

原 著

教育長―首長の役割関係の関連要因に関する試論 ―市区町村教育長に対する全国調査データを基にして―

A Tentative Analysis of Correlates of Role Relations between School Superintendents and Mayors in the Education Policy Process at the Municipal Level - based on nation-wide survey research data on municipal school boards and education reform -

堀 和郎 柳林信彦

Kazuo HORI, Nobuhiko YANAGIBAYASHI



東京医療保健大学
TOKYO HEALTHCARE UNIVERSITY

〈原著論文〉

教育長－首長の役割関係の関連要因に関する試論 －市区町村教育長に対する全国調査データを基にして－

A Tentative Analysis of Correlates of Role Relations between School Superintendents and Mayors in the
Education Policy Process at the Municipal Level - based on nation-wide survey research data on
municipal school boards and education reform -

堀 和郎¹ 柳林信彦²

¹東京医療保健大学 医療保健学部 医療栄養学科

²高知大学 教育学部

Kazuo HORI¹, Nobuhiko YANAGIBAYASHI²

Division of Medical Nutrition, Tokyo Healthcare University¹

Department of Education, Kochi University²

要 旨：本稿の目的は、教育政策過程における教育長－首長の役割関係に焦点を当て、①役割関係のバリエーション、②役割関係と教育委員会制度の運用実態との関連、③役割関係と教育長特性や首長特性との関連を経験的なデータを用い解明することである。

まず、役割関係に関しては、①協働型、②教育長信託型、③首長指示型、④無関心型の4つのパターンが析出された。つぎに、役割関係と教育委員会制度の運用実態との関連では、他の役割関係に比して、協働型である場合に教育委員会会議の活発度や教育委員及び事務局の職務遂行度がより高く、また、教育改革もより進展することが明らかにされた。その事実、無関心型と比較すると、より顕著であった。最後に、教育長特性や首長特性との関連を分析した結果、教育長の首長との個人的なつきあいの親密度や教育関係者との交流の頻度、首長の教育関心の高さといった要因が関連があることが見出された。

キーワード：教育長と首長の役割関係、市町村教育委員会の運用実態、教育長および首長の特性

Keywords：Role relations between school superintendents and mayors in the education policy process at the municipal level, Operational functionings of school board systems at the municipal level, Characteristics of school superintendents and mayors

受付：2012年4月5日

受理：2012年12月18日

I 研究の課題と方法

本稿は、教育委員会制度の改廃論議の中で論点の一つとなっている、教育長－首長関係の意味連関を経験的データに基づいて検討する一試論である。自治体教育行政に関わる多様なアクターの中から特に教育長－首長関係に注目する理由は、その役割関係が分権時代の教育政策過程のキーファクターであると考えられるからである。例えば、中教審答申『新しい義務教育を創造する』の中で、教育改革の土台となる教育委員会制度の活性化にとって、首長（部局）と教育委員会（教

育長・事務局）とのパートナーシップは不可欠であると提言されている。事実、教育改革を先導する自治体に共通に観察される現象として、教育問題に高い関心を持ち、教育ビジョンを打ち出して、教育委員会、特に教育長とのパートナーシップを構築しつつ、教育改革に取り組む「教育首長」と称すべき一群の自治体リーダーの存在が見られる（例えば、犬山市、志木市、京都市、三春町）^{*1}が、これは、教育改革の成否が教育長－首長関係のあり方に左右される側面が大きいことを示唆する。また、市町村長を対象とする面接調査においては、首長は、巷間、問題視されているほど教

育委員会から隔離され自治体教育行政の政策過程に対して有効なイニシアチブを発揮できない状況に置かれているわけではなく、教育長と日常のかつ継続的に接触・交流を図り、地域教育問題を解決するための情報の交換やアイデアの相互提供を実践している首長が少なくないことが明らかにされている*²。

しかしながら、両者の役割関係についての経験的データはあまり蓄積されていない。教育長と首長の役割関係にどのようなバリエーションがあるのか、その関係のあり方は教育委員会制度の運用のどんな側面に影響するのか、さらに、その関係のあり方はどのような条件に左右されるのか、こうした問いについて解明した実証的な研究はほとんどない。

本稿は、このような問題関心に基づいて、教育長－首長関係について、まず、①その役割関係にはどのようなバリエーションがあるのか、そのパターンを析出する（Ⅱ－1）。つぎに、②その関係と教育委員会制度の運用実態との関連を解明する。そのことを通して、自治体教育行政における教育長－首長関係の重要性を実証的に明らかにする（Ⅱ－2）。さらに、③教育長－首長関係と教育長の特性および首長の特性との関連を解明することにより、教育長－首長関係を規定している要因の分析を試みる。そのことを通して、教育長－首長関係の構築にどのような条件が必要なのかについて示唆を得る（Ⅱ－3）。そして最後に、④明らかにされた知見の有する意味合いについて考察する（Ⅲ）。

教育委員会制度研究を全体として見ると、近年、教育長に関する実証的研究や、教育政策過程における首長、議員、教育関係団体の役割を取り上げた調査研究も増えつつある*³。しかし、教育政策過程における教育長と首長の役割関係それ自体に焦点を当て、そのバリエーションや意味連関を大量観察データに基づいて分析した先行研究は見あたらない。この研究課題は、実証的研究としてはほとんど未開拓のままに置かれてきたといってよい*⁴。

本稿で用いるデータは、筆者らが中心となって企画・実施した、市区町村教育委員会の教育長を対象とする全国規模の「自治体教育改革の動向に関するアンケート調査」（2004年実施）のそれである*⁵。調査対象は、市区教育委員会と人口3万人以上の町村教育委員会は悉皆、人口3万人未満の町村教育委員会は半数抽出とした（組合設置のそれは除いている）。抽出に当たっては、『平成15年版 全国教育委員会一覧』（2003年5月1日現在）および『平成15年度住民基本台帳要覧』を用いた。行政区別の送付数、回収数、回収率は表1の通りである。

表1 行政区別サンプル

行政区分	送付数	回収数	回収率（%）
市	676	433	64.1
東京特別区	23	13	56.5
町	1024	740	72.3
村	275	220	80
不 明		1	
合 計	1998	1407	70.4

Ⅱ 分析の結果

1 教育長－首長の役割関係のパターン

まず、教育長－首長関係のバリエーションを析出するために、上記した全国調査の中の「首長の教育政策に対するスタンス」に関する質問項目への回答を用いて、政策過程における両者の役割関係のパターンの析出を行った。

はじめに、「首長の教育政策へのスタンス」を問う質問項目への回答（「まったくあてはまらない」から「よくあてはまる」までの5件法）に、それぞれ1点から5点を与えて得点化した。つぎに、因子分析（最尤法（プロマックス回転））を行い*⁶、2成分が抽出されることを確認し、2つの成分のそれぞれに関係が強い質問項目を用いて2個の合成変数を構成した。

一つは、「教育政策に関しては、全面的に教育長に委任している」「教育長のアイデアを尊重してくれる」「教育長の政策提言を積極的にサポートしようとしてくれる」「政策発案をすることもあるが、その場合も教育長や教育委員会と事前に協議し、様々な意見を調整して政策の実現を目指すことが多い」の4つの質問項目に対する回答からなる変数であり、4つの質問項目の得点を合算して合成変数を構成した。これは教育政策過程における「首長の教育長への信頼」の度合いを示す変数ということができる。

二つめの変数は、「教育政策についてアイデアや提言を積極的に出してくれる」「政策は首長部局との事前協議が必須である」「頻繁に教育政策についての説明を求められ、場合によっては若干の変更を求められる」「首長自身の教育ビジョンを教育長や教育委員会を通して実現しようとする」「教育政策への具体的な指示をすることがある」の質問項目に対する回答から合成される変数であり、質問項目の得点を合算して構成した。これは、教育政策過程への「首長の関与」の程度を表す変数となっている。

つぎに、それぞれの合成変数の得点の平均値を求め、平均値を境に、教育長に対する信頼度にかかわる高・底の軸、首長の関与度にかかわる大・小の軸を設定した。前者を横軸とし後者を縦軸として組み合わせると、

表2 因子分析の結果

共通性		
	初期	因子抽出後
教育長への全面委任	.05.	.56
教育長のアイデア尊重	.65	.77
教育長の政策提言支援	.62	.73
政策についてアイデアを積極的に出す	.43	.47
発案するが教育長との事前協議をする	.42	.43
政策は首長部局との事前協議が必須	.18	.18
頻繁に政策の説明を求め変更もする	.37	.45
首長自身の発案を委員会を通して実施	.44	.55
具体的な指示をする	.44	.56

	I	II
教育長への全面委任	.74	-.28
教育長のアイデア尊重	.89	-.09
教育長の政策提言支援	.84	.08
政策についてアイデアを積極的に出す	.39	.51
発案するが教育長との事前協議をする	.52	.33
政策は首長部局との事前協議が必須	.04	.42
頻繁に政策の説明を求め変更もする	-.21	.67
首長自身の発案を委員会を通して実施	.10	.72
具体的な指示をする	-.14	.76

累積寄与率 (%)	35.2	62.2
因子相関行列	I	II
I	—	.15
II	.15	—

教育政策過程における教育長と首長の役割関係を表す4つの象限ができる（図1）。

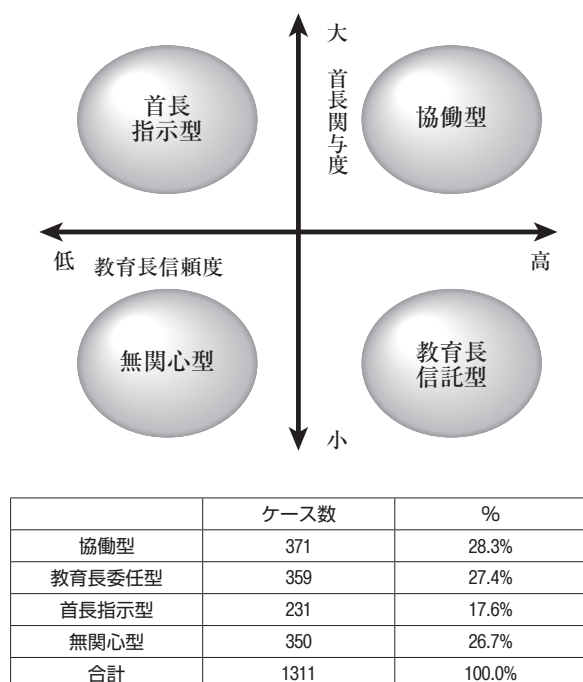


図1 教育長－首長の役割関係の4類型

すなわち、①首長の関与度が大きく、かつ、教育長への信頼度も高い象限、②首長の関与度は小さく教育

長への信頼度の高い象限、③首長の関与度は大きい教育長への信頼度は低い象限、④首長の関与度も小さく、かつ、教育長への信頼度も低い象限の4つである。これらの象限は相異なる役割関係のパターンとして捉えられる。つまり、教育政策過程における教育長と首長の役割関係のパターンは、つぎに示す4つのタイプに分けられることを意味する。

- ①協働型：教育政策に関して教育長を信頼するが、首長も積極的に関わる関係
- ②教育長信託型：教育長は信頼され、教育政策を一任されており、首長はあまり関わらない関係
- ③首長指示型：教育長を信頼して任せるよりも、首長自身が積極的に教育政策に関わる関係
- ④無関心型：教育長を信頼して任せることも、首長自身が積極的に関わることもない関係

2. 教育長－首長の役割関係と教育委員会制度の運用実態との関連

教育長－首長関係は、教育委員会制度の運用実態とどのように関連しているのか。つぎに、教育長－首長の役割関係のパターンと運用実態との関連を検討する。検討する運用実態は、教育委員会会議の活発度、教育委員および事務局の役割遂行度、教育改革の進展度である^{*7}。分析に当たっては、クロス集計を用いた相関分析を行った^{*8}。分析に用いた質問項目と変数の構成に関しては、注7に記している。

1) 教育委員会会議の活発度との関連

会議の活発度との関連について4つのタイプごとの回答の傾向を見ると、協働型と教育長信託型において会議の活発度の高い教育委員会が多く、首長指示型と無関心型では会議が活発な教育委員会が少ない、という結果が明らかとなっている（表3）。

表3 会議の活発度との関連

		会議の活発度		合計
		活発	不活発	
	協働型	207	147	354
教育長－首長関係		58.50%	41.50%	100.00%
	教育長信託型	178	169	347
		51.30%	48.70%	100.00%
	首長指示型	92	130	222
		41.40%	58.60%	100.00%
	無関心型	135	206	341
		39.60%	60.40%	100.00%
	合計	612	652	1264
		48.40%	51.60%	100.00%

$\chi^2=30.45$, $df=3$, $p<0.01$

2) 教育委員の役割遂行度との関連

教育委員の役割遂行度との関連に関する分析で

は、協働型では役割遂行度の高い教育委員会が多く、反対に無関心型では役割遂行度の高い教育委員会は少数にとどまるという結果になっている（表4）。

表4 委員の役割遂行との関連

		委員役割遂行		合計
		高	低	
	協働型	252	117	369
		68.30%	31.70%	100.00%
教育長・首長関係	教育長信託型	178	178	356
		50.00%	50.00%	100.00%
	首長指示型	109	118	227
		48.00%	52.00%	100.00%
	無関心型	120	229	349
		34.40%	65.60%	100.00%
	合計	659	642	1301
		50.70%	49.30%	100.00%

$\chi^2=83.58$, $d f=3$, $p<0.01$

3) 事務局の役割遂行度との関連

各タイプ毎に見ていくと、教育委員の役割遂行度と同じように、協働型で役割遂行度の高い事務局が多数を占め、無関心型で役割遂行度の高い事務局は少数にとどまる結果になった（表5）。

表5 事務局の役割遂行度との関連

		事務局役割遂行		合計
		高	低	
	協働型	257	104	361
		71.20%	28.80%	100.096
教育長・首長関係	教育長信託型	219	129	348
		62.90%	37.10%	100.00%
	首長指示型	126	97	223
		56.50%	43.50%	100.00%
	無関心型	158	182	340
		46.50%	53.50%	100.00%
	合計	760	512	1272
		59.7%	40.30%	100.00 M

$\chi^2=47.02$, $d f=3$, $p<0.01$

4) 教育改革進展度との関連

改革の進展度に関しては、学校支援策に関する取り組みの度合いに着目して構成した質問項目（全25項目、具体的な項目内容については注7を参照）に対する回答を分析に用いた。その際、教育改革の進展に関して、改革進展度タイプⅠ（主として、教育の専門的な事項に関わる改革）と改革進展度タイプⅡ（主として、財源の裏付けが必要となる改革）、改革進展度タイプⅢ（ⅠとⅡの総合）の3つの変数を構成した。

改革進展度を表すいずれの指標を用いても、つまり、教育専門的事項に関わる改革であろうと、財源の裏付けを必要とする改革であろうと、同様の結果

となった。すなわち、協働型で改革進展度が高い教育委員会が多数を占める一方で、無関心型では改革進展度が高い教育委員会が少ないという結果となった。また、教育長信託型と首長指示型では大きな差異はない結果となっている（表6から表8）。

表6 改革タイプⅠの進展度との関連

		改革タイプⅠ		合計
		高	低	
	協働型	192	136	328
		58.50%	41.50%	100.00%
教育長・首長関係	教育長信託型	161	152	313
		51.40%	48.60%	100.00%
	首長指示型	104	100	204
		51.00%	49.00%	100.00%
	無関心型	126	177	303
		41.1%	58.40%	100.00%
	合計	583	565	1148
		50.80%	49.20%	100.00%

$\chi^2=18.20$, $d f=3$, $p<0.01$

表7 改革タイプⅡの進展度との関連

		改革タイプⅡ		合計
		高	低	
	協働型	202	139	341
		59.20%	40.80%	100%
教育長・首長関係	教育長信託型	171	153	324
		52.80%	47.20%	100%
	首長指示型	110	104	214
		51.40%	48.60%	100%
	無関心型	121	193	314
		38.50%	61.50%	100%
	合計	604	589	1193
		50.60%	49.40%	100%

$\chi^2=29.13$, $d f=3$, $p<0.01$

表8 改革タイプⅢの進展度との関連

		改革タイプⅢ		合計
		高	低	
	協働型	186	131	317
		51.30%	41.30%	100.00%
教育長・首長関係	教育長信託型	155	147	302
		51.30%	48.70%	100.00%
	首長指示型	107	94	201
		53.20%	46.80%	100.00%
	無関心型	115	178	293
		39.20%	60.8%	100.00%
	合計	563	550	1113
		50.60%	49.40%	100.0%

$\chi^2=23.99$, $d f=3$, $p<0.01$

以上、教育長－首長の役割関係と教育委員会制度の運用実態との関連性を検討してきたが、協働型の役割関係である場合、教育委員会会議が活発であり、教育委員や事務局の役割遂行度が高く、教育改革も比較的進展しており、反対に無関心型では、会議の

活発度や教育委員や事務局の役割遂行度、さらには教育改革の進展の度合いもかなり低いという結果が明らかになった。また、教育長信託型や首長指示型と比べても、協働型において総体として会議の活発度や教育委員・事務局の役割遂行度が高い教育委員会が多くなっている。すなわち、協働的な教育長―首長の役割関係と教育委員会の活発な活動との間には相関関係があるといえよう。

この結果は、教育委員会制度の運用において、教育長と首長の役割関係が協働型であるときに教育委員会は活発に機能することを示唆する。教育長信託型や首長指示型よりも協働型において教育委員会が総体としてより活発に機能しているということは、自治体教育行政の活性化にとって、首長の地域の教育問題への積極的な関わりだけでは十分ではなく、また、逆に、首長が教育問題にあまり関心を示さず、教育長に全てが任せただけでも十分ではないということを示している。この事実から見てくると、教育行政の専門家である教育長と自治体行政のトップである首長とが手を携えることの重要性である。

また、教育長―首長の役割関係と教育改革の進展との関連についても、いずれのタイプの改革であっても、協働型で改革が最も進んでおり、無関心型で改革が進んでいないという結果となった。また、教育長信託型や首長指示型よりも、協働型において改革は進展している。このことは、改革の進展という側面においても、教育長と首長が協働して自治体教育行政に当たっているときに最も改革は進展するといえることができる。

これらのことは、教育長と首長は自治体教育行政という車の両輪であって、その中心的機構である教育委員会制度が所期の成果をあげるためには、教育長が専門家としてのリーダーシップを発揮すると同時に、自治体のトップである首長が教育行政に対して関心とコミットメントを持続することが重要であるということに他ならない。以上のように、教育長―首長関係の自治体教育行政における重要性が明らかになったといえる。

3 教育長―首長の役割関係パターンと教育長の特性および首長の特性との関連

では、教育長と首長の役割関係のパリエーションには、どのような要因が作用しているのか。つぎに、調査から得られたデータに基づいて、どのような要因が役割関係のパターンに関連しているかを検討する。取り上げる要因は、①教育長の属性、②教育長と首長の

関わり、③教育長の態度志向、④教育長の行動特性、⑤首長の特性である。分析に使用した質問項目と変数構成については、注（7）を参照されたい。

1) 教育長―首長の役割関係と教育長の属性

(1) 教育長の主な経歴との関連

教育長の主な経歴に関しては、つぎのような結果となった。主な経歴に関しては、全般的に教職・教育行政職出身者が多いことに注意しておきたいが、その上で、教育長―首長のタイプ毎の傾向を見てみると、教育長信託型と協働型において教職・教育行政職出身者が多く、それら2タイプと比較すると、首長指示型と無関心型においては一般行政職出身の教育長の割合が増加することが見てとれる（表9）。

表9 教育長の主な経歴との関連

		主な経歴			合計
		教職・教育行政職	一般行政職	その他	
教育長・首長関係	協働型	267	76	20	363
		73.60%	20.90%	5.50%	100.00%
	教育長信託型	269	67	18	354
		76.00%	18.90%	5.10%	100.00%
	首長指示型	144	73	11	228
		63.20%	32.00%	4.80%	100.00%
	無関心型	211	120	9	340
		62.10%	35.30%	2.60%	100.00%
	合計	891	336	58	1285
		69.30%	26.10%	4.50%	100.00%

$\chi^2=35.48$, $df=3$, $p<0.01$

(2) 校長会会長職の経験との関連

教職・教育行政職出身の教育長だけを抽出し、校長会会長職の経験の有無との関係を分析した。各タイプとも半数が経験有りと回答しているが、タイプごとの傾向では、教育長信託型で会長職の経験者が多く、首長指示型で経験なしが多くなる結果となった（表10）。

表10 校長会会長職の経験との関係

		会長職の経験		合計
		ある	なし	
教育長・首長関係	協働型	149	118	267
		55.80%	44.20%	100.00%
	教育長信託型	172	95	267
		64.40%	35.60%	100.00%
	首長指示型	73	71	144
		50.70%	49.30%	100.00%
	無関心型	117	93	210
		55.70%	44.30%	100.00%
	合計	511	377	888
		57.50%	42.50%	100.00%

$\chi^2=8.55$, $df=3$, $p<0.01$

教育長属性との関連に関してまとめると、主たる経歴、校長会会長の経験などは、教育長－首長の役割関係に一定の影響を与えており、教職・教育行政職出身である、校長会会長の経験がある、といった属性を有する教育長の場合は、教育長－首長の役割関係は、協働型や教育長信託型になることが多いことが明らかになった。

これらの属性が教育長の知識や経験の豊富さやネットワークの有無を表しているとするならば、こうした相関関係の事実、教育長が教育に関する知識や経験が豊富であるとか、職業上のネットワークを有していると考えられる場合に、首長は、教育長を信頼して自治体教育行政を任せたり、あるいは基本的には任せながら時に応じて関与する、連携・協働という形で自治体教育行政に当たるのではないかということを示唆していると考えられる。

2) 教育長と首長の関わりとの関連

教育長と首長の関わりについては、就任時の首長の直接打診の有無、首長との個人的つきあい、首長部局の幹部会への出席の有無を取り上げた。まず、直接打診の有無との関連性については、全体で90.7%が首長の打診があったと回答しており、4タイプ間に大きな違いは見られず、また、幹部会出席との関連についても、目立った差異は見いだされなかった。これは、教育長となる教育委員の選任に首長が大きく関わっていることや、幹部会出席が制度化されているためであると考えられる*⁹。

表11 首長との個人的付き合いとの関係

		個人的つきあい		合計
		ある	なし	
教育長・首長関係	協働型	229	120	349
		65.60%	34.4%	100.00%
	教育長信託型	190	148	333
		56.2%	43.80%	100.00%
	首長指示型	110	106	216
		50.90%	49.10%	100.00%
	無関心型	141	190	331
		42.60%	57.40%	100%
	合計	670	564	1234
		54.316	45.70%	100.00%

$\chi^2=37.76$, $df=3$, $p<0.01$

教育長と首長の関わりについて関連性が見いだされたのは、首長との個人的つきあいの度合いであった。個人的つきあいとの関連について分析結果を見ていきたい（表11）。

首長との個人的なつきあいに関して、タイプ間の違いを見ていくと、無関心型以外のタイプはどれも

半数以上が「ある」と答えている。特に、協働型で65%の教育長が首長との個人的なつきあいがあると回答しており、反対に、無関心型では、57%がないという結果となっている。

以上の分析からは、教育長と首長との個人的なつきあいが自治体教育行政の場における教育長－首長の役割関係にも影響を与えていることが見てとれる。特に、その親密な関係は頻繁かつ遠慮のない接触・交流を通して協働型の役割関係を醸成し、反対に、個人的な関係が構築されていない場合は、無関心型となることが多いといえる。

3) 教育長－首長の役割関係と教育長の態度志向

教育長の態度志向に関しては、「教育行政の独立性を保持するために独自の教育政策をもつというよりも、自分の仕事は、首長部局との調整により総合的な行政の中で教育行政を円滑に進めることだと考える」（総合行政志向）という質問項目に対する回答を分析に用いた。

どのタイプも総合行政を志向する回答が過半数を超えているが、4つのタイプ間の回答傾向についてみると、協働型において支持率が高く、総合行政志向と協働型の役割関係は親和関係にあるといえよう（表12）。

表12 教育長の総合行政志向度との関係

		総合行政志向			合計
		支持しない	どちらともいえない	支持する	
教育長・首長関係	協働型	56	73	236	365
		15.30%	20.00%	64.70%	100.00%
	教育長信託型	93	81	182	356
		26.10%	22.80%	51.10%	100.00%
	首長指示型	35	60	134	229
		15.30%	26.20%	58.50%	100.00%
	無関心型	81	83	184	348
		23.30%	23.90%	52.90%	100.00%
	合計	265	297	736	1298
		20.4%	22.90%	56.70%	100.00%

4) 教育長－首長の役割関係と教育長の行動特性（関係者との交流）

教育長の行動特性については、教育長の関係者との接触・交流の程度を分析に用いている。分析の結果は、協働型と教育長信託型において交流度が高く、首長指示型と無関心型では低いという結果になった（表13）。

この結果は、教育長が自治体教育行政の関係者とのネットワーク構築などに意欲的な場合に、首長は教育長を自治体教育行政の不可欠のパートナーとして、あるいは自治体教育行政の中心的存在として

見ており、それが協働型や教育長信託型という関係の構築を可能にしているのではないかと考えられる。

表13 関係者との交流度との関連

		交流度		合計
		高	低	
	協働型	210 57.50%	155 42.50%	365 100.00%
教育長・首長関係	教育長信託型	188 53.30%	165 46.70%	353 100.00%
	首長指示型	129 43.20%	98 56.80%	227 100.00%
	無関心型	146 42.40%	198 57.60%	344 100%
	合計	642 49.80%	647 50.20%	1289 100.00%

$\chi^2=21.86, d.f=3, p<0.01$

5) 教育長―首長の役割関係と首長の特性（教育関心）

首長の教育関心（注7参照）に関しては、協働型で81%が教育関心の高い群に所属する一方で、無関心型では87%が低い群に属している。こうした相関関係は、首長が地元の教育問題の解決に積極的であり、教育に大きな関心を寄せている場合、役割関係は協働型となり無関心型にはほとんどならないことを意味していると考えられる（表14）。

表14 首長の教育関心との関連

		教育関心度		合計
		高	低	
	協働型	295 81.00%	69 19.00%	364 100.00%
教育長・首長関係	教育長信託型	165 46.70%	188 53.30%	353 100.00%
	首長指示型	109 47.80%	119 52.20%	228 100.00%
	無関心型	45 13.00%	300 87.00%	345 100.00%
	合計	614 47.60%	676 52.40%	1290 100.00%

$\chi^2=328.51, d.f=3, p<0.01$

また、首長の教育関心が高いことと、教育長信託型や首長指示型との関連性は必ずしも高くはない。このことは、教育関心の高い首長は、その多くが自治体教育行政には専門性が必要であると考え、教育行政の専門的機構としての（広義）教育委員会の経験や力量の蓄積を認め、教育改革を進める不可欠のパートナーとして教育委員会・教育長を見ており、それが、教育長信託型や首長指示型ではなく、協働型との関連の強さとして現れていると解釈できよう。

Ⅲ 自治体教育改革に対する教育長―首長関係の意味合いと関係構築の諸条件

以上において、教育長と首長の役割関係のパターンを析出し、それと教育委員会制度の運用実態との関連、さらに、教育長および首長の特性との関連を分析してきた。その結果から、つぎのような結論が得られている。

教育長―首長の役割関係は協働型、首長指示型、教育長信託型、無関心型の4つのパターンが析出された。そして、協働型の教育長―首長の役割関係の下において、教育委員会会議が活発になるだけでなく、教育委員や教育委員会事務局の役割遂行度も高く、さらに教育改革の進展度も高くなることも明らかにされた。さらに、教育長―首長関係を規定している要因に関しては、首長との個人的なつきあいや教育長の関係者との接触・交流の程度、首長の教育関心といった要因が関連性を有することが明らかとなった^{*10}。

最後に、これらの知見から、自治体レベルにおける教育改革の推進という今日的課題に対していかなる示唆が得られるのか考察することにした。ただし、この研究は教育長の認知データによるものであること、しかも、首長の特性については、その教育関心度のみという限界がある。したがって、以下の考察はあくまでも仮説として提示するものである。

自治体教育改革の推進にとって、ここで得られた知見は示唆的である。というのは、この研究が、首長指示型や教育長信託型というよりも、むしろ協働型として表される教育長―首長の役割関係こそが自治体教育改革の推進にとって重要であることを明らかにしているからである。これは、自治体において教育改革を進めるためには、教育長と首長のどちらかが高い教育関心を有し、教育改革に積極的であればよいということではなく、首長と教育長の連携・協働が重要であることを意味する。自治体の教育行政が「政治的中立性」の確保という大義名分のために、首長との連携・協働が軽視され、教育行政の独立が志向されても（教育長信託型の場合）、反対に、首長が自らのアイデアを教育委員会に押しつけても（首長指示型の場合）、教育改革の推進には必ずしもつながらない。教育長と首長が教育ビジョンや教育課題を共有し、教育政策過程にも積極的に関わることが重要であるというわけである。

では、どうすれば教育長と首長との間に協働型の役割関係が生まれるのか。本研究の知見によれば、そうした関係が取り結ばれる背景には、まず首長が地域の教育問題に大きな関心を持っていることが上げられる。

首長の教育関心の有無は重要な要因となっている。また、教育長と首長との間に個人的なつきあいで含めた緊密な関係の構築がなされていることや、教育長が教育関係者と積極的に交流し、さまざまな情報の収集を行うとともに、首長に対して教育問題の現状や教育政策に関してきめ細かな情報提供を行っていることが重要であることが示唆される。

ただ、協働型の役割関係が構築される条件はさらなる究明が求められることはいうまでもない。例えば、先進的な教育改革を推進している自治体における教育長－首長関係についてインテンシブな調査が考えられる。たしかなことは、分権改革の時代にあって自治体行政の総合行政化が求められている中で、教育長（教育委員会）と首長（部局）は、両者が共に自治体教育行政の中心的なアクターであることを自覚し、緊密な連携の中で自治体教育行政を展開していくことが教育改革の推進にとって必要不可欠であるということである。実際、この調査知見は、教育委員会制度再生の条件のひとつが、教育長と首長とのパートナーシップの確立にある、という仮説^{*11}を裏付ける経験的データとみることができよう。

近年、大阪府教育行政基本条例の制定をきっかけに首長の教育行政関与が大きくクローズアップされているが、この調査は、首長の教育行政関与の拡大の意味合いを検討する際の経験的材料を提供しているともいえる。

- * 1 これらの先進的な自治体における教育改革については、調査研究や研究報告書が刊行されている。武藤義男他『やればできる学校革命』（日本評論社、1998）；犬山市教育委員会編『犬山発 21 世紀日本の教育改革』（黎明書房、2003）；渡部昭男他編『市民と創る教育改革（検証：志木市の教育政策）』（日本標準、2006）；京都市教育委員会地域教育専門主事室編『京都発地域教育のすすめ』（ミネルヴァ書房、2005）；東京大学教育行政学研究室編著『分権改革下の自治体教育政策（志木市教育行政調査報告書）』（2004）；小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』（岩波書店、2006）。
- * 2 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）の第7、8章参照。
- * 3 教育委員会制度に関する全国規模の調査研究としては、たとえば、平成9・10・11年度、科学研究費補助金研究成果報告書（研究代表者：貝塚茂樹）『地方教育行政のあり方に関する総合的調査研究』（2000年）がある。教育長のリーダーシップに関する研究として、佐々木幸寿『市町村教育長

の専門性に関する研究』（風間書房、2006）；河野和清『市町村教育長のリーダーシップに関する研究』（多賀出版、2007）がある。また、自治体教育行政の多様なアクター間の関係について取り上げた研究として白石裕編著『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』（多賀出版、1995）がある。また、教育委員会制度の運用実態に関するもっとも新しい全国調査の研究成果としては、平成16年度文部科学省委嘱研究の調査報告書がある。教育委員会制度調査委員会（研究代表者：筑波大学教授・堀 和郎）『教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』（2004）がそれである。しかしながら、これらの研究では、本稿で問題にしている教育長－首長の役割関係それ自体に焦点を当て、そのパターンを抽出し、その重要性の解明や規定要因の分析などは中心的課題となっていない。

- * 4 自治体教育行政における教育長と首長の関係に論及した実証的な調査を行った研究者は多くはないが、以下のものがある。岡田佐織・小川正人「教育委員会制度の機能と改革課題—全国市長・市教育長アンケート調査をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』（42巻、2003）；村上祐介「教育委員会制度改革に対する自治体首長の意識と評価—全国首長アンケート調査報告」『東京大学教育行政学研究室紀要』（24号、2005）
- * 5 調査の結果の概要については、堀和郎・柳林信彦『前掲書』の「資料編」を参照。また、本論文で使用しているデータについてはつぎの点も説明しておきたい。われわれのデータは、2004年時点では行政区分に即してみれば、一定の代表性のあるサンプルに基づいているとみなすことができた。しかし、現時点では、合併後の現状を反映していないとの意見があろう。しかし、本稿の目的は、全国的な実態を把握しそれを記述・報告するというものではなく、あくまでも分析的なものの、すなわち、現象を構成する要因（変数）間の関係における経験的規則性ないし斉一性を解明するところにある。分析的研究であれば、サンプルの歪みは何の関係もないということではもちろんないが、サンプルの性格を踏まえた上で、データに現れた経験的規則性から一定の一般的結論を引き出すことは許容されるものであると考える。
- * 6 因子分析を行うに当たっては、使用する質問項目が順序尺度ではあるが5件法であること、また、使用するデータがおおよそ正規分布に従っているものであることから、最尤法（プロマックス

2教育長―首長関係の重要性の検証で使用した項目		
	変数	質問項目
教育委員会特性	会議特徴	多様な意見が自由に出る
		議題への活発な議論がある
		提案には発言がない
		提案はそのまま認められることが多い
	委員役割	政策提案が多い
		政策のアイデアをくれることが多い
		地域住民のニーズを伝える
		地域団体との調整
事務局特性	事務局役割	政策立案のプレーン
		実施上の意見提供
		政策の具体化に貢献
		学校や地域のニーズ把握
		首長との調整役割
		学校との調整役割

3教育長－首長関係を規定する要因分析で使用した項目		
	変数	質問項目
教育長特性	属性	主な経歴
		校長会会長の経験
	首長との関わり	就任時の直接打診
		首長との個人的なつきあい
		幹部会への出席
	行動特性(交流)	都道府県教育長
		大学教授
		校長会
		議員
態度志向	自治体教育行政に対する総合行政志向	
首長特性	教育関心	地域の教育問題を優先課題
		地元のニーズ把握に積極的
		国・県・市町村の教育情報通
		教育政策のアイデアが豊富
		教育特区の申請に関心あり

回転)を用いた。

＊7 分析結果2及び3においては、分析結果1で抽出した首長－教育長関係の4タイプと、以下で示す変数(群)との相互関連を検討している。変数の構成に使用した質問項目に関しては、表16にまとめて示した。各変数の構成についても、以下に示した。

各変数の基になっている質問項目は、「よく当てはまる」から「全く当てはまらない」までの5件法で回答を求めている。まず、各質問項目の回答に「よく当てはまる」の5点から「全く当てはまらない」の1点までの点数を与えて得点化した。つぎに、複数の質問項目を使って構成した変数は、各質問項目の得点を合算して、合計得点の平均値を求めた。その上で、その平均値を境として、それぞれの特性が強く現れている群を「高」、そうではない群を「低」として合成変数を作成した。たとえば、「教育委員役割」に関しては、「政策提案が多い」から「地域団体との調整」に関する各項目の回答の得点を合算して平均値を求め、その平均値を境にして、役割遂行度が高い委員によって構成されている教育委員会を「高」とし、そうではない委員会を「低」として示した。

点数化において、「会議の特徴」に関しては、「提案には発言がない」と「提案はそのまま認められることが多い」の回答に関しては、与える得点を他の変数とは反対にし、「よく当てはまる」に1点、「全く当てはまらない」に5点を与えている。また、教育長の行動特性(交流)に関しては、質問項目への回答を「ほぼ毎日あう」から「あわない」までの5件法で尋ねている。

ただし、「教育長の主な経歴」、「校長会会長職の

経験」、「首長との個人的つきあい」、「総合行政志向」については、つぎのように変数を構成した。主な経歴については、「教職・教育行政職」、「一般行政職」、「その他」で尋ねており、順に3点から1点を与えて変数化した。つぎに、校長会会長職の経験については、「ある」、「なし」で尋ねており、「ある」に2点、「なし」に1点を与えている。首長との個人的つきあいについては、「就任以前からある」、「就任以後ある」、「ない」と尋ねているが、「就任以前からある」と「就任以後ある」とをあわせて「ある」とし2点を与え、「ない」に1点を与えている。最後に教育長の態度志向については、総合行政志向を「全く支持しない」から「強く支持する」までの5件法で尋ねているが、「強く指示する」と「支持する」とを併せて「指示する」に、「全く支持しない」と「支持しない」を併せて「支持しない」とし、「どちらもいえない」を加えてまとめ直し、それぞれに3点から1点を与えた。

また、教育改革の進展度を表す変数の構成に使用した質問項目と変数の作成の手続きは、以下のようになっている。

①タイプI：主として教育の専門的事項に関する改革(学校管理規則の見直し、学校訪問の見直し、意見具申の手続きの見直し、特別非常勤講師採用の校長委任、学力調査、学力向上プランの作成、自己点検の手引きの作成、個別指導記録モデルの作成、学習障害児対応の手引き書の作成、個に応じた指導の手引きの作成、独自の研究指定校制度、独自の副教材の作成、総合的学習の時間の資料の作成、校長の組織マネジメント研修、学社連携担当職員の配置、学習情報ネットワークの構

築、カリキュラム開発の人材配置)。

②タイプⅡ：主として財源の裏付けが必要な改革(独自経費によるカウンセラー配置、独自経費による心の教室相談員の配置、情報担当指導主事の配置、独自経費による少人数指導加配、地域人材活用予算の措置、学校裁量予算の配分、校長裁量経費の配分、人材開発的教員研修への支援)。

③タイプⅢ(総合改革進展):タイプⅠとタイプⅡを併せたもの。

改革進展度に関しては、以下の操作を行い変数化した。まず、各教委の取り組んでいる学校支援策の実施状況に関する4段階の回答それぞれについて、「すでに実施している」から「実施する可能性はほとんどない」に4点から1点を与えて得点化した。つぎに、タイプⅠについてはタイプⅠに含まれる17項目の得点を合算し、タイプⅡについては8項目の得点を合算し合計得点を求めた。つぎに、それぞれの合計得点の平均値を基準にして、改革進展度の高い教育委員会とそうではない教育委員会とに分けた。

* 8 クロス集計に関しては、 χ^2 二乗検定を行い、そ

の結果に基づいて関係の有無を判断している。

* 9 これを含めた首長と教育委員会との関係については、堀 和郎・柳林信彦『前掲書』、第7章を参照のこと。

*10 本論文では、教育長－首長の役割関係を表す変数を構成した上で、それと関連する諸要因の解明を行うことを目的とした。そのため、教育長－首長の関係を示す変数と関係があることが解明された各要因間の相対的な規定力の解明などは行っていない。だが、例えば、Ⅱ－3で関連が解明された要因間の相対的な規定力、すなわち相関関係の軽重を判別分析などを使って解明し、教育長－首長関係に対して最も規定力が高い要因は何かを解明することも重要な課題である。これらの課題の解明は独立した研究として行いたい。

*11 堀 和郎・柳林 信彦『前掲書』、終章では、教育委員会制度の再生の条件のひとつとして、教育長と首長とのパートナーシップの確立についてくわしく検討している。参照いただければ、さいわいである。

Summary : The purpose of this paper is to analyze the following research questions concerning the role relations between school superintendents and mayors in the education policy process at the municipal level.

1. What patterns of role relations are found ?
2. How the patterns are related with functionings of school board systems ?
3. How the patterns are related with characteristics of school superintendents and mayors ?

The data used is based on cognitive data of 1407 school superintendents gained from a nation-wide survey research, implemented 2004, on school boards and education reform at the municipal level.

The main findings are as follows :

1. Collaborative role relations, superintendent-trusted role relations, mayor-directive role relations, mutual apathetic role relations are extracted.
2. When the role relations are collaborative, it is more likely that school board meetings operates as policy forum, school board members are proactive actors, and staff of central office act as active supporters to school boards, compared to other types, especially, mutual apathetic types.
3. School superintendents' personal and intimate relationships with mayors, school superintendents' frequent interactive communication with stakeholders, and mayors' keen interest in educational issues are found as main factors for collaborative role relations.