

地方自治体の教育行政に果たす 首長のリーダーシップに関する研究

— 市長のリーダーシップを中心にして (その1) —

中 田 悌 夫

(2003年9月30日受理)

A study on governors' leadership in performing local educational administration

— Focus on municipal governors' leadership (1) —

Tsukao Nakata

The purpose of this paper is to clarify the relationship between the governor's leadership and local educational administration. Especially, I want to clarify the impact that governors' leadership gives to the policies of the Board of Education. The following leadership impact is a very important factor in educational reform.

- 1) The mayors seek originality and creativity, and are striving for realization of an educational demand of residents with knowledge management.
- 2) Under the basis of certain conditions, the mayors support the necessity for the leadership of the head to local educational administration.
- 3) The role and mission of mayors become important in education, and the accountability is imposed on them acutely as nothing has been done until now.
- 4) The mayors, though the restrictions are being called for, are struggling to meet the demand of residents earnestly.
- 5) Decentralization and authority delegation are one of the integrated factors of educational reform. The mayors with true authority collaborate with residents to perform their tasks in order to improve the quality of life-long education.

Key words: Governors' Leadership, Local Educational Administration, Educational Reform

キーワード：首長のリーダーシップ，地方教育行政，教育改革

1. 目 的

我が国における教育行政は、先の地方分権一括法の制定にもかかわらず、市町村レベルの教育行政の分権は遅々として進んでいない¹⁾。確かに国レベルからの統制は規制緩和しているが、都道府県の統制がそれに代わって機能しているため、市町村の独自性が出ないばかりか、自主的・自律的な学校経営も進捗していない。しかしながら、心ある自治体の首長の創意により「個々の子どもの実相に応じた創造的で多様な」今までにな

い新しい試みが見られる状況も出てきた。筆者はここに注目して、首長の役割に強い関心を抱いている。

我が国は1945年8月15日に終戦を迎えた。明治憲法に代わり現行の憲法において地方自治が保障された。教育の分野では、一般行政からの教育行政の独立、地方分権の推進、民主的行政が教育行政の三原則として機能するはずだった。しかし、選挙に基づく旧教育委員会の政治的偏向などの問題から、任命制の教育委員会に改められたが、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」で規定された教育委員会の権限は、教育

委員会の行政能力の不十分さや欠落によって、都道府県の教育委員会による実質的な行政に陥る。ところが、この都道府県の教育行政も、戦前と同程度とはいわないまでも、中央政府の方針と指示で動くような仕組みから脱皮できなかった。20世紀末になりようやく「中央から地方へ」「官から民へ」など「中央集権から地方分権へ」の動きがはじまり、教育行政の分野にも、規制緩和と地方分権の動きがわずかではあるが芽生えてきた。しかし、三千余りの自治体の行政能力は問題を抱えるところが多く、市町村合併を推進して行政能力を有する自治体へと変革する「泥縄式政策」が進行している。

さて、子どもを取り巻く状況は旧態依然としており問題は深刻さを増している。その矛先は多くが教育長に向けられるが、教育委員会に向けられることは少ない。教育長に続いて自治体の首長の責任を問うことが多い。地方自治、住民自治の立場から、教育行政における「自治体首長の責任とは何か」、「教育において、地域の代表者としての使命と役割は何か」と再度徹底して問い直す時期を迎えたと考える。また、教育問題に絞っても、一般行政に拡大しても「自治体首長とは何か」を明確に捉えなおす必要性がある。

地方自治体の教育予算は首長の権限に属す。教育委員会事務局で原案を作成し、担当首長部局にお伺いをたてる。教育の内容は同一対象でないのに新規事業を持って来いと催促される。教科書が約十年のサイクルで改訂されるのに対して、社会教育内容は同一事業名が三年と続かない。これは首長の考え方ではない。一般の事業予算の考え方で動いているのである。これを改めるには首長の理解が求められる。また、「教師に指導観の転換を求め、子どもの個性、一人一人の良さと可能性を伸ばす教育への転換」を進めるときに、予算権を持つ首長の役割と使命は大きい。

教育の革新や改革は教育委員会だけの課題ではない。子どもを健康で健やかに育てる責任と義務は、地方自治団体、住民自治全体の課題であり使命であると考えられる。たとえば、保育と幼稚園の関係がそうだが一元化には人為的な高いかべがある。セクショナリズムは容易に壊れそうにない。合併に伴い通学区が拡大する。学校の統廃合も進捗する。学校選択制度も教育だけの問題ではない。教育の質の向上を目指した施策には必ずスクールバスや学童保育など財政的基盤の充実が必要だ。「子ども一人一人の教育目標（学習目標）や学習課題の幅と水準の多様化を肯定する。教師の指導は、画一から多様な授業に、集団から個人へのシフトに応じて、一人一人の学習を進展させる学習材（教材など）を開発し、…」²⁾を徹底して追及する時代に入り、少

人数指導を採用し、TTでさらに細かな指導を展開しようとするれば、首長の理解は欠かせない。

本研究は、「中央から地方へ」という地方分権の推進の中、全国の改革に先駆けて、地域をあげ、住民ぐるみで、教育・学習の環境整備を行っている自治体に注目する。その中でも、地域全体で、独自性と課題遂行を創造的に再構築している自治体の首長に焦点を当てる。その取り組みを、「地方自治体の教育行政」、「教育改革」「自治体首長のリーダーシップ」をキーワードとして、首長のリーダーシップの内実を分析し検討する。

本稿は、自治体の首長に会う機会に制約があるため、質問紙調査票を送付して「自治体首長の意識やリーダーシップの傾向」を認識しようとしたものの第一報である。この調査票を通じて、教育改革において「何ほどの程度進められているか」、それを推進する際に「首長の苦悩は何か」を知る必要があると考えた。また、これまで時間的制約を克服して数名の首長と面接している。その結果を併せて教育改革に果たす首長の役割を明らかにするのが本研究の目的である。

このような目的意識から、質問紙調査票³⁾を地方自治体首長に送り、彼/彼女らの意見や提言、及び改革課題を記述してもらい、役割意識と課題を分析し検討する。特に自由記述を中心とし、市長の一人（埼玉県志木市 穂坂邦夫市長）に焦点を当てつつ、他の市長との比較を行いながら分析し考察する。このような分析と考察で、研究の手がかりになる一つの扉が開かれると確信する。

2. 研究の意義

子どもは社会の宝であり、地域と高齢者を支える最高の資源である。地域住民と社会全体で育てなければならぬ対象である。ところが実際は、学習環境が極めて貧弱である。地域にある自然と人的資源の多くが活用されていなくて、青少年の心の様相は、戦後最悪で不安、脆弱な状況となっている。

このような状況の改善には、地域住民あげでの取り組みが不可欠である。2003年現在、このような中でもいくつかの自治体が優れた実践を継続して展開しており、あるいは新たな首長の下で地道な実践が創始されている。これらは注目に値する。

本研究の質問紙調査票を用いた調査はその一端を明らかにしてくれる。一定の特徴ある様相が認識でき、新鮮なページが読み取れる。本研究は、21世紀型の新しい教育及び教育行政の在り方を解き明かす第一歩になるという意義がある。

3. 研究の方法

(1) 今回の調査は、日本の三千を超える地方自治体のうち、人口が5万人を超えるすべての市と東京都23区、それに人口5万人未満でも新聞紙上で、教育行政の革新が見られる市町村の首長を対象にした。今回送付を依頼した自治体は、544自治体であり、255自治体から回答を得ることが出来た。内訳は、2003年9月29日の時点で知事が11人、市長は233人、東京区長10人、町村長1人である(2003年9月現在の状況であるが、電話等による連絡で回答が遅れるという自治体もかなりを数える)。

市長からの回収率は、471のうち233であるので、回収率は高く、49.47%である。(全体の回収率は46.88%である)。本論文では、市長の回答のうち自由記述に見られる提言や課題を中心にして分析し考察することにする。

(2) 質問紙調査票の内容⁴⁾

地方自治体教育行政に果たす首長のリーダーシップに関して90項目を設定し、調査票末尾には自由記述の欄を設けた。首長から重要な問題や検討課題が寄せられた。

調査内容には総合的な設問がある。その柱は次のように設定した。

- 1・真に徹底して個に応じた教育を進めているか
- 2・10~25人の少人数の授業を進めているか
- 3・教育行政への住民参加を進めているか
- 4・教育委員会と自治体首長の関係はどうなっているか
- 5・生涯学習での街づくり、村づくりを進めているか
- 6・地域を上げた子育ての取り組みを進めているか
- 7・自治体首長の自己研鑽は、どうなっているか
- 8・教育改革や革新での自治体首長の責任と使命は強まっているか
- 9・地方分権の要、住民自治の動きは強まっているか
- 10・首長の倫理・使命感、郷土を愛し、ふるさとを豊かにする気概はどうなっているか
- 11・首長の地域での人づくり、子育てのグランドデザインを進めているか
- 12・教育マニフェストを進めているか
- 13・リーダーとしての体制指導はどうなっているか
- 14・市長のリーダーシップの本質に関わる仮説についての賛否⁴⁾
- 15・市長のリーダーシップについての自由記述による証言と提言、意見

以上の15点を本研究の第一次調査の柱としている。質問紙90項目と自由記述が調査票の構成である。

4. 市長のリーダーシップ — 埼玉県志木市 穂坂邦夫市長のケースを中心にして —

ここでは 志木市長の記述内容(このほかの市長の実名、記述内容に関しては公表及び掲載許可を得ている。匿名希望の市長は記述内容のみ掲載している。)を考察し、関連する事項について他の市長の意見を挿入する。このような方法を採用するのはあくまで紙幅の都合であり、他の市長の意見等は次回の報告書において考察したい。

データ

埼玉県志木市 穂坂邦夫市長の証言と提言⁵⁾

2003年9月29日午後1時から志木市役所において穂坂邦夫市長に面会し、その後3時まで、市教育委員会で追加の説明を受けることができた。穂坂邦夫市長の意見、意向の詳細や教育行政の実際は別稿に譲るとして、本稿ではそのときの印象を加える程度に扱う。

(1) 調査票90項目の回答傾向

まず、調査票90項目から考察する。+印は、設問に対する肯定的な回答、*印は、設問に対して、「はい」と回答していない項目を示す。

- 1 一人一人の個に応じた教育の完全実施について
+学級定数40人では個に応じた教育が出来ないと考えている。
+2002年から25人程度の少人数のきめ細かな学級編成に取り組んでいる。
+数年前から、教員の自治体独自採用に取り組んでいる。
+数年前から、授業におけるチーム・ティーチングに取り組んでいる。
- 2 +中学校での学校選択制の導入を検討している。
- 3 +教育長と校長、教員の公募について賛成である。
- 4 地方教育行政への住民参加について
+「教育課題の解決は、行政行為を抑制し、住民、親、教師などの自己責任に任せるが良い」に賛成。
- 5 地域住民による学校経営の自己責任について、次の項目に賛成されている⁷⁾。
+学校の自由裁量権の拡大。
+親が、学校経営に参画し教科書の採カリキュラムの編成などに携わること。
+住民が、学校理事会や学校協議会を組織し、学校経営の基本的な部分を決めるシステム。
+学校理事会や協議会が、予算権を持ちまた人事権

- を持つこと。
- +教科書の選考は校長、採択権は教育委員会にある現行制度でよい。
 - +教員人事の参考資料に、児童生徒の査定を入れること。
 - *首長の意向を教科書選考や採択に反映させることに反対。
- 6 +財政を切り詰めて、教育条件の改善を進めている。
- 7 教育委員会との関係、この制度の廃止を特区提案
- +教育委員会事務局の支援、首長部局と教育委員会との円滑なコミュニケーションを図っている。
 - +地域の発展のために、教育委員会に対し自らの理念を説明することがある。
 - +独立した行政委員会として教育委員会の意見を尊重している。
 - +首長は学校教育を含め教育効果の向上のため、学校の自由裁量を阻害せず、一定のリーダーシップを発揮すべきだ。
 - +志木市教育委員会には満足である。
 - *現行の教育委員の選出方法には、満足がないという。
- 8 生涯学習の町づくりについて
- +生涯学習の町づくりは、住民の意思にできるだけゆだねるべきで、教育委員会は支援者であることが大切である。
 - +「国と同じように、自治体で教育に関する審議会を持って、教育行政の方針、心の教育や教育内容を決める」という意見に賛成である。教育委員会制度の廃止と関連している。
 - +学校教育や子育て課題に、特別のタスクフォースやプロジェクトチームを持つ。
 - +子どもの多様性に応える教育システムを整備している。
 - +教育を考えるシンクタンクを持つ。
 - +住民自治を育てる特別な方策や塾を持つ。
- 9 *戦後教育の6-3-3システムは、再検討すべきである。
- 10 首長の自己研鑽について
- +人々の感情や意見に留意する。自分の政治活動を日々見直し政治家として理想を追求する。
 - +住民のニーズを共感的に理解している⁸⁾。
 - +住民の意見に傾聴している。
- 11 首長の果たすべき責任は、4年および15-20年の責務を認識しているという。
- +住民への説明責任を果たしている。
 - +行政職員のモラルの向上に努めている。
 - +行政職員の職務遂行能力の向上に努めている。
- +自治体の教育政策について、住民の納得と満足が得られるように努めている。
 - +住民の気持ちを察知して、不安や不満の解消に努めている。
- 12 市民意識、住民自治について⁹⁾
- +住民の間で、志木市民である感覚が高まっている。
 - +地域自治の活動が盛んになっている。
 - +ボランティアの活動が盛んである。
 - +市民とのタウンミーティングや車座ミーティングは、年間5-14回持っている。
 - +「住民から顔が見えるリーダーである」と思っている。
 - +NPOの活動は市としても開発することに重点をおくことが必要である。市の情報開示を積極的に行うことが必要である。
- 13 首長の倫理、使命感について
- +首長には、住民自治を高揚する使命感がある。
 - +公平・公正な態度を持つ。
 - +郷土愛、ふるさとを愛する精神の高揚をすすめている¹⁰⁾。
 - +市民の先頭に立ち、市民が考える政策提案が重要だ。市町村長廃止構想を持つ。
 - +不正に組みせず、信頼されるリーダーとして行動している。
- 14 首長の戦略について
- +住民と情報を共有し創造をしようとしている¹¹⁾。
 - +「住民の、住民による、住民のための教育構想」を進めている。
 - +住民とともに、教育のグランドデザイン、ビジョンを描いている。
 - +住民とともに新たな教育システムの構築を目指している。
 - +地域の子育て戦略を明らかにしている。
 - +マニフェストの作成にあたって事務作業を行っている。
 - +学校の統廃合で、適切な規模に再編成する。
 - +教育改革での住民発案制度は検討中である。
- 15 首長の役割について
- +職場内外の教育改革に関するネットワークとコミュニケーションを推進している。
 - +自治体代表者として、教育改革の適切な行動をしている。
 - +教育改革で一定の役割執行をしている。また適切な説得行動をしている。
 - +教育改革で、基礎学力と心やさしい子、協力原理が機能する教育行政とを目標にしている。
 - +自治体の利益を守るため、教育改革で外への攻撃

を適切にしている。

+国際化をすすめ、英米等の教育事情に照らして、教育改革を進めている。

16+市町村合併は、適切な行政単位で必要。国、府県、市町村の役割分担の明確化が必要である。

17 教育改革における首長の体制指導について

+直面している教育課題を解決するため、地域の人材活用を進めている。

+地域の特色ある教育目標を、自治体挙げて追求している。

*子どもを支援する組織体制の整備は作成中である。

18 志木市穂坂邦夫市長に関するリーダーシップの特色(仮説18項目の中)

AAAランクの特色(「大いに賛成できるAAA」は、11項目:61.1%)

1・住民参加の方向性、2・住民自治の強化、3・最高度の政策を協働での創造、4・最高水準の説明責任、5・最高水準の納得と満足、6・スピードのある決定方式、7・首長と職員の視点の転換、8・将来を見通した予測を持った行動、9・新文化の創造が重要、10・財源の確保¹²⁾、11・科学性と創造性がある。

AAランクの特色(「賛成できるAA」は、4項目:22.2%)

12・権限の委譲とやる気の創出、13・率先垂範、山本五十六の「やって見せ、言ってみせて、させてみて、ほめてやらねば、人は動かじ」、14・市民倫理の徹底、15・サービスは住民負担との調和。

Aランクの特色(「どちらかと言えば賛成A」は、3項目:16.7%)

16・最高水準の人材の登用、17・選択肢(チャンス)の提示、18・質の高いスタッフチーム。

B・Cランク 賛成できない項目はなし。

(2) 自由記述の内容

4 質問紙調査票に記載された志木市穂坂邦夫市長の提言は次のとおりである。

1・従来の発想を捨て、21世紀型の教育改革を大胆に行うべきである。

2・教育行政の実態を理解するとともに、建前(現行体制における理念)と実態との整合性に留意すべきである。

3・義務教育や社会教育に対して、首長はリーダーシップを発揮すべきである。しかし「独走」は避け、教育委員会と十分なコンセンサスをもつことである。

4・教育については、首長は幅広い知識(教育の専門性)とともに見識(児童・生徒からの視点)を持つ

ことである。

5・首長の自己研鑽については、強く認識している。

(3) 6名の市長の提言

市長名の公表を許可された市長のうちから、今回は6名の市長の意見や提言を記載する。

愛知県犬山市 石田芳弘市長による提言¹³⁾

自治体の教育改革は、まず自治体首長の教育哲学を持たねば始まらない。その哲学は専門教育者に相談しながら、行政施策として実行してゆくことである。根本は、首長個人のパーソナリティに根ざすものである(関連する単行本を執筆している)。

鹿児島県指宿市 田原迫要市長による提言

地方分権の時代といわれているが、教育については、ほとんど分権がなされていない。私は、小中学校の教育は、基本的にそれぞれの地域が責任を持って行うべきであると思う。

子どもたちに教えるべき一番大切なことは、驕と郷土愛だ。家庭や家族制度が崩壊しつつある今、地域が果たす役割と責任は大きい。ところが現在の枠組み(制度)では、これが出来ない。

全国一律の教育基本方針やカリキュラム、教科書などが本当に必要なのだろうか。結局はこの行為によって、教育の全体レベルが、低きに合わされることになるのではないかと考えている。

千葉県佐倉市 渡貫博孝市長による提言

1・当市は教育を通じて、「人材の産地」でありたいと願っている。

2・大人たちの生き方が、子供の憧れとなるようになってはならないと考える。

3・そこで市民カレッジや市民大学などの成人学習を大切にしている。

4・教育改革を考える時、単に「教育制度を変えればよい」とか「教育課程の内容を変えればよい」と考えるだけでは、改革は過去の改革と同じ結果に帰するであろう。(資料の提供をうける)

愛知県新城市 山本芳央市長による提言

質問紙調査票の質問項目の中、地方自治と教育制度、英米の教育制度と日本の教育制度、日本の戦前と戦後の教育改革などとも深い関係をもつ問題点が、今日の教育現場の問題となっている。

首長のリーダーシップと教育委員会、現場の学校との関係について、あなたの研究は、重要なものと理解

している。研究の成果を期待する。

福岡県筑後市 桑野照史市長による提言

学校や親に任せた子育てから、地域共通の宝である子どもたちに育てるため、「地域ぐるみ」で立ち上がりが重要だ。新しいP.T.A (Area) が鍵と考える。

三重県名張市 神田禎也 (代理) による提言

特色ある学校づくりを推進するため、権限委譲を進めたい。

このほかに11人から氏名の公表を許可されたが、紙幅の都合で次の機会に譲りたい。

(4) 匿名市長からの提言

ここでは匿名希望の市長の意見や提言を記載する。

東北のH市長：教育行政は閉鎖的である。もっと自治体行政の参画を進めなければ、進歩と発展が難しくなると考える。

中部のG市長：教育分野における地方分権（税源を伴う）が急務である。特に住民と直接向き合う基礎的自治体（市町村）の役割が重要である。国・都道府県から、市町村への分権が急務である。国の役割は、骨格のみを押さえる。多様性と創造性を創出するための方法論は、各市町村にゆだねるべきだと考える。

東北のM市長：義務教育の教師の任免権を市町村か市町村教育委員会に与えること。人事異動の範囲を、広域行政域内にする。給与の負担は現行が良い。教師と生徒、教師と地域の関係は、常に深いつながりと信頼が大切に、地域の行事にも共に参加できるように、生活環境を整えることが必要である。

関東のS市長：教職その人事権は、市町村長が持つべきだと考える。地域に根ざし、地域をささえる児童生徒、保護者の期待にこたえるためには、首長の人事執行権が必要である。

関東のA市長、Y市長：本当に子供が好きな教員の確保がもっとも大切である。市町村でも教員の採用試験を出来るように変える必要がある。

東北のO市長：首長の理念を基盤にしながら、教育委員会の主体性を尊重する共同歩調が大切である。

東北のK市長：首長と教育委員会では、情報の連絡よりも、行動の連携が重要である。

教育改革については、何よりも意識の改革が大切であり、不易と流行を見極めながら推進してゆきたい。

東北のS市長：教育は特殊な政党の課題ではなく、世界に通用する倫理観をもつ人間の育成が第一であると考えている。

関東のK市長：HR や体育の授業は、多人数でも可能（40人でよい）。英語、数学、理科などの教科は、少人数（10～20人）が良い。教員の給与が、県費と市費では、同じ校舎内で教育に携わる場合、意思疎通の点で問題が生じることとなる。

関東のT市長：リーダーシップ18項目で、すべて4、5であった。（大いに賛成できるが10、賛成が8項目）

関東のN市長：リーダーシップの18項目で、13項目で「大いに賛成」とした。他も賛成であるとした。

関東のD市長、T市長、C市長、N市長、T市長：中国のK市長、H市長ほか

リーダーシップの18項目で、全ての項目で賛成であるとした。

北陸のA市長：九州のH市長、：関東のT市長ほか：リーダーシップの本質についての仮説18項目全てで「大いに賛成できる」とした。

中部のU市長、I市長：「教育について、首長に権限を持たせる法整備が必要である。」

近畿のH市長ほか：「10～25人の少人数学級は、子供の減少により自然に移行している。」と指摘している。

東北のA市長：国と県の教育に関わる権限を、設置者である市町村に委譲されることが、現実的な教育改革の実現に資するものと認識している。

九州U市長：国際化、科学技術の進歩、家族と社会の変貌に対応するため、今の改革は時宜を得ている。中央は根幹を変え、自治体では地域の特性を生かし、住民の期待と願いに根ざした創意と工夫に満ちた細やかで大胆な教育改革が必要である。環境面や財政面で、教育委員会、学校現場と一緒に改革のスムーズな振興に努めている。

東北S市長：教育委員会は地方の実情に即した教育行政を行うという点で、機能せず全く形骸化している。首長直属の「教育長」をおいて、行うことも必要と思う。

現在は、教科書採択が同一地区の共同採択となり、県において一教科一種類の教科書採択となっている。いわゆる「県定教科書」です。各学校が採択できるよう改善することが重要と考える。

中国四国のH市長：地域・家庭・学校が一体となった「共創の教育」を推進している。市の優位性を生かした特色ある教育を進めると共に、学校においても、情報を発信し、説明責任を果たす。マニフェストを導入するなど開かれた学校作りを行う支援を進めたい。

近畿のT市長：教育委員会の抜本的な改革が、必要である。幼少時から、児童・生徒・学生、成人教育と生涯を一貫したシステムに構造的な改革が必要である。

関東のU市長：市長公約で「少人数学級」の実現を掲げました。全国に先駆けて指導助手を導入した。不登校児童生徒のために「街角の学校」の設置も準備している。地方分権と教育改革は、一体であり、実情にあった改革は、首長のリーダーシップが、鍵と考える。

この他、匿名の市長で多くの意見や提言をいただいているが、データの提示としては次回に譲りたい。

5. 考 察

1) 現行の教育体制、現行の法制の中でも、子どもの出生の減少で、自然なうちに10～25人の少人数学級や授業が進んでいる自治体が増えている。市長の意見においても肯定的な意見が多い。少子化自体は大きな問題だが、授業の展開の面では適正規模である。

2) しかしながら、子どもの「すし詰め学級」が依然として残存している自治体もある。この面の法制の改革が進み、学級定員の規制緩和が許容されたが、自治体の財政事情に大きく左右される。また、教育経営方法の変更をしないと個性を重視した10～20人という個性尊重、人権尊重の少人数指導については実施困難な地域が多い。この面では地域格差が大きい。

3) 地域の子どもの愛し、郷土を愛する気持ちが重要である。自治体首長のリーダーシップをみると、市長自身が哲学を持って、地域の教育学習づくりをすすめ、

人材を育てる営みを率先してなすべきであると認識している。このような姿勢は、現行制度の中でも教育委員会に大きなインパクトを与えている。

4) 教育分野における地方分権が進んでいないという認識、教育界が閉鎖的であるという認識が存在する。税源を伴った教育の地方分権を実施すべきだと考える。子どもから高齢者までの生涯学習社会システムを構築するには、もっと自治体を信頼して、あるいは尊重して、現場に近いところに権限を移すべきである。そうでないと多様な住民のニーズに創造的感性を持って対応することが困難である。国は教育の大綱的基準を示し、住民と直接対峙する地方自治体と地域住民に具体的な実施方策をゆだねるべきである。

5) 首長と教育委員会の関係はもっと開かれたものになる必要がある。しかも、両者は協働して地域共通の宝であり資源である子供を育てる仕組みを作るべきだ。現在の制度は時代の要請に合致していない。首長からこのような方向性が提示されること自体、大きな問題である。旧教育委員会法が廃止された理由の一つに「選挙による政治的偏向」がある。首長がリーダーシップをとることで再度この問題が浮上しようが、教育改革を進める自治体の中で教育委員会主導のものは斬新さがない。首長のリーダーシップが実質的に働いているところに教育改革の実がある。

6) 国・府県の方針が委細に及び、地域の多様な創意工夫を抑制している。国・県は、市町村の行政能力を信頼すべきだ。規制緩和と地方分権が「合併」による行政能力の向上を企図しているというが、広域化が必ずしも優れた行政を保障するとは考えられない。実質的な権限の委譲が必要である。国は手を掛けすぎる。国・県は創造的な市町村を抑え、レベルを低い方へ合わせようとする。このような行為だけは止めるべきだ。地域の発展・進歩を図るには、国・県の不要な縛りを止めることだ。

7) 今日の教育改革は十年も前の学習指導要領が実効を上げなかったと同様に、結局、何ら変わらない結末に帰すと予想される。地方自治体の首長によるリーダーシップにより、多様な教育改革を大胆に細心に進めるべき理由はここにある。

6. 結 論

1) 市長の働きは地域の特色と実情に合わせ多様に展開されている。首長は創意工夫を凝らし、智慧を集めて住民の教育要求の実現に努めている工夫が見られる。
2) 地方教育行政への首長のリーダーシップの必要性は一定の条件のもとで、必要性が強く意識されている。

自治体首長のリーダーシップの本質に関する筆者の18の仮説についても、233人の市長のうち5～6人を除いて、227人以上の市長(97.41%)から賛成があった。

3) 創造性と課題実行の徹底が図られなければならない。住民と毎日直接対面しながら、日々の営みの中で多様な工夫と創造を進めている自治体では、首長の役割と使命はかつてなく重要になり、今までになく切実に説明責任を問われている。

社会の創造者、社会発展と維持の原動力である子どもや青少年を健全にしてすぐれて才能豊かな人間に育てる責任を持つべき首長のリーダーシップは、郷土愛、子育て愛に関しても、自治体住民の代表者として存在することに基盤がある。この基盤に立つ代表者にふさわしい責任と使命がかつてなく問われ、要請されると認識する。この意味で新しい世紀に入った。

4) 先駆的的首長のリーダーシップが必要である。データで示したように、市長の意見や提言は、法制上の制約が多く悲鳴をあげながらも、住民の要求に真正面から真摯にこたえて奮闘し活躍する姿を映し出している。また、そのような市長を輩出している。今日言うところの地方教育行政の分野において、一つの模範となる典型が提示されていると考える。

5) 地方分権と権限委譲は一体であると考え。21世紀型の教育改革は、教育・学習の主人公がいる現場を最優先にするべく、権限委譲のある中でのみ、教育改革は成功裏に進行する。

自治体首長は、学習者を基盤・基点として、学習者・住民と協働し、学習者・子ども・成人の区別なく、生涯にわたり終始一貫した創造性と課題遂行を徹底支援するため、権限委譲も徹底して実現させる使命と役割を負わされているようである。

地方分権一括法の制定によって、国、県、市町村の縦の関係はなくなったというが、実質的には重要でない権限が地方に任されたにすぎない。実質的変革しうる権限が首長に任されてこそ、真の意味の地方分権であり、規制緩和である。小さい村だからといって行政能力の不足を識者は指摘したが、合併によってそれが高まるという保障はない。

【謝 辞】

1) 埼玉県志木市 穂坂邦夫市長様には、議会中の多忙な折、2003年9月29日(月曜日)午後1時から30分間面談になり、13時30分から15時まで市教育委員会で詳細な説明を受けることが出来ました。貴重なお話を伺うことになり、心からお礼を申し上げます。

2) 愛知県犬山市 石田芳弘市長様には、2002年、30分間にわたり面談を受けることが出来ました。心からお礼を申し上げます。

3) 今回の質問紙調査票で11名を超える市長にも、意見公開のご協力をいただき、お礼を申し上げます。なお匿名の23名を超える市長にも提言をいただきました。回答を寄せられた255自治体すべての関係者のご苦労とご親切に対し、併せて衷心より厚く感謝申し上げます。

【註および引用文献、資料】

- 1) 竹下讓監修著『世界の地方自治制度』イマジン出版、2002年、235-252頁。
- 2) 岡東壽隆、福本昌之編著『学校の組織文化とリーダーシップ』多賀出版、2000年、3-4頁。
- 3) 岡東壽隆、鈴木邦治著『教師の勤務構造とメンタルヘルス』多賀出版、1997年、297-310頁。
- 4) ハーバード・ビジネス・レビュー、Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳『リーダーシップ』ダイヤモンド社、2002年、229-261頁。
- 5) 淵上克義『リーダーシップの社会心理学』、ナカニシヤ出版、2002年、218-223頁。
- 6-1) 志木市『志木市・地方自立計画』志木市、2003年。
- 6-2) NHK 変革の世紀プロジェクト編『NHK スペシャル、変革の世紀1、市民、組織、英知』NHK出版、2002年。
- 6-3) 憲法調査会『地方自治に関する調査小委員会議録・第1号』衆議院事務局、2002年。
- 6-4) 文藝春秋編『日本の論点2003、せとぎわの選択』文藝春秋、2003年。
- 7) 藤原武弘『社会心理学』培風館、1997年、31-36頁
- 8) O・ティード、土田哲訳『リーダーシップ』、創元社、1987年、21-30頁。
- 9) 村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』2003年、東洋経済新報社、1-33頁。
- 10) 犬山市長石田芳弘『君も市長になれ』、全国書籍出版、2003年、2-3頁、105-107頁。
- 11) 読売新聞社『地方が変わる、日本を変える』ぎょうせい、2002年、129-158頁。
- 12) 林宜嗣『地方財政』、有斐閣、1999年、37-50頁
- 13) 犬山市長石田芳弘『君も市長になれ』全国書籍出版、2003年、127-133頁。

(主任指導教官 岡東壽隆)