

地教行法下における教育長の 選任方法に関する実証的研究

—教育長「専任制」と「兼任制」の比較分析—

生涯教育計画コース 村上 祐介

Empirical study on the selection system of superintendent in the Act of local educational administration
: Comparative analysis of “proper system” and “concurrent system”

Yusuke MURAKAMI

The selection system of superintendent has a lot of variations. Before decentralization reform in Japan, the prefectures and the communes have adopted a different system. In communes, they had elected superintendent among from the members of the board of education (this system is called “concurrent system”). In prefectures, however, they had elected superintendent from other than the board of education (this system is called “proper system”). Prefectures are also the same system as communes now,

This article is intended to compare two selection systems of superintendent. How did the difference between two systems affect superintendent’s career and his (or her) tenure and position in the local government? To compare two systems, this study focuses on the ordinance-designated city.

Through this survey, the following points became clear. The difference of the selection system of superintendent affects superintendent’s tenure and career. Under the proper system, the number of the superintendents who experienced the teacher decrease, and his or her tenure become short. And the proper system may have lowered the superintendent’s status in the local government.

However, under the concurrent system, the influence of the governor or the assembly may be strengthened.

目 次

1. はじめに
2. 教育長の選任形態
 - A. 教育長選任方法の変遷
 - B. 教育長選任形態のパターン
 - C. 教育長兼任制に対する評価
3. 都道府県教育長と市町村教育長の比較
 - A. 職務経験・在職年数に関する分析
 - B. 教育長に対する首長・議会の影響力
4. 政令指定都市移行前後の比較
 - A. 職務経験と在職年数に関する分析
 - B. 自治体内部における教育長の地位とキャリアルート
5. おわりに

A. 「兼任制」導入後の都道府県・政令指定都市における教育長人事

B. 結論と課題

1. はじめに

本稿は、地教行法下における教育長の選任方法の差異が、教育長の在職期間や職務経験、あるいは教育長に対する首長・議会の影響力や自治体内部での教育長の地位といった点にどのような影響を及ぼしているかについて、実証的に考察することを目的とする。

2000(平成12)年4月の地方分権一括法の施行に伴う地教行法の改正で、教育長の選任方法が大きく変更され、いわゆる任命承認制が廃止されるとともに、それまで教育委員とは別に選ばれてきた都道府県・政令指

定都市(以下「政令市」と略記する)の教育長が、従来の市町村教育長と同様、教育委員の中から選ばれることとなった。従来の都道府県・政令市で採用されていた制度は「専任制」と呼ばれるのに対し、従来の市町村で採用され、今回都道府県・政令市にも拡大された制度は、教育長が教育委員を兼ねることから「兼任制」とも呼ばれる(以下、本稿ではこれらの仕組みをそれぞれ「専任制」、「兼任制」と表記する)。

今回の制度変更については、賛否両論にわたり様々な評価がなされている。ただそれらの評価も、法制度的な観点からの批判や政策担当者の実務経験に基づく主張が中心であり、実証的なデータを根拠として制度運用の実態を分析しているわけではない。

また兼任制は、後に詳しく述べるように、教育長が教育委員を兼ねるだけではなく、教育長を首長が直接任命し議会が同意する、事実上教育長に任期が設けられるといった制度的な特徴を持っている。教育長兼任制というシステムが内包する様々な制度的仕組みを区別して論じることが必要であるが、その点に関してはこれまでの議論では整理が不十分であったようにも思われる。

以上の問題関心をふまえたうえで、本稿は次のような構成を採る。まず旧教委法から現行の地教行法に至るまでの教育長の選任方法の歴史的変遷について述べ、教育長選任の形態と兼任制の制度的特徴を理論的に整理する(2.)。続いて都道府県教育長と市町村教育長について、その職務経験や在職期間、あるいは教育長やその人事に対する首長・議会の影響力といった点を、先行研究などを参考に比較する(3.)。しかし都道府県と市町村では職務内容や組織規模といった点が異なるため、これらの要因を統制して分析を行うことが望ましい。そこで次に政令市の移行前後に着目して、これらを比較検討する(4.)。最後に、兼任制導入後の都道府県・政令市の教育長人事についてその動向を述べたうえで、本稿での知見をまとめる(5.)。

本論に入る前にあらかじめ本稿での分析枠組を示しておく。本稿では、独立変数(説明変数)として教育長選任における専任制と兼任制の違い(本稿では大きく3点に分類している)を設定する。従属変数(被説明変数)としては、教育長の職務経験、在職期間、教育長やその人事に対する首長・議会の影響力、教育長の自治体内での地位といったものを取り上げる。また、従属変数は教委の職務内容、組織規模といった変数の影響を受けやすい。都道府県と市町村の比較に加えて政令市の移行前後を比較するのは、こうした変数を極力

統制して分析を行うというねらいがある。

2. 教育長の選任形態

A. 教育長選任方法の変遷

はじめに、日本の教育委員会制度における教育長の選任方法の変遷を簡単に振り返っておく。

教育委員会制度導入直後の旧教育委員会法のもとでは、公選の教育委員が教育長を任命し、その教育長は原則的に免許状(のち任用資格制度に変更)を持つ者でなければならなかった¹⁾。地教行法により教育委員は任命制に改められ、また教育長の任命承認制が導入されたものの、教育委員会が教育長を任命する点は旧教委法と同様であった。しかし市町村教育長については教育委員のうちから任命することとなり、市町村教育長は実質的には首長が任命し、議会の同意が必要となった²⁾。その後、1980年代には、教育長の特別職化、任期制、市町村教育長の専任制のいわゆる「3点セット」の導入が検討されたが、これは自治省の反対で見送られ、結局地方分権改革まで教育長の選任方法には大きな変更は加えられなかった。

分権改革の結果、2000(平成12)年4月に地方分権一括法が施行され、教育長の任命承認制の廃止とともに、教育長の選任方法にも変更が加えられ、従来専任制であった都道府県および政令市でも、市町村教育長と同様に兼任制が導入された。当初文部省は逆に市町村教育長を都道府県教育長と同様に専任制にしようとしたのであるが自治省が反対したため、教育長の選任人事を議会同意案件にすることを最重要視して方針を転換したという³⁾。

B. 教育長選任形態のパターン

このように日本の教育委員会制度では、公選制教育委員会の時期から現在に至るまで、任命承認制を別にすれば制度上は一貫して教育委員会が教育長を選任し任命する形式が続いている。しかし実質的にはその形態はかなり異なっていると言えよう。

次に先行研究を参考にその違いを説明する。教育長選任の形態については、既に西東克介氏がアメリカの教育長の選出パターンをもとにいくつかのモデルに分類、整理している⁴⁾。西東氏の分類によれば、教育長の選出パターンは(1)首長任命型、(2)教育委員会任命型、(3)公選型の3種類に分類され、さらに(1)は(a)教育長のみが首長に任命され、教育委員会が存在しないパターンと、(b)首長が教育委員会と教育長の双方を任

命するタイプに分けられ、日本での現行制度および分権改革以前の地教行法下での市町村教育長はこのうち(b)に該当する。また(2)は(a)教育委員が公選、(b)議会による任命、(c)首長による任命のパターンに細分化され、日本では旧教委法が(a)のパターンに、分権一括法以前の地教行法における都道府県・政令市は(c)のパターンとなる。(3)の公選制は日本では存在しないが、アメリカでは一部で採用されている。

教育長の選任形態は、理論的には上記のパターンが考えられる。本稿では地教行法下における教育長専任制と兼任制の比較を目的としているので、そのうち(1)(b)のパターンと(2)(c)のパターン、すなわち教育委員は首長の任命である点は共通しているが、教育長が実質上首長に直接任命されるか否か、に関して比較を行うものであると理論的には位置づけられる⁵⁾。

ただし、専任制と兼任制を比較するにあたっては、以下の三点の相違が存在することにも注意しておく必要がある。すなわち兼任制では、(1) 首長が直接教育長を任命するが、それには議会の同意が必要であること、(2) 教育長が教育委員を兼ねていること、(3) 教育長が事実上任期制になること、といった点で専任制とは異なっており、単純に教育長が教育委員を兼ねる、あるいは首長が教育長を直接任命するのみにとどまらない制度的特徴を持っている。兼任制が教育長の経歴・役割などに与える影響を考察する際には、以上の(1)~(3)のうちどの特徴がその要因として重要であるかを考慮する必要があり、本稿での分析でも兼任制が持つ三つの制度的特徴を区別して検討を加える。

C. 教育長兼任制に対する評価

さて、日本における教育長選任に関する制度では、これまで特に任命承認制が強く批判されてきたが、兼任制についても多くの批判があり、例えば(1) 教育委員会制度の基本理念であるレイマン・コントロール(ポピュラー・コントロール)に矛盾している。(2) 教育長の実質的な権限・権威が増強され、教育長・事務局への権限集中をもたらす。(3) 教育長職の任命が選挙の際の論功行賞になりかねない、といった点が挙げ

られている⁶⁾。一方で、(1) 議会の同意を直接得ることで、教育長のリーダーシップが向上する。(2) 教育委員としての任期中教育長として在職するため、在職期間の長期化が図られる。(3) 定年制の適用を受けないため、より幅広い人材の選任が可能となる、といった点から、むしろ教育長の適材確保の機能を果たすとする評価もある⁷⁾。

ただ、兼任制に関しての批判は、教育委員会制度の理念との乖離といった法制度的な観点からの分析が多く、制度運用の実態に関する検討が不十分なように思われる。また兼任制の長所を強調する見解は、逆にこれまでの市町村教育長での運用実態を重視しているものの、これを裏付けるに足るだけの実証的なデータが示されているわけではない。

そこで次節では、都道府県と市町村における教育長の職務経験や在職期間、また教育長やその人事に対する首長・議会の影響力の相違について、可能な限り実証的に述べていく。

3. 都道府県教育長と市町村教育長の比較

A. 職務経験・在職年数に関する分析

政令市の分析に入る前に、まず分権改革以前の都道府県教育長と市町村教育長⁸⁾の職務経験、および在職期間について検討しておきたい。まず職務経験と在職年数については、既に雲尾周氏が都道府県と市町村を比較した研究を行っている⁹⁾。それによれば、教育行政経験はほぼ6~7割である一方、「教職経験有」と「一般行政経験有」の比率が全く逆であり、市町村教育長の多くを教職経験者が占めていると述べている。表1の数値からも同様のことが読みとれ、都道府県教育長では一般行政職出身者が多数を占めていることが分かる。

また、平均在職期間については、都道府県教育長は1990年代には3年を切るようになり、1999(平成11)年には1.6年まで短くなっている。一方、市町村教育長は、平均在職期間はおおむね4年強で推移しており、1999(平成11)年は4.1年となっている。表2は、教育

表1 教育長の職務経験

	都道府県教育長			市町村教育長		
	教職経験有	教育行政経験有	一般行政経験有	教職経験有	教育行政経験有	一般行政経験有
1990(平成2)	38.3%	61.7%	66.0%	65.3%	60.4%	32.3%
1995(平成7)	31.9%	57.4%	68.1%	69.0%	68.4%	31.2%
1999(平成11)	34.0%	68.1%	68.1%	68.3%	69.0%	31.6%

(出典): 文部省『地方教育行政調査』各年度版。各年度の数値は5月1日現在。

表2 教育長の在職年数

	都道府県教育長			市町村教育長		
	2年未満	2～4年	4年以上	2年未満	2～4年	4年以上
1985 (昭和60)	68.1%	27.7%	4.3%	32.6%	21.8%	45.6%
1990 (平成2)	66.0%	25.5%	8.5%	33.6%	21.4%	45.0%
1995 (平成7)	61.7%	31.9%	6.4%	24.8%	32.3%	42.9%
1999 (平成11)	59.6%	36.2%	4.3%	26.3%	32.4%	41.3%

出典：文部省『地方教育行政調査』各年度版。各年度の数値は5月1日現在。

長の在職年数を示したものであるが、都道府県教育長は2年未満が約6割を占める一方で、4年以上在職することは非常に少ない。それに対し市町村教育長は4年以上が半分弱を占め、表2では示していないが、そのうち8年以上の教育長も1割強にのぼる。表2からは、都道府県と市町村では在職期間が大きく異なることが読みとれる。

以上から、都道府県教育長では一般行政職出身者が過半数を占め、在職期間は2年程度と短く、逆に市町村教育長は教育職出身者が多く、在職期間は4年以上と長期化する傾向があることが分かる。ただし、この違いの要因が専任制と兼任制との違いに由来するものかどうかは検討の余地があろう。その理由としては、第一に都道府県教委と市町村教委では職務内容が大きく異なることである。前者では市町村教委への指導助言や教員人事などに関する職務が中心となるのに対し、後者は公立小・中学校の設置者であり、学校経営に関連する職務は多くなる。これは教育長に求められる資質や力量が両者の間では自ずと異なってくることを意味する。第二に、都道府県と市町村では行政組織の規模が異なることである。市町村では事務局の規模が小さく、教育長以外に教育職出身者を事務局に置くことが困難な場合も多いという¹⁰⁾。専任制と兼任制との相違による影響を明らかにするには、先に述べたような都道府県と市町村の職務・規模の違いによる影響を可能な限り統制することが必要であろう。そこで次節では政令市を対象に、その移行前後の相違についての分析を行うが、その前に教育長に対する首長・議会の影響力についても若干触れておきたい。

B. 教育長に対する首長・議会の影響力

分権改革以前の地教行法では、市町村教育長は実質的に首長から直接任命され、さらに議会の同意が必要なのに対し、都道府県では制度上は首長および議会は教育長の人事に直接関与できず、両者では教育長と首長・議会との制度的な関係が異なる。この点は、都道

府県と市町村の違いとして重要である。この制度的相違が教育長の行動や意識にもたらす影響について、先行研究から示唆される点をいくつか挙げておきたい。まず、都道府県と市町村双方の教育長に同様のアンケート調査を行ったものとして、小川正人氏らの研究がある¹¹⁾。この調査では、「教育長の任務遂行にあたっての必要な資質は何か(8選択肢中4位まで回答)」という問いに対して、「首長との連携」を選んだ回答者が、市町村教育長では7選択肢中(「その他」を除く)4番目に多かったのに対し、都道府県教育長では7選択肢中で最も少なかった。また市町村教育長のうち5%がこの選択肢を1位に挙げていたのに対し、都道府県教育長でこれを1位に挙げた回答は皆無であった¹²⁾。この結果からは、首長との連携に関して、都道府県教育長と市町村教育長ではその重要性の認識が異なっていることが分かる。なお市町村教育長については河野和清氏による詳細なインタビュー調査やアンケート調査が行われており¹³⁾、そこでは教育長は首長と良好な関係を保つことが必要であり、教育長の実際の相談相手としても首長が最も重要な存在であることも明らかになっている。

また河野氏の調査では、市町村教育長の人事に関して、首長の影響力が大きいとの指摘がなされている。ただこの点に関して都道府県と市町村では状況が微妙に異なる可能性がある。一例として再び小川氏らの調査を引用すると、「教育長の人事ではできるだけ首長部局人事から切り離すべき」との質問に対し、市町村教育長の約半数が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と答えたのに対し、都道府県についてはこの回答は2割に満たず、「どちらとも言えない」が過半数に達している¹⁴⁾。市町村教育長は首長が直接任命するためにこのような回答になったのか、あるいは都道府県では一般行政職出身の教育長が多いために市町村と認識が異なったのか、どちらが正しいのかはここでは明らかにできない。ただいずれにせよ、教育長人事に対する認識は都道府県と市町村で異なっているようで

ある。

また都道府県教育長の人事では、亀井県政下での福岡県などのように¹⁵⁾、知事が教育長選任に大きな影響力を及ぼすことも多いが、逆に美濃部都政の際の東京都のように、必ずしも知事の思惑通りに事が進まず、教育委員会事務局が教育長人事を主導した事例もある¹⁶⁾。市町村で首長の意向が通らない場合は、教育委員会での選任よりもむしろ議会同意をめぐる紛糾するケースが多く、議会の影響力は都道府県に比べ市町村では大きいとみて良いであろう。教育長人事をめぐる諸アクターの影響力構造については、都道府県と市町村では異なる可能性があると思われる。

4. 政令指定都市移行前後の比較

教育長の専任制と兼任制の比較については、これまで都道府県と市町村を比較の対象とすることが多かった。しかし前述の通り、両者は職務内容や教育長に求められる資質、組織規模などの点で大きく異なり、例えば教育長の在職期間や職務経験の差異を専任制と兼任制の違いだけで説明できるのかという疑問が残る。そこで本節では政令市の移行前と移行後の分析を通して、専任制と兼任制の比較検討を行う。

政令市は地教行法での規定により、教育長の選任に関しては都道府県と同様に扱われることになっている。従って政令市への移行によって教育長の選任方法は兼任制から専任制に変更されることになる¹⁷⁾。政令市移行の際には周辺市町村を合併することが多く、また政令市になると県費負担教職員の任命権を持つなど職務内容も移行前とは多少異なるため、職務内容や組織規

模を完全に統制できるわけではないものの、都道府県と市町村の比較に比べれば、移行前後によるそれらの要因の違いはかなり小さいと思われる。地教行法施行以後に政令市の指定を受けた自治体は7市であるが、本稿では資料の制約上、詳細なデータが入手できた広島市・川崎市・札幌市を中心に分析を行い、他の政令市については必要に応じて適宜述べていく。なお分析の対象となる期間は地教行法が施行された1956(昭和31)年10月から2002(平成14)年4月までである。

A. 職務経験と在職年数に関する分析

まず、政令市移行の前後で、教育長の職務経験と在職年数にどのような変化が生じたのかを検討する。表3は、広島市・川崎市・札幌市の政令市移行前後の在任人数と主要歴、および平均在職期間を比較したものである。この表からは、次の二点が指摘できる。

第一に、3市とも移行前は教育長は全て教育職(教育行政職を含む)出身者であったのに対し、政令市移行後は川崎市を除き、一般行政職が過半数を占めていることである。川崎市については、移行後も教育職が一貫して教育長を務めている。ちなみに3市以外の政令市で行政職が一人も就任していない自治体はなく、またほとんどの政令市で行政職出身者が教育職出身者よりも在任人数が多くなっている¹⁸⁾。

第二には、3市とも平均在職期間が短くなっており、広島市では移行前は平均4.6年だったのが移行後は3.1年と4年を切っている。川崎市は移行前の教育長が15年以上の長期間にわたり在任しており、移行後は4.3年となっている。札幌市は移行前8.3年から移行後3.1年と5年以上短くなっている。他の政令市でも同様の

表3 政令指定都市移行前後の教育長比較

	広島市 (1980. 4. 1)		川崎市 (1972. 4. 1)		札幌市 (1972. 4. 1)	
	移行前	移行後	移行前	移行後	移行前	移行後
在任人数	5	7	1	8	2	10
(うち教育職(教育行政職を含む))	5	3	1	8	2	4
(うち一般行政職)	0	4	0	0	0	6
平均在職期間(年)	4.6	3.1	15.6	4.3	8.3	3.1

(注)：数値は2002(平成14)年4月現在。市名の右の括弧内の数字は政令指定都市に移行した年月日を示す。

「移行前」は1956(昭和31)年10月1日から、政令市移行前の最後の教育長が退任するまでの期間を指す。

「移行後」は、政令市移行後の最初の教育長が就任してから前教育長が退任するまでの期間を指す。

現教育長は平均在職期間の対象とはしていないが、在任人数には含めている。

(出典)：文部省『教育委員会月報』、大蔵省印刷局『職員録』、日本官界情報社『日本官界名鑑』、『日本教育新聞』、『中国新聞』、『北海道新聞』。

傾向がみられるが、特に千葉市で政令市移行前後の差が大きく、政令市移行前の36年間で在任した教育長は4名だったのに対し、移行後の10年間で5名の教育長が相次いで交代し、在職期間の短期化が目立っている。

前節で検討した都道府県教育長と市町村教育長の比較では、教職経験者と一般行政職経験者の比率が逆転しており、在職期間は都道府県教育長が市町村教育長より短くなっていた。一方、政令市移行前後の分析では、移行後に行政職出身者が増加するとともに、在職期間は短期化する傾向が確認できた。いずれの場合も、専任制では行政職出身者が増加するとともに在職期間が短期化し、兼任制では教育職出身者が増加し、在職期間が長期化している。従って本稿の分析からは、都道府県教育長と市町村教育長の職務経験や在職期間の差異を規定する要因としては、職務内容や自治体の組織規模といった要因の影響も否定はできないものの、専任制か兼任制かという教育長選任に関する制度的要因が効いていることが示唆されよう。

この結論には、兼任制の制度的な特徴として前に述べた、(1) 首長による教育長の直接任命と議会同意、(2) 教育委員と教育長の兼務、(3) 事実上の教育長任期制導入の三点のうち、最後の点が大きく関わっていると思われる。4年間という任期は、行政職のポストとしてはやや長い運用上使いづらく、結果的に教育職出身者が就任することが多いのであろう。また専任制では教育長は一般職で定年制が存在するため、退職した校長のリクルートメントが難しくなるといった要因もある。政令市では移行後、教育長に任期が無くなるとともに定年制が設けられたこともあり、行政職のポストとして運用される傾向が出てきたものと思われる。都道府県教育長の平均在職年数が年を追うごとに短くなっていったのは、行政職ポストとしての位置づけが徐々に強まっていったためではないだろうか。

B. 自治体内部における教育長の地位とキャリアルート

次に政令市を対象として、自治体内部における教育長の地位とキャリアルートについて検討する。本研究では、教育長の職務経験や直前歴を手がかりに分析を行う。専任制と兼任制の比較という観点からは、本来であれば政令市移行の前後での変化を検討することになるが、しかし先に述べたように、そもそも移行前と移行後では教育長の職務経験などの特徴が大きく異なるので、職務経験や直前歴を移行前後で比較することは難しい。そこで本稿では、移行後の教育長のキャリアルートとその変化に着目してみたい。政令市移行によって、教育長は首長の任命と議会の同意という政治的な影響から外れることになる。これが移行後の教育長の地位やキャリアルートにどのような変化をもたらすのであろうか。

表4は、広島市・川崎市・札幌市で政令市移行後に就任した教育長の主要職を教育職・行政職で二分し、さらに直前職を調査したものである。以下、各市について説明を加えていく。

まず広島市では教育職出身者(3名)は全て学校教育部長からの就任となっている¹⁹⁾。行政職出身者(4名)は環境局長や民生局長から登用されている。現教育長は元企画調整局長である。総務・財政などよりも環境・民生などの局長クラスから登用されることが多い。また行政職から初めて教育長に就任した第3代教育長と、教育職出身の第5代教育長の2名は後に助役に就任している。

川崎市では、全て教育職出身ということもあり、教委内部(学校教育部長、教職員部長、社会教育部長)からの就任が多い。他は民生局青少年部長、市民オンブズマン事務局長、人事委員会事務局長からの就任である。なお歴代教育長8名のうち3名は教職経験がない、つまり教育委員会事務局からの生え抜きである。

表4 政令指定都市移行後の教育長の主要職・直前職

広島市			川崎市			札幌市					
代	主要職	直前職	備考	代	主要職	直前職	備考	代	主要職	直前職	備考
1	教育職	学校教育部長		1	教育職	学校教育部長		1	行政職	企画調整局長	
2	教育職	学校教育部長		2	教育職	民生局青少年部長	教職経験無	2	行政職	総務局長	のち助役
3	行政職	環境事業局長	のち助役	3	教育職	教職員部長		3	行政職	企画調整局長	のち助役、市長
4	行政職	民生局長		4	教育職	学校教育部長		4	教育職	総務局長	
5	教育職	学校教育部長	のち助役	5	教育職	市民オンブズマン事務局長	教職経験無	5	教育職	教育次長	
6	行政職	環境局長		6	教育職	社会教育部長	教職経験無	6	教育職	総務局秘書部長	教職経験無
7	行政職	市都市整備公社理事長	元企画調整局長	7	教育職	学校教育部長		7	行政職	経済局観光部長	
				8	教育職	人事委事務局長		8	行政職	公営企業管理者(病院局長)	のち助役
								9	行政職	厚別区長	
								10	教育職	大学学長	民間から登用

出典：文部省『教育委員会月報』、日本官界情報社『日本官界名鑑』、同盟通信社『全国官公界名鑑』、『日本教育新聞』。

札幌市は、教育職出身者の直前職は総務局長、教育次長、総務局秘書部長、大学学長からの登用と多彩である。行政職出身者は就任順に、企画調整局長、総務局長、企画調整局長、経済局観光部長、公営企業管理者(病院局長)、厚別区長となっている。なお行政職出身のうち3名は後に助役となっており、さらにそのうち1名は現在市長を務めている。

3市の事例からは、教育職出身者の場合は、川崎市で一般行政部局を経由しての就任がやや目立つが、おおむね教育次長、学校教育部長といった教委事務局からの内部昇格が多くなっている。一方、行政職出身者は首長部局の局長クラスから教育長に就任するケースが多いことが分かる。どの局長ポストからの就任が多いかは、市によってばらつきがあり、広島市では環境・民生、札幌市では企画調整や総務からの就任が目立つ。他の政令市を見ると、例えば千葉市では移行当初に財政・総務からの登用が続き、また神戸市では理財・経済といった部門からの就任がやや多い。しかし福岡市や横浜市ではそのような傾向らしきものは見られない。いずれにせよ行政職からの登用の場合、局長級から選任されることが多いという点では各政令市でほぼ一致している。

ただし、政令市に移行してから時間が経過すると、自治体によっては教育長の直前職ポストの位置づけがやや低下する場合も見受けられる。例えば札幌市では政令市移行後1980年代半ばまでは、企画調整局長や総務局長といった局長級でも重要なポストから教育長に就任し、後には助役に就任するケースもあった。しかし1980年代後半になると、総務局秘書部長、経済局観光部長と、部長級からの就任が続く(表4を参照)。教育長のキャリアルートを見る限りでは、自治体内での教育長の位置づけは政令市移行直後に比べてやや低下しているようにも思われる²⁰⁾。もちろん全ての政令市でこのような傾向が見受けられるわけではない。しかし政令市は移行により、教育長に関して首長による任命と議会同意がなくなり、さらに任期もなくなるため、前述した在職期間の短期化と同様に教育長が行政職ポストとしての性格を徐々に強めていき、自治体内での地位が次第に変化していったものと思われる。

5. おわりに

A. 「兼任制」導入後の都道府県・政令指定都市における教育長人事

本稿のまとめに入る前に、最近の動きとして、兼任

制導入後の都道府県・政令市教育長の動向について言及しておく。2000(平成12)年の地教法改正以後、2002年6月までに34の都道府県・政令市で初の兼任制教育長が誕生している。そのうち、行政職出身者から新たに教育職出身者が教育長に就任したのは5自治体(岩手県、京都府、奈良県、仙台市、千葉市)で、逆に教育職出身者から行政職出身者に交代したのが5自治体(新潟県、鳥取県、山口県、大分県、名古屋市)である。それ以外は11の自治体が前職・現職とも行政職出身者、9自治体が前職・現職とも教育職出身者であった²¹⁾。

行政職出身者から教育職出身者に交代した自治体のうち、岩手は17年ぶり、仙台市は28年ぶりの教育職からの登用²²⁾であり、また千葉市は政令市移行後5代目で初めて教育職出身者が就任したことが目をひく。これらの自治体で共通しているのがここ最近の在職期間が短かったことで、過去10年間で岩手県は6名、仙台市、千葉市は5名が教育長に就任しており、平均して2年前後で教育長が交代していた。これらの自治体では兼任制の導入により教育長に任期が設けられたため、教育長人事の運用パターンが変化した可能性も考えられよう。

一方、それとは反対に教育職出身者から行政職出身者に交代した5自治体のうち、鳥取県を除いてはここ最近行政職と教育職が交互あるいは不規則に就任しており、人事のパターン自体に大きな変更があった訳ではない。

しかし鳥取県については、それまで教育職出身者のみが教育長を務めており、今回初めて行政職出身者が就任した。これは片山義博知事の意向が大きかったという²³⁾。初めて行政職出身者が登用された理由としては、片山知事のリーダーシップも大きいと思われるが、兼任制への変更により知事が教育長を直接選任できるようになったことも影響を与えているのではないだろうか。鳥取県における今回の教育長人事は、兼任制の導入による首長の影響力の変容を示す事例として注目しよう。

B. 結論と課題

これまでの分析から、本稿で明らかになったことをまとめておく。

まず都道府県と市町村の教育長を比較すると、前者は在職期間が短く一般行政職出身者が多いのに対して、後者は在職期間が長く教職経験者が過半数を占めていた。また市町村教育長は都道府県教育長に比べて、首

長との連携や首長・議会の影響力を重視していることも先行研究などから推測された。これが都道府県と市町村の職務内容、組織規模の差異だけではなく専任制と兼任制の違いによるものかどうかを検討するため、政令市の移行前後に着目して分析を行った。その結果、教育長の在職期間と職務経験については、政令市移行前は市町村と、移行後は都道府県と同様の傾向を示した。この結果は教育長の在職期間と職務経験に影響を与える要因として職務内容、組織規模の差異という要因を必ずしも否定するものではないが、専任制と兼任制の違いが説明変数として有力であることを示している。具体的な事例としては、兼任制導入後の岩手県、仙台市、千葉市の教育長人事を挙げることができよう。兼任制に関しては、首長による教育長の実質上の直接任命と議会同意、教育委員と教育長の兼務、実質上の任期制など、専任制と比較して様々な制度的特徴を含む仕組みであるが、そのうち教育長が事実上任期制になる点が、在職期間と職務経験に影響を与える要因として大きいと思われる。

また自治体によっては政令市移行後、教育長人事に関する首長・議会の制度的関与と教育長の任期がなくなったことで教育長が行政職のポストとなって在職期間が短期化し、時間の経過とともにその地位がやや低下している例もあった。また兼任制は首長が教育長を直接任命するという制度的特徴を持っており、最近の鳥取県における教育長人事は、兼任制導入による首長の影響力の変化を考察するうえで示唆に富む事例と言える。ただし、兼任制で教育長が議会の同意を得ることにより教育長のリーダーシップや地位が向上するとの見解が正しいのかどうか、あるいは専任制と兼任制の違いによって、首長・議会が持つ影響力や教育長との関係がどう変化するのかといった問いに対して、本稿での分析のみから結論を導き出すのは難しいだろう。この点についての詳細な考察は今後の課題としたい。

最後にこれからの研究に向けて課題をもう一点述べておきたい。本稿の分析からは、兼任制の導入により今後都道府県・政令市でも教育職出身者が増加し、在職期間が長期化すると考えられる。しかし、最近の都道府県・政令市における教育長人事を見る限りでは、教育長の経歴については全体的にはそれほど変化していない。これは制度が変更されてまだ日が浅く、またこれまでの人事慣行によるところが大きいこともあろうが、都道府県教委の職務内容や組織規模、教育長に必要な資質、力量といった要因も多少影響しているように思われる。実質的に任期が設けられたことで教育

長の在職期間はこれまでより長くなると思われるが、教育長のキャリアパターンやその変化がどのような要因によって規定されているのか、今後の研究を通してより詳細に明らかにすることが求められよう。

(指導教官 小川正人教授)

註

- 1) 雲尾周「教育長職における専門性の推移」『日本教育経営学会紀要』第35号、第一法規出版、1993、pp.86-87。
- 2) この制度変更をめぐる経緯については、木田宏〔監修〕『証言戦後の文教政策』第一法規出版、1987、p.127を参照。
- 3) 西尾勝「未完の分権改革」岩波書店、1999、pp.196-197。
- 4) 西東克介「アメリカの教育長とその選出パターン」片岡寛光〔編〕『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部、1994、pp.383-391。またアメリカの教育長の選出形態については、雲尾周「アメリカにおける教育長の選出形態とその評価」『京都大学教育学部紀要』第42号、1996、pp.210-219も参照のこと。
- 5) この点、雲尾氏がアメリカ教育長の選任形態に関して行った研究は、教育長任命制と公選制、すなわち西東氏の分類で言えば(1)(2)と(3)の比較を行ったものと言える。雲尾、前掲「アメリカにおける教育長の選出形態とその評価」。
- 6) 堀内孜「地方分権推進と教育委員会制度の見直し」堀内孜〔編著〕『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000、p.25、唐寅「教育長選任問題に関する一考察」『九州教育学会研究紀要』第17巻、1990、pp.105-112、西東克介「我が国教育行政機関の独立性について」『早稲田政治公法研究』第45号、1994、p.72などを参照。
- 7) 徳永保「地教行法Q&A」ぎょうせい、2000、pp.58-59。また、地教行法制定時に市町村での兼任制を提案した木田宏氏は、分権改革で都道府県の教育長を議会の承認にしたことを「今回の改革で一番プラスであった」と述べている(木田氏へのインタビュー記録、「1950年代教育委員会制度の再編課題に関する実証的研究」平成11～12年度科学研究費補助金研究成果報告書(研究代表者本多正人)、2001、p.255より引用)。
- 8) 以下、本節での検討は全て地方分権一括法施行以前の地教行法を対象としている。
- 9) 雲尾周「教育長と教育委員会事務局」堀内孜〔編著〕『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000、pp.272-302。
- 10) 河野和清「教育長のリーダーシップに関する研究(2)」『広島大学教育学部紀要 第一部(教育学)』第46号、1997、p.69。
- 11) 小川正人・藤森宏明・青木栄一「教育委員会制度と分権改革に関する調査研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第18号、1999、pp.1-72。
- 12) 小川他、前掲論文、p.10。
- 13) 河野和清「教育長のリーダーシップに関する研究(1)」『広島大学教育学部紀要 第一部(教育学)』第45号、1996、pp.37-45、河野和清「市町村教育長の職務特性—教育長の首長・議会・教育委員との関係を中心に—」『季刊教育法』122号、エイデル研究所、pp.50-62。
- 14) 小川他、前掲論文、p.9。

- 15) 青井和夫・新堀通也 [編] 『日本教育の力学』東信堂, 1983, p. 130。
- 16) 伊藤正次『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析』東京大学都市行政研究会, 1998, p.121。
- 17) また任命承認制についても都道府県と同様, 文部省による承認を受けることとなる。
- 18) 京都市・名古屋市では教育職・教育行政職が過半数を占めている。一方で福岡市では移行後全て行政職出身者(文部省からの派遣を含む)が教育長に就任しており, 北九州市も移行直後を除き全て行政職出身者となっている。
- 19) 政令市移行前では高等学校長から教育長に就任した例が2回ある。
- 20) 千葉市でも, 政令市移行の直後は3代続けて財政局長・総務局長からの就任が続いたが, 4代目教育長は局次長級である保健福祉局次長からの就任であった。この教育長は退任後, 部局長級の理事に転出している。
- 21) 他は大学学長を起用(札幌市), 前職・現職とも文部省からの派遣(香川県・広島県), 元教育長の収入役を再任(北九州市)。
- 22) 仙台市, 岩手県の記述についてはそれぞれ『教育委員会月報』平成13年6月号, 平成14年6月号による。岩手県については, 1994(平成6)年に教職経験者が教育長に就任しているが, 知事部局での勤務経験が長かったため行政職出身者に分類しているものと思われる。
- 23) 片山知事は行政職出身者を起用した理由について, 「教育行政はこれまで内輪で物事を決めていく傾向が強く, 外の意見, 常識を積極的に注入する必要があった」と述べている。『毎日新聞』地方版(鳥取), 2002年4月10日。

[付記]

本稿は平成14年度日本学術振興会科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。