

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 21 日現在

機関番号：13103

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26780436

研究課題名(和文)ドイツ合議的学校経営における学校監督および教育参加の制度と実際に関する研究

研究課題名(英文) Study on System and Practice of School Supervision and Educational Participation in German Collegial School Management

研究代表者

辻野 けんま (Tsuji no, Kemma)

上越教育大学・大学院学校教育研究科・准教授

研究者番号：80590364

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツの合議的学校経営は「国家の学校監督」「学校の自律性」「教育参加」「教育上の自由」によって構成されることを特質とする。このような学校経営の現実を捉えるために必要な視角として、<学校 学校監督庁 州文部省>と連なる学校監督行政の系(縦)と、<校長 教員 保護者 子ども その他のアクター>という学校組織の系(横)の構造と諸要素を明らかにした。学校経営の現実が、学校内外の様々な関係性の中から生起していることと、それが単なる権限配分によってではなく多様なアクターの意思の交錯の中でも現象化している実態について、具体例により明らかにした。

研究成果の概要(英文)：German collegial school management is characterized by being composed of "state supervision of school", "school autonomy", "educational participation" and "pedagogical freedom". As a perspective to capture the reality of school management, the two dimensions as follows are clarified: the public system which is in the 'vertical line' with <school - school supervisory bureau - state ministry of education> and in the 'horizontal line' with <principal - teachers - parents - students - other actors>. Through the case analysis, the reality of school management phenomenon in Germany is explained by not only distribution of the administrative authority, but also various relationships among inside and outside school actors.

研究分野：教育行政

キーワード：合議的学校経営 ドイツ 教育参加 学校監督 学校開発

## 1. 研究開始当初の背景

ドイツ連邦共和国(以下、ドイツ)における学校経営は、国家の学校監督(staatliche Schulaufsicht)という歴史を引き継ぎつつも、教育事項を16州それぞれの権限とし、なおかつあらゆる州において(1)学校の自律性(Schulautonomie)、(2)保護者・子どもの教育参加(Mitwirkung)、(3)教員の教育上の自由(pädagogische Freiheit)が法定されてきた。これらが法制化された70年代から今日までのドイツの動向は、日本でも教育法学や学校経営学の立場から注目されてきた。

しかし、「PISAショック」以降、公教育の質保証(Qualitätssicherung)が大きな政策課題となるなかで、教育スタンダードの策定や学校評価の導入、教師教育の改革などと矢継ぎ早に教育改革が展開され、これにともない現実の学校教育にも大きな変化が生じてきている。これらの動向の一端は、教育政策の整理や関連研究のフォローという形で、日本国内にも紹介されてきた。一方、政策や研究の動向が現実の学校経営や学校開発とどう関連しているのか(あるいは関連していないのか)については、十分な蓄積がなされていない状況がある。この課題に取り組もうとしたのが、本研究の当初の背景であった。

## 2. 研究の目的

ドイツの学校経営の実際とらえることが、本研究の目的である。学校経営の実際を分析するにあたっては、単に学校内部の経営現象だけに目を向けるのみでは不十分である。ドイツにおいて学校経営は、国家の学校監督を基礎としながらも、教員、保護者、子どもの教育参加を保障する、いわゆる合議的學校経営(kollegiale Schulleitung)として制度的発展をみえてきた。研究主題「ドイツ合議的學校経営における学校監督および教育参加の制度と実際に関する研究」は、以上のような研究目的と分析視角とを表現したものである。

合議的學校経営の様態は、70年代以降に法制化されて以来、90年代以降の学校開発論(Schulentwicklungstheorie)や「PISAショック」(2001年)以降の諸改革によって変容しつつも、基本的な原理は維持されてきた。その一方で、新制御(Neue Steuerung)や目標協定(Zielvereinbarung)に代表される学校監督の新形態が学校経営の現実と与える影響を見極める必要がある。

さらに、今日的な争点として「自治体の教育責任(Kommunale Verantwortung für Bildung)」が提起されている状況や、学校開発論についても「地域教育ネットワーク(Regionalen Bildungsnetzwerke)」の提唱と具現化が見られる状況など、新たな動向が伝統的な体制と与える影響も少なくない。

とくに、本研究の対象が「ドイツ」と広域を想定しつつも、現実には州ごと、地域ごと、学校種ごとに多様な状況もある。一国の教育についてある一般化可能な「特徴」を描き出

すことは、国際比較研究の目的のひとつでもあるが、この作業は容易なことではない。「ドイツ」と称するためには、少なくとも全ドイツから背景の異なる複数の州(Land)を視野に入れる必要があり、州内部においても地域性と学校種の多様性を予定しなければならぬ。

教育法制や教育政策は広範な一般性をもつが、これが現実の教育実践とどうつながっているのか(いないのか)を知るためには、学校経営の分析が必要になる。その学校経営は、今日的な学校監督や教育参加との関連において、相対化された位置づけを得ながらも、具体的な事例により分析が可能となる。そこで、現実の学校経営の事例を多角的に分析することにより、外国から見た「ドイツ」的な特質を描き出すことが、本研究の目的となる。

## 3. 研究の方法

研究方法については、主に以下の4つの手法をとる。

第一に、研究全体の基礎として、代表的な学術誌から近年の重要な先行研究を概括することである。あわせて、関連学会へ参加し最新の研究動向をフォローする。

第二に、現地調査の基礎として、背景の異なる旧西ドイツ地域、旧東ドイツ地域、南ドイツ地域の諸州の諸法規や教育政策の分析を行う。膨大な量となるため、事例とかわる対象・内容に焦点化することで、拡散を回避する。

第三に、学校レベルの事例分析を行う。対象は、初等段階(基礎学校)および中等段階の複数の学校種として、訪問調査および校長、教員、生徒、保護者等の様々なアクターへのヒアリング等を行う。

第四に、学校監督レベルの事例分析を行う。州文部省、上級学校監督庁、下級学校監督機関等の諸機関と、学校レベル～州レベルの生徒会・父母会・教員組合等のアクターへのヒアリング調査を行う。(以下の研究成果では、これらを総括して得られた結果を、内容ごとに再分類して述べる。)

## 4. 研究成果

ドイツの合議的學校経営は「国家の学校監督」「学校の自律性」「教育参加」によって構成されるが、学校経営については伝統的に教育行政の権限配分論や学校開発論によって語られてきた。しかし、外国の視点から「ドイツの学校経営」を俯瞰するためには、<学校-学校監督庁-州文部省>と連なる学校監督行政の系(《縦の系》)と、<校長-教員-保護者-子ども-その他のアクター>という学校組織の系(《横の系》)の構造において、それぞれ特徴が確認された。

《縦の系》では、伝統的な学校監督の構造が維持されながらも、学校の自律性や教育参加による合意形成がすでに定着している。近年の状況としては、従来、後景にとどまって

いた「自治体」が学校経営上も役割を増しつつある。《横の系》では、学校の機能拡大の傾向を含みつつも、学校に関わるアクターが多様化し、教員との分業・協業が進んできている。保護者や生徒による教育参加の影響は、学校経営レベルにおいても強く見られる。

### (1) 学校経営の研究動向

学校経営を、教育行政および教育参加との関連において捉え、なおかつ学校外教育との緊張関係を含む限定概念とみるならば、より広く教育経営 (Bildungsmanagement, Bildungsverwaltung, usw.)として捉える必要がある。しかし、このような関心領域を過不足なく定義する概念は未確立と考えられ、専門的な研究を扱う学会や学術誌も多くはない。まず、ドイツ語圏最大の教育関係学会であるドイツ教育学会(DGfE)に「セクション4 実証的教育研究」の「教育組織・教育計画・教育法委員会」が設置されており、問題関心として近い。また、ドイツ教育行政学会(DGBV)は焦点化された専門学会として最も近い。さらに、スイスで開催される教育・学校経営シンポジウム (Bildungs- und Schulleitungssymposium) が、ドイツ語圏諸国の学校経営研究をリードしている。小規模ながらドイツ教育経営学会 (Deutsche Gesellschaft für Bildungsmanagement) もまた、生涯学習の観点を含めた教育経営概念にたつて本研究の関心と近い。

関連する主要な学術誌としては、„Zeitschrift für Pädagogik“, „Recht der Jugend und Bildungswesens“, „Die Deutsche Schule“, „Zeitschrift für Schulverwaltung“, „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft“等が挙げられる。これらは必ずしも相互の関連性をもたないが、本研究の関心からは視野に入れる必要がある。

学校経営の実際を捉えるためには、伝統的な学校監督の制度や教育参加のしくみとの関連から俯瞰することが不可欠だが、「自治体の教育責任(Kommunale Verantwortung für Bildung)」の強化を求める動きや、地域教育ネットワーク(RBN)の提唱など代表されるように、今日的な動向にも目を配る必要がある。教員、保護者、生徒、学校監督機関、といった従来からの学校経営上のアクターに加えて、従来後景にあった「自治体」や「地域」が重要性を増しつつある状況と言える。

### (2) 学校経営の理論的基礎

学校経営の基礎理論として最も広く参照されているのは、学校開発論 (Schulentwicklungstheorie)である。ここでは、「人的開発」「組織開発」「授業開発」の3つ中核的要素の連環と学校外の「環境」とが連動する構造として学校開発が捉えられている。「環境」として想定されているのは主に、家庭、企業、大学、ジャーナリズム、地域住民、学校設置者、学校監督当局等である。

近年、これをより広域的な規模でネットワーク化しようとする変化が見られ、地域的学校開発 (regionale Schulentwicklung)等の概念が提唱されるようになってきている。

ただし、本研究で浮かび上がったここでの「地域」主体とは、日本の地方都市で見られるようなインフォーマルで日常的な関係を含む地域住民一般ではなく、学校経営上の連携相手として目的化された主体である (青少年援助施設、図書館、警察、児童福祉部局、企業、など)。いずれにしても、学校経営において教員—保護者—子どもの教育参加が法定される一方で、保護者以外の一般の地域住民は教育参加の主体とされてこなかった経緯を考えるならば、学校開発論における内外連携や地域の強調は注目し値する。

地域とのネットワーク化の具体については、「水族館モデル」「サテライト・モデル」等と称される、いくつかの類型化が見られる。また、「教育会議 (Bildungskonferenz)」（ノルトライン＝ヴェストファーレン州）のような政策的具体性をともなう先行例もすでに存在してきている。いずれも、単位学校を超えた広域的な教育ネットワークの構築として注目される。

### (3) 学校経営・学校監督・教育参加の分析

本研究では、学校経営・学校監督・教育参加の実際を捉えるために、学校 (初等・中等教育段階の多種の学校種)、学校監督機関 (州文部省、学校監督庁、地区学務局等)、教育参加組織 (学校～州レベルの生徒会、父母会、教員組織等) を、複数州にわたって調査 (訪問調査、出版物・HP等の分析、関係者インタビューなど) してきた。研究期間の3年間の調査を、それ以前に行ってきた関連調査の結果と比較参照することで、今日的な特質を捉えようと試みた。訪問先も多岐にわたるため紙幅の都合上、一部の事例に限って以下と取りあげる。(各調査から得られた知見が大筋において理解しやすい事例を選んでいく。)

まず、学校内部からの学校改革の事例としてP基礎学校の例がある。同校は、モンテッソーリ教育を教育方針の中心に掲げる初等教育段階の学校である。公立学校でありながら、机や椅子のない教室や、一斉教授によらず子ども個人の関心に発した個別学習を基軸に学習活動が展開されている。90年代に様々な学校課題に直面し、そこから数年間に及ぶ校内 (とくに教員、保護者) の合意形成を経て、現在に至る学校改革に至った。あわせて行った私立のモンテッソーリ学校との比較からも、P校によって示された公立学校による学校経営・学校改革の可能性とその境界を描く上で示唆に富んでいる。

次に、生徒による教育参加の事例として、公立Hギムナジウムの例を見る。一般的に、学年段階が上がるに連れて生徒の参加権は強化されるが、同校では州学校法に従い全生徒からの代表組織として「生徒会」が組織さ

れ、さらに学年段階ごとに代表者からなる「生徒代表」が組織される。「生徒会」は、学校会議、職員会議、教科会議、父母会という、およそ学校のあらゆる主要な会議に代表者が参加し、うち学校会議については共同決定権をもっている。かつ、学校内にとどまらず、地区の複数の学校の生徒代表が集まる「地域生徒協議会」へも参加している。この全体構造は州内のあらゆる学校に適用されるが、同校生徒会は、教育参加の制度の概観を説明した上で、実際の教育参加の様子を具体的に語っている。別の州で行った州生徒会への訪問調査では、州の教育政策への教育参加の具体についても示され、個別の政策提言や政策批判に踏み込んだ説明がなされた。（当然ながら、説明者はいずれも現役の生徒であり、最も年長者で16歳であった。）

一方、保護者による教育参加の事例としては、公立S基礎学校の例が象徴的である。保護者が教員と良好な関係をつくりながら教育条件の整備に努めている状況が見られた。保護者代表のうち3名は、教育参加における保護者の役割について、「親を代表して校長と交渉すること」「教員と教育士との仲をとるもつこと」、「後援会を通じて学校を財政的に支援すること」「行事を多く企画すること」等を挙げる。課題としては、多くの「問題」について「延々と議論する」ことが挙げられ、良い面は強調されずに「問題」の解決が繰り返される構造が指摘された。関連して別の州で行った州父母会への調査では、「教育改革が速すぎる」「教育5年、10年とまたなければ成果が分からないはず」との批判的コメントが得られている。

次に、学校監督の事例であるが、複数の州にわたって州文部省、上級学校監督庁、下級学校監督庁への訪問調査を行った。そこから、全国的に共通する特徴として、スタンダードやコンピテンシー指向の教育政策の流れが続いていることが指摘される。目標協定や学校評価、多種の学力テストのインパクトが特筆される。ただし、いずれの政策も教育参加を経た合意形成が図られており、州レベルでも教員、保護者、生徒の教育参加が制度化されている。この前提の上で、州文部省—学校監督庁・地区学務局—学校という《縦の系》の状況を捉える必要がある。

構造上、学校監督は上意下達的であり、官僚主義的な性質を内在させるが、かつてのように直接的で介入的な学校監督は後景へ退き、評価や目標協定による合議、助言などを通じた学校監督へと転換されている。学校監督行政の当事者たちが抱える葛藤状況についても調査を試みたが、明確な特徴としては十分に浮かび上がらなかった。行政機関への公式なインタビューの場で本音を語る限界があることは想像に難くないが、いずれの機関においても少なからぬ職員が潜在的に疑問や葛藤を抱えている状況は明らかであった。その一部は、下位機関から上位機関への

提言や情報提供などという穏便な形で、政策決定前のアクセスが試みられている。いわゆるアウトプット指向の政策という、近年の潮流そのものに対しては、学校監督当局者として現在勤務している職員の多くが「PISAショック」後の入職者（入省・入庁）であるため、すでに所与のものとなっている。この状況は、教育政策の激変を経験した上の世代とは一線を画す特徴と言える。

なお、教育に関する権限は各州に属するため、連邦教育研究省には一部を除き権限が与えられていないが、各州の文部大臣の合議体であるKMK（常設文部大臣会議）の影響力は州を超えた大きさをもつ。しかし、KMKは、事前協議の段階から州が主体的に参加した合議体と捉えられているため、州文部省にとっては必ずしも上意下達の組織とは映っていない。

このように、連邦—州間では分権性がなお広範に実現しているものの、州の内部においては《縦の系》が機能している。近年、ここに「自治体」というアクターが存在感を増しており、州からの権限委譲を求める動きが高まりつつある。

以上、学校経営にかかわる内外のアクターについて多方面への調査結果を示したが、補足的に、学校外教育および大学、就学前教育施設等への調査も行ったことを付言しておく。E 青少年援助施設には、学校が終わる午後の時間に近隣の複数の学校から子どもが集まるが、これはドイツの「半日学校」を背景に午後の教育機会を支えてきた教育機関である。ここに勤務するのは教員ではなく、教育士、ソーシャルワーカー、社会的教育者などである。近年の学校教育の終日化に対しては、青少年援助の立場から「インフォーマルな教育の機会を減じる」といった批判がなされてきた。学校の当事者からも「学校が教育の独裁者となってはならない」といった言葉が聞かれ、子どもを長時間学校に拘束することへの複雑な思いがある。大学においては教員養成の急激な改革の影響が教育現場に影響し始めている状況が見られる。就学前教育についてもスタンダード政策の影響が見られるようになっている。

合議的学校経営の具体を明らかにするために、学校監督と教育参加に焦点をあててきたが、学校外教育や高等教育、就学前教育などを視野に収めなければ公教育の射程(Reichweite)を描き出すことが困難である。本研究においては、この点を新たな課題として生成する段階にとどまったが、学校経営の実際を捉える重要な視角となることが指摘される。

#### (4) 校長・教員にとっての学校経営の変化

最後に、学校経営においてとりわけ影響力をもつアクターとなる校長と教員にとっての学校経営の変化を概括する。

ドイツの校長はあくまで授業を担当する

教員の一人であり、そこに管理・経営業務が付加された職である。学校経営上の意思決定は、教員、保護者、子どもの教育参加を原則とする合議的學校経営であるため、校長の役割は会議の議長として、多様な意見の中から合意をつくり上げることとなる。自らのビジョンやリーダーシップだけで学校を率いることは想定されていない。

近年、校長の専門的養成や資格化の動向が見られるものの、そこでも牽引型の強力なリーダーシップが期待されているわけではない。この背景には、かつてナチス時代の学校が国家行政の末端機関としてイデオロギーの注入機関に化したという反省がある。そのため今日では、学校が上意下達の組織となるのではなく、多様な人々が参加する民主的な組織をつくるのが目指されている。これらはドイツの校長職の理念型ではあるが、現実には校長は多忙であり、校長職そのものが不足している不人気な職となっている。

今日的な学校経営においては、地域的學校開発やインクルーシブな學校開発などが強く求められてきている。くわえて、移民・難民の増加などにもなう合意形成の難しさも生起している。こうした状況においては、共有される理念をもちつつ、民主的な合意形成へと導くことのできる校長がより重要な状況でもある。

次に、教員についてであるが、学校経営において、多くのアクターの中でもとりわけ教員の専門性の具現化は大きな経営課題となる。複数の州への調査から、教員と教員以外の職員の學校業務への関わり方について、依然、授業や成績に関することは教員が専ら担っていること、しかし、授業以外の生徒指導的な場面（問題行動への対応、カウンセリング等）やクラブ活動、学校外での活動等は教員以外の職員が担当（ないし教員と連携）している場合が多いことが明らかとなった。

各学校には、一般的に「学校プロフィール(Schulprofil)」「理想像(Leitbild)」「学校プログラム(Schulprogramm)」等がつけられており、HP 等でも公開されているが、ここに教育専門的な立場から関わるのが教員の役割である。というのも、各学校の教育理念や教育方針、教育課程の土台などでさえ、教育参加による合意形成を経て策定されるためである。

他方で、近年、進んできている学校への多職種の配置により、必然的に多職種と協働することができる能力が教員に求められている。伝統的に専門職性を強くもってきたドイツの教員にとって、この点は戸惑いも垣間見られたが、現在では教員の口からも多職種への感謝が聞かれる機会が増えてきた。多職種の専門性が生かされ、教員の実感としても一定経験されてきた段階にあると言える。

ただし、多職種協働は、学校の終日化などの動向と軌を一にするため、結果としての「学校の職務拡大」とつながっている。これ

については批判論も根強い。象徴的な言説を例示するならば、「学校の無境界化」「教員の職務の無境界化」「陶冶(Bildung)・ケア・訓育(Erziehung)の無境界化」「学校・家庭・青少年援助の担当領域の融解」「無境界化への潜在性としての終日学校」などが挙げられる。また、学校の職務拡大にともない、「学校の社会的教育化(Sozialpädagogisierung)」や「教員の脱専門職化の危機」といった指摘もなされている。社会教育や青少年援助、家庭教育の立場からも「学校の教育独占」や「教育の国家化」といった批判が見られる。

学校経営の実際の分析を通して見えた課題は、公教育の射程をめぐって教育への多様な社会的意思がときに衝突する現実でもあった。この点を続く課題としたい。

## 5. 主な発表論文等

研究代表者

〔雑誌論文〕(計 2 件)

① Kemma Tsujino (2016), Professional Responsibility of School Teachers in Public Education: An Analysis of German Educational Administration from a Japanese Perspective, in: Journal of the International Society for Teacher Education, Vol. 20, Issue. 1, pp.32-42. [査読有]

② 辻野けんま(2017)「ドイツ」国立教育政策研究所(2017)『学校組織全体の総合力を高める教職員配置とマネジメントに関する調査研究報告書』(研究代表者:大杉昭英)、査読無、233-244.

〔学会発表〕(計 1 件)

① Kemma Tsujino & Hiroki SUEMATSU, Who are the “School Leaders”? — Any Commonalities among Japan, Germany and UK? —, ISfTE 2016 Asia Pacific Regional Conference, 21 - 22 November 2016, Infrastructure University Kuala Lumpur, Malaysia[国際教師教育学会アジア・パシフィック地域大会/2016年11月21~22日/於:クアラルンプール・インフラストラクチャ大学]

〔図書〕(計 2 件)

①末松裕基(編著)、辻野けんま、他、春風社、『現代の学校を読み解く—学校の現在と教育の未来—』、2016(執筆担当:297-331.)  
②篠原清昭(編著)、辻野けんま、他、ジダイ社、『世界の学校管理職養成』、2017、(執筆担当:139-160.)

## 6. 研究組織

研究代表者

辻野 けんま (TSUJINO, Kemma)

上越教育大学・大学院学校教育研究科・准教授

研究者番号: 80590364