

# 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—

村上 祐介

Consideration and Evaluation of the Views of Governors and Mayors on the Reform of the Board of Education System: Report on a Survey of Governors and Mayors

Yusuke MURAKAMI

This paper reports the result of a survey on the views of governors and mayors regarding the Board of Education system. This survey was conducted in August-September 2004. Its results are as follows.

First, several mayors and governors agreed that the Board of Education should continue. A few mayors insisted that the Board of Education should be abolished and that mayors should directly control educational administration; however, there were few governors and mayors who agreed to this abolition.

Second, with regard to educational policy, many governors and mayors felt that the influence of the central government (or in the case of local authorities, the prefectural government) is stronger than that of the general administration. They felt that public administration of the educational policy is compartmentalized. However, if the educational policy is compartmentalized, it remains to be seen whether it is a result of the Board of Education system.

Third, mid-sized cities, having a population of approximately 30,000-100,000, have distinctive features as compared with small and large cities. For example, with respect to both general and educational policies, the mayor's influence is stronger in mid-sized cities. The scale of the government (in other words, population) is an important variable when local (educational) policy is analyzed; however, the effect of this variable is not linear.

Although this paper introduces the results of this survey, it does not make or test any hypothesis. This aspect remains to be studied.

## 目次

- |   |               |   |                     |
|---|---------------|---|---------------------|
| 1 | はじめに          | 4 | 自治体の行政・政策全般に関する認識   |
| 2 | 本調査の問題関心と課題設定 | 5 | 自治体の教育行政・教育政策に関する認識 |
| 3 | 調査概要          | 6 | 今後の教育委員会制度の在り方について  |
|   |               | 7 | 教育委員・教育長との関係について    |
|   |               | 8 | おわりに                |

## 1 はじめに

本稿は、2004（平成16）年8～9月に行った「地方分権時代における教育委員会の在り方に関する全国知事アンケート調査」および「地方分権時代における教育委員会の在り方に関する全国市区町村長アンケート調査」の概要と結果を報告することを目的とする。

周知の通り、近年、教育委員会制度の在り方については必置規制の見直しや廃止をも含めて改革の機運が高まっており、それらの動きを受けて、文部科学省の中央教育審議会でも現在審議が行われている。このように教育委員会制度をめぐるのは、ここ数年非常にあわただしい動きが見られるが、しかし、それらの議論の根拠となるような経験的なデータは非常に少ない。特に、教育委員や教育長に関する調査研究は従来から比較的多くみられるものの、多くは教育委員会制度の存在を前提とした設問であり、また首長を対象とした教育行政調査はそれ自体がこれまで非常に少なかった。

このような現状に鑑み、筆者は教育委員会制度や地方教育行政に関する首長の現状認識と評価に関する経験的なデータを収集するため、後述する調査研究の一環として、都道府県知事・市区町村（以下、市町村）長に対する質問紙調査を行った。本稿ではその全体像と結果の概要を報告する。

本稿の構成は以下の通りである。本節（1.）では調査の概要と背景について簡単に述べた。次節（2.）では本調査の問題関心と課題設定をもう少し詳しく述べ、次いで（3.）で調査概要を記す。（4.）以降は調査での設問順に沿って結果を述べる。（4.）では教育行政・教育政策に関する設問に先立って、自治体の行政・政策全般に関する設問の結果を紹介し、次いで自治体の教育行政・教育政策に関する認識を分析する（5.）。続いて（6.）では今後の教育委員会制度の在り方についての設問に関する結果を検討し、（7.）では首長と教育委員・教育長との関係について問うた質問の回答を明らかにする。最後に本調査の結果として重要と思われる点をまとめとして指摘する（8.）。

なお、本調査では地方教育行政や教育委員会制度に対する首長の現状認識を明らかにするのみならず、その規定要因を分析することをも意図して質問事項を設定した<sup>1)</sup>。従って、地方教育行政や教育委員会制度とは必ずしも直接関係しない設問も一部ある。しかし、

これらの設問についても政治学的に興味深い示唆を提供すると思われるものもあり、また、本稿では調査の全体像を読者に明らかにすることが重要と考え、ほぼ全ての設問についてその集計結果を報告する<sup>2)</sup>。

## 2 本調査の問題関心と課題設定

本調査を実施した背景としては、冒頭にも述べた通り、地方教育行政や教育委員会制度を取り巻く近年の改革動向と、その見直し論議の高まりがあげられる。ここでは簡単にその経緯を述べておきたい。

教育委員会制度については、従来から活性化や形骸化が言われており、1980年代の臨時教育審議会をはじめとして様々な場でその改革・見直しが主張されてきた。しかし、1990年代前半頃までは、教育委員会制度の存在とその必置を前提としたうえで、いかにして教育委員会を活性化させるかが議論されてきたと言えよう。

しかし1990年代後半以降、特に地方自治関係者の間で教育委員会制度の必置廃止や見直しを検討すべきとの主張が登場するようになる<sup>3)</sup>。2001（平成13）年2月には、全国市長会が「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見」を発表し、教育委員会制度そのものについて、教育をとりまく環境の変化など歴史的な経過や運営の実態を踏まえた基本的なあり方についての検討が必要との見解を明らかにした。また首長有志で組織する「提言・実践首長会」は、2003（平成15）年4月の教育行政改革に関する提案の中で、首長が教育行政を所管すること、教育委員会に換えて首長の諮問機関として「教育審議会」を置くことなどを提案し、従来の教育行政委員会方式によるか、首長による直接教育行政方式にするかは、各都道府県又は市町村において選択できるようにすることが改革の第一歩であると述べている。さらに、埼玉県志木市は、構造改革特区の第3次提案（2003（平成15）年6月）及び第4次提案（同年11月）において、教育委員会の廃止等について提案している。

中央レベルでも、総合規制改革会議の第3次答申（2003（平成15）年12月）において、教育委員会の必置規制の廃止等について指摘を行っている。また、地方分権推進会議は、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」（2004（平成16）年5月）において、「教育の政治的中立性を確保しつつ、

各地域の実情に応じて地方公共団体の判断で教育委員会制度を採らないという選択肢を認めるべきである。」と述べている。

このように教育委員会制度をめぐる動向が急を告げる中で、文部科学省は2000（平成12）年の地方分権一括法に続く教育委員会制度の改革が必要と判断し、2004（平成16）年3月に中央教育審議会に対し、地方分権時代における教育委員会の在り方についての諮問を行った。これを受け、2005（平成17）年1月には中教審教育制度分科会の地方教育行政部会が部会まとめを発表し、2005（平成17）年3月現在、義務教育特別部会での検討が始まっている。

以上述べたように、教育委員会制度をめぐるには特にここ数年様々な動きが見られる。しかし冒頭で指摘した通り、これらの議論に資する経験的な資料、特に地方教育行政に対する首長の現状認識や改革意識について明らかにしたデータはこれまで非常に少なかった。

ただし、この種の調査がこれまで皆無だったというわけではなく、筆者の知る限りでは、例えば全国市長会が行った「地方自治の将来像に関するアンケート調査」において教育委員会制度の在り方に関する質問が盛り込まれている。また教育行政に特化した調査として2003（平成15）年12月に共同通信社が行った全国知事アンケート調査や、学術的な観点からの調査としては岡田（2002）が行った市長アンケート調査がある。

しかしこれらの調査はいずれも調査対象が市長のみ、あるいは知事のみであり、人数の多い町村長を含めた首長全体の現状認識を明らかにしているわけではない。また全国市長会の調査については地方自治に関する調査であり、教育委員会制度に関する設問はそのうち1問のみである。また共同通信社の調査についても設問数が少なく、これらの調査は地方教育行政全般についての現状認識やその規定要因を明らかにするものではない。また、上記の調査の一部には、特定の回答に誘導される可能性が高い質問文も見受けられるように思われる<sup>4)</sup>。

本調査ではそれらの問題点を考慮したうえで、これまで教育行政学や政治学・行政学等で行われた首長・教育長調査などでの設問を参考に、質問文をデザインした<sup>5)</sup>。

本調査では、主に以下の3点を課題として設定している。

第1に、地方教育行政や教育委員会制度に関して、知事から市町村長まで首長全体の現状認識を明らかにすることである。特に現在、一部の市町村長を中心として教育委員会制度の見直しを求める動きが活発になっているが、その他の多くの市町村長を含めて、首長が教育委員会制度についてどのような見解を持っているのかを明らかにしたい。

第2に、教育委員会制度のみならず、広く地方教育行政全般に関しても首長の現状認識や行動に関する経験的データを収集することにある。教育委員や教育長の調査に関しては既にかかなりの蓄積があるが、首長に関するこの種の調査はこれまでほとんど見られない。前述した全国市長会や共同通信社による調査は教育委員会制度の在り方に限定した質問となっているが、今後の教育委員会制度の在り方や首長の教育行政への関与の在り方を考える際に、地方教育行政の様々な側面に関して首長の現状認識を明らかにしておくことが重要である。本調査では教育委員会制度を含めて、地方教育行政の在り方に関する質問も行っている。

第3に、本稿では直接の分析を行わないが、地方教育行政や教育委員会制度に関する首長の現状認識を明らかにするとともに、それらの規定要因を分析することである。これまで教育行政は中央の関与・統制が強く、また縦割り性の強い行政領域であるとの認識が一般的であったように思う。また、行政委員会制度の存在が縦割り性を強めているとの指摘もある（西尾1990）。しかし、仮に首長の中でも縦割り性を強く感じる首長とそれほどでもない首長が分かれているのであれば、その違いは何によって生じているのかを明らかにすることで、今後の地方教育行政や教育委員会制度の在り方についての示唆を得ることができるだろう。

本稿ではこのうち主に第1、第2の課題について検討する。以下、調査結果の概要について、おおむね質問順に沿って述べていくことにしたい。

### 3 調査概要

本調査の概要は以下の通りである。

実施時期：2004（平成16）年8～9月。

調査対象：都道府県知事（47名）、および市・区長（718名）は悉皆。町村については、人口層化別<sup>6)</sup>に半数（1196名）を抽出した。市町村数は2004（平成16）

表1 市町村長調査のサンプル数(行政区別)

| 行政区分   | 送付数  | 回収数  | 回収率     |
|--------|------|------|---------|
| 政令指定都市 | 13   | 4    | (30.8%) |
| その他の市  | 682  | 470  | (68.9%) |
| 東京特別区  | 23   | 16   | (69.6%) |
| 町      | 946  | 567  | (59.9%) |
| 村      | 250  | 144  | (57.6%) |
| 自治体名不明 | —    | 88   | —       |
| 合計     | 1914 | 1289 | (67.3%) |

表4 年齢区分

| Q2     | 市町村  |          |
|--------|------|----------|
| 40歳未満  | 6    | (0.5%)   |
| 40～49歳 | 61   | (4.7%)   |
| 50～59歳 | 362  | (28.1%)  |
| 60～69歳 | 621  | (48.2%)  |
| 70～79歳 | 220  | (17.1%)  |
| 80歳以上  | 10   | (0.8%)   |
| 無回答    | 9    | (0.7%)   |
| 合計     | 1289 | (100.0%) |

表2 都道府県知事調査のサンプル数

| 行政区分 | 送付数 | 回収数 | 回収率     |
|------|-----|-----|---------|
| 都道府県 | 47  | 38  | (80.9%) |

表3 市町村長調査のサンプル数(人口規模別)

| 人口規模     | 送付数  | 回収数  | 回収率     |
|----------|------|------|---------|
| 5000人未満  | 343  | 208  | (60.6%) |
| 5000～1万人 | 392  | 224  | (57.1%) |
| 1～3万人    | 483  | 290  | (60.0%) |
| 3～5万人    | 219  | 145  | (66.2%) |
| 5～10万人   | 231  | 165  | (71.4%) |
| 10～30万人  | 170  | 123  | (72.4%) |
| 30万人以上   | 76   | 46   | (60.5%) |
| 自治体名不明   | —    | 88   | —       |
| 合計       | 1914 | 1289 | (67.3%) |

表5 在職期数

| Q2  | 市町村  |          |
|-----|------|----------|
| 1期  | 472  | (36.6%)  |
| 2期  | 370  | (28.7%)  |
| 3期  | 250  | (19.4%)  |
| 4期  | 111  | (8.6%)   |
| 5期  | 56   | (4.3%)   |
| 6期  | 13   | (1.0%)   |
| 7期  | 7    | (0.5%)   |
| 8期  | 3    | (0.2%)   |
| 9期  | 4    | (0.3%)   |
| 無回答 | 3    | (0.2%)   |
| 合計  | 1289 | (100.0%) |

表6 過去に経験した役職(複数回答可)

| Q3        | 市町村 |         |
|-----------|-----|---------|
| 教員        | 61  | (4.7%)  |
| 当該自治体の職員  | 327 | (25.4%) |
| 当該自治体の教育長 | 57  | (4.4%)  |
| 当該自治体の特別職 | 307 | (23.8%) |
| 当該自治体の議員  | 450 | (34.9%) |
| 都道府県職員    | 106 | (8.2%)  |
| 都道府県教育長   | 1   | (0.1%)  |
| 都道府県特別職   | 6   | (0.5%)  |
| 都道府県議会議員  | 129 | (10.0%) |
| 中央省庁職員    | 37  | (2.9%)  |
| 国会議員      | 7   | (0.5%)  |

注)パーセント値は、有効回答数全体(1289自治体)に対する比率(百分率)である。

年8月1日時点のデータを用いた。

回収率は表1～表3の通りである。

なお、本調査は「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」(平成16年度文部科学省委嘱研究)の一環として行われたものである。

#### <フェイスシート>

市町村長調査でははじめにフェイスシートとして年齢、在職期数、職務経験について尋ねている<sup>9)</sup>ので、その結果をまとめておく。

年齢については、60歳代が最も多く半数近くを占める。次いで50歳代、70歳代の順となっており、50歳代～70歳代で全体の約93%を占めている。つまり、それ以外の世代は少ない。在職期数については、1期目の市長が3分の1強を占め、在職期数(つまり当選回

数)が増えるにつれ、その割合は小さくなっている。

過去に経験した役職については、当該自治体の議員を経験したことがある首長が全体の約3分の1を占めている。また、当該自治体の職員や特別職の経験があ

表7 過去に経験した役職(人口規模別)

| Q3×人口    | 市町村         |            |             | 有効回答数         |
|----------|-------------|------------|-------------|---------------|
|          | 自治体職員       | 都道府県職員     | 都道府県議会議員    |               |
| 5000人未満  | 84 (40.4%)  | 6 (2.9%)   | 0 (0.0%)    | 208 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 66 (29.5%)  | 10 (4.5%)  | 3 (1.3%)    | 224 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 67 (23.1%)  | 25 (8.6%)  | 9 (3.1%)    | 290 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 23 (15.9%)  | 21 (14.5%) | 25 (17.2%)  | 145 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 29 (17.6%)  | 21 (12.7%) | 27 (16.4%)  | 165 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 26 (21.1%)  | 14 (11.4%) | 37 (30.1%)  | 123 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 14 (30.4%)  | 5 (10.9%)  | 23 (50.0%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 309 (25.7%) | 102 (8.5%) | 124 (10.3%) | 1201 (100.0%) |

注)パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。  
無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

る首長も25%前後いる。都道府県議会議員、都道府県職員の経験もそれぞれ1割前後があると答えている。

ただし、過去の職務経験について人口規模別にみると、その傾向はやや異なる。表7をみると、人口3万人未満の自治体では当該自治体の職員出身者が比較的多い。しかし、3万～10万人の中規模の自治体首長は、当該自治体の職員出身はそれほど多くなく、代わって都道府県職員の経験者が増える。また10万人以上の自治体では都道府県議会議員を経て首長に就任した者が多い。3万人以下の小規模自治体は自治体職員、3～10万の中規模自治体は都道府県職員、10万人以上の大規模自治体は都道府県議会議員の経験者が、それぞれ他の人口区分よりも相対的に多いことがわかる。

#### 4 自治体の行政・政策全般に関する認識

本調査では、首長部局が所管する行政分野(いわゆる「一般行政」)と教育行政分野とを比較するためのデータを得るという視点から、自治体の行政・政策全般についても、これまでの政治学・行政学等での調査研究を参考に、次の5点について質問を行っている。(1)重要な行政課題、(2)政策全般における影響力構造(誰が影響力を持っているのか)、(3)首長と議会の関係、(4)特別職の人事案否決経験の有無、(5)幹部職員との連絡・接触の頻度。ここでは各設問について全体的な傾向をみておくことにしたい。

##### (1) 重要な行政課題

本調査では、重要な行政課題について16の行政課題(「その他」を除く)から3番目までを挙げてもらった<sup>9)</sup>。表8は、1番目に重要な行政課題として挙げた回答を、人口規模別に1位から3位まで並べたものである。現在の動向からは当然ではあるが、市町村長調査では市町村合併を最も重要な行政課題として挙げている自治体が約半数を占め、特に小規模自治体ではその割合が高かった。人口規模が大きくなると財政や行政改革を最も重要と考える首長が多くなるが、市町村合併、財政、行政改革のいずれかを挙げた首長が全体の約8割を占めた。教育はいずれの人口規模でも4位～7位の間であったが、前三者に比べると最も重要な課題であると答えた首長は少ない。知事調査では、財政が最も重要な行政課題であるとする首長が10名、次いで農林水産以外の産業と教育が各4名ずつであった。

一方、3番目までの回答を加えて集計したものが表9である。ここでは、1番目に重要なものを3点、2番目に重要なものを2点、3番目に重要なものを1点として、その合計点を有効回答数で割ることによって、順位付けを加味した集計を行っている。順位を加味した集計でも、市町村長調査では市町村合併、財政、行政改革の得点が高い。教育は福祉に次ぐ第5位となっている。また知事調査では財政、農林水産以外の産業、警察・治安の順で、次いで教育が第4位となっている。

市町村合併、財政、行政改革といった全ての政策領域に関わる課題が上位を占めているのは当然であるが、個別の政策領域では、教育は福祉(都道府県では警察・治安)と並んで、自治体にとって重要度の高い

表8 重要な行政課題(1番目)(人口規模別)

| Q4×人口    | 市町村                 |                     |                      |              |               |    | 教育 | 有効回答数 |
|----------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------|---------------|----|----|-------|
|          | 1位                  | 2位                  | 3位                   | 4位           | 5位            | 6位 |    |       |
| 5000人未満  | 市町村合併 123 (60.0%)   | 財政 38 (18.5%)       | 過疎対策 11 (5.4%)       | 6位 2 (1.0%)  | 205 (100.0%)  |    |    |       |
| 5000~1万人 | 市町村合併 139 (62.9%)   | 財政 37 (16.7%)       | 行政改革・農林水産業 11 (5.0%) | 7位 3 (1.4%)  | 221 (100.0%)  |    |    |       |
| 1~3万人    | 市町村合併 166 (57.6%)   | 財政 69 (24.0%)       | 行政改革 21 (7.3%)       | 6位 6 (2.1%)  | 288 (100.0%)  |    |    |       |
| 3~5万人    | 市町村合併 58 (40.6%)    | 財政 36 (25.2%)       | 行政改革 22 (15.4%)      | 4位 5 (3.5%)  | 143 (100.0%)  |    |    |       |
| 5~10万人   | 財政 49 (30.2%)       | 市町村合併 49 (30.2%)    | 行政改革 26 (16.0%)      | 6位 5 (3.1%)  | 162 (100.0%)  |    |    |       |
| 10~30万人  | 市町村合併・財政 31 (25.4%) |                     | 行政改革 22 (18.0%)      | 5位 5 (4.1%)  | 122 (100.0%)  |    |    |       |
| 30万人以上   | 行政改革 9 (20.0%)      |                     | 市町村合併・財政 7 (15.6%)   | 4位 4 (8.9%)  | 45 (100.0%)   |    |    |       |
| 合計       | 市町村合併 573 (48.3%)   | 財政 272 (22.9%)      | 行政改革 121 (10.2%)     | 5位 30 (2.5%) | 1186 (100.0%) |    |    |       |
| 都道府県     |                     |                     |                      |              |               |    |    |       |
| (Q1)     | 財政 10 (34.5%)       | 農林水産以外の産業 4 (13.8%) | 教育 4 (13.8%)         | 3位 4 (13.8%) | 29 (100.0%)   |    |    |       |

注「教育」の順位は16の行政課題(「その他」を除く選択肢全て)のうち何番目に多い回答だったかを示す。  
無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。  
括弧付きの設問番号は都道府県知事調査のものである(以下同様)。

表9 重要な行政課題:重み付き集計

| Q4       | 市町村          |                  |              |              |              |           | 教育   | 有効回答数 |
|----------|--------------|------------------|--------------|--------------|--------------|-----------|------|-------|
|          | 1位           | 2位               | 3位           | 4位           | 5位           | 6位        |      |       |
| 5000人未満  | 市町村合併 (2.04) | 財政 (1.24)        | 過疎対策 (0.70)  | 農林水産業 (0.52) | 行政改革 (0.44)  | 7位 (0.18) | 205  |       |
| 5000~1万人 | 市町村合併 (2.09) | 財政 (1.20)        | 行政改革 (0.59)  | 農林水産業 (0.52) | 過疎対策 (0.43)  | 7位 (0.27) | 221  |       |
| 1~3万人    | 市町村合併 (1.92) | 財政 (1.44)        | 行政改革 (0.78)  | 福祉 (0.42)    | 教育 (0.41)    | 5位 (0.41) | 288  |       |
| 3~5万人    | 市町村合併 (1.37) | 財政 (1.27)        | 行政改革 (1.06)  | 福祉 (0.57)    | 教育 (0.44)    | 5位 (0.44) | 143  |       |
| 5~10万人   | 財政 (1.31)    | 行政改革 (1.28)      | 市町村合併 (1.05) | 教育 (0.51)    | 福祉 (0.48)    | 4位 (0.51) | 162  |       |
| 10~30万人  | 財政 (1.21)    | 行政改革 (1.08)      | 市町村合併 (0.89) | 福祉 (0.79)    | 教育 (0.57)    | 5位 (0.57) | 122  |       |
| 30万人以上   | 行政改革 (1.07)  | 福祉 (0.78)        | 財政 (0.76)    | 教育 (0.62)    | 市町村合併 (0.56) | 4位 (0.62) | 45   |       |
| 合計       | 市町村合併 (1.37) | 財政 (1.27)        | 行政改革 (0.83)  | 福祉 (0.47)    | 教育 (0.39)    | 5位 (0.39) | 1186 |       |
| 都道府県     |              |                  |              |              |              |           |      |       |
| (Q1)     | 財政 (1.55)    | 農林水産以外の産業 (0.69) | 警察・治安 (0.66) | 教育 (0.41)    | 行政改革 (0.38)  | 4位 (0.41) | 29   |       |

注)括弧内は重要な行政課題として1番目に挙げたものを3点、2番目を2点、3番目を1点として合計し、有効回答数で割った値。  
重要な行政課題として1つ以上の回答があったものを有効回答としている。  
無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表10 政策全般における影響力(1番目)(人口規模別)

| Q5×人口    | 市町村            |                  |               |               |    |    | 有効回答数 |
|----------|----------------|------------------|---------------|---------------|----|----|-------|
|          | 1位             | 2位               | 3位            | 4位            | 5位 | 6位 |       |
| 5000人未満  | 首長 138 (68.3%) | 一般市民 27 (13.4%)  | 議会 11 (5.4%)  | 202 (100.0%)  |    |    |       |
| 5000~1万人 | 首長 143 (66.2%) | 一般市民 30 (13.9%)  | 議会 12 (5.6%)  | 216 (100.0%)  |    |    |       |
| 1~3万人    | 首長 187 (66.8%) | 一般市民 40 (14.3%)  | 議会 21 (7.5%)  | 280 (100.0%)  |    |    |       |
| 3~5万人    | 首長 102 (72.3%) | 一般市民 22 (15.6%)  | 議会 7 (5.0%)   | 141 (100.0%)  |    |    |       |
| 5~10万人   | 首長 119 (75.3%) | 一般市民 21 (13.3%)  | 行政職員 9 (5.7%) | 158 (100.0%)  |    |    |       |
| 10~30万人  | 首長 81 (68.6%)  | 一般市民 29 (24.6%)  | 議会 5 (4.2%)   | 118 (100.0%)  |    |    |       |
| 30万人以上   | 首長 27 (62.8%)  | 一般市民 10 (23.3%)  | 議会 4 (9.3%)   | 43 (100.0%)   |    |    |       |
| 合計       | 首長 797 (68.8%) | 一般市民 179 (15.5%) | 議会 66 (5.7%)  | 1158 (100.0%) |    |    |       |
| 都道府県     |                |                  |               |               |    |    |       |
| (Q2)     | 知事 15 (62.5%)  | 一般市民 6 (25.0%)   | その他 2 (8.3%)  | 29 (100.0%)   |    |    |       |

注)無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表11 政策全般における影響力：重み付き集計

| Q5       | 市町村       |                |             |                 |               |  |  | 有効回答数 |
|----------|-----------|----------------|-------------|-----------------|---------------|--|--|-------|
|          | 1位        | 2位             | 3位          | 4位              | 5位            |  |  |       |
| 5000人未満  | 首長 (2.32) | 議会 (1.23)      | 一般市民 (0.76) | 市行政職員 (0.66)    | 都道府県 (0.39)   |  |  | 202   |
| 5000～1万人 | 首長 (2.23) | 議会 (1.26)      | 一般市民 (0.87) | 市行政職員 (0.69)    | 助役・収入役 (0.31) |  |  | 216   |
| 1～3万人    | 首長 (2.21) | 議会 (1.25)      | 一般市民 (0.99) | 市行政職員 (0.57)    | 助役・収入役 (0.29) |  |  | 280   |
| 3～5万人    | 首長 (2.38) | 議会 (1.17)      | 一般市民 (1.00) | 市行政職員 (0.62)    | 助役・収入役 (0.23) |  |  | 141   |
| 5～10万人   | 首長 (2.45) | 議会 (1.29)      | 一般市民 (0.98) | 市行政職員 (0.68)    | 助役・収入役 (0.20) |  |  | 158   |
| 10～30万人  | 首長 (2.36) | 議会 (1.28)      | 一般市民 (1.25) | 市行政職員 (0.47)    | 助役・収入役 (0.34) |  |  | 118   |
| 30万人以上   | 首長 (2.26) | 議会 (1.40)      | 一般市民 (1.30) | 市行政職員 (0.37)    | 助役・収入役 (0.23) |  |  | 43    |
| 合計       | 首長 (2.30) | 議会 (1.25)      | 一般市民 (0.96) | 市行政職員 (0.61)    | 助役・収入役 (0.27) |  |  | 1158  |
| (Q2)     | 都道府県      |                |             |                 |               |  |  |       |
|          | 知事 (2.00) | 議会・一般市民 (1.08) | その他 (0.46)  | 市町村・行政職員 (0.38) |               |  |  | 24    |

注)括弧内は影響力を持つアクターとして1番目に挙げたものを3点、2番目を2点、3番目を1点として合計し、有効回答数で割った値。  
1～3番目のうち1つ以上の回答があったものを有効回答としている。  
無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表12 首長と議会の関係

| Q6(Q3)       | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|--------------|------|----------|------|----------|
| 非常に協力的       | 362  | (28.1%)  | 11   | (28.9%)  |
| どちらかといえば協力的  | 755  | (58.6%)  | 8    | (21.1%)  |
| どちらともいえない    | 128  | (9.9%)   | 11   | (28.9%)  |
| どちらかといえば非協力的 | 39   | (3.0%)   | 2    | (5.3%)   |
| 全く非協力的       | 4    | (0.3%)   | 0    | (0.0%)   |
| 無回答          | 1    | (0.1%)   | 6    | (15.8%)  |
| 合計           | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

表13 議会での特別職人事案の不同意経験

| Q7(Q4) | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|--------|------|----------|------|----------|
| あり     | 109  | (8.5%)   | 6    | (15.8%)  |
| なし     | 1176 | (91.2%)  | 29   | (76.3%)  |
| 無回答    | 4    | (0.3%)   | 3    | (7.9%)   |
| 合計     | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

個別政策領域の一つといえる。

(2) 政策全般における影響力

本調査では、自治体の政策全般における影響力を上位3位まで挙げてもらった。最も影響力があるアクターを人口規模別（都道府県は総計のみ）に示したものが表10である。市町村長・知事も全体の6～7割が首長（つまり自分）が最も影響力を持っているとしている。次いで一般市民、議会の順（知事調査は一般市民、その他の順）となっているが、首長に比べると回答数はかなり少ない。前問と同様に1位を3点、2位を2点、3位を1点として順位を加味した集計（表11）でも、当然首長の影響力は非常に大きい値となっている。次に影響力が大きいのは議会である。これは議会が首長に次ぐナンバーツーの存在であるとする村松・伊藤（1986）の知見にも適合している。次いで一般市民、市行政職員、助役・収入役の順となっている。また都道府県では知事に次いで2位に議会・一般市民が並んでおり、4位にその他、5位に同点で市町村・行政職員となっている。

市町村については人口規模別に集計を行っているが、順位自体は人口規模による違いはほとんどない。ただし、3～10万人の自治体は、他の人口区分より首長の影響力がやや強い傾向がみられる。中規模の自治体では首長の影響力が強くなることは、やや古いが地方自治研究資料センター（1979）や村松・伊藤（1986）でも述べられており、それらでの知見と符合する。また近年では中規模の自治体で首長のリーダーシップによる教育改革が進行している例も多く、本調査の結果とも一致する傾向といえよう。

(3) 首長と議会の関係

本調査では首長と議会との関係についても尋ねた。地方政治を実証的に分析するうえで首長—議会関係は重要な変数である（曾我・待鳥2001）。また地方教育行政の分析においてもそれは同様であると筆者は考えている（村上2003）。しかし、近年の首長選挙では首長が無所属の場合が多く、また市町村では議会の政党化が進んでいないため、首長や議員の所属政党や推薦・支持政党によって首長—議会関係を類型化するこ

表14 幹部職員との接触・連絡の頻度

| Q8(Q5)  | 市町村           |               |             |             | 都道府県 |  |  |
|---------|---------------|---------------|-------------|-------------|------|--|--|
|         | 助役            | 総務部(課)長       | 副知事         | 総務部長        |      |  |  |
| ほぼ毎日    | 984 (76.3%)   | 759 (58.9%)   | 15 (39.5%)  | 5 (13.2%)   |      |  |  |
| 週に2~3回位 | 159 (12.3%)   | 362 (28.1%)   | 12 (31.6%)  | 21 (55.3%)  |      |  |  |
| 週に1回位   | 8 (0.6%)      | 85 (6.6%)     | 4 (10.5%)   | 6 (15.8%)   |      |  |  |
| 月に1~2回位 | 3 (0.2%)      | 14 (1.1%)     | 0 (0.0%)    | 0 (0.0%)    |      |  |  |
| 半年に数回以下 | 0 (0.0%)      | 0 (0.0%)      | 0 (0.0%)    | 0 (0.0%)    |      |  |  |
| 無回答など   | 135 (10.5%)   | 69 (5.4%)     | 7 (18.4%)   | 6 (15.8%)   |      |  |  |
| 合計      | 1289 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) | 38 (100.0%) |      |  |  |

注)「無回答など」は欠員・空席の場合を含む。

表15 教育政策全般における影響力(1番目)(人口規模別)

| Q9×人口    | 市町村             |                |                 |               | 3位 | 有効回答数 |
|----------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|----|-------|
|          | 1位              | 2位             | 3位              | 有効回答数         |    |       |
| 5000人未満  | 教育長 102 (51.5%) | 首長 52 (26.3%)  | 県教委 18 (9.1%)   | 198 (100.0%)  |    |       |
| 5000~1万人 | 教育長 111 (51.4%) | 首長 60 (27.8%)  | 県教委 15 (6.9%)   | 216 (100.0%)  |    |       |
| 1~3万人    | 教育長 146 (52.0%) | 首長 74 (26.3%)  | 県教委 14 (5.0%)   | 281 (100.0%)  |    |       |
| 3~5万人    | 教育長 56 (39.7%)  | 首長 44 (31.2%)  | 県教委 9 (6.4%)    | 141 (100.0%)  |    |       |
| 5~10万人   | 教育長 63 (39.6%)  | 首長 58 (36.5%)  | 県教委 14 (8.8%)   | 159 (100.0%)  |    |       |
| 10~30万人  | 教育長 50 (42.7%)  | 首長 32 (27.4%)  | 一般市民 12 (10.3%) | 117 (100.0%)  |    |       |
| 30万人以上   | 教育長 20 (44.4%)  | 首長 13 (28.9%)  | 国 4 (8.9%)      | 45 (100.0%)   |    |       |
| 合計       | 教育長 548 (47.4%) | 首長 333 (28.8%) | 県教委 75 (6.5%)   | 1157 (100.0%) |    |       |
| (Q6)     | 都道府県            |                |                 |               |    |       |
|          | 教育長 12 (44.4%)  | 国 5 (18.5%)    | 知事 4 (14.8%)    | 27 (100.0%)   |    |       |

注)無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

とは(特に市町村では)難しい。そこで、本調査では首長自らが議会との関係についてどのように感じているかを尋ねた。結果は表12の通りで、市町村では「非常に協力的」が28.1%、「どちらかといえば協力的」が58.6%と、合わせて85%強の首長が議会との関係は協力的であると答えていた。都道府県では「非常に協力的」「どちらかといえば協力的」が合わせて半数で、3割弱は「どちらともいえない」、約5%が「どちらかといえば非協力的」との回答であった。

#### (4) 特別職の人事案否決経験の有無

首長と議会の関係を量るもう一つの変数として、特別職の人事案が否決された経験があるかどうかを尋ねた。表13がその結果であり、人事案を否決されたことのある首長は市町村で8.5%、都道府県が15.8%であった。なお市町村については、否決された人事案の提出時期や人数、また職位やその後の対応についても

質問を行っている。その結果は注10を参照していただきたい<sup>10)</sup>。

#### (5) 幹部職員との連絡・接触の頻度

首長自身に、自らと助役(副知事)や総務部(課)長といった幹部職員との連絡・接触の頻度を尋ねた設問の結果が表14である<sup>11)</sup>。市町村では、助役・総務部(課)長ともほぼ毎日接触・連絡があるとの回答が最も多い。ただし人口規模が大きくなると自治体組織の規模も大きくなるので、当然ではあるが接触・連絡の頻度は下がってくる<sup>12)</sup>。また都道府県では副知事はほぼ毎日、総務部長は週に2~3回位との回答が多く、副知事・総務部長とも週に2~3回以上との回答が7割程度を占めている。



表16 教育政策における影響力・重み付き集計

| Q9       | 市町村        |           |              |               |                |  |    |      | 有効回答数 |
|----------|------------|-----------|--------------|---------------|----------------|--|----|------|-------|
|          | 1位         | 2位        | 3位           | 4位            | 5位             |  |    |      |       |
| 5000人未満  | 教育長 (2.14) | 首長 (1.36) | 県教委 (0.52)   | 教育委員長 (0.45)  | 議会 (0.36)      |  |    | 202  |       |
| 5000～1万人 | 教育長 (2.10) | 首長 (1.25) | 教育委員長 (0.44) | 県教委 (0.41)    | 議会 (0.38)      |  |    | 216  |       |
| 1～3万人    | 教育長 (2.17) | 首長 (1.30) | 県教委 (0.49)   | 教育委員長 (0.40)  | 議会 (0.35)      |  |    | 280  |       |
| 3～5万人    | 教育長 (2.06) | 首長 (1.42) | 県教委 (0.48)   | 議会 (0.38)     | 一般市民 (0.34)    |  |    | 141  |       |
| 5～10万人   | 教育長 (2.01) | 首長 (1.60) | 県教委 (0.50)   | 議会 (0.40)     | 教委事務局職員 (0.36) |  |    | 158  |       |
| 10～30万人  | 教育長 (1.91) | 首長 (1.36) | 議会 (0.57)    | 一般市民 (0.50)   | 県教委 (0.36)     |  |    | 118  |       |
| 30万人以上   | 教育長 (2.02) | 首長 (1.53) | 議会 (0.62)    | 県教委・国 (0.40)  |                |  | 45 |      |       |
| 合計       | 教育長 (2.08) | 首長 (1.37) | 県教委 (0.46)   | 議会 (0.40)     | 教育委員長 (0.36)   |  |    | 1158 |       |
| (Q6)     | 都道府県       |           |              |               |                |  |    |      |       |
|          | 教育長 (1.96) | 知事 (1.00) | 国 (0.63)     | 議会・その他 (0.44) |                |  |    | 27   |       |

注)括弧内は影響力を持つアクターとして1番目に挙げたものを3点、2番目を2点、3番目を1点として合計し、有効回答数で割った値。1～3番目のうち1つ以上の回答があったものを有効回答としている。無回答と人口規模が不明の回答は集計から除外している。なお「県教委」は、教育事務所を含む。

### 5 自治体の教育行政・教育政策に関する認識

次に、教育行政・教育政策に関する首長の認識を調査結果から明らかにしていく。ここでは、(1)教育政策全般における影響力構造（誰が影響力を持っているのか）、(2)教育行政・教育政策における国・都道府県（知事調査の場合は国）の影響力や首長自身の影響力（首長部局所管の分野との比較）、(3)地方教育行政や教育委員会制度に関する現状認識、といった点について検討する。

#### (1) 教育政策全般における影響力構造

教育政策全般において、首長は誰が影響力を持っていると認識しているのだろうか。表15は、教育政策全般において最も影響力を持っていると思うアクターを人口規模別に集計したものである。表16では、前節と同様、順位付けを考慮したうえで人口規模別に集計を行っている。

表15からは、市町村・都道府県とも半数弱の首長が教育政策において最も影響力を持っているのは教育長であると答えていることがわかる。次いで市町村では首長が28.8%、県教委が6.5%となっている。都道府県では国が18.5%、知事自身と答えているのが14.8%となっている。表16も市町村については同様の傾向であり、順位を加味した場合も教育長、首長、県教委の順となる。都道府県については、教育長、知事、国の順番となっている。

ただし、市町村のみについてであるが、表16を人口規模別にみた場合に4点ほど特徴的な点がある。第1

に、3～10万人の中規模自治体でも教育長が最も影響力が強いとの結果となっているが、小・大規模の自治体に比べて首長との差は小さい。前節で述べたように中規模自治体では首長の影響力が強く、教育長という独特の職が存在する教育政策でも首長の影響力はやはり大きくなる傾向があることがわかる。第2に、3万人未満の小規模自治体では教育委員長が3位または4位を占めており、数値は決して大きいわけではないが、県教委と同等程度の影響力を教育委員長が持っていると認識されている。これまで教育委員長を含め教育長以外の教育委員の影響力は小さいとみなされていたように思うが、小規模自治体の教育委員長については必ずしもそうとはいえない可能性がある。第3に、10万人以上の大規模自治体では議会が教育長・首長に次いで影響力が大きく、自治体内部のアクターの力がより大きいことを示している。小・中規模自治体と比較すると、都道府県や国との関係より自治体内部の政治過程が一層重要であることを示唆している。第4に、前節で述べた政策全般の影響力構造と比較して、教育政策の影響力構造は特に3位以下のアクターに関して人口規模による差が大きい。教育長と首長の影響力は人口規模を問わず大きいものの、それ以外のアクターの影響力については前述した政策全般の場合と比較して、自治体を取りまく社会経済環境による影響を受けやすいといえる。

#### (2) 教育行政・教育政策における国・都道府県および首長の影響力

次に、首長部局の所管する分野との比較を念頭に、

表17 教育行政・教育政策における国(・都道府県)および首長の影響力(首長部局所管分野との比較)

| Q10(Q7)・<br>Q11(Q8) | 国(・都道府県)の影響力<br>(首長部局所管分野との比較) |             | 首長の影響力<br>(首長部局所管分野との比較) |             |
|---------------------|--------------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
|                     | 市町村                            | 都道府県        | 市町村                      | 都道府県        |
| 大きい                 | 526 (40.8%)                    | 17 (44.7%)  | 72 (5.6%)                | 0 (0.0%)    |
| やや大きい               | 477 (37.0%)                    | 11 (28.9%)  | 122 (9.5%)               | 1 (2.6%)    |
| 変わらない               | 227 (17.6%)                    | 6 (15.8%)   | 568 (44.1%)              | 6 (15.8%)   |
| やや小さい               | 45 (3.5%)                      | 1 (2.6%)    | 416 (32.3%)              | 19 (50.0%)  |
| 小さい                 | 12 (0.9%)                      | 0 (0.0%)    | 110 (8.5%)               | 9 (23.7%)   |
| 無回答                 | 2 (0.2%)                       | 3 (7.9%)    | 1 (0.1%)                 | 3 (7.9%)    |
| 合計                  | 1289 (100.0%)                  | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)            | 38 (100.0%) |

表18 教育政策における国・都道府県および首長の影響力(首長部局所管分野との比較・人口規模別)

| Q10×人口   | 国・都道府県の影響力(市町村) |             |               | 合計            |
|----------|-----------------|-------------|---------------|---------------|
|          | 大きい+やや<br>大きい   | 変わらない       | 小さい+やや<br>小さい |               |
| 5000人未満  | 149 (71.6%)     | 43 (20.7%)  | 16 (7.7%)     | 208 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 174 (77.7%)     | 41 (18.3%)  | 9 (4.0%)      | 224 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 235 (81.3%)     | 44 (15.2%)  | 10 (3.5%)     | 289 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 117 (80.7%)     | 22 (15.2%)  | 6 (4.1%)      | 145 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 123 (75.0%)     | 33 (20.1%)  | 8 (4.9%)      | 164 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 105 (85.4%)     | 17 (13.8%)  | 1 (0.8%)      | 123 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 38 (82.6%)      | 8 (17.4%)   | 0 (0.0%)      | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 941 (78.5%)     | 208 (17.3%) | 50 (4.2%)     | 1199 (100.0%) |

  

| Q11×人口   | 首長の影響力(市町村)   |             |               | 合計            |
|----------|---------------|-------------|---------------|---------------|
|          | 大きい+やや<br>大きい | 変わらない       | 小さい+やや<br>小さい |               |
| 5000人未満  | 30 (14.4%)    | 99 (47.6%)  | 79 (38.0%)    | 208 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 34 (15.2%)    | 101 (45.3%) | 88 (39.5%)    | 223 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 58 (20.0%)    | 123 (42.4%) | 109 (37.6%)   | 290 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 24 (16.6%)    | 68 (46.9%)  | 53 (36.6%)    | 145 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 22 (13.3%)    | 70 (42.4%)  | 73 (44.2%)    | 165 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 8 (6.5%)      | 46 (37.4%)  | 69 (56.1%)    | 123 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 2 (4.3%)      | 18 (39.1%)  | 26 (56.5%)    | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 178 (14.8%)   | 525 (43.8%) | 497 (41.4%)   | 1200 (100.0%) |

注)パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。  
無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

首長が教育行政や教育政策における国・都道府県や首長自身の影響力をどう評価しているかについて検討したい。

表17は、教育行政・教育政策における国・都道府県

(知事調査の場合は国)、および首長自身の影響力について、首長部局の所管する政策分野と比較してどう認識しているかを尋ねた設問の結果である。上位政府の影響力は首長部局所管の分野よりも大きい、またはや

表19 教育政策において国(・都道府県)との意見や利害がくい違う頻度(首長部局所管分野との比較)

| Q12(Q9)       | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|---------------|------|----------|------|----------|
|               | 件数   | 割合       | 件数   | 割合       |
| 多かった          | 36   | (2.8%)   | 1    | (2.6%)   |
| どちらかといえば多かった  | 213  | (16.5%)  | 9    | (23.7%)  |
| 変わらなかった       | 658  | (51.0%)  | 13   | (34.2%)  |
| どちらかといえば少なかった | 215  | (16.7%)  | 5    | (13.2%)  |
| 少なかった         | 146  | (11.3%)  | 5    | (13.2%)  |
| 無回答           | 21   | (1.6%)   | 5    | (13.2%)  |
| 合計            | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

表20 教育政策において国・都道府県と意見や利害がくい違う頻度(首長部局所管分野との比較・人口規模別)

| Q12×人口   | 市町村         |             |             | 合計            |
|----------|-------------|-------------|-------------|---------------|
|          | 多い傾向        | 変わらない       | 少ない傾向       |               |
| 5000人未満  | 34 (16.7%)  | 82 (40.2%)  | 88 (43.1%)  | 204 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 41 (18.8%)  | 112 (51.4%) | 65 (29.8%)  | 218 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 59 (20.6%)  | 146 (51.0%) | 81 (28.3%)  | 286 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 29 (20.7%)  | 81 (57.9%)  | 30 (21.4%)  | 140 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 40 (24.4%)  | 85 (51.8%)  | 39 (23.8%)  | 164 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 26 (21.3%)  | 75 (61.5%)  | 21 (17.2%)  | 122 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 10 (21.7%)  | 25 (54.3%)  | 11 (23.9%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 239 (20.3%) | 606 (51.4%) | 335 (28.4%) | 1180 (100.0%) |

注)「多い傾向」は「多かった」と「どちらかといえば多かった」の合計。「少ない傾向」は「少なかった」と「どちらかといえば少なかった」の合計。  
パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

や大きいと考えている首長が市町村で77.8%、都道府県で73.6%を占めている。首長の認識は教育行政・教育政策における上位政府の影響力を大きいとみていることがわかる。

首長自身の影響力についてはどうだろうか。市町村長では教育行政・教育政策における自らの影響力を首長部局所管分野と「変わらない」としている回答が44.1%と最も多く、次いで「やや小さい」が32.3%となっている。一方、知事は「やや小さい」が50.0%、「小さい」が23.7%となっている。

ただし、人口規模によって結果が多少異なる面もある。表18は、市町村長の回答について、人口規模別に集計したものである。国・都道府県の影響力については、人口規模による差はそれほど大きなものではない

が、大規模自治体では国・都道府県の影響力が大きい、やや大きいといった回答が増える傾向がある。一方、首長の影響力については、人口規模が大きくなるほど自らの影響力を小さく捉える傾向が比較的明確にあらわれている。ただこれは教育行政が首長部局から独立しているためだけではなく、自治体組織の規模が大きいことも要因として考えられる<sup>13)</sup>。

次の表19・20は国・都道府県との意見や利害の食い違いがどの程度あったかを、やはり首長部局所管分野との比較で尋ねている。市町村・都道府県とも「変わらなかった」がそれぞれ51.0%、34.2%で最も多くなっている。都道府県は「どちらかといえば多かった」がやや多いが、市町村は回答のばらつきがあり、自治体による違いが大きいようだ。表20からは、人口規模

表21 首長部局の所管分野と比べて国・都道府県の基準が厳しい

| Q13a(Q10a)     | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|----------------|------|----------|------|----------|
| そう思う           | 261  | (20.2%)  | 11   | (28.9%)  |
| どちらかといえばそう思う   | 552  | (42.8%)  | 13   | (34.2%)  |
| どちらともいえない      | 358  | (27.8%)  | 8    | (21.1%)  |
| どちらかといえばそう思わない | 43   | (3.3%)   | 0    | (0.0%)   |
| そう思わない         | 35   | (2.7%)   | 2    | (5.3%)   |
| 無回答・わからない      | 40   | (3.1%)   | 4    | (10.5%)  |
| 合計             | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

表22 首長部局の所管分野と比べて国・都道府県の基準が厳しい(人口規模別)

| Q13a×人口  | 市町村         |             |           | 合計            |
|----------|-------------|-------------|-----------|---------------|
|          | そう思う        | どちらともいえない   | そう思わない    |               |
| 5000人未満  | 120 (61.5%) | 63 (32.3%)  | 12 (6.2%) | 195 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 131 (60.6%) | 69 (31.9%)  | 16 (7.4%) | 216 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 187 (66.1%) | 77 (27.2%)  | 19 (6.7%) | 283 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 98 (68.5%)  | 39 (27.3%)  | 6 (4.2%)  | 143 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 109 (68.6%) | 40 (25.2%)  | 10 (6.3%) | 159 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 84 (69.4%)  | 33 (27.3%)  | 4 (3.3%)  | 121 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 32 (69.6%)  | 12 (26.1%)  | 2 (4.3%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 761 (65.4%) | 333 (28.6%) | 69 (5.9%) | 1163 (100.0%) |

注)「そう思う」は「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計。「そう思わない」は「そう思わない」と「どちらかといえばそう思わない」の合計。  
パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表23 市町村立学校の教職員人事は市町村が行うことが望ましい

| Q13b           | 市町村  |          |
|----------------|------|----------|
| そう思う           | 283  | (22.0%)  |
| どちらかといえばそう思う   | 307  | (23.8%)  |
| どちらともいえない      | 423  | (32.8%)  |
| どちらかといえばそう思わない | 102  | (7.9%)   |
| そう思わない         | 153  | (11.9%)  |
| 無回答・わからない      | 21   | (1.6%)   |
| 合計             | 1289 | (100.0%) |

が大きい自治体では首長部局所管分野と比較して、国や都道府県と意見や利害が食い違う傾向がやや多くなっていることがわかる。ただし、前問でみた国・都道府県の影響力を大きいと捉えている割合と比較すると、意見や利害が食い違う頻度はそれほど多いとはいえない。教育行政における国・都道府県の影響力は大きいと感じている一方で、実際に国や都道府県と意見や利害が異なるケースが多いわけではないことが推測される。

また、表21は教育行政では国・都道府県の基準は首長部局の所管分野と比べて厳しいかどうかを尋ねたも

表24 市町村立学校の教職員人事は市町村が行うことが望ましい(人口規模別)

| Q13b×人口  | 市町村         |             |             |               |
|----------|-------------|-------------|-------------|---------------|
|          | そう思う        | どちらともいえない   | そう思わない      | 合計            |
| 5000人未満  | 82 (39.8%)  | 64 (31.1%)  | 60 (29.1%)  | 206 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 78 (35.6%)  | 83 (37.9%)  | 58 (26.5%)  | 219 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 129 (45.3%) | 104 (36.5%) | 52 (18.2%)  | 285 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 71 (49.3%)  | 50 (34.7%)  | 23 (16.0%)  | 144 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 88 (54.7%)  | 42 (26.1%)  | 31 (19.3%)  | 161 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 69 (56.6%)  | 38 (31.1%)  | 15 (12.3%)  | 122 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 37 (80.4%)  | 7 (15.2%)   | 2 (4.3%)    | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 554 (46.8%) | 388 (32.8%) | 241 (20.4%) | 1183 (100.0%) |

注)「そう思う」は「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計。「そう思わない」は「そう思わない」と「どちらかといえばそう思わない」の合計。

パーセント値は、人口区別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表25 教育委員会制度の仕組みが首長にとって制約となっているか

| Q13c～f(Q10b～e) | 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   |             | 教育委員に任期があることが首長にとって制約となっている |             | 教育長に任期があることが首長にとって制約となっている |             |
|----------------|-------------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|----------------------------|-------------|
|                | 市町村                                 | 都道府県        | 市町村                             | 都道府県        | 市町村                         | 都道府県        | 市町村                        | 都道府県        |
| そう思う           | 108 (8.4%)                          | 4 (10.5%)   | 39 (3.0%)                       | 1 (2.6%)    | 10 (0.8%)                   | 0 (0.0%)    | 11 (0.9%)                  | 1 (2.6%)    |
| どちらかといえばそう思う   | 217 (16.8%)                         | 9 (23.7%)   | 82 (6.4%)                       | 3 (7.9%)    | 25 (1.9%)                   | 2 (5.3%)    | 32 (2.5%)                  | 2 (5.3%)    |
| どちらともいえない      | 340 (26.4%)                         | 3 (7.9%)    | 358 (27.8%)                     | 6 (15.8%)   | 239 (18.5%)                 | 5 (13.2%)   | 227 (17.6%)                | 4 (10.5%)   |
| どちらかといえばそう思わない | 221 (17.1%)                         | 2 (5.3%)    | 260 (20.2%)                     | 3 (7.9%)    | 262 (20.3%)                 | 4 (10.5%)   | 256 (19.9%)                | 4 (10.5%)   |
| そう思わない         | 390 (30.3%)                         | 17 (44.7%)  | 530 (41.1%)                     | 22 (57.9%)  | 735 (57.0%)                 | 24 (63.2%)  | 747 (58.0%)                | 24 (63.2%)  |
| 無回答・わからない      | 13 (1.0%)                           | 3 (7.9%)    | 20 (1.6%)                       | 3 (7.9%)    | 18 (1.4%)                   | 3 (7.9%)    | 16 (1.2%)                  | 3 (7.9%)    |
| 合計             | 1289 (100.0%)                       | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)                   | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)               | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)              | 38 (100.0%) |
| Q13g～i(Q10f～h) | 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  |             | 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 |             | 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 |             |                            |             |
|                | 市町村                                 | 都道府県        | 市町村                             | 都道府県        | 市町村                         | 都道府県        | 市町村                        | 都道府県        |
| そう思う           | 52 (4.0%)                           | 2 (5.3%)    | 65 (5.0%)                       | 2 (5.3%)    | 23 (1.8%)                   | 1 (2.6%)    |                            |             |
| どちらかといえばそう思う   | 157 (12.2%)                         | 2 (5.3%)    | 266 (20.6%)                     | 5 (13.2%)   | 118 (9.2%)                  | 1 (2.6%)    |                            |             |
| どちらともいえない      | 252 (19.6%)                         | 6 (15.8%)   | 362 (28.1%)                     | 12 (31.6%)  | 285 (22.1%)                 | 8 (21.1%)   |                            |             |
| どちらかといえばそう思わない | 240 (18.6%)                         | 6 (15.8%)   | 177 (13.7%)                     | 3 (7.9%)    | 274 (21.3%)                 | 5 (13.2%)   |                            |             |
| そう思わない         | 572 (44.4%)                         | 19 (50.0%)  | 392 (30.4%)                     | 14 (36.8%)  | 561 (43.5%)                 | 21 (55.3%)  |                            |             |
| 無回答・わからない      | 16 (1.2%)                           | 3 (7.9%)    | 27 (2.1%)                       | 2 (5.3%)    | 28 (2.2%)                   | 2 (5.3%)    |                            |             |
| 合計             | 1289 (100.0%)                       | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)                   | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)               | 38 (100.0%) |                            |             |

表26 市町村(都道府県)教育委員会制度は制度の趣旨に沿ってよく機能しているか

| Q13j・k(Q10i・j) | 一般論として、市町村(都道府県)教育委員会制度は制度の趣旨に沿ってよく機能している |          |      |          | 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 |          |      |          |
|----------------|---|----------|------|----------|------------------------------|----------|------|----------|
|                | 市町村                                       |          | 都道府県 |          | 市町村                          |          | 都道府県 |          |
|                | 件数  | 割合       | 件数   | 割合       | 件数                           | 割合       | 件数   | 割合       |
| そう思う           | 114                                       | (8.8%)   | 6    | (15.8%)  | 213                          | (16.5%)  | 9    | (23.7%)  |
| どちらかといえばそう思う   | 436                                       | (33.8%)  | 11   | (28.9%)  | 596                          | (46.2%)  | 16   | (42.1%)  |
| どちらともいえない      | 423                                       | (32.8%)  | 7    | (18.4%)  | 304                          | (23.6%)  | 5    | (13.2%)  |
| どちらかといえばそう思わない | 187                                       | (14.5%)  | 10   | (26.3%)  | 101                          | (7.8%)   | 5    | (13.2%)  |
| そう思わない         | 95  | (7.4%)   | 1    | (2.6%)   | 46                           | (3.6%)   | 1    | (2.6%)   |
| 無回答・わからない      | 34  | (2.6%)   | 3    | (7.9%)   | 29                           | (2.2%)   | 2    | (5.3%)   |
| 合計             | 1289                                      | (100.0%) | 38   | (100.0%) | 1289                         | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

表27 一般論としての市町村教育委員会制度に対する評価と自らの自治体教委に対する評価との関連  
自らの自治体教委への評価(市町村)

| Q13j × Q13k                                  |                    | 自らの自治体教委への評価(市町村) |                  |               |                    |            | 合計            |
|--|--------------------|-------------------|------------------|---------------|--------------------|------------|---------------|
|  |                    | そう思う              | どちらかといえ<br>ばそう思う | どちらともいえ<br>ない | どちらかといえ<br>ばそう思わない | そう思わない     |               |
| 市一<br>般論<br>と<br>して<br>の<br>評<br>価<br>度<br>の | そう思う               | 112 (98.2%)       | 1 (0.9%)         | 1 (0.9%)      | 0 (0.0%)           | 0 (0.0%)   | 114 (100.0%)  |
|  | どちらかといえ<br>ばそう思う   | 78 (17.9%)        | 350 (80.5%)      | 6 (1.4%)      | 1 (0.2%)           | 0 (0.0%)   | 435 (100.0%)  |
|  | どちらともいえ<br>ない      | 18 (4.3%)         | 196 (46.7%)      | 190 (45.2%)   | 14 (3.3%)          | 2 (0.5%)   | 420 (100.0%)  |
|  | どちらかといえ<br>ばそう思わない | 1 (0.5%)          | 35 (19.0%)       | 83 (45.1%)    | 63 (34.2%)         | 2 (1.1%)   | 184 (100.0%)  |
|  | そう思わない             | 3 (3.2%)          | 5 (5.4%)         | 21 (22.6%)    | 22 (23.7%)         | 42 (45.2%) | 93 (100.0%)   |
| 合計   |                    | 212 (17.0%)       | 587 (47.1%)      | 301 (24.2%)   | 100 (8.0%)         | 46 (3.7%)  | 1246 (100.0%) |

の、表22はその人口規模別集計(市町村のみ)である。市町村・都道府県ともおおむね3分の2が「そう思う」または「どちらかといえればそう思う」と答えている。また人口の多い自治体ほどそう答える傾向がやや強い。これまでの分析とほぼ同様の傾向を示しているといえよう。

### (3) 地方教育行政や教育委員会制度に関する現状認識

本調査の重要な目的の一つは、地方教育行政や教育委員会制度に関する首長の現状認識や評価を把握することにある。ここではその点に関する回答結果を検討していきたい。

最初に、現在進行中の教育行政改革をめぐる重要な論点の一つである教職員の人事権に関する設問の結果を紹介する。本調査では、市町村長に対して、教職員の人事権を市町村に委譲すべきか否かについて質問を行った。この結果は表23、表24(人口規模別集計)の通りである。

単純集計の結果からは、市町村立学校の教職員人事を市町村が行うことについて、そう思う、またはどちらかといえればそう思うと答えた市町村長が合わせて45.8%であった。ただし、どちらともいえないが32.8%、どちらかといえればそう思わない、そう思わないとの回答も合わせて19.8%を占めており、全体として市町村への人事権委譲に賛成の意見が多数であるが、異論も決して少なくないというのが現状での首長の意見である。

ただし上記の設問を人口規模別にみると、自治体の規模によって首長の意見の違いがはっきり出ていることがわかる。表24では、特に1万人未満の小規模自治体では人事権委譲について否定的な意見が25~30%を占め、肯定的な意見との差はわずか10%程度に過ぎ

ない。一方で、5万人以上の自治体では過半数が人事権の委譲に賛成であり、特に30万人以上では約80%が肯定的な見解である。あらかじめ予想されたことであるが、小規模自治体では人事権が市町村に委譲された際に適材を確保できるのか、また教員給与を負担することになった場合に財政的負担に耐えられるのかについて不安が大ききことがうかがえる。本調査での設問の中でも、この設問はとりわけ人口規模による意見の違いが明確にあらわれた回答となっている。

次に教育委員会制度に関する現状認識について尋ねた設問の結果が表25である。ここでは、教育委員会が首長部局から独立していることや合議制であることが首長にとって制約となっているのか、また合議制であることで教育委員の責任が不明確となっているのか、あるいは事務執行が遅滞しがちであるのかを尋ねた。また、教育委員・教育長に任期があることや、議会同意が必要なことが首長にとって制約となっているのかについても質問した。

集計の結果からは、「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ため教育委員の責任が不明確となっている」以外の設問については、どちらかといえればそう思わない、そう思わないの合計が60%を超えている。教育委員会は合議制であることは首長にとってはそれほど制約とはなっていないし、また教育長や教育委員に任期があり議会同意が必要なことも多くの首長は制約とは感じていないようだ。また、教育委員会については合議制であるため事務執行が遅滞しがちであるとの批判も一部にはあるが、必ずしもそう思っていない首長が多い。さらに、「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ため教育委

表28 下記の教育課題に首長は関与すべきか

| Q14(Q11)a~d | 教職員組合との交渉への首長の関与 |             | 学校統廃合                 |             | 国旗・国歌に関する問題   |             | 教科書採択         |             |
|-------------|------------------|-------------|-----------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|             | 市町村              | 都道府県        | 市町村                   | 都道府県        | 市町村           | 都道府県        | 市町村           | 都道府県        |
| 関与すべき       | 79 (6.1%)        | 4 (10.5%)   | 1100 (85.3%)          | 21 (55.3%)  | 376 (29.2%)   | 5 (13.2%)   | 89 (6.9%)     | 1 (2.6%)    |
| どちらともいえない   | 264 (20.5%)      | 7 (18.4%)   | 133 (10.3%)           | 10 (26.3%)  | 517 (40.1%)   | 12 (31.6%)  | 318 (24.7%)   | 7 (18.4%)   |
| 関与すべきでない    | 897 (69.6%)      | 21 (55.3%)  | 48 (3.7%)             | 2 (5.3%)    | 363 (28.2%)   | 15 (39.5%)  | 855 (66.3%)   | 24 (63.2%)  |
| 無回答・わからない   | 49 (3.8%)        | 6 (15.8%)   | 8 (0.6%)              | 5 (13.2%)   | 33 (2.6%)     | 6 (15.8%)   | 27 (2.1%)     | 6 (15.8%)   |
| 合計          | 1289 (100.0%)    | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)         | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) |
| Q14(Q11)e~g | 学校での事件・事故の対応     |             | 少数教育の導入など<br>学力問題への対応 |             | 県費負担教職員の異動    |             |               |             |
|             | 市町村              | 都道府県        | 市町村                   | 都道府県        | 市町村           | 都道府県        |               |             |
| 関与すべき       | 555 (43.1%)      | 5 (13.2%)   | 495 (38.4%)           | 19 (50.0%)  | 195 (15.1%)   | 3 (7.9%)    |               |             |
| どちらともいえない   | 500 (38.8%)      | 17 (44.7%)  | 482 (37.4%)           | 12 (31.6%)  | 423 (32.8%)   | 8 (21.1%)   |               |             |
| 関与すべきでない    | 223 (17.3%)      | 10 (26.3%)  | 291 (22.6%)           | 2 (5.3%)    | 644 (50.0%)   | 22 (57.9%)  |               |             |
| 無回答・わからない   | 11 (0.9%)        | 6 (15.8%)   | 21 (1.6%)             | 5 (13.2%)   | 27 (2.1%)     | 5 (13.2%)   |               |             |
| 合計          | 1289 (100.0%)    | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)         | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) |               |             |

員の責任が不明確となっている」かどうかについても、過半数には達しないものの、半数弱はそう思わない、またはどちらかといえばそう思わないと回答しており、そう思う、どちらかといえばそう思うとの回答はそれよりも少ない。以上の設問の結果からは、全体として、教育委員会制度の仕組み自体が首長を制約しているというわけではなく、仮に首長の影響力が阻害されていることがあるとすれば、それは教育委員会制度の仕組みとは別の要因によるものと推測される。

次の表26は、教育委員会制度が制度の趣旨に沿ってよく機能しているかどうかを尋ねたものである。本調査では、一般論としてどう思うかと、自らの自治体教委ではどう思うかを分けて質問した。一般論としてどう思うかについては、市町村では機能しているとの見解（そう思う、どちらかといえばそう思うの合計）が42.6%、どちらともいえないが32.8%、機能していない（どちらかといえばそう思わない、そう思わない）との意見が21.9%となっている。都道府県では機能しているとの回答が44.7%、どちらともいえないが18.4%、機能していないとの回答が28.9%である。市町村・都道府県とも、一般論として機能しているという見解が多数派ではあるものの、どちらともいえない、機能していないとの見方も少なくない。意見は分かれていると言ってもよいだろう。一方、自らの自治体教委についてはどうかというと、こちらは市町村・都道府県とも6割強が機能していると答えており、機能していないとの意見は市町村で11.4%、都道府県で15.8%に過ぎない。一般論としてどう思うかと、自教委についてどうかという意見は必ずしも一致していない。そこで、一般論として評価と、自教委についての評価をク

ロスさせてみた。その結果は表27の通りである。表中に斜体で記している箇所は、一般論としての評価と自教委への評価が同じ場合をあらわしている。一般論として肯定的な回答の場合は、ほとんどが自らの自治体教委もよく機能していると考えており、両者の評価はほぼ一致している。しかし、一般論として教育委員会制度が機能していないと考えていても、むしろ自教委は機能していると考えている場合は少なくない。表27をみると、一般論としての評価よりも自教委への評価の方が好意的な傾向が明確にあらわれている。特に一般論としては否定的な回答の場合、その傾向が顕著である。つまり、「一般論として教育委員会制度は機能していないが、自らの自治体はまずまず機能している」と考えている首長が一定数存在しており、一般論としての評価と自らの自治体教委への評価は相関はあるけれども必ずしも一致していないことがわかる。

次の設問に移る。本調査ではいくつかの教育課題に関して、首長が関与すべきと考えるかどうかを質問している。この結果からは、比較的社会問題化しやすい教育問題に関して、首長自らがどのようなスタンスをとるべきと考えているかがわかる。学校統廃合は市町村・都道府県とも首長は関与すべきであるとの意見が多く、学校での事件・事故の対応は市町村では関与すべきとの意見が比較的多かった。一方、教職員組合との交渉、教科書採択、県費負担教職員の異動については関与すべきでないとの回答が市町村・都道府県とも多数を占めた。国旗・国歌に関する問題<sup>16)</sup>、少数教育の導入など学力問題への対応については意見が分かれたが、少数教育の導入などに関しては、都道府県では関与すべきとの意見が半数を占めた。

表29 今後の教育委員会制度の在り方について

| Q15a～c(Q12a～c) | 現行の教育委員会制度を変更する必要はない |             | 合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る |             | 現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う |             |
|----------------|----------------------|-------------|------------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
|                | 市町村                  | 都道府県        | 市町村                                | 都道府県        | 市町村                          | 都道府県        |
| 賛成             | 162 (12.6%)          | 5 (13.2%)   | 296 (23.0%)                        | 11 (28.9%)  | 90 (7.0%)                    | 3 (7.9%)    |
| どちらかといえば賛成     | 321 (24.9%)          | 9 (23.7%)   | 566 (43.9%)                        | 9 (23.7%)   | 105 (8.1%)                   | 3 (7.9%)    |
| どちらともいえない      | 429 (33.3%)          | 7 (18.4%)   | 260 (20.2%)                        | 7 (18.4%)   | 334 (25.9%)                  | 8 (21.1%)   |
| どちらかといえば反対     | 227 (17.6%)          | 10 (26.3%)  | 73 (5.7%)                          | 4 (10.5%)   | 389 (30.2%)                  | 6 (15.8%)   |
| 反対             | 108 (8.4%)           | 3 (7.9%)    | 48 (3.7%)                          | 2 (5.3%)    | 327 (25.4%)                  | 15 (39.5%)  |
| 無回答・わからない      | 42 (3.3%)            | 4 (10.5%)   | 46 (3.6%)                          | 5 (13.2%)   | 44 (3.4%)                    | 3 (7.9%)    |
| 合計             | 1289 (100.0%)        | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)                      | 38 (100.0%) | 1289 (100.0%)                | 38 (100.0%) |

表30 仮に教育委員会の設置が首長自身の選択に委ねられた場合どうするか

| Q16(Q13)                    | 市町村           | 都道府県        |
|-----------------------------|---------------|-------------|
| 現行の教育委員会制度を変更せずそのまま維持する     | 430 (33.4%)   | 9 (23.7%)   |
| 教育委員会を維持するが、必要な制度的改善を図る     | 666 (51.7%)   | 16 (42.1%)  |
| 現行の教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行う | 169 (13.1%)   | 5 (13.2%)   |
| その他                         | 13 (1.0%)     | 5 (13.2%)   |
| 無回答・わからない                   | 11 (0.9%)     | 3 (7.9%)    |
| 合計                          | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) |

## 6 今後の教育委員会制度の在り方について

ここまでの分析では首長の現状認識について検討を加えてきたが、ここでは今後の教育委員会制度の在り方について分析を行う。言うまでもなく、本調査の重要な一部分をなす設問である。教育委員会制度の見直しが論議されるなか、首長はどのような在り方が今後望ましいと考えているのだろうか。また、最近では教育委員会の必置を見直そうとする動きが出てきているが、では仮に教育委員会が必置でなくなった場合に、首長の多くは教育委員会を廃止するのであろうか。それとも、教育委員会の設置を維持するのであろうか。本稿ではこの点に関する質問の結果も紹介したい。

まず、今後の教育委員会制度の在り方について「現行の教育委員会制度を変更する必要はない」、「合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る」、「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」という意見への賛否

をそれぞれ5段階で尋ねた。その結果は表29の通りである。

「現行の教育委員会制度を変更する必要はない」という意見に関しては、その賛否は分かれた。市町村では賛成、どちらかといえば賛成という肯定的な見解が37.5%を占めたが、どちらともいえないが33.3%、どちらかといえば反対、反対という否定的な見解が26.0%を占め、評価は三分された。都道府県については、どちらともいえないの割合が18.4%とやや少ないが、賛否はそれぞれ36.9%、34.2%とほぼ拮抗している。

次に「合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る」との見解についてどう思うかを尋ねたところ、こちらは市町村で66.9%、都道府県で52.6%が肯定的な回答であった。反対（どちらかといえば反対も含む）との意見は市町村で9.4%、都道府県で15.8%にとどまっている。

逆に、「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」については、否定的な意見が市町



村で55.6%、都道府県で55.3%を占め、教育委員会制度を廃止して首長の直轄とすることには反対する首長が多かった。賛成（どちらかといえば賛成も含む）との見解を示した回答は、市町村で15.1%、都道府県で15.8%であった。

これらの結果からは、現行の教育委員会制度は維持すべきと考えているが、何らかの制度的改善が必要であるとする首長が多数であり、教育委員会制度を廃止すべきと考えている首長は現状では少数であるということができよう。

また、現在の教育委員会制度改革をめぐる主な論点の一つとして、前にも述べたように教育委員会を全ての自治体において必置とすべきかどうかという点があげられる。そこで本調査では、教育委員会の設置が首長の判断に委ねられた際に、首長自身はどのような対応を採るかを質問した。その結果は表30に示した通りである。「教育委員会を維持するが、必要な制度的改善を図る」との回答が市町村で51.7%、都道府県で42.1%といずれも最も多かった。次いで、「現行の教育委員会制度を変更せずそのまま維持する」との回答が続き（市町村33.4%、都道府県23.7%）、「現行の教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行う」との回答は市町村13.1%、都道府県13.2%にとどまった。市町村で約85%、都道府県で約65%の首長が、仮に教育委員会が必置でなくなったとしても教育委員会を設置すると回答している。これらの意見の差異がどのような要因によって生じるのかは理論的・政策的にも非常に興味深いが、この点に関する分析は別の機会に譲りたい。本稿ではさしあたり、現時点では教育委員会をそのまま、あるいは改善しつつ維持したいと考える首長が多数派であることを指摘しておく。

## 7 教育委員・教育長との関係について

本調査では、最後の質問項目として首長と教育委員・教育長との関係を取り上げた。質問項目は以下の点である。(1)現在の教育長の経歴、および首長自身が任命したかどうか。(2)教育委員・教育長との接触・連絡の頻度、および意思疎通の程度。(3)首長の意図通りに教育委員・教育長を任命できているか、できない場合その理由は何か。(4)任命承認制廃止による影響や変化、(5)教育長として登用したい職種。以下、順に結果をみていく。

表31 現在の教育長の経歴

| Q17             | 市町村  |          |
|-----------------|------|----------|
| 市町村立学校出身者       | 733  | (56.9%)  |
| 都道府県立学校出身者      | 112  | (8.7%)   |
| 当該自治体の行政職員出身者   | 317  | (24.6%)  |
| 当該自治体以外の行政職員出身者 | 43   | (3.3%)   |
| その他外部からの登用      | 60   | (4.7%)   |
| 無回答・わからない       | 24   | (1.9%)   |
| 合計              | 1289 | (100.0%) |

表32 現在の教育長が就任した時の首長

| Q18       | 市町村  |          |
|-----------|------|----------|
| 現在の首長自身   | 950  | (73.7%)  |
| 前任の首長     | 296  | (23.0%)  |
| それ以前の首長   | 21   | (1.6%)   |
| 無回答・わからない | 22   | (1.7%)   |
| 合計        | 1289 | (100.0%) |

表33 首長自身が現在の教育長を再任したことがある

| SQ18 | 市町村 |          |
|------|-----|----------|
| あり   | 135 | (42.6%)  |
| なし   | 157 | (49.5%)  |
| 無回答  | 25  | (7.9%)   |
| 合計   | 317 | (100.0%) |

注)パーセント値は、Q18で「前任の首長」「それ以前の首長」と回答した自治体数(317自治体)に対する比率(百分率)である。

### (1)現在の教育長の経歴

教育長の経歴については、市町村長調査のみ質問項目を設定した<sup>17)</sup>。全体としては、市町村立学校の出身者が56.9%を占めており、次いで当該自治体の行政職員出身者が24.6%となっている。市町村教育長については、他の調査等でも明らかになっている通り、教員出身者と行政職出身者の割合がおおむね2対1となっている。ただし、人口規模別にみるとやや違いもある

表34 教育委員・教育長との接触・連絡の頻度

| Q19(Q14) | 市町村           |               |               | 都道府県        |             |             |
|----------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
|          | 教育委員長         | 他の教育委員        | 教育長           | 教育委員長       | 他の教育委員      | 教育長         |
| ほぼ毎日     | 4 (0.3%)      | 0 (0.0%)      | 154 (11.9%)   | 0 (0.0%)    | 0 (0.0%)    | 2 (5.3%)    |
| 週に2～3回位  | 16 (1.2%)     | 4 (0.3%)      | 455 (35.3%)   | 0 (0.0%)    | 0 (0.0%)    | 8 (21.1%)   |
| 週に1回位    | 59 (4.6%)     | 18 (1.4%)     | 470 (36.5%)   | 0 (0.0%)    | 0 (0.0%)    | 15 (39.5%)  |
| 月に1～2回位  | 591 (45.8%)   | 380 (29.5%)   | 168 (13.0%)   | 6 (15.8%)   | 4 (10.5%)   | 7 (18.4%)   |
| 半年に数回以下  | 586 (45.5%)   | 841 (65.2%)   | 6 (0.5%)      | 26 (68.4%)  | 28 (73.7%)  | 1 (2.6%)    |
| 無回答など    | 33 (2.6%)     | 46 (3.6%)     | 36 (2.8%)     | 6 (15.8%)   | 6 (15.8%)   | 5 (13.2%)   |
| 合計       | 1289 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) | 38 (100.0%) | 38 (100.0%) |

注)「他の教育委員」は、教育委員長・教育長を除く教育委員の平均値。  
「無回答など」は欠員・空席の場合を含む。

表35 教育委員・教育長との意思疎通の程度

| Q20(Q15)  | 市町村           |               |               | 都道府県        |             |             |
|-----------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
|           | 教育委員長         | 他の教育委員        | 教育長           | 教育委員長       | 他の教育委員      | 教育長         |
| よくできている   | 162 (12.6%)   | 81 (6.3%)     | 708 (54.9%)   | 4 (10.5%)   | 3 (7.9%)    | 25 (65.8%)  |
| まあできている   | 668 (51.8%)   | 553 (42.9%)   | 489 (37.9%)   | 16 (42.1%)  | 11 (28.9%)  | 9 (23.7%)   |
| どちらともいえない | 232 (18.0%)   | 352 (27.3%)   | 48 (3.7%)     | 10 (26.3%)  | 12 (31.6%)  | 1 (2.6%)    |
| あまりできていない | 165 (12.8%)   | 211 (16.4%)   | 18 (1.4%)     | 4 (10.5%)   | 7 (18.4%)   | 0 (0.0%)    |
| できていない    | 43 (3.3%)     | 70 (5.4%)     | 1 (0.1%)      | 0 (0.0%)    | 1 (2.6%)    | 0 (0.0%)    |
| 無回答など     | 19 (1.5%)     | 22 (1.7%)     | 25 (1.9%)     | 4 (10.5%)   | 4 (10.5%)   | 3 (7.9%)    |
| 合計        | 1289 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 1289 (100.0%) | 38 (100.0%) | 38 (100.0%) | 38 (100.0%) |

注)「他の教育委員」は、教育委員長・教育長を除く教育委員の平均値。  
「無回答など」は欠員・空席の場合を含む。

18)。

また、現在の教育長が就任した時の首長は、現在の首長（つまり回答者自身）が73.7%となっている。また残りの3割弱も、そのうちの半数弱は現在の首長によって再任されており、全体の8割以上の首長が現在の教育長を教育委員として任命した経験を持っている。現在の教育長の任命に際して全く関与していない首長は少ない。

## (2) 教育委員・教育長との接触・連絡の頻度および意思疎通の程度

教育行政に関する首長の権限で重要なものの一つが教育委員の任命である。現在は都道府県・市町村とも教育委員のうちから教育長が選ばれるため、首長は教育委員の任命を通じて教育長の選任にも大きな影響力を持っている。では、そのようにして選ばれた教育委員・教育長は実際に首長とどの程度接触や連絡を行っているのだろうか。表34は首長と教育委員・教育長との接触・連絡の頻度を尋ねた結果である。この表からは、市町村では教育委員長が月に1～2回もしくは半

年に数回以下がそれぞれ45%ほどで、約9割の首長が月に1～2回以下しか教育委員長と接触していないことがわかる。その他の教育委員（教育長を除く）とは半年に数回以下が65%を占めている。一方、教育長は常勤職なので当然首長との接触は多く、前述の総務部長よりは頻度は少ないもの、週に1回位と週に2～3回位がそれぞれ35%程度となっている。また11.9%はほぼ毎日と回答している。なお人口規模の多い自治体では当然接触・連絡の頻度は少なくなる傾向がみられる<sup>19)</sup>。都道府県については教育委員長、その他の教育委員（教育長を除く）とも7割前後が半年に数回以下と答えている。教育長も週に1回位が39.5%と最も多く、接いで週に2～3回（21.1%）、月に1～2回位（18.4%）の順であった。いずれも市町村より頻度は少なくなっている。

次に教育委員・教育長との意思疎通の程度については、市町村では教育委員長との意思疎通ができている（よくできている+まあできている）と考えている首長は64.4%、できていない（あまりできていない+できていない）との回答は16.1%と少なかった。また教

表36 首長自身の意図通りに教育委員を選任できているか

| Q21(Q16)                | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|-------------------------|------|----------|------|----------|
| 思った通りにできている             | 930  | (72.1%)  | 31   | (81.6%)  |
| たまにできないことがある            | 234  | (18.2%)  | 0    | (0.0%)   |
| しばしばできないことがある           | 26   | (2.0%)   | 1    | (2.6%)   |
| 全く思った通りにできていない          | 9    | (0.7%)   | 0    | (0.0%)   |
| 首長に就任してから教育委員を任命したことがない | 61   | (4.7%)   | 2    | (5.3%)   |
| その他                     | 10   | (0.8%)   | 1    | (2.6%)   |
| 無回答                     | 19   | (1.5%)   | 3    | (7.9%)   |
| 合計                      | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

表37 意図通りに教育委員が選任できない理由(複数回答可)

| SQ21(SQ16)                  | 市町村 |         | 都道府県 |          |
|-----------------------------|-----|---------|------|----------|
| 地域ごとのバランスに配慮する必要がある         | 184 | (68.4%) | 0    | (0.0%)   |
| 職業や各種団体ごとのバランスに配慮する必要がある    | 40  | (14.9%) | 0    | (0.0%)   |
| 年齢や性別のバランスに配慮する必要がある        | 107 | (39.8%) | 0    | (0.0%)   |
| 議会の会派ごとのバランスに配慮する必要がある      | 22  | (8.2%)  | 0    | (0.0%)   |
| (都道府県や)国から派遣される人材に配慮する必要がある | 1   | (0.4%)  | 0    | (0.0%)   |
| 適任者が見つからなかった                | 45  | (16.7%) | 0    | (0.0%)   |
| 議会で同意が得られなかった               | 32  | (11.9%) | 1    | (100.0%) |

注)パーセント値は、Q21(Q16)で「たまに」「しばしば」「全く」と回答した自治体数(市町村269自治体、都道府県1自治体)に対する比率(百分率)である。なお複数回答があるため、パーセント値の合計は100%とはならない。

表38 首長自身の意図通りに教育長候補者を選任できているか

| Q22(Q17)                  | 市町村  |          | 都道府県 |          |
|---------------------------|------|----------|------|----------|
| 思った通りにできている               | 1057 | (82.0%)  | 30   | (78.9%)  |
| 思った通りにできないことがある           | 76   | (5.9%)   | 0    | (0.0%)   |
| 全く思った通りにできていない            | 4    | (0.3%)   | 0    | (0.0%)   |
| 首長に就任してから教育長候補者を任命したことがない | 137  | (10.6%)  | 5    | (13.2%)  |
| その他                       | 7    | (0.5%)   | 0    | (0.0%)   |
| 無回答など                     | 8    | (0.6%)   | 3    | (7.9%)   |
| 合計                        | 1289 | (100.0%) | 38   | (100.0%) |

育委員については49.2%ができている、21.8%ができ

ていないと回答していた。これに対し教育長ではできているとの回答が92.8%となっており、教育委員長や他の教育委員と比べて非常によく意思疎通ができていることがうかがえる<sup>20)</sup>。都道府県についても、ほぼ同様の傾向であった。

(3) 首長の意図通りに教育委員・教育長を任命できているか

教育委員の任命は首長の権限であるが、地教行法では議会による同意が必要とされており、制度上必ずしも首長の意図通りに教育委員が任命できるとは限らない仕組みとなっている。また、自治体内の地域ごとのバランスや職業・団体ごとのバランスといったインフォーマルな制約が存在する場合もあるともいわれている。実際には、首長は自らの意図通りに教育委員を任命できているのであろうか。

表36は、教育長候補者以外の教育委員について、意図通りに選任できているかを尋ねたものである。「思った通りにできている」との回答が市町村で72.1%、都道府県で81.6%を占めており、首長の意図通りに教育委員を選任できている場合が多いことがわかる。一方で、市町村長の20.9%が意図通りに選任できないことがあるとも回答している。都道府県で思った通りに選任できないことがあると答えたのは1名(2.6%)のみであった。

意図通りに選任できない理由として、最も多かったのが「地域ごとのバランスに配慮する必要があるため」というもので、首長の意図通りに選任できない場合があるとの回答のうち68.4%(市町村のみ)がこの理由を挙げている。この回答からは、一部の自治体では校区ごとや地区ごとに教育委員を任命するというインフォーマルな慣習が存在していることがうかがえる。次に多いのは年齢や性別のバランスに配慮する必要がある(39.8%)との回答である。ただし、地教行法では教育委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮するよう努力義務が課せられており、年齢や性別のバランスに配慮することは法制度上予定されているともいえる。また職業や各種団体のバランスに配慮する必要がある、あるいは適任者が見つからないといった回答もそれぞれ15%程度あった。

続いて教育長候補者について、首長の意図通りに選任できているかとの問いについては、思った通りにできているとの回答が市町村82.0%、都道府県78.9%で

あった(表38参照)。首長に就任してから教育長候補者を任命したことがない首長が10%程度いることを考えれば、大多数の首長は教育長候補者を思った通りに選任できているといえよう。

表39は意図通りに教育長候補者を選任できない理由を尋ねた設問の結果(都道府県は該当例がなかったので、市町村のみ)であるが、適任者が見つからなかったとの理由が最も多く、選任できないケースの48.8%がこれに当たる。また議会で同意が得られなかったとの回答が25.0%を占めた。次いで行政職出身者か教育職出身者かがあらかじめ決まっているとの回答が12.5%であった。教育長については都道府県や国からの出向者がポストを占めるケース、いわゆる「天下り」が批判されることがあるが、都道府県や国から派遣される人材に配慮する必要があるとの回答は3.8%に過ぎず、都道府県や国からの出向者の存在が教育長の選任に影響を与えるケースは非常に少ないことがわかる。

(4) 任命承認制廃止による影響や変化

1990年代後半に行われた地方分権改革において、教育行政では教育長に対するいわゆる任命承認制が地方分権を妨げる仕組みであるとして最も批判され、地方分権一括法により廃止された。その後4年余りが経過したが、では任命承認制廃止による影響や変化はどの程度生じていると首長は認識しているのだろうか。

表40は、任命承認制廃止による影響や変化を尋ねた設問の結果である。無回答・分からないが多いのは、分権改革後に就任した首長については事情が分からない場合が多いためである。「それほど変化はない」との回答が市町村で75.4%、都道府県で47.4%となっており、無回答・わからないといった回答を差し引けば、市町村ではほとんどの首長が特に変化はないと答えている。また都道府県でも無回答・わからないを除いた有効回答のうち約4分の3の知事は変化がないとの認識である。任命承認制の廃止は、地方分権改革における重要な制度改正であるとされていたが、回答からはもともとそれほど機能していた制度ではなく、大きな影響や変化はそれほど起こっていないことがうかがえる。

(5) 教育長として登用したい職種

最後に教育長として登用したい職種について尋ね

表39 意図通りに教育委員長候補が選任できない理由(複数回答可)

| SQ22                      | 市町村        |
|---------------------------|------------|
| 行政職出身者か教育職出身者があらかじめ決まっている | 10 (12.5%) |
| 都道府県や国から派遣される人材に配慮する必要がある | 3 (3.8%)   |
| 適任者が見つからなかった              | 39 (48.8%) |
| 議会でも意図が得られなかった            | 20 (25.0%) |
| その他                       | 12 (15.0%) |

注)パーセント値は、Q22で「できないことがある」「全くできない」と回答した自治体数(市町村80自治体)に対する比率(百分率)である。なお複数回答があるため、パーセント値の合計は100%とはならない。また都道府県は該当自治体がない。

表40 任命承認制廃止による影響や変化

|           | Q23(Q18) |          | 市町村 |          | 都道府県 |  |
|-----------|----------|----------|-----|----------|------|--|
| 非常に大きかった  | 26       | (2.0%)   | 4   | (10.5%)  |      |  |
| やや大きかった   | 53       | (4.1%)   | 2   | (5.3%)   |      |  |
| それほど変化はない | 972      | (75.4%)  | 18  | (47.4%)  |      |  |
| その他       | 16       | (1.2%)   | 3   | (7.9%)   |      |  |
| 無回答・わからない | 222      | (17.2%)  | 11  | (28.9%)  |      |  |
| 合計        | 1289     | (100.0%) | 38  | (100.0%) |      |  |

表41 教育長として登用したいと思う職種(1番目)(人口規模別)

| Q24×人口   | 市町村                   |                     |                               |                    | 有効回答数         |
|----------|-----------------------|---------------------|-------------------------------|--------------------|---------------|
|          | 1位                    | 2位                  | 3位                            |                    |               |
| 5000人未満  | 市町村立学校出身者 86 (46.7%)  | 首長部局職員 43 (23.4%)   | 民間からの登用 32 (17.4%)            | 民間からの登用 32 (17.4%) | 184 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 市町村立学校出身者 90 (48.6%)  | 民間からの登用 45 (24.3%)  | 首長部局職員 28 (15.1%)             | 首長部局職員 28 (15.1%)  | 185 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 市町村立学校出身者 163 (62.7%) | 民間からの登用 41 (15.8%)  | 首長部局職員 30 (11.5%)             | 首長部局職員 30 (11.5%)  | 260 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 市町村立学校出身者 71 (57.7%)  | 民間からの登用 21 (17.1%)  | 首長部局職員 13 (10.6%)             | 首長部局職員 13 (10.6%)  | 123 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 市町村立学校出身者 81 (61.8%)  | 民間からの登用 28 (21.4%)  | 首長部局職員 12 (9.2%)              | 首長部局職員 12 (9.2%)   | 131 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 市町村立学校出身者 59 (59.0%)  | 首長部局職員 11 (11.0%)   | 民間からの登用 10 (10.0%)            | 民間からの登用 10 (10.0%) | 100 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 市町村立学校出身者 17 (50.0%)  | 民間からの登用 8 (23.5%)   | 首長部局職員 7 (20.6%)              | 首長部局職員 7 (20.6%)   | 34 (100.0%)   |
| 合計       | 市町村立学校出身者 567 (55.8%) | 民間からの登用 185 (18.2%) | 首長部局職員 144 (14.2%)            | 首長部局職員 144 (14.2%) | 1017 (100.0%) |
|          | 都道府県                  |                     |                               |                    |               |
| (Q19)    | 民間からの登用 15 (62.5%)    | 文科省以外の中央省庁出身者       | 市町村立学校出身者・教育委員会事務局職員 2 (8.3%) | 2 (8.3%)           | 29 (100.0%)   |

注)無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表42 教育長として登用したい職種・重み付き集計

| Q24      | 1位               | 2位                   | 3位                | 4位                | 5位                    | 有効回答数 |
|----------|------------------|----------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------|
| 5000人未満  | 市町村立学校出身者 (1.90) | 首長部局職員 (1.36)        | 民間からの登用 (1.05)    | 教育委員会事務局職員 (0.64) | 都道府県立学校出身者 (0.53)     | 184   |
| 5000~1万人 | 市町村立学校出身者 (1.89) | 民間からの登用 (1.25)       | 首長部局職員 (1.01)     | 都道府県立学校出身者 (0.68) | 教育委員会事務局職員 (0.49)     | 185   |
| 1~3万人    | 市町村立学校出身者 (2.28) | 民間からの登用 (1.07)       | 首長部局職員 (0.85)     | 都道府県立学校出身者 (0.80) | 教育委員会事務局職員 (0.36)     | 260   |
| 3~5万人    | 市町村立学校出身者 (2.12) | 民間からの登用 (1.20)       | 都道府県立学校出身者 (0.80) | 首長部局職員 (0.79)     | 都道府県教育委員会事務局職員 (0.38) | 123   |
| 5~10万人   | 市町村立学校出身者 (2.31) | 民間からの登用 (1.19)       | 首長部局職員 (0.80)     | 都道府県立学校出身者 (0.64) | 教育委員会事務局職員 (0.37)     | 131   |
| 10~30万人  | 市町村立学校出身者 (2.26) | 民間からの登用 (0.87)       | 都道府県立学校出身者 (0.86) | 首長部局職員 (0.74)     | 教育委員会事務局職員 (0.54)     | 100   |
| 30万人以上   | 市町村立学校出身者 (2.18) | 民間からの登用 (1.26)       | 首長部局職員 (1.21)     | 教育委員会事務局職員 (0.56) | 都道府県立学校出身者 (0.32)     | 34    |
| 合計       | 市町村立学校出身者 (2.12) | 民間からの登用 (1.12)       | 首長部局職員 (0.96)     | 都道府県立学校出身者 (0.70) | 教育委員会事務局職員 (0.45)     | 1017  |
|          | 都道府県             |                      |                   |                   |                       |       |
| (Q19)    | 民間からの登用 (2.88)   | 文科省以外の中央省庁出身者 (1.04) | 教育委員会事務局職員 (0.96) | 市町村立学校出身者 (0.60)  | 都道府県立学校出身者 (0.28)     | 25    |

注)括弧内は1番目に挙げたものを3点、2番目を2点、3番目を1点として合計し、有効回答数で割った値。1~3番目のうち1つ以上の回答があったものを有効回答としている。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

た。表41は最も教育長に登用したいと思う職種の集計、表42は順位を加味した集計の結果である。表41、表42を通じて市町村で最も数値が高いのは市町村立学校の出身者であるが、次に民間からの登用を望む回答

が多い。従来ほとんどを占めていた教育職・行政職からの登用ではなく、新しいリクルート源を欲している首長が少なくないようである。3番目には首長部局の職員に登用したいとの回答が多かった。都道府県につ

いては民間からの登用を望む回答が非常に多く、こちらは市町村以上に従来の人材源以外からの登用が望ましいと考えているようである。次いで文科省以外の中央省庁出身者を登用したいとの意見が多かった。近年、出向官僚は中央による統制ではなく、地方が戦略的に出向者を受け入れているとの主張がある（稲継2000）。本調査の結果からも、文科省以外の中央省庁から教育長への出向を望む知事が一定数存在することがうかがえよう。

## 8 おわりに

以上、本稿では2004年に実施した知事・市町村長調査の全体像とその結果の概要を報告した。ただし本調査での設問は多岐にわたるうえ、本稿では仮説検証を目的とした分析は行っていない。そのため、調査結果については読者の興味・関心によって様々な意見や議論がありうるが、ここでは調査結果全体を通じて筆者が重要と考える点を3点述べてまとめにかえることとしたい。

まず第1に、本調査の主な目的の一つは教育委員会制度に対する首長の現状認識を明らかにすることであった。その点について言えば、首長は教育委員会制度に対して、改善の必要は感じつつも、制度自体の必要性についてはおおむね肯定的な回答が多かったと言える。多くの首長にとっては、現行の教育委員会制度にもそれなりのメリットを感じていることが推測されるとともに、現時点では教育委員会について廃止の必要性をそれほどには感じてはいないと言えよう。

第2に、首長は教育行政について、自らの影響力をやや小さく捉える傾向があり、逆に国や都道府県の影響力をやや大きく捉える傾向がみられた。これは教育行政がいわゆる縦割り性の強い分野であるとの認識が首長の間では強いことを示唆している。確かに行政学などでは、首長から独立した教育委員会制度の存在が縦割り性を強めているとの認識が通説的であるように思う。

ただし、こういった認識が本当に正しいのかは、本稿のような意識調査にとどまらず、政策過程の事例分析などでの知見を蓄積する必要がある。また仮に教育行政が実際に縦割り性の強い分野であったとしても、それが首長部局から独立した教育委員会制度の存在によるものなのかは依然検討の余地があろう。例えば、

義務教育費国庫負担金制度や県費負担教職員制度など他の制度的要因が縦割り性を強める主要な要因であるかもしれない。あるいは現行の教育行財政システムがア priori に縦割り行政をもたらすわけではなく、社会経済的要因や地方自治体内部の政治的要因が、縦割りの程度の強弱を決める重要な変数となっている可能性もあるだろう。

第3に、3～10万人の中規模自治体の回答が他の自治体に比べて特徴的であったことを指摘したい。回答と人口規模との関連は必ずしも比例または反比例の関係にあるのではなく、中規模自治体は小規模または大規模の自治体と異なる特徴を持っていることが本調査の結果からは明らかとなった。例えば、中規模自治体では首長の影響力が強い傾向がみられた。また、都道府県職員出身の首長や都道府県立学校出身の教育長が比較的多く、小規模・大規模自治体に比べて、幹部職員と都道府県とのある種の人的繋がりがより密接であることがうかがえた。近年の教育委員会制度廃止論や、その他の様々な教育改革の取り組みでは中規模自治体の動きが目立つように思うが、なぜ中規模自治体ではこのような動きが活発なのか、また小規模・大規模自治体と比較して何が特徴的なのかを明らかにする必要があるだろう。

最後に課題として、本稿では行わなかった仮説検証的な分析の必要性を述べておきたい。例えば教育委員会制度への評価を規定する要因や、首長の影響力認知を規定する要因の分析を行うことで、前述した本稿の調査結果やその意義をより深めることが期待できる。サーベイ・データの分析、とりわけ仮説検証的な分析については通常長期間の分析を要するが、いずれ別稿にて発表したいと考えている。

## 註

- 1) 首長の現状認識を規定する要因については現在分析を行っている。この結果については稿を改めて論じることにしたい。
- 2) 本稿では基本的に単純集計の結果を報告するが、人口規模により回答に特徴のみられる設問については人口規模別集計を紹介する。また都道府県知事調査については質問紙の作成時点で市町村長調査での設問の一部を省略している。なお本調査については、回答者を特定できないようデータに加工を行ったうえ、学術目的での二次分析に利用を限定し、2005

(平成17)年度中に東京大学社会科学研究所附属日本社会科学研究情報センターのSSJデータアーカイブ等にデータを寄託することを検討している。

- 3) 行政学でも新藤(2002)などが教育委員会制度の廃止を主張している。
- 4) 例えば、全国市長会の調査では、「教育委員会制度(教育行政)について、将来の市町村教育委員会のあり方について、どのようにお考えですか。」との設問があり、その選択肢は、「ア. 現行の教育委員会制度を維持する。イ. 現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う。ウ. 教育委員会を設置するかその事務を市町村長が行うか、自主的に選択できる制度にする。エ. 小規模な市町村については、その事務を市町村長が行う。オ. その他」となっている。しかしこの設問では、現行の教育委員会制度の骨格を維持したうえで必要な制度的改善を行うとの選択肢がなく、現状維持か廃止か任意設置かの三者択一に選択肢が限定されてしまっている。また任意設置の選択肢は個々の首長は否定しづらく、一つ選ぶという方式ではウ. の回答が多くなる質問文になっているのではないかと。
- 5) 本稿で引用している文献の他、首長調査では北原(1988a、1988b)、小林他(1987)、村松(1988)などを参考にした。また堀(2002)、国立教育政策研究所[編](2000)、小川他(1999)など教育長調査での設問も一部参照した。
- 6) 人口5000人未満、5000～1万人、1～3万人、3万人以上で区分し、それぞれ半数の町村を無作為に抽出した。なお市町村の人口データについては、「市区町村別人口世帯数データファイル2004」(日本システム開発株式会社)により、2003年12月31日もしくは2004年1月1日現在の人口を用いた。2004年1月以降から調査時点(2004年8月1日)までに市町村合併のあった自治体については、合併前の旧自治体の人口合計を合併後の自治体の人口としている。
- 7) この委嘱研究では、本稿で報告する知事・市町村長調査の他に、都道府県・市町村教育委員長調査、都道府県・市町村教育長調査、市町村長面接調査、および県費負担教職員制度に関する調査(都道府県・政令指定都市教育委員会調査、および教育事務所調査)が行われた。委嘱研究全体の調査報告は、教育委員会制度調査研究会(2004)としてまとめられている。なおこの調査報告については、文部科学省webサイト([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyol/gijiroku/003/04092701/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyol/gijiroku/003/04092701/001.htm)) (2005年2月1日現在)にも掲載されている。
- 8) 都道府県知事については人数も少なく外部のデータベースからフェイスシートを得ることが比較的簡単なので、設問には加えていない。
- 9) 選択肢については共同通信社内政部[編](1998)の首長アンケート調査を参考にした。
- 10) 人事案が不同意となった案件の時期・のべ人数、職位、その後の対応は表注1～表注4の通り。表注3からは、不同意

表注1 人事案不同意があった年(複数回答可)

| SQ7-1 | 市町村          |
|-------|--------------|
| 昭和57年 | 1 (0.9%)     |
| 昭和62年 | 2 (1.8%)     |
| 平成2年  | 2 (1.8%)     |
| 平成3年  | 1 (0.9%)     |
| 平成4年  | 2 (1.8%)     |
| 平成5年  | 1 (0.9%)     |
| 平成7年  | 5 (4.6%)     |
| 平成8年  | 5 (4.6%)     |
| 平成9年  | 6 (5.5%)     |
| 平成10年 | 6 (5.5%)     |
| 平成11年 | 13 (11.9%)   |
| 平成12年 | 6 (5.5%)     |
| 平成13年 | 13 (11.9%)   |
| 平成14年 | 14 (12.8%)   |
| 平成15年 | 24 (22.0%)   |
| 平成16年 | 7 (6.4%)     |
| 無回答   | 1 (0.9%)     |
| 合計    | 109 (100.0%) |

注)パーセント値は、Q7で「あり」と回答した自治体数(109自治体)に対する比率(百分率)である。

表注2 人事案が不同意となったのべ人数

| SQ7-1 | 市町村          |
|-------|--------------|
| 1名    | 78 (71.6%)   |
| 2名    | 15 (13.8%)   |
| 3名    | 7 (6.4%)     |
| 4名    | 2 (1.8%)     |
| 5名    | 4 (3.7%)     |
| 不明    | 3 (2.8%)     |
| 合計    | 109 (100.0%) |

注)パーセント値は、Q7で「あり」と回答した自治体数(109自治体)に対する比率(百分率)である。

表注3 人事案が不同意となった特別職(複数回答可)

| SQ7-1  | 市町村        |
|--------|------------|
| 助役     | 53 (48.6%) |
| 収入役    | 34 (31.2%) |
| 教育長候補者 | 26 (23.9%) |
| 教育委員   | 16 (14.7%) |
| その他    | 16 (14.7%) |

注)パーセント値は、Q7で「あり」と回答した自治体数(109自治体)に対する比率(百分率)である。

表注4 不同意の人事案はその後どうなったか  
(複数回答可)

|                     | SQ7-2      | 市町村 |
|---------------------|------------|-----|
| 同じ人物を再度提案し、議会の同意を得た | 32 (29.4%) |     |
| 別の人物を提案し、議会の同意を得た   | 59 (54.1%) |     |
| 現在も人事が決まっていない       | 18 (16.5%) |     |
| その他                 | 6 (5.5%)   |     |

注)パーセント値は、Q7で「あり」と回答した自治体数(109自治体)に対する比率(百分率)である。

表注5 接触・連絡の頻度(助役・総務部(課)長)(人口規模別)

| Q8a × 人口 | 助役との接触・連絡の頻度(市町村) |             |          |          |               |
|----------|-------------------|-------------|----------|----------|---------------|
|          | ほぼ毎日              | 週に2~3回位     | 週に1回位    | 月に1~2回位  | 合計            |
| 5000人未満  | 149 (89.2%)       | 17 (10.2%)  | 0 (0.0%) | 1 (0.6%) | 167 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 176 (90.7%)       | 16 (8.2%)   | 1 (0.5%) | 1 (0.5%) | 194 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 234 (87.3%)       | 34 (12.7%)  | 0 (0.0%) | 0 (0.0%) | 268 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 111 (81.6%)       | 21 (15.4%)  | 3 (2.2%) | 1 (0.7%) | 136 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 122 (81.9%)       | 24 (16.1%)  | 3 (2.0%) | 0 (0.0%) | 149 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 89 (78.1%)        | 24 (21.1%)  | 1 (0.9%) | 0 (0.0%) | 114 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 29 (63.0%)        | 17 (37.0%)  | 0 (0.0%) | 0 (0.0%) | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 910 (84.7%)       | 153 (14.2%) | 8 (0.7%) | 3 (0.3%) | 1074 (100.0%) |

  

| Q8c × 人口 | 総務部(課)長との接触・連絡の頻度(市町村) |             |            |           |               |
|----------|------------------------|-------------|------------|-----------|---------------|
|          | ほぼ毎日                   | 週に2~3回位     | 週に1回位      | 月に1~2回位   | 合計            |
| 5000人未満  | 155 (83.8%)            | 24 (13.0%)  | 6 (3.2%)   | 0 (0.0%)  | 185 (100.0%)  |
| 5000~1万人 | 170 (81.3%)            | 25 (12.0%)  | 11 (5.3%)  | 3 (1.4%)  | 209 (100.0%)  |
| 1~3万人    | 192 (69.6%)            | 74 (26.8%)  | 9 (3.3%)   | 1 (0.4%)  | 276 (100.0%)  |
| 3~5万人    | 77 (55.4%)             | 51 (36.7%)  | 8 (5.8%)   | 3 (2.2%)  | 139 (100.0%)  |
| 5~10万人   | 60 (36.8%)             | 82 (50.3%)  | 19 (11.7%) | 2 (1.2%)  | 163 (100.0%)  |
| 10~30万人  | 39 (32.5%)             | 57 (47.5%)  | 21 (17.5%) | 3 (2.5%)  | 120 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 10 (21.7%)             | 27 (58.7%)  | 8 (17.4%)  | 1 (2.2%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 703 (61.8%)            | 340 (29.9%) | 82 (7.2%)  | 13 (1.1%) | 1138 (100.0%) |

注)パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。

無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

となった事例の3割程度が教育長候補者と教育委員に関する人事案であることがわかる。

- 11) 設問では収入役(都道府県では出納長)、財政部(課)長との接触・連絡頻度も質問したが、これらの職を廃止している場合や、助役(副知事)や総務部長が兼任している場合が少なくなかったため、集計からは除外した。
- 12) 助役は人口規模の大きい市町村でもほぼ毎日接触・連絡を行っている割合が高いが、総務部(課)長は人口規模によって接触・連絡の頻度に大きな差がある(表注5を参照)。
- 13) 本調査では首長部局所管分野全般と教育行政を比較した回答を得たが、規模の大きな自治体ほど首長が個別の政策領

域の意思決定に関わることが難しくなるので、個別政策領域への首長の影響力が小さくなる傾向があっても不思議ではない。例えば福祉や医療と教育を比較した場合には、首長の影響力がそれほど変わらないこともありうる。

- 14) 表25での設問に関して、人口規模別による回答の差異はそれほどみられないが、「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」という設問に関しては、小規模自治体で「そう思う」「どちらかといえばそう思う」の割合が高かった。小規模自治体では教育委員の適材の確保が困難な場合があり、議会同意を得られなかった場合に新たな人材を求めることが難しいためではないかと推測



表注6 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(人口規模別)

| Q13g×人口  | 市町村         |             |             | 合計            |
|----------|-------------|-------------|-------------|---------------|
|          | そう思う        | どちらともいえない   | そう思わない      |               |
| 5000人未満  | 48 (23.2%)  | 41 (19.8%)  | 118 (57.0%) | 207 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 41 (18.7%)  | 37 (16.9%)  | 141 (64.4%) | 219 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 52 (18.2%)  | 63 (22.0%)  | 171 (59.8%) | 286 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 20 (13.9%)  | 33 (22.9%)  | 91 (63.2%)  | 144 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 25 (15.4%)  | 40 (24.7%)  | 97 (59.9%)  | 162 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 9 (7.3%)    | 20 (16.3%)  | 94 (76.4%)  | 123 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 2 (4.3%)    | 5 (10.9%)   | 39 (84.8%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 197 (16.6%) | 239 (20.1%) | 751 (63.3%) | 1187 (100.0%) |

注)「そう思う」は「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計。「そう思わない」は「そう思わない」と「どちらかといえばそう思わない」の合計。  
パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表注7 国旗・国歌に関する問題(人口規模別)

| Q14c×人口  | 市町村         |             |             | 合計            |
|----------|-------------|-------------|-------------|---------------|
|          | 関与すべき       | どちらともいえない   | 関与すべきでない    |               |
| 5000人未満  | 76 (38.0%)  | 75 (37.5%)  | 49 (24.5%)  | 200 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 62 (29.2%)  | 98 (46.2%)  | 52 (24.5%)  | 212 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 95 (33.3%)  | 104 (36.5%) | 86 (30.2%)  | 285 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 42 (29.2%)  | 61 (42.4%)  | 41 (28.5%)  | 144 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 45 (27.8%)  | 74 (45.7%)  | 43 (26.5%)  | 162 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 24 (19.7%)  | 53 (43.4%)  | 45 (36.9%)  | 122 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 7 (15.2%)   | 22 (47.8%)  | 17 (37.0%)  | 46 (100.0%)   |
| 合計       | 351 (30.0%) | 487 (41.6%) | 333 (28.4%) | 1171 (100.0%) |

注)パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表注8 現在の教育長の経歴(人口規模別)

| Q17×人口   | 市町村         |            |             |              |            | 合計            |
|----------|-------------|------------|-------------|--------------|------------|---------------|
|          | 市町村立学校の教員   | 都道府県立学校の教員 | 当該自治体の行政職員  | 当該自治体以外の行政職員 | その他外部からの登用 |               |
| 5000人未満  | 79 (38.7%)  | 11 (5.4%)  | 95 (46.6%)  | 5 (2.5%)     | 14 (6.9%)  | 204 (100.0%)  |
| 5000～1万人 | 123 (56.7%) | 14 (6.5%)  | 62 (28.6%)  | 6 (2.8%)     | 12 (5.5%)  | 217 (100.0%)  |
| 1～3万人    | 190 (66.4%) | 25 (8.7%)  | 54 (18.9%)  | 3 (1.0%)     | 14 (4.9%)  | 286 (100.0%)  |
| 3～5万人    | 86 (60.6%)  | 21 (14.8%) | 21 (14.8%)  | 7 (4.9%)     | 7 (4.9%)   | 142 (100.0%)  |
| 5～10万人   | 112 (68.3%) | 18 (11.0%) | 17 (10.4%)  | 9 (5.5%)     | 8 (4.9%)   | 164 (100.0%)  |
| 10～30万人  | 77 (63.1%)  | 10 (8.2%)  | 24 (19.7%)  | 9 (7.4%)     | 2 (1.6%)   | 122 (100.0%)  |
| 30万人以上   | 23 (52.3%)  | 5 (11.4%)  | 12 (27.3%)  | 2 (4.5%)     | 2 (4.5%)   | 44 (100.0%)   |
| 合計       | 690 (58.5%) | 104 (8.8%) | 285 (24.2%) | 41 (3.5%)    | 59 (5.0%)  | 1179 (100.0%) |

注)パーセント値は、人口区分別の有効回答数に対する比率(百分率)である。無回答および人口規模が不明の回答は集計から除外している。

表注9 教育委員・教育長との接触・連絡の頻度(人口規模別)

| Q19a × 人口 | 教育委員長との接触・連絡の頻度(市町村) |           |           |             |             |               | 合計 |
|-----------|----------------------|-----------|-----------|-------------|-------------|---------------|----|
|           | 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     |               |    |
| 5000人未満   | 1 (0.5%)             | 0 (0.0%)  | 15 (7.5%) | 104 (52.0%) | 80 (40.0%)  | 200 (100.0%)  |    |
| 5000~1万人  | 2 (0.9%)             | 8 (3.7%)  | 18 (8.3%) | 107 (49.3%) | 82 (37.8%)  | 217 (100.0%)  |    |
| 1~3万人     | 0 (0.0%)             | 3 (1.1%)  | 10 (3.5%) | 150 (52.8%) | 121 (42.6%) | 284 (100.0%)  |    |
| 3~5万人     | 0 (0.0%)             | 2 (1.4%)  | 6 (4.2%)  | 59 (41.5%)  | 75 (52.8%)  | 142 (100.0%)  |    |
| 5~10万人    | 0 (0.0%)             | 0 (0.0%)  | 5 (3.1%)  | 69 (42.3%)  | 89 (54.6%)  | 163 (100.0%)  |    |
| 10~30万人   | 0 (0.0%)             | 0 (0.0%)  | 2 (1.7%)  | 40 (33.1%)  | 79 (65.3%)  | 121 (100.0%)  |    |
| 30万人以上    | 0 (0.0%)             | 0 (0.0%)  | 0 (0.0%)  | 12 (27.3%)  | 32 (72.7%)  | 44 (100.0%)   |    |
| 合計        | 3 (0.3%)             | 13 (1.1%) | 56 (4.8%) | 541 (46.2%) | 558 (47.7%) | 1171 (100.0%) |    |

  

| Q19b × 人口 | 教育委員との接触・連絡の頻度(市町村) |          |           |             |             |               | 合計 |
|-----------|---------------------|----------|-----------|-------------|-------------|---------------|----|
|           | 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     |               |    |
| 5000人未満   | 0 (0.0%)            | 0 (0.0%) | 3 (1.5%)  | 73 (36.9%)  | 122 (61.6%) | 198 (100.0%)  |    |
| 5000~1万人  | 0 (0.0%)            | 1 (0.5%) | 7 (3.3%)  | 80 (37.7%)  | 124 (58.5%) | 212 (100.0%)  |    |
| 1~3万人     | 0 (0.0%)            | 2 (0.7%) | 3 (1.1%)  | 94 (33.5%)  | 182 (64.8%) | 281 (100.0%)  |    |
| 3~5万人     | 0 (0.0%)            | 0 (0.0%) | 1 (0.7%)  | 38 (26.8%)  | 103 (72.5%) | 142 (100.0%)  |    |
| 5~10万人    | 0 (0.0%)            | 0 (0.0%) | 2 (1.2%)  | 34 (20.9%)  | 127 (77.9%) | 163 (100.0%)  |    |
| 10~30万人   | 0 (0.0%)            | 0 (0.0%) | 1 (0.8%)  | 25 (20.7%)  | 95 (78.5%)  | 121 (100.0%)  |    |
| 30万人以上    | 0 (0.0%)            | 0 (0.0%) | 0 (0.0%)  | 8 (18.6%)   | 35 (81.4%)  | 43 (100.0%)   |    |
| 合計        | 0 (0.0%)            | 3 (0.3%) | 17 (1.5%) | 352 (30.3%) | 788 (67.9%) | 1160 (100.0%) |    |

表注10 教育長との意思疎通の程度(人口規模別)

| Q20c × 人口 | 教育長との接触・連絡の頻度(市町村) |             |           |           |          | 合計            |
|-----------|--------------------|-------------|-----------|-----------|----------|---------------|
|           | 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   |               |
| 5000人未満   | 99 (48.8%)         | 90 (44.3%)  | 9 (4.4%)  | 5 (2.5%)  | 0 (0.0%) | 203 (100.0%)  |
| 5000~1万人  | 124 (56.9%)        | 79 (36.2%)  | 13 (6.0%) | 2 (0.9%)  | 0 (0.0%) | 218 (100.0%)  |
| 1~3万人     | 151 (52.8%)        | 115 (40.2%) | 12 (4.2%) | 7 (2.4%)  | 1 (0.3%) | 286 (100.0%)  |
| 3~5万人     | 82 (57.7%)         | 53 (37.3%)  | 5 (3.5%)  | 2 (1.4%)  | 0 (0.0%) | 142 (100.0%)  |
| 5~10万人    | 97 (59.1%)         | 62 (37.8%)  | 4 (2.4%)  | 1 (0.6%)  | 0 (0.0%) | 164 (100.0%)  |
| 10~30万人   | 80 (66.1%)         | 37 (30.6%)  | 3 (2.5%)  | 1 (0.8%)  | 0 (0.0%) | 121 (100.0%)  |
| 30万人以上    | 28 (62.2%)         | 16 (35.6%)  | 1 (2.2%)  | 0 (0.0%)  | 0 (0.0%) | 45 (100.0%)   |
| 合計        | 661 (56.1%)        | 452 (38.3%) | 47 (4.0%) | 18 (1.5%) | 1 (0.1%) | 1179 (100.0%) |

される。

- 15) 本問の質問文は国立教育政策研究所[編](2000)の教育長調査での設問を参考にした。
- 16) 国旗・国歌に関する問題では人口規模別に回答の傾向がやや異なっており、人口が多くなるほど関与すべきでないとの意見が増加している(表注7参照)。
- 17) 都道府県教育長の経歴については、文部科学省『教育委員会月報』の教育長紹介の欄や各種の人名録等から調査が可能である。なお都道府県教育長の経歴に関する研究として、雲

尾(1991)や村上(2003)などがある。

- 18) 人口規模別では、1万人未満と30万人以上の自治体では、市町村立学校の教員が少なく、当該自治体の行政職員出身者が多い。また3~10万人の中規模自治体では、他の人口規模よりも都道府県立学校出身者が多く、当該自治体の行政職員出身者が少なくなっている。ここでも中規模の自治体とはやや異なる特徴を持っていることがうかがえる(表注8を参照)。
- 19) 人口規模別(市町村のみ)の接触・連絡の頻度は表注9を

参照のこと。

20) なお、本問と人口規模との関連はそれほど強くなかったが、しかし教育長については人口が多くなるほど意思疎通はできていると感じている首長が多かった。人口の多い自治体では接触・連絡頻度が少なくなるにもかかわらず、意思疎通ができていていると感じる割合が増加していることは興味深い(表注10参照)。

### 参考文献

- 稲継裕昭(2000)『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- 岡田佐織(2002)『行政委員会としての教育委員会の機能に関する研究』(東京大学大学院教育学研究科修士論文)。
- 小川正人・藤森宏明・青木栄一(1999)「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』18号、1-72頁。
- 北原鉄也(1988a)「市町村長調査結果報告—中央地方関係を中心に」『愛媛法学会雑誌』15巻1号、123-154頁。
- 北原鉄也(1988b)「政府関係に関する1987年市長調査報告」『愛媛法学会雑誌』15巻2号、263-299頁。
- 教育委員会制度調査研究会(2004)『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』(平成16年度文部科学省委嘱研究最終報告書)。
- 共同通信社内政部[編](1998)『全国自治体トップアンケート'98』共同通信社。
- 雲尾周(1991)「教育長の属性による都道府県・政令指定都市教育委員会の類型」京都大学教育行政学研究室『教育行政論叢』2号、45-55頁。
- 国立教育政策研究所[編](2000)「地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究」(文部省科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))研究成果報告書)。
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明(1987)『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房。
- 新藤宗幸(2002)「教育行政と地方分権化」東京市政調査会[編]『分権改革の新展開に向けて』日本評論社。
- 地方自治研究資料センター(1979)『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析』。
- 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 堀和郎(2002)『教育改革における教育委員会の役割』(平成12・13年度科学研究費補助金(基盤研究C)研究成果報告書)。
- 村松岐夫(1988)『地方自治』東京大学出版会。
- 村松岐夫・伊藤光利(1986)『地方議員の研究』日本経済新聞社。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(2001)「革新自治体の終焉と政策変化」日本行政学会[編]『年報行政研究』36号、ぎょうせい、156-176頁。
- 村上祐介(2003)「任命承認制下の教育長職における中央省庁からの出向人事」『日本教育行政学会年報』29号、142-153頁。

### 【謝辞】

お忙しい中、調査にご協力いただいた知事・市区町村長、ならびに関係者のみなさまに厚く御礼申し上げます。

また本稿で取り上げた調査は、平成16年度文部科学省委嘱研究として実施されたものです。調査の機会を与えて頂いた文部科学省初等中等教育局教育企画課および研究代表者である堀和郎先生に厚く御礼申し上げます。また、市区町村長調査の一部については、東京大学基礎学力研究開発センター、日本教育学会からも助成を頂きました。記して感謝の意を申し上げます。

### 【付記1】

本稿は、上記の委嘱・助成による研究成果であるとともに、平成16年度文部科学省科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

### 【付記2】

本稿では、自由記述回答の検討は紙幅の都合から割愛した。自由記述の内容については、東京大学大学院教育行政学研究室のwebサイト(<http://www.p.u-tokyo.ac.jp/~gyousei/>) (2005年3月現在)上の研究室紀要(デジタル版)で「補遺」として掲載しているので、そちらを参照していただきたい。