

スクールリーダーシップ研究の国際水準

—— イギリス分権改革におけるシステム化の課題に着目して ——

末松 裕基*

学校教育学分野

(2014年9月30日受理)

1. 本研究の目的と問題の所在

1. 1 スクールリーダーシップへの関心と分権改革下のシステム化の課題

この20年以上で、複雑さの高まる学校環境にあって、どのように良いスクールリーダーを育てることができるか、政策、研究面で、世界的に議論が行われてきた (Walker & Hallinger, 2013:401)¹。

日本でも、2001年の日本教育経営学会主催の特別公開シンポジウム「スクールリーダーのための専門大学院を構想する」の開催や2009年の日本教育経営学会による校長の専門職基準の公表をはじめ (日本教育経営学会, 2009)、スクールリーダーの資格・養成・研修の必要性やあり方が議論されてきた (小島, 2004, 2009; 小島他, 2010)。

また、世界に目を向けても、OECDやヨーロッパに

加えて²、シンガポールなど、アジア諸国でも精力的な取り組みが行われている (OECD, 2008; 末松, 2012c, 2013, 2014d)³。

この間、世界的な傾向として、分権改革を通じて学校裁量が拡大されたことで、スクールリーダーの役割の重要性が高まった一方で、各国では、教育システムの水準保証に向けて、アカウントビリティ政策、学校評価、ナショナルカリキュラム、テスト政策など、中央集権的な施策も増えてきた。それゆえ、「世界の多くの国で、スクールリーダーの役割と機能は変化してきている」、「その結果、スクールリーダーは、全く新しい要求と課題に直面している」(Huber, 2004:5)。

1980年代以降のイギリス (イングランド) 教育改革においても、1988年に、地方当局の権限を減らし、各校に予算と人事権を委譲する「学校のローカルマネジメント (Local Management of Schools: LMS)」⁴制度

表1 イギリスのスクールリーダー関連施策

年	施策	対象
1997	校長全国職能資格 (National Professional Qualification for Headship: NPQH) の設定	校長
1998	教科リーダー全国職能基準 (National Standards for Subject Leaders) の設定	教科主任
2000	全英スクールリーダーシップ機構 (National College for School Leadership: NCSL) の創設	校長, 副校長, 主任, 事務長など スクールリーダーの全キャリア
2003	学校ミドル全国研修プログラム (Leading from the Middle: LfM) の開始	教科主任, 生徒指導主任などの ミドル
2011	ミドルリーダーシップ開発プログラム (Middle Leadership Development Programme: MLDP) の開始	〃
2013	ミドルリーダーシップ全国職能資格 (National Professional Qualification for Middle Leadership: NPQML) の設定	〃

(出典) 筆者作成。

* 東京学芸大学 (184-8501 小金井市貫井北町 4-1-1)

が導入され、それを通じて分権化が進み、学校に裁量、権限を持たせ自律性の発揮を期待する学校経営改革が展開してきた(末松, 2012a)。しかし、職務増加への対応のために、教職員が教育上の課題に向き合う時間が減少し、「政府の政策は分権化推進や官僚的形式主義をやめることで、学校に、より自由を与えようとしているが、多くの校長や教員は、より一層の官僚主義を感じている」(Hoyle & Wallace, 2005:7)。

スクールリーダーの資格・養成・研修についても、表1の通り、様々な施策が展開されてきた(末松, 2006, 2012ab, 2013, 2014bc)。なかでも、2000年に創設された「全英スクールリーダーシップ機構(National College for School Leadership: NCSL)」は、イギリスに限らず、英連邦や英語圏の国、地域に大きな影響力を有してきたほか、国外調査、外国向けの研修提供という点においても国際的な活動を展開し、世界のスクールリーダーシップ論を先導してきた。

これらイギリスの動向は「世界で最も包括的で洗練された」スクールリーダーシップ開発モデルであると評価されており(Bolam, 2004:255)、国家主導の画一的なリーダーシップ開発とその研究は、「野心的であるが、恐らく賢明でなく明らかに正しくない」(Bush, 2004:245)と指摘されてきた。

このようなイギリスのリーダーシップ開発の展開に伴って見られる研究のタイプについて、Simkins (2012:627)は次の3つに分類している。

- ① 「機能主義的立場 (functionalist perspective)」: 行為—結果の客観的な因果関係に注目し、リーダーシップ開発の取り組みは明確に評価・分析でき、研究はそれらの改善を促すことができるという前提に立つ。
- ② 「構築主義的立場 (constructivist perspective)」: リーダーシップ開発は社会的に構築され、個人と集団の意味は一致しないが、それらの共有に研究は役割を果たせるという前提に立つ。
- ③ 「批判主義的立場 (critical perspective)」: 社会権力の再編成によって社会変革を促そうとし、社会の権力関係や言説の分析を行う。

Simkins (2012:627)によると、イギリスの「リーダーシップとマネジメントの開発 (leadership and management development: LMD)」に関する研究は、基本的には①の「機能主義的立場」のものが多く、それらは、よく検討され設計された養成・研修によって、リーダーシップやマネジメントの力量が高まり、その

結果、組織の改善や国全体の競争力の向上が導かれるという単純な想定を持っている⁵。

また、Simkins (2012:627-628)は、機能主義的立場の研究の特徴を次のように挙げている。

- ① 有能なリーダーに求められる力量、技能や優れた実践などを明確化することで、リーダーシップ開発を客観的に評価できると考えている。また、「アドミニストレーション (administration)」から、「マネジメント (management)」, 「リーダーシップ (leadership)」への進化は、社会のニーズの変化への望ましい機能的対応であると受け入れている。
- ② 因果関係を分析・評価することがプログラムの改善につながるという前提を持つ。
- ③ リーダーシップ開発プログラムは実施・遂行される所与のものとされ、それを支える原理や価値についての議論には関心が払われない。

教育水準向上が求められ、学校への権限委譲が進み、学校環境が複雑化すると、現場実習のあり方や個人ニーズへの対応など、養成・研修を洗練させるための議論が進む一方で、Simkins (2012:628)は、これら機能主義的な研究の課題について、プログラム評価を例に取り、「恐らく最も懸念されるのは、評価に関する刊行物はほとんど理論化されていないということである」と述べている⁶。

Simkins (2012:633)は、リーダーシップ開発に関する研究のほとんどは、機能主義的な前提を持っており、批判主義的立場がマクロな視点を持つものに対して、機能主義は特定のプログラムの内容や結果に注目するなど、ミクロな視点によるものであると指摘している。

機能主義的立場はミクロな視点から特定のプログラムにおけるスクールリーダーの知識、技能、力量を重視しており、同様に、構築主義的立場もミクロな視点から、特定のプログラムにおけるスクールリーダーのアイデンティティや相互作用を重視する。一方、批判主義的立場は、マクロな視点から、リーダーシップ開発の前提を問い、政策の言説分析を行うことが多い(Simkins, 2012:633-634)⁷。

これらを踏まえて、Simkins (2012:634)は「イングランドのLMD研究は、二極化しており、その隔たりは恐らく大きい」として、「ミクロとマクロ」に、次のような研究によってメゾレベルの視点を加えることが求められると指摘している。

- ①プログラム評価の方法など、機能的な分析を緻密化するのではなく、機能主義的+構築主義的な検証を行っていく（職場研修で個人と組織の関係がどうなっているかなど）⁸。
- ②よりミクロな次元の問題を批判していく。たとえば、「個別化された学習」や「コーチング」というものの批判的な検討を行っていく。
- ③LMDの主導権（LMDの活動や研修実施の性質を誰が決定しているのか、中央と学校の権限関係など）の考察。

そして、②に関わって、Simkins (2012:634) は、「批判主義的立場は、LMDの捉え方を支える言説に具体化されている基本的な価値観についての重要な議論を提示してきたものの、この立場による研究は、それらの議論を実証的な形で詳細に見ていこうとしないことが多い。LMDの活動に具体化されている内容や過程とそれらのリーダーシップへの影響の仕方をより批判的に分析する余地はある」と指摘している。

1980年代後半以降、多くの教師が自らの専門領域と捉えてきたカリキュラムとの関わりを持つ機会が極端に減少したと感じており、「リーダーシップ」という言葉の乱用で、彼らが疲弊しているとも指摘されてきた (Gunter, 2001)。機能主義的な研究は、この間の学校裁量拡大の制度環境は所与として、スクールリーダーシップに関する研究を行うため、このような課題が生じてしまうと云える。Simkins (2012) が指摘していたように、学校経営をめぐる、「アドミニストレーション」、「マネジメント」、「リーダーシップ」と使用される用語が変化してきたが、機能主義的立場の研究は、それらを望ましいものとして無条件に受け入れることになる。

しかし、NCSLについては、イギリスの教育改革において「発展してきた政策革新の最新段階 (the latest stage of an evolving policy innovation)」として扱われるべきだと指摘されているように (Bolam, 2004:251)、この間の分権改革の展開に伴う学校経営改革の現象として、スクールリーダーの資格・養成・研修のシステム化を捉え、その課題を分析していく必要があるのではないだろうか。リーダーシップ開発の展開をそのように捉えることにより、昨今見られるリーダーシップやマネジメント観の矮小化の問題も克服されると云え、また、外国研究としての日本への意義と、課題を多く抱えるイギリスにとっても研究意義があると言える。

1. 2 本稿の目的と課題設定

1. 2. 1 目的と課題

そこで、本研究は、スクールリーダーシップ開発に関する世界的な動向のうち、それらを先導してきたイギリスに特に着目して、リーダーシップ開発のシステム化をこの間の分権改革によって進んできた学校経営改革として捉え、その問題性を検証することを通じて、スクールリーダーシップ研究の課題を考察することを目的とする。そこから、スクールリーダーシップ研究の国際水準を確認することで、今後の日本の施策、研究に必要な視野を検討していきたい。

以下、まず、1章において、スクールリーダーシップ研究を国際的な視点で捉える意義を検討した上で、2章では、スクールリーダーシップの概念整理を行い、次に、3章では、リーダーシップ開発の課題状況をイギリスを事例に考察する。その際、スクールリーダーが学習する知の性質とリーダーシップ開発の主導権の偏りに注目し、政治主導の「リーダーシップ」が台頭してきたことを分析する。その上で、4章では、分権改革に伴う校長の役割変容と研修のあり方の関係について、従来の「アドミニストレーション」及び「マネジメント」と、「リーダーシップ」にどのような違いが見られるのかを分析し、さらに、学校経営改革の展開とリーダーシップ開発の関係の検討から、リーダーシップ開発の発展段階を考察する。

なお、イギリスのリーダーシップ開発の模索、発展段階を考察することは、リーダーシップ開発のシステム化 (近代化) によって生じる合理的なリーダー育成の持つ課題を検討できるとともに、近年の学校経営改革の新たな展開の検証にもつながると考えている。

1. 2. 2 国際的な視点の意義

OECDが校長等の資格・養成・研修の国際動向を調査報告してきたほか (OECD, 2008; Schleicher, 2012)、『イギリス教育経営学会紀要 (*Educational Management Administration & Leadership: EMAL*)』による2013年のスクールリーダーシップ開発の国際比較の特集をはじめ⁹、国際共同研究が進んできた (Lumby *et al.*, 2008; Brundrett & Crawford, 2008)。

Bush (2014) によると、近年は、カナダ、ニュージーランド、南アフリカ、他の英語圏における研究も増えてきたものの、スクールリーダーシップ研究は、米国、英国、オーストラリアの研究者によるものが優位を占めている。アジアからEMALへの投稿もかなり増えてきているものの、他国における研究はまだそれほど多くは見られない (Bush, 2014:3)。

Lumby *et al.* (2009:157-158) は、1980年代半ば頃より、米国におけるスクールリーダー研究や養成・研修のあり方が、「自民族中心主義や孤立主義的である (ethnocentric and isolationist perspectives)」として、問題視されてきたことを取り上げ、米国の物の見方が当然視され、文化的な影響が不問にされてきたことを批判している。自国内向きになり、他国の動向に目を向けていないことから、「ナルシシズムへの挑戦 (challenging narcissism)」が必要であり、米国を離れて各国に目を向けることが、米国のプログラムの改善にもつながると指摘している。

さらに彼らは、「自らの文化への自覚を欠いているのは世界的な潮流でもある」(Lumby *et al.*, 2009:158) と述べており、この点、1980年代のOECD-CERIの「学校改善国際プロジェクト (International School Improvement Project: ISIP)」とは異なり、日本はスクールリーダーシップの国際共同研究への参加の機会をほとんど得ておらず出遅れており、米国と同じような課題を抱えつつあると言える。

2. スクールリーダーシップの概念整理

2. 1 スクールリーダーシップ

2. 1. 1 「プリンシパルシップ」との違い

国際比較研究を進めてきたHuber (2004:5) は、「スクールリーダーシップ (school leadership) について明確に定義された特定の『役割』はなく、せいぜい、多くの異なる面を種々寄せ集めたもの (a coloured patchwork of many different aspects) と表現できる程度である」と指摘している。

「スクールリーダー (school leader)」は、1983年から1986年にOECD-CERIが推進したISIPによる新たな概念であり、校長、教頭のほかに主任や指導主事等が含まれているが(日本教育経営学会・学校改善研究委員会, 1990)、この時点では、スクールリーダーのうち、校長への関心が強かったと言える¹⁰。

その後、2008年にOECDは、「スクールリーダーシップ (school leadership)」について、一人の個人が組織全体に主たる責任を負う「校長職というあり方 (principalship)」とは異なるとして、組織経営の権限を一人にとどめるのではなく、学校内外の様々な者に分散されるとするより広い概念であるとして次のように定義している。「校長職というあり方 (*principalship*) の概念は、一人の個人が組織全体に対する主たる責任を負う学校教育の産業モデル (industrial model of schooling) に根差している。リーダーシップ (leadership)

は、組織を導く権限が一人の個人にのみ存在するのではなく、学校内外の様々な人に分有されうるとする、より広い概念である」(OECD, 2008:18=27一部改訳、斜体は原文ママ、下線は末松による)。それゆえ、「スクールリーダーシップには、校長、副校長、教頭、リーダーシップ・チーム、学校理事会、リーダーシップに関わる学校職員のような、様々な役割と機能を担う者を包含することができる」(OECD, 2008:18=27一部改訳)。

Lumby *et al.* (2009:157) も、スクールリーダーシップは「非常に論争的な概念である」として、企業経営における「リーダーシップ」の概念が組織の有効性への影響力として捉えられてきた一方で、「スクールリーダーシップに関するわれわれの捉え方というのは、その影響の及ぶ範囲について、組織の効果性への貢献だけではなく、コミュニティとの直接的な相互作用や貢献という、より広いものである」と述べている。

2. 1. 2 「アドミニストレーション」, 「マネジメント」との違い

2008年にOECDは、スクールリーダーシップの概念を検討するにあたって、「リーダーシップ」, 「マネジメント」, 「アドミニストレーション」の関係を考察している (OECD, 2008:18=26-27)。

「各国の文脈次第では、スクールリーダーシップ (school leadership) という用語はスクールマネジメント (school management) やスクールアドミニストレーション (school administration) と互換性を持ってしばしば用いられている」が、「3つの概念は一部重なり合うが、われわれは強調の違いによりそれらを使い分ける」(OECD, 2008:18=26一部改訳) と述べられている。

具体的には、「マネジャーは物事を正しく行い、リーダーは正しいことを行う (managers do things right, while leaders do the right thing)」という表現を例に挙げ、「マネジメント」が現状維持を志向するのに対して、「リーダーシップ」は意図的な影響プロセスによって、他者の動機づけや態度を生み出し、組織を導くダイナミックなものであることを確認している。そして、「リーダーシップ」が改善に向けたより高次の役割であるのに対して、「マネジメント」は日々の業務の維持、「アドミニストレーション」はより低次の職務を表していると言及し、「学校の成功には、効果的なリーダーシップ、マネジメント、アドミニストレーションが必要である」(OECD, 2008:18=27一部改訳) と述べている。

近年では、「ミドルマネジャー」についても、それが他者の方針の遂行や管理を想起させやすいとして、学校改善の中核や原動力を担う「ミドルリーダー」と捉えられることが多いと指摘されている (Earley & Weindling, 2004:111-123)。

一方、教育政策などが、近年、「リーダーシップ」を選好するものの、かつて「マネジメント」と言われてきたことと大差はなく、さらに、「リーダーシップ」より以前に好まれてきた「マネジメント」も、「アドミニストレーション」として言われてきたことと大して変わりはないとも指摘されている (Field & Holden, 2004:208)¹¹。

2. 2 スクールリーダーシップ開発

「リーダーシップ開発への言及なしに、どのようなリーダーシップが望ましいかを議論することもできないし、どのようなリーダーシップが求められるかということへの言及なしにリーダーシップ開発を議論することもできない」(Walker & Hallinger, 2013:401)と指摘されているように、スクールリーダーシップをめぐっては養成・研修の問題が「リーダーシップ開発」として論じられてきた。

「リーダーシップ開発 (leadership development)」とは、企業経営学でも一般的に用いられる用語であり、「リーダーシップの役割と過程を効果的に担うための組織成員の集団としての力量を高めること」(Day, 2000:582)と定義されており、予期せぬ課題に対応していくためにも、個人・集団の力量の向上を図る営みを指している。

Simkins (2012) は、1970年代以降のイギリスのスクールリーダー研究の動向を振り返るなかで、「この分野では常に見られるように、専門用語に関する問題が存在する」(621)として、「研修 (training)」、「開発 (development)」、「教育 (education)」、「学習 (learning)」という用語が、すべて広く使用されてきたと指摘している。そして、「これらの用語の使われ方は様々であり、自由に用いられたり、場合によっては意味を慎重に踏まえて用いられたりもする」(622)が、彼の研究の焦点が広範に渡ることからも、Simkins (2012) においては、「リーダーシップとマネジメントの開発 (leadership and management development: LMD)」が他の用語も包含するものとして用いられている。

一方、Bush (2013b:456) の場合は、イギリスのスクールリーダー政策に触れる中で、① “leadership preparation” をスクールリーダーのポストへの就任以

前におけるもの、② “leadership development” を現在スクールリーダーのポストにいる者 (currently in post) へのもの、と区分している。

また、NCSL (2001) は、スクールリーダーの全キャリアに渡る「スクールリーダーシップ開発の10の条件」を『リーダーシップ開発枠組み (Leadership Development Framework)』において示しているが、ここでは、Bush (2013b) では区分されていた就任前後を包括して “Leadership Development” が使用されている。

「スクールリーダーの養成・研修は、今や教育改革の世界的潮流における中心課題となっている」(Hallinger, 2003b:x) が、なぜ、教育界でもリーダーシップ開発が重視されてきたのだろうか。

イギリスの場合、小規模校などでは、校長就任後も授業を担当することがあることから、授業こそが校長職の主な仕事であると捉えられる傾向もあった。「教員の筆頭 (head teachers) として、校長の仕事のうち授業を重視することは、教授能力 (teaching qualification) と教授経験 (teaching experience) こそが、スクールリーダーシップの必要条件であるという考え方を表している。しかし、20世紀後半から、校長職はその職に特化した養成を必要とする特別の職であるという認識が高まってきた」(Bush, 2013b:455, 斜体は原文ママ, 下線は末松による)。

Bush (2013b:455) は、その背景として、①1988年以降の校長役割の拡大、②学校環境の複雑化、③リーダーは、自ら研修に取り組むべきであるという認識の高まり、④リーダーシップは生まれつき備わっているものではないことから、場当たりの経験ではない体系的な養成・研修によって良いリーダーが生まれるという、リーダーシップ開発の必要性や有効性への認識が高まってきたこと、を挙げており、これらを受けて、政府が主としてNCSLを対象にリーダーシップ開発に予算を付けることが促されてきたと指摘している。

これらを踏まえて、Bush (2013b) は、「スクールリーダーシップは、教えるという仕事 (teaching) とは異なる役割であり、独自の特化された養成 (preparation) が必要である」(455) と述べ、1980年代初頭には、スクールリーダー養成のための全国基準や知識基盤を体系的に持っている国はなかったが、「21世紀においては、イングランドを含む多くの国が、学校改善のための可能性を認識したことから、これらを優先事項としてきた」(463) と論じている。

なお、イギリスのスクールリーダーシップ研究の第

一人者である彼は、スクールリーダーシップ開発の重要事項として、①リーダーシップは校長に限定されたものではなく広く分散されるべきこと、②キャリアの各段階においてリーダーシップ開発が必要なこと、③幅広い学習方法の活用、④個人ではなくリーダーシップ・チームのための開発プログラムの必要性、⑤経験豊かな校長のトレーナーやファシリテーターとしての活用、⑥実践の改善のために、理論や研究をもとに学校が学習する組織になること、⑦優れた実践を発見し、普及するための研究を政府やセンターが支援すること、を挙げている (Bush, 2005:13)。

3. リーダーシップ開発の課題状況—イギリスを事例として

3. 1 過度の実践傾斜への批判—リーダーシップ開発における知の性質

表1で見た通り、イギリスでは、1990年代後半から、校長職資格付与研修 (NPQH) などスクールリーダーシップ開発政策が展開されてきた。

従来、大学、専門職団体、地方当局など多様な供給者がリーダーシップ開発を担ってきたことから、NCSLによるものには多様性がないことや (Bush, 2006)、政策に都合の悪い内容が排除されている点 (Thrupp, 2005)、規模が優先され、修士号取得者が少ないことも問題視されてきた (Bush, 2004:246)。

スクールリーダー対象の理論・研究中心の修士・博士課程はあるものの、学術的知識や科学的理論よりも、現場での実践的な研修による職務遂行能力の向上がLMS以降に重視されるようになってきた (金川, 2003:46)。

NPQHが導入された時期に、校長会や学会の積極的な動きも見られたものの (Bolam, 2004:255)、政府は各大学プログラムとNPQHを関連付けないとの決定をした。修士・博士課程受験者は減少し、大学によっては関係コースやセンターの縮小・廃止を余儀なくされている。かつてであったら修士・博士号を取得した者も、研究をそれほど要求しないスクールリーダー教育に満足するようになっており、長期的に見た場合の教育経営学やスクールリーダーシップ研究の先細りが懸念されている (Bush, 2006)。

「ますます、現職校長や元校長がリーダーシップ開発プログラムの開発・指導・運用に関わるようになっており、『技能 (craft)』知が重視されている」 (Bush, 2013b:463) が、論文課題なしで修了でき、審査基準も甘い点や、座学でなく現職や元校長を講師に多用

し、講師の現場経験をもとに受講者の実践に焦点化する点がNPQHの特徴である。

職務遂行のための実務的な力量開発に特化し、理論や研究を軽視する点で、米国など他国でリーダーシップ開発に求められるものよりも知的レベルが明らかに低いとも指摘されている。受講者の多くがリーダーシップ開発に有効であると満足しているものの、大学院で修了後も含めて期待される継続的な研究や文献購読につながらないという意味で質と深度が犠牲にされ、知的な成長が限られている点や、複雑さが増す学校経営環境には還元主義的なリーダーシップ観が強すぎるという点も問題視されている。さらに、プログラムの実施だけではなく開発や評価に実践家が極端に関与する実践家主導モデルの限界も指摘されている (Bush, 2006)。

また、実践的課題と即時的ニーズを重視するリーダーシップ開発は、職務に必要な役割取得には有効であるが、抽象的、理論的な思考を重視しない点で未来志向の役割開発にはならないと指摘されている。つまり、即時的なニーズに応じるリーダーシップ開発は「職業的社会化 (organizational socialization)」としては有効であるが、未来志向の「専門的社会化 (professional socialization)」の側面が弱いと指摘されている (Gary, 2004:302-303)。

3. 2 リーダーシップ開発の主導権の偏り

3. 2. 1 中央集権化による統制の問題

Bush (2013b:459) は、NCSLのあり方について、リーダーシップ開発の統制という問題を指摘している。また、Simkins (2012) は、リーダーシップ開発の中央集権化が進む過程を検討しているが、1980年代以降、リーダーシップ開発は政策遂行に向けて徐々に統制されてきたと指摘している。

2000年に創設されたNCSLは、非省庁系公的機関 (Non-Departmental Public Body: NDPB) で、“National”は「国立」ではなく「全英規模の」という意味であり、“College”は「大学」ではなく教育省の権限委譲により、一部その機能を担う行政組織である。

NDPBとして政府からの独立性を持つNCSLも、政府の付託事項 (secretary of state's remit letter) により、ある程度、創設時より政府からの関与を受けてきたと言えるが、2012年4月より、NCSLは教育省の指揮を受ける執行機関 (executive agency) となり、NDPBではなくなり、その役割や予算が限定されることになった¹²。

執行機関になったことで、NCSLは大臣に直接責任を負うことになり、独立性がなくなったことから、

「NCSLは今や政府の政策遂行を求められている。これまで以上に、リーダーシップ開発は、国の要請に従うことを保証するための手段となっている」(Bush, 2013b:459)と指摘されている。

Bolam (1999:196) は、リーダーシップ開発の目的について、①「理解のための知 (knowledge for understanding)」、②「行為のための知 (knowledge for action)」、③「実践の改善 (improvement of practice)」、④「省察モードの開発 (development of a reflexive mode)」の4つを挙げている。

分権改革が進む、1980年代以前においては、従来、大学で主に提供されてきたのは、リーダーの役割の特定領域に関して、「財務」、「人間関係」など各経営事項の内容に基づく (content-led) プログラムにより、①の「理解のための知」の修得が目指されてきた (Bush, 2013b:456)。

しかし、「NPQHは受講者に校長職への適正 (suitability for this position) を確立するために開発されたものである」ことから、「何を知り、理解しているかよりも、リーダーが何をできるかということに常に関心がある。リーダーシップの理論や研究よりも、リーダーシップの実践は、より重要と認識されている。NPQHという名が示すように、それは、職業資格 (professional qualification) であり、アカデミック・コースではない」(Bush, 2013b:458)。

NPQH (National Professional Qualification for

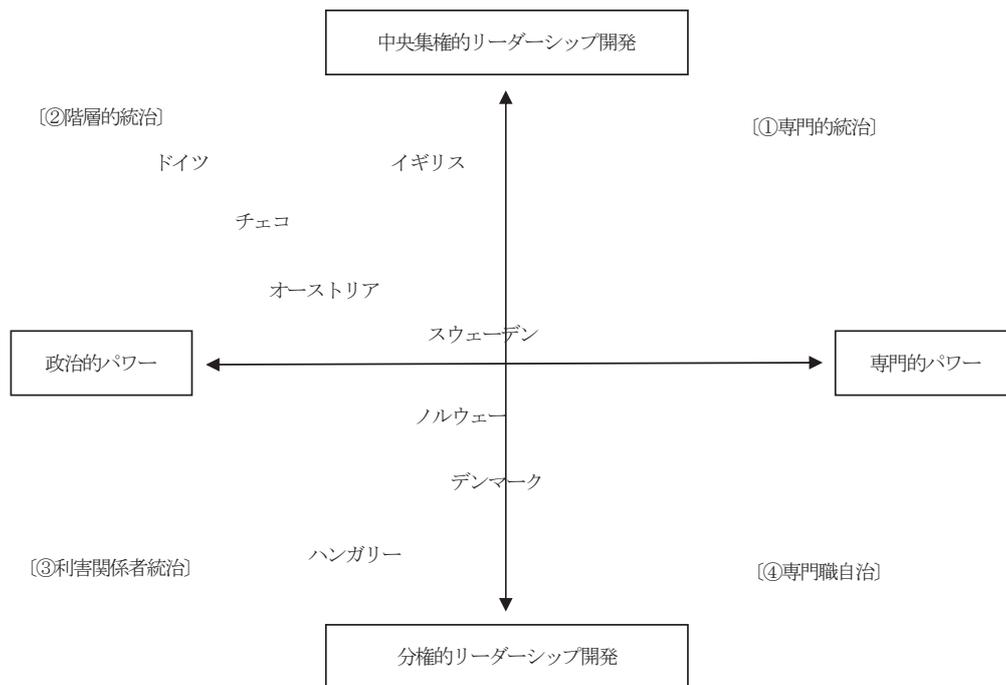
Headship) や2012年に設定された「ミドルリーダーシップ全国職能資格 (National Professional Qualification for Middle Leadership: NPQML)」に“Professional”が使われているが、それらやそのもとなっている“National Standards”は職能の全国的な枠組みとして最低水準を保証するために定められたものであり、専門職性を保証するとは言い難く、「専門職基準」や「専門職資格」ではないと言える。

以上からは、スクールリーダーシップ開発における学習や知の性質が、実践に偏り過ぎているという問題だけでなく、専門職基準は、本来、多様な利害関係者がその開発に関与し、その内容が専門職性を保証すべきであるが、イギリスの場合、必ずしもそうなっているとは言えず、国家主導になっていることが分かる。

3. 2. 2 リーダーシップ開発の主体

スクールリーダーシップ開発のための専門職基準や研修の開発・実施の主体や責任者は国によって様々であり、政府や関係当局が主導する場合や、大学と地方の提携、自治体、教員や専門職団体が主導する場合もある。

Møller & Schratz (2008:359-360) は、「政治的一専門的パワーバランス」と「中央集権的一分権的リーダーシップ開発」という観点から、ヨーロッパのリーダーシップ開発モデルを図1の通りに区分・整理している。



(出典) Møller & Schratz (2008:360) を参考に作成。

図1 ヨーロッパのスクールリーダーシップ開発の4モデル

「①専門的統治 (expert governance)」は、研究者等が中央集権的に影響力を持つ場合であり、「②階層的統治 (hierarchical governance)」は政治家が中央集権的に影響力を持つ場合、「③利害関係者統治 (stakeholder governance)」は地方の政治家や利害関係者が分権的に影響力を持つ場合、「④専門職自治 (professional self-governance)」は教員など教育専門職が分権的に影響力を持つ場合、を表している。

Møller & Schratz (2008) は、図1の通り、イギリスについては「②階層的統治」に該当するとしているが、専門的パワーと政治的パワーがかなり拮抗しているように描いている。

しかし、Bolam (2004) による次の指摘を踏まえると、図1で示されたものより、さらに政治的パワーが強いと位置付けることができるだろう。

「時代を超えて、恐らく世界で最も包括的で洗練された全国的なスクールリーダーシップ開発モデルが、徐々に、独特で、ある意味固有の、それゆえ検討に値する状況で開発されてきた」、「NCSLの構想、規模、取り組みは、国際的な従来のモデルやイングランド及びウェールズの従来のモデルと比べて、『パラダイムシフト』を表していることはまず疑いがない」(Bolam, 2004:255, 260, 斜体は原文ママ, 下線は末松による)。

3. 3 政治主導の「リーダーシップ」

3. 3. 1 メタファーとしての「マネジメント」— 分権改革下の「教育」と「経営」の関係

イギリスで、「教育経営 (educational management)」の表現は、今では当然のものとなっているが、「教育」と「経営」が一緒に用いられたのは1970年代以降であるとされている。1960年代においては、教育や学校を語る際には、カリキュラムと教授活動に関する「イノベーション」がよく用いられ、Hoyle & Wallace (2007:426) は、それら言説を「メタファー」と呼び、われわれの思考や行為に関する概念システムは本質的にメタフォリックであると指摘している。

彼らによると、1960年代の「イノベーション」は、教科、教師—生徒、生徒間のカテゴリー、教師間、学校—コミュニティなど、境界 (boundary) に関わるものであり、統合学習、発見学習、ティーム・ティーチング、コミュニティ・スクールがその例で、カリキュラム開発、職能成長、組織開発、外部機関との連携、なども「イノベーション」のメタファーで追求されてきた。

これらの過程においては、教育に関する自律性は教師に担保されていた (Hoyle & Wallace, 2007:431-

432)。この点に関わって、1950年代から1960年代においては、経済的豊かさと教員不足が相まって、教師の専門職性は、政府に認定された「正統化された教師の専門職性 (legitimated teacher professionalism)」と呼ばれてきた (ハルピン, 2008:252)。

Hoyle & Wallace (2007:431-433) によると、その後、1970年代以降に、教師による教育実践の独占が批判され、「アカウントビリティ」がメタファーとして多用され始める。従来、教育実践に対する責任としては、「同業者の規制による専門職的アカウントビリティ (peer-controlled professional accountability)」が広く正統性を認められてきたが、それが1970年代以降に「官僚的アカウントビリティ (bureaucratic accountability)」と「市場アカウントビリティ (market accountability)」に取って代わる。そして、1980年代のLMS導入後は、学校に経営技能が求められ、「教育経営 (educational management)」というメタファーが学校に適用された。

その後、1980年代半ばからは、コンティンジェンシー理論や文化的リーダーシップ論を背景に、「アカウントビリティ」に比べてそれほどハードではないものが出てきたものの、それらが保守的、受動的、状況依存的で、環境変化に弱いとして問題視されたことから、1990年代以降には、「変革的リーダーシップ (transformational leadership)」がメタファーとして登場し、具体的には、人的・物的側面に加えて文化・価値的側面が注目され、「ビジョン」、「ミッション」、「エンパワーメント」、「同僚性」、「エモーショナル・インテリジェンス」などが多用され始めたと言われている (Hoyle & Wallace, 2007:433-434)。

3. 3. 2 イデオロギーとしての「リーダーシップ」

Hoyle & Wallace (2007:426) は、「教育」と「マネジメント」は異なる社会過程であるが、教育の多くが経営を必要とする学校で行われていることを考えると、相互浸透が必要となることを確認した上で、1990年代以降におけるそれらの関係の課題を次のように述べている。①「マネジメント」が主たるメタファーとなって独り歩きし、過度に管理主義が進むなど教育を浸食し、②メタファーとなった「マネジメント」が政治的言説に吸収され、本来、政治的なものが経営やリーダーシップの問題となっており、③学校の自律性確立には、教育のための「メタフォリックな再記述化 (metaphoric re-description)」が求められる。

また、彼らは、イギリスの1970年代以降の状況について、次のようにも述べている。「この30年以上に

渡って、マネジメント (management) のメタファーが、教育の言説に潜在的に組み込まれてきたため、それらによって、ほとんどの実践家、政策決定者、研究者の概念システムは支配されているのではないか。それゆえ、学校教育を別の観点から捉えることが抑制されているのではないか (426)。「マネジメントのメタファーが市場イデオロギーと適合されたように、リーダーシップのメタファーは、イギリスの1990年代において、新労働党の政治家によって始められたものである。リーダーシップのメタファーは、保守党政権のものとはほとんど違いのない政策を推進するために用いられたのである」(434)¹³。

Hoyle & Wallace (2005) は、「リーダーシップ」と「マネジメント」が万能薬として過信されていることは誤りであるとして (7)、「過去20年に渡る教育改革で具体化された政策は、われわれが『過度の管理主義 (managerialism)』と名付ける政策遂行のために、過度にリーダーシップとマネジメントに頼ることで、折衷物をほとんど許容しない」(9)として、改革によりスクールリーダーに期待される幻想的で非現実的な言説は、レトリックでしかなく、それが示す内容と、教員、生徒、保護者が実際に経験している平凡な現実の間にギャップが生じていることを問題視している(11-12)¹⁴。

かといって、Hoyle & Wallace (2005) は、学校におけるリーダーシップとマネジメントを軽視しているわけではなく次のように述べている。

「効果的なリーダーシップとマネジメントの重要性に留保は無いものの、過度のリーダーシップとマネジメント、つまり『過度の管理主義』に留保がある。なぜなら、問題解決を促すというより、校長と教員にとって問題を生じさせる側面があるからである」(ix)。「ある問題が、以前の経営上の意思決定の意図せざる結果である可能性があるにもかかわらず、新たな問題が生じた時には、まずリーダーシップやマネジメントが頼られることになる」(68)、「穴の中に誰かがいる時は、穴を掘るのを止めるのが最善の策だ、というような人々の知恵は、『過度の管理主義』のイデオロギーのもとでは出る幕もない」(68)。

そして、このような状況は、学校改善が「過度の管理主義」と同一視されていることを意味していると指摘している (193)。「リーダーシップ」と「マネジメント」が支援的な役割を超えて、目的化し、教職員の負担を取り除くというよりストレスを生み出すことにもなっており、「仕事の組織化のために新たなツールを不断に創り出すという『過度の管理主義』の過剰性

を支持するのは、組織生活の全ての側面はコントロールできるというだけでなく、されるべきだというイデオロギーを表している」(Hoyle & Wallace, 2005:68)。

校長などリーダーにとっても、リーダーシップやマネジメントが目的化し、政府により掲げられた目標に従順な形でビジョンや計画を策定していることや、変革的に見えるが実際は外的に要求されたことを、いかに伝達するかという役割のみが重視されていることも明らかになっている (Hoyle & Wallace, 2005:94-95, 136)。

たとえば、NPQHでは、戦略的なビジョンによって戦略的な計画が導かれるとして、それらは学校改善には不可欠なものとされており、①共有された上昇志向のビジョンへのコミットメントを得る、②ビジョンを稼働させるための組織目標を具体化する、③目標達成のために種々の方法で行動・実施し、やり遂げる、という学校経営の展開が想定されている (DfES, 2004)。しかし、ここに見られる論理は、変化の激しい環境下の学校にとってはあまりに合理的であることが分かる。

以上から、特に1990年代以降の学校の中心課題は、政治や政策によってもたらされた「マネジメント」や「リーダーシップ」に関するメタファーであることから、それらを相対化しないと政治的言説に取り入れられる可能性があると言える。

4. リーダーシップ開発の発展段階

4. 1 「リーダーシップ」台頭の背景—校長の役割変容と研修の関係

Hallinger (2003c:4) は、「1980年には、校長や他のスクールリーダーの就任前及び就任後の研修は、世界的に見ても体系性のあるものはなく、任意で、まばらに提供されていたと言ってよいだろう」と指摘している。当時は、政策や政府の方針などを伝達する研修がほとんどであり、「そのようなあり方は、学校管理職 (school administrators) の役割が、世界的にどのようなように認識されていたかをおよそ反映している」としている。

校長の役割は、①経営者、②教員、③学校レベルの政府代表者、という各側面を持っていた一方で、「校長のリーダーシップの役割が強調されることはほとんどもしくは全くなかった」が、この20年でそれが大きく変わり、「今日、スクールリーダーシップ開発 (school leadership development) は世界的な事業となっている」と彼は述べている (Hallinger, 2003c:4, 斜体

は原文ママ、下線は末松による)¹⁵。

このような変化を踏まえて、Hallinger (2003c) は、「教育におけるリーダー、マネジャー、アドミニストレーター (educational leader, manager, and administrator) は、国によって全く異なった使われ方をしている。そのため、リーダーシップという考え方 (leadership perspective) が何を意味するのかを定義し、それを使用する理由を述べておくことには価値があるだろう」(4, 斜体は原文ママ、下線は末松による)として、世界で「リーダーシップ」が台頭してきた経緯を次のように整理している (4-5)。

- ①学校の長を表す呼称は国によって異なるが、校長職の基本的な役割は、設置者の代理として、教育政策の遂行に責任を負っている。
- ②その役割に加えて、校長職は、各経営事項(資源、コミュニティとの関係、施設、生徒、教職員、カリキュラムなど)を担い、文化伝達機関としての学校の安定性を維持する役割を担ってきた。
- ③これらに加えて、1980年代以降、諸改革などを受けて、校長に対して、リーダーとして学校を導く役割 (leading schools) が新たに求められてきた。

これらを踏まえて、Hallinger (2003c:4-5) は、校長職について、①では「アドミニストレーション」を担う管理職として、②は「マネジメント」を担う者として捉えられてきた一方で、③では「リーダーシップ」を担う者として、学校改善に向けたビジョンの策定、カリキュラム開発、授業改善、学力向上、教職員の力量向上、管理者に居座るのではなく自らが学習者になること、が新たに期待され、これらの役割拡大に

伴って、校長に新たな技能、態度、考え方が求められてきたと説明している。このような背景から従来の養成・研修が見直され、「リーダーシップ」開発が注目されてきたことが分かる。

4. 2 学校経営改革とリーダーシップ開発の関係

Simkins (2012) は、イギリスのリーダーシップ開発の発展段階について、運営主体や学習内容の性質をもとに、表2のように3期に区分したBolam (2004) にまず言及している。その上で、Simkins (2012) は、これらの時期区分を参照しつつも、①学校システムの考え方や、②その運営に携わる者の捉え方、に応じてイギリスのリーダーシップ開発のあり方が変化してきたとの認識を示している。つまり、「このような考え方や役割構築の変化が、比較的、限定的で断片的であったLMD (リーダーシップとマネジメントの開発) を、ゆっくりではあるが一貫して世界で最も中央集権的な形態の1つに (one of the most centralized forms in the world)」変化させてきたと指摘している (622)。

また、彼は、イギリス教育経営学会の機関誌が、1973年に“*Educational Administration*”として刊行され、1982年に誌名に“*Management*”が加わり“*Educational Management & Administration*”となり、2004年に“*Leadership*”が加わって“*Educational Management Administration & Leadership*”となったことが、この分野を分析する1つの指標にもなると述べている (Simkins, 2012:622)。

これらを踏まえて、Simkins (2012) はリーダーシップ開発を、①「アドミニストレーション」の時代 (The Era of Administration) : 1944年～1980年代半ば、②「マネジメント」の時代 (The Era of Management) : 1980年代半ば～1997年、③「リーダーシップ」の時代 (The Era of Leadership) : 1997年以降、の3つに区

表2 Bolam (2004) によるイギリスのリーダーシップ開発の区分

時期	主体	特徴
1960年代後半～ 1970年代前半	地方当局 大学	当面の問題に向けたもの (ad hoc provision)
1970年代後半～ 1990年代後半	全英学校経営研修開発センター (National Development Centre for School Management Training: NDC) 市場	内容の体系性と運営面の諸機関の協働を志向 (towards coherence and collaboration)
2000年代～	NCSL	包括的で洗練された全国モデル (comprehensive and sophisticated national model)

(出典) Bolam (2004) を参考に作成。

分し、以下のように分析・整理している。

4. 2. 1 「アドミニストレーション」の時代： 1944年～1980年代半ば

1944年教育法（Education Act 1944）に基づく戦後教育システムでは、官僚制専門職体制（bureaucratic-professional regime）が取られ、行政規則・手続きと専門職の自律性により福祉国家が築かれた。それは、「地方自治による国家システム（a national system locally administered）」と呼ばれ、地方当局（Local Education Authority: LEA）と学校が重要な役割を果たしてきた。

この文脈において「エデュケーション・アドミニストレーション（educational administration）」の役割は、主にLEAと学校で職責を負う者、その他、LEAと共に働く国家公務員、によるものを指していた。

またこの時期の「アドミニストレーター」の力量開発（administrator development）は、概括的なモデル（generic model）によるもので、地方を基盤として、LEAや大学が行っていた。ただし、両者のアプローチは異なるもので、LEAは実践重視の短期間のもので、大学は社会科学理論を中心とした中長期のものであった。これらに基づく力量開発は様々であり、断片的で、場当たりの、まとまりを欠くものであったことから、彼らの役割への不満が高まるとともに、養成・選抜・研修の課題も認識され始める（Simkins, 2012:623）。

4. 2. 2 「マネジメント」の時代：1980年代半ば～1997年

1970年代半ばには、官僚制専門職体制は、各校の水準にばらつきがあり、不十分ということから批判を受ける。そして、学校システムに教育水準向上に向けたプレッシャーが少ないということが問題視される。学校に経営的な考えが少しずつ導入されるとともに、1988年教育改革法の導入によって、教育システムの構造改革が行われる。学校カリキュラムに関する権限は中央集権化されるとともに、予算・人事権はLEAから学校に委譲される。

これらは、NPMや“managerialism”による公共セクターの再編を背景としたもので、戦後の地方自治を担ってきた「アドミニストレーター」の役割をめぐる生じてきた課題の解決に向けた方策が模索・導入される（Simkins, 2012:623-624）。つまり、「アドミニストレーター（administrators）」は、ウェストミンスターにおいて中央で決定された基準に対して、権限委譲され

た学校システムのパフォーマンスへの責任を負う『マネジャー（managers）』に再構成された」（Simkins, 2012:624）。

以上から、戦後の福祉国家体制における地方自治の担い手としての「アドミニストレーター」が、NPMにおける管理者としての「マネジャー」に移行してきたことが分かる。

また、Simkins（2012:624-625）は、この時期には、LMDに次の3点の展開があったと指摘している。

- ①「マネジャー」の職能水準と力量を明確化することに関心が高まり、LMDへの期待がより高まった。
- ②LMDについて、LEAや学校に普及するための全英学校経営研修開発センター（National Development Centre for School Management Training: NDC）が1983年に設置された。
- ③中央政府が初めてLMDに関与し始めた。ただ、当初は、それほど権限は強くなく、LEAが各研修への予算配分の権限などを持っていた。また、その予算をめぐる様々な研修提供団体も登場することになった。徐々に、教育改革に対応するための個別の研修が増え、中長期的な視点や体系的な取り組みが停滞した。

その後、より直接的な国の介入が増えていき、1991年の校長の勤務評定、1994年の教員研修機構（Teacher Training Agency: TTA）¹⁶の設置、その後の1997年の校長資格（NPQH）の設定などである。NPQHは、国が初めて、全国的に校長の資格・研修に関与した施策となる。LMDは徐々に中央集権的になり、「歴史上、初めて、中央政府がLMDの政策領域に積極的になった時期である」（Simkins, 2012:625）¹⁷。

4. 2. 3 「リーダーシップ」の時代：1997年以降

「権限委譲された責任の『マネジメント（management）』ではもはや十分とは見なされなくなった」（Simkins, 2012:625）ことから、1980年代後半からの改革にもかかわらず、中央政府から学校への教育水準向上の要求はますますその後高まった。

「1997年に政権の座に就いた労働党は、『現代化』のアジェンダを掲げ、保守党による学校の自律性やアカウンタビリティの枠組みを補強するとともに、『リーダーシップ（leadership）』というさらなる要素を加えた。それは、保守党の『マネジメント（management）』の考えよりも、特に公共セクター全体や学校における

組織変革やパフォーマンスの改善に、より一層強固な行為者の推進力 (agentive thrust) をもたらすものと見なされた」(Simkins, 2012:625)。

2000年のNCSL創設にそれは具現化され、LMDに関する施策と研究が激増する¹⁸。

4. 2. 4 イギリスのスクールリーダーシップ開発の変遷

Simkins (2012:626) は、NCSLについて、「従来の取り組みが段階的に変化してきたものであるものの、振り返ってみると、NCSLはそれまでの取り組みと自然な連続性のあるものと捉えることができる。政府の学校システムのパフォーマンスへの関心が高まり、その結果、比較的『ソフトな』概念であるアドミニストレーション (administration) は、まず『マネジメント (management)』に代わり、次に『リーダーシップ (leadership)』に取って代わった。そのため、政府の支援や介入から独立して営まれてきた、体系性のないLMDのシステム (fragmented system) は、この20年のうちに、完全につくり変えられてきた」と指摘している。

つまり、政府は、まず、市場システム導入に伴って予算を通じた影響力を行使し始め、その後、NDCや校長の勤務評定など各施策の導入という形で徐々に影

響力を強めていった。そして、NPQHなどの導入で、さらにより直接的な介入を試み、これらの個別の取り組みが、その後のNCSL創設の基盤になっていった (Simkins, 2012:626)。

表3は、以上のBolam (2004) とSimkins (2012) をもとに、イギリスのスクールリーダーシップ開発の変遷をまとめたものである。

5. 考察—スクールリーダーシップ研究に必要な視野

Hoyle & Wallace (2005) は、「分権化」や「自律的経営」はレトリックでしかないと痛烈に批判している (87)¹⁹。学校という組織に何ができるか、どのようにあるべきかばかりを学校経営研究は追求しており、教職員の現実感覚を捉えることができていないと彼らは論じている (19)。そして、今ある学校の状況をよくしようとする「行動のための知 (knowledge for action)」は政策の失敗に加担するとして、学校の現実感覚を組み込んだ形で、改革の進展状況を捉え、説明する「理解のための知 (knowledge for understanding)」が必要になると指摘している (Hoyle & Wallace, 2005: 19)。

Hallinger (2003c:17-18) は、業務遂行能力を高めるための研修の受講数を校長が増やしていただけでな

表3 イギリスのスクールリーダーシップ開発の変遷

時期	主な概念	政治体制	学校システム	主体	対象	性質	課題	『イギリス教育経営学会紀要』	主な呼称 (①校長, ②教科主任, ③機関)
1944年～1980年代半ば	アドミニストレーション	福祉国家 官僚制専門職 地方自治	地方自治による国家システム (national system locally administered)	地方主導 ①LEA ②大学	LEA職員 学校管理職	当面の問題解決 概括的 ①短期・実践的 ②中長期・理論	断片的 場当たりの まとまりを 欠く	1973年に “Educational Administration” 刊行	School Administrator ① Headteacher ② Head of Department ③該当無し
1980年代半ば～1997年	マネジメント	新自由主義 NPM (New Public Management)	LMS (Local Management of Schools) 自己規律的学校 (self-managing school)	国の関与 NDC 市場 (研修提供団体) TTA	校長	体系性の志向 諸機関の協働 地方の一部予算権限 勤務評定	個別の施策に対応する 研修 短期的 体系性を欠く	1982年に“Management” が追加され、 “Educational Management & Administration”	School Manager ① School Manager ② Middle Manager ③ National Development Centre for School Management Training
1997年～2010年	リーダーシップ	社会民主主義	学校のリーダーシップ (leadership of school)	国家主導 NCSL	校長 教科主任 その他スクール リーダーの全キャリア	中央集権化 NPQHなど全国的な資格・研修制度	画一的 個別ニーズや相互作用の軽視 学校文脈の軽視	2004年に “Leadership” が追加され、 “Educational Management Administration & Leadership”	School Leader ① School Leader ② Subject Leader ③ National College for School Leadership

(出典) Bolam (2004) と Simkins (2012) を参考に作成。

く、支援システムも重要になるとして、教育方法に加えて、専門職基準の検討なども必要になると指摘している。つまり、個人の研修を量的に拡充するだけでなく、システムとしての体系性が大切になることを述べている。

ただし、Simkins (2012) の機能主義的研究への批判からも分かるように、教育方法や専門職基準、プログラムの分析方法を、個々に緻密化しても十分ではなく、リーダーシップ開発の主導権の分析も欠かせない。

日本でも2008年の教職大学院の開設や大学院によるスクールリーダー専門職基準の作成の動向など(京都教育大学大学院連合教職実践研究科, 2011), イギリスと同じようにリーダーシップ開発のシステム化が図られようとしている²⁰。

リーダーシップ開発をミクロに捉えるのではなく、「ミクロ+マクロ」によってメゾレベルを加える必要があるが、これは対象だけでなく視野の広さについても当てはまると言え、時間的には歴史的、現象的には政策や政治、地域的には外国や国際的、構造的には単一の機能でなく複合性を捉えていくことが必要であると言える。

注

- 1 「学校の質を保証するためのスクールリーダーの責任が増し続けていることから、近年、多くの国において、スクールリーダーシップは教育政策立案者の中心的課題の1つになってきている」(Huber, 2004: xvii)。また、たとえば、イギリスにおけるものとして、Sammons *et al.* (1997) など、1970年代半ば以降の英米等における学校効果性研究は、学校の質を左右するものとして、リーダーシップの重要性を指摘してきた(Huber, 2004: 1-2)。
- 2 2001年パリ開催の「万人の能力への投資 (Investing in Competencies for All)」, 2004年ダブリン開催の「万人の学習の質の向上 (Raising the Quality of Learning for All)」というOECD教育大臣会議において、急速に変化する社会のニーズに教育システムが対応するためには、スクールリーダーシップの役割が重要になることが強調された。そして、2006年には、22の国、地域によりOECDの「スクールリーダーシップ改善 (Improving School Leadership: ISL) プロジェクト」が開始された(OECD, 2008)。また、2000年代のEUにおいて、標準的な教育システムをできるだけ避ける一方で、スクールリーダーシップについては独立した問題であるとして、各国の文脈に配慮しながら、国を超えたシステムが「スクールリーダーシップのヨーロッパ化 (Europeanisation of school leadership)」として模索されてきた。2007年には、「PISAからLISAへ (“From PISA to LISA”)」と表現されるなど、スクールリーダーシップの生徒の学業到達度への影響について、ヨーロッパ7カ国が国際比較による評価を開始している。なお、LISAとは“Leadership Improvement for Student Achievement”の略で、プロジェクトにはEU機関の資金が用いられている(末松, 2012c)。
- 3 一方、依然として校長や他のリーダーのための研修・資格のない国も多く、Bush (2005: 3) は、「特定の養成がなくとも、良い教師が効果的なマネージャーやリーダーになることができるという前提」が依然として根強いことを問題視している。また、Bush (2013a: 253) は、教員養成との比較から、校長の養成・研修の課題を次のように述べている。「校長職は非常に厳しい役割を担うものと認識されつつある。そして、校長職の役割は、ほとんどの者が職業キャリアを開始する教員としての教室での経験・文脈 (classroom context) とは異なる。教員養成の必要性は広く認識され、取り組まれているものの、校長に特化した養成は、限られた国でしか見られない(たとえば、カナダ、フランス、シンガポール、南アフリカ、米国など)。ほとんどの政府は、校長職就任前後に特定の研修を受けることを求めてはいない」。そして、彼は、力量不足のスクールリーダーを任用することは、学校と任用者への損害が大きいがよくあり、効果的な養成・研修が見られてきてはいるものの、多くの国が依然として、教授能力 (teaching qualification) と教授経験 (teaching experience) しか、校長職に求めていることを問題視している。
- 4 “Local”は「地域」でなく「個別現場の」学校に経営責任が課されたことを意味している。“LMS”は「自律的学校経営」と訳されることが多いが、学校に権限が委譲されたからといって学校の自律性が担保されるわけではないと言える。
- 5 このような研究のあり方は、「教育経営産業 (educational management industry)」(Gunter, 1997) と呼ばれ、今ある社会体制を強化するという意味で体制護持 (apologist) 的であるとして従来から批判されてきた(Thrupp & Willmott, 2003)。問題解決的な思考は、機能主義的で、刹那的で歴史に無関心 (ahistorical) な点で課題が多く、知の多くは人気があるが有害で、単一文化的、不公正、還元主義的で本物でないとして、教育的で政治的に賢明な研究が必要であると指摘されている(Thrupp & Willmott, 2003: 5-6)。1980年代以降のイギリスの研究では、実証研究が急増したほか、研究のハウツー志向も高まり、経営の実践ガイドが多く産出されてきた。分権改革の影響を

- 受けたこのような研究の課題の詳細については、末松 (2014a) を参照。
- 6 「イングランドでこの10年以上、NCSLの働きかけによってLMDプログラムの評価が著しく増加してきたが、これらの動向も主に機能主義的立場によって支えられてきた」(Simkins, 2012:628) というように、研究者によって、NCSLのプログラム評価が行われるが、概ね肯定的に評価されるものの、データの質が規模、調査対象、方法、期間などの点でばらつきや偏りがあるほか、リーダーシップ開発には機能的な因果関係の検討も必要ではあるが、政治に都合良く使われたり、インフォーマルなやり取りや予期せぬ結果など、他の大切な評価視点を見過したりしがちであると指摘されている (Simkins, 2012:628)。Bush (2013b:462-463) も、NCSLによるものをはじめ、リーダーシップ開発プログラムはしばしば分析・評価の対象となるが、それら分析の課題について次の2点を指摘している。①ほとんどのデータが受講者本人の認識に基づいており、受講者は研修における活動の経験を尋ねられるが、学校への影響については尋ねられることがあまりない。これでは、あまりデータとしての信憑性がなく、主観に偏っている。②評価が短期的なものである。受講中か受講後に、受講者の認識が確認されるが、リーダーシップ開発は時間を要するものであり、研修中に何か実践上の重要な変化が起こることはそれほどない。また、これらが仮に克服できたとしても、研修以外にもリーダーシップ開発に影響を与える要因は多々あるとも Bush (2013b) は指摘している。
- 7 一方、NCSLのプログラムそのものも機能主義的立場が抱える課題の克服に取り組んできた。つまり、目的一達成モデルでなく、プログラムは関係者に構築されていくものであるという発想のもと、受講者の相互作用、課題認識、ニーズ、職場の文脈や、コーチングなどのコミュニケーション、が重視されてきた。この過程では、受講者はプログラムの客体でなく主体として捉えられることになる。ただし、これらによって機能主義の課題は一部克服されるものの、個人、集団、NCSLの考えなどがうまく一致しないなどの課題が新たに生じることも指摘されている (Simkins, 2012:629-630)。さらに、批判主義的立場からは、政策やNCSLの取り組みが、特定の判断基準や知、権力に基づいて、リーダーを特定の方向に形成しようとしているという指摘がなされてきた。そのような批判主義的立場の前提は、構築主義とそれほど変わらないが、近年、“leaderism”, “designer leadership”, “makeover” という表現で、リーダーシップ開発についての批判が繰り返されている (Simkins, 2012:631)。ただし、このような表現は単純なラベリングとも言え、従来、批判主義的立場が問題視してきた“managerialism”やNPMと何が違うのかはそれほど明確ではないと言える。
- 8 過去40年以上のイングランドのLMDに関する研究の多くは、①機能主義的立場と②構築主義的立場のどちらかに位置づいているとされるが (Simkins, 2012:630)、①と②を補い合うという指摘は、論理的に理解できる部分もあるものの、②を加えたところで、①が抱える問題を解決するとは限らないとも言え、また、②によって、①の問題を強固にする可能性もある。たとえば、実習における相互作用の重視により、因果のみに注目する機能的な思考が蔓延することなどが予想される。
- 9 Walker & Hallinger (2013) による編集コメント以外に、7本の特集論文があり、それぞれ、①リーダーシップ開発の国際比較 (オーストラリア、カナダ、香港、シンガポール、米国)、②国際比較 (英国、米国、カナダ、オランダ、スペイン、スイス、フランス、イタリア、タイ、中国、韓国、香港) によるMBA (master of business administration) やMPA (master of public administration) からの示唆、③イギリスの校長職資格、④オーストラリアの校長職基準、⑤中国の校長職政策、⑥コーチング、⑦職能成長モデル、をテーマにしている。
- 10 ISIPでは、学校改善の重要事項として、①スクールリーダーの役割と研修の推進、②学校の組織、運営の改善、③教師のモラルの向上、④校内研修の改善、が挙げられた。当時は、OECD加盟国の多くにとって、校内の組織づくりへの関心がまだ低調であったことから、ISIPの1985年の日本セミナーでは、日本の主任が話題を呼び、日本にとっても主任をどのように英訳するのがよいか苦労したとのことで、結局、そのまま“Shunin”としたそうである (牧, 2000; 奥田, 1986)。
- 11 また、中原 (2014:25) は、企業経営学において、マネジャーの仕事とリーダーの仕事を二分法で捉える認識が広がっているが、厳密にこの2つを分けて考えることはできないと指摘している。
- 12 教員養成・研修及びスクールリーダーシップ開発のさらなる質の向上のために、教職機関 (Teaching Agency: TA) とNCSLを統合して、執行機関が新設されることになり (DfE, 2013)、2013年4月に、「全英教職・リーダーシップ機関 (National College for Teaching & Leadership: NCTL)」ができた。
- 13 さらに、Hoyle & Wallace (2007:435) は、「変革 (transformation)」のメタファーは曖昧さと抽象性を持つが、「曖昧さを永続させるのは、できるだけ多くの利害関係者に対して、様々に異なる利害に合致するような政策解釈を促すという意味で政治的に都合が良い」。そして、「変革のメタファーは、軽率に無批判に用いられ、ほ

- とんど批判的な吟味もなしに、支配的な政治言説に取り込まれている」と指摘している。
- 14 その他にも、彼らは、今日の学校においては、「ミッション・ステートメント」、「ビジョン」などの「マネジメントスピーク (managementspeak)」と呼ばれるものを習得するかどうか、リーダーやマネジャーのキャリア形成の上で重視されてきているものの、「幻想的で非現実的なレトリックは、教育改革の到来以来、学校に著しく増えてきたマネジメントスピークの形態である」として、それらを「物象化」であると批判している (Hoyle & Wallace, 2005:11)。「物象化」とは、学校や地域のような1つの集合体が、あたかもそれを構成する人々からは独立して、共同的な活動ができる実体であるかのように言及される場合のことを指している。構成員間の差異が無視され、“その学校は改善計画を策定しました”, “そのコミュニティは学習への情熱があります”と表現されることなどが、学校や地域の物象化の例として挙げられている。ここでは、「マネジメントスピーク」の使用者に、政策決定者も含めて、学校には競合する立場の者が関わっていることや、人々の影響関係を見えなくしてしまう点が問題視されている。“学校のビジョン”と表現することで、それが校長個人のものでしかない場合でも、教職員等には共有されていないことを隠してしまう、というケースが例示されているほか、“自律的学校経営 (self-managing school)”, “インテリジェント・スクール”, “学習する組織 (learning organization)”もその例に当てはまるとして、このような学校の物象化やレトリックの問題性が指摘されている (Hoyle & Wallace, 2005:12-13)。
- 15 1987年の彼の著作には、“*Approaches to Administrative Training in Education*”と書名に“Administrative”が用いられていたが (Murphy & Hallinger, 1987), 2003年のものには、“*Reshaping the Landscape of School Leadership Development*”と“Leadership”が用いられている (Hallinger, 2003a)。
- 16 TTAは、1984年設置の教員養成課程審議会 (Council for the Accreditation of Teacher Education: CATE) に代わって、1994年に設置された。政府施策の実施を保証するための戦略的指示と公的資金配分の監督を行い、校長を含む包括的な教員政策を担当するNDPBである。
- 17 なお、この時期には、まだ、研修提供団体に市場を開くことの有効性が認められていたものの、政府はさらなる介入をその後、試みたことから、Simkins (2012:625) は、この時期は、そのための最初のステップであったと指摘している。
- 18 2004年にはEMALでNCSLの特集が生まれ (Bush, 2004), インターネット学習やその学習コミュニティ、プログラムの体系性が肯定的に評価されている。
- 19 「学校改善は、①共有の価値と明確なビジョンに基づく強固な組織文化によって支えられ、②特色あるミッションに包まれ、③協働的、継続的な取り組みに向けた学校改善計画に寄与する自校固有の職能成長プログラムを持つような、学習する組織、を生み出す分散型リーダーシップを重視する変革的リーダーの力量による成果である」が学校経営研究の一般的言説として例示され、批判的に捉えられている (Hoyle & Wallace, 2005:19-20)。
- 20 なお、藤本 (2012:229-230) が指摘するように、初等・中等教育に比して、日本の高等教育では「遅れてやってきた学校化・近代化」が進んでおり、リーダーシップ開発に限らず、現代の大学及び大学院教育や成人学習の問題として、このようなシステム化の課題を受け止めていくことが重要である。つまり、近代教育批判は主に初等・中等教育の管理教育などを問題として論じてきたが、今後は、教育学は、高等教育レベル以上の現象に、その研究の重心をシフトもしくは広げていく必要があることも表していると言える。

引用・参考文献

- Bolam, R. (1999), *Educational Administration, Leadership and Management: Towards a Research Agenda*, in Bush, T., Bell, L., Bolam, R., Glatler, R. & Ribbins, P. (eds.), *Educational Management: Redefining Theory, Policy and Practice*, Paul Chapman, Publishing Ltd., pp. 193-205.
- Bolam, R. (2004), *Reflections on the NCSL from a Historical Perspective*, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 32, No. 3, pp. 251-267.
- Brundrett, M. & Crawford, M. (eds.), (2008), *Developing School Leaders: An International Perspective*, Routledge.
- Bush, T. (2004), Editorial: The National College for School Leadership: Purpose, Power and Prospects, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 32, No. 3, pp. 243-249.
- Bush, T. (2005), *Preparation for School Leadership in the 21st Century: International Perspectives*, Paper Presented at the First HEAD Research Conference, Oslo, pp. 1-15.
- Bush, T. (2006), *The National College for School Leadership: A Successful English Innovation?*, *Phi Delta Kappan*, Vol. 87, No. 7, pp. 508-511.
- Bush, T. (2013a), *Leadership Development for School Principals: Specialised Preparation or Post-Hoc Repair?*, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 41, No. 3, pp. 253-255.
- Bush, T. (2013b), *Preparing Headteachers in England: Professional*

- Certification, Not Academic Learning, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 41, No. 4, pp. 453-465.
- Bush, T. (2014), School Leadership in Europe: Growing the Field, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 42, No. 4S, pp. 3-4.
- Day, D. (2000), Leadership Development: A Review in Context, *Leadership Quarterly*, Vol. 11, No. 4, pp. 581-613.
- DfE (2013), Teaching Agency and National College Set to Merge, Press Notice, January 16.
- DfES (2004), *National Standards for Headteachers*.
- Earley, P. & Weindling, D. (2004), *Understanding School Leadership*, Paul Chapman Publishing Ltd..
- Field, K. & Holden, P. (2004), Subject Leader, in Green, H. (ed.), *Professional Standards for Teachers and School Leaders: A Key to School Improvement*, Routledge Falmer, pp. 206-224.
- 藤本夕衣 (2012) 『古典を失った大学—近代性の危機と教養の行方』 NTT出版株式会社。
- Gary, C. (2004), The National College for School Leadership, A North American Perspective on Opportunities and Challenges, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 32, No. 3, pp. 289-307.
- Gunter, H. (1997), *Rethinking Education: The Consequences of Jurassic Management*, Cassell.
- Gunter, H. (2001), *Leaders and Leadership in Education*, Paul Chapman Publishing Ltd..
- Hallinger, P. (ed.) (2003a), *Reshaping the Landscape of School Leadership Development: A Global Perspective*, Swets & Zeitlinger Publishers.
- Hallinger, P. (2003b), Reshaping the Landscape of School Leadership Development: A Global Perspective, in Hallinger, P. (ed.), *Reshaping the Landscape of School Leadership Development: A Global Perspective*, Swets & Zeitlinger Publishers, pp. i-xvi.
- Hallinger, P. (2003c), The Emergence of School Leadership Development in an Era of Globalization: 1980-2002, in Hallinger, P. (ed.), *Reshaping the Landscape of School Leadership Development: A Global Perspective*, Swets & Zeitlinger Publishers, pp. 3-22.
- ハルピン, デーヴィット (2008) 「不確実性の時代における教師の専門職性—折衷的でプラグマティックな教師アイデンティティの出現—」(勝野正章訳) 久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ—教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』勁草書房, 249-280頁。
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2005), *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism*, SAGE Publications Ltd..
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2007), Beyond Metaphors of Management: The Case for Metaphoric Re-Description in Education, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 55, No. 4, pp. 426-442.
- Huber, S. (2004), *Preparing School Leaders for the 21st Century: An International Comparison of Development Programs in 15 Countries*, Routledge Falmer.
- 金川舞貴子 (2003) 「校長のコンピテンスへの職業スタンダードに関する考察」『広島大学大学院教育学研究科・第三部』第52号, 45-54頁。
- 京都教育大学大学院連合教職実践研究科 (2011) 『京都連合教職大学院専門職基準試案』。
- Lumby, J. Crow, G. & Pashiardis, P. (eds.) (2008), *International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders*, Routledge.
- Lumby, J., Walker, A., Bryant, M., Bush, T. & Björk, L. (2009), Research on Leadership Preparation in a Global Context, in Young, M., Crow, G., Murphy, J. & Ogawa, R. (eds.), *Handbook of Research on the Education of School Leaders*, Routledge, pp. 157-194.
- 牧昌見 (2000) 「教育改革と教育研究」『国立教育研究所広報』第126号。
- Møller, J. & Schratz, M. (2008), Leadership Development in Europe, in Lumby, J. Crow, G. & Pashiardis, P. (eds.), *International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders*, Routledge, pp. 341-366.
- Murphy, J. & Hallinger, P. (eds.) (1987), *Approaches to Administrative Training in Education*. State University of New York Press.
- 中原淳 (2014) 『駆け出しマネジャーの成長論—7つの挑戦課題を「科学」する』中央公論新社。
- NCSL (2001), *Leadership Development Framework*.
- 日本教育経営学会 (2009) 『校長の専門職基準〔2009年版〕—求められる校長像とその力量』。
- 日本教育経営学会・学校改善研究委員会編 (1990) 『学校改善に関する理論的・実証的研究』ぎょうせい。
- OECD (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice* (有本昌弘監訳 (2009) 『スクールリーダーシップ—教職改革のための政策と実践』明石書店)。
- 小島弘道編著 (2004) 『校長の資格・養成と大学院の役割』東信堂。
- 小島弘道編 (2009) 『スクールリーダー大学院における教育方法に関する開発的研究』平成18~20年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)・研究課題番号18330162研究成果報告書。

- 小島弘道・淵上克義・露口健司 (2010) 『スクールリーダーシップ』学文社。
- 奥田真丈編 (1986) 『学校改善に関する国際共同研究—日本チーム報告書』。
- Sammons, P., Thomas, S. & Mortimore, P. (1997), *Forging Links: Effective Schools and Effective Departments*, Paul Chapman Publishing Ltd..
- Schleicher, A. (ed.) (2012), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*, OECD Publishing.
- Simkins, T. (2012), Understanding School Leadership and Management Development in England: Retrospect and Prospect, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 40, No. 5, pp. 621-640.
- 末松裕基 (2006) 「イギリス中等学校における教科主任の役割期待—カリキュラムマネジメントの視点から—」『日本教育経営学会紀要』第48号, 68-83頁。
- 末松裕基 (2012a) 「イギリスの学校経営」佐藤博志・鞍馬裕美・末松裕基『学校経営の国際的探究—イギリス・アメリカ・日本』酒井書店, 1-33頁。
- 末松裕基 (2012b) 「イギリスのスクールミドル」小島弘道・熊谷慎之輔・末松裕基『学校づくりとスクールミドル』学文社, 154-185頁。
- 末松裕基 (2012c) 「ヨーロッパにおけるスクールリーダーシップ開発の動向」『上越教育大学研究紀要』第31巻, 83-93頁。
- 末松裕基 (2013) 「イギリスにおけるスクールリーダーシップ開発の動向—校長の専門職基準・資格を中心に—」『日本教育経営学会紀要』第55号, 151-164頁。
- 末松裕基 (2014a) 「イギリス学校経営改革研究の課題」『学校経営研究』(大塚学校経営研究会), 第39巻, 34-51頁。
- 末松裕基 (2014b) 「イギリスにおける学校群によるミドルリーダーシップ開発の展開—ミドルリーダーシップ開発プログラムとミドルリーダーシップ全国職能資格の分析—」『学校経営学論集』(筑波大学学校経営学研究会) 第2号, 63-73頁。
- 末松裕基 (2014c) 「イギリスにおける学校ミドルリーダーシップ開発の課題—『教科リーダー全国職能基準 (National Standards for Subject Leaders)』導入と『学校ミドル全国研修プログラム (Leading from the Middle)』開発における議論の分析を通して—」『学校教育研究』(日本学校教育学会) 第29号, 112-124頁。
- 末松裕基 (2014d) 「シンガポールにおけるスクールリーダーシップ開発の動向」『東京学芸大学紀要・総合教育科学系 I』第65集, 53-64頁。
- Thrupp, M. (2005), The National College for School Leadership: A Critique, *Management in Education*, Vol. 19, No. 2, pp. 13-19.
- Thrupp, M. & Willmott, R. (2003), *Education Management in Managerialist Times: Beyond the Textual Apologists*, Open University Press.
- Walker, A. & Hallinger, P. (2013), International Perspectives on Leader Development: Definition and Design, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 41, No. 4, pp. 401-404.

スクールリーダーシップ研究の国際水準

—— イギリス分権改革におけるシステム化の課題に着目して ——

International Standard of Research on School Leadership:

Focusing on Problems of Systematisation after Local Management of Schools in England

末松裕基*

Hiroki SUEMATSU

学校教育学分野

Abstract

This paper analyses the international standard of research on school leadership, focusing on the problems of the systematisation after Local Management of Schools in England. After the significance of the international view of the research on this topic is described, the concepts of school leadership are examined. Then, the problems of the systematisation of leadership development in England are analysed with the contexts and situations such as the power and control to its process, and with the development stages through exploring the relationship between the changing role of headteachers and training programmes and between the evolving reforms and leadership development. The functional perspectives on leadership development should be modified to the ones that have the meso level through focusing on not only the micro level but also the macro level in the respects of the historical, political, international and structural complex.

Keywords: school leadership, Local Management of Schools, England, school management & administration

Department of School Education, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan

要旨: 本研究は、スクールリーダーシップ開発に関する世界的な動向のうち、それらを先導してきたイギリスに特に着目して、リーダーシップ開発のシステム化をこの間の分権改革によって進んできた学校経営改革として捉え、その問題性を検証することを通じて、スクールリーダーシップ研究の課題を考察することを目的とする。そこから、スクールリーダーシップ研究の国際水準を確認することで、今後の日本の施策、研究に必要な視野を検討していきたい。まず、スクールリーダーシップ研究を国際的な視点で捉える意義を確認した上で、スクールリーダーシップの概念整理を行い、次に、リーダーシップ開発の課題状況をイギリスを事例に考察する。その際、スクールリーダーが学習する知の性質とリーダーシップ開発の主導権の偏りに注目し、政治主導の「リーダーシップ」が台頭してきたことを分析する。その上で、分権改革に伴う校長の役割変容と研修のあり方の関係について、従来の「アドミニストレーション」及び「マネジメント」と、「リーダーシップ」にどのような違いが見られるのかを分析し、さらに、学校経営改革の展開とリーダーシップ開発の関係の検討から、リーダーシップ開発の発展段階を考察する。以上から、リーダーシップ開発をミクロに捉えるのではな

* Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)

く、「マイクロ+マクロ」によってメゾレベルを加える必要があり、それは対象だけでなく視野の広さについても当てはまり、時間的には歴史的、現象的には政策や政治、地域的には外国や国際的、構造的には単一の機能でなく複合性を捉える必要があることを論じる。

キーワード: スクールリーダーシップ, 分権改革, イギリス, 学校経営