

かわさき教育プラン策定について

2004/4/2

策定委員 寺尾 央

川崎市における体系的な教育経営の必要性
(第3回策定委員会の発言内容の補足説明)

かわさき教育プラン策定の中間報告の前に、これまでの各部会議事録や策定委員会の議事録を基にして、次の事項について見解を示しておきたいと思います。

尚、各事項から、具体的な教育プラン策定(施策)を2年次に示すことができるように現在、調査研究に入っています。

1. 今日的な子ども事情の把握

2001年3月、川崎市発行の「川崎市青少年意識調査報告書」並びに2003年12月、川崎市総合教育センター発行の「かわさき・子どもの生活実態調査～今、川崎の子どもたちは～」は、今日的な子ども事情を統計数理の上で把握するために有効な資料となっている。

この二つの報告書を含めて、現代教育の変遷(戦後教育)から浮かびあがる子ども事情を教育プラン策定に際し考察しておく必要があると考える。

戦後からの教育の変遷を注意深く考察していくと、教育が社会要請にこたえる形で創造的な展開を強調してきた方向をまず考えることができる。

そこから、すくなくとも昭和40年代後半の低経済成長にともなう激しい社会変化の欠落部分を補う形で、現象への施策対応を強調していく方向に教育が変化していくことをよみとることができる。

今後、教育が新しい社会を創りだす理念形成に向うとしたら、この現象面での実態から考察を開始する必要がある。そして、現象から創造への、理念形成を含めた転換が、いつ、どのくらいの期間でなされていくかが重要である。この意味で、今回の「かわさき教育プラン策定」は、期待される。

今日における心の教育の強調は、青少年の健全育成にかかわる諸問題に象徴されるように、社会創造の展開ではなく、現象対応に終始する傾向にある。所謂、社会進展にともなう影(負)の部分への施策対応である。

この影(負)の部分と子どもたちの生活意識との相関関係を「子ども事情」として把握する必要がある。日常の生活にみられる「子ども事情」が存在することをまず認識しておかなければならない。それが、子どもたちの発達保障を阻害しかねない事例に発展していることも指摘しておきたい。

この「子ども事情」は、教育の今後の在り方や方向性を示す教育経営のうえで重要である。

2. 学校経営の事例からうかぶ子ども事情

子どもたちの生活の現状を直視した時、かならずしも安定した学校の文化形成を図り、発達保障を達成させるに十分とはいえない。

自己教育力の達成として、子ども自らが考え学び、豊かな心で主体的に生きる発達保障は、より重要な課題となっている。

子どもたちをとりまく社会変化の状況は、凡そ過去20年間にわたる学年や学級経営の事例を調査研究した結果を考える時、子どもたち本来の心身の成長を阻む要因がうかびあがる。

ここでも、社会進展にともなう「光と影」の相関関係の及ぼす過剰な影響力が考えられる。子どもの発達保障としての教育の在り方を問い、教育経営を構想するとき、最も重要な課題となることを指摘しておきたい。

子どもたちは、家庭と学校・地域社会を基盤として、相互に働きかけを強めながら自らの発達・成長を図っている。

この基盤にとって、最も大切なものは、人的な環境であり、子どもの発達・成長を左右する最大の環境要因として考えておかなければならない。

主として家庭からもたらされる要因・主として学校からもたらされる要因・主として家庭、学校の両面からもたらされる要因・主として心身の健康からもたらされる要因に大別して事例をまとめてきた。

これらを総括すると、事例としてあげられるものであり、これをもって全体的な今日に生きる子ども事情とするわけにはいかない。しかしながら、こうした事例が存在する教育環境、特に人的教育環境のかかえる課題を遠ざけて日常の教育活動は成り立っていないことも認識する必要がある。

むしろ、こうした直面する教育課題に取り組む中で、教育の在り方を見つめ、現象対応の教育施策から新しい社会創造を担う教育の理念形成に方向付けされる教育経営が構想されなければならないと考えられる。

事例や現代（戦後）教育の変遷からうかぶ「子ども事情」を考察すると、次のような理念形成への視点が必須になることを予測することができる。しかも、子どもの発達保障にとって、最も優先する視点であることを付け加えておきたい。

- ① 生命科学や他の科学事象の領域を教育体系の中にどう位置付け展開するか。
- ② 不変な人間愛、愛情、おもいやりの謳歌できる教育体系をどう創りだし展開するか。
- ③ 公民としての資質や社会性を教育体系にどう位置付け展開するか。
- ④ 創造理論を文化史・文明史を含め教育体系にどう位置づけ展開するか。

3. 関連する中央教育審議会の答申（平成10年）

1998年（平成10年）9月21日、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、今回の「かわさき教育プラン策定」に大きく関連していると考えられる。

特に、第3章「学校の自主性・自律性の確立について」、今回の教育プラン策定が、教育行政・学校教育・生涯学習の観点から各部会によって審議されているが、川崎市においては現象対応の施策傾向から多義多様な施策が存在し、その推進においても会議数の増加等、体系的に整理整頓し、新しい教育経営を構築する必要があるものと考えている。従って上記各部会の審議内容は、相互に関連付けられながら教育プランとして体系付ける方向性の課題がある。

中央教育審議会答申の「はじめ」で、「教育改革の成否は、各学校と各地域が教育改革の理念と目標を踏まえて、実際にどのような取組を行なうかにかかっている。すなわち、すべての学校がその特色を生かして、創意工夫を凝らした教育活動を展開するとともに、地域全体として、子育てを支援し、子どもの成長を支えていくような取組を展開することが不可欠である。」としている。

また、審議会のまとめとして、次の在り方を求めている。

- ①教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について
- ②教育委員会制度の在り方について
- ③学校の自主性・自律性の確立について
- ④地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域新興に教育委員会の果たすやくわり

改善方策のとりまとめとして、次の観点を要約することができる。

- ①学校については、子どもの個性・豊かな心を育むことへの学校の自主性・自律性の確立
- ②各地域においては、学校、関係機関・団体及び家庭の相互の連携協力推進
- ③教育委員会の主体的かつ積極的な行政施策の展開
学校や地域の活動、教育行政に地域住民や保護者の積極的な参画へのシステム導入
- ④教育委員会や学校の責任

これらのことは、川崎市の教育経営にとっても明確な課題である。教育委員会を中心とした教育行政と各学校の特色ある学校経営や地域社会のコミュニティが円滑かつ機能的に展開し、活力ある教育経営を求めることが一層大切になると考えられる。このために、体系的な教育経営の構築が必要とされる。

4. 教育経営のパラダイム

体系的な教育経営の構築は、同時にそれを推進する組織運営の刷新を意味している。これを、川崎市における教育経営のパラダイムとして考察していきたいと思う。

かわさき教育プラン策定にとって、組織文化を高めていくことが肝要であり、次のような観点に留意する必要がある。

- ①潜在する組織文化力・今ある組織文化力・これから開発していかなければならない組織文化力を見極め、組織の価値（経営理念）の具現化を図る組織運営の再構築
- ②組織の価値（経営理念）の具現化を図る組織運営の再構築
- ③日常運営の指導助言力の達成
- ④組織構造と管理システムの改善評価（川崎市行財政改革プラン・平成15年度包括外部監査報告も含めた展開）
- ⑤具体的事業施策とそのはたらきかけや参画システム
- ⑥組織・施設設備・行財政・人的環境等の環境特性の活力

また、組織運営による経営力が高い状態では、次のような経営姿勢が達成されていることに留意しておきたい。

- ①組織文化を高めるために、組織価値の達成に対して、情報等の風通しがよいこと
- ②組織の目標が個人のニーズと一致していること
- ③自発的な能力や個性発揮、業績向上を評価されていること

もとより固定化し硬直化した組織運営にあっては、その活力が慣例の方途によって失われることが危惧される。

このことは、教育経営における組織運営の維持促進にも顕著に現われる。特に、今般の諸教育制度改革の示す大きな転換期の教育事情にあっては、これまでの沿革の中で蓄積された潜在する組織文化力を基盤として、その組織運営は極めて今日的であると同時に将来を見通すような方向性が明確であることが望まれる。

所謂、固定化硬直化した組織運営は、環境変化に対応する新たな阻害要因となりやすいことを認識しておかなければならない。

時代や社会的認識とその組織運営の枠組みの刷新を、パラダイムとすれば、まさに、このパラダイムこそ経営活力をつけるものとして考える必要がある。

このため、次の点をより強調した組織運営を図ることが求められる。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">①今般の教育改革等、内外の教育環境に積極的に適応できる組織とその運営にあたる人材の活性化②教育経営への参画と意欲・活動意識・使命感を方向付けること③各学校等の経営を教育経営体としての活力に転換するシステムを創ること |
|---|

5. かわさき教育プラン策定をめぐる 教育経営上の重点課題

(1) 新時代の教育経営と制度改革をめぐる課題

戦後の教育改革の変遷に潜在する教育事情の変遷を見極める必要があり、それは、今日の社会現象と子ども事情に深くかかわっている。

「変化の時代」あるいは「理念なき時代」とされる今日の社会の生み出す様々な現象に対応する形で制度改革が急速に進められている。この速度は、教育そのものの本質、子どもの発達保障や成長過程にとって好ましくない傾向となって現れていることもあり得る。

制度改革の多様化や急速的な変化に対する問題は、教育経営上の課題とその視点を更に多義多様にしている。この相互関連を見極める作業は、相当な困難さをすでになげかけているにせよ、重要な課題である。いかにしても、体系的な統括力が教育経営に働かなければ、新時代を期す教育経営は期待できないと考えておきたい。さらに、この働きかけがなければ教育経営にとっての理念の形成は、困難であるとしておきたい。

(2) 教育経営の今日的現象や課題

社会の歪みの現象とその関連で捉えられる子ども事情を含めた教育事情を認識してかかれれば、かかるほど、教育活動との関連で起こる様々な現象を見いだすことができる。教育の危機意識すら働く事例も存在する。子どもの発達保障や成長過程を中心に考える必要があるが、この場合においても大人社会の歪みの現象が、大きく影響していることをここでは指摘しておきたいと思う。

(3) 教育経営の理念形成と新基軸

(2)を踏まえながら、(1)を検討する中で、新たな教育経営の理念形成を図る必要がある。その作業は、潜在する教育力・今ある教育力、そして今後開発すべき教育力の方向の明示にある。

戦後教育は、時代・社会の要請にこたえるべく様々な教育改革の基軸をえがいてきた。これを基として、今、新たな教育改革とは何か。川崎市における新たな教育プラン策定とは何か。このことによって、教育経営の望ましい在り方や方向を探り新たな基軸を創りだすことが求められる。

(4) 教育経営の新時代は教育理念・基軸に対応する機構の開発・刷新にある

(3)を具現化するためには、新しい教育理念・基軸とその機構の開発や刷新が求められなければならない。多様な視点の相互関連を体系的に整理整頓することを視野に入れて、川崎市における教育推進機構の開発を構想していきたいと考える。

現象対応の機構から、いつ、どの程度の期間で理念形成を図り、教育文化論優先の機構が開発されるかに最大の関心がある。

(5) 教育経営の成否は教育人材ネットワークと経営参画

闊達な教育経営の基軸や機構開発は必ず創り出すことができるものとして、(4)を検討す

る中で、今、何が教育経営の方途にとって必要なのかを見極めることとなる。

それは、枠組みの問題ではない。実感できること・共感できること・共育できること、これが必要であり、この意味で生涯教育の教育環境とその体系化の課題が捉えられる。それは、教育人材ネットワークの形成を意味し、体系化された生涯教育への経営参画の意識改革や方途の課題が求められる。

(6) 教育行政の教育経営上の役割・働き、責務と機構開発

教育経営の新しい方向性を見極め、支え、更に創造していくための特色ある教育行政の機構の開発は不可欠である。

常に、教育経営の理念や基軸とその方向性にとって必要条件から十分条件に向かった環境整備や支援活動は教育行政の責務であると考えられる。新たな、教育プラン策定を意図するかぎりにおいて、それを推進する機構の開発が求められなければならない。このことも体系的な教育経営の重要な課題としておきたい。

6. 体系的な教育経営への 教育経営論理の構造

戦後から今日に至る教育改革の変遷とその中で展開した思潮を注意深く考察していくと教育経営への論理が形成されてきたことに気づく。これは、教育を文化形成の根源的な価値と捉えれば、尚、今日の教育改革において重要な意味合いをもっている。体系的な教育経営の必要性が高まれば高まるほど、この論理の構造は、その在り方や方向性を求めるうえでの基軸を示すことになる。勿論、幾つかの学術的な見解はあるにせよ、教育実践の経緯を踏まえれば、今回の「かわさき教育プラン策定」のような場合、より有効な考え方となる。

ここであげる、教育経営論理の構造は、特に情報化社会に影響されながら、その手法を求める上でフローチャートの有効性に着目してきた。

経営理念や経営目標の形成によって論理が展開することは、次の論理を発想させ、構想させる。しかも、そのそれぞれは組織文化の価値として確認されていくこととなる。さらに注目しておかなければならないことは、こうして形成された企画や計画が実践され、その評価視点を明確にしながら経営改善を可能にした点である。組織運営の刷新、所謂、パラダイムもこの論理で展開することとなる。

教育経営は、教育行政・学校教育・社会教育の総体としての教育体系を意味することとなるが、それを創りだす論理において、又は、それぞれの領域（例えば学校教育）においても体系的な見方や考え方をする必要が近年、急速に高まってきていることを指摘しておきたい。

(1) 理念形成

戦後の教育から今日の教育改革への経緯は、各時代や社会の強い要請を捉えた教育の在り方や方向性をそれぞれ形成してきた。これを教育経営の理念の形成としておきたい。

川崎市においても、教育改革のそれぞれの経緯の中で教育文化の創造を期すように考えられてきた。特に、川崎市は、戦争災害と復興、工業化と都市化、環境と公害や交通等、

地域住民の居住空間を巻き込む問題の克服と教育との関連から戦後教育が開始されたとしても過言ではない。川崎市における教育目標の策定（昭和26年・戦後復興期の理念形成）は、この意味で重要である。さらに、今日の教育改革において、当然、戦後復興期の理念形成とは資質を異にすることから、その理念形成をどう図るか。そこから、新たな教育目標をどう構築するかが、教育経営の論理構造の第1歩であると考えておきたい。

(2) 今日の教育に求められる強調点の重点化・精選化と教育目標の形成

具体的には、川崎市における教育文化を構築するために、今、何が求められているのかを重点化し、さらに具現可能な観点に精選することが次に求められてくる。

このため、川崎市における潜在する教育力・今ある教育力・今後開発し、創り出すすかなければならない教育力をできるだけ明示していくことが必要である。そこから、重点化・精選化の合理性が図られなければならない。当然、教育行政・学校教育・社会教育相互の関連から子どもの事情や子どもの発達保障を対象とした教育力の実情が考察されることとなる。

これが、教育目標の形成となる。尚、教育力とは、人的文化・組織運営的文化・施設設備的文化・行財政的文化の総称として考える。

(3) 教育の方向性と教育経営の方針

次に、教育目標をどのような基軸によって達成させるのか。また、その計画的な内容をどのように形成するのか、所謂、教育の方向性を構築する必要がある。

このことが曖昧であれば、後の教育経営に大きく影響することとなる。さらに、この考察から教育経営方針の構想がもたらされるように考えてみる必要がある。

(4) 教育経営の姿勢

教育経営方針の構想は、同時に教育経営の姿勢を明確にすることとなる。戦後教育の変遷をとれば、その時代状況や社会変容の様子がその姿勢の中に如実に表れている。換言すれば、旧態依然とする教育経営の手法では、かえってそれが教育経営を推進する阻害要因となることをこのことが意味している。

教育経営の方針は、この教育経営の姿勢とあいまって確立されると同時に教育経営評価や後でふれることになる教育経営推進機構の開発にとって重要な視点となる。

(1)から(4)への論理の流れが、教育経営や組織文化の価値を決定づけてきたものとして捉えられる。さらに言及すれば、現行の教育が、教育現象の対応に終始する傾向にあればあるほど、以降にあげる視点の展開が中心となり、教育理念や目標の具現化を失いがちとなってきた。当然、多義多様な施策への教育経営が展開され、ひいては運営面での会議等過多となって現れてくる。また教育経営が抽象論で終始する傾向にあっては、具体的な施策が明確でなく、以降にあげる視点が確立していないことを意味する。

こうした傾向を考えれば、教育経営の論理の構造は、理念の形成から始まる 体系化がいかに重要であるかを認識することができる。

(5) 年次の具現可能な教育目標の設定と組織運営

教育は、多様な教育人材によって組織運営される。

この場合、教育経営上の機能やその組織運営が明確になっていることが重要である。実践的な教育経営は、普通、個々の経営参画意欲を中心とした、理念・目標・方向性・姿勢を展開する縦管理機能とその組織に対して、横の機能を表す「創意機能を重視した組織運営」と「支援機能を重視した組織運営」が位置づくように考えられてきた。

これらは、年次の具現可能な経営目標によって、実践的な組織運営となることが特色である。

具現可能な経営目標は、極めて今日的であり、過去の具現目標のままで推移している組織体があるとすれば、その経営効果は少なく、あるいは経営効果をあげる障害要因となっている場合が多い。ここでも、組織運営の刷新、パラダイムの適用が必要である。

(6) 教育経営の方法論の展開と多面的・多様性

ここで、始めて教育経営の手法が問われる。この手法こそ、自ら新しいものを創り出す企画力、構想力、選択力や判断力がともなっている。多面的で多様性のある手法を求めてその独自の機構や組織を確立することも必要になってきている。プログラム・コーディネーター等の機能を確立する必要があることも今日的な経営課題といえる。

これらの総体として教育施策としているのであるが、明確な教育経営の論理構造のもとでは、しっかりとした重点施策が年次計画の中で実践されている。当然、財源的な措置も明確であり、組織運営の活力を具体的に捉えることが可能になる。

(7) 教育実践とその組織運営

組織運営は、経営理念や経営目標、方向性や経営姿勢に対して管理機能と実践的な機能が縦横の関連で充実しなくては効果があがらない。このことを視野に入れた新たな機能開発として、例えばジェネラル・マネージメントの必要性が高まってきた。特に、教育行政や社会教育においては、この機能の成否が教育経営の成否と関連する場合が多いと考える必要がある。

(8) 教育経営推進機構の開発と経営評価

以上のようにして、教育経営の論理の構造が確立することになるが、戦後の教育経営を振り返って、もっとも形成過程が遅れた部分が理念形成から始まる教育経営を統括して推進していく機構の開発である。特にこのことと評価改善機能は直接的に連動してくる。教育経営の論理構造のそれぞれの過程を評価し、どの過程のどの部分に改善手法を加えていけばよいか。現行の場合でも、教育経営自体が体系的でなく、教育行政の各所管によって個々に教育経営が展開し、それによって年次計画が推進されている傾向が強い。会議の多さや受託役職の多さもこのことに起因する傾向が強い。

外部評価や内部評価、情報公開等の手法が教育経営にも導入されてきたが、これらを視野に入れて、全体的で体系的に教育経営を推進し、評価改善の合理性を導き出す機構の開発が急務と考えておきたい。

教育改革は、制度改革と置き換えることもできる。当然、このことが教育経営の論理に明確に位置づくように法規的な対応も必要となる。教育経営の推進にとって必須事項となる。このことも、この機構開発の機能として考えられる。また、教育の沿革史は、教育経営を考えた場合、重要な要因となる。このことも教育経営推進機能の機能となる。

このような考え方から、年次の教育計画が確立され、それが市民に広報されることによって、教育経営の論理構造のどの過程においても、市民が参画できることも必要になってくる。広報の在り方についても、この機構開発に位置づける必要がある。

平成15年度の包括外部監査の結果をどのように評価改善策に反映させ、推進していくかも、この推進機構のひとつの重要な視点となる。

6. 中央教育審議会「今後の学校の管理運営の在り方について」

(平成15年度中間報告)

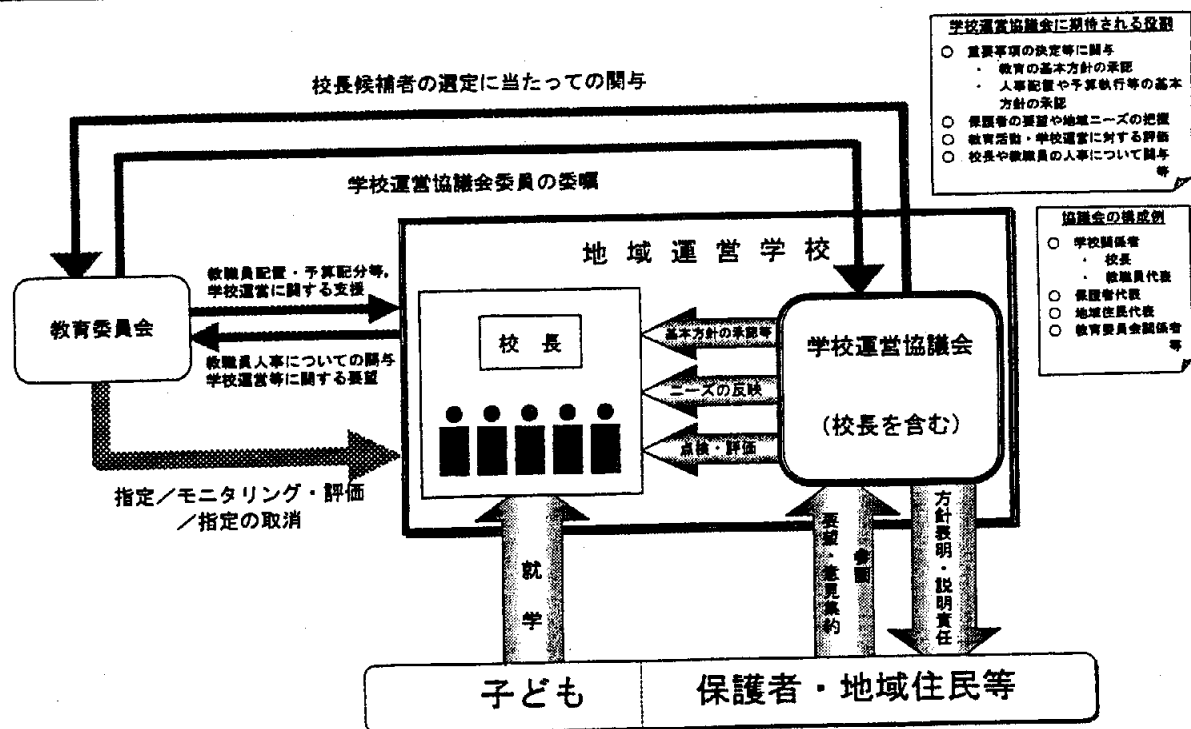
平成15年(2003年)5月に文部科学大臣から中央教育審議会に「今後の初等中等教育改革の推進方策について」の包括的諮問がなされている。

中央教育審議会は、初等中等教育分科会教育行政部会において「義務教育に係わる諸制度の在り方」について平成15年(2003年)12月に中間報告をしている。

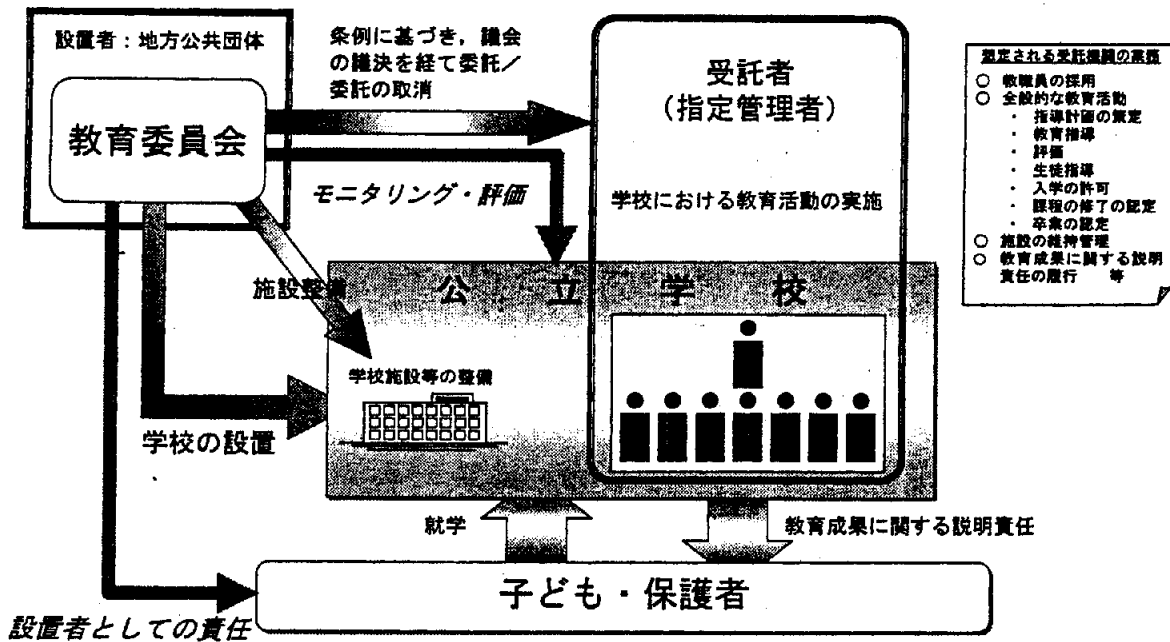
この中で、参考資料として「学校の管理運営の在り方に関する主な閣議決定等」をあげている。

今回、ここであげられた二つの基本的な取り組みをしめしておきたい。(図示・教育委員会月報・平成16年2月10日発行2月号)

地域運営学校の基本的な仕組み



公立学校の管理運営の包括的委託の基本的な仕組み



7. 川崎市行財政改革プランについて

2003年12月10日、川崎市は「川崎市行財政改革プラン」を公表している。その表題を「活力とうるおいのある市民都市・川崎をめざして—萌える大地と躍るこころ」として、新しい概念、コンセプトの形成を図っている。

その強調点は、「財政状況の逼迫」として、現状では、

- 平成17年度には、一般会計決算が赤字への可能性
- 平成18年度以降、財政再建団体に転落の可能性としている。

その原因を次のように指摘している。

- ◇単に不況による一般的な税収入減がもたらした結果ではなく、
- ◇指定都市移行以来、約30年間の「制度疲労」・「少子高齢化」の構造的な要因にもとづくことが最大の原因としている。

このため、

「財政危機を宣言」し、行政体制の再整備・公共公益施設、都市基盤整備の見直し・市民サービスの再構築を進めるとした、行財政改革プランの方向性を図っている。

こうした、川崎市の新しい都市づくりを念頭におき、今回の教育プラン策定の在り方を含めて考えていく必要がある。

今回の、川崎市教育委員会への包括外部監査の結果との関連においても、体系的な教育経営を抜本的に図ることが重要と考えられる。「かわさき教育プラン策定」の方向性にも関わる課題である。