

6 章

教育委員会会議の活性化要因と その相対的規定力

—人口規模別のバリエーションに注目して—

1 研究の課題：人口規模は教育委員会会議の活性化に どう影響するか

教育委員会会議(以下、教委会議と略記)を活性化すること、すなわち、教委会議を制度理念にふさわしい政策フォーラムとして機能回復すべきことは、分権時代を迎え、自治体教育行政の自主性・主体性が求められるいま、喫緊の課題となっており、会議のありようをめぐる分析は運用実態に関する実証的研究の重要な一部分といわなければならない。以上の問題意識から、5章では、その教委会議のありようを「会議の活発度」という指標で数量的に把握して、会議の活発度を規定する要因(活性化要因と呼ぶことができる)を明らかにした。それをふまえて、本章では、①会議の活性化要因は人口規模による影響を受けるのか、という問いと、②活性化要因相互の規定力の順位はどうなっており、それは人口規模の影響を受けるのか、という2種類の問い=分析課題を設定し、その解明を試みる。

このような問いを設定し解明することの意義はどこにあるのか。

前者の問い、すなわち活性化要因と人口規模との関係を問うのは、前述した、教育委員会形骸化論の主要な部分として展開されている「会議の形式化」論の焦点は主として、小規模自治体の教育委員会に向けられているからである。すなわち、小規模自治体の教育委員会では、ほかの自治体教育委員会に比べて、会議が形式化し、政策フォーラムとして機能していないこと、ゆえに、教育委員会が合議体の機構として存在し得ていないことが特に指摘されており、そのような批判が経験的に裏付けられるのかどうかは教委会議の改善論にとって重要な検討課題と考えられるからである。つまり、活性化要因の人口規模別の布置を明らかにして、それが人口規模の影響を受けるかどうか

かを検討することは、こうした小規模自治体教育委員会批判の経験的な妥当性を検証することにつながるのである。

後者の活性化要因相互の相対的規定力に関する問いは、どんな意義があるのか。会議の活性化要因として5章では10項目の要因が明らかとなった。しかし、それら活性化要因は会議の活発度に対して同じ比重で作用するのではなく、会議の活発度を左右するその度合い(規定力)には、差異があるのではないか、さらに、それらの要因の規定力の順位も人口規模の影響を受けるのではないか、という仮説がこの問いの背後にある。活性化要因の規定力の差異があるとすれば、会議の改善のために優先的に採るべき方策の選択に際してそのことは当然に配慮されなければならないであろう。こうした研究知見はそのヒントを与えることであろう。また、人口規模の影響の有無を検討することも、会議改善の方策選択に活用できるデータを提供すると考えられる。すなわち、その規定力が人口規模の影響を受けない要因は、会議の改善に取り組む際、どのような自治体でも配慮すべき要因ということになるし、その規定力がある特定の規模の自治体でのみ顕著に見られる要因であることが判明したら、当該自治体でのみ配慮すべき要因ということになる。つまり、活性化要因の規定力の順位を明らかにし、また、その順位の差異を人口規模との関連で検討することは、会議改善のために各自治体において取り組むべき優先方策を判断する手がかりを与えてくれると考えられるのである。なお、分析に用いるデータは、5章で用いたのと同じものである。

2 教育委員会会議の活性化要因と人口規模

(1) 教育委員会会議の活性化要因

前章で見たように、教委会議の活発度を被説明変数とし、会議の運用に関わる特性(会議の形態、委員の役割遂行上の特性、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)を説明変数としたクロス集計によって、つぎのものが会議の活性化要因として明らかにされた。

まず、の会議教委会議の形態については、会議の開催頻度(会議頻度)および1回にかかる時間(会議時間)と、会議の活発度との間に統計的に有意な関係が現れた。つぎに、教育委員会の特性と会議の活発度との間の関係について、関連が見出されたものは、委員による議題発案の有無、委員による政策提案の有無、委員提案の政策への反映の有無、委員の人選(それが慎重に行われているか否か)、委員の研修(研修の機会が十分に配慮されているか否か)

であった。さらに、会議に関わる教育委員会事務局の役割遂行上の特性については、事務局の準備する会議資料の質と量(それが十分であるか否か)、会議資料の配付時期(適切な時期に配付しているか否か)、そして、事務局の説明(それがわかりやすいか否か)と、会議の活発度との間に関連性が見られた。

(2) 教育委員会会議の活性化要因と人口規模

上記のような会議の活発度に影響を与えている要因(活性化要因)は、人口規模の大小によって、影響を受けるのであろうか。まず、活性化要因の備わり方(多寡)が人口規模によって異なるか否かを分析する。この点を明らかにするために、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。

人口規模の区分に関しては、教育委員会の設置規模論において、適正な規模が10万人程度とされていること¹⁾や、各人口規模区分間の教育委員会数のバランスを考慮して、1万人未満(421, 32.1%)、1万人以上～3万人未満(336, 25.6%)、3万人以上～5万人未満(194, 14.8%)、5万人以上～10万人未満(180, 13.7%)、10万人以上(182, 13.9%)の5区分としている(表6-1)。

表 6-1 人口規模別に見た教育委員会サンプル数

	教育委員会数	%
1万人未満	421	32.1%
1万人以上～3万人未満	336	25.6%
3万人以上～5万人未満	194	14.8%
5万人以上～10万人未満	180	13.7%
10万人以上	182	13.9%
合計	1313	100.0%

表6-2がその結果である²⁾。各要因の右側の数字は平均値の順位を示している。

分析結果を概観すると、各活性化要因は、大きく分けると、人口規模の区分にしたがいがい、すなわち、人口規模が大きくなる(あるいは、小さくなる)にしたがって、平均値が順次変化している要因と、人口規模の区分に応じた平均値の順次的な変化が見られず、人口規模の区分と平均値の大小とが首尾一貫していない要因とがある。

前者は、「会議頻度」「会議時間」「政策提案」「政策反映」「委員人選」「資

表 6-2 各活性化要因の平均値の人口規模別の比較

人口規模	会議頻度		会議時間		議題発案		政策提案		政策反映	
	平均	順位	平均	順位	平均	順位	平均	順位	平均	順位
1万人未満	13.359	⑤	2.616	①	2.674	④	3.453	⑤	3.682	④
1万人以上～3万人未満	14.770	④	2.577	②	2.760	③	3.557	④	3.644	⑤
3万人以上～5万人未満	15.129	③	2.412	③	2.836	①	3.640	②	3.684	③
5万人以上～10万人未満	15.328	②	2.389	④	2.764	②	3.609	③	3.711	②
10万人以上	16.956	①	2.224	⑤	2.528	⑤	3.680	①	3.782	①
全国平均	14.736		2.495		2.715		3.562		3.691	

人口規模	委員人選		委員研修		資料の質と量		資料の配付時期		事務局の説明	
	平均	順位	平均	順位	平均	順位	平均	順位	平均	順位
1万人未満	3.752	⑤	3.352	⑤	3.708	⑤	1.468	⑤	3.966	⑤
1万人以上～3万人未満	3.773	④	3.383	④	3.833	④	1.633	④	4.012	④
3万人以上～5万人未満	3.839	③	3.479	①	3.924	③	1.972	③	4.081	③
5万人以上～10万人未満	3.977	②	3.394	②	3.966	②	2.384	②	4.107	①
10万人以上	4.073	①	3.392	③	4.051	①	2.382	①	4.097	②
全国平均	3.840		3.391		3.862		1.836		4.030	

料の質と量」「資料の配付時期」「事務局による説明」である。これらの要因に関しては、「会議時間」をのぞいて、人口規模が大きいほど、平均値が高くなっている。これらの結果は、人口規模が大きいほど、会議の行われる頻度が高く、積極的に政策提案を行う教育委員が存在しており、委員のアイデアや意見が政策に反映されることが多く、委員の人選を慎重に行っており、事務局の準備する会議資料が質、量ともに充実しており、事務局が事前検討の余地のある時期に資料を配付しており、会議資料に関する事務局の説明がわかりやすい教育委員会が多くなるということを示している。反対に、「会議時間」については、人口規模が大きくなるほど、会議時間が短くなるという傾向があることがわかる。

このことから、会議の活性化要因の多くが、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、基本的に、活性化要因を備えた教育委員会が多くなることが明らかとなった。

後者は、「委員研修」と「議題発案」である。これら二つの要因については、平均値の順位と人口規模の大小との間に一定の関係が見られない。委員の研修に関しては、3万人以上～5万人未満の自治体で平均値がもっとも高く、それに続いて5万人以上～10万人未満、10万人以上、1万人以上～3万人未満、

1万人未満という順で平均値が高く、この人口規模の順で、研修への配慮がなされていることがわかる。議題発案については、3万人以上～5万人未満の自治体で、議題発案をする委員が存在する教育委員会がもっとも多くなり、5万人以上～10万人未満、1万人以上～3万人未満、1万人未満の順となり、10万人以上の教育委員会の平均値がもっとも低くなっている。

これら二つの要因については、つぎのように解釈できるのではないかと考えている。委員研修については、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、研修の配慮の過多に大きな差が生じているわけではなく)、かつ、すべての人口規模の平均が中央値(5件法で回答を求めているために、この場合は3)よりも大きい。このことは、どの人口規模の自治体であっても委員研修の機会への配慮がある程度なされ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いうことである。議題発案に関して、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委員会の官僚制化(合理的官僚制の確立)が進んでおり、事務局の組織陣容が整っていることもあり、会議運営の手続きが合理化され、事務局による発案が多く、結果として委員が積極的に議題発案を行う必要性が希薄である状況があり、そのために委員による議題提案が少なくなっているのに対し、小規模自治体では、教育識見や問題解決の意欲に富む教育委員の確保が困難であるというリクルート面の弱さがあるために委員による議題提案が少ない傾向がある、と全く別の理由によるのではないかということである。

以上、人口規模別の活性化要因の備わり方(多寡)の差異を見てきた。このように、人口規模別に活性化要因の平均値を比較すると、いくつかの例外はあるが、総じて、人口規模の大きい自治体の教育委員会において、ほとんどの活性化要因が高い平均値を示していた。これらの結果は、人口規模の大きい自治体の会議が、相対的に活発であることを示唆する。

そこで、人口規模と会議の活発度とのクロス集計を行ってみると、人口規模が小さい自治体において会議の活発度が低い教育委員会が多数を占めるようになるわけではないが、人口規模が大きい自治体ほど、会議が活発な教育委員会が増えていくという結果となっている(表6-3)。すなわち、会議の活発度は、人口規模が大きくなるほど高くなるという傾向がある。この結果は、人口規模別の活性化要因の平均値の差異に基づく予測を裏書きするものであるということができよう。

表 6-3 人口規模別に見た会議の活発度

		会議の活発度		合計
		高	低	
人口規模	1万人未満	213	189	402
		53.0%	47.0%	100.0%
	1万人以上～3万人未満	177	153	330
		53.6%	46.4%	100.0%
	3万人以上～5万人未満	111	73	184
		60.3%	39.7%	100.0%
	5万人以上～10万人未満	118	58	176
		67.0%	33.0%	100.0%
	10万人以上	117	55	172
		68.0%	32.0%	100.0%
	合計	736	528	1264
		58.2%	41.8%	100.0%

p<0.001

3 教育委員会会議の活性化要因相互の相対的規定力と人口規模

(1) 教育委員会会議の活性化要因相互の相対的規定力

これまでの分析で、会議の活発度との間に統計的に有意な関係がある会議の運用に関わる諸特性が明らかになった。しかし、これらの諸特性が、会議の活発化のための要因(活性化要因)として同じ比重で働いているかどうかは明らかではない。これらの諸特性の活性化要因としての相対的な規定力を解明することが必要である。そこで、これら活性化要因相互の規定力の差異を判別分析を用いて検討する。

判別分析に当たっては、会議の活発度を被説明変数とし、上記のように、会議の活発度との関連性が明らかになった要因—「会議の頻度」「会議時間」「議題発案」「政策提案」「政策反映」「委員人選」「委員研修」「資料の質と量」「資料の配付時期」「事務局による説明」—を説明変数とした。また、判別分析を行うに当たっては、ステップワイズ法を用いている。判別分析の結果は、表 6-4 の通りである。表の数値は、会議の活発度に対する各要因の相対的寄与を示すものであり、説明変数を同時に投入するという条件の下での、各要因の規定力の目安となるものである。

順位は、委員による政策反映がもっとも高い規定力を有しており、ついで、

表 6-4 会議の活発度に対する活性化要因の相対的規定力

活性化要因	正準判別関数係数	順位
政策反映	0.332**	①
委員人選	0.276**	②
政策提案	0.248**	③
会議時間	0.245**	④
議題発案	0.240**	⑤
事務局の説明	0.238**	⑥
会議頻度	0.188**	⑦
委員研修	0.186**	⑧

** $p < 0.01$

委員の人選、政策提案、会議時間、議題発案、事務局の説明、会議頻度、委員研修という順となった。

分析結果をまとめると、会議において議題発案を行う、あるいは政策提案やアイデアを提供する教育委員がおり、委員の提案が教育施策に反映されるという実績が蓄積されることが会議が活発に進められる上で重要であり、そうした条件が会議の政策フォーラム化を支えていることがわかる。つぎに、慎重な委員人選も欠かせない条件である。つまり、教育識見などの委員としての資質能力を有する適材を時間をかけて選任することが会議の活発化にとって重要である。さらに、議案を検討するための十分な会議時間や会議回数を確保すること、事務局が十分な質と量を備えた資料を準備しわかりやすい説明を行う努力をすることもまた活発な会議運営にとって無視できない条件であることが明らかである。

この相対的な規定力についての結果を端的にいえば、会議の活性化にとって、まずもって教育委員が政策決定者としての資質と意欲を持つこと、適材を確保すべく慎重に委員の人選に取り組むこと、ついで、会議の頻度や時間といった審議のための機会の確保や事務局のサポートといった制度的条件が存在すること、が重要であるということである。

(2) 人口規模別に見た活性化要因相互の相対的規定力

では、これら活性化要因の規定力は、人口規模別に見た場合には、どのように変化するのだろうか。この課題を解明するために、人口規模をコントロールした上で、会議の活発度を被説明変数とし、会議の活性化要因を説明

変数とした判別分析を行う。これは、人口規模別に活性化要因相互の規定力の順位を明らかにすることによって、人口規模別に活性化要因の相対的な規定力が異なるのかどうか、そして、異なるとすれば、どのように異なるのかを明らかにする分析である。

分析の結果は、表 6-5 のようになった。表は、人口規模の区分ごとに、上から、会議の活発度に対するその寄与率＝規定力の高い順に、活性化要因を並べたものである。

表 6-5 人口規模別に見た活性化要因の規定力

1万人未満			1万人以上～3万人未満			3万人以上～5万人未満		
項目	正準判別 関数係数	要因の平均 値の順位	項目	正準判別 関数係数	要因の平均 値の順位	項目	正準判別 関数係数	要因の平均 値の順位
政策反映	0.457**	④	委員人選	0.548**	④	会議時間	0.211**	③
会議時間	0.406**	①	議題発案	0.496**	③	政策反映	0.190**	③
会議頻度	0.400**	⑤	政策提案	0.377**	④	政策提案	0.172**	②
議題発案	0.339**	④	資料質量	0.358**	④	説明	0.152**	③
資料質量	0.333**	⑤				議題発案	0.149**	①
5万人以上～10万人未満			10万人以上					
項目	正準判別 関数係数	要因の平均 値の順位	項目	正準判別 関数係数	要因の平均 値の順位			
委員人選	0.528**	②	委員人選	0.591**	①			
議題発案	0.502**	②	政策反映	0.543**	①			
政策反映	0.453**	④	会議時間	0.375**	⑤			

**p<0.01

「政策反映」のように、総じて、どの人口規模においても上位にある要因、すなわち、どの人口規模においても、会議の活発度に対して規定力の高い要因が存在する。他方で、いくつかの要因の規定力の順位は人口規模によりかなり異なっている。例えば、「委員の人選」は、人口規模が5万人以上の自治体で、規定力の順位が高い。また「会議時間」については、人口規模が3万人以上～5万人未満、10万人以上の自治体では規定力は高いが、それ以外の人口規模ではその順位は下位にとどまっている。

以上のように、会議の活発度に影響を与えている要因相互の規定力に関する結果は、どの人口規模でも規定力の高い要因があると同時に、人口規模別に規定力が異なり、一様でない要因もある。これは何を意味するのであろう

か。それは、会議の活性化に際して、どの人口規模の自治体でも共通に優先的に取り組むべき施策があると同時に、ある特定の自治体規模において特に優先的に取り組むべき施策があることを意味する。

例えば、委員の発案を積極的に政策に取り入れることはどの人口規模の自治体にとっても規定力が大きく、会議を活発化させるために、無視できない重要な特性であるといえる。したがって、そうした委員の職務遂行を刺激あるいは促進するような方策に取り組むべきことを示唆する。また、小規模の自治体では、会議資料の質と量の充実という形での事務局のサポートを改善することが方策として求められるのに対して、大規模自治体では、委員のリクルートに際して慎重な人選への取り組みが重要な意味を持ち、優先されるべきことを示唆するのである。

ここで、上記表 6-5 の中の「要因の平均値の順位」に注目していただきたい。各活性化要因の平均値の人口規模別の差異はすでに検討したが、これは、自治体規模別の、規定力の大きい順に並べられた活性化要因の平均値の順位である。この順位は当該自治体において規定力のある活性化要因がそれぞれどれだけ備わっているか、その順位を示している。表を見ると、3万人未満の小規模自治体の問題性が浮き彫りになっている。すなわち、会議の活発化にとって規定力の高い要因が、どれも小規模自治体には相対的に少ししか備わっていないことが明らかである。1万人未満の自治体、1万人以上～3万人未満の自治体では、規定力の高い要因はほとんどどれをとってもその平均値はいずれも低く、3万人以上～5万人未満の規模の自治体になってようやく、活性化要因がある程度備わっていることがわかる。これに対して、5万人以上の自治体では、規定力の相対的に高い要因がいずれも平均値が高い。例えば、政策反映という要因は会議の活性化要因として規定力がどの自治体でも大きい。平均値で見れば、大規模自治体においては、委員による政策提案がなされている教育委員会が多く、小規模自治体では相対的にその割合が小さくなっていく。

4 残された課題

以上において、教委会議のありようという教育委員会制度の運用実態の一側面に焦点をあてた分析によって得られた知見を整理してきた。4章の調査知見と同様に、このように人口規模の影響が明らかになったことは、教育委員会制度の運用実態の研究に際して、今後、人口規模論の観点からの分析を本格的に組み込む必要があることを示唆する³⁾。

人口規模の影響という問題は、設置単位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り⁴⁾、特に目新しい問題ではない。そして、これについては4章で述べた通りであるが、あえて繰り返して言及するならば、例えば、教育委員会の一斉設置後は、特に、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格差が指摘され、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⁵⁾。

つまり、教育委員会の設置単位を適正化する問題、一定の行政能力を備えるには一定の人口規模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、一貫した課題であったといつてよい。さらに、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』でも、中教審・教育制度分科会・教育行政部会の『部会まとめ』でも、そして中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』でも、その必要性が示唆されている。そこでは、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であり、そのためには、市町村合併などによる設置単位の規模拡大が前提条件である、という論理を見ることができ

しかし、教育委員会の設置単位の規模拡大を行えば、行政能力が確保され、制度運用が改善されるのか。例えば、事務局の組織陣容の充実については、現在の規模別の職員配置を見れば、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。この点で、合併による設置単位の規模の拡大や事務の共同的、広域的处理は制度運用の改善を図る上で有効な方策といえる。しかし、設置単位の規模拡大によって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。例えば、教育長に対して行ったアンケート調査では、人口規模が小規模であるほど、住民の集会に出席する教育長が多いという結果が現れている。住民集会への参加といった点から見ると、小規模自治体の教育長の方が、地域住民のニーズに敏感であることがうかがえよう⁶⁾。人口規模と制度運用との関係をめぐる問題は実証的な研究課題としてこれまで本格的に検討されてこなかったし、人口規模が教育委員会制度の運用のどの側面に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。人口規模の影響(したがって、設置単位の拡大の効

も含めて)を判断するデータはない。教育委員会制度の研究に際して、人口規模の観点から運用実態の各側面を綿密に検討し、データを蓄積する必要があるゆえんである。

今後、分権時代における教育委員会制度の存続可能性を高めるための改善策がさまざまな観点から検討されなければならないが、改善論の基本は、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であり、その点で、本章で示唆したように、とりわけ、小規模自治体の教育委員会の能力をどう高めるかが焦点でなければならないであろう。そのためには、人口規模が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、教育長と首長の関係、教育委員会と地域住民との関係など、制度運用の各側面にどう影響するかに関する研究知見が蓄積されなければならない。

【注】

- 1) 例えば、つぎの文献を参照。市川昭午「分権改革と教育委員会制度」西尾 勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい(2000), p.102；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」堀内 孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい(2000), p.205。
- 2) 要因間で平均値が大きく異なる場合があるのは、各要因に関する質問項目に対する回答の選択肢が、それぞれ異なっているからである。
- 3) 以下の論述については、分析の性格上4章と重複する部分もあることをお断りしておきたい。
- 4) 市町村に対する教育委員会の一斉設置が当初見送られていたことは、人口規模の影響が問題視されていたことを物語ることであるし、制度の導入に際して、CIE(民間情報教育局(Civil Information and Educational Section)の略称、連合国総司令部(GHQ)幕僚部の部局の一つ、教育・宗教などの分野に関する事項を担当した)は一斉設置ではなく、全国に600ほどの教育委員会設置を構想していたといわれることも、この問題に自覚的であった証拠であろう。市川昭午、前掲論文参照。
- 5) 例えば、日本教育行政学会の共同研究「教育指導行政に関する総合的研究」では、教育指導行政のさまざまな側面について検討され、人口規模との関連、とりわけ小規模自治体の問題が言及されている(日本教育行政学会指導行政研究特別委員会編『教職の質的向上と教育指導行政に関する総合的研究』(1982))。
- 6) 教育委員会制度調査研究会(代表、筑波大学、堀 和郎)『教育委員会制度および県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』平成16年度文部科学省委嘱研究(2004), p.45参照。