

教育改革の進展と教育長の特性

1 研究の課題：教育長のどのような特性が教育改革の進展に寄与するのか

地方教育行政の中心的機構としての教育委員会制度を多角的に検討し問題点と改革課題を提起した、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、地方分権推進一括法の成立などの法制上の条件整備を受けて、各地の教育委員会においてさまざまな教育改革が進展しつつある。教育改革に意欲的に取り組む教育委員会が目立ってきている。

例えば、犬山市では、子どもの基礎学力を保障し、自ら考える力を身に付けさせる「学びの学校づくり」が取り組まれ、非常勤講師を独自の財源で採用して少人数指導を実施する一方、学習指導要領の削減された学習内容を盛り込んだ副読本を作成している。宮崎市では、研修権限が中核市に委譲されることに伴い、県に頼らずに自前の研修施設を持つことで、地域への愛着と誇りを持った優れた力量の人材を計画的に育成する意気込みを見せている。岡山市においては、学校運営費の配分方法を、費目別に用途を決めて配当額を決定する方式を廃止して、学校ごとに予算総額を決め、用途に関しては学校側の自由裁量を重視する「総枠配分」方式に改めている。出雲市では、生涯学習やスポーツ、文化振興関連の業務を市長部局の文化企画部に移し、教育委員会が学校教育に専念できるように、機構の大幅なスリム化を図っている。愛知・西春町の「2人担任制」、茨城・総和町の少人数指導などのように、自治体単独の独自財源によって非常勤講師を配置し少人数学級編制や少人数指導に取り組む自治体も増加している¹⁾。

本章は、市町村教育長を対象とする、地方教育行政改革の動向に関する全国調査のデータを用いて、こうした、市町村レベルで展開されている教育改革の進展の度合いと教育長の持つ特性との関係に焦点を当て、つぎの二つの課題、①教育改革の進展に影響を及ぼす教育長の特性があるのか、あるとす

れば、それはどのような特性なのか、そして、②その特性の中で、どの特性が相対的に重要なのか、を解明しようとするものである。

教育長の特性に焦点を置いて教育改革の推進条件を探るのは、**教育長**という存在が教育委員会の取り組む教育改革の推進を左右する要因として、まず第一に注目に値する要因と考えられるからである。教育長は、教育委員会制度の下で、教育行政上の執行責任者であり、教育委員会(狭義)に対する専門的助言者であるだけでなく、教育委員を兼任していること、常勤職として事務局を統括している事務局長であることにより、制度的に教育委員会制度下の教育行政の政策過程の中心的なアクターであるのみならず、事実上のリーダーと化しているという実態があり、教育改革への取り組みは教育長の意欲と関心にかかっている部分が多いといえる²⁾。

そして、教育長の特性に焦点を当てて教育改革の推進条件を解明することには、つぎのように実践的にも学問的にも重要な研究意義がある。第一に、本研究は、自治体教育行政の事実上のリーダーとしての教育長の人選に示唆を与えることを通じて、自治体の教育改革を側面からサポートするという実践的意義を有する。すなわち、その人材の質を大きく左右する教育長のリクルートは自治体にとって操作可能な要因(manageable factor)であるから、教育改革の推進に関連する教育長の特性が解明されるならば、それは教育改革を積極的に押し進めようとする自治体にとって、リクルートすべき教育長に関して一つの方向性を示唆することになるのである。第二に、本研究は、有能な教育長の備えるべき条件の解明に貢献するという学問的な意義がある。有能なリーダーとしての教育長の条件とは何か、という問いは教育長研究の重要な研究課題の一つであるが、教育改革が自治体レベルの重要な政策課題となっている現在、教育改革を推進することは教育長に求められる「有能さ」の基本条件の一つといえる。教育改革の進展に関連する教育長の特性が明らかになるならば、それは「有能な」教育長の条件について示唆することになる。

2 分析の方法

(1) 分析に用いるデータ

上記した研究課題を解明するための方法であるが、まず、本章で用いるデータは、前述のように、2001年に実施した、中教審答申以降の地方教育行政の改革動向に関する市町村教育長を対象とする全国調査のデータである。調査対象とする市町村教育委員会の抽出方法は、つぎの通りである。まず、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、4ブロックから新たに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。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、対象県以外のすべての中核市を加え、500の市町村教育委員会を最終的な調査対象として、2001年7月に教育長に調査票を発送し、回答を求めた。回収率とサンプルの内訳は、表1-1、1-2の通りである。

表 1-1 行政区別の回収数

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 1-2 人口規模別の回収数

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

本章の課題は、この全国調査から得られた教育改革の進展と教育長の特性に関するデータを用い^{3,4)}、教育改革の進展の度合いを被説明変数とし、教育長の特性を説明変数として、その間にどのような関連性があるのかを探ろうとするものである。これを端的にいいかえれば、教育長を持つ多様な諸特性のうち、教育改革の推進に関わる特性はどのような特性なのか、そして、その中でどれがもっとも重要な特性であるのかを解明することを試みるものである。

このような課題を解明するために、クロス集計による相関分析と判別分析を用いる。まずクロス集計によって、一対一の対応関係において、教育改革の進展の度合いに関連する教育長の特性を明らかにする。どのような特性が教育改革の進展に影響を及ぼすのかを見るための分析である。つぎに、クロス集計による相関分析の結果、教育改革の進展に対して統計的に有意な関係が明らかになった変数(要因)だけを取り出して、判別分析を用いて、それら要因相互の相対的な規定力、つまり教育改革の進展に対する諸要因の規定力を比較検討する。これは、多変量の同時解析という条件の下で、教育長の特性のうち、どの特性がもっとも強く教育改革の進展を規定するかを推定する分析である。

(2) 教育改革の進展度(被説明変数)をどう把握するか

被説明変数である改革進展度は、各教育委員会の改革の取り組みの現状を把握するために設定した質問項目への回答を基に構成した。変数構成の手続きは以下の通りである。質問項目は前記した中教審答申で提案されている具体的な改革の中でも、特に教育委員会が取り組むべき課題としてあげられている政策(施策・事業)に関するもので構成され、①教育委員会の組織・機構改革に関する政策、②学校との関係に関わる改革に関する政策の二つのカテゴリーからなっている。本章では、②の学校との関係に関わる政策についての質問項目に対する回答データを用いて、被説明変数としての改革進展度を構成した(表 1-3 参照)。

学校との関係に関わる政策についての質問項目を用いて改革進展度を表す変数を構成した理由は、教育改革の焦点が学校との関係に置かれており、教育改革に取り組む市町村教育委員会の政策(施策・事業)の中心が学校の主体的教育改善を促し支援するための制度づくりにあると仮定できるからである。

表 1-3 学校との関係に関わる政策

番号	質問項目
1	学校に対する指導通知の見直し
2	「心の教育」と「総合的な学習の時間」の資料配付
3	学校訪問の見直し
4	内申の際の基本方針の見直し
5	カリキュラム・リーダーの研修
6	養護教諭の研修
7	独自のカウンセラーの設置
8	校長の特別非常勤講師採用権限
9	意見具申の見直し
10	予算についてのヒアリングの実施
11	使途を特定しない学校予算の措置
12	校長の自由裁量予算の措置
13	校長の研修(組織マネジメント)
14	PTAの活発化
15	特別講師予算の増額
16	学校支援ボランティアの登録
17	学校教育における地域施設の活用
18	コミュニティ拠点としての学校の活用

得点化に当たっては、学校との関係に関わる政策のそれぞれについて「すでに実施している」に4点、「実施する予定である」に3点、「検討中」に2点、「実施する予定はない」に1点を与えて、その合計点を求めた。つぎに、合計得点の平均値を求め、平均値以上の得点を有する教育委員会を改革進展度の高い教育委員会とし、平均値未満の教育委員会を改革進展度の低い教育委員会とした。

(3) 教育長の特性(説明変数)をどう把握するか

説明変数である教育長の特性は、年齢、在任期間、経歴といった教育長の基本的(客観的)な属性に関する回答と、資質・能力、態度志向、関係者との交流の様式と頻度、職務遂行スタイル、満足度といった教育長の主観的に認知された特徴に関わる回答を用いて構成した。

まず基本的(客観的)属性に関する変数の構成については、以下の(a)の通りである。つぎに(b)以下の、資質・能力、態度志向、交流の様式と頻度、職務遂行スタイル、満足度といった教育長の特徴に関わる変数の構成に当たっては、いずれの変数も以下に示す同一の手続きを用いている。はじめに、各質問項目への5段階(「全くあてはまらない」から「よくあてはまる」までの5段階)の回答に対して、順に1~5の得点を与えて得点化した。これを因子分析にかけ、バリマックス回転後の因子負荷行列に注目する。つぎに、抽出された因子との関係が強く、ほかの因子との関係がほとんどない質問項目を、ある共通の教育長特性を表す一つのグループとみなし、それぞれのグループに属する質問項目の回答への合計得点を求め、それに基づいて教育長の特性を表す各変数を構成した⁵⁾。

(a) 基本的属性

年齢、在任期間、経歴といった教育長の基本的(客観的)属性に関する変数の構成に当たっては、年齢は4段階に、在任期間は3段階に、経歴は教育(行政)職と一般行政職に分け、それぞれ変数として構成した。

(b) 資質・能力

教育長の資質・能力については、「選任された理由」(選任に当たって、どのような資質・能力を評価されたか)に関する回答を基に構成した。これらの回答に対する因子分析の結果を参考とし、「政治・行政手腕」と「教育識見」の二つの特性パターンを設定した。政治手腕と行政手腕に関する回答と教育識見に関する回答それぞれの合計得点の平均値を境に、政治・行政手腕の高いタイプの教育長とそうではない教育長、教育識見が高いタイプの教育長と

そうではない教育長とに分けた。

(c) 態度志向

教育長の態度志向は、「就任を引き受けた理由」に関する回答を基に、「問題解決志向」、「首長一体志向」、「自己利益志向」の三つの特性パターンを設定した。「問題解決志向」とは、「地域の教育問題に取り組みたい」、「経験と知識を教育行政に役立てたい」、「自分の教育ビジョンを実現したい」の回答に共通に見られる態度志向を取り出したものである。「首長一体志向」は、「首長が協力を約束した」、「首長のビジョンに納得した」への回答から共通に推定できる態度志向を表す。「自己利益志向」は、「教育長の仕事への興味」、「ほかの公職につくための経験」の回答に強く現れている態度志向を名付けたものである。各態度志向への回答の得点を合計しその平均値を境に、それぞれの態度志向が高いタイプの教育長とそうではない教育長とに分けた。

(d) 交流の様式と頻度

教育長が交流を行っている個人や団体に関する回答を基に、「地域」型交流と「教育」型交流の二つの交流パターンを設定した。「地域」型交流は、「議会・議員」、「社会教育関係団体」、「地域住民」との交流の頻度に関する回答を用い、地域志向の高いタイプの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」、「大学教員」との交流の頻度に関する回答を用いて、教育志向の高い交流を行うタイプの教育長とそうではない教育長とに分けた。

(e) 職務遂行スタイル

教育長の職務遂行に関する回答に対して因子分析をかけ、「内部」重視と「外部」重視という二つのパターンを設定した。「内部」重視は、政策の発案や具体化においてスタッフとの協議を重視する職務遂行パターンである。「外部」重視は、職務の遂行に当たって、首長や議員、そして地域住民などと交流・接触する頻度の高い職務遂行パターンを表している。各質問群への回答の合計点の平均値を境に、内部スタッフとの協議を中心に職務を遂行するタイプの教育長とそうではない教育長、外部の個人や関係団体に働きかけて職務を遂行するタイプの教育長とそうではない教育長とに分けた。

(f) 満足度

教育長の職務に対する満足度に関する回答を基に、「組織満足」と「仕事満足」の二つのパターンを設定した。「組織満足」とは、「事務局との関係」、「校長会との関係」に関する満足度を指し、「仕事満足」とは、「仕事自体」、「職務上の権限」、「待遇」に関する満足度を指す。それぞれの回答の合計得点の

平均値を境に、各満足度の高い教育長とそうではない教育長に分けた。

3 教育長の特性と教育改革の進展

(1) 教育改革の進展を規定する教育長の特性—クロス集計の結果から—

まず教育長の特性と改革進展度との関係を考察するために、ク■集計を行った⁶⁾。以下が、その結果である。

(a) 基本的属性(年齢, 在任期間, 経歴)

年齢, 在任期間, 経歴のすべてで統計的に有意な関連は現れなかった。年齢のちがい, 主たる経歴のちがい, また在任期間の長短によっても, 改革の進展度にちがいは見られない。すなわち, これらの基本的属性は, 改革の推

表 1-4 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	51～60 歳	32	26	58
		55.2%	44.8%	100.0%
	61～65 歳	47	45	92
		51.1%	48.9%	100.0%
	66～70 歳	24	24	48
		50.0%	50.0%	100.0%
	71 歳以上	11	9	20
		55.0%	45.0%	100.0%
合 計	114	104	218	
	52.3%	47.7%	100.0%	

p>0.1

表 1-5 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	69	66	135
		51.1%	48.9%	100.0%
	49～96ヶ月	32	26	58
		55.2%	44.8%	100.0%
	97ヶ月以上	13	13	26
		50.0%	50.0%	100.0%
合 計	114	105	219	
	52.1%	47.9%	100.0%	

p>0.1

表 1-6 教育長の主たる経歴と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育長の 主たる経歴	教職・教育 行政職	86	78	164
		52.4%	47.6%	100.0%
	一般行政職	27	25	52
		51.9%	48.1%	100.0%
合計		113	103	216
		52.3%	47.7%	100.0%

p>0.1

進にとって重要な要因としては働いていないといえる(表 1-4～表 1-6)。

(b) 資質・能力パターン(政治・行政手腕, 教育識見)

資質・能力については, 政治・行政手腕, 教育識見ともに, 改革の進展への影響に関して若干の傾向が指摘できるとどまった。政治・行政手腕の高い教育長の下では改革進展度が高い教育委員会が過半数を占めるが, 政治・行政手腕の低い教育長の下では, 改革進展度の高い教育委員会と低い教育委員会とがほぼ拮抗している。教育識見については, 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多く, 反対に教育識見が低い教育長の下では過半数の教育委員会が改革進展度が低い群に属しており, 教育長の教育識見の有無が改革の進展に寄与していることがうかがえる。しかし, 統計的に有意な関係があるとはいえない(表 1-7, 表 1-8)。

表 1-7 政治・行政手腕と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
行政・政治 手腕型	高	52	37	89
		58.4%	41.6%	100.0%
	低	53	59	112
		47.3%	52.7%	100.0%
合計		105	96	201
		52.2%	47.8%	100.0%

p<0.1

表 1-8 教育識見と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
教育識見	高	80	63	143
		55.9%	44.1%	100.0%
	低	29	36	65
		44.6%	55.4%	100.0%
合計		109	99	208
		52.4%	47.6%	100.0%

p<0.1

(c) 態度志向パターン(問題解決志向, 首長一体志向, 自己利益志向)

まず問題解決志向について見ると, 問題解決志向の高い教育長の下では改

革進展度が高い教育委員会が多数を占めるのに対して、問題解決志向が低い教育長の下では改革進展度が高い教育委員会は少数となっている。つまり、教育長の問題解決志向の度合いは、改革進展度に影響を与えていることが明らかである。つぎに、首長一体志向について見ると、首長一体志向の高い教育長の下では過半数の教育委員会が改革進展度が高い群に属しており、首長

表 1-9 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	高	78	53	131
		59.5%	40.5%	100.0%
	低	25	42	67
		37.3%	62.7%	100.0%
合計		103	95	198
		52.0%	48.0%	100.0%

p<0.01

表 1-10 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	高	63	38	101
		62.4%	37.6%	100.0%
	低	41	60	101
		40.6%	59.4%	100.0%
合計		104	98	202
		51.5%	48.5%	100.0%

p<0.01

表 1-11 自己利益志向と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
自己利益志向	高	42	53	95
		44.2%	55.8%	100.0%
	低	61	45	106
		57.5%	42.5%	100.0%
合計		103	98	201
		51.2%	48.8%	100.0%

p<0.05

との一体志向の高い教育長の下で改革が進展していることが分かる。反対に首長一体志向の低い教育長の下では、教育委員会の過半数が改革進展度の低い群に属している。つまり、問題解決志向も首長一体志向も改革を推進する方向で改革進展度に影響を与えているといえる。

自己利益志向については興味深い結果が現れている。自己利益志向と改革進展度との間には統計的に有意な関係がある。その方向性はつぎのようになっている。まず、自己利益志向の高い教育長の下では、改革進展度の低い教育委員会が多く、改革が進展してない。反対に、自己利益志向の低い教育長の下で改革進展度が高い群に属している教育委員会はおよそ58%と過半数にのぼる。このことは、教育長の自己利益志向の強さは、改革を推進するよりもむしろ改革の阻害要因として働いていることを示唆しているといえよう(表1-9～表1-11)。

(d) 交流パターン(「地域」型交流, 「教育」型交流)

教育長の交流パターンに関しては, 「地域」型交流は改革進展度への影響が

表 1-12 「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	高	67 56.8%	51 43.2%	118 100.0%
	低	43 45.7%	51 54.3%	94 100.0%
合計		110 51.9%	102 48.1%	212 100.0%

$p > 0.05$

表 1-13 「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	高	61 62.9%	36 37.1%	97 100.0%
	低	48 42.9%	64 57.1%	112 100.0%
合計		109 52.9%	100 47.8%	209 100.0%

$p < 0.01$

示唆されるにとどまる。「地域」型交流の高い教育長の下では教育委員会の約57%が改革進展度の高い群に属しており、反対に低い教育長の下では、改革進展度が高い教育委員会は少数である。しかし、統計的に有意な関連とはいえない。

一方、「教育」型交流の高い教育長の下では教育委員会の約63%が改革進展度が高い群に属し、「教育」型交流の低い教育長の下では、過半数の教育委員会が改革進展度の低い群に属し、統計的に有意な関連性が現れている。すなわち、地域の個人や団体であるのか、教育関係者であるのかに限らず、教育長が地域の「有権者」と積極的に交流を行っていることが改革の進展に影響を与えているといえる。しかし、前述したように地域関係者に関しては統計的に有意な関連は見られず、その傾向性が指摘できるにとどまった(表1-12, 表1-13)。

(e) 職務遂行パターン(「内部」重視, 「外部」重視)

教育長の職務遂行のパターンと教育改革の進展度との関係を見ると、まず内部スタッフとの協議を中心に職務を遂行する度合いの高い教育長であるか

表 1-14 「内部」重視と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「内部」重視	高	70 56.0%	55 44.0%	125 100.0%
	低	41 46.1%	48 53.9%	89 100.0%
合計		111 51.9%	103 48.1%	214 100.0%

p>0.05

表 1-15 「外部」重視と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
「外部」重視	高	68 63.0%	40 37.0%	108 100.0%
	低	44 40.4%	65 59.6%	109 100.0%
合計		112 51.6%	105 48.4%	217 100.0%

p<0.01

否かは、改革の進展への影響に関して若干の傾向が指摘できるとどまる。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度合いの高い教育長の下では63%の教育委員会で改革が進展しており、そうではない教育長の下で改革進展度が高い教育委員会の40%という割合を大きく引き離している。つまり、職務遂行において外部関係者に積極的に働きかけている教育長の下で改革が進展しているのである(表1-14, 表1-15)。

(f) 満足パターン(組織満足, 仕事満足)

教育長の満足パターンについては、「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の方が、改革の進展度が高い教育委員会が多く(それぞれ、約57%と約54%)、両方の満足度が低い教育長の下で改革進展度が高い教育委員会は少数となる。しかしながら、統計的に有意な関係は見られず、教育長の満足度は、改革の進展にとっては重要な要因とはいえない(表1-16, 表1-17)。

表 1-16 組織満足と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
組織満足	高	55	41	96
		57.3%	42.7%	100.0%
低	低	57	63	120
		47.5%	52.5%	100.0%
合計		112	104	216
		51.9%	48.1%	100.0%

$p > 0.05$

表 1-17 仕事満足と改革進展度

		改革進展度		合計
		高	低	
仕事満足	高	71	60	131
		54.2%	45.8%	100.0%
低	低	39	43	82
		47.6%	52.4%	100.0%
合計		110	103	213
		51.6%	48.4%	100.0%

$p > 0.05$

以上の結果は、本研究で設定した教育長特性のうち、問題解決志向、首長一体志向、自己利益志向、「教育」型交流、「外部」重視型職務遂行が改革進展度と統計的に有意な関係を有していることを示している。その一方で、年齢や在任期間の長さや、経歴の違いは改革の進展度には影響を与えてはいない。以上の分析結果は何を意味しているのだろうか。

これは、教育改革を進めていくためには、教育問題の解決や自らの教育ビジョンを実現させようとする強い意欲と首長との一体感を持っており、自己利益志向が高くなく、広く地域の「有権者」層と積極的に交流を行い、職務遂行に当たっては外部関係者に積極的に働きかけるような教育長が必要であることを示唆している。教育長の基本的属性は別として、教育長の有するこうした諸特性により、改革の進展度は大きく影響されることは明らかである。

(2) 教育改革の進展に対する教育長の特性の相対的規定力

— 判別分析の結果から —

つぎに、改革進展度に対して統計的に有意な関連性が明らかとなった教育長の特性相互の相対的な規定力を判別分析を用いて比較検討する。改革進展度を被説明変数とし、問題解決志向、首長一体志向、自己利益志向、「教育」型交流、「外部」重視型職務遂行という教育長特性を説明変数とした⁷⁾。表1-18がその検定結果である。

表 1-18 改革の進展に対する教育長特性の相対的規定力

カテゴリー		標準化された 正準判別関数係数	順位
態度志向	問題解決志向 (高)	0.470	②
	首長一体志向 (高)	0.280	⑤
	自己利益志向 (高)	-0.497	●
交流パターン	「教育」型交流 (高)	0.413	③
職務遂行パターン	「外部」重視 (高)	0.306	④

表1-18の数値は、改革進展度に対する各変数の相対的寄与を示しており、説明変数を同時に投入するという条件の下での、各変数の規定力の目安となるものである。順位は、自己利益志向、問題解決志向、「教育」型交流、「外部」重視型職務遂行、首長一体志向という順となった。ただし、クロス集計においても明らかであったように、改革の進展に対する自己利益志向の影響はマイナスの方向への貢献である。すなわち、自己利益志向が低い教育長の下で改革は進展している。

結局、自己利益志向の低さが改革進展に対してもっとも高い規定力を有しており、ついで教育問題を解決していこうとする意欲、教育関係者との交流を行うこと、教育委員会外部の関係者と積極的に関わって職務を遂行すること、そして首長との一体感を持っていることの順で改革の進展に対する規定力が高いという結果となった。

4 分析結果の考察—教育改革を推進する教育長とは—

以上のクロス集計および判別分析から明らかのように、市町村教育委員会における教育改革の進展には、地域の教育問題の解決への強い意欲や自らの教育ビジョンの実現へのコミットメントを提示しつつ、不断に地域の教育関係者と接触・交流し、また首長や議員などの外部関係者に積極的に働きかけ

を行う教育長が推進要因として機能している。

それでは、このような分析結果は、教育委員会制度の運用にとってどのような意味合いがあるであろうか。本章の分析結果は、まず第一に、教育改革を推進する上で教育長人事が重要であることを示唆する。すなわち、態度志向、交流パターンや職務遂行パターンにおいて、一定の条件を満たす教育長がいることが教育改革が積極的に取り組まれるための前提条件の一つであり、どんな人物が教育長のポストを占めるかが教育改革に重大な帰結をもたらす。教育改革の推進が重要な政策課題となっている地方教育行政にとって、教育長が教育改革の推進にプラスに働く特性を備えているかどうか、あるいはそうした特性を有する人物をリクルートできるかどうか重要な関心事でなければならぬということである。⁸⁾それでは、どのような基準で教育長人事を進めればよいのか。

本章の分析結果は、第二に、このように重要性を増している教育長人事の基準やその在り方について示唆的な意味合いを持つ。今回のわれわれの研究では、教育改革の推進と、年齢、在任期間、経歴のちがいの間には統計的に有意な関係は見出されなかった。その代わりに、態度志向、「有権者」層との接触・交流や職務遂行のパターンといった特性との間の統計的に有意な関連が明らかになった。これは客観的屬性に頼る人事の限界を示唆すると同時に、教育長人事においては、改革の推進にプラスに働くことが明らかになった特性を備えている人物であるかどうかを見極めるために、時間をかけて人選に取り組むことの重要性と必要性を示唆する。そして、それが行われるためには、自治体において、教育長人事というものを教育行政の重要課題の一つに位置付けて、中・長期的な展望の下に取り組む体制が整えられる必要がある⁹⁾。

本章の分析結果は、第三に、教育長がリーダーとして有能である—ここでは、教育改革を推進するという意味であるが—ためには、教育長の、教育的リーダーシップや管理的リーダーシップという概念では捉えきれない行動側面が重要であることを示唆している。すなわち、前述のように、教育改革を推進する教育長に共通の態度・行動特性として、関係者との幅広い接触・交流、職務遂行における外部関係者との積極的な交流や働きかけが見られるということは、教育長が教育改革をリードするには、地域の教育ニーズや課題について首長や議員に説明してその認識を新たにし教育問題への関心を高めたり、あるいは問題解決の方策を提示して説得を試みたりする行動、要するに、首長への働きかけや連携、議員との折衝といった交渉力を含めて、広く

自治体政治の世界にも積極的に関わっていく行動が必要不可欠なことを暗示している。

教育長の役割を理論的に検討したキューバン(L. Cuban)のいう、教育長に求められる三つの役割、すなわち教育的(instructional or educational)、管理的(managerial)、政治的(political)という概念を援用すれば⁹⁾、それは政治的役割が求められていることを示しているといえるであろう。12の学区の教育長に関する比較事例研究を行ったジョンソン(S.M. Johnson)は、教育長のリーダーシップには、キューバンのいうように、教育的、管理的、政治的の三つの側面があることを明らかにすると同時に、教育関係者との交流を図りながら、地域の教育課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、いわば、教育の課題解決への連携・協働の意欲と関心を喚起する行動を、特に collaborative leadership と命名し、教育長の政治的リーダーシップの核心をなすものとしている¹⁰⁾。

こうして、われわれの分析結果は、「教育委員会が地方教育行政機構の中心的機関として、地域の教育改善にどう寄与できるか」が問われると同時に、「教育委員会の政策上の裁量が増加する」時代にあって、新たな政策を提案し実施する上でのイニシアティブを強く期待されている教育長が自治体教育行政における有能なリーダーであるためには、こうした意味での政治的リーダーシップを果たすことが求められているという事実を改めて認識する必要があることを教えている。

【注】

- 1) 日本教育新聞には、2002年に、ほぼ一年にわたり「地方分権と教育改革」と題する連載記事が掲載され、各地の自治体と教育委員会における独自の改革の取り組みが紹介されている。これらの教育委員会を含め、先進的な教育改革に取り組んでいる市町村教育委員会については、さまざまな研究報告書や調査分析が刊行されている。例えば、福島県三春町については、武藤義男他『やればできる学校革命』日本評論社(1998)；犬山市については、犬山市教育委員会編『犬山発 21世紀日本の教育改革』黎明書房(2003)および苅谷剛彦他『教育改革を評価する』岩波書店(2006)；志木市については、東京大学教育学部教育行政学研究室編『分権改革下の自治体教育政策(志木市教育行政調査報告書1)』(2004)、『分権改革と自治体教育行政(志木市教育行政調査報告書2)』(2005)、『自治体教育改革と義務教育費国庫負担金問題(志木市教育行政調査報告書3)』(2006)および渡部昭男・金山康博・小川正人編『市民と創る教育改革(検証：志木市の教育政策)』日本標準(2006)；京都市については、京都市教育委員会地域教育専門主事室編『京都発地域教育のすすめ』ミネルヴァ書房(2005)；武蔵野市については、

- 土屋正忠『ムーバスの思想・武蔵野市の実践』東洋経済新報社(2004)参照。また、小川正人『市町村の教育改革が学校を変える－教育委員会制度の可能性』岩波書店(2006)においても、これらの市町村レベルの教育改革に関する紹介と分析が見られる。
- 2) 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)：加治佐哲也『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版(1998)。
 - 3) 平成12・13年度科学研究費補助金研究成果報告書(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)。
 - 4) 教育長サンプルの代表性については、年齢、在任期間、性別、教職歴の有無、経歴を取り上げ、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)、および、宮崎大学教育行政学研究室の『教育委員会制度に関する実証的研究』(1997)のデータとの比較検討を行った。この検討からは、サンプルの代表性には大きな問題がなかった。より詳細な検討結果は、堀 和郎 前掲報告書(2002) pp. 23-24 を参照のこと。
 - 5) 以下で「因子分析の結果を参考に」という場合は、この一連の手続きをとったことを示す。
 - 6) 変数間に統計的に有意な関連性があるか否かは、 p 値を参照して判断した(以下の各章においても同様)。 p 値は、 χ^2 二乗検定による漸近有意確率(両側)であり、「各説明変数が、会議の活発度に対して関連性がない」という仮説(帰無仮説)の棄却率を示している。 $p < 0.01$ の場合は1%水準で、 $p < 0.05$ の場合は、5%の水準で帰無仮説が棄却できることを示している。
 - 7) 判別分析を行うに当たっては、教育長特性示す各変数についてダミー変数を作成し、それをを用いて検定を行った。許容基準を満たす変数が同時に入力されるので、各変数の低群は除かれている。
 - 8) 教育長職をめぐっては、その歴史のみならず、その専門的訓練や資格認定などの制度的枠組みに日米の間でちがいがあり、必ずしも同列に論じることはできない(ただし、その職務権限・責任という観点から見ればほぼ同じであり、その教育行政上のリーダーとしての重要性においても比肩できるものを有している)が、ジョンソンの研究によれば、事例学区の多くにおいて、教育長の人事に対して何週間も時間をかけて慎重な手続きを踏んで行われていることが報告されている。S. M. Johnson, *Leading to Change*, Jossey-Bass, 1996, chapter 2.
 - 9) L. Cuban, The District Superintendent and the Restructuring of Schools, in T. Sergiovanni and J. Moore eds., *Schooling for Tomorrow*, Allyn & Bacon, 1989, pp. 251-271. キューバンは、コンフリクト(利害をめぐる紛争や心理的葛藤)こそ教育長職のDNA であるとして、教育長には意見の対立を調整したり政策を立案し支持を調達したりするために説得工作を試みるといった役割を果たすことが不可避免的に要請されるとして、そうした役割を政治的役割(political role)と称している。
 - 10) S. M. Johnson, *op. cit.*, pp. 280-281.