

# 学校管理・運営における民主的コントロール

学校開発政策コース 三浦 智子

A Consideration about Democratic Control of School Administration

Satoko MIURA

This paper analyzes the relation between the school board's action and school management in the view of democratic control of school administration.

It seems that schools are often in a dilemma whether to take responsibility for parents or the school boards. In this analysis, it is cleared that there is a correlation between the school boards' control over schools and the degree of reference to local educational preferences for school management. Concretely, in case school boards' political decisions reply to diversity of schools, Principals can refer to more local educational preferences for school management.

In these years, the function of school board is criticized for its weakness. It is necessary to review what school board should be. It seems that school board can work as the structure not only to keep political neutrality of educational administration but also to pursuit democratic control of school administration by supporting each school so that each school can account for students and their parents. But, from the view point of administrative responsibility, it is necessary to consider the problem with the expansion of administrative power.

## 目 次

- 1 課題設定
- 2 理論的検討
  - A. 地方教育行政における民主的コントロール
  - B. 行政責任と専門性
  - C. 学校の応答性・答責性
- 3 データ分析
  - A. 学校における地域意向の反映実態と校長の認識
  - B. 教育委員会の機能に対する校長の認識・評価
  - C. 学校の応答性・答責性を規定する要因
- 4 考察

### 1 課題設定

本稿は、教育委員会改廃論議の展開を鑑み、学校裁量を拡大させることが地域住民の意向に沿った教育政策や学校改革を実現し得るのかということについての関心から、学校運営における民主的コントロールにかかる論点を整理し、学校が地域の教育意向を吸収し反映する程度に関してデータ分析を行うものである。

地方教育行政とは、教育の政治的中立性を確保する観点から、制度上は首長を頂点とする政治ルートを紹介することなく執行されることによって一般行政からの独立が図られるもので、「教育行政の住民統制」の理念の下に教育委員会制度が創設されている。

ただ、教育委員会制度については、近年その機能に対する批判が絶えない。その理由として小川(2006)は、第一に、住民の意向に沿った教育政策や学校改革とは、文部科学省-教育委員会という教育行政系列よりも住民の直接選挙で選ばれた自治体首長による方が実現され易いと考えられるようになったこと、第二に、画一的な学校運営を見直す視点から、教育委員会から各学校への大幅な権限委譲による学校改革論議が展開されていることを挙げている。しかし、教育委員会制度はなぜ教育行政に対する民主的コントロールを担保する仕組みとして発展してこなかったのだろうか。また、果たして学校への権限委譲は、教育行政に対する民主的コントロールを促進するのだろうか。

教育委員会制度が教育行政に対する民主的コントロールを担保する仕組みとして発展せず、自治体首長によって執行される方が民主的な政策実施や改革が行われ易

いと考えられるようになったことに関しては、教育委員会制度の歴史的経緯やその機能の変遷について改めて整理を行う必要があるが、これについては今後の課題とし、本稿においては、学校への権限委譲によって教育行政に対する民主的コントロールが促進されるかという点に関して、主に次の2点—第一に、学校はどの程度地域の教育意向を吸収し、学校運営に反映させることができるのか、第二に、教育委員会から学校への大幅な権限移譲の必要性が論じられる中で、教育委員会の学校への関与は、学校がその運営に地域の教育意向を吸収し反映させる程度にどのような影響を与えているのか—について検証を行う。検証の結果、実情において学校は、教育委員会に対する答責性と保護者・住民に対する応答性との間で「ジレンマ」を生じているが、それは教員の活動に求められる“専門的スキル”と保護者・住民の“素人性”との対立によって生じるものであり、教育委員会から学校への権限移譲によって解決される問題ではないこと、また、学校現場における教育意向が教育委員会によって吸収されることにより「ジレンマ」は縮小され得るものであることを主張するとともに、その問題点について検討する。

## 2 理論的検討

### A. 地方教育行政における民主的コントロール

我が国における地方教育行政に対する民主的コントロールは、理念上、教育委員会が自治体首長の任命による委員によって構成されるという点のみに依存し、一般行政における民主的コントロールの仕組みと比べてより間接的であるといえる。これは、行政委員会としての教育委員会(以下、「教委」という。)が、教育行政の政治的中立性を確保するべく自治体首長への権力・権限の集中を防止し、その分散を図るために設置されたという経緯から理解することができる。こうした中で小川(2004)は、教育委員の素人性や地域代表性を尊重しつつ、各自治体の抱える教育課題に応じた政策決定を行う能力こそが、教育行政に求められる「専門性」であるとしているが、これについて新藤(2005)は、小川(2004)が主張する教育行政の「専門性」は“タテの行政系列”を強化させるものであるとして批判する。

ただ、中央政府における内閣機能の強化は首相のリーダーシップを強化しつつあり、その下で、文部科学省自体がその意思決定の在り方を変化させつつある。こうした中央政府の動向を背景として、文部科学省—教委という“タテの行政系列”が強化されることの意義や

その帰結については、以前とは異なったものとなることが予想される。また、自治体首長に権力・権限を集中させることは、政策分野間における「セクショナリズム」を是正する、つまり政策分野間における整合性の向上を図り、抜本的な政策転換を可能にするかもしれない。しかしそれと同時に、その決定における多様な政策アイデアの排除を意味し、また、行政組織内部の調整における効率性や活動内容の有効性を却って減退させる可能性もある(打越2004:15-16)。行政の全体構造を「本人—代理人関係」という点から捉えると、権力・権限の集中とは、本人—代理人関係の連鎖をより長くするものである。本人—代理人関係の連鎖とは、それぞれのエージェントが「政治部門からフォーマルな階級制を通じて与えられる命令」に応じることで成立するものであるが、これについては「民衆の阻害を結果せざるを得」ず、形式主義を助長させることになりかねないという指摘がある(大森1970:31-35)。本人—代理人関係の連鎖が長くなることによって、政策過程における様々な“代理人”の裁量の幅はより拡大し、その帰結として、政策内容やその成果が“本人”(「民衆」)の意向とは異なったものとなることが想定されるのである。

以上を踏まえると、教育行政の専門性ないし教委の存在や文部科学省—教委というタテの行政系列を否定することが必ずしも民主的な教育行政の実現につながるとは限らない。そうすると、小川(2004)の主張するところの、各自治体の抱える教育課題に応じた政策決定を行う能力としての教委の「専門性」とはいかなる形をもって正当性を維持しているのか、すなわち、教委に対する民主的コントロールはいかになされるのかという点が重要となる。

### B. 行政責任と専門性

本人—代理人関係を機能させるメカニズムとして、Strom(2000)は「事前コントロール」と「事後コントロール」の存在を指摘する。議会制民主主義においては、“本人”によって投票行動を通じた“代理人”の選別が行われることによる「事前コントロール」への偏重傾向が強く、「事後コントロール」、すなわち、“本人”による“代理人”の監視や、“代理人”による“本人”に対する応答性・答責性のシステムが整備されていないことがその欠点として挙げられる(Strom2000:274)。権力・権限の集中をはかることは、政策の結果に対する責任の所在を明確化するため、理念上は「事前コントロール」を強化させることにつながるものと捉えられているが、

こうした「事前コントロール」への偏重傾向が強い状況下にあっては、民意の吸収の機会は限られる。“本人”による“代理人”の監視や、“代理人”による“本人”に対する応答性・答責性を問う「事後コントロール」には、日常的、継続的に行われるものであればこそ効力を持つという側面があり、これと連関する形で行われる「事前コントロール」の仕組み、つまり、“代理人”から“本人”への応答性・答責性が果たされない場合に、“代理人”の交代を含め“代理人”に対して何らかの賞罰が与えられるような仕組みがなければ、「事前コントロール」は十分に機能し得ないものとも考えられるのである。

本人－代理人関係を機能させるための仕組みが十分に整備されない中で、“代理人”の“本人”に対する応答性・答責性をいかに確保するかについては、民主的コントロールの在り方を問う上で重要な課題であり、これに関わる議論として、行政責任論の展開を見ることができるとはいえない。

行政責任論とは、「官僚制と民主制」のあるべき関係をめぐり、行政権の優越化に伴って、行政機構・行政官が担うべき責任の問題が問われるようになったことを受け、C・フリードリッヒとH・ファイナーが論議の口火を切ったものとされる。「フリードリッヒ＝ファイナー論争」の主旨としては、まずファイナーは、議会による行政府の行政活動に対する統制の重要性、議会に対する行政の答責性を確保することの重要性を強調したのに対し、フリードリッヒは、議会による統制が有効に機能しなくなってしまったことを背景として、現代の行政機構・行政官に対しては制度上の答責性を要求するだけでは足りず、コミュニティの民衆感情に直接に対応する責任(直接責任)を自覚すること、客観的に確立された科学的な基準に対応する責任(機能的責任)を自覚することを併せて要求しなければならないと説いた(西尾1993:34-35)とされる。

フリードリッヒの主張する責任論については、コミュニティの民衆感情に応じる責任をいかに果たすかが課題となり、また、階統制上の管理と、各行政分野における専門的な科学技術の知識との間に対立・抗争が生じるとき、効果的な調整の手段を持たずにジレンマに陥る可能性があることが指摘されている(大森1970:42-45)。他方、行政責任を市民の要求の充足という観点から理解し、これを政治過程の中に位置付ける考察枠の必要性からファイナーの視点に着目する村松(1974)によれば、ファイナーの主張する責任論は、行政権力は外的な制御力の範囲をこえて拡大してはなら

ないという視点に発するものであり、行政機能・自由裁量を減少させることによって、官僚制の抱える問題に解決方向を見出そうとしたものと評される(村松1974:15-19)。行政官の持つべき「専門性」の一側面として、民衆感情に応じる責任、すなわち市民要求の充足を位置づけるフリードリッヒの主張に対し、「専門性」の名のもとに展開される行政官の自由裁量が誰の価値を反映したものであるのか、これに対する外的制御の必要性について追及する視点を提示するのがファイナーの主張と言えらる。

### C. 学校の応答性・答責性

教育行政に対する民主的コントロールという場合、特に学校教育現場における本人－代理人関係としては、一般有権者よりも、保護者・児童生徒・家庭など学校教育を受ける側(当事者)が“本人”として認識されることが多い。そして、学校は、学校教育を受ける側(当事者)としての“本人”に対する“代理人”であると同時に、教委の決定に対して答責性を果たすべき“代理人”でもある。このような状況にあっては、フリードリッヒの行政責任論について指摘される「ジレンマ」のように、学校においてその教職員は一定の自由裁量において教育活動を行うものの、教委による方針や指導の内容と、保護者・住民の意向も含めた学校の抱える課題との狭間に置かれることが多い。ただ、このことを理由として、学校の自由裁量の拡大傾向それ自体を否定的に捉えることはできない。というのは、ファイナーも主張するように、行政権力の拡大についてはこれに対する外的制御が伴わないことが問題となるのであって、教育行政にあっても、教委による学校への関与の内容やその位置づけの在り方次第で学校裁量の在り方は変化し得る、つまり、例えば学校の決定が「当事者」を含む学校の意向を吸収したものであるほど、学校は、「当事者」に対する応答性を向上させながら、教委に対する答責性をも果たすことが容易となるのではないかと考えられるためである。

ただ、教育行政における外的制御の問題に関しては、「当事者」の意向が多様なものであることに加え、学校及び教委の決定に反映されることに耐え得るものであるかという点について、保護者等の成熟という観点から議論の俎上に載せられることも多い。また学校が扱う事柄は多岐にわたり、その中には保護者など「当事者」の意向を反映し易い事柄とそうではない事柄が含まれる。学校が「当事者」の意向の吸収を必要としている分野とはいかなる分野であるのか。また意向の吸収

の程度を規定する要因とはいかなるものであるのだろうか。

本稿においては、教委の政策決定において、個々の学校の要望が吸収・反映されているほど、つまり個々の学校の要望が教委に伝達され、学校が多様な地域ニーズに応じることを可能にするような支援を教委が行っているほど、学校運営において校長は地域の教育意向をより参考にできるようになるのではないか、という仮説を設定し、これを検証すべく、次章では、学校-地域間関係、すなわち学校運営において校長が地域の教育意向を参考にする程度を明らかにし、これと教委-学校間関係、すなわち教委における決定に個々の学校の意向が吸収・反映される程度との間に相関があるかという点について分析を行う。なお、本稿の分析に用いるデータは、筆者が2004年8月に関東地区(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)の公立小学校5271校のうち1053校を無作為に抽出し(抽出率20%)、その校長を対象として実施した質問紙調査によるものである。回収数は395、回収率は37.5%であった。

### 3 データ分析

#### A. 学校における地域意向の反映実態と校長の認識

本節ではまず、学校-地域間関係の態様に注目する。検証点は2つ、第一に、地域の教育意向とは校長によってどの程度参考にされているのか、第二に、校長による地域の教育意向の参考度と、学校運営において地域の教育意向を反映させることに對し校長自身が持っている認識(反映の意思)との間にはどの程度のギャップが見られるか、という点である。実際の参考度と認識との間のギャップが大きいほど、校長が地域の教育意向を反映させたくてもそれには何らかの制約が伴うということが言えるだろう。

本稿における分析では、地域の教育意向として「保

護者」の教育意向に注目する。

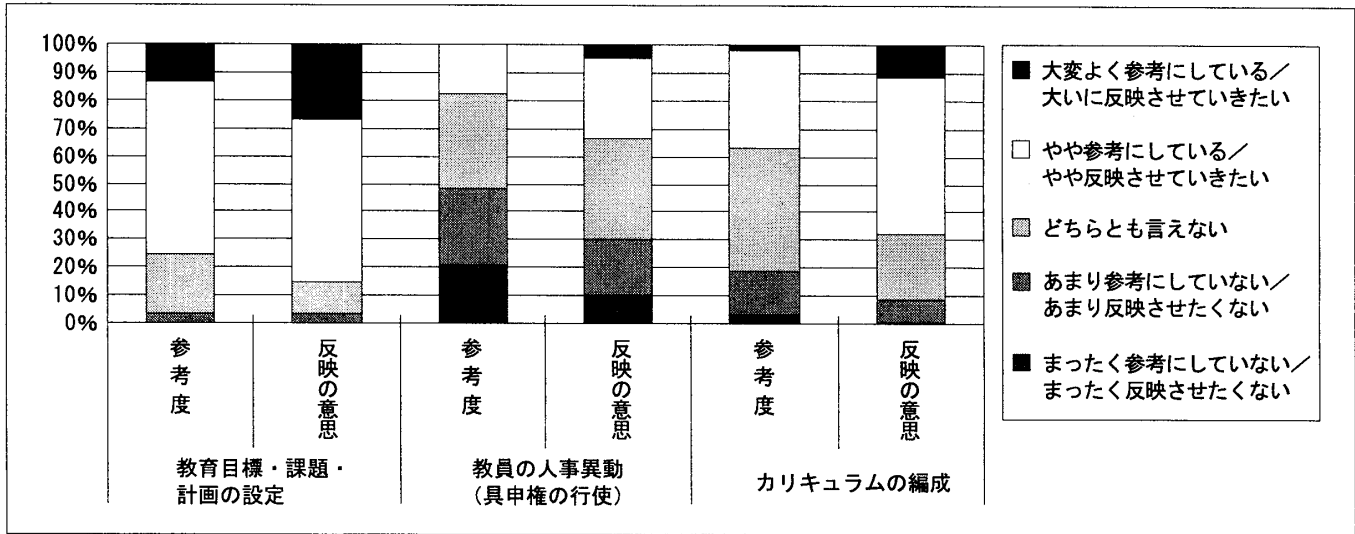
表1は、「教育目標・課題・計画の設定」と「教員の人事異動(具申権の行使)」、「カリキュラムの編成」という3項目に関して、校長が保護者の意向を参考にする程度について得た回答(「1. まったく参考にしていない」~「5. 大変よく参考にしている」の5段階による)の分布である。「教育目標・課題・計画の設定」と「教員の人事異動(具申権の行使)」、「カリキュラムの編成」という3項目に注目するのは、学校の内的事項に関わるもの(「教育目標・課題・計画の設定」「カリキュラムの編成」)と外的事項に関わるもの(「教員の人事異動(具申権の行使)」)を選出した為で、内的事項の中でもより学校外部に開かれていると考えられるもの(「教育目標・課題・計画の設定」)と、学校内部における教員の専門的スキルに基づくもの(「カリキュラムの編成」)との対比をも観察することを意図している。保護者意向の参考度は、外的事項に関する「教員の人事異動(具申権の行使)」が最も低く、「大変よく/やや参考にしている」と回答した校長は17.3%に留まる。次いで「カリキュラムの編成」について「大変よく/やや参考にしている」と回答した校長は37.2%であり、「教育目標・課題・計画の設定」については75.2%と大幅に高い。各決定事項の持つ性格により、保護者意向の参考度に大きな差が見られる。

また、図1は、「教育目標・課題・計画の設定」「教員の人事異動(具申権の行使)」「カリキュラムの編成」という3項目に関し、表1において明らかにしたところの実際の保護者意向の参考度と、自律的学校経営を行うにあたり、地域の教育意向を学校運営に反映させることに對する校長の認識(反映の意思)とを対比させたものである。地域の教育意向の反映の意思については、「学校裁量の拡大傾向に際し、今後、保護者・地域住民の要望や意向をどの程度学校運営に反映させていきたいとお考えですか?」との質問文に對し、それぞれの項目について、「1. まったく反映させたくない」

表1 学校運営における保護者の意向の参考度(回答の分布)

	教育目標・課題・計画の設定		教員の人事異動(具申権の行使)		カリキュラムの編成	
	度数	有効パーセント	度数	有効パーセント	度数	有効パーセント
まったく参考にしていない	1	0.310	65	20.505	11	3.438
あまり参考にしていない	9	2.786	88	27.760	49	15.313
どちらとも言えない	70	21.672	109	34.385	141	44.063
やや参考にしている	200	61.920	54	17.035	112	35.000
大変よく参考にしている	43	13.313	1	0.315	7	2.188
有効回答合計	323	100.000	317	100.000	320	100.000

図1 学校運営における保護者の教育意向の参考度と反映の意思との比較



～「5. 大いに反映させていきたい」の5段階による回答を得ることで測定したものである。地域の教育意向を反映させることに対する校長の認識についてもやはり項目間で差が見られるが、実際に保護者の意向を参考している程度とそれぞれ比較すると、地域の教育意向を反映する意思はあっても、実際に保護者の意向を参考にするにあたっては困難が伴うことが総じて多いことが窺え、こうした実際の参考度と反映の意思とのギャップは、3項目のうち「カリキュラム編成」において比較的大きい。

これらの集計結果は、各学校の校長は学校経営や教育活動の実施にあたって保護者意向の反映ないし学校-地域間の連携・協働を志向する傾向にありながらも、保護者の多様な教育意向が直接学校における決定に影響力を持ちうるほど成熟したものとなっていない、あるいは保護者の多様な教育意向を学校運営に反映させるための資源や手段を学校が有していないことを示すものと理解できる。そしてこうした傾向は「カリキュラムの編成」のように学校の内的事項に深く関わる項目で顕著であり、地域の教育意向の持つ「素人性」と教員の「専門性」との調和に限界があることも指摘できる。

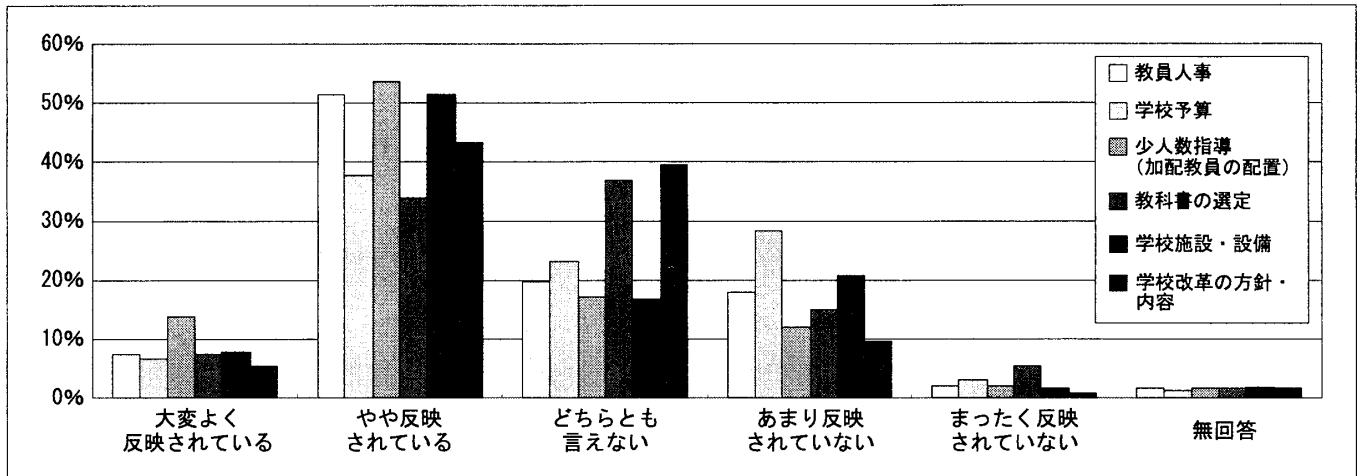
### B. 教委の機能に対する校長の認識・評価

前節にて考察したように、学校運営において、校長がその意思に反して保護者の意向を参考に出来ない要因として、保護者の多様な教育意向を学校運営に反映させるための資源や手段を学校が有していないことが挙げられるとすれば、自律的学校経営の確立が十分になされているとは言い難く、教委による所轄学校の支援システムのあり方についても問われるところとなる。

本節においては、まず、教委の機能に対する校長の認識・評価について検討する。果たして校長は、教委による各学校の多様な意向・事情の把握状況に対して、どのような評価をしているのだろうか。また教委は、自律的学校経営の確立を目指す動向の中で、各学校に対しその意向や事情に応じた支援を行う役割を果たしていると言えるのだろうか。

本調査では、教委の政策決定における学校意向の反映度に対する校長の認識について測定した。「教育委員会における政策決定に、学校の意向や要望はどの程度反映されていると思われますか?」との質問文に対し、①教員人事、②学校予算、③少人数指導(加配教員の配置)、④教科書の選定、⑤学校施設・設備、⑥学校改革の方針・内容、の6項目に関して、「1. まったく反映されていない」～「5. 大変よく反映されている」の5段階による回答を得た。図2は回答の分布をグラフ化したものである。これによると、項目によって回答の分布に差があることがわかる。特に、教員人事や加配教員の配置に関しては、学校の意向が教委の決定に反映されていると感じる校長が比較的多い(教員人事について「大変よく反映されている」と回答した校長は7.3%、「やや反映されている」は51.4%、加配教員の配置については「大変よく反映されている」は13.7%、「やや反映されている」は53.7%)のに対し、学校予算や学校施設・設備に関しては、教委の決定に学校の意向があまり反映されていないと感じる校長が比較的多い(学校予算については「やや反映されている」と回答した校長は37.7%にとどまり「あまり反映されていない」と回答した校長は28.4%に上る。学校施設・設備については「やや反映されている」と回答する校長

図2 教育委員会の政策決定における学校意向の反映度に対する校長の認識



が51.4%に上るものの、あまり「反映されていない」と回答する校長も20.8%ほど存在する)。また、学校改革の内容・方針については「どちらとも言えない」と回答した校長の割合(39.5%)が目立つ。以上の集計結果については、加配教員の配置など、従来から教委が学校の意向を吸収するルートが存在する分野に関しては、教委の対応に満足する校長は多いようであるが、学校予算や学校施設・設備のように、資源の限界という根本的な問題を抱える分野に関しては、教委が学校を十分に支援しえないことが、校長による否定的認識を高めるものと推測できる。

### C. 学校の応答性・答責性を規定する要因

それでは、学校の意向に応じた政策決定を行う教委の下では、校長が地域の教育意向を参考にする程度は高まると言えるのだろうか。本節では、校長の地域の教育意向の参考度と、教委の決定に学校意向が反映される程度に関する校長の認識との間に相関があるかという点について分析する。

#### ●変数の設定

分析にあたっては、被説明変数として「校長が学校運営において地域の教育意向—ここでは保護者の意向に限定—を参考にする程度」を示す変数を用いる。変数の詳細については、前々節において言及した表1を参照されたい。

説明変数については、学校—教委間の関係を示す変数を設定する。具体的には、前節において言及した「教育委員会の政策決定における学校意向の反映度に対する校長の認識」をその指標とする。これは、先述のように、教育委員会による決定事項6項目(①教員人事、②学校予算、③少人数指導(加配教員の配置)、

④教科書の選定、⑤学校施設・設備、⑥学校改革の方針・内容)に学校の意向が反映されていると校長自身が感じる程度について、「1. まったく反映されていない」～「5. 大変よく参考にされている」の5値の順序変数によって回答を得たものであるが、ここでは、この回答について主成分分析<sup>1)</sup>を行うことにより得られた主成分得点を変数として用いる。主成分得点については、その値が大きいくほど「教育委員会の決定に学校の意向が反映されている」と校長が認識している状態を示す。なお、以上の変数の他に、地域から表出される意向の質によって学校運営におけるその参考度は異なるはずであると考えられることから、保護者・地域住民による学校参加の態様を表す変数として「保護者会への参加率」や「授業参観への参加率」、「学校行事への参加率」、(いずれも「1. 0～2割」～「5. 8～10割」の5値の順序変数)、「学習支援ボランティアの導入の有無」(1 = 「実施している」、0 = 「実施していない」のダミー変数)、また、自律的学校経営を促すことを前提として、学校教育への地域の関わり方に対して影響力を持ちうるものと考えられる諸制度の実施状況に関する変数として「学校評議員の設置年数」、それから「学校選択制の実施の有無」、「外部評価の実施の有無」(いずれも「1 = 実施している」「0 = 実施していない」のダミー変数)についての変数を投入し、統制を行う。また、都市条件(「人口密度」、「世帯数に占める核家族の割合」、「総人口に占める昼間人口の割合」、「人口一人当たりの所得」)や「学校規模」、「学校と地域との関係」<sup>2)</sup>、校長の地域社会に対する理解度を示す指標として、校長の職歴(「校長職における在職年数」、「赴任校における勤務年数」、「勤務する市区町村における勤務年数」)や「地域参加の状況」<sup>3)</sup>、学校と教委との接触

の程度に影響をもたらす条件として「市区町村内小学校数」、一般教員の属性を測る指標として「教職員組合組織率」といった変数によっても統制を行う(各変数の記述統計量については文末の表を参照されたい)。

●分析結果

ここでは、被説明変数に順序変数をとる場合の回帰分析モデルである順序プロビット・モデルを用いて分析を行った。結果については表2のとおりである。「教育目標・計画・課題の設定」、「教員の人事異動(具申権の行使)」、「カリキュラムの編成」いずれの項目に関しても、教委における政策決定に学校の意向がより反映されていると感じている校長ほど、学校運営において保護者の意向をより参考にしていることが明らかである。

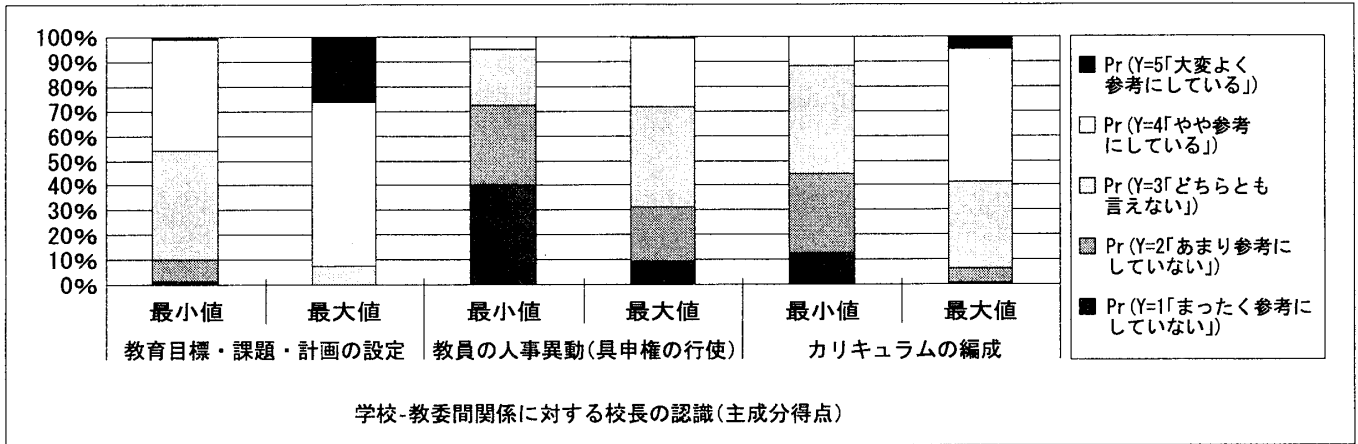
図3は、学校-教委間の関係に対する校長の認識が、学校運営における保護者の意向の参考度にもたらす影響について、他の変数の値を平均値に固定した上で、学校-教委間の関係に対する校長の認識を示す主成分得点が最小値をとる時と最大値をとる時の二つの場合

について確率計算を行い、比較したものである。これによれば「教育目標・課題・計画の設定」に関しては、学校-教委間関係に対する校長の認識についての主成分得点が最小値である場合、すなわち校長が、学校の意向が教委の政策決定に最も反映されていないと認識している場合、校長が保護者の意向を「大変よく参考にしている」と回答する確率は1.5%であるのに対し、主成分得点が最大値である場合、すなわち校長が、学校の意向が教委の政策決定に最も反映されていると認識している場合には、校長が保護者の意向を「大変よく参考にしている」と回答する確率は26.2%に上る。また「教員の人事異動(具申権の行使)」に関しては、学校-教委間関係に対する校長の認識についての主成分得点が最小値の場合、校長が保護者の意向を「大変よく/やや参考にしている」と回答する確率は5%に過ぎないが、主成分得点が最大値となる場合には28.5%に上る。同様に「カリキュラムの編成」に関しては、学校-教委間関係に対する校長の認識についての主成分得点が最小値である場合、校長が保護者の意向を「大

表2 順序プロビット分析の結果

	教育目標・計画・課題の設定		教員の人事異動(具申権の行使)		カリキュラムの編成	
	B	標準誤差	B	標準誤差	B	標準誤差
閾値 1	-1.506	1.103	-0.157	0.989	-1.062	0.998
閾値 2	-0.517	1.054	0.684	0.989	-0.060	0.994
閾値 3	0.851	1.052	1.736	0.992	1.252	0.996
閾値 4	2.919	1.060	3.748	1.063	3.133	1.011
人口密度×1/100	-0.001	0.000	0.003	0.000	0.003	0.000
世帯数に占める核家族の割合	-0.002	0.002	0.000	0.001	-0.001	0.001
総人口に占める昼間人口の割合	0.004	0.010	0.008	0.009	0.015	0.009
人口一人当たり所得(万円)	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
市区町村内の公立小学校数×1/10	-0.005	0.002	0.020	0.002	-0.001	0.002
政令指定都市(ダミー変数)	0.241	0.544	0.127	0.508	0.162	0.516
学校規模×1/10	0.005	0.000	0.005	0.000	-0.001	0.000
校長職における在職年数	-0.022	0.022	-0.036	0.020	-0.006	0.021
校長の現在の赴任校における勤務年数	-0.068	0.058	0.008	0.054	-0.014	0.055
校長の現在の赴任市区町村における勤務年数	0.003	0.006	-0.009	0.006	-0.001	0.006
校長の地域参加の程度	0.098	0.064	0.020	0.060	-0.021	0.061
教員組合組織率	-0.003	0.004	-0.004	0.003	-0.001	0.004
学校と地域との関係(連携の程度)	0.121	0.060	0.120	0.057	0.236	0.058
学校評議員(又は類似委員)設置1年目(ダミー変数)	0.916	0.475	-0.316	0.419	-0.474	0.425
学校評議員(又は類似委員)設置2年目(ダミー変数)	-0.559	0.258	-0.422	0.241	-0.326	0.246
学校評議員(又は類似委員)設置3年目(ダミー変数)	-0.768	0.252	-0.456	0.234	-0.274	0.238
学校評議員(又は類似委員)設置4年目(ダミー変数)	-0.807	0.260	-0.542	0.241	-0.580	0.246
学校評議員(又は類似委員)設置5年目(ダミー変数)	-0.886	0.294	-0.585	0.272	-0.566	0.278
学校評議員(又は類似委員)設置6以上(ダミー変数)	-0.699	0.488	-1.343	0.466	-0.652	0.457
学校選択制の実施の有無(ダミー変数)	0.006	0.168	0.105	0.158	0.067	0.161
学校外部評価の実施の有無(ダミー変数)	0.522	0.179	-0.246	0.167	0.113	0.169
保護者会への参加率(1~5の順序変数)	-0.033	0.081	0.038	0.077	-0.017	0.077
授業参観への参加率(1~5の順序変数)	0.257	0.113	0.170	0.107	0.095	0.107
学校行事への参加率(1~5の順序変数)	-0.239	0.155	-0.129	0.144	-0.185	0.146
学校教育支援ボランティアの活動(ダミー変数)	0.365	0.208	0.366	0.197	0.463	0.200
学校と教委との関係(主成分得点)	0.259	0.073	0.182	0.068	0.233	0.069
N	323		317		320	
-2対数尤度	585.199		826.347		729.734	
カイ2乗(有意確率)	70.034(.000)		40.591(.034)		48.102(.005)	

図3 学校-教委間関係が学校運営における地域の教育意向の参考度に及ぼす影響力



変よく／やや参考にしてている」と回答する確率は12.1%，主成分得点が最大値の場合には58.3%となる。これら3項目間において，学校-教委間関係に対する校長の認識が学校運営における保護者の意向の参考度に与える影響については，程度の変化に差はあるものの，内的・外的事項の別なく大きなプラスの影響力が認められる。

#### 4 考察

データ分析の結果，校長が学校における意思決定にあたって地域の意向を参考にする程度については，教員の専門的スキルが必要とされる“内的事項”におけるほど，保護者の意向が参考にされにくい傾向が観察され，教員の「専門性」と地域の教育意向の「素人性」との不調和が窺える。また，教委が学校の多様性に応じた政策決定を行っていると同認識する校長ほど，学校運営において保護者の意向を参考にする傾向があるとした分析結果が得られ，学校-教委間関係に対する校長の認識と，学校運営における地域の教育意向の参考度との間には相関があることが明らかとなった。

新藤(2005)らが主張するような「タテの行政系列」の解体及び自治体首長への権力・権限の集中は，住民統制の強化を促す唯一の手段とは限らず，民主的コントロールのうち，「事前コントロール」への偏重傾向が見られる中で，特に，理論上，より間接的な形でしかコントロールの仕組みを持たない教育行政においては，学校の管理・運営にあたり，「事後コントロール」として，学校現場レベルにおいて「当事者」による監視や「当事者」への説明責任が果たされることが期待される。上述の分析結果—学校運営において，校長により保護者の意向が参考にされる程度が，教委により各学校の

多様性が受容される程度に依存するという分析結果—からすれば，教委が各学校の多様性に応じた政策形成や学校管理・支援を行うことによって，学校は地域の教育意向に応じた運営を行い易くなり，こうした教委-学校間の関係が，民主的コントロールのシステムにおける「否定的側面」をある程度補うことができるものと考えられる。これに関しては，従来から政策的に強調されてきた保護者・地域住民にも意思形成の場が開かれた自律的学校経営の確立について，学校の他律化要因の排除，すなわち教委からの自律がこれを促す(堀内2001)と主張されることが多かったが，実態としては必ずしもそうではなく，学校が地域に開かれた運営を行うために，教委には，学校現場の状況把握，学校レベル(学校・保護者・地域住民など)における教育意向の吸収を前提とした学校管理が求められているものと言えるだろう。

校長が地域の教育意向により耳を傾け，学校に多様な教育意向が持ち込まれ易くなるという状況は，少数派の教育意向をも尊重しつつ，より多元的な教育政策の実施を可能とする土壌を生み出すものとも考えられる。ただ，特に教員の専門的スキルが生かされるような分野においては，教員の「専門性」と地域の教育意向の「素人性」との不調和が観察されるという現状については，教委-学校間の連携の在り方のみならず，地域の意向が利己的で非教育的なものであるなど，公的な学校という場では未成熟なものとして受け止められがちな教育意向が多く存在することが原因ともとれる。教員の専門性に対する懐疑から，保護者・地域住民による学校参加の必要性が唱えられてきたといった経緯<sup>4)</sup>，また実際に学校運営を外部に開かれたものとする政策的傾向の高まりに反して，近年の学校現場においては，個々の相談や苦情等への対応により教員の多



忙化に拍車がかかる等の理由や、学校教育の成果を効率的に向上させるといった観点から、児童生徒・保護者の多様性や異質性を積極的に受容する学校教育運営を行うこと自体が否定的・懐疑的に捉えられる傾向さえあるように感じられる<sup>5)</sup>。

行政責任に関してかつてフリードリッヒが主張したように、現行制度下において学校は、機能的な側面に加えて民衆の感情への対応という責任についても、これを果たすべき主体として期待されている。本稿における分析結果を受けるならば、教委-学校間における連携の在り方を工夫することは、教育行政全体として学校教育の「当事者」への応答性を高め、学校の管理・運営に対する民主的コントロールを高めることにつながり、結果的には、教委の「専門性」に正当性を付与すると言えるだろう。しかし、フリードリッヒの行政責任論に際してファイナーが危惧した行政裁量の拡大という点については、教委-学校間における連携の在り方が工夫されるのみでは解決され得ない問題を孕む。なぜなら、「当事者」の意向を反映させるシステムを整備することで民主的コントロールの強化を図ろうにも、コントロールを行う主体であるところの「当事者」が、学校における教育(行政)的判断に対峙するには未成熟であるという問題が内在しており、結果的には行政裁量の拡大抑制にはならない可能性があるためである。

また、教委-学校間における連携の在り方を工夫することは、Strom(2000)のいうところの「事後コントロール」の充実を図るに留まる。先述のように権力・権限の一元化は、決定における責任の所在を明確にすることで、「事前コントロール」を強化させる一方で、多様な意向、異質なものの間で展開される対立や葛藤を否定し、排除する傾向があるように思われ、こうした行政一般における権限・権力の集中傾向が抱える問題点を修正してゆくには、「事後コントロール」の充実だけでは不十分である。今後は「事後コントロール」と連動した「事前コントロール」の在り方の工夫が課題となることがここに再確認されるが、特に、教育分野のように、専門的な知識に基づくために現場裁量の拡大しやすい行政に対する「事前コントロール」の限界をも明らかにした上で、「事後コントロール」がより有効に機能する条件について検討することも重要ではないかと考える。

なお、教育行政に対する民主的コントロールの在り方に関して、今日では、保護者による多様な苦情や要望に学校側が対応しきれず、教員OBや弁護士等から成る第三者機関的な相談・紛争処理の窓口を設けて対応する自治体も見られる。こうしたシステムの背景には、教員の多忙化の抑制といった事情が垣間見えるが、その運用次第では、個々の相談や苦情等に応じるとい

記述統計量

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
人口密度	4508.968	4802.214	60.628	19854.137
世帯数に占める核家族の割合	100.588	59.265	68.739	893.977
総人口に占める屋間人口の割合	57.917	8.314	33.041	76.486
人口一人当たり所得(千円)	1524.937	428.846	771	4153
市区町村内の公立小学校数	40.909	76.225	1	354
政令指定都市(ダミー変数)	0.078	0.269	0	1
学校規模	383.395	234.982	11	1363
校長職における在職年数	5.313	3.347	1	14
校長の現在の赴任校における勤務年数	2.263	1.219	1	6
校長の現在の赴任市区町村における勤務年数	11.841	12.359	1	38
校長の地域参加の程度	2.746	1.146	0	4
教員組合組織率	33.219	21.328	0	76
学校と地域との関係(連携の程度)	2.564	1.199	0	4
学校評議員(又は類似委員)設置1年目(ダミー変数)	0.038	0.191	0	1
学校評議員(又は類似委員)設置2年目(ダミー変数)	0.190	0.393	0	1
学校評議員(又は類似委員)設置3年目(ダミー変数)	0.289	0.454	0	1
学校評議員(又は類似委員)設置4年目(ダミー変数)	0.218	0.413	0	1
学校評議員(又は類似委員)設置5年目(ダミー変数)	0.116	0.321	0	1
学校評議員(又は類似委員)設置6年以上(ダミー変数)	0.033	0.179	0	1
学校選択制の実施の有無(ダミー変数)	0.280	0.450	0	1
学校外部評価の実施の有無(ダミー変数)	0.819	0.385	0	1
保護者会への参加率(1~5の順序変数)	3.710	0.938	1	5
授業参観への参加率(1~5の順序変数)	4.372	0.752	1	5
学校行事への参加率(1~5の順序変数)	4.781	0.455	3	5
学校教育支援ボランティアの活動(ダミー変数)	0.879	0.326	0	1
学校と教委との関係(主成分得点)	0.000	1	-3.564	2.370

うだけでなく、政治ルートには載らない、学校現場における「当事者」の様々な意向や要望、課題を調整し、以後の学校組織の改善や政策的判断に影響をもたらす得ることが考えられ、教委に対する外的制御のひとつの在り方として課題を提起するものと言えるだろう。

### 注

1) 主成分分析の結果は次のとおりである。

成分	固有値			成分行列	
	固有値	分散の%	累積%	変数	第一主成分
1	3.125	52.076	52.076	①教員人事に関して	0.781
2	0.854	14.236	66.311	②学校予算に関して	0.834
3	0.715	11.917	78.229	③少人数指導に関して	0.659
4	0.533	8.891	87.119	④教科書の選定に関して	0.563
5	0.457	7.614	94.734	⑤学校施設・設備に関して	0.715
6	0.316	5.266	100.000	⑥学校改革の方針・内容に関して	0.746

- 2) 学校-地域の連携による教育活動実施状況を示す変数。(a) 防犯活動、(b) 学校と社会教育施設との連携による教育活動、(c) 学校と町内会・子ども会との連携による行事、(d) ボランティア活動の推進、の4つの活動につき「1 = 実施している」「0 = 実施していない」いずれかの回答を得、合計値を用いる。
- 3) 地域活動に「0. 参加していない」「1. 年1～3回程度参加」「2. 年4～6回程度参加」「3. 年7～9回程度参加」「4. 年10回以上参加」の5値の順序変数。
- 4) 岩永(2000)は、教育法学における学校参加研究について、公教育の変遷において保護者や地域住民は学校教育の「客体」として位置づけられてきたが、子どもの教育問題に対する関心の高まりから親の学校参加の必要性が唱えられるようになり、その根拠として「親の教育権」が主張されるに至ったもの、とその性格を要約する。つまり、学校参加研究とは、「教育専門家」である教員らによって展開される学校教育への不信感から、親の学校教育への介入を正当化させるべく「親の教育権」が主張されたのを契機とし、民主的な学校運営の実現を目的として展開されてきたものと理解できる。
- 5) 近年では、たとえば品川区のように、公立学校においても、児童生徒・保護者による学校選択が行われることを前提として、学校の特色化をはかる自治体の取り組みが見受けられる。そうした取り組みの下では、学校の経営・教育方針に賛同する児童生徒が入学することによって、学校運営に対する保護者の協力が得られ易くなるといった学校現場の声も聞かれる。

### 主要参考文献

- 飯尾潤「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』34, 2004, 7-19頁
- 岩永定「父母・住民の経営参加と学校の自律性」日本教育経営学会編『自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部, 2000, 240-260頁
- 打越綾子「自治体における企画と調整」日本評論社, 2004
- 大森彌「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加」(1)『国家

学会雑誌』83(1・2), 1970, 17-99頁

- 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店, 2006
- 小川正人「教育への市民参加と自治体教育行政改革」荻谷剛彦編著『創造的コミュニティのデザイン—教育と文化の公共空間』有斐閣, 2004, 103-125頁
- 新藤宗幸「教育行政に問われる「タテ系列」の解体」『都市問題』96(4), 2005, 48-56頁
- 西尾勝『行政学』有斐閣, 1993
- 堀内孜「教育委員会・学校の権限関係の再編：学校の自律性の拡大に着目して」『日本教育経営学会紀要』43, 2001, 134-140頁
- 村松岐夫「行政学における責任論の課題・再論」『法学論叢』95(4), 1974, 1-36頁
- Kaare Strom. "Delegation and accountability in parliamentary democracies" European Journal of Political Research, 37, 2000, pp.261-289.