなされている教育委員会組織とは、どのように運営されているのかということについて確認する必要がある。制度改革のねらいは、教育課題に対応するための組織条件やその環境を整えることによって実現するからである。

特に、教育委員会等の教育行政組織においては、教職出身職員が特有の関係を構成していることが推測され、また、財政基盤の弱い小規模な市町村の多くは、県教育委員会が市町村教育委員会と密接に連携しながら、地方教育行政を効果的に運営していると考えられる。このような教育行政組織の運営の特性や実態を解明することは、その改善にとって喫緊の課題である。

## 2. 研究の目的

教育委員会等の教育行政組織の運営において、最も特徴的なことは、一般行政が施策の企画立案、予算化、事業実施をその内容とするにとどまるのに対し、教育行政は、それらが、さらに、学校現場の教員の意欲、児童生徒の取り組みに結びつくことによってはじめて完結する性格を有するところにある。つまり、効果的な運営を行うためには、組織内はもとより、組織外にも、ある種のシナジーが形成されることが必要とされるからである。

そのため、第一には、教育委員会に特有の組織特性を明らかにする必要がある。教育委員会組織は、他の一般行政組織との違いは、人事ルートも、組織文化も、その専門性も異なる教職出身職員が含まれており、多くの教育委員会関係との聞き取り調査によっても、それが、教育委員会の組織運営、さらには学校支援の機能を左右する大きな条件となっていることが示唆されているからである。

第二には、市町村教育委員会について、成果を上げている自治体を例にとって、その組織運営の特徴について確認する。特に、学力向上等の教育課題において効果的に機能している教育委員会の組織運営や学校運営の実態を解明する必要がある。

## 3. 研究の方法

第一には、教育委員会の組織的特質を明らかにするために、専門職員の機能と

教育委員会事務局の組織条件について、量的な調査の検証を行う。

第二には、教育委員会の効果的な組織運営の特性を明らかにするために、学力向上等において、顕著な成果をあげている教育委員会を例にとり、教育長等への聞き取り調査や収集資料の分析によって、そこに見られる特性を明らかにする。

## 4. 研究成果

### (1) 専門職員の機能と教育委員会事務局の組織条件

当初計画では量的調査の実施が困難なことから、過去に実施した調査に基づいて、地方教育行政組織における組織運営について、指導主事の機能と教育委員会事務局の組織条件の関係について分析・考察し、その成果をまとめた。三つの仮説（仮説1：指導主事の職務に関わる三条件（指導主事の配置数、教職出身幹部職員の配置状況、割愛による任用）は市町村人口規模と密接に関わりをもっている。仮説2：指導主事の学校教育に与える影響は、三条件と密接な関係をもっている。仮説3：指導主事が抱える具体的な諸課題は、三条件と密接な関係をもっている）について、次のような分析結果が得られた。

仮説1について、指導主事の機能に関わると考えられる三条件はいずれも人口規模との相関が見られ、市町村合併が進展する現状においてもこれらの組織条件は、研究上有効な視点を提供できることが確認された。

また、仮説2については、三つの組織条件が学校教育に与える影響についてどのような関係にあるのかについて確認したが、特に、教職出身幹部職員の配置の有無が、指導主事の機能に重要な役割を果たしていることが明らかになった。このことは、教職出身幹部職員の配置という組織条件は、指導主事にとって事務局組織における量的条件となっているだけでなく、配置そのものが指導主事の学校教育に関する機能に肯定的な影響を与えている点で質的な組織条件となっていることを示している。その一方で、教育委員会あたりの指導主事の配置数と指導主事の機能の間には、十分な関係が見いだせず、また、指導主事の任用形態の違いは、一部を除いて、指導主事の機能に大きな影響を与えているとまではいえなかった。このことは、指導主事の配置数、指導主事の任用形態という事務局組織の量的な条件は、現状の制度的枠組みを前提としたままでは、指導主事の質を規定する要因とまでは言えないことが示されている。

仮説3について、指導主事の抱える具体的諸課題については全体として認識水準が低かったこともあり、両者の間に有効な関係は十分に見いだせなかったが、「市町村独自の指導助言が行われていない」において指導主事配置数、教職出身幹部職員配置と一定の関係が見られたことは、地方において教育施策を独自に展開する上において、重要な視点を提供している。

本研究では、指導主事の学校教育に与える影響や課題に観点から、指導主事が機能するための組織条件について検討した。しかし、仮説2、仮説3に関わって、学校への指導助言の機能における市町村の独自性という視点から論点を付加したい。具体的には、「市町村教委の方針・施策の伝達」、「市町村独自の指導支援が行われていない」という市町村教育委員会の独自性に関する項目において、比較的明確に市町村の人口規模との間に相関が見られ、さらに、「市町村教委の方針・施策の伝達」については教職出身幹部職員の配置状況、指導主事の配置形態と、「市町村独自の指導支援が行われていない」については指導主事の配置数、教職出身幹部職員の配置状況との間に一定の関係が看取された。これらの「独自性」に関する項目において、他の調査項目には見られない比較的顕著な関係が見られていることは、単に、指導主事の職務に限らず、市町村教育委員会の組織的な独立性を担保する条件となっている可能性が指摘されるのである。つまり、指導主事の学校教育に関する機能についての組織条件は、単に、学校に対する直接的な関わりの視点からだけではなく、その裏付けとして事務局の独自性を支える組織構造として把握し、これらの組織条件をより構造的、重層的に検討する必要があるという新たな研究課題（仮説）を提起していると思われる。

## (2) 効果的な組織運営を行っている教育委員会の事例についての分析

### <宮崎県五ヶ瀬町教育委員会>

A、B教育長（2名）による五ヶ瀬町の教育委員会組織運営、学校運営の実態の分析から、次のようなことが指摘できる。

第一には、五ヶ瀬町の児童生徒の学習内容、教育実践、カリキュラムの在り方にプライオリティをおいた環境解釈、教育施策の策定、組織運営を図ったことが、教職員の関わりを確保し、一定の教育効果につながったと考えられるということである。従来、市町村教育委員会においては、教育委員会事務局組織を閉じたシステムとして、運営される傾向にあったと思われる。これを、首長部局など外部の行政組織に対して

開くだけでなく、児童生徒の学習集団の在り方や効果的な学習支援組織の在り方の視点から、その組織運営の在り方を検討するなどの必要性を示唆していると考えられる。

第二には教育委員会（教育長）が主導する形で町内の小学校、中学校について、カリキュラムの縦の一貫性、横の一貫性を図り、そのために学校を町全体の視点から一体的、包括的に運営しようとするなど、教育委員会（教育長）主導で改革を進めている様子が看守された。このことは、地方分権の動きを踏まえ町の主導性を発揮するという視点から各学校の教育活動を組み直すことによって教職員の「自律性」を確保しようとする趣旨によるものであるが、第二フェイズにおいては各学校の「独自性」を確保するという観点からは、別な課題が認識されている様子が見られた。改革の初動期とその後の局面では、直面する課題が異なってくることを示唆されている。

第三には、教育委員会は、柔構造の組織運営を行っているということである。学習－教授過程、カリキュラムに焦点化して、多様な学習形態を採用しており、それに対応するための事務局職員・教職員の総合的な組織化や活用が図られているということである。児童生徒の学習集団を柔軟に編成するだけでなく、教職員、行政職員の組織も、学級、学年、学校、学校種、行政職・教職という枠組みを超えて、多様な組み合わせを可能とする柔構造の組織に変化させているということである。このことは、組織環境の変化に教育委員会、学校が適応していく上で、その基盤となる組織としての重要な経験であったと考えられる。

第四には、五ヶ瀬町の施策は、独自の環境解釈に基づいて構想されているが、学校教育については、小規模校が単独校として存在しているという今後急激に変化するであろう条件に大きく依拠しているということである。一定数の独立した小規模校が存在するという組織環境は、今後、著しい少子化が進むことが予測されることを考えれば、容易に変化する環境条件である。このことは、五ヶ瀬町の教育施策は、長期的に一貫した施策としてそのまま継続していくということは考えにくく、G授業などの主要施策の見直しに継続的に取り組んでいく必要があることを意味している。その時その時の組織環境の解釈に基づいて最適の組織マネジメントが行われるべきことは当然であるが、その一方で、市町村教育委員会にとって組織環境を解釈する上で、長期的に変化しない組織環境と、比較的に変化しやすい組織環境を区別した上で、長期的な教育ビジョンを構想して

いくことの必要も示唆しているといえる。

本事例では、小規模教育委員会における教育委員会組織、学校運営の一つのモデルを示すものである。行政区単位のカリキュラムを重視した組織運営として先進的な取り組みを行い、一定の成果をあげた事例として刮目に値するものである。しかし、本事例が、非常に特徴的な教育委員会運営の事例であることを考えれば、今後さらに、行政区単位のカリキュラムと学校単位のカリキュラムの「連動」を図った事例、「連携」を図った事例などの蓄積を進め、多様な組織運営の在り方について比較検討を進める必要があるものと思われる。

#### <秋田県東成瀬村教育委員会>

秋田県東成瀬村教育委員会の組織運営、学校運営の分析から次のような特徴が見られた。第一には、教育施策の実践レベルにおけるカリキュラム化、つまり、東成瀬村教育委員会の教育施策の特徴は、その多くが実践に向けて構想されているということである。いわば、「教育施策のカリキュラム化」といえる。ややもすると、行政の教育施策は、単に、事業を予算化して、実施するということが少なくないが、東成瀬村の教育施策の特徴は、それが、確実に、教職員の教育活動、子どもたちの学習活動として、展開されること、つまり、子どもの学習経験としてカリキュラム化されることが意図されているということである。例えば、村の共通カリキュラムの取組は、小学校、中学校それぞれで共通実践事項が具体的教育活動として具体化されている。小中連携では、管理職・主任層を活用して、連携事業を推進するための方策が検討され、学校レベルで基本方針が具体化、行動化され、子どもたちの学習体験に結びつける工夫が見られるのである。

第二には、教育効果に焦点化されたマネジメントが行われているということである。東成瀬村教育委員会は、小規模であるという条件を最大に生かして教育施策を展開しており、それは、ハード、ソフトの区別なく展開されて、確実に教育実践に生かすことを意図して施策が展開されている。現実に、筆者が参観した授業においても、児童生徒は生き生きとして授業に参加しており、また、全国学力・学習状況調査においても、その各教科の得点は、常に秋田県内でトップレベルにあるという。これは、施策の善し悪しの問題というだけではなく、教育長のマネジメントによって、教職員の教育活動、児童生徒の学習活動に生きた形で有機的に展開しているということを指摘しないわけにはいかない。そのメカニズムを、実証的に証明することは困難

であるが、その鍵となるマネジメントの特徴について、筆者の聞き取り調査、学校参観等によって感じたことを記述すると、①教育長が実践的な哲学、方針を提示していること、②教育長の経験・力量に裏付けられた教育現場への直接的な関わりが見られること、③学習集団を多様化し、多様な集団で学ぶ機会を提供しているということである。

第三には、教育行政と教育機関の一体化、学校リーダー層による学校支援の自己組織化の工夫が見られるということである。東成瀬村教育委員会の事務局組織は、小規模であり、指導主事も配置されていない。学校教育に関する専門的支援を担い得るのは、教育長に限定されている。こうした状況に対して、東成瀬村では、①教育行政と教育機関の一体的な運営によって、また、②教育委員会事務局の専門的支援能力の不足を学校教員、特に、学校管理職や主任等のリーダー層を、学校支援に活用することによって克服している。前者については、教育委員会職員と首長部局職員の垣根なく職員が一体的に事業参加しているだけでなく、児童館、保育所、図書館、スポーツ施設を小学校に併設するなどして児童の放課後の指導、図書館活動を含めて、総合的に展開しているのである。後者については、端的には、学校管理職や主任層を活用することによって、教育委員会の事務局機能を補完しているだけでなく、そのことによって学校現場において事業を実質的に展開させることを意図しているということである。たとえば、小中連携実行委員会を、事務局職員に、教頭、主任等を加えて組織し、小中連携実行委員会の下に設置される三つのワーキング部会を、教頭らが、責任者となって運営している。学校支援の機能を、教職員自らが担うことによって、支援の実質化と学校での実践に直接結びつける効果が確保されているものと思われる。このことは、宮崎県五ヶ瀬町の組織運営においても、見られた特徴である。

第四には、教育委員会と学校におけるモニターとフィードバックの一体化（PDCAサイクルの自己組織化）が見られるということである。組織マネジメントにおいては、PDCAサイクルの確立が不可欠であると言われる。つまり、教育委員会の教育施策がどのように学校に受け入れられ、教職員がどのようにそれを実行し、それが児童生徒の学習活動としてどのように実現しているのかということについて、教育委員会がモニターし、その結果を学校、教職員に適切にフィードバックすることが必要となる。東成瀬村においては、これらが一体として行われていることが特徴となってい

る。つまり、教育施策と学校の教育目標の実現状況が、教育委員会（教育長）、学校（学校管理職、教職員）によって一体的にモニターされ、両者が教育課題を共有することで、その自発的な改善が図られているのである。具体的には、教育委員会と学校の共同の学習状況調査等の分析、教育委員会と学校が一体となって教員研修、リーダー層による学校支援の自己組織化等によって、PDCAサイクルが自己組織化されているように思われる。PDCAサイクルの自己組織化は、多様な手法が考えられるが、東成瀬村は、教育委員会、学校が小規模であることを生かした方策を採用しているといえる。

まとめとして、東成瀬村教育委員会の組織運営、学校運営の特徴を、端的に表現すれば、教育委員会の教育施策が、学校等の教育現場において、児童生徒の学習経験としてカリキュラム化されているということである。これは、システムの側面とマネジメントの側面から説明される。前者の側面から説明すれば、教育委員会の掲げた教育施策が、現実の教師の教育活動、子どもたちの学習活動として具体化されるようなシステムとしての工夫がなされているということである。後者の側面から説明するとすれば、教育施策を展開する上で、確実に教育効果に結ぶつけられたマネジメントが行われているということである。そして、これらのシステムとマネジメントの両面が機能する上で、不可欠であるのが、トップマネジメントとしての教育長の高い資質能力、改革指向性であると考えられる。

## 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3件）

- ① 佐々木幸寿、小規模教育委員会の効果的な組織運営－自治体の教育施策と学校のカリキュラムを連動させる工夫：秋田県東成瀬村－、『東京学芸大学紀要総合教育科学Ⅰ』64号、査読無、2013、P39-54
- ② 佐々木幸寿、市町村教育委員会の組織運営（その1）－小規模自治体における自治体単位のカリキュラムを中心とした学区経営の事例－、『教育経営研究』（上越教育経営研究会）、査読有、2012年、P28-39
- ③ 佐々木幸寿、地方教育行政組織における組織運営－指導主事の機能と教育委員会事務局の組織条件－、日本教育政策学会年報、査読有、2011、P122-135

〔学会発表〕（計3件）

- ① 佐々木幸寿、小規模教育委員会の組織運営－「学区経営」の視覚から－、東北教育学会第69回大会、2012年3月10日、東北大学（仙台市）
- ② 佐々木幸寿、市町村教育委員会の組織運営－小規模自治体における学区経営の取り組みを中心に－、日本学校教育学会第26回研究大会、2011年8月6日、常葉学園大学（静岡県）
- ③ 佐々木幸寿、市町村教育委員会の組織運営－市教育委員会における学力向上のための施策を中心に－、日本教育政策学会第18回大会、2011年7月2日、琉球大学（沖縄県）

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

佐々木 幸寿（SASAKI KOJU）  
東京学芸大学・教育学部・教授  
研究者番号：20432180