

地方自治体の長からみた教育委員会制度の 現状と課題 (1)

—全国市町村長の意識調査を手がかりに—

河野和清

(2013年10月3日受理)

The Present Status and the Tasks of Municipal Boards of Education System;
Focusing on an Analysis of a National Survey for Municipal Heads

Kazukiyo Kohno

Abstract: The purpose of this paper is to investigate to what extent municipal boards of education have changed due to the educational administration and finance reforms since the late 1990's. A questionnaire regarding the System of the Municipal Board of Education was administered to 400 municipal heads. Data from the questionnaire provides interesting results. First, the municipal boards of education have to a certain extent changed in terms of administrative areas such as "cooperation with community members," "cooperation with municipal leaders," "enforcement of educational policies to deal with regional educational problems," and so on, by educational administration and finance reforms since the late 1990's. However, the difference between boards of education that have actively coped with self-reforms, and ones that have remained as they were, has become to be tangible. Second, almost all municipal heads perceive that they have dealt with their board of education while considering neutrality of education. Third, almost all heads think that education is indispensable in terms of community revitalization. Fourth, it is shown that many heads evaluate positively current municipal boards of education system. Hereafter, a more careful examination of what boards of education should be in the future will need further consideration from other points of view (e.g. board members, parents and so on).

Key words: municipal boards of education, change in boards of education, cooperation with community members, cooperation with municipal heads

キーワード：市町村教育委員会、教育委員会の変容、地域住民との連携協力、自治体の長との連携協力

I. はじめに

1980年代後半に入ると、社会の成熟化や国際化や国家財政の悪化及び経済成長の鈍化傾向を背景に、教育の分野でも、1987（昭和62）年8月の臨時教育審議会最終答申以降、とりわけ1998（平成10）年9月の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」以降、地方分権化と規制緩和・民営化を基本原理

とする一連の教育行財政改革が進むことになる。

本研究は、1990年代後半以降の一連の教育行財政改革で、市町村教育委員会がその行政活動にどのような変容（変化）をもたらしたのか、その変容と今後の課題及び教育委員会制度のあり方について、市町村長への質問紙調査をもとに考察することを目的としている¹⁾。ただ、本稿では、紙面の制約上、1990年代後半以降の市町村教育委員会がどのように変容してきたの

か、その変容の一端を明らかにするとどまる。教育委員会制度が厳しい批判に晒されている今日、自治体行政の最高責任者である首長が、1990年代後半以降の教育委員会の変容を、どのように認識していたのかを検証することは、今後の教育委員会制度のあり方を考える上で有益であると考え²⁾。

Ⅱ. 調査方法

1) 調査対象

調査対象は、全国市区町村の首長700名であり、有効回答者数は400名で、有効回収率は57.1%である。回答者の性別は男性99.0% (396人)、女性0.5% (2人)、無回答者2人 (0.5%)で、年齢別の割合は、37-49歳代5% (20人)、50-54歳代5.5% (22人)、55-59歳代14.8% (59人)、60-64歳代28.5% (114人)、65-69歳代28.5% (114人)、70歳以上14.2% (57人)、そして無回答者3.5% (14人)である。また、自治体の人口規模別の割合は、8千人未満22.5% (90人)、0.8万人以上-1.5万人未満15.2% (61人)、1.5万人以上-3万人未満19.0% (76人)、3万人以上-5万人未満14.0% (56人)、5万人以上-10万人未満14.8% (59人)、10万人以上-20万未満8.3% (33人)、20万人以上-30万人未満2.3% (9人)、30万人以上-50万人未満2.0% (8人)、そして50万人以上2.0% (8人)である。

2) 調査期間

2013年1月中旬～2月上旬

3) 調査手続

市区町村長が、自治体行政の責任者の立場から、1990年代以降の一連の地方教育行財政改革をどのよう

に捉え、どう評価し、今後の改革の方向性についてどう考えているのかを探るため、①1990年代後半以降の教育委員会制度の変容 (6項目)、②教育委員の選任方法や教育長の登用並びに会議の運営方法 (6項目)、③首長と教育委員会の関係 (8項目)、④教育委員会と保護者・地域住民の関係 (5項目)、⑤首長と教育委員会の権限の弾力化 (2項目)、⑥教育委員会と学校の関係 (2項目)、⑦教育委員会制度の今後の課題と展望 (13項目)、⑧自治体特性 (2項目)に係わる44項目からなる「教育委員会制度に関する全国調査」を作成し、郵送法で、調査を実施した。紙面の制約上、本稿で取り上げるのは①～④である。調査対象700名の市区町村長は、市町村要覧編集委員会編『市町村要覧 (平成24年版)』(第一法規, 平成24年)を活用し、約1700名の市区町村長の中から無作為で抽出された。

Ⅲ. 結果

1 1990年代後半以降の教育行財政改革と教育委員会の変容

1990年代後半以降、地方分権化と規制緩和を基本原理とする教育行財政改革が強力に推進されてきたが、これらの改革によって教育委員会がどのような変容してきたのか、その変容の実態を検討する。

1) 中央教育審議会答申 (平成10年9月) 以降の教育行財政改革の変化

先ず、近年の一連の教育行財政改革によって教育委員会がどのように変わったのか、その変容の全体像を把握するため、「(Q.31) 1998 (平成10) 年9月21日の

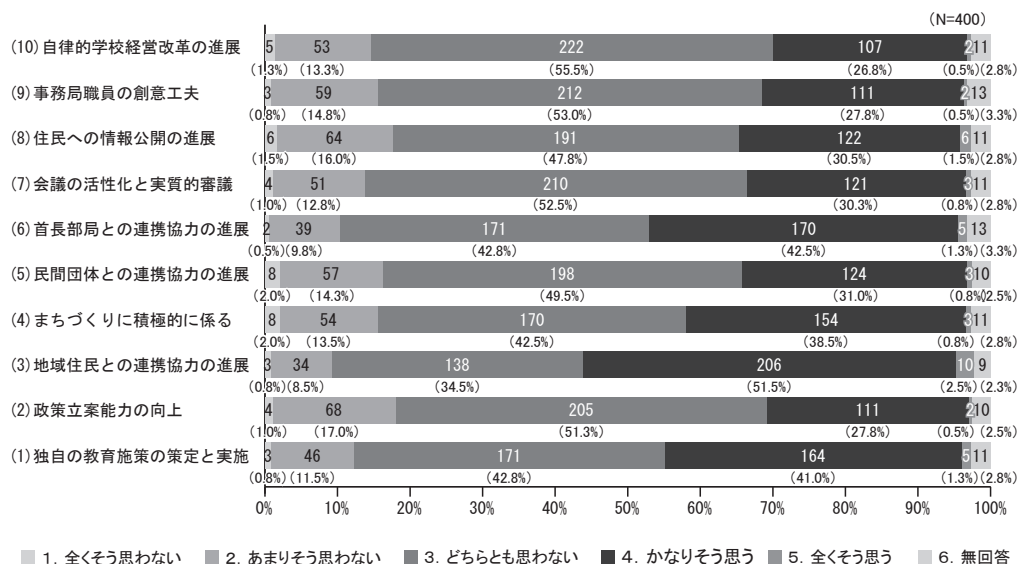


図1 1990年代後半以降の教育委員会の変化

中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』以降の一連の教育行財政改革によって、貴教育委員会の教育行政はどのように変化したと思われますか。』の質問に五段階評価で回答を求めた。その結果、図1に示されるように、首長400人のうち、169人(42.3%)が「(1) 地域の教育課題に即した独自の教育施策を策定し、実施できるようになった」、113人(28.3%)が「(2) 教育委員会の政策立案能力が向上した」、216人(54.0%)が「(3) 地域住民との連携協力が進んだ」、157人(39.3%)が「(4) 自治体のまちづくり、地域づくりに積極的にかかわるようになった」、127人(31.8%)が「(5) 民間団体との連携協力が進んだ」、175人(43.8%)が「(6) 首長部局との連携・協力が進んだ」、124人(31.1%)が「(7) 教育委員会の会議が活性化し、実質的な審議ができるようになった」、128人(32.0%)が「(8) 住民への情報公開が著しく進んだ」、113人(28.3%)が「(9) 事務局職員の創意工夫ある取組が増えた」、109人(27.3%)が「(10) 学校の自律的経営に向けた改革が進んだ」と回答した(百分率は「5. 全くそう思う」+「4. かなりそう思う」の合計の割合)。

このように、上記10項目に関して3～5割の首長は教育委員会に変容のあったことを認めている。とりわけ「(3) 地域住民との連携・協力」(54.0%)、「(6) 首長部局との連携・協力」(43.8%)、「(1) 地域の教育課題に即した独自の教育施策の展開」(42.3%)、そして「(10) 自治体のまちづくり、地域づくりに積極的にかかわるようになった」(39.3%)など、近年の重要な改革領域で一定の変化のあったことがうかがえる。しかし、なおも、どの項目においても半数以上の教育委員会において、首長は近年の改革による影響を明確に実感できていないことをも示唆している。教育委員会は、1990年代以降の教育行財政改革の影響を受けつつも、改革の進んでいる教育委員会とあまり進んでいない教育委員会が混在していることを物語っている。

2) 教育振興基本計画と教育委員会の自己点検評価の影響

(1) 教育振興基本計画

改正教育基本法において、教育基本法の諸理念を確実に実施するために、各自治体が教育振興基本計画を策定することを努力義務として求められたが、どの程度各自治体で策定され、どのような効果を及ぼしているのだろうか。

①教育振興基本計画の策定の有無

まず、各自治体において教育振興基本計画を策定しているかどうかを問うたところ(Q.8)、首長400人のうち、155人(38.8%)が「1. はい」、235人(58.8%)

が「2. いいえ」と回答した(無回答者10人(2.5%))。約4割の教育委員会が基本計画を策定していることになる。なお、概して、人口規模の大きい教育委員会ほど教育振興基本計画を策定している(分割表省略、 $\chi^2=18.086$, $df=5$, $p<.01$)。

②教育振興基本計画策定の影響

次に、教育振興基本計画を策定している自治体の首長155人に対して「Q.9 教育委員会が教育振興基本計画を策定したことで、教育委員会が地域の教育課題にそった独自の施策を展開できるようになったと思われるか。」を問うたところ、図2に示されるように、首長155人のうち、1人(0.6%)が「(1) 全くそう思わない」、16人(10.3%)が「(2) あまりそう思わない」、30人(19.4%)が「(3) どちらともいえない」、95人(61.3%)が「(4) かなりそう思う」、そして12人(7.7%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者1人(0.6%))。このように約7割という比較的多くの首長が教育委員会の教育振興基本計画の策定の効果を認めている。なお、自治体の人口規模と教育振興基本計画の策定による効果(独自の施策展開)との間には統計的に有意な関係は認められない。

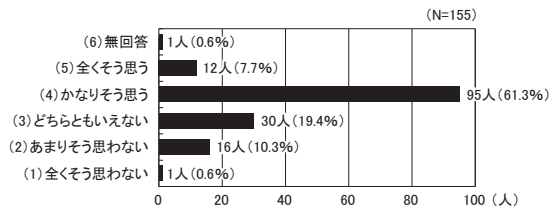


図2 教育振興基本計画の効果

③首長部局との教育振興基本計画のすり合わせ

教育振興基本計画を策定したと回答した首長155人に対して、「Q.10 教育振興基本計画を策定するに当たっては、首長部局と政策のすり合わせを十分にされましたか」を問うたところ、4人(2.6%)が「1. 全くしない」、21人(13.5%)が「2. ほとんどしない」、82人(52.9%)が「3. ある程度した」、40人(25.8%)が「4. 十分にした」と回答した(無回答者8人(5.2%))。このように約8割近くの首長が何らかの形で首長部局との政策のすり合わせを行っている。教育振興基本計画の策定が首長部局との連携協力の手がかりとなることが示唆される。なお、教育振興基本計画のすり合わせと自治体の人口規模との間には有意な関係は認められない。

(2) 教育委員会の自己点検評価報告書

①教育委員会の自己点検評価報告書の作成の影響

2006(平成18)年に改正教育基本法が制定されたのをうけて、2007(平成19)年6月に学校教育法や教職

員免許法とともに、地教行法が改正され、その第27条において教育委員会の活動状況について自己点検評価を行うことが義務付けられたが、先ず、その影響を探るため、「(Q.11) 貴殿から見て、教育委員会が作成する自己点検評価報告書は教育行政活動や教育施策の改善に十分に活用されていると思われませんか」の質問を行ったところ、図3に示されるように、首長400人のうち、9人(2.3%)が「(1) 全く活用されていない」、56人(14.0%)が「(2) あまり活用されていない」、130人(32.5%)が「(3) どちらともいえない」、181人(45.3%)が「(4) かなり活用されている」、10人(2.5%)が「(5) 全く活用されている」と回答した(無回答者14人(3.5%))。約半数近くの首長が教育委員会の自己点検評価報告書がその行政活動等の改善に活用されていると認識しており、報告書作成の効果は一定程度認められる。なお、概して人口規模1.5万人以上の自治体の教育委員会が人口規模それ以下の自治体の教育委員会よりも自己点検評価報告書を行政活動等の改善に活用する傾向がある(分割表省略、 $\chi^2=23.956$, $df=10$, $p<.001$)

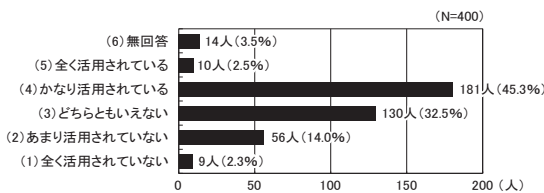


図3 教育委員会の自己点検報告書の活用度

②自己点検報告書について意見交換

首長と教育長との情報交換(意思疎通)の程度を探るため、「(Q.12) 貴殿は、教育委員会が作成する自己点検報告書の内容を踏まえて、教育長と自治体の教育行政について意見交換(議論)をされていますか」を問うたところ、首長400人のうち、42人(10.5%)が「(1) 全くない」、129人(32.3%)が「(2) あまりない」、74人(18.5%)が「(3) どちらともいえない」、139人(34.8%)が「(4) かなりある」、そして11人(2.8%)が「(5) 非常にある」と回答した(無回答者5人(1.3%))。4割近くの首長が教育委員会の自己点検報告書について教育長と意見交換をしているものの、4割強の首長が「意見交換をしていない」と回答しており、首長が教育委員会の自己点検報告書の内容を必ずしも十分に把握していないことがうかがえる。なお、自己点検評価報告書に関する意見交換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。

以上のように、首長は、1990年代後半以降の一連の教育行財政改革で教育委員会に一定程度の変容があっ

たことを認めている。とりわけ「(3) 地域住民との連携・協力」(54.0%)、「(6) 首長部局との連携・協力」(43.8%)、「(1) 地域の教育課題に即した独自の教育施策の展開」(42.3%)、そして「(10) 自治体のまちづくり、地域づくりに積極的にかかわるようになった」(39.3%)など、近年の重要な改革領域で一定の変容を認めている(1-1))。また、教育振興基本計画を策定していると回答した自治体の首長は、その約7割近くが「教育振興基本計画を策定することで、教育委員会が地域の教育課題にそった独自の施策を展開できるようになった」と肯定的に評価しているほか(1-2)-(2)、教育振興基本計画の策定にあたって多くの自治体において首長部局との政策の摺り合わせが行われており(1-2)-(3)、首長部局との連携協力の契機となっていることもうかがえる。教育委員会の自己点検報告書の作成に関しても、基本計画を策定している自治体の約半数の首長が教育委員会の自己点検報告書がその行政活動や施策の改善に生かされていると回答しており(1-2)-(1)、必ずしも十分ではないものの、報告書作成が一定の成果をあげつつあることが分かる。しかし、首長の認識によれば、なおも、少なくとも半数の教育委員会では近年の一連の教育行財政改革による影響を明確に受けてないことを示唆している。1990年代後半以降の教育行財政改革で変革の進んだ教育委員会とそうでない教育委員会が存在している。

2 教育委員・教育長の選任方法

平成17年の中央教育審議会答申「地方分権時代における教育委員会の在り方について」においても、教育委員の選任方法等、教育委員会の在り方について改善が求められたが、ここでは、自治体の長が教育委員の選任方法等、教育委員会の在り方についてどのように認識しているかを検討する。

1) 現行の教育委員選任方式の有効性

先ず、現行の教育委員会がどのように評価されているかを探るため、「(Q.1) 貴殿は、首長が議会の同意を得て任命する、現行の教育委員の選任方式は教育委員に有能かつ意欲ある人材を登用する上で十分に機能

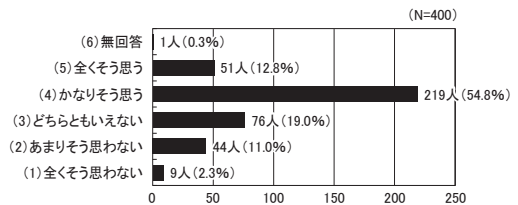


図4 現行の教育委員選任方式の有効性

していると思われますか」を問うたところ、図4に示されるとおり、首長400人のうち、9人(2.3%)が「(1) 全くそう思わない」、44人(11.0%)が「(2) あまりそう思わない」、76人(19.0%)が「(3) どちらともいえない」、219人(54.8%)が「(4) かなりそう思う」、そして51人(12.8%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者1人(0.3%))。このように7割近くの首長が現行の教育委員の選任方法を肯定的に評価していることになる。ただその一方で、3割以上の教育長が現行の選任方式が有能な教育委員を登用する上で十分に機能しているかに関して態度保留か否定的な評価を示している。

なお、現行の教育委員の選任方式の有効性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。

2) 教育委員の公選制復活の是非

首長が教育委員の公選制についてどのように考えているかを探るため、「(Q.2) 教育行政に民意を直接反映させるために、教育委員の公選制を復活させることについて、どうお考えですか。」を尋ねたところ、図5に示されるように、首長400人のうち、79人(19.8%)が「(1) 全く反対である」、143人(35.8%)が「(2) かなり反対である」、160人(40.0%)が「(3) どちらともいえない」、13人(3.3%)が「(4) かなり賛成である」、そして3人(0.8%)が「(5) 全く賛成である」と回答した(無回答者2人(0.5%))。教育委員の公選制復活の賛否について「(3) どちらともいえない」とする者が約4割を占めるものの、賛成者はごく僅か(約4%)であり、首長の半数以上が教委の公選制復活に反対していることがわかる。なお、教育委員の公選制復活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。

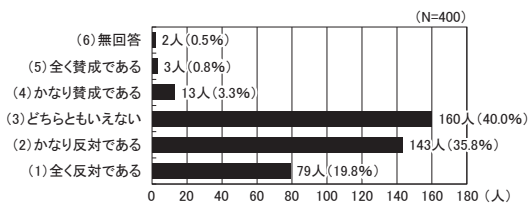


図5 教育委員の公選制復活の是非

3) 教育委員会の合議制の評価

教育委員会の合議制の妥当性を探るため、「(Q.7)『教育委員会の合議制は、無責任体制になりやすく、迅速な意思決定ができない』という批判がありますが、貴殿は、貴教育委員会の現状からみて、この意見についてどのように思われますか。」の質問に回答を求めたところ、図6に示されるように、首長400人のうち、

62人(15.5%)が「(1) 全くそう思わない」、208人(52.0%)が「(2) あまりそう思わない」、99人(24.8%)が「(3) どちらともいえない」、25人(6.3%)が「(4) かなりそう思う」、そして5人(1.3%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者1人(0.3%))。

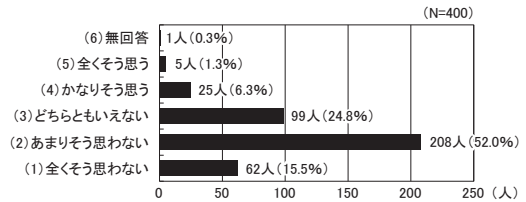


図6 教育委員会の合議制の妥当性

教育委員会の合議制への批判は7割近くの首長によって否定されており、首長の現行の合議制の教育委員会に対する評価は肯定的であるといえる。なお、教育委員会の合議制の妥当性と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。

4) 教育委員会に対する地域住民の信頼度

自治体の教育委員会がどの程度地域住民から信頼されているかを探るため、「Q.14 貴殿は、貴自治体の教育委員会が地域住民(市民)から信頼を十分に得ていると思われますか。」を尋ねたところ、図7に示されるように、首長400人のうち、3人(0.8%)が「(1) 全くそう思わない」、22人(5.5%)が「(2) あまりそう思わない」、96人(24.0%)が「(3) どちらともいえない」、251人(62.8%)が「(4) かなりそう思う」、そして25人(6.3%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者3人(0.8%))。約7割の首長は教育委員会が地域住民から信頼を得ていると認識していることは注目される。ただ、約3割の首長にあっては教育委員会が地域住民から信頼されていると実感できていない。なお、住民の教委に対する信頼度は、概して人口規模「10万人以上」「1.5万人-3万人未満」「0.8万人未満」の自治体が他の人口規模の自治体よりも高い傾向が認められる(分割表省略, $\chi^2=12.424$, $df=5$, $p<.05$)

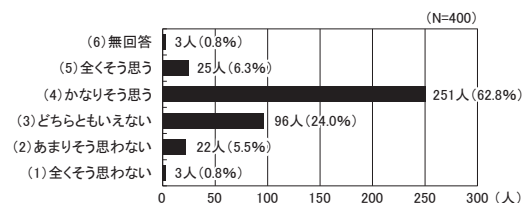


図7 教育委員会に対する地域住民(市民)の信頼度

5) 教育長登用の評価

首長の立場から教育長登用の評価について探るため、

「Q.3貴殿は、一般的にいてて教委事務局の最高責任者である教育長に適任者を登用できていると思われませんか。」の質問をしたところ、図8に示されるように、首長400人のうち、1人(0.3%)が「(1) 全然そう思わない」、19人(4.8%)が「(2) あまりそう思わない」、39人(9.8%)が「(3) どちらともいえない」、186人(46.5%)が「(4) かなりそう思う」、そして154人(38.5%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者1人(0.3%))。

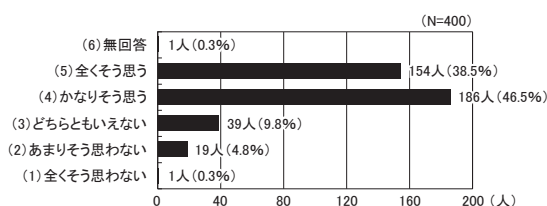


図8 教育長登用の妥当性

このように、ほとんど(85%)の首長が教育長職に適任者を登用できていると評価しており、教育長に対する信頼度は高いといえそうである。なお、概して人口規模の大きい自治体の長ほど、教育長に適任者を登用できていると評価する傾向がある(分割表省略, $\chi^2=18.877$, $df=10$, $p<.05$)

6) 教育長登用の今後の見通し

教育長登用の今後の見通しを探るため、「Q.4 貴殿は、今後、もし、教育長の任用を行うとした場合、どのようなキャリア経験のある人をお選びになりますか。」を問うたところ、首長400人のうち、216人(54.0%)が「(1) 教職出身者」、71人(17.8%)が「(2) 一般行政職出身者」、19人(4.8%)が「(3) 企業経営者・管理者」、1人(0.3%)が「(4) 地方議員」、12人(3.0%)が「(5) それ以外のキャリアの持ち主」、そして72人(18.0%)が「(6) 今予想がつかない」と回答した(無回答者9人(2.3%))。過半数の首長が「教職出身者」を選び、その理由として「教育現場を熟知している」「教員人事に明るい」「教育行政の基本は学校教育にあると考える」「教育の専門性が必要」を挙げており、続いて約2割近くの首長が「一般行政職出身者」を挙げており、その理由として首長部局との連携が図られる「広い視野で教育行政を行える」「多面的な知見を持ち、柔軟な対応ができる」を挙げている。

以上みてきたように、首長の7割近くが現行の教育委員の任命方式は教育委員に有能かつ意欲的な人材を登用する上で機能している」と肯定的に評価し(2-1)、教育委員会の合議制が無責任体制と迅速な意思決定を阻むという批判に対しても7割近くの首長がこれを否定している(2-3)。また、教育委員の公選制の復活の是非に関しても、「どちらともいえない」と態度を

保留する者が約4割を占めるものの、公選制復活の賛成者は4%に過ぎず、半数以上の教育長が明確に公選制に反対している(2-2)。さらに、首長の約7割が自分の自治体の教育委員会は地域住民(市民)から信頼を得ていると認識しているほか(2-4)、首長の8割以上が「一般的に教育長に適任者を登用できている」と評価し(2-5)、教育長への信頼も厚いようである。これらのデータを総合的に判断するとき、自治体の長は、総じて現行の教育委員会制度を肯定的に評価しているといえそうである。

3. 首長と教育委員会との関係

今日、文化・スポーツ、生涯学習、就学前教育・保育、あるいは非行防止や就職対策等については、教育委員会のみならず、自治体全体として取り組むべき、分野横断的な行政課題が多くなってきている。こうした中、教育委員会は、首長(部局)と連携協力してこれらの課題に対応することが求められている。ここでは、教育委員会が首長(部局)との関係について検討する。

(1) 首長と教育委員会との連携協力の必要性

まず、首長が教育委員会との連携協力の必要性をどのように考えているかを探るため、「(Q.22)『近年、教育問題を教育委員会だけで対応(解決)しきれないことが多くあり、首長と教育委員会が連携協力していくことがますます重要となっている』という指摘があります。貴殿は、この指摘についてどう思われますか。」を質問したところ、首長400人のうち、8人(2.0%)が「(1) 全くそう思わない」、14人(3.5%)が「(2) あまりそう思わない」、29人(9.8%)が「(3) どちらともいえない」、207人(51.8%)が「(4) かなりそう思う」、そして129人(32.3%)が「(5) 非常にそう思う」と回答した(無回答者3人(0.8%))。8割以上の大多数の首長が教育委員会と連携協力していくことの重要性を認識している。なお、人口規模の大きい自治体の首長ほど、教育委員会との連携協力の重要性を認める傾向がある(分割表省略, $\chi^2=19.974$, $df=10$, $p<.05$)。

(2) 首長(部局)と教育委員会との連携協力の必要性の理由

大多数の首長が教育委員会との連携協力の必要性を認めているが、さらに「Q.24 最近、首長(部局)と教育委員会の連携協力が求められるようになった理由が何である」か、その主な理由を2つまで選択するよう求めたところ、首長400人のうち、334人(83.5%)が「(1) 教育問題が福祉や経済など、他の行政領域の問題と深く関わってきているから」、10人(2.5%)が「(2) 教育問題が選挙の争点になるから」、136人(34.0%)

が「(3) 自治体財政が逼迫し、効率的で、均衡ある財政運営が求められているから」、113人 (28.3%) が「(4) 現行の教育委員会制度の下では、今日の教育問題の解決は十分に望めず、強い政治的リーダーシップが求められるから」、そして25人 (6.3%) が「(5) その他」と回答した (無回答者5人 (1.3%))。

大多数の教育長が首長との連携協力の必要な理由として、その筆頭に「(1) 教育問題が他の行政領域の問題と深く関わっていること」を挙げており、教育問題が自治体行政全般に深く関わっていることを改めて示している。

(3) 教育に対する首長の関心度

首長が教育にどの程度関心をもっているかを探るため、「Q.37 貴殿は、自治体行政の一領域である教育に関してどの程度関心をお持ちでしょうか。」を質問したところ、首長400人のうち、1人 (0.3%) が「(1) 全く関心がない」、1人 (0.3%) が「(2) あまり関心がない」、22人 (5.5%) が「(3) どちらともいえない」、163人 (40.8%) が「(4) かなり関心がある」、そして208人 (52.0%) が「(5) 非常に関心がある」と回答した (無回答者5人 (1.3%))。9割以上の首長が教育に大きな関心を示している。

なお、人口規模の大きい自治体の首長ほど、教育に対する関心が高い (分割表省略, $\chi^2=27.082$, $df=10$, $p<.01$)。

(4) 教育長の首長への相談内容

首長と教育長の交流の内容を探るため、「Q.5 貴殿は、日頃、教育長からどのような仕事内容について相談をうけておられますか。」(7つまで選択)を問うたところ、図9に示されるように、首長400人のうち、59人 (14.8%) が「(1) 教員人事」、141人 (35.3%) が「(2) 生涯学習の施策」、131人 (32.8%) が「(3) 社会教育の施策」、181人 (45.3%) が「(4) 教育委員の人事」、188人 (47.0%) が「(5) 社会教育施設・生涯学習施設」、1人 (0.3%) が「(6) 君が代・国歌斉唱問題」、135人 (33.8%) が「(7) 危機管理 (安全管理)」、141人 (35.3%) が「(8) 教委事務局人事」、330人 (82.5%) が「(9) 教育予算」、24人 (6.0%) が「(10) 教育委員会の自己点検・評価」、208人 (52.0%) が「(11) 議会対応」、89人 (22.3%) が「(12) 学校教育 (学習指導) の内容」、127人 (31.8%) が「(13) 生徒指導 (いじめ問題を含む)」、31人 (7.8%) が「(14) 就学援助」、160人 (40.0%) が「(15) 地域住民・保護者への対応」、18人 (4.5%) が「(16) 学校評価」、126人 (31.5%) が「(17) 教育委員会の教育ビジョン」、166人 (41.5%) が「(18) 文化・スポーツの振興」、65人 (16.3%) が「(19) 教育振興基本計画」、46人 (11.5%) が「(20) 就学前教育 (保育)」、7人 (1.8%)

が「(21) 学校選択制度」、そして19人 (4.8%) が「(22) その他」と回答した (無回答者7人 (1.8%))。

このように、首長が教育長からよく相談をうける仕事として、筆頭に挙げられるのは「(9) 教育予算」(82.5%) であり、次に「(11) 議会対応」(52.0%) や「(5) 社会教育施設・生涯学習施設」(47.0%) や「(4) 教育委員の人事」(45.3%) であり、「(18) 文化・スポーツの振興」(41.5%)、「(15) 地域住民・保護者への対応」(40.0%)、「(8) 教委事務局人事」(35.3%)、「(2) 生涯学習の施策」(35.3%) と続き、教育予算や人事及び社会教育・生涯学習施設・施策に関する内容が多く、いわゆる教育の外的事項が中心となっている。

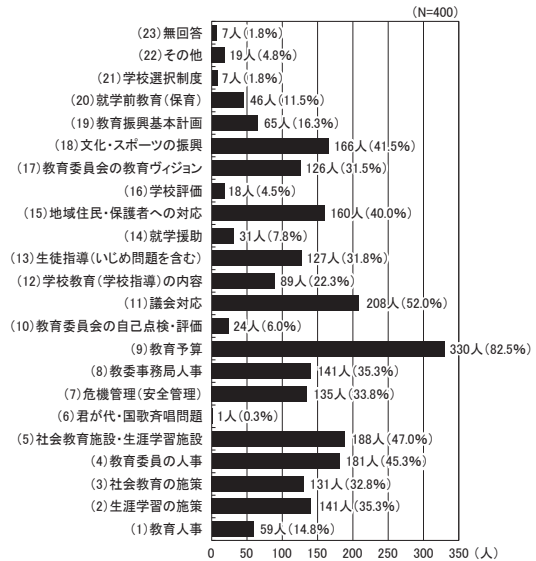


図9 教育長から首長への相談内容

(5) 首長の意見・要望等の教育委員会への伝達状況

首長と教育委員会の連携協力の状況を別の角度から探るため、「Q.18 貴殿は、貴自治体の教育に関するご自分の意見・要望等が教育委員会に十分に伝わっていると思われますか。」を問うたところ、首長400人のうち、2人 (0.5%) が「(1) 全く伝わっていない」、32人 (8.0%) が「(2) あまり伝わっていない」、53人 (13.3%) が「(3) どちらともいえない」、253人 (63.3%) が「(4) かなり伝わっている」、そして59人 (14.8%) が「(5) 非常に伝わっている」と回答した (無回答者1人 (0.3%))。このように、8割近くの首長が教育委員会に自分の意見・要望が伝わっていると認識していることが分かる。なお、首長の意見・要望等の教育委員会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) 首長と教育長との連携協力の状況

教育長との連携協力の状況を把握するため、「Q.23

貴殿は、現在、教育長との連携協力は十分にとれていると思えますか。」の質問に回答を求めたところ、図10に示されるように、首長400人のうち、4人（1.0%）が「(1) 全くそう思わない」、9人（2.3%）が「(2) あまりそう思わない」、33人（8.3%）が「(3) どちらともいえない」、218人（54.5%）が「(4) かなりそう思う」、そして132人（33.0%）が「(5) 全くそう思う」と回答した（無回答者4人（1.0%））。このように、約9割という圧倒的多数の首長が教育長との連携協力がとれていると認識している。なお、教育長との連携協力の程度と人口規模との間には有意な関係は認められない。

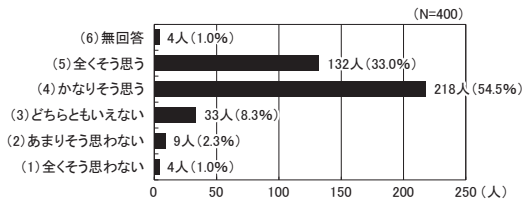


図10 首長と教育長の連携協力度

(7) 首長の政治的中立性への配慮

自治体の長が教育委員会に対してどのような姿勢で臨んでいるかを調べるため、「Q.25貴殿は、教育の自律性や政治的中立性に配慮しながら、教育委員会に対応されていると思えますか。」を問うたところ、図11に示されるように、首長400人のうち、4人（1.0%）が「(1) 全くそう思わない」、12人（3.0%）が「(2) あまりそう思わない」、28人（7.0%）が「(3) どちらともいえない」、229人（57.3%）が「(4) かなりそう思う」、そして126人（31.5%）が「(5) 全くそう思う」と回答した（無回答者1人（0.3%））。大多数（9割近く）の首長が教育の自律性や政治的中立性に配慮しながら教育委員会に対応していると回答している。これを見る限り、自治体の長は教育の自律性や政治的中立性などに配慮しながら、教育委員会との連携協力を進めていることがうかがえる。このことは、首長の教育長からうける相談内容が、予算や人事等の教育の外的事項が中心となっていることから看取できる。なお、政治的中立性への配慮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。

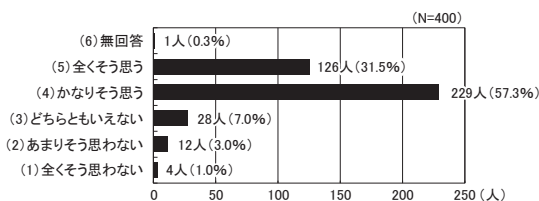


図11 政治的中立性への首長の配慮

(8) 組織機構上における教育委員会事務局の位置づけ

教育委員会事務局が組織機構上どのように位置づけられているかを調べるため、「(Q.15) 貴自治体では、組織機構上、教育委員会事務局をどのように位置づけておられますか。次の中から該当するものを一つ選び、○印をお付け下さい。」を問うたところ、図12に示される通り、首長400人のうち、211人（52.8%）が「(1) 法制通り、教育委員会事務局は、組織機構上、首長部局から相対的に独立した機関として位置づけている。」、186人（46.5%）が「(2) 法制上は首長部局から相対的に独立した機関として位置づけられているが、実態的には、学校教育課（部）、生涯学習課（部）など、同じ庁舎の中に自治体行政機構の統合された一部として編制されている」と回答した（無回答者3人（0.8%））。このように半数近くの教育委員会事務局が自治体行政機構の統合された一部として編制されており、首長部局との連携協力が進められやすい組織体制になりつつあることがうかがえる。なお、教育委員会の組織機構上の位置付け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。

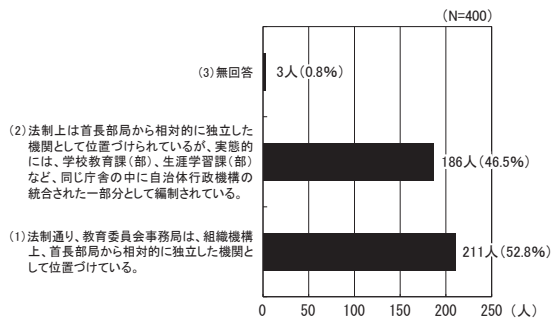


図12 組織機構上の教育委員会事務局の位置づけ

以上みてきたように、今日、教育問題が他の行政領域とも深く係わっており、総合行政を求められていることから（Q.24）、約8割以上の首長が教育委員会との連携協力の必要性を認識するとともに（Q.22）、教育がまちづくりにとって非常に戦略的に重要な要素となっていることから、9割以上の首長が教育にかなり高い関心を示している（Q.37）。では、首長（部局）と教育委員会との連携協力は実際にどうなのかというと、9割近くの首長が教育長との連携協力はとれていると認識しているほか（Q.23）、8割近くの首長が教育委員会に自分の意見や要望が伝わっていると理解している（Q.18）。しかも9割近くの首長が教育委員会への対応にあたっては教育の自律性や政治的中立性に配慮していると回答している（Q.25）。首長が教育長から相談を受ける内容も、教育予算や議会対応や教育委員人事や社会教育施設・生涯学習施設など、予算や

人事や施設等に係わる事項が多く (Q.5)、いわゆる教育の外的事項に限定されているようである (学校教育とその内容については相談頻度が少ない)。近年、組織機構上からみても、半数近くの自治体の教育委員会事務局が自治体行政機構の統合された一部として編制されており、首長部局との連携協力が進められやすい状況になりつつある (Q.15)。これらのデータを見る限り、自治体の長は、総じて教育の政治的中立性に配慮しながら教育委員会との連携協力を進めているといえるのではないだろうか。

4. 教育委員会と保護者・地域住民等との関係

教育に対する保護者や地域住民の多様な要望に応えていくためには、学校運営や教育行政への保護者や地域住民の積極的な参画が求められる。また、地域社会が学校を育てると同時に、学校等の教育機関が地域を育てるといふ双方向の関係も必要である。地域の子どもを、学校と保護者、地域住民の三者で、すなわち地域社会をあげて心豊かに育てるとともに、教育委員会が地域コミュニティの育成や地域振興に大きな役割を果たしていくためには、学校や公民館等がコミュニティの拠点として活用されるとともに、首長部局やその他関係機関等と連携協力して総合的な施策を推進していくことが重要である。ここでは、保護者や地域住民等との関係について探る。

(1) 行政と住民 (市民)・民間団体との連携協力の必要性

まず「(Q.13) 今後、豊かな住民生活の保障の一環として、地域の教育問題を解決していくためには、行政と住民 (市民) や民間団体との連携協力が不可欠であり、住民 (市民) や民間団体が新たな公共の担い手になるという自覚が求められる」という主張に対して、どのように思われるかを問うたところ、首長400人のうち、8人 (2.0%) が「(1) 全くそう思わない」、22人 (5.5%) が「(2) あまりそう思わない」、59人 (14.8%) が「(3) どちらともいえない」、206人 (51.5%) が「(4) ある程度そう思う」、そして104人 (26.0%) が「(5) 全くそう思う」と回答した (無回答者1人 (0.3%))。8割近くの首長が、住民や民間団体との連携協力の必要性や彼らが新たな公共の担い手なることの意義を認識している。なお、総じて、人口規模の大きい自治体の首長ほど、住民や民間団体との連携協力の必要性を覚悟する傾向が僅かながら認められる (分割表省略、 $\chi^2=23.210$, $df=16$, $p<.080$)。

(2) 自治体まちづくりのための教育振興の必要性

首長が自治体のまちづくりのために、どの程度教育の振興の必要性を感じているかを探るため、「Q.26

一般に『自治体のまちづくり (コミュニティの再生) を推進するためには、教育の振興 (人づくり) が必要不可欠である』とか、『人づくりからまちづくりを』と主張されることがあります。貴殿は、この主張についてどう思われますか。」を質問したところ、図13に示されるように、首長400人のうち、4人 (1.0%) が「(1) 全くそう思わない」、0人 (0.0%) が「(2) あまりそう思わない」、21人 (5.3%) が「(3) どちらともいえない」、189人 (47.3%) が「(4) かなりそう思う」、そして184人 (46.0%) が「(5) 全くそう思う」と回答した (無回答者2人 (0.5%))。このように、ほとんどの首長 (9割以上) が自治体のまちづくり (コミュニティ再生) のために教育の振興が必要不可欠であると認識している。なお、自治体まちづくりのための教育の振興の必要性和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。

(3) 教育委員会の自治体まちづくりへの貢献度

「(Q.27) 学校など教育機関が地域社会から支援・協力をうけるばかりでなく、教育委員会として教育 (人づくり) の面から、『自治体のまちづくり』に十分に貢献していると思われますか。」の質問を求めたところ、首長400人のうち、3人 (0.8%) が「(1) 全く貢献していない」、54人 (13.5%) が「(2) あまり貢献していない」、93人 (23.3%) が「(3) どちらともいえない」、226人 (56.5%) が「(4) かなり貢献している」、そして22人 (5.5%) が「(5) 全く貢献している」と回答した (無回答者2人 (0.5%))。

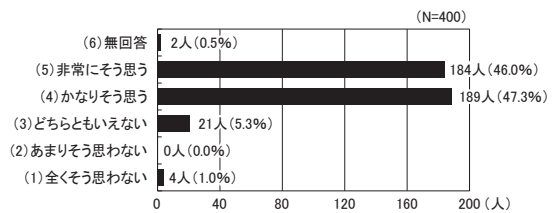


図13 自治体まちづくりのための教育振興の必要性

このように、約6割の首長が教育委員会として自治体のまちづくりに貢献していると認識しているものの、まだ残り4割近くの首長がまちづくりへの貢献を明確に実感できていないことになる。なお、教育委員会の自治体まちづくりへの貢献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。

(4) 教育委員会の活動・施策意図に対する地域住民 (市民) の理解度

教育委員会の行政活動や施策がどの程度理解されているかを探るため、「(Q.6) 教育委員会の活動や施策意図が地域住民 (市民) に十分に理解されている」かを問うたところ、図14に示されるように、首長400人

のうち、11人(2.8%)が「(1) 全くそう思わない」、108人(27.0%)が「(2) あまりそう思わない」、140人(35.0%)が「(3) どちらともいえない」、130人(32.5%)が「(4) かなりそう思う」、そして10人(2.5%)が「(5) 全くそう思う」と回答した(無回答者1人(0.3%))。

3割強の首長のみが教育委員会の活動や政策が住民によって理解されていると認識しているだけで、教育委員会と保護者・地域住民との間に双方向の関係を築き、教育委員会が地域社会から信頼を得るためには、もっと教育委員会の情報発信力を強化する必要がある。なお、人口規模0.8万人未満の自治体の首長は、人口規模それ以外の自治体の長よりも教育委員会の活動等が地域住民に理解されていると知覚する傾向がある(分割表省略、 $\chi^2=24.229$, $df=10$, $p<.01$)。

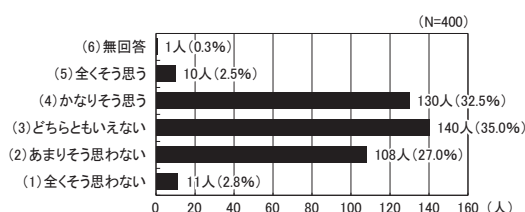


図14 教育委員会の施策等に対する地域住民(市民)の理解度

以上のように、首長の8割近くは、地域の教育問題を解決していくためには、行政と住民(市民)や民間団体との連携協力が不可欠であり、地域住民や民間団体が新たな公共の担い手になることを求めるとともに(Q.13)、9割以上の首長が自治体まちづくり(コミュニティ再生)のために教育の振興が必要不可欠であると認識している(Q.26)。そして実際にも、約6割の首長が、教育委員会として教育(人づくり)の面から自治体のまちづくりに貢献していると認識している(Q.27)。このように首長は、まちづくりの観点から教育に大きな関心を示す一方、教育委員会は地域社会との連携協力や双方向の関係を築く取組を進展させつつあるといえよう。しかし、教育委員会の行政活動や施策意図が地域住民(市民)に十分に浸透しているとはいえず(Q.6)、教育委員会と地域住民との双方向の関係を築くためには、教育委員会の情報発信力の強化が今後強く求められる。

IV 総括

以上、自治体行政の最高責任者である市区町村長が、1990年代後半以降の一連の教育委員会制度に係わる改革をどのように捉え、評価しているかを、主に教育委員会の運営方法(教育委員の選任方法など)、教育委員会と首長並びに地域住民との連携協力関係などに焦

点を当てながら検討してきた。最後に、本調査結果を総括して、「結び」としたい。

第一に、1990年代以降の、地方分権や規制緩和等の原理に基づく教育行政改革によって、教育委員会は一定の変容(変化)を起こしていることは確かであろう。とりわけ、「(3) 地域住民との連携・協力」(54.0%)や「(6) 首長部局との連携・協力」(43.6%)や「(1) 地域の教育課題に即した独自の教育施策の展開」(42.3%)の面で一定の変容(改善)が見られる(I-1)。多くの首長は、Ⅲ-3・4で検討したように、教育委員会と首長部局ないし地域住民との連携協力がかなり進展していると認識している。とはいえ、1990年代後半以降の一連の教育行財政改革において、改革に積極的に取り組んでいる教育委員会とそうでない「気になる」教育委員会が現出していることも確かであろうである。

第二に、教育委員会の教育推進基本計画の策定や自己点検評価報告書の作成も教育行政活動等の改善にある一定程度の効果をあげているように思われる(Ⅲ-2)-(1)・(2))。

第三に、大半の首長が現行の教育委員の選任方式や教育長の登用及び教育委員会の合議制を肯定的に評価するとともに、多くの首長が教育委員会は地域住民(市民)から信頼を得ていると認識している(Ⅲ-2)。

以上のことを総合的に判断すると、近年、体罰問題やいじめへの不適切な対応をめぐって教育委員会の機能低下・機能不全が指摘され、教育委員会の抜本的改革ないし廃止論が唱えられるものの、首長自身は、現行の教育委員会制度を概ね肯定的に評価していることが分かる。なお、この点については、稿を改めて、本調査の後半のデータを分析する中で、さらに詳細に検討を行う予定である。

注

- 1) 最近の教育委員会制度に関する実証的な研究としては、堀和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』(筑波大学出版会、2009年)や村上祐介『教育行政学の政治学』(木鐸社、2011年)などの研究がある。
- 2) 筆者は、本調査とはほぼ同時期(平成24年12月中旬)に全国市町村教育長700人を対象とした「教育委員会制度に関する全国調査」(有効回収率59.3%(415人))を実施し、その成果の一部を公表している(拙稿「教育委員会制度の現状と課題」『教育学研究』(第80巻第2号、2013年6月、222-234頁))。