

# 市町村教育委員会の学力政策に関する一考察

河野和清  
(2015年10月5日受理)

An Analysis of Academic Achievement Policies by the Municipal Boards of Education

Kazukiyo Kohno

**Abstract:** The purpose of this study is to investigate the actual situation and tasks of the academic achievement policies by the municipal boards of education, through the survey administered to 765 municipal superintendents of schools. Data from the questionnaire provide interesting results. First, many boards of education implement a variety of academic achievement policies focusing on not only pupil's academic achievement improvement in itself but also establishing a foundation for the pupil's academic improvement. Second, more than half of the municipal superintendents of schools estimate that academic achievement policies by the municipal boards of education have a positive influence on the school teachers, local educational administration, and so on. Third, it is suggested that the liaison and coordination between municipal heads and municipal superintendents of schools, as well as between prefectural boards of education and municipal boards of education should be promoted to improve academic performance of the pupil. Hereafter, we need to further consider what are main factors that affect the academic achievement of the pupil.

**Key words:** municipal boards of education, academic achievement policies, municipal superintendents of schools, liaison and coordination between municipal heads and municipal superintendents

**キーワード:** 市町村教育委員会, 学力政策, 市町村教育長, 首長と教育長間の連絡調整

## I. はじめに

現在、学力問題は地方教育行政の大きな政策課題の一つとなっている。市町村教育委員会や都道府県教育委員会がどのように学力政策を樹立し、実施し、評価し、その政策効果をあげようとしているのか、その実態や課題とともに、子どもの学力を規定する要因を明らかにすることは、今後の学力政策の在り方を探る上で重要である。

全国学力・学習状況調査は2007年4月に文部科学省によって悉皆方式で実施されたが、悉皆方式での全国調査は、小学校では初めてのことであり、中学校では1964年以来実に43年ぶりであるとされる。この全国学力・学習状況調査の導入のきっかけは国際機関の学力調査(TIMMS, PISA)で日本の子どもの学力にかけ

りが見られたことやそれをめぐる2000年前後の学力低下論争であった。当時、新自由主義的教育政策を推し進めていた小泉政権の閣僚の一人であった中山文部科学大臣は、国が教育の成果を把握し、教育の質を保証する仕組みは必要であるとして、2005年12月に全国学力・学習状況調査の実施を決定した。この全国学力・学習状況調査は、全国的な児童生徒の学力や学習状況を把握するとともに、教育に継続的な検証改善サイクル(PCDA サイクル)を確立することによって、子どもの学習改善と教育施策の改善に資することを目的としていた。以後、学力政策は、地方教育行政機関の重要な政策課題として注目されるようになった。

ところで、学力政策の面から注目される研究は、青木栄一(2006年)や荻谷剛彦(2008年)など、数多くある<sup>1)</sup>。ここでは詳細な検討は省くが、これらの研究

は、地方自治体の学力政策の実態分析や子どもの学力の経年的変化とその特徴の分析のほか、子どもの学力を規定する要因の分析を中心に行われている。

本研究は、先行研究を踏まえながら、教育政策の立場から、①市町村教育委員会が子どもの学力向上のためにどのような取り組みをしているのか、その実態や影響（効果）や課題を明らかにするとともに、②市町村の子どもの学力を規定する要因とは何かを総合的に検討するものである。ただし、本論文では、紙面の制約上、前者①について報告する。

## Ⅱ. 調査方法

### 1) 分析枠組

本研究は、上述したように市町村教育委員会が学力政策をどのように行ってきたのか、その実態やその影響（効果）や今後の政策課題を明らかにするとともに、市町村の子どもの学力を規定する要因の析出を試みるものである。市町村教育委員会の学力政策を分析するに当たっては、先行研究や政策過程論の知見を踏まえて、子どもの学力に影響を与える主要な要因として、①地域特性（人口規模、財政状況、貧困度等）、②教育委員会要因（事務局特性、教育委員会会議要因、教育長のリーダーシップ要因等）、③首長・地方議会要因、④家庭特性要因、⑤住民特性要因、そして⑥学校要因（学校組織特性など）などを想定し、市町村教育委員会の学力政策の実態（内容）や影響（効果性）や規定要因及び今後の課題について考察する。したがって、本研究の主な検討課題は、以下のようになる。

①市町村教育委員会は学力政策をどのように実施しているのか、その実態（内容）と学校等への影響（効果）や今後の政策課題とは何か。

②市町村の子どもの学力を規定する要因とは何か。教育委員会特性か、首長・地方議会特性か、家庭特性か、住民特性か、あるいは学校組織特性か。

③自治体の人口規模は市町村教育委員会の学力政策やその他の行政活動にどのような影響を及ぼしているのか。なお、本論文は、紙面の制約上①の検討課題の一部について報告する。

### 2) 調査対象

調査対象は、全国市町村の教育長1630名であり、有効回答者数は765名で、有効回収率は46.9%である。回答者の性別は男性94.6%（724人）、女性3.1%（24人）、無回答者2.2%（17人）で、年齢別の割合は、46-49歳0.1%（1人）、50-54歳1.4%（11人）、55-59歳8.8%（67人）、60-64歳44.6%（341人）、65-69歳31.2%（239人）、70歳

以上10.2%（78人）、無回答者3.7%（28人）である。教育長の勤務年数（通算）の割合は、1年未満11.5%（88人）、1年以上－2年未満15.7%（120人）、2年以上－4年未満28.6%（219人）、4年以上－6年未満18.4%（141人）、6年以上－8年未満12.9%（99人）、8年以上－10年未満4.5%（35人）、10年以上－12年未満2.5%（20人）、12年以上1.6%（12人）、そして無回答者2.1%（16人）である。また、自治体の人口規模別の割合は、5千人未満14.5%（111人）、0.5万人以上－1万人未満16.5%（126人）、1万人以上－3万人未満27.1%（207人）、3万人以上－5万人未満12.4%（95人）、5万人以上－10万人未満15.3%（117人）、10万人以上－20万未満7.1%（54人）、20万人以上－30万未満2.7%（21人）、30万人以上2.9%（22人）、そして無回答1.6%（12人）である。

3) 調査期間 2015年1月中旬～2月上旬

### 4) 調査手続

市町村教育長が、地方教育行政の最高責任者の立場から、自治体の学力政策をどのように捉え、実施しているか、その実態や今後の政策課題を探るとともに、子どもの学力の規定要因を明らかにするため、①市町村教育委員会の学力政策の実態（18項目）、②子どもの学力の向上に影響を与える要因（小学校組織特性、家庭特性、教育委員会組織特性など）（11項目）、③子どもの学力の指標（平成26年度「学力調査・学習状況調査」の「小学校国語Bの成績やその過去3年間の成績の改善傾向」（2項目）、そして④教育長の個人属性（年齢、勤務年数、性別）（3項目）に係わる34項目からなる「教育委員会の学力政策に関する全国調査」を作成し、郵送法で、調査を実施した。調査対象1630名の市町村長は、文部科学省『全国教育委員会一覧』（文教協会、平成26年10月）を活用し、約1700名の教育長の中から無作為に抽出された（東京都23区及び学校組合等を除く）。

## Ⅲ. 結果

### 1 市町村教育委員会の子どもの学力の状況

市町村教育委員会の子どもの学力の状況について、「学力調査・学習状況調査」の「小学校国語B」の成績とその過去3年間の改善状況の観点から検討する。

#### 1) 「学力調査・学習状況調査」の「小学校国語B」の成績（平均正答率）にみる子どもの学力

まず、各自治体の子どもの学力の状況を把握するため、「(Q22)平成26年度貴教育委員会の『学力調査・学習状況調査』の『小学校国語B』の成績（平均正答率）」は、次のどれに該当するでしょうか。もし差し支えなければ、次の中から該当するものを一つ選び○印をお

付け下さい。」の質問をしたところ、教育長765人のうち、283人(37.0%)が「1. 全国平均より下」、181人(23.7%)が「2. ほぼ全国平均」、そして247人(32.3%)が「3. 全国平均より上」と回答した(無回答者54人(7.1%))。子どもの学力(以下、「小学校国語B」の成績をさす)と自治体の人口規模との間には有意な正の相関(スピアマン相関係数、以下同じ)が認められ( $r=.101$ ,  $p<.01$ )、人口規模が大きいほど、子どもの学力は高くなっている。

## 2) 「学力調査・学習状況調査」結果の過去3年間の改善状況

各自治体の子どもの学力の過去3年間の改善状況を探るため、「(Q23) 貴教育委員会の『学力調査・学習状況調査』の『小学校国語B』の成績(平均正答率)は、過去3年間でみると、改善傾向にあるでしょうか。それとも低下傾向にあるでしょうか。もし差し支えなければ、次の中から該当するものを一つ選び○印をお付け下さい。」の質問をしたところ、教育長765人のうち、39人(5.1%)が「1. 低下傾向にある」、352人(46.0%)が「2. ほぼ横ばい状態である」、そして319人(41.7%)が「3. 改善傾向にある」と回答した(無回答者55人(7.2%))。なお、自治体の子どもの過去3年間の学力

の改善状況と自治体の人口規模との間には統計的に有意な関係は認められない。一方、過去3年間の子どもの学力の改善状況(Q23)と前述の子どもの学力(Q22)の間には正の相関が認められる( $r=.314$ ,  $p<.01$ )。

## 2. 市町村教育委員会の学力政策の実施状況

次に、市町村教育委員会が子どもの学力向上のために、どのような対応策をとっているかを明らかにする。

### 1) 市町村教育委員会が講じた学力向上のための諸施策

まず、市町村教育委員会が学力向上のためにどのような取組をしてきたかを探るため、「(Q7) 貴教育委員会では、これまで学力向上を図る目的でどのような施策を講じてこられましたか。次に掲げる項目の中から、これまで実施してきた施策のすべてに○印をお付け下さい。」の質問に回答を求めた。その結果、図1に示されるように、教育長764人のうち、386人(50.5%)が「(1) 学力向上委員会(プロジェクトチーム)の設置」、443人(58.0%)が「(2) 基礎学力定着事業」、543人(71.1%)が「(3) 生徒指導の充実」、524人(68.6%)が「(4) 家庭における生活習慣・学習習慣の形成・促進事業」、224人(29.3%)が「(5) 生徒の目的意識を明確化するための進路指導の充実」、470人(61.5%)が

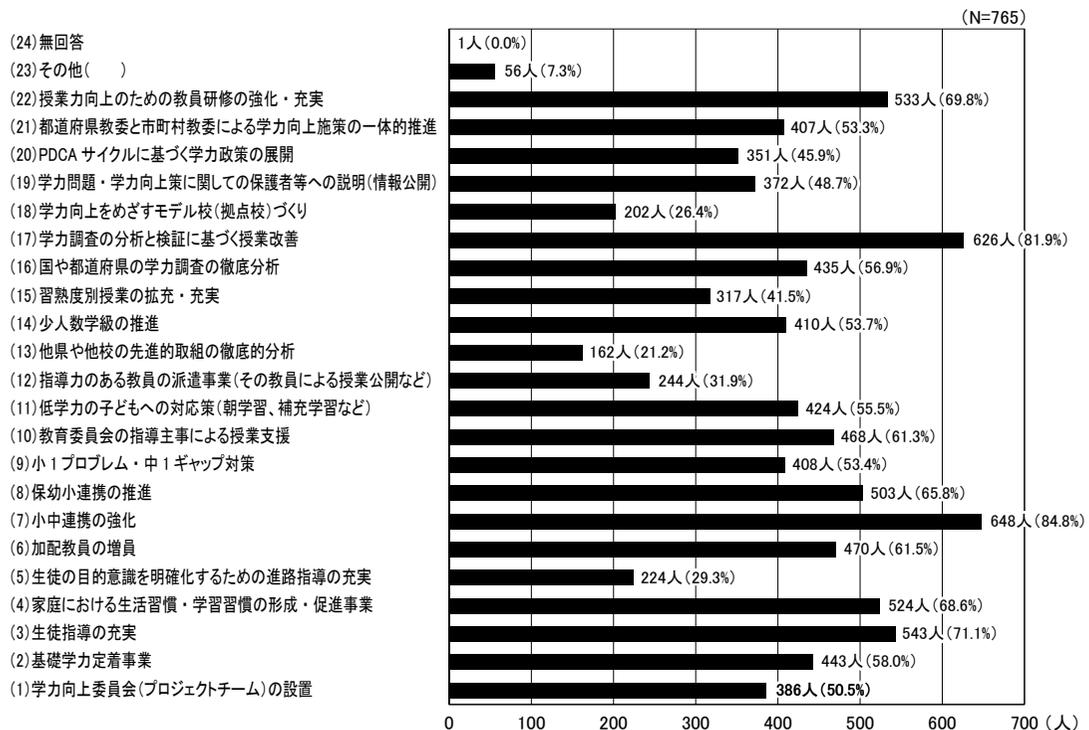


図1 市町村教育委員会の学力向上のための諸施策

「(6) 加配教員の増員」, 648人 (84.8%) が「(7) 小中連携の強化」, 503人 (65.8%) が「(8) 保幼小連携の推進」, 408人 (53.4%) が「(9) 小1プロブレム・中1ギャップ対策」, 468人 (61.3%) が「(10) 教育委員会の指導主事による授業支援」, 424人 (55.5%) が「(11) 低学力の子どもへの対応策 (その教員による授業公開など)」, 244人 (31.9%) が「(12) 指導力のある教員の派遣事業 (その教員による授業公開など)」, 162人 (21.2%) が「(13) 他県や他校の先進的取組の徹底的分析」, 410人 (53.7%) が「(14) 少人数学級の推進」, 317人 (41.5%) が「(15) 習熟度別授業の拡大・充実」, 435人 (56.9%) が「(16) 国や都道府県の学力調査の徹底的分析」, 626人 (81.9%) が「(17) 学力調査の分析と検証に基づく授業改善」, 202人 (26.4%) が「(18) 学力向上をめざすモデル校 (拠点校) づくり」, 372人 (48.7%) が「(19) 学力問題・学力向上策に関しての保護者等への説明 (情報公開)」, 351人 (45.9%) が「(20) PDCA サイクルに基づく学力政策の展開」, 407人 (53.3%) が「(21) 都道府県教委と市町村教委による学力向上施策の一体的推進」, 533人 (69.8%) が「(22) 授業力向上のための教員研修の強化・充実」, そして56人 (7.8%) が「(23) その他」と回答した (無回答者1人)。

「その他」では、「大学との連携による授業改善の研究」「小中一貫校実施の検討」「ICT 教員研修」「中高一貫教育の推進」「特別支援教育の推進」「土曜学習の実施」「中学校区単位での幼・小・中の連携」「学力調査の学校別結果公表」「Z 会との連携」「1人親家庭の子どもへの学習支援」「町独自 (業者) の基礎学力調査 (算, 数, 理)」「村をつなぐ教育推進会議による学校・家庭・地域が一体となった学力向上策」「若手教員・講師育成事業」「小・中・高の連携と授業の相互交流」「キャリア教育・学力向上支援員の配置」「児童生徒の自尊感情の高揚」などが挙げられており, 多様な対策が講じられているのがわかる。

このように, 6割以上の教育委員会で講じられてきた施策は, 多い順に「(7) 小中連携の強化」(84.8%), 「(17) 学力調査の分析と検証に基づく授業改善」(81.9%), 「(3) 生徒指導の充実」(71.1%), 「(22) 授業力向上のための教員研修の強化・充実」(69.8%), 「(4) 家庭における生活習慣・学習習慣の形成・促進事業」(68.6%), 「(8) 保幼小連携の推進」(65.8%), 「(6) 加配教員の増員」(61.5%) であり, 学力向上のために, 家庭への指導や生徒指導や教員研修の充実のみならず, 「小中連携の強化」や「保幼小連携の推進」など, 多様な取組が行われているのが看取できる。ここには, 子どもの学力そのものの向上のために, 直接的に働きかけるといよりも, 学力向上のための基盤整備や全人教育に

も目を向けつつ, 長期的な視点から, 多角的に子どもの学力向上のための取り組みを行っている姿がうかがえる。

しかし, その一方で, このように多くの教育委員会が多様な施策を講じているにもかかわらず, 一部の教育委員会では学力向上のために十分な施策を講じてきていない教育委員会も少なからずある。実際, この質問で取り上げた23施策の3分の1 (7つ) 以下の対策しか講じていない教育委員会は約140自治体 (約2割, 18.3%) 程度ある。この学力向上のための施策合計数 (「23. その他」を除いた22施策) と自治体の人口規模との関係を検討したところ, 両者の間には統計的に有意な関係があり ( $r=0.350$ ,  $p<0.01$ ), 人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど, 学力向上策をより多く講じているのがわかる。また, この施策合計数と子どもの学力との間には統計的に有意な相関は認められないものの, 施策合計数と子どもの学力の改善状況 (Q23) との間には正の有意な相関が認められる ( $r=0.155$ ,  $p<0.01$ )。さらに, この市町村教育委員会の施策合計数と本論文では詳しく検討できなかったものの, 市町村教育委員会の学力政策の効果性 (Q30)<sup>2)</sup> との間には正の有意な相関が認められる ( $r=0.324$ ,  $p<0.01$ )。人口規模の大きい自治体の教育委員会はそれだけより多くの問題を抱えるため必然的に実施すべき施策数が多くなるのか, あるいは人口規模の大きい自治体は, 概して豊富な人的, 財政的資源を有するゆえに, 多様な施策の展開を可能にするのかは, ここでは定かではない。ただ, 教育委員会の施策合計数とその学力政策の効果性との間には正の有意な関係があることは留意されてよい。

## 2) 市町村教育委員会の学力向上策が教育委員会の活動や学校 (小学校) や保護者に与える影響

市町村教育委員会の一連の学力向上策が教育委員会の活動や学校や保護者への影響を探るため, 「(Q10) 貴殿は, 貴教育委員会の一連の学力向上策が, 教育委員会や小学校やその保護者にどのような影響を与えていると思われますか。」を5段階評価で問うたところ, 教育長765人のうち, 76人 (10.0%) が「(1) 一部の教科のみが重視されるようになった」, 455人 (59.4%) が「(2) 学力だけでなく, 生徒指導や道徳や健康・体力の重要性も認識されるようになった」, 481人 (62.9%) が「(3) 学力向上を契機に, 教職員間に学校教育全般を見直そうとする動きが出て来た」, 640人 (83.7%) が「(4) 教職員の授業改善への取組が積極的になった」, 497人 (65.0%) が「(5) 教職員が自分の学校の教育責任を自覚するようになった」, 495人 (64.7%) が「(6) 子どもの授業への取組がより積極的になった」, 114

人(14.9%)が「(7)学力や学習意欲の高い子,低い子の差が大きくなった」,479人(62.6%)が「(8)教職員は,どんな子どもに育てたいかを常に意識しながら,教育活動を展開するようになった」,12人(1.6%)が「(9)教職員間の絆やつながりが希薄となった」,647人(84.5%)が「(10)市町村教委と学校の連携協力の重要性が増してきた」,398人(52.0%)が「(11)教育委員会が首長部局と連携して事業を展開する必要性が出てきた」,614人(80.3%)が「(12)家庭や地域社会との連携協力の重要性が強く意識されるようになった」,321人(41.9%)が「(13)保護者の学校への信頼が高まった」,558人(73%)が「(14)教職員が教育課題に組織的,計画的に取り組むようになった」,457人(59.7%)が「(15)保護者の学力への関心が高まった」,525人(68.6%)が「(16)教育委員会の指導行政の重要性が高まった」,362人(47.3%)が「(17)教育行政の成果志向が強まった」,そして491人(64.2%)が「(18)都道府県教委と市町村教委が連携協力して一体的に学力施策を展開することの重要性が認識されるようになった」と回答した(人数と割合は「4.かなりそう思う」+「5.全くそう思う」の合計をさす)<sup>3)</sup>。

このように,市町村教育委員会の一連の学力向上策が、「(4)教職員の授業改善への取組が積極的になった」(83.7%),「(14)教職員が教育課題に組織的,計画的に取り組むようになった」(73%),「(5)教職員が自分の学校の教育責任を自覚するようになった」(65.0%),「(6)子どもの授業への取組がより積極的になった」(64.7%)として,教職員の学校教育への取組に好影響を与えていることがうかがえる。一方で,「(9)教職員間の絆やつながりが希薄となった」(1.6%),「(1)一部の教科のみが重視されるようになった」(10.0%),「(7)学力や学習意欲の高い子,低い子の差が大きくなった」(14.9%)など,一般に懸念されている学力向上策の悪影響については,市町村教育長にはそれほど問題視されていないようである。このほか,「(10)市町村教委と学校の連携協力の重要性が増してきた」(84.5%),「(12)家庭や地域社会との連携協力の重要性が強く意識されるようになった」(80.3%),「(16)教育委員会の指導行政の重要性が高まった」(68.6%),「(18)都道府県教委と市町村教委が連携協力して一体的に学力施策を展開することの重要性が認識されるようになった」(64.2%)など,今後の地方教育行政の在り方に係わって重要な指摘も行われている。このように,市町村教育長の立場から見ると,当該教育委員会の講じている学力向上策は,概ね肯定的に評価されているといえる。

なお,自治体の人口規模と教育委員会や小学校や保

護者への影響の関係を検討したところ,項目「(2)生徒指導や道徳等の重要性( $r=.076, p<.05$ )」,「(3)学校教育全般の見直し( $r=.179, p<.01$ )」,「(4)授業改善への積極性( $r=.214, p<.01$ )」,「(5)学校の教育責任の自覚( $r=.147, p<.01$ )」,「(6)子どもの積極的な授業への取組( $r=.152, p<.01$ )」,「(8)子ども像を意識しながらの教育活動( $r=.152, p<.01$ )」,「(10)市町村教委と学校の連携の重要性( $r=.106, p<.01$ )」,「(11)教育委員会と首長部局との連携の必要性( $r=.132, p<.01$ )」,「(12)家庭や地域との連携の重要性( $r=.117, p<.01$ )」,「(14)教職員の教育課題への組織的取組( $r=.141, p<.01$ )」,「(15)保護者の学力への関心の高まり( $r=.182, p<.01$ )」,「(16)教育委員会の指導行政の重要性( $r=.180, p<.01$ )」,「(18)都道府県教委と市町村教委の一体的な学力施策の展開( $r=.121, p<.01$ )」については,統計的に有意な正の相関が認められた。一方,「(7)子どもの学力格差の拡大( $r=-.147, p<.01$ )」と「(9)教職員間の絆の希薄化( $r=-.181, p<.01$ )」については負の相関が認められ,自治体の人口規模の小さい教育委員会ほど教職員間の絆の希薄化や子どもの学力格差の進行が認識されている。

このように見ると,単相関ではあるが,総じて人口規模の大きい自治体ほど,当該教育委員会の学力向上策は肯定的な影響を与えていると評価されているといえよう。

### 3) 教育委員の役割活動

教育委員が,学力政策の展開に係わって,どのような役割を果たしているかを探るため,「(Q12)貴殿は,貴教育委員会において,教育委員(委員長を含む)は,学力向上の施策の展開に係わってどのような役割を果たされていると思われますか。」の質問に5段階評価で回答を求めた。その結果,教育長765人のうち,352人(46.0%)が「(1)教育委員は,学力問題に関して会議で何を検討すべきか(議題,検討課題)についてよく提案する。」、420人(54.9%)が「(2)教育委員は,地域住民や保護者の意見や要望を十分に踏まえて,学力向上策を検討している。」、252人(32.9%)が「(3)教育委員は,学力向上策を検討する際,新しい案やアイデアを積極的に提案する。」、83人(10.9%)が「(4)教育委員によって,事務局の提案する学力向上策が修正されることがある。」、536人(70.0%)が「(5)学力向上策を議論する際,教育委員の発言や意見は非常に参考になる。」、399人(52.1%)が「(6)教育委員は,学力問題について実態把握や新しい情報入手のため,積極的に学校訪問や保護者との対話を行っている。」、329人(43%)が「(7)教育委員は,学力向上の施策実施後の事業評価に積極的に関わっている。」、185人(24.2%)が「(8)教育委員は,学力問題について意

見交換するため、首長との対話（話し合い）に臨んでいる」、そして430人（56.2%）が「(9)教育委員による学力向上策の評価に関する議論は、次年度の事業計画の策定に十分に生かされている。」と回答した。

このように、教育委員は、「(5)学力向上策を議論する際、教育委員の発言や意見は非常に参考になる。」(70.0%)、「(9)教育委員による学力向上策の評価に関する議論は、次年度の事業計画の策定に十分に生かされている。」(56.2%)、「(2)教育委員は、地域住民や保護者の意見や要望を十分に踏まえて、学力向上策を検討している。」(54.9%)、「(6)教育委員は、学力問題について実態把握や新しい情報入手のため、積極的に学校訪問や保護者との対話を行っている」(52.1%)等の項目に見られるように、審議過程における施策の練り上げや評価活動や実態把握及び新しい情報入手活動並びに住民や保護者の要望の施策面への反映の面で大きな役割を果たしているようである。一方、教育委員は、事務局提案の学力向上策を修正したり、首長との話し合いに臨んだりすることにはあまり係わっていないようである。学力の政策過程を、④課題設定(①, ②, ⑧)→⑤政策立案(③, ⑤)→⑥政策決定(④)→⑦政策実施→⑧政策評価(⑦, ⑨)の観点から見た場合、⑤政策実施を除く過程で一定の役割活動を行っているものの、調査結果を見る限り、教育委員の学力政策の形成過程への積極的参加という観点からはまだ改善の余地はあるといえようである。なお、この教育委員の役割と自治体の人口規模との関係を検討したところ、すべての項目において1%水準で正の有意な相関が認められる<sup>4)</sup>。すなわち、自治体の人口規模が大きいほど、教育委員の役割活動はすべての項目において活発である。

#### 4) 学力向上策に対する首長の姿勢

市町村教育委員会の学力向上策に対して自治体の長がどのような態度で臨んでいるかを探るため、「(Q13)学力向上策に関して、首長の姿勢と行動についてお尋ねします。」と質問したところ、教育長765人のうち、598人(78.2%)が「(1)首長は、学力向上策に強い関心をもっている」、512人(67.0%)が「(2)学力向上策に関して首長は、教育長とよく意見を交換する」619人(81.0%)が「(3)首長は、教育委員会の学力向上策に関して十分に理解を示している。」、そして26人(3.4%)人が「(4)学力調査の結果公表をめぐっては、教育委員会(教育長)と首長との間で意見の相違がある。」とそれぞれ回答した(各項目とも無回答者4人, 0.5%)。多くの首長は、教育委員会の学力向上策に強い関心を持ち、それに理解を示し、教育長ともよく意見を交換しているようである。

なお、学力向上策に対する首長の姿勢と自治体の人口規模との間には、「(1)首長の関心」( $r=.190, p<.01$ )と「(2)教育長とよく意見交換」( $r=.238, p<.01$ )と「(3)学力向上策への理解」( $r=.144, p<.01$ )に関して正の有意な相関が認められ、自治体の人口規模が大きくなるほど、首長は学力政策に強い関心を持ち、それに理解を示し、教育長ともよく意見を交換している。また、学力向上策に対する首長の姿勢と子どもの学力との間には、「(1)首長の関心」( $r=.091, p<.05$ )と「(2)教育長とよく意見交換」( $r=.116, p<.01$ )と「(3)学力向上策への理解」( $r=.126, p<.01$ )に関しては正の有意な相関が、「(4)施策意見の相違」( $r=-.111, p<.01$ )に関しては負の相関が認められる。

#### 5) 都道府県教委の学力政策の学校の教職員への伝達度

都道府県教委の学力政策が学校にどの程度浸透しているかを探るため、「(Q8)貴殿は、都道府県教委の学力政策の内容と方針は、学校の教職員に十分に伝えられていると思われますか。」かを問うたところ、教育長765人のうち、1人(0.1%)が「1. 全くそう思わない」、44人(5.8%)が「2. あまりそう思わない」、174人(22.7%)が「3. どちらともいえない」、479人(62.6%)が「4. かなりそう思う」、そして62人(8.1%)が「5. 全くそう思う」と回答した(無回答者5人(0.7%))。このように、約7割の市町村教育長は都道府県教委の学力政策の内容等が学校の教職員に伝わっていると認識している。しかし、一方で約3割の教育長は態度保留か、ないし否定的な認識を示しており、都道府県の学力政策が学校の教職員に必ずしも十分に伝わっていない実態もうかがえる。

なお、都道府県教委の学力政策の学校への伝達度と子どもの学力との関係を検討すると、両者の間には統計的に有意な正の相関があり、都道府県教委の学力政策の内容と方針が学校の教職員に十分に伝えられていると認識する自治体の教育委員会ほど、子どもの学力の成績は高い( $r=.159, p<.01$ )。一方、都道府県教委の学力政策に関しての学校の教職員への伝達度と自治体の人口規模との間には統計的に有意な関係は認められない。

#### 6) 市町村教委の学力政策に関する教職員の理解度

市町村教委の学力政策が学校の教職員にどの程度理解されているかを検討するため、「(Q14)貴殿は、貴教育委員会の学力政策の内容と方針は、教職員によって十分に理解されていると思われますか。」の質問をしたところ、教育長765人のうち、1人(0.1%)が「1. 全くそう思わない」、32人(4.2%)が「2. あまりそう思わない」、170人(22.2%)が「3. どちらともい

えない」、496人(64.8%)が「4. かなりそう思う」、そして59人(7.7%)が「5. 全くそう思う」と回答した(無回答者7人(0.9%))。このように、7割以上の教育長は、一応市町村教委の学力政策の内容と方針が学校の教職員によって理解されていると認識していることになる。ただ3割近くの教育長は「理解されている」と実感していないことも事実である。

なお、市町村教委の学力政策に関する教職員の理解度と子どもの学力との間には有意な正の相関があり、教職員の市町村教委の学力政策の理解度が高い自治体の教育委員会ほど、子どもの学力が高い(相関係数 $r=161$ ,  $p<.01$ )。また教職員の市町村教委の学力政策の理解度と自治体の人口規模との間にも正の相関が認められる( $r=117$ ,  $p<.01$ )。

#### 7) 国の「学力調査・学習状況調査」の有効性

国の学力調査の有効性について探るため、「(Q15) 貴殿は、国の実施している『学力調査・学習状況調査』は、貴自治体の子どもの学力向上を図るうえで、有益な情報を提供していると思われますか。」の質問をしたところ、教育長765人のうち、4人(0.5%)が「1. 全くそう思わない」、30人(3.9%)が「2. あまりそう思わない」、140人(18.3%)が「3. どちらとも思わない」、490人(64.1%)が「4. かなりそう思う」、そして93人(12.2%)が「5. 全くそう思う」と回答した(無回答者8人(1.0%))。このように、76%の教育長が国の行う「学力調査・学習状況調査」の情報を有益であると肯定的に評価している。

さらに、国の学力調査が有益でない(「1. 全くそう思わない」・「2. あまりそう思わない」と回答した教育長にその理由を尋ねたところ、「学力の低い子どもの学習状況調査の原因や解決策がない」「国、算の点数が伸びたら学力向上といえるのか」「弊害が多いので、全国学力テストは廃止すべきである」「公表結果の順位のみが先行し、一人歩きしている」「結果を分析しても、改善するための施策(人員増など)がない」「自村で実施している学力調査により学力の状況は把握できるので、調査そのものは止めたがよい」「結局、学校間、自治体間の正答率(数字)に振り回されている状況がある」「高校入試と関連づけて、この調査が悪用される」「毎年度実施する必要はない。改善のための時間と費用が必要」「一部の教科だから」「各校が標準学力テストや独自のテストにより児童の実態把握をしている」「毎年行うのであれば、特定の学年にとどまらず、経年変化のわかるテスト(特定した学年を数回実施)も必要」「全国学力テストの数値の公表は必要ない」「特定の学年の特定の科目のみなので、あまり意味がない。もっと範囲を広げるべきで

ある」などを挙げている。

なお、国の学力調査の情報としての有効性と子どもの学力ないし人口規模との間には、ともに有意な正の相関が認められる。すなわち、国の学力調査の有効性を高く評価している自治体の教育委員会ほど、自治体の子どもの学力は高いとともに(相関係数 $r=.122$ ,  $p<.01$ )、人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど、国の学力調査の有効性を高く評価している( $r=.169$ ,  $p<.01$ )。

#### 8) 都道府県実施の学力調査の有効性

都道府県が実施している学力調査の有効性を探るために、「(Q16) 貴殿は、都道府県が独自に実施している『学力調査』が、貴自治体の子どもの学力向上を図るうえで、有益な情報を提供していると思われますか。」を質問したところ、教育長765人のうち、3人(0.4%)が「1. 全くそう思わない」、19人(2.5%)が「2. あまりそう思わない」、91人(11.9%)が「3. どちらとも思わない」、381人(49.8%)が「4. かなりそう思う」、79人(10.3%)が「5. 全くそう思う」、そして177人(23.1%)が「6. 都道府県独自の調査をしていないので、わからない」と回答した(無回答者15人(2.0%))。

このように、都道府県独自の学力調査のある市町村の教育長588人のうち460人(78.2%)が都道府県の学力調査の有効性を認めている。なお、都道府県の学力調査の有効性と自治体の人口規模ないし子どもの学力との間にはともに有意な関係は認められない。

#### 9) 都道府県教委と市町村教委間の学力政策をめぐる方針等の一緻度

都道府県教委と市町村教委間の学力政策をめぐる方針等が一致しているかを探るため、「(Q4) 貴殿は、都道府県教委-市町村教委間で学力政策をめぐる方針や考え方は、一致していると思われますか。」を尋ねたところ、教育長765人のうち、8人(1.0%)が「1. 全く一致していない」、42人(5.5%)が「2. あまり一致していない」、130人(17.0%)が「3. どちらともいえない」、468人(61.2%)が「4. かなり一致している」、そして110人(14.4%)が「5. 全く一致している」と回答した(無回答者7人(0.9%))。このように、約7割強の市町村教育長は、学力政策の方針や考え方は、都道府県教委-市町村教委間で一致していると認識している。

なお、都道府県教委と市町村教委間の学力政策をめぐる方針や考え方の一緻度と子ども学力・自治体の人口規模との関係を検討したところ、両者間にはともに統計的に有意な関係が認められる。すなわち、都道府県教委と市町村教委間の方針や考え方が一致している

と認識する自治体の教育委員会ほど、子どもの学力が高く ( $r=.109, p<.01$ ), また人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど、都道府県教委と市町村教委間の方針等の一致度は高いと認識している ( $r=.133, p<.01$ )。

#### 10) 市町村教委―首長(部局)間の学力政策をめぐる方針等の一致度

市町村教委と首長(部局)間の学力政策をめぐる方針等の違いを探るため、「(Q5) 貴殿は、学力政策に関して、貴教育委員会と首長(部局)との間で方針(考え方)は、一致していると思えますか。」を質問したところ、教育長765人のうち、11人(1.4%)が「1. 全く一致していない」、9人(1.2%)が「2. あまりそう思わない」、71人(9.3%)が「3. どちらともいえない」、433人(56.6%)が「4. かなりそう思う」、そして236人(30.8%)が「5. 全くそう思う」と回答した(無回答者5人(0.7%))。このように、圧倒的多数(87%)の市町村教育長が市町村教委と首長(部局)間の学力政策をめぐる方針等は一致していると認識している。

なお、市町村教委と首長(部局)間の方針の一致度と自治体の人口規模との間には統計的に有意な関係はみられないもの、市町村教委と首長(部局)間の学力政策をめぐる方針等の一致度と子どもの学力との間には正の有意な相関が認められる ( $r=.115, p<.01$ )。すなわち、市町村教委と首長(部局)間の政策の一致度が高いと認識する教育委員会(自治体)ほど、子どもの学力は高い。

#### 11) 教育委員会会議での教育委員への事前の資料提供

教育委員会会議で学力向上策の実質的審議を行う態勢が整っているかを探るため、「(Q17) 貴殿は、教育委員会会議で学力向上策を議論する際には、予め教育委員会には必要な資料や情報を提供されておりますか。」を尋ねたところ、教育長765人のうち、25人(3.3%)が「1. 全くそうしていない」、59人(7.7%)が「2. あまりそうしていない」、124人(16.2%)が「3. どちらともいえない」、380人(49.7%)が「4. かなりそうしている」、そして169人(22.1%)が「5. 全くそうしている」と回答した(無回答者8人(1.0%))。約7割強の教育長が学力向上策を議論する際に事前に教育委員に資料を提供していることになる。

なお、教育委員会への事前資料・情報の提供と自治体の人口規模との間には統計的に正の相関が認められ ( $r=.189, p<.01$ ), 人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど、教育委員への事前資料配付に努めている。他方、教育委員への事前資料配付と子どもの学力との間には統計的に有意な関係は認められない。

#### 12) 都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する学力政策の姿勢

都道府県教育委員会が市町村教育委員会に対して学力政策に関してどのような姿勢で臨んでいるかを探るため、「(Q9) 都道府県教育委員会は、学力政策に関して明確な方針や細かい指示を出すというより、どちらかというとき貴市町村教委の自主性に任せている方ですか。」を質問したところ、教育長765人のうち、133人(17.4%)が「(1) どちらかというとき市町村教委の自主性に任せている」、233人(30.5%)が「(2) どちらともいえない」、そして393人(51.4%)が「(3) どちらかというとき市町村教委に明確な方針や指示を出している」と回答した(無回答者6人(0.8%))。

このように、学力政策に関して市町村教委に明確な方針や細かい指示を出している都道府県教育委員会は約半数あることが分かる。なお、学力政策に関する都道府県教委の市町村教委に対する姿勢と市町村教委の学力政策の効果性(Q30)との関係を検討したところ、都道府県教委が明確に市町村教委に方針や指示を出していると認識している市町村教委の方が市町村教委の学力政策の効果性が最も高く、次に「どちらともいえない」と回答した市町村教委が高く、最も学力政策の効果性が低かったのは、市町村教委の自主性に任せていると回答した自治体であった ( $\chi^2=9.520, df=4, p<.05$ , 分割表省略)。今後さらなる検討を必要とするが、政策レベルの効果性を見る限り、都道府県教委の明確な方針等が示される方が、市町村教委の学力政策の効果性が高まることを示唆している。なお、都道府県教委の市町村教委に対する姿勢と子どもの学力(Q22)との間には統計的に有意な関係は認められないほか、都道府県教委の市町村教委に対する姿勢と自治体の人口規模との間にも統計的に有意な関係は認められない。

## IV. 総 括

以上、市町村教育長が、地方教育行政の責任者の立場から、市町村教育委員会の学力政策をどのように捉え、実施しているのかについて検討してきた。最後に、本調査で明らかになったことを総括して、「結び」としたい。

第一に、Ⅲ-2-1)で検討したように、市町村教育委員会は、学力向上のために、家庭への指導や生徒指導や教員研修の充実のみならず、「小中連携の強化」「保幼小連携の推進」など、子どもの学力向上(形成)とその基盤整備のために多様な取組を行っていることが看取できる。そこには、学力問題を目先の問題として

捉えず、多面的かつ長期的視点から対応しようとする姿勢がうかがえる。すなわち、多くの教育委員会では、政策面から、学力問題を狭く解することなく、子どもの成長という視点から学力向上策を捉え、子どもの学力向上とその基盤整備に努めようとしている。ただし、教育委員会（約2割）によっては、学力向上とその基盤整備のための施策を十分に展開できていないところがあること、またそのような教育委員会は小規模の自治体において見られやすいこと、などが指摘される。

第二に、Ⅲ-1-2)で検討したように、市町村教育長の意識調査から見ると、市町村教育委員会の一連の学力向上策が学校や保護者や教育委員会に対して肯定的な影響（効果）を及ぼしていることがわかる。すなわち、市町村教育委員会の一連の学力向上策によって、「(4)教職員の授業改善への取組が積極的になった」(83.7%)、「(14)教職員が教育課題に組織的、計画的に取り組むようになった」(73%)、「(5)教職員が自分の学校の教育責任を自覚するようになった」(65.0%)、「(6)子どもの授業への取組がより積極的になった」(64.7%)など、教職員の教育への取組に好影響を与えていると受け取られている。その一方で、「(9)教職員間の絆やつながりが希薄となった」(1.6%)、「(1)一部の教科のみが重視されるようになった」(10.0%)、「(7)学力や学習意欲の高い子、低い子の差が大きくなった」(14.9%)など、学力向上策の悪影響の面については、市町村教育長は否定的な認識をほとんど示していない。このほか、「(10)市町村教委と学校の連携協力の重要性が増してきた」(84.5%)、「(12)家庭や地域社会との連携協力の重要性が強く意識されるようになった」(80.3%)、「(16)教育委員会の指導行政の重要性が高まった」(68.6%)、「(18)都道府県教委と市町村教委が連携協力して一体的に学力施策を展開することの重要性が認識されるようになった」(64.2%)など、今後の教育行政の在り方に係わって重要な指摘も行われている。このように、全体として市町村教育長は、当該の教育委員会の学力向上策の影響（効果）を肯定的に捉えているように思われる。なお、人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど、市町村教育委員会の実施する一連の学力向上策をより肯定的に評価する傾向が認められる。

第三に、市町村教育委員会の会議は、学力政策の展開過程において一定程度の役割を果たしているものの、その政策形成機能をより高めるためには、まだ改善の余地があると考えられる。Ⅲ-2-3)で検討したように、教育委員は、「(5)学力向上策を議論する際、教育委員の発言や意見は非常に参考になる。」(70.0%)と指摘されるように、施策の練り上げの面では特に大

きな役割を果たしている。また「(9)教育委員による学力向上策の評価に関する議論は、次年度の事業計画の策定に十分に生かされている。」(56.2%)、「(2)教育委員は、地域住民や保護者の意見や要望を十分に踏まえて、学力向上策を検討している。」(54.9%)、「(6)教育委員は、学力問題について実態把握や新しい情報入手のため、積極的に学校訪問や保護者との対話を行っている」(52.1%)等の、いわゆる審議過程における評価活動、住民や保護者の要望などの施策面への反映、そして実態把握や新しい情報入手活動面でも、ある一定程度の役割を果たしているといえよう。教育委員会の政策過程を、かりに①課題設定（質問項目①、②、⑧）→②政策立案（③、⑤、⑥、）→③政策決定（④）→④政策実施→⑤政策評価（⑦、⑨）のプロセスとして見た場合、③の政策実施のプロセスを除いて、教育委員は、全体として一定程度の役割を果たしていると考えられるものの、特に③の政策決定のプロセス（④）では必ずしも十分な役割を果たしているとは言い難い。学力の政策過程を見る限り、教育委員の政策形成への積極的関与の観点から見た場合まだ改善の余地はありそうである。なお、教育委員の役割と自治体の人口規模との間には、すべての項目において正の相関が認められ、自治体の人口規模の大きい教育委員会ほど、総じて教育委員の役割活動は活発である。

第四に、教育委員会（教育長）と首長（部局）との関係についてである。Ⅲ-2-4)で自治体の長の学力政策に対する姿勢がどうかを探ったところ、多くの首長は、概して教育委員会の学力向上策に大きな関心を持ち（約8割）、教育長と意見交換し（約7割）、それに理解を示していること（約8割）がうかがえる。特に、人口規模の大きい自治体の教育委員会ほど、その傾向が強い。学力向上策に対する首長の姿勢と子どもの学力との間にも正の相関（項目①、②、③）または負の相関（④）が認められる。また、Ⅲ-2-10)で検討したように、9割近くの市町村教育長は、学力政策の方針（考え方）が首長と一致していると認識しており、ここには、総じて首長と連携協力しながら学力政策を推進していこうとする教育委員会の姿勢がうかがえる。市町村教委と首長（部局）間の政策の一致度が高いと認識する教育委員会（自治体）ほど、子どもの学力が高いことにも留意する必要がある。

第五に、都道府県教委と市町村教委の学力政策をめぐる関係についてである。Ⅲ-2-5)で都道府県教委及び市町村教委の学力政策がどの程度学校に浸透しているかについて検討したが、約7割の市町村教育長は都道府県教委の学力政策の内容と方針が学校の教職員に十分に伝えられていると認識しているとともに（ただ

し、その一方で約3割の教育長はそう認識していないが)、都道府県教委の学力政策の内容等が公立小学校の教職員に十分に伝えられている市町村教育委員会ほど、所管の子どもの学力の成績は高い。また、市町村教委の学力政策の内容と方針に関しては、7割以上の市町村教育長が学校の教職員に十分に理解されると認識しているとともに(ただし、これも3割近くの教育長はそう認識していないが)、この市町村教委の学力政策に対する教職員の理解度が高いほど、公立小学校の子どもの学力は高い(Ⅲ-2-6参照)。

加えて、7割以上の市町村教育長は、学力政策をめぐる方針や考え方が都道府県教委-市町村教委間で一致していると認識しているとともに、都道府県教委と市町村教委間で学力政策の方針や考え方が一致している市町村教委ほど、子どもの学力が高い傾向にある(Ⅲ-2-9)で検討)。

このようにみると、学力向上を図る上で、都道府県教委や市町村教委の学力政策の内容や方針が学校の教職員にきちんと伝達され、理解されることや、都道府県教委と市町村教委との間で学力政策めぐる方針等の不一致が存在しないことが重要である。しかし、依然として約3割の市町村教育委員会において、都道府県教委及び市町村教委の学力政策が十分に学校に伝達、理解されていない現状があるほか、両者の間に政策の不一致も一部に認められる。都道府県教委と市町村教委間の連絡調整(意思疎通)をしっかりと図っていくことも今後の課題といえようである。

約2割近くの自治体では学力政策に関して都道府県教委が市町村教委の自主性に任せている一方、約5割の自治体において都道府県教委が市町村教委に明確な方針や指示を出しており(Ⅲ-2-12参照)、市町村教委の学力政策に対する都道府県教委の対応(姿勢)は多様であるが、少なくとも都道府県教委と市町村教委間での政策上の不一致は望ましくないと考えられる。市町村教委の学力政策の影響内容(Ⅲ-2-2参照)も併せて考えると、教育委員会(教育長)と首長部局間、都道府県教委と市町村教委間の連携協力の促進は、今後の地方教育行政の大きな課題の一つになるといえよう。(なお、本研究は、平成24度-平成26年度科学研究費基盤研究(C)課題番号(24531008)の一部を使っている。)

## 【注】

- 1) 青木栄一「自治体・学校からはじまる学力向上政策と学力論議再考」山森光陽・荘島宏二郎編著『学力、いま、そしてこれから』ミネルヴァ書房、2006年、43-66頁; 荻谷剛彦『学力と階層』朝日新聞出版; その他に、山崎博敏編著『学力を高める「朝の読書」メディアパル、2008年、志水宏吉編著『力のある学校』の探究』大阪大学出版会、2009年、荻谷剛彦『教育と平等』中央公論新社、2009年、志水宏吉・高田一宏編著『学力政策の比較社会学』明石書店、志水宏吉・伊佐夏実・知念 渉・芝野淳一『「学力格差」の実態』岩波書店、中室牧子『「学力」の経済学』デイスカヴァー・トゥエンティワン、2015年などがある。
- 2) この質問は、「Q30 貴殿は、貴教育委員会の学力向上策(事業)は、全体として効果を上げていると思われますか。」を5段階評価で尋ねている。
- 3) Ⅲ-2-3の(Q12)とⅢ-2-4の(Q13)においても、肯定的評価を同様の方法で処理している。
- 4) 両者の相関係数は、以下の通りである:「(1)学力問題に関して会議で何を検討すべきか(議題、検討課題)についてよく提案する。」(r=.199, p<.01),「(2)地域住民や保護者の意見や要望を十分に踏まえて、学力向上策を検討している。」(r=.198, p<.01),「(3)学力向上策を検討する際、新しい案やアイデアを積極的に提案する。」(r=.199, p<.01),「(4)事務局の提案する学力向上策が修正されることがある。」(r=.138, p<.01),「(5)学力向上策を議論する際、教育委員の発言や意見は非常に参考になる。」(r=.224, p<.224),「(6)学力問題について実態把握や新しい情報入手のため、積極的に学校訪問や保護者との対話を行っている」(r=.240, p<.01),「(7)学力向上の施策実施後の事業評価に積極的に関わっている」(r=.237, p<.01),「(8)学力問題について意見交換するため、首長との対話(話し合い)に臨んでいる」(r=.215, p<.01),そして「(9)学力向上策の評価に関する議論は、次年度の事業計画の策定に十分に生かされている。」(r=.248, p<.01)。