

書評

堀和郎・柳林信彦著

『教育委員会制度再生の条件

— 運用実態の実証的分析に基づいて —』

猿田真嗣*

1. はじめに

機関誌編集委員会から堀和郎・柳林信彦両氏の共著について書評執筆の要請をいただいた。本書に収録されている諸論文は、筑波大学教育行政学研究室の共同研究がもとになっている。編集委員会からの依頼を受けたとき、教育委員会制度そのものの研究から遠ざかっている評者にとって、本格的な研究書を評することは正直荷が重いと感じた。逡巡しつつもお引き受けしたのは、“古巣”から刊行された研究成果について何らかの所感を述べることも「研究室OB」の務めのひとつではないかと思い直したからである。実際、独立の研究論文を集成した本書を読み解くのは苦勞したが、少なからぬ知的興奮と学的刺激を味わうことができた。以下、不十分ではあるが本書の全体像を紹介しつつ、評者なりの感想を付加することによって責めを果たしたいと思う。

共著者の一人、堀氏（現東京医療保健大学教授／筑波大学名誉教授）については改めて紹介するまでもないだろう。氏はアメリカ教育行政学・教育政治学研究を起点として、日米の教育行政・教育委員会制度に関する理論的・実証的な研究を重ねてこられた研究者としてよく知られている。臨教審が「教育委員会の活性化論」を提起した1980年代には、加治佐哲也氏との共同研究を立ち上げ、市町村ならびに都道府県教育委員会の調査データに基づく数々の共著論文を発表している。

1997年から12年間在籍された筑波大学でも、研究室のスタッフ・院生を巻き込んだ共同研究を組織し、経験的データによる“研究知見”を積み上げながら教育委員会の実像に迫る地道な研究を継続しておられる。本書に収められた諸論文に

*常葉学園大学

も、このような実証性を重んずる氏の研究姿勢が色濃く投影されている。なお、柳林氏（現高知大学准教授）は堀氏のもとで学んだ新進気鋭の教育行政研究者である。

2. 本書の構成と内容

ここで本書の構成を確認しておきたい。本論は8章立てとなっており、各章には2004～2006年に両氏が学会誌や研究紀要などに発表した共著論文が収載されている。各章の論考には2001～2004年に行われた4種類の調査データ（市町村教育長、市区町村教育長ならびに同教育委員長に対する全国調査、関東近県の市町村長に対する面接調査など）が用いられ、調査の内容・種類ごとに3部に分けて再編集されている。これら本論の前後に序章、終章、補章（いずれも堀氏が執筆）、資料編（柳林氏が新たに編集）など、新たに書き下ろされた論稿が付加されている。

次に、本書の内容を概観しよう。序章では、近年の教育委員会制度の改廃論議を整理した上で、「教育委員会制度は分権時代に有効な機構として存続可能なのか」という根本的な問いに答えるためには「制度の現在を検証する必要がある」（p. 7）との問題意識が示される。そして「教育委員会と教育改革の推進」「教育委員会会議の実態」「教育委員会と首長との関係」という三つの側面から「制度運用の実態を解明し、そこから制度改善の諸条件についての示唆を得ようとする」（同）という本書のねらいが述べられている。

第1部は「教育改革の進展とその規定要因」と題され、1章「教育改革の進展と教育長の特性」、2章「教育改革の進展と自治体教育行政の特性（その1）」、3章「同（その2）」、4章「自治体レベルにおける教育改革の進展と人口規模」の各章から構成されている。1章では2001年の市町村教育長対象の調査結果をもとに、「改革進展度」の高い自治体の教育長の特性について分析・考察されている。2章では2004年の市区町村教育長対象の調査をもとに、学校支援に関する「改革進展度」（1章とは算出方法が異なる）を規定する「改革推進要因」（狭義の教育委員会、事務局、首長、地域住民、教員団体の特性）の分析がなされる。3章と4章においては、同じ2004年の調査データをもとに、「改革推進要因」相互の相対的規定力（3章）さらには人口規模別の「改革推進要因」の多寡（4章）という視点からの分析結果が報告されている。

第2部「教育委員会会議の運用実態」には、5章「教育委員会会議の運用実態と会議の活性化要因」と6章「教育委員会会議の活性化要因とその相対的規定力」が配されている。5章では2004年の市区町村教育委員長対象の調査結果をもとに、教育委員会会議の運用実態を明らかにするとともに、「教育委員会会議の活発度」を規定する「活性化要因」（会議の形態、教育委員会の特性、事務局の役割）に関する分析結果が報告されている。6章では、同じ調査データから、教育委員会会議の「活性化要因」相互の相対的規定力について人口規模別の分析結果が示されている。

第3部は「教育委員会と首長」と題され、7章「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」と8章「首長から見た教育委員会制度の諸問題」から構成されている。ここでは、2004年に実施された市町村長対象の面接調査をもとに、首長と教育委員会との関係、自治体教育行政への首長のスタンス（7章）、首長から見た教育委員会制度の問題（8章）などに関する聴取内容が分析され、理論的仮説として整理されている。

終章では、1～8章の検討結果をもとに、教育委員会制度の根幹を支える四つの原理（①首長部局から相対的に独立した執行機関＝合議制行政委員会としての教育委員会の原理、②教育行政におけるレイマンコントロールの原理、③教育行政におけるプロフェッショナルリーダーシップの原理、④教育行政における管理機関としての教育委員会の原理）をふまえ、教育委員会制度を再生＝強化するためにいかなる取組が市町村教育委員会に求められるかという視点から試論が提示されている。

補章は「学校改善と教育行政の役割」と題する堀氏の講演記録がもととなり、自律的学校経営の時代において学校と教育委員会がどのようにパートナーシップを築いていくか、その今日的課題が論じられている。また、資料編には2004年の市区町村教育長対象の調査から得られた基本的な統計データが収録されている。

3. 実証的教育行政研究としての本書の意義

本書の問題意識を端的に表現すれば、分権改革下における「自治体レベルの教育改革を推進する中心的なアクター」（p.128）としての教育委員会（広義）について、「どうすれば……地域の教育問題を解決し公教育の運営をリードする効果的

な機構として改革することができるか」(p. 168)ということになろう。この問いを解明するために、教育委員会の制度理念と仮説に基づく研究枠組を組み立て、運用実態を示す調査データを収集し、分析枠組に沿った加工と統計学的な分析を施して仮説を検証する——すなわち、「科学的実証性」を目指した一連の研究手続きによって、教育委員会制度の運用実態の諸側面を描き出そうとするところに、本書の研究上の特色を認めることができる。

しかし、そのことは「実践的有用性」が軽視されていることを意味するものではない。本書を手にする者は、実証的に集められた調査データから粘り強く実践への示唆を引き出そうとする研究姿勢に強い印象を抱くであろう。この点を含め、本書の意義について「研究対象」「研究方法」「実践的有用性」の3点から敷衍しておこう。

まず、「研究対象」については、教育委員会制度の運用実態の諸側面（教育長、教育委員会事務局、教育委員会会議、首長との関係など）に踏み込み、自治体教育行政に関する総合的な研究を志向している点が注目される。とくに、分権改革下における「自治体教育改革の促進要因」「教育委員会会議の活性化要因」「首長と教育委員会との関係構造」などについて、精密に組み立てられた理論モデルに基づき実証的に明らかにした意義は大きい。また、教育長や教育委員会会議の実態に関する人口規模別の分析は、「教育委員会の設置単位」に関する政策論議に対して有効な根拠・判断材料をもたらすものといえる。

次に「研究方法」についていえば、何よりもまず、本研究を貫く「科学的実証性」を強調しておかなければならない。統計手法を駆使して粘り強く研究対象に接近しようとする第1部・第2部の分析・考察は、本書の白眉をなすものである。

とくに、教育委員会の運用実態をとらえるための分析枠組（「改革進展度」や「会議の活発度」といった合成変数など）や分析手法に関する詳細な説明・解説は、本書の価値をさらに高めている。このような情報は、時代・地域などの条件を変えて追調査を行おうとする後発の研究者に対してきわめて有用である。また、基本的なクロス表の検定などについても注記等で詳しく解説されるなど、初学者や研究的背景をもたない読者への配慮が行き届いていることも本書の“美点”といえよう。

一方、首長への面接調査の報告（第3部）も、経験豊かな研究者による共同討議により分析・整理されており、この種の質的調査に起こりがちな「恣意的な解

積」に伴う破綻はみじんも感じられない。様々の理論仮説を含んだ「一次資料」としても読み応えがある。

最後に、「実践的有用性」については、本研究が見出した“研究知見”の豊かさを見れば、多くの説明を要しないだろう。第1部の考察から拾い上げただけでも、①教育長人事、②教育長の政治的リーダーシップ、③教育識見に富む教育委員、④事務局体制の強化、⑤首長との連携・協働、⑥地域住民の市民としての成熟、⑦教員団体からの評価情報など、多くの「改革推進要因」の重要性が実証されている。「教育長人事」を例にあげれば、「客観的属性に頼る人事の限界」や「時間をかけて人選に取り組むことの重要性」(p. 29) など、関係者は本書から有益な示唆をいくつも引き出すことができるだろう。

これらの“研究知見”の中には、研究者の間で共有されてきた「通説」や「憶見」なども含まれよう。本書には、半ば自明視されてきた様々の「通説」や「憶見」(そこには教育委員会の「廃止論」「権限縮小論」の論拠とされてきた「教育委員会の形骸化」や「教育委員会議の形式化」「教育委員会と首長部局との孤立」などを含む)を実証的に確認するという研究志向が貫かれている。今後、本書に示されるような「確かな証拠」に基づく議論が高まっていくことを願うものである。

補章や資料編も、本書の有用性を高める上で効果的である。本書は、制度・運用の両面から教育委員会の実像をとらえ、その将来像への指針を得ようとする者にとって必読の書といえるだろう。

4. 実証的教育行政研究の発展に向けて

堀氏は「あとがき」の中で「法解釈論ないし政策論的な規範的研究が支配的であった教育委員会制度研究」において「近年になってようやく、経験的データに基づく実証的研究—そうした実証的研究が一般的になることが、著者が教育委員会制度研究を手がけた時からの宿願であったといってもよい—が漸増している流れが見られる」(p. 247)と述べている。「実証的教育行政研究」を牽引してきた氏の近年の研究の集大成としても、本書の刊行は意義深いものがある。

同時に、この種の実証的教育行政研究が主流となり、さらに成果をあげていくためには、研究方法に関わる課題が多いとの印象も残った。この点に関わって、本書を通じて気になった点をいくつか指摘させていただきたい。

まず、第1に、「実証性」を目指す調査研究につきものの「バイアス」（歪み）をいかに排除するかという課題が指摘される。本書に即していえば、①教育長、教育委員長、首長の「認知」（認識、意識）が「運用実態」を示すデータとして用いられている点、②それら「認知」に基づく合成変数（「改革進展度」や「会議の活発度」など）の妥当性の問題などを指摘できよう。また、③第1部・第2部（統計的調査法）と第3部（質的調査法）が採用する調査手法の相違なども一貫した分析・考察を難しくする要因となる可能性がある。さらに、④個々の調査手法（郵送法、面接調査法など）自体の制約と限界（回収率や集計方法、調査票のワーディングなど）にも自覚的でなければならぬだろう。

第2に、調査研究の前提として、どのような「時代認識」と「制度理解」を採用するかという問題である。本書が前提とする「分権改革下」という「時代認識」や「学校支援機構」（p.192）という「制度理解」を否定するものではないが、それらの認識如何によって調査の“見取り図”と収集されるデータの質が左右されるという側面は否定できない。たとえば、2章では「改革進展度」を「学校支援策」のスコアから構成しているが、生涯学習・社会教育の視点を除外する研究方法上の得失についてはどのように考えるべきだろうか。

第3に、本書の特色として「実践的有用性」の高さを指摘したが、第1部・第2部で用いられた調査票（質問紙）や第3部で用いられた面接調査票などが収録されていないことが、やや惜しまれる。編集上の理由で省略せざるを得なかったものと推測されるが、これらの資料は後発の研究者にとって利用価値が高いばかりでなく、教育委員会の関係者・当事者の理解を促進する上でも貴重な情報となるだけに残念である。

堀氏らは2004年の調査データの分析を継続しており、2009年11月に評者の所属先で開催された学会においても、その成果が共同発表されている。著者らには、残された研究課題とその優先順位がはっきりと見えているに違いない。

本共同研究の今後の展開を期待しつつ、蛇足を承知で評者なりに今後の研究課題をあげてみれば、①「政策フォーラム」としての教育委員会と外部有識者会議との関係性、②教育委員会の運用実態と計画行政との関連性、③生涯学習の首長部局への移管に伴う問題、などが思い浮かぶ。とくに、③については、第3部の面接調査が示すように、多くの首長は生涯学習関連施策の首長部局への移管を支持しており、現にその方向での改革も進んでいる。教育委員会の役割の縮小が急

速に進む中、首長さらには教育長・教育委員長の認識について、著者らの手で「実証的」に明らかにされることを期待したい。

本書の学問的貢献の大きさに比例して、残された研究課題も様々である。そのひとつひとつに検証の光を当てることこそが、堀氏らが築いた実証的教育行政研究の流れをいっそう確かなものにするのではないだろうか。

堀和郎・柳林信彦著

『教育委員会制度再生の条件

— 運用実態の実証的分析に基づいて —』

筑波大学出版会，2009年，4,095円