

# 学校支援の教育改革の規定要因に関する実証的研究

—市町村教育委員会教育長に対する全国調査を基に—

堀 和郎\*、柳林信彦\*\*

## 1 問題の所在

分権改革の影響の下、市町村レベルにおいて独自の改革が進展している。教育の分野も例外ではなく、様々な教育改革の取り組みがみられる。それは、いわゆる構造改革特区での教育改革だけではない。各地の市町村において、独自のアイデアに基づく教育改革が推進されている。この背景には、教育委員会の無用論・廃止論が提起される中で、改めて教育委員会に対して自主的かつ積極的な委員会行政を求めた中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』（1998）が出されたこと、時を前後して、学校週5日制の完全実施に伴う学習内容の削減に端を発する学力低下論による「ゆとり教育」政策の揺らぎが生じたことなどがある。これまでともすれば集権・官治システムの中で自主的な改革の動きの緩慢であった市町村教育委員会に、自主的な改革の流れが生まれてきている。こうした動きをさらに拡大するためにも、その背後にある推進要因を解明することは、理論的にも、実践的にも重要な研究課題となっているといわなければならない。

本稿は、こうした市町村レベルにおける教育改革を推進する要因を発見することを目的とする、われわれの継続的な研究の一環をなすものであり、2004年1月および7月に実施した全国調査データを分析するものである。その研究の目的からいって、これまでに実施し公表してきた調査研究<sup>1)</sup>の続編ともいえるべきものであり、まず、これまでの研究とその知見に言及しつつ、今回の調査研究をめぐる課題意識を明らかにする。

われわれは、1998年の中教審答申が出されて3年経過した時点（2001/7）で、中教審答申以降の市町村教育委員会の改革の取り組みの動向とそれを規定する要因の解明を目的として、全国500の市町村教

\* 筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻・教授

\*\* 筑波大学大学院博士課程教育学研究科・大学院生

育委員会を抽出・対象にした郵送法による教育長への質問紙調査を実施した。われわれの問題意識は、地方教育行政をめぐる新たな状況＝自主的かつ積極的な委員会行政への期待の中で、各地の教育委員会はいかなる対応をみせているのか、どのような政策選択・制度づくりに取り組んでいるのか、そこにはどのようなバリエーションがみられるのか、そして、その背後にある要因は何か、というものであった。具体的な調査の枠組みとして、改革の動向を把握するために、教育委員会の組織と運営、教育委員会と学校との関係、教育委員会と地域との関係という三つの改革領域を設定し、それぞれの領域にかかわって、どのような改革が進められているかを把握し、それらの改革の動きに影響を与えるものとして、地域の特性と教育長の特性を想定した質問紙調査を設計し、実施した。

その結果、地域の特性と改革の進展度合との間に、また、教育長の特性と改革の進展度合との間に統計的に有意な関連が明らかになった。地域の特性についていえば、小規模自治体の教育委員会では教育改革の立ち遅れが目立った。そして、教育長の特性については、教育長の年齢、在任期間、経歴といった客観的な属性と改革の進展度合との間に、統計的に有意な関連性はみられなかったが、主観的に認知された教育長の態度志向や職務遂行パターンといった特性が改革推進要因として作用していることが明白になった。結論的にいえば、改革のキーファクターとして、一定の特性を備えた教育長が存在し、そのリーダーシップが重要な意味をもつことが明らかになったといえる。とりわけ、地域住民や教育関係者との接触・交流を図りながら、地域の教育問題について幅広く情報を収集し、そうした情報を基に、関係者、特に首長や議員に接触して働きかけ、教育課題の解決への連携・協働の意欲と関心を喚起する態度と行動、collaborative leadershipと呼ぶべき態度・行動パターンをもつ教育長が、改革を推進する上で大きな影響を及ぼしていることが示唆された。

しかしながら、この研究に大きな限界のあることも明らかである。教育改革の推進要因について、地域の特性と教育長の特性に限定していることがそれである。市町村レベルで行われる教育改革の推進といった教育行政の政策過程に関わるアクターは、教育長だけではない。教育長以外の教育委員、教育委員会事務局、そして、教育委員の任命権限、教育予算の編成・執行権限を有する首長の動向が教育改革に影響を与えることは十分に予想されることである。さらに、地域住民が地域の教育問題にどれだけ関心を持っているのか、ある

いは、教員団体が教育改革にどう関わっているかといったことも、教育改革の動向を左右することが考えられる。とするならば、教育改革の推進にとって教育長のリーダーシップのもつ意義を解明したとはいえ、その調査研究の限界は明らかであるといわなければならない。今日求められている「自主的かつ積極的」な教育行政を進める上で有益な示唆を与える研究であるためには、もっと広い視野から、市町村レベルの教育改革の取り組みを研究する必要がある。本稿で分析、報告する調査研究は、こうした課題意識に基づいて、企画・実施されたものである。

## 2 研究の目的と方法：調査の基本的な枠組み

まず、今回の全国調査の基本的な枠組みの説明から始める。調査は、教育改革の推進要因の解明という点では上記の調査と同一の研究課題であり、理論的にいえば、教育改革の動向を被説明変数とし、それに影響を与える要因（説明変数）を発見するという構図において変更はない。しかし、前回の調査の反省にたって、いくつかの変更を加えた。大きな変更点は、説明変数と被説明変数についての考え方である。

まず、説明変数についていえば、教育改革に影響を与えるアクターはもちろん教育長だけではない。市町村の教育行政・政策過程に関わるアクターは、教育長以外に、教育委員、事務局、首長、地域住民（団体）、教員（団体）など、さまざまである。ただ、教育長がその中心に位置していることは、前回の調査結果からも明らかであることから、教育改革のリーダーとしての教育長という基本的前提から出発する。そして、教育長と、市町村の教育行政に関わる、これらのさまざまな利害関係者ないし当事者(stakeholders)ともいべきアクターとが、どのような関係を形成しているか、その関係の在り方が教育改革の推進にとって重要ではないのか、という理論的仮定を置くことにした。つまり、近年の市町村レベルの教育改革においては、教育長が多かれ少なかれリーダーシップを発揮していることはまちがいない。しかしながら、そこでは、さまざまなアクターとの相互作用が展開されており、それが改革の動向に影響を及ぼしていることは十分に推測されることであり、教育長の態度や行動だけで改革が推進されているわけではない。事実、改革推進に対する教育長の影響力は規模の大きな自治体ではあまり目立たなくなるこ

とが実証的なデータとしても明らかになっている<sup>22</sup>。これは、市町村における他のアクターの動向、特に教育長との関係のありようが改革に関わっていることを暗示する。そこで、教育長は改革推進のリーダーであると調査設計上の理論的前提としたうえで、教育長と市町村レベルの教育行政のアクターとの関係構造こそ改革の推進にとって重要な意味を持つのではないかと考えたのである。すなわち、関係当事者との関係が、教育長のリーダーとしての行動の場を深く規定し（ある時は、促進し、ある時は、抑制し）、それが結局、教育改革の推進を左右するのではないか、改革推進要因として働いているのではないかというわけである。

言い換えれば、われわれは、市町村レベルにおける教育改革の推進という現象に関して、つぎのような想定を行い、調査の枠組みを設計した。すなわち、教育長は、地方教育行政機関の最高執行責任者（CEO）としての地位にあり、市町村教育行政をリードする立場におり、事実、リーダーとして行動し、改革推進要因として作用している。しかし、その影響力には自治体規模によるバリエーションがみられることから、教育改革を推進する教育長のリーダーシップも、教育長の置かれた自治体の場＝状況の特質に影響されると考えられる。そこで、改革を推進する要因をより広い視野から解明するためには、教育長のリーダーシップを規定していると考えられる自治体の場＝状況を構成する諸要因のありようを明らかにする必要がある。

教育長を取り囲んでいる市町村レベルの教育行政の場＝状況を構成する要因カテゴリーとして、教育委員会（狭義）の特性、事務局の特性、首長の特性、地域住民の特性、教員団体の特性の五つを取り上げ、それを説明変数として、組み込むことにした。そして、その際、それぞれの要因カテゴリーについて、もっとも基本的な特性を把握するための要素に注目して質問項目を設定し、教育長との関係を表す指標となるような質問内容を構成した。

- 1) 教育委員会(狭義)の特性(教育委員会の構成、会議の特性、教育委員の役割)
- 2) 事務局の特性(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、派遣指導主事数を含む指導主事数、社会教育主事数、事務局の役割、研修・研究センターの有無)

3) 首長の特性(首長像、教育行政・政策過程に対するスタンス、教育問題にかかわる議会答弁の有無)

4) 住民の特性(住民像、住民団体のリーダーの役割)

5) 教員団体の特性(教育委員会との定期会談の有無、教員団体の役割)

つぎに、被説明変数についてであるが、教育改革の領域として、たとえば、前回の全国調査で用いたような、教育委員会の組織・機構の改革、学校との関係の改革、地域との関係の改革というカテゴリーが考えられる。しかし、今日の教育改革の動向をみると、学力低下論の影響もあり、組織・機構の改革や地域との関係に関する改革よりも、学校に関係する改革、とりわけ、学校支援に関わる改革が重要な意味をもつといえる。実際、教育改革に意欲的に取り組んでいる先進的な自治体におけるその改革の多くは、この種の改革であり、そうした改革に自治体ごとのバリエーションが生ずると考えられる。そのことを考慮して、自治体レベルの教育改革という場合、学校支援に関わるものに限定し、それに教育委員会がどう取り組んでいるかを被説明変数の指標とすることとした。「学校支援の教育改革」としたのはそのためである。

学校支援策については、先行研究のレビュー<sup>3)</sup>から示唆された学校づくりを支援する上で重要な意義をもつ施策・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）を念頭に置きつつ、それぞれに関連する改革の取り組みを組み込んだ。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。

したがって、われわれの基本的な問いは、市町村レベルにおいて学校支援の教育改革を推進している要因は何かということである。

それは、ここでの理論的な視角からいえば、学校支援の教育改革にもっとも積極的な市町村は、教育長の置かれた教育行政の場＝状況にどのような特質があるのか、を明らかにすることである。今回の調査研究の目的は、市町村教育委員会教育長を対象とする全国調査のデータの分析を通して、その問いを解明することであり、本稿はそれを報告するものである<sup>(4)</sup>。

### 3 サンプリングの方法と回収結果

調査対象は、市教育委員会と東京特別区教育委員会および、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）。半数抽出は、町・村ともに1都道府県からそれぞれ半数を抽出した。これらの教育委員会の抽出に当たっては、『平成15年版 全国教育委員会一覧』

（2003年5月1日現在）を用いた。その際、市町村合併の進展があるために、国土地理協会編『平成15年度住民基本台帳要覧』も参照している。行政区別の送付数、回収数、回収率は表1の通りである。

回収率は、全体として、70.4%であり、郵送調査としては高い回収率といえるであろう。サンプル数についていえば、市教育委員会は悉皆調査で、その回収率が64.1%であること、東京特別区は若干低くなっているが、町、村ともに、高い回収率である。したがって、本稿の依拠する調査サンプルは、わが国における市町村のどのレベルをとっても、そこにおける教育改革の規定要因を推定するに十分なサンプルといえよう。

### 4 学校支援の教育改革の動向を規定する要因の分析

ここでは、つぎのような操作を行い、学校支援の教育改革の動向を規定する要因の分析を試みる。まず、各教育委員会の取り組んでいる支援策の実施状況に関する4段階の回答（「すでに実施している（実施することが決定している）」「検討課題となっており、実施する

表1 行政区別回収数

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

※不明とは、行政区分を問う質問項目に無回答の数である。ただし、その他の質問項目に対する回答は、分析に使用しているので、合計回収数には含めている。

可能性が高い」「検討課題となっているが、実施する可能性は低い」「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」の4段階の回答)を得点化(それぞれに、1点、2点、3点、4点を与えた)したものを指標として、総合改革進展度という変数を構成した。そして、総合改革進展度の平均値を求めて、平均値を基準にして、改革進展度の高い教育委員会と低い教育委員会に分け、それを分析上の被説明変数とした。

他方において、教育長との関係における自治体教育行政の主要な当事者ないしアクターの諸特性、すなわち、教育委員(会)、事務局、首長、住民、教員団体のそれぞれは、教育長にとって、どのような存在なのか、あるいは、教育長から見て、どのような関係を形成しているのかという、その特徴を分析上の説明変数とした。そして、それらの変数間のクロス集計という分析手法を用いて、改革進展度に影響を及ぼしている諸特性としてどのようなものがあるのかの解明を試みるのである。

こうしたクロス集計の結果、統計的に有意な関連性が見られた諸特性は、われわれのいう教育長の置かれた自治体教育行政の場＝状況を構成する改革関連要因と見なすことができる。つまり、関連の明らかにされた主要アクターの諸特性の在り方は、自治体レベルの教育改革に関連する要因ということであるが、それは同時に、われわれの理論的視角からいえば、リーダーとしての教育長に対して、その行動を刺激することにより、あるときは改革推進的に、またあるときは改革抑制的に作用する教育行政の場＝状況を構成する要因としての意味を持つのである。

## 1) 教育委員会(狭義)の特性

教育委員会(狭義)の特性と改革の進展度とのクロス集計の結果、(1)「教育委員会の構成」、(2)「教育委員会会議の特徴」、(3)「教育委員が果たしている役割」の3つの項目で両者の間に有意な関係が表れた。

### (1) 教育委員会の構成

教育委員の構成については、「政治手腕に優れた委員が多い」、「行政手腕に優れた委員が多い」、「教育識見に優れた委員が多い」の3つの質問項目に関する回答をもとに分析を行った。

政治手腕、行政手腕、教育識見のそれぞれと、改革進展度とのク

ロス集計を行ってみると、その結果は、政治手腕と行政手腕に関しては、教育改革の進展に対する統計的に有意な関係は見いだされず、教育識見のみ、改革進展度との間に有意な関係が見られた。教育識見を有している教育委員によって教育委員会が構成されている場合に、改革の進展度の高い教育委員会が多くなる。教育委員会が教育識見を有した委員で多く占められていることが、改革の進展に明確に影響を与えており、そうした教育委員会の助言や支援がある場合に、改革は進展していくといえる。(表2 参照)

表2 教育委員会の構成

		改革進展度		合計
		高	低	
教育識見	あてはまらない	17 47.2%	19 52.8%	36 100.0%
	どちらでもない	86 34.3%	165 65.7%	251 100.0%
	あてはまる	485 55.5%	389 44.5%	874 100.0%
合計		588 50.6%	573 49.4%	1161 100.0%

p < 0.01

## (2) 教育委員会会議の特性

教育委員会会議の特徴と改革進展度との間の関係については、「会議では多様な意見が自由に交わされる」、「提案された議題について活発な議論が展開される」、「反対意見でも自由に発言できる雰囲気がある」、「提案された政策に関してはあまり発言はない」、「提案された政策はそのまま認められることが多い」、「会議は教育長のリードによって展開されることが多い」の6つの質問項目を分析にもちいた。

分析の結果は、まず、「提案された議題について活発な議論が展開される」に「あてはまる」と答えている

教育委員会では、改革が進展している教育委員会が過半数を占めている。さらに、「提案された政策に関してはあまり発言はない」という、会議が不活発であることをあらわす質問項目に関しては、「あてはまる」と答えた教育委員会、すなわち、会議での発言があまり無い教育委員会では改革進展度が低い層に属するものが過半数を占め、「あてはまらない」、つまり、会議で積極的に発言がある教育委員会は、その52%で改革進展度が高くなっている。(表3, 表4 参照)

表3 活発な議論が交わされる

		改革進展度		合計
		高	低	
活発な議論が交わされる	あてはまらない	23 47.9%	25 52.1%	48 100.0%
	どちらでもない	125 41.7%	175 58.3%	300 100.0%
	あてはまる	436 54.2%	368 45.8%	804 100.0%
合計		584 50.7%	568 49.3%	1152 100.0%

p < 0.01

表4 会議ではあまり発言はない

		改革進展度		合計
		高	低	
あまり発言がない	あてはまらない	363 55.0%	297 45.0%	660 100.0%
	どちらでもない	152 44.1%	193 55.9%	345 100.0%
	あてはまる	70 47.9%	76 52.1%	146 100.0%
合計		585 50.8%	566 49.2%	1151 100.0%

p < 0.01



(3) 教育委員が果たしている役割

教育委員が果たしている役割と改革の進展度との関係を分析した。「教育委員が実際に果たしている役割に」に関する質問項目、「教育政策の提案をしてもらえることが多い」、「教育政策のアイデアを提供することが多い」、「地域住民の教育ニーズを伝えてくれることが多い」、「首長との調整において重要な役割を担っている」、「PTA等の地域団体との調整において重要な役割を担っている」をもちいている。

委員の果たしている役割に関して、改革進展度と高い水準で有意な関係が見られたものは、「政策提案が多い」、「教育政策のアイデアを提供することが多い」であった。また、これに加えて、「地域住民のニーズの提供」、「地域団体との調整」に関しても、その傾向が見て取れる。また、「首長との調整」に関しては、統計的に有意な関係は見いだされなかった。教育委員が、「政策提案が多い」、「教育政策のアイデアを提供することが多い」場合に、有意な関係が見いだされていることは、教育委員の有益な助言や示唆の有無が、改革の進展を左右する重要な要因のひとつであることを示している。(表5, 表6参照)

以上の分析は、何を示唆しているのか。まず、教育長から見て、教育識見に優れた教育委員が多い教育委員会であること、教育委員会会議で活発な議論が展開される教育委員会であること、そして、教育委員が、教育長にとって、政策を提案してくれたり、有益な政策上のアイデアを提供してくれるような存在である教育委員会において、学校支援への取り組みが進んでいるということである。このことは、教育委員会が本来期待されている機能を回復すること、すなわち、教育識見が高く、委員としての使命感をもつ教育委員がいて、活発な政策論議がなされる教育委員会の存在（あるいは、教育委員会が政策フォーラムとして機能している教育委員会、といってもよい）が、改革を推進しようとする教育長にとって、大きな刺激

表5 政策提案が多い

		改革進展度		合計
		高	低	
政策提案	あてはまらない	84 43.3%	110 56.7%	194 100.0%
	どちらでもない	227 48.2%	244 51.8%	471 100.0%
	あてはまる	274 55.5%	220 44.5%	494 100.0%
合計		585 50.5%	574 49.5%	1159 100.0%

p < 0.01

表6 政策アイデアを提供する

		改革進展度		合計
		高	低	
政策アイデアの提供	あてはまらない	77 44.3%	97 55.7%	174 100.0%
	どちらでもない	213 46.2%	248 53.8%	461 100.0%
	あてはまる	298 56.5%	229 43.5%	527 100.0%
合計		588 50.6%	574 49.4%	1162 100.0%

p < 0.01

であり、支えになっていることを示唆する。

## 2) 事務局の特性

教育委員会事務局の特性に関しては、(1)「地域住民の意見収集窓口の設置」、(2)「首長部局との調整のための委員会の有無」、(3)「外部有識者会議の有無」、(4)「教育委員会内部の改革検討会議の有無」、(5)「指導主事の数」、(6)「教育研修センター有無」、(7)「教育委員会事務局の果たしている役割」の各項目と、改革進展度の間に有意な関係が見いだされた。

### (1) 地域住民の意見収集窓口の設置

地域住民の意見収集の窓口の設置の有無については、窓口を有している教育委員会の69%が改革進展度の高い群に属しているのに対して、そうではない教育委員会では、57%で改革進展度が低いという結果となった。

つまり、地域の意見を吸い上げるルートが設定されていることは、改革の進展と密接に関係しているのである。(表7参照)

表7 意見収集窓口の有無

		改革進展度		合計
		高	低	
意見収集 窓口の 有無	ある	222 68.9%	100 31.1%	322 100.0%
	なし	352 43.0%	466 57.0%	818 100.0%
合計		574 50.4%	566 49.6%	1140 100.0%

$p < 0.01$

### (2) 首長部局との連絡調整委員会の有無

首長部局と調整を行う委員会の設置の有無については、全体として委員会を設置していない教育委員会の数が多数ではあることがわかるが、このことは、事務局レベルでの首長部局と教育委員会事務局との統合が進んでおり、両者が組織機構として

表8 首長部局との連絡調整委員会

		改革進展度		合計
		高	低	
教育委員会 と首長部局 との連絡調 整委員会	ある	67 69.1%	30 30.9%	97 100.0%
	なし	505 48.3%	541 51.7%	1046 100.0%
合計		572 50.0%	571 50.0%	1143 100.0%

$p < 0.01$

一体化されている現状が背景にあると考えられる。改革進展度との関係を見ると、設置していない教育委員会では改革が進展している教育委員会とそうではない教育委員会が拮抗しており、とくに改革が進んでいないというわけではない。しかし、設置している教育委員会では改革が進展している委員会が明らかに多くなっている。このことは、首長部局との十全な連絡調整というものが改革の進展にとって必要であることを示唆している。(表8参照)

### (3) 外部有識者会議の有無

外部の有識者会議の設置の有無と改革進展度との関係では、全体としては、外部の有識者会議を設置している委員会は少数であるが、設置している教育委員会では、その75%で改革が進展しており、設置していない教育委員会では改革が進展していないことがわかる。(表9参照)

表9 外部識者会議の設置

		改革進展度		合計
		高	低	
外部識者 会議の 設置	あ る	108 75.0%	36 25.0%	144 100.0%
	な し	477 47.1%	536 52.9%	1013 100.0%
合計		585 50.6%	572 49.4%	1157 100.0%

p < 0.01

### (4) 教育委員会内部の改革検討会議

教育委員会内部の改革検討会議の有無と改革進展度との関係は、委員会を設置している教育委員会では、改革進展度が高い教育委員会が80%を超えるが、設置していない教育委員会では、改革進展度が低い教育委員会が多数を占める結果となっている。(表10参照)

表10 改革検討会議

		改革進展度		合計
		高	低	
改革検討 会議	あ る	89 81.7%	20 18.3%	109 100.0%
	な し	477 46.5%	549 53.5%	1026 100.0%
合計		566 49.9%	569 50.1%	1135 100.0%

p < 0.01

### (5) 指導主事の数

指導主事の数と改革進展度との関係を見ると、指導主事の人数が多いほど、改革進展度の高い教育委員会が多数になっている。指導主事がない教育委員会では、改革進展度が高い層に属する教育委員会が31%に過ぎないが、指導主事が2人いる教育委員会になると、74%が改革進展度の高い層に属する。その傾向は、指導主事が多くなるほど明確となっていく、11人以上の教育委員会では、実にその95%が、改革進展度が高い層に属している。(表11参照)

表11 指導主事

		改革進展度		合計
		高	低	
指導 主事 数	0人	145 31.3%	318 68.7%	463 100.0%
	1人	127 49.6%	129 50.4%	256 100.0%
	2人	82 73.9%	29 26.1%	111 100.0%
	3～5人	96 78.0%	27 22.0%	123 100.0%
	6～10人	62 83.8%	12 16.2%	74 100.0%
	11人以上	58 95.1%	3 4.9%	61 100.0%
	合計	570 52.4%	518 47.6%	1088 100.0%

p < 0.01

### (6) 教育研修センター有無

研修センターの有無と改革の進展度との関係では、センターを設

置している教育委員会の数が少ないのではあるが、センターを有している教育委員会において改革進展度が高い教育委員会が77%にのぼる一方で、センターを設置していない教育委員会においては、改革進展度の低い教育委員会が56%にものぼる。すなわち、センターの設置は、改革の進展の推進要因となっており、センターは、改革にとって重要な戦力であるということである。(表12参照)

表12 教育研修センターの設置

		改革進展度		合計
		高	低	
教育研修センター設置	ある	177 77.3%	52 22.7%	229 100.0%
	なし	406 43.8%	521 56.2%	927 100.0%
合計		583 50.4%	573 49.6%	1156 100.0%

p < 0.01

### (7) 事務局の役割

教育委員会事務局の果たしている役割と改革の進展度との関係を分析した。分析に当たっては、「教育政策の立案上のブレーンである」、「教育政策実施時に、様々なアイデアを出してくれる」、「教育政策の具体化に貢献している」、「学校や地域社会のニーズを把握する上で必要不可欠な存在である」、「首長(首長部局)との調整に際して重要な役割を担っている」、「学校や教員との間の調整に役立っている」の6つの質問項目を用いた。

これらの教育委員会事務局の役割と改革進展度とのクロス集計を行ったところ、全ての項目に関して、有意な関係が見られた。つまり、事務局が教育長にとって、政策立案上のブレーンとして機能し、政策実施に際してもアイデアを提供し、政策の具体化に貢献していること、さらに、地域のニーズの把握に不可欠の役割

を果たし、首長部局や学校との意見調整にも役立っていることが、改革の進展にとって重要なこととなっている。(表13～表18参照)

こうした事実は、教育長が改革を推進しようとする場合、事務局

表13 政策立案のブレーン

		改革進展度		合計
		高	低	
政策立案のブレーン	あてはまらない	30 33.7%	59 66.3%	89 100.0%
	どちらでもない	97 36.7%	167 63.3%	264 100.0%
	あてはまる	456 57.0%	344 43.0%	800 100.0%
	合計	583 50.6%	570 49.4%	1153 100.0%

p < 0.01

表14 政策実施のアイデアの提供

		改革進展度		合計
		高	低	
政策実施のアイデアの提供	あてはまらない	28 35.0%	52 65.0%	80 100.0%
	どちらでもない	123 40.3%	182 59.7%	305 100.0%
	あてはまる	432 56.3%	336 43.8%	768 100.0%
	合計	583 50.6%	570 49.4%	1153 100.0%

p < 0.01

表15 政策の具体化に貢献

		改革進展度		合計
		高	低	
政策の具体化に貢献	あてはまらない	7 23.3%	23 76.7%	30 100.0%
	どちらでもない	50 35.2%	92 64.8%	142 100.0%
	あてはまる	525 53.7%	453 46.3%	978 100.0%
	合計	582 50.6%	568 49.4%	1150 100.0%

p < 0.01

の組織としての能力(organizational capacity)が不可欠な役割を果たすことを物語っている。一方で、教育指導行政のためのインフラストラクチャが整っており、有能な政策ブレーンとして活動する専門的教育職員がいわゆる組織の知力(organizational intelligence)として、技術専門的情報によって教育長の改革推進を支え、他方で、首長部局のみならず、地域の有識者、学校関係者、一般住民などとの間に、組織の内外にわたって、連絡・調整、とコミュニケーションの広範なネットワークが事務局によって構築されていることが、地域の教育問題に関する政治的情報の伝達と交換を促すのみならず、主要なアクター（関係当事者）間のパートナーシップ意識を醸成し、それが、問題解決＝改革への教育長のスタンスを押し上げていると推測されるのである。

### 3) 首長の特性

首長の特性と改革の進展度との間  
の関係をみると、①「首長像」、②「首長自ら議会答弁に立つか否か」、③「首長の教育行政・政策過程へのスタンス」に関して、有意な関係が見られた。

#### (1) 首長像

首長像としては、「地域の教育問題を優先的な政策課題の一つとしている」、「地元のニーズを把握するため

表16 地域のニーズ把握

		改革進展度		合計
		高	低	
地域のニーズ把握	あてはまらない	20 43.5%	26 56.5%	46 100.0%
	どちらでもない	82 37.3%	138 62.7%	220 100.0%
	あてはまる	481 54.3%	405 45.7%	886 100.0%
合計		583 50.6%	569 49.4%	1152 100.0%

p < 0.01

表17 首長との連絡調整

		改革進展度		合計
		高	低	
首長との連絡調整	あてはまらない	28 38.9%	44 61.1%	72 100.0%
	どちらでもない	127 41.5%	179 58.5%	306 100.0%
	あてはまる	428 55.2%	347 44.8%	775 100.0%
合計		582 50.6%	570 49.4%	1153 100.0%

p < 0.01

表18 学校や教員との調整

		改革進展度		合計
		高	低	
学校や教員との調整	あてはまらない	23 39.7%	35 60.3%	58 100.0%
	どちらでもない	108 39.3%	167 60.7%	275 100.0%
	あてはまる	451 55.1%	368 44.9%	819 100.0%
合計		582 50.5%	570 49.5%	1152 100.0%

p < 0.01

表19 教育問題を優先課題

		改革進展度		合計
		高	低	
教育問題を優先課題	あてはまらない	24 42.9%	32 57.1%	56 100.0%
	どちらでもない	78 40.8%	113 59.2%	191 100.0%
	あてはまる	479 52.9%	427 47.1%	906 100.0%
合計		581 50.4%	572 49.6%	1153 100.0%

p < 0.01

表20 地元の教育ニーズへの関心

		改革進展度		合計
		高	低	
地元のニーズへの関心	あてはまらない	49 40.8%	71 59.2%	120 100.0%
	どちらでもない	125 42.8%	167 57.2%	292 100.0%
	あてはまる	406 54.9%	333 45.1%	739 100.0%
合計		580 50.4%	571 49.6%	1151 100.0%

p < 0.01

に、地域の教育問題について教育長に意見を求めることが多い」、「国や県、他の市町村の教育政策について情報通である」、「教育政策のアイデアが豊富である」の質問項目を用いた。

分析の結果、使用した全ての項目と改革進展度との間に、有意な関係が見られた。すなわち、地域の教育問題を優先的な政策課題の一つとしており、教育長に意見を聞くなどして、地元のニーズを把握に努めている首長の存在が、改革の進展に重要であり、そのみならず、教育政策について情報通で、かつまた教育政策のアイデアが豊富であるといった、教育に関しての識見を有する政策形成上のアドバイザーとしての役割を担える首長が、改革の進展に必要であることがわかる。(表19～表22参照)

表21 政策について情報通

		改革進展度		合計
		高	低	
政策について情報通	あてはまらない	63 43.4%	82 56.6%	145 100.0%
	どちらでもない	234 46.7%	267 53.3%	501 100.0%
	あてはまる	284 56.3%	220 43.7%	504 100.0%
合計		581 50.5%	569 49.5%	1151 100.0%

p < 0.01

表22 政策アイデアが豊富

		改革進展度		合計
		高	低	
政策アイデアが豊富	あてはまらない	63 41.2%	90 58.8%	153 100.0%
	どちらでもない	258 48.3%	276 51.7%	534 100.0%
	あてはまる	261 56.0%	205 44.0%	466 100.0%
合計		582 50.5%	571 49.5%	1153 100.0%

p < 0.01

## (2) 首長の議会答弁の有無

つぎに、首長の議会答弁の有無と改革進展度との関係を分析すると、首長の議会答弁が「ある」と答えた自治体では、改革進展度の高い層に属する教育委員会が65%にのぼるという結果となった。反対に、「ない」と答えた教育委員会では、53%が改革進展度が低い層に属している。(表23参照)

表23 首長の議会答弁

		改革進展度		合計
		高	低	
首長の議会答弁	ある	133 64.6%	73 35.4%	206 100.0%
	時々ある	335 47.6%	369 52.4%	704 100.0%
	ない	115 46.7%	131 53.3%	246 100.0%
合計		583 50.4%	573 49.6%	1156 100.0%

p < 0.01

## (3) 教育行政・政策過程へのスタンス

最後に、首長の教育行政・政策過程へのスタンスと改革進展度との関係を分析した。ここでは、「教育政策に関しては、全面的に教育長に委任している」、「教育長のアイデアを尊重してくれる」、「教育長の政策提言

表24 政策アイデアの提供

		改革進展度		合計
		高	低	
政策アイデアの提供	あてはまらない	50 40.7%	73 59.3%	123 100.0%
	どちらでもない	238 48.3%	255 51.7%	493 100.0%
	あてはまる	291 55.0%	238 45.0%	529 100.0%
合計		579 50.6%	566 49.4%	1145 100.0%

p < 0.01

を積極的にサポートしようとしてくれる」、「教育政策についてアイデアや提言を積極的に出してくれる」、「政策発案をすることもあるが、その場合も教育長や教育委員会と事前に協議し、様々な意見を調整して政策の実現を目指すことが多い」、「教育政策の多くは、首長部局との事前の協議が不可欠である」、「頻繁に教育政策についての説明を求められ、場合によっては若干の変更を求められる」、「首長自身の教育ビジョンを教育長や教育委員会を通して実現しようとする」、「教育政策への具体的な指示をすることがある」を用いた。

首長の政策決定のスタンスの中で、改革の進展に影響を与えているものは、「教育政策についてアイデアや提言を積極的に出してくれる」、「首長自身の教育ビジョンを教育長や教育委員会を通して実現しようとする」、「教育政策への具体的な指示をすることがある」であった。(表24～表26参照)

これらの知見から示唆されることは明白である。首長が、地域の教育問題や教育ニーズに高い関心を持ち、教育問題を優先課題とし、政策について情報通であり、そして、教育政策過程においても、教育長の改革の取り組みに対して、直接的であれ、間接的であれ、支持的に行動する「教育」首長（教育改革を優先課題としたブッシュ元大統領が自らを「教育」大統領と称したことにちなんでいえば）とも呼ぶべき首長であることが、教育長が教育改革を推進する上で必要であるということである。

#### 4) 地域住民の特性と改革進展度

地域住民の特性について、「住民像」と「教育長と住民リーダーとの関係」の2点で、改革進展度との間に有意な関係が見られた。

##### (1) 住民像

住民像については、「教育に対する関心が高い」、「公聴会や集会などに参加する住民が多い」、「教育委員会のホームページや電子メー

表25 自己の教育ビジョンの実施に熱心

		改革進展度		合計
		高	低	
の自己 実施の 教育ビジ ョン	あてはまらない	128 41.8%	178 58.2%	306 100.0%
	どちらでもない	211 47.8%	230 52.2%	441 100.0%
	あてはまる	237 59.1%	164 40.9%	401 100.0%
	合計	576 50.2%	572 49.8%	1148 100.0%

p < 0.01

表26 政策への指示を行う

		改革進展度		合計
		高	低	
政策への 指示を行 う	あてはまらない	136 38.3%	219 61.7%	355 100.0%
	どちらでもない	244 53.3%	214 46.7%	458 100.0%
	あてはまる	196 59.0%	136 41.0%	332 100.0%
	合計	576 50.3%	569 49.7%	1145 100.0%

p < 0.01

ル、電話などを利用して、教育問題に関する意見をよせる住民が多い」、「地域では多くの住民団体が活発に活動している」の質問項目を用いた。

住民像については、分析に用いた全ての項目において、改革の進展度との有意な関係が見られる。すなわち、教育関心が高く集会に参加するなど市民意識の高い地域住民の存在は、改革進展のための重要な環境である。(表27～表30参照)

## (2) 住民団体リーダーの役割

教育長と住民団体リーダーとの関係と改革進展度との関係を見るために、住民リーダーの果たしている役割に関する質問項目の回答をもちいた。使用した質問項目は、「教育改革のアイデアを出してくれる」、「教育政策に関する意見の調整に役立っている」、「教育政策についての住民の評価を知らせてくれる」、「教育に対するニーズについて知ることができる」、「教育政策への理解と支持を広める上で重要な役割を担っている」である。

住民リーダーの役割と改革の進展度とのクロス集計の結果は、住民像と同様に、全ての項目に関して改革の進展度と有意な関係が認められた。(表31～表35参照)

これらの分析結果からは、地域住民との関係では、地域住民が、教育関心が高く、住民集会への参加率も高く、教育問題の解決に意欲的な自治体の教育委員会においては、学校支援の教育改革が進展していること、また、住民団体のリーダーが、政策のアイデアを出したり、住民の政策評価を伝えるなど、教育長にとって、教育政策

表27 教育に対する関心が高い

		改革進展度		合計
		高	低	
教育への関心が高い	あてはまらない	7 41.2%	10 58.8%	17 100.0%
	どちらでもない	91 37.4%	152 62.6%	243 100.0%
	あてはまる	480 54.0%	409 46.0%	889 100.0%
合計		578 50.3%	571 49.7%	1149 100.0%

p < 0.01

表28 集会に参加する住民が多い

		改革進展度		合計
		高	低	
集会に参加する住民が多い	あてはまらない	78 37.9%	128 62.1%	206 100.0%
	どちらでもない	303 49.1%	314 50.9%	617 100.0%
	あてはまる	195 61.1%	124 38.9%	319 100.0%
合計		576 50.4%	571 49.6%	1147 100.0%

p < 0.01

表29 意見を寄せる住民が多い

		改革進展度		合計
		高	低	
意見を寄せる住民が多い	あてはまらない	135 34.2%	260 65.8%	395 100.0%
	どちらでもない	282 52.8%	252 47.2%	534 100.0%
	あてはまる	158 73.8%	56 26.2%	214 100.0%
合計		575 50.3%	568 49.7%	1143 100.0%

p < 0.01

表30 住民団体の活動が活発

		改革進展度		合計
		高	低	
住民団体の活動が活発	あてはまらない	45 32.6%	93 67.4%	138 100.0%
	どちらでもない	177 43.8%	227 56.2%	404 100.0%
	あてはまる	356 58.7%	250 41.3%	606 100.0%
合計		578 50.3%	570 49.7%	1148 100.0%

p < 0.01



の立案、実施、評価にかかわるさまざまな局面において重要な役割を果たしていると認知されている自治体では、教育改革が進んでいることが明らかになった。

これらの知見が示唆するのは、地域住民の特性は、教育改革を推進する刺激剤として作用するということである。地域住民の教育関心が高く、住民団体の活動も活発な、いわゆる「市民意識の高い」地域社会では、政策評価の情報が伝えられるなど、教育改革の取り組みへの反応も素早く、そうした住民の存在自体が、教育長にとっては教育改革に対する「見えざる」プレッシャーとしても、サポートとしても作用しており、教育長が改革に対して意欲的に取り組むことへのインセンティブともなっているということである。

### 5) 教員団体の特性と改革進展度

教員団体の特性と改革の進展との関係については、①「定期的な会議の有無」と②「教員団体の役割」に関して有意な関係が見いだされた。

#### (1) 定期会談の有無

教員団体と教育委員会との定期的な会談の有無と改革進展度との関係を見ると、「全ての教員団体がある」とする教育委員会では、その61%が改革進展度が高い層に属している。改革進展度が高い層に属している教育委員会の割合は、「一部の教員団体がある」で55%、「行っていない」で

表31 改革アイデアの提供

		改革進展度		合計
		高	低	
改革アイデアの提供	あてはまらない	99 37.4%	166 62.6%	265 100.0%
	どちらでもない	325 50.0%	325 50.0%	650 100.0%
	あてはまる	152 66.7%	76 33.3%	228 100.0%
	合計	576 50.4%	567 49.6%	1143 100.0%

p < 0.01

表32 政策上の意見調整に貢献

		改革進展度		合計
		高	低	
政策上の意見調整に貢献	あてはまらない	100 39.8%	151 60.2%	251 100.0%
	どちらでもない	313 48.5%	332 51.5%	645 100.0%
	あてはまる	163 66.0%	84 34.0%	247 100.0%
	合計	576 50.4%	567 49.6%	1143 100.0%

p < 0.01

表33 住民の政策評価の伝達

		改革進展度		合計
		高	低	
住民の政策評価の伝達	あてはまらない	77 38.5%	123 61.5%	200 100.0%
	どちらでもない	273 46.6%	313 53.4%	586 100.0%
	あてはまる	226 63.3%	131 36.7%	357 100.0%
	合計	576 50.4%	567 49.6%	1143 100.0%

p < 0.01

表34 教育ニーズの伝達

		改革進展度		合計
		高	低	
教育ニーズの伝達	あてはまらない	46 34.1%	89 65.9%	135 100.0%
	どちらでもない	203 43.0%	269 57.0%	472 100.0%
	あてはまる	328 60.9%	209 39.1%	535 100.0%
	合計	575 50.4%	567 49.6%	1142 100.0%

p < 0.01

表35 政策への理解と支持に貢献

		改革進展度		合計
		高	低	
政策への理解と支持に貢献	あてはまらない	61 40.4%	90 59.6%	151 100.0%
	どちらでもない	200 43.1%	264 56.9%	464 100.0%
	あてはまる	314 59.7%	212 40.3%	526 100.0%
	合計	575 50.4%	566 49.6%	1141 100.0%

p < 0.01

42.9%となっている。これは、教員団体が教育委員会と定期的に交流しているほど改革が進展していると解釈できる。(表36参照)

## (2) 教員団体の役割

教員団体の役割と改革進展度の関係については、「現在進んでいる教育政策や教育改革についての賛否など、教員の評価を知ることができる」、「あなたが認知していないような教育問題についての情報を得ることができる」、「教育政策実施の上でのアイデアを得ることができる」、「教員の関心が高い教育政策の領域を知ることができる」、「教育政策を進める上での課題を知ることができる」といった、質問項目に関する回答を使用した。

分析の結果は、「政策への教員の評価を知ることができる」、「教員の関心の高い政策領域を知ることができる」、「政策推進上の課題が理解できる」について有意な関係が見られた。(表37～表39参照)

これらの知見に照らしてみると、教員団体は、教育長の改革推進のリーダーシップにとって、政策上のアイデアを提供するというよりは、政策に関する評価情報や政策に関する教員の関心の所在を確認するというような、改革を進める上でのフィードバック機構としての役割を果たすことで、教育改革に貢献していると推測される。

表36 教員団体と教育委員会との定期会議

	改革進展度		合計	
	高	低		
教員団体と教育委員会との定期会議	全ての教員団体がある	160 61.3%	101 38.7%	261 100.0%
	一部の教員団体がある	173 55.1%	141 44.9%	314 100.0%
	行っていない	243 42.8%	325 57.2%	568 100.0%
合計	576 50.4%	567 49.6%	1143 100.0%	

p < 0.01

表37 政策への教員評価を伝達

	改革進展度		合計	
	高	低		
政策への教員評価を伝達	あてはまらない	131 43.2%	172 56.8%	303 100.0%
	どちらでもない	236 49.3%	243 50.7%	479 100.0%
	あてはまる	204 58.0%	148 42.0%	352 100.0%
合計	571 50.4%	563 49.6%	1134 100.0%	

p < 0.01

表38 教員の政策上の関心を伝達

	改革進展度		合計	
	高	低		
教員の政策上の関心を伝達	あてはまらない	46 34.1%	89 65.9%	135 100.0%
	どちらでもない	203 43.0%	269 57.0%	472 100.0%
	あてはまる	326 60.9%	209 39.1%	535 100.0%
合計	575 50.4%	567 49.6%	1142 100.0%	

p < 0.01

表39 政策推進上の課題を伝達

	改革進展度		合計	
	高	低		
政策推進上の課題を伝達	あてはまらない	61 40.4%	90 59.6%	151 100.0%
	どちらでもない	200 43.1%	264 56.9%	464 100.0%
	あてはまる	314 59.7%	212 40.3%	526 100.0%
合計	575 50.4%	566 49.6%	1141 100.0%	

p < 0.01

## 5 分析結果の示唆するものと残された課題

さて、このような分析結果は、いかなる意味合いをもつのであろうか。教育委員会制度の再編成や有効性の向上という今日的課題に対していかなる示唆を含んでいるのであろうか。

周知のように、教育委員会制度に関しては、それが自治体（とりわけ、市町村）教育行政の担い手としての正統性と有効性をもっているのか、とりわけ、地方分権の時代にあつて、自治体独自の教育行政の展開、教育改革の推進主体として存続可能な装置として再生しうるのかということが切実に問われ、そのための方策は何かが重要な検討課題となっている。そして、その課題は、運用上の改善や創意工夫で対応できるものなのか、法改正を伴う制度改革を必要とするような課題なのか、あるいは、合議制行政委員会方式の独立した執行機関という現行制度の根幹に当たる部分を見直し変更するような構造改革への取り組みなくしては達成できない課題なのか。こうした制度の再編ないし再生にかかわる問いが問われている。

こうした問いにわれわれの分析結果は何を示唆するのか。

たとえば、教育委員会が教育識見に優れた教育委員から構成されており、教育委員会会議が事務局のリードで進行する形式的・儀式的なものに終始せず、教育委員が地域の教育ニーズを提起したり、政策アイデアを提供・交換する場となっていることなどの教育委員会（狭義）の特性が改革の推進に関わることが明らかになったことは、今後の制度再編の方向にとって示唆的である。というのは、教育委員会廃止論の根拠の一つになっているのが教育委員会（狭義）の形骸化であるが、これらのデータは教育委員会（狭義）の存在意義がどこにあるのか、どうすれば、その存在理由を主張できるかを雄弁に語っており、教育委員（会）が無用な存在であることをやめ、その存在意義を発揮する条件がここには示唆されているからである。

教育委員会制度の在り方をめぐる議論において、必ず論議的的になってきたのが、事務局はその本来の機能を発揮しているのか、市町村レベルの教育行政の最高執行責任者としての教育長を補佐する機構として機能しているのか、であり、その組織機構としての未整備、組織的陣容の不足が問題として取り上げられてきた。そもそも教育委員会に首長部局とは独立した独自の事務局が法制上組織されるのは、教育行政に固有の専門性が求められること、とりわけ、学校に対する専門的事項にかかわる指導と助言に従事する教育指導行

政という他の行政分野にない専門的業務を担う機構が不可欠であるからとして、その存在理由が主張されてきた。

しかし、現実には、それを担うべき指導主事が配置されていない事務局が大勢を占め、それにより、教育委員会制度の根幹への疑念、すなわち教育行政の専門性は何によって担保されるのかという疑念をかきたててきた面があったことは否定できない。しかも、その組織陣容の充実が叫ばれながら大きな制度・政策の展開もないままに、分権時代を、すなわち自治体独自の政策企画力にものをいわせて特色ある教育行政を展開しなければならない新たな時代を迎えている。事務局に関するわれわれの分析結果は、まさにこれまでいくどとなく提起され続けてきたことの意味、つまり、教育行政の活性化にとっての事務局の整備・充実が不可欠であることを実証しているといえる。すなわち、事務局はまさしく教育改革の推進にとってもインフラストラクチャ（土台）としての意味を持っていることが明らかで、指導主事などの専門的教育職員の配置や教育研修センターの設置なども含めて、事務局の組織機構としての整備・充実、組織の内外にわたって広範なコミュニケーションのネットワークの構築を促し、地域の教育問題に関する情報の伝達と交換を促進することにより、教育長の政策的リーダーシップを支えている。その意味では、市町村合併による事務局体制の強化は、教育委員会制度再編の意味のあるひとつの選択肢であることはまちがいない。この調査結果は、このことを改めて裏づけるものといえる。

首長が教育行政の活性化にとって重要な存在であることは、教育委員の任命権限、教育予算の編成・執行権限という、その教育行政権限の性質からいって当然に予想されることであり、事実、今日、先導的な教育改革に取り組んでいることで知られている市町村がそうであるように、教育問題への関心が高く、問題解決へのコミットメントの高い首長、そして、教育問題を優先して教育行政・政策過程に対して積極的かつ支持的に関与する首長の下では、教育改革が進展していることが明らかになった。この事実は、教育長が教育行政の「政治的中立性」の確保という名の下に、首長との連携・協働を軽視し、教育行政の独立を志向することでは地域の教育問題の解決にはつながらないことを示唆する。むしろ、そうした教育行政の独立を志向するスタンスでは孤立を招くこと、教育長の側から首長と積極的に接触・交流を図り、教育ニーズを語り合い、教育問題を共有し、教育ビジョンを確かめ合うことをしなければ地域の問題解

決は支障を来すことを暗に物語っている。

住民との関係であるが、住民の教育関心度にしろ、住民集会への参加度にしろ、それらが高い自治体では教育改革が進んでいること、あるいはまた、住民の地域活動が組織化されており、教育行政・政策過程にも積極的に関わりを持つ住民団体のリーダーのいる自治体において教育改革が進んでいることは、地域の市民社会としての成熟（あるいは、地域住民の市民としての成熟度と言い換えてもよい）が、独自の教育改革への取り組みに見られるような、自主的かつ積極的な教育行政の展開にとって不可欠の要因であることを示唆している。この事実は、教育長が政策を推進する際、手がかりになるのは住民の教育関心のありようであり、ニーズであることを暗示しており、住民への説明責任を念頭に置きながら施策事業を推進していることをうかがわせるものといえる。教育行政にとって住民参加が重要であるのは、それが重要な制度理念の一つであるからではなくて、現実に教育長の改革推進のリーダーシップ行動に「正統性」の根拠を与え、それを左右する要因であるからということが、こうしたデータから理解できる。

教員団体と教育委員会との関係の在り方は市町村によってさまざまであり、教育委員会の進める教育改革に教員団体がどう関わっているかについてあまり研究的関心が払われてきたとはいえない。われわれの調査結果によれば、教員団体が教育委員会と定期的に会談の機会を有しており、そうした機会を通して、教員による政策に対する評価やその政策への関心の所在を確認できるような情報のフィードバックが行われている市町村では、教育改革が相対的に進んでいることが明らかになった。これは、教育委員会の側で、教員団体を通じて学校のニーズを知ることや施策事業の評価情報を得ることが、施策・事業を企画・実施する上で必要なことを教えるものであり、今日、教員団体と教育委員会との相互交流も教育行政・政策過程の動向に重要な意味を帯びていることを伺うことができるデータといえる。つまり、市町村における教員団体の特性に関するデータは、その存在が地域の教育行政にとって軽視できない存在であることを示唆している。

以上において、調査結果から示唆されることをまとめてきた。ただ、改革を規定することが明らかになったこれらの要因は、どの市町村にも遍在する要因ではない。そうした要因を十分に備えた市町村もあれば、そうでない市町村もある。教育改革の進展に関して自

治体規模の大小ごとに大きなバリエーションが生ずるのは<sup>5)</sup>、そのためであると考えられる。したがって、これら教育改革の推進と統計的に有意な関連性をもつ諸要因の布置連関が人口規模により、どのように異なるかの検証が必要になる。この問いの解明は、いうまでもなく、教育委員会制度論における「設置単位論」の検討に直結することであり、今日的課題となっている、市町村合併による教育委員会事務局の整備・充実や教育行政の広域化問題を検討する上に示唆を与えることになろう。また、人口規模がどのように関連しているかの解明は、制度再編のための対応課題ないし戦略に自ずと影響を及ぼすことになろう。この解明は、残された課題の一つである。

もう一つ、重要な、残された課題がある。それは、改革推進を規定する要因としての意味が明らかになった関係アクター（および、そのリソース）の諸特性のうち、どれが相対的に重要なのかという問いの解明である。つまり、これらの諸特性は市町村教育行政の場＝状況を構成し、改革の推進に関わる要因であることはたしかであるとしても、改革推進要因として同じ比重でもって、改革の推進に働いているかどうかは明らかではない。教育改革の推進要因としての相対的な規定力を解明する必要がある。教育改革を教育長が推進する上で最も重要な要因は首長の特性なのか（たとえば、首長が「教育」首長的存在であることが最も重要なのか）、事務局の特性なのか（たとえば、事務局の組織陣容の整備充実が最も重要なのか）、あるいは、教育委員会（狭義）の特性なのか（たとえば、教育委員会会議が政策フォーラムとして実質的に機能していることが最も重要なのか）等を明らかにする必要がある。これら諸特性の相対的な規定力の解明も、制度再編の戦略を構築する上に重要な影響をもつことは明白である。この分析も別の機会に期したいと考えている。

(1) これらの調査知見について、詳しくは、つぎのものを参照されたい。

堀 和郎他「市町村レベルにおける地方教育行政の改革動向とその規定要因」平成12・13年度科学研究費補助金・基盤研究・研究成果報告書『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－』所収、2002/3、pp.1-41、堀 和郎他「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」『筑波大学教育学系論集』第27巻、2003/3、pp.1-30、堀 和郎・柳林信彦「教育改革の進展に影響を及ぼす教育長の特性に関する分析」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第25号、2004/7 pp.25-32.

(2) 堀 和郎他 前掲研究成果報告書『教育改革における教育委員会の役割』pp.32-39.

(3) 柳林信彦・堀 和郎「School-Based Management 政策と学区教育委員会の役割転換」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第24号、2003/6、堀 和郎「市町村教育委員会の改革力を高める」『日本教育行政学会年報』第25号、2004/10.

(4) 本稿で分析されるデータには、文部科学省の委託調査（「教育委員会制度の運用実態に関する調査研究」2004年7月実施）の一部として行われた調査データも含まれている。また、その第一次分析は、日本教育行政学会第39回大会（2004年10月、帝京大学）において、堀和郎、窪田真二、柳林信彦、平田敦義の連名で共同発表を行った（発表者は、堀と柳林であった）。委託調査の協力者であった窪田教授、平田準研究員、戸室（院生）の各氏に深く謝意を表する。

(5) 表にみるように、人口3万人から5万人を境に、改革進展度が高い教育委員会の割合と、低い教育委員会の割合が逆転している。特に10万人から20万人の自治体では、87%が改革進展度が高い層に属している。

人口規模別にみた改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
人口規模	8千人未満	101 28.8%	250 71.2%	351 100.0%
	8千～3万人	169 44.4%	212 55.6%	381 100.0%
	3万～5万人	98 58.7%	69 41.3%	167 100.0%
	5万～10万人	110 71.9%	43 28.1%	153 100.0%
	10万～20万人	60 87.0%	9 13.0%	69 100.0%
	20万人以上	60 96.8%	2 3.2%	62 100.0%
合計		598 50.5%	585 49.5%	1183 100.0%

p < 0.01

# An Empirical Analysis of Contextual Factors surrounding Superintendents promoting Reform Policies for School Support

— Based on a Nation-wide Survey to Superintendents of Local Boards of Education —

HORI Kazuo(University of Tsukuba)

YANAGIBAYASHI Nobuhiko

(Graduate Student, University of Tsukuba)

The purpose of this paper is to analyze some contextual factors for promoting or prohibiting reform policies for school support that superintendents as leaders have been addressing these days. The data to be analyzed are based on a nation-wide survey 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.

The focus of analysis was placed on the structure of relations between superintendents as virtual leaders and stakeholders or major actors in the process of educational policy and administration in local municipalities because our main concern of interest can be expressed as following research question : What structure of relations between them pushes superintendents toward actively adopting reform policies for school support ?

In order to find contextual factors mentioned above, we attempted cross tabulation 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 five sets of variables were taken up :

- (1) the characteristics of board members and social composition of local boards of education
- (2) the characteristics of local boards of education's central offices
- (3) the characteristics of mayors, that is, chiefs of local municipalities
- (4) the characteristics of citizens or residents of local communities



(5) the characteristics of teacher associations

All of these characteristics are ones recognized or cognitively described by superintendents.

Major findings are as follows :

Superintendents get down to actively adopting reform policies for school support when they are located in the context of local municipalities where :

- (1) board members are knowledgeable, actively discuss policy problems and provide policy ideas.
- (2) central offices are professionally staffed and organized as support structure for board members and superintendents.
- (3) mayors are keenly interested in education problems, are committed to educational problem-solving and strenuously motivate leadership behavior of superintendents by directing or supporting reform policies.
- (4) local citizens are interested in educational problems, are highly organized and actively participate in the local meetings for policy talk.
- (5) teacher associations regularly meet board members and/or superintendents and provide feedback information by evaluating reform policies and communicating school and teacher needs.

We are certain that these findings are suggestive on what measures to adopt in order to reorganize local boards of education for improving their effectiveness.