

〈研究論文〉

中教審答申以降の地方教育行政の
改革動向とその規定要因

——市町村教育委員会に対する全国調査を基にして——

堀 和 郎
平 田 敦 義
藤 田 祐 介
柳 林 信 彦

中教審答申以降の地方教育行政の 改革動向とその規定要因

——市町村教育委員会に対する全国調査を基にして——

堀 和 郎
平 田 敦 義
藤 田 祐 介
柳 林 信 彦

Ⅰ 研究の課題と方法

1. 問題の所在と研究の意義

教育委員会の「廃止論」や「無用論」が提起されているなかで¹⁾、中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』（1998）（以後、「答申」と略記）は教育委員会制度を堅持し、教育委員会を教育行政機関の中核としてあらためて位置付けたうえで、国際化、情報化、少子高齢化などの社会変化に対応する教育改革を自治体レベルにおいて推進するために、教育委員会に対してより一層の主体的かつ積極的な教育行政を展開することを求めた。そして、そのために、答申は教育委員会制度を中心とする地方教育行政制度を多角的に検討し、教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担の新しい在り方、教育委員会の組織＝機構の見直しなどの、教育委員会が改革の担い手になるための前提となるべき条件整備の具体策を提言するとともに、学校の自主性・自律性の確立のための学校への関与の見直しや地域の教育機能の向上のための制度・政策の見直しについて提言を行った。

これは、教育委員会が、地域レベルにおける教育の再組織化の責任機関として、「開かれた教

育委員会」の推進、主体的かつ自律的な学校づくりの促進と支援、地域の教育力の回復への積極的な施策の推進など、その制度的構造、学校との関係、地域に対する役割において自己改革を求められており、「役割の再定義」を迫られているということにほかならない。別の角度から見れば、今、教育委員会は改めて地方教育行政機関としての存在理由を明確にしなければならない事態に直面しているといっても過言ではない。今後、各地の教育委員会がこれらの期待にどう応えるか、その改革動向は、教育委員会制度にとって、その制度としての存続の可能性（institutional viability）を占う試金石ともなるのではないかと思われるのである。

そこで、こうした教育委員会行政の制度、機構、政策に対する改革への新たな期待の高まりの中で、各地の教育委員会は、いかなる対応を見せているのか。どのような政策選択を行い、いかなる制度づくりに取り組んでいるのか。そして、教育委員会のこうした対応にはどのようなバリエーションがあるのか。その背後にある要因は何か。こうした問いは、教育委員会制度の存続可能性とその条件を検討する上で重要な意味を持っており、今日の教育行政研究にとって共通の「認識の関心事」でなければならず、重要な研究課題であるといわなければならない。われわれは、こうした、地方教育行政をめぐる新たな問題状況の中で、市町村教育委員会がどのように自らを変えようとしているのか、どこ

筑波大学教育学系・教育経営学（教育行財政学）
筑波大学教育学研究科・教育経営学（教育行財政学）
筑波大学教育学研究科・教育経営学（教育行財政学）
筑波大学教育学研究科・教育経営学（教育行財政学）

まで変わろうとしているのか、そして、それを可能とする条件は何なのかを明らかにしたいという問題意識に基づき、「答申」以降の市町村教育委員会における改革への取り組みの動向を把握し、その規定条件を実証的に解明しようと全国規模の調査（市町村教育長を対象とする質問紙による郵送調査）を実施した。本稿は、その調査データに基づく研究報告である¹⁹。

ところで、「答申」後の地方教育行政改革に関する先行研究であるが、「答申」が提出されてまだ4年ということもあって、ほとんどない。全国規模の調査研究としては、国立教育研究所（現、国立教育政策研究所）の「地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究」（2000）のなかに報告されている教育長を対象とする「市町村教育委員会の行政機能に関する調査」があるのみである。これは、今回の地方教育行政改革に関わる数少ない全国規模の調査であることはまちがいないが、基本的にいって、改革が提起されている市町村教育委員会の行政機能について教育長がどのような意識を持っているかを把握しようとした意識調査であって、改革の取り組みの実態や関連要因を分析しようとしているものではない。この他、各地域で取り組まれている教育改革に関する事例調査が報告されており、そのなかに、教育委員会改革を含む地方教育行政の改革を取り上げているものも散見される²⁰。しかし、「答申」後の改革動向に関する本格的な研究はこれからといえる。本稿は、具体的な改革の取り組みの結果を問うはじめての全国規模の調査によって得られたデータに基づいている。つまり、改革に対してどのような意見をもっているのか、どう取り組もうとしているのかといった、改革をめぐる意識・態度調査ではなく、地方教育行政の改革がどう進んでいるのかの実態の把握とその背後にある要因の分析を試みた調査をベースにしている。40年振りのリストラといわれる事態の中であって、再生のチャンスを与えられた教育委員会が果たして変わるのか、その再生の鍵は何か、それを明らかにすること、ここにわれわれの研究関心がある。ささやかではあるが、この点に、われわれの研

究の存在意義を主張することが許されよう。

2. 研究の視点と方法

そこでまず、本稿の依拠している全国調査の視点と方法について説明することにする。この調査の研究課題を具体的にいえば、改革動向の実態の把握と改革動向の背後にあってそれを規定する要因の分析とに分けられる。

まず、教育行政改革の実態をどのように把握するのが問題になる。これについては、「答申」を参考にしながら、つぎのような3つの柱を立てて調査票の質問項目を設定した。

- (1)教育委員会の組織と運営（教育委員の選任・研修、事務処理体制の充実、首長部局との連携、地域住民への情報公開、教育モニター制など）
- (2)教育委員会と学校との関係（学校への指導・助言のありかた、教員の人事と研修、校長の裁量権限、学校予算のありかたなど）
- (3)教育委員会と地域との関係（地域の教育機能の向上、学校と地域との連携など）

もちろん、この答申が市町村レベルで行われる改革のすべてを網羅しているわけではない。各地の教育委員会はこれに含まれないさまざまな改革に取り組んでいることも考えられる。事実、先進的な取り組みにより「答申」に影響を与えた教育委員会もある。また、取り組まれる改革は地域により多様なバリエーションがあることが予想できる。その意味では、「答申」で提起されている改革の柱立てを参考にすることに限界があることはたしかである。しかしながら、今回の「答申」が、21世紀に向けた地方教育行政のあり方に関する調査研究協力者会議の「論点整理」を受け、それをたたき台として時間をかけてまとめられた経緯を考えると、求められている改革はほぼカバーされており、各地の教育委員会の取り組む改革もその影響下にあると考えることができよう。限界があることを自覚しつつも、改革の動きを把握する際の参考とすべき指標として、「答申」で提起されている改革を用いたのは、そのためである。本調査は、「答申」を参考に取出した各事項に関して、市

町村教育委員会においてどのような改革が生起しているのかを問うという方法をとったのである。

つぎに、改革動向の背後にある規定要因についてであるが、地域特性と教育長の特性を説明変数（独立変数）として取り上げることにした。つまり、改革の動向を被説明変数（従属変数）として、その背後にあるものを把握するために、

(1)地域の特性（行政区分、人口規模、人口増加率、産業構成、財政力など）

(2)教育長の特性（年齢、経歴、在任期間、就任動機、職務遂行パターンなど）

に関する質問項目を加えた。

改革動向を左右する説明要因としてはこれ以外にもさまざまなものが考えられるが、市町村レベルの教育委員会の政策決定に関わる要因は基本的に地域の特性と教育委員会の特性、とりわけ、教育長の特性であるという考え方にこの選択は依拠している¹⁴⁾。この二つの特性に焦点を当てることについては積極的な理由がある。

まず、地域の特性であるが、教育委員会の設置単位をどうするかという問題が依然として重要である。したがって、教育委員会の政策選択とそれが置かれている地域の行政区分や人口規模といった地域特性との関連を問うことは、市町村教育委員会レベルの改革動向を見る場合、避けることのできない視点である。つぎに、教育長の特性であるが、数ある教育委員会の特性の中でなぜ教育長の特性に着目するのか。これはわが国の教育委員会制度の現状認識と関連している。すなわち、市町村レベルの教育委員会にあっては、政策決定は合議体としての教育委員会によって行われることになっているものの、実際には教育委員を兼任し、常勤職の執行責任者として教育委員会事務局を統括すると同時に、教育行政の専門家として位置付けられている教育長が、教育委員会行政のキーポジションを占め、地方教育行政の事実上のリーダーと化している事実がある¹⁵⁾。さらに、制度・政策の改革に対するイニシアチブにおいては専門的知識や経験、情報の有無が重要であることが考えられる。これらの諸点を考慮すると、改革への教

育委員会の取り組みの現状の背後にあるものを分析しようとする場合、教育長との関連を視野に入れることは不可欠であるといわなければならない。もちろん、教育委員会が合議制の行政委員会であるという制度の本質を考慮するならば、合議体としての教育委員会という側面においてその特性を把握し、それと改革動向との関連を見ることは必要であるが、それ以上に、教育長の特性との関連に注目することが改革動向を左右する条件を解明する上で意味があると考えるのである。要するに、規定要因に関わるこのような質問項目の設定と構成には、地方教育行政の改革の動向は、一方で、教育委員会の置かれている地域の諸特性に影響されると同時に、他方で、教育委員会行政のリーダーとしての教育長が現実にかなるリーダーであるかによって左右されるという基本的仮定（assumption）が前提となっているのである。

3. サンプリングの方法と結果

さて、調査対象とする市町村教育委員会の抽出方法であるが、これに関しては、全国を東北、関東、中部、近畿、中国・四国、九州の6ブロックに分け、各ブロックから人口密度の高い県と低い県を1県ずつ、計12府県を選んだ。これに、新たに4県を加え、計16府県のすべての市町村教育委員会を第一次対象集団とした¹⁶⁾。つぎに、それぞれの府県の市町村教育委員会のうち、市教育委員会は悉皆調査、町教育委員会と村教育委員会は3分の1抽出調査という方針で、合計485の教育委員会を調査対象として選択した。これに、対象県以外の中核市を加え、500の市町村教育委員会を最終的な調査対象として、2001年の7月に教育長に調査票を送付した。

回収状況は、表I-1、表I-2の通りである。回収率をみると、村教委がもっとも低く、つづいて町教委であり、市教委が最も高い。全体としての回収率は54.8%であり、良好とはいえないが、郵送調査としては一応満足できる結果といえる。

サンプルの数についていえば、市教委と町教

表 I-1 行政区別の回収率

行政区分	送付数	回収数	回収率(%)
市	236	138	58.4
町	203	105	51.7
村	61	31	50.8
合計	500	274	54.8

表 I-2 人口規模別の回収数

人口規模	回収数
8,000人以下	60
8,000人～30,000人未満	74
30,000人～50,000人未満	43
50,000人～100,000人未満	48
100,000人以上	49
計	274

委がほぼ拮抗しているが、村教委のサンプル数が31と少数であることは、サンプルの代表性という観点から見ると、問題といえるかもしれない。この点で、この調査結果をもってわが国の市町村レベルにおける教育行政改革の動向を推定するには限界がある。ただし、たとえば設置単位論で問題になるのは、行政区分それ自体よりも、人口規模とそれに関連すると思われる行財政能力であるので、人口規模の上で、さまざまな規模の教育委員会がサンプルとしてあるかどうかむしろ重要な問題である。その観点から言えば、本調査のサンプルは、表 I-2 にみるように、さまざまな規模の教育委員会が含まれている。その意味では、村教育委員会のサンプルが相対的に少ないことはとりたてて問題とする必要はないと思われる。いわゆる小規模教育委員会の改革動向を語るにある程度十分なサンプル数が確保されていると見ることができる。

4. 本論文の構成

本稿は、以上のような全国調査のデータに基づく研究報告であるが、その構成は以下の通りである。まず、Ⅱにおいて、市町村教育委員会における改革の全般的な動向を明らかにする。教育委員会は、どのような改革にどの程度取り組んでいるのか。どのような改革が推進され、いかなる改革への取り組みが立ち遅れているの

か。つぎの、ⅢとⅣは改革の動向を被説明変数とする分析的な部分である。Ⅲの改革の動向と地域の特性においては、教育委員会における改革の動きは、教育委員会の置かれた地域の特性（人口規模、人口増加率、産業構成等）によって規定されるのかどうかを検討する。Ⅳの改革の動向と教育長の特性では、教育委員会の改革への取り組みと、教育長の特性との関連を分析する。市町村レベルにおける教育行政の改革動向は、教育長のもつ特性、たとえば、その資質・能力、態度志向、職務遂行のパターン等により規定されるのかの解明である。最後に、Ⅴにおいて、以上において明らかにしてきた調査結果が何を示唆するのか、地方教育行政改革に対してどのような意味合いを持つのかについて若干の考察を加える。

(堀 和郎)

Ⅱ 地方教育行政における改革の進展

ここでは、地方教育行政の改革の進展度、すなわち、市町村教育委員会は、いかなる改革にどの程度取り組んでいるのか、どのような改革が推進され、どのような改革への取り組みが立ち遅れているのか、ということを見つめていくことにする。

以下に掲げる表Ⅱ-1および表Ⅱ-2は、市町村教育委員会の改革への取り組みの現状を尋ねるために設定した質問項目の一覧である（一覧表の右欄にある「課題領域」については後述）。改革の現状を尋ねるための質問項目として設定すべき事項は他にもあると考えられるが、本調査においては主として、中教審答申の内容を参考にして質問項目を設定している⁹⁾。質問項目は、調査票においては、1)教育委員会の組織・運営、2)教育委員会と市町村立学校との関係、3)教育委員会と地域との関係、という3つの大きなカテゴリーに分類していたが、本稿における調査結果の分析と記述においては、3)のカテゴリーに属する質問項目を1)と2)に統合し、全ての質問項目を、大きく「教育委員会の組織・運営改

表Ⅱ-1 質問項目一覧〈教育委員会の組織・運営改革〉

番号	質問項目	略称	課題領域			
			学校の自主・自律性	学校を支援する指導行政	地域の教育機能向上	開かれた教育委員会
1	教育委員選任の手続きや基準について何か新しい方法を採用しているか	教育委員の選任				
2	教育改革を推進するための何らかの中・長期的プランを策定しているか	長期教育プランの作成				
3	教育委員会と首長部局との連絡調整機能を担う何らかの恒常的な委員会・部局等を設置しているか	首長部局との連携				
4	教育委員会が処理していた教育事務のうちの一部を首長部局に移管しているか	一部教委事務の首長部局への移管				
5	教育委員会事務局の専門的教育職員の配置について何か工夫を講じているか	専門的職員の配置		○		
6	教育内容・方法に関する助言を特別に担当する、指導主事とは異なるポスト（カリキュラム・コーディネーター等）を設置しているか	カリキュラム・コーディネーターの設置		○		
7	地域住民の意向を把握したり、地域住民に情報を提供するために、公聴会や教育懇談会などの意見交換の場を設置しているか	公聴会や教育懇談会の開催				○
8	地域住民に情報を提供するため、教育委員会独自の広報を発行しているか	教育委員会広報の発行				
9	教育モニターや教育アドバイザーを設置しているか	教育モニターの設置				
10	地域の関係諸機関や団体が連携協働して芸術文化、スポーツ、社会教育などの事業を行う際、それらを企画・調整・斡旋するためのポストや部局を設置しているか	地域の諸機関の連携を調整するポスト等の設置				

革」と「学校との関係に関わる改革」という2つのカテゴリーに分けて検討することにした。その理由は、3)のカテゴリーに含まれる質問項目は、いずれも、学校と地域との連携を促進するための施策に関するものであり、これを学校との関係に関わる改革と見なすことができると判断したためである。

1. 「教育委員会の組織・運営改革」および「学校との関係に関わる改革」の改革進展度

まず、中教審答申が出されて約3年経過した時点において、「教育委員会の組織・運営改革」と「学校との関係に関わる改革」のどちらがより進展しているのか、という点について見ておくことにしたい。この点を検討するために、そ

れぞれのカテゴリーに属する質問項目に対する回答を得点化し、その得点の合計の平均値を比較することにした。得点化にあたっては、各質問項目について、「実施している」という回答に4点、「実施する予定である」という回答に3点、「検討中」という回答に2点、「実施する予定はない」という回答に1点を与えた⁹⁾。ただ、予め断っておくならば、これら4つの回答（選択肢）は、質的な尺度（名義尺度）であり、量的な尺度（数値尺度）ではないため、これらを連続量と見なし、得点化することは統計手法上必ずしも妥当な方法とはいえない。けれどもここでは、改革のプロフィールを表すという意味合いから、このような操作が有効であると判断し、敢えてこの操作を行った⁹⁾。このような操

表Ⅱ-2 質問項目一覧〈学校との関係に関わる改革〉

番号	質問項目	略称	課題領域			
			学校の自主・自律性	学校を支援する指導行政	地域の教育機能向上	開かれた教育委員会
1	市町村立学校に対する法令に基づいた指示・命令と、法律上の強制力のない指導・助言を峻別するために指導通知のあり方を見直しているか	指導通知の見直し				
2	「心の教育」や「総合的な学習の時間」に関する教育委員会独自の資料を作成し、各学校に配布しているか	「心の教育」と「総合的な学習の時間」の資料配付		○		
3	市町村立学校への指導主事の訪問による支援のあり方を見直しているか	学校訪問の見直し		○		
4	都道府県教委に対する内申を行う際の基本的方針を見直しているか	内申の際の基本方針の見直し				
5	学校でカリキュラムの開発をリードするような人材を育成するための研修を実施しているか	カリキュラム・リーダーの研修		○		
6	養護教諭がその職務を通じて学校運営に積極的に参加することを促進するための研修を実施しているか	養護教諭の研修		○		
7	市町村独自の経費でスクールカウンセラーや心の教育相談員を配置しているか	独自のカウンセラーの設置				
8	特別非常勤講師の採用について校長に裁量権を与えているか	校長の特別非常勤講師採用権限	○			
9	校長の意見具申を尊重するために、教員採用や人事異動の方法を見直しているか（例えば、臨時採用で教職に就いていた者を推薦できる権限を校長に与えることや、校長に教育計画書を提出させ加配を考慮する等の見直し）	意見具申の見直し	○			
10	学校予算の編成において各学校からの要望を積極的に反映させるための施策を実施しているか（例えば、ヒアリングの実施や、要望書を提出させることなど）	予算についてのヒアリングの実施	○			
11	用途を特定しない学校予算（学校づくり推進費といった名目で配分され、その具体的な用途は、学校で自由に決めることのできる予算）を配分しているか	用途を特定しない学校予算の措置	○			
12	各学校の予算委員会などを経ずに、校長の自由裁量によって執行できる予算を措置しているか	校長の自由裁量予算の措置	○			
13	企業の経営者に求められるような組織マネジメントの能力を高めるための研修を校長に対して行っているか	校長の研修（組織マネジメント）				
14	地域が一体となって家庭教育を支援するために、PTAの活発化を図る施策を行っているか	PTAの活発化			○	
15	地域の人材の活用という観点から、特別非常勤講師を各学校に配置するための予算を増額しているか	特別講師予算の増額			○	
16	教科指導や部活動に活用するため、保護者、スポーツ指導者、伝統文化継承者、企業に所属する専門家などを学校支援ボランティアとして登録する仕組みを設けているか	学校支援ボランティアの登録			○	
17	学校が教科指導や部活動を行うにあたって、地域の施設（図書館、美術館、老人ホームなど）を積極的に活用するための支援をしているか	学校教育における地域施設の活用			○	
18	地域コミュニティの拠点の一つとして学校施設をより活用する施策を行っているか（学校の設計や建築の工夫、学校施設開放の支援など）	コミュニティ拠点としての学校活用			○	

作によって得られた「教育委員会の組織・運営改革」および「学校との関係に関わる改革」それぞれの進展度は、前者が1.99、後者が2.61であり、それを市町村別にプロットしたのが、図Ⅱ-1である。

下の図が示すように、得点の平均値を比較してみると、市町村のいずれにおいても「教育委員会の組織・運営改革」より「学校との関係に関わる改革」の方が進展していることがわかる。では、なぜ、これら2つのカテゴリーの進展度にこのような差が生じるのだろうか。この点についてにわかには適切な説明を見出すことは困難であるが、例えば、現在の教育行政改革論議において、「学校の自主・自律性」の確立が声高に叫ばれ、教育委員会が学校との関係を改善し、学校支援機関としての機能を発揮することが新たな役割として期待されていることがその要因の一つと考えられる。このような期待の強さが影響して、教育委員会は自らの組織・運営の改革よりも、学校との関係に関わる改革に優先的に取り組んでいるのではないかと、ということである。

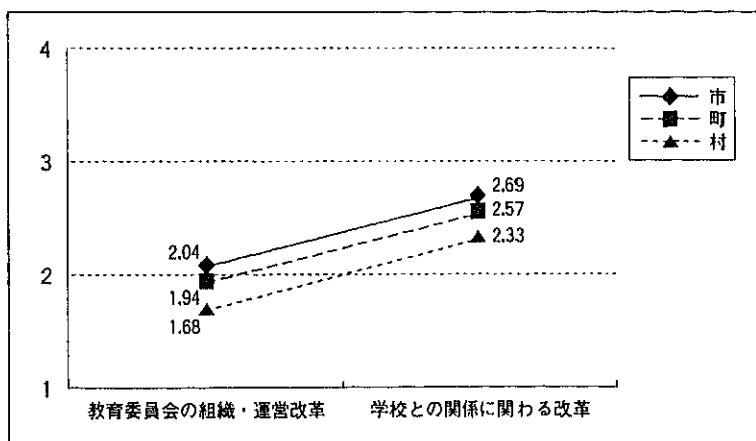
このように、全体としての改革進展度を2つのカテゴリーに分けて見た場合、そこには一定の差があるということを確認した上で、次に、市町村教育委員会が、いかなる事項の改革にどの程度取り組んでいるのか、ということについて見ていくことにしたい。

2. 事項別にみた改革進展度

(1) 教育委員会の組織・運営改革

図Ⅱ-2は「教育委員会の組織・運営改革」に関する質問項目に対する回答結果をまとめたものである。各質問項目に対して「実施している」、「実施する予定である」と回答したものについては、その回答の割合を合計し、「実施、もしくは実施予定」と表記している。回答の割合を合計したのは、「実施している」と「実施する予定である」という回答が事実上、同様のことを意味しているという理由による。「検討中」、「予定なし」と回答したものについては、その割合をそのまま記している。また、この図では、「実施、もしくは実施予定」と回答した割合の高い項目、つまり、改革進展度の高い事項から順に並べている。

この図からわかるように、教育委員会の組織・運営改革に関する質問項目の中で、「実施、もしくは実施予定」と回答した割合が最も高かったのは、「地域の諸機関の連携を調整するポスト等の設置」（以下、質問項目については略称を用いる）である（62.7%）。中教審答申では、様々な機関・団体により実施される芸術文化やスポーツ、社会教育などの事業・活動に関するコーディネーターを配置するなど教育委員会の企画調整、斡旋等の支援機能を充実させることが提言されているが、調査結果をうかがう限り、



図Ⅱ-1 「教育委員会の組織・運営改革」及び「学校との関係に関わる改革」の進展度

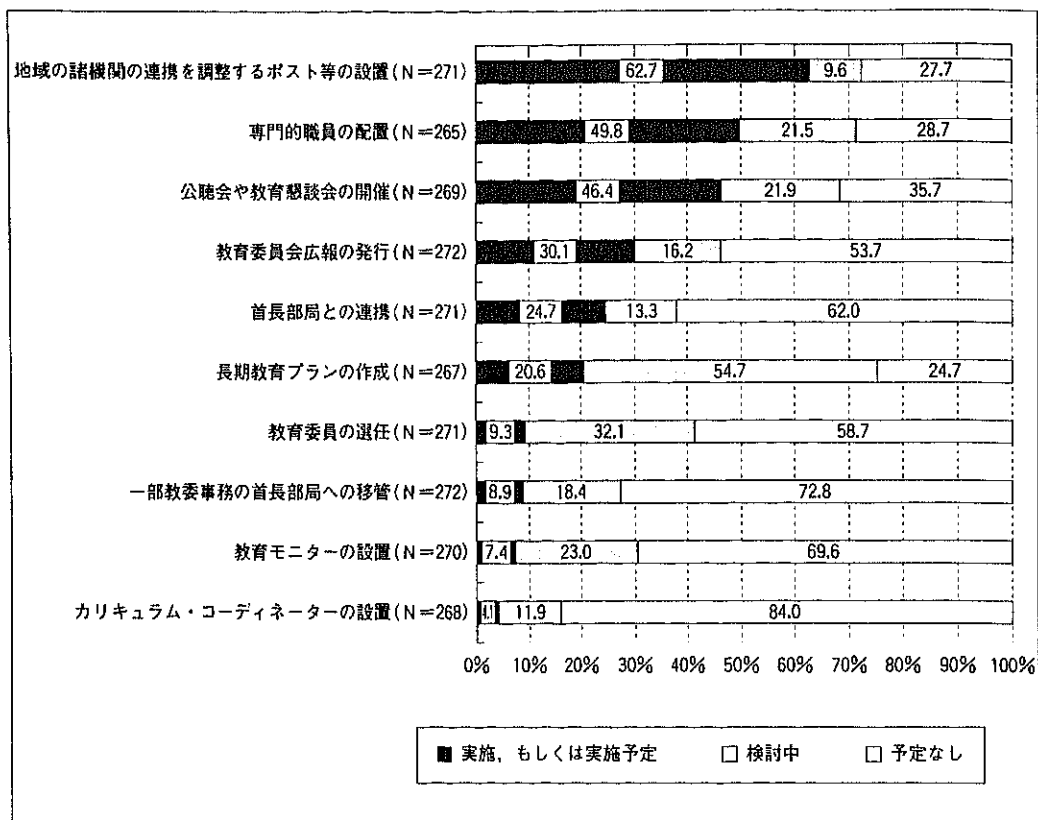


図 II-2 事項別改革進捗度 (教育委員会の組織・運営改革)

すでに数多くの教育委員会が、こういった支援機能を発揮するための素地を整えているといえよう。

また、「専門的職員の配置」、「公聴会や教育懇談会の開催」については、約半数が「実施、もしくは実施予定」と回答しているものの、その他の項目については、「実施、もしくは実施予定」と回答している割合がいずれも3割以下であり、改革があまり進展していない。とりわけ、「教育委員の選任」、「一部教委事務の首長部局への移管」、「教育モニターを設置」、「カリキュラム・コーディネーターの設置」については、いずれも1割以下にとどまっている。このような比較的新しいタイプの改革が進展するためには、一定程度の時間的経過を伴う必要があるということであろうか。この調査結果は時間という変数の重要性を示唆しているのかも知れない。なお、教育委員会の組織・運営改革に関する質問

項目のうち、「教育委員の選任」、「長期プランの作成」、「専門的職員の配置」については、「実施、もしくは実施予定」と回答したものに対して、その具体的な方策等について尋ねており、表 II-3 のような結果を得ている (いずれも複数回答可の設問である)。

まず、「教育委員の選任」について、選任の手続きや基準について新しく採用した (あるいは、採用する予定の) 方法がどのようなものかを尋ねた。この質問に対しては、「委員の構成分野を多様化している」という回答が62.5%、「選任には地域住民からの意見、推薦を取り入れている」という回答が16.6%、「選任には学識経験者や関係団体等の意見、推薦を取り入れている」という回答が12.5%、「その他」33.3%という結果を得ている。「その他」としては、例えば、「女性委員の選任を検討している」、「小・中学校生のある保護者の選任を検討している」、「年齢構成

表Ⅱ-3 下位質問に対する回答結果（教育委員会の組織・運営改革）

質問内容	事項	(%)
教育委員選任の手続きや基準についての新しい方法 (N=24)	委員の構成分野をより多様にするよう工夫している	62.5
	選任には学識経験者や関係団体等の意見、推薦を取り入れている	12.5
	選任には地域住民からの意見、推薦を取り入れている	16.6
	選任の基準や経過を何らかの形で公表している	0
	その他	33.3
長期プランの作成にあたり参考にしたもの (N=48)	文部科学省（旧文部省）の教育改革プランや教育関係審議会の答申	62.5
	当該都道府県教育委員会が作成した改革プラン	45.8
	他の都道府県教育委員会が作成した改革プラン	12.5
	他の市町村教育委員会が作成した改革プラン	33.3
	その他	25.0
教育委員会事務局の専門的教育職員の配置についての工夫 (N=132)	指導主事の配置や増員	56.9
	社会教育主事の配置や増員	45.4
	退職教員の活用	59.2
	その他	16.9

を考えた」といった回答が見られた。中教審答申では、地域住民の多様な意向を教育行政に反映することが教育委員に求められていることや、委員の構成が教職出身者中心となっている教育委員会が存在するという状況を改善するために、幅広い分野の人材から委員を構成することの必要性が指摘されている。先に述べたように、教育委員の選任に関する改革の動きは、市町村教育委員会において、あまり活発でないというのが現状である。それでも、この点に関わる改革の動きが見られるいくつかの教育委員会において、比較的高い割合で「委員の構成分野を多様にする」という方策が採用されていることは注目されよう。単なる「地域の名士」の集合体としての教育委員会ではなく、多様化する教育要求を教育政策に反映させることのできる教育委員会を構築していくうえで、教育委員の構成分野を多様にするという方策は重要である。

また、「長期教育プランの作成」について、作成にあたってどのような資料を参考にしたか（あるいは参考にする予定か）を尋ねた。その結

果、「文部科学省（旧文部省）の教育改革プランや教育関係審議会の答申」が62.5%と最も多く、次いで「当該都道府県教育委員会が作成した改革プラン」が45.8%、「他の市町村教育委員会が作成した作成プラン」が33.3%であり、「他の都道府県教育委員会が作成した改革プラン」と回答したのは12.5%に過ぎなかった。「その他」と回答したのは25.0%であった。「その他」には、例えば、「市の生涯学習推進基本計画」、「外国（イギリス・フランス）」、「市の改革プラン」、「市の総合発展計画」、「市の教育改革審議会答申」、「市政の長期計画」といった回答が見られた。

「専門的職員の配置」については、配置について具体的にどのような工夫を講じたか（あるいは、講じる予定か）を尋ねた。その結果、「指導主事の配置や増員」が56.9%、「社会教育主事の配置や増員」が45.4%、「退職教員の活用」が59.2%、「その他」16.9%という結果であった。「その他」の中には、「学校教育課長は校長経験者を指定席とする」、「教育指導次長の設置」、

「退職市職員の活用」, 「地域教育コーディネーター（派遣社会教育主事）の配置をしている」, 「府籍指導主事の減員を市籍で補充」, 「文化財専門職員の増員」, 「IT 担当の教職員を1名増員」, 「指導監の配置（課長級）」, 「主査, 研究員等の配置5名」, 「教科指導員制度の導入」, 「教育相談員の配置」, 「社会体育技術吏員1名」, 「学芸員の増員予定」といった回答が見られた。

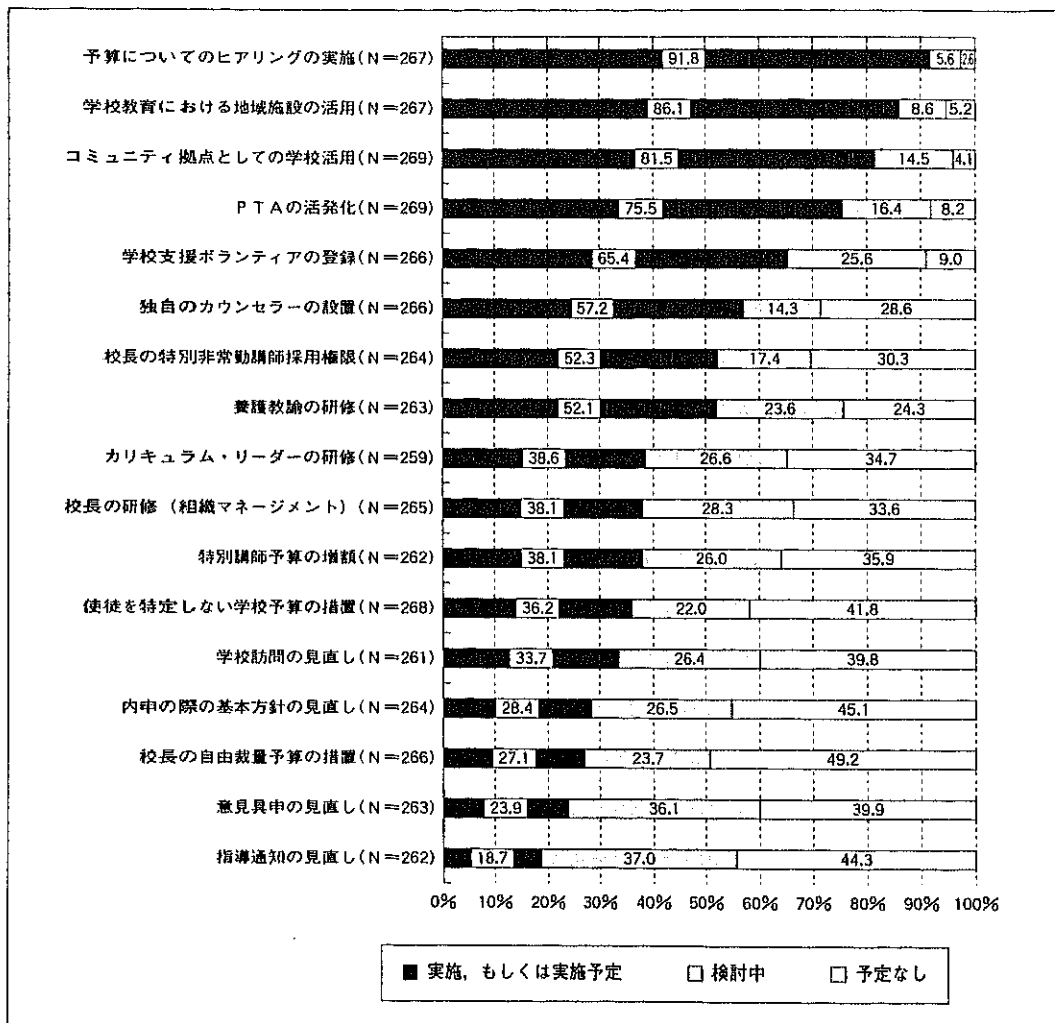
(2) 学校との関係に関わる改革

次に, 学校との関係に関わる事項の改革進展度について見ることにしたい。

図Ⅱ-3は「学校との関係に関わる改革」に関

する質問項目に対する回答結果をまとめたものである（回答の割合の表記については図Ⅱ-2と同様）⁽¹⁰⁾。

この図からわかるように, 学校との関係に関わる改革の中で, 「実施, もしくは実施予定」と回答している割合が最も高かったのは「予算についてのヒアリングの実施」である（91.8%）。中教審答申では, ヒアリングの実施や, 要望する予算の内容を一定の書式で各学校から提出させるなど, 学校関係予算の編成に際して学校の意向を反映させるような工夫を講じることが提言されているが, この調査結果は, 大部分の教育委員会において, このような工夫を講じるこ



図Ⅱ-3 事項別改革進展度（学校との関係に関わる改革）

との必要性が強く認識されていることを裏付けている。

また、「学校教育における地域施設の活用」と「コミュニティ拠点としての学校活用」については、「実施、もしくは実施予定」と回答したものがそれぞれ8割以上という結果を得ている。学校との関係に関わる改革の中でも、特に地域との連携に関わった側面での改革が進展していることがうかがえる。また、「PTAの活発化」については75.5%が、「学校支援ボランティアの登録」については、65.4%が「実施、もしくは実施予定」と回答しており、これらも改革が進展している事項といえよう。

「独自のカウンセラーの設置」、「校長の特別非常勤講師採用権限」、「養護教諭の研修」については、いずれも「実施、もしくは実施予定」と回答したものの割合が、50%台であり、比較的改革が進展しているといえる。

だが、「カリキュラム・リーダーの研修」、「校長の研修（組織マネジメント）」、「特別講師予算の増額」、「用途を特定しない学校予算の措置」、「学校訪問の見直し」については、いずれも「実施、もしくは実施予定」と回答したものの割合が、30%台であり、あまり改革が進展していない。とりわけ、「内申の際の基本方針の見直し」、「校長の自由裁量予算の措置」、「意見具申の見直し」、「指導通知の見直し」については、いずれも「実施、もしくは実施予定」と回答しているものの割合が3割に満たず、他の事項に比べて改革が進んでいない。このことは、教育委員会自身が、これらの事項について従来の在り方を特に問題視しておらず、改革の必要性を特に認識していないことの表れとも考えられる⁽⁴⁾。しかし、「実施、もしくは実施予定」という回答に「検討中」という回答を合わせると半数以上になることを考えれば、改革はあまり進展してはいないものの、教育委員会自身は、こういった事項に関して改革を行う（見直しを行う）ことの必要性を認識していると考えの方が妥当であろう。学校予算について言えば、先に述べたように、ヒアリングを実施している教育委員会はかなり多いし、教育委員会の中には、従来採用さ

れてきた費目ごとの予算配分（配当方式）を改め、学校に対して総枠を配分し、総枠の範囲内で各学校の判断において自由に予算を編成できる仕組みを整えているところもある⁽⁵⁾。また、「校長の自由裁量予算の措置」などは、たとえ教育委員会が予算措置を講じる必要性を認識していたとしても、財政的な裏付けがないと、実施することが困難な事項である。他の事項（例えば、「独自のカウンセラーの設置」、「特別講師予算の増額」、「用途を特定しない学校予算の増額」等）についても言えることであるが、財政的な裏付けがないために、適切な措置を講じることができないということも、改革の進展を遅らせる一つの要因として考慮する必要があるのではないか⁽⁶⁾。

なお、学校との関係に関わる改革に関する質問項目のうち、「指導通知の見直し」、「学校訪問の見直し」、「内申の際の基本方針の見直し」については、教育委員会の組織・運営改革に関する質問項目と同様、「実施、もしくは実施予定」と回答したものに対して、その具体的な方策等について尋ねており、表Ⅱ-4のような結果を得ている（いずれも複数回答可の設問である）。

まず、「指導通知の見直し」であるが、具体的にどのように指導通知を見直しているのかについては、「法令に基づくことなく一定の制約や義務を課している指導通知を縮小」と回答したものが57.4%と最も多く、次いで「通知形式の改正（根拠法令の明記、情報と指導通知の峻別など）」が31.9%、「類似の指導通知を統合」が25.5%、「法令に基づくことなく一定の制約や義務を課している指導通知を廃止」と回答したものが17.0%、「その他」6.4%という結果を得ている。

また、「学校訪問の見直し」について、その具体的な内容は、「指導の質的向上」が79.5%と最も多く、「要請訪問への重点化」が50.0%、「研究指定校の訪問への重点化」が28.4%、「1校あたりの訪問時間の増加」が23.9%、「要請訪問への対応の迅速化」が21.6%、「その他」6.8%であった。

「内申の際の基本方針の見直し」の内容については、「異なる校種の間や他地域との交流人事の

表Ⅱ-4 下位質問に対する回答結果（学校との関係に関わる改革）

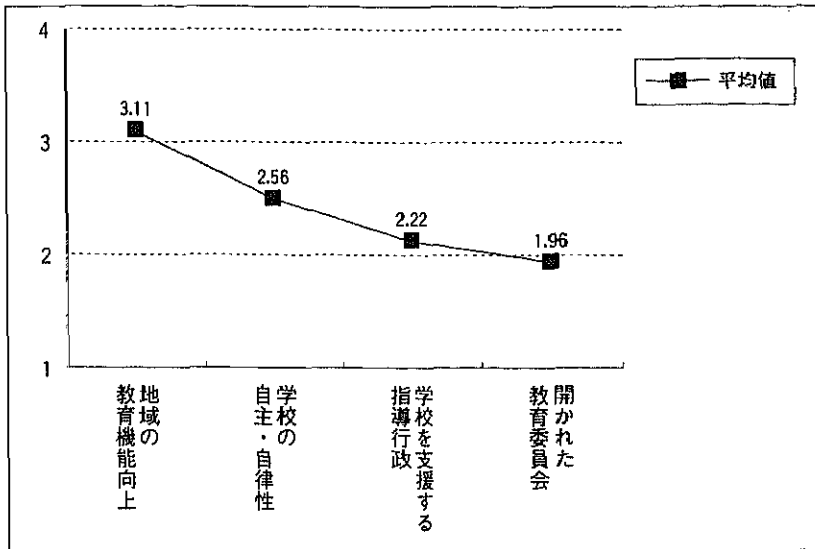
質問内容	事項	(%)
指導通知の見直し (N=47)	法令に基づくことなく一定の制約や義務を課している指導通知を廃止	17.0
	法令に基づくことなく一定の制約や義務を課している指導通知を縮小	57.4
	類似の指導通知を統合	25.5
	通知形式の改正（根拠法令の明記、情報提供と指導通知の峻別など）	31.9
	その他	6.4
指導主事の学校訪問の見直し (N=88)	指導の質的向上	79.5
	1校あたりの訪問時間の増加	23.9
	研究指定校の訪問への重点化	28.4
	要請訪問への重点化	50.0
	要請訪問への対応の迅速化	21.6
その他	6.8	
内申の際の基本方針の見直し (N=74)	同一校への繰り返しの勤務	18.9
	同一校における勤務年数の長期化	63.5
	異なる校種の間や他地域との交流人事の促進	77.0
	その他	5.4

促進」が77.0%、「同一校における勤務年数の長期化」が63.5%、「同一校への繰り返しの勤務」が18.9%、「その他」5.4%という結果を得ている。

3. 課題領域別にみた改革進展度

近年の地方教育行政改革論議において課題とされているテーマを参考にして、「学校の自主・自律性」、「学校を支援する指導行政」、「地域の教育機能向上」、「開かれた教育委員会」という4つの領域を課題領域として設定し、課題領域別に改革の進展度を検討することを試みた。このことを試みたのは、改革への教育委員会の取り組みの多様性を明らかにしたいという理由による。課題領域ごとに、その課題に関連すると思われる複数の質問項目を選択し、それに対する回答を得点化した上で、その得点の合計の平均値を比較した。なお、各領域の改革進展度を見るために、どの質問項目を指標として選択したかについては、前掲の表Ⅱ-1および表Ⅱ-2「質問項目一覧」の「課題領域」の欄に○で示しているの、それを参照されたい。

図Ⅱ-4からうかがえるように、改革進展度の高さは、「地域の教育機能向上」、「学校の自主・自律性」、「学校を支援する指導行政」、「開かれた教育委員会」という順になっている。中教審答申では、教育委員会が地域全体の教育機能向上のために必ずしも十分な役割を果たしていないという実状にふれながら、教育委員会が地域の教育機能の融合を支援し、促進していくことの必要性について述べている。今回得た調査の結果からは、他の領域と比べ、この「地域の教育機能向上」という課題領域における改革進展度が高いことが明らかとなった。この「地域の教育機能向上」という課題に関していえば、千葉県市川市のように、「地域教育共同体構想」をまとめ、学校がコミュニティースクール（地域社会学校）となるよう支援する事業や、地域が子どもを養育することをめざすナーチャリング事業など、地域の教育力を高めていくための画期的な施策を展開している自治体の取り組みが見られる⁽⁴⁾。この調査結果は、地域の振興、地域の教育力向上という課題に対する自らの役割を自覚している教育委員会が多いことを示唆しており、今後も市川市のような積極的な取り組み



図Ⅱ-4 課題領域ごとの改革進展度

みがなされることが期待されよう。

また、「学校の自主・自律性」についても比較的改革が進展している領域といえよう。「学校の自主・自律性」の確立が主張される背景には、教育委員会が過度に学校の主体的な教育活動を制約しており、そのことが特色ある学校づくりなど教育課題の解決を困難にしているという批判がある一方、学校自体も、自律的教育機関としての組織的教育能力を自ら形成する努力に欠け、家庭や地域社会との連携・協力を築くことなく、閉鎖的な空間として存在しているという批判がある。中教審答申では、このような批判に応えるような形で、「教育委員会と学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大」、「校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上」、「学校運営組織の見直し」、「学校の事務・業務の効率化」、「地域住民の学校運営への参画」の5つの観点から、これに関連した制度や運営の在り方の見直しが提言された。学校の自主・自律性の確立については、このように、中教審答申において中心的に取り上げられたテーマであり、現在、市町村教育委員会はその重要性を認識しつつ、積極的に改革に取り組んでいる状況にあると考えられる。

だが、「学校を支援する指導行政」という領域

については、それほど改革が進展しているとはいえない。各学校が自主・自律性を高め、主体的に独自の魅力的な教育活動を展開できるよう、教育委員会が指導行政を通じて積極的な支援を行うことの重要性は改めて指摘するまでもないが、この領域での改革の取り組みは不活発であるのが現状のようである。学校が真に必要としている情報を提供し、適切な指導と助言を行うことができる、いわば「学校支援機関」としての教育委員会に生まれ変わるためには、専門的教職員の配置の充実、学校訪問の在り方の見直しといった指導行政に関わる改革が積極的になされるべきであり、今後の取り組みが期待される。ただ、後述するように、この領域については、各自治体レベルの間で、進展度に顕著な格差が見られる。このことも注目される事実であろう。

また、「開かれた教育委員会」の改革進展度は、最も進展度の高い「地域の教育機能向上」と大きな差があり4つの領域の中では、この領域の改革への取り組みが最も立ち遅れている。「開かれた教育委員会」も他の改革課題に劣らず地方教育行政にとって重要かつ不可欠な課題である。今後は、教育委員会が教育行政に関する説明責任の意義を十分に認識し、住民が切実に

求めている情報を積極的に提供するなどして、まさしく「地域や学校に」開かれた教育委員会へと生まれ変わっていく必要がある。

さて、ではこうした課題領域別の改革進展度を、市町村別に見たらどうであろうか。これを示すのが、図Ⅱ-5である。

この図からわかるように、「地域の教育機能向上」については、市町村いずれも改革進展度が高い。「学校の自主・自律性」についても、市町村のいずれもが同じ程度の進展度であり、比較的改革が進んでいる。「開かれた教育委員会」については、市町村いずれも改革進展度が低い。そして特に、この表で注目されるのは、「学校を支援する指導行政」の改革進展度について、市町村間の格差が、他の3つの課題領域と比べて顕著だということである。「学校を支援する指導行政」に関連した質問項目の市町村別回答結果を見ると、どの事項についても改革進展度は市が最も高く、次いで町であり、村が最も低くなっている。特に、「専門的職員の配置」については、市町村の間で進展度にかかなりの格差がある。この調査結果から、小規模教育委員会における行財政能力・リソースの欠如という問題が改め

て想起されるのである。

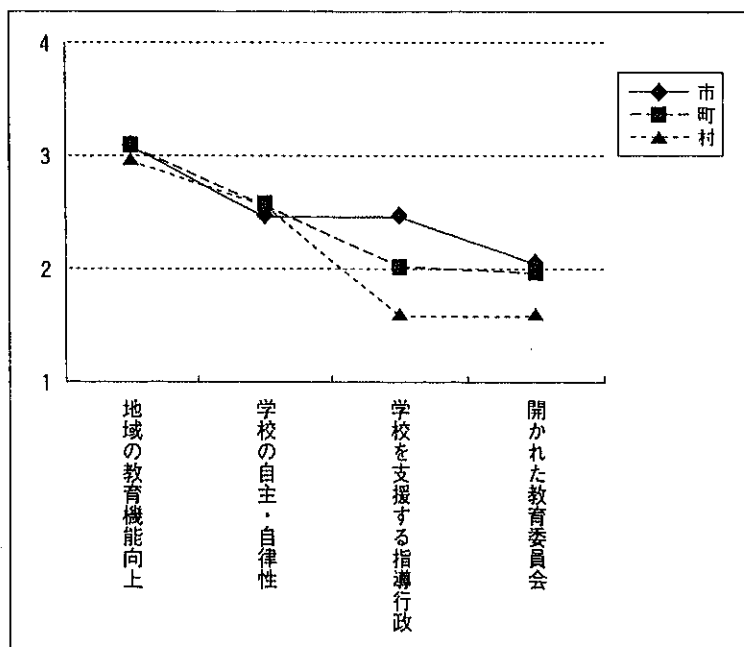
(藤田祐介・堀 和郎)

Ⅲ 改革の進展と地域特性

ここでは、市町村教育委員会の改革の進展に地域特性がどのように関連しているかを検討する。

1. 被説明変数および説明変数の構成

この関係を明らかにするためには、まず、被説明変数としての改革の進展度を示す変数をどう構成するかが問題となる。改革の進展度といっても、「Ⅱ 地方教育行政における改革の進展」でみたように、教育委員会の組織・運営改革や学校との関係に関わる改革それぞれの進展度、4つの課題領域別にみた改革の進展度がある。また、個々の質問項目それぞれに示されている事項別にみた改革の進展度もある。しかしながら、改革動向の背後にあって、影響を与える規定要因を明らかにするという本稿の研究課題を達成するためには、個々の領域ごとの細か



図Ⅱ-5 市町村別に見た課題領域ごとの改革進展度

な改革進展度ではなく、改革全体の進展を表すような変数を構成することが求められる。そこで、つぎのような操作を行うことにより、「全体としての改革進展度」という新しい変数カテゴリーを構成し、それを被説明変数として使用することにした。

その操作は、まずはじめに、Ⅱで改革の進展を検討する際に用いた「教育委員会の組織・運営改革」と「学校との関係に関わる改革」の得点を教育委員会ごとに合計し、その合計を各教育委員会の「全体としての改革」の進展度を表す得点とする⁴⁹⁾。つぎに、この合計得点の平均点を基準として、改革が比較的進んでいる教育委員会（改革進展度高）と、改革が比較的進んでいない教育委員会（改革進展度低）というふたつに分けることとした。この結果、改革進展度高のサンプル数は108、改革進展度低は99、計207であった⁴⁹⁾。つぎに、説明変数としての市町村の地域特性には、人口統計的特性、経済的特性、政治的特性、財政的特性、社会・文化的特性などが考えられる。本稿では、人口統計的特性、経済的特性、財政的特性および政治的特性を説明変数として選択した。まず、人口統計的特性を示す指標として、データ上の制約がある中で、①人口規模、②人口密度、③人口増加率、④高齢人口比率をとりあげた⁴⁹⁾。つぎに、経済的特性を表す指標であるが、それは地域の産業構成を表すものとして、⑤第1次・第3次産業就業人口比率を用いる⁴⁹⁾。第3に、財政的特性であるが、自治体の財政力を示すものとして財政力指数を用いる。⑥財政力指数とは基準財政収入額を同需要額で除したものの過去3年間の平均値をいい、この指数が大きい自治体は財政的に余裕があると判断することができる。この指数が1を超える自治体には地方交付税が交付されない。行政サービスには財政の裏付けが不可欠であるため、サービスと自治体の財政力は強い関係性をもつと考えられる。このことは改革についても同様にあてはまるのではないか。教育委員会の改革動向に対して関心をもつわれわれが、自治体の財政力に注目するのはこのためである⁴⁹⁾。

第4に、政治的特性を示す指標として、首長の就任回数を用いる⁴⁹⁾。首長の就任回数は首長の在任期間を表すものであり、基本的にその回数が多いほど長期にわたり首長の交代がないことを示している。そのため、政治的安定度の目安とすることができる。

2. 全体としての改革の進展度と地域特性

(1) 行政区分と改革の進展

Ⅱでみたように、「教育委員会の組織・運営改革」と「学校との関係に関わる改革」に関する教育委員会の改革の進展度について地域格差が明らかであり、また、「学校を支援する指導行政」などの4つの課題領域においても市では進展度が高く、村では低いことが明らかになった。そこであらためて、ここで設定した「改革進展度高」、「改革進展度低」という変数を用いて、行政区分と改革の進展度についてクロス集計をすると、結果はつぎのようになった（表Ⅲ-1）。

表から明らかなように、行政区分と改革の進展度との間には有意な関連が現れており、市、町、村の順で改革が進んでいる。それでは、これらの改革進展度は、地域特性のどのような側面によって影響を受けているのか、地域特性を表すいくつかの指標を用いてつぎに検討する。

(2) 改革の進展と人口統計的特性

「全体としての改革」の進展について人口規模別に検討すると、人口10万人以上の自治体の71%で改革が進んでおり、ついで3万人以上10

表Ⅲ-1 行政区分別にみた改革の進展度

	改革進展度		合計	
	高	低		
行政区分	村	7 28%	18 72%	25
	町	37 49%	39 51%	
	市	64 60%	42 40%	
合計	108 52%	99 48%	207	

P=0.011

万人未満の自治体では54%，3万人未満の自治体では改革の進展度の高い教育委員会は半数以下の45%となっている（表Ⅲ-2）。自治体の人口規模が大きくなるほど改革が進展しているということが明らかである。つぎに、高齢人口比率を指標とした場合、高齢人口比率が低い自治体の60%で改革が進んでおり、高齢人口比率が高い自治体で改革が進んでいるものは44%である（表Ⅲ-3）⁽²⁰⁾。すなわち、高齢化が進んでいる市町村の教育委員会よりそうでない市町村の教育委員会において改革がより進展している。

(3) 改革の進展と経済的特性

第1次・第3次産業就業人口比率を説明変数とした場合、改革の進展との間に有意な関係はみられなかった（表Ⅲ-4、Ⅲ-5）。

(4) 改革の進展と財政的特性

財政力を指標とした場合、改革が進んでいる教育委員会と進んでいない教育委員会の割合が、

表Ⅲ-4 第1次産業就業人口比率別にみる改革の進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
第1次産業 就業人口比率	低	61 55%	51 45%	112
	高	34 51%	33 49%	
合計		95 53%	84 47%	179

P=0.371

表Ⅲ-5 第3次産業就業人口比率別にみる改革の進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
第3次産業 就業人口比率	低	42 49%	43 51%	85
	高	53 56%	41 44%	
合計		95 53%	84 47%	179

P=0.217

表Ⅲ-2 人口規模別にみる改革の進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
人口 3万人未満		46 45%	56 55%	102
	3万人以上 10万人未満	38 54%	33 46%	
10万人以上		24 71%	10 29%	34
	合計	108 52%	99 48%	

P=0.035

表Ⅲ-3 高齢人口比率別にみる改革の進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
高齢人口比率	低	62 60%	42 40%	104
	高	33 44%	42 56%	
合計		95 53%	84 47%	179

P=0.028

財政力の小さい自治体の教育委員会では46：54，財政力の大きい自治体では61：39であり，財政力の大きい自治体での改革が進展している（表Ⅲ-6）。

(5) 改革の進展と政治的特性

市については、さらに首長の就任回数と改革の進展とのあいだの関係をみるために、首長の就任回数を政治的安定度の指標とし、改革の進展度との関係を検討した⁽²¹⁾。就任回数に注目す

表Ⅲ-6 財政力別にみる改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
財政力	低	41 46%	49 54%	90
	高	54 61%	35 39%	
合計		95 53%	84 49%	179

P=0.030

るのは、それが自治体としての政治的安定の度合いを測るひとつの指標となると考えられるからである。しかしながら、ここでは統計的に有意な関連を示す結果は得られず、改革の進展度に与える影響は見てとることができなかった(表Ⅲ-7)。ただ、政治的安定度は教育長と首長との連携・一体性に関連があるのではないか。地域特性としての政治的安定度は検討するべき今後の課題となろう。

表Ⅲ-7 首長就任回数別にみる改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
首長就任回数	1回	15 58%	11 42%	26
	2回	20 60%	13 40%	33
	3回	11 46%	13 54%	24
	4回以上	8 50%	8 50%	16
合計		54 55%	45 45%	99

P=0.691

(平田敦義・堀 和郎)

Ⅳ 改革の進展と教育長の特性

これまで、地方教育行政の改革の進展度、ついで客観的条件としての地域の特性と改革進展度との関係を考察してきた。ここでは、さらに一歩踏み込み、教育委員会の特徴、とりわけその主体的条件ともいべき教育長の特性と改革の進展との関係を考察する。

1. 被説明変数(従属変数)および説明変数(独立変数)の構成

改革の進展と教育長の特性との関係を探るといふ課題のために、クロス集計による相関分析を行い、 χ^2 自乗検定値を参考にして検討を加える。被説明変数は、地域特性と改革進展度の検討において使用したものと同一「全体としての

改革進展度」(以下、改革進展度と略記)である。つぎに、説明変数たる教育長の特性であるが、これらの変数は教育長の属性に対する回答結果を用いて構成した。すなわち、年齢、在任期間、経歴、資質・能力、態度志向、交流パターン、職務遂行パターン、満足パターンである。以下の分析においては、教育長の特性のこれらの変数を説明変数とし、改革進展度を被説明変数として両者の間の関係を見る。

なお、本稿における教育長サンプルの代表性を検討するため、教育長の基本的なプロフィールとして、教育長の年齢、在任期間、性別、教職歴の有無、主たる経歴の5つの事項を取りあげ、国立教育研究所(現国立教育政策研究所)の行った「地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究」(2000)及び宮崎大学教育行政研究室の「教育委員会制度に関する実証的研究」(1997)の対応する数値データと比較した。結論だけを述べておけば、本稿におけるサンプルは特に偏りがあるものではなく、その代表性には大きな問題がないものといえる²³⁾。

2. 教育長の特性と改革の進展 —クロス集計の結果—

(1) 教育長の特性：年齢、在任期間、経歴

まず始めに、教育長の特性として教育長の年齢、在任期間、経歴を取りあげ、それらと改革の進展度との関係を検討しよう(表Ⅳ-1、Ⅳ-2、Ⅳ-3参照)。

表Ⅳ-1、Ⅳ-2、Ⅳ-3に見られるように、教育長の年齢、在任期間、主たる経歴それぞれと改革の進展度との間には、有意な関連は見られない。例えば、教育長年齢の段階間の違いによって改革の進展度に違いは見られないし、主たる経歴が、教職・教育行政職である教育長と一般行政職である教育長との間にも改革進展度に関して大きな差はない。このことは在任期間についても同様である。

つまり年齢、在任期間、経歴といった要因は、改革の進展の程度には影響を与えておらず、改革にとって重要な要因としては働いていないと

表Ⅳ-1 教育長の年齢と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育長 年齢	51才～60才	29 54.7%	24 45.3%	53 100.0%
	61才～65才	42 48.3%	45 51.7%	87 100.0%
	66才～70才	27 60.0%	18 40.0%	45 100.0%
	71才以上	9 52.9%	8 47.1%	17 100.0%
合 計		107 53.0%	95 47.0%	202 100.0%

P=0.584

表Ⅳ-2 教育長の在任期間と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
在任期間	48ヶ月以下	63 50.8%	61 49.2%	124 100.0%
	49～96ヶ月	29 54.7%	24 45.3%	53 100.0%
	96ヶ月以上	15 57.7%	11 42.3%	26 100.0%
合 計		107 52.7%	96 47.3%	203 100.0%

P=0.769

表Ⅳ-3 教育長の主たる経歴と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
経歴	教職・教育 行政職	80 52.6%	72 47.4%	152 100.0%
	一般行政職	26 53.1%	23 46.9%	49 100.0%
合 計		106 52.7%	95 47.3%	201 100.0%

P=0.0545

思われる。在任期間や経歴が改革進展度に大きな影響を与えていないことは注目すべきである。

(2) 教育長の特性：教育長の資質・能力

つぎに、教育長の特性として教育長の資質・能力を取りあげ、改革進展度との関係について検討を行う。ここでは「教育長として選任された理由」への回答をもとに、資質・能力に関する

教育長の特性を区別し、類型を構成した。本項目でなされた質問は、「行政手腕」、「地域事情に明るいこと」、「政治手腕」、「教育的識見」である。

これらの問いに対する回答に対して、因子分析を施しその結果を参考としつつ、政治的手腕と行政的手腕に関する項目の合計得点と、教育的識見に関する項目の得点を用いて、教育長の資質・能力に関する類型を構成した。すなわち、それぞれの得点の平均を求め、その平均値を基準として得点の高低によって、政治・行政手腕の高い教育長とそうではない教育長、そして、教育的識見が高い教育長とそうではない教育長とに分けたのである²⁰⁾ (表Ⅳ-4、Ⅳ-5)。

政治・行政手腕と改革進展度とのクロス表である表Ⅳ-4からは、政治・行政手腕の高い教育長の下での教育委員会は、そうではない教育長の下での教育委員会に比して、改革進展度が高く、政治・行政手腕の低い教育長の下では改革進展度が低い教育委員会の割合が高いことが見ることができる。しかしながら、その差は大きいものではなくP値も0.203と比較的高いものとなっている。政治・行政手腕を有している教育

表Ⅳ-4 政治・行政手腕と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
政治・行政手腕	低	52 49.1%	54 50.9%	106 100.0%
	高	49 58.3%	35 41.7%	84 100.0%
合 計		101 53.2%	89 46.8%	190 100.0%

P=0.203

表Ⅳ-5 教育識見と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育識見	低	27 43.5%	35 56.5%	62 100.0%
	高	77 57.9%	56 42.1%	133 100.0%
合 計		104 53.3%	91 46.7%	195 100.0%

P=0.061

長の下で改革がより進展しているという傾向は見られるけれども、そのことは、必ずしも断定できるだけの確かなものとはなっていないという結果となった。

つぎに、教育識見と改革進展度との関係について見てみると、教育識見が高い教育長の下では改革進展度が高い教育委員会の割合が高く、かつ教育識見が低い教育長の下では改革進展度の低い教育委員会の割合が高い。しかしながら、この両者に関しても一定の影響関係を見てとることが出来るが、確かであると断定できるまではいかない。

以上のことは、「政治・行政手腕」、「教育識見」の両者と改革進展との間には、それぞれに関して手腕や識見を有している教育長のいる教育委員会において、改革が進展しているという傾向は見られるが、必ずしも断定できるだけの確かなものとはなっていないことを示している。

そこで、「政治・行政手腕」と「教育識見」を組み合わせ、その両者に関して高得点である教育長（これを「兼備」型とする）と、両者に関して低得点である教育長（これを「不足」型とする）を新しく構成し、改革進展度との関係を検討した（表Ⅳ-6）。

表Ⅳ-6からは、政治・行政手腕と教育識見の両者を兼ね備えている教育長のいる教育委員会では、そうではない教育委員会に比して改革が進展していることが明白である。このことは、教育長の政治・行政手腕及び教育識見の、それぞれの改革の進展度に対する影響は必ずしも断定できるほど確かなものではないが、両者を兼

備した教育長の下では、改革が確かに進展していくことを示している。改革の進展には、教育長が政治・行政手腕を有し、なおかつ教育に関する識見を兼ね備えていることが必要となると考えられる。

(3) 教育長の特性：態度志向

第3に、教育長の態度志向と改革の進展度との関係を検討していくこととする。教育長の態度志向を類型化するにあたっては、教育長が最終的に就任を引き受けた理由に関する質問の5件法の回答に対して因子分析を行い、その結果を参考として教育長の態度志向に関して、「問題解決志向」、「首長一体志向」、「自己実現志向」の3つのカテゴリーを設定した。ここでいう「問題解決志向」とは、「地域の教育問題に関心があり、その解決に取り組みたいと思ったから」、「自分の経験と知識を教育行政に役立てたいと思ったから」、「自分の教育ビジョンを実現したいと思ったから」の回答に共通に見られる態度志向をとりだしたものである。

つぎに「首長一体志向」は、「首長が協力を約束してくれたから」、「首長のビジョンに納得したから」の回答から共通に予測できる態度志向のことであり、それらの回答の得点を合計した上でその得点の平均値を求め、その平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低により、首長一体志向の高い教育長とそうではない教育長とした。

最後に「自己実現志向」は、「教育長の仕事に興味を持っていたから」、「他の公職につくためのよい経験となると思っていたから」の回答から強く現れている態度志向を名付けたもので、それらの得点を合計した上でその得点の平均値を求め、平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低で、自己実現志向の高い教育長とそうではない教育長とした。

まず、これらの教育長の類型に基づく教育長の特性と改革進展度との関係を検討した（表Ⅳ-7、Ⅳ-8、Ⅳ-9）。

問題解決志向と改革進展度との関係について見てみると、問題解決志向の高い教育長の下で

表Ⅳ-6 教育長の資質・能力と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育長の 資質・能力	「不足」型	14 37.8%	23 62.2%	37 100.0%
	「兼備」型	36 61.0%	23 39.0%	59 100.0%
合 計		50 52.1%	46 47.9%	96 100.0%

P=0.027

表Ⅳ-7 問題解決志向と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
問題解決志向	低	26 40.6%	38 59.4%	64 100.0%
	高	74 59.2%	51 40.8%	125 100.0%
合計		100 52.9%	89 47.1%	189 100.0%

P=0.015

表Ⅳ-8 首長一体志向と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
首長一体志向	低	43 45.7%	51 54.3%	94 100.0%
	高	58 59.8%	39 40.2%	97 100.0%
合計		101 52.9%	90 47.1%	191 100.0%

P=0.052

表Ⅳ-9 自己実現志向と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
自己実現志向	低	62 59.6%	42 40.4%	104 100.0%
	高	39 44.3%	49 55.7%	88 100.0%
合計		101 52.6%	91 47.4%	192 100.0%

P=0.034

の教育委員会は改革進展度が高いことが理解できる。また、首長との一体志向については、首長との一体志向の高い教育長のもとでの教育改革は、そうではない教育委員会よりも改革が進展しているという傾向がある。ただし、その関係は、必ずしも断定できるだけの確かなものとはなっていない。

ところが、自己実現志向については、表Ⅳ-9を見てみると興味深い。自己実現志向の高い教育長のもとでは、改革進展度の低い教育委員会の割合が高く、むしろ改革が進展してない。かつまた、自己実現志向の低い教育長のもとでは、改革進展度が高い教育委員会が多く存在し、改

革が進展していることが確認できる。つまり自己実現志向の強さは、改革の進展には寄与せず、むしろ阻害要因として働いていることを示唆している。

そこでつぎに、自己実現志向を除き問題解決志向と首長一体志向という態度志向に注目してその組み合わせにより教育長の新たな態度志向類型を構成した。具体的には、問題解決志向と首長一体志向それぞれの平均値を基準として両者について高得点の教育長（これを「兼備」型とする）と、両者に関して得点の低い教育長（これを「不足」型とする）とし、この類型に基づいて、教育長の特性と改革進展度との関係を検討した（表Ⅳ-10）。

表Ⅳ-10 教育長の志向と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育長の 態度志向	「兼備」型	47 61.8%	29 38.2%	76 100.0%
	「不足」型	15 34.9%	28 65.1%	43 100.0%
合計		62 52.1%	57 47.9%	119 100.0%

P=0.004

表Ⅳ-10によれば、問題解決志向と首長一体志向の両者を保持している教育長のもとで改革が大きく進展していること、そしてそれとは反対に、両志向をあまり保持していない教育長のもとでは、改革の進展が立ち遅れていることが明らかとなった。

このことは、改革の進展には、教育長自身の問題解決志向の高さが大きく関係していることは明白であるが、これに「首長一体志向」が加わると、改革が大きく進展することを示している。従って、問題解決志向は、首長との一体志向が加わることにより、より一層問題解決行動が促され、改革がより進展することを示しているのではないかと考えられるのである。

(4) 教育長の特性：交流パターン

第4に、教育長の交流パターンと改革の進展との関係を検討することにしよう。教育長が職

務上交流を行っている個人や団体に関する質問群をもとに、「教育長の交流パターン」に着目して、教育長の類型を構成した。本稿では、教育長の職務上の交流パターンの抽出は、以下に挙げるような個人・団体に関する質問項目を用意し、その接触の度合いについて、「全くない」、「めったにない」、「どちらともいえない」、「時々ある」、「ひんぱんにある」の5つの選択肢から該当するものを選んでもらう形式の質問項目を用いた。交流先としては、「教育委員」、「議会・議員」、「首長・首長部局」、「商工会議所などの経済団体」、「PTAなどの社会教育関係団体」、「校長会」、「都道府県教育長」、「他市町村の教育長」、「学校現場の校長や教師」、「地域住民」、「教員組合」、「組合以外の教員団体」、「大学教員」である。「教育長の交流パターン」は、以上のような教育長の職務上の交流に関する質問について、因子分析を行いその結果を参考として「地域」型交流と「教育」型交流の2つの交流パターンを設定した。

「地域」型交流は、「議会・議員」、「PTAなどの社会教育関係団体」、「地域住民」との交流に関する回答の得点を合計した上でその得点の平均値を求め、その平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低により、地域志向の高い教育長とそうではない教育長とに分けた。「教育」型交流は、「都道府県教育長」、「教員組合」、「組合以外の教員団体」、「大学教員」との交流に関する回答の得点を合計した上でその得点の平均値を求め、その平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低により、教育志向の高い交流を行う教育長とそうではない教育長とした。

まず、これらの類型に基づくそれぞれの教育長の特性と改革進展度との関係を検討した（表IV-11、IV-12）。

教育長の交流パターンに関しては、「地域」型交流と「教育」型交流の両者ともに、改革の進展に明確に関係していることが認められた。具体的には、「地域」型交流の高い教育長のもとの改革の進展である。同様に、「教育」型交流の高い教育長のもとにおいてもそうではない教育長のいる教育委員会に比して改革が進展している。

表IV-11 「地域」型交流と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「地域」型交流	低	39 44.3%	49 55.7%	88 100.0%
	高	65 59.1%	45 40.9%	110 100.0%
合 計		104 52.5%	94 47.5%	198 100.0%

P=0.039

表IV-12 「教育」型交流と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「教育」型交流	低	43 41.3%	61 58.7%	104 100.0%
	高	59 64.8%	32 35.2%	91 100.0%
合 計		102 52.3%	93 47.7%	195 100.0%

P=0.001

こうした事実からは、地域の個人や団体であるのか、それとも教育関係者であるのかに限らず、少なくとも地域の「有権者」層と積極的に交流を行っている教育長のもとで、改革がより進展することを示している。このことは、これら2つのタイプを組み合わせ、その両者に関する得点の高低により、地域の個人や団体、あるいは教育関係者の双方と積極的に交流している教育長（これを「積極」型とする）とそうではない教育長（これを「消極」型とする）とに分け、改革の進展との関係を検討するとより一層鮮明に現れる（表IV-13）。

要するに、教育長が上記のような地域の個人

表IV-13 教育長の交流パターンと改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育長の交流パターン	「積極」型	38 65.5%	20 34.5%	58 100.0%
	「消極」型	17 32.1%	36 67.9%	53 100.0%
合 計		55 49.5%	56 50.5%	111 100.0%

P=0.002

や団体あるいは教育関係者と幅広く交流していることが改革の進展に必要な条件であることを表しているものであるといえよう。

(5) 教育長の特性：職務遂行パターン

第5に、教育長の職務遂行に関する5件法の質問項目をもとに、教育長の職務遂行のパターンに関する類型を構成した。教育長の職務遂行に関する質問の回答に対する因子分析の結果を参考にして、「内部」重視と「外部」重視の2つのカテゴリーを設定した。

「内部」重視は、「事務局スタッフと協議しつつ政策を立案する」、「事務局スタッフと協議しつつ諸施策の具体化を図る」に関する肯定的な回答に表れている職務遂行パターンのことであり、その回答の得点を合計しその得点の高低により、内部スタッフとの協議を中心に職務を遂行する程度の高い教育長とそうではない教育長とに分けた。「外部」重視は、「首長や首長部局と接触して、教育委員会の考え方や立場を説明し協力を働きかける」、「議会や議員と接触して、教育委員会の考えや立場を説明し理解を求める」、「地域住民との交流・接触の機会を利用して、教育要望をくみ取ったり、教育委員会の考えや立場を説明したりする」頻度の高い教育長の職務遂行上のパターンを表すものであり、これらの回答の得点を合計し、その得点の高低により、積極的に外部関係者に働きかけながら職務を遂行する程度の高い教育長とそうではない教育長に分けた（表IV-14、IV-15）。

ここでは、内部スタッフとの協議を中心に職務を遂行する程度の高い教育長であるか否かは、

表IV-14 「内部」重視と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「内部」重視	低	39 47.6%	43 52.4%	82 100.0%
	高	66 55.9%	52 44.1%	118 100.0%
合 計		105 52.5%	95 47.5%	200 100.0%

P=0.153

表IV-15 「外部」重視と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「外部」重視	低	40 40.0%	60 60.0%	100 100.0%
	高	65 63.7%	37 36.3%	102 100.0%
合 計		105 52.0%	97 48.0%	202 100.0%

P=0.001

改革の進展への影響に関して、若干の傾向性はあるものの、必ずしも断定できるだけの確かなものとはなっていない。その一方で、積極的に外部関係者に働きかけながら職務を遂行する程度の高い教育長のもとでは改革が進展していることが見てとれる。このことは、改革の進展には、教育長が広く教育委員会外部の諸機関や諸関係者に働きかけをおこなって、その職務を遂行することが必要とされていることを示している。

(6) 教育長の特性：満足パターン

第6に、教育長の満足度と改革の進展との関係を検討する。教育長の職務に対する満足に関する質問群をもとに、「教育長の満足パターン」に関する類型を構成した。

本稿で教育長の満足度に関しては、「仕事自体」、「職務上の権限」、「待遇」、「教育委員との関係」、「首長・首長部局との関係」、「事務局との関係」、「校長会との関係」、「教員組合との関係」、「都道府県教育委員会・教育事務所との関係」、「地域住民との関係」の質問項目を用意し、「きわめて不満足である」、「不満足である」、「どちらともいえない」、「満足している」、「きわめて満足している」の5つの選択肢から該当するものを選択してもらうという形式の質問項目を用いた。「教育長の満足パターン」の抽出は、この質問項目を利用して因子分析をほどこして、その結果を参考として「組織満足」と「仕事満足」の2つの満足パターンを設定した。

すなわち、「組織満足」は、「事務局との関係」、「校長会との関係」に関する満足度を指し、これ

らの回答の得点を合計した上でその得点の平均値を求め、その平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低により、組織満足の高い教育長とそうではない教育長とに分けた。

「仕事満足」は、「仕事自体」、「職務上の権限」、「待遇」に関する満足度を指し、それらの回答の得点を合計した上でその得点の平均値を求め、その平均値を基準として、個々の教育長を得点の高低により、仕事満足の高い教育長とそうではない教育長とした。これらの類型に基づくそれぞれの教育長の特徴と改革進展度との関係を検討した(表IV-16, IV-17)。

「組織満足」、「仕事満足」の両者共に、改革の進展との間には一定の傾向性は指摘できるものの、必ずしも断定できるだけの確かさは見いだされないという結果となった。ただし、「組織満足」と「仕事満足」の両者とも、満足度が高い教育長の下でのほうが、相対的には改革の進展度が高い教育委員会が多いことには注目しておきたい⁽²⁹⁾。

表IV-16 組織満足と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
組織満足	低	55 48.7%	58 51.3%	113 100.0%
	高	50 56.8%	38 43.2%	88 100.0%
合計		105 52.2%	96 47.8%	201 100.0%

P=0.158

表IV-17 組織満足と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
仕事満足	低	35 47.3%	39 52.7%	74 100.0%
	高	69 52.2%	56 44.8%	125 100.0%
合計		104 52.3%	95 47.7%	199 100.0%

P=0.176

(柳林信彦・堀 和郎)

V 調査結果の意味するもの

以上において分析してきたように、われわれの調査研究によって、市町村レベルにおける教育行政改革の動向は、調査設計に際してとった基本的仮定の通りに、地域特性の影響と教育長の特徴に大きく左右されることが明らかになった。それは端的に言えば、小規模教育委員会の置かれた困難な状況と改革の動向を左右する存在としての有能な教育長の重要性ということを明らかにしたといえることができる。つまり、今回の地方教育行政の改革において、小規模教育委員会は相対的に立ち遅れていること、しかし、そうしたなかで、政治・行政手腕や教育識見の高さ、問題解決志向や首長一体志向の強さ、あるいは、交流の幅広さ、議員や地域住民をはじめとする関係者との交流の幅広さや働きかけの強さといった特性を持つ教育長の、改革の推進要因としての重要性である。敷衍しよう。

(1) 小規模教育委員会の相対的立ち遅れ

地方分権の推進と規制緩和という改革動向の中で、自治体レベルの教育行政においても、中教審答申が提出されて間もないながらも、そこで提起された方向への改革の取り組みがある程度進展しつつあることが明らかになった。しかしながら、市町村別や人口規模別の比較をするならば、改革動向に大きな格差が見られることも同時に明らかになった。小規模教育委員会における改革の相対的立ち遅れである。ここには、指導主事の配置率に象徴される行財政能力・リソースの欠如—たとえば、人口3万人未満の教育委員会の指導主事配置率は18.3%である。つまり、3万人未満の教育委員会の場合、その80%以上の教育委員会に指導主事が置かれていない⁽²⁶⁾—という、小規模教育委員会の置かれた不利な状況が反映されていると推測することができる。小規模教育委員会の行財政能力・リソースの欠如という問題については、これまで幾度となく指摘されてきたことであり、別段目新しい事実ではないかもしれない。しかし、改革の進展度という具体的な動きとの関連において、

小規模教育委員会の立ち遅れが実証されたことはやはり指摘すべき重要な事実である。教育委員会に主体的かつ積極的な行政や「役割の再定義」が求められ、そのことが教育改善の鍵を握るとされている状況の中で、小規模教育委員会において改革の進展に遅れが目立つことは行財政能力強化のための教育委員会設置単位の再検討が依然として重要な政策課題であることを示唆するものである。

(2) 改革を推進する教育長の諸特性

しかし、また同時に、教育長の諸特性が改革の進展に大きくかかわっていることが明らかになった。これも注目すべき事実である。ただ単に、教育長の特性いかんにより、市町村教育委員会の改革は大きく左右されるということだけではなく、教育長の特性は、市町村の壁（行財政能力の格差という制約）を超えて、改革を推進する力となりうる可能性を持つ。つまり、教育長の特性は教育改革の進展に大きく関連しているだけでなく、人口規模別に教育長の特性と改革の進展度との関連をみたとき、人口10万人以上の教育委員会は例外として（なぜそうなのかは、重要な研究課題であるが）、一貫して、全体としてみた時に現れたのと同じ高い関連性が現れている²⁰⁷。つまり、改革を左右するはずの人口規模に関わらず、教育長の特性が改革に大きな影響を与えているのである。それは高い政治・行政手腕や教育識見、強い問題解決志向、首長との一体化志向の強さ、あるいは、議員や地域住民など教育に関わるいわゆる「有権者」層との交流の幅広さや働きかけの強さといった特性であり、こうした特性をもつ教育長の下では、行財政能力の不足しているとみられる小規模教育委員会においても、改革が推進されているのであり、自己革新が可能となる傾向がはっきりとみられるのである。

(3) 教育長のリクルートメントの重要性とそのあり方

このような事実は、改革を推進するためにどのような資質・能力や態度志向を備えた教育長

をリクルートすべきか、また、教育長にはいかなるリーダーシップ行動が改革を推進する上で必要であるかを示唆する。つまり、ここには、改革を推進する有能な教育長の備えるべき資質・能力や態度志向、リーダーシップ行動が示唆されている。筆者は、以前、教育委員会制度の実態、特に「教育行政の住民統制」の実態を分析するなかで、本来それを担うべき教育委員の「住民代表性」が希薄であり、むしろ、執行責任者であると同時に専門的助言者である教育長の能動的職務遂行と政策的リーダーシップが住民統制機構としての教育委員会を支えていることを明らかにしたが²⁰⁸、今回、中教審答申以降の改革の動向との関連においても、教育長のもつ特性の重要性が明らかになったことは、教育長が現在推進されつつある改革動向を支えるリーダーであることを十分に証明するものといえる。これは、教育長のリクルートメント、つまり、いかなる人材を教育長に得るのが、今後の改革の推進動向にとってきわめて重要な問題であることをあらためて示唆するものである。そして、注目すべきは、町村合併が進捗しない現状において小規模教育委員会の行財政能力の回復が近い将来には期待できない困難な現実のなかで、教育長のリクルートメントは、それぞれの自治体にとって改革を推進する上での数少ない操作・調整可能な要因（manageable factor）のひとつであることである²⁰⁹。

とするならば、上記したような、有能な教育長、つまり、改革の推進力となるような資質・能力や態度志向をもち、リーダーとして能動的に動く教育長をリクルートするにはどうすればよいか。これが問われなければならない。教育長に関する経験的調査の全般的不足もあり、十分な検討材料はないが、最後に、本調査結果を踏まえつつ、若干の提言をすることで本論文をしめくくることにしたい。

周知のように、教育長の二大リクルート源は、教職と一般行政職である。これまで、一般行政職からの人事に対しては、「教育行政の専門性を軽視している」、「ローテーション人事である」、「論功行賞人事である」といった批判が寄せられ

てきた。他方、教職からのそれに対しては、その多くが校長経験者であるという経歴から、教育行政の専門家としての知識と技術に大きな期待が寄せられる反面、教育界において、いわば「功なり名とげた」人物に地域全体の教育を組織化していく積極的なインセンティブを求めることは困難ではないかといった疑念が表明されることがあった。ただ、全体として、その前職の比率に表われているように、これまで、教職がよりふさわしいリクルート源とみなされてきたことはたしかである。しかし、これまで、教育長の主たる経歴とその職務遂行の結果との関連を経験的に検討した調査が少ないこともあって⁹⁰⁾、この問題に関して経験的証拠に基づく結論は出されてこなかったといつてよい。

今回の調査結果によれば、年齢はもちろん、教職出身者が行政職出身者かという教育長の経歴のちがいは、問題解決志向が高いかどうか、首長一体志向が強いかどうか、あるいは、交流パターンが幅広いかどうかといった、改革の進展との関連が明らかとなった教育長の諸特性との有意で体系的な関連性は見出されなかった⁹¹⁾。ということは、リクルートに際してのそれらの二者択一は少なくとも改革の進展との関連でいえばあまり意味がないということである。つまり、そうした客観的屬性だけに頼る人事では、改革の推進力になるような有能な教育長のリクルートにはつながらないということである。

では、どうすればよいのか。これに関して、教育長の人事に関する研究ではないが、示唆的な調査研究がある。それは Bridges が行った教育委員の選出に関する公選制と任命制を比較した研究である⁹²⁾。彼によれば、任命制と公選制は教育委員選出の制度としては大きな差異があることはたしかであるが、現実の機能を検討するならば、多くの場合それが単なる手続きのちがいでしかなく、それ以上でもそれ以下でもないことが明らかになる。つまり、選出される教育委員の特性とその選出手続きとの関連性は希薄であり、通常、想定されているような、たとえば、公選制で選出された教育委員のほうが住民代表としての意識が高いといった差異は現れ

ていない。制度の運用次第では、任命制のほうが教育委員としての自覚の高い適切な人物を選ぶことができることもある。つまり、そうした手続きにどれだけの政治的熱意が込められて運用されているかが重要であるということである。任命権者の熱意（人選にかける準備や時間に表われる）、あるいは有権者の熱意（投票率に表われる）の差が、選出される教育委員の特性を左右する。

この知見を踏まえるならば、教育長のリクルートに関して、つぎのようにいうことができよう。教職出身者か、行政職出身者かというしばしば設定される二者択一の選択肢はそれ自体としてはあまり意味がない。重要視するべきではない。重要なことは、教育長候補者の客観的屬性ではなく、その資質・能力や態度志向に関する、たとえば、本論文で明らかにされたような、手腕と識見を兼ね備えているかとか、高い問題解決志向を持っているかといったことにかかわるたしかな情報に基づいてリクルートに時間をかけてどれだけ準備しどう工夫するかであろう。これもアメリカの事例であるが、12名の教育長の事例研究を行った Johnson は、教育委員会にとって教育長のリクルートほど重要な決定事項はなく、たったひとつの例外を除いて、教育長人事のために特別のコンサルタントを雇い、学区にふさわしい人材を選ぶ際の判断材料にするために学区の教育の直面する課題についてニーズ・アセスメントを行い、地域の関係者の意見を聴取し、公募、候補者の絞り込み、面接などに、6週間もの時間をかけるなど、教育長のリクルートに相当の労力が費やされることを報告している⁹³⁾。近年になって、わが国においても地方分権改革の影響により、教育長を公募する自治体が散見されるようになってきていることは、教育長人事の革新の兆しを示す望ましい動きといえよう⁹⁴⁾。公募という方法は、教育長にふさわしい人材を広く求めようとしている点のみならず、必然的に自治体の側で一定の教育長像を描くことを迫られるという点においてもより自覚的にしかも地域の教育課題との関連を念頭に置きながら教育長人事を進めることを刺激する

こととなり、教育改革に有効に作用することが考えられる。大事なことは、地方教育行政に与っての教育長というポストの重要性を十分に認識した上で、教育長人事に対して首長をはじめとする関係者が真剣に取り組み情熱を傾けた人事として取り組むことである。首長が教育長の選任にあたって示す熱意は採用される教育長にとって信頼関係を築く出発点となるものであり、職務へのコミットメントに大きな影響を及ぼすと思われる。事実、就任理由について「首長が協力を約束したから」、「首長のビジョンに納得したから」という項目に肯定的に回答した教育長が教育改革の推進に積極的であることをみても、就任時に感觸として得た首長からの信頼はきわめて重要な心理的リソースになっていることが考えられる。首長は、地域の教育行政に重大な帰結をもたらす人事として、教育長のリクルートというものに対し、慎重に、かつ切実な課題として取り組むべき時期を迎えているのである。

(堀 和郎)

注

- (1) 例えば、新藤宗幸「教育委員会は必要なのか」『教育をどうする』(岩波書店, 1997), 堤清二・橋爪大三郎編『選択・責任・連帯の教育改革』(勁草書房, 1999)
- (2) 平成12・13年度科研費補助金(基盤研究C)研究成果報告書(研究代表者・堀 和郎)『教育改革における教育委員会の役割—地方教育行政に関する「中教審答申」以降の動向に注目して—』(2002)
- (3) 小川正人編『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社, 1998), 西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政 教育委員会・学校・地域』(ぎょうせい, 2000)
- (4) 堀 和郎『アメリカ現代教育行政学研究』(九州大学出版会, 1983) pp. 306-314.
- (5) 堀 和郎・加治佐哲也「市町村教育委員会に関する調査研究」『日本教育行政学会年報』11号(1985), 同「教育委員・教育長の特徴の比較分析」『宮崎大学教育学部紀要』65号(1989)
- (6) このようなやり方に恣意的な面があることは否定できないが、このようなサンプリングを敢えて行ったのは、2000年の秋に実施した都道府県教育委員会調査のデータとの関連性を検討したいという意図があったためである。ただし、本稿では、都道府県のデータについては言及しない。その概要については、堀, 前掲書(2002)を参照のこと。
- (7) これらの質問項目の中には、中教審答申以降に各教育委員会が開始した施策だけではなく、以前から実施しているような施策も含まれているが、そのような施策であっても中教審答申において改革事項として指摘されているものについては、質問項目に含めることが妥当であると判断した。すなわち、以前から実施されているような施策は各教育委員会における「改革の先取り」として意味づけるということである。
- (8) なお、「実施する予定である」と「検討中」という選択肢について敷衍しておく、前者は、当該事項の実施が既に決定している、つまり、年度が改められた時点で必ず実施に移されることを意味しており、後者は、当該事項を改革に関わる問題として取り上げて検討してはいるものの、実施するかどうかは未定であるということの意味している。
- (9) ただ、反省を込めていえば、回答の選択肢について、例えば、「すでに実施している」、「実施する可能性がある」、「実施する可能性が少ない」、「実施する可能性が全くない」という表現にするなど、できるだけ連続量と見なせるようにワーディングを工夫する必要があるのではないかと考えている。
- (10) ただし、この事項別改革進展度には、学校との関係に関わる質問項目の2(「心の教育」と「総合的な学習の時間」の資料配付)が含まれていない。その理由は、この質問項目に対する回答の選択肢が他の質問項目の場合と異なるからである。すなわち、この質問項目の回答の選択肢は、「1.両方とも配布している」、「2.『心の教育』に関する資料だけ配付している」、「3.『総合的な学習の時間』に関する資料だけ配付している」、「4.両方とも配布していない」となっており、

り、他の質問項目と同様にグラフ化することが困難であったためである。なお、本質問項目の得点化にあたっては、選択肢の1に4点、2及び3に2.5点、4に1点を与えている。

- (11) 例えば、実際に、「指導通知の見直し」の設問に対して「指導通知に無駄なものはあり得ず、見直す必然がない」というような主旨の回答を書き添えた教育委員会も存在した。
- (12) 岡山市教育委員会の例。同市は1998年度から、費目ごとに用途を特定する従来の予算配分方式を改め、学校（校長）の要求に基づいて予算執行がなされる「要求方式」を採用した。新方式の実施にあたっては暫定措置がとられ、各校が予算要求をする前に市教委が費目別配当額を示していたが、2001年度以降、配当額の提示は廃止され、予算面における学校の裁量権は一層拡大した（『日本教育新聞』2002年4月5日付）。
- (13) ただし、図Ⅱ-3からわかるように、「独自のカウンセラーの設置」については、財政的な裏付けが必要であるにも関わらず、比較的改革が進展している。これは、教育委員会が「独自のカウンセラーの設置」を政策的な優先事項として強く認識していることの表れといえよう。
- (14) 最首輝夫「教育委員会事務局の政策立案能力向上の試みと地域教育の「活性化」方策の展開（市川市）」（西尾勝・小川正人編、前掲書、所収）
- (15) ここで、質的に異なる質問群への回答を合計してその得点を全体としての改革進展度の指標とする操作には、問題があるかもしれず、むしろ2つのタイプの改革を組み合わせることによって、改革の類型構成を考えることもできよう。すなわち、組織・運営改革と学校との関係に関わる改革の両方が進んでいるタイプ、前者のみが進んでおり後者は進んでいないタイプ、逆に前者が進んでおらず後者のみ進んでいるタイプ、前者も後者も進んでいないタイプである。しかし、教育委員会の組織・運営改革と学校との関係に関わる改革両者の相関を調べてみると、きわめて高い相関があることが判明した。したがって、教育委員会の組織・運営改革の進展度が高い教育委員会は、学校との関係に関する改革

の進展度も高いのである。このことは、こうした類型構成が困難であることを示している。「全体としての改革」という変数カテゴリーを設定したのは、このような理由も関係している。

- (16) サンプル数が、回収されたサンプル数よりかなり少ない207となっているのは、改革進展度の指標として用いた質問項目に一つでも無記入のあるケースは除いて集計されるためである。以下の各クロス集計でサンプル数が異なるのも同じ理由からである。
- (17) 人口規模は、3万人未満、3万人以上10万人未満、10万人以上の3区分を設け、この区分に従って市町村教育委員会を分類する（表1）。人口密度は、1平方キロメートルあたり99人以下、100人以上999人以下、1000人以上の3区分を設け、人口密度が低い、中程度、高いという、3つのカテゴリーにしたがって教育委員会を分類する（表2）。なお、ここで表に示した教育委員会数の合計が地域特性ごとに異なるのは、その特性に関するデータが得られなかった教育委員会を除いて集計したためである。また、以下の地域特性についても同様である。人口増加率は、サンプルの分布に配慮しつつ、増加率が-1.0未満、-1.0以上+6.0未満、+6.0以上に分け、人口動態において、「減少の教育委員会」、「安定の教育委員会」、「成長の教育委員会」とした（表3）。高齢者人口比率は、満65歳以上の人口が全体に占める割合であり、サンプルの平均値（18.19）を基準に、それ未満を「高齢人口比率低」、それ以上を「高齢人口比率高」とし、それにしたがって教育委員会を分類した（表4）。

地域特性を示す指標の各データは、財団法人地方財務協会編『平成11年度市町村別決算状況調』2001年、東洋経済新聞社『都市データバック2001年度版』2001年を用いている。また、経済的特性を示す指標についても、同じデータを使用。

表1 人口規模別サンプル数

	サンプル数
3万人未満	134
3万人以上10万人未満	91
10万人以上	49
合計	274

表2 人口密度別サンプル数

	サンプル数
99人以下	44
100人以上999人以下	129
1,000人以上	63
合計	236

表3 人口増加率別サンプル数

	サンプル数
減少	40
安定	152
成長	44
合計	236

表4 高齢人口比率別サンプル数

	サンプル数
高齢人口比率低	131
高齢人口比率高	106
合計	237

(18) 第1次産業就業人口比率については、サンプルの平均値(12.14)を基準として、それ未満を「第1次産業就業人口比率低の教育委員会」、それ以上を「第1次産業就業人口比率高の教育委員会」とした(表5)。第3次産業就業人口比率も同様に、そのサンプル内平均値(52.62)を基準に「第3次産業就業人口比率低の教育委員会」、 「第3次産業就業人口比率高の教育委員会」に分ける(表6)。

表5 第1次産業就業人口比率別サンプル数

	サンプル数
第1次産業就業人口比率低	140
第1次産業就業人口比率高	97
合計	237

表6 第3次産業就業人口比率別サンプル数

	サンプル数
第3次産業就業人口比率低	114
第3次産業就業人口比率高	123
合計	237

(19) この財政力指数をサンプル内の平均値(0.56)を基準に、平均値未満を「財政力小の教育委員会」、平均値以上を「財政力大の教育委員会」と

して、教育委員会の財政的特性と改革の進展度の関係を見ることにした(表7)。

表7 財政力指数別サンプル数

	サンプル数
財政力小	123
財政力大	114
合計	237

(20) 首長の就任回数は首長の在任期間を表すものであり、基本的にその回数が多いほど長期にわたり首長の交代がないことを示している。そのため、政治的安定度の目安とすることができる。ここでは、2001年1月31日現在のデータを用い、就任1回、2回、3回、4回以上と4つに区分した(表8)。

表8 首長の就任回数別サンプル数

	サンプル数
1回	33
2回	45
3回	30
4回以上	21
合計	129

(21) なお、ここで改革進展度の合計について、表Ⅲ-2では高が52%、低が48%であるが、表Ⅲ-3では高が53%、低が47%と若干の差異が生じているのは、クロス集計で取り上げられている当該地域特性のデータが得られなかったケースは集計から除かれ、サンプル数が変化するからである。

(22) 政治的特性に関するデータについて、市に関しては収集することができた(『都市データバック2001年度版』東洋経済新聞社、2001年を用いた)が、町村については収集困難であったため、この特性と改革の進展度に関わる分析は、市教育委員会に限定される。この場合、改革の進展度という変数については、市教育委員会のデータをのみを用いて新たに構成している。

(23) 教育長サンプルの代表性に関するより詳細な検討結果は、堀、前掲書(2002)、pp. 23-24、を参照のこと。

(24) 因子分析の結果を参考として教育長の類型構

成を行った操作は、以下のすべての分析において同一の手法を用いているのでここで説明しておく。

教育長の諸特性に関する質問項目の回答に対して、まず始めに因子分析をかけ、バリマックス回転後の因子負荷行列に注目した。つぎに、そこで抽出された因子（ほとんどの場合、2因子、態度志向については3因子が抽出された）との関係が強く、他の因子との関係がほとんどない質問項目（変数）を、ある共通の教育長特性を表す一つのグループとみなす。そして、そのグループの合計得点を算出して教育長の特性を表す指標とした。つまり、因子分析を用いて教育長の多様な属性の情報縮約を試み、類型構成に活用したのである。そして、各項目の高低については、各項目の平均値を基として高低二つのグループに分けている。

- (25) 本節では、教育長特性が改革の進展に影響を与えていることが明らかとなったが、前節においては、行政区分や人口規模も改革の進展に大きく関わっていることが明らかとなっている。そこで、教育長の諸特性が、市町村の別や人口規模の壁を超えて改革の推進要因であるかどうかを検討する必要がある。そのために、「人口規模」、「教育長の特性」、「改革進展度」の3重のクロス集計を行った。その結果としては、人口規模が3万人未満および3万人以上10万人未満の教育委員会においては、教育長の特性が人口規模に関係なく改革の進展度に影響を与えている。本調査においては、少なくとも人口規模が10万人未満の教育委員会では、教育改革の進展に教育長の特性が影響を与えていることが明確である。その一方で、10万人以上の人口規模の教育委員会においては、ここで検討したどの教育長特性においても、教育長の特性にかかわる得点の高・低にかかわらず、改革進展度が高い教育委員会が過半数を占める結果となった。このことは、人口規模が10万人以上の教育委員会においては、本調査における教育長の諸特性が改革の進展度には大きく影響を与えておらず、改革進展度に影響を与えているその他の要因が存在することを示唆している。では、人口規模

が10万人以上の教育委員会において改革の進展に大きな影響を与えている要因として何があるのか。この検討は、今後の意義ある課題の一つとしてあげられることとなろう。（より詳細な検討結果は、堀，前掲書（2002） pp. 32-39を参照）

- (26) 文部科学省『平成12年度地方教育費調査中間報告』（2001年5月）
- (27) より詳細な検討結果は、堀，前掲書（2002） pp. 32-39を参照。
- (28) 堀 和郎「地方における教育と政治—岐路に立つ教育委員会制度—」W. K カミングス・結城忠編『岐路に立つ教育行財政』（教育開発研究所，1990）
- (29) リクルートメントの流動性が高いアメリカ地方学区の事例ではあるが、教育委員会による教育長人事には、学区の当面する状況に応じて、一定のパターンがみられることを発見した研究がある。それによれば、学区の改革が必要と認識している場合には、外部から専門性の高い人物をリクルートし、学区の現状に満足している場合には、内部からの昇任人事で教育長のリクルートを行う。（Crason, R. School Superintendents: Career and Performance, Merril. 1971. また、堀（1983） pp. 139-140. 参照）
- (30) 事実、経歴のちがいがいによる意識・態度の差異についての調査報告がほとんどである。たとえば、河野和清「市町村教育長の職務特性」『広島大学教育学部紀要』第3部，49号（2000）を参照。
- (31) たしかに政治・行政手腕は一般行政職経験者に高く、教育識見は教職出身者に高いという傾向はあるものの、「兼備」型、「不足」型で比較すると両者に差異はない。
- (32) Bridges, E., and M Hallinan., Elected vs Appointed Boards, Educational Administration Quarterly. Vol. 8, no. 3, 1972, pp. 5-17.
- (33) Johnson. S. M. Leading to Change, Jossey-Bass, 1996
- (34) 武藤教育長の学校改革で有名となった福島県三春町が先鞭をつけて実施し、元大学教授が教育長に就任したことは記憶に新しい。

An Analysis of Trends of Reform by Boards of Education at the Municipal Level from 1998 downward

— Based on a Nation-wide Survey —

Kazuo HORI
Atsuyoshi HIRATA
Yusuke FUJITA
Nobuhiko YANAGIBAYASHI

The purpose of this paper is, (1) to describe the general profile of trends of educational reform that local boards of education have been addressing since the publication of the 1998 Central Education Council's Report on "Reorganization of Educational Governance and Administration At the Local Level in the Near Future," and (2) to analyze factors affecting the degree of reform as a whole.

The data to be described and analyzed are based on a survey mailed in July of 2001, to 500 superintendents of local (city, town, and village) boards of education. The total sample contains 274 local boards of education.

This paper is divided into two parts. The focus of the first part defines what types of reform local boards of education have been tackling and to what degree. In the second part, a correlational analysis of the degree of reform is attempted. In this analysis, the degree of reform as a whole is adopted as an explained variable (a dependent variable) and as explanatory variables (independent variables), two sets of variables are considered: (1) the characteristics of communities in which local boards of education are located, including demographics, economic and financial factors, and (2) characteristics of superintendents, including age, period of office, career, knowledge and skills, attitudinal disposition, frequency of interaction with stakeholders, role performance, and job satisfaction.

Major findings are;

- (1) Boards of education have been working on more school-related reforms than their organizational-managerial reforms.
- (2) Urban boards of education have been more active in reform than rural boards of education.
- (3) Traits of superintendents are very influential factors affecting the progress of reform. More significant reforms have taken place under local boards of education with superintendents that have both political-administrative skills and educational expertise that are strongly oriented toward solving education problems within the local community, that frequently interact with local constituents, and that are active role performers.