

## 教育長のリーダーシップに関する研究(2)

——市町村教育長のインタビュー調査から——

河野和清

(1997年10月1日受理)

A Descriptive Study of Municipal School Superintendent Leadership (2)

Kazukiyo KOHNO

The aim of this paper is to consider what professional competencies are required of municipal superintendents, and what in-service training for them should be done, using the interview method. As a result of these considerations, the main points are clarified as follows; 1) it is confirmed that both the educational guidance competencies and administrative competencies are indispensable, as might be expected. It is also worthwhile noting that ability of educational visions-setting is pointed out as one of most important competencies professionally required of superintendency. This is very interesting in terms of the value leadership being paid much attention recently. 2) It is clarified which professional competencies are required of superintendents is contingent on the superintendent's work environment. It is also noticeable that this is congruent with the contingency theory of leadership. 3) Both superintendents, originally from the teaching profession, and superintendents, originally from public administration and business management, seem to have their own unique administrative behaviors respectively. 4) the need for in-service training of superintendents seems to be strong, especially on the part of superintendents originally from public administration and business management. They desire to receive in-service training about educational matters rather than administrative matters.

### 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年に創設されたものの、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。

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。」(地教法第17条1項)、「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、その形成過程においても重要な役割を果たしている。しかし、わが国では、教育長が教育政策の形成・実施過程において大きな指導性を発揮しているにも拘らず、教育長のリーダーシップに関する体系的な研究は、余り無いのが現状である<sup>(1)</sup>。

本研究では、教育長リーダーシップ研究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通して、教育長の職務特性や彼らに求められる資質能力や研修の在り方等に関して検討を加えようとするものである。本調査の主たる目的は、以下の通りである<sup>(2)</sup>。

(1)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、教育長に求められる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適切か。

(2)教育長研修はどのような機関において実施されているか。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。

## 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職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、原則としてアトラダムに11名の教育長を調査対象に選んだ。教育長には予め、電話でインタビュー調査の依頼を行い、受諾されれば、当日、原則として著者が教育委員会に赴き、一人約2時間を用途にインタビュー調査を実施した。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）その要旨録を作成した<sup>(3)</sup>。なお、この度の調査では、教育長の「資質能力」や「職務特性」や「研修の在り方」を検討するに当って、具体的には次のような質問を行っている。

①教育長にはどのような資質能力が求められるのか。

②現在、教育長職は、主に教職出身者、行政職出身者、そして企業出身者によって占められているが、それぞれの教育長の（行政行動上の）特性（持ち味）とは何か。

③教職出身、行政職出身、そして企業出身の教育長はそれぞれ教育行政をどのように見ているのか。教育行政の特質とは何か。

④教育長はどこからリクルートするのが適切なのか。今後、一般行政職出身の教育長が増えていくことが予測されるのか。

⑤教育長の研修はどのような機関において実施されており、そのことについてどう思っているのか。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。

## III. 結果

(1) A町教育長（教職出身、校長経験者、教育長歴1年、63歳）

（教育長にはどのような資質能力が求められるか）

①「教育長職には管理的、政治的、教育的側面のすべての能力が求められる。どの側面の能力が最も必要とされるかは、教育長が勤める地域の事情によって違う。すなわち、同和教育が問題になっているところでは、政治的能力も必要であろうし、教員組合が大きな力を持っているところでは管理能力が求められるであろうし、教育内容が問題となっているところでは、教育上の識見が大きく問われてくるであろう。また、学校建築や施設・設備など教育のハード面が問題になっているところでは行政手腕が求められるであろう。要するに、教育長の置かれた勤務環境（状況）によって、求められる能力は違ってくる。しかし、本音（教育論）で語れる教育長であってほしい。」（1-1）

②「教育についての識見と町議会できちんと答弁できる能力も必要である。議会では、教育については、私が、財政上の事柄については課長がそれぞれ答弁することにしている。」（1-5）

（教育長はどこからリクルートするのが適切か）

③「教員人事や教育そのものについてリーダーシップを発揮しようと思えば、教職出身の教育長が望ましいかもしれないが、行政職出身の教育長は、幅広い見方で教育行政上の課題に対処できる。それぞれ持ち味があるのではないか。どちらの出身者が教育長に適しているとは一概にいえない。」（1-2）

（これからの教育長に求められるものは何か）

④「これからの教育長は、教育改革の行われる背景や理由について、すなわち教育ビジョンや自分の教育哲学をしっかりと持っておかないといけない。意外と教育長の中には、2、3年先の展望さえ持っていない者が多い。私が、かつて他に先駆けてティーム・ティーチングの実践をしたのも、教育改革の動向を把握していたからである。」（1-9）

（研修について）

⑤「教育長の研修は、郡や県単位ごとに、あるいは全国各ブロックごとに開かれている。そこでは、各分野の専門家、文部省関係者、教育長の代表による講義がある。私は、大学（大学院）での研修には関心がない。」（1-7、8）

(2) B市教育長（教職出身、教育長歴12年、67歳）

（教育長はどこからリクルートするのが適切か）

①「教育問題が難しくなる中で、H市、L市、D町の教育委員会では、企業出身の教育長が現われる一方、E町、M町、N町、F町、O町では一般行政職から教育長に抜擢されるケースが出てきている。教育長に一般行政職出身者になった場合、教育次長に教職出身者

を充て、教育の専門の部分<sup>を</sup>補うという、人事構成上のバランスをとっている。教育行政上の課題が厳しくなれば、教育職出身者では教育長職が務まりにくくなるのではないか。」(2-1)

②「行政職から教育長を選ぶのがよいのか、教育職から教育長を選ぶのがよいのかは、一概にはいえない。行政職出身の教育長の方が、教育予算を立てたり、教育施策を策定する能力がある場合があるからである。要は、教育長にとって、教育的力量に、行政的力量をどう加味するかが大きな課題となる。」(2-3)

「市長は、次期教育長には教育職出身者をというが、私は行政職出身者でよいのではないかと思っている。」(2-14)

(研修について)

③「全国レベルの研修のほかに、教育事務所単位、県単位、全国ブロック別の教育長研修が組まれている。例えば、この教育事務所管内の教育長研修では、これまで、生涯学習、不登校・いじめ、空き教室の活用方法、教育委員会の活性化、文部省の補助金制度、文部省以外の補助金制度の利用法、観点別評価、学習指導要領の改訂、高校入試改革などをテーマにして研修を進めた。」(2-15)

(3) C町教育長(教職出身・校長、教育長歴4年、65歳)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

①「私は、教員人事には注意を払っている。Z教育事務所管内の教員研修(研究発表)などには必ず出かけて行って、教師や教頭や校長の行動をしっかりと観察したり、人事上の情報を収集している。これは、優れた教職員に学区内で働いてもらうためである。人事上の情報を収集し、よりよい教職員人事に努めることも、教育長の重要な仕事の一つである。」(3-3)

②「地域の教育をどう展開すべきか、教育のビジョンをしっかりと持つことが教育長にとって必要なことである。」(3-8)

③「教育長は、地域の教育と文化を守ることが大きな使命である。」(3-17)

(教育長はどこからリクルートするのが適切か)

④「教育長に教職出身者を充てるのがよいか、行政職出身者を充てるのがよいかは、どうとも言えない。それは、学区の規模によるのではないか。行政職出身の教育長であっても、学区の規模が大きく、教育委員会の事務局のスタッフが充実しておれば、教育次長に教職出身者を充てることもでき、職務の遂行に支障は生じないだろう。また、行政職出身の教育長は、幅広い見方ができたり、学校建築や補助金の仕組などにつ

いて詳しい場合もある。ただ、行政職出身者の場合、首長の意向にそうことが多いのではないか。その場合、教育長は、首長の部下のように考えられがちである。他方、教職出身者は、首長と対立することが多いのではないか。」(3-4)

(校長職と教育長職の違いについて)

⑤「校長は、学校の教育に従事し、教育長は、行政的な事柄に90%かかっている。」(3-21)

(4) D町教育長(企業出身・大手企業総務部長、教育長歴1年、65歳、)

(何を期待されて、企業から教育長に抜擢されたと思うか。)

①「教職出身者では、教育現場に知己がいて、仲間意識から思い切った改革ができないということで、教育長に抜擢されたと思う。町長から、教職の経験のない者、行政の経験のない者がむしろ望ましいと言われて、私を推薦された。新しい斬新な目から教育行政を推進することを期待されたものと思う。」(4-2) (4)

(企業管理と教育行政とはどのように違うか)

②「学校の教員が校長や教育委員会の指示・命令に強く反発するのは驚いた。君が代の問題にしてもそうであるが、学習指導要領通りには学校は動いてはいない。企業ではそのようなことはない。管理者の指示に従うものだ。W線沿いの市町村では、一般に教員の組合運動が激しく、校長が学校をしっかりと把握できていないのが現状である。学校も、学級も閉鎖的であるのには驚いた。保護者の発言には教師はよく耳を傾けるものであるが、子どもが人質にとられていると思うのか、学校や教師に対して余り意見を言わない。また、企業に比べると、教育行政は予算に縛られて仕事をせざるを得ないという印象が強い。年度途中で新しく生まれた事業計画を実行し難い。企業では、先行投資として新しいプランを実行できる。」(4-3)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

③「教育長にとって、教育上の識見をもつことが大事である。…また、よい人間関係を構築することも重要である。教育予算を獲得する上からも、これは大事である。」(4-4、4-5)

(5) E町教育長(行政出身・総務課長、教育長歴1年、53歳、)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

①「教育の知識と行政能力の両方が必要である。教育の知識は、まさに、生涯学習の時代であるので、教育長職に就いてからでもその修得が可能である。事務処理や財政上の事柄については行政出身の教育長の方

がその事情に明るい。しかも、無謀な教育予算を組むようなことはしない。財源を工夫して効果的に使う能力を持っている。しかし、教育については詳しくないので、学校教育課長に基本的なところを任せており、学校長に対しては大きな指示を出すようにしている。教育内容の細かい事柄については学校長の判断に任せている。やはり、行政出身なので、教員人事には苦労する。できるだけよい人事をするために、校長に意見を求めたり、3町村で開催する校外研修会に積極的に参加して、情報を集めている。」(5-3, 5-16, 5-17)

(一般行政と教育行政の違いについて)

②「町長部局と違って合議制の執行機関であるところが大きく異なる。教員は、県費負担職員であって服務監督権のみがあつて、人事を教育委員会単独で執行できないところが大きく違う。人事の面で要望を県教育委員会に出しても、思い通りにはならない。組合交渉でも、県に伺いを立てながら行うことになる。」(5-13)

(研修について)

③「教育長研修の必要性を非常に感じている。教育事務所、郡、県単位ごとに様々な教育長研修が行われているが、県と大学共催の研修もあってよさそう。昨年5月、町村教育長会(県単位)で総会を兼ねた研修が、1泊2日で開かれ、病院長が講演をおこなった。研修の場を通して、自分の抱える教育行政上の課題について意見(情報)の交換ができるのは有益である。」(5-5)

(6) F町教育長(行政出身・総務係長、教育長歴7年半、55歳、)

(一般行政と教育行政の違いについて)

①「一般行政は、一般住民に対する事業サービスが中心である。それに対して、教育行政は、住民の精神的啓蒙や教育(精神的サービス)を行うところに特色がある。教育行政は、「もの」ではなく、人を扱うところに特色がある。いかに住民の実態をつかみ、彼らに学習の機会をどう与えるか。住民の学習ニーズをしっかり把握することが教育行政のポイントとなる。」(6-4)

(行政職出身の教育長と教職出身の教育長の違いについて)

②「行政出身の教育長の場合、これまでの人事交流を通して町長部局との間で人間関係ができているので、教育委員会の事務職員を統率する上で、また、教育予算を獲得する上で、有利である。他方、教職出身の教育長は、教育現場の実態や教育の内容について精通しているという利点がある。」(6-7)

③「教育委員会は、その9割が行政職員で占められ、教育職員はほとんどいない。市の教育委員会に1~2名の教育職員がいるだけである。行政職出身の教育長は、行政職員との人間的繋がりはあるが、学校の教員との繋がりが無い。」(6-8)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

④「教育の知識も行政管理の知識のいずれも必要である。それよりも、教育長は、先ずは、人に信頼される人間であることが大事である。確かに、教育の知識も必要であるが、現場には、教育の専門家である校長がいるわけであるから、教育のことは彼に任せている。学習指導要領など、教育課程の基準があるので、それにしたがって学校の教育活動を展開してもらえばよい。私は、校長に学校教育の在り方について大きな方針を示すことに努めている。教育事業計画を立てるのは、行政職出身の教育長が上手いように思う。」(6-6)

(今後、行政職出身の教育長は増えるか)

⑤「今後、行政職出身の教育長が増えると思う。というのは、生涯学習社会を迎え、各種の教育施設が必要になってくるからである。こうなると、教育事業計画の立案能力のある行政出身の教育長が有利である。しかし、いったん、ハードの面が整えば、ソフト(教育内容)に強い教職出身の教育長が有利かも知れない。」(6-5)

(研修について)

⑥「研修の必要性を非常に感じている。我々のような行政職出身者は「学校教育の在り方」などについてもっと研修する必要がある。教育長の研修は、大学と県共催の研修もしくは文部省レベルの研修が好ましい。研修はしたいが、時間的余裕がない。伝達講義的な研修では意味がない」(6-13)

(7) G市前教育長(教職出身・中学校教師・指導主事・学事課長、教育長歴7年、66歳、)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

①「教育上の識見と行政能力のどちらが必要か。これは、土地柄や教育委員会の組織規模に依拠していると思う。スタッフが充実していないところでは、もし、教育長が教育についての識見を持っていなければ、本来の意味で、教育行政は機能しない。教育行政が首長の口移しになってしまうからである。行政出身の教育長の場合、以前に教育委員会に勤めた経験があれば別だが、いきなり、教育長に抜擢された場合は大きな戸惑いを覚えるであろう。本人は、上手くやっているつもりでも、現場の校長からはうさん臭い目で見られる。ある程度、教育についての識見を必要とする。とはいっても、行政能力も求められる。教育予算を獲得したり、

議員との対応も重要だからである。

教育のことは、首長が教育長に任せてくれるほうがやりやすい。行政出身の教育長がよいか、教職出身の教育長がよいかは、事務局の組織規模(スタッフ構成)にもよる。教育長が直接指揮棒を振らなければならないような、小規模の町村教育委員会では、教育職の職員もほとんどいないので、(教育とは無縁の)突拍子もないところから来た教育長の場合、教育行政がある一定期間止まってしまう可能性がある。(7-3)

②「教育長は、人事権や予算権を見ても分かるように、実際には大きな権限をもっていない。両手を縛られて喧嘩(交渉)するようなものである。本県の場合、人事について県が関与し過ぎる嫌いがある。…行政職出身の教育長は、教育の現場を知らないで、事を進めようとするが、他方、教職出身の教育長は、現場が分かり過ぎて、校長に理解を示し過ぎて、かえって現場に無用の混乱をもたらしてきたといえる。ここに、行政職出身の教育長が現れる一つの背景がある。今後は、教職経験があり、教育行政にも携わった人が教育長を務めざるを得ないのではないか。21世紀に向けて、これからの教育長は、教育についてのビジョンをしっかり持つておく必要がある。」(7-30, 7-10)

(一般行政と教育行政の違いについて)

③「一般行政と違うのは、一般行政は法律や規則に照らして事務を処理していけばよいが、教育行政の場合は、色々なことを考慮に入れる必要がある。ケースによって違う対応を迫られることがある。デスクの上だけではできない。一般行政の側から見ると、教育行政はまるでこくて仕方がないように思えるであろう。行政出身の教育長は、教育委員会の指示が学校現場に伝わらないことに、最初は戸惑いを感じるようである。」(7-18)

④「校外研修会などに参加し、教職員人事にまつわる情報をこまめに収集している」(7-9)

(研修について)

⑤「教育長の養成は、早い時期に選抜して、これを行う必要があるかもしれない。しかし、会社の社長の養成コースがないのと同じように、教育長の計画的養成は難しい。現行の県、市町村、教育事務所単位の教育長研修はあまり役に立たない。教育長は公務員なので、自己研修のできる人に教育長になってもらうしかない。教育長の研修は、地域によって、教育課題が異なるので、通一遍の研修では駄目である。教育長が求める研修の中身は、彼の置かれている状況に依拠するので、個々の教育課題に合った研修プログラムを作る必要がある。県教育委員会、文部省、そして大学が一緒になって教育長の研修プログラムを策定する必要がある。」

ある。戦後の教育改革以来、教育行政の現場と大学との間に距離があり過ぎた。筑波大学での文部省中央研修は有益であった。とくに法哲学の講義は目を洗われる思いで、今までの実践を整理することができた。大学での研修を考える場合、教育長は多忙なので、夜間コースを設けるのが望ましい。」(7-16)

(8) H市教育長(企業出身・総務課長・副工場長、教育長歴2年、56歳)

(企業管理と教育行政の違いについて)

①「企業管理と教育行政は全く違う。企業であれば、組織が上から下までしっかり統制がとれている。上から指示が出されれば、下が動く。そうでないと企業はやっていけない。しかし、教育行政の場合、校長、教頭が弱く、そのリーダーシップが発揮できていないのが実状で、教育委員会の指示が学校に伝わっていない。企業であれば、組織が潰れたような状態になっている。これが大きな違いである。企業の場合、その核、核に管理者がいて、それがコントロールしているが、教育行政の場合にはそうではない。20年間勤めた先生も、今年入った新任の先生も、同じ立場で、同じような仕事をしている。教頭は、庶務的な仕事をしており、管理的な仕事はしていない。校長が一人頑張っているが、こちらから校長に指示したことが、皆の先生に伝わっていない。これは、県の東部と西部の教育事情の違い(東部は組合運動が積極的であること)によるところがある。」

教員は、県費負担職員なので、間接的にしか管理できない状態である。教育行政の場合、組織の横の連携がなく、教職員が自分の守備範囲しか見ない傾向がある。コスト(能率)意識や競争意識もないのも、教育行政の特色である。」(8-2)

(教育長にはどんな資質能力が求められるか)

②「教育と行政管理の両方の知識が必要である。基本的には、教育はどうあるべしということが分かっていると教育長は務まらない。それを持たないで、行政や経営管理のテクニックだけを行使すると、非常に危険である。とくに義務教育の場合、教育課程の基準などがあって、教育をどう展開するか、そのルールが敷かれているので、民間出身者だということ、それを下手にいじるとかえっておかしなことになる。」(8-4)

③「教育長として教育をどうひっぱっていくのか、教育のビジョンを示す能力が求められる。その他の仕事は、他の部下と分担してでもできる。管理の問題や交渉の問題は、有能なスタッフがいるので、彼らに任せればよい。しかし、任せられない部分がある。それ

は、基本的な教育の方向づけである。教育長に最後に残る仕事は、教育の「方向づけ」の仕事である。」(8-6)

④「教育長の職務を遂行する上で、利害を調整する能力も求められる。議会で教育予算案を通したりする場合、かなり議員に対して気をを使う」(8-7)

(教育長リクルートの今後の見通し)

⑤「教職出身の場合、行政(教育事務所や教育委員会事務局での勤務)を経験させた後で、教育長に任命するのがよい。行政職出身の場合、教育委員会事務局に一度勤め、教育に触れておく必要がある。どういう人を教育長にするかは、組長の考えによる。教育長のリクルートの経路は、多様であってよいと思う。ただ、教育長職は、現場の先生から見れば、双六の上がりという意味もっているので、訳の分からない者がそこに居座るのは違和感があるのではないか。その意味では、教育長をめざす教師を、ある一定の段階で、行政に関わる役職に就けるなどして、育てていくことが必要である。」(8-14)

(研修について)

⑥「現在の教育長研修では不十分であり、満足していない。新任の教育長のための研修はなかった。教育長新任者の研修は設けるべきであり、体系的な教育長研修の確立が望まれる。教育長のレベル(経験やキャリア)はそれぞれ違うわけだから、一律に研修内容を提供するものであってはならない。教育長個々の研修ニーズに応えるものであって欲しい。本音の出せる、もっと突っ込んだ話し合いのできる研修を望みたい。私の場合、他の教育長と職歴が違うので、当初、教育長がどんな仕事をするのか分からなかった。教育長職について勉強をするため、どんな書物を読んだらよいのかも分からなかった。このような場合に、助言してくれる人が欲しかった。教育長初任者の研修ニーズは大きいものがある。研修の形態はこだわらないが、文部省が主催といえ、袴を着る思いがあるので、大学でやるのも一案である。夏期にセミナーが開かれれば出席してみたい。」(8-9)

(9) I町教育長(行政職出身・総務課長、教育長歴1年、67歳。)

(一般行政と教育行政の違いについて)

①「町長部局に勤めていた頃、教育委員会は夜遅くまで何をしているのかと思っていたが、教育委員会に入って見て、人権・同和問題や新教育課程の研究などで忙しかったことがよくわかった。教師は、子どもの教育に対してはよくやっていると思うが、日の丸・君が代問題への対応については、不満に思う。校長や教頭は、学校内でリーダーシップを十分に発揮できてい

ない。校長に、あるいは教育事務所の職員に元組合の執行部職員であったものになっていることがあるので、その場合教師に対して強い対応がとれない。教育委員会の指示が学校に十分浸透しないことにもどかしさを感じる。」(9-2)

(教育長にはどのような資質能力が求められるか)

②「私は、皆の意見をしっかり聞いて仕事をするようにしている。私が心を砕いているのは、内部管理の問題である。職員には自分の役割をきちんと果たすよう、そして自信を持ってやるよう指示している。教育委員会の職員は、もっと活気をもって仕事をしてもらいたい。教育委員会に出向するのを嫌がる職員が多い。教育委員会の仕事を負担に感ずる者がいる。」(9-12)

③「教師が地域住民に溶け込んでいないように思われる。服装も悪い。「ドカチン」の服装で学校に来ているといわれる。教育委員会の定例会でも、これらのことが話題となった。学校の中でやっていることが外部の人に必ずしも理解されないことがある。私は、両方の間に挟まれて、両者の考え(主張)が一致するよう努めなければならない。学校の論理と地域住民の主張を調整・統合するという仕事は、非常に難しい。これは、一般行政の仕事よりも、難しい。一般行政の場合は、与えられた仕事を忠実に遂行するだけでよかったが、教育行政は、人の気持ちを汲まなければいけない。教育予算の獲得は、別に難しい仕事だとは思わない。町長をはじめ、財政当局がよく協力してくれるからである。」(9-3)

④「教育委員会事務局には、教職出身者は一人もいない。公民館長と嘱託職員(一人)が校長経験者である。議員などは、校長経験者を役職に任用するのを嫌うようである。社会との付き合い方が下手だからである。議員から見ると、教師は、視野が狭いし、地域の世話もしないし、皆の気持ちをつかめない人間として見ているようだ。そのために、敬遠されやすい。学校で力量ある先生が社会で必ずしも高い評価を得るとは限らない。」(9-4)

(研修について)

⑤「現在の研修には満足していない。近いうちに『新しい学力観』についてK教育事務所管内で教育長研修が行われる予定である。これには期待している。教育の専門的な事柄についての研修を望みたい。大学での研修があってもよい。研修ニーズは個々に違うことを認識する必要がある。」(9-8)

(10) J市前教育長(教職出身・付属中学校副校長・公立学校校長、教育長歴3年、66歳)

(今後、行政職出身の教育長が増えるか)

①「行政職出身の教育長が今後増えるであろう。教育についての知見がなければ、教育の方向性を示せないのは確かである。ただ、教職出身の教育長は、教育現場をよく知っているだけに、かえって思い切った行動(施策)がとれないようである。もし、教職経験者を教育長に選ぶならば、前もって、事務局勤務を経験させて、行政について勉強させておく必要がある。」(10-5)

(校長職と教育長職の違いについて)

②「校長は、学校のみにも焦点をおいているが、教育長職には、社会教育もあり、行政的仕事もある。」(10-4)

(II) K町教育長(教職出身・中学校教師・社会教育主事、教育長歴8年、63歳)

(教育長にはどんな資質能力が求められるか)

①「行政能力も教育の識見も必要である。学校現場のことも、行政のことも知っておく必要がある。行政職出身の教育長は、教育財政面については強い。しかし、学校現場との関わりが弱い。したがって、教育次長制度というものがある。教育長が教職出身者の場合、教育次長には、財政担当の行政出身者を充て、ペアを組んだ人事をしている。この伝統は、現在も続いている。本町の場合も、現在、教育次長は、財政課出身であり、総務教育課長は、教職出身者である。したがって、教育長と総務教育課長が教職出身者であり、その他は、全員行政職出身である。町村の場合、指導主事を置くのが難しい。せいぜい指導主事は一人くらいしか置けない。ただし、この町では、非常勤の教育相談員(元校長)二名と一人の生涯学習指導員(元校長)を置いている」(11-2)

(今後、行政職の教育長は増えるか)

②「これからは、学校現場から教育長になる人が増えるであろう。教育長のリクルートのよい方法は、学校現場を経験した後、教育委員会に勤務し、そこで行政について勉強し、また、(例えば管理職として)現場に戻り、その上で教育長職に就くことである。行政について学ぶとは何か。教員は、一般に視野が狭いといわれる。学校教育のことにのみ目を向けるからである。学校教育も教育の一つに過ぎない。社会教育を経験し、住民との触れ合いも大事であるということを学ぶ必要がある。住民と接すると、これまで聞けなかった住民の声、住民が何を要求しているか、その声がかんじられてくる。社会教育を経験して、視野を広くすることも大事である。また、学校の教員は、一般に教育予算の財源に厳しい制約があることに関心がない。いくらでもお金があると思っている。この点も、行政について

勉強する内容である。」(11-3)

③「今後は、教育職から教育長になる人が多くなるであろう。教育改革や生徒指導の充実が叫ばれている今日の状況下にあつて、現場の校長を強力に指導していく必要が出てくるので、教育や学校現場を熟知した教育長が求められるからである。ただし、市の場合は、スタッフが充実しているので、そうでないかもしれない。町村の場合は、指導主事さえもないので、教育長は、教育現場をしっかりと把握しておかないと、校長や教員を指導できない。」(11-11)

(研修について)

④「教育事務所管内で、年に13~14回程度(月に1回程度の割合で)定例会(教育長会議)を開いている。これは、教育事務所との話し合いや協議の場でもある。県レベルでは年1回「教育フォーラム」を開催する。これは、県教委と話し合いをする場である。また、町村教育委員会は、年に2回研修会(1泊研修と日帰研修)を開いている。日帰研修では、講師を招く。1泊研修では、県教委から講師を招き、県教委の教育行政にまつわるいろんな話を聞き、質疑応答する。さらに全国レベルでは、年に数回教育長研修を行う。とくに毎年6月に全国町村教育長会議が開かれるが、その内容は非常に濃い。2日間開かれ、1日目は文部省から各担当の課長がきて、午前中、本年度の教育政策の説明をする。午後(1~4時過ぎ頃まで)は、それについて分科会(4分科会:教育一般、教育行財政、社会教育、社会体育)を設け、質疑応答する。翌日は、いろんな人の講演があり、質疑応答が行われる。この研修会は非常に参考になる。現在の研修制度については、満足とまではいかないが、こんなものかなあと思う。大学で教育長研修を行う場合、いじめ、不登校、教育課程の問題等の、現在抱えている教育課題の研修(課題研修)をやってもらいたい。」(11-12)

## IV. 考 察

以上、11名の市町村教育長に対して、教育長の「資質能力」や「職務特性」を中心にいくつかの質問を試みたが、このインタビュー調査結果から、以下の点が指摘できるように思う。

第1に、ほとんどの教育長が、教育長職を全うする上で、教育上の指導能力と行政能力の双方を必要な能力として認めていることである(A-①、B-②、D-③、E-①、F-④、G-①、H-②、I-②)。教育長が教育行政の事務処理をする最高責任者であることからすれば、校長や教職員に対する教育上の指導能力のみならず、学校での教育活動の裏づけとなる予算(その他、

資源)を獲得し、スタッフなどを効果的に配置し、教育施策を実施していく行政能力が求められるのは当然であろう。教育長は、これを、教職出身、行政職出身、企業出身を問わず、認めている。また、H市の教育長が「教育長の多くの職務は、他の有能なスタッフに任せてでもきるが、教育長に最後に残る仕事は、教育の方向づけのそれである」(H-③)と象徴的に語っているように、教育ビジョンの設定能力は、教育長の重要な能力の一つであるといえよう(A-④、C-②、G-②)。これは、今日の価値リーダーシップ論の展開ともかかわって<sup>(5)</sup>、また、教育長(ないし教育委員会事務局全体)の教育施策(政策)の策定能力の問題とも関わって、注目される場所である。さらに、「教育長の職務を遂行する上で、利害を調整する能力も求められる」(H-④)との指摘もあるように、また、前回の論文の「教育長と首長との関係」「教育長と議員との関係」の2つの節でも検討したように、教育予算の獲得や人事をめぐって、政治的交渉能力も必要であることが指摘できよう。I町教育長が、教師の服装の問題に関連して、「学校の論理と地域住民の仕事を調整・統合させるという仕事は、非常に難しい」(I-③)と指摘しているように、教育長は、住民との「公」の接点にたつて、学校の論理(専門の論理)と住民の教育要求とを統合させるという難しい、しかも重要な役割を強いられていることを指摘しておかなければならない。筆者は、教育行政は、教育と政治と管理の3つの要素が対立・拮抗するなかで展開されており、その意味で、教育長のリーダーシップも、「教育」「管理」「政治」の3つの方向に発揮されるべきものと考えているが、インタビュー調査からも、このことがある程度裏づけられると思う。なお、教育長の大きな仕事の一つとして、教職員人事があるが(C-①、G-④)、これは、どちらかというところ、学校現場との繋がりが強い、教職出身の方が得意とするところのものようである。

第2に、A町の教育長が端的に語っているように、教育長に求められる能力は、彼が勤める職務環境(状況)にも、依存していることが指摘されよう。人権問題などが大きな争点となっているところでは、政治的リーダーシップが、教職員組合との対応が大きな問題となっているところとか(A-①)、生涯学習社会を迎え、生涯学習施設の整備が大きな課題となっているところでは、行政管理上のリーダーシップが(F-⑤)、そして生涯学習施設の整備が一応終了、その学習内容などソフトの整備を行おうとしたり、あるいは生活指導など教育内容面に関して校長や教師を強力に指導していかなければならないようなところでは、教育上のリーダーシップが(F-⑤、K-③)、それぞれとくに求

められることになる。その意味で、どのような教育長を選ぶかは、当該地方教育団体の教育(行政)の状況に依拠することになるが、彼を任命する教育委員会、とりわけそれに実質的な影響力を与える首長の判断力と見識は、極めて重要になってくる。これは、「リーダーシップの有効性は状況に依存する」という現代のリーダーシップのコンティンジェンシー理論の考えとも符合するもので、興味深いものがある。

第3に、教育長たちは、前職との比較から、教育行政を次のように捉えているようである。まず、教職出身者(校長、付属中学校副校長)は、校長は学校の教育に従事するのに対して、教育長は行政的な事柄に9割がた従事しているとか(C-⑤)、校長は学校のみ焦點を置いているのに対して、教育長は社会教育にも関わり、行政的な仕事もある(J-②)というように、教育内容の拡大と行政的な仕事の多さに注目している。一般行政出身者は、一般行政と比べると合議制の執行機関であること(E-②)、人事権や予算権が厳しく制約されていること(E-②、G-②)、教育行政は人や精神を扱うこと(F-①)や人の気持ちを汲まなければならないこと(I-③)、それゆえに法令で事務的に処理できない面が多く、多くの個別ケースを考慮に入れた対応が望まれること(G-③)、学校現場に指示が伝わりにくく、もどかしさを感じること(G-③)に、教育行政の特色を見出しており、教育組織が他の組織と比べるとユニークな組織体であることを示唆している。また、企業出身者も、企業組織のように、組織の上層から下層までしっかり統制がとれた組織となっており、教育委員会の指示が学校に伝わらないこと(D-②、H-①)、年間の予算計画に縛られて事業計画を執行せざるを得ないこと(D-②)、コスト(能率)意識や競争意識がないこと(H-①)、組織の横の連携がないこと(H-①)などを、教育行政の特色として挙げている。ここには、前職から見た教育行政の特質の一端(例えば、人的要素の濃い組織であること、専門職集団を抱えていること)が披瀝されており、教育の組織特性や教育長の職務特性を考える上で、興味深いものがある。

第4に、今後、教育長はどのようにリクルートすべきかに関してであるが、教職出身の教育長も、行政職出身の教育長も、それぞれ持ち味があり、どちらの出身者が教育長に適しているとは一概にはいえないと考えていることは、注目される(A-③、B-②、C-④)。教職出身の教育長は、教育指導面でリーダーシップを発揮しやすく、学校現場との人間的繋がりがある反面、学校教育にこだわりがちで(「学校教育長」になりやすい)、住民との接触を敬遠しやすく、視野が狭く、行財政面に疎いことが指摘される。これに対して、行政職

出身者は、首長部局や場合によっては議員との人間的繋がりがあり、幅広い見方もでき、行財政（予算獲得や教育施策の策定など）の面でリーダーシップを発揮できやすい反面、学校現場との繋がりに欠け、教育面で強力な指導性を発揮し難いという特色を持つ（A-③、B-②、C-④、F-②、F-③、F-④、I-③、K-①）。企業出身の教育長の場合は、過去のしがらみや伝統に捉らわれないで、新しい発想から教育行政を展開することを（D-①）、あるいは組織としての体をなしていない教育組織を建て直すことを（H-①）、それぞれ期待されて任用されているようである。

第5に、いずれの出身の教育長も、それぞれ持ち味を持っているので、それを認めた上で、教育長のリーダーシップを発揮する上で、その持ち味が生かされるよう（あるいはその短所が最小になるよう）、制度上の工夫を施そうとしていることは注目される。例えば、教育長に教職出身者（あるいは行政職出身者）を選んだ場合、教育次長に行政職出身者（あるいは教育職出身者）を充てるというように、人事のバランスをとり、教育長が、教育と行政の両面で適切なリーダーシップを発揮できるような態勢を組もうとしている（B-①、C-①、K-①）。また、行政出身者の場合、教職員人事や教育内容については、教育事務所との連絡を密にし、教育上の情報を入手し、その不得意とするところを補おうとしているようである（G-18、19）。一般に、行政や企業出身の教育長は、教育の基本的な方向性を示すことに努め、教育の内容や細かいことは、学校教育課長（教職出身）や教育の専門家である学校長に任せているようである（E-①、F-④、H-②）。しかし、学校長に任せることが、学校の自律性を尊重する意味ならよいが、教育上の指導性を発揮できないことの口実となってしまうはいけないし、また、素人受けする教育の瑣末的な事柄への過度の指導に傾くことは厳に戒められなければならない。他方、教職出身の教育長は、教育上の指導性は十分に発揮できる反面、それが、学校教育への過度の介入となったり（学校教育長）、あるいは、住民（議員）の考えを幅広く聞いて、それを教育行政に反映させることを怠っては（政治・行政的なものに対するアレルギーに陥っては）ならない。教育行政が真空の中ではなく、現実には社会的政治的文脈の中で行われていることを考慮する必要がある。行政・企業出身者が、一般に教育行政の展開が困難であるといわれる本県の北部・東部に多いことは、興味深い点である。

第6に、教育長をどこからリクルートすべきかについて、調査結果を見る限り、ある特定のリクルート源が支持されているわけではない。それぞれの出身の教

育長の持ち味のあることが是認されているところから見ると、大方の教育長は「教育長のリクルートの経路は、多様であってよい」（H-⑤）という考えかたを支持しているようにも思える。ただ、その場合でも、例えば、教職出身者を教育長に選ぶ際には、教育長をめざす教師を、ある一定の段階で、教育委員会事務局か教育事務所勤務させ、行政経験を積ませるという（H-⑤、J-①、K-②、K-③）、逆に、行政職出身の教育長の場合も、教育長になる前に一度教育委員会事務局に勤めさせ、教育の仕事に触れさせるという（G-①）、人事上の配慮が必要であるという指摘は傾聴に値しよう。では、今後、どの出身の教育長が増えてくるだろうか。この点について、生涯学習社会を迎え、生涯学習施設の整備が求められるこれからの時代は、行政職出身の教育長が増えるだろうと見込む教育長（行政出身、F-①、教職出身J-①）もいれば、生活指導など、教育上の指導性を教師や校長に対して発揮できる教職出身の教育長が増えていくであろうと（教職出身G-②、教職出身K-②、K-③）、予想する教育長もおり、その傾向性は見出だせない。ただ、町村の教育長の場合は、人口規模が小さく、スタッフが充実していない（教育の専門家がいない）ため、行政出身の教育長は、教育上の指導面でかなり苦勞をする恐れがあるという指摘がある（G-①、K-③）。

第7に、現在、教育長研修は、教育事務所、県単位で、あるいは全国レベルでの研修がいくつか行われているが、中央研修については概して受講者の満足度が高いものの、全般的にみれば教育長の研修には改善の余地がかなり残されているようである。教育長の求める研修内容は彼の置かれた状況（行政環境）によって決まると指摘されているように（G-⑤）、個々の教育長の教育行政課題に直結した研修プログラムを組む必要がある。この調査を見る限り、とくに行政出身者、企業出身者の教育長の研修ニーズは高いようで、しかもそのキャリアの性格上からか、教育そのものについての研修を求めているのは興味深い（E-③、F-⑥、H-⑥、I-⑤）。また、教育長の初任者研修も早急に整備される必要があるだろう（H-⑥）。いずれにしても、教育長の直面する教育・行政課題、勤務年数（経験年数）そして出身（前職）を考慮に入れたきめ細かい、多様な研修プログラムの策定が望まれる。今後、教育長研修についても、研修内容、実施機関の両面においてその体系化をいかに図っていくかが大きな課題になってくるように思われる。

本調査は、限られた時間内でのインタビューであるので、研究目的が必ずしも十分に達成されたわけではない。今後、以上考察した内容を踏まえて、教育長に

求められる資質能力とは何か、教職出身の教育長と行政職出身の教育長とでは行政行動のパターンに違いがあるのかどうか等について、さらに検証してみる必要があると考えている。

### (注)

- (1)例えば、教育長リーダーシップに触れた研究には、堀和郎「市町村教育委員会に関する研究——『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。また、教育長職の歴史的考察を行ったものには、千々布敏弥「地方教育行政の組織及び運営に関する法律下における教育長の任用とその資質」『教育経営教育行政学研究紀要』第2号,1995年,pp.39-49；高橋寛人「戦後日本における教育長資格制度の成立と崩壊」『日米教育指導職の比較的研究』日米教育指導職研究会(代表木村力雄)1987年,pp.185-205などがある。
- (2)本小論は拙稿「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～」『広島

大学教育学部紀要』第一部(教育学),第45号,pp.37-45の継続研究として位置づけられる。

- (3)インタビュー調査の内容は、拙稿「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。本文の引用は、すべてこの要旨録にもとづいている。調査対象に退職したばかりの前職が含まれているのは、本音を語ってもらうのに、また経験年数の浅い教育長へのインタビューは、前職と比べて、教育行政がどのような特色を持っているかを語ってもらうのに、有益だと考える。

なお、今回の調査対象となった市町村の人口規模は、A町1万9千人、B市8万5千人、C町2千9百人、D町1万3千人、E町7千5百人、F町8千人、G市21万人、H市3万2千人、I町1万人、J市3万4千人、K町2万3千人であった。

- (4)同教育委員会事務局のS主幹は、次のように語った。

「教職出身の教育長は、学校教育ばかりに目が向き、社会教育が抜けがちなものに対して、行政職出身の教育長は、逆に、学校教育が手薄になる恐れがある。企業出身の教育長は、過去の伝統にとらわれないで、新しい発想で教育行政を展開できる。」(4-10)

- (5)拙著『現代アメリカ教育行政学の研究——行動科学的教育行政学の研究——』多賀出版,1995年,pp.263-297を参照されたい。