

校長の養成および研修の今日的課題

国際比較調査を踏まえて

葛西耕介・愛知県立大学准教授／兵庫教育大学大学院客員准教授

はじめに

1998（平成10）年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、従来の教育委員会による強固な学校管理を改め、学校の自主性、自律的学校経営の実現を言うものであった。校長について、任用資格、選考方法、人事異動、養成・研修それぞれの見直し、裁量権限の拡大などをいうこの答申を境に、校長像は管理者から経営者ないしリーダーへと変わる。また、同時期以降、校長を対象とする学術研究は、自律的学校経営における校長に必要な力量の特定を進め、その力量・能力・職能の開発（professional development）のための教職大学院のカリキュラムないし研修プログラムの開発を進展させてきた。

他方、現実には課題が山積している。上記答申で言われた自律的学校経営の実現ないし校長像の転換は必ずしも進んでいない。その背景には、多くの先進国で共有されている校長像とその養成について日本では現場レベルで十分に知られておらず、従来とは異なる新しい校長像についてのイメージがつかめていないことがあるように思われる。

そこで、本稿は、教育委員会本庁や研修センターなどで校長の選考や研修に関わる職にある者を主たる読者と想定して、日本の校長職の特徴について国際比較調査等を用いつつ明らかにしたうえで、校長の養成と研修に関わる研究知見に触れつつ当面の課題を整理することを目的とする。

1. 国際比較調査から見る日本の校長

日本の校長の在り方は国際比較的に見ると、いくつか

の点で異質である。校長の養成と研修の在り方を考える材料として、この点を2つの国際調査から見てみたい。

(1) TALIS 調査から見る日本の校長

教育について OECD（経済協力開発機構）が行う調査としては国際学習到達度調査（PISA）が有名であるが、もう1つ重要なものとして、学校の学習環境と教員及び校長の勤務環境に焦点を当てた国際教員指導環境調査（TALIS）がある。この TALIS の結果が報じられたり議論されたりする場合は、教員の勤務時間が参加国最長であること、その内訳として授業以外の課外活動や事務業務の割合が多いこと、ICT 活用力の弱いことなどにフォーカスされているが、TALIS は日本の校長の国際比較的特徴を明らかにしている貴重な調査でもある。5年ごとに行われ 48 か国・地域が参加した最新の第3回調査では、日本の中学校（前期中等教育）3,568 人の教員と 196 人の校長、小学校（初等教育）3,321 人の教員と 197 人の校長から回答を得ている。以下は特段の断りがない限り小学校長ではなく中学校長のデータである¹。

日本の校長の国際比較的特徴として、第1に、その年齢の高さである。参加国全体での平均年齢は 51.4 歳であるが、日本は 58.0 歳であり、韓国の 58.7 歳などと並び平均年齢が相当に高い。① 40 歳未満、② 40-59 歳、③ 60 歳以上の割合は、参加国平均がそれぞれ① 8.4%、② 74.5%、③ 17.1% であるのに対して、日本は、① 0%、② 78%、③ 22% である。小学校長については、日本は平均年齢が 57.7 歳で参加国中最も高い。

第2に、極端なジェンダーアンバランスである。参加国平均の①中学校の女性教員の割合は 69.2%、②女性校長は 48.9% であるのに対して、日本の場合、① 42.2%、② 7.0% である。女性校長の割合は参加国中最低である。小学校について見ると、② 23.1% であるが、それでも参

¹ 以下の記述は、TALIS 報告書を日本について分析した下記文献に依拠している。国立教育政策研究所編『教員環境の国際比較：OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2018 報告書—学び続ける教員と校長—』ぎょうせい、2019 年。

加国中2番目に低い（最低割合はトルコ）。

第3に、その学歴の低さである。最終学歴について見ると、日本の中学校長は①学士相当が87.1%で、②修士相当は11.7%である（小学校長については、①86.9%、②5.5%）。参加国平均は②修士相当が57.3%であるから、世界的に見れば日本の校長は「低学歴」である（後述の通り、教員についても同様である）。参加国中、日本よりも②の割合が低い国は、ブラジル（3.5%）、ベトナム（4.0%）、カザフスタン（6.2%）、サウジアラビア（8.3%）に限られている——もちろん修士課程の年限等の仕組みは国により多様であり単純には比較できない——。ちなみに、近隣国について見ると、韓国は②修士相当が76.8%、台湾は81.5%であり、さらに博士相当が韓国は9.8%、台湾は13.4%もいる。こうした状況は、小学校長についても基本的に同様である。

第4に、校長としての勤務年数が短いこと、その反面で教員経験が長いこと、また、キャリアパスの中で非教育系の仕事の経験が少ないことである。すなわち、①「現在の学校での校長としての勤務年数」、②「校長としての通算勤務年数」、③「校長以外の他の学校管理職（副校長・教頭）としての勤務年数」、④「教員としての通算勤務年数（教育委員会の指導主事等としての年数を含む）」、⑤「上記以外の仕事での勤務年数」を見ると、参加国平均が、①6.7年、②9.5年、③5.8年、④19.7年、⑤3.2年であるのに対して、日本は①2.7年、②4.6年、③4.9年、④29.5年、⑤1.2年である。小学校長の場合も同様で、④は30.8年で参加国中最も長く、①は2.3年であり韓国に次いで2番目に短い。この背景には、日本の公立学校教員には学校間の人事異動があり、しかもその頻度が高く、校長は一層そうであるという事情がある。

以上の外形的特徴からは、日本の校長は、教員とは区別される固有の職能（たとえば、マネジメント能力やリーダーシップ能力）をもつ職（専門職）だと位置づけられていないことが見えてくる。校長の職能は児童生徒を相手に教育活動を行う教員の延長線上にあり、固有の職種というよりも教員の流用で足りる職種である。課題に中長期的に取り組むようなことは期待されておらず、そこでは、学術の助けを借りた変革性・創造性よりも、経験・慣例に基づく保守性・現状維持の傾向が生まれよう。以上のことは、次に見られるような、日本の校長の職能開発の国際比較的な特徴と相互に対応している。

その特徴として、第1に、職能開発の形態については、校長職についてその職能が特定され資格化されているわけではないため固有の「養成」が行われていないことである。すなわち、校長の職能開発の形態（過去12か月）について見ると、日本の校長にとって最も多い形態は「教員、校長や研究者による研究発表、教育問題に関する議論をする会議」であり、92.4%である（参加国平均は72.7%）。他方、「公的な資格取得プログラム」の形態は極端に低いうえ参加国平均と差が大きい（0.2%。参加国平均は17.9%）。また、「対面式の講座やセミナー」も参加国平均と差が大きくなっている（17.8%。同78.2%）。つまり、固有の「養成」はなく「研修」にとどまり、しかも研修の形態はグループディスカッションを中心とする演習型ではなく講演型が主流である。

第2に、その「研修」について見ても、日本では就任前よりも就任後の受講に傾斜している。すなわち、「学校管理に関する、あるいは、校長を対象とした研修プログラムやコース」について受講時期を問うた結果、参加国平均は①就任前が29.7%、②就任後が33.8%、③就任前と後が24.0%であるのに対して、日本は①12.9%、②44.0%、③41.0%である。つまり、校長職（ないし広く学校管理職）の目的的養成が行われておらず、校長は校長職固有の職能を身に付ける前に校長に就任している——したがって、校長選考は校長としての職能の有無を選考基準として行われているわけではない——とも言えるのである。

第3に、しかも、その「就任後」の校長研修の内容も、教員とは区別される校長固有の職能を開発するものとはなっていないことが推測される。すなわち、就任後に校長が「教員としての研修」を受講している割合が参加国平均の7.3%よりも高い23.2%となっている。また、日本の場合、校長自身の研修ニーズも、教育活動に対して高くなっている。すなわち、「校長の職能開発のニーズ」は、「学校の教育課程の編成」（55.6%）や「授業実践の観察」（52.7%）が日本の校長にとって最上位に来ている。「リーダーシップに関する新しい研究や理論についての知識や理解」（47.8%）、「現在の国や地方自治体の教育政策についての知識や理解」（48.1%）、「人事管理」（50.5%）よりも、わずかではあるが高くなっているのである。

もっとも、日本の校長は研修に熱心であり、それにもかかわらず、多忙が研修の障壁となっていることを忘れず指

摘しておく必要がある。すなわち、校長研修の受講率は高いのは確かである——もっとも、それは官製研修だからとの読み取りも可能である——。すなわち、「校長が受けた公的な教育や研修」については、①校長を対象とした研修、②教員としての研修、③学習指導に関する研修の3つのいずれも、受講率自体は参加国平均よりも高い。他方で、「職能開発の参加の障壁」については、日本の校長が選んだ理由の中で最も高い——そして参加国中でも日本が最も高い——のが、「職能開発の日程が自分の仕事のスケジュールと合わない」(81.8%。参加国平均 45.6%)であり、これは多忙と読み替えてもよいであろう。そのほか、「職能開発は費用が高すぎる」(61.1%。同 33.2%)、「雇用者からの支援が不足している」(54.4%。同 22.0%)が続いている。教育行政による条件整備が急務であろう。

(2) TIMSS 調査から見る日本の校長

こうした校長の固有の職能開発の在り方については、TALISに加え、TIMSS がより立ち入った貴重なデータを提供している。TIMSS とは、国際教育到達度評価学会(IEA)が行う算数・数学及び理科の到達度に関する国際的な調査である。1995年以來4年ごとに行われ、7回目である2019年調査には、58か国・地域の小学校、39か国・地域の中学校が参加した。日本は、小学校4年生約4,200人(147校)、8年生(中学校2年生)約4,400人(142校)が参加している。このTIMSS調査の結果は、日本について、高い学力水準を維持していること、ただし「勉強は楽しい」と答える児童生徒は少ないことを、繰り返し明らかにしているが、教員や校長についての貴重なデータに着目されることは少ない。すなわち、校長が回答する「学校質問紙」では「校長の経験と教育について」質問がされており、その回答からは、TALISと重複するが以下の特徴を指摘できるのである。

第1に、校長の経験年数の短さである。「校長としての経験年数」は、「①20年以上」「②20年未満10年以上」「③5年以上10年未満」「④5年未満」の4つのレベルのうち、国際平均は、①11%、②28%、③28%、④34%であるのに対して、日本の中学校長は、①0%、②7%、③39%、④54%である。すなわち、半数以上の校長が経験年数5年未満であり、10年未満の校長が全体の93%を占める。また、「当該学校での校長の経験年数の平均」は、国際平均が9年であるのに対して日本は5年であり、

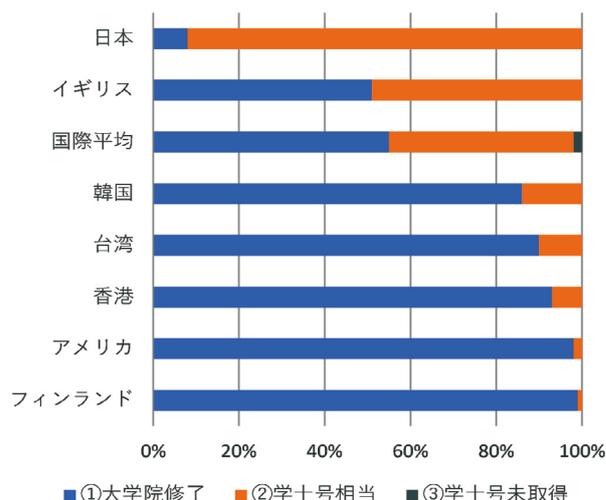
およそ半分の期間となっている。やはり人事異動がありしかもそれが短い周期であることの国際的異質性を示している。ちなみに、韓国は11年(韓国は④5年未満が59%もあるものの、①20年以上が23%もあるため、平均は長くなっている)、台湾は9年である。

こうした日本の特徴は小学校長の場合でも同様である。すなわち、国際平均が、①13%、②29%、③27%、④31%なのに対して、日本は、①0%、②8%、③33%、④59%である。「当該学校での校長の経験年数の平均」は国際平均が10年なのに対して、日本は4年である(TIMSS2019:Exhibit 6.19-22)。

第2に、校長の最終学歴の低さである。TIMSSでは「校長の教育レベル別にみた生徒の割合」が、「①(博士課程・修士課程・専門職学位課程)の大学院修了」「②学士号相当かつ大学院未満」「③学士号未取得」の3段階で示されている。つまり、①は大学院卒の校長のいる学校の子どもの割合を示している。

この点、中学校で国際平均が①55%、②43%、③2%であるのに対して、日本は、①8%、②92%、③0%である。世界の校長は大学院修了レベルであるのに対して、日本の場合大学院を修了した校長は圧倒的に少ない。これは小学校についても同様である。すなわち、国際平均が、①54%、②42%、③5%であるのに対して、日本は、①13%、②87%、③0%である(図1参照)。

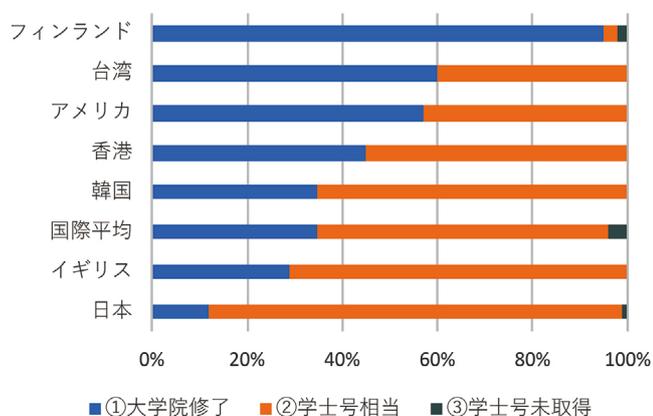
図1:校長の学歴の国際比較(中学校)



ついでに、最近ではよく知られるようになったが、日本の教師の「低学歴」についても、教師が回答する「教師質問紙」の調査結果から確認してみよう。すなわち、「教師の教育レベル別に見た生徒の割合」が8年生数学(理

科) について上記の3段階で示されている。国際平均が、① 35% (38%)、② 61% (58%)、③ 5% (3%) であるのに対して、日本は、① 12% (15%)、② 87% (85%)、③ 1% (0%) である。4年生算数(理科)は、国際平均が① 28% (29%)、② 56% (56%)、③ 15% (15%) に対して、日本が① 5% (4%)、② 91% (93%)、③ 4% (2%) である。その他の国を見ると、8年生数学(理科)で韓国は、① 35% (40%)、② 65% (60%)、台湾は、① 60% (67%)、② 40% (33%)、フィランドは① 95% (97%)、② 3% (3%)、アメリカは、① 57% (61%)、② 43% (39%)、である (Exhibit 9.1-4)²。

図2: 教師の学歴の国際比較(8年生数学)



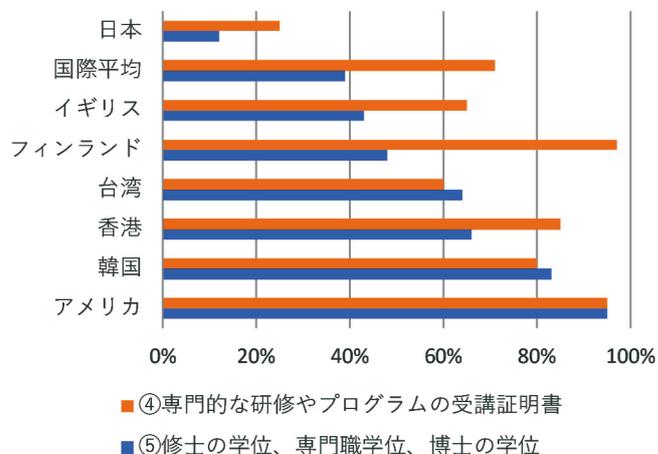
このように教職に高度の専門性を求める背景には、今日、「先進国」は、規格品の大量生産を行う経済社会から、新しいアイデアや情報を創造することで質の異なる価値を生み出す経済社会、あるいは非定型的で高度な精神的労働が社会の中の多くの雇用を占める知識基盤社会に移行していることがある。我慢や協調性や正確な暗記・吐き出しでは、これからの経済社会に対応できないのである。

第3に、TIMSS 調査はさらに踏み込んで、校長の有する専門性——校長には校長職固有の職能があるというのが前提となっている——はどのようにして開発されているのかを問うている。すなわち、「校長の教育的リーダーシップの資格・認証別生徒の割合」が「④専門的な研修

やプログラムの受講証明書」と「⑤修士の学位、専門職学位、博士の学位」の2つによって示されている(その両方を選択する回答者もいる)。国際的には、校長の職能開発のルートは大きくはこの2つ、すなわち行政機関、民間団体、大学院その他が提供する短期・長期の研修やプログラムの受講によるルートと、大学院での学位の取得によるルートに分かれるのである。

この点について、中学校長の国際平均は、④ 71%、⑤ 39% であるのに対して、日本は、④ 25%、⑤ 12% である³。これは小学校長についても同様であり、国際平均が④ 68%、⑤ 36% であるのに対して、日本は④ 24%、⑤ 19% である。つまり、受講証明書を発行するほどの一定の形式を有する研修やプログラム(年間数日の行政主催の校長研修はここに含まれない)を受講した日本の校長は4分の1にすぎず、さらに、学位に基礎づけられた専門性を有している校長の割合は一層低いのである。ちなみに、中学校長について⑤の割合は、韓国は83%、台湾64%、アメリカは95% である(図3参照)。

図3: 校長の職能開発ルートによる国際比較(中学校)



(3) 小括

以上、TALIS と TIMSS のデータからまとめると、日本の校長は、国際平均と比べると年齢が高く 50 代以上がほとんどで、校長としての経験年数は短く、教員からの

² 各国ごとのデータは、TIMSS のウェブサイトから閲覧できる(校長につき、<https://timss2019.org/reports/home-contexts/>、教師につき、<https://timss2019.org/reports/classroom-contexts/>)。

³ ⑤については「修士の学位または専門職学位」と「博士の学位」の2つを有しているという回答があり得、その場合、2つカウントされる。ちなみに、アメリカの教育学系大学院の修士号には M.A. と M.Ed.、博士号には Ph.D. と Ed.D. がある。それぞれの前者はアカデミック(学術的)な学位であり、後者はプロフェッショナル(職業的)な学位であって教職や教育行政職・学校管理職のための学位である。日本では教職大学院が、研究論文を課す修士課程とは異なる専門職学位課程のプロフェッショナルスクールである。

たたき上げであってその専門性が教員の教育活動における専門性とことさら異なるものとはとらえられておらず、したがって、校長固有の免許制度はなく、固有の研修も充実していない。それに対して、国際的に平均的な校長像は、教員とは異なる固有の職能すなわち学校経営の専門性（雑駁に言えば、マネジメント能力やリーダーシップ能力）が自覚され、これを開発するルートが用意されている。日本でよりも早期に校長等学校管理職のキャリアに進むことを意識・決意しているとも言えよう。もちろん、以上の日本の校長のプロフィールと職能開発に関わる特徴は、ひとり校長の責めに帰される問題ではない。国際平均から見るに、職能開発の種々の仕組みと行政による就学支援があるのが通常であり、日本の教育行政あるいは大学関係者の在り方が問われることになる。

2. 国内調査から見る 日本の管理職養成と研修の現状

次に、日本の管理職養成と研修の現状を、都道府県と指定都市あわせて66の教育委員会を対象に国立教育政策研究所が2013年に実施した調査研究⁴から見てみたい。

この調査は、第1に、学校管理職に求める資質・能力は、一律ではなく、自治体によって異なることを明らかにしている。また、これを5つに分類したところ「管理に関連する能力」や「経営に関連する能力」よりも、「教育に関連する能力」（18自治体）や「汎用能力」（10自治体）を重視している自治体が多かったとされ、ここからも教員と連続する職能が校長の職能に期待されているのが分かる。

第2に、「養成」の過程がほとんどないことも示している。すなわち、学校管理職選考の手立ては「学校管理職選考試験」（98.5%）が圧倒的であり、合否の判断材料として「勤務実績」（84.8%）、「校長推薦書等」（63.6%）、「研修履歴、研修における取組等」（60.6%）があげられている。いわば、「養成」は管理職選考試験の勉強がこれにあたる。専門性・職能を保有していることの審査は、研修履歴が考慮されている場合もあるとはいえ、この一発試験と「平常点」や「内申書」によって行われているのである。

第3に、日本では管理職の「研修」は着任後に行われる場合がほとんどであり、任用前の養成プロセスの中に

は位置づいていない。すなわち、「任用前研修」（学校管理職選考試験合格者が任用決定前に受ける研修）と「着任前研修」（任用決定者が着任前に受ける研修）について、64自治体のうち、①「着任前・任用前研修のどちらもおこなっている自治体」は3（4.7%）、②「任用前研修のみ」は3（4.7%）、③「着任前研修のみ」は11（17.2%）、④どちらも行っていないのは47自治体（73.4%）であった。

第4に、「現職学校管理職の育成の手立て」から見える職能開発の貧弱さである。これを問うた質問への主だった回答を割合の大きい順に述べると、「任用初年度に新任学校管理職研修を行う」（98.5%）、「新任か否かを問わず学校管理職全員を対象とした研修を行う」（87.9%）、「校長会等の独自の運営による校長会等における情報共有の支援を行う」（86.4%）、「行政主催の校長会等の開催による情報伝達を行う」（75.8%）、「民間企業の経営者等を研修会で活用する」（65.2%）、「新任学校管理職に対して教育委員会等が訪問指導を行う」（63.6%）であった。

3. 当面の校長の養成と研修の課題

以上で見てきたような日本の校長の国際比較的特徴と現状について、どのように見て、どのような展望を描くことができるであろうか。学术界が蓄積してきた研究を踏まえつつ、論点提起的に述べておきたい。

第1に、校長には「教育をつかさどる」教員とは異なる固有の職能があるはずであり、その職能（力量・専門性）について明確にし、また関係者がある程度の合意をすることが必要である。というのも、校長の仕事が、カン・コツ・経験といった暗黙知（ないし実践知）にある程度依存せざるを得ないことは確かであるが、それだけでは慣例を超える創造性は生まれにくいし、形式知として言語化されなければ、自身の認識枠組みを内省・省察したり、同職種間で共有したり他者に効果的に伝達したりしていくことが難しいからである。校長の養成、採用・任用、研修の実施は、こうした職能の特定と共有が論理的前提となる。

この点、学界は、遅くとも1990年代以降、アメリカの学校管理職養成を対象とする研究（たとえば、中留武昭、加治佐哲也ら）や、「管理者」から「経営者」へと移

⁴ 「学校管理職育成の現状と今度の大学院活用の可能性に関する調査報告書」（2014（平成26）年。研究代表者：大杉昭英）

行した校長に必要な「力量」を特定する研究（たとえば、小島弘道、白石裕ら）を蓄積し、それを日本教育経営学会による7つの基準と各々5～6の小項目からなる「校長の専門職基準」へと結実させてきた。この基準は、校長候補や校長自身が力量を見つめなおす際や、校長の養成と研修、選考・採用の評価規準を開発する際に活用することが期待されている⁵。そして、実際、この基準を基礎に、教職大学院のカリキュラムや研修プログラムの開発が進められてきた。この専門職基準の内容的妥当性は、学界と現場との間で不断に議論され、修正されていくべきであろう。

第2に、養成については、中長期的には、かつて（1949～1954年）存在したように、校長免許制度をもつことが考えられよう。すなわち、国際比較調査に見られたように、専門職団体が作る専門職基準に沿ってカリキュラムを開発し、それを提供する大学院の授業ないし民間団体のプログラムの受講によって免許取得に必要な単位を蓄積していくのである。まずは、校長選考試験の受験資格として教職大学院のプログラムの部分的な受講・履修を求めたり⁶、「校長育成指標」の共同作成のみならず、自治体と教職大学院とで校長養成プログラムを共同開発したりすることを積み重ねていく必要がある。

また、免許制度を作らなくても、“複線型”の多元的職能観に立ち、教員とは比較的早期に“選別”される学校管理職のトラックを作ることが考えられる。校長職が専門職であるならば、校長職に就く者が少なくなるのは自然なことである。また、自律的学校経営の担い手となるには厳しい職能開発を要する。この“選別”は、教員の専門性の自覚を促し高めることと対になる。学校管理職にならない者（なる者よりも圧倒的に多い）を教育活動の専門職として適切に処遇することをも含意している。「指導教諭」は元来これを想定しており、また、多職種からなる「チーム学校」においては教職固有の職能を確立できるか否かが問われている。

第3に、研修については、まず研修時間と予算を倍増

させることである。また、諸団体（たとえば、法規、危機管理、コミュニケーション）による専門的な研修プログラムの提供を促し、履修履歴を蓄積する仕組みを作ることである。全校長に悉皆である必要はなく、無償である必要もなかろう。

研修の内容についていえば、答えが多様である自律的学校経営にとって、権威的で答えが決まっている伝達講習タイプの研修は校長の能力開発にはならない。参加者のディスカッションによる事例研究（ケースメソッド）を中心にすべきである。この点、学校管理職向けの組織マネジメント研修テキストの走りは、文部科学省の研究協力者会議「マネジメント研修カリキュラム等開発会議」（2002年設置）によるものであり、プログラムの体系化が図られ、また演習形式の研修が全国展開した。その後、各教職大学院や研究グループによって開発されてきた。代表的なものとして、校長の専門職基準に基づく研修テキストが九州大学を中心に開発・実施されている⁷。そのほか体系的なものとしては、兵庫教育大学を中心とする新時代対応学校管理職マネジメント研究会によるものがある。研修の充実のためには、こうした校長の職能開発について専門性を有する自治体の研修部門担当が必要であり、校長同様、人事異動周期の長期化も必要だと言えよう。

おわりに

こうした研修については、校長研修の改善に取り組むだけでは遅きに失している。日本の場合、校長の年齢が高いこと、「研修」が「養成」をも兼ねていることを考えるならば、ミドルリーダー研修をまず変えて、校長研修プログラムによって行うのが良いのではないだろうか。

⁵ 日本教育経営学会「校長の専門職基準 2009（一部修正版）—求められる校長像とその力量—」（2012年）。

⁶ たとえば、篠原清昭編『世界の学校管理職養成』ジダイ社、2017年、243頁以下は、管理職養成と選考における公正性・公平性・効果性を保障するために、教職大学院等が関わる「学校管理職養成講習」によって交付される「学校管理職資格認定証」の取得を公私学校の管理職登用・採用試験の応募資格とすることを提言する。

⁷ 日本教育経営学会実践推進委員会編『次世代スクールリーダーのためのケースメソッド入門』花書院、2014年。そのほか、研修プログラムの開発は各種事業として取り組まれ、その報告書が文部科学省や教職員支援機構のウェブサイトに掲載されている。