

自治体レベルにおける教育改革と人口規模

－教育委員会設置単位論の実証的考察のために－

堀 和郎*、柳林 信彦**

1 研究の課題と意義

1) 問題の所在と研究課題

分権改革が推進される中、中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』（1998）以降、地方教育行政の組織および運営に関する法律をはじめとする関連諸法規の一部改正が行われ、教育行政の集権・官治システムから分権・自治システムへの転換のための法的整備の取り組みが進展してきている。その結果、横並び意識のもと独自の政策＝制度づくりに乗り出すことをめったにしてこなかった教育委員会（広義）のなかに、実際にさまざまなアイデアに基づく独自の教育改革を推進するものが登場しはじめてきている。このような動向は、改革主体としての教育委員会への役割期待を高め、地方教育行政の核としての教育委員会に対する注目を促している。

しかしながら、他方で、教育委員会がどこまで自治体レベルの教育改革における中心的なアクターたり得るのかについての懸念が払拭されていないのも事実である。中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』（2005年10月）は、教育委員会制度を地方教育行政機構の中心としてあらためて位置づけながらも、分権時代にふさわしい機構であるために解決すべき課題もまた少なくないことを提起している。こうした問題提起には、今後、教育委員会が分権時代における地域の教育行政の担い手であるためには、自らが地域の教育問題を解決し、教育改善のための改革に意欲的でなければならないことが示唆されているといえよう。

* 教育学専攻 教授

** 筑波大学 非常勤研究員

このような教育委員会をめぐる対照的な動向は、教育委員会制度の運用実態、その重要な側面である教育委員会による改革の取り組みに関する経験的データの必要性が高まっていることを意味する。とりわけ、改革に意欲的に取り組んでいるのは、どのような教育委員会であるのかを明らかにすることは重要な課題であろう。ここには、少なくとも二つの研究課題が含まれる。すなわち、①改革を推進している教育委員会の背後にあってそれを支えている要因は何か、そして、②どのような特性を持つ自治体において教育改革は推進されているのか、という二つの研究課題である。

前者の課題に関していえば、それは、教育改革に積極的に取り組んでいる自治体教育委員会に共通してみられる特徴は何であるのか、すなわち、教育改革の推進要因は何か、という問いを解明することである。後者の課題は、改革の進展度における自治体間格差を規定している条件は何かという問いである。言い換えれば、改革推進要因の自治体ごとの備わり方のパタン、つまり、どういった自治体に改革推進要因が備わっており、どういった自治体に備わっていないのかを明らかにすることである。改革推進要因は、どの自治体にも万遍なく存在しているわけではなく、改革推進要因の存在パタンは、自治体ごとに異なっており、その差異が教育改革の進展に地域差をもたらすと考えられる。このような、改革推進要因の存在パタンは、とりわけ人口規模の影響を受けており、たとえば、小規模自治体における教育改革の相対的遅れは、そのあらわれであると考えられる。

そこで、本稿は、教育委員会による改革推進を支える要因を明らかにするとともに、改革推進要因と自治体の人口規模との関係、すなわち、改革推進要因は人口規模の影響を受けるのか、受けるとすれば、それはどのようなものか、を検討しようとするものである。

2) 研究の意義

なぜ、人口規模の影響に注目するのか。一つには、教育改革の進展などを含んだ教育委員会の運営に対する人口規模の影響は重要な問題であるとの指摘がなされてきたにもかかわらず、経験的・実証的研究が十分に行われてこなかったことがある。本稿は、そうした研究の空白を埋めることを企図するものである。二

つには、人口規模の影響を検討することはとりもなおさず、教育委員会の適正規模論を検討するための基礎的な資料を得るという意図があるのであるが、これまで、人口規模の影響に関して検討されてきた事象は、指導行政の組織体制、とりわけ指導主事の陣容に対する影響のみであったことが挙げられる。したがって、取り上げる事象を広げなければ、意味のある適正規模論を展開することはむづかしい。本稿は、教育改革（力）に対する人口規模の影響を考察することによって、適正規模論を展開するためのより広い実証的基盤を築こうとするものである。

教育委員会制度論において、人口規模の問題は、小規模自治体における教育委員会の行政能力の不足の問題にかかわる背景要因として、教育委員会の設置単位＝適正規模の観点から注目されてきた論点である。

教育委員会制度の発足時、文部省は、その行政能力が危惧される小規模の町村教員委員会にまで教育行政の責任をもたせることには問題があるとして、その設置単位を検討課題としていたことは、教育委員会法（1948）がすべての市町村に教育委員会を設けることを謳っているにもかかわらず、発足当初、一定の人口規模をもつ自治体にのみ教育委員会が設置された経緯にあらわれている。一斉設置後も、たとえば、『わが国の教育の現状』（1953）において、「教育委員会法が前提とする新しい教育事務の配分は、地方自治の本旨に沿って市町村の教育事務はできるかぎり市町村の民意によつて処理しようとするところにあるのであるが、この理想が現在の市町村、特に町村の規模においてどの程度達成し得るかという問題を含んでいる」¹⁾と懸念が表明されている。

こうした教育委員会の設置単位の適正規模、特に、教育委員会制度がその制度的趣旨を十分に実現するべく機能するために最小限度必要とされる人口規模の下限は、現在に至っても大きな課題とされている²⁾。

たとえば、臨時教育審議会の第2次答申（1986）は、教育委員会制度改革の主要な課題のひとつとして、小規模市町村教育委員会の事務処理体制の広域化を提言している。また、近年では、中教審教育制度分科会・教育行政部会のまとめ『地方分権時代における教育委員会の在り方について』（2005）において、「小規模の市町村教育委員会では、指導主事を配置できないなど事務体制が弱体化しており、学校に対する専門的な指導・助言などが十分にできない」ことが指摘されて

いる。

要するに、教育委員会制度に関しては、その活性化＝再生という問題と関わりながら、教育委員会が自治体レベルの教育行政の中心的アクターとしての役割を果たすためには、一定の組織能力が前提として求められるとして、そうした能力を備えるために必要とされる人口規模は最低限どの程度でなければならないのか大きな課題として問われてきたといってよい。分権改革の中で、教育委員会が、教育行政の地方分権の「受け皿」、すなわち、地域の教育問題解決の中心的な機構として、あらためて注目を浴びつつある中で、こうした課題の解明はより重要なものとなっている。

しかしながら、教育委員会の設置単位の適正規模については、示唆的な検討材料を提供する実証的研究は少なく、全国規模の経験的なデータに立脚した設置単位論の議論はなされてこなかった。教育委員会の教育改革の推進能力と当該自治体の人口規模との関連性について明らかにしようと試みた全国規模の実証的研究がなかったことはいうまでもない。人口規模が教育委員会制度の運用にどのような影響を与えているかについての経験的なデータは、主として、事務局の機構体制の整備に関するものだけに焦点化されていたといってよい。これまでの研究では、たとえば、指導主事の配置率が問題とされ、小規模自治体の教育委員会には、指導主事が配置されていないこと、その結果、教育委員会の中心的な任務であるべき「教育指導行政」を効果的に推進できない教育委員会が少なくないことが指摘され、問題解決の方策のひとつとして、教育行政単位の広域化、市町村合併の必要性が提起されてきた。

教育委員会制度の運用に対する人口規模の影響を実証的に論ずる体系的な研究は、ほとんどがこの種のきわめて限定された研究であったといってよい³⁾。指導主事の配置率などの事務局の機構体制は、確かに重要な側面である。しかし、それは制度の一側面に過ぎないのであり、こうした研究の提出した証拠は、制度運用に対する人口規模の影響という主題に関する経験的証拠としては限定されたものであることは否定できない。したがって、教育委員会がその任務を効果的に遂行するために最低限必要とされる人口規模（適正規模）の下限を検討するための経験的な証拠の蓄積は不十分なままであるといわなければならない。

ところで、分権改革が進展する中、自治体教育委員会にとって、教育課題の解決に際して、護送船団方式に依拠し、横並び意識で対処すればよしとされる時代ではもはやなくなっている。すなわち、教育委員会が否応なく競争的環境に置かれ、そのパフォーマンスが評価される時代にあって、教育改革に積極的に乗り出し、地域の教育課題の解決に主体的に取り組むことは、教育委員会にとって至上命題であるといってよい。こうした状況の中で、制度運用の重要な側面として、教育委員会が地域の教育課題の解決に取り組み、教育改革を効果的に実施していくことができるか否かという側面が注目されるのは必然といえる。

このように、分権改革下での改革主体としての教育委員会への期待が高まっていることを考慮するとき、制度運用の一側面としての改革への取り組みを取り上げ、教育委員会が改革主体であるために備えるべき条件との関わりで人口規模の影響を検討することは、教育委員会の設置単位の適正規模をより広い経験的基盤で論じるための格好の材料を提供するものであり、重要な研究テーマといえよう。人口規模は、改革推進という教育委員会の活動に影響を与えているのか。人口規模の大きい自治体であることは、教育改革の推進においても有利な条件の下におかれていることを意味するのか。こうした問いの解明は、喫緊の課題であるといえるだろう。

本稿は、人口規模と改革推進要因（当該自治体の教育委員会の教育改革への取り組みを促進する要因）との関係について実証的なデータを提供し、その意味合いを考察することにより、設置単位の適正規模論（その下限）への貢献を試みるものでもあり、その意味で、研究の空白を埋めるという学問的意義にとどまらず、実践的にも社会的にも意義を有する研究といえる。

2 分析に用いるデータ

本稿で用いるデータは、2004年の1月および7月に実施した全国の市区町村教育委員会の教育長を対象とする「自治体教育改革の動向に関するアンケート調査」のそれである。調査対象は、市区教育委員会と人口3万人以上の町村教育委員会は悉皆、人口3万人未満の町村教育委員会はそれぞれ半数抽出とした（組合設置の教育委員会は調査対象から除いている）。教育委員会の抽出に当たっては、『平

表1 行政区分別サンプル

行政区分	送付数	回収数	回収率(%)
市	676	433	64.1
東京特別区	23	13	56.5
町	1024	740	72.3
村	275	220	80.0
不 明		1	
合 計	1998	1407	70.4

成15年版『全国教育委員会一覧』（2003年5月1日現在）および国土地理協会編『平成15年度住民基本台帳要覧』を用いた。行政区分別の送付数、回収数、回収率は表1の通りである。

3 本研究における分析方法

1) 相関分析による改革推進要因の抽出

上記の研究課題を解明するために、まず、その前提となる改革推進要因の抽出を行う⁴⁾。ここでは、教育改革の進展度を被説明変数とし、自治体教育行政の特性を説明変数とする相関分析を行い、弱い相関、中程度の相関、強い相関が明らかになった自治体教育行政の特性＝要因を、改革に影響力を有する要因、すなわち、改革推進要因として抽出した。

まず、被説明変数である教育改革の進展度は、学校支援に関わる教育委員会の取り組みに注目し、そうした学校支援の施策・事業の実施の有無を指標として、変数を構成した⁵⁾。学校支援策については、施策・事業のカテゴリーとして、学校裁量権限の拡大、ガイドラインの設定とそのモニタリング、学校の組織能力の開発（直接的、間接的）を設定し、それぞれのカテゴリーに関連する学校支援策について、質問項目を構成している。それは、以下の通りである。

学校管理規則の見直し、意見具申の手続きの見直し、特別非常勤講師採用の校長委任、校長裁量経費の配分、学校裁量予算の配分、学力調査、学力向上プランの作成、自己点検・評価の手引き書の作成、個別指導記録モデルの作成、学習障害児対応の手引き書の作成、個に応じた指導の手引き書の作成、地域人材活用予算の措置、独自の研究指定校制度、独自の副教材の作成、独自経費による少人数

指導加配、独自経費によるカウンセラー配置、総合的学習の時間の資料の作成、独自経費による心の教室相談員の配置、学校訪問の見直し、人材開発的教員研修への支援、校長の組織マネジメント研修、学社連携担当職員の配置、学習情報ネットワークの構築、情報担当指導主事の配置、カリキュラム開発のための人材配置。(以上25項目)

つぎに、説明変数である自治体教育行政の特性は、自治体の主要アクターである、教育委員、教育長をはじめとして、事務局、首長、地域住民（団体）、教員（団体）のそれぞれについて、教育行政・政策過程への関係のあり方を把握するためのつぎのような要素に注目して、6つの変数カテゴリーとして、変数構成した⁶⁾。

- (1) 教育長特性（関係者との交流）
- (2) 教育委員会（狭義）特性（教育委員会会議の特徴、教育委員の役割）
- (3) 事務局特性（機構体制として、首長部局との連絡調整委員会の有無、外部有識者会議の有無、内部改革検討会議の有無、学校との連絡調整会議の有無、意見収集窓口の有無、指導主事数、社会教育主事数、研修・研究センター設置の有無
役割特性として、事務局スタッフの役割）
- (4) 首長特性（首長像、教育政策へのスタンス）
- (5) 地域住民特性（住民像、住民団体のリーダーの役割）
- (6) 教員団体特性（教員団体の役割）

2) 人口規模別に見た改革推進要因の存在パターンに関する分析

第2に、明らかにされた改革推進要因のそれぞれについて、人口規模ごとの存在パターンを明らかにする。まず、人口規模別に改革推進要因の多寡（備わり方）を明らかにする。ここでは、人口規模別に、各推進要因に関わる質問項目への回答を得点化し、その平均値を比較する。つぎに、人口規模別の改革推進要因のバリエーションの傾向性を明らかにする。そのために、人口規模を説明変数とし、各推進要因を被説明変数とするクロス集計を行う。

3) 分析に際しての人口規模の区分

ところで、人口規模の区分に関しては、教育委員会の設置単位論において、適正規模として10万人程度が一応の目安とされていることや、各人口規模区分間のケース数のバランスを考慮して（ケース数の偏りによるデータの偏りを回避するために）、1万人未満、1万人以上～5万人未満、5万人以上～10万人未満、10万人以上の4区分とした。人口区分ごとのケース数は、表2の通りである。

表2 人口区分ごとのケース数

人口区分	ケース数	%
1万人未満	524	37.3
1万人以上～5万人未満	571	40.6
5万人以上～10万人未満	165	11.7
10万人以上	145	10.3
合 計	1405	100.0

4 分析結果

1) 相関分析の結果

教育改革の進展度と自治体教育行政の特性との相関分析の結果は、表3にみるとおりである。

表3 改革進展度と自治体教育行政の特性との相関

特性	教育長の関係者との交流度	会議の活発度	委員としての役割遂行度	機構体制の整備度	内部役割遂行度
ピアソンの相関係数	0.351**	0.151**	0.132**	0.458**	0.297**
有意確率（両側）	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000
N	1149	1143	1155	1027	1148
	外部役割遂行度	首長の教育関心度	首長の政策関与度	住民の教育関心度	住民リーダーの政策関与度
	0.259**	0.231**	0.190**	0.312**	0.257**
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	1149	1139	1113	1134	1140
	教員団体の政策関与度				
	0.132**				
	0.000				
	1128				

** 相関係数は1%水準で有意（両側）

相関分析の結果、改革進展度と、弱い相関、あるいは、やや強い相関、強い相関が見られる変数は⁷⁾、「教育長の関係者との交流度」、「事務局の機構体制の整備度」、「事務局スタッフの内部役割の遂行度」、「事務局スタッフの外部役割の遂行度」、「首長の教育への関心度」、「住民の教育への関心度」、「住民リーダーの教育政策への関与度」である。7つの変数とも改革進展度との間に正の相関が見られることから、これらの要因が整っていればいほど改革進展度は高くなる。すなわち、これらの諸特性は、自治体教育行政の場を特徴づけ、改革の推進に影響を与える要因＝改革推進要因であると考えられる。

2) 人口規模別にみた改革推進要因の存在パターンに関する分析結果

(1) 人口規模別の推進要因の多寡

まず、改革推進要因のそれぞれの人口規模ごとの多寡（備わり方）を明らかにする。ここでは、人口規模別に各要因に関わる質問項目への回答を得点化し合計点を求め、その平均値を比較する。表4がその結果である⁸⁾。各要因の右側の数字は平均値の順位を示している。

表4 人口規模別に見た改革推進要因の多寡

人口規模	交流		機構体制		内部役割		外部役割		首長の教育関心	
1万人未満	8.904	④	6.406	④	10.823	④	10.881	④	16.831	④
1万～5万人	9.285	②	6.436	③	11.489	③	11.490	③	17.323	③
5万～10万人	9.832	①	7.200	②	12.372	①	12.148	①	17.913	②
10万人以上	9.009	③	8.427	①	12.043	②	11.943	②	18.319	①
全国平均	9.288		6.621		11.409		11.393		17.315	
N	1360		1194		1353		1356		1345	
地域住民			住民リーダー							
12.752		④	15.365							④
13.328		③	15.832							③
13.850		②	15.978							②
14.331		①	16.777							①
13.280			15.775							
1335			1342							

表4からは、いくつかの例外はあるが、改革進展度と相関関係のある要因は、総じて、人口規模の大小によって、その備わり方（多寡）が影響を受けており、

基本的には、人口規模が大きくなるほど、改革推進に影響を持っている要因をより多く備えていることが明らかとなった。

特に、1万人未満の人口規模の自治体では、すべての改革推進要因の備わり方の順位が4位であり、改革推進要因が十分に備わっていないことがわかる。そのことは、1万人以上～5万人未満の自治体も同様であり、「交流」をのぞいた全ての特性の備わり方が3位であった。反対に、5万人以上～10万人未満、10万人以上の自治体では、すべての改革推進要因に関して、その備わり方の順位が、1位あるいは、2位であった。

ここで、改革推進要因の備わり方の人口規模別の順位を参考にして、5万人を境として人口規模が大きい自治体とそうではない自治体とにわけ、改革推進要因の平均値を比較したものが、表5である。表5に見るとおり、すべての改革推進要因において、5万人未満の自治体の各改革推進要因の平均値よりも、5万人以上の自治体における各改革推進要因の平均値の方が高いものとなっている。ここからも、人口規模が大きな自治体ほど改革推進要因がより多く備わっていることが見て取れよう。

表5 人口規模別の改革推進要因の平均値の比較

	人口規模	N	平均値
教育長の交流度	5万人以上	297	9.949
	5万人未満	1061	9.105
機構体制の整備度	5万人以上	286	7.783
	5万人未満	906	6.256
事務局の内部役割遂行度	5万人以上	304	12.220
	5万人未満	1047	11.172
事務局の外部役割遂行度	5万人以上	303	12.053
	5万人未満	1051	11.201
首長の教育関心度	5万人以上	298	18.101
	5万人未満	1045	17.089
住民の教育関心度	5万人以上	296	14.071
	5万人未満	1037	13.055
住民リーダーの政策関与度	5万人以上	298	16.356
	5万人未満	1042	15.609

(2) クロス集計の結果

つぎに、このような人口規模と改革推進要因の備わり方の傾向をさらに詳しく検討するために、人口規模を説明変数、改革推進要因を被説明変数としてクロス集計を行う。改革推進要因に関しては、各要因に関する合成変数について、その平均値を基準として、推進要因の備わり方の程度の高い教育委員会と低い教育委員会とに分けている。表6は、その結果を一覧にしたものである。

結果を概観すると、すべての改革推進要因に関して、人口規模との間に統計的に有意な水準で関係があることが明らかとなった。まず、教育長の交流の程度、機構体制の整備度、首長の教育関心度、地域住民の教育関心度、住民リーダーの政策関与度に関しては、人口規模が大きくなるほど、各要因の備わり方の程度の高い教育委員会が多数に上っている。これらの改革推進要因に関しては、5万人を境に、改革推進要因を高い程度で備えている教育委員会と、低い程度でしか備えていない教育委員会との割合が逆転していることに、特に、注意しておきたい。すなわち、5万人以下の自治体では、改革推進要因の備わり方の程度が低い教育委員会が過半数を占めるのに対して、5万人以上の自治体では、改革推進要因の備わり方の程度が高い教育委員会が過半数を占めているという結果となっている。

つぎに、事務局スタッフの内部役割遂行度と外部役割遂行度に関しては、各要

表6 人口規模と改革推進要因のクロス集計

	交 流		合 計		機構体制		合 計
	高	低			高	低	
1万人未満	175	328	503	1万人未満	109	308	417
	34.8%	65.2%	100.0%		26.1%	73.9%	100.0%
1万人以上～ 5万人未満	246	312	558	1万人以上～ 5万人未満	190	299	489
	44.1%	55.9%	100.0%		38.9%	61.1%	100.0%
5万人以上～ 10万人未満	93	68	161	5万人以上～ 10万人未満	105	45	150
	57.8%	42.2%	100.0%		70.0%	30.0%	100.0%
10万人以上	85	51	136	10万人以上	127	9	136
	62.5%	37.5%	100.0%		93.4%	6.6%	100.0%
合計	599	759	1358	合計	531	661	1192
	44.1%	55.9%	100.0%		44.5%	55.5%	100.0%

p < 0.000

p < 0.000

表 6 続き

	内部役割		合計		外部役割		合計
	高	低			高	低	
1万人未満	220	279	499	1万人未満	199	301	500
	44.1%	55.9%	100.0%		39.8%	60.2%	100.0%
1万人以上～5万人未満	336	212	548	1万人以上～5万人未満	305	246	551
	61.3%	38.7%	100.0%		55.4%	44.6%	100.0%
5万人以上～10万人未満	124	40	164	5万人以上～10万人未満	123	39	162
	75.6%	24.4%	100.0%		75.9%	24.1%	100.0%
10万人以上	104	36	140	10万人以上	92	49	141
	74.3%	15.7%	100.0%		65.2%	34.8%	100.0%
合計	784	567	1351	合計	719	635	1354
	42.0%	58.0%	100.0%		53.1%	46.9%	100.0%

p < 0.01

p < 0.000

	首長の教育関心		合計		地域住民		合計
	高	低			高	低	
1万人未満	202	295	497	1万人未満	182	310	492
	40.6%	59.4%	100.0%		37.0%	63.0%	100.0%
1万人以上～5万人未満	264	284	548	1万人以上～5万人未満	255	290	545
	48.2%	51.8%	100.0%		46.8%	53.2%	100.0%
5万人以上～10万人未満	93	67	160	5万人以上～10万人未満	92	68	160
	58.1%	41.9%	100.0%		57.5%	42.5%	100.0%
10万人以上	86	52	138	10万人以上	86	50	136
	62.3%	37.7%	100.0%		63.2%	36.8%	100.0%
合計	645	698	1343	合計	615	718	1333
	48.0%	52.0%	100.0%		46.1%	53.9%	100.0%

p < 0.000

p < 0.000

	住民リーダー		合計
	高	低	
1万人未満	235	261	496
	47.4%	52.6%	100.0%
1万人以上～5万人未満	295	251	546
	54.0%	46.0%	100.0%
5万人以上～10万人未満	96	63	159
	60.4%	39.6%	100.0%
10万人以上	87	52	139
	62.6%	37.4%	100.0%
合計	713	627	1340
	53.2%	46.8%	100.0%

p < 0.000

因を高い程度で備えている教育委員会の割合が最も大きい人口区分は、5万人以上～10万人未満、ついで、10万人以上であった。他方で、小規模自治体に注目してみると、内部役割を高い程度で備えている教育委員会の割合は、1万人以下の自治体では、44.1%、1万人以上～5万人未満の自治体では、61.3%、外部役割に関しては、1万人以下の自治体では、39.8%、1万人以上～5万人未満の自治体では、55.4%となっている。

この2つの推進要因に関しては、1万人以上～5万人未満の自治体において、必ずしも要因を高い程度で備えている教育委員会の数が半数を割るわけではないが、人口規模が5万人以上の自治体に比べると、その割合は、相対的に小さいものとなっている。また、1万人未満の自治体では、2つの特性に関しても、要因を高い程度で備えている教育委員会の割合は、過半数を割る結果となった。したがって、これら2つの推進要因に関しても、おおよそ、5万人という人口規模を境に、改革推進要因の備わり方が変化していることがわかる。

これらのクロス集計の結果は、平均値の比較で見た人口規模別の改革推進要因の備わり方の多寡の結果を補完するものであると考えられる。とりわけ、すべての改革推進要因に関して、統計的に有意な水準で人口規模との関係が明らかになったことは重要であろう。すなわち、これらの結果は、改革推進要因は自治体規模が大きくなれば、特に、5万人を境界として、備わりやすくなっていることを示していると考えられる。これらのことは、表7にみるように、改革進展度が人口規模により大きな影響を受けている事実を説明するデータとしてみることでしよう。

表7 人口規模と改革進展度のクロス表

		改革進展度		合計
		高	低	
人口規模	1万人未満	134	295	429
		31.2%	68.8%	100.0%
	1万人以上～ 5万人未満	234	236	470
		49.8%	50.2%	100.0%
	5万人以上～ 10万人未満	110	43	153
		71.9%	28.1%	100.0%
	10万人以上	120	11	131
		91.6%	8.4%	100.0%
合計		598	585	1183
		50.5%	49.5%	100.0%

p < 0.000

表7は、人口規模を説明変数、改革進展度を被説明変数としたクロス集計を行った結果を表している⁹⁾。この表からは、人口規模が小さい自治体の教育委員会では改革進展度が低い教育委員会が多数に上るのに対して、5万人以上～10万人未満の自治体では、72%の、10万人以上の自治体では90%以上の教育委員会が改革進展度が高い層に属する結果となっていることが見て取れる。つまり、改革進展度は、人口規模が大きくなるほど高くなるという傾向があり、5万人という人口が一つの境界となっているということが明らかである。

この事実は、表4、5、6のデータと整合するものである。繰り返していうならば、5万人以上の自治体では、表4、5、6で見たように、改革推進要因が、5万人未満の自治体よりもより多く備わっているのであり、表7のデータは、そうした推進要因の備わり方が高い改革進展度としてあらわれていることを示している。

これらの結果は、5万人という人口規模が改革の推進にとって重要な人口規模となっていることを示唆しており、教育委員会の設置単位の適正規模を考察する上で注目に値するといえよう¹⁰⁾。

5 分析結果の考察

以上において、教育委員会による教育改革の推進に対する人口規模の影響について分析してきたが、ここからどのようなことが示唆されるか。教育委員会制度の運用に関してどのような意味合いが引き出されるであろうか。

まず、基本的なことから述べるとすれば、きわめて限定された視点からの知見であるが、このように人口規模の影響が明らかになったことは、教育委員会制度改革に際して、人口規模論の観点からの検討が必要不可欠であることを裏付けるものといえよう。端的に言えば、設置単位の広域化は、改革が進展するための条件のひとつといえる。すなわち、教育改革の推進（ここで定義された意味においてであるが）という側面に関して言えば、人口規模の影響は大きいものがあり、改革推進要因としての自治体教育行政の特性の備わり方に人口規模が影響を与えていることは、市町村合併は、中長期的には教育委員会が改革主体としての役割を発揮するための促進条件としての意味合いをもつことを示していよう。つま

り、市町村合併による設置単位の規模の拡大は、それだけ改革促進要因を備える自治体が増加するということを意味しているからである。

人口規模の影響という問題が設置単位論（すなわち、教育委員会が制度的に期待される職責を果たすために必要とされる最小限度の人口規模に関する理論）という形で教育委員会制度の発足時から自覚されていた問題であることはすでに述べた。繰り返していえば、たとえば、教育行政分野の特徴の一つといわれる教育指導行政の担い手である指導主事の配置に関して、早くから人口規模による自治体間格差が指摘され、その結果として生じている教育指導行政の地域格差が問題視され、指導主事のいない小規模自治体での教育指導行政をどうするかという問題が検討されてきた経緯がある。一定の行政能力を備えるには一定規模の人口を必要とするという問題は決して軽視されてきたわけではない。そのために市町村合併の必要性も指摘されてきたし、教育行政の広域化の方策（たとえば、事務の共同処理）も提案されてきた。小規模自治体の教育委員会の行政能力の向上は、関係者にとって一貫した検討課題であったといつてよい。

それは今日でも変わらない、というよりも、より重大な課題となっている。近年の中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』、中教審・教育制度分科会・教育行政部会の『部会まとめ』、中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』の記述に、それは明らかである。分権時代の到来とともに、教育委員会には自主・自律が求められ、そのための行政能力の確保が至上命題となっていることから、その課題の重要性が今まで以上に認識され、市町村合併等による設置単位の規模拡大が方策のひとつとして提案されているのである。ここでの分析結果は、小規模自治体教育委員会問題への対応としての合併という政策に一定の意味があることを経験的に裏付けるものといえる。

さらに、人口規模の影響に関する、これらの分析結果は、5万人以上という人口規模が、教育改革の進展にとってひとつの境界値となっていることを示しており、人口5万人以上の自治体というのが、設置単位の広域化に際しての、求められる人口規模（したがって、市町村合併）のメルクマールといえるだろう¹¹⁾。

人口規模に関しては、近年の市町村合併により、従来の小規模町村の合併が積極的に行われ、大規模化が急ピッチで進められている。合併前後の人口規模構成

は、表8、表9のようになっている¹²⁾。合併により、市町村の全体数が減少すると同時に、大規模化が進んでいるといえる。

表8 平成12年 人口規模別自治体数

人口区分	数	%
1万人未満	1557	48.2
1万人以上～5万人未満	1220	37.8
5万人以上～10万人未満	224	6.9
10万人以上	229	7.1
合計	3230	100.0

表9 平成18年 人口規模別自治体数

人口区分	数	%
1万人未満	496	27.2
1万人以上～5万人未満	782	42.9
5万人以上～10万人未満	282	15.5
10万人以上	262	14.4
合計	1822	100.0

平成12年の段階で14%にすぎなかった5万人以上の自治体は、平成18年には、約30%にまで増えている。また、改革推進要因が十分に備わっていないことが明らかとなった1万人未満の自治体数の減少にも注目しておく必要があるであろう。

改革推進要因への人口規模の影響、及び、適切な設置単位の一つの目安としての5万人以上の人口規模という分析結果に照らせば、こうした自治体の大規模化は将来的に、教育委員会の改革推進力の向上をもたらす可能性が高い。今後は、なお一番数が多く、5万人の人口に届かない1万人以上～5万人未満の自治体の教育委員会の組織的力量についてのより詳細な分析が課題となろう。

結論をまとめよう。教育委員会の設置単位の規模拡大を行うならば、一定の行政能力が確保され、教育改革の推進という、制度運用が改善される可能性が高くなることが経験的データとして裏付けられた。現在の人口規模別の職員配置を見れば、事務局の組織陣容の充実については、自治体規模の拡大により、それは確実に保障されることになるであろう。そして、改革進展度に影響を与えている事

務局の機構体制の整備以外の要因も、人口規模が拡大することによって、備わる可能性が高いことも明らかとなった。すなわち、本分析結果は、間接的にはあるが、人口規模が教育委員会の行政能力の構築に密接に関わる制度運用の各側面、すなわち、教育長のリーダーシップ、事務局の政策立案能力、教育委員会と学校との関係、教育長と首長の関係、教育委員会と地域住民との関係等はどう影響するかに関する示唆を含んでいる。このような示唆は、分権時代における教育委員会制度の存続可能性が論議され、教育委員会が自治体の教育行政を担うだけの能力をいかに構築するかが重要な関心事になっている今、特に、重要である。この点で、合併による設置単位の規模の拡大は制度運用の改善を図る上で有効な方策といえる。

とはいえ、設置単位の規模拡大によって問題がすべて解決されるわけではもちろんない。解決可能な運用側面もあれば、そうでない運用側面もあると考えられる。人口規模が教育委員会制度の運用のどの側面にいかなる影響を与えるかについての経験的データや研究知見は蓄積されてこなかった。そのため、そうした問題について、人口規模の影響（したがって、設置単位の拡大の効果）を判断する十分なデータほとんどないといってよい。教育委員会制度の研究に際して、制度運用のさまざまな側面について、人口規模の観点から分析、検討して、人口規模の影響に関する広範かつきめ細かなデータを蓄積する必要があるだろう。

注

- 1) 教育白書、『わが国の教育の現状』（昭和28年度）（文部科学省、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad195301/index.html、2007年8月確認）
- 2) われわれが適正規模という場合、それは、最適規模を意味するわけではない。また、規模の上限と下限を明らかにしようとするものでもない。ここでは、一定の行政能力を発揮する上で、どれくらいの人口規模を有する自治体である必要があるのか、という、設置単位論で含意されてきた問題を検討しようとするものである。それは、ある意味で、適正規模の下限を意味しているといえるが、その上限を規定しようとするものではない。設置単位論の主題は、これまでは、基本的に、下限を問題にしてきたといってよい。

しかし、今日、大都市における教育委員会制度の問題も重要な問題となりつつあるこ

とを考えれば、今後は、その上限の問題も取り上げる必要があろう。ここで注意しておきたいことは、大都市の教育委員会制度の問題は、設置単位論の問題、つまり、大規模の教育委員会をより適正な規模の教育委員会に「分離・分解」するよりも、組織自体の再編成、特に、自治体内分権化（域内分権）の問題として検討されていることである。たとえば、横浜市では、区レベルに一定の権限を委譲することが検討されている。ということで、ここで、設置単位論＝適正規模論という場合、それは、下限の問題であり、それに限定されている。

- 3) 市川昭午「分権改革と教育委員会制度」、特に3「市町村教育委員会の事務処理体制の充実」参照、西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政』2000、ぎょうせい、所収：加治佐哲也「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」、特に3節「市町村教育委員会の設置単位規模と職務遂行体制・能力」参照、堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会制度』2000、ぎょうせい、所収。
- 4) 改革推進要因の相互の規定力の解明については、柳林信彦・堀 和郎「自治体レベルにおける教育改革の推進要因に関する実証的研究－改革の推進要因の抽出と要因相互の規定力の判別を中心として－」『日本教育行政学会年報』第32号、2006/10、を参照。
- 5) 被説明変数の構成に当たっては、以下の操作を行っている。まず、支援策の実施状況に関する4段階の回答について、「すでに実施している（実施することが決定している）」に4点、「検討課題となっており、実施する可能性が高い」に3点、「検討課題となっているが、実施する可能性は低い」に2点、「検討課題となっておらず、実施する可能性はほとんどない」に1点を与えて得点化し、それらの合計得点を求めた。
- 6) 本稿で用いる説明変数は、自治体教育行政の特性に関する合成変数である。合成変数の構成は、つぎのような手続きをとっている。

まず、改革進展度との間に相関関係がみられた質問項目を抽出した（表10参照）。つぎに、個別の質問項目への回答を、6つの変数カテゴリー別を基本に（6つのカテゴリーは、表10を参照）、そして、下位特性が設定されている場合は下位特性別に、因子分析により単一因子と見なせるかどうかを確認しつつ、合計11の合成変数を構成した。

各特性を表す合成変数の構成については、各質問項目の回答を得点化し、その合計点を求めた。ほとんどの変数は、5件法での回答を求めており、得点化に当たっては、質問項目の「まったくあてはまらない」から「よくあてはまる」までの回答に、1点から5点を与えている。たとえば、教育委員の役割遂行に関する変数は、「政策提案が多い」、「政策のアイデアをくれることが多い」、「地域住民のニーズを伝える」、「地域団体との調整」という教育委員の活動に関する各質問項目への5段階の回答に1点から5点を与えて得点化し、その合計を用いて合成変数を構成した。一方、同じく5件法であるが、教育長特性に関する変数構成の場合は、「都道府県教育長」、「大学教授」、「校長会」、「議員」との交流の頻度を表す、「会わない」から「ほぼ毎日会う」までの回答に、1点

表10 各特性を表す合成変数の作成に使用した質問項目

項 目			項 目		
教育長特性	交流	都道府県教育長	首長の教育関心	首長の教育関心	地域の教育問題を優先課題
		大学教授			地元のニーズ把握に積極的
		校長会			国・県・市町村の教育情報通
		議員			教育政策のアイデアが豊富
教育委員会（狭義）特性	会議特徴	多様な意見が自由に出る	首長の政策スタンス	首長の政策スタンス	教育特区の申請に関心あり
		議題への活発な議論がある			政策アイデアを積極的に出す
		提案には発言がない			発案するが教育長との事前協議をする
		提案はそのまま認められることが多い			自身の発案を委員会を通して実施
	委員役割	政策提案が多い	地域住民特性	住民の教育関心	具体的な指示をする
		政策のアイデアをくれることが多い			教育への関心が高い
		地域住民のニーズを伝える			公聴会に参加する住民多数
		地域団体との調整			意見を寄せる人が多い
事務局特性	機構体制	指導主事数	住民リーダー役割	住民リーダー役割	住民団体が多い
		社会教育主事数			改革アイデアが多い
		教員研修センター設置の有無			政策の意見調整
		教育委員会と首長部局との連絡調整委員会			政策への住民評価を知らせる
		構造特区申請の有無			住民の教育ニーズを伝える
		外部有識者会議の設置			政策への理解を広める
		教育改革推進委員会	教員組合特性	教員団体役割	政策への教員評価がわかる
		意見収集窓口の有無			認知していないニーズがわかる
		学校・教委連絡調整会議の設置			教員の関心がわかる
	事務局役割	内部役割			政策展開上の課題の理解
		政策立案のブレン			
		実施上の意見提供			
		政策の具体化に貢献			
		外部役割			
		学校や地域のニーズ把握			
		首長との調整役割			
		学校との調整役割			

から5点を与えて得点化している。さらに、機構体制の合成変数化については、各質問項目について「ない」、「ある」の2件法で回答を求めているため、「ない」に1点、「ある」に2点を与えて得点化している。ただし、機構体制のうち「指導主事数」、「社会教育主事数」は、平均値をもとに、平均値を下回る教育委員会と平均値を上回る教育委員会とにわけ、それぞれ1点、2点を与えている。

- 7) 相関係数がいくつ以上あると直線的な関連性が強いといえるのかについては、明確な基準が存在しておらず、研究分野やデータの種類等によって異なるとされていることが多い（たとえば、井上文夫、井上和子、小野能文、西垣悦代『よりよい社会調査を目指して』創元社、1995、157頁）。ここでは、井上他前掲書（157頁）や森岡清志『ガイドブック社会調査』（日本評論社、1998年、221頁）を参考とし、以下の基準で結果を読み取った。

$0.0 \leq r < 0.2$	ほとんど相関がない
$0.2 \leq r < 0.4$	弱い相関がある
$0.4 \leq r < 0.7$	やや強い相関がある
$0.7 \leq r < 1.0$	強い相関がある

- 8) 変数ごとに、合成変数の作成に使用した質問項目数が異なるので、各項目の最大値と最小値は異なる。従って、平均値を用いて推進要因間の比較を行うことは出来ないことに注意しておきたい。
- 9) なお、改革進展度に関しては、改革進展度を表す合成変数について、その得点の平均値をもとめ、それを基準として改革進展度が高い教育委員会と低い教育委員会とに分けている。
- 10) 人口規模を説明変数、改革進展度を従属変数として、相関分析を行ったところ、相関係数は0.345（有意確率は0.000以下）であり、両者の間に相関関係が認められ、クロス集計が示すものと同一の結果が得られた。
- 11) 人口規模の影響の大きさということについていえば、行政区分をコントロールすることで、より鮮明になる。

表11に見られるように、同一の行政区分に分類されるケースであっても、異なる人口規模に属しているケースが存在している。

そこで、比較可能であると思われるケースである、市における1万人以上～5万人未満（142ケース）、5万人以上～10万人未満（158ケース）、10万人以上（132ケース）、そして、町における人口1万人未満（326ケース）と1万人以上～5万人未満（408ケース）のケースについて、行政区分をコントロールした上で、人口規模別に各要因に関わる質問項目への回答を得点化し、人口規模別に合計点を求め、その平均値を比較する。表12がその結果である。各要因の右側の数字は平均値の順位を示している。

市においては、内部役割と外部役割をのぞいたすべての改革推進要因が、人口規模の

表11 人口区分と行政区分のクロス集計

		市	町	村	合計
人口区分	1万人未満	0	326	197	523
		0.0	62.3	37.7	100.0
	1万人以上～ 5万人未満	142	408	21	571
		24.9	71.5	3.7	100.0
	5万人以上～ 10万人未満	158	6	1	165
		95.8	3.6	0.6	100.0
	10万人以上	132	0	0	132
		100.0	0.0	0.0	100.0
	合計	432	740	219	1391
		31.1	53.2	15.7	100.0

表12 行政区分をコントロールした上での各特性の多寡

市

人口規模	交流	機構体制	内部役割	外部役割	首長教育関心
1万～5万人	9.562 : ③	12.032 : ③	12.080 : ②	12.137 : ②	17.496 : ③
5万～10万人	9.818 : ②	11.769 : ②	12.376 : ①	12.148 : ①	17.876 : ②
10万人以上	10.065 : ①	10.667 : ①	12.023 : ③	11.923 : ③	18.270 : ①
全国平均	9.288	13.066	11.409	11.393	17.315

地域住民	住民リーダー
13.618 : ③	16.391 : ②
13.850 : ②	16.072 : ③
14.274 : ①	16.777 : ①
13.280	15.775

町

人口規模	交流	機構体制	内部役割	外部役割	首長教育関心
1万人未満	9.066 : ②	12.930 : ①	10.812 : ②	11.013 : ②	16.759 : ②
1万～5万人	9.203 : ①	12.727 : ②	11.297 : ①	11.265 : ①	17.279 : ①
全国平均	9.288	13.066	11.409	11.393	17.315

地域住民	住民リーダー
12.683 : ②	15.270 : ②
13.267 : ①	15.650 : ①
13.280	15.775

大小によって、その備わり方（多寡）が影響を受けており、人口規模が大きくなるほど、改革進展要因を備えた教育委員会が多くなっている。また町においても、機構体制をのぞいて、人口規模が大きい方が改革推進要因を備えた教育委員会が多数となる結果となった。これらのことは、同一の行政区分に分類されるケースであっても、人口規模が改革推進要因の備わり方の方に影響を与えていることを示している。市、町といった行政区分の違いを考慮した上でも、改革の進展には人口規模の大小が影響を与えていることが明らかになったといえよう。

市における内部役割と外部役割については、つぎのようなことが仮説的に提示できるのではないかと考えている。内部役割については、人口規模別の平均値の差が小さく（すなわち、人口規模が異なっても、内部役割の遂行度の多寡に大きな差が生じているわけではない）、かつ、すべての人口規模の平均が全国平均（11,409）よりも大きい。このことは、ここで示した、どの人口規模の自治体であっても内部役割の遂行度の高い事務局が存在していることを示している。その結果として、人口規模の大小と、平均値の順位が比例しないのではないかとということである。外部役割に関しては、10万人以上の大規模自治体と1万人未満の小規模自治体の平均値が両者とも低いのは、大規模自治体では教育に関係する諸アクターとのネットワークの構築が進んでおり、事務局の活動として、外部との関係構築のプライオリティが相対的に低くなっているのに対し、小規模自治体では、事務局の陣容が整っていないが故に、外部役割の遂行にまで手が回らない傾向がある、と全く別の理由によるのではないかとということである。

教育再生会議第一次報告書『社会総がかりで教育再生を』（2007/1）では、人口規模5万人をメルクマールとして、共同設置などの方策を用いて、教育委員会の統廃合を行うべきとの提案を行っている。ただ、その根拠は示されていない。

- 12) 表7は、「平成12年国勢調査市町村別主要指標」（<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/kihon1/shihyo.htm>、2006年10月確認）に基づいた、人口規模別の自治体数である。表8は、平成18年の「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」（<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/020918.html>、2006年10月確認）に基づいた、人口規模別の自治体数となっている（両データとも、東京特別区を1つとして扱った）。市町村合併の促進の結果、人口5万人未満の自治体が大幅に減少していることが見て取れる。

また、表7に関しては、本来であれば教育委員会の抽出に用いた資料と同じ平成15年の人口規模別自治体数を用いるべきであったが、市町村ごとの人口を調べることができる国勢調査は5年に一度であり、つぎの統計資料は平成17年版になり、合併進展後の数値となることから、国勢調査の中で調査年に最も近い平成12年のものを用いている。ただし、平成15年の市町村の全体数は、平成15年2月3日において3215、平成15年7月3日で3191（総務省HP、<http://www.soumu.go.jp/gapei/>、2007年9月確認）であり、平成12年（市町村数3230）と平成15年で、市町村の全体数の変化はほとんどない。表8に

関しては、最も近年の資料を基にするために、国勢調査ではなく「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」を用いている（「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」は、平成18年版では個々の市町村ごとの人口を調べることができるが、それ以前のもの、たとえば平成15年版は概要のみが記載されたものであったために、本調査で設定した人口区分ごとの市町村数のもととなるデータとして使用することができなかった）。

An Empirical Analysis of the Relationships Between Factors Promoting Educational Reform and Size of Population in Local Municipalities.

Kazuo HORI
Nobuhiko YANAGIBAYASHI

The purpose of this paper is (1) to extract some situational factors promoting policies for school support that boards of education at the local municipal level have been addressing these days, and (2) to illuminate the relationships between factors promoting policies for school support and local municipalities' size of population.

The data to be analyzed are based on nation-wide surveys mailed in January and July of 2004, to 1998 superintendents of municipal (city, town, village and metropolitan special district) boards of education. The total sample contains 1407 superintendents.

In order to achieve the purpose mentioned above, first, we attempted correlation analysis for the survey data. In this analysis, an explained variable is the degree of progress of reform as a whole that was constructed as a variable based on the data of programs and projects for school support adopted by local boards of education.

As explanatory variables, following six sets of variables were taken up; (1) the characteristics of superintendents, (2) the characteristics of board members and board meetings, (3) the characteristics of central offices' organizational framework and role performance, (4) the characteristics of mayors, that is, chiefs of local municipalities, (5) the characteristics of residents of local communities and leaders of community organizations, (6) the characteristics of teacher associations.

The factors relevant for promoting policies for school support (reform-promoting factors) are as follows;

- (1) superintendents as interactional leader
- (2) professionally-staffed central office

- (3) education-committed mayors
- (4) central office staff as effective actors
- (5) organized education-oriented community groups

Next, the amount of each of reform-promoting factors was compared by local municipalities. As a result, it was made clear that there are much more reform-promoting factors in local municipalities with a large population than in those with a small population.

Finally, we made cross tabulation analysis in which each of reform-promoting factors was set as explained variable and size of population as an explanatory variable. As a result it was made clear that there are statistically significant relationships between reform-promoting factors and size of population. Especially, there is a marked difference in the amount of each of reform-promoting factors between in local municipalities with population of 50,000 and over, and in those with 50,000 or below.

These findings suggest that local municipalities with population of 50,000 and over at least are essential if we expect them to address educational reform actively.