

---

# 5 章

---

## 教育委員会会議の運用実態と 会議の活性化要因

---

### 1 研究の課題：活発な教育委員会会議を支えるものは何か

教育委員会制度をめぐる論議の対象の一つに、教育委員会会議(以下、教委会議と略記)がある。教育委員が「名譽職」化しているため、教委会議は地域の教育問題を解決するための政策フォーラムとして機能しておらず、そのため、教育長が事実上の政策リーダーと化し、ほかの教育委員は、政策過程において制度的に期待されている役割を發揮していないのではないか、という議論である。本章は、教委会議を取り上げ、教委会議はどう運営されているのか、そして、それを改善するための課題は何かを明らかにしようとするものである。

このような研究課題を設定することの意義はどこにあるのか。それは、教委会議のありようが、教育委員会制度の形骸化論議の焦点の一つをなしてきた経緯があり、それを改善することは形骸化論を克服する一つの方途と考えられるからである。例えば、中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』(1998)は、「教育委員会会議では議決を必要とする案件の形式的な審議等に終始することが多く、様々な教育課題についての対応方針等について十分な話し合いや検討が行われていない」と述べ<sup>1)</sup>、教委会議が活性化されることが制度再生の基本条件の一つであるという認識から、委員会構成の多様化や会議の公開といった改革案を提言している(この提言は、地方教育行政法の法改正として具体化された、第4条の4、第13条の6)。志木市の教育特区申請案に提起された、いわゆる「教育委員会廃止論」に見られる改革案も、現在の教委会議が制度理念から期待されるような政策フォーラムとして機能していない現実に注目し、それに対する注意を喚起し改善方策を探る意味合いを持っていたといえる。

これらの問題提起に通底するのは、あえて単純化していえば、教委会議がレイマンコントロール(教育行政の住民統制)というもっとも基本的な制度理

念を体現する仕組みであることが想定されているにもかかわらず、会議は一般的に不活発であるため、教育委員会が合議体として機能せず、政策論議の場としての意味を持ち得ていないという実態があり、教育委員が住民代表として期待されている役割を果たし得ていない現実をもたらしているという批判的な見方である。

本章の目的は、このように制度の根幹をなすにもかかわらず厳しい評価にさらされている教委会議について、(1)その運用実態について、体系的な経験的データを提示すると同時に、(2)そのありようを規定する要因を探ることによって、いわゆる「教育委員会制度の形骸化」の重要な一側面を構成する教委会議の形式化を解消するための改善方策について示唆を得ることにある。

## 2 分析の方法

分析方法としては、教委会議の様相に着目し、会議の活発度とそれに関連する諸変数を中心として構成される分析枠組みを設定して、上記の目的にアプローチする。

教育委員が、自らの教育識見を活用しつつ地域の教育課題について大所高所から政策判断をする、いわゆるレイマンコントロールの担い手であることを期待されていることはいうまでもない。その職務の基本は、教委会議に出席し、教育政策・施策上の諸問題を審議し決定することにある。教委会議は、教育委員が地域の関係当事者とのさまざまな接触・交流の機会を通じて得た意見や要望を地域の教育ニーズとして伝達すると同時に、政策アイデアの提供や政策の提案を行う場である。つまり、教委会議の様相とその機能は、教育委員が自らの役割をどのように果たしているかを判定するためのリトマス試験紙ともいえるものである。本章は、このような意義を有する教委会議の様相をキーコンセプトとして、その実態とそれを規定する諸要因を解明しようとする試みである。

分析課題としては、つぎのものを設定する。①会議の様相の一般的傾向を経験的データに基づいて明らかにする。②会議の様相に関する回答結果を用いて「会議の活発度」という合成変数を構成し、それを被説明変数とするクロス集計を行い、会議の活発度の高低に関連する要因を探り、会議を活性化させ政策論議の場として機能させる要因としてどのような要因があるかの解明を試みる。③これらの知見および関連データを基に、教育委員会が合議体として機能し、制度理念から期待される本来の機能を回復するためには何が

必要であるのかについての示唆を得る。

分析に用いるデータは、2004年の7月に実施した全国の市区町村教育委員会の教育委員長(以下、委員長と略記)を対象とする「教育委員会制度の現状と課題に関するアンケート調査」のデータである。調査対象は、市区教育委員会と人口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のぞいている)。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)および国土地理協会編『平成15年度住民基本台帳要覧』を用いた。行政区別の送付数、回収数、回収率は表5-1の通りである。

本章の依拠する調査データは、委員長を対象とする調査のそれであり、会議を主宰する立場にあるものから見た会議運用の実態に関するデータであることから生ずる限界には注意しておきたい。

表 5-1 行政区別サンプル数

| 行政区分             | 送付数  | 回収数  | 回収率   |
|------------------|------|------|-------|
| 市                | 676  | 507  | 75.0% |
| 東京特別区            | 23   | 14   | 60.9% |
| 町                | 1024 | 623  | 60.8% |
| 村                | 275  | 175  | 63.6% |
| 不明 <sup>2)</sup> | —    | 51   | —     |
| 合計               | 1998 | 1370 | 68.6% |

### 3 教育委員会会議の運用実態はどうなっているか

まず、会議運営の諸側面に注目しながら、教委会議の一般的な傾向を明らかにしておきたい。ここで、一般的な傾向に関する記述統計データを提示するのは、「規定要因に関する分析」において説明変数として扱っている各要因に関する質問項目への回答結果の分布を見るためでもあるが、これまで、教委会議の運用実態に関する体系的なデータの収集と提示がなされてこなかったこともあり、記述統計データの提示自体に意義があると考えたからである。まずは、教委会議の運用実態について一つ一つ確認していこう。

はじめに、教委会議の開催頻度について見ると、定例と臨時を含めた教委会議の開催頻度は、年間11回以下が10%、12~14回が35%、15~17回が39%、18回以上が16%であった(図5-1)。

会議の開催頻度に対する評価を尋ねたところ、79%が「おおむね十分であ

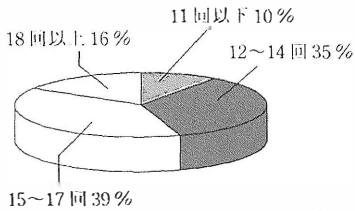


図 5-1 会議の開催頻度 (年間)

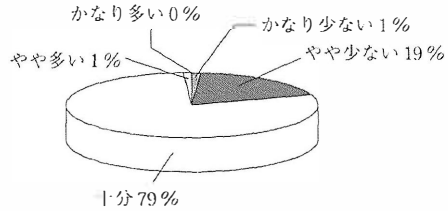


図 5-2 会議の開催頻度の評価

る」と回答している。反対に「かなり少ない(1%)」「やや少ない(19%)」は合計 20%となっている(図 5-2)。

会議時間はどれくらいか。1回の会議にかけられる時間は、2時間未満が6%、2時間以上3時間未満が50%、3時間以上4時間未満が36%、4時間以上が8%である(図 5-3)。

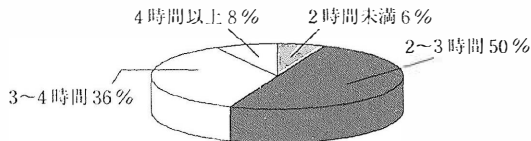


図 5-3 1回の会議時間

そうした会議では採決はあるのか。教委会議で採決に至ることがあるかどうかを尋ねたところ、「あまりない」との回答が44%あり、「全くない(18%)」を加えると6割を超える。さらに、議題について結論が出ずに、つぎの会議への持ち越しの有無を聞いたところ、「あまりない」との回答が54%であり「全くない(25%)」を加えると79%となる(図 5-4, 図 5-5)。

会議での報告事項と審議事項の在り方について委員長はどう評価しているのか。1回の会議の報告事項は多いと思うかどうかを聞いたところ、「どちらともいえない」が半数近く(46.1%)となり、ついで「あまり多くない」との回答が30.7%であった。つぎに、1回の会議の審議事項は多いと思うかどう

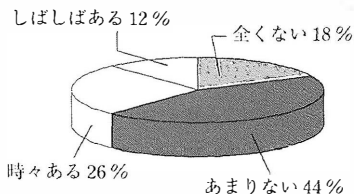


図 5-4 採決の有無

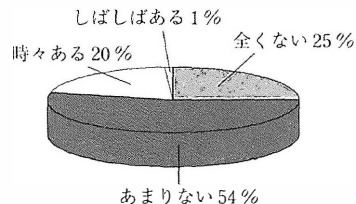


図 5-5 次回への持ち越し

表 5-2 会議の報告事項と審議事項

| 項目   | 多すぎる | やや多い  | どちらとも<br>いえない | あまり多くない | 全然多くない |
|------|------|-------|---------------|---------|--------|
| 報告事項 | 1.2% | 20.2% | 46.1%         | 30.7%   | 1.7%   |
| 審議事項 | 0.2% | 9.4%  | 52.7%         | 35.9%   | 1.8%   |

かを聞いたところ、「どちらともいえない」が半数を超える(52.7%)、ついで「あまり多くない」が35.9%を占めた(表5-2)。

審議事項に関連する事柄として、「委員からの議題発案」がなされているのかという問題がある。会議において、教育長・事務局以外から議題が発案されることはどれくらいあるのか。

定例的な審議事項を除いた、教育長・事務局以外からの議題発案の有無を尋ねたところ、「ほとんどない」との回答が41%であった。「比較的多い(21%)」、「非常に多い(2%)」をあわせても20%をやや超える程度にとどまっている(図5-6)。

ところで、会議運営にとって無視できない重要な機構として事務局がある。事務局は本来、教育委員会にとって補佐機構として存在するものであるが、会議との関わりはどのようになっているのか。

事務局の準備する「会議資料の質と量」が、議論をする上で十分か否かを尋ねたところ、「やや十分である(43%)」と「十分である(28%)」をあわせる約70%が不足を感じてはいないことがわかる(図5-7)。

つぎに会議資料の「配付の時期」についてはどうか。教委会議に際して、

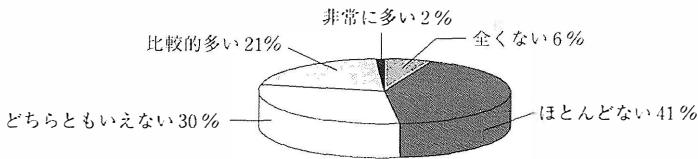


図 5-6 委員による議題発案

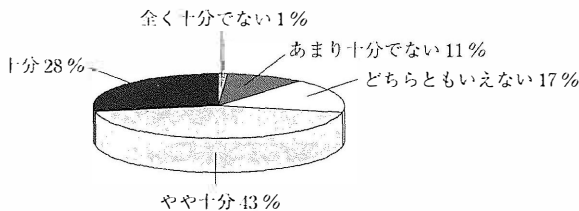


図 5-7 会議資料の質と量

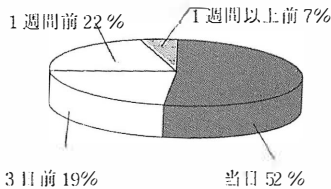


図 5-8 資料の配付時期

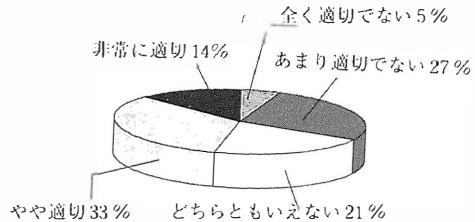


図 5-9 会議資料配付時期の評価

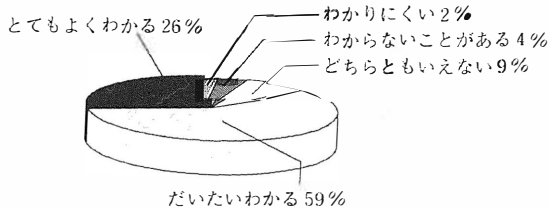


図 5-10 事務局の説明のわかりやすさ

資料の配付はいつごろなされるかを尋ねたところ、半数を超える教育委員会が「会議の当日(52%)」との回答であった。その配付時期が適切であるかどうかは、「やや適切である(33%)」との回答がもっとも多いものの、「非常に適切である(14%)」をあわせても半数に満たず、「あまり適切とはいえない」と答えた回答も27%となっている。さらに、「事務局による説明」がわかりやすいかどうかを尋ねたところ、「だいたいわかる(59%)」と「とてもよくわかる(26%)」とをあわせると85%近くが事務局の説明はわかるとしている(図5-8～図5-10)。

このように運用されている会議の全体的な様相について、教育委員長はその特徴をどのように捉えているのか。会議の特徴を表すいくつかの質問項目を設定して、それを尋ねた。

会議の特徴に関しては、「会議では多様な意見が自由に交わされる」、「反対意見でも自由に発言できる雰囲気がある」、「提案された政策について活発な議論が展開される」という、会議の活発な様子を示す項目に対して肯定的な回答が多く、それぞれの項目に関して「とてもそう思う」、「ややそう思う」の回答の合計が80%を超えている。他方、「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」という、会議の活発さに関して否定的な二つの項目には、逆に否定的な回答が多く、「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」の合計がおおよそ60%に達し

表 5-3 委員長調査に見る教育委員会会議の特徴

| 項目                     | 平均   | 全くそう<br>思わない | あまりそう<br>思わない | どちらとも<br>いえない | ややそう<br>思う | とても<br>そう思う |
|------------------------|------|--------------|---------------|---------------|------------|-------------|
| 会議では多様な意見が自由に交わされる     | 4.32 | 0.4%         | 3.9%          | 5.1%          | 44.6%      | 46.0%       |
| 反対意見でも自由に発言できる雰囲気がある   | 4.25 | 0.4%         | 3.1%          | 9.7%          | 44.3%      | 42.5%       |
| 提案された政策について活発な議論が展開される | 4.08 | 0.5%         | 5.3%          | 13.2%         | 48.3%      | 32.7%       |
| 提案された政策はそのまま認められることが多い | 2.43 | 22.1%        | 36.6%         | 19.7%         | 19.4%      | 2.3%        |
| 提案された政策に関してはあまり発言はない   | 2.25 | 25.4%        | 41.4%         | 18.1%         | 12.7%      | 2.3%        |

表 5-4 教育長調査に見る会議の様相

| 項目                | 平均   | 全くあて<br>はまらない | あてはま<br>らない | どちらとも<br>いえない | あては<br>まる | よくあて<br>はまる |
|-------------------|------|---------------|-------------|---------------|-----------|-------------|
| 教育長のリードで展開する      | 3.16 | 4.5%          | 20.1%       | 35.5%         | 34.7%     | 5.2%        |
| 提案はそのまま認められることが多い | 3.76 | 1.3%          | 5.2%        | 20.5%         | 62.6%     | 10.5%       |
| 提案への発言はほとんどない     | 2.45 | 10.2%         | 48.0%       | 29.3%         | 12.1%     | 0.5%        |
| 反対意見が自由に発言できる     | 4.03 | 0.1%          | 1.1%        | 12.1%         | 69.0%     | 17.6%       |
| 議題への活発な議論がある      | 3.82 | 0.0%          | 3.7%        | 26.2%         | 54.9%     | 15.2%       |
| 多様な意見が自由に出る       | 4.04 | 0.0%          | 2.9%        | 12.5%         | 61.9%     | 22.6%       |

ている。調査に回答した委員長の多くが、教委会議では議論が活発に行われていると捉えていることがわかる(表 5-3)。

この調査とは独立に実施した教育長を対象とする調査(2章, 3章, 4章で分析に使用した調査)でも、会議の特徴について尋ねている。質問の趣旨が若干異なるが、比較の意味で紹介しよう。表 5-4 が集計の結果である。

この結果を比較すると、委員長と教育長の認知に大きな差異は見られず、教育長も委員長と同様に会議は活発に行われていると捉えている。ということは、巷間いわれているほどの低迷した会議という様相は浮かんでこない。これは、やはり、臨教審答申の「活性化」論、さらには、分権推進と規制緩和の改革動向の中で教育委員会の主体性の回復が叫ばれ、それに呼応する形で教育委員会自身の自己改革の兆しが現れてきていることの結果といえるか

もしれない。本章で示した分析結果は、あくまでも委員長と教育長の認知であって、一般の教育委員の認知ではないが、委員長と教育長という立場の異なる当事者の認知において大きな差異がないということは重要である。ほぼ、現状を反映しているデータとってよいのではないか。

ところで、教委会議は、法制上、政策上の意思決定の場と位置付けられているが、会議での審議・討論の結果は、自治体の教育政策に反映されているのか。教育委員の提案やアイデアが、自治体の教育政策に反映されているかどうかを尋ねたところ、「やや反映されている(54%)」と「十分に反映されている(15%)」をあわせると約70%の委員長が反映されていると捉えているという結果になっている(図5-11)。

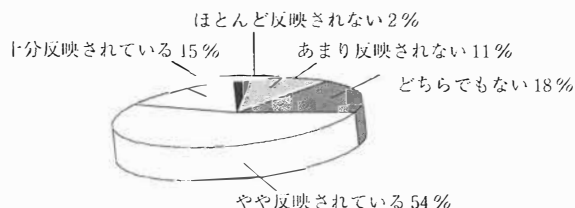


図 5-11 政策への反映

## 4 教育委員会会議の活発度に関わる規定要因の分析

### (1) 教育委員会会議の様相をどう把握するか

以上、会議運営の諸側面に注目しながら、その一般的な傾向を明らかにしてきた。つぎに、会議の活発度を被説明変数とし、教委会議の運用に関わる事特性(会議の形態、教育委員の人選や教育委員のための研修などの在り方、事務局の役割遂行上の特性など)を説明変数とする統計分析(クロス集計)を行い、会議の活発度を左右する要因としてどのようなものがあるか、その抽出を試みる。まずは、被説明変数である教委会議の活発度の構成から説明しよう。

被説明変数である教委会議の活発度は、委員長調査で用いた「教育委員会会議の特徴」を把握するための質問項目への回答を基に合成変数を構成した。合成変数の構成に際して使用した質問項目は、①会議では多様な意見が自由に交わされる、②反対意見でも自由に発言できる雰囲気がある、③提案された政策について活発な議論が展開される、④提案された政策はそのまま認められることが多い、⑤提案された政策に関してはあまり発言はない。



得点化に当たっては、「全くそう思わない」に1点、「とてもそう思う」に5点を与えた（「⑤提案された政策に関してはあまり発言はない」、「④提案された政策はそのまま認められることが多い」については、「全くそう思わない」に5点、「とてもそう思う」に1点を与えた）上で、すべての項目の点数を合計して、その平均値を求め、それを境にして会議が活発な教育委員会と不活発な教育委員会とに分けた。

説明変数である教委会議の運用に関わる特性については、それぞれ、つぎのように変数として構成した。まず、会議の頻度については、会議の頻度を尋ねた質問項目への回答を、「11回以下」「12～14回」「15～17回」「18回以上」の四つに分けた。会議時間に関しても、1回にかける会議時間について尋ねた質問項目への回答を「2時間未満」「2時間以上～3時間未満」「3時間以上～4時間未満」「4時間以上」の四つに分けている。教育委員の人選、委員の研修機会、委員のアイデアの政策への反映の有無、委員の議題発案、委員の政策提案、事務局の準備する資料の質と量、事務局による説明に関しては、5件法で尋ねた質問項目の回答を、3件法の回答に構成し直している。例えば、委員の人選であれば、「非常に慎重である」「慎重である」「どちらともいえない」「慎重ではない」「全く慎重ではない」という5件法の回答を、「非常に慎重である」の回答と「慎重である」の回答とをあわせて「慎重である」として、「慎重ではない」と「全く慎重ではない」をあわせて「慎重ではない」とし、「どちらともいえない」を加えて3件法の回答としている。資料の配付時期に関しては、「当日」「3日前」「1週間前」「1週間以上前」の四つに分けた。

## (2) 教育委員会会議の活発度に関わる規定要因

### (a) 教育委員会会議の形態

まず、教委会議の形態に関するデータと会議の活発度との関係を分析しよう。分析の結果、会議の活発度との間に、有意な関係が見られたものは、①会議の開催頻度、②1回の会議にかけられる時間であった<sup>3)</sup>。

#### ① 会議の開催頻度

会議の開催頻度と会議の活発度との関係については、会議が年間11回以下の教育委員会では、活発度の低い教育委員会の割合が大きくなるのに対して、15回以上のところでは、活発度の高い教育委員会の割合が明らかに大きくなっているという結果となっている(表5-5)。

#### ② 1回の会議にかけられる時間

会議の時間と活発度との関係を見ると、会議が2時間以下の教育委員会で

表 5-5 会議の頻度と会議の活発度

|         |         | 会議の活発度 |       | 合計     |        |
|---------|---------|--------|-------|--------|--------|
|         |         | 高      | 低     |        |        |
| 教委会議の頻度 | 11 回以下  | 62     | 70    | 132    |        |
|         |         | 47.0%  | 53.0% | 100.0% |        |
|         | 12～14 回 | 243    | 218   | 461    |        |
|         |         | 52.7%  | 47.3% | 100.0% |        |
|         | 15～17 回 | 317    | 199   | 516    |        |
|         |         | 61.4%  | 38.6% | 100.0% |        |
|         | 18 回以上  | 140    | 69    | 209    |        |
|         |         | 67.0%  | 33.0% | 100.0% |        |
|         | 合 計     |        | 762   | 556    | 1318   |
|         |         |        | 57.8% | 42.2%  | 100.0% |

p&lt;0.01

表 5-6 会議時間と会議の活発度

|      |               | 会議の活発度 |       | 合計     |        |
|------|---------------|--------|-------|--------|--------|
|      |               | 高      | 低     |        |        |
| 会議時間 | 2 時間未満        | 29     | 53    | 82     |        |
|      |               | 35.4%  | 64.6% | 100.0% |        |
|      | 2 時間以上～3 時間未満 | 360    | 299   | 659    |        |
|      |               | 54.6%  | 45.4% | 100.0% |        |
|      | 3 時間以上～4 時間未満 | 293    | 175   | 468    |        |
|      |               | 62.6%  | 37.4% | 100.0% |        |
|      | 4 時間以上        | 80     | 29    | 109    |        |
|      |               | 73.4%  | 26.6% | 100.0% |        |
|      | 合 計           |        | 762   | 556    | 1318   |
|      |               |        | 57.8% | 42.2%  | 100.0% |

p&lt;0.01

は、活発度の低い教育委員会が過半数を占めるが、会議時間が3時間以上の教育委員会では活発度の高い層に属する教育委員会が60～70%と明らかに多数になる結果となった(表5-6)。

これらの分析結果は何を示唆しているのか。それは、教委会議が活発に行われるためには、一定程度以上の開催数、おおよそ月に2回程度、が確保されること、1回の教委会議において、3時間程度の会議の時間が確保されている

ことが必要であるということである<sup>4)</sup>。すなわち、議案をしっかりと議論するための時間的余裕を確保することが、会議の活発化のための重要な要素であるといえよう。

#### (b) 教育委員会の特性

つぎに、教育委員会の特性と会議の活発度との間の関係を考察する。分析に用いた項目のうち、会議の活発度と有意な関係が見出されたものは、①教育委員の人選、②教育委員の研修、③委員アイデアの政策への反映の有無、④委員の議題発案の程度、⑤委員の政策提案の程度、である。

##### ① 教育委員の人選

委員の人選に慎重であるか否かと会議の活発度との間には統計的に有意な関係が現れた。人選に慎重な教育委員会では、その65%が活発度の高い群に属するのに対して、慎重ではない教育委員会では、62%が活発度の低い群に属している(表5-7)。

表 5-7 委員の人選と会議の活発度

|       |           | 会議の活発度 |        | 合計     |
|-------|-----------|--------|--------|--------|
|       |           | 高      | 低      |        |
| 委員の人選 | 慎重ではない    | 43     | 70     | 113    |
|       |           | 38.1%  | 61.9%  | 100.0% |
|       | どちらともいえない | 119    | 161    | 280    |
|       |           | 42.5%  | 57.5%  | 100.0% |
| 慎重である | 571       | 298    | 869    |        |
|       | 65.7%     | 34.3%  | 100.0% |        |
| 合計    |           | 733    | 529    | 1262   |
|       |           | 58.1%  | 41.9%  | 100.0% |

p<0.01

##### ② 教育委員の研修

委員に対する研修の機会が十分に配慮されているか否かと、会議の活発度との関係を見てみると、「配慮されている」教育委員会では66%が活発度の高い群に属する一方で、「配慮されていない」教育委員会では、56.1%と、その過半数が活発度の低い群に属するという結果となった(表5-8)。

##### ③ 委員アイデアの政策への反映の有無

教育委員のアイデアが自治体の教育政策に反映されているかどうかと会議の活発度との関係については、反映されているとする教育委員会では、約68%が活発度の高い群に属するのに対して、反映されていない教育委員会では

表 5-8 委員の研修と会議の活発度

|             |           | 会議の活発度 |        | 合計     |
|-------------|-----------|--------|--------|--------|
|             |           | 高      | 低      |        |
| 委員の研修機会への配慮 | 配慮されていない  | 143    | 183    | 326    |
|             |           | 43.9%  | 56.1%  | 100.0% |
|             | どちらともいえない | 129    | 111    | 240    |
|             |           | 53.8%  | 46.3%  | 100.0% |
| 配慮されている     | 469       | 240    | 709    |        |
|             | 66.1%     | 33.9%  | 100.0% |        |
| 合計          |           | 741    | 534    | 1275   |
|             |           | 58.1%  | 41.9%  | 100.0% |

p&lt;0.01

表 5-9 委員アイデアの政策への反映と会議の活発度

|                |           | 会議の活発度 |        | 合計     |
|----------------|-----------|--------|--------|--------|
|                |           | 高      | 低      |        |
| 委員のアイデアの政策への反映 | 配慮されていない  | 56     | 107    | 163    |
|                |           | 34.4%  | 65.6%  | 100.0% |
|                | どちらともいえない | 93     | 145    | 238    |
|                |           | 39.1%  | 60.9%  | 100.0% |
| 配慮されている        | 591       | 280    | 871    |        |
|                | 67.9%     | 32.1%  | 100.0% |        |
| 合計             |           | 740    | 532    | 1272   |
|                |           | 58.2%  | 41.8%  | 100.0% |

p&lt;0.01

は、その約 66%が低い群に属している(表 5-9)。

#### ④ 委員の議題発案の程度

教育委員の議題発案の多寡と会議の活発度との関係に関しては、議題発案が多い教育委員会において会議が活発となっていることが明らかとなった。委員による発案が多い教育委員会では、その 75%が会議が活発な群に属する結果となっている(表 5-10)。

#### ⑤ 委員の政策提案の程度

委員の政策提案の多寡と会議の活発度に関しては、委員が積極的に政策提案を行っている教育委員会において、会議が活発となっていることが明らかとなった。提案が少ない教育委員会では、65%が活発度が低い群であるが、提案が多い教育委員会では、その 69%が活発となっている(表 5-11)。

表 5-10 委員の議題発案と会議の活発度

|         |           | 会議の活発度 |        | 合計     |
|---------|-----------|--------|--------|--------|
|         |           | 高      | 低      |        |
| 委員の議題発案 | 発案は少ない    | 298    | 323    | 621    |
|         |           | 48.0%  | 52.0%  | 100.0% |
|         | どちらともいえない | 238    | 160    | 398    |
|         |           | 59.8%  | 40.2%  | 100.0% |
| 発案は多い   | 223       | 73     | 296    |        |
|         | 75.3%     | 24.7%  | 100.0% |        |
| 合計      |           | 759    | 556    | 1315   |
|         |           | 57.7%  | 42.3%  | 100.0% |

p&lt;0.01

表 5-11 委員の政策提案と会議の活発度

|         |           | 会議の活発度 |        | 合計     |
|---------|-----------|--------|--------|--------|
|         |           | 高      | 低      |        |
| 委員の政策提案 | 提案は少ない    | 75     | 136    | 211    |
|         |           | 35.5%  | 64.5%  | 100.0% |
|         | どちらともいえない | 183    | 185    | 368    |
|         |           | 49.7%  | 50.3%  | 100.0% |
| 提案は多い   | 471       | 214    | 685    |        |
|         | 68.8%     | 31.2%  | 100.0% |        |
| 合計      |           | 729    | 535    | 1264   |
|         |           | 57.7%  | 42.3%  | 100.0% |

p&lt;0.01

以上の分析結果は、教委会議の活発化には、教育委員の選任に十分な時間をかけ、教育識見など教育委員としての資質能力を有する人材を探し出して登用すること、そして、その研修機会を十分に確保し、資質能力の持続的な向上のための環境を整備すること、さらに、委員が積極的に議題や政策の提案をし、そうした委員の提案を教育施策に反映させるという実績をつくることで、委員が、自分の発言やアイデアが自治体の教育施策に影響を与えているという感覚を有することが重要であることを示唆している。いいかえれば、教育施策に対する委員の当事者意識を確保し、委員が住民代表であることの意味を理解し、積極的にコミットするような誘因や環境を整備すること

が重要ということである。

これらの条件が整えられることが教委会議の形骸化を防ぐことにつながる。すなわち、教育委員が無力感にさいなまれ、結果として、会議が不活発になり、教育長・事務局による意思決定を事後承認する場と化すという事態が避けられるのである。

### (c) 教育委員会事務局の役割遂行

第三に、教育委員会事務局が果たしている役割と、教委会議の活発度との関係を分析する。分析に使用した項目のうち、会議の活発度との間に統計的に有意な関係が見出されたものは、①事務局の準備する会議資料の質と量、②事務局の会議資料配付の時期、③事務局による説明の適切さである。

#### ① 事務局の準備する会議資料の質と量

教委会議で議論する上で、事務局の準備する資料が質、量ともに十分か否かについては、「十分」である教育委員会では、活発度の高い群に属するものが64%になるのに対して、「不十分」である教育委員会では、約53%と、その過半数が活発度の低い群に属している(表5-12)。

表 5-12 事務局の資料の質・量と会議の活発度

|                |               | 会議の活発度 |        | 合計     |
|----------------|---------------|--------|--------|--------|
|                |               | 高      | 低      |        |
| 事務局の準備する資料の質と量 | 不十分           | 70     | 78     | 148    |
|                |               | 47.3%  | 52.7%  | 100.0% |
|                | どちらとも<br>いえない | 93     | 127    | 220    |
|                |               | 42.3%  | 57.7%  | 100.0% |
| 十分             | 577           | 331    | 908    |        |
|                | 63.5%         | 36.5%  | 100.0% |        |
| 合計             |               | 740    | 536    | 1276   |
|                |               | 58.0%  | 42.0%  | 100.0% |

p<0.01

#### ② 事務局の会議資料配付の時期

教委会議に際して、各委員への事務局による資料配付の時期と会議の活発度との関係を分析すると、配付時期が早くなるほど活発度の高い群に属する教育委員会の割合が増加していくことが見て取れ、反対に、配付時期が会議日に近づくほど活発度の低い教育委員会が増加していくという結果となった(表5-13)。

表 5-13 資料の配付時期と会議の活発度

|               |       | 会議の活発度 |        | 合計     |
|---------------|-------|--------|--------|--------|
|               |       | 高      | 低      |        |
| 会議資料の<br>配付時期 | 当日    | 345    | 304    | 649    |
|               |       | 53.2%  | 46.8%  | 100.0% |
|               | 3日前   | 143    | 90     | 233    |
|               |       | 61.4%  | 38.6%  | 100.0% |
|               | 1週間前  | 164    | 100    | 264    |
|               |       | 62.1%  | 37.9%  | 100.0% |
| 1週間以上前        | 58    | 31     | 89     |        |
|               | 65.2% | 34.8%  | 100.0% |        |
| 合計            |       | 710    | 525    | 1235   |
|               |       | 57.5%  | 42.5%  | 100.0% |

p&lt;0.01

## ③ 事務局による説明の適切さ

事務局による説明がわかりやすいか否かと会議の活発度との関係を見てみると、「わかりにくい」という教育委員会では、活発度の高い教育委員会と低い教育委員会の割合が拮抗しているのに対して、「よくわかる」教育委員会においては、活発度の高い層に属するものが61%と過半数にのぼるという結果となった(表5-14)。

以上の分析結果は、教委会議が活発に機能するためには、事前検討の余裕がある時期に質と量を備えた会議資料が配布されているとともに、会議当日

表 5-14 事務局の説明と会議の活発度

|              |               | 会議の活発度 |        | 合計     |
|--------------|---------------|--------|--------|--------|
|              |               | 高      | 低      |        |
| 事務局による<br>説明 | わかりにくい        | 40     | 37     | 77     |
|              |               | 51.9%  | 48.1%  | 100.0% |
|              | どちらともい<br>えない | 40     | 76     | 116    |
|              |               | 34.5%  | 65.5%  | 100.0% |
| よくわかる        | 660           | 424    | 1084   |        |
|              | 60.9%         | 39.1%  | 100.0% |        |
| 合計           |               | 740    | 537    | 1277   |
|              |               | 57.9%  | 42.1%  | 100.0% |

p&lt;0.05

の事務局による説明がわかりやすいことが必要であることを示唆している。それは、教育委員会事務局の良質のサポートが、教委会議が活発化し、会議本来の任務を果たすために必要不可欠であることを示している。いいかえれば、専門的教育職員を含めた事務局スタッフが、関連資料の収集・整理・提示という、教委会議における効果的な意思決定のための基礎的環境を提供しているということである。教育委員会事務局は、そのための組織的能力を備えていることが求められる。

## 5 教育委員会会議を活性化する条件とは

以上の調査知見は、会議を活性化するための条件について、つぎのようにまとめることができよう。まず、教委会議の形態に関していえば、議案を議論するための十分な時間の確保が重要であるということである。つぎに、教育委員会の特性に着目すれば、まず、時間をかけて、教育識見などの資質能力を有する人材を登用すること、また、委員の研修機会を確保し、委員としての使命感などの資質能力の向上に継続的に努めること、さらに、委員の提案が教育施策に反映されるという実績をつくることで意欲的な活動の誘因を与えること、これらの特性が会議の活発化にとって重要である。最後に、教育委員会事務局の役割に関していえば、会議に対する教育委員会事務局の良質のサポートが、教委会議の活発化にとって必要不可欠なものとなっている。

これらの調査知見から示唆された会議の活発化に関わる諸要因は、教育委員会制度の形骸化を防止するための、会議運営の側面に関わる基本的な対応策を示唆するものとみなすことができる。つまり、これら諸要因は、地方自治体にとって操作可能な要因であり、地方自治体の取り組みにより整備することができる要素である。したがって、これらの諸要因を積極的に整備することによって、教委会議を活性化させ、教育委員会が政策フォーラムとして機能することを促すことができると考えられるのである。

ところで、これらの活性化のための条件は、教委会議の特徴に関する質問項目を基に構成した合成変数である会議の活発度(被説明変数)と、教委会議の形態、教育委員会の特性、教育委員会事務局の役割を示す各変数(説明変数)との間の統計的に有意な関係の有無に着目して明らかになったものであるが、本調査においては、この分析に使用した会議運営の実態に関する質問項目とは別に、委員長に「教委会議が合議体として機能し、教育委員会本来の役割を果たすためには、どのような要素が大切であるか」を尋ねる、意見調査的な質問も実施した。表5-15は、その回答結果を示している。平均値は



表 5-15 教育委員長から見た教育委員会会議が合議体として機能するために必要な要素

|                        | 平均          | 全くそう<br>思わない | あまりそう<br>思わない | どちらとも<br>いえない | やや<br>そう思う   | とても<br>そう思う  |
|------------------------|-------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| 委員の意欲・使命感と自己啓発         | 4.42        | 0.5%         | 3.3%          | 6.9%          | 32.3%        | 57.0%        |
| 委員と教育長との情報交換           | 4.03        | 0.5%         | 6.7%          | 16.2%         | 43.1%        | 33.5%        |
| 議事内容の事前連絡              | <b>3.96</b> | <b>0.6%</b>  | <b>7.8%</b>   | <b>15.3%</b>  | <b>47.7%</b> | <b>28.6%</b> |
| 研修を増やし教育識見を高める<br>機会   | 3.94        | 0.5%         | 7.3%          | 17.5%         | 47.6%        | 27.1%        |
| 教育政策に委員の発言が反映さ<br>れる実績 | 3.92        | 0.4%         | <b>7.3%</b>   | 19.4%         | <b>45.9%</b> | <b>27.1%</b> |
| 委員の構成の多様化              | 3.19        | 6.1%         | 26.1%         | 23.4%         | 31.8%        | 12.6%        |
| 委員の年齢構成の見直し            | 3.10        | 6.3%         | 26.9%         | 25.3%         | 33.4%        | 8.1%         |
| 委員の一部常勤化               | 2.41        | 22.8%        | 36.1%         | 24.2%         | 11.2%        | 5.7%         |
| 委員数の増加                 | 2.29        | 21.1%        | 41.2%         | 28.1%         | 7.2%         | 2.4%         |

5件法の回答について「全くそう思わない」を1点として順に得点を与え、「とてもそう思う」を5点とした平均である。

結果としては、「委員の意欲・使命感と自己啓発(平均値 4.42)」がもっとも平均値が高く、「教育委員と教育長との情報交換が頻繁になされること(平均値 4.03)」、「議事内容についての事前の連絡が十分なされること(同 3.96)」、「教育委員の研修を増やし、教育に関する識見を高める機会を増やすこと(同 3.94)」、「教育委員の発言が自治体の教育政策に反映されるという実績があること(同 3.92)」などの要素が大切であるとみなされている(表 5-15)。

特に、「議事内容についての事前の連絡が十分なされること」、「教育委員の研修を増やし、教育に関する識見を高める機会を増やすこと」、「教育委員の発言が自治体の教育政策に反映されるという実績があること」が上位にある点に注目したい。この事実は、委員長が会議の活発化のために大切であると考えられる要素、すなわち、委員長が主観的に認知した会議活性化のための要素と、会議の特徴に関する五つの質問項目に関する回答結果から構成された合成変数である「会議の活発度」(被説明変数)と説明変数との間の統計分析によって明らかにされた前記した会議の活発度に関わる規定要因との間に関連があることを示している。つまり、制度運用の実態データの客観的分析により示唆された会議の活発度に関わる要因が、委員長が日ごろの経験から感じている会議活性化の重要な要素のいくつかと一致したということである。客観的分析においても、主観的な認知においても、会議の活性化に関わるほぼ共通する要因が現れたことに注目したい<sup>5)</sup>。要するに、本章の分析で示された

会議の活発化に関わる要因は、教委会議の形骸化を防止するための基本的な対応策を示唆するものと見なすことができよう。

## 6 教育委員会会議を活性化することの意義はどこにあるか

本章を閉じるに当たって、会議の活発度の規定要因を明らかにすることの意義について、改めて言及しておきたい。すでに述べたように、会議が活発であるか否かは、教委会議が政策フォーラムとして機能しているかどうかの一つの指標であり得るから、その規定要因を明らかにすることは重要な意義があることはまちがいない。しかしながら、この分析の意義はそれにとどまらない。教委会議が活発か否かは教育委員会制度の単なる一側面であるにとどまらず、制度のそのほかの側面とも重要な関連性を有する現象なのである。表 5-16 は、会議の活発度と教育委員の果たしている役割との相関分析の結果を示したものである<sup>6)</sup>。

表 5-16 教育委員会会議の活性化と教育委員の果たす役割との相関

|      | 政策提案    | 政策アイデア提供 | 住民ニーズの伝達 | 住民の政策理解の支援 | 住民への政策伝達 | 首長との調整  | 地域団体との調整 |
|------|---------|----------|----------|------------|----------|---------|----------|
| 相関係数 | 0.366** | 0.398**  | 0.345**  | 0.333**    | 0.291**  | 0.330** | 0.232**  |
| N    | 1264    | 1265     | 1262     | 1264       | 1268     | 1268    | 1265     |

\*\*相関係数は、1%水準で有意 (両側)

表に見るように、会議の活発度と教育委員が果たしている役割との関係に着目すると、分析に用いた全項目に関して、会議の活発度との間に相関関係が見られた。このことは、会議が活発か否かと、教育委員に求められる本来の役割遂行を教育委員が積極的に果たすか否かとの間に密接な関係があることを示唆する。

また、表 5-17 は、会議の活発度と教育改革の進展度とのクロス集計の結果である<sup>7)</sup>。表に明らかなように、会議の活発度は改革の進展度と統計的に有意な関係にあり、改革の進展にとって教委会議が活発であることが重要な条件の一つとなっている。

このように、教委会議の活発度は、教育委員の役割遂行を刺激する誘因ともなっている一方で、各自治体の実際の教育改革の進展に関わっている。このことは、教委会議が活発か否かは、現実の教育委員会を合議体としての教育委員会という、その制度理念に近づけるだけでなく、教育改革の推進という今日の教育委員会に課せられている重要な使命の達成を促進する要因で

表 5-17 改革進展度と会議の活発度

|        |   | 改革進展度 |       | 合計   |
|--------|---|-------|-------|------|
|        |   | 高     | 低     |      |
| 会議の活発度 | 高 | 417   | 289   | 706  |
|        |   | 59.1% | 40.9% | 100% |
|        | 低 | 205   | 304   | 509  |
|        |   | 40.3% | 59.7% | 100% |
| 合計     |   | 622   | 593   | 1215 |
|        |   | 51.2% | 48.8% | 100% |

p&lt;0.01

あることを示唆しており、会議の活発化の制度的意味合いは鮮明である。ここに、その規定要因の解明にスポットライトを当てる意味がある。

以上、教委会議の運用実態の体系的な経験的データを提示すると同時に、そのありようを規定する要因を明らかにしてきた。しかし、会議のありようを規定することが明らかになった要因のうち、どれが相対的に重要なのかの検討は行っていない。検討を行うには、要因相互の相対的な規定力を解明する必要がある。さらに、市町村の規模や地域性(例えば、地域住民の教育への関心度や住民リーダーの教育政策への関与度、あるいは、地域の経済的特性)や教育問題に対する首長の政策的スタンスが会議の活発度と関係があるか否か、またあるとすれば、それぞれ異なる条件の下で規定要因の組み合わせにはどのような差異が生ずるのか、といったことも重要な検討課題であると思われる。次章では、人口規模別に活性化要因に差が見られるのか、また、要因相互の規定力に人口規模による差があるのかを検討する。

## 【注】

- 1) 中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』(2章1-(2)参照)。
- 2) 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ため、合計回収数には含めている。
- 3) 本章では、クロス集計の結果、統計的に有意な関係が見られた項目のみ提示した。調査票で準備し、クロス集計にかけた質問項目のすべてに有意な関係が現れたわけではない。
- 4) 会議の時間を会議の活発さに先行する要因とみなす解釈に対しては、会議が活発であるがゆえに会議の時間が長くなるのではないかという解釈がありうる。われわれが前者の解釈をとったのは、調査設計上の理論的理想に基づいている。すなわち、相関分析

の場合でも、一定の仮説に基づいて、説明変数と被説明変数を想定して分析を行うことは一般に行われており、われわれは、会議にどれだけの時間をとっているかは教育委員会によって異なる制度運用上の条件の一つではないかと考えて、会議の時間は、説明変数として組み込んだ。会議の時間は、会議が活発になったとき、それに応じて伸縮自在に設定されるというよりも、それぞれの教育委員会において慣行的に設定されているものと考えたのである。

- 5) ただし、委員構成の多様化などの、委員長の意見では順位が低い項目が、教委会議の活性化と関係がないというわけでは全くない。ここでは、表にある項目のすべてとクロス集計の結果明らかになった要因とを比較しているのではなく、委員長が重要視している項目の中に、クロス集計の統計的検定の結果により明らかとなった要因と一致するものがあることを述べていることに注意していただきたい。委員の構成の多様化などが、会議の活性化とどう関係しているかは今後の課題としたい。
- 6) 教育委員の果たす役割を示す変数については、本章で使用している委員長調査における、教育委員の果たす役割に関する質問項目への回答をもとに構成している。使用した質問項目は、「政策提案」「政策アイデア提供」「住民ニーズの伝達」「住民の政策理解の支援」「住民への政策伝達」「首長との調整」「地域団体との調整」の七つである。各質問項目に対する5件法の回答に対して、「全く当てはまらない」に対しての1点から「よく当てはまる」の5点まで順に得点を与え得点化し変数として構成した。
- 7) つぎに、表5-17のクロス集計で用いている改革進展度を表す変数に関しては、委員長調査のデータを基にして、次のような手順で変数の構成を行った。被説明変数である改革進展度は、各教育委員会の取り組んでいる学校支援策の実施状況に関する4段階の回答に、「すでに実施している」から、「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」に、1点から4点を与えて得点化し合計得点を求め、その平均値を基準にして、改革進展度の高い教育委員会とそうではない教育委員会に分けた。用いた質問項目は、校長裁量予算の配分、教員人事における意見具申の方法・手続きの見直しの実施、地域独自の副教材の作成、地域人材活用予算の措置の実施、学習情報ネットワークの構築、学社連携担当職員配置の配置、学力向上プランの作成、自己点検・自己評価の手引書の作成である。