

---

## 2 章

---

# 教育改革の進展と自治体教育 行政の特性(その1)

---

### 1 研究の課題：どのような自治体において教育改革は進展しているか

1章において、教育長の特性と改革の進展度合いとの間に統計的に有意な関連が明らかになり、自治体(市町村)レベルの教育改革の進展に対して教育長の諸特性が規定要因として作用していることが解明された。もう一度確認しておけば、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いとの間に、統計的に有意な関連性は見られなかったが、主観的に認知された、教育長の態度志向や職務遂行スタイル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。改革のキーフaktor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持つことが明らかになったわけである。とりわけ、地域住民や教育関係者と接触・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・行動パターンを持つ教育長が、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、自治体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、教育改革の推進条件を解明する点で、1章において報告された調査の限界は明らかであり、もっと広い視野から、教育改革の推進要因を把握する調査を設計する

必要がある。本章で報告する調査研究とその分析は、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 調査研究の基本的な枠組み

本章で報告する全国調査の基本的な枠組みの説明から始めよう。調査は、教育改革の推進要因の解明を目的とするもので、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基づいている。

まず、説明変数について述べたい。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。自治体教育行政の政策過程に関わるアクターは、教育長以外に、教育委員、教育委員会事務局、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、1章の調査結果からも推測されることであり、教育改革に関わる説明変数の選択に際しては、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できるだろう。そして、そのことを前提とした上で、教育長と、自治体の教育行政に関わる、上記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あるという理論的仮定を置く。

つまり、近年の自治体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、その結果として、教育改革が進められている部分が大きいといえることができる。しかしながら、そこでは、教育長と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。教育長のリーダーシップ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データとしても明らかになっている<sup>1)</sup>。これは、教育改革の推進においては、自治体におけるほかのアクターの特性、とりわけ、ほかのアクターと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ことを調査設計上の理論的前提とした上で、教育長と、上記した自治体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、自治体教育行政における政策過程の主要アクターである教育委員や首長や事務局などの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が、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。

いいかえれば、われわれは、自治体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ということである。すなわち、教育長は、地方教育行政機関の最高執行責任者(chief executive officer, CEO)としての地位にあり、自治体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、改革の推進に大きく関わっている。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見られることから、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教育行政の場＝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教育行政の場＝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。

本章で用いる調査においては、教育長を取り囲んでいる自治体教育行政の場＝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、

表 2-1 自治体教育行政の場＝状況を構成する諸要因

---

|                 |   |
|-----------------|---|
| 1) 教育委員会(狭義)の特性 | 教育委員会の構成<br>教育委員会会議の特徴<br>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<br>外部有識者会議の有無<br>教育委員会内部の改革検討委員会の有無<br>学校との連絡調整会議の有無<br>意見収集窓口の有無<br>派遣指導主事数を含む指導主事数<br>社会教育主事数<br>教育研修センター設置の有無<br>事務局の役割 |
| 3) 首長の特性        | 首長像<br>首長の教育行政・政策過程に対するスタンス<br>教育問題にかかわる首長の議会答弁の有無  |
| 4) 住民の特性        | 住民像<br>住民のリーダーの役割   |
| 5) 教員団体の特性      | 教育委員会との定期的な会談の有無<br>教員団体の役割   |

---

それを説明変数として、組み込んだ。そして、その際、それぞれの要因カテゴリーを表す質問項目を、表 2-1 のように、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。

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は、例えば、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った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見ると、

表 2-2 教育委員会の取り組む学校支援策

|    | 質問項目              |
|----|-------------------|
| 1  | 学校管理規則の見直し        |
| 2  | 意見具申の手続きの見直し      |
| 3  | 特別非常勤講師採用の校長委任    |
| 4  | 校長裁量経費の配分         |
| 5  | 学校裁量予算の配分         |
| 6  | 独自の学力調査の実施        |
| 7  | 学力向上プランの作成        |
| 8  | 自己点検・評価の手引き書の作成   |
| 9  | 個別指導記録モデルの作成      |
| 10 | 学習障害児対応の手引き書の作成   |
| 11 | 個に応じた指導の手引き書の作成   |
| 12 | 地域人材活用予算の措置       |
| 13 | 独自の研究指定校制度        |
| 14 | 独自の副教材の作成         |
| 15 | 独自経費による少人数指導加配    |
| 16 | 独自経費によるカウンセラー配置   |
| 17 | 総合的学習の時間の資料の作成    |
| 18 | 独自経費による心の教室相談員の配置 |
| 19 | 学校訪問の見直し          |
| 20 | 人材開発的教員研修への支援     |
| 21 | 校長の組織マネジメント研修     |
| 22 | 学社連携担当職員の配置       |
| 23 | 学習情報ネットワークの構築     |
| 24 | 情報担当指導主事の配置       |
| 25 | カリキュラム開発のための人材配置  |

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、学校との関係に関する改革、とりわけ、学校支援に関わる改革が政策課題として重要な意味を持つといえる。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、そうした改革にこそ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(以下、学校支援策)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。

学校支援策については、先行研究のレビュー<sup>2)</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持つ施策・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、表 2-2 の通りである。

したがって、本章の基本的な課題は、ここでの理論的な視角からいえば、これらの支援策への取り組みとして把握された学校支援の教育改革にもっとも積極的な自治体は、教育長の置かれた自治体教育行政の場＝状況として、どのような特質を有しているのか、を明らかにすることである。そのために本章では、2004年の1月および7月に実施した、市区町村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。

### 3 調査対象とサンプル

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)。町村を半数抽出する際には、町・村共に1都道府県からそれぞれ半数を抽出した。また、これ

表 2-3 行政区別の回収数

| 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 <sup>3)</sup> | —    | 1    | —       |
| 合計               | 1998 | 1407 | 70.4    |

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、そのほかに国土地理協会編『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2-3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。行政区別のサンプル数についていえば、市教育委員会は、回収率が64.1%であること、東京特別区は56.5%と若干低くなっているが、町・村共に、70%を超える高い回収率である。したがって、この調査サンプルは、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進展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、4点、3点、2点、1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、平均値を境に、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。ここで、「検討課題となっており、実施する可能性が高い」とは、まだ実施していないし、実施も決定していないが、教育委員会会議での議論は煮詰まり、あとは最終の決定が残されているという状態にある場合や、教育委員会会議において、肯定的意見が多い場合を指す。「検討課題となっているが、実施する可能性は低い」は、検討課題として提案されたばかりで、検討材料とはなっているが、その決定にはまだ時間がかかることが予想されたり、教育委員会会議で反対意見が多い場合を指している。「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」は、文字通り当該支援策が政策課題になっていないため、実施の可能性がないことを指している。したがって、ここでいう改革進展度とは、各改革案の実施の有無という二者択一概念ではなく、広く教育委員会の教育改革への取り組みの状態まで含む概念である。

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、**教行長**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、それら説明変数と被説明変数との関係をクロス集計という分析手法を用いて明らかにし、もって、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。

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、教育改革の推進されている自治体の教育行政の場＝状況を構成する要因とみなすことができる。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り、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、ある時は改革推進的に、またある時は改革抑制的に作用する自治体教育行政の場＝状況を構成する要因としての意味を持つのである。以下、アクターの特性ごとに分析結果を示していくが、ここでは、**改革進展度**との間に1%の水準で有意な関係が明らかとなった変数についてのみ、クロス集計表を提示する。

### (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、教育委員会(狭義)の特性として設定した項目のうち、(a)教育委員会の構成、(b)教育委員会会議の特徴、(c)教育委員が果たしている役割の三つの項目で両者の間に統計的に有意な関係が現れた。これら三つの項目のそれぞれについて、クロス集計の結果を確認していこう。

#### (a) 教育委員会の構成

教育委員会の構成については、「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」の三つの質問項目に関する回答を基に分析を行った。分析に当たっては、つぎのような手順で変数化した<sup>4)</sup>。質問項目に対する5件法の回答(「よくあてはまる」、「あてはまる」、「どちらでもない」、「あてはまらない」、「全くあてはまらない」)を基に「よくあてはまる」と「あてはまる」とをあわせて「あてはまる」、「あてはまらない」と「全くあてはまらない」とをあわせて「あてはまらない」、そして「どちらでもない」の三つのカテゴリーに分けて分析を行った。

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、行政手腕に若干の傾向は見られたが、両者の間に教育改革の進展に対する統計的に有意

表 2-4 教育委員会の構成

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

p<0.01

な関係は見出されず、教育識見のみが改革進展度との間に有意な関係が見られた(表 2-4)。

教育識見を有する教育委員から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。

#### (b) 教育委員会会議の特徴

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」の六つの質問項目を分析に用いた。

分析の結果、「提案された議題について活発な議論が展開される」と「提案された政策に関してはあまり発言はない」の二つに関して改革進展度との間に有意な関係が見られた。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、反対に「あてはまらない」と答えた教育委員会の 52%が低い群に属している(表 2-5)。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表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な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となる

表 2-5 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<br>交わされる | あてはまる   | 436   | 368   | 804    |
|                 |         | 54.2% | 45.8% | 100.0% |
|                 | どちらでもない | 125   | 175   | 300    |
|                 |         | 41.7% | 58.3% | 100.0% |
|                 | あてはまらない | 23    | 25    | 48     |
|                 |         | 47.9% | 52.1% | 100.0% |
| 合 計             |         | 584   | 568   | 1152   |
|                 |         | 50.7% | 49.3% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-6 政策に関してあまり発言はない

|                        |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|------------------------|---------|-------|-------|--------|
|                        |         | 高     | 低     |        |
| 政策に関し<br>てあまり発<br>言がない | あてはまる   | 70    | 76    | 146    |
|                        |         | 47.9% | 52.1% | 100.0% |
|                        | どちらでもない | 152   | 193   | 345    |
|                        |         | 44.1% | 55.9% | 100.0% |
|                        | あてはまらない | 363   | 297   | 660    |
|                        |         | 55.0% | 45.0% | 100.0% |
| 合 計                    |         | 585   | 566   | 1151   |
|                        |         | 50.8% | 49.2% | 100.0% |

p&lt;0.01

52%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については、その55%で改革進展度が高くなっている(表2-6)。

### (c) 教育委員が果たしている役割

第三に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。分析に用いた質問項目は「教育委員が実際に果たしている役割」に関する質問項目であり、具体的には「教育政策の提案をしてくれることが多い」、「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などの地域団体との調整において重要な役割を担っている」を用いている。

分析に用いた委員の果たしている役割の中で、改革進展度と有意な関係が

見られたものは、「教育政策の提案が多い」、「教育政策のアイデアを提供することが多い」であった(表 2-7, 表 2-8)。その一方で、「地域住民のニーズの提供」、「地域団体との調整」、「首長との調整」に関しては、統計的に有意な関係は見出されなかった。

教育委員が、教育政策の提案が多く教育政策のアイデアを提供することが多い場合に、改革進展度との間に有意な関係が見出されていることは、教育委員の有益な助言やアイデアの有無が、改革の進展を左右する重要な要因の一つであることを示している。

以上の分析は、何を示唆しているのか、まず、教育識見に優れた教育委員

表 2-7 教育政策の提案が多い

|                    |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|--------------------|---------|-------|-------|--------|
|                    |         | 高     | 低     |        |
| 教育政策<br>の提案が<br>多い | あてはまる   | 274   | 220   | 494    |
|                    |         | 55.5% | 44.5% | 100.0% |
|                    | どちらでもない | 227   | 244   | 471    |
|                    |         | 48.2% | 51.8% | 100.0% |
|                    | あてはまらない | 84    | 110   | 194    |
|                    |         | 43.3% | 56.7% | 100.0% |
| 合計                 |         | 585   | 574   | 1159   |
|                    |         | 50.5% | 49.5% | 100.0% |

$p < 0.01$

表 2-8 教育政策のアイデアを提供する

|                        |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|------------------------|---------|-------|-------|--------|
|                        |         | 高     | 低     |        |
| 教育政策の<br>アイデアを<br>提供する | あてはまる   | 298   | 229   | 527    |
|                        |         | 56.5% | 43.5% | 100.0% |
|                        | どちらでもない | 213   | 248   | 461    |
|                        |         | 46.2% | 53.8% | 100.0% |
|                        | あてはまらない | 77    | 97    | 174    |
|                        |         | 44.3% | 55.7% | 100.0% |
| 合計                     |         | 588   | 574   | 1162   |
|                        |         | 50.6% | 49.4% | 100.0% |

$p < 0.01$

が多い教育委員会であること、そして教育委員会会議では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は、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持つ教育委員がいて、活発な政策論議がなされる教育委員会の存在(あるいは、教育委員会会議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、大きな刺激であり、支えになっていることを示唆している。

## (2) 教育委員会事務局の特性

教育委員会事務局の特性に関しては、(a)地域住民の意見収集窓口の設置、(b)首長部局との連絡調整委員会の有無、(c)外部有識者会議の有無、(d)教育委員会内部の改革検討委員会の有無、(e)指導主事の配置数、(f)教育研修センターの有無、(g)教育委員会事務局の果たしている役割の各項目と、改革進展度との間に有意な関係が見出された。

### (a) 地域住民の意見収集窓口の設置

地域住民の意見収集窓口の設置については、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、窓口を有していない教育委員会の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2-9)。

表 2-9 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   | 100   | 322    |
|           |    | 68.9% | 31.1% | 100.0% |
|           | ない | 352   | 466   | 818    |
|           |    | 43.0% | 57.0% | 100.0% |
| 合計        |    | 574   | 566   | 1140   |
|           |    | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p<0.01

## (b) 首長部局との連絡調整委員会の有無

首長部局と連絡調整を行う委員会の設置の有無については、まず、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間で人事や予算編成などの組織運営や政策運営上の統合が進んでおり、両者が組織として一体化されている現状が背景にあると考えられる<sup>5)</sup>。つぎに、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、特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69%を占め、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重要な意味を持つことを示唆している(表2-10)。

表 2-10 首長部局との連絡調整委員会

|                   |    | 改革進展度 |       | 合計     |
|-------------------|----|-------|-------|--------|
|                   |    | 高     | 低     |        |
| 首長部局との連絡<br>調整委員会 | あり | 67    | 30    | 97     |
|                   |    | 69.1% | 30.9% | 100.0% |
|                   | なし | 505   | 541   | 1046   |
|                   |    | 48.3% | 51.7% | 100.0% |
| 合 計               |    | 572   | 571   | 1143   |
|                   |    | 50.0% | 50.0% | 100.0% |

p&lt;0.01

## (c) 外部有識者会議の有無

外部有識者会議の設置の有無と改革進展度との関係では、つぎのような点

表 2-11 外部有識者会議の設置

|                |    | 改革進展度 |       | 合計     |
|----------------|----|-------|-------|--------|
|                |    | 高     | 低     |        |
| 外部有識者<br>会議の設置 | あり | 108   | 36    | 144    |
|                |    | 75.0% | 25.0% | 100.0% |
|                | なし | 477   | 536   | 1013   |
|                |    | 47.1% | 52.9% | 100.0% |
| 合 計            |    | 585   | 572   | 1157   |
|                |    | 50.6% | 49.4% | 100.0% |

p&lt;0.01

が明らかとなった。全体としては、外部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に注目すると、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その過半数で改革が進展していないことがわかる(表2-11)。すなわち、外部有識者会議の有無は、改革進展度と関係が見られるといえる。

(d) 教育委員会内部の改革検討委員会の有無

教育委員会内部の改革検討委員会の有無と改革進展度との関係については、全体としては、改革検討委員会を設置している教育委員会は少数ではあるが、改革検討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り、両者の間には関連のあることが明らかである(表2-12)。

表 2-12 改革検討委員会

|             |    | 改革進展度 |       | 合計     |
|-------------|----|-------|-------|--------|
|             |    | 高     | 低     |        |
| 改革検討<br>委員会 | あり | 89    | 20    | 109    |
|             |    | 81.7% | 18.3% | 100.0% |
|             | なし | 477   | 549   | 1026   |
|             |    | 46.5% | 53.5% | 100.0% |
| 合 計         |    | 566   | 569   | 1135   |
|             |    | 49.9% | 50.1% | 100.0% |

p<0.01

(e) 指導主事の配置数

指導主事の配置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。具体的に言えば、指導主事がない教育委員会では、改革進展度が高い群に属する教育委員会が31%にすぎないが、指導主事が2人いる教育委員会になると、その74%が改革進展度の高い群に属する。その傾向は、指導主事が多くなるほど明確になっていき、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2-13)。このことから、教育に関する専門的な知識を有する指導主事の配置の有無、そして、多数の指導主事の存在が、改革の進展を支える重要な人的リソースとなっていることが理解できる。

表 2-13 指導主事の配置数

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

p&lt;0.01

## f) 教育研修センターの有無

教育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自体は少ないが、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%にのぼり、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%にもものぼるといふ結果となった。すなわち、センターの設置は、改革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推進力であるということである(表2-14)。

表 2-14 教育研修センターの有無

|                 |       | 改革進展度 |        | 合計     |
|-----------------|-------|-------|--------|--------|
|                 |       | 高     | 低      |        |
| 教育研修セン<br>ターの有無 | あり    | 177   | 52     | 229    |
|                 |       | 77.3% | 22.7%  | 100.0% |
|                 | なし    | 406   | 521    | 927    |
|                 |       | 43.8% | 56.2%  | 100.0% |
| 合計              | 583   | 573   | 1156   |        |
|                 | 50.4% | 49.6% | 100.0% |        |

p&lt;0.01

## (g) 教育委員会事務局の果たしている役割

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进行分析した。分析に当たっては、「教育政策の立案上のブレンである」、「教育政策実施時に、さまざま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」の六つの質問項目を用いた。

これら六つの教育委員会事務局の役割のそれぞれと改革進展度とのクロス集計を行ったところ、すべての項目に関して、有意な関係が見られた(表2-15～表2-20)。つまり、事務局が教育長にとって、政策立案上のブレンとして機能し、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意味を有しているといえる。

こうした事実は、教育長が改革を推進しようとする場合、事務局の組織能力(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、専門的教育職員がいわゆる有能な政策ブレン(organizational intelligence)として活動し、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

表 2-15 教育政策立案のブレン

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

p&lt;0.01

表 2-16 教育政策実施のアイデアの提供

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

p&lt;0.01

表 2-17 教育政策の具体化に貢献

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

p&lt;0.01

表 2-18 地域のニーズ把握

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

p&lt;0.01

表 2-19 首長（首長部局）との連絡調整

|                |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|----------------|---------|-------|-------|--------|
|                |         | 高     | 低     |        |
| 首長（首長部局）との連絡調整 | あてはまる   | 428   | 347   | 775    |
|                |         | 55.2% | 44.8% | 100.0% |
|                | どちらでもない | 127   | 179   | 306    |
|                |         | 41.5% | 58.5% | 100.0% |
|                | あてはまらない | 28    | 44    | 72     |
|                |         | 38.9% | 61.1% | 100.0% |
| 合計             |         | 583   | 570   | 1153   |
|                |         | 50.6% | 49.4% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-20 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 | あてはまる   | 451   | 368   | 819    |
|           |         | 55.1% | 44.9% | 100.0% |
|           | どちらでもない | 108   | 167   | 275    |
|           |         | 39.3% | 60.7% | 100.0% |
|           | あてはまらない | 23    | 35    | 58     |
|           |         | 39.7% | 60.3% | 100.0% |
| 合計        |         | 582   | 570   | 1152   |
|           |         | 50.5% | 49.5% | 100.0% |

p&lt;0.01

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後押ししていると推測されるのである。

### (3) 首長の特性

第三に首長の特性と改革の進展度との間の関係を見ると、(a)首長像、(b)首長の議会答弁の有無、(c)首長の教育行政・政策過程へのスタンスに関して、改革進展度との間に有意な関係が見られた。

#### (a) 首長像

首長像に関する分析には、「地域の教育問題を優先的な政策課題の一つと

している]、「地域のニーズを把握するために、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、ほか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」の四つの質問項目を用いた。

分析の結果、使用したすべての項目と改革進展度との間に、有意な関係が見られた(表 2-21～表 2-24)。

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、地域の教育ニーズの把握に努めている首長の存在が、改革の進展に重要となっている。また、それに加えて教育政策について

表 2-21 教育問題を優先課題としている

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

p&lt;0.01

表 2-22 地域の教育ニーズに関心がある

|              |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|--------------|---------|-------|-------|--------|
|              |         | 高     | 低     |        |
| 地域のニーズに関心がある | あてはまる   | 406   | 333   | 739    |
|              |         | 54.9% | 45.1% | 100.0% |
|              | どちらでもない | 125   | 167   | 292    |
|              |         | 42.8% | 57.2% | 100.0% |
|              | あてはまらない | 49    | 71    | 120    |
|              |         | 40.8% | 59.2% | 100.0% |
| 合計           |         | 580   | 571   | 1151   |
|              |         | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-23 教育政策について情報通

|             |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|-------------|---------|-------|-------|--------|
|             |         | 高     | 低     |        |
| 教育政策について情報通 | あてはまる   | 284   | 220   | 504    |
|             |         | 56.3% | 43.7% | 100.0% |
|             | どちらでもない | 234   | 267   | 501    |
|             |         | 46.7% | 53.3% | 100.0% |
|             | あてはまらない | 63    | 82    | 145    |
|             |         | 43.4% | 56.6% | 100.0% |
| 合計          |         | 581   | 569   | 1150   |
|             |         | 50.5% | 49.5% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-24 教育政策のアイデアが豊富

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

p&lt;0.01

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して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、改革の進展にとって重要であることがわかる。

(b) 首長の議会答弁の有無

つぎに、教育についての議題に関する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、改革進展度の高い群に属する教育委員会が約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群に属している(表2-25)。

表 2-25 首長による議会答弁

|               |      | 改革進展度 |       | 合計     |
|---------------|------|-------|-------|--------|
|               |      | 高     | 低     |        |
| 首長による<br>議会答弁 | あ る  | 133   | 73    | 206    |
|               |      | 64.6% | 35.4% | 100.0% |
|               | 時々ある | 335   | 369   | 704    |
|               |      | 47.6% | 52.4% | 100.0% |
|               | な い  | 115   | 131   | 246    |
|               |      | 46.7% | 53.3% | 100.0% |
| 合 計           |      | 583   | 573   | 1156   |
|               |      | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p&lt;0.01

## (c) 首長の教育行政・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、さまざま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」といった質問項目に対する回答を分析に用いた。

首長の教育行政・政策過程に対するスタンスの中で、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 2-26～表 2-28)。

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、コミットメントの高い「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

表 2-26 教育政策アイデアの提供

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

p&lt;0.01

表 2-27 自己の教育ビジョンの実現に熱心

|                     |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|---------------------|---------|-------|-------|--------|
|                     |         | 高     | 低     |        |
| 自己の教育ビジョン<br>の実現に熱心 | あてはまる   | 237   | 164   | 401    |
|                     |         | 59.1% | 40.9% | 100.0% |
|                     | どちらでもない | 211   | 230   | 441    |
|                     |         | 47.8% | 52.2% | 100.0% |
|                     | あてはまらない | 128   | 178   | 306    |
|                     |         | 41.8% | 58.2% | 100.0% |
| 合計                  |         | 576   | 572   | 1148   |
|                     |         | 50.2% | 49.8% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-28 教育政策への指示を行う

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

p&lt;0.01

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重要な意味を持つということである。

#### (4) 地域住民の特性

地域住民の特性については、分析の結果、(a)住民像と(b)住民リーダーの役割の2点で、改革進展度との間に有意な関係が見られた。それぞれについて、確認していこう。

##### (a) 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ル、電話などを利用して、教育問題に関する意見を寄せる住民が多い」、「地域では多くの住民

表 2-29 教育に対する関心が高い

|                 |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|-----------------|---------|-------|-------|--------|
|                 |         | 高     | 低     |        |
| 教育に対する<br>関心が高い | あてはまる   | 480   | 409   | 889    |
|                 |         | 54.0% | 46.0% | 100.0% |
|                 | どちらでもない | 91    | 152   | 243    |
|                 |         | 37.4% | 62.6% | 100.0% |
|                 | あてはまらない | 7     | 10    | 17     |
|                 |         | 41.2% | 58.8% | 100.0% |
| 合計              |         | 578   | 571   | 1149   |
|                 |         | 50.3% | 49.7% | 100.0% |

p<0.01

表 2-30 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<br>住民が多い | あてはまる   | 195   | 124   | 319    |
|                  |         | 61.1% | 38.9% | 100.0% |
|                  | どちらでもない | 303   | 314   | 617    |
|                  |         | 49.1% | 50.9% | 100.0% |
|                  | あてはまらない | 78    | 128   | 206    |
|                  |         | 37.9% | 62.1% | 100.0% |
| 合計               |         | 576   | 566   | 1142   |
|                  |         | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p<0.01

表 2-31 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<br>住民が多い | あてはまる   | 158   | 56    | 214    |
|                 |         | 73.8% | 26.2% | 100.0% |
|                 | どちらでもない | 282   | 252   | 534    |
|                 |         | 52.8% | 47.2% | 100.0% |
|                 | あてはまらない | 135   | 260   | 395    |
|                 |         | 34.2% | 65.8% | 100.0% |
| 合 計             |         | 575   | 568   | 1143   |
|                 |         | 50.3% | 49.7% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-32 住民団体の活動が活発

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

p&lt;0.01

団体が活発に活動している」の質問項目を分析に用いた。

住民像については、分析に用いたすべての項目において、改革の進展度との間に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政策環境といえる(表 2-29～表 2-32)。

#### (b) 住民リーダーの役割

教育長と住民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用いた。分析に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■ス集計の結果は、住民像と同様に、すべ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2-33～表2-37)。

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、教育への関心が高く、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、住民リーダーが、政策のニーズを出したり、住民の政策評価を伝えるなど、教育長にとって、教育政策の立案、実施、評価に関わるさまざまな局面にお

表 2-33 教育改革ニーズの提供

| 改革進展度   | 合計  |     | 50.4% | 49.6% | 100.0% |
|---------|-----|-----|-------|-------|--------|
|         | 高   | 低   |       |       |        |
| 合計      | 152 | 76  | 66.7% | 33.3% | 100.0% |
| あてはまる   | 152 | 76  | 66.7% | 33.3% | 100.0% |
| 教育改革ニーズ | 325 | 325 | 50.0% | 50.0% | 100.0% |
| ニーズの提供  | 99  | 166 | 37.4% | 62.6% | 100.0% |
| あてはまらない | 99  | 166 | 37.4% | 62.6% | 100.0% |
| 合計      | 576 | 576 | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p<0.01

表 2-34 教育政策上の意見調整に貢献

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

p<0.01

表 2-35 住民の教育政策評価の伝達

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

p&lt;0.01

表 2-36 教育ニーズの伝達

|              |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|--------------|---------|-------|-------|--------|
|              |         | 高     | 低     |        |
| 教育ニーズ<br>の伝達 | あてはまる   | 326   | 209   | 535    |
|              |         | 60.9% | 39.1% | 100.0% |
|              | どちらでもない | 203   | 269   | 472    |
|              |         | 43.0% | 57.0% | 100.0% |
|              | あてはまらない | 46    | 89    | 135    |
|              |         | 34.1% | 65.9% | 100.0% |
| 合 計          |         | 575   | 567   | 1142   |
|              |         | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-37 教育政策への理解と支持に貢献

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

p&lt;0.01

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において、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い。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、改革を後押しする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(誘因)ともなっているということである。

### (5) 教員団体の特性

教員団体の特性と改革の進展との関係については、(a)定期的な会談の有無と(b)教員団体の役割に関して有意な関係が見出された。

#### (a) 定期的な会談の有無

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、「すべての教員団体とある」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、「一部の教員団体とある」で55%、「行っていない」で42.9%となっている。このことは、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2-38)。

表 2-38 教員団体と教育委員会との定期的な会談

|                    |             | 改革進展度        |              | 合計             |
|--------------------|-------------|--------------|--------------|----------------|
|                    |             | 高            | 低            |                |
| 教員団体と教育委員会との定期的な会談 | すべての教員団体とある | 160<br>61.3% | 101<br>38.7% | 261<br>100.0%  |
|                    | 一部の教員団体とある  | 173<br>55.1% | 141<br>44.9% | 314<br>100.0%  |
|                    | 行っていない      | 243<br>42.8% | 325<br>57.2% | 568<br>100.0%  |
| 合 計                |             | 576<br>50.4% | 567<br>49.6% | 1143<br>100.0% |

p<0.01

## (b) 教員団体の役割

教員団体の役割と改革進展度の関係の分析においては「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(表 2-39～表 2-41)。

分析の結果は、「教育政策への教員の評価を知ることができる」、「教員の関心の高い教育政策領域を知ることができる」、「教育政策推進上の課題が理解できる」について改革進展度との間に有意な関係が見られた。

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

表 2-39 教育政策への教員の評価を伝達

|                        |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|------------------------|---------|-------|-------|--------|
|                        |         | 高     | 低     |        |
| 教育政策への<br>教員の評価を<br>伝達 | あてはまる   | 204   | 148   | 352    |
|                        |         | 58.0% | 42.0% | 100.0% |
|                        | どちらでもない | 236   | 243   | 479    |
|                        |         | 49.3% | 50.7% | 100.0% |
|                        | あてはまらない | 131   | 172   | 303    |
|                        |         | 43.2% | 56.8% | 100.0% |
| 合 計                    |         | 571   | 563   | 1134   |
|                        |         | 50.4% | 49.6% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-40 教員の教育政策上の関心を伝達

|                        |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|------------------------|---------|-------|-------|--------|
|                        |         | 高     | 低     |        |
| 教員の教育政<br>策上の関心を<br>伝達 | あてはまる   | 211   | 158   | 369    |
|                        |         | 57.2% | 42.8% | 100.0% |
|                        | どちらでもない | 225   | 238   | 463    |
|                        |         | 48.6% | 51.4% | 100.0% |
|                        | あてはまらない | 133   | 167   | 300    |
|                        |         | 44.3% | 88.7% | 100.0% |
| 合 計                    |         | 569   | 563   | 1132   |
|                        |         | 50.3% | 49.7% | 100.0% |

p&lt;0.01

表 2-41 教育政策推進上の課題を伝達

|               |         | 改革進展度 |       | 合計     |
|---------------|---------|-------|-------|--------|
|               |         | 高     | 低     |        |
| 教育政策推進上の課題を伝達 | あてはまる   | 255   | 199   | 454    |
|               |         | 56.2% | 43.8% | 100.0% |
|               | どちらでもない | 198   | 226   | 424    |
|               |         | 46.7% | 53.3% | 100.0% |
|               | あてはまらない | 117   | 138   | 255    |
|               |         | 45.9% | 54.1% | 100.0% |
| 合計            |         | 570   | 563   | 1133   |
|               |         | 50.3% | 49.7% | 100.0% |

p&lt;0.01

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。

## 5 分析結果の示唆するもの—教育改革を推進する自治体とは—

さて、このような分析結果は、いかなる意味合いを持つのであろうか。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、それが自治体教育行政の担い手としての正統性と有効性を持っているのか、とりわけ、地方分権の時代にあって、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関わる問いの解明が求められている。

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。

例えば、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、そして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

始せずに、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、自治体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関わる指導と助言に従事する教育指導行政というほか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であり、そのことによって教育委員会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も大きな制度・政策の展開もないままに、分権時代—すなわち自治体がそれぞれに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ぬ新たな時代—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一つの選択肢であることはまちがいない。

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自治体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る、住民集会への参加度にしる、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いいかえてもよい)が、地域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への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、現実に教育長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自治体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自治体では、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うかがうことができるデータといえる。つまり、自治体における教員団体の特性に関するデータも、教育団体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。

## 6 残された課題

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、本章の分析で改革を規定することが明らかになったこれらの要因は、どの自治体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自治体もあれば、そうでない自治体もある。例えば、教育改革の進展に関して自治体の人口規模ごとに大きなバリエーションが生ずるのは<sup>6)</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持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る。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る。この解明は、4章で試みる。

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(誰)が相対的に重要なのかという問いの解明である。つまり、これら関係アクターの諸特性は自治体教育行政の場=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を持って改革の推進に働いているかどうかは明らかにではない。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もっとも重要な要因は首長の特性なのか(例えば、首長が「教育」市長的存在であることがもっとも重要なのか)、事務局の特性なのか(例えば、事務局の組織陣容の整備充実がもっとも重要なのか)、あるいは、教育委員会(狭義)の特性なのか(例えば、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もっとも重要なのか)などを明らかにする必要がある。これら関係アクターの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で重要な影響を持つことは明白である。次章において、この問題を解明する。

### 【注】

- 1) 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), pp. 32-39.
- 2) 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)・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).
- 3) 表中の不明とは、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。
- 4) 以下の特性についても、同一の変数化の手続きをとった。(1)-(b)教育委員会会議の特徴, (1)-(c)教育委員が果たしている役割, (2)-(g)教育委員会事務局の役割, (3)-(a)首長像, (3)-(c)首長の教育行政・政策過程へのスタンス, (4)-(a)住民像, (4)-(b)住民リーダーの役割, (5)-(b)教員団体の役割。
- 5) 両者の一体化については、7章の「自治体教育行政における首長と教育委員会との関係構造」を参照。
- 6) 例えば、自治体の人口規模と改革進展度とのクロス集計を行うと、つぎのような点が理

表 2-42 人口規模別に見た改革進展度

|             | 改革進展度 |       | 合計     |
|-------------|-------|-------|--------|
|             | 高     | 低     |        |
| 8千人未満       | 101   | 250   | 351    |
|             | 28.8% | 71.2% | 100.0% |
| 8千以上3万人未満   | 169   | 212   | 381    |
|             | 44.4% | 55.6% | 100.0% |
| 3万以上5万人未満   | 98    | 69    | 167    |
|             | 58.7% | 41.3% | 100.0% |
| 5万以上10万人未満  | 110   | 43    | 153    |
|             | 71.9% | 28.1% | 100.0% |
| 10万以上20万人未満 | 60    | 9     | 69     |
|             | 87.0% | 13.0% | 100.0% |
| 20万人以上      | 60    | 2     | 62     |
|             | 96.8% | 3.2%  | 100.0% |
| 合 計         | 598   | 585   | 1183   |
|             | 50.5% | 49.5% | 100.0% |

p < 0.01

解できる。表 2-42 に見られるように、人口 3 万～5 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 万～20 万人の自治体では、87%が、20 万人以上の自治体では、96.8%の教育委員会が改革進展度が高い群に属している（なお、人口規模の影響については、4 章において中心テーマとして取り上げている）。