

あとがき

本書は、この数年取り組んできた分権改革以降のわが国の教育委員会制度の運用実態に関する研究成果を集成したものである。それは、市町村教育長を対象とする2001(平成13)年に実施した全国調査(送付数500)、市区町村教育長を対象に2004(平成16)年に実施した全国調査(送付数1998)、市区町村教育委員長を対象とする2004年に実施した全国調査、そして関東近県の市町村長を対象とする2004年に実施した面接調査という4種類の調査データを分析した研究成果を再構成しつつ、他方で単行本として必要な内容を新たに書き下ろすことにより生まれたものである。

周知のように、教育委員会制度は教育行政学における基本的な研究テーマである。著者の一人である堀は、教育委員会制度を主要な研究対象とする研究者として、80年代、臨時教育審議会答申の中で提起された、いわゆる「教育委員会の活性化論」が議論された前後から、その運用実態に関するいくつかの実証的な調査研究を試み、その成果を発表してきた。それは、教育委員会制度の基本原則とされる「教育行政の住民統制」の理念が制度運用の中でどれだけ実現しているのかという問題意識に基づく研究であった。そのために、市町村レベルの教育委員(教育長を兼務する教育委員も含む)を対象とする三つの調査研究を実施した。それは、市町村教育委員会の事例調査(1984)、市町村教育委員会の全国調査(1986)および都道府県教育委員会の全国調査(1989)である。これらの調査結果は、共同研究者であった加治佐哲也氏(当時宮崎女子短大、現兵庫教育大)との共著論文として、つぎのような研究成果として発表されている。

- (1) 「市町村教育委員会に関する教育政治学的調査研究」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第6号, 1984.
- (2) 「市町村教育委員会に関する実証的研究—「教育行政の住民統制」の理念と現実—」『日本教育行政学会年報』第11号, 1985.
- (3) 「教育委員会の活性化を支える教育委員像—市町村教育委員会の全国調査から」『日本教育行政学会年報』第14号, 1988.

- (4) 「教育委員・教育長の特性の比較分析—市町村教育委員会の全国調査に基づいて—」『宮崎大学教育学部紀要(教育科学)』第 65 号, 1989.
- (5) 「都道府県教育委員会に関する実証的研究—教育委員・教育長の意識と行動にみるその運用実態と改革課題—」日本教育学会『教育学研究』第 61 巻第 1 号, 1994.

これらの諸研究で明らかにしたことは、端的に言えば、市町村教育委員会が「教育行政の住民統制機構」としての性格を希薄にし、この側面に関する限り名目化している実態であり、教育委員と教育長の関係は、政策過程における「教育長のリーダーシップの確立と教育委員の黙従」の関係と化していることであった(これら一連の研究の分析結果は、市川昭午(監修)・結城忠他編(講座日本の教育第3巻)『岐路に立つ教育行財政』教育開発研究所(1990)所収の「地方における教育と政治—岐路に立つ教育委員会制度」という論文および宮崎大学教育行政学研究室『教育委員会制度に関する実証的研究』(1997)という小冊子にまとめている)。これらの諸研究は、それまで学界において提起されていた、いわゆる「地方教育行政における教育長専決体制」と呼ばれる事象を経験的データによって初めて裏付けたものといってよい。のちに、加治佐氏が『教育委員会の政策過程の実証的研究』(多賀出版, 1998)の中で明らかにした「教育長支配」、すなわち、自治体レベルの教育政策過程における教育長の優位性の解明は、こうした研究知見の延長線上に位置付くものである。また、京都大学の研究者を中心とする白石裕(編)『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』(多賀出版, 1995)も、堀、加治佐の共同研究の成果とその批判的検討を出発点の一つとしていることもつけ加えてよいであろう。

その後、在外研究を機に、『アメリカ現代教育行政学の研究』(九州大学出版会, 1983)で取り上げたアメリカにおける「教育行政学の科学革命」のその後の展開を追うべく、「アメリカ教育行政学の再構築」をめぐる動向に研究エネルギーを注ぐことになり、教育委員会制度研究に一区切り付けた形になっていた。しかし、分権改革の進展する中で、教育委員会制度が構造改革の対象となるに及んで、筑波大学教育行政学研究室の共同研究として、新たな問題意識の下で教育委員会制度の実証的研究に再びコミットすることになった。それが、平成 12・13 年度科学研究費補助金による共同研究「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—」と、平成 16 年度文部科学省委嘱研究『教育委員会制度および

県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』であった。本書を構成している研究成果の多くは、これらの共同研究の一環として実施した、上記の4種類の調査研究から得られたデータを分析したものである。

これらの調査を貫く問題意識は、序章で詳しく述べているように、分権改革が推進される中で顕在化してきた教育委員会制度に対する批判—それは、教育委員会(広義)は分権時代における自治体教育行政の組織=機構としてふさわしいのかという観点からの批判である—と、その廃止論や権限縮小論などを含めてその再編が政策日程に上るという問題状況の中で、教育委員会制度の「制度としての存続可能性」をさぐるには、教育委員会が各自治体において「教育問題の解決機構」としてどのように動いているのか、その運用実態を分析して、制度改善の諸条件を明らかにする必要があるというものであった。

本書は、このような経緯と研究関心から実施してきた筑波大学での共同研究の成果を集成したものであり、柳林信彦君(当時筑波大学院生、現高知大学准教授)の協力—とりわけ、調査データの統計的処理は彼の協力なしには不可能であった—を得て共著論文として執筆・発表したものに加除・修正を施して再構成した諸章(1章から8章)と、今回新たに書き下ろした諸章(序章、終章、補章)および資料編から構成されている。1章から8章の基になった論文の論題、掲載誌および初出の時期は、つぎの通りである。

序 章 書き下ろし(堀 和郎)

- 1 章 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
- 2 章 堀 和郎・柳林信彦「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—」
筑波大学大学院人間総合科学研究科・教育学専攻『教育学論集』創刊号, 2005
- 3 章 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『日本教育行政学会年報』第32号, 2006
- 4 章 堀 和郎・柳林信彦「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—」

- 筑波大学大学院人間総合科学研究科・教育学専攻『教育学論集』第3号, 2007
- 5 章 堀 和郎・柳林信彦「教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究—教育委員会会議活性化にかかわる要因の分析を中心に—」
日本教育制度学会『教育制度学研究』第12号, 2005
- 6 章 堀 和郎・柳林信彦「教育委員会会議の活性化に関する実証的研究—人口規模別に見る活性化要因およびその相対的規定力について」
筑波大学大学院人間総合科学研究科・教育学専攻『教育学論集』第2号, 2006
- 7 章 堀 和郎・柳林信彦「自治体教育行政における首長と教育委員会の関係構造—市町村長に対する面接調査を基に一」
日本教育策学会『日本教育政策学会年報』第13号, 2006
- 8 章 柳林信彦・堀 和郎「首長から見た教育委員会制度の諸問題—市町村長に対する面接調査を基に一」
西日本教育行政学会『教育行政学研究』第27号, 2006
- 終 章 書き下ろし(堀 和郎)
- 補 章 書き下ろし(堀 和郎。今回、書き下ろしたものであるが、その基本的構想は、網走市で行った網走管内総合教育づくり研究会・夏期研修会の講演記録(2005/9)「学校改善と教育行政の役割」に拠っている)
- 資料編 新たに編集(柳林信彦)

いうまでもないことであるが、これらの論文は、共同研究に参加してくれた筑波大学教育行政学研究室のメンバーの献身的な協力はには不可能であった。窪田眞二教授には、特に文部科学省委嘱研究では本当にお世話になった。委嘱を受けてから報告書の概要作成まで実質3ヶ月もないという研究日程であった上に、当時、著者の一人である堀は、筑波大学附属小学校校長の兼務が3年目を迎え、東京勤務の疲労がピークに達する時期とも重なっていたので、引き受けるかどうか躊躇したが、窪田氏の協力の約束が最終的な決断を促したとあってよい。市区町村教育長を対象とする教育委員会制度の運用実態に関する調査の設計はすでにでき上っていたとはいえ、それに加えて新たな複数の調査もあわせて短期間の間に設計・実施し、分析し、そして報告書を作成するというハードスケジュール(事実、7、8月の夏季休業期間のすべてを委嘱研究のための調査に中断なく費やさなければならなかつ

た。今でも思い出すが、報告書の概要を文部科学省に電子ファイルで送付したのは、3日連続の徹夜明けの6時だった)を何とか乗り越えることができたのは、窪田教授のおかげである。特に、教育委員会を対象とする教育委員会会議の実態に関する調査の設計では中心的に動いてくれた。平田敦義君(当時筑波大学准研究員、現比治山大学准教授)も、調査の設計・実施に加えて、共同研究を進める上で不可欠となる実務的な業務を黙々とこなしてくれた。藤田祐介君(当時筑波大学院生、現熊本大学[■]大学准教授)は科学研究費補助金による調査研究への関わりだけであるが、細部へのこだわりにより、調査の設計・分析に貢献してくれた。戸室憲勇君(当時筑波大学院生、現宇都宮大学教育実践センター研究員)は入学したばかりであったが、夏季休業中の自分の研究時間を犠牲にして協力してくれた(おかげで、彼自身は翌年の修士論文の作成に際して苦闘する羽目になった)。これらの研究室のメンバーの献身的な協力がなければ、共同研究が成り立たなかったのはいうまでもない。とりわけ、委嘱研究として求められた全国規模の調査と関東近県の面接調査を短期間で実行することは不可能であったとあってよい(実際、面接調査は、8月のもっとも暑い8月初旬の10日間を使って、茨城県の北部、神奈川県の西部、千葉県の南部、埼玉県の西部までをカバーする広範囲にわたる市町村を訪問してデータを集めるという強行軍であった)。これら研究室のメンバーに心からの謝意を表する次第である。

本書に限られた視点からの教育委員会制度の調査研究を基にしていることは否定できない。しかし、いずれも今日の教育委員会制度に対して問われるべき問いを解明したものであるとのささやかな自負はある。それが研究としてどれだけ実を結んだか、その学問的意味合いや実践的有用性に関する成果については読者の判断に委ねるほかない。永い間、法解釈論ないし政策論的な規範的研究が支配的であった教育委員会制度研究においても、近年になってようやく、経験的データに基づく実証的研究—そうした実証的研究が一般的になることが、著者が教育委員会制度研究を手がけた時からの宿願であったといってもよい—が漸増している流れが見られる。特に、小川正人教授(現放送大学教授)を中心とする東京大学グループによる自治体教育行政の動態に関する研究は注目すべき成果をあげていることは周知の通りである。本書もそうした流れを少しでも促進する研究になれば、著者としては大きな喜びである。

最後になったが、本書が依拠している経験的データを提供している全国規模の調査の機会を、しかも、寛大にもいかなる研究上の制約を付けない調査

の機会を与えてくれた文部科学省の関係者の方々，特に初等中等教育局初等中等教育企画課課長補佐であった角田喜彦氏（現文部科学大臣秘書官事務取扱）に心から深謝の意を表したい。また，多忙な中で面接調査やアンケート調査にご協力いただいた市町村長，教育委員長，教育長をはじめとする関係者の方々に心から感謝を申し上げる。さらに，商業ベースにのりそうもない研究書の出版をあえて引き受けていただいた筑波大学出版会，本書に収められた研究を評価すると同時に厳しいご意見をくださった査読者の方々，そして本書担当の編集委員会メンバーとして催促と激励をいただいた窪田教授，これらの方々的心から感謝したい。

2009年 初夏

堀 和 郎