

4 章

自治体レベルにおける教育改革の 進展と人口規模

1 研究の課題：教育委員会の教育改革への取り組みに人口規模はどう影響するか

2章において、教育改革に積極的に取り組んでいる自治体教育委員会に共通して見られる特徴は何であるのかという問いを解明し、教育改革の推進要因としてどのようなものがあるかを明らかにしてきた。そして、3章では、それら改革推進要因の相対的な重要性も明らかにしてきた。

しかしながら、改革推進要因は、どの自治体にも万遍なく存在しているわけではない。そのことは、改革の進展度合いの地域格差を見れば明らかである。つまり、改革推進要因の存在パターンは、自治体ごとに異なっており、その差異が教育改革の進展に地域差をもたらすと考えられる。このような改革推進要因の自治体ごとの備わり方のパターン、つまり、どういった自治体に改革推進要因が備わっており、どういった自治体に備わっていないのかという、改革推進要因の存在パターンは、とりわけ人口規模の影響を受けており、例えば、小規模自治体における教育改革の相対的遅れは、その現れであると考えられる。

そこで、本章は、教育委員会による教育改革を支える要因と自治体の人口規模との関係、すなわち、改革推進要因は人口規模の影響を受けるのか、受けるとすれば、それはどのような影響なのかを検討しようとするものである。

人口規模の影響に注目する理由は、一つには、教育改革の進展などを含んだ教育委員会の運営に対する人口規模の影響は重要な問題であるとの指摘がなされてきたにもかかわらず、これまで経験的・実証的研究が十分に行われてこなかったことがある。本章の分析には、そうした研究の空白を埋めるねらいがある。二つには、人口規模の影響を検討することはとりまおさず、教育委員会の適正規模論を検討するための基礎的な資料を得たいというねら

いがある。これまで、人口規模の影響に関して検討されてきた事象は、指導行政の組織体制、とりわけ指導主事の陣容に対する影響に限定されてきたといっても過言ではない。しかし、取り上げる事象を広げなければ、適正規模論を十全に展開することはできないであろう。本章は、教育改革に対する人口規模の影響を検討することによって、適正規模論を展開するための幅広い実証的基盤を築こうとするねらいがある。

まずは教育委員会制度における人口規模の問題について、若干、敷衍しておきたい。教育委員会制度論において、人口規模の問題は、小規模自治体における教育委員会の行政能力の不足の問題に関わる背景要因として、教育委員会の設置単位＝適正規模の観点から注目されてきた論点である。

教育委員会制度の発足時、文部省は、その行政能力が危惧される小規模の町村教員委員会にまで教育行政の責任を持たせることには問題があるとして、その設置単位を検討課題としていたことは、教育委員会法(1948)が、すべての市町村に教育委員会を設けることをうたっているにもかかわらず、発足当初、一定の人口規模を持つ自治体にのみ教育委員会が設置された経緯に現れている¹⁾。一斉設置後も、例えば、『わが国の教育の現状』(1953)において、「教育委員会法が前提とする新しい教育事務の配分は、地方自治の本旨に沿って市町村の教育事務はできる限り市町村の民意によって処理しようとするところにあるのであるが、この理想が現在の市町村、特に町村の規模においてどの程度達成し得るかという問題を含んでいる²⁾」と懸念が表明されている。

こうした教育委員会の設置単位の適正規模、特に、教育委員会制度がその制度的趣旨を十分に実現するべく機能するために最小限度必要とされる人口規模の下限は、現在に至っても大きな課題となっている³⁾。

例えば、臨時教育審議会の第2次答申(1986)は、教育委員会制度改革の主要な課題の一つとして、小規模市町村教育委員会の事務処理体制の広域化を提言している。また、近年では、中教審答申の部会のみ「地方分権時代における教育委員会の在り方について」(2005)において、「小規模の市町村教育委員会では、指導主事を配置できないなど事務体制が弱体化しており、学校に対する専門的な指導・助言などが十分にできない」と指摘されている。

要するに、教育委員会制度に関しては、その活性化＝再生という問題と関わりながら、教育委員会が自治体レベルの教育行政の中心的アクターとしての役割を果たすためには、一定の組織能力が求められるとして、そうした能力を備えるために必要とされる人口規模は最低限どの程度でなければなら

いのか大きな課題として問われてきたとあってよい。分権改革の中で、教育委員会が、教育行政の地方分権の「受け皿」、すなわち、地域の教育問題解決の中心的な機構として、改めて注目を浴びつつある中で、この課題の解明はより重要なものとなっているといえる。

しかしながら、教育委員会の設置単位の適正規模については、示唆的な検討材料を提供する実証的研究は少なく、全国規模の経験的なデータに立脚した設置単位論の議論はなされてこなかった。教育委員会の教育改革の推進能力と当該自治体の人口規模との関連性について明らかにしようと試みた全国規模の実証的研究がなかったことはいうまでもない。人口規模が教育委員会制度の運用にどのような影響を与えているかについての経験的なデータは、主として、事務局の機構体制の整備に関するものだけに焦点化されていたとあってよい。これまでの研究では、例えば、指導主事の配置率が問題とされ、小規模自治体の教育委員会には、指導主事が配置されていないこと、その結果、教育委員会の中心的な任務である「教育指導行政」を効果的に推進できない教育委員会が少なくないことが指摘され、問題解決の方策の一つとして、教育行政単位の広域化、市町村合併の必要性が提起されてきた。

教育委員会制度の運用に対する人口規模の影響を実証的に論ずる体系的な研究は、ほとんどがこの種のきわめて限定された研究であったとあってよい⁴⁾。指導主事の配置率などの事務局の機構体制は、たしかに重要な側面である。しかし、それは制度の一側面にすぎないのであり、こうした研究の提出した証拠は、制度運用に対する人口規模の影響という主題に関する経験的証拠としては限定されたものであることは否定できない。したがって、教育委員会がその任務を効果的に遂行するために最低限必要とされる人口規模(適正規模)の下限を検討するための証拠の蓄積は不十分なままであるといわなければならない。

ところで、分権改革が進展する中、自治体教育委員会にとって、教育課題の解決に際して、護送船団方式に依拠し、横並び意識で対処すればよしとされる時代ではもはやなくなっている。すなわち、教育委員会が否応なく競争的環境に置かれ、そのパフォーマンスが評価される時代にあって、教育改革に積極的に乗り出し、地域の教育課題の解決に主体的に取り組むことは、教育委員会にとって至上命題であるといつてよい。こうした状況の中で、制度運用の重要な側面として、教育委員会が地域の教育課題の解決に取り組み、教育改革を効果的に実施していくことができるか否かという側面が注目されるのは必然といえる。

このように、分権改革下での改革主体としての教育委員会への期待が高まっていることを考慮する時、制度運用の一側面としての改革への取り組みを取り上げ、教育委員会が改革主体であるために備えるべき条件との関わりで人口規模の影響を検討することは、教育委員会の設置単位の適正規模をより広い経験的基盤で論じるための格好の材料を提供するものであり、重要な研究テーマといえよう。人口規模は、改革推進という教育委員会の活動に影響を与えているのか、人口規模の大きい自治体であることは、教育改革の推進においても有利な条件の下に置かれていることを意味するのか、こうした問いの解明は、喫緊の課題であるといえるだろう。

本章は、人口規模と改革推進要因(当該自治体の教育委員会の教育改革への取り組みを促進する要因)との関係について実証的なデータを提供し、その意味合いを考察することにより、設置単位の適正規模論(その下限)への貢献を試みるものでもある。その意味で、研究の空白を埋めるという学問的意義にとどまらず、実践的にも意義のある研究といえる。

なお、本章の分析に用いるデータは、2章、3章のそれと同じく、2004年の1月および7月に実施した全国の市区町村教育委員会の教育長を対象とする「自治体教育改革の動向に関するアンケート調査」のそれである。行政区分別の送付数、回収数、回収率は表2-1を参照されたい。

2 分析の方法

本章では、教育改革の進展と人口規模との関係を解明するために、人口規模別に見た改革推進要因の存在パターンを分析する。つまり、改革推進要因のそれぞれについて、人口規模ごとの存在パターンを明らかにする。

まず、①人口規模別に改革推進要因の多寡(備わり方)を明らかにする。ここでは、人口規模別に、各推進要因に関わる質問項目への回答を得点化し、その平均値を比較する。つぎに、②人口規模別の改革推進要因のバリエーションの傾向性を明らかにする。そのために、人口規模を説明変数とし、各推進要因を被説明変数とするクロス集計を行う。

ここで取り上げる改革推進要因は、教育改革の進展度を被説明変数とし、自治体教育行政の特性を表す合成変数⁵⁾を説明変数とする相関分析の結果、弱い相関、中程度の相関、強い相関が明らかになった合成変数である(表4-1参照、相関分析については、3章を参照されたい)。すなわち、それは、「教育長の関係者との交流度」、「首長の教育への関心度」、「事務局の機構体制の整備度」、「事務局スタッフの内部役割の遂行度」、「事務局スタッフの外部役割

表 4-1 改革進展度と自治体教育行政の特性との相関

特性	教育長の関係者との交流度	会議の活発度	委員としての役割遂行度	機構体制の整備度	内部役割遂行度	外部役割遂行度
ピアソンの相関係数	0.351**	0.139**	0.160**	0.458**	0.297**	0.259**
有意確率(両側)	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000
N	1149	1143	1155	1027	1148	1149

特性	首長の教育関心度	首長の政策関与度	住民の教育関心度	住民リーダーの政策関与度	教育団体の政策関与度
ピアソンの相関係数	0.231**	0.187**	0.312**	0.257**	0.142**
有意確率(両側)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N	1139	1113	1134	1140	1128

** 相関係数は1%水準で有意(両側)

の遂行度],「住民の教育への関心度」,「住民リーダーの教育政策への関与度」の七つである。

また,分析に際して使用する人口規模の区分についていえば,教育委員会の設置単位論において,適正規模として10万人程度が一応の目安とされていることや,用いるデータの各人口規模区分間の自治体数のバランスを考慮して(自治体数の偏りによるデータの偏りを回避するために),1万人未満,1万人以上~5万人未満,5万人以上~10万人未満,10万人以上の4区分とする。人口区分ごとの自治体数は,表4-2の通りである。

表 4-2 人口区分ごとの自治体サンプル数

人口規模	自治体数	%
1万人未満	524	37.3
1万人以上~5万人未満	571	40.6
5万人以上~10万人未満	165	11.7
10万人以上	145	10.3
合計	1405	100.0

3 人口規模別に見た改革推進要因の存在パターン

(1) 人口規模別の改革推進要因の多寡

まず,改革推進要因のそれぞれの人口規模ごとの多寡(備わり方)を明らかにしよう。ここでは,人口規模別に各要因に関わる質問項目への回答を得点化し合計点を求め,その平均値を比較する。表4-3がその結果である⁶⁾。

表 4-3 人口規模別に見た改革推進要因の多寡

人口規模	教育長の 交流	機構体制の 整備度	事務局の内部 役割遂行度	事務局の外部 役割遂行度
1万人未満	8.905 ④	6.046 ④	10.824 ④	10.882 ④
1万人以上～5万人未満	9.285 ②	6.436 ③	11.489 ③	11.490 ③
5万人以上～10万人未満	9.832 ①	7.200 ②	12.372 ①	12.148 ①
10万人以上	10.088 ③	8.427 ①	12.043 ②	11.943 ②
全国平均	9.288	6.621	11.409	11.393
N	1360	1194	1353	1356

人口規模	首長の 教育関心度	住民の 教育関心度	住民リーダー の政策関与度
1万人未満	16.831 ④	12.752 ④	15.365 ④
1万人以上～5万人未満	17.323 ③	13.328 ③	15.832 ③
5万人以上～10万人未満	17.913 ②	13.850 ②	15.987 ②
10万人以上	18.319 ①	14.331 ①	16.777 ①
全国平均	17.315	13.280	15.775
N	1345	1335	1342

各要因の右側の数字は平均値の順位を示している。

表 4-3 からは、いくつかの例外はあるが、改革進展要因は、総じて、人口規模の大小によってその備わり方(多寡)が影響を受けており、基本的には、人口規模が大きくなるほど改革推進に影響を持っている要因をより多く備えていることが明らかとなった。

特に、1万人未満の人口規模の自治体では、すべての改革推進要因の備わり方の順位が4位であり、改革推進要因が十分に備わっていないことがわかる。そのことは、1万人以上～5万人未満の自治体も同様であり、すべての特性の備わり方が3位であった。反対に、5万人以上～10万人未満、10万人以上の自治体では、すべての改革推進要因に関して、その備わり方の順位が、1位あるいは、2位であった。

ここで、表 4-3 に見られる改革推進要因の備わり方の人口規模別の順位を参考にして、5万人を境として人口規模が大きい自治体とそうではない自治体とに分け、改革推進要因の平均値を比較したものが、表 4-4 である。表 4-4 に見る通り、すべての改革推進要因において、5万人未満の自治体の各改革推進要因の平均値よりも、5万人以上の自治体における各改革推進要因の平均値の方が高いものとなっている。ここからも、人口規模が大きな自治体は

表 4-4 人口規模別の改革推進要因の平均値の比較

	人口規模	N	平均値
教育長の交流度	5万人以上	297	9.949
	5万人未満	1061	9.105
機構体制の整備度	5万人以上	286	7.783
	5万人未満	906	6.256
事務局の内部役割遂行度	5万人以上	304	12.220
	5万人未満	1047	11.172
事務局の外部役割遂行度	5万人以上	303	12.053
	5万人未満	1051	11.201
首長の教育関心度	5万人以上	298	18.101
	5万人未満	1045	17.089
住民の教育関心度	5万人以上	296	14.071
	5万人未満	1037	13.055
住民リーダーの政策関与度	5万人以上	298	16.356
	5万人未満	1042	15.609

ど改革推進要因がより多く備わっていることが見て取れよう。

(2) 人口規模別の改革推進要因のバリエーション

つぎに、人口規模と改革推進要因の備わり方の傾向をさらに詳しく検討するために、人口規模を説明変数、改革推進要因を被説明変数としてクロス集計を行う。改革推進要因に関しては、各要因に関する合成変数について、そ

表 4-5 人口規模と改革推進要因のクロス集計

	教育長の交流		合計	機構体制		合計
	高	低		高	低	
1万人未満	175	328	503	109	308	417
	34.8%	65.2%	100.0%	26.1%	73.9%	100.0%
1万人以上～5万人未満	246	312	558	190	299	489
	44.1%	55.9%	100.0%	38.9%	61.1%	100.0%
5万人以上～10万人未満	93	68	161	105	45	150
	57.8%	42.2%	100.0%	70.0%	30.0%	100.0%
10万人以上	85	51	136	127	9	136
	62.5%	37.5%	100.0%	93.4%	6.6%	100.0%
合計	599	759	1358	531	661	1192
	44.1%	55.9%	100.0%	44.5%	55.5%	100.0%

p<0.000

p<0.000

表 4-5 人口規模と改革推進要因のクロス集計 (つづき)

	内部役割		合計	外部役割		合計
	高	低		高	低	
1万人未満	220	279	499	199	301	500
	44.1%	55.9%	100.0%	39.8%	60.2%	100.0%
1万人以上～5万人未満	336	212	548	305	246	551
	61.3%	38.7%	100.0%	55.4%	44.6%	100.0%
5万人以上～10万人未満	124	40	164	123	39	162
	75.6%	24.4%	100.0%	75.9%	24.1%	100.0%
10万人以上	104	36	140	92	49	141
	74.3%	15.7%	100.0%	65.2%	34.8%	100.0%
合計	784	567	1351	719	635	1354
	42.0%	58.0%	100.0%	53.1%	46.9%	100.0%

p<0.000

p<0.000

	首長の教育関心		合計	住民の教育関心		合計
	高	低		高	低	
1万人未満	202	295	497	182	310	492
	40.6%	59.4%	100.0%	37.0%	63.0%	100.0%
1万人以上～5万人未満	264	284	548	255	290	545
	48.2%	51.8%	100.0%	46.8%	53.2%	100.0%
5万人以上～10万人未満	93	67	160	92	68	160
	58.1%	41.9%	100.0%	57.5%	42.5%	100.0%
10万人以上	86	52	138	86	50	136
	62.3%	37.7%	100.0%	63.2%	36.8%	100.0%
合計	645	698	1343	615	718	1333
	48.0%	52.0%	100.0%	46.1%	53.9%	100.0%

p<0.000

p<0.000

	住民リーダーの政策関与		合計
	高	低	
1万人未満	235	261	496
	47.4%	52.6%	100.0%
1万人以上～5万人未満	295	251	546
	54.0%	46.0%	100.0%
5万人以上～10万人未満	96	63	159
	60.4%	39.6%	100.0%
10万人以上	87	52	139
	62.6%	37.4%	100.0%
合計	713	627	1340
	53.2%	46.8%	100.0%

p<0.000

の合計得点の平均値を基準として、推進要因の備わり方の程度の高い教育委員会と低い教育委員会とに分けている。表4-5は、その結果を一覧にしたものである。

結果を概観すると、まず、すべての改革推進要因に関して、人口規模との間に統計的に有意な水準で関係があることが明らかとなった。まず、教育長の交流の程度、機構体制の整備度、首長の教育関心度、地域住民の教育関心度、住民リーダーの政策関与度に関しては、人口規模が大きくなるほど、各要因の備わり方の程度の高い教育委員会が多数に上っている。特に、これらの改革推進要因に関しては、5万人を境に、改革推進要因を高い程度で備えている教育委員会と、低い程度でしか備えていない教育委員会との割合が逆転していることに注意しておきたい。これらの特性に関しては、5万人以下の自治体では、改革推進要因の備わり方の程度が低い教育委員会が過半数を占めるのに対して、5万人以上の自治体では、改革推進要因の備わり方の程度が高い教育委員会が過半数を占めているという結果となっている。

つぎに、事務局スタッフの内部役割遂行度と外部役割遂行度に関しては、両者ともに各要因を高い程度で備えている教育委員会の割合がもっとも大きい人口区分は、5万人以上～10万人未満、ついで、10万人以上であった。他方で、小規模自治体に注目してみると、内部役割を高い程度で備えている教育委員会の割合は、1万人以下の自治体では44.1%、1万人以上～5万人未満の自治体では61.3%、外部役割に関しては、1万人以下の自治体では39.8%、1万人以上～5万人未満の自治体では55.4%となっている。

この二つの推進要因に関しては、1万人以上～5万人未満の自治体において、必ずしも要因を高い程度で備えている教育委員会の数が半数を割るわけではないが、人口規模が5万人以上の自治体に比べると、その割合は、相対的に小さいものとなっている。また、1万人未満の自治体では、二つの特性に関しても、要因を高い程度で備えている教育委員会の割合は、過半数を割る結果となった。したがって、これら二つの推進要因に関しても、おおよそ、5万人という人口規模を境に、改革推進要因の備わり方が変化していることがわかる。

これらのクロス集計の結果は、平均値の比較で見た人口規模別の改革推進要因の備わり方の多寡の結果を補完するものであると考えられる。とりわけ、すべての改革推進要因に関して、統計的に有意な水準で人口規模との関係が明らかになったこと、そして、要因を高い程度で備えている教育委員会の割合が5万人を境に変化していることが解明されたことは重要であろう。

表 4-6 人口規模と改革進展度のクロス表

	改革進展度		合計
	高	低	
1万人未満	134	295	429
	31.2%	68.8%	100.0%
1万人以上～5万人未満	234	236	470
	49.8%	50.2%	100.0%
5万人以上～10万人未満	110	43	153
	71.9%	28.1%	100.0%
10万人以上	120	11	131
	91.6%	8.4%	100.0%
合計	598	585	1183
	50.5%	49.5%	100.0%

p<0.000

すなわち、これらの結果は、改革推進要因は自治体規模が大きくなれば、特に、5万人を境界として備わりやすくなっていることを示していると考えられる。これらのことは、表4-6に見られるように、改革進展度が人口規模により大きな影響を受けている事実を説明するデータとして見られることができよう。

表4-6は、人口規模を説明変数、改革進展度を被説明変数としたクロス集計を行った結果を表している⁷⁾。この表からは、人口規模と改革進展度との間に明確な関係があること、そして人口5万人未満の小規模自治体の教育委員会では改革進展度が低い教育委員会が多数に上るのに対して、5万人以上～10万人未満の自治体では72%の、10万人以上の自治体では90%以上の教育委員会が改革進展度が高い層に属する結果となっていることが見て取れる。つまり、改革進展度は、人口規模が大きくなるほど高くなる、すなわち改革が進んでいる教育委員会が増えるという傾向があり、5万人という人口が、その一つの境界となっているということが明らかである。

この事実は、表4-3～表4-5のデータと整合するものである。繰り返していうならば、表4-3～表4-5で見たように、5万人以上の自治体では、5万人未満の自治体に比べて改革推進要因がより多く備わっているのであり、表4-6のデータは、そうした推進要因の備わり方が高い改革進展度として現れていることを示しているよう。

これらの結果は、5万人という人口規模が改革の推進にとって重要な人口規模となっていることを示唆しており、注目に値するといえよう⁸⁾。

4 分析結果の考察—教育委員会設置単位論への示唆—

以上において、教育委員会による教育改革の推進に対する人口規模の影響について分析してきたが、ここからどのようなことが示唆されるか、教育委員会制度の運用に関してどのような意味合いが引き出されるであろうか。

まず、基本的なことから述べるとすれば、きわめて限定された視点からの知見であるが、このように人口規模の影響が明らかになったことは、教育委員会制度改革に際して、人口規模論の観点からの検討が必要不可欠であることを裏付けるといえよう。端的にいえば、設置単位の広域化は、改革が進展するための条件の一つといえる。すなわち、教育改革の推進(ここで定義された意味においてであるが)という側面に関していえば、人口規模の影響は大きいものがあり、改革推進要因としての自治体教育行政の特性の備わり方に人口規模が影響を与えていることは、市町村合併が教育委員会が改革主体としての役割を發揮するための促進条件としての意味合いを持つことを示しているよう。市町村合併による設置単位の規模の拡大は、それだけ改革促進要因を備える自治体が増加する可能性があるということの意味しているからである。

人口規模の影響という問題が、設置単位論(すなわち、教育委員会が制度的に期待される職責を果たすために必要とされる最小限度の人口規模に関する理論)という形で教育委員会制度の発足時から自覚されていた問題であることはすでに述べた。繰り返していえば、例えば、教育行政分野の特徴の一つといわれる教育指導行政の担い手である指導主事の配置に関して、早くから人口規模による自治体間の格差が指摘され、その結果として生じている教育指導行政の地域格差が問題視され、指導主事のいない小規模自治体での教育指導行政をどうするかという問題が検討されてきた経緯がある。一定の行政能力を備えるには一定規模の人口を必要とするという問題は決して軽視されてきたわけではない。そのために市町村合併の必要性も指摘されてきたし、教育行政の広域化の方策(例えば、事務の共同処理)も提案されてきた。小規模自治体の教育委員会の行政能力の向上は、関係者にとって一貫した検討課題であったといつてよい。

それは今日でも変わらない。というよりも、より重大な課題となっている。近年の中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』、中教審・教育制度分科会・教育行政部会の『部会まとめ』、中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』の記述に、それは明らかである。分権時代の到来とともに、教育委員会には自主・自律が求められ、そのための行政能力の確保が至上命

題となっていることから、その課題の重要性が今まで以上に認識され、市町村合併などによる設置単位の規模拡大が方策の一つとして提案されているのである。本章の分析結果は、このような合併による小規模自治体教育委員会問題の解消という政策に一定の意味があることを経験的に裏付けるものといえる。

さらに、人口規模の影響に関する、これらの分析結果は、5万人以上という人口規模が、教育改革の進展にとって一つの境界値となっていることも示している。すなわち、人口5万人以上の自治体というのが、設置単位の広域化に際しての、求められる人口規模(したがって、市町村合併)のメルクマールといえるだろう⁹⁾。

人口規模に関しては、近年の市町村合併により、小規模町村の合併が積極的に行われ、大規模化が急ピッチで進められている。合併前後の人口規模構成は、表 4-7 のようになっている¹⁰⁾。

表 4-7 人口規模別に見た自治体数の変化

人口区分	2000年		2006年	
	数	%	数	%
1万人未満	1557	48.2	496	27.2
1万人以上～5万人未満	1220	37.8	782	42.9
5万人以上～10万人未満	224	6.9	282	15.5
10万人以上	229	7.1	262	14.4
合計	3230	100.0	1822	100.0

2000(平成12)年の段階で14%にすぎなかった5万人以上の自治体は、2006年には、約30%にまで増えている。また、改革推進要因が十分に備わっていないことが明らかとなった1万人未満の自治体数の減少にも注目しておく必要があるであろう。合併により、市町村の全体数が減少すると同時に、大規模化が進んでいるといえる。

改革推進要因への人口規模の影響および、適切な設置単位の一つの目安としての5万人以上の人口規模という分析結果に照らせば、こうした自治体の大規模化は、教育委員会の改革推進力の向上をもたらす可能性が高い。今後は、もっとも数が多く、5万人の人口に届かない1万人以上～5万人未満の自治体の教育委員会の組織的力量についてのより詳細な分析が課題となろう。

結論をまとめよう。本章の分析によって教育委員会の設置単位の規模拡大を行うならば、一定の行政能力が確保され、教育改革の推進という、制度運

用が改善される可能性が高くなることが経験的データとして裏付けられた。現在の人口規模別の職員配置を見れば、事務局の組織陣容の充実については、自治体規模の拡大により、それは確実に保障されるであろう。そして、事務局の機構体制の整備以外の改革進展度に影響を与えている要因も、人口規模が拡大することによって、備わる可能性が高いことも明らかとなった。すなわち、本分析結果は、間接的ではあるが、人口規模が教育委員会の行政能力の構築に密接に関わる制度運用の各側面、すなわち、教育長のリーダーシップ、事務局の政策立案能力、教育委員会と学校との関係、教育長と首長との関係、教育委員会と地域住民との関係などにどう影響するかに関する示唆を含んでいる。このような示唆は、分権時代における教育委員会制度の存続可能性が論議され、教育委員会が自治体の教育行政を担うだけの能力をいかに構築するかが重要な関心事になっている今、特に重要である。この点で、合併による設置単位の規模の拡大は制度運用の改善を図る上で有効な方策といえる。

とはいえ、設置単位の規模拡大によって問題がすべて解決されるわけではもちろんない。解決可能な運用側面もあれば、そうでない運用側面もあると考えられる。人口規模が教育委員会制度の運用のどの側面にいかなる影響を与えるかについての経験的データや研究知見は蓄積されてこなかった。そのため、そうした問題について、人口規模の影響(したがって、設置単位の拡大の効果)を判断する十分なデータはほとんどないといってよい。教育委員会制度の研究に際して、制度運用のさまざまな側面について、人口規模の観点から分析、検討して、人口規模の影響に関する広範かつきめ細かなデータを蓄積する必要がある。

【注】

- 1) 1948年11月の発足時には、都道府県および5大都市に設置された。
- 2) 教育白書、『わが国の教育の現状』(昭和28年度)(文部科学省, http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad195301/index.html, 2007年8月確認)。
- 3) 本章においてわれわれが適正規模という場合、それは、最適規模を意味するわけではない。また、規模の上限と下限を明らかにしようとするものでもない。ここでは、一定の行政能力を発揮する上で、どれくらいの人口規模を有する自治体である必要があるのかという、設置単位論で含意されてきた問題を検討しようとするものである。それは、ある意味で、適正規模の下限を意味しているといえるが、その上限を規定しようとするものではない。設置単位論の主題は、これまででは、基本的に、下限を問題にして

きたといつてよい。

しかし、今日、大都市における教育委員会制度の問題も重要な問題となりつつあることを考えれば、今後は、その上限の問題も取り上げる必要があろう。ここで注意しておきたいことは、大都市の教育委員会制度の問題は、設置単位論の問題、つまり、大規模の教育委員会をより適正な規模の教育委員会に「分離」する問題としてよりも、組織の再編成、特に、自治体内分権化(域内分権)の問題として検討されていることである。例えば、横浜市では、区レベルに一定の権限を委譲することが検討されている。ということで、ここで、設置単位論＝適正規模論という場合、それは、下限の問題であり、それに限定されている。

- 4) 市川昭彦「分権改革と教育委員会制度」、特に3「市町村教育委員会の事務処理体制の充実」参照(西尾 勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい(2000)、所収)；加治佐哲也「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」、特に3節「市町村教育委員会の設置単位規模と職務遂行体制・能力」参照(堀内 孜編集代表『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい(2000)、所収)。
- 5) 合成変数の構成については、3章を参照のこと。
- 6) 得点化の仕方についても3章を参照のこと。また、変数ごとに、合成変数の作成に使用した質問項目数が異なるので、各項目の最大値と最小値は異なる。したがって、平均値を用いて推進要因間の比較を行うことはできないことに注意しておきたい。
- 7) なお、改革進展度に関しては、3章で構成した改革進展度を表す合成変数について、その得点の平均値を求め、それを基準として改革進展度が高い教育委員会と低い教育委員会とに分けている。
- 8) 人口規模を説明変数、改革進展度を従属変数として、相関分析を行ったところ、相関係数は0.345($p < 0.000$)であり、両者の間に相関関係が認められ、クロス集計が示すものと同一の結果が得られた。
- 9) 人口規模の影響の大きさということについていえば、行政区分をコントロールすることで、より鮮明になる。

表4-8に見られるように、同一の行政区分に分類される自治体であっても、異なる

表 4-8 人口区分と行政区分のクロス集計

人口区分	市	町	村	合計
1万人未満	0	326	197	523
	0.0%	62.3%	37.7%	100.0%
1万人以上～5万人未満	142	408	21	571
	24.9%	71.5%	3.7%	100.0%
5万人以上～10万人未満	158	6	1	165
	95.8%	3.6%	0.6%	100.0%
10万人以上	132	0	0	132
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	432	740	219	1391
	31.1%	53.2%	15.7%	100.0%

$p < 0.000$

人口規模に属している自治体が存在している。

そこで、比較可能であると思われる自治体、具体的には、市における1万人以上～5万人未満(142)、5万人以上～10万人未満(158)、10万人以上(132)、そして、町における人口1万人未満(326)と1万人以上～5万人未満(408)の自治体サンプルについて、行政区分をコントロールした上で、人口規模別に各要因に関わる質問項目への回答を得点化し、人口規模別に合計点を求め、その平均値を比較する。表4-9がその結果である。各要因の右側の数字は平均値の順位を示している。

市においては、内部役割と外部役割をのぞいたすべての改革推進要因が、人口規模の大小によって、その備わり方(多寡)が影響を受けており、人口規模が大きくなるほど、改革進展要因を備えた教育委員会が多くなることが見て取れる。また町においても、機構特性をのぞいて、人口規模が大きい方が改革推進要因を備えた教育委員会が多数となる結果となった。これらのことは、同一の行政区分に分類される自治体であって

表 4-9 行政区分をコントロールした上での各特性の多寡

市				
人口規模	教育長の 交流度	機構体制の 整備度	事務局の内部 役割遂行度	事務局の外部 役割遂行度
1万人以上～5万人未満	9.562 ③	6.968 ③	12.080 ②	12.137 ②
5万人以上～10万人未満	9.818 ②	7.231 ②	12.376 ①	12.148 ①
10万人以上	10.065 ①	8.333 ①	12.023 ③	11.923 ③
全国平均	9.288	6.621	11.409	11.393
人口規模	首長の教 育関心度	住民の教 育関心度	住民リーダ ーの政策関与度	
1万人以上～5万人未満	17.496 ③	13.618 ③	16.391 ②	
5万人以上～10万人未満	17.876 ②	13.850 ②	16.072 ③	
10万人以上	18.270 ①	14.274 ①	16.777 ①	
全国平均	17.315	13.280	15.775	
町				
人口規模	教育長の 交流度	機構体制の 整備度	事務局の内部 役割遂行度	事務局の外部 役割遂行度
1万人未満	9.066 ②	6.070 ②	10.812 ②	11.013 ②
1万人以上～5万人未満	9.203 ①	6.273 ①	11.297 ①	11.267 ①
全国平均	9.288	6.621	11.409	11.393
人口規模	首長の教 育関心度	住民の教 育関心度	住民リーダ ーの政策関与度	
1万人未満	16.759 ②	12.683 ②	15.270 ②	
1万人以上～5万人未満	17.279 ①	13.267 ①	15.650 ①	
全国平均	17.315	13.280	15.775	

も、人口規模が改革推進要因の備わり方の方に影響を与えていることを示している。市、町といった行政区分のちがいを考慮した上でも、改革の進展には人口規模の大小が影響を与えていることが明らかになったといえよう。

市における内部役割と外部役割については、つぎのようなことが仮説的に提示できるのではないかと考えている。内部役割については、人口規模別の平均値の差が小さく(すなわち、人口規模が異なっても、内部役割の遂行度の多寡に大きな差が生じているわけではない)、かつ、ここで分析に用いたすべての人口規模の平均が全国平均(11.409)よりも大きい。このことは、ここで示した、どの人口規模の自治体であっても内部役割の遂行度の高い事務局が存在していることを示している。その結果として、人口規模の大小と、平均値の順位が比例しないのではないかとということである。外部役割に関しては、10万人以上の大規模自治体と1万人未満の小規模自治体の平均値が両者とも低いのは、大規模自治体では教育に係る諸アクターとのネットワークの構築が進んでおり、事務局の活動として、外部との関係構築のプライオリティが相対的に低くなっているのに対し、小規模自治体では、事務局の陣容が整っていないがゆえに、外部役割の遂行にまで手が回らない傾向がある、と全く別の理由によるのではないかと考えられる。

教育再生会議第一次報告書『社会総がかりで教育再生を』(2007)では、人口規模5万人をメルクマールとして、共同設置などの方策を用いて、教育委員会の統廃合を行うべきとの提案を行っている。ただし、その根拠は示されていない。

- 10) 表4-7は、「平成12年国勢調査市町村別主要指標」(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/kihon1/shihyo.htm>, 2006年10月確認)および平成18年の「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」(<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/020918.html>, 2006年10月確認)を基にしている(両データとも、東京特別区を一つとして扱った)。市町村合併の促進の結果、人口5万人未満の自治体が大幅に減少していることが見て取れる。

また、表4-7の2000年の数値に関しては、本来であれば教育委員会の抽出に用いた資料と同じ平成15年の人口規模別自治体数を用いるべきであったが、市町村ごとの人口を調べることができる国勢調査は5年に一度であり、つぎの統計資料は平成17年(2005年)版になってしまうことから、調査年にもっとも近い2000年(平成12年)のものを用いている。ただし、2003年(平成15年)の市町村の全体数は、2月3日において3215、7月3日で3191(総務省HP, <http://www.soumu.go.jp/gapei/>, 2007年9月確認)であり、2000年(市町村数3230)と2003年で、市町村の全体数の変化はほとんどない。2006年のそれに関しては、もっとも近年の資料を基にするために、国勢調査ではなく「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」を用いている(「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」は、平成18年(2006年)版では個々の市町村ごとの人口を調べることができるが、それ以前のもの、例えば平成15年(2003年)版は概要のみが記載されたものであったために、本調査で設定した人口区分ごとの市町村数の基となるデータとして使用することができなかった)。