

# 教育委員会制度改革に対する教育長の評価の実証分析

学校開発政策コース 本田 哲也

Empirical Research for the Evaluation of Superintendents  
on the Reforms of the System of Board of Education

Tetsuya HONDA

The purpose of this study is to analyze how superintendents evaluate the reforms of the system of board of education in Japan. Based on the result of questionnaires for superintendents and using statistical analysis, this study clarifies what are the factors for them to evaluate the reforms on education board system.

The following is the finding of this research. Superintendents have evaluated the reforms on education board system by their political factors, scales of their municipalities, and own careers.

This finding implies that today's reforms of the system of board of education should be evaluated by taking into account not only superintendents' own careers but also political factors and scales of their municipalities.

## 目次

- 1 課題の設定
- 2 先行研究と仮説の導出
- 3 調査の概要
  - A 教育長調査の概要
  - B 変数の一覧とその処理について
- 4 分析
  - A 分析1：現行制度の維持を規定する要因
  - B 分析2：現行制度の改善を規定する要因
  - C 分析3：現行制度の抜本的な改革を規定する要因
  - D 分析4：現行制度の廃止を規定する要因
- 5 まとめ

### 1 課題の設定

本稿の目的は、教育委員会制度改革に対する教育長の評価に関して、経験的なデータをもとに実証分析を行うことである。

2013年4月に教育再生実行会議が教育委員会制度改革を打ち出して以降続いてきた制度改革に関する議論は、2014年6月に地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法）が改正されたことで、ひとまず決着することとなった。この間、教育再生実

行会議の提言「教育委員会制度等の在り方について（2013年4月15日）」（第二次提言）、中央教育審議会による二案併記の最終答申「今後の地方教育行政の在り方について（2013年12月13日）」、自民党と公明党との与党合意「教育委員会制度の改革に関する与党合意（2014年3月13日）」の各段階において示される文書や提言が、前出のものから大きくその内容を変え登場し、前決定段階において様々なアイデアが登場したことが制度改革の帰趨を大きく左右した<sup>1)</sup>。

教育委員会制度改革は、不要論・廃止論を主張する一部の首長と維持論・改善論を主張する教育アクターという図式で語られることが多い。教育委員会制度改革の過程では、教育委員会制度を廃止するか否かに注目が集まったが、各種行われた調査結果で、首長の大半は現行の教育委員会制度の廃止に反対の意思を示すなど、教育委員会制度自体が果たす役割には一定の評価がなされていたと考えられる<sup>2)</sup>。しかし、教育委員会制度の根幹を担う教育長が教育委員会制度に対してどのような評価をしており、その制度改革案をどのように評価しているのかに関しては、あまり多くの経験的なデータが得られていないのが現状である<sup>3)</sup>。教育長の制度改革への賛否を明らかにした河野（2013）でさえも、教育委員会制度改革の方向性として挙げた選択肢が教育委員会制度を維持するか、廃止するの

に加えて、首長部局へのスポーツ・文化等の一部事務移管という3つの選択肢に限られている。中央教育審議会の答申からもわかる通り、教育委員会制度を維持するとしてもその改革の選択肢は多様であることから、質問紙調査において提示した選択肢が十分でないことが指摘できる。また、教育長の教育委員会制度改革への評価を規定する要因については、これまで明らかにされてこなかった。後述するように、関連する政治学・行政学分野においては、政治要因や自治体規模などの社会経済要因が自治体の政策選好を規定する要因であるとして、重要であることが理論的に示唆される。一方で教育長を対象とした研究はその職務経験に着目されることが多く、質的なデータや質問紙調査の結果から、政治要因に着目する必要性は提起されているものの、政治要因や社会経済環境、他の変数を統制した際に、どのような要因が規定要因として重要であるのかは明らかにされていない。教育行政の実態から考えても、教育長は、職務経験以外にも首長との関係や自治体規模等様々な要因に規定されながら、教育委員会制度を運用せざるを得ない。そのため、教育長の教育委員会制度改革案への評価がどのような要因により規定されているのかを明らかにすることは、教育長の現状認識の視点から改革の必要性を再度検討する点で意義がある。

そこで、本稿では、平成25年度に行われた教育長を対象とした質問紙調査の結果を活用しながら、教育長の教育委員会制度改革案に対する評価を規定する要因に関して分析を行うことを目的とする。

## 2 先行研究と仮説の導出

次に先行研究を概観する。第1に、地方政府の政策決定要因に関する検討を行う。本稿は、教育長の教育委員会制度改革案への評価の規定要因に関する分析を行うが、行政学において一般的な政策決定要因を参考とする。第2に、教育長を分析対象とする際に考慮する必要のある要因に関して検討を行う。具体的には、教育長のキャリア形成、首長との関係、自治体規模という3つの要因に着目する。

第1に、地方政府の政策決定要因は、政治要因、社会経済要因という内的要因に加えて、波及要因といった自治体間での相互作用を含むことが多いとされる(伊藤 2002)。村上(2011)は、伊藤を参考にしつつ、中央地方関係、社会経済環境、及び地方政府内部の政治的要因によって地方政府の行動が規定されるという

仮説のもと、地方政府内部の政治的要因が教育委員会の存廃という行政組織の制度選択に影響を与える可能性が高いことを明らかにしている。伊藤は、政治要因を構成する首長に関して首長の当選回数、党派性、経歴を変数とした分析を行い、村上は、首長の直前選挙での得票率や当選回数、首長の議会との協力関係を変数とした分析を行っている。村上は分析の結果、得票率が低い場合及び高い場合であっても議会との関係が良好であれば、教育委員会制度を維持する確率が高く、得票率が高くと議会との関係が良好でなければ、教育委員会制度を廃止する確率が高いことを明らかにしている。ただし村上は首長を対象にしており、政治家ではない教育長の場合、これら政治要因によって教育委員会制度改革案への評価が規定されるのかどうか検討が必要である。

第2に、教育長を分析対象とする際に考慮する必要のある要因に関する先行研究を概観する。まず、教育長のキャリア形成について述べる。河野(2007)は、市町村教育長のキャリア形成について、1996年と2001年の2度の調査から、次のように類型化している。一つは、教職員として採用され、途中教育委員会事務局への勤務を行い、校長を務めた後、教育長として登用されるパターンである。もう一つは、行政職員として採用され、途中教育委員会事務局への勤務を行い、教育長として登用されるパターンである。これは、教職出身教育長と行政職出身教育長という類型であり、行政職出身教育長は、教職出身教育長よりも教育長就任時の年齢が平均で5年ほど早いことが明らかになっている。さらに河野(2013)は、「教職出身の教育長の方が、行政職出身の教育長よりも教育の政治的中立性の確保を支持する傾向がある(p.229)」ことを明らかにしている。しかし、教育長の教育委員会制度改革案への賛否を規定する要因までは分析が行われていないため、このようなキャリア形成の違いにより、制度改革への評価にどのような違いがあるのか検討が必要である。

次に首長との関係について述べる。近年では教育長単独の職務執行に着目しつつも、教育行政への首長の影響力を捨象して分析を行うことが困難なため、首長の影響力やその関係性について質問項目を設け調査することや、インタビュー調査等において首長との関係についても分析が行われている(岡田・小川 2002, 堀・柳林 2009, 佐々木 2011, 村上 2011, 河野 2013)。岡田・小川は、首長が教育行政へ影響を及ぼしつつあること具体例として、政策案の変更・中止への首長の関与が一定数存在することや、首長の約3

割が自らの教育行政への関与度合いを増やすことを望んでいること、予算、人事、行政組織等の全体調整を要するものや施設・設備について首長と教育長との間で意見対立が起きやすく、首長の意見が通りやすいことを明らかにしている（岡田・小川 2002）。一方で、佐々木は教育長に対する質問紙調査の中で、首長が教育行政に関与することの効果として、「予算等が確保されやすくなっている」、「首長部局との連携がしやすくなっている」といった項目が教育長に認識される一方で、課題としては大きくは認識されていないことを明らかにしている（佐々木 2011：115-116）。そのため、教育長の教育委員会制度改革への評価を検討する際には、首長の教育行政への影響力を変数として取り入れる必要がある。

そして、当該自治体の規模という要因について述べる。自治体規模と教育委員会事務局の職務遂行能力に着目した研究として堀・柳林（2009）や佐々木（2006）が挙げられる。堀・柳林は、人口5万人以上の自治体ほど教育改革が進展していることを明らかにしている。また、佐々木は市町村規模が大きくなるほど、教育長自身が関与する必要があると考える職務領域とその必要性が低下すると考える職務領域があることを明らかにしている。これらの知見を踏まえると自治体規模を変数として取り入れる必要がある。

以上の先行研究を踏まえて、仮説を次のように設定する。まず、行政学や村上（2011）の知見をもとにした政治的要因に関する仮説を述べる。ここでは政治的要因に関して、首長に着目する。首長の政治的安定性が高いということは、教育長の立場からすれば力のある首長の庇護のもと、思い切った教育改革を断行することが出来るという利点がある一方で、首長が民意を背景に「教育の専門性」に対して挑戦的な態度を採ることも想定され、その場合には現行の教育委員会制度では十分にその圧力を回避することができないと考える可能性がある。ここでいう首長の政治的安定性は、首長の直前選挙での得票率と議会との協力関係とする。そこで以下の仮説を設定する。

仮説1：首長の直前選挙での得票率が高ければ、教育長は現行制度の変更を志向する。

仮説2：首長と議会との協力関係が良好であれば、教育長は現行制度の維持を志向する。

次に、教育長の職務経験等の要因について述べる。先行研究を踏まえると教職出身であり、かつ教育委員会

事務局勤務を経験した教育長は、そうでない教育長と比べて教育委員会制度に対する理解が深まっていることが考えられる。そのため、教育委員会事務局勤務を経験していることは、政治的中立性を担保するとされる教育委員会の現状維持を志向する可能性が高いのではないかと考える。そのため、以下の仮説を設定する。

仮説3：教育長が教職出身でかつ教育委員会事務局での勤務経験があれば、教育委員会制度の維持を志向する。

この他にも自治体の規模が教育長の教育委員会制度改革案への評価に影響を与えているのではないかと考える。なぜなら、自治体規模は教育委員会の職務遂行能力（例えば、指導主事の配置等）に直接影響を及ぼし、小規模自治体よりも大規模自治体の方が職務遂行能力が高いとされる。その一方で、大規模自治体になると所管する学校数が多くなり、地方教育行政のマネジメントに必ずしも正の効果ばかりをもたらすとは限らない<sup>4)</sup>。そこで以下の仮説を設定する。

仮説4：自治体の規模が大きくなるほど、教育長は教育委員会制度の現行制度の変更を志向する。

以上4つの仮説に加え、当然のことではあるが機能主義的認識によって教育委員会制度改革への評価に影響を受けることも述べておく。つまり現行制度が機能していると考えられるほど制度は存続することになるが、それを統制してもなお、上記の仮説が支持されるかを検証する。

### 3 調査の概要

#### A 教育長調査の概要

本調査は、平成25年4月に科学研究費補助金により実施された「今後の教育委員会制度の在り方に関する全国教育長アンケート調査（以下、教育長調査）」の結果を用いる。一部、「今後の教育委員会制度の在り方に関する全国市区町村長アンケート調査（以下、首長調査）」の結果も用いる<sup>5)</sup>。いずれも調査対象は、市区を悉皆として、町村は1/3を人口層化別抽出としたものである。教育長調査は、702市区町村（回収率62%）、首長調査は、672市区町村（回収率60%）から回答が得られている。

分析に際して従属変数として用いる設問の単純集計

の結果について整理する。設問文は、「一般論としておたずねします。将来の教育委員会制度に関して述べた次の文について、教育長ご自身はどうお考えですか」というもので4つの下位設問を設けている（いずれも5段階評価で回答）。

1. 現行の教育委員会制度を変更する必要はない
2. 合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る
3. 教育委員会を諮問機関として、教育長を教育行政の責任者とする
4. 現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市

町村長が行う

表1は、その単純集計の結果を表したものである。ここから次の2点のことが分かる。第1に、賛成（賛成＋どちらかといえば賛成）の割合が「現行の教育委員会制度を変更する必要はない」よりも、「合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る」が多く、「教育委員会を諮問機関として教育長を教育行政の責任者とする」とほぼ同一の水準である。第2に、「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」に賛成する教育長はごくわずかにとどまることである。

表1：将来の各教育委員会制度改革案に対する賛否

	現行の教育委員会制度を変更する必要はない		合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る		教育委員会を諮問機関として、教育長を教育行政の責任者とする		現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う	
賛成	122	17.4%	116	16.5%	120	17.1%	3	0.4%
どちらかといえば賛成	204	29.1%	351	50.0%	224	31.9%	12	1.7%
どちらともいえない	215	30.6%	159	22.6%	227	32.3%	90	12.8%
どちらかといえば反対	123	17.5%	45	6.4%	79	11.3%	203	28.9%
反対	26	3.7%	22	3.1%	37	5.3%	379	54.0%
わからない・無回答	12	1.7%	9	1.3%	15	2.1%	15	2.1%
合計	702	100.0%	702	100.0%	702	100.0%	702	100.0%

以上のことを踏まえると、教育長は教育委員会の廃止までを求めてはいないものの、教育委員会制度に関して何らかの制度的改善を求めていることが分かる。

## B 変数の一覧とその処理について

### <従属変数>

従属変数は、上述のものを使用するが、設問によっては「賛成」または「反対」が極端に少ない場合もあるため、分析の際には、5段階の尺度を3段階（「賛成」・「どちらかといえば賛成」= 1、「どちらともいえない」= 0、「どちらかといえば反対」・「反対」= -1）に縮約し分析を行った。また、「わからない」および「無回答」は分析から除外した。

### <独立変数>

独立変数としては、4つの仮説に基づき以下の変数を投入し、首長の影響力等その他統制変数も投入した。以下ではその変数と処理について述べる。

まず、仮説1の首長の直前選挙における得票率は、調査時点での直前選挙での得票率（『全国首長名簿

2012年度版（地方自治総合研究所）』）を用いた。データ収集の制約から対象を市・区に限定する。またその操作化では、先行研究を参考に無投票当選をサンプルから除外した。次に仮説2の議会との協力関係を変数として投入する。また、議会との協力関係に関しては、教育長調査と同時期に実施された首長調査の結果を活用する<sup>6)</sup>。首長の直前選挙における得票率が高ければ、民意を背景とした政権基盤を獲得することになるが、議会との協力関係も首長の政治的安定性を左右する要因になりうる。なぜなら、教育長人事および教育委員人事は、議会同意案件であるために、議会による人事不承認という事態は首長の政治的安定性が高いとは言えないからである。

仮説3の教育長の職務経験に関しては、質問紙調査の結果をもとにして、教職出身であり、かつ市町村もしくは都道府県の教育委員会事務局で勤務経験の有無というダミー変数（あり=1、なし=0）を作成し、投入した。教育長は、都道府県教育委員会事務局での勤務経験を評価され、市町村教育委員会の教育長に就任していることがあるため、市町村もしくは都道府県

教育委員会事務局経験として一つにまとめることは妥当である。

次に、仮説4の自治体規模については、人口を変数として投入する<sup>7)</sup>。

その他の変数として、機能主義的認識については、「貴自治体の教育委員会は制度の趣旨に沿ってよく機能している」（機能していない＝1，機能している＝5）との設問（5段階評価）に対する回答を用いた。また、「他の行政分野と比較をした場合の国・県の影響力」（影響力は小さい＝1，影響力は大きい＝5）および、「他の行政分野と比較した場合の首長の影響力」（影響力は小さい＝1，影響力は大きい＝5）を問う設問（5段階評価）に対する回答も変数として投入した。上記3変数については、いずれも反転値を

用いた。その他には教育長の年齢も変数として投入した。先行研究が明らかにした通り、教職出身の教育長と行政職出身の教育長では教育長の登用時の年齢が異なることからその違いを考慮するためである。

表2から表4は、後述するモデル別の記述統計量について示したものである。

#### 4 分析

上述した4つの下位設問それぞれを従属変数とする順序ロジット回帰分析を行った。以下の3つのモデルをたて、それぞれ検証した。モデル1は、政治要因を含まないモデル、モデル2は、得票率のみを含んだモデルである。モデル3は、議会との協力関係、得票率

表2：記述統計量（政治要因除外モデル）

変数名	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
現行の教育委員会制度を変更することはないという選択肢への賛否（反転値）	649	0.26	0.79	-1	1
合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図るとする選択肢への賛否（反転値）	649	0.57	0.67	-1	1
教育委員会制度を諮問機関とし、教育長を教育行政の責任者とするという選択肢への賛否（反転値）	649	0.34	0.75	-1	1
教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行うという選択肢への賛否（反転値）	649	-0.83	0.43	-1	1
教職出身者の教育委員会での勤務経験（ダミー変数）	649	0.60	0.49	0	1
自教委への評価（反転値）	649	3.99	0.79	1	5
人口（単位：万人）	649	8.80	11.78	0.06	84.23
年齢	649	63.31	4.18	48	79
国・県の教育行政への影響力（反転値）	649	4.06	0.88	1	5
首長の教育行政への影響力（反転値）	649	2.66	1.04	1	5

表3：記述統計量（得票率モデル）

変数名	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
現行の教育委員会制度を変更することはないという選択肢への賛否（反転値）	354	0.30	0.79	-1	1
合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図るとする選択肢への賛否（反転値）	354	0.56	0.67	-1	1
教育委員会制度を諮問機関とし、教育長を教育行政の責任者とするという選択肢への賛否（反転値）	354	0.29	0.78	-1	1
教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行うという選択肢への賛否（反転値）	354	-0.88	0.36	-1	1
教職出身者の教育委員会での勤務経験（ダミー変数）	354	0.73	0.45	0	1
自教委への評価（反転値）	354	4.08	0.75	1	5
人口（単位：万人）	354	13.46	13.70	0.43	84.23
得票率	354	0.57	0.12	0.31	0.94
年齢	354	63.74	4.16	48	79
国・県の教育行政への影響力（反転値）	354	3.98	0.87	1	5
首長の教育行政への影響力（反転値）	354	2.63	1.01	1	5

表 4 : 記述統計量 (議会関係モデル)

変数名	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
現行の教育委員会制度を変更することはないという選択肢への賛否 (反転値)	277	0.26	0.80	-1	1
合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図るという選択肢への賛否 (反転値)	277	0.56	0.67	-1	1
教育委員会制度を諮問機関とし、教育長を教育行政の責任者とするという選択肢への賛否 (反転値)	277	0.30	0.77	-1	1
教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行うという選択肢への賛否 (反転値)	277	-0.87	0.38	-1	1
教職出身者の教育委員会での勤務経験 (ダミー変数)	277	0.71	0.45	0	1
自教委への評価 (反転値)	277	4.08	0.74	1	5
人口 (単位: 万人)	277	14.14	14.45	0.43	84.23
年齢	277	63.66	4.02	48	76
国・県の教育行政への影響力 (反転値)	277	4.00	0.87	1	5
首長の教育行政への影響力 (反転値)	277	2.62	1.02	1	5

を含んだモデルである。以下では、モデル 2 を基本として、その他のモデルとも比較しながら分析を行う。

投入した独立変数を改めて確認すると、教職出身者の教育委員会での勤務経験 (ダミー変数)、自らの教育委員会の機能に対する評価、人口、首長の直前選挙での得票率、教育長の年齢、他の政策領域と比較した際の国や都道府県の教育政策分野への影響力、他の政

策領域と比較した際の首長の教育政策分野への影響力、議会との協力関係である。

#### A 分析 1 : 現行制度の維持を規定する要因

分析 1 では、現行の教育委員会制度を変更することはないという選択肢への賛否を従属変数としている。表 5 は、分析の結果について表したものである。モデ

表 5 : 現行制度維持を規定する要因の分析結果

	モデル 1 政治要因除外モデル		モデル 2 得票率モデル		モデル 3 議会関係モデル	
	係数	t値	係数	t値	係数	t値
教職出身者の教育委員会での勤務経験 (ダミー変数)	0.42	2.65 **	0.54	2.34 *	0.42	1.60
自教委への評価 (反転値)	0.88	8.29 **	0.90	5.85 **	0.99	5.68 **
人口	-0.02	-3.47 **	-0.03	-3.12 **	-0.03	-3.09 **
得票率			-1.53	-1.74 +	-0.03	-2.61 **
年齢	0.05	2.46 **	0.02	0.77	0.03	1.05
国・県の教育行政への影響力 (反転値)	-0.08	-0.93	-0.09	-0.76	-0.16	-1.11
首長の教育行政への影響力 (反転値)	0.02	0.29	0.06	0.54	0.10	0.82
議会との協力関係 (反転値)					0.12	0.60
/cut1	4.85		2.37		2.90	
/cut2	6.40		3.93		4.44	
N	649		354		277	
Log likelihood	-626.01		-334.79		-260.69	
LR $\chi^2$	105.52		59.29		57.02	
Prob > $\chi^2$	0.00		0.00		0.00	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.08		0.08		0.10	

\*\*p<0.01 \* p<0.05 +p<0.10

ル1～3までモデル全体は1%水準で有意である。以下、結果を確認する。すべてのモデルに共通して、「人口」は負の係数で1%水準、「自教委への評価」は1%水準で統計的に有意である。モデル2において5%水準で統計的に有意であった「教職出身者の教育委員会での勤務経験」は、モデル1では1%水準で有意であり、モデル3では統計的に有意でなかった。また、モデル2において10%水準で統計的に有意であった「得票率」は、モデル3において1%水準で統計的に有意となった。この他にもモデル1のみの特徴として、「年齢」が1%水準で有意であった。

このことから、人口が多いほど、得票率が高いほど、教育委員会制度の現行制度の維持には反対であり、自教委への評価が高いほど、また、教育委員会での勤務経験がある場合には、現行制度の維持には賛成である確率が高いことが分かる。よって、「人口」、「自教委への評価」、「教職出身者の教育委員会での勤務経験」、「得票率」が教育委員会制度の現状維持志向を規定している要因であると指摘することができる。

#### B 分析2：現行制度の改善を規定する要因

分析2では、合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図るという選択肢への賛否を従属変数としている。表6は、分析の結果を表したものである。モデル全体は、モデル1が1%水準で、モデル2が10%水準で統計的に有意であり、モ

デル3が統計的に有意でなかった（表中には不掲載）。以下、結果を確認する。両モデルに共通して「自教委への評価」が1%水準で統計的に有意である。モデル2において10%水準で統計的に有意であった「年齢」は、モデル1では1%水準で有意であった。また、モデル1のみ「首長の教育行政への影響力」が10%水準で統計的に有意である。

このことから、自教委への評価が高いほど、教育長の年齢が高いほど、教育委員会制度の制度的改善に賛成する確率が高いことが分かる。よって、「自教委への評価」と「年齢」が現行制度を維持しつつ、教育委員会制度の制度的改善を行うことを規定する要因であることが分かる。

#### C 分析3：現行制度の抜本的な改革を規定する要因

分析3では、教育委員会制度を諮問機関とし、教育長を教育行政の責任者とするという選択肢への賛否を従属変数としている。表7は、分析の結果を表したものである。モデル全体は、モデル1・2が1%水準で統計的に有意であり、モデル3が統計的に有意でなかった（表中には不掲載）。以下、結果を確認する。両モデルに共通して「自教委への評価」が負の係数で1%水準で統計的に有意である。また、モデル1のみ「教職出身者の教育委員会での勤務経験」が10%水準で統計的に有意である。

このことから、自教委への評価が高いほど、教育委

表6：現行制度の改善を規定する要因の分析結果

	モデル1 政治要因除外モデル		モデル2 得票率モデル	
	係数	t値	係数	t値
教職出身者の教育委員会での勤務経験（ダミー変数）	-0.15	-0.86	-0.02	-0.07
自教委への評価（反転値）	0.59	5.39 **	0.40	2.67 **
人口	-0.01	-1.22	0.00	-0.37
得票率			-0.78	-0.86
年齢	0.07	3.11 **	0.05	1.73 +
国・県の教育行政への影響力（反転値）	-0.03	-0.27	-0.17	-1.27
首長の教育行政への影響力（反転値）	0.16	1.90 +	0.07	0.64
議会との協力関係（反転値）				
/cut1	4.55		1.58	
/cut2	6.09		3.13	
N	649		354	
Log likelihood	-517.13		-293.52	
LR $\chi^2$	44.9		412.94	
Prob > $\chi^2$	0.00		0.07	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.04		0.02	

\*\* p<0.01 \* p<0.05 + p<0.10

表 7 : 現行制度の抜本的改革を規定する要因の分析結果

	モデル1 政治要因除外モデル			モデル2 得票率モデル		
	係数	t値		係数	t値	
教職出身者の教育委員会での勤務経験 (ダミー変数)	0.26	1.68	+	0.27	1.17	
自教委への評価 (反転値)	-0.56	-5.20	**	-0.64	-4.13	**
人口	-0.01	-0.78		0.00	-0.41	
得票率				-0.03	-0.03	
年齢	0.01	0.75		0.01	0.32	
国・県の教育行政への影響力 (反転値)	0.09	1.08		0.18	1.49	
首長の教育行政への影響力 (反転値)	0.01	0.07		0.02	0.18	
議会との協力関係 (反転値)						
/cut1	-2.47			-2.69		
/cut2	-0.84			-1.17		
N	649			354		
Log likelihood	-638.34			-354.55		
LR $\chi^2$	35.63			23.03		
Prob > $\chi^2$	0.00			0.00		
Pseudo R <sup>2</sup>	0.03			0.03		

\*\* p&lt;0.01 \* p&lt;0.05 +p&lt;0.10

員会制度の抜本的な改革へは反対である確率が高いことが分かる。よって、「自教委への評価」が教育委員会制度の抜本的な改革志向を規定する要因であることが分かる。

#### D 分析 4 : 現行制度の廃止を規定する要因

分析 4 では、現行の教育委員会制度を廃止して、そ

の事務を市町村長が行うという選択肢への賛否を従属変数としている。表 8 は、分析の結果を表したものである。しかし、本分析は表 1 でも確認した通り、回答の分布に偏りがあるため、積極的に分析の結果を解釈することはできないが、結果は分析 1 と対称的になっており、矛盾することのない結果であった。

表 8 : 現行制度の廃止を規定する要因の分析結果

	モデル1 政治要因除外モデル			モデル2 得票率モデル		
	係数	t値		係数	t値	
教職出身者の教育委員会での勤務経験 (ダミー変数)	-0.99	-4.14	**	-0.74	-1.98	*
自教委への評価 (反転値)	-0.67	-5.00	**	-0.37	-1.74	+
人口	0.00	1.05		0.02	2.14	*
得票率				-0.15	-0.11	
年齢	-0.06	-2.08	*	-0.03	-0.73	
国・県の教育行政への影響力 (反転値)	-0.23	-1.77	+	-0.12	-0.55	
首長の教育行政への影響力 (反転値)	0.31	2.75	**	0.33	1.85	+
議会との協力関係 (反転値)						
/cut1	-5.22			-1.22		
/cut2	-3.00			1.20		
N	649			354		
Log likelihood	-285.57			-124.46		
LR $\chi^2$	60.17			18.04		
Prob > $\chi^2$	0.00			0.01		
Pseudo R <sup>2</sup>	0.10			0.07		

\*\* p&lt;0.01 \* p&lt;0.05 +p&lt;0.10

## 5 まとめ

本稿は、教育長が教育委員会制度改革に対してどのような評価を行っているのかを実証的に分析することを目的としたものであった。分析の結果から以下のことが指摘できる。

第1に、政治要因は、首長の直前選挙における得票率のみ、教育委員会制度改革案への賛否に影響を及ぼすことが分かった。村上（2011）の知見と同様に、教育長も政治要因によって教育委員会制度改革案への賛否が規定されていることが確認された。一方で、首長と議会との関係を表す変数が統計的に有意に働かなかったことで、教育長は議会よりも首長の存在を念頭に教育委員会制度の評価を考えているのではないかということが示唆される。

また、得票率が負の係数をとったことから、得票率が高い首長に任命された教育長は、現行制度を支持しない確率が高いことになる。このことは、首長があらかじめ教育長候補を教育委員として任命すること自体が、首長との関係を重視せざるを得ない状況を作り出している現行制度への反応であると考えられるのか。より個別事例に即した検証が必要であろう。

第2に、教育長の職務経験が教育委員会制度改革案への賛否に影響を及ぼすことが分かった。先行研究では教育長の人材確保のためのリソースを、教職、行政職もしくはその他のいずれか一つに絞る必要はないと指摘されていた。しかし、実証分析の結果は、教職出身者が教育委員会での勤務経験を経ることが、教育委員会制度への支持につながることが分かった。

第3に、自治体規模が教育委員会制度改革案への賛否に影響を与えていることが分かった。自治体規模は、自治体の物的・人的資源を左右し、ひいては教育委員会事務局の職務遂行能力にも影響を与えるとされている。その一方で、教育委員会制度改革においては、教育委員会の適正規模という論点が論じられていない。これまで小規模自治体の職務遂行能力を向上させることに関心がそそがれてきたが、大都市の教育行政をどのように適正規模へと移行させるかも検討する必要があることが示唆される。

以上をまとめると、教育長は、政治要因、自らの職務経験、自治体規模によって教育委員会制度改革案への評価が規定されていることが分かった。教育長は表1の単純集計が示す通り、現状肯定派が多いとされ、先行研究でもその職務経験による違いを分析することに関心があつた。しかし、本研究からは、自らの職務

経験のみならず、政治要因や自治体規模といった要因も教育長の改革案への評価の違いをもたらすことが確認され、先行研究では十分に探求されていない要因の影響が見られた。今次の制度改革にあたっては、首長との関係性を重視する観点からのみ議論が行われた印象が強いが、分析の結果から教育長の職務経験や教育委員会の設置単位等も考慮する必要があることが示唆されるのではないかと。

一方で課題として、本調査の分析は設問毎への教育長の評価を分析したものであり、教育長の中には、矛盾した回答傾向を持つものも含まれる可能性があり、その点において回答にバイアスが含まれる可能性が高い。この点については今後の課題としたい。

## 注

- 1) この間の詳しい経緯に関しては、村上（2014a）を参照されたい。また、第二次安倍政権下での教育改革におけるアクター間の力学に関する分析は、荒井（2014）が詳しい。
- 2) 例えば、村上が行った調査は、2013年8月22日付朝日新聞の朝刊で紹介され、河野が行った調査は、河野（2014）として発表されている。
- 3) 河野（2013）のように、教育長に対して質問紙調査を行い、教育委員会制度改革の方向性を明らかにしているものもあるが、その数は限られている。
- 4) 例えば、横浜市では平成22年より市内を4つの地域に分け、それぞれに学校教育事務所を置くなど教育行政の適正規模を探る試みが行われている。  
横浜市教育委員会HP：<http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/bunken/>（最終アクセス日：2014年9月26日）
- 5) 同調査の概要については、村上祐介（2014b）を参照されたい。
- 6) 「どちらかといえば非協力的である」・「全く非協力的である」の回答が非常に限られるため、「どちらともいえない」を含めた3つを同一のカテゴリとした。
- 7) 出典は、総務省が公表している住民基本台帳に基づく人口データ（平成24年3月31日）である。また、分析にあたっては、政令市を除外した。政令市を除外した理由は、政令市をサンプルとして含んだ場合と比較して、モデルのあてはまりが良かったためである。

## 参考文献

- 荒井栄治郎（2014）「政治主導型教育改革の正統性・正当性」『学校教育研究』第29号，pp.70-86.
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
- 岡田佐織・小川正人（2002）「教育委員会制度の機能と改革課題—全国市長・市教育長アンケート調査をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』pp.369-398.
- 河野和清（2007）『市町村教育長のリーダーシップに関する研究』多賀出版

- 河野和清 (2013) 「教育委員会制度の現状と課題」『教育学研究』第 80 卷, 第 2 号, pp.222-234.
- 河野和清 (2014) 「地方自治体の長からみた教育委員会制度」『季刊教育法』第180号, pp.46-57.
- 佐々木幸寿 (2006) 『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房
- 佐々木幸寿 (2011) 「教育長の視点から見た市町村長と市町村教育長の関係: 市町村教育長を対象とした全国調査を基にして」『東京学芸大学紀要』第62号, 第 1 巻, pp.107-119.
- 堀和郎・柳林郷彦 (2009) 『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学』木鐸社
- 村上祐介 (2014a) 「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」地方自治総合研究所『自治総研』430号, pp.75-91.
- 村上祐介 (2014b) 「教育委員会制度の改革と運用実態に関する首長・教育長の評価とその変容」『教育行政学論叢』第34号  
(指導教員 村上祐介准教授)