

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 30 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530999

研究課題名(和文)ドイツにおける教育行政職員の専門性に関する研究

研究課題名(英文) Study on Professionalism of Personnel in charge 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・教授

研究者番号：40263058

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、NPM型行政改革に由来する教育改革が進められ、ドラステックに変化しているドイツの教育行政について、その担い手(学校監督官及び学校行政担当地方自治体職員)に着目し、1)各州における実際の職務及び必要とされている専門性、2)その養成及び研修の現状と課題を明らかにすることを目的としている。行政学及び教育学領域における職員の専門性を歴史的に明らかにするとともに、ドイツ全州における学校監督及び学校行政改革の分析を行い、特徴を有する州における学校監督及び学校行政組織、学校監督官及び学校行政担当地方自治体職員の職務実態分析を行った。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to shed light on how the roles and functions of the School Supervisory Board (Schulaufsicht) in Germany have changed. This study first offers descriptions of the unique legal concept of the School Supervisory Board and the basic structure of the School Supervisory Board system, and then goes on to show the ways in which previous studies have analyzed the contemporary roles of the School Supervisory Board. The study then looks at what kinds of reforms have been made to the Supervisory Board system over a quarter of a century of education reform, and what new roles are expected of this system.

研究分野：教育経営学

キーワード：ドイツ 教育行政職員 専門性 学校監督 学校行政 国際情報交換

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、2009～2011年度科学研究費補助金基盤研究(C)「ドイツにおける教育行政の組織開発に関する研究」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た。

そして2009～2011年度基盤研究では、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、学校監督及び学校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が明らかとなった。

2. 研究の目的

ドイツにおいては、1990年代半ば以降、NPM型行政改革に由来する教育の「新制御(Neue Steuerung)」が進められてきた。これは、「アウトプット制御への移行」によって教育の質の保証を意図するものであり、外部評価を中軸として構成された政策群である。つまり、評価の基盤となる「教育スタンダード」と「質の枠組み」を設定し、システムモニタリングの基本データを収集するための「中央修了試験」や「学習状況調査」を実施するという一連の流れを有している。

外部評価は、2000年代半ばから各州において本格的に導入され、全州で従来の国家による「学校監督(Schulaufsicht)」(内的学校事項に対する監督)活動を補完する措置として位置づけられているが、実際には多様な制度的展開が見られ、学校監督官がチームの一員として評価を実施する、評価後の学校改善プロセスにおいて学校を支援する、評価者の選出や評価アンケート作成に関与する、結果報告プレゼンテーションに同席する、報告書の受領のみ等、様々な関わり方が存在している。そのため、学校監督の役割は、コントローラー、監督官、助言者いずれなのか、あるいはすべてを兼ね備えるのか、明らかになっておらず、また、研究上も解明されていない。

他方、学校の設置・維持及び外的学校事項に関する事務は、地方自治体が「学校行政(Schulverwaltung)」として実施するが、行政領域における改革を起点とする「新制御」

は、当然こちらにも大きな変化をもたらし、「契約管理」の概念や分権的な責任体制、アウトプット制御をとり入れた改革が実施されてきている。

このようにドイツにおける教育行政は、内的学校事項、外的学校事項をそれぞれ学校監督官、地方自治体職員が担い、混合事項は共同で実施するという形をとっているが、その有り様は、「新制御」政策の進展によりドラスティックに変化してきている。本研究は、そうした新たな教育行政機能を担う職員が、各州において実際いかなる職務を果たし、そこではどのような専門性が必要であると認識されているのか、また、そのためにいかなる養成・研修が実施されており、そこにおける課題は何かを明らかにすることを目的としている。

3. 研究の方法

(1) 行政学及び教育学領域における職員の専門性に関する歴史的分析

行政学領域における職員の専門性に関する内外の文献・資料を収集し、領域ごとに時系列で整理する。これにより、各時代が要請する職員の専門性像を明らかにする。同様に、教育学領域における職員の専門性に関する文献・資料の収集及び分析を行う。その際特に、教育職員と教育行政職員の専門性の差異に着目する。

(2) ドイツ全州における学校監督及び学校行政改革の分析

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分析を行う。ドイツ教育行政・経営学会(Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung e.V.)が公表している研究成果を分析するとともに、学会ネットワークを活用して各州の動向把握を行う。さらに、本学会には各州における教育行政実務家が多数所属し、研究活動を進めていることから、このネットワークを活用する。

(3) 特徴を有する州における学校監督官及び学校行政担当地方自治体職員の職務実態調査及び分析

学校監督及び学校行政組織の概要調査
選定した州について、インターネットを活用し、各段階における学校監督組織について整理を行い、聞き取り調査を実施する部門を決定する。学校行政については、行政領域における新制御モデル構築を主導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(KGSt)」の各種報告書を活用しつつ、教育領域において積極的な改革を実施している地方自治体を選定し、その組織の概要を整理する。

学校監督官及び学校行政担当地方自治体

職員に対する聞き取り調査
現地に赴き、学校監督官及び学校行政担当の地方自治体職員の職務に関する資料収集を行うとともに、実際に担っている職務内容について聞き取り調査を行う。その際、地方自治体職員については、比較の視点から、一般行政を担当している職員についても調査を実施する。
以上の調査により、学校監督官及び学校行政担当地方自治体職員の専門性を構成する要素を抽出する。

4. 研究成果

(1) 学校監督の基本構造

1) 学校監督組織

学校監督は、「学校官庁」、「学校監督官庁」によって行われ、従来多くの州において、それは3段階で構成されていた。郡及び特別市レベルでの下級学校監督庁、行政管区レベルでの中級学校監督庁、最上級学校監督庁としての州文部省である。しかし、次第にその段階数は削減され、今日大半の州が2段階構成となっている。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、ハンブルク、ザールラントの2州が1段階である。

州によって制度は異なるが、基本形は概ね以下の通りである。下級学校監督庁は、郡(もしくは特別市)「学務局(Schulamt)」であり、これは郡内の市町村の基礎学校と中等教育段階の学校を監督する。中級学校監督庁は、行政管区庁であり、中等教育段階の学校(たとえばギムナジウム、実科学校、職業学校)を監督するとともに、下級学校監督庁とその監督下に置かれている学校を監督する。中級学校監督庁は一般行政に編入されており、一般行政官庁が同時に学校官庁となる。

2) 地方自治体との協働

基本法上は規定されていないが、ワイマール憲法第144条第一文で「全学校制度は、国の監督下にあるが、国は市町村をこれに関与させることができる」と規定されて以来、地方自治体は、学校監督実施の際に協働し、国家は地方自治体官吏の援助を受けて学校監督権限を行使する。これには、(a)視学と地方自治体官吏から混合官庁が構成される場合と、(b)純粋な国家の官庁として郡と協働する場合があり、後者においては特別に、学校監督の任務が地方自治体官吏(市視学 Stadtschulräte)に委託される場合も存在する。なお、学校監督の任務遂行に際し、市町村もしくは郡の職員は、国家の代理人としての地位を与えられ、学校監督官庁の指示に従う。

バイエルン、ブランデンブルク、ノルトライン・ヴェストファーレン、シュレースヴィヒ・ホルシュタインは(a)タイプである。下

級学校監督庁である学務局は、郡長(もしくは市長)と州視学(staatlicher Schulrat)から構成される郡行政から独立した機関であり、その成員は、同僚として対等である。学校に対する専門監督の他、郡内の学校設置者に対する法規監督を行うが、ここでは、州視学に内的事項、郡長に外的事項が義務づけられ、混合事項は両者により共同で処理される。

これに対し、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、チューリングゲンは(b)タイプである。バーデン・ヴュルテンベルクでは、基礎学校、基幹学校、実科学校、特殊学校(寄宿特殊学校を除く)に対する専門監督及び服務監督を行うとともに、郡及び特別市以外の学校設置者に義務づけられている事項の実施に対して法規監督を行う。ヘッセン、メクレンブルク・フォアポメルン、チューリングゲンでは、域内に存在するすべての学校に対する専門監督及び服務監督を行う。チューリングゲンでは、学務局はさらに学校設置者たる地方自治体に対する法規監督を行うが、ヘッセンでは、地方自治体監督官庁が学校設置者に対する法規監督を委託され、メクレンブルク・フォアポメルンでは、郡内の市町村の学校設置者に対しては郡長が、郡及び独立市に対しては文部省が法規監督を行う。

3) 学校監督の担い手としての学校監督官吏

ドイツの学校監督の担い手は、専門的に養成され、専任で勤務する官吏(視学)である。これはすでにワイマール憲法第144条第二文で「学校監督は、本務とする専門的な予備教育を受けた官吏によって実施される」と規定され、現在も多くの州において憲法もしくは学校法で保障されている。十分な行政経験を有し、現代の行政マネジメントの形態をも熟知していることが期待されているが、実際には、教員がこの職に就くケースがほとんどである。学校監督官吏は、専門上の適性を条件として、最上級学校監督官庁によって任命される。

学校監督は、内的事項を扱う教育専門的監督官吏である「Pädagoge(教育関係者、教育学士)」と外的事項を扱う行政専門的監督官吏である「Jurist(法律家、法学士)」の協働により実施されるが、後者については、教育に関する特別な資格要件は求められていない。

(2) 学校監督をめぐる改革

1) 学校監督段階の削減

学校監督の課題の解決に向け、比較的早く着手されたのは、学校監督段階の削減であった。マリツェン(Maritzen, N.)は、この間、古典的に3段階で組織された学校監督の下級もしくは中級レベルを単純に切り詰めることによってスリム化してきたことを指摘する。これは、規制緩和措置により、これまで

上のレベルで実施した任務を下のレベルに移譲するという形をとる。

1960年代半ばには、ベルリン、ザールラント、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン（以上2段階）、ハンプルク、プレーメン（以上1段階）以外の6州は3段階組織であった。その後ラインラント・プファルツは2段階に、シュレースヴィヒ・ホルシュタインは3段階となり、東西ドイツ統一後の1994年には、3段階7州、2段階7州、1段階2州であった。しかしそれ以後学校監督段階の削減が進められ、2000年までにヘッセン、ニーダーザクセン、ザクセン、ザクセン・アンハルトが2段階となった。さらにザールラントが2段階から1段階に、プレーメンが1段階から2段階に変更され、既述のように現在は、3段階3州、2段階11州、1段階2州となっている。

2) 「学校の自立化」政策と新たな学校システム制御

学校監督の質的な改革が始動するのは、90年代に入ってからである。80年代後半に各国で取り組まれた行政構造の根本的な再編は、ドイツにも影響を与え、分権化された財政責任とヒエラルヒーの除去を目的とした「行政のスリム化」や「新制御モデル(Neue Steuerungsmodell)」が衆目を集めた。教育領域ではそれと並行して、「学校の自律性」強化がクローズアップされ、それを保障する国家制御のあり方が問われることとなる。その内容は、「学校監督の廃止と新たな機関の導入」から、「学校の自律性拡大に伴い、一層学校監督の重要性が増す」まで、幅広いテーマを含むものであった。

そして、学校監督改革に関わって3つの草案が提出され、具体的な改革案として議論が深められていく。ノルトライン・ヴェストファーレン教育委員会報告「教育の未来 未来の学校」(1995年)、経営コンサルタント会社による調査報告書『ノルトライン・ヴェストファーレン州学校監督の再編成に関するキーンバウム報告書』(1994年)、プレーメン学校法である。これらの改革提案は、個々の学校を強化し、国家の影響力を減らすという共通性を有していたが、とりわけ学校監督の任務を機能的に分離独立させることが意図されていた。すなわち、従来学校監督機関において束ねられてきた助言任務とコントロール任務の分離であり、そこで意図されたのが、外部評価機関としての「pädagogischer Dienst」(NRW教育委員会)や

「Schulinspektion」(プレーメン)であった。ノルトライン・ヴェストファーレンでは、その後様々なモデル実験を行いながら、制度が模索されることとなり、プレーメンでは、ほぼ提案に基づく形で改革が実施されたものの、必ずしもうまくいかなかったという評価もある。

外部評価が各州で本格的に制度化されるのは、2000年代半ば頃からであり、この間10年のタイムラグが存在する。これに関連し

てブルカートは、「学校の変化(拡大された自律性、学校プログラム、内部評価)が、教育政策によって予想され望まれていたよりも、ゆっくりと進化した」と分析する。しかしながら、学校プログラムや内部評価等のツールを導入して、個々の学校の自律性と固有の責任を拡大し、これに外部評価を組み合わせることによって、全体としての教育の質を保証するという方向性は確実に定着し、こうした新たな学校システムに対応する学校監督のあり方が喫緊の課題となってきた。

たとえば、学校プログラムに関しては、学校監督がそれをいかに扱うのか、学校に対してどのようにフィードバックするのか、それを学校システムの制御にいかにか活かすか等、個々の学校と国家制御の間の「連結」があらためて問われることとなった。また、外部評価の導入に際しては、何を学習し(学習内容)どこに到達目標を置くのか(学習成果)といったスタンダードの設定が必要となり、そうした教育を実現する制度の構築もまた、広い意味での学校監督の任務に属する。

3) 外部評価の制度化

各州で制度化された外部評価の名称は多様であるが、「Externe Evaluation(外部評価)」が最多で9州、次いでベルリン、ハンプルク、ヘッセン、ニーダーザクセンの「Schulinspektion(学校査察)」である。バーデン・ヴュルテンベルクでは「Fremdevaluation(他者評価)」、ブランデンブルクでは「Schulinspektion」に近い「Schulvisitation(学校視察)」が、ノルトライン・ヴェストファーレンでは、独特の「Qualitätsanalyse(質分析)」が用いられている。外部評価の目的は、「学校内部の質の保証及び開発」と「システムモニタリング」であり、これにより得られた知見を今後の学校活動に活かすプロセスが重視されている。

外部評価の担い手については、概ね次の4つのタイプに分類できる。第一に、特別の部局として、学校監督庁内に外部評価部局を設置するタイプで、ベルリン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザールラントにみられる。第二に、州立研究所もしくはその中の一部門を外部評価担当部局として再構築し、学校監督の官庁ヒエラルヒーからの構造的開放を試みるもので、バーデン・ヴュルテンベルク、ハンプルク、メクレンブルク・フォアポメルン、ザクセン、ザクセン・アンハルトにみられ、より高い自立性を有しているのが、ニーダーザクセン、ブランデンブルク、ラインラント・プファルツである。第三に、外部評価を二重構造で実施するタイプで、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評価チームが実施する。バイエルン、ヘッセン、テューリンゲン、2009/10年までのシュレースヴィヒ・ホルシュタインにみられる。第四に、外部機関に委託するタイプで、プレーメンのDr.Otto Seydel 学校開発研究

所への委託である。

評価チームは、通常2~4名で構成され、評価者の多くは教員であり、学校経営や学校開発に関する豊かな経験を有する者を充てている州が大半である。半数以上の州で、学校監督官が評価チームに含まれる。

評価は概ね、評価する学校の選択及び学校とのコンタクト、学校からの評価に必要な資料の提出、学校における訪問受け入れ準備、事前提出資料及びデータの分析、学校訪問(学校巡回、授業観察、教員・生徒・父母との対話・インタビュー)、全データの総合分析と報告書作成というプロセスで進行する。

4) 外部評価機関と学校監督との関係

新たに導入された学校査察の任務と学校監督の任務の関係が問題となる。フュッセルは、学校査察に委託された評価任務が、明白に学校監督の一つの構成要素とみなされていることを指摘する。これは、学校監督庁から外部評価機関が組織上分離された州にも該当し、評価結果は定期的に学校監督に伝えられ、そうした結果に応え、学校に変化を促すことが義務とされる。

半数の州において、学校監督庁と外部評価機関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。そのため、外部評価によって得た情報をいかに活用すべきかという実践的な課題も生じており、変更された学校監督の任務の枠内で、原則的にどのように両者の協働が形成されるべきであるのかが明確ではないとフュッセルも指摘している。

外部評価機関と学校監督の任務が複雑に入り組んでいるのは、いくつかの州において、外部評価機関の任務の中に、個々の学校の質の調査によって助言機能を果たすことを規定していることにもよる。これ自体が学校監督の中核的な任務でもあるため、両者をどのように区分するのが問題となる。

先行研究において繰り返し指摘されていたコントロール機能と助言機能の「役割混合」の問題がここにも存在し、各州の法律の中で以下のように規定されている。

しかしながら、近年、外部評価機関の任務をより詳細に規定しようとする動きも存在し、これは「役割混合」批判への一つの対応と考えることも可能であろう。

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 5件)

南部初世「はじめに」(i頁)、

「第部 総論 1. 研究テーマ設定 (1) 本研究テーマをめぐる概念整理 1) 『学校改善』とは何か」(1-2頁)、

「第部 総論 1. 研究テーマ設定(3) 研究課題の設定」(28-29頁)、

「第部 総論 2. 各国における学校改善支援の主体・方策の概要 (3)ドイツ」(52-56頁)、

「第部 総論 3. まとめ」(61-62頁)、

「第部 各論 1. 今日の各国における学校改善支援の主体・方策のトレンド (3)ドイツ: 学校改善支援における『目標協定』制度導入の意味」(88-93頁)、

「第部 各論 3. まとめ」(118-119頁)

(以上すべて、『学校改善の支援に関する国際比較研究』2012~15年日本教育経営学会国際交流委員会報告書 2015年6月 南部初世代表)

トビアス・フェルトホフ、シュテファン・ブラウクマン著、南部初世訳「海外の教育経営事情 国際比較におけるドイツの学校開発 1970年代以降の学校開発のアウトラインと概念の国際的相互関係」『日本教育経営学会紀要』第57号 第一法規 2015年6月 195-212頁

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『教育制度学研究』第19号 2012年11月 226-240頁 査読有

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 2012年9月 1-15頁

〔学会発表〕(計 7件)

南部初世他「学校改善の支援に関する国際比較研究(その2)」(日本教育経営学会第55回大会 東京大学 2015年6月20日)

南部初世他「学校改善の支援に関する国際比較研究(その1)」(日本教育経営学会第54回大会 北海道教育大学釧路校 2014年6月8日)

南部初世「ドイツにおける教育の意思形成をめぐる概念の検討 「新制御(Neue Steuerung)」のさらなる展開?」(関西教育行政学会2013年度大会 佛教大学 2013年12月8日)

〔図書〕(計 3件)

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・教授

研究者番号: 40263058

(2) 研究分担者なし

(3) 連携研究者なし