

## 論文の内容の要旨

論文題目 教育経営における責任・統制構造に関する研究

氏名 三浦 智子

### 1. 本研究の目的と背景

本研究は、我が国における教育経営—公立学校経営及び教育委員会による学校管理・支援—における統制と責任の構造について、実態を明らかにし、その課題について検討することを試みるものである。

本研究の背景となる政策課題は次の2点である。

第一に、公立学校改革の方向性として、保護者等による学校参加を前提とした「学校の自主性・自律性」の確立が目指されてきたことである。こうした改革が教員の力量の向上をいかに促進し得るものであるのか、十分に議論が展開されてこなかったように思われる中で、職務の自律性を前提とした教員の「専門性」を保護者等に“開く”ことは、学校教育活動の「民主性」の向上にどの程度寄与し得るのか、また、学校組織内部において、教員らが「専門職」としての力量を自律的に維持形成するための協働的な取り組みは、いかなる環境・条件の下であれば、教員による教育活動の「民主性」や「専門性」の向上に寄与し得るのか、検証を試みることの意義は大きいものとする。

第二に、戦後の我が国において「教育行政の住民統制」の理念の下に創設された教育委員会制度が大きな転期を迎えていることである。

2014年6月に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正され、自治体首長の教育行政への関与と責任の明確化が図られたが、こうした改革は、教育委員会の活動の質を保障し得るのだろうか。教員の「専門性」の維持向上を図るための取り組み、そして、その有効性を担保する手立てを検討する必要性はさらに高まっているものとする。

本研究では、学校教育における「専門性」と「民主性」を支える手段としての統制の在

り方について、教育委員会と学校とを包括的に捉える「教育経営組織」という概念を用い、その内外においてなされる制度的あるいは非制度的な統制が相互補完的に機能する過程を明らかにすることにより、教育経営改革の方向性、あるいはこれを支えてきた理論について課題を見出すことを目的とする。

## 2. 本研究の構成と分析枠組み

まず、本研究の目的及び背景について述べた上で（序章）、「学校参加」をめぐる政策上あるいは研究上の課題として、我が国における教員の職務に対する「民主的統制」の効果について検証が求められていることを指摘し（第1章）、教育経営組織における責任・統制構造を解明するための分析モデルを提示した（第2章）。具体的には、我が国でも教員の専門職性を支えるものとして捉えられてきたところの学校内部の自律性や民主的な学校運営を「内部アカウンタビリティ」とし、これが「外部アカウンタビリティ」の保障、すなわち保護者など学校外部の多様な教育要求への応答を促進することを指摘したエルモアによるアカウンタビリティ論を踏まえつつ、我が国における教育経営の制度的特徴—公立学校の成果は、学校組織内部の経営のみによって生み出されるのではなく、公立学校への資源配分や専門的な指導助言など教育委員会による学校管理・支援による影響を多分に受けているという点—を考慮し、ギルバートによる行政統制（責任）論を参照することにより、表2-2のような分析モデルを提示した。なお、我が国の戦後教育行政の特徴のひとつは政治的中立性にあり、2014年の法改正を迎えるまで、教育委員会制度により、教育行政は首長や議会による統制に代表される「外在的・制度的統制」の影響を受けることのないように設計されてきた。よって、本研究では、「外在的・制度的統制」を除く3つの統制—「外在的・非制度的統制」、「内在的・非制度的統制」、「内在的・制度的統制」—の機能を分析の対象とし、これらが学校アカウンタビリティにもたらす影響及びその過程について検証を行った（第3章～第7章）。さらに、分析から得られた知見を踏まえ、政策的含意と今後の研究課題について検討した（終章）。

教育経営における統制の類型とその方法（表2-2）

	外 在 的	内 在 的
制度的	・ 首長や議会による統制	・ 文部科学省や教育委員会による基準 ・ 教育委員会による人事・予算 ・ 教育委員会による指導助言
非制度的	・ 社会の要請 ・ 保護者等の教育要求（学校参加） ・ 学校評議員	・ 学校組織における教員間の協働

## 3. 分析結果及び得られた知見

本研究では、筆者が実施した公立小学校校長を対象とした質問紙調査データやヒアリング調査データ、及び国際的な学力調査データによる実証分析を行ったが、分析結果及び得

られた知見については、次の3点に要約できる。

第一に、学校単位で保護者・地域の要求を反映した教育経営を行うことには限界があり、また、教員の職務の特性を考えるならば、「外在的・非制度的統制」の手段としての保護者等の学校参加を有効に機能させることは、そのみでは困難ということである。

分析結果から、学校における保護者等の要求の受容・反映は、必ずしも児童の学力達成に帰結するとは言えない。まず、2000年に導入された学校評議員制度の機能に関して、教員の専門的スキルに深く関わる領域ほど評議員の意向は参考にされにくく、評議員の意向の持つ影響力は校長による制度運用の在り方次第で変化し得ることも明らかとなった（第3章）。また、保護者の学習にかかる要求について教員間で議論することは、児童の学力達成には肯定的な影響を持たないこと、さらに、保護者の要求を教員間で共有する学校ほど、基礎的・基本的な学習内容の定着が徹底されるも、発展的な学習内容の習得についてはその限りではないことも明らかとなった（第4章）。教員の「専門性」に深く根差した教育実践については、教員の職務の自律性を確保することで改善が期待されるということであり、その点を踏まえた「外在的・非制度的統制」の在り方を検討すべきと言える。

第二に、「外在的・非制度的統制」が目指す、保護者等の要求を反映した学校経営や児童の学力達成は、「内在的・非制度的統制」、すなわち、学校組織内部における教員間の協働的な職務遂行によって実現される可能性が高いということである。

分析結果から、教員間で仕事の相談がし易いとされる学校ほど、教員が保護者の教育要求を契機に教育実践の改善を図る傾向、あるいは、保護者の学校に対する満足度が高まる傾向があることが明らかとなり（第5章）、また、校長-教員間で円滑なコミュニケーションが図られている、あるいは教員間で相談がし易いとされる学校ほど、基礎的・基本的な学習内容の定着が徹底される傾向、さらには、校長が教員から学校改善に向けたアイデアを得ることがあるとされる学校ほど、発展的な学習内容の習得が図られる傾向があることが明らかとなった（第6章）。教員間の協働的な取り組みが、学校教育の「民主性」に加え教員の「専門性」の向上に寄与し、児童の学力達成を促す可能性があることが明らかにされたものと解釈できよう。

第三に、教員間の協働など「内在的・非制度的統制」を促進する要因に関して、教育委員会による各学校への教員配置の在り方や専門的な指導助言の内容など、「内在的・制度的統制」がもたらす影響が大きいということである。

分析結果から、経験豊富な教員の配置状況について不満が少ない学校ほど、校長-教員間のコミュニケーションや同僚教員間の職務上の相談が活発に展開される傾向、また、教員集団の規模が大きい、あるいは経験豊富な教員の配置状況や教育委員会の指導助言といった制度的・政策的な条件について不満が少ない学校ほど、教材開発等にかかる教員間の相互支援が活発に展開される傾向があることが明らかとなった（第7章）。つまり、教育委員会-学校間においてなされる「内在的・制度的統制」は、各学校における教員間の協働、すなわち「内在的・非制度的統制」を促進する重要な要素となるということである。

以上の知見を踏まえるならば、教員の職務における「民主性」と「専門性」は代替的な関係に留まるものではなく、教育経営組織の内外において制度的あるいは非制度的な手段によってなされる統制が相互補完的に機能することによって、その均衡が図られ得るものと捉え直すことができるのではないかと。

#### 4. 政策的含意及び今後の研究課題

臨時教育審議会答申に基づく「開かれた学校」政策以降、我が国では「学校の自主性・自律性の確立」を目指した改革が指向されてきたが、学校裁量の拡大あるいは校長権限の強化によって地域の教育要求に応じた多様な学校経営を目指すとした試みについて、無条件に評価することはできない。校長権限の強化は、学校単位で多様な教育要求に応答するための手立てとされつつも、教育委員会・学校・教員間におけるトップ・ダウン型の階統制上の管理強化の手段として意図されていた可能性は否めず、また、学校評議員や保護者等による学校参加は、教員の（閉じられた）「専門性」に対する民主的統制としての機能を果たしていないと判断せざるを得ないためである。

今後の研究課題として挙げられるのは、学校組織における教員間の協働、すなわち「内在的・非制度的統制」の有効性を維持するための「内在的・制度的統制」の在り方のさらなる追究である。具体的には、第一に、教員間の協働を促し、学校・教員の専門性を担保するところの、教育委員会による資源配分の在り方や指導助言の内容はいかなる手続きを経て決定され実施されることが望ましいのか、その民主性や適切性を保持するための手立ての追究・解明、第二に、教育委員会による資源配分のうち、特に教員の人事配置の在り方が「内在的・非制度的統制」を有効に機能させ得るという知見に関しては、少子化社会における教員人事政策が抱える課題に対するアプローチの検討が求められよう。