筑波大学大学院人間総合科学研究科教育基礎学専攻『教育学論集』第5集，2009.3

1980～1990年代アメリカにおける地方学区教育長のリーダーシップ

－「協働者（collaborator)」という役割志向とその内容分析－

照屋　翔大*

1．問題意識

本稿の目的は、学校の自主性・自律性が重視される中で、地方教育行政の専門家である地方学区教育長にはどのようなリーダーシップが求められるのかを、1980～1990年代のアメリカにおいて目指されるようになった教育長像と、事例学区における教育長のリーダーシップ行動の特徴を描くことを通して、明らかにすることである。

日本では、1998年の中教審答申において「学校の自主性・自律性の確立」が提唱されて以降、個別学校の権限拡大と責任の明確化が目指されてきた。このような政策動向を背景に、学校の自主性・自律性を確立する必要条件として、校長を始めとする様々な教職員のリーダーシップや学校内部の組織変革などが、政策・研究の両面で高い関心を集めている。

しかしながら、今次の改革において主要なエージェントとされる校長は、自らが職務を遂行していく上で必要な力量に不安を抱いていること[1)]や、教育課程編成に関する裁量は拡大してきているものの、人事や予算に関する権限については不徹底であると感じているといった現実があること[2)]が先行研究によって明らかにされてきた。つまり、各学校は自律的に学校改善に取り組もうにも、学校内部に備えるべき基盤・条件が十分であるとは言い難い状況にあるといえる。

ところが一方では、分権改革が進展する中で、教育委員会廃止論[3)]も展開され、教育委員会の役割は軽視されてきているようにも見える。果たして、学校の自主

* 教育学専攻　大学院生

性・自律性を重視するということは、制度的にその管理運営を担う教育委員会の廃止や無用を意味するのだろうか。

例えば、学校の自律化を1980年代後半より推し進めてきたアメリカの実践からは、教育委員会が学校を柔軟に支援する体制を構築することができるかどうかが各学校における自律的な学校改善を成功させる鍵である、という示唆が得られている[4)]。すなわち、学校の自主性・自律性の確立を真に実現するには、地方教育行政の重要性を認識し、その役割を捉え直していくことこそが不可欠なのである。

では、学校を柔軟に支援する地方教育行政の体制を構築するには何が必要なのか。特に、地方教育行政の専門家である教育長には、今次の改革を通して、いかなるリーダーシップの発揮が求められるようになっているのか。自律性を確立しようにも各学校はその内部条件を十分に備えていないという日本の現状を踏まえるならば、これらの点について明らかにすることは重要な課題であると考える。

2．課題設定

本稿では、1980～1990年代のアメリカにおいて公教育統治の焦点が学区から学校へとシフトする中で、①学区教育長という職のあり方は全米レベルにおいてどのように捉え直されたのか、②この時期に学区を改善に導いた学区教育長のリーダーシップ行動の特徴とはどのようなものであったのかという２点の課題解明を通して、冒頭の目的に迫りたい。

アメリカでは、1980年代後半から権限と責任の再配分による公教育統治構造の変革を基に、教育の質を保証するための公教育システム（教育アカウンタビリティシステム）の構築が目指されてきた。この間、教育目標の設定とその達成度の検証を行う州政策のあり方および教育活動の改善の場である学校の経営実態に対して、政策・研究の両面で高い関心が向けられてきた。しかし近年、真に学校の自主性・自律性の確立を可能とするためには、地方学区のあり方が決定的な要因であることが強く主張されるようになってきている[5)]。

日本に比べてアメリカは、地方教育行政における教育委員会およびその長である教育長の政策決定、政策実施に関する専門性と影響力は大きい。そのため分析

に際しても、この制度上の違いについては十分留意する必要がある。しかし、1998年の中教審答申以降、自主・自律という新たな経営環境におかれることになった学校に対して、未だにその状況に対応した、従前とは異なる行政支援を教育委員会は行うことができていないという中留他[6]の指摘も踏まえるならば、アメリカでの先行する一連の議論展開および実践事例に着目することは、本稿の問題意識に照らした際、有効であると判断できる。

ところが、これまで日本において、そのような観点からアメリカの学区教育長に焦点づけた研究は十分に行われてきたとは言い難い。例えば、大学院における教育長養成の実態について考察した坪井[7]、アメリカの教育長に関する歴史的研究のレビューを基にしながらその役割の変容とその専門性の特徴を論じた西東[8]、免許制度の実態からその力量形成機会について論じた八尾坂[9]などがある。しかしそれらは、学校の自主性・自律性の重視という制度転換における教育長の役割やリーダーシップの変容を明らかにするという本稿の主題に応えてはいない。

3．分析材料

まず課題①については、学区教育長を中心的なメンバーとする専門職団体であるアメリカ学校管理職協会（American Association of School Administrators. 以下、AASA）が1993年に刊行した『教育長職のための専門職基準（Professional Standards for the Superintendency)』に見出される教育長像を主たる分析材料とする。後述するように、今日のアメリカにおける教育長のあり方に関する議論は、AASAが他の諸団体、例えば大学の研究者組織などを巻きこむ形で展開され、全米的な合意形成がなされていった。そういった合意形成の重要な契機の１つが1993年に行われた専門職基準の作成であった[10]。したがってその内容は、当時目指された教育長像の典型を示していると考えられる。

次に課題②については、ノースカロライナ州のエリザベス市-パスコタンク学区（Elizabeth City-Pasquotank Public Schools. 以下、E学区）で1992-2000年に取り組まれた学区施策を分析する。

E学区は、州の東部に位置し、農業を主要産業とする田舎の地域にある。学区

の状況としては、学校数が10校、生徒数は6200人で、生徒の学習到達度は低く、その半数が給食無料措置の認定を受けるという経済的に貧しい地域であった[11]。一般に、低学力や貧困等の問題を抱えた田舎の地域にある学区では、新規の改革施策に取り組むことや、施策を継続させていくことが困難であることが指摘されてきた[12]が、E学区では1992年に着任した教育長・教育次長のリーダーシップに基づく積極的な施策の展開によって、教員の主体的取り組みを核とした学校改善に向けた体制を構築することに成功した[13]。

本稿がこの事例を取り上げる理由は次の3点である。まず第一は、ノースカロライナ州は1989年に、「学校現場に基礎をおいた経営（site-based management）」や「教員の参加（teacher involvement）」を盛り込んだ「学校改善と教育アカウンタビリティに関する法律（School Improvement and Accountability Act）」を制定させ、学校の自律化に向けた政策を展開してきた点である。第二は、この改革の方向性をより強化するため、同法を改訂した「学校現場に基礎をおいた経営と教育アカウンタビリティに関する法律（School-Based Management and Accountability Program、通称 the ABCs）」の制定（1996年）に向けたパイロット事業に、E学区が参画していた点である。E学区における取り組みがノースカロライナ州における学校の自律化を一層推し進めたと考えられる。第三は、後で詳述するように、E学区においてこの教育長等のもとで作り上げてきた「私たちの将来の決定（Determining Our Future）」というミッションステイトメントの内容に、AASAの認識と呼応するものが数多く含まれているという点である[14]。そのため、E学区での施策展開の過程には、学校の自律化が目指された1980～1990年代のアメリカにおいて必要とされた教育長のリーダーシップの特徴が見出されると考えた。

分析データは、当時の教育長・教育次長による執筆論考、学区政策の教育行政関連文書、および現地で2007年3月に実施したインタビュー記録である。インタビュー対象は、当時の教育長（P教育長）および教育担当教育次長（M教育次長）、当時の実践に深く関わった小学校校長2名（W校長およびG校長。ただし、2007年現在W校長は小学校の教育課程・授業担当ディレクターとして事務局に勤務していた）と高等学校校長1名（H校長）である。

4．AASA の1993年版スタンダードが示す教育長像

(1) スタンダード設定の背景と内容

アメリカでは、1980年代後半以降、「第２の波」と称される一連の教育改革が実施された。そこでは、「学区からの分権化、個々の学校の一層の自律化」が目指され、SBM（School-Based Management）という思想、システムが全米で広がりを持って導入されていった。SBM とは、「学区教育行政当局（school district office）のもとにあった学校経営（school administration/management）に関わる諸権限（人事・予算・カリキュラム等）と責任を各学校へ移行し、学校現場（school-site）ごとに自律的な教育経営を行うこと、あるいはそのための教育経営制度を意味する」[15]と定義される。この定義に示されるように、これまで地方レベルにおいて公教育の管理運営主体であった学区当局から多くの権限が学校へと委譲され、個々の学校を改革の基礎的ユニットとして位置づける統治構造が一連の改革を通してつくりあげられた。

このような学区を取り巻く環境変動のなかで、多くの教育長は職務遂行の過程において、これまでとは質的に異なる困難を感じていたことが予想される。例えばそれは、「今後も学区教育長職を継続していきたいか」という質問に対して、半数以上の現役教育長らが、「今後10年以内に離職したい」という否定的意思を表明していたこと[16]や、教育長職に対してストレスを抱えている教育長が増加傾向にあるという調査結果にその一端が表れていよう。ただし、この調査結果においてより重要なことは、そのストレスを生んでいる最大の要因として、「大学院で受けてきた養成プログラムが実際の職務に対して不十分である」[17]ということが挙げられた点である。この点は特に、学区教育長に必要な知識やスキルに関する全米的な議論の中核を担い、その養成のあり方について継続的に議論を蓄積してきたAASA に大きな課題を突きつけることになった。

AASA は1982年に『学校管理職養成のためのガイドライン（第２版）（Guideline for the Preparation of School Administrators)』（以下、1982年版ガイドラインとする）を刊行[18]し、1980年代における教育長をはじめとした学校管理職のあり方とその養成の枠組みを提示してきた。しかし先に示した調査結果は、今後はそこで示される内容とは異なる枠組みで教育長職を捉え、養成していく必要があると

いうことに他ならない。

そこでAASAはこの1982年版ガイドラインをベースにしつつ、その後の10年間に蓄積された研究成果も踏まえ、これからの教育長に必要な知識・スキルを示した8領域からなる専門職基準を策定し、1993年に『教育長職のための専門職基準』(以下、1993年版スタンダードとする)を刊行した(表1の右半分を参照)。当然、本スタンダードは、先に示した調査結果や1980年代後半以降の情勢も踏まえ、スタンダードに則った養成や現職研修を通して、「学区レベルでの意思決定事項が益々分権化され、各学校はより自律的になっていくSBMという改革のトレンドに対応する」リーダーシップの基盤獲得をねらいとしている[19]。

1993年版スタンダードは、教育行政官や教育長、校長、一般教員といった教育関係者に加え、研究者や企業人など各界からの計100人の「陪審員」(Jury of 100)と議論を重ねて策定された。併せて、全米教育経営学教授会議(National Conference of Professors of Educational Administration: NCPEA)や教育経営学大学協議会(University Council for Educational Administration: UCEA)の会員からもコメントをもらっている[20]。このように本スタンダードの策定はAASAのイニシアティブによるところが大きいが、多くの関係者を巻き込む形で策定が進められたという経緯を鑑みると、ここで示された教育長職の捉え方は、当時のアメリカにおける一定程度の合意と考えることができる。

(2) 1993年版スタンダードで目指された教育長職のあり方

表1は、1982年版ガイドラインと1993年版スタンダードのそれぞれが教育長職に要求した知識・スキルの領域を並記したものである。

これによると、1993年度版スタンダードでは、リーダーシップやガバナンス、コミュニケーションなど1982年版ガイドラインには示されなかった概念が並んでいる。そのような枠組みで教育長職を捉えようとする理由を1993年版スタンダードは、「統制(control)、規則(order)、質(quality)、効率(efficiency)ばかりを強調する時代遅れのリーダーシップのスタイル(outdated style of leadership)」から「協働的リーダーシップ(collaborative leadership)」への転換と明記している。つまり、従来は教育行政施策実施の「執事(stewards)」や「組織の管理者

表1　ガイドラインとスタンダードの枠組みの比較

1982年版ガイドライン	1993年版スタンダード
能力1：学校風土改善プログラム	基準1：リーダーシップと学区の文化
能力2：政治的理論とスキル	基準2：政策とガバナンス
能力3：全体的な学校カリキュラム	基準3：コミュニケーションと地域関係
能力4：教授活動マネジメントシステム	基準4：組織マネジメント
能力5：職能開発と評価システム	基準5：カリキュラムの計画と開発
能力6：資源の分配	基準6：教授上のマネジメント
能力7：研究の活用	基準7：人的資源とマネジメント
	基準8：リーダーシップの価値と倫理

＊AASA(1982)の7頁から9頁とAASA(1993)の6頁から12頁をもとに筆者が作成

(managers of organization)」[21]として捉えられてきた教育長職であったが、今後は「この多文化社会に生きるすべての子どもたちにとって質の高い教育を提供することができるように、可能な限りすべての資源を呼び集める（rally）ことができる能力の高い協働者（collaborator)」[22]として職にあたることが重要であるという認識から、目指すべき教育長像の転換を図ったのである。

例えば、リーダーシップとは、「あるシステムや制度を改善するにあたって、新しいビジョンを明らかにして、目標や政策を導き出し、その実現のために構成員を動機づけ協働関係をつくって行動計画を創造し、一定の変化を生み出す行為」と理解され、「常軌的な管理活動（administrative process)」を意味するマネジメントとは分けて捉える必要がある[23]。また、ガバナンス（共治）やコミュニケーションなども、人・組織のつながりやそこでの創造的活動を意図する概念といえる。いわば、それまでの教育長職のイメージが「静態的」であるのに対し、1993年版スタンダードは、教育長職のイメージを「動態的」に捉えようとしていたということができよう。

そのため、スタンダードの各項目には、「教育長は次のことを知り、またできるようになるべきである（A superintendent should know and be able to)」という書き出しで始まる指標が定められた。これらの指標は基準に準じて獲得すべき知識やスキルを具体的に示している[24]。さらにこれらの指標に基づいた養成プログラムを通して、「現場で有効に機能するために必要な職務遂行能力」の獲得が目指

された[25]。すなわち、これらの指標がこれからの教育長に求められる職務の詳細を示しているのである。先に指摘した、リーダーシップやガバナンス、コミュニケーションといった1993年版スタンダードではじめて求められるようになった項目に特に着目してみると、「自学区が抱える課題に対応した政策立案・実施能力の重要性」や、「地域に存在する様々な資源の活用」、「教員との協働関係の構築」などが指摘されている。

では、それらの職務を遂行する中で発揮されるべき「協働的リーダーシップ」は具体的にどのようなリーダーシップ行動によって具現化されるのか。以下ではこれらの項目に着目しながら、E学区における施策展開とそこでのP教育長のリーダーシップ行動について分析を行う。

5.「協働性の構築」に向けたP教育長のリーダーシップ行動の特徴

(1)「協働性の構築」という学区の役割の明確化

冒頭でも述べたように、E学区はこの間の改革を通して、学区における教育行政や学校経営の支柱となるミッションステイトメントをつくり上げてきた。そこには学区全体としての教育目標のみならず、その目標を達成する上で学区が果たすべき役割についても明記されている。

「学区は保護者、地域住民、民間企業や関係諸機関と、コミュニティを形成しなければならない」、「学区の役割とは、学校及び教室レベルにおける継続的な改善を奨励し、支援しうる基礎（capacities）を創造することである」、「学区事務局はこの学区全体において継続的改善がなされるよう、全ての教職員の職能開発を継続的に行うことに対して責任を負わなければならない」[26]などの文言に示されるように、ここで強調されているのは、学校での継続的改善を支援するような協働的関係性を学区内に構築するという学区の役割である。

その意味において、P教育長のリーダーシップ行動には前掲のAASAが求めた教育長像に見られる「協働的リーダーシップ」の具体的内容が示されていると想定される。以下では、学区内の協働性構築に向けてP教育長はどのような施策を展開してきたのか、そのリーダーシップ行動にはどのような特徴が見られるのかという両面から事例分析を試みる。

(2) E学区における展開施策の内容

E学区で取り組まれた施策の内容は、①「授業評価に関する施策」、②「教員の職能開発に関する施策」、③「データの収集・分析に関する施策」、④「学区予算の配分に関する施策」の4点に整理できる[27]。それぞれの概要は以下の通りである。

1）授業評価に関する施策

①学区に適した評価指標の設定

州法は、州内の学区および学校に対して、教育成果を測る指標の設定と、その指標に基づいた学校改善計画の策定を要求していた[28]。学区は学校段階・学年段階別の、また多領域にわたる評価指標を開発した。すなわち、E学区は州法が定めるよりも質・量ともに充実した学校評価指標を開発した[29]。

②教員による自己診断のための授業診断シートの作成

1995年度より「授業診断シート」の作成を進め、1996年度開始時にはK-8の教員を対象とした読みと筆記の授業に関する診断シートを作成した。これは、「本時の目的を明確に生徒に伝えることができたか」や「生徒は積極的に教員の話を聞いていたか」など、授業の具体的な進め方や授業中の様子などについて問う項目それぞれについて教員自身が4段階評価をチェックボックスに行う形式のものであった[30]。

2）教員の職能開発に関する施策

1980年代後半以降の多くの教育アカウンタビリティ政策は、多項目選択式テスト（multiple-choice test）の結果を、教育の質を測る上での主な評価指標としていた。そのため、授業実践も短回答（short-answer）のテスト方式にあわせたものが一般的であったという[31]。

しかしE学区は、そのようなテストに対する準備学習よりも、「高度な思考力（higher-order thinking）」の育成を教育ビジョンとして描いていた。そこで学区はそのような能力の育成のために必要な学習評価の実践（classroom assessment practice）に関する研修をサマーセッションとして2日間実施した。W校長によれば、研修には学区事務局のスタッフと学校長だけでなく、夏季休業中にもかかわらず自発的に参加した教員も少なくなかったという。研修は、講義形式ではな

く、参加者による討議を中心として行われた。具体的には、シュレヒティー[32]（Schlechty, P.C.）の文献などを用いて、生徒にとって意味のある授業とは何か、それを生み出す授業実践とは何かについて討議がなされた。

3）データの収集・分析に関する施策

教育長等は、校長に対して自校の生徒の学習到達度に関する情報や授業実践に関する最新の研究成果の情報を集めることを推奨してきた。1995年度以降は特に、できるだけ多くの教員がそのような活動を積極的に行えるよう、時間を確保し、それを学校文化として根付かせることを強く校長に求めた。これにより、ある学校では自校の生徒の状況を把握するために独自の評価指標を作成するなど、少数ではあるが教員一人ひとりが中心となり、学校改善に取り組む機運が生まれてきた[33]。

4）学区予算の配分に関する施策

学区は限られた財政資源を有効活用するために、教員を資源配分の決定過程に参加させるという方策を採った。その理由は第一に、資源配分をめぐって、本来統一された組織体であるべき学校間において意図せざる争いが起こらないようにするためであり、第二には、学校改善を行っていく上で学校は資源配分に多くの権限を有しているということを実感させるためであった[34]。そのため、テクノロジーと教員の職能開発（technology and staff development）への資源配分に関する事項を各学校が策定する学校改善計画に盛り込ませ、学校間での衝突が起こらないように各学校からの教員代表をその決定プロセスに参加させた。

(3) 教育長によるリーダーシップ行動の特徴

これらの施策は当初からすべてがデザインされていたのではない。P教育長が「学区変革の過程は私たちが予定していたよりもゆっくりとしたものだということに気がついた」[35]と述べるように、これらの施策は教育長をはじめとする学区事務局が教員や学校の実態を把握しつつ、様々な関係主体との協働を通じて積み重ねられていったものだといえる。以下、AASAの1993年版スタンダードが提示した、「自学区が抱える課題に対応した政策立案・実施能力の重要性」、「地域に存在する様々な資源の活用」、「教員との協働関係の構築」に関連させて、P教育長

のリーダーシップ行動の特徴について分析する。

1）学校の現状把握に基づく学区教育ビジョンの形成と共有

1992年の着任後にP教育長が自身の課題としたのは、教員の授業実践を方向づける基盤となる学区教育ビジョンを学区全体に浸透させることであった。先述のように彼は、「高度な思考力」の育成を目指す改革に取り組もうとしていた。子どもが学校を卒業した後の生活を見越した教育が必要だと考えたのである[36]。しかし、教員の多くはその目的の達成に適した授業実践について修得していなかったため、教育長は早急にそのような能力の育成を核とした教育ビジョンおよびそれに基づく実践の形を教員に浸透させる必要があると考えた。

そこでまず、学区教育ビジョンを具現化する評価指標の設定とそれに関連する学習評価実践についての教員研修を実施した。学区独自の評価指標は、教育長・事務局がその原案を作成し、校長・教員・郡の行政官・地域住民の計21人からなる学区全体委員会（unit-wide committees）での検討を経て設定された[37]。ただし、これらの指標は恒常的なものではなく、学校現場との対話を通してその運用方法が見直されていた。

中でも特徴的なことは、教育長等が、指標に対する学校現場の理解・協力を得るため、学区内の全学校を訪問し、学校ごとに丸一日かけて教員と意見交換を行ったことである。このときの印象についてP教育長は、「学区の規模や人的資源の観点から当初設定した指標はあまりに数が多く、指標にかかわるデータの収集・分析を学校現場で十分に行うことができていないことに気づかされた」と述べている。そのため実際に教育実践に携わっている教員の意見を尊重するかたちで、一度は学区全体委員会で設定した評価指標ではあったが、それらを「状況にあわせて、選択的に実際の評価項目として使用する」（M教育次長）ことにしたのである。つまり、学校現場との綿密な対話を通して評価指標の有効性を捉えるとともに、そこで得た各学校の実態に基づいて、評価指標の内容とその実施方法の改善に取り組んだのである。言わば、改革の中核である学区教育ビジョンを十分に浸透させるため、教育実践の主体である教員との地道な対話を通じて、学校や教員が抱える現状に適した評価指標の設定やその内容の変更に力が注がれたのである。

2）地域に開かれたコミュニケーションチャンネルの確立

P教育長が学区改善を進めていく上で重視したのは、何も教員との関係だけではない。保護者・地域住民の理解・協力を得ることを目的に、様々なツールを用いながら、相互の関係を開かれたものにしようとする事業にも並行して取り組んでいる。例えば、学区が作成した保護者と生徒向けのパンフレットによれば、学区はケーブルテレビ番組を作成し、教育ビジョンとそれに基づく実践の成果を発信していた。また保護者が校長、進路カウンセラー、担任などに学校教育に関わる様々な事項（宿題、行事、ランチメニューなど）について24時間電話相談ができるボイスメールシステムを導入した[38]。このようなシステムを学区内に構築することで、地域住民に開かれた学区文化を形成していったのである。

3）教員による授業実践の振り返りの促進

施策展開の過程で、教育長は自身らが描いていた教員像と、学区に在籍する教員の実態との間に齟齬があることに気がついた。彼は、教員の多くが修士号を所持していると想定し、新しい授業方法を提案した研究成果等にも親和性が高いと考えていた。ところが実際には、教員の多くが読み・筆記・計算の教授に不安を持ち、その上、学習到達度の低い生徒（at-risk populations）に対する授業の進め方についてはほとんど訓練を受けておらず、そのような生徒に対してどう授業を行えばよいのかを理解していなかった[39]。そのためにも教員たちは、「この学区の子どもにとって今何が必要なのか」を知ることが必要だったのである。

そこで教育長は、上述した学習評価の実践に関するサマーセッションや教員による自己評価のための授業診断シートの作成、学校予算配分過程への教員の参加に加えて、生徒にとって「質の高い授業活動（quality work）」とは何かを調査研究する「研究者としての教員（teacher as researcher）」施策に取り組んだ。

「研究者としての教員」施策とは、授業の効果を振り返り、生徒が学習に意味を見出せるような授業とは何かについて教員自身が考えるという、教員を主体とした研究組織を立ち上げようとする施策である。この背景には、教育長等の「教員による日々の教育活動が経験や伝承（folklore）に基づくものではなく、確固とした研究成果に基づくもの（research-based）であるべきだ」[40]という考えがある。この呼びかけに対して、勤務校種の異なる50人の教員が賛同し、自発的に集まった。

彼らは、生徒に対して「どのような授業ならば受けてみたいと感じるか」についてインタビュー調査を行い、学区の子どもたちに必要な「質の高い授業」の要件を明らかにし、授業改善に取り組み始めた[41]。

ここでの教育長のリーダーシップ行動として特徴的なことは、これらの施策がすべて、学区の子どもたちに今必要なこととは何か、それに向けて教員自身が適切な実践を行えているのかを振り返り、改善につなげていくきっかけを与えようとするものであったということだ。例えば、サマーセッションでは、前述したように、生徒にとって意味のある授業とは何か、それを生み出す授業実践とは何かについて深い討議を行うものであった。また、学校予算配分過程への教員の参加なども、「今、何に予算を投入すべきか」について意見を述べていくなかで、「今、何が子どもたちにとって必要なのか」を考えるきっかけを与えるものであった。

このように継続的な学校改善に向けて、教員自身が自らの授業実践のあり方に対しリフレクティブになれるような場やネットワークの形成に教育長のリーダーシップが発揮されたのである。

(4) 小括

以上から、①改革の枠組みとなる教育ビジョンの確立、②コミュニケーションのネットワーク化によるビジョンの浸透、③改革過程に主体性を持たせ組み込んでいくことによる、教員の改革に対する意識の変容というように、教育長が改革の進展状況を的確に捉えながら施策を展開してきたからこそ、E学区は上述のような成果を挙げることに成功したと考えることができる。

教育長は、学区としての教育ビジョンの浸透を目的として、教育実践の主体である教員および学校教育の当事者であるべき保護者・地域住民に対して学区施策の形成や実施に参加する機会を広く開放し、それによって学区全体の教育ビジョンを確かなものへと作り上げていった。その後のE学区における様々な改革施策はすべてこのビジョンを基に進められていく。綿密な双方向型の対話の過程を通して、学区に存在する様々な主体の目指すべき方向性を協働的に集約したからこそ、E学区では各学校の自律的な改善を促すことができた。また、「学区の子どもたちにとって今必要なことは何なのか」という視点から教育実践を捉え直し、そ

の枠組みを変更していくことによって、学区にとって適切なカリキュラムの開発や学校予算の配分を行うことができたのである。

このように「高度な思考力の育成」という学区における重点目標を核としながら、教育実践の主体である教員や、学校教育の当事者である保護者・地域住民の主体性を喚起し、相互に開かれたネットワークを構築するというP教育長のリーダーシップは、AASAが提起した「協働的リーダーシップ」の具体的内容を示唆するものと理解することができる。

6．結論と今後の課題

本稿は、学校の自主性・自律性が重視される中で、地方学区の教育長にはいかなるリーダーシップを発揮することが求められるようになってきたのかについて明らかにするべく検討を進めてきた。

1830年代の終わりごろに成立したといわれるアメリカの教育長職は、歴史的に、実に様々なイメージでもって語られてきた。このことは、各時代背景のなかで学区教育長は仕事のあり方やリーダーシップのあり方を様々に変化させていく必要があったことを物語っている。

1980年代後半以降、学校の自主性・自律性の確立が目指される中で、教育長は「協働者」として、教員一人ひとりが自身のこれまでの教育実践と今後の教育実践のあり方についてリフレクティブになれるような協働的な場の創造あるいは多様なネットワークを構築するために、学区内に多様な主体同士の結びつきを生み出す機会を意識的に設け、彼らのコミュニケーションの活性化と意識の共有化を促すリーダーシップが求められるということを、本稿は明らかにすることができた[42]。さらに、そのようなリーダーシップが発揮されることによって、学区全体の教育目標に統一性が生まれるというだけでなく、ネットワーク間の多様な結びつきを通して相互にリフレクティブな関係が構築され、目標の更なる精緻化と共有化が促され、学校改善が促進されるという循環を学区内に生起させる可能性があることも示唆された。

本稿が明らかにしてきた教育長のリーダーシップは、地方における教育行政の中心としてその管理運営を担うべく、統制や命令といった形で発揮されてきた従

来型のそれとは明らかに質が異なっている。学校の自主性・自律性の確立という制度改革の中で、校長はかつてのような、「教育長の代理執行役」ではなく、「学校におけるあらゆる組織要因を教授・学習活動の質的改善につながる条件として位置づけ、（中略）個々の教職員・親・地域住民と協働し、さまざまなかたちでリーダーシップの共有を図りながら継続的に改善するという役割」を担う「経営責任者」として位置づけなおされた[43]。そのため、校長を中心とした各学校における学校改善を助長するようなリーダーシップが教育長には求められるようになってきたのである。しかしながら、本稿が着目した教員との協働や保護者・地域住民との開かれた関係構築などは、自律的学校経営の責任者たる校長に求められるリーダーシップの一部でもある。では、そこにはどのような違いがあるのか。

本稿の分析からは、校長が自校を核としたネットワークの構築者であり経営実践者であるのに対して、教育長は校長による各学校での学校経営実践を支えるビジョンや地域基盤を作りあげるとともに、各学校での経営実践をネットワークで結ぶ「協働者」としてのリーダーシップがより大きく求められることが推察される。E学区のような地理的、財政的、人種構成上の特徴を有した学区では改善行動が起こりにくいとこれまで考えられてきた。その理由として、「地理的・財政的な制約から教職員や校長の職能開発に有益な研究発表会やワークショップなどに参加することができず、どのように改善に取り組んでいけばよいのかその方策を知るすべさえない」[44]ということが指摘されてきた。ここに示されるように、各学校単位で学校改善に取り組もうにも、それを支持・促進する基盤が不十分な学校は少なくない。個々の学校の実情を踏まえつつ、学区全体に改善のための支持基盤を広げていくという点に、地方教育行政の専門家である教育長の果たすべきリーダーシップの独自性が一層求められるようになったのだといえよう。

本稿は、学校の自主性・自律性の確立という制度改革を契機として、求められる教育長像やリーダーシップにいかなる変容が見られるかを主たる関心としたため、教育長のリーダーシップと学校経営過程の変容の実際との関連については十分に言及することができなかった。今後は各学校レベルでの改善過程に目を向けながら、教育長のリーダーシップの有効性を捉え、また校長のリーダーシップと

の質的な違いについてより詳細に分析を進めていくことを研究課題とする。

注

1）浜田博文・加藤崇英（2004）「校長が必要性を感じている力量」小島弘道編著『校長の資格・養成と大学院の役割』、東信堂、175-188頁。

2）小島弘道他（2006）「学校の裁量権拡大と校長の意思決定構造の変容に関する研究」平成15～17年度科学研究費補助金（基盤研究(C)）研究成果報告書（研究代表者：小島弘道）、研究課題番号15530489。

3）これについては、武者一弘（2003）「市町村教育委員会制度」の再編に関する一考察～教育委員会制度の解体論への対応を手がかりとして～」『名城大学　教職センター紀要』第1巻（通巻 第36巻）、85-98頁が詳しい。

4）中留武昭（1999）『学校経営の改革戦略　日米の比較経営文化論』、玉川大学出版部、80頁。

5）Massell, D. (2000) The District Role in Building Capacity: Four Strategies, *CPRE Policy Briefs* RB-32., Hightower, A. M. et. al. (2002) *School Districts and Instructional Renewal*, Teachers College Press.、Supovitz, J. A. (2006) *The Case for District-Based Reform: Learning, Building, and Sustaining School Improvement*, Harvard Education Press. など多数ある。

6）中留武昭編著（2005）『カリキュラムマネジメントの定着過程』教育開発研究所。

7）坪井由実（2005）『アメリカ教育アカウンタビリティ制度化における教育長・校長の職能向上プログラム改善』平成14年度～平成16年度科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）研究成果報告書、研究課題番号14510274。

8）西東克介（2008）「アメリカ教育長のアドミニストレーション能力―アメリカ教育長職と伝統的専門職との専門性の違い―」『弘前学院大学社会福祉学部紀要』第8号、18-31頁。

9）八尾坂修（1998）『アメリカ合衆国教員免許制度の研究』、風間書房。

10）Bjork, L. et. al. (2005) National Education Reform Reports Implications for Professional Preparation and Development. In Bjork, L., Kowalski, T. (2005) *The Contemporary Superintendent Preparation, Practice, and Development*, pp.45-70.

11）McCary, M. & Peel, J. (1997) How One School District Build a Culture of Quality and Self-Assessment., in McColskey, W., McCary M. and Peel, J. (1997) *Using Accountability as a Lever for Changing the Culture of Schools: Examining District Strategies*, SERVE, p.6. また学区予算は州内の119学区中、下から25番目と非常に厳しい状況にあった。

12) Goertz, M. E. & Massell, D. (2005) Chapter 6 Summary, in Gross, B. & Goertz, M. E. (2005) *Holding High Hopes: How High School Respond to State Accountability Politics*., p.128.

13) Elizabeth City-Pasquotank Public Schools (1995a) *Governor's Entrepreneurial School Awards 1994-95 Application*, Author によると、この成果が認められ、E学区は1995年度に「顕著な教育事業を起こした学区 (the Governor's Most Outstanding Entrepreneurial Schools Award)」として表彰を受けただけでなく、P教育長自身も州内の3つの異なる団体から「ノースカロライナ州 最優秀学区教育長 (State Superintendent of the Year)」として表彰を受けた。

14) P教育長とM教育次長は、2000年にこの学区を去っているが、このミッションステイメントは、教育長等が替わった現在においても学区の使命として掲げられ、この時期を端緒とする取り組みが今なお継続されている。

15) 浜田博文 (2007)『「学校の自律性」と校長の新たな役割　アメリカの学校経営改革に学ぶ』、一藝社、2頁。

16) American Association of School Administrators (1993) *Professional Standards for the Superintendency.* ED368045, p.4.

17) Glass, T.E. (1992) *The 1992 Study of the American School Superintendency: American's Education Leaders in a Time of Reform*., p.xii.

18) 初版は、「教育長のキャリア開発シリーズ(Superintendent Career Development Series)」の基礎文献 (basic component) として1979年に刊行された。しかし、初版には教育長に必要とされる能力やスキルについて、その具体的な項目が示されていない。初版から第2版にかけての変容の詳細については別稿に委ねたい。

19) American Association of School Administrators, *op. cit.*, p.14.

20) *Ibid*., p.5.

21) Murphy, J. (1994) *The Changing Role of the Superintendency in Restructuring District in Kentucky.* ED374519., p.34.

22) American Association of School Administrators, *op. cit.*, p.3.

23) 中留武昭 (1996)「リーダーシップとマネジメント」児島邦宏編『学校改善に意欲的な学校』、東洋館出版社、127頁。

24) 基準ごとの指標の数は、基準1が14項目、基準2が5項目、基準3が18項目、基準4が13項目、基準5が10項目、基準6が12項目、基準7が9項目、基準8が7項目である。

25) Bjork et. al., *op. cit.*, p.57.

26) http://www.ecpps.k12.nc.us/admin/Misson_Beliefs.htm (最終閲覧日2008年11月29日)

27) 改善を生み出す支援の内容については、前掲の Massell, D. (2000) や Robinowitz, S. & Ananda S. (2001) Balancing Local Assessment with Statewide Testing: Building a

Program that meets Student Needs., *Knowledge brief*, WestEd. などが詳細に分析している。これらをレビューしたWeinbaum, E. H. (2005) Stuck in the Middle With You., in Gross, B. and Goertz, M. E. (2005) *Holding High Hopes: How High School Respond to State Accountability Politics, CPRE Research Report Series RR-056*, pp.95-122. が挙げた、「カリキュラムと授業に関すること」、「教員の職能開発に関すること」、「データの活用に関すること」、「資源の配分に関すること」の4点はE学区にもあてはまると言えよう。

28) North Carolina Department of Public Instruction. (1989) *An Invitation to School Improvement in North Carolina*. ED 335749

29) McCary, M. & Peel, J., op. cit., pp.8-10. 州は、学習到達度テストと、生徒の出席率・中途退学率に関する事項を提示していた。E学区は①学習到達度、②地域活動への参加および地域住民の学校教育活動への参加、③保護者の参加および保護者への情報提供、④教員の職能開発、⑤教員と生徒による「質の高い授業」の開発、⑥学校の雰囲気の6項目に関する指標を準備した。

30) *Ibid.*, pp.36-48.

31) Education Week (1999) *Quality Counts '98* を参照。

32) シュレヒティーは、生徒の学習効果を高めるために学級・学校・学区レベルで必要となる改善方策を数多く著している研究者である。

33) McCary, M. & Peel, J., *op. cit.*, pp.17-19.

34) *Ibid.*, pp.13-14.

35) Elizabeth City-Pasquotank Public Schools, *op. cit.*, p.8.

36) McCary, M. & Peel, J., *op. cit.*, p.12.

37) *Ibid.*, p.8.

38) Elizabeth City-Pasquotank Public Schools (1995b) *Guide For Parents & Students 95-96, Author.*, pp.8-9.

39) *Ibid.*, p.16.

40) Peel, J. & McCary, M., *op. cit.*, p.272.

41) McCary, M. & Peel, J., *op. cit.*, p.14.

42) 近年、教育長を「コミュニケーター（情報媒介者）」として捉えようとする研究動向がある。コミュニケーターとしての教育長とは、「教育政策に関わる対話に様々な人々を参加させる、共有されたビジョンの創造を促進する、前向きな学区のイメージを構築する、変化するために地域コミュニティのサポートを得る、情報管理に関する重要な枠組み（テスト／評価の取り扱い）を提供することができる、住民の関心を教育に向けさせることができる」ことを要件とするものと考えられているが、AASAのスタンダードが目指す教育長像やE学区の教育長のリーダーシップ行動も、これに合致したものと捉えることができよう。(Kowalski, T. (2005) Evolution of the School District

Superintendent Position. In Bjork, L., Kowalski, T., *op. cit.*, p.13. 参照）

43）浜田、前掲書、73頁および133頁参照。

44）Goertz, M. E. & Massell, D., *op. cit.*, p.128.

The Leadership of School Superintendent from the 1980s to 1990s in the United States: A trend of the recognition of the function as "collaborator" and its case study

Shota TERUYA

The purpose of this paper is to analyze the leadership of school superintendent from the 1980s to 1990s in the United States. For this purpose, this paper analyzes the following two subjects: 1) how have American Association of School Administrators (AASA) changed their image and framework of superintendency? 2) what kinds of features did the superintendent have, who could achieve great success at that time?

At first, based on the analysis of AASA's standards of superintendency, this paper explains the AASA's framework of superintendent leadership has changed from "outdated style of leadership and management that stress control, order, quality and efficiency" to "collaborative leadership". It means the image and framework of school superintendent has changed from "stewards" or "managers of organization" to "skilled collaborators to support better education for all children living in our multicultural society".

Second, this paper analyzes the case in Elizabeth City-Pasquotank Public Schools, NC from 1992 to 2000. This paper explains this case shows three characteristic styles of superintendent leadership; 1) develop and share the district education visions which based on the schools' actual conditions, 2) build communication channels to the community, 3) foster the reflections by teachers.

Based on these analyzes, this paper concludes school superintendents as 'collaborator' should exercise their collaborative leadership to support principal's work through making networks which connect schools and community or building fundamental educational vision.