

新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価

—2017年全国市区町村調査の結果から—

学校開発政策コース 村上 祐介
金沢大学 本田 哲也
学校開発政策コース 小川 正人

Evaluation and opinion of mayors and superintendents on the new education board system and its implementation in Japan:

Report on a survey in 2017

Yusuke MURAKAMI, Tetsuya HONDA, and Masahito OGAWA

This study attempts to clarify how the new board of education committee system, implemented in the fiscal year 2015, has influenced educational administration in municipalities. The study is based on the 2017 questionnaire survey conducted with mayors and superintendents.

The findings of this study are as follows: (1) Evaluations of these reforms by the mayors and superintendents were generally positive. Only a few supported the abolition of the board of education committee system. (2) The evaluation of institutional reforms differed depending on the size of the municipality. Representatives of the larger municipalities easily recognized the changes through institutional reforms, and their evaluations of these reforms were positive. (3) Many mayors are now more aware of their influence, and that of the boards of education, than they were before the reforms.

目次

1. 本調査の問題関心と概要
2. 調査の概要
3. 首長調査結果の概要
 - A. フェイスシート
 - B. 自治体の行政・政策全般に関する認識
 - C. 教育政策全般における影響力構造
 - D. 新教委制度に対する認識
 - E. 新教委制度の運用実態
 - F. 首長と教育委員・教育長との関係について
4. 教育長調査結果の概要
 - A. フェイスシート
 - B. 教育委員会事務局および教育委員会会議の状況
 - C. 教育長と首長・教育委員との関係
 - D. 教育委員会と首長部局との連携について
 - E. 地方教育行政と教育委員会制度に対する教育長の認識
5. おわりに

1. 本調査の問題関心と概要

本論文は、2017年12月～2018年3月に筆者らが実施した「新教育委員会制度の運用実態と今後の在り方に関する全国首長アンケート調査」（以下、「首長調査」と記す）、および「新教育委員会制度の運用実態と今後の在り方に関する全国教育長アンケート調査」（以下、「教育長調査」と記す）の概要と結果を報告することを目的とする。

2014年6月に改正された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法）に基づき2015年度から施行された新教育委員会制度では、教育行政の責任の明確化を図る一方で、教育行政の政治的中立性・安定性・継続性を引き続き確保するため、執行機関としての教育委員会は存置された。制度改革の際には教委制度の廃止も有力な選択肢であったが、与党内部でも様々な意見があり、結果的には教委制度を維持しつつ首長の権限を強化する方向での改革が行われた。新制度は、与党協議を経て政治的に微妙なバランスの上に成り立った制度改革であったため、新制度が実際にどのような影響を自治体にもたらすのかは予測しがたい

中で改革が実施された。

新教委制度に関しては、実態に即した制度改革であるとして評価する見解もあれば、首長・教育長の権限が強化されることで政治的中立性などが低下することを危惧する見方、あるいは逆に教委制度が存置されたことを批判する意見までさまざまな評価がある（村上編著、2014）。

新教委制度に関してはそうした改革に対する評価以外にも様々な側面から検討が行われている¹。ただ、いずれも制度施行前、あるいは直後に行われた研究が多く、制度施行後にどのような運用が行われているかについては、学術的な観点からの分析は現時点ではまだほとんど行われていないといつてよい²。

そこで本論文では、筆者らが実施した2004年、2013年の首長・教育長調査の成果を活かしつつ³、新制度に対する首長や教育長の評価や新制度施行後の運用実態を、市区町村の首長・教育長への質問紙調査を通じて明らかにする。本論文では主に単純集計や人口規模ごとの集計を通じて、新制度が首長や教育長にどのように受け容れられているのか、また自治体の教育行政にいかなる影響をもたらしているのかを考える⁴。

本論文は調査の全体像と結果の概要を報告することが目的であり、仮説検証的な分析や個別の設問の結果について詳細な分析を行うものではないが、あらかじめ本論文で得られた知見としては以下の3点が挙げられる。

第1に、首長、教育長の新教委制度に対する評価は概して肯定的であり、制度改革で争点となった教委制度の存廃については、廃止を支持する見解は首長、教育長ともに少数であった。

また、教委制度のデメリットとして指摘される点に関しては、多くの首長は否定的な見解、すなわち弊害を感じていないと答えている。この点は、筆者らが2013年に実施した同様の首長・教育長調査と比べても弊害は生じていないとみる割合は高くなっており、制度改革の前後で首長・教育長の認識に一定の改善がみられる（ただし2013年調査は町村が全数調査ではないことに留意する必要がある）。たとえば、教育委員会が合議制であるため教育委員の責任が不明確であるとの質問に対しては、全体の6割近くの首長がそう思っていないとの回答であった。

第2に、首長、教育長とも、全般的には今次の制度改革については評価する見方が多数を占めているが、自治体の規模によって新制度への評価は異なっていることが明らかとなった。概していえば、政令市・中核

市では8割以上の首長が新制度を妥当な制度改革であったと評価する一方、町村ではその割合は6割程度にとどまっており、自治体規模が大きいほど改革を評価する首長が多かった。

その他の点についても、首長調査によれば大規模自治体の方が概して制度改革による変化を強く感じているようである。たとえば、教育長が議会同意の特別職になったことでの変化については、政令市・中核市では「変化なし」の比率が半分以下なのに対して、町村ではその比率が半数を超える。首長部局と教委との連携についても同様に大規模自治体（市）は小規模自治体（町村）に比べて変化を感じている割合が高い。総合教育会議についても政令市・中核市は9割以上が「意義がある」と回答しているのに対して、町村では「意義がある」との回答は6～7割程度であった。

第3に、制度改革前後で、首長の教育委員に対する影響力認識が若干高くなっていることが挙げられる。具体的には、教育行政・政策全般において影響力のあるアクターとして、上位3位に教育委員を挙げる首長が2013年調査に比べて増加していた。また、首長と教育委員の意思疎通も若干良好になっていた。総合教育会議が首長と教育委員が直接対面して議論する公式の場として設定されたことで、教育委員の存在感は以前に比べるとやや高まっている可能性がある。

2. 調査の概要

調査の概要は以下の通りである。なお、本調査は科学研究費補助金による補助を受けており、調査にあたっては一般社団法人中央調査社に配付・回収等の実施を委託した。

設問項目については、首長調査については前回の2004年、2013年調査と同様の設問を基本として、新教委制度に対する評価や運用に関しては新たに設問を設けた。教育長調査についても、2013年調査と同様の設問を一部設けたうえで、新教委制度に関する質問事項を設定した。また、首長と教育長との設問は一部同じものを用いた。

調査時期、対象、方法、回収数は以下の通りである。

- ・実施時期：2017年12月～2018年3月

- ・2018年1月下旬を締切としたうえで、2月に再度、回答依頼と調査票を送付した。

- ・調査対象：全ての市区町村長（1,740名）と教育委員会教育長（1,742名）に送付

- ・調査方法：調査票を市区町村長宛てに郵送、教育長

表1 行政区別配布・回収数

	政令市	中核市	その他の市	東京23区	町	村	合計
回収数	12	21	435	11	432	112	1,023
配布数	20	40	731	23	744	189	1,747
回収率	60.0%	52.5%	59.5%	47.8%	58.1%	59.3%	58.6%

表2 人口規模別配布・回収数

	5000人未満	5000～1万人未満	1～3万人未満	3～5万人未満	5～10万人未満	10～30万人未満	30万人以上	合計
回収数	147	137	270	151	170	106	42	1,023
配布数	271	242	447	237	254	199	84	1,734
回収率	54.2%	56.6%	60.4%	63.7%	66.9%	53.3%	50.0%	59.0%

への質問票については転送を依頼
 ・回収数：首長1,023 (58.8%)，教育長1,162 (66.7%)

を中心に報告する。行政区分，人口規模別の配布数，
 回答数については表1，表2に示した。

首長の在職期数，性別，主な職務経験は以下の通り
 である。在職期数は1～3期がそれぞれ25～30%で，
 4期以上は15%程度である。市町村の職員もしくは議
 員を経験した首長がそれぞれ3割以上と比較的多い。

3. 首長調査結果の概要

A. フェイスシート

はじめに，回答自治体と首長の属性を示す。

今回の調査は，市区町村への悉皆調査であり，町村
 は一部のみを抽出していた2004年調査（町村の半数），
 2013年調査（町村の3分の1）と比較する際にはその
 点に留意する必要があるが，本論では単純集計の結果

B. 自治体の行政・政策全般に関する認識

前回までの調査と同様に重要な行政課題を上位3つ
 まで挙げてもらった。1位は財政（24.0%）が最も回
 答が多く，次いで過疎対策（16.4%），福祉（10.2%），

表3 首長の性別（上段：実数、下段：%、以下特に断りない場合は同様）

	男	女	無回答	合計
	614	8	401	1,023
	60	0.8	39.2	100

表4 首長の在職期数

1期目	2期目	3期目	4期目	5期目以上	無回答	合計
294	289	266	105	59	9	1,022
28.8	28.3	26.0	10.3	5.8	0.9	100

表5 首長の職務経験（複数回答可）

市町村職員 (教員を除く)	市町村議員	市町村教育委員 会の教育委員	市町村教育委 員会の教育長	都道府県庁の職 員(教員を除く)	都道府県議会 の議員	都道府県教育委 員会の教育委員
335	382	16	35	96	158	1
32.7	37.3	1.6	3.4	9.4	15.4	0.1
都道府県教育 委員会の教育長	教員(国公立・ 私立を問わず)	中央省庁職員	国会議員	上記の中で経験 したものは無い	無回答	総数
1	36	26	11	130	5	1,023
0.1	3.5	2.5	1.1	12.7	0.5	100

表 6 重要な行政課題

	財政	行政改革	都市計画	公共事業	過疎対策	農林水産業	農林水産以外の産業	環境
1位	246	30	31	7	168	76	23	9
	24.0	2.9	3.0	0.7	16.4	7.4	2.2	0.9
2位	60	31	32	15	69	132	51	7
	5.9	3.0	3.1	1.5	6.7	12.9	5.0	0.7
3位	97	36	51	16	55	90	39	7
	9.5	3.5	5.0	1.6	5.4	8.8	3.8	0.7
	福祉	教育	治安対策	医療	雇用	文化	防災	市町村合併
1位	104	86	0	16	46	3	47	0
	10.2	8.4	0	1.6	4.5	0.3	4.6	0
2位	193	192	0	51	71	3	57	0
	18.9	18.8	0	5.0	6.9	0.3	5.6	0
3位	154	184	1	56	60	11	77	1
	15.1	18.0	0.1	5.5	5.9	1.1	7.5	0.1
	その他	わからない	無回答	合計				
1位	111	11	9	1,023				
	10.9	1.1	0.9	100				
2位	24	16	19	1,023				
	2.3	1.6	1.9	100				
3位	41	20	27	1,023				
	4.0	2.0	2.6	100				

教育 (8.4%) の順であった。2位, 3位は福祉 (2位18.9%, 3位15.1%) と教育 (2位18.8%, 3位18.0%) を挙げた回答が多かった。福祉と教育を2番目もしくは3番目に重要な行政課題としている首長が比較的多いことがわかる。

首長と議会の関係については、筆者自身の分析でも、教育委員会制度改革への態度を規定する要因の一つとなっており (村上, 2011), 今回も設問に加えた。8割以上の首長が議会は協力的であると答えており、

2013年調査と同じ傾向であった。

教育長, 教育委員に限らず, 特別職の人事についても議会との関係を表していると考えることが可能と思われる。議会の本会議で人事案に同意が得られなかったことがあるとの回答が9.9%, 人事案の提出を断念したことがあるが4.8%, 別の人物を提案したことがあるとの回答が4.4%, こうしたことはなかったとの回答が82.5%であった。

首長と幹部職員との接触・連絡頻度については、副

表 7 首長と議会の関係

非常に協力的である	どちらかといえば協力的である	どちらともいえない	どちらかといえば非協力的である	全く非協力的である	無回答	合計
258	584	147	21	3	10	1,023
25.2	57.1	14.4	2.1	0.3	1.0	100

表 8 特別職の人事について (複数回答可)

議会の本会議で人事案に同意が得られなかったことがある	人事案の提出を断念したことがある	別の人物を提案したことがある	上記のようなことはなかった	無回答	総数
101	49	45	844	15	1,023
9.9	4.8	4.4	82.5	1.5	100

表9 幹部職員との接触頻度

	ほぼ毎日	週に 2～3回位	週に 1回位	月に 1～2回位	半年に 数回以下	欠員 ・空席	無回答	合計
(a) 副市区町村長	791 77.3	116 11.3	27 2.6	5 0.5	2 0.2	64 6.3	18 1.8	1,023 100
(b) 総務部長	594 58.1	309 30.2	84 8.2	19 1.9	1 0.1	3 0.3	13 1.3	1,023 100
(c) 財政部長	402 39.3	325 31.8	153 15.0	56 5.5	1 0.1	48 4.7	38 3.7	1,023 100
(d) 企画部長	437 42.7	382 37.3	118 11.5	30 2.9	2 0.2	26 2.5	28 2.7	1,023 100

市長とは「ほぼ毎日」「週に2～3回位」が合わせて9割弱と、密接な連絡を保っていることがわかる。総務部長は9割弱、財政部長は約7割が週に2～3回以上首長と接触・連絡を行っている。

C. 教育政策全般における影響力構造

前回までの調査と同様に、教育政策の形成・実施において影響力の大きいアクターについて尋ねた。最も多く1位に挙げられたのは教育長(51.3%)、次いで首長(26.2%)の順で、その次の国(4.2%)、教育

委員(3.5%)と比べると大きな差がある。2004年、2013年調査でも首長と教育長の影響力はとりわけ大きく、この二者が教育政策において他よりも大きな影響力を持っている。

なお、2013年調査では、教育長を1位に挙げた回答は53.6%、首長は20.2%であった。首長は前回調査から6ポイント上昇しており、新制度で首長の影響力が若干大きくなっている可能性があることがうかがえる。

2位以下に関しては、首長や教育長との回答も多い

表10 重要な行政課題

	首長	副市区町村長	教育長	教育委員	教委事務局 職員	首長部局 の職員	議会	
1位	268 26.2	1 0.1	525 51.3	36 3.5	12 1.2	0 0	9 0.9	
2位	194 19.0	18 1.8	282 27.6	181 17.7	67 6.5	6 0.6	24 2.3	
3位	141 13.8	18 1.8	57 5.6	179 17.5	120 11.7	18 1.8	120 11.7	
	一般市民	企業	学識経験者	校長会	教職員組合	P T A	都道府県庁	
1位	29 2.8	0 0	2 0.2	7 0.7	0 0	7 0.7	1 0.1	
2位	16 1.6	0 0	4 0.4	51 5.0	2 0.2	17 1.7	5 0.5	
3位	31 3.0	0 0	9 0.9	84 8.2	4 0.4	40 3.9	2 0.2	
	県教委 (教育事務所を含む)	国	地元選出 県議会議員	地元選出 国会議員	その他	分からない	無回答	合計
1位	28 2.7	43 4.2	0 0	0 0	4 0.4	30 2.9	21 2.1	1,023 100
2位	74 7.2	21 2.1	0 0	0 0	0 0	35 3.4	26 2.5	1,023 100
3位	90 8.8	22 2.2	0 0	1 0.1	2 0.2	49 4.8	36 3.5	1,023 100

表11 教育委員の影響力を上位 3 位に挙げた割合 (%) (2017年調査)

	1 位	2 位	3 位
総数	3.5	17.7	17.5
5000人未満	3.4	17	19.7
5000～1万人未満	1.5	21.9	17.5
人口規模 1～3万人未満	3.3	20.4	20.7
3～5万人未満	6	12.6	13.9
5～10万人未満	2.4	21.2	15.3
10～30万人未満	6.6	13.2	17.9
30万人以上	0	4.8	9.5

表12 教育委員の影響力を上位 3 位に挙げた割合 (%) (2013年調査)

	1 位	2 位	3 位
総数	2.7	12.2	10.4
5000人未満	4.1	14.2	10.2
5000～1万人未満	0	10.9	10.9
人口規模 1～3万人未満	1.7	12.9	10.3
3～5万人未満	2.3	12.3	12.4
5～10万人未満	3.3	11.2	9.2
10～30万人未満	3.4	11.8	8.4
30万人以上	3.9	13.8	13.8

(注) 教育委員長とその他の教育委員を合計した割合である。

が、教育委員が1位3.5%、2位17.7%、3位17.5%となっている。この点は2013年調査と傾向がやや異なる。2013年調査では、教育委員長は1位が2.7%、2位が10.4%、3位が5.5%、その他の教育委員は1位が0%、2位が1.8%、3位が4.9%であった。制度改革にともない選択肢が多少異なるため直接的な比較はできないが、2位、3位に教育委員を挙げる割合は2013年調査に比べて大きくなっていると思われる。表11でみる通り、小規模自治体では教育委員を上位に挙げていることが多いが、2013年調査の結果を示した表12と比べると、30万人以上の自治体を除いて、全体的に前回調査よりも教育委員の影響力を大きいと認識していることがわかる。

次に教育行政・政策における国や都道府県の影響力、あるいは首長自身の影響力を行政・政策全般と比べてどう評価するかに関する設問の結果を検討する。

国・都道府県の影響力については、「行政・政策全般に比べて影響力が大きい」または「やや大きい」と

の回答が合わせて61.5%を占めた。前回調査よりは7ポイントほど減少しているが、傾向としては依然として、行政・政策全般に比べて教育行政・政策では国や都道府県の影響力が大きいと考えていることがわかる。

首長の影響力については、「行政・政策全般に比べて変わらない」との回答が48.7%であった。「行政・政策全般に比べて影響力が大きい」または「やや大きい」は合わせて17.6%、「行政・政策全般に比べて影響力が小さい」「やや小さい」は32.1%であった。2013年調査に比べると、「小さい」「やや小さい」との回答は10ポイント以上減少し、「大きい」「やや大きい」は微増、「変わらない」は約10ポイント増加している。新制度以降後、首長の影響力は他の分野より大きいまたは変わらないとの回答が過半数を占めており、首長の影響力は全体として強くなっていると認識されているように思われる。

表13 教育行政・政策全般における国・都道府県の影響力

行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は大きい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力はやや大きい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は変わらない	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力はやや小さい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は小さい	無回答	合計
255	374	309	55	14	16	1,023
24.9	36.6	30.2	5.4	1.4	1.6	100

表14 教育行政・政策全般における首長の影響力

行政・政策全般に比べて首長の影響力は大きい	行政・政策全般に比べて首長の影響力はやや大きい	行政・政策全般に比べて首長の影響力は変わらない	行政・政策全般に比べて首長の影響力はやや小さい	行政・政策全般に比べて首長の影響力は小さい	無回答	合計
70	110	498	267	61	17	1,023
6.8	10.8	48.7	26.1	6.0	1.7	100

D. 新教委制度に対する認識

新教委制度に対する評価に関しては、前回までの調査と同じ設問に加えて、新たな設問も加えて調査を行った。

まず、教育委員会制度の弊害や短所として指摘される点に関する設問の結果を紹介する。ここでの結果は前回調査と大きく変わらず、弊害や短所と指摘されている点についてはいずれも否定的な見解が多数を占めている。「教育委員会が首長部局から独立していることが首長にとって制約となっている」、「教育委員会が合議制であることが首長にとって制約となっている」、「教育委員の任命に議会を要することが首長にとって制約となっている」、「教育委員会が合議制であるため事務執行が遅滞しがちである」については、前回とほぼ同様の傾向である。それに対して、「教育委員会が合議制であるため教育委員の責任が不明確」については、2013年調査は制度改革の直前であったため、首長の認識は「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が合わせて34.4%、「どちらともいえない」が27.7%、「そう思わない」「どちらかといえばそう思わない」が合わせて36.6%と回答が分かれていた。一方、今回は、それぞれ13.6%、25.5%、57.6%となっており、「そう思わない」「どちらかといえばそう思わない」との回答が半分以上を占めている。今次の制度改革でしばし

ば指摘された教育行政における責任の所在については、制度改革の前後で首長の認識が変化していることが分かる。

本調査では、2013年調査と同じく、教育政策の諸課題に関して首長自身が関与すべきと考えるかどうかについての質問も行った。首長自身が「関与すべき」と考える比率が高かったのは、学校統廃合（79.5%）、社会教育・生涯学習（68.6%）、幼児教育（60.8%）、学校でのいじめ問題への対応（55.8%）であった。逆に「関与すべきでない」と考える比率が高かったのは、教科書の採択（69.1%）、教職員組合との交渉（68.9%）、県費負担教職員の異動（57.6%）であった。国旗・国歌に関する問題や、学力向上に対する課題への対応は回答が割れる傾向がみられた。結果としては前回から大きな変化はないが、教科書の採択、県費負担教職員の異動は関与すべきではないとの比率が若干高くなっている。

続いて、新教委制度施行後の変化について尋ねた設問の結果を検討する。「首長の教育政策への影響力は、制度改革前に比べて高まった」との質問は、50.1%の首長が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答している。なお、「新教育委員会制度は、市区町村よりも都道府県で影響が大きい」については、「どちらともいえない」が46.2%、「分からない」が20.4%

表15 教委制度のデメリットとされる点についての認識

	そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらとも いえない	どちらか といえば そう 思わない	そう 思わない	わからない	無回答	合計
(a)教育委員会が首長部局から独立していることが首長にとって制約となっている	28 2.7	92 9.0	227 22.2	181 17.7	471 46.0	5 0.5	19 1.9	1,023 100
(b)教育委員会が合議制であることが首長にとって制約となっている	7 0.7	41 4.0	208 20.3	191 18.7	552 54.0	5 0.5	19 1.9	1,023 100
(c)教育長の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている	30 2.9	67 6.5	169 16.5	168 16.4	569 55.6	2 0.2	18 1.8	1,023 100
(d)教育委員の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている	22 2.2	61 6.0	177 17.3	169 16.5	574 56.1	1 0.1	19 1.9	1,023 100
(e)教育委員会が合議制であるため教育委員の責任が不明確となっている	22 2.2	117 11.4	261 25.5	167 16.3	422 41.3	14 1.4	20 2.0	1,023 100
(f)教育委員会が合議制であるため事務執行が遅滞しがちである	9 0.9	42 4.1	201 19.6	176 17.2	558 54.5	15 1.5	22 2.2	1,023 100

表16 首長の教育政策への関与について

	関与すべき	どちらとも いえない	関与すべき でない	わからない	無回答	合計
(a)教職員組合との交渉	31 3.0	224 21.9	705 68.9	43 4.2	20 2.0	1,023 100
(b)学校統廃合	813 79.5	161 15.7	24 2.3	7 0.7	18 1.8	1,023 100
(c)国旗・国歌に関する問題	207 20.2	445 43.5	319 31.2	32 3.1	20 2.0	1,023 100
(d)教科書の採択	38 3.7	245 23.9	707 69.1	16 1.6	17 1.7	1,023 100
(e)学校でのいじめ問題への対応	571 55.8	359 35.1	70 6.8	4 0.4	19 1.9	1,023 100
(f)学力向上に関する課題への対応	490 47.9	363 35.5	143 14.0	5 0.5	22 2.2	1,023 100
(g)県費負担教職員の異動	66 6.5	319 31.2	589 57.6	24 2.3	25 2.4	1,023 100
(h)社会教育・生涯学習	702 68.6	255 24.9	39 3.8	8 0.8	19 1.9	1,023 100
(i)幼児教育	622 60.8	317 31.0	56 5.5	9 0.9	19 1.9	1,023 100

と、本調査では明らかな結果は得られなかった。

次に、「首長が所管する行政・政策領域と教育行政の連携が図りやすい」では「そう思う」「どちらかといえばそう思う」を合わせて58.8%、「教育長を自らの任期中に1度は任命できることは良いことだ」は70.6%、「新しく設置された総合教育会議には意義があると思う」は77.5%と、いずれも多数の首長は肯定的に評価している。

ただ、自治体の規模ごとに回答を検討すると、大規模自治体と小規模自治体の間ではやや温度差があることもいえる。「首長の教育政策への影響力は、制度改革前に比べて高まった」との設問に関しては、3万人未満の自治体では肯定的な回答は半分に満たないが、3万人以上の自治体では10~30万人の自治体がわずかに半数に届かないのを除けば、過半数が影響力が高まったとの認識を示している。また、総合教育会議に関しても3万人以上の自治体ではおおむね8割以上が意義があると答えているのに対して、3万人未満の自治体では意義があるとの回答は6~7割にとどまっている。同様に、「現在の市区町村教育委員会制度は制度の趣旨に沿って機能している」についても、人口規模が大きくなるほど「そう思う」「どちらかといえばそう思う」の割合が高くなっている。

全体としては、教委制度の運用実態に関しては好意的な評価が多いが、小規模自治体では大規模自治体に

比べてその比率はやや小さくなる傾向がみられる。この要因については事例分析などでの検討が必要であるが、小規模自治体では従来から首長と教育長の関係が大規模自治体以上に密接であるため、総合教育会議などのメリットをそれほど感じていないのかもしれない。

首長がどの程度教育政策に関わるべきかについては、「首長は教育長への委任を通じて教育政策の実現を図るのが良い」が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」を合わせて60.7%であった。一方で、「首長は制度改革後であっても、教育政策に関与する必要はない」は「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」が合わせて71.4%、「首長は自ら教育政策に関与し、自治体の教育改革に尽力する必要」は「そう思う」「どちらかといえばそう思う」を合わせて69.8%であった。首長自身が教育政策に関与すべきと考えているが、それは直接的な関与ではなく、教育長への一定の委任を通じての関与が望ましい、というのが首長の平均的な政策選好であると考えられるように思われる。

教育委員会制度が制度の趣旨に沿って機能しているかについては、56.9%の首長が肯定的な回答で、どちらともいえないが32.0%、否定的な回答は5.8%であった。2013年調査ではそれぞれ49.1%、30.4%、18.6%であったので、制度改革を経て首長の評価は改善したといえる。

表17 新教委制度に対する認識

	そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらとも いえない	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わからない	無回答	合計
(a)首長の教育政策への影響力は、 制度改革前に比べて高まった	118 11.5	395 38.6	357 34.9	43 4.2	76 7.4	24 2.3	10 1.0	1,023 100
(b)首長が所管する行政・政策領 域と教育行政の連携が図りやすい	149 14.6	452 44.2	327 32.0	31 3.0	35 3.4	20 2.0	9 0.9	1,023 100
(c)教育長を自らの任期中に1度 は任命できることは良いことだ	351 34.3	371 36.3	231 22.6	17 1.7	26 2.5	18 1.8	9 0.9	1,023 100
(d)首長自身の教育政策に関する 責任は制度改革以前に比べて重い	212 20.7	460 45.0	251 24.5	20 2.0	49 4.8	19 1.9	12 1.2	1,023 100
(e)新しく設置された総合教育 会議には意義があると思う	335 32.7	458 44.8	166 16.2	20 2.0	20 2.0	15 1.5	9 0.9	1,023 100
(f)首長は教育長への委任を通じ て教育政策の実現を図るのが良い	177 17.3	444 43.4	313 30.6	40 3.9	23 2.2	16 1.6	10 1.0	1,023 100
(g)首長は制度改革後であっても、 教育政策に関与する必要はない	9 0.9	48 4.7	209 20.4	246 24.0	485 47.4	11 1.1	15 1.5	1,023 100
(h)首長は自ら教育政策に関与し、 自治体の教育改革に尽力する必要	298 29.1	416 40.7	219 21.4	47 4.6	21 2.1	9 0.9	13 1.3	1,023 100
(i)新教育委員会制度は、市区町 村よりも都道府県で影響が大きい	44 4.3	134 13.1	473 46.2	46 4.5	101 9.9	209 20.4	16 1.6	1,023 100
(j)現在の市区町村教育委員会制度 は制度の趣旨に沿って機能してる	86 8.4	496 48.5	327 32.0	43 4.2	16 1.6	46 4.5	9 0.9	1,023 100
(k)貴自治体の教育委員会は制度 の趣旨に沿ってよく機能している	237 23.2	566 55.3	166 16.2	21 2.1	6 0.6	18 1.8	9 0.9	1,023 100

表18 首長の教育政策への影響力は、制度改革前に比べて高まった（人口規模別回答）（％）

	そう思う	どちらかと いえばそう 思う	どちらとも いえない	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	総数
総数	11.5	38.6	34.9	4.2	7.4	2.3	1	1023
5000人未満	11.6	38.1	34.7	4.1	8.8	2	0.7	147
5000～1万人未満	11.7	33.6	40.9	5.1	7.3	1.5	0	137
人口規模 1～3万人未満	9.3	40	33.3	5.2	8.1	2.6	1.5	270
3～5万人未満	11.3	39.1	33.8	3.3	7.3	4.6	0.7	151
5～10万人未満	15.3	39.4	33.5	5.9	4.7	0	1.2	170
10～30万人未満	9.4	38.7	36.8	0.9	7.5	4.7	1.9	106
30万人以上	16.7	42.9	31	0	9.5	0	0	42

表19 新しく設置された総合教育会議には意義があると思う（人口規模別回答）（％）

	そう思う	どちらかと いえばそう 思う	どちらとも いえない	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	総数
総数	32.7	44.8	16.2	2	2	1.5	0.9	1023
5000人未満	24.5	42.9	25.2	2.7	2.7	2	0	147
5000～1万人未満	32.8	40.9	19.7	4.4	0.7	1.5	0	137
人口規模 1～3万人未満	27.4	49.3	14.8	2.2	2.6	1.9	1.9	270
3～5万人未満	32.5	45.7	16.6	2	1.3	1.3	0.7	151
5～10万人未満	35.9	45.9	15.9	0	1.8	0	0.6	170
10～30万人未満	42.5	41.5	8.5	0.9	1.9	2.8	1.9	106
30万人以上	59.5	35.7	2.4	0	2.4	0	0	42

表20 現在の市区町村教育委員会制度は制度の趣旨に沿って機能している（人口規模別回答）（％）

	そう思う	どちらかといえ ばそう思う	どちらとも いえない	どちらかといえ ばそう思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	総数
総数	8.4	48.5	32	4.2	1.6	4.5	0.9	1023
5000人未満	6.1	42.2	38.1	4.1	2.7	6.1	0.7	147
5000～1万人未満	2.9	48.9	40.1	2.9	1.5	3.6	0	137
人口規模 1～3万人未満	8.5	46.7	33.3	3.7	1.5	4.8	1.5	270
3～5万人未満	10.6	47.7	30.5	7.3	0.7	2.6	0.7	151
5～10万人未満	11.8	52.4	27.6	3.5	2.4	1.8	0.6	170
10～30万人未満	9.4	52.8	22.6	3.8	0.9	8.5	1.9	106
30万人以上	9.5	57.1	21.4	4.8	0	7.1	0	42

首長自身の自治体の現状については、78.5%の首長が機能しているとの認識であり、どちらともいえないが16.2%、機能していないとの回答は2.7%であった。2013年調査の68.5%、22.9%、7.4%と比べると、制度改革前でも多くの首長は自らの自治体の教委はよく機能していると考えた割合が高かったが、さらに10ポイント改善している。

合わせて、制度の運用ではなく、2014年の制度改革についても評価を尋ねた。設問では、「妥当な制度改革であったと思う」、「独任制の教育長の権限をより強化すべきであったと思う」、「合議制の教育委員会の権限をより強化すべきであったと思う」、「首長の教育行政に関する権限をより強化すべきであったと思う」、「教育委員会制度を廃止すべきであったと思う」の5つの質問について、そう思う～そう思わないの5段階で見解を尋ねた。

その結果、「妥当な制度改革であったと思う」との質問は、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が合わせて65.6%、「どちらともいえない」が24.1%、「ど

ちらかといえばそう思わない」「そう思わない」が合わせて5.3%（以下、この順番で回答の比率を示す）と、妥当な制度改革であったと認識している首長が6割以上を占めた。

以下、「独任制の教育長の権限をより強化すべきであったと思う」はそれぞれ12.9%、53.1%、28.0%、「合議制の教育委員会の権限をより強化すべきであったと思う」は8.1%、58.1%、28.1%、「首長の教育行政に関する権限をより強化すべきであったと思う」は18.7%、51.1%、25.5%、「教育委員会制度を廃止すべきであったと思う」は1.4%、16.5%、75.6%という結果であった。「どちらともいえない」という回答が半数を超えている質問が多いが、「教育委員会制度を廃止すべきであったと思う」に関しては7割を超える首長が「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」と回答しており、教委制度を維持した今回の制度改革を比較的评价している一方で、教委制度廃止には否定的な見解を有する首長が多いことが明らかとなった。ただし教委制度の存在を前提としたうえで、首

表21 教育委員会制度改革への評価

	そう思う	どちらかといえ ばそう思う	どちらとも いえない	どちらかといえ ばそう思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	合計
(a)妥当な制度改革であった と思う	184	487	247	36	18	32	19	1,023
	18.0	47.6	24.1	3.5	1.8	3.1	1.9	100
(b)独任制の教育長の権限をよ り強化すべきであったと思う	23	109	543	149	137	37	25	1,023
	2.2	10.7	53.1	14.6	13.4	3.6	2.4	100
(c)合議制の教育委員会の権限を より強化すべきであったと思う	10	73	594	163	125	33	25	1,023
	1.0	7.1	58.1	15.9	12.2	3.2	2.4	100
(d)首長の教育行政に関する権限 をより強化すべきであったと思う	31	161	523	128	133	23	24	1,023
	3.0	15.7	51.1	12.5	13.0	2.2	2.3	100
(e)教育委員会制度を廃止す べきであったと思う	6	8	169	119	655	40	26	1,023
	0.6	0.8	16.5	11.6	64.0	3.9	2.5	100

表22 総合教育会議の事務を担っている部局

首長部局	教育委員会事務局	共管	無回答	合計
424	463	130	6	1,023
41.4	45.3	12.7	0.6	100

表23 総合教育会議の事務を担っている部局（人口規模別）

	首長部局	教育委員会事務局	無回答	総数
総数	54.2	58	0.6	1023
5000人未満	40.1	71.4	0	147
5000～1万人未満	43.8	64.2	0	137
人口規模 1～3万人未満	55.9	56.7	0.7	270
3～5万人未満	53.6	57	2.6	151
5～10万人未満	57.1	57.1	0	170
10～30万人未満	69.8	47.2	0	106
30万人以上	76.2	33.3	0	42

長、教育長、教育委員会の権限をどのように配分するかは、首長の間でも様々な考え方があるように思われる。

E. 新教委制度の運用実態

ここでは新教委制度の運用実態、とりわけ新たに設けられた大綱と総合教育会議、および新教育長について分析を加える。

(1) 総合教育会議

総合教育会議は2014年の地教行法改正により設置された首長と教委の協議・調整の場である。大綱の策定や重点的に講ずべき施策、緊急の場合に講ずべき措置などについて両者の協議・調整を行うことになって

いる。ただし地教行法ではその運用についてはほとんど規定がないため、各自治体で運用実態に差があると考えられる。

総合教育会議は首長が主宰するため、首長部局がその事務を所掌すると思われる。調査では総合教育会議の事務局が首長部局と教委のどちらに置かれているかたずねたところ、おおむね4割ずつ、首長部局と教委の共管が約1割であった。ただし人口規模によって実態が異なり、小規模自治体では教委事務局が、大規模自治体では首長部局が所管する割合が高い。

2015（平成27）～2017（平成29）年度の開催回数は、表24～26に示した通りである。2015年度は大綱の策定などを行った自治体が多かったため、1回が

表24 総合教育会議の開催回数（平成27年度）

0回	1回	2回	3回	4回	5回
26	260	355	192	74	24
2.5	25.4	34.7	18.8	7.2	2.3
6～10回	11～15回	16回以上	無回答	合計	
18	3	0	71	1,023	
1.8	0.3	0	6.9	100	

表25 総合教育会議の開催回数（平成28年度）

0回	1回	2回	3回	4回	5回
41	410	380	111	29	7
4.0	40.1	37.1	10.9	2.8	0.7
6～10回	11～15回	16回以上	無回答	合計	
7	1	0	37	1,023	
0.7	0.1	0	3.6	100	

表26 総合教育会議の開催回数（平成29年度）

0回	1回	2回	3回	4回	5回
33	444	386	93	26	3
3.2	43.4	37.7	9.1	2.5	0.3
6～10回	11～15回	16回以上	無回答	合計	
5	1	0	32	1,023	
0.5	0.1	0	3.1	100	

25.4%，2回が34.7%であるのに対して、年3回以上開催した自治体も30.4%を占めている。一方、2016年度については3回以上の開催は15.2%に減少し、1回が40.1%，2回が37.1%となっている。2017年度も1回が43.4%，2回が37.7%，3回以上が12.5%と2016年度とほぼ同じ実態である。

次に会議の進行を誰が行っているかについて尋ねた。会議を主宰する首長が67.9%であるが、総合教育会議の担当部署の職員が23.5%，教育長が4.8%となっており、首長以外が進行を行っている例も少なくない。なお、人口規模によって傾向が異なり、小規模自治体では担当部署の職員や教育長が進行役を務めることが少ないが、大規模自治体になるほど首長自身が進行役になることが多くなる。会議の進行を誰が行うかによって審議の実態がどう変わってくるかは不明な点が多く、今後の分析が求められる。

首長自身が課題と感じている教育施策と、総合教育会議で自ら取り上げた議題を示したのが表29、表30である。文部科学省が毎年度調査を行っている「教育委

員会の移行に関する調査」と同じく、学校等の施設の整備、学力の向上に関する施策、いじめ防止対策などが首長が課題と感じていることが分かる。また他の施策に比べて、そうした施策を自ら取り上げる割合が高い。

(2) 大綱

新教委制度では教育に関する大綱を首長が策定することが明記された。大綱に関しても地教法では詳細な規定がないため、具体的な運用は自治体に委ねられているとよい。大綱の策定については、文部科学省の調査でも既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定する場合と、その一部を大綱に充てる場合があることが明らかになっている。本調査に回答した自治体では、「既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定した」が30.6%，「既存の教育振興基本計画や中長期計画を基に、一部変更して大綱を策定」が24.3%，「既存の教育振興基本計画や中長期計画の一部をそのまま大綱とした」が36.1%であった。

表27 総合教育会議の進行役

首長	総合教育会議の担当部署の職員	教育長	教育委員	その他	無回答	合計
695	240	49	3	26	10	1,023
67.9	23.5	4.8	0.3	2.5	1.0	100

表28 総合教育会議の進行（人口規模別）（%）

	首長	総合教育会議の担当部署の職員	教育長	教育委員	その他	無回答	総数
総数	67.9	23.5	4.8	0.3	2.5	1	1023
5000人未満	53.7	26.5	12.9	0	5.4	1.4	147
5000～1万人未満	56.9	30.7	7.3	1.5	3.6	0	137
人口規模							
1～3万人未満	63.7	27.4	4.8	0	2.6	1.5	270
3～5万人未満	72.8	23.2	0.7	0.7	0.7	2	151
5～10万人未満	80	15.9	1.8	0	1.8	0.6	170
10～30万人未満	84.9	12.3	0.9	0	1.9	0	106
30万人以上	71.4	23.8	4.8	0	0	0	42

表29 首長が認識している教育課題

学校等の施設の整備	教職員の定数の確保	幼児教育・保育の在り方やその連携	青少年健全育成と生徒指導の連携	総合的な放課後対策	子どもの貧困対策	地域子ども・子育て支援事業		
664	194	514	241	299	374	562		
64.9	19.0	50.2	23.6	29.2	36.6	54.9		
教材費や学校図書費の充実	ICT環境の整備やICT教育	学校への専門人材や支援員の配置	学校の統廃合	少人数教育の推進	学力の向上に関する施策	いじめ防止対策		
157	423	357	415	175	609	525		
15.3	41.3	34.9	40.6	17.1	59.5	51.3		
スポーツを通じた健康増進や地域活性化	学校と地域・家庭の連携や開かれた学校づくり	教員の働き方改革	キャリア教育	社会教育・生涯学習、文化政策	その他	無回答	総数	
355	463	210	181	498	89	32	1,023	
34.7	45.3	20.5	17.7	48.7	8.7	3.1	100	

表30 総合教育会議で首長自身が提案した議題

学校等の施設の整備	教職員の定数の確保	幼児教育・保育の在り方やその連携	青少年健全育成と生徒指導の連携	総合的な放課後対策	子どもの貧困対策	地域子ども・子育て支援事業		
232	26	181	74	110	125	170		
22.7	2.5	17.7	7.2	10.8	12.2	16.6		
教材費や学校図書費の充実	ICT環境の整備やICT教育	学校への専門人材や支援員の配置	学校の統廃合	少人数教育の推進	学力の向上に関する施策	いじめ防止対策		
39	138	106	175	50	190	167		
3.8	13.5	10.4	17.1	4.9	18.6	16.3		
スポーツを通じた健康増進や地域活性化	学校と地域・家庭の連携や開かれた学校づくり	教員の働き方改革	キャリア教育	社会教育・生涯学習、文化政策	その他	無回答	総数	
112	151	64	55	169	114	371	1,023	
10.9	14.8	6.3	5.4	16.5	11.1	36.3	100	

表31 大綱の策定方法

既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定した	既存の教育振興基本計画や中長期計画を基に、一部変更して大綱を策定	既存の教育振興基本計画や中長期計画の一部をそのまま大綱とした	策定中	未策定	無回答	合計
313	249	369	26	31	35	1,023
30.6	24.3	36.1	2.5	3.0	3.4	100

「既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定した」、「既存の教育振興基本計画や中長期計画を基に、一部変更して大綱を策定」と回答した自治体についてその理由を尋ねたところ、「既存の計画等

とは別に、首長として教育行政の目標や方針を示したい」が42.0%、「保護者や地域住民、教職員などに教育行政の目標や方針を示したい」が50.2%、「中長期計画の策定期間との関係で別途策定せざるを得なかつ

表32 既存の計画等と別に大綱を策定した理由（複数回答）

既存の計画等とは別に、 首長として教育行政の 目標や方針を示したい	保護者や地域住民、教職 員などに教育行政の目標 や方針を示したい	中長期計画の策定期間との 関係で別途策定せざるを得 なかった	その他	無回答	該当者
236	282	46	65	11	562
42.0	50.2	8.2	11.6	2.0	100

表33 大綱の策定にあたって選挙の公約をどの程度意識したか

非常に 意識した	どちらかとい えば意識した	どちらとも いえない	どちらかと いえば意識 していない	全く意識 していない	無回答	該当者
67	243	329	130	95	93	957
7.0	25.4	34.4	13.6	9.9	9.7	100

た」が8.2%であった。既存の計画とは別に大綱を策定した首長の大半は、自身の意向で積極的に大綱を策定したことがわかる。

大綱策定の際に選挙での公約を意識したかを質問したところ、「非常に意識した」「どちらかといえば意識した」が合わせて32.4%、「どちらともいえない」が34.4%、「どちらかといえば意識していない」「全く意識していない」が23.5%と回答が分かれた。どのような首長が大綱を策定する際に選挙の公約を意識していたのか、そうした首長が策定した大綱にはどのような特徴があるのか、といった点を明らかにすることが今後求められる。

(3) 新教育長

今回の制度改革では教育長がこれまでの教育委員長の役割を兼ねることになると同時に、首長が議会の同意を得て教育長を直接任命することになった。従来、教育長は教育委員として議会同意を得ていたが、教育長としては一般職であり、形式上は教育委員会が任命

していた。今回はこれを改め、教育長を特別職として位置付けることになった。合わせて、首長がその任期中に1度は教育長を任命できるようにするため、教育長の任期は3年に短縮された。

この任期短縮については、首長はどのように考えているのであろうか。本調査では、「適切である」が53.9%、「短いと感じる」が20.5%、「長いと感じる」が0.2%、「わからない」が22.8%であった。過半数の首長は任期短縮を適切と考える一方で、短いと感じている首長も少なくない。また分からないとの回答も多かった。

教育長の特別職化で自治体内の教育長の位置付けに変化があったかどうか尋ねた。「自治体内における教育長の位置付けが重くなった」が30.5%、「教育長を三役として扱うようになった」が16.4%、「議会の同意を得る際に慎重な手続きや審議が行われるようになった」が11.3%（いずれも複数回答可）であったが、「以前と比べて変化はない」との回答も53.5%と多かつ

表34 教育長の任期短縮に対する認識

適切だと感じる	短いと感じる	長いと感じる	わからない	無回答	合計
551	210	2	233	27	1,023
53.9	20.5	0.2	22.8	2.6	100

表35 教育長の特別職化による変化（複数回答）

自治体内における教育長の 位置付けが重くなった	教育長を三役と して扱うようになった	議会の同意を得る際に 慎重な手続きや審議が 行われるようになった	以前と比べて 特に変化はない	わからない
312	168	116	545	38
30.5	16.4	11.3	53.3	3.7
その他		無回答	総数	
20		18	1,023	
2.0		1.8	100	

た。過半数の自治体ではそれほど変化はないが、自治体内での教育長の位置付けが重くなった、議会の同意を得る際に慎重な手続きや審議を行うようになった自治体もあるなど違いがみられる。

F. 首長と教育委員・教育長との関係について

首長調査の最後に尋ねた、首長と教育委員・教育長との接触・意思疎通や選任の実態についての設問の結果を検討する。

調査時点は新教育長に関してはいわゆる移行期間中で、一部の自治体では旧制度の教育長が在職している時期であったが、「新制度の下での教育長を既に任命している」が83.1%、「旧制度での教育長が引き続き在任している」が15.2%であった。

首長と教育委員・教育長との接触・連絡頻度に関しては、教育長との接触は「ほぼ毎日」「週に2～3回位」が合わせて約45%であった。前回と同様、総務部長や財政部長より接触頻度は少ないが、自治体の幹部

職員として教育長は首長と頻繁に接触・連絡を行っていた。教育長職務代理の教育委員（新制度移行前の場合は教育委員長）、その他の教育委員に関しては、いずれも9割以上が「月に1～2回位」「半年に数回以下」のいずれかとなっており、首長との接触・連絡はそう多くない。ただし、これは総合教育会議や公式の意見交換を除く数値である。すなわち、総合教育会議やその他公式の意見交換の場以外で首長と教育委員が接触することは非常に少ないため、総合教育会議や首長と教育委員の意見交換の機会は公式の場面で首長と教育委員が直接議論する貴重な場になっているといえよう。

首長と教育委員・教育長との意思疎通については、教育長とは9割以上が良好な意思疎通を行っているとしている。その他の教育委員（教育長職務代理の教育委員を含む）については「よくできている」「まあできている」との回答は半数強である。この数値は前回よりも上昇しており、総合教育会議などの機会が設け

表36 現在の教育長をどの首長が任命したか

新制度の下での教育長を既に任命している	旧制度での教育長が引き続き在任している	その他	無回答	合計
850	156	12	5	1,023
83.1	15.2	1.2	0.5	100

表37 教育長・教育委員との接触頻度

	ほぼ毎日	週に2～3回位	週に1回位	月に1～2回位	半年に数回以下	欠員・空席	無回答	合計
(a)教育長	131	331	374	164	7	8	8	1,023
	12.8	32.4	36.6	16.0	0.7	0.8	0.8	100
(b)教育長職務代理の教育委員（新制度移行前の場合は教育委員長）	3	8	29	327	614	7	35	1,023
	0.3	0.8	2.8	32.0	60.0	0.7	3.4	100
(c)その他の教育委員（平均値で）	2	2	13	268	718	0	20	1,023
	0.2	0.2	1.3	26.2	70.2	0	2.0	100

表38 首長と教育長・教育委員との意思疎通

	よくできている	まあできている	どちらともいえない	あまりできていない	できていない	欠員・空席	無回答	合計
(a)教育長	597	382	19	8	1	8	8	1,023
	58.4	37.3	1.9	0.8	0.1	0.8	0.8	100
(b)教育長職務代理の教育委員（新制度移行前の場合は教育委員長）	117	487	253	105	23	7	31	1,023
	11.4	47.6	24.7	10.3	2.2	0.7	3.0	100
(c)その他の教育委員（平均値で）	93	477	282	128	29	0	14	1,023
	9.1	46.6	27.6	12.5	2.8	0	1.4	100

られたことで、従来よりも意思疎通が図れているようになってきている事例があることが推測される。

次に教育長の任命について、任命に際しては議会の同意が必要であるため、必ずしも首長の思った通りの人物が任命できるとは限らないが、9割以上の首長は教育長を思った通りに選任できていると答えている。自分の思った通りに選任できていない場合については、「議会で同意が得られなかったため」「適任者が見つからなかったため」といった理由が多い。

最後に、首長はどのような職務経験を有する人材が

教育長として適任であるかについて尋ねた。結果は、教員が52.3%、教委事務局を経験した（すなわち、教育行政経験を有する）首長部局職員が11.5%、民間企業や行政外部での職務が1.9%、教委事務局を経験していない首長部局の職員が1.1%、中央省庁が0.4%の順であった。一方で職務経験は特に問わないとの回答も26.5%あった。

表39 教育長を思った通りに選任できているか

自分の思った通りに選任できている	自分の思った通りに選任できないことがある	全く自分の思った通りに選任できていない	首長に就任してから教育長を直接任命したことがない	その他	無回答	合計
908	25	3	68	6	13	1,023
88.8	2.4	0.3	6.6	0.6	1.3	100

表40 教育長を思った通りに選任できない理由（複数回答）

行政職出身者か教育職出身者かがあるため	都道府県や国から派遣される人材に配慮するため	適任者が見つからなかったため	議会で同意が得られなかったため	その他	無回答	該当者
5	1	13	8	5	0	28
17.9	3.6	46.4	28.6	17.9	0	100

表41 教育長としてどのような職務経験を有する人材が適任か

教育委員会事務局を経験していない首長部局の職員	教育委員会事務局を経験した首長部局の職員	教員（国公立・私立を問わない）	中央省庁	民間企業や行政外部での職務
11	118	535	4	19
1.1	11.5	52.3	0.4	1.9
その他	職務経験は特に問わない	無回答	合計	
47	271	18	1,023	
4.6	26.5	1.8	100	

表42 行政区別配布・回収数

政令市	中核市	その他の市	東京23区	町	村	合計
15	30	488	12	494	123	1,162
1.3	2.6	42.0	1.0	42.5	10.6	100

表43 人口規模別配布・回収数

	5000人未満	5000～1万人未満	1～3万人未満	3～5万人未満	5～10万人未満	10～30万人未満	30万人以上	合計
回収数	165	156	314	160	185	127	55	1,162
配布数	271	242	447	237	254	199	84	1734
回収率	60.9%	64.5%	70.2%	67.5%	72.8%	63.8%	65.5%	67.0%

表44 教育長の年齢

40歳未満	40~49歳	50~59歳	60~69歳	70歳以上	無回答	合計
1	5	89	935	124	8	1,162
0.1	0.4	7.7	80.5	10.7	0.7	100

表45 教育長の在職期間

1年未満	1年以上 2年未満	2年以上 3年未満	3年以上 4年未満	4年以上 5年未満	5年以上 6年未満	6年以上 7年未満
99	199	173	161	137	137	75
8.5	17.1	14.9	13.9	11.8	11.8	6.5

7年以上 8年未満	8年以上	無回答	合計
48	126	7	1,162
4.1	10.8	0.6	100

表46 教育長の性別

男	女	無回答	合計
905	42	215	1,162
77.9	3.6	18.5	100

表47 教育長の職務経験（複数回答可）

小・中・高の 教諭（国公立・ 私立問わず）	小・中・高の学校 管理職（国公立・ 私立問わず）	市町村教育委 員会事務局職 員	市町村の首長 部局の職員	都道府県教育 委員会事務局 職員	都道府県の首 長部局の職員	中央省庁職員
798	770	544	204	525	47	20
68.7	66.3	46.8	17.6	45.2	4.0	1.7

大学教員	上記の中で経験し たものはない	不明	無回答	総数
46	18	93	7	1,162
4.0	1.5	8.0	0.6	100

表48 主要な職務経験

小・中・高の 教諭（国公立・ 私立問わず）	小・中・高の 学校管理職 （国公立・私立 問わず）	市町村教育委 員会事務局職 員	市町村の首長 部局の職員	都道府県教育 委員会事務局 職員	都道府県の首 長部局の職員	中央省庁職員
712	54	33	209	57	14	5
61.3	4.6	2.8	18.0	4.9	1.2	0.4

大学教員	無回答	合計
4	74	1,162
0.3	6.4	100

4. 教育長調査結果の概要

次に市区町村長の教育長を対象とした調査結果を報告する。

A. フェイスシート

行政区分、人口規模別の配布数、回収数については表42、表43の通りである。

教育長の年齢、在職期間、性別、職歴については表44～48の通りである。

教育長の年齢は60～69歳が80.5%と最も多く、次いで70歳以上が10.7%、50～59歳が7.7%となっている。在職期間は3年未満が40.5%、3年～6年が37.5%、それ以上が21.4%となっている。

経歴については、教諭経験がある教育長が68.7%、市町村または都道府県の首長部局職員の経験がある教育長が合わせて21.6%（ただし複数回答可）となっている。また最も経験年数の長い経歴は教諭や学校管理職が合わせて65.9%、市町村の首長部局の職員が18.0%となっている。

B. 就任の経緯および教育委員会事務局および教育委員会会議の状況

調査時点では教育長についてはいわゆる移行期間で

あるため、旧制度と新制度の教育長が混在している。そこで就任の経緯等についても質問した。

それによると、現在の首長により任命された教育長は8割を超えており、前任やそれ以前の首長が任命した教育長は2割に満たなかった。就任の経緯は、「任期満了以前に退任し、改めて新制度での教育長として任命された」もしくは「任期満了後、改めて新制度での教育長として任命された」、すなわち自らが旧制度の教育長だったがその後新制度の教育長に移行したとの回答が合わせて41.3%となっている。次に「前任が任期満了以前に退任後、最初の新制度の教育長として任命された」が21.2%、「前任が任期満了で退任した後、最初の新制度の教育長として任命された」が19.8%で、これは前任は旧教育長で自らは最初の新教育長ということになる。「前任は既に新制度の教育長で、その後任として就任した」が6.1%、「まだ新制度に移行しておらず、旧制度の教育長として在職している」は調査時点では9.6%であった。なお、前任の教育長の属性は表51の通りである。

首長調査と同じく、新教育長への移行にともなう任期短縮への評価や教育長の位置付けの変化について尋ねた設問では、「適切な任期である」が64.3%、「任期が短いと感じる」が25.3%、「任期が長いと感じる」が0.1%、「分からない」が8.9%であった。「分からない」

表49 教育長就任時の首長

現在の首長	前任の首長	それ以前の首長	無回答	合計
937	209	10	6	1,162
80.6	18.0	0.9	0.5	100

表50 就任時の経緯

任期満了以前に退任し、改めて新制度での教育長として任命された	任期満了後、改めて新制度での教育長として任命された	前任が任期満了以前に退任後、最初の新制度の教育長として任命された	前任が任期満了で退任した後、最初の新制度の教育長として任命された	前任は既に新制度の教育長で、その後任として就任した	まだ新制度に移行しておらず、旧制度の教育長として在職している
131	349	246	230	71	111
11.3	30.0	21.2	19.8	6.1	9.6
その他	無回答	合計			
17	7	1,162			
1.5	0.6	100			

表51 前任の教育長の主要な職務経験

教育職	行政職	その他	無回答	該当者
347	184	14	2	547
63.4	33.6	2.6	0.4	100

表52 教育長の任期短縮に対する認識

適切な任期である	任期が短いと感じる	任期が長いと感じる	わからない	無回答	合計
747	294	1	103	17	1,162
64.3	25.3	0.1	8.9	1.5	100

表53 教育長の特別職化による変化（複数回答）

自治体内における教育長の位置付けが重くなった	教育長を三役として扱うようになった	議会の同意を得る際に慎重な手続きや審議が行われるようになった	以前と比べて特に変化はない	わからない	その他	無回答	総数
403	261	145	502	101	34	13	1,162
34.7	22.5	12.5	43.2	8.7	2.9	1.1	100

が首長より少ない分、適切な任期であったとの回答が多くなっているが、「任期が短いと感じる」との回答も首長に比べてやや多く、全般的には任期短縮に肯定的であるが、任期が短いと感じる教育長も少なくない。

教育長の位置付けの変化に関しては、「自治体内における教育長の位置付けが重くなった」が34.7%、「教育長を三役として扱うようになった」が22.5%、「議会の同意を得る際に慎重な手続きや審議が行われるようになった」が12.5%（いずれも複数回答可）であったが、「以前と比べて変化はない」との回答も43.2%となっている。首長に比べて位置付けが重くなった、あるいは議会の同意手続きが慎重になったと感じる教育長が多いことがわかる。

教育委員会会議（臨時会含む）等の状況についても尋ねた。教育委員会会議の開催回数は10～14回が69.8%、15～19回が17.8%と、正式の会議については月1～2回程度が平均的な頻度である。協議会・懇談会など非公式の会議は10回未満との回答が多いが、10

～19回が13.8%、20回以上との回答も2%程度あった。

C. 教育長と首長・教育委員との関係

今回の調査では2013年調査に引き続き、首長の教育政策に対するスタンスや教育委員についての印象、接触・連絡頻度、意思疎通の程度などについて質問を行った。前回調査との比較も交えつつ、調査結果を順に検討する。

首長が「教育長に教育政策を全面的に委任している」との質問に対して、「あてはまる」（「よくあてはまる」を含む。以下同様）と回答した教育長は79.6%と、2013年調査の84.5%に比べて若干減少しているが、多くの教育長は首長から全面的に教育政策を委任されていると感じる傾向は制度改革の前後でも大きく変わっていない。

以下、「あてはまる」との回答は、「教育長のアイデアを尊重している」88.4%、「教育長の政策提言を支援している」88.2%、「政策について首長がアイデア

表54 教育委員会会議の開催回数（臨時会含む）

10回未満	10～14回	15～19回	20～24回	25～29回	30回以上	無回答	合計
84	811	207	22	5	4	29	1,162
7.2	69.8	17.8	1.9	0.4	0.3	2.5	100

表55 教育委員会臨時会の開催回数

10回未満	10～14回	15～19回	20～24回	25～29回	30回以上	無回答	合計
1055	11	3	0	1	1	91	1,162
90.8	0.9	0.3	0	0.1	0.1	7.8	100

表56 非公式な協議会・懇談会の開催回数

10回未満	10～14回	15～19回	20～24回	25～29回	30回以上	無回答	合計
826	135	26	14	4	9	148	1,162
71.1	11.6	2.2	1.2	0.3	0.8	12.7	100

を積極的に出している」47.1%、「首長は政策を発案するが教育長との事前協議をする」62.0%、「政策は首長部局との事前協議が必須である」60.3%、「首長は頻繁に政策の説明を求め、変更もする」5.4%、「首長自身が具体的な指示をする」19.5%となっている。これらの設問については、2013年調査と大きな変化はみられなかった。また、「首長は教育政策に対して考え方や方針を明確にしている」は前回調査にはない設問であるが、76.1%が「あてはまる」との回答であった。

一方で、「首長自身の発案を教委を通じて実現する」は2013年調査の45.6%から、今回は60.5%と約15ポイント、「あてはまる」との回答が増加しており、ここの設問群では最も大きな変化がみられた。

教育長に教育政策を委任している首長が比較的多く、教育長自身のアイデアを首長が尊重し、教育長の政策提言を首長が支援していることなどは前回調査から大きな変化はないが、首長自身が発案した政策を教委が実現することが増えているとも思われ、首長主導の要素が強くなっていることもうかがえる。

教育委員の果たしている役割についても検討する。まず、「政策提案が多い」については、本調査では18.7%の教育長が「よくあてはまる」または「あては

まる」と答えていた。

以下、「政策のアイデアをもらえることが多い」は46.2%、「地域住民のニーズをもらえることが多い」73.6%、「首長の連絡調整を担っている」12.5%、「地域団体との調整を担っている」32.4%が「よくあてはまる」または「あてはまる」との回答であった。

おおむね前回調査と大きな違いはないが、「地域団体との調整を担っている」は2013年調査の24.3%から8ポイント程度増加している。一方で「政策提案が多い」は25.4%から18.7%と約7ポイント減少していた。

次に首長調査と同様に、教育政策の諸課題に関して首長自身が関与すべきと考えるかどうかについて、教育長の認識も尋ねた質問の結果を紹介する。ただし、首長本人ではなく教育長への質問であるため、「関与すべき」ではなく「関与した方がよい」、「関与すべきではない」ではなく「関与しない方がよい」という表現にした。

首長自身が「関与した方がよい」と教育長が考える比率が高かったのは、学校統廃合(68.8%、(首長調査は79.5%、以下括弧内は同様))、社会教育・生涯学習(54.2%、(68.6%))、幼児教育(50.4%、(60.8%))、学校でのいじめ問題への対応(35.1%、(55.8%))であった。逆に「関与しない方がよい」と考える比率が

表57 教育政策に対する首長のスタンス

	よくあてはまる	あてはまる	どちらでもない	あてはまらない	全くあてはまらない	わからない	無回答	合計
(a)教育長に教育政策を全面的に委任している	325 28.0	600 51.6	147 12.7	59 5.1	6 0.5	3 0.3	22 1.9	1,162 100
(b)教育長のアイデアを尊重している	302 26.0	725 62.4	99 8.5	10 0.9	1 0.1	5 0.4	20 1.7	1,162 100
(c)教育長の政策提言を支援している	292 25.1	733 63.1	101 8.7	9 0.8	1 0.1	5 0.4	21 1.8	1,162 100
(d)首長は教育政策に対して考え方や方針を明確にしている	236 20.3	648 55.8	224 19.3	29 2.5	2 0.2	3 0.3	20 1.7	1,162 100
(e)政策について首長がアイデアを積極的に出している	93 8.0	454 39.1	471 40.5	109 9.4	9 0.8	4 0.3	22 1.9	1,162 100
(f)首長は政策を発案するが教育長との事前協議をする	157 13.5	564 48.5	299 25.7	99 8.5	12 1.0	11 0.9	20 1.7	1,162 100
(g)政策は首長部局との事前協議が必須である	210 18.1	490 42.2	239 20.6	179 15.4	19 1.6	3 0.3	22 1.9	1,162 100
(h)首長は頻繁に政策の説明を求め、変更を求める	9 0.8	54 4.6	308 26.5	571 49.1	194 16.7	2 0.2	24 2.1	1,162 100
(i)首長自身の発案を教委を通じて実現する	85 7.3	618 53.2	327 28.1	79 6.8	19 1.6	12 1.0	22 1.9	1,162 100
(j)首長自身が具体的な指示をする	27 2.3	200 17.2	476 41.0	358 30.8	78 6.7	3 0.3	20 1.7	1,162 100

表58 教育委員に対する認識

	よくあてはまる	あてはまる	どちらでもない	あてはまらない	全くあてはまらない	わからない	無回答	合計
(a)政策提案が多い	6	212	636	269	17	1	21	1,162
	0.5	18.2	54.7	23.1	1.5	0.1	1.8	100
(b)政策のアイデアをもらえることが多い	31	506	463	131	10	0	21	1,162
	2.7	43.5	39.8	11.3	0.9	0	1.8	100
(c)地域住民のニーズをもらえることが多い	68	787	234	49	3	1	20	1,162
	5.9	67.7	20.1	4.2	0.3	0.1	1.7	100
(d)首長との連絡調整を担っている	12	134	446	427	121	4	18	1,162
	1.0	11.5	38.4	36.7	10.4	0.3	1.5	100
(e)地域団体との調整を担っている	21	355	498	215	46	8	19	1,162
	1.8	30.6	42.9	18.5	4.0	0.7	1.6	100
(f)教育長や事務局の行政運営のチェックを行っている	68	651	321	89	10	3	20	1,162
	5.9	56.0	27.6	7.7	0.9	0.3	1.7	100

表59 首長の教育政策への関与について

	関与した方がよい	どちらともいえない	関与しない方がよい	わからない	無回答	合計
(a)教職員組合との交渉	32	257	832	19	22	1,162
	2.8	22.1	71.6	1.6	1.9	100
(b)学校統廃合	800	270	57	11	24	1,162
	68.8	23.2	4.9	0.9	2.1	100
(c)国旗・国歌に関する問題	65	472	577	22	26	1,162
	5.6	40.6	49.7	1.9	2.2	100
(d)教科書の採択	9	145	986	2	20	1,162
	0.8	12.5	84.9	0.2	1.7	100
(e)学校でのいじめ問題への対応	408	602	129	3	20	1,162
	35.1	51.8	11.1	0.3	1.7	100
(f)学力向上に関する課題への対応	269	593	277	2	21	1,162
	23.1	51.0	23.8	0.2	1.8	100
(g)県費負担教職員の異動	25	186	924	4	23	1,162
	2.2	16.0	79.5	0.3	2.0	100
(h)社会教育・生涯学習	630	450	58	4	20	1,162
	54.2	38.7	5.0	0.3	1.7	100
(i)幼児教育	586	460	85	11	20	1,162
	50.4	39.6	7.3	0.9	1.7	100

高かったのは、教科書の採択（84.9%、(69.1%)), 県費負担教職員の異動（79.5%、(57.6%)), 教職員組合との交渉（71.6%、(68.9%)), であった。また、国旗・国歌に関する問題は首長の意見が割れていたが、教育長は49.7%が首長は関与すべきでない、40.6%がどちらともいえないとなっており、関与した方がよいとの回答は5.6%であった。首長が関与した方がよい、あるいは関与しない方がよいという教育課題それ自体は首長とおおむね同じであったが、教育長は首長の関与についてより抑制的に考える傾向が強い。また国旗・

国歌に関する問題は首長は関与しない方がよいと考える教育長が多く、この点は首長とは回答の傾向が異なっていた。

次に教育長と他の教育委員との接触・連絡頻度についてデータを確認する。教育長との接触・連絡は教育長職務代理者（新制度未移行の場合は教育委員長）は、月に1～2回位が80.9%、週に1回位が13.4%であった。教育委員長との接触頻度を尋ねた前回調査ではそれぞれ62.3%、28.1%であったから、教育委員長がなくなってからは、教育長職務代理者との接触は教育委

員長のそれよりも少なくなっている。本調査では一部、教育委員長への回答も含めているため、教育長と教育長職務代理者との接触は、それよりもさらに少ないと思われる。

その他の教育委員については、月に1～2回位が88.4%、半年に数回以下が5.2%と少ない。接触・連絡の方向は教育長職務代理者、その他の教育委員のいずれも教育長から行っているという回答が7割を超えている。

首長との接触・連絡については、週に2～3回以上が38.7%、週に1回位が38.7%と、合わせて8割近くの

教育長が週1回以上首長との接触・連絡を行っている。教育長から接触・連絡をはかることが多いとの回答が36.3%を占める一方で、首長からの接触・連絡も同程度にあるとの回答が52.1%で、首長との接触・連絡の頻度や接触の方向は2013年調査とほとんど変わらない。

教育長と教育委員・首長との意思疎通については、教育委員（教育長職務代理の教育委員を含む）とは9割以上が良好な意思疎通を行っているという回答している。首長についても同様であり、教育長と教育委員、教育長と首長との意思疎通はほとんどの自治体で良好

表60 教育委員、首長との接触頻度

	ほぼ毎日	週に 2～3回位	週に 1回位	月に 1～2回位	半年に 数回以下	欠員・ 空席	無回答	合計
(a)教育長職務代理者	1 0.1	12 1.0	156 13.4	940 80.9	44 3.8	1 0.1	8 0.7	1,162 100
(b)その他の教育委員	0 0	5 0.4	68 5.9	1,027 88.4	61 5.2	0 0	1 0.1	1,162 100
(c)首長	115 9.9	335 28.8	450 38.7	214 18.4	43 3.7	1 0.1	4 0.3	1,162 100

表61 教育委員、首長との接触の方向

	こちらからが多い	同じくらい	相手からが多い	欠員・空席	無回答	合計
(a)教育長職務代理者	821 70.7	297 25.6	33 2.8	3 0.3	8 0.7	1,162 100
(b)その他の教育委員	883 76.0	241 20.7	35 3.0	0 0	3 0.3	1,162 100
(c)首長	422 36.3	605 52.1	126 10.8	3 0.3	6 0.5	1,162 100

表62 教育委員、首長との意思疎通

	よく できている	まあでき ている	どちらとも いえない	あまりでき ていない	できて いない	欠員・空席	無回答	合計
(a)教育長職務代理者	424 36.5	658 56.6	59 5.1	9 0.8	3 0.3	2 0.2	7 0.6	1,162 100
(b)その他の教育委員	318 27.4	744 64.0	79 6.8	17 1.5	3 0.3	0 0	1 0.1	1,162 100
(c)首長	531 45.7	563 48.5	54 4.6	10 0.9	3 0.3	0 0	1 0.1	1,162 100

表63 教育長職務代理者の選任

おおよそ1年ごとに異なる教育委員が持ち回りで務めている	おおよそ2～3年ごとに異なる教育委員が持ち回りで務めている	特定の教育委員がその任期中を通じて務めている	いずれにもあてはまらない	無回答	合計
175 15.1	104 9.0	788 67.8	91 7.8	4 0.3	1,162 100

であると考えられる。

教育長職務代理者の選任については、今回の調査ではじめてその運用を尋ねた。「特定の教育委員がその任期中を通じて務めている」が67.8%と最も多く、「おおよそ1年ごとに異なる教育委員が持ち回りで務めている」が15.1%、「おおよそ2～3年ごとに異なる教育委員が持ち回りで務めている」が9.0%であった。

D. 教育委員会と首長部局との連携について

文化、スポーツ、図書館、社会教育、就学前教育・保育の事務執行については、一部の自治体で首長部局（または教委）への移管、事務委任や補助執行が行われている。文部科学省が行っている「教育委員会の現状に関する調査」でも同様の悉皆調査が行われているが、以下では本調査での結果を報告する。

いずれの事務も移管や事務委任・補助執行などを行っていないとの回答が6～8割程度と多くを占

表64 教育事務の移管等

	首長部局に移管	事務委任有	補助執行有	いずれもなし	無回答	総数
(a)社会教育 (図書館を除く)	23 2.0	146 12.6	114 9.8	880 75.7	18 1.5	1,162 100
(b)図書館	16 1.4	125 10.8	64 5.5	951 81.8	18 1.5	1,162 100
(c)文化	117 10.1	148 12.7	110 9.5	796 68.5	18 1.5	1,162 100
(d)スポーツ	146 12.6	141 12.1	85 7.3	793 68.2	17 1.5	1,162 100
(e)幼稚園	121 10.4	121 10.4	122 10.5	749 64.5	66 5.7	1,162 100
(f)保育所	151 13.0	112 9.6	49 4.2	836 71.9	22 1.9	1,162 100

表65 移管等による変化

	大きな変化があった	変化があった	あまり変化はなかった	まったく変化はなかった	わからない	無回答	該当者
(a)社会教育 (図書館を除く)	10 3.8	34 12.9	140 53.0	36 13.6	12 4.5	32 12.1	264 100
(b)図書館	7 3.6	15 7.8	101 52.3	32 16.6	11 5.7	27 14	193 100
(c)文化	16 4.6	70 20.1	160 46.0	40 11.5	30 8.6	32 9.2	348 100
(d)スポーツ	26 7.4	75 21.3	158 44.9	37 10.5	25 7.1	31 8.8	352 100
(e)幼稚園	19 5.5	73 21.0	157 45.2	35 10.1	38 11.0	25 7.2	347 100
(f)保育所	35 11.5	57 18.8	117 38.5	30 9.9	39 12.8	26 8.6	304 100

表66 首長と教育委員会との意見交換会（総合教育会議を除く）の開催回数

0回	1回	2回	3回	4回	5回	6回
483	290	248	64	24	9	6
41.6	25.0	21.3	5.5	2.1	0.8	0.5
7回	8回	9回	10回以上	無回答	合計	
0	1	0	18	19	1,162	
0	0.1	0	1.5	1.6	100	

めているが、一部には移管等を行っている自治体もある。社会教育では首長部局への移管が2.0%⁵、事務委任有が12.6%、補助執行有が9.8%となっている。以下、同じ順番で数値を示すと、図書館は1.4%、10.8%、5.5%、文化は10.1%、12.7%、9.5%、スポーツ12.6%、12.1%、7.3%、幼稚園10.4%、10.4%、10.5%、保育所13.0%、9.6%、4.2%（保育所は教育委員会への移管等）となっている。

これらの事務について首長部局への移管等による変化をどう認識しているかについては、いずれの事務も「あまり変化がなかった」「まったく変化がなかった」が合わせてそれぞれ5～6割前後を占めている。ただし、「大きな変化があった」「変化があった」との回答は、社会教育16.7%、図書館11.4%、文化24.7%、スポーツ28.7%、幼稚園26.5%、保育所30.3%となっており、幼稚園・保育所やスポーツで移管による変化を認識している割合が比較的高かった。

次に教育委員会と首長との意見交換会の開催回数（総合教育会議を除く）については、本調査に回答した自治体については、0回が41.6%、1回が25.0%、2回が21.3%との結果であった。2015年度からは総合教育会議が設置され、教育委員会と首長との協議・調整の機会が制度化されたが、意見交換の機会については2013年調査と比べるとそれほど大きな変化はなかった。

E. 地方教育行政と教育委員会制度に対する教育長の認識

以下では首長調査と同様の設問に関して教育長への質問を行った結果を検討する。

まず、教育行政や教育政策における国や都道府県の

影響力が行政・政策全般に比べてどうか、との質問については、教育長の70.8%は「国・都道府県の影響力は大きい」または「やや大きい」と答えており、首長と類似した結果であった。

次に、教育行政・教育政策における首長の影響力が行政・政策全般に比べてどうかを尋ねた。教育長の36.7%は「変わらない」、43.6%が「やや小さい」「小さい」、19.1%が「大きい」「やや大きい」であった。首長とそう大きな違いはないが、首長の影響力を「大きい」「やや大きい」とみる回答が教育長ではやや多かった。首長に比べて「大きい」「やや大きい」「変わらない」との評価がやや少なく、「小さい」「やや小さい」との回答が多かった。これは、教育長は教育行政・政策における自身の影響力を他の分野の部長級よりも大きいと考えているからかもしれない。

教育委員会制度の弊害や短所と指摘される点については、「そう思わない」「どちらかといえばそう思わない」との回答が多く、設問で6割程度となっている。2013年調査では、これらの設問に関しては首長に比べて「そう思う」「どちらかといえばそう思う」との回答は教育長については少ない傾向がみられた。それに対して今回は、「教育委員会が合議制であることが首長にとって制約となっている」「教育長の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている」「教育委員の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている」に関して、教育長は「そう思う」「どちらかといえばそう思う」との回答が首長のそれを上回っていた。これは首長にとっては制約であるが、教育長にとってはむしろその制約自体が教委制度の長所として捉えられている可能性もある。

一方で、「教育委員会が合議制であるため教育委員

表67 教育行政・政策全般における国・都道府県の影響力

行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は大きい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力はやや大きい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は変わらない	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力はやや小さい	行政・政策全般に比べて国・都道府県の影響力は小さい	無回答	合計
414	409	260	55	14	10	1,162
35.6	35.2	22.4	4.7	1.2	0.9	100

表68 教育行政・政策全般における首長の影響力

行政・政策全般に比べて首長の影響力は大きい	行政・政策全般に比べて首長の影響力はやや大きい	行政・政策全般に比べて首長の影響力は変わらない	行政・政策全般に比べて首長の影響力はやや小さい	行政・政策全般に比べて首長の影響力は小さい	無回答	合計
83	139	426	380	127	7	1,162
7.1	12.0	36.7	32.7	10.9	0.6	100

表69 教委制度のデメリットとされる点についての認識

	そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらとも いえない	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	合計
(a)教育委員会が首長部局から独立していることが首長にとって制約となっている	62 5.3	204 17.6	269 23.1	170 14.6	440 37.9	11 0.9	6 0.5	1,162 100
(b)教育委員会が合議制であることが首長にとって制約となっている	33 2.8	111 9.6	301 25.9	185 15.9	517 44.5	9 0.8	6 0.5	1,162 100
(c)教育長の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている	33 2.8	137 11.8	262 22.5	183 15.7	520 44.8	21 1.8	6 0.5	1,162 100
(d)教育委員の任命に議会の同意を要することが首長にとって制約となっている	20 1.7	113 9.7	272 23.4	194 16.7	540 46.5	16 1.4	7 0.6	1,162 100
(e)教育委員会が合議制であるため教育委員の責任が不明確となっている	14 1.2	64 5.5	272 23.4	221 19.0	577 49.7	9 0.8	5 0.4	1,162 100
(f)教育委員会が合議制であるため事務執行が遅滞しがちである	5 0.4	21 1.8	146 12.6	197 17.0	783 67.4	5 0.4	5 0.4	1,162 100

の責任が不明確である」との質問に関しては、教育長は「そう思わない」「どちらかといえばそう思わない」が合わせて68.7%と首長の回答を10ポイント以上上回っていた。

新教委制度施行後の変化についても首長と同様の設問を設定した。「首長の教育政策への影響力は、制度改革前に比べて高まった」との質問は、39.1%の教育長が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と回答しているが、首長のそれが50.1%であったのに比べると、教育長は制度改革前後での首長の影響力は首長自身ほど感じていない面がありそうだ。「首長が所管する行政・政策領域と教育行政の連携が図りやすい」では「そう思う」「どちらかといえばそう思う」を合わせて51.5%と、首長の58.8%とほぼ同様の回答であった。過半数の自治体では首長部局と教委との連携が強化されたと首長・教育長は認識している。

また、「教育長を自らの任期中に1度は任命できることは良いことだ」は62.2%、「新しく設置された総合教育会議には意義があると思う」は78.0%と、これらも設問も首長と教育長の回答は類似しており、肯定的な評価が多かった。

そのほかには、「首長は教育長への委任を通じて教育政策の実現を図るのが良い」は62.1%、「首長自身の教育政策に関する責任は制度改革以前に比べて重い」は51.5%、「首長は自ら教育政策に関与し、自治

体の教育改革に尽力する必要」は48.0%が「そう思う」または「どちらかといえばそう思う」と答えている。

一方で、「教育に関する予算折衝が、行いやすくなった」は「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が合わせて28.8%、「自治体内での教育施策の優先順位が高まった」は18.6%、「議会での教育政策の質疑において、首長が答弁する機会が増えた」は8.6%、「教育長・教育委員の人事案審議の同意までの手続きがぐいねいになった」は18.0%、「首長は制度改革後であっても、教育政策に関与する必要はない」は5.8%、「新教育委員会制度は、市区町村よりも都道府県で影響が大きい」が19.2%と、これらの設問に関してはいずれも肯定的な見解は少なかった。

教育委員会制度が制度の趣旨に沿って機能しているかについては、59.5%の教育長が肯定的な回答で、どちらともいえないが30.7%、否定的な回答は5.5%であった。これは首長の評価と類似している。

自治体の現状については、73.7%の教育長は自身が勤めている教育委員会はよく機能しているとの認識であり、どちらともいえないが20.7%、機能していないとの回答は2.9%であった。今回の調査ではこの設問についても首長と同じ傾向の評価であるといえる。

2014年の制度改革についての評価では、「妥当な制度改革であったと思う」との質問は、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が合わせて57.5%（首長

表70 新教委制度に対する認識

	そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらと もいえな い	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わから ない	無回答	総数
(a)首長の教育政策への影響力は、 制度改革前に比べて高まった	72 6.2	382 32.9	384 33.0	80 6.9	186 16.0	41 3.5	17 1.5	1,162 100
(b)首長が所管する行政・政策領域 と教育行政の連携が図りやすい	79 6.8	519 44.7	408 35.1	42 3.6	69 5.9	29 2.5	16 1.4	1,162 100
(c)教育に関する予算折衝が行いや すくなった	51 4.4	283 24.4	591 50.9	65 5.6	129 11.1	26 2.2	17 1.5	1,162 100
(d)自治体内での教育施策の優先順 位が高まった	27 2.3	189 16.3	684 58.9	80 6.9	138 11.9	26 2.2	18 1.5	1,162 100
(e)議会での教育政策の質疑におい て、首長が答弁する機会が増えた	10 0.9	89 7.7	453 39.0	184 15.8	389 33.5	20 1.7	17 1.5	1,162 100
(f)教育長・教育委員の人事案審議 の同意までの手続きがていねいにな った	22 1.9	187 16.1	545 46.9	97 8.3	231 19.9	62 5.3	18 1.5	1,162 100
(g)教育長を自らの任期中に1度は 任命できることは良いことだ	266 22.9	457 39.3	283 24.4	44 3.8	55 4.7	38 3.3	19 1.6	1,162 100
(h)首長自身の教育政策に関する責 任は制度改革以前に比べて重い	87 7.5	511 44.0	396 34.1	47 4.0	79 6.8	24 2.1	18 1.5	1,162 100
(i)新しく設置された総合教育会議 には意義があると思う	294 25.3	612 52.7	171 14.7	27 2.3	32 2.8	7 0.6	19 1.6	1,162 100
(j)首長は教育長への委任を通じて 教育政策の実現を図るのが良い	142 12.2	580 49.9	343 29.5	31 2.7	36 3.1	13 1.1	17 1.5	1,162 100
(k)首長は制度改革後であっても、 教育政策に関与する必要はない	19 1.6	49 4.2	324 27.9	324 27.9	422 36.3	7 0.6	17 1.5	1,162 100
(l)首長は自ら教育政策に関与し、 自治体の教育改革に尽力する必要	116 10.0	442 38.0	406 34.9	105 9.0	65 5.6	10 0.9	18 1.5	1,162 100
(m)新教育委員会制度は、市区町村 よりも都道府県で影響が大きい	53 4.6	170 14.6	567 48.8	66 5.7	116 10.0	173 14.9	17 1.5	1,162 100
(n)現在の市区町村教育委員会制度 は制度の趣旨に沿って機能してる	87 7.5	604 52.0	357 30.7	45 3.9	19 1.6	29 2.5	21 1.8	1,162 100
(o)貴自治体の教育委員会は制度の 趣旨に沿ってよく機能している	186 16.0	670 57.7	240 20.7	26 2.2	8 0.7	13 1.1	19 1.6	1,162 100

65.6%，以下同様），「どちらともいえない」が28.5%（24.1%），「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」が合わせて10.7%（5.3%）（以下、この順番で回答の比率を示す）と、首長よりは若干厳しめではあるが、妥当な改革であったと考える教育長が過半数を占めた。

以下、「独任制の教育長の権限をより強化すべきであったと思う」はそれぞれ16.2%，50.3%，30.2%（首長12.9%，53.1%，28.0%），「合議制の教育委員会の権限をより強化すべきであったと思う」は17.2%，55.2%，24.2%（首長8.1%，58.1%，28.1%），「首長

の教育行政に関する権限をより強化すべきであったと思う」は3.7%，41.7%，52.0%（首長18.7%，51.1%，25.5%），「教育委員会制度、2を廃止すべきであったと思う」は2.4%，12.7%，82.4%（1.4%，16.5%，75.6%）であった。首長の回答に比べて、教育長や合議制の教育委員会の権限を強化すべきとの考えが多い一方、首長の権限をより強化すべきであったとの見解には首長以上に否定的である。教委制度を廃止すべきであったとの意見には、8割以上の教育長が反対との結果であった。

表71 教育委員会制度改革への評価

	そう思う	どちらか といえば そう思う	どちらとも いえない	どちらかと いえばそう 思わない	そう 思わない	わからない	無回答	総数
(a)妥当な制度改革 であったと思う	146 12.6	522 44.9	331 28.5	73 6.3	51 4.4	28 2.4	11 0.9	1,162 100
(b)独任制の教育長の権 限をより強化すべきで あったと思う	27 2.3	162 13.9	585 50.3	182 15.7	168 14.5	27 2.3	11 0.9	1,162 100
(c)合議制の教育委員会 の権限をより強化すべ きであったと思う	19 1.6	181 15.6	642 55.2	163 14.0	119 10.2	27 2.3	11 0.9	1,162 100
(d)首長の教育行政に関 する権限をより強化す べきであったと思う	3 0.3	39 3.4	484 41.7	328 28.2	277 23.8	20 1.7	11 0.9	1,162 100
(e)教育委員会制度を廃 止すべきであったと思 う	10 0.9	17 1.5	147 12.7	117 10.1	840 72.3	20 1.7	11 0.9	1,162 100

5. おわりに

本論文では、2017年に市区町村の首長・教育長に対して行った質問紙調査の概要と、全ての設問についての単純集計結果、および一部の設問については人口規模別の集計を報告した。

本論文は仮説検証というよりは調査の全体像と結果を記述することが目的であったため、仮説検証的な分析は行わなかったが、冒頭に述べたようにいくつかの知見が明らかになった。とりわけ、今回の制度改革に対して市区町村の首長、教育長は比較的肯定的に評価していること、一方で自治体の規模によってその評価には多少の差がみられること、また教育委員の影響認識が一定程度大きくなっていることなどは、今後の運用改善や教委制度の在り方を考えるうえで重要な知見であるように思われる。

本調査は多くのデータを有しており、また2004年、2013年の調査とも一部の設問については時系列的な比較を行うことが可能となっている。今後、今回の調査を対象とした仮説検証的な分析を行うとともに、過去の調査との比較を含めた様々な観点からの分析を行うことが課題である。

参考文献

- 村上 祐介 (2005)「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」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』24:49-75.
村上 祐介 (2011)『教育行政の政治学：教育委員会制度改革と実態

に関する実証的研究』木鐸社。

村上 祐介 (2014)「教育委員会制度改革と運用実態に関する首長・教育長の評価とその変容：2013年全国市町村長・教育長アンケート調査報告」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』(34):69-108.

村上 祐介 編著(2014)『教育委員会改革5つのポイント』学事出版
高橋 哲 (2015)「新教育委員会制度の研究動向：改正地方教育行政法へのアプローチ」『教育制度学研究』(22):246-252.

〔謝辞〕

ご多忙の中、質問紙調査にご協力を賜った市区町村長、市区町村教育委員会教育長の皆様に、この場を借りて厚く御礼申し上げます。
〔付記〕

本論文は、科学研究費補助金（課題番号：15H03476、16K04536、26285180）による研究成果の一部である。

注

- 1 新教委制度に関する研究のレビューについては、高橋 (2015)などを参照。
- 2 新制度施行後の変化に関して、『日本教育新聞』では、2015～16年にかけて、全国の市区町村教育長（いずれも3分の1抽出）を対象に教委制度改革に伴う変化（複数回答可）を行っている。そこでは、「教委・首長部局間の連携が密になった」との回答が最も多かった（2015年7月は51%、同12月は58%、2016年7月は59%）。その他には、「首長の影響力が増した」を挙げた割合が、5%→11%→17%、「教育長の権限が増した」を挙げた割合は8%→6%→12%となっている。一方で「特に変化はない」との回答は、38%→37%→26%と減少傾向にある（『日本教育新聞』2016年8月8日号）。
- 3 2004年調査（都道府県、市区町村を対象とした首長調査）については村上 (2005)、2013年調査（市区町村を対象とした首長、教育長調査）については村上 (2014)を参照のこと。

- 4 なお、紙幅の都合上、自由記述回答については本論文では触れず、各設問の結果のみを取り上げている。
- 5 ただし、文化・スポーツを除いては調査時点では首長部局への移管（保育所は教育委員会への移管）は法令上認められていないため、厳密には全てあるいは大部分の事務について事務委任や補助執行等などを行っていると考えられるが、自治体が「移管」との認識を有している場合はこのように回答していると思われる。