

市町村教育長の職務特性

——前職から見た教育長職の特質に着目して——

河野和清

(2000年9月30日受理)

The study of Job Characteristics of Municipal Superintendents of Schools: Focusing on the Differences between the Superintendents' Job and Their Former Occupations

Kazukiyo Kohono

This paper aims to clarify how municipal superintendents of schools recognize the differences between their superintendency and their former occupation (teaching profession and public administration). This enables us to get a glimpse of the characteristics of superintendency. As a result of this analysis, the main points clarified are as follows: 1) superintendents are required to have political and negotiating abilities to cope with municipal heads, assemblymen, community people, and regional groups. Interpersonal relationship skills, vision-setting ability, and educational guidance competency are also required. 2) Moreover, superintendency is characterized by the very wide job scope, the overweighted burden of job responsibility, busyness and a busy office, and the necessity for sound judgements from a wide field of vision.

Key Words: Superintendents of Schools, vision-setting abilities, political and negotiating abilities

I. はじめに

本論文は、市町村教育長が、前職（校長職、一般行政職、そして企業経営・管理職）から見て、教育長職が職務上どのような点で異なっていると認識しているを、質問紙の自由記述欄を分析することにより、明らかにするものである。これによって、教育長職とは何か、その職務の一般的特性の一端を探る。

II. 調査方法

1) 調査期間 1997年11月中旬～12月上旬

2) 調査対象

調査対象は、無作為に抽出された、全国市町村教育委員会（指定都市、学校組合等を除く）の教育長700名であり、有効回答者数は589名で、有効回収率は84.1%である。本調査の回答者の性別（無回答を除く）は、①男性99.5%（584人）、②女性0.5%（3人）で、年齢別の割合は、①48-59歳代21.3%（124人）、②60-64歳代35.6%（207人）、③65-69歳代33.8%（197人）、④70-75歳代9.3%（54人）である。職業出身別

の割合は、①教職出身者69.1%（407人）、②一般行政職出身者27.3%（161人）、③企業経営者・管理者1.5%（9人）、④その他2.0%（12人）である。勤務年数別の割合は、①1年未満14.3%（84人）、②1年以上-2年未満18.9%（111人）、③2年以上-4年未満23.4%（137人）、④4年以上-6年未満18.6%（109人）、⑤6年以上-8年未満12.8%（75人）、⑥8年以上-10年未満6.7%（39人）、⑦10以上-12年未満3.6%（21人）、⑧12年以上1.7%（10人）である。また、市町村の人口規模別による教育長の割合は、①50万人以上0%（0人）、②30万人以上-50万人未満1%（6人）、③10万人以上-30万人未満5.1%（30人）、④5万人以上-10万人未満8.3%（49人）、⑤3万人以上-5万人未満8.5%（50人）、⑥1.5万人以上-3万人未満18.3%（108人）、⑦0.8万人以上-1.5万人未満21.2%（125人）、⑧0.5万人以上-0.8万人未満16.8%（99人）、⑨0.5万人未満20.7%（122人）である。

3) 調査手続

教育長職とはどのようなものであるかを解明する手がかりを得るため、教育長のキャリア形成の過程を明らかにする質問項目を中心に、約34項目からなる「市

町村教育長の職務意識に関する調査」(第二次調査)を作成し、郵送法で、調査を実施した。

本論文は、本質問紙の最後に回答を求めた自由記述欄「最後に、①校長、②一般行政職、③企業経営・管理職を経験された方のみにお聞きします。教育長職は、前職と比べると、どのような点に大きな違いがあるとお考えですか。管理運営の仕方、組織風土、慣行など、何でもけっこうですので、前職(校長職、一般行政職、ないし企業経営・管理職)と教育長職(教育行政)との違いを、それぞれのお立場から、お書き下さい。」を分析するものである。この自由記述欄の有効回答者(そのうち1名が女性)の内訳は、校長職出身者366人、一般行政職出身者136人、そして企業経営・管理職出身者8人である。

Ⅲ. 結 果

1. 教職出身者から見た教育長職

1) 政治的交渉能力

(1) 首長・首長部局との折衝

65人の教職(校長職)出身者が、前職と比べて、教育長職の大きな相違点(特色)の一つとして、「教育長は首長、議員、各種団体との政治的折衝能力を校長職以上に必要とする。」(66歳、男性、③-⑥)¹⁾、「前職の校長職と比べて、町長部局との対応により細かな配慮を要し、また、地域住民とのコミュニケーションが大きなウエイトを占める。」(70歳、男性、③-⑧)、「市長部局・議会への対応の良否が教育行政に大きく影響する。」(58歳、男性、⑤-④)、「首長部局との折衝という今までにない課題がある。」(60歳、男性、①-⑤)、そして「一般行政職者とは教育の理解度が異なる。行政の人は財政を優先するし、教育を二の次にする傾向があるので、その考え方と対峙する構えが必要である。政治性(政治力)が大切である。」(61歳、男性、③-⑦)と指摘するように、教育長を務める上で、首長および首長部局への対応の仕方(政治的交渉能力)が極めて重要になってくる点を挙げている²⁾。

(2) 議会・議員への対応

73人の教職出身者が、「学校長には議会対応がないが、教育長には議会対応があり、この対応を誤ると教育行政がスムーズに展開できない。」(68歳、男性、③-⑦)、「行財政についての知識や処理能力と、議会対策に関する能力が特に要求される職務である。」(64歳、男性、③-⑦)、「議会対策と予算の獲得が重要である。」(62歳、男性、②-⑦)、「町議会に対する説明、答弁、および了承を得るための根回し等が大変である。」(64歳、男性、②-⑦)、そして「(府)議会対策等でそれ相当

の政治的交渉能力をもつことが大切であると考えている(交際べたで困ることがある。)具体的教育施策を実行する際、財政的な裏付けをどのように行うか、教育予算獲得に苦慮することが多い。」(68歳、男性、⑤-⑥)と述べているように、前職と比べて、教育長職の違いの一つとして挙げるのは、地方議会や地方議員への対応やその能力が非常に求められている点である。

(3) 政治的交渉能力の必要性

15人の教職出身者が、「私は、校長職から教育長職につきましたが、教育長職は政治的対応力、政治的判断力が要求される。」(68歳、男性、⑥-④)、「前職と比べると、政治性が求められるようになった。」(68歳、男性、①-⑥)、そして「児童生徒の教育に直接的に責任を負う校長はより教育的であるが、町全体の教育行政の責任を負う教育長は行政的(政治的)である。」(67歳、男性、④-⑦)と述べているように、前職から見た教育長職の違いとして、政治的対応(交渉)能力がとくに求められるようになったことを指摘している。

2) 地域住民への対応

次に、31人の教職出身者が前職から見た教育長職の大きな違いの一つとして、「学校は直接児童生徒の育成に責任を負うが、教育長職は、直接間接に住民に触れることが多く、施策上、住民の協力と理解を求めめるために対応することが多い。」(70歳、男性、③-⑦)、「校長職の場合は児童生徒と教師のみを中心にして教育を思考し、判断し、実践してきたが、教育長職については、生涯学習という立場からも住民全体に視点を当てて教育行政に取り組むようになった。」(67歳、男性、②-⑦)、「地域住民の考え方(ニーズ)が多様であり、合意を得るのが難しくなった。」(64歳、男性、⑥-⑦)、「地域住民に対する啓発が重要である。」(66歳、男性、①-28)、「住民の意識改革をどう図るかも教育行政の大きな仕事と思われる。」(62歳、男性、⑤-⑨)、「住民の意見・要望等の調整に苦慮する。」(61歳、男性、④-⑦)、そして「町民の評価が大いに気になる。」(66歳、男性、④-⑤)と指摘しているように、住民の啓発・意識改革や意見要望等の調整・合意をめぐって地域住民への対応の仕方も重要になってくることを挙げている。

3) 職務の一般的特性

(1) 職務の領域の広さ

多くの教職出身者(97人)が、前職から見た教育長職の最も大きな違いとして、「前職では、主として一学校の責任者として子どもの教育について考えるだけで良かったが、教育長職は、0歳~100歳までの教育、つまり生涯学習そのものを考える必要性を感じている。

学校教育、家庭教育、社会教育、そして行政施策と多岐にわたる分野を担当するわけで、村づくりの大きな役割を担う重責を感じている。」(61歳、男性、②-⑧)、「自治体全域の幼児から高齢者までの教育、文化、スポーツの振興に携わり、それに伴う予算の折衝、議会との関係、自治体の行政施策との連携等幅広い仕事、活動が期待されている。」(71歳、男性、④-⑥)、「校長のときは自校を中心とした管理運営であったが、教育長は、幼児から高齢者までの幅の広い年齢層を対象とするので、常に高い視点からの施策を講じなければならない。」(62歳、男性、③-⑥)、「学校だけでなく、市民対象、市全体の教育に関わらなければならない。」(65歳、男性、④-④)、「校長のときは自校を中心とした管理運営であったが、教育長は、幼児から高齢者までの幅の広い年齢層を対象とするので、常に高い視点からの施策を講じなければならない。」(62歳、男性、③-⑥)、「学校だけでなく、市民対象、市全体の教育に関わらなければならない。」(65歳、男性、④-④)、「そして「校長は一校のみの責任者であったものが、教育長職は、学校教育、社会教育、また市町村の住民やすべての人々等への責任が覆い被さってきます。その市町村の繁栄や将来性すべての基礎が教育にあると考えていますので、教育長職は校長職よりもっと広い視野と豊かな識見、幅広い人間性、教育的信念や哲学、強い実戦力や行動力が要求される職業であると考えます。」(63歳、男性、④-⑥)と述べているように、仕事の領域が極めて広いことを挙げている。また、「教育長の仕事は社会教育が大半である。」(64歳、男性、③-⑦)とか「校長職は、児童・生徒、教職員に関わる仕事が大部分であったが、現職は、社会教育面の占める割合がかなりの部分を占める。」(62歳、男性、①-⑥)と語っているように、教育長の仕事に占める社会教育の割合の大きさを指摘しているのは興味深い。

(2) 職務に対する責任の大きさ

教職出身者42人が、前職から見た教育長職の大きな違いとして、「村の教育行政の最高責任者であり、職責の重さを感じる。」(73歳、男性、④-⑧)、「前職とは比較ならない位に大きな権限を持つだけにその責任の重さと大きさに襟を正さざるをえない。」(67歳、男性、③-③)、「(校長と比べて)責任を持つ範囲が広く、いつでも責任をとる覚悟が必要であるとを感じる。」(63歳、男性、②-④)、「校長と比べると、村全体の中の人づくりという面で責任が重い。」(64歳、男性、②-⑧)、「そして「市町村教委独自に与えられた権限は無いに等しい。但し、責任は重い。」(62歳、②-⑥)と述べているように、地方自治体の教育、文化、スポーツの振興の任務を一手に負っているという、教育行政

の最高責任者としての自覚と責任の大きさを指摘している。とりわけ「計画通りに進めるためには財政の裏付けがつきもので、その取得の先頭にたたねばならず、これは極めて困難な仕事であり、大きな責任を感じる。」(66歳、男性、④-⑦)と吐露しているように、教育予算の獲得が教育行政の成否を決めるため、教育予算が思い通り獲得できるかどうかには大きな責任と不安を感じているようである。教育長職は、「責任が重い。良きにつけ悪しきにつけ、最終的な責任が問われる。」(61歳、男性、①-⑦)困難で、厳しい職業といえそうである。

(3) 多忙感・激務

教職出身者47人が前職から見た教育長職の違いとして、「教育長はとにかく忙しい。土日はあまり休んだこともなく、行事等に追いつられてるのが現状である。」(67歳、男性、④-⑧)、「社会教育、社会体育関係行事が多く、土・日・祝祭日はあまり休めない状況である。」(68歳、男性、④-⑥)、「教育長の仕事の範囲は非常に広く、教育長がすべてには対応しきれない。教育長を補佐する優秀な次長が絶対に必要である。そうでなければ過労のあまり健康を害し、長期間勤務は不可能かと思われる。」(67歳、男性、②-⑥)、「土曜日曜の行事(社会教育、スポーツ、文化など)が多く、激務である。」(68歳、男性、③-④)、「土曜、日曜、そして夜の会合に出席する機会が多く、「祝儀」の持ち出し(自己負担)は月平均給料の1割に近い。」(66歳、男性、③-⑨)、「たいへんな激務である。一年間(土・日を含めて)で、一日中休めた日は、10日程度である。」(60歳、②-④)、「そして「時間的に多忙である。月月火水木金金を地していく。給与体系のアップを望む。せめて助役並みを。」(68歳、男性、④-⑥)と述べているように、教育長職の多忙さや激務ぶりを指摘している。

(4) 広い人間関係

8人の教職出身者が、教育長職の違いの一つとして、「町長部局との調整と交流があるのが大きな違いであり、今までは教職関係者のみの交流であったが、今は、教員以外の人たちとの交流が多くなっている。」(63歳、男性、④-⑦)とか「多種多様、各界各層とのつきあいが活況である。」(66歳、男性、⑥-⑤)と述べているように、教職員以外の多様な人間との交流が求められることを指摘している。

(5) 広い視野からの判断

教職出身者18人が、前職と比べた教育長職の違いとして、「校長は学校教育が中心であるが、教育長は社会教育、スポーツ、さらには市四役としての市民対応等があり、広い視野からの判断が求められるように

なった。」(63歳、男性、①-④)、「教育長職は町全体の現状と将来像を考えなければならないので広い視野が必要である。」(66歳、男性、②-⑥)、「市全体の政策的な立場からの判断が求められる。」(61歳、男性、⑤-③)、そして「教育長職は、市民全体の教育について行政を推進しなければならない立場にある。また、予算面等において市長部局との調和が不可欠であり、市政全体の中で教育行政の判断が不可欠となる。」(65歳、男性、③-③)と述べているように、地方自治体の教育振興のために、自治体の現状と将来像を考慮に入れながら、市政という広い視野からの判断が特に求められることを指摘している。

(6) 一般行政と教育行政の調和

7人の教職出身者が、前職から見た教育長職の違い(特徴)として、「一般行政と理解・協力・調和の関係を結びながら教育行政を展開する必要がある。」(67歳、男性、⑤-⑥)とか「教育委員会との独立性とはいえ、市政との調和、市政への反映を常に考慮して対応している。」(53歳、男性、①-④)と述べているように、一般行政との連携、協力、調和が求められることを挙げている。

(7) ビジョンをもつこと

10人の教職出身者が、前職から見た教育長職の違いとして、「広い視野に立ってビジョンを持ち、信念をもってリードすることが大切である。」(67歳、男性、②-⑧)、「町全体のビジョンをもち、教育施策を策定、実施すること」(65歳、男性、④-⑥)と述べているように、明確な教育ビジョンをもって教育行政に臨む必要があることを指摘している。

4) 教育行政の制度・組織・運営に関わること

(1) 指揮命令系統の明確さ

6人の教職出身者が前職から見た教育長職の違いの一つとして、「学校と比べると、指揮命令系統が明確である。」(60歳、男性、②-⑨)、「行政は縦の関係が非常に強く、指示・命令といった上意下達の傾向が強い。」(70歳、男性、⑤-⑥)、「組織面からみて教育委員会はトップダウン的なところが多い。」(66歳、男性、③-⑥)、そして「教育事務の処理が、事務局内の職の上下関係のなかで適切におこなわれている。」(74歳、男性、⑥-⑥)と述べているように、教育委員会の事務局組織は、指揮命令系統が明確で、職員も上命下服関係の中で働いていることを指摘している。学校組織と(教育)行政組織の違いが垣間見られる。

(2) 組織目的の非共有性

5人の教職出身者は、前職から見た教育長職の違いとして、「校長の部下は教員であり、学校目標に向かって意思統一が比較的容易であるが、教育長の部下は一

般行政の他の部局を異動する町(市)職であり、しかも仕事の分掌が多岐にわたっているので意思統一がかなり難しい。」(64歳、男性、④-⑦)とか「教職員と事務職員とでは意識の違いが大きく、教職員のように同じ目的を持ったまとまりのある集団が事務局職員のなかには育たないのでくたびれる(無駄な)ことが多い。」(61歳、女性、③-⑥)と述べているように、学校の教職員集団のような、同じ目的をもった集団ではないために、事務局の管理の難しさを指摘している。

(3) 現実的対応

13人の教職出身者は、前職から見た教育長職の違いとして、「理想(学校)だけでなく現実への対応(政治の論理)を的確に行わなければいけない点」(63歳、男性、③-⑨)、「教育的配慮のみで解決できない場合が多い。子どものため、教師のため、地域住民のためという基本的立場でいきたいが、現実との間に大きなジレンマに陥ることがある。」(56歳、男性、①-⑤)、「前職(校長)は、児童生徒、保護者、教育活動がより直接的であり、理想追求の姿勢でいた。現職(教育長)では、教育行政が一般行政との深い関わりの上で進められ、財政的配慮をしながら、現実的対応をしている。」(64歳、③-⑨)、そして「要望、陳情等の趣旨は理解できても、予算的裏付けがなされず、実施計画を立てることができず、ジレンマに陥ることがある。」(62歳、男性、④-④)と述べているように、財政問題等のために、現実的対応を求められることが多いことを指摘している。

(4) 人事権・予算権の欠如

29人の教職出身者は、前職から見た教育長職の違いとして、「教育長には予算編成権や人事権がない。その割には、非難、苦情などが集中し、責任を負わされる。」(69歳、男性、④-⑦)、「校長の場合は、一定の予算を有効に使うことが主であるが、教育長の場合は、教育予算をいかに獲得するかが主な仕事である。」(64歳、男性、④-⑦)、「予算や一般行政職の人事権が市長部局にあること」(60歳、男性、①-③)、「事務職員の人事権がなく、教育行政上、適材適所に配置することが困難である。」(61歳、男性、61歳、④-⑦)と述べているように、予算編成権や職員の人事権がないために、その職責の遂行に大きな困難を感じていることを指摘している。また、「教員出身ゆえ予算獲得の手法が劣っている。」(65歳、①-⑨)との自省の弁もある。

(5) 挨拶の多さ

7人の教職出身者が、「会議での挨拶や原稿依頼が多い。文書が多いのには驚いた。」(64歳、男性、③-⑧)とか「各種イベントでの挨拶が多い。」(71歳、男

性、④-⑥)と述べているように、各種行事での挨拶の多さを指摘している。

(6) 行政効果の不可視性

3人の教職出身者は、「校長職の場合、教員、生徒、保護者に直結し、すぐ結果が見え、やりがいがある。教育長の場合、ビジョン、政策を敷くが、なかなか結果が見えないという不安がある。」(64歳、男性、⑤-⑤)とか「行政の成果についての評価が難しい。」(69歳、男性、⑤-⑦)と述べており、行政効果の把握の困難さを指摘している。

(7) 子どもの実態の把握の困難さ

3人の教職出身者は、「子どもの姿が次第に見えなくなる。」(66歳、男性、⑥-⑤)と述べ、教育長職に就くと子どもの実態を把握するのが困難になると指摘している。

5) 資質能力

教職出身者は、教育長職に特に求められる資質能力として、豊かな(幅広い)見識(13人)、体力・健康(9人)、決断力(8人)、先見性(7人)、調整能力(4人)、情報収集力(3人)、人望・人徳(2人)、実行力・行動力(2人)、洞察力(2人)、公平無私(1人)、説得力(1人)、企画力(1人)、教育的使命(1人)、そして情熱意欲(1人)を挙げている。

6) その他

これ以外に、教職出身者は、前職から見た教育長職の違いとして、「法・条例にもとづく判断力を求められる。」(67歳、男性、⑦-⑧)、「教育長は、自分の思想、信条を行政執行の上で生かすことができる。」(65歳、男性、⑤-④)、「忙しい割には給与が少なく、出費が多い。」(63歳、男性、①-⑧)、「学校経営に直接タッチできないもどかしさがある。」(61歳、男性、②-⑦)、「異なる点は、豊富な行政スタッフに恵まれていること」(64歳、男性、①-⑥)、そして「行政用語が多く難しいこと」(68歳、男性、⑥-⑨)などを挙げている。

2. 一般行政職出身者から見た教育長職

1) 政治的交渉能力

(1) 首長・首長部局との折衝

教職出身者とは対照的に、行政職出身者2人のみが、前職からみた教育長職の違いの一つとして、「教育施策の実施には予算が伴うので、首長の理解が重要である。」(61歳、男性、③-⑨)とか「町長部局の財政担当者及び首長との日頃の連携が必要である。」(60歳、⑤-⑧)と指摘しており、首長・首長部局との連携や対応の重要性を挙げている。

(2) 議会・議員への対応

教職出身者とは対照的に、行政職出身者4人のみが、前職からみた教育長職の違いの一つとして、「組織のトップとして経営感覚が必要であるとともに、政治手腕も重要である。議会対策は大事である。」(54歳、男性、②-④)と述べているように、議会への対応が重要になってくることを挙げている。概して、首長や議会等への対応についての言及がすくないのは、行政職出身者は、前職ですでに首長・首長部局や議会への対応を経験しており、違和感がないためと考えられる。一般に、行政職出身者は首長部局や議会対応がうまいと言われる。実際に、行政職出身者は「議会対応、予算確保等について理解が得られやすい。」(61歳、男性、③-⑧)と指摘している。

2) 地域住民への対応

教職出身者の場合と同じように、行政職出身者7人が、前職に比べ「教育行政の責任者として地域住民に対して責任の重大さを感じる。」(70歳、男性、⑥-⑨)、「一般行政職の時よりも、議会、住民からの意見・要望が強い他、責任も問われ、風あたりも強く感じる。」(55歳、男性、③-⑨)、「住民の目を強く感じるようになった。」(59歳、男性、②-⑨)、そして「各種団体(例、婦人会、老人クラブ、青年会、体協等)との繋がりが大きい。」(52歳、男性、③-⑨)と述べているように、地域住民への対応や関係構築の重要性を指摘している。

3) 職務の一般的特性

(1) 職務の領域の広さ

13人の行政職出身者が前職から見た教育長職の違いとして「仕事の範囲が広く、管理運営が大変である。」(59歳、男性、②-⑥)、「教育行政の幅の広さと興行きの深さを感じている。」(62歳、男性、②-⑤)、そして「職務範囲が多岐にわたり、激務である。」(59歳、男性、②-④)と述べているように、教職出身者と同様に、教育長の職務範囲の広さを指摘している。

(2) 職務に対する責任感の大きさ

行政職出身者24人も、教職出身者と同じように、「前職は、病院事務長で赤字問題を抱え、医者との協議に相当神経を使い対応してきたが、最終的結論は、首長にあるとの考えがあった。教育長になって、地域・学校現場の問題解決の最終責任は教育長にあると考えているので、その責任の重大さを痛感している。」(51歳、男性、①-⑨)、「中間管理職ではなく、長としての責任が重いところに違いがある。」(59歳、男性、④-⑧)、「前職は、決められた職務内容を自らの力で展開できたが、教育長職では、全体を考え人を動かして事業を推進しなければならないので忍耐を必要とするとともに、大きな責任を感じる。」(56歳、男性、③-⑨)、「

「教育施策の樹立・実施に当たり、最終的にトップとして一人で決断し、その結果に責任を持たねばならない。」(58歳、男性、④-⑨)、そして「町の二役よりも、責任が重い」(61歳、男性、⑥-⑧)と述べているように、前職と比べると、教育行政の最高責任者としての責任が格段に重くなったことを指摘している。

(3) 多忙感・激務

行政職出身者16人も、「土・日・祭日及び夜間における会議および行事の参加による自由時間が激減し、激務となっている。」(61歳、男性、②-⑥)、「職務は、町長と同様に町教育関連の行事は昼夜、日曜祝祭日を問わず実施されており、激務であるので、その待遇の改善が望まれる。」(55歳、男性、②-⑦)、そして「日曜・祝日がなくゆとりがない。首長と同じように激職である。健康管理の難しさを身をもって感じている。」(57歳、男性、⑥-⑨)と述べているように、教職出身者と同様に、前職と比べると、教育長職は多忙で、激務であることを指摘している。

(4) 広い人間関係の必要性

行政職出身者4人も、「議員、諸団体の役員等と会い、話しをする機会が増えた。」(61歳、男性、②-④)とか「人間関係を大切にしなければ、教育長の仕事は務まらない。」(55歳、男性、④-⑥)と述べているように、教育長職において幅広い人間関係の構築が必要であることを指摘している。

(5) 広い視野からの判断

3人の行政職出身者が、「教育は人を変え、地域を変えと言われていることから、多くの情報が判断材料となるので、幅広い視野が要求される。」(59歳、男性、⑤-⑨)とか「一般行政職は縦割りの行政が多かった。教育長は、全般にわたることを判断しなければならない。特に責任の重さは大きく、すべての責任が問われる職である。」(58歳、男性、⑧-⑥)と述べており、前職と比べて大所高所からの判断を求められることを指摘している。

(6) ビジョンをもつこと

3人の行政職出身者が、「ビジョンの設定」(60歳、男性、②-④)とか「教育についての確固たる哲学をもっていなければならない。」(54歳、男性、②-④)と述べているように、教育ビジョンを明確に持つ必要があることを指摘している。

4) 教育行政の制度・組織・運営に関わること

(1) 事務局職員・学校職員

行政職出身者3人は、「事務局職員は、教育委員会事務局に出向することを左遷とらえている。」(63歳、男性、②-⑤)、「学校は閉鎖的であってはいけない。もっと社会に目を向けるべきであると思う。教員は

もっと地元の人間と付き合う時間を多く持つ必要がある。」(57歳、男性、③-⑨)、そして「教職者は視野が狭い。教職者はもっと一般市民の中へ入り込んだ活動が必要である。」(59歳、男性、②-⑥)と述べているように、とくに学校や教職員の閉鎖性を指摘している。

(2) 人事権・予算権の欠如

行政職出身者11人も、教職出身者の場合と同様に、「教育長は、財政上の問題で教育施策を実行に移せないことが多い。人事権も財政権もなく、教育長は、教育行政上の問題の責任をとるポストにすぎない。」(54歳、男性、③-⑦)、「責任が重く権限が無いに等しい。特に予算執行権、職員の人事権がない。」(61歳、男性、⑤-⑥)、「責任の度合が根本的に異なる。しかし、財政面についていうと、教育委員会の議案提出権、予算の調整・執行権等の権限がある程度なければ、首長部局の総務課長(前職)、助役等との予算折衝に弱い。」(60歳、男性、②-⑨)、「人事権、予算権のない割には、責任が重い。」(65歳、男性、⑥-⑤)、そして「教員・事務局職員の人事対応において、教員人事では県教委と現場校長の主体性が、事務局人事では首長部局の主体性により、地方教委としての独立性の確立が難しく改革の必要性を感じる。」(56歳、男性、③-⑨)と述べており、教育長が教育行政の最高責任者といわれるものの、実質的に予算権・人事権がないために、主体的に教育行政を展開することが困難であると指摘している。総務課長を経験した教育長でさえ、予算権の欠如を憂えているのは興味深い。

(3) 挨拶等

行政職出身者4人も、「挨拶などが、市長とセットになっており、多い。」(66歳、男性、②-⑤)とか「一般行政職と比べて、会合が非常に多く、挨拶の多いことに閉口しています。」(57歳、男性、②-⑧)と述べており、行事等での挨拶の多さを指摘している。

(4) 行政効果の不可視性

行政職出身者4人も、「効果測定がしにくい。人格形成、生涯学習の観点からは年月を経なければわからないことばかりで政策の正当性について不安である。」(50歳、男性、②-⑧)とか「行政実績が一般行政では見えやすいが、教育の効果は長年にわたって個人に蓄積されて結果が見えるため評価されにくい部分が多く、常に理解される努力が必要である。」(56歳、男性、③-⑨)と述べているように、前職と比べて、行政効果を把握することの困難さを指摘している。

(5) 待遇の悪さ

行政職出身者10人は、「教育長は、教育行政の長として大変多忙であるし、町助役、収入役より出番が多

いにも拘わらず、常に第4位の位置にある(報酬を含めて)。(61歳、男性、④-⑧)、「給料もせめて校長より上位にして欲しい。先生方の第二の職場的(定年後)考えは是正すべきと考える。私の場合、一般行政職で管理職手当があったが、教育長にはないので、手取りでダウンしてしまいました。定年制も必要だと思います。」(61歳、男性、③-⑦)、「一般行政職は定年まで身分が保障されるが、教育長は一般職扱いで4年の任期に拘束され、しかも在任期間の場合は実に短い(特別職扱いにされて、一般職でもある)。(54歳、男性、③-⑧)、「税務課長と議会議務局長を経験したが、教育長の職務は多忙で、激務である。にもかかわらず3役と比較すると、待遇などが劣っている感じがする。」(59歳、男性、④-⑧)、「町教育行政全般の執行権があるにも拘わらず、収入役以下の報酬では納得がいかない。せめて、助役と町長の間くらいの位置づけを法的に義務づけるよう要望する。」(55歳、男性、②-⑦)、そして「ある時は特別職、ある時は一般職で、中途半端な立場にある。」(67歳、男性、⑦-⑧)と述べているように、前職と比べて、待遇の悪さ(特に給与)を指摘している。この指摘は、行政職出身者に特に多かった。

(6) 行政の対象の違い

これも、行政職出身者に特徴的な指摘であったが、行政職出身者7人は、「一般行政職は予算事業が主であったが、教育長職は心の問題、人と人との関係が主である。」(58歳、男性、①-⑨)、「ハードを中心とする仕事の対象がソフトを中心とする職場に大きく傾斜してきたこと」(63歳、男性、⑤-②)、「収入役のように、物と金を相手にしている仕事と違い、常に「人」を相手にしているところが違う。」(59歳、男性、④-⑨)、そして「一般行政職の場合は施策の企画立案、それに伴う財政面の課題に終始したが、現職は児童生徒の問題行動に対する心理的な問題にも対処しなければならない。」(62歳、男性、④-⑦)と述べているように、仕事の対象がハード面(施設・財政)からソフト面(人間)に大きく転換したことを指摘している。

(7) 教職員の人事

行政職出身者6人は、「教職員の人事でも思うようにならないことが多く、頭の痛い問題である。教職員も一般行政職のように辞令一本で異動できないものかと考える。」(61歳、男性、④-⑧)、「人事に関わる仕事がある。以前はこのような仕事はなかった。」(52歳、男性、①-⑨)、そして「身分関係の違う職員(都負担職員)を抱えて仕事をする。このため文化の違い、意識の違いによる施策の実施に不徹底さを感じる。」(63歳、男性、⑤-③)と述べているように、前

職と比べて、教職員の人事の難しさを指摘している。

(8) 組織風土

行政職出身者5人は、「教育行政は前例踏襲的な体質が強く、内部からの改善意識が少ない。」(56歳、男性、②-⑦)、「教員の世界(小・中学校)は改革を嫌う前例主義、横並び主義、変化を嫌う教員が多く、学校経営に非協力的である。熱心な教師は孤立している。」(61歳、男性、④-④)、「一般行政に比べて、すべてにおいて古風な感じがします。」(48歳、男性、③-⑨)、そして「学校をはじめとする教育現場の閉鎖性を感じる。」(56歳、男性、③-⑨)と述べており、教育行政や学校組織に見られる閉鎖性や非革新性の風土を指摘している。

(9) 教育の専門的知識の必要性

行政職出身者4人は、「学校現場の経験がないために、学校教育の内容面について困ることが多い。」(59歳、①-⑦)、「行政分野は専門であるが、個々の教育問題についてまだ勉強しなければならないことが多い。」(58歳、男性、②-②)、「教育行政のうち、学校教育については、ある程度の専門性が必要である。現状は、必要に応じて指導主事の派遣をいただいている。」(66歳、男性、④-⑧)、「そして「教育現場の経験のないことによる学校の理解不足はあるが、教職出身者よりは視野が広く、住民に対する説得力、企画力はある。」(58歳、男性、②-⑦)と述べており、仕事の対象がハード「もの」からソフト「人間(心の問題)」に移ったことによる教育の専門性の必要性を指摘している。

(10) 県教委との関係

行政職出身者3人は、「教育長職は、県教委の指導に左右されることが多く、自主的、主体的に教育行政を展開することが制約される。」(58歳、男性、③-⑨)、「文部省、県教委の指導もあり、独自の施策を打ち出すのに限界がある。」(58歳、男性、⑤-⑥)、「そして「県教育委員会と職員団体の交渉が、市教育委員会の行政の足かせとなっている現状もある。」(61歳、男性、⑧-⑥)と述べているように、上級行政機関(県教委など)との関係で、教育行政の展開に制約を受けざるを得ないことを指摘している。

(11) 教育行政の一部局化

行政職出身者3人は、「四役と言う言葉に見られるように、教育行政は市長部局の一部局化している。」(63歳、男性、②-⑤)、「一応、一般行政からの独立となっているが、教育長職は一般行政職員と同一視されているような感じがする。」(65歳、男性、③-⑨)、「そして「教育長は教育行政の最高責任者であるにもかかわらず、行政職出身の教育長のためか、制度上の特質を考慮に入れないで、首長の干渉があまりにも多すぎ

表1 教職出身者・一般行政職出身者から見た教育長職

教職(校長)出身者から見た教育長職	一般行政職出身者から見た教育長職
I 政治的交渉能力(153人) 1. 首長・首長部局への対応(65) 2. 議会・議員への対応(73) 3. 政治的交渉能力の必要性(15)	I 政治的交渉能力(6人) 1. 首長・首長部局への対応(2) 2. 議会・議員への対応(4) 3. 政治的交渉能力の必要性(0)
II. 地域住民への対応(31人)	II. 地域住民への対応(7人)
III. 職務の一般的特性(230人) 1. 職務領域の広さ(97) 2. 職務に対する責任の大きさ(42) 3. 多忙感・激務(47) 4. 広い人間関係の必要性(8) 5. 広い視野からの判断(19) 6. 一般行政と教育行政の調和(7) 7. ビジョンをもつこと(10)	III. 職務の一般的特性(63人) 1. 職務領域の広さ(13) 2. 職務に対する責任の大きさ(24) 3. 多忙感・激務(16) 4. 広い人間関係の必要性(4) 5. 広い視野からの判断(3) 6. 一般行政と教育行政の調和(0) 7. ビジョンをもつこと(3)
IV. 教育行政の制度・組織・運営(71人) 1. 命令系統の明確さ(6) 2. 組織目的の非共有性(5) 3. 現実的対応(13) 4. 人事権・予算権の欠如(29) 5. 挨拶の多さ(7) 6. 行政効果の不可視性(3) 7. 子どもの実態把握の困難さ(3) 8. 待遇の悪さ(0) 9. 事務局職員・学校職員(0) 10. 教職員等の人事の難しさ(0) 11. 県教委との関係(0) 12. 組織風土(5) 13. 行政の対象の違い(0) 14. 教育の専門的知識の必要性(0) 15. 一般行政の一部局化(0)	IV. 教育行政の制度・組織・運営(61人) 1. 命令系統の明確さ(1) 2. 組織目的の非共有性(0) 3. 現実的対応(0) 4. 人事権・予算権の欠如(11) 5. 挨拶の多さ(4) 6. 行政効果の不可視性(4) 7. 子どもの実態把握の困難さ(0) 8. 待遇の悪さ(10) 9. 事務局職員・学校職員(3) 10. 教職員等の人事の難しさ(6) 11. 県教委との関係(3) 12. 組織風土(5) 13. 行政の対象の違い(7) 14. 教育の専門的知識の必要性(4) 15. 一般行政の一部局化(3)
V. 資質能力(55人) 1. 豊かな(幅広い)見識(13) 2. 体力・健康(9) 3. 決断力(8) 4. 先見性(7) 5. 調整能力(4) 6. 情報収集力(3) 7. 人望・人徳・人間性(2) 8. 実行力・行動力(2) 9. 洞察力(2) 10. 教育的使命・情熱(2) 11. 説得力(1) 12. 公平無私(1) 13. 企画力(1)	V. 資質能力(10人) 1. 豊かな(幅広い)見識(1) 2. 体力・健康(1) 3. 決断力(4) 4. 先見性(0) 5. 調整能力(0) 6. 情報収集力(0) 7. 人望・人徳・人間性(1) 8. 実行力・行動力(2) 9. 洞察力(0) 10. 教育的使命・情熱(0) 11. 説得力(1) 12. 公平無私(0) 13. 企画力(0)
VI. その他(13人)	VI. その他(16人)
合計 553人(述べ人数)	合計 163人(述べ人数)

る。」(58歳、男性、⑤-⑨)と述べているように、教育行政が首長部局の一部局化になりやすいことを指摘している。これは、行政職出身者の場合、教育長が首長から部下と見なされやすいために、一部局化とか過度の干渉といった現象が起こりやすいものと思われる。行政職出身者と首長との微妙な関係が伺える。

5) 資質能力に関わること

行政職出身者10人は、教育長職に必要な資質として、

豊かな(幅広い)識見(1人)、人望・人徳・人間性(1人)、体力・健康(1人)、決断力(4人)、実行力・行動力(2人)、そして説得力(1人)を挙げている。
6) その他

この他、行政職出身者16人は、自由記述欄において、「一般行政の管理と変わらないと思料する。」(57歳、男性、①-⑨)(3人)、「教育長についての体系的な基本書が無いように思われ、立場を正確に理解するの

に骨が折れる。」(50歳、男性、④-⑧)(1人)、「教員や管理職(校長)等の教職員についての人事の評価があまり。」(60歳、男性、②-⑦)(1人)、そして「教育行政の問題解決には、人間関係が絡むので時間がかかる。」(60歳、男性、⑤-⑧)(1人)などの意見を表明している。

IV. 総 括

以上、前職から見て教育長職がどのような点において違いがあるかを検討してきた。その結果を整理したのが、表1である³⁾。前職から見た教育長職の相違点を見る限り、教育長職の特色は、次のような点にあると考えられる。

第一に、「市長部局・議会への対応の良否が教育行政に大きく影響する。」と指摘しているように、教育長職には首長や首長部局および地方議会や議員に対する政治的対応能力が強く求められる点である。この点は、行政職出身者よりも、圧倒的に多くの教職(校長)出身者(153人)によって指摘されており、ここには職業出身によって教育長職に対するイメージに違いのあることが認められる。すなわち、教職出身者には、行政職出身者と違って、この求められる能力は、どちらかというところと新奇なもので、これまで十分に培ったことのないものと考えられる。その意味で、教育長就任後、行政職出身者よりも、教職出身者においてこの能力の育成を図ることがより期待されているといえよう。

第二に、教職出身者も行政職出身者も、前職から見ると社会教育や生涯学習を通して地域住民と直接に触れる機会が多くなっており、地域住民に対する対応能力の必要性を指摘している。また、教育長は、年齢的にも、職業的にも、一般地域住民のみならず、教師、首長部局職員、議員、各種団体役員など、多様な人間とつき合わなければならない、その意味で、幅広い人間関係を構築できる能力や対人関係能力が求められる。さらに、教育の利害関係者の要望を調整し、一つの教育施策に向けて合意形成をはかるための、ある種の政治的対応(交渉)能力も必要とされる。教職出身者の場合、教職員以外の議員や各種団体職員や地域住民などに対する対応能力が新たに求められるであろうし、逆に行政職出身者は教育の専門家としての教職員の立場を理解し、適切に対応できる能力が求められる。

第三に、教職出身者も行政職出身者も、前職から見ると、学校教育、社会教育・生涯学習、芸術・文化、スポーツの振興とそれに伴う予算の折衝や議会対応など、職務の内容が広範囲にわたること、人間の心の問題をも取り扱う故に職務の奥行きが深く複雑である

こと、さらには教育行政の最高責任者としての責任が極めて大きいことや、職務が多忙で、激務であることを指摘している。

第四に、教職出身者も、行政職出身者も、教育長は地方自治体全体の現状と将来像を描きながら、教育について確固たるビジョンをもち、教育の理想の実現に向けてリードするとともに、大局的な立場(広い視野)に立った判断が常に求められていることを指摘している。その意味で、教育長職とは、教育行政の最高責任者として、地方自治体の教育の方向付けをする、最高の意思決定(価値判断)に深く関わる職務であるといえる。

第五に、行政職出身者と違って、教職出身者は、教育委員会の独立性が前提となるとはいえ、首長部局との連携・協力・調和が必要であることを指摘している。これに対して、行政職出身者は、とかく首長の部下と見なされやすく、「首長の干渉があまりにも多すぎる。」と知覚しているようで、首長部局との連携・調和の重要性についての指摘はとくになかった。ここには、職業出身別による教育長の首長・首長部局への対応の違いが認められる。

第六に、教育行政の制度・組織・運営に関して、前職から見て、教職出身者も行政職出身者も、教育委員会の独立性とはいわれながらも、職員の人事権や予算編成権がなく、大きな責任のみが負わされていることや各種行事・会議等での挨拶の多さや行政効果を把握することの困難さを指摘している。他方で、前職から見た教育長職の捉え方に違いも見られる。例えば、教職出身者に指摘の多いのが、学校と比べると、教育委員会の事務局組織は、指揮命令系統が明確で、職員が組織的に働いているとか、事務局職員は学校職員集団のように、同じ目的をもった集団ではないので、協力の態勢を組みにくいとか、校長職の時のように、財政的問題や政治的対応の必要性から(教育の)理想ばかりを追求できないとか、子どもの姿が次第に見えなくなるといった指摘がなされる。これに対して、行政職出身者は、学校や学校職員は閉鎖的で、変化を嫌う傾向があるとか、もっと地域住民との交流をはかるべきであるとか、教育長職の待遇(特に給与)の悪さとか、一般行政職では、施策の企画立案や予算事業などハード面の仕事を中心であったが、仕事の内容がソフト面(人間の心の問題)に移ってきたために、教育の専門についての学習が必要であるとか、制度上教職員の人事が思うようにおこなえないとか、身分関係の違う職員(教員と事務職員)を抱える問題などを指摘している。ここには、前職と教育長職の違いが如実に投影されており、教育長職の一般的特質を考える上で

興味深い。

この他、資質能力に関しては、教職出身者も行政職出身者も、幅広い見識や決断力の必要性を指摘している。また、教職出身者の場合、「教育行政職を経験しているので、特に違和感はない。広い視野、健康、体力、政治力が要求される。」(68歳、男性、④-⑥)、「教育長は企画力、統制力と行政的手腕が総合的に問われる職種だと思います。校長の専門性や少年自然の家での企業的経営の経験が生かされております。」(64歳、男性、③-⑦)、そして「県教委で事務局職員(社会教育課長、指導課長)等を経験したので、大きな違いを感じないが、地元の皆様とより近いところにいることを痛切に感じた。」(66歳、男性、②-②)との指摘もあり、教育長職に就く前に、一度教育行政職を経験しておくことは望ましいことを示唆している。

最後に、企業経営・管理者は、数は少ないが、教育行政は、形式主義・年功主義の組織風土があることや企業のように組織の成果が直ぐに現れないこと、会社のように指示が組織全体に伝わりにくいこと、企業と違い法規主義や官僚主義が徹底しているため特色ある学校運営がしにくいことなどを指摘している。

このように見てくると、教育長職とは、地方自治体の教育行政の最高責任者として、幼児から老人までの住民全体の学習機会を保障するために、人的・物的・財政的・カリキュラム上の諸条件を整えることに従事し、人づくりの面から町づくりに大きく貢献している職業といえる。このため、教育長には、教育委員会事

務局を管理する能力はもとより、人的・物的・財的資源を動員するために、首長・首長部局や議会や各種団体などに対する政治的対応能力や幅広い人間関係を構築できる能力、そして学校、教師、社会教育関係者、地域住民等に対して教育上の専門的指導助言のできる能力が求められる。さらには、教育行政の長として、教育長は、地方自治体の町づくりに係わって、市政という大所高所からの高次の判断が常に求められるため、幅広い見識と地域の教育についての明確なビジョンをもつことが必要となる。

(注)

- 1) 文中の教育長プロフィールの③-⑥の表記は、Ⅱ-2)「調査対象」のカテゴリにもとづいて、前者が勤務年数を、後者が人口規模をそれぞれ表している。したがって、この場合、教育長の勤務年数は、2年以上-4年未満で、人口規模は1.5万人以上-3万人未満である。
- 2) 教職出身者407人のうち、校長を経験しないで教育長職に就く者は、11名のみであり、教職出身教育長の校長経験の割合は、97.5%である。
- 3) 教職出身者の自由記述欄への回答率は、89.9%(366/407人)、一般行政職出身者のそれは、84.5%(136/161人)であり、ほぼ同率である。しかし、項目指摘率は、教職出身者の場合は、77.2%(553/716(553+163))で、一般行政職出身者の場合は22.7%(163/716)で、大きな差が認められた。