

教育長のリーダーシップに関する研究

～市町村教育長のインタビュー調査から～

河野和清

(1996年9月9日受理)

A Descriptive Study of Municipal School Superintendent Leadership

Kazukiyo Kohno

This paper aims to clarify the basic characteristics of superintendents' work by considering their relationship with municipal heads, municipal assemblymen, and board members, using the interview method. As a result of the analysis, the main points which is clarified are as follows; 1) it is confirmed that the influencing power of municipal heads is very strong in matters of the appointment of both school superintendents and their administrative staffs, and the compilation of educational budgets. It is worthwhile noting the fact that school superintendents are substantially appointed by municipal heads. This is very suggestive in considering the nature of the administrative behavior of superintendents in terms that school superintendents cannot help keeping good relationship with municipal heads in order to perform their duties adequately. 2) the existence of assemblymen seems to be important to school superintendents because they check the educational administration and policies as spokesmen for the residents. 3) it is corroborated that board members do not positively get involved in the formulation of educational policies. They rather play the restrictive part of only giving approval to educational bills, submitted by school superintendents or their administrative staffs. Obviously, the idea of the dichotomy of policy - formulation and policy - execution does not by now seem to reflect the reality of educational administration. 4) judging from the above - mentioned points, it becomes clear that superintendency is required to have political and negotiatory ability as well as educational and managerial ability.

I. はじめに

わが国教育委員会制度は、戦後教育行政改革の3原則、すなわち民主化、地方分権化、一般行政からの独立を体現するものとして、アメリカで発達した教育委員会制度を範として、昭和23年に創設された。しかし、昭和31年には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定、施行され、その組織及び運営について重要な改正が行われ、現在に至っている。

ところで、現行法では、教育長の任務については、「教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる。」(地教行法第17条1項)、また「教育長は、教育委員会のすべての

会議に出席し、議事について助言する。」(同法17条2項)、そして「教育長は、第17条に規定するもののほか、事務局の事務を統括し、所属職員を指揮監督する。」(同法20条第1項)と規定されており、教育長は、教育委員会の補助機関としての性格を有し、首席補助執行官、専門的助言者、あるいは事務局の統括者として、教育政策の実施のみならず、場合によってはその形成過程において重要な役割を果たしている。しかし、わが国では、教育長が教育委員会の教育政策の形成と実施過程において大きなリーダーシップを発揮する立場にありながら、教育長のリーダーシップに関する本格的な研究は、余り無いのが現状である¹⁾。

そこで、本稿では、今後、教育長リーダーシップに

関する研究を行うための基礎資料を得るため、教育長に対するインタビュー調査を実施して、教育長の職務が彼らによって実際にどのように捉えられているのか、その実態と彼らの意識を考察することにした。

このような研究が重要なのは、教育長の職務権限は、法規（例えば地教行法第17条）で公式に定められているが、教育長は、実際にはこの法規に定められた通りに行動しているわけではなく、例えば、教育委員会の意思決定への教育長の参加の程度は、法規によってではなく、教育長と教育委員の相互関係（力関係、教育委員の希望や要望など）によって決まることがあるからである。法規定は、教育長の日常の行政行動を、必ずしも、ありのままに表しているとは言えない。教育長の行政行動の内容と性格を明らかにするためには、まずは、教育長が、自分たちの職務をどのように捉えているのかを明らかにし、「教育長が、実際に仕事で何をしているのか」という、最もプリミティブで、基本的な問いにこたえることから始めることが必要である。

Ⅱ. 調査方法

1) 調査対象

調査対象は、X県市町村教育委員会の教育長（前職も含む）11名であり、そのプロフィールは、表1に示される通りである。

2) 調査期間 1996年4月上旬～7月上旬

3) 調査手続

教育長には、教職出身者や行政職出身者や企業管理経験者が任用されているので、教育長のリクルート源を若干考慮したものの、原則として11名の教育長（前職を含む）を無作為に調査対象に選んだ。教育長には予め、電話でインタビュー調査の依頼を行い、受諾さ

れば、当日、筆者が教育委員会に赴き、一人約2時間を目途にインタビューを実施した。許可を得られた場合のみ、会話内容を録音テープに記録した。インタビューの内容は、調査終了後、即日インタビュー・メモに基づいて（あるいは、録音テープのある場合は、これを再生しながら）その要旨録⁽²⁾を作成した。本調査では、教育長リーダーシップの特質や研修・養成の在り方を検討することを考慮して、主に、次の3つの観点から質問を行った。

- (1) 教育長が自分の職務を遂行する上で、首長や議員や教育委員とどのような関わり方をしているか、その実態と彼らの意識を明らかにする。
- (2) 教育長の職務を遂行する上で、どのような能力が求められるのか。行政職出身の教育長と教育職出身の教育長と企業出身の教育長とでは、教育長についての能力観に差異があるのか。教育長は、どこからリクルートされるのが最も適切か。
- (3) 教育長は、現在、研修をどのような機関において実施し、それについてどう思っているのか、また将来の研修の在り方についてどのように考えているのか。

本稿は、紙面の制約上、(1)に焦点を当てて、教育長職がどのようなものであるか、その実態と彼らの意識及び職務の基本的性格を明らかにし、今後の教育長リーダーシップ研究の手掛かりを得ようとするものである。(2)と(3)についての考察は、別稿に譲る。

Ⅲ. 結果及び考察

1. 教育長と首長との関係

本節では、教育長がその職務を遂行する上で、首長とどのように関わっているかを、(1)教育長・教育委員

表1 市町村教育長のプロフィールと調査概要

	市町村教育長名	年齢	性別	在職期間	前職	インタビュー時間	録音テープの有無	所在地
1	A町教育長	63歳	男	1年	教職	1時間00分	無	別館
2	B市教育長	67歳	男	12年	教職	4時間00分	無	本庁
3	C町教育長	65歳	男	4年	教職	2時間30分	無	別館
4	D町教育長	65歳	男	1年	企業	1時間40分	有	別館
5	E町教育長	53歳	男	1年	行政職	2時間00分	有	別館
6	F町教育長	55歳	男	7年半	行政職	1時間40分	有	本庁
7	G市教育長 ※	66歳	男	7年	教職	2時間40分	有	別館
8	H市教育長	56歳	男	2年	企業	1時間50分	有	本庁
9	I町教育長	67歳	男	1年	行政職	2時間00分	有	別館
10	J市教育長 ※	66歳	男	3年	教職	3時間30分	無	本庁
11	K町教育長	63歳	男	8年	教職	1時間00分	有	本庁

注1) ※印は、1996年3月末に退職した教育長をさす。

注2) 「所在地」は、教育委員会が本庁内にあるかどうかをさす。

の人事、(2)行政職員の人事、そして(3)教育予算の編成の3点に焦点を当てて考察し、教育長職の性格を明らかにする。

1) 市町村教育長・教育委員の人事

教育長職の基本的性格を把握するためには、まず、教育長の人事がどのようにして行われるかを明らかにする必要がある。法律上は、「市町村又は第2条の市町村の組合におかれる教育委員会（以下「市町村委員会」という。）は、第6条の規定にかかわらず、当該市町村の委員のうちから、都道府県委員会の承認を得て、教育長を任命する。」（地教行法第16条第3項）と規定され、市町村教育委員会が、当該市町村の委員のうちから、都道府県委員会の承認を得て、その教育長を任命することになっている。しかし、教育長は、当該市町村の教育委員の中から選ばれることから、実際には教育委員会というよりも、市町村長（首長）が教育長の人事に、大きな影響力を行使する仕組みとなっている。というのは、教育委員は、「地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。」（地教行法第4条1項）ことになっており、教育委員が任命される時、すでに教育長予定者が教育委員候補者の中に加えられることになっているからである⁽³⁾。実際に、K町教育委員会の教育長は、インタビュー調査の中で、教育長人事について、次のように述べている。

「教育委員会が教育長を任命することになっているが、実際には、町長は、教育委員を任命する時、すでに教育長に誰を推すかを決めている。町長は、教育委員の任命の同意を議会に求めるが、その際、教育長、委員長、一般教育委員を誰にするかを内々に提示し、議員の同意を得ている。本議会の前に開かれる全員協議会（議員の集まり）に、町長が出席し、この人が教育長候補であり、経歴はこうであると説明し、同意を求めている。実態は、町長が教育長を誰にするかを決めているのである。」（11-5）

また、J市教育委員会の前教育長も、「自分が、教育長に就任した時も、教育委員の任命の際に、すでに内々に教育長に自分なることを予定されていた。教育長の指名は、市長の提案権である。」（10-1）とさえ述べている。

さらに、教育長歴の長い、B市の大物教育長は、「教育委員任命の際に、教育長に誰になるかは予定されていた。市長から自分のやりやすい教育委員を選んでもよいと言われた。」（2-10）ことを打ち明けている。教育長と市長の親密な関係、教育長と教育委員の力関係を示すものとして興味深い。

C町教育長やG市前教育長やH市教育長も、教育委員の任命の段階で、すでに市（町）長から教育長に自

分なることを予定されていたことを明らかにしている（3-6、7-21、8-3）。

このように、法律上は、教育委員会が教育長を任命し、教育委員会の主体性（独立性）が認められているかに見えるが、実際は、首長が教育長の任命に深く関わっているといえる。少なくとも、教育長の人事には、首長の影響力が大きく働いているようである⁽⁴⁾。このことは、教育長職が何であるのか、あるいは教育長の行政行動の基本的性格を知る上で、極めて重要な点である。つまり、教育長は首長の意向と議会の同意によって誕生するものであって、良くも悪くも、教育長は首長や議会とある一定の関係を保たざるを得ない。このことは、教育長は首長との間で良好な関係を維持でき、あるいは維持できる限り、その職務を円滑に遂行できる可能性を秘めている反面、教育長が首長のコントロール下にあるという、あるいは、教育長は首長の行政行動の枠組の中でしか動けないという、微妙な関係にあることを意味する。したがって、教育長がその職務を円滑に遂行していくためには、先ずは、首長（場合によってはさらに議会）との間に良好な関係（信頼関係）を築いておくことが必要である。

2) 行政職員の人事

教育委員会の事務局にはその所掌事務を処理するために行政職員（事務職員）が配置されている。とくに町村教育委員会の事務局は、課長、係長を含めて、ほとんど行政職員によって占められている。この行政職員の人事は、首長によって行われるので、教育委員会の主体性（独立性）といった観点から見ると、問題はなくはない。行政職員の人事について、教育長らは、次のように述べている。

「教育委員会の一般職員の人事権は、町長が握っており、人事について相談を受けることはない。その意味で、教育委員会はないがしろにされている。」（E町教育長、5-14）

「一般職員の人事権は、町長が持っているもので、一般職員からいえば、町長部局が本庁ということになる。」（E町教育長、5-18）

「行政職員の人事は、首長部局で決めるので、この点で、教育行政が一般行政から独立しているとはいえない。」（K町教育長、11-6）

「教育委員会の人材（この場合、総務・財政担当）を育てても、直ぐに本庁にとられてしまう。…事務職員の人事がこちらにほとんど相談なく、市長部局で決められるので、人事戦略上困ることが多い。図書館にパソコン操作のできる若い職員の配置を望んでいたのに、50歳台の職員をよこしてきた。」（B市教育長、2-19、2-29）

このように、教育委員会の事務を処理する行政職員
の人事は、首長によって行われており、教育委員会が
主体的に人事を行うという面から見た場合、問題があ
る。とくに町村の事務局は、ほとんど行政職員によっ
て占められており、その人事が教育委員会の主導の下
に行えないことは、人事の面から見ても、教育行政の
一般行政からの独立は形骸化しているように思える。
本来、この制度には、一般行政との人事交流によって
教育委員会によりよい人材を確保するという狙いがあっ
たと思われるが、行政職員は、首長部局が本庁である
ために、常に首長部局である本庁に「顔」が向いてお
り、本庁に帰りたいという意識が強く、これが、むしろ
良い人材の確保と行政職員のモラルの高揚を阻む
要因となっている。B市教育長は「教育委員会が独立
の機関としてもっと誇りを持って働くよう職員に訓示
している」(2-4)と、また、I町教育長も「職員が自
分の役割をきちんと、しかも自信をもってやるよう常
に話している。」(9-3,11-6)と指摘しているように、
事務局職員のモラル高揚が管理上、あるいは教育委
員会の活性化の面から一つの大きな問題となっている。
行政職員が教育委員会に配置換えされることを「出向
と呼んだり、首長部局を本庁、教育委員会を「外局
と見なしているように(B市教育長、2-27)、行政職員
の本庁への帰属意識は強い。一般に行政職員側に教育
委員会に配置換えされることを厭おう傾向のあること
は、多くの教育長によって指摘されている。時には「島
流しに」されたという感情を持つ職員さえいるという
(4-13)。このため、教育委員会が独立の合議制執行機
関であるという高い意識を持って働く行政職員が必ず
しも多くないことが指摘される(2-4,11-7)。これは、
事務局職員のモラルの問題とともに、一般行政にお
ける教育行政の位置関係(一般行政の優位性)を如実に
表わすものとして注目される。

3) 教育予算

教育予算は、その年度の教育活動の方向と質を規定
するが、教育委員会は、教育予算を編成する権限をも
たないために、教育長は予算獲得に最も苦労している
ようである。例えば、教育長たちは、次のように述べて
いる。

「予算獲得の仕事はとくに辛い」(C町教育長、3-14)

「教育予算の獲得は、非常に大きな問題である。安
定した教育費の確保が望まれる。現在、地方交付税の
下で、教育費として計上された経費が、他の行政費に
食われてしまっている。紐付きの予算の方がよい」(H
市教育長、8-16)

「町村の場合、予算権がないので、財政問題で最も
悩む」(K町教育長、11-6)

「予算についてはもう少し強い発言力を持ちたい。
予算編成の手続きは、他の部局と同じように、市長部
局に予算要求を出す。財政当局と折衝して、煮詰まれ
ば、向こうから『最終的にこれでいいですか』という
承認の手続きを求められる。この段階ではもう修正は
できないのが現状である。この段階で、教育委員会
の会議に承認の案件をかける。予算要求は秋にする。説
得力のある、しかも予算の裏付けとなる事業計画を作
る必要がある。その意味では、スタッフの中に教育施
策の策定能力をもつ人材を必要とする。市長の教育に
対する理解度が教育事業の成否に影響を与える。その
ため、必要な時は、市長とか助役に予め了解をとっ
ておく。市長も、4年ごとの選挙があり、公約があるの
で、このことを踏まえて、予算要求をする。教育は
一般に票にならないが、社会教育の場合のように、入
れ物(公民館などの施設)を作る場合は、選挙の票に
なるので、この点を踏まえ市長と交渉する。」(H市教育
長、8-13)

「予算編成権が教育委員会にはない。予算編成権を
もっているのは、町長である。したがって、町長及び
町長部局の財政当局が教育に理解を示して、予算をつ
けてくれないと駄目である。教育長が独自に思い通り
の予算編成ができないことが多くの教育長の悩みの種
であるとともに、予算獲得が教育長の大きな仕事であ
る。」(F町教育長、6-4)

このように、ほとんどの教育長が教育予算の獲得が
彼らの大きな仕事であり、最も苦労する点であることを
指摘している⁽⁵⁾。教育委員会に教育予算権がなく、教
育予算の編成に当たって首長(部局)の影響力が大きい
ことは、善し悪しは別にしても、一般行政からの独立
の理念が形骸化している証しといえよう。

以上、教育長人事、行政職員人事、教育予算の3つ
の側面から、教育長と首長との関係を検討してきた。
これらのことから、次のことが指摘できよう。

第1に、教育長人事、行政職員人事、教育予算のい
ずれをとっても、首長の影響力が大きいことを指摘し
なければならない。「教育長職は極めて激職である。1
期務めないで辞める教育長も多い。市長との信頼関係
を作っておかないと難しい」(B市教育長、2-2)、「困
った時は、先ずは教育次長に相談する。大きな問題の場
合は、町長に相談する。…問題によっては、ある程度
議員に根回しする必要がある。…しかし、教育長にとっ
て、議員よりも町長の方が重要である。町長の教育に
対する理解度が教育行政に影響を与えるからである」(I
町教育長、9-6)、「困難な問題に直面した時には、先ず
市長に相談する」(H市教育長、8-10)、「町長との対立
が原因で4年の任期を全うせず教育長を辞めた人がい

る。…生活がかかっていたら、町長との対立は、私の主張をトーン・ダウンさせたであろう。(校長を)退職してからの仕事であるから、こうして体をはってできるものである」(C町教育長、3-5,3-13)、「町長が教育に対してどの程度理解を示すかが教育行政の成否の一つの鍵となる。隣の町では、元教育長が町長になり、教育予算が豊富につき、積極的な教育施策を展開している」(E町教育長、5-15)。

これらの発言にもあるように、教育長にとって首長の存在は大きく、教育長職を維持していくためには、まずは、首長と良好な関係を維持していくことが重要であることが理解できよう。12年近く教育長を務めた、B市のベテラン教育長が仕事上のモットーとして「誠実、忍耐、決断、知力(知性)」を挙げ、「誠実」はとくに市長に対してのものである(2-12)と指摘したことは、教育長と首長との微妙な関係を示唆するものとして誠に興味深い。

第2に、首長とのこのような関係は、教育行政の一般行政からの独立の理念が形骸化していることを示すものである。「教育委員会は、独立の機関としてではなく、一般行政の中の一部局に過ぎないというイメージに近い」(F町教育長、6-11)、「市町村長から教育委員会を見た場合、教育委員会は独立した機関ではなくて、行政一般の一部局に過ぎない。」(B市教育長、2-27)と指摘されるように、教育委員会は、最早、一般行政の一部局として捉えられているというのが実態に近いようである。

第3に、本節「2) 行政職員の人事」で指摘したように、少々気に掛かる場所であるが、教育委員会が一般行政において占める位置が必ずしも高くないことである。戦後、教育委員会は、高邁な理念の下に独立の行政機関として誕生したにも拘らず、一般行政の優位性が働いていることには変わりはないようである。これは、①教育委員会事務局の行政職員の人事権を首長が握っており、教育委員会への配置換えは、「出向」に当たり、出世コースを歩むためには「外局」である教育委員会ではなく、本庁である首長部局にとどまることが望まれること、それゆえ、「本庁に帰りたい」という意識が当然生まれること(2-27)、②(旧)教育委員会法の改正により、教育長・教育委員や行政職員の人事や教育予算の面で、教育委員会の権限が大幅に縮小され、首長部局に大きく依存するようになったこと、別言すれば、意識の面でも、制度の面でも、教育委員会は、市町村部局の一部局として捉えられやすいこと、③事務局職員の待遇が必ずしもよくないこと(教育長の給与待遇⁶⁾、教育次長は本庁の課長に、社会教育課長は課長補佐に相当など(11-6,11-14)、④教育委員会

の仕事は厳しいこと(祝祭日の出勤、夜間の仕事)、そして⑤教育委員会の建物が本庁から離れていることが⁷⁾、かえって事務局職員に疎外感を生むこと(9-12)、などの理由に起因するもの考えられる。また、ここには、教育委員会の組織の二重構造化(行政職員組織と専門職組織)―教育委員会は行政職員にとっては出世コースから外れることをさすのに対して、教職員にとっては教育委員会に入ることは校長、教頭が約束され、出世コースを意味する(11-6)―が認められる。今後、教育委員会事務局組織の在り方についての組織論的研究が望まれるところである。

2. 教育長と議(員)会との関係

教育長は、その職務を遂行する上で、議員に対してもある一定の関わり方をしている。教育長は、議員との関係について、次のように述べている。

「教育長としては、市長よりは、議員に対してより大きな気を使う(市長は、身内であるので)。(J市教育長、10-6)

「教育長は、市長のみならず、議会・議員への対応能力が極めて重要になってくる。」(B市教育長、2-8)

「議員に対しては神経を使う。前もって議員に話をしておかなければならないことがある。しかし、自分は、余り議員とは接触してこなかったほうである。接触の相手は、文教委員とは限らない。教育長と議員の間で表立って意見の対立を見るのは、教育内容に関してである。例えば、日の丸・君が代問題である。教育に関することは、議会で取り上げてもらわないほうが一番よい。いじめの問題にしても、前向きに議員が取り上げることは少ない。」(G市教育長、7-14)

「問題によっては、ある程度議員に根回しする必要がある。同和教育を批判する議員もいる。ある意味で、議員は、偉い存在である。選挙を戦ってきている(住民を代表している)からである。」(I町教育長、9-6)

「困難な問題に直面した時、まず、市長に相談する。校長もやり、教育の大ベテランである教育委員長にもよく相談する。議会対策であれば、議長とか与党の議員に相談する。それは、根回しに近いものである。根回ししたほうがスムーズにいくし、そうでないと些細な事でも問題が表に出ることがある。悪意があれば、どんなことでも表に出せる。それはたまらん。教育長は、かなり議会にも気を使うものである。市長部局と議会とを比べれば、心理的には議会が怖いものである。議会は、チェック機能をもっているからである。市長が相対的に強いとやりやすい。教育長の仕事は、その意味で大変である。…教員団体や同和問題にしても、最後のところでは、教育長が矢面に立つ。教育問題が

政治問題化し、議員が出てくると大変なことになる。学校給食施設を統合する問題で、町を挙げて政治問題化し、教育長を辞めた人がいる。」(H市教育長、8-10)

「町長や議会との対立で教育長を辞める人がある。町長や議会のコンセンサスを得ていないとうまくいかない。例えば議員にソップを向けられると議会で攻撃的になる。」(K町教育長、11-13)

このように、教育長は、予算案など議案を通過させたり、一般質問を受ける時、かなり、神経を使うようである。また、教育長は、教育委員任命の段階で、議会の同意(実質的には教育長としての同意)を得ることを前提としているので、自分の人事の面でも、議会に対してある種の配慮とくに、教育長職を長く務めようとする場合にはとくにそうである一をせざるを得ない。そればかりか、教育長は、選挙を戦ってきた、住民の代弁者としての議員の意見にも耳を傾けざるをえない。議会は、教育長が「公」と真正面から向き合う場であり、教育行政に対する住民のチェック機能が働く場でもある⁽⁸⁾。I町の教育長が「例えば、教師の服装の問題に見られるように、私は、住民(議員)の要求と学校(教師)の考え方が一致するよう、調整するという難しい役割を課されている」(9-3)と指摘したように、教育長は、議員と学校の間立って、住民の意思と学校(教職員)の意思とを調整するという責任を負わされている。議会は、教育の論理と住民の意思とを調整する一つの場でもある。

3. 教育長と教育委員との関係

教育委員は、理念的には、住民の意見を反映させながら、教育政策を策定し、教育長は、その教育政策を実施していくという責任を負っているものと考えられている。実態はどうだろうか。

教職出身のC町の教育長は、次のように述べている。

「教育委員が『住民の代表』として、教育長・事務局をチェックすることはない。教育長の提案した議案が修正されることはほとんどない。学校教育にかかわる教育施策は、教育長自ら作成し、それを課長に示し、社会教育については、社会教育課長が策定し、それを教育委員に議案として諮る。教育委員会の会議は、月1回ほど開かれ、半日程度の時間を要する。」(3-9)

行政職出身のE町教育長は、次のように指摘している。

「教育委員会での教育長の発言は、重みをもっている。事務局から提案された議案が修正されることはほとんどない。教員人事については、教育委員長と意思の疎通を図りながらやっている。教育委員長は、任期もかなり長く、この方面の情報に詳しいからである。就学援助についても教育委員の意見をよく聞いて処理

するようになっている。学校建築については、町長部局と連絡を密にとる。教育委員会の会議は、月1回の割合で開き、平均4時間程度かかる。会議の内容は、これまで起こった事の経過報告と議決案件と教育委員からの意見を聴取することの3点である。教育委員長をのぞき、教育委員から問題提起されることはほとんどない。教育委員会が出された意見は、次の施策に生かすようにしている。」(5-4)

大都市(G市)の前教育長は、次のように述べている。

「教育委員とは、教育委員会を開く前に、予め協議会を設けて、話し合っているのだから、議案が修正されることはない。委員から議案を提案されることもない。協議会には、教育委員と事務局スタッフが出席する。ここで皆が納得したものを教育委員会の会議に提案する。現行法では、教育予算は議決事項ではなく、協議事項である。本市の場合、教育予算の原案は教育委員会で作っているが、市の財政課が査定するので、こちらの思い通りになるとは限らない。財政課長とこちらの課長との間でヒアリングが行われる。これは、大蔵省と文部省の予算編成をめぐるやり取りと同じである。予算獲得は難しい仕事である。本市の小・中学校にパソコン(生徒児童一人一台)を導入することについて、市長とかなりやり合った。市長の教育に対する理解度が教育行政に大きな影響を及ぼす。…教育長は、教育政策(施策)の実施だけに責任を持つのではなく、政策形成にもかなりコミットしているのが現実である。素人の教育委員は、どちらかという監視的な役割を果たす存在である。」(7-4,7-6)

大都市の教育委員会の場合、協議会を設けて予め議案の調整を行っていることは注目される。

行政職出身のF町教育長は、次のように語っている。

「教育委員会で原案が修正されたことは、私が教育長になってから一度もない。教育委員の方から原案が提案されたこともない。教育委員は、事務局から提案された議案に承認を与えることを主な仕事しており、本来の趣旨からいえば、問題がある。しかし、これは、教育長が信頼されているということではないか。」(6-23)

H市教育長は、次のように述べている。

「教育委員は、事務局や教育長が提出した議案を承認する。修正されることはない。教育委員の役割は、事務局の提案した議案に承認を与えることが中心となる。また、教育委員が地域代表となるよう選出しているので、その地域の情報や要望を出してもらおうという役割も果たしている。」(8-11)

K町教育長は、次のように語っている。

「教育委員会へ提出する議案は修正されることはな

い。委員の発言は活発である。会議で出された委員の意見は、次の議案に生かすようにしている。」(K町教育長、11-8)

このように、総じて教育委員が教育政策の形成に積極的な役割を果たしているという姿は、あまり浮かんでこない。

その他、「事務局で策定した教育施策が教育委員会の会議で否決されることはない。また、修正されることもほとんどない。」(A町教育長、1-3)、「議案が教育委員によって修正されることはない。とくに、町村の場合、事務局スタッフよりも有能な委員を抱えることは困難である。」(B市教育長、2-10)、「事務局で作った原案は、めったに修正されることはない。教育委員は、事務局の原案に承認を与える仕事をしている。教育委員の発言は、活発ではない。」(D町教育長、4-7)、「教育委員が地域住民の意見を代弁し、それを政策に反映しているのかというと、そうでもない。教育委員に相談しなくても、事務局内部でほとんどのことが処理できる。教育長・事務局が提案した議案が修正されたことはない。教育委員は、もっとしっかりする必要がある。…教育委員会の会議は活発ではない。」(I町教育長、9-5,9-10)と指摘される。このように、教育委員が教育政策の策定に積極的に携わっているとはいえ、教育委員は、教育長・事務局から提案された議案に承認を与える程度の役割しか果たしていないようである⁽⁹⁾。また教育委員会の会議も、総じて低調である⁽¹⁰⁾。むしろ、教育政策の策定には、教育委員会のスタッフ(課長、係長)や教育長が大きく関与しており、教育政策の形成は住民代表としての教育委員が、そしてその政策の実施には教育長が責任をもつという、政策形成=政策実施の二分論の考え方は、十分に実態を捉えていないように思える。J市前教育長が「教育長としては、教育委員会での会議、民生・文教委員会、そして一般会議で同じことを説明するようになる。」(10-10)と指摘しているが、これは、教育行政が住民の教育意思(=公)と向き合う場が二つないし三つあることを示唆するもので、教育委員(会)の相対的地位が期待されるほど高くないことを示すものとして注目される。

IV 結 び

以上、インタビュー調査を通して、教育長が、職務を遂行する上で、首長や議員や教育委員とどのような関わり方をしているのか、その実態と彼らの意識を明らかにしてきた。その結果、次のようなことが指摘できる。

第1に、教育長・教育委員人事や行政職員人事や教

育予算の編成のいずれの点においても、首長の影響力は大きく、いわゆる教育行政の一般行政からの独立の理念は、形骸化していることが確認できよう。教育委員会は、実態としては、一般行政機関の一部局に近いイメージで捉えられているように思える。教育行政が一般行政の一部として展開されつつあることを伺わせる⁽¹¹⁾。また、教育長は実質的に首長によって、あるいはその強い影響下で選ばれており、このことが教育長の行政行動を本質的に規定していることは注目される。すなわち、教育長の職務を円滑に遂行していくためには、良くも悪くも、首長と良好な関係を結んでおくことが前提条件となる。(首長との信頼関係が失われるとき、大方の場合、職務の不能を意味する。)

第2に、教育長は、議員に対しても、予算案などの議案を通過させたり、一般質問を受けるときにかなり神経を使うようである。議会は、教育委員会の会議とともに、教育長が住民の意思(=公)と直接向かい合う場であり、教育行政に対する住民のチェック機能が働く場でもある。

第3に、教育委員が教育政策(施策)の策定に積極的に携わっているとはいえ、教育委員は、教育長・事務局から提案された議案に承認を与える程度の役割しか果たしておらず、会議も総じて低調であることが指摘される。教育政策の形成は、住民代表としての教育委員が、その政策の実施は教育長がそれぞれ責任を負うという、政策形成=政策実施の二分論は実態を必ずしも的確に捉えているとはいえない。また、教育長が住民の意思(=公)と向き合う場合は、本来は、この教育委員会の会議においてであるが、その会議の不活発さから推しても、その本来の役割が十分に果たしているとはいえない。

第4に、教育長は、教育予算や人事や議会答弁をめぐって、首長や議員に対する適切な対応が求められるところから、教育上の指導能力や管理的のみならず、政治的交渉能力もかなり求められているように思える。教育長は、職務を遂行する上で、首長や議会に

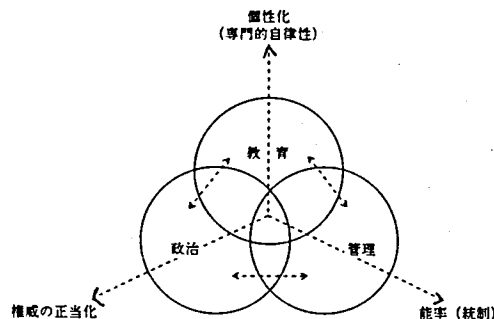


図1 教育長のリーダーシップ

適切に対応する一方で、教育委員会事務局を統括し、学校や学校長に対して教育上の指導性も発揮していかなければならない。この意味で、社会の諸勢力の利害を調整しつつ、教育の理想を現実化し、教育施策を展開して行かなければならない教育長職とは、まさに激職という他はない⁽¹²⁾。筆者は、かねてより、図1に示すように教育長は、「教育」「管理」「政治」の3つ方向においてリーダーシップの発揮を求められていると考えている。教育長が、リーダーシップを発揮する上で、どのような資質・能力を求められているかの分析は、他の機会に譲りたい。

注

- 1) 例えば、堀和郎「市町村教育委員会に関する調査研究—「教育行政の住民統制」の理念と現実—」『昭和61・62年度文部省科学研究費補助金一般研究(c)研究成果報告書、1988年；堀和郎、加治佐哲也「教育委員・教育長の特性の比較分析—市町村教育委員会に関する全国調査に基づいて—」『宮崎大学教育学部紀要(教育科学)』第65号、1989年などがある。
- 2) インタビュー調査の内容は、「市町村教育長のリーダーシップ研究—インタビュー要旨録—」(1996年8月)としてまとめた。本文のインタビュー内容の引用は、すべてこの要旨録に基づく。
- 3) 文部省通達によっても、教育長の職務の性格上、教育委員会の委員の任命に当たっては、教育長としても適任の人材を少なくとも一人を含めることが要請されている(木田宏『教育行政法』良書普及会、昭和43年155ページ)。市町村教育委員会の教育長を「当該市町村教育委員会の委員のうちから」というのは、事務機構の簡素化を図るためやむを得ずとられた措置とされるが、教育委員会の基本理念(素人支配と専門的指導性の原理、一般行政からの独立)を考えると、大きな問題がある。事務機構の簡素化という理由よりも、むしろ、そこには教育委員のみならず、教育長をも一般行政の統制下に置こうという意図が働いたと考えられる。
- 4) しかし、F町の教育長は、「ある教育委員会の会議で、教育長予定者が予定通りに決まらず大もめしたことがある。」(6-28)と報告している。
- 5) ただし、D町教育長(企業出身)は「教育予算は、十分に配分されている」(4-12)と、またI町教育長(行政職出身)は、「教育予算の獲得は、難しいとは思わない。町長をはじめ、財政当局がよく協力してくれる」(9-3)と述べている。なお、市町村教育長の任命には、都道府県教育委員会の承認を必要とするが、X県教育委員会では、その際、市町村教育長候補者の面接を実施している(B市教育長、2-31)。
- 6) B市教育長は、「教育長職は市長に次ぐ激職であるにも拘らず、収入役と同等もしくはそれ以下の給与待遇であり、また、校長職の給与よりも低い。これでは、教育長職により人材が集まりにくい」(2-28)と指摘している。
- 7) 本調査対象の約半数の市町村教育委員会が市役所・役場(本庁)の別棟に設けられていた。
- 8) 教育長の議員との接触度であるが、C教育長は、「議員とは、教育長室で週1回程度、その他議会で時々会う」(3-12)、D教育長は「週に2人程度の議員(文教委員)と会う」(4-8)、E教育長は「月に3~4人の議員と会う」(5-7)、F教育長は「月に1回程度、議員と会う」(6-17)、そしてH教育長は「議員とは1週間に1~2回程度会う。文教関係の議員が中心である。」(8-8)と、それぞれ述べている。
- 9) とはいっても、教育長と教育委員との関係は、微妙である。A町教育長によれば、「教育委員長に町の有力者(町長選で落選した大物)が選任され、教育長がすべての議案について逐一了解を求め、事務局スタッフも彼に服従の姿勢で常に臨んでいたという教育委員会もある。また、ある町では、教育長が長期不在で、町長が教育事務を処理していたというところもある。」(1-11)という。
- 10) なお、教育委員会の会議の回数は、次のようである。「教育委員会は、2カ月に1回の割合で開かれるところが多い。年に3回程度開かれるところもある。1回の会議で平均3件の議案を処理する。」(A町教育長、1-3)、「教育委員会の会議は、月1回、平均2時間の割合で開かれる。」(B市教育長、2-10)、「教育委員会の会議は、定例会を月1回開く。会議は、1時間30分から2時間かかる。臨時会はほとんど開かない。」(D町教育長、4-6)、「月1回の定例会を開いている。」(I町教育長、9-5、K町教育長、11-8)。
- 11) F町教育長は、「『政策会議』を開き、そこに4役(町長、助役、収入役、教育長)と総務課長と企画財政課長と病院事務長が参加し、町政の重要事項について意見交換することになっている。また、同じような趣旨で、近いうちに『4役会議』を設けることを予定している」と述べている(6-17)。また、I町教育長は、「『管理職会議』が開かれ、各課長が出席し、諸施策について意見の交換を行っている」と報告している(9-7)。

12) 例えば、E町教育長は、「前任者の教育長は教職出身者であったが、病気のため、3年7ヶ月でやめた。」(5-2)と、また、F町教育長は、「教育長は、病気になったら辞めなければならない。教育長は、自治労の職員と教職員団体を抱えているので、ストレスもたまる。とくに教員団体との対応については、すべての教育長が大きな悩みを持っている。1期をつとめなくて辞める人が多い。X県市町村教育長の平均就任期間は、3年と少々である。」(6-14)と指摘している。この「教育長は、病気になったら辞めなければならない」という言葉には、文字通り、病気になったら職務を遂行できなくなるので辞職せざるを得ない、それほど忙しい仕事であるという意味と、教育長が大きな問題を抱え、それを解決できなくなったら、病気を理由に辞め

なければならないという言外の意味が込められている。いずれにしても、教育長職が激職であることを物語っている。

なお、「教育長職は、とくに行政出身の教育長の場合、更なる昇進のためのワン・ステップとして使われる場合がある。町長への転出は少ないが(ただし、W町の場合、教育長から町長になる)、助役になるステップとして使われることがある。このため、教育長は、その在職中、首長部局との対立を避ける傾向がある。」(B市教育長、2-32)との指摘もある。また、「教育長職は、市町村長選挙とも絡む場合もある。対立応援候補が首長に当選した場合、教育長職にとどまるのが困難になる場合がある。」(2-32、10-3)といわれる。