

書評：佐々木幸寿著

『市町村教育長の専門性に関する研究』

(風間書房, 2006年, 258頁)

押田 貴久

Takahisa OSHIDA

はじめに

本書は、著者である佐々木幸寿氏の東北大学博士学位論文等に若干の見直しをはかり、出版されたものである(おわりにp.257)。著者は、岩手県の元公立高校教員であり、岩手県教育委員会事務局の指導主事、管理主事として、学校ならびに教育行政の現場に勤務しつつ、上越教育大学大学院で修士課程、東北大学大学院で博士課程を修了し、現在は信州大学助教授として転進されている。まさに今年度より改組された学校開発政策コースのモデルともいえる「実践的研究者」である¹⁾。

近年、小川正人は市町村教育委員会制度改革の処方箋として、「素人」教育委員と「専門家」教育長の役割区分の明確化とその法制整備を指摘する(小川2004,2006)。実は、これまで教育行政の「専門性」や教育長の「専門性」、「専門的指導性」については「自明なもの」のように論じられてきたのだが、本書でも指摘されているように、その内実は必ずしも明らかではなかったのではなからうか。その意味で、本書は教育長の職務権限や職務実態、教育上のリーダーシップの実態を実証的研究により明らかにすることで、市町村教育長の「専門性」、「専門的指導性」について議論する素地を構築したものであり、「専門家」教育長の内実を明らかにしようとするものである。

以下、本稿では、まず、本書の構成と内容を紹介し、次いで、本書の中心部にあたる第3章「市町村教育長に求められる資質(職務遂行能力)」、さらには「市町村長と教育長の関係」を掘り下げて検討し、若干の考察を行うこととする。

I 本書の構成と内容

本書の目的は、「地方分権や教育改革が進展しつつある現代の文脈において、教育長の職務権限、職務実態、その教育上のリーダーシップの実態と在り方について分析・考察することを通して、地方教育行政の本質と見なされている教育長の専門的指導性に関する知見を得ようとする」ものである(p.17)。まず、序章「問題の所在と研究課題の設定」において、著者は、レイマンからなる教育委員を専門的に指導する役割を担うものとして設置された教育長職については、その任用上の資格規定が廃止されたことにより、教育委員としての資格に教育長の専門性は解消され、教育委員会としての専門性が制度的には担保されず、「官僚化を通じた専門的自律性の確保」という形で進められてきたために、当事者としての資質の在り方について十分に検討されない状態が続いており、専門性の問題も未検討であったと指摘する(pp.1-2)。また、当時の政治情勢の影響があったことにより、これまで教育長の専門性の問題が明示的に提起されにくい状況にあったため、教育課題に対応できる教育長職の職務遂行能力や、選考や養成の在り方に関する研究の蓄積が十分になされてこなかったと述べる(p.11)。

こうした中、地方分権や教育改革により、国(文部科学省)の強い指導・助言によって維持されてきた教育行政特有の縦割り性の縮減と、地方における総合行政化の推進は、地方教育行政の中核を担ってきた教育委員会が、首長部局主導の改革の流れの中で、一般行政に内摂・解消されてゆく可能性を示唆しており、教育行政が有する固有の性格と、一般行政から独立して運営されるべき根拠としての専門的自律性の再検討が喫緊の課題(p.5)であり、「はたして、こうした状況は、

教育行政が一般行政に還元され得るものであることを意味しているのであろうか」(p.7)と問い、市町村教育長職の専門性を問題の視角として設定する。

これまでの教育長の資質及びその専門性に関する研究では、年齢や経歴(教職出身か行政職出身か)などの属性に注目した研究にとどまり、職務に対する研究は90年代末になり、河野和清氏や著者によってはじめられた。著者は、先行研究を踏まえ、教育長の職務実態を分析する上で、その基礎となる市町村教育長の具体的な職務内容や職務権限等についての確認や点検を通して、従来「自明」のこととして抱かれていた市町村教育長の職務実態や職務権限に関する認識の検証の必要性を指摘する。また、教育長の専門性に焦点化し、職務遂行能力を構成するスキルやサブ・スキルの次元に還元して分析したり、職務遂行能力を専門性に関わる職能発達のプロセスとして捉える視点が見られなかったとする。

そして、筆者はこうした市町村教育長職が置かれている現代の状況や、先行研究の課題に答えるため、「現代への問い」、「地方の自律性への問い」「専門的指導性への問い」という三つの問いに対する答えを序章の他に5つの章と結語からなる構成で導き出している。

第1章「地教行法体制下における教育長の職務権限」では、教育長の職務権限に関する法規程の分析を通じて、地方教育行政法下における教育委員会と教育長の権限関係が考察されている。ここで注目された「事務委任規程」は、教育委員会と教育長(事務局)との最終的な権限関係を定めるものであり、教育長の職務権限の実態を解明する上で重要な手がかりとなる。筆者は、事務委任規程の形態と規程内容について「独自性」と「合理的整合性」の二つの観点から分析し、教育長に対して相当程度の財政権限を付与している市町村が少なくなく、小規模であっても都道府県教育委員会の場合には法令運用上の自律性を発揮している、とその実態を明らかにしている。

第2章「教育行政の縦割り性の変化と教育長の専門的指導性」では、教育長の職務権限の検討を通じて、教育長をめぐる法制とその位置づけがどのように変容しつつあるのかが検討されている。具体的には、2001年の出席停止制度に関する学校教育法改正と文部科学省の通知を受け、都道府県教育委員会、市町村教育委員会がどのように教育委員会規則等の整備を図ったのか、その対応状況に着目している。そして、都道府県教育

委員会の市町村教育委員会への指導の在り方が、従来の統制型だけではなく、放任型、支援型の三つのパターンと多様化しており、それにより、市町村教育委員会の対応も変化していることが示されている。

第3章「市町村教育長に求められる資質(職務遂行能力)」においては、まず、市町村教育長の職務内容を特定する作業を行い、その結果に基づいて教育長の属性と教育長の個々の職務への関与の実態等を分析し、教育長の職務遂行能力について考察がなされている。

第4章「教育長の教育上のリーダーシップ」においては、教育長の専門性の核心に位置するその教育上のリーダーシップに注目し、教育長が学校に対してどのような職務を通して、どのような関与をしているのかについて分析・考察することによって、その職務の一般的な特質(非定型性、間接性、コンセプチュアルな性格)を明らかにしている。また、教育長の教育上のリーダーシップは、主に校長等の経営管理者を対象に、理念や哲学、経営方針等を通じて、影響力を行使する性格のものであることが明らかにされている。そして、教育長の教育上のリーダーシップにとっては、指導主事等の補佐職員が存在が重要な役割を果たしていることが示されており、指導主事をはじめ、事務局幹部職員や学校管理職等の専門的社会化がリーダーシップの効果的な行使にとって重要な課題であることを指摘している。

第5章「学校のニーズと教育長の役割」においては、学校の裁量権が拡充されようとしている現状の文脈において、学校はどのような権限の強化を望み、また教育委員会や教育長に対してどのような役割を果たすことを期待しているのかについて、学校(校長)の側の視点から分析・考察されている。

そして、結語「地方教育行政の課題と市町村教育長の専門性」で、各章のまとめののちに、「現代においては、国(文部科学省)ー都道府県教育委員会ー市町村教育委員会という教育行政に特有の縦割り性に変化のきざしが見られ、地方において教育行政を担う教育長の専門性が問われる動きが現出しつつあること、教育長に求められる資質は市町村の人口規模などその属性によって異なった側面を有していること、そして教育長の専門的指導性については、教育に関する基本計画や管理職人事、予算を伴う業務などの遂行に必要とされる資質のみならず、現代の文脈においては学校の裁量権拡大に伴って専門的支援を行うための機能や、指

導主事等の補佐職員を効果的に活用したり、校長の特性を踏まえて学校の自律性や自主性を確保するために学校管理職に働きかける経営管理者としてのマネジメントの在り方を追求する必要性が指摘されるのである」と、まとめている(pp.225-6)。

II 市町村教育長に求められる資質(職務遂行能力)

市町村教育長に求められる資質(職務遂行能力)について、①教育長の職務内容を網羅的に特定する作業、②教育長の職務内容の確認、③教育長の職能発達過程や資質構造に関する基礎的研究、④教育長の専門性の検討という四つの作業を通じて、検討が行われている。第3章では①、②、③が扱われており、④は第4章・第5章で検討されている。

はじめに米国における職務記述(pp.85-7)やわが国における職務権限(pp.88-91)の分析を参考にして、わが国における教育長の職務記述(pp.91-93,表13)を試み、その職務記述を基に、市町村教育長を対象とした職務に関する全国調査を実施している。その調査結果の分析を通じて、従来から曖昧でありながら自明性をもって扱われてきた職務実態に関する事項を確認している。分析にあたっては「市町村の人口規模(8区分)」、「教育長の経歴(5区分)」の観点から教育長の職務実態が検討されている。経歴の5区分(教職系、教職・教委系、行政系、行政・教委系、民間系)では、「教委経験」を「教職・教委系」と「行政・教委系」とわけているところが、一つ新しい視点であり、興味深い点である。

まず、AASAの規定する教育長の8つの基準とその職務から、通常、教育長の専門的指導性に言及する際に活用する枠組みである「教育に関する専門性」「行政に関する専門性」のほかに、第三の枠組みとして「マネジメントに関する専門性」が必要とされていることを抽出する。教育長の職務を、単に行財政や教育に関する知識や技能に限定せず、学校教育や教育プログラムの支援を目的としたマネジメント能力やリーダーシップの機能への着目を指摘している。

そして、法規を基礎とした市町村教育長の職務記述として表13として示されている(pp.91-93)。この職務分類において、学校給食が除外されたことについては、雲尾(2006)も言及しているが、確かに教育長の日常的な業務の中で、学校給食への関与は決して高いものと

は言えないが、時として政治的な論争点(業務の民間委託や地産地消、給食費の滞納など)となるものではある。また、教育施設の設置・廃止に関しては、学校と社会教育施設をわけていないが、同一のものとして良いのであろうか。さらには、全般的に社会教育の領域への言及が弱いのではないだろうか。近年、社会教育領域の首長部局への事務移管なども「教育行政の専門性」をめぐる重要な論点とされている中で、論究されていないのは何故であろうか。あくまでも、法規を基礎とした職務記述であるために、定めのない各種行事や会議等への出席は除かれているし、また、「議会対応」などは、わが国の市町村教育長の職務において、欠くことができないものである。こうした議会、住民とのかかわりについては抑制的である。しかしながら、今回の筆者による職務記述をたたき台として、市町村教育長の職務へのさらなる検討が必要であろう。

「教育長の専門性に関する全国調査」では、教育長の属性、職務実態、職務遂行に必要とされるスキル、その職能発達過程等について調査が行われている。調査結果の詳細については、ここでは取り上げないが、属性上の特徴として、「教職・教委系」の教育長の割合が他の経歴を持つ者に比べて多くなっている。また、人口規模の拡大とともにその割合が多くなっている。一般的に教育委員会事務局で得られる経験が、教育長としての職務を遂行する上で、重要な経歴として認識されていることを示している。つまり、教職経験を通して学校や教職員の状況を理解したり、教育活動に関わる専門的資質を確保できるとともに、教育行政を経験することによって行財政に関する知識や教育委員会組織を動かす上で必要な資質を身に付けることができると考えられている。したがって、これまで「教職・教委系」という経歴の教育長が多く登用されてきたのではないだろうか。ただし、教育委員会事務局経験といった場合に、具体的にどのような職務やポストを経験することが教育長にとって必要なのかについてまでは、本調査では明らかにされていない。評者の勤務した地域では、教育長の多くが、教育事務所の副所長(主席管理主事)経験者であった。従って、都道府県教育委員会本庁、教育事務所、教育センター、市町村教育委員会などの配属先、指導主事や管理主事、社会教育主事などの職、教育次長や事務所長、部課長、主査級など職位等も考慮した調査も教育長の経歴と職能開発を考える上で、今後、必要となってくるのではなから

うか。

職務実態に関する自明性の検証では、従来から教育長に関する職務については、研究者の側から自明のこととして十分に検証されないままに普遍性をもって指摘されてきたことが少なくないという指摘をもとに、調査結果を受けて、財政関連職務への関与については、市町村長の姿勢や、首長部局と教育委員会との関係によっては、教育長が相当程度関与することが可能であることが明らかにされている。また、教職—行政職の二元論的な資質論に対して、教育長のマネジメント能力に着目し、経歴区分に「管理職」としての観点を導入することで、教育長として必要とされる三つのコア・スキル（経営的スキル、対人的スキル、実務的スキル）のうち、特に経営的スキル、対人的スキルの発達にとっては、「教職か、行政職か」という区分以外に、「管理職経験があるかどうか」ということが、教育長として必要とされる資質の獲得にとって重要な要素として認識されていることが示されている。そして、管理職経験が経営的スキル、対人的スキルの発達にとって重要な役割を果たしているとともに、実務的スキルの獲得は、教育委員会事務局経験が教職・教委系においても、行政・教委系においても大きな影響を与えているとのことである。従って、単に「教職か、行政か」というのではなく、教育委員会事務局による実務的スキルの獲得をもとに、学校または行政における管理職経験が教育長のコア・スキルの発達に必要であると指摘する。

さらに、31のサブ・スキルをもとに、教育長の個々のスキルの必要性の認識を分析した結果、教育長は、市町村規模にかかわらず、トップマネジメントとして必要とされている「コンセプチュアルな能力」を教育長の本来の資質として重視しており、それ以外の能力（組織経営スキル、能動的対人スキル、受動的対人スキルや実務的なスキル）と明確に区別しているとされる。従来、行財政に関する知識・技能や、教育に関する専門的知識・技能などが、教育長の資質の在り方を考える際に中心的な問題として議論されてきたが、むしろ、上級管理者としての認知、思惟、意志作用の重要性が示唆されているとする。

したがって、市町村教育長に求められる資質（職務遂行能力）としては、行財政や教育に関する知識や技能といった実務的なスキルのもとに、上級管理職としてのマネジメント能力、なかでもコンセプチュアルな

能力が求められているとまとめられよう。こうした職能開発としては、教職、行政職出身を問わず、教育委員会事務局での実務経験をもとにした管理職としての経験によって得られてきたのではないかと示している。ただ、マネジメント能力にせよ、コンセプチュアルな能力にせよ、これらの能力は、「教育」長という職に限らず、あくまでも教育長という職が位置する上級管理職として必要な能力である。その意味での能力開発は当然必要であるとしても、「教育」長という専門職としての専門的な能力として、ことさら強調する必要があるのであるだろうか。もちろん筆者のこうした作業は、市町村教育長に求められる資質としてのスキルや能力を丁寧に解きほぐし、分節化したところにその意義があるのだが、それらのパーツの関連性の検討が、今後、さらに期待されることである。

Ⅲ 市町村長と教育長の関係

本書では、市町村長と教育長の関係（パートナーシップ）についての在り方が教育長の職務遂行に大きな影響を与えていると認識されていると指摘する。法制度上の両者の関係をもとに教育長と市町村長のパートナーシップについて見た場合、①身分上の関係、②職務権限上の関係、③組織上の関係の三領域とそれに応じたパートナーシップの特質が存在するという。

まず第一に、そもそも教育長の任免は、事実上市町村長によってなされており、身分上の従属関係が存在している。あくまでも教育長の側が、市町村長に一方的に従属する片務的なパートナーシップである。第二には、市町村長が県費負担教職員以外の職員の人事権や財産の取得・処分権、契約、予算の調製・執行に関する権限を最終的に所管していることから、これらの領域において教育長は市町村長に対して依存的な関係にある。従って、教育委員会が組織上首長部局から独立しているといえども、他の首長部局の部局長等の職員と異なる関係にはないと述べる。

第三には、教育行政に関する重要な意思決定や、その内実をなす教育内容や教育方法等に関する教育上の専門的、技術的な事項に対して、市町村長が直接的に関与することは権限の踰越として排除されており、教育長は合議制の執行機関である教育委員会の指揮監督権に服することになっている。制度的に教育内容や教

育方法等に関する職務について市町村長から独立して職権を行使することが認められているのである。

そして、市町村長の学校教育への影響力の視点からみると「学校予算の編成と執行」「施設設備の整備・管理」など市町村長が強い影響力を有する領域と、「教職員の服務管理」、「教職員人事」「教職員研修」など学校に一定の自律性が確保されている領域の大きく二つに区分できるという。このことは市町村長が職務権限を有する領域では市町村長の影響力が強く、教育委員会(教育長)がある程度の組織上の独立性を確保している領域では市町村長の影響力は限定的であることを示しており、市町村長と教育委員会(教育長)との制度上の関係は、そのまま市町村長の学校教育への影響力として現出している実態があることを示している。教育委員会制度が「制度」として機能していることのあらわれとも言える。だが、第二の領域と第三の領域の区分は、そのまま教育長のマネジメントの性格を特徴づけており、第三の領域では教育長がトップマネジメントとして行動することができるのに対し、第二の領域ではトップ(市町村長)の決定に基づきミドルマネジメントとして行動することが求められるのである。こうした状況が総合行政としての教育行政として位置づけようとしているのである。これに対して、教育長が市町村長からの独立性を担保するためには、組織上の独立性のみに依存することなく、地域の教育行政を責任をもって指導する教育長の専門的資質が問題とされていることを示していると指摘する。やはり、組織上の独立性を保障する現行の「制度」によってこそ、教育長の専門性は担保されているのではないだろうか。逐条解説では、「教育行政の処理には、これのみでは不十分であり、さらにその上で専門的、技術的に教育行政を執行する能力を有する人が必要である。このため、教育長を教育委員会に置くものとされたのである」と記されている(木田1956=2003:147)。すなわち、教育委員会の意思決定に基づく、教育行政の執行者である。したがって、教育長の専門性や専門的指導性の検討の前提となる「合議制の執行機関」の意義を再認識する必要があるのではないだろうか。

おわりに

市町村教育長の専門性は、個人的レベルの資質や能

力によって大きく左右される一方で、教育委員会事務局という官僚機構において分化され、補完されている。

本書においても、教育長の教育上のリーダーシップは直接ではなく、指導主事等の補佐職員を介して発揮されるものであり、また、研修等においては指導主事の配置の有無によって、教育長の関与が高まっていることも指摘されている。さらには、教育長のキャリア形成にとって、教育委員会事務局職員としての職務経験は重要なものであると検証された。こうしたことから教育行政の専門性は、教育長にとどまらず、指導主事をはじめとする教育委員会事務局職員のレベルまでも含んだ検討が必要とされるのではなかろうか。

いずれにしても、本書によって、検証、提示された市町村教育長の「専門性」をめぐる実証的研究を礎に、教育長をはじめとする教育行政職員の研究が深まり、その職能開発の一助となることを期してやまない。

【注】

- (1) 学校開発政策コースは、学校経営、学校政策、教育行財政の高度化を推進し、学校レベルと中央と地方レベルの教育行政における政策決定と経営および評価を担う指導的な教師、教育行政官および学校経営と教育政策に関する実践的研究者の養成を行うことを掲げている。

【引用・参考文献】

- 小川正人(2004)「自治体改革と教育委員会「再生」の基本課題」(荻谷剛彦・森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・大沢真理編『講座新しい自治体の設計 5 創造的コミュニティのデザイン 教育と文化の公共空間』ぎょうせい)
- 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変えるー教育委員会制度の可能性ー』岩波書店
- 木田宏(1956=2003)『第三次新訂逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規
- 雲尾周(2006)「書評 佐々木幸寿著『市町村教育長の専門性に関する研究』」(日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第32号、教育開発研究所)