

スクールリーダーの新たな役割とは？

～学校の組織力向上のために～

第5回 アメリカ教育改革の中のスクールリーダー

浜田 博文
(はまだ ひろふみ)

筑波大学大学院人間総合科学研究科教授/博士(教育学)
山口県下関市生まれ。

筑波大学第二学群人間学類を卒業後、同大学大学院博士課程を経て鳴門教育大学に着任。
その後、東京学芸大学に勤務して、1998年から筑波大学へ。2008年7月から教授。

研究上の専攻分野は「学校経営学」。学校が継続的に教育活動を改善していくための条件と要因を組織・経営的な観点から追求している。

主な著書等

「学校の自律性」と校長の新たな役割」一藝社、2007年/「学校教育論」(共著)、放送大学教育振興会、2008年/「教職用語辞典」(共著)、一藝社、2008年/「時代の転換と学校経営改革」(共著)、学文社、2007年/「学校経営研究における臨床的アプローチの構築」(共編著)、北大路書房、2004年/「現場発!学校経営レポート「学校の組織力向上」実践レポート」教育開発研究所、2009年

1. 諸外国におけるスクールリーダーへの関心の高まり

筆者は、大学時代からアメリカの学校や教師を対象とする研究に取り組んできた。恥を忍んで告白すると、学生時代の筆者にとってアメリカとは、テレビドラマ「奥様は魔女」でみた「豊かな国」という、じつにお粗末なイメージでしかなかった。しかし、様々な文献を読み進めるにつれて、多様性、複雑性、困難性に対峙するアメリカの学校教育の現実と、それらの問題解決に向けた取り組みに、関心をもつようになった。

これまで2度にわたる長期在外研究のチャンスもいただき、現地の大学院でいくつかの講義を聴講するチャンスを得ることができた。また、親として現地の学校に関与するほか、少なからず学校や教育委員会、校長会などに足を運び、教育行政官や学校管理職・教師と交流する機会ももってきた。

それは、アメリカで国を挙げての教育改革が進んでいく時期とちょうど重なっていた。アメリカでのドラスティックな教育改革の進行と、それに関する様々な議論が推移するのをリアルタイムで感じ取る中で、筆者自身の研究関心の焦点は大きく変化してきた。当初は教師個人の力量に向いていた研究関心が、学校組織の力、そしてその構築・維持に重大な影響力をもつスクールリーダーの力へと移ってきたのである。

この連載企画がそうであるように、近年、日本でも教育改革の進展とともにスクールリーダーの役割やあり方に高い関心が注がれるようになってきた。じつは、こうした傾向は日米に限られたことではなく、広く国際的な潮流になっている。

昨年(2010年)の7月、筆者はイギリスの教育リーダーシップ・経営・行政学会(British Educational Leadership, Management, and Administration Society: BELMAS)の年次大会で発表する機会を得た。筆者にとって初めてのヨーロッパ訪問となるその大会に参加して最も印象深かったことは、学会の発表テーマの主流

が「スクールリーダー」やその資格・養成のあり方にあったことである。

同学会と類似の研究領域で考えると、日本にも日本教育経営学会と日本教育行政学会がある。学会メンバーや大会参加者の数という点では、日本の両学会の方が少し大きいくらいである。だが、BELMASの大会での発表者は国際色に富んでおり、ヨーロッパ各国のほか、中東、アフリカ、アメリカなど、実に多彩である。そのように様々な地域から集まった発表者たちの研究テーマの主流に「スクールリーダー」が位置付いている。学校教育の制度は国によって異なるはずだが、その違いを超えて、学校におけるリーダーシップのあり方が問われているのである。

以上のような状況は、少なくとも次の3つのことが国際的な共通認識となっていることを示唆している。第一に、学校で行われる教育の質が、教師個人の力量というよりも教育専門機関としての学校という組織の力によって大きく左右されるということである。第二に、それが、学校におけるリーダーシップのあり方次第で違ってくるということである。そして第三に、スクールリーダーに求められる力量を育成するという視点と方策が必要とされているということである。

2. アメリカ教育改革における「学校」への注目

ではなぜ、こうした認識が広がったのか。ここではアメリカを例に考えてみよう^①。

1980年代初頭、アメリカの公立学校は厳しい批判にさらされていた。とりわけ学力保障の不十分さに関心が集まっていた。当時のギャラップ世論調査の結果をみても、教育の再生こそが国家の将来を決定づける最大の要因となる、という認識が多くの人々によって共有されていた。

1983年、アメリカ合衆国教育省は『危機に立つ国家(A Nation

at Risk』という刺激的なタイトルで教育改革提案を公表した。同タイトルは、国際的な経済競争力の低下、とりわけ日本の躍進に対する政府の危機意識を象徴する。それは前掲の世論を大いに刺激し、その後、堰を切ったかのようにさまざまな団体・機関等から教育改革関連の提言が出された。さらに、各州では積極的な教育改革施策が次々に展開されることになった。

当時の各州政府の主たる関心は、カリキュラム基準の強化に向いていた。小・中・高校の履修要件の引き上げや授業時間数の増大、さらには教員免許基準の引き上げなど、州レベルの基準を上げるという変更が実施された。ところが、こうした「教育内容」「学力の期待水準」「学習時間」「教員」にかかわる法令・細則の制定と基準の一律的引き上げは、期待通りの効果をあげなかった。

やがてこのような施策は厳しく批判されるようになった。本当にカリキュラムや授業を変えるには教員自身の取り組みや管理職の専門性、および学校の組織・文化を重視する必要があるという議論が提起された。規則をトップ・ダウンで強化するだけでは学校現場の士気（モラル）は減退し、むしろ逆効果だという認識が広がりを見せ始めた。

改革が実施されるべき「現場」のありように、関心は向けられた。とくに、学校という組織単位的重要性が目ざされた。その背景には、厳しい不況に直面する民間業界で、成功を収めている企業の「ベスト・プラクティス」に注目して再生を図ろうとしていることへの着目があった。具体的には、集権的な経営から分権的な経営への転換や労働者による経営参加の重要性である。

もう一つの背景要因は、学校組織に関する研究論議や知見であった。具体的には、本連載の第3回（本誌第4号、2010年8月）で紹介した「効果的な学校」に関する研究の成果を契機として、学校教育のパフォーマンスである学力の向上が、組織内部の要因のありようによって大きく異なるという認識のもとで研究・議論が進展していたのである。

以上のことを背景にして、「トップ・ダウン」による改革から「ボトム・アップ」による改革へと、教育政策は軌道修正された。その後、1986年頃を境にして全米に広がりを見せたのが、「学校を基礎単位とした教育経営（School-Based Management: SBM）」と呼ばれる地方教育行政の統治構造改革である。それは、学校の人事・予算・カリキュラムに関する意思決定権限を地方教育委員会から各学校へ委譲するとともに、教職員・保護者・地域住民の参加による共同的な意思決定を行う審議会を各学校に設けるという制度である。

SBMは、教育実践が行われる場としての学校を改革の起点とし

て明確に位置づける施策だといえる。それゆえに、教育の質に対する責任を、各学校自身が引き受けるという意味をもっている。そしてこの施策は、従来地方教育委員会の教育長の下部執行機関（行政官）に位置していた校長のあり方を大きく変えることになった。地方教育行政の施策や方針に従って各学校で人的・物的な管理やカリキュラムの執行管理を行うというかつての校長イメージは、「学校の経営責任者」というイメージへと転換されることになったのである。

3. アメリカにおける校長の免許・養成の制度

以上のような校長像の転換は、スクールリーダーとしての校長の役割のあり方を具体的に問い直す必要性をもたらした。

アメリカでは、教育に関する権限は合衆国ではなく各州政府に属する。日本のように国が定める学習指導要領は存在しないし、教員免許状の制度も各州によって異なる。初等・中等学校の学年の区切り方も様々である。

そんなアメリカにおいて、1950年代以降、校長職のための免許状制度が多く州に普及し、大学院による養成教育が広く定着するようになった。もっとも、当時は地方教育委員会の教育長をはじめとする教育行政官と校長の資格や養成を明確に区別する指向性はあまりなかった。校長は教育行政官のうちの一つと考えられていた。

校長採用に必要とされる免許状の要件は、具体的には州ごとに多様だが、概ね①教員免許状の所持、②所定期間（3～5年程度）の教職経験、③修士号以上の学位所持、④大学院における教育行政・学校経営関係の単位修得、の要素から成っている。近年ではこれらに加えて筆記試験を課す州や免許の更新制をとる州もある。教職経験が土台になっている点は日本と類似しているが、大学院でのコース履修が重視される点は、日本の校長登用資格と比べると特徴的だと言ってよいだろう。

もともとアメリカでは、現職教員が大学院に通って単位を取得すること自体は珍しいことではない。アメリカの教育系大学院では夕方～夜間、および土曜日、夏休み期間に授業が開講されていて、そこで現職教員が学ぶ光景はごく普通である。教員免許状の更新や更新、あるいはカウンセラーや図書館司書などの具体的な資格を取得するためには大学院で所定の単位を履修する必要がある。それらは現職教員にとっての重要な研修であり、同時に個人のキャリア・アップへの手段でもある。校長免許状もそのうちの一つなのである。

もちろん授業料は自分自身で支払う。取得した資格は自分自身のものであり、それが将来のキャリア発展につながるからである。例えば、公立学校の校長採用は、通常、教育関係の新聞・雑誌やホームページ等を通じて公募される。公募条件を踏まえて、校長職を志望する有資格者は自らそれに応募して選考を受ける。選考は通常、教育長の権限事項で、審査委員会による書類・面接等の後に教育長が最終選考を行う。ただし、SBMのもとでは、その過程に当該学校の保護者・地域住民等からなる委員会での面接などが課されることもある。いずれにしても、校長を志望する者は、免許状を自ら取得し、自身の意志で応募し選考を受けるという仕組みである。

さて、このような校長免許・養成制度の発展は、校長としての職務が教育実践者たる教員のそれとは区別されるべき専門性を必要とすることが広く認知されてきたことを意味している。そして、既に述べたように1980年代半ば以降、校長の役割の捉え直しが必要になったことを受けて、それに関係する様々な立場の機関や人々が、校長の役割のあり方を全国規模で議論するようになった。

4. 教育行政官としての校長から

学校の経営責任者としての校長へ

もともと校長の職務は、地方教育行政のトップに位置する教育長（superintendent）の代理執行官にあたるもので、それは「教育行政官」の一つとみなされていた。校長のための免許状も、教育長を主眼とした教育行政官免許状に包摂されるケースが少なくない。

そうしたなかで、地方教育長を中心とした専門職団体であるアメリカ学校管理職協会（American Association of School Administrators: AASA）は1970年代以降、免許状取得のために履修することになっている大学院のコースが必ずしも十分な内容になっていない実態を問題視していた。教育長および学校管理職になっていく人材が習得しておくべき専門性の内実をより明確にする必要性が主張されたのである。ただし、AASAの単独による議論では、関心の焦点は教育長にあった。

1970年代～1980年代にかけての期間は、アメリカ社会が様々な点で大きな変化を経験した時期である。すでに述べた国際的な経済競争力の低下はもちろんだが、学校現場の現実においては、人種・文化・言語の多様性・複雑性の増大はきわめて重大であった。1970年代まで、アメリカの人種問題の中心は「白人」と「黒人」の関係にあった。ところが1980年代以降、いわゆる「ヒスパニック」

（スペイン語を母語とする人々）や太平洋諸島・アジア系の人口割合が急増していった。そのことは、学校に通う子どもとその保護者の人種・文化・言語の多様性をもたらし、学校ごとの教育課題の違いを増幅させることになった。

言うまでもなく、人種問題は経済的格差問題に連結し、子どもの学力や生活実態の違いに結びついている。こうしたことから、各学校が、在籍児童生徒に固有の教育課題をどう捉え直し、その解決にどのようにして取り組むかを考え実行することがいっそう必要になった。各学校が自律的に学校の課題を明確にし、組織として対応する必要性が強く認識されるようになった。校長は、教育長の代理というよりも、学校の経営責任者としてみなされるようになったと言ってよい。

こうした状況のなかで、全米レベルの校長職の専門職団体、すなわち、全米初等学校長協会（National Association of Elementary School Principals: NAESP）や全米中等学校長協会（National Association of Secondary School Principals: NASSP）は、校長として必要な専門性の確立を求める活動を展開するようになった。

5. 教授・学習の質的改善に焦点づけた

校長の役割の問い直し

1990年代以降、校長に固有の役割や、その遂行に必要とされる専門的力のあり方は、地方教育委員会や学校現場においても、教育行政学や学校経営学の研究においても、そして教育政策においても、最も重要な関心を注がれるトピックとなった。

初等学校の校長会の全国組織であるNAESPは、『危機に立つ国家』報告書が刊行された1983年に「質の高い初等学校」が備えるべき条件についての研究に着手し、それを指し示す「基準（standards）」とともに、そうした学校を経営する校長としての熟達した力量を具体化する作業に取り組んだ。その最初の成果として、1986年に『初等・中等学校長にとっての熟達した力量』が作成された。

その後NAESPは、1991年、1997年、そして2001年と、その内容の改訂を重ねていった。その間、1990年には中等学校の校長会の全国組織であるNASSPとの合同事業で『変化する学校のための校長—養成と資格』という報告書も刊行している。そこには、子どもたちをとりまく環境条件が急激に変化するなかで、「学校は新しいミッション、組織構造、および関係性を、変化する環境条件に合わせて取り入れていかなければならない。とりわけ人材や

独創力などのリソースをもっとよく活用することが必要である」と指摘されている。また、スクールリーダーは、「変革をうまく進めて協働的な活動をつくり出すためのスキルをもたなければならない」とし、「このような大変な課題に対応する準備のできた校長はほとんどいない」とも述べられている⁽²⁾。

校長職の専門性に依拠してこそ成立する校長会にとって、校長に求められる固有の専門性を明確にし、それを備えた校長を育成することは、文字通り喫緊の課題となっていた。

1986年～2001年にかけてのNAESPの上掲の取り組みを検討してみると、校長の役割の捉え方についての興味深い変化が浮かび上がってくる。それは次のようである。

〔1986年版から1991年版へ〕

教育行政官の1つとしての曖昧だった校長の位置づけが「学校の最高経営責任者 (chief executive officer)」として明確にされた。その際、関心の焦点は教授・学習の質的向上にあるが、『危機に立つ国家』直後の施策スタンスとは一線を画する。単に法令や規則の基準を引き上げるという発想ではなく、教育実践者である教員の創意や革新を促すため、教員の参加と協働性を重視するのである。そこで注目されるのは、教員によるリーダーシップへの注目である。1991年版は、校長を「リーダーの中のリーダー (leader of leaders)」と位置づけている。「教育長の代理執行官」というのではなく、「学校組織の変革をリードする」という角度で、校長のあり方は大きく捉え直されたのである。

〔1991年版から1997年版へ〕

1997年版になると、教授・学習活動の質を高めることに対する学校の責任がますます強く意識されている。この時期のアメリカでは、学校の教育成果を学力テストに基づいて明確に示すことを求める施策が各州で進められており、その対応がはっきりと意識されている。職員の服務監督やカリキュラムの執行管理、施設設備の管理などではなく、教室で行われている教授・学習活動の質を高めるためにどのようにしてカリキュラム開発や教員の研修を進めていくか、その組織化が問われている。同時に、学校が置かれた社会的文脈を広い視野でおさえながら教職員や保護者・地域住民と共有すべき価値観・信念を明確にしていくことが、校長の役割として強く意識されている。

また、「組織開発 (organizational development)」という概念が用いられているのもこの版の特徴である。ここには、従来の教育施策が部分的・単発的に実施され、学校はそれらを受動的に

実行するだけだったことへの反省が込められている。学校は、自身が置かれた地域社会を視野に含めた文脈のもとで課題を捉え直し、「この学校」にとっての教授・学習の質的改善を常に意識し、そのことにすべての要因や条件を収斂させて実行する必要がある。校長はその推進に責任を負うということである。

〔1997年版から2001年版へ〕

2001年版のタイトルは『学習する共同体を導く (Leading Learning Communities)』と銘打たれている。それは、過去15年間にわたって取り組まれてきた校長役割のあり方の問い直しの集大成ともいえる。同書の最大の特徴は、「リーダーシップ」「教授の指導監督」「組織の管理運営」というような組織の管理運営に関するカテゴリーを用いずに校長のリーダーシップのあり方を教授・学習の質的改善に焦点づけて6つの大項目で示しているところにある⁽³⁾。

- 1：生徒と大人の学習を中心に位置づけるやり方で学校を導く。
- 2：すべての生徒の学問的・社会的発達と、大人の職務遂行のための高い期待と基準を設定する。
- 3：生徒が合意された学力基準を達成することを保証する教育内容と授業を要求する。
- 4：生徒の学習とその他の学校の目標に結びついた大人の継続的な学習の文化を創造する。
- 5：授業改善を評価・確認し作動させるための診断ツールとして、多角的なデータソースを用いる。
- 6：生徒と学校が成功するための責任の共有化を創りだすために積極的に地域を引き込む。

同書は冒頭で、「校長はもはや、単なる行政官や管理者ではありえない。彼らは、授業を改善し生徒の到達度を改善するリーダーでなければならない。彼らは、学校の学習目標をめぐっての協働と結合、ならびにそれらの目標を達成するためのコミットメントをつくりだす『力』にならなければならない。」と述べている。当然のことだが、管理職である校長の職務には管理運営的内容が無数に存在する。だが、ここではそれを取って軸とはせず、それらが最終的に結実すべき教授・学習の改善という点に収斂させた。「生徒の学習に焦点づけられた教授上のリーダーシップと管理運営の責任・職務は、それら6つの基準の中に行き渡って含まれているとわれわれは考えている」というわけである。

最終となる今回は、こうしたアメリカでの議論展開を踏まえて日本のスクールリーダーの課題について考えてみたい。

(1) 詳しくは、浜田博文『「学校の自律性」と校長の新たな役割』一藝社、2007年、を参照。

(2) 同上、109頁。

(3) 同上、122～123頁。